

분권교부세의 운영실태와 개선방안

A Study on Improving the Decentralization
Revenue Sharing System in Korea

2006. 12.

연구진

서정섭 (수석연구원)

조기현 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.



우리나라는 2005년도부터 지방분권차원에서 국고보조사업의 일부를 지방에 이양하고, 이양사업을 지방에서 원활히 추진될 수 있도록 하기 위하여 중앙정부가 재원을 보전해 주는 제도입니다. 분권교부세제도는 한시적으로 운영되는 제도로 2010년부터는 보통교부세에 통합되는 것으로 되어 있습니다. 본 제도는 지방이양사업의 원활한 추진과 지방의 재정자율권 제고라는 정책목적을 갖고 도입되었습니다. 그러나 도입과정에서 충분한 준비과정을 거치지 못한 관계로 제도운영에 대한 체계가 제대로 정비되지 못한 채 운영되고 있습니다. 현재 가장 큰 문제로 지적되는 것은 분권교부세 재원규모가 부족하여 지방비 부담의 증가와 사업추진의 차질이 발생하고 있다는 점입니다. 이로 인해 향후 분권교부세의 보통교부세 통합에 대한 염려가 각계에서 일어나고 있는 실정입니다.

본 연구는 이러한 현실을 인식하면서 분권교부세제도의 현황과 문제, 쟁점과제 등을 분석한 다음 그 결과를 토대로 동 제도의 개선을 위한 정책대안을 모색하는데 연구의 초점을 두었습니다. 연구수행에 있어서 문제파악 및 대안 모색의 실효성을 높이기 위하여 전 지방자치단체를 대상으로 하는 설문조사 등을 시행하였습니다.

본 연구는 결론적으로 분권교부세 재원규모의 확대, 분권교부세제도하에서 운영방식의 개선, 그리고 장기적 관점에서 분권교부세의 보통교부세로의 통합방향에 대한 정책대응 방안을 제시하고 있습니다. 아무쪼록, 본 연구가 정책당국, 지방공무원과 학계에 많은 참고가 되기를 기대합니다. 끝으로 본 과제를 수행한 서정섭, 조기현 수석연구원의 노고에 감사드리며, 아울러 보고서의 집필과정에서 유용한 조언을 아끼지 않은 학계 전문가 여러분에게도 깊은 감사를 드립니다.

2006년 12월

한국지방행정연구원장 김 주 현



분권교부세제도는 지방분권차원에서 정부기능의 지방이양과 함께 국고보조금제도를 개편하여 그 중 149개를 지방이양사업으로 선정하여 이양하고, 이에 지방이양사업을 원활히 추진할 수 있도록 하기 위하여 2005년도부터 시행하는 보조금제도이다. 분권교부세는 중앙정부의 지방에 대한 이전재원으로 내국세 총액의 일정율(2006년도 현재 0.94%, 1조 24억원)로 그 규모를 정하고 있다. 분권교부세는 2005~2009년 동안의 5년간을 한시적으로 운영한 후 2010년부터 보통교부세에 통합되는 것을 전제로 운영되고 있다.

분권교부세제도의 운영실태를 분석한 결과 표출되고 있는 문제점과 쟁점사항들은 다음과 같다. 현행 분권교부세제도의 운영과 관련하여 가장 큰 문제로 제기되는 것은 분권교부세의 규모가 적다는 것이다. 이로 인하여 지방비 부담이 가중되거나 재정력이 취약한 단체의 경우 관련 사업의 추진에 곤란을 겪고 있다. 재원규모의 부족과 더불어 분권교부세의 수요산정방법이 기존수요 중심으로 이루어져 배분되기 때문에 새로운 수요에의 대응이 어려운 점도 있다. 특히 사회복지 관련 수요는 점점 증가하는데 비하여 과거 수요를 중심으로 분권교부세가 배분되기 때문에 새로운 수요에 대해서는 지방비 부담이 증가하거나 대응을 제대로 하지 못하여 과거 국고보조사업만 못하다는 지방의 의견도 있으며 경우에 따라서는 국고보조사업의 환원을 요구하는 점도 있다. 뿐만 아니라 분권교부세의 교부체계가 해당 자치단체로의 직접교부방식에서 광역자치단체로의 간접교부방식으로 전환됨에 따라 광역자치단체의 재원부담을 가중시키고 기초자치단체에서는 배분기준이 모호하다는 의견을 제시하고 있다. 그리고 분권교부세제도가 과도기적·한시적 제도로 향후의 향방에 대하여 본격적인 논의는 하고 있지 않지만 현행 운영과정의 문제점이나 쟁점들을 지적하면서 향후 진로와

보통교부세 통합에 염려하는 점도 있다. 이러한 염려는 특히 사회복지부문의 사업들이 보통교부세에 통합될 경우 지방에서 정상적으로 추진될 것인가 하는 점에서이다.

본 연구에서는 개선방안의 모색을 단기적 관점과 중장기적 관점으로 구분하여 제시하였다. 단기적 관점이란 분권교부세가 2010년 보통교부세에 통합되기 이전, 즉 2006년~2009년 동안에 운영되어야 할 개선방안으로, 현행의 제도가 본래 목적 기능을 수행할 수 있는 효과적인 운영 시스템을 탐색하는데 중점을 두었다. 여기서의 개선방안은 재원규모, 수요산정 및 교부체계, 지방의 애로사항 해소, 지방이양사업이 지방에 정착될 수 있도록 할 수 있는 체계(예를 들면, 평가체계 등) 등을 들 수 있다. 중장기적 관점이란 분권교부세가 2010년 이후 보통교부세에 통합되어 운영될 때 통합방법 및 구조개편 등 통합을 전제로 어떻게 통합할 것인가에 관한 정책대응 방향의 시사점을 도출하는데 중점을 두었다. 여기서는 현행 분권교부세 대상사업과 재원의 전체를 단순히 보통교부세에 통합할 것인가, 또는 재원이 불충분하거나 지방에서 수행하기에 부적합한 사업이 있을 경우 국고보조사업으로 환원할 것인가, 그리고 재원을 어떠한 방식으로 운영하는 것이 효율적인가 등 보다 거시적인 차원에서의 현행 분권교부세제도의 발전방안을 제시하였다.

단기적 관점에서, 다시말하면 현행 분권교부세제도의 체제하에서는 분권교부세 재원규모의 증대, 수요산정방식의 개선이 이루어져야 한다는 점을 지적하였다. 분권교부세제도의 운영과 관련하여 단기적 정책대응으로는 우선 분권교부세의 재원확충이 조속히 이루어져야 한다. 분권교부세 재원확충은 법정교부율의 인상으로 접근할 수 있으며 현행 법정교부율이 내국세의 0.94%에서 1.05% 수준으로 인상될 필요가 있다. 둘째, 경상수요 산정방식의 개선이 필요하며 여기에는 측정항목과 측정단위의 개선이 필요하다. 측정항목의 개선은 “그 밖의 복지비”를 아동복지와 여성복지로 분리하는 방안과 인건비 항목을 추가로 분리되 아동복지와 여성복지는 운영비에 국한시키는 방안을 검토할 수 있는데, 이

중 분권교부세와 보통교부세의 통합성을 위해서는 인건비, 아동복지비(인건비제외), 그밖에 복지비로 분리하는 방식이 바람직하다. 측정단위 조정은 재편된 측정항목과 연계하여 조정하도록 하며 측정항목의 대표성과 계량적 방법론의 적절성, 보통교부세와의 통합 등을 종합적으로 감안하여 측정단위를 개선할 필요가 있다. 셋째, 비경상적 수요에 대한 산정방식은 대상사업과 측정항목의 대표성이 미흡한 것으로 나타나고 있어 이의 개선이 필요하다. 비경상적 수요 일반분에 대해서는 우선적으로 측정단위의 대표성 제고가 시급하며 사회복지분야의 경우 인구변수를 노령인구·장애인인구·국민기초생활수급권자의 비율로 대체할 필요가 있으며 측정단위의 비중은 종전과 동일하게 하되, 단위사업의 비중을 반영하여 농업종사자를 5%에서 10%로 상향조정하는 것이 바람직하다.

장기적 관점에서 분권교부세제도는 2010년 이후 보통교부세 통합에 앞서 구조개편을 검토할 필요가 있다. 분권교부세의 구조개편 기준은 현재 분권교부세 대상사업과 자원배분을 근거로 산식화 가능 여부, 전 지방자치단체 배분 가능 여부, 국가적 정책우선순위 여부, 이양사업의 원활한 추진 여부 등을 고려할 필요가 있다. 첫째, 재정수요의 산정과 관련하여 산식화가 가능하고, 전 지방자치단체에 배분이 가능하며, 재정력을 반영하여 배분할 수 있는 부문이나 사업은 보통교부세에 통합하는 방안이 바람직하다. 둘째, 분권교부세 대상사업 중 시대적, 현실적으로 국가의 정책우선순위가 높아 투자를 집중하여야 할 부문은 현행 분권교부세의 제도의 틀을 살려 별도의 사회복지교부금(가칭) 체제로 운영할 필요가 있다고 본다. 예를 들면, 사회복지 중 특정부문은 국가가 정책적으로 일정기간, 일정한도까지 지도·지원할 필요가 있다고 본다. 셋째, 사회복지부문 중 국가의 정책대상사업, 지방 스스로 자체재원으로 서비스 질의 개선이 곤란한 사업, 그리고 지방의 재원이 과다 소요되는 사업 등을 면밀히 파악하여 국고보조사업으로의 환원도 검토해 볼 필요가 있다. 이 과정에서 기존 국고보조사업 중 지방으로의 이양이 가능한 사업과 대체할 수도 있을 것이다.

목 차

제1장 서론 1

 제1절 연구의 목적 1

 제2절 연구의 범위와 방법 2

 1. 연구범위 2

 2. 연구방법 4

제2장 분권교부세제도의 도입배경과 의의 5

 제1절 분권교부세제도의 도입배경 5

 1. 도입배경 5

 2. 분권교부세의 도입과정(국고보조금 재편과정) 6

 제2절 분권교부세제도 의의 13

 1. 분권교부세제도의 성격 13

 2. 보조금 이론 측면에서의 분권교부세 특성 14

 3. 분권교부세의 위상 18

제3장 분권교부세제도의 운영실태 및 영향분석 21

 제1절 분권교부세제도의 운영실태 21

 1. 자원규모 21

 2. 대상사업 22

 3. 수요산정 방식 25

 4. 교부체계 32

 5. 분권교부세 산정과정 및 예산편성방법 33

 6. 2005년 대비 2006년도 주요변화 내용 비교 36

제2절 분권교부세의 배분실태	40
1. 수요별 배분현황	40
2. 지역별 배분현황	40
3. 자치단체 계층별 배분현황	42
4. 부처별 특정수요 배분현황	43
제3절 지방재정 영향분석	44
1. 자원규모의 적정성 분석	45
2. 산정방식 및 교부체계의 적정성 분석	56
3. 기능별 세출의 소득탄력성 분석	66
4. 수평적 형평화효과 분석	73
제4절 설문조사 분석결과	84
1. 설문조사 개요	84
2. 설문조사 분석	86
3. 설문분석 결과종합	107
제5절 분석결과 요약 및 정책적 시사점	108
제4장 분권교부세제도의 개선방안	112
제1절 제도개선의 기본방향	112
제2절 자원규모 증대(법정교부율 인상)	115
1. 분권교부세 확충의 의의	115
2. 분권교부세 법정교부율 인상	119
제3절 수요산정 및 배분방식 개선	123
1. 경상적 수요 개선방안	124
2. 비경상적 수요 개선방안	129
3. 평가시스템 구축 및 인센티브 부여	131

제4절 구조개편 방안 : 중장기 발전방안 133

 1. 기본방향 133

 2. 구조개편 방안 134

제5장 요약 및 정책건의 138

 제1절 요약 138

 제2절 정책건의 141

 1. 현행 체계하의 미시적 조정방안 141

 2. 중장기 구조개편방안 143

【참고문헌】 146

 【부록 1】 경상적 수요와 비경상적 수요의 산정공식 149

 【부록 2】 AIDS 추정결과 151

 【부록 3】 후보 측정단위 상관관계 154

 【부록 4】 설문조사서 157

【Abstract】 168

▮▮▮▮▮ 표 목 차 ▮▮▮▮▮

표 2-1.	국고보조금과 이전재정의 위상	5
표 2-2.	국고보조금 정비기준	7
표 2-3.	부처별 국고보조금 정비(안)	9
표 2-4.	부처별 국고보조사업 이양현황('04년)	11
표 2-5.	지방이양사업 분류표(2005년)	13
표 2-6.	분권교부세의 기본구조와 특징('06년 기준)	18
표 2-7.	분권교부세제도와 他지방재정조정제도 비교	19
표 2-8.	지방재정조정제도 내에서 분권교부세의 위상	20
표 3-1.	연도별 분권교부세 자원규모	21
표 3-2.	분권교부세 대상사업 현황 및 조정내역	22
표 3-3.	경상적 수요사업(77개 사업)	23
표 3-4.	비경상적 수요사업(72개 사업)	24
표 3-5.	비경상 일반수요 산정기준	30
표 3-6.	분권교부세 대상사업의 세입·세출 예산편성 방법	35
표 3-7.	수요별 분권교부세 산정내역	36
표 3-8.	분권교부세 대상사업의 조정	37
표 3-9.	대상사업 조정 내역 정리	38
표 3-10.	분권교부세제도 변화 내용	39
표 3-11.	경상적 수요의 부문별 산정 내역('06년도)	40
표 3-12.	분권교부세의 지역별 배분 및 증가현황	41
표 3-13.	분권교부세의 수요별·지역별 배분 및 증가현황	42
표 3-14.	계층별 분권교부세 산정내역(2006년 기준)	43
표 3-15.	부처별·계층별 분권교부세(특정수요) 산정내역	44
표 3-16.	국고보조 지방이양사업 부처별 자원규모 추이	46
표 3-17.	2004년 국고보조금 대비 분권교부세 배정지수	47

표 3-18. 주요 이양사업의 상대적 위상비	48
표 3-19. 분권교부세 경상적 경비 증가내역	49
표 3-20. 복지분야 지방이양사업 예산편성 현황	51
표 3-21. 지방이양 사회복지사업 예산규모 증가율 추이	51
표 3-22. 사회복지분야 자원부족 추계	52
표 3-23. 사회복지분야 지역별 예산확보율	53
표 3-24. 사회복지분야 사업별 예산확보율	54
표 3-25. 사회복지분야 지방비 부담률 추이	54
표 3-26. 사회복지분야 이양사업별 지방비 부담율	55
표 3-27. 경상적 수요 측정항목별 측정단위	59
표 3-28. 노인복지비 회귀모형 추정결과 비교	62
표 3-29. 경상적 수요 모의실험 결과	63
표 3-30. 세출기능별 소득탄력성 추정결과	73
표 3-31. 주요 분석자료의 기초통계량	76
표 3-32. 보통교부세와 관련변수의 Pearson상관관계	76
표 3-33. 분권교부세와 관련변수의 Pearson상관관계	77
표 3-34. 계층별·자원별 형평화효과(절대액 기준)	78
표 3-35. 계층별·자원별 형평화효과(1인당 기준)	79
표 3-36. 회귀분석 결과(1인당 기준)	80
표 3-37. 연도간 수평적 형평화효과 비교분석	82
표 3-38. 그룹내·그룹간 형평화효과 비교분석	83
표 3-39. 설문내용 및 문항수	85
표 3-40. 설문회수 내역	85
표 3-41. 분권교부세제도의 문제점	111
표 4-1. 주요국 복지재정의 중앙·지방 역할 분담 원칙	117
표 4-2. 주요국 복지서비스별 중앙-지방간 재정분담 구조	118
표 4-3. 일본 지방재정의 목적별 세출구조 추이	121

표 4-4.	분권교부세 재원부족액 추계	122
표 4-5.	그 밖의 복지비 재편(안)	125
표 4-6.	분권교부세와 보통교부세 측정단위 비교	125
표 4-7.	경상적 경비 측정항목의 주요 사업 구성비	127
표 4-8.	경상적 경비 측정항목·측정단위 개선(안)	128
표 4-9.	비경상적 수요 일반분의 유형별 대상사업	129
표 4-10.	비경상적 수요 일반분의 측정단위 개선(안)	130
표 4-11.	비경상적 수요 일반분의 모의실험 결과	131
표 5-1.	분권교부세제도의 문제점쟁점.	140
표 5-2.	경상적 경비 측정항목·측정단위 개선(안)	142
표 5-3.	비경상적 수요 일반분의 측정단위 개선(안)	143

▬▬▬▬▬ 그림 목 차 ▬▬▬▬▬

그림 2-1.	국고보조금 정비방안	8
그림 2-2.	국고보조금의 재편구조('04년)	10
그림 2-3.	보조금(Grants)의 유형	16
그림 3-1.	분권교부세의 유형별 산정흐름도	25
그림 3-2.	분권교부세의 교부체계	33
그림 3-3.	단체별·수요별 분권교부세 산정내역	37
그림 3-4.	모의실험에 의한 수평적 형평화효과 비교	64
그림 4-1.	분권교부세제도의 개선방안 모색	114
그림 4-2.	공공부문 사회복지비 GDP 비중	116
그림 4-3.	주요국의 지방재정 세출구조	120
그림 4-4.	분권교부세제도의 구조개편 방안	135
그림 5-1.	분권교부세제도의 구조개편 방안	144



제 1 장 서론

제1절 연구의 목적

참여정부는 분권형 선진국가 건설을 위해 재정분권을 지방분권의 핵심적 전략과제로 채택하고 지방재정의 자율성을 신장시키기로 하였다. 이에 그동안 지방재정의 자율성을 저해해 온 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양시키기로 하고, 이양사업을 추진하는데 필요한 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 분권교부세제도를 2005년도에 도입하였다. 분권교부세제도의 도입과정을 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 정부는 2005년도에 지방분권차원에서 정부기능의 지방이양과 함께 국고보조금제도를 개편하여 그 중 149개를 지방이양사업으로 선정하여 이양하였다. 그리고 정부는 지방에서 지방이양사업을 원활히 추진할 수 있도록 하기 위하여 지방이양사업을 대상으로 중앙정부에서 일정부분의 재원을 지방에 지원하는 분권교부세제도를 시행하고 있다.

분권교부세는 중앙정부의 지방에 지원하는 이전재원으로 내국세 총액의 일정율(2006년도 현재 0.94%, 1조 24억원)로 그 규모를 정하고 있다. 분권교부세는 2005년도~2009년도 동안의 5년간 한시적으로 운영한 후 2010년부터 보통교부세에 통합되는 것을 전제로 운영되고 있다.

분권교부세는 2005년도부터 지방이양 된 149개 사업의 정상적인 추진을 위하여 일정기간 동안 중앙정부에서 포괄적 특정재원의 형식으로 보전해주는 재원이다. 분권교부세는 2010년부터 보통교부세로 통합하여 일반재원으로 지원하기 전 단계의 한시적·과도기적 재원보전 방식을 취하고 있는 중앙정부의 이전재원이다. 따라서 현재의 분권교부세 운영은 국고보조금이 보통교부세로 넘어가는 과정에 있는 제도로 변화가 심하여 정착되지 못한 구조로 설계되어 운영되고

있는 실정이다. 현재 분권교부세제도의 운영에 있어서 가장 크게 부각되는 문제는 기능이양에 따른 재원이양이 충분하지 못하다는 점이다. 분권교부세의 재원부족은 지방재정운영에 지방비 부담 가중, 이양사업추진의 곤란 등 다양한 부정적 영향을 가져다 주고 있는 실정이다. 분권교부세제도 시행의 2년차인 현 시점에서 제도운영과 관련된 전반적인 실태를 파악하여 현재 나타나고 있는 문제점을 보완하고 발전방향을 전망해 보는 것은 과도기적 제도인 분권교부세제도의 운영에서나 보통교부세로의 통합과 같은 향후 과제의 설계에 매우 중요한 일이다.

이러한 맥락에서 분권교부세제도는 지방재정운영의 전환기적 성격을 갖는다는 점, 도입 2년차의 시점에 있다는 점, 기능이양에 따른 재원이양의 문제점이 노정되고 있는 점, 제도설계 및 운영과정에 문제가 있다는 점, 향후 보통교부세에 흡수·통합되기로 되어 있다는 점 등에서 현재 표출되고 있는 한계와 향후의 과제에 대한 연구의 필요성이 매우 높은 제도이다. 또한 분권교부세제도는 실제적으로도 제도와 운영 실태를 면밀히 분석하여 제도개선 및 향후 과제에 대응해야 하는 점이 있다. 이에 본 연구는 분권교부세제도의 운영실태를 분석하여 실제 지방재정운영에 어떠한 영향을 가져다주고 있는가를 분석함으로써 현행 제도의 개선방안의 모색과 향후 정책대응을 위한 시사점을 찾는 데 목적을 두고 있다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구범위

본 연구의 핵심적인 연구대상은 2005년도부터 도입·시행하고 있는 분권교부세제도이며, 연구내용은 분권교부세제도의 도입배경, 운영실태, 지방재정에의 영향, 제도운영의 개선과제 등이다. 본 연구는 우선 분권교부세제도 운영의 문제점을 파악하여 개선방안을 모색하는데 중점을 두고 또한 조만간 급부상하게 될 분권교부세의 보통교부세 통합과 관련한 정책대응을 구상해 보는 것을 고려

하고 있다. 본 연구에서 주된 연구 대상 또는 내용으로 삼고 있는 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 분권교부세제도의 도입배경을 살펴본다. 이는 분권교부세제도 도입의 목적이 무엇인가를 살펴보기 위해서이며, 도입목적의 달성 여부 및 문제점 발생 여부를 파악할 수 있는 근거를 제공할 수 있기 때문이다. 여기서는 국고보조금제도의 개편목적과 국고보조사업의 지방이양 과정을 살펴본다.

둘째, 분권교부세제도의 운영을 위한 제도설계 및 운영내용을 살펴본다. 이는 분권교부세제도의 전반적인 내용을 이해하기 위해서이며, 운영과정상 어느 부분에서 어떠한 문제가 발생하고 있으며 어떻게 개선해야 할 사항이 있는가를 판별하는 근거를 제공하기 때문이다. 여기서는 분권교부세의 재원성격 및 규모, 대상사업, 수요산정방식, 교부체계, 예산편성방식 등 분권교부세제도의 골간을 살펴보는 부분이다. 그리고 분권교부세의 유형별(수요별) 및 자치단체별 배분실태를 연도별로 살펴본다.

셋째, 분권교부세제도가 지방재정 운영에 과급된 영향을 분석한다. 여기서는 분권교부세제도 도입으로 지방에 실제로 어떠한 영향을 주고 있는가를 분석하기 위해서이다. 분석내용은 분권교부세 재원규모의 적정성, 재원배분의 적정성, 산정방식 및 교부체계의 적정성 등이다. 본 연구에서 가장 중점을 두는 분야로 그동안 제기되어 온 지방비부담의 가중 및 사업추진 곤란 등의 재원부족 문제, 재정형평화 기능수행 여부, 수요산정방식의 미흡, 교부방식의 부작용 등을 실증적으로 검토해 보고자 한다. 이는 주로 통계분석을 통하여 이루어지며 이와는 별도로 전 지방자치단체를 대상으로 분권교부세 도입과 운영에 대한 전반적인 내용의 설문조사를 실시하여 통계분석의 결과와 설문분석의 결과를 비교분석하는 기회로 삼고자 한다.

넷째, 분권교부세제도의 개선방안을 단기와 중장기로 나누어 제시하고자 한다. 이는 분권교부세제도의 운영실태와 문제점 분석을 근거로 하고 있다. 단기 방안은 분권교부세제도가 운영되는 2009년까지의 현행제도의 개선방안에 중점

을 두며, 중장기 방안을 2010년 이후 분권교부세가 보통교부세로 통합될 때 어떠한 방식으로 이루어져야 할 것인가에 대한 정책대응의 방향을 제시하는데 중점을 두고자 한다.

2. 연구방법

본 연구의 대상이 분권교부세제도로, 이는 지방재정조정제도인 점을 고려하여 우리나라 지방재정조정제도를 비교하여 분권교부세의 성격을 먼저 규명하고자 한다. 그 다음 분권교부세제도의 골간인 주요 내용을 살펴보고 그 운영실태를 살펴본다. 그리고 지방분권의 한 과제로 채택하여 운영하고 있는 분권교부세제도가 지방의 재정운영에 실제적으로 어떠한 영향을 미치고 있는지를 현황분석, 통계분석, 설문분석을 통하여 살펴본다. 마지막으로 이를 바탕으로 단기와 중장기의 개선과제와 방향을 도출하는 과정으로 연구를 진행하고자 한다.

본 연구의 수행방법은 기존 문헌연구를 기본으로 통계자료분석, 관계공무원 및 전문가와의 면담, 설문조사를 병행 실시하는 방법을 취한다. 문헌조사는 기존 연구자료가 거의 없는 관계로 주로 분권교부세제도의 내용을 취합 정리하는 수준으로 하며 보조금과 관련한 재정관련이론을 참조하기로 한다. 통계자료분석은 2005년도와 2006년도의 분권교부세 통계자료에 근거하여 통계자료의 정리 및 변화를 정리하고 이들 통계자료와 기타 통계자료를 이용하여 분권교부세의 형평화 효과 등을 분석하는 계량분석을 시행한다. 관계공무원 및 전문가 면담은 보건복지부, 행정자치부 등의 중앙정부 공무원과 지방자치단체 공무원을 대상으로 하여 중앙정부와 지방자치단체의 의견을 청취하며 지방재정 및 사회복지 관련 전문가의 의견을 청취하여 문제점 및 개선방안 도출에 반영하기로 한다. 그리고 분권교부세제도 운영의 전반에 대한 지방자치단체의 의견을 수렴하고자 전 자치단체를 대상으로 설문조사를 실시하고자 한다.

제 2 장 분권교부세제도의 도입배경과 의의

제1절 분권교부세제도의 도입배경

1. 도입배경

참여정부는 지방분권과 국가균형발전의 원활한 추진을 위한 체계정비의 하나로 지방재정조정제도를 개편하였으며 그 과정에서 국고보조금제도를 정비하여 분권교부세제도를 2005년도부터 도입하였다. 참여정부는 분권형 선진국가 건설을 위해 재정분권을 지방분권의 핵심적 전력과제로 채택하고, 이에 따라 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하고 이양사업에 추진에 필요한 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 분권교부세제도를 도입하였다.

국고보조금은 중앙재정과 지방재정을 수직적으로 연결하는 이전재정의 핵심 수단으로서, 그리고 지방자치단체의 만성적인 재원부족을 지원하면서 주요 국가사업을 촉진하는 순기능을 발휘하였다. 그동안 국고보조금은 전체 지방이전재원의 20% 이상을 차지하고 있으며 매년 증가하여 왔다.

<표 2-1> 국고보조금과 이전재정의 위상

(단위: 조원, %)

구분	'91년	'95년	'97년	'99년	'01년	'04년
국고보조금(A)	2.0	3.9	5.9	8.6	10.6	12.7
전체 이전재정(B)	13.1	22.4	30.6	31.6	46.1	53.7
A/B(%)	15.3	17.4	19.3	27.2	23.0	23.6

반면, 국고보조금은 운영과정에서 자치단체의 자율적인 재정운영을 제약하거나 지방비부담을 가중시키고 사업추진의 효율성을 저하시킨다는 지적을 지속적으로 받아 왔다. 성격상 폐쇄형인 국고보조금은 지방의 자율적인 사업선정이 불가능하며 사후정산 과정에서 경직적인 운용으로 지방자치단체의 불만을 초래하고, 중앙부처가 지방자치단체를 통제하는 수단으로 활용하거나 소액분산투자에 따른 예산낭비 등의 부작용이 발생한다는 것이다.

참여정부는 국고보조금에 내재된 이러한 문제점을 해소하는 한편, 지방의 실질적인 권한확대 차원에서 일부 국고보조사업에 대한 지방이양을 추진하기로 하였으며 그 소요재원의 안정적 확보수단으로 분권교부세제도를 도입한 것이다.¹⁾

2. 분권교부세의 도입과정(국고보조금 재편과정)

참여정부의 국고보조금 정비는 국고보조 대상사업 유지, 국가균형발전특별회계 대상사업, 지방이양 대상사업의 3가지로 정비하기로 하고 그 기준을 <표 2-2>와 같이 설정하여 추진하였다.

-
- 1) 분권교부세제도 도입과 관련된 참여정부의 경위를 몇 가지 살펴보면 다음과 같다.
 - ① '03.7.22 국무회의시 대통령은 지방이양 해야 할 대상을 찾아내는 방식이 아니라, 중앙에 꼭 남겨야 할 필요성이 있는 사무를 찾아내고 나머지는 전부 지방으로 이양하는 방식을 추진할 것을 지시
 - ② '04.7.6 정부혁신지방분권위원회에서 국고보조금 정비방안 - 국고보조금 총 533건 12조 7천억원 중 149건 9,581억원을 지방이양 - 을 국무회의에 보고
 - ③ '04.7.22 국무회의시 대통령의 지시로 국고보조사업의 일부를 과감히 지방으로 이양하기로 하고, 지방이양사업을 원활히 추진하기 위한 재원대책으로 "분권교부세"의 도입이 검토됨
 - ④ '04.12.30 지방교부세법 개정으로 분권교부세제도가 신설되었음

<표 2-2> 국고보조금 정비기준

지방이양	국고보조사업	국가균형발전특별회계
<ul style="list-style-type: none"> ○명백한 지방사무에 대한 국고보조사업(시도 수리계수리시설 관리, 지방문화재보수정비, 지역특화사업 등) ○반복적 집행성격의 시설물 경상운영비 지원 사업(지역평생교육센터, 장애인체육관, 여성농업인센터 운영 등) ○단순한 지방재원 보전 성격의 보조사업(공자기금 등의 이차보전사업 등) ○국고보조의 실익이 낮은 소액 보조사업(지역단위 소규모 문화관광축제, 수산물위생안전, 친환경화장실 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ○사무성격상 명백하게 국가사무인 경우(여권 발급업무, 국가안전관리시스템 등) ○국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양시 축소가 예상되는 사업(환경, 산림, 보건의료 분야 보조사업 등) ○중앙정부의 정책 수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우(농업구조조정 지원, 국민기초생활보장, 교육과정개정 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ○낙후지역, 농·산·어촌 및 지역 SOC개발 관련 사업(도서종합개발, 농촌종합개발, 산촌개발, 국가지원지방도 등) ○지역의 문화·예술·관광자원 개발 관련 사업(공공문화시설 건립, 문화관광자원개발, 지방체육관건립 등) ○지역전략산업, 문화관광클러스터 등 지역혁신관련사업(지역산업 진흥, 지역문화산업기반 조성, 지방과학기술혁신 등) ○기타 국가균형발전특별법상 규정된 사업 등(농공단지, 개발제한구역관리 등)

자료 : 행정자치부, 지방자치단체예산편성매뉴얼, 2005, pp. 33-34 참고하여 재작성

이상과 같은 기준에 의한 기존 국고보조사업의 정비방안별 주요 특징은 다음과 같다.

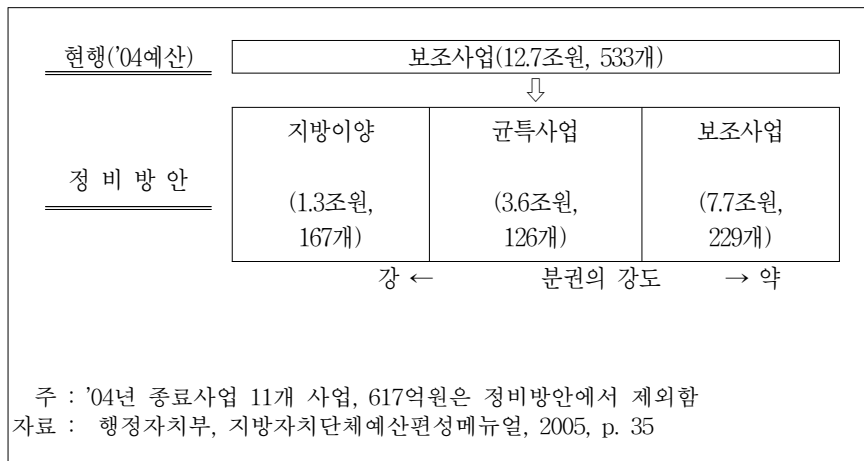
지방이양은 지방사무 성격이 강한 복지, SOC, 교육 관련 사업이 높은 비중을 차지하며, 국가균형발전특별회계사업은 지역개발 성격이 강한 SOC, 농림, 문화관광, 산업관련 보조사업이 대부분이다. 보조사업은 국가정책과의 연계성이 강한 복지, 농림, 환경 관련 사업이 높은 비중을 차지한다.

가. 당초 국고보조금 정비(안)

국고보조금의 정비는 총 12.7조원 중 1.3조원(10.3%)은 지방이양사업, 3.6조원(28.3%)은 국가균형발전특별회계사업, 7.7조원(61.0%)은 기존 보조사업으로 유지하기로 하였다.

사업수로는 총 533개 사업 중 167개(31.3%)는 지방이양사업, 126개(23.6%)는 국가균형발전특별회계사업, 229개(43.0%)는 보조사업으로 유지토록 하였다.

<그림 2-1> 국고보조금 정비방안



당초 22개 부처의 국고보조금 정비를 위한 부처별 (안)은 <표 2-3>과 같았다. 이 중 15개 부처의 국고보조금이 전부 또는 일부 지방이양키로 되었으며, '04년 국고보조금 12조 7천억원 정도의 10.3%에 해당하는 1조 3천억원정도를 지방이양사업으로 분류하였다.

<표 2-3> 부처별 국고보조금 정비(안)

(단위 : 억원, %)

	'04년예산	지방이양	균특사업	보조사업
합 계	126,548	12,978(10.3)	35,777(28.3)	77,176(61.0)
복지부	53,389	8,247(15.4)	-	45,142(84.6) ¹⁾
건교부	24,109	1,331(5.5)	11,946(49.6)	10,832(44.9)
농림부	16,216	222(1.4)	8,923(55.0)	6,981(43.0)
행자부	5,703	742(13.0)	2,171(38.1)	2,780(48.7)
산자부	4,838	-	2,554(52.8)	2,264(46.8)
환경부	4,515	90(2.0)	1,467(32.5)	2,957(65.5)
문광부	4,280	356(8.3)	3,509(82.0)	415(9.7)
산림청	3,392	11(0.3)	1,010(29.8)	2,371(69.9)
해수부	2,839	157(5.5)	1,917(67.5)	412(14.5)
문화재	2,313	410(17.7)	449(19.4)	1,451(62.8)
교육부	1,544	1,108(71.8)	-	436(28.2)
중기청	1,590	-	1,590(100.0)	-
농진청	694	102(14.7)	240(34.6)	291(41.9)
경찰청	476	-	-	476(100.0)
노동부	187	61(32.5)	-	126(67.5)
여성부	178	75(42.4)	-	102(57.6)
외교부	115	-	-	115(100.0)
국방부	81	-	-	81(100.0)
보훈처	64	64(100.0)	-	-
재경부	21	-	-	21(100.0)
식약청	3	-	-	3(100.0)
인권위	0.4	0.4(100.0)	-	-

주 : 1 "1)"에는 국민기초생활보장관련예산 3.6조원 포함

2. 국고보조금 중 '04년 종료사업 11개 사업, 617억원은 별도임

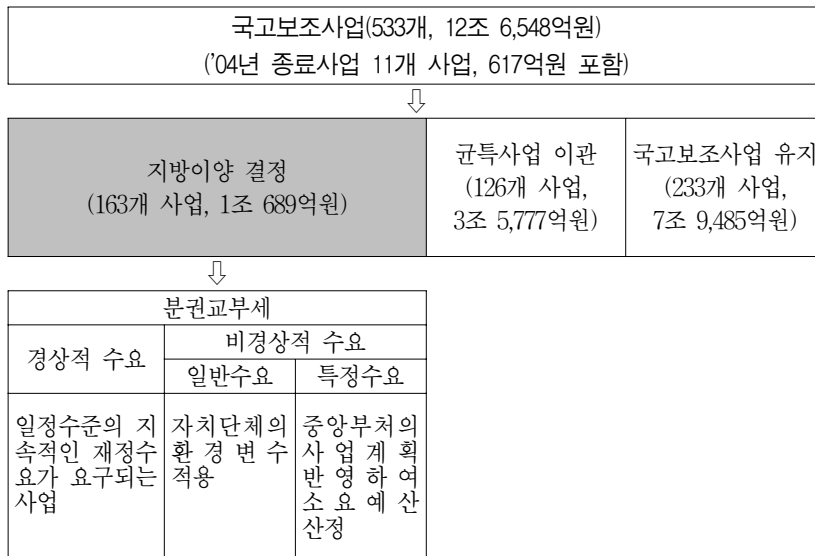
자료 : 행정자치부, 지방자치단체예산편성매뉴얼, 2005, p. 36.

나. 국고보조금의 지방이양 결정(안)

국고보조금의 개편은 '04년 예산기준으로 원래 533개 사업 12조 6,548억원의 국고보조사업 중 233개 사업 7조 9,485억원은 국고보조사업으로 존치하고, 126개 사업 3조 5,777억원의 사업은 국가균형발전특별회계('05년부터 지방양여금의 폐지로 인한 농어촌개발사업과 청소년육성사업 등도 국가균형발전특별회계로 흡수

됨)로 이관하였다. 그리고 복지, 문화, SOC, 교육 등 1조 689억원 규모의 163개 사업을 지방으로 이양하기로 하고, 이를 분권교부세 대상사업으로 결정하였다 (<그림 2-2> 참조). 이는 앞의 국고보조금 정비(안)를 중심으로 부처간 재협의 등을 통해 결정되었는데 이 과정에서 보건복지부의 지방이양사업이 당초 71개 사업에서 67개 사업으로 조정되고 4개 사업 2,288억원이 지방이양에서 국고보조사업으로 환원되었다. 그 결과 지방이양사업이 당초 167개 사업에서 163개 사업, 1조 689억원으로 되었다.

<그림 2-2> 국고보조금의 재편구조('04년)



2004년도 말 기준으로 분권교부세를 도입하기 위한 중앙 각 부처별 국고보조사업의 지방이양 준비 현황을 보면, 대상사업 기준으로 보건복지부가 지방이양사무의 41.1%에 해당하는 67건으로 가장 많고, 문화관광부 14.7%의 24건, 해양수산부 9.8%의 16건, 교육인적자원부 7.7%의 13건 등이다.

<표 2-4> 부처별 국고보조사업 이양현황('04년)

(단위: 억원, %)

구 분	국고보조금 (‘04년 예산)	지방이양현황	
		금 액 ¹⁾	사 업 수 ²⁾
합 계	126,568	10,689(8.4)	163(100.0)
재경부	21	-	-
교육부	1,544	1,108(71.8)	13(9.2)
외교부	115	-	-
국방부	81	-	-
행자부	5,703	742(13.0)	4(2.4)
문광부	4,280	356(8.3)	24(14.7)
농림부	16,216	222(1.4)	9(5.5)
산자부	4,858	-	-
복지부	49,368	5,959(12.1)	67(41.1)
환경부	4,515	90(2.0)	5(3.1)
노동부	187	61(32.5)	1(0.6)
여성부	4,199	75(1.8)	2(1.2)
건교부	24,109	1,331(5.5)	7(4.3)
해수부	2,839	157(5.5)	16(9.8)
보훈처	64	64(100)	1(0.6)
경찰청	476	-	-
문화재청	2,313	410(17.7)	2(1.2)
농진청	694	102(14.7)	9(4.3)
산림청	3,392	11(0.3)	2(1.2)
중기청	1,590	-	-
식약청	3	-	-
인권위	0.4	0.4(100)	1(0.6)

주 : 1)의 구성비는 합계 및 부처별 국고보조금 중 지방이양금액의 비중임

2)의 구성비는 이양사업(안) 163개 중 부처별로 접하는 비중을 산출한 것임

자료 : 조기현, “분권교부제와 복지제정”, KRILA FOCUS, 2006-1(제3호), 2006, p.3.

금액기준으로 보면, 2004년 국고보조사업비 총액 12조 6,568억원의 8.4%인 1조 689억원을 지방이양하기로 하였으며, 이양된 전체 사업비 중에서 56%를 차지하는 5,959억원 규모를 이양한 보건복지부가 가장 큰 규모를 차지하였다. 건설교통부 1,331억원(12.5%), 교육인적자원부 1,108억원(10.4%), 행정자치부 742억원(6.4%)의 순서이었다. 이중 특히 보건복지부의 경우 국고보조사업의 12.1%를 지방으로 이양한 것에 불과하나, 3조 6,000억원 규모의 기초생활보호대상사업을 제외하면 실제 지방이양률은 44.6%에 달하였다.

다. 지방이양 및 분권교부세 대상사업 최종 확정결과

최종적으로 지방이양사업은 교육인적자원부와 인권위의 14개 사업이 제외된 149개 사업 9,581억원으로 확정되었다.

2005년도 도입예정인 분권교부세의 규모는 내국세의 0.83%인 8,454억원으로 확정하고 부족분은 담배소비세 인상분 1,127억원으로 추산하여 총 9,581억원 규모를 추정하였다. 다시 말해, 지방이양은 149개 사업에 9,581억원으로 확정하고 이에 대한 분권교부세 지원규모를 8,454억원으로 하고 나머지 1,127억원은 담배소비세 인상분으로 지방에서 충당하도록 하였다. 이는 2004년 이양사업규모의 88.2%만을 분권교부세로 지원하는 것으로 과거 국고보조금에 비하여 11.8% 축소된 것이다. 결국 분권교부세의 규모는 당초부터 과소 추정되었으며 이러한 이유로 인하여 분권교부세의 규모가 적다는 비판이 제기되고 있는 실정이다.

<표 2-5> 지방이양사업 분류표(2005년)

(단위: 건, 백만원)

부 처 별	계		경상적 수요		비경상적 수요	
	사업수	이양액	사업수	이양액	사업수	이양액
합 계	149 (100%)	958,049 (100%)	74 (49.6%)	628,643 (66%)	75 (50.4%)	329,406 (34%)
보건복지부	67	595,854	50	472,242	17	123,612
건설교통부	7	133,078	-	-	7	133,078
행정자치부	4	74,157	1	49,930	3	24,227
문화재청	2	41,032	2	41,032	-	-
문화관광부	24	35,628	7	24,502	17	11,126
농 립 부	9	22,216	4	20,941	5	1,275
해양수산부	16	15,679	2	3,626	14	12,053
농촌진흥청	9	10,237	6	8,518	3	1,719
환 경 부	5	9,046	-	-	5	9,046
여 성 부	2	7,532	1	7,132	1	400
국가보훈처	1	6,378	-	-	1	6,378
노 동 부	1	6,092	-	-	1	6,092
산 립 청	2	1,120	1	720	1	400

주 : 문화관광부 24개 사업은 2006년도부터 문화관광부 22개 사업, 국가청소년위원회 2개 사업으로 분류되고 있다.

자료: 행정자치부, 분권교부세제도 운영('05 지방재정조정제도 실무연찬회 자료), 2005.

제2절 분권교부세제도의 의의

1. 분권교부세제도의 성격

분권교부세제도는 앞서 살펴본 바와 같이 국고보조금을 지방의 일반재원으로 전환하는 과정의 과도기적 제도로서 다음과 같은 성격을 갖는다.

첫째, 분권교부세제도는 지방이양사업을 합리적으로 추진하기 위해 국가가 지방에 재원을 보전해 주는 제도이다. 분권교부세는 국고보조사업을 지방에 이양하는 과정에서 기존 국고보조사업의 정상적인 추진을 위해 국가가 이에 필요한 사업비의 일부를

보전해 주는 것으로 기존 국고보조금의 형태를 완전히 벗어나지 못한 상태이다.

둘째, 분권교부세제도는 국고보조금의 지방이양을 위한 효율적인 이전통로의 역할을 하고 있다. 분권교부세는 기존 국고보조사업의 완전한 지방이양의 전 단계에서 국가가 일종의 포괄보조금 형식으로 2005년~2009년까지 과도기적, 한시적으로 운영되는 제도이다.

셋째, 분권교부세제도는 ‘분권과 책임’ 원칙에 따른 지방재정의 자율성 확대 및 성과에 대한 자기책임을 명확히 하기 위한 제도이다. 분권교부세제도는 기존 국고보조금제도 자체의 비효율 및 낭비요인을 제거하고 지방분권과 지방의 재정자율성을 제고하기 위하여 도입된 제도이다.

넷째, 분권교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세와 함께 지방교부세에 속하고 있다. 또한 2010년 이후에 분권교부세는 보통교부세에 통합됨을 전제로 신설되었다. 이렇게 될 때 분권교부세는 예산의 편성과 운영이 지방자치단체의 자율성에 기초하여 운영되는 일반재원에 속할 것이다. 그러나 현재의 분권교부세는 지방교부세에는 속하지만 보통교부세의 성격인 일반재원의 성격을 가지고 있지 못하다.

종합컨대, 분권교부세는 특정 분야에 속하는 국고보조사업의 지방이양을 순조롭게 지원할 목적으로 도입된 한시 보조금제도이다. 분권교부세는 재원, 교부대상, 배분방법(공식 사용 등)에 있어서 보통교부세와 유사한 면을 지니지만, 제도의 기본특성과 도입배경 등에 있어서 보통교부세와 상당한 차이를 보이고 있다. 후자와 관련하여 비록 분권교부세가 지방교부세라는 제도적 틀 안에 포함되어 있지만 그것이 자치단체간의 수평적 재정불균등 해소를 목적으로 하는 보조금 즉, “형평화보조금(equalization grant)”과는 본질적으로 다르다는 점에 주목할 필요가 있다(임성일·조기현·서정섭, 2006:74)

2. 보조금 이론 측면에서의 분권교부세 특성

분권교부세는 운영상 보통교부세제도와 보조금제도가 혼합되어 있다. 따라서 분권교부세는 사실상 새로운 보조금제도의 신설로 간주될 수 있다. 분권교부세

제도는 기존의 국고보조사업을 지방에 이양하는 과정에서 수요산정 및 배분체계가 어느 부분에서는 보통교부세의 방식을 취하고 또 다른 부분에서는 국고보조금 형식을 취하고 있다. 예를 들어, 분권교부세는 그 내에 경상수요, 비경상수요의 일반수요, 비경상수요의 특정수요의 3가지로 운영되고 있는데 경상수요와 비경상수요는 수요산정과 배분체계에서는 보통교부세 방식을 취하는 반면 실제 지방에서의 운영은 지방비를 부담하는 등 보조금제도로 운영되고 있다. 그리고 비경상 특정수요는 기존 국고보조금제도의 방식 그대로 운영되고 있다.

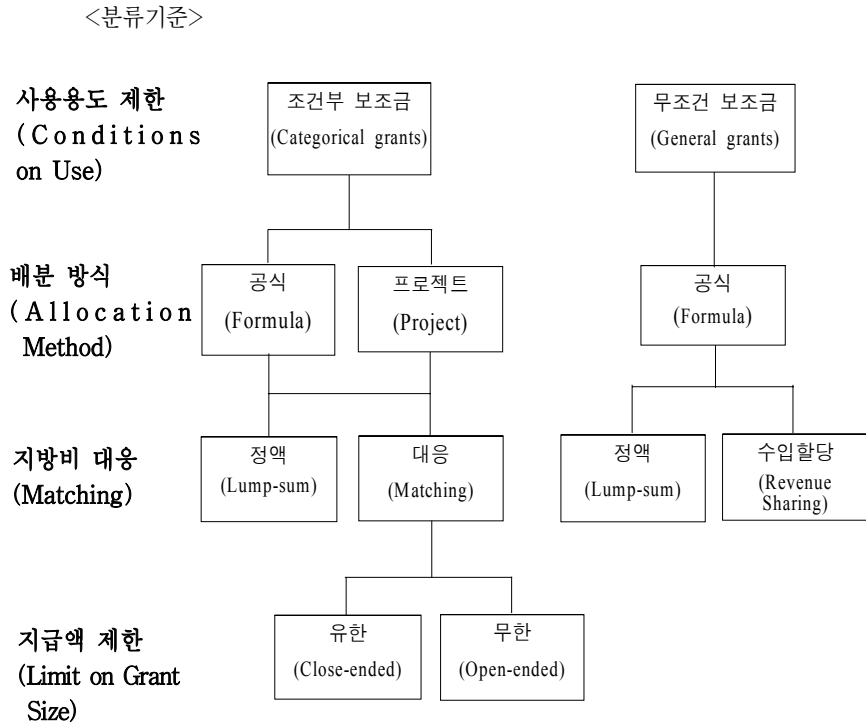
분권교부세는 구체적으로 자금의 사용용도는 지정하고 있지 않지만 그 수요산정이 기존 국고보조사업을 대상으로 국고보조금을 지원하는 대신에 해당 사업의 수요에 대응하여 배분하고 있다. 또한 배분공식에 근거하여 배분하고 있지만 여기에는 지방비부담을 전제로 지원되고 있다. 따라서 분권교부세제도는 지방교부세제도의 형태를 띄고 있지만 실제적인 운영이 국고보조금제도 운영과 유사하다.

보조금의 이론에 의하면, 보조금은 다음의 기준을 토대로 여러 유형으로 구분될 수 있다(<그림 2-3> 참조)(임성일 외, 2004).

먼저, 지원된 재원이 특정한 용도에 사용되어야 하는 제한이 있는지 여부에 따라 조건부 보조금 또는 특정보조금(conditional grants, specific grants)과 무조건 보조금 또는 일반보조금(unconditional grants, general grants)으로 구분된다. 그리고 국가의 보조금 지급에 매칭하여 지방비 부담이 뒤따르는지의 여부에 따라 대응보조금(matching grants, percentage grants)과 비대응보조금(non-matching grants, lump sum grants)으로 구분된다. 대응보조금의 경우 국가의 지원금액에 제한이 있는지의 여부에 따라 무한보조금(open-ended grants)과 유한보조금(close-ended grants)으로 구분된다.

이와 같은 분류 기준에 따르면, 분권교부세는 크게 보아 사용용도가 제한된 조건부 보조금(categorical grants)이면서 사업별 지방비부담 배분방식(matching grants)을 채택하는 유한대응보조금(close-ended matching grants)으로 규정할 수 있다. 다만 분권교부세는 국고보조금과 기본적으로 유사하지만 분권교부세 또는 분권교부세 내의 유형별, 사업별 특성에 따라 포괄보조금 형식을 취하기도 한다.

<그림 2-3> 보조금(Grants)의 유형



자료 : R. C. Fisher, 1996, p.209(임성일 외, 2004 참조).

현재 분권교부세의 수요는 이양대상 국고보조사업의 성격에 기초하여 정상적 수요와 비정상적 수요로 구분 산정되고 있다. 그리고 자치단체별 배분액은 정상적 수요와 비정상적 수요를 합친 금액에 일정한 조정율을 적용하는 방식에 의해 결정된다.

정상적 수요란 분권교부세 대상사업 중 매년 일정 수준의 계속적인 재정수요를 필요로 하는 사업을 금액적으로 총합하는 개념이며, 여기에 속하는 사업으로

는 장애인 생활시설 운영, 시도지정 문화재 보수정비, 농업인자녀 학자금 지원, 공공도서관 운영 등이 있다. 제도 도입의 첫 해인 2005년의 경우 정상적 수요는 기본적으로 기존 국고보조금의 평균교부액, 이양사업 관련통계 등을 토대로 금액이 산정되었다. 2006년도부터는 전년도 예산액을 기준으로 수요를 산정하고 있다. 비정상적 수요란 매년 자치단체의 사업계획을 토대로 심사·지원하던 국고보조사업을 금액적으로 총합하는 개념이며, 정상적 수요 산정방식을 적용하여 배분하는 것이 불합리한 사업을 주로 포괄하고 있다. 여기에 속하는 사업으로는 노인복지회관 신축, 마을어장 개발, 현충시설건립 등이 있다.

비정상적 수요는 크게 일반수요와 특정수요로 구분 산정된다. 일반수요는 특정자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 사업으로 총 재원을 특별·광역시분(30%), 도분(70% : 도분청분 14%, 시·군분 56%)으로 구분하여 산정한다. 일반수요는 기본적으로 재정력지수(전체의 30%)와 인구(전체의 40%)에 의해 결정되지만, 대상사업의 성격에 따라서는 농업종사자, 수산업종사자 변수 등이 보완적으로 활용된다. 특정수요는 중앙부처의 지원계획 등을 고려하여 일정기간 지원이 필요한 사업을 대상으로 금액이 산정되며, 관련 자금은 일부 자치단체에 한해 배분된다.

분권교부세의 자치단체별 교부액은 자치단체별 수요액(정상적+비정상적 수요)을 산정하여 해당 자치단체에 직접 또는 광역자치단체에 간접교부한다.

종합적으로, 분권교부세는 일반보조금의 특성을 가질 정도의 일반재원이 아니고 종래 국고보조사업보다는 포괄된 특정보조금(specific grant)으로 정의될 수 있다. 따라서 분권교부세가 보통교부세에 통합되기 이전까지는 일반재원이 아닌 보조금형태로 운영될 것으로 보인다. 이 과정에서 중앙에서의 재원산정 및 교부방식에서는 보통교부세 방식을 취할 것으로 보이며 지방에서의 운영은 보조금형식으로 운영될 것으로 보인다. 다만 분권교부세가 보통교부세에 통합되는 2010년 이후에는 일반재원의 형태를 갖게 될 것이다. 지금까지 기술한 내용을 요약하면 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 분권교부세의 기본구조와 특징('06년 기준)

구분	경상적 수요	비경상적 수요
재원배분	45%('05년도 66%)	55%('05년도 34%)
대상사업	◦ 매년 유사·반복사업 예) 장애인생활시설운영 등	◦ 연도별로 사업수요·특성이 다른 사업 예) 노인복지회관 신축 등
대상단체 및 사업구분	◦ 전 자치단체 ◦ 사업구분 없음	◦ 전국 및 특정 자치단체 · 일반수요(전 자치단체) · 특정수요(특정 자치단체)
배분방식	◦ 관련변수를 활용한 회귀방 정식 적용	◦ 일반수요: 특정 배분공식 적용 ◦ 특정수요: 지원계획 근거로 배분
형평화 변수활용	◦ 형평화 변수 고려	◦ 일반수요: 형평화 변수 고려 ◦ 특정수요: 형평화 변수 미고려
보조금특성	◦ 일반보조금	◦ 초보적 block grant

자료: 임성일·조기현·서정섭, “분권교부세제도와 보통교부세제도의 재정기능에 관한 비교 연구”. 한국지방재정논집, 제11권, 제1호, 통권19호), 한국지방재정학회, p.76를 수정·보완함

3. 분권교부세의 위상

분권교부세는 기존의 지방교부세(보통교부세, 특별교부세) 및 '06년에 신설된 부동산교부세와 함께 지방교부세에 속한다.²⁾ 분권교부세는 지방교부세에 속하지만 보통교부세, 특별교부세 및 부동산교부세와는 다르게 국고보조금에서 출발함에 따라 부분적으로 지방이양사업에 용도를 제한하는 차이가 있다. 따라서, 분권교부세는 형식상 지방교부세 및 부동산교부세와 같이 일정한 공식에 입각하여 자치단체별로 교부하지만 내용상으로는 국고보조금의 용도제한 폐쇄적 성격을 내포하고 있다.

분권교부세는 '05년에서 '09년까지 운용되는 한시재원이다. 분권교부세는 우선적으로 국고보조제도 재편의 일환으로 추진됨에 따라 단계적으로 재원이양이 이루어지며, 단계적 재원이양이 완료되는 2010년에는 지방교부세에 통합될 예정이다.³⁾

2) 지방교부세법 제3조의 규정에 의하면 지방교부세의 종류는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세 및 부동산교부세로 하고 있다.

분권교부세의 재원은 '05년 내국세의 0.83%인 8,454억원에서 '06년에는 내국세의 0.94%인 1조 24억원으로 확충되었다.⁴⁾ 자원부족으로 인하여 지방이양 국고보조사업을 효과적으로 추진하기 어렵다는 자치단체의 불만이 제기됨에 따라 재원을 확충한 것이다. 당초 분권교부세는 담배소비세 인상분 1,127억원이 미반영되었고, 지방이양사업의 3년~5년 평균예산액 기준으로 교부액을 산정하여 자원부족을 초래하였다. 결과적으로 '06년 분권교부세 자원확충은 '05년 담배소비세 미반영분이 비로소 반영된 것이라고 평가하고 있다.

우리나라 지방재정조정제도 내에서 분권교부세의 위상은 지방교부세제도의 하나이며 '06년 예산규모 기준으로 지방에 대한 중앙이전재원 총액의 3%정도를 점하고, 지방교부세 총액의 5%정도를 점하고 있다.

<표 2-7> 분권교부세제도와 他지방재정조정제도 비교

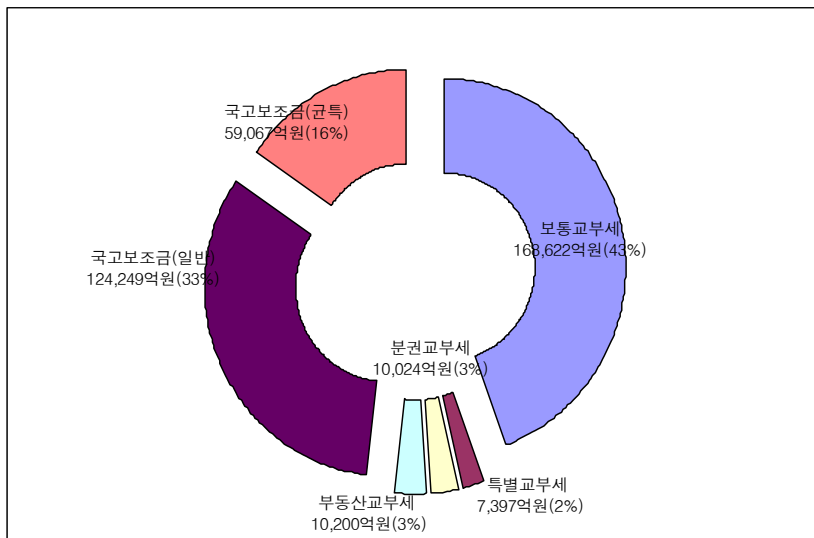
구분	지방교부세		국고보조금		
	분권교부세	부동산교부세		국가균형발전특별회계	
근거 법령	지방교부세법	지방교부세법	지방교부세법	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률	국가균형발전특별법(제5장)
목적	-자치단체 재원보전 -재정불균형 시정	-지방이양 대상 사업 재원보전	-재원감소분 보전 -재정격차 완화	-특정사업 지원	-지역 균형 발전 사업추진 지원
자원 구성	-내국세 19.24% (분권교부세 포함)	-내국세 0.94%	-종합부동산세	-국가예산	-특별회계로 통합
용도	-보통 : 용도지정 없음 -특별 : 용도지정	-용도지정	-용도지정 없음	-용도 지정	-용도 지정
배분방법	-보통교부세 : 재정부족액 기준 포괄배분 -특별교부세 : 지역현안, 재해대책에 배분	-재정수요액 대비 총액비례 배분	-보유세 감소분 보전 -재정여건 등 고려	-사업우선순위에 의거 지원 -중앙과 지방의 부담기준 설정	-계정별 총액설정 -시도, 시군구 사업별 한도설정 배분
재원 성격	일반재원	특정재원	일반재원	특정재원	특정재원

- 3) 지방교부세법 부칙에 따르면 분권교부세는 2009년 12월 31일까지 운영하고 2010년 1월 1일부터는 분권교부세를 폐지하고 보통교부세에 통합하여 운영한다라고 규정하고 있다.
- 4) 지방교부세법 제4조에 따르면 분권교부세의 재원은 2006년부터 내국세 총액의 0.94%로 하고 있다.

<표 2-8> 지방재정조정제도 내에서 분권교부세의 위상

(단위:억원, %)

구분		금액	구성비	
합계		379,559	100	-
지방교부세	계	196,243	51.70	100
	보통교부세	168,622	44.43	85.83
	특별교부세	7,397	1.95	3.77
	분권교부세	10,024	2.64	5.11
	부동산교부세	10,200	2.69	5.20
국고보조금	계	183,316	48.30	100
	국고보조금(일반)	124,249	32.74	67.78
	국고보조금(균특)	59,067	15.56	32.22





제 3 장 분권교부세제도의 운영실태 및 영향분석

제1절 분권교부세제도의 운영실태

1. 재원규모

지방교부세법 제4조에 따르면 지방교부세(부동산교부세 제외)의 재원은 당해 연도 내국세 총액의 19.24%로 하고, 그 중 분권교부세의 재원은 2006년부터 내국세 총액의 0.94%로 하고 있다. 2005년도 당초 분권교부세 도입 초기년도에는 내국세 총액의 0.83%의 법정율을 정하였으나, 2006년에는 0.11%를 상향 조정하여 0.94%로 변경하였고 이로 인한 재원규모는 2005년도 8,454억원에서 2006년도에는 1,570억원이 증가한 1조 24억원이 되었다.⁵⁾

<표 3-1> 연도별 분권교부세 재원규모

연도별	2005년도	2006년도	증가율
법정율	내국세 총액의 0.83%	내국세 총액의 0.94%	0.11%
재원규모	8,454억원	1조 24억원	1,570억원

2006년에 증액된 1,570억원은 전액 노인·장애인·정신요양시설에 배정되었으며, 이러한 증가의 이면에는 2005년 부족분을 담배소비세 인상분 1,127억원으로 충당하려 하였으나, 반영되지 못하여 2006년에 반영한 것이다.

5) 2005년의 경우 지방이양사업 추진과 관련하여 분권교부세 규모가 적다는 비판이 지방에서 제기되어 관련사업 추진을 위하여 특별교부세 363억원이 별도로 지원되었다.

2. 대상사업

분권교부세 지원 대상사업은 '06년도 현재 14개 부처 149개 사업이다. 사업별로 정상적 수요 대상사업과 비정상적 대상사업으로 구분하고 비정상적 수요 대상사업을 다시 일반수요 대상사업과 특정수요 대상사업으로 구분하고 있다. '05년도에는 정상적 수요 74개, 비정상적 수요 75개(일반수요 39개, 특정수요 36개)이었으나 '06년도에 수요별 대상사업을 정상적 수요 77개, 비정상적 수요 72개(일반수요 41개, 특정수요 31개)로 조정하였다.

<표 3-2> 분권교부세 대상사업 현황 및 조정내역

(단위 : 개)

부 처 별	계	정상적 수요	비정상적 수요		
			소계	일반수요	특정수요
계	149	77	72	41	31
보건복지부	64	47	17	10	7
문화관광부	22	6	16	11	5
해양수산부	16	3	13	7	6
농림부	9	6	3	3	
농촌진흥청	9	6	3	3	
건설교통부	7		7	2	5
환경부	5		5	2	3
여성가족부	5	4	1		1
행정자치부	4	1	3	1	2
청소년위원회	2	1	1	1	
문화재청	2	2			
산림청	2	1	1	1	
국가보호처	1		1		1
노동부	1		1		1

<표 3-3> 경상적 수요사업(77개 사업)

산 정 항 목		대 상 사 업	
사 회 복 지	①노인 복지비	경로당 운영 경로식당 무료급식 노인건강진단 치매상담센터 운영 지역사회 시니어클럽 운영	계가노인 복지시설 운영 저소득 계가노인 식사배달 노인복지회관 운영 노인일거리마련사업 경로당 활성화
	② 장애인 복지비	장애인 복지관 운영 장애인 직업재활시설 운영 장애인 계가복지센터 운영 시각장애인 심부름센터 운영 장애인 주간보호시설 운영 의료재활시설 운영 공동생활가정 운영 장애인 해피콜봉사센터 운영 시각장애인 재활지원센터 운영	청각장애인(수화통역센터 운영) 장애인 단기보호시설 운영 정신지체인(자립지원센터 운영) 장애인 특별운송 사업 장애인 체육관 운영 편의시설설치 시민축진단 여성장애인 가사도우미 지체장애인 편의시설센터 운영 장애인 정보화지원센터 운영
	③그 밖의 복지비	아동시설 운영 아동급식 가정위탁양육 지원 소년소녀가장 지원 아동보호전문기관 운영 모자복지시설 운영 사회복지 전담공무원 인건비 업무보조 공익근무요원 인건비 공익근무요원 인건비 노숙자보호 쪽방생활자 지원	퇴소아동 자립정착금 결연기관 운영 가정위탁지원센터 운영 입양기관 운영 모자복지시설 퇴소자 자립정착금 미혼모 중간의 집 운영 공공보건인력개발 대도시 방문보건사업 사회복지관 운영 사회복지시설 운영 계가복지봉사센터 운영
문 화 관 광	①문화재비	시·도 지정 문화재 보수정비	시·도 무형문화재(공개행사)
	②문 화 관광비	공공도서관 운영 농어촌 공공도서관 지방문화원 사업활동 지원 청소년상담실 운영	문화학교 운영 전통향교문화 전승보존 찾아가는 문화활동
농 립 수 산	①농업비	농업인자녀 학자금 시·도수리계 수리시설 관리 자연농과생 급식비	여성농업인센터 운영 농가도우미 지원 지방자치단체 종자 공급
	②농 촌 진흥비	지역특화사업 시범 농업전문인력 양성 과학영농기술 현장서비스	영농4H시범영농 농촌지도기관 정보인프라 도농업기술원 정보전산화
	③임업비	보호수 정비	
	④수산비	김유기산처리제 구입 자연수산과생 급식비	토산어종 치어방류
공공근로	공공근로비	자치단체 공공근로사업	
여성인력 개발	여성인력 개발비	여성인력개발센터 운영	

<표 3-4> 비경상적 수요사업(72개 사업)

구분	대 상 사 업
일 반 수 요	재가노인 복지시설 개보수 장애인 지역사회 재활시설차량 청각장애아동 달팽이관수술 장애인생활시설 치과유니트 공공보건사업 청소년문화의 집 조성 문화의 집 조성 예술창작공간 조성 조각공원 조성 문화의 거리 조성 문화시설 운영평가인센티브 농촌 컴퓨터(PC) 보내기 농기계훈련사업 친환경화장실 양식기반시설 마을어장개발 내수면 환경조사, 어도시설 등 산업단지 문화재조사비 선계획 후개발 국토이용체계 나눔장터 생활문화 정착 재활용기반시설 이차보전
특 정 수 요	노인복지회관 신축 아동보호 전문기관 설치 장애인 체육관기능 보강 오지도서 공영버스 지원 벽지노선 손실보상 공자기금 이차보전 하수처리장 이차보전 노후수도관 개량사업 이차보전 축산폐수 공공처리시설 이차보전 자전거도로 정비 시·도주최 여성주간사업 지원 공주미술제 노랑해전 재현 통영 국제음악제 국제수산 산업전(부산)

3. 수요산정 방식

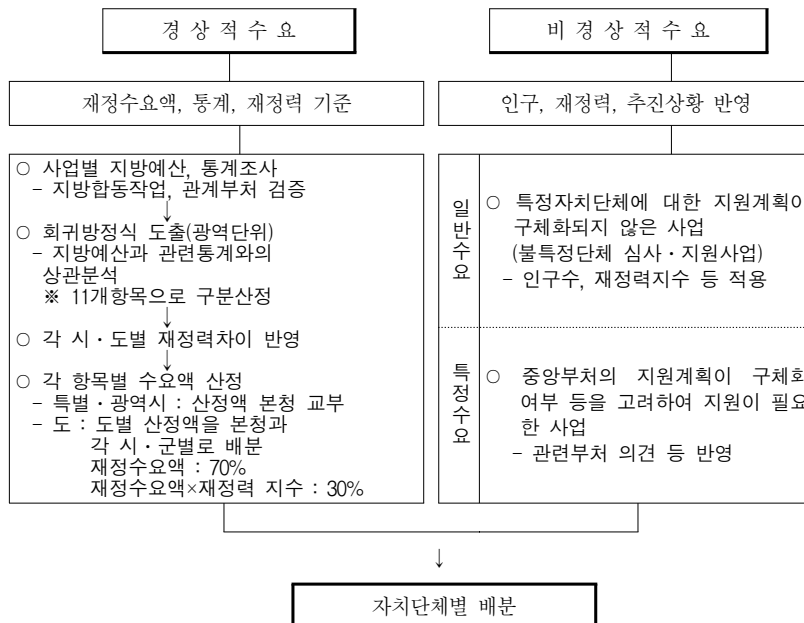
분권교부제는 국고보조 이양사업의 성격을 기준으로 크게 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 산정한다.

경상적 수요는 사업성격상 일정 수준의 재정수요를 필요로 하는 사업으로서 예산과 이양사업 관련 통계 등을 감안하여 객관적인 산식화가 가능한 사업이며, 비경상적 수요는 매년 관계부처의 심사 및 지원계획이 구체화 되어 있는 사업으로서 경상적 수요와 같이 일정한 산정공식을 적용하기 어려운 사업이다.

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

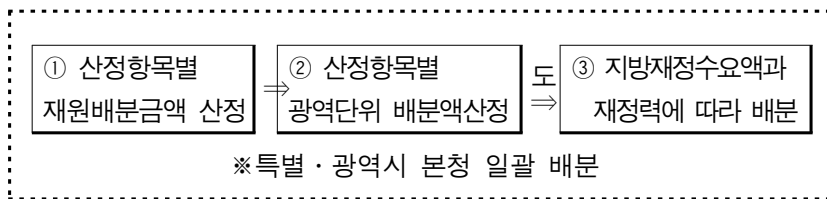
2006년도 이후 분권교부제의 수요산정은 <그림 3-1>과 같은 방식으로 이루어진다.

<그림 3-1> 분권교부제의 유형별 산정흐름도



가. 경상적 수요 산정

경상적 수요는 '06년도부터 재정수요액(전년도 예산액), 통계, 재정력('05년도에는 최근 3~5년간 국고보조금 평균 보조액)을 기준으로 11개 산정항목별 회귀분석을 실시하여 수요액을 산출한다. 경상적 수요 대상사업의 예는 경로당운영, 장애인복지관 운영, 아동시설운영 등을 들 수 있다. 경상적 수요의 산정은 아래의 흐름과 같이 이루어지며 이를 단계별로 살펴보면 다음과 같다.



① 산정항목별 재원배분 금액 산정

먼저, 분권교부세 총재원 중 관계부처의 사업계획 등을 고려하는 비경상적 수요 재원을 확정하고, 나머지를 경상적수요 재원으로 한다.

'06 분권교부세 (10,024억원)	-	비경상적 수요 (5,485억원)	=	경상적 수요 (4,539억원)
-------------------------	---	----------------------	---	---------------------

경상적수요 재원의 각 산정항목별 재원배분은 전년도('06년도의 경우 '05년도) 자치단체 예산편성 현황을 분석하여 산정항목별 재정수요 증가율 등을 고려하여 TOP DOWN 방식으로 정하되, 감소하는 항목은 '05년도 수준으로 결정한다. 예를 들면, 다음의 표(산정항목별 분권교부세 배정내역)의 '06년도 노인복지비는 증가율 등을 고려하여 TOP DOWN 방식으로 배정한다. 이와 같이 산정항목별로 미리 금액을 배정한다.

<산정항목별 분권교부세 배정내역>

(단위 : 억원)

산 정 항 목		'05	'06	증감	증가율	비 고
계		4,389	4,539	150	3.4	
사회 복지	소 계	2,973	3,103	130	4.4	
	노인복지비	516	523	7	1.4	신규시설 등
	장애인복지	503	518	15	3.0	신규시설 등
	그 밖의 복지비	1,954	2,062	108	5.5	아동급식비 등
문화 관광	소 계	591	591	-	-	
	문화재비	380	380	-	-	
	문화관광비	211	211	-	-	
농림 수산	소 계	315	335	20	6.3	
	농업비	192	212	20	10.6	농업인 자녀 학자금 증가 (1.5ha에서 전농가로 확대)
	농촌진흥비	81	81	-	-	
	임업비	7	7	-	-	
	수산비	35	35	-	-	
공공근로		453	453	-	-	
여성인력개발		57	57	-	-	

② 산정항목별 광역단위 배분액 산정

㉠ 산정항목별 지방재정수요액(예산편성액)을 산정항목별 배분 금액에 맞게 일정률로 조정

㉡ 시·도별로 지방재정수요액과 관련통계와의 상관분석 등에 의해 함수식 도출

㉢ 각 시·도별 재정력 차이를 반영하고 항목별 배분금액에 맞게 일정률을 곱하여 산정

<노인복지비 산정(예시)>

(단위 : 백만원)

구 분	지방재정수요액 (예산편성액)		지방재정수요액과 관련통계 상관분석 등㉔			시도별 배분액 (㉕ '× ㉖)
	총 액	조정액㉗	X1	X2	X3	
계	247,480	52,223	676	172	50,827	52,223
서울	56,142	11,847	116	19	2,698	3,953
·	·	·	·	·	·	·
·	·	·	·	·	·	·
경기	43,103	9,096	92	18	7,183	5,479
·	·	·	·	·	·	·
·	·	·	·	·	·	·
제주	2,654	560	18	3	6,335	1,054

<산정공식>

$$y_i = \frac{\exp(10.28194 + 0.37716 \times \ln(X_1) + 0.16963 \times \ln(X_2) + 0.33772 \times \ln(X_3))}{\text{㉕}'} \times \frac{\omega}{\text{㉖}}$$

X₁ : 재가노인복지시설 및 노인복지회관수X₂ : 치매상담센터 및 지역사회시니어클럽수, X₃ : 경로당수ω : {자치단체 평균재정력지수 + (2 - 당해 자치단체재정력지수)}
× 0.62770

- ③ 도의 분청 및 시·군은 지방재정수요액(예산편성액)과 재정력에 따라 배분
②에 의해 산출된 도 총액을 도 분청과 시·군의 지방재정수요액(예산편성액)
의 비중에 따라 70%를 배정하고, 나머지 30%는 재정수요액(예산편성액)과 재정
력을 고려하여 배정한다.

재정력은 다음과 같은 역재정력지수를 활용한다.

$$\text{역재정력 지수} = 1 - \text{재정력지수}$$

<제주도 분청 및 시·군 노인복지비 산정 (예시)>

- 제주도 노인복지비 총액 1,054백만원중 70%인 738백만원은
 - 본청과 시·군의 총 예산편성액(2,654백만원)중 당해 자치단체가 차지하는 비중에 따라 배분
 - (예) 제주시의 경우 예산편성액이 925백만원(2,654백만원의 34.9%)으로 257백만원(738백만원의 34.9%)이 배정
- 제주도 노인복지비 총액 1,054백만원중 30%인 316백만원은
 - 예산편성액과 재정력역지수를 곱한 총금액(1,632백만원)중 당해 자치단체가 차지하는 비중에 따라 배분
 - (예) 제주시의 경우 예산편성액과 재정력역지수를 곱한 금액이 399백만원(1,632백만원의 24.4%)으로 77백만원(316백만원의 24.4%)이 배정
- ↳ 제주시의 경우 상대적으로 재정력이 좋아 예산편성액만을 기준 (이 경우 316백만원의 34.9%인 110백만원 배정)으로 하는 것 보다 33백만원이 서귀포 등 다른 시·군으로 배정되어 지역간 재정불균형 완화

기 초 자 료

(백만원)

구 분	재 정 수요액 (예 산 편성액)	비 중 (A)	재 정 수요액 × 재정력 역지수		비 고 (재정력 지수)
			비 중 (B)		
합 계	2,654	100.0	1,632	100.0	
본 청	276	10.4	129	7.9	0.534
구 계	2,378	89.6	1,503	92.1	
제 주	925	34.9	399	24.4	0.568
서귀포	425	16.0	306	18.8	0.281
북제주	390	14.7	293	18.0	0.248
남제주	638	24.0	505	30.9	0.209

분청과 시·군 산정

(백만원)

구 분	계	A 기준 (70%) B 기준 (30%)	
		A 기준 (70%)	B 기준 (30%)
합 계	1,054	738	316
본 청	102	77	25
구 계	952	661	291
제 주	334	257	77
서귀포	177	118	59
북제주	165	108	57
남제주	276	178	98

◆ 시·군의 경우 지방이양사업에 대한 예산편성액이 많을수록 분권교부세가 많이 교부됨

나. 비경상적 수요 산정

① 일반수요

일반수요는 특정자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 재가노인복지 시설개보수, 장애인지역사회재활시설차량 등의 사업이 해당한다.

총 배분금액을 특별·광역시분 30%, 도분 70%(본청분14%,시·군분56%)로 하여 인구·재정력 등을 감안하여 전 자치단체에 배분한다(특별·광역시 본청 일괄 교부).

비경상 일반수요에 인구(40%), 재정력지수(30%), 수산업종사자(25%), 농업종사자(5%) 등 사회경제적 환경변수를 반영함으로 수평적 형평화기능이 부분적으로 존재하고 있다. 재정력은 경상적 수요의 재정력반영비율(역재정력지수)을 고려하고 있다.

<표 3-5> 비경상 일반수요 산정기준

구 분	총인구	수산업종사자	농업종사자	재정력
'05	20%	15%	5%	60%
'06	40%	25%	5%	30%

② 특정수요

특정수요는 중앙부처의 사업계획을 반영하여 소요예산을 산정하는 수요항목인 관계로 당해 사업을 추진하는 자치단체에 한정시켜 산정·교부한다. 비경상 특정수요는 각 부처의 산정액을 기준으로 시도별로 일정율을 곱하여 산정(부처 의견반영)한다.

<특정수요(9개부처 25개사업) 배분현황>

(단위:백만원)

사 업 명		'05년도		부처 요구액	'06 배분액	비 고
		수요액	수요액의 88.2%			
계(25개)		64,430	56,827	64,714	58,676	
보 복지부	소계(4개)	7,348	6,481	6,494	6,257	
	노인복지회관신축	2,948	2,600	2,830	2,720	4.6% 증가율 적용
	장애인복지관기능보강	3,300	2,911	3,168	3,045	ℳ
	장애인체육관기능보강	1,000	882	400	400	부처 요구반영 축소
	아동보호전문기관설치	100	88	96	92	4.6% 증가율 적용
문 화 관광부	소계(5개)	1,371	1,209	1,316	1,222	
	공주미술제	200	176	192	176	' 05 수준 동결
	노랑해전재현	50	44	48	44	ℳ
	조선통신사행렬재현	500	441	480	441	ℳ
	통영국제음악제	300	265	288	265	ℳ
지역별특성화사업	321	283	308	296	4.6% 증가율 적용	
해 수 산 부	소계(6개)	2,827	2,493	2,715	2,587	
	담수어침단양식장시설	960	847	922	886	4.6% 증가율 적용
	내수면시험장개보수	1,000	882	960	923	ℳ
	연어치어방류	330	291	317	305	ℳ
	국제수산산업전(부산)	230	203	221	203	' 05 수준 동결
	장보고축제	200	176	192	176	ℳ
수출주력상품개발	107	94	103	94	ℳ	
행 정 자치부	소계(2개)	20,313	17,916	19,188	18,740	
	공자기금이차보전	10,313	9,096	9,901	9,514	4.6% 증가율 적용
	자전거도로정비	10,000	8,820	9,287	9,226	ℳ
여성가족부	시도주최여성주간사업	400	353	384	369	ℳ
건 교 통 부	소계(2개)	14,570	12,851	17,967	13,442	
	버스공영차고지건설	12,264	10,817	13,343	11,314	4.6% 증가율 적용
	환승주차장건설	2,306	2,034	4,624	2,128	ℳ
환 경 부	소계(3개)	5,131	4,526	4,869	4,555	
	하수처리장이차보전	4,619	4,074	4,574	4,261	4.6% 증가율 적용
	노후수도관개량이차보전	491	433	282	282	부처 요구반영 축소
	축산폐수공공처리시설이차보전	21	19	12	12	ℳ
국 가 보 훈 처	현충시설	6,378	5,625	6,123	5,884	4.6% 증가율 적용
노동부	근로자종합복지관	6,092	5,373	5,658	5,620	ℳ

4. 교부체계

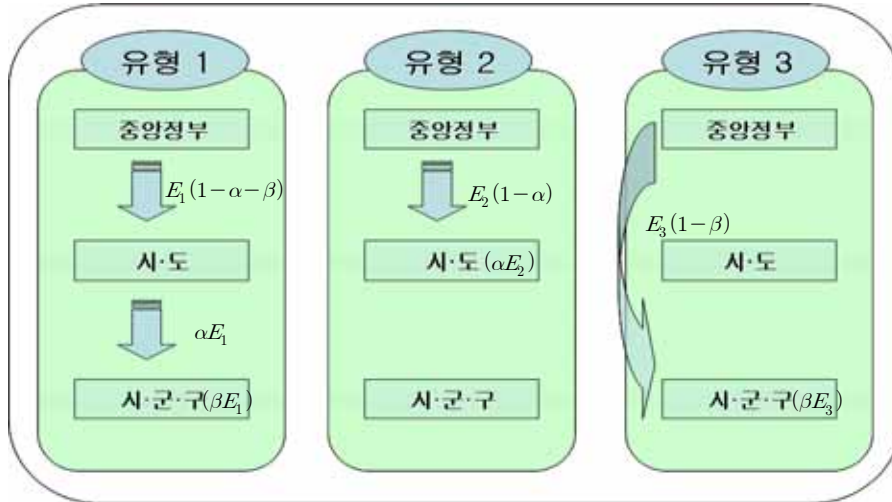
위에서 살펴보았듯이 지방자치단체별 분권교부세의 교부액 산정이 이루어지면 분권교부세는 사업유형별·계층별로 상이한 전달경로를 통하여 교부된다.

2005년도의 경우 분권교부세는 시·도, 시·군·구에 직접교부되었다. 그러나 2006년도부터 특별·광역시에는 시 본청으로 일괄 교부되고 시 본청에서 나름대로의 기준에 의하여 시비를 더하여 자치구에 교부된다. 현재 시에서 자치구에 배분될 때 기준은 과거 국고보조금에 시비를 부담하던 정도의 기준에 의해 배분되고 있는 실정이다. 특별·광역시에 일괄교부하는 것은 지역여건상 동일생활권으로 노인·장애인시설 등 시설입소자의 변동, 시설관리주체의 변경시 재원을 신축적으로 활용하기 위함이다.

도의 경우 도 본청과 시·군으로 교부되는데 기본적으로 '05년도와 같이 도, 시, 군에 각각 산정된 분권교부세 금액대로 직접 교부된다. 하지만, 노인·장애인·정신요양시설에 대하여는 광역자치단체의 역할 강화를 위하여 도 본청으로 교부되고, 도 본청에서 도비를 포함하여 시·군에 배분하는데 이 경우에도 과거 국고보조금의 도비부담 정도를 더하여 배분하고 있다.

이와 같이 분권교부세의 교부방식은 중앙정부의 시·도 및 시·군·구에 대한 직접교부방식과 시·도를 경유하여 시·군·구에 교부되는 간접교부방식이 있다. 간접교부방식은 기존의 국고보조금의 전달체계를 답습한 것으로 시·도 보조금과 연계(matching), 시·군·구에 교부되는 방식이다(유형 1). 광역단체와 기초단체의 지방비 부담률을 각각 α , β 라 하면, 직접교부방식 유형 2와 유형 3의 경우 중앙정부의 분권교부세 부담은 $E_2(1-\alpha)$, $E_3(1-\beta)$ 가 된다. 반면에 간접교부방식 유형 1의 중앙정부 재정부담은 국고보조금과 동일한 $E_1(1-\alpha-\beta)$ 이 된다. 따라서, 중앙정부는 재정부담이 적은 유형 1의 방식을 선호하게 되어 유형 2와 유형 3을 선호하는 자치단체의 이해와 충돌할 가능성이 상존하고 있다.

<그림 3-2> 분권교부세의 교부체계



그럼에도 불구하고 '06년부터 광역단체에 일괄교부하여 기초단체에 재교부하는 유형 1을 크게 강화한 바, 이는 생활권이 같은 광역단체의 역할을 강화시켜 외부효과를 제고함으로써 지방이양사업의 효과적 추진을 도모하는데 목적이 있다. 한편, 광역자치단체의 입장에서 보면 광역자치단체의 재원부담을 가중시킨 면도 있다.

5. 분권교부세 산정과정 및 예산편성방법

분권교부세의 산정은 절차는 다음과 같은 방식으로 이루어진다.

우선 현년도 분권교부세 대상사업의 예산편성 현황을 상반기에 조사한다. 분권교부세 대상사업에 대하여 분권교부세, 시·도비, 시·군·구비의 예산편성 상황을 파악하는데 예산은 다음연도 분권교부세 수요산정의 근거가 된다.

그리고 다음연도 분권교부세 산정관련 자료를 조사한다. 경상적 수요의 비경상적 일반수요 산정관련 기초자료(통계, 예산) 조사한다. 비경상적 수요 중 특정

수요는 특정수요의 사업별 한도액을 결정·통보(행자부→소관부처) → 자치단체 수요조사(소관부처→자치단체) → 자치단체 사업신청(자치단체→소관부처) → 지원대상 자치단체 선정 통보(소관부처) → 사업의 타당성 심사, 배분액 결정 등(행자부)의 절차로 이루어진다.

분권교부세 대상사업에 대한 지방자치단체의 예산편성은 기존의 국고보조사업, 시도비보조사업과 같이 지방비부담이 이루어지는 형태로 편성된다. 분권교부세 교부체계 유형별로 지방자치단체에서 세입 및 세출예산편성되는 상황을 보면 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 분권교부세 대상사업의 세입·세출 예산편성 방법

유 형 별	세 입	세 출
【시·도】		
<input type="checkbox"/> 행자부 ⇒ 시·도분으로 교부 ○ 시·도 자체사업 - 분권교부세 - 분권교부세 + 시·도비	지방교부세	000사업 (분 1,234천원)
		000사업 (분 1,234천원) (시·도 5,678천원)
○ 행자부 ⇒ 시·도분 ⇒ 시·군·구에 교부할 경우 (분권) (보조) - 분권교부세 - 분권교부세 + 시·도비		000사업 (분 1,234천원)
		000사업 (분 1,234천원) (시·도 5,678천원)
【시·군·구】		
<input type="checkbox"/> 행자부 ⇒ 시·군에 직접교부 ○ 시·군 자체사업 - 분권교부세 - 분권교부세 + 시·군비	지방교부세	000사업 (분 1,234천원)
		000사업 (분 1,234천원) (시·군 7,890천원)
○ 시·도비 보조사업 - 분권교부세 + 시·도비 - 분권교부세 + 시·도비 + 시·군비	분권 → 지방교부세	000사업 (분 1,234천원) (시·도 5,678천원)
		000사업 (분 1,234천원) (시·도 5,678천원) (시·군 7,890천원)
<input type="checkbox"/> 행자부 ⇒ 시·도분 ⇒ 시·군·구에 교부된 경우 (분권) (보조)	시·도보조금	000사업 (시·도 6,789천원)
○ 시·도비 ○ 시·도비 + 시·군·구비		000사업 (시·도 6,789천원) (시·군·구 7,890천원)

6. 2005년 대비 2006년도 주요변화 내용 비교

가. 재원규모의 증가

분권교부세는 2005년도 당초에 내국세의 0.83%인 8,454억원이었으나 2006년에는 법정율을 0.11%를 상향 조정한 0.94%의 1조 24억원으로, 이로 인한 재원규모의 증가는 1,570억원이다. 2006년에 증액된 1,570억원은 전액 노인·장애인·정신요양시설에 배정되었다.

나. 수요산정내역의 변화

2006년도는 2005년도에 비하여 수요산정 방식이 크게 변화하였다. 그 결과 2006년도에는 2005년에 비해 경상수요는 18.2% 감소한 반면에, 비경상수요는 특정수요분의 반영률을 대폭 강화함에 따라 88.7% 증가하였다. 비경상수요의 경우에도 2006년도에는 2005년도에 비하여 일반수요는 35% 정도 감소한 반면 특정수요는 2배 이상 증가하였다. 특히, 자치단체에서 유치를 기피하는 노인·장애인·정신요양시설 운영비에 법정율 인상분 1,178억원을 포함하여 전년 대비 60.3% 증가한 3,416억원을 배정하였다. 또한 복권기금에서 지원하던 방학 중 중식지원사업을 포함하여 아동급식사업에 전년 대비 226.9% 증가한 327억원을 배정하였다.

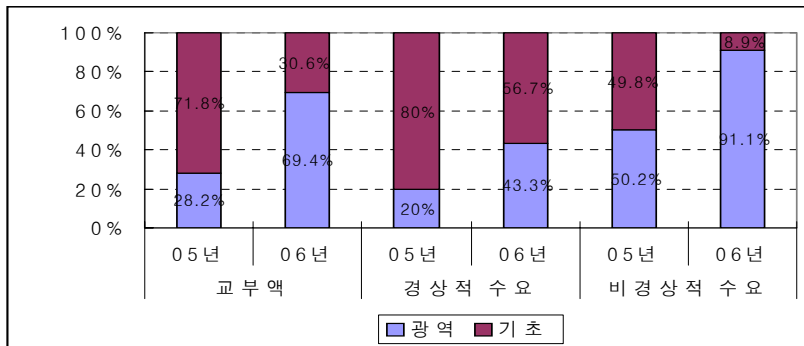
<표 3-7> 수요별 분권교부세 산정내역

연도별	총교부액 (백만원)	경상적 수요	비경상적 수요		
			소 계	일반수요	특정수요
2006년	1,002,390	453,912	548,478	33,276	515,202
2005년	845,382	554,715	290,668	51,015	239,652
증감율	18.6%	-18.2%	88.7%	-34.8%	115%

주: 2005년 교부액은 조정율(0.8824)을 일괄 적용하여 추산함.
자료: 조기현(2006)

특히, 정상적수요와 비정상적수요의 구조에서 광역단체는 비정상적 수요가 2005년 50.2%에서 2006년에는 91.1%로 급증하였다. 이러한 비정상적 수요의 광역자치단체의 의존도가 급증한 이유는 노인복지시설 1,669억원, 장애인생활시설 1,427억원, 정신요양시설 321억원 등의 사회복지분야 특정수요의 광역자치단체 조정기능을 강화한데 기인한다.

<그림 3-3> 단체별·수요별 분권교부세 산정내역



다. 수요별 대상사업의 조정

2006년에는 2005년에 비해 해당 부처의 의견을 들어 대상사업을 조정하였다. 2005년 정상적 수요 74개, 비정상적 수요 75개 사업을 2006년에는 정상적 수요 77개, 비정상적 수요 72개 사업으로 조정하였다.

<표 3-8> 분권교부세 대상사업의 조정

연도별	정상적 수요	비정상적 수요	증감내용
2006	77개	72개(일반 41, 특정 31)	비정상적 수요 3개 감소 (일반 2 증가, 특정 5 감소)
2005	74개	75개(일반 39, 특정 36)	

대상사업의 조정 내역을 살펴보면 장애인생활시설운영, 정신요양시설운영은 정상수요에서 비정상 특정수요로 조정하였다. 자전거도로정비는 비정상 일반수

요에서 특정수요로 조정하였으며 시각장애인재활지원센터운영 등 5건은 비경상적 특정수요에서 경상적 수요로 조정하였다. 뿐만 아니라 푸드뱅크운영장비지원 등 3건은 비경상 특정수요에서 비경상 일반수요로 조정하였다. 이와 같이 2006년도에는 2005년도의 수요산정 방법을 변화시킨 사업들이 있는데 이는 분권교부세의 수요산정 방법이 안정화되지 못한 점을 나타내고 있는 것이다.

<표 3-9> 대상사업 조정 내역 정리

사 업 명	'05년	'06년	사 유
장애인생활시설운영 정신요양시설운영	경상적 수요	비경상적 수요 (특정)	국정현안정책조정회의 결과의 취지를 반영, 사업관리의 효율 성 도모
자전거도로정비	비경상적 수요 (일반)	비경상적 수요 (특정)	광역적 도로망 구축과 연계 등 계획적인 자전거도로망 확충 필요
장애인해피콜봉사센터운영 시각장애인재활지원센터운영 자영농과생급식비 지자체종자공급 자영수산물급식비	비경상적 수요 (특정)	경상적 수요	사업성격을 고려 경상적수요로 분류
푸드뱅크운영장비지원 수산물위생안전 재활용기반시설이차보전	비경상적 수요 (특정)	비경상적 수요 (일반)	소규모 사업 및 완료사업

라. 교부체계의 조정

2005년도에는 분권교부세가 시·도, 시·군·구의 당해 자치단체에 직접 교부되었다. 그러나 2006년도에는 특별광역시의 경우 시 분청에 일괄교부되었다. 도의 경우 도 분청과 시·군에 2005년도와 동일하게 직접교부되는 방식을 취하였다. 다만, 노인·장애인·정신요양시설에 대하여는 광역자치단체의 역할을 강화하기 위해 도 분청에 교부되고 있다.

마. 제도변화 내용 종합

이와 같이 2005년에 처음 도입된 분권교부세 제도는 도입과 동시에 많은 문제점을 드러내어 도입 1년만인 2006년도에 상당한 구조변화를 시도하였으며 이를 종합하면 <표 3-10>과 같이 정리할 수 있다.

<표 3-10> 분권교부세제도 변화 내용

구분		2005년	2006년
재원	법정율	내국세의 0.83%	내국세의 0.94%
	규모	8,454억원	1조 24억원 (인상분 전액 사회복지 수요에 배정)
수요 산정 내역	수요 산정	경상적 수요 74개 비경상적 수요 75개 · 일반 39, 특정 36	경상적 수요 77개 비경상적 수요 72개 · 일반 41, 특정 31
	재원 비중	경상적 수요 65.6% 비경상적 수요 34.5% · 일반 6.0%, 특정 28.5%	경상적 수요 45.3% 비경상적 수요 54.7% · 일반 3.3%, 특정 51.4%
수요 산정 방법	수요산정기준	사업별 국고보조금 5년평균	전년도 사업별 예산편성액
	교부액 조정	각 자치단체 담배소비세로 조정	- 담배소비세 조정율 폐지 - 재정력지수 반영(재정력 열악 단체 재정변동 최소화 및 경상적 사업의 안정적 추진 도모)
	수요별 배분 기준	- 경상적 수요 : · 광역 : 11개 산정항목 · 기초 : 각 자치단체별로 국고보조금 5년 평균교부액 비중	- 경상적 수요 : · 광역 : 11개 산정항목 · 광역과 기초가 동시에 재정수요액 기준(70%), 재정력 기준(30%)를 배분
		- 비경상적 수요 · 일반수요 : 광역(20%), 기초(80%)	- 비경상적 수요 · 일반수요 : 특·광역시 30%, 도 70% (본청 14%, 시군 56%) · 기초단체 배분 기준 변동(인구비중 강화)
교부체계 조정	당해 자치단체에 직접 교부(시·도, 시·군·구)	- 특별·광역시 : 시 본청으로 일괄 교부 - 도 : 도 본청과 시군으로 교부('05년도와 동일) - 노인·장애인·정신요양시설에 대하여는 광역자치단체의 역할 강화를 위하여 도 본청으로 교부	

제2절 분권교부세 배분실태

1. 수요별 배분 현황

앞서 살펴본 바와 같이 '06년도에는 '05년에 비해 경상수요는 18.2% 감소한 반면에, 비경상수요는 88.7% 증가하였는데 이 중에서는 일반수요는 34.8% 감소한 반면 특정수요가 115% 즉, 2배 이상 증가하였다(앞의 <표3-7> 참조). 그리고 2006년도 경상수요의 68.35%가 사회복지부문으로, 다른 부문에 비하여 월등히 높다. 이는 분권교부세가 특정수요 및 사회복지 부문 중심으로 운영되고 있음을 나타내는 것이다.

<표 3-11> 경상적 수요의 부문별 산정 내역('06년도)

단체명	계	사회복지	문화관광	농림수산	공공근로	여성인력 개발
배분액 (백만원)	453,912	310,247	59,119	3,5225	45,325	5,697
구성비	100	68.35	13.02	7.39	9.99	1.26

2. 지역별 배분 현황

분권교부세 총액으로 보면 '06년도에는 '05년도에 비하여 18.6%가 증가한 1,570억원이 증가하였다. 지역별로 '06년도 배분내역을 보면 경기 1,376억원, 서울 984억원, 전남·경북·경남 각각 800억원대, 부산·대구·강원·충북·충남·전북 500~700억원대, 인천·광주·대전·제주 200~300억원대, 그리고 울산이 가장 작은 208억원이 배분되었다. 증가율은 울산 53.6%로 가장 높고 대부분 20%대의 증가율을 보이며 경북과 서울은 10% 미만 증가하였다.

지역별 증가율의 차이는 수요산정 시 전년도 관련예산을 기준으로 산정하기

때문에 증가율이 적은 지역은 분권교부세 대상사업 예산의 배정이 증가하지 않은 것과 동시에 중앙부처의 지원계획을 반영하는 특정수요가 많이 존재하는 지역에 분권교부세가 많이 배분된 것으로 판단된다(<표 3-12>, <표 3-13> 참조).

<표 3-12> 분권교부세의 지역별 배분 및 증가현황

(단위:백만원, %)

단체명	2006	2005	증가액	증가율
계	1,002,390	845,381	157,009	18.57
서울	98,394	95,267	3,127	3.28
부산	72,256	61,292	10,964	17.89
대구	51,253	42,910	8,343	19.44
인천	37,844	32,031	5,813	18.15
광주	32,864	28,409	4,455	15.68
대전	32,563	25,718	6,845	26.62
울산	20,756	13,511	7,245	53.62
경기	137,586	110,538	27,048	24.47
강원	54,153	43,450	10,703	24.63
충북	51,494	42,207	9,287	22.00
충남	63,881	55,055	8,826	16.03
전북	75,902	57,439	8,463	32.14
전남	80,043	71,869	8,174	11.37
경북	85,448	78,206	7,242	9.26
경남	83,104	66,364	16,740	25.22
제주	24,841	21,131	3,710	17.56

<표 3-13> 분권교부세의 수요별·지역별 배분 및 증가현황

단체명	경상적 수요			비경상적 수요					
	'05	'06	증감율	일반수요			특정수요		
				'05	'06	증감율	'05	'06	증감율
계	554,463	453,912	-18.13	50,992	33,276	-34.74	239,543	515,202	115.08
서울	68,654	35,247	-48.66	4,358	1,793	-58.85	33,482	61,354	83.24
부산	42,447	32,426	-23.61	3,201	2,227	-30.44	15,852	37,604	137.22
대구	27,925	22,562	-19.20	1,792	1,026	-42.73	13,077	27,665	111.55
인천	20,856	16,064	-22.97	2,326	1,597	-31.33	10,097	20,183	99.89
광주	19,944	15,027	-24.65	1,040	1,188	14.22	6,639	16,650	150.80
대전	18,438	12,717	-31.03	1,061	811	-23.57	5,988	19,035	217.89
울산	9,138	7,600	-16.83	916	1,341	46.32	4,099	11,815	188.27
경기	74,465	51,007	-31.50	4,581	4,641	1.32	37,635	81,938	117.72
강원	24,390	26,857	10.12	3,664	1,839	-49.81	14,101	25,458	80.53
충북	28,473	23,928	-15.96	2,328	1,302	-44.09	9,656	26,264	172.00
충남	38,032	32,415	-14.77	4,074	2,406	-40.94	10,499	29,061	176.79
전북	36,690	36,489	-0.55	3,297	1,951	-40.81	14,290	37,462	162.15
전남	46,383	46,043	-0.73	7,173	4,371	-39.06	13,870	29,629	113.62
경북	45,433	43,030	-5.29	4,981	2,668	-46.44	24,595	39,751	61.63
경남	41,080	41,140	0.15	5,071	3,245	-35.99	18,890	38,719	104.97
제주	12,109	11,360	-6.19	1,123	869	-22.60	6,764	12,613	86.47

3. 자치단체 계층별 배분현황

자치단체 계층별로 보면, 광역단체의 역할이 급증하였다고 볼 수 있다. 2005년에는 기초자치단체가 6,070억원으로 71.8%를 차지하였으나, 2006년에는 30.6%로 감소하였고, 광역단체는 28.2%에서 69.4%로 증가하였다.

특히, 2006년도의 경우 경상적 수요와 비경상적 수요의 비교에서 광역자치단체는 비경상적 수요가 71.8%를 차지하는데, 특정수요의 비중이 69.7%나 차지하는 반면, 기초자치단체는 경상적 수요가 84.0%를 차지하고, 비경상적 수요는

16%에 불과하여, 광역은 특정수요 위주인 반면, 기초는 경상적수요 위주임을 알 수 있다.

분권교부세의 배분이 광역자치단체 중심으로 배분되며, 기초자치단체는 경상수요 중심으로 광역자치단체는 특정수요 중심으로 운영되고 있다.

<표 3-14> 계층별 분권교부세 산정내역(2006년 기준)

(단위: 백만원, %)

구 분	총교부액	경상적 수요	비경상적 수요		
			소 계	일반수요	특정수요
합 계	1,002,390 (100.0)	453,912 (45.2)	548,478 (54.8)	33,275 (3.3)	515,202 (51.5)
광역단체	695,935 (69.4)/[100]	196,344 [28.2]	499,591 [71.8]	14,641 [2.1]	484,949 [69.7]
기초단체	306,454 (30.6)/[100]	257,567 [84.0]	48,887 [16.0]	18,634 [6.1]	30,252 [9.0]

4. 부처별 특정수요 배분현황

분권교부세의 운영이 광역단체의 특정수요 중심인 것은 노인복지시설(1,669억원), 장애인시설(1,427억원), 정신요양시설(321억원) 등에 대하여 광역단체의 조정기능을 강화하였기 때문이다.

2006년도 특정수요를 2005년과 비교해 보면, 2,436억 1,100만원이 증가하였는데, 이는 보건복지부의 2,389억 1,600만원(98.1%)이 증가한 것에 기인하며, 보건복지부의 광역단체 증가액이 3,311억 1,400만원으로 2005년에 비해 복지사업의 광역단체 비중이 급증하였음을 알 수 있다.

부처별로 볼 때 2005년과 비교하여 2006년도에 증가한 부처는 보건복지부, 행정자치부, 건설교통부 등 3개 부처에 불과하며, 감소한 부처는 문화관광부, 농림부, 해양수산부, 여성부, 환경부, 보훈처, 노동부 등 총 7개 부처로, 이는 분권교부세 전체적인 변화의 축인 특정수요로의 변화가 복지사업의 변화에 기인하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-15> 부처별·계층별 분권교부세(특정수요) 산정내역

(단위 : 백만원)

구 분	2006년			2005년		
	합 계	광역단체	기초단체	합 계	광역단체	기초단체
합 계	515,202	484,949	30,252	271,591	153,835	117,755
복 지 부	347,874	341,710	6,164	108,931	9,270	99,660
문화관광부	1,222	465	757	1,371	500	871
농 립 부	-	-	-	505	505	-
해양수산부	2,586	1,524	1,062	2,992	2,722	270
행 자 부	18,739	8,121	10,618	10,312	8,835	1,477
여 성 부	369	369	-	400	400	-
건 교 부	128,349	128,349	-	110,000	110,000	-
환 경 부	4,555	1,090	3,465	5,131	1,350	3,781
보 훈 처	5,884	-	5,884	6,378	775	5,603
노 동 부	5,620	3,318	2,301	6,092	-	6,092

제3절 지방재정 영향분석

분권교부세를 둘러싼 최근의 쟁점은 재원부족으로 집약된다. 이양대상 사업으로서의 적절성, 산정방법이나 전달체계의 합리성 등도 중요한 쟁점으로 부각될 수 있으나 본질은 재원부족과 이에 따른 재정운용의 애로에 있다. 즉, 재정분권화의 일환으로 추진된 세출기능의 이양이 결과적으로 세입이양과 조화를 이루지 못함으로써 이양사업의 서비스 규모와 품질이 저하되었다는 것이다.

일반적으로 재원부족은 수직적 불균형에서 그 원인을 찾고 있으나 수평적 불균형도 무시할 수 없는 영향력을 발휘하며 따라서, 재원부족이 발생하는 경로는 수직적 불균형과 수평적 불균형, 양 측면에서 발생하는 경향이 있다. 먼저 자치단체에 대한 중앙정부의 재정지원이 적정수준에 미달하면 지방재정의 총량적 측면에서 세입부족이 발생하며 이로 인하여 개별 자치단체 교부액 역시 재정수

요와 괴리됨으로써 수직적 불균형에 대한 조정효과는 제한적으로 작동된다.

수직적 불균형이 이처럼 제한적인 조정에 그칠 때 여기에 추가적으로 지역간 재정격차를 완충하는 수평적 조정기능까지 제한적인 효력을 발휘하게 되면 재원부족은 더욱 악화될 수 있다. 특히, 재정력이 열악한 자치단체의 타격이 상대적으로 크게 나타날 가능성이 높아진다. 수평적 형평화기능이 강력하게 발휘되는 체계에서는 재정여건이 취약한 자치단체에 더 많은 교부가 이루어짐으로써 수직적 불균형으로부터 발생한 재원부족을 부분적으로 완충시킬 수 있으나 그렇지 못한 체계에서는 완충지대 없이 직접적인 충격을 받게 된다. 따라서, 개별 자치단체 수준에서 재원부족이 완화되기 위해서는 지역적 특성을 반영한 산정방식의 개발과 운용이 중요해진다.

제3절에서는 이러한 관점에서 수직적 불균형에 의한 재원부족의 실태와 이로 인한 지방재정의 애로요인을 분석한 후 수평적 불균형과 산정방식의 합리성을 검토하기로 한다.

1. 재원규모의 적정성 분석

가. 총괄분석

2004년에 추진된 국고보조 지방이양사업의 부처별 보조금을 기준으로 분권교부제 도입 이후와 비교한 것이 다음의 <표 3-16>이다. 이양사업의 보조금 규모는 투자사업과 경상사업을 합해서 9,580억원이며 보건복지부와 건교부 소관 국고보조사업이 압도적인 비중을 차지한 바 있다. 2004년 국고보조액 기준으로 보건복지부 이양사업은 5,959억원으로 전체의 62.2%를 차지하였으며 건설교통부 이양사업은 13.9%인 1,331억원에 달하였다. 이들 국고보조 지방이양사업에 대해서는 경상적 경비와 비경상적 경비로 구분하여 산정하는 방식을 2005년부터 적용하였다. 65.6%인 6,284억원이 경상수요분이며 28.4%에 해당하는 2,716억원은 종전의 국고보조금과 별다른 차이가 없는 특정수요분이다.

<표 3-16> 국고보조 지방이양사업 부처별 재원규모 추이

(단위 : 억원)

구 분	국고 보조 이양액	2005년				2006년			
		합 계	경상 수요	일반 수요	특정 수요	합계	경상 수요	일반 수요	특정 수요
행자부	742	602	499	-	103	640	453	-	187
문광부	356	259	245	-	14	223	211	-	12
농림부	222	250	245	-	5	253	248	-	5
복지부	5,959	5,811	4,722	-	1,089	6,580	3,102	-	3,478
환경부	90	51	-	-	51	46	-	-	46
노동부	61	61	-	-	61	56	-	-	56
여성부	75	75	71	-	4	61	57	-	4
건교부	1,331	1,295	-	-	1,295	1,283	-	-	1,283
해수부	157	30	-	-	30	26	-	-	26
보훈처	64	64	-	-	64	59	-	-	59
문화재	410	410	410	-	-	380	380	-	-
농진청	102	85	85	-	-	80	80	-	-
산림청	11	7	7	-	-	7	7	-	-
합 계	9,580	9,580	6,284	578	2,716	10,027	4,538	333	5,156

주 : 행정자치부 분권교부세 산정내역 자료를 토대로 재정리

문제는 산정방식과 운용체계와는 별개로 분권교부세 출범 초기부터 교부재원의 절대부족이 예견되어 왔다는 사실이다. 이미 지적한바와 같이 분권교부세는 이전 3년간 재정수요의 평균치를 토대로 법정교부율을 책정함으로써 2004년 국고보조금 수준에도 미치지 못한 상태에서 출발하였다. 따라서 당연히 2005년도 재정수요는 반영될 수 없는 태생적 한계를 지니고 있었다. 2004년 국고보조금에 한정시켜도 분권교부세 교부총액은 2005년 94%에 불과하였으며 2006년에야 비로소 108% 수준으로 회복하였다⁶⁾. 부처별 교부액도 상당한 편차를 보이고 있는

6) 2005년 및 2006년 재정수요 증가분을 감안한 분권교부세의 적정규모와 법정교부율에 대해서는 제4장 제2절에서 기술하기로 한다.

바, 농림수산부, 보건복지부는 2004년 국고보조금 규모를 상회하였으나 나머지 부처는 이에 미치지 못하고 있다. 특히, 해양수산부(16%), 환경부(51%), 문화관광부(63%), 산림청(64%) 등은 2005년도 배정액 보다 축소되었을 뿐만 아니라 2004년 국고보조금에 비해서도 현저한 차이를 보이고 있다.⁷⁾

<표 3-17> 2004년 국고보조금 대비 분권교부세 배정지수

구 분	2004년 국고보조 (a)	2005년 분권교부세 (b)	2006년 분권교부세 (c)	b/a	c/a
행정부	742	602	640	0.81	0.86
문광부	356	259	223	0.73	0.63
농림부	222	250	253	1.13	1.14
복지부	5,959	5,811	6,580	0.97	1.10
환경부	90	51	46	0.57	0.51
노동부	61	61	56	1.0	0.92
여성부	75	75	61	1.0	0.81
건교부	1,331	1,295	1,283	0.97	0.96
해수부	157	30	26	0.19	0.16
보훈처	64	64	59	1.0	0.92
문화재	410	410	380	1.0	0.93
농진청	102	85	80	0.83	0.78
산림청	11	7	7	0.64	0.64
합 계	9,580	9,580	10,027	0.94	1.08

이용가능한 자료를 토대로 본 주요 이양사업의 상대적 위상을 보면 대략적이거나 재원부족 실상을 유추할 수 있다. 2006년 분권교부세 산정자료의 사업별 현황과 재정수요를 유형별로 정리하여 상대적 비중을 비교하면 대다수의 이양사업이 재원부족에 직면한 것으로 추측된다. 예컨대 <표 3-17>만 보면 보건복지부 이양사업의 재원확충이 양호한 수준으로 받아들일 수 있으나 다음 <표 3-18>의 상대적 위상비에 의하면 노인복지등 일부 사업에 국한된 현상으로 보인다.

- 7) 하수처리장 이차보전, 노후수도관계량 이차보전과 같이 환경보호시설 이차보전은 해당 지방채사업과 연동되어 지원액이 결정되기 때문에 분권교부세 배정액이 축소되었다고 해서 해당 사업을 정책적으로 축소했다고 단정하기는 어렵다.

<표 3-18> 주요 이양사업의 상대적 위상비

구 분		분권교부세 (a)	재정수요 (b)	점유율 상대비 (a/b)
보 건 복지부	소 계	79.8	67.2	1.19
	노인복지	26.9	16.5	1.63
	장애인복지	24.0	13.4	1.79
	그 밖의 복지비	28.9	37.3	0.78
문 화 관광부	소 계	7.3	11.8	0.62
	문화재비	4.6	6.7	0.69
	문화관광비	2.7	5.2	0.53
농 립 수산부	소 계	4.4	8.5	0.52
	농업비	2.6	6.6	0.39
	농촌진흥비	1.0	1.2	0.83
	임업비	0.1	0.2	0.40
	수산비	0.7	0.5	1.64
행정 자치부	공공근로	5.5	11.9	0.46
여성부	여성인력개발센터	0.7	0.6	1.15

상대적 위상비가 0.78인 그 밖의 복지비는 재정수요 비중이 37.3%로 높은 수준인 반면에 분권교부세는 전체의 28.9%가 교부된다는 의미이며 따라서 그 만큼 교부재원이 부족하다고 볼 수 있다. 즉, 보건복지부 이양사업의 경우 아동복지, 모자복지 등에 대한 자원부족 현상이 상대적으로 심각하다고 볼 수 있다. 농림수산부의 농업비, 농촌진흥비, 임업비에 포함된 이양사업, 문화관광부의 문화재비 및 문화관광비 이양사업 역시 상대적으로 자원부족이 심각한 사업들이다.

다른 한편으로 분권교부세는 부처별·사업별 특성에 따라 다소간의 차이를 보이고 있다. 행정자치부, 문화관광부, 농림수산부, 보건복지부, 문화재청, 농촌진흥청 등의 소관사업은 주로 정상적 경비 중심으로 산정된 반면에 투자적 성격이 강한 사업들이 이전된 건설교통부, 해양수산부, 보훈처 등은 비정상적 수요의 특정 수요에 집중되어 있다. 보건복지부를 제외하면 이러한 부처별 특성은 2006년에도 큰 변화가 없다. 2006년에 보건복지부 소관 사업들이 특정수요 위주로 재편된 것은 2005년에 정상적 경비에 포함시켜 산정하였던 장애인 생활시설 운영사업(1,427억원)과 정신요양시설 운영사업(321억원)을 특정수요로 재분류하고 노인시설 운

영사업이 1,006억원에서 1,669억원으로 크게 확대된 결과이다. 행정자치부의 2006년도 특정수요분이 증가한 것도 자전거도로 정비사업 92억원이 추가된데 있다.

이것은 분권교부세 도입으로 국고보조 지방이양사업의 개별적 특성이 변모하거나 특별히 재원이 증가했다고 볼 수 없다는 의미이기도 하다. 오히려 국고보조 지방이양사업에 대한 중앙정부의 재정지원은 담보상태이거나 축소되는 결과를 초래한 것으로 분석된다. 행정자치부, 문화관광부, 보건복지부, 건설교통부, 해양수산부 등의 이양사업들에 대한 2005년도 교부액은 2004년 국고보조금 보다 축소되었을 뿐만 아니라 보건복지부를 제외하면 2006년도에도 여전히 2004년도 국고보조금 수준에 회복되지 못하고 있다. 보건복지부의 복지사업들은 담배소비세 인상분을 보전조치함으로써 2004년 국고보조금 규모를 상회하였으나 그밖의 대부분의 사업들은 실질적인 재원확충이 미진한 것으로 나타났다⁸⁾.

<표 3-19> 분권교부세 경상적 경비 증가내역

산정항목		'05년	'06년	증감액 (억원)	증가율 (%)	비 고
합 계		4,389	4,539	150	3.4	
사회 복지	소 계	2,973	3,103	130	4.4	
	노인복지비	516	523	7	1.4	신규시설 등
	장애인복지	503	518	15	3.0	신규시설 등
	그 밖의 복지비	1,954	2,062	108	5.5	아동급식비 등
문화 관광	소 계	591	591	-	-	
	문화재비	380	380	-	-	
	문화관광비	211	211	-	-	
농림 수산	소 계	315	335	20	6.3	
	농업비	192	212	20	10.6	농업인자녀 학자금 확대
	농촌진흥비	81	81	-	-	
	임업비	7	7	-	-	
	수산비	35	35	-	-	
공공근로		453	453	-	-	
여성인력개발		57	57	-	-	

8) 오히려 복지분야 이양사업의 재원부족이 심각한 실정이다. 이에 대해서는 총괄분석 이후에서 상술하기로 한다.

국고보조 지방이양사업의 재원부족은 신규사업 보다는 기존 시설의 운영과 관련된 경상적 경비에서 주로 발생하고 있다. 물론, 향후 계획된 투자사업의 재정수요에 대한 적기대응이 미진한 부분도 있으나 시설종사자의 인건비, 관리비 등 경상적 경비가 충분하게 반영되지 못하는 요인이 더 크게 작용하고 있다. 노인복지비, 장애인복지비 등 사회복지분야가 대표적이며 문화관광, 공공근로 등도 동결된 수준으로 교부되는 실정이다. 이에 따라 2006년 경상적 경비는 2005년에 비하여 불과 3.4% 증액된 수준에 머무르고 있다.

나. 사회복지분야 분권교부세

분권교부세의 수직적 불균형은 주로 사회복지분야 지방이양사업에서 집중적으로 발생하고 있다. 앞의 <표 3-17>에 의하면 보건복지부가 상대적으로 양호한 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 학계를 중심으로 사회복지분야 지방이양사업의 재원부족이 심각하여 복지서비스의 질적 저하는 물론 국가 차원의 균형된 서비스 공급이 어려워졌다는 비판이 제기된 것은 근본적으로 재정수요가 급증한데 그 배경이 있다.

보건복지부 실태조사에 의하면, 지방이양 사회복지사업의 총 소요예산은 2005년 1조 4,605원, 2006년 1조 9,401억원으로 추계되었으나 실제로는 2005년 1조 3,474억원, 2006년 1조 8,020억원의 예산이 편성되었다. 이로 인한 부족재원은 2005년 1,131억원에서 2006년 1,381억원으로 증가하였다. 물론 2005년 부족분(1,131억원)에 대해서는 담배소비세로 충당토록 보완함과 동시에 2006년에 법정교부율 인상으로 보전한 바 있다. 그러나 이 보전책은 2005년 사업예산을 충당한 결과에 지나지 않아 재원부족 현상은 지속되고 있다⁹⁾. 교부재원의 부족은 지방비 부담을 가중시켜 2006년 편성된 사회복지예산 증가분 4,546억원 가운데 분권교부세 부담율은 19.3%에 불과한 반면에 자치단체 부담율은 80.7%에 달하여 지방재정의 압박요인으로 작용하였다.

9) 2005년도에 잠정적으로 추계된 부족분 1,131억원은 담배소비세로 충당하였으며 2006년도에는 법정교부율 인상과 인상분(1,570억원) 전액을 노인복지비에 보전하였다.

<표 3-20> 복지분야 지방이양사업 예산편성 현황

구분	총소요액 (A)	예산편성액			부족액 (A-B)	부족률 (%)
		합계(B)	분권 교부세	지방비		
2005년	14,605억원	13,474	5,574	7,900	1,131	7.7
2006년	19,401억원	18,020	6,451	11,569	1,381	7.1
증감액	4,796억원	4,546 (100%)	877 (19.3%)	3,669 (80.7%)	50	-0.6

주 : 1) 보건복지부 국정감사 제출자료 재정리

2) 2005년 12월 31일 현재 및 2006년 6월 30일 현재 기준

이러한 재원부족 현상은 이미 지적하였듯이 과거 3년~5년간 평균예산을 기준으로 산정함으로써 미래수요를 충분히 반영하지 못한 데 있다. 사회복지사업 예산 증가율은 2001년 이후 연평균 20.5%에 달하였기 때문에 과거 3년~5년 평균예산에 근거한 교부총액 산정방식으로는 재원부족이 발생할 수 밖에 없는 구조이다.

<표 3-21> 지방이양 사회복지사업 예산규모 증가율 추이

구분	평균	2001	2002	2003	2004	2005
지방이양 복지사업	20.5%	26%	22%	17%	18%	19%

자료: 보건복지부, 국정감사제출자료

따라서, 사회복지분야 지방이양사업에 대한 교부재원의 적정성 판단은 단순히 2004년 국고보조금 수준을 회복했느냐 여부가 아니라 미래 재정수요의 충족도에서 찾아야 할 것이다. 분권교부세가 사회복지분야 국고보조 지방이양 대상사업의 연평균 예산증가율 20.5% 수준으로 확충되었다고 가정하면 2005년도와 2006년도 사회복지분야 분권교부세는 각각 7,276억원과 8,767억원으로 추계된다. 그러나 실제 교부액은 2005년 1,840억원이 부족한 5,435억원이었으며 2006년도에는 더 악화되어 2,316억원의 부족재원이 발생하였다. 이는 2006년도 배정된 분권교부세의 35.9%에 달하는 규모이며 담배소비세 인상분을 충당한 노인복지를 제외하면 대부분의 복지서비스가 재원부족에 직면한 것으로 해석할 수 있다. 보건

의료(68.2%), 기초생활보장(64.7%), 무료급식이 주종인 기타복지(46.8%), 아동복지(41.9%), 장애인복지(40.7%) 등 복지 사각지대에서 재원부족 현상이 큰 것으로 분석되었다.

<표 3-22> 사회복지분야 재원부족 추계

구 분	합계 (억원)	기초 생활 보장	취약계층					보건 의료	
			소계	장애인 복지	노인 복지	아동 복지	기타 복지		
'04년	국고보조액	6,048	814	4,825	1,816	1,610	974	415	409
'05년	실제 교부액	5,435	744	4,691	1,603	1,477	894	377	340
	적정 교부액	7,276	981	5,803	2,188	1,900	1,174	500	492
	부족액	-1,840	-236	-1,111	-539	-585	-280	-122	-152
'06년	실제교부액(a)	6,451	717	5,734	1,875	2,099	997	410	353
	적정교부액	8,767	1,182	6,992	2,529	2,338	1,415	602	593
	부족액(b)	-2,316	-464	-1,258	-654	-240	-417	-192	-241
(b/a)×100(%)		-35.9	-64.7	-21.9	-34.9	-11.4	-41.9	-46.8	-68.2

주 : 1) 2005년 적정교부액 = 2004년 국고보조액 × (1 + 0.205)

2) 2006년 적정교부액 = 2005년 적정교부액 × (1 + 0.205)

실제 총소요액 대비 예산편성 현황을 살펴보면 2006년 6월말 현재 1,381억원이 부족한 1조 8,020억원으로 나타났다. 서울특별시가 97%로 가장 높은 예산확보율을 보였으며 가장 낮은 인천광역시가 83.5%이다. 지역간 격차가 큰 것은 재정력 격차가 주된 요인이긴 하나 투자우선순위, 사업의 시급성 등 다른 환경변수도 일정한 영향을 준 것으로 추측된다.

<표 3-23> 사회복지분야 지역별 예산확보율

구분	예산 편성액(B)					총 소요액 (C)	부족액 (B-C)	확보율 (E=B/C)	
	합계 (억원)	분권 교부세	지방비					'06년	'05년
			소계	시도	시군구				
합계	18,020	6,451	11,569	6,710	4,859	19,401	-1,381	92.9	92.3
서울	4,293	655	3,639	3,116	523	4,724	-431	90.9	97.0
부산	1,299	554	745	668	78	1,299	-	100.0	91.9
대구	631	347	285	216	68	713	-82	88.5	86.1
인천	572	246	326	260	66	685	-113	83.5	82.6
광주	519	256	263	203	61	519	-	100.0	96.5
대전	657	231	425	258	167	728	-72	90.2	87.2
울산	376	146	229	172	57	376	-	100.0	95.6
경기	2,665	866	1,799	436	1,363	2,918	-253	91.3	89.7
강원	899	373	526	147	379	799	99	112.4	88.9
충북	782	344	438	160	278	795	-13	98.3	89.0
충남	822	433	389	116	273	929	-107	88.4	89.0
전북	1,018	517	501	243	258	1,044	-26	97.5	95.4
전남	896	426	470	169	301	974	-78	92.0	94.6
경북	1,057	496	560	155	405	1,151	-95	91.8	86.4
경남	1,096	391	705	213	492	1,294	-198	84.7	94.9
제주	438	169	268	180	88	449	-12	97.4	93.2

자료 : 보건복지부, 2005년 및 2006년 국정감사 제출자료를 근간으로 재정리

사업별 예산확보 수준은 노인복지(경상적 경비분)가 상대적으로 저조하며 특정수요에서도 노인복지회관 신축, 장애인체육관 기능보강의 예산확보율이 매우 낮은 실정이다. 그 밖의 복지비(경상적 경비분)와 일반수요(비경상적 경비분) 역시 대체적으로 낮은 예산확보율을 보였다.

<표 3-24> 사회복지분야 사업별 예산확보율

(단위 : 억원, %)

구분		예산편성액			총 소요액	부족액	예 산 확보율
		합 계	분권 교부세	지방비			
경상	노인복지	2,766	615	2,152	3,122	-355	88.6
	장애인복지	2,365	599	1,766	2,467	-102	95.9
	그밖의 복지	6,385	2,58	4,226	6,894	-509	92.6
비경상	일반	279	54	226	301	-22	92.8
	특정	6,244	3,025	3,199	6,617	-393	94.1

경상적 수요분의 노인복지비에 대한 2005년도 교부액 확충에도 불구하고 예산확보율이 저조한 데는 지방비부담율과 밀접한 관련이 있다. 지방이양 이전 지방비 부담비율은 49.9%이었으나 분권교부세 도입 이후에는 2005년 62.8%, 2006년 64.2%로 급증하였다. 지방비부담의 증가를 전제로 국고보조사업의 지방이양을 추진함에 따라 2005년도 지방비부담이 전년에 비하여 50% 가까이 확대된 것이 결정적이었다. 이양사업 자체가 지방사무이며 자치단체의 책임성과 역할증대라는 명분하에 출발함에 따라 2006년도 역시 지방비 부담이 2004년에 비하여 2배 가까이 증가하는 결과를 초래하였다.

<표 3-25> 사회복지분야 지방비 부담률 추이

구분	합계	국 비	지방비	'04년대비 증가지수	
				국 비	지방비
'04년	1조2,062억원	6,048 (50.1%)	6,014 (49.9%)	-	-
'05년	1조4,287억원	5,311 (37.2%)	8,977 (62.8%)	0.88	1.49
'06년	1조8,019억원	6,451 (35.8%)	11,569 (64.2%)	1.07	1.92

주 : 2006년은 6월 30일 현재 기준이며 ()내는 예산대비 부담비율임

사회복지분야 이양사업별 지방비 부담율을 보면 노인복지, 장애인복지, 기타 복지 등의 사업에서 지방비 부담율이 높게 나타나고 있다. 노인복지비의 경우 예산확보율이 88.6%에 불과하였던 경상적 경비분이 특정수요분을 통합했을 때 91.7%로 증가하는 것은 특정수요분의 대응보조금적 성격으로 예산확보가 이루어져야 사업추진이 가능하기 때문이다.

<표 3-26> 사회복지분야 이양사업별 지방비 부담율

구분	합 계	노인 복지	장애인 복지	아동 복지	그 외 사회복지				
					소 계	기초 생활	기타 복지	보건 의료	
소요액(a)	19,400	6,265	5,448	2,891	4,797	1,909	2,068	818	
예산 편성	합 계(b)	18,019	5,745	5,144	2,565	4,566	1,774	2,022	769
	분권교부세	6,451	2,099	1,875	997	1,480	717	410	353
	지방비(c)	11,568	3,646	3,269	1,567	3,086	1,057	1,612	417
예산확보율(b/a)	92.9%	91.7%	94.4%	98.7%	95.2%	92.9%	97.8%	94.0%	
지방비부담율(c/a)	64.2%	63.5%	63.5%	61.1%	67.6%	61.1%	79.7%	54.2%	

주 : 2006년 6월 30일 현재 기준임

결과적으로 지방비 부담의 증가는 재정능력, 사업의 우선순위 등 지역여건에 따라 균질적인 수준을 보장해야 하는 복지서비스가 차별적으로 공급되는 결과를 초래하였다. 특히, 포괄보조금 형식으로 운용됨에 따라 사회복지사업이라 해도 개별 복지사업의 우선순위에 따라 예산배정이 이루어지며 이 과정에서 장기적인 투자계획의 수립을 어렵게 하고 있다. 예를 들면 포괄복지비에서 사회복지관 건립사업비를 확보하게 되면 여타 사업비 미확보 문제가 발생하여 분권교부세 범위 내에서 신규시설 확충이 곤란해진다. 연도 중 시설 개원 등으로 발생하는 추가수요도 대표적인 재정부담 요인으로 작용하고 있다.

2. 산정방식 및 교부체계의 적정성 분석

가. 산정방식의 적정성

1) 산정방식 기본체계의 검토

분권교부세 산정방식의 적정성은 주로 경상적 경비와 관련되어 있다. 국고보조 방식을 따르는 특정수요는 산정방식 자체와는 별다른 관련이 없고 비경상적 수요 일반분의 일부와 보통교부세 성격이 강한 경상적 수요가 직접적인 대상이 된다. 따라서, 분권교부세 산정방식의 적정성이란 재정수요 산정의 적정성을 의미하게 된다.

먼저 산정방식의 적정성 분석을 위하여 산정과정에서 적용하는 요인들에 대한 검토가 필요하다. Y_{ij} 를 i 광역단체 j 항목의 예산편성된 재정수요액이라고 하면 Y_j 는 j 항목의 재정수요액 합계치이며 \bar{X}_j 는 j 항목의 분권교부세 배정액으로 중앙정부가 정책적으로 결정하는 상수이다. 회귀분석으로 추정된 항목별 표준수요를 g_{ij} 라고 하면 j 항목에 대한 i 광역단체의 교부액은 다음 수식에 따른다.¹⁰⁾

$$G_{ij} = g_{ij} \cdot w_i^1 \cdot w_j^2$$

여기서 $w_i^1 = [\text{평균 재정력지수} + (2 - i \text{광역단체 재정력지수})]$

$$= [\bar{I} + (2 - I_i)]$$

$g_{ij} = f(Y_{ij}, x_{ij})$, x_{ij} 는 j 항목 i 광역단체의 측정단위

이때, OLS로 추정한 표준수요와 w_{ij} 를 적산한 값을 G_{ij}^1 이라 하면 $G_{ij} = g_{ij} \cdot w_i^1$ 로 표기할 수 있다. 그리고 w_j^2 는 개별적으로 산정한 교부액의 합계치가 중앙정부가 정책적으로 배정한 \bar{X}_j 와 일치하도록 조정하는 조정계수임

으로 $w_j^2 = \frac{\bar{X}_j}{\sum_{i=1} G_{ij}^1}$ 으로 표기된다.

10) 3장1절의 수요산정방식에서 예시한 노인복지비 산정과정을 참고하기 바란다.

따라서, 경상적 수요의 광역단체별 배정액은 다음 수식에 따른다.

$$G_{ij} = g_{ij} \cdot w_i^1 \cdot \frac{\overline{X_j}}{\sum_{i=1} G_{ij}^1}$$

기초단체에 대한 경상적 수요는 광역단체 배정액 범위 내에서 70%는 개별 기초단체의 예산편성액(m_{ij})과 비중($m_{ij} / \sum_{i=1} m_{ij}$)을 기준으로 산정하며 30%는 역재정력지수(I_i^{-1})을 반영하는 방식이다¹¹⁾. 따라서, 광역단체 배정액의 70%분을 s_{ij}^1 , 30%분을 s_{ij}^2 라고 하면 개별 기초단체에 최종적으로 배정되는 분권교부세는 다음으로 표기된다.

$$\begin{aligned} s_{ij} &= s_{ij}^1 + s_{ij}^2 = 0.7 \cdot \delta_{ij}^1 \cdot G_{ij} + 0.3 \cdot \delta_{ij}^2 \cdot G_{ij} \\ &= G_{ij} (0.7 \cdot \delta_{ij}^1 + 0.3 \cdot \delta_{ij}^2) \end{aligned}$$

$$\text{여기서, } \delta_{ij}^1 = (m_{ij} / \sum_{i=1} m_{ij}), \delta_{ij}^2 = \frac{I_i^{-1} \cdot m_{ij}}{\sum_{i=1} (I_i^{-1} \cdot m_{ij})}$$

상기 식에 G_{ij} 를 대입하면

$$s_{ij} = (g_{ij} \cdot w_i^1 \cdot \frac{\overline{X_j}}{\sum_{i=1} G_{ij}^1}) \cdot (0.7 \cdot \delta_{ij}^1 + 0.3 \cdot \delta_{ij}^2)$$

중앙정부가 정책적으로 설정하는 정책상수(0.7과 0.3)을 α_1, α_2 라고 하면 최종적인 배분식은 다음이 된다.

$$s_{ij} = (g_{ij} \cdot w_i^1 \cdot \frac{\overline{X_j}}{\sum_{i=1} G_{ij}^1}) \cdot (\alpha_1 \cdot \delta_{ij}^1 + \alpha_2 \cdot 0.3 \cdot \delta_{ij}^2)$$

11) 역재정력지수는 (1-재정력지수)로 정의하였다.

분권교부세의 수평적 형평화는 지방세(T_{ij})와 교부액 합계치의 기초단체간 격차를 완화시키는 것을 말한다. 그런데, 지방세는 재정력지수와 역재정력지수에 직접적인 관련을 맺는다는 사실을 상기하면 수평적 형평화는 OLS에 의한 추정치의 합리성, 재정력지수, 중앙정부의 정책판단에 의존하게 된다. 즉, 상기 식에서 기초단체간 수평적 형평성은 g_{ij} , w_i^1 , δ_{ij}^2 , α_1 , α_2 의 함수가 된다. 예컨대 g_{ij} 를 현실의 재정수요에 근접시킬수록, 재정력의 반영도를 높일수록, 정책상수에 의한 조정능력을 향상시킬 수록 수평적 형평성은 제고된다고 볼 수 있다. 재정력을 주어진 조건으로 보면 경상적 수요 산정에 동원되는 계량적 방법론의 적절성, 측정단위의 대표성, 정책조정기능이 중요한 요소로 작용한다.

2) 측정단위와 계량적 방법론의 영향분석

측정항목은 어떤 의미에서 중앙정부가 현시점에서 판단하는 가치재들이라고 볼 수 있다. 측정단위는 가치재적 성격을 갖는 측정항목의 대리변수로서 개별 자치단체의 재정수요를 정확하게 포착하는데 의의를 지닌다. 따라서 측정단위는 측정항목의 의미와 특성을 가장 잘 반영하는 통계치를 선택하는 것이 중요하다. 기준재정수입과 기준재정수요의 차액을 보전하는 보통교부세와는 다르게 예산편성액과 측정단위의 함수관계에서 기준재정수요를 추정, 보전하는 분권교부세에서는 적합한 측정단위 선택이 더 중요하다고 볼 수 있다.

일반적으로 측정단위의 적합성은 상관관계분석을 이용한다. 측정단위들의 상관관계가 높다는 것은 측정항목의 대표성이 제한적임을 말하며 계량경제적 측면에서도 다중공선성(multicollinearity)의 개입으로 추정계수의 표준오차를 확대시켜 해석상의 오류를 초래할 가능성이 있다. 상관관계분석에 앞서 경상적 수요 11개 측정항목의 29개 측정단위를 정리하면 <표 3-27>과 같다. <표 3-27>에서 보듯이 각 측정항목을 대표하는 측정단위는 대부분 시설물 중심으로 제한되어 있으며 인구 등 양적 변수 위주로 구성되어 있다.

<표 3-27> 경상적 수요 측정항목별 측정단위

측정항목		측정단위
사회복지	노인복지비	- 재가노인복지시설 및 노인복지회관(x1) - 치매상담센터 및 지역시니어 클럽수(x2) - 경로당 수(x3)
	장애인복지비	- 장애인복지관 등(x1) - 직업재활시설 및 장애인체육관 수(x2) - 등록장애인 수(x3)
	그 밖의 복지비	- 아동시설 수(x1) - 사회복지관 등(x2) - 국민기초생활수급자 수(x3)
문화관광	문화재비	- 유형문화재 수(x1), 시도기념물 수(x2) - 문화재 자료 수(x3) - 민속자료 및 무형문화재 수(x4)
	문화관광비	- 공공도서관 수(x1), 지방문화원 수(x2) - 문화학교 수(x3), 향교 수(x4)
농림수산	농업비	- 농업인자녀 학생 수(x1) - 여성농업인센터 및 종자공급자 수(x2)
	농촌진흥비	- 농업기술센터 수(x1) - 도 농업기술원 수(x2) - 농업종사자 수(x3)
	임업비	- 보호수 수(x1)
	수산비	- 김어장 면적(x1) - 도립 내수면 연구소 수(x2) - 자영수산과 학생 수(x3)
공공근로	공공근로비	- 실업자 수(x1) - 공공근로 신청자 수(x2)
여성인력개발	여성인력개발비	- 여성인력개발센터 수(x1)

양적 변수에 의한 재정수요 측정방법은 보통교부세 산정방식에서도 관찰되며 과거에 시설투자가 활발하게 이루어졌거나 인구의 절대규모에서 비교우위를 갖는 자치단체가 유리해질 가능성이 높다. 시설투자가 활발하다는 것은 투자재원이 양호하거나 지역인프라 축적이 상당수준으로 진척되어 시설투자비 보다는

시설운영비에 대한 재정수요가 크다는 의미이기도 하다. 따라서, 지금과 같은 시설물 중심의 측정단위는 관련 측정항목의 재정수요를 반영하는데 한계가 있을 수 있다. 또한 시설물은 관련된 시설물이 연계되어 투자되는 경향이 높기 때문에 측정단위간 상관관계가 높아짐으로써 측정항목의 대표성이 약화될 수 있다. 측정항목별 측정단위간 상관성은 2006년도 산정자료를 이용하였다. Pearson 상관관계로 분석하였으며 예상한대로 대부분의 측정단위에서 높은 상관성이 존재하였다¹²⁾.

노인복지비는 재가노인복지시설 및 노인복지회관 수(x1)와 치매상담센터 및 지역시니어클럽 수(x2), 치매상담센터 및 지역시니어 클럽수와 경로당 수(x3)가 0.7 이상의 높은 상관성을 보였다. 장애인복지비는 모든 측정단위가 높은 상관관계에 있는데, 특히 장애인 복지관(x1)과 직업재활시설 및 장애인 체육관 수(x2)의 상관관계가 0.903일 정도로 높았다. 그 밖의 복지비는 국민기초생활수급자 수(x3)가 다른 측정단위와 상관성을 보였다.

구분		x1	x2	x3
노인복지비	x1	1		
	x2	0.716**	1	
	x3	0.335	0.719**	1
장애인복지비	x1	1		
	x2	0.903**	1	
	x3	0.773**	0.783**	1
그 밖의 복지비	x1	1		
	x2	0.491	1	
	x3	0.885**	0.581*	1

주 : **는 1%, *는 5% 유의수준에서 신뢰성을 확보

문화재비는 유형문화재(x1)가 시도기념물(x2), 문화재 자료수(x3)와 높은 상관관계에 있으며 시도기념물은 문화재자료 수, 민속자료수 및 무형문화재 수(x4)는 문화재 수와 상관관계에 있었다.

12) 임업비, 수산비, 여성인력개발비는 단일 측정단위이거나 일부가 누락되어 상관관계분석에서 제외하였다.

구 분		x1	x2	x3	x4
문화재비	x1	1			
	x2	0.682**	1		
	x3	0.773**	0.695**	1	
	x4	0.496	0.367	0.687**	1
문화관광비	x1	1			
	x2	0.962**	1		
	x3	0.907**	0.865**	1	
	x4	0.722**	0.681**	0.687**	1

주 : **는 1%, *는 5% 유의수준에서 신뢰성을 확보

농업비, 농촌진흥비, 공공근로사업도 마찬가지로 상관관계는 높게 형성되었다. 특히, 농촌진흥비와 공공근로사업비에서 측정단위들이 0.8 이상의 높은 상관성을 보였다.

구 분		x1	x2	x3
농업비	x1	1		
	x2	0.665**	1	
농촌진흥비	x1	1		
	x2	0.864**	1	
	x3	0.940**	0.824**	1
공공근로사업비	x1	1		
	x2	0.943**	1	

주 : **는 1%, *는 5% 유의수준에서 신뢰성을 확보

이처럼 설명변수에 다중공선성이 개입되면 상관관계가 높은 측정단위는 제거하는 것이 바람직하다. 노인복지비를 예로 들면 상관관계가 존재하는 (x1, x2), (x2, x3)의 관계에서 (x1, x3) 조합이 상호독립성을 유지하고 있다. 이러한 경우에는 재가노인복지시설 및 노인복지회관 수, 경로당 수를 설명변수로 설정하여 추정할 수 있는데, <표 3-28>과 같이 모형의 설명력을 크게 약화시키지 않으면서도 t값을 개선시킬 수 있었다.

<표 3-28> 노인복지비 회귀모형 추정결과 비교

구분	상수항	x1	x2	x3	Adj. R ²
현행방식	10.28 (12.8)**	0.377 (4.35)**	0.169 (1.43)	0.337 (1.38)	0.883
개선한 방식	8.929 (15.3)**	0.882 (6.10)**	-	0.341 (4.31)**	0.873

주 : 1) ()내는 t값이며 **는 1%, *는 5% 유의수준에서 귀무가설을 기각

2) 자료는 대수전환하여 추정에 이용

3) 정책변수의 영향분석

정책상수 α_1 , α_2 와 회귀분석 추정결과의 차이가 개별 자치단체의 교부액에 주는 영향을 분석하기로 한다. 모의실험 대상은 제주도의 사회복지비이며 5개 정책대안을 분석하였다. 대안 1은 앞에서 개선한 회귀방정식을 이용하여 제주도 배정액(G_{ij})을 적용한 경우이며 OLS추정식은 고정된 상태에서 대안 2에서 대안 5까지 각각 정책상수의 비율(60%, 40%), (50%, 50%), (40%, 60%), (80%, 20%) 조합을 의미한다.

-
- 대안 1 : 여타 조건은 일정하며 회귀방정식을 개선
 - 대안 2 ~ 대안 5 : 회귀방정식은 일정하며 정책변수를 조정
-

개선된 회귀식으로 추정하여 얻은 제주도 지역의 교부배정액은 지금보다 16.7% 증가한 1,229백만원이었다. 대안 1은 측정단위 대표성을 개선할 경우 개선된 회귀모형으로부터 추정한 교부배정액의 변화가 개별 자치단체에 주는 영향을 보여주며, 대안 2에서 대안 5는 현재의 측정단위로 회귀식을 설정할 때 중앙정부가 정책적으로 결정하는 α_i 값들의 변화에 대한 개별 자치단체 교부액의 변화를 보여주고 있다.

대안 2에서 대안 5의 경우 주목할만한 사실은 α_1 의 가중치를 하향조정할 수록, 그리고 α_2 의 가중치를 상향조정할 수록 재정력지수가 낮은 자치단체에 더 많은 교부액이 산정된다는 점이다. α_2 값이 증가한 대안 3과 대안 4를 보면 재정력지수가 높은 제주시의 교부액이 감소되지만 반대로 α_2 값이 감소하면 교부액은 증가함을 알 수 있다. α_2 가 역재정력지수의 함수라는 사실을 염두해 두면 수용가능한 결과이다¹³⁾.

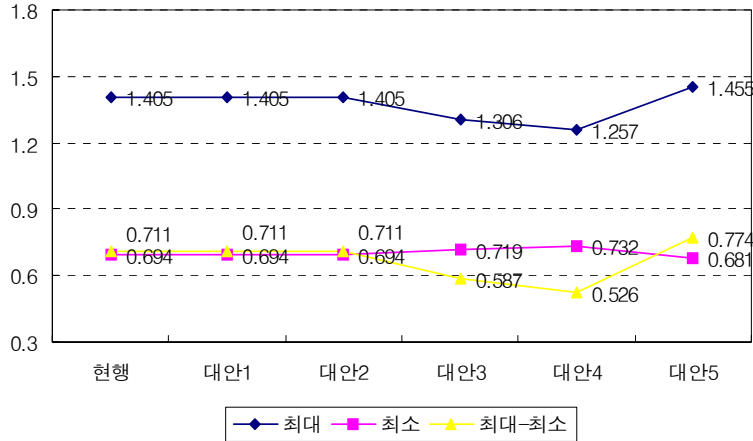
<표 3-29> 경상적 수요 모의실험 결과

구분	현행 (7 : 3)	대안1 (모형개선)	대안2 (6 : 4)	대안3 (5 : 5)	대안4 (4 : 6)	대안5 (8 : 2)	재정력 지수
합 계	1,054	1,229	1,051	1,054	1,054	1,054	-
본 청	102	119	99	96	94	104	0.534
제 주	335	390	335	313	302	345	0.568
서귀포	177	207	177	183	186	174	0.281
북제주	165	193	165	172	176	162	0.248
남제주	275	321	275	290	297	268	0.209

α_2 값이 커질수록 재정력지수가 낮은 자치단체에 더 교부된다는 사실은 다음의 <그림 3-3>에서 보다 분명하게 이해할 수 있다. 분권교부세 절대액 기준으로 평균교부액 대비 최대교부단체와 최저교부단체의 비율을 도시한 것이 <그림 3-3>인데, α_2 값이 커질수록 자치단체별 최대교부액과 최저교부액의 격차가 축소됨을 알 수 있다. 이러한 양상은 1인당 교부액을 적용해도 동일하게 관찰되었다.

13) $\alpha_2 = f(1/\text{재정력지수})$ 에서 재정력지수와 α_2 는 반비례관계를 갖는다. 따라서 α_2 의 가중치를 상향조정한다는 것은 재정력지수가 낮은 자치단체에 더 높은 가중치를 부여한다는 의미이다.

<그림 3-4> 모의실험에 의한 수평적 형평화효과 비교



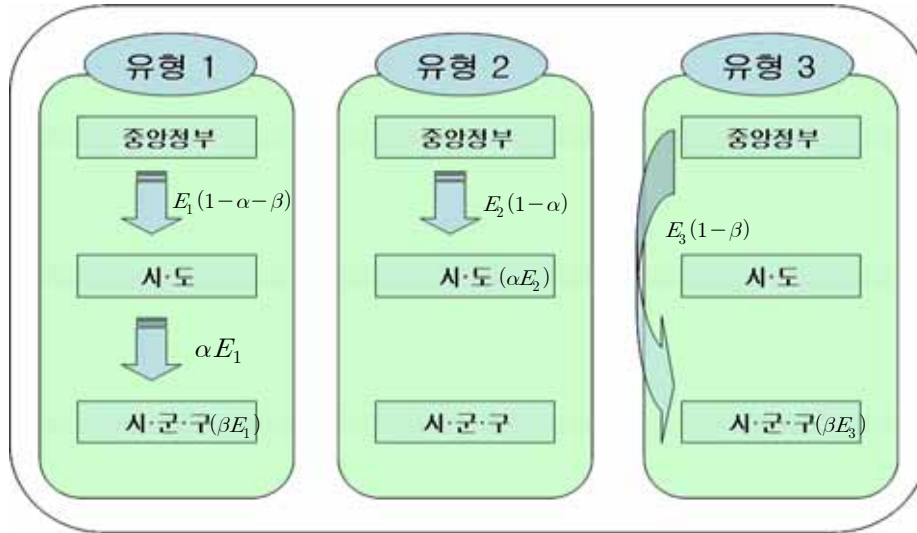
흥미로운 사실은 교부배정액 G_{ij} 를 확충하면 개별 자치단체의 교부액 자체를 확충시킬 수는 있어도 수평적 형평화기능은 거의 발휘되지 못한다는 점이다. 이는 δ_{ij}^1 과 δ_{ij}^2 가 일정하기 때문이다. 따라서, 자원보장기능과 수평적 형평화기능을 동시에 충족시키기 위해서는 교부재원의 확충과 더불어 정책상수의 조정이 요구된다 하겠다.

나. 교부체계의 적정성

재원부담과 관련하여 분권교부세는 사업유형별·계층별로 상이한 체계에서 운용되고 있다. 재원의 분담체계는 크게 중앙정부가 시·도 및 시·군·구에 직접 교부하는 방식과 시·도를 경유하여 시·군·구에 교부되는 간접교부방식으로 구분된다.

간접교부방식은 기존의 국고보조금 전달체계를 답습한 것으로 시·도보조금과 연계(matching)하여 시·군·구에 교부하는 체계이다(유형 1). 광역단체와 기초단체의 지방비 부담률을 각각 α , β 라 하면, 직접교부방식 유형 2와 유형 3의 경우 중앙정부의 분권교부세 부담은 $E_2(1-\alpha)$, $E_3(1-\beta)$ 가 된다. 반면에 간

접교부방식 유형 1의 중앙정부 재정부담은 국고보조금과 동일한 $E_1(1-\alpha-\beta)$ 이 된다. 따라서, 중앙정부는 재정부담이 적은 유형 1의 방식을 선호하며 유형 2와 유형 3을 선호하는 자치단체의 이해와 충돌할 가능성이 상존하고 있다.



그럼에도 불구하고 2006년부터 광역단체에 일괄교부하여 기초단체에 재교부하는 유형 1을 크게 강화한 것은 생활권이 같은 광역단체의 역할을 강화시켜 외부효과를 제고함으로써 지방이양사업의 효과적 추진을 도모하는데 목적이 있다. 그러나 이러한 정책의도가 효과적으로 발휘될지 여부는 다소 불확실하다. 왜냐하면 중앙정부 의도는 자치단체가 스스로 재정을 더 부담해야 한다는 것인데, 만약 중앙정부가 해당 공공서비스의 공급책임을 져야 한다면 자치단체는 소극적으로 대응할 개연성이 높기 때문이다. 광역자치단체도 마찬가지로 논리로 기초사무에 해당한다고 판단하면 자신의 재정부담을 낮추려는 유인이 작동한다.

즉, 정책변수인 지방비 부담률 α , β 는 중앙정부와 자치단체 사이에 이해상충의 관계에서 결정될 소지가 다분하며 실제로 분권교부세 대상사업에서 일부 발생하고 있다. 버스운송 재정지원사업, 환승주차장 지원사업 등은 국고보조사업

이었으나 지방이양이 이루어진 이후로는 시비 부담하에 사업추진이 이루어지고 있다. 일반 시설운영비의 경우에도 과거에는 국고보조 대상이었으나 지금은 자체부담사업으로 전환되었다. 국고보조의 폐지나 축소는 당연히 지방재정의 추가부담을 초래할 뿐만 아니라 대부분의 분권교부세 대상사업이 계속사업의 성격이 강하여 재정의 경직성을 악화시키고 있다.

3. 기능별 세출의 소득탄력성 분석

가. 기능별 세출의 소득탄력성 의의

중앙정부와 자치단체의 정부간 재정관계에서 수직적 불균형을 어느 수준으로 어떻게 조정하느냐에 따라 자치단체의 세출기능은 큰 영향을 받는다. 자치단체 입장에서는 한정된 세입에 중앙정부의 보조금이 이전되면 외부로부터 소득이전과 같이 세출능력에 직접적인 정의 효과를 주게 된다.

예를 들어 사회복지사업의 소득탄력성이 비탄력적이라면 자치단체는 사회복지사업을 일종의 필수재로 간주한다는 의미가 된다.¹⁴⁾ 이 경우 사회복지사업은 자치단체 세입여건의 유·불리에 영향을 받기 보다는 필수적인 경비로서 지출하려는 속성을 갖게 된다. 반면에 소득탄력적이라면 사회복지사업은 사치재로 간주할 수 있으며, 따라서 세입여건이 개선되면 사회복지사업의 지출을 우선적으로 증액하지만 세입여건이 악화되는 상반된 상황이 발생하면 사회복지사업은 예산배정의 우선순위에서 밀려나게 된다.¹⁵⁾

제2절의 분석에 의하면 분권교부세는 교부총액의 절대적 부족으로 인한 사업

14) 소득탄력성은 지출탄력성으로 표현할 수도 있다. 그러나 본 연구에서는 사치재와 필수재의 개념으로 정책적 함의를 도출하는데 의의가 있으므로 소득탄력성으로 표기하고자 한다.

15) 사회복지사업이 사치재일 때, 세입여건이 악화되면 자치단체는 지역개발과 같은 현안사업에 주력하고 사회복지사업은 기본적인 영역에 제한적인 지출결정이 이루어진다고 해석할 수 있다.

추진의 애로, 지방비부담의 증가와 재정구조의 경직화 등의 한계점을 관찰할 수 있었다. 산정방식에서도 측정항목과 측정단위의 대표성이 미흡하고 중앙정부가 결정하는 정책상수를 이용하면 수평적 형평화기능을 제고할 여지가 있음을 확인하였다. 이러한 분석결과는 자연스럽게 법정교부율의 인상과 같은 교부재원의 확충논리로 연결된다. 그러나 분권교부세의 확대논리가 보다 설득력을 얻기 위해서는 이러한 질문, 예컨대 법정교부율을 인상하면 자동적으로 대상사업의 투자확대로 연결되는지에 대한 긍정적인 답변이 가능해야 한다. 교부총액을 확충했다 해도 추가된 재정자원을 다른 사업의 투자재원으로 활용한다면 법정교부율 인상론의 명분은 그만큼 퇴색할 것이기 때문이다.

세출기능의 소득탄력성은 부분적이거나 전술한 질문에 대한 경험적 증거를 제시할 수 있다. 재정활동에서 자치단체를 하나의 소비주체로 볼 때 소득탄력성은 준이상적 수요함수(AIDS : Almost Ideal Demand System)를 응용하여 접근할 수 있다. AIDS는 소비자 최적화행동에 의한 수요이론에서 출발하여 모형설정의 논리적 근거가 뚜렷할 뿐만 아니라 분석상의 기술적인 측면에서도 자료이용, 모형의 선형화 등 여러 가지 장점을 지니고 있다. 이러한 이유로 국민경제의 소비행태나 특정 상품의 특성을 분석할 때 AIDS가 주로 이용된다. 이광석·이진면(1987), 윤성민·공병호(1990), 사공용·김태균(1993) 등과 같이 도시가지의 축산물 소비행태나 통신수요, 식품수요 등 각 상품의 소득탄력성과 상품 상호간의 교차가격탄력성을 추정하는 연구가 대표적이다.

민간의 소비행태와 마찬가지로 AIDS를 이용하면 정부 소비행태에 대한 특성을 추정할 수 있다. 즉, 민간의 개별 상품을 정부의 기능별 세출로 본다면 정부 재정운영에서 개별 기능의 선호체계를 추정할 수 있으며 이로부터 우리의 주 관심사인 분권교부세 대상사업의 세출증가에 대한 실증적 증거와 정책적 시사점을 유도할 수 있게 된다.

나. 분석모형의 소개

AIDS는 Stone(1954)이 소개한 선형지출모형(LES; Linear Expenditure System)에서 출발한다. LES는 수요함수가 충족하여야 할 기본적인 조건, 즉 0차동차, 대칭 조건, 합산조건, 자기가격 대체효과가 음수일 조건을 모두 만족시키는 종합적인 모형이라는데 의의가 있다. 수요함수의 기본적인 조건을 충족시키기기 위해서 LES는 다음과 같은 Stone-Geary 효용함수를 가정한다. 여기서 x_i 는 i 재화의 수요량이며 γ 와 a 는 효용함수의 파라미터이다.

$$U(x) = \prod_i (x_i - \gamma_i)^{a_i} = \sum_i a_i \ln(x_i - \gamma_i) \dots\dots\dots(1)$$

식 (1)에 $0 < a_i < 1$, $\sum_i a_i = 1$ 의 제약과 예산제약 $\sum_i p_i x_i = Y$ 을 조건으로 효용을 극대화하는 소비배분의 최적화는 다음으로 정식화된다.

$$C_i(p, Y) = Y - \sum_j \gamma_j p_j + a_i \left(Y - \sum_j \gamma_j p_j \right) \dots\dots\dots(2)$$

상기 식 (2)의 양변을 i 재의 가격 p_i 로 나누면 수요함수가 유도된다.

$$x_i = \gamma_i + \frac{a_i}{p_i} \left(Y - \sum_j \gamma_j p_j \right) \dots\dots\dots(3)$$

그러나 LES는 Stone-Geary형 효용함수라는 주관적인 함수형태에 의존함에 따라 추정상의 어려움을 수반하는 약점이 있는데, Deaton and Muellbauer(1980)은 객관적인 실체라고 할 수 있는 비용함수로부터 보다 유연성이 확장된 AIDS를 제안하였다. AIDS는 보편적 일반성을 갖고 있으며 자료의 이용가능성을 크게 개선하여 경험적 분석과 경제적 해석의 폭을 확대하였다.

Deaton and Muellbauer(1980)이 제시한 지출함수는 다음과 같다. 여기서 u 는 0

과 1 사이에 존재하며 0이면 최저생존수준(subsistence)을, 1이면 극대만족을 나타낸다. 다시말해서 선형동조함수 $a(p)$ 와 $b(p)$ 는 생존수준과 극대만족에 대한 가격으로 간주할 수 있다.

$$\ln e(p, u) = \ln a(p) + b(p) u \dots\dots\dots(4)$$

식 (4)를 $\ln a(p)$ 와 $\ln b(p)$ 에 대하여 나타내면,

$$a(p) = \alpha_0 + \sum_i \alpha_i p_i + \frac{1}{2} \sum_i \sum_j \gamma_{ij}^* \ln p_i \ln p_j$$

$$b(p) = \beta_0 \prod_i p_i^{\beta_i} = \beta_0 \exp(\sum_i \beta_i \ln p_i)$$

여기서, 일차동차를 만족하기 위해서는 다음 관계가 성립해야 한다

$$\sum_i \alpha_i = 1, \quad \sum_i \gamma_{ij}^* = \sum_j \gamma_{ij}^* = \sum_i \beta_i = 0$$

Shephard정리를 이용하여 미분하면 식 (5)를 유도할 수 있다.

$$\frac{\partial \ln e}{\partial \ln p_i} = \frac{\partial e}{\partial p_i} \frac{p_i}{e} = \frac{p_i x_i}{e} = w_i$$

$$= \alpha_i + \frac{1}{2} \sum_i (\gamma_{ij}^* + \gamma_{ji}^*) \ln p_i + \beta_i b(p) u \dots\dots\dots(5)$$

식 (5)에서 비용극소화 가정에 따라 소득을 전부 소비한다는 조건을 적용하여 재정리하면 지출몫함수(expenditure share function)로 나타낼 수 있으며 이것이 일반적인 AIDS모형이 된다. 여기서 w_i 는 i 번째 지출항목의 비중, Y 는 총지출액, P 는 지출항목 그룹의 가격지수, P_j 는 j 번째 지출항목의 가격이다.

$$w_i = \alpha_i + \sum_j \gamma_{ij} \ln P_j + \beta_i \ln(Y/P) \dots\dots\dots(6)$$

$$\text{단, } \ln P = \alpha_0 + \sum_k \alpha_k \ln P_k + \frac{1}{2} \sum_k \sum_j \gamma_{kj} \ln P_k \ln P_j \dots\dots\dots(7)$$

그러나 식 (7)에서 도출된 가격지수를 식 (6)에 대입하여 추정할 경우 비선형 형태가 되기 때문에 추정하기가 용이하지 않게 된다. 따라서 Deaton and Mullbauer(1980)는 실제 추정에서 Stone의 가격지수 P^* 로 대체할 것을 제안하고 있다¹⁶⁾.

$$\ln P^* = \sum_{j=1} w_j \ln P_j$$

Stone의 가격지수를 식 (6)에 대입하여 재정리하면 다음 식 (8)과 같이 선형화된 지출함수 형태로 표기할 수 있다.

$$w_i = \alpha_i + \sum_j \gamma_{ij} \ln P_j + \beta_i (\ln Y - \ln P^*) \dots\dots\dots(8)$$

실제 추정에 이용하는 식 (8)과 같은 형태의 AIDS모형은 동차성 제약조건 (homogeneity restriction)을 만족해야 하지만 여기에 추가적으로 지출함수 성격과 관련하여 지출합 제약조건(adding-up restriction), 그리고 슬러츠키 동차성 (Slutsky symmetry)도 충족시켜야 한다.

$$\begin{aligned} \sum_i \alpha_i = 1, \quad \sum_i \gamma_{ij} = 0 \quad \sum_i \beta_i = 0 & : \text{지출합 조건} \\ \sum_j \gamma_{ij} = 0 & : \text{동차성 조건} \quad \dots\dots\dots(9) \\ \gamma_{ij} = \gamma_{ji} & : \text{대칭성 조건} \end{aligned}$$

지출항목간의 관련성은 가격탄력성과 소득탄력성으로 확인할 수 있다. 먼저 지출수준이 변할 때 지출항목별 지출수준의 변화를 나타내는 소득탄력성은

16) Tornqvist-Theil의 가격지수, $\ln p = \frac{1}{2} \sum_i (w_i - w_i^0) \ln \left(\frac{p_i}{p_i^0} \right)$ 를 이용하기도 한다. 여기서 w_i^0 와 p_i^0 는 각각 표본의 평균을 의미한다.

$\epsilon_i = 1 + \frac{\beta_i}{w_i}$ 이다. 이 식에서 $\beta_i > 0$ 이면 $\epsilon_i > 1$ 이 되어 재화 i 는 사치재이며 반대로 $\beta < 0$ 이면 $\epsilon_i < 1$ 이 되어 재화 i 는 필수재이다¹⁷⁾.

각 지출항목의 가격변화에 대한 지출의 탄력성은 자체가격탄력성과 교차가격탄력성으로 구분하여 $\epsilon_{ij} = -\delta_{ij} + [\gamma_{ij} - \beta_i(w_j - \beta_j \ln(Y/P^*))]/w_i$ 식으로 계산할 수 있다. 여기서, $i = j$ 이면 $\delta = 1$ 이 되어 자체가격탄력성이 되며 $i \neq j$ 이면 $\delta = 0$ 이 되어 교차가격탄력성이 된다.

다. 자료 및 분석결과

본 연구에서는 식 (8)의 AIDS모형으로 자치단체 세출기능의 특성을 분석하기로 한다. 자치단체 역시 정부 재정자원의 소비자로서 예산제약하의 효용극대화를 추구하며, 이 과정에서 정책적 우선순위에 따라 재정자원을 배분한다고 가정한다. 배분된 재정자원은 세출의 형태로 집행됨으로 각 세출기능의 소득탄력성을 추정하면 세입증가에 따른 재정자원 배분의 구조적 특성을 비교할 수 있다. 예를 들어 i 기능의 세출이 소득탄력적이라면 사치재를 의미하며 소득변화에 대한 민감도가 높다는 의미로 해석된다.

지방자치단체의 기능별 세출은 「지방재정연감」에 수록된 자료를 이용하였다. 구체적으로 일반회계 세출결산의 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타경비이다. 이 가운데 사회개발비에 한하여 교육 및 문화비, 보건 및 생활환경비, 주택 및 지역사회개발비, 사회보장비 결산치로 세분화시켜 총 8개 세출기능으로 구분하였다. 이는 분권교부세 대상사업의 상당수가 사회개

17) $\beta_i > 0$ 이면 $\epsilon_i > 1$ 이 성립하지만 엄밀하게 말해서 지출액 w_i 가 증가함에 따라 $\epsilon_i \rightarrow 1$ 로 접근한다. 반대로 $\beta_i < 0$ 이면 $\epsilon_i < 1$ 이 되어 필수재가 되지만 지출액이 감소함에 따라 ϵ_i 도 감소하여 0보다 작게됨에 따라 열등재로 전환된다. 이러한 성질은 일반적인 상품의 특성에 비추어 볼 때 이해할 수 있는 부분이다. 예컨대 쌀의 경우 소득증가로 소득탄력성이 감소하면 열등재로 전환될 수 있다.

발기능에 포함되어 정책대안 개발과 관련된 정책적 합의를 유도하는 것이 바람직하다고 보았기 때문이다.

분석기간은 2005년도 지방재정연감에 수록된 2004년 결산의 횡단면자료이다¹⁸⁾. 시도, 시, 군, 자치구 4개 그룹으로 분리하였다. 종속변수는 총세출에서 8개 기능이 차지하는 비중이며 설명변수는 8개 기능의 세출액이다. 세출기능별 가격 p_i 는 김원년(1996)과 마찬가지로 세출결산액의 불변가격과 경상가격의 비율로 구하였다. 가격지수는 Stone이 제안한 방식을 취하였다. 대칭성 조건이 부과된 경우에는 동시추계가 불가피하고 교란항 사이의 상호의존성을 고려해야 함으로 SUR(Seemingly Urelated Regression)을 이용하여 반복적으로 추정하였다. 이때 $\sum_i e_i = 0$ 에 의해서 교란항의 분산-공분산 행렬이 특이(singular)행렬이 될 수 있으므로 n-1개의 방정식만 동시추계한다.

추정결과는 [부록 2]에 정리되어 있다. 전반적으로 모형의 설명력과 통계량은 기대치에 미치지 못하고 있으나 t 값이 비유의적이라 해도 제약식 관계에서 소득탄력성의 신뢰성이 심각하게 영향을 받지 않는다¹⁹⁾.

따라서, 식 $\epsilon_i = 1 + \frac{\beta_i}{w_i}$ 을 이용하여 구한 소득탄력성 해석이 가능해진다.

추정에 의하면 일반행정비는 공통적으로 소득비탄력적인 결과를 보였다. 인건비를 비롯한 일반행정비는 기관운영에 소요되는 유지관리비이며 기관운영의 필수경비적 성격을 갖는다는 점을 감안하면 현실에 부합되는 결과로 판단된다. 반대로 사회보장비는 공통적으로 소득탄력적인 기능으로 추정되었다. 이는 기초단체에서 사회보장비는 사치재로 간주하고 있음을 의미한다. 자치단체는 이전재원의 확충 수준이 세입여건을 개선할 정도로 적정수준인가에 따라 재정자원

18) 당초에는 분권교부세 도입 이전과 이후의 세출구조 변화를 비교하기 위하여 2004년과 2005년 각각의 횡단면자료를 이용할 계획이었으나 2006년도 지방재정연감이 아직 출간되지 못함에 따라 2004년 단년도 분석에 그쳤다.

19) 어느 지출변수의 계수가 유의하지 못하다는 것은 $\beta_i = 0$ 을 의미하므로 소득탄력성은 $\epsilon_i = 1 + (\beta_i/w_i)$ 에서 1이 된다.

의 배분구조를 재편하는데, 이전재원 확충수준이 충족되면 사회보장사업에 대한 투자를 단위탄력적 이상으로 확대하지만 반대로 미흡하면 우선적으로 투자 순위를 하향조정하게 됨을 시사한다.²⁰⁾

<표 3-30> 세출기능별 소득탄력성 추정결과

세출기능	시	군	자치구
일반행정	0.800	0.593	0.978
교육문화	1.199	1.002	0.632
보건 및 생활환경	1.129	0.913	1.062
사회보장	1.109	1.090	1.068
주택 및 지역사회개발	1.055	0.888	1.706
경제개발	1.027	1.212	0.764
민 방 위	-0.005	0.191	1.704
지원 및 기타	0.956	1.100	1.137

4. 수평적 형평화효과 분석

가. 수평적 형평화분석의 의의

분권교부제가 지방재정에 주는 영향은 자원배분의 적정화와 밀접한 관련을 맺는다. 전술한대로 사업추진에 요구되는 적정재원은 수직적 형평화와 함께 자치단체별 자원배분의 적정화에 파급된다. 따라서, 교부재원의 제약하에서 개별 자치단체의 자원보장은 산정방식의 합리성에 의한 자원배분의 적정화가 중요한 위치를 차지한다.

본 연구에서는 이러한 취지에서 분권교부세의 수평적 형평화효과를 분석하고 있다. 수평적 형평화효과는 일반적으로 변이계수(C.V. : Coefficient of Variation)나 지니계수(Gini Coefficient)를 이용하나 본 연구에서는 상관관계분석, 회귀분석, Theil계수(Theil Coefficient) 등 다양한 방법론을 동원하여 다음의 가설을 검증하였다.

20) 광역자치단체는 표본수 부족으로 분석대상에서 제외하였다.

나. 가설의 설정

분권교부세가 지방교부세 전체에서 차지하는 비중이 5% 미만인 점을 고려할 때 분권교부세의 운영이 지방교부세제도 운영결과에 미치는 영향은 제한적일 것으로 추측된다. 그럼에도 불구하고 분권교부세 산정방식을 어떻게 설계하고 운용하는지에 따라 재정조정력이 영향을 받게 되고, 따라서 지방교부세의 본원적 기능에 어떤 영향과 파급효과를 미치는가를 파악하는 일은 중요한 의미를 지니게 된다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 분권교부세가 보통교부세의 재정형평화기능에 어떤 방향으로 어느 정도의 긍정적, 부정적 영향을 초래하는지에 관심을 두고 다음의 가설을 대상으로 검증하고자 한다.

- 가설 1 -

보통교부세의 수평적 형평화기능이 분권교부세에 비하여 상대적으로 우수하다.

보통교부세는 재원보장기능과 함께 재정격차의 완화기능을 동시에 추구하는 반면에 분권교부세는 지방이양사무의 비용보전에 일차적인 도입 목적을 두고 있다. 따라서 분권교부세에 비하여 지방교부세의 수평적 재정형평화기능이 우수할 것으로 예상된다. 예컨대 분권교부세의 경상적 수요는 보통교부세의 유사한 산정방식을 따르지만 지역균형수요와 같은 정책요인을 크게 고려하지는 않으며 비경상적 수요 역시 형평성 변수(재정력)와 비형평성 변수(수산업·농업종사자 수, 인구)가 혼재되어 있어서 재정형평화효과가 불확실하다.

- 가설 2 -

분권교부세의 수평적 형평화기능은 광역단체 보다 기초단체가 크다.

분권교부세는 지방이양사무의 경상경비와 특정수요에 수반되는 비용을 포괄적으로 보전하되 기초단체가 일차적인 집행기능을 수행함으로 인구사회적·경제적 특성과는 별개로 최소수준의 행정서비스를 공급하기 위하여 기초단체에 균등하게 교부된다.

- 가설 3 -

노령인구나 기초생활수급자의 비율이 높은 자치단체에 분권교부세가 더 배분된다.

분권교부세의 대부분이 노인복지, 장애인복지 등 지방 단위에서 수행되는 사회복지사업을 지원하고 있으므로 인구·사회적 측면에서 노령인구, 장애인, 기초생활수급자 등 취약계층의 비율이 높을 수록 교부액도 더 배분될 가능성이 높다.

다. 자료 및 분석결과

1) 분석자료

가설에 대한 실증분석을 수행하기 위하여 행정자치부가 발간하는 지방재정연감(2005)과 분권교부세 배분내역(2006)에 수록된 자료를 이용하였다. 먼저, 재정형평화 분석에 앞서 관련되는 주요 세입변수에 대한 기초통계가 <표 3-31>에 제시되어 있다²¹⁾. 광역단체에 비하여 기초단체에서 교부액의 편차가 매우 크게 나타나고 있다. 1인당 교부액을 보면 군의 경우 보통교부세와 분권교부세의 최대·최소간 격차가 10배 내외로 존재하는데 비하여 시·군 단위에서는 그 격차가 더 크게 나타났다. 특히, 자치구의 경우는 그 차이가 더 확대되어 분권교부세의 최대·최소치가 42배에 달하였다.

21) 이하에서 자치구의 경우 보통교부세는 조정교부금을 의미한다.

<표 3-31> 주요 분석자료의 기초통계량

분석대상	기초통계량	절대액(억원)			1인당(원)		
		평균	최대값	최소값	평균	최대값	최소값
시도	지방세	21,349	97,263	4,057	446,989	1,077,547	401,5571
	보통교부세	199,280	432,386	1,656	5,356	11,526	1,680
	분권교부세	14,958	66,056	2,979	1,066,469	1,624,759	625,662
시	지방세	838	3,507	75	297,477	658,059	126,718
	보통교부세	652	1,388	0.06	409,245	1,264,577	85
	분권교부세	34	109	3	16,899	61,220	3,168
군	지방세	149	904	18	240,761	522,196	104,636
	보통교부세	668	987	350	1,370,310	3,762,051	329,374
	분권교부세	17	43	4	31,137	85,855	8,614
구	지방세	296	2,219	70	103,803	785,633	34,217
	조정교부금	540	1,268	2	182,043	443,341	468
	분권교부세	28	90	6	11,617	63,912	1,497

2) 상관관계분석

변수들간의 상관관계는 앞에서 제기한 3개의 가설을 개략적이거나 검증하는 과정에서 유용한 정보를 제공해 준다.

먼저, 지방교부세가 분권교부세에 비하여 수평적 형평화기능이 상대적으로 우수하다는 가설 1과 관련하여 다음 상관관계 분석은 흥미로운 결과를 보여주고 있다. 지방교부세와 관련 변수들간의 상관관계를 제시한 <표 3-32>에 의하면, 광역단체와 시의 경우 지방세와 통계적으로 유의미한 역의 상관관계에 있음을 알 수 있다.

<표 3-32> 보통교부세와 관련변수의 Pearson상관관계

구분	광역단체	시	군	자치구
지방세	-0.546*	-0.471**	-0.111	-0.158
분권교부세	-0.147	0.402**	0.301**	-0.334**
단체별 인구	-0.422	-0.404**	0.320**	0.489**
수혜비율	0.899**	0.649**	0.274**	-0.267

주 : 1) 수혜비율 : 단체별 {(기초생활보호대상자+노령인구)/인구}×100

2) *는 5%, **는 1% 유의수준에서 귀무가설을 기각

3) 자치구는 조정교부금이며 광역단체와 시·군은 보통교부세임

이것은 지방교부세의 운영원리상 지방세가 기준재정수입액의 결정변수이며, 따라서 지방세가 증가할 수록 지방교부세의 교부액은 감소해야 한다는 현실과 부합하는 결과이다. 반면에 분권교부세가 자치구를 제외하면 지방세와 통계적으로 유의미한 정의 상관관계에 있다는 것은 수평적 형평화기능이 상대적으로 열위에 있음을 시사한다.

노령인구 및 기초생활보호대상자의 비율이 높을 수록 분권교부세의 교부액이 증가한다는 가설 3의 경우 자치구를 제외하면 통계적으로 유의미하게 지지할 수 없었다. 오히려 지방교부세가 가설 3을 지지하는 분석결과를 보였다는 점은 산정방식에서 자치단체별 특성요소를 어느 정도 반영하고 있는가의 차이로 해석된다²²⁾.

<표 3-33> 분권교부세와 관련변수의 Pearson상관관계

구분	광역단체	시	군	자치구
지방세	0.892*	0.254**	0.395**	-0.339**
지방교부세	-0.147	0.402**	0.301**	-0.334*
단체별 인구	0.868**	0.365**	0.587**	-0.051
수혜비율	-0.069	0.132	-0.148	0.504**

주 : 1) 수혜비율 : 단체별 {(기초생활보호대상자+노령인구)/인구}×100

2) *는 5%, **는 1% 유의수준에서 귀무가설을 기각

3) 자치구는 조정교부금이며 광역단체와 시·군은 지방교부세임

3) 변이계수 및 Gini계수에 의한 형평화 분석

수평적 형평성을 측정하는 척도는 대표적으로 Lorenz곡선을 이용한 지니계수와 평균 및 표준편차의 기초통계량을 이용한 변이계수를 들 수 있다.²³⁾ 수평적

22) 지방교부세는 기준재정수요액 산정시 지역균형적 특성요인을 반영하고 있다. 산정방식 차이에서 오는 수평적 형평화는 자치구에서 보다 뚜렷하게 나타난다. 예컨대 수혜비율의 경우 자치구는 조정교부금의 특성이 반영되어 유의미한 정의 상관관계를 보이지 못하고 있다.

23) 본 연구에서 적용하는 지니계수와 변이계수의 산식은 다음과 같다.

$$\text{변이계수} : \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (\text{관측치} - \text{관측치 평균})^2}{n-1}}$$

형평성은 절대액을 기준으로 분석하였으며 교부액이 인구규모에 영향을 받는다는 점을 감안하여 1인당 교부액도 검증하였다.

검증결과로부터 얻게 된 주요 결론은 다음과 같다.

첫째, 절대 교부액으로 볼 때 보통교부세의 수평적 재정형평화기능은 매우 강력한 것으로 분석되었다. 특히, 인구, 세입능력 등 재정적 환경요인이 취약한 군 단위에서 보통교부세의 재정형평화기능이 뚜렷하게 나타났다. 분권교부세 역시 수평적 재정형평화기능은 발휘되고 있으나 지방교부세 만큼의 수준에는 크게 미치지 못하였으며 광역단체 보다는 기초단체에서 더 크게 나타났다. 따라서, 첫 번째 가설과 두 번째 가설은 지지된다고 볼 수 있으나 군 단위에서 보통교부세에 의해 개선된 수평적 재정형평성이 분권교부세로 인하여 다소 악화된 점이 특이하게 관찰된다.

<표 3-34> 계층별·재원별 형평화효과(절대액 기준)

구분		지방세 = a	지방세 + 보통교부세 = b	지방세 + 보통교부세 + 분권교부세 = c	a - b	b - c
광역 단체	변이계수	1.407	1.200	1.198	0.207	0.002
	Gini계수	0.568	0.477	0.475	0.091	0.002
기초 단체	변이계수	1.325	0.529	0.522	0.796	0.007
	Gini계수	0.553	0.270	0.266	0.283	0.004
시	변이계수	0.885	0.439	0.436	0.446	0.003
	Gini계수	0.438	0.236	0.235	0.202	0.001
군	변이계수	0.833	0.190	0.192	0.643	-0.002
	Gini계수	0.376	0.101	0.102	0.275	-0.001
구	변이계수	1.059	0.506	0.478	0.553	0.028
	Gini계수	0.396	0.274	0.261	0.122	0.013

주 : a-b는 지방세에 대한 보통교부세 형평화효과의 상대적 크기를 의미하며 b-c는 보통교부세에 대한 분권교부세 형평화효과의 상대적 크기를 의미한다.

$$\text{지니계수} : \frac{1}{2\mu} \frac{1}{n(n-1)} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |Y_i - Y_j|, \quad n \text{은 단체수, } \mu \text{는 교부액 평균임.}$$

둘째, 그러나 1인당 교부액 기준에 의한 검증결과는 절대액 기준과는 다소 다르게 분석되었다. 광역단체의 경우 첫 번째 가설을 지지하고 있으나 기초단체는 유형에 따라 수평적 재정형평화기능이 다른데, 시 단위는 악화된 반면에 군과 자치구는 개선되었다. 두 번째 가설 역시 부분적으로 지지하는 결과가 도출된 바, 여기서도 분권교부세의 재정형평화기능은 시에서 악화된 반면에 군과 자치구에서는 개선되었다.

요약하면, 시도와 자치구는 가설 1과 가설 2 모두를 지지하고 있으나 가설 1은 군 단위에서, 가설 2는 시 단위에서 지지할 수 없는 검증결과를 보였다.

<표 3-35> 계층별·재원별 형평화효과(1인당 기준)

구분		지방세 = a	지방세 + 보통교부세= b	지방세 + 보통교부세 + 분권교부세=c	a - b	b - c
광역 단체	변이계수	0.408	0.227	0.224	0.181	0.003
	Gini계수	0.225	0.125	0.123	0.100	0.002
기초 단체	변이계수	0.589	0.737	0.731	-0.148	0.006
	Gini계수	0.325	0.402	0.399	-0.077	0.003
시	변이계수	0.320	0.408	0.409	-0.088	-0.001
	Gini계수	0.167	0.231	0.232	-0.064	-0.001
군	변이계수	0.405	0.329	0.326	0.076	0.003
	Gini계수	0.215	0.175	0.174	0.040	0.001
구	변이계수	1.095	0.737	0.731	0.358	0.006
	Gini계수	0.408	0.399	0.399	0.006	0.003

주 : a-b는 지방세에 대한 보통교부세 형평화효과의 상대적 크기를 의미하며 b-c는 보통교부세에 대한 분권교부세 형평화효과의 상대적 크기를 의미한다.

4) 회귀분석

수혜율과 분권교부세는 정의 관계에 있다는 가설 3을 검증하는 한편, 분권교부세와 보통교부세의 특징을 찾아내고자 회귀분석을 시도하였다. 광역단체와 기초단체로 구분하여 분석하였으며 분권교부세와 보통교부세의 운용실태가 적절히 반영될 수 있고 설명변수의 상호독립성이 유지될 수 있도록 다음의 모형을

설정하였다²⁴). 여기서 y 는 보통교부세와 분권교부세의 자치단체별 교부액이며 설명변수 x_i 는 자치단체별 인구, 수혜비율, 지방세이다.

$$\ln y = \text{상수항} + \alpha_1 \ln x_1 + \alpha_2 \ln x_2$$

OLS에 의한 추정결과는 <표 3-36>에 제시하였으며 2개 모형을 추정함으로써 결과의 신뢰성을 확인하였다. 회귀분석에 의하면 분권교부세는 통계적으로 유의하면서 일관적인 분석결과를 보여주었으나 지방교부세와 기초단체는 통계적 유의성이나 설명력, 추정계수의 부호 등에서 기대에 미치지 못하였다. 전반적으로 양호한 결과를 보여준 분권교부세-모형 1을 토대로 정리하면, 계층을 불문하고 수혜비율과 분권교부세는 정의 관계에 있다는 가설 3을 지지할 수 있었다. 광역단체는 모형 2에서도 가설 3을 지지하였으나 기초단체는 통계적으로 비유의성을 보여 가설 3을 검증할 수 없었다. 가설 2는 두 번째 모형으로부터 추론할 수 있는데, 분권교부세는 지방세의 정의 부호이나 지방교부세는 음의 부호를 보여 가설 2를 지지하였다.

<표 3-36> 회귀분석 결과(1인당 기준)

구분		분권교부세		지방교부세	
		광역단체	기초단체	광역단체	기초단체
모형 1	상수항	-7.867** (-2.76)	-2.213** (-2.64)	17.08** (3.10)	8.256** (1.83)
	인구	0.975** (5.68)	0.712** (12.2)	-0.811* (-2.45)	0.098 (0.77)
	수혜비율	1.180** (3.28)	0.593** (8.18)	2.659** (3.72)	0.557** (3.51)
	Adj. R^2	0.695	0.397	0.611	0.08
모형 2	상수항	-7.909* (-2.59)	5.069** (9.10)	19.61** (3.87)	13.04** (13.3)
	지방세	0.879** (5.30)	0.245** (5.23)	-0.872** (-3.19)	-0.295** (-3.58)
	수혜비율	2.126** (4.67)	0.041 (0.67)	1.631 (2.11)	0.289 (2.71)
	Adj. R^2	0.665	0.111	0.679	0.129

주 : ()내는 t값이며 *는 5% 유의수준, **는 1% 유의수준에서 귀무가설을 기각

24) 지방세와 인구는 높은 상관성을 보여 2개 모형으로 분리하였다.

라. Theil계수에 의한 집단간·집단내 분석

변이계수와 지니계수는 직관적 해석이 용이하다는 장점으로 폭넓게 활용되고 있으나 지표값의 차이가 미미하다면 그것만으로 불평등도의 우열을 가름하기는 어려워지는 문제가 있다. Theil계수는 이러한 제약을 부분적으로 보완할 뿐 아니라 분석목적에 따라 불평등도를 분해(decomposition)할 수 있고, 이를 토대로 그룹별·그룹내 불평등도 기여도를 산출할 수 있어 수평적 형평화를 보다 구조적으로 분석하는데 유용한 정보를 제공한다.

상호배타적이고 완전독립적인 소표본으로 분리할 수 있으면, Theil계수 T 는 그룹간(between-group) Theil계수 T_{bg} 와 그룹내(within-group) Theil계수 T_{wg} 으로 분해되는 다음과 같은 일반적인 형태를 갖는다. 여기서 n 은 전체 자치단체 수, p 는 개별 자치단체, y_p 는 자치단체별 교부액, μ_y (25)는 모집단의 평균 교부액이다.

$$T = \sum_{p=1}^n \left\{ \frac{1}{n} \frac{y_p}{\mu_y} \ln \left(\frac{y_p}{\mu_y} \right) \right\} = T_{bg} + T_{wg} \quad \dots\dots\dots(1)$$

식 (1)에서 Theil계수는 \ln 값에 의존한다. 예를 들어 완전균등한 배분이 이루어지면 $y_p/\mu_y = 1$ 이 되어 Theil계수는 0의 값을 취하며 $y_p/\mu_y < 1$ 이면 Theil계수는 음의 값을 갖는다. 반대로 $y_p/\mu_y > 1$ 이면 Theil계수는 양의 값을 갖게 된다(26).

한편, 그룹간·그룹내 Theil계수는 다음과 같이 표기할 수 있다. 여기서 j 는 그룹, n_j 는 j 그룹의 자치단체 수, y_j 는 j 그룹의 교부액 합계, T_j 는 j 그룹의 Theil계수, Y 는 총교부액이다. 따라서, \bar{y}_j 는 j 그룹의 자치단체별 평균교부액이 되며 μ 는 전국단위의 평균교부액이 된다(27)

$$25) \mu_Y = \frac{1}{n} \sum_{p=1}^n y_p$$

26) 동일한 논리로 특정 자치단체가 교부액을 독식하면 $T = \log(n)$ 의 값을 갖는다.

$$T_{bg} = \sum_{j=1}^m \frac{y_j}{Y} \ln \left(\frac{y_j}{Y} / \frac{n_j}{n} \right)$$

$$= \sum_{j=1}^m \left(\left(\frac{n_j}{n} \right) \times \left(\frac{\bar{y}_j}{\mu} \right) \times \ln \left(\frac{\bar{y}_j}{\mu} \right) \right) \dots\dots\dots(2)$$

$$T_{wg} = \sum_{j=1}^m \frac{y_j}{Y} T_j \dots\dots\dots(3)$$

앞에서 정의한 식 (1), 식 (2), 식 (3)을 이용하여 Theil계수를 도출한 결과는 <표 3-37>과 <표 3-38>에 제시하고 있다. 연도간 수평적 형평화효과를 비교한 <표 3-37>에 의하면 광역자치단체는 절대액 기준과 1인당 기준을 불문하고 수평적 형평성은 제고되었다. 다만, 특별시·광역시의 수평적 형평성은 개선되었다고 단정하기에는 무리가 따르는 수준이다. 광역단체와는 대조적으로 기초단체는 수평적 형평성이 개선되었는지 여부를 판단하기 곤란하였다. 군은 어떤 기준을 적용해도 수평적 형평화효과가 저하되었으며 시의 경우에는 1인당 기준에서는 개선되었으나 절대액 기준에서는 악화되었다.

<표 3-37> 연도간 수평적 형평화효과 비교분석

구분		특별·광역시	도	시	군
절대액 기준	2005년	0.508	0.574	0.299	0.218
	2006년	0.505	0.559	0.304	0.229
1인당 기준	2005년	0.0199	0.082	0.039	0.057
	2006년	0.0196	0.076	0.026	0.117

다음으로 16개 시도를 하나의 그룹으로 보고 그룹간·그룹내 분석을 시도하였다²⁸⁾. Theil계수의 그룹간·그룹내 분석에 의하면 2006년도 수평적 형평성은

27) 식 (1)과 식 (2)에서 $\sum_{p=1}^n y_p = \sum_{j=1}^m y_j$ 의 관계가 성립하게 된다.

28) 여기서 그룹이란 16개 광역단위를 지칭한다. 경기도와 강원도를 예로 들면 그룹

전년도에 비하여 다소 악화된 것으로 나타났다. 불평등도가 악화된 요인과 기여도를 분석하기 위하여 Theil계수를 분해하면, 광역단위의 지역간 요인 보다는 지역 내부의 기초단체 차원에서 불평등도가 압도적으로 높았다. 2005년의 경우 지방세와 분권교부세를 기준으로 본 그룹간 불평등도는 전체 불평등도의 15.5%이었으나 그룹내 불평등도는 84.5%에 달하였다.

이러한 분석결과는 분권교부세가 세원편중에 의한 지방세 수입의 격차를 완화시키는 기능이 발휘되고 있으나 잔존된 불평등도의 대부분은 광역단위 지역간 격차가 아니라 동일 광역단위 내에서 기초단체간 불평등도가 중요한 인자임을 말해준다. 2006년과 2005년의 그룹간·그룹내 불평등 기여도를 보면 그룹 내부에서 미미하나마 악화되었음을 확인할 수 있는데, 이는 일부 항목에서 광역단체 일괄교부방식으로 전환된 결과로 해석된다.

<표 3-38> 그룹내·그룹간 형평화효과 비교분석

구분	2005년		2006년	
	분권교부세	지방세+ 분권교부세	분권교부세	지방세+ 분권교부세
Theil계수	0.413 (100%)	1.532 (100%)	1.054 (100%)	1.554 (100%)
그룹간 Theil계수	0.009 (2.1%)	0.238 (15.5%)	0.0117 (1.1%)	0.236 (15.2%)
그룹내 Theil계수	0.4041 (97.9%)	1.294 (84.5%)	1.042 (98.9%)	1.317 (84.8%)

즉, 중앙정부가 일정한 공식에 근거하여 기초단체에 직접교부한 2005년 산정 방식에서는 재정력지수나 역재정력지수를 적용하여 지역간 재정격차 완화기능이 발휘되었다. 그러나 2006년에는 자치구의 경우 특별시와 광역시 본청에 일괄

간 Theil계수란 경기도와 강원도의 불평등도를 말하며 그룹내 Theil 계수란 경기도 내 시군, 강원도내 시군 사이의 불평등도를 의미한다. 자치구는 2006년부터 본청 일괄교부방식으로 전환됨에 따라 개별적인 배정액 자료를 확보할 수 없어 분석대상에서 제외하였다.

교부방식으로 전환됨에 따라 기존의 국고보조방식에 준하여 산정한 결과로 추정된다. 본 연구의 실태조사에 의하면 자치구에 대한 특별시·광역시의 산정근거는 객관적인 기준 보다는 관행적으로 국고보조사업의 시비 보조방식에서 크게 벗어나지 않는 것으로 나타났다. 대부분 기존의 국고보조사업의 시비 보조율을 토대로 하되, 본청의 예산사정, 해당 사업의 효과나 시급성, 자치구의 재정력 등을 포괄적으로 반영하여 산정하고 있었다. 이로 인하여 재정력을 명시적으로 도입한 2005년의 직접교부방식과 비교하면 수평적 형평화기능이 다소 약화될 가능성이 높다.

제4절 설문조사 분석결과

1. 설문조사 개요

설문조사는 분권교부세제도 운영의 초기년도로 각종 통계 및 사례수집의 한계를 극복하기 위한 일환으로 시행하였으며 분권교부의 제도 및 운영과 관련된 기본적인 사항을 중심으로 이루어졌다. 분권교부세제도의 운영이 1년이 지나고 2차년도에 상태에서 이루어진 점에서 설문조사의 신뢰성에 약간의 한계는 있으나 이를 보완하기 위하여 예산부서 담당자를 중심으로 쟁점사항에 대하여는 의견조사를 병행하였다.

분권교부세제도의 대하여 지방자치단체 공무원을 대상으로 1) 국고보조사업의 지방이양에 대한 의견, 2) 운영에 대한 의견, 3) 지방재정운영에 미친 영향, 4) 제도개선의 의견 등의 사항으로 구분하여 22개 문항을 설문하였다. 설문문항은 분권교부세제도 운영과 관련 분야를 구분하여 2~5개 내외의 설문문항으로 구성하였다.

분권교부세제도 운영의 특징 및 문제점(한계)을 파악하기 위하여 246개 전 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문응답은 1개 자치단

체의 1개 설문을 원칙으로 하고 예산부서에서 해당자치단체를 대표하여 작성하도록하였다. 다만 설문문항의 특성상 개별사업과 관련이 있는 문항은 해당 사업 부서와 협의하여 작성토록 하였다. 최종 설문분석은 기간내에 회수된 설문응답 중 완성도가 있는 응답설문인 136(전체 설문대상의 55.2%)개를 대상으로 분석하였다. 설문과정에서 광역자치단체와 기초자치단체를 구분하지 않았으며, 지방자치단체의 재정력 등의 특성을 구분하여 분석할 수 있는 방법을 채택하지는 못하였다. 또한 중앙부처를 의견을 반영하지 못한 점도 있다. 그러나 이러한 부분은 별도의 개별 의견청취의 결과를 제도 개선에 반영하였다.

<표 3-39> 설문내용 및 문항수

구분	문항수
1. 국고보조사업의 지방이양에 대한 의견	2개
2. 분권교부세제도 운영에 대한 의견	4개
3. 분권교부세제도 도입이 지방재정운영에 미친 영향	2개
4. 분권교부세제도 개선에 대한 의견	14개
1) 사업별 지방이양 적절성 검토	5개
2) 분권교부세 교부방식 검토	5개
3) 분권교부세 발전과 이양사업 서비스수준의 향상 검토	4개

<표 3-40> 설문회수 내역

구분	응답빈도	퍼센트
특별시	3	2.2
광역시	4	2.9
도	4	2.9
시	40	29.4
군	53	39.0
자치구	32	23.5
합계	136	100.0

2. 설문조사 분석

가. 국고보조사업의 지방이양에 대한 의견

분권교부세제도의 태동인 기존 국고보조사업의 지방이양과 관련하여 지방자치단체의 인식수준은 긍정적이지 못하였다. 긍정적이지 못한 인식은 주로 지방이양사업에 걸맞는 재원이양이 되지 않았다는 측면에서 재원부족 또는 재원이양에 맞는 대상사업 이양이 되지 못하였다는 점을 들고 있다.

국고보조사업의 지방이양에 대하여 “바람직하지 못하다”와 “매우 바람직하지 못하다”에 각각 42.6%, 27.9%가 응답하여 응답자의 70% 이상이 부정적 인식을 하고 있다. 부정적 인식의 주 원인은 분권교부세의 재원부족 때문인 것으로 나타나고 있다.

- 2004년 국고보조사업 정비과정에서 2005년도부터 149개 국고보조사업을 지방자치단체에 이양한 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
매우 바람직하다	7	5.1
바람직하다	19	14.0
보통이다	14	10.3
바람직하지 못하다	58	42.6
매우 바람직하지 못하다	38	27.9
합계	136	100.0

- 국고보조사업 지방이양에 대하여 부정적인 이유는 무엇입니까?

응답	빈도	퍼센트
이양사업대상 적절하지 못하다.	4	4.2
이양사업에 대응한 분권교부세 재원규모가 부족하다	31	32.3
이양사업 대상이 적절하지 못하고 분권교부세 재원규모도 부족하다	56	58.3
분권교부세 재원규모는 적절하나 이양사업 대상이 부적절하다	0	0.0
기타	5	5.2
합계	96	100.0

나. 분권교부세제도 운영에 대한 의견

현행 분권교부세제도의 운영 전반에 대하여 지방자치단체에서 적절하지 못한 것으로 평가하고 있다. 분권교부세의 재원규모, 이양사업, 수요산정 방법, 재원 배분 방법 등 분권교부세제도의 핵심사항과 관련한 현재의 운영방식에 대하여 대체적으로 적절하지 못한 것으로 평가하고 있는 실정이다.

첫째, 분권교부세의 재원규모(내국세의 0.94%, 1조 24억원)에 대하여 응답자의 96%가 적은 편으로 평가하고 있다.

둘째, 지방이양사업에 대하여도 적절하지 못하거나 적절하지 못한 사업이 있다는 응답이 71.3%로 이는 분권교부세 재원규모가 적기 때문인 것으로 평가되고 있다.

셋째, 분권교부세 배분을 위한 수요산정에 대하여도 현행의 기존수요 중심의 산정방식에 대하여 69.8%가 적절하지 못한 것으로 응답하고 있다.

넷째, 분권교부세 교부방식이 광역단위 중심으로 이루어지고 있는 것에 대하여도 68.4%가 적절하지 못한 것으로 평가하고 있다.

- 분권교부세 재원규모(내국세의 0.94%, '06년도 기준 1조 24억원 정도)가 적정하다고 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
적은 편이다	131	96.3
적정하다	4	2.9
많은 편이다	0	0.0
무응답	1	0.7
합계	136	100.0

- 분권교부세 대상사업(149개 사업)이 지방으로 이양된 것에 대하여 적절하다고 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
적절하지 못하다	77	56.6
적절하지 못한 사업이 있다	20	14.7
적절하다	33	24.3
매우 적절하다	5	3.7
무응답	1	0.7
합계	136	100.0

- 분권교부세 수요산정(기존 수요 중심으로 산정)이 적절하다고 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
적절하지 못하다	77	56.6
적절하지 못한 경우가 있다	18	13.2
적절하다	39	28.7
매우 적절하다	1	0.7
무응답	1	0.7
합계	136	100.0

- 분권교부세 교부체계(광역단체 중심)가 적절하다고 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
적절하지 못하다	73	53.7
적절하지 못한 경우가 있다	20	14.7
적절하다	41	30.1
매우 적절하다	1	0.7
무응답	1	0.7
합계	136	100.0

다. 분권교부세제도 도입과 지방재정운영에의 영향

분권교부세제도 도입이 지방재정의 운영에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴보기 위하여 지방비 부담과 지방이양사업 추진과 관련하여 설문을 실시하

였다. 분권교부세제도 도입이 지방재정운영에 있어서 지방비부담의 과중초래, 그리고 지방이양사업의 사업추진의 어려움이 있는 것으로 나타나고 있다.

첫째, 기존 국고보조사업보다 지방비 부담이 과중하다는 의견이 91.2%이며 지방비 부담이 상당히 증가하고 있다는 의견도 35%를 넘고 있다.

둘째, 이러한 이유로 지방이양사업의 정상적인 추진이 어렵다는 의견도 70%를 넘고 있다.

- 분권교부세 대상사업의 추진에 있어서 지방비 부담이 과거 국고보조사업과 비교하여 어떻게 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
지방비 부담이 감소한다	1	0.7
지방비 부담이 변동없다	9	6.6
지방비 부담이 증가한다	76	55.9
지방비 부담이 많이 증가한다	48	35.3
무응답	2	1.5
합계	136	100.0

- 분권교부세제도 도입으로 관련사업(지방이양 대상사업) 추진에 어떤 영향을 가져오고 있습니까?

응답	빈도	퍼센트
사업추진이 부진해질 염려가있다	97	71.3
사업추진이 정상적으로 운영된다	22	16.2
사업추진이 증가한다	16	11.8
무응답	1	0.7
합계	136	100.0

라. 사업별 지방이양 적절성에 대한 의견

기존 국고보조사업이 올바르게 지방에 이양되었는지를 판단하기 위하여 우선, ① 복지분야(노인복지, 장애인복지, 아동·여성·노숙자 복지, 기타복지로 구분), 문화관광분야, 농림수산분야, 기타분야로 구분하여 분야별 적절성을 물음과

동시에 그 다음으로 ② 분야별로 개별 이양사업에 대하여 지방이양의 적절성을 묻는 설문체계로 구성하였다. 설문분석 결과의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 각 분야별로 “매우 적절하다”는 의견은 거의 없으며, “적절하다” 이상의 응답비율이 각 분야별로 다르지만 대략 10%~20% 정도이다. 반면 “부적절하다”와 “매우 부적절하다”의 의견은 각 분야별로 다르지만 복지분야가 문화관광분야, 농림수산분야 및 기타보다 부적절하다는 의견이 훨씬 높게 나타나고 있다. 분야별로 지방이양이 부적절하다는 의견은 노인복지분야 66.9%, 장애인복지분야 61.7%, 아동·여성·노숙자분야 52.2%이고, 문화관광분야 37.5%, 농림수산분야 35.5%로 나타나고 있다.

둘째, 지방이양사업으로 부적절하다는 사유는 분야별로 다소 차이가 있다. 복지분야 중 노인복지분야의 사업은 “국가사업으로 해야 한다”는 사업이 있는 반면 “지방사무이나 예산지원이 부족하다”는 사업이 각각 절반정도로 구분된다. 장애인복지사업, 아동·여성·노숙자 및 기타의 경우는 “모두 국가사업으로 해야 한다”는 의견이 높으며 특히, 장애인복지사업은 “국가사업으로 해야 한다”는 의견의 비율이 더욱 높게 나타나고 있다. 반면 문화관광부문의 사업은 지방이양이 부적절한 이유로 “지방사무이나 예산지원이 부족하다”는 사업의 수가 많으며, 농림수산분야의 사업은 반대로 “국가사무로 해야 한다”는 사업의 비율이 “지방사무이나 예산지원이 부족하다”는 의견의 비율보다 높게 나타나고 있다. 그리고 복지, 문화관광, 농림수산분야의 사업에 대하여도 “국가사무로 해야 한다”는 의견의 비율이 높게 나타나고 있다.

· 전반적으로 노인복지분야 지방이양이 적절하다고 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
적절하다	22	16.2
보통이다	21	15.4
부적절하다	55	40.4
매우 부적절하다	36	26.5
무응답	2	1.5
합계	136	100.0

- 노인복지분야 단위사업으로 볼 때 적절한지 여부와 부적절하다면 그 이유는 무엇인지 해당 항목에 ○ 표시를 하여 주시기 바랍니다.

사업명	매우 적절 하다	적절 하다	부적절하다			무응답
			국가사업 으로 해야 한다	지방사무이나 예산지원이 부족하다	기타	
경로당 운영	1 (0.7)	3 (22.8)	38 (27.9)	61 (44.9)	2 (1.5)	3 (2.2)
경로식당 무료급식	2 (1.5)	32 (23.5)	43 (31.6)	54 (39.7)	2 (1.5)	3 (2.2)
노인건강진단	3 (2.2)	28 (20.6)	68 (50.0)	32 (23.5)	2 (1.5)	3 (2.2)
치매상담센터 운영	1 (0.7)	21 (15.4)	80 (58.8)	25 (18.4)	2 (1.5)	7 (5.1)
지역사회 시니어클럽 운영	2 (1.5)	23 (16.9)	50 (36.8)	46 (33.8)	3 (2.2)	12 (8.8)
재가노인 복지시설 운영	2 (1.5)	20 (14.7)	71 (52.2)	36 (26.5)	2 (1.5)	5 (3.7)
재가노인 복지시설 개보수	1 (0.7)	23 (16.9)	62 (45.6)	41 (30.1)	2 (1.5)	7 (5.1)
저소득 재가노인 식사배달	1 (0.7)	27 (19.9)	43 (31.6)	60 (44.1)	2 (1.5)	3 (2.2)
노인복지회관 운영	2 (1.5)	22 (16.2)	58 (42.6)	46 (33.8)	2 (1.5)	6 (4.4)
노인일거리마련사업	2 (1.5)	22 (16.2)	65 (47.8)	41 (30.1)	2 (1.5)	4 (2.9)
경로당 활성화	3 (2.2)	27 (19.9)	34 (25.0)	65 (47.8)	2 (1.5)	5 (3.7)
노인시설 운영	1 (0.7)	12 (8.8)	75 (55.1)	39 (28.7)	2 (1.5)	7 (5.1)
노인복지회관 신축	0 (0.0)	15 (11.0)	84 (61.8)	30 (22.1)	2 (1.5)	5 (3.7)

- 전반적으로 장애인복지분야 지방이양이 적절하다고 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
매우 적절하다	2	1.5
적절하다	19	14.0
보통이다	27	19.9
부적절하다	49	36.0
매우 부적절하다	35	25.7
무응답	4	2.9
합계	136	100.0

- 장애인복지분야 단위사업으로 볼 때 적절한지 여부와 부적절하다면 그 이유는 무엇인지 해당 항목에 ○ 표시를 하여 주시기 바랍니다.

사업명	매우 적절 하다	적절 하다	부적절하다			무응답
			국가사업 으로해야 한다	지방사무이나 예산지원이 부족하다	기타	
장애인 복지관 운영	3 (2.2)	13 (9.6)	90 (66.2)	21 (15.4)	2 (1.5)	7 (5.1)
장애인 직업재활시설 운영	2 (1.5)	14 (10.3)	86 (63.2)	24 (17.6)	2 (1.5)	8 (5.9)
장애인 재가복지센터 운영	0 (0.0)	16 (11.8)	77 (56.6)	31 (22.8)	2 (1.5)	10 (7.4)
시각장애인 심부름센터 운영	0 (0.0)	24 (17.6)	62 (45.6)	39 (28.7)	2 (1.5)	9 (6.6)
장애인 주간보호시설 운영	0 (0.0)	21 (15.4)	71 (52.2)	31 (22.8)	2 (1.5)	11 (8.1)
의료재활시설 운영	0 (0.0)	14 (10.3)	90 (66.2)	17 (12.5)	2 (1.5)	13 (9.6)
공동생활가정 운영	0 (0.0)	19 (14.0)	65 (47.8)	40 (29.4)	2 (1.5)	10 (7.4)
장애인 해피콜센터 운영	1 (0.7)	21 (15.4)	61 (44.9)	36 (26.5)	3 (2.2)	14 (10.3)
시각장애인재활지원센터 운영	0 (0.0)	19 (14.0)	77 (56.6)	25 (18.4)	2 (1.5)	13 (9.6)
청각장애인수화통역센터 운영	1 (0.7)	19 (14.0)	73 (53.7)	30 (22.1)	2 (1.5)	11 (8.1)
장애인 단기보호시설 운영	1 (0.7)	19 (14.0)	69 (50.7)	32 (23.5)	2 (1.5)	13 (9.6)
정신지체인자립지원센터 운영	1 (0.7)	14 (10.3)	82 (60.3)	24 (17.6)	2 (1.5)	13 (9.6)
장애인 특별운송사업	1 (0.7)	18 (13.2)	71 (52.2)	30 (22.1)	3 (2.2)	13 (9.6)
장애인 체육관 운영	0 (0.0)	12 (8.8)	81 (59.6)	26 (19.1)	3 (2.2)	14 (10.3)
편의시설설치 시민촉진단	0 (0.0)	23 (16.9)	47 (34.6)	47 (34.6)	5 (3.7)	14 (10.3)
여성장애인 가사도우미	1 (0.7)	23 (16.9)	49 (36.0)	46 (33.8)	3 (2.2)	14 (10.3)
지체장애인편의시설센터 운영	1 (0.7)	18 (13.2)	64 (47.1)	36 (26.5)	3 (2.2)	14 (10.3)
장애인 정보화지원센터 운영	0 (0.0)	19 (14.0)	59 (43.4)	42 (30.9)	2 (1.5)	14 (10.3)
장애인지역사회재활시설 차량	0 (0.0)	20 (14.7)	59 (43.4)	41 (30.1)	4 (2.9)	12 (8.8)

사업명	매우 적절하다	적절하다	부적절하다			
			국가사업으로해야한다	지방사무이나예산지원이부족하다	기타	무응답
청각장애아동 달팽이관 수술	1 (0.7)	16 (11.8)	87 (64.0)	21 (15.4)	2 (1.5)	9 (6.6)
장애인생활시설 치과유니트	1 (0.7)	18 (13.2)	80 (58.8)	21 (15.4)	2 (1.5)	14 (10.3)
장애인 편의시설 설치	1 (0.7)	17 (12.5)	65 (47.8)	41 (30.1)	2 (1.5)	10 (7.4)
장애인 생활시설 운영	0 (0.0)	15 (11.0)	80 (58.8)	29 (21.3)	2 (1.5)	10 (7.4)
장애인 복지관 기능보강	0 (0.0)	17 (12.5)	87 (64.0)	21 (15.4)	2 (1.5)	9 (6.6)
장애인 체육관 기능보강	0 (0.0)	16 (11.8)	85 (62.5)	18 (13.2)	2 (1.5)	15 (11.0)

- 노인복지 및 장애인복지 이외 아동복지, 여성복지, 노숙자 등 다른 복지분야의 지방이양에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
매우 적절하다	2	1.5
적절하다	15	11.0
보통이다	37	27.2
부적절하다	40	29.4
매우 부적절하다	31	22.8
무응답	11	8.1
합계	136	100.0

- 기타 복지분야 단위사업으로 볼 때 적절한지 여부와 부적절하다면 그 이유는 무엇인지 해당 항목에 ○ 표시를 하여 주시기 바랍니다.

사업명	매우 적절하다	적절하다	부적절하다			
			국가사업으로해야한다	지방사무이나예산지원이부족하다	기타	무응답
아동시설 운영	1 (0.7)	23 (16.9)	69 (50.7)	37 (27.2)	1 (0.7)	5 (3.7)
아동급식	0 (0.0)	29 (21.3)	56 (41.2)	46 (33.8)	2 (1.5)	3 (2.2)

사업명	매우 적절 하다	적절 하다	부적절하다			
			국가사업 으로해야 한다	지방사무이나 예산지원이 부족하다	기타	무응답
청각장애아동 달팽이관 수술	1 (0.7)	16 (11.8)	87 (64.0)	21 (15.4)	2 (1.5)	9 (6.6)
장애인생활시설 치과유니트	1 (0.7)	18 (13.2)	80 (58.8)	21 (15.4)	2 (1.5)	14 (10.3)
장애인 편의시설 설치	1 (0.7)	17 (12.5)	65 (47.8)	41 (30.1)	2 (1.5)	10 (7.4)
장애인 생활시설 운영	0 (0.0)	15 (11.0)	80 (58.8)	29 (21.3)	2 (1.5)	10 (7.4)
장애인 복지관 기능보강	0 (0.0)	17 (12.5)	87 (64.0)	21 (15.4)	2 (1.5)	9 (6.6)
장애인 체육관 기능보강	0 (0.0)	16 (11.8)	85 (62.5)	18 (13.2)	2 (1.5)	15 (11.0)
가정위탁양육 지원	0 (0.0)	29 (21.3)	55 (40.4)	43 (31.6)	1 (0.7)	8 (5.9)
소년소녀가장 지원	0 (0.0)	35 (25.7)	54 (39.7)	38 (27.9)	2 (1.5)	7 (5.1)
아동보호전문기관 운영	0 (0.0)	21 (15.4)	75 (55.1)	28 (20.6)	2 (1.5)	10 (7.4)
모자복지시설 운영	0 (0.0)	19 (14.0)	77 (56.6)	28 (20.6)	2 (1.5)	10 (7.4)
사회복지 전담공무원 인건비	0 (0.0)	25 (18.4)	63 (46.3)	44 (32.4)	1 (0.7)	3 (2.2)
업무보조 공익요원 인건비	0 (0.0)	31 (22.8)	59 (43.4)	42 (30.9)	1 (0.7)	3 (2.2)
공익요원 인건비	0 (0.0)	31 (22.8)	60 (44.1)	39 (28.7)	1 (0.7)	5 (3.7)
노숙자 보호	0 (0.0)	15 (11.0)	84 (61.8)	29 (21.3)	1 (0.7)	7 (5.1)
쪽방생활자 지원	0 (0.0)	20 (14.7)	63 (46.3)	40 (29.4)	3 (2.2)	10 (7.4)
퇴소아동 자립정착금	1 (0.7)	25 (18.4)	68 (50.0)	30 (22.1)	2 (1.5)	10 (7.4)
결연기관 운영	0 (0.0)	29 (21.3)	47 (34.6)	45 (33.1)	2 (1.5)	13 (9.6)
가정위탁지원센터 운영	0 (0.0)	27 (19.9)	58 (42.6)	40 (29.4)	1 (0.7)	10 (7.4)
입양기관 운영	0 (0.0)	20 (14.7)	80 (58.8)	26 (19.1)	1 (0.7)	9 (6.6)
모자복지시설 퇴소자자립정착금	0 (0.0)	22 (16.2)	66 (48.5)	38 (27.9)	1 (0.7)	9 (6.6)
미혼모 중간의 집 운영	0 (0.0)	21 (15.4)	68 (50.0)	34 (25.0)	1 (0.7)	12 (8.8)

사업명	매우 적절하다	적절하다	부적절하다			
			국가사업으로해야 한다	지방사무이나 예산지원이 부족하다	기타	무응답
공공보건인력 개발	0 (0.0)	21 (15.4)	67 (49.3)	32 (23.5)	2 (1.5)	14 (10.3)
대도시 방문보건사업	0 (0.0)	24 (17.6)	58 (42.6)	40 (29.4)	3 (2.2)	11 (8.1)
사회복지관 운영	0 (0.0)	20 (14.7)	75 (55.1)	34 (25.0)	1 (0.7)	6 (4.4)
사회복지시설 운영	0 (0.0)	15 (11.0)	79 (58.1)	31 (22.8)	2 (1.5)	9 (6.6)
재가복지봉사센터 운영	0 (0.0)	25 (18.4)	65 (47.8)	36 (26.5)	1 (0.7)	9 (6.6)
사회복지관 기능보강	0 (0.0)	19 (14.0)	61 (44.9)	45 (33.1)	1 (0.7)	10 (7.4)
결연기관 PC 구입비	0 (0.0)	27 (19.9)	38 (27.9)	56 (41.2)	2 (1.5)	13 (9.6)
정신요양시설 운영	0 (0.0)	10 (7.4)	97 (71.3)	16 (11.8)	2 (1.5)	11 (8.1)
아동보호 전문기관 설치	0 (0.0)	16 (11.8)	86 (63.2)	23 (16.9)	1 (0.7)	10 (7.4)
근로자 종합복지관	0 (0.0)	13 (9.6)	76 (55.9)	32 (23.5)	3 (2.2)	12 (8.8)
공공보건사업	0 (0.0)	21 (15.4)	64 (47.1)	37 (27.2)	2 (1.5)	12 (8.8)
중소도시 보건소 신축	0 (0.0)	20 (14.7)	64 (47.1)	34 (25.0)	3 (2.2)	15 (11.0)

· 문화관광분야의 지방이양에 대하여 전반적으로 어떻게 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
매우 적절하다	1	0.7
적절하다	26	19.1
보통이다	52	38.2
부적절하다	35	25.7
매우 부적절하다	16	11.8
무응답	6	4.4
합계	136	100.0

- 문화관광분야 단위사업으로 볼 때 지방이양이 적절한지 여부와 부적절하다면 그 이유는 무엇인지 해당 항목에 ○ 표시를 하여 주시기 바랍니다.

사업명	매우 적절 하다	적절 하다	부적절하다			무응답
			국가사업 으로해야 한다	지방사무이나 예산지원이 부족하다	기타	
시·도지정 문화재 보수정비	1 (0.7)	35 (25.7)	34 (25.0)	56 (41.2)	3 (2.2)	7 (5.1)
시·도 무형문화재(공개행사)	0 (0.0)	35 (25.7)	33 (24.3)	55 (40.4)	3 (2.2)	10 (7.4)
공공도서관 운영	0 (0.0)	32 (23.5)	45 (33.1)	50 (36.8)	2 (1.5)	7 (5.1)
농어촌 공공도서관	0 (0.0)	29 (21.3)	40 (29.4)	50 (36.8)	3 (2.2)	14 (10.3)
지방문화원 사업활동 지원	1 (0.7)	33 (24.3)	35 (25.7)	59 (43.4)	2 (1.5)	6 (4.4)
청소년상담실 운영	0 (0.0)	38 (27.9)	33 (24.3)	54 (39.7)	2 (1.5)	9(6.6)
문화학교 운영	0 (0.0)	38 (27.9)	39 (28.7)	49 (36.0)	2 (1.5)	8 (5.9)
전통학교문화 전승보존	0 (0.0)	38 (27.9)	44 (32.4)	43 (31.6)	2 (1.5)	9 (6.6)
찾아가는 문화활동	1 (0.7)	38 (27.9)	30 (22.1)	54 (39.7)	2 (1.5)	11 (8.1)
청소년 문화의 집 조성	1 (0.7)	30 (22.1)	49 (36.0)	45 (33.1)	2 (1.5)	9 (6.6)
문화의 집 조성	1 (0.7)	29 (21.3)	51 (37.5)	43 (31.6)	3 (2.2)	9 (6.6)
예술창작공간 조성	1 (0.7)	28 (20.6)	47 (34.6)	46 (33.8)	3 (2.2)	11 (8.1)
조각공원 조성	0 (0.0)	29 (21.3)	47 (34.6)	45 (33.1)	4 (2.9)	11 (8.1)
문화의 거리 조성	0 (0.0)	30 (22.1)	41 (30.1)	51 (37.5)	3 (2.2)	11 (8.1)
예술창작 스튜디오 조성	0 (0.0)	25 (18.4)	47 (34.6)	50 (36.8)	3 (2.2)	11 (8.1)
유명예술인 기념조형물 설치	0 (0.0)	28 (20.6)	52 (38.2)	40 (29.4)	4 (2.9)	12 (8.8)
근대문인탄생 100주년기념	0 (0.0)	19 (14.0)	66 (48.5)	35 (25.7)	4 (2.9)	12 (8.8)
문화인물기념사업	0 (0.0)	22 (16.2)	61 (44.9)	38 (27.9)	3 (2.2)	12 (8.8)
산업단지 문화재 조사비	0 (0.0)	20 (14.7)	73 (53.7)	26 (19.1)	3 (2.2)	14 (10.3)

- 농림수산분야의 지방이양에 대하여 전반적으로 어떻게 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
적절하다	27	19.9
보통이다	43	31.6
부적절하다	35	25.7
매우 부적절하다	13	9.6
무응답	18	13.2
합계	136	100.0

- 농림수산분야 단위사업으로 볼 때 지방이양이 적절한지 여부와 부적절하다면 그 이유는 무엇인지 해당 항목에 ○ 표시를 하여 주시기 바랍니다.

사업명	매우 적절 하다	적절 하다	부적절하다			무응답
			국가사업 으로해야 한다	지방사무이나 예산지원이 부족하다	기타	
시·도지정 문화재 보수정비	1 (0.7)	35 (25.7)	34 (25.0)	56 (41.2)	3 (2.2)	7 (5.1)
시·도 무형문화재(공개행사)	0 (0.0)	35 (25.7)	33 (24.3)	55 (40.4)	3 (2.2)	10 (7.4)
공공도서관 운영	0 (0.0)	32 (23.5)	45 (33.1)	50 (36.8)	2 (1.5)	7 (5.1)
농어촌 공공도서관	0 (0.0)	29 (21.3)	40 (29.4)	50 (36.8)	3 (2.2)	14 (10.3)
지방문화원 사업활동 지원	1 (0.7)	33 (24.3)	35 (25.7)	59 (43.4)	2 (1.5)	6 (4.4)
청소년상담실 운영	0 (0.0)	38 (27.9)	33 (24.3)	54 (39.7)	2 (1.5)	9(6.6)
문화학교 운영	0 (0.0)	38 (27.9)	39 (28.7)	49 (36.0)	2 (1.5)	8 (5.9)
전통향교문화 전승보존	0 (0.0)	38 (27.9)	44 (32.4)	43 (31.6)	2 (1.5)	9 (6.6)
농업인자녀 학자금	1 (0.7)	30 (22.1)	62 (45.6)	27 (19.9)	2 (1.5)	14 (10.3)
시·수리계 수리시설 관리	0 (0.0)	36 (26.5)	41 (30.1)	40 (29.4)	2 (1.5)	17 (12.5)
자영농과생 급식비	0 (0.0)	34 (25.0)	42 (30.9)	38 (27.9)	2 (1.5)	20 (14.7)
여성농업인센터 운영	0 (0.0)	31 (22.8)	48 (35.3)	36 (26.5)	2 (1.5)	19 (14.0)

사업명	매우 적절 하다	적절 하다	부적절하다			
			국가사업 으로해야 한다	지방사무이나 예산지원이 부족하다	기타	무응답
보호수 정비	0 (0.0)	36 (26.5)	33 (24.3)	44 (32.4)	3 (2.2)	20 (14.7)
김유기산처리제 구입	0 (0.0)	33 (24.3)	29 (21.3)	32 (23.5)	8 (5.9)	34 (25.0)
자영수산물과생 급식비	0 (0.0)	31 (22.8)	33 (24.3)	33 (24.3)	7 (5.1)	32 (23.5)
토산어종 치어방류	0 (0.0)	31 (22.8)	41 (30.1)	35 (25.7)	5 (3.7)	24 (17.6)
농촌 PC 보내기	1 (0.7)	37 (27.2)	31 (22.8)	38 (27.9)	6 (4.4)	23 (16.9)
농기계 훈련사업	1 (0.7)	36 (26.5)	38 (27.9)	36 (26.5)	3 (2.2)	22 (16.2)
마을어장 개발	0 (0.0)	30 (22.1)	35 (25.7)	37 (27.2)	6 (4.4)	28 (20.6)
양식기반시설	0 (0.0)	28 (20.6)	45 (33.1)	28 (20.6)	5 (3.7)	30 (22.1)
내수면 환경조사, 어도시설	0 (0.0)	24 (17.6)	50 (36.8)	28 (20.6)	5 (3.7)	29 (21.3)
농업인 홈페이지 구축	1 (0.7)	35 (25.7)	33 (24.3)	43 (31.6)	4 (2.9)	20 (14.7)
농산물 유통시설 보완	0 (0.0)	29 (21.3)	44 (32.4)	40 (29.4)	3 (2.2)	20 (14.7)
원격영농 상담시스템	0 (0.0)	31 (22.8)	41 (30.1)	38 (27.9)	3 (2.2)	23 (16.9)
수산물 유통시설 보완	0 (0.0)	26 (19.1)	43 (31.6)	35 (25.7)	4 (2.9)	28 (20.6)
수산물 위생안전	0 (0.0)	30 (22.1)	40 (29.4)	32 (23.5)	4 (2.9)	30 (22.1)
임산물 유통가공	0 (0.0)	29 (21.3)	35 (25.7)	38 (27.9)	5 (3.7)	29 (21.3)
내수면시험장 개보수	0 (0.0)	31 (22.8)	41 (30.1)	31 (22.8)	6 (4.4)	27 (19.9)
담수어 첨단양식장 시설	0 (0.0)	28 (20.6)	43 (31.6)	29 (21.3)	7 (5.1)	29 (21.3)
연어치어 방류	0 (0.0)	30 (22.1)	39 (28.7)	30 (22.1)	7 (5.1)	30 (22.1)

- 다음은 복지, 문화, 농림수산물 제외한 특정수요 및 기타 경상수요 단위사업과 관련하여 지방이양이 적절한지 여부와 부적절하다면 그 이유는 무엇인지 해당 항목에 ○ 표시를 하여 주시기 바랍니다.

사업명	매우 적절 하다	적절 하다	부적절하다			무응답
			국가사업 으로해야 한다	지방사무이나 예산지원이 부족하다	기타	
버스운송사업 재정지원	0 (0.0)	21 (15.4)	65 (47.8)	36 (26.5)	4 (2.9)	10 (7.4)
버스공영차고지 건설	1 (0.7)	19 (14.0)	61 (44.9)	36 (26.5)	6 (4.4)	13 (9.6)
환승주차장 건설	0 (0.0)	22 (16.2)	55 (40.4)	38 (27.9)	6 (4.4)	15 (11.0)
지역별 특성화사업	0 (0.0)	28 (20.6)	33 (24.3)	55 (40.4)	3 (2.2)	17 (12.5)
수출주력상품 개발	0 (0.0)	24 (17.6)	57 (41.9)	33 (24.3)	3 (2.2)	19 (14.0)
오지도서 공영버리지원	0 (0.0)	19 (14.0)	58 (42.6)	43 (31.6)	4 (2.9)	12 (8.8)
벽지노선 손실보상	0 (0.0)	18 (13.2)	56 (41.2)	47 (34.6)	4 (2.9)	11 (8.1)
공자기금 이차보전	0 (0.0)	22 (16.2)	56 (41.2)	36 (26.5)	4 (2.9)	18 (13.2)
하수처리장 이차보전	1 (0.7)	20 (14.7)	64 (47.1)	33 (24.3)	3 (2.2)	15 (11.0)
노후수도관 개량사업 이차보전	0 (0.0)	22 (16.2)	51 (37.5)	43 (31.6)	3 (2.2)	17 (12.5)
축산폐수 공공처리시설 이차보전	1 (0.7)	20 (14.7)	58 (42.6)	36 (26.5)	4 (2.9)	17 (12.5)
자전거도로 정비	1 (0.7)	31 (22.8)	36 (26.5)	56 (41.2)	4 (2.9)	8 (5.9)
자치단체 공공근로사업	1 (0.7)	25 (18.4)	59 (43.4)	42 (30.9)	3 (2.2)	6 (4.4)
여성인력개발센터 운영	1 (0.7)	22 (16.2)	65 (47.8)	32 (23.5)	3 (2.2)	13 (9.6)

마. 분권교부세 교부·산정방식에 대한 의견

분권교부세의 교부는 '05년도에는 시·도, 시·군·구의 당해 자치단체에 직접 교부하였으나 '06년도부터는 특별·광역시외의 경우 지역여건상 동일생활권으로 노인·장애인시설 등 시설입소자의 변동, 시설관리 주체의 변경시 재원을 신축적으

로 운영할 수 있도록 시 본청에 일괄교부하고 시 본청에서 지역여건을 고려하여 시비를 더하여 자치구에 배분하도록 하였다. 그리고 도의 경우는 노인·장애인·정신요양시설에 대하여는 광역자치단체의 역할 강화를 위해 도 본청으로 교부하고 도에서 도비를 더하여 시·군에 배분하도록 하였고, 나머지는 전과 동일하게 시·군으로 교부하고 있다. 이러한 특별·광역시의 일괄교부와 노인·장애인·정신요양시설의 도 교부에 대하여 바람직한 방향인가를 검토하기 위해 광역자치단체 교부에 대한 설문은 시행하여 분석한 결과의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 특별·광역시의 시 본청에 대한 일괄교부에 대하여는 응답자의 46.2%가 “특별·광역시의 역할 강화를 위해 적절한 조치였다”라고 응답하고, 51.3%가 “자치구에 직접 교부해야 한다”라고 응답하고 있다. 그리고 자치구에 직접 교부해야 한다는 본청 일괄교부방식에 부정적인 견해를 밝힌 자치단체는 그 원인으로 “자치구의 재정부담을 가중시키기 때문이다”와 “자치구에 교부하는 산출근거가 모호하다”는 이유를 들고 있다. 그리고 도의 경우 노인·장애인·정신요양시설에 대하여 도본청에 일괄교부하는 것에 대하여 “시·군에 직접 교부해야 한다”라는 의견이 70.1%이고 “적절한 조치이다”라는 의견이 16.5%로 나타났다. 시·군에 직접 교부해야 한다는 의견을 제시한 자치단체에서 그 원인으로 “분권취지에 어긋난다”, “시·군에 교부하는 산출근거가 모호하다”는 의견이 많으며 “시·군의 재정부담을 가중시키기 때문이다”라는 의견도 상당하다. 한편, 도의 경우도 특별·광역시 처럼 도 본청에 일괄교부하여 도에서 시·군에 배분하는 것에 대한 설문에서는 70%이상이 시·군에 직접 교부해야 한다는 의견을 제시하고 있다.

둘째, 특별·광역시, 도에 일괄교부하는 사업의 경우 당초 취지에 맞게 광역단체의 역할을 강화시켜 서비스의 적정 공급에 기여하고 있는가의 질문에 대하여는 기여하고 있다는 응답이 14.8%, 기여하지 못하고 있다는 의견이 44.1%로 광역본청의 일괄교부가 서비스 공급에 기여하지 못하는 것으로 나타나고 있다.

셋째, 분권교부세의 수요산정에 있어서 가장 큰 문제는 자치단체간 재정격차를 반영하는 보정기능이 미흡하다는 의견이 가장 많아 분권교부세 배분시 재정을

력의 차이를 반영해주기를 원하고 있다. 또한 수요산정이 전년도 예산확보액을 기준으로 산정하기 때문에 재원이 부족하게 배분되어 신규시설확충이 곤란하다는 문제를 피력하고 있다.

- 특별·광역시의 경우 '05년에는 당해 자치단체 직접교부 방식이었으나 '06년에는 본청 일괄교부방식으로 변경하였습니다. 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?(특별시 및 자치구 공무원만 응답)

응답	빈도	퍼센트
특별광역시 역할강화를 위한 적절한 조치이다	18	46.2
예전처럼 자치구에 직접 교부해야 한다	20	51.3
기타	1	2.6
합계	39	100.0

- 본청 일괄교부방식에 부정적인 이유는 무엇입니까?(2번 항목에 응답하신 분만 해당)

응답	빈도	퍼센트
특별광역시의 재정부담을 가중시키기 때문이다	1	5.0
자치구 재정부담을 가중시키기 때문이다	7	35.0
본청에서 자치구에 교부하는 산출근거가 모호하다	5	25.0
분권취지에 역행한다	7	35.0
합계	20	100.0

- 도의 경우에도 광역단체의 역할강화를 위하여 도에 교부해야 한다는 주장에 대해서는 어떻게 생각하십니까?(도, 시·군 공무원만 응답)

응답	빈도	퍼센트
도의 역할강화를 위한 적절한 조치이다	16	16.5
예전처럼 시군에 직접 교부해야 한다	68	70.1
기타	6	6.2
무응답	7	7.2
합계	97	100.0

- 노인·장애인·정신요양시설에 대해서는 '06년부터 도 분청에 교부하는 방식으로 변경하였는데, 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?(도, 시·군 공무원만 응답)

응답	빈도	퍼센트
도의 역할강화를 위한 적절한 조치이다	25	25.8
예전처럼 시군에 직접 교부해야 한다	58	59.8
기타	7	7.2
무응답	7	7.2
합계	97	100.0

- 분청 일괄교부방식에 부정적인 이유는 무엇입니까?(위의 2번 항목에 응답하신 분만 해당)

응답	빈도	퍼센트
도분청의 재정부담을 가중시키기 때문이다	3	5.2
시군의 재정부담을 가중시키기 때문이다	15	25.9
도분청에서 시군에 교부하는 산출근거가 모호하다	18	31.0
분권취지에 역행한다	18	31.0
기타	2	3.4
무응답	2	3.4
합계	58	100.0

- 특별·광역시, 도에 일괄교부하는 사업의 경우, 당초 취지에 맞게 광역단체의 역할을 강화시켜 해당 서비스의 적정공급에 기여하였다고 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
매우 기여하고 있다	5	3.7
기여하고 있다	15	11.0
보통	48	35.3
기여하지 못하고 있다	46	33.8
매우 기여하지 못하고 있다	14	10.3
기타	2	1.5
무응답	6	4.4
합계	136	100.0

· 분권교부세 산정공식에서 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
산정항목별 재정수요를 대표하는 관련 통계가 부적절하다	9	6.6
자치단체간 재정격차를 반영하는 보정기능이 미흡하다	68	50.0
전년도 예산확보액 기준으로 산정함에 따라 신규시설 확충이 곤란하다	52	38.2
기타	3	2.2
무응답	4	2.9
합계	136	100.0

바. 분권교부세의 발전과 이양사업 서비스 수준 향상에 대한 의견

현행 분권교부세제도의 발전방향과 지방이양사업의 서비스 향상을 위한 제도 개선의 탐색을 위해 분권교부세 제도도입으로 인한 현실적 애로사항, 향후 분권교부세의 바람직한 발전방향에 설문을 시행하였다. 설문분석 결과의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 분권교부세의 도입으로 지방자치단체에서 겪는 가장 큰 애로사항은 분권교부세 교부액 절대부족, 기초자치단체의 재정부담 가중, 수요산정방식의 불합리성의 순으로 나타나고 있어 분권교부세의 운영에 있어서 자원부족과 그 산정방식의 불합리한 점이 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다.

둘째, 사회복지 등 국가사무의 성격이 강한 사업을 국고보조사업으로 환원하고 보통교부세에 통합하자는 의견이 가장 많으며 이러한 의견은 분권교부세의 재원이 지금보다 더 확충되기 어렵다는 우려가 잠재되어 있다. 그리고 현행 분권교부세를 2010년 이후 보통교부세에 그대로 통합할 경우 현행 수준에서 통합하기 보다는 법정교부율을 인상하여 자원부족을 해결한 후 통합하는 것을 원하고 있다. 또한 사회복지사업 분야는 복지교부세 혹은 복지교부금과 같은 제도를 중앙에서 운영하고 나머지를 보통교부세에 통합하자는 의견도 많은 실정이다.

셋째, 분권교부세의 자원확충은 현행 기준 10% 이상이 적절한 것으로 판단되

고 있다. 현행 분권교부세를 보통교부세로 통합할 경우 재원확충이 어느정도 더 필요한가를 판단하기 위해 이에 응답한 단체를 대상으로 해당단체 기준으로 분권교부세가 어느 정도 더 확충이 필요한가의 설문에 10% 이하 38.3%, 10% 이상 61.7%로 나타나고 있으며 해당단체 기준으로 현행 유지부터 80% 인상까지 응답하고 있다. 이는 자치단체에 따라서는 현행의 교부액이 상당히 부족한 단체도 많다는 것을 시사한다. 넷째, 국가사무의 성격이 강한 사업을 국고보조사업으로 환원하자는 의견도 상당하며 그럴 경우 지방의 자율성과 재정력을 감안한 차등보조를 원하고 있는 실정이다. 국고보조사업으로 환원할 경우 자율성이 있는 포괄보조금 형식의 별도의 보조금방식을 원하고 있다.

다섯째, 지방자치단체에서는 현행 분권교부세가 지방의 재정력 격차를 완화하는 방식으로 배분되도록 산정방식의 개선에 80% 이상이 응답하고 있다.

· 분권교부세 도입으로 자치단체가 겪는 가장 큰 애로는 무엇입니까?

응답	빈도	퍼센트
법정교부율이 비현실적으로 낮아 교부액이 절대적으로 부족하다	52	38.2
광역자치단체에 일괄교부되는 사업의 경우에는 광역단체의 역할을 강화시키지도 못하면서 기초단체의 재정부담을 가중시킨다	43	31.6
자치단체간 재정력 격차 완화, 지역특성 반영 등 산정방법이 불합리하다	31	22.8
용도 제한 등 지방의 자율적인 사업추진을 저해한다	8	5.9
기타	1	0.7
무응답	1	0.7
합계	136	100.0

- 분권교부세는 지방이양이 순조롭게 정착되는 2010년에 보통교부세에 통합될 예정입니다. 이와 관련하여 향후 분권교부세의 가장 바람직한 발전방향은 무엇이라고 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
(1) 현행 법정교부율을 유지하면서 보통교부세에 통합하여야 한다	5	3.7
(2) 보통교부세에 통합하되, 법정교부율 인상으로 자원부족을 해결해야 한다	26	19.1
(3) 법정교부율 인상이 어렵다면, 국가사무 성격이 강한 사업은 국고보조사업으로 환원하고 나머지 사업은 보통교부세에 통합하여야 한다	65	47.8
(4) 사회복지분야 사업은 기칭 복지교부세나 복지보조금 등과 같이 중앙정부 책임으로 환원하고 나머지 사업은 보통교부세에 통합하여야 한다	38	27.9
기타	1	0.7
무응답	1	0.7
합계	136	100.0

- 위의 (2)번 문항에 응답하신 분만 해당됩니다. 선생님이 소속된 자치단체의 경우 어느 정도 확충되어야 한다고 생각하십니까? 증가율('06년 당해 자치단체 교부액 기준)로 기재하여 주시기 바랍니다.

질문	당해자치단체 교부액기준의 인상비율(응답)	빈도	퍼센트
보통교부세 통합 및 법정교부율 인상	0	3	11.5
	1.1	1	3.8
	2.0	2	7.7
	3.0	1	3.8
	10.0	3	11.5
	15.0	1	3.8
	20.0	3	11.5
	25.0	2	7.7
	30.0	2	7.7
	40.0	1	3.8
	50.0	4	15.4
	60.0	1	3.8
	70.0	1	3.8
	80.0	1	3.8
합계	26	100.0	

- 위의 (3)번 및 (4)번 문항에 응답하신 분만 해당됩니다. 국고보조금으로 환원할 경우 용도제한에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
지금보다 더 제한해야 한다	5	4.9
현재수준으로 제한해야 한다	44	42.7
지금보다 자율성을 더 신장시켜야 한다	47	45.6
무응답	7	6.8
합계	103	100.0

- 위의 (3)번 및 (4)번 문항에 응답하신 분만 해당됩니다. 국고보조금으로 환원할 경우 차등보조율제 도입방안에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
적극 찬성한다	10	9.7
찬성한다	53	51.5
반대한다	18	17.5
적극 반대한다	8	7.8
무응답	14	13.6
합계	103	100.0

- 위의 (4)번 문항에 응답하신 분만 해당됩니다. (가칭)분권교부세를 도입하면 재원확충과 함께 지방의 자율성을 높이는 장점이 있으나, 각 복지사업별 자원 배분 때문에 특정 사업의 효과적인 추진이 어려울 수도 있습니다. 이러한 장·단점을 고려할 때 (가칭)분권교부세 도입방안에 대하여 어떻게 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
적극 찬성한다	4	10.5
찬성한다	22	57.9
반대한다	5	13.2
적극 반대한다	1	2.6
무응답	6	15.8
합계	38	100.0

- 자치단체간 재정격차를 더 완화하는 방향으로 산정방식을 개선해야 한다는 지적에 대하여 어떻게 생각하십니까?

응답	빈도	퍼센트
적극 찬성한다	57	41.9
찬성한다	64	47.1
반대한다	10	7.4
적극 반대한다	3	2.2
기타	1	0.7
무응답	1	0.7
합계	136	100.0

3. 설문분석 결과종합

이상의 설문조사 분석의 결과를 종합하여 정리하면 다음과 같다. 이러한 의견은 지방자치단체가 현행 분권교부세의 제도 운영에 대한 문제점 및 발전방향에 대한 의견을 분석한 결과를 토대로 정리한 것이다.

첫째, 149개 국고보조사업이 지방에 이양된 것에 대하여 전체적으로 바람직하지 못한 것으로 평가되며, 그 원인은 이양사업에 대응한 재원규모가 부족하여 지방자치단체의 재정부담을 초래하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

둘째, 현행 분권교부세제도의 운영에 대하여는 재원규모, 지방이양 대상사업, 수요산정방식, 광역단체 교부방식이 모두 적절하지 못한 것으로 판단되고 있다.

셋째, 분권교부세 도입으로 과거 국고보조사업보다 지방비부담이 증가하였고, 지방이양사업의 정상적 추진이 곤란한 점이 있는 것으로 판단된다.

넷째, 지방이양사업 중 타 분야보다 복지분야 사업에 대하여 지방이양이 적절하지 못한 것으로 평가하고 있으며, 지방이양이 부적절한 원인으로는 사업 성격상 국가사업이거나 또는 지방사무이나 예산지원이 부족하기 때문인 것으로 판단되고 있다.

다섯째, 분권교부세 교부방식에 있어서 특별·광역시외의 경우 시 본청에 일괄

교부하고 도의 경우 노인·장애인·정신요양시설에 대하여 도 본청에 일괄교부하는 방식보다 시·군·구에 직접 교부하는 방식을 원하고 있다. 그 이유는 시·군·구의 재정부담을 가중시키거나 또는 배분방식이 모호하기 때문이다.

여섯째, 분권교부세 수요산정에 있어서는 재정력을 반영하는 보정이 취약하고, 전년도 예산확보액을 기준으로 수요를 산정하기 때문에 신규수요의 사업추진에 어려운 점이 있다.

일곱째, 분권교부세의 발전을 위해서는 교부세율의 인상, 국가사무의 국고보조사업으로 환원 등을 원하고 있는 실정이다.

제5절 분석결과 요약 및 정책적 시사점

제3장에서는 분권교부세의 교부총액과 산정방식의 적정성, 운용방식의 실태와 한계, 지방비 부담의 가중과 재정구조의 경직화, 국고보조 이양사무의 적절성 등 현안으로 대두하고 있는 쟁점들을 대상으로 계량적 방법론과 설문조사를 실시하였다. 방법론적으로 볼 때 계량적 기법과 설문조사는 결코 분리된 것이 아니며 대상과 쟁점사항이 연계되어 있기 때문에 각자의 분석결과를 결합하면 유의미한 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

본 연구에서는 설문조사 결과를 바탕으로 하되 필요에 따라 통계기술적·계량적 방법론에 의한 분석결과를 연계하는 방식으로 연구결과와 정책적 시사점을 정리하고자 한다.

첫째, 국고보조사업의 지방이양에 대해서는 부정적인 평가가 주류를 이루고 있다. 부정적 평가는 대부분의 이양사업에서 나타나고 있지만 사회복지분야에서 매우 부정적인 인식을 보여주고 있다. 사회복지분야의 일부 단위사업, 예컨대 노숙자보호, 정신요양시설 운영, 아동보호 전문기관 설치 등은 국가사업으로 추진해야 한다는 의견이 60%를 상회할 정도로 압도적이었다. 물론, 예산부족, 소극적인 업무자세 등 복합적인 요인이 개입될 개연성을 배제할 수 없지만, 그

럼에도 국고보조사업 지방이양이 부적절하다는 평가는 세출기능과 세입기능의 조화 및 재구축이라는 시각에서 문제의식을 제기하고 있다. 설문조사에서 보고한바와 같이 국가사무 성격이 강한 사업에 한하여 국고보조사업으로의 환원, 사회복지만을 전담하는 보조금제도의 신설과 같은 적극적인 정책대응을 요구하고 있다.

둘째, 국고보조사업 지방이양이 부적절하다는 평가와 일부 관련되지만 분권교부세의 법정교부율이 현실의 재정수요에 미치지 못한다는 비판적 시각이 주류를 이루었다. 분권교부세의 재원규모가 적정수준에 미흡하다는 것인데, 통계자료를 이용한 분석에서도 교부재원은 미흡한 것으로 나타나 설문조사 결과를 뒷받침하고 있다. 특히, 사회복지분야는 부족재원이 2006년 기준으로 2,316억원에 달할 정도로 심각하였다. AIDS모형에 의한 소득탄력성 추정에 따르면 자치단체에서 사회복지기능은 사치재에 속하며, 따라서 재원부족이 발생하면 자치단체는 우선적으로 사회복지기능의 축소로 대응하는 것으로 분석되었는데, 이것은 사회복지사업의 투자부진과 당면현안으로 부각된 저출산·고령화에 대비한 정책대응의 실효성을 잠식할 가능성이 높다는 것을 시사한다. 또한 역설적으로 재원확충이 이루어진다면 소득탄력적인 사회복지사업은 투자축진을 기대할 수 있는 기능이며 법정교부율 인상이 효과적인 정책대안이 될 수 있다는 의미이기도 하다.

셋째, 지방비 부담이 급증하고 있으며 이로 인하여 자치단체 재정구조의 경직성이 악화되고 있다. 설문조사에 의하면 지방비 부담이 증가했다는 의견이 90%를 상회할 정도로 압도적인데, 사회복지사업과 같이 국고보조방식을 답습하는 운영방식이 주된 요인이다. 비경상적 수요의 특정수요분은 보통교부세에 통합되는 2010년 이전까지 과도기적 방식을 취함에 따라 사실상 국고보조금과 동일하게 운용하고 있다. 2006년에는 경상적 수요분도 시도 일괄교부방식으로 전환하였는데, 이러한 체계에서는 중앙정부 재정부담을 자치단체에 이전하려는 유인이 작동하기 때문에 지방재정의 부담은 가중될 수 밖에 없다. 미시적인 개

선으로는 한계가 있으며 설문조사 결과에 따르면 법정교부율 인상이나 일부 사업의 국고보조금화 등을 주문하고 있다. 시도 일괄교부방식의 개선에 대해서는 아직 논란의 여지가 있다.

넷째, 산정방식 적정성을 개선할 필요가 있음을 시사하고 있다. 산정방식의 적정성은 재정수요 측정의 정확성과 객관성, 수평적 형평화기능의 제고로 압축할 수 있다. 전자는 측정항목과 측정단위의 적합성과 관련되며 후자는 정책변수에 의한 조정기능과 부분적으로 시도 일괄교부방식 등으로부터 영향을 받는다. 수요산정이 부적절하다는 설문조사의 결과는 바로 이러한 시각에서 평가한 것으로 보인다. 지니계수나 변이계수에 의한 분석결과 역시 설문조사를 일부 뒷받침하고 있다. 분권교부세가 수평적 형평화기능을 발휘하고는 있으나 보통교부세에 비하여 약하다는 점, 시·군 단위에서 수평적 형평화기능이 존재하는지 불확실하다는 점, 시·도간 기초단체 불평등 보다는 시·도내 기초단체간 불평등이 더 크다는 점 등은 바로 산정방식의 개선이 필요함을 시사하고 있다.

이상을 종합하여 현행 분권교부세제도의 문제점 및 이와 관련한 쟁점들을 다시 한번 정리해 보고자 한다. 현행 분권교부세제도의 운영과 관련하여 가장 큰 문제로 제기되는 것은 분권교부세의 규모가 적다는 것이다. 이로 인하여 지방비의 부담이 가중되거나 재정력이 취약한 단체의 경우 관련 사업의 추진에 곤란을 겪고 있다. 또한 재원규모의 부족과 더불어 분권교부세의 수요산정방법이 기존 수요 중심으로 이루어져 배분되기 때문에 새로운 수요에의 대응이 어려운 점도 있다. 특히 사회복지 관련 수요는 점점 증가하는데 비하여 과거 수요를 중심으로 분권교부세가 배분되기 때문에 새로운 수요에의 대응은 자체사업비로 하여 지방비 부담이 증가하거나 대응을 제대로 하지 못하여 과거 국고보조사업만 못하다는 지방의 의견도 있으며 경우에 따라서는 국고보조사업의 환원을 요구하는 점도 있다. 뿐만 아니라 분권교부세의 교부체계가 해당 자치단체로의 직접교부방식에서 광역자치단체로의 간접교부방식으로 전환됨에 따라 광역자치단체의 재원부담을 가중시키고 기초자치단체에서는 배분기준이 모호하다는 의견을 제

시하고 있다. 그리고 분권교부세제도가 과도기적·한시적 제도로 향후의 향방에 대하여 본격적인 논의는 하고 있지 않지만 현행 운영과정의 문제점이나 쟁점들을 지적하면서 향후 진로와 보통교부세 통합에 염려하는 점도 있다. 이러한 염려는 특히 사회복지부문의 사업들이 보통교부세에 통합될 경우 지방에서 정상적으로 추진될 것인가 하는 점에 있어서이다. 현재 표출되고 있는 분권교부세제도를 둘러싼 주요한 문제점이나 쟁점은 <표 3-41>과 같이 정리될 수 있다.

<표 3-41> 분권교부세제도의 문제점

구분	문제점	해결방안
현행 제도 운영 측면	재원 부족 -규모 적음(내국세의 0.94%) -당초 이양사업비 재원확보 안이한 대처 및 과소 추정 -기존수요 총당규모로 신수요 대응에 근본적 한계 -내국세증가보다 복지수요증가가 큼 -지방의 실제 재정수요보다 적게 배분되어 지방비 부담 가중 -단체간에 편차 발생	-내국세의 1.2%까지 인상 -'08년도부터 노인수발보험 제도 시행 예정으로 향후5년간 생활시설, 재가시설 집중투자 예정으로 이에 대한 대응 부족
	수요 산정 방식 -과거 중심의 수요산정 -수요산정공식 변경 -산정공식 변수 대표성 미흡 -수요별 대상사업 변동 -비정상 특정수요 증시 -총액이 결정되어 특정사업 수요 증가시 여타사업 수요 과소 산정	-수요산정 항목에 아동복지 항목 신설 필요 -사업의 효율적 추진을 위해 산정수요 유형의 변경 -산정공식의 변수 조정 -재정력지수 반영으로 불교부단체에 불리한 문제 해소
	배분 방식 -광역 중심 배분(특별·광역시 일괄교부, 노인·장애인·정신요양시설 도 분청 교부)으로 광역의 책임 및 재정부담 발생 -광역에서 기초로 배분시 배분기준 모호	- 해당 자치단체에 직접교부 필요
	사업 추진 -지방으로 재정부담 전가하여 사업추진시 추가부담 발생 -사업의 정상추진이 곤란할 경우 서비스 질 저하 우려 발생	-분권교부세 대상사업 정상추진을 위해 평가체계 필요
향후과제 측면	-지방이양사업 면밀한 검토 부족 -현재 표출되는 문제점 보완 -분권교부세제도 도입목적 달성여부	-분권교부세제도 향후 진로 모색 필요 -사회복지부문의 대응이 중요

제 4 장 분권교부세제도의 개선방안

제1절 제도개선의 기본방향

이 장에서는 앞에서 파악한 분권교부세제도의 운영실태 분석, 각종 통계분석, 지방자치단체를 대상으로 설문조사 및 의견조사의 분석결과, 전문가 및 이해관계자의 인식조사 결과를 바탕으로 그에 대한 개선방안 또는 발전방안을 단계적으로 모색하고자 한다.

분권교부세제도 관련 문제점들을 종합적으로 고려하여 본 연구에서는 개선방안의 모색을 단기적 관점과 중장기적 관점으로 구분하여 제시하고자 한다.

단기적 관점이란 분권교부세가 2010년 보통교부세에 통합되기 이전, 즉 2006년~2009년 동안에 운영되어야 할 개선방안으로, 현행의 제도가 본래 목적 기능을 수행할 수 있는 효과적인 운영 시스템을 탐색하는데 중점을 두고자 한다. 따라서 현행 분권교부세제도의 운영과정에서 나타나는 문제점을 중심으로 개선방안을 도출하고자 한다. 하지만, 분권교부세가 2010년부터 보통교부세에 통합된다는 점을 염두에 두고자 한다. 여기서의 개선방안은 재원규모, 수요산정 및 교부체계, 지방의 애로사항 해소, 지방이양사업이 지방에 정착될 수 있도록 할 수 있는 체계(예를 들면, 평가체계 등) 등의 개선에 중점을 두고자 한다.

중장기적 관점이란 분권교부세가 2010년 이후 보통교부세에 통합되어 운영될 때 통합방법 및 구조개편 등 통합을 전제로 어떻게 통합할 것인가에 관한 발전방안을 제시하는데 중점을 두고자 한다. 여기서는 현행 분권교부세 대상사업과 재원의 전체를 단순히 보통교부세에 통합할 것인가, 또는 재원이 불충분하거나 지방에서 수행하기에 부적합한 사업이 있을 경우 국고보조사업으로 환원할 것인가, 그리고 재원을 어떠한 방식으로 운영하는 것이 효율적인가 등 보다 거시

적인 차원에서 현행 분권교부세제도의 발전방안을 제시하는 것이다.

본 연구에서는 분권교부세제도의 효과적 운용 및 발전을 목적으로 하는 제도 개선의 기본방향을 다음과 같이 설정하고자 한다(<그림 4-1> 참조).

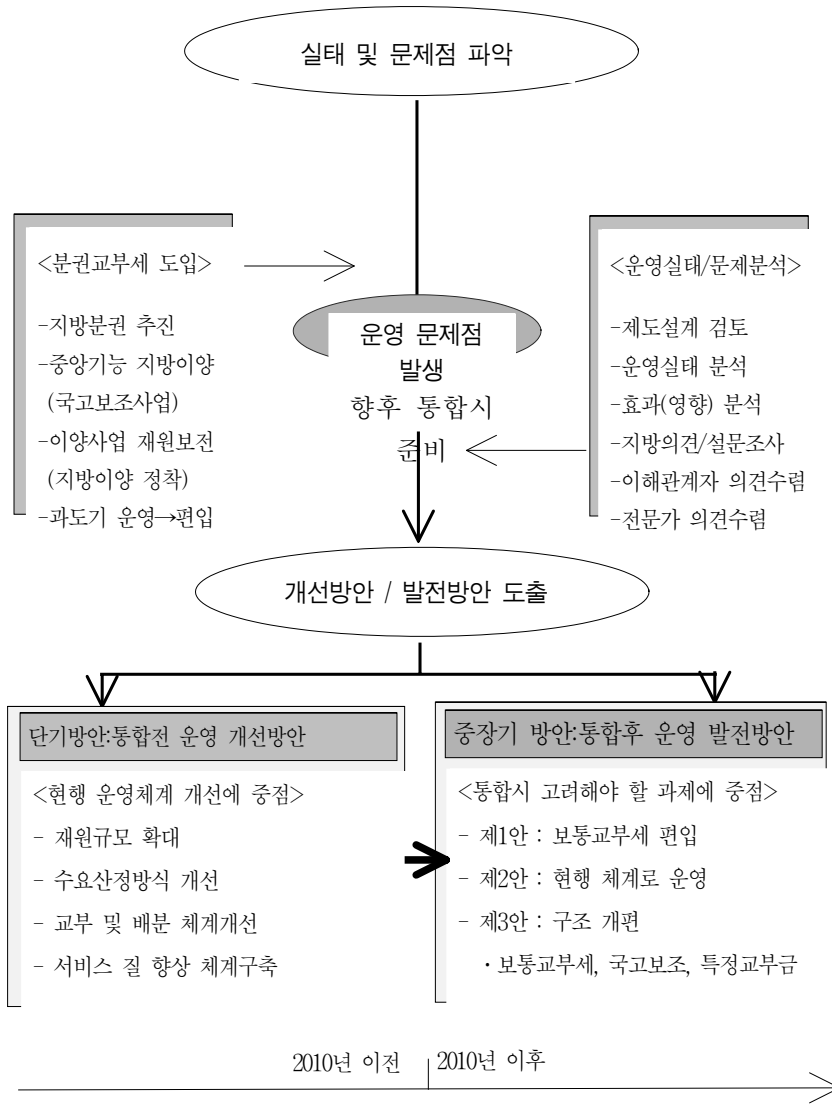
첫째, 분권교부세제도는 과도기적 운영시스템으로 4년~5년 동안 운영한 후 다른 재정이전제도로 편입됨을 전제로 운영되고 있는 한시적 제도로, 이점을 고려하여 과도기 내의 운영개선과 다른 재정이전제도로의 발전적 편입을 고려하여 편입 대안으로 제시될 수 있는 발전방안의 제시를 본 제도 개선의 큰 틀로 설정하고 각각의 개선사항 및 발전방향을 모색하고자 한다.

둘째, 분권교부세제도의 도입목적은 충실히 달성할 수 있는 방향으로 관련 운영체계를 보완, 개선해 나간다. 이와 관련해서는 도입 초기년도인 2005년도에 나타난 문제점이 2006년도부터 개선되었지만 아직 미흡한 점, 그리고 개선하였지만 부작용이 나타나는 문제점 등을 개선하고자 한다.

셋째, 분권교부세제도가 보통교부세제도로 편입될 때 사업이나 재원의 특성과 기능을 보다 명확히 하는 정책변화를 모색하는데 초점을 두어, 지방이양의 도입단계에서 강조되었던 지방분권과 이에 상응한 재정이전이 되도록 제도운행을 전환하는 것과 연관성을 갖는다.

넷째, 분권교부세제도의 과도기적 운영기조와 방식에 있어서, 그리고 2010년부터의 다른 또는 새로운 제도로의 편입·전환에 있어서 지방자치단체의 재원확충과 서비스질의 향상이 강화되어야 한다. 이를 위해서는 일정기간 동안 분권교부세의 재원확충과 대상사업에 대한 평가기능이 체계적으로 수행될 수 있도록 뒷받침해 주는 재정책임성 장치가 마련되어야 한다.

<그림 4-1> 분권교부세제도의 개선방안 모색



제2절 재원규모 증대(법정교부율 인상) ●

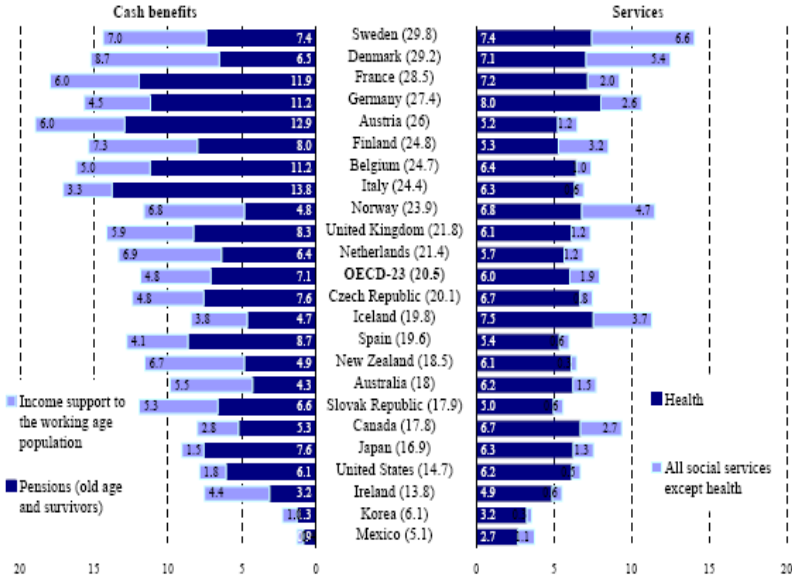
1. 분권교부세 확충의 의의

단기적인 정책대응으로서 분권교부세의 재원확충이 조속히 이루어져야 할 필요가 있다. 일반적으로 지방재정조정제도의 정책목적으로 거론하는 지역간 외부성의 내부화, 지역간 재정격차와 소득불균형 완화 등은 산정방식을 어떻게 설계하느냐에 따라 정책효과가 발휘되기도 하지만 본질적으로는 재원보장기능이 우선적으로 고려된다. 그 이유는 한정된 재원에서는 이러한 정책기능이 제한적으로 발휘될 뿐만 아니라 재원확충과 병행될 때 정책선택의 폭이 넓어지기 때문이다.

중앙정부가 지방자치단체의 재원을 보장해야 한다는 또 다른 논거로 상품평등주의가 있다. 국가는 모든 국민에게 필수적으로 제공해야 하는 공공재가 있는데 가치재(merit goods)로 인정한 공공재에 대해서는 거주지나 소득수준에 상관없이 평등하게 공급해야 한다는 것이다. 이는 국가가 모든 국민에게 최소한의 공적서비스를 제공해야 할 의무가 있다는 National Minimum사상과 밀접한 관련을 맺는다. 이 논리에 따르면 지방자치단체가 최소한도의 수준으로 가치재를 공급할 수 없을 정도로 재정이 열악할 때는 당연히 중앙정부는 그 재원을 보장해야 한다.

분권교부세의 대표적인 가치재는 사회복지사업에 집중되어 있다. 노인복지, 장애인복지 등을 비롯한 각종 사회복지서비스는 모든 국민에게 최소한도의 균질적인 제공이 요구되는 공공재이다. 분권교부세의 68%를 차지하는 사회복지분야는 그 중요성에 비하여 재원보장기능이 취약한 실정이다. 저출산·노령화, 사회양극화 등 국가적 현안이 사회복지기능과 밀접한 연관을 맺고 있음에도 우리나라 사회복지예산은 국내총생산(GDP)의 6.1%에 불과할 정도로 취약한 실정이다.

<그림 4-2> 공공부문 사회복지비 GDP 비중



자료 : OECD, Social Expenditure Database

주요국의 복지재정 중앙-지방간 분담구조 역시 중앙정부의 적극적인 정책개입이 보편적이라 할 수 있다. 물론 지방자치제도의 구조, 거시경제적 당면과제 등 복합적인 요인이 복지재정의 중앙-지방간 분담구조를 규정하나 기본적으로 복지정책에 대한 국가운영의 철학이 중요한 위치를 차지한다. <표 4-1>과 같이 영국, 스웨덴, 일본 등 지방자치와 사회복지가 진전된 국가는 전국적 연대원칙, 보편성, National Minimum에 입각하여 복지재정의 체계를 구축하고 있으며 물리적 수단으로서 지방재정조정제도를 적극 활용하고 있다.

<표 4-1> 주요국 복지재정의 중앙·지방 역할분담 원칙

국 가	중앙·지방 역할분담 기준
미 국	- 연방제에 의한 의사결정 분권화(주정부 독립성) - 지방특성 중시원칙
영 국	- National Minimum 확보(전국적 획일성·보편성)
프랑스	- 전국적 연대원칙
스웨덴	- 최저기준보장의 원칙 - 의사결정 분권화 원칙 - 중앙집권적 행정요구로서 최저기준보장의 원칙 - 지방특성 중시원칙 - 일원화 원칙 및 행정효율 향상의 원칙
일 본	- National Minimum 확보(전국적 통일성·공평성) - 지방특성 중시원칙

자료 : 栗澤 尙志(1996), “地方財政と福祉 -國際比較-”, 「フィナンシャル・レビュー」大藏省 財政金融研究所.

복지유형별로 국가와 지방, 광역단체와 기초단체의 재정분담구조를 집약정리한 <표 4-2>에 의하면 이들 국가들은 중앙정부의 적극적인 지원수단을 동원하고 있다. 프랑스에서 광역단체가 대부분의 복지비용을 부담하는 것은 연대원칙을 강조하는 전통과 무관하지 않으며 영국과 스웨덴은 전형적인 복지국가로서 중앙정부의 역할이 지대하나 대부분의 개인사회서비스는 자치단체가 부담하는 구조이다. 일본은 중앙정부와 자치단체의 재정지원과 함께 복지서비스 수혜자가 일부를 부담하는 형태로 운용하고 있다. 반면에 복지서비스의 상당 부분을 책임지는 분권교부세는 보조금제도의 효율성과 국가균형발전특별회계의 도입의 부산물적 성격이 강하였다.

<표 4-2> 주요국 복지서비스별 중앙-지방간 재정분담 구조

주요 복지제도	국가와 지방의 재정분담구조
미 국 - 보충적 소득보장급여(SSI) - 요양양가족부조(AFDC) - 식품권(Food Stamp) - 의료보조(Medicaid)	- 연방정부 부담 + 주정부 추가분 - 주정부 부담분 = $\frac{\text{주 1인당 소득수준}}{\text{국민 1인당 소득수준}} \times 45\%$ - 연방정부가 전액부담 - 연방정부 부담률(FMAP) = $100 - \frac{\text{주 1인당 소득수준}}{\text{국민 1인당 소득수준}} \times 45\%$
영 국 - 소득보장 - NHS - 개인사회서비스	- 중앙정부가 전액부담 - 중앙정부가 부담 - 자치단체가 부담
프랑스 - 이동보조 - 가족보조 - 노령자보조 - 장애인보조 - 의료보조	데빠르트망 부담 { 전액 전액 대부분 전액 약 75% 전액
스웨덴 - 이동수당 - 양육수당 - 이동보육비 - 복지관련비 · 노인주택보조 · 생활보호보조 · 실업대책비 · 주택수당 - 공공서비스비	- 중앙정부가 전액부담 - 중앙정부가 전액부담 - 코뮌 약 50%, 중앙정부 약 50% - 중앙정부 보조하에 코뮌이 부담 코뮌 부담비율 { 약 70% 전액 약 30% 약 70%
일 본 - 노인의료비 - 노인보건시설요양비 - 노인복지법 규정 비용 - 시설입소비용 - 特養등 시설정비비	- 중앙정부 20%, 도도부현·시정촌 각 5% - 중앙정부 1/3, 도도부현·시정촌 각 1/12 - 중앙정부 50%, 도도부현·시정촌 각 25% - 중앙정부 50%, 시정촌 50% - 중앙정부 1/2, 도도부현 1/4

자료 : 栗澤 尙志(1996)에서 재인용

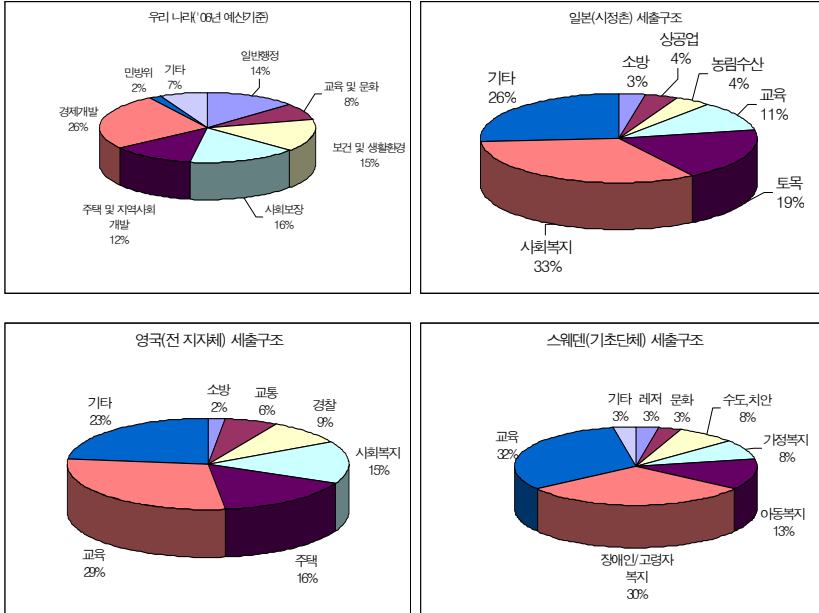
본 보고서에서 실시한 설문조사에서 나타났듯이 분권교부세의 가장 중요한 당면현안으로 재원부족이 지목되고 있다. 이양사무의 적절한 수행에 요구되는 비용보전이 미흡함에 따라 사업이 지연, 중단, 축소되는 사례가 발생하고 있고, 당초 계획대로 시행된다 해도 예산제약하에 재정자원의 배분을 최적화 하는 과정에서 다른 투자사업이 부정적인 영향을 받게 된다.

본 연구의 지출함수에 의한 소득탄력성 분석결과에서 보고한바와 같이 국고 보조 지방이양사업의 주종을 이루는 사회복지기능 세출의 소득탄력성은 탄력적으로 나타났으며 자치단체는 사치재로 인식하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 분권교부세의 재원부족 현상이 지속될 경우 자치단체는 소득탄력적인 사회복지사업의 재원배분을 축소할 가능성이 높다는 점을 시사한다. 따라서, 분권교부세의 확충은 국가적 차원의 가치재 공급을 원활하게 하고, 국민후생의 증진과 경제적 격차의 완화에 의한 연대의식 제고를 위하여 최우선적으로 검토해야 할 정책과제라 할 수 있다.

2. 분권교부세 법정교부율 인상

분권교부세 재원확충은 법정교부율의 인상으로 접근할 수 있다. 적정 인상율은 방법론적으로 두 가지를 시도하였다. 첫 번째는 주요국의 세출구조와 우리나라 지방재정의 세출구조를 비교분석하는 방식을 취하였다. 국가간 지방재정 세출구조에 대한 비교분석, 특히 사회·경제적 문제를 앞서 경험한 선진국과의 비교는 우리 나라 지방재정의 세출구조가 앞으로 어떤 양상으로 전개될 것인가를 예측하고 선제적으로 대응방안을 구상하는데 유익할 수 있다. 그러나 정부간 재정관계는 지방자치의 배경과 역사적 발전과정에서 비롯된 사무배분체계와 밀접한 관련을 맺으며 거시경제정책의 기조와 환경 등 다양한 환경변수가 작용하기 때문에 정책적 시사점을 유도하기 위해서는 세심한 주의를 요한다. 즉, 중앙-지방간 복지재정의 분담구조는 기능배분과 연계된 종합적인 접근이 이루어졌을 때 보다 객관적인 판단이 가능해진다.

<그림 4-3> 주요국의 지방재정 세출구조



자료 : 1) 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2006.
 2) 財務省 財務總合研究所, 「地方財政システムの 國際比較」, 2002.

국가별 비교에서 공통적으로 교육비, 의료비, 보건·복지비, 치안비의 비중이 공통적으로 높다는 것을 알 수 있다. 일본의 경우 기초단체의 복지재정 부담비중이 33%로 비교적 높은 것으로 나타났다. 영국의 사회복지비는 15%로 일본에 비하여 상대적으로 낮은 수준이나 영국 사회복지정책의 주요 수단 가운데 하나가 저소득층에 대한 주택지원임을 감안하면 결코 낮다고 볼 수 없다. 스웨덴은 비교대상 그 어떤 국가와 비교해도 현저하게 복지사업에 주력하고 있음을 알 수 있다. 특히, 아동복지에 대한 자치단체의 예산배려가 두드러지고 있다.

전술한대로 국가별 지방재정의 세출구조에 대한 단순비교는 한계를 지닌다. 전통적인 의미에서 지방공공재로 분류되는 교육, 치안 등이 높은 비중을 차지하는 반면에 아직 논의과정에 있는 우리의 경우에는 위상이 매우 미미한 수준에 머무르는 것이 대표적인 예이다. 이런 관점에서 지방자치제도가 유사한 일본의 사례를 살펴

봄으로써 대략적이거나 분권교부세 인상수준을 유추할 수 있다. 일본 역시 우리와는 세출기능에 차이가 있으므로 사회복지분야에 초점을 두고 비교하였다.

<표 4-3>과 같이 일본의 지방재정 세출에서 민생비는 지속적으로 증가하여 2002년 현재 15.1%를 차지하고 있다. 이 수치만 보면 우리나라에 비하여 사회복지비 비중이 높지 않다고 판단할 수 있으나 일본과 다르게 자치단체의 교육비 부담의무나 지방채무 의존도가 크지 않다는 점을 감안해야 할 것이다²⁹⁾. 만약 교육비와 공채비, 기타경비가 우리나라 세출구조의 교육 및 문화비, 지원 및 기타경비 비중과 동일하다고 가정하면³⁰⁾ 민생비와 위생비의 실질적인 비중은 31.9%에서 40.7%로 증가하게 된다. 동일한 맥락에서 우리나라 지방재정 세출에서 사회복지비와 보건 및 생활환경개선비가 세출의 28.9%를 차지함으로 일본의 현재 복지수준에 근접하기 위한 재원확충 규모는 세출의 11.8%로 추정된다.

<표 4-3> 일본 지방재정의 목적별 세출구조 추이 (단위 : %)

구분	1983년	1993년	2000년	2001년	2002년
총무비	9.0	10.0	9.4	9.2	9.0
민생비	10.9	11.4	13.7	14.4	15.1
위생비	6.1	6.7	6.7	6.9	6.8
노동비	0.8	0.6	0.5	0.8	0.5
농수산비	7.5	6.7	6.0	5.7	5.4
상공비	4.0	5.4	5.6	5.5	5.3
토목비	20.1	24.3	20.0	19.1	18.6
소방비	1.7	1.8	1.9	1.9	2.0
경찰비	3.6	3.4	3.5	3.5	3.6
교육비	24.2	19.9	18.5	18.5	18.6
공채비	9.3	8.1	12.7	13.2	13.8
기 타	2.8	1.7	1.5	1.3	1.3

자료 : 일본 총무성, 「지방재정백서」, 각 연도

- 29) 우리나라 자치단체의 교육비 부담은 주로 광역자치단체에서 이루어진다. 예를 들어 특별시·광역시에는 담배소비세의 45%, 시도세의 일정률(특별시 10%, 광역시 및 경기도 5%기타 도 3.6%)을 교육비특별회계로 전출하여 지원할 뿐이다. 기초단체 역시 급식비 등 일부 교육서비스에 제한적인 보조가 이루어진다.
- 30) 2006년도 당초예산 기준으로 우리나라 지방재정의 기능별 세출에서 보건·생활환경개선비 비중은 15%, 사회복지장비 비중은 16.1%이다.

분권교부세 법정교부율 인상수준 추계를 위한 두 번째 방법론으로 국고보조금 증가율로 확장하였다는 가정을 도입하였다. 국고보조 지방이양을 추진하지 않았다면, 혹은 추진했다 해도 종전 국고보조금 자연증가율 수준으로 이양사업의 비용을 보전한 경우를 적정교부액으로 가정하고 실제 교부액과의 차이만큼 법정교부율 인상수준을 논의할 수 있다.

본 연구에서는 2001년에서 2005년 사이 국고보조금 연평균 증가율(12.4%)을 자연증가율로 보고 적정교부액을 추계하였다. 단, 사회복지분야는 2001년에서 2005년 기간 복지예산증가율 20.5%를 적용하여 시산한 제3장의 <표 3-22>의 분석결과를 반영하였다.

분석결과 2006년도 분권교부세 자원부족 규모는 배정액의 36.45%에 해당하는 3,648억원으로 추계되었다. 이는 현행 법정교부율이 내국세의 0.94%에서 1.05% 수준으로 인상되어야 함을 말한다. 특히, 자원부족 규모가 전년도 2,346억원에서 55.5%나 증가하였고 이러한 추세가 지속될 가능성이 높다는 점에 주목하면 법정교부율 인상은 시급한 과제라고 할 수 있다.

<표 4-4> 분권교부세 자원부족액 추계 (단위 : 억원)

구분	2005년		2006년		2005년 부족액	2006년 부족액
	배정 교부액	적정 교부액	배정 교부액	적정 교부액		
행자부	602	834	640	937	-232	-297
문광부	259	400	223	450	-141	-227
농림부	250	250	253	280	0	-27
복지부	5,811	7,276	6,580	8,767	-1,465	-2,187
환경부	51	101	46	114	-50	-68
노동부	61	69	56	77	-8	-21
여성부	75	84	61	95	-9	-34
건교부	1,295	1,496	1,283	1,682	-201	-399
해수부	30	176	26	198	-146	-172
보훈처	64	72	59	81	-8	-22
문화재	410	461	380	518	-51	-138
농진청	85	115	80	129	-30	-49
산림청	7	12	7	14	-5	-7
합 계	9,580	11,346	10,002	11,304	-2,346	-3,648

주 : 1) 2005년 적정교부액 : 2004년 이양규모 × (1 + 0.124)
 2) 2006년 적정교부액 : 2005년 적정교부액 × (1 + 0.124)

제3절 수요산정 및 배분방식 개선

보통교부세와 마찬가지로 분권교부세 역시 산정방식을 둘러싼 비판적 주장이 제기되고 있다. 수요산정과 관련하여 시도된 본 연구의 사례조사에 의하면 측정 항목과 측정단위 적절성, 지역간 재정력을 반영한 수평적 형평화기능 등이 주로 제기되었다. 경상적 수요에 대해서는 단순히 시설수만 반영하고 시설내 수용인원이나 종사자수는 반영하지 않는다는 주장, 각종 복지시설 종사자 인건비 반영률이 미흡하다는 주장, 그 밖의 복지비에 포함된 개별사업의 적절성 등과 관련된 문제제기가 있었다. 비경상적 수요의 일반수요의 경우는 재정력이 취약한 자치단체에 더 교부되어야 한다는 주장이 제기되었다. 설문조사에 의하면 산정방식에서 재정력 반영도를 제고해야 한다거나(50%), 전년도 예산기준으로 산정함에 따라 신규시설 투자가 어렵다는 주장(38.2%)이 대표적인 주문사항이다.

그러나 소위 수평적 형평성에 대해서는 반대논리도 제기되었으며 이것은 분권교부세의 정체성을 훼손할 수도 있어 신중한 접근이 필요하다고 판단된다. 전년도 예산기준 역시 교부총액이 적정한가에 대한 비판으로 보면 동의할 수 있으나 산정방식과 결부시키면 계량방법상에 불가피한 측면도 있다. 다른 한편으로 수평적 형평성은 다른 이전재원에서 이미 반영하고 있다. 예컨대 보통교부세는 보정계수나 지역균형수요 등을 이용하여 반영하고 있으며 부동산교부세 역시 지역간 재정격차 완화기능이 강력하게 작용하고 있다³¹⁾. 이에 본 연구에서는 분권교부세의 도입 원리상 이양사무의 재원보장기능에 주목하고 산정방식의 미시적·부분적 개선방안을 제시하고자 한다.

31) 부동산교부세는 현재 재정여건 80%, 지방세운영상황 15%(지방세징수율 10%+체납징수율 5%), 보유세 규모 5% 비율로 산정하고 있다.

1. 경상적 수요 개선방안

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

본 연구에서는 분권교부세와 보통교부세의 통합을 염두해 두고 가급적 양 제도의 연계성을 높이면서 단순화된 산정방식이 가능하도록 개선방안을 제시하고자 한다.

가. 측정항목의 재편

경상적 수요 산정에서 측정단위의 상관관계가 매우 높다는 것을 확인한 바 있다. 높은 상관성은 다중공선성에 의한 추정량의 신뢰저하를 초래할 뿐만 아니라 측정항목의 대표성에서도 한계를 갖는다. 따라서, 경상적 수요의 측정단위를 재조정하는데 그치지 보다는 측정항목과의 연관성을 갖고 개선방안을 강구하는 것이 바람직하다.

측정항목에서 쟁점이 되는 부분은 그 밖의 복지비이다. 그 밖의 복지비는 아동복지, 여성복지 등과 관련된 시설운영비나 인건비가 대부분으로 저출산대책의 일환으로 분리가 바람직하다는 주장이 제기되고 있다. 특히, 각종 시설종사자 인건비가 분리산정되지 않아 예측이 어렵고 이로 인하여 자치단체의 예산편성이 곤란하거나 부족분이 발생하여 인건비를 사후지급하는 사례가 발견되고 있다. 따라서, 그 밖의 복지비는 아동복지와 여성복지를 분리하는 방안과 인건비 항목을 추가로 분리하되 아동복지와 여성복지는 운영비에 국한시키는 방안을 검토할 수 있다. 첫 번째 대안은 측정항목이 5개로 세분화되며 두 번째 대안은 6개로 세분화된다. 이 중 분권교부세와 보통교부세의 통합성을 위해서는 인건비를 분리하는 두 번째 방식이 바람직하다. 다만, 측정항목의 지나친 세분화가 반드시 바람직하다고 볼 수 없고 대상사업의 재분류 기준이 뚜렷하지 않기 때문에 아동복지만 분리하도록 한다. 재편성한 개선안은 <표 4-5>에 제시하고 있다.

<표 4-5> 그 밖의 복지비 재편(안)

현행		개선(안)	
측정항목	대상사업	측정항목	대상사업
그 밖의 복지비	동일	인건비	사회복지 전담공무원 인건비, 업무보조 공익근무요원 인건비, 공익근무요원 인건비, 시설종사자 인건비
		아동복지비 (인건비 제외)	아동시설 운영, 아동급식, 아동보호전문기관 운영, 퇴소아동 자립정착금, 결연기관 운영, 가정위탁 지원센터 운영, 입양기관 운영
		그 밖의 복지비	아동복지비를 제외한 나머지 사업 (단, 인건비 제외)

나. 측정단위의 개선

재편된 측정항목과 연계하여 측정단위의 조정이 이루어져야 한다. 측정단위의 적합성은 이미 제3장의 제2절에서 실시한 상관관계 분석결과와 보통교부세 산정방식에서 채택된 측정단위, 그리고 외국사례를 토대로 개선방안을 제시하기로 한다.

먼저 상관관계분석에서 측정단위 조합별 상관성을 연결시키면 배제가능한 통계치를 찾아낼 수 있다. 노인복지비, 그 밖의 복지비, 문화재비가 연결가능한 측정항목들로 각각 지역시니어 클럽 수, 국민기초생활수급자 수, 문화재 자료 수가 배제대상 측정단위이다. 나머지 측정항목은 모든 측정단위에서 높은 상관관계가 존재하거나 단일변수로 구성되어 연결고리를 찾지 못한 경우이다.

<표 4-6> 분권교부세와 보통교부세 측정단위 비교

측정항목	분권교부세 측정단위	보통교부세 측정단위
노인복지	재가노인복지시설 및 노인복지회관 수, 경로당 수	노령인구, 노인복지시설면적 , 경로당 수
장애인 복지	장애인복지관, 등록장애인, 직업 재활시설 및 장애인체육관 수	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지 : 인구, 사회복지시설 면적, 등록장애인 • 기초생활보장비 : 국민 기초생활보장수급권자
복지관련 인건비	-	
아동복지	-	
그밖의 복지비	아동시설 수, 사회복지관	

측정항목	분권교부세 측정단위	보통교부세 측정단위
문화재비	유·무형문화재, 시도 기념물, 민속자료	인구, 문화시설 면적, 체육시설 면적, 문화재 수
문화관광비	공공도서관, 지방문화원, 문화학교, 향교 수	
농업비	농업인자녀 학생, 여성농업인센터·종자공급소 수	경지면적, 농업종사자, 가축두수
농촌 진흥비	농업기술센터, 도 농업기술원, 농업종사자 수	-
임업비	보호수	임야면적, 산림육성면적
수산비	김어장 면적, 내수면연구소 자영수산물과 학생 수	수산업종사자, 어장면적
공공 근로비	실업자, 공공근로 신청자	-

주 : 1) 분권교부세는 상관관계 분석으로부터 배제된 측정단위를 제외
 2) 보통교부세는 지역균형수요 및 보정계수 측정단위를 포함
 3) 밑줄로 굵게 표기된 측정단위는 보통교부세로 대체함을 의미

상관관계분석을 토대로 제외시킨 상태에서 분권교부세 측정단위와 현행 보통교부세 측정단위를 요약한 것이 위의 <표 4-6>이다. 표에 제시하였듯이 보통교부세와 공동으로 사용가능한 측정단위는 각 측정항목에 열거된 각종 시설물의 면적이다. 사회복지시설 면적, 문화시설 면적, 체육시설 면적, 산림육성 면적 등은 관련 측정항목의 경상적 경비를 잘 대변하고 있다. 반면에 장애인복지비, 문화관광비, 농업비, 농촌진흥비 등은 측정단위 전체가 높은 상관관계를 맺고 있어 독립성이 가능한 측정단위로 대체할 필요가 있는 측정항목이다. 따라서 이들 측정항목에서 대표성이 의문스럽고 상관성이 높은 측정단위는 보통교부세 측정단위로 대체하는 방안을 검토할 수 있다.

경상적 수요분의 측정단위에 대한 개선방안을 정리하여 제시하면 다음과 같다. 복지부문 인건비의 측정단위는 사회복지 전담공무원, 인건비와 시설종사자 인건비를 포함하며 아동복지비는 주 대상사업 아동급식임을 감안하여 아동수와 아동복지시설 운영비에 영향을 주는 시설면적이 측정단위로 고려할 수 있다. 그 밖의 복지비는 인건비를 제외한 관련 시설물의 운영비를 대표해야 하며 보통교부세의 사회복지시설 면적으로 대체할 수 있다.

다음으로 고려해야 할 사항은 각 측정항목을 구성하는 개별 사업들의 재정수요와 중요도이다. 측정단위는 측정항목의 대표성 확보가 중요하다는 점을 감안할 때 이차적 기준은 측정항목 재정수요에서 단위사업이 차지하는 비중이 적절하다고 판단된다. <표 4-7>은 각 측정항목의 주요 단위사업이 차지하는 재정수요의 비중을 정리한 것으로 노인복지비의 경우 경로당 운영사업이 노인복지 재정수요의 37.1%, 노인복지회관 운영비가 22.3%, 노인무료급식비가 11.6%를 차지하고 있다. 장애인복지는 복지관 운영비가 48.6%로 절대적이며 그 밖의 복지비는 사회복지 전담공무원 인건비(30.2%)와 아동시설 운영비(23.3%), 아동급식비(16.5%)가 대부분을 차지한다. 문화재비는 시·도지정 문화재 보수정비가 98.4%에 달하며 문화관광비는 공공도서관 운영비가 57.6%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 따라서, 측정항목의 대표성 관점에서 보면 이들 경비를 포괄하는 측정단위의 개발이 중요해진다.

<표 4-7> 경상적 경비 측정항목의 주요 사업 구성비

측정항목	측정항목내 주요 사업의 재정수요 비중
노인복지	경로당 운영(37.1%), 노인복지회관(22.3%), 노인식당 무료급식(11.6%)
장애인복지	장애인복지관 운영(48.6%), 장애인직업재활시설 운영(14.1%)
그 밖의 복지비	사회복지 전담공무원 인건비(30.2%), 아동시설 운영(23.2%), 아동급식(16.5%), 사회복지관 운영(11.7%)
문화재비	시도지정 문화재 보수정비(98.4%), 시도 무형문화재(1.6%)
문화 관광비	공공도서관 운영(57.6%), 지방문화원 활동지원(19.2%), 청소년 상담실 운영(14.8%)
농업비	농업인자녀 학자금(85.9%)
농촌 진흥비	지역특화사업시범(44.4%), 농업전문인력양성(17.4%), 과학영농기술 현장서비스(14.6%)
수산비	김유기산 처리제 구입(91.8%)

주 : 각 측정항목의 개별 사업의 재정수요를 재정리하여 연구자가 시산하였음

<표 4-6>과 <표 4-7>에 열거한 후보 측정단위는 상호독립성을 유지해야 측정 항목의 대표성이 확보됨은 물론 계량적 방법론의 제반 절차를 준수할 수 있다. 이에 따라 후보로 선정한 측정단위에 대한 상관관계 분석을 실시하였으며 <표 4-7>을 기준으로 상관성이 낮은 측정단위를 선별하였다³²⁾. 다음의 <표 4-8>은 바로 대표성과 상호독립성, 그리고 보통교부세와의 통합을 염두해 두고 선정한 개선(안)이다.

<표 4-8> 경상적 경비 측정항목·측정단위 개선(안)

측정항목	분권교부세 측정단위
노인복지	노령인구비율, 노인복지시설 면적, 경로당 수
장애인 복지	장애인 비율, 장애인 직업재활시설 면적, 장애인 복지시설 면적
복지관련 인건비	사회복지 전담공무원 수, 시설종사자 수, 공익근무요원 수
아동복지	급식아동 수, 아동시설 면적
그밖의 복지비	사회복지관 및 모자복지시설 면적, 국민기초생활보장수급권자 비율
문화재비	유형문화재 수, 민속자료 수
문화 관광비	공공도서관 수, 문화시설 면적
농업비	농업인구비율, 농업인자녀 학생 수
농촌 진흥비	농업기술센터, 도 농업기술원
임업비	산림육성면적, 보호수
수산비	수산업종사자 비율, 김어장 면적, 도립내수면 면적 자연수산과 학생 수
공공 근로비	실업자, 공공근로 신청자

32) 후보 측정단위의 상관관계 분석결과는 [부록 3]에 수록하였다.

2. 비경상적 수요 개선방안

경상적 수요와 비경상적 특정수요의 중간적 성격을 갖는 비경상적 일반수요는 크게 사회복지, 문화체육, 농림어업, 지역개발 4개 분야로 유형화된다. 비경상적 수요 일반분의 측정단위는 인구 40%, 수산업 종사자 수 25%, 농업 종사자 수 5%, 재정력지수 30%로 구성되어 있다.

<표 4-9> 비경상적 수요 일반분의 유형별 대상사업

분야	대상사업	측정단위
사회복지	재가노인 복지시설 개보수, 장애인 지역사회 재활시설 차량, 청각장애아동 달팽이관 수술, 장애인 생활시설 치과유니트, 공공보건사업, 결연기관PC 구입비, 중소도시 보건소 신축, 지역봉사사업, 사회복지관 기능보강, 푸드뱅크 운영장비 지원, 장애인 편의시설 설치	- 인구 : 40% - 수산업 종사자 : 25% - 농업 종사자 : 5% - 재정력지수 : 30%
문화체육	청소년문화의 집 조성, 예술창작공간 조성, 문화시설 운영평가 인센티브, 나눔장터 생활문화 정착, 예술창작 스튜디오 조성, 유명예술인 기념조형물 설치, 근대문인 탄생 100주년 기념, 문화인물기념사업, 친환경 화장실, 산업단지 문화재 조사비	
농림어업	농촌PC 보내기, 농기계 훈련사업, 양식기반시설, 마을 어장개발, 내수면 환경조사, 농업인 홈페이지 구축, 농산물유통시설 보완, 원격영농 상담시스템, 잔류물질 통제계획 이행, 불가사리 구제, 수산물유통시설 보완, 수산물 위생안전, 임산물 유통가공	
지역개발	선계획 후개발 국토이용체계, 지역정보화	

그러나 유형화된 대상사업에 대하여 이들 측정단위의 대표성은 제한적이다. 사회복지분야 대상사업이 상당수 해당됨에도 불구하고 관련된 측정단위가 없으며 문화체육분야 역시 마찬가지이다. 물론, 인구변수가 사회복지사업과 문화체육사업을 포괄적으로 대표하는 측면도 있으나 이런 논리에서 보면 농림어업이나

지역개발도 굳이 관련 산업의 종사자 수를 측정단위로 선정할 이유가 빈약해진다. 다만, 정상적 수요 측정단위에서 수산업 종사자 비율, 농업종사자 비율 등 밀도보정 요소를 제안한바 있으므로 비정상적 수요 일반수요분은 현재와 같은 규모변수를 그대로 이용할 수는 있다. 그 대신 인구는 사회복지분야의 대상사업을 감안하여 (노령인구 + 장애인 수 + 국민기초생활수급권자) 비율을 추가하였다.

각 측정단위의 비중은 현행 수준을 유지하되, 대상사업의 종류와 교부액을 감안하여 농업종사자 수는 5%포인트 상향조정하는 것이 바람직하다. 분권교부세에서 일반분은 규모가 크지 않고 특정보조금과 일반보조금의 중간적 위치에서 성격도 애매하다는 점을 감안할 때 재정력지수의 비중은 현행 수준을 유지하도록 하였다.

<표 4-10> 비정상적 수요 일반분의 측정단위 개선(안)

측정단위(현행)	측정단위(개선안)
<ul style="list-style-type: none"> • 인구 : 40% • 수산업 종사자 : 25% • 농업 종사자 : 5% • 재정력지수 : 30% 	<ul style="list-style-type: none"> • 노령인구 · 장애인 · 국민기초생활수급권자 비중 : 40% • 수산업 종사자 : 20% • 농업 종사자 : 10% • 재정력지수 : 30%

개선방안을 토대로 정책의 유효성을 검토한 결과 비교적 큰 변화를 관찰할 수 있었다. 특히, 재정력이 우수한 자치단체와 열등한 자치단체에서의 변화가 현저하게 나타났다. 재정력이 우수한 서울, 경기의 교부액이 크게 축소된 반면에 강원, 전북, 전남 등 재정여건이 불리한 도 단위에서는 대폭적인 증가가 이루어졌다. 이에 따라 일반분 교부액과 재정력지수와의 상관관계는 -0.791로 크게 개선되었다(<표 4-11> 참고).

일반분 산정기준이 재정격차 완화를 지향하지 않았음에도 자연스럽게 이러한 결과가 도출된 것은 인구의 절대규모를 노령인구, 장애인, 기초생활수급권자 비율로 개선한데 있다. 인구규모는 지역경제를 대표하며, 따라서 재정력에 비례할

가능성이 높지만 노령인구, 장애인, 기초생활수급권자는 재정수요의 주된 대상자이면서 동시에 재정여건을 악화시키기 때문이다.

<표 4-11> 비경상적 수요 일반분의 모의실험 결과

구분	현행			개선(안)		
	소 계	시도분	도义市군분	소 계	시도분	도义市군분
합 계	33,276	14,641	18,635	33,276	14,641	18,637
서울	1,793	1,793	-	281	281	-
부산	2,227	2,227	-	1,728	1,728	-
대구	1,026	1,026	-	986	986	-
인천	1,597	1,597	-	1,339	1,339	-
광주	1,188	1,188	-	1,331	1,331	-
대전	811	811	-	886	886	-
울산	1,341	1,341	-	1,381	1,381	-
경기	4,641	829	3,812	1,678	344	1,334
강원	1,839	374	1,465	2,584	708	1,876
충북	1,302	315	987	2,044	637	1,407
충남	2,406	480	1,926	3,083	814	2,270
전북	1,951	435	1,516	2,810	823	1,987
전남	4,371	862	3,509	5,101	1,255	3,846
경북	2,668	496	2,171	3,212	805	2,407
경남	3,245	603	2,643	3,109	731	2,378
제주	869	264	605	1,725	593	1,132
상관관계	-0.163			-0.791**		

3. 평가시스템 구축 및 인센티브 부여

분권교부세는 국고보조사업의 일부를 지방에 이양하고 이양사업추진에 필요한 재원을 보전해 주는 재원이다. 다시 말해 지방이양사업이 지방에 안정적으로 정착되게 하기 위하여 과도기적으로 운영하는 것이 분권교부세제도이다. 앞서 살펴본 바와 같이 분권교부세제도는 아직 많은 문제를 안고 운영되고 있으며 그 중에서도 문제의 근본은 분권교부세의 재원이 부족한 것으로부터 출발하고 있다. 하지만 지방에서의 가장 중요한 것은 지방이양사업에 대한 적극적인 예산편

성이 중요하다. 이렇게 될 때 분권교부세제도가 정착되고 지방이양에 대한 지방의 자치책임이 명확히 될 수 있다. 분권교부세제도는 ‘분권과 책임’ 원칙에 따른 지방재정자율성 확대 및 성과에 대한 자기책임을 명확히 하기 위한 제도이다.

지방분권(재정분권) 차원에서 지방에 기능을 이양하는 과정에서 기존 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하고 이들 사업추진에 필요한 재원의 일부를 한시적으로 국가가 보전해 주는 것이 분권교부세이다. 분권교부세제도의 운영은 지방의 특성 등을 고려하여 자율적으로 예산편성을 하여 자기책임을 다할 수 있도록 하기 위하여 사전에 준비하는 과정이다. 이 과정에서 분권교부세의 재원규모 부족만을 탓하기에 앞서 지방에서는 관련사업에 보다 적극적인 예산편성이 필요하다. 이러한 과정을 겪어 지방이양사업이 지방의 책임하에 정착되는 것이다.

분권교부세제도가 많은 문제가 있고 특히 재원규모가 부족한 점이 있지만 분권교부세제도가 정착되고 지방이양사업이 지방에서 책임있게 추진되도록 하기 위해서는 지방의 적극적인 예산편성을 독려해야 할 것이다. 지방의 적극적인 예산편성을 독려하기 위한 방법의 하나가 지방이양사업에 대한 예산운영상황을 평가하는 것이다. 지방에서 지방이양사업을 효율적으로 추진하고 있는가의 평가는 예산편성상황의 평가나 사업추진 및 서비스 질의 평가가 있을 것이다. 분권교부세제도 운영과정에서는 사업추진실태나 서비스 질의 향상 여부보다는 우선 예산편성상황을 평가하는 것이 바람직하다.

지방이양사업에 대한 지방의 예산편성에 대한 평가는 지방의 적극적인 예산편성을 독려할 뿐만 아니라 이러한 평가를 통해 향후 분권교부세제도의 향방을 가름질 하는 가이드라인을 제공받을 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 지방이양사업에 대한 예산편성상황의 평가를 제시하며 이를 활용하여 인센티브를 부여하는 방안이 필요함을 제시한다.

예산편성 관련 평가요소는 자치단체별로 사업유형별(또는 사업별)로 재정수요, 분권교부세, 지방비부담, 부족액 등의 기본상황의 분석뿐만 아니라 지방이양사업에 대한 예산편성규모, 예산증가율, 자체사업비부담율, 자체사업비증가율

등 지방예산편성을 적극적으로 독려할 수 있는 지표로 구성할 필요가 있다. 평가는 분권교부세제도 틀 내에서 독립적으로 평가할 수도 있으며 지방재정분석에 포함하여 평가하는 방법을 채택할 수도 있다³³⁾.

평가결과는 인센티브자료 혹은 지도·지원자료로 활용할 필요가 있다. 평가결과 우수한 지방자치단체에 대하여는 인센티브를 지원할 필요가 있다. 인센티브 지원방법은 특별교부세의 지원방법, 보통교부세 인센티브 항목추가, 분권교부세 산정방식에의 포함 등을 고려할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 부진한 단체에 대하여는 그 원인을 분석하여 지도·지원을 고려해야 할 것이다.

한편, 평가결과를 축적하여 2010년부터 보통교부세 통합방법을 강구하는데 참고할 필요가 있다.

제4절 구조개편 방안 : 중장기 발전방안

1. 기본방향

분권교부세제도의 중장기 방안과 관련하여 “제1절의 <그림 4-1>”에서 분권교부세 전체의 보통교부세 편입(제1안), 현행 분권교부세 체제의 유지(제2안), 구조개편(제3안)을 상정해 보았다. 분권교부세 도입당시의 계획대로라면 제1안대로 되는 것이다. 그리고 제2안이나 제3안은 검토될 필요가 없는 실정이다. 그러나 현행 분권교부세제도의 운영을 면밀히 살펴본 결과 이 모든 안을 고려해서 최적안을 선택하는 것이 바람직하다고 본다.

제1안은 2010년 이후 이후 분권교부세의 보통교부세 통합(안)으로 이미 계획되어 있는 조치이지만 분권교부세 전체가 무조건적으로 보통교부세에 흡수·통

33) 2006년도 지방재정분석에는 사회복지예산증감율 지표와 사회복지예산비율 2개를 지표 포함하여 분석하고 있다. 이러한 지표를 포함하게 된 배경은 정부의 사회복지에 대한 높은 관심의 예라고 볼 수 있다.

합되는 것은 바람직하지 않다고 판단된다. 우선 현재의 분권교부세는 보통교부세의 주요 기능인 재정형평화기능을 특정수요 때문에 왜곡시키고 있다. 그리고 분권교부세의 산정방식이 보통교부세의 산정방식과는 유사한 형식을 취하고 있지만 내용적으로는 매우 다르다. 그리고 분권교부세의 비정상 특정수요는 분권교부세의 절반 이상을 점하고 있지만 기존의 국고보조사업과 같은 형식으로 운영되고 모든 단체에 고르게 배분되기 보다는 특정 지방자치단체에만 배분된다. 이러한 점에서 분권교부세의 보통교부세로의 무조건적 통합은 곤란하다.

제2안은 현행 분권교부세제도를 그대로 유지(안)하는 것으로 이는 법적 근거에 비추어 지속되기는 거의 불가능하다. 국고보조사업의 지방이양을 위한 과도기적, 한시적 통로로 특별한 사정이 발생하지 않는 한 현 제도를 그대로 유지하기는 어려운 실정이며 지방분권을 위한 당초 목적에도 부합되지 않는다.

제3안은 제1안과 제2안을 혼합한 구조개편(안)으로 제1안의 문제점을 보완하고 제2안의 장점을 반영할 수 있는 안이다. 2010년 이후 분권교부세의 보통교부세 통합이 전제되어 있기 때문에 보통교부세에 통합하되 가능한 부분만을 통합하고 통합으로 인해 문제가 발생할 수 있는 부분은 현행 체제의 유지 혹은 변형하여 운영하자는 방안이다. 본 연구에서는 분권교부세의 구조개편이 필요함을 인정하고 이 방법에 대하여 거시적으로 접근하는 틀을 제시하여 보고자 하며 구체적인 논의의 단초를 제공하고자 한다.

2. 구조개편 방안

분권교부세의 구조개편 기준은 현재 분권교부세 대상사업과 재원배분을 근거로 산식화 가능 여부, 전 지방자치단체 배분가능 여부, 국가적 정책우선순위 여부, 이양사업의 원활한 추진 여부 등을 고려할 필요가 있다.

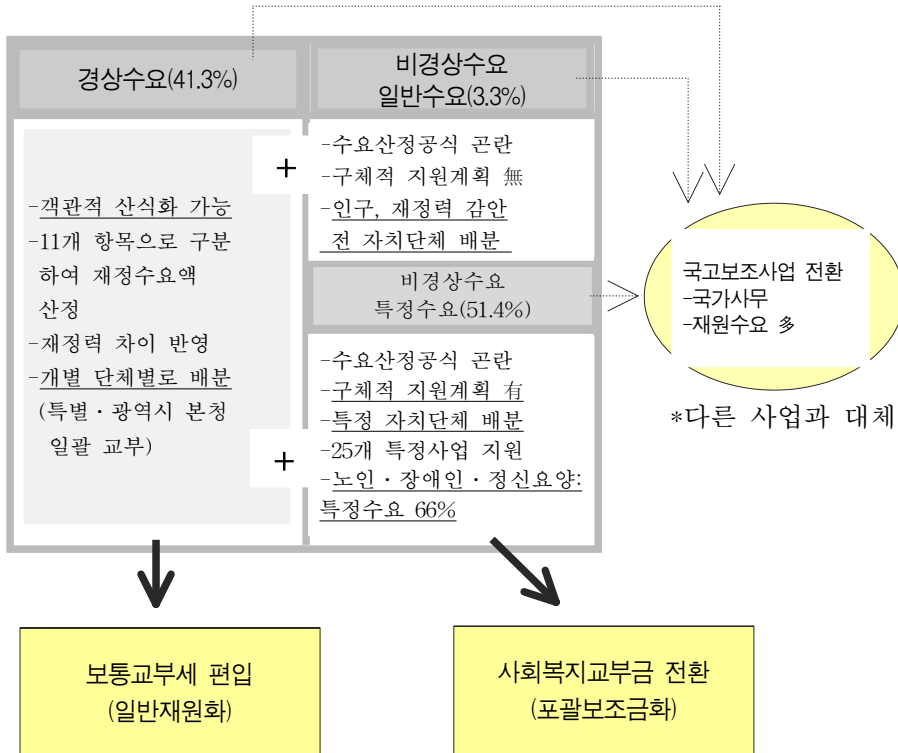
첫째, 재정수요의 산정과 관련하여 산식화가 가능하고, 전 지방자치단체에 배분이 가능하며, 재정력을 반영하여 배분할 수 있는 부문이나 사업은 보통교부세에 통합이 가능하고 바람직하다.

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 본다. 예를 들면, 사회복지 중 특정 부문은 국가가 정책적으로 일정기간, 일정한도까지 지도·지원할 필요가 있다.

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 있다. 이 과정에서 기존 국고보조사업 중 지방으로의 이양이 가능한 사업과 대체할 수도 있을 것이다.

이상과 같은 기준에 의거하여 본 연구에서는 분권교부세의 구조개편(안)을 <그림 4-4>와 같이 제시한다. 이를 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

<그림 4-4> 분권교부세제도의 구조개편 방안



가. 보통교부세로의 통합

현행 분권교부세 중 보통교부세로의 통합이 가능한 부문은 경상수요, 비경상수요의 일반수요, 비경상 특정수요 중 사회복지 관련 사업을 제외한 부문이 가능하다. 경상수요와 비경상 일반수요는 수요산정이 공식화 되어 있으며 전 자치단체에 배분되고 있다. 비경상 특정수요 중 사회복지 사업을 제외한 여타 부문은 국가사업이기 보다는 지역사업으로 보통교부세에 통합하여 지방의 일반재원으로 충당하도록 하는 것이 바람직하다.

나. 사회복지교부금으로의 분리

분권교부세 대상사업 중 비경상 특정수요 중 보통교부세로 통합할 수 있는 부분을 제외한 사회복지 관련 부문에 대하여는 사회복지교부금을 별도로 신설하여 운영하는 방안을 고려할 필요가 있다. 비경상 특정수요의 사회복지부문은 재원도 상당히 필요하며 시대적, 국가적으로 복지사회를 위해 정책우선순위가 높은 사업이다. 이는 지방의 자율적 사업으로 맡겨두기 보다는 중앙정부의 정책의지와 재원지원이 필요한 사업이다. 비경상 특정수요 중 노인·장애인·요양시설운영에 배분되는 금액이 2006년도 특정수요 전체 금액의 66%(3,416억원)이다. 분권교부세 중의 일부를 사회복지 전담교부금제도로 발전시키는 방안은 지방의 완전한 자율성보다는 국가의 정책을 어느 정도 반영하는 특정재원 형태의 포괄보조금 형식의 운영이 바람직하다. 예를 들면, 노인, 장애인, 정신요양시설은 일종의 지역의 선호시설이 아니나 국가적으로 필요한 시설이다.

이러한 예는 캐나다의 특정교부금 개혁에서 찾아 볼 수 있다. 캐나다는 지방 재정조정제도를 개혁하는 과정에서 1996년도부터 형평화교부금 이외의 여러 가지 특정재정 이전을 캐나다보건사회이전(Canada Health and Social Transfer, CHST)으로 통합하였다. 이는 건강치유, 2차 교육, 사회지원 및 서비스, 어린이 교육 등과 관련한 현금 및 조세이전으로 이루어진다. CHST는 재정적 자율성을

위해 포괄보조금(block fund)의 성격을 갖는다

<캐나다보건사회보조금(Canada Health and Social Transfer, CHST)>

- CHST는 Established Programs Financing(EPF), 캐나다지원계획(Canada Assistance Plan, CAP)을 통합한 것임
 - CAP : 1966년 정부간 비용분담(cost sharing)의 전제로 사회부조사업(social assistance)에 조건부 보조금으로 도입
 - EPF : 1977년 현금이전과 조세이전의 형태로 인구1인당 기준으로 배분하는 포괄보조금 성격으로 도입
-

다. 국고보조사업으로 환원

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 있다. 지방자치단체를 대상으로 설문분석한 결과 지방이양이 부적절하다고 생각하는 사업은 원래 국가사무로 인식하고 있거나, 지방사업이나 재원이 과다소요 되기 때문에 부적절하다고 인식하고 있는 사업들이다.

자치원리에 의하면 교육, 치안, 복지 등은 자치단체의 핵심기능으로 간주하고 있으나 사회복지 인프라가 취약한 우리나라 여건에 비추어 볼 때 당분간 중앙정부 책임하에 체계적인 시설투자가 선행되는 것이 바람직하다. 예컨대, 노인복지 관련예산은 1995년에 비하여 5배 가량 증가하다가 지방이양으로 인하여 1,704억원이 감소하였다. 그 결과 2005년 노인복지 재정수요 가운데 1,704억원 이상을 자치단체가 부담해야 하나 세입기반이 취약한 자치단체 입장에서는 어려운 것이 현실이다. 다시 말해, 법정교부율을 인상하여 충분한 재원이 확보될 수 없다면 사회복지사업 가운데 시설투자를 수반하는 수요는 국고보조금으로 환원하는 정책도 하나의 대안이 될 수 있다. 다만 앞서 제시한 사회복지교금의 신설과 국고보조금으로의 환원은 별개의 안이 될 수도 있으며 2개 중 하나를 선택하는 선택안이 될 수도 있다.

제 5 장 요약 및 정책건의

제1절 요약

분권교부세제도는 지방분권 차원에서 정부기능의 지방이양과 함께 국고보조금제도를 개편하여 그 중 149개를 지방이양사업으로 선정하여 이양하고, 이에 지방이양사업을 원활히 추진할 수 있도록 하기 위하여 2005년도부터 시행하는 보조금제도이다. 분권교부세는 중앙정부의 지방에 대한 이전재원으로 내국세 총액의 일정율(2006년도 현재 0.94%, 1조 24억원)로 그 규모를 정하고 있다. 분권교부세는 2005~2009년 동안의 5년간을 한시적으로 운영한 후 2010년부터 보통교부세에 통합되는 것을 전제로 운영되고 있다.

분권교부세는 기존의 지방교부세(보통교부세, 특별교부세) 및 '06년에 신설된 부동산교부세와 함께 지방교부세에 속한다. 분권교부세는 지방교부세에 속하지만 보통교부세, 특별교부세 및 부동산교부세와는 다르게 국고보조금에서 출발함에 따라 부분적으로 지방이양사업에 용도를 제한하는 차이가 있다. 또한, 분권교부세는 형식상 지방교부세 및 부동산교부세와 같이 일정한 공식에 입각하여 자치단체별로 교부하지만 내용상으로는 국고보조금의 용도제한 폐쇄적 성격을 내포하고 있다.

분권교부세는 2005년에서 2009년까지 운용되는 한시재원이다. 분권교부세는 우선적으로 국고보조제도 재편의 일환으로 추진됨에 따라 단계적으로 재원이양이 이루어지며, 단계적 재원이양이 완료되는 2010년에는 보통교부세에 통합할 예정이다. 우리나라 지방재정조정제도 내에서 분권교부세의 위상은 지방교부세제도의 하나이며 2006년 예산규모 기준으로 지방에 대한 중앙이전재원 총액의 3%정도를 점하고, 지방교부세 총액의 5%정도를 점하고 있다.

도입 2년차인 분권교부세제도의 운영실태를 분석해 본 결과 표출되는 문제점과 쟁점사항들을 정리하면 다음과 같다.

현행 분권교부세제도의 운영과 관련하여 가장 큰 문제로 제기되는 것은 분권교부세의 규모가 적다는 것이다. 이로 인하여 지방비의 부담이 가중되거나 재정력이 취약한 단체의 경우 관련 사업의 추진에 곤란을 겪고 있다. 또한 재원규모의 부족과 더불어 분권교부세의 수요산정방법이 기존수요 중심으로 이루어져 배분되기 때문에 새로운 수요에의 대응이 어려운 점도 있다. 특히 사회복지 관련 수요는 점점 증가하는데 비하여 과거 수요를 중심으로 분권교부세가 배분되기 때문에 새로운 수요에의 대응은 자체사업비로 추진할 수 밖에 없어 지방비 부담이 증가하거나 대응을 제대로 하지 못하여 과거 국고보조사업만 못하다는 지방의 의견도 있으며 경우에 따라서는 국고보조사업의 환원을 요구하는 점도 있다.

뿐만 아니라 분권교부세의 교부체계가 해당 자치단체로의 직접교부방식에서 광역자치단체로의 간접교부방식으로 전환됨에 따라 광역자치단체의 재원부담을 가중시키고 기초자치단체에서는 배분기준이 모호하다는 의견을 제시하고 있다. 그리고 분권교부세제도가 과도기적·한시적 제도로 향후의 향방에 대하여 본격적인 논의는 하고 있지 않지만 현행 운영과정의 문제점이나 쟁점들을 지적하면서 향후 진로와 보통교부세 통합에 염려하는 점도 있다. 이러한 염려는 특히 사회복지부문의 사업들이 보통교부세에 통합될 경우 지방에서 정상적으로 추진될 것인가 하는 점에 있어서이다. 현재 표출되고 있는 분권교부세제도를 둘러싼 주요한 문제점이나 쟁점은 <표>과 같다.

<표 5-1> 분권교부세제도의 문제점(쟁점)

구분	문제점	쟁점
현행 제도 운영 측면	자원 부족 -규모 적음(내국세의 0.94%) -당초 이양사업비 재원확보, 안이한 대처 및 과소 추정 -기존수요 총당규모로 신수요 대응에 근본적 한계 -내국세 증가보다 복지수요 증가가 큼 -지방의 실제 재정수요보다 적게 배분되어 지방비 부담 가중 -단체간에 편차 발생	-내국세의 1.2%까지 인상 -'08년도부터 노인수발보험 제 도 시행예정으로 향후5년간 생활시설, 재가시설 집중투자 예정으로 이에 대한 대응 부족
	수요 산정 방식 -과거 중심의 수요산정 -수요산정공식 변경 -산정공식 변수 대표성 미흡 -수요별 대상사업 변동 -비경상 특정수요 중시 -총액이 결정되어 특정사업 수요 증가시 여타사업 수요 과소 산정	-수요산정 항목에 이동복지 항목 신설 필요 -사업의 효율적 추진을 위해 산정수요 유형의 변경 -산정공식의 변수 조정 -재정력지수 반영으로 불교부 단체 불리
	배분 방식 -광역 중심 배분(특별·광역시 일괄교부, 노인·장애인·정신요양시설 도 분청 교 부)으로 광역의 책임 및 재정부담 발생 -광역에서 기초로 배분시 배분기준 모호	-해당 자치단체에 직접교부 필요
	사업 추진 -지방으로 재정부담 전가하여 사업추진시 추가부담 발생 -사업의 정상추진이 곤란할 경우 서비스 질 저하 우려 발생	-분권교부세 대상사업 정상추 진을 위해 평가체계 필요
향후과제 측면	-지방이양사업 면밀한 검토 부족 -현재 표출되는 문제점 보완 -분권교부세제도 도입목적 달성여부	-분권교부세제도 향후 진로 모색 필요 -사회복지부문의 대응이 중요

제2절 정책건의

1. 현행 체계하의 미시적 조정방안

가. 분권교부세 재원규모 증대

단기적 정책대응으로서 분권교부세의 재원확충이 조속히 이루어져야 한다. 분권교부세 재원확충은 법정교부율의 인상으로 접근할 수 있다.

분권교부세 법정교부율 인상수준 추계는 국고보조금 증가율로 확장하였다. 국고보조 지방이양을 추진하지 않았다면, 혹은 추진했다 해도 종전 국고보조금 자연증가율 수준으로 이양사업의 비용을 보전한 경우를 적정교부액으로 가정하고 실제 교부액과의 차이만큼 법정교부율 인상수준을 설정하였다. 본 연구에서는 2001년에서 2005년 사이 국고보조금 연평균 증가율(12.4%)을 자연증가율로 보고 적정교부액을 추계하였다. 단, 사회복지분야는 2001년에서 2005년 기간 복지예산증가율 20.5%를 적용하여 시산하였다.

그 결과 2006년도 분권교부세 재원부족 규모는 배정액의 36.45%에 해당하는 3,648억원으로 추계되었다. 이는 현행 법정교부율이 내국세의 0.94%에서 1.05% 수준으로 인상되어야 함을 말한다. 특히, 재원부족 규모가 전년도 2,346억원에서 55.5%나 증가하였고 이러한 추세가 지속될 가능성이 높다는 점에 주목하면 법정교부율 인상은 시급한 과제라고 할 수 있다.

나. 경상수요 산정방식 개선

경상수요 산정방식의 개선은 측정항목과 측정단위의 개선이 필요하다.

측정항목에서 쟁점이 되는 부분은 그 밖의 복지비로, 그 밖의 복지비는 아동 복지, 여성복지 등과 관련된 시설운영비나 인건비가 대부분으로 저출산대책의

일환으로 분리가 바람직하다. 특히, 각종 시설종사자 인건비가 분리산정되지 않아 예측이 어렵고 이로 인하여 자치단체의 예산편성이 곤란하거나 부족분이 발생하여 인건비를 사후지급하는 사례가 발견되고 있다. 따라서, 그 밖의 복지비는 아동복지와 여성복지를 분리하는 방안과 인건비 항목을 추가로 분리하되 아동복지와 여성복지의 운영비에 국한시키는 방안을 검토할 수 있다. 이 중 분권교부세와 보통교부세의 통합성을 위해서는 인건비, 아동복지비(인건비 제외), 그 밖에 복지비로 분리하는 방식이 바람직하다.

측정단위 조정은 재편된 측정항목과 연계하여 조정하도록 한다. 이때 개편안의 기준은 측정항목의 대표성과 계량적 방법론의 적절성, 보통교부세와의 통합 등을 종합적으로 감안하여 선정하였다. 각 측정항목에 포함되는 단위사업의 비중을 토대로 상호독립적이면서 동시에 보통교부세 측정단위와의 통합성을 감안하였다. 본 연구에서 제안하는 측정단위는 다음과 같다.

<표 5-2>경상적 경비 측정항목·측정단위 개선(안)

측정항목	분권교부세 측정단위
노인복지	노령인구비율, 노인복지시설 면적, 경로당 수
장애인복지	장애인 비율, 장애인 직업재활시설 면적, 장애인 복지시설 면적
복지관련 인건비	사회복지 전담공무원 수, 시설종사자 수, 공익근무요원 수
아동복지	급식아동 수, 아동시설 면적
그밖의 복지비	사회복지관 및 모자복지시설 면적, 국민기초생활보장수급권자 비율
문화재비	유형문화재 수, 민속자료 수
문화관광비	공공도서관 수, 문화시설 면적
농업비	농업인구비율, 농업인자녀 학생 수
농촌진흥비	농업기술센터, 도 농업기술원
임업비	산림육성면적, 보호수
수산비	수산업종사자 비율, 김어장 면적, 도립내수면 면적, 지역수산물 학생 수
공공근로비	실업자, 공공근로 신청자

다. 비경상수요 산정방식 개선

비경상적 수요에 대한 산정방식은 대상사업과 측정항목의 대표성이 미흡하다는 점에 있다. 특히, 비경상적 수요의 일반분은 사회복지사업이 대부분을 차지함에도 불구하고 수산업종사자, 농업종사자 등과 같이 대표성에 의문이 제기되는 측정단위를 적용하고 있다. 따라서, 경상적 수요 일반분에 대해서는 우선적으로 측정단위의 대표성 제고가 시급하다.

먼저 주된 대상사업이 사회복지분야임을 감안하여 인구변수를 노령인구·장애인인구·국민기초생활수급권자의 비율로 대체하도록 한다. 측정단위의 비중은 종전과 동일하게 하되, 단위사업의 비중을 반영하여 농업종사자를 5%에서 10%로 상향조정하는 것이 바람직하다. 비경상적 수요 일반분에 대한 측정단위 개선방안은 다음과 같다.

<표 5-3>비경상적 수요 일반분의 측정단위 개선(안)

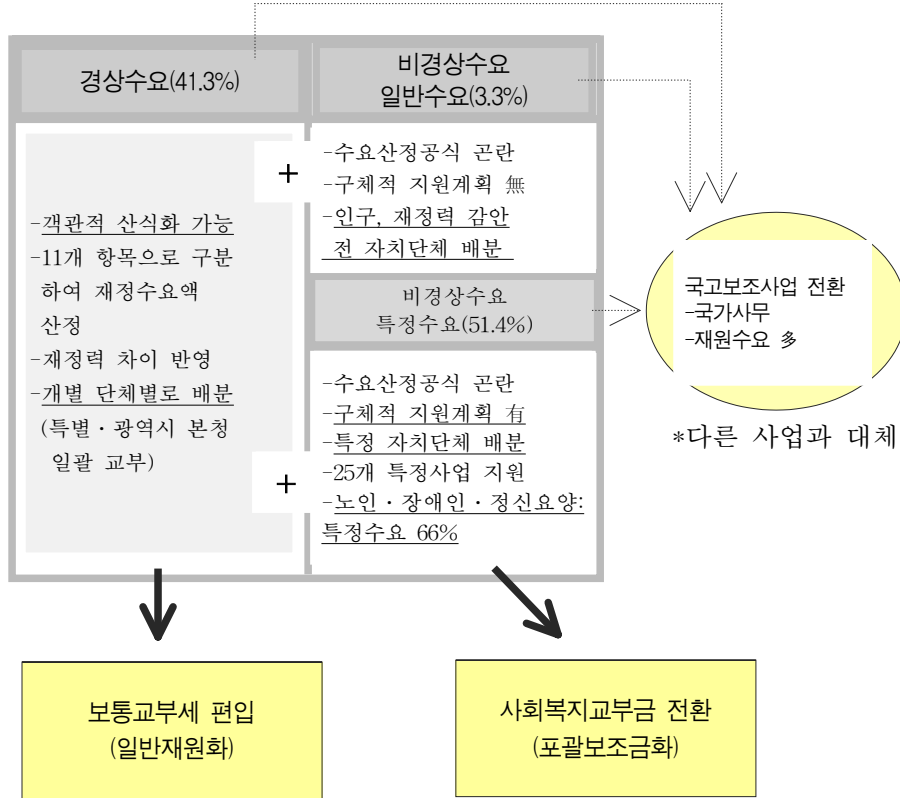
측정단위(현행)	측정단위(개선안)
<ul style="list-style-type: none"> ● 인구 : 40% ● 수산업 종사자 : 25% ● 농업 종사자 : 5% ● 재정력지수 : 30% 	<ul style="list-style-type: none"> ● 노령인구·장애인·국민기초생활수급권자 비중 : 40% ● 수산업 종사자 : 20% ● 농업 종사자 : 10% ● 재정력지수 : 30%

2. 중장기 구조개편방안

분권교부세는 2010년 이후 보통교부세 통합에 앞서 구조개편을 검토하여 수용할 필요가 있다. 분권교부세의 구조개편 기준은 현재 분권교부세 대상사업과 자원배분을 근거로 산식화 가능 여부, 전 지방자치단체 배분가능 여부, 국가적 정책우선순위 여부, 이양사업의 원활한 추진 여부 등을 고려할 필요가 있다.

이러한 기준에 의거하여 본 연구에서는 분권교부세의 구조개편(안)을 다음과 같이 제시한다

<그림 5-1>분권교부세제도의 구조개편 방안



가. 보통교부세로의 통합

현행 분권교부세 중 보통교부세로의 통합이 가능한 부문은 경상수요, 비경상수요의 일반수요, 비경상 특정수요 중 사회복지 관련 사업을 제외한 부문이 가능하다. 경상수요와 비경상 일반수요는 수요산정이 공식화되어 있으며 전 자치단체에 배분되고 있다. 비경상 특정수요 중 사회복지사업을 제외한 여타 부문은 국가사업이기 보다는 지역사업으로 보통교부세에 통합하여 지방의 일반재원으로 충당하도록 하는 것이 바람직하다.

나. 사회복지교부금으로의 분리

분권교부세 대상사업 중 비경상 특정수요 중 보통교부세로 통합할 수 있는 부분을 제외한 사회복지 관련 부문에 대하여는 사회복지교부금을 별도로 신설하여 운영하는 방안을 고려할 필요가 있다. 비경상 특정수요의 사회복지 부문은 재원도 상당히 필요하며 시대적, 국가적으로 복지사회를 위해 정책우선순위가 높은 사업이다. 비경상 특정수요 중 노인·장애인·요양시설 운영에 배분되는 금액이 2006년도 특정수요 전체 금액의 66%(3,416억원)이다. 분권교부세 중의 일부를 사회복지 전담교부금제도로 발전시키는 방안은 지방의 완전한 자율성 보다는 국가의 정책을 어느 정도 반영하는 특정재원 형태의 포괄보조금 형식의 운영이 바람직하다

다. 국고보조사업으로 환원

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 있다. 지방자치단체를 대상으로 설문분석한 결과 지방이양이 부적절하다고 생각하는 사업은 원래 국가사무로 인식하고 있는 사업, 지방사업이나 재원이 과다소요 되기 때문에 부적절하다고 인식하고 있는 사업들이 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 분권교부세의 법정교부율을 인상하여 충분한 재원이 확보될 수 없다면 사회복지사업 가운데 시설투자를 수반하는 수요는 국고보조금으로 환원하는 정책도 하나의 대안이 될 수 있다.

【참고문헌】

- 국회, 「보건복지사업 지방이양 현황과 문제점」, 2005 국정감사자료
 기획예산처, 「예산개요」, 2005
- 김원년, “정부지출의 수요탄력성 추정”, 「경상논집」 제14권 제1호, 고려대
 학교, 1996, pp. 203~211.
- 백종만, “사회복지서비스 분권화의 문제점과 정책과제”, 미발간, 2005
- 보건복지부, 「국고보조금 정비시안에 대한 검토의견」, 2003
- 서정섭·조기현, “분권교부세 도입에 따른 문제점과 개선방안”, 한국지방
 정부학회 2006년도 학계학술대회 논문집, 2006
- 사공용·김태균(1994), “소비자 구조의 변화와 소비함수 추정”, 「농촌경제」
 제17권 제3호, pp. 13~23.
- 윤성민·공병호(1990), “소비자 수요방정식체계에 관한 실증연구”, 「경제학
 연구」, 제38권 제1호, pp. 71~98.
- 이광석·이진면(1987), “도시가계의 축산물 소비행태에 관한 연구 - 관행적
 준이상수요체계의 적용 -”, 「농촌경제」, 제10권 제2호, pp. 13
 9~151.
- 임성일·조기현·서정섭, “분권교부세제도와 보통교부세제도의 재정기능에
 관한 비교 연구”, 「한국지방재정논집」, 제11권 제1호(통권 19
 호), 2006, pp. 71~96.
- 임성일·이상용·이창균·서정섭, 「국가균형발전특별회계의 개선방안」, 한국
 지방행정연구원, 2004
- 조기현, “분권교부세와 복지재정”, 「KRILA Focus」, 2006-01(제3호), 한국지
 방행정연구원, 2006
- 조기현, “분권교부세의 운영실태와 정책대응”, 「자치발전」, 2006

- 참여연대, “복지재정분권화의 문제점과 대안”, 2005년 정기국회 참여연대 정책브리핑 자료, 2005. 10
- 한국행정학회, 「복지분야 보조금제도의 개선방안」, 2003
- 행정자치부, 「지방재정연감」. 각년도
- 행정자치부, “분권교부세제도의 운영”, 2005년도 및 2006년도
- 행정자치부, “분권교부세제도 운영(‘05 지방재정조정제도 실무연찬회 자료)”, 2005
- 행정자치부, 「분권교부세 산정내역」, 2005년도 및 2006년도
- 행정자치부, “지방자치단체예산편성메뉴얼”, 2005
- 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2006
- Alasia Alessandro, *Alternative Measures of Territorial Disparity: An Application to Canada*, Paper presented at the meeting of the Working Party on Territorial Indicators, January, OECD, 2002.
- Bahl, Roy and J. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, 1992.
- Bahl, Roy, *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, School of Policy Studies, Georgia State University, 1999.
- _____, *Intergovernmental Transfers; Theory and Practice*, The World Bank, 2000.
- Bird, Richard M., *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principals, Local Applications*, International studies program working paper 00-2, Andrew young school of policy studies, Georgia state university, 2000.
- Deaton, A. & Muellbauer, J., “An Almost Ideal Demand System”, *American Economic Review* 70(3), 1980.

- LangØrgen Audun and Aaberge Rolf, *A Structural Approach for Measuring Fiscal Disparities*, Discussion Paper No.254, April, Statistics Norway, 1999.
- Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959.
- Patchey Jeff and Ievtchenkova Sophia, *Fiscal Capacity Equalization and Economic Efficiency*, Working Paper 04-15, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2004.
- Stone, R., "Linear Expenditure Systems and Demand Analysis: An Application to the Pattern of British Demand", *Economic Journal* 64, 1954
- OECD, *Social Expenditure Database*, 2004.
- Vaillancourt Francois and R. M. Bird, *Expenditure-Based Equalization Transfers*, Andrew Young School of Policy Studies, Working Paper 04-10, Georgia State University, 2004
- 栗澤 尚志, "地方財政と福祉 -國際比較-", 「フィナンシャル・レビュー」大藏省 財政金融研究所, 1996.
- 財務省 財務總合研究所, 「地方財政システムの 國際比較」, 2002

【부록 1】 경상적 수요와 비경상적 수요의 산정공식

가. 경상적 수요

□ 특별시·광역시·도별

산정항목		산정공식	비고(ω)
사회복지	노인복지비	$y_i = \exp(10.28194 + 0.37716 \times \ln(X_1) + 0.16963 \times \ln(X_2) + 0.33772 \times \ln(X_3)) \times \omega$ X ₁ : 재가노인복지시설 및 노인복지회관수 X ₂ : 치매상담센터 및 지역사회시니어클럽수 X ₃ : 경로당수	{ 자치단체 평균재정력 지수 + (2 - 당해 자 치단체재정력지수) } × 0.62770
	장애인복지비	$y_i = \exp(11.15641 + 0.34025 \times \ln(X_1) + 0.29747 \times \ln(X_2) + 0.16977 \times \ln(X_3)) \times \omega$ X ₁ : 장애인복지관, 의료재활시설, 장애인해피콜봉사센터 및 시각장애인재활지원센터수 X ₂ : 장애인직업재활시설 및 장애인체육관수 X ₃ : 등록장애인수	{ 자치단체 평균재정력 지수 + (2 - 당해 자 치단체 재정력지수) } × 0.68736
	그 밖의 복지비	$y_i = \exp(8.54457 + 0.07209 \times \ln(X_1) + 0.39245 \times \ln(X_2) + 0.55249 \times \ln(X_3)) \times \omega$ X ₁ : 아동시설수 X ₂ : 아동보호전문기관, 모자복지시설 및 사회복지관수 (서울은 제외) X ₃ : 국민기초생활수급자수(일반)	{ 자치단체평균재정력 지수 + (2 - 당해 자치단체 재정력지수) } × 0.55282
문화관광	문화재비	$y_i = \exp(10.14884 + 0.45066 \times \ln(X_1) + 0.4423 \times \ln(X_2) + 0.04471 \times \ln(X_3) + 0.02429 \times \ln(X_4)) \times \omega$ X ₁ : 유형문화재수 X ₂ : 시도기념물수 X ₃ : 문화재자료수 X ₄ : 무형문화재 및 민속자료수	{ 자치단체평균재정력 지수 + (2 - 당해 자치단체 재정력지수) } × 0.47489
	문화관광비	$y_i = \exp(11.85985 + 0.05474 \times \ln(X_1) + 0.36984 \times \ln(X_2) + 0.1019 \times \ln(X_3) + 0.10482 \times \ln(X_4)) \times \omega$ X ₁ : 공공도서관수 X ₂ : 지방문화원수 X ₃ : 문화학교수 X ₄ : 향교수	{ 자치단체평균재정력 지수 + (2 - 당해 자치단체 재정력지수) } × 0.84597
농림수산	농업비	$y_i = (185.26806 \times X_1 + 81,526 \times X_2) \times \omega$ X ₁ : 농업인자녀학생수 X ₂ : 여성농업인센터 및 종자공급소수	{ 자치단체평균재정력 지수 + (2 - 당해 자 치단체 재정력지수) } × 0.45036
	농촌진흥비	$y_i = (17,876 \times X_1 + 40,353 \times X_2 + 1.66612 \times X_3) \times \omega$ X ₁ : 농업기술센터수 X ₂ : 도농업기술원수 X ₃ : 농업종사자수	{ 자치단체평균재정력 지수 + (2 - 당해 자치단체 재정력지수) } × 0.45616
	임업비	$y_i = (8,826.93227 + 47.60397 \times X_1) \times \omega$ X ₁ : 보호수(본)	{ 자치단체평균재정력 지수 + (2 - 당해 자치단체 재정력지수) } × 0.51116
	수산비	$y_i = (-4,506.37434 + 58.40814 \times X_1 + 57,813 \times X_2 + 86.29351 \times X_3) \times \omega$ X ₁ : 김어장면적 X ₂ : 도립내수면연구소수 X ₃ : 자연수산과학생수	{ 자치단체평균재정력 지수 + (2 - 당해 자치단체 재정력지수) } × 0.41600
공공근로	공공근로비	$y_i = \exp(6.33158 + 0.15496 \times \ln(X_1) + 0.8791 \times \ln(X_2)) \times \omega$ X ₁ : 실업자수 X ₂ : 공공근로신청자수	{ 자치단체평균재정력 지수 + (2 - 당해 자치단체 재정력지수) } × 0.61173
여성인력개발	여성인력개발비	$y_i = (110,233 \times X_1) \times \omega$ X ₁ : 여성인력개발센터수	{ 자치단체평균재정력 지수 + (2 - 당해 자치단체재정력 지수) } × 0.51174

□ 자치단체별

구분	산정공식	비고
특별시 광역시	$Y_1 = \sum_{i=1}^n y_i$	y : 특별시·광역시 · 도별 산정액 n : 산정항목수
도	$Y_1 = \sum_{i=1}^n (y \times \beta)_i$ $\beta = \frac{\text{당해 자치단체 재정수요액}}{\sum \text{자치단체별 재정수요액}} \times 70\%$ $+ \frac{\text{당해 자치단체 재정력역지수} \times \text{당해 자치단체 재정수요액}}{\sum (\text{자치단체별 재정력역지수} \times \text{자치단체별 재정수요액})} \times 30\%$	

나. 비정상적 수요

구분	산정공식
특별시 광역시	$(Y - Y_1 - \sum \text{자치단체별 특정수요}) \times 30\% \times \left(\frac{\sum \text{관할 자치단체 인구수}}{\sum \text{특별시·광역시 인구수}} \times 40\% \right)$ $+ \frac{\sum \text{관할 자치단체 수산업종사자수}}{\sum \text{특별시·광역시 수산업종사자수}} \times 25\% + \frac{\sum \text{관할 자치단체 농업종사자수}}{\sum \text{특별시·광역시 농업종사자수}} \times 5\%$ $+ \frac{\text{당해 자치단체 재정력역지수}}{\sum \text{특별시·광역시 재정력역지수}} \times 30\% + \text{당해 자치단체 특정수요}$
도	$\langle \text{분청} \rangle$ $(Y - Y_1 - \sum \text{자치단체별 특정수요}) \times 14\% \times \left(\frac{\sum \text{관할 자치단체 인구수}}{\sum \text{도별 인구수}} \times 40\% \right)$ $+ \frac{\sum \text{관할 자치단체 수산업종사자수}}{\sum \text{도별 수산업종사자수}} \times 25\% + \frac{\sum \text{관할 자치단체 농업종사자수}}{\sum \text{도별 농업종사자수}} \times 5\%$ $+ \frac{\text{당해 자치단체 재정력역지수}}{\sum \text{도 분청 재정력역지수}} \times 30\% + \text{당해 자치단체 특정수요}$ $\langle \text{시·군} \rangle$ $(Y - Y_1 - \sum \text{자치단체별 특정수요}) \times 56\% \times \left(\frac{\text{당해 자치단체 인구수}}{\sum \text{도별 인구수}} \times 40\% \right)$ $+ \frac{\text{당해 자치단체 수산업종사자수}}{\sum \text{도별 수산업종사자수}} \times 25\% + \frac{\text{당해 자치단체 농업종사자수}}{\sum \text{도별 농업종사자수}} \times 5\%$ $+ \frac{\text{당해 자치단체 재정력역지수}}{\sum \text{도의 시·군 재정력역지수}} \times 30\% + \text{당해 자치단체 특정수요}$
비고	Y : 2006년도 분권교부세 총예산 Y ₁ : 2006년도 분권교부세 정상적수요

【부록 2】 AIDS 추정결과

가. 시

구분	일반 행정	교육 문화	보건 및 생활환경	사회 보장	주택 및 지역사회 개발	경제 개발	민방위
α_i	0.8943 (5.23)**	0.060 (0.31)	-0.064 (-0.28)	0.544 (3.00)**	0.012 (0.041)	-0.3717 (-0.92)	-0.0204 (-0.20)
γ_{i1}	0.0453 (1.70)	-0.024 (-0.80)	0.032 (0.92)	-0.078 (-2.77)**	0.0081 (0.18)	0.0355 (0.56)	-0.0017 (-0.11)
γ_{i2}	-0.0081 (-1.18)	0.027 (3.48)**	-0.010 (-1.11)	-0.005 (-0.70)*	0.0109 (0.91)	-0.0151 (-0.93)	-0.0012 (-0.29)
γ_{i3}	-0.0364 (-2.35)*	-0.010 (-0.55)	0.048 (2.35)*	-0.0098 (-0.59)	-0.0076 (-0.28)	-0.0151 (-0.41)	0.0208 (2.28)*
γ_{i4}	0.0143 (0.67)	0.021 (0.89)	-0.020 (-0.70)	0.0550 (2.41)*	0.0134 (0.36)	-0.0879 (-1.73)	0.0010 (0.08)
γ_{i5}	-0.0154 (-2.92)**	-0.015 (-2.49)*	-0.0014 (-0.21)	-0.0092 (-1.64)*	0.0374 (4.07)**	0.0010 (0.08)	0.0044 (1.41)
γ_{i6}	-0.0486 (-3.89)**	0.029 (-2.04)*	-0.030 (-1.81)	-0.058 (-4.40)**	-0.0394 (-1.81)	0.2056 (6.95)**	-0.0141 (-1.92)
γ_{i7}	0.0003 (0.05)	-0.0084 (-1.12)	-0.0053 (-0.60)	-0.0051 (-0.73)	-0.0063 (-0.55)	0.0167 (1.07)	0.0086 (2.22)*
γ_{i8}	-0.0096 (-1.93)*	-0.0019 (-0.33)	-0.0023 (-0.35)	-0.0019 (-0.35)	-0.0034 (-0.39)	0.0127 (1.07)	0.0014 (0.46)
β_i	-0.0358 (-4.26)**	0.0179 (1.87)	0.0123 (1.11)	0.0119 (1.33)	0.0019 (0.12)	-0.0034 (-0.17)	-0.0058 (-1.17)
R^2	0.485	0.338	0.153	0.351	0.251	0.465	0.166
$D.W.$	1.955	1.482	2.172	1.876	1.781	2.277	1.872

주 : 1) ()내는 t 값임

2) **는 1%, *는 5% 유의수준에서 귀무가설을 기각함을 의미

나. 군

구분	일반 행정	교육 문화	보건 및 생활환경	사회 보장	주택 및 지역사회 개발	경제 개발	민방위
α_i	1.0003 (4.18)**	0.1753 (1.12)	0.1646 (0.78)	-0.0048 (-0.03)	0.4324 (1.20)	-0.6802 (-1.41)	0.0290 (1.97)*
γ_{i1}	0.1080 (3.55)**	-0.0168 (-0.84)	-0.0004 (-0.02)	-0.0186 (-0.91)	-0.0271 (-0.59)	-0.0585 (-0.96)	-0.0011 (-0.60)
γ_{i2}	-0.0012 (-0.16)	0.0307 (6.40)**	0.0118 (1.82)	0.0135 (2.76)**	0.0016 (0.14)	-0.0597 (-4.06)**	0.0006 (1.42)
γ_{i3}	-0.0120 (-1.13)	-0.0122 (-1.76)	0.0474 (5.07)**	-0.0032 (-0.45)	-0.0128 (-0.80)	-0.0069 (-0.33)	-0.0011 (-1.72)
γ_{i4}	0.0017 (0.06)	-0.0091 (-0.51)	-0.0495 (-2.07)*	0.0414 (2.29)*	0.0071 (0.18)	0.0149 (0.27)	-0.0013 (-0.81)
γ_{i5}	-0.0099 (-1.25)	0.0040 (0.77)	0.0165 (2.37)*	-0.0036 (-0.68)	0.0283 (2.38)*	-0.0379 (-2.39)*	-0.0002 (-0.33)
γ_{i6}	-0.0714 (-7.02)**	-0.0158 (-2.36)*	-0.0278 (-3.07)**	-0.0325 (-4.79)**	-0.0181 (-1.18)	0.1693 (8.28)**	-0.0009 (-1.39)
γ_{i7}	0.0079 (1.12)	-0.0059 (-1.27)	-0.0037 (-0.59)	0.0024 (0.51)	0.0025 (0.23)	-0.0040 (-0.28)	0.0030 (6.81)**
γ_{i8}	-0.0030 (-0.99)	0.0019 (0.96)	0.0007 (0.28)	-0.0013 (-0.65)	0.0016 (0.34)	-0.0032 (-0.52)	-0.0003 (-1.58)
β_i	-0.0844 (-5.45)**	-0.0013 (-0.14)	-0.0029 (-0.22)	0.0103 (0.99)	-0.0230 (-0.98)	0.0976 (3.14)**	-0.0019 (2.02)*
R^2	0.584	0.396	0.387	0.350	0.110	0.607	0.396
$D. W.$	1.752	2.073	1.472	1.661	1.775	1.416	1.345

주 : 1) ()내는 t 값임
 2) **는 1%, *는 5% 유의수준에서 귀무가설을 기각함을 의미

다. 자치구

구분	일반 행정	교육 문화	보건 및 생활환경	사회 보장	주택 및 지역사회 개발	경제 개발	민방위
α_i	0.6542 (1.12)	-0.0557 (-0.27)	0.2011 (0.57)	0.6401 (0.97)	-0.5448 (-1.88)	0.0775 (0.14)	-0.0213 (-1.58)
γ_{i1}	-0.0036 (-0.07)	-0.0086 (-0.46)	-0.0561 (-1.73)	0.0481 (0.79)	0.0200 (0.75)	0.0015 (0.03)	-0.0006 (-0.48)
γ_{i2}	-0.018 (-3.61)**	0.0044 (2.55)*	-0.0047 (-1.59)	0.0093 (1.66)	0.0051 (2.07)*	0.0021 (0.45)	0.0004 (3.15)**
γ_{i3}	0.0271 (0.60)	-0.0115 (-0.74)	-0.0045 (-0.17)	-0.0682 (-1.35)	0.0127 (0.57)	0.0404 (0.95)	0.0010 (1.01)
γ_{i4}	-0.0143 (-0.24)	0.0390 (1.92)	0.0092 (0.26)	-0.0783 (-1.19)	0.0296 (1.03)	0.0234 (0.42)	0.0012 (0.86)
γ_{i5}	0.0210 (2.02)*	0.0011 (0.31)	-0.0058 (-0.93)	0.0006 (0.05)	-0.0030 (-0.57)	-0.0086 (-0.87)	-0.0001 (-0.42)
γ_{i6}	-0.0127 (-0.53)	0.0019 (0.23)	0.0072 (0.50)	0.0056 (0.21)	-0.0192 (-1.62)	0.0190 (0.84)	0.0008 (1.44)
γ_{i7}	-0.0046 (-0.36)	-0.0015 (-0.33)	0.0213 (2.77)**	-0.0042 (-0.29)	-0.0090 (-1.41)	-0.0045 (-0.37)	-0.0000 (-0.09)
γ_{i8}	-0.0085 (-1.76)	0.0024 (1.43)	-0.0052 (-1.79)	0.0085 (1.57)	0.0019 (0.81)	0.0005 (0.12)	-0.0001 (-1.11)
β_i	-0.0249 (-0.84)	-0.0047 (-0.45)	0.0132 (0.74)	0.0032 (0.09)	0.0386 (2.63)**	-0.0288 (-1.02)	0.0011 (1.66)
R^2	0.570	0.458	0.256	0.296	0.192	0.117	0.189
$D. W.$	1.164	2.147	1.530	1.791	2.033	2.178	1.819

주 : 1) ()내는 t 값임

2) **는 1%, *는 5% 유의수준에서 귀무가설을 기각함을 의미

【부록 3】 후보 측정단위 상관관계

가. 노인복지

구분	노령인구	경로당 수	노령인구 비율	노인복지시설 면적
노령인구	1			
경로당 수	0.602*	1		
노령인구 비율	-0.012	0.634**		
노인복지시설 면적	0.909**	0.390	-0.147	1

주 : **는 1%, *는 5% 유의수준에서 신뢰성을 확보

나. 장애인복지

구분	장애인 복지관	장애인 수	장애인비율	직업재활시설및 장애인 체육관
장애인복지관	1			
장애인 수	0.773**	1		
장애인 비율	-0.243	-0.297		
직업재활시설 및 장애인 체육관	0.903**	0.783**	-0.396	1

주 : **는 1%, *는 5% 유의수준에서 신뢰성을 확보

다. 아동복지

구분	아동인구 수	아동인구 비율	아동복지 시설 면적	아동시설 수
아동인구 수	1			
아동인구 비율	-0.064	1		
아동복지시설 면적	0.700**	-0.376		
아동시설 수	0.760**	-0.497*	-0.719**	1

주 : **는 1%, *는 5% 유의수준에서 신뢰성을 확보

라. 그 밖의 복지비

구분	취약인구 비율	수급권자 비율	사회복지 시설 면적	사회복지관 등 개소
취약인구 비율	1			
수급권자 비율	0.987**	1		
사회복지시설 면적	-0.451	-0.426		
사회복지관 등	-0.188	-0.137	0.192	1

주 : **는 1%, *는 5% 유의수준에서 신뢰성을 확보

마. 문화재비

구분	유형 문화재 수	시도 기념물 수	문화재 자료 수	민속자료·문 형문화재
유형문화재 수	1			
시도기념물 수	0.682**	1		
문화재자료 수	0.773**	0.695**		
민속자료· 무형문화재 수	0.496	0.367	0.687**	1

주 : **는 1%, *는 5% 유의수준에서 신뢰성을 확보

바. 문화관광비

구분	공공 도서관 수	지방 문화원 수	문화학교 수	문화시설 면적
공공도서관 수	1			
지방문화원 수	0.962**	1		
문화학교 수	0.907**	0.865**		
문화시설 면적	0.365	0.459	-0.233	1

주 : **는 1%, *는 5% 유의수준에서 신뢰성을 확보

사. 농업비

구분	농업인 자녀 학생	여성농업인센터 및 종자공급소	농업종사자 수	농업종사자 비율
농업인자녀 학생	1			
여성농업인센터 및 종자공급소	0.665**	1		
농업종사자 수	0.995**	0.660**		
농업종사자 비율	0.833**	0.690**	0.820**	1

주 : **는 1%, *는 5% 유의수준에서 신뢰성을 확보

아. 농촌진흥비

구분	농업기술센터 수	도 농업기술원	농업종사자 수
농업기술센터 수	1		
도 농업기술원	0.864**	1	
농업종사자 수	0.940**	0.824**	

주 : **는 1%, *는 5% 유의수준에서 신뢰성을 확보

【부록 4】 「분권교부세제도 운영의 문제점 개선방안」 설문조사서

안녕하십니까?

저희 한국지방행정연구원은 '분권교부세 도입에 따른 문제점과 제도적 개선방안'을 2006년도 주요 연구사업으로 추진하고 있습니다. 지방이양 국고보조사업의 경비보전 목적으로 도입된 분권교부세는 그동안 자원부족에 따른 사업추진 애로 등 다양한 문제가 제기된바 있습니다.

본 연구·조사는 분권교부세의 운영실태와 제도적 한계를 정확히 분석함으로써 제도개선을 위한 정책대안을 개발하는데 목적이 있습니다. 이에 따라 정책의 실효성을 높이고자 정부혁신·지방분권위원회와 공동으로 실시하고 있으며, 예·결산, 향후 정책방향 등과 관련하여 다소 방대한 사항을 조사할 계획입니다.

바쁘시겠지만, 아무쪼록 지방자치단체의 의견이 수렴되어 올바른 정책대안이 수립되도록 적극적인 협조를 부탁드립니다. 응답내용은 통계법 제13조(비밀보호)에 의거하여 비밀이 보장되며, 통계목적 이외에는 사용되지 않을 것입니다.

대단히 감사합니다.

2006년 9월

한국지방행정연구원

수석연구원 서정섭·조기현

※ 설문응답은 예산담당부서에서 귀 단체의 입장에서 작성하시되 단위위사업에 대한 지방이양의 적정성 등은 해당 사업부서의 의견을 수렴·응답하여 주시기 바랍니다.

※ 조사에 관한 문의사항 : 한국지방행정연구원 조기현박사(02-3488-7325)

I. 기본사항

1. 선생님께서 근무하는 자치단체는 다음 어디에 해당합니까?
 (1) 특별시 (2) 광역시 (3) 도 (4) 시 (5) 군 (6) 자치구

II. 국고보조사업의 지방이양에 대한 의견

2. 2004년 국고보조사업 정비과정에서 2005년도부터 149개 국고보조사업을 지방자치 단체에 이양한 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?
 (1) 매우 바람직하다 (2) 바람직하다 (3) 보통이다
 (4) 바람직하지 못하다 (5) 매우 바람직하지 못하다
3. 국고보조사업 지방이양에 대하여 부정적인 이유는 무엇입니까?
 (1) 이양사업 대상이 적절하지 못하다.
 (2) 이양사업에 대응한 분권교부세 재원규모가 부족하다
 (3) 이양사업 대상이 적절하지 못하고 분권교부세 재원규모도 부족하다
 (4) 분권교부세 재원규모는 적절하나 이양사업 대상이 부적절하다
 (5) 기타 자유응답()

III. 분권교부세제도 운영에 대한 의견

4. 분권교부세 재원규모(내국세의 0.94%, '06년도 기준 1조 24억원 정도)가 적정하다고 생각하십니까?
 (1) 적은 편이다 (2) 적정하다 (3) 많은 편이다
5. 분권교부세 대상사업(149개 사업)이 지방으로 이양된 것에 대하여 적절하다고 생각하십니까?
 (1) 적절하지 못하다 (2) 적절하지 못한 사업이 있다(사업 :)
 (3) 적절하다 (4) 매우 적절하다
6. 분권교부세 수요산정(기존수요 중심으로 산정)이 적절하다고 생각하십니까?
 (1) 적절하지 못하다 (2) 적절하지 못한 경우가 있다(사유 :)
 (3) 적절하다 (4) 매우 적절하다
7. 분권교부세 교부체계(광역단체 중심)이 적절하다고 생각하십니까?
 (1) 적절하지 못하다 (2) 적절하지 못한 경우가 있다(사유 :)
 (3) 적절하다 (4) 매우 적절하다

IV. 분권교부세제도 도입과 지방재정운영에의 영향 대한 의견

8. 분권교부세 대상사업의 추진에 있어서 지방비 부담이 과거 국고보조사업과 비교하여 어떻게 생각하십니까?
 (1) 지방비부담이 감소하였다 (2) 지방비부담이 변동 없다
 (3) 지방비부담이 증가하였다 (4) 지방비부담이 많이 증가하였다
9. 분권교부세제도 도입으로 관련사업(지방이양 대상사업) 추진에 어떤 영향을 가져오고 있습니까?
 (1) 사업추진이 부진해 질 염려가 있다. (2) 사업추진이 정상적으로 이루어지고 있다. (3) 사업추진이 증가해지고 있다

V. 분권교부세제도 개선에 대한 의견

<사업별 지방이양 적절성 검토>

10. 전반적으로 노인복지분야 지방이양이 적절하다고 생각하십니까?
 (1) 매우 적절하다 (2) 적절하다 (3) 보통이다
 (5) 부적절하다 (6) 매우 부적절하다
- 10-1. 노인복지분야 단위사업으로 볼 때 적절한지 여부와 부적절하다면 그 이유는 무엇인지 해당 항목에 ○ 표시를 하여 주시기 바랍니다.

구분	(1)매우 적절하다	(2)적절하다	부적절하다		
			(3) 국가사업으로 해야 한다	(4) 지방사무이나 예산 지원이 부족하다	(5) 기타
경로당 운영					
경로식당 무료급식					
노인건강진단					
치매상담센터 운영					
지역사회 시니어클럽 운영					
재가노인 복지시설 운영					
재가노인 복지시설 개보수					
저소득 재가노인 식사배달					
노인복지회관 운영					
노인일거리마련사업					
경로당 활성화					
노인시설 운영					
노인복지회관 신축					

11. 전반적으로 장애인복지분야 지방이양이 적절하다고 생각하십니까?

- (1) 매우 적절하다 (2) 적절하다 (3) 보통이다
(5) 부적절하다 (6) 매우 부적절하다

11-1. 장애인복지분야 단위사업으로 볼 때 적절한지 여부와 부적절하다면 그 이유는 무엇인지 해당 항목에 ○ 표시를 하여 주시기 바랍니다.

구분	(1)매우 적절하다	(2)적절 하다	부적절하다		
			(3) 국가사업으로 해야 한다	(4) 지방사무이나 예산 지원이 부족하다	(5) 기타
장애인 복지관 운영					
장애인 직업재활시설 운영					
장애인 재가복지센터 운영					
시각장애인 심부름센터 운영					
장애인 주간보호시설 운영					
의료재활시설 운영					
공동생활가정 운영					
장애인 해피콜센터 운영					
시각장애인재활지원센터 운영					
청각장애인수화통역센터 운영					
장애인 단기보호시설 운영					
정신지체인자립지원센터 운영					
장애인 특별운송사업					
장애인 체육관 운영					
편의시설설치 시민축진단					
여성장애인 가사도우미					
지체장애인편의시설센터 운영					
장애인 정보화지원센터 운영					
장애인지역사회재활시설 차량					
청각장애이동 달팽이관 수술					
장애인생활시설 치과유니트					
장애인 편의시설 설치					
장애인 생활시설 운영					
장애인 복지관 기능보강					
장애인 체육관 기능보강					

12. 노인복지 및 장애인복지 이외 아동복지, 여성복지, 노숙자 등 다른 복지분야의 지방이양에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- (1) 매우 적절하다 (2) 적절하다 (3) 보통이다
(5) 부적절하다 (6) 매우 부적절하다

12-1. 기타 복지분야 단위사업으로 볼 때 적절한지 여부와 부적절하다면 그 이유는 무엇인지 해당 항목에 ○ 표시를 하여 주시기 바랍니다.

구분	(1)매우 적절하다	(2)적절 하다	부적절하다		
			(3) 국가사업으로 해야 한다	(4) 지방사무이나 예산 지원이 부족하다	(5) 기타
아동시설 운영					
아동급식					
가정위탁양육 지원					
소년소녀가장 지원					
아동보호전문기관 운영					
모자복지시설 운영					
사회복지 전담공무원 인건비					
업무보조 공익요원 인건비					
공익요원 인건비					
노숙자 보호					
쪽방생활자 지원					
퇴소아동 자립정착금					
결연기관 운영					
가정위탁지원센터 운영					
입양기관 운영					
모자복지시설 퇴소자 자립정착금					
미혼모 중간의 집 운영					
공공보건인력 개발					
대도시 방문보건사업					
사회복지관 운영					
사회복지시설 운영					
재가복지봉사센터 운영					
사회복지관 기능보강					
결연기관 PC 구입비					
정신요양시설 운영					
아동보호 전문기관 설치					
근로자 종합복지관					
공공보건사업					
중소도시 보건소 신축					

13. 문화관광분야의 지방이양에 대하여 전반적으로 어떻게 생각하십니까?

- (1) 매우 적절하다 (2) 적절하다 (3) 보통이다
(5) 부적절하다 (6) 매우 부적절하다

13-1. 문화관광분야 단위사업으로 볼 때 지방이양이 적절한지 여부와 부적절하다면 그 이유는 무엇인지 해당 항목에 ○ 표시를 하여 주시기 바랍니다.

구분	(1)매우 적절하다	(2)적절 하다	부적절하다		
			(3) 국가사업으로 해야 한다	(4) 지방사무이나 예산 지원이 부족하다	(5) 기타
시·도지정 문화재 보수정비					
시·도 무형문화재(공개행사)					
공공도서관 운영					
농어촌 공공도서관					
지방문화원 사업활동 지원					
청소년상담실 운영					
문화학교 운영					
전통향교문화 전승보존					
찾아가는 문화활동					
청소년 문화의 집 조성					
문화의 집 조성					
예술창작공간 조성					
조각공원 조성					
문화의 거리 조성					
예술창작 스튜디오 조성					
유명예술인 기념조형물 설치					
근대문인탄생 100주년기념					
문화인물기념사업					
산업단지 문화재 조사비					
나눔장터 생활문화 정착					

14. 농림수산분야의 지방이양에 대하여 전반적으로 어떻게 생각하십니까?

- (1) 매우 적절하다 (2) 적절하다 (3) 보통이다
(5) 부적절하다 (6) 매우 부적절하다

14-1. 농림수산분야 단위사업으로 볼 때 지방이양이 적절한지 여부와 부적절하다면 그 이유는 무엇인지 해당 항목에 ○ 표시를 하여 주시기 바랍니다.

구분	(1)매우 적절하다	(2)적절하다	부적절하다		
			(3) 국가사업으로 해야 한다	(4) 지방사무이나 예산 지원이 부족하다	(5) 기타
농업인자녀 학자금					
시·수리계 수리시설 관리					
자연농과생 급식비					
여성농업인센터 운영					
농가도우미 지원					
지방자치단체 종자 보급					
지역특화사업 시범					
농업전문인력 양성					
과학영농기술 현장서비스					
영농4H 시범영농					
농촌지도기관 정보인프라					
도농업기술원 정보전산화					
보호수 정비					
김유기산처리제 구입					
자연수산과생 급식비					
토산어종 치어방류					
농촌 PC 보내기					
농기계 훈련사업					
마을어장 개발					
양식기반시설					
내수면 환경조사, 어도시설					
농업인 홈페이지 구축					
농산물 유통시설 보완					
원격영농 상담시스템					
수산물 유통시설 보완					
수산물 위생안전					
임산물 유통가공					
내수면시험장 개보수					
담수어 첨단양식장 시설					
연어치어 방류					

15. 다음은 복지, 문화, 농림수산을 제외한 특정수요 및 기타 경상수요 단위사업과 관련하여 지방이양이 적절한지 여부와 부적절하다면 그 이유는 무엇인지 해당 항목에 ○ 표시를 하여 주시기 바랍니다.

구분	(1)매우 적절하다	(2)적절하다	부적절하다		
			(3) 국가사업으로 해야 한다	(4) 지방사무이나 예산 지원이 부족하다	(5) 기타
버스운송사업 재정지원					
버스공영차고지 건설					
환승주차장 건설					
지역별 특성화사업					
수출주력상품 개발					
오지도서 공영버스지원					
벽지노선 손실보상					
공자기금 이차보전					
하수처리장 이차보전					
노후수도관 개량사업 이차보전					
축산폐수 공공처리시설 이차보전					
자전거도로 정비					
자치단체 공공근로사업					
여성인력개발센터 운영					

<분권교부세 교부방식 검토>

16. 특별·광역시의 경우 '05년에는 당해 자치단체 직접교부 방식이었으나 '06년에는 분청 일괄교부방식으로 변경하였습니다. 이에 대하여 어떻게 생각하십니까? (특 별시 및 자치구 공무원만 응답)

- (1) 특별·광역시 역할강화를 위한 적절한 조치이다
- (2) 예전처럼 자치구에 직접 교부해야 한다
- (3) 기타 ()

16-1. 분청 일괄교부방식에 부정적인 이유는 무엇입니까?(2번 항목에 응답하신 분만 해당)

- (1) 특별·광역시의 재정부담을 가중시키기 때문이다
- (2) 자치구 재정부담을 가중시키기 때문이다
- (3) 분청에서 자치구에 교부하는 산출근거가 모호하다
- (4) 분권취지에 역행한다
- (5) 기타 ()

17. 도의 경우에도 광역단체의 역할강화를 위하여 도에 교부해야 한다는 주장에 대해서는 어떻게 생각하십니까?(도, 시·군 공무원만 응답)
- (1) 도의 역할강화를 위한 적절한 조치이다
 (2) 예전처럼 시·군에 직접 교부해야 한다
 (3) 기타 ()
18. 노인·장애인·정신요양시설에 대해서는 '06년부터 도 본청에 교부하는 방식으로 변경하였는데, 이에 대하여 어떻게 생각하십니까?(도, 시·군 공무원만 응답)
- (1) 도의 역할강화를 위한 적절한 조치이다
 (2) 시·군에 직접 교부해야 한다
 (3) 기타 ()
- 18-1. 본청 일괄교부방식에 부정적인 이유는 무엇입니까?(2번 항목에 응답하신 분만 해당)
- (1) 도 본청의 재정부담을 가중시키기 때문이다
 (2) 시·군의 재정부담을 가중시키기 때문이다
 (3) 도 본청에서 시·군에 교부하는 산출근거가 모호하다
 (4) 분권취지에 역행한다
 (5) 기타 ()
19. 특별·광역시, 도에 일괄교부하는 사업의 경우, 당초 취지에 맞게 광역단체의 역할을 강화시켜 해당 서비스의 적정공급에 기여하였다고 생각하십니까?
- (1) 매우 기여하였다 (2) 기여하였다 (3) 보통이다
 (4) 기여하지 못하고 있다 (5) 매우 기여하지 못하고 있다
 (6) 기타 ()
20. 분권교부세 산정공식에서 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?
- (1) 산정항목별 재정수요를 대표하는 관련 통계가 부적절하다
 (2) 자치단체간 재정격차를 반영하는 보정기능이 미흡하다
 (3) 전년도 예산확보액기준으로 산정함에 따라 신규시설 확충이 곤란하다
 (4) 기타 ()

<분권교부세 발전과 이양사업 서비스 수준의 향상 검토>

21. 분권교부세 도입으로 자치단체가 겪는 가장 큰 애로는 무엇입니까?
- (1) 법정교부율이 비현실적으로 낮아 교부액이 절대적으로 부족하다
 (2) 광역단체에 일괄교부되는 사업의 경우에는 광역단체의 역할을 강화시키지도

못하면서 기초단체의 재정부담을 가중시킨다

- (3) 자치단체간 재정격차 완화, 지역특성 반영 등 산정방법이 불합리하다
- (4) 용도제한 등 지방의 자율적인 사업추진을 저해한다
- (5) 기타 ()

22. 분권교부세는 지방이양이 순조롭게 정착되는 2010년에 보통교부세에 통합될 예정입니다. 이와 관련하여 향후 분권교부세의 가장 바람직한 발전방향은 무엇이라고 생각하십니까?

- (1) 현행 법정교부율을 유지하면서 보통교부세에 통합하여야 한다
- (2) 보통교부세에 통합하되, 법정교부율인상으로 재원부족을 해결해야 한다
- (3) 법정교부율 인상이 어렵다면, 국가사무 성격이 강한 사업은 국고보조사업으로 환원하고 나머지 사업은 보통교부세에 통합하여야 한다
- (4) 사회복지분야 사업은 (가칭)복지교부세나 (가칭)복지보조금 등과 같이 중앙정부 책임으로 환원하고 나머지 사업은 보통교부세에 통합하여야 한다
- (5) 기타 ()

22-1. 22번의 (2)번 문항에 응답하신 분만 해당됩니다. 선생님이 소속된 자치단체의 경우 어느정도 확충되어야 한다고 생각하십니까? 증가율('06년 당해 자치단체 교부액 기준)로 기재하여 주시기 바랍니다.

(' 06년 대비 _____%)

22-2. 22번의 (3)번 및 (4)번 문항에 응답하신 분만 해당됩니다. 국고보조금으로 환원할 경우 용도제한에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- (1) 지금보다 더 제한해야 한다 (2) 현재 수준으로 제한해야 한다
- (3) 지금보다 자율성을 더 신장시켜야 한다
- (4) 기타 ()

22-3. 22번의 (3)번 및 (4)번 문항에 응답하신 분만 해당됩니다. 국고보조금으로 환원할 경우 차등보조율제 도입방안에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- (1) 적극 찬성한다 (2) 찬성하는 편이다 (3) 반대하는 편이다
- (4) 적극 반대한다 (5) 기타 ()

22-4. 21번의 (4)번 문항에 응답하신 분만 해당됩니다. (가칭)분권교부세를 도입하면 재원확충과 함께 지방의 자율성을 높이는 장점이 있으나, 각 복지사업별 자원배분 때문에 특정 사업의 효과적인 추진이 어려울 수도 있습니다. 이러한 장·단점을 고려할 때 (가칭)분권교부세 도입방안에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- (1) 적극 찬성한다 (2) 찬성하는 편이다 (3) 반대하는 편이다
(4) 적극 반대한다 (5) 기타 ()

23. 자치단체간 재정격차를 더 완화하는 방향으로 산정방식을 개선해야 한다는 지적에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- (1) 적극 찬성한다 (2) 찬성하는 편이다 (3) 반대하는 편이다
(4) 적극 반대한다 (5) 기타 ()

【Abstract】

A Study on Improving the Decentralization Revenue Sharing System in Korea

The purpose of this study is to improve the Decentralization Revenue Sharing System(DRSS). DRSS was established in 2005 to support the financial resources related 149 programs transferred to local governments.

DRSS apparently aimed at a grants witch provide relatively high degree of fiscal autonomy to local governments by distributing the grant money. In the process of operation and management, However DRSS failed to actualize the original policy concept in many aspects, leading to shortage of financial resources.

The followings are major problems of DRSS analysed in this study.

- (1) Scarcity of grants aided by central government.
- (2) Increasing financial burden in local govt's and difficult of undertaking transferred programs in local govt's with weak financial capacity.
- (3) Problems in DRSS operation and management : improper econometric methodology of measuring fiscal demand, limitation of representing new fiscal demand due to past data.
- (4) Operation and management problems by integrating DRSS to Ordinary Revenue Sharing System(ORSS) after 2010 ; lack of finance and new demand measuring system.

Considering all the problems and limitations of DRSS, this study proposes the following policy alternatives to improve DRSS.

First of all, it is necessary to increase amount of grant supported by central govt's. Second, it is important to enhance both the fiscal autonomy of local govt's and the

efficient management of the projects.

In addition to, The current system of the DRSS is too changed and also a lack of principle. In preparation for ORSS integration, it necessary to change and adjust measuring criteria and items including the social welfare cost

In terms of efficient decentralization practice, it needs to restructure the programs and projects of DRSS. With regard to restructuring DRSS, this study recommends three options as followings.

- (1) as scheduled, DRSS integration to ORSS,
- (2) integrating non-welfare programs to ORSS and establishing new welfare grant for welfare programs,
- (3) integrating non-welfare programs to ORSS and undoing from welfare programs to previous national subsidy.

분권교부세의 운영실태와 개선방안

발행일 : 2006년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 부국문화인쇄사

Tel. 2268-9254~5

*출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-292-6