

# 地方讓與金 制度改善內容 解説

강 성 조

행정자치부 교부세과 양여금담당

## I. 들어가는 말

지방양여금제도는 지방재정기반의 확충과 지역간의 균형있는 발전을 도모하기 위하여 국세중 특정세목수입의 전부 또는 일부를 지방에 양여하여 도로, 수질 등 지방의 특정 SOC사업의 효율적 추진을 위하여 '91년도에 도입된 지방재정조정제도이다.

지방양여금은 국가와 지방간의 구조적인 재정불균형체제(국세 : 지방세 = 8 : 2)하에서 근본적으로 열악한 지방재정을 감안하여, 중앙·지방간의 세원공동이용방식을 통한 지방재정확충과 지방재정 불균형 완화를 위해서 지방에 이전된 지방재원으로서, 이미 학문적으로나 실무적으로 그 기능을 성공적으로 수행하면서 지방재정에서 큰 성과를 거두고 있고, 지방재정에서 약 8%로의 비중을 차지하고 있다.

근자에 들어와 일부에서 지방양여금제도의 정체성을 부인하고 그 독자성을 인정하지 않으려는 발상이 있는데 참으로 안타까움을 금할 수 없다. 무엇보다도 먼저 지방양여금제도가 지방교부세와 국고보조금제도의 중간적 역할을 수행하면서 법적, 제도적으로 그 독자적 영역을 구축하고 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

이하에서는 그 동안 추진한 지방양여금제도의 몇 가지 개선사항에 대한 설명을 통하여 업무수행에 대한 이해를 높이고, 향후 발전적 방향을 모색해보고자 한다.

## II. 地方讓與金 制度改善 事項

### 1. 讓與財源의 變更

현행 지방양여금재원은 국세와지방세의조정등에관한법률 제5조제1항의 규정에 의하여 지방자치단체에 양여되는 재원인 “주세 및 전화세의 전액”과 농어촌특별세관리특별회계법 제3조제2항제4호의 규정에 의하여 농어촌특별세관리특별회계에서 지방양여금관리특별회계에 전입되는 금액, 즉 “농어촌특별세액의 150분의 19에 해당하는 금액”으로 하고 있다.(지방양여금법 제3조)

정부에서는 조세체계 간소화방안으로 불합리한 전화세체계개편과 통신사업의 발전을 위해 전화세를 폐지하고 부가가치세로 통합하는 조세개편방안을 추진하였다. 이 조세개편 과정에서 지방양여금의 주된 재원인 전화세의 폐지로 인한 지방재정운영의 안정성 확보를 위해서 폐지되는 전화세를 대체하는 새로운 양여재원의 확보가 요청되었다.

#### <전화세의 부가가치세로 통합 필요성>

- ① **전화세도입 목적의 달성**
  - '74년 전화수요억제로 전화체제 현상해소를 위해 도입
- ② **전화세의 독립적 세목으로 존재논리의 미흡**
  - 현재 세율이 10%이며, 전화서비스에 부과되는 만큼 부가가치세와 별개로 독립적으로 존재할 특별한 근거가 없음
- ③ **전화관련사업에 대한 조세체계의 복잡성 및 비일관성**
  - 기본료와 음성통화료에 대해서는 전화세적용, 전화사업자가 제공하는 서비스에 대해서는 부가가치세 적용
  - 인터넷확산 등 다양한 신규 통신서비스가 도입되면서 특정서비스가 전화세 적용대상인지, 부가가치세 적용대상인지 판단이 모호
- ④ **장기적인 세원으로서의 불안정성**
  - 전반적으로 음성통화에 대한 수요증가는 둔화되는 반면 데이터통신에 대한 수요는 급증하는 추세
- ⑤ **매입세액 미공제로 인한 원가상승**
  - 전화세의 존재는 전화서비스를 창출하기 위해 투입요소를 구입하였을 때 지불하였던 매입세액에 대한 공제를 받을 수 없도록 하는 것인데 이는 부가가치세 적용때

보다 세부담이 커지고 서비스의 원가에 포함되어 원가상승  
**⑥ 외국의 경우**  
 - 미국을 제외한 대부분의 국가가 부가가치세를 적용

※ 발췌 : 정보통신정책연구원(전화세의 부가가치세 전환에 따른 효과분석)

따라서 전화세를 2001년 9월 1일부터 폐지하고 부가가치세로 통합을 하고 지방양여금의 부족액을 충당하기 위하여 지방양여금의 주된 사업인 도로정비사업과 밀접한 연관이 있고 세원의 신장성이 높은 교통세의 일정률로 양여를 받기로 하였다. 즉, 2001년 9월 1일부터 12월 31일까지는 교통세의 2.4퍼센트를, 2002년부터는 매년 교통세의 14.2퍼센트를 지방자치단체에 양여하도록 국세와지방세의조정등에관한법률을 개정하였다. (2000. 12. 29. 공포)

### ※ 지방양여금 재원의 변경

2000	2001
주세(95%), 전화세(100%), 농특세(19/150)	주세(100%), 전화세(100%), 교통세(2.4%), 농특세(19/150)
	※ 전화세 10개월, 교통세 2개월 분임

⇒ 주세조정은 맥주세율의 변화에 따른 것임 ('99:130%, '00:115%, '01:100%)

### <교통세 징수현황>

(단위 : 억원, %)

구 분	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000
징수액	24,572	33,718	48,240	55,471	65,040	72,557	94,424
신장율	-	37.2	43.1	15.0	17.3	11.6	30.1

주 1. '99까지는 징수액, 2000년은 예산액

2. 2000년 신장율은 '99년 징수액과 2000년 예산액의 비율임

이와 관련하여 국세와지방세의조정등에관한법률에서는 교통세의 양여금액은 교통세법 제1조에 규정된 목적에 사용하도록 함에 따라

**<교통세법 제1조>**

제1조(목적) 이 법은 도로 및 도시철도 등 교통시설의 확충에 소요되는 재원을 확보함을 목적으로 한다.

교통세는 현재 양여금의 5개 대상사업중에 도로정비사업에만 사용이 가능하므로 지방양여금법 제5조제1항을 개정(국세와지방세의조정등에관한법률의 부칙에서 개정)하여 양여금의 대상사업별 배분비율을 조정하였다.

지방양여금의 대상사업별 배분비율 조정은 다음의 표에서 보는 바와 같다.

대 상 사 업	현 행	조 정
도로정비사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 양여금특정사업재원 1, 1,000분의 630</li> <li>· 농특세전입액 10분의 6</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교통세양여재원전액 2, 1,000분의 147</li> <li>· 주세양여재원 1,000분의 6</li> <li>· 농특세전입액 10분의 6</li> </ul>
농어촌지역개발사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 양여금특정사업재원 1,000분의 115</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주세양여재원 1,000분의 141</li> </ul>
수질오염방지사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 양여금특정사업재원 1,000분의 245</li> <li>· 주세양여재원 1,000분의 100</li> <li>· 농특세전입액 10분의 4</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주세양여재원 1,000분의 400</li> <li>· 농특세전입액 10분의 4</li> </ul>
청소년육성사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 양여금특정사업재원 1,000분의 10</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주세양여재원 1,000분의 12</li> </ul>
지역개발사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주세양여재원 1,000분의 300</li> </ul>	좌 동

1. 양여금특정사업재원 : 전화세전액 + 주세양여재원의 60%
2. 교통세양여재원전액 : 2001까지는 전화세양여재원전액 · 교통세양여재원전액(2.4%),  
2002년 이후는 교통세양여재원전액(14.2%)으로 함

<국세와지방세의조정등에관한법을 개정>

현 행	개 정
第2條(國稅) 國家는 所得稅·法人稅·相續稅(贈與稅를 포함한다)·再評價稅·不當利得稅·附加價值稅·特別消費稅·酒稅·電話稅·印紙稅·證券去來稅·關稅·臨時輸入附加稅·教育稅·交通稅 및 農漁村特別稅를 課稅한다.	第2條(國稅)----- ----- ----- -----酒稅·印紙稅----- ----- -----
第5條(國稅의 地方讓與) ①國家는 第2條에 規定된 國稅의 收入중 다음 各號의 金額을 地方自治團體에 讓與한다. <u>&lt;후단 신설&gt;</u>  1. 2. (생략) 3. 電話稅의 全額 ②國家는 第2條에 規定된 教育稅의 收入중 教育環境改善特別會計法 第3條 第1號의 規定에 依하여 教育環境改善特別會計의 歲入이 되는 金額을  제외한 全額을 教育稅法 第1條에 規定된 目的에 使用하기 爲하여 地方自治團體에 讓與한다.	第5條(國稅의 地方讓與) ①----- ----- ----- -----. 이 경우 제3호의 規定에 依한 讓與金額은 交通稅法 第1조에 規定된 목적에 使用하여야 한다. 1. 2. (현행과 같음) 3. 交通稅의 1,000분의 142 ②국가는 第2조에 規定된 教育稅 收入의 全額을 教育稅法 第1조에 規定된 목적에 使用하기 爲하여 地方自治團體에 讓與한다.

※ 국세와지방세의조정등에관한법을 부칙개정내용

제1조(시행일) 이 법은 2001년 1월 1일부터 시행한다. 다만, 제2조 및 제5조제1항제3호의 개정규정은 2001년 9월 1일부터 시행한다.

제2조(전화세의 지방자치단체 양여에 관한 경과조치) 이 법 시행당시 종전의 전화세법에 의하여 부과하였거나 부과하여야 할 전화세는 종전의 규정에 의하여 지방자치단체에 양여한다.

제3조(교통세의 지방양여 등에 관한 특례) ①교통세의 지방양여 비율은 제5조제1항제

3호의 개정규정에 불구하고 2001년 12월 31일까지는 2001년 교통세 수입의 1,000분의 24로 하며, 교통세가 폐지되는 때의 지방재원보전에 관하여 필요한 사항은 관계부처간에 협의·결정한다.

②교통세의 교통시설특별회계 전입비율은 부칙 제4조제1항의 규정에 의하여 개정되는 교통시설특별회계법 제8조제1항제1호의 개정규정에 불구하고 2001년 12월 31일까지는 교통세의 1,000분의 976으로 한다.

③지방양여금의 대상사업별 배분비율은 부칙 제4조제2항의 규정에 의하여 개정되는 지방양여금법 제5조제1항제1호 내지 제4호의 개정규정에 불구하고 2001년 12월 31일까지는 동항제1호중 “교통세양여재원전액”을 “전화세양여재원전액·교통세양여재원전액”으로 한다.

**<지방양여금법 개정>**

현 행	개 정
第5條 (讓與金の 대상사업별 配分比率) ①第4條第1項 各號의 사업을 위하여 第3條의 規定에 의한 讓與金の 財源을 다 음과 같이 配分한다. 1. 道路整備事業：讓與金の 財源중 酒稅讓與財源의 1,000分의 400에 해당하는 금액과 農特稅轉入額을 제외한 금액(이하 “讓與金特定事業財源”이라 한다)의 1,000分의 630에 해당하는 금액과 農特稅轉入額의 10分의 6에 해당하는 금액으로서 農漁村特別稅管理特別會計豫算으로 정하는 금액 2. 農漁村地域開發事業：讓與金特定事業財源의 1,000分의 115에 해당하는 금액 3. 水質汚染防止事業：讓與金特定事業財源의 1,000分의 245에 해당하는 금액 및 酒稅讓與財源의 1,000分의 100에 해당하는 금액과 農特稅轉入額	第5條 (讓與金の 대상사업별 配分比率) ① ----- ----- ----- 1. 道路整備事業：交通稅讓與財源全額과 酒稅讓與財源의 1,000分의 147에 해당하는 금액 및 農特稅轉入額의 10分의 6에 해당하는 금액으로서 農漁村特別稅管理特別會計豫算으로 정하는 금액2. 農漁村地域開發事業：酒稅讓與財源의 1,000分의 141에 해당하는 금액 3. 水質汚染防止事業：酒稅讓與財源의 1,000分의 400에 해당하는 금액과 農特稅轉入額의 10分의 4에 해당하는 금액으로서 農漁村特別稅管理特別會計豫算으로 정하는 금액

<p><u>의 10분의 4에 해당하는 금액으로서 農漁村特別稅管理特別會計豫算으로 정하는 금액</u></p> <p>4. <u>靑少年育成事業：讓與金特定事業財源의 1,000분의 10에 해당하는 금액</u></p> <p>5. (생략)</p> <p>② (생략)</p>	<p>4. <u>靑少年育成事業：酒稅讓與財源의 1,000분의 12에 해당하는 금액</u></p> <p>5. (현행과 같음)</p> <p>② (현행과 같음)</p>
---	---

## 2. 讓與金 地方費確保基準 緩化

지방양여금사업에 대한 지방자치단체의 지방비확보기준은 국고보조사업의 지방비 부담과는 달리 법상 의무는 아니다. 다만 중·장기계획에 의해서 추진되고 있는 지방자치단체 투자사업의 조기달성 등 효율적 추진을 위해서 지방양여금 결정 통보시에(사전에 사업소관 관계부처에서 필요한 금액을 통보함)일정액을 확보하도록 하고 있다.

### <地方讓與金法 第11條第2項>

- ② 地方自治團體의 長은 讓與金對象事業이 효율적으로 추진될 수 있도록 그 사업에 소요되는 地方財源을 최대한 확보하여야 한다.

그 동안 지방자치단체에서는 어려운 지방재정여건을 감안하여 지방비확보기준의 완화를 꾸준히 제시하였고 이에 따라 지방비확보기준을 점차적으로 완화하여 조정하였다. 2001년도 지방양여금사업에 대한 지방비확보기준 조정내역은 다음과 같다.

단 위 사 업	2000년	2001년
○ 농어촌생활환경정비	30%(시도15%, 군15%)	20%(시도10%, 군10%)
○ 분뇨및축산폐수처리시설 - 분뇨처리시설(광역시)	50%	40%
○ 오염하천정화 - 도청소재지	50%(도25%, 시25%)	40%(도20%, 시20%)
- 기타지역	45%(시도 22.5%, 시군 22.5%)	30%(시도 15%, 시군 15%)

한편, 지방양여금사업 추진에 따른 지방의 지방비확보 부담을 다소나마 해소하기 위해서 2001년도에는 각 지방자치단체가 양여금사업을 위해서 부담한 지방비를 보통교부세 수요산정시에 보정하여 줄으로써 지방비를 많이 부담하는 자치단체에 더 많은 교부세가 배정되도록 하여 지방비부담에 따른 재정적 어려움을 완화시키고, 동시에 양여금사업인 지방SOC사업이 효율적으로 추진이 될 수 있도록 개선하였다.

**2001교부세 수요산정에 지방비부담이 반영된 양여금사업 내역**

지방양여금사업	보통교부세반영(측정항목)
○ 도로정비사업	○ 도로비
○ 농어촌지역개발사업 ○ 지역개발사업	○ 지역개발비
○ 수질오염방지사업 - 하수종말처리시설 - 분뇨 및 축산폐수처리시설 - 오염하천정화	○ 환경공해비
- 하수관거정비	○ 하수도비

**※ 지방교부세수요에 반영된 양여금사업의 지방재원 확보기준(2000년 기준)**

구분	단위사업	2000 지방재원 확보기준	비고
도로정비사업	○ 광역시도	• 50% (광역시비)	종전군도
	○ 지방도	• 40% (도비)	
	○ 시의국도	• 40% (시비)	
	○ 시의시도	┌ 동 지역 : 40%(시비) └ 읍면지역 : 20%(시비)	
	○ 군도	• 20% (군비)	
	○ 농어촌도로	• 20% (군비)	
농어촌지역개발사업	○ 정주생활권개발	• 30% (시도비15%, 군비15%)	
	○ 오지개발	• 30% (시도비15%, 군비15%)	
	○ 하수종말처리시설	┌ 광역시 90%(광역시비) ├ 도청소재지 50%(도비25%, 시비25%) └ 기타지역 47% (시도비23.5%, 시군비23.5%)	

<p>수질오염 방지사업</p>	<p>○ 분뇨 및 축산폐수 처리시설</p> <p>○ 오염하천정화</p> <p>○ 하수관거정비</p>	<p>┌ 분뇨처리시설 : 광역시 50%</p> <p>├ (광역시비, 토지매입비 제외),</p> <p>├ 기타지역 20% (시군비)</p> <p>└ 축산폐수처리시설 : 20%</p> <p>(시도비 10%, 시군비 10%)</p> <p>┌ 광역시 70% (광역시비)</p> <p>├ 도청소재지 50%(도비25%, 시비25%)</p> <p>└ 기타지역 45%</p> <p>(시도비 22.5%, 시군비22.5%)</p> <p>┌ 진설 : 광역시 70%(광역시비)</p> <p>├ 도청소재지 50%(시비)</p> <p>├ 기타지역 30%(시·군비)</p> <p>└ 개보수 : 광역시 90%(광역시비)</p> <p>도청소재지 80%(시비)</p> <p>기타지역 70%(시·군비)</p>	
<p>지역개발사 업</p>	<p>○ 지역개발사업</p>	<p>· 소하천정비보전수요 : 50%(시·군·구 비)</p>	

### 3. 地域開發事業의 人件費補填需要的 投資事業 轉換

지역개발사업의 인건비보전수요(주세의 8.5%)는 '96~'97 사이 양곡관리직, 농촌지도직, 농업연구직등 국가직 공무원의 지방직 전환(8,211명)에 따른 지방자치단체의 인건비부담으로 인한 투자가용재원의 감소에 따른 투자재원을 보전하기 위한 재원으로서 원칙적으로 지자체의 기본적 행정수요를 보충해 주는 지방교부세의 법정율을 인상하여 인건비에 소요되는 수요를 보전하여 주는 것이 타당하다.

하지만 '97년도에 교부세율 인상이 아닌 지방양여채원인 주세의 확대를 통하여 보전하였다. 이는 지방의 대규모 SOC사업을 추진하기 위해서 '91년도에 도입된 지방양여금제도의 도입취지의와는 다소 맞지 않는다는 논란의 소지를 제공하게 되었다.

한편, 2001년도 보통교부세 인건비 수요 산정시에는 양곡관리직등 지방직 전환 공무원의 인건비수요를 포함한 표준정원에 기초하여 기준재정수요를 산정하였다.

따라서 지역개발사업비의 농촌지도직등 국가공무원의 지방직전환에 따른 인건비수요에 의한 지방양여금의 양여기준은 지방자치단체에서 실시하고 있는 각종 투자사업에

대한 양여기준으로 전환하는 것이 타당하다. 인건비보전을 위한 지역개발사업의 양여 기준인 지방양여금법시행령 제7조의2제1항제1호 및 제3호의 개정이 필요하다.

이와 관련하여 덧붙일 것은 지방자치단체에서는 현행 지역개발사업에서 인건비를 기준으로 양여되는 재원인 지역개발사업비를 신규투자사업인 지역정보화기반사업이나 기존의 재해예방을 위한 소하정점비사업의 확대 등에 사용하는 것이 요청된다.

※ 2001년 지역개발사업비중 인건비 보전수요 예산규모 : 2,388억원

### 지방직전환 국가공무원 현황

단 체 별	지방직전환 공무원수(명)			
	계	양곡관리직('96. 1. 1)	농촌지도직('97. 1. 1)	농업연구직('97. 1. 1)
계	8,211	928	6,655	628
부 산	66	19	47	-
대 구	95	16	79	-
인 천	136	18	118	-
광 주	59	14	45	-
대 전	49	6	43	-
경 기	1,042	110	867	65
강 원	793	96	625	72
충 북	582	61	458	63
충 남	878	87	712	79
전 북	821	100	656	65
전 남	1,147	130	943	74
경 북	1,265	131	1,043	91
경 남	1,096	116	905	75
제 주	182	24	114	44

※ 서울 78명(양곡관리직 37 + 농촌지도직 및 연구직 41) 및 정원감축 14명 제외

### Ⅲ. 맺는 말

지방양여금제도가 도입된 지 10여년이 지났다. 10년이면 강산도 변한다는 얘기가 있

듯이 지방양여금제도 전반에 대한 새로운 고찰, 새로운 틀을 재구성해야 될 시점에 도달한 것 같다.

지방양여금제도 운영과 관련하여 검토해 볼 사항은 우선 양여재원측면에서는 무엇보다도 안정성과 신장성이 있는 재원의 확보이고 대상사업의 경우에는 양여금의 도입 취지에 맞도록 국가정책적사업의 국고보조사업으로 전환, 양여금지원의 필요성이 대두되고 있는 각종 신규사업의 추가등 합리적 조정이 요청된다.

특히, 지방양여금운영에 대한 지방의 자율성을 강화하는 측면에서 양여금지원의 포괄지원체제로 전환이 요청되고, 자율성과 병행하여 지방의 책임성 확보를 위해서 사후평가 체제를 확립하여 성과관리를 통한 대상사업과 자원배분의 재조정을 도모하는 것도 필요하다.

또한, 양여금사업에 대한 지방비부담을 자치단체의 재정력 등에 의한 차등부담화 하는 방안도 검토해 볼 사항이다.

앞으로 중앙관계부처 및 지방자치단체에서 제시하는 다양한 의견을 수렴하여 지속적인 제도개선을 추진할 예정이다. ☺

## 시시용어 해설

### • 리플레이션(Reflation)

통화재팽창. 디플레이션에서 벗어나 아직은 심한 인플레이션까지 이르지 않은 상태를 말한다. 불황의 결과 생산이나 이윤이 대폭 저하돼 실업이 느는 경우 정상이라 생각되는 수준에 미달되는 물가수준을 어느 정도 인상시켜 인플레이션에 이르지 않을 정도까지 경기를 회복시키기 위해 통화를 팽창시키는 금융정책을 리플레이션 정책이라고 한다.

- 편 집 실 -