

분권형 개헌에 대비한 지방교부세 개편방안 - 개편 이슈에의 대응 -

김진근주기완김도형

2018. 9

분권형 개헌에 대비한 지방교부세 개편방안 - 개편 이슈에의 대응 -

김진근주기완김도형

2018. 9

연구진 profile

김진근	<ul style="list-style-type: none">•경제산업연구실 선임연구위원◦산업경제 전공◦자치와 분권형 개헌에 대비한 경남 지방분권 추진과제(경남발전연구원, 2018)◦경남 신재생에너지 설비산업 육성방향(경남발전연구원, 2017) 등 다수
주기완	<ul style="list-style-type: none">•창원대학교 행정학과 교수◦경남발전연구원 비상임연구위원
김도형	<ul style="list-style-type: none">•경제산업연구실 전문연구원◦경영 전공◦한국 GM 철수설에 대한 경남의 대응방안(경남발전연구원, 2018)◦경남의 산업경제 침체와 산업위기대응특별지역 지정여건 분석(경남발전연구원, 2018) 등 다수

요약 및 정책함의

□ 연구목적

- 최근까지의 정부, 지방학회의 지방교부세 개편 쟁점들을 점검하고, 광역시의 후원으로 대도시 지역의 관점에서 지방교부세(보통교부세)의 제도개선을 논의한 연구결과를 자세히 분석
- 향후 전개될 지방교부세 개편 논의에서 주요 쟁점별로 비도시형 광역 지자체인 경상남도의 입장에서 가져야 할 대응 방안을 제안

□ 지방교부세 현황

- 지방교부세는 2017년 기준 40조 7,314억원이고, 이 가운데 보통교부세 37조 5,775억원으로 92.2%, 지자체 일반회계 세입중 지방세가 36.9%, 보조금 22.8%, 지방교부세 17.5%, 세외수입 11.6%, 보전수입 등 10.1%, 지방채가 1.2%를 차지
- 2008년 이후 지방교부세 연평균 증가율은 광역시 4.0%, 도 1.2%, 시 2.6%, 군 1.0%로 경남도 지역 증가율 취약

□ 보통교부세 제도개선 이슈(학계 및 광역시)

- 지방교부세 법정률 인상, 보통교부세 최소수준 보장, 교부세 배분 예측가능성 강화, 지역대표지표중심 산정방식 단순화, 지방교부세 졸업제도, 인구고령화 재정수요 확대, 산식내 자체노력 개편, 산식내 현행 인센티브제도 조정, 감액 인센티브 제도 정비, 특별교부세 규모 공개, 특별교부세 운영 투명화, 특별교부세 축소 및 관리기준 강화(13가지)
- 기초수요액 산정방식 개선, 인구수 보정개선, 지역균형수요 항목 개선, 사회복지 균형수요 항목 개선, 자체노력 산정방식 개선(5가지)

□ 대응방안 제안

- 정부, 학계논의 제도개선 이슈에 대해 대부분 중립(찬성)입장 견지하되, 인구고령화 재정수요 확대 적극 찬성
- 기초수요액 산정방식 개선 필요성 존재, 지역균형수요에서 '농촌형 도시재생'수요 및 '지역경제 활성화' 특별수요 반영 필요, 자체노력 반영 방식 개선
- 보통교부세 개편에 대비해 측정항목 관리를 통한 정확한 수요 반영노력 및 교부세 인센티브 및 감액 관리 전담팀 운영

차 례

I. 서론	1
1. 연구 배경	1
2. 연구 목적	2
3. 연구 방법	2
II. 지방교부세 제도 및 제도개선 현황	3
1. 현행 지방교부세 제도 이해	3
2. 지방교부세 제도개선 현황	11
III. 지방교부세 제도개편 논의 분석	18
1. 최근의 학계논의 검토	18
2. 『보통교부세 제도개선 연구(2017)』 검토	26
IV. 지방교부세 제도 개편 이슈에의 대응 방안	30
1. 학계에서 제기된 이슈들에 대한 대응	30
2. 『보통교부세 제도개선 연구』의 제안에 대한 대응	34
3. 결론	37
참고문헌	39

I. 서론

1. 연구 배경

- 분권형 개헌 등 강력한 분권국가 천명 후 재정분권 논의 활성화
 - 문재인 정부는 연방제 수준의 지방분권을 천명하고 국세의 지방세 이양 등을 통한 지방세 비중확대, 지방재정 운영상의 자율권 강화 등 다양한 지방재정 관련 제도 변화를 예고
 - 이후 지방자치단체의 재정력 강화를 위한 재정분권 관련 논의가 두 갈래로 활성화
 - 자주재원 확충을 위한 지방소비세 비중의 확대와 지방소득세 규모 확대 추진, 신세원 발굴(지역자원시설 과세대상 확대 등) 등의 자체노력을 강화하고 고향세¹⁾ 를 도입하는 방안
 - 국가·지방간 이전재원 제도의 개편을 통하여 지방재정 균형기능을 강화하는 방안
- 이전재원 제도개편 논의는 지방교부세 제도개선에 집중
 - 특히, 지방교부세율 상향 조정 등 균형발전 재원으로서 교부세 역할 강화를 포함한 제도 개선을 통하여 지방자치단체 간 재정격차 완화를 도모하기 위한 본격적인 움직임이 있을 것으로 전망²⁾
 - 이에, 곧 펼쳐질 지방교부세 제도 개선을 위한 논의의 장에서 다루어질 주요 이슈에 대해 점검하고, 광역지자체인 경상남도가 어떤 입장을 가져야 할 것인지에 대해 검토해 볼 필요성이 대두

1) 재정이 어려운 자치단체에 지역 출신자 혹은 인연이 있는 사람이 기부하는 금전으로, 국가에서는 기부금에 대한 세액공제 등의 혜택을 제공해 주는 방식으로 고향세 납부를 유인하고, 중앙과 지방간 자연스러운 재원 이전 효과를 유도.

2) 행정안전부는 ‘지방교부세 제도혁신 TF’ (2018.1.15.)를 출범시키면서 ‘법정부 재정분권 특별전담조직’ 에서 제기된 지방교부세 관련 개선사항들을 적극 검토하고, 하반기 중 연구용역을 추진하여 최종 개선을 마련해 관계법령 개정을 추진하기로 함.

2. 연구 목적

- 지방교부세 제도개선 주요 이슈 점검
 - 최근까지 정부가 추진해 온 지방교부세 제도개선 내용과 지방재정학자(학회)들이 논의해 온 지방교부세 개편 논의를 살펴봄으로써 지방교부세 개편을 둘러싼 쟁점들을 점검
 - 특히, 광역시의 후원으로 대도시 지역의 관점에서 지방교부세(보통교부세)의 제도개선을 논의한 연구결과를 자세히 검토
- 경상남도의 입장에서 주요 이슈에 대한 대응 방향 제안
 - 향후 전개될 지방교부세 개편 논의에서 주요 쟁점별로 비도시형 광역지자체인 경상남도의 입장에서 가져야 할 대응 방안을 제안

3. 연구 방법

- 문헌연구
 - 정부가 간행한 지방재정관련 문헌
 - 학회에 보고된 연구논문
 - 간행된 연구용역 보고서
- 공동연구 진행
 - 주기완 창원대 행정학과 교수

II. 지방교부세 제도 및 제도개선 현황

1. 현행 지방교부세 제도 이해³⁾

1) 지방교부세 제도 필요성

(1) 의의

- 전국 어디에 사는 국민이라도 표준적인 행정서비스를 제공받아야 하기 때문에, 모든 지방자치단체는 다양한 법령 등의 의무로서 부여된 행정 서비스를 재정력에 관계없이 일정 수준으로 제공할 것을 요구
- 지방자치단체가 자체재원인 지방세로 필요한 재원을 충당하기 힘든 경우, 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 확보 가능토록 재원을 보장하는 재정조정제도의 중추적 기능을 담당하는 것이 지방교부세

(2) 기능

- (재정의 조정기능) 지방자치단체 간 재정력 격차 해소를 위해 지방교부세의 적정한 배분을 통해 지방자치단체 간 과부족 조정 및 균형을 도모
- (재원의 보장기능) 지방교부세 재원을 내국세의 19.24%, 종합부동산세 전액 및 담배에 부과되는 개별소비세액의 20%로 법정화하여 재원을 총액으로 보장

(3) 성격

- (세원공유의 고유재원) 지방교부세는 국가와 세원을 공유하는 세원 재배분의 한 형태로 지방자치단체의 독립된 고유재원으로서의 성격보유
- (지방의 일반재원) 일단 교부된 지방교부세를 어떠한 용도로 사용할 것 인가는 지방자치단체 자율에 맡겨져 있고, 국가가 일정 조건을 붙이거나 용도를 제한하는 것은 불가
- (국가와 지방간 자원재배분) 2017년 당초예산 기준으로 국가와 지방의 예산비율은 61.1 : 38.9 이지만, 총 조세수입 중 국세와 지방세 비율은 77.3 : 22.7로, 지방교부세는 이러한 수직적 자원불균형을 보완하는 기능

3) 행정자치부, 2017년 지방교부세산정해설, 참조

2) 지방교부세의 종류·재원

(1) 보통교부세

- 모든 지방자치단체가 일정 행정수준을 유지토록 표준 수준의 기본 행정수행경비를 산출하고, 지방세 등 일반재원 수입으로는 충당할 수 없는 부족분을 보전해 주는 일반재원
- 재원은 소방안전교부세를 공제한 내국세 총액의 19.24%에 해당하는 금액과 전년도 내국세 정산에 따른 교부세 정산액을 합한 금액의 97%에 해당하는 금액

(2) 특별교부세

- 보통교부세의 획일적인 산정방법에서 발생하는 미흡한 부분을 보완하고 연도 중 발생한 재난 등 예측할 수 없는 특별한 재정수요에 대처하기 위한 목적으로 운용
- 재원은 소방안전교부세를 공제한 내국세 총액의 19.24%에 해당하는 금액 중 보통교부세 몫 97%를 제외한 나머지 3%

(3) 부동산교부세

- 기존 지방세인 종합토지세와 재산세의 일부를 국세인 종합부동산세로 전환함에 따른 지방자치단체의 재원감소분을 보전하고 지역균형발전을 위해 2005년 도입되었으나, 2010년 시·도세인 지방소비세 신설로 재원감소분 보전을 폐지하고, 현재는 전액을 균형재원으로 특별자치시, 시, 군, 자치구 및 특별자치도에 교부(광역시·도 제외)
- 재원은 종합부동산세의 총액

(4) 소방안전교부세

- 담배가격 인상과 함께 담배에 부과되는 개별소비세가 신설되면서 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등에 소요되는 재원을 보전
- 재원은 담배에 부과되는 개별소비세의 20%

3) 지방교부세의 규모와 추이

- 2017년도 지방교부세의 규모는 총계 40조 7,314억원이고, 이 가운데 보통교부세가 37조 5,775억원, 특별교부세가 1조 1,662억원, 부동산교부세가 1조 5,328억원, 소방안전교부세가 4,588억원

(표 1) 2017년도 지방교부세 규모 (단위 : 억원, %)

구분	배분비율	2016년	2017년	증감액	증감률
총계		361,324	407,314	45,990	12.7
정률분(소계)	내국세의 19.24%	342,720	387,398	44,678	13.0
보통교부세	정률분 중 97%	332,438	375,776	43,338	13.0
특별교부세	정률분 중 3%	10,282	11,622	1,340	13.0
부동산교부세	종합부동산세	14,457	15,328	871	6.0
소방안전교부세	담배 개별소비세의 20%	4,147	4,588	441	10.6

주) 2016년은 당초예산 기준임

자료) 행정자치부, 2017년 지방교부세 산정 해설, 2017.03

- 2017년도 지방자치단체의 예산 총규모는 순계기준으로 193.2조원으로, 국가예산 303.1조원을 포함한 전체 재정규모 496.3조원의 38.9%에 해당
- 이 중 일반회계 세입구조를 보면, 지방세가 36.9%, 보조금 22.8%, 지방교부세 17.5%, 세외수입 11.6%, 보전수입 등 10.1%, 지방채가 1.2%를 차지

지방채	보전수입 등	보조금	지방세	지방교부세	세외수입
22,757 (1.2%)	195,465 (10.1%)	440,673 (22.8%)	711,891 (36.9%)	337,384 (17.5%)	223,362 (11.6%)

(단위 : 억원)

주) 지방교부세는 지방자치단체가 당초예산 편성 시 반영한 금액으로 국가예산(407,314억원)과 차이가 있음
 자료) 행정자치부, 2017년 지방교부세 산정 해설, 2017.03

(그림 1) 2017년 일반회계 세입 순계예산 구조

- 한편, 지방교부세는 2008년 이후 연평균 1.7%의 낮은 증가율을 나타내는데, 광역시본청은 연평균 4.0%였는데 비해 도의 경우 1.2%로 광역시에 비해 연평균 증가율이 낮은 수준

(표 2) 지방자치단체 유형별 지방교부세 추이 (단위 : 10억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균증가율(%)	
									2012~	2008~
총계	31,081	28,430	28,192	31,926	35,182	35,548	35,895	34,969	-0.2	1.7
서울특별시	385	786	142	205	141	162	130	124	-4.2	-14.9
광역시	2,520	2,811	2,733	3,210	3,498	3,493	3,527	3,316	-1.8	4.0
도	4,845	4,923	4,553	4,997	5,586	5,650	5,554	5,278	-1.9	1.2
시	10,194	8,880	9,446	10,330	11,285	11,779	12,265	12,198	2.6	2.6
군	11,407	9,594	10,030	11,026	12,313	12,755	12,693	12,201	-0.3	1.0
자치구	824	629	474	1,258	1,313	503	491	639	-21.3	-3.6
특별자치시도	906	808	814	900	1,047	1,205	1,236	1,212	5.0	4.2

주) 일반회계 결산 기준 총계 자료임
 자료) 행정자치부, 지방재정연감, 각년도.

4) 보통교부세의 산정

(1) 보통교부세 산정·교부 개요

- 보통교부세는 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대해 그 미달액(재정부족액)을 기초로 산정하여 교부⁴⁾
- (기준재정수요액) 기준재정수요액은 기초수요와 보정수요 그리고 자체 노력을 합산하여 산정
 - ① 기초수요(측정항목 및 측정단위, 단위비용과 보정계수에 의해 산정)
 - ② 보정수요(법정보정수요 및 지역균형수요, 사회복지 수요 등)
 - ③ 자체노력(세출절감 노력 등)
- (기준재정수입액) 기준재정수입액은 기초수입과 보정수입 그리고 자체 노력을 합산하여 산정
 - ① 기초수입(지방세법상 표준세율의 80%에 상당하는 비율인 기준세율로 산정한 보통세수입액)
 - ② 보정수입(경상세외수입, 시·군일반조정교부금, 시·도세징수교부금 등)
 - ③ 자체노력(세입증대 노력)

4) 지방교부세법 제6조제1항.

- (교부액 산정) 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액에 의해 재정부족액을 산정하며, 재정부족이 발생한 지방자치단체의 재정부족액을 합산 후, 보통교부세 총액에 재정부족액 총액이 합치될 수 있도록 조정률⁵⁾을 구한 다음, 각 지방자치단체의 재정부족액에 조정률을 곱하여 지방자치단체별 보통교부세 교부액을 산정

(2) 기준재정 수요액 산정

□ 기초수요액 산정⁶⁾

- (기초수요액) 측정항목별로 각 지방자치단체가 표준적인 행정을 수행하는데 필요한 일반재원을 산정하는 것으로 다음과 같이 산정

$$\text{기초수요액} = \sum \text{측정항목별(측정단위 수치} \times \text{단위비용} \times \text{보정계수)}$$
- (측정항목) 지방자치단체의 실제 예산(일반회계 세출예산 기준)을 기능별·성질별로 분류하여 표준유형의 경비로 구분한 것이 '측정항목'으로, 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비 등 4개 측정항목과 인건비, 환경보호비, 노인복지비, 산업경제비 등 16개 세항목으로 구성⁷⁾
- (측정단위) 측정항목마다 재정수요를 나타내는 상관성⁸⁾ 있는 지표 및 척도가 필요한데 이를 '측정단위'라고 하고, 예를 들어, 문화관광비 - 인구 수, 환경보호비 - 인구 수, 산업경제비 - 산업체 종사자 수 등으로 현재 16개 측정항목의 측정단위는 14종⁹⁾이 사용
- (단위비용) 동종단체별 표준적인 조건을 구비한 지방자치단체가 지방행정을 수행하는 경우 측정항목(세항목)별로 소요되는 경비의 단위당 비용으로서, 보통교부세 산정에 사용되는 동종단체별 경비액을 결정하기 위해 측정단위의 수치에 곱하게 될 단가로서의 의미¹⁰⁾
 - 단위비용의 결정은, 동종 단체별로 집행한 경비나 앞으로 집행해야할 경비의 표준행정수요¹¹⁾를 측정단위의 통계수치로 나누어 산정

5) 조정률 = 보통교부세 총액 / 재정부족액 총액.

6) 측정항목 16개에 대한 기초수요액 산정 상세 설명은 행정자치부, 2017 지방교부세 산정해설, 45-66쪽을 참조

7) 지방교부세법 시행령 제5조제1항에 규정.

8) 측정항목과 재정수요간 상관관계의 타당성을 측정하는 척도로 통상 상관계수가 사용.

9) 지방교부세법 시행령 제5조제2항에 규정.

10) 예) 환경보호비(인구1인당) 시의 경우 91,150원, 군의 경우 263,630원, 지역관리비 행정구역 면적 천km²당 시의 경우 52,380원 군의 경우 25,500원 (이상 2017년 기준).

11) 표준행정수요액은 동종 자치단체별 기준재정수요 분석에 의한 관련 예산액과 관련 통계와의 상관성

- (보정계수) 지역별 여건의 차이를 제한적으로 보정하는 것으로, 해당 자치단체의 표준행정수요액을 해당 자치단체의 측정단위수치로 나눈 값 (해당 단체의 실수요 단위비용)을 동종 지방자치단체의 표준단위비용으로 나누어 산정

$$\text{보정계수} = [\text{표준행정수요액} / \text{측정단위수치}] / \text{표준단위비용}$$

□ 보정수요액 산정

- (조정교부금 수요) 시·군에서 징수하는 광역시·도세 및 지방소비세의 27%에 해당하는 금액을 시·군에 대한 조정교부금으로 확보하고, 그 중 90%인 일반조정교부금(나머지 10%는 특별조정교부금)을 인구 수, 징수 실적(지방소비세 제외), 재정력지수를 기준으로 배분¹²⁾하는데, 이는 시·도의 법정지출수요에 해당하므로 시·도의 보정수요에 반영
- (시·도세 징수교부금 수요) 시·도에서 시·군으로 교부되는 시·도세 징수교부금(시·도세 징수총액의 3%)의 경우도 시·군으로 정액 이전되는 지출경비에 해당하여 시·도의 보정수요로 반영¹³⁾
- (통합자치단체·세종특별자치시의 수요) 통합 자치단체의 경우 보통교부세를 통합전 수준으로 유지하기 위하여, 통합 자치단체의 재정부족액이 폐지되는 각 지방자치단체별로 산정한 재정부족액의 합보다 적을 경우 그 차액을 통합지방자치단체의 기준재정수요액에 더하여 산정하여 통합후 4년간 보정수요로 반영하며¹⁴⁾, 세종시의 경우 지방교부세법에 따른 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액의 100분의 25에 해당하는 금액을 기준재정수요액에 더하여 산정하며 2013년부터 8년 동안 보정수요로 반영
- (지방선거경비·지역균형수요) 임기만료로 인한 지방의원 및 단체장 선거가 실시되는 연도의 선거관리 및 수행의 실제경비를 해당연도 보정수요로 반영하며, 지역특성을 고려한 자원배분의 형평화와 지역간 균형 있는 개발을 위한 특수여건 수요를 반영하기 위한 것으로, 해당 경비별 '지역균형수요'를 산정, 반영¹⁵⁾

에 의한 수요측정 항목별 합수식(표준행정수요 산정공식)에 해당 지방자치단체의 통계수치를 반영하여 산정.

12) 지방재정법 제29조 및 동법시행령 제36조

13) 지방세기본법 제67조 및 동법시행령 제55조

14) 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제2조제4호, 같은법 제34조(지방교부세 산정에 관한 특례).

15) 해당 경비별 지역균형수요 반영 상세 설명은 행정자치부, 2017 지방교부세 산정해설, 69-77쪽을 참조

- (사회복지균형수요) 사회복지분야의 측정항목별 사회복지균형수요를 가산하는 것으로, 기초생활수급권자 비율, 노령인구 비율, 아동인구 비율, 장애인 비율, 가정위탁 보호아동 수요, 다문화 수요 등을 반영¹⁶⁾

□ 자체노력 산정

- 기준재정수요액 산정과 관련된 다음의 8개 항목별로 자체 노력 정도를 평가하여 반영¹⁷⁾
 - (8종) 인건비 절감, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 행사 및 축제 성 경비 절감, 지방보조금 절감, 지방청사 관리·운영, 민간위탁금 절감, 일자리창출

(3) 기준재정 수입액 산정

□ 기초수입액 산정

- (보통세 수입액의 80%) 기초수입액은 지방세법상 표준세율로 산정한 보통세 수입액의 80%에 상당한 금액으로서, 지방세 중 보통세 9종이 대상
 - 도세(4종) : 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세
 - 시·군세(5종) : 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 지방소득세

□ 보정수입액 산정

- 보정수입액은 지방교부세법 시행규칙 제7조에 따라 다음을 반영
 - 정상적 세외수입(사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입, 사업수입 등의 80%)
 - 지방세 결산액 정산 보정
 - 시·도세 징수교부금(시·도세 징수액의 3%)
 - 시·군 조정교부금
 - 부동산교부세(해당연도 종합부동산세 단체별 교부예정액의 80%)
 - 지역상생발전기금¹⁸⁾ 배분액(출연금 추계액의 시·도별 배분 예정금액의 80% 반영)

16) 해당 경비별 사회복지균형수요 반영 상세 설명은 행정자치부, 2017 지방교부세 산정해설, 77-80쪽 참조

17) 자체노력 항목별 적용방법은 행정자치부, 2017 지방교부세 산정해설, 82-84쪽 참조

18) 서울인천경기 지방소비세액의 35%(2019.12.31.까지 출연)로 조성된 기금으로 사도에 배분.

□ 자체노력 산정

- 기준재정수입과 관련된 다음의 7개 항목별로 자체 노력 정도를 평가하여 반영¹⁹⁾
 - (7종) 지방세징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원관리 및 발굴

(5) 보통교부세 시도별 배정내역(2017)

- 2017년도 각 지방자치단체의 보통교부세 배분액은 지방자치단체의 재정부족액에 조정률(0.940523)을 각각 곱하여 산정하게 되며, 각 시·도별로 배정된 보통교부세는 아래의 <표>와 같은데, 경남은 3조 8,993억원이 배정되었고 이 가운데 본청분은 5,530억원, 시분 1조 6,930억원, 군분 1조 6,528억원이 배정

(표 3) 2017년 보통교부세 시·도별 배정내역 (단위 : 억원)

구분	합계	시·도 본청분	시분	군분
합계	375,775	99,504	140,830	135,441
서울	1,104	1,104	-	-
부산	8,215	7,654	-	561
대구	9,003	7,745	-	1,258
인천	7,580	4,726	-	2,854
광주	6,602	6,602	-	-
대전	6,552	6,552	-	-
울산	3,182	1,568	-	1,614
세종	725	725	-	-
경기	31,738	1,275	26,325	4,138
강원	43,144	8,860	15,104	19,180
충북	26,287	5,341	9,653	11,293
충남	33,237	5,837	15,101	12,299
전북	37,786	7,757	16,822	13,207
전남	52,565	8,521	11,932	32,112
경북	57,810	8,455	28,958	20,397
경남	38,993	5,530	16,935	16,528
제주	11,252	11,252	-	-

주 1) 광역시의 군 : 부산(기장군), 대구(달성군), 인천(강화옹진군), 울산(울주군)

2) 교부세 감액 및 보전분, 불교부단체 분권교부세 보전분(2,697억원)을 포함한 교부액 자료) 행정자치부, 2017년 지방교부세 산정 해설, 2017.03

19) 자체노력 항목별 적용방법은 행정자치부, 2017 지방교부세 산정해설, 98-101쪽 참조

2. 지방교부세 제도개선 현황

1) 지방교부세 개편 필요성

- 행정환경 변화와 지역별 사회복지수요의 편차로 인해 지방자치단체의 재정부담이 가중되고 재정격차가 확대되면서 지방교부세 개편 필요성이 꾸준히 제기
 - 최근 지방자치단체의 사회복지 관련 예산의 급격한 증가(연평균 9.2%)와 사회복지 수요 변화에 따라 지방자치단체의 재정난이 가중
 - 지역간 재정격차를 해소하기 위한 다양한 방식의 재정지원제도들이 운영되고 있지만 각각의 제도들 간 구조상·운영상 불균형의 문제로 지방 재정조정제도의 개선 필요
 - 자체수입의 증가는 교부세의 감소로 연계되어 자체 세입확충 노력에 저해할 수 있다는 개연성 제기
- 즉, 지방자치단체의 재정책충과 복지수요 증가에 따른 안정적 복지서비스 제공의 기반을 마련하기 위하여 지방교부세 제도를 합리적으로 개편할 필요에 대한 공감 확산

2) 지방교부세 개편 내용

(1) 교부세율의 인상과 교부세 폐지·신설

- 정부는 지방자치단체의 재원확보 및 재원배분의 합리성 측면에서 교부세를 인상하고 교부세를 신설(행정안전부, 2018)
 - 지방교부세 법정률은 2005년에 지방양여금 재원 중 지방도로정비사업 재원 등으로 일부(2.8%p)가 지방교부세 재원으로 편입되고, 열악한 지방재정 여건 및 현실을 감안한 추가 재원(0.5%p)과 국고보조사업의 지방 이양에 따른 재원보전을 위한 분권교부세(2005~2014)가 신설(0.83%p)되면서 19.13%로 인상되었고, 또한 2006년에 분권교부세율이 0.11%p 인상되면서 지방교부세 법정률은 현재 19.24%를 유지
 - 부동산교부세(2005~현재)는 부동산 보유세제 개편에 의한 지방세의 일부(종합토지세와 재산세의 일부)가 국세인 종합부동산세로 전환됨에 따라 발생하게 된 지방자치단체의 감소분을 보전하고, 지역균형발전을 도모하기 위하여 2005년에 신설. 2015년 지방교부세법 시행령 개정을 통하여 부동산교부세 사회복지비 반영비율을 확대(25%→35%)

- 소방안전교부세(2015~현재)는 지방재정 여건 악화에 따라 주민의 생명 및 재산보호에 직결되는 소방서비스의 원활한 수행과 주민 안전관리 재원 확보의 어려움을 해결하기 위해서 2015년에 담배에 부과되는 국세인 개별소비세의 20%를 재원으로 하여 신설

(표 4) 지방교부세의 유형별 주요 변화 과정

구분	1991년 이전	2005년	2015년 이후	특성/재정 기능	비고
보통교부세	→			일반형평	법정교부율의 인상 (20016년 이후: 내국세 19.24%) 보통교부세 산정방식의 개선
특별교부세	→			특정 효율/형평	보통-특별교부세 간 재원조정 (2014년: 4%→3%)
분권교부세		(2005~2014)		특정 효율	분권교부세율 인상 (2006년: 내국세의 0.83%→0.94%)
부동산교부세		(2006~현재)		특정 효율/형평	-
소방안전교부세			(2015~현재)	특정 효율	2015년 신설

(표 5) 지방교부세의 종류와 성격

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%	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

자료) 손희준 외1인(2017: 16).

(2) 교부세 산정방식 및 지표 개선

- 행정환경 변화에 따른 수요반영, 시의성 강화, 사회적 가치의 실현 등에 초점을 맞춘 지방교부세 산정방식 및 지표 등의 제도를 개선
 - 복지수요 증가에 대응하기 위한 저출산·고령화에 따른 사회복지 수요 강화, 사회복지균형수요 반영항목 신설 및 반영비율의 확대
 - 지역 공공성 및 연대성의 사회적 가치 회복을 위한 기피시설 관련 수요 반영 상향 및 외국인·다문화 관련 보정수요 개선
 - 보통교부세 산정방식의 단순화 및 각종 반영항목과 보정수요의 개선(기준재정수요액의 측정항목 및 측정단위 정비, 기준재정수입액 산정방법 개선 등)
 - 수요·수입 자체노력분야에 대한 지표의 시의성 강화를 위하여 지표 정비 및 항목, 반영비율 조정 등의 개선
 - 행정환경 변화에 따른 보통교부세 산정에 탄력적으로 대응하기 위한 일몰제 형태의 제도 도입
- 보통교부세 산정방식 및 지표는 지방자치단체의 다양한 재정수요를 포함하기 위하여 시대에 따라 다양한 측정항목의 변화를 추구(1962년 18개 측정항목→2001년 31개 측정항목으로 확대 → 2016년 16개 측정항목으로 축소)

(3) 지방교부세 인센티브 및 감액제도 강화

- 최근 지방자치단체의 지방교부세의 활용에 대한 재정책임성과 건전성 제고 측면에서 지방교부세의 인센티브와 감액제도를 개선 및 강화
- 보통교부세의 산정방식에 포함한 인센티브 제도 및 특별교부세 인센티브제도의 개선과 교부세 감액재원을 활용한 인센티브 제도를 강화
 - 보통교부세 세입확충 자구노력 반영비율을 150%에서 180%까지 상향조정
 - 자치단체가 세출절감 등의 자구노력을 기울이면 인센티브로 받게 되는 재원이 17.8% 정도 증가할 전망(4조 5,343억원 → 5조 3,395억원)

(표 6) 지방교부세 인센티브 제도의 종류 및 판단기준

구분	근거	판단기준
보통교부세 산식 내 자체 노력 반영제도	「지방교부세법」 제8조의3 제1항 및 제2항, 「지방교부세법 시행규칙」 제8조 및 별표 6	세출효율화 8종 (인건비절감, 지방의회경비절감, 업무추진비절감, 행사축제성경비절감, 지방보조금절감, 지방청사관리운영, 민간위탁금절감, 읍면동통합) 세입확충 7종 (지방세징수율제고, 지방세체납액축소, 경상세외수입확충, 세외수입체납액축소, 탄력세율적용, 지방세감면액축소, 적극적세원발굴및관리)
특별교부세 인센티브제도	「지방교부세법」 제9조 제1항 제3호 및 제7항, 「지방교부세법 시행령」 제9조의2 제1항 제3호 및 제2항 「지방교부세법 시행규칙」 제10조 및 별표 8	우수 지방자치단체(정부합동평가 등 우수, 분쟁해결 등 우수, 행정·재정실적 우수, 그 밖에 주요 우수 정책사업)
감액재원 인센티브 제도	「지방교부세법 시행령」 제12조 제6항 지방재정혁신	지방재정혁신 우수(세출절감, 세입증대, 벤치마킹), 지방공기업 혁신(공기업구조개혁, 상하수도 경영개선), 지방재정분석 우수(건전성, 효율성, 책임성)

자료) 류영아(2018, 2017: 10)

- 1961년 지방교부세법 제정이후 정부는 지속적인 규정 개정을 하여 지방교부세의 도덕적 해이를 사전에 예방하고, 책임 있는 재정운영을 위해서 2002년도에 지방교부세 감액제도를 도입하여 2004년부터 적용·시행하였고, 최근 2015년 12월 지방교부세법 시행령의 개정을 통하여 지방교부세의 감액 및 반환 대상을 확대
- 2001년 4개의 감액요건을 정하였고, 2013년 6개로 확대, 2017년 현재 18개 항목까지 확대
- 2015년에 개정된 지방교부세법 시행령은 지방교부세 감액 및 반환대상을 첫째, 지방자치단체가 「지방재정법」 제18조에 따른 출자 또는 출연의 제한 규정 등을 위반하여 경비를 지출한 경우, 둘째, 「보조금 관리에 관한 법률」 제22조, 제31조 및 제33조의2를 위반하여 경비를 지출하거나 지급한 보조금을 환수하지 아니한 경우, 셋째, 지방자치단체장이 사회보장제도를 신설 및 변경하는 경우 사회보장제도에 관한 경비지출의 중요한 결정 절차로서 반드시 거치도록 되어 있는 「사회보장기본법」의 제26조제2항 및 제3항을 위반하여 협의·조정을 거치지 않거나

협의·조정 결과를 따르지 않고 사회보장제도를 신설 및 변경하여 경비를 지출한 경우 등으로 확대하고 이에 해당하는 경우에는 지방교부세에서 감액하거나 반환을 할 수 있도록 규정

(4) 특별교부세의 투명성 제고

- 특별교부세 운영방향과 기준을 국무회의에 사전 보고함으로써, 정책 효과가 큰 사업에 중점 투입이 될 수 있도록 유인
- 국정협력이 필요한 시책수요는 민간위원이 참여하는 사업심의위원회를 구성하여 운영함으로써 제도 운영에 대한 객관성과 투명성 향상

(5) 조정교부금 제도의 배분기준 변경 및 개선

- 조정교부금의 배분기준을 적용하는데 있어 인구수 반영비율을 낮추고, 재정력 반영비율을 높임으로써 시·군 간 재정력 격차 완화
- 지방교부세 불교부단체에 우선 배분하는 조정교부금 특례제도의 폐지

3) 최근 3년간 정부의 지방교부세 제도 보완 및 개선 내용

(1) 2018년도 지방교부세 제도 보완 및 개선 주요내용

- 사회복지 수요 강화 및 사회복지균형수요 반영비율의 확대
 - 출산장려 수요의 강화 및 지방자치단체 고령단체 일부 구간에 대한 가중수요 반영률 상향 조정
 - 최근 급증하는 복지수요의 반영을 위해서 사회복지균형수요 중 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비 등 4개 측정항목의 반영 비율을 2017년 26%에서 2018년 30%로 확대
- 시의성 강화 및 개선을 위한 산정공식, 측정항목 및 반영비율의 개선
 - 시의성이 떨어지는 수요의 폐지 및 통폐합, 지방자치단체의 수요 부담이 증가되는 수요항목(유동인구, 도시공원 등)에 대한 가중치 확대
 - 주민등록인구의 기준 변경(거주불명자 및 재외국민 제외)
 - 지역공공성 및 연대성 가치 강화를 위한 기피시설 관련 수요 반영률 상향 조정 및 외국인·다문화 관련 보정수요 대상 확대(외국국적 동포 국내거소자 포함)
 - 행정환경 수요 변화에 탄력적으로 대응하고, 합리적·효율적 운영을 위

한 일몰제(일몰대상 수요)의 확대

- 자체노력분야(수요·수입)에 대한 항목정비 및 지표 개선
 - 현재 시급한 사회문제로 인식되는 일자리 문제 해소를 위하여 일자리 관리 지표를 자체노력분야에 신설
 - 자체노력 항목 중 측정기준이 오래되어 시의성이 떨어지는 항목의 정비(온실가스 항목 폐지, 민간행사사업보조 부분 제외)
 - 지방자치단체 자율성 확대를 위한 자체노력 항목의 강화

(2) 2017년도 지방교부세 제도 보완 및 개선 주요내용

- 사회복지균형 수요의 반영항목 신설 및 반영비율 확대 등의 개선
 - 저출산·고령화 시대에 자치단체의 적극적인 출산장려 및 보육정책을 유도하기 위하여 사회복지균형수요 반영항목에 출산장려 수요를 도입하고, 생활형 사회복지시설에 대한 수요를 신설
 - 사회복지균형수요 중 4개 측정항목(기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비)의 반영비율을 2016년 23%에서 2017년 26%로 확대
 - 사회복지균형수요 미반영단체 개선('0'으로 계산되는 최하위 지방자치단체의 수요의 문제점을 차하위 단체의 비율범위 내에서 수요를 반영하도록 변경)
- 산정방식, 측정단위의 정비 및 변경, 보정수요 반영비율의 조정
 - 지역균형수요 반영항목(도농복합도시, 송·변전시설 및 장사시설)을 신설하고, 행정수요 변화에 따라 신규수요의 일부(출산장려, 생활형 사회복지시설, 송·변전시설 및 장사시설)를 일정기한까지 보통교부세 산정에 반영하는 일몰제 형태의 제도 도입
 - 정확한 재정수요 포착을 위하여 측정단위를 합리적으로 정비하고, 법령개정에 따른 측정단위의 기준을 변경(국민기초생활보장수급권자 기준 변경, 소방특별회계 신설에 따라 소방인건비 수요포착 근거 마련)
 - 광역·기초자치단체 간 다문화 관련업무의 실제 예산부담 비율에 맞춰 수요 반영 비율을 조정하고, 수도법 개정(군의 업무→광역시의 업무로 이관)에 따라 마을상수도 관련 업무가 광역시의 수요로 조정
 - 낙후지역 선정방식의 간소화(3개 지표 중 '인구밀도' 및 '지방소득세' 2개 지표로 간소화)를 통하여 선정방식의 합리성을 제고
- 자체노력분야(수요·수입)에 대한 항목조정 및 정비

- 행사·축제성 경비의 행사항목 조정을 통하여 지방자치단체의 부담을 완화
- 지방세 체납액 축소항목 범위 조정을 통하여 지방자치단체의 체납해소 노력의 곤란함을 개선
- 경상세외수입 확충 항목에 대해서 지방세와 마찬가지로 단일 연도 중 동종 지방자치단체별 확충실적을 상대 평가하여 인센티브를 산정하는 방식을 병행하도록 개선

(3) 2016년도 지방교부세 제도 보완 및 개선 주요내용

- 행정환경 변화에 의한 지방자치단체의 복지수요 증가에 대응하기 위한 사회복지균형수요의 반영비율 확대(2015년 20%에서 2016년 23%)
- 효율적 산정을 위해 보통교부세의 산정방식 단순화, 측정항목 및 보정수요의 정비
 - 보건사회복지비(보건비+일반사회복지비)로 통합 및 측정항목과 측정단위를 정비하였고, 세출효율화 및 세입확충 자체노력 11개 항목의 등급 반영률을 폐지
 - 기준재정수입의 항목을 정비(특별회계로 편성·운영되는 지역자원시설세를 제외)
 - 낙후지역의 지정요건 규정 구체화 및 추가 수요 반영(지역균형수요의 산업단지 수요에 기업도시 산업시설 분양면적 반영) 등의 보정수요 정비
- 자체노력 강화를 통한 지방자치단체의 재정건전성과 책임성 제고
 - 세출효율화 분야의 일부 항목별(인건비 및 행사·축제성 경비절감, 지방보조금 절감) 반영비율의 확대, 새로운 항목(민간위탁금 절감항목) 신설
 - 세입확충분야의 일부 항목(지방세 징수율 제고, 지방세·세외수입 체납액 축소) 반영비율 확대 및 조정(천재지변으로 인한 지방세 감면액 제외)

최근 3년간의 지방교부세 제도 개편의 공통점

- 사회복지수요 증가에 따른 반영 및 가산 반영비율의 단계적 확대(2015년 이전 20%, 2016년 23%, 2017년 26%에서 2018년 30%)
 - 보통교부세에서의 반영비율 확대
 - 부동산 교부세의 사회복지비 반영비율의 확대
- 시의성을 고려한 보통교부세 산정방식(자체노력지표의 개선, 일몰제 형태의 제도 도입 등을 포함), 측정항목, 보정수요의 개선
- 지방자치단체의 재정책임성과 건전성 강화를 위한 교부세 감액/인센티브 제도 강화

Ⅲ. 지방교부세 제도개편 논의 분석

1. 최근의 학계논의 검토

- 학계 전문가들은 지방교부세의 개편방향에 대하여 거시적으로 지방교부세 제도의 지향하는 바와 그 기능 등을 개선하는 방향에 초점을 두고 접근하는 것이 바람직하다고 인식
- 지방자치단체의 자주재원확보의 한 방안으로서 지방교부세 개편에 대하여 다수의 전문가들이 필요성을 주장해왔고, 대체로 그 기본방향을 크게 4가지 형태로 강조
 - 지방교부세의 재원보전기능의 강화
 - 기준재정수요와 기준재정수입액의 정확한 산정 및 지표의 단순화
 - 지방교부세 인센티브와 감액제도 개편
 - 특별교부세 운영의 투명성 제고

1) 지방교부세 재원보전기능 강화

(1) 보통교부세의 법정률 인상²⁰⁾

- 무상보육과 기초연금 및 누리사업 등 대형 국책사업 등에 의한 지방자치단체의 사회복지 관련 재정 부담이 증가하여, 해당 부족재원의 대책이 필요
 - 사회복지비가 지방자치단체의 재정규모에 차지하는 비율이 2012년 기준 26.5%에서 2017년 33.7%로 급격히 상승
 - 사회복지비 지출의 90%이상이 보조사업임을 감안할 때, 중앙정부에 의한 지출이 증가

(표 7) 지방재정 대비 사회복지비 비율

(단위: 억원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017
재정규모(a)	1,593,028	1,688,802	1,796,314	1,922,139	2,035,504	2,159,861
사회복지비(b)	421,795	480,492	581,855	652,740	686,321	728,208
비율(b/a)×100	26.5	28.5	32.4	33.9	33.7	33.7

자료) 손희준 외3인(2017: 115).

주) 일반회계, 총계 기준(지방재정365 <http://lofin.mois.go.kr>).

20) 손희준 외 3인(2017); 손희준라취문(2017); 김필현 외 1인(2015).

- 하지만, 지방정부의 사회복지비 지출 증가에 따른 중앙정부의 재정보전(지방교부세 법정률 상승)은 이루어지지 않은 상태
- 현재 지방교부세의 법정률은 2006년에 결정된 것으로 이미 10년 이상 경과되어 지방재정수요 증가를 제대로 반영하는 것에 한계가 있기 때문에 법정교부세율의 적정선으로의 인상이 필요(김덕준 외2인, 2010)

(표 8) 지방교부세 법정률 변화과정(1983~현재)

연도	1983~1999	2000~2004	2005	2006~현재
지방교부세 법정률	13.27%	15%	19.13%	19.24%

- 국회에 발의되어 있거나 혹은 발의되었던 관련 법률안을 보면, 보통교부세 법정률을 19.24%에서 20%~23%로 제시하고 있으며, 최근 2017년 12월 18일에 대표발의한 지방교부세의 법정교부율을 22%로 상향하는 지방교부세법 일부개정안에 따르며, 약 4.86조원의 재정확충효과를 기대할 수 있음(손희준 외3인, 2017)²¹⁾
- 지방교부세 법정교부율 인상의 단기적 대안은 사회복지비의 증가액(2015년 652,740억원에서 2016년 686,321억원으로 33,581억원이 증가)을 고려할 때, 현행 19.24%→21.03%로 인상 제안. 단기적으로 현행의 지방교부세 법정교부율을 19.24%→21.03%(1.80%↑)인상을 할 경우, 2016년 기준으로 3.2조원의 재원 확충효과를 기대할 있음(손희준·라휘문, 2017)
- 장기적 대안은 지방자치단체의 세출 구조조정의 노력과 지방교부세 연평균 성장률을 3.2%로 가정하고, 지방자치단체의 세출대비 자체세입의 비중 및 일반재원 비중이 과거 2015년 수준을 유지하기 위해 필요한 규모를 고려하면, 현행 19.24%→22.14%로 인상 제안. 장기적으로 현행의 지방교부세 법정교부율을 19.24%→22.14%(2.90%↑)인상을 할 경우, 2016년 기준으로 5.1조원의 재원 확충효과를 기대할 있음(손희준·라휘문, 2017)
- 김필현 외1인(2015)의 '지방교부세 적정규모에 관한 연구'에 따르면, 복지지출로 갈수록 열악해지고 있는 지방재정 문제를 해결하기 위하여 현행 내국세의 19.24%인 지방교부세의 법정교부율이 단기적으로는 최소

21) 2017년 지방자치단체 예산을 기준으로 재정규모를 100조원이라고 한다면, 그 중에서 지방교부세(사회복지비)는 33.7조원이라고 볼 수 있음. 이것은 지방교부세(사회복지비) 법정교부율을 1% 인상할 때마다 1.75조원이 확충된다는 것을 의미하며, 국회에 발의되어 있는 법률안의 교부세 법정교부율을 고려하여 예측하면 1.3조~6.6조까지 재정확충을 기대할 수 있음.

- 1.16%~2.86%, 장기적으로는 5%~9% 상향의 필요성을 제시²²⁾
- 연구보고서에 따르면, 기획재정부, 행정자치부 등 관계기관에서 제시된 지방재정에 대한 전망을 종합한 후 시나리오를 분석한 결과, 단기적 관점에서 2020년까지의 지방재정 여건을 전망하였을 때, 2015년 수준의 지방 재정적 자주성 유지를 위해서는 지방교부세의 법정교부율이 1.16%~2.86% 정도 인상되어야 할 필요가 있음²³⁾
- 장기적 관점에서 복지는 정부재정의 약 40%~50%, 정부재정은 국가경제의 약 40%~50%를 차지하고, 현재의 중앙과 지방 간 재정관계가 유지되는 가운데 향후 예상되어지는 복지부담을 중앙과 지방에 동등하게 배분한다고 가정할 때, 지방자치단체의 사회복지지출 비중은 지금보다 10%~20% 정도 증가 할 것으로 분석
- 이를 현재 시점에 대입해 보면 필요재원의 절반을 자체세입에 의해 충당하더라도 지방교부세와 같은 이전재원이 약 8~15조 원 확충되어야 하며, 법정교부세율로 환원하면 2015년 기준시 지금보다 약 5%~9% 인상되어야 함을 의미

(2) 보통교부세 최소수준 보장제도 도입²⁴⁾

- 보통교부세는 지방교부세(내국세의 19.24%)의 97%에 해당하는 교부 금액으로서 각 지방자치단체의 재정부족액의 총액과 보통교부세의 총액이 일치되도록 조정률을 구함
- 연도별 조정률의 변화를 보면, 2000년 92.5%이었던가, 2004년까지 80% 미만, 2012년에 92.5%로 다시 조정률이 높아졌지만, 2018년 현재 91.5% 수준으로서, 매년 지방교부세의 조정률이 일정하지 않아 재원의 예측성 또는 재원의 안정성이 높지 않음

(표 9) 보통교부세 연도별 조정률(2000~현재)

연도	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017	2018
조정률	92.5	77.5	78.8	85.9	89.2	82.4	92.5	87.3	89.7	94.1	91.5

자료) 지방재정 365 홈페이지, 연도별 보통교부세 산정내역 참조.

22) 붙임자료-1 참조

23) 2015년 수준으로 세출 대비 자체세입 비중 및 세출 대비 일반재원 비중을 유지하기 위해서는 자체세입은 연평균 약 1.6~4.4조 원의 확충이 필요하며, 지방교부세는 연평균 약 1.9~4.7조 원이 추가적으로 필요

24) 손희준라취문(2017).

- 따라서 재원의 안정성과 예측가능성을 확보하기 위하여 최소수준의 보장을 위하여 확정률 방식의 조정률 제도의 도입 필요성, 최소수준의 재원을 달성하지 못하는 경우에는 국가예비비로 보전하여 부족재원의 보전을 추진하는 방법을 제시²⁵⁾
 - 최소수준의 자원 보장은 교부세를 통한 지방자치단체의 자원확보의 안정성과 예측가능성을 가능하게 하여 체계적인 합리적인 재정운영(세입 및 세출)계획을 마련할 수 있고, 지방자치단체의 재정건전성의 확보에도 도움이 될 수 있음
 - 확정 조정률에 의하여 발생할 수 있는 초과 보통교부세의 재원은 인센티브 재원을 활용할 수 있고, 중앙의 추가적인 재정부담 없이 지방교부세 재원의 효율적 운영에도 도움이 될 수 있으며, 지방교부세의 자원보장 기능을 효과적으로 수행할 수 있음

(3) 교부세 배분의 예측가능성 강화²⁶⁾

- 교부세 배분은 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 자치단체에 그 부족액을 기초로 산정·교부함으로써, 필요한 시점에 재정부족액을 파악하여 반영한다는 장점이 있지만, 교부세가 급감하는 경우, 재정충격으로 인하여 자치단체는 안정적인 재정운영이 곤란
- 따라서 매년 재정부족액을 산정하여 재정부족액을 기초로 산정·교부하던 방식을 매년 재정부족액을 산정하여 개별 자치단체가 자치하는 비중을 지수화하고, 3개년 산정결과에 따른 자치단체별 비중의 평균값으로 산정하여 자치단체의 예측가능성을 높이는 방안을 제시. 단, 재정운영에 대한 민감도가 떨어져서 방만한 재정운영 및 도덕적 해이가 발생할 수 있기 때문에 자치단체의 재정책임성에 대한 강화방안을 동시에 고려할 필요가 있음

25) 이원희(2016)은 보통교부세의 과제로서 보통교부세는 경기 둔화에 따른 내국세 감소에 대비해야 하고, 재정부족분의 90% 수준을 보충할 수 있어야 하며, 보통교부세의 재원을 확충할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다고 주장.

26) 손희준서정섭(2015).

2) 지방교부세 운영을 위한 산정 및 배분방식의 개편

(1) 지역대표 지표 중심의 산정방식 단순화·합리화²⁷⁾

- 현행 보통교부세 배분에 있어서 기준재정수요액과 기준재정수입액에 대한 산정방식은 매우 중요한 부분임에도 불구하고, 산정방식이 너무 복잡하고, 산정에 객관성과 투명성에 대한 한계가 있다는 지적이 다수²⁸⁾
- 인구, 면적, 공무원 수 등 단순 지표 중심으로 개편하되 지역별 특성에 의해 결정되는 사항이 많기 때문에 면밀한 분석을 전제로 검토 필요하고,²⁹⁾ 정확한 재정수요 포착을 위한 합리적이고 단순화된 산정방식을 위한 기준 마련 필요³⁰⁾
- 측정항목의 기준재정수요액에 대한 영향력이 낮은 항목, 측정항목의 예산비중이 낮은 항목, 측정항목간 상관관계가 높은 항목, 측정단위간 상관관계가 높은 항목, 업무 대표성이 낮은 항목, 측정항목의 분포가 치우친 항목들은 통폐합 요건을 갖추었다고 볼 수 있는 측정항목들에 대한 통폐합을 추진(김성태, 2005: 19-20)하고, 국제적 행정환경변화에 따라 새롭게 발생하는 지방자치단체의 재정수요에 대응할 수 있도록 산정방식의 신축적인 운영도 고려(김덕준 외2인, 2010)

(2) 재정자율권 또는 재정자치권을 인정하는 지방교부세 졸업제의 운영³¹⁾

- 보통교부세 불교부단체에 속하는 지방자치단체가 일정기간(3년 또는 5년)을 지속적으로 보통교부세 불교부 수준을 유지하는 경우에, 지방교부세 대상에서 제외하는 일종의 졸업제도의 운용방안 제시
- 지방자치단체가 지방교부세 대상에서 제외될 경우에, 지방채발행 한도액의 기준 및 투자심사제도 등 재정관리제도에 대한 일정한 특례를 제공하는 방안 제시

27) 손희준라휘문(2017); 김덕준 외 2인(2010).

28) 손희준라휘문(2017); 김덕준 외 2인(2010).

29) 일본의 경우에도 “신형 교부세”라는 명목하에서 인구와 면적 등을 배분기준으로 채택하고 있지만, 실제로 지역의 다양한 수요특징을 반영하기 위한 기준을 준용하고 있음(손희준라휘문, 2017).

30) 손희준라휘문(2017); 이창균이현국(2015).

31) 손희준라휘문(2017).

(3) 인구고령화에 의한 지방교부세의 재정수요 반영의 확대³²⁾

- 최근 급증하는 복지수요를 반영하기 위하여 보통교부세의 기준재정수요 산정 시, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 기초생활보장비 등 4개 항목의 사회복지균형수요의 반영비율을 자치단체의 수요증가 규모에 따라 확대 필요(현재 2015년 20%에서 2018년 기준 30%로 확대 시행)
- 저출산 문제 해결을 위한 수요의 반영확대로써, 사회복지수요의 측정항목과 측정단위 중 아동복지비의 측정단위에 영유아 인구수(0~5세)를 포함하여, 신생아 등 산아(産兒)촉진을 위한 인센티브처럼 활용할 필요성 제시, 또한 영유아 인구수의 적용도 고령화단체, 고령단체, 초고령단체 등 자치단체별로 차등 적용하는 방법도 함께 고려해야 함을 주장

(4) 보통교부세 산식 내의 자체노력 개편³³⁾

- 복잡한 자체노력 반영항목을 상호 관련성이 높은 항목별로 통합·정리하여 간소화하는 방안 고려(손희준·라휘문, 2017; 류영아, 2018, 2017)
- 보통교부세 산식 내 자체노력 중에서 인센티브 부분만 분리·독립함으로써, 지방자치단체의 자체노력에 의한 보상정도를 명확하게 하는 방안 고려(류영아, 2018, 2017)
- 자체노력 중에서 패널티는 자체항목에 그대로 유지하여, 자치단체의 노력이 부족한 경우에는 패널티를 적용함으로써 교부세가 삭감당하지 않도록 자치단체의 노력을 유인하는 방안 고려(류영아, 2017)
- 인센티브와 패널티의 세부내역³⁴⁾ 등의 공개(류영아, 2018; 이원희, 2016)

3) 지방교부세 인센티브와 감액제도의 개편

(1) 현행 인센티브 제도의 조정 및 강화³⁵⁾

- 단기적 개선방안으로 보통교부세 산식 내 자체노력, 특별교부세 인센티브, 감액재원 인센티브의 교부기준 중에서 중복되는 기준을 조정 및 통합하여 지방교부세 인센티브 제도의 효율적 운영을 도모하는 것이 필

32) 손희준(2015); 손희준서정섭(2015).

33) 손희준라휘문(2017); 류영아(2018); 류영아(2017); 이원희(2016).

34) 인센티브의 지급대상, 규모, 교부결과 등을 공개하고, 보통교부세 계산에 적용한 패널티의 규모, 교부결과 등을 공개하는 방안

35) 류영아(2018); 류영아(2017); 손희준라휘문(2017).

요)³⁶⁾³⁷⁾

- 장기적 개선방안으로 현재 운영 중인 지방교부세 인센티브 제도를 모두 종합한 별도의 지방교부세 인센티브 제도(가칭 성과교부세)를 신설하는 방안 고려³⁸⁾³⁹⁾

(2) 감액재원 인센티브 제도의 정비⁴⁰⁾

- 시행령에 규정하고 있는 지방교부세 감액재원 인센티브 제도⁴¹⁾를 현행 지방교부세법에 지방교부세 감액재원 인센티브의 개념과 원칙, 규모, 재원 등을 명시적으로 규정하도록 하여 법률적 근거를 마련·운영함으로써 감액재원 인센티브 제도의 안정성과 예측가능성을 도모
- 이원희(2016)는 지방교부세 감액제도의 확대 강화를 제시⁴²⁾
- 감액 재원 인센티브의 배분대상 기준 및 배분규모 기준 등을 지방교부세법 시행규칙에 명시함으로써 지방교부세 감액재원 인센티브의 투명성을 확보
- 장기적 개선방안으로 보통교부세 산식 내 자체노력 중 패널티 부분은 현행 지방교부세 감액과 통합하여, 별도의 지방교부세 감액제도(가칭 감액 지방교부세 제도)를 신설함으로써 감액 지방교부세의 규모에 대한 예측가능성을 높이고, 사전적으로 감액 기준의 공개 및 사후적으로 감액 결과의 공개를 통한 운영의 투명성 강화

36) 류영아(2018); 류영아(2017).

37) 박완규(2015)는 지방자치단체의 재정분석과 진단 결과에 따라 우수한 단체와 미흡한 단체에 대한 인센티브와 역인센티브가 분명하고 예측가능해야 하지만, 그렇지 못하고, 인센티브와 패널티 항목의 혼재에 의한 보통교부세 배분 증감의 상쇄로 인하여 실질적인 자치단체의 인센티브의 규모가 작을 수 있는 문제, 지방교부세 감액제도의 자의성 등의 문제점을 지적하면서 자체노력을 보통교부세의 기초 수요액 및 기초수입액 산정 공식으로부터 분리시키는 것이 필요하다고 주장. 김덕준 외2인(2010)은 인센티브 항목의 개선, 인센티브제도의 효율적인 운영 및 운영방식의 개선을 주장.

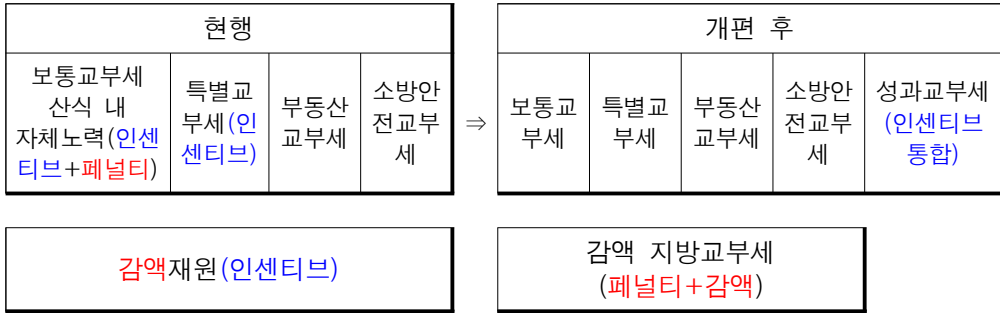
38) 류영아(2018); 손희준라휘문(2017).

39) 김경원 외1(2015)는 지방자치단체들의 세입확대와 세출축소에 대한 자구노력을 진작시킬 수 있는 방향으로 지방교부세 인센티브 제도의 개선이 이루어져야 함을 주장하면서, 보통교부세의 일정비율(예, 10%)을 별도의 인센티브 재원으로 배정하여 자구노력 정도에 따라 차등 있게 분배할 필요가 있다고 주장. 이밖에도 별도의 지방교부세 인센티브 제도를 신설하자고 주장한 학자(배인명, 2010; 서정섭, 2010; 손희준라휘문, 2017)들도 있음.

40) 류영아(2018); 류영아(2017).

41) 감액재원 인센티브 제도는 부당법령위반태만 등의 사유로 해당 지자체에서 감액한 지방교부세를 우수 지자체에 지급하는 방식.

42) 현행 개정된 지방교부세법 및 교부세법 시행령은 지방자치단체의 교부세 운영에 대한 책임성과 건전성을 확보하기 위한 조치 이후 지속적으로 관리 및 감독의 중요성을 강화.



(그림 2) 성과교부세 개념도(류영아, 2017)

(표 10) 성과교부세 방안 정리

구분	현행		개선방안	
보통교부세 산식 내 인센티브	보통교부세 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정방식 안에 포함된 자체노력	기준재정수요액 =기초수요액+보정수요액+자체노력	수요 인센티브를 독립시켜서 <u>성과교부세</u> 제도를 신설	
		기준재정수입액 =기초수입액+보정수입액+자체노력	수요 패널티를 독립시켜서 감액 지방교부세 제도를 신설	
	우수 지방자치단체에 지급하는 특별교부세 인센티브	특수 지방자치단체에 지급하는 특별교부세 인센티브		수입 인센티브를 독립시켜서 <u>성과교부세</u> 제도를 신설
		우수 지방자치단체에 지급하는 감액재원 인센티브		수입 패널티를 독립시켜서 감액 지방교부세 제도를 신설
특별교부세 인센티브	우수 지방자치단체에 지급하는 특별교부세 인센티브		특별교부세 인센티브를 <u>성과교부세</u> 에 포함	
감액재원 인센티브	우수 지방자치단체에 지급하는 감액재원 인센티브		감액재원 인센티브를 <u>성과교부세</u> 에 포함	

자료) 류영아(2017).

4) 특별교부세 운영의 투명성 확보⁴³⁾

(1) 특별교부세 인센티브의 규모 및 교부내역 공개⁴⁴⁾

- 특별교부세 인센티브의 규모가 특별교부세의 몇 %인지에 대한 결정 및 공개는 우수 지방자치단체가 어느 정도의 인센티브를 받을 수 있는지 예측을 가능하게 함
- 특별교부세 인센티브의 세부적 교부내역의 확보를 통한 특별교부세 인센티브 운영의 투명성 확보

43) 손희준라휘문(2017); 류영아(2018).

44) 류영아(2018).

(2) 특별교부세 제도 운영의 절차적 투명성 확보⁴⁵⁾

- 특별교부세 대상사업 및 신청절차 등을 사전에 공개함으로써 특별교부세의 운용방침 및 집행과정을 객관화하고, 예측이 가능하도록 제도의 개선이 필요하며, 특별교부세의 운영개선을 위해 행정안전부의 철저한 사전 타당성 검증 및 집행 효율성 검토를 2회 이상 실시하고 특별교부세 지원의 제외 및 차등화 방안을 통한 제도운영의 절차와 과정을 강화
- 특별교부세 집행결과에 대하여 관계기관 및 국회의 해당 상임위원회에 보고하고, 교부내역을 자치단체의 재정공시 항목에 추가·공개함으로써 특별교부세의 투명성과 건전성 확보

(3) 특별교부세의 축소와 관리기준 강화⁴⁶⁾

- 특별교부세에 대한 현재의 수요는 예비비, 재난관리기금 활용으로 대처하고, 특별교부세의 규모는 축소(특별교부세의 비중 감소)
- 예비비의 경우에 준하여, 집행이전 국무회의 의결 및 집행 후 내역공개 등 지방재정의 투명성 강화

2. 『보통교부세 제도개선 연구(2017)』 검토⁴⁷⁾

- 크게 기준재정수요액 산정방식개선과 자체노력 산정방식 개선을 주장

1) 기준재정수요액 산정방식의 개선

(1) 기초수요액의 산정방식 개선

- 기초수요액의 산정 과정에서 지자체 유형별로 비중유지계수⁴⁸⁾를 적용하게 되면 특정 지자체들의 실질적인 재정수요 변화가 표준행정수요 산정액으로 잘 반영되지 못하는 불합리성이 유발
- 즉 동종 지방자치단체 간의 상대적 수요 산정액의 변화가 있을 뿐, 타

45) 손희준라휘문(2017).

46) 이원희(2016).

47) 이 문건은 ‘사람 중심의 새로운 재정수요 반영을 위한 보통교부세 합리적 제도개선 연구(2017.9)’라는 제목으로 광역지자체의 연구비지원을 받아 한국지방재정학회 소속 학자들이 수행한 용역보고서로 대도시지역 광역지자체의 관점에서 보통교부세의 제도개선 과제를 검토한 내용을 포함.

48) 실제 예산과 표준행정수요 산정공식에 따라 산정된 수요 간의 차이를 완화하기 위한 조치.

유형의 지방자치단체에 대해서 영향을 미치지 않는 칸막이 현상을 발생 시킴

- 따라서, 우선 비중유지계수를 개선하고자 한다면, 비중유지계수를 계산할 때 전 지방자치단체의 표준행정수요 추정액의 합과 실제 예산에 대한 합의 비율로 산정하는 방식의 전환을 제시
- 현재의 비중유지계수 계산방식을 유지하는 경우에, 특정 지방자치단체의 재정수요가 변화할 때는 보정수요 항목에서 해당 부분은 보완해 주는 방안을 제시

(2) 인구수 보정 개선

- 자치단체의 사회적 재정여건을 파악하는데 가장 기본적인 요소는 실제 거주하고 있는 인구수라고 할 수 있는데, 현재의 기초수요액 산정에 적용되는 인구수는 주민등록법의 주민등록표에 따른 지방자치단체의 인구수로서, 실제 거주하는 인구(상주인구) 수를 정확하게 반영하지 못하는 한계를 드러내고 있음. 특히 인구총조사 상의 인구수와 비교할 때, 격차가 존재
- 즉, 보통교부세 산정에서 주민등록인구가 실제인구를 제대로 반영하지 못하므로 보정인구, 유동인구를 추가로 반영하는데, 자치단체별로 인구갭과 보정인구간의 상관계수를 측정하면 대부분 부(-)로 나타나 보정인구가 제 역할을 못한다고 주장
- 따라서 인구수에 대한 보정이 필요하다고 주장. 즉 정확한 상주인구의 적용을 위하여 주민등록인구와 총조사인구 통계 간의 갭을 보정할 필요가 있음을 제안

(3) 지역균형수요 항목의 개선

- 보통교부세 기준재정수요액 산정시 지방자치단체의 지역경제 활성화를 유도·지원하기 위하여 관련 수요를 발굴하여 보정수요로 반영·강화
 - 도시재생 수요와 도입취지가 유사한 지역경제활성화 관련 보정 수요 항목들은 지역관리비 보정수요로 반영하고 있으며
 - 지역관리비 표준행정수요액을 적용하여 자치단체별 보정수요액을 산정
- 미세먼지 수요의 반영

- 미세먼지에 대한 국민적 관심사가 증대함에 따라 중앙정부 및 지방자치단체는 미세먼지 절감을 위한 다양한 대책을 마련하여 추진하고 있음
- 미세먼지 농도가 기준치를 상회하는 지방자치단체에 대한 재정적 지원을 통해 자치단체에 거주하는 주민들에게 최저한의 대기환경기준이 충족될 수 있도록 자치단체의 대기부문 예산현황을 고려하여 미세먼지 보정수요를 반영토록 제시

(4) 사회복지균형수요 항목의 개선

- 사회복지균형수요는 지역주민 삶의 질 향상과 저소득층 지원을 확대하기 위하여 2007년에 신설·도입한 것으로 기초생활수급권자 비율, 노령인구 비율, 아동인구 비율, 장애인 비율, 가정위탁 보호아동 비율, 다문화 수요, 저소득 한부모가족 수요, 출산장려 수요, 생활형 집단거주시설 수요 등을 반영하고 있음
- 사회복지균형수요 항목별 수요 산정시 적용되는 단위비용(표준행정수요액)에 자치단체별 일관성의 문제⁴⁹⁾가 존재하기 때문에, 측정단위에 동종 자치단체별 단위당 표준행정수요액을 적용함에 있어서 동일한 기준을 적용 필요
- 최근 급증하는 복지수요를 원활하게 반영하기 위하여 사회복지균형수요 중 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비 등 4개 측정항목의 반영비율을 확대 시행 중(2018년 현재 30% 비율 적용)

2) 자체노력 산정방식의 개선

- 보통교부세는 지방자치단체의 세입확충과 세출절감 자구노력을 유인하는 자체노력 유인제도를 두고, 지방자치단체가 건전한 지방재정운영을 하도록 유도하고 있음
- 그럼에도 불구하고, 세출효율화와 세입확충으로 구분하여 각각 8개와 7개의 자체노력 항목을 두고 있는데, 그 실효성에 관한 의문과 문제점이 있다고 지적
- 기준재정수요액의 산정방식에 의하면 어떤 자치단체가 세출효율화 항목

49) 한국지방재정학회(2017)의 연구 결과 중 아동복지비 및 보건사회복지비 사회균형수요 산정 공식에 적용되는 단위비용이 자치단체별로 일관성을 가지지 못하는 문제점이 있다고 지적.

에 포함된 특정 경비를 줄이거나 늘이더라도 자치단체의 기준재정수요액의 산정에 영향을 미치는 명확한 경로가 존재하지 않다는 지적

- 세입확충 자체노력은 지방자치단체의 노력에 의한 세입확충이 보통교부세 미치는 부정적 영향을 상쇄하기 위한 것으로 필요성이 인정되지만, 세입확충은 보통교부세 산정과 재정수입에 미치는 영향을 차별적이고, 일부 반영항목은 자체노력을 통해 세수가 증가하더라도 보통교부세에 아무런 영향을 미치지 않으므로 자체노력반영제도의 취지에 맞지 않고, 과도한 자체노력의 반영은 보통교부세 배분의 왜곡을 초래한다는 지적

(1) 세출효율화에 대한 자체노력 반영제도 개선

- 문재인 정부의 지방분권의 핵심적 개편내용으로 지방의회경비의 총액한도제 도입, 기관운영업무추진비의 한도 내 자율적 예산 편성, 시책업무추진비의 20% 내 증액편성 자율권 부여, 일자리 관련 사업의 지방보조금 총액한도 적용 대상 제외, 지방재정에 대한 중앙투자심사제도의 완화, 지방채무한도 설정권한을 지방자치단체장에게 이양 등을 제시
- 정부의 주요 개편내용은 지방교부세의 세출효율화 자체노력 반영항목을 대부분 포함하고 있기 때문에 세출효율화 자체노력 반영제도의 근본적인 문제점 개선 및 정부의 지방분권 추진 방향의 반영을 고려하여 원칙적으로 폐지하거나 대폭 축소하는 방안을 제시

(2) 세입확충에 대한 자체노력 반영제도 개선

- 재정형평화 교부금으로서의 보통교부세의 역할과 자체노력 반영제도의 취지를 고려할 때, 세수확충 노력을 통한 자체수입 확충의 한계효과가 1이 되도록 하는 방안의 제시를 통하여 보통교부세 배분의 왜곡을 방지

Ⅳ. 지방교부세 제도 개편 이슈에의 대응 방안

1. 학계에서 제기된 이슈들에 대한 대응

- 최근 학계에서 제기된 지방교부세 개편 관련 이슈들은 대부분 경상남도의 입장에서 특별히 이견을 제기할 실익이 없는, 우리나라 지방재정 제도의 발전을 위해 필요한 개선 사항들에 해당
- 그럼에도 각 이슈를 간략히 점검하고 정책적 논의의 장에서 취할 입장을 다음과 같이 검토

① 보통교부세 법정률 인상

제안

- 무상보육 등 대형 국책사업과 지방자치단체의 서비스 공급에 대한 수요 급증으로 재정부담이 증가하는 추세로 부족재원에 대한 대책이 필요한 데, 보통교부세의 법정률을 인상하는 것이 타당하다는 제안
- 현 내국세 19.24%는 2006년에 정해진 것으로 지방재정 수요증가를 적절히 반영하는데 미흡

검토

- 복지예산 등 급증에 따른 재정난 해소를 위해 필요한 것으로 찬성 입장이 적절
- 다만, 인상폭에 있어 다양한 견해(20~22%)가 있고 각 인상률에 따른 시나리오가 제시되고 있는데, 향후 정부주도의 장단기 인상폭에 대한 논의에서 경상남도(의 입장을 대변하는 전문가)가 적극 참여하는 것이 바람직

② 보통교부세 최소수준 보장

제안

- 각 지방자치단체의 재정부족액의 총액과 보통교부세의 총액이 일치되도록 구하는 조정률이 2004년의 경우 80%, 2012년의 경우 92.5%로 매년 일정하지 않아 재원의 예측성 및 안정성이 낮은 실정
- 재원의 안정성과 예측가능성 제고하고 최소수준 보장(재정부족분의

90% 보장)을 위한 확정률 방식의 조정률 도입하자는 제안

- 최소수준이 재원을 달성하지 못하는 경우에는 국가 예비비로 보전하여 부족재원을 보전하는 방식을 제시

검토

- 확정률 방식의 조정률을 도입하여 교부세의 최소수준을 보장하게 되면 지방자치단체의 입장에서는 재정건전성 확보에 도움을 받게 되므로 기본적으로 찬성입장 견지하되,
- 그러나 중앙정부 재원의 안정성 문제와도 관련되므로 실현가능성을 고려할 때 중립적 입장이 타당

③ 교부세 배분의 예측가능성 강화

제안

- 교부세 배분액의 급격한 변동을 방지하기 위해 재정부족액의 3개년 산정결과에 따른 자치단체별 비중의 평균값으로 산정하여 예측가능성을 높이자는 제안

검토

- 교부세 배분의 예측가능성이 높아질 것이나, 필요한 시점에 재정부족액을 즉각 반영하여 재정운영을 할 수 있는 가능성이 줄어드는 단점도 내포하고 있으므로 중립적 입장이 타당

④ 지역대표 지표 중심의 산정방식 단순화·합리화

제안

- 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정방식을 인구, 면적, 공무원 수 등 지역대표 지표 중심으로 개편하고, 항목의 통폐합을 추진하여 단순화

검토

- 보통교부세 산정방식의 단순화에 대해서는 적극적인 찬성입장을 견지하되, 단순화 혹은 통폐합 대상으로 거론되는 지표가 경상남도의 입장에서 어떻게 작용할 것인지에 대한 사전 연구 및 검토가 필요
- 지표개편을 위한 논의가 진행될 경우, 경상남도 차원의 사전연구(용역발

주)을 통한 개편논의에의 대응 방안 확보가 필요하고, 정부 및 학계의 개편논의에 적극 참여하는 것이 바람직

⑤ 재정자율권과 자치권을 인정하는 지방교부세 졸업제도의 운영 : 중립

제안

- 일정기간(3년 혹은 5년) 지속적으로 보통교부세 불교부 수준을 유지하는 경우 지방교부세 교부 대상에서 제외하고, 지방채발행 한도액 기준, 및 투자심사 등에서 특례를 제공하는 방안

검토

- 경상남도의 상황에 해당하지 않으므로 중립입장 견지

⑥ 인구고령화에 따른 지방교부세 재정수요 확대 반영

제안

- 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비 등의 항목에서 사회복지균형수요 반영비율 확대(2018년 30%로 확대) 및 저출산 해결을 위해 아동복지비 측정단위에 영유아(0-5세) 인구수 추가, 영유아 인구수 적용도 고령화/고령/초고령 단계별로 차등 적용 방법 고려 제안

검토

- 고령화, 저출산 문제에 직면한 경상남도의 상황에서 찬성 입장 견지

⑦ 보통교부세 산식내 자체노력 개편

제안

- 현행의 복잡한 자체노력 반영항목을 통합, 간소화하고, 인센티브 부분만 분리 독립하여 지방자치단체의 자체노력에 의한 보상을 명확히 하자는 제안
- 자체노력 중에서 패널티는 자체항목에 유지하고 노력이 부족한 경우에 적용

검토

- 보통교부세 산식 단순화 및 자체노력 보상 명확화를 위해 찬성

⑧ 지방교부세의 현행 인센티브제도 조정

제안

- 단기적으로 보통교부세 산식내 자체노력, 특별교부세 인센티브, 감액재원 인센티브의 교부기준 중 중복되는 기준을 조정·통폐합하고 장기적으로 별도의 지방교부세 인센티브제도(가칭 성과교부세) 신설 제안

검토

- 인센티브제도 단순화, 효율화를 통한 정책목적 달성도 제고를 위해 찬성 입장 견지

⑨ 지방교부세의 감액재원 인센티브 제도 정비

제안

- 보통교부세 산식 내 자체노력 중 패널티 부분을 현행 지방교부세 감액과 통합하여 별도의 지방교부세 감액제도(가칭 감액지방교부세) 신설 제안

검토

- (감액)인센티브제도 단순화, 효율화를 통한 정책목적 달성도 제고를 위해 찬성 입장 견지

⑩ 특별교부세 인센티브 규모 및 교부내역 공개/특별교부세 운영의 절차적 투명성 강화/특별교부세 축소와 관리기준 강화

제안

- 특별교부세 운영에서 불명확했던 부분들에 대한 투명성 강화 제안

검토

- 특별교부세제도 운영 투명성 제고 방안 제안으로 원칙적으로 찬성 입장을 견지하되, 경상남도의 특별교부세 교부 내역에 대한 사전 점검을 통해 제도개선 사항 확인 필요

2. 『보통교부세 제도개선 연구』의 제안에 대한 대응

- 크게 기준재정수요액 산정방식개선과 자체노력 산정방식 개선을 제안

① 기초수요액의 산정방식 개선

□ 제안

- ‘연구’에서는 기초수요액 산정에서 지자체 유형별로 비중유지계수를 적용함에 따라 특정 지자체(광역시)의 실질적인 재정수요 변화가 표준행정수요 산정액으로 잘 반영되지 못함을 지적하고 이를 해소하기 위해 새로운 방식을 제안

□ 검토

- 경상남도의 입장에서 보면, 해당 보고서에서 지적하는 것이 광역시 뿐만 아니라 도의 입장에서도 기초수요 산정에서 다른 유형의 지방자치단체에 비해 상대적으로 실제 재정수요에 비해서 적게 산정해 주고 있는 것을 확인 가능⁵⁰⁾
- 따라서 본 기초수요액의 산정방식의 개선, 특히 비중유지계수를 조정해야 한다고 한다면, 현행의 유형별 비중유지계수 계산방식 하에서 보정수요 항목에서 도의 재정수요 요인을 발굴하여 보완할 필요
- 다른 한편으로, 유형별 비중유지계수를 유지하는 것이 지자체별 유형에 따른 기초행정서비스 제공 및 재정형평화에 부합하기 때문에 표준적인 비중유지계수를 적용하는 방식은 적합하지 않을 가능성도 존재

② 인구수 보정 개선

□ 제안

- 보통교부세 산정에서 주민등록인구가 실제인구를 제대로 반영하지 못하므로 보정인구, 유동인구를 추가로 반영하는데, 자치단체별로 인구집과 보정인구간의 상관계수를 측정하면 대부분 부(-)로 나타나 보정인구가 제 역할을 못한다고 주장
- 따라서 정확한 상주인구의 적용을 위하여 주민등록인구와 총조사인구의

50) ‘검토’의 p.130에 있는 2017년도 측정항목별 비중유지계수에 대한 표를 보면, 도의 경우 환경보호비, 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 보건사회복지비, 교통관리비 등에서 비중유지계수가 가장 작은 값을 가지는 것으로 나타나, 표준행정수요 추정액보다 작은 금액이 표준재정수요로 산정되었음을 확인할 수 있음).

통계간 갭을 보정할 것을 제안

□ 검토

- 경상남도의 입장에서 보면, 지방교부세의 중요한 산정 요소인 인구수를 제대로 파악하기 위한 제도적 장치를 마련하여야 할 것으로 보이고, 인구유출에 대한 대비도 함께 마련해야 할 것
- 부가적으로 광역시와 비교할 때, 도는 면적 등 다양한 물리적 환경 여건에 차이가 있고, 그만큼 1인당 재정지출 수준이 높기 때문에 이에 대한 수요를 반영할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음

③ 지역균형수요 항목의 개선

□ 제안

- 도시재생 수요와 유사한 지역경제 활성화를 위한 수요발굴은 보정수요로 반영 중
- 미세먼지에 대한 수요를 새롭게 반영할 것을 제안
- 대중교통 환승할인 수요 반영 제안

□ 검토

- 경상남도의 입장에서 보면, 도시재생과 관련하여 농촌형 도시가 사라질 우려가 있는 가운데 도 지역 내의 지역균형발전을 위한 ‘농촌형 도시재생’ 수요를 반영할 수 있는 방안을 마련할 필요성도 높은 상황
 - 추가하여 산업위기대응특별지역 지정 등에 따른 추가 수요 반영 가능성도 점검할 필요가 있고 제도개선을 건의하는 것도 검토
- 경상남도 지역도 과거와 달리 미세먼지 경보, 주의보 등 대기환경에 대한 심각한 문제가 발생하고 있으며, 특히 미세먼지에 대한 관심이 전국적으로 증대되고 있는 상황에서, 대기부분에 대한 예산확보는 물론 미세먼지에 대한 정확한 측정 및 관리가 이루어질 수 있도록 하여 미세먼지에 대한 정확한 보정수요를 고려할 수 있도록 하는 것이 타당
- 대중교통 환승 및 할인의 경우에는 당장에는 지방교부세제도가 지향하는 보편적 지방행정서비스로 보기 힘들 수는 있지만, 장기적으로는 광역단체 간의 보편적 행정 서비스의 가능성이 있는 바, 점진적 대안을 마련할 필요는 있다고 봄

④ 사회복지 균형수요 항목의 개선

□ 제안

- 사회복지균형수요 항목별 수요 산정시 적용되는 단위비용(표준행정수요액)에 자치단체별 일관성에 문제가 존재하기 때문에, 측정단위에 동종 자치단체별 단위당 표준행정수요액을 적용함에 있어서 동일한 기준을 적용 필요

□ 검토

- 경상남도의 입장에서 보면, 해가 거듭될수록 증가하는 사회복지수요에 대한 정확한 파악과 사회복지균형수요의 반영비율(현재 30%)의 점진적인 상향에 대하여 지속적인 논의 및 협의가 필요. 다만, 경상남도의 환경변화에 따라 사회복지균형수요에 대한 단기적·장기적 분석이 함께 이루어지는 것이 필요

⑤ 자체노력 산정방식의 개선

□ 제안

- 현행의 세출효율화 반영항목은 보통교부세 자체노력 반영 제도 본래의 취지를 반영하지 못하며(지출축소 유도 장치의 성격이 강함) 정부의 제도개선 과제에도 포함되어 있는 상황
- 세입확충 자체노력의 경우 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 타력세율 적용의 이론적 재정효과를 이론적으로 점검하여 개선안을 제안

□ 검토

- 경상남도의 입장에서 보면, 현재의 보통교부세 산정에서 세출효율화 및 세입확충에 대한 부분이 서로 상쇄되는 부분이 있고, 교부세 감액까지 포함되면 실질적 교부세의 규모가 줄어들 가능성 존재
- 제도의 개선 건의로서, 교부세는 패널티에 대한 부분만을 고려하여 교부세 부과를 하도록 제안하고, 인센티브 부분은 별도로 가칭 성과교부세 형태로 교부할 수 있도록 의견을 제시함으로써, 교부세 운영에 대한 책임성과 자율성, 그리고 재정건전성을 도모

3. 결론

- 2008년 이후로 보면, 기간의 변화⁵¹⁾에 따라 차이는 있지만, 우리나라 지방교부세의 연평균 증가율은 1.78%의 낮은 수준인데 반하여 광역시 분청과 시지역의 연평균 증가율은 전국의 연평균 증가율을 상회
- 즉, 여러 유형의 지방자치단체 가운데 광역시의 지방교부세 교부액 증가율이 가장 높았기 때문에, 지방교부세가 재정형평화 원칙에 적합하게 운영 되고 있는지에 대한 의문 제기
- 도는 특별·광역시와 면적 등 물리적 환경과 여건이 달라 1인당 재정지출 수준이 높은 특징이 있지만, 실제로 도지역의 1인당 지출은 인구 증가에 따라 급격히 하락하고 있고, 2003년~2017년까지 보통교부세 연평균 증가율은 광역시의 증가율(16.1%)이 도의 증가율(6.6%)을 2배 이상의 상회하고 있는 등 도 단위의 재정에 어려움이 가중
- 보통교부세가 거주 지역에 상관없이 국민들에게 일정한 서비스를 향유할 수 있도록 각 지방자치단체의 기본적 행정수행경비를 표준수준으로 산출하고, 지방세 등의 자체재원으로 충당할 수 없는 재정부족액을 보전해 주는 수단의 재원임을 고려할 때, 도의 입장에서라도 자주적 재원 확보 및 편익 측면에서 지방교부세의 개편에 대한 목소리를 높일 필요가 있으며, 개편에 따른 맞춤형 대응전략이 필요
- 우선적으로 최근 들어 지방교부세 산정방식의 변화를 추구하고자 하는 움직임이 정부 및 학계에서도 나타나고 있는 바, 지방교부세 산정에 포함되는 측정항목에 대한 도의 체계적인 검토와 관리를 통하여 정확한 재정수요를 반영할 수 있도록 대비하는 것이 필요
- 교부세 인센티브 및 감액을 관리하는 전담팀 구성하여 운영하는 것도 필요
 - 지방교부세에 대한 책임성을 강화하고 있는 바, 지방교부세 감액에 대비한 사전 및 사후관리가 필요
 - 지방교부세의 재정인센티브도 강화하고 있는 추세인 만큼 재정인센티브 항목에 해당하는 영역도 함께 관리하는 것이 필요

51) 2008년~2015년 간을 기준으로 할 때, 광역시의 평균은 4.0%, 도는 1.2% 증가, 2012년 기준으로 할 때는 광역시는 1.8% 감소, 도는 1.9% 감소로 나타남.

참고문헌

- 금재덕(2018), "지방재정조정제도의 역차별 효과", 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 2018(0): pp.3-23.
- 김덕준·김혜란·주운현(2010), "지방교부세제도 개편과 충청북도 대응방안", 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 2010(0): pp.125-149.
- 김성태(2005), "한국 지방교부세제도의 장기개선방안 분석: 정책모의실험을 중심으로", 한국지방재정논집, 10(1): pp.1-28.
- 김정완·염일열(2015), "지방재정 운용의 자구노력 제고 방안: -지방교부세 인센티브 제도-", 한국지방행정학보, 12(2) : pp.77-100
- 김필현·최가영(2015), 「지방교부세의 적정규모에 대한 연구」, 서울: 한국지방세연구원.
- 류영아(2017), 「[현안보고서 제311호] 지방교부세 인센티브 제도의 현황과 개선방안」, 국회입법조사처.
- 류영아(2018), "지방교부세 인센티브에 관한 연구", 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 2018(0): pp.79~103.
- 박완규(2015), "지방재원의 낭비를 막으려면: 지방재정관리제도를 중심으로", 한국경제포럼 7(4): pp.69~80.
- 배인명(2010), 「보통교부세의 인센티브제도에 대한 개선방안」, 지방재정과 지방세, 30(0): pp.1-22.
- 서정섭(2010), "보통교부세 인센티브제도 운영에 관한 연구", 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 2010(0) : pp.107-123
- 손희준(2015), 「성(成) 연간기획 : 고령화에 따른 지방교부세제도 개편방안」, 지방재정, 2015(6): pp.100-123.
- 손희준(2015), "저성장 고령사회의 도래에 따른 지방재정의 재설계방안: 고령화에 따른 지방교부세 제도 개편방안", 한국지방재정공제회, 24(0): pp.100~123.
- 손희준(2015), "환경변화에 대응하는 지방교부세제도 개선방안", 「한국지방재정학

- 회 세미나자료집」, 2015(5): pp.3-27.
- 손희준·라휘문(2017), "지방교부세의 역할 제고를 위한 개편방향", 지방세포럼, 32(0) : pp.14-29.
- 손희준·라휘문·정성호·김미나(2017), 「지방분권을 위한 지방교부세제도 개편방안 연구」, 대한민국시도지사협의회.
- 손희준·서정섭(2015), "지방교부세 제도개선 방안", 「한국지방재정학회 세미나자료」, 2015(1): pp.103-127.
- 이원희(2016), "지방교부세 제도 개선 방안", 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 2016(3): pp.217-242.
- 이창균(2015), 「보통교부세 기준재정수요 산정기준 개편방안」, 한국지방행정연구원.
- 이창균·이현국(2015), "지역 간 인구변화에 따른 지방교부세 개편방안", 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 2015(0): pp.3-24.
- 최원구·김진아(2017), 「지방세 확충 자구노력 강화를 위한 보통교부세제도 개선 방안」, 한국지방세연구원 기본연구보고서.
- 한국지방재정학회(2017), 「사람중심의 새로운 재정수요 반영을 위한 보통교부세 합리적 제도 개선 연구」, 연구보고서.
- 행정안전부(2017), 「자치분권 로드맵(안)」.
- 행정안전부(2018-2015), 「지방교부세 산정해설」.
- 행정안전부 홈페이지(www.mois.go.kr/)
- 지방재정365 홈페이지(lofin.mois.go.kr/)

분권형 개헌에 대비한 지방교부세 개편방안

인 쇄 2018년 9월 20일
발 행 2018년 9월 27일
발 행 인 송 부 용
발 행 처 경 남 발 전 연 구 원

경상남도 창원시 의창구 용지로 248 (우 : 51430)
248 Yongji-Ro, Uichang-Gu, Changwon-Si, Gyeongsangnam-Do 51430
Tel (055)267-7447. Fax (055)266-2079
Homepage : www.gndi.re.kr
ISBN : 978-89-8351-593-3

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다. 그러나 무단전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.