

지방교부세 감액·인센티브 현황

- 2013~2016년을 중심으로

2016. 12

바른사회시민회의

사회실 박주희 실장 ntearo@cubs.or.kr

1 조사 배경

- 행정자치부는 ‘지방교부세법’ 제11조 제2항의 규정에 따라 지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 수입 확보를 위한 징수를 게을리 한 경우 그 지방자치단체에 교부할 교부세를 감액하는 제도를 시행하고 있다.
- 이 제도는 지방재정 운영의 건전성과 책임성을 확보하는데 그 목적을 두고 있으며, 2002년 도입되어 2004년 교부세에 처음 적용되었다. 이렇게 감액된 교부세는 미감액 자치단체에 대한 보전 재원 또는 예산 효율화·지방공기업 혁신 추진 등 재정을 건전하게 운영한 우수 자치단체에 대한 인센티브 재원으로 활용된다.
- 2017년도 지방교부세 감액심의 결과 공개를 앞둔 시점에서, 바른사회시민회의는 지방교부세 감액제도를 짚어보고, 2013~2016년 지난 4년간 지방자치단체별 감액 및 인센티브 현황을 분석하고자 한다.

2 지방교부세 감액 기준 및 절차

- 지방교부세 감액 대상과 금액의 범위는 지방교부세법 시행령 제12조에서 명시하고 있다. 단, 감액되는 교부세액은 법령을 위반하여 지출하였거나 징수를 게을리하여 확보하지 못한 금액을 초과할 수 없도록 하고 있다.
- 행정자치부는 2015년 12월, 사회보장제도 신설·변경 시 협의 의무 위반과 출자·출연 제한 및 지방보조금 관리의 규정 위반을 감액대상으로 추가하는 등 교부세 감액제도를 강화하는 방향으로 시행령을 개정했다.

<표1> 감액기준 및 범위 (*표시는 2015년 신설)

감액기준		감액범위
지방채 발행 미승인		미승인 지출 금액 이내
출자·출연 규정 위반*		위반 지출 금액 이내
용도 변경 등 지방보조금 관리 규정 위반*		위반 지출 금액 이내
재정투자심사 미이행		미심사 지출 금액 이내
재정건전화계획 미이행		미이행 지출 금액 이내
예산편성기준 위반		위반 지출 금액 이내
예산 이·전용 범위 위반		지출 금액 이내
용도 변경 등 보조금 관리 규정 위반*		위반 지출 금액 이내
사회보장제도 신설·변경 협의 위반*		위반 지출 금액 이내
감사 결과 법령 위반	과다 지출	지출 금액 이내
	징수 태만	미징수 금액 이내

○ 행정자치부는 전년도에 시행된 감사원의 감사결과나 정부합동감사결과, 각 부처의 지적사항 등을 취합하여 '지방교부세 감액 반영 심의안'을 작성하고, 안전별로 자치단체 및 관계부처 의견을 수렴한 후, 감액심의위원회를 열어 심의를 한다. 이를 바탕으로 다음연도 해당 지방자치단체에 교부할 교부세가 감액된다.

- 교부세의 감액 결정 내용은 2011년말 시행령이 개정된 이후 언론 매체 등을 통하여 공개되고 있다.

○ 한편, 감사원은 2015년도 반영 지방교부세 감액 심의의 적정 여부를 전수조사 하였는데, 지방교부세 감액제도가 세부 운영기준 등 객관적 기준이 미흡해, 동일·유사한 사례가 상당한 사유없이 감액 여부를 달리하는 등 일관성 없이 운영된 것을 지적하였다.

- 또한, 매 연말 1회 개최되는 심의위원회가 상대적으로 짧은 시간 내에 방대한 심의 안건(2015년도 반영 감액 심의안건 1411건)을 심의하다보니 실무검토 의견에 따라 결정할 가능성이 높다고 하였다.

- 이에 따라 행정자치부는 2015년부터는 감액심의위원회를 2차례(7월, 12월)에 걸쳐 진행하고 있으며, 지난 7월 중순 2016년도 제1차 지방교부세 감액심의 결과를 공개한 바 있다.

3 지방교부세 감액 현황

○ 2013~2016년도에 반영된 지방교부세 감액 현황을 보면, 감액 건수나 감액 총액 면에서 갈수록 증가하는 경향임을 알 수 있다. 특히 감액사유가 법령을 위반한 과다지출인 경우가 매우 많고, 다음으로 수입징수태만 사유가 이어지고 있다.

<표2> 연도별 반영된 감액 현황

		2013	2014	2015	2016	합계
건 수 (건)		178	255	263	297	993건
사 유	법령위반과다지출	124	176	211	193	704건(675억9000만)
	수입징수태만	52	77	35	94	258건(230억9800만)
	예산편성기준위반	0	0	7	5	12건(77억3400만)
	재정투융자미심사	2	2	9	5	18건(90억9300만)
	지방채발행미승인	0	0	1	0	1건(2억1600만)
감액 총액 (백만원)		21,100	18,165	30,272	38,194	1077억3100만

- 지난 4년간 전체 자치단체에 대해 감액된 총액은 1077억3100만원인데, 법령위반 과다지출 사유로 감액된 경우가 704건, 총 675억9000만원으로 감액사유 중 가장 큰 비중을 차지한다.

○ 자치단체별로 감액 현황을 정리해보면, 광역단체로는 인천본청이 지난 4년간 73억 5500만원 감액으로 가장 높고, 기초단체 감액을 시도별 합한 상황에서 경기도가 216억8400만원으로 매우 높은 금액을 기록했다.

<표3> 2013~2016년 반영 자치단체별 감액 현황 (단위: 백만원)

자치단체	구분	법령위반 과다지출	수입징수 태만	예산편성 기준위반	재정투자 미심사	지방채발행 미승인	합계
서울	본청	71	247	5,219	0	0	5,537
	기초	188	225	0	0	0	413
부산	본청	4,227	119	0	73	0	4,419
	기초	1,263	387	0	0	0	1,650
대구	본청	466	0	60	0	0	526
	기초	149	204	0	185	0	538
인천	본청	3,490	3,865	0	0	0	7,355
	기초	553	768	0	24	0	1,345
대전	본청	984	70	0	0	0	1,054
	기초	736	1,172	0	0	0	1,908
광주	본청	310	828	150	0	0	1,288
	기초	613	95	0	0	0	708
울산	본청	501	195	17	0	0	713
	기초	1,036	0	0	0	0	1,036
세종	본청	4	14	0	0	0	18
	기초	0	0	0	0	0	0
경기	본청	12,376	6,425	0	2,883	0	21,684
	기초	911	0	289	635	0	1,835
충북	본청	13,511	930	0	100	0	14,541
	기초	28	43	0	0	0	71
충남	본청	443	808	0	0	216	1,467
	기초	438	759	23	0	0	1,220
전북	본청	6,238	1,032	0	172	0	7,442
	기초	3	0	0	0	0	3
전남	본청	5,492	1,423	0	0	0	6,915
	기초	189	0	0	0	0	189
경북	본청	2,273	442	275	1,671	0	4,661
	기초	16	0	21	0	0	37
경남	본청	7,642	1,402	960	2,620	0	12,624
	기초	10	118	0	0	0	128
제주	본청	2,367	1,527	720	730	0	5,344
	기초	875	0	0	0	0	875
	본청	187	0	0	0	0	187
	기초	0	0	0	0	0	0
합계		67,590	23,098	7,734	9,093	216	107,731

* 기초는 각 시도별 감액을 합한 수치임.

○ 한편 지난 7월 15일, 행정자치부는 2017년도에 반영할 지방교부세 감액에 대한 제1차 심의 결과를 발표했다. 전국 65개 자치단체를 대상으로 240억원을 감액할 예정이라 밝혔다.

- 최근 결과까지 반영하면, 감액총액이 가장 큰 곳은 광역단체는 서울분청(129억), 기초단체는 강원양구군(110억)이다.

<표4> 2013~2017년 1차 심의까지 반영할 경우 감액총액이 큰 자치단체

구분	자치단체	감액총액 (백만원)	대표적 감액 사유 (감액)
광역단체	서울분청	12,905	2016 예산편성 기준위반 - 기관운영 업무추진비 등 예산편성 부적정 (52.19억) 2017 법령위반 과다지출 - 지방의회 개인별 사무보조 인력 운용 (52.07억)
	인천분청	7,355	2015~2016 수입징수 태만, 법령위반 과다지출 - 청사 예정부지 부당매각으로 재정손실 초래 (각각 30억)
	부산분청	4,419	2016 법령위반 과다지출 - 용호만 매립지 수의계약 매각에 따른 재정손실 (27.67억)
	강원분청	1,835	2015 법령위반 과다지출 - 항공사업자가 아닌 여행사에 위법하게 재정지원 (7.36억) 2016 재정투융자 미심사 - (재)스크립스코리아항체연구원 설립.운영 부적정 (6.35억)
	경기분청	1,363	2017 법령위반 과다지출 - 지방의원에 유급보좌관제 형태 의정연구센터 운영 (13.63억)
기초단체	강원양구	11,047	2013~2016 법령위반 과다지출 - 학교법인 설립 및 예산 출연 부적정 (매년 25억씩)
	경기용인	4,974	2014 투융자 미심사 - 상현2동 주민센터 건립부지 매입 부적정 (18.86억) 2017 수입징수 태만 - 부동산실명법 위반자에 대한 과징금 미부과 (13.6억)
	경기화성	3,400	2013 법령위반 과다지출 - 농업기술센터 부지매입 업무 부당처리 (17.38억)
	경기완주	3,249	2016 법령위반 과다지출 - 전주.완주 통합시 청사 설계용역 등 부당 추진 (24.41억)
	경북경주	3,218	2013 투융자 미심사 - 투융자사업 등 법적 절차 무시하고 사업 추진 (24.2억)
	경기수원	2,526	2016 법령위반 과다지출 - 수원야구장 증축.리모델링공사 수의계약 체결 부적정 (15.91억)
	경기양평	2,486	2013 법령위반 과다지출 - 장학재단에 대한 예산 출연 부적정 (24억)
	전북전주	2,270	2015 법령위반 과다지출 - 재활용선별시설 인수 및 하자관리 업무 불철저 (9억) 2017 법령위반 과다지출 - 폐기물처리시설 민간위탁 계약 부적정 (8.15억)
	충남보령	2,095	2013 법령위반 과다지출 - 장학재단에 대한 예산 출연 부적정 (15억)

* 2013년~2016년도 반영 총액+2016년 1차 감액심의 결과.

4 지방교부세 인센티브 현황

○ 해마다 감액된 지방교부세는 예산집행효율화.지방공기업 혁신 등을 추진한 자치단체에 인센티브 재원으로 활용되거나, 미감액 자치단체에 대한 보전재원으로 쓰인다. 인센티브 기준 항목은 2016년도부터 지방재정혁신, 공기업혁신, 재정분석으로 변경되었다.

- 최근 4년간 반영된 인센티브의 총액은 542억3500만원이고, 매년 평균적으로 약 135억원이 인센티브 재원으로 쓰이고 있다.

- 광역단체로는 울산분청(29.8억)과 경남분청(18.4억)이 가장 많고, 개별 기초단체는 전북남원시(14.5억)와 서울서초구(11.8억), 경기수원시(9.65억) 순이다.

<표5> 연도별 반영된 인센티브 현황 (백만원)

	2013	2014	2015	2016	
예산집행을 제고	4,900	4,925	4,000	지방재정혁신	8,300
예산효율화	6,050	6,700	6,900	공기업혁신	3,100
재정분석	1,350	1,750	2,860	재정분석	1,900
지방세 체납액 축소	500	500	500		
인센티브 총액	12,800	13,875	14,260	13,300	

<표6> 2013~2016년 반영 자치단체별 인센티브 현황 (단위: 백만원)

자치단체	구분	인센티브 총액	자치단체	구분	인센티브 총액
서울	본청	985	강원	본청	1,315
	기초	3,620		기초	1,805
부산	본청	1,830	충북	본청	990
	기초	2,645		기초	1,845
대구	본청	1,300	충남	본청	185
	기초	625		기초	1,230
인천	본청	1,635	전북	본청	930
	기초	705		기초	2,330
대전	본청	1,590	전남	본청	790
	기초	875		기초	2,835
광주	본청	1,800	경북	본청	530
	기초	985		기초	3,975
울산	본청	2,980	경남	본청	1,840
	기초	820		기초	2,585
세종	본청	450	제주	본청	815
경기	본청	495		기초	0
	기초	6,895	인센티브 총액		54,235

* 기초는 각 시도별 감액을 합한 수치임.

4 시사점

- 우리나라 세수 비율은 국세:지방세가 약 8:2인 반면 예산사용액은 국가:지자체(교육청 포함)가 약 4:6으로 역전되어 있다. 지자체는 중앙으로부터 받는 이전재원에 상당부분 의존하고 있는데, 이 이전재원은 각종 국고보조사업에 대한 지원금과 열악한 지자체에 재정보전을 해주는 지방교부세로 이루어진다. 지방교부세는 지역 균형발전과 재정력 균형을 위해 용도에 제한을 두지 않고 교부하는 재원이다.

- 만약 지자체가 선심성 복지사업을 남발하거나 지역개발투자사업을 벌이는 등 지역살림을 적자로 몰아간다면 지방재정 건전성은 악화될 수밖에 없다. 그런데 자치단체는 매년 기준재정수입액에 미달한 금액을 기초로 중앙정부나 상위 자치단체로부터 교부받는 구조이다.

그렇기 때문에 지자체가 법령을 위반하여 경비를 과다지출하거나 수입징수 업무에 태만하는 등에 대해서는 패널티를 부과해, 지자체의 재정건전성을 제고하고 재정운용에 대한 책임성을 높여야 한다.

- 그런 취지에서 재정투자심사를 이행하지 않은 채 투자를 하거나, 산하기관에 대한 출자출연 규정을 위반하거나, 보조금 관리 규정을 위반하는 등의 경우 지방교부세 감액하는 제도가 탄생했다. 그리고 감액대상과 기준을 보다 엄격히 적용하는 방향으로 가고 있다.

특히 2015년말 출자출연 규정 위반이나 사회보장제도 신설·변경 혐의 위반을 감액대상으로 신설한 것은, 현재 지자체 산하 출자출연기관의 설립과 출자출연액이 증가하고 있고 청년수당이나 공공산후조리원 등 지자체가 포퓰리즘 정책을 펼치는 상황을 볼 때 매우 적절하고 필요한 조치라고 보고 있다.

- 2002년 도입돼 2004년부터 반영된 지방교부세 감액제도는 그 감액 결정 내용이 2011년말 시행령이 개정된 이후에야 공개되고 있다. 지자체장이 지역살림의 책임성을 가지고 법적 규정에 맞게 또한 재정효율화를 위한 방향으로 지방재정을 운영하길 기대하며, 해당 지자체의 감액 또는 인센티브 현황이 많은 지역민들에게 홍보되어 지역살림에 대한 견제와 감시기능이 보다 더 잘 작동하길 희망한다.