

2015. 04. 27(월)  
전북발전연구원 세미나실



# 제 29 차 전북재정포럼

지방교부세 개편에 따른 전라북도 대응방안

주관/후원



천·년·의·비·상

전라북도



# = 목 차 =

## ① 제29차 포럼 개요

---

- 개최개요 / 1
- 시간계획 / 1
- 전북재정포럼위원 현황 / 2

## ② 제29차 전북재정포럼

---

### □ 주제발표 및 토론

#### ○ 주제발표

- 지방교부세 개편에 따른 전라북도 대응방안 / 5  
서 정 섭 (한국지방행정연구원 박사)

#### ○ 토론문 / 35



# 제 29 차 전북재정포럼

## □ 개최개요

- 일 시 : 2015. 04. 27(월) 16:00~18:00
- 장 소 : 전북발전연구원 세미나실
- 주요내용 : 지방교부세 개편에 따른 전라북도 대응방안
- 참여인원 : 70여명 (포럼위원, 도 및 시군 관계공무원 등)
- 주 관 : 전북발전연구원
- 후 원 : 전라북도

## □ 시간계획

구 분	시 간	내 용	비 고
〈개 회 식〉	16:00~16:05 ( 5′)	■ 인 사	전북발전연구원 강현직 원장
〈제29차포럼〉	16:05~16:40 (35′)	■ 주제발표	【주제발표】 한국지방행정연구원 서정섭 박사
	16:40~17:30 (50′)	■ 포럼위원 토론	【초청토론】 청주대학교 손희준 교수
	17:30~18:00 (30′)	■ 질의응답 및 강평	【포럼대표】 전북대학교 안국찬 교수
〈만 찬〉	18:00~19:30 (90′)	■ 만 찬	별도안내 참조



# 주제발표



## “지방교부세 개편에 따른 전라북도 대응방안”

서 정 섭 (한국지방행정연구원 박사)





# 지방교부세제도 개편방향과 전라북도 대응방향

## I. 서론

- 지방교부세의 성격은 지방정부의 운영에 필요한 최소한도의 재원을 보장해 주는 기능으로, '지방세의 대체재원', '독립 공유재원', '중앙정부를 통한 간접과세 형태의 지방세로 파악되어야 한다고 주장되어 옴(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 측정 항목은 실질적인 사업수요를 측정하기보다는 행정서비스를 생산·공급하는데 소요되는 보편적 행정수요 비용에 해당함
  - 따라서 지방교부세는 국민이 어디에 살든 기본적인 행정서비스를 제공하는데 필요한 부족재원을 보전해 주는 것이므로 자치단체의 고유재원이자 일반재원임
- 2015년도에는 4개의 지방교부세 총액과 법정율(19.24%)에 의한 규모의 감소와 더불어 사회복지수요 등 재정수요변화 등의 수용, 불합리항 측정항목 및 측정단위 정비, 세입확충 자구노력의 강화 등과 분권교부세의 폐지에 따른 통합 등으로 보통교부세 산정방식의 변화가 많았던 해임
  - 이에 따른 2015년 보통교부세 배분을 전년도와 비교하면 인구 많은 도시지역은 전년보다 증가한 반면 도 및 군 지역은 감소한 경향의 특징을 보임
- 향후에도 보통교부세의 경우 사회복지비 수요 확대 및 지역균형수요의 확대, 세입 확대 노력의 인센티브 강화 등으로 개편 될 전망이며, 특별교부세의 경우 투명성이 요구되고 있음. 전북지역의 보통교부세 반영환경과 바람직한 재정운영방향을 전망해 보고자 함

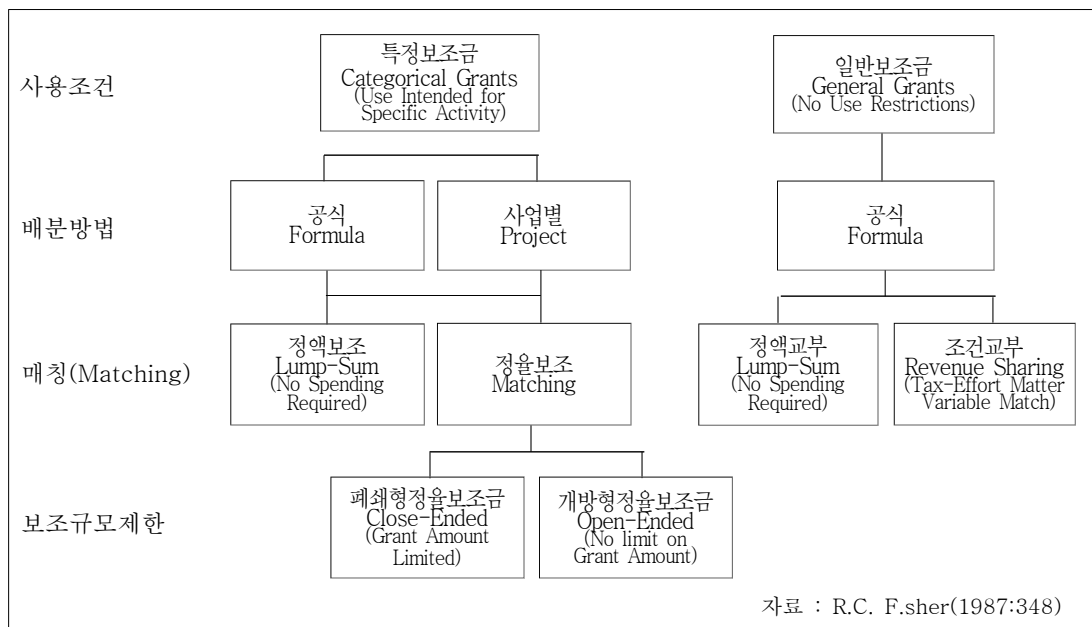
## II. 이전재원(grant)의 유형과 정책효과

### 1. 이전재원의 유형

#### 가. 일반보조금 일반보조금과 특정보조금

- 지방재정조정제도를 통한 중앙정부에 의한 지방정부로의 재원이전 형태는 여러 유형으로 구분될 수 있음(<그림 1> 참조). 어떠한 유형의 제도를 어떻게 운영할 것인가는 매우 중요한데, 이는 특정한 제도의 운영이 가져다주는 정책의 파급효과가 다르기 때문임
  - 지방재정조정제도가 의도하는 정책목표는 종합적이거나 포괄적일 수도 있고 경우에 따라서는 특정정책목적으로 하는 구체적이고 세부적일 수도 있음. 중앙정부의 정책목적에 부합하는 최선의 제도를 선택하는 것은 매우 중요함
- 중앙정부로부터 지방정부로 이전되는 재원을 유형별로 구분해 주는 이론적인 판단 기준은 일반적으로 재원의 사용용도 제한성 유무, 재원의 배분과정에서 특정배분공식의 이용유무, 재원지출과 관련하여 일정율의 지방비부담의 유무, 재원규모의 제한성 여부 등으로 분류하고 있음(Fisher, 1987:347-348)
  - 이전재원의 유형에 따라 일반보조금제도와 특정보조금제도로 대별함

<그림 1> 이전재원(Grants)의 유형



- 일반보조금(general grants)은 중앙정부가 지방자치단체에게 특별한 용도를 부여하지 않고 재정지원을 하는 것을 말하는데, 이는 재원의 사용에 있어 지방자치단체가 원하는 어떤 방식으로든 사용할 수 있기 때문에 무조건부보조금(unconditional grant)이라고도 함
  - 일반보조금은 조건교부금(effort-related grants)과 정액교부금(lum-sum grants)으로 분류되며, 전자는 교부금의 규모가 지방자치단체의 징수노력(tax effort)의 결과에 따라 가변적이거나 중앙정부의 재정지원 이전의 일정 공공지출수준의 유지 등 제약조건이 첨부되는 경우를 말하며, 후자는 이외는 무관하게 일정한 금액을 교부하는 것으로 우리나라의 지방교부세 중 보통교부세가 이 형태에 속함
- 특정보조금(specific grants)은 중앙정부가 지방자치단체에게 특정의 공공사업에 사용하도록 용도를 한정하여 재정지원을 하는 것을 말하는데, 이는 재원의 사용에 있어 중앙정부의 조건이 따르기 때문에 조건부보조금이라고 함
  - 특정보조금은 다시 정율보조금(matching grants)과 정액보조금(nonmatching grants)으로 나뉘어짐. 전자는 자치단체가 어떤 사업을 수행할 경우 비용의 일정부분을 중앙정부가 부담하는 방식으로 보조금을 지급하는 것으로, 자치단체의 입장에서 보면 공공사업에 소요되는 단위비용이 낮아지는 효과가 발생함(중앙정부의 가격보조). 후자는 지방자치단체의 자체부담과 무관하게 일정한 금액을 보조하는 경우로, 다시 폐쇄형정율보조금과 개방형정율보조금으로 구분됨. 전자는 자치단체의 부담액에 따른 보조액에 상한을 설정하는 경우이고, 후자는 항상 일정한 보조율을 적용하는 경우로서, 우리나라 국고보조금의 대종이 이 형태에 속함

## 나. 포괄보조금

- 포괄보조금(Block Grant System)이란 일반보조금과 특정보조금의 중간적 성격을 지니는 보조금 형태로, 재원의 사용범위나 사용용도 등에 있어서 상당히 포괄적이고 융통성 있는 보조금을 의미함. 포괄보조금은 대상사업 범위, 사용용도에 있어서 상당히 느슨한 제한 밖에 없으므로 효과면에서는 일반보조금적 효과를 나타내나, 포괄보조금은 넓은 범위에서 여전히 느슨하나마 제한이 있다는 점에서 특정보조금적인 성격을 동시에 가지고 있음
  - ACIR의 정의에 의하면 포괄보조금이란 기능적으로 광범위하게 설정해 둔 보

조대상 사업분야에 대해 중앙정부가 일반적 목적으로 지방정부에게 이전지출하는 자금으로 보조금의 배분이 법적공식에 의하여 할당되는 보조금제도를 의미함(Break, 1980:170). 포괄보조금은 중앙정부가 요구하는 어떤 구체적인 공공서비스의 수행과는 무관하며 다만 포괄보조금을 보조할 수 있는 사업대상과 사용용도 등에 대하여 넓은 범위에서 중앙정부가 승인 항목들을 열거해주는 방식을 취하고 있으며 그러한 승인 범위내에서 지방정부는 자유롭게 보조금을 활용할 수 있음

- 예를 들면, 지역개발(community development)이라는 포괄보조금을 설정해 두고 그에 해당하는 여러 가지 사업활동과 범위를 중앙정부가 승인해 주면 지방정부는 지역개발에 해당하는 포괄보조금을 지급받아 비교적 자체가 선호하는 보조사업을 진행할 수가 있음. 포괄보조금의 배분은 대체로 일정한 공식에 의해서 분배되어지며 수혜 지방정부는 비교적 지역에서 선호하는 사업을 추진할 수 있는 장점이 있음

## 2. 이전재원의 정책수단별 정책효과

○ Bahl and Linn(1992)에 의하면 정부간 이전재원은 재원의 결정방식과 주어진 재원의 배분방식에 따라 12개 유형으로 구분되며 이 가운데 실제 운용하는 방식을 9개로 분류한바 있음. 재원의 결정방식은 국세 일정비율에 연동하는 방식, 국회가 결정하는 것과 같은 특별방식(ad hoc), 승인된 지방재정의 세출에 맞추어 결정하는 방식의 3가지 유형이며 배분방식에는 지방세 징수실적에 연계하는 지방세 연동방식(derivation basis), 공식으로 산정하는 방식, 행정비용의 전액(일부)를 보전하는 비용보전방식, 특별방식 4가지가 있음

- <표 1>에서 A, B, C, D 유형은 총액을 국세의 일정비율로 고정시킨 이전재원이며 포괄적인 의미에서 공동세 성격을 내포한다. L, F, G, H 유형은 국회가 총액규모를 결정하는 특별방식의 이전재원이다. 배분방식을 기준으로 보면, A 유형은 지방세 연동방식, B와 F는 공식에 의한 산정방식, C와 G, K는 비용보전방식, D와 H는 임의적으로 결정하는 특별배분방식임. 예를 들어 A와 B는 국세의 일정비율로 총액을 결정한다는 점에서는 동일하지만 배분과정에서 A는 징수실적에 연계하여 운용하며, B는 일정한 공식에 근거하여 산정한다는 차이가 있다. 총액규모와 배분방식을 기준으로 간략하게 재정리하면 C는 (국세의 일정비율+비용보전방식), D는 (국세의 일정비율+특별배분방식),

F는 (특별결정방식+배분공식방식), G는 (특별결정방식+비용보전방식), H는 (특별결정방식+특별배분방식), K는 (승인된 세출보전방식+비용보전방식)이 된다. 비용보전방식은 일반적으로 중앙정부와 자치단체가 비용을 상호분담하는 형식을 취하므로 조건부 보조금에 가까움

〈표 1〉 이전재원의 유형화

		재원규모 결정방식		
		국세 일정비율	임의 결정	특정사업 지출
배분 방식	조세징수주의	A	L	N.A.
	공식주의	B	F	N.A.
	특정사업 지출	C	G	K
	임의적 결정	D	H	N.A.

주 : N.A. = not available, 자료 : Bahl R. W. and J. F. Linn(1992), 박정수(1992:250)

- 총액결정방식과 배분방식의 차이는 결과적으로 이전재원의 특성과 정책효과에 영향을 주는 바, Bahl(1996)은 이전재원 유형을 12개로 구분하고 각각의 정책효과를 다음의 <표 2>와 같이 설명함. Bahl은 총액규모를 국세의 일정비율에 연동시키는 A~D 유형을 자주재원에 근접한 이전재원으로 간주하고 지방재정의 입장에서 유리하다는 논리를 전개하고 있음. 특히, A와 B유형을 지방재정의 입장에서 더 바람직한 이전재원, 즉 재정분권화 방향에 부합하는 이전재원으로 평가하고 있으며 B유형은 공식을 설계하는 과정에서 보정기능의 활용이 가능함에 따라 A유형에 비하여 지역간 재정격차를 완화하는데 비교우위를 점하게 됨
- F~H는 총액규모를 지방재정의 외부에서 재량적으로 판단하기 때문에 중앙정부의 감독기능 및 자원배분의 효율성 측면에서 유리하다는 판단을 내리고 있음. H유형의 경우 총액이나 배분규모를 재량적인 판단에 의존하므로 중앙정부의 실질적인 장악력이 확보되며 따라서, 지방재정에 대한 중앙정부의 정책유인을 강하게 작용시킬 수 있음. F유형은 총액은 재량적인 판단에 의존하지만 자치단체별 배분은 공식에 근거한 객관성을 유지하고 있으므로 중앙정부의 정책유인효과는 G유형에 비하여 다소 약화됨. 이런 관점에서 보면, H유형은 중앙정부가 총액과 배분규모, C, G, K유형은 사업비의 산정 및 분담규모를 결정하므로 재정분권화와 조화가 어려움

〈표 2〉 이전재원별 정책효과

목 적	보조금 유형		C	D	F	G	H	K
	A	B						
	보통교부세							
중앙정부								
지방통제력 유지	-	-	-	?	+	+	+	+
특정세출 자극	?	?	+	?	?	+	?	+
지역간 형평성	-	+	?	+	+	?	+	?
징세노력 개선	?	?	+	+	?	+	?	+
자치단체								
지방통제력 유지	+	+	?	?	-	-	-	-
예산의 효율성	+	+	?	?	-	-	-	-
세입 적합성 개선	+	+	+	?	-	-	-	+
공통								
행정비용 최소화	+	?	-	?	?	-	?	-

주 : +는 효과적임, -는 효과적이지 않음, ?는 불확실함

자료 : Bahl R. W. and J. F. Linn(1996)

### Ⅲ. 우리나라 지방교부세의 유형, 규모추이 및 쟁점

#### 1. 지방교부세의 유형

- 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

〈표 3〉 지방교부세의 구조와 자원(2015년)

보통교부세	97%(32.2조원)	} 내국세의 19.24%
특별교부세	3%(0.99조원)	
부동산교부세	1.4조원	} 종합부동산세 100%
소방안전교부세	0.31조원	} 담배 개별소비세액 20%

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

〈표 4〉 지방교부세의 종류와 성격(2015년)

구분	보통교부세	특별교부세	부동산교부세	소방안전교부세(주3)
목적	자치단체 부족자원 보전 및 재정불균형 시정	지역별 특별재정수요 지원	지방재정 확충 및 재정불균형 시정	소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화
자원	내국세의 19.24%		종합부동산세 100%	담배 개별소비세 총액의 20%
	재원의 97%(주1)	재원의 3%(주2)		
배분 기준	재정수요 대비 재정수입의 부족액 (배분공식)	재해예방·복구, 시책 등 고려 (신청 및 심사)	재정여건, 사회복지, 지역교육, 부동산보유세 고려 (기준 배분)	소방 및 안전시설, 재난 및 안전강화, 재정여건 고려 (기준배분, 미확정)
성격	일반재원	(세부)특정재원	일반재원	(포괄)특정재원

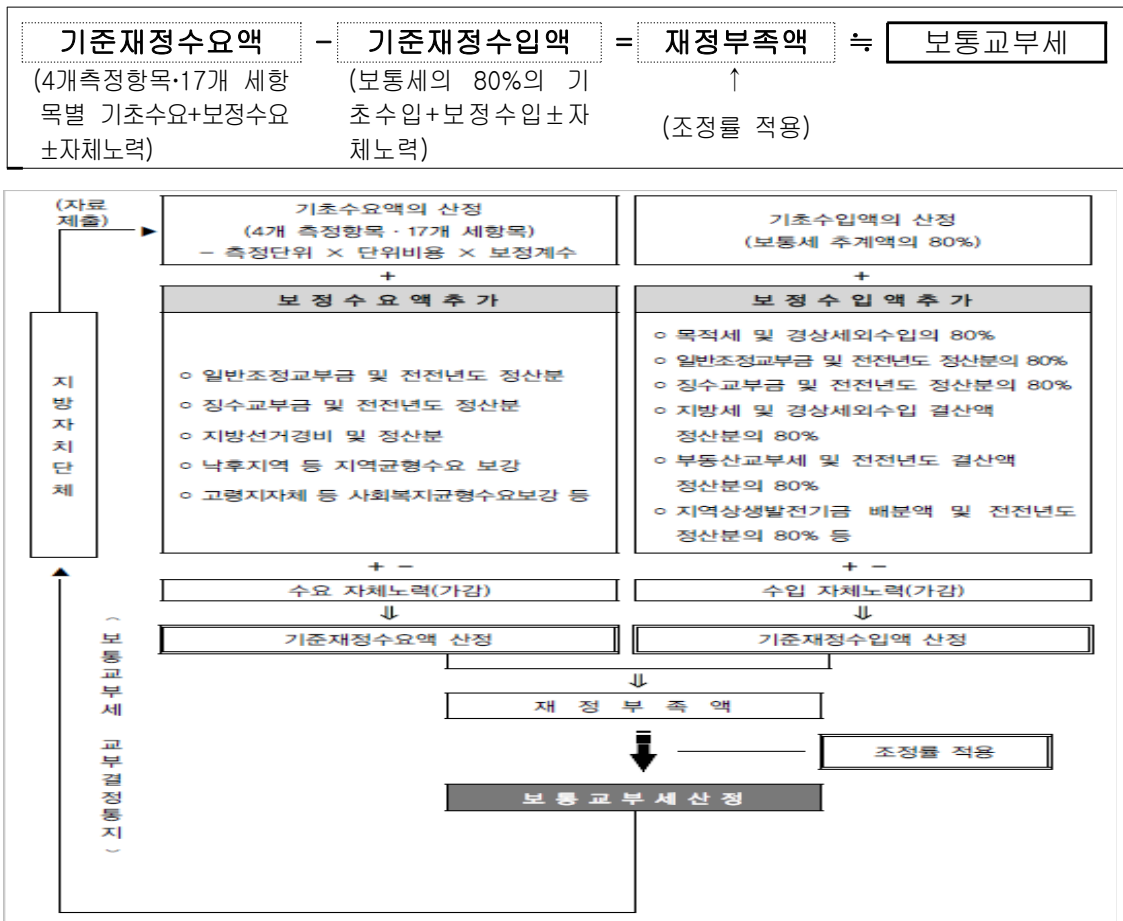
- 주: 1. 불교부단체 (기존)분권교부세폐지에 따른 보통교부세 지급 특례 포함(1,253억원)·'16~'19년까지는 '15년 기준액(1,253억원)×내국세증감율로 지급. 이후 필요 조치  
 2. 50%는 재해예방 및 복구 재원이며, 재난안전처로 이관  
 3. 소방안전교부세는 재난안전처 소관

#### 가. 보통교부세

- 보통교부세는 국민들이 어느 곳에 거주하더라도 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 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 자원배분은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 부족분을 교부하는 체제임

〈그림 2〉 지자체별 보통교부세의 산정흐름도



자료 : 행정자치부 : 2015년도 지방교부세 산정해설, 2015.

- 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정은 기초수요와 기초수입을 산정한 후, 보정수요와 보정수입을 추가하고 각 자치단체의 자체노력수요와 자체노력수입을 반영하는 방식임
- 기초수요액은 자치단체가 기본적인 행정을 수행하기 위한 기본경비로, 측정단위에 각 단체별 평균적인 단위비용을 곱하여 산출하며, 기초수입액은 지방세 목별 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

## 나. 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

〈그림 3〉 특별교부세의 구성 변화 및 재원규모(2015년 기준)

~'08	⇒	'09~'13	⇒	'14~
재해복구 50%(우수) 지역현안 50%		재해복구 50%(우수) 지역현안 30% 시책수요 20%		재난안전 50% 지역현안 40% 시책수요 10%(우수, 장려)

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.

#### 다. 부동산교부세

- 부동산교부세는 지방교부세의 틀 안에 있지만 별도로 운영되며, 국세인 종합부동산세의 전액으로 운영되고 있음
  - 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

〈표 5〉 부동산교부세 교부기준 및 산정치표

구분	교부기준	산정치표	'14규모
특별 자치시, 시군구	재정여건 (50%)	재정력역지수(50%)	5,593
	사회복지 (25%)	사회복지비지수(13%), 노령인구지수(13%), 노인보호지수(2%), 국민기초생활수급권지수(3%), 장애인지수(3%)	2,797
	지역교육 (20%)	지역교육현안수요지수(6%), 영여체험교실운영지수(8%), 보육·교육지원지수(3.2%), 영여체험교실수(2%), 보육·교육학급수(0.8)	2,232
	보유세규모 (5%)	재산세부과지수(5%)	559
특별자치도	부동산교부세 총액의 1.8%		205

주 : '14년 11,391억원 대비 안분, 제주 제외시 단체당 평균 49억원 / '15년 14,104억원임

- 2010년부터는 시도세인 지방소비세가 도입되면서 전액 균형재원으로 시·군·구(제주특별자치도 포함)별로 교부(세종특별자치시는 2012년부터)하고 있

으며, 현행 교부기준 및 산정지표는 다음과 같음

- 재정여건을 반영하기 위해, 재정력 역지수를 50% 반영하고, 사회복지 수요를 25% 반영하며, 지역교육 20%, 보유세 규모를 5% 반영하고 있음

## 라. 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

## 2. 지방교부세의 연혁과 규모 추이

### 가. 연혁

- 우리나라의 지방교부세 제도는 1951년 4월 1일 한시법으로 제정·공포한 「임시 지방분여세법」에 의한 임시지방분여세로 출발하였는데, 6.25 직후 경제 불안에 따른 지방의 재정력 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, 「지방재정조정교부금법」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〉 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 인하되고, 2015년부터는 분권교부세의 일부사업이 국고보조사업으로 환원되고, 재원은 지방교부세로 통합되었으며, 담배에 부과되는 개별소비세액의 20%를 재원으로 소방안전교부세가 신설되었음

#### 나. 규모 추이

- 올해 지방교부세는 보통교부세 32조 1,762억원(분권교부세 관련 1,253억원 포함), 특별교부세 9,874억원, 부동산교부세 1조 4,104억원, 소방안전교부세 3,141억원

〈표 7〉 지방교부세 종류 및 규모 추이

(단위 : 억원)

연도별	내국세 총액의 일정율(‘15년 19.24%주2)				증액 교부금주3)	부동산 교부세	소방안전 교부세
	계	보통 교부세	특별 교부세	분권 교부세			
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	331,636	321,762	9,874	-	-	14,104	3,141

주: 1. '12년까지는 결산, '13년 최종예산, '14년은 당초예산, '15년 당초예산  
 2. 지방교부세의 내국세 법정율은 ~'99년 13.27%, '00~'04년 15%, '05년 18.3%, '06년 ~ 현재 19.24%임  
 3. 증액교부금은 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 국가가 법정교부세 외에 별도로 증액 교부하는 교부금으로서 특정재원의 성격을 지닌 증액교부금제도는 1983년도에 신설되어 2005년도에 폐지되었음<sup>1)</sup>

### 3. 현행 지방교부세 제도의 쟁점(문제점)

#### 가. 지방교부세에 대한 관점차이(지방교부세 전체)

- 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

1) 증액교부금은 1972년 8·3긴급조치로 지방교부세 총액을 지방교부세법상 법정교부율로 정하던 방식이 폐지되고 매년 이를 국가예산에서 정하는 방식으로 운영해오다가 1982년 법정교부율 환원당시 8·3조치 이전의 내국세총액의 17.6%에 미달된 교부율 13.27%를 결정하는 과정에서 지방재정에 대한 별도의 재원이 필요한 경우 국가적 판단에 따라 추가로 교부세를 교부토록 한 것임(한국행정학회, 행정학전자사전).

- 간 격차 등을 시정하기 위한 지방의 고유재원이라는 지방의 인식 간에 차이가 존재함
- 지방자치단체가 지방교부세 규모가 법률로 규정되어 있어 스스로의 재원확충 노력은 등한시 하면서, 지방교부세 법정을 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

#### 나. 산정방식의 복잡성과 수요변화 대처 미흡(보통교부세)

- 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, 도립대학비, 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 재정

- 수요를 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 시설면적 등 기초통계자료를 제외하는 등 제도를 개선해 왔음을 알 수 있음
  - 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

〈표 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, 소화천길이	③ 안전관리비	• 인구수, 재난관리대상시설수, 소방관서수, 소화천길이, 행정구역면적
④ 문화관광비	• 인구수, 행정구역면적, 문화·체육 시설면적, 관광지면적(지정+특구)	④ 문화관광비	• 인구수, 행정구역면적
⑤ 환경보호비	• 가구수, 행정구역면적, 수질관리 시설(분뇨처리+하수처리+마을하수+가축분뇨)용량, 자연공원면적	⑤ 환경보호비	• 인구수, 행정구역면적, 수질관리 시설(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
⑫ 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.

- 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 중이어서 여기에서는 제외함
- 또한 광역자치단체와 기초자치단체 간 또는 농촌지역과 산간 오지 등 지역 간 격차를 반



영하거나, 최근 증가하고 있는 복지수요 등을 충분히 반영하지 못하고 있다는 지적이 있음

- 결국 이러한 다양한 수요 변화와 요구를 보통교부세 제도의 기준 재정수요 산정방식에 반영하려다 보면, 산정공식이 복잡하게 되고, 표준행정수요와 단위비용 산정방식 등이 매년 변화해야 하는데, 이 역시 반영요구를 완벽하게 수용하기는 불가실정임

#### 다. 자체세입 확충노력 저해(보통교부세)

- 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 재정운동을 방지하고 세입확충 노력을 강화하도록 1997년도에 자체노력 반영항목을 신설하여 현재에 이르고 있음
- 자체노력은 1997년 4종에서 출발하여 2011년에는 16종까지 늘었다가 현재는 13종으로 운영되어 있으며, 자체노력 반영을 위한 인센티브 항목의 변화추이는 다음 <표 8과 같음

〈표 9〉 자구노력 반영 인센티브 항목의 변화

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

자료 : 행정자치부 : 2015년도 지방교부세 산정해설, 2015.

- 특히, 2015년에는 자체세입 확충 시 교부세가 줄어들지 않도록 수입 자체노력 반영 항목 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 9>와 같음

〈표 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), 지역지원시설세 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)

- 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

#### 라. 배분의 자의성과 불투명성(특별교부세)

- 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 개선방향과 전라북도의 대응

### 1. 2015년 보통교부세제도 변화 요약

#### ○ 2015년 지방교부세 규모 변화

- 4개 지방교부세 총규모: 35조 6,982억원('14) → 34조 8,881억원(8,101억원, 감)
- 정률분 규모: 34조 5,591억원('14) → 33조 1,636억원(1조 3,955억원, 감)
- 보통교부세 규모: 31조 8,845억원('14) → 32조 1,762억원(2,917억원 증)
- 분권교부세('14년: 1조6,884억원) 폐지, 소방안전교부세('15년: 3,141억원) 신설

#### ○ 산정방식 변화

- 측정항목 정비: 2015년에는 정확한 재정수요 포착을 위하여 영유아복지비와 아동복지비를 통합하고, 농림수산비를 농업비와 임수산비로 분리하였으며, 도로관리비를 도로관리비와 교통관리비로 세분화하여 측정항목이 16개에서 17개로 확대(측정항목)
- 측정단위 정비: 지방자치단체 정책의지에 따라 측정단위 수치가 변화하는(불합리한 측정단위) 각종 문화체육시설 등 공공시설물 및 관광지 면적 등을 제외, 가구수를 인구수(환경보호비), 농림수산정사지수를 농지, 임야, 어장 및 갯벌 면적(농업, 임수산비)로 변경함(기초수요)
- 지역균형수요 보강: 안전관리비 반영비율 확대(5%→10%), 분권교부세 폐지에 따른 노인요양시설 운영, 버스운송사업재정지원 신설. 또한 기초수요 측정단위 간소화로 인한 재정수요 보완하기 위해 지역균형수요에 도시공원면적, 자연공원면적, 폐기물처리량, 농어업종사자수 반영 등
- 실질 재정수요 유발지표 변경: 산업단지 지정면적을 실질 환경오염을 유발하는 산업단지 분양면적으로 변경(지역균형수요)
- 보정수요의 시·도와 시·구·구간 배분비율 조정: 지역균형수요 및 사회복지균형수요 측정항목의 실질적 일반재원 투입을 기초로 시·도와 시·군·구간 배분비율 조정

- 지방재정과 연관성 적은 수요 폐지: 특정 목적 달성을 위한 신재생에너지 보급·생산 수요 폐지(지역균형수요)
- 자구노력 강화: 인건비 및 지방보조금 절감 반영 비율 확대(10%→20%), 탄력세율 적용 반영비율 확대(150%→200%), 지방세세원발굴 항목 신설 등

○ 사회복지수요 강화

- '15년 보통교부세의 사회복지 수요(액)의 비중은 26.6%로, '10년 21.5%, '13년 25.7%, '14년 26.0%에서 점차 증가추세임

〈표 11〉 사회복지수요 비중

(단위 : 백만원)

구 분	수요(계)(a)	사회복지비(b)	비중(b/a*100)		
			2015	2010	
기초 수요	시도분	32,281,548	10,309,208	31.9	26.7
	시 분	24,578,686	6,485,993	26.4	20.7
	군 분	13,365,025	2,039,502	15.3	14.3
	계	70,225,259	18,834,703	26.8	22.2
보정 수요	시도분	7,421,847	2,016,774	27.2	15.8
	시 분	3,026,366	983,352	32.5	26.4
	군 분	2,670,118	373,614	14.0	12.3
	계	13,118,331	3,373,740	25.7	17.3
자구 노력	시도분	66,043	0	0.0	0.0
	시 분	61,361	0	0.0	0.0
	군 분	49,185	0	0.0	0.0
	계	176,589	0	0.0	0.0
합계	83,520,179	22,208,443	26.6	21.5	

○ 2015년도 보통교부세 배분의 특징(전년도와 비교)

- 인구 많은 대도시, 시 지역이 전년 대비 증가, 도 및 군 지역이 감소 경향 보임

〈표 12〉 전라북도 시·군 보통교부세 증감(2014대비 2015년)

(단위 : 백만원)

단체명	2014	2015	증감
전북	664,496	638,309	-26,187
전북전주시	229,158	218,603	-10,555
전북군산시	187,674	179,514	-8,160
전북인산시	232,566	238,612	6,046
전북정읍시	240,920	242,073	1,153
전북남원시	221,485	226,028	4,543
전북김제시	206,779	222,513	15,734
전북완주군	167,826	154,878	-12,948
전북진안군	142,446	138,324	-4,122

전북무주군	122,756	117,537	-5,219
전북장수군	116,374	111,369	-5,005
전북임실군	139,332	134,762	-4,570
전북순창군	133,647	124,010	-9,637
전북고창군	186,270	181,081	-5,189
전북부안군	149,236	151,031	1,795

자료, 행정자치부, 보통교부세 산정내역, 2015에 근거함

## 2. 향후 개편방향: 재정수요 및 환경변화 수용

### 가. 사회복지균형수요 강화(보정비율)

- 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, 2013년에는 시·군과 동일하게 자치구도 20%로 동일하게 반영하면서 현재에 이르고 있음
- 2015년 사회복지균형수요의 반영규모는 3조 3,737억원이나 자치단체의 증가하는 복지수요에 대응할 수 있도록 산정방식의 개선이 필요하며, 기준재정수요 산정 시, 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비 등 4개 항목의 사회복지균형수요의 반영비율을 현행 20%에서 점진적으로 30%로 상향조정할 필요가 있음

### 나. 지역균형발전을 위한 낙후지역 수요보정 확대

- 지역균형발전과 낙후지역 보정을 위하여 「도서(島嶼)개발 촉진법」에 따라 지정된 섬이나 도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역(이상 행정자치부장관이 지정)을 낙후지역으로 지정하여 지역균형수요(일반행정비·일반관리비)로 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 시행령 제2조)인 성장촉진지역(연평균 인구변화율, 소득수준, 재정 상황 및 지역 접근성을 고려

하여 지정 고시)을 낙후지역으로 추가 반영(기존 면과 중복인 경우 제외)할 필요가 있음. 성장촉진지역은 지역발전위원회의 심의를 거쳐 국토교부부장관과 행정자치부 장관이 고시함

〈표 13〉 낙후지역 대상 확대

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

성장촉진지역(2014.9.25고시)	
강원(7)	태백시 삼척시 횡성군 영월군 평창군 양양군 홍천군
충북(5)	보은군 영동군 괴산군 단양군 옥천군
충남(6)	서천군 금산군 부여군 청양군 예산군 태안군
전북(10)	남원시 김제시 진안군 무주군 장수군 임실군 순창군 고창군 부안군 정읍시
전남(16)	나주시 담양군 곡성군 구례군 고흥군 보성군 화순군 장흥군 강진군 해남군 함평군 장성군 완도군 진도군 신안군 영광군
경북(16)	상주시 문경시 군위군 의성군 청송군 영양군 영덕군 청도군 고령군 성주군 예천군 봉화군 울진군 울릉군 영천시 영주시
경남(10)	의령군 창녕군 고성군 남해군 하동군 산청군 함양군 거창군 합천군 밀양시
합 계	70개 시·군

#### 다. 자체세입 확대(세출절감) 노력에 대한 인센티브 강화

- 지방교부세는 재정부족액을 기초로 산정 교부하므로 세입 확충 노력을 게을리 하는 경우 교부세가 늘어나는 도덕적 해이(moral hazard) 현상을 방지하기 위하여 1997년에 도입한 자체수입노력의 반영항목은 지방세 징수율 1개 항목에서 출발하여 2015년 현재 7개 항목(지방세징수율제고, 탄력세율적용(주민세개인균등분, 지역자원시설세), 지방세체납액축소, 경상세외수입확충, 세외수입체납액축소, 지방세감면액축소, 적극적세원발굴 및 관리('15년 신설)으로 운영하고 있음
- 2015년도에는 지방자치단체의 세입확충노력을 위하여 '적극적인 세원 발굴 및 관리' 항목을 신설하여 세원발굴 의욕과 노력을 고취시킬 것으로 기대됨. 하지만, 자체세입 확충노력에 대한 반영비율이 낮아 자치단체에서는 세입확충 노력을 게을리 하고 있으므로, 증세와 직접적이 관령성이 적은 징수율 제고 및 탄력세율 적용 항목에 한하여 반영비율 강화하는 방안이 필요함
- 지방세 징수율 제고(반영비율 150%), 지방세 체납액 축소(150%), 경상세외수입 확충

(150%), 세외수입 체납액 축소(150%), 탄력세율 적용(200%), 지방세감 면축(150%), 적극적 세원 발굴 및 관리 등 7개 항목 중 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 세외수입 체납액 축소 등 3개 항목의 반영비율을 현행 150%에서 점진적으로 200%로 강화할 필요가 있음

## 라. 예측가능성 강화

- 보통교부세 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
- 예측성 강화를 위해 매년 재정부족액을 산정하여 재정부족액을 기초로 산정 교부하던 것을, 3개년 산정결과(과거 2년 포함)에 따른 자치단체별 비중의 평균값으로 산정하여 예측가능성, 안정성을 높이는 방안을 고려할 수 있음
- 다만, 이 경우 재정운영에 대한 민감도가 떨어져 오히려 방만한 재정운영을 부추기는 측면도 가능성을 고려해야 함

## 마. 특별교부세의 투명성 강화

- 특별교부세의 배분과 관련된 쟁점을 파악하면, 사전적인 예측가능성과 안정성 및 사후적인 배분결과에 대한 공개성 및 투명성 확보 등이 요구되고 있음
- 사전적 객관성 확보를 위해 특별교부세의 교부와 관련하여 그동안 일종의 설명자료 형식으로 제공하던 것에서, 지방자치단체와 사전에 협의하여 「특별교부세 교부 및 운영지침」을 마련하여, 대상사업 및 신청절차 등을 사전에 공개하여 특별교부세의 운용방침과 집행과정을 객관화하고 예측 가능하도록 제도 개선할 필요 있음. 한편, 재정건전화 노력이 미흡한 단체는 특별교부세 지원에서 제외 또는 차등화 하는 방안을 강구할 필요도 있음
- 사후적 투명성 확보를 위해 특별교부세 집행결과에 대해서는 국회 및 관계기관에 보고하도록 하고, 특별교부세를 교부받은 지방자치단체는 특별교부세 교부내역을 정기적으로 시행하고 있는 재정공시 항목에 추가하여 일반에게 공개하도록 하여 특별교



부세의 집행내역과 결과에 대한 투명성과 건전성을 확보할 수 있도록 할 필요 있음

#### 바. 중장기적 개편의 고려 요소

- 산정방식의 단순화: 보통교부세 배분방식을 각 지방자치단체의 인구, 면적 등 몇 개의 측정항목으로 단순한 기준으로 전환하지는 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
- 보통교부세 졸업제 도입: 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
- 증액교부금 부활: 과거 적용하다가 폐지한 증액교부금을 증액교부세 제도로의 부활을 검토할 필요도 있음. 이의 장점은 2015년의 경우 전년도 내국세 수입의 결손에 따른 약 1조 5,000억 원에 달하는 지방교부세 감액 등 중앙정부 세입규모 변화에 의한 지방교부세의 감소 영향을 최소화할 수 있음

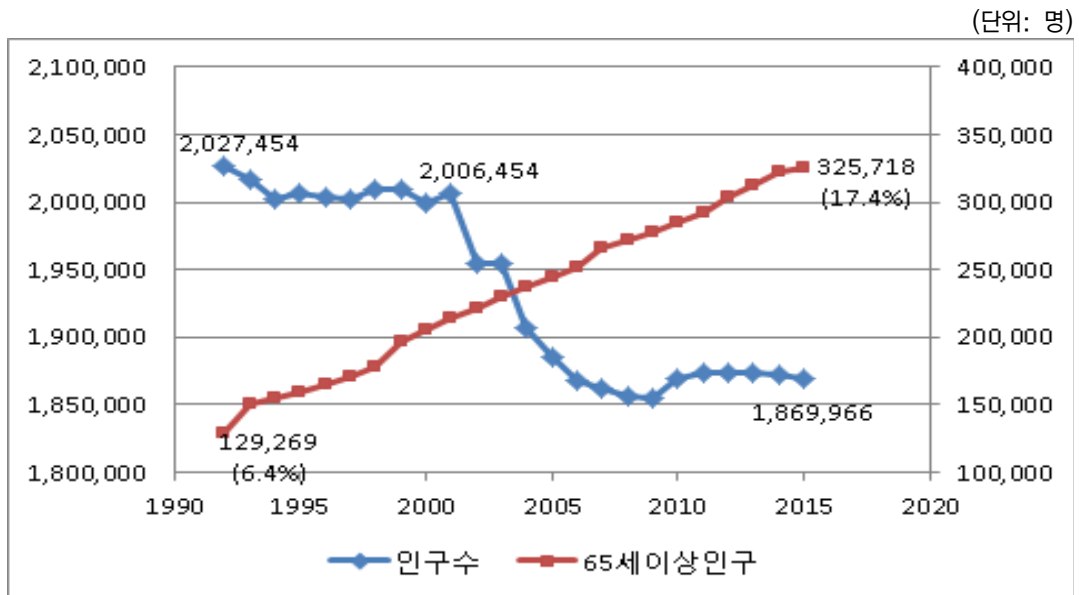
### 3. 전라북도 대응방향

#### 가. 실질적 재정수요 창출요인

- 전라북도는 인구수가 감소, 농어촌 지역으로 인구가 증가하는 도시지역보다는 재정수요 창출이 적음
- 하지만 노령인구가 증가하여 다른 지역보다 노령비율이 높아 노인복지비의 수요가 증가할 것으로 전망됨. 선행 연구결과에 의하면 노령인구 증가는 세출증가 및 인건비 지출 증가의 요인이 되고 있음

- 보통교부세 산정의 기초수요에서는 노령인구수 및 경로당수를 대상으로 하나, 사회복지급형수요에서는 노령인구비율로 산정하여 노령인구비율이 증가하는 전라북도지역의 특성을 보정하고 있음
- 점차 인구가 감소하는 지역은 인구 노령화가 급진전되는 지역으로 이들 지역의 쇠퇴와 성장잠재력 향상을 위해서는 노령인구비율의 반영을 강화할 필요가 있음

〈표 14〉 전라북도 인구 변화



- 또한 전북지역 시·군은 고령단체가 많아 더욱 이들지역의 잠재력을 유지하기 위해 고령단체에 대한 반영비율 확대도 필요함(저출산·고령화는 재정위기 가능)

〈표 15〉 전국의 65세 이상 인구 변화(전라북도)

(단위: 명, %)

지역	2015.3			2014		
	인구수	65세이상	노령인구비율	인구수	65세이상	노령인구비율
합계	51,378,174	6,599,763	12.8	51,327,916	6,520,607	12.7
서울	10,100,987	1,233,528	12.2	10,103,233	1,216,529	12.0
부산	3,515,839	499,184	14.2	3,519,401	492,116	14.0
대구	2,491,897	307,747	12.3	2,493,264	303,537	12.2
인천	2,908,418	302,414	10.4	2,902,608	297,951	10.3
광주	1,477,504	161,697	10.9	1,475,884	159,822	10.8
대전	1,528,090	160,577	10.5	1,531,809	158,329	10.3
울산	1,168,692	99,078	8.5	1,166,377	97,250	8.3
세종	174,920	20,515	11.7	156,125	19,777	12.7
경기	12,392,297	1,272,543	10.3	12,357,830	1,254,445	10.2
강원	1,543,187	257,364	16.7	1,544,442	255,930	16.6
충북	1,578,748	230,745	14.6	1,578,933	228,900	14.5
충남	2,064,229	334,218	16.2	2,062,273	330,807	16.0
전북	1,869,966	325,718	17.4	1,871,560	322,626	17.2
전남	1,902,274	385,719	20.3	1,905,780	383,808	20.1
경북	2,697,302	471,767	17.5	2,700,794	467,352	17.3
경남	3,352,780	453,801	13.5	3,350,257	449,017	13.4
제주	611,044	83,148	13.6	607,346	82,411	13.6

지역	2013			2012		
	인구수	65세이상	노령인구비율	인구수	65세이상	노령인구비율
합계	51,141,463	6,250,986	12.2	50,948,272	5,980,060	11.7
서울	10,143,645	1,161,708	11.5	10,195,318	1,105,583	10.8
부산	3,527,635	467,416	13.3	3,538,484	442,199	12.5
대구	2,501,588	289,246	11.6	2,505,644	274,152	10.9
인천	2,879,782	282,471	9.8	2,843,981	267,059	9.4
광주	1,472,910	151,874	10.3	1,469,216	144,732	9.9
대전	1,532,811	150,651	9.8	1,524,583	142,979	9.4
울산	1,156,480	91,521	7.9	1,147,256	85,736	7.5
세종	122,153	17,958	14.7	113,117	17,214	15.2
경기	12,234,630	1,195,523	9.8	12,093,299	1,135,242	9.4
강원	1,542,263	249,539	16.2	1,538,630	241,694	15.7
충북	1,572,732	222,188	14.1	1,565,628	215,245	13.7
충남	2,047,631	320,195	15.6	2,028,777	309,840	15.3
전북	1,872,965	312,764	16.7	1,873,341	303,586	16.2
전남	1,907,172	374,565	19.6	1,909,618	366,524	19.2
경북	2,699,440	452,417	16.8	2,698,353	437,519	16.2
경남	3,333,820	431,645	12.9	3,319,314	414,831	12.5
제주	593,806	79,305	13.4	583,713	75,925	13.0

〈표 16〉 전라북도 시군의 인구구조(2013년)

(단위: 명, %)

단체	인구수	14세 이하		65세 이상	
		인구	비율	인구	비율
전북	1,872,965	270,844	14.46	312,764	16.70
전주시	650,082	105,284	16.20	71,736	11.03
완산구	363,694	57,821	15.90	39,875	10.96
덕진구	286,388	47,463	16.57	31,861	11.13
군산시	278,319	43,357	15.58	38,073	13.68
익산시	306,539	45,017	14.69	43,731	14.27
정읍시	118,328	15,167	12.82	26,685	22.55
남원시	86,460	11,598	13.41	19,611	22.68
김제시	91,218	10,023	10.99	23,593	25.86
완주군	86,978	13,263	15.25	16,788	19.30
진안군	26,703	2,890	10.82	7,872	29.48
무주군	25,398	2,864	11.28	7,177	28.26
장수군	23,243	2,526	10.87	6,641	28.57
임실군	29,739	2,886	9.70	9,219	31.00
순창군	30,272	3,331	11.00	9,024	29.81
고창군	60,522	6,341	10.48	16,939	27.99
부안군	59,164	6,297	10.64	18,317	30.96

#### 나. 자체세입 징수 및 확대 노력 절실

- 전북지역은 몇 개의 도시지역 외에는 농업 및 산간지역으로 자체세입원이 풍부하지 못한 실정으로, 세원발굴에 대한 적극 노력 및 징세노력으로 자체세입의 확충에 적극 노력해야 함
- 자체세입의 확대 노력은 보통교부세 세입지구노력에 반영되어 자체세입뿐만 아니라 보통교부세의 확보에도 유리함. 특히 지방세징수율 제고, 체납징수율제고, 주민세 등의 탄력세율 적용 등은 향후 지방교부세제도 개편시 그 반영비율이 증가될 전망으로 이에 대한 노력이 필요함. 동시에 새로운 세입의 적극적인 발굴도 필요함

#### 다. 균형발전차원의 낙후지역 배려 가능

- 지역균형발전차원에서 낙후지역에 대한 배려가 요구되고 있어 향후 지역균형수요 산정(일반관리비)과 관련하여 현행 낙후지역 외 성장촉진지역이 포함될 가능성이 커 낙후지역에 대한 배려가 보통교부세 산정수요에 반영될 수 있음

- 라. 인건비 및 지방보조금 등의 절감 필요
- 2015년도에 수요자구노력의 항목인 인건비 절감 및 지방보조금의 절감의 반영비율이 20%로 상향되었음. 이에 이들 부분의 예산절감이 필요함
- 뿐만 아니라 예산절감은 재정운영 전반에 걸쳐 절감할 필요가 있음

## 참 고 문 헌

- 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」, 한국 재정정책학회, 2013. 3.
- 박완규, 지방교부세 개선방안 연구: 자원 및 인센티브를 중심으로, 「지방행정연구」, 한국 지방행정연구원, 2007.
- 박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 자원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997.
- 배인명, 보통교부세 인센티브 제도에 대한 개선방안, 「지방재정과 지방세」, 한국지방재정 공제회, 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」, 제4 권 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.

# 토 론 문



■ 토론문 1: 손 희 준 (청주대학교 교수) .....	37
■ 토론문 2: 윤 석 완 (전북대학교 교수) .....	40
■ 토론문 3: 정 종 필 (지방행정연수원 교수) .....	42
■ 토론문 4: 이 원 희 (한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장) .....	45
■ 토론문 5: 강 인 재 (재정공학연구소 소장) .....	47
■ 토론문 6: 정 덕 주 (서해대학교 교수) .....	49
■ 토론문 7: 안     진 (전북대학교 교수) .....	51
■ 토론문 8: 김 경 주 (전주비전대학 교수) .....	54





## 토 론 문

손 희 준 (청주대 교수)

- 그 동안 지방교부세 제도변화에 대해 지속적으로 연구를 수행해 오신 이 분야의 전문가이신 지방행정연구원의 서정섭 박사님의 이번 발표는 최근 지방교부세 제도의 개편배경과 그 동안의 제도변화 내용 및 2015년 기준으로 제도변화가 초래하고 있는 전북도의 영향과 대응방안으로 잘 구분하여 설명하고 있음
  - 특히 2015년의 보통교부세 제도변화를 요약하고, 향후 개편방향과 전라북도의 대응방향 등을 구분하여, 설명하고 있어 전라북도에 많은 도움이 될 것으로 판단됨
- 최근 지방교부세의 제도개편 요구를 보다 명확히 파악할 필요 있음

### 《대통령 말씀》

- ① 국민경제 자문회의('14.12.22.), 수석비서관회의('15.1.26.)
  - ⇒ 자체세입 확대 시 인센티브 강화, 노령인구 등 복지수요의 현실화 반영, 특별교부세 원칙과 기준을 마련하고 집행결과 공개
- ② 2015년 '24개 핵심개혁과제'에 포함(수석비서관회의, '15.2.23.)
  - ⇒ 교부세 제도를 합리적, 효율적으로 개선하고 국민들에게 취지를 잘 설명

- 지자체 세입확충 노력에 대한 인센티브 강화
  - 자체세입을 확대하면 교부세가 줄어들어 세입확충 의욕을 꺾는 구조에 대한 문제제기 확대
  - 보통교부세 산정 시 증세논란과 관련이 적은 자체세입 확충노력 항목(지방세 징수율 제고, 지방세 및 세외수입 체납 축소 등)의 반영비율 확대

○ **사회복지 및 지역균형발전 수요 강화**

- 복지수요·지역균형발전 등 행정환경변화에 대한 수요 반영 부족
  - 기초생활수급권자, 노인, 아동, 장애인 등 사회복지 수요에 대한 가산 반영비율 확대
  - 「국가균형발전특별법」상 성장촉진지역(70개 시·군)\*을 낙후지역에 추가
- \* 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역(법 제2조)

○ **특별교부세의 투명성 확보**

- 특별교부세의 배분기준 모호, 집행의 불투명 등에 대한 우려 증가
- 특별교부세 교부 및 운영지침 마련
  - ↳ 기존의 단순 설명 자료가 아닌 예측가능성·객관성 확보
- 사전 타당성 검증, 집행 효율성 검토를 연 2회 이상 확대·강화
  - ↳ 재정건전화 노력 미흡단체는 교부 제외 또는 차등화 방안 강구

- 문제는 이러한 제도변화의 방향과 요구에 대한 지자체의 대응전략일 것임
- 최근 내국세 감세에 따른 보통교부세 감액 정산분이 미치는 영향이 워낙 커지자, 대부분의 자치단체가 교부세 확보 전략에 매진하는 추세인데, 이러한 동향은 바람직하지 않음.
- 왜냐하면, 결국 한정된 파이를 배분하는데 주력하게 될 것이기 때문이며, 많은 자치단체 들이 협력하여 파이를 키우는데 우선 주력하여야 할 것임.
- 2015년 신설된 소방안전교부세 배분기준을 놓고도 갈등이 심화됨

구 분	국민안전처(안)	기재부(안)
성격	목적성 교부세(부동산교부세와 유사)	특정목적 포괄재원(분권교부세와 유사)
목적	지방의 소방안전시설 확충 및 안전관리 기능강화	국가 차원의 안전인프라 구축, 상시적 소방안전 재정수요 충당
교부 기준	산식에 따라 지자체에 교부 * 투자소요, 노력도, 재정여건 등	정책·경상사업, 인센티브로 구분 * 정책사업(70%)은 운영위(관계부처)에서 대상선정, 지자체 수요조사 후 교부 * 경상사업(20%)은 산식에 따라 교부

- 내년 역시 교부세 감정산이 예상되기 때문에, 중장기적으로 대처할 필요 있음.
- 예를 들어, 현행 법정교부율을 상향 조정해야 할 필요성 강조

- 지방교부세 내국세 법정률 1%p 인상 시 2015년 당초규모 기준으로 현행보다 1조 8,474억 원이 추가될 것으로 전망

<표 1> 법정률 상향 시나리오별 지방교부세 증가액

(단위: 억 원)

구 분	현행 법정률(19.24%)		상향 시나리오(B)		
	2015 당초규모(A)	2015 예산안	20.24%	21.24%	22.24%
법정교부금	355,448	332,728	373,922	392,397	410,871
부동산교부금	12,811	14,104	14,104	14,104	14,104
지방교부세총액(A)	368,259	346,832	388,026	406,501	424,975
증가액(B-A)	-	-	18,474	36,949	55,423

자료: 행정자치부자료를 토대로 국회예산정책처 작성. 김경수(2015).

- 국회 예산정책처(2015)의 전망에 의하면 지방소비세 부가가치세 전환률을 현행 대비 1%p 인상 시 지방재원은 4,006억 원 증가할 것으로 예상
  - 전환률을 5%p 인상할 경우 지방재원은 총 2조 31억 원 증가할 것으로 예상

<표 2> 전환률 시나리오별 지방재정 수입 순증 효과

(단위: 억 원)

구 분	지방소비세 부가가치세 전환률					
	현행(11%)	12%	13%	14%	15%	16%
지방소비세 총액	72,851	79,474	86,097	92,720	99,343	105,966
현행 대비 지방소비세 증가분(A)	-	6,623	13,246	19,869	26,491	33,114
지방교부세 감소분(B) (A×19.24%)	-	1,274	2,548	3,823	5,097	6,371
지방교육재정교부금 감소분(C) (A×20.27%)	-	1,342	2,685	4,027	5,370	6,712
지방재정 수입 순증(D=A-B-C)	-	4,006	8,012	12,018	16,025	20,031

주: 부가가치세의 2015년 예산안 기준으로 작성됨  
 자료: 국회 예산정책처(2015)

## 토 론 문

윤 석 완 (전북대학교 교수)

- 본 논문은 이전재원의 정책수단별 정책효과, 우리나라 지방교부세의 유형, 규모추이 및 쟁점과, 지방교부세 제도의 개선방향과 전라북도의 대응을 중심으로 잘 설명하고 있음.
- 지방교부세제도를 구체적으로 살펴보면 2015년 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 등 4가지 종류로 보통교부세는 32조 1,762억원, 특별교부세 9,874억원, 부동산교부세 1조 4,104억원, 소방안전교부세 3,141억원 등으로 나타남.
- 특히 가장 지방교부세 중에서 2015년 분권교부세의 일부사업이 국고보조금사업으로 환원되어 지방교부세로 통합되었으며, 담배에 부과되는 개별소비세액의 20%를 재원으로 소방안전교부세로 신설됨.
- 이러한 지방교부세의 제도적인 보완을 했음에도 불구하고 지방교부세에 대한 관점 차이, 산정방식의 복잡성과 수요변화 대처 미흡성, 자체세입 확충노력 저해, 배분의 자의성과 불투명성 등이 문제가 되고 있다고 설명하고 있음.
- 향후 지방교부세 개편방향을 사회복지균형수요, 지역균형발전을 위한 낙후지역 수요 보정 확대, 자치세입 확대 노력에 대한 인센티브 강화, 예측가능성 강화, 특별교부세의 투명성 강화, 중장기적 개편의 고려 요소 등 논문에서 필요성을 설명하고 있음.
- 특히 논문에서 전라북도의 경우, 실질적인 재정수요 창출요인, 자체세입 징수 및 확대 노력, 균형발전차원의 낙후지역 배려 가능, 인건비 및 지방보조금 절감 등에 대해서 필요성을 설명하고 있음.
- 그러나 이러한 노력에도 불구하고 전라북도의 보통교부세는 일반적으로 기준재정수요액과 기준재정수입액에서 일정한 산식이 주어지고 있어서 따라서 보통교부세 배분이 증가할 여지가 많지 않음.
- 본 논문에서 전북지역의 시군은 고령단체가 많아 더욱 이들 지역의 잠재력을 유지

하기 위해서 고령단체에 대한 반영비율 확대가 필요함. 그러나 이러한 잠재력을 유지하기 위해서 고령단체의 반영비율 확대하는 것은 일정한 산식에서 이루어지기 때문에 증가할 여지가 크지 않음.

- 본 논문에도 전라북도의 보통교부세를 증가하기 위해서 자체세입 징수 및 확대 노력 절실, 인건비 절감, 지방의회 경비절감, 행사 및 축제성 경비절감 등을 논하고 있어서 바람직 함. 따라서 전라북도의 보통교부세를 증가할 있는 수요자체노력이 필요함.

## 토 론 문

정 종 필 (지방행정연수원 교수)

- 최근에 논의되고 있는 보통교부세 개편방향을 정리하고 이러한 개편방향이 향후 전북도 및 시군의 보통교부세 배분액에 미칠 영향을 고려하여 대처방안을 제시하고 있음
- 본 연구에서 제시한 내용에 덧붙여 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음
  - 2014년까지 기초수요액 산정시 고려되는 표준행정수요액 회귀식에 자치단체들이 인위적으로 조정할 수 있는 변수들이 포함되어 있었음
  - 대표적으로 재난관리대상 시설 수, 소방관서수, 문화체육시설면적, 수질관리시설, 보건시설면적, 각종 복지시설면적 등이 있음
  - 이에 따라 2015년부터는 기초수요액 산정시 기초가 되는 표준행정수요액 회귀식에서 이러한 변수들을 제외하여 자치단체의 실제 재정운용 행태와는 독립된 객관적인 재정수요를 측정하도록 개편함
  - 따라서 그 동안 주민들의 수요가 별로 많지 않은데도 불구하고 유지해온 관련 시설들이 있다면 이들 시설에 대한 효율적 관리가 요구됨
- 자치단체의 세입확충노력에 의해 보통교부세 배분액이 감소하지 않도록 하기 위하여 수입자체노력항목의 반영비율을 상향조정하는 방안을 제시하고 있으나 이러한 방안은 단기적인 효과로 한정되기 때문에 항구적인 방안으로는 한계가 있음
  - 항구적인 방안이 되기 위해서는 자치단체의 세입확충 노력에 따른 성과에 의해 기초수입액과 보정수입액이 영향을 받지 않도록 제도를 고안할 필요가 있음
  - 예를 들어 어떤 자치단체가 지방세징수율을 제고하여 기초수입액이 증가하거나 혹은 지방세징수 노력을 게을리 하여 기초수입액이 감소하더라도 기준재정수입액이 영향을 받지 않도록 할 필요가 있음

- 이를 위해서는 자치단체의 노력 여부와 무관한 표준적인 재정수입액을 산정하여 기초수입액과 보정수입액으로 반영해야 함
  - 실제 수입이 아닌 평균적인 징세노력과 평균적인 세율, 그리고 평균적인 세외수입 확충 노력 등을 반영한 표준적인 수입액을 계산하여 기초수입액과 보정수입액으로 반영하는 방안을 장기적으로 검토하여야 함
- 보통교부세 배분액에 대한 예측 가능성이 떨어지는 이유는 주로 기준재정수입액 추정에 있어 오차가 크게 발생하기 때문임
- 현재의 산정방식에서는 지방세 수입에 대한 추정시 오차가 발생하게 되면 2년 후에 지방세 결산액과 비교하여 정산하는 방안을 채택하고 있음
  - 따라서 이러한 정산액이 크게 발생하면 기준재정수입액의 변동분이 증가하고 이에 따라 재정부족액 및 보통교부세 산정액도 크게 영향을 받게 되는 구조임
  - 보통교부세 산정액의 예측 가능성을 제고하기 위해서는 우선적으로 자치단체의 기준재정수입액 산정시 오차를 최소화할 수 있도록 지방세 및 경상적 세외수입의 추정방식을 정교화할 필요가 있음
- 보통교부세 배분방식을 좀 더 쉽게 이해할 수 있도록 기초수요액 산정단계에 대한 설명을 간소화할 필요가 있음
- 현재의 기초수요액 산정 절차는 <그림 1>에 나타난 바와 같이 표준행정수요 산정 회귀식의 추정에서 기초수요 산정까지 총 5단계로 구분하여 설명함
  - 여러 단계로 구성된 복잡한 기초수요액 산정 공식에도 불구하고 기초수요액은 결국 표준행정수요액과 같음
  - 따라서 기초수요액 산정방식에 대한 설명을 표준행정수요액 산정을 중심으로 설명함으로써 간소화 할 수 있음

1단계	표준행정수요 회귀식( $\hat{Y}$ ) 도출
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 측정항목별 상관관계가 높은 설명변수를 이용하여 도출 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설명변수는 자치단체 유형에 따라 약간의 차이가 있음</li> <li>- <math>\hat{Y} = \hat{\alpha} + \hat{\beta}_1 X_1 + \hat{\beta}_2 X_2 + \dots + \hat{\beta}_n X_n</math></li> </ul> </li> <li>• 자치단체 유형별로 표준행정수요 회귀식 도출 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본적으로 특별·광역시/도/시·군·구, 시·도/시·군·구로 구분하여 산정함</li> </ul> </li> </ul>

2단계	비중유지계수( $\omega$ )와 표준행정수요액 산정
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실제 예산과 표준행정수요 산정공식에 의해 산정된 수요 간의 차이를 완화하기 위한 조치임</li> <li>• 산정수요 대비 실제예산비율(<math>\omega_j = \frac{\Sigma Y_i}{\Sigma \hat{Y}_i}</math>)</li> <li>• 특별시/광역시/특별자치시/도/시/군/구 별로 산정</li> <li>• 표준행정수요 산정공식 도출을 위한 자치단체 그룹화로 인한 실제예산과 산정수요간의 차이를 조정하기 위함 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예) 특별시와 광역시를 그룹화하여 1개의 표준행정수요 산정공식을 도출함에 따라 특별시의 실제예산과 산정수요 간의 차이가 많이 발생함</li> </ul> </li> <li>• 표준행정수요액 산정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>SD = \hat{Y}_i \times \omega_j</math></li> </ul> </li> </ul>

3단계	단위비용( $AC$ ) 산정
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동종자치단체 표준행정수요액 합을 동종자치단체 측정단위 수치의 합으로 나누어 산정(<math>AC = \frac{\Sigma \hat{Y}_i \cdot \omega}{\Sigma X_i}</math>)</li> <li>• 특별 · 광역시 · 특별자치시/도/시/군 별로 산정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대부분, 도 &lt; 특별·광역시·특별자치시 &lt; 시 &lt; 군</li> </ul> </li> </ul>

4단계	보정계수( $\gamma$ ) 산출
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 측정단위 수치의 많고 적음에 따라 경비가 체증 또는 체감하는 경우, 해당 단위비용을 할증 또는 할감하기 위한 반영비율</li> <li>• (해당 자치단체 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 측정단위) ÷ 단위비용</li> </ul> $\gamma_i = (\hat{Y}_i \cdot \omega \div X_i) \div AC = \frac{\hat{Y}_i \cdot \omega}{X_i \cdot AC}$

5단계	항목별 기초수요 산정
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치단체별 측정단위, 단위비용, 보정계수를 반영하여 산정</li> <li>• 측정단위 수치 × 단위비용 × 보정계수(<math>BN_i = X_i \times AC \times \gamma_i</math>)</li> </ul>

<그림 1> 측정항목별 기초수요 산정 절차



## 토 론 문

이 원 희 (한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장)

- 중앙과 지방의 재정 관계 재설계를 위한 종합적 노력이 필요
  - 저성장, 저금리, 저출산의 환경 변화에 대응하는 재정 관계 재설계 필요
  - 세입 감소/복지 지출 수요 증대의 재정 위기가 우려됨
  - 중앙 정부도 재원이 감소됨에 따라 무조건부 지원에 대한 거부감 증대
  - 국고보조금, 지방교부세, 지방교육교부금의 종합적 접근이 필요
  - 자체 수입 확보를 위한 노력이 필요함
- 국고보조금의 교부세화 vs 교부세의 보조금화
  - 교부금의 유형이 많아지고, 너무 세세한 지역의 특성을 반영하려고 함
  - 반면 국고보조금은 포괄보조금으로 전환하면서 교부금적 성격이 가미됨
- 지방교부세 배분 방식 : 간소화를 통한 투명성 vs 다양성을 통한 대응성
  - 수요 측정을 위해 측정 항목이 지속적으로 증가하고 있음
  - 다양한 지역의 특이한 상황을 반영하기 위한 노력이라고 설명하고 있음
  - 그러나 복잡한 산식은 교부금 배분과 관련한 행정 비용을 증대시키게 됨
  - 특히 지역의 다양한 특이한 수요를 반영하는 것은 국고보조금의 역할이며 지역발전특별회계를 통해 수행하는 것이 바람직함
  - 지방교부세는 배분이 예측 가능하도록 하는 방안이 필요함

○ 수요 항목과 수입 항목의 개편

- 공무원 숫자가 수요 항목으로 있어서 행정 개혁의 걸림돌 -> 표준 공무원 숫자로 대체하는 방안
- 자체세입이 증가하면 교부세가 줄어드는 모순을 극복하기 위해 지구 노력을 통한 세입 증가는 수입에서 제외하는 방안

<연도별 지방교부세 배분 상황>

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합계	130,129	170,776	178,415	204,662	249,459	221,821	238,291	264,247	301,914	255,146
부산	규모 1,504	1,510	1,739	2,986	4,545	6,088	7,820	8,872	10,053	7,476
	비중 1.2	0.9	1	1.5	1.8	2.7	3.3	3.4	3.3	2.9
대구	규모 1,346	2,040	2,392	3,519	5,054	5,078	5,699	7,322	8,802	6,431
	비중 1	1.2	1.3	1.7	2	2.3	2.5	2.8	2.9	2.5
인천	규모 870	1,195	1,241	1,504	2,224	2,281	2,959	3,355	4,080	2,980
	비중 0.7	0.7	0.7	0.7	0.9	1	1.2	1.3	1.4	1.2
광주	규모 1,340	1,804	2,170	3,028	3,920	3,935	4,276	5,116	5,524	4,554
	비중 1	1.1	1.2	1.5	1.6	1.8	1.8	1.9	1.8	1.6
대전	규모 787	985	1,032	1,215	1,944	2,421	2,972	3,769	4,641	3,149
	비중 0.6	0.6	0.6	0.6	0.8	1.1	1.2	1.4	1.5	1.2
울산	규모 1,109	1,571	1,550	1,502	1,787	1,628	1,487	1,608	1,651	1,672
	비중 0.9	0.9	0.9	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7
경기	규모 8,991	12,141	12,674	13,620	14,762	13,038	15,444	17,088	19,902	16,047
	비중 6.4	7.1	7.1	6.7	5.9	5.9	6.5	6.5	6.6	6.3
강원	규모 15,323	19,382	19,763	22,505	27,407	23,718	25,442	28,197	32,732	27,499
	비중 11.8	11.3	11.1	11	11	10.7	10.7	10.7	10.8	10.6
충북	규모 10,388	13,470	14,117	15,966	18,635	15,971	17,089	19,036	22,070	18,560
	비중 8	7.9	7.9	7.8	7.5	7.2	7.2	7.2	7.3	7.3
충남	규모 13,689	17,084	16,269	17,805	21,792	19,600	21,670	24,426	28,260	23,150
	비중 10.5	10	9.1	8.7	8.7	8.8	9.1	9.2	9.4	9.1
전북	규모 14,283	18,328	19,886	23,276	29,343	26,248	26,440	27,514	30,728	27,655
	비중 11	10.7	11.1	11.4	11.8	11.4	10.7	10.4	10.2	10.9
전남	규모 20,604	26,907	28,017	32,147	38,826	33,679	34,930	38,518	43,664	37,923
	비중 15.8	15.8	15.7	15.7	15.6	15.2	14.7	14.6	14.5	14.9
경북	규모 20,573	28,087	29,472	33,594	41,220	37,318	40,205	44,008	49,885	42,527
	비중 15.8	16.4	16.5	16.4	16.5	16.8	16.9	16.7	16.5	16.7
경남	규모 16,357	21,271	22,688	25,904	30,517	25,164	25,509	27,493	30,665	27,870
	비중 12.6	12.5	12.7	12.7	12.2	11.3	10.7	10.4	10.2	11
제주	규모 3,594	5,001	5,405	6,072	7,482	6,655	7,149	7,925	9,057	7,654
	비중 2.8	2.9	3	3	3	3	3	3	3	3

○ 지방교부세의 2원적 배분 방식 검토

- 중앙정부는 광역자치단체에 대해서만 지방교부세를 지원
- 기초자치단체는 광역자치단체에서 교부하도록 함
- 이럴 경우 광역자치단체는 조정교부금과 통합하여 지원하도록 함

○ 재정 개혁이 어려운 이유 ; 달리는 자동차를 수리

- 복잡한 이해 관계자와 매년 집행을 해야 하는 과정
- 지방교부세는 지역 간 zero sum game이기 때문에 조정이 어려움
- 2016년 교부는 기존의 방식으로 결정하고, 이후 2년은 2016년 교부 비율로 고정시킨 다음에 2년 동안에 개선하는 접근이 필요함

## 토 론 문

강 인 재 (재정공학연구소 소장)

지방교부세에 대한 이론적 배경, 지방교부세의 실태 및 제도 변화, 마지막으로 전북에의 시사점을 잘 설명하고 있음. 자료가 충실해 보충할 내용은 없으나 한 두 가지 우리나라 지방교부세제도에 대한 소회를 적고자 함.

### 1. 바람직한 지방재정제도란 무엇일까?

- 일관성이 있고, 예측가능성이 높다.
- 단순하여 정책목표를 달성하는지를 평가하는데 명료하다.

### 2. 현행 지방교부세 제도의 평가

- 제도의 정교성으로 인해 항목간의 상충이 발생할 수 있음
- 지방교부세 배분기준을 정교하게 만들어 놓고 “보통교부세 산정방법으로는 자치단체의 모든 재정수요를 완벽하게 포착할 수 없는 한계를 보완하는 제도적 장치”로 특별교부세 운영?

### 3. Suggestion, 기본에서 출발?

지방교부세는 지방정부의 운영에 필요한 ‘최소한도의 재원을 보장’해 주는 아울러 중앙정부와 지방정부 간 수직적 재정 불균형을 시정하고, 동급 자치단체간의 수평적 재정불균형 즉, 자치단체 간 재정력 격차를 시정하고자 하는 재정균등화(최소한의 재원 보장에 포함)

최소한의 재원 보장이란?

- 실질적인 사업수요를 측정하기보다는 행정서비스를 생산·공급하는데 소요되는 보편적 행정수요 비용,
- 환경변화에 대한 제도의 개선은 시차가 있기 마련으로 완벽한 제도개선은 애당초 불가능
- 장기적인 안목이 아니라 단기적으로 문제가 발생하면 바로 기준을 바꾸는 행태가 반복되고 있음
- 인센티브 항목도 너무 정교함

#### 4. 전복의 대응

- p.21 전라북도 시·군 보통교부세 증감(2014대비 2015년)는 결과만 보여주고 있지 이러한 변화가 무슨 요인에 의해 야기되었는가를 규명하기가 어렵지 않은가?

1. 지방재정의 악화일로로의 문제의 핵심은 고령화·양극화 여파로 복지수요가 폭발적으로 증가하면서 필요한 자원부담도 급증했는데 이에 대한 재정적 부담을 지자체가 감당하고 있는 구조에 있다. 2006년부터 2014까지 지자체의 사회복지 예산증가율은 14.5%에 이르렀지만 같은 기간 지자체 총예산 증가율은 6.2%에 그쳤다. 지자체의 예산부족은 명약관화한 일이 됐다.

### 2. 보통교부세 제도

#### 1) 보통교부세 재원규모

1983년 내국세 총액의 13.27%이후 2000년 15%, 2005년 19.12%, 2006년 19.24%로 인상되었음에도 불구하고 지방교부세 법정률인상이 필요하다고 본다. 지방교부세 적정규모에 대한 합의된 의견은 없으나 지방자치단체의 기본적 행정경비 보전이 미흡한 실정이고, 법적·의무적 경비에 따른 지방비 부담이 급증하고, 자체사업 여력이 부족하고 신규수요증가에 따른 추가재원이 필요하므로 법정률을 인상하여 열악한 지방재정확충에 도움을 줘야한다.

#### 2) 기준재정수요액 개선

##### ① 기준수요액 산정방법 개선 방안

보통교부세 기준재정수요액 산정의 경우 현행 17개 측정항목으로 244개 전 지방자치단체를 동일한 측정항목으로 산정하고 있어 지방자치단체마다 지역의 특수성을 반영하지 못하고 있다. 17개 측정항목의 경우도 지방자치단체 예산편성운영기준과 서로 달라 예산과목을 측정항목에 따라 분류하는 과정에서 자의성과 오류가 개입될 가능성이 있

다. 인건비측정항목을 별도로 운영하는 점, 측정항목이 과다하게 많은 점도 문제점으로 들수 있다. 이에 대한 차선책으로 측정항목을 통폐합하면서 인건비 측정항목을 없애고 예산과목과 일치하도록 측정항목을 개편하는 것이 필요하다.

## ② 기준재정수요액 측정항목별 적용통계 개선방안

보통교부세 기초수요액 산정시 측정항목별로 적용되는 통계는 측정항목별로 예산액과 유의성이 적거나 지방자치단체의 영향을 받을 수 있거나 지방자치단체의 정책의도에 따라 측정단위 수치가 변화하는 것은 통계를 왜곡시킬 수 있으므로 적용에서 제외해야 한다.

## 3) 기준재정수입액 산정방법의 개선방안

보통교부세 기초수입액 산정시 보통교부세가 급증하거나 급감하는 경우 세수여건의 특수성을 고려하여 추계방법을 변경하므로 지방자치단체에서는 어떤 세목을 어떤 방식으로 추계했는지 알 수 없게 된다. 어떠한 방법으로 추계를 한다 해도 문제점이 있는 만큼 세수추계모형으로 추계한 결과와 지방자치단체 예산에 반영한 추계값을 각각 절충하는 방안을 고려해보아야 한다.

## 토 론 문

안 진 (전북대학교 교수)

### ○ 지방교부세제도의 과제

- 지방교부세에 대한 인식차이 존재로 지방교부세의 재원에 대하여 중앙정부는 지방에 대하여 중앙의 관리와 감독 책임을 연계되어야 한다는 것과 지방자치단체는 중앙과 지방 간, 지역 간 격차 등을 시정하기 위한 지방의 고유재원이 라는 인식으로 재원활용에 자율성 강조되 있음.
- 지방교부세는 지방의 다양한 재정수요를 반영하기 위하여 시대에 따라 다양한 항목의 추가 변동이 있었으나 수요변화를 충분히 반영하는 데 부족하였음.
- 지방교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못미치는 자치단체에 대하여 그 부족액을 기초로 교부하고 있어, 지방자치단체들이 세출 효율화나 세입 확충을 게을리 하는 도덕적 해이(moral hazard) 현상이 발생할 여지를 주고 있음. 자치단체장들은 주민들의 표를 의식해 지방세나 세외수입 등 자체수입 확충 노력에 도덕적 해이 현상이 발생가능성이 높다.
- 특별교부세의 배분기준이 모호하고 배분절차와 과정이 불투명하며, 배분사업 이 대다수 민원해소를 위한 응급방책으로 지원되면서, 집행내역 공개가 미흡 하여 불투명하고 자의적이란 지적이 있어 재원의 낭비가 이뤄질 소지가 있음.
- 이와 같은 과제를 해결하기 위해서는 중앙과 지방간의 지방교부세에 대한 협력적 인식을 높일 수 있는 노력이 필요하고, 중앙정부의 역할과 지방자치단체 의 역할 중에서 공간적인 공평성을 제고할 수 있어야 한다. 그리고 자치단체 의 도덕적 해이에 대한 예방을 위한 다양한 인센티브와 책임성을 강화할 수 있는 전략방안이 마련되어야 한다. 특별교부세에 대해서는 응급 대응책으로서 역할을 할지라도 투명하고 정치적인 중립성을 견지하고 국가적인 시급성과

안정성, 효율성과 공평성의 균형을 고려해 배분하는 노력이 필요.

○ 지방교부세제도의 변화 방향

- 4개 지방교부세 총규모가 2014년 35조 6,982억 원에서 2015년에 34조 8,881억 원으로 총 8,101억 원이 감소, 분권교부세가 2014년 1조 6,884억원이 폐지되고, 소방안전교부세가 2015년 3,141억 원이 신설.
- 측정항목 정비: 2015년에는 영유아복지비와 아동복지비를 통합하고, 농림수산비를 농업비와 임수산비로 분리하고, 도로관리비를 도로 관리 비와 교통관리비로 세분화하여 측정항목이 16개에서 17개로 확대
- 2015년 보통교부세의 사회복지 수요(액)의 비중은 26.6%로 증가, 2014년 26.0%에서 점차 증가추세임.
- 지방교부세제도 방향은 사회복지균형수요강화(보정비율), 지역균형발전을 위한 낙후지역 수요보정 확대, 자체세입 확대(세출절감) 노력에 대한 인센티브 강화, 재정수요와 수입의 예측가능성 제고, 교부세 내용의 투명성 특히 특별교부세 경우로 볼 수 있다. 지방교부세 산정에서 인구가 많은 대도시, 시 지역이 유리하여 전년 대비 증가가 예상되고, 도 및 군 지역이 감소할 것으로 예상되어 전라북도는 새로운 대응 전략이 필요하다.

○ 전라북도의 대응전략

- 전라북도는 인구수가 감소, 농어촌 지역으로 인구가 증가하는 도시 지역보다는 재정수요가 적을 것으로 보이지만 노령인구가 증가하여 다른 지역보다 노령인구비율이 상승이 높아 노인복지비의 수요가 증가할 것으로 전망되면서 이에 따른 인력과 경비 증가할 것으로 보인다. 따라서 노령화가 급진전되는 지역의 낙후지역 전략을 방지하고 성장잠재력 향상을 위한 전략적 대응이 필요하다.
- 전북지역은 몇 개의 도시지역 외에는 농업 및 산간지역으로 자체세입원이 풍부하지 못한 실정으로, 세원발굴에 대한 적극 노력 및 징세노력으로 자체세입의 확충에 적극 노력해야 하나 그 한계성을 인식할 필요가 있다.
- 지역균형발전차원에서 낙후지역에 대한 배려가 요구되고 있어 향후 지역균형수요 산정(일반관리비)과 관련하여 현행 낙후지역 외 성장 촉진지역이 포함될 수 있도록 하고, 낙후지역에 대한 배려가 보통교부세



- 산정수요에 반영될 수 있도록 함. 이에 대해 전북도와 시군이 합리적으로 대응하기 위해서는 먼저 현재의 복지수요와 지역성장잠재력을 높이기 위해서는 전라북도의 중장기 계획의 수정 보완이 필요하다. 그리고 전북도 시군의 재정 운영에서 복지수요의 재원과 복지수준의 한계를 인식하고, 지역교육재정을 포함하여 중장기 재정계획을 수립하여 종합적으로 대응 조정해 갈 수 있는 노력이 절실하다. 특히 보통교부세 산정에서 향후 기초수요산정에서 지역의 결손가정, 다문화가정을 반영하여 다가오는 우리 사회의 변화를 예측 수용하는 노력이 요청된다.

## 토 론 문

김 경 주 (전주비전대학 교수)

- 지방교부세의 성격에 대해 발제자가 정리한 것처럼 다양한 관점과 주장이 팽팽하게 제기되고 있음
  - 그러나 현재 국세대 지방세 비율이 8:2로 중앙위주의 조세체계인 상황과 급증하는 복지수요 등을 고려할 때 지방교부세는 지방정부의 운영에 필요한 최소한도의 재원을 보장하여 국민이 어디에 살든 기본적인 행정서비스를 받도록 하는 측면이 강함.
  - 단순히 중앙정부가 지방에 교부하는 중앙의 재원으로만 인식하는 것 보다 현행 조세체계 및 세원의 편재로 인해 야기되는 중앙과 지방간, 지역간 격차 등을 시정하기 위한 지자체의 고유재원이자 일반재원이라는 주장은 더 설득력이 있음
- 지방교부세의 4가지 유형(보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세) 중 부동산교부세는 종합부동산세를 재원으로 하고 있고 소방안전교부세는 담배소비를 바탕으로 하고 있음. 종합부동산세의 증가를 위해서는 부동산경기활성화(개인의 부채 증가 등)를, 소방안전교부세 증가를 위해서는 국가가 국민 건강을 위해서는 자체토록 해야 함에도 불구하고 담배소비축진을 장려해야 하는 모순적인 상황을 갖게 됨.
  - 지방교부세의 재원을 다양하게 더 탐색해 볼 필요도 있음
- 2015년의 보통교부세제도 변화로 전국적으로 보통교부세규모는 2,917억원이 증가하였으나 전북은 김제,익산, 남원, 부안, 정읍을 제외한 대다수의 시군의 보통교부세가 감소하여 260억여원이 감소하였음
- 전북은 노령인구비율 17.4%로 전국에서 세 번째이며 다른 지자체 보다 저출산·고령화에 대응하는 복지수요가 급증하고 있으며 사회복지예산증가율이 도전체 예산증

가을을 상회하고 있어 이에 대한 대응이 매우 중요하고 시급함.

- 제시한 것처럼 사회복지균형수요의 반영비율을 현행 20%에서 30%로 점진적으로 상향조정하는 것도 의미 있으나 저출산·고령화와 관련되어 누수되는 사회복지비를 막는 것도 매우 중요함.
- 자체세입확대(세출절감)노력과 더불어 허위 위장 등 도덕적 해이 행태를 보이는 사회복지기관 적발과 지원금 회수조치 등에 대한 인센티브, 감시도 강화해야 하며 이러한 노력이 교부세 산정시 자구노력 반영 인센티브 항목에 반영되어야 할 것임



메모\_MeMa \_\_\_\_\_

메모 *MeMa* \_\_\_\_\_

메모 *MeMa* \_\_\_\_\_