

2008 공통교재

지방재정조정제도



시·도 공무원교육원

지방재정조정제도

시 · 도 공무원교육원

공무원 윤리헌장

우리는 영광스러운 대한민국의 공무원이다.

오늘도 민족중흥의 최일선에 서서 겨레와 함께 일하며 산다.

이 생명은 오직 나라를 위하여 있고, 이 몸은 영원히 겨레위해 봉사한다.

충성과 성실은 삶의 보람이요, 공명과 정대는 우리의 길이다.

이에 우리는 국민 앞에 다하여야 할 숭고한 사명을 민족의 양심으로 다지며,
우리가 나가야 할 바 지표를 밝힌다.

우리는 민족사적 정통성 앞에 온 신명을 바침으로써 통일 새시대를 창조하는
역사의 주체가 된다.

우리는 겨레의 엄숙한 소명앞에 솔선 헌신함으로써 조국의 번영을 이룩하는
민족의 선봉이 된다.

우리는 창의적 노력으로 최대의 능력을 발휘함으로써 민주한국을 건설하는
국가의 역군이 된다.

우리는 불의를 물리치고 언제나 바른 길만을 걸음으로써 정의사회를 구현하는
국민의 귀감이 된다.

우리는 공익 우선의 정신으로 국리민복을 추구함으로써 복지국가를 실현하는
겨레의 기수가 된다.

공무원의 신조

1. 국가에는 헌신과 충성을
1. 국민에게 정직과 봉사를
1. 직무에는 창의와 책임을
1. 직장에선 경애와 신의를
1. 생활에는 청렴과 질서를

목 차

제1장 지방재정조정 기초이론

제1절 지방재정조정의 의의와 기능	5
1. 지방재정조정의 의의와 필요성	5
2. 지방재정조정의 기능	6
제2절 지방재정조정의 유형	9
1. 수직적 재정조정	9
2. 수직적 역재정조정	10
3. 수평적 재정조정	10
제3절 우리나라 지방재정조정제도의 개요 및 최근 개편내용	11
1. 우리나라 지방재정조정제도의 개요	11
2. 우리나라 지방재정조정제도의 최근 개편내용	12
제4절 지방재정조정제도의 발전방향	20
1. 재정조정기준의 정립	20
2. 지방자치단체의 계획재정지원	20
3. 지역이기주의의 해소수단	21
4. 지방재정조정제도간의 연계성 강화	22

제2장 지방교부세 제도

제1절 지방교부세의 의의 및 성격	23
1. 지방교부세의 의의	23
2. 지방교부세의 성격	23

3. 지방교부세제도의 변천	24
4. 지방교부세의 재원 및 배분방식	25
5. 지방교부세의 종류	26
제2절 보통교부세	28
1. 기준재정수요액 산정	30
2. 기준재정수입액 산정	41
제3절 특별교부세	46
1. 교부대상	46
2. 교부방법	47
제4절 분권교부세	48
1. 도입배경과 재원성격	48
2. 재원확보와 운용방식	49
제5절 지방교부세제도의 관리	50
1. 산정자료의 제출 및 검사	50
2. 지방교부세의 내시	50
3. 지방교부세 예산운영	51
4. 지방교부세 자금교부	51
5. 부당교부세의 시정	51
6. 재정 페널티제(감액제) 운영	52
제6절 지방교부세제도의 운영실태와 발전과제	54
1. 지방교부세 운영실태	54
2. 지방교부세제도의 발전과제	56

제3장 자원조정교부금·재정보전금제도

제1절 자치구 자원조정교부금제도	61
1. 자치구 자원조정교부금제도의 설치 경위	61
2. 조정교부금제도의 의의	62
3. 조정교부금의 재원	62
4. 조정교부금의 교부방법	62
5. 조정교부금제도의 실태와 발전방향	63
제2절 재정보전금제도	67
1. 재정보전금제도의 도입경위와 개요	67
2. 재정보전금의 운영	68

제4장 국고·시도비 보조금제도

제1절 보조금의 의의 및 분류	71
1. 보조금의 의의	71
2. 보조금의 운영근거	72
3. 보조금의 분류	72
제2절 보조금이 지방재정에 미치는 영향	77
1. 재정지출 증가 및 재정력 보강	77
2. 지방재정의 자율성 약화	78
3. 지역간 재정력격차 및 불균형 심화	78
제3절 보조방법	79
1. 기준보조	79
2. 차등보조	92

제4절 보조금의 운영과정	94
1. 일반국고보조금	94
2. 국가균형발전특별회계의 국고보조금	99
제5절 외국의 보조금제도	103
1. 일본	103
2. 미국	104
3. 영국	104
제6절 국고보조금제도의 운영실태와 발전과제	106
1. 국고보조금 운영실태	106
2. 국고보조금제도의 발전과제	108

제 1 장 지방재정조정의 기초이론

제 1 절 지방재정조정의 의의와 기능

1. 지방재정조정의 의의와 필요성

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

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

이러한 중앙정부와 지방정부 간의 재정적 연계가 불가피한 것은 인위적이 아니라 자연발생적이고, 따라서 오래 된 역사적 연원이 있다.

첫째, 세입행위는 조세의 부과·징수방법에서 보는 것처럼 전국적으로 통일성·

강행성·일관성의 확보가 용이한 중앙정부의 주된 책임분야였던 반면에, 세출 행위는 주민과 가까이 위치하여 민생안정을 위한 구호사업, 사회보장비의 지출 등 직접 문제해결사 노릇을 하는 지방정부의 주된 책임분야였다. 따라서, 국가가 세수확보에 비교우위를 차지하고 있다는 사실 때문에 중앙정부가 재원을 조달하여 지방정부에 합리적으로 재배분하여 주는 재정조정방식은 역사적 배경이 길다. 이처럼 조세징수가 지속적으로 중앙집권화되어 왔던 것은 많은 나라에서 공통적으로 나타나는 현상이다.

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

2. 지방재정조정 기능

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

첫째는 중앙정부와 지방정부 간의 기능배분과 관련하여 재원조달능력에 차이가 있다는 점이다. 예컨대, 지방자치단체는 공공재의 공급의무가 중앙정부에

비하여 막중함에도 불구하고 재원조달능력은 극히 한정되어 있으며, 정부의 재정기능을 자원배분조정, 소득재배분, 경제성장 안정화로 구분할 때, 지방정부가 주로 독자적인 의사에 의해 수행해야 할 기능은 공공서비스의 효율적 공급과 관련한 자원배분기능이라는 점이다. 즉, 지방자치단체의 재원확보 능력이 서비스의 공급의무와 불일치함으로써 지방재정에 제약을 가져오는 재정불균형 문제가 발생하게 되는데, 이를 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance) 또는 수직적 재정불공평(vertical fiscal inequity)이라고 한다.

둘째는 지방정부 상호간에 존재하는 조세부담능력과 각 지방정부의 사회경제적 환경요인의 차이로 발생하는 지방공공서비스의 단위당 생산비격차로 인해 세입능력과 세출수준에 차이가 나타나는 지방정부 상호간의 재정격차(fiscal disparities)문제가 발생하게 되는데, 이를 수평적 재정불균형(horizontal fiscal imbalance) 또는 수평적 재정불공평(horizontal fiscal inequity)이라고 한다.

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

이와 같이 지방재정조정제도는 자본주의가 고도로 발전함에 따라 필연적으로

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

제 2 절 지방재정조정 유형

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

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

1. 수직적 재정조정

수직적 재정조정이란 중앙정부가 지방자치단체에게, 그리고 광역자치단체가 기초자치단체에게 재원을 공여하거나, 단체 간의 자원불균형을 조정해 주는

재원재배분방식이다. 예컨대, 지방교부세, 보조금, 재정보전금, 자치구의 재원 조정교부금, 공동세 등이 있다. 여기서 보조금(grants)이란 용어를 최광의로 해석하는 경우에는 지방교부세까지도 포함하는 개념으로 사용할 수 있다.

2. 수직적 역재정조정

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

3. 수평적 재정조정

수평적 재정조정이란 재정력이 강한 지방자치단체가 재정력이 약한 단체에게 실시하는 동급 지방정부 상호간의 재원재배분방식이다. 역교부세개념으로서 부유한 자치단체의 저항과 징세노력의 감소 등 여러 가지 요인으로 인하여 사실상 시행가능성이 적은 제도이나, 독일의 주간 재정조정에서 그 예를 볼 수 있다.

제 3 절 우리나라 지방재정조정제도의 개요 및 최근 개편내용

1. 우리나라 지방재정 조정제도의 개요

우리나라 현행법령상 서로 다른 정부간에 존재하는 재정의 수직적·수평적 불균형을 조정하는 정부간 재정관계(intergovernmental relations of finance)의 중요한 수단인 지방교부세, 보조금, 지방양여금(2005년도 폐지) 등이다. 지방교부세는 국가수입중 일부를 재정력이 취약한 자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 단체간 재정을 조정함으로써 지방행정의 균형적인 발전을 기하려는 제도라 할 수 있다. 국고보조금이란 국가, 지방간에 서로 이해가 얽혀 있거나 서로 협력하여 사무를 집행(수행)할 때, 일정한 행정수준의 설정이나 특정한 시책의 장려 등을 위한 정책수단으로서, 그에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지방에 지원(교부, 부담, 보조)하는 제도이다. 지방재정조정 재원인 이전재원은 자치단체의 자율적 집행이 가능한 일반보조금(지방교부세)과 집행시 조건이 부여되는 특정보조금(국고보조금과 지방양여금)으로 구분할 수 있다. [표1-1]에서 일반보조금과 특정보조금의 비중 변화를 살펴보면, 민선자치 실시이후 2000년까지 일반보조금 보다 특정보조금의 비중이 지속적으로 급증하고 있다. 그러나 2001년 이후부터는 일반보조금의 비중이 증가하는 추세에 있는데, 이는 지방교부세의 비중이 상향조정되면서 나타난 결과로 보인다.

[표 1-1] 일반보조금과 특정보조금의 상대비중(1990-2007)

구분	이전재정규모(억원)				비중(%)	
	합계 (A)	지방교부세 (B)	지방양여금 (C)	국고보조금 (D)	일반보조금 (B/A)	특정보조금 (C+D)/A
1991	56,685	34,524	-	22,161	61	39
1992	70,031	39,277	12,240	18,514	56	44
1993	78,872	44,131	13,369	21,372	56	44
1994	94,072	48,626	17,238	28,208	52	48
1995	115,848	52,755	22,710	40,383	46	54
1996	139,998	66,354	26,043	47,601	47	53
1997	153,174	70,407	29,037	53,730	46	54
1998	178,897	72,513	32,096	74,288	41	59
1999	201,793	69,004	37,883	94,906	34	66
2000	215,967	83,651	37,810	94,506	39	61
2001	251,797	103,043	43,369	105,385	41	59
2002	271,583	118,211	45,738	107,634	44	56
2003	305,571	150,377	44,120	111,074	49	51
2004	319,303	144,769	37,432	137,102	45	55
2005	368,277	196,541	-	171,736	53	47
2006	420,282	209,278	-	211,004	50	50
2007	425,673	214,083	-	211,590	50	50

주 : 2003년 이전은 결산, 2004년~2006년은 최종예산, 2007년은 당초예산임

자료 : 행정자치부(내무부), 「지방재정연감」, 각년도 및 행정자치부; 「지방자치단체 예산개요」, 각년도

2. 우리나라 지방재정 조정제도의 최근 개편내용

최근 우리나라 지방재정조정제도에 큰 변화가 일어나고 있다. 지방교부세의 양적 확충, 보통교부세의 비중확대, 특별교부세의 비중축소, 분권교부세 신설, 부동산교부세 신설, 증액교부금 과 지방양여금의 폐지, 국고보조사업의 개편 등이 추진되었다.

1) 지방양여금제도의 폐지(2005년도 시행)

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

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

결국 지방양여금은 지방자치단체 재정운영의 자율성을 높이고 지방양여금 대상사업을 그 성격에 따라 국고보조금 대상사업 등으로 재편하기 위하여 2005년부터 폐지했다. 경과규정으로서 이 법 시행전에 이미 사업이 착수되어 시행중인 지방양여금 대상사업인 도로정비사업의 완공에 소요되는 재원은 지방교부세에서 별도로 보전하기로 하였다. 즉 지방양여금법 폐지전 기 시행중인 도로사업의 완공을 위해 '05~'08년간, 연간 8,500억원을 지원하기로 하였다. 그리고 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 농어촌지역개발사업 등은 지방자치단체 재정운영의 자율성을 높이는 방향으로 그 대상사업을 성격에 따라 국고보조금 대상사업 등으로 재편하게 되었다.

2) 지방교부세제도의 개편

지방양여금제도를 폐지하고 종전에 지방양여금 대상사업이던 도로정비사업, 지역개발사업 등에 지방교부세를 사용하도록 함에 따라 지방교부세의 재원 규모를 확대하는 한편, 특별교부세의 규모를 축소하고 증액교부금을 폐지하여 지방교부세 제도의 객관화를 도모하였다. 또한 국고보조사업의 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업을 효율적이고 지속적으로 추진하기 위한 재원을 지방교부세로 이전하기 위하여 분권교부세를 신설하였다.

(1) 지방교부세 법정교부율 상향 조정

지방교부세의 종류는 보통교부세 및 특별교부세 외에 국고보조사업을 이양받은 지방자치단체에 교부하는 분권교부세, 그리고 부동산교부세 등으로 구분된다. 보통교부세의 재원은 분권교부세액을 제외한 교부세총액의 96%에 해당하는 액으로 하며, 특별교부세의 재원은 분권교부세를 제외한 교부세총액의 4%에 해당하는 액으로 한다.

지방양여금제도 폐지에 따라 지방양여금 대상사업이었던 도로정비사업 및 지역개발사업 재원(내국세 총액의 3.3% 해당분)은 지방교부세로 포함하고, 여기에 분권교부세의 재원(내국세 총액의 0.94%)을 더하여 최종적으로 지방교부세율은 내국세 총액의 15%에서 19.24%로 상향조정되었다.

(2) 분권교부세 신설

국고보조사업의 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업을 효율적이고 지속적으로 추진하기 위한 재원을 지방교부세로 이전하기 위하여 분권교부세를 2005년에 신설하였고(교부세 법정률은 내국세의 0.83%), 2006년에는 교부세

법정률을 0.94%로 인상하였다. 분권교부세는 2009년까지 한시적으로 운영하고 2010년부터는 보통교부세에 통합하여 운영된다.

(3) 부동산교부세 신설

2006년부터 부동산 교부세를 신설하였다. 그 재원은 국세인 종합부동산세이다. 종전에는 부동산보유세로서 지방세만을 과세하였으나 2005년부터는 고액의 부동산보유자에 대하여 지방세 외에 국세인 종합부동산세를 과세하도록 하였다. 과세취지는 고액의 부동산보유자에 대하여 중과함으로써 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격 안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전을 기하는데 있다.

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

거래세 감소분은 부동산에 대한 2005년도분 취득세 부과액과 등록세 부과액을 합산한 세액에서 1996년부터 2005년까지의 10년간 전국 평균 취득세·등록세 세수증감율지수를 곱한 세액에서 부동산에 대한 당해연도 취득세 부과액과 등록세 부과액을 합산한 세액을 차감하여 특별시·광역시·도 및 특별자치도로 산정한다.

재산세잉여재원은 자치단체별 재정여건(80%), 지방세 운영상황(15%), 보유세 규모(5%) 등을 고려하여 배분하여 왔으나, 균형재원으로서 사회복지 및 지역

교육 부문의 재정수요를 반영할 수 있도록 배분기준을 개선하여('07년 12월 개정) 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 부동산보유세 규모(5%)로 하였다.

이처럼 부동산교부세는 사전에 정해진 배분기준에 따라 배분하는 용도제한이 없는 일반보조금에 해당한다. 부동산교부세의 재원이 되는 종합부동산세의 현황을 보면, 2007년 세수전망치는 2조 8,814억원으로 2006년 신고액 1조 7,179억원에 비해 1조 1,635억원이 증가할 것으로 전망된다.

〈표〉 2007년 종부세 납세인원과 신고세액 전망치

(단위: 천 세대(명), 억원)

구 분		2006년 신고실적(A)	2007년 전망(B)	B-A	증가율 (B-A)/A
계	인원	341	505	164	48%
	세액	17,179	28,814	11,635	68%
주택	인원	235	385	150	64%
	세액	5,222	12,680	7,458	143%
토지	인원	120	147	27	22%
	세액	11,957	16,134	4,177	35%

자료: 국세청, 2007년 종합부동산세 전망, 2007.03.15.

(4) 특별교부세 규모 축소 및 대상사업 수요조정

지방교부세중 보통교부세는 현행 교부세총액의 11분의 10에서 100분의 96으로 확대하고, 특별교부세는 11분의 1(9.09%)에서 100분의 4(4%)로 축소하였다. 그리고 특별교부세의 교부대상 5가지 사업유형을 대폭 축소해 재해대책수요(2%)와 지역현안수요(2%)의 2가지로 단순화하고 나머지는 보통교부세로 전환하였다.

재해대책수요로 교부한 금액의 사용잔액이 예상되는 경우에는 행정자치부장관이 지방행정 및 재정운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원을 위한 재원으로 사용할 수 있다.

(5) 증액교부금제도 폐지

지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 법정분 지방교부세액외에 별도로 교부할 수 있도록 했던 증액교부금제도는 '92년도 이후 도로망확충 등 국고보조금 성격의 사업이 포함되어 국가재정질서를 저해한다는 지적이 있어 폐지하였다.

3) 국고보조금제도의 2원화 - 균특회계 설치·운영

보조금의 운영과정은 일반국고보조금과 국가균형발전특별회계의 국고보조금으로 2원화되어 운영되고 있다.

중앙정부는 국가균형발전을 촉진하여 국가의 균형있는 발전이 가능하도록 국가균형발전의 목표와 지역혁신체계의 구축 등에 관한 사항이 포함된 국가균형발전계획을, 특별·광역시장 및 도지사는 지역혁신발전의 목표와 지역현황의 분석 등에 관한 사항이 포함된 지역혁신발전계획을 각각 5년 단위로 수립 시행하도록 하였다. 2004.1.16 새로 제정된 국가균형발전특별법 제4조(국가균형발전계획의 수립) 및 제6조(지역혁신발전계획의 수립)가 그 근거법이다. 이를 재정적으로 뒷받침하기 위해 폐지된 지방양여금 재원을 중심으로 국가균형발전특별회계(균특회계)를 설치했다. 또한 중앙정부와 지방자치단체간 지역개발의 상호 협력체제 구축과 계획적인 추진을 위해 지역발전투자협약제도를 도입하고 있다. 참고로 지방자치 선진국인 프랑스, 미국, 독일 등의 사례를 보면 협약 또는 계약 방식을 통해 정부간에 공동으로 중장기 사업을 선정하고 재원을

분담하는 제도가 확립되어 있다.

균특회계는 지역개발사업계정, 지역혁신사업계정, 그리고 제주계정으로 구분·운용하고 있다. 자원배분의 결정과정은 이원화되어 있는데, 지역개발사업계정은 사전에 시·도별 예산신청한도를 설정하며 지역혁신사업계정은 지방의 입장에서 각 부처 사업간 연계를 도모한다. 제주특별자치도계정 신설은 제주특별자치도법 제정('06.2)에 따른 후속조치로서 제주도가 우선순위에 따라 선택한 사업에 집중 투자하거나 안정적으로 투자할 수 있는 등 제주특별자치도의 조기정착을 위한 재정적 기반을 마련하기 위해 도입되었다.

지역개발사업계정은 주세의 80%, 과밀부담금 등을 그 세입으로 하고, 낙후지역 및 농산어촌의 개발 등의 관련사업에 대한 보조 등을 그 세출로 하며, 지역혁신사업계정은 주세의 20% 등을 그 세입으로 하고, 지역혁신체계의 구축 및 활성화 관련사업에 대한 출연, 보조, 용자 등을 그 세출로 하고 있다. 제주특별자치도계정의 세입은 일반·특별회계로부터의 전입금 등으로 구성되며 세출은 제주지역 국고보조사업, 이관된 특별행정기관 관련 사업비, 자치경찰 인건비 및 운영비 등으로 구성된다.

〈표〉 국가균형발전특별회계 계정별 자원과 지출수요

구분	지역개발사업계정	지역혁신사업계정	제주특별자치도계정
세입	- 주세 80% - 기반시설부담금, 과밀부담금 등 - 일반회계 및 타 특별회계 전입금 등	- 주세 20% - 일반회계 및 타 특별회계 전입금 등	- 일반회계 전입금 - 타 특별회계 전입금 등
세출	- 지자체 보조사업 중 지역개발사업 - 농어촌지역개발 - 개발촉진지구 지원 등	- 지역혁신체제(RIS)및 전략산업 육성 - 지방대학·지역R&D 지원 등	- 제주특별자치도 보조사업 - 특별행정기관 사업비 - 자치경찰 지원 등

정부는 균특회계의 세출예산을 편성함에 있어 지방자치단체의 재정상황, 국가균형발전시책의 시행실적에 대한 평가결과 등을 고려하여 지원규모, 보조비율 등에 있어 차등을 둘 수 있다. 중앙정부는 지방주도로 지역의 특성과 우선순위에 따른 체계적인 지역발전전략을 수립하고 추진하도록 했다. 이에 따라 시·도지사는 예산신청 한도내에서 자율적으로 사업의 우선순위를 정해 예산을 신청할 수 있게 됐다. 종전에는 소관 중앙부처 입장에서 지역개발 사업의 우선순위를 결정해 지역의 특성과 우선순위가 제대로 반영되지 않는다는 지적을 받았었다. 즉 중앙정부에서의 일방적인 하향식 지원은 지방의 자생력을 저하시킬 수 있는 바, 지방에서 자발적으로 사업계획을 제출하고, 중앙정부가 이를 심사하여 지원하는 사업 체계를 구축한다는 것이다. 그러나 2004년부터 일부 도입된 균특회계 운용은 관련기관(대통령자문기구, 기획예산처 등)이 많아 업무중복에 따른 옥상옥 문제, 새로운 재정집권화 움직임과 지역간 불공평성 그리고 부서간 사업의 연계성 부족, 지방양여금 운영과 비교되는 운영상의 투명성 문제 등이 지적되고 있다.

제 4 절 지방재정 조정제도의 발전방향

일반적으로 지방자치단체의 자체수입기반이 취약하기 때문에, 자치단체가 시행하고 있는 각종 지역개발사업, 특히 대부분의 투자사업이 중앙 각 부처의 지원에 크게 의존하고 있는데, 지방재정조정제도의 운용에는 중앙과 지방의 논리가 충돌되는 현상이 숙명적으로 발생한다. 따라서, 지방재정조정제도는 각 정책수단 간의 효율적인 연계와 역할분담을 통해 재정이전효과를 자치단체 수준에서 극대화할 수 있도록 통합운영모형이 개발될 필요가 있고, 이는 결국 지방자치단체의 계획재정능력 강화 및 자구노력과 연결되어야 할 것이다.

1. 재정 조정기준의 정립

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

2. 지방자치단체의 계획 재정지원

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

국가의 지원은 현행 개별사업중심의 지원방식에서 중기지역개발계획을 통한 종합지원방식으로 전환되어야 한다. 따라서, 국가는 중기차원의 지역개발계획과 재정계획을 근거로 하여, 각 지방자치단체의 운영에 지장을 주지 않는 범위 내에서 국고보조금액, 지방교부세액, 지방채발행계획 등의 내용을 사전적으로 일괄 결정해야 할 것이다. 즉, 계획의 타당성이 인정되고, 국가계획에 부합되는 경우 중앙정부는 투자소요예산과 기타 자금 및 제도적 지원을 제공하여야 한다.

3. 지역 이기주의의 해소수단

자치시대의 특징은 각종 지역이기주의가 당연하게 표출되면서 이에 따른 갈등현상과 더불어 살아갈 수밖에 없다는 점이다. 그러므로 지방자치단체 간의 갈등현상은 그것이 동일 계층 간이든 다른 계층 간이든 개방사회에서는 어차피 존재한다는 것을 인정해야 할 것이다. 예컨대, 도로확장과 교통문제, 상수원 보호구역 설정, 공업단지 설치, 하천오염과 수계관리이용, 대기오염, 문화·체육 시설 등 공공시설의 공동이용문제 등에서, 그리고 쓰레기처리장(소각장), 하수 및 분뇨처리장, 가스공급설비, 송유관, 저유소, 공동묘지 및 화장장·납골당, 댐, 수원지, 사회복지시설(산재병원, 장애인시설, 고아원, 양로원 등), 발전소 및 핵관련시설 등 각종 혐오기피시설을 둘러싸고 이른바, 님비현상과 핼피현상 등으로 인해,¹⁾ 지역 간 또는 지방자치단체 간의 갖가지 갈등·분쟁사태가 노골화되고 있다. 따라서, 이러한 현상에 대한 관리능력이 지방행정에서 절실히 요구되는 것이므로 재정조정수단이 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다.

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

4. 지방재정 조정제도간의 연계성 강화

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

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

제 2 장 지방교부세 제도

제 1 절 지방교부세의 의의와 성격

1. 지방교부세의 의의

지방교부세(local share tax)제도는 지방재정조정제도 중 가장 핵심적인 것으로, 국가수입 중 일부를 재정력이 취약한 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여, 자치단체 간 재정을 조정함으로써 지방행정의 균형적인 발전을 기하기 위한 제도이다. 따라서, 지방교부세는 지역 간의 재정불균형, 세원의 대도시 편재 등에 따른 문제를 합리적으로 조정하기 위한 조정재원으로, 본질적으로는 지방세의 대체적 재원의 성격을 갖는 일종의 간접과징형태의 지방세라고도 할 수 있다. 이러한 지방교부세를 통하여 중앙정부는 사실상 지방세 수입의 결손을 보충하는 지방세 납세자로서의 역할을 수행하는 것이다.

2. 지방교부세의 성격

국가재정과 지방재정의 불균형을 완화하고, 지역 간의 재정불균등을 시정하는 기능을 수행하고 있는 지방교부세의 성격은 다음과 같다.

첫째, 지방교부세는 국가와의 세원공유에 따른 세원배분의 한 형태로서 지방자치단체의 고유재원이라는 성격을 지니고 있다. 즉, 지방교부세를 중앙정부에 의한 하향적인 재원원조로 이해하기보다는 본래 지방세로 배분되어야 할 세원을 지방자치단체의 세원편재에서 비롯되는 재정격차의 심화를 방지하기 위해 국세로서 징수하고, 일정한 합리적인 기준에 의거해 지방에 재배분되어 지방

고유재원으로 사용되는 것이다.

둘째, 지방교부세는 국가와 지방 간의 세원배분을 보완하는 성격을 가지고 있다. 따라서, 국가는 지방재정교부금이라는 '금(金)'명칭(주는 입장 강조)을 사용하는데 대해, 지방에서는 국가가 지방을 대신해 징수하는 지방세라는 의미로서 지방교부세라는 '세(稅)'명칭(받는 입장 강조)을 사용한다.

셋째, 지방교부세는 원칙적으로 그 비도에 대한 제한이 없는 지방자치단체의 일반재원이다. 따라서, 지방교부세의 운용에서는 지방자치단체의 자주적인 판단을 존중함으로써, 국가가 그 용도를 제한하거나 조건을 붙이는 것이 금지되어 있다. 이러한 점에서 비도가 지정되어 지원되는 국고보조금과는 그 근본 성격이 다른 것이다.

3. 지방교부세 제도의 변천

1951년 임시지방분여세 제도로 시작되어 현 지방교부세 제도의 골간이 형성된 것은 1969년 법정교부율이 채택되면서이다. 그러나 1972년의 8·3조치(대통령 긴급명령 제15호 '경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령')로 법정교부율이 폐지되어 매년 국가예산으로 지방교부세의 지원규모를 결정하는 시기도 있었다. 그 후 재차 법정교부율이 부활되어 현재 지방자치단체의 중요한 재원으로서 그 기능을 수행하고 있다.

[표 2-1] 지방교부세제도의 변천

연도	개요
1951	임시 지방분여세제도로 출발-국세중 특정세목인 地稅등의 일정율(34.68%) 교부
1959	지방재정조정교부금법 제정운영-국세중 특정세목인 영업세등의 일정율(40%) 교부
1962	지방교부세법 제정(국세중 특정세목의 일정율교부)
1967	국세부가세폐지재원흡수
1969	법정교부율 즉 내국세의 17.6%(보통 16%,특별 1.6%)방식 채택('69-'72)
1973	법정교부율제도 폐지(8.3조치-경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령)
1974	매년 국가예산으로 재원규모 결정방식
1982	법정교부율(내국세의 13.27%)방식 부활. '82년 교부세의 내국세 대비 비율 12.88%에 내무부 소관 국고보조금 221억원(내국세의 0.39%)을 더하여 총 13.27%로 결정된 것이어서 합리적인 기준에 의해 결정된 것으로 보기는 어렵다.
1991	내국세범위조정(내국세에서 지방양여금재원 감액)
1995	농어촌특별세관리특별회계에서 전입되는 금액의 교부세 재원 추가
2000	지방교부세율 법정율 상향조정(내국세 총액의 13.27% → 15%)
2005	지방교부세율 법정율 상향조정(내국세의 15.0%→ 19.13%), 증액교부금 및 지방양여금제도 폐지, 분권교부세 신설
2006	지방교부세율 법정율 상향조정(내국세의 19.13%→ 19.24%), 분권교부세율 상향조정(내국세의 0.83%→ 0.94%), 부동산교부세 신설

4. 지방교부세의 재원 및 배분방식

지방교부세제도의 운용근거는 지방교부세법이다. 지방교부세의 재원은 내국세 총액(교육세, 교통세, 농특세 등 목적세와 특별회계 사용재원인 주세 제외)의 19.24%(2004년까지는 15%)이다. 추가경정예산의 경우와 내국세의 예산액과 결산액의 차액발생으로 지방교부세는 증감된다. 이러한 지방교부세는 보통교부세와 특별교부세로 구분된다. 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 추가로 지원했던 별도의 증액교부금은 2005년부터 폐지되었다. 그런데 보통교부세는 특별교부세와는 달리 비도의 제한이 금지된다.

5. 지방교부세의 종류

가. 보통교부세

1) 재정부족액 보전분

분권교부세 및 도로보전분을 제외한 교부세총액의 96% 상당액이다. 지방자치단체의 기본적 행정수행경비의 충당부족분을 보전하는 일반재원으로서 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 교부한다. 산정방법은 공식적인 통계, 객관성 있는 자료를 기초로 해서 법령에서 정한 기준과 방식에 따라 산정, 배정한다.

2) 도로사업 보전분(별도)

2005~2008년간 매년 8,500억원인데, 지방양여금법 폐지전에 이미 사업이 착수되어 시행중인 지방양여금 도로사업 재원이다. 교부방법은 시행중인 공사의 잔여사업비를 기준으로 4년간 균등 배분한다.

나. 특별교부세

분권교부세·도로보전분 제외 교부세총액의 4% 해당액인데, 보통교부세의 획일적 산정방법으로 포착할 수 없는 재정수요에 대한 보완적 재원이다. 예를 들면, ①전국체전, 행정구역개편등 지역현안사업에 대한 재정수요 ②연도중에 발생한 재해등 예측할 수 없는 사태에 대비 ③지방청사정비, 지방공공시설의 신설·복구·확장·보수 등의 특별재정수요 보전 등이다. 교부방법은 지방자치단체가 교부신청을 하는 경우 교부목적의 타당성, 투자효과, 재원부담능력 등을 종합 검토한 후 교부한다.

다. 분권교부세

내국세총액의 0.94%인데, 국고보조사업 지방이양에 따라 소요되는 재원보전이다. 교부방법은 지방이양사업의 성격에 따라 정상적 수요와 비정상적 수요로 구분하여 법령에서 정한 방식과 절차에 따라 산정, 교부한다.

라. 부동산교부세

지역균형 발전에 연계될 수 있도록 운영하는 부동산교부세는 종합부동산세 전액을 재원으로 하여 보유세·거래세 감소분을 보전하고 잉여재원은 균형재원으로서 자치단체별로 재정여건, 사회복지, 지역교육, 부동산보유세 규모 등을 고려하여 교부한다.

제 2 절 보통교부세

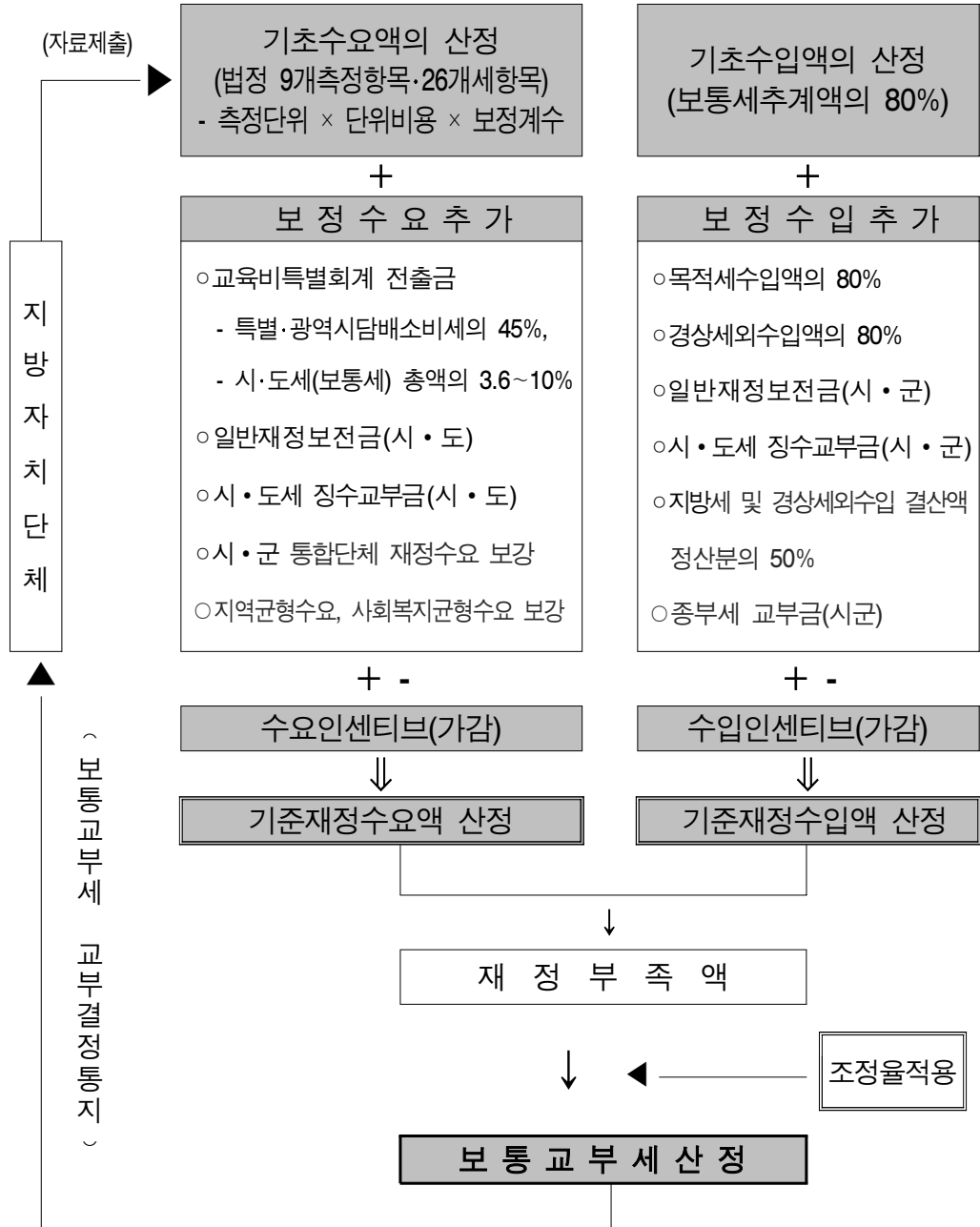
보통교부세의 기능은 지방자치단체의 기본적인 행정의 일정 수준을 유지하기 위한 일반재원을 보장하기 위한 것이다. 보통교부세의 재원은 지방교부세 총액의 96%(2004년까지는 10/11)로 되어 있다. 이러한 보통교부세는 서로 대응되는 기준재정수요액과 기준재정수입액이라는 개념을 사용하여, 연도별로 전 자치단체를 대상으로 산정되는 (기준재정수요액-기준재정수입액), 즉 재정부족액을 기초로 하여 교부한다. 지방자치단체별로 산정된 재정부족액의 합산액이 보통교부세 총액을 초과하는 경우에는 각 지방자치단체의 재정부족액을 비례적으로 감액(조정률의 적용)하여 보통교부세 지급액을 결정한다. 만약 반대로 재정초과액이 발생한 지방자치단체는 보통교부세 교부대상에서 제외되는 불 교부단체가 되는데, 불 교부단체에의 포함 여부는 매년 변동될 수 있다. 그런데 자치구의 경우는 특별시·광역시에 합산하여 산정하고, 이를 당해 특별시·광역시에 일괄 교부한다. 그리고 지방자치단체의 폐치·분합 또는 구역변경이 있을 때에는 행정자치부 장관은 당해 지방자치단체에 교부할 보통교부세를 조정하도록 되어 있다.

기준재정수요액	-	기준재정수입액	=	재정부족액	≙ 보통교부세
(9개측정항목·26개세항목별 기초수요 + 보정수요 ± 수요인센티브)		(지방세수입의 80% + 보정수입±수입인센티브)			↑ (조정율 적용)

- 기준재정수요액 : 9개 측정항목별 기본행정수요
- 기준재정수입액 : 지방세 및 경상세외수입의 80%
- 각 자치단체별 재정부족액을 기초로 조정율을 적용하여 조정교부
- 보통교부세 = 재정부족액 × 조정률

○ $\text{조정률} = (\text{보통교부세 총액} / \text{재정부족액 총액})$

보통교부세 산정의 흐름도를 종합적으로 정리하면 다음과 같다.



보통교부세의 산정방법은 보편적으로 이용할 수 있는 공표된 자료, 지정 통계 등 공신력이 있는 자료를 기초로 해서 법규에서 정한 방식과 절차에 의한다. 이는 지방자치단체 스스로가 보통교부세의 수령규모에 대한 사전 예측이 가능하도록 모두 법정화한 것이다. 따라서, 보통교부세 산정은 그 기준의 합리적인 조정과 배정작업의 전산화로 상당히 과학화되었다는 평가를 받고 있다.

1. 기준재정수요액 산정

基準財政需要額은 각 지방자치단체가 실제로 지출한 실적치나 지출하고자 하는 예산액이 아니라, 이른바 '자치단체의 적정재정수요액(national minimum)'을 의미한다. 즉, 지방자치단체 각각의 구체적인 재정지출규모가 아닌 자치단체의 객관적인 행정여건을 고려하여 산정된 표준적인 재정수요이다. 따라서, 지역의 특수한 사정이나 독자적인 판단에 의해서 실시되어야 하는 특별한 수요는 원칙적으로 제외된다.

이러한 기준재정수요액은 ① 지방교부세법 시행령 제5조(측정항목 및 측정 단위)에서 정한 측정항목별 수요액의 합산액(기초수요액)과 ② 측정항목을 설정할 수 없고, 법령에 의하여 필수적으로 지출되어야 할 경비(보정수요액)의 합계이다. 그리고 수요인센티브가 적용되고 있다.

□ 기준재정수요액 = 기초수요액 + 보정수요액 + 수요인센티브

○ 기초수요액 : 26개 세항목별 측정단위수치 × 단위비용 × 보정계수

○ 보정수요액 : 기초수요액외에 교부세법령상 추가된 수요

- 재정보전금 : 일반재정보전금(시·도)

- 시도세 징수교부금 : 시도세징수액의 3%(시·도)
 - 교육비특별회계전출금 : 특별시·광역시 담배소비세의 45%, 시·도세(보통세) 총액의 3.6~10%
 - 시·군 통합단체 재정수요 보강
 - 지역균형수요, 지방선거법정경비보정액
- 수요인센티브 : 4개 항목반영

가. 기초수요액

$$\text{항목별 측정단위수치} \times \text{단위비용} \times \text{보정계수}$$

기초수요액은 기준재정수요액 산정의 기본요소로서 측정항목과 측정단위는 대통령령(지방교부세법 시행령)으로 정하고, 단위비용과 보정계수는 부령(지방교부세법 시행규칙)으로 정한다. [표 2-2]는 기준재정수요액 산정의 측정항목, 측정단위, 고려변수 등을 총괄적으로 보여주고 있다.

[표 2-2] 기준재정 수요액 산정의 측정항목, 측정단위, 적용단체

측 정 항 목		측 정 단 위	표시단위	적용자치단체				
				특별시	광역시	도	시	군
1.일반행정비	①인 건 비	지방공무원정원	인	○	○	○	○	○
	②일반관리비	인 구 수	인	○	○	○	○	○
2.홍보 및 문화체육비	홍 보 및 문화체육비	인 구 수	인	○	○	○	○	○
3.보건 및 생활환경 개선비	①보건위생비	인 구 수	인	○	○	○	○	○
	② 청 소 비	가 구 수	가구	○	○	-	○	○
	③환경공해비	인 구 수	인	○	○	○	○	○
	④공원녹지비	공원면적	천제곱미터	○	○	○	○	○
4.사회보장비	①일반사회복지비	인 구 수	인	○	○	○	○	○

	②노인복지비	노령인구수	인	○	○	○	○	○
	③아동복지비	아동인구수	인	○	○	○	○	○
	④장애인복지비	등록장애인수	인	○	○	○	○	○
	⑤기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자수	인	○	○	○	○	○
5.지역사회 개발비	①도시계획비	인 구 수	인	○	○	○	○	○
	②지역개발비	행정구역면적	천제곱미터	○	○	○	○	○
	③지역정보화비	가 구 수	가구	○	○	○	○	○
	④교통관리비	자동차대수	대	○	○	○	○	○
6. 농수산 개발비	① 농 업 비	농업종사자수	인	○	○	○	○	○
	② 수 산 비	수산업종사자수	인	○	○	○	○	○
	③ 임 업 비	임야면적	헥타르	○	○	○	○	○
7.지역경제 개발비	①지역경제비	사업체종사자수	인	○	○	○	○	○
	②관광진흥비	인 구 수	인	○	○	○	○	○
8.국토자원 보전개발비	①상하수도비	인 구 수	인	○	-	○	○	○
	②도로개량비	미개량도로의 면적	천제곱미터	○	○	○	○	○
	③도로유지비	도로의 면적	천제곱미터	○	○	○	○	○
	④ 하 천 비	하천의 연장	미터	○	○	○	○	○
9.안전관리비	안 전 관 리 비	인구수	인	○	○	○	○	○

1) 측정항목

측정항목이란 기준재정수요액을 합리적으로 산정하기 위한 전제로서 설정한 수요측정항목이다. 수요포착 대상이 되는 경비별 구성비 중 대표성 및 특성을 고려하는데, 일반적으로 경비의 비중이 높고, 경비의 성격상 독립된 항목을 택하여 선정하게 된다. 측정항목수가 어느 정도 되어야 적정한가 하는 데는 여러 가지 논의가 있을 수 있다. 측정항목수를 적게 하면 측정항목별 경비의 특성을 제대로 반영하기 어려워 산정의 적정성을 확보하기 어렵고, 이를 지나치게 세분화할 경우는 산정과정에서 복잡하게 되는 문제를 지니게 된다. 현행 방법은 지방예산을 기능별 (세)항목으로 분류하여 측정항목을 정하고 있는데,

자치단체 유형별(특별시·광역시·도·시·군별)로 구분하고 있다.

보통교부세 수요항목은 행정환경 변화요인 등을 반영하여 일부항목을 추가하거나 소규모 유사항목은 통폐합 조정하는 등 지속적으로 조정하고 있다. 예컨대 2002년도에는 세목중 행정정보화비, 노인복지비, 도로개량비 등 3개 항목을 신설하였고, 2006년도에는 아동 복지비와 지역정보화비 등을 추가하였다. 2007년도에부터 사회복지·문화수요 비중이 확대 반영되었는데 장애인복지비를 신설하고, 기존의 사회복지비는 일반사회복지비로 명칭을 변경하였다. 또한 일반관리비와 유사한 특성을 갖고 있는 읍·면·동비를 일반관리비에 포함하여 측정항목을 단순화하였다.

2) 측정단위

측정단위란 수요측정항목별 지방재정수요액을 합리적·객관적으로 측정하기 위한 단위이다. 측정항목별 재정운영현황에 대한 설명력(상관관계)이 가장 높은 단위를 채택하여 사용한다. 측정단위의 예를 들면, 보건위생비는 인구수, 인건비는 공무원수, 도로유지비는 道路면적, 하천비는 하천연장 등인데, 인구수가 주종을 이루고 있다.

측정단위는 가급적 선정된 측정항목의 경비특성을 잘 반영할 수 있어야 한다는 것이 기본요건이 된다. 따라서 측정단위의 선정은 일단 선정된 측정항목별로 자치단체의 실제 지출액과 관련된 통계수치와의 相關度分析을 통해 이루어진다. 상관도분석결과 相關係數가 높게 나타나고 측정항목과 통계수치와의 적용에 있어서 적합성을 검토하여 결정하여야 한다. 통계는 자치단체의 임의성이 개입될 소지가 없는 공식적인 통계를 사용하는 것을 원칙으로 하여야 한다. 그러나 이러한 통계선정이 실제로는 어려움이 많은데, 수요의 왜곡을 최대한

줄이기 위해서는 측정항목을 다시 조정하여야 하는 문제가 발생하기도 하며, 자치단체의 통계정비가 부실한 경우에는 더욱 문제가 된다. 측정단위는 기준 재정수요액 算定上 엄격한 객관성을 유지하기 위해서 공신력이 강하고 관계 관청이나 지방자치단체의 恣意가 加해질 여지가 없는 것 중에 비교적 간단히 조사할 수 있는 통계를 중심으로 정하고 있으며 통계작성의 기준은 지방교부세법 시행령에 규정하고 있다. 2007년부터 적용되는 측정단위는 17종 [표 2-3] 참조)이다. 사회복지·문화의 수요반영을 확대하고 있다.

[표 2-3] 측정단위의 산정기준

측 정 단 위	산 정 기 준	표시단위
1. 공무원수	「지방자치법」 제102조 제2항의 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원을 정하는 기준이 되는 인건비산정의 기초가 되는 공무원수	인
2. 인구수	주민등록법의 주민등록표에 의한 자치단체의 인구수	인
3. 가구수	통계기관 등이 공식적으로 전국을 대상으로 조사한 최근 통계에 의한 자치단체의 가구수	가구
4. 공원면적	도시공원법 및 자연공원법의 규정에 의하여 자치단체의 장이 관리하는 공원의 면적	천제곱미터
5. 노령인구수	주민등록표에 의한 자치단체의 65세 이상 노령인구수	인
6. 아동인구수	주민등록표에 의한 자치단체의 18세 미만 아동인구수	인
7. 등록장애인수	장애인복지법에 의해 자치단체에 등록된 자동차수	인
8. 국민기초생활보장수급권자수	국민기초생활보장법의 규정에 의한 자치단체의 국민기초생활보장수급권자수	인
9. 행정구역면적	지방자치법의 규정에 의한 자치단체 관할구역의 면적	천제곱미터
10. 자동차대수	자동차관리법에 의하여 자치단체에 등록된 자동차대수	대
11. 농업종사자수	공식적으로 전국을 대상으로 일제히 조사한 최근 통계에	인

12. 수산업종사자수	의한 그 자치단체의 농업종사자수 공식적으로 전국을 대상으로 일제히 조사한 최근 통계에 의한 자치단체의 수산업종사자수	인
13. 임야면적	공식적으로 전국을 대상으로 일제히 조사한 최근 통계에 의한 자치단체의 임야면적. 다만, 국가가 직접 관리하는 임야의 면적을 제외한다.	헥타르
14. 사업체종사자수	공식적으로 전국을 대상으로 일제히 조사한 최근 통계에 의한 자치단체의 사업체종사자수	인
15. 미개량도로의 면적	도로법 및 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도로시설로서, 자치단체의 장이 공부에 등재하여 관리하는 미포장도로 및 미개설도로의 면적	천제곱미터
16. 도로의 면적	도로법 및 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도로시설로서, 자치단체의 장이 공부에 등재하여 관리하는 도로의 면적	천제곱미터
17. 하천의 길이	하천법에 의하여 자치단체의 장이 관리하는 하천의 연장	미터

3) 단위비용

단위비용은 지방행정의 경비를 결정하기 위해 측정단위의 수치에 곱하게 될 단가로서의 의미가 있다. 즉, 단위비용은 기준재정수요액의 규모와 밀접한 관련을 갖고 있어서, 기준재정수요액의 규모가 현실 재정상태와 비교하여 현저히 낮다고 하면 단위비용이 과소하게 책정된 것이고, 높다고 하면 단위비용이 과다책정된 것이라고 할 수 있다. 표준행정수요액의 산정방법은 다음과 같다.

- 2005년도 자치단체별 일반회계 세출예산을 경비종류별로 재편 분석작업 실시
 - 일반회계예산중 특정재원(국고보조금, 균특재원, 분권교부세 재원 등)은 제외
- 경비별 연관통계를 독립변수로, 기준재정수요분석에 의한 경비별 예산 금액을 종속변수로 한 함수식 추출(표준산정공식)
 - 연관통계는 기준재정수요 분석결과 통계적으로 유의성이 있고, 상관성이 있는 통계를 선정, 적용

- 추출된 함수식(표준공식)에 각 자치단체별 산정통계자료를 반영, 표준 행정수요액 산정

$$\text{※ 단위비용} = \frac{\text{동종 자치단체의 항목별 표준행정수요액총액}}{\text{동종 자치단체의 항목별 측정단위 수치의 합}}$$

4) 보정계수

보정계수는 기준재정수요액을 산정할 때, 지역마다의 상이한 지리적·사회적 제반 여건을 고려하지 못하고, 단위비용을 획일적으로 적용하거나 기타 사유로 인하여, 각 자치단체의 기준재정수요액이 현저히 불합리할 때 현실재정수요에 근접할 수 있도록 일정한 기준에 따라 수요액을 합리적으로 조정하는 계수로서, 자치단체별 수요가 실제보다 과다·과소산정되는 문제점을 보완하려는 노력이다. 따라서, 보정은 단위비용의 일률적 적용에 따른 문제 중 객관적이고 표준화가 가능한 문제에 대해 통계적으로 객관적·과학적인 방법(예컨대, 회귀분석 등)을 통해 보완하여 수요액 산정을 합리화하는 의미를 갖는다.

[보정계수 예시]

표준시의 인구 1인당 청소비(단위비용)가 1만 2,000원인 경우 쓰레기처리장이 먼 A시는 1만 3,200원이 필요하고, 쓰레기처리장이 가까운 B시는 1만 800원이 필요하다면, 기준재정수요액 산정시 A시는 단위비용을 할증하고, B시는 단위비용을 할감하게 된다. 따라서, 산정방식은 다음과 같다.

A시 청소비의 기준재정수요액=A시 인구×12,000원×1.1

B시 청소비의 기준재정수요액=B시 인구×12,000원×0.9

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

$$\text{보정계수} = \frac{\text{당해단체 실수요 단위비용(표준행정수요액÷당해단체 측정단위수치)}}{\text{동종단체의 측정항목별 표준단위비용}}$$

□ 자치단체 특수 수요(지역균형수요) 반영

지역적 특수성으로 인하여 개발이 제한되거나 행정비용이 증가되는 지역에 대하여 자원배분의 형평화와 지역균형개발에 따른 새로운 특수수요 반영 필요성이 계속 증가하고 있다. 이를 보정계수 산정시 반영한다. 반영항목을 예시하면 다음과 같다.

- 낙후지역 관련수요 증액 보정 반영
- 군 주둔지역 등의 특수인구수 반영
- 국공유재산 비과세지역의 재정수요 반영
- 도서·해안·댐지역 지역특성수요 반영
- 개발규제지역 등에 대한 재정수요 반영
- 지역기반 쇠퇴지역에 대한 재정수요 반영
- 소도읍육성사업관련 재정수요 보정

- 기타 구분 산정이 필요한 경비 등 지역균형수요 보정 반영

나. 보정수요액

보정수요액은 지방교부세법령의 규정에 의하여 측정항목 및 측정단위의 형태로는 산정할 수 없는 행정상 또는 재정상의 수요가 발생하는 경우 해당되는 경비를 가산해 주는 보정이다. 따라서, 보정수요액은 측정항목을 설정할 수 없는 경비중 보편타당하면서도 수요의 규모가 큼에 따라 기초수요액으로 반영할 수 없는 경우 재정격차가 심화될 것이 예상되는 것을 대상으로 기초수요액에 가산하도록 하고 있다.

(1) 교육비특별회계 전출금 수요보정

교육비 특별회계 전출금 수요보정은 지방교육재정교부금법 제11조(지방자치단체의 부담)에 근거하여 지방세 중의 일부를 교육재정에 할애하는 경비이다. 지방교육재정교부금법에서는 ①특별시 및 광역시 경우 담배소비세의 일정비율(45%)에 해당하는 금액과, ②시·도의 경우 시·도세 총액의 일정비율(서울 10%, 광역시·경기도 5%, 기타도 3.6%)에 해당하는 금액을 각각 매 회계연도 예산에 교육비특별회계전출금으로 하여 지원하도록 규정되어 있다. 따라서 당해 연도 지방세추계액을 기초로 교육비특별회계 전출금을 산정하여 기초수요액에 가산되도록 하고 결산으로 생기는 정산분은 별도 반영하고 있다.

(2) 시·도 경우 일반재정보전금 및 시도세 징수교부금 수요보정

시·도의 경우 시·군에 대하여 재정보전토록 지방재정법 제24조의2에서 규정하고 있다. 이를 보면 시·도지사는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(공동시설세 제외)의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어

있는 시의 경우는 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정사정에 따라 배분하도록 규정하고 있다. 또한 지방재정법시행령 제28조의3에서는 재정보전금총액의 90%를 시군의 행정운영에 필요한 재원으로 사용토록 일반재정보전금으로 하고, 10%를 시·군의 지역개발사업등 시책추진을 지원하기 위한 시책추진보전금으로 구분하고 있다. 따라서 일반재정보전금은 시·도로 볼 때 지출되는 수요에 해당하므로 이에 대한 수요를 기초 수요액에 가산하고 있다.

또한 지방세법 시행령 제41조에서 징수교부금에 관한 규정을 두고 있다. 즉 특별시·광역시 및 도는 시·군 및 자치구에서 특별시세·광역시세 및 도세를 징수하여 특별시·광역시 및 도에 납입한 때에는 납입한 특별시세·광역시세 및 도세징수금의 100분의 3에 해당하는 징수교부금을 그 처리비로 당해 시·군 및 자치구에 교부하여야 한다. 따라서 징수교부금은 시·도로 볼 때 지출되는 수요에 해당하므로 이에 대한 수요를 기초 수요액에 가산하고 있다.

(3) 시·군 통합단체 재정수요 보강 등 기타

시와 군을 통합하여 시를 설치하는 경우 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체가 행정상 재정상 이익이 상실되거나 그 지역주민에게 새로운 부담이 추가되지 않도록 도농복합형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률에서 규정하고 있다. 즉 시와 군을 통합하여 도농복합형태의 시를 설치하는 경우 시에 교부하는 지방교부세는 당해 도농복합형태의 시가 설치된 후 최초로 개시하는 회계연도부터 5년간 당해 시의 동지역과 읍면지역을 각각 분리하여 산정하여 왔다. 그러나 분리산정이 만료된 이후 교부세 규모가 현저히 줄어드는 사례가 발생하여 이를 보완하기 위해 분리산정이 만료된 지역에 대해서는 기준 재정수요액을 보강하는 조치를 취하고 있다. 따라서 지방교부세법 시행규칙 제5조(기준재정수요액의 보정)이 규정하는 바에 따라 9%의 범위내에서 기준

재정수요액을 가산하고 있다.

○ 시·군통합단체로서 5년간 분리산정기간이 만료된 단체에 대해 추가 5년간 당해단체 기초수요총액(일반행정비 제외)의 9~1%범위내(매년 2%씩 체감) 가산 반영

○ 기타 지역균형수요, 지방선거 법정경비보정액 등이 있다.

다. 건전재정운영 인센티브제

4개분야 自救노력단체에 대해 기준재정수요액에 반영되는 인센티브제를 적용하고 있다. 중앙정부는 반영대상 및 규모를 단계적으로 확대 반영하여 건전재정을 유도하고 있다. 이에 따라 자치단체에 따라서는 연도별로 증감폭이 크게 발생하고 있다.

구분	평가항목	산정기준
기준재정	1. 경상경비 절감운영	$\{(\text{전전년도 당해 단체 경상경비 집행절감실적} - \text{전전년도 동종 단체 평균 경상경비 집행절감실적}) + (\text{전년도 동종 단체 전전년도대비 평균 경상경비 증감비율} - \text{당해 단체 전전년도대비 경상경비 증감비율}) \times \text{전전년도 당해 단체 경상경비 예산액} + (\text{전전년도 동종 단체 전전전년도 대비 경상경비 결산규모 증감비율} - \text{당해 단체 전전전년도 대비 전전년도 경상경비 결산규모 증감비율}) \times \text{전전전년도 당해 단체 경상경비 결산액}\} \times 50\%$
수요액	2. 지방상수도요금 현실화	$\text{전전전년도 상수도요금징수액} \times \{(\text{전전년도 당해 단체 요금현실화율} - \text{전전년도 동종 단체 평균 요금현실화율}) \times 1/2 + (\text{전전년도 당해 단체 요금현실화율} - \text{전전전년도 당해 단체 요금현실화율}) \times 1/2\} \times 50\%$
반영사항	3. 읍·면·동 통합운영	$(\text{전년도 당해 자치단체 읍·면·동 예산액} \div \text{전년도 당해 자치단체 읍·면·동 수}) \times (\text{전전년도 읍·면·동수} - \text{전년도 읍·면·동수})$
	4. 지방청사(면적) 관리운영	지방청사적정면적에 의한 일반관리비 - 지방청사보유면적에 의한 일반관리비

① 경상경비절감반영

자치단체별로 지방예산과 투자비 규모에 따른 경상경비 표준규모를 정하고, 이를 초과하는 단체는 역인센티브, 미달하여 집행하는 단체는 인센티브 부여

② 지방상수도요금 현실화

상수도 요금이 원가에 못 미쳐 지방공기업특별회계 및 지방재정운영상의 부담요인이 되고 있는 점을 감안, 전년도를 대비 상수도 요금 현실화율이 높은 단체는 인센티브, 낮은 단체는 역인센티브 부여

③ 읍면동 통합운영

지방자치단체의 구조조정과 관련 과소동의 통합 및 폐지단체가 통합이전에 비해 손해 보는 일이 없도록 읍면동 통합지역에 인센티브 부여

④ 지방청사(면적)관리운영

지방청사의 검소한 운영을 유도하기 위해 지방청사면적이 공무원수에 기초한 표준시설규모에 미달하는 경우 인센티브, 초과하는 경우 역인센티브 부여

2. 기준 재정수입액 산정

□ 기준재정수입액 = 기초수입액 + 보정수입액 + 수입인센티브

- 기초수입액 : 지방세중 보통세수입액의 80%
- 보정수입액 : 기초수입액외에 교부세법령상 추가된 수입
- 수입인센티브 : 6개 항목반영

기준재정수입액은 기준재정수요액에 대응하는 개념으로서, 각 자치단체의 재정수입을 합리적으로 측정하기 위하여 임시적인 수입, 의존적인 수입, 특정 목적에 의한 수입은 제외하고 자치단체가 공통적·일반적인 방법에 의해 수입되고 재원이 활용되는 각 자치단체별 표준수준의 일반 재정수입을 의미한다. 특정재원, 임시적수입, 특정목적에 의한 수입 등은 보편적인 수입이 아니므로 일반적인 표준수입 산정대상에서 제외한다. 세외수입은 비도가 지정되는 경우가

많을 뿐만 아니라, 예컨대 경영수익사업 경우는 지역마다 천차만별로 보편적 수입이 아니므로 제외했었으나, 2001년부터 경상세외수입액이 보정수입으로 반영되고 있다.

가. 기초수입액

기초수입액은 기준세율로써 산정한 당해 자치단체 보통세 세목별 수입액의 80% 해당액이다(지방교부세법 제8조). 기준세율을 80%로 하는 이유는 당해 단체의 자주적·독자적인 여유재원의 보장과 자체수입의 증대의욕을 고취하려는 것이다. 만약 수입예상액 전부를 기준재정수입액에 산입할 경우 세수증대노력에 대한 보통교부세 산정에서의 인센티브가 없어지므로 징세노력에 대한 의욕을 상실하게 만드는 역효과를 가져오게 된다. 따라서, 세수증대노력을 감안하여 일정 세수를 기준재정수입액에의 산정에서 유보시켜 둘 필요가 있는 것이다. 일본의 경우는 광역자치단체와 기초자치단체 간에 차등을 두고 있는데, 광역단체(道·府·縣)는 기초단체(市·町·村)에 비해 의무적 성격이 강한 행정이고, 그 내용도 획일적이어서 비교적 포착이 용이한 반면에, 시·정·촌의 경우는 수도 많고 행정의 내용도 천차만별이어서 획일적으로 산정하는 것은 지극히 곤란하므로, 이러한 사정을 고려하여 기준세율을 도·부·현은 80%로 하고 시·정·촌은 75%로 하고 있다.

통상 지방세는 연도별로 일정한 추세를 보이므로 추세분석에 기초하여 세수를 추계한다. 세목별 징수실적을 기초로 시계열방식으로 추계하는데, 지역별 세수 여건상 특수한 경우는 평균 절대백분위 오차가 낮은 세수 추계기법을 채택한다. 예컨대 연도간의 선형패턴(linear pattern)을 나타내는 세목은 선형모델(linear trend model)을 적용하고, 연도별 지방세 결산액이 비선형을 나타내는 경우는

비선형모델(nonlinear trend model)을 적용하여 기준 재정수입액을 추계한다.

(지방세 세수추계기법)

- 선형추계 방식 : $Y_t = a + bt$ — 취득세, 등록세 등
- 이차함수 방식 : $Y_t = a + bt + Ct^2$ — 재산세 등
- 연평균 증가율 방식 : 전전년도 징수실적×연평균증가율 - 면허세, 기타 보통세, 목적세

※ Y : 지방세수, t : 해당연도(1, 2, ..., t)

나. 보정수입액

기초수입액외에 법령규정 등에 의한 별도 추가수입이다. 보정수입액은 기초수입액 산정이 불합리한 경우에 보정한다.

- 목적세수입액의 80%
 - 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세
- 경상세외수입액의 80%
 - 재산임대수입, 사용료, 수수료, 이자수입
- 일반재정보전금(시·군)의 100%
- 시·도세 징수교부금(시·군)
- 전전년도 지방세·경상세외수입 결산액 정산분의 50%
- 전전년도 일반재정보전금 결산액 정산분
- 종부세 교부금(시군)

다. 건전재정운영 인센티브제

6개분야 自救노력단체에 대해 기준재정수입액에 반영되는 인센티브제를

적용하고 있다. 중앙정부는 반영대상 및 규모를 단계적으로 확대 반영하여 건전재정을 유도하고 있다. 이에 따라 자치단체에 따라서는 연도별로 증감폭이 크게 발생하고 있다.

구 분	평 가 항 목	산 정 기 준
기준재정수입액 반영사항	1. 지방세 징수율 제고	{(전전년도 당해 단체 지방세징수액 × (전전년도 동종단체 중 지방세징수율 상위 1/2단체 평균 징수율 ÷ 전전년도 당해 단체 징수율) - 전전년도 당해 단체 징수액) × 70% ※ 과년도분 부과징수실적 및 주행세 부과징수실적 제외
	2. 주민세개인균등할 인상	(전년도 동종 단체 중 개인균등할 적용세액 상위 1/2단체의 평균 개인균등할 적용세액 - 전년도 당해 단체 개인균등할 적용세액) × 부과인원
	3. 탄력세율 적용	전전년도 당해 단체의 지방세법상 표준세율로 산출한 해당세목의 과세총액 - 전전년도 당해단체의 적용세율로 산출한 해당세목의 과세총액
	4. 경상세외수입 확충	{(전전전년도 당해 단체 경상세외수입징수실적 × (전전년도 동종단체 중 경상세외수입징수실적 상위 1/2단체 평균 전전전년도 대비 경상세외수입 징수액 증감 비율 - 전전년도 당해 단체 전전전년도 대비 경상세외수입 징수액 증감비율)} × 70%
	5. 지방세체납액 축소	(전전년도 지방세 미징수액 누계액 - 전전전년도 지방세 미징수액 누계액) × 70% ※ 지방세 징수액 차감시 전전년도 결손처분분을 제외, 주행세 미징수액은 산정에서 제외
	6. 지방세 세원발굴	신규세원(새로운 형태의 부과세원)관련세액 × 적용율 ※ 적용율 : 최초 30%를 적용하고 1년 경과시 마다 10%씩 차감 반영 - 지방재원의 선투자 등 실질적인 세원발굴노력이 수반된 경우에 한함. - 신세원발굴로 실제 발생한 수입액을 기초로 산출

① 지방세 징수율 제고

자치단체의 지방세 징수효과를 촉구하기 위한 것으로 지방세부과액 대비 징수율이 평균보다 높은 단체는 인센티브, 낮은 단체는 역인센티브 부여

② 주민세 개인균등할 인상

주민세 개인균등할이 1999부터 10,000원 범위내에서 자치단체가 자율결정함에 따라 개인균등할 인상이 평균보다 높은 단체는 인센티브, 낮은 단체는 역인센티브 부여

③ 탄력세율 적용

자치단체가 기준세율의 50%범위까지 증감적용이 가능한 탄력세율 적용을 장려하기 위한 것으로 탄력세율을 적용하는 자치단체에 인센티브 부여

④ 경상세외수입 확충

사용료·수수료 요율현실화 등 경상세외수입 확충노력이 전국평균을 초과하는 경우 인센티브, 미달하는 경우 역인센티브 부여

⑤ 지방세 체납액 축소

현재 지방세관련 인센티브로 「지방세 징수율」인센티브를 운영중에 있으나 지방세 징수율 산정시 세목별 부과·징수만 고려하고 과년도 수입은 적용되지 않아 인센티브 대상에서 누락되고 있어 지방세에 관한 형평한 인센티브 부여 차원에서 과년도 미징수액을 축소하는 자치단체에 인센티브를 부여

⑥ 지방세 세원발굴

현행 지방세관련 인센티브제는 기존의 징수실적에 기초한 소극적 노력은 반영되고 있으나 세원발굴 등 적극적 노력의 반영이 미흡하여 세원발굴과 관련한 자치단체의 인적·물적 소모에 대한 고려를 위해 지방세 증대를 위해 특별히 세원을 발굴하는 자치단체에 대하여 세수증가액의 일정분에 대한 인센티브를 부여

제 3 절 특별교부세

특별교부세는 객관성·통일성을 중시하는 보통교부세의 산정과정상 필연적으로 발생할 수밖에 없는 획일성과 시기적인 이유로 인해, 기준재정수요액 또는 기준재정수입액 산정시 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려해서 특별히 교부하는 것으로, 보통교부세의 기능을 보완해서 지방교부세제도 전체의 타당성을 확보하기 위한 제도이다. 이러한 특별교부세는 교부세총액의 4%(2004년까지는 1/11)이고, 비도제한이 가능하며, 보통교부세 불교부단체라도 특별교부세는 받을 수 있다.

1. 교부대상

<u>(교부대상)</u>	<u>(배분비율)</u>	<u>(교부시기)</u>
○ 지역현안수요 : 특별교부세의	50%	당해 수요 발생시(수시)
○ 재해대책수요 : "	50%	당해 재해수요 발생시(수시)

가. 지역현안수요

○ 보통교부세 기준재정수요 산정방법으로 포착할 수 없는 국가행사 또는 행정구역 개편 등으로 인한 특별한 재정수요. 즉 국가적 행사관련수요, 행정구역개편수요, 재정결함보전수요, 지방재정부담수요 등.

나. 재해대책수요

○ 보통교부세 산정기일 후에 발생한 재해 등으로 인한 특별한 재정수요. 즉 자연재해수요, 인위재난대책수요, 농어업재해대책수요 등.

다. 우수자치단체 재정지원

○ 재해대책수요의 사용잔액이 예상되는 경우 지방행정 및 재정운용실적이 우수한 자치단체에 지원한다. 즉 지방행·재정평가결과 우수단체, 기타 국가적시책 추진 우수단체 등이다.

2. 교부방법

교부방법은 지방자치단체가 교부신청을 하는 경우 교부목적의 타당성(필요성, 투자효과, 재원계획 등)을 검토한 후 교부하도록 되어 있다. 비록 신청이 없는 경우에도 행정자치부 장관이 필요하다고 인정할 경우 일정한 기준에 따라 교부한다. 이 경우 사용에 관하여 조건을 붙이거나 용도 제한이 가능하다. 교부목적 위반시에는 특별교부세 반환 또는 감액 조치가 이루어진다. 그리고 연도중 그 용도가 지정되고, 소요 전액이 교부되는 특별교부세는 추경예산의 성립 이전에 이를 사용할 수 있으며, 이는 동일 회계연도 내에 차기 추경예산에 계상하도록 되어 있다.

제 4 절 분권 교부세

1. 도입배경과 자원성력

○ 참여정부는 분권형 선진국가 건설을 위해 재정분권을 지방분권의 핵심적 전략과제로 채택하였다.

○ 그동안 국고보조금은 전체 지방 이전재원의 20% 이상을 차지하고 있으며 매년 크게 증가하고 있다. 자치단체는 지방보다 중앙의 우선순위에 따른 소액 분산 투자가 지속됨으로 지방재정 자율성을 저해하고 있다.

○ 이에 따라 정부는 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양키로 하고, 이양 사업을 추진하는데 필요한 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 분권교부세 제도를 도입하였다.

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

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

○ 분권교부세제도는 취지상 국고보조사업의 지방이양사업이 정착될 때까지만 운영되는 것으로서 2009년도까지 한시적으로 운영한 후 폐지하여 보통교부세로 통합운영하도록 함

2. 재원확보와 운용방식

- 재원은 내국세총액의 0.94%
- 행정자치부장관이 분권교부세를 교부하고자 할 때에는 각 지방자치단체(시·도, 시·군·구)에 지방자치단체별 교부내역을 직접 통지·교부하고 있다.
- 이양사업의 성격을 분석하여 크게 정상적 수요와 비정상적 수요로 구분 산정한다. 정상적 수요는 최근 5년간 보조금 교부액을 기준으로 한다. 비정상적 수요는 인구, 재정력지수, 이양사업의 추진상황 등을 반영한다.

$$\boxed{\text{정상적수요}} + \boxed{\text{비정상적수요}} \stackrel{\text{=}}{\text{(조정율)}} \boxed{\text{자치단체별 배분}}$$

- 정상적 수요는 광역자치단체별로 아래 별표의 산정항목으로 구분·산정하고, 당해 자치단체별로는 종전의 국고보조금 지원 비중을 감안하여 산정함.

산 정 항 목		단 위 사 업 수
계	13	80
1. 사 회 복 지	① 노인복지비	10
	② 장애인복지비	20
	③ 아동복지비	9
	④ 그 밖의 복지비	13
2. 문 화 관 광	① 문화재비	2
	② 문화관광비	5
	③ 공공도서관비	2
3. 농 림 수 산	① 농 업 비	7
	② 농촌진흥비	6
	③ 임 업 비	1
	④ 수 산 비	3
4. 공 공 근 로	공공근로비	1
5. 여성인력개발	여성인력개발비	1

제 5 절 지방 교부세제도의 관리

1. 산정자료의 제출 및 검사

각 자치단체장은 교부세 산정자료를 행정자치부 장관에게 제출하여야 하고, 각 자치단체장은 행정자치부에 제출한 교부세산정에 기초가 되는 자료를 臺帳化하여 비치·관리하여야 하며 산정관련 자료는 모두 공개하고 있다. 교부세 산정자료의 검사는 행정자치부장관의 위임을 받아 도지사가 시행할 수 있다. 이때에 시장·군수가 제출한 자료를 심사하고 의견을 붙여 행정자치부 장관에게 제출하여야 한다. 검사결과 허위기재로 판명된 경우에는 부당교부세로 시정조치된다. 현재 기준재정수요액, 수입액 산정작업 및 단위비용 산정작업 등 교부세 배정작업을 제외한 전과정에 지방자치단체가 직접 참여하고 있다.

2. 지방교부세의 내시

지방교부세의 內示는 보통교부세의 경우 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 산정한 액(교부액)과 특별교부세 교부액으로 지방교부세의 주관부처인 행정자치부가 지방자치단체에 시달하는 문서의 내용을 말하는 것으로, 향후 예산배정 및 자금배정을 전제로 교부되는 금액을 미리 알려주는 행정내부적 행위를 의미한다. 따라서 지방교부세의 내시액은 곧 교부액을 의미하며, 지방교부세의 내시가 이루어질 경우 지방자치단체는 이를 기초로 자치단체예산에 계상할 수 있다. 그리고 국회예산(안) 의결이 확정됨에 따라 시·도에 교부결정통지를 한다. 일반적으로 보통교부세는 전년도 11월중에 내시, 12월중에 교부결정통지를 하게 되며 특별교부세는 당해 연도중 수시로 결정·통지되고 있다.

3. 지방교부세 예산운영

지방교부세의 예산운영은 예산배정요구서를 행정자치부 장관이 작성하여 기획예산처 장관에 제출하고, 기획예산처 장관은 예산배정요구서와 월별 자금계획에 의거, 4분기별 예산배정계획을 작성하게 된다. 매분기별로 기획예산처에서 행정자치부에 배정하는 지방교부세 예산배정액은 지방교부세 내시액 규모에 따라 당해 자치단체에 재배정하게 되며, 재배정된 예산의 범위내에서 자금 배정이 이루어지도록 하고 있다.

4. 지방교부세 자금교부

지방교부세의 자금은 행정자치부 장관이 재정경제부장관에게 제출한 월별 자금배정계획에 의거 매월 국세의 징수실적 등을 고려하여 배정하게 된다. 행정자치부 장관이 재정경제부장관에게 제출하는 월별자금배정계획은 지방자치단체의 지방교부세 월별소요액을 조사 반영한 것으로 지방자치단체 자금운용계획에 의거하여 수입, 관리한다. 이 지방자치단체 자금운용계획은 지방자치단체별로 월별자금수요와 월별자체수입액의 차액으로 산출되며, 분기별 예산배정계획 내에서 운용될 수 있도록 조정을 거친 후 확정되게 된다. 지방교부세의 자금 송금은 매월 실시하게 된다.

5. 부당교부세의 시정

(1) 산정자료의 과장·허위기재의 경우

○ 자치단체가 교부세 산정자료를 과장 또는 허위기재하여 부당하게 교부세를 받거나 받으려 한 때에는 행정자치부 장관은 정당하게 받을 수 있는 금액을 초과하는 부분의 반환을 명하거나, 부당하게 받으려하는 금액을 감액할 수 있다 (법 제11조제1항).

(2) 경비의 과다지출·수입징수태만의 경우(감액제)

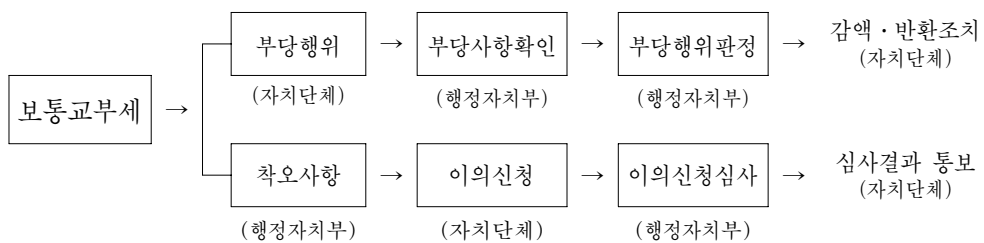
○ 자치단체가 법령의 규정에 위반하여 현저하게 과다한 경비를 지출하였거나 확보해야 할 수입의 징수를 태만히 한 때에는 행정자치부장관은 당해 단체에 교부할 교부세를 감액하거나 이미 교부한 교부세의 일부 반환을 명할 수 있다(법 제11조제2항).

(3) 이의신청 등 구제제도

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

○ 이의신청이 타당하다고 인정되는 경우 다음 보통교부세 산정시 가산 또는 감액(시행령 제14조)하고 그 결과를 통지하여야 한다. 교부세 감액이나 반환 결정 통지에 대하여 당해 지방자치단체의 장이 행정자치부장관에게 이의를 제기하는 경우 그 심사결정에 따른 행정자치부장관의 자문에 응하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 지방재정조정 심사위원회를 둔다.

[그림 2-1] 부당교부세 및 이의신청 결과의 조치



6. 재정 페널티제(減額制) 운영

2002년도 행정자치부는 지방자치단체가 법령에 위반하여 현저하게 과다한

경비를 지출하였거나 확보하여야 할 수입의 징수태만 등을 행한 경우에 위법한 예산편성지출행위를 대상으로 중앙정부가 해당 지방자치단체에 지원하는 지방교부세를 삭감할 수 있는 재정 페널티제(financial penalty)를 도입했다. 재정 페널티를 받은 지방자치단체는 위법행위 또는 잘못 집행된 금액에 상응하는 만큼의 교부세를 감액당한다. 삭감규모는 감액하거나 반환을 명하는 단체에 지원하여야 할 교부세 금액의 10%를 초과할 수 없다. 행정자치부는 반환 또는 감액한 금액을 다른 자치단체의 보전재원에 충당할 수 있다.

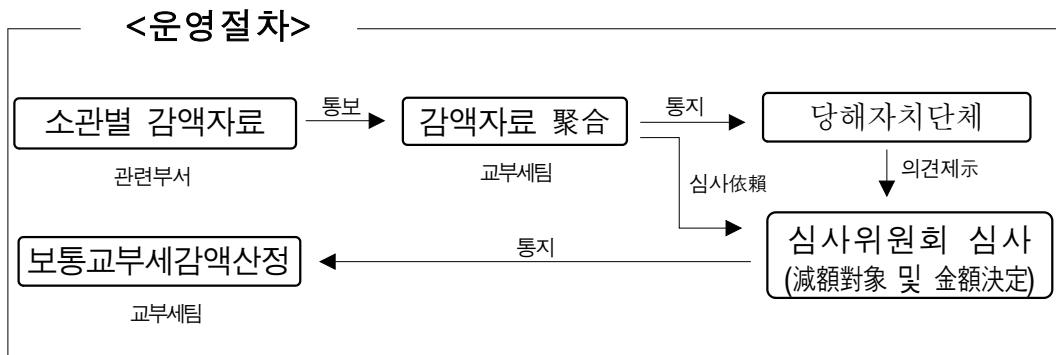
○ 감액적용대상 및 감액기준(근거 : 동법시행령제12조)

- 지방채 미승인사업 예산의 편성지출 - 위반지출금액의 10/100이내
- 투·융자 미심사사업 예산의 편성지출 - 위반지출금액의 10/100이내
- 예산편성기준을 위반하여 편성한 예산의 경비지출 - 위반지출금액이내
- 감사결과 판명된 위법한 경비의 과다지출·수입징수태만행위 - 해당 지출금액·미징수금액이내

※ 2002년부터 도입·시행(2002.1.1 이후의 위법한 예산편성지출행위대상)

○ 운영방법

- 관련부서, 감사부서 등에서 구체적으로 확인·통보한 위법행위대상
- 감액대상 금액은 『지방교부세조정심사위원회』에서 심사 결정
- 심사위원회의 결정금액을 토대로 익년도 당해단체에 교부할 보통교부세를 감액 산정



제 6 절 지방교부세제도의 운영실태와 발전과제

1. 지방교부세 운영실태

[표 2-4] 는 연도별로 지방교부세의 교부내역을 보통교부세, 특별교부세, 증액교부금, 분권교부세 등으로 구분하여 나타내고 있다. 연도별 지방교부세 총규모의 변동상황을 보면, 1984년에 1조원 돌파, 그후 17년만인 2001년에 10조원 돌파, 2006년에는 20조원 규모를 돌파하고 있다. 법정율로 정해지는 보통교부세와 특별교부세는 융통성이 없으나, 매년 정책적으로 결정되었던 증액교부금제도는 2004년까지 운영되었다가 2005년부터 폐지되었다. 그리고 2005년에는 분권교부세가, 2006년에는 부동산교부세가 각각 신설되었다.

[표 2-4] 연도별 지방교부세 교부내역(단위: 백만원)

연도별	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	증액교부금
1991	3,452,402	3,053,265	305,411		93,726
1992	3,927,749	3,533,726	353,373		40,650
1993	4,413,085	4,011,896	401,189		-
1994	4,724,569	4,295,062	429,507		-
1995	5,484,226	4,985,661	498,565		-
1996	6,377,734	5,797,940	579,794		-
1997	6,798,732	6,142,666	614,266		41,800
1998	7,039,226	6,353,842	635,384		50,000
1999	6,710,770	5,782,518	578,252		350,000
2000	8,266,546	7,468,678	746,868		51,000
2001	12,288,992	11,119,539	1,111,953		57,500
2002	12,259,400	10,884,910	1,088,490		286,000
2003	14,910,674	12,238,522	1,223,852		1,448,300
2004	14,469,054	13,012,867	1,301,287		154,900
2005	19,484,517	17,927,570	711,566	845,381	-
2006	20,346,498	18,604,343	739,764	1,002,391	-
2007	22,624,220	20,692,123	826,756	1,105,341	-

- 주) 1. 2005년도까지는 최종예산(추경분 포함)이며, 2006년도 당초예산 기준이고 보통교부세에는 양여금 도로보전분(850,000백만원)이 포함 됨.
 2. 2005년도에는 증액교부금제가 폐지되고, 분권교부세제도 신설 됨.

[표 2-5] 2007년도 자치단체 계층별 보통교부세 배정결과

단 체 별	구 성 비	
계(166단체)	100%	
광역시(5)	5.2%	
도 분(8)	18.7%	
시 분(67)	36.1%	] 76.1%
군 분(86)	40.0%	

* 자치구(69개)는 특별·광역시 본청에 합산 산정됨

보통교부세의 비중을 자치단체 계층별로 보면, 광역시의 경우 총액의 5.2%, 道의 경우 18.7%, 市の 경우 36.1%이며 郡에는40.0%를 배정하여 총체적·수직적인 재원조정이 이루어지도록 하고 있다. 광역시는 보통교부세에 크게 의존하지 않으나, 광역시보다는 道, 도보다는 市, 시보다는 郡의 경우 비중이 압도적으로 커지고 있다. 특히 郡 경우는 일반재원 대부분을 보통교부세에 의존하고 있는 실정이다.

[표 2-6] 2007년도 지방교부세 불교부단체 현황

구 분	단 체 수			비 고 (불교부단체)
	계	교부	불교부	
계	177	166	11	
특별시	1	-	1	서울
광역시	6	5	1	인천
도	9	8	1	경기
시	75	67	8	수원, 성남, 안양, 안산, 고양, 과천, 용인, 화성
군	86	86	-	

※ 기준재정수입이 기준재정수요를 초과할 경우 불교부

참고로 2007년도 보통교부세 불교부단체를 보면 총 11개 단체인데 시·도는 서울특별시, 인천광역시(2004년도 신규), 경기도 등 3개 단체, 시·군은 수원, 성남, 안양, 안산, 고양, 과천, 용인, 화성(2006년도 신규) 등 8개 단체이다. 이들 지방자치단체들은 재정력이 상대적으로 풍부한 자치단체로서 보통교부세를 지급 받지 못한다. 보통교부세 불교부단체수는 매년 바뀔 수 있다. 보통교부세 불교부단체가 증가(감소)한다는 것은 보통교부세의 산정기준이 되는 기준재정수입액과 기준재정수요액에서 수입액이 수요액을 충족시킬 수 있는 자치단체가 증가(감소)하고 있음을 의미한다. 일반적으로 지방교부세 불교부단체는 주로 지역경제력이 비교적 풍부하여 지방재정력이 강한 단체들인데, ① 대도시지역, ② 산업경제활동이 활발한 수도권 주변의 위성도시군, ③ 대규모 공업단지가 위치한 독립도시 등이다.

2. 지방교부세제도의 발전과제

가. 지방교부세제도 발전의 기본방향

지방교부세제도가 본래의 기능을 제대로 수행하기 위해서는 다음 세 가지 측면에서의 개선이 요구된다.

(1) 재원보전기능의 강화와 계획재정지원

지방재정수요의 증가에 대한 대책으로서 지방교부세의 재원보전기능이 강화되어야 하며, 이를 통해 지방자치단체의 계획재정을 지원하여야 한다. 즉, 지역특성에 맞는 재정조정정책이 되어야 하며, 예측가능한 지방재정운영을 유도하여야 한다.

(2) 재정형평화 및 갈등관리기능의 강화

지역간 재정력격차를 완화할 수 있도록 지방교부세의 재정조정기능이 강화

되어야 하며, 지역이기주의의 해소수단으로서 작용하여야 한다. 각종 지역이기주의가 당연하게 표출되면서 이에 따른 갈등과 더불어 살아갈 수밖에 없는 것이 자치시대의 특징인데, 갈등관리차원에서 지방교부세제도가 중요한 역할을 담당할 수 있다.

(3) 지방재정 운영의 효율성 및 책임성 제고

지방자치단체에 대한 인센티브제 적용 등을 통해 지방재정 운영의 효율성 및 객관성을 제고시키고, 지방자치단체의 참여를 통해 자율성 및 재정운영의 책임성(accountability)을 확립한다.

나. 재원보전기능의 강화

보통교부세가 최소행정수요인 기준재정수요액의 부족액을 100% 충족시키지 못하는 상황에서, 지방자치의 본격 실시로 자치행정수요의 급증과 더불어 국가기능의 지방이양이 지속적으로 이루어질 전망이어서, 이에 따른 재원보전이 불충분할 것으로 우려된다. 따라서 보통교부세가 최소행정수요인 기준재정수요액의 부족액을 100% 충족시키는 수준까지 지방교부세 법정률을 단계적으로 인상하는 것이 바람직할 것이다.

다. 기준재정수요액 산정의 합리화

다양하고 복잡한 현실 지방재정수요를 가장 합리적이고 적정수준으로 산정하는 것이야말로 균형있는 교부세배분을 위한 중요한 과제로 지속적인 연구와 개선이 필요하다 하겠다.

(1) 측정항목

지방재정 여건이나 행정수요의 변화를 보다 정확하게 반영하기 위하여 측정항목에 대한 지속적인 검토·보완이 필요하다. 자치단체의 자체재원에 대한

예산운영 현황과 업무수행형태 등을 세밀히 검토분석하여 새로운 환경변화에 따른 신규 재정수요에 대해서는 측정항목을 신설하고, 수요감소 항목은 통·폐합하는 등 측정항목의 지속적인 재검토 조정이 필요하다. 특히 국내외적으로 관심이 고조되고 있는 정보화 관련 수요를 비롯하여 주민복지, 지역개발과 관련된 수요는 증가되어야 하며, 경상적인 일반행정수요는 축소하는 방향으로 하여 재정운용의 효율성과 생산성을 동시에 고려하는 방안을 보완·발전시켜야 할 것이다.

신규재정수요를 기준재정수요액 산정에 반영하고자 하는 경우 설문조사 등을 통해 자치단체의 의견을 수렴하여 반영하는 것이 바람직하다. 특히 우리나라의 OECD가입이 지방재정지출에 중장기적으로 상당한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 이는 환경·복지·안전·노동·소비자보호 등의 국제적 기준설정 및 준수의무부과에 따른 결과로서, “자치단체가 가져야 할 적정 재정수요(national minimum)”의 내용 변화가 예상된다.

(2) 측정단위

측정단위는 대체로 관련수요를 산정하기 위한 측정항목별 상관계수가 높은 통계자료를 택하고 있으나 계량분석적 방법 등에 의한 타당성을 재검토하여 보완시켜 나가고 지역특성과 개발수요가 함께 반영될 수 있는 방안도 강구해 나가도록 한다. 자치단체 유형별, 동급 자치단체간 차별화가 이루어지지 않아 구체적인 지역특성 반영이 미흡한 실정이다. 따라서 자치단체 유형별로 동일 측정항목에 대한 상이한 측정단위의 채택도 검토할 필요가 있다.

(3) 단위비용

단위비용은 자치단체의 측정항목별 수요액과 실제 예산액간 근접도를 분석하여 매년 반영하고 있으나 앞으로는 원가계산방법을 면밀히 검토하여 단위

비용의 현실화 및 적절한 재정수요가 산정되도록 보완해야 할 것이다. 단위 비용이 자치단체 종류별로 실제 예산액과 근접되는지를 평가하여 단위비용의 현실화를 기할 필요가 있다.

(4) 보정계수

보정계수 산식에 대한 지속적인 검증으로 적용의 타당성을 제고해야 한다. 지방자치단체는 면적, 인구, 산업구조 등 지역별 특성이나 경제력에 따라 규모나 내용에 있어 재정상황은 각양각색이다. 지역별로 고유한 행정수요가 측정되고 반영되어야 자치단체별로 행정기능의 전문화 및 세분화가 촉진될 것이다. 따라서 지역별로 독특한 특성을 발굴해 활용하는 내생적 발전(endogenous development)을 평가해서 이를 차등 지원하는 재정조정배분방식 즉 지역별 차별화가 필요하다. 이는 중앙정부가 재정지원조치를 통해 각 지역의 개성과 경쟁력을 강화하고 중앙에의 집중을 개선하려는 노력이다.

라. 기준재정수입액 산정방식의 개선

(1) 지방세수입액의 추계

지방세수의 추계기법도 지방자치단체별로 경제여건에 따라 세수신장 추세에 적합한 세목별 선형·비선형기법의 선별적 적용방안과 지역별 주민소득추계에 의한 기준재정수입액 산정방안도 연구 검토해야 할 것이다.

(2) 재정력격차를 감안한 차등적용

지방교부세법 제8조에 의하면, 기준재정수입액의 기준세율은 표준세율의 100분의 80으로 모든 자치단체에 대해 일률적으로 적용되고 있으나 수평적 재정형평화 기능의 제고를 위해 재정력격차를 감안하여 차등적용하는 방안의 검토가 요청된다.

마. 自救노력단체에 대한 인센티브제 적용 강화

자구노력이 반영되도록 개선하는 것이 바람직하지만, 자구노력의 반영으로 인해 재정격차가 심화되어서는 안 되며, 또한 전 지방자치단체가 현 시점에서 같은 조건에서 시작하여 노력 여부를 판단할 수 있는 지표(예컨대 각종 증감율지표)가 선정되어야 한다는 것이다. 그러나 여러가지 인센티브지표를 동시에 적용하는 경우 지표간의 중복 및 상충등으로 인하여 인센티브 적용효과가 감소하거나 불명확해 질 가능성이 있기 때문에 가능한 최소한의 적정지표를 개발하여 적용하는 것이 바람직할 것이다.

제 3 장 재원조정 교부금·재정 보전금제도

제 1 절 자치구 재원조정 교부금제도

1. 자치구 재원조정 교부금제도의 설치 경위

1988년 지방자치법의 개정으로 특별시, 광역시(1995년 이전의 직할시)의 행정구가 자치구로 되면서 자치단체로서 별도의 법인격을 부여받게 되고, 세입·세출 등 재정과정을 시본청과는 별도로 운영하게 되었다. 시·군과 같이 기초자치단체의 범주에 들어 있는 자치구는 시·군이 도의 관할인 데 대해 특별시·광역시 관할이며, 자치권의 범위는 시·군과 다르게 되었다. 이는 광역 행정의 특성을 반영한 것으로서 세입측면을 보면, 9개 세목이 배분된 시·군 세에 대해, 자치구세에는 목적세인 사업소세를 포함하여 면허세, 재산세 등 3개 세목만이 배분되어 세목면에서 월등히 적은 분배상태를 보이고 있다. 그러나 자치구에서도 자치행정을 수행할 수 있는 재정적 기반확립이 요구되면서 시본청과 자치구 간 사무기능 배분에 상응하는 재원을 배분하여, 자치구에서의 지방자치가 실효를 거둘 수 있도록 재원을 보장해 주는 것이 필요하게 되었다. 따라서, 특별시·광역시장에게 자치구 상호간의 재정조정책임을 부여하면서 도입된 것이 자치구 재원조정교부금(이하 '조정교부금')제도이다. 왜냐 하면, 시본청으로서는 자치구 간 지나친 재정적 불균형을 방치할 수 없기 때문이다. 즉, 시본청-자치구 간 재정연계, 즉 격차조정을 위한 시본청의 관여는 필연적이다.

2. 조정교부금 제도의 의의

조정교부금제도는 각 특별시·광역시별로 자치구 간 세원분포의 불균형으로 인한 재정불균형을 해소하고, 자치구 간 행정의 일정한 수준을 확보하기 위해 시세 중 일부 세목을 일정한 기준에 따라 자치구에 교부하는 제도이다. 따라서, 조정교부금제도는 본질적으로 시와 자치구 간의 수직적 형평보다는 자치구 상호간의 수평적 형평에 더 큰 비중이 있는 것이다. 즉, 조정교부금제도의 주요 의의는 지방교부세와 마찬가지로 ① 자치구 간 재정력의 형평화와 ② 자치구에 대한 재원보장 등이다.

이러한 조정교부금의 운영근거는 지방자치법령이고, 운영책임은 특별시장·광역시장에 있다. 그리고 특별시와 광역시별로 교부율, 산정방법, 교부시기 등을 규정한 '자치구의 재원조정에 관한 조례'를 제정·시행하게 되어 있다.

3. 조정교부금의 재원

조정교부금의 재원은 특별시·광역시의 시세수입 중 취득세와 등록세 합산액의 일정률이다. 취득세와 등록세를 조정교부금의 재원이 된다고 해서 조정세라고 부르기도 한다. 조정교부금률은 서울 50%, 부산 51%, 대구 52%, 인천 50%, 광주 70%, 대전 68%, 울산 58% 등이다. 도시별로 교부율이 차이가 나는 이유는 시마다 자체의 재정형편에 따라 교부율을 시의 조례로써 정하기 때문이다.

4. 조정교부금의 교부방법

조정교부금은 특별시·광역시가 재정적 결함이 생기는 자치구에 교부하는데, 보통교부금과 특별교부금으로 구분·운용된다. 대부분 보통교부금 90%, 특별

교부금 10%인데, 예외적으로 부산광역시는 보통교부금 95%, 특별교부금 5%로, 대구광역시는 보통교부금 10/11, 특별교부금 1/11로 운용하고 있다. 보통교부금은 용도지정없이 기초자치단체의 일반재원으로 사용하고, 특별교부금은 특정목적사업에 지원된다. 보통교부금의 교부방식은 기준재정수요(이른바 civil minimum)와 기준재정수입으로 산정되는 지방교부세(보통교부세) 교부방식과 유사하다. 즉, 각 자치구의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정하여 기준재정수입액이 수요액에 미달하는 자치단체에 대해 부족재원을 교부율에 의하여 지원한다. 이를 위해 자치구청장은 조정교부금의 산정에 필요한 자료를 작성하여 시장에게 매년 제출하여야 한다. 특별교부금은 특별교부세와 그 용도가 유사하다.

5. 조정교부금제도의 실태와 발전방향

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

① 시본청과 자치구 간의 업무배분 및 그에 따른 적정한 재원배분이 이루어질 수 있도록 조정교부금의 재정지원·보장기능을 강화시키는 방향으로 제도개선을 모색한다.

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

(1) 교부금재원의 확대 검토

지방자치의 진전에 따라 시본청 업무가 자치구로 계속 이양되고 있음에도

불구하고 자치구의 세입구조는 이러한 추세를 반영하지 못하고 있다. 따라서, 열악한 자치구 재정을 개선하기 위해 현행 조정교부금율을 상향조정할 필요가 있다. 적정 재원배분과 연관된 교부율은 각 시의 각종 여건을 고려하면서 적절히 조정해야 할 것이다.

(2) 자치구세제의 개편

‘區間투자격차→지역개발격차→지방세원분포격차→지방재정격차’순의 악순환 모형이 있다. 출발부터 불균형상태가 되면, 투자사업비가 적은 구는 지역개발이 늦어져 자치구세 신장률이 떨어지고, 그 결과 자체재원 확보가 어려워져 개발이 다시 지연되는 악순환을 가져온다. 이 경우 특별한 대책이 없는 한, 구 사이의 격차는 더욱 벌어질 것이다. 서울시의 경우, 예컨대 금천구, 강북구, 은평구, 관악구, 광진구 등 도시시설기반이 미약해 투자수요가 많은 구보다 강남구 같이 도시기반시설이 완비되어 투자수요가 상대적으로 적은 구의 투자사업비가 훨씬 높다. 이와 같은 상황에서 자치구세는 구간 재정력격차 해소에 기여할 수 있도록 가급적 세원의 규모가 균등할 것이 요청된다(세원분포의 보편성 원칙). 문제는 자치구세의 80%를 차지하는 재산세가 지역별로 차이가 심하다는 데 있다. 따라서, 구간 재정자립도 균형을 위해 도심, 부도심 등에 치중되어 있어 구간 격차의 요인이 되고 있는 구세인 재산세를 시세로 전환하고, 지역적 보편성이 비교적 높은 시세인 담배소비세, 자동차세 등의 구세화를 검토할 필요가 있다. 또한 주민세의 경우 주민은 자치단체의 회원이고 주민세가 회비성격을 갖는다는 것을 감안할 때 자치단체의 기본인 기초자치단체의 세금, 즉 자치구세로의 전환이 검토되어야 할 것이다.

(3) 교부금 산정방식의 개선

측정항목과 실제예산항목의 연계성을 강화시켜 줌으로써 조정교부금제도의 현실성과 객관성을 제고시켜야 한다. 또한 현재의 교부금 산정방식은 자치구의 인구, 면적, 가구수, 공무원수 등을 기준으로 산출되어, 자치구의 투자수요액을 제대로 반영하지 못하고 있다. 특히 자치구 청사나 기본적인 공공시설의 건립은 투자수요에 반영되어야 한다.

(4) 역교부세제도 및 총액보전주의의 채택 검토

기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 자치단체에 대하여는 초과액을 역교부세로 징수하여 부족한 자치단체에 특별교부금으로 교부함으로써 자치구 간 재정불균형을 시정하는 방안을 검토할 수 있다. 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 자치단체는 다른 자치단체에 비하여 선행투자가 많이 이루어졌기 때문에, 과거에 받은 혜택을 사후적으로 환원한다는 의미를 갖는다. 이는 독일의 역교부금제도와 일본 東京都의 都區間 재정조정납부금제도와 유사한 제도이다. 또한 일본 경우 도구간 재정조정방식은 총액보전주의를 채택하고 있는데, 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 자치단체에 대하여는 부족액을 일반회계 지원을 포함해 총액 보전하고 있다.

(5) ‘시-자치구 간 협의회’의 기능강화

조정교부금 운영의 투명성과 공정성을 제고하기 위해 ‘시-자치구 간 협의회’의 역할을 강화할 필요가 있다. ‘시-자치구 간 협의회’의 주요 기능은 ① 기준재정수요 측정항목을 예산기능에 맞게 분류하고, ② 측정항목별 측정단위 단가의 현실화 및 계량화, ③ ‘자치구의 재원조정에 관한 조례’ 개정(조정교부금율의

조정 등), ④ 예산편성방법의 區別 통일 등이다. 일본 東京都의 경우 매년 조정교부금률을 재검토하고 있다.

제 2 절 재정보전금제도

1. 재정보전금제도의 도입경위와 개요

2000년부터 시행되는 시·군 재정보전금은 지방자치단체의 세입중 징세교부금의 불합리한 점을 개선하면서 세입결손 보전을 위해 새로이 도입되었다. 그동안 도세의 시·군 위임징수에 따른 도세징수교부금은 당초 제도적 목적인 순수 징세비용의 보전보다는 기초자치단체의 세수 보전 수단으로 활용되었는데, 오히려 시·군재정의 부익부 빈익빈 현상을 심화시키는 동시에 도의 재정조정 기능을 제대로 수행하는데 기여도가 미약하다고 하여 제도개선이 필요하다는 논의가 장기간 제기되었었다. 따라서 도세징수처리비의 보전과 도의 재정조정 기능의 강화라는 측면에서 도세 징수교부금제도 개선과 시·군재정의 형평화를 위한 새로운 재정조정수단이 강구될 필요가 있었다. 도세징수교부금을 도와 시·군간 재정조정효과보다는 도입당시의 원래 취지대로 수수료조로 환원하고, 이에 따라 확보되는 도의 가용재원은 당해 시·군간의 재정조정에 활용하는 것이 지방재정의 균형발전을 위해 바람직할 수도 있다는 주장이 제기되었다. 결국 도세 징수교부금이 3%로 통일되면서 제도개편에 따른 부작용을 최소화하기 위해 잔여 27%(시·군), 47%(50만이상 시)를 시·군 재정보전금으로 교부하게 되었다. 재정보전금은 일반분(총액의 90%)과 시책분(10%)으로 구분하여 일반분은 인구60%, 징세실적 40%의 비율로 배정하며 시책분은 지역개발사업 등 시책수요를 감안 배정하게 되었다. 또한 일반분중 일부를 특별분으로 하여(비율은 조례로 정함, 경기도의 경우 25%) 지방교부세 불교부 단체에 조정 배분기로 하였다. 그러나 재정보전금의 90%를 차지하는 일반재정보전금은 인구와 징수실적이 많은 재정력이 좋은 자치단체에 많은 재원이 배분되는 빈

익빈·부익부 현상이 초래되는 문제점이 있었다. 그래서 2007년부터 일반재정보전금 배분기준을 인구 50%, 징수실적 40%, 재정력 10%로 변경하여 광역자치단체내의 기초자치단체 상호간 재정불균형이 완화되도록 하였다.

2. 재정보전금의 운영

(1) 시·도의 시·군에 대한 재정보전

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

(2) 재정보전금의 종류와 배분

① 재정보전금의 종류는 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하기 위한 일반재정보전금과 시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원하기 위한 시책추진보전금 및 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대하여 그 재정적 결함을 보전하기 위하여 지급하는 특별재정보전금으로 한다. 일반재정보전금은 지출용도를 정하지 아니하고 일반재원으로 배분하는데 대해, 시책추진보전금은 원칙적으로 지출용도를 정하여 특정재원으로 배분한다.

② 일반재정보전금의 재원은 재정보전금총액의 90%에 해당하는 금액으로 하고, 시책추진보전금의 재원은 재정보전금총액의 10%에 해당하는 금액으로 하며, 특별재정보전금의 재원은 일반 재정보전금의 일부 금액으로 하되, 경기도의 경우에는 일반재정보전금의 25%에 해당하는 금액으로 하고, 경기도를

제외한 시·도(특별시 제외)의 경우에는 행정자치부장관이 정하는 범위안에서 시·도조례가 정하는 비율에 해당하는 금액으로 한다.

③ 일반재정보전금을 배분함에 있어서는 일반재정보전금총액에서 특별재정보전금을 공제한 총액의 50%에 해당하는 금액은 당해 시·군의 인구수에 따라 배분하고, 40%에 해당하는 금액은 당해 시·군의 광역시세·도세 징수 실적에 따라 배분하며, 10%는 재정력에 따라 배분한다. 특별재정보전금은 당해 시·군의 재정결함금액에 비례하여 배분하는데, 특히 인구 20만명 미만의 시·군에 대하여는 재정결함액의 70%를 우선 배분하도록 하여 불교부단체중 인구 20만명 미만 시군의 재정 충격을 최소화하여 안정적인 재원운용이 되도록 하였다. 시책추진보전금은 원칙적으로 신청을 받아 심사하여 배분하는데, 필요하다고 인정하는 경우에는 신청이 없는 경우에도 배분할 수 있다. 시책추진보전금은 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있다. 시책추진보전금의 용도는 지역개발사업, 재해 등 특별한 재정수요가 있거나 또는 특별한 재정수입 감소가 있는 경우 등이다.

④ 일반재정보전금·시책추진보전금 및 특별재정보전금의 구체적인 배분 기준·산정방법 및 배분시기 등에 관하여는 시·도조례로 정한다.

(3) 재정보전금의 배분시기 및 통지

재정보전금은 매회계연도 개시전에 해당 자치단체에게 배분할 재정보전금중 일반재정보전금을 통지하여야 한다. 다만, 연도중에 재정보전금의 총액이 변경되거나 기타 특별한 사유로 재정보전금이 변경된 때에는 그때마다 이를 통지하여야 한다. 배분된 일반재정보전금은 매월 징수실적을 기준으로 하여 다음달까지 배분하여야 한다. 다만, 시책추진보전금은 그러하지 아니하다.

(4) 재정정보전금의 시정 등

재정보전금 산정에 필요한 자료를 과장 또는 허위로 기재함으로써 부당하게 재정정보전금을 배분받았거나 받고자 하는 때에는 정당하게 받을 수 있는 금액을 초과하는 부분의 금액에 대하여 반환하게 하거나 감액할 수 있다. 관련규정을 위반하거나 예산 미확보 등으로 당해 사업을 추진하지 못하는 경우에 배분할 시책추진보전금을 감액하거나 이미 배분한 시책추진보전금의 일부를 반환하게 할 수 있다.

(5) 재정정보전금에 대한 이의신청

재정보전금의 결정통지를 받고 재정정보전금 산정기초 등에 대하여 이의가 있는 때에는 그 통지를 받은 날부터 30일 이내에 이의를 신청할 수 있다. 이의 신청을 받은 경우에는 그 신청을 받은 날부터 30일 이내에 이를 심사하여 그 결과를 통지하여야 한다.

제 4 장 국고·시도비 보조금제도

제 1 절 보조금의 의의 및 분류

1. 보조금의 의의

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

보조금은 용도와 각종 수행조건 등을 지정(money with string)해서 교부하는 특정 재원으로서 보조자의 일(시책)을 강요하는 제도라고 할 수 있다. 따라서, 보조를 받는 피보조자나 단체에 대해서는 그 자금의 집행에 관하여 보조자의 행정적 감독과 재정적 통제를 받을 의무가 주어지며, 그 집행결과에 대해서는 보조자의 승인을 받아야 한다. 그리고 보조금을 집행하고 남은 잔액은 일반 용도로 쓸 수 없고, 반드시 정산하여 반납하여야 한다. 대개 자비부담(matching fund)이 따르는데, 이는 보조사업을 받는 당사자도 이익이 있어 분담하라는

취지이다. 예컨대, 국고보조 40%, 도비 10%, 시·군비 10%, 주민(수익자)부담 20%, 국가의 재정융자금 20% 등이다. 보조금사업자가 순수한 보조금만으로 사업을 추진한다면 사업의 성패에 대한 애착이나 관심도가 낮아질 것이므로, 사업당사자의 관심과 애착을 더 높이기 위해서 자비부담이 있어야 한다는 것이다.

2. 보조금의 운영근거

보조금의 운영근거는 지방자치법, 지방재정법 그리고 개별법인 생활보호법, 의료보호법, 전염병예방법, 하천법, 택지개발촉진법, 재해구호법 등 보조사업 관련 법령과 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 및 동시행령이다. 시·도에는 보조금관리조례가 있다. 보조금의 운영책임은 재정경제부 장관 또는 사업추진 주체(중앙관서 등)의 장이다.

3. 보조금의 분류

(1) 보조주체에 따른 구분

보조금에는 국가에서 교부하는 국고보조금과 시·도에서 교부하는 시·도비 보조금, 조정교부금, 재정보전금 등이 있다.

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

시·도비보조금이란 시·도의 감독을 받는 의존재원으로서, 광역자치단체인

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

(2) 지출목적이나 경비의 성질에 따른 구분

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

일본의 국고지출금은 ① 국고부담금, ② 국고보조금, ③ 국고위탁금의 세 종류로 대별된다. 국고부담금은 법령이 정하는 바에 따라 국가에 일정한 책임이 있는 사무에 관하여 국가가 이에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 의무적으로 부담하는 것으로서 항목·선정기준·부담비율 등이 법정화되어 있는데, 국가계획사업에 대한 공공사업비 국고부담금, 중앙과 지방 간 이해를 같이 하는 사업에 부담하는 공동국고부담금, 재해복구부담금 등으로 구분된다

(우리나라의 부담금 해당). 국고보조금은 국가가 지방자치단체의 재정을 원조하고 또는 특정한 사업을 장려할 목적으로 교부하는 것으로 장려보조금, 조성금, 원리금상환금, 손실보상금 등이 있다(우리나라의 보조금 해당). 국고위탁금은 국가(중앙정부)사무를 국민의 편리나 경비의 효율성 등을 이유로 지방자치단체에 위탁하여 처리하는 경우에 그에 필요한 경비를 전액 교부하는 것이다(우리나라의 교부금 해당).

(3) 보조형태에 의한 구분

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

(4) 신청 여부에 의한 구분

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

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

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

(5) 교부조건에 의한 구분

국고보조금 가운데는 이를 교부함에 있어 국가가 지방자치단체에 준수조건을 제시해주는 것이 있는가 하면, 이러한 조건을 제시하지 않는 것도 있다. 보조조건들은 예컨대 지방비의 일정액(율) 부담 의무화, 보조금 사용목적의 한정, 보조대상 행정수준에 대한 규제 등이 있다. 보조조건이 붙지 않는 보조금을 일반적 보조금(*general grants*), 보조조건이 붙는 보조금을 특정적 보조금(*specific grants*)이라 한다. 일반적 보조금은 일정한 범위 또는 지역의 사업이나 일정한 효과를 가져오는 사업의 촉진을 도모하기 위하여 그러한 취지에 맞는 사업에 소요되는 경비의 재원에 충당할 조건으로 교부하는 보조금을 말하는데, 포괄적 보조금이라고도 한다. 일반적 보조금은 보조금의 교부에 있어서 그 총액과 비도의 범위만을 지정해 주고 보조금을 충당할 경비의 세목, 수량, 단가 등을 지방자치단체의 선택에 맡김으로써 조세보다 효율적인 집행을 기하는 동시에 지방재정의 자주성을 강화하고자 하는데 있다. 특정보조금은 특정사업에 필요한 경비를 원조하기 위하여 그 사용처를 한정하여 지출하는 보조금으로서 이미 국가로부터 교부되는 시점에서 그 용도가 지정되어 있다.

(6) 시행주체에 의한 구분

시행주체에 따라 직접보조금과 간접보조금으로 구분된다. 직접보조금은 국가로부터 교부된 보조금을 지방자치단체가 직접 집행하는 경우로서 우리나라에서는 재해위험지구 정비사업, 자전거도로 정비사업 등의 보조금이 여기에 속한다. 간접보조금은 국가로부터 교부된 보조금이 지방자치단체를 통하여 민간

(단체)이나 타기관에 재교부되는 보조금을 말한다. 우리나라 경우에는 공동양식어장사업, 일반경지정리사업 등과 같이 실수요자가 주민인 국고보조사업은 지방자치단체가 직접적으로 보조금을 집행하지 않고 이를 주민(마을)에게 재교부하여 집행케 하고 있다.

제 2 절 보조금이 지방재정에 미치는 영향

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

1. 재정지출 증가 및 재정력 보강

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

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

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

2. 지방재정의 자율성 약화

보조금의 예산계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득이 하여 국고보조금이 계상됨으로써 지방비부담을 수반할 경우 지방자치단체로서는 자체사업의 지출에 예정했던 재원 중에서 지방비부담액 만큼 부족현상을 나타내므로, 결국 당해 자치단체의 재정운영상 압박과 경직성을 초래하는 요인이 된다. 또한 국가로부터 새로이 보전되는 것은 물론 지역주민의 요구와 희망에 의해 교부되는 것일지라도 국가의 지시 및 통제내용이 강하기 때문에 지방자치단체가 사업의 투자우선순위를 결정하는 데 크게 영향을 미친다. 그뿐만 아니라 보조사업 수행에 행·재정상의 감독을 받게 되어 자치단체의 재정상 자율성은 약화될 수밖에 없다.

3. 지역간 재정력격차 및 불균형 심화

국고보조사업과 관련하여 지방자치단체가 지방비부담능력이 없어 보조사업을 포기해야 할 경우, 재정력이 양호한 자치단체 위주로 보조사업이 수행됨으로써 자치단체 간의 재정력격차와 함께 지역 간의 불균형이 심화되어 자치단체의 불만을 초래할 수도 있다.

제 3 절 보조방법

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

1. 기준보조

기준보조는 보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율을 법령에 정해진 기준에 따라 보조하는 방식이다. '국비-지방비' 간 기준보조율과 보조금 지급대상제외 사업은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법 제9조와 동시행령 제4조 ① 그리고 별표에 규정되어 있다(표 4-1과 4-2 참조). 기준보조율이 정해져 있지 않은 사업은 중앙예산부처가 20%, 30%, 40%, 50%, 70%, 80%, 100% 또는 정액 등의 보조수준을 결정하도록 되어 있다.

[표 4-1] 기준보조율에 따른 보조금 지급대상 사업의 사례

기준보조율	사업성격
100%	국 가 위임사업
80~70%	국 가 시책사업
50~40%	국가이해 우선사업
30~15%	지방이해 우선사업

사 업	기준보조율(%)	비 고
1. 일반여권발급	100	
2. 지방병무행정지원	100	
3. 119구조·구급대장비	50	
4. 지방공사의료원 시설지원	50	건축비에 국한
5. 민방위운영 및 시설·장비보강	30	
6. 도서종합개발		
7. 발기반 정비	70	
8. 일반경지정리	80	
9. 기계화경작로 확·포장	80	
10. 침수지 배수개선	80	
11. 국가관리 방조제 개·보수	100	
12. 지표수보강 농업용수개발	100	
13. 한발대비 농업용수개발	100	
○암반관정		
○가뭄대비	100	
14. 과수·채소·화훼·특수작물생산유통지원	80	
15. 토양개량사업	20	재정용자 40%, 수익자부담 20%
16. 축산분뇨처리시설 지원	80	그 밖의 지역은 재정용자
	한센병환자정착촌 : 70	50%
	그 밖의 지역 : 30	
17. 농수산물 도매시장건설	70	
18. 농산물 공관장건설	40	
		재정용자 20%, 수익자부담 20%
19. 농수산물 규격출하	20	수익자부담 60%
20. 소규모 농업기반시설	정액	
21. 농공단지 조성지원	정액	
22. 농촌특산단지육성	20	재정용자 40%, 수익자부담 20%
23. 농어촌 오폐수처리시설지원	정액	

24. 대구획 경지재정리	80	
25. 중소농 고품질 농업생산지원	40	재정용자 20%, 수익자부담 20%
26. 농림수산물간이집하장 시설 및 장비	40	시설설치는 수익자부담 20%, 장비보강은 재정용자 20%, 수익자부담 20%
27. 농림계 특성화대학 및 자영농고·축산교육 시설지원		
28. 고도정수처리시설	정액	
29. 상수원보호구역 주민지원		
30. 도서지역 식수원개발	50	수도사업자 출연금 70%
31. 폐광오염방지시설	30	
32. 공단폐수종말처리시설	70	
	50	수도권은 수익자부담 50%
	수도권: 50	
33. 농공단지폐수 종말처리시설	그 밖의 지역: 100	「산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령」 제3조제2항제1호에 따른 농어촌지역의 분류에 따라 지원
34. 쓰레기매립시설	일반 : 50	
35. 쓰레기 소각시설	추가 : 70	
	우선 : 100	
36. 도시형종합폐기물 처리시설	30	
37. 농어촌 생활용수개발	서울, 시군: 30	
38. 농어촌폐기물 종합처리시설	광역시: 40	
39. 비위생매립지 정비	도서지역: 50	
40. 국가지원 지방도건설	30	
41. 시 관내 국도대체 우회도로건설	80	
42. 시 관내 국도노후교량개체	정액	공사비에 국한(용지보상비 제외)
43. 경전철 건설		공사비에 국한(용지보상비 제외)
44. 어장정비정리	50	
45. 어장정화	정액	
46. 인공어초시설	정액	
	50	
	정액	
	80	
	80	
	80	

47. 독립종묘배양장시설	50	
48. 어민복지회관건립	80	
49. 오염해역준설	70	
50. 시·도 어업지도선 건조 및 유류비지원	50	
51. 연근해어업 구조조정사업		
52. 가두리 양식장 육상전환	연안 : 80	
53. 노후어선 대체건조	[근해 : 정액 20	재정용자금 40%, 수익자부담 40% 재정용자금 60%, 수익자부담 20% 재정용자금 40%, 수익자부담 30%
54. 수산물종합판매장시설	20	
55. 수산물공동폐수 처리시설	30	재정용자금 40%, 수익자부담 20% 수익자부담 5%
56. 어·패류양식 및 중간종묘생산 시설		
57. 어촌 종합개발	50	
58. 2종어항 개발	40	
59. 항만배후도로건설		
60. 산림병해충방제	80	
○약제대	80	
○기 타	정액	
61. 산불방지시설·장비 및 운영		
62. 조림사업	100	수익자부담 10%
○장기수	50	
○큰나무	30	수익자부담 10%
63. 육림사업		
64. 사방사업		
65. 휴양림조성	70	
66. 휴양림 보완 및 산림욕장	50	
67. 지방수목원	50	
68. 산림박물관	70	수익자부담 30%
69. 임산물유통구조개선	70	수익자부담 40%
70. 표고 생산기반조성	50	
	50	
	50	
	50	
	30	

71. 산촌종합개발(마을조성)	70	
72. 임도건설	80	수익자부담 10%
73. 농업전문인력 양성교육	50	
74. 지역농업개발센터 육성 운영 및 시설장비보강	50	
75. 도 농업기술원 및 지역특화작목시험장 연구 기반조성	50	
76. 농업기계화훈련지원		
77. 원원종 및 원종생산		
78. 향토사료관 및 문화사랑방시설	50	
79. 공공도서관건립	100	
80. 공립박물관건립	30	
81. 지방문예회관건립		
82. 관광지·전적지 개발	20	용지매입비 제외
83. 국가지정문화재 보수정비	30	용지매입비 제외
84. 청소년수련관·청소년 수련원·청소년야영장· 유스호스텔	정액 50	용지매입비 제외
85. 생활체육교실운영	70	
86. 전국체육대회운영	서울 : 30	지방은 제정자립도에 따라
87. 국제경기대회(동계대회)지원	지방 : 70 ~ 88	차등 지원
- 도로(동계)		
- 경기장	30	
88. 지방체육시설	50	
89. 농어촌공공도서관 시설 (자료구입비 제외)		
90. 농어촌출신학생 기숙사시설		
91. 선천성대사이상검사	50(70)	
92. 결핵환자보호시설운영	30	
93. 한센환자보호시설운영	50	용지매입비 제외
	80	
94. 나양로자 지원	50	
	40	
	70	
	서울 : 50	
	지방 : 70	
	50	

95. 전염병예방접종 약품지원		50	
96. 공중보건 의사 진료활동비		정액	
97. 기초생활보장수급자 생계급여		서울 : 50	거택보호·시설보호대상자
98. 기초생활보장수급자 자녀교육급여	[	지방 : 80	
99. 기초생활보장수급자 의료급여			
100. 부랑인보호시설 운영	[	서울 : 50 지방 : 80	
101. 부랑아보호시설 운영	[	서울 : 50	
102. 저소득장애인 보장구·의료비·자녀학비 지원		지방 : 80	
103. 장애수당·장애아동부양수당 및 보호수당	[	서울 : 50	
104. 영·유아 보육사업지원		지방 : 70	
	[	서울 : 50 지방 : 70	
105. 경로연금	[	서울 : 50 지방 : 80	
106. 저소득모자·부자가정지원	[	서울 : 50 지방 : 70	
107. 공립정신질환자시설			
108. 정신질환진료시설 확충	[	서울 : 20	
109. 시·도병원선 건조 및 운영 지원		지방 : 50	
110. 치매전문요양병원 건립			
111. 응급의료사업 지원			
112. 사회복지보장시설 및 장비지원 (단, 재가노인복지시설 개보수는 제외)	[	서울 : 50 지방 : 70	용지매입비 제외 용지매입비 제외
113. 영·유아 보육시설 및 장비 지원	[	서울 : 50 지방 : 80	용지매입비 제외
		50	
		30	
		50	「국민기초생활 보장법」 상 보장시설의 신축·증축·개축에 한정
		50	용지매입비 제외
		70	
		50	

114. 화장장·납골당·화장로시설	70	용지매입비 제외
115. 고용촉진훈련	80	
116. 근로청소년회관운영지원	50	
117. 농어민직업훈련지원	100	
118. 광산지역 공해방지시설 및 장비	정액	
119. 석탄비축 및 진흥지구개발	정액	
120. 광산기반시설확충 및 대체산업 육성	정액	
121. 지방과학관 시설	정액	수익자부담도 정액
122. 그 밖에 국가와 지방자치단체 상호간에 이해 관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업	50	
	사업의 수행근거 법령·성격에 따라 정률(100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액보조	기획예산처의 예산안 편성 지침에 대상사업명과 기준보조율을 명시 하거나 매년 예산으로 정한다.

[표 4-2] 국고보조금 지급대상제외 사업

1.	초·중등학교 학생중식 지원
2.	초·중등학교 인터넷통신비
3.	민간개발소프트웨어
4.	사이버가정학습
5.	일반계 고교 직업교육
6.	실업계 고교 확충 등(경상)
7.	지역평생교육센터 운영
8.	학력인정평생 교육시설(경상)
9.	주요교육정책홍보
10.	교육정보화우수기관지원
11.	실업계고 확충 등(자본)
12.	학력인정평생교육시설(자본)
13.	농어촌 실업계고교 학과개편
14.	저소득층 고교생자녀 학비지원
15.	중학교학력인정시설 수업료 지원
16.	지방자치단체 공공근로사업
17.	공공자금관리기금이차보전
18.	지역정보화 지원
19.	자전거도로 정비
20.	전통향교문화 전승 보존
21.	공공도서관 운영

22. 농어촌공공도서관 지원(자료구입)
23. 문화의 집 조성
24. 장애인편의시설설치(종전 문화관광부 사업)
25. 문화시설운영평가 인센티브
26. 관리책임자대회
27. 예술창작스튜디오 조성
28. 유명예술인 기념조형물 설치
29. 조각공원 조성
30. 통영국제음악제
31. 문화학교 운영
32. 지방문화원사업활동 지원
33. 지역별 특성화 사업
34. 문화인물 기념사업
35. 노량해전 재현
36. 문화의 거리 조성
37. 조선통신사행렬 재현
38. 근대문인탄생100주년 기념
39. 예술창작공간 조성
40. 찾아가는 문화 활동 지원
41. 공주미술제
42. 청소년문화의 집(리모델링에 한함)
43. 청소년상담실 운영
44. 자영농과생 급식비 지원
45. 농업인자녀학자금 지원
46. 농가도우미 지원
47. 여성농업인센터 운영
48. 농촌PC보내기 사업
49. 농산물유통시설 보완
50. 지방자치단체 종자보급
51. 시도 수리계 수리시설 관리
52. 농업인 홈페이지 구축
53. 정신요양시설 운영
54. 사회복지시설 운영
55. 공공보건인력 개발
56. 공공보건사업
57. 대도시 방문보건사업
58. 지역봉사사업
59. 장애인복지관 운영
60. 장애인재가복지센터 운영
61. 장애인주간보호시설 운영
62. 장애인단기보호시설 운영
63. 공동생활가정 운영

64. 의료재활시설 운영
65. 장애인체육관 운영
66. 시각장애인 심부름센터 운영
67. 시각장애인 재활지원센터 운영
68. 청각장애인 수화통역센터 운영
69. 정신지체인 자립지원센터 운영
70. 장애인해피콜봉사센터 운영
71. 장애인특별운송사업(운영비)
72. 편의시설설치시민축진단
73. 청각장애아동 달팽이관수술 지원
74. 여성장애인 가사도우미 지원
75. 장애인생활시설 운영
76. 장애인직업재활시설 운영
77. 장애인복지관 기능 보장
78. 장애인체육관 기능 보장
79. 장애인지역사회재활시설 차량 지원
80. 장애인생활시설 치과유니트
81. 경로당 운영
82. 경로당활성화 지원
83. 경로식당무료급식
84. 저소득제가노인 식사배달
85. 노인건강진단
86. 치매상담센터 운영
87. 노인일거리마련사업
88. 지역사회 시니어클럽 운영
89. 재가노인복지시설운영
90. 노인시설 운영
91. 노인복지회관 신축
92. 아동시설 운영
93. 결연기관 운영
94. 입양기관 운영
95. 아동보호전문기관 운영
96. 가정위탁지원센터 운영
97. 소년소녀가장 지원
98. 가정위탁양육 지원
99. 퇴소아동자립정착금
100. 결식아동급식
101. 아동보호전문기관 설치
102. 모부자복지시설의 운영

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

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

그리고 국고보조사업의 지방비분담과 관련된 '시·도·시·군·자치구' 간 기준 부담률은 지방재정법령 및 부령에 규정되어 있다([표 4-3] 참조). 기준부담률이 정해져 있지 않은 사업은 지방자치단체 상호간의 이해관계와 사업성격을 참작하여 행정자치부령으로 정한다. 다만, 다른 법령에서 달리 정하여진 경우에는 해당 법령을 적용한다.

[표 4-3] 국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·자치구 간의 기준부담률(단위: %)

연번	부처별	사업명	특별시·광역시		도		
			시	구	도	시·군	
1	행정자치부	민방위 인력 동원	50	50	50	50	
2		도서종합개발	30	70	50	50	
3		도로명 및 건물번호부여	30	70	30	70	
4	교육인적자원부	공립전문대학 운영비 지원	100	0	100	0	
5	문화관광부	지방체육시설 지원	50	50	50	50	
6		생활체육교실 운영	50	50	50	50	
7		지역향토축제지원	50	50	50	50	
8		작은도서관 도서구입 지원	50	50	50	50	
9		문화상품진개최 지원	50	50	50	50	
10		향토사료관 및 문화사랑방 시설	50	50	50	50	
11		공동도서관 건립운영 지원	50	50	50	50	
12		공립박물관 건립	100	0	100	0	
13		지방문화회관 건립	50	50	50	50	
14		농어촌공공도서관 건립 운영 지원	50	50	50	50	
15		전통사찰 정비	50	50	50	50	
16		유명예술인 기념 사업	50	50	50	50	
17		상설문화프로그램 개발 지원	100	0	100	0	
18	전통예술 상설 공연	50	50	50	50		
19	농림부	밭기반 정비	50	50	50	50	
20		한밭대비 농업용수 개발	50	50	50	50	
21		농공단지 조성 지원	50	50	50	50	
22		기계화경작로 확장 및 포장	50	50	50	50	
23		토양개량 사업	50	50	50	50	
24		대구획경지 재정리	50	50	50	50	
25		농산물산지 유통센터 건설	50	50	50	50	
26		지역특화 사업	50	50	50	50	
27		농어촌생활용수 개발	50	50	50	50	
28		축산물 검사	50	50	50	50	
29		환경농업지구 조성	50	50	50	50	
30	산업자원부	석탄비축	50	50	50	50	
31		외국인 투자유치(경상, 자본)	50	50	50	50	
32		농어촌 전기공급 사업	50	50	50	50	
33	환경부	농어촌폐기물 종합처리 시설	50	50	50	50	
34		특별대책지역 환경기초시설 운영비 지원	0	0	50	50	
35		고도정수처리 시설	50	50	50	50	
36		도서지역 식수원 개발	50	50	30	70	
37		폐금속광산 오염방지 시설	50	50	50	50	
38		농어촌 생활용수 개발	50	50	50	50	
39		합병정화조 설치 지원	50	50	50	50	
40		하수처리시설 지원	50	50	50	50	
41		자연환경보전 시설 지원	50	50	50	50	
42		비위생매립지 정비	50	50	0	0	
43		보건복지부	모자보건 관리	50	50	50	50
44			결핵환자 보호시설 운영	100	0	100	0
45	한센장애인 보호		100	0	100	0	

46		급성전염병 관리	100	0	100	0
47		정신질환시설 운영비	100	0	100	0
48		의료보호	100	0	70 80	시30 군20
49		부랑인보호	100	0	100	0
50		노인시설보호 기능보강	100	0	100	0
51		장애인복지시설 기능보강	100	0	100	0
52		생계보호	50	50	50	50
53		교육보호	50	50	50	50
54		재가부모자 가정 지원	100	0	50	50
55		응급의료체계 구축	100	0	100	0
56		공공의료기반 확충	100	0	50	50
57		농어촌 의료서비스 개선	100	0	50	50
58		노인 여가시설운영 지원	50	50	30	70
59		경로연금	70	30	50	50
60		병원선 운영	100	0	50	50
61		부랑인보호시설 기능보강	100	0	50	50
62		지방공사의료원 시설 지원	100	0	100	0
63	노 동 부	고용촉진 훈련	100	0	50	50
64	건설교통부	국가지원지방도 건설	100	0	100	0
65		시 관내 국도대체 우회도로 건설	100	0	50	50
66		도시철도 건설사업비 지원	100	0	0	0
67		도시철도 운영보조(원리금 상환)	100	0	0	0
68		종합유통단지 진입도로	100	0	0	0
69	여성가족부	모부자보호시설 기능보강	100	0	50	50
70		성매매피해자 지원시설 운영	100	0	50	50
71		보육사업	100	0	50	50
72		보육시설기능보강	50	50	50	50
73		가정폭력·성폭력 방지 및 보호지원	100	0	50	50
74	해양수산부	서해5도 공동운반선 운영	50	50	50	50
75		인공어초시설	100	0	100	0
76		도립 종묘배양장 시설	100	0	100	0
77		시·도 지도선 건조	0	0	100	0
78		2종 어항 건설	100	0	100	0
79		어장 정화	0	0	30	70
80		시·도 어업지도선 유류비 지원	100	0	100	0
81		연근해어업 구조조정	100	0	50	50
82		어장정화선 운영비 지원	100	0	100	0
83		오염해역 준설	50	50	50	50
84		어촌종합개발·	50	50	50	50
85		지방 수상과학관 건립	100	0	100	0
86		양어장 수질정화시설	100	0	50	50
87		양식용 기자재 공급	50	50	50	50
88		종묘 매입·방류	50	50	50	50
89		어선용 기자재 공급	100	0	100	0
90		어선정화조 건조	100	0	50	50
91		육지 소규모 어항 개발	30	70	30	70
92	농촌진흥청	농업기계화 훈련 지원	100	0	30	70
93	산 립 청	산림병해충 방제	30	70	30	70
94		임업협동조합 운영비	100	0	0	100

95		영림계획	100	0	50	50
96		산불방지 대책	30	70	30	70
97		조림	30	70	30	70
98		육림	30	70	30	70
99		사방	70	30	70	30
100		자연휴양림 조성	50	50	50	50
101		산림박물관 및 수목원 조성	100	0	100	0
102		임도건설	30	70	50	50
103		임산물유통구조 개선	50	50	50	50
104		수출임산물 생산 지원	50	50	50	50
105		산촌종합개발(마을조성)	50	50	50	50
106		협업체단기소득 조성	50	50	50	50
107		임산물저장 시설	50	50	50	50
108	식품의약품안전청	마약중독자 재활 진료비	50	50	50	50
109	문화재청	국가지정문화재 보수·정비	100	0	50	50
110	소방방재청	민방위교육·운영 및 시설·장비보강	50	50	30	70
111		119 구조·구급대 장비보강	100	0	100	0

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

2. 차등보조

차등보조는 지역 간의 균형발전을 위하여 보조금의 예산편성시 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 당해 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기준보조율에 일정률(10%, 15%, 20% 등)을 가감하여 인상·인하보조율의 두 가지 방식으로 보조하는 것이다. 인상보조율의 경우 특별시와 광역시는 제외되며, 인하보조율은 보통교부세 불교부단체에 적용된다.

차등보조율이 적용되는 대상사업으로는 ① 기준보조율이 100%인 보조사업, ② 다른 법률에서 국고보조율이 구체적으로 정해져 있는 보조사업을 제외한 국고보조사업 중 매년 국가예산편성지침서에 차등보조율 적용대상 사업으로 선정한 사업들이다.

차등보조의 적용기준은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제5조에서 규정하고 있다. 인상보조율의 적용기준은 ① 인건비 자체충당능력지수, ② 재정력 지수, ③ 기본적 세출소요비중, ④ 기타 당해 지방자치단체의 재정사정 및

보조사업의 그 지역에서의 발전도와 당해 회계연도의 국가재정사정 등의 종합적 내용이며, 이에 대한 판단은 매년 중앙정부가 하게 된다.

종합점수=인건비 자체충당능력지수+재정력지수+100/기본적 세출소요비중

[표 4-4] 인상보조율의 적용기준

지표	산 식 및 사 용 자 료 등
(1) 인건비자체 충당 능력지수	$\text{① 산식 : } \frac{\text{지방세수입} + \text{경상적세외수입}}{\text{공무원인건비}}$ <p>② 경상적세외수입은 일반회계세입예산과목 분류상의 재산임대수입·사용료수입·수수료수입·사업장 생산수입·징수교부금수입 및 이자수입의 합계액을 말하며 공무원 인건비는 일반회계세출예산과목 분류상의 급여·상여금·기타 직보수·정액수당의 합계액을 말한다.</p> <p>③ 자료는 당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상의 지수와 전년도의 당초 예산상의 지수의 평균치를 사용한다.</p>
(2) 재정력지수	$\text{① 산식 : } \frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}}$ <p>② 기준재정수입액 및 기준재정수요액은 지방교부세법에 의한 기준재정수입액 및 기준재정수요액을 말한다</p> <p>③ 자료는 당해 회계연도의 전년도의 지방교부세를 배분하기 위하여 산정한 자료를 사용한다.</p>
(3) 기본적세출 소요비중	$\text{① 산식 : } \frac{\text{경상적경비} + \text{채무상환경비}}{\text{일반회계 세출예산규모}} \times 100\%$ <p>② 경상적경비는 일반회계세출예산과목 분류상의 인건비·물건비·경상이전 및 관서당경비의 합계액을 말하며, 채무상환경비는 국내차입금상환·해외 차입금상환·예수금상환·전대차관상환경비의 원금 및 이자의 합계액을 말한다.</p> <p>③ 자료는 당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상의 기본적 세출소요비중과 전년도의 당초 예산상의 기본적 세출소요비중의 평균치를 사용한다.</p>

[표 4-5] 인하보조율의 적용기준

적용대상지방자치단체	인 하 보 조 율
특별시	기준 보조율에서 20%를 차감한다.
광역시	기준 보조율에서 15%를 차감한다.
도·시·군	기준 보조율에서 10%를 차감한다.

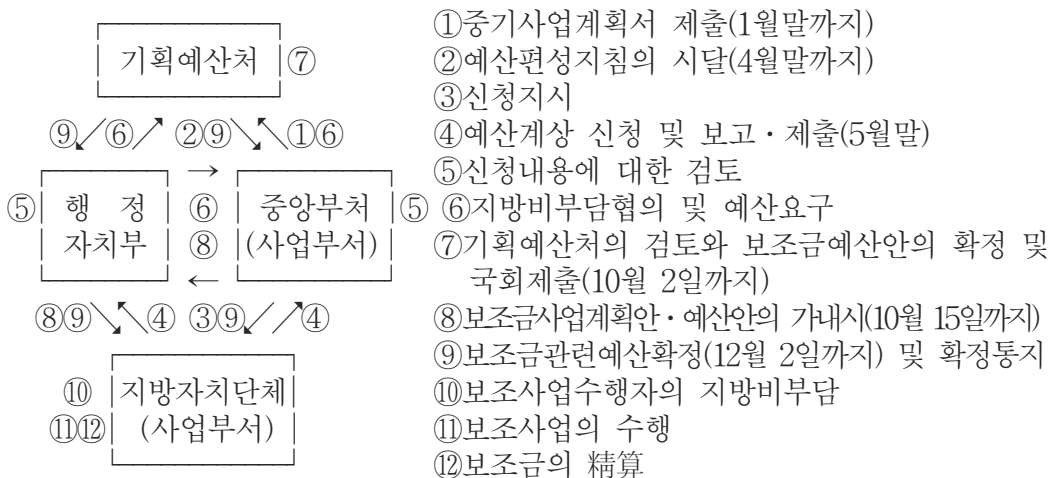
제 4 절 보조금의 운영과정

보조금의 운영과정은 일반국고보조금과 국가균형발전특별회계의 국고보조금으로 2원화되어 운영되고 있다.

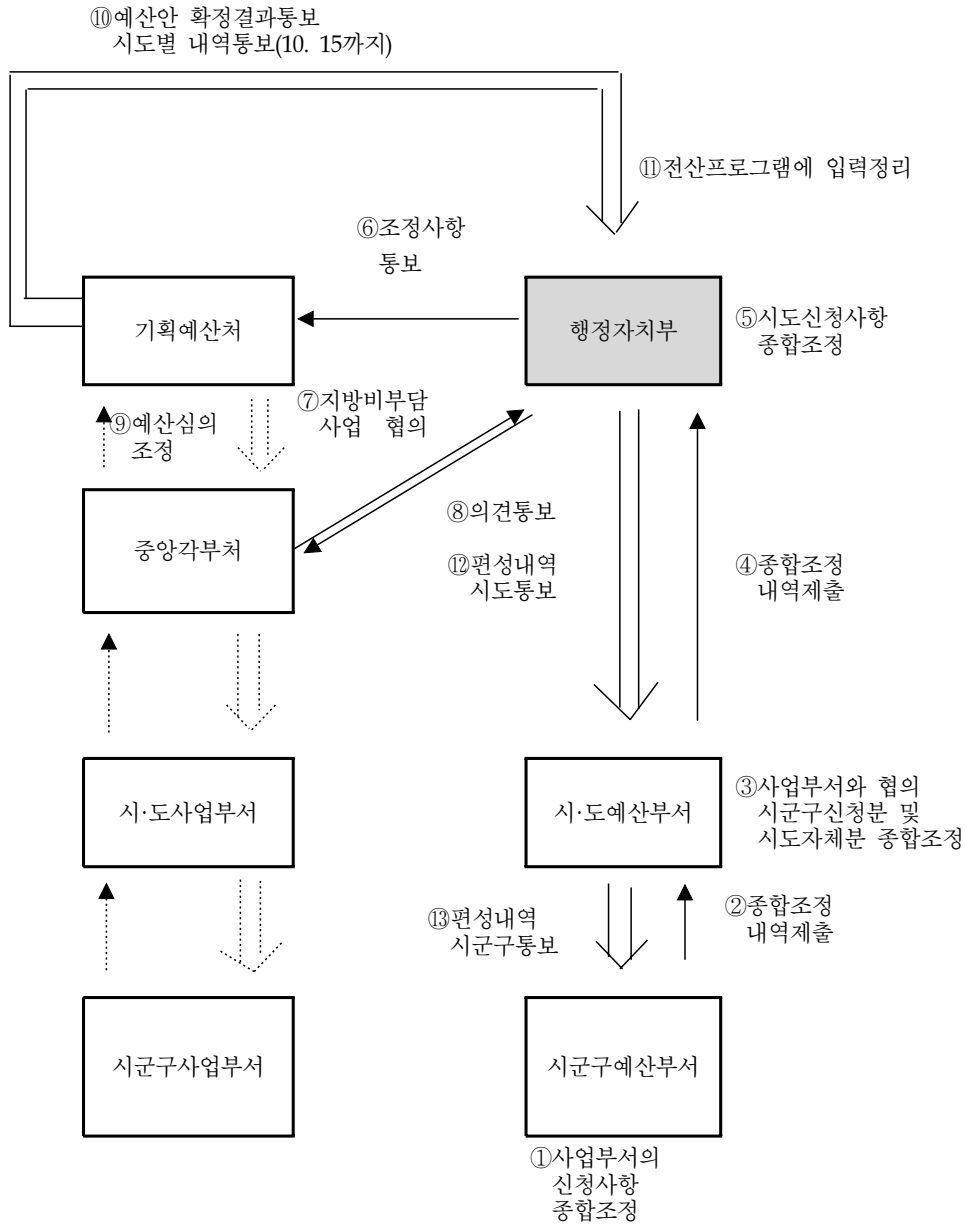
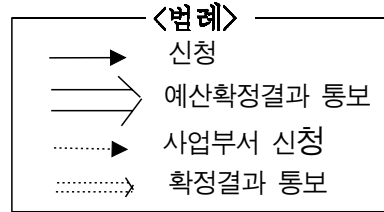
1. 일반국고보조금

국고보조금은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률과 지방재정법 등에 의거하여 [그림 4-1] 과 같은 절차에 따라, 보조금 집행계획의 수립, 보조금의 신청, 보조금예산의 편성, 보조금예산의 통지, 보조금의 교부신청과 교부결정, 보조사업의 수행, 보조금의 정산, 사후관리 등 일련의 체계에 따라 관리·운영되고 있다.

[그림 4-1] 국고보조금의 업무절차



[그림 4-2] 국고보조금의 신청체계



(1) 중기사업계획서 제출

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

(2) 예산편성지침의 통보

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

(3) 신청지시

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

(4) 신청(일괄신청 포함) 및 보고

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

(5) 신청내용에 대한 중앙관서의 검토

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

(6) 지방비부담 협의 및 예산요구

중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세출예산 중에서 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 보조금 등을 지방자치단체에 교부하기로 결정·통지한 때에는 즉시 기획예산처장관과 행정자치부장관에게 통지하여야 한다. 다만, 보조금 등의 교부결정에 있어서 행정자치부장관의 의견을 듣지 아니하는 부분에 대해서는 그 교부결정을 통지하기 전에 미리 행정자치부장관과 협의하여야 한다(지방재정법 제27조). 행정자치부장관은 협의요청을 받은 경우에는 그 의견서를 당해 회계연도의 전년도 6월 20일까지 기획예산처장관과 관계 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다(보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제7조). 해당 중앙사업관서의 장은 행정자치부가 통보한 보조금 및 지방비 부담계획을 토대로 기획예산처와 협의한다.

(7) 지방비부담심의회 운영

중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세입·세출 및 국고채무부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여 국가재정법 제31조의 규정에 의한 서류 또는 동법 제51조 제2항의 규정에 의한 명세서를 기획예산처장관에게 제출하기 전에 행정자치부장관의 의견을 들어야 한다(지방재정법 제26조). 이 규정에 근거하여 지방비부담심의회를 신설하였는데, 동 심의회는 국고보조사업의 국가와 지방간, 시·도와 시·군·자치구간 재원분담 비율의 조정에 관한 사항 등에 관해 심의한다.

(8) 기획예산처의 검토와 보조금예산안의 확정 및 국회제출

기획예산처의 장은 보조금예산계상 신청자에게 신청내용에 대한 자료 및 설명을 요구하여 의견을 충분히 수렴한 후 보조금심의위원회에 부의하여 정부예산안을 확정한다. 기획예산처의 장은 확정된 정부예산안을 전년도 10월 2일

까지 국회에 제출한다(헌법 제54조② 및 제30조).

(9) 보조금 사업계획 및 예산의 통지(가내시)

각 중앙관서장은 지방자치단체에 대한 보조금 예산안의 내역을 회계연도의 전년도 10월 5일까지 행정자치부장관에게 통보하여야 한다. 행정자치부장관은 자치단체별로 ‘국고보조금 및 지방비부담계획’을 수립하고 그 내용을 매년 10월 15일까지 자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

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

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

(11) 보조사업 수행자의 지방비부담

보조사업 수행자(지방자치단체)는 행정자치부 장관이 협의·통보한 지방비 부담경비에 대하여 지방예산에 우선 계상하여야 한다(보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제13조, 지방재정법 제22조②). 협의·통보된 사항외에 지방비부담이 수반되는 지시에 대하여는 지방비부담을 배제(지방재정법 제26조, 보조금의예산 및관리에관한법률 제7조)한다.

(12) 보조사업의 수행

보조사업 수행자는 보조사업의 추진실적보고서를 중앙관서장에게 제출하고 중앙관서장은 보조금의 금액을 확정하며 사용잔액은 반환을 명한다.

(13) 보조금의 정산

보조사업 수행자는 보조금사용 잔액을 중앙관서장에게 반환(정산)한다.

○ 광역시·도본청의 경우

- 국고, 시·도잔액 : 세입·세출예산에 편성하여 관련중앙부처에 반납
- 시·도비 잔액 : 시·군·구만 해당
- 시·군·구의 경우
 - 국고, 시·도비 : 세입·세출예산에 편성하여 시·도에 반납
 - 국고는 세입세출외현금으로, 시·도비는 시·도수입원(시·도 세정과)으로 반납

2. 국가균형발전 특별회계의 국고보조금

국가균형발전특별법 제44조의 규정에 따라 국가균형발전특별회계에 편입된 국고보조금 사업은 「보조금의예산및관리에관한법률」 제15조(보조금 심의위), 제18조(교부조건), 제21조(교부결정취소), 제26조(보조사업수행명령), 제28조 내지 제33조의 적용이 배제되고, 기타 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 보조금에 대한 행정자치부장관 사전협의(제7조) 조항 등은 「보조금의예산및관리에관한법률」을 준용하여 다음과 같이 예산을 신청한다.

가. 기본사항

지역개발사업계정은 시·도 단위로 예산신청 한도를 설정하되, 균특회계 지역개발사업계정의 부처별 예산안은 시·도의 예산 신청결과에 따라 정부 예산안 확정과정에서 재조정한다.

지역혁신사업계정의 대상사업은 여타 사업과 동일하게 중앙부처별·단위 사업별로 예산안을 조정하되 균특회계 지역혁신사업계정의 예산은 각 부처에서 지자체의 신청을 받아 부처별로 조정하여 예산안을 작성한다(R&D 사업은 국가과학기술위원회에서 조정한 결과를 반영).

2007년에 균형발전특별회계 내에 제주계정이 신설되었는데 그 취지는 국고

보조사업을 지속적으로 추진하고 특별행정기관 이관 및 자치경찰 인건비·운영비를 안정적으로 지원하기 위함이다. 제주계정에 포함된 국고보조사업 중 지역개발사업과 지역혁신사업도 위에서 언급한 내용과 동일한 절차를 거친다.

나. 지방자치단체의 예산신청

지방자치단체의 장은 국고보조사업에 대한 다음연도의 예산신청서를 매년 5월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장 및 국가균형발전위원회에 제출한다.

※ 시·도지사는 신청내역 총괄표 및 시·군·구 예산신청현황(「예산편성매뉴얼」) 양식을 작성, 5월 31일까지 기획예산처 장관에게 제출

시·도지사는 관할 시·군·구의 신청, 지방비부담능력 및 지역혁신발전계획 등을 토대로 예산신청서를 작성하되, 시·도지사는 해당 지역혁신협의회 등을 통해 관할 시·군·구의 의견을 수렴하여 예산신청서를 작성한다.

국가균형발전특별회계의 계정(지역개발사업계정, 지역혁신사업계정)별로 예산신청 사업의 우선순위를 명시하여 제출한다.

다. 중앙행정기관의 예산요구

중앙행정기관의 장은 국가균형발전특별회계의 예산안을 6월 30일까지 기획예산처 장관에게 제출하되 시·도지사의 예산신청서 및 국가균형발전위원회의 의견을 기초로 예산안을 작성한다.

※ 시·도별 예산신청한도가 사전 제시되는 국가균형발전특별회계 R&D사업 및 지역개발계정사업에 대하여는 소관 중앙행정기관의 장이 자치단체의 신청금액을 조정하지 않고 필요시 검토의견만 제출

국가균형발전특별회계의 R&D 사업에 대한 예산요구서는 다른 R&D 사업의

경우와 같이 기획예산처와 국가과학기술위원회에 동시에 제출한다.

라. 국가균형발전위원회의 예산신청서 검토

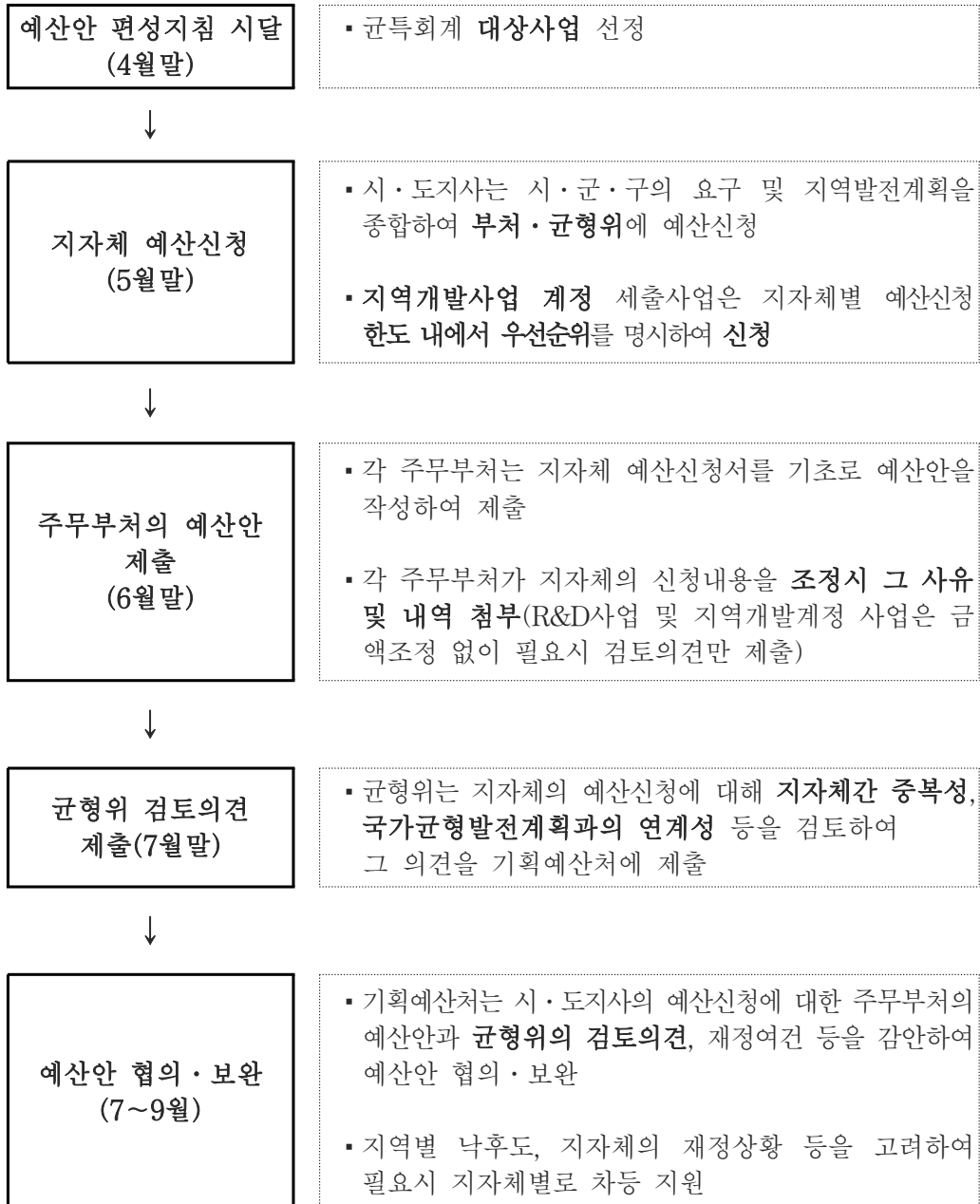
국가균형발전위원회는 시·도지사가 제출한 예산신청서에 대하여 국가균형발전계획과의 적합성, 지방자치단체 사업우선순위의 타당성 등을 중점 검토한 후 연구개발사업에 대한 검토의견은 국가과학기술위원회에, 지역개발계정사업에 대한 검토의견은 행정자치부장관에게 7월 31일까지 각각 통보한다.

마. 국가균형발전특별회계 R&D 사업

국가균형발전위원회는 국가균형발전특별회계 R&D 사업에 대하여 각 지방자치단체의 R&D 사업 신청내용과 국가균형발전계획과의 연계성, 지방자치단체별 중복 신청 등을 중점 검토한 의견을 6월 30일까지 국가과학기술위원회에 제출한다.

국가과학기술위원회는 국가균형발전위원회가 제시한 국가균형발전특별회계 R&D 사업에 대한 의견을 반영하여 부처별 R&D 사업을 조정한 후 검토의견서와 함께 7월 15일까지 기획예산처 장관에게 제출한다.

[그림 4-3] 국가균형발전특별회계 예산편성업무 흐름도



제 5 절 외국의 보조금제도

1. 일본

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

국고부담금(우리 나라의 부담금에 해당)은 지방자치단체가 행하는 사업중 그 성질상 국가의 책임정도에 따라 그 경비의 일부 또는 전부를 국가가 부담하는 금액을 말한다. 경비구분에 따라 제도상 의무적으로 지출하는데 이에 는 의무교육비·생활보호비·아동복지비·보건소비·토목건설사업비, 재해복구사업비 등이 있다.

국고보조금(우리 나라의 보조금에 해당)은 지방자치단체에 대해 특정사업의 실시를 장려하거나 지방자치단체의 재정을 원조하기 위하여 지출되는 재원을 말한다.. 부담금이나 위탁금과 같이 국가가 의무적으로 지출하는 것이 아니고 임의적인 지출이라는 점에서 구별되는데 이에 는 장려적 보조금·재정원조적보조금 등이 포함된다.

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

2. 미국

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

포괄보조금은 그 사용에 있어서 조건을 붙이지 않고 지방자치단체에 많은 자유재량을 인정하고 있는 보조금으로서 지방자치단체에 일반재원의 보장을 목적으로 한 제도이다. 연방 또는 주의 전반적인 세입재원을 활용하여 인구수나 해당지역의 세수입에 비례하여 배분하거나, 술·담배·휘발유 등 특정 세수입을 활용하여 일정한 산식에 의해 배분한다.

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

3. 영국

영국의 지방재정조정제도에는 일반교부금(rate support grants:R.S.G)과 국고보조금제도가 있는데 일반교부금은 우리나라의 지방교부세에 해당한다. 국고보

조금에는 특정보조금(specific grants), 보충보조금(supplementary), 비주거용 레이트교부금(일종의 양여금) 등이 있다.

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

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

비주거용 레이트교부금은 비주거용 건물재산세를 지방이 징수하여 중앙정부에 납부하면 중앙정부가 다시 지방정부에 성인구성비율로 재교부하는 재원을 말한다.

제 6 절 국고보조금제도의 운영실태와 발전과제

1. 국고보조금 운영실태

보조금은 전체적으로, 단체별로, 연도별로 변동이 비교적 심한 편이다(표 4-6 참조). 특히 최근 들어서는 지방양여금 이관, 국가균형발전회계 신설 등으로 국고보조사업에 큰 변화가 있었다. 지방세입항목중 보조금의 심한 변동은 지방자치단체로 하여금 계획적인 재정운용을 하기 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 자치단체별 보조금의 구성은 시·도의 경우가 높고 시·군의 경우가 절대액이나 구성비가 매우 낮은데, 그 주된 이유는 회계처리상 중앙정부의 이전지출이 도를 경유하여 시·군에 지급되기 때문이다. 따라서 도비보조금이 압도적인 비중을 차지하고 있기는 하지만, 실제적으로 경비가 지출된 측면을 파악할 때는 시·군이 사용하는 보조금규모가 매우 큰 실정이다.

앞으로 국고보조사업의 지방이양 및 분권교부세의 신설로 향후 보조사업은 대폭 축소될 전망이다. 즉 지방화시대의 전개와 더불어 현행 국고보조금과 같은 조건부보조금(conditional grants)은 점차 감소하면서 지방교부세와 같은 일반적 보조금(general grants)이나 포괄보조금(block grants)은 점차 증가할 것으로 전망된다.

[표 4-6] 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황(단위 : 억원,%)

연도별	계	국고보조금	지방비부담	기타
1996	96,365 (100.0)	49,361 (51.2)	32,492 (33.7)	14,512 (15.1)
1997	111,269 (100.0)	55,456 (49.8)	41,390 (37.2)	14,423 (13.0)
1998	133,575 (100.0)	77,656 (58.1)	43,193 (32.4)	12,726 (9.5)
1999	147,774 (100.0)	98,076 (66.4)	40,281 (27.2)	9,417 (6.4)
2000	151,676 (100.0)	98,885 (65.2)	51,227 (33.8)	1,574 (1.0)
2001	161,614 (100.0)	111,779 (69.2)	46,991 (29.1)	2,844 (1.7)
2002	230,077 (100.0)	162,189 (70.5)	66,198 (28.8)	1,691 (0.7)
2003	171,813 (100.0)	111,074 (64.6)	56,619 (33.0)	4,120 (2.4)
2004	188,693 (100.0)	125,007 (66.2)	60,022 (31.8)	3,664 (2.0)
2005	230,391 (100.0)	153,502 (66.6)	73,337 (31.8)	3,552 (1.6)
2006	261,525 (100.0)	183,316 (70.1)	73,885 (28.3)	4,325 (1.6)
2007	319,721 (100.0)	209,006 (65.4)	96,721 (30.2)	13,993 (4.4)

주) 2002년까지는 결산액, 2003년부터는 국가예산 확정액

2007년도 소관부처별 국고보조금 현황을 보면 [표 4-7] 과 같다. 보조대상 사업은 특히 보건복지, 건설교통, 환경사업, 농림, 여성가족 등 분야에 집중 되는 경향을 보이고 있다.

[표4-7] 2007년도 국고보조금 부처별 현황(단위: 억원)

부처별	계	국고보조금	순지방비	재정융자금	수익자부담
합계	319,721	209,006	96,721	314	13,679
청소년위원회	861	432	429	-	-
재정경제부	3,739	1,880	1,859	-	-
외교통상부	245	242	3	-	-
국 방 부	-	-	-	-	-
과학기술부	-	-	-	-	-
정보통신부	-	-	-	-	-
행정자치부	9,259	5,207	4,015	-	37
교육인적자원부	100	100	-	-	-
문화관광부	10,622	4,603	5,882	-	137
농 립 부	33,796	25,184	5,761	199	2,651
산업자원부	5,710	4,780	825	-	106
보건복지부	106,636	78,169	28,138	-	329
환 경 부	39,387	22,594	14,591	20	2,181
노 동 부	134	112	22	-	-
여성가족부	23,786	10,974	12,813	-	-
건설교통부	53,094	34,681	11,318	-	7,095
해양수산부	7,756	5,525	1,938	4	289
농촌진흥청	1,849	1,028	805	10	5
산 립 청	10,748	6,066	3,878	82	723
중소기업청	4,155	2,759	1,269	-	126
식품의약품안전청	2	1	1	-	-
문 화 재 청	3,510	2,113	1,398	-	-
경 찰 청	313	313	-	-	-
소방방재청	4,017	2,243	1,775	-	-

2. 국고보조금제도의 발전과제

가. 보조금 운용의 계획성 제고

(1) 계획적인 재정운용

지방자치단체의 입장에서는 보조금규모가 사전에 정확하게 예측가능해야 계획재정이 가능해질 것이다. 결국 보조금의 적정내시, 변경내시 지양, 적기지급

등이 요구된다. 지방자치단체에 대한 중앙지원재원(보조금 등)이 지방예산 편성시기에 맞게 내시되어야 본예산안을 편성할 때 의존재원의 규모를 사업별·재원유형별로 비교적 정확하게 예측할 수 있을 것이다. 그래야 예산편성·심의의 합리성과 예산운용의 계획성이 제고될 것이다. 다시 말해 중앙 각 부처의 지원금은 그 배정규모가 각 자치단체의 예산편성시 사전에 정확하게 통보됨으로써 관련사업에 대한 투자의사결정을 자체적으로 명확하게 할 수 있도록 제도화되어야 한다. 결국 시기에 맞고 자치단체의 특성에 맞는 국고보조금 집행체제가 이룩되도록 법적 장치가 요구된다고 하겠다.

(2) 신청주의의 실질화

중기 지역개발계획을 수립하고 이에 입각하여 중앙에 지원을 요구하는 이른바 ‘보조금 사전신청주의’를 실질화시켜야 할 것이다. 지방자치단체의 신청 없는 보조는 지방자치단체에게 예상하지 않은 지방비부담을 강요하게 되어 지방재정 운영의 경직화현상을 초래하게 되는데, 신청주의가 제대로 정착된다면 이와 같은 폐단을 방지할 수 있다. 그리고 신청주의의 적극적 활용은 보조금 운영 과정에서 지방자치단체의 참여를 제도적으로 보장하는 효과를 가져다 줄 뿐만 아니라, 각 자치단체에게 국고보조금 획득을 둘러싼 선의의 경쟁을 유발시키므로, 궁극적으로 국고보조사업의 효율성을 증대시킬 수 있다. 그러므로 국고보조금의 신청주의를 단기적 관점에서 적극적으로 활성화시켜 나가는 동시에 재정력의 궁핍으로 인하여 보조금신청을 할 수 없는 자치단체에 대한 보완책도 강구해 나가야 할 것이다.

나. 보조금대상 사업의 적정화

(1) 보조금사업의 실효성 검토

일몰(Sunset)이론에 입각하여 보조의 필요성, 실효성을 정기적으로 재검토

하는 것을 제도화하고, 검토결과에 따라 보조대상 기관과 기간을 조정하여야 한다. 보조금사업의 낭비를 방지하기 위해서는 계획-집행-평가(plan-do-see) 차원에서 대상사업의 타당성이 사전에 사업계획서 등을 통해 검토되어야 하며, 집행결과에 대한 사업정산보고서 분석 등 사업실적에 대한 사후 평가작업이 이루어져야 한다. 지원대상 사업의 추진성과를 점검하여 예산지원의 효율성을 평가하고 향후 참고자료로 활용하여야 한다. 이미 그 목적을 달성했거나, 사회경제정세의 변화에 수반하여 그 존재 의의가 희박하게 된 것은 폐지한다.

(2) 대상사업의 적정화

지방자치 실시 이후 중앙과 지방 간의 기능 및 자원배분에 상당한 변화가 초래되었고, 앞으로도 상당한 재원이양이 추가적으로 이루어질 것인데, 이러한 과정에서는 무엇보다도 국고보조대상 사업의 범위가 명확하게 설정되어야 한다. 국가부담의 성질을 가진 경비를 지방부담으로 전가하는 것은 규제되어야 한다. 일반적으로 순수공공재 및 외부효과가 큰 재화는 중앙정부에 의해 공급되고, 지방공공재적 성격을 지니면서 공공재의 외부효과가 지역적인 사업과 지역 주민의 생활관련사업은 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다. 그러나 외부효과가 지역적이라도 고도의 기술수준 및 위험성을 내포하거나 소득분배 및 형평성이 필요한 사업은 중앙이 담당한다.

다. 기준보조율 및 지방비부담의 개선

(1) 법령상 정해진 기준보조율 준수

국고보조사업은 내시액이 결정됨에 따라, 사업목표(사업량, 사업비, 사업시기)를 정하여 추진하게 되는데, 사업이 완료되었거나 완료단계에서 당초 중앙에서 지원하기로 한 보조금액을 예산절감 또는 예산미확보 등을 사유로 삭감하는 경우가 있다. 즉, 자본보조적 성격의 중앙지원보조금을 9~10월경에 송금

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

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

(2) 기준보조율의 객관적 재조정

국고보조사업의 기준보조율 적정수준은 대상사업의 성격에 따라 상이할 뿐만 아니라, 지방재정의 여건변화에 따라서는 달라져야 할 것이다. 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률의 시행령에 규정하고 있는 사업별 기준보조율의 타당성을 각종 자료 및 실증분석 결과를 토대로 주기적으로 재검토할 필요성이 있다. 정부에서 지방비부담을 수반하는 보조금에 대한 기준보조율을 정할 경우 관계 부처가 참여하는 협의체를 구성하여 심의하여야 할 것이다. 또한 현재 국고보조에 따른 광역과 기초자치단체 간의 지방비 부담비율도 고정화시킬 것이 아니라, 광역자치단체별 재정특성을 감안하여 탄력적으로 운영될 수 있도록 개선해 나가야 할 것이다.

(3) 차등보조율제도의 활성화

지방자치단체 간 재정력에 커다란 격차가 존재하는 상황에서 각 지방자치단체에 획일적으로 적용되고 있는 보조율은 재정형편이 부유한 단체와 빈약한 단체 간에 느끼는 지방비부담감에 큰 차이가 있으며, 보조율이 같은 동일사업의 경우에도 재정력이 빈약한 자치단체는 부유한 단체보다 사업의 완성이 장기간 소요되고 있어, 자치단체 간 격차를 오히려 조장하고 있는 감이 있다. 이와 같은 관점에서 지방자치단체의 재정상태를 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조율 규정이 도입되었으나(보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제10조), 실제적으로는 적절하게 활용되지 않고 있다. 이와 같은 법 취지는 재정상태가 빈약한 자치단체의 국고보조사업 수행을 용이하게 하기 위한 것이나, 실제로는 제대로 운영되지 않아 지방재정의 빈익빈 부익부현상에 일조하고 있다. 실제로 지방비부담이 어려워 국고보조금을 반납하는 사례도 발생하고 있다. 따라서, 앞으로 지방자치단체의 재정력을 감안한 차등보조율제도를 단기적 관점에서 적극적으로 활성화할 필요성이 있다.

라. 지방재정의 자율성 증대와 포괄보조금제도의 도입

국고보조금이 지역개발사업을 지원한다기보다 지방자치단체에 대한 지배·통제수단으로 빈번히 활용되어 지방재정의 자율적인 운영에 많은 제약을 가하고 있다. 중앙부처가 지방의 실정을 고려하지 않고 비교적 획일적으로 전국 평균 수준을 감안하는 물량적 지역안배식에 의해 일률적·일방통행적으로 결정함으로써 지방정부의 현실적인 여건이 경시되는 경우가 있다. 지방자치단체의 선호가 반영되기보다는 중앙정부의 정책목표가 우선 감안되어 대상사업이 선정되었다고 할 수 있다. 즉, 지방의 필요에 의해 국고보조가 이루어지는 것이 아니고, 중앙정부의 장려적 시책에 한정된 지원에 그치고 있어서 지방정부의

창의성과 특성이 있는 지역개발정책에 크게 기여하지 못하고 있다. 교부조건이 엄격하기 때문에 지역실정과는 상반되는 사업을 추진함으로써 효과가 반감되기도 하고, 보조금을 받기 위하여 부득이 당해 지역의 실정에 맞지 않도록 시설·장비 등의 상태·규모를 변경하여 교부신청을 하는 사례도 있다.

(1) 지방재정의 자율성 증대

국고보조금 운용에서 지방정부의 자율성이 증대되도록 노력하여야 할 것이다. 예컨대, 보조금 사전신청주의의 실질화, 사무절차의 간소화, 보조내시체계의 개선, 영세보조사업의 통합정리, 비도의 포괄화·메뉴화, 보조단가의 현실화 등을 통해 지방정부의 자율성을 존중하고 지역여건을 고려하는 방향으로 운용되어야 할 것이다. 특히 특정보조의 성격을 띠는 현행 국고보조금을 점차 포괄보조로 전환할 필요가 있다. 선진국의 사례를 검토할 때, 경제성장·소득 증가와 지방분권화가 진전되면서 특정보조금(specific grant)제도는 차츰 축소되는 경향을 보이고, 그 대신 포괄보조금(block grant)제도와 일반보조금(general grant)제도가 증가하는 경향을 보이고 있다.

(2) 포괄보조금제도의 도입

보조금사업의 효율성을 증진시키기 위해서는 지방자치단체에게 어느 정도의 재량권이 부여되어야 하므로, 국고보조금제도의 본래 의미를 상실하지 않는 범위에서 지방자치단체의 자율성과 보조사업의 효율적 집행을 용이하게 해 주는 포괄보조금제도의 도입을 장기적으로 검토해 볼 필요가 있다.

포괄보조란, 예컨대 고용 및 직업훈련분야, 도로교통분야, 주택분야, 사회복지분야, 환경분야, 교육분야, 청소년보호분야 등 사용범위만을 중앙정부에서 지정하고 그 범위 내의 구체적인 집행에 대해서는 지방정부에게 재량권을 주는 것이다. 지방사무로서 완전히 동화·정착된 것은 지방의 일반재원화 하여야

한다. 포괄보조금은 우리에게 새로운 제도라기 보다는 현행 국고보조금제도를 적절히 개선·활용함으로써 그 제도적 정착이 가능한데, 예를 들어 ① 영세 보조사업의 그룹별 통합, ② 유사성격의 사업을 그룹화시키면서 운영방안을 개선·발전, ③ 국고보조금은 중앙단위에서 관리주체가 있어야 하므로, 국고 보조금의 성질과 관리방법 등을 감안하여 보조금의 내시는 중앙행정기관의 국단위로 통합하고 해당 부서에서는 사업의 시행방법 등을 통보하는 방법으로 개선하는 방안 등을 열거할 수 있다.

지방재정조정제도

2008년 2월 일 인쇄

2008년 2월 일 발행

편 집 : 지방혁신인력개발원 기획지원부

집 필 : 행정자치부 재정정책팀
서기관 최광철

교 정 : 충청북도 이영은
충청북도 김태용

인 쇄 : 한국보훈복지의료공단 신생인쇄조합
TEL : (02) 426-4415
FAX : (02) 429-9562

※ 이 책자의 전문(全文)은 지방혁신인력개발원 홈페이지
(www.logodi.go.kr)에 게재되어 있습니다. <<비매품>>

2008 공통교재

지방재정조정제도