

2012 지방교부세제도 운용방향

행정안전부 교부세과장 안 병 윤

I. 서 언

2008년 글로벌 금융위기 이후 지방재정의 최대화두는 경제회복과 재정건전성이었다. 그간 지방재정은 예산조기집행과 일자리 창출 사업을 통해 경제위기 극복에 중요한 역할을 수행하였으나 이면에는 재정지출 확대에 따른 지방채무 증가 등 재정 건전성에 대한 우려 역시 높았다. 이에 따라 재정위기 경보시스템 도입, 지방채 발행제도, 투융자 제도 개선 등 지방재정의 건전성 제고를 위한 제도 개선이 추진되었다.

교부세 또한 이와 같은 정책방향에 맞춰 교부세 인센티브 제도의 비중을 확대하고 그 내용을 재편하는 등 자치단체가 재정을 효율적으로 운용하도록 유인하는데 역점을 두고 운영되어 왔다.

2012년은 유럽 주요국가의 재정위기로 인해 다시 한번 세계 경제의 불확실성이 높아질 것으로 전망되고 있다. 우리나라 경제성장률이 당초 4.5%에서 3.7%으로 하향 조정되었고 지방세수 또한 3.8%의 신장률을 기록할 것으로 예상되고 있다. 그러나 자치단체의 사회복지 수요 증가 및 지방비 매칭 국고 보조사업 확대 등 세출 측면에서는 다양한 재정 압박요인이 존재하고 있어 지방재정 여건은 더욱 어려워질 수 있는 있는 상황이다.

따라서 2012년 교부세 제도는 지방재정의 효율성과 책임성을 도모하면서 지방재정의 안정적 재원 보장에 역점을 두는 방향으로 나아가야 할 것이다. 감액제도 및 인센티브제도 정비 등 지방재정 건전

성을 위한 제도적 기반을 더욱 정교화 하는 한편 경제위기와 사회복지 수요의 급격한 증가에 따라 어려움이 가중되고 있는 지방재정의 안정성을 높이는 방향으로 교부세 제도 운영의 초점을 맞춰야 할 것이다. 이러한 정책기조를 중심으로 2012년도 지방교부세 제도를 운영해 나갈 계획이다.

II. 지방교부세제도 개요

1. 지방교부세의 종류

가. 보통교부세

보통교부세는 지방자치단체의 기본적 행정수행경비의 충당부족분을 보전하는 일반재원으로서 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 교부하는 재정부족액 보전분으로서, 산정 및 배분방법을 보면, 공식적인 통계, 객관성 있는 자료 등을 기초로 하여 법령에서 정한 기준과 방식에 따라 산정하여 배정하게 된다.

나. 특별교부세

특별교부세는 객관성·통일성을 중시하는 보통교부세의 산정과정상 필연적으로 발생할 수밖에 없는 확실성과 시기적인 이유로 인해 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려해 특별히 교부하는 지방교부세로서, 지방재정 여건의 변동이나 예기치 못한 재정수요에 탄력적으로 대응함으로써 보통교부세의 기능을 보완하여 지방교부세제도 전체의 구체적 타당성을 확보하기 위한 제도이다.

이러한 특별교부세는 지방교부세법 개정에 따라 2005년부터 교부대상 수요항목이 시책사업·지역현안·재해대책·지역개발·특정현안의 5개 항목에서 지역현안·재해대책의 2개 항목으로 축소되고 자원규모도 지방교부세의 9.09%에서 4%로 대폭 축소되어 운영하여 오던 중 2009년부터 시책수요를 신설 운영하고 있다.

다. 분권교부세

분권교부세는 지방재정운영의 자율성과 책임성을 제고하기 위하여 국고보조 149개 사업을 지방으로 이양하면서 필요한 재원을 보전하기 위하여 2005년도에 도입하였으며, 당초 2009년까지 한시적으로 운영한 후 2010년도부터 보통교부세로 통합운영하기로 되어 있었으나 2009년도 지방재정지원제도 개편¹⁾시 관계부처간의 합의된 바에 따라 지방교부세법 개정을 통하여 운영기한을 2014년까지 5년간 연장되었다.

라. 부동산교부세

부동산교부세는 '04년말에 지방세로만 운영되던 재산세와 종합토지세를 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화하면서 '05년부터 종합부동산세 제도가 시행됨에 따라, 그 징수세액 전액을 자치단체 일반재원인 부동산교부금으로 자치단체에 전액 교부함으로써 지방재정의 확충과 지역균형 발전을 도모하고 있다.

2009년까지 부동산교부세는 재산세 감소분(시도 및 시군구 귀속분) 및 거래세 감소분(시도 귀속분) 보전에 먼저 사용되고, 남은 재원을 '균형재원'으로 시군구(제주특별자치도 포함)에 배정하도록 되어 있었으나, 2010년부터는 세수 감소분 보전을 폐지하고 전액 균형재원으로 활용하도록 법을 개정하였다. 이는 2010년부터 도입된 지방소비세가 시·도세 형태로 도입됨에 따라 시·군·구의 재정보전과 재원형평화 기능을 강화하기 위한 조치였다.

2. 지방교부세의 규모

2012년도 지방교부세 규모는 총 33조 295억원으로 2011년도 예산대비 9.4%(2조 8,391억원)이 늘어난 규모이다. 이 가운데 정률분은 31조 9,664억원으로 2011년도 대비 9.8%(2조 8,441억원)이 늘어나고

1) 지역발전위원회 발표('09.9.16)에 따른 '지방소득세 및 소비세 신설, 부동산교부세 보전, 분권교부세 발전적 개편 등 지방재정지원방안을 위한 제도 개편

부동산교부세는 1조 631억원으로 2011년 대비 0.5%(50억원)가 줄었다.(〈표1〉, 〈표2〉, 〈표3〉 참조)

〈표 1〉2012년도 지방교부세 규모

(단위 : 백만원 / %)

구 분	내국세 대비율	'11예산(A)	'12예산(B)	증 감 (B-A)	증감율
정률분 합계	19.24%	29,122,280	31,966,375	2,844,095	9.8
보통교부세	17.59%	26,625,487	29,188,424	2,562,937	9.6
재정부족액보전	17.03%	25,775,487	29,188,424	3,412,937	13.2
도로보전분	0.56%	850,000	-	△850,000	△100
특별교부세	0.71%	1,073,979	1,216,185	105,632	13.2
분권교부세	0.94%	1,422,814	1,561,766	135,647	9.8
내 국 세	'12 추정액	151,363,200	166,145,400	14,782,200	9.8
*부동산교부세	종부세 전액	1,068,100	1,063,100	△5,000	△0.5

〈표 2〉2012년도 특별교부세 재원규모 및 구성

(단위 : 억원)

구 분	비 율	규 모	비 고
총 계		12,162	'11년 11,010억원
지역현안수요	30%	3,649	· 자치단체의 지역현안사업 · 행정구역 개편에 따른 재정지원
시 책 수 요	20%	2,432	· 국가적 장려사업 등 지원 · 전국체전 등 국가적 행사지원
재해대책수요	50%	6,081	· 응급복구, 항구복구 및 재해예방사업 재원보전
우수단체 재정지원	재해대책 수요잉여분		· 행정 · 재정실적 우수자치단체

※ 지방교부세법시행령 제9조의2 (특별교부세 배분기준)

〈표 3〉연도별 부동산교부세 교부 현황

(단위 : 억원)

구 분	'05년	'06년		'07년		'08년		'09년		'10년	'11년*	
	세수 감소분	세수 감소분	균형 재원	세수 감소분	균형 재원	세수 감소분	균형 재원	세수 감소분	균형 재원	세수 감소분	세수 감소분	균형 재원
전국	3,930	10,200		18,892		28,853		31,328		10,221	10,436	
	3,930	8,667	1,533	9,971	8,921	7,697	21,156	19,028	12,300		1,178	9,258

* 2009년 세수감소분 정산액 보전

III. 2012 지방교부세제도 운용 방향

1. 보통교부세 운용방향

가. 보통교부세 산정결과

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

기준재정수요액	-	기준재정수입액	=	재정부족액	≒ 보통교부세
(4개측정항목·16개세항목별 기초수요+보정수요±수요자체노력)		(보통세의 80%의 기초수입 +보정수입±수입자체노력)		(조정율 적용)	

2012년도 기준재정수요액은 총71조 1,477억원, 기준재정수입액은 총41조 4,936억원으로서 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 불교부단체를 제외한 교부단체의 기준재정수요액은 총59조 2,626억원, 기준재정수입액은 총28조 6,545억원으로 재정부족액 총액은 30조 6,080억원이다. 자치단체별 재정부족액에 2012년도 조정율(92.5%)²⁾을 곱한 금액이 각 자치단체의 보통교부세액이 된다. <표4 참조>

2012년도 보통교부세 29조 1,884억원(자치단체 재정부족 보전분)의 배분결과를 구체적으로 살펴보면, 서울은 지방세수가 많아 교부세가 지원되지 않는 불교부단체가 되었고, 부산광역시 등 6개 광역시는 평균 4,921억원, 경기, 강원 등 9개도는 평균 6,092억원이 지원되었다.

74개 시 중에서 수원, 성남, 과천, 고양, 용인, 화성시가 재정여건이 좋아 불교부단체가 되었으며 나머지 68개 시는 평균 1,443억원, 85개 군은 평균 1,288억원의 보통교부세를 지원받는 것으로 나타났다.

2) 조정율(%) = (보통교부세 ÷ 재정부족액) × 100

〈표 4〉2012 보통교부세 산정결과

(단위 : 억원)

구 분	기준재정수요액	기준재정수입액	재정부족액	보통교부세
계	592,625 (711,477)	286,545 (414,936)	306,080	291,884
서울	(90,808)	(91,762)	(-954)	-
광역시분	105,177 (105,177)	73,254 (73,254)	31,923	29,529
도 분	134,749 (134,749)	84,956 (84,956)	49,793	46,060
시 분	201,693 (229,737)	95,607 (132,236)	106,086	98,130
군 분	151,006 (151,006)	32,728 (32,728)	118,278	109,409
제주특별자치도	정액교부	-	-	8,756

※ ()내는 불교부단체 포함분임.

나. 보통교부세 산정 보완 · 개선사항

2012년도 보통교부세 산정에 있어서 첫째, 국내 거주 등록외국인 증가, 고령사회 진입 가속화 등 사회복지 재정수요 증가 등에 대응하기 위한 다문화 · 사회복지 수요를 현실화하였고, 둘째, 지역간 균형 개발을 위한 낙후지역수요를 강화하였으며, 셋째, 지방행정체제 개편, 수입확충 노력 반영 등 행 · 재정 환경 변화에 따른 보정수요를 합리적으로 조정 · 반영될 수 있도록 법령 등 제도적 기반을 정비하여 실질적인 재정수요 · 수입을 능동적 · 선제적으로 보장하였다.

가) 다문화 · 사회복지 수요 현실화

① 다문화 수요 강화

등록외국인 급증으로 인한 환경 관련 수요를 보정하기 위하여 일반사회복지비에만 반영되던 등록외국인 관련수요를 환경보호비에도 추가로 반영하여 보정함으로써 생활폐기물 발생 등 환경관리를 위한 수요 증가에 대응할 수 있도록 하였다.

② 사회복지 균형수요 합리화

광역 및 기초자치단체가 균형수요 배분비율을 최근 3년간 실제 투자 비율에 맞도록 조정함으로써 실질적인 수요가 반영되도록 하였고, 노인복지 수요 증대에 따라 고령단체 유형을 UN기준 3단계(고령화, 고령, 초고령)에서 4단계(25% 이상 단계 추가)로 세분화하여 수요를 확대하였으며, 저소득 한부모 가정 지원 강화를 위해 일반사회복지비 이외 기초생활보장비를 추가로 반영하였다.

나) 지역간 균형개발을 위한 낙후지역 수요 강화

지역간 균형적인 발전을 위한 개발 수요를 보정하기 위해 오지지역을 대체하는 낙후지역을 신규 지정하고, 낙후된 농·어촌 지역에 대한 보정수요 반영률 상향, 인구·면적 반영비율 조정(8:2→7:3), 미군 주둔·이전 지역에 대한 지역경제 침체 등의 재정손실을 감안 미군 및 군속 이외 그 가족수를 추가로 반영하였으며, AI 발생 등 자치단체 재정수요의 실질적인 보전을 위해 닭·오리 등 가금류를 종류별로 차등하여 추가 반영하였다.

다) 행·재정 환경변화에 따른 수요·수입 조정·반영

① 지방행정체제 개편 등에 따른 재정수요 보정(신설)

「지방행정체제 개편에 관한 특별법(‘10.10.1 시행)」에 따른 소방사무 위임과 그에 따른 재정특례보전금을 위임하는 단체(경상남도)는 수요에, 위임받는 단체(창원시)는 수입에 보정하였으며, 창원시로 이관되는 지역자원시설세는 경상남도 수입에서 제외, 창원시는 수입으로 산정하였으며, 창원시의 경우 안전관리비 수요에 소방관련 수요를 추가하였다.

② 보정수요의 합리적 조정

인구가 감소되는 경우 수요·수입이 함께 감소되는 것을 감안하여 인구격감 수요를 폐지(‘09년부터 순차적으로 감소)하였으며, 보행자겸용 자전거도로는 특성상 인정 곤란 시설이 다수로서 통계에서 제

외하였으며, 산업단지 조성 등으로 인한 환경오염예방 및 쾌적한 환경조성(녹지, 규제) 등을 위한 수요 반영을 위해 항목을 추가하였다.

③ 실질적 일반재원 수입 반영

실질적으로 자치단체의 일반재원 수입에 해당하는 지방소비세를 재원으로 하는 지역상생발전기금에서 배분받은 금액, 취득세 감면에 따른 보전수입 등을 수입에 반영토록 제도를 개선하였다

④ 수입 확충노력의 합리적 반영

전년도 징수율이 높은 자치단체는 징수율을 더 높이는데 한계가 있고, 약간 낮아질 경우 페널티를 받는 문제를 개선하기 위해 징수율 상위 1/3 이상 단체의 평균징수율보다 높은 자치단체는 인센티브를 부여하여 페널티를 상쇄시킬수 있도록 하였다.

라) 재정운영의 건전성과 책임성 확보 강화

지방교부세 감액 및 자체노력 반영내역에 대한 언론 공개 및 불건전 재정운영에 따른 감액 재원을 건전재정운영 촉진을 위한 재원으로 활용할 수 있도록 하였다. 또한 감액 여부 및 감액규모의 적정성 등을 종합적·객관적으로 심사하기 위해 정책자문위원회 심의 근거를 법령에 명문화 하는 등 자치단체의 건전재정 운영 노력을 촉진하기 위한 제도적 기반을 강화하였다.

이를 근거로 81억원의 감액 재원 중 52.5억을 인센티브 재원으로 활용하여 2012년 교부세 산정시 반영하였다.

2. 특별교부세 운용 방향

가. 서민생활안정을 위한 사업에 중점 지원

올해 국정의 최우선 과제이며 서민생활과 직결되는 물가안정을 유도하기 위해 지방공공요금을 안정적으로 관리한 자치단체에 대한 재정지원과 인센티브를 확대하고, 소규모 지방상수도 간 통합을 통한 경영합리화와 요금인상 요인 완화를 위해 지방상수도 통합위탁 사업을 적극 지원해 나갈 계획이다.

또한, 저소득 주거 밀집지역 환경개선을 위한 희망마을 조성 사업, 외국인 집중 주거지 주변 생활환경 정비 사업, 노인·장애인시설 확충 및 보건의료서비스 개선 사업 등 서민생활에 직결되는 사업에 우선적으로 자금을 지원할 방침이다.

나. 저탄소 녹색성장 사업 지원 강화

저탄소 녹색성장을 새로운 패러다임으로 선포한 이래 녹색성장 사업에 대한 지원을 강화해 나가고 있다.

지난해 주요 강변 자전거길 연결 사업 및 새재 자전거길 조성 등 국토종주 자전거길 조성에 적극 지원하였으며, 금년에도 주요 강변 자전거길 접근망 확충, 강과 강 자전거도로 연결, 자전거 거점도시 육성, 대학 내 자전거 이용 시스템 지원 등 자전거 인프라 구축사업을 적극 지원하고, 녹색마을 육성 등을 통해 녹색성장의 지방적 확산을 위한 지원도 강화해 나갈 계획이다.

아울러, 지방자치단체 에너지 관리 효율화와 청사 신축을 억제하기 위해 지방자치단체 청사 리모델링 지원 사업도 확대할 계획이다.

다. 지역경제 활성화 사업 적극 추진

지역경제 활성화를 위해 금년에도 지방재정 조기집행을 적극 추진한다는 정부 방침에 따라 지방재정 조기집행 이차지원을 확대하고 성과가 우수한 지방자치단체에 대한 인센티브를 적극 지원할 방침이다.

지방브랜드의 국제 경쟁력 제고를 통한 지역 활성화를 도모하기 위해 대표적인 5대 브랜드를 선정

하여 브랜드 세계화 지원 사업을 추진하고, 전통시장 이용 활성화를 위한 전통시장 주변도로 평일 주정차 허용방침에 따라 주정차 요원 배치 및 근무시설 등을 지원한다.

라. 자치단체 재해재난 대책의 효율적 지원

태풍, 폭설 등 각종 재해발생 지역에 대한 긴급한 지원을 최우선 순위에 두고 집행해 나가면서도, 재해발생이 예상되는 지역의 예방사업에 지원도 강화할 계획이다.

뿐만 아니라 재해발생 지역에 대해서는 긴급한 재정지원을 통해 자치단체의 적시성 있는 재난대책 추진 지원에 중점을 둘 계획이다.

마. 특별교부세 운영의 효율성·건전성 강화

특별교부세 지원 사업에 대한 수시 예산집행 실태 점검을 강화하여 잘못 집행한 자치단체에 대하여는 이에 상응한 불이익(역인센티브) 조치를 강구하고, 매분기 특교세 집행내역에 대해 자치단체로부터 자료를 송부받아 집행실태를 점검하여 자금이 긴급히 필요한 사업에 재원이 배분되는 구조를 만들어 나갈 계획이다.

아울러, 지방공공시설 설치 등 지역현안 요구 사업에 대하여는 사업의 타당성·적정성, 재원대책 등에 대한 심사를 강화하여 선심성, 불요불급한 사업에 투자되는 일이 없도록 할 방침이다.

3. 분권교부세 운용 방향

가. 분권교부세 산정결과

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

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

가) 경상적수요 산정

경상적수요는 경로당운영, 장애인 복지관 운영, 공공도서관 운영 등 지방이양사업 중에서 일정수준의 재정수요를 계속적으로 보전할 필요가 있고 객관적인 산식화가 가능한 67개 사업을 대상으로 하고 있다.

경상적수요 대상사업은 당초 90개였으나, 2010년에 사회복지사업 지원강화를 위한 대상사업 구조 조정시 23개 사업을 통·폐합하였다.

재원은 전체 분권교부세 총 재원인 1조 5,617억원의 50.8%에 해당하는 7,928억원이 배분되었으며 자치단체별로는 자치단체별 예산편성현황 및 관련 통계와의 상관관계 등을 통하여 도출된 산정공식에 의하여 산정하였다.

나) 비경상적수요 산정

비경상적수요는 노인·장애인·정신요양시설운영, 버스운송재정지원 등 경상적수요와 같이 일정한 산식적용이 어려우며 관계 중앙부처의 정책반영이 필요한 23개 사업을 대상으로 분권교부세 증가율 등을 고려하여 분권교부세 총 재원의 49.2%에 해당하는 7,690억원을 배정하고, 관계 중앙부처의 수요조사 결과를 반영하여 자치단체별로 산정하였다.

비경상수요 대상사업은 당초 일반수요 32개와 특정수요 23개 등 총 57개 사업으로 구성되어 있었으나, 2010년 대상사업 구조조정으로 일반수요가 폐지됨에 따라 일반수요와 특정수요 구분의 필요성이 없게 되어 지난해부터 비경상적 수요로만 분류하고 있다.

나. 제도개편을 통한 지방이양 사회복지사업 지방비 부담완화

지방이양 사회복지사업 재정수요 증가로 인한 지방비 부담 가중 문제를 해결하기 위하여 분권교부세 운영기한을 5년간 연장하였고, 2010년 대상사업을 구조조정하여 사회복지 수요 증가에 대응할 수 있는 방향으로 제도를 개선한 바 있다.

그러나 대상사업 구조조정은 재원의 증가가 없는 상태에서 분권교부세 내에서의 재원이전을 통해 사회복지수요에 활용하는 내용으로 재정부족에 따른 지방재정 부담 가중의 근본적인 문제를 해결하기에는 한계가 있었다.

국고보조사업 지방이양에 따른 지방비 부담 가중 문제의 근본적인 해결을 위해 국가사업 또는 국고보조사업으로의 전환, 분권교부세를 인상 등 지방재정 부담 해소를 위한 제도 개편을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 이 문제는 국가재정과 연계한 지방재정조정제도의 전체적인 틀에서 긴밀히 대응해 나갈 것이다.

4. 부동산교부세 운용 방향

가. 전액 시·군·구에 균형재원으로 교부

2010년부터 지방교부세법 개정에 따라 기존의 부동산교부세를 통한 취득등록세 및 재산세 등 세수감소분 보전이 폐지되어 전액 시·군·구에 균형재원으로 교부하고 있다. 다만, 2011년에 2009년 시행된 광역자치단체의 취득등록세 세수감소분 정산액 1,178억원을 교부하였으나, 이는 일회적인 정산분으로 2012년에는 부동산교부세 전액을 시군구 균형재원으로 교부할 계획이며, 배분액 산정방식은 시·군·자치구별 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 보유세규모(5%)로 기존과 동일하다.

나. 지방재정 여건을 고려하여 최대한 조기에 교부

2012년에도 안정적인 경제성장을 뒷받침하기 위한 지방재정 조기집행 등이 추진되는 점을 고려하

여 금년도 부동산교부세 배분을 최대한 조기에 시행할 방침이다. 이에 따라 2011년 2월 15일까지 징수된 종합부동산세는 3월중순까지, 2011년 12월 15일까지 징수된 종합부동산세는 12월말까지 차질없이 교부될 수 있도록 할 계획이다.

IV. 결 언

지방교부세는 현재 전체 지방재정(‘11년 141조)의 1/5정도 규모로, 국가와 지방의 수직적인 재원조정 뿐 아니라 자치단체간의 수평적인 재원조정을 담당하고 있는 우리나라 지방재정조정 제도의 근간이라고 할 수 있다. 중앙의 조세재원 집중과 지역간 세원이 불균등한 상황에서 지방의 부족재원을 보전하고 지방자치단체간 재정이 합리적으로 보정될 때 비로소 국민이 만족하는 행정서비스가 차별없이 제공할 수 있을 것이다. 이것이 지방교부세의 기본적인 역할이자 임무일 것이다.

2012년 지방교부세는 이러한 교부세 본연의 역할에 충실한 방향으로 운영하고자 한다. 앞서 언급했듯이 2012년에 교부세는 9.4% 증가한 반면 지방재원의 근간인 지방세수는 3.8%의 신장률에 그칠 것으로 전망하고 있다. 보통교부세는 자치단체의 지방세입 부족에 따라 발생할 수 있는 재정적 공백을 효과적으로 보전해 주는 본연의 역할을 충실히 할 수 있도록 운영하고 특별교부세는 예상하지 못한 재정 수요가 발생하는 곳에 적절히 재원이 배분되어 지방재정의 안정성을 증진시킬 수 있도록 운영해 나갈 계획이다.

그리고 분권교부세 대상 사업 중 국가적 성격이 강한 복지사업(National Minimum) 등은 국가사업으로 전환하는 것을 목표로 하여 관계부처와 협의를 지속적으로 진행해 나갈 계획이다. ☺