



제418회 국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

지방교부세법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈인구밀도가 높은 군 지역 보통교부세 산정시 특례〉

■ 정희용의원 대표발의(의안번호 제2203940호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 개정안의 주요내용	3
2. 보통교부세 개요	5
3. 개정안의 검토	7

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 정회용의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2024. 9. 11.
3. 회부연월일 : 2024. 9. 12.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 지역 간 재정 불균형을 해소하기 위하여 각 지방자치단체에 일정한 공식에 따라 산출한 지방교부세를 배분하되, 공식의 획일적인 적용으로 지방교부세가 불합리하게 책정되었거나 지역 간의 균형 발전을 위하여 필요한 경우에는 지방교부세 산출 항목을 조정하거나 기준재정수요액을 보정할 수 있도록 규정하고 있음.

그런데 경기 침체와 지방 소멸이 가속화되면서 자체재원 부족 등으로 군 단위 지방자치단체의 재정난 심화가 전망되고 있어 이에 대한 대응책 마련이 필요함.

특히 지방교부세를 산출할 때 행정구역 면적 등을 고려하고 있어 인구 수는 많으나 행정구역 면적이 작은 군단위 지방자치단체의 경우 지방교부세가 축소되어 산출되는 등 역차별을 받고 있으므로 이를 조정할 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 지방교부세 산출항목 등의 조정 또는 보정 사유에 행정구역 면적 대비 인구 수가 많아 인구밀도가 높은 군단위 지방자치단체에 대한 특수성을 고려하도록 하는 사유를 추가하여 인구밀도가 높은 군단위 지방자치단체의 열악한 재정을 적극적으로 보전하려는 것임 (안 제7조제3항제3호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 보통교부세의 지방자치단체별 교부액 도출에 사용되는 ‘기준재정수요액’ 산정시 추가적인 단위비용 조정 또는 수요액 보정 요건으로 사용되는 현행법상 3개 항목 외에 ‘인구밀도가 높은 군 단위’의 특수성을 고려할 필요가 있는 경우’를 추가하려는 것임(안 제7조제3항제4호 신설).

현행	개정안
제7조(기준재정수요액) ①·② (생략)1)	제7조(기준재정수요액) ①·② (현행과 같음)
③ 제1항과 제2항에 따라 기준재정수요액을 산정할 때에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 단위비용을 조정하거나 기준재정수요액을 보정(補正)하여야 한다.	③ ----- ----- ----- -----.
1. 대통령령으로 정하는 섬이나 외딴 곳의 특수성을 고려할 필요가 있는 경우	1. ~ 3. (현행과 같음)
2. 대통령령으로 정하는 낙후지역의 개발 등 지역 간의 균형 잡힌 발전을 촉진하기 위하여 필요한 경우	
3. 단위비용의 획일적 적용 또는 그 밖의 사유로 각 지방자치단체의 기준재정수요액이 매우 불합리하게 책정된 경우	
<신설>	4. <u>인구밀도(행정구역 면적 대비 인구수를 말한다)가 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 군단위 지방자치단체의 특수성을 고려할 필요가 있는 경우</u>

현행	개정안
부칙	
이 법은 2025년 1월 1일부터 시행한다.	

1) 「지방교부세법」

제7조(기준재정수요액) ① 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다.

② 측정항목 및 측정단위는 대통령령으로 정하고, 단위비용은 대통령령으로 정하는 기준 이내에서 물가변동 등을 고려하여 행정안전부령으로 정한다.

2. 보통교부세 개요

지방교부세는 국세의 일부를 지방자치단체별로 산정·배분하는 지방 재정조정제도로, 지방재정 보장 및 자치단체간 편차 해소가 주요 목적임. 이는 보통교부세·특별교부세·부동산교부세·소방안전교부세 등 4종류이며, 이 중 보통교부세는 내국세 전체를 재원²⁾으로 하고 사용목적도 특정되지 않는다는 점에서 가장 기본적인 지방교부세라 할 수 있음.

현행법은 보통교부세를 지방자치단체별로 ‘기준재정수요액 - 기준 재정수입액’으로 산정·교부하며, 이 중 ‘기준재정수요액’은 다음 표와 같이 16개 측정항목별로 ‘측정단위×단위비용’을 산출·합산(기초수요액)하여 도출함.³⁾

[보통교부세 측정항목별 측정단위·단위비용 현황(군 지역 기준)]

측정항목		측정단위	표시단위	단위비용(원)
일반 행정비	가. 인건비	공무원수	명	65,467,440
	나. 일반관리비	공무원수	명	34,285,470
	다. 안전관리비	인구수	명	183,560
문화 환경비	가. 문화관광비	인구수	명	332,630
	나. 환경보호비	인구수	명	410,830
사회 복지비	가. 기초생활보장비	기초생활보장수급권자수	명	397,050
	나. 노인복지비	노령인구수	명	1,047,920
	다. 아동복지비	아동수	명	2,137,240
	라. 장애인복지비	등록장애인수	명	1,222,980
	마. 보건사회복지비	인구수	명	272,370
지역 경제비	가. 농업비	경지면적	천㎡	365,700
	나. 임수산비	산림·어장·갯벌면적	천㎡	41,200
	다. 산업경제비	사업체종사자수	명	408,500
	라. 도로관리비	도로면적	천㎡	9,727,620
	마. 교통관리비	자동차대수	대	235,270
	바. 지역관리비	행정구역면적	천㎡	44,700

자료: 행정안전부, 「2024년 지방교부세 산정 해설」, 2024.3.

2) 「지방교부세법」 제4조제2항에 따라 ‘(내국세(일부 보정) 총액의 19.24% + 전년·전전년도 정산액) × 97%’을 재원으로 함.

3) 측정항목 및 측정단위는 「지방교부세법 시행령」 별표1, 단위비용은 같은 법 시행규칙 별표1에 규정

한편, 현행법은 정량적 통계수치만을 활용하는 상기 산식이 지역별 특수성을 반영하지 못할 것을 우려하여 ① 섬·외딴곳의 특수성 고려 필요시, ② 낙후지역 개발 등 지역균형발전상 필요시, ③ 단위비용의 획일적 적용 등으로 기준재정수요액이 매우 불합리하게 책정시 등 3개의 예외 사유를 두어 단위비용을 조정하거나 기준재정수요액을 보정(보정수요액)하도록 하고 있음.⁴⁾ 행정안전부는 하위법령 등을 통해 이를 다음 표와 같이 총 9개 항목으로 구체화하고 있음.⁵⁾

[2024년 기준 보통교부세 보정수요액 항목별 현황]

구분	세부내역
일반조정교부금 수요 징수교부금 수요	법령에 따른 시도 및 시군간 재원 조정
통합지방자치단체 수요	지방자치단체 통합시 보통교부세 4년간 이전 수준 유지
세종특별자치시 수요	2013~2013년간 세종시 한시 지원
지방선거경비 수요	지방선거 실시 연도에 추가 반영
지역균형 수요	지자체별로 농업·어업종사자, 방조제·갑문, 방파제·물양장, 농어촌도로, 해안지역, 댐지역, 축산규모, 도축수요, 마을상수도, 낙후지역·인구감소지역·보호규제지역 여부 등을 고려하여 추가 보정
지역관리 수요	군인·안전관리인력·외국인 등의 인구, 유동인구, 문화재, 폐기물, 공원, 산업지역 등을 고려하여 추가 보정
사회복지 수요	기초생활수급권자·노령인구·아동인구·장애인·가정위탁보호아동·다문화가정·한부모가족, 노인요양시설, 출산장려수요 등을 고려하여 추가 보정
시책 수요	취약계층보호구역·고용감소지역 여부, 일자리·재난안전투자·버스재정지원·자치단체간협력·재해복구대응·특별지방자치단체운영·기업지방이전·소상공인지원 수요, 미세먼지 등을 고려하여 추가 보정

4) 「지방교부세법」

제7조(기준재정수요액) ③ 제1항과 제2항에 따라 기준재정수요액을 산정할 때에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 단위비용을 조정하거나 기준재정수요액을 보정(補正)하여야 한다.

1. 대통령령으로 정하는 섬이나 외딴곳의 특수성을 고려할 필요가 있는 경우
2. 대통령령으로 정하는 낙후지역의 개발 등 지역 간의 균형 잡힌 발전을 촉진하기 위하여 필요한 경우
3. 단위비용의 획일적 적용 또는 그 밖의 사유로 각 지방자치단체의 기준재정수요액이 매우 불합리하게 책정된 경우

5) 「지방교부세법」 제8조의3은 추가로 건전재정운동을 위한 자치단체의 노력을 반영한 추가 보정을 규정하고 있음. 이에 기준재정수요액은 ‘기초수요액+보정수요액+자체노력산정분’으로 도출됨.

개정안은 이러한 보정 사유에 ‘인구밀도가 높은 군 단위 지역의 특수성을 고려할 필요가 있는 경우’를 추가하여 해당 지역에 대한 기준재정수요액을 확대(보통교부세 교부액을 증액)하려는 취지임.

3. 개정안의 검토

개정안과 같이 보통교부세 산정에 있어 인구밀도가 높은 군 지역을 추가 지원하는 것에 대해서는 다음 2가지 사항을 고려하여 판단할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 보통교부세는 원칙적으로 ‘(내국세 총액의 19.24% 및 전년·전전년도 정산액) × 97%’⁶⁾라는 한정된 재원을 각 지방자치단체에 배분하는 것이기 때문에, 특정 유형의 자치단체에 유리하도록 기준을 변경하면 다른 지역에 배분되는 재원이 감소할 수밖에 없음.⁷⁾

6) 「지방교부세법」

제4조(교부세의 재원) ① 교부세의 재원은 다음 각 호로 한다.

1. 해당 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액

4. 제5조제3항에 따라 같은 항 제1호의 차액을 정산한 금액

② 교부세의 종류별 재원은 다음 각 호와 같다.

1. 보통교부세: (제1항제1호의 금액 + 제1항제4호의 정산액) × 100분의 97

7) 지방자치단체별 보통교부세 교부액은 원칙적으로 ‘기준재정수요액-기준재정수입액’이라는 절대 값으로 결정되지만, 매년 해당 값의 합이 보통교부세 재원을 초과하여 「지방교부세법 시행규칙」 제3조에 따라 지역별 교부액 비율대로 한정된 보통교부세 재원을 배분하고 있음. 이러한 구조에서는 한 자치단체의 교부소요 증가가 다른 모든 자치단체의 교부소요 감소로 이어질 수밖에 없음.

「지방교부세법 시행규칙」

제3조(보통교부세의 교부) 보통교부세는 각 지방자치단체의 영 제4조에 따른 금액(이하 “재정부족액”이라 한다)의 합산액이 보통교부세 총액을 초과하는 경우에는 해당 지방자치단체의 재정부족액에 다음의 계산식에 따른 조정률을 곱한 금액으로 한다.

$\text{조정률} = \text{보통교부세의 총액} / \text{재정부족액이 발생한 지방자치단체의 재정부족액 총액}$
--

개정안의 경우 인구밀도가 높은 군 지역을 우대하려는 취지인데 이 경우 인구밀도가 낮은 군 지역의 이견이 있을 수 있으므로, 해당 지방자치단체들의 의견을 충분히 고려할 필요가 있을 것임.

참고로, 2021년 기준 총 82개 군 지역의 인구밀도 순위는 다음과 같음.

[2021년 기준 군 지역 인구밀도(국가통계포털 기준)]

순위	자치단체명	주민등록인구(명) (A)	행정구역면적(km ²) (B)	인구밀도(명/km ²) (A/B)
1	기장군	177,125	218	811.3
2	달성군	262,451	427	614.8
3	중평군	36,426	82	445.3
4	울주군	222,059	758	292.8
5	칠곡군	113,822	451	252.4
6	홍성군	99,324	447	222.4
7	진천군	85,176	407	209.1
8	무안군	91,107	450	202.3
9	음성군	92,197	520	177.3
10	강화군	69,693	411	169.4
11	함안군	62,547	417	150.1
12	예산군	76,801	543	141.5
13	서천군	50,745	366	138.6
14	양평군	121,230	878	138.1
15	완도군	48,631	397	122.6
16	울릉군	8,867	73	121.4
17	태안군	61,526	516	119.2
18	남해군	42,266	358	118.2
19	웅진군	20,342	173	117.6
20	창녕군	60,129	533	112.9
21	완주군	91,142	821	111.0
22	영광군	51,985	475	109.5
23	부안군	50,795	495	102.6
24	부여군	63,774	625	102.1
25	담양군	46,180	455	101.5
26	고성군(경남)	50,478	518	97.5
27	옥천군	50,093	537	93.2
28	고창군	53,386	607	87.9
29	금산군	50,477	577	87.5
30	영암군	52,937	612	86.4
31	예천군	55,739	662	84.3
32	장성군	43,365	518	83.7
33	함평군	31,274	392	79.8
34	고령군	30,626	384	79.7
35	화순군	62,624	787	79.6

순위	자치단체명	주민등록인구(명) (A)	행정구역면적(km ²) (B)	인구밀도(명/km ²) (A/B)
36	고흥군	62,762	807	77.7
37	거창군	61,073	803	76.0
38	가평군	62,264	844	73.8
39	성주군	42,842	616	69.5
40	진도군	30,066	440	68.3
41	강진군	33,753	501	67.4
42	하동군	43,449	675	64.4
43	해남군	67,166	1,044	64.4
44	청양군	30,440	479	63.5
45	연천군	42,721	676	63.2
46	청도군	41,891	694	60.4
47	보성군	39,375	664	59.3
48	장흥군	36,547	622	58.7
49	신안군	38,217	656	58.3
50	구례군	25,235	443	57.0
51	보은군	31,878	584	54.6
52	의령군	26,322	483	54.5
53	순창군	26,855	496	54.2
54	영동군	45,773	847	54.1
55	함양군	38,310	726	52.8
56	곡성군	27,535	548	50.3
57	철원군	43,340	890	48.7
58	울진군	47,858	990	48.3
59	영덕군	35,314	741	47.6
60	횡성군	46,481	998	46.6
61	괴산군	38,122	842	45.3
62	임실군	26,730	597	44.8
63	양양군	27,913	630	44.3
64	합천군	42,935	983	43.7
65	산청군	34,360	795	43.2
66	의성군	50,632	1,175	43.1
67	고성군(강원)	27,249	661	41.2
68	장수군	21,695	533	40.7
69	무주군	23,748	632	37.6
70	홍천군	68,365	1,821	37.6
71	군위군	22,945	614	37.4
72	단양군	28,331	780	36.3
73	영월군	37,904	1,127	33.6
74	양구군	21,748	662	32.9
75	진안군	24,987	789	31.7
76	정선군	35,675	1,220	29.2
77	청송군	24,539	846	29.0
78	평창군	40,996	1,464	28.0
79	화천군	24,195	909	26.6
80	봉화군	30,762	1,202	25.6
81	영양군	16,320	816	20.0
82	인제군	32,165	1,646	19.5

둘째, 개정안이 제안이유에서 언급한 것처럼 현행 체계가 인구밀도가 높은 군 지역에 불리한지 여부를 확인할 필요가 있음.

현행법은 보통교부세를 지방자치단체별로 ‘기준재정수요액 - 기준 재정수입액’으로 산정·교부하며, ‘기준재정수요액’은 16개 측정항목 별로 ‘측정단위×단위비용’을 산출·합산한 금액을 기초로 도출하고 있음. 이 때 16개 측정항목 중 측정단위가 인구수인 항목은 안전관리비·문화관광비·환경보호비·보건사회복지비 등 4개인 반면, 측정단위가 행정구역면적인 항목은 지역관리비 1개라는 점에서 현행 체계는 면적 보다는 인구가 많은 지역에 유리한 측면이 있다고 보임.⁸⁾

[현행 보통교부세 측정항목별 측정단위·단위비용 현황(군 지역 기준)]

측정항목		측정단위	표시단위	단위비용(원)
인구수 활용항목 (4개)	안전관리비	인구수	명	183,560
	문화관광비	인구수	명	332,630
	환경보호비	인구수	명	410,830
	보건사회복지비	인구수	명	272,370
구역면적 활용항목 (1개)	지역관리비	행정구역면적	천m ²	44,700
기타항목 (11개)	기초생활보장비	기초생활보장수급권자수	명	397,050
	노인복지비	노령인구수	명	1,047,920
	아동복지비	아동수	명	2,137,240
	장애인복지비	등록장애인수	명	1,222,980
	산업경제비	사업체종사자수	명	408,500
	교통관리비	자동차대수	대	235,270
	농업비	경지면적	천m ²	365,700
	임수산비	산림·어장·갯벌면적	천m ²	41,200
	도로관리비	도로면적	천m ²	9,727,620
	인건비	공무원수	명	65,467,440
	일반관리비	공무원수	명	34,285,470

자료: 행정안전부, 「2024년 지방교부세 산정 해설」, 2024.3.을 바탕으로 재작성

8) 또한 전체 군 지역의 ‘인구수로 측정하는 4개 항목’ 수요액 총합은 2021년 지표 기준 5.17조원 (=군 인구수 총합 4,317,122명 × 4개 항목 단위비용 총합 1,198,450원)인 반면, ‘행정구역면적으로 측정하는 1개 항목’ 수요액은 2.66조원(=군 면적 총합 54,901,000천m² × 단위비용 48,410원)으로 전자가 후자의 2배에 가까운 규모임.

따라서 개정안은 인구밀도 차이에 따른 지방자치단체간 이해관계 상충, 현행 보통교부세 산정체계가 면적 대비 인구수가 많은 지역의 특성을 충분히 고려하고 있는지 여부 등을 고려하여 판단할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5333