

중점연구  
2011-02

# 분권시대 지방교부세의 발전방향

Reform of Intergovernmental Fiscal  
Relationship for Decentralization

송상훈 외

**GRI**  
경기개발연구원  
Gyeonggi Research Institute

## 연구책임

송상훈 (경기개발연구원 연구위원)

## 공동연구

정종필 (지방행정연구소 교수)

이용환 (경기개발연구원 연구위원)

박중훈 (경기개발연구원 연구위원)

이현우 (경기개발연구원 연구위원)

정재진 (경기개발연구원 연구위원)

류민정 (경기개발연구원 연구위원)

김진덕 (경기개발연구원 연구위원)

이미애 (경기개발연구원 연구위원)

김지연 (경기개발연구원 연구위원)



중점연구 2011-02

## 분권시대 지방교부세의 발전방향

- 인 쇄 2011년 1월
- 발 행 2011년 1월
- 발 행 인 좌승희
- 발 행 처 경기개발연구원
- 주 소 (440-290) 경기도 수원시 장안구 파장동 179
- 전 화 031)250-3114 / 팩스 031)250-3111
- 홈페이지 www.gri.re.kr

등록번호 제 99-3-6호 © 경기개발연구원 2011  
I S B N 978-89-8178-605-2 93320 정가 : 17,000원

※ 위 보고서는 실비로 보급하고 있습니다.  
필요하신 분은 정부간행물판매센터 혹은 지식정보팀으로 문의하시기 바랍니다.  
문의처 : 031-250-3261





## 「분권시대 지방교부세의 발전방향」을 내면서

우리나라를 비롯한 많은 국가에서 지방자치단체에 대한 재정조정제도를 시행하고 있으나, 제도의 목적이 상이하고 자원배분을 위한 산정방법도 다양한 기준에 따르고 있다. 지방교부세로 대표되고 있는 우리나라의 재정조정제도는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 네 종류의 교부세로 운영되고 있다. 그러나 큰 틀을 가지고 각각의 교부금제도가 도입된 것이 아니라, 특정정책을 도입하는 과정에서 파생되거나 정치적 이해관계에 따라 생겨나기도 하는 등의 한계를 지니고 있는 것이 작금의 현실이다.

복잡한 배분방식뿐 아니라 중복적 기능을 수행하고 있는 우리나라의 교부금제도를 합리적으로 재구성하기 위해서는 교부금제도의 본질적 목적을 가장 효과적으로 분담하는 제도를 고려하여야 할 것이다. 이를 위해서는 교부금제도에 대한 목적과 문제점 등을 충분히 검토하여 재정분권이 강화될 수 있도록 하여야한다. 이는 재정분권이 우리나라의 지방자치제도의 활성화를 위한 선결과제이기 때문이다.

현재 우리나라의 재정조정제도의 산정기준은 지역별 특성과 경제상황이 제대로 반영되지 못하고 재정불균형 조정에 초점을 맞추고 있다. 때문에 재정불균형 조정을 위한 교부세제도는 지방재정수요를 제대로 반영하지 못하고 있어, 재정형평화가 왜곡된 형태로 나타나고 있다. 뿐만 아니라 교부세들 간의 형평화 목적이 중복되고 있어, 지방자치단체의 자체 세수입 확보를 위한 노력을 약화시키는 등의 부작용마저 낳고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지방의 재정수요를 측정하는 방법에 대한 인식의 전환이 필요하다. 또한 교부금제도들 간의 기능과 목적을 분명히 하여, 산정기준의 중복문제를 해결해야 할 것이다.

제1편에서는 현재 우리나라의 지방교부금제도를 전체적인 관점에서 조망하고, 교부금제도의 문제점과 이의 개선방안을 제시하고 있다. 여기에서는 네 종류의 교부세가 배분되는 목적을 상기하고, 산정기준을 구체적으로 살펴봄으로써, 수요측정에 있어서 교부금제도간 중복문제를 검토하고 있다는 데 그 의의를 둘 수 있다.

제2편에서는 외국의 재정조정제도를 단방국가와 연방국가로 구분하여 수직적·수평적형평화 관점에서 살펴보고 있다. 현재 우리나라의 지방교부금 배분을 위한 재정수요의 산정방식은 다양한 재정수요를 측정하기 위해 측정단위를 다양하게 구성하면서 많은 문제가 초래되고 있다. 그러나 외국의 사례에서와 같이 단순한 변수를 통해 지방재정력을 측정하고 있는 교부금제도의 본래 목적을 상기해야 할 필요가 있다.

끝으로 본 연구의 결과가 재정조정제도에 관심을 가지고 있는 학자와 실무자들에게 널리 읽혀 활용될 수 있기를 희망한다. 이 책이 발간되기까지 수고한 송상훈 박사를 비롯한 자치행정연구부의 연구진들에게 감사를 드린다.

2011. 1.

경기개발연구원장 **좌 승희**



## 제1편 한국의 교부세제도 개선

재정조정제도는 재원보전과 재정형평성의 제고라는 측면에서 각각 그 필요성이 인정되나, 지방교부세 배분에 있어서 지방간 균형발전을 지나치게 강조하는 우리나라의 경우 재정이전제도가 매우 복잡하게 되고, 이는 궁극적으로 재정형평화의 본질적 성격을 왜곡시키는 것으로 작용하고 있다.

현재 우리나라에서 실행되고 있는 교부금제도는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세 그리고 부동산교부세로 나누어진다. 네 종류의 지방교부세는 각각 그 도입 목적이 상이하고 산정방식도 별도로 규정되어 있지만, 중앙정부의 정책적 목적 및 접근방식에 따라 배분효과가 본래 목적을 달성하지 못하고 있다. 지방자치단체간 교부세 배분후 재정력 격차 문제는 산정방식의 개선을 통해 해결될 수 있을 것이나, 재정분권시대에 부합하여 궁극적으로는 복잡하게 운영되고 있는 교부세제도의 기능별 재편 또는 통합방안이 요구되고 있다.

교부금제도의 세계적 추세, 도입논리 및 문제점 등은 다음과 같이 정리할 수 있으며, 이를 바탕으로 현행 우리나라 교부금제도의 총괄적 개편방향을 도출해 볼 수 있다.

지방재정에 대한 세계적 추세는 정부 지출은 분권화되고, 반면에 세수비중은 줄어드는 경향을 보이고 있다. 정부지출에 있어서 지방정부의 지출비중의 증가는 오히려 정부간 재정조정예 의한 이전재원으로 충당되고, 자체 세수입에 대한 충당 비중은 줄어드는 경향이 있다. 즉, 오늘날 평균적으로 지방정부지출의 절반은 자체 세수입으로 충당하고, 나머지 절반은 교부금으로 보전되는 구조가 형성되어 있다.

교부금제도의 도입논리 및 문제점은 네 가지로 특징지워 진다.

첫째, 교부금은 형평성에서 그 필요성을 찾을 수 있다. 지방세의 비중이 높아지

면 재정 불균형이 심화된다는 일부 현실적 증거를 근거로 행정구역을 벗어난 공공서비스의 균등한 접근이 위협받을 수 있다. 만약 지방세의 비중이 증가한다면, 더 많은 정부간 재정조정교부금이 재정불균형을 견제하기 위한 균형화에 투입되어야 한다. 이러한 재정형평화 교부금의 증가가 비재정형평교부금제도의 위축으로 이어질 수 있어 전체 교부금제도의 기능 및 규모의 하락이 예상될 수 있다.

둘째, 교부금은 지방정부의 세입을 불안정하게 한다. 교부금의 기능 중 하나가 지방정부의 세입을 안정화시키는 역할인데, 실제로는 지방정부의 세입 변화폭을 약화하기 보다는 오히려 악화시킨다. 불안정효과는 과세기반이 취약하고 교부금제도가 확대된 나라일수록 더 강하게 나타난다. 실질적 지방정부의 필요를 제대로 반영한 교부금제도인 경우에 지방정부의 세입의 불안한 변동을 감소시키고 교부금의 지방정부 세입 안정화 특성을 발전시킬 수 있다.

셋째, 재정적 외부성은 재원이전제도를 위한 이론적 근거를 제공하지 못한다. 정부간 교부금은 재정외부성과 과소공급될 수 있는 공공서비스를 촉진하고 장려한다는 근거로 정당화되어 왔다. 그러나 재정외부성에 대한 경험적 증거에 의하면, 외부성의 범위는 제한적이고, 현재의 막대한 규모의 교부금 수준을 정당화할 수 없다. 특히 매칭 교부금의 경우는 더 정당화되지 못한다.

넷째, 교부금은 바람직하지 못한 부작용을 야기시킬 수 있다. 교부금은 개개의 지방정부를 위한 일반공동재원이기에 남용되는 경향이 있다. 이에 대해 다음과 같이 몇 가지 논거가 있다. 교부금은 지방정부가 세수를 징수하려는 노력을 감소시킬 수 있고, 지방정부의 지출을 부풀릴 수 있으며, 중앙·지방정부 차원에서 양쪽 정부가 자신의 재정부족액과 부채를 증대할 수도 있다. 교부금은 또한 책임감을 약화시키는데, 예를 들면, 지방정부가 제공하는 공공서비스의 수혜자와 재정부담자 간의 연계가 희박하여 책임감이 약화된다.

이상에서 지방재정의 취약성과 불균형을 해소하기 위한 두 가지 목적을 달성하기 위해 팽창일변도로 나아가는 우리나라 교부금제도의 목적과 기능의 재정립이 필요하다 할 것이다.

이를 위해 재정립 방향을 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 중복기능을 수행하는 교부금의 통합
- 재정자율성 및 책임성 강화에 역행하는 교부금제도의 확대 제한 및 지방세 강화

- 매칭펀드 형태 교부금제도의 축소
- 재정형평교부금과 비재정형평교부금의 적절한 안분

재정립 방향을 바탕으로 현재 우리나라 교부금제도의 전체적 개편방향을 다음과 같이 큰 흐름으로 제시할 수 있다.

첫째, 보통교부세와 배분기준과 목적이 중복되거나 유사한 부동산교부세 그리고 복지관련 분권교부세 항목 등은 보통교부세제도 속으로 통합하고, 동일한 기준을 중복 산정하여 재원배분의 비효율성을 제거하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

둘째, 현 재정정책 방향은 취약한 지방재정의 확충을 위해 지방교부세의 비중을 높이는 방향으로 추진되는 경향이 있다. 이는 지방자치단체의 역량을 약화시키고, 결국은 지방분권을 훼손하게 되는 결과로 귀착되게 될 것이다. 따라서 재정자주성과 책임성을 우선적으로 강화하기 위해 지방세의 비중을 점차 높이고, 교부금제도는 이를 보완하는 수준으로 역할을 정립하여 현재보다 그 비중을 줄이는 방향으로 나아가야 할 것이다.

셋째, 국고보조금제도를 제외하고 매칭펀드제도가 일부 작동하고 있는 분권교부세제도 중 매칭이 필요한 경우 국고보조금의 형태로 환원하고, 나머지는 보통교부세의 산정기준에서 충분히 반영될 수 있도록 산정기준을 개선하여 통합하는 것을 고려하여야 할 것이다.

넷째, 교부세제도 중에서 형평화 기능이 주목적인 것은 보통교부세와 부동산교부세라 할 것이다. 따라서 두 제도는 통합하여 운영하고, 특별교부세는 용도를 확대하여 지역적 특성 및 지리·경제적 구조에 따른 특수수요를 반영하는 방안을 생각할 수 있다. 이렇게 특수수요를 특별교부금에서 반영할 경우 보통교부세에 포함된 복잡한 산정기준을 단순화할 수 있게 된다.

이상과 같이 현행 교부금제도를 기능별로 개편하는 것이 재원의 효율적 배분이라는 차원에서 바람직한 것이고, 이와 아울러 각 교부금제도의 산정 방식은 교부금제도가 통합·재정비될 경우 그 제도별 기능을 효율적으로 수행하기 위해 합목적적으로 개편되어야 할 것이다.

## 제2편 외국의 교부금제도

재정분권은 이를 통해 경제적 효율성을 달성한다고 하는 궁극적인 목적에는 동의하나 각국마다 지방자치를 실시하게 된 배경이나, 국가의 경제구조, 인구밀도, 산업 여건 등이 다르고, 국체의 특성에 따라 지방자치단체와 중앙정부와의 관계가 다르기 때문에 외국의 사례를 우리나라에 직접 적용하기는 어렵다. 뿐만 아니라 각 국가마다 다양성을 갖는 재정조정제도는 그 효과 역시 다양하게 발생되고 있어 어떠한 제도 하나만이 우리나라가 벤치마킹해야 하는 사례라 정의하기 어렵다. 다만 중앙-지방정부간의 수직적 형평화와 자치단체간의 수평적 형평화라는 재정조정제도의 본연의 목적에 충실한 제도가 있다면 벤치마킹을 고려해볼 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 단방국가와 연방국가로 구분하여, 이들의 재정조정제도가 수직적·수평적 형평화 중 어느 기능을 강조하고 있는지를 구분하여 제시하고자 하였다.

단방국가의 재정분권은 수직적 형평화와 수평적 형평화를 동시에 도모한다는 측면에서 공통점을 갖는다. 이에 더해 개별 국가들은 우선적으로 중앙-지방간 재정관계의 형평화를 위한 수단으로 재정조정제도를 운용해 왔으며, 차츰 중앙-지방간 재정관계의 형평화 이외에 자치단체별 재정균등화의 요구에 따라 탄력적으로 재정조정제도를 운영하고 있는 것으로 나타나고 있다. 많은 단방국가들이 현재 시점에서는 자치단체별 재정 균등화에 많은 관심을 두는 것은 사실이나 그렇다고 해서 중앙-지방간 재정 형평화 수준이 크게 개선되었다고는 판단되기 어렵다.

한편 일본의 교부세 제도와 스웨덴의 균형조정금 제도, 그리고 스페인의 일반보조금 제도는 우리나라의 교부세와 같은 형식을 띠며, 그 설립 목적 또한 자치단체의 재정 보전 또는 자치단체간 재정력 격차 완화를 위해 투입하고 있다. 산식과 관련하여서는 일본의 경우 우리나라의 교부세 산정 산식과 매우 유사한 형태를 띠고 있으며, 스웨덴은 균형조정금 교부의 기준이 1인당 과세소득액 즉, 담세력의 전국 평균을 적용하고 있다. 마지막으로 스페인은 우리나라와 같이 재정 수입액을 고려하지는 않지만 재정 수요를 고려하는 인구, 지역, 주택분포, 위치 등을 지표화하여 배분하고 있다. 잉글랜드에서 우리나라의 교부세 제도와 비슷한 형태를 띠는 제도로는 일반 교부금 제도를 들 수 있는데, 일반 교부금 제도는 교육, 사회서비스,

경찰서비스, 소방, 도로 등 7가지 항목에 대하여 각 자치단체별로 재정수요를 산정하여 각 가치단체에 배분된다. 재정수요의 산식은 우리나라와 비교했을 때 매우 간결한 형태를 띠는 특징을 갖는다.

연방국가는 단방국가와 비교했을 때 상대적으로 재정조정제도의 정책 목적이 뚜렷하다는 특징을 갖는다. 독일과 영국은 자치단체간 수평적 재정 형평화를 도모하는데 많은 관심을 두는 반면 호주, 미국은 수직적 형평화를 도모하는데 많은 관심을 둔다. 그러나 캐나다, 오스트리아, 브라질, 스위스는 상대적 강조점이 존재하지 않으며 수직·수평적 재정형평화를 동시에 추구한다는 특징을 지니고 있다.

독일은 수평적 재정조정에 초점을 두기는 하지만 부분적으로 연방과 주 정부간 재정 형평화를 도모하기 위한 노력을 동시에 추진하고 있다. 이를 위해 독일은 각각 2차에 걸친 수직적 재정조정과 수평적 재정조정을 함께 시행하고 있는데, 우리나라의 교부세와 같은 의미를 갖는 것은 2차 수평적 재정조정을 통해 도출된다.

호주의 재정조정제도는 주정부간 재정조정제도와 주정부내의 지방정부간 재정조정제도로 2단계로 운영되는 방식이다. 이를 통해 연방과 지방간 재원의 불균등을 완화하고자 노력하고 있다. 호주는 연방과 지방간 재정 불균등에 많은 초점을 두되, 주간, 지방자치단체간 재정 균등화에 까지 관심을 두는 재정조정제도라는 특성을 갖는다.

미국은 보조금 제도를 통해 연방-주-지방간 재정운영의 효율화를 도모하고 있다. 그러나 여타의 국가들처럼 공식 등을 통해 주 정부에 부족재원을 이전해 주는 형태를 띠지는 않는다. 연방과 주 그리고 지방정부간 프로그램 운영의 공유 또는 프로그램 운영을 위해 반드시 필요한 재원을 보전해 주는 형태를 띤다.

캐나다의 주정부와 지방정부는 연방정부와 비교해 재정조건이 열악하기 때문에 연방정부는 재정지원을 통해 수직적 형평화를 도모하고자 노력한다. 한편 자치단체간의 재정조정은 주정부의 지방정부로의 이전지출의 형태로 이루어진다. 그러나 연방-주정부간 이전의 30~35%가 일반교부금이고 나머지가 특정교부금인데 반해, 주정부-지방정부 이전은 90%가 특정교부금이라는 특성을 갖는다.

오스트리아는 연방과 지방간 그리고 지방과 지방간 재정 불균형을 해소한다는 두 가지 수준의 목적을 갖고 재정조정제도가 실행되고 있다. 독일과 유사하지만 3단계의 재정조정과정을 거치고 있다. 1차 재정조정에서는 조세 징수권의 분할과

세금 수입을 배분함으로써 수직적 형평성과 수평적 형평성을 동시에 고려하고, 2차 재정조정에서는 보충적인 재정 조정으로서 수직적 형평성을 강조하는 반면 3차 재정조정에서는 자치단체간 재정조정으로서 수평적 형평성을 도모한다는 특징을 갖는다.

브라질은 직접 재원배분과 간접재원 배분을 통해 주, 지방 정부의 재정을 보조해 주고 있는데, 이것의 개별적 목적이 수평적 형평화인지, 수직적 형평화인지에 대해서는 적극적으로 정의하지 않고 있다. 다만 직접 재원 배분과 간접배분 모두 법률에 명시되어져 있는 비율을 각각 재원 배분 받음으로써 부족한 지방재정을 보충한다는 특성을 갖는다.

2008년에 개선된 스위스의 지방재정조정제도는 수평적 형평화를 근간으로 수직적 형평화를 도모하는 시스템 자체의 변화를 유발하지는 않으나, 연방정부라는 특성상 지출의 비중이 높은 주나 지방정부의 세입권한을 확대하는 쪽으로 점차 관심을 증가시키고 있다는 특징을 갖는다.

소수 국가들은 재정조정 목적을 수직적 형평화 또는 수평적 형평화에 두고는 있으나 대부분의 국가들은 수평적 형평화와 수직적 형평화를 동시에 충족시키려 하고 있다. 이는 재정조정제도를 통해 해결해야 하는 문제가 많다는 것을 의미함과 동시에 자칫 선택과 집중의 논리를 벗어나 오히려 중앙과 지방간 재정력 격차를 크게 만들고, 지방과 지방간 재정력 격차를 크게 만들 수 있다는 것을 의미한다.

우리나라의 재정조정제도 역시 지역간 균형 발전을 도모한다는 목적을 갖고 실행되어 졌다. 그러나 「지방교부세법」에 따르면 교부세는 지방의 부족재원을 보정해 주는 역할까지 함께 담당하고 있다. 즉, 교부세는 수평적 형평화와 수직적 형평화 두 개의 목적을 함께 달성하기 위해 운영되는 재정분권의 수단으로 자리매김하게 된다.

그러나 현실적으로 우리나라의 교부세제도는 제한된 재원을 기반으로 하고 있어, 수평적 형평화와 수직적 형평화를 동시에 충족시키기 어려운 구조로 형성되어 있다. 이와 같은 경우 수직적 형평화는 세입분권을 통해, 수평적 형평화는 세출분권을 통해 실행되는 것이 보다 바람직할 것이다. 예를 들어 지방자치단체간 균형을 도모하기 위하여 지방교부세율을 증가시킬 경우, 교부율 증가분만큼 지방정부는 재정적 혜택을 받게 되나, 중앙정부의 재정력은 반대로 감소하게 된다. 이는 지방교

부세가 내국세와 연동되어 있는데 기인한다. 한편 수직적 형평을 위해 자치단체에 국세가 이양될 경우 내국세의 총액이 줄어들기 때문에 지방교부세율을 높인 만큼의 효용을 도출하기 어렵게 된다. 즉, 거시적인 맥락에서 재정분권 제한된 재원을 어떻게 배분할 것인가의 문제에 직면하게 되는데, 재정분권의 근본 기저가 자치단체의 자율적 재정운영이라고 한다면 우선적으로 중앙과 지방간 수직적 형평화를 도모하기 위해 전력 투구한 뒤 이 과정에서 발생하는 지방간 격차를 줄이기 위해 노력하는 것이 필요하다. 이러한 사례는 이미 앞서 살펴본 스웨덴의 사례를 적용하면 우리나라의 재정조정제도 개선에 많은 도움을 줄 수 있을 것이라 판단된다.





## ■ 발간사

### 제1편 한국의 교부세제도 개선

#### ■ 제1장 분권화와 재정분권

제1절 지방분권을 위한 재정분권 .....	3
1. 재정분권의 의의 .....	3
2. 재정분권개념의 이론적 검토 .....	7
제2절 재정분권 확립과 지방교부세 .....	18
1. 재정분권을 위한 교부금제도의 의의 .....	18
2. 한국 지방재정의 특성과 한계 .....	20
3. 지방세 · 재정개혁의 방향 .....	28
4. 지방재정조정제도의 재편 .....	36

#### ■ 제2장 교부세제도의 기능과 역할에 대한 이론

제1절 교부세제도의 유형 및 기능 .....	41
1. 재정조정제도의 유형 .....	41
2. 재정조정제도의 기능 .....	43
3. 재정조정제도의 효과 .....	46
4. 재정조정제도의 요건 .....	53
제2절 재정조정제도와 재정분권 .....	56
1. 재정조정론 비판 .....	56
2. 재정조정정의 정당성 .....	57

제3절 재정조정제도의 조정방식 .....	60
1. 기능과 제도에 따른 조정방식 .....	60
2. 인구에 의한 정액교부 방식 .....	61
3. 과세력 조정 방식 .....	61
4. 재정수요와 과세력의 차액보전 방식 .....	61

### ■ 제3장 교부세제도의 실태와 문제점

제1절 지방교부세제도의 종류별 변화추이 .....	65
1. 지방재정조정제도와 지방교부세제도의 주요변화 .....	65
2. 보통교부세제도의 개편 .....	68
제2절 지방교부세제도의 의의 및 산정방법 .....	73
1. 보통교부세의 의의 및 산정방법 .....	73
2. 특별교부세의 의의 및 교부기준 .....	87
3. 분권교부세의 의의 및 산정방법 .....	93
4. 부동산교부세의 의의 및 산정방법 .....	102
제3절 지방교부세제도의 세원과 배분실태 .....	107
1. 보통교부세 배분실태 .....	107
2. 특별교부세 배분실태 .....	113
3. 분권교부세 배분실태 .....	117
4. 부동산교부세 배분실태 .....	123
제4절 지방교부세제도의 문제점 .....	128
1. 보통교부세 산정기준의 문제점 .....	128
2. 특별교부세 운영의 문제점 .....	131
3. 분권교부세 운영 및 산정방식의 문제점 .....	133
4. 부동산교부세 운영의 문제점 .....	134

### ■ 제4장 교부세제도의 재정립 및 개선방안

제1절 보통교부세제도의 개선방안 .....	139
1. 기본방향 .....	139
2. 보통교부세 재정수요 산정 개선방안 .....	142
제2절 특별교부세제도의 개선방안 .....	148

1. 기본방향 .....	148
2. 특별교부세제도의 개선방안 .....	149
제3절 분권교부세제도의 개선방안 .....	155
1. 기본방향 .....	155
2. 분권교부세제도의 개선방안 .....	155
제4절 부동산교부세제도의 개선방안 .....	159

■ 제5장 결론

**제2편 외국의 교부금제도**

■ 제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적 .....	179
제2절 연구범위와 방법 .....	182

■ 제2장 재정분권과 재정조정제도

제1절 재정분권과 수단 .....	185
1. 재정분권의 의의 .....	185
2. 재정분권의 수단 .....	186
제2절 재정분권을 위한 재정조정제도 .....	189
1. 지방교부세 .....	189
2. 국고보조금 .....	190

■ 제3장 단방국가의 자원배분제도

제1절 일본의 자원배분제도 .....	195
1. 일본 자원배분제도의 목적 및 운영방침 .....	195
2. 지방교부세의 성격 및 종류 .....	196
3. 교부세총액과 보통교부세액 산정 .....	197
4. 자원부족액과 지방교부세 총액의 조정 .....	201

5. 포괄산정경비의 신형교부세 .....	202
제2절 스웨덴의 자원배분제도 .....	204
1. 보조금제도 개요 .....	204
2. 세입균형조정 .....	205
3. 비용균형조정 .....	207
4. 구조교부금 .....	208
5. 한시적 교부금 .....	208
6. 조정 교부금과 조정 부담금 .....	208
제3절 스페인의 자원배분제도 .....	210
1. 정부간 재정관계 및 재정분권 .....	210
2. 스페인의 지방재정조정제도 .....	215
제4절 잉글랜드의 자원배분제도 .....	217
1. 잉글랜드 자원배분제도의 개요 .....	217
2. 영업세(Business Rate): 비거주 레이트(Non-Domestic Rate) .....	218
3. 일반 교부금(FSS: Formula Spending Share) .....	218

## ■ 제4장 연방국가의 자원배분제도

제1절 미국의 자원배분제도 .....	223
1. 연방보조금제도의 특성 .....	223
2. 연방보조금제도의 유형 .....	224
3. 연방보조금 지원액 .....	226
제2절 독일의 자원배분제도 .....	228
1. 독일 자원배분제도의 개요 .....	228
2. 수직적 세수분배 .....	229
3. 수평적 조정 .....	229
4. 주정부의 재정력 지수 및 조정지수 측정 .....	231
5. 수평적 재정조정(2005년부터 개정법 적용) .....	232
6. 추가적 연방보충교부금 .....	233
제3절 호주의 자원배분제도 .....	235
1. 호주 재정균등화 제도 .....	235

2. 호주의 정부간 재정관계 .....	236
3. 연방 교부금의 유형 및 내용 .....	238
제4절 캐나다의 자원배분제도 .....	242
1. 자원배분 및 재정지원 체계 .....	242
2. 정부간 재정조정 .....	245
3. 자치단체간 재정조정 .....	255
제5절 오스트리아의 자원배분제도 .....	257
1. 오스트리아 지방재정조정제도의 기초개념 .....	257
2. 지방재정조정제의 법적 근거 .....	258
3. 오스트리아 지방재정조정제도의 현황 .....	260
제6절 브라질의 자원배분제도 .....	278
1. 자원배분제도의 개요 .....	278
2. 자원배분 종류 .....	278
3. 자원배분 흐름 및 기준 .....	279
제7절 스위스의 자원배분제도 .....	281
1. 연방적 재정제도의 이론적 기초 .....	281
2. 스위스의 연방주의제도와 지방재정조정제도 .....	285
3. 스위스의 새로운 업무조정과 지방재정조정제도 .....	290
4. 새로운 재정조정제도의 효과 .....	309

■ 제5장 결론 및 시사점

제1절 재정조정제도의 기능 종합 .....	318
1. 단방국가 .....	318
2. 연방국가 .....	320
제2절 바람직한 재정조정제도 방향 모색 .....	324
1. 단일 목표를 갖는 수단의 선택 필요 .....	324
2. 제한된 자원의 효율적 배분을 위한 우선순위 마련 .....	325

■ 참고문헌

■ 부록

## ■ 표차례

<표 1-1-1> 중앙·지방자치단체간 세원배분의 형식적 실질적 변화 추이 ...	21
<표 1-1-2> 지방세의 세원종류별 구성추이 .....	26
<표 1-1-3> 시도별 주민1인당 세출예산액(2010) .....	37
<표 1-2-1> 이전재원의 유형 .....	53
<표 1-2-2> 이전재원별 정책효과 .....	53
<표 1-3-1> 지방교부세 제도의 연혁 .....	67
<표 1-3-2> 기준재정수요액의 구성요소별 변화 추이 .....	69
<표 1-3-3> 자체노력 반영 인센티브 항목의 변화 .....	71
<표 1-3-4> 인센티브 항목의 비중 추이 .....	72
<표 1-3-5> 지방교부세 재원배분과 규모 .....	73
<표 1-3-6> 지방교부세 산정 시 기준재정수요 측정항목 .....	76
<표 1-3-7> 기준재정수요액 구성 요소의 비중 변화 .....	81
<표 1-3-8> 기초수요액 측정항목별 비중 .....	82
<표 1-3-9> 보정수요(비법정수요)의 항목별 산정 현황 .....	84
<표 1-3-10> 지역균형수요의 산정항목 .....	85
<표 1-3-11> 사회복지균형수요의 산정항목 .....	86
<표 1-3-12> 특별교부세와 보통교부세의 제도 .....	88
<표 1-3-13> 참여정부 이전 국고보조금 추이 .....	93
<표 1-3-14> 분권교부세 규모 .....	95
<표 1-3-15> 경상적 수요 산정항목(2010) .....	98
<표 1-3-16> 산정항목별 적용통계 .....	99
<표 1-3-17> 분권교부세 교부체계 .....	102
<표 1-3-18> 부동산교부세 잔액 교부액 산정방식(개정 2006.12.27) .....	104
<표 1-3-19> 부동산교부세 잔액 교부액 산정방식(개정 2007.12.13) .....	105
<표 1-3-20> 부동산교부세 교부액 산정방식(개정 2010.1.15) .....	106
<표 1-3-21> 연도별 보통교부세 산정액 및 조정률 .....	107

<표 1-3-22> 자치단체 유형별 보통교부세 교부액 비중 추이 .....	108
<표 1-3-23> 광역자치단체 본청의 보통교부세 교부액의 변화 .....	110
<표 1-3-24> 일반시 지역의 보통교부세 배분 추이 .....	111
<표 1-3-25> 군지역의 보통교부세 배분 추이 .....	112
<표 1-3-26> 특별교부세 자원규모 및 구성(2010년 기준) .....	114
<표 1-3-27> 지방교부세 연도별 교부현황 .....	115
<표 1-3-28> 자치단체별 특별교부세 배정 현황 .....	116
<표 1-3-29> 시·도별 분권교부세 교부내역(2005년 ~ 2010년) .....	117
<표 1-3-30> 수요 유형별 분권교부세 교부내역(2005년 ~ 2010년) .....	118
<표 1-3-31> 분권교부세 경상적 수요 산정항목별 배분현황 .....	119
<표 1-3-32> 부처별 일반수요 산정 대상사업(2010년) .....	121
<표 1-3-33> 수요 유형별 분권교부세 규모(2005년 ~ 2010년) .....	121
<표 1-3-34> 특정수요 대상사업 배분현황 .....	122
<표 1-3-35> 부동산교부세 연도별 교부현황 .....	124
<표 1-3-36> 종합부동산세액의 징수규모 .....	125
<표 1-3-37> 부동산교부세 연도별 배분비율 .....	126
<표 1-3-38> 부동산교부세 균형재원의 연도별 배분비율 .....	127
<표 1-3-39> 보통교부세 산정방식의 주요 변화 요약 .....	129
<표 1-4-1> 재정지출에 관한 상관성 분석 .....	146
<표 1-4-2> 전국의 재정지출에 관한 영향력 분석 .....	147
<표 1-4-3> 예비비 사용명세별 집행현황 .....	151
<표 1-4-4> 중앙관서별 일반회계 예비비 사용현황 .....	151
<표 1-4-5> 경기도의 재해대책 관련 기금 종류 .....	152
<표 2-3-1> 스페인 지방정부 세원의 변화(자치공동체를 중심으로) .....	211
<표 2-4-1> 미국 정부간 재정 관계 .....	227
<표 2-4-2> 독일의 지방재정조정제도의 특징 .....	228
<표 2-4-3> 연방정부의 재정이전(2005-2008) .....	243

<표 2-4-4> 연방정부의 재정이전(2008-09) .....	244
<표 2-4-5> 2009년도 연방공동세 분배금액 .....	263
<표 2-4-6> 연방 공동세 배분비율 .....	265
<표 2-4-7> 2009년도 연방공동세 배분현황 .....	266
<표 2-4-8> 수평적 재정조정 of 분배기준 .....	267
<표 2-4-9> 거주 주민수에 따른 등급과 배수 .....	268
<표 2-4-10> 주(Länder)간 배분기준별 수평재정조정결과(2009) .....	268
<표 2-4-11> 기초지자체간 배분기준별 수평재정조정결과(2009) .....	268
<표 2-4-12> 주(Länder)간 세금별 수평재정조정결과(2009) .....	269
<표 2-4-13> 기초지자체간 세금별 수평재정조정결과(2009) .....	271
<표 2-4-14> 지방주민비율조정(2000) .....	274
<표 2-4-15> 2009년도 주별 세금분배 몫, 목적보조금, 자금배분 .....	275
<표 2-4-16> 연도별 연방의 주에 대한 주요한 이전지출 .....	276
<표 2-4-17> 연도별 연방의 기초지자체에 대한 주요한 이전지출 .....	276
<표 2-4-18> 조세수입의 공유 .....	280
<표 2-4-19> 참여 기금의 배분 비율 .....	280
<표 2-4-20> 재정능력지수2002/2003, 지방정부수입중 재정조정 비중, 자금 지출목적이 정해진 수직적 재정조정액의 비중 .....	288
<표 2-4-21> 새로운 지방재정조정제도의 목적과 수단 .....	291
<표 2-4-22> 중앙정부 업무 .....	301
<표 2-4-23> 지방정부 업무 .....	302
<표 2-4-24> 결합업무 .....	304
<표 2-4-25> 지방정부간 협력업무 .....	308

## ■ 그림차례

<그림 1-2-1> 이전재원의 유형 .....	42
<그림 1-2-2> 조건부 및 비조건부 교부금 .....	47
<그림 1-2-3> 조건부 비대응 폐쇄형 교부금 .....	50

<그림 1-2-4> 조건부 정율보조금 .....	51
<그림 1-3-1> 지방재정조정제도와 지방교부세제도의 변화 .....	68
<그림 1-3-2> 보통교부세 산정 방식 변화 .....	69
<그림 1-3-3> 국고보조금의 정비결과 .....	94
<그림 1-3-4> 분권교부세 배분방법 .....	97
<그림 1-3-5> 특별교부세 규모변화 .....	113
<그림 2-3-1> 보통교부세 구조 .....	199
<그림 2-3-2> 포괄산정경비 산정 .....	203
<그림 2-3-3> 형평화교부금 운용체계 종합(2005년) .....	205
<그림 2-3-4> 세입기준 형평화교부금의 구조 .....	206
<그림 2-3-5> 세출기준 형평화교부금의 구조 .....	207
<그림 2-4-1> 미국 정부간 재정 관계 .....	227
<그림 2-4-2> 호주의 정부간재정관계 재정흐름 .....	237
<그림 2-4-3> 재정형평화교부금 산정도 .....	247
<그림 2-4-4> 오스트리아의 1차 재정조정 .....	261
<그림 2-4-5> 헌법에서 규정한 자원배분의 흐름 .....	279
<그림 2-4-6> 스위스의 연방구조(1999) .....	286
<그림 2-4-7> 중앙정부와 지방정부간의 이전지출(1993) .....	290
<그림 2-4-8> 지방정부의 재정능력(2004/05, 2008) .....	294
<그림 2-4-9> 자원조정 .....	295
<그림 2-4-10> 재정조정 효과 .....	296
<그림 2-4-11> 지형-지역 부담조정의 척도 .....	297
<그림 2-4-12> 지형-지역 부담조정 효과 .....	298
<그림 2-4-13> 사회인구 부담조정 척도 .....	299
<그림 2-4-14> 사회인구 부담조정 효과 .....	299
<그림 2-4-15> 새 제도하에서 지방정부의 넓어진 활동영역 .....	310
<그림 2-4-16> 새로운 재정조정제도의 효과 .....	312





# 한국의 교부세제도 개선

- 제 1 장 분권화와 재정분권
- 제 2 장 교부세제도의 기능과 역할에 대한 이론
- 제 3 장 교부세제도의 실태와 문제점
- 제 4 장 교부세제도의 재정립 및 개선방안
- 제 5 장 결론





## 분권화와 재정분권

- 제 1 절 지방분권을 위한 재정분권
- 제 2 절 재정분권 확립과 지방교부세



# 1장

## 분권화와 재정분권

### 제1절 지방분권을 위한 재정분권

#### 1. 재정분권의 의미

##### 1) 재정분권의 의미

우리나라는 1995년 제1기 민선지방자치단체장을 선출함으로써 본격적으로 지방자치제도를 도입 실시하고 있고, 이는 지방의 중요성과 역할이 강조되는 21세기의 흐름에 편승하여 지방정부의 위상이 과거보다 괄목할 정도로 커지는 중요한 요인이 되고 있다.

각 지역은 지리적 여건, 산업구조 등을 반영한 성장을 모색하고 있으며, 지역의 성장은 국가발전으로 이어지고 있다. 이런 점에서 볼 때 중앙정부와 지방정부가 적절한 역할 배분은 전체 국가발전을 도모함에 있어 가장 먼저 이루어야 할 과제가 아닐 수 없다. 그러나 지난 지방자치시대를 돌이켜보면 여러 측면에서 개선과 발전이 이루어졌음에도 불구하고 과연 진정한 지방자치가 이루어지고 이를 바탕으로 국가발전을 통한 경쟁력이 강화되었느냐에 대해서는 회의적인 시각을 갖지 않을 수 없다. 아직도 지방자치단체의 행·재정에 관한 결정권은 중앙정부에 집중되어 있어, 지방자치단체가 스스로 자치적인 업무를 수행하고 재원을 확보하는 것은 매우 제한적이기 때문이다. 즉, 중앙정부와 지방정부간 합리적 역할배분이 이루어졌다고 해서 그것이 곧 지역성장, 더 나아가 전체 국가발전을 담보하는 것은 아니기 때문이다. 아무리 중앙과 지방간 역할 분담이 적절하게 이루어졌을지라도 그것을 실행에 옮길 수 있는 재원의 뒷받침이 없다면 소기의 성과를 기대할 수 없다.

중앙과 지방간의 합리적 역할배분을 실효성 있게 추진할 수 있는 재원의 배분이 병행될 때 지역성장을 토대로 하는 전체 국가발전을 도모할 수 있고, 이처럼

중앙과 지방간 재원이 지방자치정신에 부합되게 적절하게 배분될 때 재정분권이 이루어졌다고 한다.

재정분권이란 지방정부가 그 지역의 행정기능을 수행하는 데 필요한 재원의 조달과 지출에 관한 의사결정을 그 자신의 책임 하에서 중앙정부로부터 독립하여 자주적으로 처리할 수 있는 권한을 갖는 것을 말한다. 이는 지방정부가 주민의 선택에 따라 행정서비스를 제공할 때 효율성을 추구하는 한편 그에 상응하는 책임성을 갖는 것을 의미한다. 따라서 재정분권화는 지방정부가 재정을 운영함에 있어 지방의 자율성 제고, 중앙정부가 갖고 있는 재정권한과 사무의 지방이양 및 재원의 지방 이전, 지방재정의 책임성확보를 요구하는 특징을 갖는다.

이와 같은 재정분권을 시행함에 있어 활용되는 구체적인 수단들로는 지방세과세권, 지방세출에 대한 권한, 지방채발행, 정부간재정조정제도 등을 들 수 있다. 지방세과세권은 각 지방정부가 필요한 재원을 확보함에 있어 스스로 과세대상, 세율 등을 결정하여 지방세를 운영하는 권한을 말하며, 이는 지방세과세자주권을 의미한다.<sup>1)</sup> 지방세출에 대한 권한은 지방정부가 지역사업의 추진, 지역공공서비스의 공급 등에 관한 결정을 함에 있어 지역실정과 필요성을 감안하여 자율적으로 추진할 수 있는 권리를 말한다. 지방채발행은 지방정부가 지방의회의 동의를 얻어 지역사업(지방공기업 운영 포함)의 추진, 기타 사안의 해결(예: 천재지변으로 인한 피해 복구비 조달 등) 등을 위해 외부로부터 재원을 조달하는 방법을 말한다. 정부간재정조정제도는 중앙과 지방간, 그리고 지방정부들 간에 존재하는 재정력의 차이를 보정하기 위한 수단이다. 이는 재정력이 취약한 지방정부를 지원하는 기능을 하기 때문에 간접적으로 재정분권을 유도하는 역할을 하게 된다.

결론적으로, 재정분권이 바탕이 된 실질적인 지방자치가 이루어지고 있지 않기 때문에 지방자치의 가장 큰 장점인 지방의 책임성과 효율성은 보장될 수 없고, 따라서 지방자치를 성공적으로 정착하기 위해서는 지방자치단체가 스스로의 행정을 책임지고 운영할 수 있도록 제도적 장치를 보완하는 것이 절실히 요구된다(이용환, 2008).

---

1) 우리나라 헌법 제59조는 지방정부가 조례 등을 통해 독자적으로 지방세과세권을 행사할 수 없도록 조세법률주의를 규정하고 있다. 따라서 우리나라의 지방정부는 가장 강력한 재정분권 수단에 해당하는 지방세 과세권을 부여받지 못하고 있는 상황이다.

## 2) 재정분권의 필요성과 방향

온전한 지방자치가 구현될 수 있기 위해서는 각 지역이 주민선호를 반영하여 기초 인프라를 확충하고, 지역발전의 모태가 될 수 있는 다양한 사업을 왕성하게 추진할 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 그런데 우리나라 지방정부의 취약한 재정 현실을 고려하면, 이는 공허한 교과서적 표현에 불과한 실정이다.

대부분의 지방정부는 열악한 재정력으로 말미암아 지역발전을 위해 필요한 사업의 추진은 고사하고, 소속 공무원의 인건비 지급조차 자체재원(=지방세+ 세외수입)을 통해 확보하지 못하고 있는 실정이다. 자치단체 지방세로 인건비도 충당하지 못하는 단체의 수는 2006년도에 151개였으나 2010년도에는 137개로 줄어들고 있다. 지방세와 세외수입을 합친 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 2006년 42개에서 2010년에 40개로 조금 감소했다. 이런 상황 속에서 지방정부가 실효성 있는 지방자치를 추진할 수 있기를 기대하는 것은 무리한 측면이 적지 않다.

지방화시대라고 일컬어지는 오늘날에 있어 지방자치의 성공적인 실행은 지역만의 과제가 아니라 전체 국가의 핵심 목표가 아닐 수 없다. 문제는 지방자치가 제대로 수행될 수 있기 위해서는 각 지역이 부여받은 업무 내지 사업을 적절하게 추진할 수 있도록 재원이 뒷받침되어야 한다는 데 있다.

2010년 현재 우리나라는 전체 세수의 78.3%를 국세에 의해 확보하고 있으며, 나머지 21.7%는 지방세를 통해 조달하고 있다. 반면 그 사용에 있어서는 중앙정부 몫이 61.8%안팎의 수준이고, 지방정부의 그것은 38.2%에 이르고 있다.<sup>2)</sup> 이러한 세입과 세출구조의 비대칭성은 지방정부의 재정운영에 있어 자율성을 제약함은 물론 책임성도 떨어뜨리는 원인이 되고 있다.

중앙정부는 과거와 비교해서 그 역할과 지원을 확대해야 할 관심 영역이 늘어나고 있다. 이에 따라 중앙정부도 재정으로 여유로운 상황이 아님은 물론이다. 하지만 지방자치는 거슬릴 수 없는 시대적 대세이며, 각 지역의 성장 없이는 국가발전을 기약하기 어려운 상황이다.

---

2) 중앙정부와 지방정부의 지출비중은 지방교육재정을 제외한 수치임. 지방교육재정을 포함할 경우, 중앙정부 지출비중은 55.5%, 지방정부는 34.4%, 지방교육재정은 10.1% 수준임.

이런 점을 감안할 때 중앙에 편중된 재원의 분산, 즉 합리적 재정분권의 실천은 지역발전을 돕는 차원을 넘어 국가적 과제라고 하지 않을 수 없다. 혹은 중앙정부의 다양한 지원을 통해 지방정부가 부족한 재원을 확보하기 때문에 굳이 중앙과 지방간 재정분권을 추진할 필요가 있겠느냐는 주장을 하기도 한다. 하지만 이와 같은 견해는 단견이 아닐 수 없다.

지방자치가 피할 수 없는 이 시대의 흐름이라면 각 지방정부가 원활한 지방자치를 시행할 수 있도록 재원확보의 틀을 마련해 주어야 한다. 현재의 여건을 고려할 때 지방정부가 재원의 뒷받침 속에 지방자치를 온전하게 시행해 나아갈 수 있기 위해서는 중앙에 편중된 재원을 재배분하는 조치가 가장 현실적인 대안일 수 있다. 즉 합리적인 재정분권의 추진은 지역발전은 물론 지방자치의 구현을 위해 요구되는 명제라고 할 수 있다.

중앙과 지방이 각자의 맡은 역할을 충실하게 수행할 수 있기 위해서는 현재와 같은 재정구조의 변화가 요구된다. 부연하면 중앙과 지방이 수행하는 사업과 업무를 자기 책임 하에 능률성을 확보하면서 제대로 실행할 수 있기 위해서는 중앙 집중적인 현행 재원배분의 틀을 개편하여 지방의 자체재원 비중을 늘릴 수 있는 구조를 만들어야 한다는 것이다. 이는 중앙과 지방간에 합리적인 재정분권이 이루어져야 함을 의미한다.

재정분권의 실현은 합리적인 재원배분체계의 구축을 통해 이루어질 수 있을 것이다. 재정분권과 관련한 핵심적인 정책선택과제는 국가의 총재정자원 중 얼마(규모)를, 어떤 방식(제도와 수단)으로 중앙과 지방간에 배분할 것인가를 결정하는 것이다.

재정분권화를 위한 재원배분수단은 크게 조세제도, 교부금(이전재원)제도 등으로 구분할 수 있다. 그러나 중앙과 지방 간 재원배분체계와 관련하여 국가별로 정형화된 경향은 존재하지 않는다. 이는 이들 제도가 개별 국가의 역사와 정치, 그리고 사회·경제 환경 등과 연관되어 있기 때문이다.

우리나라는 오랫동안 지속되어 온 중앙집권적 정치관행의 영향으로 아직도 제대로 된 지방분권을 실현하지 못하고 있다는 평가를 받고 있고, 아울러 재정운영에 있어 지방보다는 중앙 편중적 양상이 유지되고 있는 실정이다.

진정한 지방자치의 구현과 지역성장을 기반으로 하는 국가발전을 모색하기 위

해서 더 이상 중앙에 집중된 재원을 지방에 과감하게 이양하는 조치를 미루어서는 안 된다. 다시 말해 우리나라의 재정분권은 지방정부의 취약한 재정력을 강화하고, 동시에 자체재원을 늘려줄 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다(이용환, 2008).

## 2. 재정분권개념의 이론적 검토

### 1) 분권의 개념<sup>3)</sup>

#### (1) 분권개념의 다원성과 불명확성

한 국가의 체제는 정치·경제·행정적 측면에서 뿐만 아니라, 역사·문화·제도적 측면에서도 다르기 때문에 이러한 다원적 체제를 반영하는 분권의 정체성 역시 본질적으로 다원성과 불명확성을 내포하고 있다. 이러한 분권의 다원적 특성으로 인하여 분권을 논의할 때 발생하는 가장 단순하고도 명백한 오류는 한 두 가지 측면만 보고 어떤 국가를 집권 국가, 또는 분권 국가로 유형화시키는 것이다. 즉, 분권에 대한 명확한 정의는 다양한 기준과 잣대를 수반할 수밖에 없고, 정치적으로는 분권적 성격이 강하지만, 경제적으로는 집권적 성향이 강한 경우가 얼마든지 발생할 수 있다.

이처럼 우리가 통상적으로 사용하는 분권화라는 용어는 개념정립이 용이하지 않은 않다. 분권화는 매우 다양한 형태를 지닐 뿐만 아니라 다차원적인 의미를 내포하며 분권화라는 명분을 내걸고 추진하는 제도개혁이라 해도 내용상으로는 일국 내에서도, 동시대에서도 변동된 형태로 도입되기 때문이다. 이러한 이유로 재정분권화의 상위개념으로서 분권화가 무엇인가에 대해서는 최근에 들어와서야 비로소 활발한 논의가 이루어지고 있다.

Treisman(2002)에 따르면 19세기 프랑스 철학자이며 분권의 고전학자라고 할 수 있는 Tocqueville도 용어 정립의 어려움을 피력하였다고 한다. 그런데, Treisman은 Tocqueville 자신도 분권과 관련된 용어를 불명확하게 사용하였다고 비판하고 있다. 즉, Tocqueville은 그의 저서에서 행정분권(administrative decentralization), 정부분권(government decentralization) 등과 같은 개념을 정

3) 김정훈(2007) 참조.

의하였는데, 용어의 의미가 불명확성을 내포하고 있다고 한다(Treisman, 2002: 2).

Minis and Rondineli(1989)는 분권화를 3가지 개념 - 공간, 시장, 행정 -으로 구분한 바 있다. 공간상의 분권화(spatial decentralization)는 인구 및 경제활동의 분산과정으로 지역정책의 시각에서 접근하고 있다. 시장의 분권화(market decentralization)는 자유로운 경제활동을 지칭하며 정부의 정책결정이 아니라 시장메카니즘에 의해 재화와 용역을 공급하는 조건을 창출하는 과정이다 행정적 분권화(administrative decentralization)는 계획·관리·자원배분에 대한 책임을 중앙정부에서 자치단체로 이전하는 과정으로 규정하고 있다. 그러나 일반적으로 분권화는 정치적·행정적·재정적 전 영역에 걸쳐서 전개된다.

Minis and Rondineli의 접근방식은 오늘날 일반화된 분권화 개념에서는 다소 벗어나지만 출발의 단초를 제공했다는 데 의의를 지닌다. 정치적 분권화(political decentralization)는 지방정치에서 대의민주주의를 구현하는 제도적 정비이며, 행정적 분권화(administrative decentralization)는 권한과 책임·재정자원·정부기능을 계층별로 재배분하는 것으로 기능분산(deconcentration), 권한위임(delegation), 권한이양(devolution)의 형태로 이루어진다. 분산은 중앙정부가 특정행정서비스의 책임을 지방기관에 넘겨주는 것으로 하위정부에 권한을 이전하는 것이 아니라는 점에서 분권과 다른 개념이다. 이 개념에 따르면 독립된 자치단체가 존재하지 않고 중앙정부의 지방기관들이 단지 행정서비스의 효율성 차원에서 관리된다는 점에서 보면 대부분의 국가에서 도입한 분권은 실상 분산에 불과하다고 볼 수 있다.

반면에 권한이양과 권한위임을 둘러싼 의제는 중앙정부와 자치단체 사이의 이해관계 균형에서 출발한다. 권한위임은 의사결정이나 행정적 관리에 대한 중앙정부의 책임을 자치단체나 중앙정부의 통제력이 미치지 못하는 준독립적인 기관에 이전하는 것이며 그 형태는 주인-대리인인 자치단체를 유인하는 것이다. 권한이양은 보다 광범위한 분권화 형태이며 중앙정부가 의사결정권한을 자치단체에 이전하는 형식을 취한다. 권한이양은 자치단체에서 행정서비스, 세입의 책임을 이전하는 형태가 일반적이다.

전술한 인식기준에서 보면 오늘날 우리 사회에서 치열하게 논쟁하고 있는 분권화양식은 권한이양과 분산이라고 볼 수 있다. 자치권 및 조직권, 지방채발행권, 예

산편성권 등에 대한 지방자율성 강화는 중앙정부의 권한을 지방에 이양하려는 대표적인 권한이양이며, 행정수도의 이전이나 국가균형발전은 경제력의 지방분산에 해당된다. 이것은 Minis and Rondineli가 주장한 시장에서의 분권과는 상충되는 정책이다. 바로 부분이 공간·시장·행정의 분권으로 구분한 이들과 오늘날 주류로 자리잡은 정치적 분권과 행정적 분권·분산·권한위임·권한이양의 접근시각과 다른 점이다.

즉, Minis and Rondineli가 시장을 매개로 정부부문에서 민간부문으로의 분권, 행정을 중심으로 정부계층간 분권을 주장하였다면, 최근의 분권이론은 분권의 배경을 정치적 동기와 재정권한을 포괄한 행정적 동기에서 찾고 있다. 이런 의미에서 본다면 행정적 분권화는 분산, 권한위임, 권한이양에 대한 행정적 분권과 재정적 분권 두 차원에서 접근한다고 볼 수 있다. 그렇다면 재정분권화는 재정자원을 대상으로 한정부계층간의 권한과 책임을 지방에 이양한다는 기본방향에서 새롭게 규정하는 제도적 변화로 해석할 수 있다. 그리고 제도변화의 구체화된 실체와 동원할 정책수단이 종국적으로 정부간 재정관계에서 분권양식을 규정하게 된다. 전 세계적으로 과세자주권, 세출권한, 수직적 불균형의 조정이 재정분권화의 의제중심에서 이유는 바로 여기에 있다.

이와 같이 분권화의 정의는 권한이양의 개념으로 축소되고 있다. 이럴 경우 권한과 이양에 대한 의문이 제기됨으로서 분권화의 정의가 모호해진다. 이양이란 과정(process) 혹은 상태(state)를 지칭하는데, 이렇게 되면 분권화란 원론적으로 분권화된 시스템이 중앙집권적인 시스템을 대체하는 과정으로 받아들여진다. 대부분의 기존연구들은 재정분권화의 장점과 단점을 기술하면서 이상적인 상태를 달성하는데 필요한 바람직한 속도가 아니라 ‘최적 분권화율’과 관련된 중앙재정과 지방재정의 균형에 주목하는 데는 이러한 배경이 있다.

## (2) 정치분권·행정분권·재정분권

분권을 대상영역에 따라 분류해 보면 다음과 같은 유형이 존재한다. 우선 정치분권은 시민들의 정치적 이해관계의 다양성이 정치적 의사결정에 반영되도록 여러 단계의 중앙정부 광역정부 지방정부의 정부를 구성하고 그 대표들을 선거로 선출하는 정치적 체제를 이른다. 행정분권은 공공서비스의 제공에 따르는 행정적 권한과

책임을 여러 단계의 정부에 배분하는 과정을 이른다. 행정분권의 예를 들면 지방관료의 채용 및 해고, 지방행정, 지방공공재 제공을 위한 계약체결 그리고 조례를 통한 행정업무의 추진 등을 들 수 있다. 재정분권은 공공서비스의 제공에 따르는 재정적 권한과 책임을 여러 단계의 정부에 배분하는 것을 말한다. 재정분권의 핵심적인 요소로는 지방세 과세권, 지방세출에 대한 권한, 정부간재정조정제도 등을 들 수 있다.

### (3) 재정분권

#### ① 재정분권의 개념

재정분권이란 그 지역의 행정기능을 수행하는 데 필요한 재원의 조달과 지출에 관한 의사결정을 그 자신의 책임 하에서 중앙정부로부터 독립하여 처리할 수 있는 권한의 확대와 주민의 선호에 따라 행정서비스를 제공할 때 그 효율성과 책임성을 확보하는 것을 의미한다. 따라서 재정분권화는 재정운영 시 지방의 자율성 제고, 중앙정부가 갖고 있는 재정권한과 사무의 지방이양 및 재원의 지방이전, 지방재정의 책임성확보를 요구한다.

재정분권은 세출분권과 세입분권으로 구분되는데, 세출분권은 어느 계층의 행정사무를 어느 계층의 정부가 담당하는 것이 바람직한가와 밀접한 연관이 있다. 즉, 세출분권에 해당하는 재정적인 측면은 지방세 등 지방정부에서 자체적으로 징수한 자체세입뿐만 아니라 상위정부로부터 이전되는 재원이라도 세출의 자율성이 보장되어 있으면 세출분권이 가능하다고 본다. 지방교부세와 같은 일반재원은 중앙에서 지방으로 이전되지만 세출에 제한이 없기 때문에 세출분권에 해당된다. 반면에 세입분권은 지방세 등과 같이 자율적으로 부과 및 징수하여 필요한 재원을 스스로 마련하는 것으로 총세입중 지방세 등 자주재원과 밀접한 관련이 있다. 즉, 지방교부세 등과 같은 일반재원일지라도 상위정부로부터의 이전재원은 자율성에 제약이 가해진다고 보아 세입분권의 범주에는 포함하지 않는다.

재정분권은 중앙정부 또는 지방정부의 역할과 밀접한 연관이 있다. 경제학에서는 시장 메커니즘에 기초한 자원배분을 기본으로 하고 있지만 공공재의 경우에는 비배제성과 비경합성이라는 특성 때문에 시장의 실패가 초래될 수 있으므로, 정부

에서 공급하는 것이 바람직한 것으로 되어 있다. 일반적으로 Musgrave의 3대 재정기능(자원배분, 소득재분배, 경제안정화) 중 자원배분 기능은 공공재의 배분과 밀접한 연관이 있는데, 공공재의 공급을 시장에 맡길 경우 공공재의 특성 때문에 과소공급 될 수 있으므로 정부에서 공급하는 것이 바람직하다. 그러므로 어느 계층의 정부에서 공급하는 것이 결정함으로써 자원배분의 효율성을 제고할 필요가 있다. 다시 말하면 재정분권은 국민의 후생을 증가시키는데 필요한 공공재 공급을 중앙에서 담당하는 것이 적절한지 또는 해당 지방정부에서 담당하는 것이 적절한지에 대한 것과 지역주민이 제공받는 편익에 대한 비용부담을 어느 계층의 정부에서 담당하는 것이 효율적인지 등에 대한 방법이라고 할 수 있다(권형신·이상용·이재성, 2006).

## ② 재정연방주의(Fiscal Federalism)

재정연방주의는 공공재에 대한 지방의 차별화된 선호가 자원배분의 효율성을 증진시킨다는 논거에서 분권화를 주장한다. 중앙집권적 의사결정체제에서는 주민 선호의 다양성에 대한 신속한 대응이 어렵고 설사 가능하다고 해도 정보의 비대칭성은 본질적으로 자원배분의 비효율성을 노정시킨다. 이러한 문제는 각 단계의 정부에게 적절한 기능과 권한을 부여함으로써 자치단체간 경쟁을 촉진시키고, 정보의 비대칭성을 완화하며 다양한 주민선호에 대한 대응력을 제고시키면 경쟁시장과 같은 성과를 거둘 수 있다는 논리이다(전상경, 2007).

재정연방주의는 재정학의 한 분야로서 공공영역의 수직구조(Vertical Structure)에 대한 것이다. 즉 그것은 서로 다른 계층의 정부역할을 탐구하고, 그러한 역할들이 정부간 지원금(Intergovernmental Grant)과 같은 도구를 통해서 어떻게 상호관계를 맺고 있는가를 살펴보는 것이다. 정치학에서 “연방주의”란 헌법상 중앙정부와 분권화된 계층의 정부가 모두 일정한 범위의 자율성(autonomy)과 권력(power)을 갖도록 보장해 주는 정치체제를 지칭하는 반면, 재정학에서 사용하는 연방적 성격이란 모든 공공영역에 내재한 본원적 특징을 의미한다. Oates는 정치적 연방주의와 재정적 연방주의를 구별하면서 양자간의 기본적인 차이점을 다음과 같이 설명하였다. 즉 정치학자들과 달리 경제학자들에게는 특정계층의 의사결정이 위임된 권한에 입각한 것인지 또는 헌법상 부여된 권한에 입각한 것인지는

아무런 문제가 되지 않는다. 그들에게 중요한 것은 특정구역 내에서 특정 공공재공급 수준에 관한 결정이 어느 정도로 그 구역 내에 거주하는 주민들의 선호를 반영하여 이루어지고 있는가이다(Oates, 1972: 17).

### ③ 오츠(Oates)의 분권화정리

오츠(Oates)는 어느 계층의 정부가 특정 공공재의 공급책임을 떠맡는 것이 바람직한가에 대한 이론적 접근을 시도하였다. 그는 공공재 편익을 내부화할 수 있는 조건으로 공공재공급의 완전일치(perfect correspondence) 또는 완전사상(perfect mapping)조건을 제시하였다. 즉 “전체인구 중 일부 주민집단(subset of population)에 한정되어 소비되는 하나의 공공재가 있다면, 그와 같은 주민집단만을 대상으로 한 계층의 정부를 만들 수 있다”면 각 공공재의 편익은 내부화될 수 있다. 또한 각 계층의 정부가 주민의 선호를 완전하게 파악할 수 있다면 후생극대화를 목표로 하는 각 정부는 파레토 효율적 수준의 산출물을 공급하려고 할 것이며, 그것에 소요되는 재원은 수익자부담방식으로 조달할 수 있다.

만약 각 지방정부가 완전일치조건을 충족시킨다면 그 지방정부가 그 주민에게 파레토 효율적인 산출물을 공급할 때 사회전체후생이 극대화된다. 반면 완전일치조건을 충족시키지 못하는 구역에서는 어떤 수준의 공공재가 공급되더라도 그 구역 내에 거주하는 최소한 한사람 이상의 효용은 감소될 수밖에 없다. 그러므로 중앙정부가 동일한 수준의 공공재를 공급한다면 각 지방정부에 파레토 효율적인 결과를 가져다주는 수준의 산출물을 공급할 수 없다.

오츠(Oates)는 이를 바탕으로 분권화정리를 도출하였다. 분권화정리란 ① 특정공공재의 소비가 지리적으로 전체인구 중의 일부 주민에만 한정되고 ② 각 구역(jurisdictions)에서 소비될 공공재의 공급비용이 중앙정부와 해당 지방정부에서 동일하다면, 중앙정부가 모든 구역에 걸쳐서 획일적으로 정해진 수준의 공공재를 공급하는 것보다 지방정부가 그 해당지역에서 파레토효율적인 수준의 산출물을 공급하는 것이 언제나 더 효율적이거나 최소한 중앙정부만큼 효율적이라는 명제이다.

오츠(Oates)의 분권화정리는 두 가지 중요한 함의를 가진다. 첫째 분권화정리는 각 구역에서 사용될 공공재공급비용이 중앙정부나 해당 지방정부에서 동일하다는 것을 가정한다. 만약 중앙정부가 공공재를 공급할 때 개별 지방정부에서는 불가

능한 규모의 경제(economies of scale)를 실현시킬 수 있다면, 그 재화가 갖는 소비의 분권적 특성에도 불구하고 중앙정부가 공급하는 것이 더 바람직할 수 있다. 그렇지만 집권화를 통해서 그와 같은 비용절감을 기대할 수 없을 경우 분권화된 재정이 바람직하다.

둘째, 공공재를 중앙정부가 공급하든, 지방정부가 공급하든 아무런 차이가 없는 경우까지 포함하더라도 각 구역간의 효율적인 산출물수준이 다양하면 다양할수록 분권화 유인은 더 클 것이다. 따라서 어떤 주어진 인구규모에서 국가 전체 내에서 개인선호가 다양해질수록, 그리고 공공재소비자의 지리적 묶음(geographical grouping)이 그 재화의 수요측면에서 더욱 동질적일수록 분권화를 통해 특정 공공재를 공급함으로써 얻을 수 있는 이득은 그만큼 더 커진다.

#### ④ 신재정분권화론

전통적인 재정연방주의론은 정치적·경제적 장점, 정태적·동태적 자원배분의 효율성, 소득분배, 거시경제의 안정성, 부패 등에서 재정분권화가 필요하다는 신념을 표방하여 왔다. 그러나 실제 경험적 증거들은 이러한 논거들이 존재하지 않거나 갈등관계에 있음을 보여준다. 최근 들어와 분권화의 위험성과 실패가능성에 대한 이론적·실증적 연구가 활발하게 전개되고 있는데, 분권화는 조직화 비용(organizational cost) - 예를 들어, 정부간 갈등을 조정하는 비용, 정부의 관리비용 등 - 을 최소화하는 것이며 이를 위해서는 권한을 최적으로 배분하는 일이 중요하다는 주장이 설득력을 얻고 있다(Breton, 2001). 이것을 반대로 해석하면, 분권화의 실패는 지역간 경쟁이 촉진되지 못했을 때 발생하며 정보비용(information cost)이나 조정비용(coordination cost), 공급비용이 체감할 때, 동태적 불안정성이 존재할 때 지역간 경쟁과 효율적인 자원배분은 실패할 가능성이 있음을 시사하고 있다.

이론적으로 볼 때, 정보의 비대칭성 및 정보수집비용의 과다, 규모의 경제로 인해 재정분권화가 반드시 효율적인 자원배분을 가져온다고 단언하기 어렵다는 주장이 제기되기 시작하였다. Tanzi(1996)에 의하면 다음과 같은 의문이 현실화 될 경우에는 재정연방주의가 내포하는 정책성과 - 자원배분의 효율성, 거시경제적 안정과 성장 - 는 불확실해질 수 있다고 한다.

첫째, 재정분권화가 지역의 다양한 선호를 충족시키는 데 유리하다는 가설은 공공재 공급이 항상 효율적으로 이루어진다는 전제하에서만 유효한데, 재정연방주의는 규모의 경제에 의한 공급의 효율성을 간과하였다.

둘째, 정치참여의 문제로서 Leviathan가설은 납세자와 유권자가 투표행위로 자신의 선호를 표출한다고 가정하여 정치참여율이 높아질수록 공공부문은 축소된다는 논리를 제기하였으나 인종적·지역적·종교적 당파성이 선거결과를 좌우하는 개도국에서는 적용하기 어렵다.

셋째, 끈끈이효과(flypaper effect)와 기채자율권 신장에 의한 연성예산제약(soft budget constraints)이 발생한다. 이전재원은 지방재정의 연성적인 예산운용을 초래할 가능성이 높는데, 이는 이전재원이 상당부분을 차지하는 현실에서 추진하는 재정분권화는 정부팽창을 초래한다는 것을 의미한다. 중앙정부의 직·간접적인 지원을 담보로 한 기채자율권의 신장도 정부팽창의 원인이 된다. 특히, 이전재정의 재량적 운용과 함께 기채자율권이 도입될 경우에는 예산운용의 연성화는 급격히 증가한다.

넷째, 편익 수혜자와 비용 부담자간의 불일치가 존재한다. 분권화에도 불구하고 세입의 상당 부분을 중앙정부에 의존하고, 이전재원이 재량적으로 운용될 경우에는 공식에 입각한 이전재원 운용방식에 비하여 수혜자와 부담자간의 불일치 문제가 매우 심각해진다. 즉, 세입·세출 양 측면에서 재량적 운용방식을 고수하면서 추진하는 재정분권화는 도덕적 해이와 정부팽창을 초래한다.

다섯째, 관료와 정치인간의 결탁, 이해집단 압력으로부터의 감염, 재량적 정책 결정 범위 등에서 부패는 중앙정부 보다는 자치단체에서 만연해지기 쉽다. 이러한 토양에서 재정분권화의 추진은 전반적인 부패수준을 증대시킨다.

여섯째, 효율적인 지출관리시스템이 결여되어 있다. 합리적인 예산운용은 투명한 예산체계 확립, 공식화 된 회계·감사제도, 세입·세출 예측능력 등을 요구한다. 그러나 이러한 전제조건은 개도국, 체제전환국의 자치단체에 적용하기 충분하지 못하다.

현실적인 측면에서 재정연방주의에 대한 명시적 혹은 묵시적 가정이 개도국이나 체제전환국, 심지어는 선진국에서조차도 부합하지 않는다는 주장도 제기되었다. Prud'homme(1995)은 이를 다음과 같이 설명한 바 있다.

첫째, 재정연방주의는 자치단체간의 차이가 기호나 선호의 차이에서 비롯되는 것으로 가정한다. 현실적으로 지역간 차이는 소득격차이며 이것이 기호나 잠재적인 조세수입의 차이를 유발시킨다. 대부분의 개도국에서 이 문제는 지역간의 선호차이가 정교하게 나타나지 않으며 기본수요를 만족시키는 방향에서 나타난다.

둘째, 재정연방주의는 지역내 납세자나 유권자가 선거과정에서 자신의 선호를 잘 나타낼 것으로 가정한다. 그러나 이 가정은 개도국의 지방선거에서는 거의 관계가 없는 것으로 나타났다. 선호는 복잡하고 다양하다. 선호는 지방세 수입 및 구조, 규제양식, 공급의 효율성 등과 관련되어 있다. 그러나 유권자는 자신이 기대하는 단체장이나 정당에 투표할 뿐이다. 이것은 선진국에서도 그러하다.

셋째, 현시된 선호를 충족시키려는 민선단체장의 의도는 몇 가지 이유로 거의 달성되지 못한다. 대부분의 경우 선거로 주어지는 권한은 모호하고 비일관적이다. 설사 단체장이 이를 충족시키려 노력한다 해도 이용가능한 자원과 정책목적 사이에는 거대한 불일치가 존재하여 달성하기 어렵게 된다.

넷째, 민선단체장이 지역주민의 선호를 충족시키려는 정책의지가 있고, 이를 달성하는데 필요한 자원을 확보하고 있다 하더라도 지역내 관료주의가 장애물로 등장한다. 단체장은 주인으로서 대리인인 지방관료에게 명령을 내리지만 대리인에 대한 주인의 통제력은 국가마다 천차만별이다. 대부분의 경우 지방관료는 행정능력이 떨어지고 자신의 이해관계에 더 많은 관심을 기울인다.

지금까지 설명한 이론적·현실적 관점에서 접근한 신재정연방주의론은 당초 재정연방주의가 지향했던 정책성과가 현실에서 발현되지 못한 원인을 규명하는 과정에서 발견하였다. 이것은 재정분권화가 반드시 자원배분의 효율성, 거시경제의 안정성, 경제성장을 가져온다고 보기 어렵다는 현실을 말해주며 이는 재정연방주의에 토대를 둔 계층별 기능배분에 대한 의문을 제기하기에 이르렀다. 자치단체가 표준적인 소득분배에 중요한 기능을 분담할 수 있다는 연구(Hemming and Spahan, 1998)나 지방선거에서는 인적관계나 정당의 이해관계 등이 개입됨으로써 정치적 과정이 비효율적이며, 이는 기능배분이 적절하게 이루어졌다 해도 지방 공공재가 주민의 선호에 민감하게 반응하지 않을 수 있다는 연구(Prud'homme, 1995)가 대표적인 예이다(조기현, 2003).

## 2) 재정분권 평가

재정분권에 대한 논의는 지난 30년 동안 끊임없이 논의되어 왔다. 특히, 재정분권이 국가의 자원을 효율적으로 배분하는데 긍정적인지 또는 부정적인지에 대한 논의가 활발하였다. 전통적으로 Post-Bretton Woods 시대의 접근방법은 주로 중앙정부 주도의 개발에 역점을 두었으나, 최근에는 지방정부가 주도적으로 담당해야 하는 역할이 커지고 있기 때문에 기존의 틀을 획기적으로 전환할 필요가 있음을 언급하고 있다. 따라서 지금은 세계 여러나라에서 개발 목표의 성취를 위한 중요성에 대한 제고와 더불어 재정분권 개혁을 위한 노력을 경주하고 있다(Ebel and Yilmaz, 2003). 이와 관련하여 학자들은 재정분권에 대한 평가를 위해 이를 경제안정, 경제 성장 혹은 공공부분 규모 등과 연계하여 측정하고자 노력하고 있다. 그러나 재정분권에 대한 성과 측정은 생각 보다 매우 어려운 작업으로 평가되고 있다.

이처럼 재정분권에 대한 지속적인 관심은 다음의 세 가지 이유에서 찾을 수 있다. 첫째, 경제성장은 공공부분의 효율적 자원배분을 통한 재정분권의 궁극적인 목적으로 비춰졌으며, 둘째, 재정분권은 결과적으로 한 지역의 소득증대로 이어졌으며, 셋째, 재정분권을 통한 경제성장은 다른 어느 경제 성과지표보다 측정이 가능하였을 뿐만 아니라 해석이 용이했다.

재정분권에 대한 이론적 연구는 Tiebout(1956), Musgrave(1959), 그리고 Oates(1972) 등에 의하여 수행되어 왔다. 재정분권과 경제성장 등의 관계에 대한 이론적 분석은 1970년대 말부터 연구가 시작되었으며, 재정분권이 경제성장에 미치는 경험적 효과분석은 1990년대 말부터 시작되었다고 볼 수 있다. 이들 이론적 또는 경험적 연구에 대한 결과는 애매모호 할 뿐만 아니라 학자에 따라 서로 다른 결과가 도출되었다. Breuss and Eller(2004)에 의하면 아직 경험적 연구들은 접근방법 또는 분석방법 등에 차이가 있을 뿐만 아니라, 특히 재정분권의 경제성장에 대한 모형은 아직 개발단계에 있기 때문에 결과물에 대한 타당성 검증은 미진한 단계라고 한다.

그럼에도 불구하고 재정분권이 경제성장에 미치는 결과에 대한 연구는 매우

활발하게 진행되고 있다. Oates(1995)에 의하면 재정분권이 자원배분의 효율화를 통한 경제성장과 유의미한 관계가 있는 것을 발견 했지만, 변수의 적용에 따라 다른 결과가 도출될 수도 있음을 제안하고 있다. Lin and Liu(2000)의 경우에도 중국의 전체적인 경제성장은 투자보다는 자원의 효율적 배분에 의한 재정분권과 긍정적인 관계가 있음을 도출하였다. Yilmaz(1999)는 단일형 국가의 경우에는 재정분권이 경제성장에 매우 지대한 영향을 미치는 반면 연방형 국가의 경우에는 단정적이지 않다고 한다.

반면에 Bahl(1999), Bird(2001), de Mello(2000), Davoodi and Zou(1998) 등은 재정분권이 국가 재원의 효율적 배분을 통한 경제성장에 미치는 효과는 크지 않으며 경우에 따라서는 부정적일 수 있음을 제시하였다. 그러나 Ebel and Yilmaz(2003) 등은 이들이 분석에 적용한 OECD 자료는 지방세 분류 등 자료 자체의 부정확성과 변수의 선정에 의한 오류 등으로 인하여 잘못된 결과를 도출하였음을 지적하였다. Ebel and Yilmaz(2003)의 논문은 기존 학자들의 분석에 의한 결과와 그들의 수정 된 자료를 토대로 분석한 결과를 비교하였는데, 그 결과는 매우 상반되었으며 재정분권이 자원의 효율적 배분을 통해 국가 경제의 안정화 및 성장에 매우 많은 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

결론적으로 재정집중과 재정분권의 경제적 효율성에 대한 논의는 여전히 진행 중이고, 재정분권의 정당성은 정치·경제·사회·문화·역사적 배경에 따른 국민의 판단에 근거를 둔다 할 것이다.

## 제2절 재정분권 확립과 지방교부세

### 1. 재정분권을 위한 교부금제도의 의의

재정분권의 규범적 이론은 지방정부 지출을 위한 재원조달은 지방정부가 자율적으로 세율을 결정할 수 있는 지방세에 의해 조달되어야 한다는 것을 제시한다. 실질적으로 이는 자체 지방세는 지방정부의 기본적인 세수의 원천이 되어야 한다는 것을 의미한다. 교부금은 재원조달수단에 있어서 보완적 역할을 하는 것이다. 이러한 추론은 다음과 같은 관점에서 도출된다.

■ 일정한 조건 아래서 공공재 및 서비스를 제공함에 있어서 분권화되어 지방이 제공할 경우 소비에 있어서 최소한 중앙정부에 의해 제공되어 소비되는 경우만큼 효율적이고, 공공재의 소비에 있어서 다양한 주민들의 선호 및 요구가 공공재 및 서비스의 제공이 상응하게 다양해야한다는 명제

■ 자유로운 세율 결정권에 의해 재화와 서비스의 분권화된 제공에 대한 지방정부의 재원조달이 지방정부에 의해 선택된 효율적 지출을 유발하는 적절한 인센티브를 제공한다.

재화와 서비스의 제공을 분권적으로 하는 것이 효율적이라는 명제는 오츠(Oates)의 이론에서 제기한 것이다. 분권의 논리를 전제로 할 때, 그 다음의 논쟁은 지방정부가 소비행위의 효율성과 일치하게 어느 정도 인센티브를 부여할 수 있게 분권적 재화의 제공을 위한 재원조달이 되어져야 하는 문제이다. 이러한 효율성을 위해 지방정부는 자신의 결정에 있어서 사회적 한계비용과 사회적 한계효용을 균형화시키야 한다. 사실 지방정부차원에서 추진하는 공공지출의 편익이 중앙정부보다 더 낮다는 것에 대해서는 논쟁이 되고 있다. 지방정부가 그들의 정책결정(지역간 외부효과 제외)의 진정한 한계비용을 지불하기 위해서, 지출의 마지막 금액까지 전 비용을 감당해야한다. 그렇지 않을 경우 지방정부는 자신의 지출결정의 진정한 한계비용을 고려하지 않을 것이고, 효율성은 달성될 수 없게 된다. 만약 지방정부에게 세율결정권(기술적으로 지출의 마지막 금액)을 자유롭게 선택하도록 허용된다면, 결정의 모든 한계비용을 부담하게 되고 결과로 지출의 한계비용과 한계편익을

균형화하는 세율을 결정할 것이다.

자체세수입에 의한 재원조달이 효율적이라는 법칙과 추론은 일정한 가정을 바탕으로 한다. 그중에서 가장 기본적인 가정은 지역간 외부효과가 없다는 것이다. 만약 외부효과가 포함된 경우라면, 지방정부에 의한 공공서비스의 제공은 일반적으로 효율적 성과를 나타내지 못할 것이다. 왜냐하면, 사회적 한계비용(혹은 편익)과 개인적 한계비용이 일치하지 않기 때문이다. 다양한 형태의 외부효과는 행정구역을 벗어난 공공지출 편익의 Spillover와 같이 발생할 수 있고, 조세수출 및 조세경쟁도 발생할 수 있다. 외부효과는 외부경제 내지 외부불경제의 형태로 나타나고, 이는 지방정부에 의해 제공되는 공공재의 과다 내지 과소 공급으로 이어질 수 있다. 무엇보다 지방정부에 의해 활용되는 과세수입기반은 재산 및 수익세와 같은 부동산 자산일 수밖에 없고, 이는 지방세수입을 주로 재산과 사용료에 대한 과세로 효과적으로 한정한다.

정부간 재정조정은 다음과 같은 보완적 재정수단 역할을 수행한다.

■ 지방정부의 공공재 제공에 있어서 발생하는 외부효과를 내부화한다. 예를 들면, 매칭 교부금은 지방정부에 의해 더 많은 지출을 하거나 지출을 촉진하는 것에 대해 낮은 가격으로 가능하게 한다. 만약 매칭비용이 합리적으로 선택된다면, 매칭 교부금은 지방정부의 지출을 효율적 수준으로 끌어올리게 된다.

■ 국가내에서 지역적 범위를 뛰어넘는 분배를 한다. 몇 가지 이유에서 분배를 시도한다. 첫째, 분배를 통한 재원이양은 일종의 보험의 성격을 가진다. 만약 비록 행정범위를 넘어서는 것과 일치하지는 않지만 경제적으로 충격이 발생할 경우 재원이양을 통해 지역적으로 충격을 완화시킬 수 있다. 둘째, 지방정부에게 때때로 지역적 범위를 넘어 전국적으로 균형화된 공공재를 제공하려는 정부의 정책을 추진하는 수단에 대해 책임이 주어진다.

■ 특정지역에 대해 발전과 성장을 촉진시킬 필요가 있다. 이는 지역 간 확실한 수평적 불균형 내지 경제적 기회의 불균등을 조정하는 시도로서 고려된다.

■ 중앙정부에 의한 조세징수는 규모의 경제라는 이점을 살릴 수 있다.

이상과 같은 논거에 의해 지방자치단체에 대한 조세의 기능을 보완하기 위해 교부금제도의 필요성이 대두된다.

## 2. 한국 지방재정의 특성과 한계

### 1) 지방재정의 구조적 특성

한국에서 1987년 헌법개정으로 지방자치가 부활되었지만 권한(사무)이나 재원의 부담관계가 불명확하여 자율-책임이 조화를 이루는 진정한 의미의 자치는 아직 정착되지 못하고 있다. 이 때문에 지방자치권을 강화하기 위해서는 국가의 권한을 지방으로 이양하여 중앙과 지방의 역할분담을 명확히 하고, 이에 부응하는 재원(특히 세원)의 재배분이 이루어져야 한다는 주장이 계속 제기되어 왔다. 지방자치부활 이후 지방재정의 변모와 그 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방의원과 단체장의 주민직선으로 지방자치가 부활된 이후 지방재정은 양적으로 크게 팽창했다. 우선 세입규모면에서 1995년도에 36조 6,643억원에서 2010년도(당초예산 순계)에 약 139조 8,565억 원으로 3배 이상 증가하여 지방재정은 중앙재정보다 높은 증가율을 보였다. 2010년도 예산에서는 국가재정의 세출규모는 225.9조원 지방재정의 세출규모는 140조원이고, 일반회계만 보면 국가재정은 202.8조원이고 지방재정은 113조원이다.

둘째, 지방재정의 팽창은 지방세의 확충보다는 주로 이전재원의 확충을 통해 조달되었다. 즉 2010년도 지방재정 세입규모는 139조원인데 그 구성을 살펴보면 지방세가 34.2.0%, 세외수입이 22.6%, 보조금이 21.2%, 지방교부세가 18.2%, 지방채가 3.7%로 되어 있다. 지방세규모는 1995년도 15조 3,169억원에서 2010년도에 47조 8,785억원으로 3배 증가에 그친 반면 이전재원의 규모는 같은 기간에 11조 6,539억원에서 55조 2,510억원으로 약 4.7배 증가하였다. 즉 재원확충이 세원이양과 같이 지방의 자주성을 높이는 방식으로 진전된 것이 아니라 중앙의 통제를 유지하는 이전재원방식으로 추진되었음을 의미한다.

2010년도 총 조세규모는 220.6조원으로 이 중 국세는 78.3%인 172.7조원이고, 지방세는 21.7%에 불과하다. 그런데 국가로부터 지방으로 재원이전이 이루어진 후 실질적인 조세사용액을 살펴보면 국가, 지방자치단체, 지방교육자치단체가 각각 43.7%, 42.8%, 13.5%를 차지하고 있다. <표 1-1-1>에서 나타나는 바와 같이 지방세의 비중이 21.7% 수준인데 자치단체의 실질적 사용액이 46.7%라는 것은 이전재원의 비중이 25.0%를 차지하고 있다는 의미이며 교육재정의 경우는

자체 수업료수입을 제외하면 전액 이전재원에 의존하고 있다는 것을 의미한다.

〈표 1-1-1〉 중앙·지방자치단체간 세원배분의 형식적 실질적 변화 추이  
(단위: 억원, %)

구분	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010	
형식적 세원배분	국세(A)	7,649	58,077	268,474	504,314	929,347	1,223,926	1,727,597
	지방세(B)	332	7,678	63,786	153,169	203,616	359,769	478,785
	합계(C)	7,981	65,755	332,260	657,483	1,132,963	1,583,695	2,206,382
이전 재원	① B/C	8.3	11.7	19.1	21.2	18.0	22.7	21.7
	지방교부세	503	4,100	27,647	56,746	84,494	200,253	255,505
	국고보조금	213	3,269	21,905	41,092	98,927	169,457	297,005
	지방양여금	-	-	-	18,701	37,134	-	-
	합계(D)	716	7,369	49,552	116,539	220,555	369,710	552,510
실질적 세원배분	D/A	9.4	12.7	23.0	26.2	27.3	27.5	32.0
	중앙정부 몫 (A-D)	6,933	50,708	206,638	372,326	675,760	946,407	1,175,087
	지방정부 몫 (B+D)	1,048	15,047	125,509	285,147	459,593	696,452	1,031,295
② B+D/C	13.1	22.9	37.8	43.4	40.5	42.4	46.7	
② - ①	4.9	11.2	18.7	22.2	22.5	20.3	25.0	

주: 1) 2005년까지는 결산, 2007년은 당초예산기준이며 총규모 세입순계기준임

2) 국세 수입에는 지방양여금 대상 세목의 세수도 포함되어 있음

3) 지방교육 분야 이전재원은 제외함 것임

자료: 행정자치부(각년도). 『지방자치단체 예산개요』.

요컨대 민선자치 부활 이후 중앙정부와 지방자치단체의 재정관계가 중앙집권적 성격에는 변함이 없고 다만 집행기능 면에서 중앙집중체제에서 지방분산체제로 변모했을 뿐이다. 고도성장기에는 정무간 재정관계가 강력한 중앙집권적 집중체제로서 세출과 세입이 모두 중앙정부로 집중되어 있었다. 그러나 민선 지방자치 부활 이후 집행기능이 지방으로 많이 이양되면서 세출기능은 분산되었다. 반면 지방세의 비중이 자치부활 초기에는 약간 증가하였으나 이후 대략 80:20 수준을 유지해왔다. 즉, 늘어나는 지방세출의 추가재원조달은 중앙정부로부터 이전재원을 증액하는 방식으로 조달되었다. 결국 자치가 부활되었어도 세입의 자치를 가늠하는 징세권을 중앙정부가 장악하고 중앙의 필요에 따라 집행기능만 지방으로 이양하는데 머물렀다. 이처럼 세입의 자치가 제약되면서 세출의 자치만을 일부 허용하는 정무간 재정관계를 중앙집권적 분산체제라고 규정한 것이다(이재은, 2002).

이처럼 세출권한의 배분과 세원배분의 괴리는 중앙재정과 지방재정의 관계를 대등-협력관계가 아니라 지배-종속관계로 만들고 지방의 단체장·지방의원·주

민 모두에게 공공서비스와 지방세부담의 응익적 대응관계를 의식하지 못하게 만드는 직접적 원인으로 작용하고 있다.

셋째, 재정자립도(지방세+ 세외수입/일반회계총계예산규모)는 1992년도에 69.6%까지 높아졌으나 이후 감소추세로 돌아서 2010년도 예산에서 전국 평균이 52.2%까지 낮아졌다.

분권개혁이 추진되는 과정에서도 지방재정자립도는 계속 낮아지고 있다. 예컨대 자치단체별 재정자립도를 보면 2006년도 예산에서는 서울특별시 93.3%, 광역시 66.4%, 도 36.1%, 시 39.4%, 군 16.1%, 자치구 40.5%로 나타났지만 2010년도 예산에서는 서울특별시 83.4%, 광역시 56.3%, 도 31.6%, 시 40.0%, 군 18.0%, 자치구 35.4%로 모두 낮아지고 있다.

전체적으로 도시지역을 제외하면 지방재정은 자치라고 부르기도 어려운 취약한 구조를 갖고 있다. 이를 상징하는 예로 자주 거론되는 것이 지방세로 인건비도 충당하지 못하는 단체의 수인데 2006년도에는 61%였으나 2010년도에는 55%로 줄어들고 있다. 지방세와 세외수입을 합친 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 2006년도에 17%에서 2010년도에 16%로 감소하였다.

넷째, 지역간 재정력의 불균등이 극심하다. 특히 대도시지역과 중소도시 및 농산어촌(군) 지역 사이의 격차가 너무 크다. 우선 수도권과 비수도권을 구분해보면 예산규모는 대략 40:60인데 자체수입의 비중을 보면 2001년도에 53.1:46.9에서 2010년도에 55.9:44.1로 수도권의 자체수입 몫이 더 높아지고 있다. 전체적으로 자체수입의 비중이 감소하는 추세임을 고려하면 수도권 단체의 재정여건은 개선되고 있음을 의미한다.

이러한 현상은 재정자립도를 보면 더욱 명료해진다. 예컨대 2010년도의 경우 서울시 본청의 재정자립도는 83.4%인데 광역시 중 제일 높은 인천시는 70.0%이고 광주시가 43.2%로 제일 낮다. 도의 경우 경기도 본청은 59.3%인데 전남 본청은 11.5%에 불과하다. 자치구의 경우에는 서울시 평균이 49.3%, 인천시 평균은 30.7%인데 광주시 평균은 17.9%에 불과하다. 시·군의 경우 경기도 시의 평균은 55.6%이고 군 평균은 28.7%로 경기도 내에서도 최고 성남시 67.4%와 최저 양평군 24.4%로 격차가 매우 크다. 그래도 전국 군 평균 재정자립도가 18.0%임을 감안하면 경기도의 최저수준인 양평군은 전국 평균보다 높은 수준이다. 자치구의

경우에도 서울 서초구가 79.8%인데 부산 서구는 11.4%에 불과하고, 서울시 안에 서도 노원구는 27.4%에 불과하다. 인천시의 경우는 자치구 평균 재정자립도가 30.7%인데 최고는 중구의 50.1%이고 최저는 계양구의 21.4%다. 물론 인천시 안의 군인 강화군은 17.2%에 불과하다. 물론 자치구의 경우 지방세의 배분이 시·군과는 다르다. 그러다 보니 지방세로 인건비를 충당하지 못하는 단체에 전체 자치구 69개 중에서 52개가 포함된다.

다섯째, 지방재정의 세출이 주로 공공투자사업에 치중되고 있다. 예컨대 2010년도 지방재정의 일반회계 세출 중에서 사회복지의 비중은 19.0%, 수송 및 교통 11.8%, 환경보호 10.7%, 국토 및 지역개발 9.2%, 일반공공행정 8.6%, 교 5.8%의 순이다. 기능별로 보면 일반행정비가 22.2%, 사회개발비가 42.1%, 경제개발비가 27.1%, 민방위 기타가 8.6%이다. 사업예산 중에서 자체사업은 42.4%이고, 보조사업이 38.4%이다. 유럽 등 지방자치가 잘 발전해온 나라에서는 지방자치단체 특히 기초자치단체는 공공투자보다는 교육, 치안, 의료, 복지 등 주민생활의 안전에 직결된 공공서비스를 중심으로 하고 있다. 한국에서 지방자치단체의 기능배분이 주민생활의 안전이나 복지에 관련된 공공서비스보다 난개발을 초래할 수 있는 공공투자중심으로 이루어지고 있는 것이 오늘날 지방행정의 파행을 초래하는 직접적인 원인이라고 해도 틀리지 않는다.

이상에서 지방자치 부활 이후 한국의 지방재정이 양적 질적으로 크게 변모했음을 살펴보았는데, 지방분권개혁의 핵심과제가 재정분권이라고 할 만큼 아직 취약한 구조를 갖고 있다. 한국의 지방재정이 안고 있는 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방재정의 자율성이 매우 취약하다는 점이다. 지방재정의 재정자립도나 자주재원비중이 매우 낮다는 것은 자주재원의 취약성을 의미한다.<sup>1)</sup> 자율성의 제약 요인은 세출 면과 세입 면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 세출 면에서는, ① 단위사무

1) 지방재정의 자주성을 이야기할 때 행정자치부가 발표하는 비교지표에는 재정자립도와 재정자주도가 있다. 재정자주도는 자주재원과 이전재원 중 일반재원을 합해서 산출하는 지표인데 이는 용어의 혼란을 초래하고 있다. 지방세와 세외수입의 합계액의 비중을 비교하는 지표인 재정자립도라는 용어도 엄밀히 말하면 자립이라고기보다는 자주성의 정도를 이야기할 뿐이다. 여기에서 필자는 재정자립도는 재정자주도로 바꾸고 현재 사용하고 있는 재정자주도는 재정자유도로 바꾸는 것이 적절하다고 생각한다. 지방세와 세외수입은 자치단체가 스스로 통제할 수 있는 자주재원이기 때문에 그 수입액의 비중을 비교하는 지표는 재정자주도라고 부르고 재원의 지출용도가 얼마나 자유로우냐를 살펴보기 위해 자주재원과 일반재원의 합계액의 비중을 비교하는 지표는 재정자유도라고 부르는 것이 더 적합하다고 판단되기 때문이다.

중심의 사무이양에 그치고 주요사무는 기관위임사무의 형태로 운용, ② 지방재정 운영에 관한 사전적 사후적 지침, 심사, 진단평가제도, ③ 국고보조금에 의한 유도와 이에 따른 지방비부담의무로 자주재원의 용도마저 제약받고 있다. 세입 면에서는, ① 과세자주권의 제한: 과세부인과 과세제한, ② 총액한도제도의 존재 등을 들 수 있다.

둘째, 지방재정의 책임성이 결여되어 있다는 점이다. 자주재원의 비중이 낮고 이전재원의 비중이 크기 때문에 단체장, 지방의원, 주민 모두 책임의식이 별로 없다. 즉 지방공공서비스와 주민의 지방세 부담이 일정한 응급적 대응관계를 가져야 하는데 지방세 비중이 낮기 때문에 이러한 의식이 매우 빈약하다. 그리하여 조세수 출현상이 나타나거나 무임승차(free-rider)의식에 따른 도덕적 해이(moral hazard)가 만연되어 있다.

셋째, 지방재정에 대한 주민참여의 기제가 매우 취약하다. 지방재정운영에 있어 주민의 참여장치가 취약하여 주민의 재정책임성을 이끌어내기가 쉽지 않다. 또한 지방재정운영의 효율성을 저해하고 낭비적 소모적 지출이 적지 않다.

넷째, 지역간 재정력의 격차가 매우 크다는 점이다. 한 예로서 기준재정수요액에 대한 기준재정수입액의 비율을 표시하는 재정력지수의 3년간(2005~2007년) 평균지수를 살펴보면, 전국평균이 0.377<sup>2)</sup>인데 서울의 1.068에 비해 전남은 0.323에 불과하다. 지역 간 재정력의 불균등은 서울, 수도권 - 광역대도시 - 중핵도시 - 중소도시 - 군으로 서열화되어 있다. 경제력불균등을 완화하는 지역균형발전정책은 재정력이 취약한 지방자치단체의 자치권을 보장하기 위해서도 긴요하며, 특히 제도설계의 잘못에 의해 지역 간 재정력의 불균등이 확대되는 문제는 시급히 개선되어야 할 과제이다.

다섯째, 세출권한과 세원배분의 괴리가 매우 크다는 점이다. 앞에서 살펴보았듯이 중앙정부와 지방자치단체 간 세출규모와 세수규모의 형식적 실질적 배분체계는 대칭적이다. 즉 형식적으로는 중앙집중적이지만 실질적으로는 지방분산적이다. 실질적 재정사용액이나 세수 사용액은 지방의 몫이 크지만 그 속에 중앙통제의 기제가 작동되어 세입의 자치를 제약하는 구조를 갖추고 있다. 이처럼 세원배분의

2) 불교부단체를 포함하되, 제주특별자치도를 제외한 수치임.(행정자치부(2007). 『2007 지방재정세계 길라잡이』)

중앙집권구조는 지방재정의 비효율을 초래하고 지방이 재정책임을 방기하는 이유가 되고 있다.

여섯째, 일반지방행정과 지방교육행정의 분리에 따른 책임성과 효율성의 저하라는 문제점을 안고 있다. 지방자치에 있어 일반자치와 교육자치가 분리되어 있고, 따라서 지방재정도 일반재정과 교육재정으로 이원화되어 있다. 그런데 교육재정의 경우 지방교육자치단체는 자원조달노력을 하지 않아도 국가와 지방자치단체로부터 이전재원에 의해 재원이 보장되기 때문에 재정책임성은 물론이고 재정자원의 효율적 이용을 위한 유인기제가 전혀 없다는 문제점을 안고 있다. 행정책임과 재정책임의 분리는 엄밀히 말하면 자치라고 할 수 없다.

## 2) 지방세제의 구조적 특성

한국의 국세와 지방세의 세원배분방식은 1962년에 제정된 「국세와 지방세의 조정에 관한 법률」에 의해 원칙적으로 독립세주의를 택하고 있다. 그러나 실제로는 국세 세원에 지방세가 부가 과세되고 있고, 지방세에도 국세가 부가과세(2000년 이전의 교육세)되어 왔었다. 현재 지방세제는 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 세원배분 유형에 따라 특별시·광역시와 구의 지방세제, 도와 시·군의 지방세제로 구분되어 있다. 그리고 전체적으로 대장과세인 재산과세 중심이며 소득·소비과세의 비중이 매우 낮은 구조를 갖고 있다. 다만, 2010년부터 도입된 지방소비세가 도입되면서, 소비과세의 비중도 점차 증가하고 있다. 이러한 지방세제의 기본적인 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 세목배분의 한계로 인해 지방세수의 안정성과 탄력성이 낮아 조세의 기본기능인 자원조달기능이 대단히 취약하다. 소득·소비와 같은 주요 기간세원이 국세로 집중되어 있어 경제활동의 변화에 따른 탄력적 세수증가가 이루어지지 않아 안정적인 세입확보가 어렵다. 대장과세인 재산과세중심세제는 세수증가를 위해서 해마다 과표를 변경하거나 세율을 조정해야 하는 한계가 있다.

<표 1-1-2>에서 보듯이 지방세수에서 소득과세의 비중은 1980년도에 23.4% 이었으나 1990년도에 8.7%까지 낮아졌으나 이후 소득세의 세수가 크게 신장되면서 2009년도에 16.7%를 차지하고 있다. 소비과세는 자치부활을 계기로

담배소비세가 도입되고 자동차세의 세율인하에 대한 보전조치로서 주행세가 도입되면서 1980년도에 1%에 불과하던 비중이 2009년도에는 16.3%까지 높아졌다. 반면 재산과세의 비중이 1985년도에 74.1%를 정점으로 점차 낮아져 2009년도에 52.9%를 차지하고 있지만 여전히 압도적이다. 그러나 2010년부터 지방소득세·지방소비세가 도입되면서 지방세에서 소득·소비세의 비중이 점차 증가할 것으로 기대되고 있다.

<표 1-1-2> 지방세의 세원종류별 구성추이

(단위: %)

구분	1970	1980	1990	2000	2005	2009
소득과세	9.4	23.4	8.7	16.6	14.2	16.7
주민세	-	15.2	8.6	16.6	14.2	16.7
농업소득세	9.4	8.2	0.1	-	-	-
소비과세	16.6	1.0	25.7	15.0	15.0	16.3
도축세	0.7	0.6	0.3	0.2	0.1	0.1
마권세	0.8	0.4	0.9	2.7	2.4	2.2
담배소비세	-	-	24.7	10.9	7.2	6.7
주행세	-	-	-	1.2	5.3	7.3
유형음식세	15.1	-	-	-	-	-
재산과세	70.3	68.4	61.7	62.4	55.4	52.9
취득세	33.3	21.2	18.3	15.3	15.4	14.7
등록세	-	15.9	21.6	22.0	19.7	15.8
재산세	12.0	15.6	3.6	3.5	3.1	9.8
자동차세	16.9	7.4	6.7	9.7	5.7	6.3
종합토지세	-	-	6.3	6.2	6.3	-
도시계획세	6.6	6.6	3.8	4.0	3.7	5.0
공동시설세	1.6	1.7	1.4	1.7	1.5	1.3
기타 조세	3.7	7.2	3.8	5.8	15.3	14.1
면허세	3.7	2.4	0.8	1.2	0.2	0.2
사업소세	-	4.0	2.3	1.9	1.6	1.8
지역개발세	-	-	-	0.4	0.3	0.2
지방교육세	-	-	-	-	11.5	10.6
과년도수입	0.0	0.8	0.7	2.3	1.7	1.3

주: 결산액기준.

자료: 행정자치부(각년도). 『지방세정연감』.

둘째, 재원조달기능이 취약하다 보니 지방재정의 자율성과 책임성을 발휘하기 어렵게 만들고 있다. 우선 총조세부담에서 지방세부담의 비중이 낮고 또한 지방세 입에서 지방세의 비중도 낮다 보니 주민-지방의원-단체장 모두 지방공공서비스와

지방세부담의 연계의식이 부족하다. 특히 재산과세 중심의 지방세제는 탄력세율을 활용하여 조세의 가격기능을 작동시켜 책임성을 제고하는데 한계가 있다.

소득이나 소비지출의 증가에 따른 소득세나 소비세의 부담과 달리 재산과세는 저장변수(stock variable)인 자산의 가격상승 몫을 유량변수(flow variable)인 소득으로 지불하는 것이 때문에 세부담의식이 더 커지게 마련이다. 최근의 재산세의 과표 인상과 종합부동산세의 도입에 따른 국민불만과 조세저항이 커진 것은 이론적 타당성과는 별개로 조세의 성격에 따른 것이다. 게다가 부동산투기억제수단으로 활용하다보니 정교하게 설계하지 못한 요소가 있고 저성장구조 하에서 소득감소계층 특히 노년퇴직세대의 부담능력에 한계가 있는 것도 사실이기 때문이다.

셋째, 지역 간 세수 불균등이 심화되고 있다. 지역 계층간 경제력의 불균등(서울, 수도권-광역대도시-중핵도시-중소도시-군으로 서열화)은 자치단체 간 세원의 불균등성으로 이어지고 여기에 세목배분이나 세제설계의 문제점이 상승작용을 해 지방자치단체 간 세수불균등이 경제력 불균등보다 더 크게 나타나고 있다.

넷째, 지방자치단체가 지역경제성장을 정책을 실시하더라도 그 결과가 지방세수 신장으로 연계되지 못하는 구조를 갖고 있다. 왜냐하면 지역경제가 성장하면 그 성과는 소득과 소비의 증가로 나타나는데 소득·소비에 대한 기간세목은 국세로 집중되어 있다. 2009년 세제개편을 통해 지방소득세가 도입되었지만, 기존의 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 통합한 것으로 지방세의 기간세목으로 성장하기에는 한계를 지니고 있다. 소비의 경우 담배소비세, 주행세와 함께 지방소비세가 있지만, 담배소비세와 주행세는 경제활동의 활성화와 직접연관이 없다. 지방소비세는 국세인 부가가치세의 5%를 세원으로 지방세수 증가에 도움이 되고 있지만, 지방자치단체가 자주적인 과세·징수를 하지 못하는 한계를 지니고 있다.

다섯째, 중앙정부의 정책목적을 위해 지방세 감면정책을 수시로 도입하지만 그에 따른 지방세수의 변동에 대한 보전책은 제대로 이루어지지 않고 있다. 지방세제에도 중앙정부의 각종 정책에 따른 조세감면조치가 도입되어 있다. 지역개발정책을 위한 재산과세의 감면과 같은 직접적인 지방세 감면조치만이 아니라 국세 소득세의 공제제도나 세율의 변경, 법인세의 공제제도나 세율의 변경 등도 지방소득세에 영향을 미친다. 원칙적으로 중앙정부의 정책목적을 위한 조세감면조치가 지방세수에 영향을 미쳐서는 안 된다. 부득이 도입할 경우에는 반드시 세수감소에 대한

중앙정부의 세수보전조치가 제도적으로 보완되어야 한다. 참여정부의 분권5개년 계획에도 지방세감면제도의 정비가 과제로 설정되어 있었지만 별다른 진전이 없다.

여섯째, 2010년부터 지방소득·소비세가 도입되면서 지방세 구조 및 지방재정구조가 재편되었다. 그러나 여전히 지방세에 관한 이론적 실증적 연구에서부터 지방세의 각종 과표 산정 문제, 과세불복에 대한 납세자 구제와 보호문제에 이르기까지 다양한 지방세관련 제도와 조직의 혁신이 필수적이다.

### 3. 지방세·재정개혁의 방향

지방자치가 부활된 이후 지방재정지출의 규모는 비약적으로 증가해왔다. 이제는 지방자치단체의 실질적 재정사용액이나 조세사용액이 중앙정부보다 더 커졌고 이 추세는 조금 더 진전될 것으로 예상된다. 그러나 이렇게 ‘커다란 지방자치단체’가 진전되었다고 해서, 그것이 정부간 재정관계가 분권화되고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 분권이냐 집권이냐를 구분하는 기준은 누가 집행하고 있느냐가 아니라, 세출이나 세입에 관한 결정권한을 누가 갖고 있느냐 이기 때문이다. 지방세출의 비율이 현저하게 높은 사실과는 대조적으로 지방세의 점유율은 현저하게 낮다. 그런데 한국의 지방세의 비율이 낮다고 해도 단일국가 중에서 보면 스웨덴이나 일본보다는 낮지만, 영국이나 뉴질랜드보다는 높다.<sup>3)</sup> 그렇지만 또한 커다란 지방세출에 비해 지방세의 점유율이 대조적으로 낮은 것은 분명하다. 중앙정부로부터의 재정이전이 한국에서 두드러지게 큰 것이다. 결국 지방자치단체가 그 지역사회로부터 조달하는 지방세가 지역사회의 욕구를 충족시키는 공공서비스의 수요에 대응하지 못하기 때문에 지방자치단체는 국가로부터의 재정이전에 의지하지 않을 수 없는 것이다. 이와 같이 지방자치단체가 중앙정부보다 더 많은 사무·예산을 집행을 하고 있더라도, 지방자치단체에게는 결정권한이 없고 오직 중앙정부의 결정을 집행하고 있을 뿐이라면 그것은 집권적 분산체제라고 규정할 수밖에 없다.

실제로 한국의 지방자치단체는 제도적 틀이 유사한 일본처럼 행·재정에 관한

3) 우리나라의 국세:지방세 비율은 78.8:21.2이며, 일본은 56.6:43.3, 스웨덴은 6.3:36.7, 영국은 94.2:5.8, 뉴질랜드 94.2:5.8이다. OECD 평균은 국세의 경우 77.4%, 지방세의 경우 22.6%이다.

결정권한을 별로 갖고 있지 못하다. 특히 정부간 재정관계를 매개로 해서 중앙정부가 지방자치단체의 정치체제로서의 결정권한을 빼앗고 있다는 특징을 갖고 있다. 중앙정부의 지방재정에 대한 통제는 세출과 세입의 두 가지 통로를 통해 실행되고 있다. 즉, 「세출의 자치」와 「세입의 자치」를 통제함으로써 지방자치단체의 재정자주권을 제약하고 있다.<sup>4)</sup>

중앙정부가 지방자치단체의 「세출의 자치」를 제약하는 틀을 크게 네 가지로 요약할 수 있다. 즉 ① 기관위임사무, ② 필치규제(必置規制) 또는 의무강제, ③ 보조금에 의한 관여, ④ 각종 지침 등이 그것이다.

첫째, 기관위임사무는 지방자치단체의 ‘기관(機關)’인 특별시장·광역시장·지사나 시장·군수·구청장에게 위임되는 사무를 말한다. 지방자치단체가 실시하는 사무(업무)에는 지방자치단체 그 자체를 유지하고, 지역주민의 공동사무를 처리하는 자치사무와 중앙정부로부터 지방자치단체에 위임된 위임사무가 있다. 중앙정부가 지방자치단체에 위임하는 사무에는 단체위임사무와 기관위임사무가 있다. 단체위임사무가 지방자치단체 그 자체에 위임된 것인데 비해 기관위임사무는 지방자치단체의 ‘기관’인 자치단체장에게 위임된다.

단체위임사무는 지방자치단체 그 자체에 위임되기 때문에 위임된 사무의 집행이 중앙정부에 의해 의무화되지만 위임되어 버리면 고유사무와 똑같이 지방자치단체가 처리하는 자치사무와 같아진다. 반면에 기관위임사무는 지사나 시장·군수·구청장에게 위임되는 사무이기 때문에 위임된 사무를 실시하는 한 지방자치단체의 ‘기관’은 중앙정부의 ‘기관’으로 자리매김 된다. 따라서 기관위임사무는 위임된 뒤에도 중앙정부의 사무로서 유보된다. 즉 기관위임사무는 단체위임사무와는 달리 자치사무가 아니며, 어디까지나 중앙정부의 사무인 것이다. 중앙정부의 사무인 기관위임사무의 결정에는 지역주민의 참가가 원칙적으로 인정되지 않는다. 따라서 기관위임사무에 관해 지방의회는 의결하거나 감독하는 권한을 갖고 있지 않으며, 감사도 제한된다. 이같이 기관위임사무는 지역주민의 참가에 의한 결정에 기초하지 않고, 중앙정부로부터의 명령에 의해 집행된다. 또한 지사나 시장·군수 등 지방자치단체의 ‘기관’이 중앙정부의 명령에 따르지 않는 경우에는 중앙정부에 의한 대집

4) 세출의 자치와 세입의 자치를 제약하는 제도적 틀에 대한 일본의 사례는 神野直彦(2000). 『システム改革の政治経済學』 참조.

행(代執行)이 가능하다. 이처럼 기관위임사무는 중앙정부가 지방자치단체로부터 「세출의 자치」를 빼앗는 핵심적 경로가 되고 있다. 기능이양과 연계하여 기관위임 사무의 폐지 또는 사무구분의 개편을 요구하는 이유가 여기에 있다.

둘째, 「세출의 자치」를 제약하는 요소는 필치규제 또는 의무강제이다. 필치규제란 법령 등에서 시설이나 직원의 배치를 의무화하는 제도를 말한다. 중앙정부가 국가적 필요에서 어떤 시설이나 제도의 집행을 의무화하고 있지만 그 비용을 충분히 보장하지 않고 있다. 기관위임사무나 필치규제나 모두 중앙정부의 지령에 의한 관여라고 할 수 있다. 물론 지령에 의한 관여의 중심은 기관위임사무에 있다. 그러나 유의해야 할 것은 지방자치단체가 사무를 집행함에 있어서 그것이 기관위임 사무인지 자치사무인지를 명확하게 인식하고 있지 않다는 점이다.

기관위임사무가 지방자치단체의 수장에게 중앙정부의 기관으로서의 역할을 위임하는 사무라고 해도 수장에 대해 직접적으로 지도감독권을 발동하기보다는 실제로는 각종 통달(通達) 등의 형태로 사무의 실시를 지시한다. 그런데 이러한 통달에 의해 지시되는 사무는 기관위임사무로 한정되어 있는 것은 아니다. 기관위임사무이든 단체위임사무이든 또는 고유사무이든 중앙정부로부터의 통달이나 통지 등이 수없이 내려온다. 이 때문에 지방자치단체에서는 그 사무가 기관위임사무인지 자치사무인지 의식이 희박해져 고유사무에 대해서도 중앙정부의 지시에 따라 집행하게 된다. 따라서 중앙정부가 지방자치단체에게 재정적 부담이 수반되는 제도나 법률을 도입할 경우에는 반드시 재원조달방안도 동시에 강구하도록 의무화해야 한다.

셋째, 이처럼 기관위임사무이든 자치사무이든 중앙정부로부터의 지시에 지방자치단체가 따라야만 하는 배경에는 보조금의 존재가 있다. 지방자치단체에게는 기관위임사무이든 아니든 중앙정부로부터 지방자치단체 사무의 재원으로 보조금이 교부된다. 지방자치단체들이 보조금의 달콤한 유혹에 넘어가면 결국 지방의 세출구조는 중앙정부의 지시에 의해 유도되고 만다. 그러나 기관위임사무나 필치규제는 법령에 의한 관여이지만 보조금에 의한 관여는 성격이 다르다. 보조금을 교부할 경우 기관위임사무나 필치규제와 같이 보조요강 등 조건을 붙여서 사무·사업의 집행방법이나 조직을 구체적으로 강제할 수 있다. 예컨대 일정한 규모와 설비를 갖출 것을 보조조건으로 요구하고 이와 다르면 교부하지 않는 형태로 관여할 수

있다.

그러나 보조금에는 이처럼 좁은 의미의 관여에 의한 ‘강제’라는 측면 이외에도 ‘유도’라는 넓은 의미의 관여도 존재한다. 예를 들어 1억 엔의 재원이 있는 어떤 지방자치단체가 지역주민의 요구에 맞게 비용 15억 원의 복지시설을 건설하려는 계획을 세웠지만 국가에서 보조율 50%로 10억 원의 보조금을 교부하며 20억 원의 체육시설을 건설하지 않겠느냐고 유도하면 단체장들은 쉽사리 그 보조사업으로 유도되어 버리는 사례가 적지 않다.

넷째, 예산편성지침이나 기구나 인원 등 조직편성에 관한 기준 등 중앙정부가 지방자치단체에 부여하는 각종 지침은 직접적으로 지방의 세출권한을 제약해 왔다. 2004년부터 예산편성지침은 폐지하고 최소한의 기준만 제공하고 있고 자주조직권도 총액인건비제도를 도입하고 있다. 하지만 아직도 지방에서는 편성기준을 지침처럼 활용하는 사례가 대부분이다. 타율에 익숙한 지방관료들이 주어진 자주권을 제대로 활용하고 있지 못한 것이다.

한편 여러 가지 제도 및 관행에 의한 「세출의 자치」의 제약은 그 근원에 「세입의 자치」를 허용하지 않는 제도적 요인이 존재한다. 지방자치단체의 「세입의 자치」를 제약하는 틀로서 ①과세자주권을 제약하는 과세부인과 과세제한, ②기채통제, ③재정조정제도가 존재한다.

첫째, 과세자주권을 제약하는 요소를 보면, 세목의 선택, 과세대상의 선택, 과세표준의 결정, 세율의 결정 등 조세부과의 모든 요소를 중앙정부가 통제하고 있는 것이다. 지방세의 비율이 상대적으로 낮은 것은 세수탄력성이 좋은 기간세목(소득·소비세)은 국세로 설정한 다음 지방자치단체가 중앙정부의 세원을 침식하지 못하도록 지방자치단체에 대해 조세통제를 실시하고 있기 때문이다.

조세는 세목과 과세대상을 선택한 다음 과세표준에 세율을 적용하여 부과된다. 소득세라면 과세표준인 소득액에 세율을 적용하여 세액이 산정된다. 그런데 한국에서는 지방세의 과세표준과 세율의 설정은 매우 엄격하게 통제되어 있다. 즉 지방세의 창설에는 중앙정부에 의한 과세부인(tax denial)이 시행되고 있다. 즉 중앙정부가 지방세로서 과세할 수 있는 조세를 지방세법에 열거하여 제한하고 있다. 여기에 5.16쿠데타 이후 군사정부가 제정한 ‘국세와 지방세의 조정에 관한 법률’이 지방세법의 선택범위를 제한하고 있다. 세율의 설정도 중앙정부가 엄격한 과세제한(tax

restriction)을 실시하고 있다. 주요한 지방세에 대해 통상적으로 적용해야 하는 세율로서 표준세율이 설정되어 있다. 다만 지방자치단체가 재정적으로 특별한 사정이 있어 그 필요성이 인정되면, 세율을 조정할 수 있는 탄력세율제도가 있다. 그런데 주요한 지방세에는 표준세율 이외에 제한세율(制限稅率)이 설정되어 있어 지방자치단체는 그것을 초과해서 세율을 설정할 수 없다. 그 결과 한국에서는 거의 획일적인 지방세가 거의 획일화된 세율로 과세되고 있다. 물론 조세통제는 외국에서도 많은 적든 시행되고 있다. 그래도 한국에서는 일본의 제도를 모방한 탓인지 지나치게 엄격한 조세통제가 실시되고 있다.

둘째, 지방자치단체의 과세자주권이 중앙정부에 의해 통제되기 때문에 지방자치단체가 신규로 기획한 사업의 재원을 증세나 새로운 세목을 만들어 조달하는 것이 곤란하다면, 지방자치단체는 지방채를 기채해서 신규사업의 재원을 조달할 수도 있다. 그러나 한국에서는 그동안 지방채의 기채도 엄격하게 통제해왔다. 즉 지방채를 기채할 경우 상위정부의 허가를 받도록 규정하고 있다. 그런데 이 제도는 참여정부가 건별승인제도에서 단체별 발행한도제로 전환시켜 일정정도 자율권을 주는 쪽으로 바뀌었다.

셋째, 지방자치단체가 스스로 기획한 신규사업의 재원을 증세나 새로운 세목 창설 또는 지방채의 기채에서 구하려고 해도 그것이 중앙정부의 통제 때문에 의도한대로 추진할 수 없다면 중앙정부로부터의 이전재원에 의지할 수밖에 없다. 이러한 제도적 제약 때문에 한국에서는 중앙정부로부터 지방자치단체로의 이전재원이 점점 많아지고 있는 것이다. 중앙정부로부터 지방자치단체로의 재원이전은 일반적으로는 보조금으로 총칭되지만 지출용도를 제한받지 않는 일반보조금과 용도가 특정화되어 있는 특정보조금이 있다. 한국에서는 지방교부세와 광역·지역발전특별회계가 일반보조금이며, 국고보조금이 특정보조금이다.

지방교부세처럼 용도를 지정하지 않은 일반보조금을 교부하는 목적은 지방자치단체 간에 존재하는 재정력 격차의 시정에 있다. 지방자치단체의 재정력이란 징세능력과 재정수요에 의해 좌우된다. 즉 재정수요에 비해 세수조달능력이 없는 지방자치단체의 재정력은 빈약하고, 역으로 수요대비 세수조달능력이 좋은 지방자치단체의 재정력은 풍부하다고 말할 수 있다. 지방교부세는 이러한 재정력 격차를 시정하기 위한 장치이다. 다만 지방교부세에는 재정력격차를 시정한다는 재정조정

기능만이 아니라 전국적으로 필요한 최저행정수준을 보장하기 위한 자원보장기능도 존재한다.

그러나 지방교부세제도는 징세능력으로서 기준재정수입을, 재정수요로서 기준재정수요를 중앙정부가 일정한 공식에 의해 계산하고 수입부족액의 일정비율을 보전해주기 때문에 지방자치단체의 재량으로 증액하는 것은 불가능하다. 교부세의 법정교부율이나 배분공식의 결정과정에 지방자치단체의 의견이 반영되는 공식적인 경로가 존재하지 않는다. 따라서 지방자치단체는 신규기획사업의 재원을 특정보조금에서 구하는 전략에 주력하게 된다. 그런데 국고보조금을 획득하려면 중앙정부가 기획한 신규사업 또는 그것에 유사한 사업을 선택할 수밖에 없다. 국고보조금에는 세부적으로 보조조건이 붙는다. 즉 지방자치단체는 스스로 기획한 사업을 포기하고, 중앙정부가 기획한 사업에 타협할 수 있는 사업을 실시할 수밖에 없다. 그래도 지방자치단체는 국고보조금을 획득하는데 정열을 쏟지 않을 수 없다. 왜냐하면 지방자치단체에는 「세입의 자치」가 없기 때문이다. 바로 여기에서 재정분권, 특히 「세입의 자치」를 위한 세원이양과 재정조정제도의 정비가 필요한 이유가 도출된다.

한국사회에서 억제되었던 자치가 부활되면서 초기에는 일부 자치단체장이나 지방의원들의 일탈된 행동과 과시형 사업이나 낭비성 지출들이 확대되는 모습을 보여 자치에 대한 우려가 컸었다. 그러나 다른 한편에서 지방자치에 대한 관심이 점차 높아졌다. 특히 시민단체를 중심으로 감시활동이 확산되면서 자치의 내용도 성숙된 모습을 보이기 시작했다. 더구나 한국경제의 운용방식이 정부의 계획적 운용에서 시장 중심으로 바뀌는 과정에서 지방정부의 역할이 새롭게 인식되고 있고, 이제 지방으로부터 실질적인 분권화 요구가 분출되고 있다.

분권화의 요구는 참여와 관련된 정치적 측면과 지역개발이라는 경제적 측면에 국한되지 않고 지역사회의 통합이라는 사회적 측면까지 폭넓게 나타나고 있다. 따라서 늘어나는 지역의 수요에 자주적으로 대응할 수 있는 재원확충이 가장 중요한 관심사로 등장하고 있다.

그동안 논의되었던 지방재정의 확충방안을 보면 ① 지방세의 확충, ② 세외수입의 확충, ③ 경영수익사업의 활성화, ④ 민관합동의 제3부문의 활용, ⑤ 지방채의 활용 등 모든 가능한 방안들이 제기되어 왔다. 그러나 앞에서 언급했듯이 행정분

권의 물적 토대인 재정분권은 세출의 자치를 실질적으로 보장하는 세입의 자치가 가장 중요한 과제이다.

세입의 자치는 자주재원인 지방세를 확충하는 것에서 출발한다. 지방세제개편에 관한 기존의 논의를 종합해보면, ① 국세와 지방세의 세원배분을 전면 재편하여 지방세를 확충하는 방안, ② 현행 조세체계 안에서 지방세제의 개편을 통한 세수확충 방안, ③ 새로운 세원을 개발하는 방안 등으로 집약된다. 이러한 세 가지 방향에 대해서도 정책연구기관과 학계에서 다양한 방안들이 연구되었고, 또 세제개편의 요구로도 이어졌다. 그러나 지방세제의 전면적 개편요구에 대해 중앙정부는 아직 부응할 준비가 덜 된 것 같다. 이제 지방분권을 기치로 전개되는 분권개혁에서마저 국세이양의 불가능을 전제로 지방세제 확충방안을 논의한다면 의미가 없다. 실질적인 분권사회를 구축하려면 국세와 지방세에 관한 기존의 세원배분관계를 근본적으로 재검토하는 것이 필요하다.

21세기 복지사회를 지향하는 지방세제의 개혁은 세수확충효과, 세수안정성 그리고 자율성이 높은 기간세로서 재개편되어야 할 것이다. 즉, 지방자치는 자주재원을 기반으로 지자체의 자주성이 확보될 때 가능하다 할 것이다. 여기에서 다음과 같은 질문이 가능할 것이다. 지방자치의 성공적 정착에 중요한 역할을 하는 재정분권이 왜 지금까지 제대로 확립되지 못했는가? 그 원인을 세수가 국세에 집중된 조세제도와 심각한 지역간 재정력 격차에서 찾을 수 있다. 세수의 국세집중은 지방자치단체의 지방투자사업에 대한 자원조달능력의 비탄력성, 주민에 대한 책임감 결여, 지방 민주주의의 위기 그리고 교부금 분배상의 문제점 등을 발생시킨다. 지방세수의 수도권 편중은 나머지 다른 지역과의 갈등을 야기시키고, 중앙정부의 이전재원에 의지하는 재정이 취약한 지방의 경우 지방자치의 표류와 이로 인한 지방 민주주의의 위기로 이어진다. 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 현행 지방세 및 지방재정조정제도가 재정책임성, 자주성, 세수 안정성 그리고 지역경제 활성화와 연계 등 현 제도에 결여된 관점에서 새롭게 개편되어야 할 것이다.

2009년 현재 거래세 중심의 재산과세가 지방세수의 30.5%정도를 차지하고, 여기에 재산보유과세를 합할 경우 거의 40%에 달한다. 이와 같은 지방세 구조는 세수가 비탄력적이고 안정성이 결여되어 있다할 것이다. 그러나 2010년부터 지방소득세·지방소비세가 도입되면서, 재산과세 및 소비과세, 소득과세의 비중변화가

예상된다.

복지관련 공공서비스의 지방화는 세계적 추세이고, 이에 부응하는 지방의 재정 수요에 대한 재원으로서 재분배정책수단으로 응능원칙(Pay-As-You-Earn)이 적용되는 소득세의 지방화도 그 타당성이 있다 할 것이다. 따라서 세계 여러 나라에서 지방소득세가 도입되고 있다. 지방소득세를 지방세의 주축으로 도입할 경우 세율결정권을 부분적으로 지자체에 부여하면 지자체의 과세 자주권이 상당수준으로 확보될 수 있다.

지방법인세는 지자체의 기업유치 등 지역경제 활성화 노력이 세수증대로 이어지는 역할을 한다. 동시에 지자체는 기업유치수단으로 지방법인세 감면이라는 재량권을 행사할 수 있어 지방의 자주성이 강화된다 할 것이다. 이러한 관계가 가능하기 위해서는 현재 본사가 입지한 곳에서 징수되는 법인세를 사업장입지원칙에 따라 지방법인세가 징수되어야 할 것이다.

소비세의 특성상 세율과 과표를 중앙정부가 관리하게 되어 지자체의 과세 자주권이 행사될 여지가 별로 없는 한계를 가지고 있지만, 지방공공재 등에 대한 가격기능인 응의원칙(Pay-As-You-Go)이 작동한다는 점에서 지방소득세를 보완하는 지방세로서 그 의미가 있다 할 것이다. 또한 소비세는 세수 신장성이 뛰어나 현재 지방세 제도의 취약점을 보완한다.

이상과 같은 새로운 지방세 도입을 위해서는 몇 가지 제도개편이 병행 실시되어야 한다.

첫째, 지방세 중에서 중앙정부의 정책수단으로 활용되거나 조세의 성격 및 규모상 지방세로 적합하지 않는 경우 국세전환 및 통·폐합을 추진하여야 한다.

둘째, 지방교부세의 기능 일부를 지방세체계에 포함시켜 그 규모를 축소하여, 지방의 자주재원 비율을 높인다. 목표하는 자주재원 비율에 따라 축소되는 지방교부세의 규모와 새롭게 도입되는 공동세인 지방소비세와 지방법인세의 지방 분배비율이 정해져야 한다.

셋째, 새로운 지방세를 도입하여도 해결될 수 없는 재정력 격차해소를 위해 지방세 공동고를 설립하고, 그 재원은 고소득분에 과세되는 지방소득세와 지방법인세와 지방소비세의 일정분으로 한다. 이때 고소득의 범위와 공동세 일정분의 비율은 축소되는 지방교부세의 규모와 지자체의 부족한 재정수요에 대한 보전율에 따라

결정되어야 한다. 지방세 공동고의 규모를 점차적으로 축소하여 징수된 세수가 바로 지자체에 귀속되는 비율을 높여나가야 한다.

끝으로, 재정이 취약한 지자체에 대한 부족한 재정수입은 지자체의 징수노력과 재정책임성이 반영될 수 있도록 부족한 재정규모를 여러 단계로 차등화된 비율로 보전하는 것이 바람직하다 할 것이다. 도입초기 지자체가 느끼는 불안감을 해소하기 위해 현재 기준재정수요 충족율을 유지하는 수준으로 부족재원을 보전하고, 점차 지자체의 징수노력, 재정책임성, 지자체간 건전한 경쟁 등이 가능하도록 보전비율이 조정되어야 할 것이다(이용환, 2008).

#### 4. 지방재정조정제도의 재편

우리나라 지방재정의 핵심적 문제점 중의 하나는 지역간 심각한 재정력의 격차라고 할 수 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 국세와 지방세 체계의 재정비와 아울러 지방재정조정제도가 동시에 병행 추진되어야 할 것이다.

지방 재정조정제도는 동등한 수준의 자치단체간의 심각한 재정격차를 해소하여 지자체가 상호간 건전한 경쟁이 가능하도록 하여 지방자치가 제대로 작동되도록 하는 제도적 장치이어야 한다. 즉, 수직적 재정조정(예, 국세의 지방 이양)으로 재정력 격차를 효과적으로 완화시킬 수 없는 경우 보완장치 역할을 수행하여야 한다.<sup>5)</sup>

우리나라의 경우 지방세수의 특정 지역 집중현상이 매우 커서 이를 해소하는 제도적 장치가 필요하다. 서울의 경우 현재 지방세를 포함한 자체재원만으로도 재정자립도가 매우 높아 90%를 초과하여, 지방교부세 불 교부단체이다. 기준재정수요액에 대한 기준재정수입액의 비율인 재정력 지수를 살펴보면 서울은 100%를 초과하고, 수도권 일부 기초자치단체는 150%를 초과하는 실정이다. 그러나 1인당 지출예산규모를 비교할 경우 수도권인 경기도는 타 도에 비해 매우 취약하다. 이는

---

5) 어떤 제도를 도입하더라도 지역간 재정력 불균형의 해소가 불가능하다면 수평적 재정조정제도의 도입은 불가피 하다. 지방세이론에 충실한 제도의 시행으로 현실에 나타난 문제점을 해소할 수 있다면 가장 이상적인 제도이다. 그러나 현재 세계 각국에서 시행되고 있는 제도는 비록 이론적으로 한계를 가지고 있지만, 각국의 사정을 반영하여 제도를 잘 활용하고 있다(Second Best; 차선의 선택). 따라서 어디에 정책의 가치(Norm)를 두느냐에 따라 이론적 비판을 감수하고 포기할 것은 포기하여야 한다.

기준재정수요 산정방식이 불합리하여 수도권에 대한 역차별의 결과로 볼 수 있다.

<표 1-1-3> 시도별 주민1인당 세출예산액(2010)

(단위: 천원)

시도별	시도별평균	특별시·광역시	도	시	군	자치구
단체별평균	2,947	1,500	1,415	1,672	4,583	709
서울	2,222	1,511	0	0	0	711
부산	2,287	1,553	0	0	2,565	687
대구	2,216	1,449	0	0	1,844	686
인천	2,444	1,524	0	0	5,868	759
광주	2,250	1,510	0	0	0	739
대전	2,049	1,359	0	0	0	690
울산	2,338	1,465	0	0	1,904	655
경기	2,210	0	887	1,267	3,386	0
강원	4,995	0	1,916	2,244	5,246	0
충북	4,036	0	1,621	1,686	3,741	0
충남	4,308	0	1,641	1,967	4,407	0
전북	4,532	0	1,734	2,091	5,928	0
전남	5,973	0	2,318	2,282	5,298	0
경북	4,605	0	1,650	2,402	5,049	0
경남	3,904	0	1,462	1,907	5,316	0
제주	3,936	0	3,936	0	0	0

자료: 재정공개시스템(<http://lofin.mogaha.go.kr>)

따라서 재정조정제도를 개선하기 전 단계로 합리적 재정수요를 산정할 수 있는 기준을 만들어야 할 것이다. 독일이나 스웨덴 등지에서는 재정조정을 위한 기준으로 1인당 지방세수를 활용하고, 심지어 인구가 밀집된 지역에는 가중치를 적용하기도 하는 실정이다.

이상과 같이 지방세 수입의 수도권 집중은 지방소득세나 지방소비세 등의 새로운 제도가 도입되어도 인구 및 경제력 집중도를 고려해 볼 때 해소되기에는 한계가 있다. 따라서 재정력 집중을 완화하기 위한 재정조정제도는 불가피하다 할 것이다. 그러나 기존의 제도 틀을 바탕으로 한 재정조정제도는 지방의 자주성 및 책임성이 결여되어 있고, 지자체의 세수 징수 및 증대 노력에 대한 필요성 및 인센티브가 제대로 작동하지 않는 제도이다. 따라서 기존의 조정제도를 개선하고 지방 자주권 및 지방분권의 확립을 위해 중앙정부가 지방에 지원하는 포괄 보조금형태의 지방교부세 일부를 지방세에 포함되도록 재정비하고, 동시에 지역간 재정력 격차의 조정

은 지방세의 일정 부분을 공동 관리하는 지방세공동재원을 통해 해결하도록 유도하여 재정자율성 강화를 제고할 수 있다. 이 경우 재원은 자치단체연합을 구성하여 귀속되도록 하고, 재원운용을 위한 조직은 지자체 대표기관과 중앙의 관련 부처조직으로 구성된 독립된 가칭 ‘재정조정 협의회’(joint authority 형태)를 구성하여 지방세공동재원을 관리하는 방법이 있다.

재정조정을 이행하기위한 전 단계로 자치단체의 실질적 재정력과 재정수요를 측정하여야 한다. 이를 바탕으로 지방 교부세는 재정수요에 대한 최소수준까지 완전 보전하고, 지방세공동재원은 지자체의 재정수입을 단계적으로 나누어 징수노력이 반영되도록 차등 분배한다. 이 경우 일정 수준을 초과한 자치단체는 분배 대상에서 제외(예, 재정수입이 재정수요의 100%를 초과한 경우)하여 재정력 격차 폭을 줄이는 방법도 고려할 수 있다. 그러나 지방 소득세 및 소비세 도입이후 새로운 지방세제도의 개편 시 야기되는 초기의 재정력 격차의 해소를 위해 한시적으로 강력한 재정조정제도 도입이 필요할 것이다. 여기서 주의해야 할 중요한 점은 재정조정 후 재정력의 순위가 바뀌는 경우가 없도록 조정비율을 정하여야 한다.

그러나 지방 균형발전은 기본적으로 균형발전을 위한 다양한 정책 등으로 해결 되어져야 하고, 지방세와 지방 재정조정제도는 균형발전을 위한 부분적 보완역할을 수행하여야 한다. 즉, 지방자치와 균형발전의 개념이 혼용되어서는 아니 될 것이다 (이용환, 2008).



## 교부세제도의 기능과 역할에 대한 이론

- 제 1 절 교부세제도의 유형 및 기능
- 제 2 절 재정조정제도와 재정분권
- 제 3 절 재정조정제도의 조정방식



## 2장

# 교부세제도의 기능과 역할에 대한 이론

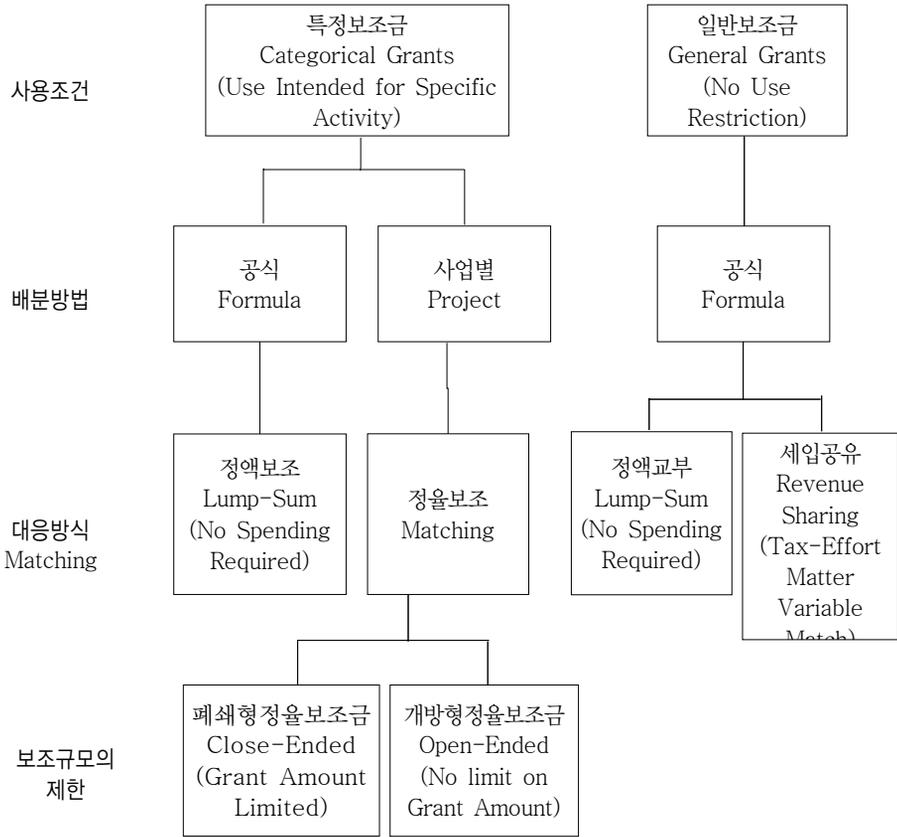
## 제1절 교부세제도의 유형 및 기능

### 1. 재정조정제도의 유형

재원분담제도의 유형은 재원의 용도제한 유무, 재원의 배분과정에서 특정 배분 공식의 이용 유무, 재원지출에 대한 일정율의 지방비분담 유무, 재원규모의 제한성 여부 등에 따라 구분된다. 이러한 이론적인 판단기준에 따라 크게 비특정 일반보조금(non-earmarked grants)과 특정보조금(earmarked grants, specific grants)으로 대별된다. 특정보조금은 중앙정부가 지방자치단체에게 특정한 목적에만 사용하도록 용도가 한정되는 조건하에 주어지는 보조금이며, 조건을 달아 그 자금의 사용범주를 지정해 주었다는 의미에서 범주적 교부금(categorical grants)이라고도 한다. 비특정 보조금은 일반보조금(general grants) 또는 무조건부 보조금(unconditional grants)이라고도 하며, 지방자치단체의 자체의 세수와 같이 사용될 수 있는 특별한 용도가 지정되지 않는 아무 조건 없이 제공되는 재정지원금을 말한다.

일반보조금은 통상 인구, 일인당 소득 등 정부가 제어할 수 없는 요소들을 고려한 일정한 공식(formula)에 의해 금액이 산정되어 중앙정부에 의해 지원되며, 이 보조금은 다시 세원공유보조금(revenue sharing grants)과 정액보조금(lump-sum grants)으로 분류된다. 전자는 보조금의 규모가 지방자치단체의 조세 징수노력(tax effort) 결과에 따라 가변적인 대응적 보조금(matching grants)이며, 후자는 공공지출에 제한이 없이 일정한 금액을 교부하는 비대응적 보조금(nonmatching grants)으로 우리나라의 지방교부세중 보통교부세가 이에 해당한다(Bahl and Linn, 1992).

<그림 1-2-1> 이전재원의 유형



자료: Fisher, Ronald C.(2007). *State and Local Public Finance*, Thomson.

특정보조금은 중앙정부가 지방자치단체에게 일정한 규모의 보조금을 지급하되 재원 사용에 있어서 특정 공공사업에 사용하도록 용도를 한정하여 지원하는 조건부 보조금(conditional grants)이다. 이 조건부 보조금은 다시 정액보조금과 정율보조금으로 구분된다. 전자는 지방자치단체의 자체부담과 무관하게 일정한 공식에 의해 금액을 보조하는 경우이며, 후자는 특정 사업에 대한 필요 금액 중 일정한 비율을 중앙정부와 지자체간에 분담하도록 하는 조건으로 중앙정부가 보조금을 지급하는 방식으로, 지자체의 입장에서 보면 공공사업에 소요되는 단위비용이 낮아지는 효과가 있다. 그러므로 정율보조금은 중앙정부가 지방자치단체에 일정부분 가격보조를 해주는 방식이라 할 수 있다. 정율보조금은 다시 지방자치단체의

부담액에 따른 보조액에 상한을 설정하는 폐쇄형 보조금(closed-ended grants)과 보조액에 상한을 두지 않고 일정한 율을 보조해주는 개방형 보조금(open-ended grants)으로 나눌 수 있다. 우리나라 국고보조금의 대부분이 이 개방형 유형에 속한다고 볼 수 있다.

또한 일반보조금과 특정보조금의 중간적 성격을 가진 포괄보조금(block grants)이 있는데, 이는 기능적으로 광범위하게 설정해 둔 보조 대상 분야에 대해 중앙정부가 일반적 목적으로 지자체에 이전지출하는 데 있어서 보조금 배분이 일정한 공식에 의해 할당되는 제도이다. 이 제도는 재원의 사용범위나 사용용도에 있어서 포괄적이고 융통성이 있다는 점에서 일반보조금 요소를 갖추고 있으나 느슨하나마 제한이 있다는 점에서 특정 보조금 요소도 가지고 있다(송상훈, 2008b).

## 2. 재정조정제도의 기능

대부분의 나라에서 지방정부의 재정능력이 취약하기 때문에 중앙정부로부터의 보조금에 의존하기 마련이다. 그러나 지방재정분권화가 가능하기 위해서는 지방정부의 재정자율성 향상과 자체수입의 확대가 필요하지만, 이것이 곧 지방정부의 재정활동을 위한 모든 재원이 자체수입에 의해서 조달되어야 함을 의미하는 것은 아니다. 오히려 국가 전체적 입장에서 자원배분을 효율화하기 위해서 지방정부의 재정지출이 낳는 외부효과를 교정하거나 지역간 수평적 재정불균형이나 중앙정부와 지방정부간의 수직적 재정불균형을 해소할 필요가 있고, 중앙정부의 사무를 지방정부에 위임하는 경우 필요한 경비를 지원해야 하는 경우도 있다. 이러한 이유로 중앙정부가 재원의 일정수준을 지방정부에게 이전해 주는 것이 지속적으로 필요할 수밖에 없다.

### 1) 지역간 외부성의 교정

한 지방정부가 제공하는 공공서비스의 편익이 그 지역에만 국한되지 않고 다른 지역에 살고 있는 주민들에게도 혜택이 돌아가는 경우, 개별적인 지방정부보다는 중앙정부 차원에서 그러한 서비스나 재화를 공급하거나 외부효과에 대한 적절한 보상을 해 줌으로써 외부효과를 내부화시킬 필요가 있다. 그러나 외부효과를 교정

하기 위하여 중앙재정으로의 집중화가 이루어지게 되면 일률적으로 공공서비스가 제공될 수밖에 없기 때문에, 다시 지역주민의 다양한 선호와 기호에 대응할 수 없다는 문제가 발생하게 된다. 그러므로 재정분권화의 기본원칙을 훼손하지 않으면서 중앙정부가 지방정부의 이로운 외부효과에 대한 적절한 보상을 해주면서 유인 구조를 바로 잡아주는 것이 필요하다. 그 방법은 중앙정부가 적절한 보조금 혹은 교부금(交付金)을 지급하여 그 지방정부가 사회적으로 가장 적합한 공공재수준을 자발적으로 선택하게 하는 것이다. 이것은 피구적 보조금의 성격을 띠는 것이라고 볼 수 있다. 또한 해로운 외부불경제를 발생시키는 경우에는 피구적 조세(Pigouvian tax)를 부과함으로써 이 유인구조를 바로 잡을 수 있을 것이다.

외부효과를 교정하기 위한 이전재원은 보통 조건부 교부금(conditional grants)의 형태를 띠게 된다. 이는 공공서비스로부터 발생하는 모든 편익 중 타지역에 미치는 편익의 비율만큼 중앙정부가 공공재의 공급비용을 보조해 주는 것을 의미한다. 물론 현실적으로 정확한 보조율(matching rate)을 산출하기는 대단히 어렵지만, 이러한 방법을 통해서 중앙정부는 지방정부로 하여금 사회전체적인 시각에서 바람직한 공공서비스를 공급하도록 유도하게 되는 것이다.

## 2) 수평적 재정불균형의 해소

어떤 지방정부는 풍부한 재원을 갖고 있어 많은 사업을 수행할 수 있는 반면 다른 지방정부는 재원이 빈약하여 기본적인 사업마저도 제대로 수행할 수 없는 경우가 많다. 우리나라의 예에서도 서울과 지방도시간의 재정력 격차가 매우 큰 것을 알 수 있다. 이 때 재정상태가 나쁜 지방정부가 세율을 올려 재정수입을 늘리려고 하면 그 지역의 기업이나 개인은 세율이 낮은 지역으로 빠져나가게 되어 조세수입은 더욱 줄어들 수가 있다. 이와 같이 각 지방정부의 재정력(fiscal capacity)은 서로 다를 수밖에 없기 때문에 지방정부간 수평적 재정불균형을 해소하기 위해서 중앙정부로부터의 이전재원이 필요하다. 즉 재정력이 낮은 지역에서는 지역주민들의 재정부담이 급격히 상승하지 않는 한, 주민들이 최소한도로 만족할 만한 공공서비스도 제공받지 못하는 경우가 발생할 수도 있을 것이므로 지역간 재정력을 균등화하기 위하여 중앙정부로부터의 이전재원이 필요하게 되는 것이다.

이러한 목표를 달성하기 위한 이전재원의 형태는 중앙정부가 필요이상의 조세 수입을 확보한 다음 재정능력이 빈약한 지방정부에 집중적으로 보조해 주는 방법을 사용하는 것이다. 이와 같은 성격의 보조는 아무런 조건을 달지 않고 단지 중앙정부와 지방정부가 서로 나누어 쓴다는 관점에서 지급되는 비조건부 교부금(unconditional grants)이 바람직하다. 왜냐하면 재정력을 균등화하기 위해 조건부 교부금을 활용할 경우에는 재정력이 풍부한 지방정부에게 더 많은 교부금이 지급될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 지역간 수평적 재정불균형을 해소하기 위한 이전재원의 형태는 지방정부의 재정력이나 재정수요에 차등 지급되는 형태를 피어야만 하는 것이다.

### 3) 효율적인 조세체계의 유지와 수직적 재정불균형의 해소

중앙정부로부터의 이전재원은 사회 전체적으로 가장 효율적이고 공평한 조세 체계를 유지하기 위해서 필요하다. 또한 지방세는 조세경쟁과 조세수출의 가능성으로 인하여 자원의 효율적인 배분을 저해할 수도 있어 이를 바로 잡을 재원이전이 필요하다. 그리고 소비과세나 소득과세 등 세원의 안정성과 충분성을 갖는 세원은 거의 중앙정부에 귀속되어 있으므로 지방정부의 입장에서는 충분한 세수를 확보할 수 없는 경우도 발생한다. 더욱이 규모의 경제를 통한 징세비용의 절감을 위해서는 개별 지방정부가 지방세를 징수하는 것보다는 중앙정부가 이를 대행하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 따라서 효율적인 조세체계를 유지하기 위해서는 조세체계가 국세 중심으로 편성될 필요가 있다.

그렇지만 지역주민들의 다양한 선호에 적절히 대응하기 위해서는 지출에 대한 직접적인 책임은 지방정부에 귀속되는 것이 보다 바람직하다. 그러나 이렇게 되면 중앙정부와 지방정부 간에는 심각한 재정력의 격차가 발생하게 되므로 이를 해소하기 위해 중앙정부로부터 이전재원이 필요하게 되는 것이다. 이러한 수직적 재정불균형을 해소하기 위한 이전재원의 형태도 비조건부 교부금으로 운영되는 것이 바람직하다.

#### 4) 지방정부로의 역할위임

중앙정부가 직접 공공서비스를 공급할 수 있으나 공공서비스에 따라서는 그 성격상 이를 지방정부에 위임하여 그 지방정부가 직접 생산과 공급을 책임 맡도록 하는 역할 분담의 방식을 취하는 것이 보다 효율적일 수 있다. 왜냐하면 지방정부는 중앙정부보다 그 지역주민들의 선호와 필요를 더 잘 파악할 수 있기 때문이다. 또한 공공서비스의 독점적인 생산자인 중앙정부가 공급하는 경우보다 여러 지방정부가 경쟁적인 상황에서 생산하는 경우에 보다 큰 효율성이 나타나리라고 기대할 수 있다. 이러한 이유로 지방재정 조정제도는 중앙정부가 자금을 대고 생산과 공급은 지방정부가 담당하게 함으로써 효율적인 역할분담체계를 가능하게 해주는 의미가 있다(송상훈, 2008b).

### 3. 재정조정제도의 효과

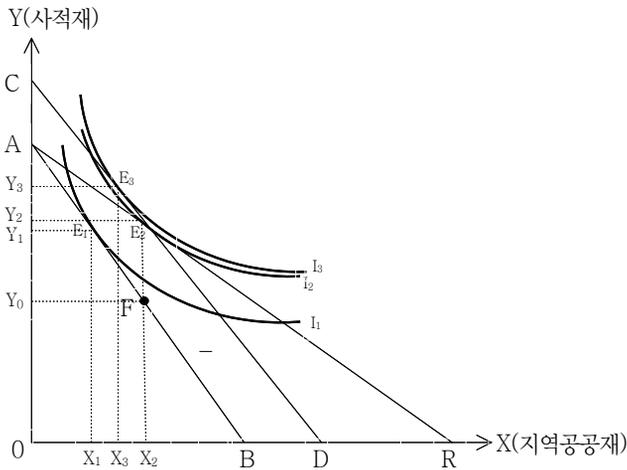
#### 1) 경제적 효과

이전재원을 통해 중앙정부가 달성하고자 하는 목표에 따라 교부금의 유형이 달라질 필요가 있다. 그런데 중앙정부로부터 지방정부로 재원이 이전된다고 하더라도 지방정부가 공공재 공급수준을 늘리지 않고 대신 교부금의 규모에 해당하는 만큼 조세수입을 줄일 수 있는 가능성이 존재하기 때문에, 조건부 교부금과 비조건부 교부금의 구분이 별 의미가 없을 수도 있다. 다시 말해서, 지방정부는 중앙정부로부터 이전된 교부금의 규모에 해당하는 만큼 지방정부의 재원을 다른 목적으로 전용시킬 가능성이 얼마든지 존재한다는 것이다. 그러나 이러한 가능성에도 불구하고 비조건부 교부금에 비해 조건부 교부금은 지방정부의 지출을 중앙정부가 의도하는 방향으로 증가시킬 수 있는 가능성이 더욱 높다고 할 수 있다.

조건부 및 비조건부 교부금이 지방정부의 지출에 어떤 영향을 미치는가를 분석하기 위해서는, 교부금이 존재하지 않을 경우 지방정부의 공공재 최적공급수준이 어떻게 결정되는가를 먼저 살펴볼 필요가 있다. <그림 1-2-2>에서 예산선 AB는 지방정부가 공급하는 공공재의 양과 지역주민들이 선호하는 사적재(private goods) 소비량의 다양한 조합을 나타내는 것이다. <그림 1-2-2>에서 OA는 한 지역주민들이 모든 소득을 사적재의 소비에만 사용할 경우 소비할 수 있는 사적재

의 최대량이다. 반면 OB 는 한 지역주민들의 소득이 모두 지방정부에 조세로서 납부되어 공공재의 공급을 위해 활용될 경우, 지방정부가 공급할 수 있는 공공재의 최대량을 나타내는 것이다. 이 때 최적의 공공재 공급수준과 사적재 소비수준은 예산선 AB 와 공공재와 사적재에 대한 지역주민들의 선호를 나타내는 무차별곡선  $I_1$  이 접하는 점에서 결정될 것이다. 점  $E_1$  은  $OX_1$  만큼의 지역공공재가 공급되고  $OY_1$  만큼의 사적재가 소비됨으로써 지역주민들의 후생이 극대화됨을 나타내는 점이다.

<그림 1-2-2> 조건부 및 비조건부 교부금



이제 중앙정부에서 이 지방정부로 교부금을 제공한다면 자원배분상태가 어떻게 변화하게 될 것인가를 살펴보자. 먼저 지방정부의 지출로부터 발생하는 외부효과를 교정하기 위하여 중앙정부가 1:1의 보조율로 조건부 대응 교부금을 제공했다고 가정하자, 1:1의 보조율이란 지역공공재를 공급하는 데 소요되는 경비의 절반을 중앙정부가, 그리고 나머지 절반을 지방정부가 부담함을 의미하는 것이다. 이렇게 1:1의 비율로 중앙정부가 교부금을 제공하게 되면, 지방정부의 입장에서는 공공재의 공급비용이 절반으로 줄어들게 된다. 따라서 <그림 1-2-2>에서 예산선이 AB 에서 AR로 이동하게 될 것이며, 이 새로운 예산선 AR과 무차별곡선  $I_2$  가 접하는  $E_2$  에서 새로운 균형이 달성될 것이다.  $E_1$  과 비교할 때  $E_2$  에서는 공공재의 공급수

준이  $OX_1$  에서  $OX_2$  로 증가하는 동시에 사적재의 소비수준 또한  $OY_1$ 에서  $OY_2$  로 증가함을 볼 수 있다. 결국 조건부 교부금이 제공되었을 경우, 공공재의 공급수준만 증가하는 것이 아니라 사적재의 소비수준 또한 증가하게 됨을 알 수 있다.

이와는 달리 중앙정부가 일반보조금으로 비조건부 교부금을 제공하였을 경우에는 지역 전체의 소득이 그만큼 증가한 것과 마찬가지로 때문에 동일한 지역공공재의 양을 공급하는 경우 교부금의 규모만큼(즉,  $E_2F = Y_2Y_0$ ) 사적재가 증가하는 것으로 생각할 수 있으므로 예산선 AB 는 그 크기만큼 상향으로 평행이동하게 될 것이다. 비조건부 교부금이 제공되었을 경우 새로운 예산선은 <그림 1-2-2>에서 CD 로 나타나 있다.

<그림 1-2-2>는 비조건부 교부금이 제공되었을 경우, 공공재의 공급수준이 교부금이 제공되지 않았을 경우에 비해서는 증가하지만(즉,  $OX_3 > OX_1$ ), 조건부 교부금이 제공되었을 경우의 공공재 공급수준에는 미치지 못함을 보여주고 있다(즉,  $OX_2 > OX_3$ ). 반면, 민간재의 소비수준은 조건부 교부금이 제공되었을 경우에는  $OY_2$  이었지만, 비조건부 교부금이 제공되었을 경우에는  $OY_3$  로 더욱 증가함을 볼 수 있다. 결국 비조건부 교부금보다는 조건부 교부금이 중앙정부가 원하는 방향으로 지방정부의 지출을 증가시키는 데에 더욱 효과적이라는 것을 알 수 있다.

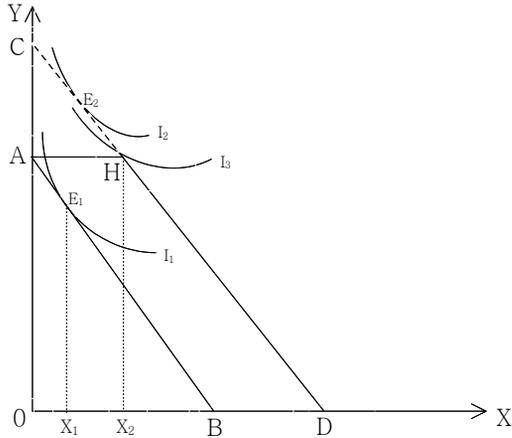
이러한 차이가 나타나는 이유는 비조건부 교부금의 경우에는 단지 교부금을 제공받는 지역의 전체소득이 증가하는 이른바 소득효과(income effect)만을 낳지만, 조건부 교부금의 경우에는 소득효과뿐만 아니라 사적재에 비해 공공재의 상대적 가격을 떨어뜨리는 이른바 대체효과(substitution effect)까지도 발생하기 때문이다. 다시 말해서, 조건부 교부금의 경우 공공재의 공급비용이 상대적으로 저렴해졌기 때문에 공공재의 공급수준이 당연히 큰 폭으로 증가하게 된다는 것이다.

소득효과만을 발생시키는 비조건부 교부금의 경우, 만약 공공재가 열등재(inferior goods)여서 소득이 증가할수록 공공재에 대한 수요가 감소한다면 <그림 1-2-2>에 나타난 것과는 달리 교부금이 제공되기 전과 비교하여 공공재의 공급수준이 오히려 더 줄어들 수도 있다. 물론 이러한 결과가 나타나는 것은 대단히 예외적인 경우이겠지만, 비조건부 교부금이 활용될 경우 지역공공재의 공급수준을 중앙정부가 원하는 방향으로 증가시키는 데는 상대적으로 그 효과가 미미할 수밖에 없음을 알 수 있다.

<그림 1-2-2>에서 발견할 수 있는 사실은 비조건부 교부금이 제공될 경우 지역주민들의 후생이 조건부 교부금이 제공될 경우에 비해 더 증가하게 된다는 점이다(즉,  $I_3 > I_2$ ). 이러한 현상이 나타나는 이유는 비조건부 교부금의 경우 공공재와 사적재의 선택에 대해 아무런 제약도 가해지지 않기 때문에, 공공재의 공급수준과 사적재의 소비수준이 지역주민들의 후생을 극대화시키는 방향으로 결정되기 때문이라고 할 수 있다.

다음 조건부 비대응 교부금(nonmatching grants)의 경우 중앙정부가 지방정부에게 공공재에 지출하여야 한다는 조건으로 고정된 금액을 지급한다. <그림 1-2-3>에서 AH단위의 공공재를 구입하기 위한 비대응 교부금을 묘사하고 있다. 이 때 지방정부는 동일한 소득수준에 대해 AH단위 많은 공공재를 구입할 수 있다. 따라서 예산선은 AHD와 같이 된다. 이 지방정부의 효용은 H점에서 극대화된다. 공공재의 소비가  $X_1$  에서  $X_2$  로 증가하여 보조금액 AH보다 작다. 이 지방정부는 교부금액 전체를 공공재에 지출한다는 규정에 따르기는 하지만 동시에 자신들이 공공재에 지출하는 금액을 줄여 일정부분 세금을 줄이는데 사용함을 의미한다. 예를 들어 Fisher and Papke(2000: 157)의 추정결과에 따르면 지방정부가 받는 1달러의 교육보조금에 대해 지방세는 30~70센트 가량 줄어드는 것을 보여주고 있다. 이러한 상황은 무조건부 교부금의 결과와 비슷하다. 그러나 이 때 <그림 1-2-3>에서 보는 바와 같이 만약 지방정부의 사적재에 대한 선호도가 높아 무차별곡선이 CH사이에서 접하게 되는 경우는 조건부 비대응 교부금을 주는 경우 지방정부는 선분 AH의 제약에 걸려 제약이 없는 무차별곡선의 수준  $I_2$ 이 더 낮아져 무조건부 교부금의 경우보다 후생이 낮아질 것이다.

<그림 1-2-3> 조건부 비대응 폐쇄형 교부금(Y에 대한 선호도가 높을 경우)



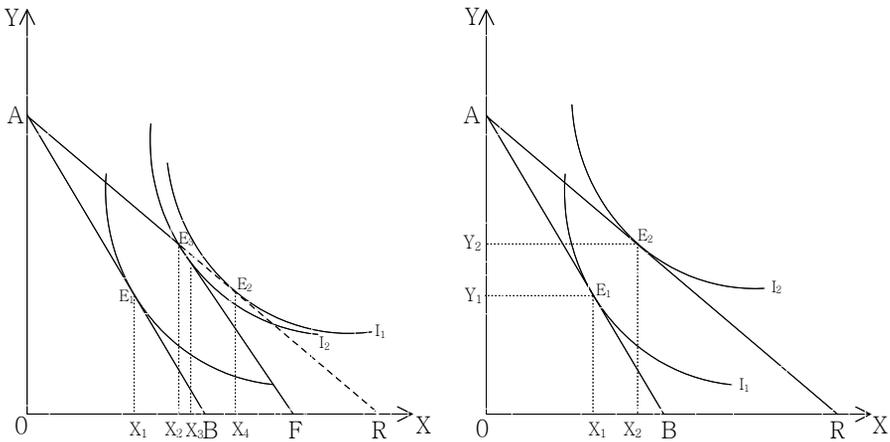
유한 대응 보조를 하는 폐쇄형 정율보조금(closed-ended matching grants)의 경우 대응 교부금의 교부자에 대한 비용은 궁극적으로 수혜자의 행동에 의존한다. 만약 지방정부가 공공재에 대한 소비를 상당량 증가시키면 중앙정부의 기여도 상당히 커져야 하며 그 역도 성립한다. 비용에 상한선을 주기 위해 기여자는 기여금에 대해 일정한 상한선을 지정할 수 있다. 이러한 교부금은 <그림 1-2-4> a에서 교부금이 주어지기 전에 예산선이 AB일 때 폐쇄형 정율보조금이 주어지면 예산선은 꺾인선 AJF가 된다. AJ부분의 기울기는  $-1/2$ 로 공공재의 일대일 대응 제공을 반영한다. 그러나 점 J이후로는 기부자가 더 이상 일대일 대응자금을 주지 않는다. 그러므로 지방정부의 정부지출 한단위당 기회비용은 다시 1이 되어 JF부분의 기울기로 나타난다. 따라서 교부금이 주어지면 교부금이 없을 경우보다는 공공재 소비가 많지만 <그림 1-2-4> b에서 보는 바와 같은 무한 대응 보조금을 주는 개방형(open-ended)의 경우 보다는 작다. 교부금이 유한하다는 사실이 공공재를 증가시킬 수 있는 능력을 제한한다고 볼 수 있다. 그러나 지방정부가 원하는 공공재 소비가 교부금 상한선보다 작은 경우는 상한선의 존재가 아무 역할을 못한다. 이는 만약 새로운 접점이 <그림 1-2-4> a의 AJ부분에 있다면 JR상의 점들을 선택할 수 없다는 사실이 아무 의미가 없다. Baker et al.(1999)은 캐나다에서 무한 대응 보조금을 유한 대응보조금으로 변화한 후 그 변환한 주의 재정지출이 다른 주들에

비해 상대적으로 감소하는 것으로 나타났다. 또한 조건부 대응 개방형 정을 보조금의 경우 폐쇄형 보조금의 경우보다 지역주민 후생이 지역공공재 소비가 작으며, 후생도 낮을 수 있으나, 사적재의 소비가 증감 여부는 소득효과와 대체효과의 상대적 크기에 달려 있다. <그림 1-2-4> b는 소득효과가 대체효과를 압도하여 사적재 소비가 증가하는 경우를 보여주고 있으나 만약 대체효과가 소득효과를 능가한다면 사적재의 소비량은 감소하게 될 것이다.

<그림 1-2-4> 조건부 정을보조금

<a. 조건부 폐쇄형 정을보조금>

<b. 조건부 대응 개방형 정을보조금>



위에서 설명한 것처럼 교부금이 제공될 경우에는 그 형태에 상관없이 지역의 실질소득이 증가한 것과 마찬가지로의 효과가 나타난다. 따라서 이론적인 차원에서는 교부금의 일정부분에 해당하는 만큼 지역주민의 조세부담이 감소함으로써 공공재의 공급수준뿐만 아니라 사적재의 소비수준도 상당히 증가하게 될 것이라고 할 수 있다. 그러나 경험적인 연구들에 의하면, 이러한 이론적인 예측과는 달리 교부금이 제공되었을 경우 지역주민의 소득이 증가하는 경우에 비해 정부지출이 상대적으로 더 증가하는 것이 일반적이라고 한다. 즉, 교부금이 제공될 경우 그 일부가 주민들의 조세부담을 감소시키는 데에 전용되기보다는 중앙정부가 의도하는 대로 지방정부의 공공재 공급수준이 증가하게 된다는 것이다. 이렇게 교부금이 원래 의도하는

방향으로 지방정부의 지출이 이루어지지 않는 현상을, 파리가 끈끈이에 붙었을 경우 바로 그 지점에서 움직이지 못하는 현상에 비유하여 끈끈이효과(flypaper effect)라고 부른다.

끈끈이 효과가 나타나는 이유로서는 지방정부 관료들의 행태가 주로 거론된다. 즉, 니스카넨이 주장하는 바와 같이 지방정부의 관료들 또한 예산극대화(budget maximization)를 추구하기 때문에, 중앙정부로부터의 이전재원규모 등에 관한 정보를 지역주민들에게 정확하게 전달하지 않음으로써 관료들에게 유리한 방향으로 지역주민들의 예산 선택을 왜곡시킨다는 것이다.

## 2) 정책적 효과

Bahl and Linn(1992)은 정부간 재원이전을 결정방식과 재원의 배분방식에 따라 12개 유형으로 구분하고, 이 중 실제로 운용되는 방식을 9개로 제시하고 있다. 재원의 결정방식은 국세 일정비율에 연동하는 방식, 국회가 결정하는 특정(ad hoc) 방식, 승인된 지방재정의 세출에 맞추어 결정하는 3가지 유형으로 나누고, 배분방식은 지방세 징수실적에 연계하는 지방세연동방식(derivation basis), 공식 산정 방식, 행정비용의 전액 또는 일부 보전방식, 특별방식 4가지로 분류하고 있다.

이를 조합하여 행렬형식으로 정리하면 <표 1-2-1>과 같다. 여기서 비용보전 방식은 중앙정부와 지방자치단체가 비용을 상호분담하는 형식을 취하므로 조건부 보조금에 해당한다. 재원규모 결정방식과 배분방식의 차이는 결과적으로 이전재원의 특성과 정책효과에 영향을 주는 바, Bahl(1999)은 12개 이전재원 유형중 조합이 가능한 유형에 대한 정책적 효과를 <표 1-2-2>와 같이 설명하고 있다. 그는 A-D 유형은 총액규모를 국세의 일정비율에 연동시키는 방식이어서 자주재원에 근접하는 이전재원으로 지방재정에 유리하다고 보며, 특히 A와 B유형은 지방재정의 입장에서 재정분권화 방향에 부합되는 이전재원으로 평가하고 있으며, 이 중 B유형은 지방세 실적에 연동하는 방식인 A유형에 비해 공식을 설계하는 과정에서 보정기능의 활용이 가능하여 지역간 재정격차를 완화하는데 비교우위를 점하게 된다.

반면 F-H 유형은 총액규모를 지방재정의 외부에서 재량적으로 판단하는 방식이어서 중앙정부의 감독기능 및 자원배분의 효율성 측면에서 유리하다고 판단을

내리고 있다. H유형은 지방재정에 대한 중앙정부의 정책유인이 강하게 작용시킬 수 있는데 그 이유는 총액이나 배분규모를 교부자의 재량적인 판단에 의존하므로 중앙정부의 실질적인 장악력이 확보되기 때문이다. F유형은 총액은 재량적인 판단에 의존하지만 자치단체별 배분은 공식에 근거한 객관성을 유지하므로 중앙정부의 정책유인효과는 H 유형에 비해 약화된다. 이런 관점에서 볼 때, H유형은 중앙정부가 총액과 배분규모를 결정하고, C, G, K 유형은 중앙정부가 사업비의 산정 및 분담규모를 결정하므로 재정분권화와 조화를 이루기가 어려워진다고 볼 수 있다.

<표 1-2-1> 이전재원의 유형

구 분		재원규모 결정방식		
		국세 일정비율	의회 임의결정	특정사업 지출
배분방식	지방세실적연동	A	E	n.a.
	공식 산정	B	F	n.a.
	비용보전	C	G	K
	특별 임의 결정	D	H	n.a.

자료: 서정섭·조기현(2007). 『지방재정조정제도의 개선방안』, 서울: 한국지방행정연구원, p.16.

<표 1-2-2> 이전재원별 정책효과

목적	보조금유형							
	A	B	C	D	F	G	H	K
<b>중앙정부</b>								
지방통제력 유지	-	-	-	?	+	+	+	+
특정세출 유인	?	?	+	?	?	+	?	+
지역간 형평성	-	+	?	+	+	?	+	?
징세노력 개선	?	?	+	+	?	+	?	+
<b>자치단체</b>								
지방통제력 유지	+	+	?	?	-	-	-	-
예산의 효율성	+	+	?	?	-	-	-	-
세입 적합성 개선	+	+	+	?	-	-	-	+
<b>공동</b>								
행정비용최소화	+	?	-	?	?	-	?	-

주: +는 효과적, -는 비효과적, ?은 효과가 불확실함을 의미함.

자료: 서정섭·조기현(2007). 『지방재정조정제도의 개선방안』, 서울: 한국지방행정연구원, p.16.

#### 4. 재정조정제도의 요건

재정분권화에도 불구하고 지방재정 조정제도를 통한 중앙정부의 재정적 역할

이 이론적인 차원에서 강조되기는 하지만, 실제적 차원에서의 심각한 문제는 어떤 지방재정 조정제도도 최적의 제도가 되기 어렵다는 점이다. 일반적으로 거론되는 바람직한 지방재정 조정제도의 요건은 다음과 같이 정리될 수 있다.<sup>6)</sup>

- ① 지방정부가 책임 있는 재정운영을 할 수 있도록 하고, 재정적 자율성을 훼손시키지 않아야 한다.
- ② 자원배분의 효율성을 제고시킬 수 있어야 한다.
- ③ 중앙과 지방간의 수직적 재정불균형을 해소하고, 지방정부간 수평적 재정불균형을 완화시킬 수 있어야 한다.
- ④ 지방정부의 행정비용을 절감시키고, 징세노력을 약화시키지 않아야 한다.

그러나 지방재정 조정제도의 이러한 요건들 간에는 상충관계가 존재할 수 있다. 예를 들면, 중앙정부로부터의 이전재원은 지방정부의 재정력을 보완해 주고 조세의 부과와 징수에 따르는 행정비용을 절감시킬 수 있으나, 이전재원의 비중이 커질수록 재정운영의 효율성을 향상시키고자 하는 노력과 공공서비스 제공에 있어서 혁신적인 방법을 개발하고자 하는 유인은 줄어들 수밖에 없기 때문에 지방정부의 책임 있는 재정운영을 기대하기가 어려울 뿐만 아니라 지방정부의 징세노력을 그만큼 약화시킬 수 있다는 점이다.

이전재원의 규모가 중앙정부의 자의적인 판단에 의해 결정되면 지방정부의 예산운영에 안정성을 갖지 못하게 되고, 반대로 이전재원의 규모가 법정화되어 중앙정부의 자율적 판단의 폭이 작아지게 되면 지방정부 수입의 안정성은 확보될 수 있으나 중앙정부 예산운영의 신축성이 그만큼 감소할 수밖에 없다는 문제가 발생한다. 그리고 이전재원의 용도에 대한 중앙정부의 통제의 증가는 이를 통해서 국가적인 목표를 달성할 수 있으나 지방정부의 예산 선택은 왜곡될 수밖에 없다는 상충관계도 존재한다.

그리고 중앙정부와 지방정부간 수직적 재정불균형을 해소하기 위해서는 지방의 인구수, 시설 등의 증가에 따라 이전재원의 규모가 증대되어야만 한다. 그런데 이렇게 인구 및 시설 등에 비례해서 이전재원의 규모가 증대하게 되면, 인구수 및

---

6) 보다 상세한 논의는 Bahl, R. and Linn, J.(1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press. 참조.

시설규모 등과 지역경제력이 대단히 높은 상관관계를 보이는 경우에는 지방정부간 수평적 재정불균형은 오히려 심화될 수밖에 없다는 문제가 발생한다. 나아가 지방정부의 징세노력을 강화시키기 위해 징세노력지수 등을 이전재원의 산정방식에 포함시키면 지방정부의 징세노력을 증대시킬 수 있는 가능성은 그만큼 클 수 있으나, 징세노력을 강화시키기 위한 유인이 자칫 지방정부간 수평적 재정불균형을 심화시킬 가능성도 있다고 할 것이다.

결론적으로, 바람직한 지방재정 조정제도가 갖는 모든 요건을 동시에 만족시킬 수 있는 현실의 방안을 찾기 어려우므로, 이 제도의 운용은 이를 통해서 실현하고자 하는 구체적인 목표에 따라, 또한 상충되는 목표에 따라 희생될 수밖에 없는 다른 목표들을 가능한 한 어떻게 덜 희생시키는가에 따라 효율성과 형평성을 동시에 적절히 조화시키는 방향을 모색하여야 될 것으로 본다.

## 제2절 재정조정제도와 재정분권

### 1. 재정조정 의 비판

지방정부가 지역주민에 대한 공공서비스를 전개하기 위해서는 자주재원을 확충하는 자기결정권이 무엇보다 중요하다. 이 자기결정권을 통해 단체자치와 주민자치가 결합된 지방자치가 발전 가능하다.

그런데 지방정부에 과세자주권을 인정하는 것만으로는 단순한 자기책임에 그치는 것이며 지방자치를 유지시키는 자기결정권은 확보할 수 없다. 이러한 지자체의 자기결정권을 실현하기 위해 지방재정조정제도가 필요하다고 할 수 있다.

한편, 지방재정조정제도에 반대하는 입장이 있어 이를 살펴보고자 한다.

첫째, 지방세가 존재하므로 재정조정제도는 불필요하고, 만약 세원이 부족한 지방정부는 서비스수준의 인하 또는 지방세의 증세를 통해 해결가능하다고 하는 입장이다. 이는 개인이 선호하는 서비스와 세부담에 대한 과세가 일치하여 최적 자원배분이 가능한 상황을 전제하고 있다. 그러나 자연적 및 지리적 조건과 지역사회의 유지와 발전을 중시한다면 농·산간지역 보다는 도시지역에 상대적으로 유리한 자원배분상태가 될 것이다. 또한 전국적으로 일정수준의 공공서비스를 실시하는 경우 각 지역에 다양한 사람들이 생활하고 있다고 전제한다면 빈곤지역은 고세율이 필요하고, 반대로 세부담을 낮추면 공공서비스의 수준을 저하시켜야 한다. 결국 지역간 재정력 격차가 발생하게 되고 서울과 서비스의 격차는 자원배분을 왜곡시켜 과밀 및 과소 지역문제, 기업집중 등으로 지역간 경제력 격차를 증폭시킬 것이다.

둘째, 공공서비스의 비용을 자본화한다면 지방정부간 재정력격차는 존재하지 않는다는 입장이다. 이는 재정력이 약한 지방정부가 재원확보를 위해 증세조치를 취한다면 해당지역의 지가가 하락하여 지대와 임대료도 하락하므로 거주비용이 증세조치 이전과 변동이 없음을 말한다. 그러나 현실적으로 완전한 자본화와 효율화는 불가능하고, 원래 지가와 임대료가 낮은 농산간지역에서 이러한 것이 좀 더 하락하더라도 이에 대한 주민부담이 서울격차로 대체될 수는 없다. 결국 이동성이 좋은 주민만이 유출되고 재정력이 미약한 지방정부는 점점 더 미약하게 될 것이다.

셋째, 재정조정은 특정보조금을 통해 조치하면 된다는 입장이다. 특정보조금은

교부금과 달리 특정재원이고, 특정보조금은 이미 알려진 바와 같이 우선 사업이 전국적으로 획일화되기 쉽다는 점, 보조금 사업이 지자체사업에서 우선되어 지역주민의 의향과 불일치가 발생한다는 점, 중앙에서 지방에 대한 관리 수단이 된다는 점, 사무절차의 복잡화로 인한 비용과 시간의 비효율성 문제 등이 있다.

따라서 지자체는 특정보조금을 가능한 감소 및 폐지하고, 유지한다면 포괄보조금 형태가 상대적으로 바람직하다. 그러나 포괄보조금도 과도기적 형태일 뿐 바람직한 형태는 자주재원 또는 일반재원의 확충을 통한 재정조정이다. 왜냐하면 지자체의 배분액 결정 기준을 객관적 통계에 의해 지표화한다면, 포괄보조금은 지방세원 또는 재정조정제도에 포함되기 때문이다.

## 2. 재정조정의 정당성

### 1) 지방재정조정의 정당성

경제학적 입장에서 지방재정조정을 정당화하는 논의는 공평과 효율의 관점에서 다양하게 전개되어 왔는데 이에 대한 주된 논점은 3가지로 대별된다.

첫째, 중앙정부와 지방정부 간 수직적 불균형의 존재이다. 이는 지자체의 권한에 근거한 세출책임에 대해 지방세원이 부족한 경우 즉, 정부 간 재원의 수직적 불균형이 존재할 때 이 불균형을 해소할 필요가 있다는 것이다. 물론 지방정부의 세출책임에 적절한 세원배분이 이루어지면 좋지만, 세원의 이동성, 경제활동의 전국화 등으로 인해 과세의 효율성 관점에서 중심과세는 중앙정부에 배분되어 있기 때문에 이 문제를 해결하기 위해서는 중앙정부의 일반보조금이 필요하다는 논리이다.

둘째, 지방정부 간 재정력격차로 인한 재원의 수평적 불균형의 존재이다. 재원의 수평적 불균형이 발생하는 원인은 주민의 소득격차로 인한 1인당 지방세수의 차이, 주민의 연령구성 및 소득차이에 의한 공공서비스에 대한 요구의 차이, 자연조건 및 지리적 조건으로 인한 공공서비스의 공급비용과 세외수입의 차이 등에 있다. 따라서 이러한 문제에 대해 세원이 부족한 지역의 증세를 통해 대응하기 보다는 세원이 상대적으로 부유한 지역에서 징수한 세수를 세수가 부족한 지역으로 재분배하는 것이 효율성을 증진시킨다는 논리이다.

셋째, 지방정부 간 수직적 불공평의 존재이다. 이는 주민의 평균소득, 필요불가

결한 공공서비스 수준 및 공급비용의 차이가 지자체 간 불평등한 재정력에 기인하기 때문이다. 왜냐하면 모든 지자체가 동일한 세제를 가지더라도 동일한 서비스를 제공할 수는 없기 때문이다. 즉, 동일한 지방세제에서 징수된 세수규모에 의한 재정력의 차이로 인해 지자체간에는 공공서비스의 제공에 있어서 상이한 종류, 규모 및 질의 차이를 야기하는 수직적 불공평이 발생한다. 따라서 재정력격차를 축소시켜 실질적으로 지역간 소득재분배를 실시할 필요가 있는 것이다.

넷째, 재정적 외부성의 존재이다. 이는 지방정부의 과세는 타지역 주민에게 일부의 세부담을 부과하는 조세유출, 이동성이 높은 자원의 유입을 위해 감세정책으로 인한 지역간 조세경쟁, 중복과세로 인한 중앙정부의 세수감소 등 조세의 외부성에 의한 재정적 외부성이 발생된다. 따라서 이에 대한 해결을 위해 재정조정이 필요하다.

## 2) 평등론에 의한 접근

철학적 사상을 기반으로 한 롤즈(John Rawls)의 ‘정의론’에 의하면, 공정한 기회의 균등과 더불어 사회 취약계층의 편익을 극대화하는 격차원리를 포함하고 있다. 즉, 권리와 자유, 소득과 부 등의 평등을 목표로 한 재분배정책이다. 여기서의 사회의 평등적 재분배는 화폐적 재분배만이 아니고 사회미니멈(social minimum) 수준이 보장가능한 일정한 생활수준과 공공서비스의 제공도 중시되고 있다. 따라서 이러한 ‘사회미니멈’수준을 유지하기 위해 지방재정조정의 존재가 필요하다.

또한 센(Amartya Sen)은 상기의 평등 문제에 대해 실질적인 평등을 주장하였다. 즉, 사회적 평등은 잠재능력의 평등이어야 한다는 것이다. 잠재능력의 평등이란 개개인의 삶은 인종, 성, 신분, 관습, 건강, 거주지역, 사회환경 등 다양하기 때문에 소득 또는 부의 소유와 삶의 질에는 차이가 존재하게 되므로 이는 기능적 집합으로 삶의 질이 달성되는 권리와 자유를 의미한다.

이와 같이 평등은 소득과 부의 분배적 또는 수단적 평등이 아니고 이를 활용해 보다 윤택한 삶을 영위할 권리의 평등이다. 그리고 이것은 차별철폐, 범죄대책, 교육, 보건, 의료, 복지 등의 공공서비스의 역할을 중시할 수밖에 없다. 공공서비스의 제공에서 일정수준 즉, 내셔널미니멈 또는 사회미니멈이 보장될 때 개개인의 삶의

질은 향상될 여지가 있는 것이다.

이상의 논의는 공평과 효율 중 공평을 중시한 입장 즉, 자유와 기회의 평등을 실질적으로 보장하기 위해 재화의 획득, 소유, 부담 등에 대해 개인의 요구를 반영한 분배상태가 바람직하다는 것이다. 그럼 다음에서 이상의 지방재정조정제도의 정당성에 대해 그 필요성을 중심으로 요약하고자 한다.

### 3) 지방재정조정제도의 필요성

최근 지방자치의 발전을 위해 국제적으로 지방분권화가 진행되고 있다. 그리고 지방자치를 발전시키기 위한 재정분권의 관점에서는 지방세를 중심으로 한 자주재원의 중요성이 강조되고 있다.

한편, 재정분권화에 의한 자주재원이 강조되는 동시에 지역주민의 동질감의 존재, 공공사회서비스에 관해 표준적인 서비스 제공에 필요한 일반재원의 보장 요구이다. 또한 주민의 주거 이동성과 관련된 자연환경 및 지역환경에 의한 도시와 농산어촌의 상호 의존 관계도 고려된다.

이와 같은 상황은 모든 지자체가 동일한 세제를 가지더라도 공급 가능한 서비스 수준은 지자체별로 다르게 나타날 수밖에 없다. 그 이유는 전술한 바와 같이 지자체간 주민의 소득수준 격차로 인한 인구 1인당 지방세수입의 차이, 주민의 연령구성 및 소득상황에 따른 공공서비스의 요구 차이, 자연조건 및 지리적 조건에 의한 공공서비스 공급비용과 세외수입의 차이 등 때문이다.

이렇게 재정력 격차가 존재한 경우 동액의 지방세 부담자가 동일한 지방 공공서비스를 받을 수 있도록 하는 수평적 공평과 재정력이 다른 지자체를 유사한 소득재분배를 갖도록 하는 수직적 공평의 양자 모두 지방재정조정이 필요하게 된다. 또한 지방재정조정을 통해 인구의 과밀 또는 과소문제와 기업집중 문제도 일정부분의 대응이 가능하다.

따라서 지방재정조정은 지역사회의 안정을 위해 필요한 제도이다. 이는 국민생활의 필수 불가결한 분야에 표준적인 공공서비스를 보장, 즉, 내셔널미니멈을 보장하기 위한 자원보장인 동시에 이를 통해 지역 간 경제력 및 재정력 격차를 시정하는 제도이다(송상훈, 2008b).

### 제3절 재정조정제도의 조정방식

#### 1. 기능과 제도에 따른 조정방식

지방재정조정은 기능과 제도를 기준으로 양방에서 각각 수직적조정과 수평적조정으로 분류할 수 있다.

첫째, 먼저 기능적 입장을 중시한 수평적조정과 수직적조정이다. 중앙정부와 지방정부 간 지출에 관한 권한배분을 실시하고, 이에 상응하여 적절한 재원보장으로 세원배분이 이루어지는 경우 이것이 수직적 재정조정기능에 해당된다. 이때 정부간 재원이전은 보완조치가 된다.

한편, 광역지자체간과 기초지자체간 등 동일 수준의 정부간 재정력 격차를 시정하는 것이 수평적 재정조정기능이다. 지출에 관한 권한배분이 적절한 세원배분이 이루어진다면, 정부간 재원이전은 재정력격차의 시정, 즉, 수평적재정조정이 중심과제로 된다. 그러나 이러한 문제는 현실적으로 경제활동의 전국성, 세원의 이동성 및 지역편중성, 징세효율성, 경기대책에 관한 세제의 활용성 등으로 인해 세원배분은 중앙에 집중된다. 그래서 지방정부가 ‘내셔널미니멈’의 유지 및 실현이라는 역할을 담당하고 있음에도 불구하고, 실제로는 지방정부에 적절한 세원배분이 이루어지지 않아 재원의 수직적불균형이 존재하게 되고, 이 경우에 일반보조금을 통한 재원보장, 즉, 수직적 재정조정기능이 강하게 요구되는 것이다.

둘째, 다음으로 제도적인 입장을 중시한 수평적조정과 수직적조정이다. 중앙정부가 세수의 일부를 빈곤한 지방정부에 교부하는 수직적 재정조정제도로 영국, 프랑스, 캐나다, 호주 등이 있다. 이에 비해 부유한 지방정부가 세수의 일부를 빈곤한 지방정부에 이전해 주는 수평적 재정조정제도로 스웨덴, 독일의 주간 조정 등이 있다. 여기서 수평적 재정조정제도는 크게 3가지로 구분된다. 첫째, 중앙정부가 부유한 지방정부로부터 세수의 일부를 거두어 빈곤한 지방정부에 교부하는 방식(스웨덴), 둘째 부유한 지방정부가 세수의 일부를 빈곤한 지방정부에 직접이전 하지만 그 이전방식은 중앙정부가 결정하는 제도, 셋째 부유한 지방정부가 세수의 일부를 빈곤한 지방정부에 직접이전하고, 그 이전방식에 대해 지방정부간 협정으로 결정하는 제도가 있을 수 있다.

## 2. 인구에 의한 정액교부 방식

인구에 의한 정액교부는 중앙정부가 인구 1인당 동액을 지방정부에 교부하는 방식이다. 이러한 형태로는 복지, 보건, 교육 등 용도제한을 완화시킨 포괄보조금의 형식이 많다. 이는 정부간 지출에 관한 권한배분과 재원배분의 수직적인 재원불균형을 축소시키려는 재원보장의 성격을 가진 것이다. 그러나 소득과 소비처럼 경제력에 따라 부과되는 국세를 인구에 의해 배분한다면, 결과적으로 지역간 수평적인 재정조정을 일정부분 고려한 것이 될 수도 있다.

## 3. 과세력 조정 방식

과세력을 조정하려면, 각각의 지방정부가 어느 정도의 세수를 확보하는지를 인식하여 일정수준의 세수를 상정하고, 재원부족이 발생시 이를 보전하는 방식이다. 그러나 각각의 지방정부가 실제로 사용하는 세목, 과세표준, 세율을 사용해 통일적인 비교를 할 수는 없다. 이 경우에는 지방정부가 결정한 세목, 과세표준, 세율을 사용한다고 가정하여 세수 추계를 하여 인구 1인당 세액으로 정하고, 이를 기준으로 일정한 보장수준과 비교하여 부족할 때 그 부족액만큼을 해당 지자체에 인구비례로 교부한다.

## 4. 재정수요와 과세력의 차액보전 방식

과세력만을 조정하는 방식은 제도의 단순성과 간소화라는 장점은 있지만, 중앙과 지방간 수직적인 재원불균형이 존재하고 또한 지방정부간에도 인구 1인당 재정수요는 동일한 것으로 보기는 어렵다. 따라서 국민생활에 필수 불가결한 분야에 표준적인 서비스의 제공이 가능한 수준의 재원보장과 동일한 조세구조를 가진 지방정부가 동일한 서비스를 제공하도록 하면 된다. 그래서 대부분의 국가는 지방정부의 표준적인 재정수요를 산정하여 과세력과 차액에 대해 전액 또는 일정부분을 보전하는 제도를 실시하고 있다.

재정수요는 교육, 복지, 보건의료, 토목, 치안, 산업경제 등 각각의 서비스 요

구, 즉, 표준적인 서비스량(대상자수)과 서비스의 공급비용에 의해 규정된다. 표준적인 서비스량은 인구와 주민의 구성(고령자, 영유아, 아동, 저소득자 등)에 의해 규정되고, 서비스 공급비용은 면적, 인구밀도, 주민의 경제력수준, 도시화 정도, 산업구조, 기후 및 지형 등 사회적 및 자연적 조건을 고려하여 결정한다.

한편, 지방정부의 인구와 면적 등의 단순지표만으로 재정수요를 측정할 수 없기 때문에 비용항목별로 주민요구와 비용을 반영한 객관적 지표의 사용이 필요하다. 단 사용가능한 지표는 자연조건, 거주상황 등을 반영한 객관적인 것에 한정하여 각 지방정부의 지역정책에 의해 조작 불가능하다는 의미에서 정책중립성을 중시할 필요가 있다(송상훈, 2008b).



## 교부세제도의 실태와 문제점

- 제 1 절 지방교부세제도의 종류별 변화추이
- 제 2 절 지방교부세제도의 의의 및 산정방법
- 제 3 절 지방교부세제도의 세원과 배분실태
- 제 4 절 지방교부세제도의 문제점



# 3장

## 교부세제도의 실태와 문제점

### 제1절 지방교부세제도의 종류별 변화추이

#### 1. 지방재정조정제도와 지방교부세제도의 주요변화

지방교부세제도는 1951년 4월1일에 한시법으로 제정·공포된 “임시지방분여세법”을 그 효시로 하고 있다. 이 법은 6·25직후 경제불안에 따른 심한 재정력의 격차를 조정하기 위하여 제정된 것으로 재원은 당해연도의 지세 및 영업세의 34.68%를 최저한도로 하였다.

1952년에는 “임시지방분여세법”을 대신하여 “지방분여세법”을 제정함으로써 제2종 토지수득세액과 영업세의 15%를 그 재원으로 확보하였으나 1954년도에 동법을 부분적으로 개정하여 제1종 토지수득세의 8%, 제2종 토지수득세액의 50%, 유흥음식세액의 30%로 그 재원을 확보하였다.

1958년 3월에 지방분여세의 불합리한 분여방식으로 인해 불균형이 심화되자 이를 폐지하고 “지방재정조정교부금법”이 제정되었다. 당시의 법정화된 교부금의 재원은 1,2,3호 등 세가지 재원으로 구분하여 1호 재원은 유흥음식세, 영업세 및 전기가스세의 40%로 하고, 2호 재원은 제1종 토지수득세의 8.8%, 제2종 토지수득세의 50%로 하여 이 1,2호의 재원으로 총기준재정수입액이 총기준재정수요액에 미달하는 금액을 충족하지 못하는 경우에는 3호 재원으로 보충할 수 있게 하였다.

그러나 1961년 군사정권의 등장으로 시군자치제 실시 및 행정구역의 개편과 지방행정조직의 개혁 등으로 재정구조가 변경되었고, 이를 계기로 1961년 12월 31일 “지방교부세법”을 제정하여 오늘에 이르게 되었다. 보통교부세의 재원은 영업세·입장세·전기가스세 세액의 40%를 특별교부세의 재원은 보통교부세의 10%로 하였다.

1962년 1월 1일부터 지방교부세제도가 시행된 이후에 몇 차례의 큰 변화가 있었다. 1963년 12월 “지방교육교부세법”의 제정으로 교부세 재원의 일부를 이관하게 되었고, 1968년의 개정에는 지방교부세의 재원을 일정세목(영업세, 전기·가스세, 약·탁주세를 제외한 주세)의 일정비율에 의하던 것을 내국세 총액의 16%를 보통교부세로 특별교부세는 보통교부세의 10%로 책정하는 총량적 총액산정방식을 채택하게 되었다.

1972년 대통령 긴급명령의 형식인 8.3조치에 따라 법정화된 지방교부세율을 정지하고 국가예산이 정하는 바에 따라서 교부세율을 탄력적으로 운영하여 오다가 1982년 12월 11일 8.3일 조치의 폐지에 따라 지방교부세의 총액이 다시 내국세의 일정비율(13.27%)로 산정되었고, 교부세 총액의 11분의 10을 보통교부세로 나머지 11분의 1을 특별교부세로 사용하도록 하였다.

그러나 1995년 지방자치제 실시이후 꾸준히 제기되어왔던 지방재정조정제도에 관한 다양한 논의들 가운데 상당 부분은 2005년 이후 대폭적인 제도 개편으로 현실화되었다(<표 1-3-1> 참조).

그간 꾸준히 제기되어왔던 국고보조금의 문제를 개선하는 과정에서 포괄보조금의 형식을 갖춘 국가균형발전특별회계가 신설되어, 이후 광역지역발전특별회계로 개편되었으며, 한편으로는 복지사업을 중심으로 일부 중앙정부 기능이 지방으로 이양되면서 그 재원을 충당하기 위하여 분권교부세가 새로이 설치되었다.

정체성 문제가 계속 제기되었던 지방양여금은 대상 사업별로 구분하여 지방교부세, 국고보조금 등 다른 제도 속에 재원을 포함시키면서 폐지되었는데, 도로사업과 관련해서는 매년 지방교부세 재원 중 8,500억원을 따로 편성하도록 하였다.

지방교부세제도는 특별교부세 비중 축소 및 증액교부금 폐지 등의 제도 개편이 있었으며, 한편 지방양여금 재원의 일부를 흡수하고 분권교부세를 받아들이면서 법정률은 15%에서 2005년에는 19.13%로, 그리고 2006년부터는 19.24%로 상향조정되었다.

2006년부터 지방교부세의 재원은 내국세의 19.24%이며, 이 가운데 일부가 보통교부세의 재원이 되는데, 우선 지방교부세 재원인 내국세의 19.24% 중에서 분권교부세의 재원으로 0.94%만큼 제외하며, 도로사업보전분으로 8,500억원을 다시 제외한다. 남은 금액 중 4%는 특별교부세의 재원이 되며, 나머지 96%가 보통

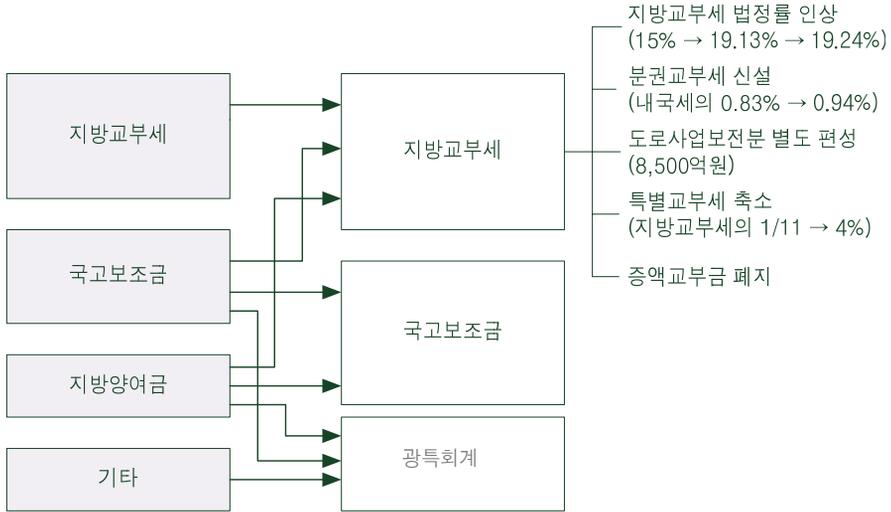
교부세의 재원이 되는데, 2007년부터 제주특별자치도는 재정부족액을 따로 산정하지 않고 지방교부세 재원의 3%를 정액으로 교부받고 있다.

한편 2010년부터는 지방소비세가 신설되면서 지방소비세의 재원이 되는 부가가치세의 5%가 내국세 재원에서 제외됨으로 인하여 그 부분(제외된 부분)의 19.24% 만큼 지방교부세 재원이 축소되었다.

<표 1-3-1> 지방교부세 제도의 연혁

연도	주요 내용
1951	-임시지방분여세법 제정(국세 중 특정세목의 일정률(34.68%) 교부)
1952	-지방분여세법 제정
1958	-지방재정조정 교부금법 제정
1961	-지방교부세법 제정(국세 중 특정세목의 일정률(40%) 교부) · 보통교부세액의 10%를 특별교부세 재원으로 사용
1962	-지방교부세 제도 운영
1963	-지방교육교부세법 제정(지방교부세의 일부재원이 지방교육교부세 재원으로 흡수)
1964	-지방교육재정교부금제도 분리
1969	-법정교부율제도 채택(내국세의 17.6%) · 보통교부세 16%, 특별교부세 1.6%
1973	-“8.3조치”로 법정교부율제도 정치(국가예산으로 재원규모 책정)
1983	-법정교부율 부활(내국세의 13.27%) · 교부세 총액의 10/11은 보통교부세, 1/10은 특별교부세 재원으로 사용
1991	-내국세 범위조정(내국세에서 지방양여금 재원감액)
2000	-법정교부율 상향조정(내국세의 13.27%→15.0%)
2005	-법정교부율 상향조정(내국세의 15.0%→19.13%) · 특별교부세의 규모를 9.09%에서 4%로 인하 -분권교부세 신설(내국세의 0.83%)
2006	-부동산교부세 신설(종합부동산세 총액+ 전전년도 종합부동산세액의 정산액) -법정교부율 상향조정(내국세의 19.13%→19.24%) -분권교부세를 상향조정(내국세의 0.83%→0.94%)

<그림 1-3-1> 지방재정조정제도와 지방교부세제도의 변화

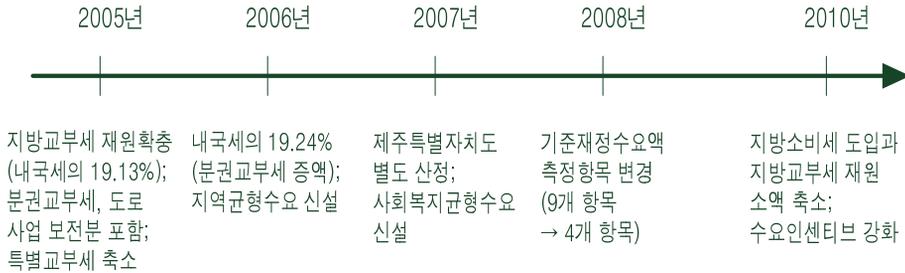


## 2. 보통교부세제도의 개편

최근 들어 보통교부세 산정의 구체적인 방식은 기준재정수요액 산정을 중심으로 매년 조금씩 변화가 나타나고 있다(<그림 1-3-2> 참조).

보통교부세는 2003년까지 시·도의 경우 12개 항목, 27개 항목, 27개 측정단위로 운영되었고, 특별·광역시 및 기초의 경우 11개 항목, 30개 세항목, 30개 측정단위로 운영되었다. 또한 단위비용 산정을 위한 표준행정수요를 산정할 때에는 81종 108개의 설명변수 통계가 사용되었다. 이와 같은 산정기준은 지나치게 세분화된 것이고, 또한 고령화, 저출산, 정보화 등과 같은 요인들을 고려해야 할 필요도 있었다. 이에 따라 점차 측정항목과 측정단위가 계속 조정되어왔으며, 2010년 현재 특별·광역시 및 기초의 경우 4개 항목 17개 세항목, 13개 측정단위로 운영되고 있다(<부표 1> 참조).

〈그림 1-3-2〉 보통교부세 산정 방식 변화



첫째, 기준재정수요액 산정에서 보정수요의 비중이 차츰 강화되어 왔다는 점을 지적할 수 있다(〈표 1-3-2〉 참조). 지역특성을 고려한 자원배분과 지역균형을 위한 특수수요를 반영하기 위하여 2005년까지는 해당 경비별 지역균형수요를 표준행정수요에 포함하여 산정하던 것을 2006년부터 지역균형수요 항목을 별도의 보정수요 항목으로 설치하여 반영하고 있다. 나아가 2007년부터는 사회복지균형수요 항목을 별도의 보정수요 항목으로 설치하였다.

기준재정수요액에서 보정수요액이 차지하는 비중은 2005년까지는 5% 내외 수준에 불과했으나 2006년에는 12.03%로 급격하게 상승한 이후 차츰 증가하여 2009년에는 16.21%까지 증가하였다.

2010년에는 광역자치단체의 교육특별회계 전출금을 보정수요에 반영하지 않은 탓에 보정수요액의 비중이 14.61%로 다소 준 것으로 나타나지만 이 부분을 보정수요로 고려한다면 보정수요액의 비중은 2009년도에 비해 오히려 증가한 것으로 볼 수 있다.

〈표 1-3-2〉 기준재정수요액의 구성요소별 변화 추이

(단위: 백만원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
기준재정수요액	35,901,111 (100.0%)	37,405,729 (100.0%)	39,501,718 (100.0%)	46,358,321 (100.0%)	54,483,407 (100.0%)	54,913,878 (100.0%)
기초수요	34,106,883 (95.00%)	33,138,769 (88.59%)	34,959,873 (88.50%)	40,140,756 (86.59%)	45,590,090 (83.68%)	46,803,994 (85.23%)
보정수요	1,775,368 (4.84%)	4,499,462 (12.03%)	4,507,199 (11.41%)	6,126,252 (13.21%)	8,834,279 (16.21%)	8,024,792 (14.61%)
인센티브	18,860 (0.05%)	-232,502 (-0.62%)	34,646 (0.09%)	91,313 (0.20%)	59,038 (0.11%)	85,092 (0.15%)

자료: 행정안전부(각년도). 『보통교부세 산정 내역』.

둘째, 2007년부터는 제주특별자치도에 대해서는 재정부족액을 계산하지 않고 정액의 보통교부세를 교부하고 있다. 즉, 보통교부세 총액의 3%에 해당하는 금액을 정액으로 제주특별자치도에 교부하며, 나머지 97%는 자치단체별 재정부족액을 산정하여 그에 비례하여 교부하고 있다.

셋째, 2008년부터는 기초수요액 측정항목을 대폭적으로 단순화하였다. 2007년까지는 모두 9개 항목에 26개 세항목을 두었으나 2008년부터는 일반행정비, 문화환경비, 사회보장비, 경제개발비 등 4개 항목에 17개 세항목을 두고 있으며, 2010년에는 4개 항목 16개 세항목을 두고 있다.

이 과정에서 기준재정수요액의 합은 전년도의 39조 5,017억원에서 46조 3,583억으로 대폭적으로 증가하였다.

넷째, 또 다른 주요 변화는 최근 들어 자체노력 반영 인센티브 항목을 대폭적으로 강화해왔다는 점을 들 수 있다(<표 1-3-3> 참조).

1997년에 도입된 자체노력 반영 인센티브 제도는 수요인센티브 3항목, 수입인센티브 1항목으로 출발한 후 매년 변화를 거듭하고 있다. 최근의 인센티브 항목 변화는 2009년 이후 수요 인센티브 부문에서 두드러지게 나타나는데, 2008년의 4개 항목에서 2009년에는 8개 항목, 그리고 2010년에는 10개 항목으로 매년 평가 항목의 수가 크게 늘어났다.

2009년에는 주로 지방자치단체의 조직과 예산 운영, 지역경제활성화 성과 등이 추가되었으며, 2010년에는 다시 행사·축제성 예산운영 항목과 신재생에너지 산업 지원 항목이 추가되었다.

즉, 최근에 변화된 수요 인센티브의 특징은 지방자치단체의 조직과 재정 운영에 있어서 건전성과 정부 시책의 수용성을 평가하여 반영하는 항목을 강화하는 것으로 파악된다.

<표 1-3-3> 자체노력 반영 인센티브 항목의 변화

구 분	1997	1998	2000	2002	2005	2007	2008	2009	2010
수요 인센티브 (항목 수)	3	4	5	5	5	3	4	8	10
공무원 정원	○	○	○	○	○	×	×	×	×
비정규직 공무원운영	○	○	○	○	○	×	×	×	×
경상경비 절감운영	○	○	○	○	○	○	○	×	×
읍면동 통합운영		○	○	○	○	○	○	○	○
지방청사(면적) 관리운영			○	○	○	○	○	○	○
사회복지분야 예산운영							○	○	○
건전예산운영								○	○
지방조직운영								○	○
지역경제활성화								○	○
생활폐기물절감								○	○
지방상수도 유수율 제고								○	○
행사·축제성 예산운영									○
신재생에너지 산업지원									○
수입 인센티브 (항목 수)	1	1	6	8	8	7	7	6	6
지방세징수율	○	○	○	○	○	○	○	○	○
상수도요금 현실화			○	○	○	○	○	×	×
주민세 개인균등화			○	○	○	○	○	○	○
종토세 과표현실화			○	○	○	×	×	×	×
탄력세율 적용			○	○	○	○	○	○	○
수수료 현실화율			○	○	×	×	×	×	×
지방세체납액 축소				○	○	○	○	○	○
지방세원 발굴				○	○	○	○	○	○
경상세외수입 확충					○	○	○	○	○
계	4	5	11	13	13	10	11	14	16

자료: 행정안전부(각년도). 『보통교부세 산정 해설』.

하지만 이러한 노력에도 불구하고 수요인센티브가 기준재정수요액에서 차지하는 비중은 오히려 낮아지는 경향을 보이는데, 2002년에는 1.02%를 차지한 이후 매년 하락하는 추세를 나타내며, 특히 2009년과 2010년에도 각각 0.11% 및 0.15%의 낮은 비중을 나타내고 있다(<표 1-3-4> 참조).

〈표 1-3-4〉 인센티브 항목의 비중 추이

구분	기준재정수요			기준재정수입		
	기초수요	보정수요	자구노력	기초수입	보정수입	자구노력
2002	93.47	5.50	1.02	82.79	17.34	-0.14
2003	94.46	5.05	0.49	72.02	28.73	-0.75
2004	94.69	4.84	0.47	66.04	34.03	-0.07
2005	95.00	4.94	0.05	64.76	33.64	1.60
2006	88.60	12.03	-0.62	66.07	32.52	1.41
2007	88.50	11.41	0.09	69.01	28.25	2.74
2008	86.59	13.21	0.20	69.40	28.57	2.03
2009	83.68	16.21	0.11	75.77	21.52	2.71
2010	85.23	14.61	0.15	78.75	17.74	3.73

자료: 행정안전부(각년도), 『보통교부세 산정 내역』.

반면 수입인센티브의 경우는 기준재정수입액에서 차지하는 비중이 매년 조금씩 상승하는 추세를 나타내는데, 2010년에는 3.73%까지 상승하였다.

다섯째, 2010년부터 도입된 지방소비세는 지방교부세의 재원을 다소 축소시키는 한편 자치단체의 기준재정수입액을 증가시킴으로써 보통교부세 교부액에 영향을 미치는데, 다음과 같은 과정을 거친다.

지방소비세의 재원인 부가가치세의 5%만큼 내국세가 감소하므로 지방교부세(보통교부세)의 재원이 줄어들게 되며, 시·도는 지방소비세에 의해, 그리고 시·군은 시·도에서 교부하는 지방소비세분 재정보전금에 의해 각각 재정부족액이 변화한다. 보통교부세 재원과 재정부족액의 합이 변화함에 따라 보통교부세의 조정률이 변화하며, 자치단체별 보통교부세 교부액은 변화된 재정부족액에 변화된 조정률을 곱하여 최종적으로 산정된다. 따라서 지방소비세로 인한 순 재정효과는 시·도는 지방소비세수입과 보통교부세 교부액 변화분의 합으로 나타나며, 시·군은 지방소비세분 재정보전금 교부액과 보통교부세 교부액 변화분의 합으로 나타난다.<sup>7)</sup>

7) 예외적인 자치단체들도 있는데, 우선 보통교부세 불교부단체인 서울시는 지방소비세수입만큼, 그리고 경기도 소속 일부 시는 지방소비세분 재정보전금 교부액만큼 재원이 각각 증가한다. 또한 제주특별자치도의 경우는 재정부족액을 따로 산정하지 않고 보통교부세 재원의 3%를 교부하므로 순 재정효과는 지방소비세수입과 보통

## 제2절 지방교부세제도의 의의 및 산정방법

지방재정조정제도는 중앙정부가 지방자치단체를 대상으로 지역 간 재정불균형의 시정, 국가 최소한의 확보를 보조하기 위한 기초적인 공공 서비스 공급, 지역 간 누출 효과(spillover effect)의 보정, 그리고 특정 정책추진의 촉진 등을 목적으로 행하는 재정이전을 말한다. 이는 주로 중앙정부가 지방자치단체를 대상하는 것이 일반적이지만, 광역자치단체가 관할 기초자치단체를 지원할 목적으로 하는 경우도 적지 않다.

지방재정조정제도는 지방자치단체가 최소한의 행정서비스수준(national minimum)을 유지하는데 필요한 재원을 보장해 주면서 동급 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화시키기 위해 국세수입 또는 광역지방자치단체 지방세수입의 일부를 일정 기준에 따라 하위 지방자치단체에 배분하는 것을 주요한 내용으로 하고 있다(유태현·김현숙, 2006: 55).

우리나라의 중앙정부가 지방자치단체를 지원하는 지방재정조정제도는 지방교부세제도와 국고보조금제도를 두 축으로 운영되고 있다. 지방교부세는 다시 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 양여금도로사업보전분으로 구성·운영되고 있다. 각 교부세별 자원배분 비율 및 규모는 <표 1-3-5>와 같다.

<표 1-3-5> 지방교부세 자원배분과 규모

(단위: 억원, %)

구분	배분비율	2009년	2010년	증감액	증감율
계		250,802	263,458	12,656	5.0%
보통교부세	96%+ 별도정액	229,347	240,903	11,556	5.0%
재정부족보전분	96%	220,847	232,403	11,556	5.2%
도로보전분	8,500	8,500	8,500	-	-
특별교부세	4%	9,202	9,683	481	5.2%
분권교부세	내국세 0.94%	12,253	12,872	619	5.1%
부동산교부세	종합부동산세 전액				

자료: 행정안전부(2010). 『2010년 지방교부세산정해설』; 행정안전부(2009). 『보통교부세제도 운영』.

아래에서 보통교부세와 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 의의 및 산정 방법에 대해 살펴보도록 한다.

교부세 자원 감소로 인한 교부액 감소액의 합으로 나타난다.

## 1. 보통교부세의 의의 및 산정방법

### 1) 의의

보통교부세는 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고 지방세 등 일반재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 일반재원으로 보전하는 재원이다. 보통교부세의 재원배분은 매년도 기준 재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 교부하게 되는데, 여기서의 기준재정수요액은 각 자치단체의 재정수요를 합리적 기준에 따라 자치단체별로 산정한 표준적인 재정소요액이고, 기준재정수입액은 기준재정수요액에 대응한 개념으로, 각 자치단체의 재정력을 합리적 기준에 따라 자치단체별로 산정한 표준적인 재정수입액이다.

보통교부세는 법정교부율인 내국세 총액의 19.24% 중 분권교부세 법정율 0.94%를 제외한 재원 중 96%(4%는 특별교부세 재원)의 재원으로 운영된다. 그리고 보통교부세는 별도의 지방양여금도로보전분 8,500억원을 포함하여 운영되고 있다. 따라서 보통교부세는 분권교부세와 도로보전분을 제외한 교부세 총액의 96%와 도로보전분 8,500억원으로 운영되고 있다(서정섭·조기현, 2007: 20).

### 2) 산정방법

보통교부세는 「지방교부세법」 제6조 제1항의 규정에 의하여 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 하여 교부한다. 따라서 보통교부세는 원칙적으로 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 금액이 된다. 이를 산식으로 표시하면 다음과 같은 방식이 된다.

$$\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액} = \text{재정부족액} \approx \text{보통교부세액}$$

그러나 보통교부세의 총액은 내국세의 19.24%중 분권교부세 0.94%와 지방양여금 도로사업 보전분 8,500억원을 제외한 금액을 기초로 한 지방교부세 총액의 96%에 해당하는 금액이기 때문에 각 지방자치단체의 재정부족액을 합산한 금액과 차이가 발생하게 된다. 이에 따라 각 지방자치단체에 교부하는 보통교부세는 법

제6조의 규정에 의하여 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 금액을 기초로 산정하여 교부하되, 재정부족액이 있는 각 지방자치단체의 재정부족액에 조정률을 곱해서 산정된 금액을 해당 지방자치단체의 보통교부세로 한다. 다만, 제주특별자치도는 2007년부터 제주특별법에 의하여 재정부족액에 관계없이 지방교부세 재원의 3%를 정액으로 교부받게 됨으로 조정률 산정에서도 제외된다. 이하에서는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정방법에 대해 구체적으로 살펴보도록 한다.

$$\begin{aligned} \text{보통교부세} &= \text{재정부족액} \times \text{조정률} \\ \text{조정률} &= \frac{\text{보통교부세의총액(제주특별자치도3%제외)}}{\text{재정부족액이발생한자치단체의재정부족액총액}} \end{aligned}$$

### (1) 기준재정수요액 산정방법

기준재정수요액은 「지방교부세법」 제7조 및 동법 시행령 제7조, 동법 시행규칙 제5조의 규정에 의하여 각 지방자치단체의 재정수요를 일정한 방법에 의해서 산정한 금액을 말한다.

$$\text{기준재정수요액} = \text{기초수요액} + \text{보정수요액} \pm \text{수요자체노력}$$

기준재정 수요액은 지방자치단체의 객관적인 행정여건을 고려하여 산정된 표준적인 재정수요로서 그 지방에만 특수한 특별수요는 제외한다. 기준재정수요액의 산정은 인건비, 일반관리비, 안전관리비, 문화관광비 등 4개 측정항목 17개 세항목으로 구성된다. 이전에는 지방공공서비스를 26개 세항목으로 구분하여 각 항목에 대한 수요를 산정한 후 이를 합산하여 기준재정수요액을 계산하였으나, 2008년에는 17개 세목으로, 2009년에는 16개 세목으로 축소하였다. 또한 측정항목을 잘 대변할 수 있는 측정단위를 17개에서 12개로 축소하였는데, 12개의 측정단위는 다음과 같다. 공무원수, 인구수, 가구수, 노령인구수, 영유아·청소년수, 등록장애인수, 국민기초생활수급권자수, 행정구역면적, 자동차대수, 농수산업종사자수, 사업체종사자수, 미개량도로면적이 그것이다(<표 1-3-6> 참조).

<표 1-3-6> 지방교부세 산정 시 기준재정수요 측정항목

	측정항목	측정단위	표시단위
1. 일반행정비	① 인건비	공무원수	명
	② 일반관리비	인구수	명
	③ 안전관리비	인구수	명
2. 문화환경비	① 문화관광비	인구수	명
	② 환경보호비	가구수	가구
	③ 보건비	인구수	명
3. 사회복지비	① 기초생활보장비	국민기초생활보장 수급권자수	명
	② 노인복지비	노령인구수	명
	③ 영유아 청소년복지비	영유아·청소년수	명
	④ 장애인복지비	등록장애인수	명
	⑤ 일반사회복지비	인구수	명
4. 경제개발비	① 농림수산비	농·수산업종사자수	명
	② 지역경제비	사업체종사자수	명
	③ 도로개량비	미개량도로의 면적	천제곱미터
	④ 도로교통비	자동차대수	대
	⑤ 지역개발비	행정구역면적	천제곱미터

자료: 「지방교부세법」 [별표1].

기초수요액( $BN$ )은 측정항목별로 각 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는 데 필요한 일반재원을 산정하는 것으로, 측정항목별 상관성 있는 지표로 채택된 측정단위수치( $BN_i$ )에 단위비용( $UC_i$ )과 보정계수( $ADJ_i$ )를 곱하여 산정된다.

$$BN = (BN_i \times UC_i) \times ADJ_i$$

기초수요액을 합리적으로 산정하기 위해서는 행정수요를 표준유형별로 포착하는 것이 필요한 바, 자치단체의 실제예산(일반회계 세출예산 기준)을 기능별, 성질별로 분류하여 표준유형의 경비로 구분한 것이 측정항목이다. 각 측정항목별 산정공식은 <부표 2>와 같다.

단위비용은 특별시, 광역시, 도, 시, 군의 동종단체별 표준적인 조건을 구비한 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준에서 지방행정을 수행하는 경우에 측정항

목별로 소요되는 경비의 단위당 비용을 의미한다. 이론적으로 바람직한 비용을 적용하는 것이 타당하겠으나 실제로 그런 비용을 알 수가 없으므로 회귀분석을 통해서 단위비용을 계산한다. 즉, 동종단체별 일반회계 예산액을 기초로 산정한 경비별 일반재원 소요액( $Y_i$ )을 종속변수로 하고, 경비별 연관통계( $X_i$ )를 독립변수로 한 회귀분석을 통해 해당 경비의 자치단체별 표준행정수요( $\widehat{Y}_i$ )를 산출한 다음, 이의 합산액을 측정항목의 기준 측정단위 통계수치의 합계로 나누어 단위비용을 구한다(안중석, 2008: 62).

$$UC_i = \frac{\sum_j \widehat{Y}_{ij}}{\sum_j BU_{ij}}$$

i : i번째 항목, j: j번째 지방

보정계수는 자치단체별 여건을 고려하지 않고 일률적으로 측정단위에 단위비용을 곱하여 기준재정수요액을 산정할 경우에 발생하는 문제점을 보완하기 위하여 해당 자치단체의 표준행정수요액( $\widehat{Y}_{ij}$ )을 해당 자치단체의 측정단위 수( $BU_{ij}$ )로 나눈 값(즉, 해당자치단체의 실수요 단위비용)을 동종자치단체의 평균단위비용으로 나누어 구한다(<부표 5> 참조). 여기서 동종자치단체의 평균단위비용은 기준재정수요액 계산시 측정단위에 곱하여지는 단위비용을 의미한다(안중석, 2008: 63).

$$ADJ_{ij} = \frac{\widehat{Y}_{ij}}{BU_{ij}} \times \frac{1}{UC_i}$$

앞의 기초수요액 수식에 보정계수와 단위비용의 수식을 대입하여 정리하면 아래의 식에서 나타나는 바와 같이 j지역의 기준재정수요액은 해당단체의 표준행정수요액과 일치함을 알 수 있다.

$$BN_{ij} = BU_{ij} \times UC_i \times \frac{\widehat{Y}_{ij}}{BU_{ij}} \times \frac{1}{UC_i} = \widehat{Y}_{ij}$$

기초수요액이 산정된 후에는 보정수요액과 수요자체노력을 측정하여 기준재정수요액의 금액을 증감하게 된다. 보정 수요액은 재정보전금(일반재정보전금 및 전전년도 정산분), 교육비특별회계 전출금(특별, 광역시 담배소비세의 45%, 시도세의 3.6%~10%), 시도세 징수교부금, 시군통합 자치단체의 재정수요(시군 통합시점부터 시군 간 분리시점 5년 경과 후 9%의 범위 내에서 1년 경과마다 2%씩 체감), 법정선거경비 수요, 지역균형수요, 사회복지균형수요 등을 보강하여 반영하는 금액이다.

<부표 3>과 <부표 4>는 지방교부세 산정에 있어서 고려되고 있는 지역균형수요 및 사회복지수요 항목을 나타낸 것이다. 표에서 보는 바와 같이 지역균형수요는 일반 관리비, 문화 관광비, 환경 보호비(국제지역), 보건비, 농림 수산비, 지역 경제비, 도로개량비, 도로 유지비, 교통관리비, 지역개발비, 지역개발비(국제지역) 등으로 구성되어 있고, 사회복지수요는 기초생활 보장비, 노인복지비, 영유아·청소년 복지비, 장애인복지비, 일반사회복지비 등으로 구성되어 있다.

한편, 자체노력 반영도에는 기준재정 수요액 산정에 반영되고 있는 인센티브 요인으로서 인건비 절감, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성경비 절감, 민간이전경비 절감, 지방청사관리운영, 지방인력 감축 등 10개 항목이 포함되어 있다(<부표 6>~<부표 9> 참조).

## (2) 기준재정수입액 산정방법

기준재정수입액은 기준재정수요액에 대응하는 개념으로, 기준재정수입액은 자치단체의 실제 수입실적이 아니라 가능한 한 객관적인 기준이 되는 표준수준의 일반재원수입액으로서 산정된다고 할 수 있다.

기준재정수입액은 수요액과 마찬가지로 산정된 결과를 모두 반영하는 것이 아니라 80%만을 반영하고 있으며, 이는 지방세입의 여력을 확보하여 지방재정의 신축성을 보완하고 자치단체의 징세노력을 촉진하기 위한 것이다. 20%의 수요는 독자적으로 해결해야 할 경비로서 수입액에 산입되지 않는 20%의 유보재원으로 충당하게 된다.

$$\text{기준재정수입액} = \text{기초수입액} + \text{보정수입액} \pm \text{수입자체노력}$$

기초수입액의 산정대상은 지방세와 경상세외수입이며, 그 산정방식은 <부표 10>과 같다. 지방세 세수추계는 세목별 과거 징수액 자료를 이용하여 시계열 분석 방법으로 추정하되 세목별, 지역별 특성을 감안하여 선형회귀모델과 비선형모델(2차함수, 지수함수, S-curve)을 선택하여 적용한다. 합리적인 세목별 세수추계를 위하여 세목별, 자치단체별 세수여건상 특수한 경우에는 현실 여건을 고려하여 추계기법을 보완한다.

보정수입액은 기준재정수입액 등을 보완하기 위한 것으로, 목적세수입과 경상세외수입 등을 그 대상으로 하고 있다. 「지방교부세법」 시행규칙 제5조의 2에 의하면 보정수입은 다음의 항목들을 반영한다.

- 목적세수입액의 80%에 해당하는 금액
- 지방세결산액 정산분의 80%에 해당하는 금액
- 시·군의 경우 광역시장·도지사로부터 배분받은 일반재정보조금과 시·도세징수교부금 및 이들 금액의 전전년도 정산분
- 세외수입 중 사용료·수수료·재산임대 및 이자수입의 80%에 해당하는 금액
- 세외수입 중 사용료·수수료·재산임대 및 이자수입의 결산액 정산분의 80%에 해당하는 금액
- 부동산교부세 수입액 및 전전년도 결산액 정산분의 80%에 해당하는 금액

목적세와 경상세외수입의 경우도 보통세와 마찬가지로 80% 상당액을 기준재정수입액에 반영하고, 나머지 20% 상당액은 유보재원으로 운영된다. 그러나 지방세와 경상세외수입의 정산분(추계액과 실적액과의 차이)의 경우는 자치단체의 세수증대노력을 촉진·유도하는 차원에서 2005년까지는 50%만을 반영하였으나 추계액의 다소에 따른 교부세 배정의 형평성을 제고하기 위해 2006년부터 매년 10%씩 반영률을 상향하여 2008년에는 80%를 반영하였다.

수입자체노력은 수요자체노력과 마찬가지로 세입과 관련하여 지방자치단체가 자구노력과 책임을 다하는 정도를 기준재정수입액 산정에 반영하는 것이다. 현재 운용되고 있는 수입자체노력항목은 지방세와 관련한 지방세 징수율제고, 주민세 개인균등할 인상, 탄력세율 적용, 경상세외수입 확충, 지방세 체납액 축소, 지방세

세원 발굴 등 6종이다.

자체노력 인센티브를 반영하는 방식에 따라 세수입 증가분 중 자체적으로 활용할 수 있는 부분의 비중이 달라진다. 지방세 체납액을 축소하여 세수입을 증가시킨 경우 기초수입액과 인센티브를 합하여 세수입 증가분의 10%만 기준재정수입액 증가에 반영되므로 약 91% 정도를 지방자치단체가 자체적으로 사용할 수 있고, 탄력세율을 적용하여 지방세 수입을 증가시킨 경우 약 18%의 보조금(지방교부세)이 지급되어 세수입 증가분의 118%를 자체적으로 사용할 수 있다. 그 외에도 지방세 신세원발굴, 지방세 징수율 제고, 주민세 균등분 인상 등에 대한 인센티브를 제공하고 있다.

### 3) 기준재정수요액의 특징

보통교부세 교부액은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 나타내는 재정부족액에 조정률을 곱하여 결정되는데, 기준재정수입액의 산정 방식은 연도별로 거의 변화가 없었던 반면 기준재정수요액의 산정 방식은 매년 개편되어 왔다. 따라서 기준재정수요액 산정방식의 개편을 중심으로 보통교부세 개편의 특징을 파악한다.

<표 1-3-7>에는 연도별 광역자치단체 본청의 기준재정수요액의 구성비가 나타나 있는데, 대체로 기초수요액의 비중이 80%, 보정수요액의 비중이 20%를 각각 차지하며, 수입 자체노력의 비중은 매우 미미하다.

광역시의 경우는 도에 비해 상대적으로 기초수요액의 비중이 높으며 증가 추세를 보이는데, 2006년의 88.5%에서 2010년에는 93.7%까지 상승하였다. 반면, 도의 경우는 보정수요액의 비중이 상대적으로 높으며, 2006년 28.1%, 2010년 31.5% 등 상승하는 추세를 보이고 있다.

따라서 최근 기준재정수요액 산정에 있어서 보정수요의 반영을 강화해 온 추세는 도 본청에 상대적으로 유리하게 작용한 것으로 보여 진다.

<표 1-3-7> 기준재정수요액 구성 요소의 비중 변화

지역	2006				2010			
	계	기초 수요	보정 수요	자체 노력	계	기초 수요	보정 수요	자체 노력
합계	100.0	80.0	20.6	-0.6	100.0	79.9	20.0	0.1
서울	100.0	84.3	17.5	-1.8	100.0	94.2	4.6	1.2
광역시계	100.0	88.5	12.2	-0.8	100.0	93.7	6.0	0.3
부산	100.0	89.4	12.5	-1.9	100.0	93.7	5.7	0.6
대구	100.0	87.9	10.3	1.8	100.0	92.8	6.3	0.9
인천	100.0	88.7	14.7	-3.4	100.0	92.7	6.7	0.6
광주	100.0	89.4	11.7	-1.1	100.0	94.8	5.2	0.0
대전	100.0	88.8	13.6	-2.4	100.0	94.0	51.5	-5.2
울산	100.0	85.8	14.1	0.1	100.0	94.0	7.5	-1.6
도 계	100.0	72.3	28.1	-0.4	100.0	68.5	31.5	0.0
경기	100.0	53.9	46.2	-0.1	100.0	60.6	39.7	-0.3
강원	100.0	78.5	24.0	-2.5	100.0	76.7	23.2	-0.1
충북	100.0	73.2	27.8	-1.0	100.0	71.9	27.5	0.6
충남	100.0	63.0	38.1	-1.1	100.0	72.2	28.1	-0.3
전북	100.0	76.5	24.8	-1.3	100.0	74.6	25.5	0.0
전남	100.0	80.0	20.4	-0.4	100.0	76.2	23.7	0.1
경북	100.0	70.8	28.3	0.8	100.0	71.9	28.0	0.1
경남	100.0	69.2	30.1	0.7	100.0	64.9	34.7	0.3
제주	100.0	70.4	28.8	0.8	100.0	-	-	-

자료: 행정안전부(각년도). 『보통교부세 산정내역』.

### (1) 기초수요액 항목별 산정 현황과 특징

2008년부터 기준재정수요액 산정에서 기초수요액의 측정항목이 대폭적으로 개편되었으므로 2008년 이후 광역자치단체별 기초수요액 구성 항목별 비중 추이를 살펴보면, 광역자치단체 전체적으로는 일반행정비의 비중이 2008년의 36.8%에서 2010년에는 31.9%로 약 5%p 감소한 반면 나머지 세 항목의 비중은 각각 조금씩 증가하고 있다.

특히 경제개발비의 비중은 2008년의 22.8%에서 2010년에는 25.8%로 상당히 높아졌는데, 동 기간 동안의 경제위기 상황에서 지역경제활성화를 위한 지원을 확대한 결과로 보여 진다.

광역시의 경우는 일반행정비의 비중이 하락하는 추세를 보이지만 2010년 현재 33.4%로서 광역자치단체 전체에 비해 다소 높은 편이다. 또한 문화환경비와 사회복지비도 각각 전체에 비해 다소 높으나, 경제개발비는 2010년 현재 22.9%로

서 전체에 비해 3%p 정도 낮은 수준이다.

반면 도 지역의 경우는 기준재정수요액에서 경제개발비가 차지하는 비중이 33.9%로 가장 높으며, 다음으로 일반행정비 29.1%, 사회복지비 23.5%, 문화환경비 13.5%의 순으로 되어 있다.

<표 1-3-8> 기초수요액 측정항목별 비중

지역	2008					2010				
	계	일반 행정	문화 환경	사회 복지	경제 개발	계	일반 행정	문화 환경	사회 복지	경제 개발
합계	100.0	36.8	14.2	26.3	22.8	100.0	31.9	15.6	26.7	25.8
서울	100.0	38.5	14.4	27.1	20.0	100.0	33.0	16.9	28.5	21.5
광역시 계	100.0	40.1	15.0	27.1	17.8	100.0	33.4	16.2	27.6	22.9
부산	100.0	40.9	15.5	28.4	15.2	100.0	34.9	16.9	29.6	18.5
대구	100.0	40.1	15.3	27.4	17.2	100.0	33.1	16.5	27.9	22.5
인천	100.0	39.5	15.7	27.8	17.1	100.0	32.4	15.6	28.6	23.4
광주	100.0	39.2	13.7	26.8	20.2	100.0	33.2	15.9	26.9	24.0
대전	100.0	40.8	14.3	25.9	19.0	100.0	34.1	16.1	26.2	23.6
울산	100.0	38.8	14.3	22.8	24.1	100.0	30.4	14.8	21.6	33.2
도 계	100.0	31.3	13.1	24.4	31.1	100.0	29.1	13.5	23.5	33.9
경기	100.0	29.9	14.8	26.5	28.8	100.0	27.4	19.0	26.2	27.4
강원	100.0	33.7	14.6	21.0	30.7	282.6	31.9	12.0	21.1	35.0
충북	100.0	32.9	11.1	22.1	33.9	100.0	29.9	9.4	20.4	40.2
충남	100.0	33.2	11.3	21.1	34.4	100.0	31.1	10.1	19.6	39.2
전북	100.0	32.8	11.0	27.8	28.4	100.0	30.5	10.3	25.4	33.8
전남	100.0	30.6	12.4	25.5	31.4	100.0	27.7	11.3	23.1	38.0
경북	100.0	30.3	13.8	24.0	31.9	100.0	28.6	12.5	24.2	34.7
경남	100.0	30.9	12.6	23.2	33.3	100.0	29.5	12.7	22.6	35.2

주: 제주도는 2007년부터 기준재정수요액을 따로 산정하지 않으므로 제외함

## (2) 보정수요액의 항목별 산정 현황과 특징

보정수요 중에는 법정수요와 비법정수요가 있는데, 법정수요는 매년 큰 변화가 없으므로 여기서는 비법정수요인 지역균형수요와 사회복지균형수요에 대해 구체적으로 살펴본다.

<표 1-3-9>에는 2008년과 2010년 두 해의 광역자치단체별 지역균형수요액과 사회복지균형수요액, 보정인구수요액이 나타나 있는데, 세 가지 보정수요의 합은 2008년 1조 8,755억원에서 2010년에는 2조 1,673억원으로 연 평균 약 7%씩 빠르게 증가하였다.

전체 보정수요액에서 6개 광역시가 차지하는 비중은 2008년에는 19.0%에서 2010년에는 20.4%로 약 1.4%가 증가한 반면, 8개 도가 차지하는 비중은 2008년의 52.5%에서 2010년에는 61.6%로 약 9.1%p나 상승하였다.

이러한 결과는 비법정수요인 지역균형수요, 사회복지균형수요 등의 반영 정도가 확대되면서 기준재정수요액 산정에서 광역시 지역에 비해 도 지역에 상대적으로 유리하게 작용하였음을 보여준다.

특히 도 지역 가운데서도 경기도, 경상북도, 충청남도, 전라남도 등이 상대적으로 많은 혜택을 보았음을 알 수 있다. 또한 농촌지역과 저개발지역이 상대적으로 많은 도의 특성 상 저소득층(기초생활수급자수)의 비중과 노령인구 비중이 높다는 점은 사회복지균형수요의 산정에 유리하게 작용한 것으로 보여 진다.

<표 1-3-9> 보정수요(비법정수요)의 항목별 산정 현황

(단위: 백만원)

지역	2008				2010			
	계	지역 균형	사회 균형	보정 인구	계	지역 균형	사회 균형	보정 인구
계	1,875,468 (100.0)	1,145,093	637,018	93,357	2,167,312 (100.0)	1,269,174	786,983	111,155
서울	528,777 (28.2)	439,930	83,784	5,063	400,219 (18.5)	281,259	108,848	10,112
광역시 시계	356,069 (19.0)	173,592	172,384	10,093	442,688 (20.4)	221,537	210,534	10,617
부산	99,280 (5.3)	47,134	49,002	3,144	120,481 (5.6)	60,301	57,697	2,483
대구	67,469 (3.6)	29,474	35,843	2,152	79,535 (3.7)	32,396	45,029	2,110
인천	75,267 (4.0)	41,838	30,511	2,918	95,740 (4.4)	53,242	39,003	3,495
광주	48,275 (2.6)	21,764	25,789	722	55,562 (2.6)	24,898	29,842	822
대전	41,443 (2.2)	20,663	19,950	830	54,104 (2.5)	28,757	24,455	892
울산	24,335 (1.3)	12,719	11,289	327	37,288 (1.7)	21,965	14,508	815
도 계	990,622 (52.8)	531,571	380,850	78,201	1,324,405 (61.1)	766,378	467,601	90,426
경기	178,096 (9.5)	67,793	88,291	22,012	257,814 (11.9)	111,040	117,983	28,791
강원	106,793 (5.7)	57,424	23,932	25,437	141,193 (6.5)	80,738	29,649	30,806
충북	69,685 (3.7)	42,272	24,087	3,326	93,205 (4.3)	59,331	29,995	3,879
충남	91,403 (4.9)	49,312	36,790	5,301	127,413 (5.9)	76,310	45,259	5,844
전북	103,869 (5.5)	52,134	48,280	3,455	131,824 (6.1)	72,344	56,581	2,899
전남	149,150 (7.6)	86,169	56,014	6,967	185,484 (8.6)	117,062	61,706	6,716
경북	182,898 (9.8)	118,853	57,438	6,607	244,436 (11.3)	166,487	71,205	6,744
경남	108,728 (5.8)	57,614	46,018	5,096	143,000 (6.7)	83,066	55,187	4,747

자료: 행정안전부(각년도), 『보통교부세 산정내역』.

### ① 지역균형수요의 내용과 특징

<표 1-3-10>에는 최근의 지역균형수요의 산정항목변화가 정리되어 있는데, 지역균형수요는 네 가지 기준재정수요액 측정항목 가운데 사회복지비를 제외한 세 가지 항목에 대해 세항목별로 보정수요액을 산정하고 있다.

전체적으로는 산정 내용이 차츰 다양화되고 있는 추세를 나타내며, 특히 2010년에는 하이브리드 자동차 수요, 농어촌도로 수요 등 정부 시책과 관련한 항목이 추가되었다.

<표 1-3-10> 지역균형수요의 산정항목

측정항목		2008	2010	
1. 일반행정비	일반 관리비	• 낙후지역수요	• 낙후지역수요	
	문화 관광비	• 문화재보호구역수요	• 문화재보호구역수요	
2. 문화환경비	환경 보호비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해안지역 수요</li> <li>• 댐지역 수요</li> <li>• 저수지지역 수요</li> <li>• 보정인구 수요</li> <li>• 자연환경보전지역 수요</li> <li>• 간이상수도지역 수요</li> <li>• 상수원보호구역 수요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해안지역 수요</li> <li>• 댐지역 수요</li> <li>• 저수지지역 수요</li> <li>• 마을상수도지역 수요</li> <li>• 유동인구 수요</li> <li>• 환경보호관련 규제지역 (자연환경 보전지역, 상수원보호구역, 백두대간 보호지역)수요</li> <li>• 보정인구 수요</li> </ul>	
	보건비	• 댐 연결지역 수요	• 댐 연결지역 수요	
	농림 수산비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방조제, 배수갑문 수요</li> <li>• 방파제, 물양장길이 수요</li> <li>• 경지관련 수요</li> <li>• 수산관련 수요</li> <li>• 축산관련 수요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방조제, 배수갑문수요</li> <li>• 방파제, 물양장길이 수요</li> <li>• 경지관련 수요</li> <li>• 수산관련 수요</li> <li>• 축산관련 수요</li> </ul>	
3. 경제개발비	지역 경제비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폐광, 개발촉진지역수요</li> <li>• 보정인구 수요</li> <li>• 인구감소 수요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하이브리드자동차 수요</li> <li>• 산업단지조성 수요</li> <li>• 보정인구 수요</li> <li>• 인구감소 수요</li> </ul>	
	도로 개량비	• 농어촌도로 수요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어촌도로 수요</li> <li>• 자전거도로 수요</li> </ul>	
	도로 유지비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어촌도로 수요</li> <li>• 보정인구 수요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어촌도로 수요</li> <li>• 유동인구 수요</li> <li>• 보정인구 수요</li> </ul>	
	교통 관리비	• 적자도선, 벽지버스수요	• 적자도선, 벽지버스수요	
	지역 개발비	지역 개발비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발제한구역 수요</li> <li>• 보정인구 수요</li> <li>• 인구격감 수요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발제한구역 수요</li> <li>• 폐광, 개발촉진지역수요</li> <li>• 접경지역 수요</li> <li>• 보정인구 수요</li> <li>• 인구격감 수요</li> <li>• 낙후지역 수요</li> <li>• 지역특화발전지구 수요</li> <li>• 지역개발 규제지역 수요</li> <li>• 도심지 공장밀집지역 수요</li> </ul>

주: 고덕으로 표시한 수요는 시·군·구에만 반영함(광역시의 경우는 본청에 반영되며, 도는 시·군에만 반영됨); 나머지 수요는 시·군·구를 대상으로 산정하여 광역시는 본청에, 그리고 도는 도 본청과 시·군 간에 일정한 비율로 배분하여 반영함.

최근의 지역균형수요 산정 항목 가운데 경제개발비 항목의 지역개발비의 산정 내용이 가장 많이 추가되었는데, 2008년에는 지역개발비에 3개 항목만 있었으나 2010년에는 모두 10개 항목으로 늘어났다. 이러한 추세는 2008년 후반 이후의 경제위기 하에서 침체된 지역경제에 대한 지원을 강화하기 위한 조치로 보여 진다.

지역균형수요 산정에 있어서 세 가지 항목 중 일반행정비와 문화관광비는 (대부분) 시·군·구에 대해서만 반영한다. 따라서 특별·광역시 본청에는 자치구에 대해 산정된 일반행정비 및 문화관광비 지역균형수요액이 반영되지만 도 본청에는 두 항목의 지역균형수요액이 반영되지 않는다. 경제개발비의 경우는 몇몇 항목을 제외하고는 시·군·구를 대상으로 산정하여 광역시는 본청에, 그리고 도는 도 본청과 시·군 간에 일정한 비율로 배분하여 반영하고 있다.

## ② 사회복지균형수요의 내용과 특징

기초수요액 산정의 네 가지 항목 중 사회복지비에 대해서는 사회복지균형수요가 별도로 산정된다. <표 1-3-11>에는 최근의 사회복지균형수요의 산정 항목이 정리되어 있는데, 기초생활보장비, 노인복지비, 영유아·청소년복지비, 장애인복지비, 일반사회복지비 등 5개 측정항목에 대해 각각 보정수요를 산정하고 있다(구체적인 산정방식은 <부표 4> 참조).

<표 1-3-11> 사회복지균형수요의 산정항목

측정항목	산정항목	
	2008	2010
기초생활보장비	• 기초생활수급권자 비율 수요	• 기초생활수급권자 비율 수요
노인복지비	• 노령인구비율 수요	• 노령인구비율 수요 (초고령단체, 고령단체, 고령화단체에 대해서는 차등적으로 추가 반영)
영유아·청소년복지비	• 영유아·청소년인구비율 수요	• 영유아·청소년인구비율 수요
장애인복지비	• 장애인비율 수요	• 장애인비율 수요
일반사회복지비	• 외국인 및 결혼이민자 수요 • 저소득 모부자가정 수요 • 임대주택 관련 수요	• 임대주택 관련 수요 • 외국인 및 결혼이민자 수요 • 저소득 한부모가족 수요

주: 항목별 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영함.

기본적으로 항목별로 같은 유형의 기초자치단체 평균에 비해 수요가 많은 자치단체에 대하여 표준행정수요액의 일정 비율을 곱한 값을 추가적인 수요로 반영하는 방식을 취하고 있다.

최근에 항목별 산정 내용에 거의 변화가 없었으나 2010년에는 노인복지비 보정수요 산정에서 초고령단체, 고령단체, 고령화단체를 구분하여 차등적으로 수요 산정액을 추가 반영함으로써 노인인구 비율이 높은 자치단체의 수요를 추가로 반영하고 있다.

## 2. 특별교부세의 의의 및 교부기준

### 1) 의의

특별교부세는 객관성·통일성을 중시하는 보통교부세의 산정과정상 필연적으로 발생할 수밖에 없는 획일성과 시기적인 이유로 인해 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려해 특별히 교부하는 지방교부세로, 지방재정 여건의 변동이나 예기치 못한 재정수요에 탄력적으로 대응함으로써 보통교부세의 기능을 보완하여 지방교부세제도 전체의 구체적인 타당성을 확보하기 위한 제도이다(박재민, 2010: 20).

이러한 특별교부세는 사용에 관해 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있으며 보통교부세 불교부단체도 특별교부세는 교부받을 수 있다. 즉, 용도지정이나 조건 부여가 불가능한 보통교부세와 달리 특별교부세는 개별적 사안에 대하여 보조금의 특성으로 용도지정을 할 수 있다. 또한 보통교부세와 달리 광역시와 자치구도 특별교부세를 교부받을 수 있으며 광역자치단체의 경우 직접 행정안전부장관에 신청하고 기초자치단체장은 해당 광역자치단체장을 경유하여 신청할 수 있다.

특별교부세는 보통교부세의 기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우, 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재해를 복구하거나 재해예방을 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우, 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업 또는 지역 역점시책 등 특별한 재정수요가 있을 경우, 또는 지방행정 및 재정 운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원을 하기 위해 사용할 수 있다(「지방교부세법」 제9조).

이렇게 특별교부세는 보통교부세의 산정과정상 발생하는 획일성으로 인해 예기치 못하는 재정수요에 반영할 수 없는 구체적인 지역 사정을 반영하여 재정수요에 탄력적·신속적인 대응을 하기 위한 것이다. 즉, 보통교부세의 경직성을 보완하여 지방재정의 실질적인 형평화를 추구하기 위한 목적으로 운영되는 제도이다.

그러나 모든 지방자치단체의 소규모 단위사업에 옷돈의 형태로 나눠먹기식(pork barrel)으로 지원되고 그로 인해 재원간의 중복과 배분이 지역편중, 그리고 과도한 지대추구의 문제점이 꾸준히 제기되고 있으며(김석태, 2001: 2), 또한 공식에 의해 일률적으로 배분되는 보통교부세와는 달리 특별교부세는 법령에 의해 정해진 규모의 금액을 행정안전부장관의 관리하에 지방정부에 배분하기 때문에 국회가 공식적으로 간여할 수 없어 늘 정치성과 자의성을 지적받아 왔다(최연태·김상헌, 2008: 284).

특히 투명성이나 객관성 측면에서 많은 비판을 받아 왔는데 이러한 문제점들을 개선하기 위해 2005년부터 재원규모를 지방교부세(보통교부세와 특별교부세)의 1/11(9.1%)에서 4/100(4%)로 축소·조정하였으며, 수요항목도 당초 시책사업, 지역현안, 재해대책, 지역개발, 특정현안의 5개 항목에서 지역현안 및 재해대책의 2개 항목으로 축소하였다. 이렇게 법·제도적으로 지속적인 개선노력을 하고 있으나 여전히 특별교부세 배분이 명확하지 않아 정치적 결정 및 자의적 배분에 의해 이루어지고 있다는 문제가 제기되고 있다.

<표 1-3-12> 특별교부세와 보통교부세의 제도

구분	보통교부세	특별교부세
성격	지방자치단체의 기본적인 행정수준확보를 위하여 재정 부족분을 보전하는 일반재원	재해발생·국가행사 등 지방자치단체의 특별한 재정수요를 보전하는 특별한 재원
재원	(내국세 총액×18.3%)의 96/100	(내국세 총액×18.3%)의 4/100
2010년 규모	240,903억원	9,683억원
교부요건	기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 단체를 대상으로 교부	보통교부세 산정방식으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요 발생시 교부
2010년 교부단체	광역시 1, 기초 7개 불교부	모든 자치단체
용도제한	불가	가능
배정시기	1년을 4기로 나누어 배정	수시배정

주: 자치구는 특별·광역시 본청에 합산 산정됨

## 2) 교부대상 및 교부기준

특별교부세는 구체적으로 어떠한 사업들에 대하여 어떠한 기준 및 방법으로 교부할 수 있는지 지방교부세법 시행규칙에서 규정하고 있다. 지방교부세법 개정에 따라 2005년부터 교부대상 수요항목이 시책사업, 지역현안, 재해대책, 지역개발, 특정현안의 5개 항목에서 지역현안, 재해대책의 2개 항목으로 축소되고 재원규모도 지방교부세의 9.09%에서 4%로 대폭 축소되어 운영하여 오던 중 2009년 시책수요를 신설하여 운영해 오고 있다.

먼저 지역현안수요는 행정구역개편수요, 지방공공시설 설치 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있을 경우에 교부하는 수요로서 연간 재원규모는 특별교부세 총액의 30%에 해당하는 액(2010년 2,905억원)이다. 이러한 지역현안 수요는 기존재정수요액의 산정방법으로서 포착할 수 없는 행정구역 개편 또는 자치단체가 관리·운영하는 공공시설 설치 등으로 인한 특별한 재정소요와 지방공공시설의 신설·복구·확장 등으로 인한 특별한 재정수요에 지원하게 되는데 자치단체에서 지역현안사업을 건의할 경우 교부대상의 적정성, 재원능력 등을 고려하여 지방비 소요액의 일부를 지원하게 된다(<부표 11> 참조).

재해대책수요는 보통교부세 산정기일 이후에 발생한 재해 등으로 인하여 소요되는 지방비 부담분을 보전할 필요가 있는 경우에 교부하게 되는데 재원규모는 특별교부세 총액의 50%(2010년 4,841억원)에 해당하는 금액으로 크게 항구복구비와 응급복구비, 재해예방사업비로 구분 지원된다.

응급복구비는 재해로 인해 응급복구 및 이재민 구호에 긴급한 재원이 소요되는 경우 경비의 일부를 지원하게 되며, 해당 자치단체의 신청 또는 행정안전부장관이 결정하여 교부한다. 항구복구비는 재해복구소요액 중 자치단체의 비용부담이 과중한 경우에 중앙재난안전 대책본부에 보고된 복구비 중 지방비소요액과 재해구호 및 재해복구 부담기준을 기초로 하여 지방비부담분의 일부를 지원하게 된다. 재해예방사업비는 자치단체가 재해예방사업계획을 수립하고 지원을 요청하는 경우 응급·항구복구사업의 잔여재원 범위 내에서 대상사업의 적정성 등을 심사하여 지방비소요액의 일부를 지원한다(<부표 12> 참조).

시책수요는 2009년에 새로 신설된 수요로서 국가장려사업이나 지역역점시책 사업 등으로 인하여 특별히 재정수요가 있는 경우에 교부하게 되는데 연간 재원규모는 특별교부세의 20%(2010년 1,937억원)이다(<부표 12> 참조).

세부 산정항목 및 기준을 보면 지역경제 활성화, 서민생활 안정, 지방행정기능 강화, 행정구역 개편, 국가적 행사 등 국가적 장려사업이나 국가와 지방자치단체간 시급한 협력이 필요한 사업 또는 역점시책 등 특별한 재정수요에 지원되며, 원칙적으로 년도 초에 시책사업별로 교부하되, 특별한 사유가 발생할 경우 합리적으로 조정교부하게 된다.

우수자치단체 재정지원제도는 재해대책수요의 사용잔액이 예상되는 경우에 지방행정·재정 우수 자치단체에 대해 교부하는 것으로 자치단체의 행정·재정분야 운용실적에 대하여 국가가 실시하는 평가에서 우수한 성과를 거둔 자치단체나 주민복지·지역경제·지역개발 등의 분야에서 우수한 실적을 거둔 자치단체, 그 밖에 국가정책의 추진에 적극적으로 협력하는 등의 사유로 인하여 행정안전부장관이 인정하는 자치단체에 지원하게 된다(<부표 13> 참조).

2010년도에는 재해대책수요 재원의 사용잔액이 예상되는 시점(10월말 이후)에 평가결과 또는 우수사례를 선정하여 배정하되, 평가에 의한 인센티브는 2009년도 수준 규모로 재원을 확보하여 지방자치단체 대상 정부통합평가계획에 반영되어 평가한 시책에 한하여 지원할 방침이다.

특별교부세의 교부대상사업과 교부기준을 세부적으로 규정함으로써 재정사용에 있어 구속력을 부여하여 객관성과 투명성을 확보하고자 하였다. 이러한 내용의 공개로 인해 자의적인 판단의 여지가 줄어드는 것은 분명하다. 그러나 교부대상을 검토해 보면 사실 자치단체가 일상적으로 수행하는 사업들이 많이 포함되어 있어 이는 곧 어느 사업에 대해서도 특별교부세를 지원받을 수 있게 된다는 의미가 되기도 한다. 따라서 교부대상사업과 기준을 세분화한 점에서는 그렇지 않은 경우보다 객관성과 투명성을 제고하는 측면이 있겠으나 지방자치단체에서 수행하는 많은 사업들이 교부대상사업으로 포함되어 있어 그 효과에 대해서는 의문이다.

또한 교부기준을 교부대상별로 구분하여 규정하고 있으나 교부기준이 구체적이지 않다. 교부기준이 대부분 “자치단체가 지원을 요청하였을 경우 자치단체별 재정여건과 대상사업의 적정성 등을 종합적으로 고려하여 소요액의 일부를 지원하

거나 일정한 기준금액을 지원할 수 있다고 하거나 자치단체의 요구가 없더라도 일정한 기준을 정하여 행정안전부 장관이 지원할 수 있다”는 등의 기준을 규정하고 있을 뿐이다. 이는 행정안전부 장관의 재량과 자의적 판단에 따라 교부가 가능할 수 있음을 의미한다. 특정 공식에 따라 배분액이 결정되는 것이 아니므로 장관의 재량적 판단에 의존하여 재원이 배분되는 메커니즘인 것이다. 이런 재량권은 남용될 수지가 있으며 이러한 문제는 지속적으로 제기되어 왔다. 이것은 보통교부세의 경직성을 보완하는 제도로 만들어진 특별교부세의 태생적 한계라 할 수 있다.

### 3) 교부시기 및 교부방법

#### (1) 교부시기

특별교부세의 교부시기는 지방교부세법 시행령에 규정되어 있는데 지역현안 수요는 당해 수요가 발생하였을 때, 재해대책수요는 재해가 발생할 때에 배정하도록 되어 있어 연중 수시로 교부할 수 있도록 하고 있다. 또한 특별한 사유가 발생한 경우 행정안전부 장관이 합리적으로 조정할 수 있다.

#### (2) 교부방법

특별교부세는 자치단체인 특별시, 광역시, 도, 시·군, 자치구에서 신청할 수 있다. 광역자치단체의 장은 직접 행정안전부 장관에게 신청하고 기초자치단체의 장은 해당 광역자치단체장을 경유하여 신청한다. 자치단체의 장은 해당 사유가 발생하여 교부신청을 하고자 할 때 사업의 필요성, 투자효과, 재원계획 등을 종합 판단한 후 해당년도에 필수적으로 소요되는 금액 범위내에서 신청하며, 시책사업의 경우 소관부서의 기본계획에 의거 선정된 단체와 지역의 시책사업으로 선정된 자치단체에 한해 신청이 가능하다.

교부방법은 수요별 교부기준이 마련되어 있어 지원율이나 지원액은 행정안전부 장관이 결정할 수 있도록 되어 있으며 지방자치단체가 지원을 요구하는 경우 교부대상의 적정성·재정능력 등을 고려하여 지원할 수 있도록 하고 있다. 즉, 지방자치단체장이 교부신청을 한 경우 행정안전부 장관이 교부목적의 타당성과 재원부담능력 등을 심사하여 교부하는 신청주의를 취하고 있다. 그러나 예외적으로 재해

대책 등 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 경우 지방자치단체의 요구가 없다고 일정한 기준을 정하여 교부할 수 있다.

자치단체의 입장에서는 행정안전부 장관이 결정하는 지원율을 알 수 없기 때문에 어느 정도 지원을 받을 수 있는 것인지 예측하기 어려운 점이 있다. 또한 사업의 적정성과 재정능력을 고려하여 지원을 한다고 할 때 그 기준이 명확하지 않아 행정안전부의 자의적인 판단하에 지원액이 결정될 여지가 있다.

#### 4) 집행관리

특별교부세는 교부조건 또는 용도제한이 있는 사업의 경우 해당조건 및 용도에 따라 집행되어야 하며 교부조건이나 용도위반 사용시 반환조치되거나 다음연도 교부세에서 감액조정된다.

특별교부세는 교부목적에 따라 당해연도 예산에 계상하여 집행한다. 다만, 연도 중 용도가 지정되고 소요잔액이 교부된 때에는 「지방재정법」 제45조의 규정에 의하여 추가경정 예산성립 이전에 사용할 수 있다. 사업비로 교부된 특별교부세는 원칙적으로 사업 직접경비에 사용해야 하고 부대적 경비로는 집행되지 않도록 해야 한다.

특별교부세를 교부받은 후 부득이한 사정으로 당초 사업을 시행할 수 없거나 사업장 등을 변경할 필요가 있을 경우에는 교부재원을 반납하거나 용도변경을 통하여 다른 사업을 추진할 수 있다. 용도변경은 「지방교부세법시행령」 제9조제3항에 따라 미리 행정안전부장관의 승인을 받은 후 사용하여야 하며 이때 당초 사업이 어떤 사유로 추진이 불가능한지를 6하 원칙에 따라 자세히 기술·작성해야 한다. 특별교부세사업 집행결과 발생한 잔액(연도내 집행하지 아니한 자원 제외)에 대하여는 자치단체별로 집행잔액 사용계획을 수립하여 지역경제 활성화, 서민생활안정화 사업 등에 재투자 하여야 한다. 그러나 지자체가 특정 사업을 추진하고자 정부로부터 지원받은 특별교부세를 일부 지방자치단체가 다른 사업에 전용하고 있다는 사례<sup>8)</sup>가 있어 지적을 받아 왔다.

8) 지난 4월 감사원의 감사에서는 2008년 재해대책을 위해 185개 단체에 집행된 특별교부세 2200억원 중 55억원이 재해예방 사업에 쓰이지 않고 물놀이 시설 및 편의시설 확충 등 지역 현안 사업에 쓰인 사실이 적발되기도 했다.

따라서 특별교부세는 해당 자치단체의 특별한 재정수요를 충족하는 만큼 보다 엄밀한 관리가 필요하므로 집행관리에 보다 만전을 기해야 한다. 즉, 자치단체장은 특별교부세의 접수상황을 기록·유지관리하기 위하여 특별교부세 접수대장을 작성 비치하여야 하고 특별교부세 배정통지(교부일 기준)를 받는 동시에 기록, 관리해야 한다. 또한 특별교부세사업 집행대장은 집행실적 및 사업 추진상황 등에 따라 기록·관리해야 한다. 이렇게 집행사항을 지속적으로 관리하고 추후 그 내용을 평가하여야 한다.

### 3. 분권교부세의 의의 및 산정방법

#### 1) 도입배경 및 의의

참여정부가 분권교부세를 도입하게 된 것은 당시 국고보조금의 규모가 대폭 증가함에 따라 국고보조금의 폐해가 크다고 판단하였기 때문이다. 국고보조금은 특정 공공 서비스에 대해 지역의 부담금을 전제로 지역에 지원되는 재원이다. 이는 특정 공공서비스가 지역에 확산되기를 기대하는 효과가 더 크다는 성격을 가지고 있다. 따라서 중앙정부의 개별 부처에서는 자신의 영향력을 확대하는 교두보로서 각종 보조금 사업을 확대하려고 하는 경향이 있었다. 이로 인해 1990년대 이후 국고보조금 사업은 꾸준히 증가하여 지방으로 이전되는 총재원의 20% 이상을 차지하며, 지방보다 중앙의 우선순위에 따른 소액분산투자가 지속되는 등 비효율적인 운용과 지방재정 운영의 자율성을 저해한다는 문제점이 제기되었다.

<표 1-3-13> 참여정부 이전 국고보조금 추이

(단위 : 조원)

구분	1991년	1995년	1997년	1999년	2001년	2003년	2004년
국고보조금(A)	2.0	3.9	5.9	8.6	10.6	11.4	12.7
이전재원(B)	13.1	22.4	30.6	31.6	56.1	50.3	53.7
A/B(%)	15.3	17.4	19.3	27.7	23.0	22.7	23.6

자료 : 행정안전부(2010). 『2010년도 지방교부세 산정해설』

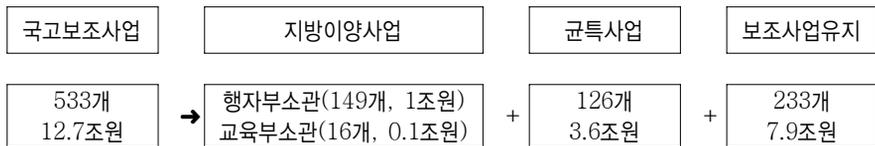
이에 따라 참여정부는 분권형 국가건설을 위하여 중앙의 권한을 획기적으로

지방에 이양하는 정책과제를 채택하였으며, 이에 따라 정부혁신위원회는 2003년도부터 1년간 재정세계전문위원회의 심의와 관계부처와의 협의, 지방자치단체의 의견 수렴을 통하여 「국고보조금 정비방안」을 마련하게 되었다.

이는 재정분권을 촉진하기 위해 지방행정의 자율성을 저해하는 국고보조사업을 일괄 정비하고, 관련한 국고보조 재원을 함께 지방으로 이양함으로써 자치단체가 주민의 욕구와 행정수요를 감안, 자율적으로 실정에 맞는 사업을 추진할 수 있도록 한 것이다.

구체적으로 살펴보면 533개 국고보조사업 중 165개 사업(1.1조원)은 지방으로, 126개 사업(3.6조원)은 국가균형발전특별회계로 이관하며, 나머지 233개 사업(7.9조원)은 국고보조사업으로 그대로 유지하기로 하였다.

<그림 1-3-3> 국고보조금의 정비결과



분권교부세 제도는 국고보조금 사업의 일부를 지방으로 이양하기로 하고, 이양 사업을 추진하는데 필요한 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 마련된 제도이다. 분권교부세 제도 시행초기인 2005년에는 재원을 내국세 총액의 0.83%로 하며, 2005~2009년 5년간 한시적으로 운영한 후 2010년부터 보통교부세로 전환하도록 하였다. 그러나 2009년 9월 보통교부세로 통합 후 사회복지 관련 지방이양사업의 안정적인 추진이 어려워질 수 있다는 우려에 따라 행정안전부는 분권교부세의 운영기한을 5년간 연장하기로 하였다. 제도의 성격이나 운영은 보통교부세와 유사하며, 예산의 편성과 운영은 자치단체의 자율성에 기초하여 운영하고 있다. 즉 특정한 목적사업을 위한 재원이 아닌 일반재원의 성격을 가진다고 볼 수 있다.

그러나 동시에 지방교부세법 시행령 제9조의 2에서 분권교부세는 국고보조사업을 이양 받은 자치단체에 대하여 교부하며 교부규모는 지방이양사업과 관련된 인구수 등의 통계자료, 종전의 국고보조금 지원수준 등을 감안하여 산정한다고 규

정하고 있다. 이는 분권교부세가 중앙부처의 국고보조사업 이양에 따른 재원(특정 재원)임을 명시적으로 나타내는 규정으로 볼 수 있다.

또한 분권교부세의 경우는 보통교부세 불교부 단체에도 해당 재원이 배분되어야 하기 때문에 별도의 항목으로 재원이 관리되어야 할 필요가 있다.

따라서 분권교부세 재원의 성격은 보통교부세와 유사하지만 산정방식은 보통교부세와 다르게 운영되며, 재원이 일반재원으로 교부되므로 지방자치단체는 종전의 국고보조금 이양사업을 신속적으로 운영할 수 있도록 하겠다고 볼 수 있다.

2005년에 지방이양으로 결정된 149개 국고보조금 사업의 예산규모는 9,581 억원이었다. 이에 정부는 지방교부세 법정률을 내국세 총액의 18.3%에서 19.13%로 0.83%분만큼 상향조정하여 8,454억원(88.2%)을 분권교부세로 확보하고, 담배소비세 인상으로 늘어나는 지방세 4,200억원 중에서 1,127억원(11.8%)를 지방이양사업에 활용하도록 하였다.

그러나 지방이양 후 노인요양시설 등 신규 복지시설 확충에 따른 운영비 증가 등으로 사회복지분야에 대한 재정수요는 증가하였으나, 당초 예상했던 만큼 담배소비세가 증가하지 않아 자치단체의 재정 부담이 가중되는 등 이양 사업 추진에 어려움을 겪게 되어 2006년도부터 분권교부세율을 상향조정하여 내국세 총액의 0.94%를 분권교부세의 재원으로 하고 있다.

<표 1-3-14> 분권교부세 규모

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
법정률	내국세 총액의 0.83%	내국세 총액의 0.94%				
금액	8,454억원	1조 65억원	1조 1,387억원	1조 3,784억원	1조 2,305억원	1조 2,872억원

주 : 2005년 ~ 2009년은 최종 교부금액임. 2010년도는 당초 예산 기준

## 2) 산정(배분)방법

이러한 분권교부세는 국가기능의 지방이양 성격에 따라 크게 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 산정되고 있다. 경상적 수요와 비경상적 수요는 비율로

정해진 것이 아니라 매년도 국가이전사업을 중심으로 결정되기 때문에 가변적이며, 수요의 성격에 따라 배분방식도 달라지게 된다.

먼저 경상적 수요는 사업성격상 일정수준의 재정수요를 필요로 하는 사업으로서 자치단체별 재정수요액과 지방이양사업과 관련된 통계 및 재정력 등을 감안하여 객관적인 산식화가 가능한 사업을 대상으로 하고 있다. 따라서 경상적 수요에 해당하는 사업으로는 장애인 생활시설 운영, 시도지정 문화재 보수정비, 농업인 자녀학자금 지원, 공공도서관 운영 등 92개 사업으로 2010년 기준으로 6,079억원 규모이며, 전체 분권교부세의 47.2%를 차지하고 있다.

이러한 경상적 수요는 “사업별 지방예산, 통계조사 → 광역단위로 회귀방정식 도출 → 각 시·도별 재정력차이 반영 → 각 항목별 수요액 산정” 등 4단계의 절차를 거쳐 산정되고 있다.

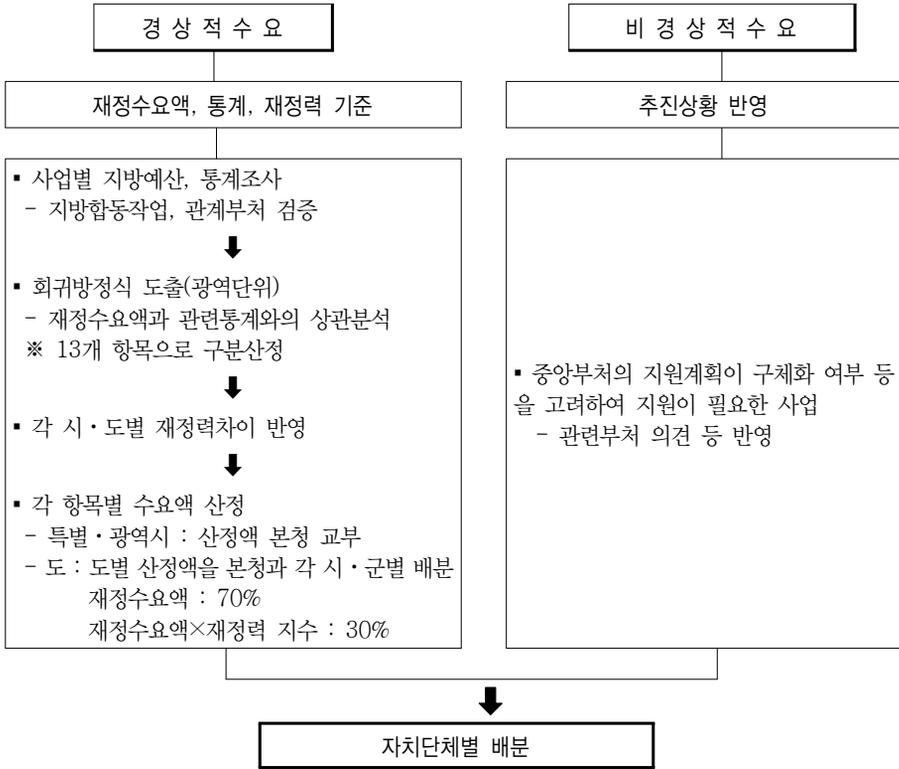
그 다음 비경상적 수요는 경상적 수요와 같이 일정한 산정 공식을 적용하기 어려운 사업으로 중앙부처 지원계획의 구체화 여부 등을 고려하여 산정한다. 이러한 수요에 해당하는 사업으로는 노인복지회관 신축, 마을 어장 개발, 현충시설 건립 등 57개 사업으로 6,791억원 규모이며, 전체 분권교부세의 52.8%를 차지하고 있다.<sup>9)</sup> 이와 같이 각각 산정한 경상적 수요와 비경상적 수요를 합한 금액을 자치단체별로 배분하게 된다.

이와 같은 분권교부세 수요 중 경상적 수요는 공식에 의해 배분하므로 포괄보조금의 성격을 갖는 특정재원에 해당한다고 볼 수 있으며, 특정수요는 특정보조금인 일반국고보조금과 큰 차이가 없다고 볼 수 있다.

구체적으로 분권교부세의 유형별 산정과정은 <그림 1-3-4>와 같다.

9) 비경상적 수요는 2010년까지 일반수요와 특정수요로 구분하여 산정해왔다. 그러나 2011년부터는 일반수요가 폐지되면서 비경상적수요는 특정수요만을 고려하게 되었다. 제시하고 있는 수치는 2010년 기준으로 일반수요와 특정수요가 모두 반영된 규모이다.

<그림 1-3-4> 분권교부세 배분방법



주: 행정안전부(2010). 『2010년도 지방교부세 산정해설』.

(1) 경상적 수요의 산정

경상적 수요의 산정은 ① 산정항목별 자원배분 금액 산정, ② 산정항목별로 광역자치단체별 배분액 산정, ③ 도의 경우 지방재정수요액과 재정력에 따라 본청과 시·군으로 배분 등 3단계의 절차를 거치게 된다.

경상적 수요의 산정항목은 사업별 기능을 중요시하여 부처별로 구분하고 있으나, 사회복지분야의 경우 전체 규모를 고려하여 세분화하고 있다.

<표 1-3-15> 경상적 수요 산정항목(2010)

(단위 : 개)

산정항목		단위 사업수	산정항목		단위 사업수
계	13	92			
1. 사회복지	① 노인복지비	10	3. 농림수산	① 농업비	8
	② 장애인복지비	20		② 농촌진흥비	7
	③ 아동복지비	10	4. 공공근로	③ 임업비	2
	④ 그 밖의 복지비	13		④ 수산비	6
2. 문화관광	① 문화재비	2	5. 여성인력개발	공공근로비	1
	② 문화관광비	10		여성인력개발비	1
	③ 공공도서관비	2			

① 산정항목별 재원배분 금액 산정

분권교부세 재원배분의 산정은 먼저, 분권교부세 총재원 중 관계부처의 사회계획 등을 고려하는 비경상적 수요재원을 먼저 확정하고, 나머지를 경상적 수요 재원으로 한다. 예를 들어 2010년의 경우 분권교부세 총 재원인 내국세 총액의 0.94%인 12,872억원 중 비경상적 수요 재원인 6,792억원을 먼저 배분하고 나머지 금액인 6,080억원을 경상적 수요 재원으로 한다.

2010년 분권교부세 (12,872억원)	-	비경상적 수요 (6,792억원)	=	경상적 수요 (6,080억원)
---------------------------	---	----------------------	---	---------------------

이렇게 배정된 경상적수요의 각 산정항목별 재원배분은 2009년 자치단체 예산편성 현황을 분석하여 산정항목별 재정수요 증가율 등을 고려하여 정하게 된다 (<표 1-3-31> 참조).

② 산정항목별 광역단위 배분액 산정

산정항목별 광역단위 배분액의 산정 절차는 다음과 같다.

먼저, 2009년 자치단체 예산편성 현황을 분석하여 파악한 산정항목별 예산편성액을 산정항목별 분권교부세 배분 금액에 맞게 일정률로 조정한 후, 특별시·광

역시·도별 재정수요액을 종속변수(Y)로, 통계수치를 독립변수( $x_1, x_2 \cdots x_n$ )로 하여 회귀분석을 통한 함수식을 추출한다.

여기서 산정항목별로 적용된 통계는 중앙부처 및 자치단체에서 객관적으로 검증되고, 상관 및 회귀분석을 통해 상관성이 높거나 각 항목을 대표할 수 있는 자료를 활용하고 있다.

<표 1-3-16> 산정항목별 적용통계

산정항목		통계수	통 계 명
1. 사회복지	① 노인복지비	4	노인복지회관수, 재가노인복지시설수, 지역사회시니어클럽수, 경로당수
	② 장애인복지비	6	장애인복지관수, 의료재활시설수, 장애인체육관수, 시각장애인심부름센터수, 장애인직업재활시설수, 등록장애인수
	③ 아동복지비	4	아동시설수, 아동보호전문기관수, 가정위탁지원센터수, 아동급식수
	④ 그 밖의 복지비	3	사회복지관수(서울 제외), 한부모복지시설수, 국민기초생활수급자수(일반)
2. 문화관광	① 문화재비	5	유형문화재수, 시도기념물수, 문화재자료수, 무형문화재수, 민속자료수
	② 문화관광비	1	지방문화원수
	③ 공공도서관비	2	공공도서관수, 공공도서관면적
3. 농림수산	① 농업비	3	농업인자녀학생수, 여성농업인센터수, 종자공급소수
	② 농촌진흥비	2	도농업기술원수, 농업종사수
	③ 임업비	1	보호수(본)
	④ 수산비	2	김어장면적, 도립내수면연구소수
4. 공공근로	공공근로비	2	실업자수, 공공근로신청자수
5. 여성인력개발	여성인력개발비	1	여성인력개발센터수

그 다음, 각 시·도별 재정력 차이를 반영하기 위해서 앞에서 도출된 함수식(특별시·광역시·도별 재정수요액을 종속변수(Y)로, 통계수치를 독립변수( $x_1, x_2 \cdots x_n$ )로 하여 도출)에 관련 통계를 반영하여 산출된 금액에 각 시·도별 재정력 지수를 반영하게 된다.

각 시·도별 재정력 지수는 자치단체 평균재정력지수(0.622)를 기준으로 각 시도별 재정여건의 차이를 “2-당해 자치단체재정력 지수”로 반영하고 있다.

마지막으로 이렇게 각 시·도별 재정력 차이를 반영한 결과치는 당초 산정항목별로 배분하고자 하는 분권교부세 금액과 차이가 발생하게 되므로 최종적으로 배분 금액과 일치시켜 주기 위해 일정률로 조정하게 된다.

이와 같은 절차를 거친 각 항목별 산정공식은 <부표 16>과 같다.

### ③ 도의 본청 및 시·군 배분

산정항목별 특별·광역시·도별로 산출된 금액을 특별·광역시 및 특별자치도는 본청으로 일괄교부하고, 도의 경우는 본청 및 시·군에 교부하게 된다.

본청 및 시·군의 배분기준은 재정수요액의 비중에 따라 70%가 배정되고, 나머지 30%는 재정수요액과 재정력역지수를 곱한 금액의 비중에 따라 배정되게 된다.

예를 들어 충청남도의 노인복지비 총액 7,130백만원 중 70%인 4,991백만원은 재정수요액을 기준으로, 나머지 30%인 2,139백만원은 재정수요액과 재정력역지수를 고려하여 배분된다(<부표 16> 참조).

경상적 수요 산정시 재정수요액을 기준으로 하는 이유는 사회복지시설 등 이양사업이 많은 자치단체에 많은 재원을 배분하는 것이 이양사업에 대한 필요한 재원을 보전한다는 분권교부세 취지에 부합되며, 재정력을 일부 고려하는 이유는 재정력이 좋은 단체가 상대적으로 많은 예산을 편성하여 재정수요액만을 기준으로 할 경우 재정력이 열악한 자치단체에 분권교부세가 적게 교부되어 지방이양사업의 안정적 추진을 어렵게 할 수 있기 때문이다.

### (2) 비경상적 수요 산정

비경상적 수요는 경상적 수요와 같이 일정한 산정공식을 적용하기 어려운 사업으로 2010년 기준으로 57개 사업에 6,792억원에 대하여 일반수요와 특정수요로 구분하여 산정되었다.<sup>10)</sup>

먼저, 일반수요는 앞에서 살펴본 바와 같이 특정자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 사업으로 34개 사업을 대상으로 285억이 배분되었다. 일반수요

10) 2011년부터 일반수요는 폐지되었으며, 여기에서는 2010년을 기준으로 일반수요와 특정수요 모두를 포함한 분권교부세 배분규모를 제시함.

사업의 산정방식으로는 총 배분금액을 광역시·특별시분 30%, 시도분 70%(본청분 5%, 시군분 65%)로 하여 총 인구 45%, 농업종사자 5%, 수산업종사자 20%, 재정력역지수 30%를 적용하여 자치단체에 배분하고 있다. 구체적인 산정내역은 <부표 17>과 같다.

그 다음 특정수요는 2010년의 경우 23개 사업을 대상으로 6,507억원이 배분되었으며, 특정자치단체를 대상으로 중앙부처의 중장기계획 등을 반영하여 내국세 증가율 범위내에서 산정하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 먼저, 행정안전부에서 단위사업별로 내국세 증가분만큼 상향된 한도액을 관계부처에 통보하고, 그 다음 관계부처에서 사업추진 상황 등을 반영하여 지원대상 자치단체와 지원액을 행정안전부에 통보한다. 그러나 관계부처 산정결과를 반영하여 자치단체에 교부하되, 내국세 증가율 범위를 초과하여 통보된 경우 내국세 증가율 범위내로 조정하여 산정하게 된다.

### 3) 분권교부세의 교부체계

지방자치단체별 분권교부세의 교부액 산정이 이루어지면 분권교부세는 사업 유형별·계층별로 서로 다른 전달경로를 통하여 교부된다.

2005년도의 경우 분권교부세는 시·도, 시·군·구에 직접 교부되었으나, 2006년도부터 특별·광역시시는 시 본청으로 일괄 교부되고 시 본청에서 나름대로의 기준에 따라 시비를 더하여 자치구에 교부된다.

도의 경우 도 본청과 시·군으로 교부되는데 기본적으로 2005년도와 같이 도, 시, 군에 각각 산정된 분권교부세 금액대로 직접 교부되나 노인·장애인·정신요양시설에 대하여는 광역자치단체의 역할 강화를 위하여 도 본청으로 교부되고 도비를 포함하여 시·군에 배분된다.

분권교부세의 교부방식은 중앙정부의 시·도 및 시·군·구에 대한 직접교부 방식과 시·도를 경유하여 시·군·구에 교부되는 간접교부방식이 있다.

간접교부방식은 기존의 국고보조금의 전달체계를 답습한 것으로 시·도 보조금과 연계하여 시·군·구에 교부되는 방식이다. 중앙정부는 재정부담이 적은 간접교부방식을 선호하기 때문에 직접교부방식을 선호하는 자치단체의 이해와 충돌

할 가능성이 상존하고 있다.

2006년부터 광역자치단체에 일괄 교부하여 기초단체에 재교부하는 간접교부 방식을 크게 강화하였으며, 이는 생활권이 같은 광역단체의 역할을 강화시켜 외부 효과를 재고함으로써 지방이양사업의 효과적인 추진을 도모하는데 목적이 있다. 그러나 광역자치단체의 입장에서 보면 광역자치단체의 재원부담을 가중시키는 측면이 있다(배준식, 2008).

<표 1-3-17> 분권교부세 교부체계

구분	교부체계		
시 도	1) 직접교부	<pre>                     행안부 -- 분권교부세 --&gt; 시·도                 </pre>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시·도 자체사업</li> <li>- 분권교부세</li> <li>- 분권교부세+시·도비</li> </ul>
	2) 간접교부	<pre>                     행안부 -- 분권교부세 --&gt; 시·도 -- 시·도보조금 --&gt; 시·군·구                 </pre>	
시 군 구	1) 직접교부	<pre>                     행안부 -- 분권교부세 --&gt; 시·군                 </pre>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시·군 자체사업</li> <li>- 분권교부세</li> <li>- 분권교부세+시·군비</li> </ul>
	2) 간접교부	<pre>                     행안부 -- 분권교부세 --&gt; 시·도 -- 시·도보조금 --&gt; 시·군·구                 </pre>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시·도비</li> <li>○ 시·도비+시·군·구비</li> </ul>

#### 4. 부동산교부세의 의의 및 산정방법

##### 1) 의의

2005년 1월 5일 주택의 경우 건축물과 부속토지의 가액을 합산하여 시가기준으로 산정한 과표에 통합 재산세가 부과되었으며, 일정한 가격 이상의 주택을 보유

한 자에 대해서는 국세인 종합부동산세가 부과되었다. 이에 2005년 8.31 조치에서는 종합부동산세와 관련하여 시가적용률의 연차적 인상, 세대별 합산과제 도입, 종합부동산세 적용기준금액 인하, 세율구간 및 세율 조정 등 통하여 부담을 대폭 강화하였다. 이러한 보유세제의 변화 속에서 부동산교부세가 신설되었다(최병호 외, 2007: 26-27).

부동산교부세의 교부기준은 당초 부동산세제 개편에 따른 지방자치단체 세수 감소분을 기초로 하여 산정하되 재정여건, 지방세 운영상황 등을 감안하여 대통령령으로 정한다고 명시하고 있다가, 지방소비세가 도입된 2010년 개정법률부터는 세수감소분 보전을 폐지하고 있다(「지방교부세법」 제9조의 3). 따라서 부동산교부세는 2009년까지 지방세 손실분 보전이 우선이었으며, 나머지 잔액을 가지고 재정수요 등을 감안하여 배분하였다. 그러나 2010년부터는 전액 지방자치단체의 재정여건이나 지방세 운영상황 등을 고려하여 배분하고 있다. 또한 배분기준 중에는 기초자치단체 재정력에 역비례하는 재정여건항목의 비중이 상대적으로 월등히 높은 비중을 차지하고 있다.

이러한 점을 종합하면, 부동산교부세는 당초 부동산세제 개편에 따른 세수손실분 보전을 목적으로 도입되었으나, 보조적으로 지방자치단체의 재정수요 충족을 위한 재정형평화 기능을 가지고 있다고 할 수 있다. 더구나, 2010년부터 지방소비세가 도입됨으로써 세수손실 보전의 필요성이 감소되면서부터는 종합부동산세 재원 전액을 재정여건 등을 고려한 배분기준에 의해 교부함으로써, 교부세 본래의 취지인 재정형평화 수단이 더욱 강화되었다고 할 수 있다.

## 2) 산정방법

부동산교부세는 종합부동산세 등 부동산 보유세제 개편으로 인한 지방세수 감소를 보전하기 위한 목적으로 도입되었기 때문에 종합부동산세의 도입과 맞물려 있다고 해도 과언이 아니다. 부동산교부세의 재원 자체가 종합부동산세의 재원을 활용하고 있을 뿐만아니라, 도입 당시의 교부기준은 부동산세제 개편에 따른 지방자치단체의 세수감소분을 기초로 산정하되, 재정여건(80%), 지방세 운영상황(15%), 부동산보유세 규모(5%) 등을 감안하여 배분하였다.

지방자치단체의 세수감소분은 우선 부동산교부세의 총액이 자치단체별 세수감소분의 합계액보다 적을 경우에는 재산세감소분을 우선 교부하고 나머지는 거래세 감소분 비율에 따라 나누어 교부한다. 반면, 부동산교부세 총액이 자치단체별 세수감소분의 합계액보다 많을 경우 자치단체별 세수감소분에 해당하는 금액을 우선적으로 교부하고 그 잔여재원은 <표 1-3-18>에서와 같이 재정여건(80%), 지방세 운영상황(15%), 부동산 보유세 규모(5%) 등의 비중으로 산정공식에 따라 시·군·자치구로 나누어 교부하고 있다.

재정여건의 경우 재정력 역지수를 사용함에 따라 지방자치단체간 형평화 효과가 발생하는데 반해, 지방세 운영상황 및 부동산 보유세규모는 자치단체의 노력도에 비례하여 배분되고 있다.

<표 1-3-18> 부동산교부세 잔액 교부액 산정방식(개정 2006.12.27)

산정방식	
시·군·자치구별 부동산교부세 잔액 교부액 =	
잔액 총액 × (	당해 시·군·자치구의 평균 재정력역지수 Σ시·군·자치구별 평균 재정력역지수 × 80% +
	당해 시·군·자치구의 전년도 지방세 징수율 지수 Σ시·군·자치구별 전년도 지방세 징수율 지수 × 6% +
	당해 시·군·자치구의 전년도 체납액 징수율 지수 Σ시·군·자치구별 전년도 체납액 징수율 지수 × 4.5% +
	당해 시·군·자치구의 전년도 탄력세율 적용율 지수 Σ시·군·자치구별 전년도 탄력세율 적용율 지수 × 4.5% +
	당해 시·군·자치구의 전년도 재산세 부과액 지수 Σ시·군·자치구별 전년도 재산세 부과액 지수 × 5% )

2008년도부터는 국고보조사업의 일부 지방이양으로 인하여 지방자치단체 사회복지재원의 수요가 늘어남에 따라 부동산교부세 배분기준이 <표 1-3-19>와 같이 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 부동산 보유세 규모(5%) 등으로 개편되었다. 사회복지 수요와 관련해서는 사회복지장비지수, 노령인구지수, 노인보호지수, 기초생활보장수급권자지수, 장애인지수 등이 고려되었으며, 지역교

육 수요관련으로는 지역교육현안수요, 초등학교 방과후 영어체험학습센터운영지수, 초등학교 방과후 보육·교육지원지수 등이 고려되었다.

이에 따라, 배분기준도 변화하게 되는데, 재정형평화 효과를 가져오는 재정여건의 반영비율이 80%에서 50%로 조정되고, 국고보조사업 이양에 따른 기초자치단체의 재원보전을 위하여 사회복지 및 지역교육 부문이 추가되었다.

<표 1-3-19> 부동산교부세 잔액 교부액 산정방식(개정 2007.12.13)

산정방식	
시·군·자치구별 부동산교부세 잔액 교부액 =	
잔액 총액 × [(	해당 시·군·자치구의 평균 재정력역지수 × 50% ) +
	Σ 시·군·자치구별 평균 재정력역지수
(	해당 시·군·자치구의 전년도 사회보장비지수 × 13% +
	Σ 시·군·자치구별 전년도 사회보장비지수
	해당 시·군·자치구의 전년도 노령인구지수 × 4% +
	Σ 시·군·자치구별 전년도 노령인구지수
	해당 시·군·자치구의 전년도 노인보호지수 × 2% +
	Σ 시·군·자치구별 전년도 노인보호지수
	해당 시·군·자치구의 전년도 국민기초생활보장수급권자지수 × 3% +
	Σ 시·군·자치구별 전년도 국민기초생활보장수급권자지수
	해당 시·군·자치구의 전년도 장애인지수 × 3% ) +
	Σ 시·군·자치구별 전년도 장애인지수
(	해당 시·군·자치구의 지역교육현안수요지수 × 6% +
	해당 시·군·자치구의 초등 방과후 영어체험학습센터운영지수 × 10% +
	Σ 시·군·자치구별 초등 방과후 영어체험학습센터운영지수
	해당 시·군·자치구의 초등 방과후 보육·교육지원지수 × 4% ) +
	Σ 시·군·자치구별 초등 방과후 보육·교육지원지수
	해당 시·군·자치구의 전년도 재산세 부과액지수 × 5% ]]
	Σ 시·군·자치구별 전년도 재산세 부과액지수

2010년부터는 지방소비세 도입에 따라 부동산세제 개편에 따른 지방자치단체의 세수감소분 보전조항이 삭제되고, 종합부동산세 재원 전액이 배분기준에 의해 배분되고 있다. 배분기준은 <표 1-3-20>에서와 같이 종합부동산세 재원 전액을 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 부동산 보유세 규모(5%) 등으로 배분토록 하고 있다.

<표 1-3-20> 부동산교부세 교부액 산정방식(개정 2010.1.15)

산정방식	
시·군·자치구별 부동산교부세 교부액 =	
잔액 총액	$\times [ \begin{aligned} & \text{해당 시·군·자치구의 평균 재정력역지수} \times 50\% + \\ & \sum \text{시·군·자치구별 평균 재정력역지수} \\ & \text{해당 시·군·자치구의 전년도 사회보장비지수} \times 13\% + \\ & \sum \text{시·군·자치구별 전년도 사회보장비지수} \\ & \text{해당 시·군·자치구의 전년도 노령인구지수} \times 4\% + \\ & \sum \text{시·군·자치구별 전년도 노령인구지수} \\ & \text{해당 시·군·자치구의 전년도 노인보호지수} \times 2\% + \\ & \sum \text{시·군·자치구별 전년도 노인보호지수} \\ & \text{해당 시·군·자치구의 전년도 국민기초생활보장수급권자지수} \times 3\% + \\ & \sum \text{시·군·자치구별 전년도 국민기초생활보장수급권자지수} \\ & \text{해당 시·군·자치구의 전년도 장애인지수} \times 3\% + \\ & \sum \text{시·군·자치구별 전년도 장애인지수} \\ & \text{해당 시·군·자치구의 지역교육현안수요지수} \times 6\% + \\ & \text{해당 시·군·자치구의 초등 방과 후 영어체험교실운영지수} \times 8\% + \\ & \sum \text{시·군·자치구별 초등 방과 후 영어체험교실운영지수} \\ & \text{해당 시·군·자치구의 초등 방과 후 보육·교육지원지수} \times 3.2\% + \\ & \sum \text{시·군·자치구별 초등 방과 후 보육·교육지원지수} \\ & \text{해당 시·군·자치구의 전년도 실제 설치·운영한 초등방과후 영어체험교실수} \times 2\% + \\ & \sum \text{시·군·자치구별 전년도 실제 설치·운영한 초등방과후 영어체험교실수} \\ & \text{해당 시·군·자치구의 전년도 실제 설치·운영한 초등방과후 보육·교육 학급수} \times 0.8\% + \\ & \sum \text{시·군·자치구별 전년도 실제 설치·운영한 초등방과후 보육·교육 학급수} \\ & \text{해당 시·군·자치구의 전년도 재산세 부과액지수} \times 5\% ] \end{aligned}$

### 제3절 지방교부세제도의 세원과 배분실태

#### 1. 보통교부세 배분실태

##### 1) 보통교부세 배분 현황

지방교부세 법정율이 내국세의 19.24%로 상향 조정된 2006년 이후 2010년 까지 5년간 보통교부세 총액은 연평균 6.4% 정도로 증가하여 2010년에는 23조 2,403억원에 달한다(<표 1-3-21> 참조).

매년 그 규모는 빠르게 증가해왔으나 2010년에는 경제위기의 여파로 인한 내국세 수입 증가의 정체, 지방소비세 도입으로 인한 내국세 감소와 그로 인한 지방교부세 재원 감소 등으로 보통교부세 총액은 전년 대비 3.6%p(약 8,500억원)가 축소되었다. 보통교부세 총액과 전체 재정부족액 간의 차이를 조정하는 조정률은 보통교부세 재원의 빠른 증가로 2008년에는 89.2%까지 높아졌으나, 재원 증가가 지체된 2009년에는 85.6%, 그리고 2010년에는 82.4%로 상당히 낮아졌다.

<표 1-3-21> 연도별 보통교부세 산정액 및 조정률

(단위: 억원, %)

구분	기준재정수요액 (A)	기준재정수입액 (B)	재정부족액 (C=A-B)	보통교부세 (D)	차액 (C-D)	조정률
2006	374,057	167,231	206,736	177,543	29,193	85.9
2007	395,017	177,296	217,721	198,471	19,250	88.4
2008	463,583	216,430	247,152	227,233	19,250	89.2
2009	544,834	271,790	273,043	240,924	32,119	85.6
2010	549,138	275,674	273,465	232,403	41,062	82.4
연평균 증가율	8.9	11.4	6.7	6.4	0.8	-

주: 1) 보통교부세 불교부단체는 제외한 값임

2) 2007년부터는 재정부족액에는 제주도 제외, 보통교부세에는 제주도 포함

자료: 행정안전부(각 연도), 『보통교부세 산정내역』.

자치단체 유형별 보통교부세 교부액 비중 추이를 살펴보면, 광역시 전체에 대한 교부액의 비중이 뚜렷한 증가세를 나타냄을 볼 수 있다(<표 1-3-22> 참조). 광역시에 대한 교부액은 2006년에는 전체의 4.1%에 불과했으나, 매년 빠르게 상

승하여 2010년에는 9.2%에 달하고 있다.

2008년부터 그 전 년도까지는 불교부단체였던 인천이 교부단체로 포함됨에 따라 광역시 전체의 교부액 비중이 다소 증가한 탓도 있겠으나, 인천의 교부액이 그리 많지 않다는 점으로 미루어 볼 때, 보통교부세 산정방식이 매년 변화하는 가운데 광역시에 비해 보다 유리하였던 것으로 짐작된다.

도지역의 경우는 2006년에는 비중이 16.5%였던 것이 2009년까지는 완만한 증가세를 유지하는 가운데 19.0%까지 상승했으나 2010년에는 18.3%로 다소 하락하였다. 도 지역에 있어서는 2007년부터 제주도에 대해서 보통교부세 재원 총액의 3%를 정액으로 교부함으로써 제주도의 교부액이 상당히 증가되었음을 감안한다면 나머지 도지역의 비중은 그리 많이 증가된 것으로 볼 수 없다.

시지역과 군지역의 경우는 각각 매년 조금씩 보통교부세 교부액의 비중이 감소하는 추세를 보이고 있다. 시지역은 2006년 37.8%에서 2010년 34.8%로 5년간 3%p가, 그리고 군지역은 2006년 41.6%에서 2010년 37.7%로 3.9%p가 각각 감소하였다.

<표 1-3-22> 자치단체 유형별 보통교부세 교부액 비중 추이

(단위: %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010
광역시	4.1	5.2	6.1	8.1	9.2
도	16.5	18.7	18.8	19.0	18.3
시	37.8	36.1	35.1	34.6	34.8
군	41.6	40.0	39.9	38.4	37.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 행정안전부(각 연도), 『보통교부세 산정내역』.

이러한 결과를 통해 최근 5년간 기초자치단체에 대한 보통교부세 교부액의 비중은 감소하는 추세를 나타내는 가운데 광역자치단체, 특히 광역시에 대한 교부액의 비중이 증가해왔음을 볼 수 있다. 이러한 결과가 나타난 이유는 기준재정수요액 산정방식이 광역자치단체에게 유리하도록 매년 조금씩 변화된 탓으로 짐작된다.

## 2) 광역자치단체 배분 현황

2006년과 2010년의 광역시와 도의 보통교부세 산정에 관한 주요 지표와 연평

균 성장률이 <표 1-3-23>에 정리되어 있다.

5년간 전체적으로 기준재정수요액은 연평균 15%, 기준재정수입액은 16.2%, 그리고 보통교부세 교부액은 15.0%가 각각 성장하였다. 우선 광역시를 보면, 보통교부세 교부액의 연평균 성장률은 무려 31.1%로 매우 빠르게 성장하였다. 이는 전체적인 보통교부세 재원의 증가 속에서 기준재정수요액의 증가율(13.9%)이 기준재정수입액의 증가율(9.9%)에 비해 상당히 높았던 탓으로 보인다. 그 결과 광역시에 대한 보통교부세 교부액은 2006년에는 광역자치단체 전체 교부액의 19.8%에서 2010년에는 33.4%로 급증하였다.

도 본청의 경우는 동 기간 동안 보통교부세 교부액 성장률이 연평균 9.8%로서 광역시에 비해서는 상당히 낮은 것으로 나타나고 있다. 도 본청의 기준재정수요액은 연평균 16.0%가 성장하였으나, 기준재정수요액은 이 보다 빠른 연평균 24.2%가 성장하였다. 그 결과 도 본청에 대한 보통교부세 교부액이 광역자치단체 전체 교부액에서 차지하는 비중은 2006년의 80.2%에서 2010년에는 66.6%로 5년간 약 14%p나 감소하였다.

2009년부터 교부단체가 된 경기도를 제외하더라도 8개 도지역의 보통교부세는 5년간 연간 약 9.5%가 성장하였으며, 경기도는 계속 불교부단체이다가 2009년부터 교부단체가 되었지만 2010년의 교부액은 508억원으로 상당히 적은 편이다.

광역시와 도의 보통교부세 교부액 성장률의 차이는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 성장률의 차이에 기인하는데, 광역시의 경우 동 기간 동안 기준재정수요액이 연평균 13.9%(인천 제외 4.0%)가 성장한 반면 기준재정수입액은 9.9%(인천 제외 2.6%)만 성장하였다. 반면 도 본청의 경우는 동 기간 동안 기준재정수요액은 연평균 16.0%(경기 제외 5.8%)가 성장하였으나 기준재정수입액은 이 보다 빠른 연평균 24.2%(경기 제외 6.1%)가 성장하였다.

즉 전체적으로 광역시는 기준재정수요액이 기준재정수입액에 비해 빠르게 성장한 반면 도 본청은 반대의 현상이 나타났다.

특히 기준재정수입액의 성장률이 도 본청은 24.2%로서 광역시의 9.9%에 비해 두 배 이상 빠른 것으로 나타나는데, 부동산 관련 재산세제의 개편으로 인한 지방세수입의 변화가 중요한 원인을 제공한 것으로 보인다.

<표 1-3-23> 광역자치단체 본청의 보통교부세 교부액의 변화

(단위: 억원, %)

지역	2006년			2010년			연평균성장률		
	$D_i$	$R_i$	$G_i$	$D_i$	$R_i$	$G_i$	$D_i$	$R_i$	$G_i$
합계	129,456	86,540	36,500 (100.0)	226,675	157,562	63,913 (100.0)	15.0	16.2	15.0
서울	(85,809)	(93,367)	0	(98,949)	(100,056)	0	3.6	1.7	-
광역시 계	61,035	52,562	7,229 (19.8)	102,617	76,681	21,331 (33.4)	13.9	9.9	31.1
인천 제외	61,035	52,562	7,229 (19.8)	71,276	58,225	20,054 (31.4)	4.0	2.6	29.1
부산	20,593	18,992	1,320 (3.6)	28,565	19,911	7,109 (11.1)	8.5	1.2	52.3
대구	14,260	12,270	1,712 (4.7)	19,718	13,754	4,925 (7.7)	8.4	2.9	30.2
인천	(14,230)	(14,801)	0 (0.0)	20,039	18,456	1,277 (2.0)	4.4	0.9	132.5
광주	9,571	7,055	2,159 (5.9)	12,470	7,412	4,170 (6.5)	6.8	1.2	17.9
대전	9,416	8,224	1,027 (2.8)	1,259	9,047	2,899 (4.5)	-39.5	2.4	29.6
울산	7,195	6,020	1,012 (2.8)	9,255	8,101	951 (2.5)	6.5	7.7	-1.5
도 계	68,421	33,978	29,271 (80.2)	124,058	80,881	42,582 (66.6)	16.0	24.2	9.8
경기 제외	68,421	33,978	29,271 (80.2)	85,691	43,131	42,074 (65.8)	5.8	6.1	9.5
경기	(36,718)	(39,105)	0 (0.0)	38,367	37,749	508 (0.8)	-99.2	-99.2	-98.4
강원	7,642	3,110	3,846 (10.5)	10,265	4,665	4,623 (7.2)	7.7	10.7	4.7
충북	6,604	2,942	3,096 (8.5)	8,979	4,580	3,631 (5.7)	8.0	11.7	4.1
충남	10,141	7,025	2,687 (7.4)	11,216	6,285	4,065 (6.4)	2.6	-2.7	10.9
전북	8,043	3,143	4,057 (11.1)	10,811	4,251	5,415 (8.5)	7.7	7.8	7.5
전남	8,865	2,928	5,119 (14.0)	12,081	3,764	6,856 (10.7)	8.0	6.5	7.6
경북	11,349	4,988	5,445 (14.9)	15,380	6,100	7,649 (12.0)	7.9	5.2	8.9
경남	12,047	7,730	3,628 (9.9)	16,959	13,487	2,862 (4.5)	8.9	14.9	-5.8
제주	3,730	2,111	1,394 (3.8)	-	-	6,972 (10.9)	-	-	49.6

주: 1)  $D_i$ 는 기준재정수요액,  $R_i$ 는 기준재정수입액,  $G_i$ 는 보통교부세 교부액을 각각 나타냄

2) 인천은 2008~2010년간의 성장률, 경기는 2009~2010년간의 성장률임

3) ( )안의 값은 비교부단체의 값임

자료: 행정안전부(2010). 『보통교부세 산정내역』.

### 3) 기초자치단체 배분 현황

일반시 지역의 보통교부세 배분 추이가 <표 1-3-24>에 정리되어 있는데, 전체적으로 시지역에 대한 보통교부세 교부액은 2006년의 6조 7,137억원에서 연평균 4.8%로 증가하여 2010년에는 8조 868억원이 배분되었다.

반면 경기도 일반시 지역에 대한 교부액은 2006년의 9620억원에서 연평균 4.1% 증가하여 2010년에는 1조 1,320억원이 배분되었다. 이로 인해 전국 일반시 배분에서 경기도 일반시 배분액이 차지하는 비중이 약간 감소하였다.

이는 경기도 일반시가 다른 도의 일반시에 비해 기준재정수입액의 증가율이 더 크기 때문인데, 이러한 점은 경기도의 일반시 재정력지수가 2006년의 0.616에서 2010년 0.734로 높아진 것으로도 확인할 수 있다.

<표 1-3-24> 일반시 지역의 보통교부세 배분 추이

(단위: 십억원, %)

	2006				2010				연평균 성장률
	$D_i$	$R_i$	$G_i$	$R_i/D_i$	$D_i$	$R_i$	$G_i$	$R_i/D_i$	
전체	13,834	6,028	6,714 (100.0)	0.436	18,663	8,853	8,087	0.474	0.048
경기	2,905	1,789	962 (14.3)	0.616	5,169	3,794	1,132 (14.0)	0.734	0.041
강원	1,290,879	435,416	736,574 (11.0)	0.337	1,641,323	487,928	951,655 (11.8)	0.297	0.066
충북	774,458	303,986	399,546 (6.0)	0.393	1,003,199	438,438	466,213 (5.8)	0.437	0.039
충남	1,337,804	633,566	605,440 (9.0)	0.474	1,784,536	833,859	783,094 (9.7)	0.467	0.066
전북	1,446,766	432,901	871,886 (13.0)	0.299	1,879,389	589,128	1,061,838 (13.1)	0.313	0.051
전남	1,132,152	391,075	639,168 (9.5)	0.345	1,460,740	498,922	793,589 (9.8)	0.342	0.056
경북	2,367,483	816,382	1,332,805 (19.9)	0.345	3,225,593	1,032,595	1,810,333 (22.4)	0.320	0.080
경남	2,201,888	1,065,625	979,105 (14.6)	0.484	2,499,334	1,177,604	1,088,523 (13.5)	0.471	0.027
제주	377,248	160,005	187,202 (2.8)	0.424	-	-	-	-	-

자료: 행정안전부(2010), 『보통교부세 산정내역』.

군지역의 전체 보통교부세 배분 추이는 <표 1-3-25>에 정리되어 있는데, 전

체적으로 군지역에 대한 보통교부세 교부액은 2006년의 7조 3,906억원에서 연평균 4.3%로 증가하여 2010년에는 8조 7,622억원이 배분되었다.

경기도 소속 군지역에 대한 교부액은 2006년 2,993억원에서 2010년 3,238억원으로 증가하여 연평균 2.0%의 증가세를 보이고 있다.

동 기간 동안 전국 군지역의 평균 재정력지수는 0.193에서 0.218로 다소 개선된 것으로 나타났으며 경기도 군지역의 재정력지수는 0.299에서 0.408로 개선되었다.

<표 1-3-25> 군지역의 보통교부세 배분 추이

(단위: 억원, %)

	2006				2010				연평균 성장률
	$D_i$	$R_i$	$G_i$	$R_i/D_i$	$D_i$	$R_i$	$G_i$	$R_i/D_i$	
전체	106,261	205,032	73,906 (100.0)	0.193	135,835	29,583	87,622 (100.0)	0.218	0.043
경기	4,952	1,479	2,993 (4.0)	0.299	6,642	2,707	3,238 (3.7)	0.408	0.020
강원	1,188,332	207,626	845,487 (11.4)	0.175	1,608,325	313,642	1,067,422 (12.2)	0.195	0.060
충북	1,033,183	225,459	695,680 (9.4)	0.218	1,380,230	265,865	837,363 (9.6)	0.193	0.047
충남	1,168,782	302,799	744,802 (10.1)	0.259	1,524,030	403,419	923,903 (10.5)	0.265	0.055
전북	946,383	132,036	701,265 (9.5)	0.140	1,246,131	181,134	877,822 (10.0)	0.145	0.058
전남	2,180,039	281,610	1,637,024 (22.2)	0.129	2,762,188	424,247	1,927,524 (22.0)	0.154	0.042
경북	1,436,982	212,914	1,055,581 (14.3)	0.148	1,929,536	298,409	1,346,138 (15.4)	0.155	0.063
경남	1,262,058	200,033	915,820 (12.4)	0.158	1,646,857	296,873	1,113,215 (12.7)	0.180	0.050
제주	320,937	75,770	211,297 (2.9)	0.236	-	-	-	-	-

주: 계에는 광역시 소속 군의 값도 포함됨  
 자료: 행정안전부(2010), 『보통교부세 산정내역』.

## 2. 특별교부세 배분실태

### 1) 재원규모

지방교부세법 개정에 따라 2005년부터 특별교부세 교부대상 수요항목이 시책사업, 지역현안, 재해대책, 지역개발, 특정현안의 5개 항목에서 지역현안, 재해대책의 2개 항목으로 축소되고 재원규모도 지방교부세의 9.09%에서 4%로 대폭 축소되어 운영하여 오던 중 2009년 시책수요를 신설하여 운영해 오고 있다.

특별교부세는 보통교부세의 산정에 사용된 기준재정수요액의 산정방법으로 포착될 수 없는 특별한 재정수요가 발생했을 경우 교부하는 것으로 사업별로 지원되는 특정재원으로 재원사용에 있어 구속성이 있다. 그러나 앞에서 언급한 것처럼 특별교부세의 투명성이나 객관성 측면에서 비판을 받아왔기 때문에 이러한 문제점들을 개선하기 위해 재원규모를 <그림 1-3-5>와 같이 9.1%에서 4%로 축소·조정하였다.

특별교부세의 재해대책수요는 복구소요예산으로만 교부할 수 있어 사전예방사업에 한계를 가짐에 따라 재해예방사업 지원근거를 마련하여 재해취약지역 등에 사전예방사업이 가능하도록 하였다. 또한 국가적 장려사업 및 국가·지방간 연계협력사업 등 국가시책 동참을 유도하고 중앙과 지방의 상생·협력을 위하여 지역현안과 재해대책수요 항목에 시책수요를 2009년에 신설하는 한편, 경쟁과 성과중심의 행정을 운용하기 위하여 지방행정 및 재정운영의 우수단체 등에 대해서 특별교부세 지원 근거를 마련하여 운영하고 있다.

<그림 1-3-5> 특별교부세 규모변화

2004년 이전(9.1%)	⇒	2005년 이후 (4%)	⇒	2010년 현재 (4%)
특정현안(1.8%) 지역개발(1.8%) 시책사업(2.8%)		(폐지)보통교부세로 전환(5.1%)		
재해대책(0.9%) 재정보전(1.8%)	⇒	재해대책(2%) 지역현안(2%)	⇒	지역현안(1.2%) 재해대책(2%) 시책(0.8%) 우수자치단체 재정지원

특별교부세 교부대상은 현재 지역현안수요, 재해대책수요, 시책수요로 구분하여 운영하고 있으며 우수단체에 대한 재정지원제도는 재해대책수요의 사용잔액이 예상되는 경우에 지방행정·재정 우수 자치단체에 대해 교부하는 것이다. 2010년 기준 교부대상별 지원 규모를 살펴보면 지역현안수요는 2,905억원, 시책수요는 1,937억원, 재해대책수요는 4,847억원이다.

특별교부세의 우수 지방자치단체에 대한 재정지원이 재해규모에 따라 일정하지 않아 안정성이 미흡하고 재원규모 자체도 부족하여 실효성이 없어 보인다.

〈표 1-3-26〉 특별교부세 재원규모 및 구성(2010년 기준)

(단위 : 억원)

구분	비율	규모	비고
총계		9,683	2009년 9,202억원
지역현안수요	30%	2,905	-자치단체의 지역현안사업 -행정구역 개편에 따른 재정지원
시책수요	20%	1,937	-국가적 장려사업 등 지원 -전국체전 등 국가적 행사지원
재해대책수요	50%	4,847	-응급복구, 항구복구 및 재해예방 사업 재원보전
우수단체 재정지원	재해대책 수요잉여분		-행정·재정실적 우수단체

자료 : 박재민(2010). 『2010년 지방교부세제도의 운용방향』.

## 2) 연도별·자치단체별 교부현황

2004년도에 지방분권의 확립과 정책을 위해 지방재정조정제도에 대한 대대적인 개정을 단행하여 구조개편이 이루어진 2005년을 기준으로 그 이전인 2004년에는 보통교부세가 13조 129억원으로 교부세 총액의 89.9%였고, 특별교부세가 1조 3,013억원으로 9.0%였으며, 증액교부금이 1,549억원으로 1.1%였다.

그러나 2005년 제도가 개편된 후에는 보통교부세가 17조 9,276억원으로 교부세 총액의 92.0%였고, 특별교부세가 7,116억원으로 3.7%였으며 분권교부세가 8,453억원으로 4.3%를 차지하였다. 특별교부세 비중을 과거 1/100(9.09%)에서 4%로 감소하였고, 분권교부세가 신설되어 내국세의 0.83%를 교부하였기 때문이다.

특별교부세의 규모는 1995년 4,986억원에서 2004년 1조 3,013억원으로 약

2.6배 증가하였다. 2005년에는 7,116억원으로 약 45% 감소하였다. 이는 법정교부율이 내국세의 9.1%에서 4%로 낮아졌기 때문이다. 하지만 그 이후에 계속 증가하여 2008년에는 1조 394억원으로 나타나고 있다.

<표 1-3-27> 지방교부세 연도별 교부현황

(단위 : 억원)

연도	내국세액		교부세액					비고
	예산	결산	계	보통 교부세	특별 교부세	분권 교부세	증액 교부금	
1992	288,626	288,560	39,277	35,337	3,534	-	406	· 83년, 8.3조치를 폐지하고 법정률 부활 (13.27%) · 법정분 이외에 별도 증액분 신설
1993	332,561	328,589	44,131	40,119	4,012	-	-	
1994	356,100	367,252	47,246	42,951	4,295	-	-	
1995	417,253	423,634	54,842	49,857	4,986	-	-	
1996	463,080	469,104	63,777	57,979	5,798	-	-	
1997	503,165	495,729	67,987	61,427	6,143	-	418	
1998	526,694	484,962	70,392	63,538	6,354	-	500	
1999	486,770	531,224	67,108	57,825	5,783	-	3500	
2000	545,294	677,842	82,665	74,687	7,469	-	510	
2001	682,886	702,103	122,890	111,195	11,120	-	575	
2002	779,010	795,505	122,594	108,849	10,885	-	2,860	
2003	880,996	894,957	149,107	122,385	12,239	-	14,483	
2004	940,316	926,810	144,690	130,129	13,013	-	1,549	법정률 (19.13%)
2005	1,018,532	1,018,268	194,845	179,276	7,116	8,454	-	
2006	1,070,986	1,114,704	204,414	186,815	7,434	10,065	-	
2007	1,175,895	1,302,402	233,077	213,162	8,528	11,387	-	
2008	1,339,901	1,345,444	282,137	257,959	10,394	13,784	-	
2009	1,417,833	1,303,545	251,869	230,321	9,243	12,305	-	
2010	1,369,327	-	263,459	240,903	9,683	12,872	-	

주 : 1) 추경예산 및 내국세 정산분이 포함된 최종 교부세액임(단, 2010년도는 당초 예산 기준임).

2) 2004년까지 증액교부금은 일반회계 예산액.

3) 2004년까지는 보통교부세 10/11, 특별교부세 1/11, 2005년부터는 보통교부세 96%, 특별교부세 4%임.

4) 2005년 이후 보통교부세에는 도로보전분 8,500억원이 포함됨.

자료 : 행정안전부(2010). 『2010년도 지방교부세 산정해설』.

최근 5년간 자치단체별 특별교부세 배정 현황을 살펴보면 경기도가 126,357백만원으로 특별교부세를 가장 많이 배정받았으며 그 다음으로 경남 122,957백만원, 전남 84,352백만원, 경북 82,944백만원 순으로 배정받았다. 특별교부세를 가장 적게 배정받은 지역은 제주도(12,086백만원)였으며 울산이 16,417백만원을 배정받아 제주도 다음으로 적게 배정받은 것으로 나타났다.

<표 1-3-28> 자치단체별 특별교부세 배정 현황

(단위 : 백만원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009
계	711,566	743,396	852,759	1,039,411	924,254
서울	14,920	23,637	20,966	27,315	44,440
부산	34,707	26,621	51,634	71,592	66,245
대구	23,395	18,150	27,467	52,582	41,041
인천	15,235	16,740	29,348	41,609	35,731
광주	22,807	22,351	27,350	35,090	35,144
대전	14,819	10,048	22,757	32,453	33,581
울산	15,166	14,770	19,563	27,034	16,417
경기	51,338	49,200	61,713	76,823	126,357
강원	55,844	184,124	81,748	86,678	58,377
충북	64,270	42,614	55,422	63,736	48,215
충남	60,477	39,824	54,796	84,323	54,309
전북	101,606	44,137	60,976	74,236	62,057
전남	59,583	78,348	112,546	116,980	84,352
경북	94,128	56,744	86,319	129,578	82,944
경남	61,782	106,143	98,763	97,952	122,957
제주	21,489	12,945	41,391	21,430	12,086

자료 : 행정안전부 내부자료.

### 3. 분권교부세 배분실태

#### 1) 재원 규모

2010년도를 기준으로 분권교부세의 규모를 살펴보면, 총 1조 2,871억 원이며, 시·도별로는 경기도가 1,965억 원으로 가장 많은 규모를 차지하고 있으며, 그 다음 서울특별시 1,187억 원, 경상북도 1,140억 원 순으로 나타나고 있다. 반면 울산광역시 2,499억 원으로 가장 낮은 규모를 차지하고 있으며 경기도 분권교부세 규모의 1/8 정도를 차지하고 있다.

또한 분권교부세는 제도 시행 이후 지속적으로 증가하였으나, 시행 초기에 비해 점점 증가율이 감소하고 있으며 2010년의 경우 분권교부세의 규모가 전년 대비 -3.4% 정도 감소하였다.

〈표 1-3-29〉 시·도별 분권교부세 교부내역(2005년 ~ 2010년)

(단위 : 억 원, %)

구분	2005	2006		2007		2008		2009		2010	
		금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률
계	9,580	10,027	4.7	11,053	10.2	12,595	13.9	13,327	5.8	12,871	-3.4
서울	1,207	987	-18.2	1,118	13.2	1,213	8.6	1,254	3.4	1,187	-5.4
부산	697	722	3.6	743	2.9	788	6.1	846	7.4	842	-0.5
대구	485	512	5.6	571	11.5	630	10.4	655	3.9	652	-0.5
인천	377	378	0.3	392	3.7	485	23.8	540	11.2	499	-7.6
광주	313	328	4.9	336	2.4	368	9.5	384	4.4	393	2.3
대전	288	325	12.7	338	3.9	384	13.5	398	3.8	403	1.2
울산	160	207	29.3	243	17.2	247	1.7	257	4.2	249	-3.0
경기	1322	1,375	4.0	1,560	13.4	181	16.8	1,994	9.5	1,965	-1.5
강원	477	541	13.3	579	7.0	659	13.7	685	4.0	649	-5.3
충북	458	514	12.3	621	20.7	706	13.6	726	3.0	723	-0.4
충남	596	638	7.1	740	15.9	801	8.2	829	3.5	803	-3.0
전북	615	759	23.3	780	2.9	956	22.5	992	3.8	964	-2.9
전남	764	800	4.7	870	8.8	1,034	18.9	1,073	3.7	1,050	-2.1
경북	850	854	0.5	937	9.7	1,100	17.4	1,251	13.7	1,140	-8.9
경남	737	831	12.7	957	15.2	1,095	14.4	1,123	2.6	1,050	-6.5
제주	226	248	9.6	262	5.6	300	14.6	311	3.7	294	-5.5

주 : 2005년의 경우 분권교부세 8,453억 원과 담배소비세 인상분 1,126억 원 포함

자료 : 행정안전부(2005~2010). 『분권교부세 산정내역』.

그 다음 분권교부세 제도 시행 이후 지원 대상별 분권교부세의 규모를 살펴보면 다음과 같다. 제도 시행이후 2009년도까지 경상적 수요사업과 비경상적 수요사업 중 특별수요 사업의 규모는 증가하고 있는 반면, 비경상적 수요 사업 중 일반수요 사업의 규모는 점차 감소하고 있다.

<표 1-3-30> 수요 유형별 분권교부세 교부내역(2005년 ~ 2010년)  
(단위 : 억원, %)

구분	2005년	2006년		2007년		2008년		2009년		2010년		
		금액	증감률									
계	9,580	10,023	4.6	11,053	10.3	12,595	13.9	13,327	5.8	12,871	-3.4	
경상적 수요	6,286	4,539	-27.8	5,120	12.8	5,901	15.3	6,292	6.6	6,079	-3.4	
비경상적 수요	소계	3,294	5,484	66.5	5,933	8.2	663	12.8	7,035	5.1	6,791	-3.5
	일반 수요	578	332	-42.4	303	-8.8	313	3.3	284	-9.1	284	0.0
	특별 수요	2,715	5,152	89.7	5,629	9.3	6,379	13.3	6,750	5.8	6,506	-3.6

자료 : 행정안전부(2005~2010). 『분권교부세 산정내역』.

## 2) 대상사업별 규모

지방교부세법시행령 제10조의 2 제1항은 분권교부세의 교부대상 사업을 지방이양사업의 성격에 따라 크게 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하고, 비경상적 수요 대상 사업은 다시 일반수요와 특정수요 대상사업으로 구분하고 있다.

2010년 현재 분권교부세의 지원 대상사업은 12개 부처의 149개 사업이며, 경상적 수요사업이 92개, 비경상적 수요 사업 중 일반수요 사업 34개, 특정수요 사업 23개로 57개 사업이 지원 대상 사업이다.<sup>11)</sup>

### (1) 경상적 수요사업 배분현황

경상적 수요사업은 지방이양사업 중에서 일정수준의 재정수요를 계속적으로

11) 2011년부터는 「지방교부세법시행규칙」 개정에 따라 분권교부세 대상사업의 통합 등 구조 조정 되어 비경상적수요 사업 중 일반수요 사업은 폐지되고, 일부사업은 경상적 수요로 이전 및 통합, 사업명칭이 삭제되어 운영될 예정이다.

보전할 필요가 있으며, 객관적인 산식화가 가능한 92개 사업을 13개 산정항목으로 구분하여 산정하고 있다.

구체적으로 경상적 수요에 해당되는 사업은 사회복지, 문화관광, 농림수산, 공공근로, 여성인력개발로 구분되고, 다시 세부적으로 노인복지비, 장애인복지비, 아동복지비 등 13개 항목으로 구분된다. 또한 대상사업으로는 경로당운영, 경로식당 무료급식, 장애인복지관 운영, 아동시설 운영, 공공도서관 운영 등 92개 사업이 해당되고 있다.

이러한 경상적 수요사업은 분권교부세 전체 재원 중 관계부처의 사업계획 등을 고려하는 비경상적 수요 재원 규모를 확정하고, 나머지 재원을 경상적 수요로 산정한다.

〈표 1-3-31〉 분권교부세 경상적 수요 산정항목별 배분현황

(단위 : 억원, %)

구 분	2005년	2006년		2007년		2008년		2009년		2010년			
		규모	증가율	규모	증가율	규모	증가율	규모	증가율	규모	비중	증가율	
소계	6,286	4,539	-27.8	5,120	12.8	5,901	15.3	6,292	6.6	6,079	100	-3.4	
사회 복지	소계	4,722	3,103	-34.3	3,665	18.1	4,318	17.8	4,630	7.2	4,477	73.6	-3.3
	노인복지비	576	523	-9.2	647	23.7	808	24.9	1,006	24.5	1,097	18.0	9.0
	장애인복지비	1,965	518	-73.6	623	20.3	747	19.9	778	4.1	692	11.4	-11.1
	아동복지비	-	-	-	1,087	-	1,294	19.0	1,379	6.6	1,220	20.1	-11.5
	그밖의복지비	2,180	2,062	-5.4	1,306	-36.7	1,466	12.3	1,466	0.0	1,466	24.1	0.0
문화 관광	소계	655	591	-9.8	594	0.5	654	10.1	691	5.7	608	10.0	-12.0
	문화재비	410	380	-7.3	379	-0.3	379	0.0	389	2.6	342	5.6	-12.1
	문화관광비	245	211	-13.9	107	-49.3	139	29.9	159	14.4	139	2.3	-12.6
	공공도서관비	-	-	-	107	-	135	26.2	142	5.2	125	2.1	-12.0
농림 수산	소계	338	335	-0.9	347	3.6	410	18.2	426	3.9	420	6.9	-1.4
	농업비	209	212	1.4	224	5.7	248	10.7	248	0.0	248	4.1	0.0
	농촌진흥비	85	81	-4.7	80	-1.2	91	13.8	104	14.3	91	1.5	-12.5
	임업비	7	7	0.0	7	0.0	12	71.4	16	33.3	15	0.2	-6.3
	수산비	36	35	-2.8	35	0.0	57	62.9	57	0.0	64	1.1	12.3
공공근로비	499	453	-9.2	453	0.0	454	0.2	472	4.0	511	8.4	8.3	
여성인력개발비	71	57	-19.7	59	3.5	64	8.5	70	9.4	61	1.0	-12.9	

자료 : 행정안전부(2005~2010). 『분권교부세 산정내역』.

2010년의 경우 13개 산정항목 총 92개 사업에 6,079억원이 배분되었으며, 사회복지 분야의 비중이 약 74%정도 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 또한 분권교부세는 제도 시행 이후 지금까지의 변화를 살펴보면 <표 1-3-31>과 같다. 먼저, 경상적 수요사업의 전체 규모는 지속적으로 증가하고 있으나, 시행초기에 비해 증가율이 감소하고 있는 추세이다. 그 다음 세부 항목 중에서 노인복지비 규모의 증가율이 매년 20%정도씩 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

## (2) 비경상적 수요사업 배분현황

비경상적 수요사업은 경상적 수요사업과 같이 일정한 산정공식을 적용하기 어려운 사업으로 일반수요와 특정수요로 구분하여 산정한다.

먼저 일반수요 사업은 특정 자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않거나 국회 예산정책처에서 제기한 1개 자치단체에 한정된 사업으로서 당해 자치단체에서 자체추진이 필요한 사업을 대상으로 하고 있다. 구체적으로 재가노인 복지시설 개보수, 장애인 지역사회 재활시설차량, 중소도시 보건소 신축, 지역봉사사업, 공공보건사업 등 34개 사업을 대상으로 하고 있다. 일반수요 사업은 2011년부터 폐지되어, 특정수요에 의해서만 비경상적 수요가 산정된다.

일반수요 사업의 배분규모는 2010년의 경우 34개 사업에 285억원이 배분되었으며, <표 1-3-33>과 같이 2005년 39개 사업 472억원 배분, 2006년 41개 사업 377억원 배분, 2007년 45개 사업 303억원 배분, 2008년 35개 사업 313억원 배분, 2009년 34개 사업 285억원 배분으로 일반수요 사업의 경우 그 규모가 제도 시행이후 지속적으로 감소하고 있는 실정이다.

그리고 일반수요 사업은 자치단체별로 배분총액을 광역시·특별시분 30%, 시도분 70%(본청분 5%, 시군분 65%)로 하여 총 인구 45%, 농업종사자 5%, 수산업종사자 20%, 재정력역지수 30%를 적용하고 있다.

이는 일반수요 대상사업 이양규모를 기준으로 보면 보건복지가족부 소관 사무가 28.6%, 문화체육관광부 소관사무가 32.4%, 농림수산식품부 소관사무가 20.6%, 기타 사무가 23.3%로 차지하고 있는 점을 고려한 것이다.

<표 1-3-32> 부처별 일반수요 산정 대상사업(2010년)

(단위 : 억원, %)

소관부처	대상사업	이양규모	비중
계	34	285	100.0
보건복지가족부	9	121	42.5
문화체육관광부	10	60	21.1
해양수산부	6	70	24.7
기타	9	33	11.7

자료 : 행정안전부(2010). 『2010년도 지방교부세 산정해설』.

<표 1-3-33> 수요 유형별 분권교부세 규모(2005년 ~ 2010년)

(단위 : 억원, 개, %)

구분	계		경상적 수요		비경상적 수요					
					소계		일반수요		특별수요	
	사업수	이양규모	사업수	이양규모	사업수	이양규모	사업수	이양규모	사업수	이양규모
2005	149	9,581	74	6,286	75	3,294	39	472	36	2,821
		100		65.6		34.4		4.9		29.4
2006	149	9,580	77	4,925	72	4,654	41	377	31	4,277
		100		51.4		48.6		3.9		44.6
2007	149	11,053	80	5,120	69	5,933	45	303	24	5,629
		100		46.3		53.7		2.7		50.9
2008	149	12,595	92	5,902	57	6,693	35	313	22	6,279
		100		46.9		53.1		2.5		49.9
2009	149	13,327	92	6,292	57	7,035	34	284	23	6,750
		100		47.2		52.8		2.1		50.6
2010	149	12,871	92	6,079	57	6,791	34	284	23	6,506
		100		47.2		52.8		2.2		50.5

자료 : 행정안전부(2005~2010). 『지방교부세 산정 해설』.

그 다음 특정수요 사업은 중앙부처의 사업계획을 반영하여 소요예산을 산정하는 수요항목으로 당해 사업을 추진하는 자치단체에 한정시켜 산정, 교부된다. 각 부처의 산정액을 기준으로 시·도별로 일정율을 곱하고 부처의 의견을 반영하여 산정한다. 구체적으로 특정수요 대상사업은 노인시설 운영, 노인복지회관 신축, 장애인 시설 운영, 자전거 도로 정비 등 23개 사업을 대상으로 하고 있다.

<표 1-3-34> 특정수요 대상사업 배분현황

(단위 : 백만원)

부처별	대상사업	2009	2010	증감액	증감률
계	23개 사업	675,052	650,682	-24,370	-3.6
보건복지 가족부 (6건)	노인시설운영	222,576	214,962	-7,614	-3.4
	노인복지회관신축	3,634	3,509	-125	-3.4
	장애인생활시설운영	190,301	183,791	-6,510	-3.4
	장애인복지관 기능보강	4,068	3,929	-139	-3.4
	장애인체육관 기능보강	532	514	-18	-3.4
	정신요양시설운영	42,767	41,304	-1,463	-3.4
문화체육 관광부 (1건)	지역특색화사업	396	382	-14	-3.5
농림수산 식품부 (3건)	담수어 첨단양식장시설	1,183	1,143	-40	-3.4
	내수면시험장개보수	1,233	1,190	-43	-3.5
	연어치어방류	407	393	-14	-3.4
행정안전부 (2건)	공자기금이차보전	4,830	5,074	244	5.1
	자전거도로정비	12,300	12,921	621	5.0
여성부 (1건)	시도주최여성주간사업지원	493	476	-17	-3.4
국도해양부 (5건)	버스운송사업재정지원	146,902	141,876	-5,026	-3.4
	벽지노선손실보상	4,006	3,869	-137	-3.4
	오지도서공영버스지원	2,548	2,461	-87	-3.4
	버스공영차고지건설	15,117	14,600	-517	-3.4
	환승주차장건설	2,152	2,079	-73	-3.4
환경부 (3건)	하수처리장이차보전	4,590	1,715	-2,875	-62.6
	노후수도관개량사업이차보전	375	362	-13	-3.5
	축산폐수공공처리시설이차보전	13	4	-9	-69.2
국가보훈처 (1건)	현충시설	7,120	6,876	-244	-3.4
노동부 (1건)	근로자종합복지관	7,509	7,252	-257	-3.4

자료 : 행정안전부(2009~2010). 『분권교부세 산정내역』.

특정수요 사업의 배분규모는 2010년의 경우 6,507억원이 배분되었다. 그러나 특정수요 사업의 경우 앞의 <표 1-3-34>와 같이 2005년 제도 시행당시에는 36개 사업을 대상으로 하여 2,821억원이 배분되어 있으나 2006년 31개 사업 4,277

억원 배분, 2007년 24개 사업 5,629억원 배분, 2008년 22개 사업 6,279억원 배분, 2009년 23개 사업 6,750억원 배분으로 대상사업의 수는 점차 줄어들고 있으나 배분금액을 증가하고 있다.

또한 2010년을 기준으로 특정수요 대상사업을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 노인시설운영, 노인복지회관 신축 등 보건복지가족부의 6개 복지시설 사업이 4,480억원으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로 버스운송사업 재정지원, 벽지노선 손실보장, 오지도서 공영버스 지원 등 국토해양부의 5개 사업이 1,649억원 배분되었으며, 나머지 지역별특성화 사업, 자전거도로 정비 등 12개 사업은 378억원이 배분되었다.

#### 4. 부동산교부세 배분실태

##### 1) 부동산교부세 배분현황

부동산교부세의 연도별 교부내역 변화는 <표 1-3-35>와 같다.<sup>12)</sup> 종합부동산세를 재원으로 하여 전액을 지방자치단체에 부동산교부세로 이전한 2005년부터 2009년까지의 전체 연도총액으로는 7조 4,175억원이며, 연평균은 1조 4,835억원 규모이다.

부동산교부세의 재원은 2005년의 3,930억원에서 2008년 2조 8,853억원으로 비약적인 증가를 하고 있는데, 이러한 부동산교부세 재원의 증가는 세수감소분을 충당하고도 남아 균형재원의 비중이 점차 높아지고 있다. 즉, 2007년도까지는 세수보전분이 균형재원 보다 많았으나, 2008년부터는 균형재원이 세수감소분 보다 많아지고 있다. 2008년도 헌법재판소의 종합부동산세 ‘세대별 합산 규정’ 위헌 결정 및 종부세 법령 개정 등으로 부과액 자체가 줄면서 2009년도의 부동산교부세 재원은 다시 전년대비 약 40% 정도로 감소하고 있다.

12) 각 연도별 교부내역 변화를 살펴보고자 할 때 거래세감소분, 배분기준변경 등이 있음을 유의하여야 함.

<표 1-3-35> 부동산교부세 연도별 교부현황

(단위: 억원)

구분	2005년		2006년		2007년		2008년		2009년	
	세수 감소분	세수 감소분	균형 재원							
전국	3,930		10,200		18,892		28,853		12,300	
	3,930	8,667	1,533	9,971	8,921	7,697	21,156	3,000	9,300	
서울	791	2,402	142	2,688	806	2,440	2,037	1,130	838	
부산	611	844	106	1,797	631	1,344	1,507	159	667	
대구	281	635	58	1,739	364	1,916	875	0	383	
인천	231	477	72	34	412	0	972	0	431	
광주	187	329	35	471	216	718	530	0	232	
대전	81	298	36	551	216	543	506	158	212	
울산	166	215	30	28	167	16	379	0	162	
경기	349	1,801	122	124	750	0	1,898	706	868	
강원	175	186	133	19	736	245	1,683	28	751	
충북	109	119	85	2	488	0	1,159	0	519	
충남	73	184	113	697	618	7	1,423	227	628	
전북	171	183	104	98	636	1	1,483	0	647	
전남	157	122	171	31	990	1	2,266	0	984	
경북	244	248	167	90	970	59	2,266	90	1,012	
경남	239	568	133	1,476	762	64	1,792	456	798	
제주	65	56	26	126	159	343	380	46	168	

주: 시군구 지정액은 시도에 합산  
 자료 : 행정안전부(2009).

부동산교부세는 기존 지방자치단체의 재원인 건물 및 토지 등의 과세대상을 종합부동산세로 통합징수한 후, 세수보전 및 자치단체간 재정균형을 위해 이를 각 자치단체에 재배분해 주는 제도이다. 이에 <표 1-3-35>에서 나타나는 바와 같이 부동산교부세의 교부금액은 세수감소분과 균형재원으로 구분된다.

종합부동산세는 2005년 도입당시 총 6,426억원이 징수되었으며, 이는 국세총액(1,204,237억원)의 0.53%에 해당하는 규모였다. 그러나 2008년 현재 종합부동산세의 총 규모는 2조 3,280억원으로 크게 증가하였으며, 국세총액에서 차지하는 비중도 1.48%로 증가하였다. 종합부동산세는 2007년까지 그 세수가 큰 폭으로 증가하다가 이후 세수액이 매년 감소하는 경향을 보이고 있으며, 감소폭이 크게

나타나는 것이 특징이라 할 수 있다. 이는 정부가 종합부동산세를 부동산 정책의 수단으로 도입하면서 겪게 되는 태생적 한계라고 할 수 있겠다. 이밖에도 종합부동산세는 수도권에서 징수되는 세수액이 전국의 86.7%에 달하고 있는 특징을 보이고 있다.

종합부동산세액을 시계열로 살펴보면 충북의 경우 2006년에 종부세 징수율이 413.7%로 전국에서 가장 크게 증가하였으며, 경기도는 전년대비 249.5%의 증가율을 보였다. 경기도는 2007년에도 66.0%의 증가율을 보여 전국 평균증가율을 상회하고 있으나, 2008년에는 20.1%의 감소율을 보여, 매년 증가폭과 감소폭이 크게 나타나는 지역으로 주목된다.

종합부동산세에서 많은 문제를 야기하고 있는 주택분은 지역별 분포가 <표 1-3-36>과 같이 나타나고 있다. 종합부동산세 주택분이 90% 이상의 비율로 수도권에 집중되고 있다는 것을 보여주고 있다. 뿐만 아니라 최근 그 비율이 소폭 감소하였지만 종합부동산세액의 수도권 집중비율이 2005년 도입당시 91.0%였던 것이 2008년에는 약 94%에 이르고 있음을 알 수 있다.

<표 1-3-36> 종합부동산세액의 징수규모

(단위: 억원, %)

지역	합계 (구성비)		2005	2006(증감율)		2007(증감율)		2008(증감율)	
계	74,558	(100.0)	6,426	17,180	(167.4)	27,671	(61.1)	23,280	-(15.9)
서울	46,845	(62.8)	4,234	10,681	(152.3)	17,623	(65.0)	14,306	-(18.8)
인천	1,857	(2.5)	166	358	(116.2)	524	(46.0)	809	(54.5)
경기	15,940	(21.4)	1,068	3,731	(249.5)	6,193	(66.0)	4,948	-(20.1)
강원	590	(0.8)	77	157	(104.7)	191	(22.1)	165	-(13.7)
대전	1,119	(1.5)	136	269	(96.9)	368	(36.9)	346	-(5.8)
충북	432	(0.6)	20	102	(413.7)	152	(49.0)	158	(3.5)
충남	1,349	(1.8)	82	291	(254.8)	487	(67.4)	490	(0.6)
광주	461	(0.6)	41	88	(115.9)	132	(51.2)	201	(51.7)
전북	369	(0.5)	29	80	(173.8)	129	(62.0)	131	(1.3)
전남	342	(0.5)	28	100	(257.9)	130	(29.6)	84	-(35.2)
대구	685	(0.9)	66	168	(154.3)	216	(28.4)	236	(9.3)
경북	1,220	(1.6)	118	275	(132.8)	399	(44.9)	428	(7.3)
부산	1,832	(2.5)	226	497	(120.2)	592	(19.1)	518	-(12.5)
울산	429	(0.6)	43	95	(120.2)	151	(59.0)	140	-(7.5)
경남	688	(0.9)	68	174	(156.0)	247	(42.4)	199	-(19.4)
제주	401	(0.5)	26	116	(353.1)	137	(18.7)	122	-(11.0)

주: 주택분, 종합합산토지분, 별도합산토지분 합계  
 자료: 국세청(각년도). 『국세통계연보』.

## 2) 연도별 교부비율

부동산교부세 총액의 연도별 시도 배분비율은 <표 1-3-37>과 같다.

세수보전분과 균형재원의 합계를 기준으로 시도별 평균배분비율을 살펴보면, 서울(19%), 부산(10.9%), 경기(10.3%)의 순으로 나타나고 있다. 수도권으로 분류되는 서울, 인천, 경기의 평균배분비율은 33.4%로, 수도권에서 징수되는 종합부동산세의 세수액이 전체의 85% 이상의 수준임을 감안하면 세수보전분이 포함되어 있다하더라도 부동산교부세의 목적이 자치단체간 재정형평화 수단으로 활용되고 있음을 확인할 수 있다.

<표 1-3-37> 부동산교부세 연도별 배분비율

(단위: %)

지역	2005	2006	2007	2008	2009	평균 배분율
서울	20.1	24.9	18.5	15.5	16.0	19.0
부산	15.5	9.3	12.9	9.9	6.7	10.9
대구	7.2	6.8	11.1	9.7	3.1	7.6
인천	5.9	5.4	2.4	3.4	3.5	4.1
광주	4.8	3.6	3.6	4.3	1.9	3.6
대전	2.1	3.3	4.1	3.6	3.0	3.2
울산	4.2	2.4	1.0	1.4	1.3	2.1
경기	8.9	18.9	4.6	6.6	12.8	10.3
강원	4.5	3.1	4.0	6.7	6.3	4.9
충북	2.8	2.0	2.6	4.0	4.2	3.1
충남	1.9	2.9	7.0	5.0	7.0	4.7
전북	4.4	2.8	3.9	5.1	5.3	4.3
전남	4.0	2.9	5.4	7.9	8.0	5.6
경북	6.2	4.1	5.6	8.1	9.0	6.6
경남	6.1	6.9	11.8	6.4	10.2	8.3
제주	1.7	0.8	1.5	2.5	1.7	1.6

주: 당해연도 부동산교부세 총액 대비 각 지역별 배분액 비중

한편, 부동산교부세의 균형재원분만을 대상으로 한 연도별 시도 배분비율은 <표 1-3-38>과 같다. 2007년 12월을 기준으로 배분기준이 재정여건(80%)과

지방세 운영상황(15%)에서 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%)으로 변화하였음에도 불구하고, 서울과 경기도를 제외한 나머지 자치단체의 균형재원 배분비율은 거의 변화하지 않고 있다.

<표 1-3-38> 부동산교부세 균형재원의 연도별 배분비율

(단위: %)

지역	2006	2007	2008	2009	평균 배분율
서울	9.3	9.0	9.6	9.0	9.2
부산	6.9	7.1	7.1	7.2	7.1
대구	3.8	4.1	4.1	4.1	4.0
인천	4.7	4.6	4.6	4.6	4.6
광주	2.3	2.4	2.5	2.5	2.4
대전	2.3	2.4	2.4	2.3	2.4
울산	2.0	1.9	1.8	1.7	1.8
경기	8.0	8.4	9.0	9.3	8.7
강원	8.7	8.3	8.0	8.1	8.2
충북	5.5	5.5	5.5	5.6	5.5
충남	7.4	6.9	6.7	6.8	6.9
전북	6.8	7.1	7.0	7.0	7.0
전남	11.2	11.1	10.7	10.6	10.9
경북	10.9	10.9	10.7	10.9	10.8
경남	8.7	8.5	8.5	8.6	8.6
제주	1.7	1.8	1.8	1.8	1.8

주: 당해연도 부동산교부세 총액 대비 각 지역별 배분액 비중

## 제4절 지방교부세제도의 문제점

### 1. 보통교부세 산정기준의 문제점

최근 5년간 보통교부세 산정방식의 변화에서 나타나는 가장 특징적인 점은 기준재정수요액 산정에 있어서 측정항목별로 지역균형수요와 사회복지균형수요를 각각 설치함으로써 지역균형을 위한 재정수요와 사회복지분야 재정수요 증대에 대응해왔다는 점이다.

지역균형수요 보정수요의 경우는 주로 낙후지역, 오지지역, 농어촌지역, 각종 보호 및 보전지역과 규제지역 등의 특수한 재정수요를 추가적으로 반영함으로써 이들 지역에 대한 보통교부세 교부액을 증가시키는 역할을 하였다. 사회복지균형수요의 경우는 기초생활수급자, 노령인구, 장애인, 유아 및 청소년 인구 등이 차지하는 비율이 높은 지역일수록 많은 재정수요를 반영함으로써 이들 지역에 대한 보통교부세 교부액을 증가시켰다.

지역균형수요와 사회복지균형수요의 구체적인 측정 항목을 매년 조금씩 바꾸거나 추가하는 가운데 반영 방식도 변화됨에 따라 그 내용이 복잡해지고 일관성이 축소되는 경향을 보이고 있다. 예를 들어, 인구감소 단체에 대한 지원을 차츰 축소하기로 하는 가운데 인구감소 단체로 볼 수 있는 낙후지역, 오지지역, 농어촌지역, 각종 보전지역과 규제지역에 대한 지원은 강화하거나 유지하는 등 모순적인 경우가 발생하고 있다.

최근 보통교부세 산정에서 나타나는 또 다른 주요 특징은 자체노력 반영을 위한 인센티브 항목이 추가되면서 개별 항목의 반영비율도 강화되고 있다는 점이다. 인센티브 항목의 추가는 수요 인센티브 측면에서 두드러지는데, 항목 수는 2007년 3개, 2008년 4개, 2009년 8개, 2010년 10개 등으로 매년 늘어났다. 수요인센티브 항목의 경향을 보면, 자치단체의 예산운영, 조직운영, 환경 및 녹색산업에 대한 지원 등이 추가되거나 강화되는 경향을 나타내는데, 특히 지방청사 관리운영 항목은 2009년부터 반영비율이 100%에서 200%로 강화되었으며, 축제·행사성 예산운영 항목을 독립적으로 운영하고 있다.

수입인센티브의 경우는 항목 수가 6~7개를 유지하고 있지만 반영 정도를 강화

하는 경향을 보이는데, 지방세징수를 제고, 지방세체납액 축소, 경상세외수입 확충 등의 항목은 반영비율이 상향 조정되어 2010년부터는 200%를 반영하고 있다. 전체적으로 자체노력 반영제도는 지방자치단체의 행·재정 운영상의 건전성 강화, 정부시책에 대한 수용성 강화, 자체수입 확보노력 강화 등을 위한 노력에 대한 지원을 확대하는 경향을 보이고 있다.

〈표 1-3-39〉 보통교부세 산정방식의 주요 변화 요약

연도	기준재정수요액 산정	기준재정수입액 산정	자체노력 유인
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역균형수요 보정수요 신설, 지역균형 재정수요 반영 강화</li> <li>고령화 등에 따른 재정수요의 반영 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방세 추계 방식 단순화</li> <li>정산분 반영비율의 상향 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경상경비 절감, 상수도요금 현실화에 대한 반영비율 상향조정(30%→50%)</li> <li>지방세징수를 제고(30%→50%), 경상세외수입 확충(10%→50%), 지방세체납액 축소(30%→70%)로 반영비율 확대</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회, 복지, 문화 등 수요 비중을 대폭 확대</li> <li>사회복지균형수요 보정수요 신설, 사회복지부문의 재정수요 반영 강화</li> <li>낙후지역에 대한 재정수요 반영 강화</li> </ul>		
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회, 복지, 문화 등 수요 비중을 대폭 확대</li> <li>지역균형수요 및 사회복지균형수요의 반영 강화</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>경상경비 절감, 상수도요금 현실화에 대한 반영비율 상향조정(50%→70%)</li> <li>읍면동 통합에 대한 인센티브 강화</li> <li>사회문화복지 분야 예산운영 인센티브항목 신설</li> <li>자체노력 산정방식 변경</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제개발비 분야의 수요 비중 확대</li> <li>사회복지분야의 수요 반영 확대</li> <li>접경지역, 백두대간 수요 신설</li> <li>인구감소지역에 대한 수요 반영 축소, 고령화단체에 대한 보정 강화</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>지방청사 관리운영 항목 반영비율 강화(100%→200%)</li> <li>건전재정운영, 지방조직운영, 생활폐기물 처리비용절감 항목 신설</li> <li>지방세징수를 제고, 지방세체납액 축소, 경상세외수입확충 등 반영비율 강화(70%→100%)</li> <li>주민세균등할 인상 반영 강화</li> </ul>

<표 1-3-39> 보통교부세 산정방식의 주요 변화 요약(계속)

연도	기준재정수요액 산정	기준재정수입액 산정	자체노력 유인
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역의 교육특별회계전출금을 기준재정수요액에서 제외</li> <li>• 지역경제비(도로개량비)에 자전거도로 인프라수요 신설</li> <li>• 인구감소에 대한 지역균형수요 축소, 폐지</li> <li>• 자치구에 대한 사회복지균형수요 반영 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정보전금, 징수교부금의 반영비율 조정(100%→80%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신재생에너지 산업지원 인프라 인센티브 신설</li> <li>• 행사축제성 예산운영 인센티브 신설</li> <li>• 건전재정운영 인센티브 강화</li> <li>• 지역경제활성화 인센티브 확대</li> <li>• 지방세징수율, 세외수입확충, 체납액 축소 등 반영비율 확대(100%→200%)</li> </ul>

자료: 행정안전부(각년도), 『지방교부세 산정해설』.

본 연구는 보통교부세 기준재정수요 산정 과정이 지나치게 복잡하고, 그 구체적인 산정방법의 합리성이나 근거도 미흡하여 끊임없이 기준재정수요산정방법 및 지방교부세의 지자체별 배분액 결정의 단순화가 제기되어온 점에 관심을 두고 있다. 이러한 문제의 제기는 산정과정의 복잡함뿐만 아니라 지방교부세 배분액의 합리성에도 문제를 내포하기 때문이다. 특히, 지방교부세가 배분된 후에 지자체별 1인당 재정력이 배분전의 지자체별 1인당 지방재정력에 비해 오히려 더 불균등화된다는 선행 연구결과<sup>13)</sup>에 따라 현행 지방교부세제도의 형평화 효과에 대해 의문이 제기되어 개선의 필요성이 높다할 것이다.

현재 우리나라의 교부세 배분의 기준이 되는 기준재정수요의 산정방식이 통계적으로 지니고 있는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 기준재정수요를 산정하기 위해 활용하는 표준행정수요 산정방식은 다중회귀모형이고 이는 상이한 측정단위를 가진 다양한 변수를 그대로 사용하고 있다. 그러나 통계적으로 상이한 측정단위를 가진 변수를 하나의 공식에 사용할 경우에 상관관계의 비증을 분석하여 발생할 수 있는 통계적 왜곡을 방지하기 위한 표준화 과정이 필요하지만, 이러한 표준화과정이 생략된 것이다. 이러한 한계를 가지고 단위비용을 산출하고 이를 바탕으로 기준재정수요를 산정하는 통계적 문제점을 지

13) 남창우(1999), 조기현(2002), 박완규(2002), 임성일·주만수(2004), 최병호·정종필·이근재(2008), 안종석(2008) 등은 보통교부세의 산정방식의 문제점을 다각도로 분석하고 있다.

니고 있다.

둘째, 기준재정수요를 산정하기 위해 측정하는 단위비용은 표준행정수요액을 인구수 내지 관련 인구수로 나누어 산출하고 있다. 그러나 표준행정수요액을 산정하기 위해 활용하는 다중회귀모형의 변수와 이를 바탕으로 구한 단위비용에 곱하는 측정단위가 일치하지 않아 표준행정수요와 기준재정수요와의 통계적 유의성문제가 발생할 수 있다.

셋째, 기준재정수요를 산정함에 있어서 측정항목별로 동일한 측정단위를 반복적으로 반영하고 있어 변수간의 중복성에 의한 통계적 왜곡을 발생시킬 수 있다.

## 2. 특별교부세 운영의 문제점

### 1) 광범위한 교부대상

지역현안수요의 경우 기준재정수요액으로 산정할수 없는 특별한 재정수요가 있을 경우 교부하는 수요이나 도로, 하천, 사회복지, 농수산, 문화예술, 도시개발, 환경 등 자치단체의 거의 모든 사업들이 망라되어 있다. 따라서 일반국고보조금 사업이나 국가균형발전특별회계사업들과 중복가능성이 있다. 이렇게 교부대상이 광범위하여 행정안전부를 비롯한 거의 모든 부처 및 국회의원, 지방자치단체들이 로비의 대상이 될 수 있다. 특정수요에 대처하는 것인지 불분명하기 때문에 정치적 배분이라는 오해의 소지를 발생시키는 것이다.

이러한 문제들을 해결하기 위해 2009년 지역현안수요의 재원 비중을 50%에서 30%로 축소하였다. 그러나 보다 효율적인 운영을 위하여 중복된 사업이 없도록 하여야 하며 지원사업의 범위를 보다 구체화해야 한다.

### 2) 교부내역 비공개

특별교부세는 그 사업내역이 구체적으로 공개되지 않아 확인이 용이하지 않다. 특별교부세의 목적 자체가 보통교부세를 보완하여 지역의 재정수요에 탄력적이고 신속하게 대응하고 지방재정의 형평화를 추구한다고 하나, 교부내역이 공개되지 않으면 행정안전부장관의 자의적인 운영이 가능하고 이로 인해 지역편중이 심화될 가능성도 있다. 특별교부세가 많이 배정된 지역은 실세 국회의원의 지역구이거나

적극적인 로비를 한 자치단체라는 주장이 터무니없는 것이라고 보기 어려운 점이 바로 그것이다.

### 3) 교부기준 불명확

특별교부세는 구체적으로 어떠한 사업들에 대하여 어떠한 기준 및 방법으로 교부할 수 있는지 지방교부세법 시행규칙에서 세부적으로 규정함으로써 재정사용에 있어 구속력을 부여하여 객관성과 투명성을 확보하고자 하였다. 그러나 교부기준이 대부분 “지방자치단체가 지원을 요구하는 경우 교부대상의 적정성·재정능력 등을 고려하여 지원할 수 있다, 지방자치단체가 추진하는 그 밖의 주요사업의 소요액 중 지방비 부담액이 과다하여 지원을 요구하는 경우 이를 심사하고 소요액의 일부를 지원할 수 있다, 자치단체별 사업계획, 재정여건 등을 종합적으로 고려하여 소요사업비의 일부를 지원할 수 있다” 등과 같이 제시되어 있다.

재해대책 수요의 경우 “응급대책을 위하여 불가피한 경우 행정안전부장관은 지방자치단체의 요구가 없더라도 일정한 기준을 정하여 지원할 수 있다” 등과 같이 교부기준을 제시하고 있으며 우수단체 재정지원의 경우 교부기준을 “교부금액 = 행정안전부장관이 정하는 지원액”이라고 명시하고 있다.

이렇게 구체적인 지표나 공식을 적용하여 특별교부세의 배분액이 결정되는 것이 아니기 때문에 행정안전부장관의 재량과 자의적 판단에 따른 교부가 가능하게 되는 것이다. 따라서 장관 재량권 남용, 정치적·자의적 배분, 과도한 지대추구와 같은 문제들이 발생될 여지를 만들게 되는 것이다. 이것은 재정운용의 신속성·대응성을 높이고자 만들어진 특별교부세의 태생적 한계라 할 수 있다.

### 4) 중앙정부의 통제·관리

현재 지방행정·재정분야의 운용실적에 대하여 국가가 실시하는 평가에서 우수한 성과를 거둔 자치단체, 국가의 정책을 적극적으로 추진한 자치단체에 대해 재정적 지원을 하고 있다. 즉, 특별교부세가 인센티브 역할을 하고 있는 것이다. 따라서 자치단체 입장에서는 중앙정부의 재정지원을 받기 위해서 이러한 인센티브에 응하지 않을 수 없다. 각 지방자치단체는 국가시책을 적극 추진하기 위해 노력할

것이고 국회의원도 자신의 지역구에 특별교부세가 교부되기 위해 행정안전부를 상대로 로비를 하거나 행정안전부의 정책에 호응하는 태도를 보일 수 있게 된다.

즉, 행정안전부는 특별교부세의 인센티브 역할을 통해 지방자치단체를 통제·관리할 수 있게 되는 것이다.

### 3. 분권교부세 운영 및 산정방식의 문제점

#### 1) 운영상의 한계

분권교부세는 도입 초기부터 재원의 영세성, 한시적 운영 등 적지 않은 문제점을 내포하고 있었고, 운영과정에 있어서도 지방자치단체의 지방비 부담을 가중시키는 등 많은 어려움을 발생시키고 있다.

구체적으로 분권교부세는 2005년 도입 이래 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.

첫째, 분권교부세는 2005년 도입 당시 지방정부에 이양된 149개 국고보조사업을 수행하는데 필요한 재원을 이양하기 위해 도입되었다. 이에 따라 분권교부세는 이양재원의 규모를 종전 5년간의 평균 국고보조금 기준액을 기준으로 결정함으로써 지방으로 이양된 해당 사업 분야의 미래 재정지출 수요를 고려하지 못하였다.

다시 말해, 사회복지수요의 폭증과 서비스 인프라 구축 미흡, 지역간 인프라 격차, 지방정부의 재정력 격차 등 현실 여건을 고려하지 못하고 단지 내국세의 0.94%로 고정되어 있다. 이러한 내국세 증가율에 연동되어 있는 고정된 분권교부세율로 인해 추가적인 재정부담은 지방정부에 전가될 수밖에 없어 지방이양 사업을 제대로 수행하기 어려운 내제적인 한계가 존재한다.

둘째, 국고보조금은 「지방재정법시행령」의 규정에 따라 ‘지방자치단체경비부담의 기준 등에 관한 규칙’에 의해 국고보조사업의 지방비 부담에 광역과 기초자치단체간 재정 부담을 요구하고 있다. 그러나 분권교부세에서는 광역자치단체에 대한 재정 부담에 관한 규정이 명시되지 않았기 때문에 시·도 입장에서는 과거와 같이 지방비를 시군에 반드시 지원할 필요가 없게 되었다.

그러나 분권교부세는 광역자치단체를 중심으로 배분되고 있어, 광역자치단체의 책임과 재정 부담이 중요함에도 불구하고, 광역자치단체와 기초자치단체의 배분

기준이 모호한 실정이다. 그러므로 지방이양 사업을 수행하여야 하는 시·군의 입장에서 재정 부담이 가중되고 있다고 볼 수 있다.

## 2) 산정 및 배분방식의 문제점

현행 분권교부세의 수요산정 및 배분방식의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 수요산정 및 배분에 있어 현실적인 여건이 고려되지 못하고 있다. 경상적 수요의 산식의 경우 사회복지 부분의 산식을 살펴보면 시설 수만을 반영하고 시설 내 수용인원이나 종사자 수 등은 현실적인 여건이 반영되지 않고 있으며, 복지시설 종사자의 인건비 반영률도 미흡한 실정이다.

또한 형평성 제고를 위한 지역간 격차 조정이 미흡하고 전년도 예산기준을 따르고 있어 신규시설 투자의 어려움이 발생하고 있다. 그러므로 지방자치단체가 실제 필요로 하는 운영비 소요액과 상당한 차이가 발생할 수밖에 없다.

둘째, 비경상적 수요 중 일반수요 사업의 산정방식을 살펴보면, 총 배분금액을 광역시·특별시 30%, 시도분 70%(본청분 5%, 시군분 65%)로 하여 총 인구 45%, 농업종사자 5%, 수산업종사자 20%, 재정력역지수 30%를 적용하여 자치단체에 배분하고 있다.

그러나 시설비 등의 사업비가 주를 이루고 있는 비경상수요 사업에 있어서는 인구 비중 등 배분 기준을 어떻게 설정하느냐 보다는 어떤 사업을 대상으로 하느냐가 더 중요하다고 볼 수 있다.

## 4. 부동산교부세 운영의 문제점

### 1) 안정적 재원확보의 어려움

종합부동산세의 징수분을 재원으로 하는 부동산교부세는 2008년말 헌법재판소의 위헌판결 이전까지 세수가 비약적으로 증가하는 추세를 보여 재원의 안정성이 문제되지 않았다. 당초 취지인 부동산세제 개편에 따른 지방자치단체의 세수감소분을 보전할 수 있었을 뿐만 아니라, 균형재원으로서의 기능을 충분히 수행할 수 있을 만큼 재원규모가 확대되는 경향이었던 때문이다.

그러나 2008년 11월 헌법재판소의 판결 이후 종합부동산세 세원 자체가 축소

되어 부동산교부세의 규모가 대폭 축소되었을 뿐만 아니라, 종합부동산세의 세원 자체가 경기변동에 탄력적으로 반응하기 때문에 부동산교부세의 안정적 재원 확보는 사실상 어려울 수밖에 없다. 특히 최근의 부동산경기 침체 상황은 당분간 지속될 것으로 전망되고 있어, 단기간에 부동산교부세의 재원이 안정적으로 확보될 것이라는 전망을 하기 어려운 실정이다.

때문에, 부동산교부세 재원의 불안정성은 교부세로서의 기능을 정상적으로 하지 못하게 될 가능성이 높다. 특히 2010년부터는 세수보전분이 폐지되고 전액 균형재원으로 활용되기 때문에, 지방자치단체에서는 재원의 안정성이 불확실할 경우 부동산교부세를 포함한 장기적 재정예측이 어려워 질 것이다.

## 2) 보통교부세와의 기능 중복

2010년부터 부동산교부세의 배분기준에서 세수보전분이 삭제됨에 따라, 부동산교부세의 배분은 재정여건에 따른 재정형평화 수단으로 50%를 활용하고, 사회복지 및 지역교육수요에 대한 보전으로 나머지를 활용하게 된다.

이러한 배분기준은 보통교부세의 배분방식과 유사해진다. 즉, 지방자치단체의 재정여건을 고려하여 부족한 재원을 보정해주는 보통교부세의 재정형평화 기능과 부동산교부세의 재정형평화 기능이 교부세 체계 안에서 중복적으로 배분되는 현상이 발생하게 되는 것이다. 정종필외(2008)의 분석결과에 의하면, 부동산교부세 균형재원의 경우 그 자체로는 재정형평화 효과가 있으나, 보통교부세와 합산하게 되면 오히려 재정형평화가 저해되고 있으며, 그 이유는 균형재원의 배분시 보통교부세 배분액을 제대로 고려하지 않았기 때문이라고 한다. 즉, 보통교부세 배분기준과 부동산교부세 배분기준이 상호 정밀하게 연계되지 못한 채, 재정형평화 기능을 중복적으로 수행함으로써 인하여 당초 목적을 충실히 달성하지 못하는 것으로 볼 수 있다.

## 3) 재정책임성의 약화

지방재정의 근원적 문제는 자체재원의 부족으로 인하여 발생하는 재정조정제도에 대한 의존도 심화라고 할 수 있다. 지방자치의 본질이 지방세를 중심으로 하는

지방재정의 책임성 확보에 있음은 주지의 사실이다. 최근 제기되고 있는 지방재정 운용에 대한 우려의 대부분이 이러한 ‘책임성’ 가치에 근거하여 논의되고 있다는 점이 대표적인 사례라 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, 지방재정의 문제를 책임성 확보수단인 지방세 중심의 조정이 아닌 다른 방식으로 조정하겠다는 접근방법은 근본적 해결수단이 될 수 없다.

물론, 인구, 면적, 산업구조 등 자치단체의 구성요소가 서로 상이한 우리나라의 지방행정체제에서 전국적으로 획일화된 지방세 체계를 통하여 자치단체의 재정문제를 일거에 해소하기를 기대하기는 어렵다. 따라서, 어느 정도 수준에서는 자치단체간 재정형평화를 위한 재정조정제도의 기능이 반드시 필요하다는 점에 대해서는 이의가 있을 수 없다.<sup>14)</sup> 그러나, 궁극적으로 지방재정운용에 대한 자치단체의 책임성 확보를 위해서는 재정조정제도에 대한 지나친 의존을 재고(再考)할 필요가 있다. 특히, 동일한 목적을 가진 재정조정제도들을 중복적으로 운용하는 것은 당초 목적달성도 어려울 뿐만 아니라, 제도운영의 비효율성도 제거하기 어렵기 때문이다.

보통교부세와 더불어 부동산교부세를 통해 재정보전을 하게 되면, 자치단체의 재정확충노력은 상대적으로 약해질 수밖에 없다. 따라서, 지방재정운용의 책임성 확보차원에서 재정보전수단은 단순하고 일원화된 기준으로 운영될 필요가 있다.

---

14) 다만, 자체재원의 비중이 어느 정도가 되어야 할 것인지에 대해서는 다양한 주장이 있다.



## 교부세제도의 재정립 및 개선방안

- 제 1 절 보통교부세제도의 개선방안
- 제 2 절 특별교부세제도의 개선방안
- 제 3 절 분권교부세제도의 개선방안
- 제 4 절 부동산교부세제도의 개선방안



## 4장

# 교부세제도의 재정립 및 개선방안

## 제1절 보통교부세제도의 개선방안

### 1. 기본방향

보통교부세의 문제점으로 지적된 사항은 다음 세 가지이다. 보통교부세의 기준재정수요 산정을 위한 표준행정수요 산정방식은 상이한 측정단위를 가진 다양한 변수를 사용하여 다중회귀모형을 활용하고 있다. 또한 다중회귀모형의 변수와 단위 비용에 곱하는 측정단위가 상이한 점도 통계적으로 문제가 발생할 수 있다. 그리고 동일한 측정항목을 반복적으로 반영하고 있어서 다중 공선성 문제가 초래될 수 있다.

따라서 지방교부세 배분방식의 단순 투명화를 위해서는 현행의 항목별로 측정단위와 단위비용을 곱하여 산정하는 방식을 지양하고, 지자체유형별로 전국1인당 평균지출액을 주민수로 곱하여 표준수요액을 산정하는 단순한 방식이 제기되고 있다. 이러한 방식을 도입할 경우 기초수요액은 결과적으로 1인당 재정력을 평준화하는 방향으로 확실하게 작용하게 될 것이다. 이 경우 지방교부세의 형평화 기능에 대해 제기되는 문제점을 해소할 수 있다.

현재 수평적 재정불균형을 해소하기 위해서는 기초단위 특히 군단위에 과도한 교부가 이루어지는 것은 바람직하지 못하다는 이론이 제기되고 있다. 기초단체 중심의 교부세 배분은 오히려 광역단위에 대해 과소하게 배분되어 광역행정의 효율성을 저해하는 측면이 있다. 지방교부세가 자원보전기능에 충실하기 위해서는 기초단위 위주의 배분에서 벗어나 객관적 산정기준에 의해 산출된 재정부족액을 그대로 보장해야할 것이다(서정섭 외, 2007). 아울러 광역단위 중심으로 실질 부족액을 배분해야할 경우 광역단체가 기초에 배분하는 조정교부금<sup>15)</sup>과 재정보전금<sup>16)</sup>의 정책적 연계성을 개선할 수 있다. 지금까지처럼 보통교부세와 조정교부금 내지 재정보

전금의 1인당 교부액 격차는 행정수요의 균질성과 보편성의 확보를 저해하게 되는 요인이다.

OECD에 의하면 많은 국가에서 교부금제도가 비효율성을 유발하는 가장 중요한 요인은 교부금이 다양한 목적을 수행하기 위한 수단으로 활용되기 때문이다. 예를 들면, 하나의 교부금이 재정형평성, 재정보전 및 균형발전 등과 같은 정책목표를 동시에 추구하기 때문이다.<sup>15)</sup> 따라서 용도가 정해진 보조금과 용도를 정하지 않은 교부금은 각각 서로 다른 목표를 추구할 때 그 효과가 증진된다 할 것이다.

이러한 관점에서 교부금은 지자체가 자체수입으로 충당하지 못하는 부분 중대민서비스의 전국적 평균수준의 확보에 필요한 재원을 보전해 주고 동시에 지역 간 재정균형화 기능에 활용될 때 그 의의가 크다 할 것이다.

김태일 외(2001) 및 최병호 외(2008) 등의 실증분석에 의하면 1인당 지출액을 공공서비스의 평균 공급비용으로 간주할 경우 평균비용은 인구가 증가함에 따라 하향하다가 일정한 인구를 지나면서 상향하는 모습을 나타내게 된다. 이는 인구가 과밀할 경우 혼잡비용이 발생함을 의미한다 할 것이다. 따라서 교부세의 분배 시 인구규모에 따른 차등적 기준을 적용하는 것을 고려할 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 독일 및 북유럽국가들은 인구규모에 따른 가중치를 활용하고 있다.

독일은 도시정부의 경우 재정력지수를 평균대비 135%까지 인정하고, 평균 재정력개념으로 분배할 경우 불이익을 받는 특별히 인구 과소한 지역에 대해서도 일정부분 가중치를 반영한다.

북유럽의 경우 도시지역과 농촌지역의 평균 재정력을 전국적 평균을 기준으로 차등적으로 적용하는 방식을 시행하고 있다.

상기한 논리적 근거에 따라 본 보고서에서는 다음과 같은 원칙에 따라 교부금 산정방식의 개선방안을 제안하고자 한다.

첫째, 앞으로 지방소득세와 지방소비세가 도입될 경우 지방의 자체수입의 비중

15) 조정교부금의 재원은 광역단체의 지방세인 취득세 및 등록세의 50~70%를 차지하고 있다.

16) 재정보전금의 대상세목은 취득세, 등록세, 레저세, 면허세, 지역개발세 등의 5세목이고, 규모는 징수액의 27%이다. 징수교부금은 3%로 시도세를 징수하는 시·군에 징수액의 30%가 교부된다.

17) OECD(2006). *Intergovernmental Transfers and Decentralised public Spending*.

이 증대하고, 연차적으로 세수 부양성이 높아 지방의 재정력이 높아질 것이다. 이러한 측면에서 교부세제도는 재정분권을 강화하는 방향으로 개편되어야 한다.

둘째, 유럽의 여러 국가에서도 지방 재정력을 산정함에 있어서 자체수입의 1인당 전국평균을 사용하고, 이를 바탕으로 재정력이 낮은 지방에 대한 교부금을 배분하는 방식으로 재정력의 형평화를 추구하고 있다. 따라서 지방교부세는 행정비용이 아닌 주민서비스비용의 보전의 기능과 지방간 재정균형화를 위해 1인당 자체수입 전국평균을 재정력지수로 활용하여 교부세 배분 후 발생하는 재정력 역전현상을 방지한다.

셋째, 광역중심의 교부금 배분을 통해 지방교부금과 조정교부금 내지 재정보전금의 연계성을 강화하고, 지역 간 자율적 배분을 통한 재정자율성을 강화하고, 광역내의 지역 간 협동과 연대 기능을 확대하는 것이 필요하다.

넷째, 복잡한 재정수요 산정방식을 단순화 하여 재정운용의 투명성을 강화하고, 교부세의 배분 후에 1인당 재정지출의 규모가 역전되는 현상을 방지하여 재정형평성의 왜곡을 방지한다. 이는 지방자치제의 중요한 초석이 되는 자체수입 확대를 통한 재정자주권이 훼손되는 것을 방지하는 것이다.

끝으로, 다양한 이전재원은 각기 하나의 목표를 추구함을 원칙으로 한다. 이 경우 보통교부세는 재정조정기능을 주목표로 하고, 지역 간 불균등 발전은 균형발전에 관련된 정책수단을 통해 해소하여야 할 것이다.

## 2. 보통교부세 재정수요 산정 개선방안

### 1) 단기 개편방안

#### (1) 기초수요액 산정 방식의 개선

기준재정수요액의 핵심인 기초수요액은 다음과 같은 복잡한 절차를 통해 산정되는데, 이러한 복잡한 산정과정에서 몇 가지 문제가 발생하고 있다.

기초수요액은 16개 측정항목별로 상관성이 높은 지표를 측정단위를 선정하고 각 측정단위에 대한 단위비용과 보정계수를 곱하여 각 항목별 기초수요액을 산출하고 항목별 기초수요액을 모두 더하여 개별자치단체의 기초수요액을 도출한다.

여기에서 각 측정항목별 단위비용이란 동종자치단체별로 표준적인 조건을 갖춘 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준에서 지방행정을 수행하는데 소요되는 경비의 단위당 비용이다. 이 단위비용을 산출하기 위하여 먼저 동종자치단체별로 항목별 예산액을 인구 등 자치단체들의 관련된 특성변수에 의해 회귀분석을 하여 표준적인 산정공식을 도출한다. 이 산정공식에 개별자치단체 통계를 대입하여 구한 표준행정수요액의 동종자치단체별 합계를 구하고 이를 측정단위 수치의 합계로 나누어 단위비용을 산출한다.

하지만 획일적인 단위비용의 적용은 각 자치단체별로 자연적, 지리적, 사회적 여건의 차이에 따른 재정수요의 차이를 반영하지 못할 수 있다. 이와 같이 자치단체의 특성에 따라 재정수요가 달라지는 상황을 반영하기 위해 보정계수를 이용하여 단위비용을 할증 혹은 할감한다. 즉, 해당 자치단체의 보정계수는 해당자치단체의 단위비용과 동종자치단체의 표준적 단위비용의 비율이다.

이러한 산정 과정상의 개선과제를 살펴보면 첫째, 표준행정수요액 산정시 항목별 예산액 활용에 따른 문제가 발생하는데 이를 개선하여야 한다. 표준행정수요액 산정시 자치단체의 항목별 예산액을 이용한 회귀분석 방법을 사용하고 있는데, 자치단체의 예산이 합리적이거나 바람직한 상태로 수립되고 있지 못한 현실을 고려할 때 이러한 방식은 상당한 한계를 갖고 있다. 그리고 이러한 산정 방식하에서는 자치단체들이 의도적으로 예산을 과다 편성할 경우 표준행정수요액이 과다하게 산정되는 결과가 초래될 수 있다. 따라서 표준행정수요액 산정시 활용되는 전년도 항목별 예산액을 결산액과 비교하여 해당 년도에 집행되지 않은 부분은 조정하여 반영하는

등의 조치가 있어야 할 것이다.

둘째, 광역자치단체에 대한 표준행정수요액 산정시 자료의 한계문제가 존재하기 때문에 이를 개선할 필요가 있다. 시·도를 위한 표준행정수요액은 7개 특별시·광역시와 제주도를 제외한 8개 도의 15개 자료만을 이용한 회귀분석을 통해 산출한다. 또한 시와 도는 서로 다른 행정적 역할을 수행함에도 불구하고 측정항목별 특성변수들이 자치단체 유형에 관계없이 동일한 비율로 조정된다는 가정을 기초로 표준행정수요액을 산정하고 있다. 따라서 이들의 행정적 역할의 차이 때문에 회귀분석을 통한 동일한 산출공식으로 재정수요를 파악할 수 없으므로 특별시, 광역시, 도에 대해 별도의 비중계수를 이용하여 실제의 지출규모와 일치시키는 작업을 수행한다. 이러한 산출방법은 통계적으로 신뢰성에 문제가 발생할 소지가 상당히 많은 방식이다. 따라서 시·도별로 분리하여 표준행정수요액을 산정할 필요가 있으며 분리에 따른 자료의 한계는 시·도별로 다년도 자료를 사용하는 패널자료 분석에 의해 극복할 수 있을 것이다.

셋째, 일부 표준행정수요액 산정공식의 경우 통계적으로 부적절한 문제가 존재하여 이에 대한 개선이 필요하다. 다중회귀분석을 활용하여 측정항목별 표준행정수요액 산정공식을 적정하게 도출하기 위해서는 분석 시 잔차(殘差)분석을 통하여 이상치(outlier)를 제거하거나 실제 표준행정수요액에 거의 영향을 미치지 않는 변수를 제거하는 등 적절한 수준의 통계적 신뢰도를 갖추도록 하여야 한다. 그러나 일부 측정항목별 표준행정수요액 산정공식을 도출하는 과정에서 동종 지방자치단체의 통계치에 비해 너무 큰 이상치인 통계를 그대로 활용하거나 지방자치단체의 표준행정수요 결정에 거의 영향을 미치지 못하는 변수를 독립변수로 활용하는 경우가 있다. 이로 인해 35개의 표준행정수요액 산정공식 중 13개 공식의 신뢰수준이 50%이하의 통계적 신뢰도를 보이고 있다(감사원, 2010). 따라서 일부 통계적 신뢰도가 낮은 표준행정수요액 공식의 경우 통계적 신뢰도 제고를 위해 잔차분석을 통한 이상치 제거, 유의한 독립변수로의 변환 등의 개선이 이루어져야 할 것이다. 그런데 표준행정수요액 공식의 변경시 가장 큰 걸림돌은 보통교부세 배분액의 급격한 변화로 인해 보통교부세 감소단체의 반발이 예상된다는 것이다. 이러한 문제는 감소단체의 보통교부세 배분액 감소액을 연차적으로 반영하는 방안을 통해 완화할 수 있을 것이다.

## (2) 보정수요액 산정 방식의 합리화

앞서 살펴본 바와 같이 최근 보통교부세 기준재정수요액 산정에 있어서 가장 두드러진 특징은 비법정 보정수요인 지역균형수요와 사회균형복지수요의 반영을 강화했다는 점이다.

그런데 지역균형수요와 사회복지균형수요의 구체적인 측정 항목을 매년 조금씩 바꾸거나 추가하는 가운데 반영 방식도 변화됨에 따라 그 내용이 복잡해지고 일관성이 축소되는 문제점을 보이고 있다.

예를 들어, 인구감소 단체에 대한 지원을 차츰 축소하는 가운데 인구감소 단체로 볼 수 있는 낙후지역, 오지지역, 농어촌지역, 각종 보전지역과 규제지역에 대한 지원은 강화하거나 유지하는 등 모순적인 경우가 발생하고 있다.

이러한 문제점을 완화하기 위해서는 첫째, 보정수요 적용에 대한 일관된 논리와 원리를 확립하고 이에 기초하여 보정수요를 산정하여야 할 것이다. 즉, 보정수요 항목 적용시 국가적 차원에서 형평성과 효율성에 근거한 근거 틀을 마련하고 이에 기초하여 개별 자치단체의 특수성을 반영하도록 하여야 한다.

둘째, 자치단체의 개발의지를 저해하는 보정수요 항목에 대해서는 자치단체의 개선노력을 유도하는 방향으로 조정이 이루어져야 한다. 일부 보정수요 항목의 경우 자치단체의 어려운 사회여건을 반영한다는 취지에서 반영하고 있으나 오히려 보정수요에 반영함으로 인하여 자치단체의 개발의지를 저해하는 항목이 존재한다. 예를 들어 농어촌도로는 도로개량을 통해 지역사회 발전을 유도하기 위하여 수요를 인정하고 있으나 자치단체 입장에서는 이를 개량하지 않고 미개량도로로 유지할 경우 더 많은 수요를 보정 받는다. 따라서 자치단체의 실제 개량을 유도하기 위해서는 미개량도로면적 보다는 미개량도로의 포장실적을 반영하도록 조정할 필요가 있다.

셋째, 회귀식을 이용한 자치단체 보정수요 산정시 자치단체간 관련 통계치의 차이가 반영되도록 산정하여야 한다. 보정수요의 특성상 실제로 자치단체간 수요의 편차가 매우 큼에도 불구하고 회귀식을 이용하여 보정수요를 산정할 경우 회귀식의 절편값에 의해 이러한 수요차이가 흡수되어 자치단체가 수요의 차이를 제대로 반영하지 못하는 경우가 발생한다. 따라서 이러한 경우에는 자치단체간 실질적인 보정

수요의 차이가 반영될 수 있도록 보정수요산식을 개선하여야 한다.

## 2) 중·장기 개편방안

### (1) 주민1인당 자체수입의 전국 평균 활용

현행 재정수요산정방식의 문제점을 해소하고, 재정형평성을 제고하기 위해 교부세 배분의 기준으로 지방자치단체 세수입의 1인당 전국평균을 활용한다. 이러한 방식은 주로 독일, 북유럽 국가 그리고 호주 등에서 사용하는 방식이다.

독일과 북유럽의 경우 주민 1인당 세수입의 전국평균을 기준으로 인구밀집에 따른 재정수요를 반영하여 도시지역과 농촌지역에 대해 평균값에 가중치를 적용하는 제도를 시행하고 있다. 또한 독일의 경우 인구비례에 방식에 의해 교부금을 배분할 경우 불이익을 받게 되는 인구가 특별히 과소한 지역에 대한 배려를 위해 과소지역 가중치적용을 병행하고 있다.

그러나 우리나라에 인구 가중치를 반영할 경우 수도권 및 대도시에 재원이 집중되는 현상을 야기시켜 많이 반발이 예상된다 할 것이다. 따라서 지방소득세 및 지방소비세가 본격적으로 도입되어 자주재원의 비중이 높아지고 지방간 재정력격차가 많이 해소된 후에 도입을 고려하는 것이 바람직하다 할 것이다.

따라서 형평화 교부금인 보통교부세의 배분으로 당초 1인당 유효 경상자체재원이 적었던 자치단체의 1인당 유효재원이 오히려 많아지는 자원순위의 역전현상이 발생하는 것을 방지하기 위해서, 배분기준을 1인당 자체수입의 전국평균으로 하여 인구수를 곱하는 방식으로 배분액을 결정하는 것으로 해결할 수 있다.

인구수를 배분의 기준으로 인구규모를 반영하여 배분규모를 정하는 것은 인구수와 재정지출과의 상관성을 분석을 통해 타당성을 얻을 수 있다.

#### ① 상관성 분석

전국평균 재정지출과 그 지역의 특성인 면적, 인구, 밀도간의 상관성을 분석한 결과 면적, 밀도, 인구 세 변수 모두 재정지출과 정(positive)의 상관성을 가진다. 특히 인구와 통합재정지출간의 공변량이 매우 큰 것으로 나타난다.

광역시는 전국 평균과 달리 면적과 재정지출 간에는 상관성이 존재하지 않으나

인구와 밀도는 재정지출과 유의한 상관성을 가지고, 특히 광역자치단체도 전국 평균과 마찬가지로 인구와 재정지출 간에 매우 큰 상관성이 존재한다.

도는 광역시와 달리 면적, 인구, 밀도 모두 재정지출과 상관성을 가지나 밀도와 재정지출액간의 상관성은 역(negative)의 상관성을 가지는 것으로 나타났다.

시는 전국평균과 마찬가지로 재정지출과 면적, 인구, 밀도 간에 유의한 정의 상관성을 가지고 있다.

<표 1-4-1> 재정지출에 관한 상관성 분석

구 분		재정지출	면적	인구	밀도
통합	재정지출	1			
	면적	0.183**	1		
	인구	0.824**	0.112**	1	
	밀도	0.331**	-0.086**	0.498**	1
광역자치단체	재정지출	1			
	면적	0.106	1		
	인구	0.751**	-0.022	1	
	밀도	0.681**	-0.216*	0.973**	1
도	재정지출	1			
	면적	0.200*	1		
	인구	0.747**	0.115	1	
	밀도	-0.163*	-0.238**	0.301**	1
시	재정지출	1			
	면적	0.076**	1		
	인구	0.653**	0.008	1	
	밀도	0.233**	-0.080**	0.591**	1

주: \*\*. 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의

\*. 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의

## ② 영향력 분석

전국 평균을 기준으로 회귀분석 결과 면적과 인구, 밀도는 자치단체 재정지출에 유의한 영향을 미치고, 다만 밀도는 역의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 독립변수의 상대적 영향도를 분석한 결과 인구가 재정지출에 가장 큰 영향을 미치는 것을 알 수 있다.

광역자치단체를 기준으로 회귀분석한 결과 인구와 밀도가 자치단체 재정지출에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타나며, 인구는 정의 영향을, 밀도는 역의 영향

을 미친다. 상대적 영향력을 분석한 결과 인구가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

도를 기준으로 회귀분석한 결과 광역자치단체와 동일한 결과가 나타나며, 특히 도의 인구밀도 보다 인구가 미치는 상대적 영향도가 매우 큰 것으로 나타났다.

시를 기준으로 회귀분석한 결과 전국 평균과 동일한 결과가 나타나며 시의 인구밀도보다 인구의 영향력이 상대적으로 더 크게 나타나고 있다.

<표 1-4-2> 전국의 재정지출에 관한 영향력 분석

구분		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	모형적합
		B	표준오차	베타			
통합	면적	14.536	2.847	0.072	5.106	0.000	0.702
	인구	0.522	0.010	0.887	54.720	0.000	
	밀도	-40.109	4.536	-0.143	-8.843	0.000	
광역	면적	-1,449.996	808.430	-0.184	-1.794	0.075	0.619
	인구	1.342	0.254	2.280	5.284	0.000	
	밀도	-549.844	154.113	-1.576	-3.568	0.001	
도	면적	-0.303	6.225	-0.002	-0.049	0.961	0.723
	인구	0.536	0.027	0.876	19.544	0.000	
	밀도	-662.309	71.120	-0.427	-9.313	0.000	
시	면적	1.761	0.941	0.036	1.872	0.061	0.540
	인구	0.719	0.019	0.896	37.958	0.000	
	밀도	-23.766	1.363	-0.413	-17.431	0.000	

## (2) 지방교부세와 조정교부금 및 재정보전금의 연계강화

조정교부금 및 재정보전금제도란 광역자치단체 내 기초자치단체간 재정형평화 효과 제고를 위하여 도입된 제도이다. 이는 중앙정부가 교부하는 지방교부세제도와 그 목적을 같이하고 있어 두 제도간의 연계를 통한 재정형평화 효과를 높이는 것이 필요하다.

이를 위해서 지방교부세를 산정방식에 따라 광역에 교부하고, 광역단체는 지방교부세를 조정교부금 내지 재정보전금을 연계하여 기초단체에 배분하는 것이 재원의 효율적 배분에 더 적합하다 할 수 있다.

## 제2절 특별교부세제도의 개선방안

### 1. 기본방향

#### 1) 사용내역 공개

국회에 의한 구체적인 통제 없이 행정안전부장관의 재량에 따라 운영되는 특별교부세의 투명성과 객관성을 보장하기 위해서는 자율적인 통제장치가 필요하다. 즉, 어떤 기준하에 어떻게 배분되었고 어떻게 집행되었는지 세부적인 사용내역을 공개함으로써 투명성 및 객관성을 제고할 수 있을 것이다.

특별교부세의 투명성 제고를 위하여 배분기준, 배분사유, 배분내역, 집행실적 등을 국회 소관 상임위원회에 보고토록 규정함에 따라 2009년부터 국회 행정안전위원회에 지방자치단체별 상세내역을 보고하고 있다. 이러한 배분내역공개와 사후관리기능 강화를 통해 특별교부세의 투명성을 제고하고자 노력하고 있다. 그러나 여전히 그 실효성이 미미한 수준이다.

정보공개청구로 국민은 누구나 특별교부세 교부내역을 확인할 수 있다. 그러나 정보공개범위에 한계가 있기 때문에 청구공개방법을 통해서가 아닌 자율공시를 통해 행정안전부와 각 자치단체는 특별교부세 교부액과 특별교부세로 교부받아 수행한 사업의 집행내역을 공개해야 한다. 특별교부세 운용의 문제를 해결하는 기본은 투명성 확보이다.

#### 2) 교부대상 명확화

교부대상을 검토해 보면 자치단체가 일상적으로 수행하는 사업들이 많이 포함되어 있다. 이렇게 지방자치단체에서 수행하는 많은 사업들이 교부대상사업으로 포함되어 있어 대상구분에 따른 재정운용의 구속력 및 투명성을 확보할 수 있는지 그 효과에 대해서 의문이 드는 것이 사실이다. 따라서 보다 효율적인 운영을 위하여 교부대상에 중복되는 사업이 없도록 하여야 하며 지원사업의 범위를 보다 구체화해야 한다. 즉, 예산성립 후 발생한 재해에 대처하기 위해 교부하는 재해대책수요처럼 예기치 못하는 재정수요에 신속하게 대응하는 목적으로 특별교부세가 활용되어야

한다.

### 3) 사후관리 및 패널티 적용

특별교부세는 지방재정 여건의 변동이나 예기치 못한 재정수요에 탄력적으로 대응하기 위해 마련된 제도이다. 특별교부세의 운영으로 재정운용의 유연성을 확보할 수 있으나 집행과정에 대한 관리가 책임있게 이루어지지 않는다면 나눠먹기식 자원배분, 정치적 분배, 전시·낭비성 지출과 같은 오명을 벗을 수 없을 것이다.

특별교부세를 교부받은 후 부득이한 사정으로 당초 사업을 시행할 수 없거나 사업장 등을 변경할 필요가 있을 경우에는 교부재원을 반납하거나 행정안전부장관의 승인을 받은 후 용도변경을 통하여 다른 사업을 추진할 수 있다. 따라서 지방자치단체는 교부받은 특별교부세를 전용하여 주민에게 생색 내기용 사업을 추진하기도 하였다. 지금까지 특별교부세를 전용한 지자체에는 추후 집행되는 특별교부세를 삭감했으나, 특별교부세는 특정 사안이 생길 때마다 지원되기 때문에 삭감 효과가 거의 없었던 것이다.

따라서 지방자치단체가 특별교부세를 지정된 용도에 사용하지 않을 경우 보통교부세 등을 삭감하는 등 패널티 적용을 보다 강력하게 추진해야 하며 특별교부세가 집행되는 과정을 지속적으로 감시·관리하여 전시·낭비성 지출을 줄이도록 해야 한다. 이와 같이 중앙정부차원에서 패널티 적용과 같은 제도를 통해서 관리할 수 있지만 지방자치단체 자체노력을 통해 재정운용의 책임성을 확보해야 할 것이다.

## 2. 특별교부세제도의 개선방안

### 1) 지역현안 수요: 교부대상 한정

지역현안 수요는 자치단체의 지역현안사업이나 행정구역 개편에 따른 재정지원이 필요할 때 교부하는 수요이다. 그러나 지역현안 수요를 산정하는 항목에 지방자치단체가 일상적으로 수행하는 많은 사업들이 포함되어 있어 “특별한 재정수요가 있을 경우 교부한다”는 의미가 상실되고 있다.

따라서 지역현안 수요는 단기성 수요 및 한시성 수요에 대처하기 위한 것으로 교부목적을 명확히 하고 교부하는 사업대상과 교부기준을 보다 구체화 하여야 한

다. 그리고 심사과정의 객관성과 투명성을 확보해야 할 것이다.

## 2) 재해대책 수요: 재해대책 관련 재원 통합

현재 우리나라는 태풍·홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 「자연재해대책법」에 규정하고 있다. 그리고 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 「재난 및 안전관리기본법」에 명시하고 있다. 또한 이재민(罹災民)의 구호와 의연금품의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 「재해구호법」으로 규정함으로써 이재민을 보호하고 생활이 안정될 수 있도록 돕고 있다.

이렇게 재해·재난 관련 계획수립, 예방, 복구 등과 관련된 사업을 추진하기 위하여 중앙부처와 지방자치단체는 관련 재원을 마련하여 사용하고 있다.

행정안전부, 소방방재청, 국토해양부는 일반회계 및 특별회계 재원으로 재해·재난 관련 사업을 수행하고 있으며, 갑작스런 재해 발생 시 특별교부세를 교부하여 대응하거나 예비비<sup>18)</sup>를 활용하고 있다. 재해를 대비한 예비비의 경우 목적예비비로서 일반예비비보다 재해 발생시 즉각적인 집행이 가능하다.

2009년도 예비비 사용명세서를 보면, 목적예비비 지출액은 2조 2,491억원으로 부동산교부세감소분 지원(1조 8,600억원), 재해대책비(3,484억원)으로 사용되었으며, 일반예비비 지출액은 8,256억원으로 국가안전보장 활동경비(3,340억원), 한국장학재단 출연(1,000억원), 신종플루 긴급대응(686억원) 등에 충당하기 위하여 사용되었다.

또한, 국가균형발전특별회계 및 환경개선특별회계는 일반회계(기획재정부, 환경부)로부터 901억원을 전입받아 재해대책비(755억원), 식수공급시설 설치 지원(97억원), 석면광산 인근 피해지역 지원(48억원)에 집행하였다.

18) 예비비는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과 지출에 충당할 목적으로 계상되는 예산을 말한다. 우리나라의 「국가재정법」은 예비비로서 상당하다고 인정되는 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있다고 규정하고 있다.

<표 1-4-3> 예비비 사용명세별 집행현황

(단위 : 억원)

사용명세	지출결정액	지출액	이월액	잔액	
일반회계	목적예비비	22,491	22,084	407	0
	부동산교부세감 소분 지원	18,600	18,600	-	-
	재해대책비	<b>3,891</b>	<b>3,484</b>	<b>407</b>	<b>0</b>
	일반예비비	8,645	8,256	50	339
특별회계 (일반회계전입금)	- (901)	- (900)	- (1)	- (-)	
합계	31,136	30,340	457	339	

자료 : 기획재정부(2009). 『예비비 결산 보고서』.

일반회계 예비비를 사용한 중앙관서는 행정안전부, 기획재정부, 보건복지가족부, 소방방재청, 교육과학기술부 등 총 19개 기관으로 중앙관서별 예비비 사용현황은 다음과 같다.

<표 1-4-4> 중앙관서별 일반회계 예비비 사용현황

(단위 : 억원)

소관	지출결정액	지출액	이월액	잔액	주요내역
행정안전부	19,144	19,125	11	7	부동산교부세감소분 지원
기획재정부	4,449	4,247	0	202	국가안전보장비 등
보건복지가족부	2,679	2,237	409	33	신종플루 긴급대응 등
소방방재청	1,523	1,492	27	4	<b>재해복구비</b>
교육과학기술부	1,041	1,041	-	-	한국장학재단 출연
외교통상부	992	962	-	30	환차보전 등
국방부	360	349	9	2	국가 배상금 등
산림청	300	300	-	0	<b>재해복구비</b>
기타 11개 관서	648	587	1	61	-
합계	31,136	30,340	457	339	-

자료 : 기획재정부(2009). 『예비비 결산 보고서』.

그리고 특별교부세의 교부대상 수요항목 중 재해대책수요는 보통교부세 산정 이후에 발생한 재해에 대한 응급복구, 항구복구 및 재해예방 사업에 대한 재원을 보전하기 위해 교부하는 것이다. 이러한 특별교부세의 재해대책 수요는 자연재해, 인위재해, 재해예방 등 특정수요가 있을 때 지원하는 것으로 예비비 중 목적예비비

와 유사한 성격을 가진다. 그러나 예비비와 달리 특별교부세는 별개의 결산과정을 거치지 않아도 된다.

이렇게 중앙부처에서 수행하고 있는 재해·재난 관련 재원운영뿐만 아니라 지방자치단체에서도 재해·재난 관련 다양한 사업들을 수행하기 위한 재원을 마련하고 있다. 경기도의 경우 자치행정국의 재난안전과, 소방재난본부에서 재해·재난 관련 업무를 수행하고 있으며 재해·재난 대책 관련 기금을 운영하고 있다.

현재 경기도에서 운영하고 있는 재해대책 관련 기금은 재난관리기금과 재해구호기금이다. 재난관리기금은 「재난및안전관리기본법」에 따라 설치한 후 “경기도 재난관리기금 운용·관리 조례”, “경기도 재난관리기금 운용·관리 조례 시행규칙”에 따라 운영되고 있으며, 재해구호기금은 「재해구호법」에 따라 설치한 후 “경기도 재해구호기금 운용·관리 조례”에 근거해 운영되고 있다.

<표 1-4-5> 경기도의 재해대책 관련 기금 종류

기금명	설치일	근거법령	설치목적	관리방식
재난관리기금	1997.03.07	재난및안전관리기본법	재난관리 비용 충당	적립, 직접
재해구호기금	2007.06.04	재해구호법	이재민 구호	적립, 직접

자료 : 행정안전부(2010). 『지방자치단체 기금운용-09년 결산 및 10년 운용계획』.

기금은 지방정부의 재정활동 중 특정부문에 자원되는 것으로 재원의 효율적 운용과 관리를 도모하기 위해 예산회계제도의 경직성을 탈피하여 탄력적으로 운영되고 있다. 그러나 기금은 법적인 근거가 존재하는 한 존속하게 되므로 기금설치로 인한 비효율적인 기금운용, 부실한 자금관리라는 역기능이 발생하기도 한다.

재해대책과 관련한 재원을 마련하기 위해서 재난관리기금은 보통세의 수입결산액 평균연액 1/100에 해당하는 금액을 최저적립하도록 하고 있으며, 재해구호기금은 최근 3년 보통세의 수입결산액 연평균액의 5/1000에 해당하는 금액을 최저적립하도록 하고 있다. 이렇게 경기도에서 운영하고 있는 재해대책 관련 기금의 적립액은 계속 쌓여가고 있으며, 기금에 대한 수요가 폭발적이지 않는 한 지속적인 기금 적립은 자치단체의 재정부담과 재정운영의 경직성을 초래할 수 있다. 그리고 예산사업과 기금사업간 중복편성으로 비효율을 초래할 수 있다.

따라서 일반회계와 특별회계 재원은 관련 부서에서 운영하는 재해대책 관련

사업을 수행하는데 사용하고 특별한 상황이 발생하였을 경우 긴급지원되는 재원은 특별교부세의 재해대책수요 재원을 활용하도록 해야 한다. 그러기 위해서는 긴급한 상황에 대비하기 위한 재원은 특별교부세 재원으로 통합하여 운영하는 것이 효율적이다. 특별교부세의 재해대책수요와 경기도의 재난관리기금 및 재해구호기금으로 집행되는 사업이 구분되지만 장기적으로 통합운영되어야 지방자치단체의 재정운영의 경직성을 완화시킬 수 있다. 이는 지방자치단체의 재정 정상화 측면에서도 바람직하며 특별교부세의 재해대책 수요에 대응하기 위한 자원마련의 정당성도 확보하는 방법이 될 것이다.

### 3) 시책 수요: 교부대상 한정

시책수요는 국가적 장려사업이나 행사에 대한 지원, 지역역점시책 사업에 대한 지원을 위해 교부하는 수요이다. 시책수요의 경우 지방자치단체가 추진하는 주요 시책사업에 대하여 지원이 필요할 경우 재정여건이나 사업계획 등을 종합적으로 고려하여 소요사업비의 일부를 지원하는 것으로 행정안전부의 재량적 판단에 의해 결정되기 때문에 국고보조금<sup>19)</sup>의 성격과 유사하다.

그러나 예산성립 후 발생한 특정수요에 대처하기 위해 교부한다는 특별교부세의 목적에 맞게 국가적 사업을 우선 추진하는 지방자치단체의 시범사업추진 비용을 지원하거나 역점시책사업을 추진하는 지방자치단체에 교부될 수 있도록 해야 한다. 그리고 국고보조금 사업과 중복되지 않도록 해야 한다.

### 4) 우수단체 재정지원: 교부기준 재검토

우수자치단체 재정지원은 재해대책 수요의 사용잔액이 예상될 경우 행·재정적 실적이 우수한 지방자치단체를 대상으로 교부하는 것이다. 따라서 우수지방자치단체에 대한 재정지원이 일정하지 않고 그 규모가 변화하기 때문에 규모의 안정성과 실효성에 있어 한계가 있다. 그리고 현재 지방자치단체는 「정부업무평가기본법

19) 국고보조금은 국가가 지방자치단체에 대하여 국가의 주요시책사업을 수행하는 데 필요로 하는 경비의 재원을 충당할 수 있도록 사용 용도를 지정해서 교부하는 지출금을 의미한다. 재원사용의 용도가 지정되어 있고 행정안전부 장관의 재량적 판단에 의해 사업결정이 좌우된다는 측면에서 특별교부세의 시책수요와 유사한 측면이 있다.

」에 따라 합동평가를 받은 후 평가결과에 따라 보상을 받고 있다. 따라서 국가가 실시하는 평가에서 우수한 성과를 거둔 자치단체를 대상으로 재정지원을 하는 것은 중복지원의 가능성이 있다.

따라서 행·재정적 실적이 우수한 지방자치단체를 대상으로 교부하는 것은 축소·통합하고 특별교부세가 집행되는 과정을 지속적으로 감시·관리하여 그 결과를 인센티브·패널티 제공으로 연계시키는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

지금까지 특별교부세를 전용한 지자체에는 추후 집행되는 특별교부세를 삭감했으나, 특별교부세는 특정 사안이 생길 때마다 지원되기 때문에 삭감 효과가 거의 없었다. 따라서 우수단체 지원을 할 경우 구체적인 비율을 정해서 재원을 확보하고 추진하도록 하는 것이 필요하다.

## 5) 안보수요 신설

전국에 군부대, 미군부대, 군용비행장, 사격장, 훈련장 등이 산재해 있으며 이러한 군사시설 입지는 군사작전과 관련하여 토지이용 및 주민경제사회생활을 제한하고 있다. 또한 군사시설과 군사작전 및 훈련은 지역의 발전을 저해시키는 요인이 되기도 한다. 따라서 이와 같이 국가안보를 위해 지역과 지역주민의 희생이 요구되는 지역의 경우 특별교부세를 교부하여 기회손실에 대한 보전을 해줄 필요가 있다.

즉, 군사시설, 부대, 훈련장 등이 소재한 지역에 대하여 면적, 인원, 규제정도에 따라 특별교부세를 교부해야 한다. 분단국가라는 현실속에서 안보를 위해 치러야 하는 지역의 희생에 대하여 일정부분 국가가 재원측면에서 보장을 해주어야 한다.

### 제3절 분권교부세제도의 개선방안

#### 1. 기본방향

분권교부세제도 관련 문제점들을 종합적으로 고려하여 본 연구에서는 다섯가지의 개선방안을 제시하고자 한다. 단기적으로는 분권교부세가 보통교부세에 통합되기 이전에 운영되어야 할 개선방안으로, 현행 분권교부세제도의 운영과정에서 나타나는 문제점을 중심으로 개선방안을 도출하고자 한다.

중장기적 관점에서는 분권교부세가 보통교부세에 통합되어 운영될 때 통합방법 및 구조개편 등 통합을 전제로 어떻게 통합할 것인가에 관한 발전방안을 제시하는데 중점을 두고자 한다. 여기서는 현행 분권교부세 대상사업과 재원의 전체를 단순히 보통교부세에 통합할 것인가, 또는 재원이 불충분하거나 지방에서 수행하기에 부적합한 사업이 있을 경우 국고보조사업으로 환원할 것인가 등 보다 거시적인 차원에서의 현행 분권교부세제도의 발전방안을 제시하는 것이다.

#### 2. 분권교부세제도의 개편방안<sup>20)</sup>

##### 1) 교부세율 인상

분권교부세율을 인상하여 일정기간 존속하는 안은 분권교부세의 보통교부세 통합으로 인하여 발생하는 보통교부세 불교부단체의 자원감소문제를 해결할 수 있으며, 보통교부세에 비해 용도 제한특성이 강해 지방의 복지재정 확보에 유리하다.

그러나 교부세율 인상은 분권교부세가 계속 연관될 경우 일시적인 부담률 증가가 아니라, 장기적으로 지방비 부담을 증가시키게 된다. 이밖에도 분권교부세제도는 중앙의 사업주체와 재정운영 주체가 상이함으로 인해 지역간 복지격차 조정에 어려움이 있다.

20) 이현우(2009). 『분권교부세 기간연장에 따른 복지재원 변화에 관한 연구』 참조.

## 2) 보통교부세로 통합

보통교부세로의 통합안은 현재 분권교부세로 배분되는 내국세의 0.94%를 보통교부세에 통합하여 운영하는 것이다. 이 경우 보통교부세 불교부단체에 대해서는 사무이양에 대한 재원이전을 보장받을 수 없게 된다.

보통교부세로 통합할 경우의 장점은 보통교부세의 성격상 일반사업의 재정운영 및 사업추진의 자율성을 확보할 수 있다는 점이다. 지방분권의 취지에 가장 부합하는 방안으로 지방정부는 복지재정 운영의 자율성을 갖고 각 지역의 상황과 특성에 따라 효율적인 재원배분이 가능하다. 또한 사회복지의 제공과 재정에 대한 일차적인 책임을 지방정부가 갖기 때문에 지방정부의 책임성이 강화된다(구인회 외, 2009).

반면 보통교부세 불교부단체의 경우 분권교부세로 교부되던 재원의 보전장치가 미흡할 뿐만 아니라, 보통교부세가 일반재원이기 때문에 사회복지 예산확보에 대한 강제가 없어 지방정부의 복지예산확보가 어려울 수 있다.

따라서 지방정부의 재정여건이나 자치단체장의 선호 등에 따라 사회복지에 대한 지출의 우선순위가 달라질 수 있고, 그 결과 보통교부세 산정 시에는 사회복지분야로 할당된 몫이 타 용도로 전환되어 사회복지 지출이 상대적으로 축소되는 결과가 나타날 수 있다.

이와 같이 사회복지 지출을 완전히 지방정부의 자율에 맡길 경우 지방의 재정력 차이 등에 따라 사회복지 지출 격차를 초래할 수 있다.

## 3) 일부 사업을 국고보조금으로 환원

지방이양사업의 성격에 따라 일부 사회복지시설사업을 국고보조금으로 환원하는 안이다. 분권교부세 대상사업 가운데 정책적으로 국가가 관리해야 하는 사업, 지방사업으로 하기 부적절한 사업, 지방의 재원부담을 가중시키는 사업 등을 국고보조사업으로 환원시키는 것이다. 노인, 장애인, 정신요양시설 등 3개의 사업이 논의되고 있다.

이양사업의 성격에 따라 국고보조금으로 환원할 경우 일정한 기준에 의거하여 지방사무, 국가사무, 공동사무를 분류하고 그 성격에 맞는 재정지원 방식을 도입한

다는 측면에서 가장 합리적인 방법이라고 볼 수 있다. 이 경우 중앙정부의 통제가능성이 높고, 대상사업의 안정적인 재원확보가 가능하다는 장점이 있다.

반면 국고보조금으로 환원되는 것은 중앙정부의 개입이 가능해 지므로 지방정부의 자율성이 저해된다는 단점이 있다. 그리고 국고보조금으로 환원되지 않는 나머지 사업의 경우 보통교부세로 통합시 보통교부세 불교부단체의 경우 재원부담이 가중되므로 이에 대한 복지재원확보 방안이 필요하다. 또한 환원되지 않는 나머지 사업의 경우 보통교부세는 자치구에직접 배분되지 않기 때문에 모든 자치구에서 사회복지 지방이양사업의 재원부족 문제가 가중될 가능성이 높다.

#### 4) 67개 전체 지방이양사업의 국고보조금으로 환원

67개 전체 지방이양사업을 국고보조금 사업으로 환원하는 경우 67개 사업을 개별보조금의 형태로 운영하거나 67개 사업을 통합하여 포괄보조금의 형태로 운영하는 방안이 있다.

이 경우 국고보조사업에 대한 지방비 부담분은 지자체 예산 수립 시 우선적으로 확보됨에 따라 복지사업 예산 확보에 용이하며, 포괄보조금 방식으로 운용시국고환원을 하더라도 지방의 자율성이 일부 보장된다는 장점이 있다.

또한 67개 사업 전체를 국고보조사업으로 환원함으로써 이들 사업에 대한 안정적인 재원확보가 가능하므로 복지 수요 증가에 가장 안정적으로 대응할 수 있다. 그리고 복지사업에 대한 지출 우선순위가 확보되기 때문에 복지예산의 타 용도로의 전용을 방지할 수 있고, 중앙정부의 정책적 개입이 가능하기 때문에 중앙정부의 복지 확대 의지에 따라 복지예산이 안정적으로 확보될 수 있다.

그러나 전 사업을 국고보조사업으로 환원하는 것은 지방분권화 추세에 역행하고 지방의 자율적 사업 수행역량이 저하될 수 있다. 또한 기존 국고보조금제도의 문제점으로 지적되었던 것과 같이 국고보조에 따르는 지방비 부담이 과중할 경우 오히려 지방재정의 압박요인으로 작용할 수 있다.

#### 5) 사회복지교부금 제도 도입

사회복지 교부금제도는 각 자치단체별 사회복지 지출수요를 산정하여 해당 지

출 수요액만큼을 사회복지 일반재원으로 지원하는 것이다.

사회복지교부금제도를 통해 지방자치단체에 교부되는 재원은 사회복지교부금 설치 목적에 한정된 용도로 사용되어야 하며, 기준보조율이 없어 지자체가 자율적으로 예산을 편성할 수 있다.

사회복지교부금과 지방교부세제도와 다른 점은 사회복지교부금은 지방자치단체의 재정력을 고려하지 않고 지출수요만을 산정하여 재원을 지원하는 방법을 적용하는데 반해, 지방교부세제도는 재정지출수요액과 자치단체의 재정력을 함께 고려하여 그 차액만을 지원한다는 점에서 근본적인 차이점이 있다.

그리고 국고보조금과의 다른 점은 사회복지교부금은 지방자치단체의 지방비 부담의무를 부과하지 않는데 반하여 국고보조금은 중앙정부의 재정지원에 따른 지방자치단체별 지방비 부담의무가 수반된다는 점에서 본질적인 차이점이 있다.

따라서 사회복지교부금을 도입하는 경우에는 지방분권화의 정부정책기조를 유지하면서 동시에 지방의 복지재정을 확충시켜줄 수 있으며, 복지정책의 주무부처와 복지재원의 관리주체가 동일하여 복지정책 및 관련 사업의 효율적인 추진이 가능하다. 반면, 복지교부금 도입 시 타 분야의 교부금 신설 요구가 제기될 가능성이 있으며, 사회복지교부금제도가 도입된다 하더라도 사회복지재원 증가율이 내국세 수입 증가와 연동되어 있어 지방이양 사회복지 사업의 수요에 대응하기 어렵기 때문에 장기적으로 지방의 재정 부담이 증가할 가능성이 있다.

## 제4절 부동산교부세제도의 개선방안

부동산교부세는 도입초기 부동산세제 개편에 따른 세수보전 및 자치단체간 재정균형을 위해 도입되었다. 부동산교부세의 재원인 종합부동산세의 징수액은 과세 기준 금액 하향조정(주택의 경우 공시가격 9억원에서 6억원, 비사업용 토지의 경우 6억원에서 3억원), 과세표준 적용률 연차별 인상(50% → 100%), 전년 대비 세 부담 상한선 상향조정(150% → 300%), 인별 합산에서 세대별 합산방식으로 전환 등을 통해 급격하게 증가하였다. 이에 따라, 부동산교부세 재원 역시 2005년의 3,930억원에서 2008년 2조 8,853억원으로 비약적 증가 추세를 보인다, 2008년 11월 헌법재판소의 종합부동산세 ‘세대별 합산 규정’ 위헌 결정 및 종부세 법령 개정 등으로 부과액 자체가 줄면서 2009년도의 부동산교부세 재원은 다시 전년대비 약 40% 정도인 1조 2,300억원 규모로 감소하고 있다.

이러한 재원규모의 급격한 확대에 인하여 배분기준 역시 변화하고 있다. 도입 당시 주목적이었던 부동산세제 개편에 따른 세수보전분의 비중이 점차 낮아지고 반대로 잔여재원의 비중이 높아지다가, 지방소비세가 도입된 2010년부터는 세수보전분이 삭제되고 전액 균형재원으로 활용하고 있다.

2010년부터 적용되는 부동산교부세는 사실상 보통교부세와 동일한 기능을 수행하는 또 다른 항목의 교부세로서 작동하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고, 부동산교부세는 재원의 안정성 측면, 보통교부세와의 관계에서 균형재원으로서의 배분 효과 비효율성, 자치단체의 재정책임성 약화라는 한계를 극복하지 못하고 있어, 제도적 개선이 요구되는 상황이다.

지방재정조정제도의 체계 내에서 본다면, 부동산교부세는 보통교부세와 통합되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 즉, 종합부동산세의 징수액을 보통교부세 재원에 포함하되, 배분기준은 보통교부세 배분기준으로 단일화하여 운영하는 것이 효율적이라 판단된다. 다만, 지방자치단체의 사회복지 및 교육관련 수요에 대한 보전이 강조되어야 할 경우, 이를 보통교부세의 배분기준 안에 포함하거나 기존의 배분기준을 조정하여 배분하는 방식도 검토해 볼 필요는 있다.





제 5 장

결론





## 5장

## 결론

정부 간 재정이전은 재원보전과 재정형평성의 제고라는 측면에서 각각 그 필요성이 인정되나, 지방교부세 배분에 있어서 지방간 균형발전을 지나치게 강조하는 우리나라의 경우 재정이전제도가 지나치게 복잡하게 되고, 이는 궁극적으로 재정형평화의 본질적 성격을 왜곡시키는 것으로 작용하고 있다. 현행 우리나라 중앙과 지방간 재정이전제도에서는 이전재원의 배분을 통하여 당초 1인당 재정규모가 적었던 자치단체의 1인당 재원이 오히려 많아지는 재정력순위의 역전현상이 나타나고 있다. 그러한 결과는 재정형평성을 목적으로 하는 보통교부세의 산정방식에서 형평성 외에 균형발전 등의 여러 기능을 동시에 달성하고자 하는 것에 기인한다. 또한 부동산교부세가 보통교부세와 지역 간 형평화라는 동일한 목적으로 교부되고 있어 재정력 순위 역전현상은 더욱 심화되게 된다.

네 종류의 지방교부세는 각각 그 도입목적이 상이하고 산정방식도 별도로 규정되어 있지만, 중앙정부의 정책적 목적 및 접근방식에 따라 배분효과가 본래 목적을 달성하지 못하고 있다. 지방자치단체간 교부세 배분후 재정력 격차 문제는 산정방식의 개선을 통해 해결될 수 있을 것이나, 재정분권시대에 부합하여 궁극적으로는 복잡하게 운영되고 있는 교부세제도의 기능별 재편 또는 통합방안이 요구되고 있다.

### □ 보통교부세의 발전방향

보통교부세에서 거론되는 많은 문제점들은 이를 배분하는 산정방식의 개선을 통해 해결할 수 있을 것이다. 만약 하나의 교부세제도를 운영하게 될 경우 기존의 보통교부세에 다른 교부세가 통합되는 방식을 취하게 될 것이므로, 현재의 보통교부세에서 발생하는 문제 -교부세 배분후 1인당 재정규모의 역전현상-가 우선 해결되어야 할 것이다. 문제가 되는 부분은 보통교부세의 기준재정수요 산정방식으로 세 가지의 통계적 한계점을 지니고 있다.

첫째, 기준재정수요를 산정하기 위해 활용하는 표준행정수요 산정방식은 다중 회귀모형이고 이는 상이한 측정단위를 가진 다양한 변수를 그대로 사용하고 있다. 그러나 통계적으로 상이한 측정단위를 가진 변수를 하나의 공식에 사용할 경우에 상관관계의 비중을 분석하여 발생할 수 있는 통계적 왜곡을 방지하기 위한 표준화 과정이 필요하지만, 이러한 표준화과정이 생략된 것이다. 이러한 한계를 가지고 단위비용을 산출하고 이를 바탕으로 기준재정수요를 산정하는 통계적 문제점을 지니고 있다. 둘째, 기준재정수요를 산정하기 위해 측정하는 단위비용은 표준행정수요액을 인구수 내지 관련 인구수로 나누어 산출하고 있다. 그러나 표준행정수요액을 산정하기 위해 활용하는 다중회귀모형의 변수와 이를 바탕으로 구한 단위비용에 곱하는 측정단위가 일치하지 않아 표준행정수요와 기준재정수요와의 통계적 유의성문제가 발생할 수 있다. 셋째, 기준재정수요를 산정함에 있어서 측정항목별로 동일한 측정단위를 반복적으로 반영하고 있어 변수간의 중복성에 의한 통계적 왜곡을 발생시킬 수 있다. 따라서 지방교부세 배분방식의 단순 투명화를 위해서는 현행의 항목별로 측정단위와 단위비용을 곱하여 산정하는 방식을 지양하고, 지자체유형별로 전국1인당 평균지출액을 주민수로 곱하여 표준수요액을 산정하는 단순한 방식이 제기되고 있다. 이러한 방식을 도입할 경우 기초수요액은 결과적으로 1인당 재정력을 평균화하는 방향으로 확실하게 작용하게 될 것이다. 이 경우 지방교부세의 형평화 기능에 대해 제기되는 문제점을 해소할 수 있다.

외국에서는 지방자치단체 간 재정력 격차를 주민1인당 재정력을 기준으로 배분하고 있다. 주민 1인당 재정력을 재정조정的基本으로 하는 북유럽의 재정조정효과를 살펴보면, 우선 현재 스웨덴에서는 거의 완전한 재정조정이 도입되어 있다. 한편 덴마크에서는 강력한 재정조정제도에 의해서 자원격차는 평준화되고 있지만 100%는 아니다. 덴마크에서 부분조정이 이루어지고 있는 기본적 이유는 재정조정제도에 의한 지방단체 간의 재원의 순위를 대폭적으로 변경시키는 것에 대한 정치적 주저함이 있기 때문이다. 이러한 논리는 독일의 재정조정제도에서도 발견할 수 있다.

공공서비스의 평준화와 재정형평성을 달성하기 위한 재정조정제도에 의해 지방간 소득재분배가 이루어지고, 이를 통해 재정력 격차 해소와 공공서비스의 평준화가 해결되는 것이다. 그러나 이는 국가가 지방단체에게 획일적인 서비스공급을 의무화했기 때문이 아니라 재정조정제도에 의해 지방단체는 공정한 경쟁에 참가하

기 위한 ‘기회의 평등’을 보장받는다는 것이 북유럽국가들의 이념이다.

우리나라와 동일한 방식을 취하는 국가는 일본과 영국이다. 일본의 경우 우리나라의 교부세제도가 일본의 제도를 도입하여 기본적으로 우리와 동일하다. 그러나 일본은 최근 행정체제 및 지방세 및 지방재정제도의 개편에 따라 제도가 매우 복잡하게 구성되고 있는 실정이다.

영국은 비록 우리와 동일한 방식을 취하지만, 측정항목이 주민서비스 중심으로 이루어져 있고 중앙정부에 의한 재정보전이 100% 이루어지고 있다는 점에서 우리와 차이가 있다. 영국의 이러한 보전방식은 영국의 국세와 지방세체계에서 그 근거를 찾을 수 있다. 왜냐하면, 영국의 국세와 지방세의 비중은 95대 5 정도로 국세중심의 조세체계로 중앙정부의 부족재원에 대한 보전이 절대적으로 지방재정에 필요한 구조이다.

이상의 국가들 중 독일과 북유럽 국가들의 경우 교부금의 분배 시 인구규모에 따른 가중치를 활용하고 있었다. 독일은 도시정부의 경우 재정력지수를 평균대비 135%까지 인정하고, 평균 재정력개념으로 분배할 경우 불이익을 받는 특별히 인구 과소한 지역에 대해서도 일정부분 가중치를 반영한다. 북유럽의 경우 도시지역과 농촌지역의 평균 재정력을 전국적 평균을 기준으로 차등적으로 적용하는 방식을 시행하고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 다음과 같은 원칙에 따라 교부금 산정방식의 개선방안을 제안하였다.

첫째, 지방소득세와 지방소비세가 도입되면서 지방의 자체수입의 비중이 증대하고, 연차적으로 세수 부양성이 높아 지방의 재정력이 높아질 것이다. 이러한 측면에서 교부세제도는 재정분권을 강화하는 방향으로 개편되어야 한다.

둘째, 유럽의 여러 국가에서도 지방 재정력을 산정함에 있어서 자체수입의 1인당 전국평균을 사용하고, 이를 바탕으로 재정력이 낮은 지방에 대한 교부금을 배분하는 방식으로 재정력의 형평화를 추구하고 있다. 따라서 지방교부세는 행정비용이 아닌 주민서비스비용의 보전의 기능과 지방간 재정균형화를 위해 1인당 자체수입 전국평균을 재정력지수로 활용하여 교부세 배분 후 발생하는 재정력 역전현상을 방지한다.

셋째, 광역중심의 교부금 배분을 통해 지방교부금과 조정교부금 내지 재정보전

금의 연계성을 강화하고, 지역 간 자율적 배분을 통한 재정자율성을 강화하고, 광역 내의 지역 간 협동과 연대 기능을 확대하는 것이 필요하다.

넷째, 복잡한 재정수요 산정방식을 단순화 하여 재정운용의 투명성을 강화하고, 교부세의 배분 후에 1인당 재정지출의 규모가 역전되는 현상을 방지하여 재정형평성의 왜곡을 방지한다. 이는 지방자치제의 중요한 초석이 되는 자체수입 확대를 통한 재정자주권이 훼손되는 것을 방지하는 것이다.

끝으로, 다양한 이전재원은 각기 하나의 목표를 추구함을 원칙으로 한다. 이 경우 보통교부세는 재정조정기능을 주목표로 하고, 지역 간 불균등발전은 균형발전에 관련된 정책수단을 통해 해소하여야 할 것이다.

## □ 특별교부세의 발전방향

특별교부세는 다른 교부금과 같이 산정방식을 규정하고 있지 않으며, 보통교부세에 산정할 수 없는 수요가 발생하는 경우 교부금을 교부하는 방식으로 운영되고 있다. 구체적으로 교부대상을 선정하고 있다고는 하나 교부기준을 명확하게 제시하고 있지 않다는 점은 특별교부세가 불투명한 베일에 싸여 운영되고 있다는 의혹을 갖게 만들고 있다. 특별교부세는 그 운영에서 발생하는 문제들이 주를 이루고 있다.

첫째, 교부대상이 도로, 하천, 사회복지, 농수산, 문화예술, 도시개발, 환경 등 대부분의 사업이 해당되어 일반 국고보조사업이나 국가균형발전특별회계사업과 중복될 우려가 있다. 둘째, 교부된 사업내역 및 교부내역이 구체적으로 공개되지 않고 있어 자의성이 개입될 여지를 두고 있다. 셋째, 구체적 지표나 공식에 따라 배분액이 결정되는 것이 아니기 때문에 행안부 장관의 재량과 자의적 판단에 따른 교부가 가능하게 된다. 넷째, 특별교부세 잔여액은 행정안전부가 실시하는 평가결과에 따라 재정적 지원을 하고 있다. 이는 결국 행정안전부가 ‘인센티브’ 역할을 하는 특별교부세를 통해 지방자치단체를 통제할 수 있는 여지를 주고 있다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 특별교부세의 목적을 명확히 하고 그에 따라 교부대상과 기준을 구체화해야 할 것이며, 다른 재원과의 통합여부도 고려해야 할 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 다음과 같이 재정수요별로 구분하여 특별교부세의 운영방식을 제고할 것을 제안한다.

첫째, 지역현안수요는 당초 목적인 ‘자치단체의 지역현안사업이나 행정구역 개편에 따른 재정지원’에 부합하게 특별교부세를 교부해야 할 것이다. 따라서 지방자치단체가 일상적으로 수행하는 많은 사업들을 제외하고 ‘특별한 재정수요’에 해당하는 사업대상과 교부기준을 보다 구체화해야 할 것이다.

둘째, 중앙정부와 지방자치단체에서 재해대책을 위해 마련하는 재원을 통합운 영해야 할 것이다. 현재 중앙정부차원에서는 재해·재난관련 사업 발생시 행정안전부, 소방방재청, 국토해양부에서 일반 및 특별회계 재원으로 대응하고 있다. 그러나 중앙정부뿐 아니라 지방자치단체에서도 이와 관련된 다양한 사업들을 예산 및 기금을 확보하여 수행하고 있다. 특별교부세의 재해대책수요와 경기도의 재난관리기금 및 재해구호기금으로 집행되는 사업이 구분되지만 장기적으로 통합운영되어야 지방자치단체의 재정운영의 경직성을 완화시키고 효율성을 높일 수 있을 것이다.

셋째, 특별교부세는 국가 장려사업이나 역점사업에 대한 재정수요 발생시 이를 지원하기도 하는데, 이는 국고보조금과 유사한 성격을 띠는 것으로 중복편성될 우려가 있다. 따라서 국고보조금과 특별교부세가 지원하는 사업이 중복되지 않도록 해야 할 것이다.

넷째, 특별교부세는 재해대책 수요부분에 대한 사용잔액이 예상될 경우 우수자치단체에 대해 교부되기도 한다. 그러나 이는 행정안전부가 실시하는 평가에서 이미 보상을 받은 자치단체에 중복지원되는 경우가 발생하므로, 특별교부세 집행과정을 감시·관리한 결과를 인센티브·패널티 제공으로 연계시키는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 전국에 군부대, 미군부대, 군용비행장, 사격장, 훈련장 등이 산재해 있으며 이러한 군사시설 입지는 군사작전과 관련하여 토지이용 및 주민경제사회생활을 제한하고 있다. 또한 군사시설과 군사작전 및 훈련은 지역의 발전을 저해시키는 요인이 되기도 한다. 따라서 이와 같이 국가안보를 위해 지역과 지역주민의 희생이 요구되는 지역의 경우 특별교부세를 교부하여 기회손실에 대한 보전을 해줄 필요가 있다.

## □ 분권교부세의 발전방향

분권교부세는 도입 초기부터 재원의 영세성, 한시적 운영 등 적지 않은 문제점을 내포하고 있었고, 운영과정에 있어서도 지방자치단체의 지방비 부담을 가중시키는 등 많은 어려움을 발생시키고 있다. 분권교부세의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 분권교부세는 이양재원의 규모를 2005년을 기준으로 과거 5년간의 평균 국고보조금 기준액을 기준으로 결정함으로써 지방으로 이양된 해당 사업 분야의 미래 재정지출 수요를 고려하지 못하였다. 즉, 사회복지수요의 폭증과 서비스 인프라 구축 미흡, 지역간 인프라 격차, 지방정부의 재정력 격차 등 현실 여건을 고려하지 못하고 단지 내국세의 0.94%로 고정되어 있다. 이러한 내국세 증가율에 연동되어 있는 고정된 분권교부세율로 인해 추가적인 재정부담은 지방정부에 전가될 수밖에 없어 지방이양 사업을 제대로 수행하기 어려운 내제적인 한계가 존재한다.

둘째, 분권교부세는 광역자치단체에 대한 재정 부담에 관한 규정이 명시되지 않았기 때문에 시·도 입장에서는 과거와 같이 지방비를 시군에 반드시 지원할 필요가 없게 되었다. 그러나 분권교부세는 광역자치단체를 중심으로 배분되고 있어, 광역자치단체의 책임과 재정 부담이 중요함에도 불구하고, 광역자치단체와 기초자치단체의 배분기준이 모호한 실정이다. 그러므로 지방이양 사업을 수행하여야 하는 시·군의 입장에서 재정 부담이 가중되고 있다.

이에 본 연구에서는 분권교부세에 대해 다음과 같은 개선방안을 제시한다.

단기적으로 분권교부세의 재원부족 문제를 해결하기 위해서는 교부세율을 인상하는 방안을 제시할 수 있다. 현행 분권교부세는 재원이 내국세의 0.94%로 정해져 있어 여러 가지 부작용을 낳고 있는 실정이다. 분권교부세율을 인상하여 일정기간 존속하는 안은 분권교부세의 보통교부세 통합으로 인하여 발생하는 보통교부세 불교부단체의 재원감소문제를 해결할 수 있으며, 보통교부세에 비해 용도 제한특성이 강해 지방의 복지재정 확보에 유리하다. 반면, 분권교부세제도는 중앙의 사업주체와 재정운영 주체가 상이함으로 인해 지역 간 복지격차 조정에 어려움이 있다.

중·장기적으로는 교부세제도 전체적인 관점에서 분권교부세를 검토해야 할 것이다. 보통교부세로의 통합안은 이런 점에서 많이 거론되고 있는 대안이다. 즉, 현재 분권교부세로 배분되는 내국세의 0.94%를 보통교부세에 통합하여 운영하는

것이다. 이 경우 보통교부세 불교부단체에 대해서는 사무이양에 대한 재원이전을 보장받을 수 없게 된다. 보통교부세로 통합할 경우의 장점은 보통교부세의 성격상 일반사업의 재정운영 및 사업추진의 자율성을 확보할 수 있다는 점이다. 지방분권의 취지에 가장 부합하는 방안으로 지방정부는 복지재정 운영의 자율성을 갖고 각 지역의 상황과 특성에 따라 효율적인 자원배분이 가능하다. 반면, 보통교부세 불교부단체의 경우 분권교부세로 교부되던 재원의 보전장치가 미흡할 뿐만 아니라, 보통교부세가 일반재원이기 때문에 사회복지 예산확보에 대한 강제가 없어 지방정부의 복지예산확보가 어려울 수 있다.

두 번째로, 일부 사회복지시설사업을 국고보조금으로 환원하는 안을 제시할 수 있다. 분권교부세 대상사업 가운데 정책적으로 국가가 관리해야 하는 사업, 지방사업으로 하기 부적절한 사업, 지방의 자원부담을 가중시키는 사업 등을 국고보조사업으로 환원시키는 것이다. 노인, 장애인, 정신요양시설 등 3개의 사업이 논의되고 있다. 이 대안은 일정한 기준에 따라 재정을 지원하므로 합리적일뿐 아니라, 중앙정부의 통제가 용이하며, 대상사업의 안정적인 자원확보가 가능하다는 장점이 있다. 반면, 국고보조금으로 환원되는 것은 중앙정부의 개입이 가능해 지므로 지방정부의 자율성이 저해된다는 단점이 있다.

세 번째는, 두 번째 대안을 보다 확대한 것으로 67개 사업을 개별보조금의 형태로 운영하거나 67개 사업을 통합하여 포괄보조금의 형태로 운영하는 방안이다. 이 경우 국고보조사업에 대한 지방비 부담분은 지자체 예산 수립 시 우선적으로 확보됨에 따라 복지사업 예산 확보에 용이하며, 포괄보조금 방식으로 운용시 국고환원을 하더라도 지방의 자율성이 일부 보장된다는 장점이 있다. 그러나 전 사업을 국고보조사업으로 환원하는 것은 지방분권화 추세에 역행하고 지방의 자율적 사업수행역량이 저하될 수 있다. 뿐만 아니라 국고보조에 따르는 지방비 부담이 과중할 경우 오히려 지방재정의 압박요인으로 작용할 수 있다.

네 번째는, 각 자치단체별 사회복지 지출수요를 산정하여 해당 지출 수요액만큼을 사회복지 일반재원으로 지원하는 사회복지교부금제도를 도입하는 것이다. 이 제도는 지방자치단체의 재정력을 고려하지 않고 지출수요만을 산정하여 재원을 지원하는 방법을 적용한다는 점에서 지방교부세제도와 근본적인 차이점이 있다. 또한 지방자치단체의 지방비부담의무를 부과하지 않는다는 점에서 국고보조금과도 차

별성을 두고 있다.

## □ 부동산교부세의 발전방향

부동산교부세는 기존 지방자치단체의 재원인 건물 및 토지 등의 과세대상을 종합부동산세로 통합징수한 후, 세수보전 및 자치단체간 재정균형을 위해 이를 각 자치단체에 재배분해 주는 제도이다. 부동산교부세에 대한 문제는 근본적으로 종합부동산세에 대한 문제로 귀결된다. 종합부동산세는 도입 당시부터 찬반논란이 극명히 구분되었으며, 현재에 이르러서도 존폐에 관한 논의가 계속 이루어지고 있는 실정이다. 최근에는 부동산경기 침체로 인해 종합부동산세 세수액이 크게 감소하면서 부동산교부세의 재원도 축소되었다. 이처럼 재원이 안정적으로 확보되지 못하는 문제가 부동산교부세의 가장 큰 문제점으로 지적될 수 있다.

두 번째로는 부동산교부세가 전국적으로 통합징수 된 후 각 자치단체별로 배분되는데, 이때의 배분방식이 보통교부세의 그것과 유사하여 보통교부세와의 기능중복 문제가 발생하게 되었다. 이는 결국 당초 목적을 충실하게 달성하지 못하는 문제로 볼 수 있겠다.

세 번째로는 부동산교부세뿐 아니라 보통교부세에도 해당되는 문제로서, 이들 교부세를 통한 재정보전은 결국 지방자치단체의 재정확충노력을 상대적으로 약화시킨다는 것이다. 궁극적으로 지방재정 운용에 대한 자치단체의 책임성 확보를 위해서는 재정조정제도에 대한 지나친 의존여부를 재고해야 할 것이다.

부동산교부세에 대한 개선방안은 궁극적으로 종합부동산세와 함께 논의되어야 할 것이다. 지방재정조정제도의 체계 내에서 본다면, 부동산교부세는 보통교부세와 통합되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 즉, 종합부동산세의 징수액을 보통교부세 재원에 포함하되, 배분기준은 보통교부세 배분기준으로 단일화하여 운영하는 것이 효율적이라 판단된다. 다만, 지방자치단체의 사회복지 및 교육관련 수요에 대한 보전이 강조되어야 할 경우, 이를 보통교부세의 배분기준 안에 포함하거나 기존의 배분기준을 조정하여 배분하는 방식을 검토해 볼 필요가 있다.

## □ 교부금제도의 발전방향

현재 우리나라에서 실행되고 있는 교부금제도는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세 그리고 부동산교부세로 나누어진다. 이들 교부금제도는 도입배경과 목적에 있어서 다양성과 중복성이 동시에 존재하고 있는 실정이다. 즉, 교부세제도의 전체적 목적을 위해 기능분담이 이루어졌다기보다는, 특정정책을 도입하는 과정에서 파생적으로 도입된 경우도 있고, 정치적·지역적 이해관계 등에 의해 유사기능이 중복된 제도가 효과의 합목적성에 대한 합리적 분석도 없이 도입되어 왔다.

따라서 복잡하고 중복적 기능을 수행하고 있는 우리나라의 교부금제도를 합리적으로 재구성하기 위해서는 교부금제도의 본질적 목적을 가장 효과적으로 분담하는 제도를 도입하여야 할 것이고, 이를 위해서는 다음과 같은 교부금제도에 대한 목적과 문제점 등을 충분히 고려하여 재정분권이 강화될 수 있도록 하여야 한다. 이는 재정분권이 우리나라의 지방자치제도의 활성화를 위한 가장 선결과제이기 때문이다.

교부금제도의 세계적 추세, 도입논리 및 문제점 등은 다음과 같이 정리할 수 있으며, 이를 바탕으로 현행 우리나라 교부금제도의 총괄적 개편방향을 도출해 볼 수 있다.

지방재정에 대한 세계적 추세는 정부 지출은 분권화되고, 반면에 세수비중은 줄어드는 경향을 보이고 있다. 정부지출에 있어서 지방정부의 지출비중의 증가는 오히려 정부간 재정조정에 의한 이전재원으로 충당되고, 자체 세수입에 대한 충당비중은 줄어드는 경향이 있다. 즉, 오늘날 평균적으로 지방정부지출의 절반은 자체 세수입으로 충당하고, 나머지 절반은 교부금으로 보전되는 구조가 형성되어 있다.

비록 지방재정에 있어서 지방세의 비중은 감소 추세이나, 높은 지방세 비중은 효율성과 책임성을 제고할 수 있다. 즉, 지방정부의 지출에서 지방세의 비중이 높으면 효율성과 공공지출의 민주적 책임성의 제고를 유발할 수 있다. 따라서 재정분권 강화를 위해서는 지방세의 비중을 증가시키는 것이 바람직하다. 이 경우 재산세가 가장 적합한 세목인데, 이는 정치적 요인에 거의 영향을 받지 않는 특성을 지니고 있기 때문이다. 또한 부가세형태의 소득세는 향후 지방세수의 가장 큰 비중을 차지할 수 있는 세목이다.

교부금은 형평성에서 그 필요성을 찾을 수 있다. 지방세의 비중이 높아지면 재정 불균형이 심화된다는 일부 현실적 증거를 근거로 행정구역을 벗어난 공공서비스의 균등한 접근이 위협받을 수 있다. 만약 지방세의 비중이 증가한다면, 더 많은 정부간 재정조정교부금이 재정불균형을 견제하기 위한 균형화에 투입되어야 한다. 이러한 재정형평화 교부금의 증가가 비재정형평교부금제도의 위축으로 이어질 수 있어 전체 교부금제도의 기능 및 규모의 하락이 예상될 수 있다.

교부금은 지방정부의 세입을 불안정하게 한다. 교부금의 기능 중 하나가 지방정부의 세입을 안정화시키는 역할인데, 실제로는 지방정부의 세입 변화폭을 약화하기 보다는 오히려 악화시킨다. 불안정효과는 과세기반이 취약하고 교부금제도가 확대된 나라일수록 더 강하게 나타난다. 실질적 지방정부의 필요를 제대로 반영한 교부금제도인 경우에 지방정부의 세입의 불안한 변동을 감소시키고 교부금의 지방정부 세입 안정화 특성을 발전시킬 수 있다.

재정적 외부성은 재원이전제도를 위한 이론적 근거를 제공하지 못한다. 정부간 교부금은 재정외부성과 과소공급될 수 있는 공공서비스를 촉진하고 장려한다는 근거로 정당화되어 왔다. 그러나 재정외부성에 대한 경험적 증거에 의하면, 외부성의 범위는 제한적이고, 현재의 막대한 규모의 교부금 수준을 정당화할 수 없다. 특히 매칭 교부금의 경우는 더 정당화되지 못한다.

교부금은 바람직하지 못한 부작용을 야기시킬 수 있다. 교부금은 개개의 지방정부를 위한 일반공용재원이기에 남용되는 경향이 있다. 이에 대해 다음과 같이 몇 가지 논거가 있다. 교부금은 지방정부가 세수를 징수하려는 노력을 감소시킬 수 있고, 지방정부의 지출을 부풀릴 수 있으며, 중앙·지방정부 차원에서 양쪽 정부가 자신의 재정부족액과 부채를 증대할 수도 있다. 교부금은 또한 책임감을 약화시키는데, 예를 들면, 지방정부가 제공하는 공공서비스의 수혜자와 재정부담자 간의 연계가 희박하여 책임감이 약화된다.

이상에서 지방재정의 취약성과 불균형을 해소하기 위한 두 가지 목적을 달성하기 위해 팽창일변도로 나아가는 우리나라 교부금제도의 목적과 기능의 재정립이 필요하다 할 것이다.

이를 위해 재정립 방향을 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 중복기능을 수행하는 교부금의 통합

- 재정자율성 및 책임성 강화에 역행하는 교부금제도의 확대 제한 및 지방세 강화
- 매칭펀드 형태 교부금제도의 축소
- 재정형평교부금과 비재정형평교부금의 적절한 안분

재정립 방향을 바탕으로 현재 우리나라 교부금제도의 전체적 개편방향을 다음과 같이 큰 흐름으로 제시할 수 있다.

첫째, 보통교부세와 배분기준과 목적이 중복되거나 유사한 부동산교부세 그리고 복지관련 분권교부세 항목 등은 보통교부세제도 속으로 통합하고, 동일한 기준을 중복 산정하여 자원배분의 비효율성을 제거하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

둘째, 현 재정정책 방향은 취약한 지방재정의 확충을 위해 지방교부세의 비중을 높이는 방향으로 추진되는 경향이 있다. 이는 지방자치단체의 역량을 약화시키고, 결국은 지방분권을 훼손하게 되는 결과로 귀착되게 될 것이다. 따라서 재정자주성과 책임성을 우선적으로 강화하기 위해 지방세의 비중을 점차 높이고, 교부금제도는 이를 보완하는 수준으로 역할을 정립하여 현재보다 그 비중을 줄이는 방향으로 나아가야 할 것이다.

셋째, 국고보조금제도를 제외하고 매칭펀드 제도가 일부 작동하고 있는 분권교부세제도 중 매칭이 필요한 경우 국고보조금의 형태로 환원하고, 나머지는 보통교부세의 산정기준에서 충분히 반영될 수 있도록 산정기준을 개선하여 통합하는 것을 고려하여야 할 것이다.

넷째, 교부세제도 중에서 형평화 기능이 주목적인 것은 보통교부세와 부동산교부세라 할 것이다. 따라서 두 제도는 통합하여 운영하고, 특별교부세는 용도를 확대하여 지역적 특성 및 지리·경제적 구조에 따른 특수수요를 반영하는 방안을 생각할 수 있다. 이렇게 특수수요를 특별교부금에서 반영할 경우 보통교부세에 포함된 복잡한 산정기준을 단순화할 수 있게 된다.

이상과 같이 현행 교부금제도를 기능별로 개편하는 것이 재원의 효율적 배분이라는 차원에서 바람직한 것이고, 이와 아울러 각 교부금제도의 산정 방식은 교부금제도가 통합·재정비밀 경우 그 제도별 기능을 효율적으로 수행하기 위해 합목적적으로 개편되어야 할 것이다.





## 외국의 교부금제도

- 제 1 장 서론
- 제 2 장 재정분권과 재정조정제도
- 제 3 장 단방국가의 자원배분제도
- 제 4 장 연방국가의 자원배분제도
- 제 5 장 결론 및 시사점





# 제 1 장

## 서론

- 제 1 절 연구배경 및 목적
- 제 2 절 연구범위와 방법



# 1장

## 서론

### 제1절 연구배경 및 목적

지방자치는 정치적 민주성<sup>21)</sup>의 확보와 경제적 효율성<sup>22)</sup>의 증진을 주요 가치로 삼는다(Tiebout, 1956: 387-389; Smith, 1985: 28; Berry et al., 1993: 9-11; Oates, 1999: 1120-1149; Smith, 2000: 8). 정치적 민주성의 확보가 지방자치의 목적 가치에 해당한다면 경제적 효율성의 증진은 수단 가치에 해당된다. 수단 가치가 충실하게 수행되지 못할 때 목적가치는 쉽게 달성되기 어렵다. 경제적 효율성 증진을 위한 다양한 대안 및 제도들의 실행은 재정분권화<sup>23)</sup>로 환원된다. 재정분권은 재정에 관한 중앙정부의 권한과 의무를 지방자치단체에 나누어주기 위해 추진되는 전략·수단·행위 등을 의미한다.

재정분권이 경제적 효율성을 달성하기 위한 중요한 수단으로 취급되는 이유는 재정분권의 기능적인 측면에서 정당화 되어 왔는데 이는 세 가지 맥락으로 요약될 수 있다. 재정분권은 첫째, 지방재정의 투명성 및 책임성을 확보할 수 있고(Ebel & Yilmaz, 2003) 둘째, 책임성 있는 재정운용을 통해 지방의 경제적 효율성을 증진 시킬 수 있으며(Tiebout, 1956: 416-424; Oates, 1972; Brennan & Buchanan, 1980), 셋째, 지역 경제성장에 따른 국가 경제의 성장을 촉진시킬 수

21) 정치적 민주성의 확보는 지방자치를 실시함으로써 대의민주주의 체제를 기초로 시민의 직접참여를 통해 입법과 정책을 결정하는 풀뿌리 민주주의를 비롯해 중앙 권력의 집중 방지, 정책결정과정에 시민참여의 보장, 쿠데타 방지, 민주적 사회 실현, 정당정치 발전이 이루어질 수 있다는 것을 강조한다(장지호, 1992: 41-51; Berry et al., 1993: 9-11; Smith, 2000: 8; 정일섭, 2004: 21-28; 주성수, 2005: 9).

22) 경제적 효율성의 증진은 재정분권을 전제로 하며 행정운용에 있어서의 대응성·탄력성·신속성 등을 포함하는 포괄적인 의미로, 지방자치를 실시하게 되면 행정수요에 민감하게 대응할 수 있고 종합행정이 실현 가능하며 지방자치단체간 경쟁과 경제력증진 등을 통해 행정 및 지역경제의 효율성이 증진될 수 있다는 것을 강조한다(Tiebout, 1956: 387-389; Smith, 1985: 28; Oates, 1999: 1120-1149).

23) “재정분권화”, “재정분권”, “재정분권의 추진” 등은 국내 연구에서 거의 동일하게 정의되고 있는데, 이들의 공통점은 중앙정부에 편중되어 왔던 재정기능의 일부를 하위 단위인 지방자치단체에 위임 또는 이양하여 지방의 자주성을 증진하고, 중앙과 지방간 재정기능을 분담하는 것을 의미한다(박충훈, 1998: 91; 권오성, 2003).

있기 때문이다(Lin & Lau, 2000, 4-8). 전술한 재정분권의 효과는 동시에 발생되기 보다는 순차적으로 발생된다. 이는 재정분권의 효과가 발생되기 위해서는 몇 가지 전제가 필요하다는 것을 의미하는 것인데 가장 기본적인 전제는 분권을 통해 확대된 재량만큼 자치단체가 효율적인 재정운용을 해야 한다는 것을 들 수 있다.

지방분권적 시스템으로의 전환 이후 지방자치의 순기능은 다방면에서 나타나고 있다. 그러나 재정분권에 대해서는 아직도 부정적인 평가가 지배적이다. 특히 자치단체의 재정 상태와 운영 측면에서는 지방자치 실시 이후 더욱 악화되고 있다는 논의가 대부분이다<sup>24)</sup>(손희준, 2005b: 8-23; 김정해, 2005: 45-62; 행자부·정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 2005; 행정자치부, 2006: 267).

재정분권과 관련하여 가장 크게 지적되고 있는 문제로는 지방자치단체의 재원 부족현상을 들 수 있다. 지방자치 실시 이후 15년이 지난 지금 자치단체의 재정자립도는 지속해서 낮아지고 있다. 세입 기반이 안정적이지 못하고, 규모의 경제를 달성하기 어려운 수준의 자치단체들은 자체수입으로 인건비조차 충당하지 못하고 있는 실정이다. 이에 더해 분권의 수단으로 실행된 2005년 지방분권 특별법과 연계된 양여금 및 보조금의 통폐합은 자치단체의 의무경비 지출 수준을 증가시켜 재정운영의 탄력성을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.

결과적으로 볼 때 지방자치 15년 동안 지방재정은 중앙재정에 더욱 종속적이게 되었고, 경제적 효율성을 달성할 수 있을 만큼의 재원을 확보 하지 못하고 있다. 이러한 총체적 지방재정의 악화는 궁극적으로 자치단체가 사용가능한 재원의 부족에 기인한다. 중앙정부는 재정운영의 책임성을 강조하여 자치단체로 재원 이전을 확대하려고 하는 의지가 크지 않고, 지방자치단체는 자체적으로 수입을 보전할 기회가 점차 줄어들고 있다. 그나마 2010년부터는 지방소비·소득세를 도입하고,

24) 재정분권은 자율과 책임을 전제로 하는데 현실에 있어서 자치단체의 재정운영 등 관련 책임성은 그리 크지 못하다. 이와 관련하여 감사원이 2006년에 지방자치를 평가한 내용을 살펴보면 크게 두 가지로 축약될 수 있다. 1) 지방자치단체장 독주와 방만한 지방경영 및 부정부패로 인한 예산낭비: 민선지방자치가 실시된 이후 많은 지방자치단체장들이 그 지위에 상응하는 역할을 수행하고 있었으나 일부 지방자치단체장의 경우 비리에 연루되거나 직무수행과정에서 위법·부당한 지시를 받는가 하면 능력과 실적보다는 정실 등에 의한 자의적인 인사를 하여 지방공무원들의 중립성을 약화시키고 있다. 2) 가시적 성과를 위한 시설 공급중심의 행정: 민선 지방자치 10년 동안 지방자치단체에서는 지역경제 개발과 주민의 삶의 질 향상을 위해 많은 노력을 하였으나 지방자치단체의 노력은 산업단지 조성, 컨벤션센터의 건립, 도로건설, 복지시설 확충, 문화시설 건립, 환경기초 시설 확충 등 주로 시설 공급 위주의 정책이 주를 이루고 있다.

기존의 지방세 16개를 2011년 부터는 11개 세목으로 간소화하여 세입 기반의 변화를 꾀하고 있다. 그러나 세입분권에 기반한 재정분권은 자치단체간 재정격차를 더욱 크게 할 가능성이 있다. 따라서 세입분권에 더해 세출분권을 개선해야 하는 작업이 필요하다.

즉, 작금의 지방재정의 경쟁력을 증진시키고, 자율적 재정운용을 통해 경제적 효율성을 달성하기 위해서는 재정분권이라는 거시적인 맥락에서 지방자치단체의 특성을 반영한 수단이 마련되어야 한다. 이러한 맥락에서 이 연구는 재정분권 수단의 한 축이라 할 수 있는 세출분권의 발전방안을 모색하기 위한 과정으로서 외국의 재정조정제도를 분석하고자 한다. 다만 여기서의 세출분권이라 함은 이전재원을 대상으로 하기 때문에 이전재원이 세출분권의 범주에 포함된다는 것을 의미하는 것이지, 이전재원 자체가 갖고 있는 속성을 의미하는 것은 아니다. 즉, 이전재원은 비록 재정분권 수단의 영역 중 세출 분권에 해당되기는 하지만 수직적 형평화와 수평적 형평화의 기능을 동시에 갖고 있기 때문이다. 따라서 이하에서는 국가별 이전재원의 기능을 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

## 제2절 연구범위와 방법

본 연구는 재정분권의 핵심 수단인 세출 분권을 대상으로 세계 각국의 제도를 비교·분석하고자 한다. 세계 많은 나라의 이전재정 제도는 교부세(non-ear marked grant)와 보조금(ear marked grant) 등이 혼재되어 있는바 이 연구에서는 교부세에 초점을 두되 보조금까지 포괄하여 비교 분석하고자 한다.

비교를 위한 기준은 국가의 운영 원칙에 따른다. 예를 들어 조세와 지방세 수입 수준을 비교할 때 우리나라를 미국과 비교해서는 정책적 함의를 찾기 어렵다. 왜냐 하면 미국은 고유권설에 입각한 지방자치이기 때문에 중앙정부 보다는 주 정부에 재원확보를 위한 세원이 집중되어 있다. 반면 우리나라는 전래권설에 입각한 지방자치이기 때문에 지방자치단체 보다는 중앙정부의 세원이 더욱 크다. 따라서 이 연구에서는 지방자치 실시의 태동 배경이라 할 수 있는 주민자치와 단체자치를 구분하는 기준 중 하나인 국가운영 체제를 중심으로 구분하고자 한다. 여기서의 국가 운영 체제는 단방형 국가와 연방형 국가로의 구분을 의미한다.

이 연구에서 다루고자 하는 국가는 미국, 영국, 독일, 호주, 캐나다, 오스트리아, 브라질, 스위스 등 8개 연방국가와 일본, 스웨덴, 스페인 등 3개 단방 국가이다. 그런데, 이 연구에서는 국가의 정체를 구분하는 과정에서 영국은 단방국가의 그룹으로 포함시켜 분석하고자 한다. 영국의 국체는 연방정부임에 틀림없으나 이 연구에서 분석하고자 하는 재정조정 대상은 잉글랜드에 초점을 두고 있기 때문이다. 따라서 잉글랜드의 재정조정제도는 단방국가로서의 특징적 함의를 갖고 있을 것이라 예상된다.

이하 2장에서는 재정분권의 핵심 수단으로서 재정조정제도에 대해 간단하게 논의한 후 3장에서는 단방형 국가의 재원배분 방식을 논의하고, 4장에서는 연방형 국가의 재원배분 방식을 논의한 후 5장에서 이를 종합하여 연방형 국가와 단방형 국가의 재원배분 방식의 특성을 요약하고자 한다.



제 2 장

## 재정분권과 재정조정제도

- 제 1 절 재정분권과 수단
- 제 2 절 재정분권을 위한 재정조정제도



## 2장

# 재정분권과 재정조정제도

## 제1절 재정분권과 수단

### 1. 재정분권의 의의

지방자치단체는 중앙정부로부터의 재정지원금이 존재하지 않을 경우 업무수행비용을 충당하기 어려운 불리한 위치에 처하게 된다. 지방자치단체는 중앙정부와의 재정관계에서 조세경쟁, 재분배, 조세행정의 측면에서 규모의 열세, 열악한 지방행정 업무 능력 등으로 인해 중앙정부와의 완벽한 독립성을 유지하기 어렵다(Musgrave & Musgrave, 1989). 특히 지방자치 실시의 태동 배경이 주민자치가 아닌 단체자치인 경우 지방자치단체는 중앙정부로부터 조세자율권을 확충하거나 이전재원을 더 많이 확보하거나 하는 등의 방법을 통해 살림을 꾸려나가게 된다. 이러한 맥락에서 볼 때 재정분권은 거시적으로 정의할 경우 지방정부가 자신의 업무를 수행함에 있어서 수입과 지출을 독자적으로 조달 운영할 수 있는 정도의 권한을 중앙정부로부터 이양받거나 구성하는 과정으로 정의될 수 있다(권오성, 2004: 137-154).

정부간 관계에서 재정분권이 강조되는 이유는 Tiebout(1956), Oates(1962), Musgrave(1983) 등을 시작으로 한 공공재정학자들의 연구에서 기인된다. 이들은 다양성 가설(diversification hypothesis)과 생산성 제고가설(productivity enhance hypothesis) 그리고 리바이어던 가설(Leviathan hypothesis) 등을 통해 중앙정부에 의한 독점적 재정운용 보다는 분권화된 시스템 하에서 자치단체간 경쟁을 유도하고, 공공재의 최적 공급을 실현시킴으로서 재정운용의 효율성이 증진될 수 있다고 본다(Musgrave, 1981; 조기현·서정섭, 2003: 1-31).

다양성 가설에 따르면 지방공공재는 그 특성에 따라 한계편익과 한계비용이

다르기 때문에 분권화를 통한 선호의 다양성을 수렴해야 파레토 개선이 이루어진다고 본다. 생산성 제고가설은 분권화가 지방에 책임성과 의무를 이전하므로 지역주민의 선호변화에 대한 수용성은 물론이고 공공재 생산의 혁신적 활동이 전개된다고 가정한다. 리바이어던 가설은 전통적인 재정연방주의가 강조했던 자원배분의 효율성이 분권화에 의해서 더욱 촉진될 수 있다는 것을 강조한다. 즉, 정부는 체계적으로 세입극대화를 추구하는 독점기관이므로 정책수단으로서 분권화의 진전은 공공부문의 축소, 자치단체간 경쟁촉진을 유발하여 자원배분의 효율성을 개선하게 된다고 본다(Ehdaie, 1994: 3-4).

전술한 가설 등은 거래비용분석에 의한 전통적 역할분담 이론중 지방정부의 비교우위에 따른 효과의 발생을 가정하고 있다. 역할분담 이론에서는 크게 두 가지 가정을 통해 재정분권의 필요성을 강조하는데 첫째, 지방정부는 지방의 수요와 선호를 수용하는 능력면에서는 중앙정부보다 비교우위가 있고, 상호 지역간 주민의 이동으로 인하여 조세징수와 소득재분배는 상대적인 열위에 있다. 둘째, 중앙정부는 모든 지역을 일정하게 취급해야 하므로 만약 각각의 지역에 따라 선호와 정책환경의 차이가 있다면 조세와 지출정책이 최적화 될 수 있다고 본다(박정수, 1993: 116-117; 정재진, 2009).

## 2. 재정분권의 수단

재정분권을 어떻게 정의하는 지에 대한 학자들의 합의는 아직 존재하지 않는다(김재훈, 2007: 6). 게다가 참여정부 들어 추진한 재정분권이라는 정책 목적은 재정분권의 본질적인 의미를 이해하는데 불명확성을 더욱 증가시키기도 하였다. 특히 분권의 해당 주체 중 하나인 지방정부중 재정력이 높은 자치단체는 국세의 지방이양 또는 신세목 개발을 분권으로 이해하는 반면, 재정력이 약한 자치단체는 중앙정부의 지원을 분권으로 해석함으로써 서로 다른 맥락과 이해에서 분권을 인식하고 있다(김정훈, 2007: 71).

국내 학자들의 재정분권에 대한 정의를 살펴보면 먼저 최병호(2006)는 재정분권을 Oates(1972)의 분권화 정리에 입각하여 상위정부로부터 낮은 정부에게 세입과 세출 권한을 이양하는 것이라고 정의하고, 우명동(2007)은 이에 더해 주민의

이익 증진을 위한 제도개선 까지를 포함하는 개념으로 이해하고 있다. 손희준(2003)은 중앙정부와 지방정부간 재정적 배분관계로 세입과 세출 및 재정운영 전반에 대한 권한과 자율성이 어느 정도 지방정부에 주어졌느냐를 의미한다고 정의한다. 이재은(2003)은 분권 수준을 정부세출 중 지방정부의 세출 비율, 세출 예산의 효율적 운영, 재정분석 및 진단시스템 도입, 회계 및 공시제도 도입 측면으로 분류하여 가장 넓은 의미에서 분권의 정의를 제시하고 있다. 이러한 학자간의 분권에 대한 이해 수준의 차이는 분권을 연구하는 과정에서 그 관점을 어디에 둘 것인지와 관련해서 광의적으로 해석되거나 또는 협의적으로 해석되어 왔고, 연구자의 연구 필요에 의해 분권의 정의가 선택되어 왔다. 재정분권의 범주를 미시적으로 보는 입장은 지방정부의 세입과 세출 능력의 확대에 초점을 두고, 거시적으로 보는 입장은 지역주민의 이익이 추구될 수 있는 제도적 개선 등을 포함한다. 그러나 엄밀한 의미에서 재정분권은 공공서비스의 제공에 따르는 권한과 책임을 여러 단계의 정부에게 배분하는 것으로서 지방세 과세권, 지방채 발행, 정부간 재정조정제도를 의미한다(정재진, 2009).

재정분권화의 범주를 자치단체가 운용할 수 있는 재원의 확대라고 정의할 경우 이를 위해 정부간 관계에서 추진되었거나 현재 추진하고 있는 제도는 자주재원의 확대를 위한 제도 즉, 세입 분권<sup>25)</sup>과 자주재원은 아닐지라도 지방자치단체 재정 총액을 증가시키는 이전재원(지방재정조정제도)의 확대 즉, 세출 분권을 들 수 있다<sup>26)</sup>.

세입분권을 강조하는 입장은 세출분권과 달리 지방자치단체의 세입권한 확보가 바람직한 재정분권의 전제라고 가정한다. 이는 국가 재원이 특정 정부에 과도하게 편중되지 않고 지방자치단체가 적정수준의 세입능력을 갖도록 함으로써 중앙과 지방간 재정수준의 형평화를 도모하는 것을 의미한다. 즉, 지방자치단체가 자주적인 세입권한을 갖고, 응의성을 확보한 조세행정을 실행하며 이를 통해 지역의 실정

25) 자주재원 확대를 위해서는 주로 국세의 일부를 지방세로 이양하거나, 지방자치단체에 신세목을 설치하도록 하거나 탄력세율의 권한을 지방으로 이양하는 방법 등이 이용된다.

26) 재정분권의 유형은 세출분권과 세입분권(권오성·배인명·주은현, 2007; 이병량·정재진·조광래, 2008)으로 정의되기도 하며, 수평적 형평화와 수직적 형평화(이병량, 2005; IMF, 2001; World Bank, 2004; de Mello, 2000; Bahl, 2000) 또는 세입자치와 세출자치(이재은, 2004a, b: 5-25.), 수평적 재정불균형 완화와 수직적 재정불균형 완화(박충훈·정재진, 2003: 3-14), 수입분권과 지출분권(김태영, 2003), 일반재원주의와 자주재원주의(이재은, 2004a) 등으로 정의되기도 한다.

에 맞는 차별화된 행정서비스를 제공할 수 있도록 하는 것이 바로 분권이라고 정의하는 입장이다. 따라서 세입분권을 지지하는 입장에서는 수직적 분권이 될 경우 지방이 세입에 관한 자기결정권과 책무성(accountability)을 확보함으로써 효율적 재정운용과 이에 따른 경제적 효율성이 확보될 수 있다는 것을 강조 강조한다.

세입분권이 자율적인 재정운용 권한의 측면에서 분권의 범주를 미시적으로 바라본다면 세출분권은 보다 거시적인 맥락에서 지방자치단체가 사용할 수 있는 재원의 총량이 많아지는 것을 의미한다. 세출분권은 세출자치, 지출분권, 일반재원주의라는 용어로 함께 사용되고 있다. 세출분권을 주장하는 측면에서는 세입분권만 추구할 경우 비록 그것이 분권이라는 권한의 위임 또는 이양과는 일맥상통하는 면이 없지는 않지만 중앙과 지방간의 관계에서 지방자치단체의 재정은 중앙정부로부터의 이전재원에 의존할 수밖에 없는 실정이라는 현실을 강조한다. 또한 지방자치단체간 재정력 격차에 의한 불균형 문제가 발생되기 때문에 지방자치단체가 사용할 수 있는 재원의 확보와 이를 통한 지방자치단체간 불균형을 극복하는 것이 분권의 바람직한 목표라고 인식하는 입장이다. 한편 이 입장은 지방자치단체에게 있어 세입분권 보다 세출분권이 더 중요하다는 논리를 펴지는 않는다. 세입분권과 세출분권이 모두 필요하다는 논리로서 세입분권을 통해 수직적 형평화 효과를 실현시키고, 세출분권을 통해 수평적 형평화 효과를 실현시키는 것이 바람직한 재정분권이라고 본다.

재정분권의 수단 중 이 연구에서는 세출 분권에 관심을 둔다. 세출 분권에 관심을 두는 이유는 첫째, 세출분권은 세입분권을 포함하여 지방자치단체의 가용재원 총량이 적정수준 까지 확보되어야 함을 의미하는 것이기 때문에 재정분권의 논리에 더욱 바람직하다. 둘째, 세출분권은 단체자치에서 출발하는 우리나라에서 재정분권을 위한 실현가능성이 높기 때문이다. 마지막으로 세출분권은 대한민국 국민으로서 최소한의 행정서비스를 제공받을 수 있도록 하기 위한 조정 및 보완적 재원으로 경제발전 뿐만 아니라 국민의 삶의 질 증진에 종합적으로 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

## 제2절 재정분권을 위한 재정조정제도

세출분권을 위한 수단으로는 교부세와 보조금 등 이전재원을 들 수 있다. 교부세, 보조금 같은 이전재원이 지방자치단체의 재정운용에 있어 필요한 이유는 정부간 재정이전관계 이론에서 그 근거를 찾을 수 있다. Jun Ma(1997)와 Bahl(2000)은 정부간 재정이전은 첫째, 중앙정부와 지방자치단체가 수직적 재정불균형을 완화시키고, 둘째, 지방자치단체간 수평적 재정불균형을 완화시키며, 셋째, 역외확산 효과(spill-over effect)를 보전하기 위해 반드시 필요한 것이라고 주장 한다<sup>27)</sup>. 뿐만 아니라 국민경제의 지역적 불균형 성장과 경제활동의 수도권 또는 일부 대도시 지역 집중현상에서 비롯된 지역경제력의 격차 및 이에 따른 재정력의 불균형은 건실한 지방자치 실시에 장애가 될 뿐만 아니라 민주국가의 기본 이념중 하나인 지역적 기회균등과 국민통합을 저해하는 요인으로 작용할 수 있기 때문에(Formby & Smith & Thistle, 1992: 3-23) 정부간 재정이전의 필요성이 강조된다. 지방재정조정제도로써 정부간 재정이전은 중앙정부와 지방자치단체간의 기능 및 재정의 분배를 둘러싼 갈등을 관리하는 기술적 합리성의 의미를 포함한다(Fred, 1979: 13; King, 1984: 161-162; Keating & Midwinter, 1994: 179; 신희영, 1995: 862-873; 이승우, 2002: 4).

### 1. 지방교부세

재정이전중 지방교부세는 지역간 재정력인 불균형을 조정하고, 재정상태가 열악한 지역이 최소한의 행정수준을 유지할 수 있는 재원을 확보한다는 목적을 갖는다(Fisher, 1979: 173-184; 박기묵, 2001: 315-363). 현재 우리나라의 교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등으로 구성되어 있다. 보통교부세는 자치단체의 재원 보장과 재정격차 완화를 위해 이용되며, 교부세율은 지

27) 지방자치단체 재정운용에 중앙정부의 개입이 정당화되는 부분은 Calhoun에 의해 확립된 봉사자로서의 중앙정부론(The Federal Government as Servant Theory)에 의해 설명될 수 있다. 이에 따라 경우 지방의 부족재원을 보충시켜주는 중앙의 재정지원은 합법적이므로 이들 재정지원은 국가적 이익 내에서 지방자치단체의 목표를 증진시키는 경우에 정당하다고 할 수 있다(Elazar, 1972: 473-474). 뿐만 아니라 Buchanan(1970)과 Fisher(1987)는 지방의 재정격차를 완화하고, 외부성을 시정하며, 지역간 자원을 재배분하고, 거시경제를 안정화시키기 위해 중앙정부의 지방이전재원 확충의 정당성을 논하고 있다.

방자치 실시 이후 1999년 까지 내국세의 13.27%로 운영되었고, 2000년부터 2004년 까지는 15%로 상향조정되었으며, 2005년에는 19.13%로, 2006년에는 19.24%로 상향조정되어 운영되고 있다. 특별교부세는 보통교부세 산정 등의 비탄력성과 불확실성 하에서 재정운용의 효율화를 꾀하기 위해 운영되는 것으로 교부세액의 1/11로 운영된다. 분권교부세는 지방이양 사업으로 결정된 국고보조금 사업의 재원을 지방이 차질 없이 확보할 수 있도록 5년을 시한으로 도입되었으며 재원은 2005년에 내국세의 0.83%에서 2006년에는 0.94%로 상향조정되었다. 부동산교부세는 종합토지세의 국세화를 통한 지방세수 감소분 보전 이외에 잔여재원의 대부분을 재정여건을 기준으로 배분함으로써 재정형평화 재원의 역할을 하고 있다(전상경, 1992: 699-712; 한국지방행정연구원, 1999; 서정섭, 2005: 105-128; 유태현·한재명, 2005; 행정자치부·정부혁신지방분권위원회·지방행정연구원, 2005; 정부혁신 지방분권위원회, 2008: 29).

## 2. 국고보조금

국고보조금은 국가가 지방자치 단체에 대해 그 행정을 수행하는데 필요한 경비의 재원에 충당하기 위해 지출하는 지출금 가운데 그 용도를 지정하여 교부하는 재원을 말한다(내무부·한국지방행정연구원, 1987). 국고보조금은 교부세와 달리 특정재원의 성격을 갖으며, 지방정부에 세출을 확대시키기는 하지만 한편으로 지방정부 재정운용의 자율성을 약화 시킨다는 측면에서 재정분권의 범주에 포함시켜야 할지에 대해 다양한 이견들이 존재하고 있다. 그러나 이 연구에서는 분권이 단순히 재원의 양의 이전만 의미하는 것이 아니고 비록 특정 재원을 사용한다 할지라도 그 사용 권한까지 분권의 범주에 포함시키고자 한다. 즉, 보조금이 특정 사업이 지방에 이양하여 운영될 수 있도록 한다는 맥락에서 자치단체의 사업집행에 대한 자율성이 증가한 것으로 볼 수 있기 때문이다(김재훈, 2007: 12). 한편 국고보조금의 지급은 중앙정부의 우선순위에 따라 정책이 결정되고 사업이 추진됨에 따라 지방재정 운용의 자율성이 저해되고 재정운용의 비효율성이 증가한다는 비판이 존재되어 왔다. 즉, 중앙정부의 사업결정은 국가적인 관점에서 이루어지기 때문에 지역마다 사업의 중요성이나 필요성이 다르다고 할 수 있는데 자치단체에서는 그 사업

의 우선순위가 낮음에도 불구하고 사업을 추진하는 경우가 발생하기도 하였다. 이에 참여정부에 들어 국고보조금의 대대적인 개편을 통해 재정운용의 효율성을 증대시키기 위해 노력하였다.





## 단방국가의 자원배분제도

- 제 1 절 일본의 자원배분제도
- 제 2 절 스웨덴의 자원배분제도
- 제 3 절 스페인의 자원배분제도
- 제 4 절 잉글랜드의 자원배분제도



# 3장

## 단방국가의 자원배분제도

### 제1절 일본의 자원배분제도

#### 1. 일본 자원배분제도의 목적 및 운영방침

일본의 지방재정지원제도는 우리나라와 비슷하며, 재정조정 의미의 광의로 해석할 경우 지방교부세, 국고지출금, 지방양여세제도로 구성되어 있다. 지방교부세와 국고지출금제도는 우리나라의 지방교부세, 국고보조금제도와 유사하나 지방양여세는 2005년까지 존재한 우리나라의 지방양여금제도와 차이가 있다.

일본의 지방양여세 제도는 본래 지방세에 속해야 할 세원을 형식상 일단 국세로 징수하고 이것을 국가가 지방자치단체에 양여하는 제도로 재원, 용도, 운영방식, 지방재정상의 위상 면에서 우리나라의 지방양여금제도와 상당한 차이가 있으나 현재 존재하는 우리나라의 부동산 교부세와 같은 역사적 맥락을 갖는다는 측면에서는 동일하게 인식될 수 있다.

국고지출금은 크게 국고부담금, 국고보조금, 국고위탁금으로 구분되고 있는데, 국고부담금은 국가·지방의 공동책임 하에 수행되는 사업에 대한 의무적 경비보조의 기능을 갖는다. 국고지출금은 지방재정의 수입 중에서 상당한 비율을 정하고 있으며 지방 재원으로서도 중요한 기능을 수행한다.

지방교부세제도의 목적은 지방자치단체의 자주성을 확보할 수 있도록 재원균형화를 도모하고, 교부기준의 설정을 통한 지방행정의 계획적 운영을 보장하여 지방자치의 실현과 지방자치단체의 독립성을 강화하는 데 있다(「지방교부세법」 제1조). 일본의 지방재정지원제도는 우리나라와 마찬가지로 재정 격차를 바탕으로 재정지원하는 유형으로 재정형평화의 목적에 가장 적합한 모형을 갖고 있다.

### [일본 지방교부세법 제1조]

이 법률은 지방자치단체가 자주적으로 그 재산을 관리하고, 사무를 처리하고, 행정을 집행할 권능을 저해하지 않도록 그 재원의 균형을 도모하고, 지방교부세의 교부기준 설정을 통해 지방행정의 계획적 운영을 보장함으로써 지방자치의 실현과 지방자치단체의 독립성을 강화하는 것을 목적으로 함

지방교부세제도는 다음과 같은 두 가지의 기능을 갖추고 있다. 첫째, 재원균형화(재원조정기능)기능으로, 지방자치단체 간 재정력 격차해소를 위해 지방교부세의 적정배분을 통해 지방자치단체 상호간의 과부족을 조정하여 균등화를 도모한다. 둘째, 재원보장(재원보장기능) 기능으로 이는 지방재정 전체에 대해 국세 5세목의 일정비율을 교부세 총액으로 하여 지방재원을 보장하는 것이다. 개별 지방자치단체에 대해 기준재정수요액과 기준재정수입액에 따른 교부세 지급으로 행정의 계획적 운영이 가능하도록 필요재원을 보장하도록 한다.

지방교부세제도의 운영방침(지방교부세법 제3조)은 세 가지이다. 첫째, 지방교부세 총액을 재원부족단체에 대해 형평하게 배분하여야 한다. 둘째, 교부에 따른 조건이나 용도를 제한해서는 안 된다. 셋째, 지방자치단체는 행정에 대해 합리적이고 타당한 수준을 유지하도록 법률 및 법령에 관한 사항을 구비하여야 한다.

교부세제도를 운용하는 주무 부처는 총무성이며 교부세총액과 지자체의 교부세액을 산정하는 업무를 담당한다. 또한 보통교부세 총액이 지자체에 대해 산정한 합산액과 상이한 경우, 제도의 개정 또는 법정비율을 변경할 수 있다.

## 2. 지방교부세의 성격 및 종류

일본 지방교부세의 성격은 세 가지로 구분할 수 있는데, 첫째, 지방교부세는 지방자치단체의 고유재원적 성격을 갖는다. 이는 지방교부세의 재원조정기능에 의한 것으로 National Minimum의 보장을 위한 재원보장으로 중앙이 대신 징수한 국세의 일정비율에 대해 합리적 기준에 따라 지방에 재분배한 것이므로 지방의 고유재원이라는 입장이다. 둘째, 지방의 일반재원적 성격을 갖는다. 이는 지방교부세가 용도지정이 없이 지방자치단체의 자주적 판단에 따라 사용할 수 있다는 점을

강조한다. 셋째, 중앙과 지방의 세원배분의 보완적 성격이다. 이는 중앙에 세수집중과 지방에 세출집중의 문제를 지방교부세를 통해 중앙과 지방의 재원배분을 조정하는 것을 의미한다.

지방교부세의 법정비율(「지방교부세법」 제6조)은 소득세, 주세, 법인세, 소비세, 담배소비세의 일정비율로 공동세적 성격을 가지고 있다. 소득세 및 주세 각 수입의 32%, 법인세 수입의 35.8%(2000년 개정), 소비세수입의 29.5%(1997년 개정), 담배세수입의 25%등을 합산한 액으로 우리나라와 같이 법정화 되어 있다.

지방교부세는 보통교부세(94%)와 특별교부세(6%)로 구성되는데, 보통교부세는 재원부족단체에 대해 교부하고 특별교부세는 재해 등으로 인한 특별한 재정수요가 있는 지방자치단체에게만 지급하고 있는 우리나라와 비슷한 체계로 운영 되고 있다.

### 3. 교부세총액과 보통교부세액 산정

#### 1) 보통교부세 산정

보통교부세는 공식에 따라 기준재정수요액에서 기준재정 수입액을 뺀 재원부족액을 바탕으로 결정된다. 기준재정수요액의 산정방식에 있어 측정항목, 단위비용, 측정단위, 보정계수를 사용하는 것이나 기준재정수입에 있어 세수노력의 강화를 위한 유인을 고려한다는 점에서 우리나라 지방교부세 제도와 유사하다. 보통교부세액의 산정기준은 아래의 산식과 같다.

$\begin{aligned} \text{각 자치단체보통교부세액} &= (\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액}) \\ &= (\text{단위비용} \times \text{측정단위} \times \text{보정계수}) - (\text{표준적 세수입의 } 75\% + \text{지방양여세}) \\ &= \text{재원부족액(교부기준액)} \end{aligned}$ <hr style="border-top: 1px dotted black;"/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준재정수요액 = 단위비용 × 측정단위 × 보정계수</li> <li>• 기준재정수입액 = 표준적인 세수입의 75%(시정촌분) + 지방양여세</li> </ul>
---

지방재정에서 일반재원에 한해 표준재정규모를 추산하고, 이를 기초로 기준

재정수요액과 기준재정수입액의 격차분이 재원부족액이 도출되는데 이 재원부족액이 보통교부세액이다. 보통교부세액에 특별재정수요에 대응한 특별교부세를 더해 교부세 총액이 산정된다.

기준재정수요와 기준재정수입 산정시 기준은 표준재정규모이고, 이 표준재정규모에서 제외시키는 것으로 독자경비에 해당되는 유보재원이 있다. 표준재정규모는 지방교부세제도하에서 재원보장의 대상이 되는 지자체의 일반재원 총액을 의미한다. 유보재원은 기준재정수입액 산정시 법정교부세의 세수예상액 전액을 산입대상으로 하지 않고 기준세율(75%)을 곱해 그 일부를 산입하고 있다. 즉 유보재원은 표준세입의 25%가 된다.

유보재원에서 기준세율에 100%를 산입하지 않는 이유는 다음과 같다. 첫째, 지자체의 재정수요가 완전하게 파악되지 않는다는 점, 둘째, 자주적 재정운영을 제약하지 않을 것, 셋째 지자체의 과세노력을 저해하지 않을 것 등 때문이다.

## 2) 보통교부세 구조

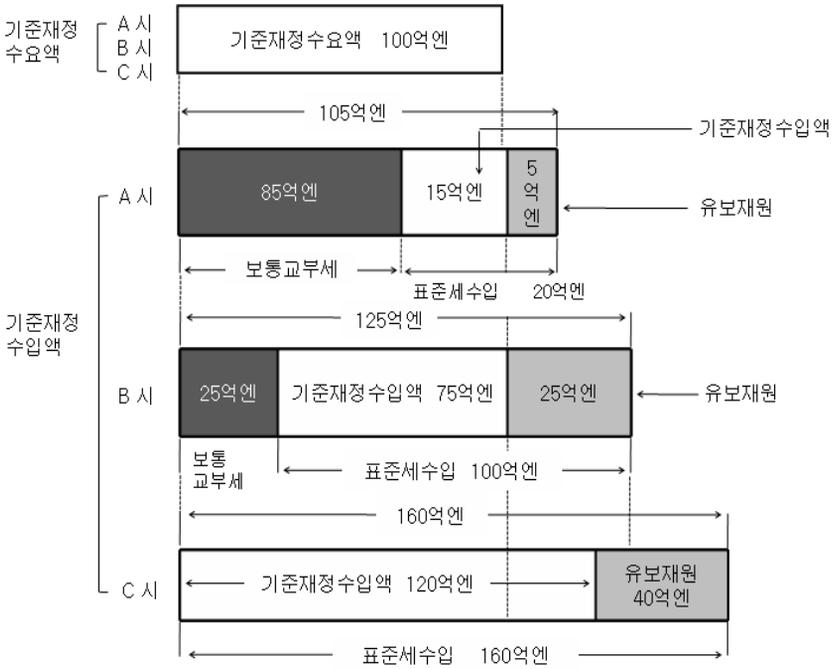
보통교부세의 구조에 대해 간단히 정리하면 <그림 2-3-1>과 같다. 기준재정수입액은 표준적 세수입의 75%를 산입한다. 표준적 세수입액은 지자체의 독자적 과세, 즉 법정외세수입, 초과과세수입은 제외한 지방세수입을 의미한다. <그림 2-3-1>에서 A시 및 B시는 교부단체이고, C시는 불교부단체이다.

A, B, C시 모두 기준재정수요액이 100억엔이고 표준세수입에서 지자체별 차이가 있다고 가정할 경우, 즉 표준세수입은 A시 20억엔, B시 100억엔, C시 160억엔이라 가정한다. 기준재정수입액은 표준세수입의 75%이므로 A시 15억엔, B시 75억엔, C시 120억엔이다. 결국 보통교부세는 A시 85억엔, B시 25억엔, C시는 0엔이며, 표준세수입의 25%는 유보재원이 된다.

〈그림 2-3-1〉 보통교부세 구조

기준재정수입액에 관하여 표준적 세수입의 75%를 산입하기 때문에 표준세수입이 큰수록 보통교부세와 표준세수입을 합한 총액(일반재원)이 크게됨

$$\begin{aligned} \text{보통교부세액} &= \text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액} \\ &= \text{재정부족액} \end{aligned}$$



자료: 총무성 자료(2008).

### 3) 기준재정수요액

기준재정수요액이란 보통교부세액 산정시 각 지자체의 재정수요를 합리적으로 측정하기 위해 지방교부세법에서 정한 방식에 따른 산정액이다. 표준적인 행정수요를 집행하기 위해 필요한 경비 가운데 일반재원에 의해 충당되는 금액으로 각 지자체의 현실적인 지출액 또는 지출예정액은 아니다. 즉, 각 지자체의 자연적·사회적 조건에 적합한 표준적 행정수준을 수행하기 위해 필요하다고 판단된 금액을 객관적이고 이론적으로 산정한 것이다. 기준재정수요액은 각 지자체가 필요한 재정

수요액 전체액 중 일반재원으로 충당할 필요가 있는 금액을 산정한 것이다. 따라서 기준재정수요액은 특정재원인 국고지출금, 사용료, 수수료 등을 제외하고 필요한 지방세 보통세 수입액을 의미한다.

기준재정수요액은 행정항목별로 (단위비용 × 측정단위 × 보정계수)을 계산하여 그 합산액이 당해 지자체의 기준재정수요액이 된다. 보통교부세가 광역지자체인 도도부현분과 기초지자체인 시정촌분 등 2종류가 있으므로 이에 대한 재정수요를 각 행정항목별로 구분한다.

- 도도부현의 행정항목 : 경찰비, 도로교량비, 하천비, 항만비 등
- 시정촌의 행정항목 : 소방비, 도로교량비, 항만비, 도시계획비, 공원비, 하수도비 등

#### 4) 기준재정수입액

기준재정수입액은 보통교부세 교부액 결정시 각 지자체의 재정력을 합리적으로 측정하기 위해 지방교부세법에 의해 산정한 금액이다. 각 지자체의 세수입액을 그대로 반영시키는 것이 아니고 기준재정수요액과 비슷한 객관적인 통계지표에 근거하여 이론적으로 필요한 수입액을 산정한다. 기준재정수입액은 표준적 세수입의 75%와 지방양여세 등을 합산한 것이다.

표준적인 지방세 수입액은 지방세법에 의해 표준적인 세목 및 세율에 따라 과세되어 전국의 표준적인 징수율에 의거해 징수된 연도내의 예상 세수입액이다. 이때, 당해 지자체의 법정외세 등 독자적인 과세, 초과과세에 의한 세수입은 제외된다.

기준재정수입액에서 지방세수의 전액을 산입하지 않고 75%만 산입한 이유는 첫째, 기준재정수요액 산정이 획일적이고 기계적이어서 기준재정수요액 산정으로 포착할 수 없는 특수한 재정수요에 대응할 여지를 남겨 둘 필요성이 있기 때문이다. 둘째, 전액을 산입한 경우 지자체가 세수확보 노력을 게을리 할 우려가 발생하기 때문이다.

한편 목적재원인 지방양여세 등이 기준재정수입액에 산입되는 이유는 지방양여세가 목적재원이지만 포괄적인 일반재원의 성격을 가지고 있고, 그 규모도 크며

지자체간 재원균형화를 위해서이다.

#### 4. 재원부족액과 지방교부세 총액의 조정

##### 1) 지방교부세 총액 특례조치

각 지자체 재원부족액의 합산액이 보통교부세 총액이 되는데, 보통교부세 총액은 지방교부세 총액의 94%로 정하고 있어 각 지자체에서 산정한 재원부족액의 합산액과 반드시 일치하지 않으며 그 이유는 다음과 같다. 교부세는 매년도 지방재정계획 책정 과정의 재원부족액과 회계연도중의 국세 수입예상분의 감액보정, 중앙보정예산의 지방부담 증가에 따른 재원부족액 등을 보전하고 있다. 따라서 보통교부세 총액의 과부족 발생시 이에 대한 조정(교부세율의 인상, 교부세 총액에 대한 특례조치 등)을 실시한다. 조정방법은 첫째, 교부세특별회계 차입에 의한 교부세총액의 증액 방식, 둘째, 지방채발행(재원대책채)을 통한 보전방식으로 구분된다. 지방채는 건설지방채로 ‘재원대책채’라 불리워지며, 재원대책채는 적채사업의 확대와 충당을 인상에 의해 지방채 충당을 확대시키는 것으로 다음 연도에 교부세 조치를 실시한다. 또한 2001년부터 적자지방채인 ‘임시재정대책채’를 발행하여 원리금상환에 대해 전액 기준재정수요액에 산입시키고 있다.

##### 2) 특례조치 종류

특례조치의 종류는 네 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 교부세특별회계에서 차입을 통해 교부세총액을 확보하는 방식으로, 이것은 차입이기 때문에 장래에 반드시 상환할 필요가 있다. 또한 이 제도는 중앙이 지방을 대신하여 차입한 것이므로 개별 특정 지자체의 채무가 아니고 지방전체의 채무이다.

둘째, 지방교부세법 부칙 제3조 규정에 근거하고 있는 교부세특별회계 및 일반회계 대차(특례가산, 특례감액)가 있다. 이 제도는 지방교부세 총액이 부족할 경우 일반회계에서 특례가산 또는 반대로 여유가 있을 경우 특례감액을 통해 지방교부세 총액의 연도간 조정을 실시하여 재원의 안정적 확보를 위한 제도이다. 그런데 이 제도는 일반회계와의 관계에서 다음 연도에 반드시 정산할 필요가 있고, 그 구체적인 내용은 법률에 명기할 필요가 있으므로 매년도 지방교부세법 개정에서 총액의 특례

로 규정하고 있다.

셋째, 특례적 전입으로 법정분외에 일정액을 일반회계에서 교부세특별회계에 전입 조치하는 것이다. 이는 특례가산과 달리 정산할 필요가 없으며, 구체적 방식은 통상의 재원부족분에 대해 중앙과 지방의 50% 규칙에 따라 중앙부담과 감세에 의한 지방재원 감소 보전을 위한 중앙부담 등 지방재정상황을 고려한 지방재원대책으로 전입시킨다. 또한 특례감액에 의해 다음 연도 일반회계에서 교부세특별회계에 변제를 위한 전입이 있다.

넷째, 감액보정 및 증액보정의 중지가 있는데, 이는 매년도 도중에 국세의 감액 또는 증액이 발생하고, 이에 따라 교부세총액의 변동없이 확보 및 유지를 위한 조치이다. 국세감액은 지방재정에 상당한 영향을 미치므로 당초 예산액을 확보하기 위해 감액보정을 중지하는 것이다. 국세증액의 경우에는 당해 연도의 지방재정상황을 고려해 증액분을 다음 연도에 이월시킨다.

## 5. 포괄산정경비의 신형교부세

신형교부세는 2007년 도입된 제도로 인구와 면적을 기준으로 산정방식을 간소화시킨 것이다. 포괄산정경비는 기준재정수요액의 산정부분만을 개정한 것으로 교부세 총액의 변화는 없다. 중앙기준으로 대응 불가능한 행정분야로 기준재정수요액의 10%정도 규모의 산정에 대해서 도입되었다. 포괄산정경비는 전체 산정경비의 3분의 1수준을 목표로 하고 있다.

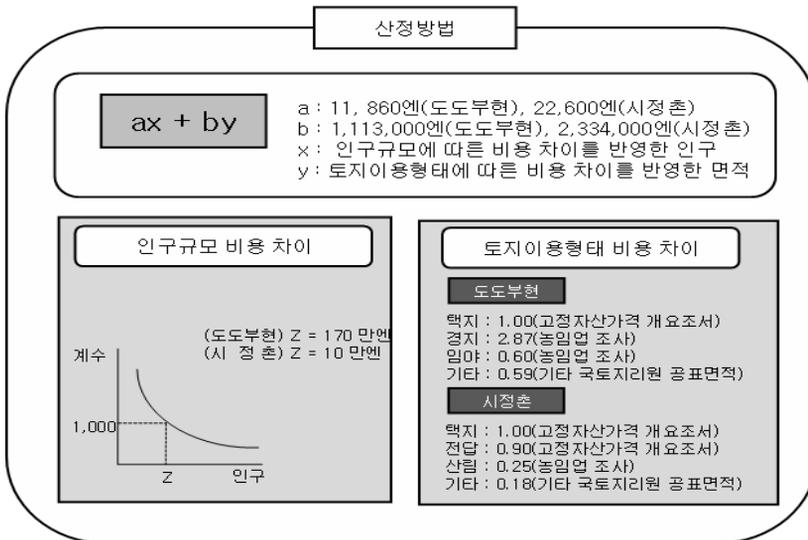
포괄산정경비의 산정기준은 도·도·부·현과 시정촌의 투자적 경비의 변동액이 재정운영에 상당한 영향을 미치고 있는 도로교량비, 항만비 등에 대해 종래와 동일한 개별산정경비로 한다. 한편, 기타 투자적 경비와 경상경비 가운데 지자체 내부관리비용, 지역진흥관련 경비 등 기준이 미약한 경비가 주로 구성된 기획진흥비와 기타비용을 통합하여 포괄산정경비로 한다. 산정항목수는 기존에 비해 약 30% 감소되었으며, 산정기준에는 인구 비용 차이와 면적 비용 차이가 반영되었다.

조건불리 지역에 대한 대응을 위해 통합된 비목 중 배려가 필요한 경비를 위해 ‘지역진흥비’가 산정항목에 신설되었다. 이는 낙도, 인구과소 지역과 행정개혁, 지역진흥 등 새로운 과제에 대한 대응이 필요하기 때문이다.

**[포괄적 산정경비 예]**

- 낙도, 산간벽지 : 특정지역 근무수당 지급, 낙도로 인해 증가된 재정수요
- 한냉지 : 한냉지 수당 지급, 공공시설 제배설 경비, 난방용 연료 증가 수요
- 합병 : 시정촌 합병 후 행정체계 구축에 필요한 경비(합병특례법)
- 행정개혁인센티브 : 세출삭감, 세입확보, 지역진흥 등 경영노력 대응
- 군기지 : 미군 및 자위대 기지 소재로 인해 증가된 재정수요
- 지역수당 : 지역수당 지급에 의한 증가 재정수요
- 목적재원 : 사업소세와 항공기 연료 양여세 등 재정수요

<그림 2-3-2> 포괄산정경비 산정



자료: 총무성 자료(2008).

## 제2절 스웨덴의 자원배분제도

### 1. 보조금제도 개요

스웨덴의 새로운 지방재장조정제도는 2005년 1월에 도입되었다. 이 제도는 이전의 제도와 목적에 있어서는 동일하다. 모든 기초단체(Municipalities)와 광역단체(County council)의 주민들의 소득수준과 구조적 요인에 상관없이 동일한 수준의 서비스를 제공하기 위한 재정적 형평화를 이루는 것이다.

재정조정제도는 다섯 분야로 나누어지고, 이는 세입균형조정, 비용균형조정, 구조교부금, 이전교부금 그리고 조정 교부금 및 부담금이다.

세입균형조정은 기초단체(Municipalities) 간 및 광역단체(county council) 간의 조세수입의 형평화를 의미하는 것이다. 이전 제도와와의 근본적인 차이는 지방자치단체 간의 수평적 세입 균형화가 국가가 부담하는 세입균형교부금으로 대체되었다는 것이고, 동시에 중앙정부의 지방에 대한 일반교부금은 소멸되었다.

세입균형교부금은 산정은 지방자치단체의 세입과 세입균형수준 간의 차이를 근거로 이루어지는데, 세입균형수준은 기초단체들은 일인당 전국평균 세입수준의 115%, 광역단체(county council)는 110%를 기준으로 정하였다. 지방자치단체의 세입이 해당 유형에 주어진 기준을 초과할 경우 세입균형 부담금을 중앙정부에 지불하고, 반대의 경우에는 국가가 해당 지방자치단체 교부금을 지급한다.

비용균형조정은 지방자치단체의 구조적 비용 차등을 균형화하는 것이다. 비용조정제도는 두 가지 종류가 있다. 하나는 지방자치단체의 종류에 대한 필요성이데, 예를 들면, 고령주민들의 비중이 높은 기초단체의 경우 노인에 대한 돌봄수요가 매우 높다. 다른 하나는 특정서비스 수요를 제공하기 위해 드는 비용이다. 예를 들면, 농촌지역의 교육비는 도시지역에 비해 작은 규모의 학급과 학생 수 그리고 통학수단 등으로 비용이 더 많이 든다.

지방자치단체의 원하지 않는 비용구조로 인해 발생하는 비용은 이전의 제도와 같이 국가로부터 받는 교부금으로 보전된다. 비용균형조정은 중앙정부재정에 대해서는 중립적이다. 왜냐하면 총 교부금과 총 부담금의 규모는 동일하기에 서로 상호쇄되기 때문이다.

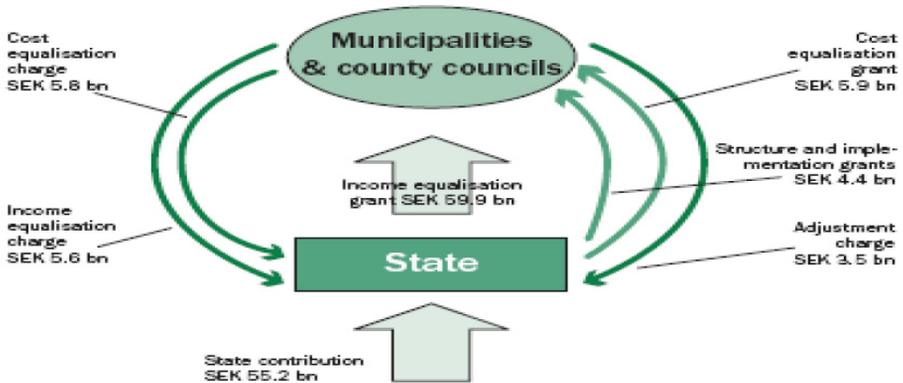
이전 비용균형조정제도의 핵심내용은 유지가 되면서 단지 일부 제도가 삭제되었다. 이전의 비용균형조정제의 일부는 지역정책과 더불어 추진되어야 하지만, 새로운 제도에서는 구조교부금과 더불어 비용균형조정제도로 이전되었다. 이는 구조교부금이 모든 지방자치단체에 지급되는 것이 아니라 이전에 비용균형조정제의 산정 시 반영된 명확한 기준에 따라 보조금을 받았거나 제도의 변화에 따라 주요 수입의 감소가 야기된 지방자치단체에게 교부된다.

새로운 비용균형조정제도는 다수의 광역단체(cunty council)에 있어서 많은 변화를 야기시켰고, 특별 이전교부금이 2005년에서 2010년까지 제도변화에 따라 감소한 수입을 보전하기 위해 지급된다.

조정교부금 및 부담금은 정부의 교부금이 세입균형조정 수준에 의해 영향을 받지 않도록 하고, 동시에 중앙정부가 균형조정제도의 총비용을 조정할 수 있도록 하기 위해 도입되었다. 조정교부금 및 부담금은 중앙정부와 지방자치단체 부문사이의 재정적 조정을 위해 사용된다. 예를 들면, 지방정부의 재원조달원칙이 중앙정부에 의해 새롭게 비용부담의무가 부과됨에 따라 증가한 비용을 보전하기 위해 사용된다.

<그림 2-3-3> 형평화교부금 운용체계 종합(2005년)

(단위: 10억 SEK)



자료: Swedish Association of Local Authorities and Regions(2005). *Local Government Financial Equalisation in Sweden*.

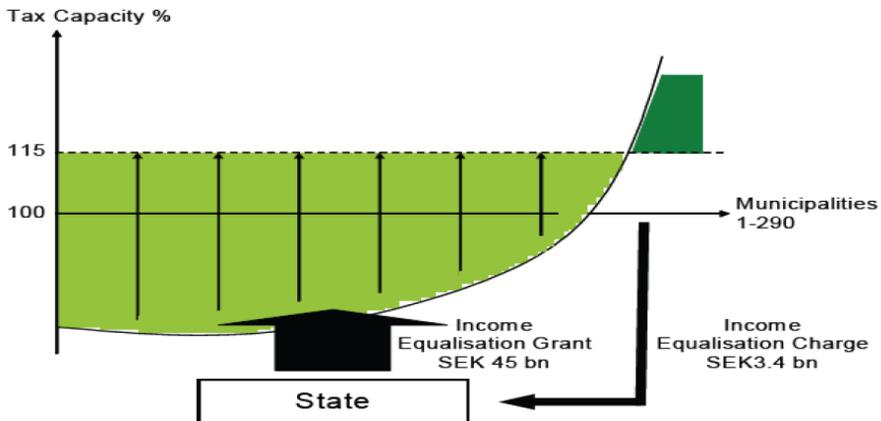
## 2. 세입균형조정

새로운 세입균형조정제도는 주로 국가에 의해 재정적으로 지원되고 그와 동시

에 이전의 지방자치단체에 대한 일반정부교부금은 폐지되었다. 대신 지방자치단체는 자체 세입이 지방세수입의 일인당 전국평균을 기준으로 기초단체의 경우 115%, 광역단체(county council)의 경우 110%보다 이하인 경우 그 차이를 산정하여 세입균형교부금을 수령한다. 반면에 기초와 광역단체는 유형에 따라 주어진 기준인 115%와 110%를 초과할 경우 세입균정부담금을 부담한다.

이때 2003년 기초단체의 경우 전국평균세율의 95%, 광역단체의 경우 90%를 기준으로 세입균형교부금을 산정한다. 반면에 부담금을 지불하는 지방자치단체는 전국평균 세율의 85%를 기준으로 부담금을 산정한다.

<그림 2-3-4> 세입기준 형평화교부금의 구조



자료: Swedish Association of Local Authorities and Regions(2005). *Local Government Financial Equalisation in Sweden*.

새로운 세입균형조정은 주로 국가에 의해 재원이 충당된다. 국가가 조달하는 재원의 한 부분은 이전의 일반정부교부금이고, 다른 하나는 부분적 재원 충당으로 지방이 부담하는 부담금이다. 그러나 부담금은 새로운 제도에서 두 가지 원인으로 그 비중이 매우 낮다. 첫째, 부담금을 산정하는데 있어서 기준이 되는 카운티 수준의 세율이 85%로 낮아졌다. 둘째, 부담금은 단지 115%와 110%를 초과하는 과세 부분에 대해서 산정하는데, 이는 이전 제도에서 100%를 기준으로 하는 것에 비해 부담금을 산정하는 기준이 높아진 것이다.

### 3. 비용균형조정

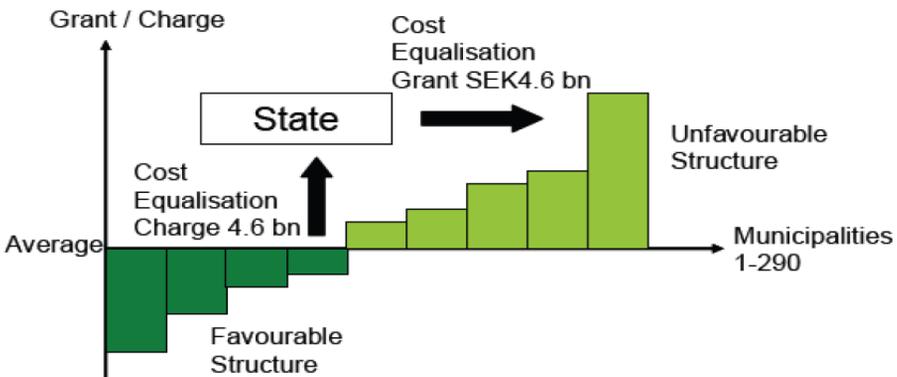
비용균형조정은 지방자치단체가 스스로 영향력을 행사할 수 없는 비용을 보전하는 제도이다. 기본적인 원칙의 하나는 지방자치단체의 의무적 서비스의 제공에 있어서 발생하는 지방간 구조적 차이를 균형화 하는 것이다. 아울러 비용균형조정은 단지 지방자치단체의 업무를 추진함에 있어서 비용과 수요의 차이를 조정하는데 적용되고, 주민들의 개인적 소비에 있어서의 차이를 조정하기위해서 적용되지는 않는다.

비용균형조정은 기초와 광역 모두에게 동일한 원칙이 적용된다. 이를 표준비용 방식이라 칭한다.

비용균형조정은 기본적으로 연령구조, 성별, 사회-경제적 조건 그리고 지리적 여건 등에 따라 발생하는 구조적 차이를 균형화하려는 의도에서 도입되었다. 구조적 비용이 전국평균보다 상회할 경우 지방자치단체는 평균과의 차이만큼 정부로부터 교부금을 수령한다. 반면에, 구조적 비용이 전국평균보다 낮은 경우 다른 지방자치단체에 비해 구조적으로 유리한 위치에 있는 것이고, 이 경우 부담금을 정부에 지불해야한다.

그러나 비용균형조정은 중앙정부재정에 대해서는 중립적이다. 왜냐하면 총 교부금과 총 부담금의 규모는 동일하기에 서로서로 상쇄되기 때문이다.

<그림 2-3-5> 세출기준 형평화교부금의 구조



자료: Swedish Association of Local Authorities and Regions(2005). *Local Government Financial Equalisation in Sweden*.

#### 4. 구조교부금

구조교부금은 이전의 재정조정제도의 한 부분으로 구성되어있다. 이전의 제도는 지역정책과 함께 추진되어야 하지만, 더 이상 비용균형조정에는 포함되지 않는다. 따라서 구조교부금은 비용균형조정에서 삭제되었고, 대신 적은 지역 주민수 및 노동시장의 문제점을 지닌 지방자치단체를 위해 투입된다. 구조교부금은 세 가지로 구성되어 있다. 이는 기업과 고용을 촉진시키기 위한 이전의 표준비용, 2004년까지 비용균형조정에 포함된 취약한 주민기반을 지원하기 위한 표준비용 그리고 2005년부터 바뀌는 재정조정제도변화에 따라 수입결손이 주어진 수준을 초과한 지방자치단체에 대한 보전 등으로 구성되어있다.

교부금의 감소가 자체 세수입의 0.56%를 초과하는 기초단체는 초과하는 정도에 따라 구조교부금을 수령한다. 같은 방식으로 광역은 0.28%를 초과할 경우이다.

#### 5. 한시적 교부금

새로운 재정조정제도에 의해 손실이 발생한 지방자치단체는 6년에 걸친 한시적 교부금을 지원받는다.

연간 수입의 감소가 기초단체의 경우 자체 세수입의 0.08%를 초과하지 않을 경우에 한시적 교부금을 수령할 수 있고, 광역의 경우 0.04%이다.

#### 6. 조정 교부금과 조정 부담금

새롭게 도입된 정부 재원조달 세입균형조정제도에 있어서 세입균형조정교부금에 필요한 비용은 지방정부의 과세기반의 성장과 더불어 증가하게 될 것이다. 이는 국가가 마지막 총 규모가 얼마가 될 것인지에 대해 알 수 없다는 것을 의미한다. 지방자치단체를 위해 거시경제적 범위에 영향을 줄 수 있어야 한다는 관점에서 지방자치단체를 위한 전체 교부금의 구조에 영향을 주는 것이 가능하다.

총교부금에서 총 부담금을 뺀 합이 국가가 지방자치단체에게 이전하기로 결정한 이전재원규모보다 적을 경우 모든 기초단체 내지 광역단체들은 차이에 상응하는

조정 교부금을 수령한다. 이때 조정 교부금은 주민일인당 동일한 규모로 지원된다. 반면에, 총교부금에서 총 부담금을 뺀 합이 중앙정부가 지방에 이전하지로 결정한 재원규모보다 많을 경우, 그 차액은 조정교부금과 동일한 방법으로 산정하여 지방 자치단체로부터 징수한 조정 부담금으로 충당한다.

### 제3절 스페인의 자원배분제도

#### 1. 정부간 재정관계 및 재정분권

스페인의 재정분권제도개혁은 1978년 헌법에 의해 지방자치단체가 설립된 이후로 1997년까지 빠른 속도로 진행되었으며 특히 지자체의 재정기능을 강화하려는 노력을 기울여왔다. 이러한 노력의 일환으로 “ 2002 재정협약(2002 Financing Arrangements for Common Regime Regions)”을 스페인의 재정분권제도개혁의 최근 사례로 꼽을 수 있다. 이 협약의 주요 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, Pais Vasco and Navarra는 역사적 이유로 인해 기존의 특수한 시스템에 입각하여 운영하며, 2002 재정협약은 이곳들을 제외한 15개 자치공동체에 적용된다. 둘째, 지역에서 거둔 세금에 대한 지방정부의 의존도는 현저히 증가하였으며, 이를 통해 지출의무(spending responsibility)와 세입 증대력(revenue-raising powers)의 차이를 줄일 수 있게 되었다. 셋째, 중앙정부의 재정지원금은 각 지방정부의 경제적 성과에 대해 독립적으로 지급되며, 이를 통해 빈곤의 덫(poverty traps)으로 인한 도덕적 해이를 감소시켰다. 이와 같이 “ 2002 재정협약”은 중앙정부의 보조금(grants)을 자체재원으로 대체하며, 자치공동체의 재정자립도를 현저히 증가시켰다. 1990년대 중반까지 지방정부는 전체 세입 중 자체세원의 비중이 50%가 되지 못했다. 그 결과 중앙과 지방간 수직적 형평성 수준이 매우 낮았다. 이후 1997년부터 2001년 까지 중앙정부와 지방정부는 법률의 범위 안에서 지방정부 세입중 개인소득세의 15% 이상을 규정할 수 있었다. 이후 2002년 재정 협약을 통해 2003년 들어 전체 지방세입액 중 53%가 자주재원으로 충당되게 되었으며, 지방정부가 세율결정권한을 갖도록 하였다. 재정협약을 통한 지방정부의 권한 확대와 자주재원의 증대는 재정분권의 순기능 중 하나인 공공재 공급의 효율성을 증진시킬 수 있도록 하였다.<sup>28)</sup>

2002년 재정협약을 통해 나타난 지방정부의 자원 변화는 다음과 같다.

28) Isabelle Joumard & Claude Giorno(2005). *Getting The Most Out Of Public Sector Decentralisation In Spain*, The World Bank Economics Department Working Paper No. 436.

<표 2-3-1> 스페인 지방정부 세원의 변화(자치공동체를 중심으로)

구분	2002년 이전	2002년 이후
개인 소득세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부는 법령이 정하는 바에 의하여 개인소득세의 세율과 세액공제를 15%이상의 범위에서 규정할 수 있음.</li> <li>- 특히 세율은 중앙정부가 규정한 기준에서 +/- 20%까지의 범위까지 결정할 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부는 개인소득세의 세율과 세액공제를 33%이상의 범위에서 규정할 수 있음.</li> <li>- 기존에 존재하던 세율결정권 기준인 +/-20%의 범위를 삭제함.</li> <li>- 지방정부는 필요시 세액공제에 대한 기준을 자율적으로 변경할 권한을 부여받음.</li> </ul>
부가 가치세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부는 부가가치세에 대한 어떠한 재량권도 갖지 못함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부는 자신의 지역 내에서 발생된 부가가치세의 35%를 자주재원으로 받음.</li> <li>- 그러나 부가가치세 세율과 세율에 대한 결정권한은 없음</li> </ul>
재산세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부는 재산세 전부를 지방세원으로 하나 재산세 감면, 세율조정 등은 일정부분 제한됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2002년과 동일하게 재산세 전부를 지방세원으로 하며 면세, 세율 조정 등에 대한 권한이 확대됨.</li> </ul>
상속세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부는 상속세 징수 및 세액공제에 대한 권한을 부여받으나 상속세율에 대한 권한은 지방정부의 수준에 따라 차등적으로 제한됨.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2002년과 동일한 권한을 가짐.</li> <li>- 그러나 지방정부 수준별 차등적으로 적용된 상속세율 결정권한은 폐지됨.</li> </ul>
재산이전 및 법률행위세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부는 재산이전 및 법률행위세 모두를 자체수입을 할당할 수 있으며</li> <li>- 제한된 범위 내에서 세율과 세액공제가 가능함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2002년과 동일</li> </ul>
도박세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부는 도박세 전액을 지방재원으로 하며, 조세 징수 및 세율에 관한 권한을 가짐.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2002년과 동일</li> </ul>
담배소비세 및 유류세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부는 조세 징수만 할 뿐 이를 재원화 하지 못하고 이에 대한 재량권이 전혀 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부는 지방에서 거두어들이는 담배소비세와 유류세 총액의 40%를 지방 재원화할 수 있음.</li> <li>- 그러나 아직도 세율과 과세표준에 대한 재량성은 없음.</li> </ul>
소매세 및 유류 생산세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 존재하지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부는 중앙정부에 의해 규정된 범위 내에서 제한적으로 징수 할 수 있음.</li> </ul>
전기세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 권한 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부는 자기 지역에서 거두어들이는 전기세 총액을 지방재원화 할 수 있음.</li> <li>- 그러나 전기세율과 과세표준에 대한 재량성은 없음.</li> </ul>
교통수단세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 권한 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부는 지역에서 거두어들이는 교통수단세 총액을 지방재원화 할 수 있음.</li> <li>- 그리고 제한된 범위내에서 세율을 결정할 수 있음.</li> </ul>

자료: Isabell Joumard and Claude Giorno(2005).

스페인인 1980년대 이래로 매우 급속한 재정분권화정책을 추진하고 있다. 이러한 급격한 개혁의 배경에는 특히 오랜 중앙집권화에 대한 반작용과 민주화에 대한 열망이 작용했을 것이다. 재정분권 제도의 변화에 영향을 미치는 요인으로는 정치 및 사회상황의 변화, 경제상황의 변화, 새로운 기술의 도입 및 변화, 정부의 변화, 정책집행 부서간의 갈등, 공공정책의 지지자 등으로 구분될 수 있다(Linder and Peters, 1984: Linder and Peters, 1988: 738-750).<sup>29)</sup> 또한 Winter(1990)는 제도도입과 변화에 대한 독립변수와 종속변수간의 관계는 명확하지 않으나 정부 조직간 상호작용, 일선관료의 행태, 정책 타겟그룹의 행태는 제도 변화에 많은 영향을 미친다고 본다. 이는 결국 재정분권의 형태 및 제도는 각국이 처한 정치, 경제, 사회, 문화적 배경에 의해서 영향을 받으며, 재정분권이 하나의 전략적 기획이자 정책이라 가정할 때 재정분권은 특히 정치적 측면에 의해 영향을 많이 받는다.

정치적 요인과 경제적 요인은 2002년의 재정협약을 구축하도록 하였다. 그리고 재정협약은 각 자치공동체의 재정자치 기반 마련을 가속화 시켰다. 그러나 이러한 제도에도 불구하고 수평적 형평성의 문제와 지역 편중화의 문제는 여전히 개혁의 한계로 작용하고 있다. 가장 부유한 Pais Vasco and Navarra 2개 지역은 이 재정 협약에서 제외되었으며 15개 자치공동체 사이에서도 인구 및 소득에서 격차가 존재한다.

또한 급격한 제도의 변화에 항상 수반되는 제도운영 미숙이 문제점으로 지적될 수 있다. 스페인 경우에서도 관찰되듯이 자치공동체간 협력과 조정이 매우 어려우며 자치공동체 상호간에 재정운영의 경험이 공유되지도 못하고 있다.<sup>30)</sup>

한편 스페인은 전술한 바와 같이 차등적 재정분권을 위한 차등적 법률을 구성·적용하고 있다. 스페인 재정분권제도는 크게 두 가지 법률이 적용된다. 하나는 특별법(fueros)이고 하나는 일반법이다. 특별법이 적용되는 지역을 Foral regime 이라고 하며 해당 자치주는 바스크(Basque country)과 나바라(Navarra)이다. 일

29) Linder, S. H. and B. G. Peters(1984). "From Social theory to Policy Design", *Journal of Public Policy*, 4(3) : 237-259; Linder, S. H. and B. G. Peters(1988). "The Analysis of Design or the Design of Analysis?", *Policy Studies Review*, 7(4) : 738-750.

30) 권오성·배인명·주운현(2007). "재정분권화는 Panacea인가?", 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』, 1191-1212.

방법이 적용되는 지역은 *commom regime*이라고 부르며 적용 자치주는 특별법이 적용되는 2개의 자치주를 제외한 나머지 15개 자치주이다.<sup>31)</sup>

바스크와 나바라 자치공동체가 특별법을 갖게 된 동기는 다음과 같다. 바스크는 오랫동안 독립운동을 추구한 지역이다. 바스크 주민들은 다른 지역과 민족도 다르고 언어도 다르기 때문에 독자적인 국가를 가져야 한다는 경향이 강하다. 전통적으로 중세부터 허용했던 바스크의 지방법령은 바스크인들이 조세를 중앙정부에 직접 받지 않아도 되도록 허용했고, 군역도 면제시켜 주었으며 지역 법(*Fueros*) 이 중앙의 법과 상충할 경우 중앙의 법을 배척할 수 있는 특권을 허용하였다.<sup>32)</sup> 이러한 전통은 현재까지도 이어져 내려와 바스크 주민들은 아직도 분리운동을 할 정도로 독립심이 강하다. 이에 스페인 정부는 1932년 제2공화정 때 바스크에 자치법을 허용하였다. 이 법은 비록 1936년 프랑코가 지배하면서 유명무실하였지만 그 전통은 계속 이어져 내려 왔다. 이 전통은 프랑코 사후 제정된 헌법과 지방재정법에 의해서 보장을 받게 되었다.

나바라는 바스크와 비교해 더욱 독특한 성격을 갖는다. 스페인은 3년(1936~1939) 동안 좌익이 중심이 되어 이끌어갔던 제2공화국과 프랑코를 중심으로 한 우익인 국가주의 간에 내전이 발발했다. 이때 나바라는 프랑코 편에 서서 협력함으로써 프랑코가 내전에 승리할 수 있었던 큰 전환점을 제공한다. 프랑코는 이 공로를 인정하여 나바라가 특별법을 제정하여 자치적으로 운영할 수 있게 한다. 나바라는 재정뿐만 아니라 정치와 행정면에서도 어느 지역보다 폭넓은 자치권을 행사하고 있다.

특별법에 의해서 운영되는 지역과 그렇지 않은 지역 간에 큰 차이는 지방세에 대한 것이다. 특별법이 적용되는 지역은 지방세정에 대한 일체의 자율권을 가지고 있다. 세율과 세원의 신설과 수정을 비롯한 일체의 권한을 다 가지고 있다. 반면에 일반법이 적용되는 지역은 지방세정에 대해서는 한정적인 자율권만 가지고 있다. 스페인 재정운영의 가장 큰 원칙은 세입은 중앙정부가, 세출은 지방정부가 권한을 가지고 있다. 이러한 원칙에서 보면 특별법이 적용되는 지역의 경우 중앙정부가

31) Teresa Garcia-Milla(2003). "Fiscal federation and regional interation : Lessons from Spain", *University pomper Fabra*, Barcelona, Spain.

32) 홍두승·임호준(2005). "스페인의 지역 민족주의", 『계간 전통과 현대』, 19 : 142-143.

가지고 있는 세입에 대한 자율권을 부여 받았다는 점에서 의미가 있다.

이 두 지역은 다른 지역과 달리 중앙정부와의 관계에서 재원을 얼마나 더 받아 내느냐 보다는 지출과 수입에 대한 자율권을 얼마나 더 갖느냐에 더 관심이 있다. 이렇게 재정에 대한 자율권이 강해지자 그 결과 법인세, 소득세 등 세금은 내리고, 지출은 효과적으로 되었다. 이러한 결과는 선순환효과를 가져와 지역에 경제가 살아나고, 두 지방정부는 중앙정부에 환급(negative transfer)하는 돈이 오히려 많아지고 있다.<sup>33)</sup>

지방자치단체들은 최근에는 중앙정부에게 국세까지 포함한 일체의 세정에 대한 징수와 관리에 대한 권리를 이양해 줄 것을 요구하고 있다. 세정에 대한 권리를 요구하는 것은 중앙정부의 세정관리에 의한 정치적 불만을 종식시키고 내가 낸 세금이 어떻게 징수되고, 쓰이는가를 주민과 가장 가까이 있는 지방정부가 관리하는 것이 효율적이라는 이유 때문이다. 차등적인 권한과 책임은 일반법이 적용되는 지역에서 지출부분에서의 차등 여부를 기준으로 분류할 수 있으며 소관 사무에 대한 지출권한이 두 가지(two path)로 차등되어 있다.<sup>34)</sup>

하나는 높은 책임(High responsibilities)을 지는 지역이고, 다른 하나는 낮은 책임(Low responsibilities)을 지는 지역으로 나눈다. 일반법이 적용되는 자치주의 사무는 첫째, 임업, 농업, 축산업, 수산업(내해), 둘째, 도시계획 및 주택, 셋째, 비상업적인 항구와 공항, 넷째, 수력발전, 운하, 관계, 다섯째, 도로, 여섯째, 환경보호, 일곱째, 문화재관리, 문화 및 지역 언어 진흥, 도서관·박물관·예술학교 운영, 여덟째, 자치주 기관, 아홉째, 자치주내 물가, 스포츠, 관광 이다.

상기 사무에 대해서는 15개 모든 자치공동체가 같은 수준의 책임과 권한(common responsibility)을 가지고 있다. 그러나 이중 5개 자치공동체인 Andaluca, Canarias, Cataluna, Galicia, Valenciana는 Health(medical assistance at all level)와 education(management of the educational system at all level)에 대해 다른 공동체 보다 강한 권한과 책임(strong

33) Julio Lopez-Laborada etc.(2006). *The Practice of Fiscal Federalism in Spain*, International Studies Program Working Paper 06-23.

34) Teresa Garcia-Milla(2003). "Fiscal federation and regional interation : Lessons from Spain", *University pomper Fabra*, Barcelona, Spain,

responsibilities)을 가지고 있다. 즉, 이 다섯 지역은 보건(건강)과 교육에 대해서는 다른 10개 지역보다 차등적으로 권한과 책임을 부여 받고 있는 것이다.<sup>35)</sup>

## 2. 스페인의 지방재정조정제도

스페인의 재정조정제도는 일반보조금과 특정보조금으로 구분된다. 일반보조금은 우리나라의 교부세와 같은 형태이며, 특정보조금은 우리나라의 보조금과 같은 형태이다.

### 1) 일반보조금

스페인의 지방정부는 중앙정부가 거두어들인 일반재원에 기초해 교부세를 부여받는다. 일반교부세의 재원은 국세를 대상으로 하기 때문에 GDP의 변화에 많은 영향을 받는다. 2002년 재정협약이후 일반보조금은 2002년까지 지속적으로 증가 추세를 보이고 있던 사회 서비스 보조금과 공중보건 위생 서비스 보조금을 통합함으로써 그 규모가 이전에 비해 상대적으로 커지게 되었다.

자치공동체의 일반보조금 산정기준은 자치단체의 재정수입액을 고려하지 않고, 재정수요를 대표하는 지표에 따르고 있다. 일반보조금 산정 대상 지표는 인구, 지역(영역), 주택 분포, 위치 등이며, 지급시 고려 비중은 인구가 94%, 지역(영역)이 4.2%, 주택 분포가 1.2%이고 위치가 0.6%이다.

### 2) 특별보조금

자치공동체는 중앙정부로부터 운영 보조금(operating grant)과 투자 보조금(investment grant)을 받는다. 2002년부터 운영보조금은 자치공동체의 계약프로그램에 기초해 할당되어진다. 여기서 자치공동체의 계약 프로그램은 주로 자치공동체의 경제적 발전을 자극시키기 위해 구성된다.

투자 보조금은 자치공동체가 수행하고자 하는 특정 투자정책을 보조하기 위해 이전되는 재원으로, 지역간 보정기금(inter-territorial compensation fund)을

35) <http://puadmi.uos.ac.kr/down.jsp>

포함한다. 지역간 보정기금은 지역간 재정격차를 완화하기 위해 기금을 통해 자치 단체의 지출을 보전해 주는 목적으로 설립되었다. 지역간 보정기금의 분배 기준은 인구와 인구이동 그리고 실업률이 기준이 된다(Loughlin, J & Lux S. 2003).

## 제4절 잉글랜드의 자원배분제도

### 1. 잉글랜드 자원배분제도의 개요

잉글랜드의 지방재정지원체계는 보조금을 중심으로 이루어지고 있는데, 이러한 잉글랜드의 보조금제도는 특정보조금제도로부터 포괄보조금제도 또는 일반보조금제도 중심으로 발전하였다. 보조금제도가 도입되던 초기에는 특정목적의 보조금이 지배적인 경향을 보였지만 1958년을 전후로 포괄보조금 중심으로 변화되었다. 포괄보조금은 1965년 이후 지방정부간 재정균등화 수단으로써 중요한 역할을 하기 시작하였다. 한편 잉글랜드의 보조금제도는 몇 차례 변화를 도모하고는 있으나 아직까지 포괄보조금 중심의 틀에서 벗어나지 않고 있다. 잉글랜드의 보조금제도는 시대적 환경에 따라서 그 기능과 정책목표의 주안점을 달리하였지만 크게 보아 다음의 네 가지 기능을 담당하고 있다 할 수 있겠다.

첫째, 보조금제도는 지방정부간 또는 지역 간에 발생하는 누출효과(spillover effect)를 효율적으로 처리하고 전국적 표준서비스와 중앙정부 선호사업을 장려하는 역할을 하며 이러한 목적으로 사용된 것은 대부분 특정보조금이다.

둘째, 보조금제도는 지방정부의 재정불균형을 완화시키는 재정지원기능을 담당하고 있다. 이러한 기능은 포괄보조금이 담당한다.

셋째, 지방정부간 수평적 재정불균형을 시정하는 수단으로서 기능을 담당한다. 이는 주로 포괄보조금의 기능으로서 지방정부의 행정수요를 균등화시키는데 중점을 두면서 지방정부간 재정력 격차를 완화하는데도 중점을 두고 있다. 잉글랜드는 지역간의 경제, 소득격차가 커서 자연히 지방정부간에 담세력의 격차가 존재한다.

마지막으로 중앙정부의 지방재정에 대한 통제수단으로서 사용되고 있다. 이러한 경향은 대부분의 국가에서 나타나는 현상으로서 보조금의 규모가 증가하면서 점차 지방재정을 통제하는 수단으로 발전하였다. 종합적으로 잉글랜드의 보조금제도는 기본적으로 지방재정에 대한 자원보장, 재정형평화, 재정조정기능을 수행하면서 1980년대 이후 통제기능을 강화시키는 경향을 보이고 있다.

## 2. 영업세(Business Rate): 비거주 레이트(Non-Domestic Rate)

잉글랜드는 지방정부가 사업용 자산에 대해 기업으로부터 징수하는 조세인 영업세(비거주 레이트)가 1990년 국세화 됨에 따라 잉글랜드의 지방세입 비중은 심각하게 감소하기 시작하였다. 영업세가 국세화되기 전에는 지방자치단체가 징수하고, 세율을 결정할 수 있었으나, 국세화된 후에는 단일세율이 전국적으로 적용되고, 세수는 전국차원의 공동 pool에 담아 인구비례로 배분되었다. 영업세(비거주 레이트)가 전액 지방의 재원으로 사용된다는 점에서 지방세적 성격을 가지지만, 중앙정부가 징수하여 이를 인구비례에 따라 지방에 분배한다는 점에서 교부금의 성격을 가진다 할 수 있다.

영업세가 국세화된 가장 큰 이유는 거주용 자산에 대한 과세가 아니므로 조세의무자와 과세대상의 주소가 일치하지 않는다는 것 때문이다. 따라서 지방정부는 지역 주민의 조세부담을 경감시키는 방법으로 영업세를 강화하는 조세수출을 시도하는 경향이 자주 발생하게 되었다. 또한 비거주 자산의 소유자는 해당지역의 여러 정책과정에서 배제됨에도 조세만 부담하는 불합리한 점이 발생하였다.

영업세는 세수의 지역적 편차가 매우 큰데, 예를 들어, 런던의 자치단체(Borough) 중 하나인 Westminster에서 징수되는 세수가 다른 대도시인 Birmingham이나 Manchester보다 더 많다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해 중앙정부가 징수하여 지방에 인구비례에 따라 전액을 분배하게 되었다.

## 3. 일반 교부금(FSS: Formula Spending Share)

잉글랜드의 경우 지방세는 총 세수의 5%이하이고, 지방세가 지방재정에서 차지하는 비중이 25% 정도로 세수가 중앙정부에 집중되는 조세체계이다. 따라서 지방의 부족한 재원을 충당하기 위해 중앙정부가 FSS(Formula Spending Share)라는 재정조정제도를 통해 지방재정수요를 측정하여 부족분을 보전하고 있다. 일반 교부금인 FSS를 지방에 분배하기 위해서는 먼저 각 지방자치단체의 재정수요를 Formula에 따라 산정하며, Formula는 공공서비스제공에 필요한 실질 경비를 산정할 수 있도록 7가지 기본항목으로 구성하고 있다.

교부금 산정의 기준이 되는 7 Headings는 다음과 같은 분야로 나누어진다.

교육(유아, 초등, 중등, 기타)분야, 대인 사회서비스(어린이, 노인층, 기타)분야, 경찰서비스분야, 소방서비스분야, 도로 관리분야, 환경, 보안 그리고 문화 서비스분야, 자본조달비용항목(예, 지방채발행 등)이 그것이다. 7가지 기본항목은 다시 항목별로 세분화되어 개별 공공서비스의 단위비용기준으로 산정하게 된다.

각 자치단체별로 산정된 재정수요는 다음과 같이 일반 교부금 산정에 반영된다.

$$\text{일반 교부금산정} = \text{FSS} - [\text{영업세(Business rates) 배당액} + \text{지방세(CT at standard spending)}]$$

FSS는 우리나라 지방교부세의 기준재정 수요액과 비슷하며 측정항목에다 표준단위비용을 곱하고 일정한 보정계수를 적용함으로써 산정된다. 측정항목에 적용되는 표준단위비용은 전국의 모든 지방정부간에 동일하지만, 표준단위비용에 추가되는 보정요인과 보정계수는 다양하다. 현재 측정항목으로는 교육, 대인사회서비스, 경찰, 소방, 민방위, 도로관리, 기타 행정서비스, 자본재정비용(Capital Financing Cost)의 7개 부문이다.

일반적으로 활용되는 보정계수는 인구, 사회, 지역, 경제적 변수와 제도, 규모 관련 변수들이다. 과소요인(sparsity factor) 보정은 주로 인건비 격차를 보정하는데 사용된다.

- 무료급식요인(free meal factor) 보정
- 지역간 비용조정요인(area cost adjustment factor) 보정: 대도시, 도서지역 보전
- 규모요인(scaling factor) 보정

비슷한 여건을 갖는 지방정부들 간에 동일한 측정항목이 적용되는 경우에도 보정계수로 인하여 최종적으로 산출되는 교부금액은 상당히 다르게 나타난다. 즉, 교육부문에서 도시적 특성(물가, 저소득층 밀집)이나 도로관리부문에서 지역 간의 특수성을 보정계수에 고려하는 경우 두드러진다. 조정을 위한 지표는 1994년도 신 소득 조사(New Earnings Survey) 데이터에 기초한다. 조정지표는 기본적 SSA배분공식의 결과에 보정계수로서 작용을 하는데 그 영향이 상대적으로 크다.

결론적으로 잉글랜드의 재정조정제도는 중앙정부에 의해 지방재정 수요의 부족분을 전부 보전함으로써 어느 나라보다 균등한 재정조정을 시행하고 있다는 것을 알 수 있다.



## 연방국가의 재정배분제도

- 제 1 절 미국의 자원배분제도
- 제 2 절 독일의 자원배분제도
- 제 3 절 호주의 자원배분제도
- 제 4 절 캐나다의 자원배분제도
- 제 5 절 오스트리아의 자원배분제도
- 제 6 절 브라질의 자원배분제도
- 제 7 절 스위스의 자원배분제도



## 4장

# 연방국가의 자원배분제도

## 제1절 미국의 자원배분제도

### 1. 연방보조금제도의 특성

지방정부는 주정부 또는 연방정부와 조세경쟁에서 상대적으로 불리한 위치에 있다. 그 결과 많은 국가에서 정부간 재정적 지원 등을 통해 지방정부의 재정운영 형평성을 확보하고자 노력하고 있다. 미국의 경우 주로 연방정부가 주정부와 지방정부에 보조금을 지급하는 형태로 정부간 재정관계가 형성되어 왔다. 미국의 보조금 지원 제도는 Morrill Act(1862)의 제정으로 시작되었는데, 지방정부와 주정부가 역할과 기능적 범위가 확대됨으로써 근래에는 농림, 도로, 교육, 산림, 보건 등에 대한 연방정부의 보조금 지급이 실시되고 있다.

현재 미국에서는 연방보조금으로서 26개의 부처에 의해 1,000개가 넘는 프로그램들이 운영되고 있으며, 2004년 기준으로 4,000억 달러 이상의 규모가 보조금으로 지급되고 있다.<sup>36)</sup>

연방보조금의 운영 절차는 신청주의를 택하고 있어 우리나라와 공통점을 갖는다. 먼저 주정부와 지방정부는 필요한 사업의 범위를 확정하고, 보조사업의 추진에 따른 재원의 배분을 신청하면 연방정부의 입법부가 이를 기초로 승인한 후 배정이 이루어지게 된다. 배정이 이루어지면 연방보조금에 대한 고지를 하고, 다시 지방정부와 주 정부가 해당 사업을 주관하는 담당 부처에 지원서를 준비하여 제출한다. 지원서를 받은 해당 기관은 사업의 필요성, 적절성, 효율성 등을 감안하여 요구사항 및 자격요건에 맞는 정부를 선정하게 된다. 많은 경우 선정 과정은 정치적 결정과정의 성격을 띠며 이 과정에서 객관적인 지표로서 실적이나 경쟁력이 기준이 된다.

36) U.S.G.P.O.(2006). *Budget of the United States Government Fiscal Year 2006*.

지원대상이 선정되면 비용 부담 원칙 등을 포함하여, 각 사업의 조건에 맞추어 보조 사업을 집행하게 된다.<sup>37)</sup>

## 2. 연방보조금제도의 유형

현재 미국에서 운영 중인 연방보조금의 종류는 포괄보조금(block grants), 공식보조금(formula grants), 사업보조금(project grants)의 세 가지 유형으로 구분 된다.<sup>38)</sup>

### 1) 포괄보조금

포괄보조금제도는 규모가 작은 개별 보조금(categorical grants)들을 사업의 성격 및 대상 등을 기초로 묶어서 주·지방정부에 지원하는 제도이다. 포괄보조금은 모두 공식에 의해 배분되기 때문에 공식보조금(formula grants)에 포함되며, 우리나라의 교부세와 보조금 제도를 조합한 형태를 띤다. 미국은 1966년부터 포괄보조금을 활용하고 있다. 포괄보조금의 일차적 목적은 주·지방정부의 보조금 활용에 대한 자율권을 강화하는데 있다.

포괄보조금 제도는 다시 지역개발 포괄보조금(community development block grant)과 임시적 저소득 가정 보조금(temporary assistance for needy families), 지방 법 집행 포괄보조금(local law enforcement block grant), 사회 서비스 포괄보조금(social service block grant)의 네 가지로 구분된다. 지역개발 포괄보조금은 주택 및 도시개발부(department of house and urban development)에 의해 운영되고 있으며, 저소득자들에 대한 주택, 적정한 삶의 환경, 경제적 기회의 제공 등을 통한 도시지역의 개발에 목적을 둔다. 임시적 저소득 가정 보조금은 보건복지부에 의해서 운영되고 있으며, 자녀를 가진 저소득 가정이

37) 권오성(2004). “민선지방자치제도의 실사가 시정부의 재정분권화에 미치는 영향: 59개 시 정부를 중심으로 한 실증연구”, 『한국행정학보』, 38(1) : 137-154.

38) 이 외에도 연방정부가 지방정부와 주정부에 지원하는 재정적 특성에 따라 협력적 계약(cooperative agreements), 구체적 사용제한이 있는 직접지급(direct payments with specified use), 구체적 사용제한이 없는 직접지급(direct payments with unrestricted use), 직접 대출(direct loans), 보장 대출(guaranteed/insured loans), 보험(insurance) 등이 있다.

자신의 집에서 아동을 보호하고 직업준비 및 결혼을 하게끔 함으로써 독립성을 증진시켜, 혼외 임신을 줄일 수 있도록 하는데 목적을 둔다. 지방법 집행 포괄보조금은 법무부에 의해 운영되는 것으로 지방정부들의 범죄율을 낮추고 공공안전을 개선하는데 목적을 둔다. 사회서비스 포괄보조금은 보건복지부에서 운영하는 것으로 각 주에 거주하고 있는 개인들의 필요에 가장 적합한 사회서비스를 제공하는데 목적을 두고 있다.<sup>39)</sup>

## 2) 공식보조금

공식보조금제도는 구체적인 계획(project)에 국한되지 않는 지속적인 활동에 대하여 법이나 행정규칙 등에 의해 미리 설정된 배분공식에 따라 주정부나 지방정부 등에 자금을 배분하는 것을 말한다. 공식보조금에 의해 운영되는 경우 보조금의 배분 및 보조 사업자의 선정이 법과 규칙에 의해 이루어지기 때문에 지방정부들이 어느 정도의 자금을 확보할 수 있을 것인지에 대하여 예측이 가능하고, 따라서 계획적인 재정운영에 도움을 줄 수 있으며, 보조금 지원 부처의 자의적 판단을 줄임으로써 투명한 자금배분을 할 수 있다.

공식보조금 제도는 다시 의료보조 프로그램(medical assistance program)과 국립학교 급식프로그램(national school lunch program), 주에 대한 특별 교육 보조금(special education grants to states)로 구분된다. 의료보조 프로그램은 자격요건에 맞는 개인들의 의료비용에 대하여 보조하는 것으로 수혜자들은 연방정부의 기준에 따라 자격조건을 갖춘 자들로서 일반적으로 저소득의 65세 이상 노인, 장애인, 자녀가 있는 가정의 구성원과 저소득 임신부 및 자녀 등이다. 국립학교 급식프로그램 보조는 학생들에게 유용한 학교 급식 프로그램을 제공하기 위해 각 주에 현금 및 기부를 통하여 보조하고, 국내 농산물 소비를 장려하기 위한 재원이다. 주에 대한 특별교육 보조금은 주정부들이 장애를 가진 모든 학생에 대한 무료 교육을 제공하는 것을 보조하기 위한 것이다.

39) 조계근(2005). 『의존재원 제도 변화가 강원도 재정에 미치는 영향분석』, 춘천: 강원발전연구원.

### 3) 사업보조금

사업보조금은 일정기간 동안 구체적인 사업에 대하여 자금을 지원하는 제도로 2005년의 경우 905개의 사업보조금이 운영되고 있다. 사업보조금이 포괄보조금 제도와 비교해서 차별화 되는 부분은 보조금의 배분이 공식에 의해서 이루어지는 것이 아니라 보조금 지원기관과 보조금 수혜기관 사이의 계약에 의해서 이루어진다는 것이다.

사업보조금은 공공근로 및 경제개발 시설에 대한 보조금(grants for public works and economic facilities), 대학에 대한 조기 준비 프로그램(gaining early awareness and readiness for undergraduate program)으로 구분된다. 공공근로 및 경제개발 시설에 대한 보조금은 경제적으로 낙후된 지역의 장기적 경제개발을 촉진시키기 위한 것으로 주요 수혜자는 민간기업, 저소득 가구의 실업자들이다. 대학에 대한 조기 준비 프로그램은 중등교육을 마친 저소득층 학생들이 더 높은 수준의 교육을 받는데 필요한 재정적인 지원을 하는 것을 목적으로 한다.<sup>40)</sup>

### 3. 연방보조금 지원액

주정부와 지방정부에 지원하는 연방보조금 지원액은 해마다 증가추세에 있는 것으로 나타났다. 포괄보조금과 공식보조금, 사업보조금 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 공식보조금으로서 전체 보조금 지원액 중 76.8%를 차지하는 것으로 나타났다. 반면 포괄보조금 지원액은 2003년 기준 305백 달러로서 전체 보조금 총액에서 0.6%를 차지하는 것으로 나타났다.

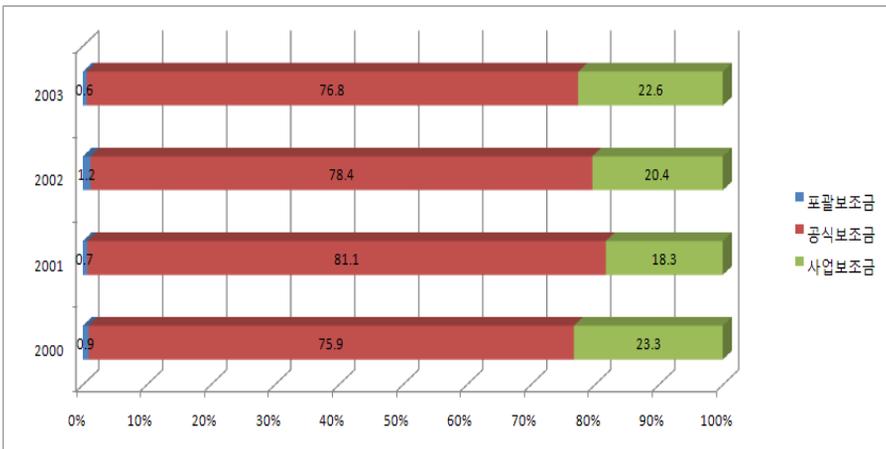
40) 조계근(2005). 『의존재원 제도 변화가 강원도 재정에 미치는 영향분석』, 춘천: 강원발전연구원.

<표 2-4-1> 미국 정부간 재정 관계

구분	2000		2001		2002		2003	
	10억 달러	%						
포괄보조금	2,557	0.9	2,113	0.7	4,783	1.2	3,055	0.6
공식보조금	219,716	75.9	260,113	81.1	316,978	78.4	371,128	76.8
사업보조금	67,395	23.3	58,686	18.3	82,372	20.4	109,329	22.6
합계	289,668	100.0	320,912	100.0	404,133	100.0	483,512	100.0

자료: <http://www.census.gov>

<그림 2-4-1> 미국 정부간 재정 관계



## 제2절 독일의 자원배분제도

### 1. 독일 자원배분제도의 개요

독일 지방재정조정제도의 특징은 다음과 같다. 첫째, 재정지원형태가 수평적 재정조정과 수직적 재정조정을 동시에 시행하고 있다. 독일의 경우 연방과 주간 수직적 재정조정이 시행되는 과정에서 상위정부에서 하위정부로 하위정부에서 상위정부로 재원이 양방향으로 흐르고 있다. 또한 자원공여기관과 수취기관 모두 주 정부로서 동위 정부간 상호 수평적 재정조정을 통해 동위 정부간 발생하는 재정력 격차를 감소시켜 주는 기능을 하고 있다.

둘째, 상·하위 정부간 수직적 재정조정으로서 분리제도, 공동이용제도, 분리제도와 공동이용제도를 혼합한 혼합제도 및 교부금 제도 등 네 가지 형태로 구분할 수 있다(권오성, 2004).

〈표 2-4-2〉 독일의 지방재정조정제도의 특징

구 분	특 징
제1차 수직적 재정조정	연방정부는 주정부간 세수입배분(세원의 분리방식과 공동이용방식을 겸한 혼합방식). 연방세는 연방정부의 재정수입이 되고, 주세는 주정부의 재정수입이 된다. 소득세, 법인세, 부가가치세 및 영업세는 공동세에 해당.
제1차 수평적 재정조정	법인세의 배분은 기업소재지원칙을 따르고, 소득세는 주거지원칙을 적용, 거주 민수에 따른 부가가치세 수입배분(전체 주에서 배분된 부가가치세 수입의 75% 배분) 전체 주에 배분된 부가가치세 수입액중 최고 25%까지는 재정력이 약한 주를 위한 보정적 재분
제2차 수평적 재정조정	제1차 수직적 및 수평적 재정조정결과에 대한 보정적 재정조정. 재정 조적측정치와 재정력측정치를 비교, 주 상호간 재정조정액 산출
제2차 수직적 재정조정	제1차 수직적 및 수평적 재정조정과 제2차 수평적 재정조정결과에 대한 보정적 재정조정 연방의 보정적 교부금, 과중부담조정금 및 특별부담조정금

출처: 권오성(2006). 『주요국 지방재정 지원제도 비교분석의 연구』.



정력을 비교하여 부유한 주에서 지불한 기여금을 가난한 주에게 지불하는 제도이다.

## 2) 수평적 세수분배 기준

수평적 재정조정제도를 통한 세수의 분배 기준은 크게 4가지로 요약된다.

첫째, 지역 세수입을 고려한 분배

둘째, 근로 소득세의 거주지원칙에 의한 분배

셋째, 법인세의 사업장입지원칙에 의한 분배

넷째, 부가가치세의 경우 기본적으로 주민 수에 따라 분배

지방분의 75%는 우선 인구비례로 각 주정부에 배분하고, 나머지 최대 25%까지 세수입을 고려하여 재정이 취약한 주정부에 분배된다. 그리고 부가가치세 주할당분 중 일부(최대 25%까지)는 주세와 소득세 및 법인세의 지방분을 합친 것의 1인당 규모가 전국 주 평균 이하인 주의 재정을 지원하는 보충재원으로 사용된다. 보충재원으로 사용되는 비율은 주민 1인당 세수규모가 전국평균에 비해 얼마나 부족한가에 따라 결정되지만, 그 비율은 부가가치세의 지방분의 25%를 초과할 수 없다. 부족분을 보충하는 방식은 60%에서 95% 사이에서 선형비례적 비율에 따라 분배된다. 한계보충율을 최저 60%에서 최고 95% 범위에서 비례적으로 적용되어 전체 주정부 1인당 평균세수입의 97%까지 보충하고, 그 이후 구간은 한계보충율이 95%로 고정되어 있다.

## 3) 주 정부간 수평적 재정조정

이상과 같이 수직적 수평적 세수의 분배가 된 후 각 주정부의 재정력과 세수규모를 비교하여 재정이 빈약한 주정부에 대해서는 부족한 부분을 여러 구간별로 차등화된 보전비율에 따라 조정교부금이 배분된다. 반면에 재정상태가 부유한 주정부는 여러 단계로 나누어진 구간에 해당되는 초과분에 대한 부담비율에 따라 조정부담금을 지불하고 있다.

세수의 분배를 위해 시행된 수직적 분배와 수평적 분배도 재정조정제도의 과정이다. 이러한 과정이 이루어지고 나면, 주정부간 재정력을 비교하여 주간 수평적

재정조정 과정이 추진된다.

이 과정에서 우선 재정력이 취약한 주와 우수한 주로 분류하고, 취약한 주는 조정교부금을 수령하고 반면에 우수한 주는 조정기여금을 지불한다. 주간 수평적 재정조정은 재정이 취약한 주도 자신의 업무를 수행하고 자주성을 펼치는 것이 가능하도록 충분한 재원을 보장해준다. 이와 같이 주간 추가적인 세입의 격차해소를 통해 전국적으로 모든 국민이 동등한 삶의 질을 유지하는 것이 가능하게 된다.

그러나 이러한 주간 재정조정제도가 주의 재정 책임성과 자주성을 상실하게 되어서는 안 된다. 따라서 이 제도는 주간 재정력의 격차를 적당한 정도로 축소하되 완전히 균등화하지는 않는다.

#### 4. 주정부의 재정력 지수 및 조정지수 측정

##### 1) 재정력 지수의 측정

주정부간 수평적 재정조정과정의 시작은 각 주의 1인당 재정력의 측정이고, 이는 당해 주의 세입의 합계와 주내의 기초단체 세입의 64%를 합한 것이다. 기초단체의 세입이 재정력측정 시 고려되는 이유는 주가 관내의 기초자치단체의 적절하고 충분한 재정을 위한 장치를 마련할 책임이 있기 때문이다. 재정력이 우수한 기초단체를 가지고 있는 주는 상대적으로 재정력이 취약한 기초단체를 가진 주에 비해 기초단체의 재정을 지원하기 위해 지출해야할 자신의 재원을 거의 사용하지 않아도 된다.

기본적으로 주와 기초단체에 귀속되는 모든 종류의 세입은 재정력 측정시 고려된다. 예외적으로 주간 수평적 재정조정과정에서 주와 기초단체에 유입된 세수는 포함되지 않는다.

재정력 지수의 측정을 위해 주정부에 귀속되는 조세수입의 합을 구하는데, 각 주정부에 귀속되는 조세수입의 종류는 다음과 같다.

주정부세 + 공동세 지방분 + 도박장부담금 + 광산법상의 채굴부담금

상기한 주정부에 귀속되는 세수 외 소득세와 부가가치세의 기초자치단체 할당

분, 부동산세와 영업이익(영업 이익세 중 상위정부 할당분 제외)으로부터 징수되는 기초자치단체 세수입의 64%를 산정한다. 끝으로 주정부에 귀속되는 조세수입과 기초자치단체에 귀속되는 세수입의 64%를 합하여 해당 주의 주민수로 나눈 값이 재정력 지수이다.

## 2) 조정지수의 측정

조정지수는 전체 주정부의 1인당 평균세수입을 기준으로 해당 주정부의 주민수를 곱하여서 산정한다. 이때 주간 수평적 재정조정은 근본적으로 모든 주에 있어서 주민 1인당 동일한 재정수요에 근거하지만, 도시국가인 베를린, 브레멘 그리고 함부르크는 예외로서 다른 넓은 영토를 지닌 주에 비해 인구밀집에 의한 주민 1인당 높은 재정수요를 가지는 것이 명백하게 나타나기 때문에 이들의 주민수는 재정 조정에 있어서 35%까지 높게 가중하여 산정한다.

또한 주민 1인당 재정수요를 약간 높게 산정하는 주가 3개있는데, 이들 주는 인구밀도가 가장 낮은 지역인 브란덴부르크, 메케렌부르크-포퓰메른, 작센-안할트이고, 이는 인구가 적지만 기본적 재정수요를 충당하기위해서 다른 주에 비해 인구수를 산정함에 약간 높게 가중하여 계상한다.

결론적으로, 산정시 주 정부의 인구 밀도를 고려하여 인구가중치를 최고 135%까지 부여하고 있다.

- 베를린, 브레멘 그리고 함부르크 등의 도시 인구가중치 : 135%
- 메케렌부르크-포퓰메른주의 인구가중치 : 105%
- 브란덴부르크주의 인구가중치 : 103%
- 작센-안할트주의 인구가중치 : 102%

## 5. 수평적 재정조정(2005년부터 개정법 적용)

### 1) 조정보조금 수령 주정부

재정력 지수가 조정지수보다 작아 재정이 취약한 주정부의 경우 부족한 재정규모를 구간별로 나누어 차등한 한계보충률이 적용된 조정보조금을 수령한다.

- 재정력이 전국평균의 80%이하인 경우  
: 한계보충율은 75% ;  $F = 3/4 * X - 317/20000$
- 재정력이 평균의 80%에서 93%사이인 경우  
: 한계보충율은 최고 75%에서 최저 70% 범위에서 선형비례적으로 보전  
 $F = X * (5/26 * X + 35/52) - 2121/260000$
- 재정력이 최소한 평균의 93%인 경우  
: 한계보충율은 최고 70%에서 최저 44% 범위에서 선형비례적으로 보전  
 $F = X * (13/7 * X + 11/25)$   
F : 조정교부금, X : 1 - 주의 재정력

## 2) 조정부담금 지불 주정부

재정력 지수가 조정지수를 초과하는 부유한 주정부의 경우 조정지수를 초과하는 정도에 따라 구간을 정하여 차등한 조정 부담금을 지불한다. 재정력지수가 재정 조정지수를 초과한 값이 107%이하인 경우, 조정부담금 지불비율은 44~70%사이에서 비례적으로 결정된다. 그리고 재정력지수가 재정조정지수를 초과하여 재정조정지수의 107~120%인 경우 초과하는 정도에 따라 부담 비율 70~75%사이에서 비례적으로 조정부담금 지불하도록 되어 있다. 재정력지수가 조정지수를 초과한 정도가 120%를 넘을 경우 초과부분의 75%를 조정 부담금으로 지불한다.

## 6. 추가적 연방보충교부금

주간 수평적 재정조정을 거친 후에도 재정력이 전국평균에 못 미치는 주들에 대해 연방정부가 연방보충교부금을 분배한다. 연방보충교부금은 두 가지 종류인데, 일반적 재정수요를 위한 연방보충교부금과 특별한 재정수요를 충족하기 위한 특별 연방보충교부금이 그것이다.

일반적 재정수요를 충족하기 위해 사용되는 연방보충교부금을 통해 주간 수평적 재정조정 이후에도 존재하는 재정력 격차를 해소하는 목적을 가지고 있다. 연방보충교부금을 수령하는 주는 주간 수평적 재정조정 이후에도 주민 1인당 재정력이 전국평균의 99.5%이하인 단체이고, 분배비율은 부족액의 77.5%이다.

세수분리제도에 의해 조세를 귀속되는 주체에 따라 연방세, 주 정부세, 그리고

기초자치단체세로 분류된다. 세수공유제도인 공동세의 경우 연방정부와 지방에 대한 할당률은 다음과 같다.

- 소득세 : 연방정부(42.5%), 주(42.5%), 기초단체(15%)
- 법인세 : 연방(50%), 주(50%)
- 부가가치세 : 연방(49.5%), 주(48.4%), 기초(2.1%)

### 제3절 호주의 자원배분제도

#### 1. 호주 재정균등화 제도

호주 연방제는 미국(1789), 스위스(1848), 캐나다(1867)에 이어 1901년에 실시된 오랜 역사를 갖고 있으며, 그 체제는 중앙정부(Commonwealth government), 주정부(6개 states와 2개 territories), 지방정부(720개 local government)의 3층 구조로 되어 있다. 주정부는 6개 주(states)로 New South Wales, Victoria, Queensland, Western Australia, South Australia, Tasmania로 구분되며, 그리고 2개 특수지역(territory)으로 수도 Canberra를 중심으로 구성된 ACT(Australia Capital Territory)와 북부지역인 Northern Territory)가 이해 해당된다. 중앙정부와 주정부가 대부분의 기능을 수행하고, 지방정부는 주정부의 지도하에 쓰레기처리, 도시계획, 수도공급, 지방도로와 같은 한정된 서비스 기능만을 담당하고 있다. 중앙정부와 주정부간의 기능 분권에 있어서는 중앙정부는 조세, 사회복지, 우편 및 통신, 은행 및 보험과 주 경계를 넘어서는 산업분쟁 등을 다루고, 주정부는 주택 및 지역발전, 법과 질서, 에너지, 철도 및 도로 교통, 보건의료 및 교육 등을 포함한 여타 서비스를 다루고 있다. 그러나 중앙정부는 보건의료 및 교육 과 같은 분야에 적절한 조건부 방식의 재정지원 보조금을 통해 주정부의 책임성 영역에 개입할 수가 있다.

그 연방제도의 재정상의 특징을 보면, i) 대부분의 기능면에서 정부간에 광범위한 상호 협력이 이루어지고 있고, ii) 다른 어떤 나라 보다도 심한 수직적 재정불균등을 가지고 있어, 연방차원의 수평적 불균등을 조정하는 재정조정제도가 발전해오고 있는데, 중앙정부가 연방 교부금을 통해 각 주정부에 필요한 재원을 지원하고 있다. iii) 포괄적인 수평적 재정균등화 제도는 각 정부의 세입증대 능력과 지출수요간의 격차를 제거하는데 목표를 두고 있다. iv) 대부위원회(the loan council)의 감독 하에 모든 지방정부의 차입에 대해 재정관리 협력적 접근이 이루어지고 있다.

1933년 설립된 연방교부금위원회(CGC; Commonwealth Grants Commission)가 연방정부에서 주정부로 교부금을 분배하는 제도적 장치 역할을 하고 있다. 1942년 소득세가 주정부에서 연방정부로 이양되어 발생한 수직적 불균

형을 해소하기 위해 재원이전이 필요하게 되었고, 2000년 7월 부가가치세 성격의 한국과 같은 10%의 세율의 물품서비스세(GST; Goods and Services Tax)를 도입하고 연방차원에서 pool로 관리해서 주정부에 분배하고 있다.

최근의 상황을 보면, 정부서비스의 효율적 전달의 필요성이 인구고령화와 관련한 지출수요의 증대에 의해 절실해지고 있는 가운데, 생산성위원회(Productivity Commission)는 정책의 별다른 변화가 없더라도 2044/45년까지 이에 대한 GDP의 6.5%의 총지출 증가가 필요할 것으로 예상하고 있다. 이러한 막대한 재정수요 증가에 대한 압박은 연방정부가 고령인구에 대한 연금과 의료·노령 지원서비스의 주요한 공급자로서 감당하여야 함을 의미한다. 또한 이러한 인구구조변화가 건강관련서비스 면에서 주정부지출에 대한 압력이 될 것이다. 그러나 병원서비스에 대한 전반적인 재정부담은 연방정부보다는 덜 심각하게 될 것이다. 왜냐하면 출산율 저하로 인한 교육 연령대상 인구의 감소로 재정지출압력이 줄어드는 교육서비스를 주정부가 제공하고 있기 때문이다. 그리고 특정목적교부금(Specific Purpose Payments; SPP)은 SPP가 서비스수요 증가와 함께 증가한다면 연방정부의 이 교부금에 대한 비중도 높아지게 되어 장래 재정부담이 정부수준간에 어떻게 분배하여야 할 것인가가 또한 중요한 문제로 대두되고 있다.

## 2. 호주의 정부간 재정관계

호주는 연방정부, 주정부 및 특별지역정부<sup>41)</sup>, 지방정부 등 3층제로 정부가 구성되어 있다(<그림 2-4-2> 참조). 2003년 세입 호주달러기준으로 각 정부의 재정규모는 연방정부 2,062억 달러, 주정부 1,138억 달러, 지방정부 192억 달러로 연방정부와 주정부가 총재정의 95%를 차지하는 모습을 보이고 있다.

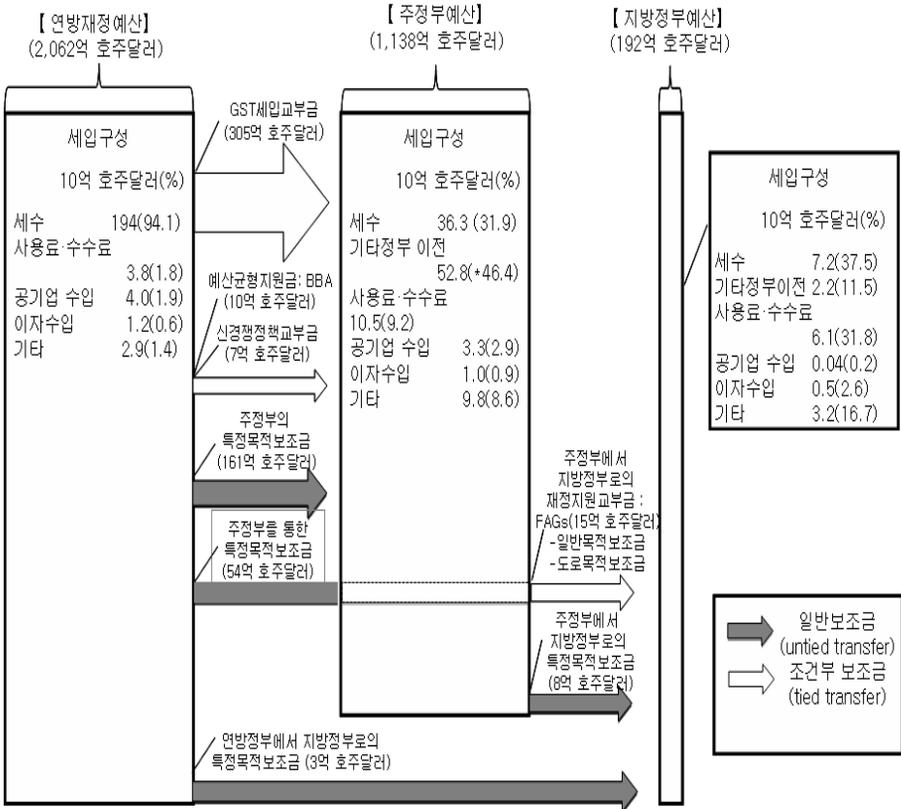
한편 정부간재정관계는 대부분의 재원을 연방정부에 의존하는 수직적 재정불균형구조의 형태를 보이고 있다. 세수의 경우 대부분 연방정부에 집중되어 있는 형태를 보이고 있는데, 2003년의 경우 세수비중은 82(연방) : 15(주) : 3(지방)이다. 주정부와 및 지방정부의 세입총액에서 세수비중도 주세 32%, 지방세 37.5%로

41) 특별지역정부는 6개 주정부, 수도특별지역, 북부준주 등 8개 지역이 해당되며, 기본적으로 주정부와 동일한 역할을 하는 것으로 간주한다. 호주의 지방정부수는 2003년 기준으로 720개 지방정부가 설치되어 있고, 이 가운데 97개의 원주민 커뮤니티지역이 포함된다.

낮게 나타나고 있다. 한편 세출은 주정부가 중심적으로 활동하고 있는데, 2003년 세출비중은 35(연방) : 54(주) : 11(지방)이다.

<그림 2-4-2>에서 정부간 재정이전의 흐름은 연방정부, 주정부, 지방정부로 이전되는 형태로 구체적으로는 연방정부에서 주정부와 지방정부에 교부금과 보조금을 주고, 주정부에서 지방정부에 보조금을 교부하고 있다.

<그림 2-4-2> 호주의 정부간재정관계 재정흐름



자료: 持田信樹編(2006). 『地方分権と財政調整制度』, 東京大學出版會, p.86.

연방정부에서 주정부로의 재정이전은 용도를 지정하지 않은 일반목적보조금과 용도를 지정한 특정목적보조금의 두 가지가 있다. 일반목적보조금은 먼저 주정부간 재정조정을 위한 교부금으로 GST세입교부금(305억 달러), 예산균형지원금

(10억 달러), 경쟁정책교부금(7억 달러), 수도특별세입지원금 등으로 구성된다. 특정목적보조금은 주정부의 서비스(보건, 도로, 교육 등) 제공을 위해 직접 제공되는 보조금으로 161억 달러의 규모이다.

지방정부는 연방정부와 주정부로부터의 재정을 이전받고 있다. 첫째, 연방정부에서 주정부에 교부한 특정목적보조금(54억 달러)이 다시 주정부에서 지방정부에 재정지원교부금, 일반목적교부금, 도로목적보조금 등의 형태로 교부된다. 둘째, 연방정부에서 지방정부로 직접 이전되는 특정목적보조금(3억 달러)이 있다. 셋째, 주정부에서 지방정부로 이전되는 특정목적보조금(8억 달러)이 있다.

호주의 재정조정제도는 주정부간 재정조정제도와 주정부내의 지방정부간 재정조정제도로 2단계로 운영되는 방식이다. 연방정부에서 통합관리하지 않는 이유는 지방정부가 연방헌법이 아닌 주법에 규정된 점과 감독권한도 주정부에 있기 때문이다. 재정조정제도의 독립적 운영기관으로 주정부간 재정조정은 연방교부금위원회, 주정부내 지방정부간 재정조정은 지방정부교부금위원회가 설치되어 각각의 위원회에서 1인당 상대계수를 산정한다. 단, 수도특별지역에는 지방행정만을 담당하기 때문에 지방정부교부금위원회를 설치하지 않고 있다.

### 3. 연방 교부금의 유형 및 내용

연방 중앙정부의 주정부에 대한 교부금은 4가지로 일반교부금으로 GST교부금과 예산균형 지원금 및 국가경쟁 지원금(national competition payment)이 있고, 또한 특별교부금(SPP; Specific Purpose Payments)이 있다.

#### 1) GST 교부금

1999년 연방 중앙정부와 주정부 간의 재정개혁에 관한 협정(the Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth- State Financial Relation; IGA)이라는 재정관계에 관련된 개편안에 협의함으로써 2000년 7월 1일부터 GST의 모든 세수는 주정부에 제공된다.

연방 중앙정부는 GST의 세수를 연방교부금위원회(CGC)가 산정한 주민 1인당 수입차등에 근거하여 분배하고, 이 때 CGC는 수평적 재정균등 원칙(horizontal

fiscal equalization)에 따라 산정하고, 주 정부는 연방으로부터 다음과 같은 수평적 재정균등원칙에 따라 재정지원을 받는다. 그 원칙은 만약 각 주정부가 자체고유 재원으로부터 수입을 증대시키려는 노력을 똑 같이 시도하고 동시에 같은 정도의 효율성이 작용한다면, 각 주정부는 같은 수준의 서비스를 제공할 수 있는 능력을 가지게 된다는 기준이다. 이와 같은 수평적 재정균등원칙은 각 주정부가 평균수준의 효율성을 바탕으로 국가의 평균적 수준의 서비스를 제공하는 능력을 가지도록 보증하며, 다른 주의 주민들도 동일한 수준의 공공 서비스를 향유할 수 있도록 한다는 개념에 기초를 두고 있다.

CGC는 높은 교부금의 할당은 자체재원으로부터의 수입증대능력이 평균 이하이거나 다른 주에 비해 동일한 표준의 서비스를 제공하기 위해 더 많은 비용을 지출해야 할 경우에 배정되도록 하고 있다. 따라서 CGC의 제안은 각 주정부의 주민 1인당 재정격차(혹은 1인당 교부금 할당액)의 관점에서 이루어진다.

연방 중앙정부는 GST에 관련된 조세교환의 결과로서 재정상 악화되는 주정부가 발생하지 않도록 보증하고 있는데, 그 방식은 연방정부가 주정부의 GST수입 교부금에 대한 할당액과 해당 주정부의 예산상태가 더 감소하지 않기 위해 필요한 총 재정지원규모 간의 격차를 보전해주는 추가적 재정지원금인 예산균형 지원금(budget balancing assistance)을 제공하고 있다.

## 2) 예산균형 지원금(BBA; budget balancing assistance)

BBA는 각 주정부에 할당된 GST교부금과 최소재정보장규모(GMA; guaranteed minimum amount)간의 부족한 차액만을 보전해주고 있다. GMA는 재원지원 교부금, 수입대체 지불금, 폐지 및 감소된 주정부 세금규모를 포함한 상실된 수입에 대한 최초 주택구매자 보조금, GST징수행정비용, 변경된 연방정부 지불 약속과 이자비용을 포함한 추가적 지출을 합하여 산정하며, 여기에 디젤유 보조금, 저도수 맥주보조금, 조세개혁으로 인한 비용절감규모, 조세개혁으로 인한 추가수입액 등 감소된 재정지출 및 예산 절감규모만큼을 감액한다.

### 3) 국가경쟁정책지원금(NCPPs: National Competition Policy Payments)

1995년 연방 중앙정부와 주정부 간에 체결된 국가 경쟁정책에 관한 합의에 따라 1997년에 도입된 제도로 주정부에게 경쟁을 제한하는 입법을 재검토하도록 요구하여 주정부가 정부업무를 시행함에 있어서 경쟁적 중립성을 확보하고, 전기, 수도, 가스 및 도로운반분야의 특정한 개혁을 수행하도록 지원하고, 국가 경쟁협회의 평가에 따라 개혁 벤치마킹 회의에 의거하여 조건부로 지급한다. 또한 지원금은 주정부 간에 주민수를 기초로 주정부에 할당되고, 시간에 따른 실질가치를 유지하기 위해 매년 지수화하여 조정되고 있다. NCPP의 지급은 패널티를 함께 고려한 개혁의 시행 과정에 대한 국가경쟁위원회 평가에 의해 이루어진다. 호주정부는 2005/6년에 처음으로 국가수도위원회(National Water Commission)로부터 수도 개혁에 대한 정부의 발전과 관련하여 이 지급이 이루어졌다. 이에 대한 주정부에 의해 받는 실제 지불금액은 재무부에 의해 결정된다.

이 지원금은 연방 중앙정부와 주정부 차원에서 상호 보완하는 국가경쟁정책의 개혁의 재정적 이득을 상호 공유하는 효율적인 장치라고 볼 수 있으며, 협의에 이르기까지의 협상에 드는 개혁프로그램의 비용은 주로 주정부가 감당하는 것으로 받아들여지고 있다.

### 4) 특별 교부금(specific purpose payments)

특별교부금은 자금지원을 정해진 목적을 위해서 제공되고, 연방 중앙정부의 지원과 연계를 하거나 또는 재원조달 의무를 유지할 것을 요구하고 있으며, 주정부가 업무수행과 재정적 상세항목을 보고하는 것이 요구되고, 프로그램과정상 세부항목이 고려되어야 하는 특성을 가지고 있다.

이 교부금은 중앙정부와 주정부간 개별적 협상에 근거를 두고 있으며, 기간과 조건, 자금조달 능력과 용도를 포함하고 있다. 이 제도는 연방정부를 위해 다음과 같은 유용한 기능을 수행하고 있다. 첫째, 연방정부의 정책추구가 주의 책임성 영역에도 영향을 미칠 수 있고, 둘째, 중요한 관심영역에서 국가적 일관된 수행하며, 셋째, 연방정부의 책임성 영역에 주정부가 서비스를 제공하도록 지원하는 역할을 하고 있다.

주정부에게는 이 교부금이 주민건강관리, 노약자 보호와 교육과 같은 핵심적인 서비스 제공을 위한 자금조달의 중요한 재원이 된다.

따라서 특별교부금은 책임과 관심사를 공유하는 영역에서 연방과 주 정부 간에 협동을 하도록 하는 중요한 기회를 제공한다. 그러나 주정부사이에는 연방정부가 특별교부금의 분배에 있어서 점점 일방적으로 변해간다는 인식도 있다.

현재의 SPP 배정방식에 있어서 조건이 부착된 지불 방법이 예산 신축성을 제약한다고 주정부에 의해 종종 비판되어왔다. 예를 들어, 산출(output)에 초점을 맞추기보다 노력 조건이나 대응 요구 조건에 의해 제약적인 투입 통제를 하거나, 연방자금을 잘게 나누어 배분되는 SPP 방식으로 주정부에 공급함으로써 발생하는 중복 및 행정비용의 증대에 의한 비효율성을 들 수 있다. 그러나 연방정부의 견해에 의하면, 이러한 보조금에 대한 지방정부의 관할 영역간의 이전지출을 다루거나 국가 표준을 정할 때 비용-효율을 증진할 수 있는 잠재성을 가지며, 또한 주정부 재정 지출에 대한 책임성 증가를 포함하여 조건부 제약성, 용자조건으로부터 발생하는 어떤 편익이 존재한다고 주장한다(Koutsogeorgopoulou, 2007).

## 제4절 캐나다의 자원배분제도

### 1. 자원배분 및 재정지원 체계

캐나다 연방제는 연방정부, 10개 주(Province) 및 3개 준주(Territories) 정부 그리고 지방정부 3층 구조로 구성되어 있다. 10개 주는 Ontario, Quebec, Nova Scotia, New Brunswick, Manitoba, British Columbia, Alberta, Prince Edward Island, Saskatchewan, Newfoundland and Labrador이며, 3개 준주는 Northwest Territories, Yukon Territories, Nuavut Territories이다. 준주는 헌법상의 주정부적 지위를 갖지 못하며 연방정부의 통제하에 있다. 준주는 세입의 상당부분을 연방정부에 의존하고 있다는 점도 주정부와 상이하다.

캐나다의 지방재정조정제도는 캐나다 연방재정주의의 주요한 요소를 구성하고 있으며, 주정부는 세입과 세출 정책에 있어서 연방 중앙정부와 독립성을 갖는다. 다시 말하면, 주정부의 관할에 속하는 업무에 대한 연방정부의 법적인 제약은 원칙적으로 없다. 그러나 주정부 및 지방정부의 재정이 취약하여 연방정부의 재정적 지원이 필요한 경우는 연방정부가 주정부 및 지방정부에 대한 재정적 지원을 통하여 연방정부의 정책이 관철될 수 있도록 하고, 또한 국가적 화합과 통일성을 유지한다는 차원에서 다양한 재정적 지원을 하고 있다.

연방정부의 재정부관료들은 재정 및 경제정책에 대한 의견교환을 위해 주정부의 재정담당자와 주기적인 모임을 갖고 있다. 2차 대전 이후 이전재정의 형평화 기능을 제고하려는 정책적 노력이 강화되고 있다. 특히, 1993년에는 중앙과 지방간 수직적 형평성을 제고하는 방향으로 제도개선을 시도하였다. 재정자립 수준이 57%에 불과한 문제를 재정조정제도로 시정하려는 시도이다(서정섭, 2003). 지방재정에서 보조금 비중은 24%에 달하지만 주로 보건 및 교육 분야에 치중되어 있다. 현재, 캐나다의 정부간 재원이전은 4가지 주요 이전 프로그램으로 운용하고 있다.

캐나다의 4대 재정조정제도는 조건부교부금에 해당하는 캐나다보건재정 이전(Canada Health Transfer; CHT), 캐나다 사회재정이전(Canada Social Transfer, CST), 무조건적교부금인 형평화교부금(Equalization), 準州교부금

(Territory Formula Financing; TFF)으로 구분할 수 있다. 그 외 최근 새로이 도입된 역외 협정 상쇄보조금(Offshore Accord offsets), 신 노동시장 훈련기금, Infrastructure 지원금, 청정 환경 변화를 위한 생태 트러스트(ecoTrust for Clean Air and Climate Change)를 들 수 있다.

연방정부의 이전지출은 현금이전(cash transfer)과 조세이전(tax transfer)으로 구분되며, 그 구성비는 대략 전체 이전지출의 3분의 2가량이 현금이전이고 조세이전의 비중은 3분의 1정도이다. CHT와 CST는 각각 운영되어 오던 캐나다 지원계획(Canada Assistance Plan; 보건, 교육과 같이 특정 용도를 위한 연방정부의 조건부 대응보조금)과 Established Programs Financing(EPF; 사회복지 지원을 위한 조건부 대응보조금)을 1996년에 통합한 특정보조금으로 점차 주정부의 자율성을 높이기 위한 포괄보조금(block grant)을 지향하고 있다. 이외 다양한 정부사업에 따른 재정지원, 일종의 특정보조금과 퀘백주를 위한 특별한 재정지원 등이 있다(서정섭, 2003). 최근 연방정부는 재정이전 규모가 커짐에 따라 종전의 캐나다보건사회재정이전(CHST)을 사회재정이전(CST)과 보건재정이전(CHT)으로 나누어 관리하고 있다.

2008~2009년도 연방정부의 재정이전은 <표 2-4-3>에서 보는 바와 같이 708억 달러를 초과하고 있으며, 이 중 현금이 500억 달러, 조세가 224억 달러를 점하고 있다. 연방정부의 재정이전의 80% 가까이가 사회복지를 위한 CHT 및 CST로 지원되고 있다.

<표 2-4-3> 연방정부의 재정이전(2005-2008)

(단위: 백만달러)

구 분	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
캐나다 보건·사회재정이전(CHST)	48,030	49,069	52,688	55,561
현금(cash)	28,725	28,640	31,065	33,195
조세(tax)	19,305	20,429	21,623	22,366
보건재정이전(CHT)	32,279	32,806	34,881	36,497
사회재정이전(CST)	15,751	16,263	17,807	19,065
형평화교부금(Equalization)	10,907	11,535	12,925	13,620
역외보조금(Offshore Accords)	219	386	563	848
準州교부금(Territorial Formula Financing)	2,058	2,118	2,279	2,313
합계	59,847	61,740	66,870	70,827

주 : CHST=CHT+CST. 조세이전과 연계되어 있는 형평화교부금은 CHST와 형평화교부금 각각에 포함되

어 있다. 합계에서는 이중 계상을 피하기 위해 조정한 것임.  
 자료 : [http://www.fin.gc.ca/fedprov/\(Transfer payment to Provinces\)](http://www.fin.gc.ca/fedprov/(Transfer payment to Provinces))

2008~2009년도 형평화교부금은 <표 2-4-4>에서 보는 바와 같이 브리티시 콜럼비아와 사스카체완이 새로이 지원을 받지 못해 이제 6개의 주정부만을 대상으로 지원되었다. 같은 성격의 準州교부금은 3개의 準州에 지원되었으며 특정보조금의 성격을 지니는 CHT 및 CST는 모든 주와 準州에 지원되었다. 형평화교부금이 가장 많이 지원된 주는 퀘벡주이며 특정보조금인 CHT와 CST가 가장 많이 지원된 주는 온타리오 주이다.

교부금은 일반교부금과 특정교부금으로 구분되기도 한다. 일반교부금은 재정 균등화, 법정보조금, 재산세대체 교부금, 準州에 대한 특별교부금이 있다. 연방정부는 또한 하위정부에 대해 다양한 특정교부금을 교부하고 있다. 조건부 교부금은 특정사업에 지출하거나 지방정부가 일정비율의 비용부담을 진다는 조건하에 교부되고 있다(서정섭, 2003).

<표 2-4-4> 연방정부의 재정이전(2008-09)

(단위: 백만달러)

구 분	합계	CHST			형평화교부금	준주교부금
		계	현금	조세		
		836	519			
Newfoundland and Labrador	1,625	230	143	317	158	-
Prince Edward Island	517	1,548	961	87	322	-
Nova Scotia	2,964	1,242	771	587	1,465	-
New Brunswick	2,659	12,80	7,945	471	1,584	-
Quebec	19,972	0	12,67	4,855	8,028	-
Ontario	21,760	21,76	8	9,082	-	-
Manitoba	3,843	01,97	1,224	748	2,063	-
Saskatchewan	1,610	2	1,146	463	0	-
Alberta	6,148	1,610	3,033	3,115	-	-
British Columbia	7,237	6,148	4,672	2,565	0	-
Northwest Territories	882	7,237	34	43	-	805
Nunavut	994	77	36	14	-	944
Yukon	615	50	33	28	-	564
		61				

자료 : [http://www.fin.gc.ca/fedprov/\(Transfer payment to Provinces\)](http://www.fin.gc.ca/fedprov/(Transfer payment to Provinces))

## 2. 정부간 재정조정

### 1) 일반교부금

#### (1) 재정균등화제도(Equalization Program)

##### ① 개요

재정균등화제도는 캐나다 연방이 성립될 당시부터 유사한 형태의 지원이 있었으나 본격적인 시행은 1957년에 시작되었다. 1982년에 공포된 캐나다 연방 헌법에 재정균등화를 연방의 의무로 명시적으로 규정하고 있다. 이에 따르면 연방은 각 지역이 최소한의 공공서비스를 향유할 수 있도록 적절한 수입을 보장하여야 한다고 규정하고 있으며, 이에 따라 연방정부는 무조건부 교부금을 통하여 재원이전을 해주고 있다. 따라서 이 이전재원은 주정부 자신의 우선순위에 따라 재정지출 활동을 하고 연방정부는 이에 간섭을 하지 않는다. 재정 균등화를 위한 기본공식은 대표적 5개 주의 1인당 세입을 기준으로 하여 왔으나 2007년부터 새로이 강화된 균등화 프로그램을 시행하여 모든 10개 주의 1인당 평균세입을 기준으로 변경하였다. 2008/09년도에 6개주에 136억 달러 상당의 균등화 재정이전이 이루어졌다.

이 제도는 지역간 수평적 형평성을 유지하는데 최우선적인 정책목표를 두고 있다. 1957년에 도입된 이 제도는 빈곤 지역과 부유한 지역간 기본서비스 차이를 해소하는데 목적이 있으며 이는 헌법에 명시할 정도로 연방정부의 중요한 책무 가운데 하나이다<sup>42)</sup>. 「연방헌법」 제36조 2항에 의하면 ‘캐나다의 의회와 정부는 지방 정부들이 합리적인 비교할만한 조세수준으로 합리적인 필적할만한 공공서비스 수준이 공급될 수 있도록 충분한 세수를 보장하도록 균등화 원칙에 개입하여야 한다.’ (Subsection 36(2) of the Constitution Act, 1982)고 규정하고 있다.

재정균등화 교부금은 개념적으로 ‘평균적인 표준수요’를 충족시키는데 있으며 배분공식은 기본적으로 과세능력(tax capacity)에 토대를 둔다. 과세능력은 개별 과표에 대한 전국 평균세율을 적용하여 얻어진 1인당 세입으로 산출한다. 1인당 과세능력이 표준치에 비하여 낮은 지역은 그 차이가 재정균등화교부금에 반영된다. 이때 과세능력의 표준치는 모든 10개 주의 평균치이다. 다시 말해서 전국 평균치에

42) 보다 정확하고 상세한 것은 캐나다 정부 홈페이지 [www.fin.gc.ca/FEDPROV/eqpe.html](http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/eqpe.html)을 참조 바람.

미달한 지역만이 교부대상이다. 반면, CHT 및 CST는 조건부 대응보조금인 관계로 전 지역에 지원이 가능하다.<sup>43)</sup>

② 산출 및 배분 방식<sup>44)</sup>

1인당 과세능력 산출공식은  $E_{ij} = t_j \left( \frac{B_{sj}}{P_s} - \frac{B_{ij}}{P_i} \right) P_i$  이다.

여기서, 각 기호는

- $E_{ij}$  : i지역내 세원 j의 세수입
- $B_{sj}$  : 세입원 j에 대한 표준과표(10개 주 평균치)
- $P_s$  : 10개 주의 인구
- $B_{ij}$  : 세원 j에 대한 i주의 과표
- $t_j = \frac{\sum_i TR_{ij}}{\sum_j B_{ij}}$  : 세원 j에 대한 전국 표준세율
- $TR_{ij}$  : i지역 j세원의 1인당 실제 세입  
단, 표준세율은 10개 주의 총 세수입을 총 과표로 나눈 것에 해당한다.

상기 식에 따라 개별 세원의 세수입을 합산하면 전체 세원에 대한 i지역의 총 세수입이 도출된다. 이를 다른 식으로 해석하면 표준세율에 i지역의 과표를 곱한 값이 i지역의 재정동원능력(fiscal capacity)으로 정의하며, 개별 지역의 재정동원 능력과 전국 평균치와의 갭을 반영하여 교부액을 결정한다.

$$TE_i = \sum_j E_{ij}$$

i지역 재정동원능력 = i지역 과표 × 표준세율  
 교부액 = (  $TR_i$  - 전국 1인당 표준세입 ) × i지역 인구

현재 교부대상 세원인 j는 30개로서 개인소득세, 법인세, 소비세, 가솔린세,

43) 상계서

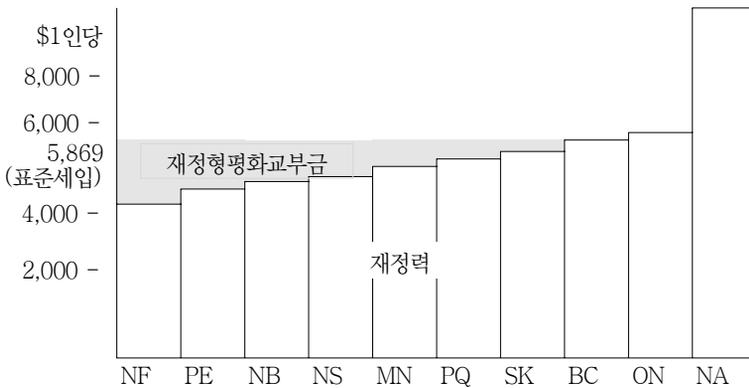
44) The World Bank, Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries(1997). pp.6-7; 서정섭 (2003)에서 재인용.

자동차면허세, 주류세, 삼림세, 천연가스세, 가스 및 토지관련 세원, 광물 및 비광물 관련 세원 등 국세에 기타 주정부세, 지방세를 합산하여 시산한다.

다음 <그림 2-4-3>에서 보듯이 전국 평균세율로 환산하여, 1인당 표준세입을 기준으로 여기에 미달한 7개 주가 실제치와 표준치의 차이만큼 교부단체의 교부액이 되는 것이다. 2007~2008년도에 재정형평화교부금으로 연방정부에서는 전년보다 15억 달러 증가한 127억 달러를 교부하였다.

2007~2008년도 예산부터 O'Brien 보고서에 의한 새로운 균등화 교부금 산정 방식을 도입하고 있는데, 그 방식의 핵심은 10개주 세입 평균에 천연자원 수입(natural resource revenues)에 대해 50% 율을 제외한 10개주 평균 세입과 재정능력(fiscal capacity)의 차로 하여 이전보다 균등화 표준(Equalization standard)을 보다 강화하고, 천연자원의 개발에 실질적 유인을 제공하며, 자원의 가격과 생산량이 미래에 감소되는 것을 추가적으로 방지하도록 하고 있다. 또한 균등화 교부금 산정시 재생불가능한 자원(non-renewable natural resources)을 완전히 제외함으로써, 이로 인해 주정부로의 지불금이 줄어드는 것을 방지하고 있다.

<그림 2-4-3> 재정형평화교부금 산정도



자료: Department of Finance Canada(2007)에서 재인용.

2007~2008년도 현재 10개 주 가운데 Prince Edward Island, New Brunswick, Manitoba, Nova Scotia, Newfoundland and Labrador, Quebec 6개 주가 재정형평화 교부금을 연방정부로부터 교부 받고 있으며, 1인당 교부금

액수로는 이 중 Prince Edward Island 주가 가장 크고, Quebec 주는 형평화교부금 총액은 가장 크나 1인당 교부금 액수로는 가장 작다.

## (2) 연계 형평화 보조금(Associated Equalization)<sup>45)</sup>

### 가. 개요

연방정부는 1977년 기준연방세(Basic Federal Tax, BFT)의 13.5%와 법인소득세(Corporate Income Tax, CIT)의 1%를 보건 및 고등 교육(health and post-secondary education)을 위해 주정부에 교부하기로 주정부와 합의하였다. 이러한 조세이전(tax point transfer)이 몇몇 주에서는 효과가 있어 조세이전 형평화에 합의하였다. 이는 또한 보건 및 고등 교육(post-secondary education)의 한 부분이기도 하다. 매년 조세이전을 통해 형평화교부금이 계산되어 이전되는데 이를 Associated Equalization라 부르며 2008~2009년도의 조세이전 형평화교부금은 대략 15억 달러에 이른다.

Associated Equalization 재정이전은 보건, 고등교육, 사회부조(social assistance) 및 사회서비스에 대한 재정이전이기에 때문에 CHT 및 CST로 고려되기도 한다. 2008~2009년도 CHT와 CST는 224억 달러이며 이 중 15억 달러는 Associated Equalization이다.

또한 이는 형평화교부금제도(Equalization System)를 통하여 계산되고 이전되기 때문에 형평화교부금(Equalization Program)으로 고려되기도 한다. 2008~09년도 형평화교부금 136억 달러이며 이중 15억 달러는 Associated Equalization이다. 총 이전재원은 Associated Equalization가 CHT·CST와 형평화교부금 양자에 포함되기 때문에 조정을 하여 구한다.

### 나. 조세이전(tax transfer)

1977년 연방과 주간 합의에 의해 개인소득세 13.5%, 법인소득세 1%를 주정부에 이전하기로 합의하였다. 이는 연방정부 세율을 낮추고 동시에 그만큼 주정부의 세율을 높이는 방식을 취하는 것으로 한다. 이를 조세이전이라 한다. 양 정부의

45) 서정섭(2003)에 바탕을 두고 상기에 언급한 캐나다 정부 홈페이지 자료를 사용하여 update함.

세율이 변화하였지만 서로 상쇄되어 납세자에게는 아무런 변화가 없다. 그 결과 연방정부로 가야할 세입이 대신에 주정부로 들어가 연방과 주 예산에 영향을 주었다. 이는 매년 연방정부에게는 既定수입이 되고 주정부는 부가적인 수입이 되는 셈이다. 또한 이는 주정부가 주 경제성장에 따른 가치를 증대할 수 있는 주의 중요한 수입원이다. 이러한 조세이전은 주에 상당한 재원증대를 가져다주었으며 2008~2009년도 주정부가 받은 총 CHT와 CST는 556억 달러인데 그 중 224억 달러가 조세이전, 332억 달러가 현금이전이다. 1977~1978년의 조세이전은 27억 달러 정도였으나 현재는 그의 8.3배에 달하고 있다.

#### 다. 퀘백협정과 Alternative Payment

퀘백협정에 따라 퀘백주에 대하여는 모든 주에 적용되는 개인소득세 13.5%의 조세이전 대신 16.5%를 적용하고 퀘백주의 소득세체계에 따른 추가적인 조세이전을 인정하고 있다. 이로서 2008~2009년도 퀘백주는 48억 달러 이상의 조세이전을 받았다.

최초의 협약은 1960년에 연방정부가 퀘백주에 대해 연방대학교부금 대신 법인세율을 1%를 경감한 것이다. 법인세율 경감은 퀘백주가 연방프로그램에 채택되지 않았다면 받았을 동일한 금액만큼 현금으로 이전하기로 함으로써 더욱 선호되었다. 동 특별조항은 고등교육(post-secondary education)에 대한 세액경감에 대한 일반조항으로 대체되었다.

1964년 16, 17세의 재학생이나 무능력자에 대한 연방정부의 공제제도가 도입되었다. 퀘백주는 이미 학생공제를 실시하고 있었고, 동 사업을 계속하길 원했으므로 연방정부는 퀘백지역에 지역사업의 재원조달을 위해 개인소득세의 35%를 추가적으로 경감해 주었다. 연방차원의 사업은 1974년 확대된 가족공제로 대체되었고, opting-out 협약은 더 이상 적용되지 않았다. 그러나 연방정부는 퀘백주 소득세율 구조의 완전한 개편을 회피하기 위해 계속 경감해 주었다.

### (3) 기타일반교부금<sup>46)</sup>

#### 가. 안정화교부금(stabilization)

1957년 이래로 연방정부는 주정부의 갑작스런 세입저하를 막아주기로 하였다. 1987년에 규정이 바뀌어, 전액 교부하던 방식에서 안정화교부금액수가 1인당 60달러를 넘는 부문에 대해서는 5년 무이자 융자금으로 전환하였다. 또한 안정화교부금에 따른 해당지역의 세입원을 재조정하기로 하였다.

1967년과 1990년 사이에 단지 두 번 사용되었지만 최근의 불황으로 인하여 거의 모든 지방이 안정화교부금의 교부대상이 되었다. 이에 따라 1995~1996회계연도부터는 동 교부금이 아주 심각한 재정적 위기에 사용되도록 교부금의 자격요건을 강화하였다.

#### 나. 세입보장교부금(revenue stabilization)

1972년 연방정부는 개인소득세 및 법인소득세에 대한 개편을 단행하여 지방정부의 세수에 영향을 미치게 되었다. 이에 따라 연방정부는 지방정부와 재정협약을 체결하여, 지방정부가 구법에 적용되었던 세율을 유지할 경우 5년 동안 1972년 연방법 개정에 따른 소득세수의 감소로 인한 피해를 보상하기로 하였다. 즉, 지방정부 세입이 1971년의 세율을 계속 적용했을 경우와 같은 수준이 되도록 보장되었다. 그러나 1975년에 연방법이 수정되어 ① 물가연동 또는 개인소득세의 지역별 변화에 따른 지방의 세수감소 ② 지방의 자연관련 세입(royalties)에 대한 연방세 공제제도 폐지에 대해 연방이 보상하는 조항을 삭제했다.

세입보전은 1972~1977년 기간이 끝나면서 만료되었다. 그러나 지방정부의 강력한 요구에 따라 EPF(Established Program Financing)공식이 수정되어 1972~1977년 기간 동안 이전했던 자원의 일부를 영구적으로 이전하도록 개정되었다. 나아가 연방정부는 세입보전을 위한 교부금은 연방세법 변경시 이후 첫 회계연도의 지방세입 상실분으로 한정하고 또한 지방세입 상실분은 동 지역에서의 연방세의 1%를 초과하는 금액으로 제한하였다.

46) 박기백(1997), pp.150-153에서 발췌함.

#### 다. 연방-주정부간의 과세면제(reciprocal taxation)

1977년과 1983년에 협의된 상호과세협약은 1991년 1월 1일 발효된 연방정부와 주정부의 재화 및 용역세(GST)의 입법으로 무효화되었다. 지방정부는 매입 시 GST의 대상이 되지 않으며 연방정부는 지방소매세가 면세된다. 종전의 협약을 대체하기 위해 3가지 새로운 협정이 협의되었다. 첫 번째, 지방정부와 연방정부가 상호간의 개별소비세(휘발유세, 담배세, 주세)를 지불하지만 GST 또는 소매세는 지불하지 않는다는 것이다. 여행이나 숙박비와 같은 모든 간접적인 정부구매는 일반소비세와 개별소비세의 대상이 된다. 뉴펀들랜드, 프린스에드워드섬, 노바스코샤, 퀘벡, 온타리오, 매니토바, 브리티시콜롬비아는 이 첫 번째 협정을 선택하였다. 두 번째는 어느 수준의 정부도 다른 정부가 부과하는 모든 개별소비세를 부담하지 않는다는 것이다. 서스캐처원과 준주는 이 협정을 채택했다. 세 번째는 공식적인 협정이 없다. 뉴브런즈윅에서 각 수준의 정부는 다른 정부의 개별세를 부담한다. 뉴브런즈윅과 앨버타에서는 간접구매가 과세된다. 두 수준의 정부가 지불해야 할 금액이 세 가지 유형에서 거의 비슷하기 때문에 새로운 협정하에 연방정부의 교부금은 없는 것이다.

#### 라. 재산세 대체 교부금(grants in lieu of tax)

연방재산에 대한 재산세 대신 지방정부에 지급하는 교부금 체계는 Municipal Grants Act 에 설명되어 있다. 세금 대신 지급하는 교부금은 연방재산을 과세대상으로 보아 이에 대한 세율을 적용하여 금액을 계산한다. 즉 우대세율이 적용되지 않는 것이다. 도시공원, 인디언 정착지, 운하, 활주로 같은 시설용으로 사용되는 연방재산에 대해서는 교부금이 주어지지 않는다. 연방정부는 또한 민간부문 거주자에 임대된 토지에 대한 세금을 대신해서 교부금을 지급한다. 일부 국영기업의 경우에도 교부금을 받는다.

#### 마. 법정보조금 (statutory subsidies)

연방정부는 현행 연방정부-지방정부간 재정협약과 EPF에 따른 교부금뿐 아니라 지방정부에 특정보조금을 제공하는데 정부, 인구, 공채이자를 기준으로 한

경비와 특별교부금이 있다. 법정보조금은 다른 이전지출에 의해 대체되고 있으므로 그 규모가 점점 축소되고 있다.

## 2) 조건부 교부금<sup>47)</sup>

### (1) 개요

#### 가. 최근 개혁

헌법에 따라 보건, 교육, 사회복지 분야는 주정부의 관할이다. 그러나 주정부 및 지방정부는 해당기능을 수행하기 위해 필수적인 재정측면에서 취약하여 연방정부에 재정을 일부 의존한다. 연방정부도 연방차원의 정책을 주정부가 따르도록 하기 위하여 주정부 및 지방정부에 대한 재정적 지원을 하고 있다.

연방정부의 지방정부에 대한 이전지출 방식도 변경되어 사회지원, 고등교육 및 보건 분야에 대해 개별적으로 교부되던 이전지출이 1996년부터는 캐나다 보건 사회이전지출(CHST)로 통합되었다가 최근 다시 CHT와 CST로 분리하여 관리하고 있다. 이는 연방정부의 하위정부에 대한 이전지출이 1994~1995 회계연도의 GDP 대비 5%에서 1997~1998 회계연도에는 4%로 낮아지는 것을 의미한다. 지방재정조정제도의 변화방향은 CHT 및 CST 등을 삭감하는 대신 지방의 재정력 격차를 염두에 둔 재정균형 이전지출을 증가시켜 전체적인 지원규모에 있어서는 거의 변화가 없다.

주정부의 재정수입을 구성하는 중앙정부로부터 하위정부로의 이전은 주로 CHT 및 CST와 재정균형 이전지출로 이루어져 있고, 연방예산의 약 3분의 1을 차지하고 있다. 지방재정의 안정성과 예견성을 개선한다는 관점에서 정부와 주는 CHT 및 CST를 제외한 부분에 대해 다년도(5년)에 걸친 지출액을 확정하고 있다.

CHT 및 CST는 이전의 EPF와 캐나다지원계획을 발전적으로 통합한 것으로 지방정부에 사회보장서비스, 교육시설 등에 대한 재량권을 부여함으로써 재원의 효율적 운용을 촉진하기 위한 목적으로 1996년에 도입된 조건부 교부금이다.

지방의 자주성의 폭을 확대하기 위한 담보장치로서 지방부담분을 증가시켰기

47) 서정섭(2003)에 바탕을 두고 상기에 언급한 캐나다 정부 홈페이지 자료를 사용하여 update함.

때문에 전체의 이전액은 감소되었다. 1997년 이후 CHT 및 CST의 지역부담 비율은 1995년 이후의 인구변동을 감안하여 조정하게 되었다.

## 나. 현행제도의 개요

연방정부는 주 또는 準州정부와 공동으로 운영하는 사업에 자금을 제공한다. 공동사업은 캐나다지원계획(CAP), 총세입보험계획, 이중언어교육 등을 포함한다. 지방정부는 연방정부의 지침과 표준에 따라 해당 사업들을 관리하며 연방정부는 비용의 일부를 지원한다.

조건부교부금은 1957년에 시작되었는데, 1960년대에 의료보험, 고등교육에 대한 연방정부 지원과 같은 정책의 도입으로 절정에 달했다. 이후 지방정부가 보다 많은 재량권을 요구하고 연방정부도 지출증가에 대한 우려가 있어 협정을 개정하였다. 1990년 2월 예산에서 연방정부는 캐나다 지원계획의 교부금 증가를 제한하였다. 온타리오, 앨버타, 브리티시 콜롬비아 주에 대한 교부금은 1990~1991년과 1991~1992년에 최대 5% 증가로 제한되었고, 1991년 연방예산은 캐나다지원계획 교부금에 대한 동 제한을 1994~1995년 말까지 연장하였다. 2007~2008년도 예산부터는 조건부 교부금을 장기 지원 계획(long-term funding support)에 의거하여 연차적으로 계획성 있고 투명하게 지원함으로써 그 지원 체계의 역할과 재정책임성을 명확히 하는 방향으로 나아가고 있다.

조건부 교부금 중 규모가 가장 큰 캐나다지원계획은 전체 특정교부금의 약 76%를 차지한다. 추가적으로 약 9억 달러가 개인소득세율 5%를 경감하는 형식으로 퀘벡주에 제공된다. 1970년대 중반까지 연방정부는 주요 조건부 교부금 사업(의료보험, 고등교육)에 따른 지출이 매우 빠르게 증가하고 있다는 것과 증가를 통제하지 못했다는 것을 발견했다. 반면 지방정부는 그들 자신의 우선순위를 고려하지 못하고 공동사업에 지출해야만 했다. 1977년에 맺어진 EPF협약은 바로 이러한 연방정부와 주정부의 이해가 일치한 결과였다. EPF 협약은 이후 몇 차례 수정되었다. 의료보험과 고등교육이라는 두 가지 프로그램에 대한 현금 및 조세이전은 2008~2009년도 103억 달러에 이르고 있다.

1997년 예산부터 연방정부에서 주정부로의 재원이전프로그램인 캐나다지원계획 및 보건보험, 의료보험에 대한 지원계획인 EPF는 캐나다보건사회이전지출

(CHST)로 대체되었다.

(2) 캐나다 보건 및 사회 재정보조금(Canada Health and Social Transfer; CHT and CST)

캐나다는 1996년도부터 형평화교부금 이외의 재정이전을 캐나다보건사회이전으로 통합하였다가 최근 다시 분리하여 관리하고 있다. 이는 건강치유, 고등 교육, 사회지원 및 서비스, 어린이 교육 등과 관련한 현금 및 조세이전으로 이루어진다. CHT와 CST는 재정적 자율성을 위해 포괄보조금(block fund)의 성격을 가진다.

CHT 및 CST는 Established Programs Financing(EPF), 캐나다지원계획(Canada Assistance Plan, CAP)을 통합한 것이다. CAP는 1966년 정부간 비용분담(cost sharing)의 전제로 사회부조사업(social assistance)에 조건부 보조금으로 도입한 제도이다. EPF는 1977년 현금이전과 조세이전의 형태로 인구 1인당 기준으로 배분하는 포괄보조금 성격으로 도입하였다.

2007~2008년도 보건재정이전(CHT)은 22억 달러로 장기계획의 일환으로 2013~2014년도 까지 305억 달러로 연평균 6%씩 증액할 예정이며, 사회재정이전(CST)은 동년도 95억 달러서 2013~2014년도 까지 122억 달러로 연평균 3%씩 증액할 예정이다.

3) 準州 교부금(Territorial Formula Financing; TFF)<sup>48)</sup>

재정균등화교부금 및 안정화 계획은 準주 노스웨스트, 유콘, 뉴나부트에는 적용되지 않고, 準州에 대하여는 별도로 일정한 공식에 따른 비조건부 성격의 準州교부금(TFF)이 교부되고 있다. TFF는 다른 주와 비교할 만한 수준으로 準州的 지출수요와 수입간의 차이를 계산하여 그 차이를 현금으로 이전해 주는 격차보전(gap-filling)의 원리에 기초한다. 그러나 TFF배분 방식을 2007년도 예산부터는 ‘원칙에 기초한 프로그램(principles-based program)’ 방식으로 변경하였다.

지출수요는 국가의 지출압력을 반영하기 위하여 주정부 총지출예산(Gross

48) 서정섭(2003)에 바탕을 두고 상기에 언급한 캐나다 정부 홈페이지 자료를 사용하여 update함.

Expenditure Base)의 증감지수로 나타낸다. 그리고 이는 캐나다 전체 인구성장율과 비교하여 각 準州 인구성장율을 감안하여 조정한다. 수입은 準州 수입능력을 평가하여 계산한다. 여기에 세수확보 노력과 북부지역의 특수한 환경을 고려하여 조정한다. TFF는 북부지역의 병원, 학교, 사회간접자본 및 사회서비스와 같은 공공서비스에 결정적 역할을 하고 있는데 유콘과 노스웨스트 지역의 정부수입의 2/3를 차지하고, 뉴나부트 지역은 정부 수입의 3/4이상을 점하고 있는 실정이다. TFF는 경제활동을 촉진하고 準州의 자립수준을 증대시키기 위한 재정적 인센티브를 포함하고 있다. 또한 최근 TFF의 투명성을 높이기 위해 각 준주 정부 수입 산정 공식을 단순화하고, TFF의 예측도를 높이기 위해 그 추정과 지불 체계에 단순화를 모색하고 있다.

한편, TFF의 협정이 1999년 4월 1일에 발효되었다. 2007~2008년도에 연방정부는 3개의 準州에 22억 달러를 교부하여 전년도보다 115백만 달러 증가하였다. 노스웨스트 지역에 788백만 달러, 뉴나부트에 893백만 달러, 유콘에 540백만 달러를 교부하였다. 2008~2009년도에는 이 3개 지역에 23억 달러를 증액 교부하였다.

### 3. 자치단체간 재정조정<sup>49)</sup>

자치단체간의 재정조정은 주정부의 지방정부로의 이전지출의 형태로 이루어진다. 주정부-지방정부간 이전은 연방-주정부간의 이전과 거의 동일하다. 그러나 이 두 수준의 이전은 그 성격이 상당히 다르다. 연방-주정부간 이전의 30~35%가 일반교부금이고 나머지가 특정교부금인데 반해, 주정부-지방정부 이전은 90%가 특정교부금이다.

시정부로의 일반교부금은 연방정부와 주정부로부터의 무조건적인 이전이며, 연방 및 주정부 기업이 재산세 대신 지불하는 것이다. 연방 시정부교부금법은 세가지 기본 교부금을 규정하고 있는데 ① 일반목적 및 교육목적으로 부과되는, 재산세 대체 년별 교부금 ② 연방정부 소유의 과세대상 재산중 과세명부에서 제외된 경우의 일시적 교부금 ③ 지역개선을 위한 특별 평가 대신의 교부금이 있다.

49) 서정섭(2003)에서 발췌함.

재산세를 대체하는 연방교부금은 주정부의 경우와 동일하다. 지방정부에 대한 연방의 특수목적 이전은 일반정부서비스, 공공사업, 상하수도, 그리고 연방재산에 제공되는 유사한 지역서비스에 대한 지불금을 포함한다. 일부 연방교부금은 직접 지방정부에 제공되는데, 이것은 주정부가 교부금의 중개를 선택하지 않을 경우이다. 보통 연방교부금은 주택 및 도시재개발사업, 하수도작업지원 같은 목적을 위한 것이다.

## 제5절 오스트리아의 자원배분제도

### 1. 오스트리아 지방재정조정제도의 기초개념

#### 1) 수직적 재정조정과 수평적 재정조정

오스트리아의 지방재정조정제도는 크게 상·하위 정부간 수직적인 재정조정과 동일 계층의 정부간 수평적인 재정조정으로 구분된다. 수직적 재정조정은 연방정부가 지방자치단체에게 그리고 주정부가 기초자치 단체에게 재원을 공여하거나 또는 단체 간의 자원 불균형을 조정해 주는 자원재분배 방식이다.

수평적 재정조정은 재정력이 강한 지방자치단체가 재정력이 약한 단체에게 행하는 동위의 지방정부 상호간의 자원배분 방식을 말하며, 이러한 수평적 재정조정은 다양한 재정배분의 기준에 따라 행해진다.

#### 2) 수동적 재정조정과 능동적 재정조정

수동적 재정조정이란 등급이 다른 자치단체 간의 수직적 업무배분을 말하며 능동적 재정조정이란 지방자치단체들 간의 자원배분에 더하여 세원과 조세수입의 배분을 의미한다.

#### 3) 1차, 2차, 3차 재정조정

오스트리아의 지방재정조정은 여러 단계로 구분되어진다. 1차 재정조정(primaerer Finanzausgleich)이란 조세징수권의 분할과 개별 지방자치단체에 세금수입을 배분하는 것을 말한다. 이러한 재정조정은 수직적인 방법과 수평적인 재정조정방식으로 구성되며, 각 등급별 재정분할 비율은 미리 정해져 있다. 오스트리아의 1차 재정조정에 대한 것은 모두 재정조정법(FAG)에 규정되어져 있다.

2차 재정조정(sekundaerer Finanzausgleich)은 비용분담과 재정이전의 형식으로 되어지는 보충적인 자원배분을 말하며 이에 대한 것 또한 모두 재정조정법에 규정되어져 있다.

3차 재정조정(tertiärer Finanzausgleich)은 1차와 2차 재정조정을 제외한

지방자치단체간의 모든 재정조정으로 이에 대한 규정은 재정조정법이 아닌 다른 법에 근거를 하고 있다.

## 2. 지방재정조정의 법적 근거

### 1) 연방헌법(Bundesverfassungsgesetz(B-VG))

연방국가인 오스트리아의 지방자치단체들 간의 업무분배는 연방헌법에 규정되어져 있다. 연방헌법 제10조에 따르면 연방정부에게는 외무와 국방에 대한 권한과 건축, 건강, 증권, 은행을 제외한 모든 분야의 법에 대해 권한이 부여되어져 있으며, 주정부에게는 연방법 제15조에 의해 건축, 공간질서, 자연과 경관보호, 수렵과 어업 그리고 유치원제도에 대한 권한이 부여되어져 있다(수동적 재정조정).

### 2) 재정헌법(Finanz-Verfassungsgesetz(F-VG 1948))

재정헌법은 연방헌법 제 13조에 명문화되어져 있으며, 재정헌법은 조세권한(Abgabehoheit), 세금수입권한(Ertragshoheit), 행정권한(Verwaltungshoheit) 그리고 재정조정법(Finanzausgleichsgesetz)를 포함하고 있다. 세금수입권한에는 세금 수입이 하나의 지방자치단체에 속하는 독점적 세금과 세금 수입이 하위 자치단체에게 분배되어지는 세금으로 구분된다.

#### (1) 조세권한

재정헌법에 따르면 세금은 연방법 또는 주법에 근거하여서만 징수되어질 수 있다. 따라서 세금에는 임금 및 소득세, 법인세 또는 거래세처럼 연방국회의 의결에 의해 징수되어지는 연방세금(Bundesabgabe)이 대부분이지만, 소방세, 수렵 및 어업세처럼 주 의회의 의결에 의해 징수되어지는 주세(Landesabgabe)도 있다.

기초자치체인 Gemeinde는 세금을 만들 권한(Steuerfindungsrecht)을 가지고 있지 못하며, 따라서 Gemeinde는 연방 또는 주정부로부터 지방세, 토지세 또는 향락세와 같은 세금을 징수할 권한을 부여받아 세금을 징수할 수 있다.

## (2) 독점적 수익권을 갖는 세금 (ausschliessliche Abgaben)

재정헌법에는 조세권한 뿐 아니라 세금수입에 대한 수익권의 분배에 대해서도 규정하고 있다. 재정헌법에 따르면 각 지방자치단체들이 징수한 세금은 자유롭게 사용할 수 있다고 규정되어져 있지만, 실제로는 연방정부의 경우 연초세(Tabaksteuer) 그리고 기초자치단체인 Gemeinde의 경우 토지세(Grundsteuer)와 지방세(Kommunalsteuer)처럼 지자체가 징수한 세금을 해당 지자체만을 위해 사용할 수 있는 독점적인 세금(ausschliessliche Abgaben)은 그리 많지 않다.

## (3) 분배되어야 하는 세금(aufgeteilte Abgaben)

대부분의 경우 징수된 세금을 하위 지자체들(주정부 또는 주정부와 기초지자체)에게 분배해야 하는 세금 (aufgeteilte Abgaben)이다. 지방재정조정법의 가장 중요한 부분이 바로 세금 수입을 하위 지자체에게 분배하는 것이다.

분배되어야 하는 세금(aufgeteilte Abgaben)으로는 먼저 공동세를 들 수 있다. 공동세금은 연방 또는 주정부에 의해 징수되어 적어도 한 등급 아래 지자체(주정부와 또는 기초지자체)의 소득으로 분배되어지는 세금이다. 하급 지자체로의 분배는 재정조정법에 정해진 비율에 따라 이루어지며 오스트리아에서 가장 중요한 공동세로는 연방공동세(gemeinschaftliche Bundesabgaben)를 들 수 있다. 실질적으로 임금과 소득세, 법인세, 거래세, 자본이득세 그리고 유류세와 같이 대부분의 중요한 세금은 연방공동세(gemeinschaftliche Bundesabgaben)이며, 이 세금의 수입은 재정조정법에 따라 하급 지자체에 분배어진다. 이 세금에서 주와 기초지자체인 Gemeinde의 몫은 약 135억 유로로 연방공동세 수입의 1/4을 차지한다.

연방공동세 이외의 공동세로는 중요하지는 않지만 재정조정법에 언급되어 있는 추가세(Zuschlagsabgaben)를 들 수 있다. 추가세는 기존의 세금(Stammsteuer)에 대해 하위 등급의 지자체에서 추가적인 세금을 부과하는 것으로 경마와 마권 수수료(Gebühren von Totalisateur- und Buchmacherwetten)에 대한 가산금이 유일한다.

재정조정에 있어 추가세보다도 덜 중요한 세금으로는 동일한 과세기준에 대한

세금을 들 수 있다. 이러한 세금으로는 과거에 연방영업세와 기초지자체인 Gemeinde의 영업세가 있다. 이 세금은 아직도 재정조정법에 있지만 1994년 지방세(Kommunalsteuer) 도입이후 더 이상 징수되지 않고 있다.

#### (4) 세금 징수행정에 관한 권한 (Verwaltungshoheit)

재정헌법에는 누가, 어떤 세금을 징수해야 하는지에 대한 것에 대해 구체적으로 규정되어있다. 재정헌법에 따르면 연방세 징수와 연방세에 대한 하위 지자체에서의 가산금은 연방재정행정(Bundesfinanzverwaltung) 소관이며, 이에 대해서는 구체적으로 연방세금규정(Bundesabgabenordnungen)에 명문화되어 있다. 주세(Landesabgaben)와 기초자치단체인 Gemeinde세 (Gemeindeabgaben)는 주(Land) 또는 기초지자체(Gemeinde)가 징수하며, 이에 대한 것은 최근에 주세금규정(Landesabgabenordnungen)에서 규정하고 있다.

#### (5) 재정조정법 (Finanzausgleichsgesetz)

자치단체들(Gbietskörperschaften)간의 재정조정에 대한 자세한 내용을 연방법인 재정조정법에서 규정하고 있다고 재정헌법에서 명시하고 있는데, 이 재정조정법은 재정조정의 핵심이다.

### 3. 오스트리아 지방재정조정제도의 현황

앞에서 언급되었듯이 오스트리아에서 지방재정조정은 3단계로 이루어져 있다.

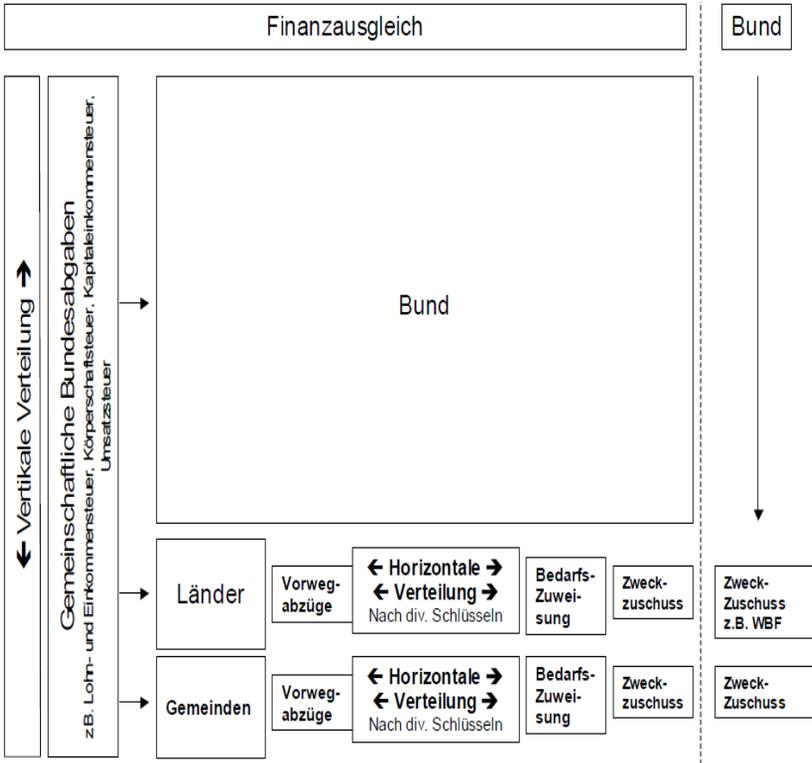
#### 1) 1차 재정조정 (Primärer Finanzausgleich)

##### (1) 수직적 재정조정 (Vertikaler Finanzausgleich)

1차 재정조정에서 수직적 재정조정은 모든 세금을 연방, 주정부 그리고 기초자치단체인 Gemeinde에 분배한다. 즉, 1차 재정조정에서 어떤 세금이 지자체에서 독점적 수익권을 갖게 되는 세금(ausschliessliche Abgaben)인지 그리고 어떤 세금의 수익권이 여러 지자체에 분배되어야 하는 세금(aufgeteilte Abgaben)인지

가 결정되어진다.

<그림 2-4-4> 오스트리아의 1차 재정조정



자료: WKO(2007)

실질적으로 수직적 재정조정 대상은 세금 수입이 연방, 주 그리고 기초자치체인 Gemeinde에 분배되는 연방공동세(gemeinschaftliche Bundesabgaben)이며, 주세(Landesabgaben)와 기초자치단체세 (Gemeindeabgaben)는 예외적인 경우에만 지방재정조정 대상이 된다. 단지 기초자치체인 Gemeinde가 주(Land)에 지불해야하는 주 역교부금(Landesumlage)의 경우에 대해서만 재정조정법이 규정하고 있으며, 주 역교부금(Landesumlage)은 기초 자자체인 Gemeinde 수익의 7.8%로 제한되어져 있다.

또한 연방은 주세(Landesabgaben)와 기초 자치단체세(Gemeindeabgaben)가 독점적 수익권을 갖는 세금(ausschliessliche Abgaben)인지 아니면 수익권이 분배

되어야 하는 세금(aufgeteilte Abgaben)인지를 토지세와 유흥세와 같은 예외적인 경우를 제외하고 주입법기관(Landesgesetzgeber)에서 결정할 수 있게 하고 있다.

#### 가. 세금수입에서 사전차감(Vorwegabzüge vom Steuerertrag)

거주지 水利(Siedlungswasserwirtschaft)와 같이 모든 지방자치단체에게 영향을 주는 업무의 자금은 공동세 수입이 하위 지방자치단체에 분배되기 이전에 공동세 수입에서 사전 차감한 금액으로 조달되어진다. 공동세 수입의 연방정부 몫에서 사전 차감되는 부분은 가족부담조정(Familienlastenausgleich)과 재난재해 펀드에 대한 기여금이다. 공동세 수입의 주정부 몫에서 사전 차감되는 부분은 연방 재정 건전성(Konsolidierung des Bundeshaushaltes)을 위한 주정부들의 기여금이다. 공동세 수입의 기초지자체인 Gemeinde 몫에서 사전 차감되는 부분은 병원 자금조달(Krankenanstaltenfinanzierung)을 위한 부분이다.

#### 나. 독점적 수익권을 갖는 세금(ausschliessliche Abgaben)

대부분의 세금은 연방정부에 의해 징수되어진다. 연방정부가 징수하는 세금의 비중 95%이며, 주정부와 기초지자체가 징수하는 세금의 비중 5%이다.

연방이 독점적인 수익권을 갖는 세금으로는 수익인지세, 법률비용과 연방행정세, 가족부담조정펀드에 대한 고용주 기여금 등이 있다. 2009년 연방행정세의 징수규모는 7억 9,700만 유로, 가족부담조정펀드에 대한 고용주 기여금은 46억 2400만 유로이다.

지자체가 독점적인 수익을 갖는 세금에는 지방세와 토지세가 있으며, 2009년 지방세는 23억 5,700만 유로 그리고 토지세는 5억 7,800만 유로 징수되었다.

<표 2-4-5> 2009년도 연방공동세 분배금액(Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben)  
(단위: 1,000유로)

구분	Aufkommen vorl. Erfolg	FIFA (39/5a) BeihilfenG	verbleibt als Aufkommen	Vorwegabz.	EA zur Verteilung
veranl. Eink.st.	2,605,399	172,598	2,432,801		2,432,801
Lohnsteuer	19,897,471	517,794	19,379,677		19,379,677
Kest I	1,144,368		1,144,368		1,144,368
Kest II	1,870,761		1,870,761		1,870,761
Körperschaftsteuer	3,834,251		3,834,251		3,834,251
Umsatzsteuer	21,628,283	1,820,154	19,808,129	7,250	19,800,879
Biersteuer	193,398		193,398		193,398
Weinsteuer	0		0		0
Schaumweinst.	1,215		1,215		1,215
Alkoholsteuer	129,860		129,860		129,860
Abg.v.alkoh. Getränken	50		50		50
Mineralölsteuer	3,800,385		3,800,385		3,800,385
Erbschafts- u Schenk.st.	116,027		116,027		116,027
Stiftungseingangs- steuer	13,757		13,757		13,757
Werbeabgabe	105,480		105,480		105,480
Wohnbaufdgbrtg	796,185		796,185		796,185
Grunderwerb- steuer	623,184		623,184		623,184
Bodenwertabgabe	5,479		5,479		5,479
Kraftfahrzeug- steuer	68,379		68,379	14,500	53,879
Motorbez. Vers.steuer	1,520,834		1,520,834		1,520,834
Tabaksteuer	1,457,601	12,424	1,445,177		1,445,177
Kapitalverkehr- steuern	90,777		90,777		90,777
Energieabgaben	655,328		655,328		655,328
Normverbrauchs- abgabe	436,996		436,996		436,996
Versicherung- steuer	1,033,367		1,033,367		1,033,367
Konzessions- abgabe	231,877		231,877		231,877
Kunstförderungs- beitrag	16,181		16,181		16,181
Spielbankabg. <= 725.000	8,040		8,040		8,040
Spielbankabg. > 725.000	58,733		58,733		58,733
Summe	62,343,665	2,522,970	59,820,695	21,750	59,798,945

자료: Bundes Ministerium fuer Finanzen(2008).

#### 다. 세금 수입을 분배하는 세금(aufgeteilte Abgaben)

연방, 주 그리고 기초지자체인 Gemeinde에 연방 공동세를 분배하는 것은 재정조정법에 정해져 있다. 즉, 어떤 세금의 몇 퍼센트를 연방, 주, 기초지자체인 Gemeinde에 분배해야하는지가 재정조정법에 정해져있다. 공동세 수입 분배의 기준(Schlüssel)은 세금의 종류마다 다르다.

현재 효력을 가지고 있는 재정조정법에 따르면 예를 들어 연방정부는 임금세, 소득세, 법인세 그리고 자본이득세 수입의 67.765%를 주정부는 총 20.524%를 그리고 기초지자체인 Gemeinde는 총 11.711%를 배분받게 되어 있다.

모두에서 언급한 바와 같이 모든 세금수입에 대해서는 재정조정협상에서 합의된 서로 상이한 분배기준이 적용된다. 또한 지방자치단체 중 하나(주 또는 기초지자체인 Gemeinde)에게는 세금수입을 전혀 배분되지 않는 세금도 있다. 예를 들면 상속세, 증여세 그리고 자동차세 수입은 연방과 주정부가 나누고 영업세 수입은 연방정부와 기초자치단체인 Gemeinde 사이에서만 분배된다.

오스트리아 세금의 약 85%가 공동세에 포함된다. 공동세는 연방의회에서 결정되고 연방정부가 징수를 한다. 주정부와 기초지자체인 Gemeinde는 공동세 수입의 일정 부분을 연방정부로부터 재정조정법에 정해진 비율에 따라 받게 된다.

대부분의 연방 공동세는 단일 배분기준에 따라 분배된다. 주정부와 기초지자체들에게 배분되는 공동세의 분배 기준은 재정조정기간(2008-2013)동안 단계적으로 상향조정되며 2009년과 2010년에 적용된 배분기준은 다음과 같다.

<표 2-4-6> 연방 공동세 배분비율

(단위: %)

구분	Bund	Länder	Gemeinden
veranl. Eink.st.	67.765	20.524	11.711
Lohnsteuer	67.765	20.524	11.711
Kest I	67.765	20.524	11.711
Kest II	67.765	20.524	11.711
Körperschaftsteuer	67.765	20.524	11.711
Umsatzsteuer	67.765	20.524	11.711
USt-Selbstträgerschaft			
Biersteuer	67.765	20.524	11.711
Weinsteuer	38.601	33.887	27.512
Schaumweinst.	67.765	20.524	11.711
Alkoholsteuer	67.765	20.524	11.711
Abg.v.alkoh.Getränken	40.000	30.000	30.000
Mineralölsteuer	67.765	20.524	11.711
Erbschafts- u Schenk.st.	67.765	20.524	11.711
Stiftungseingangssteuer	67.765	20.524	11.711
Werbeabgabe	4.000	9.083	86.917
Wohnbaufdrbtrg	19.450	80.550	0.000
Grunderwerbsteuer	4.000	0.000	96.000
Bodenwertabgabe	4.000	0.000	96.000
Kraftfahrzeugsteuer	67.765	20.524	11.711
Motorbez. Vers.steuer	67.765	20.524	11.711
Tabaksteuer	67.765	20.524	11.711
Kapitalverkehrsteuern	67.765	20.524	11.711
Energieabgaben	67.765	20.524	11.711
Normverbrauchsabgabe	67.765	20.524	11.711
Versicherungsteuer	67.765	20.524	11.711
Konzessionsabgabe	67.765	20.524	11.711
Kunstf.btrg.	67.765	20.524	11.711
Spielbkabg <= 725T E	49.000	7.000	44.000
Spielbkabg > 725T E	61.000	20.000	19.000

자료: Bundes Ministerium fuer Finanzen(2008).

<표 2-4-7> 2009년도 연방공동세 배분현황

(단위: 1,000유로)

구분	Bund	Länder	Gemeinden
veranl. Eink.st.	1,648,587	499,308	284,905
Lohnsteuer	13,132,638	3,977,485	2,269,554
Kest I	775,481	234,870	134,017
Kest II	1,267,721	383,955	219,085
Körperschaftsteuer	2,598,280	786,942	449,029
Umsatzsteuer	13,418,066	4,063,932	2,318,881
USt-Selbstträgerschaft	-111,507	79,005	32,502
Biersteuer	131,056	39,693	22,649
Weinsteuer	0	0	0
Schaumweinst.	824	249	142
Alkoholsteuer	87,999	26,652	15,208
Abg.v.alkoh.Getränken	20	15	15
Mineralölsteuer	2,575,331	779,991	445,063
Erbschafts- u Schenk.st.	78,626	23,813	13,588
Stiftungseingangssteuer	9,322	2,823	1,611
Werbeabgabe	4,219	9,581	91,680
Wohnbaufdrbtrg	154,858	641,327	0
Grunderwerbsteuer	24,927	0	598,257
Bodenwertabgabe	219	0	5,260
Kraftfahrzeugsteuer	36,511	11,058	6,310
Motorbez. Vers.steuer	1,030,593	312,136	178,105
Tabaksteuer	979,324	296,608	169,245
Kapitalverkehrsteuern	61,515	18,631	10,631
Energieabgaben	444,083	134,500	76,746
Normverbrauchsabgabe	296,131	89,689	51,177
Versicherungsteuer	700,261	212,088	121,018
Konzessionsabgabe	157,131	47,590	27,155
Kunstf.btrg.	10,965	3,321	1,895
Spielbkabg <= 725T E	3,940	563	3,538
Spielbkabg > 725T E	35,827	11,747	11,159
합계	39,552,950	12,687,573	7,558,422

자료: Bundes Ministerium fuer Finanzen(2008).

## (2) 수평적 재정조정 (Horizontaler Finanzausgleich)

### 가. 주정부간 수평적 재정조정

수평적 재정조정은 주정부간 또는 기초자치단체인 Gemeinde 간 동급 지자체 간의 재정조정을 규정하고 있다. 재정조정법(FAG)에서는 예를 들어 연방공동세인 임금세, 소득세, 법인세 그리고 자본이득세 수입의 주정부들 몫이 14.941%인 것을

정하고 있을 뿐 아니라 이 몫의 77.967%는 9개 주정부들 사이에서 인구수에 비례해서 그리고 나머지는 다른 기준에 따라 분배되어야 할 것을 정하고 있다.

수직적 재정조정에서 처럼 수평적 재정조정에서도 세금의 종류마다 분배기준이 달라진다. 예를 들어 상속세와 증여세의 주정부 몫은 인구수가 기준이 아니라 각 주의 상속세 증여세 수입 비중을 기준으로 분배되어진다. 그러나 거래세의 주정부 몫은 각 주의 거주주민의 수에 비례하여 배분되어진다.

<표 2-4-8> 수평적 재정조정의 분배기준

구분	주(2008)	주(2009-2010)	기초지자체 (Gemeinde)
인구수	71.09%	77.02%	16.01%
지자체 주민수를 기준으로 만든 등급	-	-	59.38%
고정된 기준	28.92%	22.98%	24.61%

자료: Bundes Ministerium fuer Finanzen(2008).

기초지자체인 Gemeinde 몫도 위의 경우와 유사하게 배분된다. 위의 예에서처럼 임금세, 소득세, 법인세 그리고 자본이득세 수입의 기초지자체 몫 13.168%의 72.752%는 2,300개의 기초지자체간에 주민수를 기준으로 만든 등급(abgestufte Bevölkerungsschlüssel)에 따로 분배된다. 기초자치체인 Gemeinde의 몫은 단순히 거주주민수에 따라 배분되는 것이 아니라 거주주민수를 기준을 계산한 등급(abgestufte Bevölkerungsschlüssel)을 기준으로 분배된다. 그 이유는 규모가 큰 기초지자체나 시에서 규모가 작은 기초지자체나 시 보다 더 많은 공공서비스를 제공하여야 하기 때문이다. 공공교통, 보건, 문화, 교육시설 등 이러한 공공서비스는 주변에 규모가 작은 기초지자체 주민들도 이용할 수 있으며, 이러한 공공서비스를 제공하기 위해서 규모가 큰 기초자치단체의 자금수요가 규모가 작은 기초지자체보다 더 크기 때문에 거주주민 수를 기준으로 만든 등급(abgestufte Bevölkerungsschlüssel)에 따라 기초지자체인 Gemeinde 간의 수평적 재정조정이 이루어지고 있다. 따라서 기초지자체 간의 수평적 재정조정에서 분배기준은 기초지자체 거주 인구수에 재정조정법에서 정한 거주주민 수를 기준으로 만든 등급(abgestufte Bevölkerungsschlüssel)의 배수를 곱하여 계산되어진다.

배수를 곱해 계산된 가상의 인구수에 따라 기초지자체인 Gemeinde 몫이 배분된다. 위의 표에서 볼 수 있듯이 규모가 큰 기초지자체나 시의 경우 가상의 인구수가 더 커지게 되는데, 이를 통해 보다 많은 공공서비스 공급을 해야 하는 규모가 큰 기초지자체는 더 많은 자금을 배분받게 되어 있다.

〈표 2-4-9〉 거주 주민수에 따른 등급과 배수

거주 주민수에 따른 등급	배수
~10,000	1 1/3
~20,000	1 2/3
시(Städte mit eigenem Statut)	2
50,000 이상 기초지자체	2 1/3

자료: Bundes Ministerium fuer Finanzen(2008).

〈표 2-4-10〉 주(Länder)간 배분기준별 수평재정조정결과(2009)

배분기준	Bgld.	Ktn.	Nö.	Oö	Sbg.
Abgaben mit einheitlichem Schlüssel(ohne Erbschafts- und Schenkungssteuer)					
Volkszähl	237,403	470,382	1,346,433	1,183,335	443,746
Fixschlüssel	136,945	289,944	754,167	666,986	293,947
davon KA-Schl	4,835	12,965	27,165	25,738	12,085
UST-Selbstträgers	841	2,231	26,585	2,045	1,832
합계	380,023	775,523	2,154,350	1,878,104	751,610
배분기준	Stmk.	Tirol	Vbg.	Wen	합계
Volkszähl	1,012,943	589,633	307,928	1,411,367	7,003,170
Fixschlüssel	579,130	371,353	207,440	913,782	4,213,696
davon KA-Schl	24,219	15,004	6,987	58,980	1,87,979
UST-Selbstträgers	3,085	1,825	1,449	39,112	79,005
합계	1,619,378	977,815	523,804	2,423,242	11,483,850

자료: Bundes Ministerium fuer Finanzen(2008).

〈표 2-4-11〉 기초지자체(Gemeinde)간 배분기준별 수평재정조정결과(2009)

배분기준	Bgld.	Ktn.	Nö.	Oö	Sbg.
Abgaben mit einh. Schl					
Volkszähl	35,566	70,470	201,714	177,280	66,479
aBS	111,372	255,779	662,729	615,246	241,270
Fixschlüssel	18,414	65,360	174,272	206,332	101,160
davon GetrStA	9,368	31,773	56,788	54,552	35,251
UST-Selbsttr.	671	3,004	6,184	7,014	4,156
합계	175,392	426,386	1,101,687	1,060,424	448,316

<표 2-4-11> 기초지자체(Gemeinde)간 배분기준별 수평재정조정결과(계속)

배분기준	Stmk.	Tirol	Vbg.	Wen	합계
Volkszahl	151,753	88,335	46,132	211,442	1,049,172
aBS	529,704	301,029	160,783	1,012,603	3,890,514
Fixschlüssel	118,856	111,834	73,285	368,827	1,238,340
davon GetrStA	48,939	54,272	17,992	65,042	373,977
UST-Selbststr.	5,338	3,166	2,968	0	32,502
합계	854,590	558,637	301,160	1,657,915	6,584,506

자료: Bundes Ministerium fuer Finanzen(2008).

<표 2-4-12> 주(Länder)간 세금별 수평재정조정결과(2009)

세금종류	Bgd.	Ktn.	Nö.	Oö	Sbg.
veranl. Eink.st.	157,68	31,718	88,849	78,194	30,445
Lohnsteuer	127,360	256,197	717,669	631,596	245,915
Kest I	7,554	15,195	42,566	37,461	14,586
Kest II	12,369	24,881	69,698	61,339	23,883
Körperschaftsteuer	25,351	50,996	142,851	125,719	48,949
Umsatzsteuer	127,152	266,308	707,586	626,203	263,143
USt-Selbstträgerschaft	841	2,231	26,585	2,045	1,832
Biersteuer	1,279	2,572	7,205	6,341	2,469
Schaumweinst.	8	16	45	40	16
Alkoholsteuer	859	1,727	4,838	4,258	1,658
Mineralölsteuer	25,127	50,545	141,589	124,608	48,517
Erbschafts- u Schenk.st.	205	864	2,686	1,360	10,932
Stiftungseingangssteuer	91	183	513	451	176
Kraftfahrzeugsteuer	356	717	2,007	1,767	688
Motorbez. Vers.steuer	10,055	20,227	56,661	49,866	19,415
Tabaksteuer	9,555	19,221	53,842	47,385	18,449
Kapitalverkehrssteuern	600	1,207	3,382	2,976	1,159
Energieabgaben	4,333	8,716	24,415	21,487	8,366
Normverbrauchsabgabe	2,889	5,812	16,281	14,328	5,579
Versicherungsteuer	6,832	13,744	38,500	33,882	13,192
Konzessionsabgabe	1,533	3,084	8,639	7,603	2,960
Kunstf.btrg.	112	224	628	553	215
Weinsteuer	0	0	0	0	0
Abg.v.alkoh.Getränken	0	1	3	2	1
Werbeabgabe	0	2,790	0	0	0
Wohnbaufdrbtrg	20,858	41,327	118,296	103,966	38,987
Grunderwerbsteuer	0	0	0	0	0
Bodenwertabgabe	0	0	0	0	0
Spielbkabg <= 725T E	0	51	51	51	63
Spielbkabg > 725T E	0	1,124	949	9,977	835
합계	401,086	821,679	2,276,335	1,984,481	802,428

〈표 2-4-12〉 주(Länder)간 세금별 수평재정조정결과(계속)

세금종류	Stmk.	Tirol	Vbg.	Wen	합계
veranl. Eink.st.	67,144	39,961	21,215	96,291	469,858
Lohnsteuer	542,346	322,783	171,363	777,777	3,793,009
Kest I	32,167	19,145	10,164	46,131	224,969
Kest II	52,671	31,348	16,642	75,536	368,367
Körperschaftsteuer	107,853	64,250	34,110	154,815	754,993
Umsatzsteuer	543,056	337,242	183,248	845,004	3,898,942
USt-Selbstträgerschaft	3,085	1,825	1,449	39,112	79,005
Biersteuer	5,445	3,241	1,720	7,809	38,081
Schaumweinst.	34	20	11	49	239
Alkoholsteuer	3,656	2,176	1,155	5,243	25,570
Mineralölsteuer	107,000	63,682	33,808	153,448	748,324
Erbschafts- u Schenk.st.	1,996	1,061	2,117	1,626	22,847
Stiftungseingangssteuer	387	231	122	555	2,709
Kraftfahrzeugsteuer	1,517	903	479	2,175	10,609
Motorbez. Vers.steuer	42,819	25,484	13,529	61,407	299,464
Tabaksteuer	40,689	24,216	12,856	58,352	284,566
Kapitalverkehrssteuern	2,556	1,521	808	3,665	17,875
Energieabgaben	18,451	10,981	5,830	26,460	129,039
Normverbrauchsabgabe	12,304	7,323	3,888	17,645	86,048
Versicherungsteuer	29,094	17,316	9,193	41,724	203,478
Konzessionsabgabe	6,528	3,885	2,063	9,362	45,658
Kunstf.btrg.	475	283	150	681	3,321
Weinsteuer	0	0	0	0	0
Abg.v.alkoh.Getränken	2	1	1	3	14
Werbeabgabe	5,247	0	1,155	0	9,192
Wohnbaufdrbtrg	88,996	51,804	27,054	124,001	615,290
Grunderwerbsteuer	0	0	0	0	0
Bodenwertabgabe	0	0	0	0	0
Spielbkabg <= 725T E	51	152	94	51	563
Spielbkabg > 725T E	643	2,377	2,240	2,582	11,747
합계	1,716,313	1,033,211	556,465	2,551,504	12,143,502

자료: Bundes Ministerium fuer Finanzen(2008).

<표 2-4-13> 기초지자체(Gemeinde)간 세금별 수평재정조정결과(2009)

세금종류	Bgd.	Ktn.	Nö.	Oö	Sbg.
veranl. Eink.st.	7117	17129	45445	44189	18300
Lohnsteuer	57893	139335	369670	359449	148858
Kest I	3399	8180	21701	21101	8739
Kest II	5634	13560	35975	34980	14486
Körperschaftsteuer	11547	27791	73733	71694	29691
Umsatzsteuer	59800	146796	361695	339891	148673
USt-Selbstträgerschaft	671	3004	6184	7014	4156
Biersteuer	582	1402	3719	3616	1498
Schaumweinst.	4	9	23	23	9
Alkoholsteuer	391	941	2497	2428	1006
Mineralölsteuer	11445	27546	73082	71061	29428
Erbschafts- u Schenk.st.	349	841	2231	2170	898
Stiftungseingangssteuer	41	100	265	257	107
Kraftfahrzeugsteuer	162	391	1036	1007	417
Motorbez. Vers.steuer	4580	11023	29246	28437	11777
Tabaksteuer	4352	10475	27791	27023	11191
Kapitalverkehrssteuern	273	658	1746	1697	703
Energieabgaben	1974	4750	12602	12254	5075
Normverbrauchsabgabe	1316	3167	8403	8171	3384
Versicherungsteuer	3112	7490	19872	19322	8002
Konzessionsabgabe	698	1681	4459	4336	1796
Kunstf.btrg.	49	117	311	303	125
Weinsteuer	0	0	0	0	0
Abg.v.alkoh.Getränken	1	1	3	3	1
Werbeabgabe	1243	2463	7051	6197	2324
	65	561	7960	3987	2716
Wohnbaufrbtrg	0		0	0	0
Grunderwerbsteuer	11491		85358	79324	52621
Bodenwertabgabe	126		892	994	418
Spielbkabg <= 725T E	0		319	319	397
Spielbkabg > 725T E	0		901	947	793

<표 2-4-13> 기초지자체(Gemeinde)간 세금별 수평재정조정결과(계속)

세금종류	Stmk.	Tirol	Vbg.	Wen	합계
veranl. Eink.st.	34821	22277	12590	70968	272837
Lohnsteuer	283247	181211	102408	577281	2219353
Kest I	16628	10638	6012	33689	130287
Kest II	27565	17635	9966	56179	215979
Körperschaftsteuer	56496	36144	20426	115143	442664
Umsatzsteuer	286995	195761	94907	511991	2146509
USt-Selbstträgerschaft	5338	3166	2968	0	32502
Biersteuer	2850	1823	1030	5808	22328
Schaumweinst.	18	11	6	36	140
Alkoholsteuer	1913	1224	692	3900	14992
Mineralölsteuer	55997	35824	20246	114126	438754
Erbschafts- u Schenk.st.	1710	1094	618	3484	13395
Stiftungseingangssteuer	203	130	73	413	1568
Kraftfahrzeugsteuer	794	506	287	1618	6220
Motorbez. Vers.steuer	22409	14336	8102	45671	175580
Tabaksteuer	21294	13623	7699	43399	166846
Kapitalverkehrssteuern	1338	856	484	2726	10480
Energieabgaben	9656	6177	3491	19680	75658
Normverbrauchsabgabe	6439	4119	2328	13123	50451
Versicherungsteuer	15226	9741	5505	31032	119302
Konzessionsabgabe	3417	2186	1235	6963	26770
Kunstf.btrg.	238	153	86	486	1868
Weinsteuer	0	0	0	0	0
Abg.v.alkoh.Getränken	2	1	1	3	15
Werbeabgabe	5304	3088	1612	7391	36672
	1364	592	438	37324	55006
Wohnbaufdrbtrg	0	0		0	0
Grunderwerbsteuer	67883	65235	30647	170193	598257
Bodenwertabgabe	761	638	108	764	5260
Spielbkabg <= 725T E	319	957	588	319	3538
Spielbkabg > 725T E	611	2258	2128	2453	11159

자료: Bundes Ministerium fuer Finanzen(2008).

## 2) 2차 재정조정 (Sekundärer Finanzausgleich)

2차 재정조정은 1차 재정조정을 거친 후 발생하는 주(Land) 및 기초지자체인 Gemeinde 상호간 재정력격차를 감소시키기 위한 추가적인 자금배분을 말한다. 여기에는 예를 들어 자금배분(Finanzzuweisungen) 및 목적보조금(Zweckzuschüsse) 등이 있으며, 이는 연방정부가 주정부와 기초지자체에게 또는

주정부가 기초지자체에게 그리고 기초지자체가 주정부에 지급하는 기여금 및 역교부금 등이 포함된다. 이러한 재정조정도 1차 재정조정과 같이 재정헌법(Finanzverfassung)에 법적근거를 두고 있다.

연방의 자금배분(Finanzzuweisungen des Bundes)은 주정부와 기초지자체인 Gemeinde에게 여객운송등과 관련된 자금을 배분하거나 또는 연방정부가 주정부에게 농업장려, 환경보존과 에너지절약조치 등을 위해 자금을 배분하는 것이다.

또한 연방정부는 주정부와 기초지자체의 재정건전성을 위해 자원지원(Bedarfszuweisungen)을 하기도 한다.

주정부와 기초지자체인 Gemeinde의 특별한 고유업무에 대해 연방정부가 최고 50%까지 재정지원을 지원한다. 이러한 목적보조금의 예로는 주정부와 기초지자체의 연극공연, 주정부의 쓰레기 처리설비에 대한 투자 또는 주정부의 병원에 대한 자금조달 등을 들 수 있다.

기초지자체가 주정부에게 지불해야하는 분담금으로 모든 주에서 이러한 분담금제도 있는 것은 아니다. 예를 들어 Niederösterreich주에서는 이러한 제도를 폐지하였다.

2차 재정조정 수단의 하나로 비용분담(Aufwandsteilung)을 들 수 있다. 이에 따르면 여러 지자체가 특정한 업무로 인해 발생하는 비용을 분담하는 것이다. 논란의 여지가 있음에도 불구하고 잘 알려진 비용분담의 예는 주의 교사들을 위한 연방의 비용부담(Kostentragen des Bundes für die LandeslehrerInnen)이다. 연방은 교육계획과 교육내용을 책임지고 교육실행과 관련된 비용과 교사들의 인건비(의무교육기관에 대해서는 100%, 직업교육을 하는 의무교육기관과 농업 및 임업 교육 그리고 전문교육기관에는 50%)를 부담한다.

비용분담은 간접적인 연방행정을 통해서도 일어난다. 예를 들어 연방에 책임이 있는 업무를 여러 행정 조직적인 문제로 인해 주정부에 위탁해야하는 업무들이 있다. 재정조정법(FAG)에 따르면 주정부가 연방의 업무를 대신할 경우 그에 따른 구체적인 비용을 연방이 부담하도록 정하고 있다. 그러나 일반적인 인건비와 업무비용은 주에서 부담한다.

만약 주정부가 연방으로부터 위탁받은 업무 예를 들어 국도관리, 연방의 토목공사 관리 그리고 부동산관리 등에서 발생하는 경우 연방으로부터 재정배분을 받게

된다.

재정조정법에는 비용부담과 비용대체에 관한 것도 규정하고 있다. 예를 들면 사회보험법에 따르면 최소연금에 대한 조정금액을 주정부가 지불하여야 하지만 재정조정법에 따라 1959년부터 연방이 보조금을 지급한다. 재정조정법에는 기초지자체인 Gemeinde가 특별재난구조(sondernotstandhilfe) 비용에 일정부분을 부담하게 되어있다. 또한 주정부 또는 기초지자체가 연관되는 유럽재판소(Europäischer Gerichtshof) 재판에 따른 비용도 주정부 또는 기초지자체가 부담을 해야 한다. 뿐만 아니라 재정조정법에는 인구조사에 따른 비용을 기초지자체가 부담하여야한다고 규정되어 있다.

연방정부의 지방정부에 대한 지출은 지방주민비율조정(Landeskopfquotenausgleich)와 기타 재정배분(Sonstige Finanzausweisungen)이 있다.

<표 2-4-14> 지방주민비율조정(2000)

Landekopf-quotenausgleich (Jahr 2000)	Ertragsanteile vor Ausgleich pro Einw. in S	Ertragsanteile vor Ausgleich in %	Ertragsanteile nach Ausgleich pro Einw. in S.	Ertragsanteile nach Ausgleich in %
Burgenland	11,283	95.24	12,041	97.32
Kärnten	11,866	97.32	12,160	98.29
Niederösterreich	11,818	96.92	12,096	97.77
Oberösterreich	12,019	98.57	12,131	98.05
Salzburg	12,689	104.07	12,689	105.26
Sreiermark	11,724	96.15	12,122	97.98
Tirol	12,666	103.88	12,666	102.98
Voralberg	13,100	107.44	13,100	105.88
Wien	12,796	104.95	12,796	103.43
Durchschnitt	12,193	100.00	12,372	100.00

자료: Karl Heinz Hausner(2003).

지방주민비율조정에서는 연방이 일인당 세수비중이 평균이하인 재정적으로 어려운 지방정부에 대해 평균 지방주민당 세수와 차이의 87.9%까지를 재정 할당한다.

<표 2-4-15> 2009년도 주별 세금분배 몫, 목적보조금, 자금배분

(단위: in Mio. €)

주에 대한 지불	Bgld.	Ktn.	Nö.	Oö.	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Wien	합계
세금분배 몫	410.1	840.6	2328.3	2081.5	816.9	1,753.3	1,056.4	569.2	2601.6	12,409.9
Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen: Zweckzuschüsse zur Krankenanstaltenfinanzierung <sup>1)</sup>	13.1	32.7	77.1	76.5	32.1	67.7	56.2	18.3	127.5	501.1
Zuschüsse für Krankenanstalten(Gemeinde-Anteil)	3.3	8.9	18.7	17.7	8.3	16.7	10.3	4.8	40.6	129.3
Zuschüsse zur Theaterführung an Länder	-	1.8	1.3	1.8	1.5	2.4	1.9	0.3	-	11.0
Zuschüsse nach dem BSWG 1982 und BSWG 1983	-	0.2	2.2	2.9	0.5	2.3	1.2	0.5	6.1	16.0
Zuschüsse für Straßen	-	0.6	-	-	-	-	-	-	-	0.6
Zweckzuschüsse für Kinderbetreuung und Sprachförderung	1.3	2.7	8.4	7.7	3.0	5.8	4.0	2.3	9.8	45.0
Zweckzuschüsse auf Grund von Sondergesetzen Katastrophenfonds: Schäden im Vermögen privater Personen	-	-	-	-	-	-	4.0	-	-	4.0
Schäden im Vermögen der Länder	0.7	-	7.6	2.8	-	1.5	0.6	0.6	-	13.8
Katastropheneinsatzgeräte der Feuerwehren	0.1	0.0	0.4	1.6	2.9	2.1	2.1	1.0	-	10.2
Schäden an Landesstraßen B	1.3	-	7.0	6.3	1.8	4.5	2.5	1.8	5.2	30.4
Summe Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen	-	-	-	-	0.2	1.2	5.1	3.5	-	10.0
Summe Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen	19.9	47.0	122.6	117.3	50.4	104.2	87.9	33.0	189.2	771.3
비용부담(Kostentragung)										
Landeslehrer	159.0	344.3	843.2	829.9	299.3	694.6	395.2	220.0	680.2	4,465.8
Ausgaben Gemäß GSBG: Länder 2)	16.1	70.0	142.3	177.6	52.9	104.6	68.8	36.7	265.4	934.4
Kostenersätze für Flüchtlingsbetreuung	3.7	4.2	18.4	18.4	5.6	14.6	8.0	4.9	22.7	100.5
Klinischer Mehraufwand	-	-	-	-	-	7.7	22.2	-	22.8	52.7
Schienenverbund	-	-	-	-	-	-	-	-	-	87.5
Summe Kostentragung	178.8	418.5	1,004.0	1,025.8	357.8	821.5	494.2	261.5	1,078.7	5,640.9
주에 대한 지불합계	608.7	1,306.2	3,454.9	3,174.6	1,225.1	2,681.0	1,638.5	863.7	3,809.5	18,822.2
Gemeinden에 대한 지불	Bgld.	Ktn.	Nö.	Oö.	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Wien	합계
세금분배 몫	193.5	478.3	1,237.4	1,183.4	518.8	953.8	648.8	348.0	1,918.0	7,480.0
목적보조금과 자금배분										
Finanzkraftstärkung der Gemeinden	4.8	6.7	19.3	16.9	6.3	14.5	8.4	4.4	20.1	101.4
Bedarfszuweisungen an Gemeinden	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Polizeikostenersatz an Städte mit eigenem Statut	-	-	2.2	-	-	-	-	-	-	2.2
Finanzzuweisung für Personennahverkehr	0.3	0.6	1.1	5.2	5.9	6.6	5.8	3.1	43.8	72.4
Zuschüsse zur Theaterführung an Gemeinden	-	1.2	-	1.8	1.5	2.0	1.6	-	2.5	10.5
Bedarfszuweisungsgesetz	-	-	-	-	-	0.7	-	-	-	0.7
Katastrophenfonds: Schäden im Vermögen der Gemeinden	0.5	2.3	2.3	5.8	1.2	7.0	4.1	0.5	-	23.7
Summe Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen	5.6	10.9	24.8	29.8	14.9	30.7	19.9	8.0	66.4	211.0
Gemeinden에 대한 지불 합계	199.1	489.2	1,232.2	1,213.2	533.7	984.5	668.7	356.0	1,984.4	7,691.0
주와 Gemeinden에 대한 지불 합계	807.8	1,795.3	4,717.1	4,387.8	1,758.8	3,665.5	2,307.2	1,219.7	5,853.9	23,513.1

자료: Bundes Ministerium fuer Finanzen(2008).

<표 2-4-16> 연도별 연방의 주에 대한 주요한 이전지출

연방의 주에 대한 Transfer	1997	2000	2005	2007	2010
Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen					
Ertragsanteile-Kopfquotenausgleich der Länder	101	99	102	105	-
Bedarfszuweisungen an Länder	353	604	890	1,225	-
Finanzzuweisungen f. umweltschonender u. energiesparende Maßnahmen	53	59	91	95	-
Finanzzuweisung. in Agrarangelegenheiten	22	15	15	15	-
Finanzzuweisung für Zwecke des öffentlichen Personennahverkehrs	96	98	146	168	-
Zweckzuschüsse zur					
Krankenanstaltenfinanzierung	426	472	412	428	503
Zuschüsse für Krankenanstalten (Gemeinde-Anteil) 2	93	104	115	122	130
Zuschüsse zur Theaterführung an Länder	10	9	10	10	10
Zuschüsse für Umweltschutz an Länder	7	7	7	7	-
Zuschüsse nach dem BSWG 1982 und BSWG 1983	25	22	19	17	18
Zuschüsse nach § 3ZZG(WSG)	11	5	0	0	-
Zuschüsse für Wohnbauförderung(§ 1 und § 5ZZG)	1,780	1,780	1,781	1,781	-
Zuschüsse für Straßen	-	-	562	576	0
Zuschüsse für Kinderbetreuungseinrichtungen	7	27	-	-	20
Zuschüsse für Raumheizungszuschüsse	-	16	-	-	-
Zuschüsse auf Grund von Sondergesetzer	-	4	2	-	0
Katastrophenfonds					
Schäden im Vermögen privater Personer	38	25	43	39	13
Länder(§31 Abs. 3a WRG)	-	-	-	-	-
Schäden im Vermögen der Länder	8	6	11	11	10
Katastropheneinsatzkräfte der Feuerwehr	20	20	24	36	26
Schäden an Landesstraßen B					10
목적보조금과 자금배분의 합계	3,049	3,375	4,229	4,633	739
비용부담					
Landeslehrer	3,073	3,499	3,878	4,071	4,437
Auftragsverwalfung	149	75	-	-	-
Ausgaben gemäß GSBG: Überweisung an Länder	337	529	722	824	900
Kostensätze für Flüchtlingsbetreuung	0	0	138	90	96
Klinischer Mehraufwand	304	321	245	86	82
Schienenverbund	109	109	109	109	88
비용부담합계	3,971	4,532	5,090	5,181	5,593
연방의 주에 대한 Transfer 합계	7,019	7,907	9,319	9,814	6,332

자료: Bundes Ministerium fuer Finanzen(2008).

<표 2-4-17> 연도별 연방의 기초지자체(Gemeinde)에 대한 주요한 이전지출

연방의 Gemeinde에 대한 Transfer	1997	2000	2005	2007	2010
Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen					
Finanzkraftstärkung der Gemeinder	75	79	87	98	101
Bedarfszuweisungen an Gemeinder	-	-	140	122	-
Polizeikostensersatz an Städte mit eigenem Statu	5	2	2	2	2
Finanzzuweisung für Personennahverkehr	55	57	70	72	72
Zuschüsse Theaterführung an Gemeinden	13	12	12	11	11
Bedarfszuweisung an Bundesbahn-Gemeinder	7	-	-	-	-
Zweckzuschuss für Umweltschutz	2	2	-	-	-
Bedarfszuweisungsgesetz	0	0	1	1	1
Katastrophenfonds:					
Schäden im Vermögen der Gemeinden	19	24	26	29	27
연방의 Gemeinde에 대한 Transfer 합계	176	176	339	335	214
연방의 주와 Gemeinde에 대한 Transfer 합계	7,195	8,083	9,658	10,149	6,546

자료: Bundes Ministerium fuer Finanzen(2008).

### 3) 3차 재정조정 (Tertiärer Finanzausgleich)

3차 재정조정 (tertiärer Finanzausgleich)은 1차와 2차 재정조정을 제외한 지방자치단체간의 모든 재정조정으로 이에 대한 규정은 재정조정법이 아닌 다른 법에 근거를 하고 있다. 재정조정과 관련하여 중요한 목적보조금이나 재정조정법에 규정되지 않은 보조금으로는 주택건설지원(Wohnbauförderung)을 들 수 있다.

주택건설지원은 2001년부터 목적보조금법에 의해 명문화되었다. 목적보조금법에 따르면 연방이 주택건설과 주택보수를 위해 매년 17억8천만 유로를 주정부들에게 지불하도록 규정하고 있다. 이 법에 따르면 주택건설지원을 위한 이 보조금이 주들 사이에 어떤 비율로 배분되어야 하는지도 정해져있다. 또한 이 법은 주택건설지원의 환급금을 주정부가 주택건설에 쓰지 않아도 되도록 정하고 있다.

재정조정법에서 규정하지 않고 있는 또 하나의 중요한 목적보조금은 재난재해자금법에 의한 것이다. 재난재해 복구자금은 연방의 세수 수익권에서 사전차감해서 조달하며, 재난재해자금법에 따라 자연재해로 인한 손해복구 또는 홍수와 산사태에 대비한 방어시설 건설을 위해 모든 지자체에 재정 지원이 된다.

대학병원이 연구와 교육으로 인해 발생하는 초과비용을 연방정부가 부담하도록 되어 병원자금조달도 주택건설지원처럼 재정조정에서 다루고 있다. 이러한 재정조정의 결과로 연방의 세금 수입의 약 60%정도는 연방에 그리고 나머지 약 40%는 주정부와 기초지자체인 Gemeinde에 여러 법적인 규정에 의해 배분되어진다.

## 제6절 브라질의 자원배분제도

### 1. 자원배분제도의 개요

브라질 헌법은 조건 없는(unconditional) 재원조정 체제를 명시하고 있는데, 이는 연방(Union), 주(States), 시(Municipalities) 등 정부계층간의 정치-행정 및 재정의 자치와 자주성을 강화하기 위함이다. 브라질의 재원재배분은 직접(direct) 혹은 간접(indirect) 자금(funds)를 설치하여 운영하고 있다. 그러나 직접 및 간접 자금의 유형에 관계없이 상위정부에서 하위정부로 재원의 배분이 이루어지고 있다. 즉, 연방에서 주로, 연방에서 시로, 주에서 자기관할 주의 시로 배분되는 형태를 지니고 있다.

### 2. 자원배분 종류

#### 1) 직접 자원배분

주와 시는 당해 지역에서 발생한 소득의 원천이나 주나 시가 설립한 독립기관과 법인이 창출한 소득에서 과세한 소득세의 총 징수액을 보유할 수 있다. 시는 자기 관할구역내의 부동산에 부과된 농업용 토지세(ITR : Rural Land Property) 징수액의 50%를 보유할 수 있도록 되어있으며, 자기 관할구역에 등록된 자동차세(IPVA) 징수액의 50%를 보유할 수 있다. 또한 시는 자기 관할구역내의 상품, 교통, 통신서비스의 유통에 부과 조세(ICMS) 징수액의 25%를 보유할 수 있다(자기 관할구역에서 발생한 부가가치에 적어도 3/4 비율로 보유할 수 있으며, 주법에 명시된 것은 최대 1/4 까지 보유할 수 있음). 주와 시는 자기 관할구역내의 부동산에 부과된 농업용 IOF(Taxes on Financial Operations)-Gold(재정자산으로서) 징수액의 30% 와 70%를 각각 재원재배분에 의해 배분받게 된다.

#### 2) 간접 자원배분

간접 자원배분은 네 가지 기금인 수출보상기금, 연방 지구 및 주참여기금, 시참여기금, 지역기금으로 구분되어 질 수 있다. 수출 보상 기금(FPEX : Export

Compensation Fund)은 IPI(Taxes on Industrialized Products) 총 징수액의 10% 규모로써, 산업화 생산품 수출량(금액)에 따라 정률로 배분되어진다. 또한 개별 주의 참여는 기금의 총 수혜의 20%를 초과할 수 없도록 규정되어 있다. 연방 지구 및 주 참여 기금 (FPE : Federal District and States Participation Fund)은 IPI 및 IR(Taxes on Income and Earnings) 총 징수액의 21.5% 규모로, 주의 인구 및 면적, 1인당 소득의 역비율에 비례하여 배분한다.

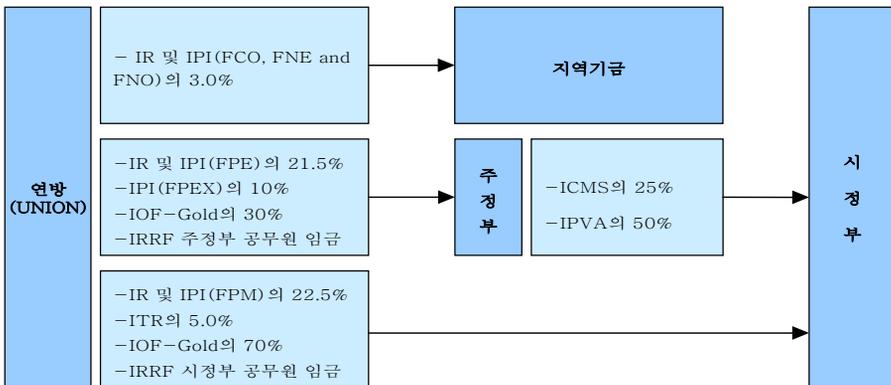
시 참여 기금(FPM : Municipalities Participation Fund)은 IPI 및 IR 총 징수액의 22.5% 규모이며, 각 수혜 단위의 인구에 비례하여 배분된다. 기금의 10%는 수도의 각 시정부를 위해 할당한다. 지역 기금(Regional Funds)은 IPI 및 IR 총 징수액의 3% 규모이며, 이 수입은 북부지역(FNO), 중서지역(FCO) 및 북서지역(FNE)의 개발 프로그램에 직접배분 되어 진다.

### 3. 자원배분 흐름 및 기준

#### 1) 자원 배분 흐름

브라질의 자원배분제도는 연방에서 징수한 소득세의 47% 및 산업화 생산품 조세의 57%를 헌법에 명시한 재정배분과 기금을 통하여 주와 시정부에 배분하는 시스템이다.

<그림 2-4-5> 헌법에서 규정한 자원배분의 흐름



## 2) FPE 및 FPM 공유 기준

인구 및 소득에 기초하여 저소득 주정부나 시정에 배분의 규모가 크게 가도록 하고 있다. 그래서 남부 및 남동부 주정부에는 적은 규모의 배분되는 체계이다.

<표 2-4-18> 조세수입의 공유

(단위: %)

구분	조세	공유			
		Union	지역기금	주정부	시정부
UNION	IR	53.0	3.0	21.5	22.5
	IPI	43.0	3.0	21.5+ 10.0	22.5
	IOF-Gold			30.0	70.0
	ITR	50.0			50.0
STATES	ITCD			100.0	
	ICMS			75.0	25.0
	IPNA			50.0	50.0

연방헌법은 배분 기준을 설정하였는데, 이는 주정부와 시정부간 사회경제적 균형을 목적으로 하고 있다. 이 기준에 따르면 FPE 및 FPM 배분이 다음 표와 같다.

<표 2-4-19> 참여 기금의 배분 비율

지역	FPE(%)	FPM(%)	인구(%)	1인당 소득(R\$)
North	25.37	8.53	7.6	3,447
Northeast	52.46	35.27	28.1	2,603
Southeast	8.48	31.18	42.6	7,706
South	6.52	17.55	14.8	6,611
Center-West	7.17	7.47	6.9	5,681

## 제7절 스위스의 자원배분제도

### 1. 연방적 재정제도의 이론적 기초

1959년 도입 후 필요에 따라 부분적으로 수정된 스위스의 지방재정조정제도는 지방자치단체들 간의 재정과 부담재조정의 과제를 부분적으로 해결할 수 있었으나 수시로 수정됨에 따라 수직적 재정조정제도가 복잡해졌으며, 그에 대한 효과 또한 분명하지 않게 되었다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 90년대 초반부터 스위스 지방재정조정제도 개혁 논의가 시작되었고 2008년 1월부터 새로운 지방재정조정안이 효력을 발생하게 되었다.

스위스 지방재정조정제도 개혁 논의의 출발점은 Oates의 “재정연방주의 이론”에 근거하고 있다(Oates, 1972). 이에 따르면 다양성 가설과 생산성 제고가설 그리고 리바이어던 가설 등<sup>50)</sup>을 통해 중앙정부에 의한 독점적 재정운용 보다는 분권화된 시스템 하에서 자치단체간 경쟁을 유도하고, 공공재의 최적 공급을 실현 시킴으로서 재정운용의 효율성이 증진될 수 있다고 본다.<sup>51)</sup> 기존의 재정분권을 주제로 한 연구에 기초해 볼 때 재정분권이 정당성을 얻는 부분은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 정부재정운용의 효과와 효율성 제고, 둘째는 재정운용의 책임증진 및 부패의 감소이다(Eble and Yilmaz, 2003).

50) 재정분권에 대한 이론을 검증하는 과정에서 기존의 재정분권화의 효율성을 강조하던 입장에 대한 검증작업이 많이 이루어졌고, 이 과정에서 국가별로 재정분권의 효과가 동일하지 않거나 혹은 분권의 가설이 바람직하지 않다는 연구들도 증가하고 있다. 대표적으로 Prud'homme(1995)는 지방정부의 공무원들은 선출직 공무원이 아니기 때문에 지역주민들에게 보다 탄력적으로 대응하고자 하는 유인 이 거의 존재하지 않는다는 연구 결과를 제시하였고 Stein(1999)은 분권화와 지방정부의 채무 비중 간에 유효한 관련성이 없다는 것을 주장하였고 Webb and Zou,(2000)는 분권화가 지속되어 지방 정부의 재정지출이 적시에 실행되지 않고, 투명하지 않으며, 책무성이 없게 운용될 경우 분권화는 오히려 중앙정부의 재정에 큰 악영향을 미친다고 본다. Treisman Daniel(1999), Wibbels, Erik (2000) 등은 개발도상국에서는 통일된 시스템을 통해 국가전체의 경제성장을 도모해야 하는데 재정 분권을 하게 되면 국가내부의 각 지방정부들이 서로 다양한 의사결정을 하게 되고, 이것이 국가의지와 반하게 될 때 큰 위협에 직면할 수 있다고 본다. 다만 여기서는 재정분권의 순기능적인 측면을 논의하였다.

51) 다양성 가설(diversification hypothesis)은 지방공공재에 따라 한계편익과 한계비용이 다르기 때문에 분권화를 통한 선호의 다양성을 수렴해야 파레토 개선이 이루어진다고 본다. 생산성 제고가설(productivity enhance hypothesis)은 분권화가 지방에 책임성과 의무를 이전하므로 지역주민의 선호변화에 대한 수용성은 물론이고 공공재 생산의 혁신적 활동이 전개된다고 가정하고 리바이어던 가설(Leviathan hypothesis)은 전통적인 재정연방주의가 강조했던 자원배분의 효율성이 분권화에 의해서 더욱 촉진될 수 있다. 정부는 체계적으로 세입극대화를 추구하는 독점기관이므로 정책수단으로서 분권화의 진전은 공공부문의 축소, 자치단체간 경쟁촉진을 유발하여 자원배분의 효율성을 개선하게 된다고 본다(조기현·서정섭, 2003:1~31).

재정분권을 하게 되면 정부 재정운용의 효과성과 효율성이 증진될 수 있다. 중앙으로부터 지방으로 분권화가 이루어지면 현지성의 원칙에 입각하여 지역주민의 선호를 정책에 보다 잘 반영할 수 있다. 따라서 탄력적으로 지역주민에게 가장 적합한 서비스를 공급할 수 있다(Tiebout, 1956:416~424; Huther, Jeff, and Shah, 1998; Oates, 1999:1120~1149; de Mello and Matias, 2001:3). 뿐만 아니라 분권화는 공공서비스 공급 분야에 있어 효율성을 증진시키고, 공공재공급에 따른 생산성을 확보할 수 있도록 하여 궁극적으로 전 국가적 차원에서의 효율성이 제고된다(Inman and Daniel, 1996:307~334). 최근의 연구 경향들에 의하면 재정분권은 제도적 재조정을 통하여 궁극적으로 지방의 경제성장에 기여할 수 있다고 본다(Barro, 1990: 103~125; Jorgenson and Yun, 1990: 151~193; King and Rebelo, 1990: 126~150).

재정분권을 하게 되면 지방정부 재정운용의 책임성 증진 및 부패의 감소 효과가 있다고 주장하는 연구들은 분권화와 협치와의 상호 긍정적인 관계가 형성되기 때문에 재정분권은 지방정부의 재정 운용에 대한 책무성을 증진시킨다고 본다(de Mello, 2000: 3; Bahl, 1999: 59~75). 즉, 중앙의 재원을 끌어다가 사용하는 것 보다 자신의 자주재원을 기초로 재정운용이 이루어지는 것이기 때문에 재정운용의 책임성이 더욱 증진될 수밖에 없다는 것이다(Shah and Qureshi, 1994: 44). 또한 지자체간 지속적인 경쟁이 이루어지게 될 경우 지자체의 부패를 완화시킴과 동시에 재정운용의 투명성을 확보할 수 있다고 본다 (Treisman, 2000: 399~457; Weingast, 1995: 1~31).

지자체들에게 정책과 세출입에 대한 결정권한이 주어질 경우 지자체들은 서로 경쟁관계에 처하게 된다. 따라서 시민들과 기업들은 세금에 비해 가장 매력적인 공공서비스를 제공하는 지자체를 주거지 또는 기업의 입지(Betriebsort)로 선정할 수 있게 된다. Tiebout(1956)에 따르면 “발로하는 투표(Abstimmung zu Fuss)”는 공공재에 대한 개인의 선호도를 드러내보이게 하는 장치라고 할 수 있다. 이러한 분권적인 경쟁은 몇 가지 전제조건들이 충족될 때만 충분한 기능을 할 수 있다. 첫째, 공공재 서비스를 위해 재정적으로 동등한 자금조달이 가능해야 한다. 둘째, 공공재 소비의 규모의 경제와 외부효과를 내재화하기 위해서는 업무의 권한은 연방에 있어야 한다. 이러한 조건이 충족될 경우에 공공재의 비용부담자와 수혜자가 일

치하게 된다. Blankart(2001)에 따르면 의사결정권자가 비용부담자가 됨에 따라 추가적으로 기관의 일치가 보장되어진다.

하지만 현실적으로 위의 조건은 충분히 충족되지 못하고 있다. 그 이유는 첫째, 지자체들간의 외부효과가 후생손실을 초래하기 때문이다. 둘째, 지자체들이 각기 공공재를 공급함에 따라 규모의 경제효과를 얻을 수 없기 때문이다. 외부효과는 외부경제와 외부불경제를 의미하는데, 정치적인 논의에서는 주로 도시중심의 외부경제가 주로 언급되고 있다. 이에 따르면 도시는 재정적인 악의 순환 고리에 빠지게 되는데, 이는 도시 주변부의 주민들이 세금을 부담하지 않으면서도 도시에서 제공하는 공공재를 소비할 수 있기 때문이다. 도시 주변부 주민들에 의한 공공재 소비가 증가 할수록, 도시의 부유층은 더 높은 세금을 부담하게 된다. 이러한 세금부담으로 인해 부유층은 높은 세금부담을 피해 도시 주변부로 떠나게 되고, 반면에 공공재에 대한 수요는 높으나, 조세부담능력이 적은 계층만 도시에 남게 된다. 이러한 교외화 과정의 진행은 지자체의 공공재 공급능력은 약화시키고, 결국에는 도시의 입지경쟁력도 떨어뜨린다(Frey, 1996).

이러한 도시위기의 해결책으로는 우선 외부효과 상쇄를 들 수 있다. 당사자들 간의 협상비용이 높지 않다면 코즈(1960)가 제시한 바와 같이 당사자들 간의 협상으로 공공재의 수혜자와 비용부담자를 동일하게 할 수 있는 효율적인 해결책을 찾을 수 있다.

따라서 중요한 정책의 결정을 상위 기관에 위임하는 것은 필요하지도 않을 뿐 아니라 효율적이지도 않다. 그렇게 하는 것은 세금부담을 모든 지자체에게 분산시키고, 그로 인해 정책의 과도한 중앙집중뿐 아니라 복지손실을 야기할 수 있다. 그럼에도 불구하고 과거에는 중앙정부와 지자체에 의해 지역의 정책과제가 중앙에 집중되는 경향이 있었다. 이러한 중앙집중화 현상은 중앙정부에게는 부가적인 권한을 부여하였다는 점과 지자체의 공공재 제공을 위한 재정의 일부를 다른 지자체에 전가할 수 있었다는 점에서 중앙정부와 지자체에 긍정적으로 받아들여졌다(Weingast, Shepsle and Johnson, 1981).

경쟁적인 연방주의에서 공간적인 외부효과와 밀접한 관계에 있는 것은 재정의 외부효과이다. 인구가 유출되는 지역에서 공공재 공급을 위한 주민들의 세금부담은 증가하는 반면 인구가 유입되는 지자체 주민들의 세금부담은 감소한다는 사실을

고려하지 않을 경우 재정의 외부효과는 발생하게 된다(Mieszkowski and Zodrow, 1989). 결국에는 요소의 자유로운 이동으로 인해 비효율적인 공간구조를 초래하게 된다. 세금경쟁으로 인한 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지자체들에 의해 동일한 세금을 부과되던지, 지자체간 재정조정제도가 필요하다(Buchanan, 1950). 따라서 수혜자-비용부담자 동등의 원칙에 따른 과세는 한계에 달하게 된다. 비경쟁적인 공공서비스의 소비와 증가하는 규모의 경제를 가정할 경우 한계비용가격은 서비스를 공급하기 위한 평균비용을 커버할 수 없다. 자유로운 요소이동에 의한 경쟁압력은 지자체들로 하여금 세금을 한계비용수준으로 낮추게 한다. 그 결과 공공서비스 공급이 부족하게 되며, 극단적인 경우 공공재의 공급은 중단되게 된다(Sinn, 1977).

국가는 부양과 분배의 과제를 가지고 있는데, 이 또한 세금경쟁으로 인해 위협을 받게 된다. 공공서비스의 수혜자(transferempfaenger)는 사회보장이 잘 된 곳에 이주하기를 원하는 반면에 부유한 소득자는 세금부담을 줄이기 위해 세율이 낮은 지자체로 이사하기를 원할 것이다. 따라서 분권적인 분배는 결국에는 부유층이 거주하는 지역과 빈곤층이 거주하는 지자체로 양분하는 결과를 초래하게 된다. 그렇기 때문에 Stiegler(1957)와 Musgrave(1959)는 분배는 중앙정부의 과제이어야 한다고 주장한다.

하지만 이러한 관점은 분배가 일어나는 제도적인 환경을 무시한 결론이라 할 수 있다. Buchanan과 Tullock(1962)의 주장에 의하면 헌법상 지자체 주민들은 분배방법에 대해 합의하기를 원한다. 사회계약을 통해 주민들은 미래의 불확실한 소득손실에 대한 보장을 받을 수 있다. 게다가 부유층은 분배를 통해 그들의 부에 대한 저소득층의 공격을 막을 수도 있다(Brennan, 1973). Feld(2000)는 이러한 논제에 대한 경험분석을 하였다. 스위스에 대한 조사를 토대로 그는 적당한 제도적 환경하에서 분권적인 분배가 가능하다는 것을 보여주고 있다. 그는 스위스의 분권적 분배제도에 기초한 적당한 제도적 요인으로는 분배제도의 조화, 진보적인 연방의 직접 소득세와 분담금방법(Umlageverfahren)에 의한 국가의 노인보장제도를 들고 있다. 그 외에도 사회복지 서비스 수혜자에 대한 주거원칙(Buergerortsprinzip)이 사회보장 서비스 수혜를 위한 인구의 대단위 유동을 막을 수 있는 방안임을 제시하고 있다. 또한 Feld는 중요한 요인로서 절차상의 공정

성 측면에서 분권적인 분배를 안정시키기 위해 국민 직접 참여제를 들고 있다.

위에 언급된 것들을 기초로 결론을 도출하면, 세출과 세입에 대한 권한의 중앙 집중은 공간적, 재정적 외부효과가 발생하는 경우 다음과 같은 장점을 가지고 있다. 공공재 소비시 규모의 경제를 통한 이득을 얻을 수 있고 분배의 목적을 달성할 수 있다. 이러한 해결책은 중앙정부가 선의의 충분한 정보를 가진 주체로 의사결정을 한다는 가정하에 가능하다. 현실적으로는 정치적 경쟁이 불완전하며, 의사결정 주체인 정치가들이 자신의 권한을 넓히려는데 관심이 있기 때문에 정치가들을 규제할 수 있는 적절한 방안에 대해 논의되어야 한다.

Brennan 과 Buchanan(1980)은 재정적 연방주의 특히 세금경쟁에서 중앙정부의 권력을 규제할 수 있는 가능성을 찾고 있다. 재정적 연방주의 하에서 정부는 유동적인 생산요소들을 고려해야 하는데, 그렇지 않을 경우 조세수입이 감소할 수 있기 때문이다. 게다가 업무와 세금에 대한 권한의 분산은 주민들로 하여금 자신들이 거주하는 지자체에서 제공하는 서비스와 이웃한 지자체에서 제공하는 서비스간에 비교를 가능하게 한다. 그리고 주민들은 이러한 정보를 다음 선거에서 투표시 고려하게 된다. 비교적 성공적인 지자체 정부는 이러한 선거를 통해 재집권에 성공할 수 있는 반면, 그렇지 못한 지자체 정부는 재집권에 실패하게 된다. 이러한 경로 즉 주민들의 이주와 선거를 통해 재정적 연방주의 지자체간의 경쟁적인 압력을 가하게 된다(Salomon, 1987).

재정적 경제의 문제점을 보완하기 위해서 그리고 동시에 업무와 세입권한 분권화의 장점을 살리기 위해서 지자체 간의 재정조정제도가 필요하다. 재정과 업무조정은 중앙정부와 지방정부 등 서로 위상이 다른 단체들 간의 수직적인 재정조정과 동일한 위상의 지자체들 간의 수평적인 재정조정을 의미한다. 자원배분의 목적을 위해서는 공간과 재정적 외부효과를 내면화해야하며, 분배목적은 위해서는 부유계층으로부터 빈곤계층으로의 재분배를 해야 한다.

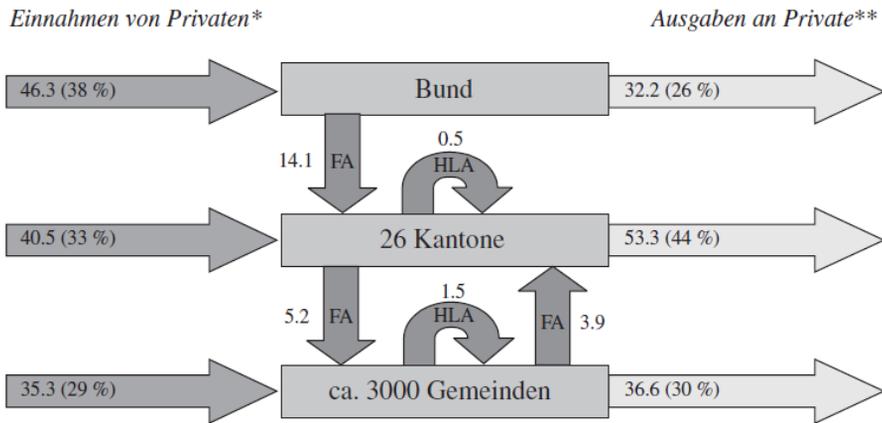
## 2. 스위스의 연방주의제도와 지방재정조정제도

직접민주주의와 함께 분권적 국가구조는 스위스 정치구조의 가장 중요한 기본이다. 중앙정부(Bund) 뿐 아니라 26개의 지방정부(Kanton)도 독립적인 헌법을

가지고 있다. 약 3000개의 지자체(Gemeinde)도 지방정부의 질서내에서 상당한 정도의 자치가 보장되어 있다. 스위스적인 연방제도에서는 연방헌법에 의해 권한이 명확하게 제한되지 않은 과제는 모두 지방정부의 권한에 속한다. 세금 징수의 경우에도 이와 같은 원칙이 적용된다. 중앙정부만 세금을 징수할 수 있다고 명시적으로 언급되어 있지 않은 경우에는 지방정부도 세금을 징수할 수 있다.

<그림 2-4-6> 스위스의 연방구조(1999)

(단위: 10억 SFr.)



\*inkl. Neuverschuldung  
FA = Vertikaler Finanzausgleich

\*\*inkl. Beiträge an öffentliche Unternehmungen  
HLA = Horizontaler Lastenausgleich

자료: Schaltegger, C. A. and R. L. Frey(2003).

위 <그림 2-4-6>에서 보는바와 같이 1999년 스위스 중앙정부 세금의 75%가 지방정부와 지자체에서 지출되는데 반해 지방정부와 지자체의 세입은 62% 정도이다. 이러한 세입과 세출의 차이는 수직적인 재정조정제도에 의해 충당되어진다.

중앙정부의 독점적 세원으로는 부가가치세와 소비세가 있으며, 재산세, 점유세, 사치세는 지방정부와 지자체에서 징수한다. 금액 면에서 중요한 직접세(소득세와 이익세)는 중앙정부, 지방정부, 지자체간에 경쟁적인 관계에 있다. 중앙정부, 지방정부 그리고 지자체 모두 소득세와 이익세를 세원으로 삼고 있다. 지방정부차원에서의 조세자치는 2001년부터 형식적인 조세의 조화에 의해 제한되고 있는데, 형식적인 조세의 조화는 기본세율과 단일화된 부과기준을 내포하고 있다. 그러나

이러한 형식적 조세조화에도 불구하고 세율과 세금공제는 지방정부와 지자체에서 결정하고 있다.

스위스의 재정제도를 독일의 것과 비교해 보면 중앙정부와 지방정부간의 관계에서 다음과 같은 차이점을 발견할 수 있다. 우선 연결제도(Verbundsystem)라고 정의되는 독일의 재정제도에서는 중앙정부와 지방정부의 집합적인 책임은 의사결정의 권한이 집중되어 있는 중앙정부에 있다(Lenk & Schneider; 1999). 이러한 제도하에서 지방정부들의 제정은 중앙정부 재정에 상당히 종속되어 있다. 지방정부들은 영업세를 제외한 세금에 대해서는 조세자치권이 없으며, 과세기준과 세율은 연방입법기관에 의해 정해진다. 중앙정부가 세금을 징수한 후 정치적으로 정해진 비율만큼 중앙정부, 지방정부, 지자체에 분배한다. 세출측면에서도 중앙정부와 지방정부들 간에는 실질적인 연결 관계를 유지되고 있다.

독일의 연결제도는 기본법 74조에 의해 경쟁적인 입법의 영향 때문이라 할 수 있으며, 지방정부가 독자적인 입법 활동을 하기 위한 권한은 많은 분야에서 제한되어 있다. 반면에 중앙정부차원에서도 약 60% 정도의 입법안들은 지방정부의 승인을 필요로 하고 있다. 이러한 중앙정부와 지방정부간에 권한의 상관관계로 인해 지방재정조정제도는 아주 복잡한 의사결정기구로 발전하였으며, 이는 높은 계획비용과, 조정비용 그리고 통제비용을 초래한다. 복잡한 의사결정과정에 따른 비용 이외에도 합목적적인 결과에 도달하기 위해서 많은 정보가 요구되어졌다. 이러한 현상은 또 다시 많은 비효율적인 규정을 생성시키는 결과를 초래했다. Scharpf(1985)는 독일 연방제도가 처한 이러한 상황을 “정치적 연결의 함정(Politikverflechtungsfalle)”라고 정의하고 그 원인을 지자체를 위한 의사결정권한이 중앙정부로부터 제도적으로 분리되어 있지 않기 때문이라고 주장한다.<sup>52)</sup>

스위스의 연방제도에서도 중앙정부와 지방정부사이에 세입과 세출 측면의 재정제도가 연결된 부분이 있지만 결정권한은 제도적으로 분리되어 있다. 이러한 결정권한의 제도적분리가 스위스와 독일 연방제도를 구분하는 결정적인 차이점이라 할 수 있겠다. 그러나 1958년 시작된 스위스의 재정조정제도는 수십년 동안 비체계적이고, 불투명하며, 더 이상 조정될 수 없는 중앙정부와 지방정부간의 수직적

52) Weizsaecker (1987)도 독일 연방제도의 형태를 “유사 연방제도”라고 불렀다.

재정조정제도로 바뀌었다. 독일의 주정부 재정조정제도의 근간인 수평적인 재정조정제도는 스위스에서는 찾아 볼 수 없지만, 스위스의 수직적인 재정조정제도를 재정적으로 양호한 지방정부가 재원을 조달한다는 측면에서 스위스의 재정조정제도에 수평적인 측면도 있다고 볼 수도 있다. 다음의 <표 2-4-20>에서 볼 수 있듯이 Uri와 Jura와 같이 재정능력이 부족한 지방정부들의 경우 중앙정부로부터의 이전 소득이 지방정부 수입의 거의 반을 차지하고 있다.

2007년 말까지의 지방재정조정제도는 4가지 부분으로 구성되어져 있다. 첫째는 중앙정부 수입에 대한 지방정부의 몫, 둘째는 중앙정부의 지방정부에 대한 프로젝트 재정지원과 보상, 셋째는 중앙은행의 이윤과 연료세에 대한 지방정부의 몫, 넷째는 지방정부의 중앙정부 사회보장(Sozialwerk)에 대한 지원이다. 재정조정을 위한 재원은 이 제도를 위해 예비된 중앙정부의 직접조세(소득세와 법인세)에 대한 세입의 30%(30%중 17%는 지방정부의 조세수입에 따라 그리고 13%는 지방정부의 제정상태에 따라 분배)와 중앙정부 전체 수입으로 조달되었다. 지방정부간의 자금의 흐름의 약 3/4정도는 자금지출의 목적이 미리 정해져 있었으며, 나머지 1/4은 각 지방정부가 자유재량으로 지출할 수 있는 자금이었다(<표 2-4-20> 참조).

<표 2-4-20> 재정능력지수2002/2003, 지방정부수입중 재정조정 비중, 자금지출목적이 정해진 수직적 재정조정액의 비중

Kantone	Index der Finanzkraft (Schweizer Durchschnitt=100)	Anteil Einnahmen aus Finanzausgleich(%)	Anteil zweckgebundene Mittel(%)
<i>Finanzstarke Kantone</i>			
Zug	216	26.1	38.4
Basel-Stadt	173	10.8	71.2
Zürich	160	15.1	66.5
Genève	141	9.7	61.1
Nidwalden	129	39.6	82.6
Basel-Landschaft	120	15.0	71.4

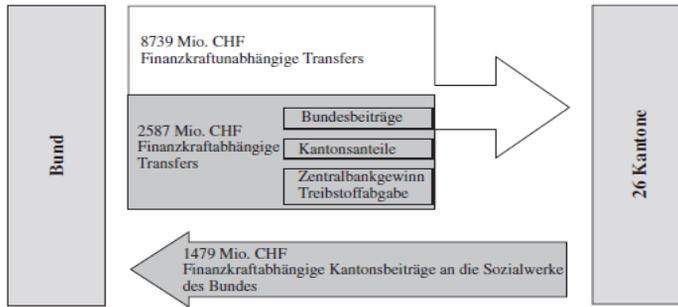
<표 2-4-20> 재정능력지수 2002/2003, 지방정부수입중 재정조정 비중, 자금지출목적이 정해진 수직적 재정조정액의 비중(계속)

Kantone	Index der Finanzkraft (Schweizer Durchschnitt=100)	Anteil Einnahmen aus Finanzausgleich(%)	Anteil zweckgebundene Mittel(%)
<i>Mittelstarke Kantone</i>			
Schwyz	112	40.4	51.3
Schaffhausen	107	17.7	69.8
Aargau	97	19.3	70.8
Vaud	94	19.1	77.4
Thud	83	25.7	77.3
Solothurn	82	26.8	77.8
Glarus	82	26.8	59.0
Ticino	82	23.3	74.1
St. Gallen	80	24.9	79.5
Graubünden	77	47.1	87.7
Luzern	67	27.9	77.0
Uri	64	48.8	89.7
Appenzell Ausserrhoden	63	29.6	69.8
Appenzell Innerrhoden	62	38.7	80.1
<i>Finanzschwache Kantone</i>			
Bern	57	28.2	78.9
Neuchâtel	55	38.8	81.7
Fribourg	51	35.3	80.1
Obwalden	35	44.5	79.3
Jura	34	48.6	84.8
Valais	30	41.7	72.8
<b>Schweiz</b>	<b>100</b>	<b>23.1</b>	<b>74.9</b>

자료: Schaltegger, C. A. and R. L. Frey(2003).

이전지급의 수준은 지방정부의 재정 상태를 나타내는 지수에 따라 정해지며, 지방정부의 재정 상태를 나타내는 지수는 4가지 요소 즉, 지방정부의 일인당소득, 지방정부와 지자체 주민 일인당 세입, 지방정부의 세 부담 그리고 산악지역의 비중으로 정해졌다. 이전지급의 약 1/3은 지방정부의 재정능력에 따라 등급을 나누어 지급되어졌다(<그림 2-4-7> 참조).

<그림 2-4-7> 중앙정부와 지방정부간의 이전지출(1993)



자료: Schaltegger, C. A. and R. L. Frey(2003).

스위스 재정조정제도는 시간의 흐름에 따라 세출측면에서 중앙정부와 지방정부 사이에 Verbundsystem이 정착했으며, 교육, 문화, 보건 분야는 주로 지방정부와 지자체 소관으로 사회복지와 교통 그리고 환경보존과 지역계획, 농업은 각 분야별로 책임을 나누어졌다. 이러한 세출의 결합은 실행 연방제도(vollzugsfoederalismus)를 장려하고 지방정부의 독립성에 제한을 가했다(Spillmann, 1997).

### 3. 스위스의 새로운 업무조정과 지방재정조정제도

2007년도 말까지 적용되었던 지방재정조정제도는 1959년에 만들어진 것으로 중앙정부와 지방정부간 그리고 지방정부간 재정조정에 관한 내용을 포함하고 있다. 이 제도는 100개 이상의 개별 조항으로 구성되어 있어 재정조정을 위한 비용과 효율성에 많은 문제를 야기하였다. 실행연방제도의 경향을 멈추고 지방재정조정제도의 조정가능성과 효과를 개선하기 위해 중앙정부와 지방정부가 함께 연방재정조정제도의 개혁을 단행하였다.

2008년부터 효력을 발생한 새로운 지방재정조정제도는 중앙정부와 지방정부간에 무려 30개가 넘는 재정조정수단을 새로운 재정조정(Neuer Finanzausgleich)과 업무조정(Reorganisation der Aufgaben)이라는 두 가지 투명한 수단으로 대체하였다. 구제도에서 비탄력적이었던 개별 보조금(75%의 보조금은 특정한 목적달성을 위한 보조금)은 포괄적인 보조금으로 대체되었으며, 새로운 제도에서의 자원조정

(Ressourcenausgleich)은 각 지방정부가 자유롭게 지출할 수 있는 최소한의 자원을 보장하였다. 따라서 각 지방정부는 재정지출의 우선순위를 자체적으로 결정할 수 있게 되었다.

2008년 1월 1일부터 효력을 발생하게 된 재정조정제도는 두 가지 목적을 가지고 있다. 첫째는 지방정부간의 재정수준 차이 조정이고, 둘째는 재정지출의 효율성 증대이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 두 가지 수단을 도입했다. 첫째는 재원의 조정이며 둘째는 업무의 조정이다. 자원조정에는 자원과 부담조정 그리고 업무조정에는 업무분산, 결합업무에 대한 새로운 협력관계정립 그리고 지방정부간 협력강화 등이 있다.

<표 2-4-21> 새로운 지방재정조정제도의 목적과 수단

목적	수단	내용
지방정부간의 격차 축소	자원조정	- 가난하고 부유한 지방정부간의 자원조정 - 모든 지방정부에게 최소한의 지방정부재원보장
	부담조정	- 산악지형 또는 빈곤과 노령사회에 따른 사회적 비용부담이 있는 지방정부의 부담조정
업무의 책임소재를 분명하게 조정	업무분산	- 중앙정부와 지방정부간의 명확한 업무분산
	중앙정부와 지방정부 공동의 업무	- 결합업무에 대한 새로운 협력 - 중앙정부는 전략을 수립하고 지방정부는 운영을 담당 - 개별사업에 대한 재정지원대신 일괄적인 재정지원
	지방정부들간의 협력강화	- 지방정부들은 개별 업무에 대해 의무적으로 협력해야 함

### 1) 새로운 지방재정조정제도

새로운 제도의 필요성과 제도 개혁의 방향을 이해하기 위해서는 구제도의 문제점을 좀 살펴볼 필요가 있다.

## (1) 구제도의 문제점

### 가. 사용목적이 정해진 보조금

구제도하에서 재정조정외의 거의 반 이상은 중앙정부가 지방정부에게 지불한 보조금이었으며, 이는 중앙과 지방정부의 공동업무 실행을 위한 것이었다. 이러한 보조금은 기본보조금과 지방정부의 재정능력에 따른 추가보조금으로 구성되어져 있었다. 추가보조금은 지방정부의 재정능력이 약할수록 증가하였는데, 중앙정부로부터 이러한 보조금을 받기 위해서 지방정부는 자체적인 재원을 준비해야 했으며, 이는 다음과 같은 많은 문제점을 유발시켰다.

첫째, 재정능력이 약한 지방정부의 조세부담 증가문제이다. 지방정부가 기본보조금과 재정능력에 따른 추가보조금을 획득하기 위해서 지방정부는 자체적인 재원을 마련해야 했다. 따라서 재정능력이 약한 지방정부가 중앙정부로부터 되도록 많은 재정조정 보조금을 지원받기 위해서 지방정부의 예산을 확대할 유인이 생기게 되었다. 이는 재정능력이 약한 주의 조세부담을 오히려 높이는 결과를 초래하였으며, 조세부담의 차이 축소를 목표로 하는 재정조정제도의 목적에 반하는 결과를 낳게 되었다.

둘째, 세금의 비효율적 사용을 들 수 있다. 지방정부들은 중앙정부로부터 가능하면 많은 보조금을 지원받을 목적으로 무리한 사업들을 계획하고 실행하였는데, 이러한 지방정부의 행태는 세금을 비효율적으로 사용하는 결과를 낳았다.

셋째, 주민들의 필요를 충족시켜 줄 수 있는 재정정책의 약화이다. 구제도는 재정능력이 약한 지방정부로 하여금 중앙정부로부터 가능하면 많은 보조금을 획득할 수 있는 사업에 지방정부의 역량을 집중하게 하였다. 그로 인해 지방 주민들의 필요를 충족시켜 줄 수 있는 독자적인 재정정책은 약화되었다.

### 나. 재정능력지수의 기능(Mechanismus des Finanzkraftindex)

2007년도 말까지 중앙정부는 지방정부의 재정능력지수에 따라 재원을 분배해 주었다. 지방정부의 재정능력을 나타내는 재정능력지수는 지방정부의 주민소득, 담세능력, 조세부담 그리고 산악지역의 구조적인 부담을 나타내는 4가지 지표에 근거해 산출되어졌다. 앞의 두 가지 지표는 지방정부의 제정수입과 관련되며

나머지 두 지표는 지방정부의 비용부담과 관련된다.

지방정부의 재정수입과 비용부담 측면이 동시에 재정능력지수 산출에 고려되어짐에 따라 재정능력지수를 이용한 세분화된 재정조정이 어려웠다. 왜냐하면 동일한 수단으로 서로 다른 두 가지 목표 즉, 가난한 지방정부와 부유한 지방정부간의 재정조정과 특별한 비용부담 제거라는 두 가지 목표를 달성하려 했기 때문인데, 이로 인해 목표가 충돌하는 현상이 초래되었다. 그 결과는 중앙정부 지원이 산악지역 지방정부에게 집중되고 도시지역 지방정부의 비용부담은 상당한 정도로 증가하게 되는 결과를 낳았다.

구제도하에서의 재정능력지수의 문제점은 재정능력을 나타내는 지표중의 하나인 조세부담이 지방정부의 경제 및 재정능력에 대한 객관적인 판단을 왜곡시킬 수 있다는 것이다. 조세부담은 지역주민들의 공공서비스와 공공재에 대한 기대와 같은 다른 요인에 따라 달라질 수 있기 때문에 재정능력지수에 조세부담을 함께 고려할 경우 조세부담이 높고 재정적으로 빈약한 지방정부는 상대적으로 많은 재정 지원을 받게 되고, 재정적으로 빈약하지만 조세부담이 낮은 지방정부는 상대적으로 적은 재정지원을 받게 하는 결과를 초래한다는 것이다. 즉, 재정적으로 빈약한 지방정부가 경쟁력을 높이기 위해 세금을 낮추면 상대적으로 적은 재정지원을 받게 되는 결과를 초래하게 된다. 왜냐하면 세금을 낮추어 조세부담을 줄이면 지방정부의 재정능력지수가 상승하기 때문이다.

## (2) 새로운 재정조정제도

새로운 재정조정제도의 첫 번째 목적은 지방정부들간의 빈부격차를 줄이기 위해 모든 지방정부들에게 재정적인 기금을 마련해 주는 것이다. 새 제도하에서 이 목표는 자원조정(Ressourcenausgleich)제도를 통해 해결하고 있다. 두 번째 목표는 개별 지방정부에게 부담되는 특별한 비용을 조정하는 것이다.

새로운 제도하에서 이러한 특별한 비용의 조정은 지리-지역 부담비용조정(geografisch-topografischer Lastenausgleich)제도와 사회인구 부담조정(soziodemografischer Lastenausgleich)제도를 통해 이루어진다. 즉, 산악지역 지방정부에게 부담이 되는 비용은 지리-지역 부담비용조정제도를 통해 보상되어지고, 도시들이 집중된 지방정부에게 부담되는 비용은 사회인구 부담조정제도를

통해 조정되어진다.

2008년부터 시행된 새로운 지방재정조정제도는 중앙정부와 지방정부간의 재정이전에 상당한 변화를 가져왔다. 2007년 말까지 적용되던 조정하기 힘들고 투명하지 않던 개별 제도들은 폐지되었으며, 구제도 폐지를 통해 확보한 재원들은 자원조정과 비용조정을 위해 쓰여지게 되었다. 또한 새로운 제도를 통해 재원이 부족하게 된 지방정부들도 구제도와 비교해서 전혀 피해를 보지 않게 하기 위해 두 가지 조정제도는 최고 28년간 손해조정(Haerterausgleich)제도로 보완되었다.

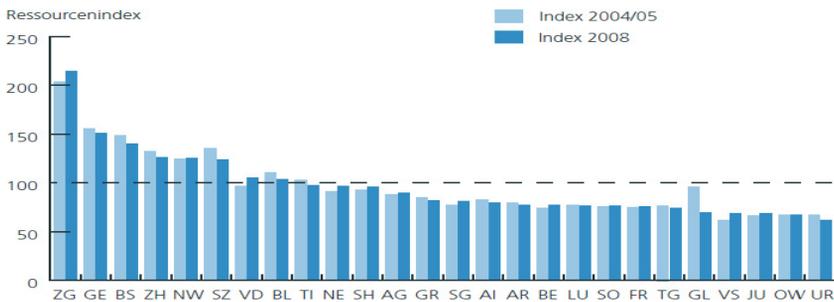
### 가. 자원조정제도(Der Ressourcenausgleich)

지방정부간 재정능력의 격차를 줄이기 위해 자원이 부족한 지방정부는 중앙정부와 자원이 풍부한 지방정부로부터 재정지원을 받게 되었다.

#### ① 자원잠재력과 자원지수

자원조정은 지방정부의 자원지수(Ressourcenindex)에 기초해서 평가된 재정능력에 따라 이루어진다. 지방정부의 자원지수는 자원잠재력, 즉 누적 과세용 기초자료(Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage ASG)에 근거하여 계산된다. 자원지수 산출의 기초가 되는 자원잠재력에는 개인의 과세 대상 소득과 재산 그리고 법인의 이익이 포함된다. 지방정부의 자원지수는 주민 일인당 자원잠재력을 스위스 평균값으로 나눈 값으로 자원지수의 값이 100이상인 지방정부는 자원이 풍부한 지방정부로 그렇지 않은 지방정부는 자원이 빈곤한 지방정부로 평가된다.

<그림 2-4-8> 지방정부의 재정능력(2004/05, 2008)

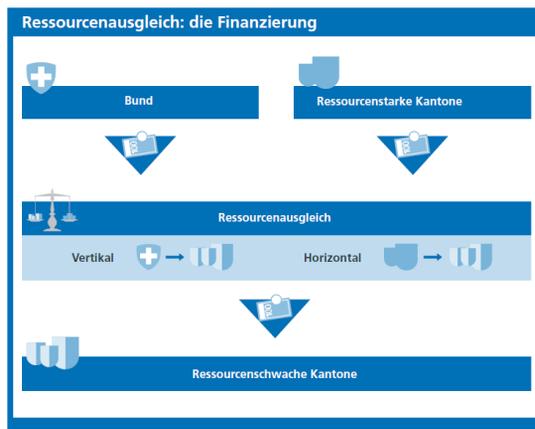


자료: Eidg. Finanzdepartement EFD und Konferenz der Kantonsregierungen KdK(2007).

## ② 수평 및 수직 재정조정

자원조정은 수평과 수직 재정조정으로 이루어진다. 2008년도에 자원이 풍부한 지방정부가 수평적인 자원조정의 일환으로 12억6천만 프랑켄을 출연하였다. 중앙정부는 수직적인 자원조정을 목적으로 18억 프랑켄을 출연하였다. 연방헌법에 따르면 수평적 자원조정은 수직적 자원조정의 최소 2/3 최대 4/5에 달해야 한다.

<그림 2-4-9> 자원조정



자료: Eidg. Finanzdepartement EFD und Konferenz der Kantonsregierungen KdK(2007).

## ③ 자원조정제도의 효과

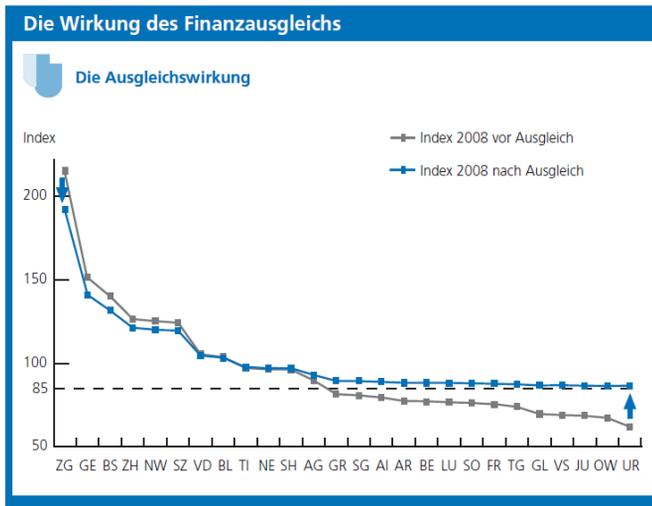
2007년 말까지 빈곤한 지방정부와 부유한 지방정부간의 재정조정은 개별조치에 의해 이루어졌다. 구제도 하에서는 지방정부들 간 점차 벌어지는 재정격차를 막을 수 없었다. 새로운 재정조정제도 도입 이후 의회는 지방정부간 재정조정이 얼마나 되어야하는지 결정하였다. 스위스 상원은 매 4년마다 재정조정제도의 결과 보고를 기초로 중앙정부와 지방정부들의 재정조정 출연금액의 규모를 결정한다.

자원조정의 총금액은 재정조정법에 근거해서 할당되어진다. 재정조정법에 따라 각 지방정부는 재정조정이후 자체적으로 사용할 수 있는 자원이 스위스 평균의 최소 85%가 되도록 한다. 또한 자원조정은 누진적으로 지급되어 자원잠재력이 적

을수록 자원 잠재력에 비해 더 많은 부담이 경감된다.

아래의 그림은 자원조정 효과의 효과를 보여준다. 그래픽의 종축은 자원지수를 나타내며 횡축은 각 지방정부를 표시하고 있다. 회색 점은 자원조정 전 지방정부의 자원지수를 나타낸다. 자원조정을 통해 자원풍부 지방정부의 자원지수는 하락하고 자원이 빈약한 지방정부의 자원지수는 상승했다. 자원조정을 통해 모든 지방정부가 자유롭게 지출할 수 있는 재원은 최소한 지방정부재원 평균의 85%가 되었다. 이러한 목표는 2008년도에 달성되었다.

<그림 2-4-10> 재정조정 효과



자료: Eidg. Finanzdepartement EFD und Konferenz der Kantonsregierungen KdK(2007).

#### 나. 부담조정제도(Der Lastenausgleich)

산악지형의 지방정부와 도시집중형 지방정부들은 공공서비스 재공을 위해 다른 지방정부들보다 더 많은 비용을 지출해야 한다. 새로운 지방재정조정제도에서는 이러한 특별한 비용부담을 지리-지형적 부담조정(Geografisch-topografischer Lastenausgleich)과 사회인구적 부담조정(Soziodemografischer Lastenausgleich)을 통해 줄여주고 있다. 자원조정제도에서처럼 의회는 매 4년마다 효과에 대한 보고서에 기초해서 두 가지 부담조정제도를 위한 중앙정부의 부담금을 결정한다.

### ① 지리-지형적 부담조정

이 제도를 통해 산악지형과 인구밀도가 낮은 지방정부의 다음과 같은 특별한 부담으로 인한 비용을 중앙정부가 부담한다.

- 고도에 따른 부담: 겨울철 도로관리 또는 인프라 관리를 위한 비용
- 급경사에 따른 부담: 산림관리를 위한 비용과 수로건설 그리고 눈사태 제거
- 낮은 인구밀도로 인한 부담: 인구밀도가 낮은 지역에서의 인프라 관리비용 (도로, 물, 에너지), 학교와 의료기관 또는 공공교통수단 연결 등에 따른 비용

아래의 그림에서 볼 수 있듯이 산악 지역 지방정부의 부담은 세 가지 척도로 평가한다. 첫째는 주민의 수로 해발 800미터 이상의 인구 수, 둘째는 인구밀도로 200명 이하의 주거지역과 낮은 인구밀도, 셋째는 경사면과 고도(경작면적의 평균 고도)이다.

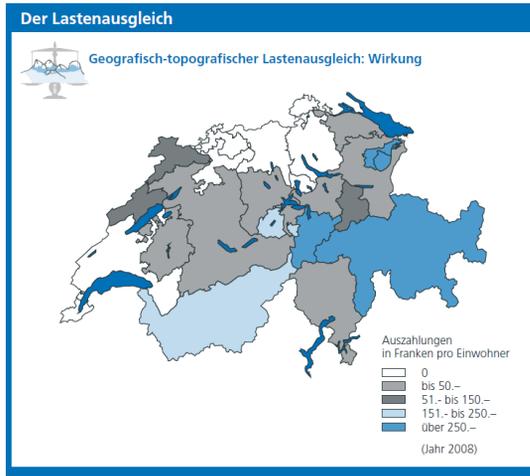
<그림 2-4-11> 지형-지역 부담조정의 척도



자료: Eidg. Finanzdepartement EFD und Konferenz der Kantonsregierungen KdK(2007).

아래 그림은 2008년도 지리-지형 부담조정의 결과를 보여주고 있다. 산악지형의 지방정부의 경우 지급된 부담조정은 고도 (예: 겨울철 업무비용), 경사도(예: 산림관리 비용), 낮은 인구밀도(예: 높은 인프라관리비용)를 보이고 있다.

<그림 2-4-12> 지형-지역 부담조정 효과



자료: Eidg. Finanzdepartement EFD und Konferenz der Kantonsregierungen KdK(2007).

## ② 사회인구적 부담조정(Soziodemografischer Lastenausgleich)

구제도에서는 산악지역에 대한 특별한 비용부담은 고려되었으나 새로운 제도 하에서는 도시가 집중된 지방정부의 비용부담도 고려되고 있다. 도시에는 전국 평균 이상의 노인과 빈곤층 그리고 외국인들이 거주하고 있다. 이러한 계층들은 다른 계층에 비해 보다 많은 정부지출을 요한다. 예를 들면 노인과 빈곤층을 위한 건강 및 사회복지비 지출 그리고 외국인들 사회에 통합시키기 위한 비용 등을 들 수 있다. 뿐만 아니라 경제, 문화, 사회의 중심으로서의 도시기능을 위해 평균 이상의 비용(예를 들면 공공 안전을 위한 비용 또는 밀집된 일자리와 거주지와 관련된 비용(Kosten der Enge) 등)이 발생된다.

아래 그림에서 볼 수 있듯이 사회인구적 부담조정의 지표로 빈곤(생활보조금 수급자의 수), 연령구조(고령인구의 수), 외국인비중(최고 12년 거주 비자를 가진 외국인 수), 중심도시문제(안전을 위한 평균이상의 비용)이 있다.

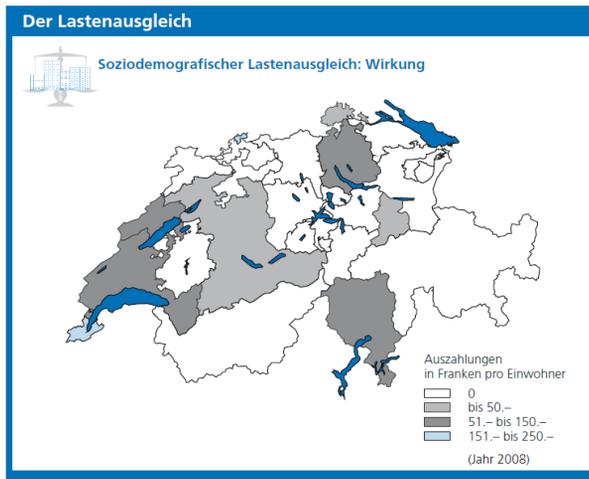
<그림 2-4-13> 사회인구 부담조정 척도



자료: Eidg. Finanzdepartement EFD und Konferenz der Kantonsregierungen KdK(2007).

아래의 그림에서 볼 수 있듯이 도시의 중심부는 고령인구, 빈곤층, 학생과 실업자의 비중이 평균이상인 경우가 많다. 이러한 인구집단들로부터의 세금수입은 작지만 이들 집단을 위해 지출해야하는 비용은 높다. 새로운 재정조정제도하에서는 이러한 문제를 사회인구적 부담조정제도를 통해 해결하고 있다.

<그림 2-4-14> 사회인구 부담조정 효과



자료: Eidg. Finanzdepartement EFD und Konferenz der Kantonsregierungen KdK(2007).

## 2) 업무분할의 재조정

2007년도 말까지는 중앙정부와 지방정부들이 많은 업무들을 함께 처리하여왔으나, 새로운 재정조정제도에서는 업무의 책임과 목적이 분명하게 중앙정부와 지방정부의 업무가 새롭게 분산 조정되었다. 중앙정부와 지방정부가 협력하여야 하는 업무의 경우 협력포럼(Zusammenarbeitsform)과 지방정부에 대한 비용보상(Kostenabgeltung)을 새롭게 규정하였다.

새로운 지방재정조정제도에서는 중앙정부와 지방정부간의 업무재조정 뿐 아니라 지방정부간 협정(interkantonal Rahmenvereinbarung)을 통해 지방정부간의 협력 절차가 간소화되고 협력이 강화되었다. 이러한 제도의 개혁을 통해 개별 지방정부들이 다른 지방정부에 기여한 급부에 대한 보상이 증가되었다.

### (1) 중앙정부와 지방정부간의 업무분산

업무분산을 통해 중앙정부와 지방정부간의 책임소재를 명확히 함으로써 새로운 지방재정조정제도는 중복되는 업무에 대한 책임문제를 해결하였다. 과거에는 중앙정부와 지방정부가 공동으로 책임을 져야했던 20개 업무 중 7개 부분의 업무는 중앙정부가 책임을 지고, 나머지 업무는 지방정부가 책임을 지도록 업무가 분산되었다. 하지만 예외적으로 지방정부책임으로 분류된 업무에 대해 중앙정부가 최소한의 표준(예를 들면 장애우 처우에 대한 업무)을 정할 수 있도록 되어있다. 새로운 제도하에서는 지방정부 책임의 업무 증가를 통해 업무에 대한 결정이 현장에서 일어나게 되게 되었다.

중앙정부와 지방정부가 함께 처리해야하는 17개의 업무(결합업무; Verbundaufgaben)에 대해서는 새로운 동반자적인 근거(partnerschaftliche Grundlage)에 기초하여 중앙정부는 전략적인 방향만 설정하고 지방정부는 업무의 실행과 결과에 대한 책임을 지게 되었다.

### 가. 중앙정부의 업무

새로운 지방재정조정제도 도입 이전까지 지방정부와 중앙정부가 함께 담당했던 업무들 중 업무분산을 통해 7개 분야의 업무가 중앙정부에게 할당되었다. 이

분야의 업무는 중앙정부의 전적인 책임 하에 놓이게 되었고, 업무수행을 위한 자금 조달도 중앙정부가 하도록 되어 있다.

〈표 2-4-22〉 중앙정부 업무

업무	구제도	새로운 제도
노인 및 유족보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 지방정부가 노인 및 유족보험 자금을 조달</li> <li>- 중앙정부는 노인 및 유족보험의 지출 중 16.36%를 지방정부는 3.64%를 부담</li> <li>- 지방정부의 기여 정도는 지방정부의 재정상태에 따라 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부는 노인 및 유족보험 재원의 자금조달을 구제도하의 지방정부의 몫까지 부담</li> </ul>
상해보험 (Invaliden Versicherung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 지방정부가 함께 상해보험을 위한 자금조달</li> <li>- 상해보험으로 인한 지출 중 37.5%는 중앙정부가 그리고 12.5%는 지방정부가 부담</li> <li>- 지방정부의 기여 정도는 재정상태에 따라 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부는 상해보험 피보험자에 대한 개별적인 Leistung에 대해 자금 부담</li> <li>- 지방정부는 상해보험 분야의 인프라 비용을 담당</li> </ul>
노인 및 장애우 단체에 대한 보조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 지방정부는 Pro Senectute 또는 Spitex와 같은 노인 및 장애우를 돕는 사적단체에 대해 보조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부는 스위스 전역에서 노인과 장애우를 돕는 단체의 전국조직에 대한 지원</li> <li>- Spitex를 포함하는 지방정부 또는 지역 조직에 대해서는 지방정부가 보조금을 지급</li> </ul>
국도의 건설, 관리 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국도의 건설, 관리 및 운영은 지방정부와 중앙정부의 공동업무</li> <li>- 약 85%의 비용은 중앙정부가 부담</li> <li>- 지방정부에 대한 중앙정부의 보조금은 지방정부의 재정능력에 따라 지급</li> <li>- 예를 들어 Uri는 97%의 보조금을 Genf는 80%의 보조금을 지급받음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 건설된 도로와 건설될 도로의 확장 및 관리 운영은 전적으로 중앙정부가 부담</li> </ul>
국방·군수물자, 개별 장비와 지방정부 부대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국방은 명확히 중앙정부의 업무</li> <li>- 군수물자에 대한 책임은 중앙정부와 지방정부에 분산</li> <li>- 중앙정부는 대부분의 군수물자에 대한 책임을 지며, 지방정부는 군인의 개별적인 장비(배낭과 우의 등)에 대한 책임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 군인의 개별적인 장비까지 중앙정부에서 책임</li> <li>- 헌법상 보장된 지방부대 설립을 위한 권한과 지방부대의 장교를 임명할 수 있는 권한은 삭제</li> <li>- 이러한 개헌은 군법개정을 통해 결정</li> <li>- 중앙에서 군수물자를 조달함으로써 50%까지의 비용을 절감할 수 있게 됨</li> </ul>
농업자문 센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부 차원에서 로잔과 린다우 두 곳에 자문센터를 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부가 지원해온 자문센터에 대한 재정지원을 중앙정부가 넘겨받음</li> </ul>
동물사육	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지하수 수질 개선을 위한 사육장려제도의 재정지원에 지방정부와 중앙정부가 함께 참여</li> <li>- 지방정부의 기여금은 재정능력에 따라 조정됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부가 사육장려제도의 재정을 전적으로 책임</li> </ul>

스위스에서 누가 무엇을 건설하는가? 중앙정부의 업무인가 아니면 지방정부의 업무인가? 아니면 연방과 지방정부의 업무인가? 새로운 재정조정제도가 시행되기 전까지는 국도건설의 책임소재가 분명하지 않았다. 구제도하에서 국도의 건설, 운영과 관리가 중앙과 지방정부의 공동과제였으며, 중앙정부가 전체 비용의 약 85%를 부담하였다. 하지만 책임소재가 명확하지 않음으로 인해 비용절감 가능성을 충분히 활용할 수 없었으며, 국도건설을 위한 중앙과 지방정부간의 협력도 충분하지 못했다.

새로운 제도하에서 국도의 건설, 운용 및 관리가 중앙정부의 책임이 되었다. 전략적인 조정은 새로운 제도 도입 이전과 같이 국회와 중앙도로관리부서 소관이며, 도로운영과 관련된 업무는 지방정부 또는 제3자에게 위탁될 수 있게 되었다. 구제도하에서 책임소재가 분명하지 않았던 연결업무의 중앙 집중화를 통해 비용을 절감하고 절감된 비용은 효율적으로 사용될 수 있게 되었다.

#### 나. 지방정부의 업무

사회, 교육, 교통, 환경 등 여러 업무들은 2007년 전까지 중앙정부와 지방정부의 공동업무였다. 업무분산을 통해 위 업무 중 11개 업무가 전적으로 지방정부의 업무가 되었다.

<표 2-4-23> 지방정부 업무

업무	구제도	새로운 제도
주택, 공장과 택아소 건설 및 운용기금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부, 지방정부 그리고 상해보험이 주택, 공장, 택아소 건설과 운영에 참여</li> <li>- 건설과 운영 그리고 주 자금조달 부서의 지역적인 분리가 잘못된 유인을 유발</li> <li>- 중앙정부 또는 상해보험에 의한 건설과 운영기준이 너무 높아 높은 비용을 초래</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부가 위의 업무와 양노원에 관한 모든 책임을 맡게 됨</li> <li>- 중앙정부는 최소한의 기준을 정하고 이를 법적으로 명문화</li> <li>- 지방정부에게는 지방정부간의 협력이 의무화됨</li> <li>- 이 외에도 지방정부는 지금까지 상해보험에 의한 업무를 적어도 3년간 중앙정부가 정한 장애우안을 충족시킬 때까지 맡아야 함</li> </ul>

<표 2-4-23> 지방정부 업무(계속)

업무	구제도	새로운 제도
특수교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육주권에 따라 지방정부가 특수교육을 맡고 있었음</li> <li>- 상해보험은 Globabilanz2004/2005에 따라 개인과 집단의 재정지원 약 8억 프랑켄을 특수교육 목적을 위해 지불</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부는 특수교육분야의 일반적인 조직과 재정의 책임</li> <li>- 상해보험은 개인과 집단의 특수교육을 위한 재정적인 책임을 더 이상 지지 않게됨</li> <li>- 지방정부는 지방정부에게 허용된 특수교육계획을 충족시킬 때까지 적어도 새제도 도입 이후 3년간 상해보험이 부담하던 특수교육을 모두 맡음</li> </ul>
노인과 장애인기관에 대한 지원 지방정부와 지자체의 재가요양 지원(spitex: 재가요양조직)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부 또는 노인 및 유족보험과 지방정부가 사적 재가요양을 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부와 지자체의 재가요양조직의 재정은 지방정부가 부담</li> <li>- 지방정부는 지방정부 재정규정이 발효할 때까지 지금까지의 중앙정부와 노인 및 유족보험의 재정지원부분을 부담</li> </ul>
사회사업전문인력 교육기관에 대한 기금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상해보험이 장애인 상담, 교육과 취업을 위한 사회사업 전문인력 교육기관에 대한 재정기금을 부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회보험의 혜택을 조화시키기 위해 상해보험금이 부과</li> <li>- 대학과 전문대학 수준의 교육에 대해서는 중앙정부가 그 이외의 교육과정에 대해서는 지방정부가 부담</li> </ul>
Sekundarstufe II까지의 교육보조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장학금은 기본적으로 지방정부의 몫이었으나, 1964년 연방헌법의 장학금 규정에 의해 중앙정부와 지방정부가 교육당국에 장학금 또는 다른 교육보조를 위한 기금을 지불할 수 있게 됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학교 이하의 교육에 대해서는 지방정부가 재정부담</li> </ul>
체조와 체육: 자율적인 학교체육과 교육기자재 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자율적인 학교체육과 교육기자재 제공에 대해 중앙과 지방정부가 책임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자율학교체육의 재정은 지방정부의 책임</li> <li>- 지방정부는 학교에서의 체조와 체육을 위한 교육 기자재에 대한 총체적인 책임</li> </ul>
대도시 밖의 교통분리와 Niveau uebergaenge	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부가 대도시 밖의 지하철도터널과 교차 개선을 보조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부의 책임으로 전환</li> </ul>
공항		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 새로운 지방재정조정제도로 인해 공항건설을 위한 중앙정부의 대출이 불가능하게 됨</li> </ul>
산악지역의 주택환경개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 지방정부는 산악지역 환경개선을 위해 (상환할 필요없는) 건설비용을 함께 지원</li> <li>- 재정부담은 주로 지방정부가 하였으며, 금액은 지방정부의 재정상태에 따라 차등을 - 지방정부의 업무로 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부의 업무로 전환</li> </ul>
농업자문 업무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부는 지방의 농부들을 위한 직접적인 농업자문 비용을 일부 부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부의 책임</li> </ul>

## (2) 결합업무

모든 업무의 책임을 분리하는 것은 의미가 없다. 17개 부문에 대해서 중앙정부와 지방정부가 계속해서 공동으로 책임을 지고 재정지원을 한다. 그러한 업무를 결합업무라고 구분한다. 결합업무에 대한 재정조달은 원칙적으로 다년 프로그램의 형태(지방정부에 대한 일괄 또는 글로벌 보조금)이다. 법으로 이에 대한 규정이 정해져있다. 이러한 법에 근거해서 중앙정부와 지방정부가 합의한 프로그램에 대한 업무의 목적 또는 재정조달의 형태와 범위가 규정된다. 목표 달성여부는 중앙정부에 의해 검증되어진다.

<표 2-4-24> 결합업무

업무	구제도	새로운 제도
건강보험료 결정	- 중앙정부의 지방정부에 대한 보조금은 재정능력, 거주인구, 의무적인 건강보험료의 평균에 따라 정해짐	- 중앙정부는 스위스 국민 30%의 의무건강보험총액의 25%를 부담 - 새로운 지방정부에 대한 기여금 규정: 기준은 오직 지방정부 주민수와 스위스의 평균 건강비용
Ergaenzungsleistung	- 중앙정부와 지방정부의 결합업무 - 지방정부의 기여금은 지방정부의 재정능력에 따라 결정 - 재정적으로 열악한 지방정부는 중앙정부로부터 총비용의 35%, 재정능력이 양호한 지방정부는 10%의 보조를 받음	- EL은 결합업무로 남음. - 중앙정부와 지방정부는 매년 EL을 5:8 또는 3:8의 비율로 부담 - 지방정부는 요양소체류로 인해 발생할 수 있는 모든 비용을 부담 - 병과 장애로 인한 비용을 부담
Teritaerbereich에서의 교육보조	- 중앙정부는 지방정부의 기초교육비용(장학금, 기타교육비용)을 부담	- 중앙정부는 대학 장학금과 교육대출금만 부담
광역교통	- 중앙정부의 광역교통비용 부담에 대한 합법적인 규정이 없었음	- 연방헌법 86조에 광역교통 비용을 중앙정부가 부담할 수 있는 규정을제정 - 광역교통 당국의 프로그램에 대해 전체적인 기금(Globalbeitraege)을 신설
지역교통	- 중앙정부가 지역교통으로 발생한 비용의 70%이상을 부담	- 중앙정부의 비용부담은 평균 50%이하로 축소 - 지방정부가 나머지 자금을 조달
간선도로(Hauptstrasse)	- 간선도로 건설은 중앙정부와 지방정부의 결합업무 - 중앙정부는 간선도로망을 결정 - 간선도로 건설에 대한 중앙정부의 재정지원은 지방정부의 재정능력에 따름 - 예) Graubuenden은 건설비용의 50%, Basel은 15%	- 간선도로 건설은 결합업무로 남음 - 지방정부는 운송관리에 쓸 수 있는 일괄 보조금을 받음
유류세를 이용한 소음방지	- 지방정부는 소음방지를 위한 비용을 중앙정부의 유류세에서 받음 - 지원금액은 도로의 유형, 지방정부의 재정능력, 복구(sanierungskost)비용에 따라 차등 지원	- 협의된 프로그램에 따라 자원이 배분 - 경우에 따라 개별 프로젝트에 대한 검증 - 국도와 간선도로에 대한 소음방지는 국도예산 또는 간선도로예산에 일괄기금으로 이루어짐

〈표 2-4-24〉 결합업무(계속)

업무	구제도	새로운 제도
형집행과 처벌 (sraf- und massnahmenvollzug)		- 지방정부간 강화된 협력업무 참조
공적측량(Amtliche Vermessung)	- 공적측량에 대한 책임소재가 중앙정 부와 지방정부간 분명하지 않음	- 중앙정부가 목적과 기본규정을 정하고 - 운영의 책임은 전적으로 지방정부에게 있음
산림관리	- 산림의 육성과 관리는 중앙정부와 지방정부의 결합업무 - 2007년말까지 매년 1800개의 개별 프로젝트(산길 건설)를 중앙정부가 보 조 - 중복적인 행정이 문제 - 모든 행정적 조치는 중앙정부와 지 방정부의 검증절차를 거쳤으며, 자금 은 결과가 아닌 비용에 맞추어져 조달 되어짐	- 중앙정부와 지방정부가 이전처럼 산림 업관리업무를 나누어 관리 - 지방정부는 프로그램합의에 기초해서 총액보조금(pauschal subvention) 또는 일괄적인 보조금(globalsubvention) 으로 보상되어짐 - 이를 통해 개별측면보다 전체적인면을 강조 - 총액보조금은 우선순위를 정할 수 있게 하였으며, 개별안이 아니라 전체적인 계 획에 대해 보조금이 지급됨 - 행정적 중복문제는 해결되고 비용은 절감 - 중앙정부와 지방정부간의 협력도 최적 화 됨
자연과 경관보호, 향토보호(heimatsch utz)와 문화재보호	- 중앙정부는 개별안에 대한 보조 - 보조금결정시 비용, 대상의 의미(국 가, 광역지역, 지역) 그리고 지방정부 의 재정능력이 고려됨 - 자연과 경관보호를 위해 서식지 (Biotop)와 습지(Moorland)보호와 같은 추가적인 지원책도 마련함	- 중앙정부와 지방정부가 특별한 지역과 목적에 대해 프로그램을 협력하여 목적에 대한 합의를 이룸 - 합의된 업무에 대해서는 일괄적인 기금 을 지급함
홍수방지	- 중앙정부는 재정능력이 양호하지 않 은 지방정부에 대해서는 홍수방지를 위한 개별대책에 대해 비용을 부담	- 홍수방지는 결합업무 - 중앙정부는 지방정부와 프로그램을 합 의하고, 합의한 보호목적을 달성을 위해 일괄적인 기금을 지급
하천보호	- 중앙정부가 개별프로젝트에 대한 비 용을 보조	- 중앙정부와 지방정부가 프로그램에 대 한 합의 - 합의한 환경보존 목적달성을 위해 보조
농업구조개선	- 농업구조개선은 중앙정부와 지방정 부의 결합업무 - 개별프로젝트 비용에 근거한 보조가 이루어짐	- 농업구조개선은 결합업무 - 토질개선과 Hochbauten을 위해서는 총액보조금이 지급됨 - 대형 사업은 지방정부와 프로그램에 대 한 합의
산림	- 중앙정부가 비용에 따라 개별 프록 젝트를 보조	- 결합업무 - 프로그램합의하에 중앙정부는 일괄적 인 기금을 합의된 목적달성을 위해 지급
사냥과 어업	- 중앙정부가 개별프로젝트 비용에 대 해 보조금지급	- 야생보호지역은 지방정부와 중앙정부 의 결합업무 - 중앙정부가 일괄적인기금으로 지원하 는 프로그램합의가 이루어져야 함 - 어업에서 종보호를 위해 지방정부가 부 담하던 비용은 부담하지 않아도 됨

### (3) 지방정부들 간의 강화된 협력

20세기 중반까지 스위스 국민의 대부분은 동일한 주에서 거주하고 일을 하였으며 동일한 주에서 제공하는 공공서비스를 누려왔다. 하지만 오늘날에는 노동자 이동이 활발하여 많은 노동자들이 주 경계 뿐 아니라 국경까지 넘나든다. 이러한 스위스 노동력의 높은 유동성은 다른 나라들에 비해 주의 규모가 작기 때문이기도 하다. 스위스 주의 면적은 평균적으로 1587평방 제곱미터이고 275,000명의 주민이 거주하고 있다. 따라서 어느 한 지자체의 공공서비스는 흔히 다른 지자체 주민들에 의해 소비되어진다.

공공서비스에 대한 불충분한 기여와 의사결정권의 결여는 공공서비스의 불충분한 공급을 초래하게 된다. 이러한 공간적 파급효과(Spill Over)를 해결하기 위해 새로운 재정조정제도에는 지방정부간의 수평적 업무협력을 장려하는 요소가 내포되어 있다.

파급효과(Spill Over)에 대한 보상은 관여된 지자체간의 일이며, 중앙정부는 해당되는 지자체간의 협력에 필요한 방법을 제시하고 있다. 동등한 지방정부들 간의 문제해결이 가능할 수 있게 하기 위해서는 서비스를 제공하는 지방정부에 대한 보상과 비용을 지불하고 서비스를 수요로 하는 지방정부의 의사결정에 대한 참여권이 보장되어야 한다. 즉, 공공서비스 제공에 대한 투명한 비용, 참여하는 지방정부에 대한 동일한 권리와 의무 부여 그리고 비용을 지불하는 지방정부의 의사참여권 등이다. 이렇게 제안된 해결책은 변동적인 지역(variable geometry) 또는 재정적 동등(fiskalischer Aequivalenz)에 가깝다고 볼 수 있다. 공공서비스에 대한 수혜자와 비용부담자, 의사결정자가 변화되는 환경에 유동적으로 적응할 수 있게 된다. 이러한 방법은 스위스에서는 정치적으로 거의 불가능한 중간 합병(도시와 대도시로의 인구집중에 따른 대책으로서의)에 대신해서 기능적인 해결책을 제시한다.

물론 다른 지방정부에서 제공하는 공공서비스를 수요하는 지방정부는 계속 무임승차(free rider)하기를 선호한다. 따라서 새로운 재정조정제도에서 중앙정부는 일정 조건이 충족되어 질 경우 서비스를 제공하는 지방정부의 요청에 의해 서비스를 수요로 하는 지방정부와 계약을 강제적으로 체결할 수 있게 한다.

Coase에 의하면 자발적인 협상이 개인이 협력해서 공공서비스를 제공하고 비용을 부담하는 것에 대한 장단점에 대해 깊이 생각하게 하고 결국에는 파레토효율

적인 해결책을 찾을 수 있게 한다. 따라서 새로운 재정조정제도에서 Spillover에 대한 보상을 강제하는 것은 제도의 단점으로 지적될 수 있다. 하지만 현실적으로 지방정부간의 자율적인 협상의 거래비용이 높을 수 있다. 따라서 중앙정부에 의해 강제되는 계약은 협상의 비용을 줄이기 위한 방안일 수 있다.

경제적 사회적 삶의 공간이 지방정부의 경계를 넘는 경우가 점차 늘어나고 있다. 따라서 지방정부들 간의 협력은 요구되어지고 있다. 지방정부들은 지방정부의 서비스를 소위 말하는 기능적 공간까지 확대 공급해야 한다.

지방정부의 경계를 넘는 업무에 대해서 지방정부들은 이미 구제도하에서도 협력을 해왔다(예를 들면 형무소). 또한 각 지방의 전문가협의회와 같은 다양한 협의체가 이미 협력을 하고 있다. 하지만 새로운 재정조정제도가 도입될 때까지 지방정부들 간의 협력은 자발적이어서 어느 한 지방정부가 협력에 대한 요구를 하더라도 다른 지방정부가 사회간접자본에 재정적인 참여를 하는 것은 의무적인 것은 아니었다.

새로운 재정조정제도는 연방헌법에 열거된 새로운 업무범위를 통해 지방정부의 경계를 넘는 업무에 대해(Leistungsbezug) 규정하고 있다. 그런 업무에는 결합 업무(예를 들면 인구밀집지역의 교통 또는 형집행과 처벌) 뿐 아니라 지방정부의 업무도 포함된다. 누구든 그러한 서비스를 요구하는 쪽에서 비용을 지불하여야 하며, 반면에 그러한 서비스를 수요로 하는 쪽은 서비스를 공급하는 지방정부의 의사결정과정에 참여할 수 있는 권리를 가지고 있다. 의사결정과정에 참여할 수 있는 방법은 지방정부간의 개별 계약이나 기본협정을 통해 규정될 수 있다.

다수의 지방정부들의 요청에 따라 연방의회는 지방정부간의 기본협정과 지방정부간의 다른 계약을 일반적 구속력이 있는 것으로 선포할 수 있으며 개별 지방정부들이 지방정부간의 계약에 참여하도록 의무화할 수 있다.

<표 2-4-25> 지방정부간 협력업무

업무	구제도	새로운 제도
장애인 수용하고 돌보기 위한 기관		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부간의 수요계획에 대한 협력</li> <li>- 건설, 운영 및 유지비용은 서로 공평하게 보상</li> </ul>
첨단의료와 특별병원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 첨단의료 기구사용의 조정을 확실하게 할 수 있는 기구가 없어 비싼 의료서비스들이 지방정부들에 의해 무분별하게 제공</li> <li>- 지방정부에 의해 제공된 의료기구에 대한 보상이 제대로 되지 않음</li> <li>- 많은 전문병원(이식을 위한 병원, 심장외과 또는 재활센터)들이 무분별하게 설립</li> <li>- 첨단 전문병원의 공급과잉으로 비싼 의료기구들이 효율적으로 활용되지 못함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획, 업무분담 그리고 자금조달에 대해 지방정부간 협의</li> <li>- 지방정부간의 협력으로 첨단의료의 업무분야와 계획을 결정</li> <li>- 첨단의료를 몇몇 센터로 집중시켜 공급과잉을 해소</li> <li>- 첨단 병원을 유치하는 지방정부가 부담해야하는 비용은 부담분배를 통해 보상되어짐</li> <li>- 자원의 투입과 첨단의료 서비스 제공이 최적화 됨</li> <li>- 지방정부간의 개선된 협력으로 인해 비용절감이 기대됨</li> </ul>
지방 대학교		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학이 있는 지방과 대학이 없는 지방간에 대학교에 대한 공평한 자금조달 보장</li> </ul>
전문대학교	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과거 60개의 전문대학교들은 최근 몇 년간 그룹화 되었으며 7개의 전문대학교로 통합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부간의 부담분배는 형평성이 있는 자금조달을 가능하게 함</li> </ul>
광역교통		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부의 경계를 넘는 인구밀집지역에서의 교통에 대한 공동의 의사결정을 하기 쉽게 만듦</li> </ul>
형집행과 처벌	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 형집행과 처벌에 있어 중앙정부와 지방정부간에 협력 뿐 아니라 지방정부간의 협력도 있었음</li> <li>- 지방정부간의 협력으로 위해 세 개의 지방정부간의 협약(Konkordate)가 있었음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부는 재정조달자로 남음</li> <li>- 지방정부측의 요구증명은 까다로워 짐</li> <li>- 특히 건축계획과 관련해서 지방정부간의 협력은 개선되어짐</li> <li>- 중앙정부는 점차 개별 사안에 대한 기금이 아니라 일괄기금을 지급</li> </ul>
지역의 경계를 넘는 문화설비		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역경계를 넘는 문화시설에 대한 부담이 지방정부간 분배</li> </ul>
쓰레기 처리		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부간의 협력이 시설계획과 시설능력을 확실히 조정</li> </ul>
하수처리		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다른 지방정부들의 참여기간은 높은 투자비용에 맞추어 지게 됨</li> </ul>

#### 4. 새로운 재정조정제도의 효과

새로운 재정조정제도는 스위스 연방의 강점은 강하게 약점은 약하게 하는 효과를 가져왔다. 업무 분할은 목적 지향적인 조치들이며, 따라서 이러한 업무분할은 축소되어서는 안 된다. 중앙정부와 지방정부들간의 협력은 목적 지향적이고 효과적이며 효율적인 자원 사용을 보장한다. 지방정부들간의 협력을 제도화함으로써 연방국가체제하에서의 지방정부의 역할을 확대하였으며, 지방정부들간의 부담 조정이 중심적인 업무를 수행하는 지방정부에게 업무결과에 맞는 보상을 가능하게 했다.

새로운 재정조정제도는 연방국가를 새롭게 하고 현대적인 스위스로 변화시켰다. 새로운 재정조정제도는 연방국가에서의 재원투입의 경제성과 효과를 높였다. 많은 의사결정들이 더 이상 중앙에서 결정되지 않고 지방정부에서 결정됨에 따라 지방정부들의 입지는 강화되었다. 통합된 조정이 필요한 업무는 중앙정부가 전적으로 업무를 수행할 수 있게 되었다. 반면에 중앙정부는 엄청난 행정적 비용을 발생시키는 업무로부터는 자유롭게 되었다. 결과로부터 이득을 보는 자가 비용을 지불해야 하며, 비용을 부담하는 자가 결정을 한다는 기본법의 이행은 미래지향적이고 현대적인 스위스로의 발전의 초석을 놓았다. 새로운 재정조정제도는 중앙정부와 지방정부 뿐 아니라 주민들에게도 득이 된다.

##### 1) 중앙정부가 얻게 된 이득

중앙정부는 지방정부 수준에서 주민들의 요구를 더 효율적으로 충족시킬 수 있는 업무로부터 자유롭게 되었다.

###### ■ 핵심업무에 대한 집중

: 중앙정부가 효율적으로 업무를 수행하기 위해서는 국가전체의 이익과 관련된 업무에 집중해야 한다.

###### ■ 통제

: 중앙정부와 지방정부간의 새로운 업무의 조정을 통해 중앙정부는 규정, 법과 보조금을 통제하는데 대한 부담을 감소시켰다.

###### ■ 실행능력

: Kanton과의 업무분할은 Bund의 업무수행능력을 높였으며 핵심업무에 집중할 수 있는 여유를 주었다.

■ 지도

: 중앙정부와 지방정부간의 결합업무에 있어서 중앙정부는 전략적인 결정을 통해 주도하고 상세한 업무는 지방정부가 담당하도록 하였다.

■ 비용

: 다년프로그램의 경우 비용을 감소시켰다.

■ 목적지향

: 새로운 재정조정제도를 통해 연방재원을 보다 목적 지향적으로 사용할 수 있게 되었다.

## 2) 지방정부가 얻게 된 이득

새로운 재정조정제도로 지방정부들은 업무를 독자적으로 수행하기 위해 더 많은 권한과 재원을 확보하게 되었다. 지방정부들 간의 차이도 더욱 줄어들었다.

■ 넓어진 활동영역

: 지방정부들에게 새로운 발전가능성 열렸다. 지방정부들은 처음부터 사용목적이 정해지지 않은 업무를 위해 더 많은 재원을 확보할 수 있게 되었다.

■ 결정

: 재원지원의 목적이 정해지지 않은 추가적인 자금 지원이 증가함에 따라 지방정부들의 정책결정 및 활동영역이 넓어졌다.

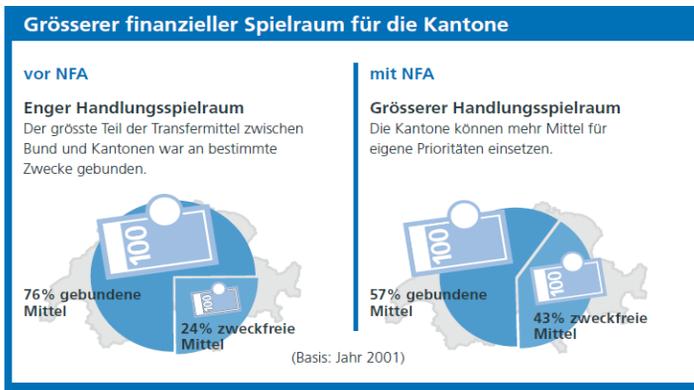
■ 비용

: 지방정부들간의 새로운 협력은 지방정부들의 여러 업무들을 조정하여 비용을 절감시켰다.

■ 재원의 투입

: 재정조정제도는 보조금 유치에 있어 잘못된 유인 제거를 통해 재원이 효율적이고 공평하게 투입되도록 한다.

<그림 2-4-15> 새 제도하에서 지방정부의 넓어진 활동영역



자료: Eidg. Finanzdepartement EFD und Konferenz der Kantonsregierungen KdK(2007).

### 3) 시민들의 이득

과거보다 업무수행에 있어 지방정부들의 비중이 커짐에 따라 의사결정의 권한이 주민들에게 주어지게 되었다.

### 4) 세금에 대한 보다 향상된 결과

새로운 재정조정제도로 지방정부들이 독자적으로 수행하는 업무가 많아짐에 따라 지역의 수요에 맞춘 업무가 많아지게 되었다.

#### ■ 투명성

: 국가의 업무와 비용이 보다 더 투명하게 되었다.

#### ■ 효율성

: 중앙정부와 지방정부간의 중복적인 업무가 줄어들고 업무조정 비용이 줄어들었다. 비용 절감으로 재원이 확보되고 따라서 세금이 더 효율적으로 사용되어졌다.

#### ■ 경감

: 보조금 확보에 대한 잘못된 유인이 제거됨에 따라 재원은 절약되었고 세금부담도 감소되었다.

#### ■ 결정참여

: 결합업무들이 개별 지방정부의 업무로 이전됨에 따라 지방정부들은 의사결정시에 주민들을 고려하는 비중이 증가되었다.

### 5) 재정적인 효과

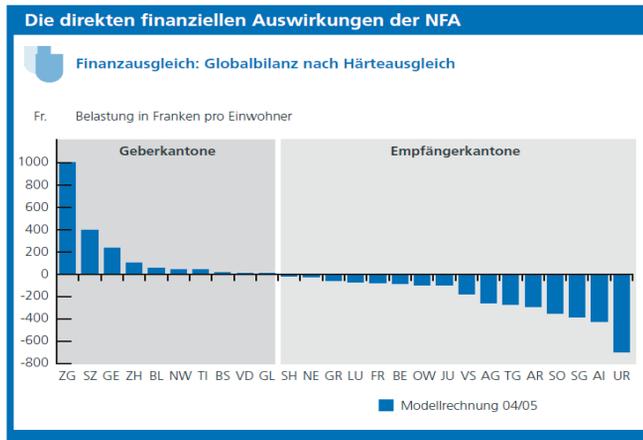
재정적인 효과는 전체적인 결과(Globalbilanz)에 작성되어져 있다. 전체적인 결과는 새로운 재정조정제도가 각 지방정부에 미친 영향이 업무분할의 영향과 구 재정조정제도의 철폐의 효과를 대조해보이고 있다.

전체적인 결과는 2007년도 말까지의 재정조정을 피해보상(Haerterausgleich)을 포함한 새로운 재정조정제도와 비교하고 있다. 이는 새로운 재정조정제도로 이전하는 과도기에 피해보상을 결정하기 위한 목적이다. 아래의 그림은 새로운 제도가 부유한 지방정부에게는 부담을 주고 가난한 지방정부의 부담을 덜어주고 있음을 보여주고 있다. 아래 그림의 결과는 새로운 제도가 2004/2005년 실시되었을 경우를 가정하고 계산된 것이다.

아래의 그림은 자원이 부족한 모든 지방정부들이 새 제도 실시에 따른 과도기에 재정조정 피해보상으로 인해 2008년 1월 1일 이전보다 더 많은 재정지원을 받게

됨을 보여주고 있다. 하지만 이 피해보상이 보장된 기간은 제한되어 있다. 새 제도가 실시된 후 8년간은 피해보상이 고정되지만 그 이후부터 매년 5%씩 감소된다. 또한 의회는 매 4년마다 부분적으로 또는 전면적으로 피해보상을 중지할 수 있다.

<그림 2-4-16> 새로운 재정조정제도의 효과



자료: Eidg. Finanzdepartement EFD und Konferenz der Kantonsregierungen KdK(2007).

## 6) 효율성 증대

전체결과는 단지 새로운 재정조정제도로의 이전시기에 나타나는 중앙정부와 개별 지방정부에 대한 직접적인 재정효과만 보여주고 있다. 새로운 재정조정제도가 국가의 능력에 미치는 중장기적이고 간접적인 효과는 보여주지 못하고 있다.

지방정부들은 더 이상 재정조정기금을 받기 위해 자체의 재원을 지출할 필요가 없어졌다. 새로운 재정조정제도를 통해 재정능력이 약한 지방정부들은 보다 많은 재원을 자유롭게 쓸 수 있게 되었다. 이러한 재원은 각 지방정부의 우선순위에 따라 사용할 수 있으며, 부채상환이나 세금인하를 위해 사용되어질 수도 있다.

엄청난 프로젝트 유치를 위해 가능하면 많은 연방자금과 재정조정기금을 위한 유인이 사라졌다. 재정조정과 업무성과와의 관계성 단절을 통해 지방정부들은 공공 재원과 서비스를 지방주민들의 요구에 맞추어 제공할 수 있게 되었다.

업무분산으로 지방정부들은 몇몇 중요한 국가업무에 대해 많은 권한을 갖게 되었으나, 재정적 책임도 많이 지게 되었다. 동시에 지방정부들은 중앙정부 업무에

대한 자금조달 부담을 덜게 되었다. 그로 인해 이전 재정조정제도의 많은 잘못된 유인이 사라졌다.

중앙정부와 지방정부들의 공동업무에서 지방정부들은 더 이상 비용이 아니라 프로그램협상 범위내에서의 목표달성도에 따라 또는 일괄적으로 자금지원이 받을 수 있게 되었다. 따라서 지방정부들은 중앙정부와의 공동업무를 보다 효율적으로 비용-효용측면에서 가장 유리하게 수행하고자 한다.

새로운 재정조정제도는 지방정부의 경계를 넘는 서비스 제공과 그것에 대한 보상문제를 조정하며, 유사한 업무를 묶어 공공재와 공공서비스 제공시 비용을 절약할 수 있게 되었다.

## 7) 세부담의 감소

한편으로는 새로운 재정조정제도가 지방정부들의 재정능력의 차이를 자원분배로 감소시켰으나, 지방정부들간의 세금부담의 차이에 직접적으로 영향을 미칠 수 없을 뿐 아니라 미쳐서도 안된다. 중앙정부에 의한 적당한 혜택은 세금의 조화와 동일하며 그것으로 지방정부들의 세금과 재정독립을 약화시키는 것과 같다. 이는 다시 말하면 국제적으로 아직 양호한 스위스 세금환경에 영향을 미치는 지방정부들간의 세금경쟁을 중지시키는 것이다.

새로운 재정조정제도로 세금부담에 있어 지방정부들간의 차이를 납득할 수 있는 정도로 유지할 수 있다. 2005년도에 조세부담의 지수는 52.7(Zug)과 155.8(Obwalden) 사이였다. 즉, Obwalden의 평균적인 조세부담은 Zug의 세배였다. 현실화된 모델로 계산 결과에 의하면 재원이 풍부한 Zug은 표준화된 조세수입을 기준으로 10%의 재정자원의 감소가 있는 반면 재원이 부족한 kanton들은 새로운 재정조정을 통해 40%까지 재정자원이 증가된다.

새 제도로 혜택을 받은 지방정부들이 그 혜택으로 얻게 된 여유자금으로 얼마나 효율적으로 세금감면을 할 것인지는 지방정부들의 결정에 따라 달라진다. 그와 마찬가지로 새로운 제도로 더 많은 부담을 안게 된 지방정부가 그 부담을 얼마나 조세부담으로 전가할 지도 예측할 수 없다. 지방정부들은 절약프로그램 또는 효율증대 프로그램을 수행할 수 있으며, 부채를 더 질 수 있으며 세금을 올리거나 또는

세 가지 가능성을 조합할 수 있다.

요약하면 새 제도로 인한 효율성제고에도 불구하고 조세부담의 감면 정도는 추정되어질 수가 없다. 확실한 것은 재정능력이 약한 지방정부들에서의 세금인하 잠재력이 생긴 것이다. 어느 정도의 세금인하잠재력이 있는지 또는 세금인하를 할 것인지는 결국 각 지방정부 주민들의 결정에 달려있다.



## 결론 및 시사점

- 제 1 절 재정조정제도의 기능 종합
- 제 2 절 바람직한 재정조정제도 방향 모색



## 5장

# 결론 및 시사점

모두에서 논의하였듯이 재정분권은 비록 재정분권을 통해 경제적 효율성을 달성한다고 하는 궁극적인 목적에는 동의하나 각국마다 지방자치를 실시하게 된 배경이나, 국가의 경제구조, 인구밀도, 산업 여건 등이 다르고, 국체의 특성에 따라 지방자치단체와 중앙정부와의 관계가 다르기 때문에 외국의 사례를 우리나라에 직접적으로 수용되기는 어렵다. 뿐만 아니라 각 국가마다 다양성을 갖는 재정조정제도는 그 효과 역시 다양하게 발생되고 있어 어떠한 제도 하나만이 우리나라가 벤치마킹해야 하는 사례라 정의하기 어렵다. 다만 재정조정제도의 본연의 목적에 충실한 제도가 있다면 벤치마킹을 고려해볼 필요가 있다.

재정조정제도의 본연의 목적이라 함은 앞서 논의한 바와 같이 크게 두 가지 맥락에서 그 존재가 인정된다. 하나는 중앙정부와 지방정부간 수직적 형평화이고 다른 하나는 자치단체간 재정 불균형 완화를 위한 수평적 형평화이다. 수직적 형평화는 중앙정부와 지방정부간 조세경쟁에서 필연적으로 열세에 놓이게 되는 지방재정을 보전하기 위해 재원을 이전해 주는 것을 의미한다. 반면 수평적 형평화는 자치단체간 균형 수준을 도모함으로써 Social Minimum을 달성할 수 있도록 하기 위해 재원을 배분하는 것을 의미한다.

이하에서는 앞서 살펴본 국가별 재정조정제도의 특징을 단방국가와 연방국가로 구분하고, 재정조정제도의 기능 중 어느 기능을 강조하고 있는지를 구분하여 제시하고자 한다.

## 제1절 재정조정제도의 기능 종합

### 1. 단방국가

단방국가인 일본, 스페인, 스웨덴, 잉글랜드의 경우 모두 수직적 형평화와 수평적 형평화를 도모하기 위한 목적으로 재정조정제도를 운영하고 있는데, 상대적인 강조 수준을 볼 때 일본은 비록 재정조정제도의 도입 본래 목적이 중앙재정과 지방재정의 격차 완화를 1차 목표로 한다 할지라도 교부세의 비중이 가장 크며, 교부세의 핵심 목적은 자치단체간 균형 발전에 두고 있다. 일본의 중앙-지방간 세입 수준은 약 58 : 42 정도인 반면 세출 수준은 약 40 : 50 수준으로 세입능력과 세출기능의 부조화를 해소한다는 정책 목적을 갖고 출발하게 되었다. 이는 우리나라와 비교할 때 재정분권의 수단으로 재정조정제도의 개선 방향이 비슷함을 의미한다. 한편 일본은 우리나라와 비슷하게 지방교부세, 국고지출금, 지방양여세제도로 구성되어 있는데, 이중 특히 지방교부세는 그 설치 목적이 우리나라의 지방교부세 설치 목적과 동일하게 구성되어 있다.

스페인은 비록 단방국가에 포함되어 있기는 하지만 17개의 자치주와 2개의 자치도시 그리고 우리나라의 “도”에 해당하는 자치단체와 시에 해당하는 자치단체가 존재함으로써 일정부분 연방제적인 성격을 같이 갖는 국가이다. 그러나 스페인은 기타의 연방 국가와 비교할 때 역사적으로 중앙정부의 역할이 매우 강성하였다는 특성을 갖는다. 그 결과 중앙-지방간 재정관계는 자율성 보다는 지시-의무의 관계에 놓여져 있었다. 그러나 스페인은 1980년대를 기점으로 중앙-지방간 관계가 대폭 개선되었다. 이를 위해 1980년대 이래 급속한 재정분권을 추진하면서 우선적으로 수직적 형평화를 꾀하기 위한 수단으로서 재정조정제도를 운영해 왔다. 당시 스페인은 중앙집권에 대한 반감과 지방권한의 확보 그리고 민주화를 위한 노력이 사회 전반으로 확산되는 과정에 있었으며, 이 과정에서 무엇보다 중앙권한의 대폭적인 지방이양을 포함하는 중앙-지방간 재정 재분배에 많은 관심을 두었다. 그러나 스페인은 재정분권의 수단으로서 중앙과 지방간 재정 관계에 많은 초점을 둔 결과 자치단체마다의 재정격차는 쉽게 해소되지 못하고 있는 상황이다. 따라서 스페인은 2002년 재정협약을 통해 자치단체별 재정 형평화를 도모하기 위한 재정

조정제도를 실행하고 있다.

스웨덴 역시 스페인과 비슷하게 완벽한 단방국가의 형태라기보다는 복합된 국체의 성격을 띠는데, 중앙정부 행정체계의 하부 구조로서 주가 있으며, 지방자치단체로는 광역자치구와 기초자치구가 존재한다. 스웨덴도 초기에 재정조정제도는 중앙과 지방간 재정력 불균등을 시정하기 위한다는데 우선적인 초점을 두어 왔다. 이를 위한 대안으로 스웨덴은 다른 국가와 비교했을 때 특징적인 수단을 사용하였는데, 자치단체의 자주재정력 강화를 위해 1990년대부터 자치단체가 스스로 소득세를 부과할 수 있도록 하였다. 이는 세출 분권을 통해 인위적으로 재정을 조정하기보다는 자치단체에 자발적 세입권한을 부여한다는 측면에서 세입분권의 한 유형으로 볼 수 있다. 즉, 세입분권은 세출분권과 달리 자치단체의 책임성과 효율성을 꾀할 수 있다는 장점을 갖는데, 스웨덴은 세출분권이 있기 이전에 우선적으로 자치단체가 스스로 관리·운영할 수 있는 세원을 지방자치단체에 이전해 주었다는 점에서 시사하는 바가 크다. 그러나 스웨덴 역시 세입 분권을 통한 자치단체의 재정 확보는 기본 인프라의 특성에 따라 자치단체가 재정격차가 발생하는 것을 막지 못하였다. 이에 스웨덴은 조정의 수단으로서 1996년에 교부금 제도에 새로운 형태의 일반 교부금이 신설되었고, 이는 자치단체별 재정 여건의 격차를 완화하는데 주목적을 두고 있다. 이를 통해 스웨덴은 세입과 세출 양쪽의 균형을 맞추기 위한 전략적 대안으로 재정조정제도가 이용되고 있다.

잉글랜드는 전통적으로 단일세목의 지방세 체제를 유지하면서 지방자치단체의 과세 자율권을 허용해 왔다는 특징을 갖는다. 그러나 비록 자치단체에 과세 자주권이 허용되었다 할지라도 단일세목의 특징에 의해 발생하는 지방재정의 열악화와 재정 불균등도가 발생하게 되었고 이를 시정하기 위하여 특정보조금 제도를 기반으로 재정조정제도가 정착·발전되어 왔다. 1965년 이후 부터는 지방정부간 재정균등화를 제1의 목적으로 포괄보조금 제도가 운영되고 있다. 이때부터 현재까지 잉글랜드의 재정조정제도는 많은 변화를 겪어오긴 하였으나 아직까지도 포괄보조금 제도의 명맥이 가장 강하게 유지되고 있다. 포괄보조금제도는 지방자치단체들 간의 누출효과를 극소화 하고, 지방자치단체의 재정 불균형을 완화한다는 목적을 갖고 운용되어 왔다.

종합하면 단방국가의 재정분권은 수직적 형평화와 수평적 형평화를 동시에 도

모한다는 측면에서 공통점을 갖는다. 이에 더해 개별 국가들은 우선적으로 중앙-지방간 재정관계의 형평화를 위한 수단으로 재정조정제도를 운용해 왔으며, 차츰 중앙-지방간 재정관계의 형평화 이외에 자치단체별 재정균등화의 요구에 따라 탄력적으로 재정조정제도를 운영하고 있는 것으로 나타나고 있다. 많은 단방국가들이 현재 시점에서는 자치단체별 재정 균등화에 많은 관심을 두는 것은 사실이나 그렇다고 해서 중앙-지방간 재정 형평화 수준이 크게 개선되었다고는 판단되기 어렵다.

한편 일본의 교부세 제도와 스웨덴의 균형조정금 제도, 그리고 스페인의 일반보조금 제도는 우리나라의 교부세와 같은 형식을 띠며, 그 설립 목적 또한 자치단체의 재정 보전 또는 자치단체간 재정력 격차 완화를 위해 투입하고 있다. 산식과 관련하여서는 일본의 경우 우리나라의 교부세 산정 산식과 매우 유사한 형태를 띠고 있으며, 스웨덴은 균형조정금 교부의 기준이 1인당 과세소득액 즉, 담세력의 전국 평균을 적용하고 있다. 마지막으로 스페인은 우리나라와 같이 재정 수입액을 고려하지는 않지만 재정 수요를 고려하는 인구, 지역, 주택분포, 위치 등을 지표화하여 배분하고 있다. 잉글랜드의 경우 우리나라의 교부세 제도와 비슷한 형태를 띠는 제도로는 일반 교부금 제도를 들 수 있는데, 일반 교부금 제도는 교육, 사회복지 서비스, 경찰서비스, 소방, 도로 등 7가지 항목에 대하여 각 자치단체별로 재정수요를 산정하여 각 자치단체에 배분된다. 재정수요의 산식은 우리나라와 비교했을 때 매우 간결한 형태를 띤다는 특징을 갖는다.

## 2. 연방국가

연방국가는 단방국가와 비교했을 때 상대적으로 재정조정제도의 정책 목적이 뚜렷하다는 특징을 갖는다. 독일은 자치단체간 수평적 재정 형평화를 도모하는데 많은 관심을 두는 반면 호주, 미국은 수직적 형평화를 도모하는데 많은 관심을 둔다. 그러나 캐나다, 오스트리아, 브라질, 스위스는 상대적 강조점이 존재하지 않으며 수직·수평적 재정형평화를 동시에 추구한다는 특징을 갖는다.

먼저 독일은 통일 이후 재정조정지원제도의 틀이 변화되었는데, 변화의 주요 내용은 구 서독과 구 동독간 통일 이후 재정력 격차를 완화하는데 1차적 관심을 두었다. 그러나 동독과 서독간의 재정력 격차는 재정조정제도라는 수단으로 극복하

기 어려운 수준이었고, 비록 정부 차원에서 형평화를 도모한다고는 했지만 현실에 있어서는 격차를 적극적으로 줄이지 못하였다. 이에 더해 통일 기금이 1990년대 중반 고갈되면서 독일은 재정조정법을 개정하여 주정부간 재정조정을 수행하고 있다. 한편 독일은 수평적 재정조정에 초점을 두기는 하지만 부분적으로 연방과 주정부간 재정 형평화를 도모하기 위한 노력을 동시에 추진하고 있다. 이를 위해 독일은 각각 2차에 걸친 수직적 재정조정과 수평적 재정조정을 함께 시행하고 있는데, 우리나라의 교부세와 같은 의미를 갖는 것은 2차 수평적 재정조정을 통해 도출된다.

호주는 연방제의 국체를 가짐에도 불구하고 단방국가와 비슷한 수준의 중앙집권적 경향이 강하게 존재하며, 비록 주정부와 연방정부의 기능이 구분되어 있다 할지라도 주정부의 재정은 연방정부의 재정에 크게 의존하고 있는 실정이다. 이러한 문제에 대해 연방정부는 일반목적보조금(general purpose grants)과 특별목적보조금(specific purpose grants or tied grants)을 도입하여 운영하며, 지방정부에 대한 보조금은 대부분 주정부를 통해 이루어지나 경우에 따라 연방정부가 지방정부에 직접 수여하는 보조금도 있다(권오성, 2004). 호주의 재정조정제도는 주정부간 재정조정제도와 주정부내의 지방정부간 재정조정제도로 2단계로 운영되는 방식이다. 이를 통해 연방과 지방간 재원의 불균등을 완화하고자 노력하고 있다. 한편 연방 교부금은 크게 4가지로 구성되어 있는데, 이들 중 GST교부금은 수평적 형평화를, 예산균형 지원금은 수평적 형평화와 수직적 형평화를, 특별교부금은 수직적 형평화를 도모하기 위한 수단으로 이용되고 있다. 따라서 호주는 연방과 지방간 재정 불균등에 많은 초점을 두되, 주간, 지방자치단체간 재정 균등화에까지 관심을 두는 재정조정제도라는 특성을 갖는다.

미국은 보조금 제도를 통해 연방-주-지방간 재정운영의 효율화를 도모하고 있다. 이는 미국의 정부간 재정조정제도의 기본 이념이라 할 수 있는 재정연방주의에 의해 확립된 것으로서 미국의 재정조정제도는 수평적 형평화 보다는 상대적으로 수직적 재정 형평화에 많은 관심을 두며 발전되어 왔다. 미국은 여타의 국가들처럼 공식 등을 통해 주 정부에 부족재원을 이전해 주는 형태를 띠지는 않는다. 연방과 주 그리고 지방정부간 프로그램 운영의 공유 또는 프로그램 운영을 위해 반드시 필요한 재원을 보전해 주는 형태를 띤다. 그러나 초기에는 수직적 형평화를 위해

많은 관심을 두었으나 현재에는 주 정부간 재정 격차 완화에도 많은 관심을 두고 있다. 주정부간 재정 격차를 해소하기 위한 대안으로 연방정부는 재정지원을 확대하고 있는데, 이 재정지원의 확대는 인구수에 의존하여 재정지원한다는 맥락에서 우리나라의 교부세와 비교할 때 그 지원 산식이 매우 단조롭다는 특성을 갖는다.

캐나다 역시 미국과 비슷한 맥락에서 재정연방주의를 근간으로 하며, 주정부는 세입과 세출에 있어 독립성을 갖는다. 그러나 미국과 마찬가지로 주정부와 지방정부는 연방정부와 비교해 재정조건이 열악하기 때문에 연방정부는 재정지원을 통해 수직적 형평화를 도모하고자 노력한다. 정부간 재정조정에는 일반교부금과 조건부 교부금을 통해 이루어지는데 일반 교부금중 재정균등화 제도와 안정화 교부금, 세입보장 교부금 등은 수직적 형평성과 수평적 형평성을 동시에 확보하기 위한 수단으로 이용된다. 한편 자치단체간의 재정조정은 주정부의 지방정부로의 이전지출의 형태로 이루어진다. 주정부-지방정부간 이전은 연방-주정부간의 이전과 거의 동일하다. 그러나 이 두 수준의 이전은 그 성격이 상당히 다르다. 연방-주정부간 이전의 30~35%가 일반교부금이고 나머지가 특정교부금인데 반해, 주정부-지방정부 이전은 90%가 특정교부금이라는 특성을 갖는다. 즉, 연방-주 간의 관계는 재정연방주의에 근간하고 있으며, 주와 지방정부간의 관계는 재정 종속이 상대적으로 크다는 특성이 존재한다.

오스트리아는 연방과 지방간 그리고 지방과 지방간 재정 불균형을 해소한다는 두 가지 수준의 목적을 갖고 재정조정제도가 실행되고 있다. 오스트리아가 갖는 재정조정은 하나의 프로세스 형식으로 구성되어 있다는 맥락에서 독일과 비슷한 특성을 갖는다. 독일은 1, 2차 수직적 재정조정과 1, 2차 수평적 재정조정을 실시하는 반면 오스트리아는 1, 2, 3차 재정조정 과정을 거쳐 수직적 형평화와 수평적 형평화를 도모한다는 특징을 갖는다. 1차 재정조정에서는 조세 징수권의 분할과 세금 수입을 배분함으로써 수직적 형평성과 수평적 형평성을 동시에 고려하고, 2차 재정조정에서는 보충적인 재정 조정으로서 수직적 형평성을 강조하는 반면 3차 재정조정에서는 자치단체간 재정조정으로서 수평적 형평성을 도모한다는 특징을 갖는다.

브라질은 비록 주와 시의 재정력 수준이 열악하다 할지라도 헌법을 통해 연방-주-지방간 재정 형평화의 필요성을 규정하고 있다는 측면에서 단방국가들이 진정

한 재정분권을 위해 최상위 법령의 개선이 필요하다는 것을 시사한다. 브라질은 직접 재원배분과 간접재원 배분을 통해 주, 지방 정부의 재정을 보조해 주고 있는데, 이것의 개별적 목적이 수평적 형평화인지, 수직적 형평화인지에 대해서는 적극적으로 정의하지 않고 있다. 다만 직접 재원 배분과 간접배분 모두 법률에 명시되어져 있는 비율을 각각 재원 배분 받음으로써 부족한 지방재정을 보충한다는 특성을 갖는다.

스위스의 재정조정제도는 태초에 수평적 형평화를 주축으로 하였으며, 간접적으로 수직적 형평화를 도모하기 위해 노력하였다. 그러나 스위스의 재정조정제도는 다양한 언어, 문화, 종교 등을 갖는 독특한 연방주의적 성격에 의해 재정 조정제도의 변화가 다발적으로 이루어졌다는 특징을 갖는다. 다발적 재정조정제도의 변화는 제도가 갖는 본질적 목적을 충실히 달성하는데 장애를 초래하였으며, 그 결과 스위스는 가장 최근인 2007년에 지방재정 조정제도를 대폭 개선하였다. 2008년부터 효력을 발생한 새로운 지방재정조정제도는 중앙정부와 지방정부간에 무려 30개가 넘는 재정조정수단을 새로운 재정조정(Neuer Finanzausgleich)과 업무조정(Reorganisation der Aufgaben)이라는 두 가지 투명한 수단으로 대체하였다. 이러한 맥락에서 볼 때 스위스의 지방재정조정제도는 수평적 형평화를 근간으로 수직적 형평화를 도모하는 시스템 자체의 변화를 유발하지는 않으나 연방정부라는 특성상 지출의 비중이 높은 주나 지방정부의 세입권한을 확대하는 쪽으로 점차 관심을 증가시키고 있다는 특징을 갖는다.

## 제2절 바람직한 재정조정제도 방향 모색

### 1. 단일 목표를 갖는 수단의 선택 필요

재정조정제도는 거시적인 맥락에서 볼 때 재정정책의 한 분야이다. 그런데 정책 목표는 정책목표는 매우 애매하고 모호하며 갈등한다는 특성을 갖으나(Palumbo&Nachmias, 1983: 67-79; 전영한, 2004: 53) 정책목표의 구체화와 명확화 그리고 정책목표의 단일화는 정책이 성공하기 위한 조건들 중 가장 현실적인 것으로 평가받는다(Palumbo and Calista, 1990: 3-17; Pressman and Wildavsky, 1984). 그러나 현실에서의 정책 목표는 명확하지도 않고, 하나의 가치만을 내포하지 않는다. 모호한 정책 목표가 나타나는 이유는 바로 해결하기 어려운 정치적 이슈의 확대를 원하지 않는 정치가들의 행태, 정책결과의 책임을 효과적으로 관료에게 전가하려는(pass the buck) 행태 불확실성에 대처한 인간의 인지 능력 미흡 등으로 요약될 수 있다.

이렇게 모호한 정책 목표와 정책수단 선택의 완전 합리성이 보장되지 않는 상황 하에서 수단의 선택은 정책 목표를 충실히 달성할 수 있는 기준이 부재하게 됨으로써 정치적 안정화와 경제적 효과 증진간의 갈등을 유발하게 된다. 이는 다시 말해 재정분권 정책 집행을 위한 기준은 경제적 효과성이 우선시 되어야 함에도 불구하고, 정치적 안정성이 우선시 되어 정책이 결정될 수 있다는 것을 의미한다. 많은 경우 정부간 재정관계에 대한 논의는 재정정책을 실행하게 되었을 때 발생하는 경제적 효과에 초점을 둔다. 즉, 경제적 효과가 재정분권의 궁극적인 목적을 달성하는데 도움을 주는가 또는 적절한가, 타당한가가 그 기준이 되어야 함에도 불구하고, 정치적으로 그 결과가 어떠한 파급효과를 발생시키게 되는가에 더 큰 관심을 두게 된다(Linder & Peters, 1988: 738-793; Hood, 1986; 이병량·정재진·조광래, 2008).

이러한 현상은 이미 앞서 살펴본 국가들의 재정조정제도에서 분명하게 나타난다. 비록 몇몇 국가들은 재정조정 목적을 수직적 형평화 또는 수평적 형평화에 두고는 있으나 대부분의 국가들은 수평적 형평화와 수직적 형평화를 동시에 충족시키려 하고 있다. 이는 재정조정제도를 통해 해결해야 하는 문제가 많다는 것을 의미

함과 동시에 자칫 선택과 집중의 논리를 벗어나 오히려 중앙과 지방간 재정력 격차를 크게 만들고, 지방과 지방간 재정력 격차를 크게 만들 수 있다는 것을 의미한다.

우리나라의 재정조정제도 역시 그러하다. 재정조정제도 중 특히 교부세는 지역간 균형 발전을 도모한다는 목적을 갖고 실행되어 졌다. 그러나 교부세 법에 따르면 교부세는 지방의 부족재원을 보정해 주는 역할까지 함께 담당하고 있다. 즉, 교부세는 수평적 형평화와 수직적 형평화 두 개의 목적을 함께 달성하기 위해 운영되는 재정분권의 수단으로 자리매김하게 된다.

그 결과 우리나라의 교부세 뿐만 아니라 외국의 교부세 제도는 그 효과를 충실히 달성하지 못하고 있다는 평가가 지배적이다. 일례로 우리나라의 경우 이성근(2004)은 지방교부세의 배분에 따른 경제적 후생의 변화가 사회전체적인 후생을 증가시키는 방향으로 작용하는 것으로 나타났다는 결과를 제시하였다. 김정훈(2000), 김태일·김재홍·현진권(2001), 안국찬(1997) 등은 지방교부세가 지방자치단체간 재정형평화에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과를 제시 하였다. 한편 지방교부세와 보조금을 비교하면서 두 제도의 효과를 검증한 연구들이 존재하는데 박병희(1996), 박완규·이종철(2001), 박정수(1997), 윤석완(2001), 조기현(1996) 등은 지방교부세가 불균등을 심화 시키고 있고 지방교부세보다 국고보조금의 형평화 효과가 크다는 결과를 제시하고 있다(정재진, 2009). 외국에서도 OECD(2006)는 많은 국가에서 재정분권의 수단으로 재정조정제도를 실행하고 있는데, 하나의 보조금지급을 통해 다양한 목표를 달성하기 위해 노력하는 과정에서 단 하나의 목표조차 쉽게 달성하지 못하고 있음을 논의하고 있다. 따라서 재정조정 제도는 단일의 목적을 갖는 시스템으로 변화해야 할 필요가 있다.

## 2. 제한된 자원의 효율적 배분을 위한 우선순위 마련

재정분권을 통해 경제적 효율성을 확보하고자 많은 국가에서 노력하고는 있으나 현실에 있어 재정분권은 그 효과가 충분히 검증되지 못하고 있다. Stein(1999)은 분권화와 지방자치단체의 채무비중간에 유효한 관련성이 없고 재정분권화를 추진할 경우 지역간 경제적 격차를 더욱 악화시켜 국가재정 전체의 안정성에 악영향을 미칠 수도 있다는 것을 주장하였다. Webb & Zou(2000)는 분권화가 지속되어

지방자치단체의 재정지출이 적시에 실행되지 않고, 투명하지 않으며, 책무성이 없게 운용될 경우 분권화는 오히려 중앙정부의 재정에 큰 악영향을 미친다고 본다. 이러한 결과가 발생되게 된 배경에는 재정분권을 위한 수단으로서 재정조정제도가 갖는 한계를 지적할 수 있다.

일례로 많은 국가들에서는 중앙-지방간 수직적 재정재분배 뿐만 아니라 수평적 재정 형평화에 많은 관심을 두고 있다. 그러나 현실에서 수평적 재정분권이 증대될 경우 지방정부는 중앙정부에 더욱 많이 의존하는 현상이 발생되게 되고, 지방정부가 중앙정부에 더 많이 의존하게 될 수록 지방정부의 재정성과는 하락된다 (Barry, Shepsle, Johnsen, 1988). 특히 우리나라의 교부세와 같이 꼬리표가 붙지 않는 재원이 지방자치단체로 이전될 경우 지방자치단체에서는 끈끈이 효과, 연성예산제약, 재정 환상 등이 발생하게 되어 경제적 효율성을 담보하기 어렵게 된다.

이에 더해 제한된 재원을 기반으로 한 재정조정제도는 수평적 형평화와 수직적 형평화를 동시에 충족시키기 어렵다. 엄밀한 의미에서 수직적 형평화는 세입분권을 통해, 수평적 형평화는 세출 분권을 통해 실행되어야 한다. 예를 들어 지방자치단체간 균형을 도모하기 위하여 지방교부세율을 증가시킬 경우 국세로 거두어들이는 내국세를 대상으로 한다는 점에서 교부율의 증가분만큼 지방정부는 경제적 혜택을 받는 반면 중앙정부는 지방의 효용수준 증가분만큼 감소한다. 반면 수직적 형평을 위해 자치단체에 국세를 이양하거나 할 경우 내국세의 총액이 줄어들기 때문에 지방교부세율을 높인 만큼의 효용을 도출하기 어렵게 된다. 즉, 거시적인 맥락에서 재정분권 제한된 재원을 어떻게 배분할 것인가의 문제에 직면하게 되는데, 재정분권의 근본 기저가 자치단체의 자율적 재정운영이라고 한다면 우선적으로 중앙과 지방간 수직적 형평화를 도모하기 위해 전력 투구한 뒤 이 과정에서 발생하는 지방간 격차를 줄이기 위해 노력하는 것이 필요하다. 이러한 사례는 이미 앞서 살펴본 스웨덴의 사례를 적용하면 우리나라의 재정조정제도 개선에 많은 도움을 줄 수 있을 것이라 판단된다.



## ■ 국내문헌

- 강성조(2007). “지방교부세 배분방식의 개선방향”, 『지방재정』, 146 : 65-78.
- \_\_\_\_\_ (2008). “2008 지방재정조정제도의 운영방안”, 『지방재정과 지방세』, 1 : 27-50.
- 곽채기(2001). “지방에서 생성 창출된 세원의 지방세화 방안”, 『지방세』, 3 : 5-17.
- \_\_\_\_\_ (2003). “재정분권화에 따른 지방재정조정제도의 개편”, 『자치행정』, 188 : 43-47.
- 국세청 보도자료(2007.3.15). “2007년 종합부동산세 전망”.
- \_\_\_\_\_ (2008.11.26). “2008년 종합부동산세 고지서 발송”.
- \_\_\_\_\_ (2009.11.26). “2009년 종합부동산세 납부안내”.
- 국세청(각년도). 『국세통계연보』.
- 국중호(2005). “일본의 지방재정구조 및 삼위일체 개혁에 관한 고찰”, 『지방행정연구』, 19(1) : 217-242.
- 국회예산정책처(2008a). 『2009년도 수정예산안 분석』.
- \_\_\_\_\_ (2008b). 『세수추계 및 세제분석(2008-2012)』.
- \_\_\_\_\_ (2009a). 『감세의 지방재정영향분석』.
- \_\_\_\_\_ (2009b). 『2008년 이후 세제개편의 세수효과』.
- \_\_\_\_\_ (2009c). 『2009년 세제개편안 분석』.
- 권오성(2003). “스페인의 조세개혁”, 『재정포럼』, 3 : 72-79.
- 권오성(2004). “민선지방자치제도의 실시가 시정부의 재정분권화에 미치는 영향 : 59개

- 시 정부를 중심으로 한 실증연구”, 『한국행정학보』, 38(1) : 137-154.
- 권오성(2007). “영국의 지방재정지원제도”, 『자치발전』, 13(1): 72-83.
- 권오성·배인명(2007). 『재정분권화의 영향에 관한 국제비교연구』, 서울: 한국행정연구원.
- 권오성·배인명·김성철·주운현(2006). 『주요국 지방재정지원제도 비교분석』, 서울: 한국행정연구원.
- 권오성·배인명·주운현(2007). “재정분권화는 Panacea인가?”, 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』 : 1191-1212.
- 권형신·이상용·이재성(2006). 『한국의 지방재정: 이론과 실무』, 서울: 해남.
- 기획재정부(2008). 『종합부동산세 개편방안』.
- \_\_\_\_\_ (2009). 『예비비 결산 보고서』.
- \_\_\_\_\_ (2009a). 『2009 종합부동산세 개정법령 해설』.
- \_\_\_\_\_ (2009b). 『2009년 종합부동산세 요약표』.
- 김경환 외(2000). 『지방재정조정제도 개선방안 연구』, 서강경제인포럼.
- 김대영(1995). “탄력세율제도의 효율적 운용방안”, 『지방세』.
- 김민훈(2006). “최근 일본 지방재정조정제도의 개혁에 관한 소고 : 지방자치단체의 자주재정권 강화측면에서”, 『지방자치법연구』, 6(2): 405-428.
- \_\_\_\_\_ (2008). “독일 지방재정조정제도의 개혁에 관한 최근 동향”, 『부산대학교 법학연구』, 48(2): 85-117.
- 김병준(2002). 『한국지방자치론』, 서울: 법문사.
- 김상현·배병돌(2002). “특별교부세 배분에 관한 실증적 연구”, 『한국행정학보』, 36(1) : 159-171.
- 김석준외(2002). 『거버넌스의 이해』, 서울: 대영문화사.
- 김석태(2001). “특별교부세의 정체성”, 『한국행정논집』, 13(2) : 285-303.
- 김성태(2005). “한국 지방교부세제도의 장기개선방안 분석 : 정책모의실험을 중심으로”, 『한국지방재정논집』, 10(1) : 115-142.

- 김수근(2003). “지방교부세제도의 개편방안”, 『지방재정』, 5 : 21-29.
- 김용성(2003). “지방재정 조정제도 : 우리나라 지방교부세 제도의 개선”, 『나라경제』, 14(9) : 21-25.
- \_\_\_\_\_(2004). “지방교부세의 재정형평화에 대한 연구”, 『KDI정책연구』, 26(2) : 105-141.
- 김재훈(1993). 『중앙과 지방간의 기능재배분에 관한 연구』, 서울: 한국행정연구원.
- \_\_\_\_\_(2007). “참여정부의 재정분권 평가”, 『한국지방자치학회보』, 19(4): 5-26.
- 김재훈·이재원(2008). “국고보조사업의 지방이양을 위한 분권교부세 평가와 개편과제”, 한국정책학회 2008년 하계학술대회 발표논문집
- 김정훈(1996). 『국세와 지방세의 조정방안』, 서울: 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_(2000a). 『국고보조금의 개편방안』, 서울: 한국조세연구원.
- \_\_\_\_\_(2000b). 『지방교부세의 형평화 효과에 관한 연구』, 서울: 한국조세연구원.
- \_\_\_\_\_(2002). “지방교부세의 형평화 효과와 정책과제”, 『재정포럼』, 71 : 44-67.
- \_\_\_\_\_(2007). “분권의 개념과 적정 재정분권: 현실비판과 관련이론의 소개”, 『재정논집』, 21(2) : 69-92.
- 김태석·김영숙(2006). 『지방교부세 제도 운영 실태 평가 및 개선방안 연구』, 서울: 감사원 평가연구원.
- 김태일(1999). “지방교부세의 수평적 재정 형평화 효과분석 : 측정방법에 대한 논의를 중심으로”, 『한국행정학보』, 33(3) : 403-417.
- 김태일·김재홍·현진권(2001). “지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과”, 『한국 지방재정논집』, 6(2) : 3-20.
- 김흥래(2004). “지방재정조정제도의 성과와 향후 과제 : 2004 지방재정혁신 성과와 향후 과제”, 『지방재정』, 6 : 42-62.
- 남유진(2006). 『미국 지방자치의 이해』, 서울: 집문당.
- 남창우(1999). “지역 간 재정격차 완화를 위한 지방교부세 산정방식의 개선방안”, 『도시행정학보』, 12 : 215-234.
- 노영훈(2009). “종합부동산세 개편에 따른 지방세수의 변화와 정책과제”, 『한국지방재정공

제회』 17 : 51-73.

라휘문(1997). 『캐나다의 조세제도』, 서울: 한국지방행정연구원.

박기목(2001). “지방교부세가 지역의 소득, 지방세 수입, 재정력에 미치는 영향”, 『한국정책학회보』, 19(3): 315-363.

박기백(1997). 『캐나다의 재정』, 서울: 한국조세연구원.

박기백·김현아(2005). 『지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구: 지방정부 재정 운용에 관한 실증분석』, 서울: 한국조세연구원.

박병희(1996). “지방재정조정제도의 균등화 및 역진화 효과분석”, 『공공경제』, 창간호: 87-107.

박완규(1998). “지방재정조정제도의 개선방안”, 이계식·황성현(공편). 『경제위기 극복을 위한 재정개혁』, 서울: 한국개발연구원.

\_\_\_\_\_(2002). “지방교부세 산정방식에 대한 연구”, 『한국지방재정논집』, 7(2) : 67-96.

\_\_\_\_\_(2003). “특별교부세제도의 개편방안”, 『지방재정』, 124 : 30-38.

\_\_\_\_\_(2008). “지방재정수요에 따른 지방교부세 개편 필요성”, 『지방재정과 지방세』, 2 : 3-17.

박재민(2010). “2010년 지방교부세제도의 운용방향”, 『지방재정과 지방세』, 1 : 19-32.

박정수(1993). “재정분권화 정책의 결정요인에 관한 연구”, 『한국행정학보』, 27(1): 157-183.

\_\_\_\_\_(1997). “지방교부세의 형평화 및 재배분효과 분석”, 『재정금융연구』, 4(1): 26-51.

\_\_\_\_\_(2004). “「지방교부세법」 개정과 향후과제”, 『자치발전』, 10(2) : 23-32.

박충훈(1997). 『재정분권화 정도가 지방자치단체의 재정규모에 미치는 영향 분석』, 성균관대학교 박사학위 논문.

박충훈·정재진(2003). 『지방소비세 제도의 도입방안』, 수원: 경기개발연구원.

배응환(2005). “로컬 거버넌스: 갈등에서 협력으로”, 『지방행정연구』, 19(2) : 187-216.

배인명(1996). “시세와 자치구세의 조정방안”, 『지방행정연구』, 38 : 97-112.

- \_\_\_\_\_ (2002). “지방자치의 지방재정운영에 대한 효과분석: 서울시 자치구를 중심으로”, 『서울도시연구』, 3(2) : 47-63.
- \_\_\_\_\_ (2003). “지방양여금제도의 정체성 확보“, 한국지방재정학회 지방재정세미나 발표논문집.
- \_\_\_\_\_ (2008). “특별교부세제도의 개선방안”, 『지방재정과 지방세』, 6 : 40-52.
- \_\_\_\_\_ (2010). “보통교부세의 인센티브제도에 대한 개선방안”, 『지방재정과 지방세』, 30 : 38-60.
- 백종만(2007). “사회복지 지방분권 1년의 평가와 대안”, 『상황과 복지』, 23
- 서정섭(2003). 『캐나다의 지방조정제도』, 서울: 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_ (2005). “지방자치제 도입이후 지방재정 세입변화와 추이분석”, 『한국지방재정논집』, 10(2): 105-128.
- \_\_\_\_\_ (2010). 『보통교부세 인센티브제도 운영에 관한 연구』, 한국지방재정학회 춘계학술대회.
- 서정섭·조기현(2006). 『분권교부세의 운영실태와 개선방안』, 서울: 한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_ (2007). 『지방재정조정제도의 개선방안』, 서울: 한국지방행정연구원.
- 손희준 외(2005). 『지방재정론』, 서울: 대영문화사.
- 손희준(2003). “성공적인 재정분권을 위한 재정분권화 방향”, 『행정포커스』, 7: 23-27.
- \_\_\_\_\_ (2006). “분권교부세 도입에 따른 문제점과 개선방안”, 『한국사회과학연구』, 28(1) : 123-143.
- \_\_\_\_\_ (2008a). “지방교부세 제도의 발전적 개편방향”, 2008년 한국지방재정세미나 발표논문.
- \_\_\_\_\_ (2008b). “지방재정조정제도의 개편성과 및 발전방향”, 『한국사회과학연구』, 30(1) : 59-85.
- 송상훈(2005). “재정분권을 위한 지방세 및 지방재정제도 개편방안”, 한국지방재정학회 학술대회발표 논문.
- \_\_\_\_\_ (2006). “참여정부 지방재정개혁과제와 발전방향”, 한국지방정부학회 춘계학술

대회 논문.

- \_\_\_\_\_ (2008a). “경기도의 상생을 위한 재정적 기여”, 『CEO REPORT』, 수원: 경기개발연구원.
- \_\_\_\_\_ (2008b). 『국가와 지방간 재원배분제도의 유형별 분석』, 수원: 경기개발연구원.
- \_\_\_\_\_ (2008c). 『지방재정수요 산정방식의 개선연구』, 수원: 경기개발연구원.
- \_\_\_\_\_ (2010). 『지방세제 선진화를 위한 종합부동산세 개편연구』, 수원: 경기개발연구원.
- 송상훈·김무형(1999). “재정분권의 시행과 경제적 효과에 관한 연구”, 『한국경상논총』, 17(2) : 103-124.
- 송영철(2006). “지방교부세제도 개요 및 운용방향”, 『지방재정』, 3 : 29-51.
- 시·도지방공무원교육원(2007). 『지방재정조정제도』.
- 신희영(1995). “지방정부의 자율성과 지방재정조정 정치협약”, 『한국행정학보』, 29(3): 862-873.
- 안국찬(1997). “지방재정조정제도의 효과에 관한 연구: 지출과 재정력 균형에 관한 효과를 중심으로”, 『정책분석평가학회보』, 7(1): 65-82.
- 안성민·손희준·배준구(2007). 『분권교부세』, 정부혁신지방분권위원회, 정책사례분석 시리즈 2.
- 안영환(2006). “분권교부세의 재정지출효과에 관한 연구”, 『한국정책분석평가학회보』, 16(4) : 203-226
- 안영훈(2001). 『외국의 지방자치제도: 영국·프랑스·독일·일본·미국』, 정부혁신지방분권위원회.
- 우명동(2007). “참여정부 지방분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 현상과 본질을 중심으로”, 『한국지방재정학회 동계학술세미나 발표논문집』.
- 원윤희(2003a). “지방세제 개편방향”, 『2003년도 한국지방재정학회 춘계정기세미나 Proceeding』.
- \_\_\_\_\_ (2003b). “지방분권화와 지방재정 및 지방세제 발전방안”, 『한국지방재정논집』, 8(1) : 5-24.
- 원윤희·이영희(2007). “지방분권의 활성화를 위한 지방세제의 개편방안”, 2007 한국재

정학회 추계학술대회 발표논문.

- 유경문(2007). “지방세제도와 지방재정조정제도간 균형수준 모색”, 『혁신·분권·균형 발전 세미나 발표자료집』, 행정자치부 외.
- 유재원·소순창(2005). “정부의 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?”, 『한국행정 학보』, 39(1) : 41-63.
- 유태현·김현숙(2006). “우리나라 지방재정조정제도의 개선방향에 관한 연구”, 『재정정책논집』, 8(2) : 47-71.
- 유태현·한재명(2005). 『한국지방세제 개편의 연혁』, 서울: 서울시립대학교 지방세연구소.
- 윤광재(2000). “프랑스에 있어서 균형적인 지역발전을 위한 지방재정의 정책적 역할: 국가재정보조금을 중심으로”, 『한국정책학회보』, 9(1): 317-341.
- 윤석완(2001). “정부보조금이 재정력 불균등에 미치는 효과”, 『한국지방재정논집』, 6(2): 1-19.
- \_\_\_\_\_(2008). “지방자치의 환경변화와 지방교부세의 역할 재정립”, 『지방재정과 지방세』, 6 : 3-22.
- 이방식(1999). “통독독일의 지방재정에 관한 연구”, 『한국지방재정논집』, 4(1): 179-206.
- 이범용(2006). “과표현실화에 따른 부동산 보유관련 조세부담 변화에 관한 연구”, 『감정평가연구』, 16(2) : 139-162.
- 이병량(2005). “노무현정부의 재정분권에 대한 평가: 성과와 한계”, 『한국행정연구』, 14(4): 215-242.
- 이병량·정재진·조광래(2008). “재정분권 수단선택에 관한 연구”, 『지방행정연구』, 22(2): 203-236.
- 이상엽(2002). “지방재정조정제도의 문제점과 개선방안”, 『인문사회과학연구』, 5 : 125-153.
- 이상용 외(2006). 『지방세제 중장기 발전방안 연구용역-부동산교부세 재원 배분방안을 중심으로』, 서울: 한국지방행정연구원.
- 이상용(2003). “지방재정조정제도 및 재정운영제도의 개선전략2”, 『지방세연구』, 104 :

6-18.

- 이상용·라휘문(2003). “국세와 지방세의 효율적 재배분방안“, 『제5회 지역발전포럼 Proceeding』.
- 이상홍(2002). “지방교부세 배분의 기준과 방향”, 『사회과학논집』, 14 : 175-184.
- 이성근(2004). “지방교부세의 경제후생에 관한 연구”, 『한국지방재정논집』, 9(1): 27-54.
- 이승우(2002). 『지방재정조정제도의 유형별로 지방재정운영이 미친 영향분석: 자주성과 건전성 측면을 중심으로』, 성균관대학교 박사학위 논문.
- 이영·현진권(2006). “한국의 재정분권수준은 과연 낮은가?”, 『공공경제』, 11(1) : 93-120.
- 이용환(2008). 『지방분권 개혁의 전략과 과제』, 수원: 경기개발연구원.
- 이원희(2008). “분권교부세 도입이 지방재정의 선택에 미치는 영향에 관한 연구”, 『한국사회와 행정연구』, 19(1) : 169-192
- 이재원(2005a). “참여정부 재정분권 2년에 대한 평가와 과제”, 『한국사회와 행정연구』, 16(1) : 325-346.
- \_\_\_\_\_ (2005b). “참여정부의 재정분권과 지방재정조정제도 개혁”, 『자치행정』, 206 : 15-19.
- \_\_\_\_\_ (2007). 『중앙·지방정부간 복지재정관계 재정립 과제, 지방재정조정제도 개선방안 모색 전문가 토론회 자료집』, 서울: 보건복지부.
- 이재은(2002). “분권화를 위한 지방세제 개혁”, 한국지방재정학회 춘계정기학술대회 발표논문집.
- \_\_\_\_\_ (2003a). “지방소비세제의 도입효과와 대응방향”, 서울대 행정대학원 국가정책세미나.
- \_\_\_\_\_ (2003b). “참여정부 지방분권 로드맵에 대한 비판적 검토와 개선 방향”, 『지방분권의 성공적 추진을 위한 전략과 대응방안』, 광주광역시의회·전남대.
- \_\_\_\_\_ (2004a). “지방분권 특별법 제정 이후 재정분권의 실천과제와 지방의 책임”, 『충북개발연구원 14주년 기념 세미나: 지방분권의 추진실태와 실천방안』.

- \_\_\_\_\_ (2004b). “지방자치와 과세자주권: 지방자치단체의 과세자주권의 범위와 한계”, 『지방세』, 4: 5-25.
- \_\_\_\_\_ (2005a). “내생적 지역균형발전과 주민참여형 분권사회의 구축”, 『경기시민사회 포럼』.
- \_\_\_\_\_ (2005b). “지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방향”, 한국지방재정학회.
- \_\_\_\_\_ (2005c). “地方自治復活10年の韓國地方財政と分権改革”, 日本地方財政學會 國際シンポジウム.
- \_\_\_\_\_ (2007). “차기정부 지방세제 개혁의 방향과 과제”, 한국지방재정학회·자치재정연구소 정책토론회 자료집 『차기정부 재정분권 어떻게 할 것인가』.
- 이정만(2002). “일본 지방교부세의 정책유도 기능의 강화과정과 그 요인에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 6(1) : 239-256.
- \_\_\_\_\_ (2004). “지방교부세제도의 한일간 비교연구”, 『지방정부연구』, 8(2): 141-161.
- 이창균(2004). “3대 특별법 이후 지방재정조정제도의 개편방안 연구”, 『지방행정연구』, 18(3) : 27-54.
- \_\_\_\_\_ (2005). “일본의 지방교부세를 둘러싼 논점과 전망”, 『지방재정』, 135: 141-154.
- 이현우(2009). 『분권교부세 기간연장에 따른 복지재원 변화에 관한 연구』, 수원: 경기개발연구원.
- 임성일(2003). “우리나라의 재정분권 상태에 대한 중앙·지방간 자원배분체제의 재구축”, 『한국지방재정논집』, 8(2) : 129-160.
- \_\_\_\_\_ (2007a). “사회복지재정 환경변화에 따른 중앙·지방정부간 재정관계 재정립”, 『지방재정』, 145 : 70-94.
- \_\_\_\_\_ (2007b). “지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립”, 재정환경변화에 따른 지방재정운영의 혁신방안(2007지방재정세미나 논문집), 한국지방재정공제회·한국지방재정학회.
- 임성일·이창균·서정섭(2005). 『국가균형발전특별회계의 개선방안』.
- 임성일·조기현·서정섭(2006). “분권교부세제도와 보통교부세제도의 재정기능에 관한 비교연구”, 『한국지방재정논집』, 11(1) : 71-96.

- 임성일·주만수(2004). “지방교부세의 표준행정수요 산정방식에 관한 연구”, 『한국지방재정논집』, 9(1) : 5-26.
- 장덕희(2010). “보건복지부 국고보조사업의 지방이양과 분권교부세 제도 도입이 이양사업에 대한 사업비 규모에 미친 효과 분석”, 『한국정책학회보』, 19(2) : 79-103.
- 장덕희·김태일(2007). “보통교부세 산정에서 지방세의 추계오차가 보통교부세 배분에 미치는 영향분석”, 『한국행정연구』, 16(4) : 117-143.
- 장인봉(2001). “지방교부세제도의 재정형평화 효과에 관한 실증분석”, 『복지행정연구』, 17 : 119-149.
- 장지호(1992). 『지방행정론』, 서울: 대왕사.
- 전상경(1992). “국비보조금 배분의 정치경제: 박정희, 전두환, 노태우 정부의 비교”, 『한국행정학회보』, 29(3): 699-711
- \_\_\_\_\_ (2007). 『현대지방재정론』, 서울: 박영사.
- 전영한(2004). “공공조직의 목표 모호성: 개념, 측정 그리고 타당화”, 『한국행정학회보』, 38(5): 53.
- 정부혁신지방분권위원회(2004). 『이제는 지방분권시대』.
- \_\_\_\_\_ (2006). 『참여정부의 재정세계개혁』.
- 정일섭(2004). 『한국지방자치론』. 서울: 대영문화사.
- 정재진(2009). 『재정분권이 지방재정 지출구조에 미치는 영향 분석』. 고려대학교 박사학위 논문.
- 정종필·최병호·정경숙(2008). “부동산교부세의 배분방안에 관한 연구”, 『산업경제연구』, 21(2) : 627-650.
- 조계근(2005). 『의존재원 제도 변화가 강원도 재정에 미치는 영향분석』, 춘천: 강원발전연구원.
- 조기현(1996). “시계열이론을 이용한 이전재정의 형평화 효과 분석”, 『지방행정연구』, 11(3): 3099-3119.
- \_\_\_\_\_ (2003a). “주요국의 지방교부세제도”, 『지방재정』, 5: 53-67.
- \_\_\_\_\_ (2003b). 『재정분권화와 지방재정정책의 발전방안』, 서울: 한국지방행정연구원.

- 조기현·서정섭(2003). “중앙-지방간 재정관계의 조정”, 새정부의 지방재정개혁 세미나, 발표논문, 한국지방재정학회.
- \_\_\_\_\_ (2003). “중앙-지방간 재정관계조정”, 『한국지방재정논집』, 8(1) : 103-133.
- 조일윤·김세진(2008). 『지방재정지원제도에 관한 법제연구(VI)-일본-』, 한국법제연구원.
- 주만수(2005). “지방교부세 지역균형수요의 위상 정립과 특성 분석”, 『한국지방재정논집』, 10(2) : 85-104.
- 주성수(2005). “풀뿌리 민주주의에 대한 탐색”, 『시민사회와 NGO』, 3(2): 5-40.
- 주재복·한부영(2006). 『갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안』, 서울: 한국지방행정연구원.
- 지방재정발전기획단(1996). 『지방재정발전계획』.
- 최병호(2006). “재정분권의 이론과 지방재정의 적정 구조”, 『한국지방재정학회 11월 세미나 발표논문집』.
- 최병호(2007). “재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편”, 한국지방재정학회·자치재정연구소 정책토론회 자료집 『차기정부 재정분권 어떻게 할 것인가』.
- \_\_\_\_\_ (2007). “재정분권의 이론과 적절한 지방재정의 구조 모색”, 『한국지방재정논집』, 12(1): 129-160.
- 최병호·정종필(2007). “재정분권과 지방재정의 과제: 지방세 중심의 구조와 지방정부의 적정규모를 중심으로”, 2007 지방재정세미나 발표논문.
- \_\_\_\_\_ (2007). “재정형평화 교부금 체계의 문제점과 개편 방향: 부동산교부세제도와 자치구 재정문제를 중심으로”, 한국지방재정학회 특별세미나 발표논문.
- 최병호·정종필·이근재(2008). “재정이전과 자원 역전현상에 관한 실증분석”, 『한국재정학회 추계학술대회 논문집』, 2008(10) : 1-22.
- 최병호·정종필·이창균(2007). “사회경제적 환경변화에 대응하는 지방재정조정제도 개편 방향”, 한국지방재정공제회.
- 최연태·김상현(2008). “특별교부세 배분의 정치성에 관한 실증연구”, 『한국행정정보』, 42(2) : 283-304.

- 하능식·신두섭(2009). 『지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략』, 서울 : 한국지방행정연구원.
- 한국지방자치단체국제화재단(2003). 『러시아, 스페인, 프랑스: 지방분권, 문화정책, 교통정책』, 2003 고위 정책과정 유럽연수 자료집.
- 한국지방행정연구원(2007a). 『2007년도 지방재정분석 편람』.
- \_\_\_\_\_ (2007b). 『지방재정조정제도의 개선방안』.
- \_\_\_\_\_ (2010). 『경쟁원리 도입 및 재정성과 반영 강화를 위한 지방교부세 제도의 합리적 개선방안』.
- 행정안전부 보도자료(2005.8.30). “세대별 주택 및 토지 보유현황 발표”.
- \_\_\_\_\_ (2009.3.2). “경제회복을 위한 부동산교부세 자금조기배정”.
- 행정안전부(2007). 『분권교부세제도 운영』, 서울: 행정안전부.
- \_\_\_\_\_ (2009). 『2010년도 지방교부세 산정해설』.
- \_\_\_\_\_ (2010a). 『2010년도 보통교부세산정내역』.
- \_\_\_\_\_ (2010b). 『2010년도 보통교부세제도 운영』.
- \_\_\_\_\_ (2010c). 『2010년도 분권교부세제도 운영』.
- \_\_\_\_\_ (2010d). 『2010년도 특별교부세제도 운영』.
- \_\_\_\_\_ (2010e). 『2011 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준』.
- \_\_\_\_\_ (2010f). 『지방교부세 산정해설』, 서울: 행정안전부.
- \_\_\_\_\_ (2010). 『지방자치단체 기금운용-09년 결산 및 10년 운용계획』.
- \_\_\_\_\_ (각년도). 『지방자치단체 예산개요』.
- \_\_\_\_\_ (각년도). 『분권교부세 산정내역』.
- 행정자치부·정부혁신지방분권위원회·지방행정연구원(2005). 『민선지방자치 10년 평가』.
- 허명순(2000). “지방재정조정제도의 개선방향(上)”, 『2000년』, 256 : 28-33.
- 허명환(2001). “지방양여금은 어디로?”, 『한국지방재정논집』, 6(2) : 225-249.
- 현성민·유태현(2009). “부동산보유세 체계의 재설계 방안에 관한 연구”, 『재정정책논집』

』, 11(3) : 67-99.

홍두승 · 임호준(2005). “스페인의 지역 민족주의”, 『계간 전통과 현대』, 19: 142-143.

## ■ 국외문헌

Adensamer, Veronika and A. Hoefler(2004). *Der Finanzausgleich*, Oesterreichische Gesellschaft fuer Politikberatung and Politikentwicklung.

Aronson, J. R. and Hilley J. L.(1986). *Financing State and Local Governments*, The Brookings Institute.

Bahl, R. and Linn, J.(1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press.

Bahl, R.(1999). “Implementation Rules for Fiscal Decentralization”, Working Paper 99-1. *School of Policy Studies*, Georgie State University.

\_\_\_\_\_ (2000). *Intergovernmental Transfers in Developing and Tradition Countries: Principles and Practice*, World Bank Policy Research Working Paper 21097 : 1-26.

Bennett, Robert J., ed.(1990). *Decentralizations Local and Markets*, Claredon Press.

Berry, J., Portney, K. and Thompson, K.(1993). *The Rebirth of Urban Democracy*, Washington. D.C.: Brookings Institution.

Blankart, Charles B.(2001). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, Auflage, München, Vahlen.

Bodmer, Frank and Tobias Beljean(2005). *Volkswirtschaftliche Auswirkungen der NFA - Schätzungen mit einem Gleichgewichtsmodell*.

Brennan, G. and J. M. Buchanan(1980). *The Power of Tax*, Cambridge: Cambridge University Press.

Brennan, Geoffrey and James M. Buchanan(1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge

University Press.

Brennan, Geoffrey(1973). “Pareto Desirable Redistribution: The Non-Altruistic Dimension”, *Public Choice*, 14 : 43-67.

Buchanan, James M.(1950). “Federalism and Fiscal Equity”, *American Economic Review*, 40 : 583-599.

\_\_\_\_\_ (1970). *The Public Finance*. Homewood, Illinois: Irwin. Inc.

Buchanan, James M. and Gordon Tullock(1962). “The Calculus of Consent”, *Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press.

Bundes Ministerium der Finanzen(2003). *Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern*, Monatsbericht.

Bundes Ministerium fuer Finanzen(2008). *Finanzausgleichsgesetz 2008*.

Coase, Ronald H.(1960). “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3 : 1-44.

Department for communities and Local Government(2007). *Local Government Finance Formula Grant Distribution*, London: Eland House Bressenden Place.

Ebel, R. D. and S. Yilmaz, S.(2002). “On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization”, Policy Research Working Paper 2809, *World Bank Economic Policy and Poverty Reduction Division*.

Eidg. Finanzdepartement EFD(2007). *Neugestaltung des Fianzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen - NFA*, www.nfa.ch.

\_\_\_\_\_ (2010). *Wirksamkeitsbericht des Fianzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011*.

Elazar, D. J.(1972). “Fiscal Questions and Political Answers in Intergovernmental Finance”, *Public Administration Review*, 32(5) : 471-478.

- Eunice H., and R. Mark(2005). “India's Intergovernmental Transfer System and the Fiscal Condition of the States”, *Andrew Young School of Policy Studies*, 6(47) : 3-18.
- Evelyn Z. Brodtkin(1990). “Implementation as Policy Politics”; In Dennis J. Palumbo and Donald J. Calista.(eds.). *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*, Greenwood Press. Inc. 89-105.
- Feld, Lars P.(2000). *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution*, Tübingen, Mohr.
- Finanzausgleichsgesetz-FAZ(2004). *esetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Stand: 1.Januar.
- Fisher, G. W.(1964). “Interstate Variation in State and Local Government Expenditure”, *National Tax Journal*, 17(1) : 57-74.
- Fisher, R. C.(1987). *State and Local Public Finance*, Illinois: Scott Foresman and Co.
- \_\_\_\_\_ (1993). *State and Local Public Finance*, Boston, MA: Irwin.
- \_\_\_\_\_ (2007). *State and Local Public Finance*. Thomson.
- Formby, J. P., W. J. Smith and P. D. Thistle(1992). “On The Definition of Tax Neutrality: Distributional and Welfare Implications of Policy Alternatives”, *Public Finance Quarterly*, 20(1) : 3-23.
- Fornasari, F.,S.Webb and H. Zou(2000). “The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence”, *Annals of Economic and Science*, 2 : 403-433.
- Frey, Rene L.(1996). *Stadt: Lebens und Wirtschaftsraum Eine ökonomische Analyse*, Zürich, vdf.
- Frohock, Fred. M.(1979). *Public Policy: Scope and Logic*, New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Giertz, Fred J.(1976), “Decentralization at the State and Local Level: An Empirical Analysis”, *National Tax Journal*, 29(2).

- Hamel, P.(1992). “System of Canadian Local Finance : the Case of Quebec Municipalities”, 『한국지역개발학회지』, 4(2) : 205-219.
- Hood C. C.(1986). *The Tools of Government*, Chatham, Chatham House.
- IMF(2001). *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*, IMF Working Paper, WP/01/71.
- Inman, Robert P. and Daniel L. Rubinfeld(1997). “Rethinking Federalism”, *Journal of Economic Perspectives*, 11 : 43-64.
- Isabelle Joumard & Claude Giorno(2005). *Getting The Most Out Of Public Sector Decentralisation In Spain*, The World Bank Economics Department Working Paper No. 436.
- J. L. Ortiz-Griffin, W. D. Griffin(2003). “Spain and Portugal Today”, N.Y.: Peter Lang Publishing : 7-10.
- Jeffrey L. Pressman and Aaron B. Wildavsky(1984). *Implementation*, 3rd. Berkeley: University of California Press.
- Jeffrey Owens(2003). “Fiscal Design across Levels of Government: European Perspectives”, *OECD Committee meeting*, London June 25.
- John Loughlin and Steve Martin(2004). *Local income tax in Sweden*, Cardiff university.
- Jorge. M. V and Jose Felix. S. S.(2007). *Fiscal Reform in Spain*, Edward Elgar.
- Julio Lopez-Laborada etc.(2006). *The Practice of Fiscal Federalism in Spain*, International Studies Program Working Paper.
- Jun G., W. Hongfei and C. Gang(2005). *Intergovernmental Fiscal Transfer System*, Kristianstad University.
- Jun Ma(1997). *Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries*, The World Bank.
- Karl Heinz Hausner(2003). *Vergleich des bundsstaatlichen Finanzausgleichs in Oesterreich und Deutschland vor dem Hintergrund der Oekonomischen Theorie des Foederalismus*, Peter Lang, Frankfurt.

- Keating, M. and Midwinter, A.(1994). “The Politics of Central-local Grants in Britain and France”, *Environment and Planning, Government and Policy*, 12(2) : 177-194.
- King, D. N.(1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, London: George Allen & Uniwin.
- Koutsogeorgopoulou, V.(2007). *Fiscal Relations across Levels of Government in Australia*, Economics Department Working Papers 541.
- Lenk, Thomas und Friedrich Schneider(1999). “Zurück zum Trennsystem als Königsweg zu mehr Föderalismus in Zeiten des Aufbau Ost?”, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 219 : 409-435.
- Lin, J. Y. & Z. Liu(2000). “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China”, *Economic Development and Cultural Change*, 49(1) : 1-21.
- Linder, S. H. and B. G. Peters(1984). “From Social theory to Policy Design”, *Journal of Public Policy*, 4(3) : 237-259.
- \_\_\_\_\_ (1988). “The Analysis of Design or the Design of Analysis?”, *Policy Studies Review*, 7(4) : 738-750.
- Loughlin, J & Lux S.(2003). “Subnational Finances in Spain: Lessons for the UK?”, *Balance of Funding Review: Papers for Meeting*, 22.
- Lyons, W. and D. Lowery(1989). “Governmental Fragmentation Versus Consolidation: Five Public Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens”, *Public Administration Review*, 49(6) : 533-543.
- Mieszkowski, Peter and George R. Zodrow(1989). “Taxation and the Tiebout Model: The Differential Effects of Head Taxes”, Taxes on Land Rents, and Property Taxes, *Journal of Economic Literature* 27 : 1098-1146.
- Musgrave, R. A. and P. B. Musgrave(1989). *Public Finance in Theory and Practice*, New York: Mc Graw-Hill.
- Musgrave, Richard A.(1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economics*, New York: McGrawHill.

- Oates, Wallace E.(1972). *Fiscal Federalism New York*, Harcourt Brace Jovanovich.
- \_\_\_\_\_ (1999). “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37(3) : 1120-1149.
- OECD(2000). *Revenue Statistics*.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*, COM/CTPA/ECO/GOV/WP 3.
- Palumbo, D. J. and Nachmias. D.(1983). “The Preconditions for Successful Evaluation: Is there an ideal paradigm?”, *Policy Sciences*, 16 : 67-79.
- Ralphaelson, Arnold H.(1987). “The Property Tax”, in J. Richard Aronson(ed.), *Management Policies in Local Government Finance*, Washington DC. ICMA.
- Rosen, H. S. and G. Ted(2008). *Public Finance*, 8th ed., McGraw-Hill.
- Salmon, Pierre(1987). “Decentralisation as an Incentive Scheme”, *Oxford Review of Economic Policy*, 3 : 24-43.
- Schaltegger, Christoph A. und Rene L. Frey(2003). *Fianzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz*.
- Scharpf, Fritz W.(1985). “Die Politikverflechtungsfalle”, *Politische Vierteljahresschrift*, 26 : 323-356.
- Schneider, M.(1986). “Fragmentation and the Growth of Local Government”, *Public Choice*, 48 : 255-63.
- Schwizerische Eidgenossenschaft(2010). *Wirksamkeitsbericht des Fianzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008-2011*.
- Smith, B. C.(1985). “Decentralization”, *The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen and Univ.
- Smith, D.(2000). *Grassroots Associations*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Spillmann, Andreas(1997). “Finanzausgleichsreformen für das nächste

- Jahrhundert”, *Die Volkswirtschaft*, 10/97 : 12-18.
- Stein, E.(1998). *Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*, Office of the Chief Economist Working Paper. 386.
- Stephen H. Linder and B. Guy Peters(1988). “The Analysis of Design or the Design of Analysis?”, *Policy Studies Review*, 7(4) : 738-793.
- Steve Freer and Phillip Ramsdale(2004). “Reviewing the Case for a Local Income Tax”, *Balance Of Funding Review Steering Group*, 4 March.
- Stigler, George J.(1957). “The Tenable Range of Functions of Local Government”, in: Joint Economic Committee(ed.), *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office.
- Teresa Garcia-Milla(2003). *Fiscal federation and regional interation : Lessons from Spain*, University pomper Fabra, Barcelona, Spain.
- Tiebout, Charles M.(1956). “A Pure Theory of Local Expenditure”, *Journal of Political Economy*, 64 : 416-424.
- U.S.G.P.O.(2006). *Budget of the United States Government Fiscal Year 2006*.
- Weingast, Barry, Kenneth, Shepsle, and Christopher Johnsen(1981). “The Political Economy of Benefits and Costs: A neo Classical Approach to Distributive Politics”, *Journal of Political Economy*, 89 : 642-664.
- Weizsacker, Carl Christian von(1987). “Federalismus als Verjüngungskur”, in: Heinz Buhofer(Hrsg.), *Liberalismus als Verjüngungskur*, Zurich und Wiesbaden : 217-223.
- WKO(2007). *Grundsatzliches und WKOE-Forderungen zum Finanzausgleich*.
- 宮本憲一 編(1986). 『地方財政の國際比較』, 勁草書房.
- \_\_\_\_\_ (1988). 『環境經濟學』, 岩波書店.
- \_\_\_\_\_ (2002). 『都市政策の思想と現實』, 有斐閣.
- 大島通義・宮本憲一・林健久 編(1989). 『政府間財政關係論』, 有斐閣.

神野直彦(2000). 『システム改革の政治経済学』, 岩波書店(이재은 역), 『체제개혁의 정치경제학』, 한올아카데미.

神野直彦・金子勝 編(1998). 『地方に税源を』, 東洋經濟新報社.

日本地方財政學會 編(1994). 『分権化時代の地方財政』, 勁草書房.

佐藤進 林建久(1994). 『地方財政讀本』, 東京: 東洋經濟新報社.

重森曉(2001). 『分権社會の政策と財政』, 櫻井書店.

池上岳彦(2004). 『分権化と地方財政』, 東京: 岩波書店.

川瀬光義(1996). 『臺灣・韓國の地方財政』, 日本經濟評論社.

鶴見和子・川田황 編(1989). 『内發的發展論』, 東京大學出版會.

## ■ 인터넷 자료

국세청 홈페이지([www.nts.go.kr](http://www.nts.go.kr))

기획재정부 홈페이지([www.mosf.go.kr](http://www.mosf.go.kr))

법제처 홈페이지([www.moleg.go.kr](http://www.moleg.go.kr))

행정안전부 홈페이지([www.mopas.go.kr](http://www.mopas.go.kr))

NFA([www.nfa.ch](http://www.nfa.ch))

## 보통교부세 산정항목 및 산정공식

〈부표 1〉 지방교부세 측정항목·단위의 조정

2006년			2010년(2010.12.30개정)			
측정항목	세항목	측정단위	측정항목	세항목	측정단위	
1. 일반 행정비	인건비	지방공무원 정원	1. 일반 행정비	인건비	공무원수	
	일반관리비	인구수		일반관리비	인구수	
	읍면동비	통리수		안전관리비	인구수	
2. 홍보 및 문화체육비	홍보 및 문화체육비	인구수	2. 문화 환경비	문화관광비	인구수	
3. 보건 및 생활환경 개선비	보건위생비	인구수		환경보호비	가구수	
	청소비	가구수		보건비	인구수	
	환경공해비	인구수	기초생활 보장비		국민기초생활보장수급권자수	
공원녹지비	공원면적	4. 사회보장비	노인복지비	노령인구수		
4. 사회보장비	사회복지비		인구수	영유아청소년 복지비	영유아청소년수	
	노인복지비		노령인구수	장애인 복지비	등록장애인수	
	아동복지비	아동인구수	일반사회 복지비	인구수		
기초생활 보장비	국민기초생활보장수급권자수	5. 지역사회 개발비	3. 사회 복지비	농림수산비	농수산업종사자수	
도시계획비	인구수			지역경제비	사업체종사자수	
지역개발비	행정구역면적			도로개량비	미개량도로의 면적	
지역정보화비	가구수	6. 농수산 개발비	4. 경제 개발비	도로교통비	자동차대수	
교통관리비	자동차대수			지역개발비	행정구역면적	
7. 지역경제 개발비	농업비			농업종사자수	8. 국토 자원보전 개발비	9. 안전 관리비
	수산비	수산업종사자수	안전관리비			
	임업비	임야면적				
8. 국토 자원보전 개발비	지역경제비	사업체종사자수		9. 안전 관리비	안전관리비	안전관리비
	관광진흥비	인구수				
	상하수도비	인구수				
9. 안전 관리비	도로개량비	미개량도로의 면적	9. 안전 관리비	안전관리비	안전관리비	
	도로유지비	도로의 면적				
	하천비	하천의 연장				

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표1].

〈부표 2〉 보통교부세 측정항목별 표준행정수요액 산정공식

경비의 종류	산정공식		비고(ω )
1. 인건비	시·도	$Y_i = (\text{총액인건비} \times \frac{\text{해당 자치단체 전년도 일반회계 인건비 일반재원}}{\text{해당 자치단체 전년도 인건비 (일반회계 + 특별회계)}}) \times \omega$	특별시(0.6704)
	시·군·구		광역시(0.6806) 도 (0.6870) 시 (0.6835) 군 (0.6845) 구 (0.7099)
2. 일반관리비	시·도	$\ln Y_i = [3.11609 + 0.04362 \ln P + 0.94619 \ln(Gt_2 + Cb_2)] \times \omega$	특별시(0.6934)
	시·군	$\ln Y_i = [3.11609 + 0.04362 \ln P + 0.94619 \ln(Gt_2 + Cb_2)] \times \omega$	광역시(0.4170)
	구	$\ln Y_i = [3.11609 + 0.04362 \ln P + 0.94619 \ln(Gt_2 + Cb_2)] \times \omega$	도 (0.6152)
		※ P = 인구수, Gt <sub>2</sub> = 총액인건비공무원수, Cb <sub>2</sub> = 지방의원수	시 (0.8110) 군 (0.8362) 구 (0.7005)
3. 안전관리비	시·도	$\ln Y_i = [-0.20939 + 0.49954 \ln P + 0.63676 \ln(N_1 + N_2)] \times \omega$	특별시(0.6505)
	시·군	$Y_i = (799.29778 + 0.00554P + 0.01184Sa) \times \omega$	광역시(0.5033)
	구	$Y_i = (799.29778 + 0.00554P + 0.01184Sa) \times \omega$	도 (0.8407)
		※ P = 인구수, N <sub>1</sub> = 재난관리대상시설수, N <sub>2</sub> = 소방관서수, Sa = 소하천길이	시 (0.8223) 군 (0.8182) 구 (0.4012)
4. 문화관광비	시·도	$Y_i = (2179.16841 + 0.02929P + 0.000904Z + 0.14633Da_1 + 0.00115Kb_1) \times \omega$	특별시(0.7513)
	시·군	$\ln Y_i = (-1.43235 + 0.38596 \ln P + 0.30444 \ln Z + 0.20987 \ln Da_1 + 0.04816 \ln Kb_1) \times \omega$	광역시(0.3580)
	구	$\ln Y_i = (-1.43235 + 0.38596 \ln P + 0.30444 \ln Z + 0.20987 \ln Da_1 + 0.04816 \ln Kb_1) \times \omega$	도 (0.4788)
		※ P = 인구수, Z = 행정구역면적, Da <sub>1</sub> =문화체육시설면적, Kb <sub>1</sub> =관광지면적(지정+특구)	시 (0.6768) 군 (0.5989) 구 (0.8494)
5. 환경보호비	특·광역시	$Y_i = (8071.46129 + 0.03017F + 0.02843Z) \times \omega$	특별시(3.1382)
	도	$Y_i = (-11489 + 0.03998F + 0.00085712Z) \times \omega$	광역시(0.6990)
	시·군	$Y_i = (4938.7446 + 0.07099F + 0.00802Z + 0.06156Ec_1 + 0.06331Ed_1) \times \omega$	도 (0.9584)
	구	$Y_i = (4938.7446 + 0.07099F + 0.00802Z + 0.06156Ec_1 + 0.06331Ed_1) \times \omega$	시 (0.9910) 군 (0.9400) 구 (0.7903)
	※ F=가구수, Z=행정구역면적, Ec <sub>1</sub> =수질관리시설(분뇨처리+하수처리+마을하수+가축분뇨), Ed <sub>1</sub> =자연공원면적		
6. 보건비	특·광역시	$\ln Y_i = (-39075 + 0.01732P + 0.99603Ea_1) \times \omega$	특별시(0.7162) 광역시(0.6767) 도 (1.1442) 시 (0.9627) 군 (1.0135) 구 (0.8768)
	도	$Y_i = (5913.13079 + 0.00303P + 0.01738Ea_1) \times \omega$	
	시·군	$\ln Y_i = (0.34772 + 0.19314 \ln P + 0.43547 \ln Ea_1 + 0.18189 \ln Ea_2) \times \omega$	
	구	$\ln Y_i = (0.34772 + 0.19314 \ln P + 0.43547 \ln Ea_1 + 0.18189 \ln Ea_2) \times \omega$	
	※ P : 인구수, Ea <sub>1</sub> : 보건시설면적, Ea <sub>2</sub> : 무료예방접종인원수		

〈부표 2〉 보통교부세 측정항목별 표준행정수요액 산정공식(계속)

경비의 종류	산정공식		비고(ω)
7. 기초 생활 보장비	시·도	$\ln Y_i = (-1.56197 + 1.10063 \ln \text{He}) \times \omega$	특별시(2.4211) 광역시(0.9141) 도 (0.9178) 시 (1.2774) 군 (1.1408) 구 (0.7781)
	시·군	$Y_i = (899.83152 + 0.63532 \text{He}) \times \omega$	
	구	$Y_i = (899.83152 + 0.63532 \text{He}) \times \omega$	
	※ He : 국민기초생활보장수급자수(일반+시설)		
8. 노인 복지비	시·도	$Y_i = (9104.34735 + 0.0709 \text{Hb}_1 + 0.55571 \text{Hb}_2) \times \omega$	특별시(0.8942) 광역시(1.6518) 도 (0.6061) 시 (1.3939) 군 (1.2514) 구 (0.8164)
	시·군	$\ln Y_i = (0.96248 + 0.72105 \ln \text{Hb}_1 + 0.0631 \ln \text{Hb}_2 + 0.09419 \ln \text{Hb}_3) \times \omega$	
	구	$\ln Y_i = (0.96248 + 0.72105 \ln \text{Hb}_1 + 0.0631 \ln \text{Hb}_2 + 0.09419 \ln \text{Hb}_3) \times \omega$	
	※ Hb <sub>1</sub> : 노령인구 수, Hb <sub>2</sub> : 노인복지시설면적, Hb <sub>3</sub> : 경노당 수(신고)		
9. 영유아 청소년 복지비	시·도	$Y_i = (-12935 + 0.09498 \text{Hc}_1 + 0.61979 \text{Hc}) \times \omega$	특별시(0.7640) 광역시(1.1443) 도 (0.9026) 시 (1.2406) 군 (1.3696) 구 (0.7399)
	시·군	$Y_i = (349.01185 + 0.2047 \text{Hc}_1 + 1.10469 \text{Hc}) \times \omega$	
	구	$Y_i = (349.01185 + 0.2047 \text{Hc}_1 + 1.10469 \text{Hc}) \times \omega$	
	※ Hc <sub>1</sub> : 영유아·청소년인구수, Hc : 아동복지시설면적+청소년복지시설면적		
10. 장애인 복지비	시·도	$\ln Y_i = (0.94732 + 0.68836 \ln \text{Hd}_1 + 0.12144 \ln \text{Hd}_2) \times \omega$	특별시(2.2120) 광역시(1.3569) 도 (0.7093) 시 (1.3344) 군 (1.3026) 구 (0.6241)
	시·군	$Y_i = (277.2424 + 0.25929 \text{Hd}_1 + 0.35294 \text{Hd}_2) \times \omega$	
	구	$Y_i = (277.2424 + 0.25929 \text{Hd}_1 + 0.35294 \text{Hd}_2) \times \omega$	
	※ Hd <sub>1</sub> : 장애인등록자수, Hd <sub>2</sub> : 장애인복지시설면적		
11. 일반 사회 복지비	시·도	$\ln Y_i = (-0.93008 + 0.50966 \ln P + 0.40712 \ln \text{Ha}_1) \times \omega$	특별시(1.3771) 광역시(1.0448) 도 (0.8204) 시 (1.0452) 군 (1.1510) 구 (0.8896)
	시·군	$Y_i = (1561.65872 + 0.02812 P + 0.3726 \text{Ha}_1) \times \omega$	
	구	$Y_i = (729.62419 + 0.01538 P + 0.05773 \text{Ha}_1) \times \omega$	
	※ P : 인구수, Ha <sub>1</sub> : 사회복지시설면적		

〈부표 2〉 보통교부세 측정항목별 표준행정수요액 산정공식(계속)

경비의 종류	산정공식		비고(ω)
12. 농림 수산비	시·도	$Y_i = (7518.92055 + 0.396Ja_1 + 0.44894Jb_1 + 0.57781Jc_1) \times \omega$	특별시(0.3660) 광역시(1.1458) 도 (0.8916) 시 (0.5851) 군 (0.6862) 구 (0.2291)
	시·군	$Y_i = (1882.53779 + 1.52717Ja_1 + 1.73409Jb_1 + 0.4652Jc_1) \times \omega$	
	구	$Y_i = (1882.53779 + 1.52717Ja_1 + 1.73409Jb_1 + 0.4652Jc_1) \times \omega$	
	※ $Ja_1$ : 농업종사자수, $Jb_1$ : 수산업종사자수, $Jc_1$ : 임야면적		
13. 지역 경제비	시·도	$Y_i = (38807 + 0.04862J) \times \omega$	특별시(0.7979) 광역시(0.8731) 도 (0.7455) 시 (1.5280) 군 (1.1315) 구 (0.1444)
	시·군	$Y_i = (2450.25134 + 0.02628J) \times \omega$	
	구	$Y_i = (2450.25134 + 0.02628J) \times \omega$	
	※ J : 사업체종사자수		
14. 도로 개량비	시·도	$Y_i = (61848 + 0.77179Lc_1 + 0.0414Lc_2) \times \omega$	특별시(0.5674) 광역시(0.9142) 도 (0.8050) 시 (0.8910) 군 (0.9250) 구 (0.8749)
	시·군	$Y_i = (4138.55686 + 2.77056Lc_1 + 0.01615Lc_2) \times \omega$	
	구	$Y_i = (969.97597 + 0.61164Lc_1 + 0.00062536Lc_2) \times \omega$	
	※ $Lc_1$ : 미개량도로(미포장도로+미개통도로+도시계획도로미집행)면적, $Lc_2$ : 면적가중평균지가		
15. 도로 교통비	시·도	$Y_i = (-34230 + 0.12953M) \times \omega$	특별시(1.6644) 광역시(1.0982) 도 (0.2711) 시 (1.4541) 군 (0.9488) 구 (0.7875)
	시·군	$\ln Y_i = (-0.51879 + 0.30713 \ln M + 0.08873 \ln Z + 0.54994 \ln Ld_1) \times \omega$	
	구	$\ln Y_i = (-0.51879 + 0.30713 \ln M + 0.08873 \ln Z + 0.54994 \ln Ld_1) \times \omega$	
	※ M : 자동차대수, Z : 행정구역면적, $Ld_1$ : 도로(포장도로 + 미포장도로 + 도시계획도로집행)면적		
16. 지역 개발비	특·광역시	$\ln Y_i = (-17.30154 + 0.51944 \ln Z + 1.50132 \ln P) \times \omega$	특별시(0.9854) 광역시(0.6093) 도 (1.0771) 시 (1.0181) 군 (1.0777) 구 (1.0533)
	도	$Y_i = (5107.16619 + 0.00271Z + 0.00612P) \times \omega$	
	시·군	$\ln Y_i = (0.88474 + 0.26292 \ln Z + 0.17507 \ln P + 0.26077 \ln Ed_2 + 0.1197 \ln Le_1) \times \omega$	
	구	$\ln Y_i = (0.88474 + 0.26292 \ln Z + 0.17507 \ln P + 0.26077 \ln Ed_2 + 0.1197 \ln Le_1) \times \omega$	
	※ Z : 행정구역면적, P : 인구수, $Ed_2$ : 도시공원면적, $Le_1$ : 하천길이		

주 : 1) 인구수는 기준시점의 최근 6개월간 평균인구수를 적용

2) ω는 경비별·자치단체 유형별 비중유지계수

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표1의2].

〈부표 3〉 지방교부세 선정에 있어서 지역균형수요 산정표

측정항목		지역균형수요 산정공식	
1. 일반 행정비	(1) 일반 관리비	① 낙후지역 수요(시·군·구) $\{(도서 \cdot 오지지역 \text{ 인구수} \times \text{동종 자치단체별 인구 1인당 일반관리비 표준행정수요액}) \times 80\% + \{(도서 \cdot 오지지역 \text{ 면적} \times \text{동종 자치단체별 행정구역면적 천m}^2\text{당 일반관리비 표준행정수요액}) \times 20\%\}$	
	(1) 문화 관광비	① 문화재보호구역 수요(시·군·구) $\text{천m}^2\text{당 토지분재산세 평균 징수액} \times \text{문화재보호구역 면적} \times 20\%$	
2. 문화 환경비	(2) 환경 보호비	① 해안지역 수요(시·군·구) $Y_i = 55.9297 + 1.57589S_j$ $S_j$ : 해안선 길이 ② 댐지역 수요(시·군·구) $Y_i = 51.62915 + 0.00523D_m$ $D_m$ : 댐 면적 ③ 저수지 지역 수요(시·군·구) $Y_i = 13.0331 + 0.00611J_s$ $J_s$ : 1종 저수지 면적 ④ 마을상수도지역 수요(시·군·구) $\text{마을상수도 지역 급수인원} \times \text{동종 자치단체별 인구 1인당 환경보호비 표준행정수요액}$ ⑤ 유동인구 수요(시·군·구) $\text{유동인구} \times \text{동종 자치단체별 인구 1인당 환경보호비 표준행정수요액} \times 10\%$ * 유동인구 = 유입인구 - 유출인구 * 유입인구가 유출인구보다 많은 경우에만 해당함 * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ⑥ 환경보호관련 규제지역 수요(시·군·구) $\text{천m}^2\text{당 토지분재산세 평균 징수액} \times \text{환경보호관련 규제지역 면적} \times 20\%$ * 규제지역은 자연환경보전지역, 상수원보호·수변구역, 백두대간보호지역으로 함 ⑦ 보정인구 수요(시·군·구) $\text{보정인구1} \times \text{동종 자치단체별 인구 1인당 환경보호비 표준행정수요액}$ * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영	
		(3) 보건비	① 댐 연접지역 수요(시·군·구) $Y_i = 32.17369 + 0.0023D_{mp}$ $D_{mp}$ : 댐 연접지역(읍·면·동) 인구수
		(1) 농림 수산비	① 방조제, 배수갑문 수요(시·군·구) $Y_i = 0.66254 + 0.00303B_j + 7.02566B_s$ $B_j$ : 방조제 길이, $B_s$ : 배수갑문수 ② 방파제, 물양장(物揚場) 길이 수요(시·군·구) $Y_i = 88.02135 + 0.2714B_y + 0.21709M_y$ $B_y$ : 방파제 길이, $M_y$ : 물양장 길이 ③ 경지 관련 수요(시·군·구) $\text{경지(논+밭) 면적} \times \text{동종 자치단체별 경지면적 1ha당 농업·농촌부문 일반재원} \times 0.2$ * 수요 산정액의 30%는 시·도에, 70%는 시·군·구에 반영

<부표 3> 지방교부세 선정에 있어서 지역균형수요 산정표(계속)

측정항목	지역균형수요 산정공식
(1) 농림 수산비	④ 수산 관련 수요(시·군·구) 수산(어장·갯벌) 면적 × 동종 자치단체별 수산(어장·갯벌)면적 천m <sup>2</sup> 당 해양수산 ·어촌부문 일반재원 × 0.5 * 수요 산정액의 30%는 시·도에, 70%는 시·군·구에 반영 ⑤ 축산 관련 수요(시·군·구) 축산(소·돼지) 두수 × 동종 자치단체별 축산(소·돼지)두수 1마리당 축산부문 일반재원 * 수요 산정액의 30%는 시·도에, 70%는 시·군·구에 반영
3. 경제 개발비	(2) 지역 경제비 ① 산업단지조성 수요 ○ 시·도 : 산업단지 관련 시·도세 감면액 × 10% ○ 시·군·구 : (산업단지 관련 시·도세 감면액 × 10%) + (산업단지 관련 시·군·구세 감면액 × 20%) ② 하이브리드 자동차 수요(시·도) 하이브리드 자동차 취득세 및 등록세 감면액 × 20% ③ 신재생에너지 보급·생산 수요 전전년도 신재생에너지 보급·생산량 × 1toe당 보급·생산비용 × 20% ④ 보정인구 수요(시·군·구) 보정인구1 × 동종 자치단체별 인구 1인당 지역경제비 표준행정수요액 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ⑤ 인구감소 수요(시·군·구) 보정인구3 × 동종 자치단체별 인구 1인당 지역경제비 표준행정수요액 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영
(3) 도로 개량비	① 농어촌도로 수요(시·군) $\{[(\text{전전년도 농어촌도로 포장도 면적} - \text{전전전년도 농어촌도로 포장도 면적}) \times (1 + \text{전전전년도 대비 도로포장 증감률})] \times \text{동종 자치단체별 포장도로면적 천m}^2\text{당 도로개량비 표준행정수요액}\}$ ② 자전거도로 수요 해당 자치단체 전전년도 자전거도로 정비(신설) 길이 × 동종 자치단체별 km당 자전거도로 정비(신설) 표준행정수요액(단위비용) × 20%
(4) 도로 교통비	① 농어촌도로 수요(시·군) 전전년도 농어촌도로 포장도 면적 × 동종 자치단체별 포장도로면적 천m <sup>2</sup> 당 도로교통비 표준행정수요액 ② 유동인구 수요(시·군·구) 유동인구 × 동종 자치단체별 인구 1인당 도로교통비 표준행정수요액 × 10% * 유동인구 = 유입인구 - 유출인구 * 유입인구가 유출인구보다 많은 경우에만 해당함 * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ③ 보정인구 수요(시·군·구) 보정인구2 × 동종 자치단체별 인구 1인당 도로교통비 표준행정수요액 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ④ 적자도선, 벽지버스 수요(시·군·구) $Y_i = 115.68801 + 112.24643D_a + 2.26425O_a$ Da : 적자도선 수, Oa : 벽지버스노선 길이 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영

〈부표 3〉 지방교부세 선정에 있어서 지역균형수요 산정표(계속)

측정항목	지역균형수요 산정공식
3. 경제 개발비 (5) 지역 개발비	① 개발제한구역(시·군·구) 천㎡당 토지분재산세 평균징수액 × 개발제한구역 면적 × 20%
	② 폐광지역, 개발촉진지구 수요(시·군) 폐광·개축지구 면적 × 동종 자치단체별 행정구역 천㎡당 지역개발비 표준행정수요액 × 20% * 수요 산정액의 10%는 시·도에, 90%는 시·군·구에 반영
	③ 접경지역 수요(시·군·구) 접경지역 면적 × 동종 자치단체별 행정구역 천㎡당 지역개발비 표준행정수요액 × 10% * 수요 산정액의 10%는 시·도에, 90%는 시·군·구에 반영
	④ 보정인구 수요(시·군·구) 보정인구1 × 동종 자치단체별 인구 1인당 지역개발비 표준행정수요액 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영
	⑤ 인구격감 수요(시·군·구) 보정인구3 × 동종 자치단체별 인구 1인당 지역개발비 표준행정수요액 * 수요산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영
	⑥ 낙후지역 수요(시·군·구) 도서·오지지역 면적 × 동종 자치단체별 행정구역면적 천㎡당 지역개발비 표준행정수요액 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영
	⑦ 지역특화발전특구지역 수요(시·군·구) 동종 자치단체별 지역특화발전특구지역 면적 × 동종 자치단체별 행정구역 천㎡당 지역개발비 표준행정수요액 ÷ 동종 자치단체별 특구지역 개소 수 × 해당 자치단체 특구지역 개소 수 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영
	⑧ 지역개발관련 규제지역 수요(시·군·구) 천㎡당 토지분재산세 평균 징수액 × 지역개발관련 규제지역 면적 × 20% * 규제지역은 군사시설보호구역으로 함 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영
	⑨ 도심지내 공장 밀집지역 수요(시·군·구) 해당 자치단체 도서지역내 개별입지 공장 밀집지역 면적 × 동종 자치단체별 행정구역면적 천㎡당 지역개발비 표준행정수요액 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영

- 주: 1) 보정인구1 : 군인 수(미군 및 군속 포함) + 전·의경 수 + 의무소방대원 수 + 경비교도대원 수 + 재소자 수  
 2) 보정인구2 : 군인 수(미군 및 군속 포함)  
 3) 보정인구3 : 최근 3년 평균 인구수 - 기준시점의 과거 최근 6개월간 평균 인구수  
 \* 산정된 인구수가 0보다 큰 자치단체에만 적용함  
 \* 산정공식 중 '최근 3년 평균 인구수'는 2011년도에는 '최근 2년 평균 인구수'로 함  
 4) 행정구역 전체가 도서로 이루어지고, 시청·군청 소재지가 도서 안에 위치하는 자치단체는 낙후(도서)지역 균형수요 산정액의 300% 범위 내에서 추가 보정할 수 있음(연륙도서는 제외)  
 5) 신재생에너지 1toe당 보급·생산비용 : 최근 2년간 전체 사업비 ÷ 최근 2년간 전체 보급·생산량  
 자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표2의2].

〈부표 4〉 지방교부세 선정에 있어서 사회복지균형수요 산정공식

측 정 항 목	사회복지균형수요 산정공식
(1) 기초생활 보장비	① 기초생활수급권자비율 수요(시·군·구) $- \text{동종 자치단체별 표준행정수요액} \times 20\% (\text{자치구는 } 15\%) \times \frac{\text{해당 자치단체 } A}{\text{동종 기초단체 } \Sigma A}$ * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영
(2) 노인 복지비	① 노령인구비율 수요(시·군·구) $- \text{동종 자치단체별 표준행정수요액} \times 20\% (\text{자치구는 } 15\%) \times \frac{\text{해당 자치단체 } A}{\text{동종 기초단체 } \Sigma A}$ * 초고령 자치단체는 수요 산정액의 80%, 고령 자치단체는 수요 산정액의 40%, 고령화 자치단체는 수요 산정액의 20% 추가 반영 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영
사회 복지비	① 영유아·청소년인구비율 수요(시·군·구) $- \text{동종 자치단체별 표준행정수요액} \times 20\% (\text{자치구는 } 15\%) \times \frac{\text{해당 자치단체 } A}{\text{동종기초단체 } \Sigma A}$ * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ② 가정위탁보호아동 수요(시·군·구) 가정위탁보호아동수 $\times$ 동종 자치단체별 영유아·청소년인구 1인당 영유아·청소년 복지비 표준행정수요액 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영
(4) 장애인 복지비	① 장애인비율 수요(시·군·구) $- \text{동종 자치단체별 표준행정수요액} \times 20\% (\text{자치구는 } 15\%) \times \frac{\text{해당 자치단체 } A}{\text{동종 기초단체 } \Sigma A}$ * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영
(5) 일반사회 복지비	① 임대주택 관련 수요 - 시·도 : 임대주택 관련 시·도세 감면액 $\times$ 10% - 시·군·구 : (임대주택 관련 시·도세 감면액 $\times$ 10%) + (임대주택 관련 시·군·구세 감면액 $\times$ 20%) ② 외국인 및 결혼이민자 수요(시·군·구) (등록외국인 수 + 결혼이민자 수 + 국적취득자 수 + 국제결혼가정 자녀 수) $\times$ 동종 자치단체별 인구 1인당 일반사회복지비 표준행정수요액 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ③ 저소득 한부모가족 수요(시·군·구) 저소득 한부모가족 세대원 수 $\times$ 동종 자치단체별 인구 1인당 일반사회복지비 표준행정수요액 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표2의2].

〈부표 5〉 지방교부세 선정에 있어서 보정계수 산정표

측정항목	보정계수 산정공식
1. 일 반 행정비	(1) 인건비 (해당 자치단체 인건비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 공무원수) ÷ 인건비 단위비용
	(2) 일 반 관리비 (해당 자치단체 일반관리비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 인구수) ÷ 일반관리비 단위비용
	(3) 안 전 관리비 (해당 자치단체 안전관리비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 인구수) ÷ 안전관리비 단위비용
2. 문 화 환경비	(1) 문 화 관광비 (해당 자치단체 문화관광비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 인구수) ÷ 문화관광비 단위비용
	(2) 환 경 보호비 (해당 자치단체 환경보호비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 가구수) ÷ 환경보호비 단위비용
	(3) 보 건비 (해당 자치단체 보건비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 인구수) ÷ 보건비 단위비용
3. 사 회 복지비	(1) 기초생활 보장비 (해당 자치단체 기초생활보장비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 국민기초생활보장수급권자수) ÷ 기초생활보장비 단위비용
	(2) 노 인 복지비 (해당 자치단체 노인복지비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 노령인구수) ÷ 노인복지비 단위비용
	(3) 영유아 청소년 복지비 (해당 자치단체 영유아·청소년복지비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 영유아·청소년수) ÷ 영유아·청소년복지비 단위비용
	(4) 장애인 복지비 (해당 자치단체 장애인복지비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 등록장애인수) ÷ 장애인복지비 단위비용
	(5) 일반사회 복지비 (해당 자치단체 일반사회복지비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 인구수) ÷ 일반사회복지비 단위비용
4. 경 제 개발비	(1) 농 림 수산비 (해당 자치단체 농림수산비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 농수산업종사자수) ÷ 농림수산비 단위비용
	(2) 지 역 경제비 (해당 자치단체 지역경제비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 사업체종사자수) ÷ 지역경제비 단위비용
	(3) 도 로 개량비 (해당 자치단체 도로개량비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 미개량도로면적) ÷ 도로개량비 단위비용
	(4) 도 로 교통비 (해당 자치단체 도로교통비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 자동차대수) ÷ 도로교통비 단위비용
	(5) 지 역 개발비 (해당 자치단체 지역개발비 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 행정구역면적) ÷ 지역개발비 단위비용

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표1의2].

〈부표 6〉 자체노력 반영항목 및 산정기준표: 세출효율화

반영항목	산정공식
1. 인건비 절감	[1 - {전전년도 해당 자치단체 인건비(소방직 제외) 결산액 ÷ 전전년도 해당 자치단체 총액인건비(소방직 제외)}] × 해당 자치단체 전전년도 총액인건비(소방직 제외)의 10% × 등급 반영률 ※ 일반·공기업특별·기타특별회계 대상 ※ 전전년도 해당 자치단체 인건비(소방직 제외)결산액중 무기계약근로자 퇴직금 등 행정안 전부 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 대상
5. 민간이전경비 절감	{1 - (전전년도 해당 자치단체 총 결산액 대비 민간이전경비 결산액 비중 ÷ 전전전년도 해당 자치단체 총 결산액 대비 민간이전경비 결산액 비중)} × 해당 자치단체 전전년도 민간이전경비 결산액의 10% × 등급 반영률 ※ 일반·기타특별회계 대상
6. 지방청사관리 운영	① {청사 m <sup>2</sup> 당 단위비용 × {적정면적 - 보유면적}} × 200% × 등급 반영률 ② 절감 1%당 단위비용 × {1 - (전년도 지방청사 에너지 사용량 ÷ 전전년도 기준 과거 2년간 지방청사 에너지 평균 사용량) × 100} × 등급 반영률 ※ “①+②”를 반영, 단 ②는 페널티 없음
7. 지방인력 감축	{전년도 9.30일 기준 해당 자치단체 총액인건비 기준인력(소방직 및 파견에 따른 결원보충승인 인력 제외) ÷ 전년도 9.30일 기준 해당 자치단체 공무원 정원(소방직 제외)} × '08년 해당 자치단체 총액인건비 기준인력(소방직 및 파견에 따른 결원보충승인 인력 제외)의 5% × 전년도 해당 자치단체 1인당 인건비 × 등급 반영률 × A ※ A : 반영비율로서 '11년은 2/3, '12년은 1/3 적용, 페널티 없음 ※ 특별지방행정기관 기능어관 등 행정안전부 장관이 미리 인정한 특별한 사유에 해당하는 정원은 기준인력에 따로 포함하여 산정
8. 지역경제 활성화	① {(해당 자치단체 전전전전년도 사업체수 ÷ 해당 자치단체 전전전전년도 사업체수) - 1} × 해당 자치단체 지역경제비 표준행정수요액의 50% × 등급 반영률 ② {(해당 자치단체 전전전전년도 사업체 종사자수 ÷ 해당 자치단체 전전전전년도 사업체 종사자수) - 1} × 해당 자치단체 지역경제비 표준행정수요액의 50% × 등급 반영률 ※ “①+②”를 반영, 단 ①, ②는 각각 페널티 없음
9. 생활폐기물 절감	{1 - (해당 자치단체 전전전전년도 생활폐기물 1일당 배출량 ÷ 해당단체 전전전전년도 생활폐기물 1일당 배출량)} × 해당 자치단체 환경보호비 표준행정수요액의 10% × 등급 반영률 ※ 페널티 없음
10. 읍면동 통합운영	{(중종 자치단체 평균 1개 읍면동비 × (해당 자치단체 전전년도 읍면동 수 - 전년도 읍면동 수) × 1,000%)} ※ 최초 산정금액을 5년간 균등분할 반영 - 다만, 2008년도 산정분은 종전 규정에 따라 반영 ※ 페널티 없음

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표3의2].

〈부표 7〉 자체노력 반영항목 및 산정기준표: 세입확충

반영항목	산정공식
1. 지방세 징수율 제고	(전전전년도 해당 자치단체 지방세 징수율 - 전전전년도 해당 자치단체 지방세 징수율) × 전전전년도 해당 자치단체 지방세 징수액 × 등급 반영률 × 150% ※ 과년도분 부과징수실적 및 주행세 부과징수 실적 제외
2. 지방세 체납액 축소	(전전전년도 해당 자치단체 지방세 체납 누계액 - 전전전전년도 해당 자치단체 지방세 체납 누계액) × 등급 반영률 × 150% ※ 지방세 징수액 차감시 전전전년도 결손처분분 제외, 주행세 미징수액은 산정에서 제외
3. 경상세외 수입 확충	{1 - (전전전년도 기준 과거 3년간 해당 자치단체 경상세외수입 평균 징수액 ÷ 전전전전년도 기준 과거 3년간 해당 자치단체 경상세외수입 평균 징수액)} × 전전전년도 기준 과거 3년간 해당 자치단체 경상세외수입 평균 징수액 × 등급 반영률 × 150% ※ 일반회계 경상세외수입 대상(이자수입 제외)
4. 세외수입 체납액 축소	(전전전년도 해당 자치단체 세외수입 체납 누계액 - 전전전전년도 해당 자치단체 세외수입 체납 누계액) × 등급 반영률 × 150% ※ 일반회계 세외수입 대상, 세외수입 징수액 차감시 전전전년도 결손처분분 제외
5. 탄력세율 적용	[주민세 개인균등분] {(전년도 동지역 과세인원 × 표준세율) + (전년도 읍면지역 과세인원 × 표준세율)} - {(전년도 동지역 과세인원 × 적용세율) + (전년도 읍면지역 과세인원 × 적용세율)} × 등급 반영률 × 150%
	[지역자원시설세] (전전전년도 해당 자치단체의 지방세법상 표준세율로 산출한 해당 세목의 과세총액 - 전전전년도 해당 자치단체의 적용세율로 산출한 해당 세목의 과세총액) × 등급 반영률 × 150%
6. 지방세 감면액 축소	전전전년도 해당 자치단체의 감면조례에 의한 감면액* × 100% * 「지방세특례제한법」 제4조에 따라 조례로 정한 감면액 다만, 법령에 의한 감면은 제외 ※ 2013년도 보통교부세 산정 시 부터 적용

주: 1) 인건비 항목 : 기본급, 수당, 정액급식비, 교통보조비, 명절휴가비, 가계지원비, 연가보상비, 기타직보수, 무기계약근로자보수, 기관운영업무추진비, 정원가산업무추진비, 부서운영업무추진비, 직책급업무추진비, 직급보조비, 특정업무수행활동비, 성과상여금, 연금부담금, 국민건강보험금, 연금지급금

2) 지방의회경비 항목 : 의회비(국외여비, 의정운영공통경비, 기관운영업무추진비)

3) 업무추진비 항목 : 기관운영업무추진비, 시책추진업무추진비

4) 행사·축제성경비 항목 : 행사운영비, 행사실비보상금, 민간행사보조, 행사관련시설비

\* 전전전년도 대비 전전전년도 결산액 비중의 증가율은 100% 초과하여 산정하지 아니한다

5) 민간이전경비 항목 : 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조

\* 전전전전년도 대비 전전전년도 결산액 비중의 증가율은 100% 초과하여 산정하지 아니한다

6) 지방청사 적정면적 산정공식 :  $r \cdot 시 \cdot 도 : Y_i = 28356 + 14.31334(Gt_2 + Cb_2)$

$\uparrow$  시·군 :  $Y_i = -4405.10057 + 39.50231(Gt_2 + Cb_2)$

$\downarrow$  자치구 :  $Y_i = -4405.10057 + 39.50231(Gt_2 + Cb_2)$

\*  $Gt_2$  : 조정 총액인건비공무원 수(본청, 의회, 교육원, 읍면동 공무원)

\*  $Cb_2$  : 지방의회 의원수

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표3의2].

〈부표 8〉 자체노력 등급화 항목 및 등급기준표: 세출효율화

반영항목	등급기준	등급 및 반영률		
		인센티브 등급	페널티 등급	반영률
인건비 절감	(전전년도 인건비 결산액 ÷ 전전 년도 총액인건비) × 100%	1등급 : 80% 미만	10등급 : 120% 초과	120%
		2등급 : 80% 이상 ~ 85% 미만	9등급 : 115% 초과 ~ 120% 이하	115%
		3등급 : 85% 이상 ~ 90% 미만	8등급 : 110% 초과 ~ 115% 이하	110%
		4등급 : 90% 이상 ~ 95% 미만	7등급 : 105% 초과 ~ 110% 이하	105%
		5등급 : 95% 이상 ~ 100% 미만	6등급 : 100% 초과 ~ 105% 이하	100%
지방의회 경비절감	(전전년도 지방의회경비 결산액 ÷ 전전년도 지방의회경비 기준액) × 100%	1등급 : 80% 미만	10등급 : 120% 초과	120%
		2등급 : 80% 이상 ~ 85% 미만	9등급 : 115% 초과 ~ 120% 이하	115%
		3등급 : 85% 이상 ~ 90% 미만	8등급 : 110% 초과 ~ 115% 이하	110%
		4등급 : 90% 이상 ~ 95% 미만	7등급 : 105% 초과 ~ 110% 이하	105%
		5등급 : 95% 이상 ~ 100% 미만	6등급 : 100% 초과 ~ 105% 이하	100%
업무 추진비 절감	(전전년도 업무추진비 결산액 ÷ 전전년도 업무추진비 기준액) × 100%	1등급 : 80% 미만	10등급 : 120% 초과	120%
		2등급 : 80% 이상 ~ 85% 미만	9등급 : 115% 초과 ~ 120% 이하	115%
		3등급 : 85% 이상 ~ 90% 미만	8등급 : 110% 초과 ~ 115% 이하	110%
		4등급 : 90% 이상 ~ 95% 미만	7등급 : 105% 초과 ~ 110% 이하	105%
		5등급 : 95% 이상 ~ 100% 미만	6등급 : 100% 초과 ~ 105% 이하	100%
행사· 축제성 경비절감	((전전년도 행사축제경비 비중 ÷ 전전전년도 행사축제경비 비 중) - 1) × 100% ※ 행사축제경비 비중 = 행사축제경비 결산액 ÷ 총 세출 결산액	1등급 : -20% 미만	10등급 : 20% 초과	120%
		2등급 : -20% 이상 ~ -15% 미만	9등급 : 15% 초과 ~ 20% 이하	115%
		3등급 : -15% 이상 ~ -10% 미만	8등급 : 10% 초과 ~ 15% 이하	110%
		4등급 : -10% 이상 ~ -5% 미만	7등급 : 5% 초과 ~ 10% 이하	105%
		5등급 : -5% 이상 ~ 0% 미만	6등급 : 0% 초과 ~ 5% 이하	100%
민간이전 경비절감	((전전년도 민간이전경비 비중 ÷ 전전전년도 민간이전경비 비 중) - 1) × 100% ※ 민간이전경비 비중 = 민간이전경비 결산액 ÷ 총 세출 결산액	1등급 : -20% 미만	10등급 : 20% 초과	120%
		2등급 : -20% 이상 ~ -15% 미만	9등급 : 15% 초과 ~ 20% 이하	115%
		3등급 : -15% 이상 ~ -10% 미만	8등급 : 10% 초과 ~ 15% 이하	110%
		4등급 : -10% 이상 ~ -5% 미만	7등급 : 5% 초과 ~ 10% 이하	105%
		5등급 : -5% 이상 ~ 0% 미만	6등급 : 0% 초과 ~ 5% 이하	100%

〈부표 8〉 자체노력 등급화 항목 및 등급기준표: 세출효율화(계속)

반영항목	등급기준	등급 및 반영률		
		인센티브 등급	페널티 등급	반영률
지방청사 관리운영	[ 면적관리 운영 ] (지방청사 보유면적 ÷ 지방청사 적정면적) × 100%	1등급 : 80% 미만	10등급 : 120% 초과	120%
		2등급 : 80% 이상 ~ 85% 미만	9등급 : 115% 초과 ~ 120% 이하	115%
3등급 : 85% 이상 ~ 90% 미만		8등급 : 110% 초과 ~ 115% 이하	110%	
4등급 : 90% 이상 ~ 95% 미만		7등급 : 105% 초과 ~ 110% 이하	105%	
5등급 : 95% 이상 ~ 100% 미만		6등급 : 100% 초과 ~ 105% 이하	100%	
[ 에너지관리 운영 ] {(전년도 지방청사 에너지 사용 량 ÷ 전전년도 기준 과거 2년간 지방청사 에너지 평균 사용량) - 1} × 100%	1등급 : -25% 미만		120%	
	2등급 : -25% 이상 ~ -20% 미만		115%	
	3등급 : -20% 이상 ~ -15% 미만		110%	
	4등급 : -15% 이상 ~ -10% 미만		105%	
	5등급 : -10% 이상 ~ 0% 미만		100%	
지방인력 감축	(총액인건비 기준인력 ÷ 공무원 정원) × 100%	1등급 : 100% 이상		100%
		2등급 : 99% 이상 ~ 100% 미만		75%
		3등급 : 98% 이상 ~ 99% 미만		50%
		4등급 : 97% 이상 ~ 98% 미만		25%
		5등급 : 97% 미만		0%
지역경제 활성화	{전전전년도 사업체수(중사자 수) ÷ 전전전전년도 사업체수(중 사자수) - 1} × 100%	1등급 : 8% 초과		120%
		2등급 : 6% 초과 ~ 8% 이하		115%
		3등급 : 4% 초과 ~ 6% 이하		110%
		4등급 : 2% 초과 ~ 4% 이하		105%
		5등급 : 0% 초과 ~ 2% 이하		100%
생활 폐기물 절감	{(전전전년도 생활폐기물 배출량 ÷ 전전전전년도 생활폐기 물 배출량) - 1} × 100%	1등급 : -8% 미만		120%
		2등급 : -8% 이상 ~ -6% 미만		115%
		3등급 : -6% 이상 ~ -4% 미만		110%
		4등급 : -4% 이상 ~ -2% 미만		105%
		5등급 : -2% 이상 ~ 0% 미만		100%

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표3의3].

〈부표 9〉 자체노력 등급화 항목 및 등급기준표: 세입확충

반영항목	등급기준	등급 및 반영률		
		인센티브 등급	페널티 등급	반영률
지방세 징수율 제고	전전년도 지방세 징수율 - 전전전년도 지방세 징수율	1등급 : 0.4% 초과	10등급 : -0.4% 미만	120%
		2등급 : 0.3% 초과 ~ 0.4% 이하	9등급 : -0.4% 이상 ~ -0.3% 미만	115%
		3등급 : 0.2% 초과 ~ 0.3% 이하	8등급 : -0.3% 이상 ~ -0.2% 미만	110%
		4등급 : 0.1% 초과 ~ 0.2% 이하	7등급 : -0.2% 이상 ~ -0.1% 미만	105%
		5등급 : 0% 초과 ~ 0.1% 이하	6등급 : -0.1% 이상 ~ 0% 미만	100%
지방세 체납액 축소	$\left( \frac{\text{전전년도 지방세 체납 누계액} - \text{전전전년도 지방세 체납 누계액}}{\text{전전년도 기준 과거 3년간 경상세의 수입 평균 징수액}} - 1 \right) \times 100\%$	1등급 : -20% 미만	10등급 : 20% 초과	120%
		2등급 : -20% 이상 ~ -15% 미만	9등급 : 15% 초과 ~ 20% 이하	115%
		3등급 : -15% 이상 ~ -10% 미만	8등급 : 10% 초과 ~ 15% 이하	110%
		4등급 : -10% 이상 ~ -5% 미만	7등급 : 5% 초과 ~ 10% 이하	105%
		5등급 : -5% 이상 ~ 0% 미만	6등급 : 0% 초과 ~ 5% 이하	100%
경상세의 수입확충	$\left( \frac{\text{전전년도 기준 과거 3년간 경상세의 수입 평균 징수율} - \text{전전전년도 기준 과거 3년간 경상세의 수입 평균 징수율}}{\text{전전년도 기준 과거 3년간 경상세의 수입 평균 징수액}} - 1 \right) \times 100\%$	1등급 : 20% 초과	10등급 : -20% 미만	120%
		2등급 : 15% 초과 ~ 20% 이하	9등급 : -20% 이상 ~ -15% 미만	115%
		3등급 : 10% 초과 ~ 15% 이하	8등급 : -15% 이상 ~ -10% 미만	110%
		4등급 : 5% 초과 ~ 10% 이하	7등급 : -10% 이상 ~ -5% 미만	105%
		5등급 : 0% 초과 ~ 5% 이하	6등급 : -5% 이상 ~ 0% 미만	100%
세외수입 체납액 축소	$\left( \frac{\text{전전년도 세외수입 체납 누계액} - \text{전전전년도 세외수입 체납 누계액}}{\text{전전년도 기준 과거 3년간 세외수입 체납 누계액}} - 1 \right) \times 100\%$	1등급 : -20% 미만	10등급 : 20% 초과	120%
		2등급 : -20% 이상 ~ -15% 미만	9등급 : 15% 초과 ~ 20% 이하	115%
		3등급 : -15% 이상 ~ -10% 미만	8등급 : 10% 초과 ~ 15% 이하	110%
		4등급 : -10% 이상 ~ -5% 미만	7등급 : 5% 초과 ~ 10% 이하	105%
		5등급 : -5% 이상 ~ 0% 미만	6등급 : 0% 초과 ~ 5% 이하	100%
탄력세율 적용	<p>[주민세 개인균등분]</p> $\left( \frac{\text{전년도 동지역 과세인원} \times \text{적용세율} + (\text{전년도 읍면지역 과세인원} \times \text{적용세율})}{\text{전년도 동지역 과세인원} \times \text{표준세율}} + \frac{\text{전년도 읍면지역 과세인원} \times \text{표준세율}}{\text{전년도 동지역 과세인원} \times \text{표준세율}} \right) \times 100\%$ <p>[지역자원시설세]</p> $\left( \frac{\text{전전년도 해당 자치단체의 적용세율로 산출한 과세총액}}{\text{전전년도 해당 자치단체의 지방세법상 표준세율로 산출한 과세총액}} \right) \times 100\%$	1등급 : 120% 초과	10등급 : 80% 미만	120%
		2등급 : 115% 초과 ~ 120% 이하	9등급 : 80% 이상 ~ 85% 미만	115%
		3등급 : 110% 초과 ~ 115% 이하	8등급 : 85% 이상 ~ 90% 미만	110%
		4등급 : 105% 초과 ~ 110% 이하	7등급 : 90% 이상 ~ 95% 미만	105%
		5등급 : 100% 초과 ~ 105% 이하	6등급 : 95% 이상 ~ 100% 미만	100%

〈부표 10〉 지방교부세 선정에 있어서 기준재정수입액의 산정방식

구분		산정방식	
지 방 방 세	보 통 세	취 득 세	선형회귀모델( $Y_t = a + bt$ )
		등록면허세	선형회귀모델( $Y_t = a + bt$ )
		레 저 세	전전년도 징수실적 × 연평균증가율
		재 산 세	비선형모델(이차함수: $Y_t = a + bt + ct_2$ )
		담배소비세	선형회귀모델( $Y_t = a + bt$ )
		주 민 세	선형회귀모델( $Y_t = a + bt$ )
		지방소득세	선형회귀모델( $Y_t = a + bt$ )
		지방소비세	자치단체별 교부(예정) 금액 ※ 자치단체 순수 수입분에 한함
	자동차세	전전년도 징수실적 × 연평균증가율 ※ 자동차세 중 운수업보조금분은 제외	
목 적 세	지역자원시설세	전전년도 징수실적 × 연평균증가율 ※ 원전 지역자원시설세는 제외	
경상세외수입 (사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입, 사업수입)		$T_t = \left\{ \sum_{t=1}^3 (at + bt + ct + dt + et) \right\} \div 3$ [a : 사용료수입액, b : 수수료수입액, c : 재산임대수입액, d : 이자수입액, e : 사업수입액]	
일반재정보조금 · 시도세징수교부금		해당 연도 시도세 추계액 등을 기초로 산정	
부동산교부세		자치단체별 교부(예정)금액	

주: 1) Y : 지방세수, t : 해당연도(1, 2, ..., t)

2) 세목별 · 자치단체별로 세수여건의 특수성 등을 고려하여 추계기법을 보정 적용할 수 있다.

3) 지방세 중 「지방교육재정교부금법」제11조에 따른 교육비특별회계로 전출하는 금액은 제외  
자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표3].

## 특별교부세 산정항목 및 교부기준

〈부표 11〉 특별교부세 지역현안수요 산정항목 및 교부기준

교부대상	산정항목	교부기준 및 대상사업
지역 현안 수요	(1) 도로·교통 사업	[교부기준] 지방자치단체가 시설·관리하는 도로·교통사업 중 해당 연도에 특별히 시행해야 할 사유가 있어 지방자치단체가 지원을 요구하는 경우 교부대상의 적정성·재정능력 등을 고려하여 지원할 수 있다. [교부대상] ① 주거환경 개선 도로 정비 등 도로 관련 사업 ② 교통체중 도심지역 정비 등 교통 관련 사업
	(2) 상·하수도 사업 및 하천관리 사업	[교부기준] 지방자치단체가 시설·관리하는 상수도·하수도·간이상수도사업 및 하천관리사업 중 해당연도에 특별히 시행해야 할 사유가 있어 지방자치단체가 지원을 요구하는 경우 교부대상의 적정성·재정능력 등을 고려하여 지원할 수 있다. [교부대상] ① 비상 급수, 고지대 급수 등 상수도 설치사업 ② 하수도 설치사업 ③ 하천의 개수·복개 등 하천관리사업
	(3) 사회복지 사업	[교부기준] 지방자치단체가 설치·관리하는 사회복지사업 중 해당 연도에 특별히 시행해야 할 사유가 있어 지방자치단체가 지원을 요구하는 경우 교부대상의 적정성·재정능력 등을 고려하여 지원할 수 있다. [교부대상] ① 노인·장애·청소년·아동 등 관련 각종 사회복지사업 ② 보건소시설 기능 보강 등 보건위생사업
	(4) 농업·수산 진흥사업	[교부기준] 지방자치단체가 시설·관리하는 농업·수산 진흥사업 중 해당 연도에 특별히 시행해야 할 사유가 있어 지방자치단체가 지원을 요구하는 경우 교부대상의 적정성·재정능력 등을 고려하여 지원할 수 있다. [교부대상] ① 농산물 저장 및 유통 관련 시설사업 등 농업진흥사업 ② 수산물 저장·유통 및 선착장 등 수산진흥사업
	(5) 문화예술 및 체육사업	[교부기준] 지방자치단체가 시설·관리하는 문화·예술·체육사업 중 해당 연도에 특별히 시행해야 할 사유가 있어 지방자치단체가 지원을 요구하는 경우 교부대상의 적정성·재정능력 등을 고려하여 지원할 수 있다. [교부대상] ① 문예회관, 예술회관, 도서관 등 문화예술사업 ② 공공체육시설, 체육공원 등 체육사업
	(6) 도시개발 및 환경사업	[교부기준] 지방자치단체가 시설·관리 및 추진하는 도시개발·환경사업 중 해당 연도에 특별히 시행해야 할 사유가 있어 지방자치단체가 지원을 요구하는 경우 교부대상의 적정성·재정능력 등을 고려하여 지원할 수 있다. [교부대상] ① 도시공원 조성관리사업 및 택지개발 연계사업 등 도시개발사업 ② 환경오염 방지, 우수·쓰레기 처리시설 등 환경사업
	(7) 그밖의 주요사업	[교부기준] 지방자치단체가 추진하는 그 밖의 주요사업의 소요액 중 지방비 부담액이 과다하여 지원을 요구하는 경우 이를 심사하고 소요액의 일부를 지원할 수 있다.

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표4].

〈부표 12〉 특별교부세 재해대책·시책수요 산정항목 및 교부기준

교부대상	산정항목	교부기준 및 대상사업
재해 대책 수요	(1) 항구복구 사업	[교부기준] · 「재난 및 안전관리기본법」상의 재난피해에 대한 항구적인 복구대책을 위하여 중앙재난안전대책 본부에 보고된 복구 소요액 중 지방비 부담액이 과다한 경우 지방비 소요액과 「재해구호 및 재난복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」에 기초하여 지원할 수 있다. 피해액이 소규모이거나 지방비 소요액을 예비비로 충당 가능한 경우 지원에서 제외할 수 있다. · 교부금액 = 지방비 소요액 × 부담금 비율 × 행정안전부장관이 정하는 지원율
	(2) 응급복구 사업	[교부기준] 태풍·홍수·폭설·폭풍·해일·지진 또는 가뭄 등 각종 재난으로 응급 복구 및 이재민 구호에 긴급한 재원이 소요되는 경우 지방자치단체가 요구한 소요경비를 심사하여 교부한다. 다만, 응급대책 을 위하여 불가피한 경우 행정안전부장관은 지방자치단체의 요구가 없더라도 일정한 기준을 정하여 지원할 수 있다.
	(3) 재해예방 사업	[교부기준] 「재난 및 안전관리기본법」상의 재해예방사업이 시급한 지방자치단체가 사업계획을 수립하고 지원을 요구하는 경우 대상사업의 적정성·재정여건 등을 고려하여 지방비 소요액의 일부를 지원할 수 있다.
시책 수요	(1) 지역경제 활성화 시책	[교부기준] 지역경제 활성화 관련 국가(행정안전부) 및 지역단위의 주요 역점시책에 대하여 자치단체별 사업계 획, 재정여건 등을 종합적으로 고려하여 소요사업비의 일부를 지원할 수 있다 [교부대상] ① 전통시장 활성화, 읍·면 중심지 주차장조성 사업 ② 지방기회 및 지역산업 인프라 구축사업 ③ 그 밖의 지역경제활성화 관련사업
	(2) 주민생활 안정 시책	[교부기준] 주민생활안정 관련 국가(행정안전부) 및 지역단위의 주요 역점시책에 대하여 자치단체별 사업계획, 재정여건 등을 종합적으로 고려하여 소요사업비의 일부를 지원할 수 있다 [교부대상] ① 도시 저소득층 주민환경 개선 ② 주민생활불편해소사업 ③ 그 밖의 주민생활 안정관련 사업
	(3) 지방행정 기능 강화 시책	[교부기준] 지방행정기능 강화 관련 국가(행정안전부) 및 지역단위의 주요 역점시책에 대하여 자치단체별 사업 계획, 재정여건 등을 종합적으로 고려하여 소요사업비의 일부를 지원할 수 있다 [교부대상] ① 도로명 및 건물번호 부여 사업 ② 상수도 관리 효율화 사업 ③ 그 밖의 지방행정기능강화 사업
	(4) 행정구역 개편수요	[교부기준] 지방자치법 제2조에서 규정하는 자치단체에 대하여 그 종류가 바뀔 때 따라 행정시설·장비의 조속 한 확보나 지역의 균형발전을 위한 재정지원이 필요한 경우 일정한 기준금액을 지원할 수 있다. [교부대상] ① 시·군이 통합되는 경우 : 통합되는 시·군당 50억원 ② 시가 광역시로 승격되는 경우 : 자치구수 × 10억원 ③ 군이 시로 승격되는 경우 : 신설시당 15억원
	(5) 국가적 행사관련 시책	[교부기준] 전국체전 등 국가적 행사가 개최되는 자치단체가 경기장 개·보수 및 도시환경정비 사업계획을 제출하는 경우, 이와 관련한 사업을 심사하고 지방비 소요액의 일부를 지원할 수 있다. [교부대상] ① 전국체전, 소년·장애인 체전 ② 국가유치 국제체육대회 ③ 그 밖의 국가적 주요행사 등
	(6) 그밖의 주요시책	[교부기준] 국가(행정안전부) 및 자치단체가 추진하는 그 밖의 주요시책 사업에 대하여 지원이 필요한 경우 심사하여 소요사업비의 일부를 지원할 수 있다.

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표4].

〈부표 13〉 특별교부세 우수단체 재정지원 산정항목 및 교부기준

교부대상	산정항목	교부기준 및 대상사업
	(1) 지방 자치 단체 평가	<p>[교부기준]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>정부합동평가 및 행정안전부 자체평가결과 행정·재정분야 등에서 우수한 성적을 거둔 지방자치단체에 대하여 일정규모의 재정지원을 하되, 사업신청을 받아 심사 후 지원하고, 필요시 행정안전부장관은 지방자치단체의 요구가 없더라도 우수 지방자치단체에 대하여 지원할 수 있다.</li> </ul> <p>&lt;우수분야&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>행정혁신</li> <li>대민서비스 혁신</li> <li>보건복지</li> <li>환경관리</li> <li>지역경제</li> <li>지역개발</li> <li>문화관광</li> <li>안전관리</li> <li>그 밖의 분야</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>교부금액 = 행정안전부장관이 정하는 지원액</li> </ul>
우수단체 재정지원	(2) 분쟁해결 등 우수 지방자치 단체 지원	<p>[교부기준]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간 또는 지방자치단체주민 상호간 등에서 발생하는 분쟁의 해결과정에서 납비현상 등을 극복한 우수 지방자치단체 및 그 밖에 국가정책추진에 적극적으로 참여하여 행정안전부장관이 인정하는 우수한 사례가 있는 지방자치단체에 대하여 신청한 사업을 심사하여 지원할 수 있고, 필요시 행정안전부장관은 신청이 없더라도 지원할 수 있다.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>교부금액 = 행정안전부장관이 정하는 지원액</li> </ul>
	(3) 우수행정 · 재정 실적 지방자치 단체 지원	<p>[교부기준]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치단체가 정보화 주민복지·지역경제·지역개발·환경·민원서비스·안전관리 분야 등의 업무를 추진하면서 우수한 실적을 거두었거나, 지방재정을 운용하면서 우수한 실적을 거둔 경우, 지방자치단체가 이에 근거하여 재정지원을 신청하고 행정안전부장관은 이를 심사하여 지원할 수 있다.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>교부금액 = 행정안전부장관이 정하는 지원액</li> </ul>
	(4) 그밖에 주요 우수 정책사업 지원	<p>[교부기준]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치단체가 추진하는 주요정책사업 중 행정안전부장관이 인정한 우수한 사례로써 해당 지방자치단체가 지방비 부담액의 과다로 관련 사업의 지원을 요구하는 경우 및 지방재정 보전을 통하여 해당 사업의 효율성을 도모할 수 있다고 판단될 경우 이를 심사하고 사업비 소요액의 일부를 지원할 수 있다.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>교부금액 = 사업비 소요액 × 행정안전부장관이 정하는 지원율</li> </ul>

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표4].

## 분권교부세 산정항목 및 산정공식

### 〈부표 14〉 분권교부세 경상적수요사업

산정항목		대상사업	
1. 사회복지	① 노인복지비	경로당 운영 경로식당 무료급식 노인건강진단 치매상담센터 운영 지역사회 시니어클럽 운영	재가노인 복지시설 개보수 및 운영 저소득 재가노인 식사배달 노인복지회관 운영 노인 일거리마련 사업 경로당 활성화
	② 장애인복지비	장애인 복지관 운영 장애인 직업재활시설 운영 장애인 재가복지센터 운영 시각장애인 심부름센터 운영 장애인 주간보호시설 운영 의료재활시설 운영 공동생활가정 운영 청각장애인(수화통역센터 운영) 장애인 단기보호시설 운영	정신지체인(자립지원센터 운영) 장애인 특별운송 사업 장애인 체육관 운영 편의시설설치 시민축진단 여성장애인 가사도우미 지체장애인 편의시설센터 운영 장애인 정보화지원센터 운영 청각 장애인아동 달팽이관 수술
	③ 아동복지비	아동시설 운영 아동급식 가정위탁양육 지원 소년소녀가장 지원 아동보호전문기관 설치 및 운영	가정위탁지원센터 운영 입양기관 운영 퇴소아동 자립정착금 결연기관 운영
	④ 그 밖의 복지비	한부모가족 복지시설 운영 한부모가족 복지시설 퇴소자 자립정착금 사회복지 전담공무원 인건비 노숙자보호 족방생활자 지원	미혼모 중간의 집 운영 사회복지관 기능보강 및 운영 사회복귀시설 운영 푸드뱅크 운영장비 지원 중소도시 보건소 신축
2. 문화관광	① 문화재비	시·도지정 문화재 보수정비	
	② 문화관광비	지방문화원 사업활동 지원 청소년상담실 운영	찾아가는 문화활동
	③ 공공도서관비	공공도서관 운영	
3. 농림수산	① 농업비	농업인자녀 학자금 시·도 수리계 수리시설 관리 농가도우미 지원	여성농업인센터 운영 자영농과생 급식비 지방자치단체 종자 공급
	② 농촌진흥비	지역특화사업 시범	도 농업기술원 정보전산화
	③ 임업비	보호수 정비	
	④ 수산비	김 유기산처리제 구입 토산어종치어 방류 자영수산과생 급식비	수산물유통시설보완 수산물위생안전
4. 공공근로	공공근로비	자치단체 공공근로사업	
5. 여성인력개발	여성인력개발비	여성인력개발센터 운영	

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표5].

〈부표 15〉 분권교부세 비경상적수요사업

대 상 사 업	
노인시설 운영	버스운송사업 재정 지원
노인복지회관 신축	벽지노선 손실보상
장애인 생활시설 운영	오지도서 공영버스 지원
장애인복지관 기능 보강	버스공영차고지 건설
장애인 체육관 기능 보강	환승주차장 건설
정신요양시설 운영	자전거도로 정비
지역별 특성화사업	공자기금 이차보전
담수어 첨단양식장시설	하수처리장 이차보전
내수면시험장 개보수	노후수도관 개량사업 이차보전
연어치어 방류	축산폐수 공공처리시설 이차보전
시·도 주최 여성주간사업 지원	현충시설
근로자종합복지관	

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표6].

<부표 16> 분권교부세 경상적수요의 산정공식

<특별시·광역시·도별>

산정항목		산정공식	비고(ω)
1. 사회 복지	① 노인 복지비	$y_i = \exp(13.7563 + 0.60459 * \ln(X_1) + 0.4076 * \ln(X_2) + 0.02082 * \ln(X_3)) * \omega$ X <sub>1</sub> : 노인복지회관수, X <sub>2</sub> : 재가노인복지시설수 및 지역사회사회니어클럽수, X <sub>3</sub> : 경로당수	{자치단체 평균재정력지수 + (1-해당자치단체 재정력 지수)} × 0.25252
	② 장애인 복지비	$y_i = \exp(13.2038 + 0.2223 * \ln(X_1) + 0.30642 * \ln(X_2) + 0.16017 * \ln(X_3)) * \omega$ X <sub>1</sub> : 장애인복지관수, 의료재활시설수 X <sub>2</sub> : 장애인체육관수, 시각장애인심부름센터수 및 장애인직업재활시설수 X <sub>3</sub> : 등록장애인수	{자치단체 평균재정력지수 + (1-해당자치단체 재정력 지수)} × 0.30965
	③ 아동 복지비	$y_i = \exp(9.9333 + 0.27139 * \ln(X_1) + 0.17581 * \ln(X_2) + 0.59148 * \ln(X_3)) * \omega$ X <sub>1</sub> : 아동시설수, X <sub>2</sub> : 아동보호전문기관수 및 가정위탁지원센터수, X <sub>3</sub> : 아동급식수	{자치단체 평균재정력지수 + (1-해당자치단체 재정력 지수)} × 0.40789
	④ 그밖의 복지비	$y_i = \exp(6.86628 + 0.3372 * \ln(X_1) + 0.80905 * \ln(X_2)) * \omega$ X <sub>1</sub> : 사회복지관(서울 제외)수 및 한부모복지시설수 X <sub>2</sub> : 국민기초생활수급자수(일반)	{자치단체 평균재정력지수 + (1-해당자치단체 재정력 지수)} × 0.40051
2. 문화 관광	① 문화 재비	$y_i = \exp(11.29046 + 0.50131 * \ln(X_1) + 0.03661 * \ln(X_2) + 0.03128 * \ln(X_3) + 0.39204 * \ln(X_4)) * \omega$ X <sub>1</sub> : 유형문화재수, X <sub>2</sub> : 시도기념물수, X <sub>3</sub> : 문화재자료수 X <sub>4</sub> : 무형문화재수 및 민속자료수	{자치단체 평균재정력지수 + (1-해당자치단체 재정력 지수)} × 0.32137
	② 문화 관광비	$y_i = \exp(12.34608 + 0.72237 * \ln(X_1)) * \omega$ X <sub>1</sub> : 지방문화원수	{자치단체 평균재정력지수 + (1-해당자치단체 재정력 지수)} × 0.53486
	③ 공공 도서관비	$y_i = \exp(1.5972 + 0.30888 * \ln(X_1) + 1.03857 * \ln(X_2)) * \omega$ X <sub>1</sub> : 공공도서관수, X <sub>2</sub> : 공공도서관면적	{자치단체 평균재정력지수 + (1-해당자치단체 재정력 지수)} × 0.27526
3. 농림 수산	① 농업비	$y_i = (627,776 + 1,022.61942 * X_1 + 289,405 * X_2) * \omega$ X <sub>1</sub> : 농업인자녀학생수, X <sub>2</sub> : 여성농업인센터수 및 종자공급소수	{자치단체 평균재정력지수 + (1-해당자치단체 재정력 지수)} × 0.20998
	② 농촌 진흥비	$y_i = (64,351 + 157,424 * X_1 + 4.83606 * X_2) * \omega$ X <sub>1</sub> : 도농업기술원수, X <sub>2</sub> : 농업종사자수	{자치단체 평균재정력지수 + (1-해당자치단체 재정력 지수)} × 0.26199
	③ 임업비	$y_i = (565.65696 * X_1) * \omega$ X <sub>1</sub> : 보호수(본)	{자치단체 평균재정력지수 + (1-해당자치단체 재정력 지수)} × 0.20615
	④ 수산비	$y_i = (20,872 + 79.30384 * X_1 + 102,354 * X_2) * \omega$ X <sub>1</sub> : 김어장면적, X <sub>2</sub> : 도립내수면연구소수	{자치단체 평균재정력지수 + (1-해당자치단체 재정력 지수)} × 0.88271
4. 공공 근로	공공 근로비	$y_i = (-681,839 + 93,587 * X_1 + 756.09726 * X_2) * \omega$ X <sub>1</sub> : 실업자수, X <sub>2</sub> : 공공근로신청자수	{자치단체 평균재정력지수 + (1-해당자치단체 재정력 지수)} × 0.28597
5. 여성 인력 개발	여성인력 개발비	$y_i = \exp(12.03296 + 1.10651 * \ln(X_1)) * \omega$ X <sub>1</sub> : 여성인력개발센터수	{자치단체 평균재정력지수 + (1-해당자치단체 재정력 지수)} × 0.84681

<자치단체별>

구분	산 정 공 식	비 고
특별시 광역시	$Y_i = \sum_{i=1}^n y_i$	
도	<p>&lt;본청 및 시군&gt;</p> $Y_i = \sum_{i=1}^n (y \times \beta)_i$ $\beta = \frac{\text{해당 자치단체 재정수요액}}{\sum \text{자치단체별 재정수요액}} \times 70\% + \frac{\text{해당 자치단체 재정력역지수} \times \text{해당 자치단체 재정수요액}}{\sum (\text{자치단체별 재정력역지수} \times \text{자치단체별 재정수요액})} \times 30\%$	<p>y : 특별시·광역시·도별 산정액</p> <p>n : 산정항목수</p>

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 [별표7].

〈부표 17〉 분권교부세 비경상적수요(일반수요)의 산정공식

구분	산정공식
특별시·광역시	$(Y-Y1-\Sigma \text{ 자치단체별 특정수요}) \times 30\% \times \left( \frac{\Sigma \text{관할 자치단체 인구수}}{\Sigma \text{특별시.광역시 인구수}} \times 45\% \right)$ $+ \frac{\Sigma \text{관할 자치단체 수산업종사자수}}{\Sigma \text{특별시.광역시 수산업종사자수}} \times 20\% + \frac{\Sigma \text{관할 자치단체 농업종사자수}}{\Sigma \text{특별시.광역시 농업종사자수}} \times 5\%$ $+ \frac{\text{당해 자치단체 재정력역지수}}{\Sigma \text{특별시.광역시 재정력역지수}} \times 30\% + \text{해당 자치단체 특정수요}$
도	<p>〈본 청〉</p> $(Y-Y1-\Sigma \text{ 자치단체별 특정수요}) \times 5\% \times \left( \frac{\Sigma \text{관할 자치단체 인구수}}{\Sigma \text{도별 인구수}} \times 45\% \right)$ $+ \frac{\Sigma \text{관할 자치단체 수산업종사자수}}{\Sigma \text{도별 수산업종사자수}} \times 20\% + \frac{\Sigma \text{관할 자치단체 농업종사자수}}{\Sigma \text{도별 농업종사자수}} \times 5\%$ $+ \frac{\text{해당 자치단체 재정력역지수}}{\Sigma \text{도 본청 재정력역지수}} \times 30\% + \text{해당 자치단체 특정수요}$
	<p>〈시 군〉</p> $(Y-Y1-\Sigma \text{ 자치단체별 특정수요}) \times 65\% \times \left( \frac{\text{당해 자치단체 인구수}}{\Sigma \text{도별 인구수}} \times 45\% \right)$ $+ \frac{\text{당해 자치단체 수산업종사자수}}{\Sigma \text{도별 수산업종사자수}} \times 20\% + \frac{\text{당해 자치단체 농업종사자수}}{\Sigma \text{도별 농업종사자수}} \times 5\%$ $+ \frac{\text{당해 자치단체 재정력역지수}}{\Sigma \text{도의 시.군 재정력역지수}} \times 30\% + \text{해당 자치단체 특정수요}$
비고	Y : 2010년도 분권교부세 총예산 Y1 : 2010년도 분권교부세 경상적수요

## 부동산교부세 산정방식

〈부표 18〉 부동산교부세 산정공식(개정 2010. 12. 30)

시·군·자치구별 부동산교부세 교부액 =

$$\begin{aligned}
 & \text{교부총액} \times \frac{\text{해당 시·군·자치구의 평균 재정력역지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 평균 재정력역지수}} \times 50\% + \\
 & \left( \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 사회보장비지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 사회보장비지수}} \times 13\% \right. \\
 & + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 노령인구지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 노령인구지수}} \times 4\% \\
 & + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 노인보호지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 노인보호지수}} \times 2\% \\
 & + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 국민기초생활보장 수급권자지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 국민기초생활보장 수급권자지수}} \times 3\% \\
 & + \left. \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 장애인지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 장애인지수}} \times 3\% \right) + \\
 & \left( \frac{\text{해당 시·군·자치구의 지역교육현안수요지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 지역교육현안수요지수}} \times 6\% \right. \\
 & + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 초등 방과 후 영어체험교실운영지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 초등 방과 후 영어체험교실운영지수}} \times 8\% \\
 & + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 초등 방과 후 보육·교육지원지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 초등 방과 후 보육·교육지원지수}} \times 3.2\% \\
 & + \left. \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 실제 설치·운영한 초등 방과 후 영어체}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 실제 설치·운영한 초등 방과 후 영어체}} \times 2\% \right. \\
 & \left. \frac{\text{협교실수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 실제 설치·운영한 초등 방과 후 영어체}} \times 2\% \right. \\
 & + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 실제 설치·운영한 초등 방과 후 보육·}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 실제 설치·운영한 초등 방과 후 보육·}} \times 0.8\% \\
 & \left. \frac{\text{교육 학급수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 실제 설치·운영한 초등 방과 후 보육·}} \times 0.8\% \right) \\
 & + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 재산세 부과액지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 재산세 부과액지수}} \times 5\%
 \end{aligned}$$

주: 1) “평균 재정력역지수”는 전전년도, 전년도 및 해당 연도 3년간 평균을 말한다. 이 경우 3년간 평균 재정력역지수가 영 이하이면 영으로 한다.

2) “사회보장비지수”는 세출예산(일반회계) 중 사회보장비예산(일반회계)의 비율을 말하고, “노령인구지수”, “국민기초생활보장 수급권자지수”, “장애인지수”는 해당 시·군·자치구별 인구수에 대한 노령인구수, 국민기초생활보장 수급권자수, 장애인수의 비율을 말하며, “노인보호지수”는 전국 노인요양시설 정원에 대한 해당 시·군·자치구별 노인요양시설 정원의 비율을 말한다. 이 경우 “인구수”, “노령인구수”, “국민기초생활보장수급권자수”, “장애인수”는 영 제5조제2항 별표 2에 따른 측정단위 산정기준을 적용한다.

3) “지역교육현안수요지수”는 1/230을 말한다. “초등 방과 후 영어체험교실운영지수”는 전국의 초등 방과 후 영어체험교실 설치·운영 지원 학교수에 대한 해당 시·군·자치구의 초등 방과 후 영어체험교실 설치·운영 지원 학교수의 비율을 말하고, “초등 방과 후 보육·교육지원지수”는 전국의 초

