

2002 지방재정조정제도의 운영방향

한 봉 기

행정자치부 교부세과장

I. 序 言

바람직한 지방자치는 健實한 地方財政基盤이 前提되어야 하며, 지방자치의 본질적 요소의 하나인 財政權은 곧 지방의 自主財政力 보장을 의미하는 것이다.

이러한 自主的 地方財政運營은 地方自主財源인 地方稅를 최대한 확보하여 이를 활용토록 하는 것이나, 우리의 地方稅入 與件은 稅入基盤이 구조적으로 취약할 뿐만 아니라, 稅源 또한 대도시에 편중되어 지역별로 不均衡이 심한 실정이다.

따라서, 자치단체간 재정력을 형평화하여 모든 국민이 최소한의 행정서비스를 향유할 수 있도록 해 주는 것이 필요하게 된다.

이는 의무교육, 생활보호 등 헌법상 국민

에게 보장되어 있는 기본적인 행정서비스에 대해서는 전국 어느 지역에 사는 국민에 대하여도 일정수준 제공되지 않으면 안 된다는 사실에 기인하는 것이다.

이와 같이 지역간 세원편재와 재정력 불균형을 시정함과 동시에 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 확보할 수 있도록 재원을 보장해 주는 체제가 『地方財政調整制度』이며, 이러한 지방재정조정제도는 재원의 안정적 확충과 합리적 시스템의 효율적 운용이 무엇보다 중요하다고 본다.

이러한 전제하에 2002년도 지방재정조정제도의 운영방향은 지방재정의 효율성과 건전성을 제고하면서 자치단체간 재정력 형평화를 더욱 도모해 나가는 방향으로 운영해 나갈 계획이다.

<표 1> 우리나라 지방재정조정제도 현황

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

<표 2> 2001 ~ 2002년도의 지방교부세 및 지방양여금 규모

단위 : 억원, ()안은 %

구 분	2001		2002년 예산	증감현황	
	당초예산	추경예산		당초대비	추경대비
지방교부세	102,433	122,315	116,852	14,419 (14.1)	△5,463 (△4.5)
보통교부세(10/11)	93,121	111,195	106,229	13,108 (14.1)	△4,966 (△4.5)
특별교부세(1/11)	9,312	11,120	10,623	1,311 (14.1)	△497 (△4.5)
지방양여금	47,795	-	43,496	△4,299 (△9.0)	-
증액교부금	2,365	-	3,074	709 (30.0)	-
일반회계 증액교부금	575	-	1,360	785 (136.5)	-
농특세사업지방비 부담분보전	1,790	-	1,714	△76 (△4.2)	-

II. 2002 地方財政調整制度 現況

중앙정부로부터 자치단체로의 재정적 이전을 수행하는 우리나라의 지방재정조정제도는 크게 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등으로 구분되나, 국세와 지방세의 세원배분과정을 통하여 실질적인 재정조정기능을 수행하는 보편적 의미의 재정조정제도로는 지방교부세와 지방양여금제도를 들 수 있다(표1 참조).

2002년도 지방교부세와 지방양여금의 규모는 전년도 최종예산 대비 △4.5%, △9.0%, 각각 감소된 11조 6,852억원과 4조 3,496억원이다(아래 표2 참조). 이하에서는 2002년도 지방교부세와 지방양여금의 구체적인 운영방향을 설명하고, 향후 제도발전과제에 대해서도 언급하고자 한다.

III. 2002 地方交付稅制度의 運營

1. 2002 地方交付稅의 規模

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

2002년도 지방교부세 총액은 내국세 77조 9,010억원의 15.0%에 해당하는 11조 6,852억원과 법정교부세 이외에 별도 교부

되는 증액교부금 1,360억원을 포함하여 총 11조 8,212억원이며, 법정교부세분 11조 6,852억원의 10/11(90.9%)에 해당하는 10조 6,229억원이 보통교부세로, 1/11(9.1%)에 해당하는 1조 623억원이 특별교부세로 운영하게 된다.

2. 普通交付稅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 교부하는 재원을 말하며, 재원의 성격은 자치단체의 자주재원이다.

2002년도 보통교부세는 총 10조 6,229억원으로 이중 廣域市에 3,999억원(3.8%), 道에 1조 9,107억원(18.0%), 市에 3조 7,309억원(35.1%), 郡에 4조 5,814억원(43.1%)이 배정되었으며, 179개 교부대상 자치단체중 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 서울·경기도(이상 광역자치단체), 수원·성남·부천·안양·안산·고양·과천·용인시(이상 기초자치단체) 등 10개단체를 제외한 169개 단체에 각각 교부되었다.

2002년도 보통교부세 산정시 중점운영사항을 살펴보면 다음과 같다

가. 基準財政需要額의 合理的 算定

(1) 측정항목의 신설

기준재정수요액을 산정하는데 있어서의 측정항목은 자치단체의 세출예산과목과 합리적으로 연계되도록 하기 위해 2001년도에는 28개항목(47개세항목)에서 12개항목(28개세항목)으로 대폭 축소·조정한 바 있으나 금년에는 노령화사회에의 대비, 전자정부의 조기실현 등 새로운 행정환경변화에 부응하는 기준재정수요를 산정하기 위해 신규로 3개세항목을 신설하여 모두 12개항목(31개세항목)으로 운영중이며 신규세항목의 내용은 다음과 같다.

첫째, 노령화 시대의 수요증대에 대비하여 사회보장비 항목에 『노인복지비』를 신설하여 노인요양복지시설의 건립운영, 노인교통비 등 재정수요를 노령인구수(65세 이상)로 산정토록 하였다.

둘째, 전자정부 구현 및 지역정보 인프라 구축을 위해 일반행정비에 『행정정보화비』를 신설하였으며, 정보통신장비의 유지관리, 행정정보화사업 및 전산교육 경비를 가구수로 산정토록 하였다

셋째, 합리적인 도로비수요 반영을 위하여 국토자원보전개발비 항목의 도로비를 『도로개량비』와 『도로유지비』로 분리하였다. 이에따라 개설된 도로면적만으로 산정되는 도로비를 미개설·미포장 도로면적을 기준으로 「도로개량비」를 산정하고, 개설된 도로면적에 의해 「도로유지비」를 산정하였다.

(2) 측정단위의 조정

측정항목별로 재정수요를 합리적·객관적으로 측정하기 위해 측정항목마다 운영하고 있는 측정단위중 환경공해비의 측정단위가 시·군의 경우 설명력이 낮아 개선이 필요하다는 학계의 의견과, 공무원수에 의해 산정되는 수요가 전체 수요의 약40%를 차지하고 있어 공무원수 적용항목의 재조정이 필요하다는 연구기관의 지적이 있어 3개 측정항목의 측정단위를 현실에 적합토록 조정하였다.

먼저 일반관리비의 측정단위를 지방공무원 정원에서 상관도가 더 높은 인구수로 조정하였다.

둘째, 읍면동비의 경우 읍면동 공무원정원에서 통리수로 변경하였다. 공무원관련비중이 감소하였을 뿐 아니라 읍면동 기능 전환추진에 따라 읍면동 공무원수가 축소되는 등 관련 측정단위로서 다소 미흡한 면이 있기 때문이다.

셋째, 환경공해비의 측정단위도 상관도분석결과 인구수가 상공업종사자수보다 설명력이 높게 나타나 상공업종사자수에서 인구수로 조정하였다.

(3) 측정단위의 명칭 변경

생활보호비와 지역경제비의 측정단위 명칭을 변경하였다. 먼저 생활보호비의 경우 측정단위를 “생활보호대상자수”에서 “국민기초생활보호 수급권자수”로 변경하였는데, 이는 종전 『생활보호법』이 『국민기초생활보장법』으로 개정, 변경된데 따른 것이다. 지역경제비의 경우는 노동부에서 매년 조

사되는 「사업체노동실태조사」를 하지 않게 됨에 따라(1999년), 통계청의 사업체기초통계조사시 조사되는『사업체 종사자수』를 적용하였다.



(4) 단위비용의 현실화

매년 단위비용의 인상 등을 통해 재정수요를 반영해 왔으나 지방세출 규모를 제대로 반영하지 못함에 따라 측정항목별 단위비용을 현실에 맞도록 보완하였다.

첫째, 단위비용의 실제예산 근접율을 제고하였다(75% → 84%). 이를 위하여 자치단체의 기능이 활성화되어야 할 수요는 단위비용을 인상하고 기능이 쇠퇴되는 수요는 단위비용을 축소조정토록 하였다. 실제예산보다 반영수요가 높은 징세비, 홍보비, 임업비, 관광진흥비, 교통관리비 등 10개항목은 단위비용을 축소하였고, 실제예산보다 반영수요가 낮은 일반관리비, 문화체육비, 도시계획비, 수산비, 지역경제비 등 14개항목에 대해서는 단위비용을 인상적용하였다.

둘째, 지방선거실시에 따른 지방선거 관련 경비, 의료부담 추가 경비 등 새로운 환경변화에 따른 재정수요를 단위비용에 포함하였다.

셋째, 도로, 수질보전, 수해복구 등 지방

비 부담분을 지역균형발전과 관련된 지방 SOC 수요로서 단위비용에 보완하였다. 즉, 양여금사업의 지방비부담의 일부를 도로비, 환경공해비 등에 반영하였고, 재해복구 지방비부담을 하천비에 반영토록 하였다.

(6) 자치단체 특수수요 반영

자치단체의 지역적 특성으로 인하여 개발이 제한되거나 행정비용이 증가되는 지역에 대한 재원배분의 형평화와 지역개발을 촉진하기 위하여 2001년도와 같이 『지역균형수요』를 산정하고 기준재정수요액 산정시 반영하였다. 지역균형수요 및 반영방법은 다음과 같다.

① 오지개발촉진법·도서개발촉진법에서 지정한 낙후지역내의 읍면동비, 홍보비, 지역개발비를 증액(50%) 반영하였다

② 軍주둔지역 재정수요 보장을 위해 軍주둔지역에 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 면적

에 당해단체 종토세 평균세액을 곱하여 산정한 금액을 지역개발비에 증액(20%) 반영하였다.

대전광역시 유성구의 예를 보면, 유성구 비과세면적(52,303천㎡)에 종토세 천㎡당 징수액(61,754원)을 곱하여 산정한 646백만원을 기준재정수요액에 반영하였는데, 다만 유성구는 광역시의 자치구로서 시분청에 합산 산정되게 되므로 대전광역시의 기준재정수요액에 반영하였다.

$$\begin{aligned} & \text{(수요반영액)} \quad \text{(비과세면적)} \quad \text{(종토세천㎡당징수액)} \quad \text{(적용율)} \\ & \cdot 646\text{백만원} = 52,303\text{천㎡} \times 61,754\text{원} \times 20\% \\ & \text{(종토세평균세액)} \quad \text{(유성구종토세액)} \quad \text{(종토세부과면적)} \\ & \cdot 61,754\text{원} = 6,489\text{백만원} \div 105,079\text{천㎡} \end{aligned}$$

④ 도서·해안·담 지역의 경우 표준행정수요 산정에서 제외되는 수요를 산정하여 해당 자치단체에 추가 반영하였다. 농업·바수산비는 방파제·방조제·물양장 관련수요를, 교통관리비는 적자노선버스·적자도산·여객선 관련수요를, 그리고 청소·바·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), 공원녹지비(자연환경보전지구)에 보정하는 방식으로 하였다.

⑥ 다음으로, 지역기반 쇠퇴지역에 대한 재정정보강을 실시하였다. 『폐광지역개발지

원에 관한 특별법』에 의한 폐광지역, 『지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률』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 경비의 경우, 지역균형수요를 특별히 산정하여 해당 측정항목 보정계수 산정시 가산하여 반영하였다.

(7) 보정수요의 적용

기준재정수요액 산정시 지방교부세법시행규칙 제5조 제2항의 규정에 따라 보정수요를 반영하였다.

첫째, 광역시 및 도에서 시군에 배분하는 일반재정보전금(시군의 도세 징수액의 27%, 인구 50만 이상의 시 및 자치구가 아닌 구 설치시는 47%)과 일반재정보전금 결산액 정산분의 100분의 50에 해당하는 금액을 광역시·도 수요로 보정 반영하였다.

둘째, 교육비특별회계로 전출되는 특별시·광역시의 담배소비세액의 45% 및 특별시·광역시·도세 수입액의 3.6% 해당액을 특별시·광역시·도의 수요로 각각 반영하였다.

셋째, 지방교육재정교부금법 제11조 규정에 의하여 자치단체가 부담하는 교원봉급

액의 100분의 50에 해당하는 금액을 반영하였다. 교원봉급액의 자치단체 부담율은 서울이 100%, 부산이 50%, 부산외 광역시 및 경기도가 10%로 전체 반영금액은 2001년보다 6.5% 증가한 2,574억원이다.

넷째, 도농통합시의 재정수요를 보장하였다. 지방교부세법시행령 제4조 규정에 의하여 통합시점으로부터 5년간 시·군간 교부세로 분리산정하고, 분리산정 5년이 경과되면 시·군을 통합 산정하되 기준재정수요 총액(인건비등 일반행정비 제외)의 9%범위 내에서 특별 가산하는 방식으로 이루어진다. 전체 40개 도농통합시 가운데 39개시는 기 기간경과로 통합 산정하였고 98. 4. 1일 통합한 여수시(여천군+ 여천시+ 여수시)에 대해서는 분리산정 가산하였다.

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%

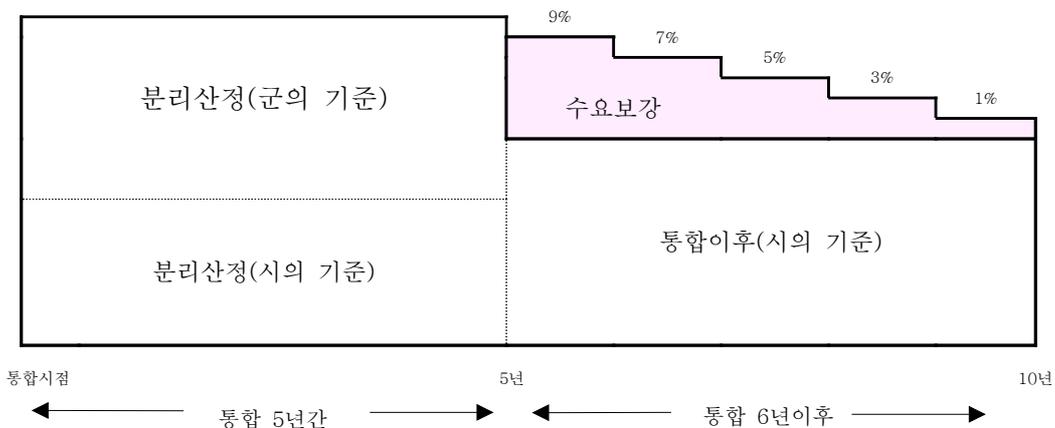
- 분리산정 만료 4년차 - 3%
- 분리산정 만료 5년차 - 1%

나. 合理的인 基準財政收入額의 算定

(1) 지방세 추계방식의 일부 보완

지방세 추계방식은 과거년도 지방세 세목별 징수액(89~2000)을 이용, 『시계열방식』에 의거 추계하여 기준재정수입액에 반영하고 있다. 세목별 특성에 따라 등록세, 레저세, 주민세, 도축세, 지역개발세는 「선형모델」을, 취득세, 자동차세, 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세는 「비선형모델(S-curve)」을, 농업소득세는 「비선형모델(지수함수)」을 각각 사용하고 있다.

그러나 『시계열 방식』은 과거 징수실적의 추세로 장래의 징수전망을 추정하기 때문에 특정년도 세제개편에 의해 세수가 급증·급감하면 예측결과가 왜곡되는 문제가 발생할 수 있다. 때문에 2001 세제개편이 있는 3개 세목(면허세, 담배소비세, 주행세)에 대해서는 현실적인 세수가 반영되도록



세수추계기법을 보완하였다.

첫째, 면허세의 경우, 2001년 추계시는 시계열방식에 의해 추계한 후 전국 감세율(0.275)을 적용 일률감액 추계하였으나 2002년에는 2001부터 자동차관련 면허세가 폐지되어 자동차관련 면허세가 포함된 과거 징수실적을 적용할 경우 세수추계가 불가능하게 되었다. 따라서 2002년도에는 2001 상반기 면허세 징수실적에 기초하여 2002 면허세를 추계하였다.

$$2001 \text{ 상반기 면허세 징수액} \times \text{연평균 증가율}$$

둘째, 담배소비세는 2001 추계시는 2000 담배소비세를 기준으로 1인당 담배소비세를 구한 후 전국인상율(1.1)을 적용하여 일률 증액추계 (인구수×1인당담배소비세액×1.1)하는 방식으로 하였으나 2001부터 교육재정 부담에 따른 재정확충을 위해 담배소비세율이 인상(갑담 460원 → 510원)됨에 따라 2001 상반기 담배소비세 징수실적에 기초하여 2002 담배소비세를 추계하였다.

$$\begin{aligned} & (\text{상반기 담배소비세 징수실적} \div \text{인구수}) \\ & \quad \times 2 \times 2002 \text{ 인구수 (전망)} \end{aligned}$$

셋째, 울산광역시를 특별징수기관으로 지정, 일괄 징수한 후 비영업용 자동차세수 점유율에 의해 자치단체에 배분하는 주행세의 경우 2001 추계시는 자치단체별 1999 비영업용 자동차대수 점유율에 의거 추계하였으나 자치단체별 2000 주행세 배분비율과 2001 상반기 주행세 배분비율에 기초

하여 2002 주행세를 추계하였다.

$$\text{주행세 총액} \times \frac{(2000 \text{ 주행세 배분비율} + 2001 \text{ 상반기 배분비율})}{2}$$

(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 2000 지방세 결산액의 정산분의 100분의 50에 해당하는 금액
- ④ 2000 일반재정보전금 결산액의 정산분의 100분의 50에 해당하는 금액을 도(기준재정수요액)와 시군(기준재정수입액)에 각각 반영

다. 건전재정 『인센티브』 適用擴大

'97년도부터 지방재정의 건전한 운영을 유도하기 위해 보통교부세 기준재정수요 및 기준재정수입액 산정시 자치단체의 자구노력 정도를 반영하는 인센티브제도를 시행하고 있다. 2001년까지 기준재정수요액 산정시 6개항목, 기준재정수입액 산정시 5개항목 등 모두 11개항목을 반영해 왔으나 2002년도에는 그 적용항목을 확대하고

< 2002현재 『인센티브』제 실시 현황>

<기준재정수요액에 반영 : 6>

- 공무원정원 감축
- 비정규직공무원 감축
- 경상경비 절감
- 상수도 현실화율
- 읍면동 통합
- 지방청사관리의 적정화

<기준재정수요액에 반영 : 7>

- 지방세 징수율
- 주민세개인균등화
- 과표현실화
- 탄력세율 적용
- 사용료·수수료 현실화
- 지방세채납율 축소
- 지방세 세원발굴

일부항목의 적용방법을 개선하였다.

- (1) 인센티브 적용 확대 : 2개항목(2001년도 : 11개항목 → 2002년도 : 13개항목)

<기준재정수입액에 반영>

① 지방세 체납율 축소

지방세 관련 인센티브로 『지방세 징수율』 인센티브를 운영중이나 지방세 징수율 산정시 세목별 부과징수만 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

- (전전년도 지방세 미징수액누계액
- 전년도 지방세 미징수액누계액)
- 체납세 결손처분액×30%

② 지방세 세원발굴 장려
현행 지방세 관련 인센티브는 기존의 징

수실적에 기초한 소극적 노력은 반영되고 있으나 세원발굴 등 적극적 노력의 반영이 미흡한 실정이다. 따라서 지방세 증대를 위해 특별히 세원을 발굴하는 자치단체에 세수증가액의 일정분에 대해 인센티브를 부여 (3년간)하고자 한 것이다

$$\text{관련세액} \times \text{적용율 (30\% \sim 10\%)}$$

※ 적용율 : 최초 30% 적용하고 1년 경과시 마다 10%씩 차감 반영

- (2) 인센티브 적용 방법 개선 : 3개항목
<기준재정수요액에 반영>

① 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

(당해 자치단체 적정인원 - 당해 자치단체 보유인원)
× 1인당 연간경비

<기준재정수입액에 반영>

② 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

(지방세법상 기준세율 - 당해단체 기준세율)
× 과세물건수

③ 수수료 현실화

그동안 『사용료·수수료 현실화』 인센티브를 운영하였으나 사용료 현실화는 자치단체 실정에 따라 종목수가 고르지 않고 표준적인 평가기준이 불합리하여 제외하였으며, 수수료 현실화만 평가기법을 개선하여 반영하였다. 이에 따라 자치단체의 수수료 요율 현실화율이 동종 자치단체 평균평가요소점수를 초과하는 경우 『인센티브』, 미달하는 경우 『역인센티브』를 부여하였다

당해 자치단체 수수료 징수실적 ×
(동종자치단체 평균평가요소점수 - 당해 자치단체
평균평가요소점수)×10%

(3) 계속적용 인센티브 항목

<기준재정수요액에 반영>

① 공무원정원 감축

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

(당해단체 표준정원 - 당해단체 지방공무원정원)
× 인건비 단위비용

② 경상경비 절감

자치단체별로 지방예산과 투자비 규모에 따른 경상경비 표준규모를 정하고, 이를 미달하는 단체는 『인센티브』를 부여하였다.

(당해단체 표준경상경비 - 당해단체 경상경비)

③ 상수도요금 현실화

상수도 요금이 원가에 못 미쳐 지방재정 운영상의 부담요인이 되고 있는 점을 감안, 전년도 대비 상수도 요금 현실화율이 높은 단체는 『인센티브』, 낮은 단체는 『역인센티브』를 부여하였다.

상수도요금 결함차액 ×
(전년도 현실화율 ÷ 전전년도 현실화율)

④ 읍면동 통합유도

지방자치단체의 구조조정과 관련 과소동의 통합을 유도하고 폐지단체가 통합이전에 비해 손해 보는 일이 없도록 읍면동 통

합지역에 『인센티브』를 부여하였다.

(통합이전 해당 읍면동의 표준행정수요
- 통합이후 해당 읍면동의 표준행정수요)

⑤ 지방청사관리 적정화

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

(청사적정면적에 의한 일반관리비
- 청사 보유면적에 의한 일반관리비)

<기준재정수입액에 반영>

① 지방세 징수율

자치단체의 지방세 징수효과를 촉구하기 위한 것으로 지방세부과액 대비 징수율이 평균보다 높은 단체는 『인센티브』, 낮은 단체는 『역인센티브』를 부여하였다.

{당해단체 지방세 징수율
×(전국평균징수율÷당해단체 징수율)
- 당해단체 지방세징수실적}×0.8

※ 전국평균징수율 : 95.20%

② 주민세 개인균등할

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

(동종단체 전국최저 개인균등할기준세액
- 당해단체 개인균등할기준세액)×부과인원

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

③ 과표현실화

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

관련세 징수액 × (전국평균 과표현실화율
÷ 당해단체 과표현실화율) - 관련세 징수액

다. 『交付稅 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 제 11조제 2항에 근거하고 있으며 그동안 구체적인 적용기준이 없어 시행하지 못하다가 2001. 12월 동법 시행령 개정을 통하여 구체적인 감액대상 및 감액기준을 규정하게 되었다.

동법 시행령 제12조제1항에 명시된 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 수입 징수태만이 판명된 경우
 - 법령을 위반하여 지출한 금액 또는 징수하지 못한 수입액 이내

교부세 감액제는 전전년도 7월 1일부터 전년도 6월 30일까지(1년간) 조사된 재정 관련 위법행위에 대하여 당해년도 보통교부세에서 감액하게 된다. 시행 첫해인 금년에는 경과조치로 2002. 1. 1부터 2002. 6. 30까지 위법한 재정행위가 있을 경우 그 자치단체의 2003년도 보통교부세에서 감액

할 예정이다. 이 제도는 공정하고 투명하게 운영되어야 한다. 따라서 교부세 감액대상의 조사가 관련부서별로 이루어지며 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 객관성·통일성을 중시하는 보통교부세의 산정과정상 필연적으로 발생할 수 밖에 없는 획일성과 시기적인 이유로 인해 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려해 특별히 교부하는 것으로, 지방재정 여건의 변동이나 예기치 못한 재정 수요에 대응함으로써 보통교부세의 기능을 보완해서 지방교부세제도 전체의 구체적 타당성을 확보하기 위한 제도이다.

특별교부세는 보통교부세 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있거나, 보통교부세의 산정기일 후에 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 교부되는 재원이다.

2002년도 특별교부세 재원은 지방교부세 총액의 1/11에 해당하는 1조 623억원이다.

가. 施策事業需要

시책사업수요의 연간 재원규모는 특별교부세 총액의 30%해당액으로, 교부대상은 보통교부세 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 국가적 역점시책 추진 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우 지방자치단체를 대상으로 사업량과 소요사업비에 대한 수요조사를 실시한 후 일정한 지원계획에 의하여 지원하는 것이다.

2002년도에는 국가적 시책사업의 효율적인 지방구현을 뒷받침하는 차원에서 지방전략산업육성 등 지역경제활성화사업, 지방SOC확충 등 지역균형개발사업, 달동네정비 등 도시저소득주민 주거환경개선사업 등 중요한 국가역점시책을 선정, matching 방식으로 중점지원될 예정이다.

나. 財政補填需要

재정보전수요는 전국체전등 국가적 행사관련수요, 행정구역개편수요, 재정결함보전수요, 지방채무보전수요, 지방재정부담수요 등 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있는 경우 행정자치부장관이 정하는 일정한 기준에 의하여 지원하는 것이다.

재정보전수요의 연간 재원규모는 특별교부세 총액의 20% 해당액으로 당해 수요가 발생할 때마다 배정하되 교부대상은 지방교부세법시행규칙에서 규정하는 15개 항목을 산정대상으로 항목별 지방비소요액에 행정자치부장관이 정하는 지원율에 의하여 교부하게 된다.

다. 災害對策需要

재해대책수요는 자연재해, 농어업재해, 인위재해, 재해·재난예방 등 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없거나 보통교부세 산정기일 이후에 발생한 재해 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있는 경우 지원하는 것이다.

재해대책수요의 연간 재원규모는 특별교부세 총액의 10% 해당액으로 자연재해수요중 항구복구는 중앙재해대책본부에 보고된 복구수요액중 지방비부담이 과다한 경우 지방비 소요액과 재해구호및재해복구부담기준에 기초하여 교부하며, 농어업재해는 중앙재해대책본부에 보고된 복구수요액중 지방비부담액이 과다한 경우 지방비 소요액과 재정력에 기초하여 교부하며, 인위재해는 중앙사고대책본부에 보고된 대책비중 지방비부담액이 과다한 경우 지방비 소요액을 심사하여 교부하며, 기타 응급복구, 재해·재난예방은 지방자치단체가 요구한 소요경비를 심사하여 행정자치부장관이 정하는 지원율에 의하여 교부하게 된다.

재해대책수요는 재해예방을 위하여 필요한 경우와 재해가 발생할 때마다 배정하게 되며 이 경우 피해액이 소규모이거나 지방비 소요액을 예비비로 충당 가능한 경우에는 지원에서 제외하고, 당해연도 재해대책수요에서 지원이 불가한 경우는 우선 지방채를 발행한후 다음연도에 상환재원으로 지원할 방침이다.

라. 地域開發需要

지역개발수요는 기준재정수요액의 산정 방법으로서 포착할 수 없는 지역특수수요를 반영하기 위하여 '98년도에 신설한 것으로 자치단체별 재정여건과 사업수요를 조화롭게 연계시켜서 보통교부세 산정방식의 보완적 기능을 하려는 것이 기본 취지이다.

지역개발수요의 연간 재원규모는 특별교부세 총액의 20% 해당액으로 매년도 6월 30일까지 배정하게 되며 시군구를 대상으로 당해 지방자치단체의 읍면·동수, 인구수, 재정력지수, 행정구역면적 등을 고려하여 산정한 종합지수를 기초로 지원기준금액을 결정하고 그 범위 안에서 지방자치단체에 교부하게 된다.

2002년도는 지역경제활성화에 기여할 수 있는 대상사업을 가급적 선정하여 지원할 계획이다.

마. 特定懸案需要

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

특정현안수요의 연간 재원규모는 특별교부세 총액의 20% 해당액으로 교부대상은 지방교부세법시행규칙에서 도로교량, 하천관리, 지방상하수도, 도시개발등 15개 분야로 규정하고 있으며 동 시행규칙이 규정하

는 교부기준 및 교부대상에 해당하는 사업을 심사한 후 교부하게 된다.

4. 增額交付金の 運營

증액교부금은 법정교부세(내국세 총액의 15.0%)이외에 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우 국가예산이 정하는 바에 따라 별도로 증액교부되는 재원이다(법 제4조 3항).

2002년도 증액교부금은 지방재정보전차원인 전남도청이전사업비 450억원, 전북도청이전신축비 150억원, 영월댐관련 특별지원 77억원, 인천국제공항 기반확충 173억원, 가야권 정비 200억원, 광주순환도로 확충 200억원, 대전 국도 4호선 확포장 사업 110억원 등 7개사업 1,360억원 규모이다.

유사한 취지로서 농어촌특별세관리특별회계법의 규정에 의거 각 소관부처에서 시행하는 농특세국고보조사업의 지방비부담분을 보전하기 위하여 지방자치단체에 교부되는 농특세 지방교부금 1,714억원이 특별회계 예산에 계상되어 있다. 2002년도 사업별 내역을 보면, 농어촌 공공도서관 건립 20억원, 농산물산지유통센터지원 38억원, 농어촌생활용수개발 888억원, 어촌종합개발사업 157억원, 공공농어촌의료서비스개선 105억원, 어항건설 250억원, 임도건설 256억원 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. 2002 地方讓與金の 規模

지방양여금제도는 국세로서 징수한 특정 세목 세입의 전부 또는 일부를 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 도로, 수질 등 특정목적사업수요에 충당할 수 있도록 한 제도이다.

지방양여금은 국세와지방세의조정등에관한법률 제5조제1항에서 정하고 있는 주세의 100%와 교통세의 14.2% 및 농어촌특

별세관리특별회계법 제3조제2항에 의거 전입되는 금액(농특세의 23/150 상당액)을 그 재원으로 하고 있다.

2002년도 지방양여금은 주세 2조 9,312억원, 교통세 1조 4,383억원 그리고 농특세 전입금 2,704억원이나 2000년도 세입결산 결과 이월금 2,903억원이 반영되어 총 4조 3,496억원이며, 이들 재원은 <표4>에서 보는 바와 같이 지방양여금법령에 따라 5개 대상사업 15개 단위사업에 각각 배분되어 운영하고 있다.

2002년도에는 정부의 『물관리종합대책』

<표 4> 지방양여금 사업별 배분비율(법 제5조 및 시행령 제3조)

(단위 : 억원)

사 업 별	배 분 비 율	2002예산	비고
1. 도로 정비	교통세양여재원+ 주세 8.1%+ 농특재원 5/10	17,177	
·광역시도	18/100	2,848	
·지방도	20/100	3,165	
·시의국도	15/100	2,374	
·시의시도	14/100	2,216	
·군도	18/100	2,848	
·농어촌도로	15/100 + 농특 5/10	3,726	
2. 농어촌지역개발	주세 14.1%	3,963	
·농어촌생활환경정비	66/100	2,616	
·오지개발	34/100	1,347	
3. 수질오염방지	주세 46.6% + 농특재원 5/10	14,294	
·하수종말처리시설	55/100	7,118	
·하수관거정비	33/100	4,271	
·분뇨및축산폐수시설	8/100	1,035	
·오염하천정화	4/100	518	
·농어촌하수도	농특재원 5/10	1,352	
4. 청소년육성	주세 1.2%	337	
5. 지역개발사업	주세 30%	7,725	

<표 5> 대상사업별 배분비 조정내역

사 업 별	종 전	개 정
◦ 도로정비사업	·교통세양여재원 전액 ·주 세 147/1,000 ·농특세 6/10	·교통세양여재원 전액 ·주 세 81/1,000 ·농특세 5/10
◦ 농어촌지역개발사업	·주세양여재원 141/1,000	종전과 같음
◦ 수질오염방지사업	·주세양여재원 400/1,000 ·농특세 4/10	·주세양여재원 466/1,000 ·농특세 5/10
◦ 청소년육성사업	·주세양여재원 12/1,000	종전과 같음
◦ 지역개발사업	·주세양여재원 300/1,000	종전과 같음

주 : 종전(2001년도) 교통세양여재원 전액은 전화세양여재원전액과 교통세양여재원임

과 관련한 수질개선사업에 대한 투자재원 조달을 위하여 수질오염방지사업에 양여금 배분비율을 상향조정하는 지방양여금법을 개정하여 도로정비사업에 배분된 주세양여재원의 1천분의 66을 수질오염방지사업으로 전환하여 수질오염방지사업의 재원배분비율을 주세양여재원의 1천분의 400에서 1천분의 466으로 상향조정하고, 농어촌특별세관리특별회계에서 지방양여금관리특별회계로 전입되는 금액을 종전의 농어촌특별세액의 150분의 19에서 150분의 23으로 상향조정, 추가전입액 150분의 4를 수질오염방지사업에 배분되도록 현행 도로정비사업에 배분되는 농어촌특별세전입액을 10분의 6에서 10분의 5로, 수질오염방지사업에 배분되는 농어촌특별세전입액을 10분의 4

에서 10분의 5로 조정하였다(지방양여금법 개정, 2001.12.29. 법률 제6,550호). 2001년 대비 사업별 달라진 배분비율은 <표5>와 같다.

그리고, 농어촌지역의 주거등 생활환경, 산업기반 및 편익·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충하기 위한 농어촌생활환경정비사업은 사업대상이 시·군의 면지역에만 해당되어 과거 군지역이 광역시에 편입된 지역은 생활여건이 비슷함에도 지원대상에서 제외되어 왔으나, 광역시 자치구의 농업진흥지역과 개발제한구역을 「준농어촌지역」으로 하는 규정이 신설되어 「준농어촌지역」도 농어촌생활환경정비사업의 대상이 되도록 농어촌정비법이 개정됨으로써 「준농어촌」 지역에 대한 양여기준이 마

<준농어촌지역이 50% 이상인 자치구>

- | | |
|--------------------------|-----------------------|
| · 부산(3) : 강서구, 금정구, 해운대구 | · 대구(3) : 북구, 수성구, 동구 |
| · 인천(1) : 계양구 | · 광주(3) : 남구, 광산구, 동구 |
| · 대전(3) : 동구, 유성구, 대덕구 | · 울산(2) : 중구, 북구 |

련되었다.

이에 따라 지방양여금법을 개정하여 광역시의 「준농어촌」 지역에 대하여는 「준농어촌지역이 자치구 전체면적의 100분의 50을 초과하는 자치구수」에 따라 양여되도록 지방양여금법을 개정하였다.

2. 地方讓與金 事業別 運營

가. 道路整備事業

도로정비사업은 교통세양여재원전액(교통세액의 14.2%) 및 주세양여재원의 81/1,000 해당액과 농특세전입액의 5/10에 해당하는 금액인 1조 7,177억원으로 2001년도 2조 2,928억원보다 25%가 감소된 규모이며, 사업별로는 광역시도 2,848억원, 지방도 3,165억원, 시의국도 2,374억원, 시의시도 2,216억원, 군도 2,848억원, 농어촌도로 3,726억원이 배정된다.

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, 10/14은 읍면지역의 시도정비에 배분한다.

나. 農漁村地域開發事業

농어촌지역개발사업은 주세양여재원의 141/1,000인 3,963억원으로 2001년도 3,851억원보다 2.6%가 증가된 규모이며, 사업별로는 농어촌생활환경정비사업에 2,616억원, 오지개발사업에 1,347억원이 배정된다.

농어촌생활환경정비사업은 광역시의 준농어촌지역(15개 자치구), 시 또는 군관할 구역내의 면중 농어촌정비법에 의하여 추진하는 농어촌생활환경정비사업대상면(762개면) 및 문화마을조성사업 대상면수(50개면)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 4,294억원으로 2001년도 1조 2,250억원보다 16.7%가 증가한 규모이다.

사업별로는 하수종말처리시설 7,118억원, 하수관거정비 4,271억원, 분뇨 및 축산폐수처리 1,035억원, 오염하천정화 518억원, 농어촌하수도정비 1,352억원이 환경부장관과

지방자치단체의 장이 수립하는 사업계획을 심사하여 양여하며 수질오염방지를 위한 관계사업과의 연계성 등을 고려한다.

라. 靑少年育成事業

청소년육성사업은 주세양여재원의 12/1,000에 해당하는 337억원으로 2001년도 329억원보다 2.4%가 증가한 규모로 청소년수련관·야영장, 청소년문화의 집 등 청소년수련시설의 건립·개보수 및 특성화와 청소년공부방운영, 청소년어울마당운영등 청소년시설 관련경비에 배분된다.

양여방법은 문화관광부장관과 광역시장·도지사가 수립하는 청소년육성에 관한 사업계획을 심사하여 양여하며 기존사업추진지역, 청소년육성을 위한 관련사업과의 연계성 등이 고려된다.

마. 地域開發事業

지역개발사업은 주세양여재원의 30/1,000에 해당하는 7,725억원으로 2001년도 8,427억원보다 8.3%가 감소한 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 소하천정

비 보전수요가 각각 추가되었다.

지역개발사업비의 양여방법은 주세양여재원의 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 자치단체별로 투자우선 순위를 정하여 일반투자사업에 사용하게 된다.

V. 向後 發展課題

1. 地方交付稅制度的 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 항목과 통합하는 식이 될 것이다. 다만, 예산

에서의 비중이 낮더라도 낙후지역의 특성을 반영할 수 있는 항목, 다른 항목과 특성이 다른 항목은 존치할 필요성이 있다. 이와 함께 자치단체 유형에 부합하는 측정단위를 개발하거나 복수의 측정단위를 적용하는 방안을 검토하는 것도 과제다.



② 낙후지역수요 보정방법 개선

오지개발촉진법, 도서개발촉진법에서 지정한 낙후지역의 경우 지역의 낙후정도를 고려하지 않고 일률적으로 수요가 가산되고 있다(읍면동비, 홍보비, 지역개발비 등). 이점에 대해서는 앞으로 형평한 재정보분을 위하여 자치단체의 낙후도를 측정, 낙후정도에 따라 차등 지원하는 방안을 강구하고자 한다.

③ 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 연구검토할 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 연구 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 자치단체의 의견이 있는 만큼 앞으로 반영비율을 단계적으로 상향조정하는 방안을 연구 검토하고자 한다. 특히 이점에 있어서는 교부세 결정에 충격을 주지 않도록 점증적·단계적인 조정방안을 강구할 필요가 있다.

2. 地方讓與金制度의 改善

'91년 지방양여금제도가 도입된 후 사업추진성과를 보면 국도등 국가 SOC와 연계한 지방도로확충, 위험교량보수, 농어촌도로 투자확대로 농어촌물류유통을 지원, 도로포장율이 '91년 32.2%에서 2001년 45.5%로 높아졌고, 도농간 소득격차 해소를 위해 농어촌지역개발사업에 투자를 확대하여 낙후소외지역의 생활편익시설 및 생산기반이 크게 확충되었다(농어촌생활환

경정비 765개면, 오지개발 399개면). 또한, 하수처리장 183개소를 완공하고 하수관거 59,308km를 정비, 하수도보급율을 '92년 37.5%에서 2000년 70%로 높임으로써 수질을 획기적으로 개선하여 『삶의 질』이 크게 향상되었다. 이밖에 청소년수련관 220개, 청소년문화의 집 41개의 건립을 지원함으로써 청소년의 올바른 가치관 형성에 크게 기여하였다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 국가 및 지방행정환경의 변화에 따라 지방양여금의 운영과정상 꾸준한 제도개선이 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 전화세 폐지에 따른 지방재원보전을 위한 대체재원으로 2003년말 교통세 폐지시 『지방재정보전에 관하여 필요한 사항은 관계부처간 협의·결정』토록 국세와지방세의조정등에관한법률 부칙 제3조제1항에 규정되어 있기 때문에 교통세가 폐지되어 특별소비세로 환원될 경우 특별소비세 재원중에서 동율의 양여금 재원이 확보되도록 하였다.

농어촌특별세는 농어촌지원을 위한 UR 대책과 관련하여 지난 '94년에 신설, 2004

년까지 10년간 한시적으로 운영되는 재원으로서 향후, 농특세의 폐지 또는 시한만료 시점에서 특정세목 일정율을 양여재원화(농특세 본세 흡수대상 : 소득세, 법인세, 관세, 특별소비세, 취득등록세, 종토세)할 수 있도록 관계부처와 협의해 나갈 계획이다

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 통계에 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 객관화, 『포괄지원방식』의 단계적 도입도 추진, 검토해 나갈 계획이다

다. 讓與金事業에 대한 地方費 確保運營 緩和

교부세와 국고보조금 제도의 중간 형태인 양여금제도의 도입취지에서 볼 때, 지방비부담이 없는 것이 원칙이다. 다만, 사업부서에서 사업의 조기달성 및 효율적 추진을 위해서 일정비율의 지방비재원을 확보토록 하고 있다.

예) · 도로정비사업 20~50%

- 오지개발 30%
- 수질오염방지사업 30~90%
- 청소년육성사업 20%~40%

적정수준의 지방재원분담은 지방의 모럴 헤저드 방지를 위해 필요하지만 양여금이 국고보조금화가 우려되고 과도한 지방비분담은 지방재정운영의 경직성 및 재정압박을 초래하게 된다.

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

따라서 사업의 효율적 추진을 위해서 지방양여금 제도의 취지에 따라 대상사업별로 점차적으로 완화 또는 폐지해 나가는 방안을 사업관계부처와 협의토록하고, 단기적으로는 자치단체간의 형평성을 감안 지방비를 확보한 단체를 보정하는 등 지자체의 재정력을 고려한 지방비부담비율의 차등화방안을 검토, 추진해 나갈 계획이다

라. 讓與金 事業의 合理的 調整 및 運營

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

따라서 국가정책적 사업성격인 청소년육성사업, 수질오염방지사업 등은 국가에서 일원화하여 종합적으로 추진할 수 있도록 하고, 광역시 자치구도, 지역정보화사업등 새로이 그 수요가 발생하는 사업에 대하여는 신규대상사업에 포함하는 방안을 적극 검토, 추진해 나갈 계획이다.

한편, 지방양여금사업 및 재원배분체계의 경직성 완화를 위해 장기적으로 일정주기의 『Sunset방식』을 도입하여 부적합한 사업은 지방사업으로의 전환, 새로운 수요가 발생하는 사업의 추가, 사업추진성과 및 정도에 따라 배분된 재원의 재조정도 필요하다. 이를 위해 양여금의 대상사업별 사업성과평가와 함께 선심성 소규모 분산투자, 계획성 없는 사업추진이 되지 않도록 책임성 부여, 배분 및 추진실적을 전산시스템으로 구축(Data Base화), 관리하는 방법도 점진적으로 강구해 나갈 계획이다

VI. 結 語

최근 지방행정환경의 급속한 변화와 더불어 지방자치의 정착으로 주민욕구수요가 폭증하는 등 지방재정 여건도 크게 달라지고 있다.

이에 따라, 불건전 재정운영상황에 따라 교부세 인센티브제 운영을 강화하는 한편, 교부세 감액제를 적용하게 되므로 지방재정운영에 있어 낭비성·선심성 예산집행 등 방만한 재정운영을 자제하고 재정운영 전반에 대한 겸허한 성찰과 함께 건전성과

효율성, 그리고 자율성과 책임성이 강조되는 방향으로 새로운 인식과 각오를 다져 나가지 않으면 안된다.

특히, 지방재정은 투자 우선순위에 따라 투자효율을 높일 수 있는 지혜를 모으고 이를 실천해 나가야만 하며 지방재정조정제도도 이에 맞도록 지속적인 제도개선과 보완이 필요하다.

따라서 지방교부세나 지방양여금 등의 재원이 모든 지방자치단체의 후견적 역할이 되는 것 보다는 스스로 자구적 노력을 실시하는 지방자치단체를 위한 분발과 촉매적 역할을 하도록 하므로서 건전재정운영의 기틀을 다지는데 배전의 연구와 노력을 아끼지 말아야 할 것이다. 