



# 2006 지방재정조정제도의 운용방향

송영철

행정자치부 교부세팀장

## 1. 서 언

참여정부는 분권형 선진국가 건설을 위해 재정분권을 지방분권의 핵심적 전략과제로 채택하고 지난 3년간 재정·세제개혁 로드맵 수립, 지방재정관련법의 전면개편, 교부세율 상향조정 등 지방재정 혁신과제를 적극적으로 추진해 왔다.

그 결과 지방재정운영의 자율성 확대에 괄목할 만한 진전<sup>1)</sup>이 있었으며 각종 재정혁신 과제들이 시행 초기단계를 넘어 하나하나 결실을 맺어가고 있다. 특히 지방교부세 등 지방재정조정제도의 혁신은 다른 분야보다도 그 변화의 폭과 속도가 컸으며, 자치단체의 실질적인 재정확충 및 자율성 확대에 크게 기여<sup>2)</sup>했다는 평가를 받고 있다.

2006년은 이러한 재정분권 성과를 바탕으로 지방재정의 변화와 혁신을 더욱 가속화시켜야 하는 중요한 시기라고 할 수 있다. 국가 전체적으로 복지와 경제의 동반성장을 위한 재정혁신이 미래 전략과제로 부각되고 있어 중앙정부 및 지방자치단체 모두 한정된 재원을 효율적으로 운용하는 문제가 무엇보다 중요해지고 있기 때문이다.

1) 지방양여금과 특별교부세 일부의 보통교부세화, 분권교부세 신설 등 교부세율 상향조정으로 지방의 가용재원이 확충되었고, 지방예산편성지침 및 지방채발행 개별승인제 폐지 등으로 지방재정운영의 자율성이 대폭 확대되었다.

2) 지방교부세 법정율의 변화: 내국세 총액의 15%(2000년) → 19.13%(2005년) → 19.24%(2006년)

중앙과 지방재정을 연결하는 핵심적 역할을 수행하고 있는 지방재정조정제도도 이러한 변화의 흐름에 맞춰 자치단체 운영재원의 안정적 확보 및 합리적이고 효율적인 제도운용을 위한 지속적인 노력이 요구되고 있다.

이하에서는 2006년도 지방재정조정제도의 운용방향과 구체적인 내용에 대해서 언급하고자 한다.

## II. 지방재정조정제도의 현황

중앙정부로부터 지방자치단체로 재정적 이전을 수행하는 지방재정조정제도<sup>3)</sup>는 크게 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금으로 구분할 수 있으나, 국세와 지방세의 세원배분과정을 통하여 실질적인 재정조정기능을 수행하는 보편적 의미의 지방재정조정제도는 지방교부세와 지방양여금제도라고 할 수 있다. 그러나 지방양여금제도는 2005년부터 폐지되어 현재는 지방교부세만이 보편적 의미의 지방재정조정제도로서의 역할을 수행하고 있다.

지방교부세는 지방재정의 건전한 발전과 지방자치단체간 재정력 격차 해소를 위해 내국세 총액중 일정율을 법정화하여<sup>4)</sup> 자치단체별 재정력을 감안하여 교부하는 대표적인 지방재정조정제도이다.

이러한 지방교부세는 국가가 용도지정 없이 각 자치단체에 배분하고 자치단체는 재량에 따라

3) 지방재정조정제도는 자치단체의 재정력을 보완·확충하고 또한 자치단체간의 재정불균형을 완화시키기 위해서 국가나 상급 자치단체가 재정력이 취약한 자치단체로 재원을 이전지원하는 제도를 말한다. 지방재정조정제도는 현행법상 두 가지 유형으로 나누어진다.

하나는 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 지원하는 제도이며, 다른 하나는 광역단체인 시·도가 기초단체인 시군구에 재원을 지원하는 재정조정제도이다.

지방교부세, 지방양여금, 국고보조금은 전자에 속하며 시·도비 보조금, 조정교부금, 재정보전금은 후자에 속한다. (지방재정제도의 변화와 향후과제 / 김한걸 지방재정 2006년 제1호)

4) 2006년도부터는 법정교부세율이 내국세의 19.13%에서 19.24%로 상향조정되어 적용되고 있다.

사용할 수 있는 일반재원이기 때문에 지방재정확충 및 재정운용의 자율성 확대에 중요한 기능을 수행한다 (<표 1> 참조).

● <표 1> 우리나라 지방재정조정제도 현황 ●

| 구분   | 지방교부세              | 국고보조금                   | 지방양여금( '05년 폐지)                       |
|------|--------------------|-------------------------|---------------------------------------|
| 근거법령 | 지방교부세법             | 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률     | 지방양여금법                                |
| 목적   | 자치단체 자원보장 재정불균형 완화 | 자치단체의 특정사업              | 지원 자치단체 재정기반 확충 지역간 균형발전 도모           |
| 재원   | 내국세의 19.24%        | 국가의 일반회계 또는 특별회계예산으로 계상 | 주세 100%<br>교통세 14.2%<br>농어촌특별세 23/150 |
| 재원성격 | 일반재원(자주재원)         | 특정재원(의존재원)              | 특정재원(지역개발사업분은 일반사업재원)                 |

### III. 2006 지방교부세제도의 운영

#### 1. 지방교부세의 종류와 규모

2006년도 국세의 총액은 135조 3,336억원으로 지방교부세와 관련된 내국세가 107조 986억원, 부동산교부세<sup>5)</sup>의 재원인 종합부동산세가 1조 200억, 목적세와 특별회계 재원으로 사용되는 국세<sup>6)</sup>가 20조 7,124억이며, 관세 6조 5,026억원으로 구성되어 있다 (<표 2> 참조).

5) 2006년부터 신설된 『부동산교부세』는 종합부동산세 전액을 재원으로 (지방교부세 법정율 19.24%와는 별도의 재원)하여 자치단체의 보유세·거래세 감소분을 보전하고 잉여재원은 재정력이 취약한 자치단체에 교부하는 제도 (지방교부세법 제3·4조 및 동법 시행령 제3조의 3)

6) 주세·교통세·교육세·농특세

## ● &lt;표 2&gt; 2006 국세 관련 세입예산규모 ●

(단위: 억원)

| 구 분    | 계         | 교부세재원     | 기 타     |
|--------|-----------|-----------|---------|
| 합      | 1,353,336 | 1,070,986 | 282,350 |
| 소득세    | 276,777   | 276,777   |         |
| 법인세    | 268,831   | 268,831   |         |
| 상속증여세  | 21,983    | 21,983    |         |
| 부가가치세  | 413,152   | 413,152   |         |
| 특별소비세  | 44,341    | 44,341    |         |
| 증권거래세  | 18,025    | 18,025    |         |
| 인지세    | 4,963     | 4,963     |         |
| 기타내국세  | 22,914    | 22,914    |         |
| 종합부동산세 | 10,200    |           | 10,200  |
| 주세     | 25,603    |           | 25,603  |
| 교통세    | 117,219   |           | 117,219 |
| 교육세    | 36,957    |           | 36,957  |
| 농특세    | 27,345    |           | 27,345  |
| 관세     | 65,026    |           | 65,026  |

이 중 내국세 107조 986억원의 19.24%에 해당하는 20조 3,465억원이 2006년도 지방교부세의 재원이 되며<sup>7)</sup>, 이는 2005년도 19조 4,845억원에 비해 4.4% 증가된 규모이다.

지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세로 구성되는데 그 가운데 보통교부세는 지방자치단체의 기본적 행정수행경비의 부족분을 보전하는 재정부족 보전분(17조 7,543억원)과 지방양여금법 폐지전에 이미 사업이 착수되어 시행중인 지방양여금 도로사업의 마무리를 위한 재원(8,500억원)으로 구성된다. 2006년도 보통교부세 예산액은 18조 6,043억원으로서 2005

7) 지방교부세법 제4조(교부세의 재원) 제1항: 교부세(부동산교부세를 제외한다)의 재원은 당해연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 액과 제15조 제2항의 규정에 의한 정산액으로 한다.

년도 17조 9,276억원에 비해 3.8% 증가한 규모이다. 특별교부세는 보통교부세의 획일적 산정방법으로 포착할 수 없는 재정수요에 대한 보완적 재원으로 2006년도 재원규모는 7,398억원이며, 분권교부세는 국고보조사업의 지방이양에 따라 소요되는 재원을 보존하기 위한 재원으로 내국세의 0.94%에 해당하는 1조 24억원으로 책정되었다 (〈표 3〉 참조).

● 〈표 3〉 2006년도 지방교부세 규모 ●

(단위: 백만원)

| 구분      | 배분비율      | 2005       | 2006       | 증△감     | %     |
|---------|-----------|------------|------------|---------|-------|
| 계       |           | 19,484,517 | 20,346,498 | 861,981 | 4.4%  |
| 보통교부세   | 96%+별도 정액 | 17,927,570 | 18,604,343 | 676,773 | 3.8%  |
| 재정부족보전분 | 96%       | 17,077,570 | 17,754,343 | 676,773 | 4.0%  |
| 도로보전분   | 850,000   | 850,000    | 850,000    | -       | -     |
| 특별교부세   | 4%        | 711,566    | 739,764    | 28,198  | 4.0%  |
| 분권교부세   | 내국세 0.94% | 845,381    | 1,001,391  | 157,010 | 18.6% |

## 2. 보통교부세 운용방향 및 산정결과

### 가. 보통교부세 운용방향

2006년도 보통교부세 운용방향은 재정이 열악한 지방자치단체의 살림살이를 뒷받침하는 중요한 재원으로 지방재정의 자율성과 책임성 확보, 그리고 새로운 재정수요의 적극적 반영이라는 큰 틀에 맞춰 설정하였다.

첫째, 교부세법령에서 정하고 있는 교부기준과 방법에 따라 객관적으로 산정하고 둘째, 저출산·고령화 문제 등 최근 급증하는 사회복지수요를 최대한 반영하며 셋째, 자치단체가 재원확보에 있어 중앙 의존적인 행태에서 벗어나 스스로 세입증대 등을 위한 자체노력을 강화할 수 있도록 인센티브제도를 대폭 강화하는 방향으로 운용계획을 수립하였다.



|     |                   |                 |        |        |
|-----|-------------------|-----------------|--------|--------|
| 도 분 | 68,421 (105,139)  | 33,978 (73,083) | 34,443 | 29,270 |
| 시 분 | 138,340 (164,614) | 60,279 (96,648) | 78,061 | 67,137 |
| 군 분 | 106,261           | 20,503          | 85,758 | 73,906 |

※ ( )내는 불교부단체 포함분임.

2006년도 보통교부세 17조 7,543억원의(자치단체 재정부족 보전분) 배분결과를 구체적으로 살펴보면, 서울, 인천, 경기도는 지방세수가 많아 교부세가 지원되지 않는 불교부단체가 되었고, 부산광역시 등 5개 광역시는 평균 1,446억원, 강원, 충북 등 8개도는 평균 3,659억원이 지원되었다.

77개 市중에서 수원, 안양, 안산, 성남, 부천, 과천, 용인, 고양, 화성시('06년 신규)가 재정여건이 좋아 불교부단체가 되었으며 나머지 68개 市는 평균 987억원, 88개 郡은 평균 840억원의 보통교부세를 지원받는 것으로 나타났다 (<표 5> 참조).

● <표 5> 자치단체별 평균규모 및 최다·최저단체 현황 ●

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

### 3. 보통교부세 제도개선 사항

그동안 보통교부세는 제도운영 전반에 걸쳐 지속적인 개선과 보완을 추진해 왔다. 2006년도에도 제도운영의 객관성·합리성 제고를 위하여 기준재정수요 및 수입 산정방식을 단순화하고 자구노력촉진을 위한 인센티브제도 등을 보완·개선하였다.

### 가. 기준재정수요의 합리적 산정

그동안 기준재정수요 측정항목이 세분화 (12개항목 31개세항목)되어 있어 복잡하고 정보화 등 변화된 행정수요 반영이 미흡하다는 의견이 많이 제기되었다. 이에 따라 제도의 근본목적과 기능을 약화시키지 않는 범위내에서 유사 및 소규모 항목을 통폐합하고 지역정보화비 등 새로운 재정수요 항목을 추가하는 등 기준재정수요 측정항목을 9개 측정항목 26개 세항목으로 단순화하였다. 또한 농업비의 기존 측정단위인 『경지면적』이 축산·과수·원예업 등 농업유형의 다양화를 반영하지 못하는 문제점이 있어 『농업종사자수』로 대체하여 현실에 맞도록 개선하였다 (〈표 6〉 참조).

#### 기준재정수요 측정항목 개선사항 (예시)

##### ◆ 유사 및 소규모 항목의 통·폐합

- 입법 및 선거관리비 + 일반행정비(7개세항목) ⇒ 일반행정관리비(3개세항목)

##### ◆ 새로운 재정수요항목 추가

- 『사회보장비』에 “아동복지비” 『지역사회개발비』에 “지역정보화비” 신설

##### ◆ 측정단위의 조정 및 행정환경 변화요인 반영

- 농업비 : 경지면적 ⇒ 농업종사자수(축산업 등 농업유형의 다양화 반영)

또한, 기준재정수요액 산정의 기초가 되는 『단위비용』을 자치단체 예산분석 결과를 토대로 교부세 증가율에 연동하여 4.7% 증액하고, 2006년도 지방선거와 관련하여 자치단체가 부담하는 법정부담경비 전액(5,779억원)을 보정수요에 반영하였다.

● <표6> 기준재정수요 측정항목 개선사항 ●

| 12개 측정항목 31개 세항목(기존) |  |   | 9개 측정항목 26개 세항목(개선) |  |                                      |
|----------------------|--|---|---------------------|--|--------------------------------------|
| 측정항목                 | 세항목  | 측정단위  | 측정항목                | 세항목                                    | 측정단위                                 |
| 1. 입법 및 선거관리비        | ①의 회 비<br>②선 거 비                               | 지방의원수<br>선거구수                               | 1. 일반행정 관리비         | ①인건비<br>②일반관리비<br>③읍면동비                | 지방공무원정원<br>인 구 수<br>통 리 수            |
| 2. 일반행정비             | ①인 건 비<br>②일반관리비<br>③행정정보화비<br>④읍면동비<br>⑤징 세 비 | 지방공무원정원<br>인 구 수<br>가 구 수<br>통 리 수<br>가 구 수 |                     |  |                                      |
| 3. 교육 및 문화비          | ①문화체육비<br>②홍 보 비                               | 인 구 수<br>인 구 수                              | 2. 홍보 및 문화체육비       |  | 인 구 수                                |
| 4. 보건 및 생활 환경개선비     | ①보건위생비<br>②청 소 비<br>③환경공해비<br>④공원녹지비           | 인 구 수<br>가 구 수<br>인 구 수<br>공원면적             | 3. 보건 및 생활 환경개선비    | ①보건위생비<br>②청소비<br>③환경공해비<br>④공원녹지비     | 인 구 수<br>가 구 수<br>인 구 수<br>공원면적      |
| 5. 사회보장비             | ①사회복지비<br>②노인복지비<br>③기초생활보장비                   | 인 구 수<br>노령인구수<br>기초생활보장수급자수                | 4. 사회보장비            | ①사회복지비<br>②노인복지비<br>③아동복지비<br>④기초생활보장비 | 인 구 수<br>노령인구수<br>아동인구수<br>기초생활보장수급자 |
| 6. 주택 및 지역 사회 개발비    | ①도시계획비<br>②지역개발비                               | 인 구 수<br>행정구역면적                             | 5. 지역사회 개발비         | ①도시계획비<br>②지역개발비<br>③지역정보화비<br>④교통관리비  | 인 구 수<br>행정구역면적<br>가 구 수<br>자동차대수    |
| 10. 교통관리비            |  | 자동차대수                                       |                     |  |                                      |
| 7. 농수산개발비            | ①농 업 비<br>②수 산 비<br>③임 업 비                     | 경지면적<br>수산업종사자수<br>임야면적                     | 6. 농수산개발비           | ①농 업 비<br>②수 산 비<br>③임 업 비             | 비농업종사자수<br>수산업종사자수<br>임야면적           |
| 8. 지역경제 개발비          | ①지역경제비<br>④관광진흥비                               | 사업체종사자수<br>인 구 수                            | 7. 지역경제 개발비         | ①지역경제비<br>②관광진흥비                       | 사업체종사자수<br>인 구 수                     |

|                  |  |   |                  |                                      |                                |
|------------------|--|---|------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
| 9. 국토자원보전<br>개발비 | ①상수도비<br>②하수도비<br>③도로개량비<br>④도로유지비<br>⑤하천비 | 급수인구수<br>인구수<br>미개량도로면적<br>도로면적<br>하천연장 | 8. 국토자원보전<br>개발비 | ① 상·하수도비<br>②도로개량비<br>③도로유지비<br>④하천비 | 인구수<br>미개량도로면적<br>도로면적<br>하천연장 |
| 11. 민방위관리비       |  | 민방위대원수                                  | 9. 안전관리비         |                                      | 인구수                            |
| 12. 소방관리비        |  | 가구수                                     |                  |                                      |                                |

#### 나. 기준재정수입 산정방법의 개선

기존 기준재정수입 산정방식이 복잡하고, 방대한 자료로 산정결과에 대한 개별 자치단체의 검증이 어렵다는 의견이 제기되어 추계방식을 단순화·객관화하여 자치단체 등에서 검증이 가능하도록 개선함으로써 교부세 산정에 대한 신뢰성을 제고하였다.<sup>9)</sup>

또한, 기준재정수입산정시 결산액(징수액)과 추계액을 정산하여 50%를 보정수입액에 가감 반영하고 있었으나, 50%만을 반영하여 자치단체간 교부세 배정의 유·불리(적게 추계된 단체가 유리)가 발생하여 형평성을 저해한다는 지적이 제기되어 정산분 반영율을 당초 추계액 반영율과 같은 80%까지 상향 조정하되 자치단체별 교부세 배정에 급격한 변동이 발생하지 않도록 단계적으로 시행하는 방안을 마련하였다 (2006년 60%, 2007년 70%, 2008년 80% 적용).

시군구에 교부되는 종합부동산세 교부금을 보정수입으로 산입하는 근거를 신설하고 지방세·세외수입·재정보전금 정산분의 과다로 자치단체의 교부세 배분액의 변동이 심한 경우, 이러한 정산분을 2~3년에 걸쳐 분할 반영하여 자치단체의 재정충격을 완화할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다.

9) 16개 세목별 추계방식에서 지방교부세법상 수입산정 대상인 5개 항목별 (보통세, 목적세, 경상세외수입, 재정보전금, 징수교부금) 산정방식으로 변경하여 기준재정수입액 산정이 간단명료하며, 개별 자치단체의 산정결과 검증이 쉽고, 추계값의 오차가 작아지는 효과를 거두었다.

### 다. 저출산·고령화 등 급증하는 사회복지수요 반영강화

사회적 양극화의 심화, 저출산·고령화 사회로의 급속한 변화로 자치단체의 사회복지관련 재정부담이 가중되어 이에 대한 부분적인 보완책을 시행하였다. 2006년도 시군의 표준행정수요액 산정시 노인복지비와 아동복지의 증가율을 타 항목보다 5% 증액함으로써 노인 및 아동복지수요반영을 대폭 강화하였다. 그 결과, 2005년도에 노인복지수요 반영액이 1조 3,700억원으로 전체 기준재정수요의 2.9%에 불과하였으나, 2006년에는 1조 5,650억원으로 기준재정수요의 3.4%로 크게 증가하였다. 또한 지역별 배분에 있어서도 동종 자치단체의 평균보다 노인 및 아동인구수가 많은 자치단체에 보통교부세가 추가 지원되도록 하여 남해군의 경우 65세이상 노령인구수가 26.6%로 郡지역 평균(19.3%)보다 높아 1억 5천만원의 보통교부세가 더 배정되는 등 자치단체 사회복지수요에 대한 재정지원에 있어 가시적 성과가 창출되었다.

### 라. 인센티브제도의 확대·강화

2006년도 교부세 산정시 자치단체의 자구노력에 의한 세입증대 및 세출절감 등을 반영하는 인센티브 반영비율을 대폭 확대하여 자치단체의 재정책임성을 높이도록 하였다.

자치단체의 세입증대 노력을 반영하는 『지방세 체납액 축소』노력의 경우는 30%에서 70%로, 『지방세 징수율 제고』노력은 30%에서 50%로 『경상세외수입 확충』노력은 10%에서 50%로 반영비율을 인상하였고, 자치단체의 세출절감 노력을 반영하는 『경상경비 절감운영』, 『지방상수도요금현실화』노력은 30%에서 50%로 반영비율을 인상하였다.

이렇게 반영된 세입증가 및 세출절감 자체노력에 대한 인센티브 반영액은 총 2조 4,549억원으로 2005년도 보다 70.5% 증가하였다. 이러한 인센티브제도의 실제 적용사례를 구체적으로 살펴보면 『지방세체납액 축소』에 있어서 전년도에 비해 체납액이 줄어든 자치단체는 교부세를 더 지원받고, 체납액이 늘어난 자치단체는 패널티를 받았는데 체납액 축소노력이 돋보인 충남도는 29억원, 홍천군은 19억원의 인센티브를 받은 반면, 체납액이 증가한 부산은 365억원, 광주광역시는 203억원, 대구시는 185억원의 패널티를 받았다.

앞으로도 지방자치단체의 재원이 보다 효율적으로 사용되고 세입증가 및 세출절감을 위한 지방자치단체의 노력을 촉구할 수 있도록 인센티브 비율의 점진적 인상을 추진해 나갈 계획이다.

#### 4. 특별교부세의 운영사항

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

지방교부세법개정(2004년도)에 따라 2005년부터 특별교부세를 지원할 수 있는 수요항목이 당초 시책사업·지역현안·재해대책·지역개발·특정현안의 5개항목에서 지역현안·재해대책의 2개 항목으로 축소되고 재원규모도 지방교부세의 1/11에서 4/100로 축소조정되어 운영하게 되었다.

특이한 점은 재해대책수요 예산중에서 잉여분이 예상될 경우 지방행정·재정 우수단체에 대한 재정지원(인센티브)재원으로 사용할 수 있게 되어 감액제도와 더불어 지방자치단체에 동기를 부여할 수 있는 근거를 마련하게 되었다.

지원분야는 자치단체 종합평가 결과, 분쟁해결 등 우수자치단체, 우수행정·재정실적 자치단체 등이 해당된다 (<표 7> 참조).

● <표 7> 자치단체별 평균규모 및 최다·최저단체 현황 ●

| 구분        | 비율         | 규모    | 비고   |
|-----------|------------|-------|--|
| 총계        |            | 7,398 | '05년 7,116억원   |
| 지역현안수요    | 50%        | 3,699 | <ul style="list-style-type: none"> <li>지방재정결합보전·전국체전준비 등 지원</li> <li>시군구별 지역현안사업</li> </ul>  |
| 재해대책수요    | 50%        | 3,699 | <ul style="list-style-type: none"> <li>수해·태풍 등의 응급복구 및 항구복구사업</li> <li>재원보전</li> </ul>   |
| 우수단체 재정지원 | 재해대책 수요잉여분 |       | <ul style="list-style-type: none"> <li>자치단체 종합평가</li> <li>분쟁해결 등 우수자치단체</li> <li>우수행정·재정실적 자치단체</li> <li>그 밖의 주요우수 정책사업</li> </ul> |

※ 지방교부세법시행령 제9조의2 (특별교부세 배분기준)

### 가. 지역현안수요

지역현안수요는 전국체전 등 국가적 행사관련수요, 행정구역개편수요, 재정결합보전수요 등 보통교부세 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있는 경우 교부 대상의 적정성, 재정능력 등을 고려하여 지원하는 것이다.

연간 재원규모는 특별교부세 총액의 50%에 해당하는 금액으로 당해 수요가 발생할 때마다 배정하되 교부대상은 지방교부세법시행규칙에서 규정하는 항목을 산정대상으로 항목별 지방비소요액에 대하여 일정분을 교부하게 된다.

### 나. 재해대책수요

재해대책수요는 보통교부세 산정기일 이후에 발생한 재해 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우에 지원하는 것이다.

재해대책수요의 재원규모는 특별교부세 총액의 50%에 해당하는 금액으로 크게 항구복구비와 응급복구비로 나뉘어 지원되고 있다.

항구복구비의 경우 재난발생에 따른 자치단체의 비용부담이 과중한 경우에 중앙재난안전대책본부에 보고된 복구비 중 지방비소요액과 재해구호 및 재해복구 부담기준을 기초로 하여 지방비부담분의 일부를 특별교부세를 통해 지원하게 된다.

2005년도의 경우 재해복구비 중 지방비부담분의 65.4%를 지원하여 재정이 열악한 지방자치단체의 신속한 재난복구에 크게 기여한 바 있다. 응급복구비는 재난에 따른 이재민 구호, 시설물 응급복구, 잔재처리, 장비구입 등을 위하여 신속히 교부되는 재원이다.

### 다. 우수자치단체 재정지원제도

재정지원제도는 재해대책수요의 사용잔액이 예상되는 경우에 지방행정·재정 우수 운용 자치단체에 대해 교부하는 것으로 정부합동평가 우수단체, 재정진단분석 우수 자치단체, 중앙정부와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간 발생하는 분쟁의 해결과정에서의 우수사례, 국가정책 추진에 적극적으로 협조한 우수사례의 경우 평가하여 지원한다.

지난 2005년의 경우 재해대책수요의 사용잔액에 대하여 지방행정혁신평가, 국정시책합동평가, 재정분석평가, 혁신선도단체, 행정혁신우수단체, 민원행정추진상황 종합평가, 정보화마을

우수운용, 지방재정조기집행, 상생발전협약, 갈등·분쟁해결우수단체 등 10개 분야에 대해 891억원의 인센티브를 지원하여 지방행정의 효율성·효과성을 극대화하고 국정통합성 확보에 크게 기여한 것으로 평가받고 있다.

2006년에는 인센티브 대상사업 및 평가계획을 관련부서와 긴밀한 협의를 통해 수립한 후, 그 내용을 자치단체에 사전에 알려줌으로써 국가 중요시책에 대한 자치단체의 적극적인 협력을 유도해 나갈 계획이다.

## 5. 분권교부세 제도운영

### 가. 분권교부세율 인상

참여정부는 2005년도부터 지방재정운영의 자율성을 제고하기 위하여 149개의 국고보조금사업(9,581억원)을 자치단체에서 일반재원으로 사용할 수 있는 분권교부세로 전환하여 자치단체로 이양하였다.

지방이양에 따른 자치단체의 소요재원을 보전하기 위하여 지방교부세율을 0.83% 인상하여 8,454억원을 확보하고 나머지는 담배소비세 인상분을 활용토록 하였으나, 국고보조사업 중 노인요양시설 등 수요가 급증하는 분야가 지방에 이양됨으로써 자치단체의 재정부담이 과중되고 있다는 문제점이 제기 되었다.

이에 따라 정부는 지방이양된 사회복지 관련사업을 자치단체에서 안정적으로 추진할 수 있도록 2006년도부터 분권교부세율을 0.11% 상향조정하여 내국세의 0.94%로 인상하였고 인상된 전액을 사회복지수요에 배정하도록 제도를 개선하였다 (<표 8> 참조).

### ● <표 8> 자치단체별 평균규모 및 최다·최저단체 현황 ●

| 구분    | 분권교부세 총액 | 사회복지분야  | 비중(%) |
|-------|----------|---------|-------|
| 2005년 | 8,454억원  | 5,307억원 | 62.8% |
| 2006년 | 1조 24억원  | 6,677억원 | 66.6% |
| 증가    | 1,570억원  | 1,370억원 | 3.8%p |

## 나. 분권교부세 산정

분권교부세는 지방교부세법 제9조의2 및 동법시행령제10조의2 규정에 의하여 지방이양사업과 관련된 통계자료, 지방자치단체의 재정수요액, 관련부처 의견 등을 감안하여 경상적수요와 비경상적수요로 구분하여 산정한다.

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

### 1) 경상적수요 산정

경상적수요는 장애인 복지관 운영, 공공도서관 운영 등 지방이양사업 중에서 일정수준의 재정수요를 계속적으로 보전할 필요가 있고 객관적인 산식화가 가능한 77개 사업으로써 총 4,539억원 규모이며 전체 분권교부세의 45.3%를 차지하고 있다.

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

### 2) 비경상적수요 산정

비경상적수요는 노인·장애인·정신요양시설운영, 노인복지회관 신축 등 72개 사업으로써 총 5,485억원 규모이며 전체 분권교부세의 54.7%를 차지하고 있다. 비경상적수요는 일반수요와 특정수요로 구분하여 산정한다.

일반수요는 특정 자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 41개사업, 333억원에 대하여 자치단체의 재정력지수 등을 적용하여 산정하고, 특정수요는 31개 사업, 5,152억원으로 중앙부처의 지원계획 등을 반영하여 산정하였다.

## 다. 분권교부세 제도의 안정적 정착

자치단체는 정부의 재정분권 취지에 부합되도록 자치단체의 자율성에 기초하여 예산을 편성·운영하되, 지방이양사업이 안정적으로 조기에 정착될 수 있도록 책임감을 갖고 사업을 추진해야 할 것이다. 특히, 자치단체에서는 노인·아동·장애인 등 사회적 약자에 대하여 각별한 관심을 가

지고 사회복지분야 예산을 적극적으로 편성하고, 소관부처에서도 지방이양사업에 대한 추진상태를 종합 분석하여 그 성과를 분석하는 한편 인센티브 적용 방안 등을 강구해 나가야 한다.

## 6. 『지방교부세 감액제』운영

지방교부세 감액제는 자치단체가 법령에 위반하여 현저하게 과다한 경비를 지출하였거나 확보하여야 할 수입의 징수태만을 행한 경우에 그 결과를 지방교부세 산정시 반영(감액), 지방재정 운영의 건전성과 책임성을 도모하기 위해 운영되고 있는 제도이다(지방교부세법 제11조제2항).

### 감액적용대상 및 감액기준(동법시행령 제12조)

- 지방채미승인 사업예산 지출(지방재정법 제11조위반) - 지출금액의 10/100이내
  - 재정 투·융자 미심사 사업예산 지출(지방재정법 제37조위반) - 지출금액의 10/100이내
  - 지방자치단체 예산편성기준을 위반한 경비지출(지방재정법 제38조위반)-지출금액이내
  - 감사결과 위반한 경비의 과다지출·수입 징수태만 - 지출금액·미징수금액이내
- ※ '02년부터 시행(02.1.1이후의 위반한 예산편성 지출행위 대상)

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

그리고 감액 금액은 익년도 당해단체에 교부할 보통교부세를 감액하게 되며, 감액재원은 여타 자치단체의 재정부족액 보전자원으로 활용된다. 2006년도에는 재정 투·융자심사 미이행 예산을 편성한 7개 단체에 대하여 감액제도를 적용하였다.

## IV. 결 어

최근 지방행정환경의 급속한 변화와 민선 지방자치의 활성화에 따라 주민의 행정수요가 계속 증가하는 등 지방재정의 여건이 크게 달라지고 있다.

특히 올해는 민선4기 출범 등으로 지방자치의 새로운 계기가 대두되고 중앙권한의 실질적 이양 등 지방분권의 조기 실현요구가 증대할 것으로 예상되며, 지방재정 측면에서도 지방세 개혁 등을 통한 자주재원 확충과 동시에 투명하고 효율적인 지방재정운용에 대한 사회적 압력이 커질 것으로 전망된다.

또한 국가 전체적으로도 사회적 양극화 해소를 위해 사회복지분야의 적정한 재정지출 수준을 확보하는 것이 시급한 문제로 부각되어 이 부분에 대한 중앙정부와 지방자치단체, 민간부문 모두의 진지한 대안모색이 필요한 시점이다.

그동안 재정분권 노력으로 보통교부세가 대폭 확대되고, 분권교부세 재원이 증가하는 등 지방재정의 자율성과 자주성이 신장되는 성과를 거두었지만, 앞으로 이러한 시대적 흐름에 부응하기 위해서는 지속적인 지방재정제도의 보완과 개선이 이루어져야 한다.

또한, 이와 병행하여 지방자치단체에서도 낭비성·선심성 예산집행 등 방만한 재정운영을 자제하고 지방재정운영의 건전성·효율성 확보를 위해 더욱 노력해 나가야 할 것이다. 🍀