

분권교부세제도에 대한 지방자치단체의 인식에 관한 연구

Understanding of Local Gov't on the Decentralization Revenue Sharing System, in Korea

서정섭* · 조기현** · 주운현***

Seo, Jeoung-seoup · Cho, Ki-hyun · Choo Woon-hyun

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 분권교부세제도의 운영실태
- III. 설문조사 분석결과
- IV. 정책적 함의

참여정부는 지방재정의 자율성을 저해하여 온 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양시키고, 이양사업을 추진하는데 필요한 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 분권교부세제도를 2005년도에 도입하였다.

분권교부세제도의 운영은 국고보조금이 보통교부세로 넘어가는 과정에 있는 제도로, 그 변화가 심하여 정착되지 못한 구조로 설계되어 운영되고 있다. 분권교부세제도의 운영에 있어서 가장 크게 부가되는 문제는 기능이양에 따른 충분한 재원이양이 되지 못하였다는 점이다. 이로 인하여 지방재정운영에 지방비 부담 가중, 이양사업추진의 곤란 등 다양한 부정적 영향을 가져다 주고 있는 실정이다.

본 연구는 지방자치단체를 대상으로 분권교부세제도의 도입과 운영에 대한 전반적인 내용의 설문조사를 실시하였다. 분권교부세제도에 대하여 지방에서 어떻게 인식하고 있는가를 파악하고 지방재정운영에 어떠한 영향을 가져다주고 있는가를 설문조사에 기초하여

논문 접수일: 2006년 11월 10일

* 한국지방행정연구원 수석연구원

** 한국지방행정연구원 수석연구원

*** 건국대학교 강사

분석하였다. 연구결과 첫째, 국고보조사업에의 지방이양에 대해서는 부정적인 인식을 가지고 있으며, 둘째 분권교부세의 법정교부율이 현실의 재정수요에 미치지 못하고 있고, 셋째 이로 인해 지방비 부담 및 자치단체의 재정구조의 경직성이 악화되고 있다는 인식을 가지고 있는 것을 나타냈다.

□ 주제어: 분권교부세, 재정분권, 지방분권, 국고보조사업

This study examines policy impact of Decentralization Revenue Sharing System(DRSS), and is focused on recognition of local government civil service. DRSS was established in 2005 to support the financial resources related to 149 programs transferred to local governments. DSSR apparently aimed at a grants which provide relatively high degree of fiscal autonomy to local authorities by distributing the grant money. However, in the process of operation and management, DSSR failed to actualizing the original policy concept in many aspects, leading to shortage of financial resources

The followings are majors problems of DSSR resulted in a survey of local government civil service. They had a negative view of the national subsidy transferred to local government. Lack of amount of grants which aided by central government is one of the leading causes of these. For these reasons, local government is in a state of increasement of a burden of financing and generation of difficulty of undertaking of a projects.

This study proposed the following policy alternatives for the improvement of DSSR in the future. A matter of the highest, It is necessary to increase amount of financial resources aided by central government. In addition to, this study suggest that the methods of estimating demands.

□ key word: Decentralization Revenue Sharing system, Fiscal Decentralization, Decentralization, Nation Subsidy

I. 서론

참여정부는 분권형 선진국가 건설을 위해 재정분권을 지방분권의 핵심적 전략과제로 채택하고 지방재정의 자율성을 신장시키기로 하였다. 2005년도에 도입되기 시작한 분권교부세제도는 지방분권차원에서 정부기능의 지방이양과 함께 이양사업을 추진하는데 필요한 재원을 합리적으로 보전하기 위한 제도이다. 즉, 분권교부세는 2005년부터 지방자치단체로 이양된

149개 사업의 정상적인 추진을 위하여 일정기간 동안 중앙정부에서 포괄적 특정재원의 형식으로 보전해주는 재원이다.

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

그러므로 현재의 분권교부세제도는 일반재원으로 지원하기 전 단계의 한시적이고 과도기적인 재원보전 방식을 취하고 있다. 현재의 분권교부세의 운영은 국고보조금이 보통교부세로 넘어가는 과정에 있는 제도로, 변화가 심하여 정착되지 못한 구조로 설계되어 운영되고 있는 실정이다.

이러한 분권교부세제도의 운영에 있어서 가장 큰 문제점은 기능이양에 따른 충분한 재원이양이 되지 못하고 있다는 점이다. 이로 인한 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.

본 연구는 이러한 문제인식을 가지고 분권교부세제도가 실제 지방재정운영에 어떠한 영향을 가져다주고 있는가를 분석하여 현행 제도의 개선과 향후 정책대응을 위한 시사점을 찾는 데 목적을 두고 있다.

이를 위해 본 연구에서는 첫째, 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. 그리고 분권교부세의 유형별(수요별) 및 자치단체별 배분실태를 연도별로 살펴본다.

둘째, 분권교부세제도가 지방재정의 운영에 파급된 영향을 분석한다. 여기서는 분권교부세제도 도입으로 지방에 실제로 어떠한 영향을 주고 있는가를 분석하기 위해서이다. 분석내용은 분권교부세 재원규모의 적정성, 재원배분의 적정성, 산정방식 및 교부체계의 적정성 등이다. 즉, 그동안 제기되어 온 지방비부담의 가중 및 사업추진 곤란 등의 재원부족 문제, 재정형평화 기능수행 여부, 수요산정방식의 미흡, 교부방식의 부작용 등을 실증적으로 분석하기 위해 전 지방자치단체의 예산 담당자들을 대상으로 분권교부세 도입과 운영에 대한 전반적인 내용의 설문조사를 실시하였다. 이러한 설문조사를 실시한 이유는 분권교부세가 시행된지 2년이 채 지나지 않았고 관련 연구 또한 미진하기 때문에 직접 분권교부세를 담당하고 있는 예산

담당 공무원들의 인식을 바탕으로 운영상의 문제점과 개선방안을 도출하기 위함이다.

마지막으로 위의 결과를 토대로 전반적인 분권교부세제도의 운영에 대한 정책적 시사점을 제시하였다.¹⁾

II. 분권교부세제도의 운영실태²⁾

1. 재원규모와 대상사업

지방교부세법 제4조에 따르면 지방교부세(부동산교부세 제외)의 재원은 당해연도 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 변경하였다. 이로 인한 재원규모는 2005년도 8,454억원에서 2006년도에는 1,570억원이 증가한 1조 24억원이 되었다.³⁾

<표 1> 분권교부세 재원의 연도별 규모

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

분권교부세 지원 대상사업은 '06년도 현재 14개 부처의 149개 사업이다. 사업유형은 경상적 수요 대상사업과 비경상적 수요 대상사업으로 구분하고, 비경상적 수요 대상사업은 다시 일반수요 대상사업과 특정수요 대상사업으로 구분하고 있다. '05년도에는 경상적 수요 74개,

- 1) 본 연구는 설문조사의 결과를 바탕으로 분권교부세의 향후 운영에 관해서 정책적 함의를 제시하였다. 그러나 분권교부세가 2009년까지만 운영되는 한시적인 제도로서 2010년 지방교부세로 편입되는 이후의 장기적인 관점에서의 정책적 함의를 제시를 하지 않았다. 향후 이 부분에 대한 연구가 필요할 것이다.
- 2) 이 장에서는 분권교부세의 이론적 배경보다는 실제 운영실태를 중심으로 설명하였다. 특히, 2005년과 2006년도의 주요변화된 내용을 중심으로 기술하였다.
- 3) 2005년의 경우 지방이양사업 추진과 관련하여 분권교부세 규모가 적다는 비판이 지방에서 제기되어 관련사업 추진을 위하여 특별교부세 363억원이 별도로 지원되었다. 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.

비경상적 수요 75개(일반수요 39개, 특정수요 36개)이었으나 '06년도에는 수요별 대상사업을 경상적 수요 77개, 비경상적 수요 72개(일반수요 41개, 특정수요 31개)로 조정하였다.

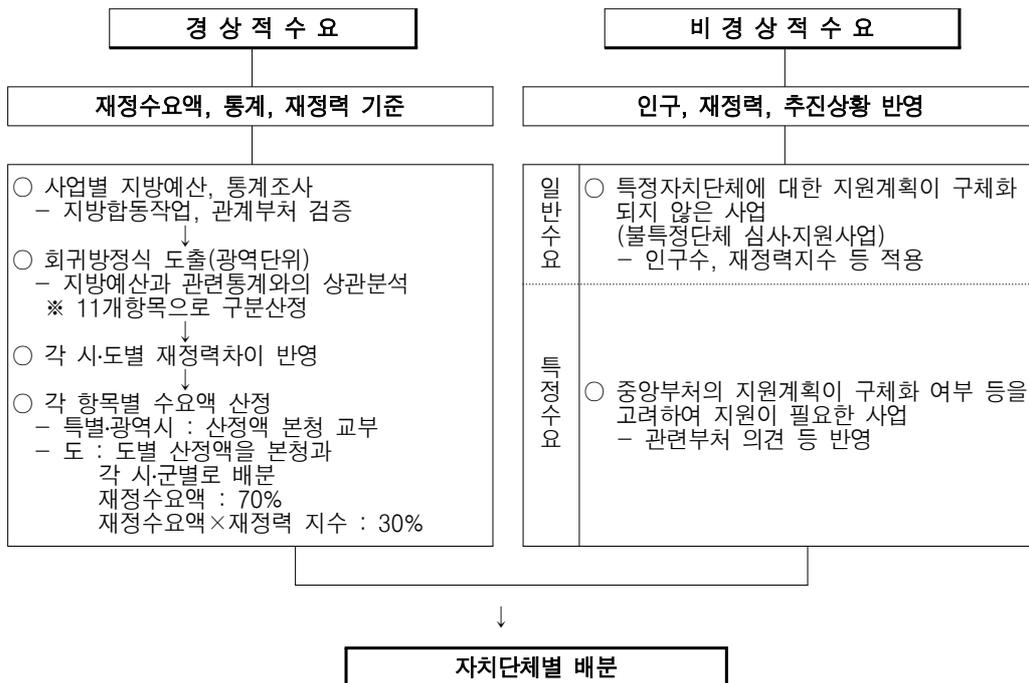
2. 수요산정 방식과 교부체계

분권교부세는 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 사업이다, 비경상적 수요는 매년 관계부처의 심사 및 지원계획이 구체화되어 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 분권교부세의 수요산정은 <그림 1>과 같은 방식으로 이루어진다.

<그림 1> 분권교부세의 유형별 산정흐름도



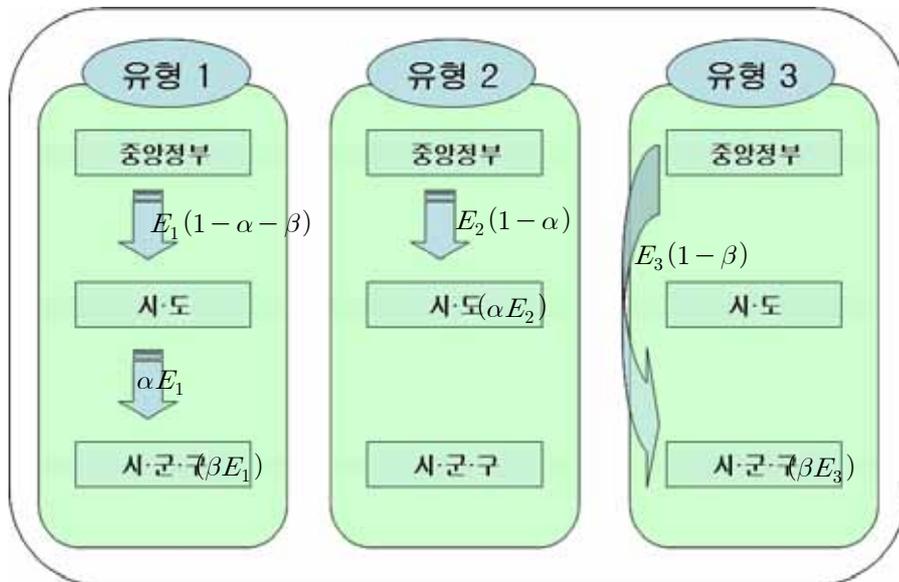
분권교부세의 교부체계는 위에서 살펴보았듯이 지방자치단체별 분권교부세의 교부액 산정이 이루어진 후 사업유형별·계층별로 상이한 전달경로를 통하여 교부된다.

2005년도의 경우 분권교부세는 시·도, 시·군·구에 직접교부되었다. 그러나 2006년도부터는 특별·광역시에는 시 본청으로 일괄 교부되고, 시 본청에서 시 나름대로의 기준에 의하여 시비를 더하여 자치구에 교부된다. 현재 특별·광역시에서 자치구에 배분될 때의 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 신속적으로 활용할 수 있게 하기 위해서이다.

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·도보조금과 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 간

<그림 2> 분권교부세의 교부체계



접교부방식 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.

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.

3. 분권교부세 배분실태

1) 수요별 배분 현황

분권교부세의 수요별 배분 현황을 살펴보면 '06년도에는 '05년에 비해 경상수요는 18.2% 감소한 반면에, 비경상수요는 88.7% 증가하였다. 비경상 수요 중에서는 일반수요가 34.8% 감소한 반면에 특정수요가 115% 즉, 2배 이상 증가하였다(후술하는 <표 6> 참조). 그리고 <표 2>에서 보는바와 같이 2006년도 경상수요의 68.35%가 사회복지부문에, 다른 부문에 비하여 월등히 높다. 이는 분권교부세가 특정수요 및 사회복지 부문 중심으로 운영되고 있음을 나타내는 것이다.

<표 2> 경상적 수요의 부문별 산정 내역('06년도)

(단위 : 백만원, %)

단체명	계	사회복지	문화관광	농림수산	공공근로	여성인력개발
배분액	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 800억원 대, 부산·대구·강원·충북·충남·전북 500~700억원 대, 인천·광주·대전·제주 200~300억원 대, 그리고 울산이 가장 작은 208억원이 배분되었다. '05년도 대비 증가율은 울산 53.6%로 가장 높고 대부분 20%대의 증가율을 보이며 경북과 서울은 10% 미만 증가

하였다.

지역별 증가율의 차이는 수요산정 시 전년도 관련예산을 기준으로 산정하기 때문이다. 증가율이 적은 지역은 분권교부세 대상사업 관련 전년도 예산이 증가하지 않은 것과 관련이 있다. 반면에 중앙부처의 지원계획을 반영하는 특정수요가 많이 존재하는 지역에 분권교부세가 많이 배분된 것으로 판단된다(<표 3> 참조).

<표 3> 분권교부세의 수요별·지역별 배분 및 증가현황

(단위:백만원, %)

단체명	경상적 수요			비경상적 수요					
				일반수요			특정수요		
	'05	'06	증감율	'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.

2006년도의 경우 경상적 수요와 비경상적 수요의 비교에서 광역자치단체는 비경상적 수요가 71.8%를 차지하며 특정수요의 비중이 69.7%나 차지하는 반면, 기초자치단체는 경상적 수요가 84.0%를 차지하고 비경상적 수요는 16.0%에 불과하여, 광역단체는 특정수요 위주인 반면, 기초단체는 경상적 수요 위주임을 알 수 있다.

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

<표 4> 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), 장애인 시설(1,427억원), 정신요양시설(321억원) 등에 대하여 광역단체의 조정기능을 강화하였기 때문이다. 2006년도 특정수요를 2005년과 비교해 보면, 2,436억 1,100만원이 증가하였다. 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, 보건처, 노동부 등 총 7개 부처로, 이는 분권교부세 전체적인 변화의 축인 특정수요로의 변화가 복지사업의 변화에 기인하고 있음을 알 수 있다.

<표 5> 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

4. 2005년 대비 2006년도 주요변화 내용 비교

1) 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.

2) 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 포함

하여 전년 대비 60.3% 증가한 3,416억원을 배정하였다. 또한 복권기금에서 지원하던 방학 중 중식지원사업을 포함하여 아동급식사업에 전년 대비 226.9% 증가한 327억원을 배정하였다.

<표 6> 수요별 분권교부세 산정내역

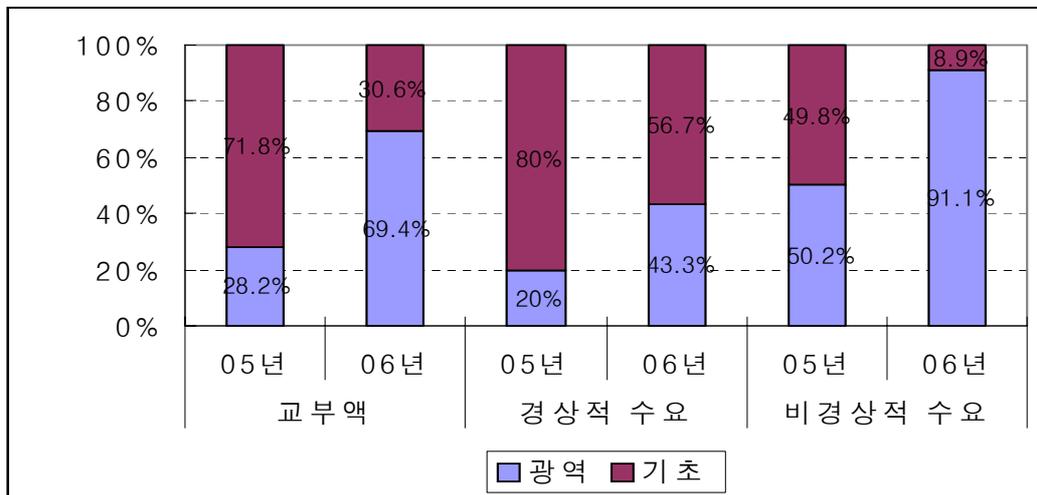
(단위 : 백만원, %)

연도별	총교부액	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: 8.

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

<그림 3> 단체별·수요별 분권교부세 산정내역



3) 수요별 대상사업의 조정

2006년에는 2005년에 비해 해당 부처의 의견을 들어 대상사업을 조정하였다. 2005년도의 경상적 수요 74개, 비경상적 수요 75개 사업을 2006년에는 경상적 수요 77개, 비경상적 수요 72개 사업으로 조정하였다.

<표 7> 분권교부세 대상사업의 조정

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

대상사업의 조정 내역을 살펴보면 장애인생활시설운영, 정신요양시설운영은 경상수요에서 비경상 특정수요로 조정하였다. 자전거도로정비는 비경상 일반수요에서 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 8> 대상사업 조정 내역 정리

사업명	'05년	'06년	사유
장애인생활시설운영 정신요양시설운영	경상적 수요	비경상적 수요 (특정)	국정현안정책조정회의 결과의 취지를 반영, 사업관리의 효율성 도모
자전거도로정비	비경상적 수요 (일반)	비경상적 수요 (특정)	광역적 도로망 구축과 연계 등 계획적인 자전거도로망 확충 필요
장애인해피콜봉사센터운영 시각장애인재활지원센터운영 자영농과생급식비 지자체중자공급 자영수산물급식비	비경상적 수요 (특정)	경상적 수요	사업성격을 고려 경상적 수요로 분류
푸드뱅크운영장비지원 수산물위생안전 재활용기반시설이차보전	비경상적 수요 (특정)	비경상적 수요 (일반)	소규모 사업 및 완료사업

4) 교부체계의 조정

2005년도에는 분권교부세가 시·도, 시·군·구의 당해 자치단체에 직접 교부되었다. 2006년도에는 특별·광역시외의 경우 시 본청에 일괄 교부되었다. 도의 경우 도 본청과 시·군에 2005년도와 동일하게 직접 교부되는 방식을 취하였다. 다만, 노인·장애인·정신요양시설에 대하여는 광역자치단체의 역할을 강화하기 위해 도 본청에 교부되고 있다.

5) 제도변화 내용 종합

2005년에 처음 도입된 분권교부세제도는 도입과 동시에 많은 문제점을 드러내어 도입 1년만인 2006년도에 상당한 구조변화를 시도하였으며 이를 종합하면 <표 9>와 같이 정리할 수 있다.

<표 9> 분권교부세제도 변화 내용

구분		2005년	2006년
재원	법정율	내국세의 0.83%	내국세의 0.94%
	규모	8,454억원	1조 24억원 (인상분 전액 사회복지 수요에 배정)
수요산정내역	수요산정	경상적 수요 74개 비경상적 수요 75개 · 일반 39, 특정 36	경상적 수요 77개 비경상적 수요 72개 · 일반 41, 특정 31
	재원비중	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%
수요산정방법	수요산정기준	사업별 국고보조금 5년 평균	전년도 사업별 예산편성액
	교부액조정	각 자치단체 담배소비세로 조정	- 담배소비세 조정을 폐지 - 재정력지수 반영 (재정력 열악 단체 재정변동 최소화 및 경상적 사업의 안정적 추진 도모)
	수요별 배분기준	- 경상적 수요 : · 광역 : 11개 산정항목 · 기초 : 각 자치단체별로 국고 보조금 5년 평균교부액 비중 - 비경상적 수요 · 일반수요 : 광역(20%), 기초(80%)	- 경상적 수요 : · 광역 : 11개 산정항목 · 광역과 기초가 동시에 재정수요액 기준(70%), 재정력 기준(30%)을 배분 - 비경상적 수요 · 일반수요 : 특·광역시 30%, 도 70% (본청 14%, 시·군 56%) · 기초단체 배분 기준 변동(인구비중 강화)
교부체계조정	당해 자치단체에 직접 교부 (시·도, 시·군·구)	- 특별·광역시 : 시 본청으로 일괄 교부 - 도 : 도 본청과 시·군으로 교부('05년도와 동일) · 노인·장애인·정신요양시설에 대하여는 광역자치단체의 역할 강화를 위하여 도 본청으로 교부	

Ⅲ. 설문조사 분석결과

1. 설문조사 개요

본 연구에서는 분권교부세제도 운영의 초기 년도로 각종 통계 및 사례수집의 한계를 극복하기 위한 일환으로 시행하였으며 분권교부의 제도 및 운영과 관련한 기본적인 사항을 중심으로 설문조사가 이루어졌다. 분권교부세제도의 운영이 1년이 지나고 2차 년도의 상태에서 이루어진 점에서 설문조사의 신뢰성에 약간의 한계는 있으나 이를 보완하기 위하여 지방자치단체 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 20개 문항을 설문하였다. 설문문항은 분권교부세제도의 운영과 관련된 분야를 몇가지 유형으로 구분하여 2~5개 내외의 설문문항으로 구성하였다.

설문조사를 위한 조사대상은 246개 전 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문응답은 1개의 자치단체에 1개의 설문을 원칙으로 하고 예산부서에서 해당자치단체를 대표하여 작성하도록 하였다. 다만, 설문문항의 특성상 개별사업과 관련이 있는 문항은 해당 사업부서와 협의하여 작성토록 하였다. 최종 설문분석은 기간내에 회수된 설문응답 중 완성도가 있는 응답설문인 136개(광역자치단체 11개, 기초자치단체 125개)를 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 시사점을 도출하는데 반영하였다.

<표 10> 설문내용 및 문항수

구분	문항수
1. 분권교부세제도 운영에 대한 의견	4개
2. 분권교부세제도 도입이 지방재정운영에 미친 영향	2개
3. 분권교부세 제도 개선에 대한 의견	14개
1) 사업별 지방이양 적절성 검토	5개
2) 분권교부세 교부방식 검토	5개
3) 분권교부세발전과 이양사업서비스 수준의 향상 검토	4개

<표 11> 설문회수 내역

	응답빈도	퍼센트
특별시	1	0.7
광역시	6	4.4
도	4	2.9
시	40	29.4
군	53	39.0
자치구	32	23.5
합계	136	100.0

2. 설문조사 분석

1) 분권교부세제도 운영에 대한 의견

현행 분권교부세제도의 운영 전반에 대하여 지방자치단체에서 적절하지 못한 것으로 평가하고 있다. 분권교부세의 재원규모, 이양사업, 주요산정 방법, 재원배분 방법 등 분권교부세 제도의 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.

<표 12> 분권교부세 재원규모가 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

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

<표 13> 분권교부세 대상사업의 지방이양에 대한 적절성

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

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

<표 14> 분권교부세 수요산정

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

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

<표 15> 분권교부세 교부체계

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

2) 분권교부세제도 도입과 지방재정운영에의 영향

분권교부세제도 도입이 지방재정의 운영에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴보기 위하여 지방비 부담과 지방이양사업 추진과 관련하여 설문을 실시하였다. 분권교부세제도 도입이 지방재정운영에 있어서 지방비부담의 과중초래, 그리고 지방이양사업에 대한 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.

<표 16> 지방비 부담에 대한 국고보조사업과의 비교

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

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

<표 17> 지방이양 대상사업 추진에 대한 영향 정도

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

3) 분권교부세 제도개선에 대한 의견

(1) 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.⁴⁾

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.

<표 18> 노인복지분야에 대한 지방이양의 적절성

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

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 예

4) 사업별지방이양 적절성에 관한 설문조사 문항은 지면상 ‘노인복지분야’를 중심으로 구성하였다.

산지원이 부족하다”는 의견의 비율보다 높게 나타나고 있다. 그리고 복지, 문화관광, 농림수 산분야의 사업에 대하여도 “국가사무로 해야 한다”는 의견의 비율이 높게 나타나고 있다.

<표 19> 노인복지분야 단위사업에 대한 평가

사업명	매우적절하다	적절하다	부적절하다			
			국가사업으로 해야 한다	지방사무이나 예산지원이 부족하다	기타	무응답
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)

(2) 분권교부세 교부·산정방식에 대한 의견

분권교부세의 교부는 '05년도에는 시·도, 시·군·구의 당해 자치단체에 직접교부하였으나 '06년도부터는 특별·광역시 경우 지역의 여건상 동일생활권으로 노인·장애인시설 등 시설 입소자의 변동, 시설관리 주체의 변경시 재원을 신축적으로 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 도본청 교부에 대하여 바람직한 방향인가를 검토하기 위해 광역자치단체 교부에 대한 설문을 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. 본청 일괄교부방식에 부정적인 견해를 밝힌 자치단체는 그 원인으로 “자치구의 재정부담을 가중시키기 때문이다”와 “자치구에 교부하는 산출근거가 모호하다”는 이유를 들고 있다(<표 21> 참조). 도의 경우 노인·장애인·정신요양시설에 대하여 도본청에 일괄 교부하는 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·광역시처럼 도 본청에 일괄 교부하여 도에서 시·군에 배분하는 것에 대한 설문에서는 70%이상이 시·군에 직접 교부해야 한다는 의견을 제시하고 있다.

<표 20> 특별·광역시의 본청 일괄교부방식에 대한 의견

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

<표 21> 본청 일괄교부방식에 부정적인 이유

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 역행 한다.	7	35.0
합계	20	100.0

둘째, 특별·광역시, 도에 일괄 교부하는 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 일괄교부세가 서비스 공급에 기여하지 못하는 것으로 나타나고 있다.

<표 22> 일괄 교부하는 사업의 경우 서비스의 적정공급에 기여 여부

응답	빈도	퍼센트
매우 기여하고 있다.	5	3.7
기여하고 있다.	15	11.0
보통이다	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

셋째, 분권교부세의 수요산정에 있어서 가장 큰 문제는 자치단체간 재정격차를 반영하는 보정기능이 미흡하다는 의견이 가장 많아 분권교부세 배분시 재정력의 차이를 반영해주기를 원하고 있다. 또한 수요산정이 전년도 예산확보액을 기준으로 산정하기 때문에 재원이 부족하게 배분되기 때문에 신규시설확충이 곤란하다는 문제를 피력하고 있다.

<표 23> 분권교부세 산정공식의 문제점

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

(3) 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 발전

방향에 설문을 시행하였다. 설문분석 결과의 특징을 정리하면 다음과 같다.

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

<표 24> 분권교부세 도입으로 자치단체가 겪는 애로사항

응답	빈도	퍼센트
법정교부율이 비현실적으로 낮아 교부액이 절대적으로 부족하다.	52	38.2
광역자치단체에 일괄 교부되는 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 저해 한다.	8	5.9
기타	1	0.7
무응답	1	0.7
합계	136	100.0

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

<표 25> 향후 분권교부세의 가장 바람직한 발전방향

응답	빈도	퍼센트
현행 법정교부율을 유지하면서 보통교부세에 통합하여야 한다.	5	3.7
보통교부세에 통합하되, 법정교부율 인상으로 재원부족을 해결해야 한다.	26	19.1
법정교부율 인상이 어렵다면, 국가사무 성격이 강한 사업은 국고보조사업으로 환원하고 나머지 사업은 보통교부세에 통합하여야 한다.	65	47.8
사회복지분야 사업은 가칭 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

셋째, 분권교부세의 재원확충은 현행 기준 10% 이상이 적절한 것으로 판단되고 있다. 현행 분권교부세를 보통교부세로 통합할 경우 재원확충이 어느 정도 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 많은 것으로 나타나고 있다.

<표 26> 교부액기준의 인상을

질문	당해자치단체 교부액기준의 인상비율(%)	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	

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.

<표 27> 차등보조율제 도입방안에 대한 의견

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

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

<표 28> 산정방식의 개선 여부

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 발전방향으로 제시한 의견을 분석한 결과를 토대로 정리한 것이다.

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

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

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

넷째, 분권교부세 교부방식에 있어서 특별·광역시외의 경우 시 본청에 일괄교부하고, 도의 경우 노인·장애인·정신요양시설에 대하여 도 본청에 일괄 교부하는 방식보다 시·군·구에 직접 교부하는 방식을 원하고 있다. 그 이유는 시·군·구의 재정부담을 가중시키거나 또는 배분방식이 모호하기 때문이다.

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

여섯째, 분권교부세의 발전을 위해서는 교부세율의 인상, 국가사무의 국고보조사업으로의 환원 등을 원하고 있는 실정이다.

IV. 정책적 함의

지금까지 분권교부세의 교부총액과 산정방식의 적정성, 운용방식의 실태와 한계, 지방비 부담의 가중과 재정구조의 경직화, 국고보조 이양사무의 적절성 등 현안으로 대두하고 있는 쟁점들을 대상으로 운영실태 및 설문조사를 분석하였다. 이러한 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

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, 그럼에도 국고보조사업 지방이양이 부적절하다는 평가는 세출기능과 세입기능의 조화 및 재구축이라는 시각에서 문제인식을 제기하고 있다. 설문조사에서 나타난 바와 같이 국가사무 성격이 강한 사업에 한하여 국고보조사업으로의 환원, 사회복지만을 전담하는 보조금 제도의 신설과 같은 적극적인 정책대응을 요구하고 있다.

둘째, 국고보조사업 지방이양이 부적절하다는 평가와 일부 관련되지만 분권교부세의 법정 교부율이 현실의 재정수요에 미치지 못한다는 비판적 시각이 주류를 이루었다. 분권교부세의 재원규모가 적정수준에 미흡하다는 것인데, 통계자료를 이용한 분석에서도 교부재원은 미흡

한 것으로 나타나 설문조사 결과를 뒷받침하고 있다. 특히, 사회복지분야는 부족재원이 2006년 기준으로 2,316억원에 달할 정도로 심각하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 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 시·도 일괄교부방식으로 전환하였는데, 이러한 체계에서는 중앙정부 재정부담을 자치단체에 이전하려는 유인이 작동하기 때문에 지방재정의 부담은 가중될 수밖에 없다. 미시적인 개선으로는 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 형평화 기능의 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.

이상의 설문조사 결과를 토대로 현행 분권교부세제도의 운영과 관련한 문제점을 종합하면 크게 국고보조사업의 지방이양에 대한 부정적 평가, 법정교부율이 재정수요에 미치지 못하고 있는 점, 지방비부담, 산정방식 적정성에 대한 개선을 들 수 있다. 이를 바탕으로 향후 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 국고보조사업의 지방이양에 대한 부정적인 평가는 지방자치단체의 예산 부족, 소극적인 업무자세 등 복합적인 요인이 개입될 개연성을 배제할 수 없지만, 그럼에도 국고보조사업 지방이양이 부적절하다는 평가는 세출기능과 세입기능의 조화 및 재구축이라는 시각에서 문제인식을 제기하고 있다. 이러한 평가에 대해서는 국가사무 성격이 강한 사업에 한하여 국고보조사업으로의 환원, 사회복지만을 전담하는 보조금제도의 신설과 같은 적극적인 정책대응이 필요할 것이다.

둘째, 분권교부세의 시행으로 인한 지방비부담 및 법정교부율에 관한 문제점의 해결은 법정교부율 인상을 통한 재원규모의 증대이다. 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. 이러한 목적달성을 위한 분권교부세 적정 인상율은 주요국의 세출구조와 우리나라 지방재정의 세출구조를 비교분석을 통해 결정하여야 한다. 국가간 지방재정 세출구조에 대한 비교분석, 특히 사회경제적 문제를 앞서 경험한 선진국과의 비교는 우리나라 지방재정의 세출구조가 앞으로 어떤 양상으로 전개될 것인가를 예측하고 선제적으로 대응방안을 구상하는데 유익할 수 있기 때문이다. 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 분담 구조는 기능배분과 연계된 종합적인 접근이 이루어졌을 때 보다 객관적인 판단이 가능해진다.

마지막으로 분권교부세 산정방식의 개선이 필요하다. 즉, 경상수요·비경상수요의 측정항목과 측정단위의 개선이 필요하다. 경상수요의 경우 측정항목에서 쟁점이 되는 부분은 그 밖의 복지비로, 그 밖의 복지비는 아동복지, 여성복지 등과 관련된 시설운영비나 인건비가 대부분으로 저출산대책의 일환으로 분리가 바람직하다. 특히, 각종 시설종사자 인건비가 분리 산정되지 않아 예측이 어렵고 이로 인하여 자치단체의 예산편성이 곤란하거나 부족분이 발생하여 인건비를 사후 지급하는 사례가 발견되고 있다. 따라서 그 밖의 복지비는 아동복지와 여성복지를 분리하는 방안과 인건비 항목을 추가로 분리하되 아동복지와 여성복지는 운영비에 국한시키는 방안을 검토할 수 있다. 이 중 분권교부세와 보통교부세의 통합성을 위해서는 인건비, 아동복지비(인건비제외), 그밖에 복지비로 분리하는 방식이 바람직하다. 또한, 측정단위 조정은 재편된 측정항목과 연계하여 조정하도록 한다. 이때 개편의 기준은 측정항목의 대표성과 계량적 방법론의 적절성, 보통교부세와의 통합 등을 종합적으로 감안하여야 한다. 뿐만 아니라, 비경상수요의 대상사업과 측정항목의 대표성이 미흡하여 이의 개선이 필요하다. 비경상적 수요의 일반분은 사회복지사업이 대부분을 차지함에도 불구하고 수산업종사자, 농업종사자 등과 같이 대표성에 의문이 제기되는 측정단위를 적용하고 있다. 경상적 수요의 일반분에 대해서는 우선적으로 측정단위의 대표성의 제고가 시급하다.

지금까지 분권교부세제도에 대하여 문제점을 파악하고 그에 따른 정책적 시사점을 제시하였다. 본 연구가 분권교부세제도의 운영실태와 관련하여 지방자치단체의 공무원들을 대상으로 분석한 것이므로, 본 연구의 분석결과가 일반적인 분권교부세제도의 문제점과 개선방안으로 일반화하기에는 다소 한계가 있을 수 있다. 이와 같은 한계를 극복하고 더욱 구체적인 정책적 함의를 제시하기 위해서는 향후 연구방법을 계량화시킴과 동시에 중장기적 관점에서 더욱 구체적인 연구가 진행되어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 국회. (2005). 「보건복지사업 지방이양 현황과 문제점」.
- 기획예산처. (2006). 「2006년도 예산개요」.
- 서정섭·조기현. (2006). 분권교부세 도입에 따른 문제점과 개선방안.(사) 한국지방정부학회 「2006년도 학계학술대회 논문집」.
- 임성일·조기현·서정섭. (2006). 분권교부세제도와 보통교부세제도의 재정기능에 관한 비교 연구, 「한국지방재정논집」 제11권 제1호(통권 19호).
- 임성일·이상용·이창균·서정섭. (2004). 「국가균형발전특별회계의 개선방안」.
- 조기현. (2006). 분권교부세와 복지재정, 「KRILA Focus」 (2006-01(제3호)): 8.
- 한국행정학회. (2003). 복지분야 보조금제도의 개선방안.
- 행정자치부. (각년도). 지방재정연감.
- 행정자치부. (2005~2006). 분권교부세제도의 운영.
- 행정자치부. (2005~2006). 분권교부세 산정내역.
- 행정자치부. (2006). 2006년도 지방자치단체 예산개요.
- Alasia Alessandro. (2002). *Alternative Measures of Territorial Disparity: An Application to Canada*, Paper presented at the meeting of the Working Party on Territorial Indicators, January, OECD.
- Bahl, Roy and J. Linn. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press.
- Bahl, Roy. (1999). *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, School of Policy Studies, Georgia State University.
- _____. (2000). *Intergovernmental Transfers: Theory and Practice*, The World Bank.
- OECD. (2004). *Social Expenditure Database*.