



2008

분권교부세 제도의 실태와 합리적 개선방안

Improvement of the Decentralization Revenue Sharing
System in Seoul

배준식

시 정 연
2008-PR-10

분권교부세 제도의 실태와 합리적인 개선방안

Improvement of the Decentralization Revenue Sharing System in Seoul

2008

연구진

연구책임 배 준 식 • 창의시정연구본부 부연구위원
연구원 이 세 구 • 창의시정연구본부 선임연구위원
박 기 정 • 창의시정연구본부 연구원

자문위원 박 정 수 • 이화여자대학교 행정학과 교수
조 기 현 • 한국지방행정연구원 수석연구원
최 원 구 • 인천발전연구원 연구위원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구 개요

1. 연구의 배경 및 목적

- 분권교부세는 2005년에서 2009년까지 운용되는 한시적인 재원으로 우선적으로 국고보조제도 재편의 일환으로 추진됨에 따라 단계적으로 재원이 양이 이루어지며, 재원이양이 완료되는 2010년에는 보통교부세에 통합될 예정임.
- 이 연구의 목적은 분권교부세의 보통교부세로의 통합이 서울시 재정에 미칠 영향을 분석하고 지방교부세제도의 합리적 개선방향과 함께 분권교부세 폐지에 대한 대응방안을 마련하는데 있음.

2. 서울시 분권교부세 제도 운영 현황 및 문제점

1) 운영현황

- 서울시의 경우 분권교부세 배분은 2005년도 952억 6,700만원, 2006년도 987억 8,900만원, 2007년도 1,118억 1,400만원이며, 2008년도에는 1,212억 8,400만원(실제 배정액은 보전액 8,700만원을 합하여 1,213억 7,200만원)으로 전년도보다 8.5% 증가하였음.
- 분권교부세의 대상사업은 경상적 수요 대상사업이 80개, 비경상적 수요 대상사업이 69개(일반수요 45개, 특정수요 24개)로 이중 서울시 해당사업은 총 82개로 주로 사회복지 분야에 집중되어 있는 것으로 나타남.

- 서울시 해당사업 82개 중 정상적 수요사업이 62개, 비정상적 수요사업이 20개(일반수요 9개, 특정수요 11개)로 사업의 수는 정상적 수요사업이 많지만 금액은 비정상적 수요사업 중 특정수요에의 지원이 가장 큰 비중을 차지하고 있음.
- 정상적 수요사업 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 사회복지로 총 62개 정상적 수요사업 중 51개 사업이 해당되며 다음으로는 문화관광이 6개, 농림수산업이 3개, 공공근로와 여성인력개발이 각각 1개 사업씩임.
- 비정상적 수요사업은 총 20개로 대부분 사회복지분야에 집중되어 있음.

2) 문제점

- 분권교부세 제도의 가장 큰 문제점은 재원부족으로 보건복지부소관 사회복지분야를 중심으로 지방에 이양된 국고보조사업의 재원이 절대적으로 부족하기 때문임.
- 재정분권화의 일환으로 추진된 세출기능의 이양이 결과적으로 세입이양과 조화를 이루지 못해 이양사업의 공공서비스 규모와 품질이 저하되었음. 이로 인하여 지방비의 부담이 가중되거나 재정력이 취약한 단체는 관련 사업의 추진에 곤란을 겪고 있음.
- 분권교부세 산정 방식에 있어서 서울시에 해당되는 정상적 수요 11개 측정항목의 29개 측정단위가 대부분 시설물 중심으로 제한되어 있으며 인구 등 양적 변수 위주로 구성되어 있음.
- 양적 변수에 의한 재정수요 측정방법은 보통교부세 산정방식에서도 관찰되며 과거에 시설투자가 활발하게 이루어졌거나 인구의 절대규모에서 비교우위를 갖는 자치단체가 유리해질 가능성이 높음.
- 분권교부세의 수요산정방법이 기존 수요 중심으로 이루어져 배분되기 때문에 새로운 수요에 대응이 어려움. 특히 사회복지 관련 수요는 점점 증가하는데 비하여 과거 수요를 중심으로 분권교부세가 배분되기 때문에 새로

운 수요에의 대응은 자체사업비로 하여 지방비 부담이 증가하거나 대응을 제대로 하지 못함. 그래서 과거 국고보조사업만 못하다는 지방의 의견도 있으며 경우에 따라서 국고보조사업의 환원을 요구하는 문제도 제기됨.

- 분권교부세의 교부체계는 기존의 국고보조금 전달체계와 같은 간접교부 방식으로 시·도보조금과 연계(matching)하여 시·군·구에 교부하고 있음. 이는 생활권이 같은 광역단체의 역할을 강화시켜 외부효과를 제고함으로써 지방이양사업의 효과적인 추진을 도모하는데 목적이 있지만 이러한 정책의도가 효과적으로 발휘될지 여부는 다소 불확실함. 그 이유는 중앙정부 의도는 자치단체가 스스로 재정을 더 부담해야 한다는 것인데 만약 중앙정부가 해당 공공서비스의 공급책임을 져야 한다면 자치단체는 소극적으로 대응할 개연성이 높기 때문임.
- 분권교부세의 교부체계가 해당 자치단체로의 직접교부방식에서 광역자치단체로의 간접교부방식으로 전환됨에 따라 광역자치단체의 재원부담을 가중시킴. 그리고 기초자치단체에서는 배분기준이 모호하다는 의견이 제시되고 있음.
- 분권교부세 제도가 과도기적·한시적인 제도로 향후의 향방에 대하여 본격적인 논의는 하고 있지 않지만 현행 운영과정의 문제점들 때문에 진로와 관련하여 보통교부세로 통합에 대해 우려도 있으며 특히 사회복지부문의 사업들이 보통교부세에 통합될 경우 지방에서 정상적으로 추진될 것인가 하는 점에 대한 논의가 제기되고 있음.

3. 분권교부세 제도 변경과 영향 분석

- 분권교부세는 2005년에서 2009년까지 5년간 한시적으로 운영한 후 2010년부터 보통교부세에 통합되는 것이 이미 계획되어 있는 조치이나 분권교부세가 무조건적으로 보통교부세로 흡수 통합된다는 것은 바람직하지 않다는 견해가 존재함.

- 현재의 분권교부세가 보통교부세로 통합되는 경우 분권교부세의 특정수요 때문에 보통교부세의 주요기능인 재정형평화 기능이 왜곡될 가능성이 존재함. 특히 분권교부세의 비경상적 특정수요는 모든 단체에 고르게 배분되기보다는 특정 지방자치단체에만 배분되고 있어 분권교부세의 무조건적 통합은 곤란하다는 논의가 제기됨.
- 서울시는 분권교부세가 보통교부세로 통합되면 보통교부세 불교부단체로서 더 이상 교부세 지원을 받지 못하게 돼 특히 사회복지분야 사업에 타격이 우려됨.
- 경상적 및 비경상적 수요사업 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 장애인, 아동 및 노인 등 사회적 약자를 대상으로 하는 각종 복지사업으로, 이 분야 사업의 위축이 불가피할 것으로 보이며 재정력이 취약한 자치구의 재정압박도 심화될 것으로 예상됨.
- 분권교부세가 보통교부세로 통합되는 경우 서울시 본청과 자치구의 세입 측면에 미치는 영향 분석을 위하여 2010년 서울시 자치구의 세입규모는 적정 물가인상률을 고려하여 추정함. 분석 결과 서울시 자치구의 세입규모는 통합전 예상 세입규모의 88% 수준으로 재정력이 현격히 떨어지는 것으로 분석됨.
- 서울시 자치구의 2010년 세출규모는 서울시 자치구의 세입·세출결산서와 13개 항목 기능별 세출예산 총괄표에 근거하여 적정 물가인상률을 고려하여 추정함. 서울시 자치구의 세출규모는 통합 전의 93% 수준으로 감소하는 것으로 분석되었으며 주민 1인당 자치구 세출규모는 통합 전 45만 53원에서 통합 후 41만 8,216원으로 감소하는 것으로 나타남.
- 결국 분권교부세 폐지와 보통교부세로의 통합으로 서울시 자치구의 세입이 줄어들어 재정력 저하를 초래하는 동시에 세출도 줄어들어 행정서비스의 질을 악화시킬 우려가 큼.

II. 정책건의

1. 통합 전 분권교부세 개선방안

- 단기적인 정책대응으로 분권교부세의 재원확충이 조속히 이루어져야 할 필요가 있음.
- 분권교부세 재원확충을 위해 법정교부율의 인상이 필요함.
- 재원보장기능의 제고를 위해 무엇보다 측정항목과 측정단위가 적합하게 선정되어야 함.

2. 통합 후 구조 개편방안

- 서울시를 비롯한 보통교부세 불교부단체는 사업만 이양되고 재정은 이양되지 않아 재정적 어려움을 겪게 되고 실질적 지방이양은 되지 않으므로 어떠한 방식으로든 이들 단체에 분권교부세 만큼의 재원을 보전해 주는 방향으로 제도개선이 필요함.
- 분권교부세 대상사업 중 비경상 특정수요 중 보통교부세로 통합할 수 있는 부분을 제외한 사회복지 관련 부문에 대하여는 사회복지교부금을 별도로 신설하여 운영하는 방안을 고려할 필요가 있음. 분권교부세 중의 일부를 사회복지 전담교부금제도로 발전시키는 방안은 지방의 완전한 자율성보다는 국가의 정책을 어느 정도 반영하는 특정재원 형태의 포괄 보조금 형식의 운영이 바람직함.
- 분권교부세 대상사업 가운데 지방이양이 적절했는지 여부를 검토하여 정책적으로 국가가 관리해야 할 사업, 지방사업으로 하기에는 부적절한 사업, 지방의 재원부담 가중을 초래하는 사업은 국고보조사업으로 환원시키는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 다만, 국고보조사업으로의 환원은 분권교부세 도입 취지인 지방분권 촉진과 재정자원의 효율적인 배분이라는 의의를 역행하여 자율적인 지방재정의 활성화에 기여하지 못한다는 문제가 제기될 수 있음.

목 차

제1장 서론	3
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 필요성 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 내용	4
제3절 연구의 방법	5
제2장 분권교부세 제도의 의의와 운영현황	9
제1절 지방재정의 균형발전과 보조금 지원 효과	9
1. 지방재정과 보조금 지원의 의의	9
2. 보조금이 지방재정에 미치는 긍정적·부정적인 효과	9
3. 상위정부로부터 재정이전의 경제적 효과	10
제2절 지방교부세 체계와 분권교부세 제도	15
1. 분권교부세 제도의 도입배경 및 의의	15
2. 지방교부세 체계와 분권교부세 제도	16
제3절 분권교부세 제도의 운영현황	22
1. 분권교부세 제도의 운영	22
2. 분권교부세 산정 방식 및 배분 현황	26
제3장 서울시 분권교부세 제도의 현황 및 문제점	39
제1절 서울시 분권교부세 배분 현황	39
1. 서울시 분권교부세의 운영 현황	39
2. 서울시 분권교부세의 대상사업 및 배분 현황	41

제2절 서울시 분권교부세의 문제점	48
1. 재원규모의 문제점	48
2. 산정 방식의 문제점	53
3. 교부체계의 문제점	55
4. 종합분석	57
제3절 통합전 분권교부세 제도 운영 과제	58
1. 재원규모 증대	59
2. 수요산정방식 개선	60
3. 배분방식 개선	64
제4장 분권교부세 제도변경에 따른 영향 분석	69
제1절 분권교부세 제도변경과 관련된 논의	69
제2절 분권교부세 제도 변경이 서울시에 미치는 영향	70
1. 서울시 분권교부세 대상사업의 재원분석	70
2. 서울시 자치구 세입측면 효과 분석	75
3. 서울시 자치구 세출측면 효과 분석	81
제5장 분권교부세 제도 개선방안	89
제1절 분권교부세의 구조개편 방안	89
1. 보통교부세로 통합 부문	89
2. 사회복지교부금으로 분리 부문	91
3. 국고보조사업으로 환원 부문	92
제2절 서울시 자치구별 분권교부세 제도 개선 요구안	93
1. 서울시 분청	93
2. 서울시 자치구 제도개선안	98
참고문헌	107
영문요약	113

표 목 차

<표 2-1>	지방재정조정구조와 지방교부세의 종류 및 재원	16
<표 2-2>	지방교부세의 종류별 교부현황	17
<표 2-3>	보통교부세와의 특별교부세의 비교	20
<표 2-4>	2005~2008년도 시·도별 분권교부세 교부내역	23
<표 2-5>	부처별 분권교부세 대상사업	24
<표 2-6>	2007~2008년도 분권교부세의 수요별·지역별 교부내역	25
<표 2-7>	2008년도 분권교부세 수요별 교부내역	29
<표 2-8>	경상적 수요사업 산정내역(2008년도)	30
<표 2-9>	산정항목별 분권교부세 배정내역	31
<표 2-10>	부처별 특정수요사업 지원내역(2008년도)	34
<표 3-1>	서울시 수요별 분권교부세 산정내역	39
<표 3-2>	2005~2008년도 서울시 분권교부세 수요별 교부내역	40
<표 3-3>	2008년도 서울시 분권교부세 경상적 수요사업(62개)	42
<표 3-4>	2008년도 서울시 분권교부세 비경상적 수요사업(20개)	43
<표 3-5>	서울시 경상적 수요사업 산정내역(2008년도)	45
<표 3-6>	부처별 서울시 특정수요사업 지원내역(2008년도)	46
<표 3-7>	서울시 분청 및 자치구의 특정수요 지원내역(2008년도)	47
<표 3-8>	서울시 분권교부세 교부액 증감	49
<표 3-9>	서울시 분권교부세 복지사업 예산 비중 추이	50
<표 3-10>	서울시 분권교부세 문화관광 및 농림수산 분야 예산 비중 추이	50
<표 3-11>	서울시 분권교부세 지방이양사업 예산편성 현황	51
<표 3-12>	서울시 분권교부세 사업분야별 교부현황 총괄표	52
<표 3-13>	분권교부세 경상적 수요 측정항목별 측정단위	55
<표 3-14>	분권교부세 교부체계 유형별 비교	56

<표 3-15> 분권교부세 제도의 문제점 총괄	57
<표 3-16> 경상적 경비 측정항목·측정단위 개선(안)	62
<표 3-17> 비경상적 수요 일반분의 측정단위 개선안	63
<표 3-18> 분권교부세 예산 편성 및 교부 방식	64
<표 3-19> 분권교부세 본청 일괄 교부사업	65
<표 4-1> 2010년 분권교부세 제도변경에 따른 지방교부세 구성 비교	69
<표 4-2> 서울시 자치구별 분권교부세 사업비 부담비율	71
<표 4-3> 서울시 분권교부세 사회복지분야 자치구별 사업비 부담비율	73
<표 4-4> 서울시 분권교부세 사업분야별 자치구 부담비율	74
<표 4-5> 2010년 분권교부세 통합이후 서울시 자치구 세입구조의 예상 변화	76
<표 4-6> 분권교부세 통합이후 재정자립도 변화	78
<표 4-7> 분권교부세 통합이후 재정자주도 변화	80
<표 4-8> 서울시 자치구 사회복지 분야 사업비 비중	83
<표 4-9> 2010년 분권교부세 통합이후 세출규모의 변화	85
<표 5-1> 서울시 장애인 복지사업 분야 분권교부세 교부현황	94

그림목차

<그림 2-1> 교부금 효과	11
<그림 2-2> 비대응징액보조금 효과	12
<그림 2-3> 무한대응보조금 효과	13
<그림 2-4> 유한대응보조금 효과	14
<그림 2-5> 보통교부세 산정 흐름	19
<그림 2-6> 2008년도 전국 분권교부세의 지역별 비중	22
<그림 2-7> 분권교부세 수요 산정 흐름도	26
<그림 2-8> 전국 분권교부세 대상사업의 연도별 추이	30
<그림 2-9> 2008년도 경상적 수요사업의 항목별 비중	32
<그림 3-1> 2005~2008년도 전국 대비 서울시의 분권교부세 추이	40
<그림 3-2> 2006~2008년도 전국 증가율 대비 서울시 증가율 추이	41
<그림 3-3> 서울시 분권교부세 대상사업의 비중 추이	44
<그림 4-1> 2010년 분권교부세 통합 이후 자치구 세입액 변화	75
<그림 4-2> 서울시 자치구 재정자립도 변동추이	77
<그림 4-3> 서울시 자치구 재정자립도 변동추이	79
<그림 4-4> 서울시 자치구 사회복지 분야 예산 증가 비교	82
<그림 4-5> 서울시 자치구 사회복지 분야 구비부담 비중 비교	82
<그림 4-6> 2010년 분권교부세 통합 이후 자치구 세출액 변화	84
<그림 5-1> 분권교부세의 경상수요 부문의 보통교부세로 통합안	90
<그림 5-2> 분권교부세의 비경상수요 부문의 사회복지교부금 전환안	91
<그림 5-3> 분권교부세의 비경상수요 부문의 국고보조사업 전환안	92

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 내용

제3절 연구의 방법

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

분권교부세는 2004년 정부의 국고보조금 정비방안¹⁾에 따라 지방이양된 국고 보조사업이 지방에서 효과적으로 정착될 수 있도록 용도의 제한이 없이 자치단체의 일반예산으로 지원하는 한시적인 재원임.

분권교부세 제도는 2005년도부터 시행되었으며 국고보조금제도를 개편하여 그 중 149개 사업을 지방이양사업으로 선정하여 이양하였음.

분권교부세는 중앙정부의 지방에 대한 이전재원으로 내국세 총액의 일정을 (2006년 현재 0.94%)로 그 규모를 정하고 있으며 2005~2009년까지 5년간 한시적으로 운영한 후 2010년부터 보통교부세에 통합되는 것을 전제로 운영되고 있음.

2. 연구의 필요성 및 목적

분권교부세가 보통교부세에 통합되어 운영되면, 서울시의 경우 보통교부세 불교부단체로서 사회복지시설 등 기존의 보조금사업을 계속 추진하는데 어려움이 예상됨.

분권교부세의 운영과 관련하여 가장 큰 문제로 제기되는 것은 분권교부세의

1) 정부혁신위원회가 확정한 국고보조금 정비방안에 의하면 2004년도 기준으로 총 533개 국고 보조사업(12조 7,000억원) 중에서 163개 사업(1조 1,000억원)은 지방으로 이양하고, 126개 사업(3조 6,000억원)은 국가균형발전특별회계로 이관하며, 나머지 233개 사업(7조 9,000억원)은 국고보조사업으로 유지하기로 함

절대규모가 너무 적다는 점임. 이로 인하여 지방비 부담이 가중되거나, 재정력이 취약한 단체의 경우 사업추진에 어려움을 겪고 있음. 또한, 분권교부세의 교부가 과거의 수요를 중심으로 배분되기 때문에 현실적인 수요를 반영하지 못해 과거 국고보조사업보다 못하다는 의견도 있음.

분권교부세의 교부체계 또한 해당 자치단체로의 직접교부방식에서 광역자치단체로의 간접교부방식으로 바뀔에 따라 광역자치단체의 재원부담을 가중시키고 기초단체에서는 배분기준이 모호하다는 지적도 있음.

이 보고서에서는 분권교부세의 보통교부세 통합이 서울시 재정에 미칠 영향을 분석하고 지방교부세제도의 합리적인 개선방향과 함께 분권교부세 폐지에 대한 대응방안을 마련하고자 함.

제2절 연구의 범위 및 내용

- 지방교부세 제도의 현황 및 문제점 분석
 - 지방교부세의 현황 및 문제점
 - 분권교부세의 운영실태와 문제점
- 지방교부세 제도의 변경에 따른 서울시의 재정영향 분석
 - 서울시의 분권교부세 배분 현황
 - 분권교부세 폐지로 인한 재정영향 분석
 - 경상적·비경상적 수요 대상사업에 미치는 영향

- 지방교부세 제도의 합리적 개선방향
 - 지방이양사업 중 국고보조사업의 타당성 도출
 - 중앙·지방정부간 자원배분시스템의 개선
 - 사회복지교부금제도의 신설
 - 포괄보조금제도 도입 등

- 교부세제도 변화에 따른 서울시의 대응방안

제3절 연구의 방법

지방교부세제도의 현황 및 문제점을 간략히 살펴보고 지방교부세의 하나인 분권교부세의 운영 실태를 중심으로 문제점을 짚어봄. 2009년까지의 한시적인 제도로서 2010년 분권교부세 폐지 이후 서울시에 미칠 재정적인 영향에 대하여 분석하고 지방교부세제도의 합리적 개선방향을 도출함. 이 제도의 개선방향 도출에 있어 서울시에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 최소화하기 위한 대응방안을 아울러 제시함.

첫째, 지방분권 차원에서 국고보조사업의 지방이양과정의 과도기적 성격으로 운영되고 있는 분권교부세 제도가 지방의 재정운영에 실제적으로 어떠한 영향을 미치는지에 대하여 다양한 통계자료를 이용하여 현황분석을 실시함.

둘째, 이 연구는 기존의 연구자료가 매우 부족한 상태로서 주로 서울시와 관련된 분권교부세 제도의 운영실태에 대하여 취합·정리하고 서울시 담당부서가 제공한 통계자료를 근거로 분석을 실시하는 한편 관련 공무원 및 전문가의 자문을 병행 실시할 예정임.

셋째, 통계자료분석은 2005년도 분권교부세 제도 실시 이후 2008년까지를 대상으로, 서울시 및 자치구의 분권교부세 대상사업의 수요별 분석, 부처별 분권교부세 대상사업, 분권교부세의 배분실태, 국고보조 지방이양사업 및 가장 큰 영향을 받게 될 사회복지 분야의 지방이양사업 실태 등에 관하여 분석을 실시함.

넷째, 지방교부세제도에 대하여 그동안 학계와 지방자치단체 차원에서 논의되어 오던 개선방향을 검토하고 서울시 차원에서 강구할 수 있는 대안을 제시함. 또한, 보건복지가족부, 행정안전부 등의 중앙정부 공무원과 서울시 공무원 등을 대상으로 중앙정부와 지방자치단체의 의견을 청취하는 동시에 지방재정관련 전문가의 의견도 들어 개선방향 제시에 반영할 예정임(필요할 경우 분권교부세 제도 운영에 대한 지방자치단체의 의견과 문제점 개선에 대한 공동대응방안 제시를 위해 다른 자치단체 대상 설문조사를 실시할 수도 있음).

제 2 장 분권교부세 제도의 의의와 운영현황

- 제1절 지방재정의 균형발전과 보조금 지원효과
- 제2절 지방교부세 체계와 분권교부세 제도
- 제3절 분권교부세 제도의 운영현황

제2장 분권교부세 제도의 의의와 운영현황

제1절 지방재정의 균형발전과 보조금 지원 효과

1. 지방재정과 보조금 지원의 의의

보조금(grants-in-aid, subsidy)이란 기관과 기관 간에 서로 이해가 얽혀 있거나 서로 협력하여 사무를 처리할 때 일정한 행정수준의 설정이나 특정한 시책의 장려 등을 위한 정책수단으로서 그에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지원하는 것을 말하며, 지방재정수입원으로서의 중요성과 함께 소득배분기능을 포함하는 보조주체의 정책실현수단으로서의 의의를 가짐.

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 외부효과의 비효율성을 시정하기 위하여 지출됨.

2. 보조금이 지방재정에 미치는 긍정적·부정적인 효과

1) 재정지출 증가 및 재정력 보강

지방자치단체에 국고보조금이 교부되면 전액지원이든 일부지원이든 모두 재정지출은 증가하며 이는 부족한 재원을 마련하기 위해 고심하고 있는 지방자치단체의 재정력을 어느 정도 보강할 수 있음.

기존의 지출항목에서 전액보전이 이루어지면 그 금액만큼 여유재원이 생겨서 예산상으로는 이 재원을 다른 사업비에 충당할 수 있고, 일부보전의 경우에도 재원부족 때문에 축소지출하게 될 지출항목의 재정지출을 그 보전부분만큼 증가시킬 수 있음.

2) 지방재정의 자율성 약화

보조금의 예산계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득이하게 국고보조금이 계상됨으로써 지방비 부담을 수반할 경우 지방자치단체는 자체사업의 지출에 예정했던 재원 중에서 지방비 부담액만큼 부족하므로 결국 당해 자치단체의 재정운영상 압박과 경직성을 초래하는 요인이 되기도 함.

국가로부터 새로이 보전되는 것은 물론 지역주민의 요구와 희망에 의해 교부되는 것일지라도 국가의 지시 및 통제가 강해질 수 있기 때문에 지방자치단체가 사업의 투자우선순위를 결정하는 데 크게 영향을 미칠 뿐만 아니라 보조사업 수행에 행정·재정상의 감독을 받게 되어 자치단체의 재정 자율성은 약화될 수도 있음.

3) 지역 간 재정력격차 및 불균형 심화

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

3. 상위정부로부터 재정이전의 경제적 효과

지방정부는 중앙정부보다 그 지역 주민들의 지방공공재 수요에 적절하게 대응할 수 있으므로 분권화된 공급체계가 바람직하나, 현실적으로 한 마을에 공급되는 공공재의 편익이 주변 지역에 과급되는 경우가 많으므로 마을마다 독자적으로 공공재를 공급할 경우 자원의 최적배분이 이루어지지 않을 수도 있음.

주민소득의 상승으로 재정수요가 늘어날 때 지방세 수입이 신속적으로 증가하지 않거나 조세저항으로 재정수요와 재정능력 간에 격차가 발생할 수 있으며

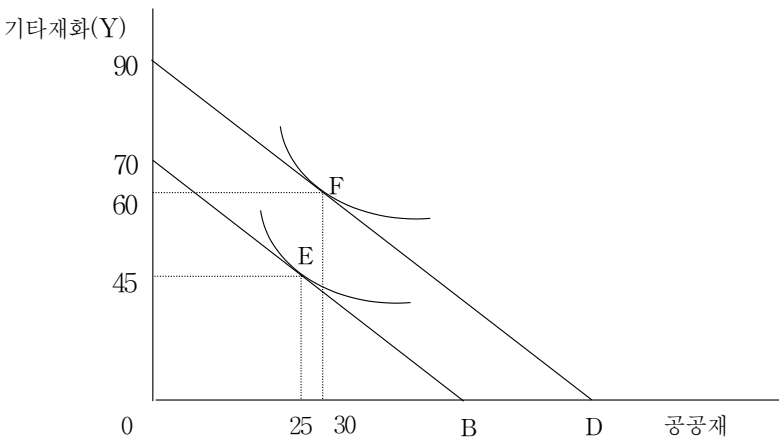
로 상위정부는 지방정부에 각종 보조금을 지급해 특정 공공재의 공급을 지원하고 지역 간 재정격차를 완화하는 재정조정기능을 수행함.

상위정부로부터의 재정이전은 자금의 용도에 제약이 없는 교부금과 특정 용도에만 사용될 수 있는 보조금으로 구분됨. 보조금은 다시 자금을 지원받는 지방정부가 일정액을 추가로 부담해야 하는지 여부에 따라 대응보조금과 비대응보조금으로 분류되고, 대응보조금은 지원 금액의 한도가 있는지의 여부에 따라 유한대응보조금과 무한대응보조금으로 나누어짐.

1) 교부금

교부금(unrestricted non-matching grant 또는 lump sum general grant)에는 지방교부세의 보통교부세와 광역 자치단체의 조정교부금이 여기에 있음.

<그림 2-1>에서와 같이 이 도시 중위투표자의 무차별곡선과 예산선이 접하는 E에서 최초의 균형이 성립하였고 가구당 20만원의 비대응정액교부금이 지급되면 시장은 주민들에게 이 사실을 알리고 원하는 만큼을 공공재 공급에 충당하고 나머지는 주민들의 세금을 감면해 준다고 가정하면 예산선이 위로 20만원만



<그림 2-1> 교부금 효과

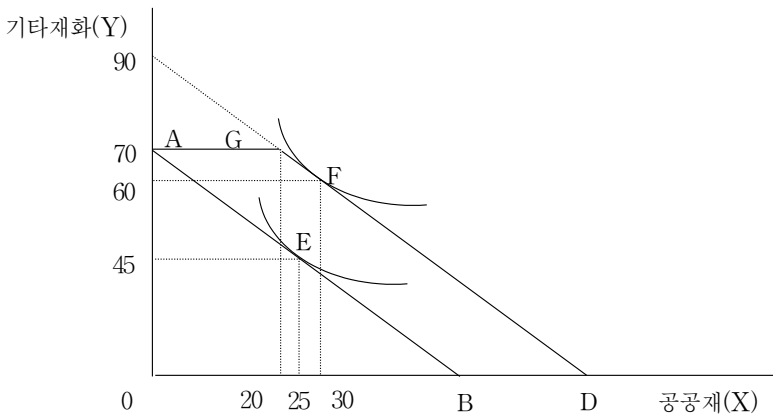
금 평행이동함.

이렇게 되면 새로운 균형점은 F가 되므로 1인당 공공재 소비량은 25에서 30으로 증가해 효용수준도 높아지고 보조금의 지급으로 인해 공공재 X뿐만 아니라 기타 재화 Y의 소비량도 증가함. 이는 공공재와 기타 재화가 모두 정상재이기 때문임.

중앙정부가 가구당 20만원의 교부금을 지급하면 주민들의 소득이 같은 금액만큼 증가하는 것과 마찬가지로이기 때문에 공공재에 대한 지출도 같은 금액만큼 증가해야 마땅하나, 미국의 실증분석결과 공공재에 대한 지출이 더 큰 폭으로 증가하는 경향(끈끈이 효과 혹은 고착효과)이 발견됨. 이는 중앙정부의 돈이 일단 지방정부 공무원들 손에 들어오면 공공부문 내부에서 지출된다는 의미임

2) 비대응정액보조금

비대응정액보조금은 교부금과 비슷하지만 일정금액을 반드시 공공재구입에 사용해야 한다는 단서가 붙기 때문에 <그림 2-2>와 같이 새로운 예산선은 최초 예산선보다 오른쪽에 위치하지만 그 Y절편은 최초 예산선의 Y절편과 같음.



<그림 2-2> 비대응정액보조금 효과

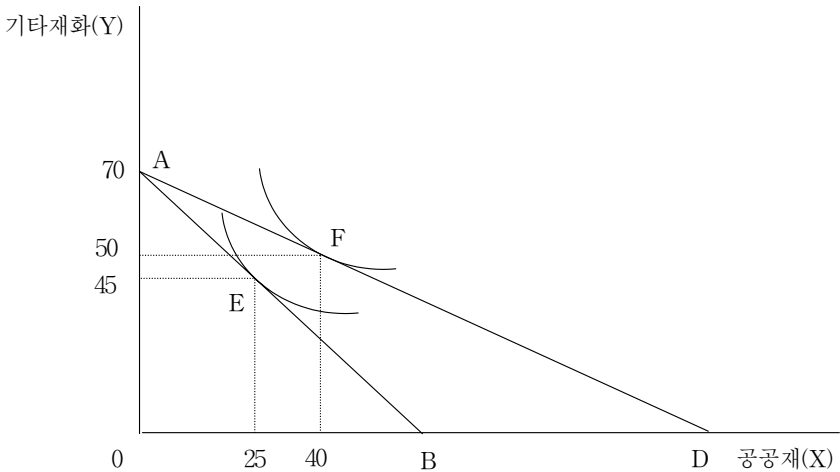
<그림 2-2>에서 볼 수 있듯 이 지역 주민들이 원하는 공공재에 대한 지출액이 가구당 20만원을 초과하는 한 정액 보조금의 효과는 교부금의 경우와 같음.

3) 무한대응보조금

무한대응보조금은 지방정부가 일정금액을 자체적으로 부담한다는 조건하에 중앙정부가 무제한으로 재정을 지원하는 형태임.

<그림 2-3>에서와 같이 지방정부가 공공재 공급을 위해 1만원을 부담한다는 조건으로 중앙정부가 1만원을 지원한다면 지방정부의 입장에서 볼 때 공공재의 공급비용이 절반으로 줄어드는 것과 같기 때문에, 그림처럼 예산선은 X축을 따라 시계반대방향으로 회전하고 새로운 균형은 F에서 형성됨. 새로운 균형에서 가구당 보조금 지급액은 교부금과 같은 20만원이나 가구당 공공재 지출액은 교부금보다 많은 40만원임.

중앙정부가 지방자치단체에게 동일한 금액을 지급하더라도 정액교부금보다 대응보조금의 형태로 지급할 때 공공재 소비량이 더 큰 폭으로 증가하는 반면



<그림 2-3> 무한대응보조금 효과

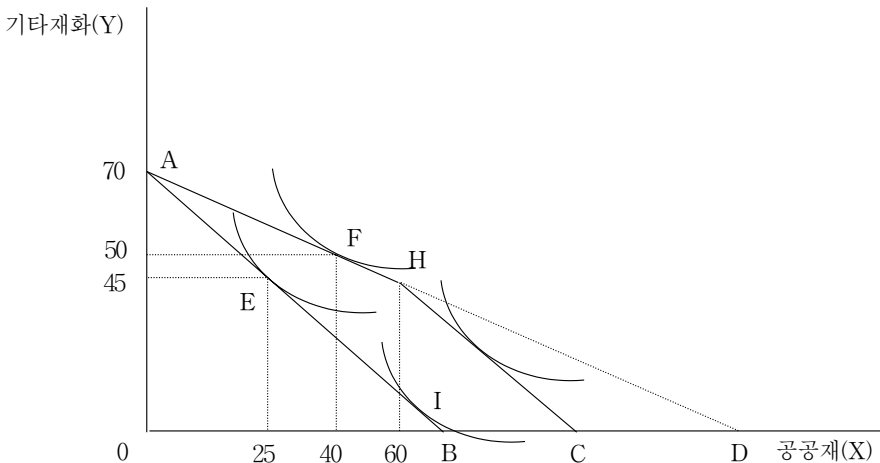
중앙정부로부터 재정이전을 제공받는 도시주민들의 효용수준은 비대응교부금의 경우에 더 높음.

4) 유한대응보조금

유한대응보조금은 지방정부가 자체재원을 추가로 조달한다는 전제하에 중앙정부가 일정금액 한도 내에서 지원하는 형태임

<그림 2-4>는 지방정부의 공공재에 대한 지출이 가구당 60만원 이내인 범위에서만 중앙정부가 비용의 절반을 보조해 주는 경우를 나타내며, 새로운 예산선은 최초의 예산선과 동일한 Y절편을 갖고 기울기의 절대치가 절반인 부분 AH와 H점에서부터 시작하여 최초 예산선과 평행인 부분 HC로 구성됨.

유한대응보조금의 효과는 무차별곡선의 형태에 따라 달라지는데 그림에서 볼 수 있는 것처럼 무차별곡선의 기울기가 상대적으로 완만하면 그 효과는 무한대응보조금과 같으며, 무차별곡선의 기울기가 급하면 교부금의 경우와 동일한 효과를 갖게 됨.



<그림 2-4> 유한대응보조금 효과

이상의 분석은 소비자대표의 무차별곡선이 주민전체의 선호를 나타낸다고 가정함으로써 공공선택의 문제를 배제했다는 근본적인 제약이 있음. 하지만 일반적으로 대응보조금은 비대응교부금에 비해 공공재의 소비를 큰 폭으로 증가시키는 반면 비용 면에서 덜 효율적임. 그리고 비대응정책보조금은 주민들이 보조금이 없을 때에 비해 공공재에 더 많이 지출해야 한다는 강제조항이 없는 한 정책교부금과 효과가 같음. 대응보조금이든 비대응교부금이든 중앙정부로부터 지원된 재정의 일부는 공공재가 아닌 다른 재화(Y)의 소비에 사용되므로 중앙정부의 자금일부가 유출됨을 알 수 있음.

제2절 지방교부세 체계와 분권교부세 제도

1. 분권교부세 제도의 도입배경 및 의의

분권교부세 제도는 참여정부가 역점을 두고 추진한 지방분권의 강화를 위해 재정분권을 지방분권의 핵심적 전략과제로 채택함에 따라 지방재정의 자율성을 신장시키려는 목적으로 도입되었음.

즉, 이 제도는 ‘국고보조금의 지방이양을 위한 효율적 이전 통로 마련’, ‘분권과 책임원칙에 따른 지방재정의 자율성 확대 및 성과에 대한 자기책임의 명확화’라는 취지하에 그동안 지방재정의 자율성을 해쳐 온 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양키로 함에 따라 지방이양사업의 자원보전을 위해 2005년도부터 도입하게 됨.

2004년 6월 정부의 국고보조금 정비계획에 따라 지방이양된 국고보조사업은 총 149개 사업으로, 분권교부세는 이러한 지방이양사업이 순조롭고 효과적으로 정착될 수 있도록 용도의 제한없이 자치단체의 일반예산으로 지원하는 한시적 성격의 재원임.

분권교부세는 보통교부세, 특별교부세와 함께 지방교부세에 속하며 제도의

성격이나 운영은 보통교부세와 유사하고 예산의 편성 및 운영은 지방자치단체의 자율에 맡김.

분권교부세를 보통교부세와 별도로 취급하는 이유는 보통교부세에 포함하여 배분할 경우 보통교부세 불교부단체는 재원을 배분받지 못해 지방이양사업 추진에 소홀할 우려가 있는 바, 지방재정제도 개편에 따른 부작용을 최소화하고 효과적인 정책목표 달성을 위해 보통교부세 산정방식과는 다른 방법을 채택한 것임.

분권교부세는 중앙정부의 지방에 대한 이전재원으로 내국세 총액의 일정률(2006년 기준 0.94%)로 그 규모를 정하고 있으며 2005~2009년까지 5년간 한시적으로 운영한 후 폐지하여 2010년부터 보통교부세로 통합·운영될 예정임.

2. 지방교부세 체계와 분권교부세 제도

1) 지방교부세 체계

지방교부세는 중앙정부가 재정이 취약한 지방자치단체에 부족한 재정력에 대한 재정조정차원에서 운영하는 제도임.

자치단체간 재정력의 격차를 해소하기 위하여 지방교부세의 적정한 배분을

<표 2-1> 지방재정조정구조와 지방교부세의 종류 및 재원

제도	구분	재원	성격
지방교부세	보통교부세	분권교부세를 제외한 지방교부세 총액의 96%	일반재원(자주재원 성격)
	특별교부세	분권교부세를 제외한 지방교부세 총액의 4%	일반재원(특정사업)
	분권교부세	내국세 총액의 0.94%	일반재원(자주재원 성격)
	부동산교부세	종합부동산세 총액	일반재원(자주재원 성격)
국고보조금		국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상	특정목적재원(의존재원성격)

통해 지방자치단체 상호 간의 재정균형화를 도모함.

부동산교부세를 제외한 지방교부세의 재원은 국세인 내국세(목적세 및 종합부동산세, 특별회계 재원으로 사용되는 “주세”의 당해금액 제외) 총액의 19.24%임.

지방교부세의 고유재원은 국가가 대신 징수하여 일정한 기준에 따라 자치단체에 재배분하는 일종의 간접과징 형태의 지방세(고유재원)적 성격을 가짐.

일반재원으로서 지방교부세의 사용목적은 지방자치단체의 자주적인 판단에 맡겨져 있고 국가가 그 사용목적에 제한하거나 조건을 붙이지 아니함.

지방교부세는 국가와 지방의 세원불균형을 보완하고 국가와 지방 간의 수직적인 세원불균형을 합리적으로 조정하는 기능을 수행함.

지방교부세는 <표 2-1>과 같이 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 구성되어 있음.

보통교부세는 각 지방자치단체의 기본적인 행정수준을 유지하기 위하여 일반재원으로 교부되며 분권교부세액 및 종전 지방양여금 도로사업 보전분을 제외한 교부세 총액의 96%임.

특별교부세는 보통교부세의 산정 방법으로는 포착할 수 없는 재정수요나 연도중에 발생한 각종 재해, 공공복지시설 복구 등 예측하지 못한 특별한 재정수요 발생시 교부되며 분권교부세액 및 종전 지방양여금 도로사업 보전분을 제외

<표 2-2> 지방교부세의 종류별 교부현황 (단위 : 백만원)

연도	계	보통 교부세		특별 교부세		분권 교부세	
			%		%		%
2005	19,484,517	17,927,570	92.0%	711,566	3.97%	845,381	4.34%
2006	20,441,392	18,691,488	91.4%	743,396	3.98%	1,006,508	4.92%
2007	23,307,694	21,316,202	91.5%	852,759	4.00%	1,138,733	4.89%
2008	25,779,696	23,573,381	91.4%	946,808	4.02%	1,259,507	4.89%

자료 : 2008년도 예산현황, 행정안전부

한 교부세 총액의 4%임.

분권교부세는 국고보조사업 일부를 지방자치단체에 이양함에 따라 이양사업 추진에 필요한 재원을 보전하는 목적으로 운용되며 내국세의 0.94%임.

부동산교부세는 2005년 부동산세제 개편(종합부동산세 신설, 취득·등록세 인하 등)에 따라 감소하는 재산세와 거래세의 세수감소분을 우선 보전하고 잔여분은 기초 자치단체 균형발전재원으로 활용함을 목적으로 하며 지방재정 확충재원으로 사용하기 위해 신설됨.

연도별 지방교부세 교부현황은 <표 2-2>와 같이 지방교부세의 경우 2005년 19조 4,845억원에서 2008년 25조 7,797억원 수준으로 증가하고 있으며 지방교부세 가운데 분권교부세가 차지하는 비중은 2005년 8,453억원(4.34%)에서 2008년 1조 2,595억원(4.89%) 수준을 차지하고 있음을 알 수 있음.

2) 지방교부세의 종류

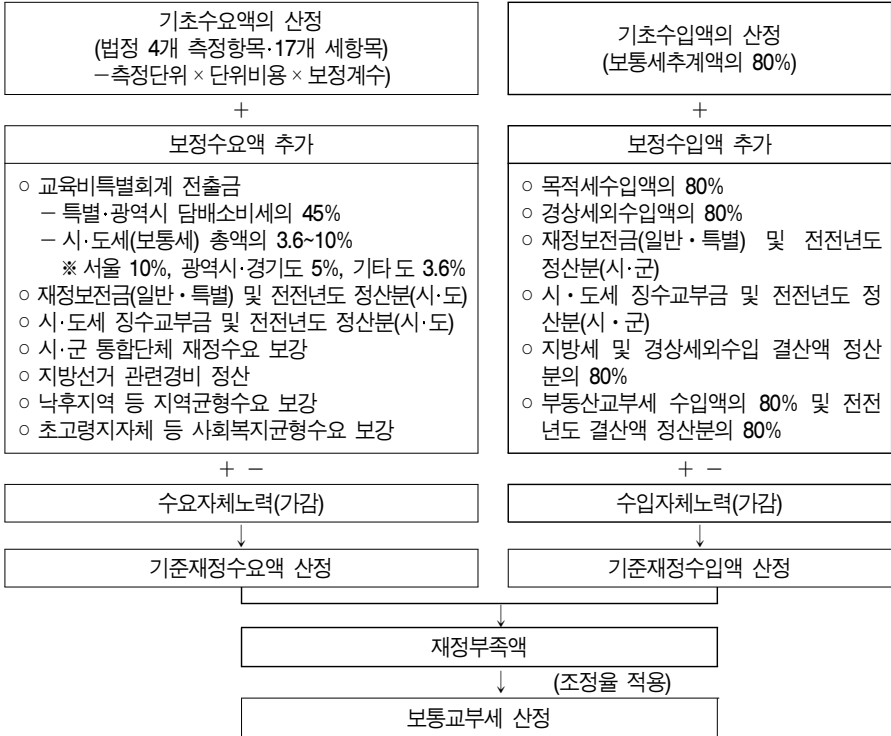
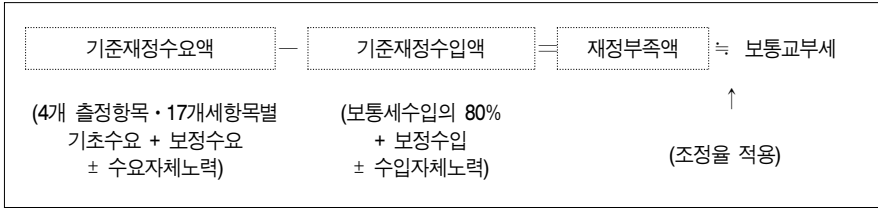
(1) 보통교부세

보통교부세는 그 재원의 용도와 목적을 지정하지 않고 법령상의 지방자치단체별 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 부족액을 기준으로 교부해 주는 제도로 일단 교부되면 해당 자치단체가 임의로 사용할 수 있는 일반재원임.

보통교부세는 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기준으로 산정 교부함(법 제6조제1항).

자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 특별·광역시외의 기준재정수요액 및 기준재정수입액에 합산·산정하고, 이를 당해 특별시 또는 광역시에 일괄교부함.

서울시는 자치구와 서울시의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 합산·산정하도록 하고 있어 사실상 보통교부세 불교부단체에 해당됨.



<그림 2-5> 보통교부세 산정 흐름

(2) 특별교부세

특별교부세는 보통교부세 산정시 반영할 수 없었던 구체적인 사정, 지방재정 여건의 변동, 예기치 못한 재정수요 등을 고려하여 특별히 교부하는 교부세의 일종으로서 해당사유가 발생한 모든 자치단체에 대해 지원함.

특별교부세의 교부요건

보통교부세의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역현안수요 발생시 총액의 50%에 해당하는 금액을 교부함(전국체전, 국제행사, 도로교량, 상하수도 등 지역현안 사업).

보통교부세 산정기일 후에 발생한 특별한 재해대책수요 발생시 총액의 50%에 해당하는 금액을 교부함(연도중 각종 재해발생시 복구대책비 등 지원).

지방행정 및 재정운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정을 지원함.

<표 2-3> 보통교부세와의 특별교부세의 비교

구 분	보 통 교 부 세	특 별 교 부 세
성 격	지방자치단체의 기본적인 행정수준 확보를 위하여 재정 부족분을 보전하는 일반적 재원	재해발생·국가행사 등 지방자치 단체의 특별한 재정수요를 보전하는 특별한 재원
재 원	{내국세 총액 × 18.3%}의 96/100	{내국세 총액 × 18.3%}의 4/100
교부요건	기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체를 대상으로 교부	보통교부세 산정방식으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요 발생시 교부
2008 교부대상	광역시 2, 기초 8개 불교부	모든 자치단체가 교부대상임
용도제한	자치단체 임의사용(일반재원)	교부조건이나 용도제한 가능
배정시기	전년도 말일까지 결정 (예산은 분기별, 자금은 월별 배정)	수시배정

(3) 분권교부세

분권교부세는 국고보조사업 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업 추진에 필요한 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 도입된 제도로 예산의 편성과 운영이 자치단체 자율성에 기초하여 운영되는 일반재원임.

운용기한 : 2005~2009년(5년간), 2010년 이후 보통교부세로 통합

교부단체 : 당해 자치단체에 직접 교부(특별·광역시는 본청 일괄교부)

분권교부세 대상사업은 총 149개 사업(서울시 82개사업)으로 지속적인 재정 수요를 필요로 하며 객관적인 산식화가 가능한 사업인 경상적 수요사업(92개 사업)과 일정한 산정공식을 적용하기 어려운 사업인 비경상적 수요사업(57개 사업)으로 구성됨.

비경상수요는 특정자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 사업인 일반수요(재가노인 복지시설 개보수, 사회복지관 기능보강, 청소년문화의집 조성 등)와 중앙부처 지원계획 구체화여부 등을 고려하여 일정기간 지원이 필요한 사업인 특정수요(정신요양시설 운영, 버스운송사업재정지원, 자전거도로 정비 등)로 구분하여 산정함.

(4) 부동산교부세

2005년 부동산세제 개편(종합부동산세 신설, 취득·등록세 인하 등)에 따라 감소한 재산세와 거래세의 세수감소분을 보전하고 지방재정 확충재원으로 사용하기 위하여 종합부동산세를 신설함.

종합부동산세 세수 전액을 지방자치단체에 교부하기 위하여 2005년 12월 31일 지방교부세법에 부동산교부세 항목이 신설됨.

부동산교부세는 자치단체 일반재원으로 사용되는데, 자치단체 세수감소분(재산세 감소분 및 거래세 감소분)을 우선 보전하고 잔여분은 기초 자치단체 균형발전재원으로 활용함.

재산세 감소분(자치구)은 종합부동산세 신설에 따른 감소분과 세부담 상한 인하에 따른 감소분의 합계로 산정됨.

종합부동산세 신설에 따른 감소분은 2004년도 재산세(선박, 항공기분 재산세 제외) 부과액과 종합토지세 부과액을 합한 세액에서 당해 연도 재산세 부과액을 차감하여 산정함.

세부담의 상한 인하에 따른 재산세 감소분은 2005년도 재산세 부과액에 1996~2005년까지의 전국 평균 재산세·종합토지세 세수증감률 지수를 곱한 기

준금액에서 당해연도 재산세 부과액을 차감하여 산정함.

거래세 감소분(서울시)은 2005년도 부동산에 대한 취득세와 등록세 부과액을 합한 세액에 1996~2005년까지의 전국 평균 취득세·등록세 세수증감률 지수를 곱한 세액에서 부동산에 대한 당해연도 취득세와 등록세 부과액을 차감하여 산정함.

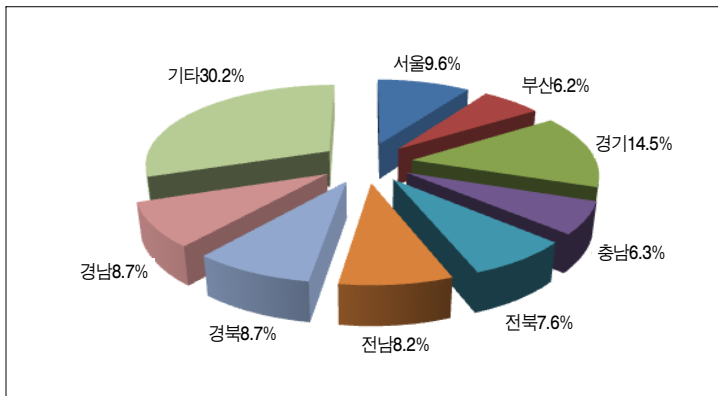
잔여분(균형발전재원, 자치구)은 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 부동산보유세 규모(5%)에 따라 교부함.

제3절 분권교부세 제도의 운영현황

1. 분권교부세 제도의 운영

1) 재원규모

지방교부세법 제4조에 따르면 지방교부세(부동산교부세 제외)의 재원은 당해연도 내국세 총액의 19.24%로 하고, 이 중 분권교부세 재원은 2006년부터 내국세 총액의 0.94%로 하고 있음. 2008년도 전국 시·도별 분권교부세 총액은 1조 2,595억원으로 이중 서울시는 1,213억원 규모임.



<그림 2-6> 2008년도 전국 분권교부세의 지역별 비중

분권교부세 제도 시행 이후 동 교부세 총액은 지속적으로 증가하여 왔음. 2008년도 분권교부세 총 교부액은 1조 2,595억원으로 전년도 1조 1,053억원보다 13.9% 증가하였고 분권교부세 제도가 시행된 첫 해인 2005년도(8,454억원) 보다는 49.0% 증가하였음(<그림 2-6> 참조).

시·도별 분권교부세 규모를 살펴보면, 2008년도 현재 경기도가 182,187백만원으로 가장 많고 다음이 서울(121,372백만원), 경북(110,061백만원), 경남(109,516백만원), 전남(103,473백만원)의 순임. 반면 분권교부세가 가장 적은 지

<표 2-4> 2005~2008년도 시·도별 분권교부세 교부내역 (단위 : 천원, %)

시·도 \ 연도	2005년	2006년	2007년	2008년
서울	95,267,275	98,789,372	111,814,195	121,371,764
부산	61,292,176	72,256,146	74,358,889	78,872,507
대구	42,910,926	51,253,923	57,162,303	63,099,878
인천	32,031,831	37,844,056	39,240,963	48,569,214
광주	28,409,080	32,864,863	33,644,676	36,845,823
대전	25,718,303	32,563,302	33,844,125	38,427,522
울산	13,511,185	20,756,262	24,324,251	24,725,987
경기	110,538,429	137,586,459	156,033,726	182,187,162
강원	43,450,392	54,153,718	57,942,764	65,906,364
충북	42,207,162	51,494,711	62,130,198	70,601,452
충남	55,055,345	63,881,700	74,038,212	80,125,287
전북	57,439,854	75,902,388	78,067,057	95,658,769
전남	71,869,483	80,043,630	87,057,531	103,473,401
경북	78,206,726	85,448,883	93,713,634	110,061,220
경남	66,341,830	83,104,323	95,733,200	109,516,083
제주	21,131,563	24,841,645	26,235,576	30,064,092
계	845,381,560	1,002,785,381	1,105,341,300	1,259,506,525

자료 : 행정안전부, 「분권교부세 산정내역」, 각 연도

역은 울산으로 24,726백만원이고 그 다음이 제주(30,064백만원)임.

보통교부세 불교부단체인 서울, 부산 등 광역지방자치단체의 분권교부세 교부현황을 살펴보면 <표 2-4>에서와 같이 서울이 가장 많고 그 다음이 부산(78,872백만원), 대구(63,100백만원), 인천(48,569백만원)의 순임.

2) 대상사업

분권교부세의 지원 대상사업은 2006년도 기준 14개 부처 149개 사업임(<표 2-5> 참조).

<표 2-5> 부처별 분권교부세 대상사업

(단위 : 개)

부처별	계	경상적수요	비경상적수요		
			소계	일반수요	특정수요
보건복지부	64	50	14	8	6
건설교통부	7	-	7	3	4
행정안전부	4	1	3	1	2
문화재청	2	2	-	-	-
문화관광부	22	11	11	10	1
농림부	9	8	1	1	-
해양수산부	16	6	10	7	3
농촌진흥청	9	7	2	2	-
환경부	5	-	5	2	3
여성가족부	5	4	1	-	1
국가보훈처	1	-	1	-	1
노동부	1	-	1	-	1
산림청	2	2	-	-	-
국가청소년위원회	2	1	1	1	-
계	149	92	57	35	22

자료 : 행정안전부, 「2008년 지방교부세 산정해설」

149개 사업은 사업별로 경상적 수요 대상사업과 비경상적 수요 대상사업으로 구분되며 비경상적 수요 대상사업은 다시 일반수요 대상사업과 특정수요 대상사업으로 구분됨(지방교부세법시행규칙 제7조의3 제1항 및 제2항). 그러나 정부조직개편에 따라 이 사업도 수나 내용면에서 변화가 예상됨.

<표 2-6>에서 보는 바와 같이 각 시·도의 분권교부세 대상사업은 「지방교부세법시행규칙 제7조의3」에 따라 경상적 수요사업과 비경상적 수요사업으로 구분됨. 서울시의 경우 2008년도 현재 비경상적 수요사업의 비중이 57.7%로 전국 분권교부세 중 비경상적 수요사업이 차지하는 비중 53.1%보다 다소 높은 편임.

<표 2-6> 2007~2008년도 분권교부세의 수요별·지역별 교부내역 (단위 : 백만원, %)

시·도	경상적 수요			비경상적 수요					
	2007	2008	증가율	일반수요			특정수요		
				2007	2008	증가율	2007	2008	증가율
서울	42,045	49,531	17.8	1,637	1,905	16.4	68,132	69,848	2.5
부산	34,632	37,210	7.4	2,006	1,851	-7.7	37,721	39,755	5.4
대구	24,654	27,842	12.9	983	1,112	13.1	31,525	34,100	8.2
인천	17,855	20,547	15.1	1,427	1,508	5.7	19,959	26,479	32.7
광주	15,665	17,513	11.8	1,099	1,180	7.4	16,881	18,127	7.4
대전	13,972	15,498	10.9	721	719	-0.3	19,151	22,183	15.8
울산	8,299	9,066	9.2	1,233	1,129	-8.4	14,791	14,513	-1.9
경기	59,402	72,003	21.2	4,369	4,939	13.0	92,262	106,022	14.9
강원	30,023	34,090	13.5	1,661	1,709	2.9	26,259	30,059	14.5
충북	28,181	32,040	13.7	1,139	1,240	8.9	32,810	37,269	13.6
충남	26,930	40,647	50.9	2,169	2,231	2.8	34,939	37,188	6.4
전북	40,935	49,396	20.7	1,736	1,785	2.8	35,396	44,408	25.5
전남	50,715	57,540	13.4	3,991	3,683	-7.7	32,352	42,175	30.4
경북	47,326	56,326	19.0	2,467	2,572	4.2	43,920	51,083	16.3
경남	48,482	56,744	17.0	2,997	3,059	2.1	44,253	49,634	12.1
제주	12,904	14,173	9.8	717	723	0.8	12,614	15,146	20.1
계	512,022	590,168	15.3	30,352	31,346	3.3	562,967	637,992	13.3

자료 : 행정안전부, 「분권교부세 산정내역」, 각 연도.

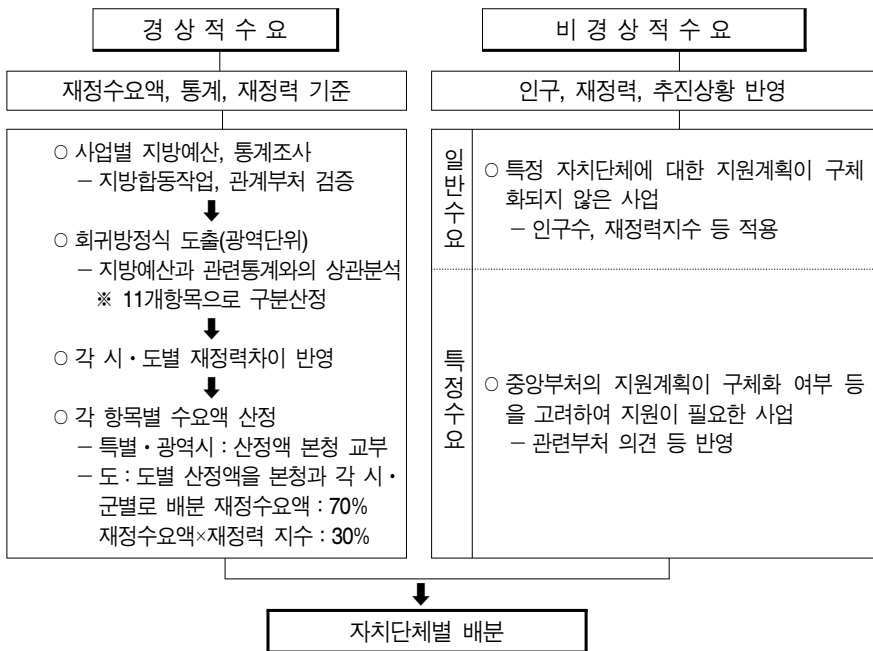
전국적으로 정도의 차이는 있으나 강원, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남 등을 제외하고는 분권교부세 중 비경상적 수요사업의 비중이 큰 편임. 그러나 전국적으로 수요별 증가율에 있어서는 전년도에 비하여 경상적 수요사업의 증가율이 15.3%로 비경상적 수요사업의 증가율 13.3%보다 다소 높음.

2. 분권교부세 산정 방식 및 배분 현황

1) 수요산정 방식

분권교부세는 국고보조 이양사업의 성격을 기준으로 크게 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 산정함.

경상적 수요는 사업성격상 일정 수준의 재정수요를 필요로 하는 사업으로서 예산과 이양사업 관련 통계 등을 감안하여 객관적인 산식화가 가능하며, 비경상



<그림 2-7> 분권교부세 수요 산정 흐름도

적 수요는 매년 관계부처의 심사 및 지원계획이 구체화되어 있는 사업으로서 경상적 수요와 같이 일정한 산정공식을 적용하기 어려움.

비경상적 수요는 다시 일반수요와 특정수요로 구분되며, 특정 자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 사업은 일반수요, 중앙부처의 지원계획이 구체화되었거나 일정기간 지원이 필요한 사업은 특정수요에 포함시켜 산정함.

(1) 경상적 수요 산정

경상적 수요는 2006년도부터 재정수요액(전년도 예산액), 통계, 재정력(2005년도에는 최근 3~5년간 국고보조금 평균 보조액)을 기준으로 13개 산정항목별 분석을 실시하여 수요액을 산출함. 경상적 수요의 산정을 단계별로 살펴보면 다음과 같음.

① 산정항목별 자원배분 금액 산정

먼저, 분권교부세 총 재원 중 관계부처의 사업계획 등을 고려하는 비경상적 수요 재원을 확정하고, 나머지를 경상적 수요 재원으로 함.

경상적 수요 재원의 각 산정항목별 자원배분은 전년도 자치단체 예산편성 현황을 분석하고 산정항목별 재정수요 증가율 등을 고려하여 TOP DOWN 방식으로 정하되 감소하는 항목은 전년도 수준으로 결정함.

② 산정항목별 광역단위 배분액 산정

산정항목별 지방재정수요액(예산편성액)을 산정항목별 배분 금액에 맞게 일정률로 조정함.

시·도별로 지방재정수요액과 관련통계와의 상관분석 등에 의해 함수식을 도출함.

시·도별 재정력 차이를 반영하고 항목별 배분금액에 맞게 일정률을 곱하여 산정함.

③ 지방재정수요액과 재정력에 따라 배분

산정 항목별로 산출된 도 총액을 도 본청과 시·군의 지방재정수요액(예산편성액)의 비중에 따라 70%를 배정하고, 나머지 30%는 재정수요액(예산편성액)과 재정력을 고려하여 배정함.

재정력은 다음과 같은 역재정력지수를 활용함.

$$\text{역재정력지수} = 1 - \text{재정력지수}$$

(2) 비경상적 수요 산정

① 일반수요

일반수요로는 특정자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 재가노인 복지시설 개보수, 장애인 지역사회 재활시설차량 등의 사업이 해당됨.

총 배분금액을 특별·광역시분 30%, 도분 70%(본청분 14%,시·군분 56%)로 하여 인구·재정력 등을 감안하여 모든 자치단체에 배분함(특별·광역시 본청 일괄 교부).

비경상 일반수요에 인구(40%), 재정력지수(30%), 수산업종사자(25%), 농업종사자(5%) 등 사회경제적 환경변수를 반영함으로 수평적·형평화기능이 부분적으로 존재함.

재정력은 경상적 수요의 재정력반영비율(역재정력지수)을 고려함.

② 특정수요

특정수요는 중앙부처의 사업계획을 반영하여 소요예산을 산정하는 수요항목인 관계로 당해 사업을 추진하는 자치단체에 한정시켜 산정·교부함.

비경상 특정수요는 각 부처의 산정액을 기준으로 시·도별로 일정율을 곱하고 부처의 의견을 반영하여 산정함.

2) 수요별 배분현황

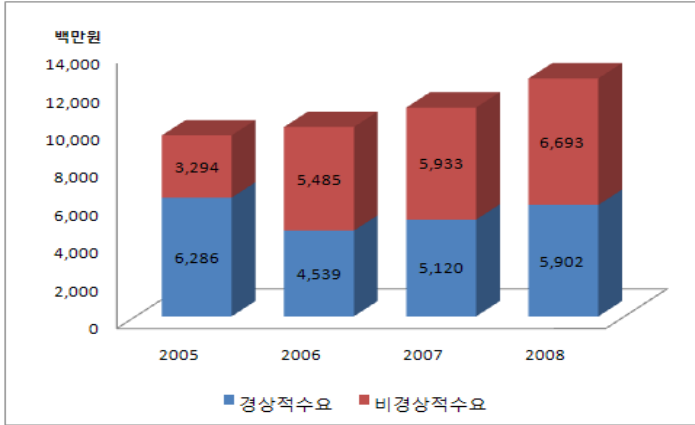
분권교부세는 국고보조 이양사업의 성격을 기준으로 지방교부세법 시행규칙에 의거하여 경상적 수요사업과 비경상적 수요사업으로 구분되며 수요별 교부내역은 다음 <표 2-7>과 같음.

경상적 수요사업의 산정항목은 노인복지비·장애인복지비·기타 복지비 등의 사회복지, 문화재비·문화관광비 등의 문화관광, 농업비·농촌진흥비·임업비·

<표 2-7> 2008년도 분권교부세 수요별 교부내역 (단위 : 백만원, %)

	경상적 수요사업					소계	비경상적 수요사업			교부액
	사회 복지	문화 관광	농림 수산	공공 근로	여성 인력 개발		일반 수요	특정 수요	소계	
서울	37,356	2,347	96	8,427	1,305	49,531	1,905	69,848	71,753	121,284
부산	30,143	1,842	330	4,579	315	37,210	1,851	39,755	41,606	78,816
대구	23,365	1,238	302	2,717	220	27,842	1,112	34,100	35,212	63,054
인천	16,678	1,442	314	1,808	305	20,547	1,508	26,479	27,987	48,534
광주	15,252	1,163	947	771	231	17,513	1,180	18,127	19,306	36,819
대전	13,423	1,246	99	621	108	15,498	719	22,183	22,902	38,400
울산	7,650	755	239	310	112	9,066	1,129	14,513	15,642	24,708
경기	50,251	7,352	3,472	10,226	702	72,003	4,939	106,022	110,961	182,964
강원	24,522	4,473	3,073	1,738	284	34,090	1,709	30,059	31,768	65,859
충북	22,823	4,941	2,831	1,305	140	32,040	1,240	37,269	38,510	70,550
충남	27,424	5,510	4,871	2,446	397	40,647	2,231	37,188	39,420	80,067
전북	38,336	5,441	4,086	1,246	286	49,396	1,785	44,408	46,193	95,590
전남	37,548	7,830	9,943	1,782	436	57,540	3,683	42,175	45,858	103,399
경북	37,846	8,809	5,452	3,797	421	56,326	2,572	51,083	53,655	109,981
경남	38,895	9,138	4,179	3,482	1,049	56,744	3,059	49,634	52,693	109,437
제주	10,290	1,942	1,631	175	135	14,173	723	15,146	15,869	30,042
계	431,805	65,470	41,013	45,431	6,449	590,168	31,346	637,992	669,338	1,259,506

자료 : 행정안전부, 「분권교부세 산정내역」, 2008.



<그림 2-8> 전국 분권교부세 대상사업의 연도별 추이

수산물 등의 농림수산물, 공공근로, 여성인력개발 등으로 이루어짐. 비경상적 수요 사업은 재가노인 복지시설 개보수, 장애인 지역사회 재활시설차량 등의 일반수요와 노인시설 운영, 장애인 생활시설 운영 등과 같은 특정수요로 이루어짐.

(1) 경상적 수요사업 배분 현황

경상적 수요는 사업성격상 계속 일정 수준의 재정수요를 필요로 하는 사업

<표 2-8> 경상적 수요사업 산정내역(2008년도)

(단위 : 백만원, %)

사회복지					문화관광			
노인 복지비	장애인 복지비	아동 복지비	기타 복지비	소계	문화재비	문화 관광비	공공 도서관비	소계
80,869 (13.7)	74,795 (12.7)	129,458 (22.0)	146,683 (24.8)	431,805 (73.2)	37,970 (6.4)	13,992 (2.4)	13,509 (2.3)	65,471 (11.1)
농림수산물					공공근로		여성인력개발	
농업비	농촌 진흥비	임업비	수산물	소계	공공근로비	여성인력개발비		
24,896 (4.2)	9,120 (1.5)	1,286 (0.2)	5,710 (1.0)	41,012 (6.9)	45,431 (7.7)	6,449 (1.1)		

주 : 괄호안의 숫자는 서울시 전체 경상적 수요사업 총액 중 차지하는 비율
 자료 : 행정안전부, 「분권교부세 산정내역」, 2008

으로서 현재 92개 사업으로 총 5,902억원 수준에 이르고 있음.

경상적 수요는 2006년도부터 재정수요액(전년도 예산액), 통계, 재정력을 기준으로 13개 산정항목별 회귀분석을 실시하여 산출하며, 산정항목별 배분 금액은 지방자치단체 예산편성현황을 분석하여 13개 산정항목별 재정수요 증가율을 고려함.

경상적 수요는 2006년도부터 재정수요액(전년도 예산액), 통계, 재정력을 기준으로 13개 산정항목별 회귀분석을 실시하여 산출함. 경상적 수요사업의

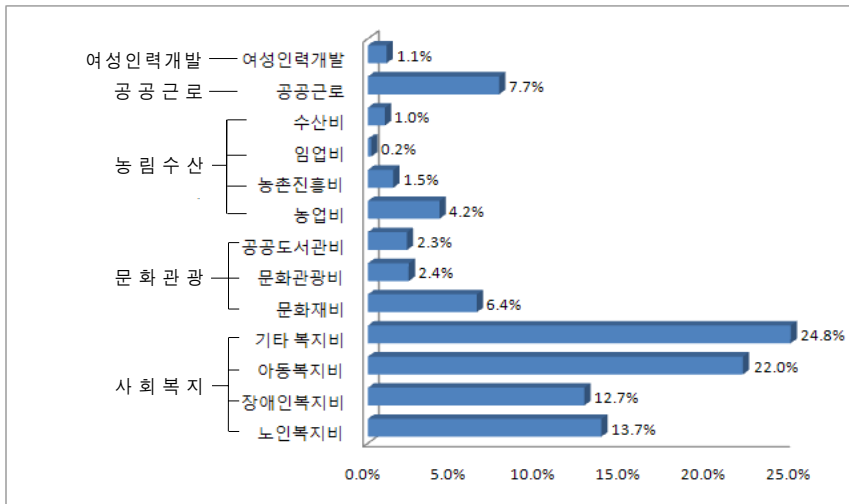
<표 2-9> 산정항목별 분권교부세 배정내역 (단위 : 억원, %)

산정항목	2007년	2008년	증감	증가율	비고	
총계	5,264	5,902	637	12.1		
사회복지	소계	3,792	4,319	526	13.9	
	노인복지비	670	809	139	20.7	시설 및 수요증가
	장애인복지비	645	748	103	16.0	시설 및 수요증가
	아동복지비	1,125	1,295	169	15.1	수요증가 등
	기타 복지비	1,352	1,467	115	8.5	수요증가 등
문화관광	소계	601	655	53	8.8	
	문화재비	379	380	-	-	
	문화관광비	111	140	29	25.9	수요조정(5개사업)
	공공도서관비	111	135	24	21.5	
농림수산	소계	356	410	54	15.3	
	농업비	233	249	16	7.1	
	농촌진흥비	80	91	11	13.4	
	임업비	8	13	5	67.3	수요조정(1개사업)
	수산비	35	57	22	62.8	수요조정(3개사업)
공공근로비	435	454	1	0.2		
여성인력개발비	62	64	3	4.8		

자료 : 행정안전부, 「분권교부세 산정내역」, 2008

주요 항목인 사회복지, 문화관광, 농림수산, 공공근로, 여성인력개발의 항목별 비중을 살펴보면, 사회복지 73.2%, 문화관광 11.1%, 농림수산 6.9%, 공공근로 7.7%, 여성인력개발이 1.1%를 차지하고 있어 사회복지분야의 비중이 절대적임을 알 수 있음.

경상적 수요사업의 산정항목을 보다 심층적으로 분석해 보면 전체 경상적 수요사업 중 사회복지분야의 노인복지비가 차지하는 비중은 13.7%, 장애인복지비 12.7%, 아동복지비 22.0%, 기타 복지비가 24.8%로 사회복지분야에서는 기타 복지비를 제외하고 아동복지비가 가장 큰 비중을 차지하고 있음. 문화관광분야에서는 문화재비가 6.4%, 문화관광비가 2.4%, 공공도서관비가 2.3%를 차지하고 있음. 다음으로 농림수산분야는 농업비 4.2%, 농촌진흥비 1.5%, 임업비 0.2%, 수산비 1.0%로 상대적으로 미미한 수준임. 이밖에 공공근로분야의 공공근로비와 여성인력개발분야의 여성인력개발비는 단일항목으로 각각 7.7%와 1.1%를 차지하고 있음.



<그림 2-9> 2008년도 경상적 수요사업의 항목별 비중

(2) 비경상적 수요사업 배분 현황

비경상적 수요사업은 특정자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 재가노인복지시설개보수, 장애인지역사회재활시설차량 등의 일반수요사업과 중앙부처의 사업계획을 반영하여 소요예산을 산정하는 특정수요사업으로 구분됨. 일반수요는 총 배분금액을 특별·광역시분 30%, 도분 70%(본청분 14%, 시·군분 56%)로 하며 인구·재정력 등을 감안하여 모든 자치단체에 배분함(특별·광역시본청 일괄교부).

2008년도 현재 전국 비경상적 수요사업 중 특정수요의 비중은 95.3%로 중앙정부의 계획에 의해 국고보조사업의 성격으로 지원되는 특정수요사업이 비경상적 수요사업의 대부분을 차지하는 것을 알 수 있음.

2008년도 부처별 전국의 특정수요사업 지원내역을 살펴보면, 보건복지부가 4,383억 8,000만원으로 전체 특정수요의 68.7%를 차지하고 있으며 다음이 건설교통부 24.9%를 차지하고 있음. 기타 특정수요사업은 행정자치부(2.7%), 노동부(1.1%), 국가보훈처(1.0%), 환경부(0.9%), 해양수산부(0.5%), 여성가족부(0.1%), 문화관광부(0.1%) 등의 소관사업임²⁾.

특정수요사업의 사업내용을 보다 구체적으로 분석해 보면, 보건복지부소관의 특정수요 중 노인시설운영이 48.0%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 장애인생활시설운영(41.0%), 정신요양시설운영(9.2%), 장애인복지관기능보강(0.9%), 노인복지회관신축(0.8%), 장애인체육관기능보강(0.1%) 등의 순임. 또한, 건설교통부소관 특정수요사업은 버스운송사업재정지원(87.1%), 버스공영차고지 건설(9.0%), 벽지노선손실보상(2.4%), 오지도서관영버스지원(1.5%) 등임. 결론적으로, 분권교부세 대상사업 중 경상적 수요사업은 지방이양사업 중 일정수준의

2) 이 연구의 소관부처는 정부조직개편 이전의 부처명으로, 개편이후에는 보건복지부와 여성가족부가 통합되어 보건복지가족부(여성부 존치), 건설교통부와 해양수산부가 통합되어 국토해양부, 행정자치부는 행정안전부로 개명됨. 따라서 각 해당사업도 정부조직개편에 따라 소관부처의 변경이 있을 것으로 예상됨.

재정수요를 계속적으로 보전할 필요가 있으며 객관적 산식화가 가능한 92개 사업을 13개 산정항목으로 구분하여 산정한 것임. 산정항목은 사업별 기능을 중시하여 부처별로 세분화하였으나 사회복지분야와 같은 경우, 전체 규모를 고려하여 세분화함. 이와 같은 산정항목의 세분화는 자치단체의 예산편성 자율권을 해치는 요인이 될 수 있음.

비경상적 수요사업 중 일반수요는 특정자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않거나 국회예산정책처에서 제기한 1개의 자치단체에 한정된 사업으로 당해 자치단체에서 자체추진이 필요한 35개 사업을 대상으로 하며 배분규모는 313억원 수준임. 일반수요 대상사업 이양규모 기준으로 보면, 보건복지부 소관사무 28.6%, 문화관광부 소관사무가 23.7%, 해양수산부 소관사무가 20.8%, 기타 소관사무가 26.9%를 차지하고 있음.

<표 2-10> 부처별 특정수요사업 지원내역(2008년도)

(단위 : 백만원, %)

보건복지부						문화관광부	노동부
노인시설운영	장애인생활시설운영	정신요양시설운영	노인복지회관신축	장애인복지관기능보강	장애인체육관기능보강	지역별 특성화사업	근로자종합복지관
210,342 (33.0)	179,841 (28.2)	40,416 (6.3)	3,434 (0.5)	3,844 (0.6)	503 (0.1)	374 (0.1)	7,096 (1.1)
여성가족부	국가보훈처	건설교통부				행정자치부	
시·도주최 여성주간 사업지원	현충시설	버스운송사업재정지원	벽지노선 손실보상	오지도서관영버스지원	버스공영차고지건설	공자기금 이차보전	자전거 도로정비
466 (0.1)	6,728 (1.0)	138,827 (21.7)	3,786 (0.6)	2,408 (0.4)	14,286 (2.2)	5,573 (0.9)	11,649 (1.8)
환경부			해양수산부			총계	
하수처리장 이차보전	노후수도관 개량사업 이차보전	축산폐수공공처리시설 이차보전	담수어척단양식장시설	내수연시험장개보수	연어치어방류		
5,380 (0.8)	354 (0.1)	15 (0.0)	1,118 (0.2)	1,165 (0.2)	384 (0.1)	637,992 (100.0)	

주 : 괄호안의 숫자는 서울시 전체 특정수요사업 총액 중 차지하는 비율
 자료 : 행정안전부, 「분권교부세 산정내역」, 2008

특정수요는 22개 사업 6,380억원에 대하여 특정자치단체를 대상으로 중앙부처의 중장기계획 등을 반영하여 내국세 증가율 범위내에서 산정함. 노인·장애인·정신요양시설 운영비 등 3개 복지시설사업에 4,306억원, 버스운송사업 재정지원, 벽지노선 손실보상, 오지도서 공영버스지원 등 3개 사업에 1,450억원을 배분하였으며, 나머지 18개 사업은 사업별로 분권교부세 증가율을 초과하지 않는 범위내에서 관련부처의 의견을 반영하여 산정한 것임.

3) 교부체계

지방자치단체별 분권교부세의 교부액 산정이 이루어지면 분권교부세는 사업유형별·계층별로 서로 다른 전달경로를 통하여 교부됨.

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

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

분권교부세의 교부방식은 중앙정부의 시·도 및 시·군·구에 대한 직접교부방식과 시·도를 경유하여 시·군·구에 교부되는 간접교부방식이 있음.

간접교부방식은 기존의 국고보조금의 전달체계를 답습한 것으로 시·도 보조금과 연계하여 시·군·구에 교부되는 방식임. 중앙정부는 재정부담이 적은 간접교부방식을 선호하기 때문에 직접교부방식을 선호하는 자치단체의 이해와 충돌할 가능성이 상존하고 있음.

2006년부터 광역단체에 일괄교부하여 기초단체에 재교부하는 간접교부방식을 크게 강화하였으며, 이는 생활권이 같은 광역단체의 역할을 강화시켜 외부효

과를 제고함으로써 지방이양사업의 효과적인 추진을 도모하는데 목적이 있음.
하지만 광역자치단체의 입장에서 보면 광역자치단체의 재원부담을 가중시키는
측면도 있음.

제 3 장 서울시 분권교부세 제도의 현황 및 문제점

제1절 서울시 분권교부세 배분 현황

제2절 서울시 분권교부세의 문제점

제3절 통합전 분권교부세 제도 운영 과제

제3장 서울시 분권교부세 제도의 현황 및 문제점

제1절 서울시 분권교부세 배분 현황

1. 서울시 분권교부세의 운영 현황

서울시의 2007년도 분권교부세 수요별 배분을 보면 총 1,118억원 중 경상적 수요사업이 420억 4,500만원, 비경상적 수요사업이 697억 6,900만원임. 비경상적 수요사업 중 일반수요가 16억 3,700만원, 특정수요가 681억 3,200만원으로 전체 서울시 분권교부세 중 특정수요 배분이 60.9%가량을 차지하였음.

2008년도에는 총 1,213억원 중 경상적 수요사업이 495억 3,100만원, 비경상적 수요사업이 717억 5,300만원(일반수요 19억 500만원, 특정수요 698억 4,800만원)으로 특정수요 배분이 차지하는 비중은 57.6%로 감소함.

<표 3-2>와 같이 서울시의 경우 분권교부세 배분은 2005년도 952억 6,700만원, 2006년도 987억 8,900만원, 2007년도 1,118억 1,400만원이며, 2008년도에는 1,212억 8,400만원(실제 배정액은 보전액 8,700만원을 합하여 1,213억 7,200

<표 3-1> 서울시 수요별 분권교부세 산정내역

(단위 : 백만원)

구분	총교부액	경상적 수요	비경상적 수요		
			소계	일반수요	특정수요
2007년	111,800 (100.00%)	42,045 (37.61%)	69,769 (62.41%)	1,637 (1.46%)	68,132 (60.94%)
2008년	121,300 (100.00%)	49,531 (40.83%)	71,753 (59.15%)	1,905 (1.57%)	69,848 (57.58%)
증감율	8.50%	17.80%	2.84%	16.37%	2.52%

자료 : 서울시 자료(2008)

<표 3-2> 2005~2008년도 서울시 분권교부세 수요별 교부내역

(단위 : 백만원, %)

연도	경상적 수요사업						비경상적 수요사업			교부액
	사회 복지	문화 관광	농림 수산	공공 근로	여성인력 개발	소계	일반 수요	특정 수요	소계	
2005	61,920	3,632	32	10,064	2,192	77,840	4,942	37,963	42,905	95,267
2006	25,035	2,086	24	7,080	1,194	35,420	1,793	61,576	63,369	98,789
2007	31,277	2,066	70	7,427	1,204	42,045	1,637	68,132	69,769	111,814
2008	37,356	2,347	96	8,427	1,305	49,531	1,905	69,848	71,753	121,284

주 : 2005년도 총 수요액은 경상적 수요사업과 비경상적 수요사업을 합해 120,744백만원이었으나 조정을 0.789를 적용, 실제 분권교부세 교부액은 95,267백만원임.

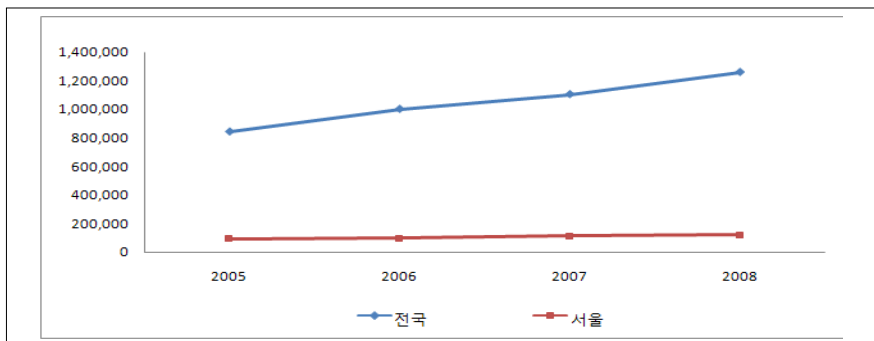
자료 : 서울시 자료(2008)

백만원)으로 전년도보다 8.5% 증가하였음.

서울시 분권교부세 교부액의 2005~2008년도 연평균 증가율도 8.5%에 이를 수 있을.

전체 분권교부세 총 교부액이 연평균 14.2%씩 증가한 것을 감안하면 서울의 증가율은 이보다 낮은 수준이나 보통교부세 불교부단체인 다른 광역자치단체보다는 높은 수준임.

전국 대비 서울시의 분권교부세 비중을 살펴보면, 2005년도 11.3%, 2006년도 9.8%, 2007년도 10.1%, 2008년도 9.6%로 갈수록 하락하는 추세임.

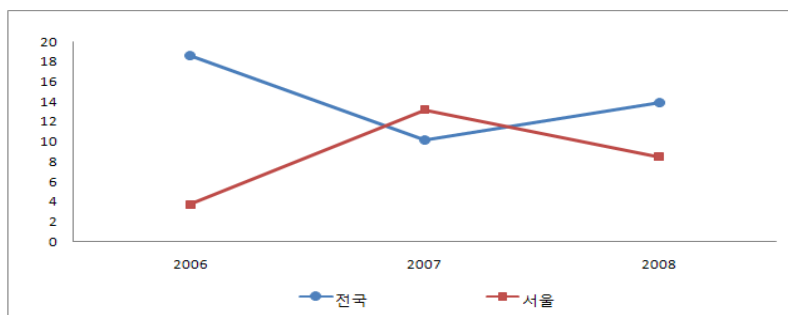


<그림 3-1> 2005~2008년도 전국 대비 서울시의 분권교부세 추이 (단위 : 백만원)

그러나 시·도별 증가율의 차이는 수요산정 시 전년도 관련예산을 기준으로 산정하기 때문에 증가율이 낮은 지역은 분권교부세 대상사업 예산의 배정이 증가하지 않는 것이 그 이유이며, 중앙부처의 지원계획을 반영하는 특정수요가 많은 지역에 분권교부세가 상대적으로 많이 배분되는 것으로 판단됨.

<그림 3-1>에서 보듯 전국 분권교부세 교부액은 2005년도 이후 가파르게 상승하여 2008년도 전체 분권교부세 규모는 2005년도보다 49.0% 증가하였으나 이에 비하여 2008년도 서울시 분권교부세 교부액은 2005년도보다 27.4% 증가하는데 그침.

다른 광역지자체의 분권교부세 교부액 증가율을 살펴보면 울산광역시 2005년도 대비 2008년도 규모가 83.0% 증가하여 전국에서 가장 많이 상승하였으며 다음으로 충북이 67.3%, 전북이 66.5%, 경남이 65.1%, 경기도가 64.8% 순임. 증가율이 가장 낮은 광역지자체는 광주로 22.0%이며 그 다음이 서울임.



<그림 3-2> 2006~2008년도 전국 증가율 대비 서울시 증가율 추이

2. 서울시 분권교부세의 대상사업 및 배분 현황

경상적 수요사업의 산정항목은 노인복지비·장애인복지비·기타 복지비 등의 사회복지, 문화재비·문화관광비 등의 문화관광, 농업비·농촌진흥비·임업비·수산비 등의 농림수산, 공공근로, 여성인력개발 등으로 이루어짐.

비경상적 수요사업은 재가노인 복지시설 개·보수, 장애인 지역사회 재활시설차량 등의 일반수요와 노인시설운영, 장애인 생활시설 운영 등과 같은 특정수요로 이루어짐.

<표 3-3> 2008년도 서울시 분권교부세 경상적 수요사업(62개)

산 정 항 목		대 상 사 업
사회복지	노인복지비(9)	·경로당 운영 ·재가노인 복지시설 운영 ·경로당 무료급식 ·저소득 재가노인 식사배달 ·노인건강진단 ·노인복지회관 운영 ·차매상담센터 운영 ·노인일거리 마련사업 ·지역사회 시니어클럽 운영
	장애인복지비(20)	·장애인 복지관 운영 ·장애인 단기보호시설 운영 ·장애인 직업재활시설 운영 ·정신지체인 자립지원센터 운영 ·장애인 재가복지센터 운영 ·장애인 특별운송사업 ·시각장애인 심부름센터 운영 ·장애인 체육관 운영 ·장애인 주간보호시설 운영 ·편의시설 설치 시민촉진단 ·의료재활시설 운영 ·여성장애인 가사도우미 ·공동생활가정 운영 ·지체장애인 편의시설센터 운영 ·장애인 해피콜봉사센터 운영 ·장애인 정보화지원센터 운영 ·시각장애인 재활지원센터 운영 ·청각장애인아동 달팽이관수술 ·청각장애인 수화통역센터 운영 ·장애인 생활시설 치과유니트
	이동복지비(9)	·이동시설 운영 ·퇴소이동 자립정착금 ·아동급식 ·결연기관 운영 ·가정위탁양육 지원 ·가정위탁지원센터 운영 ·소년소녀가장 지원 ·입양기관 운영 ·아동보호전문기관 운영
	기타 복지비(13)	·모·부자복지시설 운영 ·모·부자복지시설 퇴소자 자립정착금 ·사회복지 전담공무원 인건비 ·미혼모 중간의 집 운영 ·업무보조 공익근무요원 인건비 ·공공보건인력개발 ·공익근무요원 인건비 ·대도시 방문보건사업 ·노숙자보호 ·사회복지관 운영 ·쪽방생활자 지원 ·사회복귀시설 운영 ·재가복지봉사센터 운영
문화관광	문화재비(2)	·시·도지정 문화재 보수정비 ·시·도 무형문화재 공개행사
	문화관광비(3)	·지방문화원 사업활동지원 ·문화학교 운영 ·청소년상담실 운영
	공공도서관비(1)	·공공도서관 운영
농림수산	농업비(1)	·농업인재녀 학자금
	농촌진흥비(2)	·농업전문인력 양성 ·과학영농기술 현장서비스
공공근로	공공근로비(1)	·자치단체 공공근로사업
여성인력개발	여성인력개발비(1)	·여성인력개발센터 운영

자료 : 서울시 자료(2008)

2007년도 현재 경상적 수요 대상사업이 80개, 비경상적 수요 대상사업이 69개(일반수요 45개, 특정수요 24개)로 이중 서울시 해당사업은 총 82개임.

서울시 해당사업 82개 중 경상적 수요사업이 62개, 비경상적 수요사업이 20개(일반수요 9개, 특정수요 11개)로 사업의 수에서는 경상적 수요사업이 많지만 금액에서는 비경상적 수요사업 중 특정수요에의 지원이 가장 큰 비중을 차지하고 있음.

<표 3-3>과 같이 경상적 수요사업 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 사회복지로 총 62개 경상적 수요사업 중 51개 사업이 그 대상사업임. 다음으로 문화관광이 6개 사업, 농림수산이 3개 사업, 공공근로와 여성인력개발이 각각 1개 사업씩임.

비경상적 수요사업은 <표 3-4>에서와 같이 총 20개로 이 대상사업도 대부분 사회복지분야에 집중되어 있음.

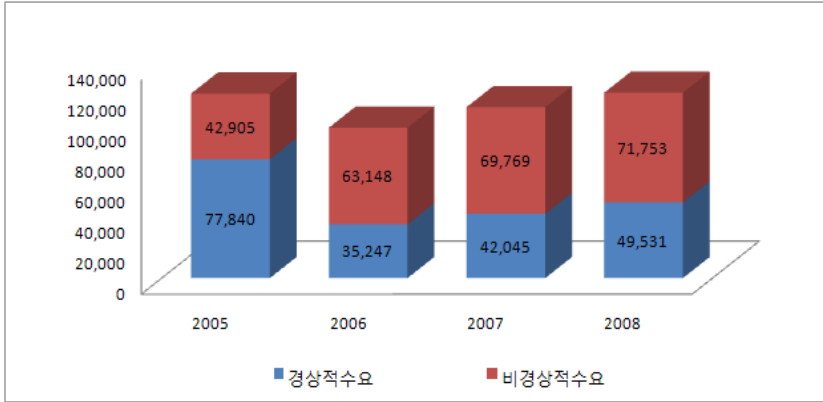
서울시가 보통교부세 불교부단체로서 더 이상 교부세 지원을 받지 못할 경우 특히 사회복지분야 사업의 타격이 우려됨.

경상적 및 비경상적 수요사업 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 장애인, 아동 및 노인 등 사회적 약자를 대상으로 하는 각종 복지사업으로, 이 분야 사업

<표 3-4> 2008년도 서울시 분권교부세 비경상적 수요사업(20개)

구분	대상사업
일반수요(9)	<ul style="list-style-type: none"> · 재가노인 복지시설 개·보수 · 사회복지관 기능보강 · 공공보건사업 · 푸드뱅크 운영장비지원 · 청소년 문화의 집 조성 · 문화의 거리 조성 (2007, 자치구사업) · 장애인 편의시설 설치 · 문화시설 운영 평가 인센티브 · 나눔장터 생활문화 정착
특정수요(11)	<ul style="list-style-type: none"> · 노인시설 운영 · 자전거도로 정비 · 노인복지회관 신축 · 시·도주최 여성주간사업 지원 · 장애인생활시설 운영 · 버스운송사업 재정지원 · 정신요양시설 운영 · 장애인 복지관 기능보강 · 장애인 체육관 기능보강 · 버스공영차고지 건설 · 환승주차장 건설

자료 : 서울시 자료(2008)



<그림 3-3> 서울시 분권교부세 대상사업의 비중 추이 (단위 : 백만원, %)

의 위축이 불가피할 것으로 보이며 재정력이 취약한 자치구의 재정압박이 심화될 것으로 예상된다.

1) 서울시 경상적 수요 배분현황

2008년도 현재 전국 경상적 수요사업 총액 대비 서울시의 비중은 8.4%로 경기(12.2%), 전남(9.7%), 경남(9.6%), 경북(9.5%)의 뒤를 잇고 있음.

서울시 경상적 수요사업의 주요 항목인 사회복지, 문화관광, 농림수산, 공공근로, 여성인력개발의 항목별 비중을 살펴보면 사회복지 75.4%, 문화관광 4.7%, 농림수산 0.2%, 공공근로 17.0%, 여성인력개발이 2.7%를 차지해 사회복지분야의 비중이 절대적임을 알 수 있음

서울시의 경우 경상적 수요사업의 산정항목을 보다 심층적으로 분석해 보면 <표 3-5>와 같이 전체 경상적 수요사업 중 사회복지분야의 노인복지비가 차지하는 비중은 11.6%, 장애인복지비 20.1%, 아동복지비 24.4%, 기타 복지비가 19.3%로서 사회복지분야에서는 아동복지비가 가장 큰 비중을 차지하고 있음. 문화관광분야에서는 문화재비가 1.9%로 가장 크며 농림수산분야는 매우 미미한 수준임. 이밖에 공공근로분야의 공공근로비와 여성인력개발분야의 여성인력개발비는 단일항목으로서 각각 17.0%와 2.7%를 차지하고 있음.

<표 3-5> 서울시 경상적 수요사업 산정내역(2008년도)

(단위 : 천원, %)

사회복지					문화관광			
노인 복지비	장애인 복지비	아동 복지비	기타 복지비	소계	문화재비	문화 관광비	공공 도서관비	소계
5,724,494 (11.6)	9,971,898 (20.1)	12,108,170 (24.4)	9,551,685 (19.3)	37,356,247 (75.4)	964,505 (1.9)	626,578 (1.3)	756,494 (1.5)	2,347,577 (4.7)
농림수산					공공근로		여성인력개발	
농업비	농촌진흥비	임업비	수산비	소계	공공근로비	여성인력개발비		
29,110 (0.1)	50,722 (0.1)	16,107 (0.0)	-	95,939 (0.2)	8,426,970 (17.0)	1,304,787 (2.7)		

주 : 괄호안의 숫자는 서울시 전체 경상적 수요사업 총액 중 차지하는 비율
 자료 : 행정안전부, 「분권교부세 산정내역」, 2008

2) 비경상적 수요 배분 현황

비경상적 수요사업은 특정자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 재가노인 복지시설 개보수, 장애인 지역사회 재활시설차량 등의 일반수요사업과 중앙부처의 사업계획을 반영하여 소요예산을 산정하는 특정수요사업으로 구분됨.

일반수요는 총 배분금액을 특별·광역시분 30%, 도분 70%(본청분 14%, 시·군분 56%)로 하며 인구·재정력 등을 감안하여 모든 자치단체에 배분함(특별·광역시 분청 일괄교부).

2008년도 현재 전국 비경상적 수요사업 총액 대비 서울시의 비중은 10.7%로 경기(16.6%)에 이어 두 번째로 높으며 다음은 경북(8.0%), 경남(7.9%), 전북(6.9%)의 순임. 서울시 비경상적 수요사업 중 일반수요는 2.7%에 불과하며 나머지 97.3%가 특정수요에 해당함.

<표 3-6>과 같이 2008년도 부처별 서울시 특정수요사업 지원내역을 살펴보면 보건복지부소관의 노인시설운영(23.6%), 장애인생활시설운영(33.8%), 정신요

<표 3-6> 부처별 서울시 특정수요사업 지원내역(2008년도)

(단위 : 천원, %)

보건복지부						
노인 시설운영	장애인생활 시설운영	정신요양 시설 운영	노인복지 회관신축	장애인 복지관 기능보강	장애인 체육관 기능보강	소계
16,463,530 (23.6)	23,631,532 (33.8)	1,716,186 (2.5)	263,466 (0.4)	220,781 (0.3)	59,174 (0.1)	42,354,669 (60.7)
여성가족부		건설교통부				
시도주최여성주간 사업지원	버스운송사업 재정지원	벽지노선 손실보상	오지도서관영 버스지원	버스공영 차고지건설	소계	
20,448 (0.0)	21,553,415 (30.8)	-	-	5,919,226 (8.5)	27,472,641 (39.3)	

주 : 괄호안의 숫자는 서울시 전체 특정수요사업 총액 중 차지하는 비율
 자료 : 행정안전부, 「분권교부세 산정내역」, 2008

양시설운영(2.5%), 노인복지회관신축(0.4%), 장애인복지관기능보강(0.3%), 장애인 체육관기능보강(0.1%) 등이 전체 특정수요의 60.7%를 차지하고 있음.

또한, 건설교통부소관사업인 버스운송사업재정지원(30.8%), 버스공영차고지 건설(8.5%) 등이 39.3%를 차지하며 기타 여성가족부소관의 시·도주최여성주간 사업지원이 있으나 금액은 아주 적음. 따라서 특정수요에 있어서도 가장 큰 비중을 차지하는 것이 사회복지관련 지원사업임을 알 수 있음.

2008년도 부처별 서울시 본청과 25개 자치구의 특정수요사업 지원내역을 살펴보면 <표 3-7>과 같음.

본청에 대한 지원은 보건복지부소관의 노인시설운영 등 6건의 사업으로 418억 7,000만원, 건설교통부소관의 버스운송사업재정지원 등 2건으로 274억 7,300만원, 여성가족부소관의 시·도주최여성주간사업지원에 2,000만원 등 총 693억 6,300만원 규모임. 반면 자치구는 보건복지부소관의 노인복지회관신축 등 2건으로 4억 8,400만원임.

<표 3-7> 서울시 분청 및 자치구의 특정수요 지원내역(2008년도)

(단위 : 천원)

부처별	사업별	서울시	
		분청	자치구
보건복지부	노인시설운영	16,463,530	-
	장애인생활시설운영	23,631,532	-
	정신요양시설운영	1,716,186	-
	노인복지회관신축	-	263,466
	장애인복지관기능보강	-	220,781
	장애인체육관기능보강	59,174	-
	소 계	41,870,422	484,247
건설교통부	버스운송사업재정지원	21,553,415	-
	버스공영차고지건설	5,919,226	-
	소 계	27,472,641	-
여성가족부	시·도주최여성주간사업지원	20,448	-
합 계		69,363,511	484,247

자료 : 행정안전부, 「2008년 지방교부세 산정해설」

따라서 기초자치단체인 자치구에 대한 지원은 중앙정부의 계획에 따라 국고 보조 형태로 지원되는 특정수요보다는 자치단체별 재정수요액과 지방이양사업 관련 통계 및 재정력이 반영된 경상적 수요와 인구수, 재정력 등이 반영된 비경상적 수요사업의 일반수요를 통해서 지원되고 있음³⁾.

결론적으로, 2008년도 서울시 분권교부세 교부액 중 65.7%가 사회복지분야 지원에 사용되어 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 다음으로 22.6%가 버스관련

3) 2005년도 분권교부세 교부결정내역을 보면, 경상적 수요에 있어 서울시 분청에 대한 배분이 524억원, 자치구에 대한 배분이 254억원으로 분청이 약 2배 가량 많으며, 비경상적 수요 중 일반수요의 경우 분청에 대한 배분이 10억원, 자치구 배분이 39억원으로 자치구가 3.9배 가량 많음. 반면, 비경상적 수요 중 특정수요는 분청이 376억원, 자치구가 3억 3,000만원으로 대부분이 분청에 지원되고 있음

지원에, 6.9%가 공공근로지원에 사용되고 있음.

그러므로, 서울시가 2010년 이후 정부로부터 분권교부세 지원을 받지 못할 경우 가장 심각한 영향이 예상되는 분야는 사회복지수요임. 공공근로사업도 민간분야에서 흡수되지 못한 인력에 대한 고용증진 차원에서 시행하는 사업이라고 볼 때, 일종의 사회적 약자에 대한 혜택이라고 볼 수 있어 큰 범주에서 사회복지에 해당한다고 볼 수 있음.

제2절 서울시 분권교부세의 문제점

1. 재원규모의 문제점

분권교부세를 둘러싼 최근의 쟁점은 보건복지부소관 사회복지분야를 중심으로 지방에 이양된 국고보조사업의 재원이 절대적으로 부족하다는 것으로 집약될 수 있음.

분권교부세의 문제점과 관련하여 이양대상 사업으로서의 적절성, 산정방법이나 전달체계의 합리성 등도 중요한 쟁점으로 부각될 수 있으나 본질은 재원부족과 이에 따른 재정운용의 어려움에 있음.

재정분권화의 일환으로 추진된 세출기능의 이양이 결과적으로 세입이양과 조화를 이루지 못해 이양사업의 공공서비스 규모와 품질이 저하되었음.

2006년 분권교부세 산정자료의 사업별 현황과 재정수요를 유형별로 정리하여 상대적 비중을 비교하면 대다수의 이양사업이 재원부족에 직면한 것으로 나타남.

이양사업의 상대적 위상을 보면 분권교부세는 전체 재정수요의 28.9%가 교부되는 것으로 나타나 그만큼 교부재원이 부족하다고 볼 수 있음.

보건복지부 이양사업의 경우 아동복지, 모자복지 등에 대한 재원부족 현상이 상대적으로 심각하다고 볼 수 있으며 농림수산부의 농업비, 농촌진흥비, 임업비

에 포함된 이양사업, 문화관광부의 문화재비 및 문화관광비 이양사업 역시 상대적으로 재원부족이 심각한 사업들임.

국고보조 지방이양사업에 대한 중앙정부의 재정지원은 담보상태이거나 축소된 결과를 초래한 것으로 분석됨.

행정자치부, 문화관광부, 보건복지부, 건설교통부, 해양수산부 등의 이양사업들에 대한 2005년도 교부액은 2004년도 국고보조금보다 축소되었을 뿐만 아니라 보건복지부를 제외하면 2006년도에도 여전히 2004년도 국고보조금 수준으로 회복되지 못하고 있음.

보건복지부의 복지사업들은 담배소비세 인상분을 보전조치함으로써 2004년 국고보조금 규모를 웃돌았으나 그밖의 대부분의 사업들은 실질적인 재원확충이 미진한 것으로 나타남.

국고보조 지방이양사업의 재원부족은 신규사업보다는 기존 시설의 운영과 관련된 경상적 경비에서 주로 발생하고 있음.

향후 계획된 투자사업의 재정수요에 대한 적기대응이 미진한 부분도 있으나 시설종사자의 인건비, 관리비 등 경상적 경비가 충분하게 반영되지 못하는 요인이 더 크게 작용하고 있음.

노인복지비, 장애인복지비 등 사회복지분야가 대표적이며 문화관광, 공공근로 등도 동결된 수준으로 교부되는 실정임.

서울시는 <표 3-8>에서와 같이 지방이양사업의 분권교부세 교부율이 제도 시행전 국고보조금 지원율보다 비해 14%(1,198억원)가 감소함.

<표 3-8> 서울시 분권교부세 교부액 증감 (단위 : 억원)

2004년도			2008년도			증감		
소요액	교부액	%	소요액	교부액	%	소요액	교부액	%
4,052	1,165	29	8,317	1,214	15	4,265	49	▽14

자료 : 서울시 자료(2008)

2008년 대상사업 소요액이 2004년 대비 106% 증가한 반면 국고 교부액은 2% 증가에 그쳐 분권교부세 제도 도입이전(2004년)과 비교시 국고보조율이 14% 감소되어 서울시 재정경직성의 요인이 됨.

특히 분권교부세 대상사업의 약 60%이상을 차지하는 복지부분 예산이 정부의 복지정책 확대에 따라 크게 증가하고 있으나 분권교부세 지원율은 매년 하락하고 있음.

<표 3-9> 서울시 분권교부세 복지사업 예산 비중 추이

구 분	2004년	2008년	증 감
노인생활시설 운영	35%	15%	▽20%
경로당 운영 및 난방비 지원	36%	12%	▽24%
장애인 생활시설 운영	39%	15%	▽24%
장애인 의료재활시설 운영	30%	9%	▽21%
장애인 직업재활시설 운영	42%	15%	▽27%
아동 복지시설 운영	41%	15%	▽26%
가정위탁양육 지원	40%	15%	▽25%
지역 봉사 사업	48%	16%	▽32%
노숙인 의료구호비	60%	15%	▽45%
노숙인 쉼터운영	49%	15%	▽34%

자료 : 서울시 자료(2008)

<표 3-10> 서울시 분권교부세 문화관광 및 농림수산 분야 예산 비중 추이

구 분	2004년	2008년	증 감
버스운송사업 재정지원	42%	12%	▽30%
공영 차고지 건설	40%	10%	▽30%
공시립문고 운영비 지원	46%	15%	▽31%

자료 : 서울시 자료(2008)

2008년의 경우 국고보조사업시(2004년)와 대비 11.4%가 떨어져 547억원이 서울시 재정적 부담으로 가중되고 있음.

특히, 소요액이 큰 복지사업예외지원률이 국고보조사업 대비 크게 감소하여 2004년도 28%에서 2007년도 20.7%, 2008년도 16.6%로 그 비중이 크게 감소함. 또한 문화관광, 농림수산 등 시민생활과 밀접한 각 분야에서도 교부액이 크게 감소함.

분권교부세의 수직적인 불균형은 주로 사회복지분야 지방이양사업에서 집중적으로 발생함.

보건복지부(現 보건복지가족부)가 상대적으로 양호한 것으로 나타났지만, 학계를 중심으로 사회복지분야 지방이양사업의 재원부족이 심각하여 복지서비스의 질적 저하는 물론 국가 차원의 균형된 서비스 공급이 어려워졌다는 비판이 제기된 것은 근본적으로 재정수요가 급증한데 그 배경이 있음.

교부재원의 부족은 지방비 부담을 가중시켜 2006년 편성된 사회복지예산 증가분 4,546억원 가운데 분권교부세 부담률은 19.3%에 불과한 반면에 자치단체 부담률은 80.7%에 달하여 지방재정의 압박요인으로 작용함.

이러한 재원부족 현상은 과거 3~5년간 평균예산을 기준으로 산정함으로써 미래수요를 충분히 반영하지 못한데 있으며 따라서, 사회복지분야 지방이양사업

<표 3-11> 서울시 분권교부세 지방이양사업 예산편성 현황 (단위 : 억원)

구분	총소요액	분권교부세	%	시비부담분	%
2004	4,052	1,165	29%	2,887	71%
2005	4,183	958	23%	3,225	77%
2006	5,875	984	17%	4,891	83%
2007	5,776	1,118	19%	4,658	81%
2008	8,317	1,214	15%	7,103	85%

자료 : 서울시 자료(2008)

에 대한 교부재원의 적정성 판단은 단순히 2004년 국고보조금 수준의 회복여부
가 아니라 미래 재정수요의 충족도에서 찾아야 할 것임.

사회복지분야 이양사업별 지방비 부담률을 보면 노인복지, 장애인복지, 기타
복지 등의 사업에서 높게 나타나고 있음.

<표 3-11>에서와 같이 지방이양 사회복지사업의 총 소요예산은 2004년
4,052억원, 2005년 4,183억원, 2006년 5,875억원, 2007년 5,776억원, 2008년
8,317억원으로 계속 증가하고 있으나 총소요액 대비 분권교부세 교부액 비율은
2004년 29%, 2005년 23%, 2006년 17%, 2007년 19%, 2008년 15%로 계속 하
락하고 있음.

특히, 노인복지비의 경우 예산확보율이 88.6%에 불과하였던 경상적 경비분
이 특정수요분을 통합하면 91.7%로 증가하는데 이는 특정수요분의 대응보조금
적인 성격으로 예산확보가 이루어져야 사업추진이 가능하기 때문임.

결과적으로 지방비 부담의 증가는 재정능력, 사업의 우선순위 등 지역여건에
따라, 균질적인 수준을 보장해야 하는 복지서비스가 차별적으로 공급되는 결과
를 초래하였음. 그리고 분권교부세 범위 내에서는 신규시설 확충이 곤란해져 자

<표 3-12> 서울시 분권교부세 사업분야별 교부현황 총괄표 (단위 : 억원)

구 분	'04 국고			'05 분권			'06 분권			'07 분권			'08 분권			
	소요	교부	%	소요	교부	%	소요	교부	%	소요	교부	%	소요	교부	%	
교부액	4,052	1,165	29	4,183	958	23	5,875	984	17	5,776	1,118	19	8,317	1,214	15	
복 지 분 야	소계 (%)	2,708 (67)	757 (65)	28	2,296 (55)	635 (66)	28	3,534 (60)	669 (68)	19	3,670 (64)	759 (68)	21	4,790 (58)	794 (65)	17
	노 인	561	120	21	488	125	26	720	107	15	828	216	26	1,260	193	15
	장 애 인	1,026	317	31	1,125	289	26	1,308	248	19	1,384	327	24	1,742	252	14
	아 등	426	134	31	444	112	25	553	130	24	459	111	24	645	100	16
	그 밖의 복지비	695	186	27	239	109	46	953	184	19	999	105	11	1,143	249	22
기타 분야	1,344	408	30	1,887	323	17	2,341	315	13	2,106	359	17	3,527	420	12	

자료 : 서울시 자료(2008)

치단체의 재정부담으로 작용하고 있음.

이에 지방이양사업 중 국가가 정책적으로 추진해야 하는 사업과 지방비 부담이 과중한 복지사업(노인복지사업, 치매상담센터, 장애인복지사업, 아동·여성 복지사업, 노숙자보호, 정신요양시설, 공공보건사업등과 노인·장애인·청소년복지시설 설치 등)에 대해 국고보조사업으로 환원하여 기존 국고보조금 지원규모 수준으로 지원되어야 함.

현재 개별 사업별로 정률 또는 정액으로 교부되는 국고보조사업을 사업별 지원에서 부문별(노인복지분야, 장애인복지분야 등)로 지원하는 포괄보조금 제도를 운용하여 자치단체의 사업선택권 보장 등 재정운영의 탄력성·효율성을 제고할 수 있도록 함.

또한 시민생활과 밀접한 자전거도로 정비, 버스운송사업 재정지원, 버스공영차고지 건설, 문화관광, 공공근로 사업 등에 대한 별도의 재원마련 대책이 필요함.

2. 산정 방식의 문제점

분권교부세 산정방식의 적정성은 주로 경상적 경비와 관련되어 있으며, 국고보조 방식을 따르는 특정수요는 산정방식 자체와는 별다른 관련이 없고 비경상적 수요일부분의 일부와 보통교부세 성격이 강한 경상적 수요가 직접적인 대상이 됨.

분권교부세 산정방식의 적정성이란 재정수요 산정의 적정성을 의미하고 재정수요액은 각 측정항목별 측정단위 비용의 합산으로 산정됨.

기초단체에 대한 경상적 수요는 중앙정부가 정책적으로 설정하는 정책상수를 0.7과 0.3이라 하면 광역단체 배정액 범위 내에서 70%는 개별 기초단체의 예산편성액과 비중을 기준으로 산정하며 30%는 역재정력지수를 반영하는 방식으로 결정됨.

분권교부세의 수평적 형평화는 지방세와 교부액 합계치의 기초단체간격차를 완화시키는 것을 의미함. 지방세는 재정력지수와 역재정력지수에 직접적인 관련을 맺으므로 수평적 형평화는 OLS에 의한 추정치의 합리성, 재정력지수, 중앙정부의 정책판단에 의존하게 됨.

측정항목과 측정단위 및 비용을 현실의 재정수요에 근접시킬수록, 재정력의 반영도를 높일수록, 정책상수에 의한 조정능력을 향상시킬수록 수평적 형평성은 제고된다고 볼 수 있음.

재정력을 주어진 조건으로 보면 경상적 수요 산정에 동원되는 계량적 방법론의 적절성, 측정단위의 대표성, 정책조정기능이 중요한 요소로 작용함.

기준재정수입과 기준재정수요의 차액을 보전하는 보통교부세와는 다르게 예산편성액과 측정단위의 함수관계에서 기준재정수요를 추정, 보전하는 분권교부세에서는 적합한 측정단위 선택이 더 중요하다고 볼 수 있음.

측정단위를 이용한 계량적 방법론에서의 측정항목은 어떤 의미에서 중앙정부가 현시점에서 판단하는 가치제들이라고 볼 수 있음.

측정단위는 가치제적 성격을 갖는 측정항목의 대리변수로서 개별자치단체의 재정수요를 정확하게 포착하는데 의의가 있으므로 측정단위는 측정항목의 의미와 특성을 가장 잘 반영하는 통계치를 선택하는 것이 중요함.

일반적으로 측정단위의 적합성은 상관관계분석을 이용하는데 측정단위들의 상관관계가 높다는 것은 계량경제적 측면에서도 다중공선성(multicollinearity)의 개입으로 추정계수의 표준오차를 확대시켜 해석상의 오류를 초래할 가능성이 있음.

서울시에 해당되는 경상적 수요 11개 측정항목의 29개 측정단위를 정리하면 <표 3-13>과 같음. 이 표에서 보듯이 각 측정항목을 대표하는 측정단위는 대부분 시설물 중심으로 제한되어 있으며 인구 등 양적 변수 위주로 구성되어 있음. 양적 변수에 의한 재정수요 측정방법은 보통교부세 산정방식에서도 관찰되며 과거에 시설투자가 활발하게 이루어졌거나 인구의 절대규모에서 비교우위를 갖는 자치단체가 유리해질 가능성이 높음.

시설투자가 활발하다는 것은 투자재원이 양호하거나, 지역인프라 축적이 상당수준으로 진척되어 시설투자비보다는 시설운영비에 대한 재정수요가 크다는 의미이기도 함.

따라서 지금과 같은 시설물 중심의 측정단위는 관련 측정항목의 재정수요

<표 3-13> 분권교부세 경상적 수요 측정항목별 측정단위

산 정 항 목		측 정 단 위
사회복지	노인복지비	재가노인복지시설 및 노인복지회관 치매상담센터 및 지역시니어 클럽수, 경로당수
	장애인복지비	장애인복지관 등, 직업재활시설 및 장애인체육관수, 등록장애인수
	아동복지비	아동시설수
	기타 복지비	사회복지관등, 국민기초생활수급자수
문화관광	문화재비	유형문화재수, 시도기념물수, 문화재자료수 민속자료 및 무형문화재수
	문화관광비	지방문화원수, 문화학교수, 향교수
	공공도서관비	공공도서관수
농림수산	농업비	농업인자녀 학생수, 여성노동인센터 및 종자공급자수
	농촌진흥비	농업기술센터수, 도 농업기술원수, 농업종사자수
공공근로	공공근로비	상업자수, 공공근로 신청자수
여성인력개발	여성인력개발비	여성인력개발센터수

자료 : 서울시 자료(2008)

를 반영하는데 한계가 있으며 시설물은 관련된 시설물이 연계되어 투자되는 경향이 높기 때문에 측정단위간 상관관계가 높아져 측정항목의 대표성이 약화될 수 있음.

3. 교부체계의 문제점

채원부담과 관련하여 분권교부세의 분담체계는 크게 중앙정부가 시·도 및 시·군·구에 직접 교부하는 방식과 시·도를 경유하여 시·군·구에 교부되는 간접교부방식으로 구분됨.

<표 3-14>에서와 같이 <A안>은 기존의 국고보조금 전달체계와 같은 간접교부 방식으로 시·도 보조금과 연계(matching)하여 시·군·구에 교부하는 체계

이며 <B안>와 <C안>은 광역단체와 기초단체에 직접교부하는 방식임

일반적으로 중앙정부는 재정부담이 적은 <A안>을 선호하기 때문에 <B안>과 <C안>을 선호하는 자치단체의 이해와 충돌할 가능성이 상존하고 있음.

2006년부터 광역단체에 일괄교부하여 기초단체에 재교부하는 <A안>을 크게 강화한 것은 생활권이 같은 광역단체의 역할을 강화시켜 외부효과를 체고함으로써 지방이양사업의 효과적 추진을 도모하는데 목적이 있음.

그러나 이러한 정책의도가 효과적으로 발휘될지 여부는 다소 불확실함. 그 이유는 중앙정부 의도는 자치단체가 스스로 재정을 더 부담해야 한다는 것인데 만약 중앙정부가 해당 공공서비스의 공급책임을 져야 한다면 자치단체는 소극적으로 대응할 개연성이 높기 때문임.

광역자치단체도 마찬가지로 그 사업이 기초사무에 해당된다고 판단하면 자신의 재정부담을 낮추려는 요인을 작동시켜 중앙정부와 자치단체 사이에 이해상충의 소지가 다분하며 실제로 분권교부세 대상사업에서 일부 발생하고 있음.

버스운송 재정지원사업, 환승주차장 지원사업 등은 국고보조사업이었으나 지방이양이 이루어진 이후로는 시비 부담하에 사업추진이 이루어지고 있으며 일반 시설운영비의 경우에도 과거에는 국고보조 대상이었으나 지금은 자체부담사업으로 전환됨.

이와 같은 국고보조의 폐지나 축소는 당연히 지방재정의 추가부담을 초래할 뿐만 아니라 대부분의 분권교부세 대상사업이 계속사업의 성격이 강하여 재정의 경직성을 악화시키는 결과도 초래함.

<표 3-14> 분권교부세 교부체계 유형별 비교

구분	교부체계				
	A안	중앙정부	⇒	시·도	⇒
B안	중앙정부	⇒	시·도		
C안	중앙정부	⇒ (직접교부) ⇒			시·군·구

4. 종합분석

현행 분권교부세 제도의 문제점 및 이와 관련된 쟁점들을 정리하면 다음 <표 3-15>와 같음.

현행 분권교부세 제도의 운영과 관련하여 가장 큰 문제로 제기되는 것은 분권교부세의 규모가 적다는 것임. 이로 인하여 지방비의 부담이 가중되거나, 재정력이 취약한 단체의 경우 관련 사업의 추진에 곤란을 겪고 있음.

<표 3-15> 분권교부세 제도의 문제점 총괄

구분	문제점	해결방안
현행 제도 운영 측면	재원부족 <ul style="list-style-type: none"> - 규모가 적음(내국세의 0.94%) - 이양사업비의 과소추정 - 복지수요 증가 등 새로운 수요 대응에 한계 - 재정수요보다 적은 배분액과 지방비 부담 가중 - 단체 간 편차 발생 	<ul style="list-style-type: none"> - 내국세의 1.2%까지 인상 - 2008년부터 노인수발보험제도의 시행으로 향후 5년간 생활시설, 재가시설 집중투자 예정으로 이에 대한 대응 보완
	수요산정방식 <ul style="list-style-type: none"> - 과거 중심의 수요산정, 수요산정공식의 변경 - 측정단위의 대표성 미흡, 비경상적 수요 중시 - 총액이 결정되어 특정사업 수요 증가시 다른 사업 - 과소 산정 	<ul style="list-style-type: none"> - 산정수요 유형의 변경 - 산정공식의 측정단위 개선 - 재정력지수의 반영으로 불교부 단체에 불리한 문제 해소
	배분방식 <ul style="list-style-type: none"> - 광역 중심 배분방식으로 광역의 책임 및 재정부담 발생, 광역에서 기초로 배분시 기준 모호 	<ul style="list-style-type: none"> - 직접교부 방식
	사업추진 <ul style="list-style-type: none"> - 사업추진시 추가부담 발생 - 사업추진이 곤란한 경우 서비스 질 저하 우려 	<ul style="list-style-type: none"> - 분권교부세 대상사업 정상추진을 위해 평가체계 필요
향후 과제 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 지방이양사업 면밀한 검토 부족 - 분권교부세 제도 도입 목적 달성 여부 - 현재 표출되는 문제점 보완 	<ul style="list-style-type: none"> - 분권교부세의 향후 진로 모색이 필요 - 사회복지부문의 대응 중요

분권교부세의 수요산정방법이 기존 수요 중심으로 이루어져 배분되기 때문에 새로운 수요에의 대응이 어려움. 특히 사회복지관련 수요는 점점 증가하는데 비하여 과거 수요를 중심으로 분권교부세가 배분되기 때문에 새로운 수요에의 대응은 자체사업비로 하여 지방비 부담이 증가하거나 대응을 제대로 하지 못함. 이로 말미암아 과거 국고보조사업만 못하다는 지방의 의견도 있으며 경우에 따라서 국고보조사업의 환원을 요구하기도 함.

분권교부세의 교부체계가 해당 자치단체로의 직접교부방식에서 광역자치단체로의 간접교부방식으로 전환됨에 따라 광역자치단체의 재원부담을 가중시키는 한편 기초자치단체에서는 배분기준이 모호하다는 의견이 제시되고 있음.

분권교부세 제도가 과도기적·한시적인 제도로 현행 운영과정의 문제점이나 쟁점들을 지적하면서 향후 진로와 보통교부세 통합에 대해 염려하는 의견도 있음. 특히 사회복지부문의 사업들이 보통교부세에 통합될 경우 지방에서 정상적으로 추진될 것인가 하는 점에서 논의가 제기되고 있음.

제3절 통합 전 분권교부세 제도 운영 과제

분권교부세가 2010년 보통교부세에 통합되기 이전, 즉 2006~2009년 동안에 운영되어야 할 개선방안으로 현행의 제도가 본래 목적을 달성할 수 있는 효과적인 운영 시스템인가를 탐색하는데 논의의 중점을 둠.

따라서 현행 분권교부세 제도의 운영과정에서 나타나는 문제점을 중심으로 과제를 도출하고자 하며 분권교부세가 2010년부터 보통교부세에 통합된다는 사실을 염두에 두고자 함.

여기서의 개선방안은 재원규모, 수요산정 및 교부체계, 지방의 애로사항 해소, 지방이양사업이 지방에 정착될 수 있도록 하는 체계 등의 개선에 중점을 둠.

이 연구에서는 분권교부세 제도의 효과적인 운용 및 발전을 목적으로 하는 과제 및 제도개선의 기본방향을 다음과 같이 설정하고자 함.

첫째, 분권교부세 제도는 과도기적 운영시스템으로 4~5년 동안 운영한 후 다른 재정이전제도로 편입됨을 전제로 운영되고 있는 한시적인 제도임. 따라서 이점을 고려하여 과도기 내의 운영개선과 다른 재정이전제도로의 발전적인 편입을 고려하여 편입 대안으로 발전방안의 제시를 이 제도 개선의 큰 틀로 설정하고 각각의 개선사항 및 발전방향을 모색함.

둘째, 분권교부세 제도의 도입목적을 충실히 달성할 수 있는 방향으로 관련 운영체계를 보완·개선해 나가기 위하여 도입 첫 해인 2005년도에 나타난 문제점을 2006년도부터 개선했지만 아직도 미흡한 점과 문제점 등을 개선할 수 있는 방안을 제시함.

셋째, 분권교부세 제도가 보통교부세제도로 편입될 때 사업이나 재원의 특성과 기능을 보다 명확히 하는 정책변화를 모색하는데 초점을 두어 지방이양의 도입단계에서 강조되었던 지방분권과 이에 상응한 재정이전이 되도록 제도운영을 전환하는 것과 연관성을 갖도록 함.

넷째, 분권교부세 제도의 과도기적인 운영기조와 방식에 있어서, 그리고 2010년부터 다른 또는 새로운 제도로의 편입·전환에 있어서, 지방자치단체의 재원 확충과 서비스질의 향상이 강화되기 위하여 일정기간 동안 분권교부세의 재원확충과 대상사업에 대한 평가기능이 체계적으로 수행될 수 있도록 뒷받침해주는 재정책임성 장치가 마련되어야 함.

1. 재원규모 증대

단기적인 정책대응으로서 분권교부세의 재원확충이 조속히 이루어져야 할 필요가 있음

그 이유는 한정된 재원에서는 이러한 정책기능이 제한적으로 발휘될 뿐만 아니라, 재원확충과 병행될 때 정책선택의 폭이 넓어지기 때문임.

따라서, 분권교부세의 재원 확충은 국가적인 차원의 가치제 공급을 원활하게 하고, 국민후생의 증진과 경제적 격차의 완화에 의한 연대의식 제고를 위하여

최우선적으로 검토해야 할 정책과제라고 할 수 있음.

분권교부세 재원확충은 법정교부율의 인상으로 접근할 수 있음.

분권교부세의 법정교부율 인상수준은 국고보조금자연증가율 수준으로 이양 사업 비용을 보전한 경우를 적정교부액으로 가정하고 실제 교부액과의 차이만큼을 교부율 인상수준으로 논의할 수 있음.

2001~2005년 국고보조금 연평균 증가율(12.4%)을 자연증가율로 보고 적정 교부액을 추계하는 경우 2006년도 분권교부세 재원부족 규모는 배정액의 36.45%에 해당하는 3,648억원으로 추계되었음. 이는 현행 법정교부율이 내국세의 0.94%에서 1.05%수준으로 인상되어야 함을 의미함.

특히, 재원부족 규모가 전년도 2,346억원에서 55.5%나 증가하였고 이러한 추세가 지속될 가능성이 높다는 점을 주목하면 법정교부율 인상은 시급한 과제라고 할 수 있음.

2. 수요산정방식 개선

1) 경상적 수요 개선방안

재원보장기능의 제고를 위해서는 무엇보다 측정항목과 측정단위가 적합하게 선정되어야 함. 측정항목과 측정단위는 주로 사회복지분야에서 발생하고 있으며 비경상적 수요의 일반분도 검토대상임.

이 연구에서는 분권교부세와 보통교부세의 통합을 염두에 두고 가급적 두 제도의 연계성을 높이면서 단순화된 산정방식이 가능하도록 개선방안을 제시하고자 함.

① 측정항목의 재편

현행 분권교부세의 경상적 수요 산정에서 측정단위의 상관관계가 매우 높게 나타나고 있음. 이러한 높은 상관성은 다중공선성에 의한 추정량의 신뢰저하를

초래할 뿐만 아니라 측정항목의 대표성에서도 한계를 가짐.

따라서, 경상적 수요의 측정단위를 재조정하는데 그치기보다는 측정항목과의 연관성을 갖고 개선방안을 강구하는 것이 바람직함.

측정항목에서 쟁점이 되는 부분은 그 밖의 복지비로 대부분 아동복지, 여성복지 등과 관련된 시설운영비나 인건비가 여기에 해당되며 저출산대책의 일환으로 분리가 바람직하다는 주장이 제기되고 있음. 특히 각종 시설종사자 인건비가 분리·산정되지 않아 예측이 어렵고 이로 인하여 자치단체의 예산편성이 곤란하거나 부족분이 발생하여 인건비를 사후 지급하는 사례가 발견되고 있음.

따라서 그 밖의 복지비는 아동복지와 여성복지를 분리하는 방안과 인건비 항목을 추가로 분리하되 아동복지와 여성복지는 운영비에 국한시키는 방안을 검토할 수 있음.

② 측정단위의 개선

제편된 측정항목과 연계하여 측정단위의 조정이 이루어져야 할 것이며 측정단위의 적합성은 상관관계 분석과 보통교부세 산정방식에서 채택된 측정단위 등을 검토하여 개선되어야 함.

먼저 상관관계분석에서 측정단위 조합별 상관성을 연결시키면 배제 가능한 통계치를 찾아낼 수 있음. 노인복지비, 그 밖의 복지비, 문화재비가 연결 가능한 측정항목들로 각각 지역시니어 클럽 수, 국민기초생활수급자 수, 문화재 자료 수가 배제대상 측정단위로 제안될 수 있음.

나머지 항목은 모든 측정단위에서 높은 상관관계가 존재하거나 단일변수로 구성되어 연결고리를 찾지 못한 경우임.

경상적 수요분의 측정단위에 대한 개선방안을 정리하여 제시하면 다음과 같음.

복지부문 인건비의 측정단위는 사회복지 전담공무원 인건비와 시설종사자 인건비를 포함하며, 아동복지비는 주 대상사업이 아동급식임을 감안하여 급식

아동수와 아동복지시설 운영비에 영향을 주는 시설면적이 측정단위로 고려될 수 있음.

그 밖의 복지비는 인건비를 제외한 관련 시설물의 운영비를 대표해야 하며 보통교부세의 사회복지시설 면적으로 대체할 수 있음.

다음으로 고려해야 할 사항은 각 측정항목을 구성하는 개별 사업들의 재정 수요와 중요도임. 측정단위는 측정항목의 대표성 확보가 중요하다는 점을 감안할 때 이차적인 기준은 측정항목 재정수요에서 단위사업이 차지하는 비중이 적절하다고 판단됨.

각 측정항목의 주요 단위사업이 차지하는 재정수요의 비중을 정리해 보면 노인복지비의 경우 경로당 운영사업이 노인복지 재정수요의 37.1%, 노인복지회관 운영비가 22.3%, 노인무료급식비가 11.6%를 차지하고 있음. 장애인복지는 복지관 운영비가 48.6%로 절대적이며 그 밖의 복지비는 사회복지 전담공무원 인

<표 3-16> 경상적 경비 측정항목·측정단위 개선(안)

측정항목	분권교부세 측정단위
노인복지	노령인구수, 노인복지시설수, 경로당수
장애인복지	장애인비율, 장애인 직업재활시설 면적, 장애인 복지시설 면적
복지관련 인건비	사회복지 전담공무원수, 시설종사자수, 공익근무요원수
아동복지비	급식아동수, 아동시설면적
기타복지비	사회복지관 및 모자복지시설 면적, 기초생활보장수급자수 비율
문화재비	유형문화재수, 민속자료수
문화관광비	문화시설 면적
공공도서관비	공공도서관수
농업비	농업인구비율, 농업인자녀 학생수
농촌진흥비	농업기술센터, 도 농업기술원
공공근로비	실업자, 공공근로 신청자수
여성인력개발비	여성인력개발센터수

건비(30.2%)와 아동시설 운영비(23.3%), 아동급식비(16.5%)가 대부분을 차지함.

문화재비는 시·도지정 문화재 보수정비가 98.4%에 달하며 문화관광비는 공공도서관 운영비가 57.6%로 가장 큰 비중을 차지하고 있음.

따라서 측정항목의 대표성 관점에서 보면 이들 경비를 포괄하는 측정단위의 개발이 중요해짐.

2) 비경상적 수요 개선방안

경상적 수요와 비경상적 특정수요의 중간적 성격을 갖는 비경상적 일반수요는 크게 사회복지, 문화체육, 농림어업, 지역개발 4개 분야로 유형화됨.

비경상적 수요 일반분의 측정단위는 인구 40%, 수산업 종사자 수 25%, 농업 종사자수 5%, 재정력지수 30%로 구성되어 있음.

각 측정단위의 비중은 현행 수준을 유지하되 대상사업의 종류와 교부액을 감안하여 농업종사자 수는 5% 상향조정하는 것이 바람직함.

분권교부세에서 일반분은 규모가 크지 않고 특정보조금과 일반보조금의 중간적 위치에 있어 성격도 애매함. 이에 재정력지수의 비중은 현행 수준을 유지하도록 하면 비경상적 수요 일반분의 측정단위 개선안은 <표 3-17>과 같음.

일반분 산정기준이 재정격차 완화를 지향하지 않았음에도 자연스럽게 이러한 결과가 도출된 것은 인구의 절대규모를 노령인구, 장애인, 기초생활수급권자

<표 3-17> 비경상적 수요 일반분의 측정단위 개선안

비경상적 수요 측정단위	
현행	개선안
인구(40%)	노령인구·장애인·국민기초생활수급권자 비중(40%)
수산업종사자(25%)	수산업종사자(20%)
농업종사자(5%)	농업종사자(20%)
재정력지수(30%)	재정력지수(30%)

비율로 개선한데 있음. 인구규모는 지역경제를 대표하여 재정력에 비례할 가능성이 높지만 노령인구, 장애인, 기초생활수급권자는 재정수요의 주된 대상자이면서 동시에 재정여건을 악화시키기 때문임.

3. 배분방식 개선

분권교부세는 국고보조사업의 일부를 지방에 이양하고 이양사업추진에 필요한 재원을 보전해 줌으로써 지방이양사업이 지방에 안정적으로 정착되게 하기 위하여 과도기적으로 운영하고 있으나 아직 많은 문제를 안고 있음.

기존 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하고 이들 사업추진에 필요한 재원의 일부를 한시적으로 국가가 보전해 주는 분권교부세 제도의 운영은 지방의 특성 등을 고려하여 지방 자율적으로 예산편성을 하여 자기책임을 다할 수 있도록 해야 함. 이에 따라 지방에서는 관련사업에 보다 적극적인 예산편성을 통해 사업을 추진하고 그 결과 지방이양사업이 지방의 책임 하에 정착되도록 해야 함.

<표 3-18> 분권교부세 예산 편성 및 교부 방식

유 형 별		교부방식	
시·도	행자부 ↓ 시·도분 으로 교부	시·도 자체사업	분권교부세
			분권교부세 + 시·도비
	시·도분→시·군·구에 교부할 경우		분권교부세
			분권교부세 + 시·도비
시·군·구	행자부 ↓ 시·군에 직접 교부	시·군 자체사업	분권교부세
			분권교부세 + 시·군비
	시·도비 보조사업	분권교부세 + 시·도비	
		분권교부세 + 시·도비 + 시·군비	
	시·도 자체사업	시·도비	
시·도분→시·군·구에 교부할 경우	시·도비 + 시·군·구비		

분권교부세 제도가 많은 문제를 안고 있고, 특히 재원규모가 부족한 점이 있지만 이 제도가 정착되고 지방이양사업이 지방에서 책임있게 추진되도록 하기 위해서는 지방의 적극적인 예산편성을 독려해야 함.

지방이양사업을 적극 추진하고 효율적 예산 편성을 위해 지방자치단체는 정부의 재정분권 취지에 부합되도록 자치단체의 자율성에 기초하여 예산을 편성·운영하고 있음.

지방이양사업의 성격을 고려하여 광역·기초자치단체 간 신축적 예산배분을 위해 지방이양사업의 성격상 광역적 조정기능 등을 고려하여, 특별·광역시뿐만 아니라 도의 경우도 본청으로 일괄 교부하여 도지사가 사업수요 등을 고려하여 시·군과 협의하여 추진하도록 되어 있음.

이 연구에서는 지방이양사업에 대한 예산편성 상황의 평가를 제시하며 이를 활용하여 인센티브를 부여하는 방안이 필요함을 제시하고자 함.

지방의 적극적인 예산편성을 독려하기 위한 방법의 하나가 지방이양사업에 대한 예산운영 상황을 평가하는 것임. 지방에서 지방이양사업을 효율적으로 추진하고 있는가의 평가는 예산편성 상황이나 사업추진 및 서비스 질의 평가가 있음.

분권교부세 제도 운영과정에서는 사업추진실태나 서비스 질의 향상 여부보다는 우선 예산편성상황을 평가하는 것이 바람직함. 지방이양사업에 대한 지방

<표 3-19> 분권교부세 본청 일괄 교부사업

사 업 명	비고	사 업 명	비고
노인시설운영		정신요양시설 운영비	
장애인생활시설운영		오지도서 공영버스 지원	
버스운송사업 재정지원		환승주차장 건설	
벽지노선 손실보상		버스공영차고지 건설	
찾아가는 문화활동		시·도무형문화재(공개행사)	
지역특화사업 시범		보호수정비	
시·도지정 문화재보수정비 등			

의 예산편성에 대한 평가는 지방의 적극적인 예산편성을 독려할 뿐만 아니라 이러한 평가를 통해 향후 분권교부세 제도의 진로를 가늠하는 가이드라인을 제공받을 수 있음.

예산편성 관련 평가요소는 자치단체별·사업유형별(또는 사업별)로 재정수요, 분권교부세, 지방비부담, 부족액 등의 기본상황의 분석뿐만 아니라 지방이양사업에 대한 예산편성규모, 예산증가율, 자체사업비부담률, 자체사업비증가율등 지방 예산편성을 적극적으로 독려할 수 있는 지표로 구성할 필요가 있음. 또한 분권교부세 제도 틀 내에서 독립적으로 평가할 수도 있으며 지방재정분석에 포함하여 평가하는 방법을 채택할 수도 있음.

평가결과를 축적하여 2010년부터의 보통교부세 통합방법을 강구하는데 참고할 필요가 있음.

제4장 분권교부세 제도 제도변경에 따른 영향 분석

제1절 분권교부세 제도변경과 관련된 논의

제2절 분권교부세 제도변경이 서울시에 미치는 영향

제4장 분권교부세 제도변경에 따른 영향 분석

제1절 분권교부세 제도변경과 관련된 논의

분권교부세 제도의 중장기적 개선 방안과 관련하여 분권교부세는 도입 당시의 계획대로라면 2005년에서 2009년까지 5년간 한시적으로 운영한 후 2010년부터 보통교부세에 통합되는 것을 전제로 운영하고 있음.

2010년 이후 분권교부세의 보통교부세 통합은 이미 계획되어 있는 조치이나 분권교부세가 무조건적으로 보통교부세로 흡수·통합된다는 것은 바람직하지 않다는 견해가 존재함.

분권교부세는 기존의 지방교부세(보통교부세, 특별교부세) 및 2006년에 신설된 부동산교부세와 함께 지방교부세에 속함. 하지만 보통교부세, 특별교부세 및 부동산교부세와는 달리 국고보조금에서 출발함에 따라 부분적으로 지방이양사업에 용도를 제한하는 차이가 있음.

분권교부세는 형식상 지방교부세 및 부동산교부세와 같이 일정한 공식에 입각하여 자치단체별로 교부하지만 내용상으로는 국고보조금의 용도제한이라는 폐쇄적인 성격을 내포하고 있음.

분권교부세는 2005년에서 2009년까지 운용되는 한시재원으로 우선적으로 국고보조제도 재편의 일환으로 추진됨에 따라 단계적으로 재원이양이 이루어지며, 단계적 재원이양이 완료되는 2010년에는 보통교부세에 통합될 예정임.

<표 4-1> 2010년 분권교부세의 제도 변경에 따른 지방교부세 구성 비교

구분	해당 연도	지방교부세 구성			
		보통교부세	분권교부세	특별교부세	부동산교부세
개편전	2005년~2009년	보통교부세	분권교부세	특별교부세	부동산교부세
개편후	2010년 이후	보통교부세(통합)		특별교부세	부동산교부세

우리나라 지방재정조정제도 내에서 분권교부세의 위상은 지방교부세제도의 하나로 2006년 예산규모 기준으로 지방에 대한 중앙이전재원 총액의 3%정도, 지방교부세 총액의 5%정도를 각각 차지하고 있음.

현재의 분권교부세가 그대로 보통교부세로 통합되는 경우 분권교부세의 특정수요때문에 보통교부세의 주요기능인 재정형평화 기능이 왜곡될 가능성이 존재함.

분권교부세의 산정방식이 보통교부세의 산정방식과 유사한 형식을 취하고 있지만 내용적으로는 매우 다름. 분권교부세의 비경상 특정수요는 분권교부세의 절반 이상을 차지하고 있지만 기존의 국고보조사업과 같은 형식으로 운영되고 있음.

분권교부세의 비경상 특정수요는 모든 단체에 고르게 배분되기보다는 특정 지방자치단체에만 배분되고 있어 분권교부세의 보통교부세로의 무조건적인 통합은 곤란하다는 논의가 전개됨.

제2절 분권교부세 제도 변경이 서울시에 미치는 영향

1. 서울시 분권교부세 대상사업의 자원분석

2010년 분권교부세가 보통교부세로 통합되는 경우 서울시는 보통교부세 불교부단체로서 기존의 분권교부세로 지원받던 자원 부족분에 대한 재정부담이 가중되는 문제가 발생하며 별도의 자원마련 대책이 없을 경우 대상사업 추진이 어려움.

특별교부세를 매년 일정규모(기존 국고보조금 지원규모 이상)로 고정적으로 지원하거나 별도의 재정지원 사업을 통해 지원함으로써 보통교부세 통합 이후 불교부단체에 대한 자원확충이 필요함.

분권교부세는 당초 중앙정부의 재정분권 촉진과 재정자원의 효율적 배분이라는 취지로 도입되었으나, 지방이양에 걸맞는 재원이양이 이루어지지 않아 지방재정의 책임만 증가됨. 또한 자원부족으로 인한 복지투자 부진, 지방공공서비스의 공급 축소 등의 문제점이 제기됨.

서울시 25개 자치구의 분권교부세 대상사업의 시비와 구비 부담비율을 연도 별로 살펴보면 <표 4-2>와 같음.

<표 4-2> 서울시 자치구별 분권교부세 사업비 부담비율

구분	2004년도		2005년도		2006년도		2007년도	
	시비	구비	시비	구비	시비	구비	시비	구비
총계	51%	49%	58%	42%	64%	36%	67%	33%
종로구	65%	35%	74%	26%	71%	29%	76%	24%
중구	34%	66%	29%	71%	58%	42%	41%	59%
용산구	64%	36%	77%	23%	67%	33%	61%	39%
성동구	73%	27%	69%	31%	78%	22%	82%	18%
광진구	26%	74%	34%	66%	79%	21%	81%	19%
동대문구	71%	29%	79%	21%	59%	41%	65%	35%
중랑구	45%	55%	53%	47%	55%	45%	56%	44%
상복구	48%	52%	77%	23%	70%	30%	70%	30%
강북구	45%	55%	44%	56%	31%	69%	58%	42%
도봉구	43%	57%	50%	50%	48%	52%	62%	38%
노원구	54%	46%	50%	50%	60%	40%	68%	32%
은평구	36%	64%	60%	40%	63%	37%	53%	47%
서대문구	52%	48%	66%	34%	73%	27%	79%	21%
마포구	38%	62%	47%	53%	57%	43%	58%	42%
양천구	51%	49%	58%	42%	79%	21%	78%	22%
강서구	55%	45%	58%	42%	48%	52%	52%	48%
구로구	52%	48%	65%	35%	60%	40%	68%	32%
금천구	53%	47%	66%	34%	82%	18%	82%	18%
영등포구	59%	41%	57%	43%	52%	48%	55%	45%
동작구	47%	53%	57%	43%	74%	26%	66%	34%
관악구	72%	28%	61%	39%	87%	13%	84%	16%
서초구	48%	52%	29%	71%	41%	59%	64%	36%
강남구	23%	77%	24%	76%	24%	76%	50%	50%
송파구	82%	18%	76%	24%	79%	21%	77%	23%
강동구	46%	54%	70%	30%	71%	29%	73%	27%

자료 : 서울시 자료(2008)

서울시 자치구의 경우 국고보조금의 지원으로 사업이 이루어진 2004년에는 시비 부담 51%, 구비 부담 49%로 그 비중이 비슷하였으나 분권교부세 도입 이후의 시비 부담비율은 2005년 58%, 2006년 64%, 2007년 67% 수준으로 점차 증가하는 것으로 나타난 반면 구비 부담비율은 2005년 42%, 2006년 36%, 2007년 33% 수준으로 점차 감소하는 것으로 분석됨.

이는 분권교부세 대상사업에서 자치구의 구비 부담비율은 감소하는 반면 서울시의 시비 부담이 계속 증가하였음을 의미하며 분권교부세 대상사업 운영에서 서울시의 재정부담이 점차 증가하였음을 보여주고 있음.

서울시 분권교부세 대상사업 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 사회복지분야 사업의 경우는 <표 4-3>과 같음.

사회복지분야 사업의 경우 국고보조금의 지원으로 사업이 이루어진 2004년에는 시비 부담 49%, 구비 부담 51%로 오히려 자치구의 구비 비중이 더 큰 것으로 나타남.

분권교부세 도입이후 자치구의 사회복지분야 대상사업의 경우 시비 부담비율은 2005년 57%, 2006년 68%, 2007년 70%로 더욱 증가하였고 구비 비중은 2005년 43%, 2006년 32%, 2007년 30% 수준으로 더욱 감소해 사회복지 분야에 서 서울시 재정 부담에 매우 크게 의존하고 있음을 알 수 있음.

특히 2007년에는 서울시 재정의존도가 성동구 81%, 광진구 83%, 성북구 83%, 양천구 80%, 금천구 86%, 관악구 89% 수준으로 매우 높게 나타나고 있음.

2007년 서울시 분권교부세 대상사업 분야별 자치구 사업비 부담비율을 살펴 보면 <표 4-4>와 같음.

사업분야별로 살펴보면 시비 부담비중이 사회복지(63%), 농림수산(62%), 기타(67%) 모두 높게 나타났으며 문화관광(43%) 분야는 구비 부담비중이 57%로 시비보다는 구비에 의한 사업비 비중이 높은 것으로 나타났으나 자치구별로 많은 편차가 존재하였음.

<표 4-3> 서울시 분권교부세 사회복지분야 자치구별 사업비 부담비율

구분	2004년		2005년		2006년		2007년	
	시비	구비	시비	구비	시비	구비	시비	구비
총계	49%	51%	57%	43%	68%	32%	70%	30%
종로구	55%	45%	55%	45%	50%	50%	56%	44%
중구	11%	89%	10%	90%	49%	51%	45%	55%
용산구	52%	48%	81%	19%	66%	34%	60%	40%
성동구	68%	32%	66%	34%	77%	23%	81%	19%
광진구	28%	72%	32%	68%	82%	18%	83%	17%
동대문구	57%	43%	64%	36%	61%	39%	71%	29%
종랑구	34%	66%	49%	51%	57%	43%	58%	42%
성북구	45%	55%	76%	24%	78%	22%	83%	17%
강북구	66%	34%	48%	52%	59%	41%	70%	30%
도봉구	43%	57%	51%	49%	52%	48%	59%	41%
노원구	50%	50%	50%	50%	54%	46%	65%	35%
은평구	36%	64%	73%	27%	74%	26%	56%	44%
서대문구	47%	53%	68%	32%	69%	31%	78%	22%
마포구	53%	47%	52%	48%	62%	38%	67%	33%
양천구	49%	51%	57%	43%	80%	20%	80%	20%
강서구	55%	45%	55%	45%	45%	55%	47%	53%
구로구	47%	53%	63%	37%	59%	41%	73%	27%
금천구	69%	31%	76%	24%	87%	13%	86%	14%
영등포구	57%	43%	54%	46%	54%	46%	68%	32%
동작구	43%	57%	48%	52%	62%	38%	53%	47%
관악구	80%	20%	64%	36%	92%	8%	89%	11%
서초구	30%	70%	25%	75%	37%	63%	68%	32%
강남구	23%	77%	24%	76%	24%	76%	50%	50%
송파구	85%	15%	82%	18%	85%	15%	82%	18%
강동구	31%	69%	59%	41%	56%	44%	71%	29%

자료 : 서울시 자료(2008)

<표 4-4> 서울시 분권교부세 사업분야별 자치구 부담비율

구분	사회복지		문화관광		농림수산		기타	
	시비	구비	시비	구비	시비	구비	시비	구비
총계	63%	37%	43%	57%	62%	38%	67%	33%
종로구	61%	39%	90%	10%	-	-	55%	45%
중구	18%	82%	57%	43%	-	-	14%	86%
용산구	71%	29%	83%	17%	-	-	62%	38%
성동구	68%	32%	99%	1%	-	-	84%	16%
광진구	81%	19%	62%	38%	-	-	59%	41%
동대문구	64%	36%	20%	80%	-	-	86%	14%
종랑구	69%	31%	14%	86%	62%	38%	72%	28%
성북구	87%	13%	31%	69%	-	-	45%	55%
강북구	89%	11%	17%	83%	-	-	59%	41%
도봉구	55%	45%	100%	0%	-	-	75%	25%
노원구	65%	35%	82%	18%	-	-	79%	21%
은평구	41%	59%	14%	86%	100%	0%	78%	22%
서대문구	69%	31%	90%	10%	-	-	80%	20%
마포구	51%	49%	78%	22%	-	-	30%	70%
양천구	62%	38%	50%	50%	-	-	60%	40%
강서구	59%	41%	37%	63%	69%	31%	88%	12%
구로구	59%	41%	24%	76%	-	-	70%	30%
금천구	97%	3%	41%	59%	-	-	70%	30%
영등포구	53%	47%	23%	77%	-	-	67%	33%
동작구	56%	44%	79%	21%	-	-	100%	0%
관악구	83%	17%	73%	27%	-	-	32%	68%
서초구	27%	73%	91%	9%	65%	35%	36%	64%
강남구	49%	51%	-	-	-	-	-	-
송파구	37%	63%	32%	68%	-	-	59%	41%
강동구	70%	30%	65%	35%	62%	38%	83%	17%

자료 : 서울시 자료(2008)

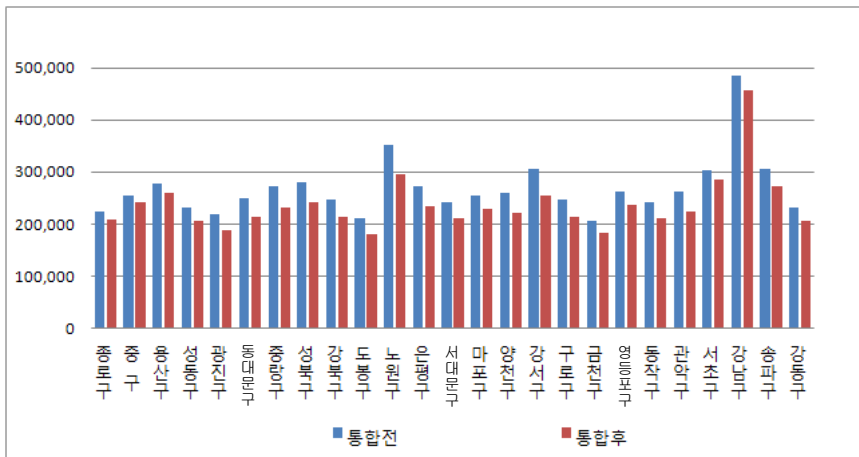
2. 서울시 자치구 세입측면 효과 분석

1) 세입규모의 변화와 재정형평성 효과

서울시 자치구의 재원은 자체재원과 의존재원으로 나눌 수 있으며 자체수입은 지방세 수입과 세외수입의 합계를 의미하고 분권교부세 지원액은 서울시 보조금 등의 의존재원으로 분류됨.

분권교부세가 보통교부세로 통합되는 2010년부터 서울시는 보통교부세 불교부단체로 분권교부세액을 지원받지 못하게 됨. 이에 따라 자치구의 세입규모는 줄어들게 될 것이며 이는 <그림 4-1>과 같음.

서울시 자치구의 2010년 세입규모는 2008년 세입규모에 적정 물가인상률을 고려하여 추정하였으며 <표 4-5>에서와 같이 2010년 통합 전 자치구의 세입규모는 총 6조 7,221억원에서 통합 후 5조 9,483억원으로 감소하며 주민 1인당 자치구 수입액의 규모 또한 통합 전 예상 세입규모의 88% 수준으로 줄어 재정력이 저하되는 것으로 나타남.



<그림 4-1> 2010년 분권교부세 통합 이후 자치구 세입액 변화

<표 4-5> 2010년 분권교부세 통합 이후 서울시 자치구 세입구조의 예상 변화

구분	통합전		통합후		증감
	총 세입규모 (단위 : 백만원)	1인당 사업비 (단위 : 원)	총 소요액 (단위 : 백만원)	1인당 사업비 (단위 : 원)	비율 (%)
자치구계	6,722,098	658,832	5,948,321	582,994	88%
종로구	224,848	1,352,430	209,082	1,257,601	93%
중구	254,952	1,952,592	242,866	1,860,029	95%
용산구	278,713	1,190,462	261,124	1,115,334	94%
성동구	231,642	693,146	206,771	618,726	89%
광진구	220,383	584,432	190,238	504,490	86%
동대문구	251,854	666,033	215,141	568,946	85%
중랑구	272,535	637,250	232,453	543,529	85%
성북구	281,933	600,037	242,792	516,732	86%
강북구	247,944	714,105	215,391	620,350	87%
도봉구	212,405	563,452	181,561	481,632	85%
노원구	352,239	569,401	295,973	478,446	84%
은평구	274,162	593,562	234,960	508,689	86%
서대문구	241,865	690,816	213,366	609,416	88%
마포구	255,398	649,544	229,034	582,492	90%
양천구	259,779	514,511	221,473	438,643	85%
강서구	306,728	550,165	255,432	458,158	83%
구로구	247,371	586,214	214,646	508,662	87%
금천구	206,558	825,629	184,671	738,145	89%
영등포구	264,259	645,601	237,243	579,600	90%
동작구	243,792	598,587	211,102	518,323	87%
관악구	262,695	488,618	225,747	419,893	86%
서초구	304,849	748,091	286,517	703,104	94%
강남구	485,914	866,930	459,051	819,003	94%
송파구	307,738	499,889	274,328	445,618	89%
강동구	231,543	498,238	207,359	446,200	90%

주 : 2010년은 물가인상률을 고려하여 추산하였으며 보통교부세로 통합안은 동일한 방법으로 분권교부세 지원금이 없을 경우를 가정하여 산출함

자료 : 서울시 자료(2008)

2) 재정건정성 재정지표 분석

(1) 재정자립도 분석

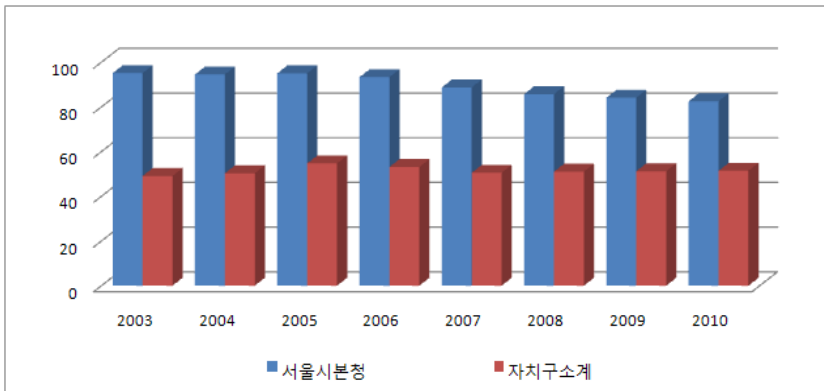
가장 널리 쓰이고 있는 재정건전도를 나타내는 지표인 재정자립도는 재정 수입의 자체 충당능력임. 즉, 자치구세(지방세)와 세외수입의 합산액이 세입결산액에서 차지하는 비율로 계산하며 의존재원을 제외한 순수재정자립 정도를 나타냄.

$$\text{재정자립도} = \{(\text{지방세} + \text{세외수입}) \div \text{총세입}\} \times 100(\%)$$

2008년 기준 재정자립도 현황을 보면 <그림 4-2>와 같으며 <표 4-6>에서와 같이 서울시 자치구의 평균 재정자립도는 51.0%로 나타남.

자치구별 세입 평균증가율로 세입항목별 추산 결과 통합전 2010년 서울시 분청과 자치구계의 재정자립도는 각각 82.5%와 51.4%로 추정됨.

2010년 분권교부세가 보통교부금으로 통합되는 경우 서울시 자치구의 재정자립도를 시 분청과 자치구별로 추산해본 결과는 <표 4-6>과 같으며 의존재원의 감소로 재정건정성은 향상되는 것으로 나타남.



<그림 4-2> 서울시 자치구 재정자립도 변동추이

<표 4-6> 분권교부세 통합 이후 재정자립도 변화

구분	통합 전									통합 후	
	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2010년	%	
시본청	95.1	94.5	95.0	93.3	88.7	85.7	84.1	82.5	82.7	0.2	
자치구계	49.1	50.3	54.7	53.1	50.5	51.0	51.2	51.4	57.6	6.2	
종로구	70.4	68.2	73.8	77.2	69.8	72.2	72.5	72.7	77.6	4.9	
중구	91.9	92.7	92.5	74.4	83.0	86.0	85.0	84.0	90.3	6.3	
용산구	45.9	53.0	55.3	53.5	53.0	70.2	73.6	77.2	74.9	-2.3	
성동구	38.0	34.5	38.0	40.7	39.9	45.2	45.9	46.5	50.6	4.1	
광진구	37.3	37.6	41.6	44.9	39.9	44.6	45.3	45.9	51.7	5.8	
동대문구	34.5	36.4	38.3	41.3	36.9	38.7	39.0	39.4	45.4	6.0	
중랑구	30.3	30.3	31.1	29.3	29.5	30.9	30.9	31.0	36.2	5.2	
성북구	44.6	43.1	47.4	44.5	39.1	41.2	40.9	40.6	47.8	7.2	
강북구	30.0	27.9	29.1	31.1	30.0	36.2	36.6	37.1	41.6	4.5	
도봉구	35.1	38.3	37.2	38.5	34.6	35.3	35.3	35.3	41.3	6.0	
노원구	30.1	29.5	30.7	32.0	28.8	29.1	29.0	29.0	34.6	5.6	
은평구	29.1	30.9	35.0	30.4	33.0	35.0	35.4	35.8	40.8	5.0	
서대문구	38.8	39.6	43.5	43.6	40.3	45.4	46.0	46.6	51.4	4.8	
마포구	38.5	40.6	50.3	51.7	51.8	49.6	50.7	51.8	55.3	3.5	
양천구	42.9	44.6	58.2	59.7	52.8	52.9	54.0	55.0	62.1	7.1	
강서구	41.4	43.8	45.3	43.9	38.1	35.1	34.7	34.2	42.1	7.9	
구로구	40.6	39.3	47.1	43.9	42.9	41.4	41.5	41.5	47.7	6.2	
금천구	36.2	32.9	31.8	32.9	33.4	41.8	42.3	42.7	46.8	4.1	
영등포구	72.4	73.5	76.0	71.2	67.4	66.9	66.2	65.4	74.5	9.1	
동작구	42.0	43.3	47.1	48.2	42.1	43.4	43.5	43.6	50.1	6.5	
관악구	31.3	33.1	35.7	36.6	28.3	34.2	34.4	34.6	39.7	5.1	
서초구	89.8	91.4	92.6	90.4	90.5	77.1	75.1	73.2	82.1	8.9	
강남구	87.6	91.4	89.9	87.2	88.0	75.5	73.7	71.9	80.0	8.1	
송파구	62.9	74.1	83.7	84.2	74.9	70.6	71.7	72.8	79.2	6.4	
강동구	41.3	41.2	53.8	53.1	49.2	53.7	55.0	56.4	59.9	3.5	

주 : 2009년은 각 자치구별 세입 평균증가율로 각 항목별로 추산하여 산정하였으며 2010년은 동일한 방법으로 분권교부세 지원금이 없을 경우를 가정하여 산출함
 자료 : 서울시 자료(2008)

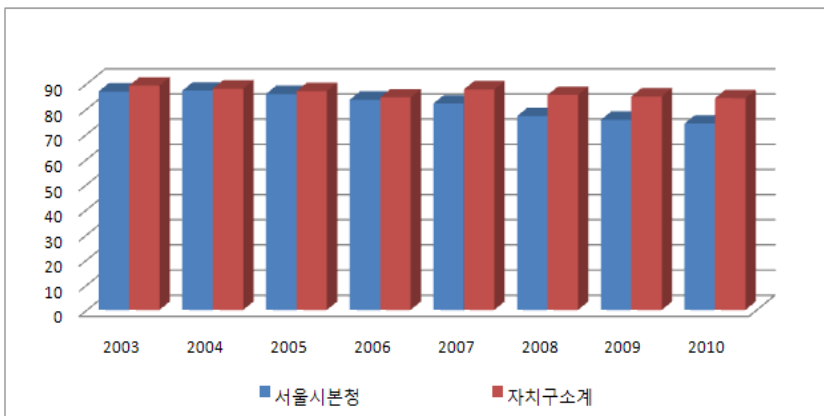
자치구는 전체세입에서 분권교부세 지원금이 차지하는 의존재원이 감소함에 따라 재정자립도가 2010년 통합전 51.4%에서 통합후 57.6%로 재정자립도가 6.2% 증가하는 반면 서울시 본청은 2010년 통합전 82.5%에서 통합후 82.7%로 0.2% 증가한 것으로 나타남. 따라서 재정자립도가 상승함에도 불구하고 의존재원이 사라짐에 따라 재정압박의 정도는 더 심해지는 모순을 안고 있음.

(2) 재정자주도 분석

재정자주도란 세입총액에서 차지하는 일반재원의 비율을 나타내는 지표로, 자치구가 자주적인 판단에 의하여 사용할 수 있는 재원의 비율임.

즉 상위단체로부터 교부받는 자원 중 비도(사용용도)가 결정되어 있는 특정 재원을 제외하고 계산함. 특정재원이란 국고보조금, 시비보조금 등 재원의 사용용도가 결정된 재원을 의미함.

일반재원은 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 등과 같이 비도가 결정되어 있지 않은 재원을 의미함. 자치구의 경우 지방교부세의 교부대상 단체가 아니므로 자치구의 재정자주도는 지방세, 세외수입 및 조정교부금의 합산액을 총 세입으로 나눈 비율이 됨.



<그림 4-3> 서울시 자치구 재정자주도 변동추이

$$\text{재정자주도} = \{(\text{지방세} + \text{세외수입} + \text{조정교부금}) \div \text{총세입}\} \times 100(\%)$$

자치구별 재정자주도 현황을 보면 <그림 4-3>과 같으며 <표 4-7>에서와 같이 서울시 자치구의 평균 재정자립도는 2008년 현재 77.1%로 나타남.

자치구별 세입 평균증가율로 각 세입항목별 추산 결과 통합전 2010년 서울시 본청과 자치구계의 재정자주도는 각각 75.6%와 84.2%로 추정됨.

2010년 분권교부세가 보통교부금으로 통합되는 경우 서울시 자치구의 재정자주도를 시 본청과 자치구별로 추산해본 결과는 <표 4-7>과 같으며 의존재원 감소로 재정자주도가 제고되는 것으로 나타남.

자치구는 전체세입에서 분권교부세 지원금이 차지하는 의존재원이 감소함에 따라 재정자주도가 2010년 통합전 84.2%에서 통합후 83.7%로 0.5% 감소하고 서울시 본청은 2010년 통합전 75.6%에서 통합후 74.0%로 1.6% 감소하는 것으로 나타남.

<표 4-7> 분권교부세 통합 이후 재정자주도 변화

구분	통합전								통합후	
	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2010년	%
시본청	95.1	94.5	95.0	94.2	93.2	92.0	84.1	75.6	74.0	-1.6
자치구계	86.9	87.2	85.9	83.6	82.1	77.1	51.2	84.2	83.7	-0.5
종로구	89.2	88.0	87.0	84.5	87.7	85.5	72.5	89.2	91.5	3.2
중구	92.6	93.3	93.0	91.0	90.6	89.7	85.0	87.3	90.3	4.0
용산구	90.2	92.6	90.0	87.6	85.7	87.7	73.6	77.5	93.2	22.2
성동구	87.1	86.6	86.2	83.5	82.6	78.8	45.9	74.0	86.5	19.7
광진구	87.7	88.6	87.4	85.7	83.2	75.8	45.3	73.2	85.8	19.7
동대문구	85.3	86.1	84.3	83.2	82.7	74.8	39.0	65.7	86.9	36.4
종랑구	83.0	82.1	80.7	78.3	75.8	67.8	30.9	72.9	78.9	11.2
성북구	88.4	88.34	86.2	83.3	81.4	74.9	40.9	69.3	86.1	27.4
강북구	83.3	84.1	81.0	78.6	77.6	71.0	36.6	72.7	80.2	13.8
도봉구	89.9	90.5	87.1	83.3	79.0	74.9	35.3	59.2	86.9	51.5

<표 계속> 분권교부세 통합 이후 재정자주도 변화

구분	통합전								통합후	
	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2010년	%
노원구	77.3	76.5	74.2	71.3	68.4	61.2	29.0	69.7	72.1	6.1
은평구	84.6	84.9	83.8	79.5	79.7	71.6	35.4	76.5	81.8	9.2
서대문구	89.0	89.4	88.4	85.7	83.3	78.2	46.0	78.0	86.9	13.8
마포구	89.7	88.1	88.7	85.3	83.4	79.6	50.7	73.2	87.1	21.8
양천구	86.3	87.6	85.7	85.0	83.0	74.9	54.0	59.7	84.1	45.7
강서구	78.1	78.8	76.7	73.8	71.8	61.7	34.7	72.6	72.4	2.4
구로구	87.5	87.5	86.6	82.9	82.8	74.5	41.5	75.8	84.9	14.6
금천구	88.0	88.4	86.2	82.1	81.2	77.4	42.3	77.2	84.7	12.1
영등포구	89.4	89.1	87.0	83.5	82.0	78.9	66.2	74.6	85.7	17.7
동작구	88.4	88.6	86.8	85.5	83.6	76.4	43.5	70.4	87.5	27.1
관악구	83.2	81.5	81.7	80.6	75.9	72.0	34.4	87.4	82.9	-4.4
서초구	91.8	93.0	93.9	91.9	91.7	88.1	75.1	89.1	82.1	-7.9
강남구	89.5	92.7	91.0	90.2	89.2	89.2	73.7	78.6	80.0	3.6
송파구	89.2	87.1	85.3	87.8	85.6	80.1	71.7	78.4	79.2	2.5
강동구	87.0	87.5	87.6	84.8	83.2	79.6	55.0	56.4	59.9	6.3

주 : 2009년은 각 자치구별 세입 평균증가율로 각 항목별로 추산하여 산정하였으며 2010년은 동일한 방법으로 분권교부세 지원금이 없을 경우를 가정하여 산출함
 자료 : 서울시 자료(2008)

3. 서울시 자치구 세출측면 효과 분석

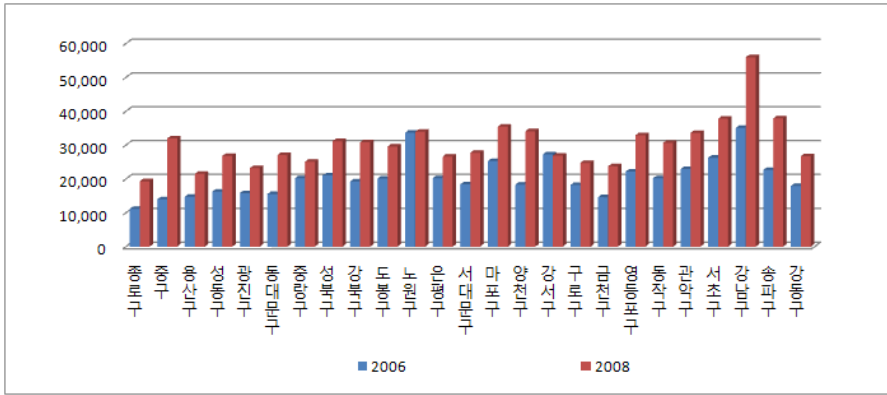
1) 서울시 세출구조와 의존재원의 특성

서울시 자치구는 분권교부세를 비롯한 복지사업에 대한 국·시 보조금 등 의존재원의 증가가 자치구의 예산 규모 증가의 주요인으로 작용할 만큼 사회복지분야 사업의 비중이 점차 증가하고 있음.

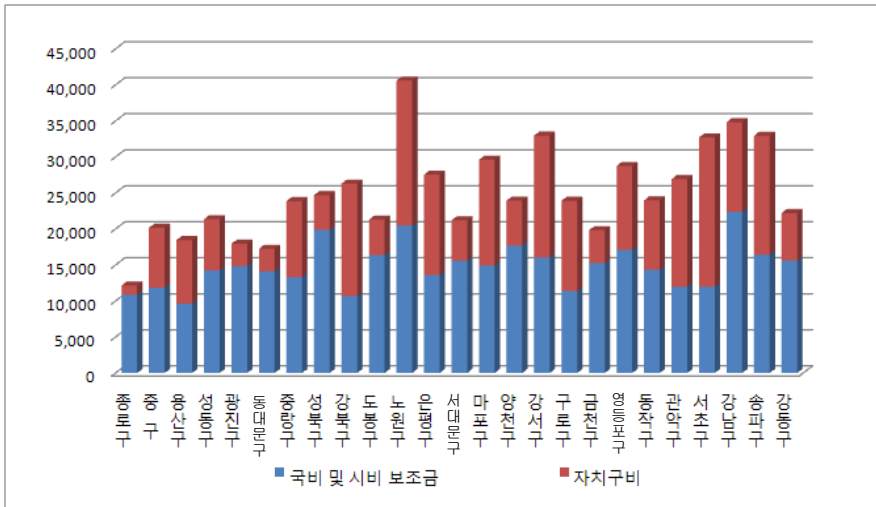
서울시의 경우 복지사업비가 급격히 증가함에 따라 복지사업비 점유비는 3.4배 증가하고, 자체사업비 점유비는 대폭 감소하여 자치구의 재정운용의 자율성이 크게 줄어들고 있음.

이와 같은 복지사업비가 증가한 요인은 정부의 복지정책 확대로 저소득층, 국민기초생활수급권자수 등 복지수요가 증가하여 국·시·구비 지원비율에 의거한 복지사업비가 대폭 증가(국·시비 일부지원에 따른 자치구비 투입이 의무화된 사업)함에 따른 것임.

분권교부세 등을 통해서 이양사업에 대한 재원대책이 일부 마련되고 새로운



<그림 4-4> 서울시 자치구 사회복지 분야 예산 증가 비교



<그림 4-5> 서울시 자치구 사회복지 분야 구비부담 비중 비교

사업에 대한 국고보조가 이루어지고 있지만, 자치구의 경우 지방교부세와의 연계성은 낮다고 할 수 있음. 특히 재정이 열악한 자치구에서 이러한 국고보조를 통한 복지사업에 따른 지방비 부담은 더욱 가중되고 있는 것으로 나타나고 있음.

2008년 현재 서울시 자치구의 사회복지분야 시·구비 비중을 살펴보면 <그림 4-5>와 <표 4-8>과 같으며 사회복지분야 총 6,253억원 가운데 국·시비 보조금은 3,705억원(59%)이고 구비는 2,549억원(41%)을 차지하는 것으로 나타남.

자치구별 사회복지분야 사업비 비중을 살펴보면 종로구(90%), 광진구(83%), 동대문구(82%), 성북구(80%)의 국·시비 보조금 의존비중이 높은 것으로 나타났으며 서초구(37%)가 가장 낮게 나타남.

<표 4-8> 서울시 자치구 사회복지 분야 사업비 비중 (단위 : 천원)

2008년	사회복지분야	보조금	비중	구비	비중
구 계	625,369,850	370,488,128	59%	254,881,722	41%
종로구	12,147,838	10,874,950	90%	1,272,888	10%
중 구	20,168,872	11,844,550	59%	8,324,322	41%
용산구	18,454,806	9,617,053	52%	8,837,753	48%
성동구	21,353,717	14,245,109	67%	7,108,608	33%
광진구	17,944,416	14,835,173	83%	3,109,243	17%
동대문	17,243,670	14,120,922	82%	3,122,748	18%
중랑구	23,860,746	13,336,331	56%	10,524,415	44%
성북구	24,698,221	19,862,569	80%	4,835,652	20%
강북구	26,298,924	10,680,741	41%	15,618,183	59%
도봉구	21,293,065	16,362,106	77%	4,930,959	23%
노원구	40,608,236	20,457,351	50%	20,150,885	50%
은평구	27,531,983	13,582,742	49%	13,949,241	51%
서대문	21,197,120	15,585,292	74%	5,611,828	26%
마포구	29,626,679	14,919,208	50%	14,707,471	50%
양천구	23,925,329	17,721,728	74%	6,203,601	26%

<표 계속> 서울시 자치구 사회복지 분야 사업비 비중

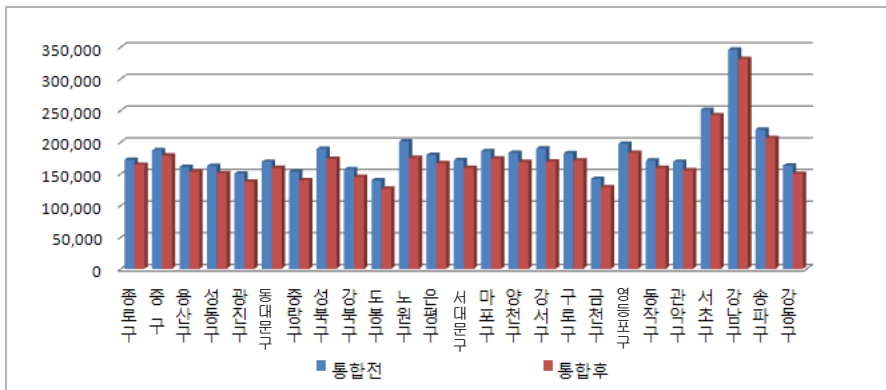
(단위 : 천원)

2008년	사회복지분야	보조금	비중	구비	비중
강서구	32,958,638	16,023,200	49%	16,935,438	51%
구로구	23,911,919	11,368,800	48%	12,543,119	52%
금천구	19,828,422	15,245,505	77%	4,582,917	23%
영등포	28,744,902	17,091,893	59%	11,653,009	41%
동작구	23,966,879	14,335,502	60%	9,631,377	40%
관악구	26,923,074	11,983,968	45%	14,939,106	55%
서초구	32,709,679	11,973,070	37%	20,736,609	63%
강남구	34,821,348	22,364,468	64%	12,456,880	36%
송파구	32,948,031	16,428,247	50%	16,519,784	50%
강동구	22,203,336	15,627,650	70%	6,575,686	30%

자료 : 서울시 자료(2008)

2) 서울시 세출규모와 행정서비스 수준의 변화

서울시 자치구의 예산편성 기준에 따른 지방자치단체 세출의 기능별 분류는 2008년 현재 13개 분야 51개 부문으로 이루어져 있으며 서울시 자치구의 세출 구조의 변화는 13개 분야 세출항목 총계 분석에 기초함.



<그림 4-6> 2010년 분권교부세 통합 이후 자치구 세출액 변화

서울시 자치구의 2010년 세출규모는 서울시 자치구의 세입·세출결산서와 13개 항목 기능별 세출예산 총괄표에 근거하여 적정 물가인상률을 고려하여 추정함.

2010년 분권교부세가 보통교부세로 통합되면 서울시는 보통교부세 불교부단체로 분권교부세액을 지원받지 못하게 됨. 이에 따라 서울시 자치구의 예상되는 세출규모의 변화는 <그림 4-6>과 <표 4-9>에서와 같음.

2010년 보통교부세 통합 전 예비비를 제외한 서울시 자치구의 세출규모는 총 4조 5,919억원으로 추산되었으며 보통교부세 통합 후에는 총 4조 2,671억원으로 93% 정도 감소하는 것으로 분석되었으며 주민 1인당 자치구 세출규모는 통합 전 45만 53원에서 통합 후 41만 8,216원으로 감소하는 것으로 나타남.

<표 4-9> 2010년 분권교부세 통합 이후 세출규모의 변화

구분	통합전		통합후		증감 비율 (%)
	총세출액 (단위 : 백만원)	1인당 세출액 (단위 : 원)	총세출액 (단위 : 백만원)	1인당 세출액 (단위 : 원)	
자치구계	4,591,909	450,053	4,267,078	418,216	93%
종로구	171,978	1,034,424	164,178	987,507	95%
중구	187,040	1,432,477	178,613	1,367,940	95%
용산구	160,770	686,693	153,334	654,933	95%
성동구	162,187	485,316	150,631	450,735	93%
광진구	150,385	398,804	137,649	365,029	92%
동대문구	168,891	446,635	159,198	421,004	94%
중랑구	153,372	358,621	139,554	326,310	91%
성북구	189,473	403,254	173,315	368,866	91%
강북구	157,255	452,912	144,861	417,217	92%
도봉구	139,669	370,505	126,405	335,319	91%
노원구	200,839	324,660	175,156	283,142	87%
은평구	179,575	388,782	166,435	360,332	93%
서대문구	171,600	490,126	159,449	455,420	93%
마포구	185,908	472,813	173,893	442,256	94%
양천구	183,062	362,567	168,470	333,667	92%
강서구	189,683	340,227	169,138	303,377	89%

<표 계속> 2010년 분권교부세 통합 이후 세출규모의 변화

구분	통합전		통합후		증감
	총세출액 (단위 : 백만원)	1인당 세출액 (단위 : 원)	총세출액 (단위 : 백만원)	1인당 세출액 (단위 : 원)	비율 (%)
구로구	182,236	431,859	170,979	405,181	94%
금천구	141,963	567,441	128,807	514,853	91%
영등포구	197,315	482,054	183,156	447,461	93%
동작구	170,756	419,262	159,012	390,426	93%
관악구	168,882	314,123	155,533	289,295	92%
서초구	250,886	615,666	242,333	594,678	97%
강남구	345,784	616,921	330,805	590,196	96%
송파구	219,564	356,660	206,314	335,137	94%
강동구	162,833	350,388	149,858	322,467	92%

자료 : 서울시 자료(2008)

제 5 장 분권교부세 제도 개선방안

제1절 분권교부세의 구조개편 방안

제2절 서울시 자치구별 분권교부세 제도 개선 요구안

제5장 분권교부세 제도 개선방안

제1절 분권교부세의 구조개편 방안

분권교부세의 구조개편 기준은 현재 분권교부세 대상사업과 재원배분을 근거로 산식화 가능 여부, 모든 지방자치단체에 배분가능 여부, 국가적 정책우선순위 여부, 이양사업의 원활한 추진 여부 등을 고려할 필요가 있음.

첫째, 재정수요의 산정과 관련하여 산식화가 가능하고, 모든 지방자치단체에 배분이 가능하며, 재정력을 반영하여 배분할 수 있는 부문이나 사업은 보통교부세에 통합이 가능하고 바람직함.

둘째, 분권교부세 대상사업 중 시대적·현실적으로 국가의 정책우선순위가 높아 투자를 집중하여야 할 부문은 현행 분권교부세의 제도의 틀을 살려 별도의 사회복지교부금(가칭)의 체제로 운영할 필요가 있다고 봄. 예를 들면, 사회복지 중 특정부문은 국가가 정책적으로 일정기간, 일정한도까지 지도·지원할 필요가 있음.

셋째, 사회복지부문 중 국가의 정책대상사업, 지방 스스로 자체재원으로 서비스 질의 개선이 곤란한 사업, 그리고 지방의 재원이 과다하게 소요되는 사업 등을 면밀히 파악하여 국고보조사업으로의 환원도 검토해 볼 필요가 있음. 이 과정에서 기존 국고보조사업 중 지방으로의 이양이 가능한 사업과 대체할 수도 있음.

1. 보통교부세로 통합 부문

현행 분권교부세 중 보통교부세로의 통합이 가능한 부문은 경상적 수요, 비경상적 수요의 일반수요, 비경상적 특정수요 중 사회복지관련 사업을 제외한 부문이 가능함.

경상적 수요와 비경상적 일반수요는 수요산정이 공식화되어 있으며 모든 자치단체에 배분되고 있음.

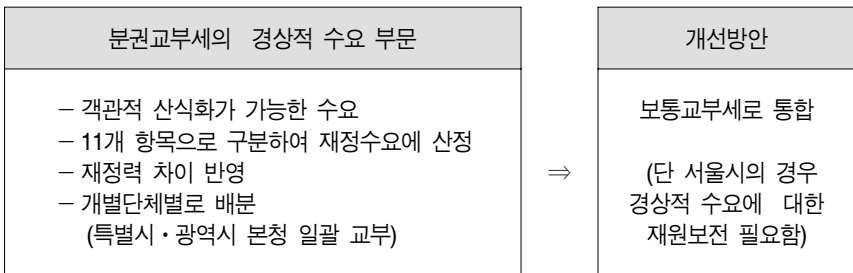
비경상적 특정수요 중 사회복지 사업을 제외한 여타 부문은 국가사업이기보다는 지역사업으로 보통교부세에 통합하여 지방의 일반재원으로 충당하도록 하는 것이 바람직함.

그러나 서울시의 경우 분권교부세가 전부 보통교부세로 통합되면 서울시는 불교부단체로, 별도의 재원마련 대책이 없을 경우 대상사업추진에 어려움을 겪게 됨.

서울시를 비롯한 보통교부세 불교부단체는 사업만 이양되고 재정은 이양되지 않아 재정적 어려움을 겪게 되고 실질적 지방이양은 되지 않음. 이에 따라 어떠한 방식으로든 보통교부세 불교부단체에 대해 분권교부세 만큼의 재원을 보전해 주는 방향으로 제도개선이 필요함.

따라서 자치구 자체의 기준재정수요액 및 기준재정수입액으로 산정하여 재정충족도가 낮은 자치구에도 보통교부세가 직접 교부될 수 있도록 해야 됨.

특별교부세를 매년 일정규모(기존 국고보조금 지원규모 이상) 고정적으로 지원하거나 별도 재정지원 사업으로 지원하여 보통교부세 통합이후 불교부단체에 대한 재원 확충이 필요함.



<그림 5-1> 분권교부세의 경상적 수요 부문의 보통교부세로 통합안

2. 사회복지교부금으로 분리 부문

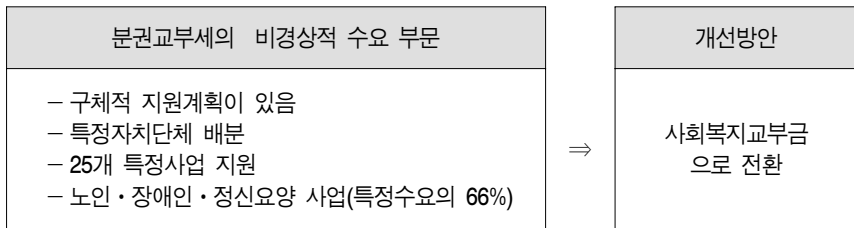
분권교부세 대상사업 중 비경상적 특정수요 중 보통교부세로 통합할 수 있는 부분을 제외한 사회복지 관련 부문에 대하여는 사회복지교부금을 별도로 신설하여 운영하는 방안을 고려할 필요가 있음.

비경상적 특정수요의 사회복지부문은 재원도 상당히 필요하며 시대적·국가적으로 복지사회를 위해 정책우선순위가 높은 사업임. 이는 지방의 자율적 사업으로 맡겨두기보다는 중앙정부의 정책의지와 재원지원이 필요한 사업임.

분권교부세 중의 일부를 사회복지 전담교부금제도로 발전시키는 방안은 지방의 완전한 자율성보다는 국가의 정책을 어느 정도 반영하는 특정재원 형태의 포괄 보조금 형식의 운영이 바람직함.

예를 들어, 노인, 장애인, 정신요양시설은 지역의 선호시설이 아니나 국가적으로 필요한 시설임.

캐나다의 경우 특정교부금 개혁에서 1996년부터 형평화교부금 이외의 여러 가지 특정재정 이전을 캐나다보건사회이전(Canada Health and Social Transfer, CHST)으로 통합하였음. 이는 건강치유, 2차 교육, 사회지원 및 서비스, 어린이 교육 등과 관련한 현금 및 조세이전으로 이루어져 CHST는 재정적인 자율성을 위해 포괄보조금(block fund)의 성격을 지님.



<그림 5-2> 분권교부세의 비경상적 수요 부문의 사회복지교부금 전환안

3. 국고보조사업으로 환원 부문

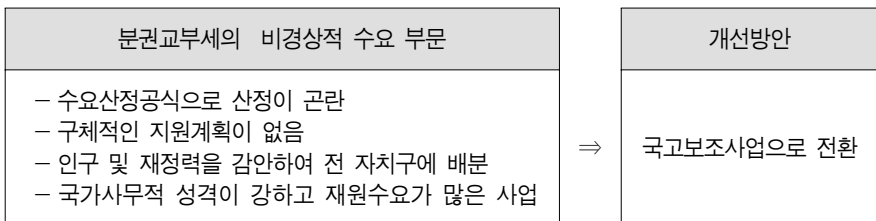
분권교부세 대상사업 가운데 지방이양이 적절했는지 여부를 검토하여 정책적으로 국가가 관리해야 할 사업, 지방사업으로 하기에는 부적절한 사업, 지방의 재원부담 가중을 초래하는 사업은 국고보조사업으로 환원시키는 방안을 검토할 필요도 있음.

지방자치단체를 대상으로 설문 분석한 결과 지방이양이 부적절하다고 생각하는 사업은 원래 국가사무로 인식하고 있거나, 지방사업이지만 재원이 과다 소요 되기 때문에 부적절하다고 인식하는 사업들임.

자치원리에 의하면 교육, 치안, 복지 등은 자치단체의 핵심기능으로 간주하고 있지만 사회복지 인프라가 취약한 우리나라 여건에 비추어 볼 때 당분간 중앙정부 책임 하에 체계적인 시설투자가 선행되는 것이 바람직함.

예컨대, 노인복지관련예산은 1995년보다 5배가량 증가하다가 지방이양으로 인하여 1,704억원이 감소하였음. 그 결과 2005년 노인복지 재정수요 가운데 1,704억원 이상을 자치단체가 부담해야 했는데 세입기반이 취약한 자치단체 입장에서서는 어려운 현실임.

법정교부율을 인상하여 충분한 재원이 확보될 수 없다면 사회복지사업 가운데 시설투자를 수반하는 수요는 국고보조금으로 환원하는 정책도 하나의 대안이 될 수 있음. 다만, 앞서 제시한 사회복지교부금의 신설과 국고보조금으로의 환원은 별개의 안이 될 수도 있으며 2개안(案) 중 하나를 선택할 수도 있음.



<그림 5-3> 분권교부세의 비경상적 수요 부문의 국고보조사업 전환안

그러나 국고보조사업으로의 환원은 분권교부세 도입 취지인 지방분권 촉진과 재정자원의 효율적 배분이라는 의의를 다시 역행하여 자율적인 지방재정의 활성화에 기여하지 못한다는 문제가 제기될 수 있음.

분권교부세 제도의 가장 큰 문제점은 지방이양사업에 필요한 재원이양이 제대로 이루어지지 못함에 따라 지방재정의 책임만 증가하였다는 점임. 하지만 자치단체의 재정경직성을 이유로 다시금 국고보조사업으로 환원할 경우 지방재정 운용의 탄력성과 효율성의 문제가 제기될 수 있음.

제2절 서울시 자치구별 분권교부세 제도 개선 요구안

분권교부세가 2010년 보통교부세로 통합되는 경우 발생하게 될 여러 가지 문제점들에 대하여, 서울시 본청과 자치구의 제도개선 방안에 대한 내용을 정리하면 다음과 같음

1. 서울시 본청

1) 지방이양 사회복지사업의 국고보조사업으로 환원 방안

지방이양사업 중 국가가 정책적으로 추진해야 하는 사업과 지방비 부담이 과중한 복지사업(노인복지사업, 치매상담센터, 장애인복지사업, 아동·여성복지사업, 노숙자보호, 정신요양시설, 공공보건사업 등과 노인·장애인·청소년복지시설 설치 등)에 대해 국고보조사업으로 환원하여 기존 국고보조금 지원규모 수준으로 지원되어야 함.

현재 개별 사업별로 정률 또는 정액으로 교부되는 국고보조사업을 사업별 지원에서 부문별(노인복지분야, 장애인복지분야 등)로 지원하는 포괄보조금 제도로 운용하여 자치단체의 사업선택권 보장 등 재정운영의 탄력성·효율성을 제고해야 함.

또한 시민생활과 밀접한 자전거도로 정비, 버스운송사업 재정지원, 버스공영차고지 건설, 문화관광, 공공근로 사업 등에 대한 별도의 재원마련 대책이 필요함

① 장애인복지과

장애인복지 지방이양 사업으로 생활시설 운영 지원, 지역사회재활시설 기능보장 및 운영 지원, 직업재활시설 운영 지원을 담당하고 있음.

지방이양 시설현황(2008년 1월 현재)으로 생활시설은 36개소, 3,220명 거주(종사자 1,695), 지역사회재활시설은 286개소(장애인복지관 37, 의료시설 4, 체육시설 6, 공동생활가정 128, 주간단기보호 94, 수화통역센터 16, 심부름센터 1), 직업재활시설은 78개소가 운영되고 있음(<표 5-1> 참조).

최근 장애인 복지수요가 폭발적으로 증가하고 있으나 교부액은 감소되고 있어 재정을 악화시키고 있음.

시·도별 재정여건에 따라 시설 종사자 인건비 수준 등 지원액이 달라 형평성 문제가 제기되고 있으며 지방이양 이후에도 시와 다른 지침을 시달하여 혼선을 가중시키고 있음.

이에 따른 대책으로 지방이양사업에 대한 국고보조사업의 환원 방안을 제안할 수 있는데, 분담비율 조정 등을 통해 국고부담기준 완화가 가능함.

② 자활지원과(노숙인보호사업)

노숙인보호사업은 개별법령이 없어 2005년 지방이양 후 자치단체별로 사업

<표 5-1> 서울시 장애인 복지사업 분야 분권교부세 교부현황 (단위 : 억원)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
총 예산	1,026	1,125	1,308	1,384	1,742
분권교부	317	289	248	327	252
비율(%)	30.9	25.7	19.0	23.6	14.5

추진 실태가 다르고, 일정한 거주지가 없이 이동하며 생활하는 노숙인이 일시에 몰려 자치구 재정부담이 커질 것을 우려하여 자치단체에서 적극적으로 사업추진을 하지 않고 있음.

노숙인은 주소의 개념이 없어 이동이 수시로 이루어지므로 중앙정부에서 개별법령 제정 및 사업추진 등 전국적으로 동일한 지원이 이루어질수 있도록 개선되어야 함.

③ 건강증진과

○ 치매상담센터 운영

노인복지법 제29조에 의거하여 25개 구 보건소에 치매상담센터를 운영하고 있으며 3만 2,471건을 상담했고, 2,919명을 등록관리 중임.

법령에 의거 국가가 해야 할 사업임에도 지원은 매우 미흡한 상황이며 이에 따른 사업추진의 문제를 개선하고자 시예산을 투입하여 치매통합관리 체계를 구축하고 있음.

고령화 시대를 대비하여 국고보조사업으로 환원되어야 하며, 국고지원도 대폭 확대되어야 함. 그리고 자치단체에서 치매통합관리가 가능할 수 있도록 개선된 세부추진 방안도 필요함.

○ 노인건강 진단

노인복지법 제27조, 동법 시행령 제20조 시행규칙 제8~9조에 근거하여 경제력이 없는 저소득 노인인구를 대상으로 하는 사업이며 노인복지법상 국가의 책무가 있는 사업임.

이 사업으로 2차 검진결과 584명(1차 검진인원 대비 22.3%)이 유소견자로 나타나 그 결과에 따라 보건소, 병의원에 의뢰함.

사업대상이 많지 않아 보건사업의 우선순위에서 제외될 수 있으므로 국고보조

사업으로 환원하여 지속적으로 실시하여 취약계층 대상 검진 접근성을 높여야 함.

○ 대도시 방문보건사업

대도시 지역의 노인, 장애인, 만성질환자 등 스스로 건강관리를 할 수 없는 의료취약계층의 보건에 대한 요구증대에 따라, 2003년도 대도시 74개 보건소 중 계획서를 제출한 보건소를 대상으로 전국에 14개를 선정(서울시 4개소)하고 사업비를 우선 지원하여 사업을 진행시켰음. 2005년부터 분권교부세 50%로 지방이양된 사업임.

지역보건법 제9조에 따라 기초생활보장수급자, 저소득 틈새계층, 보건소장이 인정하는 환자 등을 대상으로 현재 성북구, 강북구, 영등포구, 동작구 4개 자치구에서 실시하고 있음.

맞춤형 방문건강관리 사업이 진행되면서 보건복지가족부에서는 사업대상자의 중복성이 있음을 발견하고 대도시의 예산을 국고보조사업으로 환원하는 방안이 거론되고 있음. 이에 따라 2008년 대도시사업을 수행하고 있는 4개 보건소의 사업 평가 후 맞춤형 방문건강관리사업 예산으로 확보하여 25개 보건소의 사업 운영비 지원이 이루어져야 함.

2) 2010년 보통교부세 통합 이후 불교부단체 재원보전방안

2010년 분권교부세가 보통교부세로 통합되면 서울시는 불교부단체로, 별도의 재원마련 대책이 없으면 대상사업 추진이 어려움.

특별교부세를 매년 일정규모(기존 국고보조금 지원규모 이상) 고정적으로 지원하거나 별도 재정지원 사업으로 지원하여 보통교부세 통합 이후 불교부단체에 대한 재원 확충이 필요함.

지방이양되는 사업은 이양 후 원활한 사업추진을 위해 예산지원도 수반되어야 함.

분권교부세와 같이 한시적인 지원 방안이 아닌 국세의 일부를 지방세로 전환하는 방안 등이 모색되어야 함.

당초 국고보조금 사업을 분권교부세로 변경·지원해 주다가 보통교부세에 통합해 버린다면 보통교부세 불교부단체는 사업만 이양되고 재정은 이양되지 않아 재정적 어려움을 겪게 되고 실질적 지방이양은 되지 않음. 그러므로 어떠한 방식으로든 보통교부세 불교부단체에 대해 분권교부세 만큼의 재원을 보전해 주어야 함.

보통교부세 평균 교부규모가 조정교부금 평균 교부규모보다 크므로 특별·광역시외의 기초자치단체에도 보통교부세를 교부해 주는 방향으로 제도 개선이 필요함.

가치창출 및 수익사업을 지방으로 이양하여 특색있는 지방자치 구현이 필요함.

분권교부세 대상사업 중 시대적·현실적으로 국가의 정책 우선순위가 높아 투자를 집중하여야 할 사회복지관련 부문은 현행 분권교부세 제도의 틀을 살려야 함. 그래서 별도의 ‘사회복지교부세’ 등을 신설하여, 보통교부세 불교부단체에 재원을 보전해 줄 필요가 있음.

교부세 산정 시 특별·광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액을 기준으로 합산·산정되므로 자치구는 보통교부세의 혜택을 받지 못하고 있는 실정임.

따라서 자치구 자체의 기준재정수요액 및 기준재정수입액으로 산정하여 재정충족도가 낮은 자치구에도 보통교부세가 교부될 수 있도록 해야 됨.

보통교부금 불교부단체에게는 사회복지분야에 특별 지원이 요망됨.

분권교부세 제도는 지역간 세원 불균형이 심한 상황에서도 지방분권(이양)사업의 원활한 추진을 위한 것임. 따라서 보통교부세로 통합하여 불교부단체에 해당된다 하더라도 사회복지분야 및 문화재관리 등 지방이양사업은 광역자치단체 차원에서 재원을 확보하거나 국고보조금으로 환원 조치하여 당해 사업이 지속적으로 추진되어야 할 것으로 판단됨.

2. 서울시 자치구 제도개선안

① 강서구

중앙정부와 서울시의 주택정책으로 강서구에 영구임대아파트를 집중 건립함에 따라 강서구는 저소득주민이 급증하였고, 이에 따른 사회보장비는 매년 증가 추세임.

사회복지분야 정책은 중앙과 지방이 같이 고민하고 책임져야 할 문제임에도 일부 사회복지사업을 지방자치단체로 이양·추진토록 한 것은 저소득주민(법정수급자 등)의 지역별 불평등 초래 등 복지분야의 발전을 저해할 소지가 큼. 또한, 기타 생활환경 개선을 위한 지자체의 투자여건을 악화시키고 있음.

분권교부세가 보통교부세로 통합되는 2010년 재정자립도가 높은 서울시가 교부세를 못 받을 경우 자치구의 재정부담은 더욱 가중될 것으로 생각됨.

지방이양사업을 재분류(사회복지분야사업은 중앙정부의 사업으로 환원)하고 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률시행령 ‘보조금 지급대상 및 기준보조율’ 개정이 요구됨.

노인 인구의 급속한 증가와 사회복지서비스의 수요가 높아지고 있는 점을 감안, 복지전담공무원의 인건비 및 노인복지 분야에 대한 실질적인 지원이 필요함.

② 관악구

사회복지비는 지방이양사업이나 국고보조사업이나에 상관없이 지출하여야 하는 경직성 경비의 성격을 띠고 있으며 재정이 열악한 자치단체일수록 사회복지비의 지출 때문에 재정적인 어려움을 겪고 있음.

현재 사회복지 67개 사업 또는 노인·장애인·정신요양시설운영사업에 대하여 국고보조사업으로 환원하는 방안이 거론되고 있는 바 자치단체 입장에서는 사업의 추진방식이나 재원의 성격이 무엇이나보다는 자치단체의 부담이 얼마나

되느냐가 중요한 문제임.

사회복지비가 경직성 경비이고 이에 대한 지방자치단체의 책임성을 강제하는 의미에서 사회복지 사업을 국고보조사업으로 환원하는 것이 필요하다고 봄.

재정이 어려운 자치단체의 사회복지 수요가 많다는 점을 감안하여, 현재 일부 사업에 대해 자치단체의 재정 여건에 따라 보조율을 차등으로 주는 제도를 모든 사회복지 사업으로 확대해야 함.

③ 송파구

분권교부세 관련 총 23개 사업(경로당운영, 노인일자리사업, 노인복지시설운영, 장애인복지관운영, 아동급식지원, 사회복지전담공무원 인건비 등)을 수행하고 있으며 2006년 64억원(분권 14억, 시비 23억, 구비 27억), 2007년 82억원(분권 12억, 시비 32억, 구비 38억)의 예산이 편성되었음.

정부의 사회복지사업 신설·확대에 따라 분권사업비 부담도 늘어나는 추세임. 그러나 국·시비 보조금은 정액·정율 지원, 차등보조율 적용 등으로 줄어들어 자치구의 재정 압박요인으로 작용함.

사회복지사업은 정부의 추진계획에 따라 자치구에서 공동 수행하는 업무로 단지 수혜자가 자치구 주민이라는 이유로 자치구 사업으로 이양하는 것은 부당하며 국가보조사업으로 환원되어야 함.

④ 중구

사회복지분야 지방이양사업에서 분권교부세 재원규모가 작아 지방비의 부담이 가중되고 있음.

이러한 세출기능의 지방이양이 결과적으로 세입이양과 조화를 이루지 못해 공공서비스의 규모와 품질저하가 우려되며, 지방이양사업의 정상적인 추진이 어려운 상황임.

사업복지사업 가운데 시설투자를 수반하는 수요는 국고보조사업으로 환원함이 바람직함.

사회복지부문 중 국가의 정책대상사업, 지방 스스로 자체재원으로 서비스 질의 개선이 곤란한 사업, 지방의 재원이 과다하게 소요되는 사업 등은 국고보조사업으로의 환원이 필요함.

⑤ 노원구

지방이양사업 중 사회복지관련 사업에 대한 재원인 분권교부세가 국가가 관장하던 2005년 이전의 국고보조금보다 적게 제시될 뿐만 아니라, 재원을 충분히 보전해 주지 않아 부족한 재원을 기초자치단체에서 충당함. 따라서 자치구 재정이 더욱 열악해지는 악순환이 되풀이되고 있음.

사회복지수요가 증가됨에 따라 지방자치단체가 부담해야 할 재원이 더욱 증가하여 각 자치단체는 가용재원이 고갈된 상태이며 기반시설에 투자할 재원이 부족함.

사회복지수요가 계속 증가함에 따라 지방자치단체의 부담도 증가되므로 국비 전액 또는 보조사업으로 사업을 추진하여 사회복지 수혜가 자치단체의 재정에 따른 편차 없이 혜택을 받을 수 있도록 해야 함.

사회복지사업은 국고보조사업 또는 전액 국비사업으로 지원되어야 함.

⑥ 강남구

분권교부세 관련 26개 사업(경로당 운영, 경로당 무료급식, 아동급식지원, 등)이 운영되고 있으나 사회복지사업 확대 등으로 지방정부의 재정압박요인으로 작용함.

지방이양 사회복지사업은 국가보조사업으로 환원이 요구됨.

⑦ 광진구

지방이양 후 사회복지시설 수요 증가 등 사회복지분야에 대한 재정수요는 증가하나 지방자치단체의 열악한 재정구조로 이에 상응하는 재원 확보가 곤란함.

분권교부세 제도 폐지 시 종전의 보통교부세 불교부단체(서울시)는 분권교부세를 교부받지 못하게 되어 기존의 사업 추진 시 재정적 곤란이 예상됨.

지방이양사업의 재정적 지원 근거를 지방교부세법 부칙에 명문화가 필요함.

지방교부세법 부칙 제7257호(2004.12.30) 제2항(분권교부세의 운영기한 등) 내용에 다음과 같이 명시할 것을 제안함.

“분권교부세에 관한 개정규정은 2009년 12월 31일까지 효력을 가지고 2010년 1월 1일부터는 분권교부세를 폐지하여 보통교부세에 통합하여 운영한다. 이 경우 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하여 보통교부세가 교부되지 아니한 지방자치단체에 대하여는 분권교부세로 교부되던 재원을 보전하기 위한 필요한 조치를 하여야 한다.”

위 조항을 근거로 보통교부세 불교부단체의 지방이양사업의 재정지원제도 방안 확보를 건의함.

별도의 재정지원제도를 확보하지 못 할 경우 지방이양사업의 국고보조사업으로의 전환을 건의함.

⑧ 은평구

총 예산[2,630억원]에서 사회(보건)복지비[1,030억원(39.1%)]가 차지하는 비중이 높아 분권교부세가 지원되지 않을 경우 열악한 재정력으로 사회복지 사업을 추진하는데 문제점이 있음.

자치단체별 재정여건의 차이를 감안하지 않은 일률적인 사회복지 정책추진

으로 일부 자치단체의 경우에는 재정압박이 가중되고 있으므로 분권교부세 사업을 국고보조사업으로 변경이 요구됨.

보통교부세 불교부단체로 되어있는 서울시의 경우 재정력이 취약한 자치구는 별도로 재원보전 방안이 없으므로 분권교부세 사업을 국고보조 사업으로 변경해야 함.

⑨ 성복구

저소득층 및 소외계층에 대한 지원사업과 장애인복지 증진, 공공근로사업 지원 등은 사회복지 분야에 필요한 사업으로 복지국가에서 계속적으로 지원하여야 할 것임.

사회안전망 확충 및 수요자 중심의 통합적인 서비스 제공은 물론 자활의욕 고취와 자립능력 향상을 위한 지원이 필요함.

국가가 개인 복지에 개입하지 않아도 시민사회내에서 개별사회성원들의 복지가 이루어지는 복지사회에 진입하지 아니한 현 상태에서, 세입구조의 개편 없이 지방이양사업이라는 이름으로 사회복지 비용을 지방자치단체에게 모두 부담시키는 것은 기초자치단체의 재정을 더욱 열악하게 할 것임.

국고보조금으로 환원하여 국가 및 광역, 기초자치단체의 부담비율을 국가가 더 부담하는 방안으로 조정함으로써 지속적으로 사업을 추진하여 저소득층 및 장애인 복지를 향상시켜야 함.

국가사무의 지방이양사업에 대하여 정부에서 지방자치단체에 지원하는 재정 지원이 당초에 비하여 소규모로 지원되고 있어 이에 대한 개선이 필요함.

특히 도서관 건립 및 운영에 관한 비용을 지방이양사업으로 변경 이후 국비, 시비 지원이 대폭 감소하여 국가이양사업에 대한 자치단체 재정부담이 커짐으로 도서관 운영에 어려움이 있음. 따라서 도서관 운영에 관한 부담비율에 대하여 국비 50%, 시비 25%, 구비 25% 수준으로의 개선이 필요함.

기타 국가사무에 대한 지방이양사업에 대하여 국고 보조금사업으로 전환하여 국가 및 자치단체의 분담비율을 명확히 하고, 그에 따른 사업추진이 안정적으로 정착·운영될 수 있도록 제도개선이 요구됨.

참 고 문 헌

참고문헌

- 곽종무, “대구광역시 자치구재원조정교부금제도 개선방안”, 『2004 연구보고서 요약집』, 2004.
- 권형신·이상용·이재성, 『한국의 지방재정—이론과 실무』, 해남, 2006.
- 김대영, 『지방세체계 조정의 재정효과 분석』, 한국지방행정연구원, 1999.
- 김병훈, “자치구 조정교부금 제도에 관한 연구”, 『한국행정사학지』, 6, 1998.
- 김성철·박기묵, “조정교부금제도가 자치구간 재정적 불균형을 감소시키는 효과에 관한 연구”, 『한국행정논집』, 16(2), 2004.
- 김종희, “조정교부금의 재정형평화 효과와 정책과제—대전광역시를 중심으로”, 『한국지방자치학회보』, 15(3), 2003.
- 나성린·원윤희, “바람직한 지방자치발전을 위한 지방세 개선방안: 재산세 공동과세 보완을 중심으로”, 『한국지방재정논집』, 12(3), 2007.
- 박병희, “지방재정분석 종합점수와 재정지표 간 관계 분석”, 『한국지방재정학회 한국지방재정논집』, 12(3), 2007.
- 박완규, “서울시 자치구간 지방세수입 불균형 완화에 대한 연구”, 『한국지방재정학회 한국지방재정논집』, 8(2), 2003.
- 배인명, 『조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구—서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로』, 정부학연구, 9(2), 2003.
- 서울특별시, 『서울통계연보』, 2006.
- 서울특별시, 『서울통계연보』, 2007.
- 서울특별시, 『2008 성과주의 예산개요』, 2007.

- 서울특별시, 『2008 성과주의 예산개요』, 2008.
- 서정섭, “지방재정위기 관리제도 도입방안”, 『혁신·분권·균형발전 세미나 발표 자료』, 제2회 지방행정혁신한마당 주체 세미나, 1996.
- 석기준·신미향·홍선이, “기초자치단체 재정구조에 관한 연구 : 부산광역시 자치구를 중심으로”, 『한국세무회계학회 세무회계연구』, 14, 2004.
- 손광락, “조정교부금 재원의 안정성 분석”, 『한국정책학회보』, 10(2), 2001.
- 오동일, 『재산세 인상에 따른 조세 저항 논쟁과 앞으로의 과제』, 산업과학연구, 16, 2004.
- 유금록, “지방재정교부금의 지출효과 : 끈끈이효과의 검증”, 『한국정책학회보』, 9(1), 2000.
- 유태현·한재명, 『지방소비세의 합리적인 도입방안 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2007.
- 이세구, 『서울시 조정교부금 개선방안에 관한 연구』, 서울시정개발연구원, 2003.
- 이재원, “시군간 재정조정을 위한 도세징수교부금제도의 개편과제 - 경기도를 중심으로”, 『지방재정학보』, 2(1), 1997.
- 이종필, 『부산광역시 자치구 재원조정교부금 산정방법 개선』, 부산발전연구원, 2006.
- 이창균·서정섭, 『자치구 조정교부금의 재원배분 개선방안』, 한국지방행정연구원, 2007.
- 임성일, 『서울시 자치구간의 재정불균형 실태와 해소에 관한 접근』, 정책&지식, 336, 2007.
- 임태균, “지방재정불균형의 실태와 완화에 대한 고찰”, 『삶의 질과 지역불균형 학술지』, 1, 1996.
- 최병호, “서울시 자치구간 재산세 공동과세제도 추진방안의 기대효과, 문제점과

- 대안 모색”, 강남북 균형발전을 위한 재정격차 완화방안에 관한 토론회, 한국재정학회 발표 논문, 2007.3.
- 최병호, “서울시 자치구 재원조정교부금제도의 문제점과 개선방안”, 서울특별시의 회 정책세미나 발표논문, 2007.4.
- 최병호·배준호, “자치구 재정형평화교부금 제도 개선방안”, 『경제학연구』, 49(4).
- 최병호·정종필, “서울특별시 조정교부금의 배분구조에 관한 연구: 자치구의 세 수노력결과와 문제점을 중심으로”, 『한국재정·공공경제학회 재정논집』, 17(2), 2003.
- 최병호·정종필, “재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편: 참여정부 정책의 평가와 차기정부의 과제”, 차기정부의 재정분권 어떻게 할 것인가 정책 세미나 발표논문, 2007.
- 최원구, 『조정교부금제도의 효과분석 및 개선방안』, 인천발전연구원, 2006.
- 행정자치부, 『혁신·분권·균형발전 세미나 발표 자료집』, 2007.
- 행정자치부, 『2007년도 지방교부세 산정해설』, 2007.
- 행정자치부, 『2008년도 지방자치단체 예산편성기준』, 2008.

영문요약(Abstract)

Improvement of the Decentralization Revenue Sharing System in Seoul

Jun-Sik Bae · Ki-Jung Park

The Decentralization Revenue Sharing System(DRSS) is effective until 2009 and since 2010, it is supposed to be united to the general grant to improve the national subsidy system. In this study, we analyze the impact of the abolition of the Decentralization Revenue Sharing System(DRSS) on the finance of Seoul Metropolitan Government, and study the improvement of local grant system.

Presently, the number of projects belonging to DRSS is 149, and among these projects, the number of ordinary projects is 80, while the number of extraordinary projects is 69 nationally. In case of Seoul, the total number of projects is 82, and among these, ordinary projects are 62 and extraordinary projects are 20. Although the number of ordinary projects is larger than that of extraordinary projects, extraordinary projects are larger than ordinary projects in the amount of money.

The number of social welfare projects is 51 taking the largest portion in the ordinary projects, and the culture and tourism projects are the next. Also, the most of extraordinary projects are focussed on the social welfare.

Here we have some problems in the present management of DRSS and according to the abolition of DRSS in the future;

- One of the most significant problems of DRSS is insufficient financial support and this makes local governments increase their financial

burden. One of the most important purposes of this system is the decentralization of local finance, but without the sufficient financial support from central government, it cannot be attained,

- Secondly, the local governments financially weak have difficulties to promote their projects due to DRSS, and since the beginning of this system the scale and quality of public services from local governments have been declined,
- Finally, if DRSS is abolished and united to the general grant after 2010, Seoul may have a big problem in supporting its lower local governments because of the sudden financial loss. Especially, the lower governments will have problems in assisting low-income group due to the shortage of social welfare finance.

Therefore, to resolve these problems, we propose two policies in this study.

In the short run, more financial support in DRSS is necessary and the rate of legal grant should be increased for this. Also, the itemized list and unit for the DRSS estimation should be modified for the improvement of DRSS.

In the long run, Seoul is supposed to take DRSS projects only without any financial aid from the central government if DRSS is abolished since 2010. So, the central government must compensate for the ensuing financial burden of Seoul, or maintain DRSS until it prepares for other financial system replacing DRSS.

If the abolishment of DRSS is inevitable, at least the central government should maintain the grant pertinent to social welfare. So, it needs to consider the introduction of the social welfare grant system. Also, the central government needs to support the local government by preferably lump-sum grant to promote the responsibility and self-regulation of local governments.

The other way is transferring the DRSS projects to the national subsidy projects. Among the DRSS projects, it needs to reclassify the characteristics of

each project as to whether it belongs to the central government or local government. So, if it is not appropriate to perform in the local government, the central government will be responsible for the finance of the project.

But, the excessive dependence on the national subsidy might retreat the decentralization of local finance and the development of local government system.

Table of Contents

Chapter I Introduction

Chapter II The Definition and Management of the Decentralization Revenue Sharing System(DRSS)

1. The Balanced Development of Local Finance and the Effect of National Subsidy
2. Local Grant System and DRSS
3. The Management of DRSS

Chapter III The State and Problems of DRSS in Seoul

1. The State of DRSS in Seoul
2. The Problems of DRSS in Seoul
3. The Problems of Present Grant System

Chapter IV The Effect of the Change in DRSS on Seoul's Finance

Chapter V The Improvement of DRSS

1. The Improvement of DRSS Structure
2. The Requirement for DRSS Improvement

References

시정연 2008-PR-10

**분권교부세 제도의 실태와
합리적인 개선방안**

발행인 정문건

발행일 2008년 5월 31일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울시 서초구 서초동 391번지

전화 (02)2149-0000 팩스 (02)2149-0000

값 5,000원 ISBN 978-89-8052-607-9 93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.