

## 2003 지방재정조정제도의 운영방향

박 경 배

행정자치부 교부세과장

### I. 서 언

최근 각계각층에서 지방분권화 논의가 한창이다. 모든 것은 분권화로 귀일(歸一)된다고 해도 과언이 아니다. 이러한 분권화는 종전과는 달리 중앙정부가 아닌 지방자치단체의 시각에서 기존의 제도와 법을 살펴보고, 기본적인 틀(system)을 바꾸어야 한다는 것을 기본적인 출발점으로 삼고 있다. 앞으로 지방재정도 이러한 흐름에 따라 적지 않은 변화를 겪게 될 것으로 예상된다.

자주재정권은 지방자치의 본질적 요소중의 하나이며 분권화를 위해서는 필연적으로 그의 확충이 이루어져야 한다. 현재 지방재정의 열악성을 감안할 때 자주재정권의 확대강화를 위해서는 법정교부세율의 인상, 국세의 지방세 이양 등 지방재정 확충의 필요성이 그 어느 때 보다도 요청되고 있다. 특히 자주재정권은 지방자치단체가 지방세 등 자주재원을 최대한 확보하여

이를 활용할 수 있을 때에 비로서 확보될 수 있다. 앞으로 지방재정 그리고 자주재원의 확충에 관하여 활발한 논의가 이루어질 것으로 기대된다.

모든 국민은 전국 어느 지역에 살더라도 일정수준의 기본적인 행정서비스를 제공받을 권리가 있다. 그러나 우리나라 지방자치단체의 지방세입 여건은 그 기반이 구조적으로 취약할 뿐만 아니라, 세원 또한 대도시에 편중되어 지역별로 불균형이 심한 실정이다. 따라서, 자치단체간 재정력을 형평화하여 모든 국민이 최소한의 행정서비스를 향유할 수 있도록 해 주는 것이 중요한 국가의 책무라고 할 수 있다.

이와 같이 지역간 세원편재와 재정력 불균형을 시정하면서 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 확보할 수 있도록 재원을 보장해 주는 것이 『地方財政調整制度』이다. 이러한 지방재정조정제도는 재원의 안정적 확충과 합리적이고 효율적인 제도

운용이 무엇보다 중요하다.

이하에서는 행정자치부에서 운영하는 지방재정조정제도의 양대축인 지방교부세와 지방양여금의 2003년도 구체적인 운영방향과 향후 발전과제에 대해서 언급하고자 한다.

## II. 2003 地方財政調整制度 現況

우리나라의 경우 중앙정부로부터 지방자치단체로 재정적 이전을 수행하는 지방재정조정제도는 크게 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등으로 구분해 볼 수 있으나, 국세와 지방세의 세원배분과정을 통하여 실질적인 재정조정기능을 수행하는 보편적 의미의 지방재정조정제도로는 지방교부세와 지방양여금제도를 들 수 있다.(표1 참조).

2003년도 지방교부세와 지방양여금의 규모는 각각 전년도 최종예산 대비 8.7%,

12.7%가 증가된 13조 152억원과 4조 9,035억원이다(표 2 참조).

## III. 2003 地方交付稅制度의 運營

### 1. 2003 地方交付稅의 規模

지방교부세제도는 자치단체의 자주성과 재원의 균형을 기하고 지방재정의 계획적인 운영을 보장하기 위하여, 국세중 내국세 총액의 일정률을 「지방자치단체의 기본 행정 운영에 필요한 경비에 교부하여 줌으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모」하는 것을 목적으로 하는 제도이다.

2003년도 지방교부세 총액은 내국세 86조 7,679억원의 15.0%에 해당하는 13조 152억원(법정교부세) 이외에 별도 교부되는 1,283억원(중액교부금)을 포함하여 총 13조 1,435억원이며, 법정교부세분 13조

<표 1> 우리나라 지방재정조정제도 현황

| 구 분  | 지방교부세                 | 지방양여금                                 | 국고보조금                      |
|------|-----------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| 근거법령 | 지방교부세법                | 지방양여금법                                | 보조금의예산및관리에관한법률             |
| 목 적  | 자치단체 재원보장<br>재정불균형 완화 | 자치단체 재정기반 확충<br>지역간균형발전도모             | 자치단체의 특정사업<br>지원           |
| 재 원  | 내국세의 15.0%            | 주세 100%<br>교통세 14.2%<br>농어촌특별세 23/150 | 국가의 일반회계 또는<br>특별회계예산으로 계상 |
| 재원성격 | 일반재원(자주재원)            | 특정재원(지역개발사업분은<br>일반사업재원)              | 특정재원(의존재원)                 |

&lt;표 2&gt; 2002~2003년도 지방교부세 및 지방양여금 규모

(단위 : 억원, ( )안은 %)

| 구 분               | 2002    |         | 2003년 예산 | 증감현황             |                   |
|-------------------|---------|---------|----------|------------------|-------------------|
|                   | 당초예산    | 추경예산    |          | 당초대비             | 추경대비              |
| 지방교부세             | 116,852 | 119,734 | 130,152  | 13,300<br>(11.4) | 10,418<br>(8.7)   |
| 보통교부세(10/11)      | 106,229 | 108,849 | 118,320  | 12,091<br>(11.4) | 9,471<br>(8.7)    |
| 특별교부세( 1/11)      | 10,623  | 10,885  | 11,832   | 1,209<br>(11.4)  | 947<br>(8.7)      |
| 지방양여금             | 43,496  | -       | 49,035   | 5,539<br>(12.7)  | -                 |
| 중액교부금             | 1,360   | 2,860   | 1,283    | △77<br>(△5.7)    | △1,577<br>(△55.1) |
| 농 특 세             | 4,418   | -       | 5,058    | 640<br>(14.5)    | -                 |
| 지방양여금 전출          | 2,704   | -       | 3,188    | 484<br>(17.9)    | -                 |
| 농특세사업지방비<br>부담분보전 | 1,714   | -       | 1,870    | 156<br>(9.1)     | -                 |

152억원의 10/11(90.9%)에 해당하는 11조 8,320억원은 보통교부세로, 1/11(9.1%)에 해당하는 1조 1,832억원은 특별교부세로 운영된다.

## 2. 普通交付税의 運營

보통교부세는 각 지방자치단체가 기본적인 행정의 일정수준을 유지하기 위하여 소요되는 일반재원을 보장하고자 하는 것으로 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 산정하여 교부하

는 재원을 말하며, 재원의 성격은 자치단체의 자주재원이다.

2003년도 보통교부세는 총 11조 8,320억 원으로 이중 廣域市에 4,311억원(3.6%), 道에 2조 1,434억원(18.1%), 市에 4조 1,704억원(35.3%), 郡에 5조 871억원(43.0%)이 배정되었으며, 179개 교부대상 자치단체중 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 서울·경기도(이상 광역자치단체), 수원·성남·부천·안양·안산·고양·과천·용인시(이상 기초자치단체) 등 10개 단체를 제외한 169개 단체에 각각 교부되었다.

2003년도 보통교부세 산정시 중점운영사

항을 살펴보면 다음과 같다

가. 基準財政需要額 算定の 合理性 提高

(1) 단위비용의 현실화

매년 단위비용의 인상 등을 통해 재정수요를 반영해 왔으나, 지방세출규모를 제대로 반영하지 못함에 따라 측정항목별 『단위비용』을 자치단체 실제예산에 기초하여 현실화되도록 조정하였다.

첫째, 자치단체의 실제예산보다 반영도가 낮은 문화체육비, 청소비, 생활보호비, 환경공해비 등 21개 항목은 인상하고

둘째, 단체유형에 따라 실제 예산보다 반영도가 높은 일반관리비, 지역개발비, 도로유지비 등 8개항목은 인하하였다.

(2) 측정항목별 현실수요관련 통계반영

측정항목별 표준행정수요의 합리적 산정을 위해 현실수요와 관련되는 통계를 다음과 같이 추가반영하였다.

- ① 읍면동비의 경우 인구밀도(1인당 행정구역면적) 요인을 고려하여 읍면동면적 통계를 추가 반영하였다.
- ② 문화체육비의 경우 문화재관리수요를 고려하여 지방지정문화재수 통계를 추가 반영하였다.
- ③ 환경공해비의 경우 환경공해유발수요를 고려하여 사업체수 통계를 추가 반영하였다.
- ④ 민방위관리비의 경우 재난관리수요를 고려하여 재난관리시설 개소수 통계를 추가 반영하였다.

- ⑤ 소방관리비의 경우 구조·구급수요를 고려하여 인명구조·구급건수 및 의용소방대원수 통계를 추가 반영하였다.

(3) 자치단체 특수수요 반영

자치단체의 지역적 특성으로 인하여 개발이 제한되거나 행정비용이 증가되는 지역에 대한 재원배분의 형평화와 지역개발을 촉진하기 위하여 2002년도와 같이 『지역균형수요』를 산정하고 기준재정수요액 산정시 반영하였다. 지역균형수요 및 반영방법은 다음과 같다.

- ① 오지개발촉진법·도서개발촉진법에서 지정한 낙후지역내의 읍면동비, 홍보비, 지역개발비를 중액(50%) 반영하였다
- ② 군주둔지역 재정수요 보장을 위해 군주둔지역에 대해서는 주민등록상 인구수 이외에 군인·의무경찰 등 기타 인구도 합산하여 청소비, 상수도비, 하수도비, 도로비, 환경공해비 등에 반영하였다. 또한 군사시설보호구역 등에 대한 재정수요 보전을 위하여 종토세 평균금액을 해당 면적에 곱하여 지역개발비에 반영하였다. 반영비율은 종토세 비과세분을 재정수요로 간주한 기준재정수요액(100%)과 동지역의 종토세 비과세분이 징수될 경우 예상되는 기준재정수입액(80%) 간의 차이분 20%를 반영하였다.
- ③ 공유재산 소재 자치단체에 대하여는 지방세 비과세·감면 등으로 인해 발생하는 세수손실 보전을 위해 종토세



비과세 면적에 당해단체 종토세 평균 세액을 곱하여 산정한 금액을 지역개발비에 증액(20%) 반영하였다.

- ④ 도서·해안·담 지역의 경우 표준행정수요 산정에서 제외되는 수요를 산정하여 해당 자치단체에 추가 반영하였다. 농업비·수산비는 방파제·방조제·물양장 관련수요를, 교통관리비는 적자노선버스·적자도선·여객선 관련수요를, 그리고 청소비·보건위생비 항목은 담·해양 부유물 제거 및 호흡기질환 진료수요를 각각 반영하였다.
- ⑤ 그린벨트·자연환경보전지구 등 개발규제지역에 대해서는 개발규제로 인한 지역불균형 해소를 위한 투자수요를 반영하였다. 반영방법은 개발가능지역과 규제지역간의 종토세 차액을 도시계획비(그린벨트), 상수도비(상수원보호구역, 수변지역), 문화체육비(문화재보호구역), 공원녹지비(자연환경보전지구)에 보정하는 방식으로 하였다.
- ⑥ 다음으로, 지역기반 쇠퇴지역에 대한 재정보장을 실시하였다. 『폐광지역개발지원에관한특별법』에 의한 폐광지역, 『지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률』에 의한 개발촉진지구의 개발수요를 지정면적에 따라 표준적인 수요를 지역경제비에 반영하였으며, 5년전보다 인구가 격감한 지역에 대해서는 인구격감으로 인한 지역기반 쇠퇴방지를 위해 5년간의 평균 인구를 적용하여 지역경제비, 도시계획비, 지역개발비 표준행정수요 산정시

수요를 보정하였다

- ⑦ 기타 통계적인 편재나 경비의 특성에 따라 측정항목별 표준행정수요로 산정할 수 없는 경비인 주민자치센터운영(읍면동비), 농어촌도로(도로비), 소하천(하천비), 간이상수도(상수도비) 등의 경비는 지역균형수요를 특별히 산정하여 해당 측정항목 보정계수 산정시 가산하여 반영하였다.

#### (4) 보정수요의 적용

기준재정수요액 산정시 보정수요를 다음과 같이 반영하였다(지방교부세법시행규칙 제5조제2항).

- ① 광역시 및 도에서 시군에 배분하는 일반재정보전금(시군의 도세 징수액의 27%, 인구 50만이상의 시 및 자치구가 아닌 구 설치시는 47%)과 일반재정보전금 결산액 정산분의 100분의 50에 해당하는 금액을 광역시·도수요로 보정 반영하였다
- ② 교육비특별회계로 전출되는 특별시·광역시의 담배소비세액의 45% 및 특별시·광역시·도세 수입액의 3.6% 해당액을 특별시·광역시·도의 수요로 각각 반영하였다
- ③ 지방교육재정교부금법 제11조 규정에 의하여 자치단체가 부담하는 교원보급액의 100분의 50에 해당하는 금액을 반영하였다. 교원보급액의 자치단체 부담율은 서울이 100%, 부산이 50%, 부산을 제외한 광역시 및 경기도가 10%로 전체 반영금액은 2002

년보다 6.5% 증가한 2,574억원이다.

- ④ 도농통합시의 재정수요를 보장하였다.  
지방교부세법시행령 제4조 규정에 의하여 통합시점으로부터 5년간 시·군 간 교부세로 분리산정하고, 분리산정 5년이 경과되면 시·군을 통합 산정하되 기준재정수요 총액(인건비등 일반행정비 제외)의 9%범위내에서 특별가산하는 방식으로 이루어진다. 전체 40개 도농통합시 가운데 39개시는 이미 5년이 경과하여 통합 산정하였고 '98. 4. 1일 통합한 여주시(여천군+여천시+여주시)에 대해서만 분리산정가산하였다.

기준재정수요액 × 적용율 (9~1%)

- ※ 분리산정 만료 1년경과마다 2%씩 체감 반영 (5년간 추가혜택 부여)
- 분리산정 만료 1년차 - 9%
  - 분리산정 만료 2년차 - 7%
  - 분리산정 만료 3년차 - 5%
  - 분리산정 만료 4년차 - 3%

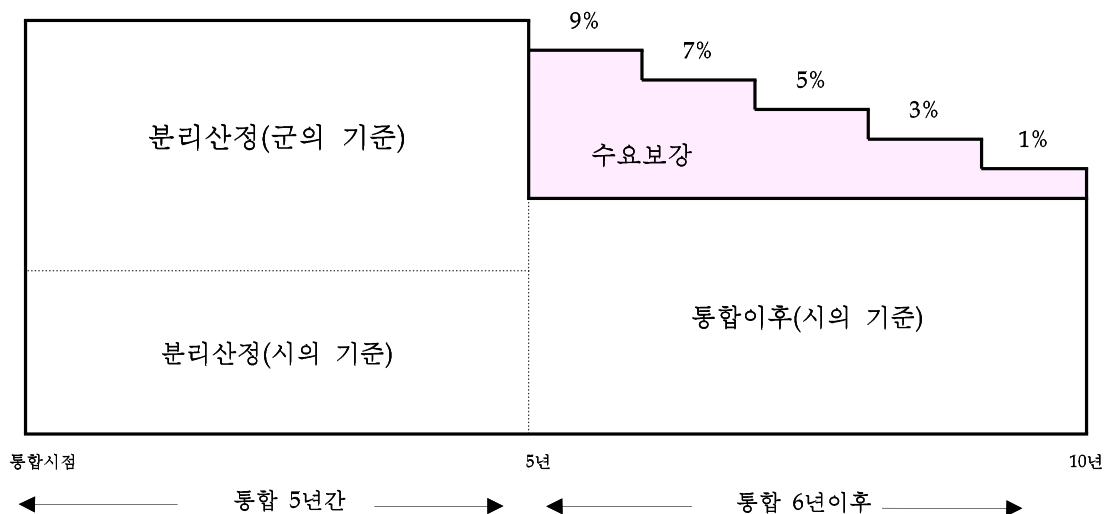
· 분리산정 만료 5년차 - 1%

나. 基準財政收入額 算定の 合理性 提高

(1) 세목별 세수 및 세외수입 추계액의 합리적 산정

지방세 추계방식은 과거년도 지방세 세목별 징수액(89~2001)을 이용, 『시계열방식』에 의거 추계하여 기준재정수입액에 반영하고 있다. 세목별 특성에 따라 등록세·레저세·지역개발세·사업소세는 「선형모델」을, 취득세·자동차세·재산세·종합토지세·도시계획세·공동시설세는 「비선형모델(S-curve)」을, 주민세·재산세·도축세는 「비선형모델(2차함수)」을 농업소득세는 「비선형모델(지수함수)」을 각각 사용하고 있다.

그러나 『시계열 방식』은 과거 징수실적의 추세로 장래의 징수전망을 추정하기 때문에 특정년도 세제개편에 의해 세수가 급증 또는 급감하면 예측결과가 왜곡되는 문제가 발생할 수 있다. 때문에 2001년에 세



제개편이 있었던 3개 세목(면허세, 담배소비세, 주행세)에 대해서는 현실적인 세수가 반영될 수 있도록 다음과 같이 세수추계기법을 달리 적용하였다.

- ① 면허세의 경우, 2002 상반기 면허세 징수실적에 기초하여 2003 면허세를 추계하였다.

2002 상반기 면허세 징수액 × 연평균 증가율

※ 연평균증가율 : 최근 11년간(1991~2001) 평균 증가율

- ② 담배소비세는 2001부터 교육재정 부담에 따른 재정확충을 위해 담배소비세율이 인상 (갑당 460원 → 510원) 됨에 따라 2002 상반기 담배소비세 징수실적에 기초하여 2003 담배소비세를 추계하였다.

(전년도 상반기 담배소비세 징수실적 ÷ 인구수)  
× 2 × 2003 인구수 (전망)

※ 2003 인구수(전망) : 최근 5년간 인구수에 의한 『선형추계방식』 적용

- ③ 주행세는 울산광역시를 특별징수기관으로 지정, 일괄 징수한 후 비영업용 자동차세수 점유율에 따라 자치단체에 배분하고 있는데 각 자치단체별 2001 주행세 배분비율과 2002 상반기 주행세 배분비율에 기초하여 2003 주행세를 추계하였다.

주행세 총액 ×  $\frac{(2001 \text{ 주행세 배분비율} + 2002 \text{ 상반기 배분비율})}{2}$

## (2) 기준재정수입 보정

기준재정수입보정은 지방교부세법시행규칙 제5조의 2의 규정에 의하여 기초수입액에 목적세, 세외수입 등을 보정하였다. 보정내용은 다음과 같다.

- ① 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세 등 목적세수입의 80%
- ② 세외수입중 사용료·수수료·재산임대 및 이자수입의 100분의 80에 해당하는 금액을 각 3개년 평균금액('98~'00)으로 추계 적용
- ③ 2001 지방세 결산액의 정산분의 100분의 50에 해당하는 금액
- ④ 2001 일반재정보전금 결산액의 정산분의 100분의 50에 해당하는 금액을 도(기준재정수요액)와 시군(기준재정수입액)에 각각 반영
- ⑤ 2001 세외수입중 사용료·수수료·재산임대 및 이자수입의 결산액 정산분의 100분의 50에 해당하는 금액

다. 健全財政 『인센티브』 運營

'97년도부터 지방재정의 건전한 운영을 유도하기 위해 보통교부세 기준재정수요 및 기준재정수입액 산정시 자치단체의 재정상 자구노력 정도를 반영하는 인센티브 제도를 시행하고 있다. 2003년도에는 2002년과 같이 기준재정수요액 산정시 6개항목, 기준재정수입액 산정시 7개항목 등 모두 13개항목을 반영하되 일부항목의 적용방법을 개선하였다.

<『인센티브』제 실시 현황>

<기준재정수요액에 반영 : 6>

- 공무원정원 감축운영
- 비정규직공무원 감축운영
- 경상경비 절감운영
- 지방상수도요금 현실화
- 읍면동 통합유도
- 지방청사관리 적정화 운영

<기준재정수요액에 반영 : 7>

- 지방세 징수율 제고
- 주민세개인균등할 인상
- 종합토지세 과표현실화
- 탄력세율 적용
- 수수료 현실화
- 지방세채납액 축소
- 지방세 세원(새로운 부과세목)발굴

(1) 제도운영 보완·개선사항

<기준재정수요액 반영항목>

① 경상경비 절감

2002년도에는 자치단체별로 지방예산과 투자비 규모에 따른 경상경비 표준규모를 정하고, 이에 미달하는 단체는 『인센티브』를 부여하였으나, 표준경상경비규모 설정의 합리적·객관성에 대한 논란을 해소하고 예산계상시의 절감노력 및 예산집행과정상의 절감노력(요인)을 실질적으로 반영해 주기 위해 “동종단체의 평균기준 대비”로 『인센티브』 적용기준을 대체하였다.

{(전전년도 당해단체 경상경비 집행절감실적 - 전전년도 동종단체 평균 경상경비 집행절감실적) + (전년도 동종단체 전전년도 대비 평균 경상경비증가비율 - 당해단체 전전년도 대비 경상경비증가비율) × 전전년도 당해단체 경상경비예산액} × 30%

② 지방상수도요금 현실화

2002년도에는 상수도 요금이 원가에 못 미쳐 지방재정운영상의 부담요인이 되고 있는 점을 감안, 전년도 대비 상수도 요금 현실화율이 높은 단체는 『인센티브』, 낮은 단체는 『역인센티브』를 부여하였으나, 자구

노력과는 무관하게 지역별 여건 등에 따라 차이가 큰 결손차액을 고려함에 따라 산정 금액이 불합리하고 또한 당해년도 자구노력요인만 반영함에 따라 이미 자구노력을 수행하여 현실화율이 높은 단체와 자구노력을 소홀히 하여 현실화율이 낮은 단체간 『인센티브』반영의 형평성을 저해하기 때문에 기 수행한 자구노력과 당년도 수행 자구노력이 함께 반영될 수 있도록 산식을 보완하였다.

전전전년도 상수도요금징수액 × {(전전년도 당해단체 요금현실화율 - 전전년도 동종단체 평균요금현실화율) × 1/2 + (전전년도 당해단체 요금현실화율 - 전전전년도 당해단체 요금현실화율) × 1/2} × 30%

<기준재정수입액 반영항목>

① 지방세 징수율

2002년도에는 자치단체의 지방세 징수효과를 촉구하기 위하여 지방세부과액 대비 징수율이 평균보다 높은 단체는 『인센티브』, 낮은 단체는 『역인센티브』를 부여하였으나 전국 평균징수율 대비 초과 또는 미달금액 전액을 반영함에 따라 징수여건이

좋은 道는 유리한 반면, 시·군 등 여타지역은 불리하고 단체간 반영금액도 격차가 심함에 따라 “전국 평균 징수율 대비”를 “동종단체 평균 징수율 대비”로 대체하고, 인센티브 반영비율(80%)을 유사 반영항목(지방세체납액축소)과 같은 30%로 하향조정하였다.

$$\{ \text{전전년도 당해 자치단체 지방세징수율} \times (\text{전전년도 동종 자치단체 평균징수율} \div \text{전전년도 당해 자치단체 징수율}) - \text{전전년도 당해 자치단체 징수액} \} \times 30\%$$

## ② 지방세 세원발굴 장려

2002년도에는 지방세 증대를 위해 특별히 세원을 발굴하는 자치단체에 세수증가액의 일정분에 대해 인센티브를 부여(3년간)하였으나 신세원 발굴에 대한 인센티브의 일률적용으로 신세원 발굴과 관련한 선투자부담이 있는 단체와 그렇지 않은 단체간 상대적 형평성 문제가 있어 2003년도에는 선투자부담금이 있는 단체의 경우 적용기준을 차등 반영하였다.

신규세원(새로운 부과세목)관련세액 × 적용율

※ 적용율 : 최고 30%를 적용하고, 1년 경과마다 10%씩 차감하여 반영. 다만, 신규세원발굴과 관련한 선투자 부담금이 있는 자치단체의 경우는 선투자부담금 규모 등을 감안하여 3년간 매년 30% 범위내에서 탄력적으로 적용

## (2) 계속적용 인센티브 항목

<기준재정수요액 반영항목>

### ① 지방공무원정원 감축

자치단체의 조직과 인력의 축소개편을 유도하기 위한 것으로 당해 단체의 지방공무원정원이 표준정원보다 적은 경우 『인센티브』, 초과하는 경우 『역인센티브』를 부여하였다.

$$(\text{당해단체 표준정원} - \text{당해단체 지방공무원정원}) \times \text{인건비 단위비용}$$

### ② 비정규직 공무원 감축

그동안 『일용인부 감축』 인센티브를 통하여 일용직 감축에 대해서만 인센티브를 부여하던 것을 기타직 공무원까지 포함한 비정규직 공무원(기타직공무원 + 일용직) 감축에 대한 인센티브로 개선하였다. 자치단체의 비정규직 공무원 사용억제를 유도하기 위한 것으로 비정규직 공무원이 당해 자치단체 적정인원 보다 적은 단체는 『인센티브』, 많은 단체는 『역인센티브』를 부여했다

$$(\text{당해 기준단체 기준인원} - \text{당해 자치단체 보유인원}) \times 1\text{인당 연간경비}$$

### ③ 읍면동 통합유도

지방자치단체의 구조조정과 관련 과소동의 통합을 유도하고 폐지단체가 통합이전에 비해 손해 보는 일이 없도록 읍면동 통합지역에 『인센티브』를 부여하였다.

(통합이전 해당 읍면동의 표준행정수요 - 통합이후 해당 읍면동의 표준행정수요)

#### ④ 지방청사관리 적정화

지방청사의 감소한 운영을 유도하기 위해 지방청사면적이 공무원수에 기초한 적정 시설규모에 미달하는 경우 『인센티브』를 부여하였다.

(청사적정면적에 의한 일반관리비 - 청사보유면적에 의한 일반관리비)

#### <기준재정수입액 반영항목>

##### ① 주민세 개인균등할

주민세 개인균등할이 '99부터 10,000원 범위내에서 자치단체가 자율결정함에 따라 개인균등할 인상이 평균보다 높은 단체는 『인센티브』, 낮은 단체는 『역인센티브』를 부여하였다.

(전년도 전국 최저개인균등할 기준세액 - 전년도 당해자치단체 개인균등할 기준세액) × 부과인원

※ 전국 최저기준세액 : 광역시 4,500원, 시지역 2,000원, 읍면지역 2,000원

##### ② 과표현실화

자치단체의 지방세 과표현실화를 촉구하기 위한 것으로 과표현실화율이 평균보다 높은 단체는 『인센티브』, 낮은 단체는 『역인센티브』를 부여하였다. 과표현실화 대상세목중 자치단체가 실시중인 종합토지세를 대상으로 적용하였다

{전전년도 당해 자치단체 관련세 징수액 × (전전년도 동종 자치단체 평균과표현실화율 ÷ 전전년도 당해 자치단체 과표현실화율)} - 전전년도 당해 자치단체 관련세 징수액

##### ③ 탄력세율

『탄력세율』 인센티브는 자치단체가 기준세율의 50%범위까지 증감적용이 가능한 탄력세율 적용을 장려하기 위한 것이다. 그동안 주민으로부터 직접 징수되는 세목이 아닌 『지역개발세』를 중심으로 운영하던 것을 제도의 취지에 부합되도록 주민으로부터 직접 징수되는 세목에 한하여 인센티브를 적용토록 개선하였다

(전전년도 지방세법상 표준세율 - 전전년도 당해자치단체 적용세율) × 과세표준액

※ 주민으로부터 직접 징수되는 세목에 한하여 적용

##### ④ 수수료 현실화

수수료 현실화율 제고를 위해 자치단체의 수수료 요율 현실화율이 동종 자치단체 평균평가요소점수를 초과하는 경우 『인센티브』, 미달하는 경우 『역인센티브』를 부여하였다.

전전년도 당해 자치단체 수수료 징수실적 × {당해 자치단체 요율현실화지수 + (동종 자치단체 평균요율인상율지수 - 당해 자치단체 요율인상율지수)} × 10%

※ 요율현실화지수 및 요율인상율지수는 원가산정연도와 기준연도와의 요율현

실화 및 요율인상관련 자료에 의하여  
별도 산정

##### ⑤ 지방세 체납액 축소

지방세 관련 인센티브로 『지방세 징수율』 인센티브를 운영중이나 지방세 징수율 산정시 세목별 부과·징수만 고려하고 과년도 수입은 적용하지 않아 인센티브 대상이 되지 못하였다. 그러나 과년도 수입은 자치단체의 체납세 결손처분과 관련되어 징수율 산정시 적용이 곤란하였다. 이에 따라 형평성 인센티브 부여 차원에서 과년도 미징수액을 축소하는 자치단체에 인센티브를 부여하였다

(전전전년도 지방세 미징수액누계액 - 전전년도 지방세 미징수액누계액) × 30%

※ 전전년도 지방세 징수액 차감시 결손처분분은 제외

##### 다. 『交付税 減額制』本格 施行

교부세 감액제란 지방자치단체가 재정을 운영하는 과정에서 법령을 위반하여 경비를 지출하거나, 수입의 징수를 태만히 하는 경우 당해 자치단체의 보통교부세를 감액·반환토록 하는 제도로서 2002. 1. 1부터 시행되고 있다. 이는 지방재정의 건전성을 저해하는 위법행위를 사전에 방지토록 함으로써 재정질서를 확립하는데 그 목적이 있으며, 지방재정의 책임성 확보와 효율성 제고를 위해서도 필요한 제도이다.

교부세감액제는 지방교부세법 제11조제2항에 근거하고 있으며 그동안 구체적인 적

용기준이 없어 시행하지 못하다가 2001. 12월 동법 시행령 개정을 통하여 구체적인 감액대상 및 감액기준을 규정하게 되었으며, 감액대상 및 기준은 다음과 같다.

① 지방자치법 제115조제1항의 규정에 의한 행정자치부장관의 지방채발행승인을 얻지 아니하고 지방채사업예산을 편성한 경우

- 지방채발행승인을 얻지 아니하고 지출한 금액의 100분의 10이내

② 지방재정법 제30조제3항의 규정에 의한 투·융자심사를 받지 아니하고 투·융자사업예산을 편성한 경우

- 투·융자심사를 받지 아니하고 지출한 금액의 100분의 10이내

③ 지방재정법 제30조제5항의 규정에 의한 예산편성기본지침을 위반하여 예산을 편성한 경비를 지출한 경우

- 예산편성기본지침을 위반하여 지출한 금액 이내

④ 감사원법 제22조제1항·지방자치법 제158조의 규정에 의한 감사원·행정자치부의 감사결과 등에 의하여 법령을 위반한 경비의 과다지출 또는 수입징수태만이 파명된 경우

- 법령을 위반하여 지출한 금액 또는 징수하지 못한 수입액 이내

이 제도는 2002. 1. 1부터 시행함에 따라 2003년 보통교부세 산정시에는 적용대상이 없었다. 그러나 2002년 하반기에 실시한 지방자치단체에 대한 재정지도결과 앞으로는 적용대상이 나오게 될 것으로 예상된다.

이 제도는 공정하고 투명하게 운영되어

야 한다. 따라서 교부세 감액대상의 조사가 관련부서별로 이루어지면 그 조사 결과를 당해 자치단체에 통지하여 의견을 제시토록 하며 지방교부세법시행령 제12조의2 규정에 의해 구성되는 「지방교부세조정심사위원회」에서 구체적인 감액규모를 결정하게 되는 등 신중하고도 객관적인 처리절차를 갖고 운영될 것이다.

### 3. 特別交付稅의 運營

특별교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액에 따라 산정하는 보통교부세의 산정과정상 필연적으로 발생할 수 밖에 없는 확실성과 시기적인 이유로 인해 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려해 특별히 교부하는 지방교부세로서, 지방재정 여건의 변동이나 예기치 못한 재정수요에 탄력적으로 대응함으로써 보통교부세의 기능을 보완하여 지방교부세제도 전체의 구체적 타당성을 확보하기 위한 제도이다.

구체적으로 특별교부세는 보통교부세 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있거나, 보통교부세의 산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때, 자치단체의 청사 또는 공공복지시설의 신설, 복구, 확장, 보수 등의 사유로 인하여 특별한 재정수요가 있을 때 교부되고 있다.

2003년도 특별교부세 재원은 지방교부세 총액의 1/11에 해당하는 1조 1,832억원이다.

#### 가. 施策事業需要

시책사업수요는 국가적 역점시책 추진 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우 지방자치단체를 대상으로 사업량과 소요사업비에 대한 수요조사를 실시한 후 일정한 지원계획에 의하여 지원하는 것으로, 연간 재원규모는 특별교부세 총액의 30%에 해당하는 금액이다.

2003년도에는 국가적 시책사업의 효율적인 지방구현을 뒷받침하는 차원에서 지역경제기반육성전략산업지원 등 지역경제활성화사업, 지방SOC확충 등 지역균형개발사업, 도시달동네정비 등 도시저소득주민주거환경개선사업 등 긴요한 국가역점시책을 선정하여 중점지원할 계획이다.

#### 나. 財政補填需要

재정보전수요는 전국체전등 국가적 행사 관련수요, 행정구역개편수요, 재정결함보전수요, 지방채무보전수요, 지방재정부담수요 등 보통교부세 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있는 경우 지원하는 것이다.

연간 재원규모는 특별교부세 총액의 20%에 해당하는 금액으로 당해 수요가 발생할 때마다 배정하되 교부대상은 지방교부세법시행규칙에서 규정하는 15개 항목을 산정대상으로 항목별 지방비소요액에 대하여 일정분을 교부하게 된다.

#### 다. 災害對策需要

재해대책수요는 자연재해, 농어업재해,



인위재해, 재해·재난예방 등 보통교부세 산정기일 이후에 발생한 재해 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우에 지원하는 것이다.

년간 재원규모는 특별교부세 총액의 10%에 해당하는 금액으로 재해·재난복구·수습을 위해 소요되는 지방비부담이 과중한 경우에 지원하게 된다.

자연재해대책수요중 항구복구는 중앙재해대책본부에 보고된 복구수요액중 지방비소요액과 재해구호및재해복구부담기준에 기초하여 교부하며, 농어업재해는 중앙재해대책본부에 보고된 복구소요액중 지방비소요액과 재정력에 기초하여 교부하며, 인위재해는 중앙사고대책본부에 보고된 대책비중 지방비 소요액을 심사하여 교부하며, 기타 응급복구, 재해·재난예방은 지방자치단체가 요구한 소요경비에 대하여 일정분을 교부하게 된다.

재해대책수요는 재해예방을 위하여 필요한 경우와 재해가 발생할 경우마다 배정하게 되며 재해가 발생하는 경우에 피해액이 소규모이거나 지방비 소요액을 예비비로 충당 가능한 경우에는 지원에서 제외한다. 당해연도 재해대책수요에서 지원이 불가능한 경우는 우선 자치단체에서 지방채를 발행한 후 다음연도에 특별교부세로 상환재원을 지원하게 되는 경우도 있다.

#### 라. 地域開發需要

지역개발수요는 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 지역특수수요를

반영하기 위하여 '98년도에 신설한 것으로 자치단체별 재정여건과 지역개발 사업수요를 조화롭게 연계시켜 보통교부세 산정을 보완하려는 것이 기본 취지이다.

년간 재원규모는 특별교부세 총액의 20%에 해당하는 금액으로 매년도 6월30일까지 시군구를 대상으로 당해 지방자치단체의 읍·면·동수, 인구수, 재정력지수, 행정구역면적 등을 고려하여 산정한 종합지수를 기초로 지원기준금액을 결정하고 그 범위 안에서 지방자치단체의 사업지원신청을 받아 교부하게 된다.

2003년도는 지역경제활성화에 기여할 수 있는 대상사업을 가급적 선정하여 지원할 방침이다.

#### 마. 特定懸案需要

특정현안수요는 지방공공시설의 신설, 복구, 확장 또는 보수등으로 인하여 특별한 재정수요가 있어 지방자치단체의 장이 당해 특별수요에 대하여 지원을 요구하는 경우 교부대상의 적정성, 재정능력 등을 고려하여 지원하는 것이다.

년간 재원규모는 특별교부세 총액의 20%에 해당하는 금액으로 교부대상은 지방교부세법시행규칙에서 도로교량, 하천관리, 지방상·하수도, 도시개발등 16개 분야로 규정하고 있으며 동 시행규칙이 규정하는 교부기준 및 교부대상에 해당하는 사업에 대하여 교부하게 된다.

#### 4. 増額交付金の 運營

증액교부금은 법정교부세(내국세 총액의 15.0%)이외에 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 국가예산이 정하는 바에 따라 별도로 증액하여 교부되는 재원이다.(지방교부세법 제4조제3항)

2003년도 증액교부금은 전남도청이전 373억원, 전북도청신축 200억원, 지방소도 읍육성 200억원, 도라산역주변 평화공원조성 60억원, 인천금산IC 영종항만간 도로개설 50억원, 청주공학단지 도로확포장 50억원, 김해가락로 정비 80억원, 울산미포단지 도로개설 50억원, 부산남항대교건설 100억원, 광주남부순환도로망구축 120억원 등 10개사업에 총 1,283억원 규모이다.

유사한 취지로서 농어촌특별세관리특별회계법의 규정에 의거 각 소관부처에서 시행하는 농특세 국고보조사업의 지방비부담분을 보전하기 위하여 지방자치단체에 교부되는 농특세사업 지방비부담금 보전 1,870억원이 특별회계 예산에 계상되어 있다.

2003년도 사업별 내역을 보면, 농어촌 공공도서관 건립 35억원, 농산물산지유통센터지원 19억원, 농어촌생활용수개발 969억원, 어촌종합개발사업 189억원, 공공농어촌 의료서비스개선 105억원, 어항건설 274억원, 임도건설 279억원 등으로 이는 농림부, 해양수산부 등 6개 관련 부처(청)에서 수립·확정되는 해당 국고보조사업계획에 따라 대상사업별로 자치단체에 교부하게 된다.

#### IV. 地方讓與金制度의 運營

##### 1. 地方讓與金制度의 概要

###### 가. 도입배경

지방양여금제도는 본격적인 지방자치 실시를 앞두고 국세와 지방세의 구조적인 불균형(국세:지방세 = 82:18) 완화를 위해서 국세중 특정세목의 전부 또는 일부를 지방에 양여하여(중앙·지방간의 세원공동이용 방식) 지방재정기반을 확충하고, 도로 등 특정목적사업 수요에 충당하여 지역간 균형있는 발전을 도모하기 위하여 지난 '91년에 도입된 제도로써, 국고보조금·지방교부세제도와는 다른 새로운 형태의 지방재정조정제도이다.

###### 나. 지방양여금의 예산관리 및 운영

지방양여금은 국가에서 특별회계로 예산을 편성하고 산정기준도 법령에 명확히 규정되어 있어 배분기준이 간명하며 지방자치단체로서는 수입예측이 용이하여 특정사업을 연차적 계획에 따라 지속적·안정적으로 추진할 수 있다. 또한 객관적인 통계(공식)에 의한 산정 및 배정이 이루어지고 국고보조금과 달리 법정율에 의한 지방비 의무부담이 없으며 사업시행후 정산·반납제가 없다. 지방양여금은 대상사업별로 포괄적으로 재원을 지방에 양여함으로써 지방자치시대에 발 맞추어 지방재정운영의 자율성을 적극 도모해 주는 제도이다.

&lt;표 4&gt; 지방양여금 사업별 배분비율(법 제5조 및 시행령 제3조)

(단위 : 억원)

| 사 업 별          | 배 분 비 율                   | 2003예산  |
|----------------|---------------------------|---------|
| 1. 도 로 정 비 사 업 | 교통세양여재원+주세 8.1%+농특재원 5/10 | 19,379  |
| ○광 역 시 도       | 18/100                    | 3,201   |
| ○지 방 도         | 20/100                    | 3,557   |
| ○시 의 국 도       | 15/100                    | 2,668   |
| ○시 의 시 도       | 14/100                    | 2,490   |
| ○군 도           | 18/100                    | 3,201   |
| ○농 어 촌 도 로     | 15/100 + 농특 5/10          | 4,262   |
| 2. 농어촌지역개발사업   | 주세 14.1%                  | 4,301   |
| ○농어촌생활환경정비     | 66/100                    | 2,839   |
| ○오 지 개 발       | 34/100                    | 1,462   |
| 3. 수질오염방지사업    | 주세 46.6% + 농특재원 5/10      | 15,837  |
| ○일반수질오염방지      | 주세의 46.6%                 | 14,243  |
| - 하수종말처리시설     |                           | (7,834) |
| - 하수관거정비       |                           | (5,070) |
| - 분뇨및축산폐수시설    |                           | (627)   |
| - 오염하천정화       |                           | (712)   |
| ○농어촌하수도        | 농특재원 5/10                 | 1,594   |
| 4. 청소년육성사업     | 주세 1.2%                   | 366     |
| 5. 지역개발사업      | 주세 30%                    | 9,152   |

## 다. 2003년 지방양여금의 규모

2003년도 지방양여금은 주세 3조 919억 원, 교통세 1조 4,997억 원 그리고 농특세전 입금 3,188억 원이며 2001년도 세입결산결과 이월금 △69억 원이 반영되어 총 4조 9,035억 원이며, 이들 재원은 지방양여금법령에 따라 5개 대상사업 12개 단위사업에 각각 배분되어 각 사업소관 중앙부처와 지방자치단체의 사업계획에 따라 운영되고 있다(<표4>).

## 2. 讓與金 運營의 效率性 提高

2002년도에는 깨끗하고 맑은 물을 지속적이고 안정적으로 공급하기 위한 「물관리대책('96~2011)」의 효율적 추진과 4대강 수계를 Ⅱ~Ⅳ등급에서 Ⅰ~Ⅱ등급으로 상향시키기 위해서 필요한 환경기초시설(하수종말처리장, 하수관거, 분뇨 및 축산폐수처리시설)에 대한 투자재원의 확대를 최우선 과제로 하여 이에 소요되는 재원을 마련하기 위해 양여금 재원을 확충하

고 양여금 대상사업간 재원배분비율을 조정하는 법 개정이 이루어진 바 있다

< 2002년 지방양여금 변동내용 >

- 양여금 재원의 확충 : 농특세전입액 150분의19→150분의 23(+4/150)
- 대상사업간의 재원배분비율 조정 : 도로(주세 6.6% 감), 수질(6.6% 증)
- ※수질부문 재원확대(2001기준) : 2,394억원(주세 1,936억원, 농특세 458억원)

2003년도에는 그간 양여금 사업운영 과정에서 칸막이식 단위사업별 세분화에 따른 지방의 자율성 제약, 사후관리 미비등 제기되어 왔던 문제점을 보완하기 위하여 중앙부처 및 지방자치단체의 의견을 종합적으로 검토하여 지방양여금법시행령을 개정하였다.

주요 개정내용을 살펴보면

- ① 수질오염방지사업의 5개 단위사업을 2개로 통합·조정하였다

하수종말처리시설사업, 하수관거정비사업, 분뇨및축산폐수처리시설사업, 오염하천정화사업 및 농어촌하수도정비사업 등 5개 사업으로 세분화되고 사업별로 배분비율이

고정되어 있던 수질오염방지사업을 수요변화에 능동적으로 대처하고 『4대강 수질대책』의 사업추진에 필요한 재원을 탄력적·포괄적으로 운영할 수 있도록 일반수질오염방지사업과 농어촌하수도정비사업 등 2개 사업으로 통합함으로써 투자의 효율성 및 지방자치단체의 자율성을 적극적으로 제고하였다.

- ② 수질오염방지사업의 양여금의 양여기준 및 산정방식을 개선하였다

배분의 공정성을 유지하고 포괄지원체제로 전환을 하기 위해 수질오염방지사업의 양여기준에 기존 수질오염방지사설 보급현황 및 오염부하량 등 객관적 자료에 의한 배분방식을 확대 포함하도록 산정기준을 개선하였다.

- ③ 도로정비사업의 보정지수를 합리적으로 조정하였다

양여금 산정에 있어 보정의 한계가 없어 동종 자치단체간의 지수의 차이가 심할 경우, 보정의 과다 또는 과소로 인하여 지방자치단체간 양여금 배분액 격차가 심화되어 배분상의 왜곡현상이 일어나 양여금제

| 기 준  | 개 정  |
|--|--|
| ○ 수질오염방지사업<br>가. 하수종말처리 : 배분액의 55/100<br>나. 하수관거정비 : " 33/100<br>다. 분뇨및축산폐수 : " 8/100<br>라. 오염하천정화 : " 4/100<br>마. 농어촌하수도정비 : 농특전입액5/100 | 1. 일반수질오염방지사업 : 법제5조 제1항제3호 규정에 의한 수질오염방지사업에 배분된 금액(법제3조의 규정에 의한 농특세전입액중 수질오염방지사업에 배분된 금액을 제외한다)<br>2. 농어촌하수도정비사업 : 법 제3조의 규정에 의한 농특세전입액중 수질오염방지사업에 배분된 금액 |

| 기 준  | 개 정   |
|--|---|
| ○제6조(수질오염방지사업 양여기준) 제3항<br>- 지방자치단체의 기존시설 설치현황, 계속사업 추진현황, 수질오염방지를 위한 관계사업과의 연계성 등을 고려 | ○제6조 (수질오염방지사업 양여기준)제3항<br>- 지방자치단체의 기존시설의 설치 및 보급현황, 오염부하량, 계속사업 추진현황, 수질오염방지를 위한 관계사업과의 연계성 등을 고려 |

도의 취지에 어긋나는 것을 시정하기 위하여 광역시도와 지방도의 보정지수가 1.3을 초과하는 경우에는 1.3으로, 0.8에 미달하는 경우에는 0.8로 하도록 하는 보정지수의 상·하한선을 신설함으로써 자치단체간 배분액이 합리적으로 산정될 수 있도록 하였다

#### ④ 산정자료 작성시점을 현실에 맞추어 조정하였다

지자체의 양여금산정 자료를 작성하는 시점을 종전에는 양여금을 양여하는 연도의 전년도 12월 1일을 기준으로 하였는데 최근 통계를 사용함에 따른 현실수요에 접근한 양여금을 산정하는 장점이 있으나 지방자치단체의 예산편성시기와 맞지 않고 실제 중앙부처의 양여금 사업계획이 상반기인 6월 이전에 이루어지고 있는 점을 고려하여 통계의 안정성을 도모하고 지방예산편성 일정에 부합할 수 있도록 하기 위해 양여금 산정자료의 작성시점을 전년도 6월 30일을 기준으로 변경하였다.

### 3. 地方讓與金 事業別 運營

#### 가. 道路整備事業

도로정비사업은 교통세양여재원(교통세액

의 14.2%) 및 주세양여재원의 81/1,000 해당액과 농특세전입액의 5/10에 해당하는 금액을 합한 1조 9,379억원으로 2002년도 1조 7,177억원보다 12.8%가 증가된 규모이며, 사업별로는 광역시도에 3,201억원, 지방도에 3,557억원, 시의국도에 2,668억원, 시의시도에 2,490억원, 군도에 3,201억원, 그리고 농어촌도로에 4,262억원이 배정되었다.

양여방법은 광역시도의 경우 도시계획법에 의한 대로급 이상의 도시계획도로를 대상으로 광역시별 미개설도로 및 미확장도로의 면적을 합산한 비율에 따라 양여하고, 지방도·군도 정비사업의 경우 포장사업은 미개설도로 및 미포장도로의 연장을 합산한 비율에 따라 교통정체구간 소통사업은 중장기 사업계획 및 당해연도 사업계획을 심사하여, 유지관리사업은 포장도로의 연장비율과 해당사업을 심사하여 양여하며, 농어촌도로의 경우는 미개설도로 및 미포장도로의 연장을 합산한 비율에 따라 양여하게 된다.

시의국도는 건설교통부장관과 시장이 수립하는 중장기 사업계획 및 당해연도사업계획을 심사하여 양여하고, 시의시도의 경우는 4/14는 동지역의 시도정비에, 10/14는 읍면지역의 시도정비에 배분한다.

나. 農漁村地域開發事業

농어촌지역개발사업은 주세양여재원의 141/1,000인 4,301억원으로 2002년도 3,963억원보다 8.5%가 증가된 규모이며, 사업별로는 농어촌생활환경정비사업에 2,839억원, 오지개발사업에 1,462억원이 배정되었다.

농어촌생활환경정비사업은 광역시의 준농어촌지역(15개 자치구), 시 또는 군관할 구역내의 면중 농어촌정비법에 의하여 추진하는 농어촌생활환경정비사업대상면(758개면) 및 문화마을조성사업 대상면수(52개면)의 비율에 따라 양여하고, 오지개발사업은 오지개발촉진법에 의하여 오지개발지구로 지정고시된 면수(399개면)의 비율에 따라 양여된다.

다. 水質汚染防止事業

수질오염방지사업의 재원은 주세양여재원의 466/1,000 해당액과 농특세전입액의 5/10에 해당하는 금액을 합산한 총 1조 5,837억원으로 2002년도 1조 4,293억원보다 10.8%가 증가한 규모이다.

사업별로는 하수종말처리시설 7,834억원, 하수관거정비 5,070억원, 분뇨 및 축산폐수 처리 627억원, 오염하천정화 712억원, 농어촌하수도정비 1,594억원이 환경부장관과 지방자치단체의 장이 수립하는 사업계획을 심사하여 양여하며 하수도정비기본계획, 4대강수질개선, 연안적조대책 등 수질오염방지를 위한 관계사업과의 연계성 등을 고려한다.

라. 靑少年育成事業

청소년육성사업은 주세양여재원의 12/1,000에 해당하는 366억원으로 2002년도 337억원보다 8.6%가 증가한 규모이며 청소년 수련관·야영장, 청소년문화의집 등 청소년수련시설의 건립·개보수 및 특성화와 청소년공부방운영 등 청소년시설 관련경비에 배분되었다.

양여방법은 문화관광부장관과 광역시장·도지사가 수립하는 청소년육성에 관한 사업계획을 심사하여 양여하며 기존사업추진지역, 청소년육성을 위한 관련사업과의 연계성 등을 고려하였고 청소년 수련시설이 전무하고 재정자립도가 낮은 지역에 우선 지원되도록 하였다.

마. 地域開發事業

지역개발사업은 주세양여재원의 300/1,000에 해당하는 9,152억원으로 2001년도 7,725억원보다 18.5%가 증가한 규모이다.

지역개발사업은 '94년도에 유류관련특별소비세의 목적세(교통세)전환으로 인하여 감소되는 지방교부세를 보전하기 위하여 신설되었고, '96~'97년도에는 국가공무원의 지방직전환에 따라 자치단체가 자체재원으로 인건비 등을 추가부담하게 됨으로써 감소되는 지방자치단체의 일반사업투자재원을 보전하기 위하여 인건비보전수요가 그리고 '97 소하천정비사업의 기능이양에 따른 사업비를 보전하기 위하여 소하천정비 보전수요가 각각 추가되었다.

지역개발사업비의 양여방법은 주세양여

재원의 20%는 지방교부세법에 의해 산정한 각 지방자치단체의 재정부족액 비율에 따라 양여하고, 주세양여재원의 8.5%는 국가공무원에서 지방공무원으로 전환된 양곡관리특별회계 공무원, 농촌지도직 및 농업연구직 공무원 정원의 비율에 따라 양여하며, 주세양여재원의 1.5%는 소하천정비법 및 동법시행령에 의하여 시장·군수·구청장이 지정고시한 소하천의 미정비 연장비율에 따라 양여된다.

지역개발사업비 재원은 특정용도의 사업으로 양여금이 배분되는 것이 아니고 지역개발을 위해 자치단체별로 투자우선 순위를 정한 일반투자사업에 사용되기 때문에 재원운용에 있어서 지방의 자율성 및 재량성이 크게 부여되고 있다고 하겠다.

## V. 向後 發展課題

### 1. 地方交付稅制度의 改善

가. 普通交付稅 基準財政需要 算定方式 補完

#### ① 측정항목의 단순화 및 측정단위의 객관화

현재 측정단위는 12개항목 31개 세항목이나 앞으로 중장기적으로 측정항목을 대단위로 구성, 단순화하는 방안을 강구할 방침이다. 유사한 성격을 가지면서 동일한 측정단위를 활용할 수 있는 항목들을 통합하고 예산에서의 비중이 낮은 항목을 타 항

목과 통합하는 방식이 될 것이다. 다만, 예산에서의 비중이 낮더라도 낙후지역의 특성을 반영할 수 있는 항목, 다른 항목과 특성이 상이한 항목은 존치할 필요성이 있다. 이와 함께 지방자치단체 유형에 부합하는 측정단위를 개발하거나 복수의 측정단위를 적용하는 방안을 검토하는 것도 과제다.

| 현 행                | 중 기                 | 장 기                       |
|--------------------|---------------------|---------------------------|
| 12개 항목<br>(31개 세항) | ⇔ 8개 항목<br>(20개 세항) | ⇔ 일반행정비<br>사회개발비<br>경제개발비 |

#### ② 지역특수수요의 다양화 반영

측정항목이 단순화되고 표준행정수요 방식이 발전될수록 표준행정수요로 산정할 수 없는 수요를 지역특수수요로 반영할 필요가 있다. 이를 위하여 지역특수수요에 대한 실태분석과 재정보전 방안을 심도있게 연구·검토할 방침이다

#### 나. 基準財政收入 算定の 補完改善

##### ① 추계기법 보완

합리적인 보통교부세 산정을 위해서는 기준재정수요의 정확한 측정과 함께 기준재정수입의 정확한 추계가 요구된다. 이를 위하여 현재의 선형·비선형 예측기법외에 지역별·세목별로 적합한 세수추계기법을 개발하고 경상세외수입에 대해서도 합리적인 추계기법을 연구 검토해 나갈 것이다. 세수추계의 경우 IMF이전과 이후의 세수 변동 추이를 감안한 세수추계방법 개발이 필요하고 경상세외수입의 경우는 자치단체별 수입원별 세외수입 추계기법에 대한 연

구 검토가 필요하다.

## ② 지방세 결산차액 보정 개선

교부세 산정시 지방세 및 일반재정보전금을 추계 적용(80%)하고 지방세 결산차액 및 일반재정보전금 결산차액을 보정 반영(50%) 하고 있다. 지방세 결산액 정산분에 대해서는 현행 50% 반영비율을 상향조정하는 것이 필요하다는 지방자치단체의 의견이 있는 만큼 앞으로 반영비율을 단계적으로 상향조정하는 방안을 연구 검토하고자 한다. 그러나 교부세 결정에 급격한 충격을 주지 않도록 점증적·단계적인 조정방안을 강구할 필요가 있다.

## 2. 地方讓與金制度의 改善

'91년 지방양여금제도가 도입된 후 총 35조 4,023억원의 양여금이 지방에 지원되어 국도 등 국가 SOC와 연계한 지방도로 확충, 위험교량보수 등 지방SOC 확충이 이루어졌으며, 농어촌도로 투자확대로 농어촌물류유통을 지원하였고, 지방도로포장율은 '91년 32.2%에서 2002년 46.1%로 높아졌으며, 도농간 소득격차 해소를 위한 농어촌지역개발사업 투자가 확대로 낙후·소외지역의 생활편익시설 및 생산기반이 크게 확충되었다(농어촌생활환경정비 758개면, 15개 자치구, 오지개발 399개면). 또한, 하수처리장 201개소를 완공하고 하수관거 61,824km를 정비(60.3%)하였으며, 분뇨·축산폐수처리시설 231개소를 완공하는 등 하수처리율을 '92년 37.5%에서 2002년도에

는 74%로 높임으로서 수질을 획기적으로 개선하여 『삶의 질』의 향상에 크게 이바지하였다. 이밖에 청소년수련관 청소년문화의 집 등 청소년수련시설 247개소를 완공 또는 건립중이며 청소년공부방 350개소 운영에 매년 지원함으로써 청소년의 올바른 가치관 형성에도 크게 기여하였다.

### <수치로 본 지방양여금 지원 주요성과>

- 지방도로 포장율제고 : 32.2%('91) → 46.1%('02)
- 농어촌생활환경정비 : 758개면, 15개 자치구 오지개발 399개면
- 하수종말처리시설 201개, 분뇨·축산폐수처리시설 231개
- 하수처리율제고 : 37.5%('92) → 74%('02)
- 청소년수련시설 건립 : 247개소

그러나 이러한 성과에도 불구하고 국가 및 지방행정환경의 변화에 따라 지방양여금의 운영과정상 제도개선이 꾸준히 요구되고 있다.

### 가. 讓與財源의 安定的 擴充

지방자치이후 날로 급증하는 지역간 균형개발수요를 충족시키기 위해서 안정성과 신장성이 있는 양여재원의 확보가 필요하므로 현 교통세·농특세 등의 불안정한 재원을 다른 세목으로 대체해 나가는 것이 바람직하다.

교통세 양여재원(14.2%)은 2001년 지방자치단체에 양여되던 전화세가 폐지되고 부가가치세에 통합됨에 따라 지방재원보전을 위한 대체재원으로 양여된 재원이지만,



2003년말까지 한시재원이다. 교통세 폐지시 『지방재정보전에 관하여 필요한 사항은 관계부처간 협의·결정』토록 국세와지방세의 조정등에관한법률 부칙 제3조제1항에 규정되어 있기 때문에 교통세가 폐지되어 특별소비세로 환원될 경우 안정성과 신장성이 있는 특별소비세 등의 재원중에서 양여금 재원을 확보하는 방안을 강구할 방침이다.

한편, 교통세의 존치여부도 검토되고 있는데 만일 존치하는 것으로 정부방침이 정해질 경우에는 당초 교통세가 사회간접자본의 확충에 소요되는 재원을 확보할 목적으로 도입되었고 높은 세수 신장성이 있어 지방도로정비사업 재원으로 적절하므로 향후, 교통세의 편입 확대를 추진해 나갈 방침이다.

농어촌특별세는 농어촌지원을 위한 UR 대책과 관련하여 지난 '94년에 신설, 2004년까지 10년간 한시적으로 운영되는 재원으로서 향후, 농특세의 폐지 또는 시한만료 시점에서 특정세목 일정율을 양여재원화(농특세 본세 흡수대상 : 소득세, 법인세, 관세, 특별소비세, 취득·등록세, 종토세)할 수 있도록 관계부처와 협의해 나갈 방침이다

#### 나. 讓與基準 및 算定方式의 改善

양여금 배정방식에 있어 통계와 심사를 병행하고 있기 때문에 배분에서의 공정성·투명성·객관성 문제가 제기되고 있다. 심사주의방식은 포괄적 지원체제와는 양립할 수 없으므로, 각 양여대상사업과 상관도가 높은 통계를 적용하는 등 객관적 통계

에 의해 수요를 산정, 배분하는 방식으로 확대해 나가고 교통소통대책등 특별히 심사에 의할 수 밖에 없는 사업은 엄정한 심사를 통하여 사업의 타당성·효율성을 검토하여 배정하는 『심사배정방식』을 병행하여 나가되, 장기적으로는 양여금의 통계산정을 확대하고 객관화하여 『포괄지원방식』으로 전환해 나갈 방침이다

#### 다. 讓與金事業에 대한 地方費 確保基準 緩和

지방교부세와 국고보조금 제도의 중간형태인 양여금제도의 도입취지에서 볼 때, 지방비부담이 없는 것이 원칙이다. 다만, 사업주관부처에서 사업의 조기달성 및 효율적 추진을 위하여 일정비율의 지방비재원을 확보토록 하고 있다.

- 예) · 도로정비사업 20~50%
- 오지개발사업 30%
- 수질오염방지사업 30~90%

적정수준의 지방재원분담은 지방의 『모럴해저드』 방지를 위해 필요하지만 양여금의 국고보조금화가 우려되고 과도한 지방비분담은 지방재정운영의 경직성 및 재정압박을 초래하게 된다.

- 예) 하수종말처리시설 47%~90%(양여금), 오염해역준설 30%(국고보조금)

따라서 지방양여금 제도의 본래취지에 따라 대상사업별로 지방비부담을 점차적으로 완화 또는 폐지해 나가는 방안을 사업

관계부처와 지속적으로 협의하고, 자치단체 간의 형평성을 감안하여 지자체의 재정력을 고려한 지방비부담비율의 차등화방안을 검토, 추진해 나갈 방침이다.

※ 2003년도 지방비부담완화실적

- 오염하천정화 : '02년 30~70% → 30~60%
- 청소년 수련시설 : '02년 20~40% → 15~35%

라. 讓與金 事業의 合理的 調整 및 運營

현행 양여금사업은 「칸막이식」으로 단위사업이 세분화되어 지방의 자율성과 재정성을 제약하고 있다는 지적이 제기되고 있고, 한번 양여금대상사업으로 선정되면 고착화되어 새로운 수요의 반영이 곤란하고, 오히려 재정의 효율적 운영에 장애요인이 되고 있다. 또한 양여금사업의 실질적 효과를 파악하기 위해서는 사후관리체제의 확립이 필요하다. 그리고 배분된 양여금은 지자체의 일반재원이 되어 지방의 자율성은 보장되나 책임성이 확보되지 못하고 있다.

첫째, 국가정책적 사업의 성격을 갖는 청소년육성사업, 수질오염방지사업 등은 국가에서 일원화하여 종합적으로 추진할 수 있도록 하고, 광역시 자치구도, 읍면도시계획도로, 소도읍육성사업, 지역정보화사업 등 새로이 그 수요가 발생하는 사업에 대하여는 신규대상사업에 포함하는 방안을 적극 검토, 추진해 나갈 방침이다.

둘째, 지방양여금사업 및 자원배분체계의

경직성 완화를 위해 장기적으로 일정주기의 『Sunset방식』을 도입하여 부적합 사업의 지방사업 전환, 새로운 수요가 발생하는 사업의 추가, 사업추진성과 및 정도에 따라 배분된 재원의 재조정도 필요하다. 이를 위해 사업주관부처에서 양여금의 대상사업별 사업성과평가를 실시하고 그 결과를 반영하여 선심성 소규모 분산투자나 계획성 없는 사업추진이 되지 않도록 지방자치단체에 책임성을 부여하는 방안과 함께 양여금의 배분 및 사업추진실적을 전산시스템으로 구축(Data Base화), 관리하는 방법도 점진적으로 강구해 나갈 방침이다.

## VI. 結 語

최근 지방행정환경이 급속히 변화하고 있고 지방자치의 정착에 따라 주민욕구수요는 계속 폭증하는 등 지방재정의 여건이 크게 달라지고 있다.

이에 따라, 지방자치단체에서는 지방재정 운영에 있어 낭비성·선심성 예산집행 등 방만한 재정운동을 자제하고 재정운영 전반에 대한 겸허한 성찰과 함께 건전성과 효율성, 그리고 자율성과 책임성이 강조되는 방향으로 새롭게 인식과 각오를 다져 나가지 않으면 안될 것이다.

특히, 투자 우선순위를 합리적으로 설정하고 재원의 투자효율을 높일 수 있는 방안을 적극적으로 강구해 나가면서 이를 실천해 나갈수 있는 의지를 가져야 한다.

지방재정조정제도도 이러한 커다란 흐름

에 맞추어 나갈 수 있도록 지속적인 제도 개선과 보완을 해 나갈 방침이다.

앞으로 지방교부세나 지방양여금 등의 재원이 지방자치단체의 단순한 재정 후견적 역할이 되는 것 보다는 스스로 자구노

력을 시행하는 지방자치단체에 대한 분발 유도 및 촉매적 역할을 하도록 하므로써 건전재정운영의 기틀을 다져나가는데 초석이 될 수 있도록 연구·노력해 나가야 할 것이다.☺

