2015 공통교재

지방재정조정제도

지방행정연수원 | 시 · 도공무원교육원

공 무 원 윤 리 헌 장

우리는 영광스러운 대한민국의 공무원이다.
오늘도 민족중흥의 최일선에 서서 겨레와 함께 일하며 산다.
이 생명은 오직 나라를 위하여 있고, 이 몸은 영원히 겨레위해 봉사한다.
충성과 성실은 삶의 보람이요 공명과 정대는 우리의 길이다.
이에 우리는 국민 앞에 다하여야 할 숭고한 사명을 민족의 양심으로 다지며,
우리가 나가야 할 바 지표를 밝힌다.

○ 우리는 민족사적 정통성 앞에 온 신명을 바침으로써 통일 새 시대를 창조하는 역사의 주체가 된다.
○ 우리는 겨레의 엄숙한 소명 앞에 솔선 헌신함으로써 조국의 번영을 이룩하는 민족의 선봉이 된다.
○ 우리는 창의적 노력으로 최대의 능력을 발휘함으로써 민주한국을 건설하는 국가의 역군이 된다.
○ 우리는 불의를 물리치고 언제나 바른 길만을 걸음으로써 정의사회를 구현하는 국민의 귀감이 된다.
○ 우리는 공익우선의 정신으로 국리민복을 추구함으로써 복지국가를 실현하는 겨레의 기수가 된다.

공 무 원 의 신 조

1. 국 가 에 는 헌 신 과 충 성 을
1. 국 민 에 겐 정 직 과 봉 사 를
1. 직 무 에 는 창 의 와 책 임 을
1. 직 장 에 선 경 애 와 신 의 를
1. 생 활 에 는 청 렴 과 질 서 를

목 차

제1장 지방재정조정제도의 기초이론 ····· 1

제1절 지방재정조정제도의 의의와 기능 ····· 3
1. 지방재정조정제도의 의의와 필요성 ····· 3
2. 지방재정조정제도의 기능 ····· 4

제2절 지방재정조정제도의 유형 ····· 6
1. 수직적 재정조정 ····· 6
2. 수직적 역재정조정 ····· 7
3. 수평적 재정조정 ····· 7

제3절 지방재정조정제도의 개요 및 최근 개편내용 ····· 8
1. 지방재정조정제도의 개요 ····· 8
2. 지방재정조정제도의 최근 개편내용 ····· 10

제4절 지방재정조정제도의 발전방향 ····· 18
1. 재정조정기준의 정립 ····· 18
2. 지방자치단체의 계획재정지원 ····· 18
3. 지역이기주의의 해소 수단 ····· 19
4. 지방재정조정제도 간의 연계성 강화 ····· 19

제2장 지방교부세 제도 ····· 21

제1절 지방교부세의 의의와 성격 ····· 23
1. 지방교부세의 의의 ····· 23
2. 지방교부세의 성격 ····· 24
3. 지방교부세 제도의 연혁 ····· 25

4. 지방교부세의 재원 및 배분방식 ····· 29
5. 지방교부세의 종류 ····· 30

제2절 보통교부세 ····· 32
1. 기준재정수요액 산정 ····· 34
2. 기준재정수입액 산정 ····· 44

제3절 특별교부세 ····· 50
1. 교부대상 ····· 50
2. 교부방법 ····· 51

제4절 분권교부세 ····· 52
1. 도입배경과 재원성격 ····· 52
2. 재원확보 및 대상사업 ····· 52
3. 운용방식 ····· 54

제5절 부동산교부세 ····· 55
1. 도입배경 ····· 55
2. 재원성격 및 규모 ····· 55
3. 운영현황 ····· 55

제6절 소방안전교부세 ····· 57
1. 도입배경 ····· 57
2. 재원규모 및 성격 ····· 57

제7절 지방교부세 제도의 관리 ····· 58
1. 산정자료의 제출 및 검사 ····· 58
2. 지방교부세의 교부 ····· 58
3. 지방교부세 예산운영 ····· 58

4. 지방교부세 자금교부 ····· 59
5. 부당교부세의 시정 ····· 59
6. 지방교부세 감액제(減額制) 운영 ····· 60

제8절 지방교부세 제도의 운영실태와 발전과제 ····· 62
1. 지방교부세 운영실태 ····· 62
2. 지방교부세 제도의 발전과제 ····· 64

제3장 조정교부금제도 ····· 67

제1절 자치구 조정교부금제도 ····· 69
1. 자치구 조정교부금제도의 설치 경위 ····· 69
2. 조정교부금제도의 의의 ····· 69
3. 조정교부금의 재원 ····· 70
4. 조정교부금의 교부방법 ····· 70
5. 조정교부금제도의 실태와 발전방향 ····· 71

제2절 시·군 조정교부금제도 ····· 72
1. 도입경위와 개요 ····· 72
2. 조정교부금의 운영 ····· 73

제4장 국고·시도비 보조금제도 ····· 75

제1절 보조금의 의의 및 분류 ····· 77
1. 보조금의 의의 ····· 77
2. 보조금의 운영근거 ····· 77
3. 보조금의 분류 ····· 78

제2절 보조금이 지방재정에 미치는 영향 ····· 81
1. 재정지출 증가 및 재정력 보강 ····· 81
2. 지방재정의 자율성 약화 ····· 81
3. 지역간 재정력 격차 및 불균형 심화 ····· 82

제3절 보조방법 ····· 83
1. 기준보조 ····· 83
2. 차등보조 ····· 103

제4절 보조금의 운영과정 ····· 105
1. 일반국고보조금 ····· 105
2. 지역발전특별회계의 국고보조금 ····· 108

제5절 외국의 보조금제도 ····· 111
1. 일본 ····· 111
2. 미국 ····· 111
3. 영국 ····· 112

제6절 국고보조금제도의 운영실태와 발전과제 ····· 113
1. 국고보조금 운영실태 ····· 113
2. 국고보조금제도의 발전과제 ····· 115

제1장

지방재정조정제도의 기초이론

제 1 장 지방재정조정제도의 기초이론

제 1 절 지방재정조정제도의 의의와 기능

1. 지방재정조정제도의 의의와 필요성

지방재정조정제도(local fiscal adjustment system)란 정부 간 재정적 협력을 포괄하는 의미로서, ① 중앙정부가 지방자치단체에게, ② 광역자치단체가 기초자치단체에게, 그리고 ③ 동급 자치단체 간에 재원을 공여하거나, 단체 간의 재원불균형을 조정해 줌으로써 지방자치단체의 바람직한 역할수행을 뒷받침해주기 위한 재원 이전장치이다.

행정기능 수행에 있어서 지방자치단체의 필요경비는 지방세와 세외수입 등 자체재원으로 충당하는 것이 바람직하다. 그러나 지역 간 재원 및 세원의 불균형한 편재로 인해 국세의 지방세 이전이라는 조세체제의 개편만으로는 오히려 지역 간 재정격차를 더욱 심화시켜 지방자치단체 간 빈익빈 부익부 현상을 조장할 수 있게 된다. 따라서 지역 간에 고루 분포된 세원을 지방세로 하면서 대도시나 일부 지역에 편중된 세원은 국세로 징수하여 취약한 지방재정의 구조를 보완하는 제도가 필요한 것이다. 즉, 지방재정조정제도는 지방자치단체가 최소한의 행정수준(national minimum)을 유지하는 데 필요한 재원을 보장해 주면서, 아울러 지방자치단체 간의 재정력 격차를 완화시키기 위해 국세수입의 일부 또는 기타 자금을 일정 기준에 따라 지방자치단체에 배분하는 제도이다.

이러한 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정적 연계가 불가피한 것은 인위적이 아니라 자연발생적이고, 따라서 오래된 역사적 연원(淵源)이 있다.

첫째, 세입행위는 조세의 부과·징수방법에서 보는 것처럼 전국적으로 통일성·강행성·일관성의 확보가 용이한 중앙정부의 주된 책임분야였던 반면에, 세출행위는 주민과 가까이 위치하여 민생안정을 위한 구호사업, 사회보장비의 지출 등 직접 문제해결사 역할을 하는 지방자치단체의 주된 책임분야였다. 따라서 국가가 세수확보에 비교우위를 차지하고 있다는 사실 때문에 중앙정부가 재원을 조달하여 지방자치단체에 합리적

으로 재배분하여 주는 재정조정방식은 오랜 역사를 갖고 있다. 이처럼 조세징수가 지속적으로 중앙집권화 되어 왔던 것은 많은 나라에서 공통적으로 나타나는 현상이다.

둘째, 중앙정부로서는 지역 간의 지나친 재정적 불균형을 방치할 수 없기 때문이다. 지역 간의 지나친 재정격차는 행정서비스의 불균등, 공공재의 불공평성을 초래하게 되므로, 국가 전체적으로 볼 때 정치적·사회적인 불안정을 초래할 위험이 있다. 그러나 한편, 지방자치단체에 대한 중앙정부의 재정 통제를 초래함으로써 지방자치단체의 자율성을 제약하는 요인이 되기도 하였다.

2. 지방재정조정제도의 기능

초기 자본주의 시대에 지방자치단체는 그 지역사회의 경제력에 맞게 재정활동이 이루어졌으며, 따라서 지방자치단체가 국가로부터 재원을 지원받는 일은 거의 발생하지 않았다. 그러나 자본주의가 발달함에 따라 지역 간 부의 편재로 경제적 격차가 발생하였고, 이는 결국 지역 간의 재정적 불균형 문제를 초래하게 되었는데, 오늘날 지방행정의 이러한 재정불균형(fiscal imbalance) 문제는 국가와 시대에 따라 정도의 차이는 있으나, 공통적으로 발생되는 현상이다. 일반적으로 다음 두 가지 측면에서 그 배경을 살펴볼 수 있다.

첫째는 중앙정부와 지방자치단체 간의 기능배분과 관련하여 재원 조달능력에 차이가 있다는 점이다. 예컨대, 지방자치단체는 공공재의 공급의무가 중앙정부에 비하여 막중함에도 불구하고 재원조달능력은 극히 한정되어 있으며, 정부의 재정기능을 자원배분조정, 소득재배분, 경제성장 안정화로 구분할 때, 지방자치단체가 주로 독자적인 의사에 의해 수행해야 할 기능은 공공서비스의 효율적 공급과 관련한 자원배분기능이라는 점이다. 즉, 지방자치단체의 재원확보 능력이 서비스의 공급의무와 불일치함으로써 지방재정에 제약을 가져오는 재정불균형문제가 발생하게 되는데, 이를 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance) 또는 수직적 재정불공평(vertical fiscal inequity)이라고 한다.

둘째는 지방자치단체 상호 간에 존재하는 조세부담능력과 각 지방자치단체의 사회·경제적 환경요인의 차이로 발생하는 지방공공서비스의 단위당 생산비 격차로 인해 세입능력과 세출수준에 차이가 나타나는 지방자치단체 상호간의 재정격차(fiscal disparities)문제가 발생하게 되는데, 이를 수평적 재정불균형(horizontal fiscal imbalance) 또는 수평적 재정불공평(horizontal fiscal inequity)이라고 한다.

이러한 재정불균형 문제를 해결하기 위한 수단은 다양한 형태로 제시할 수 있다. 즉 중앙정부와 지방자치단체 간의 수직적 관계에서 발생하는 재정적 불균형의 해결과제는 중앙정부와 지방자치단체 간에 기능을 재배분하거나, 기능배분에 부합되도록 세원을 늘려 주는 방법을 통해 해소할 수 있을 것이다. 그리고 지방자치단체 상호간의 수평적 관계에서 발생하는 재정적 불균형은 중앙정부가 재정력이 빈곤한 지방자치단체에 재정지원을 함으로써 표준이 되는 단체와 동일 수준의 공공서비스를 확보하게 하는 방법, 재정력이 표준적인 수준을 넘는 단체로부터 재원을 흡수하여 표준적인 수준에 미달하는 단체에 재정지원을 하는, 이른바 역교부금방식(負의 보조금), 또는 지방재정에서의 재정잉여 불균등을 중앙정부가 차별적인 국세부과에 의해 조정하는 방법 등을 통해 해소할 수도 있을 것이다.

이와 같이 지방재정조정제도는 자본주의가 고도로 발전함에 따라 필연적으로 발생할 수밖에 없는 지역 간의 경제 및 재정격차(fiscal disparities across jurisdictions)와 함께 주민이 어떠한 지방자치단체나 지역에 살더라도 일정한 행정수준(national minimum)은 향유할 수 있어야 한다는 상호 모순된 명제를 조화시키려는 시도에서 나타난 제도이다. 따라서 지방재정조정제도의 기능은 ① 지방자치단체 간의 재원불균형을 조정(재정형평화기능)하고, ② 일정한 행정수준을 유지하기 위한 재원을 보장(재원보장기능)하며, ③ 국가적 관심사항에 대한 참여를 촉구하고 일정한 역할을 분담하며, ④ 재난 등의 특별대책에 따른 보조를 하기 위한 것이다. 그런데 역사적으로 볼 때 재정적 불균형의 조정이 지방재정조정의 더욱 중요한 요소로 전개되어 왔다.

제 2 절 지방재정조정제도의 유형

한 국가의 다양한 제도가 그 나라 역사의 산물이듯이 국가별 재정조정 방식도 그 나라의 고유한 역사와 특성, 그리고 정치, 경제, 사회, 문화 등의 발전과정에 따라 다양하다. 영국의 조정제도는 1인당 과세기초와 지출요인에 따라 결정되는 제도인데, 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 등 지역에 따라 각자 독자적인 지방재정조정제도를 운영하고 있다. 네덜란드는 세입의 균등화 보다는 세출수요에 기준을 두어 조정한다. 독일, 대만 등은 공동세방식을 통해 국가와 지방자치단체가 세원을 공유하고 있다. 미국의 경우는 ① 연방정부가 주정부 및 지방자치단체에게, 그리고 50개 주정부가 해당 지방자치단체에게 하는 일반재원보장제도인 세입분할방식(revenue sharing)과 ② 연방재정원조인 특별보조금(specific grants) 등이 있다. 전자는 우리나라의 지방교부세와 성격이 유사한데, 배분방식에는 징세노력도(tax effort)가 포함되며, 3요소·5요소 방식이 있어 어느 것이든 유리한 방식을 택할 수 있다. 우리나라는 지방재정조정제도 도입 시 일본의 지방재정조정 방식을 참고하였다. 예컨대, 일본의 지방교부세, 지방양여세, 국고지출금제도 등은 우리나라의 방식과 기본 틀이 유사하다.

이처럼 다양한 지방재정조정방식의 유형은 다음과 같이 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, 일반적으로는 수직적 조정만을 의미하는 것이기도 하다.

1. 수직적 재정조정

수직적 재정조정이란 중앙정부가 지방자치단체에게, 그리고 광역자치단체가 기초자치단체에게 재원을 공여하거나, 단체 간의 재원불균형을 조정해 주는 재원재배분방식이다. 예컨대, 지방교부세, 보조금, 자치구 조정교부금, 시군 조정교부금, 공동세 등이 있다. 여기서 보조금(grants)이란 용어를 최광의로 해석하는 경우에는 지방교부세까지도 포함하는 개념으로 사용할 수 있다.

2. 수직적 역재정조정

이는 지방자치단체가 중앙정부에게 재원을 재배분해 주는 방식이다. 이른바 '지방주권' 주장에 입각하여 조달원천이 지방인 수입은 원칙적으로 지방이 그 사용권을 행사하며, 최소한도로 축소된 국가경영(예컨대, 외교, 국방, 사회보장, 교육 등)을 위한 비용을 지방이 분담해야 한다는 것이다. 중국의 경우 상해, 광주 등의 대중앙정부 지원 등의 예가 있으나, 사실상 실현가능성이 적은 제도이다.

3. 수평적 재정조정

수평적 재정조정이란 재정력이 강한 지방자치단체가 재정력이 약한 단체에게 지원하는 동급 지방자치단체 상호 간의 재원재배분방식이다. 역교부세 개념으로서 부유한 자치단체의 저항과 징세노력의 감소 등 여러 가지 요인으로 인하여 사실상 시행가능성이 적은 제도이나, 독일의 주간 재정조정에서 그 예를 볼 수 있다.

제 3 절 지방재정조정제도의 개요 및 최근 개편내용

1. 지방재정조정제도의 개요

우리나라 현행법령상 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체 상호 간에 존재하는 재정의 수직적·수평적 불균형을 조정하는 중요한 수단은 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금(2005년도 폐지) 등이다.

지방교부세는 국가수입 중 일부를 재정력이 취약한 자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 자치단체 간 재정을 조정함으로써 지방행정의 균형적인 발전을 기하려는 제도라 할 수 있다.

국고보조금이란 국가, 지방 간 서로 이해가 얽혀 있거나 서로 협력하여 사무를 집행(수행)할 때, 일정한 행정수준의 설정이나 특정한 시책의 장려 등을 위한 정책수단으로서, 그에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지방에 지원(교부, 부담, 보조)하는 제도이다.

지방재정조정 재원인 이전재원은 자치단체의 자율적 집행이 가능한 일반보조금(지방교부세)과 집행 시 조건이 부여되는 특정보조금(국고보조금과 구 지방양여금)으로 구분할 수 있다.

〈표 1〉에서 일반보조금과 특정보조금의 비중 변화를 살펴보면, 민선자치 실시이후 2000년까지 일반보조금 보다 특정보조금의 비중이 지속적으로 급증하고 있다.

그러나 2000년 이후부터는 일반보조금의 비중이 증가하는 추세에 있다가 2009년 이후부터는 국고보조사업 규모가 급증하여 일반보조금 보다는 특정보조금의 비중이 높게 나타나고 있으며 2014년부터는 지방소비세가 부가가치세의 5%에서 11%로 확대됨에 따라 국세의 감소로 지방교부세인 일반보조금의 비중이 감소하고 특정보조금의 비중이 크게 증가하고 있다.

<표 1> 일반보조금과 특정보조금의 상대비중(1993-2014)

구분	이전재정규모(억 원)				비중(%)	
	합계 (A)	지방교부세 (B)	지방양여금 (C)	국고보조금 (D)	일반보조금 (B/A)	특정보조금 (C+D)/A
1993	78,872	44,131	13,369	21,372	56	44
1994	94,072	48,626	17,238	28,208	52	48
1995	115,848	52,755	22,710	40,383	46	54
1996	139,998	66,354	26,043	47,601	47	53
1997	153,174	70,407	29,037	53,730	46	54
1998	178,897	72,513	32,096	74,288	41	59
1999	201,793	69,004	37,883	94,906	34	66
2000	215,967	83,651	37,810	94,506	39	61
2001	251,797	103,043	43,369	105,385	41	59
2002	271,583	118,211	45,738	107,634	44	56
2003	305,571	150,377	44,120	111,074	49	51
2004	315,798	142,345	38,489	134,964	45	55
2005	369,710	200,253		169,457	54	46
2006	428,561	217,441		211,120	51	49
2007	475,916	252,394		223,522	53	47
2008	569,028	310,943		258,085	55	45
2009	608,310	284,512		323,798	47	53
2010	602,323	281,990		320,333	47	53
2011	703,109	352,063		351,046	50	50
2012	685,873	335,932		349,941	49	51
2013	672,260	355,359		341,965	49	51
2014	757,079	356,982		400,097	47	53

주 : 2011년까지 결산, 2012년은 최종예산, 2013년 및 204년은 당초예산

자료 : 행정자치부(안전행정부, 행정안전부, 내무부) 각 년도 「지방재정연감」, 행정자치부(안전행정부, 행정안전부, 내무부) 각 년도 「지방자치단체 통합재정 개요」

2. 지방재정조정제도의 최근 개편내용

2005년 이후 우리나라 지방재정조정제도에 큰 변화가 일어나고 있다. 지방교부세의 양적 확충, 보통교부세의 비중확대, 특별교부세의 비중 축소, 분권교부의 신설 및 연장 그리고 폐지, 부동산교부세의 신설, 증액교부금과 지방양여금의 폐지, 국고보조사업의 개편 등이 추진되었다.

1) 지방양여금제도의 폐지(2005년도 시행)

지방양여금은 국가가 징수하는 국세 중 특정 세목(주세, 전화세, 토지초과이득세, 교통세, 농측세)의 수입을 지방에 양여하여 도로 등 특정목적의 사업에 사용토록 하는 제도로 1991년 지방자치제도의 본격적인 실시와 동시에 도입되었다. 즉, 지방자치제의 실시를 앞 둔 시점에서 지방재정의 확충과 지역균형개발의 필요성이 절실히 요구되는 시대적 상황에서 기존 재정제도의 한계와 제약을 극복하는 재정적 보완 수단 중 하나로 지방양여금제도가 도입되었다.(1990.12.31 지방양여금법 제정, 1991년 시행)

지방양여금은 그동안 계획적인 투자를 바탕으로 지방도로의 정비, 농어촌 정주기반 조성 등 지역단위개발사업 추진에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다. 지방양여금의 지역별 배분경향을 보면 도시지역보다는 농촌지역에서, 그리고 재정자립도가 높은 단체보다는 낮은 단체에서의 비중이 높게 나타나고 있어 지역 간·자치단체 간 재정불균형 완화와 균형발전에 어느 정도 기여했다고 볼 수 있다.

그러나 양여재원의 불안정성, 대상사업의 부적합성, 지방재원 부담 등 일부 제도운영상의 문제가 노정되어 이에 대한 대책과 제도보완이 필요한 실정이었다. 지방양여금의 대상사업은 지방자치단체에서 절실히 요청되는 숙원사업이기는 하지만, 동시에 국가에서도 이해관계가 있는 사업이기 때문에 지방양여금제도가 설치되지 않았다고 할지라도 국가예산규모의 확대에 따라 국고보조가 크게 증가될 수밖에 없는 사업이었다.

결국 지방양여금은 지방자치단체 재정운영의 자율성을 높이고 지방양여금 대상사업을 그 성격에 따라 국고보조금 대상사업 등으로 재편하기 위하여 2005년에 폐지되었다. 즉, 지방자치단체 재정운영의 자율성을 높이는 방향으로 그 대상사업을 성격에 따라 기존의 지방양여금 사업 중 도로정비사업과 지역개발사업은 지방교부세로, 수질오염방지사업은 국고보조금으로, 청소년육성사업, 농어촌지역개발사업은 신설된 국가균형발전특별회계 사업 등으로 재편하게 되었다.

지방양여금법은 폐지되었으나 경과규정으로서 이 법 시행 전에 이미 사업이 착수되어 시행 중인 지방양여금 대상사업인 도로정비사업의 완공에 소요되는 재원은 지방교부세에서 별도로 보전하기로 하였다. 즉 지방양여금법 폐지 전 이미 시행중인 도로사업의 완공을 위해 2005년부터 2008년까지, 연간 8,500억 원을 지원하다가 물가상승 및 설계변경 등으로 인해 미완료된 사업이 많다는 지적에 따라 2009년부터 2011년까지 3년간을 연장하여 지원하였으며, '12년부터는 보통교부세 재원에 통합되었다.

2) 지방교부세 제도의 개편

지방양여금제도를 폐지하고 종전에 지방양여금 대상사업이던 도로정비사업, 지역개발사업 등에 지방교부세를 사용하도록 함에 따라 지방교부세의 재원규모를 확대하는 한편, 특별교부세의 규모를 축소하고 증액교부금제도를 폐지하여 지방교부세 제도의 객관화를 도모하였다.

또한 국고보조사업의 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업을 효율적이고 지속적으로 추진하기 위한 재원을 지방교부세로 이전하기 위하여 2005년에 분권교부세 제도를 신설하여 운영하다가 2015년에 폐지되었으며, 2006년에는 부동산세제 개편으로 종합부동산세가 도입됨에 따라 자치단체의 세수감소분을 보전하기 위해 부동산교부세가 신설되었으며, 재해위험 시설 예방 및 개선, 주민의 안전관리 등에 소요되는 재원을 보전하기 위하여 2015년에 소방안전교부세가 신설되었다.

(1) 지방교부세 법정교부율 조정

지방교부세의 종류는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세 그리고 소방안전교부세로 구분된다. 지방교부세 재원 중 보통·특별교부세는 내국세(목적세, 종합부동산세, 특별회계 사용 세목 제외) 총액의 19.24%이고, 부동산교부세는 종합부동산세 총액이고, 소방안전교부세는 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 20%이다. 내국세 총액의 19.24% 중 보통교부세의 재원은 교부세 총액의 97%에 해당하는 액으로 하며, 특별교부세의 재원은 교부세 총액의 3%에 해당하는 액으로 한다.

지방교부세 법정률은 1968년 이전까지는 특정세목의 일정률로 하다가, 1969년에 비로소 내국세 총액의 17.6%를 지방교부세 재원으로 하는 법정률이 시작되었다. 지방교

부세 재원의 법정률이후 1982년에 “국민생활의 안정과 향상을 기하고 국민경제의 균형 있는 성장을 촉진하기 위한” 『대통령 긴급명령 제15호』로 지방교부세 법정률이 유보하고 매년 정부예산으로 정하는 금액을 지방교부세 재원으로 교부하게 되며, 1983년에 『대통령 긴급명령 제15호』로 정지된 지방교부세 법정률이 내국세 총액의 13.27%와 별도 국가예산이 정한 금액으로 하는 법정률이 부활되어 오늘에 이르고 있다.

1995년 지방자치제의 본격 실시이후 주민의 기대욕구와 지역개발수요의 증대 등으로 인하여 지방재정수요가 급증함에 따라 이에 대처하기 위하여 2000년에 지방교부세 법정률을 13.27%에서 15%로 1.73%p 인상하게 되며, 2005년에 지방양여금이 폐지됨에 따라 지방양여금 사업의 일부가 지방교부세로 흡수됨에 따라 지방교부세 법정률을 15%에서 18.3%로 3.3%p 인상하게 되며, 2005년에 국고보조사업이 지방으로 이양됨에 따라 이양사업 추진을 위하여 지방교부세 법정률을 18.3%에서 19.13%로 0.83%p 인상하게 되며 2006년에 지방으로 이양된 지방이양사업의 재정부담이 급증함에 따라 지방이양사업의 원활한 추진을 위하여 분권교부세 법정률을 0.83%에서 0.94%로 0.11%p 인상하는 『지방교부세법』이 개정되어 지방교부세 법정률이 19.13%에서 19.24%로 상향되어 현재까지 오고 있다.

(2) 분권교부세 제도 보통교부세로 통합

국고보조 149개 사업을 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업을 효율적이고 지속적으로 추진하기 위한 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 내국세 총액의 0.83%를 재원으로 하는 분권교부세 제도를 2005년에 신설되었으나, 국고보조사업의 지방이양 이후 신규 사회복지수요 등이 급증하고, 당초 예상했던 담배소비세 확충이 이루어지지 않게 되어 2006년부터 분권교부세 법정률을 내국세 총액의 0.83%에서 0.94%로 0.11% 상향 조정하게 되었다. 분권교부세는 2009년까지 한시적으로 운영하고 2010년부터는 보통교부세에 통합하여 운영되도록 되어 있었으나, 사회복지분야 등에 대한 자치단체의 재정부담이 급격히 늘어나 보통교부세 통합할 경우 이양된 사회복지사업 추진에 상당한 차질이 예상되어 분권교부세 제도를 2014년까지 5년간 연장하게 되었으며, 2015년부터 보통교부세로 통합하게 되었다.

분권교부세는 대상 사업의 성격에 따라 일정수준의 계속적인 재정수요를 필요로 하며 객관적인 산식화가 가능한 사업인 경상적수요와 일정한 산식적용이 어렵고 관계 중

앙부처의 정책 반영이 필요한 사업인 비경상적수요로 구분되며 '10년도 대상사업 구조조정으로 인하여 2011년도부터는 비경상적 수요 중 일반수요 사업을 경상적 수요 및 특정수요로 조정(일반수요 폐지)하여 전체를 경상적 수요와 비경상적 수요로 단순화하였다.

(3) 부동산교부세

2006년부터는 국세인 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세를 신설하였다. 종전에는 부동산 보유세로서 지방세인 종합토지세로 과세하였으나 2006년부터는 고액의 부동산 보유자에 대하여 지방세 외에 국세인 종합부동산세를 과세하도록 하였다. 이는 고액의 부동산보유자에 대하여 중과함으로써 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전을 기하는데 있다.

부동산교부세는 종합부동산세 전액을 재원으로 하여 보유세·거래세 감소분을 보전하고 균형재원은 재정력이 취약한 지자체에 교부한다. 재산세 감소분은 2004년도분 재산세(선박·항공기분 재산세를 제외) 부과액과 2004년도분 종합토지세 부과액을 합산한 세액에서 당해 연도 재산세 부과액을 차감하여 시·군·자치구별로 산정했다.

거래세 감소분은 부동산에 대한 2005년도분 취득세 부과액과 등록세 부과액을 합산한 세액에서 1996년부터 2005년까지의 10년간 전국 평균 취득세·등록세 세수증감율지수를 곱한 세액에서 부동산에 대한 당해 연도 취득세 부과액과 등록세 부과액을 합산한 세액을 차감한 금액을 특별시·광역시·도 및 특별자치도에 우선 배분하고 다음연도에 지방세 결산액을 기준으로 정산하여 산정했다.

균형재원은 자치단체별 재정여건(80%), 지방세 운영상황(15%), 보유세 규모(5%) 등을 고려하여 배분하여 왔으나, 균형재원으로서 사회복지 및 지역교육 부문의 재정수요를 반영할 수 있도록 배분기준을 개선하여(2007년 12월 개정) 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 부동산보유세 규모(5%)로 배분하며, 제주특별자치도는 부동산교부세 총액의 1.8%를 정률로 배분하게 된다.

하지만, 2010년부터 지방소비세 도입에 따라 보통교부세 재원 감소에 따른 기초자치단체에 대한 재정보전 차원에서 전액을 균형재원 배분 방식으로 시·군·자치구에 대해 교부하는 방식으로 개편되었다.

이처럼 부동산교부세는 사전에 정해진 배분기준에 따라 배분하는 용도제한이 없는 일반보조금에 해당하며, 2015년 당초예산액은 1조 4,104억원이다.

(4) 특별교부세 규모 축소 및 대상사업 수요조정

지방교부세 중 보통교부세는 당초 교부세 총액의 11분의 10에서 100분의 96으로 확대하고, 특별교부세는 11분의 1(9.09%)에서 100분의 4(4%)로 축소하였다. 그리고 특별교부세 교부대상 5개 수요를 대폭 축소해 재해대책수요(2%)와 지역현안수요(2%)의 2개 수요로 단순화하고 나머지는 보통교부세로 전환하였으나, 2009년부터는 국가적 장려사업 및 국가·지방간 시급한 연계 협력사업, 지역역점시책 등의 지원근거를 마련, 중앙과 지방의 상생협력을 추구하고 재해대책수요에 재해예방사업의 지원근거를 명시적으로 마련하여 재해의 사전대비 및 효율적인 재정지원을 위해 지역현안수요를 축소한 수요조정을 통해 특별교부세 총액의 50%는 재해대책수요, 30%는 지역현안수요, 20%는 시책수요로 개편하였다.

그리고 재해대책수요로 교부한 금액의 사용 잔액이 예상되는 경우에는 행정안전부장관이 지방행정 및 재정운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원을 위한 재원으로 사용할 수 있다.

2014년부터 특별교부세는 100분의 4(4%)에서 100분의 3(3%)로 축소하여 세수 여건 악화와 기초노령연금 시행으로 인한 복지수요 추가 부담 등 지방재정의 어려움을 해소하고자 일반재원인 보통교부세를 확대(96%→ 97%)하고 특별교부세를 축소(4%→3%)하였다. 또한, 시책수요 규모를 축소(20%→10%)하고 지역현안수요를 확대(30%→40%)하여 지방자치단체의 수요에 효율적으로 대응할 수 있도록 하였고 재해수요 잉여분을 인센티브 재원으로 활용하였으나 재원을 효율적으로 활용할 수 있도록 시책수요를 인센티브 재원으로 사용할 수 있도록 개편하였으며 재해복구 및 예방에 사용하도록 하고 있는 재해수요 50%를 「재난 및 안전관리 기본법」의 규정에 맞게 각종 재난 및 안전관리 수요에 사용할 수 있도록 개편하였다.

(5) 증액교부금제도 폐지

증액교부금은 내국세의 일정률인 지방교부세 총액과는 별도의 재원으로서 지방교부세법에서 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 법정교부세액 이외에 별도로 교부세를 증액 교부할 수 있도록 규정하여 지방교부세 법정률보다 다소 높게 1992년부터 2004년까지 도로망확충 등 국고보조금 성격의 사업이 포함되어 시행되어 왔으나, 증액

교부금은 매년 국가예산이 정하는 바에 따라 교부되어 연도마다 증액교부금의 규모와 내역이 다양함을 볼 수 있는데 이는 국가재정질서를 저해한다는 지적이 있어 2005년부터 이를 폐지하였다.

(6) 소방안전교부세 신설

소방안전교부세는 담배갑 인상에 따라 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 20%에 해당하는 금액을 소방사무, 재해위험 시설 예방 및 개선, 주민 안전관리 등에 소요되는 재원을 보전하기 위하여 2015년에 신설하였다.

소방안전교부세는 내국세 총액과 별도의 재원으로 지방자치단체의 재정여건에 따라 많은 편차가 발생하는 소방·안전예산을 확충하여 전국 어디에서나 일정한 수준의 소방·안전 서비스를 제공받을 수 있도록 하였다.

3) 국고보조금제도의 이원화 - 지특(균특)회계 설치·운영

보조금의 운영과정은 일반국고보조금과 지역발전특별회계의 국고보조금으로 이원화되어 운영되고 있다.

중앙정부는 지역 간의 연계 및 협력을 증진하고 지역경쟁력을 향상시키기 위한 지역발전의 목표와 지역발전역량의 확충 등에 관한 사항이 포함된 지역발전계획을, 특별·광역시장 및 도지사는 해당 시·도의 특성 있는 발전과 경쟁력 향상을 위해 시·도 발전계획, 시장·군수는 해당 지역의 특성 있는 발전과 주민의 삶의 질 향상을 위해 기초생활권 발전계획을 각각 5년 단위로 수립·시행하도록 하였다. 2009.4.22. 개정된 국가균형발전특별법 제4조(지역발전5개년계획의 수립), 제7조(시·도 발전계획의 수립) 및 제7조의2(기초생활권 발전계획의 수립)가 그 근거법이다. 또한 중앙정부와 지방자치단체 간 지역개발의 상호 협력체제 구축과 계획적인 추진을 위해 지역발전투자협약제도를 도입하고 있다. 참고로 지방자치 선진국인 프랑스, 미국, 독일 등의 사례를 보면 협약 또는 계약 방식을 통해 중앙정부와 지방자치단체 간에 공동으로 중장기 사업을 선정하고 재원을 분담하는 제도가 확립되어 있다.

지특회계는 생활기반계정, 경제발전계정, 제주특별자치도계정 그리고 세종특별자치시계정으로 구분·운용하고 있다. 재원배분의 결정과정은 이원화되어 있는데, 생활기반

계정은 사전에 시·도별 예산신청 한도를 설정하며, 경제발전계정은 지방의 입장에서 각 부처 사업 간 연계를 도모한다. 제주특별자치도계정 신설은 제주특별자치도법 제정('06.2)에 따른 후속조치로서 제주특별자치도가 우선순위에 따라 선택한 사업에 집중 투자하거나 안정적으로 투자할 수 있는 등 제주특별자치도의 조기정착을 위한 재정적 기반을 마련하기 위해, 세종특별자치시계정 신설은 세종특별자치시 설치에 관한 특별법 개정('14.1)에 따라 세종특별자치시가 지역선도산업이나 지역전략산업의 육성과 투자 그리고 고용창출 촉진에 관련된 사업 등에 투자할 수 있도록 재정적 기반을 마련하기 위해 도입되었다.

생활기반계정은 주세의 40%, 과밀부담금 등을 그 세입으로 하고, 성장촉진지역 및 농산어촌의 개발 등의 관련사업에 대한 보조 등을 그 세출로 하며, 경제발전계정은 주세의 60% 등을 그 세입으로 하고, 광역경제권 활성화 및 지역경쟁력 강화 관련사업에 대한 출연, 보조, 융자 등을 그 세출로 하고 있다. 제주특별자치도계정과 세종특별자치시의 세입은 일반·특별회계로부터의 전입금 등으로 구성되며 세출은 제주지역 국고보조사업, 이관된 특별행정기관 관련 사업비, 자치경찰 인건비 및 운영비 등에, 세종지역은 지역발전을 촉진하기 위한 조사 · 연구 사업 등으로 구성된다.

<표 2> 지역발전특별회계 계정별 재원과 지출수요

구분	생활기반계정	경제발전계정	제주특별자치도계정	세종특별자치시계정
세입	- 주세 40% - 개발·과밀부담금 등 - 일반회계 및 타 특별회계 전입금 등	- 주세 60% - 일반회계 및 타 특별회계 전입금 등	- 일반회계 및 타 특별회계 전입금 등	- 일반회계 및 타 특별회계 전입금 등
세출	- 지역생활권 생활기반의 확충과 관련한 사업 - 지역사회기반 시설의 확충 및 개선 관련 사업 - 지역의 문화 · 예술 · 체육 및 관광 자원의 개발 및 확충 관련 사업 등	- 경제협력권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통 · 물류망 확충 관련 사업 - 지역특화산업 및 경제협력권산업의 육성과 투자 및 일자리 창출 촉진에 관련된 사업 등	- 제주특별자치도 보조사업 - 특별행정기관 사업비 - 자치경찰 지원 등	- 세종특별자치시 보조사업 - 지역발전을 촉진하기 위한 조사 · 연구 사업 - 지역선도산업 및 지역전략산업의 육성과 투자 및 고용창출 촉진에 관련된 사업에 등

정부는 지특회계의 세출예산을 편성함에 있어 지방자치단체의 재정상황, 지역발전시책의 시행실적에 대한 평가결과 등을 고려하여 지원규모, 보조비율 등에 있어 차등을 둘 수 있다. 중앙정부는 지방 주도로 지역의 특성과 우선순위에 따른 체계적인 지역발전전략을 수립하고 추진하도록 했다.

또한, 각 시·도별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(포괄보조금)으로 편성·지원토록 하여, 포괄보조금으로 편성한 사업에 대하여 소관 중앙부처에서 예산을 교부할 때에는 해당 사업 내에서 수개의 세부내역을 구분하지 못하도록 함으로써 지방의 특성에 맞게 자율적으로 활용할 수 있도록 하였다.

제 4 절 지방재정조정제도의 발전방향

일반적으로 지방자치단체의 자체수입 기반이 취약하기 때문에, 자치단체가 시행하고 있는 각종 지역개발사업, 특히 대부분의 투자사업이 중앙부처의 지원에 크게 의존하고 있는데, 지방재정조정제도의 운용에는 중앙과 지방의 논리가 충돌되는 현상이 숙명적으로 발생한다.

따라서 지방재정조정제도는 각 정책수단 간의 효율적인 연계와 역할분담을 통해 재정이전 효과를 자치단체수준에서 극대화할 수 있도록 통합운영모형이 개발 될 필요가 있고, 이는 결국 지방자치단체의 계획재정능력 강화 및 자구 노력과 연결되어야 할 것이다.

1. 재정조정기준의 정립

일반적으로 지방재정조정의 배분기준으로는 크게 ① 수요측면인 필요요소(the needs elements), ② 수입측면인 능력요소, ③ 재원확보(징세노력 등) 및 지출 건전화 측면인 자구노력요소 등 세 가지가 고려되어야 한다. 그러나 이 세 요소를 지표화하고 배분방식으로 실제 적용하는 데는 많은 이론(異論)과 함께 논란의 여지가 있다.

2. 지방자치단체의 계획재정지원

국고보조금·지방교부세 등 지방재정조정제도의 운용은 지방자치단체의 입장을 충분히 고려하는 방향으로 지방재정운용에 대한 지원적 성격이 확립되면서 계획성이 제고되어야 한다. 결국 지역특성에 맞는 재정조정정책이 되어야 하며, 예측 가능한 지방행·재정을 유도하여야 한다.

지방자치단체에 대한 국가의 지원은 중·장기재정계획에 의한 지원방식으로 전환되어야 한다. 따라서 국가는 중기차원의 지역개발계획과 재정계획을 근거로 하여, 각 지방자치단체의 운영에 지장을 주지 않는 범위에서 국고보조금, 지방교부세, 지방채 발행계획 등의 내용을 사전적으로 일괄 결정해야 할 것이다.

즉 계획의 타당성이 인정되고, 국가계획에 부합되는 경우 중앙정부는 투자소요예산과 기타 자금 및 제도적 지원을 제공하여야 한다.

3. 지역 이기주의의 해소 수단

자치시대의 특징은 각종 지역 이기주의가 당연하게 표출되면서 이에 따른 갈등현상과 더불어 살아갈 수밖에 없다는 점이다. 그러므로 지방자치단체 간의 갈등현상은 그것이 동일 계층 간이든 다른 계층 간이든 개방사회에서는 어차피 존재한다는 것을 인정해야 할 것이다.

예컨대, 도로확장과 교통문제, 상수원보호구역 설정, 공업단지 설치, 하천오염과 수계관리이용, 대기오염, 문화·체육시설 등 공공시설의 공동이용문제 등에서, 그리고 쓰레기처리장(소각장), 하수 및 분뇨처리장, 가스공급설비, 송유관, 저유소, 공동묘지 및 화장장·납골당, 댐, 수원지, 사회복지시설(산재병원, 장애인시설, 고아원, 양로원 등), 발전소 및 핵관련시설 등 각종 혐오기피시설을 둘러싸고 이른바, 님비현상과 핌피현상 등으로 인해,[1] 지역 간 또는 지방자치단체 간의 갖가지 갈등·분쟁사태가 노골화되고 있다.

따라서 이러한 현상에 대한 관리능력이 지방행정에서 절실히 요구되는 것이므로 재정조정수단이 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다.

4. 지방재정조정제도 간의 연계성 강화

현행 지방재정조정제도는 제도 간에 체계적이고 일관된 연계성이 없고 각 제도의 도입목적에 부응하여 개별적으로 운영되고 있는 실정이다. 특히, 종합적 관점에서 재정의 효율성과 형평성을 동시에 고려하는 연계장치가 결여되어 있다. 다만, 부분적으로 각 제도의 원활한 운영을 위한 약간의 제도적 연계장치와 협의체계가 마련되어 있으나, 실제로는 제대로 활성화되지 못하고 있다.

각 지방재정조정수단의 기능이나 의의가 결코 손상·왜곡되지 않도록 각 제도의 성격이 명확히 구분되어 나름대로의 특성을 유지하면서, 각 정책수단의 역할을 특화시키는 것이다.

1) 이른바 싫은 것을 피하려는 NIMBY(Not in my back yard, 내 지역은 안 된다)현상과 좋은 것은 챙기려는 PIMFY(Please in my front yard, 내 지역으로 오라)현상을 의미한다.

제2장

지방교부세 제도

제 2 장 지방교부세 제도

제 1 절 지방교부세의 의의와 성격

1. 지방교부세의 의의

국민은 어디에 거주하든지 지역에 관계없이 지방자치단체로부터 최소한의 기본적인 행정서비스(national minimum)를 제공받아야 하며 지방자치단체는 최소한의 기본적인 행정서비스를 제공하여야 할 의무가 있다.

다시 말해, 각 지방자치단체는 여러 가지 법령 등에 의해 의무가 부여된 행정서비스를 그 지방자치단체의 세입여건에 관계없이 최소한의 기본적인 수준으로 지역주민에게 제공하여야 하며, 전국 어느 지역에 거주하든지 상관없이 모든 국민은 지방자치단체로부터 최소한의 기본적인 행정서비스를 제공받아야 한다.

그러나, 지방자치단체는 그 지방자치단체의 지리적 위치나 지역적 여건, 사회적 구성요소 등에 따라 각 지방자치단체 마다 세입여건이 달라 재정력에 많은 차이를 보이고 있다. 이러한 세원 불균형에 따른 재정력의 차이가 있음에도 불구하고 그 지역의 주민들은 최소한의 기본적이고 다양한 행정서비스를 지방자치단체가 최소한의 일정수준 이상으로 제공할 것을 요구하고 있으며, 각 지방자치단체는 이러한 최소한의 행정서비스를 지역주민에게 제공하고 있다.

지역주민에게 행정서비스를 제공하는 지방자치단체는 244개가 있으며, 각 지방자치단체는 그 세입여건 등에 따라 재정력에 많은 차이를 보이고 있는 것이 현실이다.

각 지방자치단체는 최소한의 기본적인 행정서비스를 제공하기 위해서는 그에 필요한 소요재원을 각 지방자치단체가 스스로 마련하는 것이 기본이다. 그러나 각 지방자치단체는 세입 불균형으로 인한 재정력의 차이로 모든 지방자치단체가 그에 필요한 소요재원 전부를 마련한다는 것은 현실적으로 불가능하다.

이에 각 지방자치단체가 스스로 징수하여 자유롭게 사용할 수 있는 세원으로는 최소한의 기본적인 행정서비스를 제공하는데 필요한 재원을 확보할 수 없

는 지방자치단체가 있게 마련이며, 최소한의 기본적인 행정서비스를 제공하는 데 필요한 재원을 확보할 수 없는 지방자치단체에 대하여 필요한 재원을 보전해 주는 제도가 필요하게 된다.

따라서, 각 지방자치단체 마다 세입여건에 따라 발생하는 세원 불균형에 따른 재정력의 차이를 해소하고 모든 지방자치단체가 최소한의 기본적인 행정서비스를 제공할 수 있도록 재원을 법률로 보장하는 것이 지방교부세제도이다.

2. 지방교부세의 성격

1) 지방공유의 고유재원

『지방교부세법』은 '지방교부세의 재원은 내국세(목적세 및 종합부동산세와 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당금액은 제외)의 19.24%에 해당하는 금액과 종합부동산세 총액으로 한다.'라고 규정하고 있다. 이는 국세수입 중 일정비율은 당연히 지방교부세가 된다는 것을 의미하고, 지방교부세가 단순히 국고에서 지원되는 교부금이 아니라 본래 지방자치단체가 공유한 고유재원이라는 것이다.

이처럼 지방교부세는 그 명칭에서도 나타나듯이 국가가 교부하는 「稅」이고, 본래 지방자치단체의 세수입인 것을 국가가 대신 징수하여 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 재배분하는 일종의 간접과징형태의 지방세라고 할 수가 있다.

2) 지방자치단체의 일반재원

지방교부세는 지방자치단체의 재정부족액을 법령에서 정한 객관적 기준에 의하여 지방자치단체에 교부되지만, 일단 교부된 지방교부세는 용도를 제한하거나 조건을 붙여 교부할 수 없으며, 그 지방자치단체의 자율에 맡겨져 있어 용도와 조건을 붙여 교부하는 국고보조금과 다르다고 할 수 있다.

이와 같이 용도를 제한하거나 조건을 붙이지 못하게 하는 것은 어디까지나 지방교부세는 국가와 지방자치단체가 공유하는 고유재원으로서 지방자치에 대한 국가의 부당한 간섭을 배제하려는 취지로 해석되어야 하며, 지방세와 함께 『헌법』에 보장된 지방자치를 실현해 나가는 데 중요한 일반재원인 것이다. 그렇다고 지방교부세를 지방자치단체가 법령을 위반하면서까지 무제한적으로 자의적인 사용을 할 수 있음을 인정하고 있

다는 의미는 결코 아니다.

지방교부세가 지방자치단체의 부족재원을 보충해 준다고 해서 위법·부당한 재정운영이나 지방세수입의 징수를 태만히 해서는 안 된다 할 것이다.

3) 국가와 지방의 세원분을 보완

국가와 지방은 서로 협력하여 공경제를 담당하고 있다. 2014년도 당초예산기준으로 국가와 지방의 예산 비율은 62.7 : 37.3로 구성되어 있지만, 이에 반해 전체 조세수입 가운데서 국세와 지방세의 비율은 약 79.9 : 20.1로 지방세입이 상대적으로 작다.

지방교부세는 국가와 지방 간 재원재배분방안의 일환으로서 이러한 수직적인 재원불균형을 보완하는 기능을 하고 있다.

3. 지방교부세 제도의 연혁

1) 제도변천 개요

우리나라에서 지방재정을 조정할 목적으로 실시해 온 지방재정조정제도는 1951. 4. 1에 제정된『임시지방분여세법』으로부터 비롯된다.

당시의 지방재정은 그 규모나 세입면에 있어서 빈약하였을 뿐 아니라 도시중심의 市·邑재정과 농촌위주의 道·面재정 간에는 심한 재정력의 격차가 발생하였기 때문에 이를 조정하기 위하여 처음으로 채택하게 된다.

1952년에는 한시법인 『임시지방분여세법』을 대신하여『지방분여세법』을 제정, 실시하기에 이르렀으나, 동년 4. 1『지방세법』의 개정에 따라 종전의『지방분여세법』재원이었던 영업세 부가세가 지방세로 부활됨으로써 재원의 변동이 불가피하게 되어 1954년도에 동법을 부분적으로 개정하게 된다.

그러나 지방분여세는 분여되는 재원자체가 빈약할 뿐 아니라 분여방식이 불합리하여 여유있는 단체는 분여액이 많고 빈약한 단체는 오히려 분여액이 적게 배분되는 등 재정불균형이 더욱 심하게 되는 모순이 있어 1958. 3월 지방분여세제도를 폐지하고 모든 지방자치단체가 동일한 여건 하에 정상적인 행정수행에 필요한 기본경비를 국가가 보장하는 동시에 지방재정의 균형 있는 발전을 도모할 수 있도록 『지방재정조정교부금법』을 제정하여 1961년도까지 운영하게 된다.

그러나 5·16을 계기로 종전의 기초지방자치단체인 邑·面자치제를 폐지하여 郡자치제를 실시하게 되고 행정구역의 개편과 지방행정조직의 개혁 등으로 재정구조가 크게 변경되게 된다.

이를 계기로 지방재정조정재원의 안정적 확보와 종래 불합리하였던 교부금 조정방식을 개선하기 위하여 『지방재정조정교부금법』을 폐지하고, 1961.12.31 법률 제941호로 『지방교부세법』을 제정하게 되며 1962. 1. 1부터 오늘날까지 시행하고 있다.

2) 지방교부세 종류 및 재원규모 변천

(1) 지방교부세 종류의 변천

지방교부세 종류는 1951. 4. 1 지방교부세제도 도입 당시 『임시지방분여세법』에 의거 "일반분여세"와 "특수분여세"의 두 종류로 운영되다가, 1952. 9.12 『임시지방분여세법』이 폐지되고 『지방분여세법』이 제정됨에 따라 "서울특별시·도분여세", "시·읍·면분여세"로 운영하게 된다.

그후 1958. 3.11 제정된 『지방재정조정교부금법』, 1961. 12.31 제정된 『지방교부세법』에는 "보통교부세"와 "특별교부세" 두 종류로 운영하게 되며, 1982. 4. 3 『지방교부세법』 개정으로 "보통교부세"와 "특별교부세", "증액교부금" 등 세 종류로 운영하게 된다.

2004.12.30 『지방교부세법』 개정으로 "증액교부금"제도를 폐지하고 "분권교부세"제도를 신설함에 따라 "보통교부세"와 "특별교부세", "분권교부세" 등 세 종류로 개편되며, 2005. 1. 5 『지방교부세법』 개정으로 "부동산교부세"가 신설되어 "보통교부세"와 "특별교부세", "분권교부세", "부동산교부세" 등 네 종류로 현재까지 운영되고 있다.

<표 3> 지방교부세 종류의 변천

구 분	교부세의 종류	비 고
임시지방분여세법 ('51. 4. 1)	일반분여세, 특수분여세	
지방분여세법 ('52. 9.12)	서울특별시·도분여세, 시·읍·면분여세	
지방재정조정교부금법 ('58. 3.11)	보통교부세, 특별교부세	
지방교부세법 ('61.12.31)	보통교부세, 특별교부세	

지방교부세법 ('82. 4. 3)	보통교부세, 특별교부세, 증액교부세	
지방교부세법 ('04.12.30)	보통교부세, 특별교부세, 분권교부세	
지방교부세법 ('05. 1. 5)	보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세	

(2) 지방교부세 법정률의 변천

지방교부세 법정률은 1968. 7.15 『지방교부세법』 개정으로 "내국세 총액의 1,000분의 160"을 보통교부세로, "내국세 총액의 1,000분의 160의 10%"를 특별교부세로 하는 지방교부세 재원의 법정률이 시작된다, 법정률이 되기 전까지는 〈표 2〉와 같이 특정세목의 일정분을 교부세 재원으로 하였다.

지방교부세 재원의 법정률이후 "국민생활의 안정과 향상을 기하고 국민경제의 균형있는 성장을 촉진하기 위한" 『대통령 긴급명령 제15호』로 지방교부세 법정률이 유보하고 매년 정부예산으로 정하는 금액을 지방교부세 재원으로 교부하게 된다.

1982. 4. 3『대통령 긴급명령 제15호』로 정지된 지방교부세 법정률이『지방교부세법』 개정으로 지방교부세 재원규모가 내국세 총액의 13.27%와 별도 국가예산이 정한 금액으로 하는 법정률이 부활되어 오늘에 이르고 있다.

1995년 지방자치제의 본격 실시이후 주민의 기대욕구와 지역개발수요의 증대 등으로 인하여 지방재정수요가 급증함에 따라 이에 대처하기 위하여 1999.12.28 지방교부세 법정률을 13.27%에서 15%로 1.73%p 인상하는『지방교부세법』이 개정되며, 2004. 1.29『지방양여금법』이 폐지됨에 따라 지방양여금 사업으로 추진하던 도로정비사업과 지역개발사업 재원이 지방교부세로 흡수됨에 따라 지방교부세 법정률을 15%에서 18.3%로 3.3%p 인상하는『지방교부세법』이 개정되며, 2004.12.30 국고보조사업이 지방으로 이양됨에 따라 이양사업 추진을 위하여 지방교부세 법정률을 18.3%에서 19.13%로 0.83%p 인상하는 것과 지방교부세 법정률과 별도로 국가예산이 정하는 금액을 교부하던 증액교부금제도를 폐지하는『지방교부세법』이 개정하게 된다.

부동산 보유세제 개편방안으로 도입된 종합부동산세가 2005. 1. 5『지방교부세법』 개정으로 부동산교부세 재원으로 편입됨에 따라 지방교부세 재원규모가 확대되며, 2005.12.31 지방으로 이양된 지방이양사업의 재정부담이 급증함에 따라 지방이양사업의 원활한 추진을 위하여 분권교부세 법정률을 0.83%에서 0.94%로 0.11%p 인상하는

『지방교부세법』이 개정되어 지방교부세 법정률이 19.13%에서 19.24%로 상향되어 현재까지 오고 있다.

<표 4> 연도별 지방교부세 법정률

'68년 이전	'69~'72년	'73~'82년	'83~'99년	'00~'04년	'05년	'06년~
특정세목의 일정률	17.6%	법정률 유보	13.27%	15%	19.13%	19.24%

<표 5> 지방교부세 제도의 변천

연 도	개 요
1951	임시 지방분여세제도로 출발 - 국세 중 특정세목인 지세 등의 일정률 (34.68%) 교부
1959	지방재정조정교부금법 제정운영 - 국세 중 특정세목인 영업세 등의 일정률(40%) 교부
1962	지방교부세법 제정(국세 중 특정세목의 일정률 교부)
1967	국세 부가세 폐지재원 흡수
1969	법정교부율 즉 내국세의 17.6%(보통 16%, 특별 1.6%) 방식 채택('69~'72)
1973	법정교부율제도 유보(8.3조치 - 경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령) - 매년 국가예산으로 재원규모 결정
1983	법정교부율(내국세의 13.27%) 부활. 1982년 교부세의 내국세 대비 비율 12.88%에 내무부 소관 국고보조금 221억 원(내국세의 0.39%)을 더하여 총 13.27%로 결정된 것이어서 합리적인 기준에 의해 결정된 것으로 보기는 곤란
1991	내국세 범위조정(내국세에서 지방양여금 재원 감액)
1995	농어촌특별세관리특별회계에서 전입되는 금액의 교부세 재원 추가
2000	지방교부세율 법정률 상향조정(내국세 총액의 13.27% → 15%)
2005	지방교부세율 법정률 상향조정(내국세 총액의 15.0% → 19.13%), 증액교부금 및 지방양여금제도 폐지, 분권교부세 신설(내국세의 0.83%)
2006	지방교부세율 법정률 상향조정(내국세 총액의 19.13% → 19.24%), 분권교부세율 상향조정(내국세의 0.83% → 0.94%), 부동산교부세 신설(종합부동산세 총액)
2012	보통교부세 도로보전분 폐지(보통교부세에 통합)
2014	보통교부세와 특별교부세 간 재원 조정(내국세의 18.3% 중 보통교부세는 96%→97% 확대, 특별교부세는 4%→3% 축소)
2015	분권교부세가 보통교부세로 통합, 소방안전교부세 신설(담배에 부과되는 개별소비세의 20%)

※ 도로보전분은 지방양여금제도 폐지에 따라 한시적(2005년~2011년)으로 지원

4. 지방교부세의 재원 및 배분방식

지방교부세 제도는 지방교부세법을 근거로 운영 한다. 지방교부세의 재원은 내국세 총액(목적세 및 종합부동산세와 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외)의 19.24%와 종합부동산세법에 의한 종합부동산세 총액, 담배에 부과되는 개별소비세의 20%에 해당하는 금액으로 한다. 보통교부세는 내국세 총액의 19.24%와 전년도 내국세 정산 금액을 포함한 교부세 총액의 97%에 해당하는 금액이 되고, 특별교부세는 나머지 3%에 해당하는 금액이 된다.

교부세율은 1983년 이후 13.27%로 운영되어 왔으나, 지방자치제의 본격 실시이후 주민의 기대욕구와 지역개발수요의 증대 등으로 인하여 지방재정수요가 급증함에 따라 2000년부터 15%로 인상되었고, 2005년도부터는 기존의 지방양여금 재원 중 도로사업양여금 등 일부가 지방교부세 재원화되고 국고보조사업의 지방이양에 따른 재원보전을 위해 분권교부세가 신설되면서 19.13%로 인상되었고, 2006년도에는 분권교부세율이 0.83%에서 0.11% 인상되면서 교부세율은 현행과 같이 19.24%가 되었다.

법정분으로 교부할 지방교부세의 총액은 해당년도의 내국세 수입 예산편성액의 19.24%에 해당하는 금액과 전년도 지방교부세의 정산액, 즉 내국세의 예산액과 결산액과의 차액 발생으로 인한 교부세 차액을 가감한 금액으로 지방교부세는 증감된다.

지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구분된다. 보통교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 교부하고, 특별교부세는 보통교부세로 포착하지 못하는 지역현안 수요와 재해대책 수요, 국가적 장려사업이나 국가와 지방자치단체간에 시급한 협력이 필요한 사업 또는 지역역점시책 등 시책수요가 발생하는 경우에 교부하고, 부동산교부세는 부동산세제 개편에 따른 세수감소분과 균형재원을 기준으로 교부하고, 소방안전교부세는 소방사무, 재해위험 시설 예방 및 개선, 주민 안전관리 등에 소요되는 재원을 보전하는데 각각 교부하게 된다.

5. 지방교부세의 종류

1) 보통교부세

(1) 재정부족액 보전분

보통교부세는 내국세 총액의 19.24% 중 97%를 재원으로 지방자치단체의 기본적 행정수행경비를 산출하고 지방세 등 일반재원 수입으로 충당할 수 없는 부족분을 일반재원으로 보전하는 재원으로서 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 자치단체에 대하여 그 못 미치는 금액(재정부족액)을 기초로 산정하여 교부한다.

산정방법은 공식적인 통계 등 객관성 있는 자료를 기초로 법령에서 정한 기준과 방식에 따라 산정하여 매회계년도 개시 전에 해당년도의 교부세 총액을 통지한다.

(2) 도로사업 보전분(폐지)

도로사업 보전분은 지방양여금법 폐지 전에 이미 사업이 착수되어 시행중인 지방양여금 도로사업의 보전을 위하여 2005년부터 2008년까지 4년간 매년 8,500억 원을 시행중인 공사의 잔여사업비를 기준으로 균등 배분하였으며, 1차 기한이 만료되었음에도 불구하고 사업이 마무리 되지 아니하여 2009년부터 2011년까지 3년간 연장하여 시행하였으며 2012년부터는 지방교부세법 부칙에 의해 보통교부세로 통합되었다.

2) 특별교부세

특별교부세는 보통교부세의 산정방법으로 자치단체의 모든 재정수요를 포착할 수 없는 한계를 보완하는 제도로써 내국세 총액의 19.24% 중 3%를 재원으로 재난 및 안전관리 수요 50%, 지역현안수요 40%, 시책수요 10%로 구분하여 교부한다. 예를 들면, ① 전국체전, 행정구역개편 등 지역현안사업에 대한 재정수요 ② 국가적 장려사업, 국가·지방간 협력사업 등 특별한 재정수요 ③ 연도 중에 발생한 재해 등 예측할 수 없는 특별재정수요 보전 등이다. 교부방법은 지방자치단체가 교부신청을 하는 경우 교부 목적의 타당성, 투자효과, 재원부담능력 등을 종합 검토한 후 교부한다.

3) 분권교부세(폐지)

분권교부세는 국고보조 149개 사업을 지방으로 이양하면서 이에 소요되는 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 2005년도에 도입되었으며 당초 2009.12.31까지 5년간 운영하고 2010년부터는 보통교부세로 통합키로 하였으나 지방으로 이양된 사회복지 사업 등에 대한 지속적인 재원보전이 필요하여 2010년부터 2014년까지 5년간 연장하였으며 2015년부터는 보통교부세로 통합하여 운영된다.

분권교부세 제도는 국고보조사업의 지방이양을 위한 효율적인 재원이전 통로를 마련하고, 지방재정에 있어서 분권과 책임원칙을 구현한다는 점에서 큰 의의가 있다.

분권교부세는 내국세 총액의 0.94%를 국고보조사업 지방이양에 따라 소요되는 재원보전이다. 교부방법은 지방이양사업의 성격에 따라 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 법령에서 정한 방식과 절차에 따라 산정·교부한다.

4) 부동산교부세

부동산교부세는 종합부동산세 전액을 재원으로 하여 보유세·거래세 감소분을 보전하고 잉여재원은 균형재원으로서 자치단체별로 재정여건, 사회복지, 지역교육, 부동산 보유세 규모 등을 고려하여 교부하던 것을 2010년부터 지방소비세 도입에 따라 지방소비세가 시·도의 재정분으로만 지원됨으로 인한 기초자치단체의 재원감소(지방교부세)를 보전하기 위해 균형재원으로만 교부하도록 하였다.

5) 소방안전교부세 신설

소방안전교부세는 개별소비세 총액의 20%에 해당하는 금액을 소방사무, 재해위험 시설 예방 및 개선, 주민 안전관리 등에 소요되는 재원을 보전하는데 교부하도록 하였다.

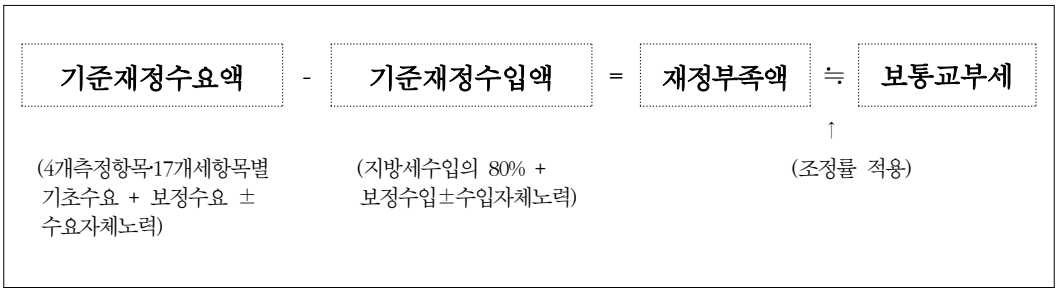
제 2 절 보통교부세

보통교부세의 기능은 지방자치단체의 기본적인 행정의 일정 수준을 유지하기 위해 일반재원을 보장하기 위한 것이다. 보통교부세의 재원은 내국세 총액의 19.24% 중 97%로 되어 있다.

보통교부세는 서로 대응되는 기준재정수요액과 기준재정수입액이라는 개념을 사용하여, 매년도 모든 자치단체를 대상으로 지방교부세법 제6조제1항의 규정에 따라 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 산정하여 교부한다.

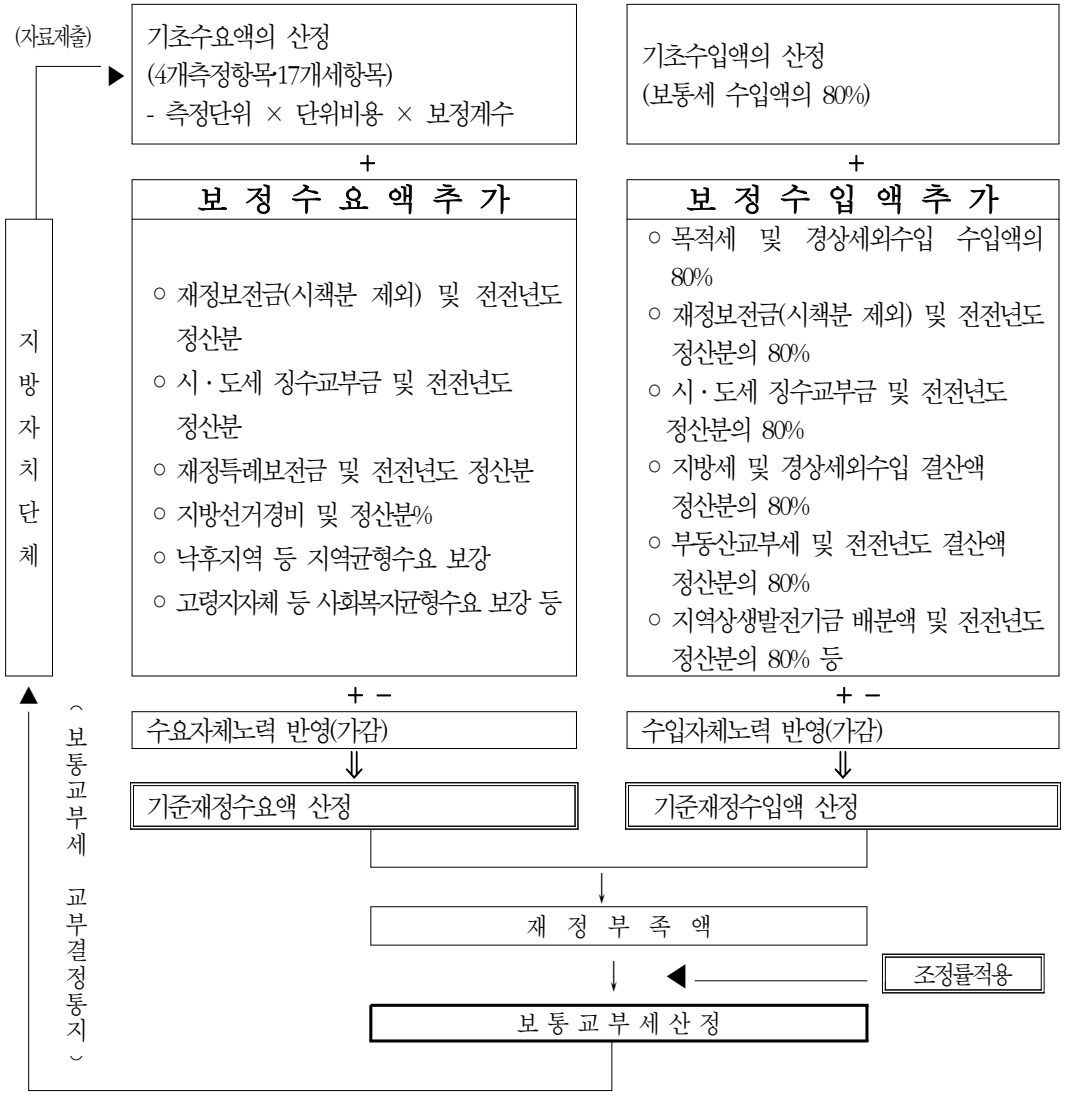
지방자치단체별로 산정된 재정부족액의 합산액이 보통교부세 총액을 초과하는 경우에는 각 지방자치단체의 재정부족액을 비례적으로 감액(조정률의 적용)하여 보통교부세 교부액을 결정한다. 만약 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 지방자치단체는 보통교부세가 교부되지 않는 불교부단체가 되는데, 불교부단체는 보통교부세 산정 결과에 따라 매년 변동될 수 있다.

그런데 자치구의 경우는 특별시·광역시에 합산하여 산정하고, 이를 당해 특별시·광역시에 일괄 교부한다. 그리고 지방자치단체의 폐치·분합 또는 구역변경이 있을 때에는 행정자치부장관은 당해 지방자치단체에 교부할 보통교부세를 조정하도록 되어 있다.



○ 보통교부세 = 재정부족액(기준재정수요액-기준재정수입액) × 조정률
- 기준재정수요액 : 4개 측정항목별 17개 세항목별 기본행정수요
- 기준재정수입액 : 지방세 및 경상세외수입 등 수입의 80%
- 조정률 = (보통교부세 총액／재정부족액 총액)

보통교부세 산정의 흐름도를 종합적으로 정리하면 다음과 같다.



보통교부세의 산정방법은 보편적으로 이용할 수 있는 공표된 자료, 지정통계 등 공신력이 있는 자료를 기초로 해서 법규에서 정한 방식과 절차에 의한다.

이는 지방자치단체 스스로가 보통교부세의 수령규모에 대한 사전 예측이 가능하도록 모두 법정화 한 것이다. 따라서 보통교부세 산정은 그 기준의 합리적인 조정과 배정작업의 전산화로 상당히 과학화 되었다는 평가를 받고 있다.

1. 기준재정수요액 산정

기준재정수요액은 각 지방자치단체가 실제로 지출한 실적이나 지출하고자 하는 예산액이 아니라, 이른바 '자치단체의 표준적인 재정수요액(National Standard)'을 의미한다. 즉 지방자치단체 각각의 구체적인 재정지출규모가 아닌 자치단체의 객관적인 행정여건을 고려하여 산정된 표준적인 재정수요이다. 따라서 지역의 특수한 사정이나 독자적인 판단에 의해서 실시되어야 하는 특별한 수요는 원칙적으로 제외된다.

이러한 기준재정수요액은 ① 지방교부세법 시행령 제5조(측정항목 및 측정단위)에서 정한 측정항목별 수요액의 합산액(기초수요액)과 ② 측정항목을 설정할 수 없고, 법령에 의하여 필수적으로 지출되어야 할 경비(보정수요액)의 합계이며, 여기에 재정수요와 관련된 수요자체노력(인센티브 및 페널티)을 적용하여 가감 반영되고 있다.

□ 기준재정수요액 = 기초수요액+보정수요액+수요자체노력

○ 기초수요액

- 16개 세항목별 측정단위수치 × 단위비용 × 보정계수

○ 보정수요액 : 기초수요액외에 지방교부세법령상 추가된 수요

- 조정교부금 : 조정교부금(특별조정교부금 제외)
- 징수교부금 : 징수액의 3%
- 지방선거경비 : 자치단체에서 부담하는 지방선거경비
- 지역균형수요, 사회복지균형수요

○ 수요자체노력 : 10개 항목반영

1) 기초수요액

항목별 측정단위수치 × 단위비용 × 보정계수

기초수요액은 기준재정수요액 산정의 기본요소로서 측정항목과 측정단위는 대통령령(지방교부세법 시행령)으로 정하고, 단위비용과 보정계수는 부령(지방교부세법 시행규칙)으로 정한다. 〈표 6〉는 기준재정수요액 산정의 측정항목·측정단위 등을 총괄적으로 보여주고 있다.

<표 6> 기준재정수요액 산정의 측정항목·측정단위표

측 정 항 목		측 정 단 위	표시 단위
1. 일반행정비	① 인건비	공무원 수	명
	② 일반관리비	공무원 수	명
	③ 안전관리비	인구수	명
2. 문화환경비	① 문화관광비	인구수	명
	② 환경보호비	인구수	명
	③ 보건비	인구수	명
3. 사회복지비	① 기초생활보장비	국민기초생활보장 수급권자수	명
	② 노인복지비	노령인구수	명
	③ 아동복지비	아동수	명
	④ 장애인복지비	등록장애인수	명
	⑤ 일반사회복지비	인구수	명
4. 경제개발비	① 농업비	경지면적	천제곱미터
	② 임수산비	임야·어장·갯벌면적	천제곱미터
	③ 산업경제비	사업체종사자수	명
	④ 도로관리비	도로 면적	천제곱미터
	⑤ 교통관리비	자동차대수	대
	⑥ 지역관리비	행정구역면적	천제곱미터

(1) 측정항목

측정항목이란 기준재정수요액을 합리적으로 산정하기 위한 전제로서 설정한 수요 측정항목이다. 수요포착 대상이 되는 경비별 구성비 중 대표성 및 특성을 고려하는데, 일반적으로 경비의 비중이 높고, 경비의 성격상 독립된 항목을 택하여 선정하게 된다. 측정항목수가 어느 정도 되어야 적정한가 하는 데는 여러 가지 논의가 있을 수 있다. 측정항목이 지나치게 포괄적이면 산정상의 정확성이나 현실반영의 적정성을 확보하기 어렵고, 지나치게 세분화할 경우 산정과정이 복잡해지므로 양자 간 합리적으로 절충하는 선에서 운영하는 것이 필요하다.

보통교부세 수요항목은 행정환경 변화요인 등을 반영하여 일부항목을 추가하거나 소

규모 유사항목은 통폐합 조정하는 등 지속적으로 조정하고 있다. 예컨대 2002년도에는 세목 중 행정정보화비, 노인복지비, 도로개량비 등 3개 항목을 신설하였고, 2006년도에는 아동복지비와 지역정보화비 등을 추가하였다. 2007년도부터 사회복지·문화수요 비중이 확대 반영되었는데 장애인복지비를 신설하고, 기존의 사회복지비는 일반사회복지비로 명칭을 변경하였다. 또한 일반관리비와 유사한 특성을 갖고 있는 읍·면·동비를 일반관리비에 포함하여 측정항목을 단순화하였다.

2008년도에는 사업별 예산제도가 전면 도입되면서 17개 세항목으로 대폭 축소하였고, 2009년도는 도로 유지비와 교통 관리비를 합하여 도로교통비로 개편하였으며 2014년도는 영유아청소년복지비를 영유아복지비와 아동복지비로 분리하고 도로개량비와 도로교통비를 도로관리비로 통합하였으며, 2015년도는 쌀 시장 전면 개방에 따라 농림수산비를 농업비와 임수산비로 세분화하였으며, 분권교부세가 보통교부세로 통합됨에 따라 영유아복지비와 아동복지비를 통합하고, 도로관리비를 도로관리비와 교통관리비로 세분화하여 현재 17개 항목으로 운영되고 있다.

(2) 측정단위

측정단위란 수요 측정항목별 기준재정수요액을 합리적·객관적으로 측정하기 위한 단위이다. 측정항목별 재정운영현황에 대한 설명력(상관관계)이 가장 높은 단위를 채택하여 사용한다. 예를 들면, 인건비는 공무원 수, 보건비는 인구수, 노인복지비는 노령인구수, 도로관리비는 도로 면적, 지역관리비는 행정구역 면적 등이다.

측정단위는 가급적 선정된 측정항목의 경비특성을 잘 반영할 수 있어야 한다는 것이 기본요건이 된다. 따라서 측정단위의 선정은 첫째, 측정항목과 관련되는 재정수요를 가능한 한 정확하게 포착할 수 있는 상관성·타당성에 근거하고 있다. 측정항목과 재정수요 간 상관관계의 타당성을 측정하는 척도로는 일반적으로 상관계수가 사용되는데, 상관계수가 1.000에 가까울수록 측정단위의 수치로서는 적절하다고 할 수 있다. 둘째, 측정단위는 기준재정수요액이 공정하게 산정될 수 있도록 그 수치의 객관성에 역점을 두고 있다. 즉 자치단체의 자의가 개입될 여지가 있거나, 자치단체의 정책의도에 따라 측정단위의 수치가 영향을 받지 않도록 객관적인 수치를 용이하게 얻을 수 있는 것으로 하고 있다. 셋째, 측정단위는 그 수치의 파악이 간단하고 명료한 통계를 중심으로 채택하고 있다. 인구수, 공무원 수, 도로면적, 행정구역 면적 등은 통상의 공식

적인 통계에 의해 쉽게 구할 수 있는 자료이다.

현재 측정단위는 13종 〈표 7〉이며, 그 기준은 「지방교부세법 시행령」 제5조제2항에 규정하고 있다.

〈표 7〉 측정단위의 산정기준

측정단위	산 정 기 준	표시단위
1. 공무원수	「지방자치법」 제112조제2항의 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원을 정하는 기준이 되는 인건비 산정의 기초가 되는 공무원 수	명
2. 인구수	「주민등록법」의 주민등록표에 따른 지방자치단체의 인구수	명
3. 국민기초생활보장 수급권자수	「국민기초생활 보장법」에 따른 지방자치단체의 국민기초생활보장 수급권자 수	명
4. 노령인구 수	「주민등록법」의 주민등록표에 따른 지방자치단체의 65세 이상 노령인구 수	명
5. 아동 수	「주민등록법」의 주민등록표에 따른 지방자치단체의 18세 미만 인구 수	명
6. 등록장애인 수	「장애인복지법」에 따라 지방자치단체에 등록된 장애인 수	명
7. 경지면적	「측량수로 조사 및 지적에 관한 법률」에 따른 전, 답, 과수원 면적	천 제곱미터
8. 산림면적	「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 산림면적	천 제곱미터
9. 어장면적	「수산업법」 및 「내수면어업법」에 따라 면허를 받아 어업을 하는 어장면적. 다만, 「수산업법」에 따라 면허를 받은 외해양식어장은 제외한다.	천 제곱미터
10. 갯벌면적	「습지보호법」에 따라 지방자치단체에서 관리하는 연안습지면적	천 제곱미터
11. 사업체 종사자 수	통계기관 등이 공식적으로 전국을 대상으로 일제히 조사한 최근 통계에 따른 지방자치단체의 사업체 종사자 수	명
12. 도로 면적	「도로법」에 따른 도로시설로서 지방자치단체의 장이 관리하는 도로(포장, 미포장 및 미개통도로)면적	천 제곱미터
13. 행정구역 면적	「지방자치법」에 따른 지방자치단체 관할 구역의 면적	천 제곱미터

(3) 단위비용

$$\text{단위비용} = \frac{\text{동종자치단체의 항목별 표준행정수요액 총액}}{\text{동종자치단체의 항목별 측정단위 수치의 합}}$$

단위비용은 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준에서 지방행정을 수행하는 경우에 측정항목(세항목)별로 소요되는 경비의 단위당 비용으로 지방행정의 동종단체별 경비를 결정하기 위해 측정단위의 수치에 곱하게 될 단가로서의 의미가 있다.

단위비용은 지방자치단체가 스스로 일반재원에 의해서 충당되어야 할 재정수요를 나타내기 위한 측정단위의 단위당 경비이므로 일반재원수입 이외의 국고보조금, 임시적 세외수입, 기타 용도가 지정되는 수입 등 특정재원은 제외하고 있다. 표준행정수요액의 산정방법은 다음과 같다.

- ○ 2014년도 자치단체별 일반회계 세출예산을 경비 종류별로 재분류, 분석 작업 실시
  - – 일반회계예산 중 특정재원(국고보조금, 지특보조금, 분권교부세 재원 등)은 제외
- ○ 경비별 연관통계를 독립변수로, 기준재정수요분석에 의한 경비별 예산금액을 종속변수로 한 함수식 추출(표준산정공식)
  - – 연관통계는 기준재정수요 분석결과 통계적으로 유의성이 있고, 상관성이 있는 통계를 선정, 적용
- ○ 추출된 함수식(표준공식)에 각 자치단체별 산정통계자료를 반영, 표준행정수요액 산정

(4) 보정계수

보정계수는 기준재정수요액을 산정할 때, 지역마다의 상이한 지리적·사회적 제반 여건을 고려하지 못하고, 단위비용을 획일적으로 적용하거나 기타 사유로 인하여, 각 자치단체의 기준재정수요액이 현저히 불합리할 때 현실재정수요에 근접할 수 있도록 일정한 기준에 따라 수요액을 합리적으로 조정하는 계수로서, 자치단체별 수요가 실제보다 과다·과소 산정되는 문제점을 보완하려는 노력이다.

따라서 보정은 단위비용의 일률적 적용에 따른 문제 중 객관적이고 표준화가 가능한 문제에 대해 통계적으로 객관적·과학적인 방법(예컨대, 회귀분석 등)을 통해 보완하여 수요액 산정을 합리화하는 의미를 갖는다. 보정계수 산정 예시는 다음과 같다.

표준시의 인구 1인당 환경보호비(단위비용)가 1만 5,000원인 경우 쓰레기처리장이 먼 A시는 1만 6,500원이 필요하고, 쓰레기처리장이 가까운 B시는 1만 3,500원이 필요하다면, 기준재정수요액 산정시 A시는 단위비용을 할증하고, B시는 단위비용을 할감하게 된다. 따라서 산정방식은 다음과 같다.

A시 환경보호비의 기준재정수요액 = A시 인구 × 15,000원 × 1.1

B시 환경보호비의 기준재정수요액 = B시 인구 × 15,000원 × 0.9

이러한 값(단위수치×단위비용)이 갖는 불합리성의 근거로는 ① 인구수·가구수·자동차대수 등 수치의 다소와 밀집도에 따른 비용의 체증·체감이 고려되지 않는다는 것(예컨대, 인구수가 많은 단체는 수요액이 과다 계산되고, 작은 단체는 과소 계상되는 결과를 초래함), ② 단일 측정단위의 적용으로 인한 실질재정수요 포착의 미흡, ③ 시설투자관련 비용이 없는 단체에 대한 고려 미흡, ④ 낙후지역, 도서·벽지 지구의 특수성에 대한 고려 미흡 등이 있다. 근거에 따라 여러 가지 보정방법이 있다.

$$\text{보정계수} = \frac{\text{당해단체 실수요 단위비용(표준행정수요액 ÷ 당해단체 측정단위 수치)}}{\text{동종자치단체의 측정항목별 표준단위비용}}$$

2) 보정수요액

보정수요액은 지방교부세법 제7조제3항 및 시행령 제7조제1항의 규정에 의하여 측정항목 및 측정단위의 형태로는 산정할 수 없는 행정상 또는 재정상의 수요가 발생하는 경우 해당되는 경비를 가산해 주는 방식이다. 따라서 보정수요액은 측정항목을 설정할 수 없는 경비 중 보편타당하면서도 수요의 규모가 큼에 따라 기초수요액으로 반영할 수 없는 경우 재정격차가 심화될 것이 예상되는 것을 대상으로 기초수요액에 가산하도록 하고 있다. 예를 들면, 섬이나 외딴 곳의 특수성을 고려할 필요가 있거나 낙후지역의 개발 등 지역 간의 균형 잡힌 발전을 촉진하기 위하여 필요한 경우 등에 대하여 기준재정수요액을 보정하고 있다.

(1) 시·도 경우 조정교부금 및 시·도세 징수교부금 수요보정

지방재정법 제29조에 따라 시·도는 시·군에 대한 조정교부금의 재원을 확보토록하고 있다. 이를 보면 시·도지사는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교부세 제외)

의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 조정교부금(특별조정교부금 제외)으로 확보하여 인구수(50%), 징수실적(30%), 당해 시·군의 재정정력지수(20%)에 따라 배분하도록 규정하고 있다. 또한 지방재정법 시행령 제36조에서는 조정교부금 총액의 90%를 시·군의 행정운영에 필요한 재원으로 사용토록 일반조정교부금으로 하고, 10%를 시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원하기 위한 특별조정교부금으로 구분하고 있다. 다만, 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대하여 그 재정적 결함을 보전하기 위해 일반조정교부금의 재원에서 관할 시·군의 재정운용상황을 고려하여 시·도의 조례로 정하는 금액을 해당 시·군에 우선하여 배분할 수 있도록 하고 있다(종전의 특별재정보전금은 2015년부터 폐지). 따라서 일반조정교부금은 시·도로 볼 때 지출되는 수요에 해당하므로 시·군에 배분하는 조정교부금 수요를 보정수요로 반영하고 있다.

또한 지방세기본법 시행령 제55조 제2항·제3항에서 징수교부금에 관한 규정을 두고 있다. 즉 특별시·광역시 및 도는 시·군 및 자치구에서 특별시세·광역시세 및 도세를 징수하여 특별시·광역시 및 도에 납입한 때에는 납입한 특별시세·광역시세 및 도세징수금의 100분의 3에 해당하는 징수교부금을 그 처리비로 당해 시·군 및 자치구에 교부하여야 한다. 따라서 징수교부금은 시·도로 볼 때 지출되는 수요에 해당하므로 시·군에 교부하는 징수교부금 수요를 보정수요로 반영하고 있다.

(2) 법정선거경비 수요보정

공직선거법에 의하여 자치단체가 부담하는 법정경비임을 감안하여 지방선거경비를 자치단체장 및 지방의원 동시선거가 있는 해의 보정수요로 반영하고 있다.

(3) 자치단체 특수 수요(지역균형수요 및 사회복지균형수요) 반영

지역적 특수성으로 인하여 개발이 제한되거나 행정비용이 증가되는 지역에 대하여 재원배분의 형평화와 지역균형개발에 따른 새로운 특수 수요 반영 필요성이 계속 증가하고 있다. 이를 보정수요 산정시 추가로 반영한다. 반영항목을 예시하면 다음과 같다.

지역균형수요	사회복지균형수요
낙후지역 수요, 안전관리 수요, 문화재보호구역 및 시도지정문화재 수요, 해안지역 수요, 댐지역 수요, 저수지지역 수요, 마을상수도지역 수요, 유동인구 수요, 환경보호 관련 규제지역 수요(자연환경보전지역, 상수원보호·수변구역, 백두대간보호지역), 군인 등 보정인구 수요, 등록외국인 수요, 산업단지 수요, 자연공원 수요, 폐기물관련 수요, 댐연접지역 수요, 방조제·배수갑문 수요, 농업 관련 수요, 축산·가금류 관련 수요, 방파제·물량장 길이 수요, 수산 관련 수요, 연어치어방류 수요, 농어촌도로 수요, 자전거도로 수요, 도시계획도로 수요, 적자도선·벽지버스 수요, 버스운수사업 재정지원 수요, 개발제한구역 수요, 폐광지역·개발촉진지구 수요, 접경지역 수요, 지역특화발전특구지역 수요, 지역개발 관련 규제지역(군사시설보호구역) 수요, 도심지내 공장밀집지역 수요, 도시공원 소요	국민기초생활수급권자 비율 수요, 노령인구 비율 수요, 아동 인구 비율 수요, 가정위탁보호 아동 수요, 장애인 비율 수요, 다문화 수요(등록외국인수, 국적취득자수, 국제결혼가정자녀수, 북한이탈주민수), 저소득 한부모가족 수요

3) 수요 자체노력

7개 항목의 수요분야 '자체노력' 자치단체에 대해 기준재정수요액에 가감 반영하여 인센티브 또는 페널티로 작용토록 하고 있으며, 기준재정수요액의 '자체노력' 반영항목은 다음과 같다.

① 인건비 절감

해당 자치단체 총액인건비(소방직 제외) 대비 인건비(소방직 제외) 결산액 비율을 기초로 인센티브·페널티 등급 및 반영률을 정한 후 산정

② 지방의회경비 절감

해당 자치단체 지방의회경비 기준액 대비 결산액 비율을 기초로 인센티브·페널티 등급 및 반영률을 정한 후 산정

③ 업무추진비 절감

기관운영업무추진비, 시책추진업무추진비를 대상으로 해당 자치단체 업무추진비 기준액 대비 결산액 비율을 기초로 인센티브·페널티 등급 및 반영률을 정한 후 산정

④ 행사·축제성 경비 절감

해당 자치단체 총 결산액 대비 행사·축제성 경비 결산액 비중을 기초로 인센티브·페널티 등급 및 반영률을 정한 후 산정

※ 결산액 비중의 증가율은 100%를 초과하여 산정하지 아니하며 정부가 인정하는 행사는 제외한다.

⑤ 민간이전경비 절감

해당 자치단체 총 결산액 대비 민간이전경비 결산액 비중을 기초로 인센티브·페널티 등급 및 반영률을 정한 후 산정

※ 결산액 비중의 증가율은 100%를 초과하여 산정하지 아니한다.

⑥ 지방청사 관리·운영

지방자치단체 호화청사 건립을 방지하고 기준면적운영 및 에너지 절감을 유도하기 위하여 기준면적 대비 보유면적과 과거 3년간 에너지 평균사용량 대비 에너지사용량을 기초로 인센티브(청사 적정면적 제외)·페널티(에너지 관리운영은 제외) 등급 및 반영률을 정한 후 산정

⑦ 읍·면·동 통합운영

지방자치단체 읍·면·동 통합을 통한 행정운영경비 절감을 유도하기 위하여 통합에 따른 인센티브 적용 기준을 1,000%(5년 균등 분할 반영) 적용(페널티 없음)

※ 지방교부세법 시행규칙 개정(2013.12.31)으로 2013까지 통합한 자치단체까지 적용

<표 8> 자체노력 반영항목 및 산정기준(제8조 관련)

구분	반영항목	산정방식
세출 효율화	1. 인건비 절감	{1 - 전전년도 해당 지방자치단체 인건비(소방직 제외) 결산액 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체 총액인건비(소방직 제외)} × 해당 지방자치단체 전전년도 총액인건비(소방직 제외)의 50% × 등급 반영률 ※ 일반·공기업특별·기타특별회계 대상 ※ 전전년도 해당 자치단체 인건비(소방직 제외)결산액중 무기계약근로자 퇴직금 등 행정안전부 장관이 미리 인정한 사유로 총액인건비를 초과하게된 금액은 제외
	2. 지방의회경비 절감	{1 - (전전년도 해당 자치단체 지방의회경비 결산액 ÷ 전전년도 해당 자치단체 지방의회경비 기준액)} × 해당 자치단체 전전년도 지방의회경비 기준액 × 등급 반영률 ※ 일반·기타특별회계 대상
	3. 업무추진비 절감	{1 - (전전년도 해당 자치단체 업무추진비 결산액 ÷ 전전년도 해당 자치단체 업무추진비 기준액)} × 해당 자치단체 전전년도 업무추진비 기준액 × 등급 반영률 ※ 일반·기타특별회계 대상
	4. 행사·축제성 경비 절감	{1- (전전년도 해당 자치단체 총 결산액 대비 행사·축제성경비 결산액 비중 ÷ 전전전년도 해당 자치단체 총 결산액 대비 행사·축제성경비 결산액 비중)} × 해당 자치단체 전전년도 행사·축제성경비 결산액의 50% × 등급 반영률 ※ 일반·기타특별회계 대상으로 하되 기획재정부가 인정하는 국제행사, 문화체육관광부가 인정하는 행사·축제, 전국체전 등은 제외
	5. 지방보조금 절감	{1- (전전년도 해당 자치단체 총 결산액 대비 지방보조금 결산액 비중 ÷ 전전전년도 해당 자치단체 총 결산액 대비 지방보조금 결산액 비중)} × (해당 자치단체 전전년도 지방보조금 결산액의 20%) × 등급 반영률 ※ 일반·기타특별회계 대상
	6. 지방청사관리 운영	① {청사 m당 단위비용 × (적정 면적 - 보유 면적)} × 200% × 등급 반영률 ② 절감 1%당 단위비용 × {1 - (전년도 지방청사 온실가스 배출량 ÷ 전전전년도 기준 과거 3년간 지방청사 온실가스 평균 배출량 × 100} × 등급 반영률 ※ "①+②"를 반영. 단, ①은 우대는 없음, ②는 불이익 없음
	7. 읍면동 통합 운영	동종 지방자치단체 평균 1개 읍·면·동비 × (해당 지방자치단체 전전년도 읍·면·동 수 - 전년도 읍·면·동 수) × 1,000%금액을 5년간 균등분할 반영 ※ 불이익 없음 ※ 최초 산정

2. 기준재정수입액 산정

기준재정수입액은 기준재정수요액에 대응하는 개념으로서, 각 자치단체의 재정수입을 합리적으로 측정하기 위하여 임시적인 수입, 의존적인 수입, 특정목적에 사용되는 수입은 제외하고 지방자치단체의 일반재원 성격의 수입을 의미한다.

□ **기준재정수입액 = 기초수입액 + 보정수입액 + 수입 확충 자체노력(인센티브/페널티)**

○ 기초수입액 : 지방세 중 보통세 수입액의 80%

○ 보정수입액 : 목적세(지역자원시설세)·경상세외수입·부동산교부세 수입액의 80%, 조정교부금(특별조정교부금 제외, 시·군)· 징수교부금(시·군)의 80%, 대도시 재정특례보전금(지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제43조)의 80%, 지역상생발전기금(지방소비세 재원으로 조성) 배분액의 80%, 지방세 등 감면에 따른 감소분 보전액 등 일반재원 성격의 수입액의 80% 등

○ 수입 자체노력 : 6개 항목반영

1) 기초수입액

기초수입액은 당해 자치단체 지방세 중 보통세 세목별 수입액의 80% 해당액이다(지방교부세법 제8조). 기준세율을 80%로 하는 이유는 해당 자치단체의 자주적·독자적인 여유재원의 보장과 자체수입의 증대 의욕을 고취하려는 것이다.

만약 수입예상액 전부를 기준재정수입액에 산입할 경우 징세노력에 대한 의욕을 상실하게 만드는 역효과를 가져오게 되므로 세수 증대를 유도하고 그 노력에 대한 보상적 효과가 있다. 따라서 세수증대노력을 감안하여 일정 세수를 기준재정수입액 산정에서 유보시켜 둘 필요가 있는 것이다.

일본의 경우는 세수증대노력 강화를 위하여 지방세 등 수입액의 75%를 기준재정수입액으로 산정하고 있다.

<표 9> 기초수입액의 산정방식

구 분			산 정 방 식
지방세	보통세	취 득 세	선형회귀모델(Yt = a + bt)
		등록면허세	선형회귀모델(Yt = a + bt)
		레 저 세	전전년도 징수실적 × 연평균증가율
		재 산 세	선형회귀모델(Yt = a + bt)
		담배소비세	선형회귀모델(Yt = a + bt)
		주 민 세	선형회귀모델(Yt = a + bt)
		지방소득세	선형회귀모델(Yt = a + bt)
		지방소비세	자치단체별 교부(예정) 금액 ※ 자치단체 순수 수입분만 해당.
		자동차세	전전년도 징수실적 × 연평균증가율 ※ 자동차 주행에 대한 자동차세 중 운송업보조금분은 제외

비고 ① Y : 지방세수, t : 해당연도(1, 2, …, t)
② 세목별·자치단체별로 세수여건의 특수성 등을 고려하여 추계기법을 보정 적용할 수 있다.
③ 지방세 중 「지방교육재정교부금법」 제11조 및 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제14조에 따른 교육비특별회계로 전출하는 금액은 제외한다.

2) 보정수입액

기초수입액 외에 법령 규정 등에 의한 별도 추가 수입이다. 보정수입액은 기초수입액 산정이 불합리한 경우에 보정한다.

○ 목적세(지역자원시설세) 수입액의 80%
※ 화력발전에 대한 지역자원시설은 시·도 및 시·군에 각각 반영(지방재정법 제29조)

○ 경상세외수입(재산임대수입, 사용료, 수수료, 이자수입, 사업수입)액의 80%

○ 조정교부금(특별조정교부금 제외, 시·군)의 80%

○ 시·도세 징수교부금(시·군)의 80%

○ 대도시 재정특례보전금의 80%

○ 부동산교부세의 80%

○ 지방소비세 재원으로 조성된 지역상생발전기금 배분액의 80%

○ 전전년도 지방세·경상세외수입 결산액 정산분의 80%

○ 전전년도 조정교부금·시·도세 징수교부금, 재정특례보전금, 부동산교부세, 지역상생발전기금,

○ 지방세 등 감면에 따른 세입 감소분에 대한 보전액 등 지방자치단체 일반재원 성격의 수입 및 이들 금액의 정산분의 80%

<표 10> 보정수입액의 산정방식

구 분	산 정 방 식
지역자원시설세	전전년도 징수실적 × 연평균증가율 ※ 원자력 및 화력발전에 대한 지역자원시설세는 제외
경상세외수입 (사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입, 사업수입)	$Tt=\{\sum_{t=1}^{3}(at+bt+ct+dt+et)\} \div 3$ [a : 사용료수입액, b : 수수료수입액, c : 재산임대수입액, d : 이자수입액, e : 사업수입액]
시군 조정교부금(특별조정교부금 제외) · 시도세 징수교부금 · 재정특례보전금·지역상생발전기금 배분액	해당 연도 시도세 추계액 등을 기초로 산정
부동산교부세	지방자치단체별 교부(예정)금액

비고 ① Y : 지방세수, t : 해당연도(1, 2, …, t)
② 세목별 · 자치단체별로 세수여건의 특수성 등을 고려하여 추계기법을 보정 적용할 수 있다.
③ 지방세 중 「지방교육재정교부금법」 제11조 및 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제14조에 따른 교육비특별회계로 전출하는 금액은 제외한다.

3) 수입 자체노력

6개 분야 '자체노력'에 대한 인센티브 및 페널티를 각 해당 자치단체의 기준재정수입액에 가감 반영하고 있으며, 기준재정수입액 '자체노력' 반영항목은 다음과 같다.

① 지방세 징수율 제고

자치단체의 지방세 징수효과를 촉구하기 위하여 지방세 징수율을 기초로 인센티브 등급 및 반영률을 정한 후 산정하고 이전년도 징수율이 높은 자치단체는 징수율을 더 높이는데 한계가 있으므로 동종 자치단체 지방세 징수율 상위 1/3이상 단체의 평균징수율보다 높은 자치단체에 대하여 추가로 인센티브에 반영, 자치단체 노력에 의한 징수실적과 관련이 없는 지방소비세 · 자동차 주행에 대한 자동차세 징수실적은 산정에서 제외

② 지방세 체납액 축소

지방세 체납 누계액을 기초로 인센티브 등급 및 반영률을 정한 후 산정, 단 지방세 징수액 차감시 전전년도 결손처분분 제외, 자동차세 주행분 미징수액은 산정에서 제외

③ 경상세외수입 확충

자치단체의 안정적인 수입인 '사업수입'을 포함하여 경상세외수입평균 징수액을 기초로 인센티브 등급 및 반영률을 정한 후 산정

다만, 경제 활성화를 위한 조기집행 권장을 위해 이자수입과 물가인상 억제 차원의 쓰레기봉투 판매수입은 대상에서 제외

④ 세외수입 체납액 축소

수수료 등 요율 현실화 등 경상세외수입 확충을 위한 자치단체 세외수입 체납 누계액을 기초로 인센티브 등급 및 반영률을 정한 후 산정

⑤ 탄력세율 적용

자치단체가 기준세율의 50%범위까지 증감적용이 가능한 세목에 대해 탄력세율 적용을 장려하기 위한 것으로 주민세개인균등분과 지역자원시설세에 대한 탄력세율 적용 실적을 기초로 인센티브 등급 및 반영률을 정한 후 산정

⑥ 지방세 감면액 축소

'11년도 지방세 감면조례 허가제 폐지에 따른 자치단체의 감면 남발을 방지하기 위하여 자치단체 감면조례에 의한 감면액은 100%, 법령에서 정한 감면 범위를 초과한 감면액과 자치단체의 지방세 감면규모를 초과한 감면액은 150% 반영. 다만, 자치단체 부담을 완화코자 법령에 의한 감면은 제외

⑦ 신세원 발굴

자치단체가 세입 확충을 위하여 자치단체의 노력으로 신세원을 발굴하거나 과세대상을 확대하는 경우 인센티브 부여

<표 11> 자체노력 반영항목 및 산정기준(제8조 관련)

구분	반영항목	산정공식
세입확충	1. 지방세 징수율 제고	① (전전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수율 - 전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수율) × 전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수액 × 등급 반영률 × 150% ② (전전년도 동종 지방자치단체의 지방세 징수율 상위 1/3단체 평균징수율 - 전전년도 해당 지방자치단체의 지방세 징수율) × 전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수액 × 등급 반영률 ※ 지난 연도분 부과·징수 실적 및 자동차 주행에 대한 자동차세·지방소비세 부과·징수 실적 제외, 수입은 "①+②"를 반영. 단, ②는 불이익 없음
	2. 지방세 체납액 축소	(전전년도 해당 지방자치단체 지방세 체납 누계액 - 전전전년도 해당 지방자치단체 지방세 체납 누계액) × 등급 반영률 × 150% ※ 지방세 징수액 차감시 전전년도 결손처분분 제외, 자동차 주행에 대한 자동차세 미징수액은 산정에서 제외
	3. 경상세외수입 확충	{1 - (전전년도 기준 과거 3년간 해당 지방자치단체 경상세외수입 평균 징수액 ÷ 전전전년도 기준 과거 3년간 해당 지방자치단체 경상세외수입 평균 징수액)} × 전전년도 기준 과거 3년간 해당 지방자치단체 경상세외수입 평균 징수액 × 등급 반영률 × 150% ※ 일반회계 경상세외수입 대상(이자수입, 쓰레기봉투 판매수입 제외)
	4. 세외수입 체납액 축소	(전전년도 해당 지방자치단체 세외수입 체납 누계액 - 전전전년도 해당 지방자치단체 세외수입 체납 누계액) × 등급 반영률 × 150% ※ 일반회계 세외수입 대상, 세외수입 징수액 차감시 전전년도 결손처분분 제외

구분	반영항목	산 정 공 식
세입 확충	5. 탄력세율 적용	【주민세 개인균등분】 {(전년도 동지역 과세인원 × 표준세율) + (전년도 읍면지역 과세인원 × 표준세율)} - {(전년도 동지역 과세인원 × 적용세율) + (전년도 읍면지역 과세인원 × 적용세율)} × 등급 반영률 × 200%
		【지역자원시설세】 (전전년도 해당 지방자치단체의 지방세법상 표준세율로 산출한 해당 세목의 과세총액 - 전전년도 해당 지방자치단체의 적용세율로 산출한 해당 세목의 과세총액) × 등급 반영률 × 200%
	6. 지방세 감면액 축소	① 전전년도 해당 지방자치단체의 감면조례에 따른 감면액 * × 100% *「지방세특례제한법」 제4조에 따라 조례로 정한 감면액. 다만, 법령에 따른 감면, 법령에서 정한 감면 범위를 초과하여 조례로 정한 감면, 지방세 감면규모를 초과한 감면은 제외한다. ② 전전년도 법령에서 정한 감면 범위를 초과하여 해당 지방자치단체의 조례로 정한 감면액 × 150% ③ 전전년도 해당 지방자치단체의 지방세 감면규모 초과액 × 150% ※ 감면액은 "①+②+③"을 반영한다
	7. 적극적 세원 발굴 및 관리	신세원 징수액 × 적용률 * 숨겨진 세원의 발굴을 통한 과세대상의 추가·조정 등 지방자치단체의 노력에 따라 해당 지방자치단체에 징수되는 세입을 말한다. * 적용률: 최초 100%를 적용하고 1년이 지날 때마나 20%씩 차감하여 반영한다.

제 3 절 특별교부세

특별교부세는 객관성·통일성을 중시하는 보통교부세의 산정과정 상 발생할 수밖에 없는 획일성과 시기적인 이유로 인해, 기준재정수요액 산정시 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려해서 특별히 교부하는 것으로, 보통교부세의 기능을 보완해서 지방교부세 제도 전체의 타당성을 확보하기 위한 제도이다. 이러한 특별교부세는 교부세 총액의 3%(2004년까지는 1/11, 2005년부터 2013년은 4%)이고, 용도제한이 가능하며, 보통교부세 불교부단체라도 특별교부세는 받을 수 있다.

기초노령연금 시행 등에 따른 자치단체의 복지수요 부담이 증가하고 세수여건 악화로 지방재정의 어려움이 가중되고 있어 지방재정의 어려움을 해소하고자 2014년부터 특별교부세를 축소(4% → 3%)하고 일반재원인 보통교부세를 확대(96% → 97%)하였고 자치단체의 수요에 효율적으로 대응하기 위하여 시책수요 비율을 축소하여 지역현안수요 비율을 확대하였으며 재해수요는 각종 재난 및 안전관리 수요에 효율적으로 대응하기 위해 안전관리기본법에 따라 현실에 맞게 변경하였다.

※ 지역현안수요 30%→40%, 시책수요 20%→10%, 재난 및 안전관리 수요 50% 유지

1. 교부대상

교부대상	배분비율	교부시기
지역현안수요	특별교부세의 40%	해당 현안수요 발생시(수시)
시 책 수 요	특별교부세의 10%	해당 시책수요 발생시(수시)
재난 및 안전관리 수요	특별교부세의 50%	해당 재해수요 발생시(수시)

1) 지역현안수요

보통교부세 기준재정수요 산정방법으로 포착할 수 없는 행정구역 개편 또는 지방공공시설의 설치 등으로 인한 특별한 재정수요 등

2) 시책수요

국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업 또는 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용실적이 우수한 지방자치단체 재정지원 등 특별한 재정수요 등

3) 재난 및 안전관리 수요

보통교부세 산정기일 후에 발생한 재난을 복구하거나 재난 및 안전관리를 위한 특별한 재정 수요. 즉 항구복구수요, 응급복구수요, 재난예방 및 안전관리가 시급한 사업 등

2. 교부방법

교부방법은 지방자치단체가 교부신청을 하는 경우 교부 목적의 타당성(필요성, 투자효과, 재원계획 등)을 검토한 후 교부하도록 되어 있다. 비록 신청이 없는 경우에도 행정자치부장관이 필요하다고 인정 할 경우 일정한 기준에 따라 교부한다. 이 경우 사용에 관하여 조건을 붙이거나 용도 제한이 가능하다. 교부 목적 위반 시에는 교부세 반환 또는 감액 조치가 이루어진다. 그리고 연도 중 그 용도가 지정되고, 소요 전액이 교부되는 특별교부세는 추경예산의 성립 이전에 이를 사용할 수 있으며, 이는 동일 회계연도 내에 차기 추경예산에 계상하도록 되어 있다.

제 4 절 분권교부세

1. 도입배경과 재원성격

참여정부는 전체 지방 이전재원의 20% 이상을 차지하고 있으며, 매년 크게 증가하고 있는 국고보조금이 지방보다 중앙의 우선순위에 따른 소액분산 투자가 지속됨으로서 지방재정의 자율성을 저해하고 있다고 판단하여 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양키로 하였다.

이에 따라 지방이양사업을 추진하는데 필요한 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 분권교부세 제도를 도입하였다.

분권교부세는 보통교부세, 특별교부세와 함께 지방교부세에 속한다. 제도의 성격이나 운영은 보통교부세와 유사하며 예산의 편성과 운영은 자치단체의 자율성에 기초하여 운영한다. 즉 특정한 목적사업을 위한 재원이 아닌 일반재원이다.

분권교부세제도를 보통교부세와 별도로 운영하는 이유는 보통교부세에 포함하여 배분할 경우 보통교부세 불교부단체는 재원이 배분되지 않아 이양사업 추진에 소홀히 할 우려가 있는 등의 문제가 있어, 지방재정제도 개편에 따른 부작용을 최소화하고 효과적으로 정책목표를 달성하기 위해 보통교부세 산정방식과는 다른 방법을 채택하고 있다.

분권교부세제도는 취지상 국고보조사업의 지방이양사업이 정착될 때까지만 운영되는 것으로서 2009년도까지 한시적으로 운영한 후 폐지하여 보통교부세로 통합·운영하도록 하였으나, 사회복지사업의 수요 급증 등 지방재정 부담이 가중되고 있어 국고보조사업으로 전환하고자 하였으나, 관계부처 등의 협의가 어려워 지방교부세법 개정으로 2014년까지 5년간 연장하였다.

2. 재원확보 및 대상사업

재원은 내국세 총액의 0.94%이며, 대상사업은 2005년부터 2010년까지 지방으로 이양된 국고보조 149개 사업을 대상으로 교부하였으나 유사중복사업 통·폐합 등 대상사업 구조조정으로 2011년 90개 사업 2013년 87개 사업, 2014년 86개 사업을 대상으로 산정·교부하고 있다.

<표 12> 경상적 수요 사업(지방교부세법 시행규칙 제13조 제1항)

산 정 항 목		단위사업수
계	13	67
1. 사회복지	노인복지비	10
	장애인복지비	17
	아동복지비	9
	그 밖의 복지비	9
2. 문화관광	문화재비	1
	문화관광비	3
	공공도서관비	1
3. 농림수산	농 업 비	6
	농촌진흥비	2
	임 업 비	1
	수 산 비	5
4. 공공근로	공공근로비	1
5. 여성인력개발	여성인력개발비	2

<표 13> 비경상적 수요 사업(지방교부세법 시행규칙 제13조 제2항)

대 상 사 업	
노인시설 운영(노인양로, 노인장기요양보험사업)	버스운송사업 재정 지원
노인복지회관 신축	벽지노선 손실보상
장애인 거주시설 운영(장애인 생활시설)	오지 · 섬 공영버스 지원
장애인복지관 기능 보강	버스공영차고지 건설
장애인 체육관 기능 보강	환승주차장 건설
정신요양시설 운영	자전거도로 정비
담수어 첨단양식장시설	공공자금관리기금 이차보전(利差補塡)
내수면시험장 개수 · 보수	하수처리장 이차보전
연어 치어 방류	현충시설
근로자종합복지관	

3. 운용방식

2005년부터 2014녀까지는 이양사업의 성격을 분석하여 크게 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분 산정한다. 경상적 수요는 자치단체 예산편성 현황 및 관련통계를 활용하여 산정한다. 비경상적 수요는 이양사업의 추진상황 등을 반영한다.

경상적수요	+	비경상적수요	=	자치단체별 배분

경상적 수요의 산정은 ① 산정항목별 재원배분 금액 산정 ② 산정항목별로 광역자치단체별 배분액 산정 ③ 도의 경우 지방재정 수요액과 재정력에 따라 본청과 시·군으로 배분 등 3단계의 절차를 거친다.

2015년부터는 분권교부세가 보통교부세로 통합됨에 따라 보통교부세를 교부받지 못하는 보통교부세 불교부단체는 재정충격이 고려하여 종전에 분권교부세로 교부되던 재원을 보전하기 위하여 2015년부터 2019년까지 5낟간 보통교부세를 교부하도록 하였다.

제 5 절 부동산교부세

1. 도입배경

부동산교부세는 부동산 보유세제 개편방안으로 기존 지방세인 종합토지세와 재산세의 일부를 국세인 종합부동산세로 전환함에 따라 지방자치단체 재원 감소분 보전과 지역균형발전을 도모하기 위하여 2005년도부터 신설하여 산정·교부하고 있다.

2. 재원성격 및 규모

부동산교부세는 종합부동산세인 국세로 징수하나 세원 자체가 주택, 토지 등 지방세를 근원으로 하기 때문에 지방자치단체의 고유재원이며, 사용목적은 지방자치단체의 자주적인 판단에 맡겨져 있고 국가가 그 사용목적을 제한하거나 조건을 붙이지 아니하는 일반재원이다.

<표 14> 부동산교부세 규모

(단위 : 억원)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
재원 규모	3,930	10,200	18,892	28,853	31,328	10,221	10,620	11,214	11,630	11,391

자료 : 안전행정부(2009년도는 목적예비비 18,600억원 포함)

3. 운영현황

부동산교부세는 부동산 부유세제 개편에 따른 세수감소분을 우선 보전하고 나머지 재원은 균형재원으로 시·군·구(제주특별자치도 포함)에 교부하였으나, 2010년

부터는 시·도세인 지방소비세가 도입되면서 세수감소분을 폐지하고 부동산교부세 전액을 균형재원으로 시·군·구(제주특별자치도 포함, 2012년부터는 세종특별자치시 포함)에 교부한다. 교부기준 및 산정지표, 교부절차는 아래 <표 15> 및 <표 16>과 같다.

<표 15> 부동산교부세 교부기준 및 산정지표

구 분	교부기준	산정지표
특별자치시·시·군 및 자치구	재정여건(50%)	재정력 역지수(50)
	사회복지(25%)	사회복지비지수(13), 노령인구지수(4), 노인보호지수(2), 국민기초생활수급권자지수(3), 장애인지수(3)
	지역교육(20%)	지역교육현안수요지수(6), 영어체험교실운영지수(8), 보육·교육지원지수(3.2), 영어체험교실수(2), 보육·교육학급수(0.8)
	보유세규모(5%)	재산세 부과액지수(5)
제주 특별자치도	부동산교부세 총액의 1.8%	

<표 16> 부동산교부세 교부절차

1차 교부결정 통지 (12월)	⇐	• 종부세 징수액 파악(행정안전부 → 기획재정부) - 현년도 12월 징수액 • 징수액 범위내 산정(행정안전부)
⇓		
2차 교부결정 통지 (익년도 3월경)	⇐	• 종부세 징수액 파악(행정안전부 → 기획재정부) - 현년도 1~2월 징수액 • 징수액 범위내 산정(행정안전부)
⇓		
정산분 교부결정 통지 (익년도 5월경)	⇐	• 전년도 정산액 통보(기획재정부 → 행정안전부) • 정산액 범위내 산정(행정안전부) • 지방자치단체 자금교부 의뢰(행정안전부 → 기획재정부)

제 6 절 소방안전교부세

1. 도입배경

소방안전교부세는 담배값 인상에 따라 주요화재 원인인 담배에 대해 부과하는 개별소비세 총액의 일정률을 소방재원 확충을 위하여 2015년도부터 신설하여 산정·교부하고 있다.

2. 재원규모 및 성격

소방안전교부세는 개별소비세 총액의 20%에 해당하는 금액을 소방사무, 재해위험 시설 예방 및 개선, 주민 안전관리 등에 소요되는 재원을 보전하는데 교부하도록 하였다.

제 7 절 지방교부세 제도의 관리

1. 산정자료의 제출 및 검사

각 지방자치단체장은 교부세 산정자료를 행정자치부장관에게 제출하여야 하고, 각 지방자치단체장은 행정자치부장관에 제출한 교부세 산정에 기초가 되는 자료를 대장화(臺帳化)하여 비치·관리하여야 하며 산정관련 자료는 모두 공개하고 있다. 교부세 산정자료의 검사는 행정자치부장관의 위임을 받아 시·도지사가 시행할 수 있다.

이때에 시장·군수가 제출한 자료를 심사하고 의견을 붙여 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. 검사결과 허위기재로 판명된 경우에는 부당교부세로 시정조치 된다. 현재 기준재정수요액, 기준재정수입액 산정작업 및 단위비용 산정작업 등 교부세 배정작업을 제외한 전 과정에 지방자치단체가 직접 참여하고 있다.

2. 지방교부세의 교부

지방교부세의 교부는 보통교부세의 경우 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 산정한 액(교부액)과 특별교부세 교부액으로 지방교부세의 주관부처인 행정자치부가 지방자치단체에 시달하는 문서의 내용을 말하는 것으로, 향후 예산배정 및 자금배정을 전제로 교부되는 금액을 미리 알려주는 행정 내부적 행위를 의미한다.

따라서 지방교부세의 내시액은 곧 교부액을 의미하며, 지방교부세의 내시가 이루어질 경우 지방자치단체는 이를 기초로 자치단체예산에 계상할 수 있다. 그리고 국회예산(안) 의결이 확정됨에 따라 시·도에 교부결정통지를 한다. 일반적으로 보통교부세와 분권교부세는 전년도 12월 중에 교부결정통지를 하게 되며 특별교부세는 당해 연도 중 수시로 결정·통지되고 있다.

3. 지방교부세 예산운영

지방교부세의 예산운영은 예산배정요구서를 행정자치부장관이 작성하여 기획재정부장관

에 제출하고, 기획재정부장관은 예산배정요구서와 월별 자금계획에 의거, 분기별 예산배정계획을 작성하게 된다.

매분기별로 기획재정부에서 행정자치부에 배정하는 지방교부세 예산배정액은 지방교부세 내시액 규모에 따라 당해 자치단체에 재배정하게 되며, 재배정된 예산의 범위 내에서 자금배정이 이루어지도록 하고 있다.

4. 지방교부세 자금교부

지방교부세의 자금은 행정자치부장관이 기획재정부장관에게 제출한 월별자금배정계획에 의거 매월 국세의 징수실적 등을 고려하여 배정하게 된다.

행정자치부장관이 기획재정부장관에게 제출하는 월별자금배정계획은 지방자치단체의 지방교부세 월별 소요액을 조사 반영한 것으로 지방자치단체 자금운용계획에 의거하여 수입, 관리한다.

지방자치단체 자금운용계획은 지방자치단체별로 월별자금수요와 월별자체수입액의 차액으로 산출되며, 분기별 예산배정계획 내에서 운용될 수 있도록 조정을 거친 후 확정되게 된다. 지방교부세의 자금송금은 매월 순기별로 실시하게 된다.

5. 부당교부세의 시정

1) 산정자료의 과장·허위기재의 경우

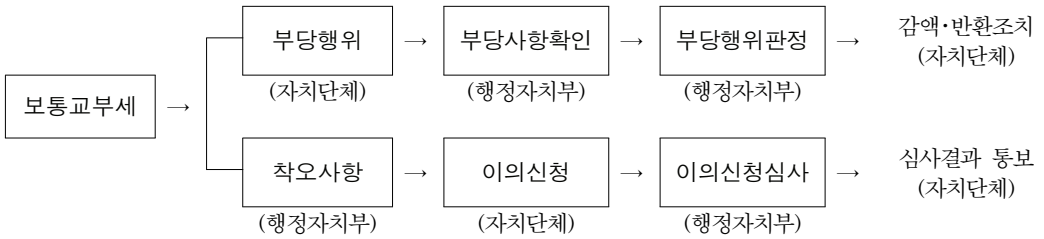
지방자치단체가 교부세 산정자료를 과장 또는 허위기재하여 부당하게 교부세를 받거나 받으려 한 때에는 행정자치부장관은 정당하게 받을 수 있는 금액을 초과하는 부분의 반환을 명하거나, 부당하게 받으려하는 금액을 감액할 수 있다(지방교부세법 제11조 제1항).

2) 이의신청 등 구제제도

보통교부세의 결정통지를 받은 경우에 당해 교부세 산정기초 등에 이의가 있는 때에는 통지를 받은 날로부터 30일 이내에 이의신청을 할 수 있다. 이의신청을 받은 행정자치부장관은 30일 이내에 이를 심사하고 그 결과를 통지하여야 한다(지방교부세법 제13조).

이의신청이 타당하다고 인정되는 경우 다음 보통교부세 산정시 증액하거나 감액하고 그 결과를 통지하여야 한다(지방교부세법 시행령 제14조).

<표 17> 부당교부세 및 이의신청 결과의 조치



6. 지방교부세 감액제(減額制) 운영

지방자치단체가 법령의 규정에 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 확보해야 할 수입의 징수를 태만히 한 때에는 행정자치부장관은 당해 지방자치단체에 교부할 교부세를 감액하거나 이미 교부한 교부세의 일부를 반환하도록 명할 수 있다(지방교부세법 제11조제2항).

지방자치단체의 법령을 위반한 예산 낭비, 방만한 재정운영에 대한 책임을 강화하고 건전한 재정운영을 유도하기 위하여 지방교부세 감액제(financial penalty)를 도입했다. 지방교부세 감액은 지방자치단체가 위법행위 또는 잘못 집행된 금액에 상응하는 만큼의 교부세를 감액하게 되며, 반환 또는 감액한 금액을 다른 자치단체의 보전재원에 충당하거나 지방자치단체의 건전한 재정운영을 촉진하기 위한 재원으로 활용할 수 있도록 하고 있다(지방교부세법 시행령 제12조제4항 및 제15조).

2008.12.17 지방채발행승인을 얻지 아니한 지출과 재정투ㆍ융자심사를 받지 아니한 지출에 대하여 '지출한 금액의 100분의 10 이내'에서 '지출한 금액 이내'로 감액 금액의 범위를 확대하였고 2012년부터 법령을 위반하여 지출하는 유사사례 발생을 방지하기 위해 2011.12.30 교부세의 반환 또는 감액 결정 내용을 언론매체 등을 통하여 공개할 수 있도록 「지방교부세법 시행령」을 개정하였으며 2013. 1. 1 「지방재정법」에 따른 예산의 이용·전용 범위를 위반하여 지출한 금액 이내에서 감액하는 것을 추가하는 등 감액을 확대·강화하였다.

○ 감액 적용대상 및 감액 기준(근거 : 지방교부세법 시행령 제12조)
- 지방채 미승인, 재정건전화계획에 의하지 않은 사업 예산 편성지출 : 위반 지출금액 이내
- 투·융자 미심사, 재정건전화계획에 의하지 않은 사업 예산 편성지출 : 위반 지출금액 이내
- 예산편성기준을 위반하여 편성한 예산의 경비지출 : 위반 지출금액 이내
- 예산에서 정한 각 정책사업간 이용을 위반하여 지출한 경우: 위반 지출금액 이내
- 예산의 전용 범위를 위반하여 예산을 전용한 경비를 지출한 경우 : 위반 지출금액 이내
- 감사결과 판명된 위법한 경비의 과다지출·수입징수태만 행위 : 해당 지출금액·미징수 금액 이내
  (주민감사청구에 의한 감사결과 포함)
  ※ 2002년부터 도입·2004년 시행(2009년부터 강화)

○ 운영방법
- 관련부서, 감사부서 등에서 구체적으로 확인·통보한 위법행위 대상
- 감액대상 금액은 행정안전부 정책자문위원회 지방재정분과위원회 자문
- 심사위원회의 결정금액을 토대로 익년도 해당단체에 교부할 교부세를 감액 산정



제 8 절 지방교부세 제도의 운영실태와 발전과제

1. 지방교부세 운영실태

〈표 9〉는 연도별로 지방교부세의 교부내역을 보통교부세, 특별교부세, 증액교부금, 분권교부세 등으로 구분하여 나타내고 있다. 연도별 지방교부세 총규모의 변동상황을 보면, 1984년에 1조원 돌파, 그 후 17년만인 2001년에 10조원 돌파, 2006년에는 20조원 규모를 돌파했으며, 2012년 30조원을 넘어섰다. 법정률로 정해지는 보통교부세와 특별교부세는 융통성이 없으나, 매년 정책적으로 결정되었던 증액교부금제도는 2004년까지 운영되었다가 2005년부터 폐지되었다. 그리고 2005년에는 분권교부세가, 2006년에는 부동산교부세가 각각 신설되었다. 2014년도는 취득세율 인하에 따른 지방세 감소분을 보전해 주기 위하여 지방소비세 5%를 11%로 확대(부가가치세 95%가 89%로 축소)하고 보통교부세와 특별교부세 간 재원 비율을 조정(보통 96%, 특별 4% → 보통 97%, 특별 3%)하였으며 2015년에는 분권교부세가 보통교부세로 통합되었다.

〈표 18〉 연도별 지방교부세 교부내역

(단위 : 백만원)

연도별	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	증액교부금
1994	4,724,569	4,295,062	429,507		-
1995	5,484,226	4,985,661	498,565		-
1996	6,377,734	5,797,940	579,794		-
1997	6,798,732	6,142,666	614,266		41,800
1998	7,039,226	6,353,842	635,384		50,000
1999	6,710,770	5,782,518	578,252		350,000
2000	8,266,546	7,468,678	746,868		51,000
2001	12,288,992	11,119,539	1,111,953		57,500
2002	12,259,425	10,884,910	1,088,490		286,025
2003	14,910,674	12,238,522	1,223,852		1,448,300
2004	14,469,054	13,012,867	1,301,287		154,900
2005	19,484,517	17,927,570	711,566	845,381	제도폐지
2006	20,441,392	18,691,488	743,396	1,006,508	-
2007	23,307,694	21,316,202	852,759	1,138,733	-
2008	28,213,686	25,795,852	1,039,411	1,378,423	-
2009	25,186,858	23,032,062	924,253	1,230,543	-
2010	26,990,688	24,679,136	992,880	1,318,672	-
2011	29,833,228	27,274,652	1,101,027	1,457,548	-
2012	33,064,835	30,191,425	1,257,977	1,615,433	-
2013	34,440,947	31,447,950	1,310,331	1,682,666	-
2014	34,559,080	31,884,524	986,119	1,688,437	-
2015	33,163,592	32,168,685	994,907	-	-

주) ① 추경예산 및 내국세 정산분이 포함된 최종 교부액임(단, 2013년~2014년도는 당초 예산 정부안 기준임)
② 2004년까지 증액교부금은 일반회계 예산액
③ 2004년까지는 보통교부세 10/11, 특별교부세 1/11, 2005년부터는 보통교부세 96%, 특별교부세 4% 2014년도부터는 보통교부세 97%, 특별교부세 3%
④ 2005년부터 2011년까지는 보통교부세에 도로보전분 850,000백만 원이 포함됨

<표 19> 2014년도 자치단체 동종별 보통교부세 비중

계	광역시	도	시	군
100%	10.3%	18.4%	35.5%	35.8%

※ 제주특별자치도(보통교부세의 3%) 포함

보통교부세의 비중을 자치단체 계층별로 보면, 광역시의 경우 총액의 10.3%, 도의 경우 18.4%, 시의 경우 35.5%이며, 군에는 35.8%를 배정하여 총체적·수직적인 재원조정이 이루어지도록 하고 있다. 광역시는 보통교부세에 크게 의존하지 않으나, 광역시보다는 도, 도보다는 시, 시보다는 군의 경우 비중이 압도적으로 커지고 있다. 특히, 군의 경우는 일반재원 대부분을 보통교부세에 의존하고 있는 실정이다.

<표 20> 2014년도 지방교부세 불교부단체 현황

구 분	단 체 수			비 고 (불교부단체)
	계	교부	불교부	
계	175	168	7	
특 별 시	1	-	1	서울
광 역 시	6	6	-	
특별자치시	1	1	-	
도	9	9	-	
시	74	68	6	수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성
군	84	84	-	

※ 기준재정수입이 기준재정수요를 초과할 경우 불교부

참고로 2014년도 보통교부세 불교부단체를 보면 총 7개 단체인데 광역자치단체는 서울특별시, 기초자치단체는 수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성 6개 단체이다. 이들 지방자치단체들은 재정력이 상대적으로 풍부한 자치단체로서 보통교부세를 지급받지 못한다. 보통교부세 불교부단체 수는 매년 바뀔 수 있다.

보통교부세 불교부단체가 증가(감소)한다는 것은 보통교부세의 산정기준이 되는 기준재정수입액과 기준재정수요액에서 수입액이 수요액을 충족시킬 수 있는 자치단체가 증가(감소)하고 있음을 의미한다. 일반적으로 지방교부세를 교부받지 않는 단체는 주로 지역경제력이 비교적 풍부하여 지방재정력이 강한 단체들인데, ① 대도시지역, ② 산업경제활동이 활발한 수도권 주변의 도시, ③ 대규모 공업단지가 위치한 도시 등이다.

2. 지방교부세 제도의 발전과제

1) 보통교부세

보통교부세는 현재 사용용도의 지정 없이 지방자치단체에서 일반재원으로 집행하고 있다. 이러한 특성상 지방자치단체의 재정의 자율성은 확대되었지만, 자율성에 상응하는 책임성을 확보하지 못하는 문제가 있다. 보통교부세가 매년 증가되는 상황에서 지방자치단체의 책임성 강화를 위한 경쟁유도 기능이 요구되는 이유이다.

최근 언론 등에서 지방의회 의원의 의정비 과다 인상, 호화청사, 무분별한 축제·행사 등 사회적으로 문제가 되고 있는데, 이러한 지방자치단체의 방만한 예산운영에 대해 교부세 자체노력 제도를 확대하여 과다청사면적 단체, 의회의정비 과다 인상단체 등에 대해서는 교부세 페널티를 적용하여 교부세 지원에 불이익이 되도록 하고 있으나 아직도 일부 자치단체에서는 시정되지 않고 있어 이를 더욱 강화하고 주민들에게 적극적으로 알려 민선 자치단체장을 주민이 통제하는 방향으로 유도하는 것이 바람직하다 할 것이다.

또한, 지방자치단체의 인건비 절감, 지방의회경비 절감, 행사·축제성 경비 절감 등 예산절감 실적을 평가하여 우수한 지방자치단체에는 인센티브를 부여하여 교부세가 더 지원될 수 있도록 하고, 이러한 조치들을 통해 지방자치단체에서 보통교부세에 대한 민감도를 제고하여 예산운영에 있어서 책임성을 강화하고 성과 창출을 유도할 수 있도록 더욱 강화해야 할 것이다.

2) 특별교부세

지방교부세는 일반재원이므로 용도를 지정하여 교부하였더라도 사후 정산제도가 없어 사후관리 기능이 미흡한 측면이 있을 수 있겠으나 교부시기를 정례화 하여 예측가

능성을 제고하고, 객관적이고 종합적인 평가로 피드백 기능을 강화하여 특별교부세의 객관성과 사후관리기능을 강화해야 할 필요가 있다고 본다.

3) 부동산교부세

부동산교부세는 부동산 보유세제 개편방안으로 기존 지방세인 종합토지세와 재산세의 일부를 국세인 종합부동산세로 전환한 것이므로 지방교부세 재원화하거나 지방세로 환원할 필요가 있다고 본다.

4) 소방안전교부세

소방안전교부세는 소방재원 확충을 위하여 신설된 것이므로 현재의 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 20%에 해당하는 금액은 너무 적다고 할 수 있으므로 소방안전교부세 재원규모 확대가 필요하다고 본다.

제3장

조정교부금제도

제 3 장 조정교부금제도

제 1 절 자치구 조정교부금제도

1. 자치구 조정교부금제도의 설치 경위

1988년 지방자치법의 개정으로 특별시, 광역시(1995년 이전의 직할시)의 행정구가 자치구로 되면서 자치단체로서 별도의 법인격을 부여받게 되고, 세입·세출 등 재정 과정을 시 본청과는 별도로 운영하게 되었다.

시·군과 같이 기초자치단체의 범주에 들어 있는 자치구는 시·군이 도의 관할인데 대해 특별시·광역시 관할이며, 자치권의 범위는 시·군과 다르게 되었다. 이는 광역행정의 특성을 반영한 것으로서 세입측면을 보면, 시·군세에는 5개 세목(재산세, 주민세, 지방소득세, 자동차세, 담배소비세)이 배분되었으나, 자치구세에는 4개 세목(등록면허세, 재산세) 등이 배분되어 세목 및 규모면에서 월등히 적은 분배 상태를 보이고 있다.

그러나 자치구에서도 자치행정을 수행할 수 있는 재정적 기반확립이 요구되면서 시 본청과 자치구 간 사무기능 배분에 상응하는 재원을 배분하여, 자치구에서의 지방자치가 실효를 거둘 수 있도록 재원을 보장해 주는 것이 필요하게 되었다.

따라서 특별시·광역시장에게 자치구 상호간의 재정조정책임을 부여하면서 도입된 것이 자치구 조정교부금제도이다. 왜냐하면, 시 본청으로서는 자치구 간 지나친 재정적 불균형을 방치할 수 없기 때문이다. 즉, 시 본청·자치구 간 재정연계, 즉 격차조정을 위한 시 본청의 관여는 필연적이다.

2. 조정교부금제도의 의의

조정교부금제도는 각 특별시·광역시별로 자치구 간 세원분포의 불균형으로 인한 재정불균형을 해소하고, 자치구 간 행정의 일정한 수준을 확보하기 위해 특·광역시세 중 일부를 일정한 기준에 따라 자치구에 교부하는 제도이다.

따라서 조정교부금제도는 본질적으로 시와 자치구 간의 수직적 형평보다는 자치구 상호 간의 수평적 형평에 더 큰 비중이 있는 것이다. 즉 조정교부금제도의 주요 의의는 지방교부세와 마찬가지로 자치구 간 재정력의 형평화와 자치구에 대한 재원보장 등이다.

이러한 조정교부금의 운영근거는 지방재정법령(법 제29조의2, 같은 법 시행령 제36조의2)이고, 운영책임은 특별시장·광역시장이 갖는다. 그리고 특별시와 광역시별로 교부율, 산정방법, 교부시기 등을 규정한 '자치구의 재원조정에 관한 조례'를 제정·시행하게 되어 있다.

3. 조정교부금의 재원

조정교부금의 재원은 특별시·광역시의 시세수입 중 취득세와 등록세 합산액의 일정률이었으나 2011년부터 세제개편에 따라 등록세가 등록면허세로 통폐합되면서 구세로 전환되어 취득세의 일정률로 운영하다가 2013년부터 부동산 경기에 따라 취득세 재원의 변동이 커 조정교부금 재원의 안정적 확보를 위하여 특별시·광역시 시세 중 보통세의 일정액으로 운영하고 있다.

조정교부금률은 서울 21%, 부산 19.8%, 대구 20.65%, 인천 20%, 광주 23%, 대전 21.5%, 울산 18.1% 등이다. 도시별로 교부율이 차이가 나는 이유는 시마다 자체의 재정형편에 따라 교부율을 시의 조례로써 정하기 때문이다.

4. 조정교부금의 교부방법

조정교부금은 특별시·광역시가 재정적 결함이 생기는 자치구에 교부하는데, 일반조정교부금과 특별조정교부금으로 구분·운용된다. 대부분 일반조정교부금 90%, 특별조정교부금 10%로 운용하고 있다.

일반조정교부금은 용도지정 없이 기초자치단체의 일반재원으로 사용하고, 특별조정교부금은 특정목적사업에 지원된다. 일반조정교부금의 교부방식은 기준재정수요(이른바 civil minimum)와 기준재정수입으로 산정되는 지방교부세(보통교부세) 교부방식과 유사하다. 즉 각 자치구의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정하여 기준재정수입액이 수요액에 미달하는 자치단체에 대해 부족재원을 교부율에 의하여 지원한다.

이를 위해 자치구청장은 조정교부금의 산정에 필요한 자료를 작성하여 시장에게 매년 제출하여야 한다. 특별조정교부금은 특별교부세와 그 용도가 유사하다.

5. 조정교부금제도의 실태와 발전방향

자치구에 대한 재정불균형을 시정하는 동시에 일정 수준의 행정을 유지하기 위한 조정교부금제도는 다음과 같은 개선이 요구된다.

① 특별시·광역시 본청과 자치구 간의 업무배분 및 그에 따른 적정한 재원배분이 이루어질 수 있도록 조정교부금의 재정지원·보장기능을 강화시키는 방향으로 제도개선을 모색해야 한다.

② 자치구 간의 수평적 재정불균등(horizontal fiscal inequality)현상을 적극적으로 교정하는 재정조정제도로서의 기능을 강화시켜 나가는 방향으로 제도개선을 모색해야 한다.

제 2 절 시·군 조정교부금제도

1. 도입경위와 개요

시·군 조정교부금은 2000년부터 시행된 시·군 재정보전금으로 부터 시작된다. 재정보전금은 지방자치단체의 세입 중 징수교부금의 불합리한 점을 개선하면서 세입결손 보전을 위해 새로이 도입되었다. 그동안 도세의 시·군 위임징수에 따른 도세징수교부금은 당초 제도적 목적인 순수 징세비용의 보전보다는 기초자치단체의 세수 보전 수단으로 활용되었는데, 오히려 시·군재정의 빈익빈·부익부 현상을 심화시키는 동시에 도의 재정조정기능을 제대로 수행하는데 기여도가 미약하다고 하여 제도개선이 필요하다는 논의가 장기간 제기되었다.

따라서 도세징수처리비의 보전과 도의 재정조정기능의 강화라는 측면에서 도세 징수교부금제도 개선과 시·군재정의 형평화를 위한 새로운 재정조정수단이 강구될 필요가 있었다. 도세징수교부금을 도와 시·군간 재정조정효과보다는 도입당시의 원래 취지대로 수수료로 환원하고, 이에 따라 확보되는 도의 가용재원은 당해 시·군 간의 재정조정에 활용하는 것이 지방재정의 균형발전을 위해 바람직할 수도 있다는 주장이 제기되었다.

결국 도세 징수교부금이 3%로 통일되면서 제도개편에 따른 부작용을 최소화하기 위해 잔여 27%(시·군), 47%(50만 이상 시)을 시·군 재정보전금으로 교부하게 되었다. 재정보전금은 일반재정보전금(총액의 90%)과 시책추진보전금(10%)으로 구분하여 일반재정보전금은 인구 60%, 징수실적 40%의 비율로 배정하며 시책추진보전금은 지역개발사업 등 시책수요를 감안 배정하게 되었다. 또한 일반재정보전금 중 일부를 특별재정보전금으로 하여(비율은 조례로 정함, 경기도의 경우 25%) 지방교부세 불교부단체에 조정 배분키로 하였다.

그러나 재정보전금의 90%를 차지하는 일반재정보전금은 인구와 징수실적이 많은 재정력이 좋은 자치단체에 많은 재원이 배분되는 빈익빈·부익부 현상이 초래되는 문제점이 있었다. 그래서 2007년부터 일반재정보전금 배분기준을 인구 50%, 징수실적 40%, 재정력 10%로 변경하여 광역자치단체내의 기초자치단체 상호간 재정불균형이 완화되도록 하였으며, 2010년부터 지방소비세가 도입됨에 따라 재정보전금 재원에 해당 시·도의 지방소비세액도 포함하도록 하였다.

2013년 「지방재정법」 개정(2013.9.9)으로 2015년부터 일반재정보전금 배분기준을 인구 50%, 징수실적 40%, 재정력 10%에서 인구 50%, 징수실적 30%, 재정력 20%로 변경하였고「지방교부세법」 제6조제1항에 따라 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대하여 그 재정적 결함을 보전하기 위하여 지급하는 특별재정보전금을 폐지하고 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대해서는 일반재정보전금 배분 기준에 따른 배분금액이 해당 시·군이 재정보전금의 재원 조성에 기여한 금액보다 작은 경우에는 일반재정보전금의 재원에서 관할 시·군의 재정운용상황을 고려하여 시·도의 조례가 정하는 금액을 해당 시·군에 우선하여 배분할 수 있게 개선하였다.

또한,「지방재정법」 개정(2014.5.28)으로 재정보전금 명칭이 자치구 조정교부금 처럼 시·군 조정교부금으로 변경되었으며, 일반재정보전금을 일반조정교부금으로, 시책추진보전금을 특별조정교부금으로 변경되었다.

2. 조정교부금의 운영

1) 시·도의 시·군에 대한 재정보전

시·도지사(특별시장 제외)는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(화력발전·원자력발전 및 특정부동산에 대한 지역자원시설세와 지방교육세 제외)의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 조정교부금으로 확보하여 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정사정 기타 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시·도(특별시 제외)의 관할구역 안의 시·군에 배분하여야 한다.

2) 조정교부금의 종류와 배분

① 조정교부금의 종류는 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하기 위한 일반조정교부금과 시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원하기 위한 특별조정교부금으로 한다. 일반조정교부금은 지출용도를 정하지 아니하고 일반재원으로 배분하는데 대해, 특별조정교부금은 원칙적으로 지출용도를 정하여 특정재원으로 배분한다.

② 일반조정교부금의 재원은 조정교부금 총액의 90%에 해당하는 금액으로 하고, 특별조정교부금의 재원은 조정교부금 총액의 10%에 해당하는 금액으로 한다.

3) 조정교부금의 배분시기 및 통지

조정교부금은 매 회계연도 개시 전에 해당 자치단체에게 배분할 조정교부금중 일반조정교부금을 통지하여야 한다. 다만, 연도 중에 조정교부금의 총액이 변경되거나 기타 특별한 사유로 조정교부금이 변경된 때에는 그때마다 이를 통지하여야 한다. 배분된 일반조정교부금은 매월 징수실적을 기준으로 하여 다음 달까지 배분하여야 한다. 다만, 특별조정교부금은 그러하지 아니한다.

4) 조정교부금의 시정 등

조정교부금 산정에 필요한 자료를 과장 또는 허위로 기재함으로써 부당하게 조정교부금을 배분받았거나 받고자 하는 때에는 정당하게 받을 수 있는 금액을 초과하는 부분의 금액에 대하여 반환하게 하거나 감액할 수 있다. 관련규정을 위반하거나 예산 미확보 등으로 당해 사업을 추진하지 못하는 경우에 배분할 특별조정교부금을 감액하거나 이미 배분한 특별조정교부금의 일부를 반환하게 할 수 있다(일부 없는 시도 : 강원도).

5) 조정교부금에 대한 이의신청

조정교부금의 결정통지를 받고 조정교부금 산정기초 등에 대하여 이의가 있는 때에는 그 통지를 받은 날부터 30일 이내에 이의를 신청할 수 있다. 이의신청을 받은 경우에는 그 신청을 받은 날부터 30일 이내에 이를 심사하여 그 결과를 통지하여야 한다(일부 없는 시도 : 강원도).

제4장

국고·시도비 보조금제도

제 4 장 국고·시도비 보조금제도

제 1 절 보조금의 의의 및 분류

1. 보조금의 의의

보조금(grants in aid, subsidy)이란 기관과 기관 간(예컨대, 국가·지방 간, 상·하 기관 간 등)에 서로 이해가 얽혀 있거나, 서로 협력하여 사무를 수행(집행)할 때, 일정한 행정수준의 설정이나 특정한 시책의 장려 등을 위한 정책수단으로서, 사무의 일부 또는 전부를 대신하여 수행하는 단체 또는 개인 등에 대하여, 그에 소요되는 경비(경상적 경비 또는 자본적 경비)의 전부 또는 일부를 지원(교부, 부담, 보조)하는 것을 말한다. 따라서 지방재정 수입원으로서의 중요성과 함께 소득배분기능을 포함하는 보조주체의 정책실현 수단으로서의 의의를 갖고 있다. 지방자치단체 외에 미약하기는 하지만, 보조금은 개인이나 기타 법인에 대한 시설자금이나 운영자금 지원까지 포함된다. 보조금 이외에 부담금, 조성금, 장려금, 위탁금 등의 명칭도 사용되고 있다.

보조금은 용도와 각종 수행조건 등을 지정(money with string)해서 교부하는 특정재원으로서 보조자의 시책을 강요하는 제도라고 할 수 있다. 따라서 보조를 받는 피보조자나 단체에 대해서는 그 자금의 집행에 관하여 보조자의 행정적 감독과 재정적 통제를 받을 의무가 주어지며, 그 집행결과에 대해서는 보조자의 승인을 받아야 한다. 대개 자비부담(matching fund)이 따르는데, 이는 보조사업을 받는 당사자도 이익이 있어 분담하라는 취지이다. 예컨대, 국고보조 40%, 도비 10%, 시·군비 10%, 주민(수익자)부담 20%, 국가의 재정융자금 20% 등이다. 보조금사업자가 순수한 보조금만으로 사업을 추진한다면 사업의 성패에 대한 애착이나 관심도가 낮아질 것이므로, 사업당사자의 관심과 애착을 더 높이기 위해서 자비부담이 있어야 한다는 것이다.

2. 보조금의 운영근거

보조금의 운영근거는 지방자치법, 지방재정법 그리고 개별법인 국민기초생활보장법, 의료급여법, 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률, 하천법, 택지개발촉진법, 재해구호법

등 보조사업 관련 법령과 보조금 관리에 관한 법률 및 동법률시행령이다. 시·도에는 보조금관리조례가 있다. 보조금의 운영책임은 기획재정부장관 또는 사업추진주체(중앙관서 등)의 장이다.

3. 보조금의 분류

1) 보조주체에 따른 구분

보조금에는 국가에서 교부하는 국고보조금과 시·도에서 교부하는 시·도비보조금 등이 있다.

국고보조금이란 국가의 감독을 받는 의존재원으로서, 국가사업과 지방사업의 연계를 강화하고 국가의 정책적 필요에 따라 지방사업의 지원 또는 국가위임사무의 수행을 위하여 사업비의 일부 또는 전부를 지방자치단체에 지원하는 제도이다.

시·도비보조금이란 시·도의 감독을 받는 의존재원으로서, 광역자치단체인 시·도와 기초자치단체인 시·군·구 간 사업의 연계를 강화하고 시·도의 정책적 필요에 따라 시·군·구 사업의 지원 또는 시·도 위임사무의 수행을 위하여 사업비의 일부 또는 전부를 시·군·구 등에 지원하는 제도이다.

2) 지출목적이나 경비의 성질에 따른 구분

보조금은 지출목적이나 경비의 성질에 따라 ① 교부금, ② 부담금, ③ 협의의 보조금의 세 종류로 분류할 수 있다. 교부금은 국가가 스스로 해야 할 사무를 지방자치단체 등에 위임하여 수행하는 경우에, 국가가 그 소요경비를 전액 교부하는 것이다. 즉 국민투표, 국회의원선거, 병사, 민방위 등과 같이 주로 기관위임사무에 해당한다. 시·군·구에 대한 시·도의 사무위임 경우에도 유사하다. 부담금은 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 실시해야 할 국가와 지방자치단체의 공동관심사무로서 국가에서 부담하지 않으면 안 될 경비를 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 경비이다. 즉 전염병예방, 재해복구사업 등과 같이 주로 위임사무에 해당한다. 협의의 보조금은 국가가 특정한 행정사무의 집행을 장려·조장하거나 지방재정의 어려움을 지원하기 위해 교부하는 경비이다. 즉 지하철건설, 농수산물도매시장건립, 농공지구조성, 경지정리, 임대주택건설 등과 같이 주로 자치사무에 해당한다. 시·도와 시·군·구간에도 유사하다.

일본의 국고지출금은 ① 국고부담금, ② 국고보조금, ③ 국고위탁금의 세 종류로 대별된다. 국고부담금은 법령이 정하는 바에 따라 국가에 일정한 책임이 있는 사무에 관하여 국가가 이에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 의무적으로 부담하는 것으로서 항목·선정기준·부담비율 등이 법정화되어 있는데, 국가계획사업에 대한 공공사업비 국고부담금, 중앙과 지방 간 이해를 같이 하는 사업에 부담하는 공동국고부담금, 재해복구부담금 등으로 구분된다.(우리나라의 부담금 해당). 국고보조금은 국가가 지방자치단체의 재정을 원조하고 또는 특정한 사업을 장려할 목적으로 교부하는 것으로 장려보조금, 조성금, 원리금상환금, 손실보상금 등이 있다(우리나라의 보조금 해당). 국고위탁금은 국가(중앙정부)사무를 국민의 편리나 경비의 효율성 등을 이유로 지방자치단체에 위탁하여 처리하는 경우에 그에 필요한 경비를 전액 교부하는 것이다.(우리나라의 교부금 해당).

3) 보조형태에 의한 구분

보조금을 지급하는 형태, 즉 일정한 금액 또는 비율이냐에 따른 구분이다. 정액보조금은 보조대상인 사무의 사업수량에 일정한 단가를 곱한 액을 교부하는 방법과 매년 일정액을 교부하는 방법이다. 정률보조금은 지출경비의 일정 비율을 보조하는 방법이다. 국비보조율은 법령으로 정하도록 규정하고 있다.

4) 신청 여부에 의한 구분

지방자치단체가 국고보조사업을 수행하고자 할 때에는 일반적으로 보조금의 교부신청을 하게 되는데, 이러한 사전신청 여부에 따라 신청보조금과 무신청보조금으로 구분할 수 있다.

신청보조금은 보조사업을 수행하려는 자가 보조하려는 자에게 관계법령 및 지침 등에 의하여 예산계상을 신청하고 이에 따라 받는 보조금이다. 이와 같은 보조금 신청제도가 갖는 의의는 첫째, 지방의 계획과 의사가 보조사업에 반영된다. 둘째, 보조사업이 당초 계획대로 수행되도록 유도한다. 셋째, 지방자치단체별 보조사업의 종합적인 파악과 함께 사업별 우선순위가 사전에 반영된다. 넷째, 지역개발계획, 중기재정계획 등과의 사전연계를 통해 사업추진의 일관성, 계획성을 확보할 수 있다. 다섯째, 각 자치단체가 스스로

사업 필요성, 지방비 부담능력 등을 감안하여 신청함으로써 건전재정을 도모할 수 있다는 데 있다.

무신청보조금은 재해발생 등 사전에 예측하지 못한 사유로 인하여 보조금의 교부가 불가피한 경우, 기타 중앙정부가 국가의 주요 시책 수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업 등에 교부되는 보조금 등이다.

5) 교부조건에 의한 구분

국고보조금 가운데는 이를 교부함에 있어 국가가 지방자치단체에 준수조건을 제시해 주는 것이 있는가 하면, 이러한 조건을 제시하지 않는 것도 있다. 보조 조건들은 예컨대 지방비의 일정액(율) 부담 의무화, 보조금 사용목적의 한정, 보조대상 행정수준에 대한 규제 등이 있다. 보조조건이 붙지 않는 보조금을 일반적 보조금(general grants), 보조조건이 붙는 보조금을 특정적 보조금(specific grants)이라 한다.

일반적 보조금은 일정한 범위 또는 지역의 사업이나 일정한 효과가 있는 사업의 촉진을 도모하기 위하여 그러한 취지에 맞는 사업에 소요되는 경비의 재원에 충당할 조건으로 교부하는 보조금을 말하는데, 포괄적 보조금이라고도 한다. 일반적 보조금은 보조금의 교부에 있어서 그 총액과 비도의 범위만을 지정해 주고 보조금을 충당할 경비의 세목, 수량, 단가 등을 지방자치단체의 선택에 맡김으로써 조세보다 효율적인 집행을 기하는 동시에 지방재정의 자주성을 강화하고자 하는데 있다. 특정보조금은 특정사업에 필요한 경비를 원조하기 위하여 그 사용처를 한정하여 지출하는 보조금으로서 이미 국가로부터 교부되는 시점에서 그 용도가 지정되어 있다.

6) 시행주체에 의한 구분

시행주체에 따라 직접보조금과 간접보조금으로 구분된다. 직접보조금은 국가로부터 교부된 보조금을 지방자치단체가 직접 집행하는 경우로서 우리나라에서는 재해위험지구 정비사업, 자전거도로 정비사업 등의 보조금이 여기에 속한다. 간접보조금은 국가로부터 교부된 보조금이 지방자치단체를 통하여 민간(단체)이나 타 기관에 재교부되는 보조금을 말한다. 우리나라 경우에는 공동 양식어장사업, 일반경지정리사업 등과 같이 실수요자가 주민인 국고보조사업은 지방자치단체가 직접적으로 보조금을 집행하지 않고 이를 주민(마을)에게 재교부하여 집행하고 있다.

제 2 절 보조금이 지방재정에 미치는 영향

국고보조금은 특정 행정서비스의 일정 수준 확보, 국가의 통합적인 시책추진, 신규사업의 보급과 장려, 특수재정수요에의 대응 및 사업위탁에 대한 보전과 같이 중앙정부가 행정지도의 필요성과 함께 지역 간 외부효과(externalities), 특히 파급효과(spill·over effect)[2]에 의한 재원배분의 비효율성을 시정하기 위하여 지출된다. 이로 인하여 순기능이든 역기능이든 여러 가지 영향을 받게 되는데, 이를 요약하면 다음과 같다.

1. 재정지출 증가 및 재정력 보강

일반적으로 지방자치단체에 국고보조금이 교부되면 전액 지원이든 일부 지원이든 모두 재정지출은 증가한다. 재정지출의 증가는 부족한 재원을 마련하기 위해 고심하고 있는 지방자치단체의 재정력을 어느 정도 보강할 수 있다. 즉 기존의 지출항목에서 전액보전이 이루어지면 그 보전액에 상당하는 금액만큼 여유재원이 생겨서 예산상으로는 이 재원을 다른 사업비에 충당할 수 있다.

또한, 일부보전의 경우에도 재원부족 때문에 축소지출하게 될 지출항목의 재정지출을 그 보전부문만큼 증가시킬 수 있는 것이다.

2. 지방재정의 자율성 약화

보조금의 예산계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득이하여 국고보조금이 계상됨으로써 지방비 부담을 수반할 경우 지방자치단체로서는 자체사업의 지출에 예정했던 재원 중에서 지방비 부담액만큼 부족현상을 나타내므로, 결국 당해 자치단체의 재정운영상 압박과 경직성을 초래하는 요인이 된다.

또한, 국가로부터 새로이 보전되는 것은 물론 지역주민의 요구와 희망에 의해 교부

2) 스필·오버효과란 이익의 확산현상이라고도 하는데, 원래 행정서비스의 특수성에서 비롯된 것으로서 행정서비스에 의한 수익의 범위가 보조를 받는 지방자치단체의 영역에만 한정되지 않고 확산효과를 발생하여 인근 지방자치단체에까지 광범위하게 미치는 현상을 말한다. 지방재정이 취약한 지방자치단체로서는 보조가 없을 경우 해당 지역 주민뿐 아니라, 인근지역 주민의 편익도 동시에 증대시키는 스필·오버 성격을 갖는 사업(도로, 교육 등)을 수행하기 어렵다. 즉 수도권의 대중교통체계에 엄청난 영향을 미치는 서울시 지하철사업의 경우 국고보조의 필요성이 인정된다.

되는 것일지라도 국가의 지시 및 통제내용이 강하기 때문에 지방자치단체가 사업의 투자우선순위를 결정하는 데 크게 영향을 미친다. 그 뿐만 아니라 보조사업 수행에 행·재정상의 감독을 받게 되어 자치단체의 재정상 자율성은 약화될 수밖에 없다.

3. 지역간 재정력 격차 및 불균형 심화

국고보조사업과 관련하여 지방자치단체가 지방비 부담 능력이 없어 보조사업을 포기해야 할 경우, 재정력이 양호한 자치단체 위주로 보조사업이 수행됨으로써 자치단체 간의 재정력 격차와 함께 지역 간의 불균형이 심화되어 자치단체의 불만을 초래할 수도 있다.

제 3 절 보조방법

보조방법은 기준보조와 차등보조의 두 가지가 있다. 1988년부터 보조금예산을 편성할 때 신청주의(차등보조 요구 포함)가 도입되었다.

1. 기준보조

기준보조는 보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율을 법령에 정해진 기준에 따라 보조하는 방식이다. '국비·지방비' 간 기준보조율과 보조금 지급대상제외 사업은 보조금 관리에 관한 법률 제9조와 같은 법률 시행령 제4조 제1항 규정되어 있다(표 12와 표 13 참조). 기준보조율이 정해져 있지 않은 사업은 중앙예산부처가 20%, 30%, 40%, 50%, 70%, 80%, 100% 또는 정액 등의 보조수준을 결정하도록 되어 있다.

<표 21> 기준보조율에 따른 보조금 지급대상 사업의 사례

기준보조율	사업성격
100%	국가위임사업
80~70%	국가시책사업
50~40%	국가이해 우선사업
30~15%	지방이해 우선사업

<표 22> 보조금 지급대상사업의 범위와 기준보조율

사 업	기준보조율(%)	비 고
1. 일반여권 발급	100	
2. 119구조장비 확충	50	
3. 민방위 교육훈련 및 시설 · 장비 확충	30	
4. 재해 위험지구 정비	50	
5. 소하천 정비	50	
6. 농어업기반 정비	80	
7. 배수 개선	100	
8. 방조제 개수 · 보수		
가. 국가관리	100	
나. 지방관리	70	
9. 가뭄대비 농업용수 개발	80	
10. 토양개량사업	70	
11. 축산분뇨처리시설 지원		
가. 정착촌 구조 개선	70	
나. 개별시설	30	
다. 공동자원화시설(퇴비화·액비화(液肥化) 시설)	50	
라. 공동자원화시설(에너지화시설)	30	농공단지조성 지원 사업은 정액 보조
12. 농어촌자원 복합 산업화 지원	50	
13. 연근해어선 감척(監滌)	연안 : 80 근해 : 100	
14. 농기계임대사업	50	
15. 쌀소득보전고정직접지불	100	
16. 유기질비료 지원	정액	
17. 농어업인 영유아 양육비 지원	50	
18. 소규모 바다목장	50	
19. 농가경영안정 재해 대책비(공공시설)	국가관리 : 100 지방관리 : 50 한국농어촌공사관리 : 70	

사 업	기준보조율(%)	비 고
20. 녹비작물(綠肥作物) 종자대금	50	
21. 친환경농업기반 구축		
가. 친환경농업지구 조성	30	
나. 광역친환경 농업단지 조성	계속 : 40	
	신규 : 30	
22. 광역클러스터 활성화	50	
23. 농산물유통 개선	40	
24. 공단폐수종말처리시설	수도권 : 50	수도권(「수도권정비계획법」 제2조제1
	그 밖의 지역 : 100	호에 따른 수도권을 말한다)은 수익
		자부담 50%
25. 농공단지폐수종말처리시설	일반 : 50	「산업입지 및 개발에 관한 법률 시행
	추가 : 70	령」 제3조제2항제1호에 따른 농어촌
	우선 : 100	지역의 구분에 따라 지원
26. 쓰레기 매립시설	30	서울특별시·광역시는 공동시설만 지
27. 쓰레기 소각시설	서울특별시, 시·군 : 30	원, 시·군의 공동시설은 50% 지원
	광역시 : 40	
	도서지역 : 50	
28. 상수도시설 확충 및 관리	70	
29. 농어촌폐기물 종합처리시설	정액	
30. 비위생매립지 정비	50	
31. 하수처리장 확충		
가. 광역시	10	
나. 광역시(총인처리시설)	50	
다. 시 지역(읍 이상)	50	
라. 군 지역(면 이하)	70	
마. 주한미군공여구역, 방폐장 주변지역	80	

사 업	기준보조율(%)	비 고
32. 분뇨처리시설 확충	50	
33. 농어촌마을 하수도 정비	70	
34. 하수처리수 재이용사업	광역시 : 30 도청소재지 : 50 일반 시·군 : 70	
35. 가축분뇨공공처리시설 설치		
가. 광역시	60	
나. 광역시(군 지역)	80	
다. 시·군·구	80	
라. 지역단위 통합관리 센터(전지역)	70	
36. 국가지원 지방도 건설	70	
		공사비만 해당(용지보상비 제외)
37. 시 관내 국도대체 우회도로 건설	정액	(단, '15년 현재 계속사업은 90%)
38. 경전철 건설	정액	공사비만 해당(용지보상비 제외)
39. 항만배후도로 건설	정액	
40. 해양 및 수자원 관리	50	
41. 대중교통 지원	90	내역사업 중 연안보전사업은 보조율 70%
42. 지역거점 조성 지원	100	내역사업 중 화물차공영차고지건설 지원 사업은 70%
43. 화물자동차 휴게소 건설 지원	30	내역사업 중 혁신도시 비즈니스센터 지원사업은 보조율 50%
44. 지방하천정비	60	
45. 해양보호구역 관리	70	
46. 도시철도 건설	서울 : 40 지방 : 60	민간투자 경량전철건설사업은 제외

사 업	기준보조율(%)	비 고
47. 산림병해충 방제	100	
가. 약제대금	50	
나. 기타	40	
48. 산불방지 시설 · 장비 확충 및 운영		
49. 조림사업(造林事業)	70	
가. 장기수(長期樹)	50	
나. 큰 나무	50	
50. 숲 가꾸기	70	
51. 사방사업	50	
52. 산림휴양 · 녹색공간 조성	50	
53. 임산물(林産物) 유통구조 개선	20	
54. 임산물 생산기반 정비	80	
55. 산림경영자원 육성	70	
56. 임도시설	60	
57. 산림서비스 증진	50	
58. 농업전문인력 양성교육	50	
59. 시 · 군농업기술센터 육성 · 운영 및 시설 장비 보강	100	
60. 원원종(原原種) 및 원종 생산	50	
61. 지역농촌지도사업 활성화	100	
62. 지역전략작목 산학연 협력사업	50	
63. 지역농업특성화기술 지원	40	
64. 문화시설 확충 및 운영		문예회관 건립지원 사업은 정액보조, 농어촌 공공도서관 건립사업은 보조율 80% 용지매입비 제외
65. 관광자원 개발	50	용지매입비 제외
66. 전국체육대회 운영	50	

사 업	기준보조율(%)	비 고
67. 국제경기대회(동계대회 포함)지원		
가. 도로(동계)	50(70)	
나. 경기장	30	
68. 체육진흥시설 지원	30	용지매입비 제외
69. 전국체전시설 지원	30	용지매입비 제외
70. 청소년시설 확충	서울 : 30	지방은 재정자주도(財政自主度)에 따
	지방 : 70 ~ 88	라 차등 지원
71. 지역문화산업 육성 지원	50	
72. 문화유산 관광자원화	50	
73. 국가지정문화재 보수 · 정비	70	
74. 지방의료원 기능 강화	50	
75. 선천성대사이상검사 및 소아환자 관리	서울 : 30	
	지방 : 50	
76. 한센환자 보호시설 운영	서울 : 50	
	지방 : 70	
77. 한센양로자 지원	50	
78. 국가예방접종 실시	서울 : 30	
	지방 : 50	
79. 지역아동센터 운영	서울 : 30	
	지방 : 50	
80. 기초생활보장수급자 생계급여	서울 : 50	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서
	지방 : 80	가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하

사 업	기준보조율(%)	비 고
81. 기초생활보장수급자 주거급여	서울 : 50 지방 : 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
82. 기초생활보장수급자 자활급여	서울 : 50 지방 : 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
83. 기초생활보장수급자 해산급여·장제급여	서울 : 50 지방 : 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
84. 기초생활보장수급자 교육급여	서울 : 50 지방 : 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
85. 기초생활보장수급자 의료급여	서울 : 50 지방 : 80	
86. 노숙인재활시설 및 노숙인요양시설 운영	서울 : 50 지방 : 70	

사 업	기준보조율(%)	비 고
87. 장애인 의료비, 장애인 자녀 학비지원	서울 : 50	
88. 장애수당 · 장애아동수당	지방 : 80	
	서울 : 50	
89. 영유아보육료 및 가정양육수당 지원	지방 : 70	
	서울 : 35	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서
	지방 : 65	가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상
		나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
90. 저소득 한부모가족 지원	서울 : 50	
	지방 : 80	
91. 사회복지보장시설 및 장비 지원	50	재가노인복지시설 개수 · 보수 제외 용지매입비 제외
92. 어린이집 기능 보강	50	「국민기초생활 보장법」에 따른 보장시설의 신축 · 증축 · 개축만 해당(용지매입비 제외)
93. 화장시설 · 봉안시설 · 자연장지 · 화장로	70	용지매입비 제외 화장로 개수 · 보수는 50%
94. 긴급복지지원	서울 : 50	
	지방 : 80	
95. 보육돌봄서비스, 육아종합지원서비스 제공, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형 어린이집	서울 : 20 지방 : 50	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하

사 업	기준보조율(%)	비 고
96. 아동통합서비스 지원 · 운영	정액	서울특별시는 그 외 지방자치단체의 3분의 2 수준으로 지원
97. 장애인활동 지원	서울 : 50 지방 : 70	
98. 장애인연금	서울 : 50 지방 : 70	
99. 지역자율형사회서비스 투자사업	서울 : 50 지방 : 70 성장촉진지역 : 80	
100. 농어촌보건소 등 이전 · 신축	사업비의 3분의2	
101. 농어민 지역실업자 직업훈련	80	
102. 사회적기업 육성	75	내역사업 중 사업개발비 지원사업은 70%
103. 지방과학문화시설 확충사업	50	
104. 가족관계등록사무	100	
105. 위험도로구조 개선	50	
106. 교통사고 잦은 곳 개선	50	회전교차로 설치 시범사업은 정액 지원
107. 어린이 보호구역 개선	50	
108. 안전한 보행환경 조성	50	
109. 지역특성화산업 육성 지원	50	
110. 전통시장 및 중소유통물류기반 조성	60	
111. 경제자유구역 기반시설	50	
112. 하수관로 정비	광역시: 30 도청소재지: 50 사·군: 70	가. 개량의 경우 광역시는 10%, 도청소재지는 20%, 사·군은 30% 나. 특별자치시와 특별자치도는 도청소재지의 기준보조율에 따른다.

사 업	기준보조율(%)	비 고
113. 비점오염저감사업	일반: 50 비점오염원관리지역 70	
114. 우수저류시설 설치	50	
115. 그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업	사업 수행의 근거 법령·성격에 따라 정률(100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액 보조	기획재정부장관이 수립한 예산안 편성 지침에 대상사업 명칭과 기준보조율을 분명하게 밝히거나 매년 예산으로 정한다.
116. 장애인 거주시설 운영	서울: 50 지방: 70	단기거주시설, 공동생활가정 제외
117. 양로시설 운영	서울: 50 지방: 70	
118. 정신요양시설 운영	서울: 50 지방: 70	
119. 아동보호전문기관 설치 및 운영	50	
120. 학대아동보호쉼터 설치 및 운영	40	
121. 첨단의료복합단지조성	관련 기관간 체결한 협약	
122. 기타 국가가 설립·조성·관리하는 시설, 단지 등을 지원하기 위하여 균특법 제35조2항1호 내지 7호에 근거하여 지방분원(센터), 재단 등의 설립·확장·운영·이전 등을 추진하는 기관의 사업	사업의 성격에 따라 정률(100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액 보조	기획재정부장관이 수립한 예산안 편성지침에 대상사업과 명칭과 기준보조율을 분명하게 밝히거나, 관계기관 및 지방자치단체와 협의하여 예산으로 정한다.

<표 23> 국고보조금 지급대상제외 사업

사 업
1. 초·중등학교 학생중식 지원
2. 초·중등학교 인터넷통신비
3. 민간개발소프트웨어
4. 사이버 가정학습
5. 일반계 고교 직업교육
6. 전문계 고교 확충 등(경상)
7. 지역평생교육센터 운영
8. 학력인정평생 교육시설(경상)
9. 주요 교육정책 홍보
10. 교육정보화우수기관지원
11. 실업계고 확충 등(자본)
12. 학력인정평생교육시설(자본)
13. 농어촌 실업계고교 학과개편
14. 저소득층 고교생자녀 학비지원
15. 중학교학력인정시설 수업료 지원
16. 지방자치단체 공공근로사업
17. 공공자금관리기금이차보전(利差補塡)
18. 지역정보화 지원
19. 자전거도로 정비
20. 전통향교문화 전승 보존
21. 공공도서관 운영
22. 농어촌공공도서관 지원(자료구입)
23. 문화의 집 조성
24. 장애인편의시설설치(종전 문화체육관광부 사업)
25. 문화시설운영평가 인센티브
26. 관리책임자대회
27. 예술창작스튜디오 조성

사 업

28. 유명예술인 기념조형물 설치
29. 조각공원 조성
30. 통영국제음악제
31. 문화학교 운영
32. 지방문화원사업활동 지원
33. 지역별 특성화 사업
34. 문화인물 기념사업
35. 노량해전 재현
36. 문화의 거리 조성
37. 조선통신사행렬 재현
38. 근대문인탄생100주년 기념
39. 예술창작공간 조성
40. 찾아가는 문화 활동 지원
41. 공주미술제
42. 청소년문화의 집(리모델링에 한함)
43. 청소년상담실 운영
44. 자영농과생 급식비 지원
45. 농업인자녀학자금 지원
46. 농가도우미 지원
47. 여성농업인센터 운영
48. 농촌PC보내기 사업
49. 농산물유통시설 보완
50. 지방자치단체 종자보급
51. 시도 수리계 수리시설 관리
52. 농업인 홈페이지 구축
53. (삭제)
54. 사회복귀시설 운영
55. 공공보건인력 개발

사 업
56. 공공보건사업
57. 대도시 방문보건사업
58. 지역봉사사업
59. 장애인복지관 운영
60. 장애인재가복지센터 운영
61. 장애인주간보호시설 운영
62. 장애인단기보호시설 운영
63. 공동생활가정 운영
64. 의료재활시설 운영
65. 장애인체육관 운영
66. 시각장애인 심부름센터 운영
67. 시각장애인 재활지원센터 운영
68. 청각장애인 수화통역센터 운영
69. 정신지체인 자립지원센터 운영
70. 장애인해피콜봉사센터 운영
71. 장애인특별운송사업(운영비)
72. 편의시설설치시민촉진단
73. 청각장애아동 달팽이관수술 지원
74. 여성장애인 가사도우미 지원
75. 장애인생활시설 운영(장애유형별 거주시설, 중증장애인 거주시설, 장애영유아거주시설 제외)
76. 장애인직업재활시설 운영
77. 장애인복지관 기능 보강
78. 장애인체육관 기능 보강
79. 장애인지역사회재활시설 차량 지원
80. 장애인생활시설 치과유닛
81. 경로당 운영
82. 경로당활성화 지원

사 업

83. 경로식당무료급식
84. 저소득재가노인 식사배달
85. 노인건강진단
86. 치매상담센터 운영
87. 노인일거리마련사업
88. 지역사회 시니어클럽 운영
89. 재가노인복지시설운영
90. 노인시설 운영(양로시설 제외)
91. 노인복지회관 신축
92. 아동시설 운영
93. 결연기관 운영
94. 입양기관 운영
95. 아동보호전문기관 운영
96. 가정위탁지원센터 운영
97. 소년소녀가장 지원
98. 가정위탁양육 지원
99. 퇴소아동자립정착금
100. 결식아동급식
101. (삭제)
102. 한부모가족복지시설의 운영
103. 한부모가족복지시설 퇴소자 자립정착금
104. 미혼모중간의집 운영
105. 사회복지관 운영
106. 재가복지봉사센터 운영
107. 사회복지전담공무원 인건비
108. 공익근무요원 인건비

사 업
109. 업무보조 공익근무요원 인건비
110. 푸드뱅크운영장비 지원
111. 노숙자보호
112. 쪽방생활자 지원
113. 중소도시보건소 신축
114. 지체장애인편의시설 지방센터 운영
115. 장애인정보화지원센터 운영
116. 노인복지회관 운영
117. 재가노인복지시설 개·보수
118. 결연기관 PC구입비
119. 사회복지관 기능 보강
120. 축산폐수공공처리시설 이차보전
121. 노후수도관개량사업 이차보전
122. 하수처리장 이차보전
123. 재활용기반시설 이차보전
124. 나눔장터생활문화 정착지원
125. 근로자종합복지관 운영
126. 시·도주최 여성주관사업 지원
127. 여성인력개발센터 운영
128. 버스운송사업 재정 지원
129. 선계획 후개발국토이용체계
130. 산업단지문화재 조사비
131. 환승주차장 건설
132. 버스공영차고지 건설
133. 벽지노선 손실보상
134. 오지·도서공영버스 지원
135. 김유기산처리제 구입

사 업

136. 불가사리 구제
137. 자영수산과급식비 지원
138. 장보고축제
139. 담수어첨단양식장 시설
140. 내수면환경조사, 어도시설 등 지원
141. 내수면시험장 개·보수
142. 연어 치어 방류
143. 재래어종 치어 방류
144. 수산물유통시설 보완
145. 수산물 위생안전
146. 잔류물질 통제계획 이행
147. 수출주력상품 개발
148. 국제수산산업전(부산광역시)
149. 양식기반시설
150. 마을어장 개발
151. 현충시설
152. 시·도 무형문화재 공개행사
153. 시·도 지정문화재 보수정비
154. 과학영농기술 현장문제해결기술 개발비 지원
155. 원격영농상담시스템
156. 도 농업기술원 정보전산화사업
157. 친환경 화장실
158. 개발기술소득사업 및 지역특성화시범사업
159. 영농4H시범 영농사업
160. 농촌지도기관 정보인프라 지원
161. 보호수 정비
162. 임산물 유통·가공
163. 인권교육시범학교 운영

그리고 국고보조사업의 지방비분담과 관련된 '시·도, 시·군·자치구' 간 기준부담률은 지방재정법령 및 부령(지방재정법 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙)에 규정되어 있다.(표 15 참조). 기준부담률이 정해져 있지 않은 사업은 당해 사업에 이해관계가 있는 지방자치단체가 서로 협의하여 정한다. 시·도지사는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위 안에서 관할 시·군·자치구의 재정자주도 등을 감안하여 시·군·자치구에 대하여 이를 차등지원 할 수 있다.

<표 24> 국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율

(단위 : %)

연번	사 업 명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
1	민방위 인력 동원	50	50	50	50
2	도서종합개발	30	70	50	50
3	도로명 및 건물번호부여	30	70	30	70
4	공립전문대학 운영비 지원	100	0	100	0
5	지방체육시설 지원	50	50	50	50
6	생활체육교실 운영	50	50	50	50
7	지역향토축제지원	50	50	50	50
8	작은도서관 도서구입 지원	50	50	50	50
9	문화상품전개최 지원	50	50	50	50
10	향토사료관 및 문화사랑방 시설	50	50	50	50
11	공동도서관 건립운영 지원	50	50	50	50
12	공립박물관 건립	100	0	100	0
13	지방문예회관 건립	50	50	50	50
14	농어촌공공도서관 건립 운영 지원	50	50	50	50
15	전통사찰 정비	50	50	50	50
16	유명예술인 기념사업	50	50	50	50
17	상설문화프로그램 개발 지원	100	0	100	0
18	전통예술 상설 공연	50	50	50	50
19	밭기반 정비	50	50	50	50
20	한발대비 농업용수 개발	50	50	50	50
21	농공단지 조성 지원	50	50	50	50

연번	사 업 명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
22	기계화경작로 확장 및 포장	50	50	50	50
23	토양개량 사업	50	50	50	50
24	대구획경지 재정리	50	50	50	50
25	농산물산지 유통센터 건설	50	50	50	50
26	지역특화 사업	50	50	50	50
27	농어촌생활용수 개발	50	50	50	50
28	축산물 검사	50	50	50	50
29	환경농업지구 조성	50	50	50	50
30	석탄비축	50	50	50	50
31	외국인 투자유치(경상, 자본)	50	50	50	50
32	농어촌 전기공급 사업	50	50	50	50
33	농어촌폐기물 종합처리 시설	50	50	50	50
34	특별대책지역 환경기초시설 운영비 지원	0	0	50	50
35	고도정수처리 시설	50	50	50	50
36	도서지역 식수원 개발	50	50	30	70
37	폐금속광산 오염방지 시설	50	50	50	50
38	농어촌 생활용수 개발	50	50	50	50
39	합병정화조 설치 지원	50	50	50	50
40	하수처리시설 지원	50	50	50	50
41	자연환경보전 시설 지원	50	50	50	50
42	비위생매립지 정비	50	50	0	0
43	모자보건 관리	50	50	50	50
44	결핵환자 보호시설 운영	100	0	100	0
45	한센장애인 보호	100	0	100	0
46	급성전염병 관리	100	0	100	0
47	정신질환시설 운영비	100	0	100	0
48	의료보호	100	0	70 80	시30 군20
49	부랑인보호	100	0	100	0
50	노인시설보호 기능보강	100	0	100	0

연번	사 업 명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
51	장애인복지시설 기능보강	100	0	100	0
52	생계급여	50	50	50	50
	– 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	– 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
53	주거급여	50	50	50	50
	– 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	– 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
54	한부모가족 아동 양육·학비 지원	100	0	50	50
55	응급의료체계 구축	100	0	100	0
56	공공의료기반 확충	100	0	50	50
57	농어촌 의료서비스 개선	100	0	50	50
58	노인 여가시설운영 지원	50	50	30	70
59	경로연금	70	30	50	50
60	병원선 운영	100	0	50	50
61	부랑인보호시설 기능보강	100	0	50	50
62	지방공사의료원 시설 지원	100	0	100	0
63	고용촉진 훈련	100	0	50	50
64	국가지원지방도 건설	100	0	100	0
65	시 관내 국도대체 우회도로 건설	100	0	50	50
66	도시철도 건설사업비 지원	100	0	0	0
67	도시철도 운영보조(원리금 상환)	100	0	0	0
68	종합유통단지 진입도로	100	0	0	0
69	한부모가족 복지시설 기능보강	100	0	50	50
70	성매매피해자 지원시설 운영	100	0	50	50

연번	사 업 명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
71	영유아보육사업	50	50	50	50
	– 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	– 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
72	보육시설기능보강	50	50	50	50
73	가정폭력·성폭력 방지 및 보호지원	100	0	50	50
74	서해5도 공동운반선 운영	50	50	50	50
75	인공어초시설	100	0	100	0
76	도립 종묘배양장 시설	100	0	100	0
77	시·도 지도선 건조	0	0	100	0
78	2종 어항 건설	100	0	100	0
79	어장 정화	0	0	30	70
80	시·도 어업지도선 유류비 지원	100	0	100	0
81	연근해어업 구조조정	100	0	50	50
82	어장정화선 운영비 지원	100	0	100	0
83	오염해역 준설	50	50	50	50
84	어촌종합개발	50	50	50	50
85	지방 수상과학관 건립	100	0	100	0
86	양어장 수질정화시설	100	0	50	50
87	양식용 기자재 공급	50	50	50	50
88	종묘 매입·방류	50	50	50	50
89	어선용 기자재 공급	100	0	100	0
90	어선정화조 건조	100	0	50	50
91	육지 소규모 어항 개발	30	70	30	70
92	농업기계화 훈련 지원	100	0	30	70
93	산림병해충 방제	30	70	30	70
94	임업협동조합 운영비	100	0	0	100
95	영림계획	100	0	50	50
96	산불방지 대책	30	70	30	70

연번	사 업 명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
97	조림	30	70	30	70
98	육림	30	70	30	70
99	사방	70	30	70	30
100	자연휴양림 조성	50	50	50	50
101	산림박물관 및 수목원 조성	100	0	100	0
102	임도건설	30	70	50	50
103	임산물유통구조 개선	50	50	50	50
104	수출임산물 생산 지원	50	50	50	50
105	산촌종합개발(마을조성)	50	50	50	50
106	협업체단기소득 조성	50	50	50	50
107	임산물저장 시설	50	50	50	50
108	마약중독자 재활 진료비	50	50	50	50
109	국가지정문화재 보수·정비	100	0	50	50
110	민방위교육·운영 및 시설·장비보강	50	50	30	70
111	119 구조·구급대 장비보강	100	0	100	0

※ 비고 : 광역시와 광역시 관할 군간의 부담비율은 도와 군 간의 부담비율을 적용한다.

2. 차등보조

차등보조는 지역 간의 균형발전을 위하여 보조금의 예산편성 시 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 당해 지방자치단체의 발전도 및 국가재정 사정 등을 고려하여 매년 기획재정부장관이 정하는데 기준보조율에 일정 비율(10%, 15%, 20% 등)을 가감하여 인상·인하보조율의 두 가지 방식으로 보조하는 것이다. 차등보조율의 적용기준은 〈표 25〉와 같다.

인상보조율은 재정사정이 특히 어려운 지방자치단체에 대해서만 적용하고 기획재정부장관은 인상보조율 적용을 요구한 지방자치단체에 대하여 보조금을 교부하는 경우에는 해당 지방자치단체의 재정운영에 대하여 필요한 권고를 할 수 있다.

<표 25> 차등보조율의 적용기준

지 표	산식 및 사용자료 등
1. 재정자주도 (財政自主渡)	가. 계산식 : {(지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금) / 일반회계 예산규모} × 100 나. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용한다.
2. 분야별 재정지출지수	가. 계산식 : {분야별 세출예산 순계(純系) 규모(일반회계+특별회계) / 세출예산 순계 규모(일반회계+특별회계)} × 100 나. 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 기능분류에 따른 13개 분야(일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비 및 기타) 각각의 예산규모를 말한다. 다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용한다.

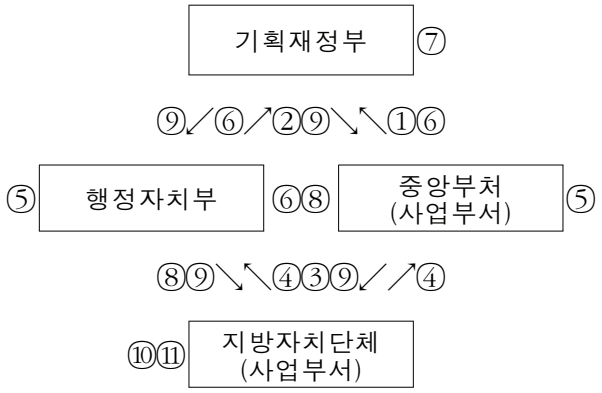
제 4 절 보조금의 운영과정

보조금의 운영과정은 일반국고보조금과 지역발전특별회계의 국고보조금으로 이원화되어 운영되고 있다.

1. 일반국고보조금

국고보조금은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률과 지방재정법 등에 의거하여 〈표 17〉과 같은 절차에 따라, 보조금 집행계획의 수립, 보조금의 신청, 보조금예산의 편성, 보조금예산의 통지, 보조금의 교부신청과 교부결정, 보조사업의 수행, 보조금의 정산, 사후관리 등 일련의 체계에 따라 관리·운영되고 있다.

〈표 26〉 국고보조금의 업무절차



① 중기사업계획서 제출(1월말까지)
② 예산편성지침의 시달(4월말까지)
③ 신청지시
④ 예산계상 신청 및 보고·제출(5월말)
⑤ 신청내용에 대한 검토
⑥ 지방비부담협의 및 예산요구
⑦ 기획재정부의 검토와 보조금예산안의 확정 및 국회제출(10월 2일까지)
⑧ 보조금사업계획안·예산안의 가내시(10월 15일까지)
⑨ 보조금관련예산확정(12월 2일까지) 및 확정통지
⑩ 보조사업수행자의 지방비부담
⑪ 보조사업의 수행

1) 중기사업계획서 제출

각 중앙사업관서의 장은 매년 1월 31일까지 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규 사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.(국가재정법 제28조).

2) 예산편성지침의 통보

기획재정부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 4월 30일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.(국가재정법 제29조).

3) 신청지시

각 중앙관서장은 예산계상신청에 필요한 사항을 보조사업 수행자(지방자치단체, 민간 등)에게 시달하는데, 이에 따라 시·도에서 시·군·구에 신청 지시를 하게 된다.

4) 신청(일괄신청 포함) 및 보고

지방자치단체의 장이 「보조금 관리에 관한 법률」에 의하여 중앙행정기관의 장에게 보조금의 예산계상을 신청한 때에는 그 내용을 당해 회계연도의 전년도 5월 31일까지 행정안전부장관에게 보고해야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경유해야 한다(지방재정법 제24조). 역시 각 중앙사업관서의 장도 보조금관련 예산요구서를 6월 30일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다(국가재정법 제31조).

5) 신청내용에 대한 중앙관서의 검토

각 중앙관서장은 보조금예산계상 신청자에게 신청내용(사업계획, 금액산정 착오 유무, 자기자금 부담능력 등)에 대한 자료 및 설명요구와 함께 의견을 듣고 교부 여부를 결정하여야 한다.

6) 지방비부담 협의 및 예산요구

중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세출예산 중에서 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 보조금 등을 지방자치단체에 교부하기로 결정·통지한 때에는 즉시 기획재정부장관과 행정자치부장관에게 통지하여야 한다. 다만, 보조금 등의 교부결정에 있어서 행정안전부장관의 의견을 듣지 아니하는 부분에 대해서는 그 교부결정을 통지하기 전에 미리 행정자치부장관과 협의하여야 한다(지방재정법 제27조, 보조금 관리에 관한 법률 제7조).

행정자치부장관은 협의요청을 받은 경우에는 그 의견서를 해당 회계연도의 전년도 5월 20일까지 기획재정부장관과 관계 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다.(보조금 관리에 관한 법률 제7조). 해당 중앙사업관서의 장은 행정자치부가 통보한 보조금 및 지방비 부담계획을 토대로 기획재정부와 협의한다.

7) 기획재정부의 검토와 보조금예산안의 확정 및 국회제출

기획재정부장관은 보조금예산계상 신청자에게 신청내용에 대한 자료 및 설명을 요구하여 의견을 충분히 수렴한 후 보조금심의위원회에 부의하여 정부예산안을 확정한다. 기획재정부장관은 확정된 정부예산안을 전년도 10월 2일까지 국회에 제출한다(헌법 제54조② 및 제30조).

8) 보조금 사업계획 및 예산의 통지(가내시)

중앙관서의 장은 지방자치단체에 대한 보조금 예산안의 내역을 회계연도의 전년도 10월 15일까지 기획재정부장관과 행정자치부장관에게 통보하여야 한다. 행정안전부장관은 이를 다시 자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

9) 보조금관련 예산확정 및 사업계획·예산의 통지(취소·변경 및 확정)

각 중앙관서장은 예산이 국회에서 심의·확정(12월 2일까지, 헌법 제54조②) 된 후에는 그 내역을 보조사업 수행자에게 즉시 확정 통지하여야 한다.(보조금 관리에 관한 법률 제12조①). 각 중앙관서장은 천재·지변 기타 사정의 변경 및 법령위반 등에 의한 사유발생 시에는 교부결정의 취소 및 변경을 보조사업 수행자에게 통지한다.

10) 보조사업 수행자의 지방비부담

보조사업 수행자(지방자치단체)는 행정안전부장관이 협의·통보한 지방비부담경비에 대하여 지방예산에 우선 계상하여야 한다(보조금 관리에 관한 법률 제13조, 지방재정법 제22조②).

11) 보조사업의 수행

보조사업 수행자는 보조사업의 추진실적보고서를 중앙관서장에게 제출하고 중앙관서장은 보조금의 금액을 확정하며 사용 잔액은 반환을 명한다.(보조금 관리에 관한 법률 제27조, 제37조).

2. 지역발전특별회계의 국고보조금

국가균형발전특별법 제44조의 규정에 따라 국가균형발전특별회계에 편입된 국고보조금 사업은 「보조금 관리에 관한 법률」 제18조(교부조건), 제21조(교부결정 취소), 제26조(보조사업수행명령), 제28조 내지 제33조의 적용이 배제되고, 기타 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 보조금에 대한 행정자치부장관 사전협의 조항 등은 「보조금 관리에 관한 법률」 제7조를 준용하여 다음과 같이 예산을 신청한다.

1) 기본사항

생활기반계정은 시·도 및 시·군 단위로 예산신청 한도를 설정하되, 지특회계 생활기반계정의 부처별 예산안은 시·도(시·군)의 예산 신청결과에 따라 정부예산안 확정 과정에서 재조정한다.

지특회계 경제발전계정의 예산은 각 부처에서 지역발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거 지자체 요구 등을 받아 직접 예산을 편성한다.

2007년에 지역발전(구, 균형발전)특별회계 내에 제주계정이 신설되었는데 그 취지는 국고보조사업을 지속적으로 추진하고 특별행정기관 이관 및 자치경찰 인건비·운영비를 안정적으로 지원하기 위함이다. 제주계정에 포함된 국고보조사업 중 지역개발사업과 광역발전사업도 위에서 언급한 내용과 동일한 절차를 거친다.

2) 지방자치단체의 예산신청

지방자치단체의 장은 생활기반계정 및 경제발전계정과 제주발전계정의 보조사업에 대한 다음연도의 예산신청서를 매년 5월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장에게 제출한다.

시·도지사는 관할 시·군·구의 신청, 지방비부담능력 및 광역발전계획 등을 토대로

시·군·구 장의 의견을 수렴하여 예산신청서를 작성하되, 사업을 집행하는 주체를 구분하여 작성한다.

지역발전특별회계의 계정(생활기반계정, 경제발전계정, 제주특별자치도계정)별로 예산신청 사업의 우선순위를 명시하여 제출한다.

3) 중앙행정기관의 예산요구

중앙행정기관의 장은 지역발전특별회계의 예산안을 6월 30일까지 기획재정부 장관에게 제출하되 시·도의 신청금액을 조정하지 않고 요구내용의 적정성, 조정방향 등에 대한 검토의견을 제출한다.

4) 관련 국가기관의 의견 제출

지역발전위원회는 부문별 시행계획 등에 대한 종합평가 결과 등을 고려하여 예산편성에 대한 의견을 6월 30일까지 기획재정부장관에게 통보하고 연구개발사업에 대한 검토의견을 국가과학기술위원회에 통보한다.

<표 27> 지역발전특별회계 예산편성업무 흐름도

예산안 편성지침 시달
(4월말)

- 지특회계 **대상사업** 선정

↓

지자체 예산신청
(5월말)

- 시·도지사는 시·군·구의 요구 및 지역발전계획을 종합하여 **관계 중앙부처**에 예산신청
- **생활기반계정** 세출사업은 지자체별 예산신청 **한도 내에서 우선순위**를 명시하여 **신청**

↓

주무부처의 예산안 제출
(6월말)

- 각 주무부처는 지자체 예산신청서를 기초로 예산안을 작성하여 제출
- 각 주무부처가 지자체의 신청내용을 **조정 없이 적정성, 조정방향** 등 검토의견 제출

↓

지역발전위 검토의견 제출(6월말)

- 지역발전위는 **부문별 시행계획** 등에 대한 **종합평가 결과** 등을 고려하여 그 의견을 기획재정부장관에 통보

↓

예산안 협의·보완
(7~9월)

- 기획재정부는 시·도지사의 예산신청에 대한 주무부처의 예산안과 **지역발전위원회의 검토의견**, 재정여건 등을 감안하여 예산안 협의·보완
- 지자체의 재정상황, 지역발전위의 평가결과 등을 고려하여 필요시 지자체별로 차등 지원

제 5 절 외국의 보조금제도

1. 일본

일본의 국고지출금제도는 우리나라의 국고보조금제도와 유사한 것으로 특정 행정목적을 달성하기 위하여 당해 행정에 필요한 경비에 충당하는 것을 조건으로 국가가 지방에 재원을 교부해주는 제도이다. 국고지출금은 국고부담금, 국고보조금, 국고위탁금 등 3가지 종류로 나누어진다(일본 지방재정법 제11조의 2 참조).

국고부담금(우리나라의 부담금에 해당)은 지방자치단체가 행하는 사업 중 그 성질상 국가의 책임정도에 따라 그 경비의 일부 또는 전부를 국가가 부담하는 금액을 말한다. 경비구분에 따라 제도상 의무적으로 지출하는데 이에는 의무교육비, 생활보호비, 아동복지비, 보건소비, 토목건설사업비, 재해복구사업비 등이 있다.

국고보조금(우리나라의 보조금에 해당)은 지방자치단체에 대해 특정사업의 실시를 장려하거나 지방자치단체의 재정을 원조하기 위하여 지출되는 재원을 말한다. 부담금이나 위탁금과 같이 국가가 의무적으로 지출하는 것이 아니고 임의적인 지출이라는 점에서 구별되는데 이에는 장려적보조금·재정원조적보조금 등이 포함된다.

국고위탁금(우리나라의 교부금에 해당)은 국가가 본래 스스로 행해야하는 업무를 효율성, 경제성 등의 관점에서 지방공공단체가 수행하는 경우에 국가가 지방공공단체에 대해서 그 경비를 지불하는 재원이다. 예를 들면 국회의원선거비, 외국인등록비, 검역비, 실업보험, 국세조사, 국민연금 등이 있다.

2. 미국

미국의 국고보조금제도는 포괄보조금(block grants)과 특정보조금(categorical grants)으로 대별되는데, 특정보조금이 전체 보조금의 97.5%정도를 차지하여 대부분 특정보조금 형태로 운영되고 있다고 할 수 있다. 즉 이론적으로는 특정보조금의 포괄보조금으로의 전환이 주장되고 있으나 실제로는 특정보조금이 지속적으로 증가하는 추세이다.

포괄보조금은 그 사용에 있어서 조건을 붙이지 않고 지방자치단체에 많은 자유재량을 인정하고 있는 보조금으로서 지방자치단체에 일반재원의 보장을 목적으로 한 제도

이다. 연방 또는 주의 전반적인 세입재원을 활용하여 인구수나 해당지역의 세수입에 비례하여 배분하거나 술, 담배, 휘발유 등 특정 세수입을 활용하여 일정한 산식에 의해 배분한다.

특정보조금은 사업별로 용도를 미리 정하여 지방자치단체의 자유재량이 한정된 보조금으로 크게 특정공식보조금(formulary categorical grants)과 특정사업보조금(project categorical grants)으로 대별된다. 전자는 인구, 면적, 1인당소득 등에 의한 특정공식에 의하여 자동적으로 배분되는 보조금이며, 후자는 연방정부가 지정한 사업에 대하여 지방단체의 신청에 의해서 지급되는 보조금을 말한다.

3. 영국

영국의 지방재정조정제도에는 일반교부금(rate support grants:R.S.G)과 국고보조금 제도가 있는데 일반교부금은 우리나라의 지방교부세에 해당한다. 국고보조금에는 특정보조금(specific grants), 보충보조금(supplementary), 비주거용레이트교부금(일종의 양여금) 등이 있다.

특정보조금은 거의 정율보조금(matching specific grants)의 형태로 경찰, 생활개선, 보호관찰, 도시계획 등 특별한 프로젝트나 서비스를 보조할 목적으로 교부되는 재원으로 다른 목적에 사용될 수 없기 때문에 중앙정부에서 지방의 지출정책에 대한 영향력을 행사하는 창구가 된다. 특정보조금이 국고보조금의 주종을 이루고 있다.

한편 보충보조금은 특정보조금보다 포괄적이며 지방자치단체의 재량이 어느 정도 허용되는 보조금에 속하는 것으로서 수송보조금과 국립공원보조금이 있다.

비주거용레이트교부금은 비주거용 건물재산세를 지방이 징수하여 중앙정부에 납부하면 중앙정부가 다시 지방자치단체에 성인구성비율로 재교부하는 재원을 말한다.

제 6 절 국고보조금제도의 운영실태와 발전과제

1. 국고보조금 운영실태

보조금은 전체적으로 단체별·연도별로 변동이 비교적 심한 편이다〈표 19〉. 특히 최근 들어서는 지방양여금 이관, 광역지역발전회계 신설 등으로 국고보조사업에 큰 변화가 있었다. 지방세입 항목 중 보조금의 심한 변동은 지방자치단체로 하여금 계획적인 재정운용을 하기 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 자치단체별 보조금의 구성은 시·도의 경우가 높고 시·군의 경우가 절대액이나 구성비가 매우 낮은데, 그 주된 이유는 회계처리상 중앙정부의 이전지출이 도를 경유하여 시·군에 지급되기 때문이다. 따라서 도비보조금이 압도적인 비중을 차지하고 있기는 하지만, 실제적으로 경비가 지출된 측면을 파악할 때는 시·군이 사용하는 보조금 규모가 매우 큰 실정이다.

최근 들어 사회복지사업의 확대 등으로 국고보조금 총액 규모가 급속히 증가하고 있으며 이는 매칭재원의 급증으로 이어져 결과적으로는 자치단체의 재정부담 가중으로 작용되고 있다. 또한, 상대적으로 여유재원이 있는 재정력이 좋은 자치단체는 더 많은 국고보조사업을 유치해 올 수 있고, 매칭재원 부담 때문에 국고보조사업 자체를 수용할 수 없는 자치단체가 나올 수 있어 자치단체 간 빈익빈 부익부에 따른 양극화 현상도 초래될 우려를 안고 있다.

2013년도 소관부처별 국고보조금 현황을 보면 〈표 20〉와 같다. 보조대상사업은 특히 보건복지, 국토해양, 농림수산식품, 환경, 문화체육관광 등 분야에 집중되는 경향을 보이고 있다.

<표 28> 2013년도 국고보조금 부처별 현황

(단위 : 억 원)

부 처 명	계	일반회계	광특회계	기타특별회계	기금
계	400,097	246,017	58,668	67,199	28,212
대 법 원	205	205			
기 획 재 정 부	2,032				2,032
미 래 창 조 과 학 부	310	135	140		35
교 육 부	1,066	1,066			
외 교 부	61	61			
통 일 부	57	57			
법 무 부	293				293
국 방 부	50	50			
행 정 자 치 부	7,263	3,814	3,448		
문 화 체 육 관 광 부	13,076	1,074	6,669	50	5,284
농 림 축 산 식 품 부	40,511	3	13,354	20,346	6,808
산 업 통 상 자 원 부	6,396	746	2,620	573	2,457
보 건 복 지 부	219,858	212,824		587	6,447
환 경 부	37,824		7,449	30,375	
고 용 노 동 부	2,128	1,209	98	8	813
여 성 가 족 부	3,824	1,589	450		1,785
국 토 교 통 부	35,798	11,311	14,952	7,697	1,837
해 양 수 산 부	6,354	501	4,045	1,720	89
국 가 보 훈 처	66	50	16		
국 민 안 전 처	6,813	4,714	5	2,094	
공 정 거 래 위 원 회	2	2			
경 찰 청	271		271		
문 화 재 청	3,181	2,751	98		332
농 촌 진 흥 청	1,568	609	917	42	
산 림 청	9,291	2,972	2,616	3,703	
중 소 기 업 청	1,473		1,473		
식 품 의 약 품 안 전 청	326	274	47	4	

※ 2014년 국가예산 확정 시 부처별 배분 내역임

2. 국고보조금제도의 발전과제

1) 보조금 운용의 계획성 제고

(1) 계획적인 재정운용

지방자치단체의 입장에서는 보조금 규모가 사전에 정확하게 예측 가능해야 계획재정이 가능해질 것이다. 결국 보조금의 적정내시, 변경내시 지양, 적기지급 등이 요구된다. 지방자치단체에 대한 중앙지원재원(보조금 등)이 지방예산 편성시기에 맞게 내시되어야 본 예산안을 편성할 때 의존재원의 규모를 사업별·재원유형별로 비교적 정확하게 예측할 수 있을 것이다.

그래야 예산편성·심의의 합리성과 예산운용의 계획성이 제고될 것이다. 다시 말해 중앙 각 부처의 지원금은 그 배정규모가 각 자치단체의 예산편성 시 사전에 정확하게 통보됨으로써 관련사업에 대한 투자의사결정을 자체적으로 명확하게 할 수 있도록 제도화되어야 한다. 결국 시기에 맞고 자치단체의 특성에 맞는 국고보조금 집행체제가 이룩되도록 법적 장치가 요구된다고 하겠다.

(2) 신청주의의 실질화

중기 지방재정계획을 수립하고 이에 입각하여 중앙에 지원을 요구하는 이른바 '보조금 사전신청주의'를 실질화 시켜야 할 것이다. 지방자치단체의 신청 없는 보조는 지방자치단체에게 예상하지 않은 지방비부담을 강요하게 되어 지방재정 운영의 경직화 현상을 초래하게 되는데, 신청주의가 제대로 정착된다면 이와 같은 폐단을 방지할 수 있다. 최근 들어 정치적으로 국고보조사업이 운영된다는 불만이 제기되고 있어 장기적인 지역개발계획에 따른 신청주의 정착이 더욱 중요시 되고 있다.

그리고 신청주의의 적극적 활용은 보조금 운영과정에서 지방자치단체의 참여를 제도적으로 보장하는 효과를 가져다 줄 뿐만 아니라, 각 자치단체에게 국고보조금 획득을 둘러싼 선의의 경쟁을 유발시키므로, 궁극적으로 국고보조사업의 효율성을 증대시킬 수 있다. 그러므로 국고보조금의 신청주의를 단기적 관점에서 적극적으로 활성화시켜 나가는 동시에 재정력의 궁핍으로 인하여 보조금신청을 할 수 없는 자치단체에 대한 보완책도 강구해 나가야 할 것이다.

2) 보조금대상 사업의 적정화

(1) 보조금사업의 실효성 검토

일몰(Sunset)이론에 입각하여 보조의 필요성, 실효성을 정기적으로 재검토하는 것을 제도화하고, 검토결과에 따라 보조대상 기관과 기간을 조정하여야 한다. 보조금사업의 낭비를 방지하기 위해서는 계획·집행·평가(plan·do·see) 차원에서 대상사업의 타당성이 사전에 사업계획서 등을 통해 검토되어야 하며, 집행결과에 대한 사업정산보고서 분석 등 사업실적에 대한 사후 평가 작업이 이루어져야 한다.

지원대상 사업의 추진성과를 점검하여 예산지원의 효율성을 평가하고 향후 참고자료로 활용하여야 한다. 이미 그 목적을 달성했거나, 사회경제정세의 변화에 수반하여 그 존재 의의가 희박하게 된 것은 폐지해야 한다.

(2) 대상사업의 적정화

지방자치 실시 이후 중앙과 지방 간 기능 및 재원배분에 상당한 변화가 초래되었고, 앞으로도 상당한 재원이양이 추가적으로 이루어질 것인데, 이러한 과정에서는 무엇보다도 국고보조대상 사업의 범위가 명확하게 설정되어야 한다.

국가부담의 성질을 가진 경비를 지방부담으로 전가하는 것은 규제되어야 한다. 일반적으로 순수공공재 및 외부효과가 큰 재화는 중앙정부에 의해 공급되고, 지방공공재적 성격을 지니면서 공공재의 외부효과가 지역적인 사업과 지역주민의 생활관련 사업은 지방자치단체가 담당하는 것이 바람직하다. 그러나 외부효과가 지역적이라도 고도의 기술수준 및 위험성을 내포하거나 소득분배 및 형평성이 필요한 사업은 중앙이 담당해야 한다.

3) 기준보조율 및 지방비 부담의 개선

(1) 법령상 정해진 기준보조율 준수

국고보조사업은 내시액이 결정됨에 따라, 사업목표(사업량, 사업비, 사업시기)를 정하여 추진하게 되는데, 사업이 완료되었거나 완료단계에서 당초 중앙에서 지원하기로 한 보조금액을 예산절감 또는 예산미확보 등을 사유로 삭감하는 경우가 있다. 즉 자

본 보조적 성격의 중앙지원보조금을 9~10월경에 송금하면서 5~10% 삭감할 경우 이미 완료된 사업이나 완료단계에 있는 사업의 경우에는 지방비(도비, 시·군비)로 추가 확보해야 하거나 지방비부담이 안 될 경우에는 그 상태에서 사업을 중단할 수밖에 없게 된다. 대부분 지방재정이 열악한 상태에서 지방비를 확보하지 못하는 경우가 많은데, 사업양을 축소하게 됨으로써 사업추진이 지연되는 등 예산 낭비적 요소가 발생하게 되며, 이는 결국 주민에게 불편을 가져와 지방행정기관에 대한 불신을 초래하게 되는 문제점이 있다.

따라서 원칙적으로 법령상에 정해진 기준보조율이 준수될 수 있는 행정여건의 조성과 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 소관부처에 따라서는 기준보조율보다 지방비부담을 추가로 부담시키는 사례가 있다. 특히 정액보조는 국가가 시책으로 장려하기 위하여 보조비율을 정하지 않고 지원하는 것임에도 지방비 부담을 과중하게 부담시키는 경우가 있다.

(2) 기준보조율의 객관적 재조정

국고보조사업의 기준보조율 적정수준은 대상사업의 성격에 따라 상이할 뿐만 아니라, 지방재정의 여건변화에 따라서도 달라져야 할 것이다. 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률의 시행령에 규정하고 있는 사업별 기준보조율의 타당성을 각종 자료 및 실증분석 결과를 토대로 주기적으로 재검토할 필요성이 있다.

정부에서 지방비 부담을 수반하는 보조금에 대한 기준보조율을 정할 경우 관계부처가 참여하는 협의체를 구성하여 심의하여야 할 것이다. 또한 현재 국고 보조에 따른 광역과 기초자치단체 간의 지방비 부담비율도 고정화시킬 것이 아니라, 광역자치단체별 재정특성을 감안하여 탄력적으로 운영될 수 있도록 개선해 나가야 할 것이다.

(3) 차등보조율제도의 활성화

지방자치단체 간 재정력에 커다란 격차가 존재하는 상황에서 각 지방자치단체에 획일적으로 적용되고 있는 보조율은 재정형편이 부유한 단체와 빈약한 단체 간에 느끼는 지방비부담감에 큰 차이가 있으며, 보조율이 같은 동일 사업의 경우에도 재정력이 빈약한 자치단체는 부유한 단체보다 사업의 완성이 장기간 소요되고 있어, 자치단체 간

격차를 오히려 조장하고 있는 감이 있다. 이와 같은 관점에서 지방자치단체의 재정상태를 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조율 규정이 도입되었으나(보조금 관리에 관한 법률 제10조), 실제적으로는 적절하게 활용되지 않고 있다. 이와 같은 법 취지는 재정상태가 빈약한 자치단체의 국고보조사업 수행을 용이하게 하기 위한 것이나, 실제로는 제대로 운영되지 않아 지방재정의 빈익빈 부익부 현상에 일조하고 있다. 실제로 지방비부담이 어려워 국고보조금을 반납하는 사례도 발생하고 있다. 따라서 앞으로 지방자치단체의 재정력을 감안한 차등보조율 제도를 단기적 관점에서 적극적으로 활성화할 필요성이 있다.

4) 지방재정의 자율성 증대와 포괄보조금제도의 확대

국고보조금이 지역개발사업을 지원한다기보다 지방자치단체에 대한 지배·통제수단으로 빈번히 활용되어 지방재정의 자율적인 운영에 많은 제약을 가하고 있다. 중앙부처가 지방의 실정을 고려하지 않고 비교적 획일적으로 전국 평균수준을 감안하는 물량적 지역안배식에 의해 일률적·일방통행적으로 결정함으로써 지방자치단체의 현실적인 여건이 경시되는 경우가 있다. 지방자치단체의 선호가 반영되기보다는 중앙정부의 정책목표가 우선 감안되어 대상사업이 선정되었다고 할 수 있다. 즉 지방의 필요에 의해 국고보조가 이루어지는 것이 아니고, 중앙정부의 장려적 시책에 한정된 지원에 그치고 있어서 지방자치단체의 창의성과 특성이 있는 지역개발정책에 크게 기여하지 못하고 있다. 교부조건이 엄격하기 때문에 지역실정과는 상반되는 사업을 추진함으로써 효과가 반감되기도 하고, 보조금을 받기 위하여 부득이 당해 지역의 실정에 맞지 않도록 시설·장비 등의 상태·규모를 변경하여 교부신청을 하는 사례도 있다.

(1) 지방재정의 자율성 증대

국고보조금 운용에서 지방자치단체의 자율성이 증대되도록 노력하여야 할 것이다. 예컨대, 보조금 사전신청주의의 실질화, 사무절차의 간소화, 보조내시체계의 개선, 영세보조사업의 통합정리, 비도의 포괄화·메뉴화, 보조단가의 현실화 등을 통해 지방자치단체의 자율성을 존중하고 지역여건을 고려하는 방향으로 운용되어야 할 것이다. 특히 특정보조의 성격을 띠는 현행 국고보조금을 점차 포괄보조로 전환할 필요가 있다.

선진국의 사례를 검토할 때, 경제성장·소득증가와 지방분권화가 진전되면서 특정보조금(specific grant)제도는 차츰 축소되는 경향을 보이고, 그 대신 포괄보조금(block grant)제도와 일반보조금(general grant)제도가 증가하는 경향을 보이고 있다.

(2) 포괄보조금제도의 확대

보조금사업의 효율성을 증진시키기 위해서는 지방자치단체에게 어느 정도의 재량권이 부여되어야 하므로, 국고보조금제도의 본래 의미를 상실하지 않는 범위에서 지방자치단체의 자율성과 보조사업의 효율적 집행을 용이하게 해 주는 포괄보조금제도의 확대가 필요하다 하겠다.

포괄보조란 예컨대 고용 및 직업훈련분야, 도로교통분야, 주택분야, 사회복지분야, 환경분야, 교육분야, 청소년보호분야 등 사용범위만을 중앙정부에서 지정하고 그 범위내의 구체적인 집행에 대해서는 지방자치단체에게 재량권을 주는 것이다. 지방사무로서 완전히 동화·정착된 것은 지방의 일반재원화 하여야 한다. 포괄보조금은 우리에게 새로운 제도라기보다는 현행 국고보조금제도를 적절히 개선·활용함으로써 그 제도적 정착이 가능한데, 예를 들어 ① 영세보조사업의 그룹별 통합, ② 유사성격의 사업을 그룹화하면서 운영방안을 개선·발전, ③ 국고보조금은 중앙단위에서 관리주체가 있어야 하므로, 국고보조금의 성질과 관리방법 등을 감안하여 보조금의 내시는 중앙행정기관의 국단위로 통합하고 해당 부서에서는 사업의 시행방법 등을 통보하는 방법으로 개선하는 방안 등을 열거할 수 있다.


Memo


Memo


Memo


Memo


Memo

지방재정조정제도

2015년 2월 일 인쇄
2015년 2월 일 발행

편 집: 지방행정연수원 기획부

대표집필: 행정자치부 교부세과 행정사무관 강병일

검 토: 인천광역시 김두기

교 정: 경상남도 도재형

인 쇄: 전북장애인보호작업장
TEL : (063) 227-9944
FAX : (063) 227-9947

※ 이 책자의 전문(全文)은 지방행정연수원 홈페이지 (www.logodi.go.kr)에 게재되어 있습니다.

☎ 문의 : 063-907-5048 지방행정연수원 기획협력과 과 장 정종훈
담 당 이 윤 옥

<비매품>