

정책연구 2017-10

# 보통교부세 제도개선 과제 발굴

최길수



연구책임

• 최길수 / 상생협력실장



# 차 례

1. 서론 .....	1
2. 보통교부세제도의 개요 및 구조 .....	3
1) 지방재정조정제도의 개요 .....	3
2) 보통교부세 산정방식 .....	10
3) 보통교부세제도의 문제점 .....	34
3. 재정인센티브제도의 운영실태 .....	43
1) 인센티브 제도의 변화 .....	43
2) 자치단체별 인센티브 현황 .....	52
3) 인센티브의 기능평가와 문제점 .....	57
4. 대전광역시 인센티브제도의 개선방안 .....	60
1) 타 자치단체와의 비교 .....	60
2) 개선방안 .....	64
5. 결 론 .....	70
참고문헌 .....	71

## 표 차례

<표 2-1> 우리나라의 지방재정조정제도 .....	5
<표 2-2> 지방교부세제도 개요(2017년도 예산 기준) .....	8
<표 2-3> 측정항목·측정단위 표(영 제5조제1항 관련) .....	15
<표 2-4> 지역균형수요 산정방식(규칙 제5조제2항제4호 관련) .....	16
<표 2-5> 사회균형수요 산정방식(규칙 제5조제2항제4호 관련) .....	20
<표 2-6> 세출 효율화 자체노력 반영항목 및 산정기준(규칙 제8조 관련) ..	23
<표 2-7> 보통교부세 수요 자체노력 인센티브 항목 변화(2005~2017) .....	24
<표 2-8> 수요 자체노력 반영내역 (2017년도) .....	26
<표 2-9> 지방세목별 기초수입액 산정방식(규칙 제6조 관련) .....	28
<표 2-10> 세출 효율화 자체노력 반영항목 및 산정기준(규칙 제8조 관련) ..	30
<표 2-11> 보통교부세 인센티브 항목 변화(2005~2017) .....	32
<표 2-12> 수입 자체노력 반영내역 (2017년도) .....	33
<표 2-13> 최근 3년간 기준재정수입 부문 자체노력 반영현황(2014~2016년도) .....	34
<표 2-14> 특·광역시별 교부율 및 조정교부금의 종류와 규모(2017년 5월 기준) .....	38
<표 2-15> 특·광역시별 조정교부금 운영규모 (2017년도 당초예산 기준) ..	38
<표 2-16> 우리나라와 일본의 보통교부세 교부대상 제외 자치구의 비율 ..	40
<표 3-1> 보통교부세 인센티브제도 항목의 변화(2013~2017년) .....	45
<표 3-2> 보통교부세 산정내역(2013~2017년) .....	53
<표 3-3> 단체별 인센티브 현황(2013~2017년) .....	54
<표 3-4> 기준재정수요 자체노력 항목별 인센티브 현황(2017년) .....	56
<표 3-5> 기준재정수입 자체노력 항목별 인센티브 현황(2017년) .....	56
<표 4-1> 광역자치단체 기준재정수요액 자체노력 항목별 현황(2017년) ..	61
<표 4-2> 광역자치단체 기준재정수입액 자체노력 항목별 현황(2017년) ..	63
<표 4-3> 재정분석지표와 자체노력 항목 비교 .....	67

<표 4-4> 재정분석지표와 자체노력 항목 산식 비교(예시) .....	67
<표 4-5> 2016년도 재정분석결과(본청) .....	68

## 그림 차례

<그림 2-1> 보통교부세 산정 흐름도 .....	11
-----------------------------	----



# 1. 서론

재정형평화교부금은 재정분권 시스템에서 재정지출책임의 할당과 세원할당 간의 괴리로 인한 수직적 및 수평적 재정격차 해소를 위한 재정이전제도이다. 그런데 국가별로 다소 차이는 있지만 재정형평화교부금은 대체로 하위정부의 재정여건이 좋지 않을수록 많은 재원을 교부하는 방식을 취하기 때문에 유인문제가 발생하고 있다. 하위정부가 재정수입을 확충하거나 혹은 재정지출을 절감하기 위한 노력을 충분히 하지 않는다면 재정여건은 나빠지고, 나빠진 재정여건 탓에 보다 많은 금액이 교부된다면 하위정부의 유인을 왜곡되며, 이는 배분적 효율성의 훼손을 포함하여 여러 가지 문제가 발생한다.

보통교부세는 자치단체의 재정부족액을 기초로 교부액이 결정되는 구조인데, 재정부족액은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이로 계산되는데, 이러한 구조는 자치단체의 재정수요 축소와 재정수입 확충 유인에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 이와 같은 문제를 극복하기 위해 보통교부세제도에서는 세출효율화와 세입확충에 관한 자치단체의 노력을 측정하여 보통교부세 교부액 산정에 반영하고 있다. 자체노력의 측정은 대체로 항목 별로 전전전년도의 성과와 전년도의 성과를 비교하는 방식을 사용하는데, 성과가 향상(저하)된 자치단체에 대해서는 기준재정수요액을 증가(감소)시키거나 기준재정수입액을 감소(증가)시킴으로써 세출절감과 세입확충 노력이 보통교부세 배분액에 미치는 부정적인 영향을 상쇄하는 것이다.

기존의 선행연구에서는 다음과 같은 점에서 자치단체의 재정적 행태 변화를 유인하기에는 한계가 있다고 지적하고 있다. 첫째, 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정에 각각 인센티브가 보정되어 반영되는 구조 때문에 자치단체가 인센티브를 명시적으로 체감할 수 없으며, 동일한 노력에 대해서도 다른 규모의 인센티브(또는 페널티)가 주어지는 구조도 문제이며, 서

로 다른 인센티브 항목 간에 상쇄되는 효과 등으로 인해 인센티브 반영의 실효성이 저하된다는 것이다(서정섭, 2010, 배인명, 2010 등). 둘째, 산정 항목별로 해당 자치단체의 과거 실적을 최근 실적과 비교하여 성과를 평가하는 방식 하에서는 매년 지속적으로 실적이 향상되지 않는다면 페널티를 받게 되는 것도 문제가 있다는 것이다(최병호, 2014). 셋째, 세출효율화 항목의 경우는 특정 경비의 절감노력을 평가하여 인센티브 또는 페널티로 반영하는데, 자치단체별 사회경제적 특성이나 지방재정운영 상의 특수성에 대한 고려가 없이 일률적으로 적용됨으로써 재정지출 상의 자율권을 과도하게 제약한다는 비판을 받을 수 있다는 것이다(최병호, 2014).

보통교부세는 내국세의 19.24%인 약 37조원 가량의 재원을 17개 광역자치단체와 157개(시 75, 군 82개) 기초자치단체의 재정규모와 재정력에 의해 배분(69개 자치구는 제외) 된다. 보통교부세 산정은 기준재정 수요액에서 기준재정 수입액을 차감한 후 부족액에 대하여 보정수요와 보정수입을 반영한 후 자치단체 노력도를 합산하여 산정한다. 산정방법 및 기준을 어떻게 정하는가에 따라 자치단체의 보통교부세 규모가 달라지므로 산정방법 및 기준 선정은 보통교부세 배분에 있어 매우 중요한 요인이다. 따라서 본 연구과제의 수행을 통하여 우리나라 보통교부세제도 및 재정인센티브 제도의 문제점과 개선방안을 검토하고, 이와 더불어 대전광역시를 포함한 지방자치단체의 수요 자체노력 및 수입 자체노력에 대한 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다.

## 2. 보통교부세제도의 개요 및 구조

### 1) 지방재정조정제도의 개요

#### (1) 지방재정조정제도의 종류와 기능

현재 우리나라에서 운용되고 있는 지방재정조정제도는 지방교부세제도, 보조금제도 및 조정교부금제도로 크게 구분할 수 있다. 지방교부세제도는 다시 보통교부세제도, 특별교부세제도, 부동산교부세제도, 소방안전교부세제도로 구분되고, 보조금제도는 국고보조금제도와 시·도보조금제도, 지역발전특별회계보조금제도로 구분된다. 또한 조정교부금제도는 자치구 조정교부금제도 및 시·군 조정교부금제도로 구분된다.

이상과 지방재정조정제도는 각각의 고유목적에 갖고 있으며, 재원의 성격과 재원의 용도 지정 유무 및 정도에 따라 일반보조금과 특정보조금 및 포괄보조금으로 구분되어진다. 일반보조금은 중앙정부가 법률에 규정된 재원을 일정한 공식에 따라 지방정부에 배분하는 지원금이며, 특정보조금은 중앙정부가 보조금의 용도를 특정해 지방자치단체에 교부하는 보조금이다. 특정보조금은 다시 정률보조금과 정액보조금으로 구분되는데, 정률보조금은 특정 사업의 수행에 소요되는 재원의 일정 비율을 지원해주는 보조금으로 지방자치단체가 일정 비율의 자체 비용을 부담해야 한다. 반면 정액보조금은 용도는 지정하지만 지방자치단체의 의무적 대응 지출을 요구하지 않고 일정 금액을 지원해주는 보조금이다. 그리고 포괄보조금은 포괄적인 용도를 지정하고 교부하는 보조금으로 일반보조금과 특정보조금의 중간 형태라 할 수 있다.<sup>1)</sup>

---

1) 최원구(2016), pp.14~16.

이상과 같은 우리나라의 현행 지방재정조정제도를 우선 중앙과 지방자치단체 간, 지방자치단체 간, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 제도로 구분하고, 이를 다시 총액규모 결정방식, 배분방식, 정책목적, 형평화 기능 유무 등을 기준으로 분류하면 다음의 <표 2-1>과 같다. 표에서 보는 바와 같이, 일반보조금에는 보통교부세, 부동산교부세, 보통조정교부금, 지역상생발전기금 재정지원계정이 해당하는데, 이들 일반보조금은 모두 공식에 의한 배분방식을 택하고 있고, 모두 지방자치단체 간의 형평화 기능을 보유하고 있음을 알 수 있다.

본 연구의 주 연구대상인 보통교부세제도는 일반보조금에 해당하고 형평화 기능을 갖고 있으며, 내국세의 19.24%의 97%에 해당하는 규모를 그 재원으로 하고 있어 2017년도 예산기준으로 37.6조원에 달하고 있다. 또한 보통교부세제도의 정책목적은 중앙과 지방자치단체 간의 수직적 재정조정기능 및 지방자치단체 간의 재정조정기능에 있다. 보통교부세의 규모와 기능 등을 고려할 때, 보통교부세제도는 우리나라 중앙과 지방자치단체 간의 지방재정조정제도의 근간을 이루는 제도라 할 수 있다.

<표 2-1> 우리나라의 지방재정조정제도

구분	대분류	중분류	소분류	유형	총액규모 결정방식	배분 방식	정책목적	형평화	규모 <sup>5)</sup> (조원)	
중앙 ↓ 지방	지방교부세	보통교부세		일반	내국세 19.24%	97.0%	공식	재원보장, 재정격차 완화	○	37.6
		특 별 교부세	지역현안수요	특정		1.2%	임의	특정사업 장려	×	0.5
			시책수요	특정		0.3%	임의	시책사업 장려	×	0.1
			재해대책수요	특정		1.5%	임의	재해복구	×	0.6
		부동산 교부세	균형재원	일반	종합부동산세 전액	공식	재정격차 완화	○	1.5	
	소방안전 교부세	소방안전수요	특정	담배분 개별소비세 20%	공식	소방안전 강화	○	0.5		
	국고 보조금	일 반 보조금	법정보조금		특정 매칭	신축적	임의	특정사업 장려	○ (차등 보조)	39.3
			비법정보조금		특정 매칭	특정부문지원	임의	특정사업 장려	○ (차등 보조)	
		지역발전 특별회계 보조금	생활기반계정 (지자체 자율편성)		포괄 매칭	국세(주세 40%, 교통에너지환경세 2%) 개발부담금 등	공식	재원보장 특정사업장려	○	6.7
			경제개발계정 (부처 직접편성)		특정 공모	주세 60%, 광역교통시설부담금 등	임의	특정사업장려	○	
지방 간	지역상 생 발전기 금	재정지원계정 (수평적 재정조정제도)		일반	수도권 지방소비세 5%p 부분 35%	임의	재원보장 특정사업 장려	○	3.7	
		융자관리계정		2015년부터 운영(기금의 50%)			×			
광역 ↓ 기초	자치구 조 정 교부금	보통조정교부금 <sup>1)</sup>		일반	시도보통세 <sup>2)</sup> 20%~23%	90%	공식	재원보장 재정격차 완화	○	4.2
		특별조정교부금 <sup>1)</sup>		특정		10%	임의	특정사업 장려 재해복구 등	×	0.5
	시·군 조 정 교부금	보통조정교부금 <sup>3)</sup>		일반	도세징수액 <sup>4)</sup> 27%·47%	90%	공식	재원보장 재정격차 완화	○	4.3
		특별조정교부금 <sup>3)</sup>		특정		10%	임의	특정사업 장려 재해복구 등	×	0.5
	시·도 보조금	국고보조사업 시도비부담금		특정	신축적	임의	재원보장 시책사업장려	×	10.4	
		시도비보조사업 시도비부담(자체부담)		특정	신축적	임의	재원보장 특정사업장려	×		

주 : 1) 자치구 조정교부금의 보통조정교부금과 특별조정교부금의 비율은 부산의 경우는 시장이 따로 정하고, 나머지 특·광역시는 보통조정교부금 90%, 특별조정교부금 10%임.  
 2) 자치구 조정교부금의 총액 규모는 보통세의 서울 22.6%, 부산 22.0%, 대구 22.29%, 인천 20.0%, 울산 20.0%, 광주 23.0%, 대전 23.0%로 결정됨.  
 3) 시군 조정교부금의 보통조정교부금과 특별조정교부금의 비율은 강원도는 따로 규정하고 있지 않으며, 나머지 도는 보통조정교부금 90%, 특별조정교부금 10%임.  
 4) 시군 조정교부금의 총액은 지방재정법 제29조가 규정하는 광역시·도세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 47%)를 기준으로 산정함.  
 5) 지방교부세의 규모는 행정자치부 “2017년도 지방교부세 산정 해설”을 참조하였으며, 그 외 지방 재정조정제도별 규모는 행정자치부 “2016년도 지방재정세계 길라잡이”(예산기준)를 참조함.  
 자료 : 주민수(2016), p.23의 ‘중앙→지방’을 토대로 ‘광역→기초’를 추가하여 작성함.

## (2) 지방교부세제도의 변화

세계 각국의 지방재정조정제도를 보면, 각국의 지방재정조정제도는 그 국가의 정치·행정적 환경변화에 큰 영향을 받으며 변천해 왔다.<sup>2)</sup> 우리나라 지방교부세제도의 경우도 정치·행정적 환경변화의 영향을 받으며 변화해 왔는데, 그 중에서도 1991년의 지방자치제도 실시와 2010년의 지방소비세 도입이라는 정치·행정적 환경변화가 지방재정조정제도의 변화의 가장 큰 계기가 되었다고 할 수 있다.

우선, 지방교부세의 법정교부율의 변화를 중심으로 보면, 1982년에는 1973년 이후 폐지되었던 지방교부세의 법정교부율을 「지방교부세법」을 개정하여 내국세 수입의 13.27%로 결정하였으며, 2000년에는 지방교부세의 법정교부율이 13.27%에서 15%로 인상하였고, 2005년부터는 15%에서 19.13%로 다시 상향조정하였다. 그리고 또 다시 2006년부터는 지방교부세의 법정교부율이 19.24%로 상향조정하였고, 그 법정교부율은 현재에 이르고 있다.

2005년의 대대적인 지방재정조정제도의 개편은 2010년 지방소비세의 도입으로 지방교부세의 규모가 격감하면서 다시 조정할 필요성이 발생하였다. 즉 지방소비세의 도입으로 지방교부세 재원이 감소함으로 인하여 시·군 단위 지방자치단체의 지방교부세가 감소하게 되었다. 따라서 부동산교부세 배분기준을 개편하는 등 지방교부세 특히 보통교부세의 재원감소에 대응하기 위한 조치가 이루어졌다. 그 이후에도 거의 매년 지방재정법과 지방교부세법을 개정하여 지방자치단체의 재정 확충 및 재정건전성 확보를 위한 방안이 강구되어 왔다. 또한 2015년에는 지방교부세에 소방안전교부세를 도입하고 분권교부세를 폐지하는 등 지방교부세제도의 전반적인 개편이 이루어졌다. 그리고 지방자치단체가 재정 운영상의 효율성을 제고하기 위하

---

2) 강운호·민기·전상경(2015), p.292.

여 자체적으로 노력한 부분에 대해 보통교부세제도의 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정시 반영할 수 있도록 관련 항목들을 법령으로 규정되어 왔다. 이와 같은 조치는 지방재정 운영상의 효율성과 건전성을 확보하기 위한 방안이라고 할 수 있다. 그러나 다른 의미에서는 성과 중심의 통제기능 강화를 위한 보통교부세제도의 개편이라고도 볼 수 있다. 이와 같이, 우리나라의 지방교부세제도는 정치·행정적 변화에 영향을 받으며 변천해 왔고, 그 결과 지방재정의 규모는 지속적으로 확대되어 왔다고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

### (3) 지방교부세의 구조와 성격

지방교부세는 2017년 현재 「지방교부세법」 제3조에 따라 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세와 소방안전교부세의 네 종류로 구분된다.

보통교부세는 소방안전교부세를 공제한 내국세 총액<sup>4)</sup>의 19.24%에 해당하는 금액과 전년도 내국세 정산에 따른 교부세 정산액을 합한 금액의 97%에 해당하는 금액이 되고, 특별교부세는 나머지 3%에 해당하는 금액이 되며, 부동산교부세는 종합부동산세 총액이 되고, 소방안전교부세는 담배에 부과되는 개별소비세액의 20%에 해당하는 금액이 된다.<sup>5)</sup> 지방교부세 종류별 재원규모 및 교부대상, 교부기준은 <표 2-2>에서 보는 바와 같다.

<표 2-2>에서 보는 바와 같이, 2017년도 예산 기준으로 보통교부세의 규모는 37조 5,776억원에 달하고, 특별교부세는 1조 1,622억원, 부동산교부세는 1조 5,328억원, 소방안전교부세는 4,588억원에 불과하다. 지방교부세 종류별 재원의 규모에서 보듯이 우리나라 지방교부세제도의 근간을 이루고 있는 지방조정제도는 보통교부세이다. 그리고 <표 2-1>에서 보듯이, 네 중

3) 최원구(2016), p.18.

4) 강학상 내국세는 관세를 제외한 모든 국세를 의미하나, 「지방교부세법」의 규정에 의하여 해당 세목의 세수가 지방교부 대상이 되는 내국세 세목은 소득세, 법인세, 상속 증여세, 부가가치세, 개별소비세, 증권거래세, 인지세, 과년도수입임. 따라서 국세 중 교통에너지환경세, 관세, 교육세, 종합부동산세, 주세 및 농특세는 여기에 포함되지 않는다.

5) 행정자치부(2017), p.13.

류의 지방교부세의 형평화 기능 유무, 정책목적 등을 기준으로 판단할 경우에도 지방자치단체의 입장에서는 지방자치단체의 일반재원이 되고, 지방자치단체 간 재정형평화 기능을 갖는 보통교부세가 가장 중요한 지방교부세라 할 수 있다.

<표 2-2> 지방교부세제도 개요(2017년도 예산 기준)

구분	채원규모 (2017년도 예산규모)	교부대상	교부기준
보통교부세	(내국세 <sup>1)</sup> -개별소비세(담배) 20%×19.24%±정산분)×97% (37조 5,776억원)	○ 지방자치단체 표준행정수행 경비 충당을 위해 재정 부족분* 지원 *기준재정수요-기준재정수입	○ 재정부족액*에 조정률 적용 산정 *기준재정수요액-기준재정수입액
특별교부세	(내국세 <sup>1)</sup> -개별소비세(담배) 20%×19.24%±정산분)×3% (1조 1,622억원)	○ 보통교부세 산정방법으로 포착하기 어려운 특별재정수요 지원 ○ 전 자치단체 - 전자자치단체 직접교부	○ 지역현안수요(40%) ○ 시책수요(10%) ○ 재난안전수요(50%) → 국민안전처 이관
부동산교부세	종합부동산세 전액 (1조 5,328억원)	○ 228개 자치단체 *기초 226개, 제주, 세종	○ 재정여건(50%), 사회복지(35%), 지역교육(10%), 보유세규모(5%)를 적용하여 산정
소방안전교부세	개별 담배소비세의 20% (4,588억원)	○ 지방자치단체 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위해 지원 *국민안전처 소관	○ 소방 및 안전시설 현황과 투자수요(40%), 재난예방 및 안전강화 노력(40%), 재정여건(20%)을 반영하여 산정

주 : 1) 「지방교부세법」의 규정에 의하여 해당 세목의 세수가 지방교부 대상이 되는 내국세 세목은 소득세, 법인세, 상속 증여세, 부가가치세, 개별소비세, 증권거래세, 인지세, 과년도수입임. 따라서 국세 중 교통에너지환경세, 관세, 교육세, 종합부동산세, 주세 및 농특세는 여기에 포함되지 않음.

자료 : 행정자치부(2017), 「2017 지방교부세 산정해설」, p.12. 참조 작성.

주지하는 바와 같이, 보통교부세는 모든 지방자치단체가 표준적인 행정 서비스를 제공할 수 있도록, 지방세 및 세외수입 등의 자체재원으로 충당



할 수 없는 세입부족분을 보전해주는 일반보조금이다. 보통교부세는 매년 지방자치단체별로 산정하는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 재원부족액을 기준으로 교부한다. 기준재정수요액은 개별 지방자치단체의 재정수요를 합리적인 기준에 따라 산정한 표준적인 재정수요액이라 할 수 있고, 기준재정수입액은 개별 지방자치단체의 재정력을 합리적인 기준에 따라 산정한 표준적인 재정수입액이라 할 수 있다. 그리고, 특별교부세는 보통교부세로 충족하기 어려운 개별 지방자치단체의 재정수요에 대처하기 위하여, 즉 당해 연도 중에 발생한 천재지변 및 시급한 국가시책사업 등으로 예측 불가능한 재정수요가 있는 경우에 교부되며, 용도지정 및 운용에 대한 특정 조건 부여가 가능하다. 한편 부동산교부세는 기존의 지방세인 종합토지세가 종합부동산세로 전환되어 지방자치단체의 보유세 등이 감소하면서, 지방자치단체의 재원감소분을 보전하고 지역균형발전을 도모하기 위해 2005년 신설되었다. 그리고 2010년 지방소비세가 도입된 이후에는 보유세 및 거래세 감소분 보전을 폐지하고, 전액을 균형재원으로 226개의 시·군, 자치구와 특별자치시 및 특별자치도에 교부되고 있다. 또한 소방안전교부세는 2015년부터 담배에 개별소비세가 부과됨에 따라, 화재의 주요 원인인 담배에 부과되는 개별소비세액의 20%에 해당하는 금액을 재원으로 신설되었다. 소방안전교부세는 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충 등에 소요되는 재원을 보전하고자 교부되는 일반보조금이다. 교부기준과 관련한 구체적인 사항은 「소방안전교부세 등 교부기준에 관한 규칙」에서 규정하고 있다.<sup>6)</sup>

이상에서 살펴 본 바와 같이, 우리나라 지방교부세 중에서는 그 규모, 기능 등의 면에 있어서 보통교부세가 가장 중요한 역할을 담당하고 있으므로, 이하에서는 본 연구의 주 연구대상인 우리나라 보통교부세를 중심으로 산정방식 등에 대하여 고찰해 보기로 한다.

---

6) 최원구(2016), pp.19~20.

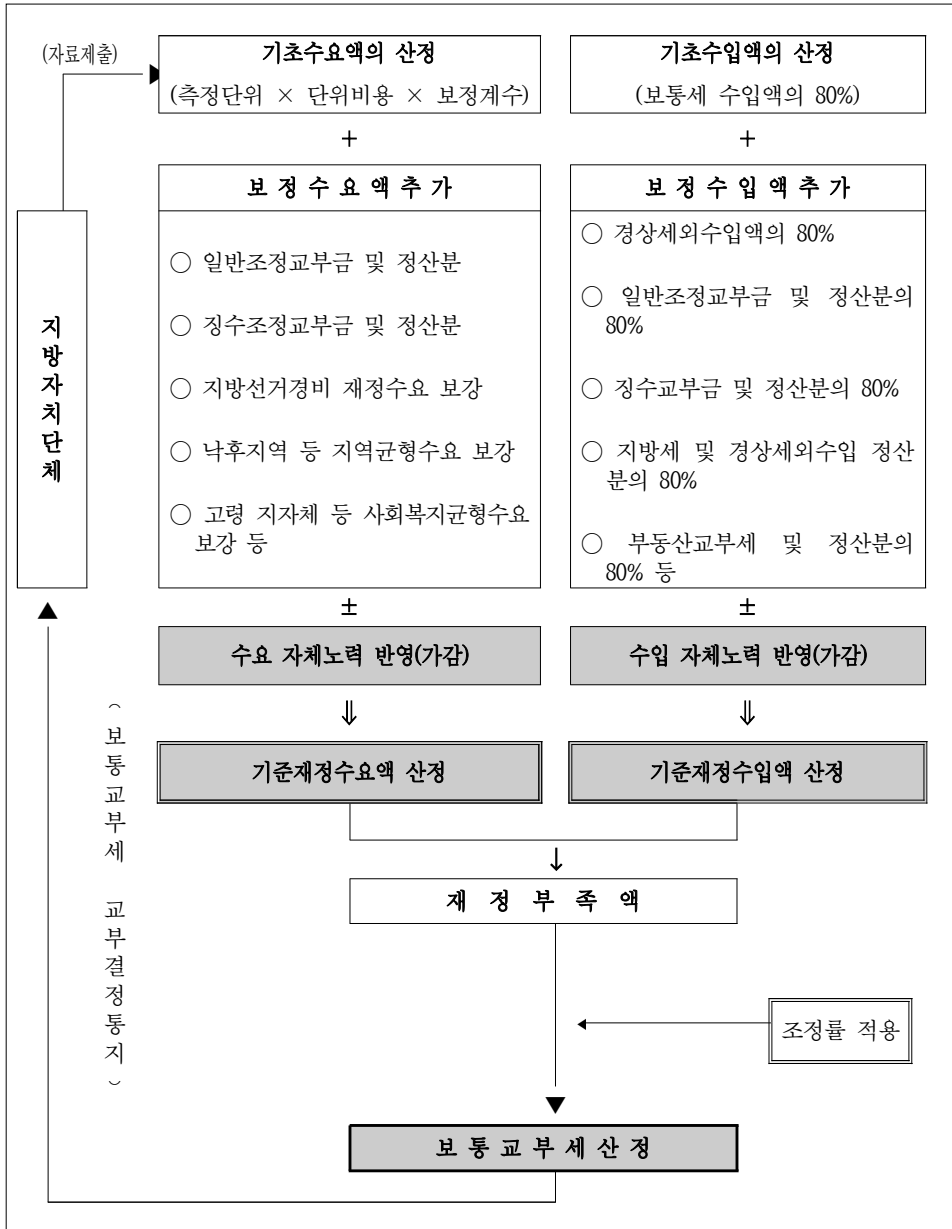
## 2) 보통교부세 산정방식<sup>7)</sup>

개별 지방자치단체의 보통교부세는 지방교부세법 제6조제1항의 규정에 의하여 기본적으로 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 재원부족액을 기준으로 산정하고, 이를 기준으로 교부하고 있다. 보통교부세의 산정 흐름은 <그림 2-1>에서 보는 바와 같은 과정을 통하여 개별 지방자치단체의 보통교부세의 규모가 결정된다. 이를 보다 구체적으로 고찰하기 위하여 이하에서는 지방자치단체의 재원부족액을 산정방법, 즉 기준재정수입액 및 기준재정수요액의 산정방식을 고찰하고, 기준재정수입액 산정에 필요한 기초수입액, 보정수입액, 수입 자체노력 반영방식에 대하여 검토하기로 한다. 또한 기준재정수요액 산정에 필요한 기초수요액, 보정수요액, 수요 자체노력 반영방식에 대하여 고찰하기로 한다.

---

7) 보통교부세의 산정방식에 대해서는 행정자치부(2017), ‘2017년도 보통교부세 산정해설’을 참조하였다.

[그림 2-1] 보통교부세 산정 흐름도



자료 : 행정안전부(2017), 「2017년도 지방교부세 산정해설」, p.32.

## (1) 지방자치단체별 보통교부세 산정방식

주지하는 바와 같이, 보통교부세를 교부받는 지방자치단체를 교부단체, 교부받지 못하는 단체를 불교부단체라 하는데, 2017년도 현재 광역자치단체로는 서울특별시과 경기도, 기초자치단체로는 경기도의 4개 단체, 즉 수원시 및 성남시, 용인시, 화성시가 불교부단체이다. 보통교부세의 교부여부는 다음의 식에 의하여 결정된다. 즉, 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 단체는 불교부단체가 되고, 초과하지 않는 단체는 교부단체가 되는 것이다.

$$\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액} = \text{재정부족액} \text{ 즉 보통교부세}$$

그리고 보통교부세 재원의 총 규모는 내국세의 19.24%의 97%로 규정되어 있으므로, 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 단체의 재정부족액을 모두 합한 규모가 보통교부세의 재원인 내국세의 19.24%의 97%와 일치하지 않을 가능성이 높다. 만약 재정부족액의 합이 보통교부세 재원의 총 규모를 초과할 경우에는 각 지방자치단체의 재정부족액의 일정비율을 조정하여 보통교부세를 교부하고 있다. 이 때 적용되는 일정 비율을 조정률이라 하는데, 조정률은 다음과 같은 공식에 의하여 산정된다.

$$\text{조정률} = \frac{\text{보통교부세의 총액(제주도 3\% 및 분권보전분 제외)}^8}{\text{재정부족액이 발생한 지방자치단체의 재정부족액 총액}}$$

8) 2007년부터 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제124조에 의하여 재정부족액에 관계없이 보통교부세 총액의 3%를 정률로 교부받는 제주특별자치도분 보통교부세와 보통교부세 불교부단체에 교부되는 분권교부세 보전분 금액은 조정률 산정 시에 제외되고 있다(행정자치부(2017), p.33).

결과적으로 각 지방자치단체에 교부되는 보통교부세는 각 지방자치단체의 재정부족액에 조정률을 곱한 규모가 교부된다. 이를 산식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\text{보통교부세} = \text{재정부족액} \times \text{조정률}$$

이하에서는 재정부족액 산정 시 필요한 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정 방식에 대하여 고찰하기로 한다.

## (2) 기준재정수요액 산정방식

지방자치단체의 표준적인 재정수요를 산정하기 위한 기준재정수요액은 다음과 같은 산식에 의하여 산정된다.

$$\text{기준재정수요액} = \text{기초수요액} + \text{보정수요액} \pm \text{수요 자체노력}$$

### ① 기초수요액 산정방식

기초수요액은 재정수요를 측정하기 위한 항목별 개별 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정서비스를 제공하는데 필요한 일반재원을 산정하는 것으로 아래와 같은 산식에 의하여 산정된다.

$$\text{기초수요액} = \sum \text{측정항목별(측정단위} \times \text{단위비용} \times \text{보정계수)}$$

측정항목은 지방자치단체의 실제 예산(일반회계 세출예산 기준)을 기능별·성질별로 분류하여 표준유형의 경비로 구분한 것이다. 이들 측정항목은 지방자치단체의 일반 예산과목 구조에 상응한 항목들로서 일반행정비, 문

화환경비, 사회복지비, 지역경제비의 4개의 측정항목과 인건비, 일반관리비, 안전관리비(이상 일반행정비), 문화관광비, 환경보호비(이상 문화환경비), 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 보건사회복지비(이상 사회복지비), 농업비, 임수산비, 산업경제비, 도로관리비, 교통관리비, 지역관리비(이상 지역경제비) 등 16개 세항목으로 구성된다.

측정단위는 측정항목별 재정수요를 나타낼 수 있는 상관성이 있는 지표 또는 척도를 의미하며, 측정항목별 측정단위 수치에 단위비용과 보정계수를 곱해서 산정한다. 따라서 측정단위는 측정항목과 관련되는 재정수요를 가능한 한 정확하게 포착할 수 있는 상관성·타당성에 근거하여 선정하고 있으며, 공정하게 기준재정수요액을 산정하기 위하여 객관성있는 지표를 선정하고 있다. 또한 간단하고 명료한 통계를 중심으로 채택하기 위하여 인구 수, 공무원 수, 행정구역 면적 등 통상의 통계자료를 활용하고 있다. 측정항목별 측정단위는 <표 2-3>과 같다.

단위비용은 지방자치단체 유형별 표준적인 조건을 구비한 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준에서 지방행정을 수행하는 경우에 측정항목(세항목)별로 소요되는 경비의 단위당 비용을 의미한다. 따라서 단위비용은 지방자치단체 유형별 경비액을 결정하기 위해서 측정단위에 수치를 곱하게 될 단가를 의미한다. 2001년부터 단위비용은 지방자치단체의 실제예산과 관련 통계와의 상관성을 기초로 산출하는 방식을 택하고 있다. 구체적인 단위비용 산정방식은 다음 식과 같이 산정하고 있다.

$$\text{단위비용 산정방식} = \frac{\text{동종 지방자치단체의 측정항목별 표준행정수요액의 합}}{\text{동종 지방자치단체의 측정항목별 측정단위 수치의 합}}$$

보정계수는 지방자치단체별 특수성 때문에 발생하는 불합리한 점을 보완하기 위하여 적용하는 계수이다. 즉, 보정계수는 획일적인 기초수요액 산정 방법으로 각각의 개별 지방자치단체의 기준재정수요액을 산정할 경우 발생

하게 되는 개별 지방자치단체의 불합리한 점을 보완하기 위하여 사용되고 있는 계수이다. 실질적으로는 측정단위의 수치의 많고 적음에 따라 경비가 체증 또는 체감하는 경우, 해당 단위비용(또는 측정단위 수치)을 할증 또는 할감하기 위한 반영비율을 의미한다. 따라서 산정방식은 다음과 같다.

$$\text{보정계수} = \frac{\text{해당 지방자치단체의 표준행정수요액}}{\text{해당 지방자치단체의 측정단위 수치}} \div \text{표준단위비용}$$

<표 2-3> 측정항목·측정단위 표(영 제5조제1항 관련)

	측정항목	측정단위	표시단위
1. 일반행정비	가. 인건비	공무원 수	명
	나. 일반관리비	공무원 수	명
	다. 안전관리비	인구 수	명
2. 문화환경비	가. 문화환경비	인구 수	명
	나. 환경보호비	인구 수	명
3. 사회복지비	가. 기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자 수	명
	나. 노인복지비	노령인구 수	명
	다. 아동복지비	아동 수	명
	라. 장애인복지비	등록장애인 수	명
	마. 보건사회복지비	인구 수	명
4. 지역경제비	가. 농업비	경지 면적	천제곱미터
	나. 임수산비	산림·어장갯별 면적	천제곱미터
	다. 산업경제비	사업체 종사자 수	명
	라. 도로관리비	도로 면적	천제곱미터
	마. 교통관리비	자동차 대수	대
	바. 지역관리비	행정구역 면적	천제곱미터

자료 : 행정자치부(2017), 「2017 지방교부세 산정해설」, p.137.

## ② 보정수요액 산정방식

보정수요액은 측정항목 및 측정단위의 형태로는 산정할 수 없는 경비 중 보편·타당하면서도 기초수요액으로 반영할 수 없는 수요와 지역의 균형 있는 개발을 촉진하기 위한 수요, 인구 규모, 자연조건 등의 차이로 인하여 발생하는 재정수요 등을 대상으로 하고, 그 대상은 법령에 규정하고 있다. 2017년도의 보정수요 반영 항목으로는 「지방교부세법」 시행령 제7조, 제7조의2 및 동법 시행규칙 제5조의 규정에 의거하여 조정교부금 수요, 징수교부금 수요, 통합 지방자치단체의 수요, 세종특별자치시의 수요<sup>9)</sup>, 지방선거경비 수요, 지역균형 수요, 사회복지균형수의 7개를 보정수요로 반영하고 있다.

이중 지역균형수요는 지역특성을 고려한 자원배분의 형평화와 지방자치단체 간 균형있는 개발을 위한 특수여건 수요를 반영하기 위한 것으로, 해당 경비별 지역균형수요를 산정하여 반영하는 것이다. 2006년부터 「지방교부세법」 시행규칙 제5조제2항제4호에 의하여 보정수요에 포함하여 낙후지역 개발, 안전관리 수요, 문화재보호구역 수요 등 지역특성을 반영하고 있다.<sup>10)</sup> 구체적인 지역균형수요의 측정항목별 산정방식은 다음의 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 지역균형수요 산정방식(규칙 제5조제2항제4호 관련)

측정항목		지역균형수요 산정방식
1. 일반 행정비	가. 일반 관리비	낙후지역 수요(시·군·구) $\{(\text{섬} \cdot \text{낙후지역 인구 수} \times \text{동종 지방자치단체별 인구 1인당 일반관리비 표준행정수요액}) \times 70\% + \{(\text{섬} \cdot \text{낙후지역 면적} \times \text{동종 지방자치단체별 행정구역 면적 1천㎡당 일반관리비 표준행정수요액}) \times 30\%$
	나. 안전 관리비	안전관리 수요(시·군·구) 보정인구 3× 동종 지방자치단체별 안전관리 1인당 안전관리비 표준행정수요액× 10% ※ 수요 산정액의 50%는 시·도, 50%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.
2. 문화	가. 문화	① 문화재보호구역 수요(시·군·구)

9) 세종특별자치시 수요는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제14조제2항 및 「지방교부세법」 시행령 제7조의2제1항에 따라 「지방교부세법」에 의거한 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액의 25%에 해당하는 금액을 기준재정수요액에 가산하여 산정하고 있다. 보정수요 산정기간은 2013년부터 2020년까지 8년 동안으로 한정하고 있다.

10) 행정자치부(2017), p.69.



	관광비	<p>문화재보호구역 면적 × 1천㎡당 토지분 재산세 평균 징수액 × 20%</p> <p>② 시·도지정문화재 수요(시·군·구)  시·도지정문화재수 × 동종별 문화재통계 1개당 문화재부문 일반재원 × 50%</p> <p>※ 수요 산정액의 30%는 시·도, 70%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다</p>
환경비	나. 환경 보호비	<p>① 해안지역 수요(시·군·구)  <math>Y_i = 60.89793 + 0.00179Co</math>  Co: 해안선길이</p> <p>② 댐지역 수요(시·군·구)  <math>Y_i = 30.08822 + 0.01938Da</math>  Da: 댐 면적</p> <p>③ 저수지지역 수요(시·군·구)  <math>Y_i = 15.40418 + 0.00405Re</math>  Re: 1종 저수지 면적</p> <p>④ 마을상수도지역 수요(시·군·구)  마을상수도지역 급수 인원×동종 지방자치단체별 인구 1인당 환경보호비 표준행정수요액  ※ 다만, 광역시에 속한 군의 수요는 광역시에 반영한다</p> <p>⑤ 유동인구 수요(시·군·구)  유동인구 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 환경보호비 표준행정수요액 × 10%  * 유동인구 = 유입인구 - 유출인구  * 유입인구가 유출인구보다 많은 경우에만 해당한다.  ※ 수요 산정액의 40%는 시·도, 60%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>⑥ 환경보호 관련 규제지역 수요(시·군·구)  환경보호 관련 규제지역 면적 × 1천㎡당 토지분 재산세 평균 징수액 × 20%  ※ 규제지역은 자연환경보전지역, 상수원보호·수변구역, 백두대간 보호지역으로 한다.</p> <p>⑦ 보정인구 수요(시·군·구)  보정인구1 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 환경보호비 표준행정 수요액  ※ 수요 산정액의 40%는 시·도, 60%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>⑧ 등록외국인 수요(시·군·구)  등록외국인수 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 환경보호비 표준행정수요액  ※ 수요 산정액의 20%는 시·도, 80%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>⑨ 산업단지 수요(시·군·구)  산업단지·기업도시(산업시설용지) 분양면적 × 동종 지방자치단체별 행정구역 1천㎡당 환경보호비 표준행정수요액 × 50%  ※ 수요 산정액의 20%는 시·도, 80%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>⑩ 자연공원 수요(시·군·구)  자연공원면적 × 동종 지방자치단체별 행정구역 1천㎡당 환경보호비 표준행정수요액  ※ 수요 산정액의 20%는 시·도, 80%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>⑪ 폐기물관련 수요(시·군·구)  폐기물 처리량(매립 + 소각) × 동종 지방자치단체별 처리량 1톤당 환경보호비 표준행정수요액 × 5%  ※ 수요 산정액의 20%는 시·도, 80%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p>
3. 지역 경제비	가. 농업비	<p>① 방조제, 배수갑문 수요(시·군·구)  <math>Y_i = -1.84882 + 0.00634Sw + 3.47183Sd</math>  Sw: 방조제 길이, Sd: 배수갑문 수</p> <p>② 농업 관련 수요(시·군·구)  농업종사자수 × 동종 지방자치단체별 농업인구 1인당 농업·농촌 부문 일반재원 × 0.5  ※ 수요 산정액의 30%는 시·도, 70%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>③ 축산·가금류 관련 수요(시·군·구)  <math>\left\{ \text{축산 마릿수} \left( \text{소} + \text{돼지} \times \frac{1}{3} \right) + \text{가금류 마릿수} \left( \text{닭} \cdot \text{오리} \times \frac{1}{80} \right) \right\} \times \text{동종 지방자치단체별 기준(소)마릿수 1마리당 축산부문 일반재원} \times 0.5</math>  ※ 수요 산정액의 30%는 시·도, 70%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p>
	나. 입수산비	<p>① 방파제, 물양장(物揚場) 길이 수요(시·군·구)  <math>Y_i = 3.12399 + 0.08676Bw + 0.33844Lw</math>  Bw: 방파제 길이, Lw: 물양장 길이</p>

	<p>② 수산 관련 수요(시·군·구) 어업종사자수×동종 지방자치단체별 어업인구 1인당 해양수산·어촌 부문 일반재원 × 0.5 ※ 수요 산정액의 30%는 시·도, 70%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>③ 연어치어 방류(시·도, 시·군·구) <math>Y_i = 117.76294 + 0.42299S_a</math> S<sub>a</sub>: 연어치어 방류량</p>
다. 산업 경제비	<p>보정인구 수요(시·군·구) 보정인구1 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 산업경제비 표준행정수요액 ※ 수요 산정액의 40%는 시·도, 60%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p>
라. 도로 관리비	<p>① 농어촌도로 수요(시·군) 전전년도 농어촌도로(포장+비포장) 면적 × 동종 지방자치단체별 도로면적 1천㎡당 도로관리비 표준행정수요액 × 10%</p> <p>② 자전거도로 수요(시·군·구) <math>Y_i = 69.63761 + 0.01489Br</math> Br : 자전거진용도로 연장</p> <p>③ 유동인구 수요(시·군·구) 유동인구 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 도로관리비 표준행정수요액 × 10% * 유동인구 = 유입인구 - 유출인구 * 유입인구가 유출인구보다 많은 경우에만 해당한다. ※ 수요 산정액의 40%는 시·도, 60%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>④ 보정인구 수요(시·군·구) 보정인구2 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 도로관리비 표준행정 수요액 × 50% ※ 수요 산정액의 40%는 시·도, 60%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>⑤ 도시계획도로 수요(시·도, 시·군·구) 해당 지방자치단체별 도시계획도로 미집행면적( '12.12.31. 기준) × '13년 동종 지방자치단체별 미개량 도로면적 천㎡ 도로개량비 표준행정수요액 × 10% ※ 2014년 100%를 기준으로 매년 20%p씩을 차감한 비율을 곱하여 2018년까지 기준재정수요액에 반영한다.</p>
마. 교통 관리비	<p>① 적자 도선(渡船), 벽지 버스 수요(시·군·구) <math>Y_i = 553.05606 + 122.47684Fe + 0.43965Bu</math> Fe: 적자 도선 수, Bu: 벽지 개선명령 버스노선 길이 ※ 수요 산정액의 40%는 시·도, 60%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>② 버스운수사업 재정지원 수요(시·도) (전년도 해당 지방자치단체 분권교부세 버스운수사업 재정지원 보정금액 × 내국세 증가율 × 0.7) + (전년도 해당 지방자치단체 분권교부세 버스운수사업 재정지원 보정금액 × 내국세 증가율 × 0.3 × C) * C : 보정계수(지역별 특성, 환승손실, 교통시책, 재정자립도 등을 고려하여 관계 중앙행정기관과 지방자치단체가 협의한 금액을 기초로 행정자치부에서 산정한 계수)</p>
바. 지역 관리비	<p>① 개발제한구역(시·군·구) 개발제한구역 면적 × 1천㎡당 토지분 재산세 평균 징수액 × 20%</p> <p>② 폐광지역, 개발촉진지구 수요(시·군·구) 폐광지역·개발촉진지구 면적 × 동종 지방자치단체별 행정구역 면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액 × 20% ※ 수요 산정액의 10%는 시·도, 90%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다. ※ 성장촉진지역 해당 지방자치단체의 개발촉진지구 면적은 제외한다.</p> <p>③ 접경지역 수요(시·군·구) 접경지역 면적 × 동종 지방자치단체별 행정구역면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액 × 10% ※ 수요 산정액의 10%는 시·도, 90%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>④ 보정인구 수요(시·군·구) 보정인구1 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 지역관리비 표준행정수요액 ※ 수요 산정액의 40%는 시·도, 60%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>⑤ 낙후지역 수요(시·군·구) 심(「지방교부세법 시행령」 제7조제2항제1호에 따른 지역을 말한다)·낙후지역 면적 × 동종 지방자치단체별 행정구역면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액 × 90% ※ 수요 산정액의 40%는 시·도, 60%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p>

- ※ 2018년 산정분부터는 “섬(「지방교부세법 시행령」 제7조제2항제1호에 따른 지역을 말한다)·낙후지역 면적 × 동종 지방자치단체별 행정구역면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액 × 100%”로 한다.
- ⑥ 지역특화발전특구지역 수요(시·군·구)  
 동종 지방자치단체별 지역특화발전특구지역 면적 × 동종 지방자치단체별 행정구역 면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액 ÷ 동종 지방자치단체별 특구지역 개소 수 × 해당 지방자치단체 특구지역 개소 수  
 ※ 수요 산정액의 40%는 시·도, 60%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.
- ⑦ 지역개발 관련 규제지역 수요(시·군·구)  
 군사시설 보호구역 면적 × 1천㎡당 토지분 재산세 평균 징수액 × 20%  
 ※ 수요 산정액의 40%는 시·도, 60%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.
- ⑧ 도심지 내 공장 밀집지역 수요(시·군·구)  
 해당 지방자치단체 도시지역 내 개별 입지 공장 밀집지역 면적 × 동종 지방자치단체별 행정구역 면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액  
 ※ 수요 산정액의 40%는 시·도, 60%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.
- ⑨ 도시공원 수요(시·군·구)  
 도시공원관리면적 × 동종 지방자치단체별 행정구역 면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액 × 10%  
 ※ 수요 산정액의 40%는 시·도, 60%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.
- ⑩ 성장축진지역 수요(시·군·구)  
 {(성장축진지역(「국가균형발전 특별법」 제2조제6호에 따른 지역을 말한다. 이하 같다) 인구수 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 지역관리비 표준행정수요액) × 70% + (성장축진지역 면적 × 동종 지방자치단체별 행정구역 면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액) × 30%} × 10%  
 ※ 성장축진지역 중 낙후도가 심한 지역활성화지역(「지역개발 및 지원에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 지역을 말한다)은 성장축진지역 수요 산정액의 20%를 추가하여 산정한다.  
 ※ 수요 산정액의 10%는 시·도, 90%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.
- ⑪ 도·농 복합도시 읍·면 수요(시)  
 {(도농 복합도시의 읍·면지역 인구수 × 동종자치단체별 인구 1인당 지역관리비 표준행정수요액) × 70% + (도농 복합도시의 읍·면지역 면적 × 동종자치단체별 행정구역 면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액) × 30%} × 10%  
 ※ 수요 산정액의 10%는 도, 90%는 해당 시의 기준재정수요액에 반영한다.  
 ※ 다만, 성장축진지역인 지방자치단체는 수요를 산정하지 않는다.
- ⑫ 송·변전시설 수요(시·군·구)  
 송·변전시설 주변지역 면적(천㎡) × 동종 지방자치단체별 행정구역 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액 × 5%  
 ※ 2019년 산정분까지만 기준재정수요액에 반영한다.
- ⑬ 장사시설 관련 수요(시·군·구)  
 공설 화장장시설 화장건수 × 동종 지방자치단체별 화장 1건당 지역관리비 표준행정수요액 × 5%  
 ※ 화장 1건당 지역관리비 표준행정수요액은 1인당 지역관리비 표준행정수요액의 10%로 한다.  
 ※ 2019년 산정분까지만 기준재정수요액에 반영한다.

- 주 1. 보정인구1: 군인 수(미군 및 미군속과 그 가족을 포함한다) + 의무경찰 수 + 의무소방대원 수 + 재소자 수  
 2. 보정인구2: 군인 수(미군 및 미군속과 그 가족을 포함한다)  
 3. 보정인구3: 통합관제센터 관제인력 수 + 특별사법경찰 수  
 4. 행정구역 전체가 섬으로 이루어져 있고, 시청·군청 소재지가 섬에 위치하는 지방자치단체는 낙후지역 수요 산정액의 400% 범위에서 추가로 보정할 수 있다. [연륙도서(連陸島嶼)는 제외한다]  
 5. 낙후지역 : 인구밀도 및 주민 1인당 지방소득세 지표가 모두 전국 면(面) 평균 이하인 면(面) 지역(주민이 거주하지 않는 면은 제외한다)  
 자료 : 행정자치부(2017), 「2017 지방교부세 산정해설」, pp.69~77.

또한 사회복지균형수요는 지역주민의 삶의 질 향상과 사회적 취약계층에 대한 지원을 강화하기 위해 사회복지분야의 측정항목별 사회복지균형수요를 가산 반영하는 것으로서, 증가 추세인 복지비의 실질 재정수요를 반영하기 위해 기초생활수급권자 비율, 노령인구 비율, 아동인구 비율, 장애인 비율, 가정위탁 보호아동 수요, 다문화 수요, 저소득 한부모가족 수요, 출산장려 수요, 생활형 집단거주시설 수요 등을 반영한다.11) 구체적인 사회복지균형수요의 측정항목별 산정방식은 다음의 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 사회복지균형수요 산정방식(규칙 제5조제2항제4호 관련)

측정항목	사회복지균형수요 산정방식
사회복지비	<p>가. 기초생활보장비</p> <p>○ 국민기초생활수급권자 비율 수요(시·군·구)</p> $\text{동종 지방자치단체별 기초생활보장비 표준행정수요액} \times 26\% \times \frac{\text{해당 지방자치단체 A}}{\text{동종 기초단체 } \Sigma A}$ <p>※ 수요 산정액의 50%는 시·도, 50%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p>
	<p>나. 노인복지비</p> <p>① 노령인구 비율 수요(시·군·구)</p> $\text{동종 지방자치단체별 노인복지비 표준행정수요액} \times 26\% \times \frac{\text{해당 지방자치단체 A}}{\text{동종 기초단체 } \Sigma A}$ <p>※ 고령단체 4 유형은 수요 산정액의 150%, 고령단체 3 유형은 수요 산정액의 120%, 고령단체 2 유형은 수요 산정액의 60%, 고령단체 1 유형은 수요 산정액의 30% 추가 반영</p> <p>※ 수요 산정액의 30%는 시·도, 70%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>② 노인요양시설 운영 수요(시·도)</p> <p>특별시·광역시·특별자치시 : <math>Y_i = 4557.22815 + 1.61319R_a</math></p> <p>도 : <math>Y_i = 3964.74592 + 4.03748R_a</math></p> <p>Ra: 노인요양급여지급 대상자</p>
	<p>다. 아동복지비</p> <p>① 아동인구 비율 수요(시·군·구)</p> $\text{동종 지방자치단체별 아동복지비 표준행정수요액} \times 26\% \times \frac{\text{해당 지방자치단체 A}}{\text{동종 기초단체 } \Sigma A}$ <p>※ 수요 산정액의 30%는 시·도, 70%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>② 가정위탁보호 아동 수요(시·군·구)</p> <p>가정위탁보호 아동 수 × 동종 지방자치단체별 아동 1인당 아동복지비 표준행정수요액</p> <p>※ 수요 산정액의 30%는 시·도, 70%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>③ 출산장려 수요(시·군·구)</p> <p>0세 아동 수 × 지방자치단체별 아동 1인당 아동복지비 표준행정수요액</p> <p>※ 합계출산율 5 유형은 수요 산정액의 100%, 합계출산율 4 유형은 수요 산정액의 80%, 합계출산율 3 유형은 수요 산정액의 60%, 합계출산율 2 유형은 수요 산정액의 40%, 합계출산율 1 유형은 수요 산정액의 20% 반영</p> <p>※ 수요 산정액의 30%는 시·도, 70%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>※ 2019년 산정분까지만 기준재정수요액에 반영한다.</p>

11) 행정자치부(2017), p.77.

라. 장애인 복지비	<p>○ 장애인 비율 수요(시·군·구)</p> <p>동종 지방자치단체별 장애인복지비 표준행정수요액 × 26% × <math>\frac{\text{해당 지방자치단체 A}}{\text{동종 기초단체 } \Sigma A}</math></p> <p>※ 수요 산정액의 50%는 시·도, 50%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p>
마. 보건 사회복지비	<p>① 다문화 수요(시·군·구) (등록외국인 수 + 국적취득자 수 + 국제결혼가정 자녀 수 + 북한이탈주민수) × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 보건사회복지비 표준행정수요액 ※ 수요 산정액의 50%는 시·도, 50%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>② 저소득 한부모가족 수요(시·군·구) - 저소득 한부모가족 세대원 수 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 (보건사회복지비 표준행정수요액 + 기초생활보장비 표준행정수요액) ※ 수요 산정액의 50%는 시·도, 50%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.</p> <p>③ 댐 연접지역 보건수요(시·군·구) <math>Y_i = 29.68059 + 0.00632Dc</math> Dc: 댐 연접지역(읍·면·동) 인구수</p> <p>④ 생활형 집단 거주시설 수요(시·군·구) 생활형 집단 거주시설 입소 인원 × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 (보건사회복지비 표준행정수요액 + 기초생활보장비 표준행정수요액) × 50% ※ 수요 산정액의 20%는 시·도, 80%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다. ※ 2019년 산정분까지만 기준재정수요액에 반영한다.</p>

주 1.  $A = (1 - \frac{\max X - Y}{\max X - \min X}) \times \text{통계량}$

[maxX: 해당 지표에 대한 최고 지방자치단체의 비율값, minX: 해당 지표에 대한 최저 지방자치단체의 비율값, Y: 해당 지방자치단체의 비율값]

※ 최저 지방자치단체의 Y값은 10%를 가중하되, 차하위 단체의 Y값 이하로 한다.

※ 통계량은 측정항목 중 기초생활보장비의 경우 해당 지방자치단체의 국민기초생활수급권자 수, 노인복지비의 노령인구 비율 수요의 경우 해당 지방자치단체의 노령인구 수, 아동복지비의 아동인구 비율 수요의 경우 해당 지방자치단체의 아동인구 수, 장애인복지비의 경우 해당 지방자치단체의 장애인 수를 각각 의미한다.

2. 고령단체의 유형은 다음과 같이 구분한다.

가. 65세 이상 인구수가 해당 지방자치단체 총인구수의 25% 이상인 경우 : 고령단체 4 유형

나. 65세 이상 인구수가 해당 지방자치단체 총인구수의 20% 이상, 25% 미만인 경우 : 고령단체 3 유형

다. 65세 이상 인구수가 해당 지방자치단체 총인구수의 14% 이상, 20% 미만인 경우 : 고령단체 2 유형

라. 65세 이상 인구수가 해당 지방자치단체 총인구수의 7% 이상, 14% 미만인 경우 : 고령단체 1 유형

3. 합계출산율의 유형은 다음과 같이 구분한다.

가. 합계출산율이 2.28명 이상인 경우 : 합계출산율 5 유형

나. 합계출산율이 2.08명 이상, 2.28명 미만인 경우 : 합계출산율 4 유형

다. 합계출산율이 1.88명 이상, 2.08명 미만인 경우 : 합계출산율 3 유형

라. 합계출산율이 1.68명 이상, 1.88명 미만인 경우 : 합계출산율 2 유형

마. 합계출산율이 1.24명 이상, 1.68명 미만인 경우 : 합계출산율 1 유형

자료 : 행정자치부(2017), 「2017 지방교부세 산정해설」, pp.77~80.

### ③ 수요 자체노력 산정방식

기준재정수요액 산정 시 반영되는 수요 자체노력, 즉 세출절감 노력 인센티브로는 2017년도 현재 총 7종이 부여되고 있다. 구체적으로 살펴보면, 인건비 절감, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 행사축제성 경비 절감, 지방보조금 절감, 지방청사 관리·운영 절감, 민간위탁금 절감, 읍·면·동 통합 운영(2013년 통합까지 반영)이 그 적용대상이 된다. 이와 같은 자체노력 반영제도는 「지방교부세법」 시행규칙 제8조의 규정에 근거하여, 지방자치단체가 한정된 재원을 가지고 합리적인 재정을 운영하기 위해서 필요하다고 판단되는 수요와 수입 관련 자체노력을 반영하고 있는 것이다.

인건비 절감 자체노력은 지방자치단체의 인건비 절감을 유도하기 위하여 소방직을 제외한 지방자치단체의 기준 인건비 대비 인건비 결산액 초과금액을 기초로 산정한다. 지방의회경비 절감 자체노력은 지방자치단체의 지방의회경비 기준액 대비 결산액의 초과액 및 절감액을 기초로 산정하고, 업무추진비 절감 자체노력은 지방자치단체의 업무추진비 기준액 대비 결산액의 초과액 및 절감액을 기초로 산정한다. 행사·축제성 경비 절감 자체노력은 지방자치단체의 행사·축제성 경비 결산액 비중의 증감을 기초로 산정하고, 지방보조금(민간이전경비) 절감 자체노력은 지방보조금(민간이전경비) 결산액 비중의 증감을 기초로 산정한다. 지방청사 관리·운영 자체노력은 지방자치단체의 적정면적 운영 및 에너지 절감을 유도하기 위하여 청사 보유면적이 기준면적을 초과하는 경우와, 2007~2009년 지방자치단체의 청사 온실가스 평균 배출량 대비 전년도 청사 온실가스 배출량을 기초로 산정한다. 민간위탁금 절감 자체노력은 동종 지방자치단체의 결산액 대비 민간위탁금 결산액 비율 상위 1/3단체 비율 평균값을 기초로 산정한다. 마지막으로 읍·면·동 통합 운영 자체노력은 2013년까지 통합한 지방자치단체에 한하여 동종 지방자치단체 평균 읍·면·동비의 1,000%를 5년간 균등 분할 반영한다. 이상과 같은 수요 자체노력 반영항목 및 산정방식을 보다 구체적으로 제시하면 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 세출 효율화 자체노력 반영항목 및 산정기준(규칙 제8조 관련)

반영항목	산정방식
1. 인건비 절감	① $\{1 - \text{전전년도 해당 지방자치단체 인건비(소방직 제외) 결산액} \div \text{전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비(소방직 제외)}\} \times \text{해당 지방자치단체 전전년도 기준인건비 절감액(소방직 제외)}$ ② $\{1 - \text{전전년도 해당 지방자치단체 인건비(소방직 제외) 결산액} \div \text{전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비 및 자율범위 인건비(소방직 제외)}\} \times \text{해당 지방자치단체 전전년도 기준인건비 및 자율범위 인건비(소방직 제외)}$ ※ 일반회계·공기업특별회계·기타특별회계를 대상으로 한다. ※ 전전년도 해당 지방자치단체 인건비(소방직은 제외한다) 결산액 중 무기계약근로자 퇴직금 등 행정자치부장관이 미리 인정한 사유로 기준인건비를 초과하게 된 금액은 제외한다. ※ ①의 값이 0보다 작은 경우에는 0으로 보고, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.
2. 지방의회 경비 절감	$(1 - \text{전전년도 해당 지방자치단체 지방의회경비 결산액} \div \text{전전년도 해당 지방자치단체 지방의회경비 기준액}) \times \text{해당 지방자치단체 전전년도 지방의회경비 기준액}$ ※ 일반회계·기타특별회계를 대상으로 한다.
3. 업무추진비 절감	$(1 - \text{전전년도 해당 지방자치단체 업무추진비 결산액} \div \text{전전년도 해당 지방자치단체 업무추진비 기준액}) \times \text{해당 지방자치단체 전전년도 업무추진비 기준액}$ ※ 일반회계·기타특별회계를 대상으로 한다.
4. 행사·축제성 경비 절감	$(1 - \text{전전년도 해당 지방자치단체 총 결산액 대비 행사·축제성 경비 결산액 비중} \div \text{전전년도 해당 지방자치단체 총 결산액 대비 행사·축제성 경비 결산액 비중}) \times \text{해당 지방자치단체 전전년도 행사·축제성 경비 결산액}$ ※ 일반회계·기타특별회계를 대상으로 하되 기획재정부장관이 인정하는 국제행사, 문화체육관광부장관이 인정하는 행사·축제, 전국체전 및 도민체전 등은 제외한다.
5. 지방보조금 절감	$(1 - \text{전전년도 해당 지방자치단체 총 결산액 대비 지방보조금 결산액 비중} \div \text{전전년도 해당 지방자치단체 총 결산액 대비 지방보조금 결산액 비중}) \times \text{해당 지방자치단체 전전년도 지방보조금 결산액의 50\%}$ ※ 일반회계·기타특별회계를 대상으로 한다.
6. 지방청사 관리·운영	① $\{\text{청사 } 1\text{m}^2 \text{ 당 단위비용} \times (\text{전년도 기준 면적} - \text{전년도 보유 면적})\} \times 200\%$ ② $\text{절감 } 1\% \text{ 당 단위비용} \times \{1 - (\text{전년도 지방청사 온실가스 배출량} \div \text{전전전전전전전전 전년도 기준 과거 3년간 지방청사 온실가스 평균 배출량})\} \times 100$ ※ “①+②”를 반영. 다만, ①의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 보고, ②의 값이 0보다 작은 경우에는 0으로 본다.
7. 민간위탁금 절감	$(\text{전전년도 동종 지방자치단체의 결산액 대비 민간위탁금 결산액 비율 상위 } 1/3 \text{ 단체 비율 평균} - \text{전전년도 해당 지방자치단체의 결산액 대비 민간위탁금 결산액 비율}) \times \text{전전년도 해당 지방자치단체 민간위탁금 결산액의 20\%}$ ※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.

- 주 1. 인건비 항목: 지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정 제4조에 따른 기준인건비 및 자율범위 인건비 구성요소
2. 지방의회경비 항목: 의회비(의원국외여비, 의정운영공동경비, 의회운영업무추진비)
3. 업무추진비 항목: 기관운영업무추진비, 시책추진업무추진비
4. 행사·축제성 경비 항목: 행사운영비, 행사실비보상금, 민간행사보조금, 행사관련시설비  
 ※ 전전전년도 대비 전전년도 결산액 비중의 증가율은 100%를 초과하여 산정하지 않는다.
5. 지방보조금 항목: 민간경상사업보조, 민간단체 법정운영비 보조, 민간행사사업보조, 민간자본사업보조  
 ※ 전전전년도 대비 전전년도 결산액 비중의 증가율은 100%를 초과하여 산정하지 않는다.
- 자료 : 행정자치부(2017), 「2017 지방교부세 산정해설」, pp.155-156.

2017년도 현재 기준재정수요액 산정과 관련하여 수요 자체노력 인센티브로 반영하고 있는 총 8개 항목은 2016년도부터 적용하고 있는 항목이다. <표 2-7>에서 보는 바와 같이, 기준재정수요액 관련 인센티브 반영항목은 2005년도 이후 항목의 수는 물론 그 내역에 있어서도 많은 변화가 있었다. 반영 수만을 기준으로 할 경우에는 2007년도 및 2008년도가 4개 항목으로 가장 적었으며, 2010년도 및 2011년도에는 10개 항목으로 가장 많은 항목 수를 보였다. 따라서 중앙정부의 정책적 필요성에 따라 향후에도 반영항목의 내용 및 수는 변화할 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

<표 2-7> 보통교부세 수요 자체노력 인센티브 항목 변화(2005~2017)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
기준재정수요액	지방상수도요금 현실화	○	○	○	○	삭제							
	지방상수도 유수율 제고	×	×	×	×	○	○	삭제					
	건전예산운영	×	×	×	×	○	○	삭제					
	지방청사(면적) 관리운영	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	사회문화·복지분야 예산운영	×	×	×	×	○	○	삭제					
	행사·축제성 경비절감	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○
	읍·면·동 통합운영	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	지방조직운영	×	×	×	×	○	○	삭제					
	지역경제 활성화	×	×	×	×	○	○	○	○	삭제			
	생활폐기물 절감	×	×	×	×	○	○	○	○	삭제			
	신재생에너지 산업지원	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○
	지방공무원 정원운영	○	○	삭제									
	비정규상근인력운영	○	○	삭제									
	인건비 절감	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○
	지방인력감축	×	×	×	×	×	×	○	○	삭제			
	경상경비 절감운영	○	○	○	○	삭제							
	지방의회경비 절감	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○
	업무추진비 절감	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○
	지방보조금 절감(민간이전경비 절감)	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○
	민간위탁금 절감	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○
<b>인센티브 항목 수(a)</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

자료 : 행정자치부 「지방교부세 산정해설」 각 년도 참조 작성.



또한 2017년도 기준 수요 자체노력 반영내역을 지방자치단체 유형별로 나누어 보면, <표 2-8>과 같다. 표에서 보는 바와 같이, 특광역시의 경우에는 인건비 절감, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 지방보조금 절감, 지방청사관리운영, 읍면·동 통합 등 6개 항목이 인센티브(+)로 작용하였고, 행사축제경비절감, 지방보조금 절감, 지방청사관리운영, 민간위탁금 절감이 페널티(-)로 작용하였다. 인센티브 중에서는 지방보조금 절감이 879억원, 지방청사관리운영이 590억원, 인건비 절감이 383억원, 업무추진비 절감이 276억원의 순을 보이고 있다. 한편 페널티로는 행사축제경비 절감이 683억원으로 가장 크고, 다음으로는 지방보조금 절감 87억원, 민간위탁금 절감 82억원의 순을 보이고 있다. 이러한 반영내역을 통하여 볼 때, 지방보조금 절감과 행사축제경비 절감의 두 항목이 보통교부세 교부액 산정에 큰 영향을 미친 것으로 분석되어진다.

<표 2-8> 수요 자체노력 반영내역 (2017년도)

(단위 : 억원)

단체별	구분	합계	인건비 절 감	지방의회 경비절감	업무추진비 절 감	행사추세 경비절감	지방보조금 절 감	지방청사 관리운영	읍면동 통 합	민간위탁금 절 감
합계	(+)	7,960	692	45	394	454	3,971	2,331	73	0
	(-)	2,953	44	3	0	1,693	1,059	10	0	144
특광역시 특별자치 치시	(+)	2,180	383	14	276	0	879	590	38	0
	(-)	857	0	0	0	683	87	5	0	82
도	(+)	481	19	0	19	17	361	65	0	0
	(-)	212	0	2	0	23	177	0	0	10
시	(+)	2,943	193	14	69	269	1,402	961	35	0
	(-)	818	19	1	0	405	346	4	0	44
군	(+)	2,356	97	17	30	168	1,329	715	0	0
	(-)	1,066	26	0	0	582	449	1	0	8

자료 : 행정자치부(2017), 「2017 지방교부세 산정해설」, p.107.

### (3) 기준재정수입액 산정방식

기준재정수입액은 기준재정수요액에 대응하는 개념으로, 기본적으로 기초수입액과 보정수입액의 합에 수입 자체노력을 가감하여 산정한다. 기준재정수입액도 기준재정수요액과 마찬가지로 지방자치단체의 실제 수입 실적에 아니라 표준 수준의 일반재원 수입액을 기준으로 산정된다고 할 수 있다. 산정 방식은 다음과 같다.

$$\text{기준재정수입액} = \text{기초수입액} + \text{보정수입액} \pm \text{수입 자체노력}$$

## ① 기초수입액 산정방식

기초수입액은 「지방교부세법」 제8조의 규정에 의하여 「지방세법」 상 표준세율로서 산정한 보통세 수입액의 80%에 상당하는 금액으로 산정하는 것을 원칙으로 하고 있다. 즉, 지방세 중 목적세 2세목을 제외한 보통세 9개 세목 수입액의 80%를 기준으로 산정한다.<sup>12)</sup> 이들 지방세 보통세 9개 세목 중, <표 2-9>에서 보는 바와 같이 지방교부세법 시행규칙 제6조에서 규정에 따라, 취득세, 등록면허세, 재산세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세 6개 세목은 과거년도 세목별 징수실적을 기초로 시계열분석에 의한 추계, 즉 선형추계방식을 이용하여 산정하고, 레저세와 자동차세는 연평균 증가율, 지방소비세는 배분예정금액을 기준으로 산정하고 있다.

이와 같은 산정방식을 통하여 확인 가능한 것은 「지방교부세법」에서는 표준세율로서 기초수입액을 산정하도록 규정하고 있으나, 「지방교부세법」 시행규칙 제6조에서는 기초수입액 산정에 토대가 되는 지방세 수입액의 산정방식을 <표 2-9>에서 보는 바와 같이 규정하고 있어 실질적으로는 지방자치단체의 과거 세수 추세와 실제 배분액에 의하여 결정되고 있음을 알 수 있다.<sup>13)</sup>

---

12) 이와 같이 보통세 9개 세목 수입액의 80%만을 기준으로 기초수입액을 산정하는 것은 첫째로는 다양한 유형의 전 지방자치단체의 재정수요를 완전히 포착하기에는 한계가 있고, 실질적으로 불가능하기 때문에 지방자치단체의 재원의 여지를 두어 지방자치단체 재정운영의 자율성 및 신축성을 보장하기 위해서이며, 둘째로는 80%가 아닌 100%를 기준으로 기초수입액을 산정할 경우 지방세수가 적을수록 보통교부세의 교부규모가 커지기 때문에 지방자치단체의 자체재원 확보노력이 저해될 가능성이 존재하므로 지방자치단체의 재정확충을 위한 노력을 제고하기 위함에 있다.(행정자치부(2017), p.85)

13) 최원구(2016), pp.68~69.

<표 2-9> 지방세목별 기초수입액 산정방식(규칙 제6조 관련)

세 목	산정방식
취 득 세	선형회귀모델( $Y_t=a+bt$ )
등록면허세	선형회귀모델( $Y_t=a+bt$ )
레 저 세	전전년도 징수실적×연평균 증가율
재 산 세	선형회귀모델( $Y_t=a+bt$ )
담배소비세	선형회귀모델( $Y_t=a+bt$ )
주 민 세	선형회귀모델( $Y_t=a+bt$ )
지방소득세	선형회귀모델( $Y_t=a+bt$ )
지방소비세	지방자치단체별 교부(예정) 금액
자 동 차 세	전전년도 징수실적×연평균 증가율

주 1. 선형회귀모델에서 Y는 지방세수이며, t는 연도를 나타낸다.

2. 지방소비세의 경우 지방자치단체 순수 수입분만 해당하고, 자동차세는 주행에 대한 자동차세 중 운수업보조금분은 제외한다.

자료 : 지방교부세법 시행규칙 별표 5.

## ② 보정수입액 산정방식

보정수입액은 「지방교부세법」 시행령 제8조 및 시행규칙 제7조에 근거하여 경상세외수입, 시·도 징수교부금, 시·군 일반조정교부금, 부동산교부세, 지역상생발전기금 배분액 등을 그 대상으로 산정하고 있다.

경상세외수입은 일반회계 경상세외수입 중 사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입, 사업수입 5종을 대상으로 최근 3년간의 평균징수액을 기초로 추계한 규모의 80%를 반영한다. 시·도 징수교부금은 「지방세기본법」 시행령 제55조에 의거하여 시·군에서 징수한 특별시세·광역시세·도세 징수액의 3%에 해당하는 금액을 시·군의 징수실적에 따라 시·군에 교부하는 재원의 80%를 기준으로 산정한다. 시·군 일반조정교부금은 「지방재정법」 제29조제1항에 따른 시·도세 추계액과 지방소비세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액의 90%에 해당하는 금액을 인구 50%와 징수실적 20%, 재정력 역지수 30%를 기준으로 추계한 시·군별 금액의 80%를 보정수입으로 반영한다. 지역상생

발전기금은 「지방자치단체 기금관리법」 제17조의2 및 동법 시행령 제12조의2에 따라 서울특별시·인천광역시·경기도가 지방소비세액의 35%를 출연한 금액으로 조성된 기금으로, 2017년 지방소비세 추계액을 기준으로 산정한 지역상생발전기금 출연금 추계액의 시도별 배분 예정액에 80%를 곱하여 반영한다. 이상에서 보는 바와 같이 경상세외수입 및 시도 징수교부금, 시·군 일반조정교부금, 지역상생발전기금 배분액은 해당연도의 시도세 추계액 등을 기초로 산정하고 있다. 또한 부동산교부세는 종합부동산세의 지방자치단체별 교부 예정금액의 80%를 토대로 추계한다.

보정수입액 또한 개별 지방자치단체의 세수 변동요인을 100% 반영할 수 없으므로 추계액과 징수실적의 차인 전전년도 정산분에 대해서도 80%를 기준으로 산정한다. 지방세와 경상세외수입의 정산분에 대해서는 2005년도까지는 지방자치단체의 세수증대 노력을 촉진하고 유도하기 위하여 50%만 반영하였었지만, 추계액의 다소에 따른 교부세 배정의 형평성을 제고하기 위해 2006년도부터 매년 10%씩 반영률을 상향하여 2008년도부터는 80%를 반영하고 있다.

이상에서 보는 바와 같이, 보정수입액 또한 기초수입액과 마찬가지로 경상세외수입은 과거 3년 평균 징수액, 징수교부금 및 시도 일반조정교부금 등은 시도세 추계액을 기준으로 산정하고 있으므로 개별 지방자치단체의 과거 실적에 기초하여 산정되고 있다고 할 수 있다.

### ③ 수입 자체노력 산정방식

기준재정수입액 산정 시 반영되는 수입 자체노력은 세입증대를 위한 노력도를 반영하기 위한 것으로써 2017년도에는 7개 항목, 즉 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원 발굴 및 관리가 적용되었다. 구체적인 산정방식은 <표 2-10>에서 보는 바와 같다.

<표 2-10> 세출 효율화 자체노력 반영항목 및 산정기준(규칙 제8조 관련)

반영항목	산정방식
1. 지방세 징수율 제고	① (전전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수율 - 전전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수율) × 전전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수액 × 180% ② (전전전년도 동종 지방자치단체의 지방세 징수율 상위 1/2단체 평균징수율 - 전전전년도 해당 지방자치단체의 지방세 징수율) × 전전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수액 ※ 지난 연도분 부과·징수 실적 및 자동차 주행에 대한 자동차세·지방소비세 부과·징수 실적을 제외하고, “①+②”의 결과값을 반영한다. 다만, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.
2. 지방세 체납액 축소	(전전전년도 해당 지방자치단체 지방세 체납 누계액 - 전전전전년도 해당 지방자치단체 지방세 체납 누계액) × 180% ※ 지방세 징수액 차감 시 전전전년도 결손처분분을 제외하고, 자동차 주행에 대한 자동차세 미징수액 및 지방세 부과처분 취소소송 중인 지방세 체납액은 산정에서 제외한다. 다만, 소송이 종료된 경우 소송이 종료된 연도의 결산이 끝난 후에 해당 체납액을 산정에 포함한다.
3. 경상세의 수입 확충	① (1 - 전전전년도 기준 과거 3년간 해당 지방자치단체 경상세의수입 평균 징수액 ÷ 전전전년도 기준 과거 3년간 해당 지방자치단체 경상세의수입 평균 징수액) × 전전전년도 기준 과거 3년간 해당 지방자치단체 경상세의수입 평균 징수액 × 150% ※ 일반회계 경상세의수입을 대상으로 한다. 다만, 이자수입, 쓰레기봉투 판매수입은 제외한다. ② (전전전년도 동종 지방자치단체 경상세의수입 징수율 상위 1/2 단체 평균 징수율 - 전전전년도 해당 지방자치단체의 경상세의수입 징수율) × 전전전년도 해당 지방자치단체 경상세의수입 징수액 ※ “①+②”의 결과값을 반영하고, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.
4. 세외수입 체납액 축소	(전전전년도 해당 지방자치단체 세외수입 체납 누계액 - 전전전전년도 해당 지방자치단체 세외수입 체납 누계액) × 180% ※ 일반회계 세외수입을 대상으로 한다. 다만, 세외수입 징수액 차감 시 전전전년도 결손처분분은 제외한다.
5. 탄력세율 적용	[주민세 개인균등분] {(전전전년도 동지역 과세인원 × 표준세율 + 전전전년도 읍·면지역 과세인원 × 표준세율) - (전전전년도 동지역 과세인원 × 적용세율 + 전전전년도 읍·면지역 과세인원 × 적용세율)} × 200% [지역자원시설세] (전전전년도 해당 지방자치단체의 「지방세법」상 표준세율로 산출한 해당 세목의 과세총액 - 전전전년도 해당 지방자치단체의 적용세율로 산출한 해당 세목의 과세총액) × 200%
6. 지방세 감면액 축소	① 전전전년도 해당 지방자치단체의 감면조례에 따른 감면액 * × 100% * 「지방세특례제한법」 제4조에 따라 조례로 정한 감면액(같은 조 제4항에 따른 감면액은 포함하지 아니한다). 다만, 법령에 따른 감면, 법령에서 정한 감면 범위를 초과하여 조례로 정한 감면, 지방세 감면규모를 초과한 감면은 제외한다. ② 전전전년도 법령에서 정한 감면 범위를 초과하여 해당 지방자치단체의 조례로 정한 감면액 × 150% ③ 전전전년도 해당 지방자치단체의 지방세 감면규모 초과액 × 150% ※ 감면액은 “①+②+③”의 결과값을 반영한다.
7. 적극적 세원 발굴 및 관리	신세원 징수액 × 적용률 * 숨겨진 과세대상의 발굴 등 지방자치단체의 노력에 따라 해당 지방자치단체에 징수되는 세입을 말한다. * 적용률: 최초 100%를 적용하고 1년이 지날 때마다 20%씩 차감하여 5년간 반영한다.

자료 : 행정자치부(2017), 「2017 지방교부세 산정해설」, pp.157~158.

이중 탄력세율 적용 대상과 적극적 세원발굴 및 관리 인센티브 적용 방식을 보면, 탄력세율 인센티브의 적용 대상 세목은 현재 주민세 개인균등분과 지역자원시설세에만 적용하고 있으며, 적극적 세원 발굴 및 관리 인센티브의 경우 신세원 발굴의 초년도에는 기준재정수입액에서 100%를 감하고 1년이 지날 때마다 20%씩 차감한 규모를 감하여 반영하는 방식을 적용하고 있다.

적극적 세원 발굴 및 관리의 인센티브 부여방식에 대하여 보다 자세히 살펴보면, 발굴된 신세원은 해당 지방자치단체의 지방세가 되므로 이는 기준재정수입액 산정에 산입된다. 따라서 해당 지방자치단체의 기준재정수입액은 신세원의 80%가 증가할 것이다. 즉 재정부족액이 80% 감소하게 되어 보통교부세의 규모가 축소된다. 그러나 인센티브로 인하여 신세원의 100%가 기준재정수입액에서 감해지기 때문에 해당 지방자치단체의 기준재정수입액 규모는 신세원 발굴 초년도에는 신세원의 20%가 증가하고, 그 결과 재정부족액의 20%가 증가하고 그 규모에 조정률을 곱한 규모의 보통교부세를 더 교부받게 된다. 1년이 지날 때마다 20%씩을 차감하여 반영하는 방식이므로 신세원 발굴 2년차에는 인센티브가 0%가 되고, 재정부족액과 보통교부세 규모도 동일해진다. 물론 신세원 발굴 3년차부터는 재정부족액과 보통교부세 규모는 줄어들게 된다.<sup>14)</sup>

2005년도 이후의 기준재정수입액 산정에 가감되는 자체노력 반영 항목 및 항목수의 변화를 나타낸 <표 2-11>을 보면, 주민세 개인균등분 인상은 2011년도부터, 과표현실화율은 2007년도부터 폐지되었으나, 지방세징수율 제고 및 탄력세율 적용, 경상세외수입 확충, 지방세채납액 축소의 4개 항목은 2005년도부터 현재까지 적용되고 있으며, 지방세 감면액 축소 및 세외수입 채납액 축소는 2011년도부터 도입되어 현재에 이르고 있고, 적극적 세원발굴 및 관리(지방세 세원 발굴)도 2011~2014년도에는 중단되었으나 그 외 기간에 있어서는 계속 인센티브 항목으로 반영되어 왔다. 이는 지방

---

14) 최원구(2016), p.26.

자치단체의 징세노력을 촉진·유도하기 위한 행정자치부의 정책적 목표가 내재되어 있기 때문이라 판단된다. 즉 지방자치단체의 재정건전성 확보 및 재정책임성 강화를 위해 세입확충과 관련된 인센티브 항목은 지속적으로 운영되고 있다고 판단된다.

<표 2-11> 보통교부세 인센티브 항목 변화(2005~2017)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
기 준 재 정 수 입 액	지방세징수를 제고	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	주민세 개인균등분 인상	○	○	○	○	○	○	삭제					
	과표현실화율	○	○	삭제									
	탄력세율 적용	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	경상세외수입 확충	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	지방세체납액 축소	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	지방세 감면액 축소	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○
	세외수입 체납액 축소	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○
	적극적 세원발굴 및 관리 (지방세 세원 발굴)	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	○	○
	<b>인센티브 항목 수(b)</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>7</b>

자료 : 행정자치부 「지방교부세 산정해설」 각 년도 참조.

행정자치부는 이상에서 보는 바와 같이 지방자치단체의 세입확충 노력을 유인하기 위하여 기준재정수입액에 관한 인센티브 항목을 지속적으로 유지하고 있으나, 지방자치단체의 세입확충을 위한 노력은 큰 성과를 보이고 있지 않은 것으로 나타난다. <표 2-12>에서 보는 바와 같이, 기준재정수입액의 증가(+) 요인으로 작동하는 페널티의 규모가 기준재정수입액의 감소(-) 요인으로 작동하는 인센티브의 규모를 상회하고 있기 때문이다. 2017년



도의 경우 페널티 규모가 총 2조 7,523억원인 반면, 인센티브 규모는 총 6,035억원에 불과하기 때문이다. 개별 반영항목별로 보면, 지방세징수율 제고 및 경상세외수입확충 항목은 인센티브(-)가 페널티(+)+보다 큰 규모를 보이고 있으나, 지방세 체납액 축소 및 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소 항목은 모두 페널티(+)+가 인센티브(-)-를 크게 상회하고 있다.

<표 2-12> 수입 자체노력 반영내역 (2017년도)

(단위 : 억원)

단체별	구분	합계	지방세 징수율 제고	지방세 체납액 축소	경상세외 수입확충	세외수입 체납액 축소	탄력세율 적용	지방세 감면액 축소
합계	(-)	6,035	2,308	32	3,335	345	15	0
	(+)	27,523	1,596	19,130	180	4,504	1,494	619
특광역시 특별자치 시	(-)	1,824	906	0	918	0	0	0
	(+)	12,676	477	9,335	0	1,925	513	426
도	(-)	783	573	0	130	65	15	0
	(+)	2,104	97	1,645	44	139	0	179
시	(-)	2,621	675	0	1,724	222	0	0
	(+)	10,882	825	7,058	95	2,040	855	9
군	(-)	807	154	32	563	58	0	0
	(+)	1,861	197	1,092	41	400	126	5

자료 : 행정자치부(2017), 「2017 지방교부세 산정해설」, p.111.

이와 같은 현상은 2017년도만이 아니라 최근 3개년도의 지방자치단체 기준재정수입 관련 자체노력 반영현황을 제시한 <표 2-13>을 통해서도 확인 가능하다. 2014~2016년도에 있어서도 페널티의 규모가 인센티브의 규모를 상회하고 있다. 즉 경상세외수입 확충의 경우는 3개년도 모두 인센티브가

페널티를 상회하고 있지만, 지방세 체납액 축소, 세외수입체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세감면 축소에 있어서는 3개년도 모두 페널티 규모가 인센티브 규모를 상회하고 있다. 이상의 분석을 통하여 보통교부세제도에 세입확충과 관련한 인센티브와 페널티 항목이 지속적으로 작동하고 있음에도 불구하고, 지방자치단체는 자체재원의 확충을 통한 세입확충 노력은 미흡하다는 것을 알 수 있다.

<표 2-13> 최근 3년간 기준재정수입 부문 자체노력 반영현황(2014~2016년도)  
(단위 : 억원)

구분	2014			2015			2016		
	계	인센티브	페널티	계	인센티브	페널티	계	인센티브	페널티
합계	-28,045	4,429	32,474	-18,487	8,557	27,044	-17,024	7,623	24,647
지방세징수율 제고	-2,494	1,381	3,875	4,108	4,863	755	3,441	4,093	652
지방세체납액 축소	-20,170	220	20,390	-16,575	252	16,827	-16,548	6	16,554
경상세외수입 확충	1,914	2,446	532	3,002	3,281	279	2,528	2,731	203
세외수입체납액 축소	-4,815	359	5,174	-5,908	128	6,036	-3,837	774	4,611
탄력세율 적용	-1,769	23	1,792	-2,388	33	2,421	-2,022	19	2,041
지방세감면액 축소	-711	0	711	-727	0	727	-586	0	586
지방세 세원 발굴 <sup>1)</sup>	-	-	-	0	0	0	0	0	0

주 : 1) 지방세 세원 발굴 인센티브의 경우 2014년에는 항목이 없었고, 2015년 이후에는 실적이 없음.  
자료 : 최원구(2016), p.28. 재인용.

### 3) 보통교부세제도의 문제점

#### (1) 보통교부세제도의 제도적 문제점 및 개선방안

전술한 바와 같이, 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 기초로 산정되고 있는데, 기준재정수입액의 경우 기초수입액은 지방세의 과

거 세수추계 및 실제 배분액을 기준으로 산정하고 있으며, 보정수입액은 경상세외수입, 시·도 징수교부금, 시·군 일반조정교부금, 부동산교부세, 지역상생발전기금 배분액 등은 해당연도의 시·도세 추계액 및 교부 예정금액을 토대로 산정하고 있다. 결국 기준재정수입액은 개별 지방자치단체의 과거 세수추계와 실제 배분액에 의하여 산정되고 있는 것이다.

기준재정수입액이 이와 같은 산정방식을 택하고 있으므로, 지방세 및 세외수입 확충을 위하여 노력하여 자체재원의 규모가 증가하면 보통교부세의 교부 규모가 감소하게 된다. 이러한 상황에서는 지방세를 확충하기 위한 지방자치단체의 노력을 기대하기 힘들 것이다. 예를 들어 <표 2-9>의 레저세와 자동차세의 기초수입액 산정방식을 보면 전전년도 징수실적에 연평균 증가율을 곱하여 산정하고 있다. 따라서 금년도에 레저세와 자동차세의 규모를 증대하기 위하여 레저세 신규 세원을 발굴하거나, 자동차세 체납 축소를 위한 노력을 기울이면, 2년 후의 기초수입액은 증가한 레저세와 자동차세의 80%만큼 감소하게 되는 구조가 현행 보통교부세 산정방식이다. 이러한 점이 보통교부세의 제도적 측면에서 본 지방자치단체의 지방세 확충 자구노력을 저해하는 원인이라 할 수 있다. 실제로 <표 2-11> 및 <표 2-12>에서 보는 바와 같이, 지방자치단체 수입 관련 자체노력에 있어서 다양한 인센티브 항목이 존재하고 있으나, 최근 4개년도에 있어서의 수입 관련 자체노력의 반영현황을 보면 실질적으로 지방자치단체는 지방세와 세외수입의 확충을 위한 자체노력은 매우 미흡하다는 것을 알 수 있다.<sup>15)</sup>

여기서, 현행 우리나라 「지방교부세법」에서 규정하고 있는 보통교부세의 기준재정수입액은 산정방식을 보면 기준재정수입액은 “표준세율”로 산정하여야 한다. 왜냐하면, 「지방교부세법」 제8조 제1항이 “기준재정수입액은 기준세율로 산정한 해당 지방자치단체의 보통세 수입액으로 한다.”고 규정하고 있으며, 기준세율에 대해서는 동조 제2항에서 “제1항의 기준세율은 「지방세법」에 규정된 표준세율의 100분의 80에 해당하는 세율로 한다.”라고

15) 최원구(2016), pp.29~30.

규정하고 있기 때문이다. 즉 보통교부세 산정에 있어서의 기준재정수입액은 지방세법 상의 표준세율의 100분의 80을 적용하여 산정한 보통세 수입액으로 산정하도록 규정하고 있는 것이다. 그러나 지방교부세법 시행규칙 제6조는 기준재정수입액 산정에 기초가 되는 지방세 수입액의 산정방식을 <표 2-9>와 같이 규정하고 있다. <표 2-9>에서 보는 바와 같이 보통세 9개 세목 중 취득세, 등록면허세, 재산세, 담배소비세, 주민세 및 지방소득세의 6개 세목은 과거년도 세목별 징수실적을 기초로 시계열분석에 의한 추계인 선형추계방식( $Y_t = a + bt$ )을 이용하여 산정하고, 레저세 및 자동차세는 연평균 증가율, 지방소비세는 교부예정금액을 기준으로 산정하고 있다. 이와 같은 산정방식은 결국 보통교부세의 기준재정수입액이 해당 지방자치단체의 과거 세수 추세와 실제 배분액에 의하여 결정된다는 것을 의미한다.<sup>16)</sup>

따라서 최원구(2016)은 「지방교부세법」의 규정과 동법 시행규칙의 규정이 상호 모순되므로, 지방자치단체의 지방세 확충 자구노력을 강화하기 위해서는 우선, 지방교부세법과 동법 시행규칙의 상호 모순되는 규정을 개정하여야 하고, 그 개정방향은 기준재정수입액의 기초수입액은 표준세율로 산정하여야 된다고 주장하고 있다.

이와 관련하여 김태호(2013)는 표준세율이 적용되지 않고 법정세율이나 제한세율이 적용되는 세목이 존재하므로 “표준세율”을 “표준세율(표준세율이 적용되지 아니하는 지방세에 있어서는 지방세법에서 정한 세율로 한다)”라고 개정하여야 한다고 주장하고 있다.<sup>17)</sup> 그리고 김태호(2013)는 <표 2-9>와 같은 방식의 선형회귀모델이나 전전연도 징수실적에 의한 산출방식이 아닌 과세표준액을 산정의 기초로 활용하는 방안을 제시하고 있다.

16) 최원구(2016), pp.68~69.

17) 김태호(2013)는 지방교부세법 상의 기준재정수입액 산정의 불합리한 점을 지적하면서, 지방세법상의 세율은 법정세율, 표준세율, 제한세율로 나누어서 세목별로 달리 규정하고 있는데, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 면허분 등록면허세, 주행분 자동차세의 경우는 법정세율인데, 이 세목은 지방자치단체에서 이들 세목에 대한 세율은 조례로 조정할 수 없고, 개인균등분 주민세는 표준세율이 아니기 때문에 법정세율이나 제한세율로 되어 있는 세목에 대한 기준재정수입액의 산출기준은 법률적으로는 존재하지 않는 문제점이 있다고 지적하고 있다(김태호(2013), p.128).

예를 들어, 법인균등분 주민세의 경우에는 과거 10년 간 과세된 과세자료 중 과세표준을 선형회귀모델에 의하여 산출하면 법인의 규모별 사업장 수가 계산되기 때문에 그 규모별 사업장 수에 표준세율의 80%를 적용하여 주민세를 각각 산출하여 합산하면 법인균등분 주민세의 기준재정수입액이 산출된다는 것이다. 자동차세의 경우에는 전전년도에 징수한 자동차세의 과세대상에 대한 배기량별 현황, 승합차, 화물차 대수를 산출한 후, 여기에 해당 자동차에 대한 표준세율의 80%를 적용하면 자동차세에 대한 기준재정수입액이 산출될 것이라고 설명하고 있다.<sup>18)</sup>

## (2) 자치구 측면에서 본 보통교부세제도의 문제점 및 개선방안<sup>19)</sup>

최근 자치구는 시·군과 비교할 때 사회보장비의 증가가 상대적으로 높아 세출구조에 변화가 생기고 있으며, 이는 원천적으로 열악한 자치구의 재정여건을 더 악화시키는 압박요인으로 작용하고 있다는 점은 주지의 사실이다. 그러나 자치구의 경우는 지방교부세의 보통교부세 교부대상 단체에서 원천적으로 제외되어 있기 때문에 자치구가 중앙정부로부터 교부받을 수 있는 이전재원은 국고보조금과 부동산교부세 등이 존재하지만, 보통교부세에 비해 규모가 크지 않다는 것은 <표 2-1>이 제시하고 있는 바와 같다.

물론 자치구는 특광역시로부터 자치구 조정교부금을 교부받고 있으나, 그 규모는 2017년도 기준으로 5.1조원에 불과하고, 특광역시별로 조정교부금을 산정하는 방식이 다르기 때문에 전국적으로 동일한 기준에 의하여 재원보장이 이루어지지 못하고 있는 상황이다. 먼저, 특광역시별 교부율을 비교해 보면, 인천 및 울산의 보통세의 20%부터 대전의 23%까지 서로 다른 교부율을 적용하고 있는 점을 <표 2-14>을 통하여 확인할 수 있다. 또한 <표 2-15>에서 보듯이, 특광역시별 조정교부금의 운영규모 및 재정력지

18) 김태호(2013), pp.128~129.

19) 최원구·박광배·최영정(2008)을 토대로 최근 통계자료를 적용하여 정리하였다.

수도 차이를 보이고 있다. 서울의 경우는 조정교부금의 총 규모가 2조 6,444억원에 달하나, 울산의 경우는 2,408억원에 불과하여 자치구 수(서울시 25개 자치구, 울산시 4개 자치구)를 고려한다고 하여도 자치구별로 교부받는 조정교부금의 규모는 특·광역시와 비교하여 차이가 발생할 수밖에 없는 것이 현실이다.

<표 2-14> 특·광역시별 교부율 및 조정교부금의 종류와 규모(2017년 5월 기준)  
(단위 : %)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
교 부 율	22.60	22.00	22.29	20.00	23.90	23.00	20.00
종류 및 규모	일반조정교부금	90	-	90	90	90	90
	특별조정교부금	10	-	10	10	10	10

주 : 부산광역시는 조례개정(2016.11.2.)을 통해 일반조정교부금과 특별조정교부금의 비율을 규정하는 조항을 삭제하였다.

자료 : 각 특·광역시 자치구의 재정조정에 관한 조례 및 시행규칙.

<표 2-15> 특·광역시별 조정교부금 운영규모 (2017년도 당초예산 기준)  
(단위 : 억 원, %)

광역 단체	합계	특별 교부금	보통 교부금 (A)	보통교부금 산정내역				
				기준재정 수요액 (B)	기준재정 수입액 (C)	재정 부족액 (D=B-C)	조정률 (A/D)	재정력 지수 (C/B)
합계	50,930	5,093	45,837	118,554 (121,656)	62,679 (68,021)	55,875 (53,635)	82.0 (85.5)	0.529 (0.559)
서울	26,444	2,644	23,800	59,225 (62,327)	35,491 (40,834)	23,734 (21,493)	100.3 (110.7)	0.599 (0.655)
부산	6,442	644	5,797	17,879	8,259	9,620	60.3	0.462
대구	4,335	433	3,901	8,957	4,168	4,789	81.5	0.465
인천	5,575	557	5,017	13,771	6,585	7,186	69.8	0.478
광주	2,876	288	2,589	5,613	2,515	3,098	83.6	0.448
대전	2,850	285	2,565	7,591	2,957	4,633	55.4	0.390
울산	2,408	241	2,167	5,517	2,703	2,814	77.0	0.490

주 : ( )는 불교부단체 포함.

자료 : 개별 자치단체 내부자료.

보통교부세와 관련한 자치구 입장에서 본 두 번째 문제점은 특·광역시  
의 보통교부금 교부액 산정 시, 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액을  
특·광역시의 재정수요액 및 재정수입액과 합산하여 산정하는 방식을 채택  
하고 있어, 자치구와 특·광역시의 진정한 재원부족액규모가 왜곡되고 있다  
는 것이다. 주지하는 바와 같이, 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입  
액은 특·광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액과 합산하여 재원부족  
액을 산정하고, 이를 기준으로 특·광역시에 보통교부세를 교부하고 있는 것  
이 현행 보통교부세 산정·배분방식이다. 이와 같은 방식을 적용하고 있기  
때문에 발생하는 문제는 다음과 같다.

만약 A광역시에 속하는 자치구에서는 재원부족액이 발생하고, A광역시 본  
청을 기준으로 재원초과액이 발생한 경우, 자치구의 재원부족분과 광역시  
의 재원초과분을 합산한 후, 전체적으로 재원초과분이 발생하는 경우에는 A  
광역시는 보통교부세를 교부받지 못한다. 즉, 자치구는 재원부족분이 발생하  
였음에도 불구하고 광역시가 재원초과를 보이고 있으므로 자치구의 재원부  
족분은 보통교부세의 교부로 연결되지 못하는 현상이 발생하는 것이다.

이와는 반대의 경우를 가정하면, B광역시의 자치구가 재원부족액이 발생  
하고, B광역시 본청은 재원초과액이 발생하였으나, 자치구의 재원부족액의  
규모가 광역시의 재원초과액의 규모를 상회하는 경우에는 B광역시 본청은  
재원초과액이 발생하였음에도 불구하고 보통교부세를 교부받게 된다. 물론  
자치구는 보통교부세를 교부받지 못한다.

또한 만약 C광역시에 속하는 자치구와 C광역시 본청 모두 재원부족액이  
발생한 경우에는 광역시와 자치구의 재원부족액을 합산한 규모를 기준으로  
보통교부세를 교부받게 된다. 그러나 광역시만이 보통교부세를 교부받게  
되고, 그 규모는 실제 광역시만의 재원부족액보다 크게 나타날 것이다.

따라서 이와 같은 방식은 특·광역시의 재원부족액과 자치구의 재원부족  
액을 왜곡시킴과 동시에 전국 일정수준의 행정서비스를 제공하고자 하는  
보통교부세의 기본 정신도 왜곡시키는 결과를 초래하고 있는 것이다.

일본도 우리나라와 유사한 자치구 조정교부금제도인 도구(都區)재정조정 제도가 존재하는데, 자치구는 동경도에만 존재한다. 즉, 도구재정조정제도는 동경에만 존재하는 자치구 간 재정조정제도로 동경도의 23개 자치구, 즉 전체 1,741개의 기초자치단체 중 1.32%만이 보통교부세 교부대상단체에서 제외되고, 그 외 98.68%에 해당하는 1,718개의 기초자치단체가 보통교부세의 교부대상인 것이다(<표 2-16> 참조).

<표 2-16> 우리나라와 일본의 보통교부세 교부대상 제외 자치구의 비율

구분	전체 기초자치단체 수 (A)	비교부 대상 기초자치단체 수 (B)	비교부 대상 기초자치단체 비율 (B/A)
일본	1,741	23	1.32%
한국	226	69	30.54%

주 : 일본은 2016년 10월 10일 기준이고 한국은 2017년 기준.

이에 반하여, 우리나라의 경우는 전체 226개의 기초자치단체의 30.54%에 해당하는 69개 자치구가 보통교부세 교부대상단체에서 원천적으로 배제되어 있다. 다시 말해, 우리나라의 경우는 기초자치단체 중 69.46%만이 보통교부세의 동일한 기준에 의하여 자원부족액을 보정 받고 있는 것이다. 30.54%의 기초자치단체인 자치구는 각각의 특광역시의 조례에 의한 각각의 다른 기준에 의거하여 자원부족액을 보정 받고 있는 것이다. 이러한 상황에서, 거주지에 관계없이 전 국민에게 표준적 행정서비스를 제공하고자 하는 보통교부세의 기능이 달성되고 있다고 할 수는 없는 것이다. 이는 기초자치단체 간 형평성의 문제라 할 수 있을 것이다. 보통교부세제도가 National Minimum 또는 National Standard를 확보하기 위한 행정서비스의 제공에 그 근본적 목적이 있다는 것은 주지하는 바와 같은데 우리나라 보통교부세제도는 69.46%의 기초자치단체만을 대상으로 그 기능을 수행하고 있는 것이다.

따라서, 현행 보통교부세제도를 다음과 같이 개선할 필요성이 있다고 판단



된다. 첫 번째는 자치구의 보통교부세 교부대상화이다. 우선 동일한 기준에 의한 전국 지방자치단체별 재정부족액 산정방안의 강구가 필요하다. 이를 위하여 현재 자치구의 재정부족액 산정 시, 특광역시외의 기준재정수요액 및 기준재정수입액과 합산하여 산정하는 방식을 개선할 필요가 있다. 즉, 자치구와 특광역시의 재정부족액 규모를 개별 지방자치단체별로 산정하고, 이를 기준으로 전국의 모든 지방자치단체에게 보통교부세를 교부하는 방향으로 개선하여야 할 것이다. 다시 말해, 자치구를 보통교부세의 교부대상단체에 포함시키는 방향으로 개선되어야 한다. 그러나 자치구를 교부대상에 포함시킬 경우에는 우선 현행 지방세제도의 체제를 개편하여야 할 것이며, 특광역시와 자치구 간의 사무분장 등에 관한 조정도 필요할 것이다. 또한 무엇보다도 가장 근본적으로 수정되어야 할 것은 특광역시와 자치구 간의 재정조정제도인 조정교부금제도에 관한 개편방안이다. 이상과 같은 사항들을 동시에 고려하면서 자치구를 보통교부세의 교부대상으로 편입하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 따라서 자치구를 교부대상에 포함시키는 방안은 많은 관련 연구의 진행과 함께 신중하게 고려되어야 할 방안이라 판단되어진다.

두 번째로는 특광역시와 자치구의 재정부족액을 분리하여 산정하는 방안이다. 현행 제도와 동일하게 자치구를 보통교부세의 직접적 교부대상에서는 제외하나, 자치구의 재정부족액 규모는 특광역시와 별도로 산정하고, 이를 특광역시의 재정부족액과 합산하여 특광역시에 교부하는 방식을 생각할 수 있다. 물론 개별 자치단체의 재정부족액의 합산에 있어서, 재원초과분이 발생한 자치구의 재정수요를 반영하여 차감하고, 재정부족분이 발생한 자치구의 재정수요는 그대로 특별·광역시의 재정부족분과 합산하는 방식을 채택하여야 할 것이다. 이러한 방식으로의 개선이 이루어질 때, 모든 지방자치단체의 재정부족액 규모가 정확히 산정될 것이다. 또한 정확히 산정된 재정부족액 규모는 정확한 지방자치단체별 보통교부세 규모 산정과 교부로 이어질 것이다. 그러나 이와 같은 개선방안은 특광역시가 각각의 자치구 재원부족분으로 교부받은 보통교부세를 각각의 자치구에 교부받은

규모만큼 교부할 것인가의 문제가 남는다. 따라서 이 방법으로 산정되어 특광역시로 교부된 보통교부세의 재원은 특광역시의 조정교부금 재원과 합산하여 각 특광역시가 정하고 있는 방식에 따라 배분하는 방법을 고려할 수 있다. 이와 같은 방안의 도입은 조정교부금의 재원을 상향조정하게 되므로 조정교부금의 재정조정효과 및 재원보장효과가 제고될 것이다. 물론, 이 개선방안을 통해서도 보통교부세 관련 첫 번째 문제인 지방재정조정제도의 지방자치단체 간 형평성 문제는 여전히 남게 된다.

마지막 세 번째로는 특광역시의 보통교부세 산정 시 보정수요에 자치구 조정교부금의 교부 총 규모를 특광역시의 재정수요에 반영하는 방안이다. 부연하면, 특광역시가 조정교부금으로 교부하는 재원을 보통교부세의 기준 재정수요액 산정 시, 보정수요액의 항목으로 반드시 반영하여야 할 것이다. 도의 시·군 일반조정교부금은 보정수요액의 항목으로 반영되고 있으나, 특광역시의 자치구 조정교부금의 보통교부금이 반영되고 있지 않은 것은 지방자치단체 간 재정수요산정에 있어서의 형평성의 문제라 할 수 있다. 최근 자치구의 세출예산에서 차지하는 사회보장비의 비율이 계속 증가하고 있으며, 이는 근본적으로 열악한 지방세수 구조를 갖는 자치구의 세출구조를 더욱 경직적으로 만드는 원인이 되고 있다. 따라서 행정자치부는 특광역시의 조정교부금 교부율을 상향조정하여 자치구의 재정여건을 개선할 것을 권고하고 있다. 이러한 상황에서 특광역시의 보통교부금 부담분을 보정수요액의 항목으로 반영하는 개선방안의 도입은 특광역시의 교부율 상향조정을 유도하는 인센티브가 될 것이다. 왜냐하면, 보통교부금 부담분의 보정수요액 항목으로의 반영은 보통교부세 교부 규모의 증액으로 연결되기 때문에 교부율의 상향조정이 그대로 광역시의 부담으로 전가되지 않기 때문이다.

### 3. 재정인센티브제도의 운영실태

#### 1) 인센티브 제도의 변화

지방자치단체들의 재정운영 건전성을 제고하도록 유도하기 위한 재정인센티브 제도는 지방교부세 인센티브제도라는 형태로 1997년부터 부분적으로 실시되어 오고 있으며, 점차 적용항목이 확대되고 인센티브 효과가 강화되어 왔다. 참고로 일본의 경우는 우리나라와 같이 자치단체를 평가하여 지방교부세에 인센티브를 부여하는 경우는 없으나, 교부세 산정과정을 통해서 보정율의 조정, 국가역점시책사업수요의 경우 우선적으로 보정하는 간접적인 방법으로 조정을 하고 있는 정도이다(박완규, 2007: 13).

다만, 본래 취지와는 다르게 재정인센티브제도는 지방자치단체의 적극적인 자체노력을 진작시키기 보다는 지방교부세 제도의 근본 취지 상 도덕적 해이 현상이 발생 가능성이 있고, 인센티브 전체 및 개별적인 항목의 규모 보다는 보통교부세액의 증감에만 관심을 가지는 등의 문제점들이 나타나고 있다. 그러나 최근에는 지방자치단체들은 재정확보의 어려움과 더불어 재정 성과와 책임성이 강조되고 있어 보통교부세의 재정인센티브 확보 방안에 관심이 높아지고 있다.

지방자치단체에 대한 재정인센티브는 자원배분이나 재정적 지원의 차등화를 통하여 지방자치단체간 선의의 경쟁을 유도하는 것이다. 지방재정 인센티브는 각 지방자치단체가 특정한 목적을 달성할 수 있도록 촉진시키기 위하여 부여하는 동기부여의 수단이다. 지방재정 인센티브는 두 개의 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 지방자치단체가 세원확충, 경비절감 등 자구노력의 정도에 따라 재정적 지원을 차등화하는 제도로 보는 관점이 있다. 둘째, 지방자치단체가 수행하고 있는 사업, 시책, 업무 중 국가와 이해관계가 물려있는 것들을 대상으로 추진상황, 성과 등을 평가한 후 그 정도에 따라

포상적 성격의 재정을 지원하는 것들이 있다. 우리나라의 경우 보통교부세 배분, 특별교부세 배분, 국고보조금 배분 등에 재정인센티브제도를 운영하고 있다. 보통교부세와 부동산교부세에는 전자의 관점에서 공식화하여 차등지원하고 있으며, 특별교부세와 국고보조금에는 후자의 관점에서 평가를 통해 우수단체에 포상금 형태로 지원하고 있다(서정섭, 2010:108).

따라서 본 장에서는 재정인센티브 운영제도 중 보통교부세에 한정하여 운영실태를 분석하고자 한다. 보통교부세의 인센티브는 지방자치단체의 징세노력을 강화하기 위하여 징세 노력징수를 활용한 배분 혹은 징세노력에 따른 기준세율 차등화 적용 등의 논의로부터 시작되었으며, 1997년부터 4개항목으로 적용되기 시작한 인센티브제도는 지방교부세법시행규칙 제5조 의3의 규정에 근거하여 자치단체의 건전재정운동을 도모하고, 자치단체의 세입·세출자세노력을 촉진·유도하기 위한 것이다.

최근 5년간(2013~2017년)의 변화를 살펴보면, 2013년 기준재정수요액의 경우 2012년 지방인력 감축이<sup>20)</sup> 폐지된 총 9종으로 인건비 절감, 지방의회 경비 절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성경비 절감, 민간이전경비 절감, 지방청사관리 운영, 지역경제활성화, 생활폐기물절감, 읍·면·동·통합 운영이었으며, 수입항목으로는 2012년과 동일하게 총 6종으로 지방세징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소이다.

2014년도는 수요항목에서 지역경제활성화, 생활폐기물절감 2종이 폐지가 되어 7종으로, 수입측면은 변화가 없었으며, 2015년도에는 지방보조금 절감 항목이 추가되었으며, 민간이전경비 절감은 폐지되어 7종으로, 수입항목은 적극적 세원 발굴 및 관리 항목이 추가되어 7종으로 운영되었다. 또한

---

20) 2012년의 경우 수요항목으로는 총 10종으로 인건비 절감, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성경비 절감, 민간이전경비 절감, 지방청사관리 운영, 지방인력 감축, 지역경제활성화, 생활폐기물절감, 읍·면·동·통합 운영이었으며, 수입항목으로는 총 6종으로 지방세징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소이다.

2016년도는 수요항목에 민간위탁금 절감이 추가되어 8종이며, 수입항목은 변화가 없었으며, 2017년도에는 수요 및 수입항목에는 변화가 없었으나, 수입항목 중 경상세외수입 확충과 적극적 세원 발굴 및 관리항목 산정방식에서 변화가 있었다. 즉, 경상세외수입 확충의 경우 2015년 기준 동종 지방자치단체 상위 1/2 단체 평균 징수율에 해당 지방자치단체의 징수율을 뺀 금액에 해당 지방자치단체 징수액을 곱하여 인센티브로 반영하는 상대평가 방식을 도입하였다. 또한 적극적 세원 발굴 및 관리 항목에서 적용률을 2016년에는 기간을 산정하지 않았지만 2017년에는 5년간 반영하도록 개정하였다(<표 3-1> 참조).

<표 3-1> 보통교부세 인센티브제도 항목의 변화(2013~2017년)

구분		2013	2014	2015	2016	2017
수요 항목	인건비 절감	○	○	○	○	○
	지방의회경비 절감	○	○	○	○	○
	업무추진비 절감	○	○	○	○	○
	행사축제성 경비 절감	○	○	○	○	○
	민간이전경비 절감	○	○	×	×	×
	지방청사 관리 운영	○	○	○	○	○
	지역경제활성화	○	×	×	×	×
	생활폐기물절감	○	×	×	×	×
	읍·면·동 통합 운영	○	○	○	○	○
	지방보조금 절감	-	-	○	○	○
민간위탁금 절감	-	-	-	○		
수입 항목	지방세징수율 제고	○	○	○	○	○
	지방세 체납액 축소	○	○	○	○	○
	경상세외수입 확충	○	○	○	○	○
	세외수입 체납액 축소	○	○	○	○	○
	탄력세율 적용	○	○	○	○	○
	지방세 감면액 축소	○	○	○	○	○
	적극적 세원 발굴 및 관리	-	-	○	○	○

자료 : 각 년도 지방교부세 산정해설(행정자치부)

2017년 현재 기준재정수요·수입산정과 직접 관련된 15개 연관항목별로 자체노력정도(금액)를 평가하여 기준재정수요액과 기준재정수입액산정시 가감하여 반영하고 있으며 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

기준재정수요액 반영항목(8종)	기준재정수입액 반영항목(7종)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인건비 절감</li> <li>· 지방의회경비 절감</li> <li>· 업무추진비 절감</li> <li>· 행사·축제성 경비 절감</li> <li>· 지방보조금 절감</li> <li>· 지방청사 관리·운영</li> <li>· 민간위탁금 절감</li> <li>※읍·면·동 통합 운영(2013년 통합까지 반영)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방세징수율 제고</li> <li>· 지방세체납액 축소</li> <li>· 경상세외수입 확충</li> <li>· 세외수입 체납액 축소</li> <li>· 탄력세율 적용</li> <li>· 지방세 감면액 축소</li> <li>적극적 세원 발굴 및 관리</li> </ul>

## (1) 기준재정수요액 반영<sup>21)</sup>

### ① 인건비절감

지방자치단체의 인건비 절감을 유도하기 위하여 해당 지방자치단체 기준 인건비(소방직 제외) 대비 인건비(소방직 제외) 결산액 초과금액을 기초로 산정한다.

<p>① <math>\{1 - \text{전전년도 해당 지방자치단체 인건비(소방직 제외) 결산액} \div \text{전전년도 해당 지방자치단체 총액인건비(소방직 제외)}\} \times \text{해당 지방자치단체 전전년도 기준인건비 절감액(소방직 제외)}</math></p> <p>② <math>\{1 - \text{전전년도 해당 지방자치단체 인건비(소방직 제외) 결산액} \div \text{전전년도 해당 지방자치단체 기준인건비 및 자율범위 인건비(소방직 제외)}\} \times \text{해당 지방자치단체 전전년도 기준인건비 및 자율인건비(소방직 제외)}</math></p> <p>※ 일반회계·공기업특별회계·기타특별회계를 대상으로 한다.</p> <p>※ 전전년도 해당 지방자치단체 인건비(소방직은 제외한다) 결산액 중 무기계약근로자 퇴직금 등 안전행정부장관이 미리 인정한 사유로 총액인건비를 초과하게 된 금액은 제외한다.</p> <p>※ 인건비항목: 지·방자치단체의행정기구와정원등에관한규정제조에따른기준인건비 및 자율범위 인건비 구성요소</p> <p>※ ①의 값이 0보다 작은 경우에는 0으로 보고, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.</p>
--

21) 이하 내용은 2017년 지방교부세 산정해설에서 참고하였다.

## ② 지방의회 경비 절감

해당 지방자치단체 지방의회경비 기준액 대비 결산액의 초과액·절감액을 기초로 산정한다.

{1 - (전전년도 해당 지방자치단체 지방의회경비 결산액 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체 지방의회경비 기준액)} × 해당 지방자치단체 전전년도 지방의회경비 기준액  
※ 일반회계·기타특별회계를 대상으로 한다.  
※ 지방의회경비항목: 의회비(의원국외여비, 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비)

## ③ 업무추진비 절감

해당 지방자치단체 업무추진비 기준액 대비 결산액의 초과액·절감액을 기초로 산정한다.

{1 - (전전년도 해당 지방자치단체 업무추진비 결산액 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체 업무추진비 기준액)} × 해당 지방자치단체 전전년도 업무추진비 기준액  
※ 일반회계·기타특별회계를 대상으로 한다.  
※ 업무추진비 항목 : 기관운영업무추진비, 시책추진업무추진비

## ④ 행사축제성 경비 절감

해당 지방자치단체의 행사축제성 경비 결산액 비중의 증감을 기초로 산정한다.

{(1 - (전전년도 해당 지방자치단체 총 결산액 대비 행사축제성 경비 결산액 비중 ÷ 전전년도 해당 지방자치단체 총 결산액 대비 행사축제성 경비 결산액 비중)) × 해당 지방자치단체 전전년도 행사축제성 경비 결산액  
※ 일반회계·기타특별회계를 대상으로 하되 기획재정부가 인정하는 국제행사 문화체육관광부가 인정하는 행사축제, 전국체전 및 도민체전 등은 제외한다.  
※ 전전전년도 대비 전전년도 결산액 비중의 증가율은 100%를 초과하여 산정하지 않는다.  
※ 행사축제성 경비 항목: 행사운영비, 행사실비보상금, 민간행사보조금, 행사관련시설비





## ⑧ 읍·면·동 통합 운영

지방자치단체의 읍·면·동 통합을 유도하기 위하여 동종 단체 평균 읍·면·동비의 1,000%를 5년간 균등 분할 반영한다. 이 항목은 「지방교부세법」 시행 규칙이 2013. 12.31. 개정되면서 2014년도부터 폐지되었지만, 2013년까지 통합한 지방자치단체에는 적용된다.

동종 자치단체 평균1개읍·면·동비×(해당자치단체 전전년도 읍·면·동수 - 전년도 읍·면·동수)×1,000%  
※최초 산정금액을 5년간 균등분할 반영한다. 다만, 2008년도 산정분은 종전 규정에 따라 반영한다.  
※ 결과값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.

## (2) 기준재정수입액 반영

### ① 지방세 징수율 제고

자치단체의 지방세징수 증대노력을 유도하기 위한 것으로, 해당자치단체의 지방세징수율이 동종자치단체의 상위 1/2 징수율보다 높으면 초과징수 금액을 해당 자치단체의 수입액에서 빼주고, 낮으면 수입액에 더해 주었다. 또한 이전년도 징수율이 높지 지방자치단체는 징수율을 더 높이는데 한계가 있으므로 동종 지방자치단체 지방세 징수율 상위 1/2이상 단체의 평균 징수율 보다 높은 지방자치단체에 대하여는 인센티브를 반영한다.

① (전전전년도 해당 지방자치단체 징수율 징수율 - 전전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수율)×전전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수율 ×180%  
② (전전년도 동종 지방자치단체의 지방세 징수율 상위 1/2단체 평균 징수율 - 전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수율)×전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수액  
※ 지난 연도분 부과징수 실적 및 자동차 주행에 대한 자동차세·지방소비세 부과징수 실적을 제외하고, “①+②” 반영한다. 다만, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.

## ② 지방세 체납액축소

지방세 징수율 제고 항목의 경우 2015년도 징수 노력에 대하여 반영하고 있음에 따라, 과년도에 부과된 금액의 징수 노력도 고려될 수 있도록 과년도분 체납액의 축소 결과를 수입액에 가감 반영하고 있다. 해당 지방자치단체의 이전년도 대비 지방세 체납액이 감소하면 인센티브(-)를, 증가하면 페널티(+)를 부여하게 된다.

(전전년도 해당 지방자치단체 지방세 체납 누계액 - 전전전년도 해당 지방자치단체 지방세 체납 누계액) × 180%  
※ 지방세 징수액 차감시 전전년도 결손처분분을 제외하고 자동차 주행에 대한 자동차세 미징수액 및 지방세 부과처분 취소소송 중인 지방세 체납액은 산정에서 제외한다. 다만, 소송이 종료된 경우 소송이 종료된 연도의 결산이 끝난 후에 해당 체납액을 산정에 포함한다.

## ③ 경상세외수입 확충

지방자치단체의 세입 증대 노력을 유도하기 위한 것으로 해당 지방자치단체의 이전년도 대비 경상세외수입 징수액이 증가하면 인센티브(-)를, 감소하면 페널티(+)를 부여하게 된다. 단, 조기집행을 통한 경기 활성화 및 물가안정을 위하여 이자수입(2010년도부터)과 쓰레기봉투 판매 수입(2012년도부터)은 산정대상에서 제외하고 있다. 또한, 2015년 기준 동종 지방자치단체 상위 1/2 단체 평균 징수율에 해당 지방자치단체의 징수율을 뺀 금액에 해당 지방자치단체 징수액을 곱하여 인센티브로 반영하는 상대평가 방식을 2017년부터 도입하였다.

①  $\{1 - (\text{전전년도 기준 과거 3년간 해당 지방자치단체 경상세외수입 평균 징수율} \div \text{전전전년도 기준 과거 3년간 해당 지방자치단체 경상세외수입 평균 징수율})\} \times \text{전전년도 기준 과거 3년간 해당 지방자치단체 경상세외수입 평균 징수액} \times 150\%$   
※ 일반회계 경상세외수입을 대상으로 한다. 이자수입, 쓰레기봉투 판매수입은 제외한다.  
②  $(\text{전전년도 동종 지방자치단체 경상세외수입 징수율 상위 1/2 단체 평균 징수율} - \text{전전년도 해당 지방자치단체의 경상세외수입 징수율}) \times \text{전전년도 해당 지방자치단체 경상세외수입 징수액}$   
※ “①+②”의 결과값을 반영하고, ②의 값이 0보다 큰 경우에는 0으로 본다.

#### ④ 세외수입 체납액 축소

경상세외수입 확충은 징수실적에 대하여만 반영되고 있어 체납액 징수노력인 체납액 축소 결과가 고려될 수 있도록 반영하고 있다. 해당 지방자치단체의 이전년도 대비 세외수입 체납액이 감소하면 인센티브(-), 증가하면 패널티(+)를 반영한다.

(전전년도 해당 지방자치단체 세외수입 체납 누계액 - 전전전년도 해당 지방자치단체 세외수입 체납 누계액) × 180%  
※ 일반회계 세외수입 대상으로 한다, 다만, 세외수입 징수액 차감시 전전년도 결손처분분은 제외한다.

#### ⑤ 탄력세율 적용

지방자치단체가 기준세율의 50% 범위 내에서 가감 적용이 가능한 탄력세율의 가산 적용을 장려하기 위한 것으로, 「지방세법」 상 표준세율보다 높게 운영하는 경우 표준세율 적용 시 과세총액과의 차액을 해당 단체의 수입액에서 빼주고(인센티브), 표준세율보다 낮게 운영하는 경우는 그 차액을 더해(패널티)주게 된다.

[주민세 개인균등분]  
{(전전년도 동지역 과세인원 × 표준세율) + (전전년도 읍·면지역 과세인원 × 표준세율)}  
- {(전전년도 동지역 과세인원 × 적용세율) + (전전년도 읍·면지역 과세인원 × 적용세율)} × 200%  
[지역자원시설세]  
(전전년도 해당 지방자치단체의 「지방세법」 상 표준세율로 산출한 해당 세목의 과세총액 - 전전년도 해당 지방자치단체의 적용세율로 산출한 해당 세목의 과세총액) × 200%

#### ⑥ 지방세 감면액 축소

지방자치단체의 무분별한 감면을 위하여 지방자치단체가 「지방세특례제한법」 제4조에 따라 조례로 지방세의 세율 경감, 세액 감면 및 세액 공제

등 지방세를 감면한 것은 감면액의 100%, 법령에서 정한 감면 범위를 초과한 감면 및 감면총량 규모를 초과한 감면은 감면액의 150%를 페널티(+)로 반영한다.

- ① 전전년도 해당 지방자치단체의 감면조례에 따른 감면액★ × 100%  
 \* 「지방세특례제한법」 제4조에 따라 조례로 정한 감면액. 다만, 법령에 따른 감면, 법령에서 정한 감면 범위를 초과하여 조례로 정한 감면, 지방세 감면규모를 초과한 감면은 제외한다.
- ② 전전년도 법령에서 정한 감면 범위를 초과하여 해당 지방자치단체의 조례로 정한 감면액 × 150%
- ③ 전전년도 해당 지방자치단체의 지방세 감면규모 초과액 × 150%  
 ※ 감면액은 “①+②+③”의 결과값을 반영한다.

## ⑦ 적극적 세원 발굴 및 관리

숨겨진 세원의 적극적 발굴을 통한 과세대상의 확대 등 지방자치단체의 노력으로 징수된 세입에 대해 인센티브(-)로 반영한다.

- 신세원 징수액 × 적용률  
 \* 숨겨진 세원의 발굴을 통한 과세대상의 추가 조정 등 지방자치단체의 노력에 따라 해당 지방자치단체에 징수되는 세입을 말한다.  
 \* 적용률 : 최초 100%를 적용하고 1년이 지날 때마다 20%씩 차감하여 5년간 반영한다.

## 2) 자치단체별 인센티브 현황

### (1) 전체 현황

보통교부세를 기준으로 기준재정수요액과 기준재정수입액에선의 자체노력의 비중을 살펴보기 위해 최근 5년간의 현황을 살펴보면 다음과 같다. 기준재정수요액의 경우 5년 동안 평균적으로 0.5%를 차지하고 있으며, 2013년 0.4%에서 2017년 0.6%로 증가하였다. 수요인센티브는 (+)값을 나타내면 기준재정수요액이 증가하여 재정부족액이 증가하기 때문에 인센티브

의 효과를 가진다.

기준재정수입액의 경우 5년 동안 평균 3.5%이며, 2013년 2.9%에서 2017년 3.6%로 증가하였다, 이는 수요인센티브와는 다르게 (+)값을 가지면 기준재정수입액이 증가하여 재정부족액이 감소하기 때문에 역의 인센티브 효과를 갖는다. 특히 2015년부터 지속적으로 증가하는 추세에 있다.

결국 수요인센티브 및 수입인센티브 비중 모두가 연도별로 편차를 보이기는 있지만 수요인센티브의 경우 증가하는 경향이 있어 인센티브로 작용하고 있으며, 수입인센티브의 경우 도 증가하는 추세에 있어 수요와는 반대로 역인센티브로 작용하고 있는 것이다. 이러한 결과로 인해 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정에서 자체노력을 반영함으로써 기준재정수요 증가(+0.2) 보다는 수입 자체노력의 비중의 증가(+0.7)가 더 크기 때문에 재정부족액이 점점 작아지는 효과를 가져와 조정율에 영향을 미치고 있다.

<표 3-2> 보통교부세 산정내역(2013~2017년)

(단위 : 백만원, %)

구분	기준재정수요액(비중)				기준재정수입액(비중)				보통교부세
	계	기준수요	보정수요	자체노력	계	기준수입	보정수입	자체노력	
2013	63,409,148	52,625,014	10,526,082	258,052 (0.4)	29,145,449	24,668,656	3,620,930	855,863 (2.9)	31,447,950
2014	69,330,974	56,619,227	12,362,947	348,800 (0.5)	33,892,961	26,569,839	5,692,297	1,630,825 (4.8)	31,884,524
2015	70,548,801	58,283,889	12,027,000	237,912 (0.3)	34,968,396	27,595,649	6,395,601	977,146 (2.8)	32,050,885
2016	72,694,071	58,556,662	13,790,409	347,000 (0.5)	36,907,853	28,397,516	7,306,616	1,203,721 (3.3)	33,243,790
2017	75,785,047	62,070,117	13,265,430	449,500 (0.6)	37,316,561	26,557,870	9,416,736	1,341,955 (3.6)	37,577,539

자료 : 각년도 교부세 산정해설

## (2) 자치단체별 현황

자치단체 유형별로 인센티브 반영여부를 살펴보면 <표 3-3>과 같다. 현행 보통교부세 인센티브제도가 지방자치단체의 자체노력의 미흡으로 추가적인 자원배분보다는 감액(역의 인센티브)하는 수단으로 활용되고 있는데, 2017년 기준으로 기준재정수요액은 449,500백만원 증액으로 세출항목에서는 감축을 위한 자구노력이 있었으며, 기준재정수입의 경우 1,341,955백만원 증액으로 세입분야에서는 증대를 위한 자구노력이 미흡한 것으로 나타났다. 또한 기준재정수입 항목에서 자체노력의 미흡정도가 기준재정수요 항목의 축소 노력의 정도 보다 더 큰 결과 전체적인 자체노력은 부정적으로 평가되고 자체노력 부족액(892,455백만원)에 조정률(0.9405239)을 곱한 교부액에 해당하는 839,375백만원의 보통교부세 감소를 초래하였다.

<표 3-3> 단체별 인센티브 현황(2013~2017년)

(단위 : 백만원)

구 분	기준재정수요액					기준재정수입액				
	광역시	도	시	군	계	광역시	도	시	군	계
2013	63,523	32,915	81,313	80,301	258,052	199,275	330,171	249,374	77,043	855,863
2014	91,798	570	145,920	110,512	348,800	874,611	44,745	582,809	128,660	1,630,825
2015	86,066	13,958	88,703	49,185	237,912	196,549	221,468	467,999	91,130	977,146
2016	53,080	30,740	131,500	131,680	347,000	405,532	115,548	583,199	99,442	1,203,721
2017	84,586	37,361	198,512	129,041	449,500	462,201	76,297	698,001	105,456	1,341,955

주 : 불교부단체(서울특별시, 경기도, 수원시, 성남시, 용인시, 화성시) 제외, 세종특별자치시는 광역시에 포함

자료 : 각년도 교부세 산정해설

또한 자치단체별로 살펴보면 군을 제외한 모든 자치단체 유형에서 보통 교부세가 줄어드는 경향을 보이고 있다. 군의 경우 22,182백만원의 교부세를 추가로 지원을 받는데 반해 광역시 355,880백만원, 도 36,620백만원, 시 469,781백만원이 감액되었다.

### (3) 항목별 현황

2017년 기준재정수요액과 기준재정수입액의 항목별 자체노력을 살펴보면, 기준재정수요항목에서는 인건비절감, 지방의회경비절감, 업무추진비절감, 지방보조금절감, 지방청사관리운영, 읍면동 통합 항목에서는 인센티브(+)가 있는 반면, 행사축제경비절감, 민간위탁금절감 항목에서는 패널티(-)이 있는 것으로 나타났다(<표 3-4>참조).

행사축제경비절감의 경우 기초자치단체 보다는 광역자치단체의 패널티가 높게 나타나고 있으며, 기초자치단체의 경우에는 군이 시보다 패널티가 높게 나타났으며, 민간위탁금절감의 경우도 기초자치단체 보다는 광역자치단체가 절감 노력이 미약한 것으로 나타났다. 다만 행사축제경비절감과 다르게 기초자치단체에서는 시가 군보다 절감노력이 약한 것으로 분석되었다.

그리고 인센티브(+)항목에서는 광역자치단체가 기초 보다 절감 노력이 높은 항목으로는 인건비 절감, 업무추진비절감이며, 기초자치단체 중 시가 군보다 적극적인 노력을 하는 항목으로는 지방보조금절감, 지방청사관리운영인 것으로 나타났다.

<표 3-4> 기준재정수요 자체노력 항목별 인센티브 현황(2017년)

(단위 : 백만원)

단체	인건비 절감	지방의회 경비절감	업무추진 비절감	행사축제 경비절감	지방보조 금절감	지방청사 관리운영	읍면동 통합	민간위탁 금절감	합계
시도	40,237	1,190	29,498	-68,911	97,507	65,007	3,806	-9,147	159,187
시	17,479	1,318	6,918	-13,637	105,653	95,701	3,488	-4,480	212,440
군	7,095	1,644	2,958	-41,413	88,117	71,422		-782	129,041
계	64,811	4,152	39,374	-123,961	291,277	232,130	7,294	-14,409	500,668

주 : 불교부단체 포함, 지방청사관리운영의 경우 면적 및 에너지 관리를 합하였음

자료 : 2017년도 지방교부세 산정해설

그에 반해 기준재정수입액의 자체노력 6개 항목의 경우 지방세징수율제고, 경상세외수입확충에서는 자체노력이 보이거나(인센티브(-), 나머지 4개 항목의 경우에는 자체노력이 미흡한(패널티(+))것으로 나타났다. 특이한 점은 지방세와 관련해서 징수율은 높아지고 있는 반면 체납액도 증가하고 있다는 것이다. 이는 경상세외수입에서도 같은 경향을 보이고 있는데 경상세외수입의 대부분을 차지하고 있는 사용료 및 수수료의 확충은 증가하는 반면 체납액도 함께 증가하고 있다는 것이다. 이러한 결과는 체납액에 대한 자체노력이 필요하다는 것을 보여주고 있다.

<표 3-5> 기준재정수입 자체노력 항목별 인센티브 현황(2017년)

(단위 : 백만원)

단체	지방세징 수율제고	지방세체 납액축소	경상세외 수입확충	세외수입체 납액축소	탄력세율 적용	지방세감 면액축소	합계
시도	-90,519	1,098,014	-100,503	199,883	49,820	60,533	1,217,228
시	15,108	705,766	-162,862	181,684	85,481	903	826,080
군	4,234	105,999	-52,136	34,284	12,570	505	105,456
계	-71,177	1,909,779	-315,501	415,851	147,871	61,941	2,148,764

자료 : 2017년도 지방교부세 산정해설



### 3) 인센티브의 기능평가와 문제점

#### (1) 인센티브제도의 기능 모호

보통교부세의 인센티브제도 건전재정에 대한 도덕적 해이 예방을 근거로 재정운영의 건전화를 반영하는 장치로서 활용되고 있다. 인센티브는 자치단체의 사회경제적 특성과 격차에 대한 어떤 관계나 고려 없이 인센티브요인이 발생하는 경우 일방적으로 기초수요액과 기초수입액 항목의 산정에 가감되고 있다. 하지만, 산정 결과에 인센티브를 가감할 때 합리적인 비용과 수입을 반영하고 있는 산정체계가 교란될 우려가 있으며, 이러한 교란으로 기준재정수요액과 수입액이 과대 혹은 과소 산정될 수 있다(윤석완, 2006:14-17). 다시말해, 인센티브 영향은 보통교부세의 재정조정이 역기능으로 전환될 만큼 크지 않았다. 이것은 인센티브가 기준재정수요액 산정과정의 보정효과와 보통교부세의 재원형평화 기능에 미치는 영향이 미미했기 때문이다. 그러나 인센티브가 이론적으로 보정효과와 재원형평화 효과의 교란을 야기할 수 있기 때문에 인센티브 제도에 대한 재검토가 필요하다고 판단된다.

#### (2) 기준재정수요액에 대한 인센티브 편중 현상

인센티브의 보정과 재원형평화 효과에 대한 영향이 분석결과에서 미미하게 나타난 것은 인센티브 규모가 작기 때문이며, 이것은 인센티브 제도에 대한 실효성이 적음을 의미한다고 할 수 있다. 시와 군의 기준재정수요액과 수입액에 대한 인센티브 비중이 양쪽을 비교할 때에 전자의 비중이 크게 나타나고 있어 보통교부세산정에서 인센티브 영향이 기준재정수입액 부문에서는 미약하고 주로 기준재정수요액 부문에서 강하게 미치고 있다고

할 수 있다. 이러한 현상은 기준재정수요액이 보통교부세의 재원형평화 기능의 주 교란요인이 될 소지가 크다고 하겠다. 즉, 전체 기준재정수요액 반영사항에서 역인센티브를 받고 있기 때문에 이점에 관심을 더욱 기울여야 할 것이다. 대부분의 관련 논문들이 인센티브제도의 효과가 미비하다고(이창균, 1997; 한국조세연구원, 2000:31 ; 김정완 1999 등) 주장하고 있다. 이는 인센티브제도의 비중이 기준재정수요 및 기준재정수입액 대비 평균 1.15%정도로서 너무 적다고 볼 수 있다.

### **(3) 인센티브 규모 확대의 어려움**

이러한 기준재정수요액 대한 인센티브 편중 현상은 인센티브의 징세노력에 대한 기능이 제대로 작동되지 않고 있음을 의미한다. 이상과 같은 내용을 감안할 때에 인센티브에 대한 자치단체의 동기부여는 약할 수밖에 없다. 동기부여 강화를 위해서는 인센티브 규모 확대가 필요하나, 인센티브 규모 확대는 보통교부세의 기능이 상실 되어 조건부교부금과 유사하게 될 우려가 있기 때문에 보통교부세의 본연의 목적을 훼손하지 않는 범위 내에서 그 규모가 적정화될 수밖에 없다(이상용, 2004 : 138).

### **(4) 역인센티브와 재정페널티의 상충 문제**

보통교부세의 역인센티브와 재정페널티제도는 해당 자치단체의 지방교부세를 이중으로 감액시킬 소지가 있다. 지방교부세제도에는 자치단체가 법령에 위반하여 현저하게 과다한 경비를 지출하거나 수입 징수를 태만하게 행한 경우에 해당 자치단체에 지원하는 지방교부세를 삭감하는 재정페널티제가 운영되고 있다. 건전재정을 유도 촉진하기 위한 목적은 재정 페널티와 보통교부세의 인센티브제에 있어서 동일하며, 재정 페널티는 보통교부

세의 역인센티브와 동일하다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 보면 재정 패널티가 부과되는 단체는 역인센티브가 발생할 수밖에 없다. 따라서 해당 자치단체는 이중으로 지방교부세를 감액 당하는 문제가 발생할 우려가 있다 (윤석완, 2006:191-194).

## 4. 대전광역시 인센티브제도의 개선방안

### 1) 타 자치단체와의 비교

#### (1) 기준재정수요액 자체노력 비교

대전광역시를 16개 광역자치단체와 비교해 보면(본청 기준) 총계에서는 서울, 인천, 부산, 전북, 다음으로 자체노력이 높은 것으로 나타났다. 항목별로는 인건비절감과 관련해서는 5위, 지방의회경비절감에서는 5위, 업무추진비, 행사축제경비절감 2위(패널티), 지방보조금절감은 10위, 지방청사관리(면적) 2위(패널티), 지방청사관리에너지 5위인 것으로 분석되었다.

<표 4-1> 광역자치단체 기준재정수요액 자체노력 항목별 현황(2017년)

(단위 : 백만원)

단 체 별	기준재정수요액 자체노력 반영사항									
	계	인건비 절감	지방의 회경비	업무추 진비	행사축 제경비	지방보 조금(민 간이전 경비)	지방청 사관리 (면적)	지방청 사관리 (에너지)	읍면동 통합	민간위 탁금
계	159,187	40,237	1,190	29,498	-68,911	97,507	-497	65,504	3,806	-9,147
서울	47,718	28,639	213	20,658	-52,966	31,199		24,102	352	-4,479
광역시 (계)	76,610	8,761	1,096	6,666	-14,330	40,128	-497	34,936	3,454	-3,604
부산	24,996	2,158	488	1,341	-4,413	15,001	-81	9,321	1,958	-777
대구	3,739	3,351	127	1,635	-838	-8,721		6,689	1,496	
인천	25,789	790	315	1,744	-2,081	16,739	-349	8,631		
광주	12,226	302	75	402	-1,303	9,542	-16	3,224		
<b>대전</b>	<b>13,256</b>	<b>1,028</b>	<b>100</b>	<b>1,106</b>	<b>-729</b>	<b>6,510</b>	<b>-51</b>	<b>5,292</b>		
울산	-3,396	1,132	-9	438	-4,966	1,057		1,779		-2,827
세종	7,976	918	62	281	-976	7,786				-95
<b>도 (계)</b>	<b>26,883</b>	<b>1,919</b>	<b>-181</b>	<b>1,893</b>	<b>-639</b>	<b>18,394</b>		<b>6,466</b>		<b>-969</b>
경기	-10,478	521	-89	270	-2,354	-9,665		839		
강원	-1,634		-8	325		-2,307		356		
충북	7,053	53	11	116	1,715	4,512		646		
충남	-859	171	34	145		-2,688		1,479		
전북	17,834	88	-55	226		16,108		1,467		
전남	-305	873	-51	250		-3,056		1,679		
경북	6,531		-11	166		6,557				-181
경남	8,741	213	-12	396		8,933				-788

주 : 특별·광역시에는 자치구분이 합산 산정되어 있음

## (2) 기준재정수입액 자체노력 비교

다음은 기준재정수입의 경우 대전광역시 16개 광역자치단체와 비교해보면(본청 기준) 총계에서는 서울, 부산, 광주 다음으로 자체노력이 미흡한 것으로 나타났다.

항목별로는 경상세외수입확충 항목만 인센티브를 적용 받고 있으며 나머지 5가지 항목에서는 역인센티브(패널티)를 적용받는 것으로 나타났다. 인센티브 적용을 받는 경상세외수입확충의 경우 세종, 충북, 충남 다음으로 자체노력이 높은 것으로 분석되었으며, 패널티 항목의 경우 지방세징수율 제고는 광주, 대구, 울산 다음으로 미흡한 것으로, 지방세체납액 축소의 경우도 7위, 세외수입체납액축소는 9위, 탄력세율적용은 2위, 지방세감면축소는 경기, 부산, 다음으로 자체노력이 미흡한 것으로 나타났다.

<표 4-2> 광역자치단체 기준재정수입액 자체노력 항목별 현황(2017년)

(단위 : 백만원)

단 체 별	기준재정수요액 자체노력 반영사항						
	계	지 방 세 정수율제고	지 방 세 채납액축소	경상세의 수입확충	세외수입 채납액축소	탄력세율 적 용	지 방 세 감면액축소
계	1,217,228	-90,519	1,098,014	-100,503	199,883	49,820	60,533
서 울	622,936	-78,063	562,527	-6,711	97,533	40,660	6,990
광역시(계)	460,104	39,442	365,741	-84,848	93,924	10,285	35,560
부 산	115,087	-2,293	98,337	-20,882	26,918		13,007
대 구	64,207	8,950	60,575	-21,006	14,216		1,472
인 천	69,684	-5,962	73,896	-29,403	22,605		8,548
광 주	93,345	24,233	58,360	-5,663	15,645		770
대 전	72,580	6,935	44,484	-1,239	4,891	6,117	11,392
울 산	45,201	7,579	30,089	-6,655	9,649	4,168	371
세 종	2,097	-4,305	5,250	-265	998	419	
도 (계)	132,091	-47,593	164,496	-8,679	7,428	-1,544	17,983
경 기	55,794	-38,465	71,471	2,109	5,485		15,194
강 원	17,484	2,455	9,841	368	5,808	-1,258	270
충 북	12,127	-2,535	15,254	-700	46		62
충 남	6,119	-3,459	9,847	-979	651		59
전 북	14,081	5,205	13,805	123	-5,061		9
전 남	12,098	2,030	7,760	922	-146	-98	1,630
경 북	20,267	-769	17,728	833	1,904	-188	759
경 남	-5,879	-12,055	18,790	-11,355	-1,259		

결국, 대전광역시의 자체노력의 경우 기준재정수요액의 13,256백만원 증액으로 세출항목에서는 감축을 위한 노력이 있는 반면에 기준재정수입액은 72,580백만원 증액으로 세입항목에서는 증대를 위한 자체노력이 미흡하다는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 기준재정수입의 자체노력(72,580백만원)의 미흡정도가 기준재정수요액의 축소 노력(13,256백만원)보다 더 높게 나타난 결과이며, 전체적인 대전광역시의 자체노력은 미흡한 것으로 평가될 수 있다. 이러한 자체노력 부족액(-59,324백만원)에 조정률(0.9405239)를 곱한 금액에 해당하는 55,795백만원의 보통교부세 감소를 가져왔다.

## 2) 개선방안

### (1) 인센티브 항목의 개선

성과와 패널티를 적용하는 지방교부세의 인센티브 제도는 재원사용의 자율성에 상응하는 효율성과 책임성을 확보하고 자치단체의 자주재원 확충노력을 촉구하기 위한 기능을 하며, 또 다른 한편으로는 자주재원 중심의 지방재정구조로의 전환을 위한 유인장치라는 측면에서도 중요한 기능을 한다. 그러나 현행 지방교부세의 인센티브 기능은 약해서 자치단체의 동기유발 효과가 미약하다. 지방교부세의 인센티브 강화는 현행 보통교부세의 기준재정수요액과 기준재정수입액에 있는 인센티브 항목에 대한 반영비율의 증대를 통하여 강화될 수 있다. 그러나 이러한 강화방안은 기능의 한계점으로 인해 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정과정에 대한 교란요인으로 작용할 수 있어 인센티브를 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정과정에 직접 반영하지 않고, 인센티브 재원으로 배분하면 문제를 해소할 수 있을 것이다(윤석완, 14-17).

따라서 인센티브제도의 실효성을 확보하는 방안으로 단기적으로는 보통교부세 인센티브의 새로운 항목 발굴과 반영비율을 확대해 나가고 중장기적으로는 현재의 보통교부세 인센티브와 특별교부세 인센티브를 하나로 통합하여 인센티브의 시너지 효과를 극대화하고 지방재정운영에 경쟁을 강화하여 자율성과 책임성을 동시에 추구하여야 한다..

### (2) 인센티브 부여방법의 개선

첫째, 현행 제도는 가시적인 인센티브 제공이라기보다는 보통교부세 산정방법의 탄력적인운용이라고 할 수 있다. 자구노력이 우수한 자치단체에



대해 인센티브를 부여함에 있어 세입측면에서는 기준재정수입액을 감액시켜 주는 반면 세출측면에서는 기준재정수요액을 증액시켜주고 있다. 이와 같이 인센티브를 기준재정수입과 기준재정수요에 동시에 반영하는 경우 그 효과가 중화되어 자구노력에 대한 효과를 가시화할 수 없다. 특히 보통교부세 배분에 있어 기준재정수입과 기준재정수요는 상호 반대 방향으로 작용하기 때문에 인센티브를 기준재정수입과 기준재정수요에 동시에 반영하는 경우 최종적으로 인센티브를 배분받을 때 어떠한 지표에 의해 영향을 받았는지를 알 수 없게 되어 자치단체의 적극적인 자구노력을 기대할 수 없게 된다(김정완·염일열, 2015:96).

둘째, 현행 제도는 인센티브와 함께 재정벌칙을 동시에 적용하고 있어 인센티브제도의 근본목적에 위배될 뿐만 아니라 재정적 격차를 심화시킬 우려가 있다. 보통교부세 배분시 각 지표별로 기준재정수요액 산정시에는 우수한 자치단체에는 증액하는 반면에 그렇지 못한 경우 감액하고 있다. 반대로 기준재정수입액 산정시에는 우수한 자치단체는 감액하는 반면에 그렇지 못한 자치단체에 대해서는 증액하고 있다. 원래 인센티브는 우수한 자치단체에 대한 우대하는 제도이지 특정한 자치단체에 대해 불이익을 주는 것은 아니다. 그 결과 재정벌칙은 인센티브제도와 양립할 수 없는 모순적인 정책조합이다. 특히 현행 제도에 의하면 재정벌칙은 통상 재정력이 취약한 기초자치단체에 적용되기 때문에 인센티브제도의 부정적인 측면인 지역간 재정적격차를 심화시킬 우려가 있다. 따라서 자구노력 측정지표별로 자치단체별 자구노력을 점수화하여 성적에 따라 차등 있게 추가적인 인센티브재원을 배분할 필요가 있다.

### **(3) 인센티브 산정방식의 개선**

지방세 징수율 제고 및 체납액의 개선은 자체노력에서 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 이 두 항목은 다른 항목과 달리 기준재정수입액의 자체

노력 항목에 지속적으로 유지되고 있으며, 인센티브 및 역의 인센티브의 비중도 높은 편이다.

다만, 현행 광역자치단체와 기초자치단체의 징수율 제고나 체납액 개선에 동일한 반영률을 적용하고 있어 문제가 발생할 수 있다. 먼저 자치단체간 세목구성이 다른데 이러한 차이가 제대로 반영되지 않고 있다. 예를 들어 재산세는 기초자치단체의 고유세원인데 가시성이 매우 높고 조세저항이 심하여 징수율이나 체납액의 개선이 상대적으로 어렵다. 또한 세무행정이나 재정여건 측면에서의 자치단체의 고유성이 반영되지 않고 있다. 지방소득세나 자동차세의 경우 기초자치단체로 내려갈수록 지역 간 세원의 이동성이 높아진다. 따라서 이 들 세목과 관련된 징수비용의 부담수준은 기초자치단체가 광역자치단체에 비해 더 높아질 가능성이 많다. 반면에 취득세와 레저세와 같이 징수비용이 낮은 세목은 광역자치단체에만 귀속되고 있다. 주민세의 경우에도 투입비용 대비 세수확충 효과가 낮아 상대적으로 재정력이 약한 기초자치단체가 주민세의 징수율이나 체납액을 개선할 여지가 광역자치단체에 비해 부족하다. 따라서 기초자치단체와 광역자치단체에 할당된 세목의 성격이나 기초자치단체의 상대적으로 열악한 징세 인프라에 대한 충분한 고려 없이 동일한 반영률 등을 적용하는 것은 기초자치단체에 불리하게 작용할 가능성이 있을 것으로 판단된다(김필현·최가영, 2015).

#### **(4) 자체노력항목 정비 및 보완**

기준재정수요 및 기준재정수입액의 자체노력 항목을 정비하기 위해서는 지방재정분석에서 활용하고 있는 지표들을 검토해서 도입할 필요가 있다. 먼저 기준재정수요 자체노력 항목과 재정분석 지표 중 공통점이 있는 지표는 6개 지표이다. 재정분석지표 분야 중 재정효율성 분야에서 인건비절감 노력도, 지방의회경비절감노력도, 업무추진비절감노력도, 행사·축제경비비율(증감률), 지방보조금비율(증감률), 민간위탁금비율증감률이다.

다음은 기준재정수입 자체노력과 공통점이 있는 지표로는 5개로서, 지방세 징수율(제고율), 지방세체납액관리비율(증감률), 경상세외수입비율(증감률), 세외수입체납액관리비율(증감률), 탄력세율적용노력도 이다(<표 4-3>참조).

<표 4-3> 재정분석지표와 자체노력 항목 비교

재정분석지표(6개)	기준재정수요액 반영항목(8종)	재정분석지표(5개)	기준재정수입액 반영항목(7종)
·인건비 절감 노력도 ·지방의회경비 절감 노력도 ·업무추진비 절감 노력도 ·행사축제성경비비율(증감률) ·지방보조금비율(증감률) ·민간위탁금비율증감률	·인건비 절감 ·지방의회경비 절감 ·업무추진비 절감 ·행사축제성 경비 절감 ·지방보조금 절감 ·지방청사 관리운영 ·민간위탁금 절감 ※읍면·동 통합 운영 (2013년 통합까지 반영)	·지방세징수율(제고율) ·지방세체납액관리비율(증감율) ·경상세외수입비율(증감율) ·세외수입체납액관리비율(증감율) ·탄력세율 적용 노력도	·지방세징수율 제고 ·지방세체납액 축소 ·경상세외수입 확충 ·세외수입 체납액 축소 ·탄력세율 적용 ·지방세 감면액 축소 적극적 세원 발굴 및 관리

이와 같이 현행 자체노력 항목과 유사한 지표들은 산출방법 등을 동일화 하고, 인센티브 효과가 클 것으로 판단되는 지표들을 선별하여 보통교부세 산정시 반영할 수 있다면 효율적인 지방재정운동을 유도하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

<표 4-4> 재정분석지표와 자체노력 항목 산식 비교(예시)

구분	자체노력 항목	재정분석지표
지방세징수율 제고	① (전전전년도 해당 지방자치단체 징수율 징수율 - 전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수율)×전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수율 ×180% ② (전전년도 동종 지방자치단체의 지방세 징수율 상위 1/2단체 평균 징수율 - 전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수율)×전전년도 해당 지방자치단체 지방세 징수액	① 지방세징수율 (%) = (지방세 실제 수납액 / 지방세 징수결정액)×100% ② 지방세징수율 제고율 = 전년도 지방세징수율 / 전전년도 지방세징수율 (단, 2년 연속 지방세징수율이 98%를 넘는 경우, 제고율 1이 넘는 자치단체들의 평균점을 부여함)

참고로 대전광역시의 2016년도 재정분석결과를 살펴보면, 본청기준으로 미흡사례에 해당하는 지표로 자체세입비율(증감률), 세외수입채납액관리비율, 행사축제경비비율(증감률) 등이 다른 자치단체에 비해서 재정효율성이 떨어지는 것으로 나타났다. 그에 반해 지방보조금비율은 우수지표로 선정되었는데, 2015년 결산기준으로 2.04%로 전년도 2.11% 보다 개선되었으며, 민간경상사업보조는 2014년 321억 원에서 2015년 267억 원으로 54억 원의 지방보조금 규모를 축소하였으며, 민간자본사업보조는 2014년 111억 원에서 2015년 105억원으로 6억원 축소한 결과로 개선된 것으로 나타났다.

<표 4-5> 2016년도 재정분석결과(본청)

분야/부문/재정분석지표	지표값	전년도 지표값	동종 평균	최소값	사분위 일	중위수	사분위 삼	최대값	
재 정 효 율 성	자체세입비율	37.57%	38.74%	45.79%	32.33%	38.35%	43.04%	47.50%	75.95%
	자체세입비율 증감률	-2.71%	18.91%	2.33%	-2.71%	-1.02%	0.69%	2.93%	16.52%
	지방세징수율	96.91%	97.22%	97.39%	96.22%	96.82%	97.53%	97.77%	98.79%
	지방세징수율제고율	0.9969	1.0058	0.9973	0.9873	0.9961	0.9984	1.0003	1.0026
	지방세채납액 관리비율	1.79%	1.95%	2.92%	0.94%	1.55%	1.94%	3.33%	6.72%
	지방세채납액증감률	57.39%	37.74%	47.56%	20.79%	32.31%	39.84%	61.47%	89.79%
	경상세외수입비율	1.59%	1.73%	1.29%	0.69%	0.95%	1.04%	1.64%	2.37%
	경상세외수입증감률	-0.02%	-3.36%	5.62%	-4.07%	1.52%	4.11%	8.71%	21.06%
	세외수입채납액 관리비율	0.66%	0.75%	0.29%	0.09%	0.14%	0.19%	0.46%	0.66%
	세외수입채납액 증감률	0.02%	5.05	21.68	0.02	2.29	8.17	24.96	76.87
	탄력세율적용노력도	1.0000	1.000	1.0001	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0004
	지방보조금비율	2.04%	2.11%	3.51%	1.37%	2.40%	2.99%	3.85%	8.32%
	지방보조금증감률	4.20%	-14.91%	-1.31%	-19.15%	-6.80%	-1.06%	4.61%	20.40%
	인간비절감노력도	0.0080	-0.0076	-0.0002	-0.0794	-0.0237	0.0008	0.0156	0.0794
	지방의회경비 절감노력도	0.0125	0.1353	0.0376	-0.0460	-0.0226	0.0081	0.0863	0.1981
	업무추진비절감 노력도	0.1789	0.2821	0.1776	0.0246	0.0974	0.1829	0.2053	0.4328
	행사축제경비비율	0.30%	0.29%	0.29	0.08%	0.18%	0.21%	0.31%	0.82%
	행사축제경비비율 증감률	6.17%	13.14%	2.01	-107.70%	5.02%	14.97%	16.60%	52.63%
민간위탁금비율 증감률	8.33%	산규지표	1.44	-7.85%	-6.63%	-0.75%	4.57%	22.75%	

또한, 지방재정의 효율성이나 효과성을 제고할 수 있는 지표들의 개발도 필요하다. 우선 기계적 효율성, 즉 투입 대비 산출 측면에서 인센티브 항목을 개발할 필요가 있다. 즉 똑같은 산출을 내면서도 투입, 세출에 대하여 절약하는 지방정부에게 더욱 많은 교부세가 교부될 수 있도록 하는 방안이다. 이와 함께 효과성 측면을 반영할 수 있는 항목을 개발하여 적용할 필요가 있다. 성과가 좋은 지방정부에 더욱 많은 교부세가 교부될 수 있도록 유도한다면 지방재정의 효과성은 제고될 것이다.

물론 효율성 측면에서의 항목 개발을 위해서는 지방정부의 산출이 무엇인지에 대한 명확한 정의가 있어야 하며 각 산출에 대하여 지방정부의 투입이 정확히 계산되어야 한다. 또한 효과성 측면에서의 항목 개발을 위해서는 무엇이 지방정부 행정서비스의 효과인가에 대한 명확한 기준이 설정되어야 한다. 만약 이러한 기준이 없다면 중앙정부의 자의성이 개입되어 지방정부의 반발이 크게 나타날 것이다(김정완, 1998). 이러한 어려움에도 불구하고 복식 부기제도 및 성과주의 예산제도 등이 도입된 현재 시점에서 효과성과 효율성을 제고하기 위한 항목 개발은 예전에 비해 더욱 그 가능성이 높아졌다고 판단되므로 이를 위한 노력을 더욱 경주하여야 할 것이다(배인명, 2010 : 16).

## 5. 결 론

본 연구는 보통교부세제도 및 재정인센티브 제도의 문제점의 검토를 통하여 대전광역시를 포함한 지방정부의 수요 자체노력 및 수입 자체노력에 대한 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다.

세계 각국의 지방재정조정제도는 그 국가의 정치·행정적 환경변화에 큰 영향을 받으며, 변천해왔다. 우리나라의 지방교부세제도의 경우도 1991년 지방자치제도 실시와 2010년의 지방소비세 도입이라는 정치·행정적 환경변화가 지방재정조정제도의 변화에 가장 큰 계기가 되었다. 지방교부세의 법정교부율의 변화를 살펴보면, 1982년에는 1973년 이후 폐지되었던 지방교부세의 법정교부율을 「지방교부세법」을 개정하여 내국세 수입의 13.27%로 결정하였으며, 2000년에는 지방교부세의 법정교부율이 15%, 2005년부터 19.13%, 2006년 지방교부세의 법정교부율이 19.24%로 상향조정하여 현재에 이르고 있다. 이와 같이 우리나라의 지방교부세제도는 정치·행정적 변화에 영향을 받으며 변천해왔고, 그 결과 지방재정의 규모는 지속적으로 확대되어 왔다고 할 수 있다. 행정자치부의 보통교부세 산정내역을 살펴보면 기준재정수요 산정에 있어 수요인센티브는 2005년 542억원에서 2016년 4,599억원으로 8.4배 증가하였으며, 기준재정수요액에서의 비중은 2005년 0.1%에서 2016년 0.5%로 증가하였다.

한편, 지방자치단체의 재정운영상 건전성을 제고하기 위한 재정 인센티브 제도로 지방교부세 인센티브제도를 운영해오고 있다. 지방재정인센티브는 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 지방자치단체가 세원확충, 경비절감 등 자구노력의 정도에 따라 재정적 지원을 차등화 하는 제도로 보는 관점이다. 둘째, 지방자치단체가 수행하고 있는 사업, 시책, 업무 중 국가와 이해관계가 물려있는 것들을 대상으로 추진상황, 성과 등을 평가한 후 그 정도에 따라 포상적 성격의 재정을 지원하는 것들이다.

그럼에도 불구하고 재정인센티브제도의 문제는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 적극적인 자체노력을 진작시키 보다는 지방교부세 제도의 근본 취지상 도덕적 해이 현상의 발생가능성 있고 인센티브 전체 및 개별적인 항목의 규모보다는 보통교부세액의 증감에만 관심을 가지는 등의 문제점으로 나타나고 있다. 둘째, 지방자치단체 수입 관련 자체노력에 있어서 다양한 인센티브 항목이 존재하고 있으나, 최근 4개년도에 있어서의 수입 관련 자체노력의 반영현황을 보면 실질적으로 지방자치단체는 지방세와 세외수입의 확충을 위한 자체 노력은 매우 미흡하다는 것이다. 셋째, 자치구는 지방교부세의 보통교부세 교부대상 단체에서 원천적으로 제외되어 있기 때문에 자치구가 중앙정부로부터 교부받을 수 있는 이전재원은 국고보조금과 부동산 교부세가 존재하지만, 보통교부세에 비해 규모가 크지 않다는 점이다.

현행 재정인센티브 제도의 필요성을 인정하면서도 보다 다음과 같은 개선방안이 필요하다. 첫째, 인센티브 항목의 개선이다. 인센티브제도의 실효성을 확보하기 위해 단기적으로는 보통교부세 인센티브의 새로운 항목 발굴과 반영비중을 확대해 나가야 한다. 또한 중장기적으로는 현재의 보통교부세 인센티브와 특별교부세 인센티브를 하나로 통합함으로써 인센티브의 시너지 효과를 극대화하고 지방재정운영에 경쟁을 강화하여 자율성과 책임성을 동시에 추구하여야 한다.

둘째, 인센티브 부여방법의 개선이다. 현행 제도에 의하면 재정별칙은 통상 재정력이 취약한 기초자치단체에 적용되기 때문에 부정적인 측면인 지역간 재정적 격차를 심화시킬 우려가 있다. 따라서 자구노력 측정지표별로 자치단체별 자구노력을 점수화하여 성적에 따라 차등있게 추가적인 인센티브재원을 배분할 필요가 있다. 즉, 지방자치단체의 특수성을 반영할 수 있는 측정지표를 두고, 인센티브 재원을 배분할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 인센티브 산정방식의 개선이다. 기초자치단체와 광역자치단체에 할당된 세목의 성격이나 기초자치단체의 열악한 징세 인프라에 대한 충분한 고려해야한다. 지방자치단체의 여건에 대한 고려없이 동일한 반영률을 적

용하는 것은 기초자치단체에 불리하게 작용할 가능성이 있기 때문에 인센티브 산정방식의 개선이 필요하다.

넷째, 자체노력 항목 정비 및 보완이 필요하다. 기준재정수요 및 기준재정수입액의 자체노력 항목을 정비하기 위해서는 지방재정분석에서 활용하고 있는 지표들을 검토해서 도입할 필요가 있다. 현행 자체노력 항목과 유사한 지표들은 산출방법 등을 동일화하고, 인센티브 효과가 클 것으로 판단되는 지표들을 선별하여 보통교부세 산정시 반영할 수 있다면 효율적인 지방재정운영을 유도하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

다섯째, 자치구의 보통교부세 교부대상화이다. 현재 자치구의 재정부족액 산정 시, 특·광역시외의 기준재정수요액 및 기준재정수입액과 합산하여 산정하는 방식을 개선할 필요가 있다.



## 참고문헌

- 강성조(2007), “지방교부세 배분방식의 개선방향,” 지방재정, 제3호.
- 강윤호·민기·전상경(2015), 「현대지방재정론」, 서울: 박영사
- 김정완(2008), “지역적 행정수요를 반영을 위한 지방교부세 개편방안-경기도를 중심으로-,” 한국거버넌스학회보, 제15권 제3호, 29-57.
- 김태석(2007), “보통교부세 기준재정수요액 산정의 문제점 및 개선방안,” 평가리뷰, 제7호.
- 김태호(2016), 「지방정부의 과세자주권 강화를 위한 지방세 관련법 개편방안」, 한국지방세연구원.
- 김필현·최가영(2015), “지방교부세의 적정규모에 대한 연구,” 한국지방세연구원 2015권 2호.
- 김홍환(2016), “지방교부세 재정형평화 기능분석,” 한국지방재정논집 21권 3호, 127-152.
- 박완규(2007), “지방교부세제도의 개선방안 연구 : 재원 및 인센티브제도를 중심으로,” 지방행정연구, 제21권 제1호.
- 박완규(2008), “우리나라 지방재정조정제도의 운영실태와 개혁방안,” 자치발전, 14권 4호.
- 배인명(2008), “지방교부세 법정교부율 인상의 지방재정운영 행태에 대한 효과분석 : 시·군 자치단체를 중심으로” 정부학연구, 제14권 제4호, 201-239.
- 배인명(2010), 보통교부세 인센티브 공개방안에 관한 연구, 한국지역정보화학회지, 13(3) : 91-111.
- 배준식·박기정(2008), “지방재정분권을 위한 지방교부세 발전방향 : 서울시 분권교부세 제도개편을 중심으로,” 의정논총, 제3권 제2호.
- 서정섭(2010), “보통교부세 인센티브제도 운영에 관한 연구,” 한국지방재정학회 세미나자료집.107-123.

서정섭(2011), 보통교부세 인센티브제도 운영에 관한 연구, 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문.

손희준(2008), “지방재정조정제도의 개편성과 및 발전방향 :지방교부세제도를 중심으로,” 한국사회과학연구, 제30권 제1호.

유태현·김현숙(2006), “우리나라 지방재정조정제도의 개선방향에 관한 연구,” 재정정책논집, 제8집 제2호.

윤석완(2011), “지방교부세감소에 대한 지방재정의 자체수입반응,” 한국지방재정학회 세미나자료집, 3-22.

이원희(2016), “지방교부세 제도 개선 방안”, 한국지방재정학회 세미나자료집, 217-242.

이창균·이현국(2015), “지역간 인구변화에 따른 지방교부세 개편방안,” 한국지방재정학회 세미나자료집, 3-24.

주만수(2005), “지방교부세 지역균형수요의 위상 정립과 특성 분석,” 한국지방재정논집 10권2호.85-104.

주만수(2016), “우리나라 지방재정의 현실과 과제”, 한국지방세연구원 브라운백 자료.

최병호 · 정종필(2007), “재정형평화 교부금체계의 문제점과 개편방향-부동산교부세제도와 자치구 재정문제를 중심으로”, 지역발전을 위한 지방재정과 과학기술정책 업그레이드, 한국지방재정학회 · 서울행정학회 학술대회 발표논문집.

최병호(2014), 지방재정 인센티브 및 감액제도의 개선방안, 2014 재정네트워크 최종보고서, 한국조세재정연구원.

최원구(2016), 「지방세 확충 자구노력 강화를 위한 보통교부세제도 개선방안」, 한국지방세연구원.

최원구·박광배·최영정(2008), 「자치구 측면에서의 지방교부세제도 개선방안」, 인천발전연구원.

행정자치부(각 년도), 「지방교부세 산정해설」, 행정자치부.

\_\_\_\_\_ (2016), 「2016년도 지방재정세제 길라잡이」, 행정자치부.

정책연구 2017-10

## 보통교부세 제도개선 과제 발굴

발행인 유 재 일

발행일 2017년 6월

발행처 대전세종연구원

34863 대전광역시 중구 중앙로 85(선화동 287-2)

전화: 042-530-3517 팩스: 042-530-3528

홈페이지 : <http://www.dsi.re.kr>

인쇄: ○○○○○ TEL 042-○-○ FAX 042-○-○

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전시·세종시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다. 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.