

사례발표

지역균형발전과 지방재정의 효율적 운영방향

사회자 : 송 쌍 중 (서울시립대 교수)

발표자 : 이 회 경 (충청남도 예산담당관)

정 경 진 (부산광역시 예산담당관)

김 인 환 (대구광역시 예산담당관)

조 용 진 (광주광역시 예산담당관)

유 영 록 (경기도 의회의원)

강 민 규 (군산시 기획예산과장)

■ 사례 발표 ■

SOC擴充과 地方讓與金制度 改善方案

이 희 경

(충청남도 예산담당관)

I . 머리말

지방양여금제도는 지방자치제도가 부활되는 시점인 '91년도에 지역의 균형발전과 지방재정기반의 확충을 위해 도입되었다.

도입당시 지방양여금사업은 대부분 종래의 국고보조사업에 속하였던 사업을 흡수하였으며, 특히 도로정비사업을 위주로 하는 농어촌지역 개발에 중점을 두었다.

이러한 지방양여금제도는 도입당시는 1개사업 5,570억원에서 2001년도에는 5개 대상사업에 4조 7,795억원에 이르는 등 사업 및 재원규모면에서 크게 팽창하여 왔다.

그러나 이러한 양적 팽창과정과 6차례에 걸친 법개정으로 본래 지방 양여금제도가 목적하고 의도했던 사업과 무관한 사업들이 양여금 대상 사업으로 추가되는 현상도 발생하였다.

이러한 현상은 마침내 양여금제도의 특성과 정체성을 모호하게 만들고 그 존재 의미를 훼손하는 결과를 초래하였다. 그 결과 최근에 일각에서는 지방양여금제도의 폐지 또는 다른 제도와의 통합론이 제기되다가 급기야는 「지역균형 발전기획단」에서 지방양여금, 특별교부세 50%, 토특회계를 재원으로하는 지역균형개발특별회계 설치안이 마련되게 되었다.

이에 지방양여금제도가 본래의 목적에 부합되고 현실성 있는 제도가 될 수 있도록 하기 위해 그동안의 운영성과와 문제점 및 개선방안에 대하여 언급하고자 한다.

Ⅱ. 地方讓與金制度 概要

1. 意 義

지방양여금제도는 국가가 징수하는 특정세목수입의 전부 또는 일부를 지방에 양여하여 도로등 특정목적사업 수요에 충당토록 함으로써 지방재정기반확충과 지역간 균형발전을 도모코자하는 제도로써 배분기준이 간명하고 수입예측이 용이하여 특정사업을 연차적 계획에 따라 지속적·안정적으로 추진할 수 있게하고 있으며 국고보조사업과는 달리 법정율에 의한 지방비의 의무적 부담과 국고정산반납이 필요치 아니하고 대상 사업별로 포괄적으로 재원을 양여함으로써 지방재정운영의 자주성을 제고시키는 특성을 가지고 있다.

2. 地方讓與金の 財源

지방양여금의 재원은 국세와지방세의조정등에관한법률제5조제1항에 의한 주세의 100%, 교통세의 14.2%(2001년도 경우 2.4%)와 농어촌특별세관리특별회계법제3조제2항에의한 농어촌 특별세액의 19/150로 충당하고 있다.

3. 地方讓與金の 對象事業 및 配分比率

지방양여금으로 추진되는 사업은 도로정비사업등 5개사업에 15개단위사업으로 구분 운영되고 있으며, 그 재원 배분비율 및 사업 내용은 다음과 같다

지방양여금의 대상사업 및 배분비율

(단위 : 억원)

대 상 사 업	단 위 사 업	배 분 비 율	사 업 내 용	2001 예산액
계				47,795
① 도로정비 사업	소 계	교통세+주세 14.7% 농특세전입액 6/10		22,928
	· 광역시도	도로정비사업재원의 18%	개설 · 확포장	3,796
	· 지방도	도로정비사업재원의 20%	개설 · 포장, 교통 소통대책, 유지 · 관리사업	4,218
	· 시의국도	도로정비사업재원의 15%	개설 · 확포장	3,164
	· 시의시도	도로정비사업재원의 14%	개설 · 확포장	2,952
	· 군 도	도로정비사업재원의 18%	개설 · 포장, 교통 소통대책, 유지 · 관리사업	3,796
	· 농어촌도로	도로정비사업재원의 15% + 농특세전입액의 6/10	포장사업	5,002
② 농어촌지역 개발사업	소 계	주세 14.1%		3,861
	· 농어촌생활 환경정비	농어촌지역개발사업재원 의 66%	면단위 개발사업 및 문화마을 조성	2,548
	· 오지개발	농어촌지역개발사업재원 의 34%	생활기반, 문화복지 등 지원	1,313
③ 수질오염 방지사업	소 계	주세 40% + 농특세 전입액의 4/10		12,250
	· 하수종말 처리사업	수질오염방지사업재원 55%	시설설치비, 부지매입	6,063
	· 하수관거정비	수질오염방지사업재원 33%	시설설치비, 부지매입	3,638
	· 분뇨축산 폐수처리	수질오염방지사업재원 8%	시설설치비, 부지매입	882
	· 오염하천 정화	수질오염방지사업재원 4%	시설설치비, 부지매입	441
	· 농어촌하수도 정비	농특세전입액의 4/10	시설설치비, 부지매입	1,226
④ 청소년육성 사업		주세 1.2%	청소년수련관, 청 소년문화의 집, 어 울마당, 공부방등	329
⑤ 지역개발 사업		주세 30%	재정보전, 인건비 보전, 소하천 정비	8,427

Ⅲ. 地方讓與金制度의 運營成果

1. 地方財政基盤擴充 및 中央과 地方의 財政不均衡 改善

지방양여금이 도입됨에 따라 국세중의 일부가 지방자치단체에 양여됨으로서 중앙정부와 지방자치단체간의 수직적 형평성이 개선되었다.

비록 이전의 국고보조금사업이 지방양여금사업으로 전환되었고, 또한 지방양여금의 재원만큼 내국세의 규모가 감소되기 때문에 지방교부세의 재원이 줄어들긴 하였지만, 이를 고려한다고 해도 지방양여금의 도입은 중앙과 지방자치단체간의 수직적 형평성을 개선하는데 기여하였다.

지방양여금으로 인한 수직적 형평성 개선효과(1)

(단위 : %)

구 분 \ 연도별	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
국세 : 지방세	77.8:22.2	78.8:21.2	78.1:21.9	76.4:23.6	78.8:21.2	79.7:20.3	79.2:20.8	80.2:19.8
교부세 · 국고보조금 이전후의 국세 : 지방세	62.4:37.6	65.6:34.4	65.2:34.8	62.1:37.9	65.5:34.5	65.7:34.3	64.4:35.6	63.7:36.3
교부세 · 국고보조금 양여금 이전후의 국세 : 지방세	60.9:39.1	62.8:37.2	62.3:37.7	58.9:41.1	62.9:37.1	62.6:37.4	60.8:39.2	60.3:39.7
양여금의 형평성 개선효과	1.5%	2.8%	2.9%	3.2%	2.6%	3.1%	3.6%	3.4%

註) (1) 지방재정조정제도 개선방안 연구, 서강경제인포럼, 2000, p32

2. 地方道路등 SOC 擴充을 통한 地域均衡發展

지방양여금제도의 실시로 안정적인 재원확보가 가능해져 특히 지방도로 등의 확충에 크게 기여하였다. 과거 지방도로사업은 IBRD차관과 국고보조사업의 일환으로 수행되었다.

그러나 사업이 수행되는 과정에서 사업 및 재원규모의 연도별 기복현상과 같은 재원의 불안정성 문제가 뒤따랐을 뿐만아니라 지역간의 불균형문제가 야기되기도 하였다. 그러나 지방양여금제도가 도입되면서 지방도로사업들이 양여금 대상사업에 편입되어 지방도로에 대한 체계적이고 계획성있는 장기투자가 가능해졌다.

충남도의 경우 '91~'99년까지 9년 동안 총 1,825km가 지방도로가 포장되어 '90년도 평균 47%이던 지방도로 포장율이 '99년도에는 67.2%에 이르렀다. 특히 지방양여금은 그동안 국가발전 과정에서 상대적으로 소외되었던 농어촌지역을 대상으로 도로사업을 추진함으로써 지역균형발전에 크게 기여하였다는 점이다.

지방도로 정비사업 실적(충남)

(단위 : km, %)

구 분	1990년도			2000년도			증감율 (%)
	도로연장	포 장	포장율(%)	도로연장	포장도	포장율(%)	
계	2,855	1,342	47.0	4,716	3,167	67.2	20.2
지방도	1,119	660	58.9	1,394	1,107	79.4	20.5
시 도	285	223	78.2	1,257	769	61.2	△17(2)
군 도	1,451	459	31.6	2,065	1,291	62.5	30.9

註) (2) 시도의 포장율이 감소한 것은 시도의 도로연장이 급격히 증가(285km→1,257km) 하였기 때문이다.

IV. 地方讓與金制度의 問題點 및 改善方案

1. 財源 不安定

< 問題點 >

지방양여금 재원은 국세로 징수한 재원의 일부가 지방에 양여됨으로써 안정적인 재원확보가 이루어져 대상사업에 대한 체계적이고 계획성 있는 장기투자가 이루어 질 것으로 기대되었으나 실제운영과정에는 재원확보의 안정성에 많은 문제가 발생하고 있다.

현재 지방양여금을 재원으로하고 있는 교통세와 농어촌특별세는 한시법으로서 교통세는 2003년까지 개별소비세에 통합될 예정이고 또 농어촌특별세도 2004년까지 한시법으로 본세에 흡수통합될 예정이다.

< 改善方案 >

지방양여금재원의 안정성을 위해 당초 지방세였고, 경제가 지속적으로 성장할 것으로 가정할 때 세원이 안정적인 부가가치세의 일정율을 지방에 양여하여 계획적·장기적인 투자재원을 확보토록하는것이 바람직할 것이다.

2. 부적절한 對象事業 調整

< 問題點 >

현행 지방양여금제도가 안고있는 문제점가운데 가장 심각한 문제는 양여금 대상사업의 적정성 문제이다. 현재의 양여금대상 사업들 가운데는 제도의 도입과정이나 4차례의 개편과정에서 제도목적에 적합하지 않은 사업들이 행정편의 내지 정치적 목적에서 따라 지방양여금 대상사업에 추가되어 합리적 기준을 토대로 조정되지 않고 그때

그때의 정치적 상황에 따라 임기 응변적으로 조정됨으로써 단위사업수가 크게 증가하였고, 그결과 기존의 국고보조금 및 지방교부세와 차별성이 없는 사업들이 지방양여금 사업으로 포함되게 되었다는 점이다. 대표적인 것으로 청소년육성 사업과 지역개발사업을 들 수 있다. 또한 국고보조사업은 매년 국회의 예산심의를 거쳐야 하므로 안정적인 재원의 확보가 곤란하지만 일단 어떤 사업이 지방양여금 사업에 포함되면 법이 개정되지 않는한 지속적·안정적으로 재원을 확보할 수 있으므로 중앙부처에서는 지방양여금사업으로서의 타당성 여부를 떠나 안정적 재원확보를 위해 지방양여금 사업으로 전환시키려고 한다는 점이다.

〈 改善方案 〉

지속적인 지방양여금 사업의 추진으로 사업목적의 달성과 지방의 새로운 수요등장으로 지방양여금 대상사업을 국고보조사업으로의 전환, 양여금사업에의 신규편입, 기능을 확대 조정할 사업을 예시해 보기로 한다.

1) 國庫補助事業으로 轉換

가. 청소년 육성사업

청소년육성사업은 원래 국고보조사업이었던 것이 당시의 정치적 판단에 의해 지방양여금 대상사업으로 책정되었다. 이사업은 성격상 지역의 균형개발과는 직접 관련이 없는 사업일뿐만 아니라 지역적으로도 사업수요가 편중되어 있어 국고보조사업으로 전환하는 것이 바람직하다 하겠다.

나. 수질오염방지사업

수질오염방지사업은 수계별 및 권역별 중심으로 이루어지고있는 국가정책사업으로서 환경개선사업과 연계하여 환경개선 특별회계의 국고보조사업으로 통합운영되는 것이 효율적일 것이다. 왜냐하면 수질개선사업의 효과는 당해 자치단체에게만 해당되는 것이아닐 뿐아니라 비용부담만 떠안을 뿐 오히려 그 결과물을 활용하게되는 이웃 지방자치단체에게 더 큰효과를 가져다 주는 경우가 많기 때문이다.

2) 新規讓與金 對象事業

앞에서 기술한바와 같이 일부사업을 지방양여금에서 국고보조 사업으로 전환하고 21세기에 지방에서 새롭게 나타나고 있는 지방정보 인프라 구축사업, 장기미집행 도시계획시설 보상, 읍면 도시계획 도로개설, 상수도 노후관 교체사업등을 새롭게 지방양여금사업에 포함하여 지방 SOC 확충에 재정적 지원이 되도록 하여야 할 것이다.

가. 지역정보 인프라구축사업

21세기는 지식정보화 시대라 일컫고 있어 정보를 누가 먼저 확보하고 이용하느냐에 따라 국가의 흥망성쇠가 달려 있다고 해도 과언이 아님은 주시의 사실이다.

이에 우리도에서도 지난 2001. 1월 「디지털 충남」을 선언하고 디지털민원 및 무인증명 확대발급, 도민의 정보접근권과 알권리 보장, 중소기업의 디지털화 컨설팅등 각종 지역정보 인프라구축에 심혈을 기울이고 있으나 막대한 재원의 소요로 애로를 겪고있어 지방양여금사업에 추가지정하여 안정적인 재원확보 및 체계적 지원으로 지식정보 강국을 만드는데 기반을 구축해야할 것이다.

디지털 충남 소요예산액

(단위 : 백만원)

사 업 명	계	기투자	2001년	2002년	2003년	2004년
계	57,752	21,077	10,153	11,505	8,243	6,774
디지털민원 및 무인증명확대발급	10,783	5,436	1,513	2,800	517	517
도민의정보접근권과 알권리보장	11,925	3,475	214	208	3,483	2,670
중소기업의 디지털화 컨설팅	14,740	8,000	4,000	1,700	520	520
기 타	20,304	4,166	4,426	4,922	3,723	3,067

나. 장기 미집행 도시계획시설 보상

도시계획시설로 지정해 놓고 10년 이상 장기간 미집행하는 것은 국민의 사유재산권을 지나치게 침해하는 것으로 헌법에 불합치 한다는 헌법재판소의 심판이 있었다.

이에 지방자치단체에서는 도시계획법개정으로 장기 미집행 도시 계획시설중 10년 이상 미집행 대지에 대하여 2년 이내에 매수여부 결정하고, 결정후 2년 이내에 적정한 보상을 하여야 하나 4,000억원에 이르는 막대한 보상비로 인하여 엄두도 못내고 있는 실정이다.

따라서 10년 이상 장기미집행 도시계획시설에 대한 보상비를 지방 양여금사업으로 추가지정하여 국민의 재산권 보호 및 도시기반 시설 확충으로 도시발전을 촉진시켜야 할 것이다.

장기미집행 도시계획시설보상비에 따른 소요예산(총남)

(단위 : 억원)

구 분	결정 면적	시행 면적	미 집 행 규 모					
			계		10년미만		10년이상	
			면적	소요액	면적	소요액	면적	소요액
건 수	11,256	3,927	7,329	71,147	3,787	36,603	3,542	34,544
면 적	159,044	62,674	96,370		53,157		43,213	

※ 10년이상 미집행 대지만 보상대상 : 2,983천㎡, 4,000억원 소요

다. 읍면 도시계획 도로

시지역의 도시계획도로는 시의 국도·시의 시도와 대부분 중복이 되므로 일부는 양여금사업으로 추진되고 있다.

그러나 읍면지역의 도시계획도로는 양여금대상사업에서 제외되어 열악한 군지역의 재정여건으로 추진에 애로를 겪고 있다.

따라서 읍면지역의 도시계획 도로정비사업에 일정기간 지방 양여금을 집중투자하여 오히려 시지역보다 더 심각한 읍면지역의 교통체계를 개선하여 원활한 교통소통대책이 마련되기를 절실히 바라고 있다.

라. 상수도 노후관 교체사업

우리나라의 중소도시의 상수도관은 대부분 70년대 이전에 시설된 것으로 매우 노후화되어 있어 누수율이 심각하여 경제적 손실과 상수도요금 원가상승요인으로 작용하고 있다.

또한 충남의 경우에는 상수원의 부족으로 대청댐·보령댐에서 광역상수도 수수관로 사업도 병행하고 있어 지방상수도사업에 많은 재원이 필요하다. 따라서 안정적인 급수대책과 국민건강을 위해서는 광역상수도 수수관로 매설 및 노후상수도관 교체와 취·정수시설개량등 지방상수도사업도 지방양여금사업에 포함하여 안정적으로 투자함이 바람직하다고 할 것이다.

지방상수도 시설개량실적 및 소요예산(충남)

(단위 : km, 억원)

구 분	기투자('97년이후)		2001년도		금후계획		누수율 ('00.12.31 현재)
	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비	
계		413		183		1,790	
노후상수도관개량	263	259	87.9	152	1,108	1,700	13.0%
취·정수시설	71개소	154	16	31	50	90	

※ '79~2001년까지 충남 지역개발기금에서 시군이 차입한 지방채는 1,204억원임

3) 投資擴大事業

소하천 정비사업은 '97년부터 지방양여금사업으로하여 주세의 1.5%를 투자하고 있으나 주요범정하천에 비해 재해가 빈번하고 상습피해지역으로서 매년 피해복구에 상당한 금액이 소요되고 있으나 재원부족으로 아직도 소하천 정비율은 매우 낮은 실정이다.

따라서 국가적으로 체계적·계획적인 투자와 정비가 이루어질 수 있도록 지방양여금 투자재원을 확충하여 재해방지와 재해복구 비용절감의 이중효과를 얻는 것이 바람직할 것이며, 대부분의 소하천이 농어촌지역에 산재해있으므로 소하천개발을 통한 지역균형 개발효과도 기대할 수 있다.

소하천 정비율 및 소요자원(충남)

(단위 : km, 억원)

소 하 천 연 장				소 요 재 원			정비율
개소수	총연장	개수연장	미개수	계	2001년	2002~2009 계획	
2,503개	3,361	949	2,412	1,144	164	980	28.2%

3. 過重한 地方費 負擔

< 問題點 >

지방양여금법제11조에 양여금대상사업이 효율적으로 추진될 수 있도록 그 사업에 소요되는 지방재원을 최대한 확보하여야 한다고 선언적으로 규정하고 있다. 그러나 실제 운영과정에서 보면 행정자치부와 사업부처의 운영지침과 지방교부세 산정시 도

로등 양여금사업에 대한 지방비 부담액을 보정계수에 반영함으로써 지방비 부담을 사실상 강제하고 있다는 점이다.

이에 따라 재정여건이 열악한 자치단체에서는 지방비부담으로 인해 지방재정의 경직해지는 압박을 초래하고 있는 것이다.

2001년도의 충청남도의 경우 지방양여금사업에 대한 지방비부담액은 1,803억원으로 이는 자체수입액의 26.2%에 해당하는 금액이다.

지방양여금사업 지방비부담액이 자체수입에서 차지하는 비율(충남)

〈 2001년도 〉

(단위 : 억원)

구 분	자 체 수 입 액 ①			지방비부담액 ②	비율(% (②/①))
	계	지방세	경상적세외수입		
계	6,873	5,873	1,000	1,803	26.2
도분청	2,740	2,500	240	732	26.7
시·군	4,133	3,373	760	1,071	25.9

※ 지방비 부담액중 도분청은 도비, 시군은 시군비 부담액임
도분청의 지방세에는 지방교육세860억원이 포함되지 않았음

더욱이 하수종말처리장시설등 대단위사업은 지방자치단체의 열악한 재정여건을 더욱 악화시키는 요인으로 작용하고 있다.

자치단체에서는 채무부담행위, 지방채차입등으로 부족재원을 마련하고 있는 실정으로 홍성군의 경우 하수종말처리시설의 지방비 부담액만해도 자체수입액의 47.3%를 차지하고 있다.

※ 충남도분청의 경우 지방도사업에 채무부담행위액 90억원, 지방채 45억원, 하수종말처리장 50억원 지방채 차입

지방비부담과다사례(충남)

〈 2001년도 〉

(단위 : 억원)

사업명	단체명	양여금	지방비부담액 ①	자체재원 ②	비율(%) (①/②)
지방도정비	도본청	448	299	2,740	10.9
하수종말 처리장	도본청	767	340	2,740	12.4
	천안시	260	130	557	23.3
	서산시	119	53	242	21.9
	홍성군	99	44	93	47.3

※ 지방비 부담액중 도본청은 도비, 시군은 시군비 부담액임

〈 改善方案 〉

지방양여금사업을 가능한한 짧은 기간내에 추진하여 효과를 극대화하기 위하여 어느 정도의 지방비부담은 불가피할지도 모른다.

그러나 지방양여금사업에 대한 지방비부담이 과중하여 자치단체의 재정을 압박하는 것은 바람직하지 않은 일이다.

따라서 지방양여금사업에 대한 지방비부담제도를 완전히 폐지하는 것이 여러가지 이유로 현실적으로 어렵다면 지방비부담을 완화하여 지방양여금사업 추진으로 인한 자치단체의 부담을 경감시켜 양여금 사업을 효율적으로 추진하여야 할 것이다.

지방비부담을 조정안

사업명	현행	개선(안)	증감
하수종말처리시설	기타지역 47%	20%	△27%
지방도정비	40%	20%	△20%
시의국도	40%	20%	△20%
시의시도(동지역)	40%	20%	△20%

4. 地方讓與金事業의 일몰제 導入

'91년 지방양여금제도의 도입으로 일부사업은 많은 성과를 거두어 다른 사업으로 대체할 시점에 와있다고 본다. 그러나 사업부처의 안정적인 재원확보와 행정편의를 위해서 반대하고 있는 것이다.

또한 지방자치단체에서도 중앙정부에서 일몰제 도입을 계기로 지방양여금재원의 축소등의 의구심이 있어 적극적으로 주장하지 못하고 있는 것도 사실이다. 따라서 지역간의 균형적 발전을 추구하는 지방양여금제도의 목적과 새로운 지방수요에 부응하기 위해서는 과감하게 일몰제를 도입하여 지방양여금제도를 더욱 발전시켜 나가는 방안을 깊이 연구해보는 것도 바람직 할 것이다.

V. 結 論

앞에서 살펴본 바와같이 지방양여금제도는 지역의 균형발전과 지방재정의 확충이라는 당초 목표달성에 크게 기여한 것이 사실이지만 다음사항에 중점을 두어 개선·보완해 나가야 할 것이다

첫째로, 지방재정 기반의 확충과 지역간 균형개발이라는 지방양여금제도의 정책적 목표와 제도의 도입취지에 비추어 볼때, 현행 지방양여금재원과 규모가 지방재정에 실질적인 도움을 줄 수 있도록 대폭 확충되어야 할 것이다.

둘째로, 지방양여금제도가 지역균형발전을 이루기 위한 효과적인 정책수단으로 발전하기 위해서는 지속적으로 적극적인 새로운 개발투자 수요를 바탕으로 타당성있는 사업선정과 재원배분이 되도록 보완하여야 할 것이다.

셋째로, 지방양여금제도의 제도적 특징과 한계를 명확히하여 정체성을 확립하고 정

책목표의 효율성을 제고해 나가야 할 것이다.

결론적으로 어느시대를 막론하고 완벽한 제도는 없다는 점이다.

지금까지 언급한 양여금제도에 대하여는 시행과정에서 문제가 있다면 제도의 근본 취지와 목적을 훼손하지 않는 범위내에서 보완 발전시켜 나아가야 할 것이다.

■ 사례 발표 ■

地域均衡發展과 地方財政의 效率的 運營方向

— SOC확충과 지방양여금제도 개선방안 —

정 경 진

(부산광역시 예산담당관)

I. 지역균형발전을 위한 과제들

- 우리나라는 그 동안 국토계획과 지역정책 등을 통하여 수도권 집중 억제와 다양한 지역균형발전정책을 추진하여 왔지만 수도권 집중 현상과 지역불균형은 지속되고 있다.
- 비수도권(지방)의 경우는 기존 기반산업의 쇠퇴와 전략산업의 취약, 그리고 인력의 역외 유출(특히 지식기반산업의 고급인력) 등으로 경제적 어려움이 매우 심각한 상태이고, 지방의 황폐화를 야기한다는 비판의 목소리가 높다.
- 이러한 지역불균형 현상을 방지할 경우 수도권 과밀화에 따른 교통·환경·주택 등 사회적 비용증가, 지방의 상대적 박탈감 증대로 인한 중앙과 지방간의 갈등 심화와 국민통합 저해 및 국가경쟁력의 약화가 예상된다.
- 지역간 불균형이 초래된 근본적인 원인은 지역개발정책이 지방의 여건이나 특성을 고려하지 않은 채 중앙정부 주도로 추진되고, 지방발전을 위한 적극적 균형시책이 미흡하며, 범정부 차원의 시책의 통합·조정 부족 및 시책의 일관성이 결여되었기 때문이다.
- 기존의 지역균형발전정책이 내재하고 있는 문제점을 해결하기 위해서는 분권화, 지방화 시대에 걸맞게 중전의 틀에서 벗어나 새로운 패러다임의 정립이 요청된다.
- 지방재정의 규모가 선진국에 비하여 매우 취약할 뿐 아니라 수도권과 비수도권 지방자치단체간의 재정 불균형이 심각한 상태이며, 지방세의 비중이 미국 42.1%, 일본 38.8%, 덴마크 31.4%에 비해 한국은 19.6% 수준이다.

- 시·도세 교육재정지원 부담율을 모든 자치단체에 일률(3.6%)로 적용하지 말고 자치단체별 재정형편에 따라 차등(수도권 5%, 비수도권 2%)적용, 지방 SOC 투자 등 특별 재정수요 보전제도 마련등 지방교부세 법정교부율 상향조정 (15%→18%), 2000년부터 시행이 중단되고 있는 법인세 증액교부금 지원재개, 지방소비세 신설등 지방자치단체의 자치역량 제고와 지역간 균형발전 수요를 충족할 수 있도록 지방재정제도의 합리적 개선과 세제개편이 필요하다
- 지역균형발전을 도모하기 위해서는 지방분권화를 통한 지방자치단체의 역할이 중요하며, 현재와 같은 지역간 재정적·경제적 격차를 해소하기 위해서는 중앙정부의 조정적 역할과 중앙과 지방간의 새로운 협력관계의 구축이 필요하다.
- 특히 지역균형발전을 위해 부산광역시장은 지난해 5.25일 “지방분권·지방분산·지방분업”을 기본골격으로한 『국토균형발전 제안』을 선언하고, 이를 공식적으로 정부에 요구하였고, 영호남 8개시도가 이에 대해 공동 노력한다는 「공동선언문」을 채택·발표한 바 있으며, 지역균형발전을 위한 방안으로 지난해 7. 11일 「영호남 국토균형발전추진협의회」를 구성하여 국토 균형발전을 위한 최소한의 실천과제인 「8대 과제」를 제시해 놓고 있다.

《8대 과제》

- | | |
|-----------------------|------------------------|
| ① 지방분권추진법 등 특별법 제정 | ⑤ 특별지방행정기관의 지방자치 단체 이관 |
| ② 지방재정 및 세제개편의 추진 | ⑥ 광역권별 특화산업 육성 |
| ③ 지방자치단체 장의 조직·인사권 확대 | ⑦ 사회·문화적 차별사례 개선 |
| ④ 중앙부처의 지방이전 | ⑧ 지방교육 활성화 방안 |

Ⅱ . 지방양여금제도 개선방안

1. 지방양여금 제도의 현황과 문제점

- 지방양여금은 도로사업 등을 중심으로 지방의 사회간접자본 확충에 기여함으로써 지역균형개발을 목적으로 1991년에 도입되었다. 지방양여금 제도는 지난 몇 년 동안 법개정(6차 개정)을 통해 사업 및 재원규모 면에서 양적인 팽창이 이루어졌다.
- 지방양여금은 2001년 현재 국세와 지방세의 조정등에 관한 법률에 의한 주세의 100%인 2조 5,094억원과 전화세의 100%인 1조 3,027억원, 교통세의 14.2%인 2,606억원(2001년 2.4%, 2002년 14.2%) 및 농어촌 특별세관리 특별회계법에 의해 전입되는 금액 3,065억원(농특세의19/150 상당액) 등 4조 7,795억원을 재원으로 하고 있다.
- ▷ 교통세의 경우는 전화세를 2001년 9월부터 폐지하여 부가가치세로 통합함에 따라 지방양여금의 부족액을 충당하기 위한 대체재원으로 도로정비사업과 밀접한 연관성이 있다. 교통세의 양여금액은 전액 도로정비사업에 배정하고, 여타사업은 주세로 재원을 배분하기 위하여 양여금의 대상사업별 배분비율을 조정하였다.
- ▷ 재원조정 : 전화세 폐지(2001.9.1), 교통세 양여 14.2%(2001년도 2.4%)
- ▷ 지방양여금 대상사업별 배분비 조정내역

사업별	현행	개정
도로정비사업	특정사업재원 630/1,000 농특세 6/10	교통세 양여재원 전액 주세 147/1,000 농특세 6/10
농어촌지역개발사업	특정사업재원 115/1,000	주세양여재원 141/1,000
수질오염방지사업	특정사업재원 245/1,000 주세양여재원 100/1,000 농특세 4/10	주세양여재원 400/1,000 농특세 4/10
청소년육성사업	특정사업재원 10/1,000	주세양여재원 12/1,000
지역개발사업	주세양여재원 300/1,000	현행과 같음

주 : 2001년도는 교통세양여재원 전액을 전화세재원전액과 교통세양여재원으로 함.

- 지방양여금 사업의 현행 재원은 모두 매우 불안정하며, 존치에 어려움이 있을 것으로 보인다. 주세는 선진국의 통상압력으로 추가적인 인하 요인을 안고 있고, 농어촌특별세는 2004년까지 한시 재원이며, 교통세는 2003년까지 존치되고 특별소비세로 환원되는 목적세이다.
- 지방양여금 제도는 본래 목적으로 하는 사업과 무관한 사업들이 대상사업으로 추가되어 이 제도의 특성을 모호하게 만들고, 그 존재 의의에 상당한 손상을 가하는 결과를 초래하였다.
 - ▷ 제도 도입 당시는 도로정비사업만을 대상사업으로 함
 - ▷ 도입배경('90년 입법, '91년부터 시행) : 지방재정기반의 확충과 지역간의 균형있는 발전을 도모하기 위하여 세종 특정세목수입의 전부 또는 일부를 지방에 양여, 특정사업에 충당토록 하기위함
 - 재원 : 토초세 50%, 주세 15%, 전화세 100%('91년 규모 5,570억원)
 - 대상사업 : 도로정비사업(직할시도, 지방도, 군도, 농어촌도로)

- 지방양여금 사업은 청소년육성사업과 지역개발사업의 경우 지역균형 발전 취지에 부합되지 않으며, 특히 지역개발사업은 특정목적에 위한 사업비가 아닌 일반 재원으로 사용되어 본래 취지에 어긋나고 있다.
- 지방양여금 사업은 지방양여금법령에 의해 대상사업이 5개 분야(도로 정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업), 15개 단위사업에 일정비율로 배분 운영하고 있다. 이들 사업은 법률로 규정되어 있어 경제 및 사회적 여건변화에 따라 탄력적으로 조정하기가 어렵다.
- 지방양여금은 이같은 문제점으로 인하여 폐지하거나 다른 제도(지방 교부세, 국고보조금 등)와의 통합론이 제기되고 있기도 하다.

2. 지방양여금 제도개선 방안

□ 지방양여금 대상사업의 합리적인 조정

- 지방양여금 사업은 지방양여금법령에 의해 대상사업이 칸막이식으로 운영되어 자율성이 저하되고 단위사업중 기능별로 부합되지 않은 사업조정(농어촌도로, 농어촌하수도를 농어촌 지역개발사업에 포함) 및 현행5개 분야 단위사업(도로 정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업)을, 15개 단위사업으로 축소 운영할 필요가 있다
- 지방양여금 대상사업 조정(안) : 별첨

지방양여금 대상사업 조정(안)

현 행 ▷ 15개 단위사업		조 정(안) ▷ 10개 단위사업	
대 상 사 업	단 위 사 업	대 상 사 업	단 위 사 업
도로정비사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광역시도정비사업 ○ 지방도정비사업 ○ 시의국도정비사업 ○ 시의시도정비사업 ○ 군도정비사업 ○ 농어촌도로정비사업 	도로정비사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광역시도정비사업 (구도포함) ○ 지방도정비사업 ○ 시의 시도정비사업 (시의국도포함) ○ 군도정비사업
농어촌지역 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌생활환경정비 사업 ○ 오지개발사업 	농어촌지역 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌생활환경 정비사업 ○ 오지개발사업 ○ 농어촌도로정비사업
수질오염방지 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하수종말처리시설사업 ○ 하수관거정비사업 ○ 분뇨 및 축산폐수처리 시설사업 ○ 오염하천정화사업 ○ 농어촌하수도정비사업 	수질오염방지 사업	○ 수질오염방지사업
청소년육성 사업	○ 청소년육성사업	좌 와 동 일	
지역개발사업	○ 지역개발사업	좌 와 동 일	

□ 지방양여금 지방비 부담 완화 또는 폐지

- 지방자치단체에서 부담하는 지방비 부담이 높아져 재정운영의 경직성이 초래되고 있고, 지방양여금제도 취지에 상반될 뿐만 아니라 국고보조율 보다도 높게 부담하는 경우도 있으며, 자치단체별 재정력을 고려하지 않고 일괄적인 기준제시에 따라 재정이 열악한 단체의 부담이 곤란하다.
- '91년도 지방양여금제도 도입 당시에는 지방비 부담근거 규정이 없었으나, '92년부터 국고보조금사업(수질오염방지, 청소년육성사업등)의 일부가 양여금 대상사업에 포함되면서 '92년부터 지방비부담 규정이 신설·운영되고 있고,
- 2001 지방양여금 대상사업 지방비 확보 기준은 도로정비사업 20~50%, 농어촌지역개발사업 20~30%, 수질오염방지사업 30~90%, 청소년육성사업 30~50%, 지역개발사업 50%(소하천정비사업보전)등 아주 높은 편이다.
- 지방양여금 지방비 부담액이 총 사업비의 40%이상을 차지하고 있어 지방재정의 경직성을 초래('98기준) : 총사업비 4조 8,163억원
(양여금 2조 8,627억원, 지방비 1조 9,536억원(40.6%))
- 향후 2~3년 유예기간 경과후 지방양여금법 개정시 지방비 부담 근거 규정 삭제
▷ 2001년 : 전년보다 10~20%감액, 2002년 : 30~40%,
2003년 : 50~70%, 2004년 : 폐지
- 지방양여금 지방비 확보 연도별 완화기준 (안) : 별첨

지방양여금 지방비 확보 연도별 완화기준 (안)

(단위 : 부담율%)

대 상 사 업	단 위 사 업	2000	2001	2002	2003	2004
도로정비사업	· 광역시도	50	50	30	15	폐지
	· 지방도	40	40	30	15	"
	· 시의국도	40	40	30	15	"
	· 시의시도	20~40	20~50	10~30	5~15	"
	· 군도	20	20	10	5	"
	· 농 어 촌 도 로	20	20	10	5	"
농어촌지역 개발사업	· 정주생활권개발	30	20	10	5	"
	· 오지개발	30	30	10	5	"
수 질 오염 방지 사업	· 하수종말처리시설	47~90	47~90	17~50	10~20	"
	· 분뇨및축산폐수 처리시설	20~50	20~40	10~30	5~20	"
	· 오염하천정화	45~50	30~70	15~30	10~20	"
	· 하수관거정비	30~70	30~70	10~50	5~20	"
	· 농어촌하수도정비	30	30	10	5	"
청소년육성사업	· 청소년육성	30~50	30~50	10~40	5~30	"
지역개발사업	· 소하천정비보전	50	50	30	15	"

□ 區道정비사업등 지방양여금 대상사업 포함

《현 황》

- 지방양여금법상 廣域市道 배분비율은 18%에 불과하며
- 자치구의 區道정비사업은 지원대상에서 제외
 - ※ 부산광역시의 도시계획도로 면적 43.8km²중 自治區道는 22.9km²임

2001년도 도로정비 양여금 배분액

(단위 : 억원)

계	광역시도 (18%)	지방도 (20%)	시의국도 (15%)	시의시도 (14%)	군 도 (18%)	농어촌도로 (15%+농특세50%)
22,927	3,796	4,218	3,163	2,952	3,796	5,002

※ 2001년도 부산시의 광역시도 양여금 지원액은 794억원으로 양여금 배분액중 농어촌 도로의 농특세분을 제외한 도로정비 자원 21,089억원의 3.8%에 불과

《문제점》

- 廣域市道 및 區道 개설비는 郡道 및 농어촌도로에 비해 상대적으로 높은 보상가 등 사업비 과다로 개설에 애로가 많음
 - ※ 區道 1개노선(L=1km, B=10m, 사업비 60억~70억원 정도) 마무리에 평균 8년이상 소요
- 전국 69개 자치구중 지방세(區稅)로서 인건비를 충당하지 못하는 자치구는 71%인 49개구임(부산 11개구) ≡ '99지방재정분석자료(행자부)
- 재정상태가 취약한 자치구가 도로정비사업(區道개설등)을 추진하기는 현실적으로 불가능 할 뿐만 아니라, 도시계획법 개정으로 2002년부터 시행되는 10년

이상 장기 미집행 도시계획시설에 대한 보상재원 해결 불가

《개선방안》

- 재정부담 수요가 많은 광역시도의 배분율을 상향 조정(18%⇒30%)
- 자치구의 구도(區道)정비사업을 지방양여금 지원대상사업에 포함
(배분비율 15%정도)
- 하수처리장 건설비 지원액 증액

《현 황》

- 부산광역시 하수처리장 건설현황
 - ▷ 가동중 : 5개소(수영1·2, 장림1, 신시가지, 남부)
 - ▷ 건설중 : 9개소(장림2, 녹산, 신호, 동부, 중앙, 강동, 기장, 영도, 반송)
 - ▷ 계획중 : 3개소(지사, 정관, 가덕)
- 부산광역시 하수처리장(14개소) 건설재원(계획사업 제외)
 - ▷ 총 투 자 : 16,073억원
 - ▷ 기 투 자 : 10,074억원('99이전 9,013, 2000투자 515)
 - ▷ 금후투자 : 5,999억원(2001투자 546, 2002이후 5,453)
- 하수처리장건설 지방양여금 지원 기준액 : 환특융자금의 20%
 - ※ 부산광역시 2001년 하수처리장건설 지방양여금 배정액 : 2,623백만원(전국 0.4%)

《문제점》

- 하수도사용료 수입(2001년 928억원 예상)으로는 가동중인 처리장 운영비등 경
상비 충당에만 사용되고 있으므로 투자사업비(2001년도 투자비 800억원) 확보
에 어려움이 있으며
- 하수도특별회계 부채는 계속해서 늘어나는 실정임
 - ▷ 2000년 12월말 현재 부채 원금 3,330억원
 - ▷ 투자사업비 부족재원 충당을 위하여 매년 500억원정도 기채도입 불가피
 - ▷ 2001년 기채상환액 487억원(원금 263, 이자 224)
- 그럼에도 불구하고 지방양여금 지원실적은 미흡한 상태임
 - ▷ 하수처리장 건설비의 10%를 지원키로 한 지방양여금을 환특용자금의 20%
를 지원하므로 실제 투자비의 5%도 못미침

《개선방안》

- 하수처리장건설을 위한 현재까지 환특용자지원액중 매년 상환해야 하는 최소한
의 이자분에 상응하는 금액을 지방양여금으로 지원필요
 - ▷ 환특용자금의 20% → 환특용자금의 40%(20%증)
 - ※ 부산광역시 환특이자 상환분 : 2001년 82억원, 2000년 60억원
- 하수관거정비사업 배분기준 개선

《현 황》

- 광역시 와 시,군의 하수관거설치 환경, 도심지형등을 고려하지 아니하고 일률적

으로 연장(m)을 기준으로 하여 배정하고 있음

《문제점》

- 광역시의 경우 하수관거 m당 설치비가 현행 시공단가로 1~3백만원 정도이고
- 시,군의 경우는 m당 설치비가 20~60만원 정도의 비용이 드나 정부에서는 하수관거 지방양여금 배정시 전국 표준단가 (m당 30~50만원)를 적용하여 광역시와 시,군에 일률적으로 배정하므로써 시,군단위 지역에는 교부금액이 많고 광역시에는 교부액이 아주 낮게 책정되고 있음
- ※ 부산광역시 2001년 하수관거정비사업 : 9,865백만원(전국 2.7%)

《개선방안》

- 광역시에 대한 하수관거정비사업 지방양여금 배정시 전국표준단가를 적용하지 말고 각 대상사업별 객관적 공식(통계)의 개발 등 실제 시공에 투자되는 금액을 기준으로 배정 필요

■ 사례 발표 ■

地方債事業의 成果와 向後 減債方案

김 인 환

(대구광역시 예산담당관)

I . 地方債의 必要性

- 사회간접자본시설(SOC)은 투자시기를 일실하면 나중에는 엄청난 투자비용이 증가될 뿐 아니라 때로는 영원히 투자시기를 놓치게 되며, 지하철·도로·상하수도시설 등의 사업은 일시에 많은 재원이 소요되어 경상적인 수입만으로는 채원충당이 어려우나 지방채는 조세 마찰 없이 큰 규모의 투자재원을 적기에 조달할 수 있으며
- 적정규모의 지방채사업은 도시 인프라시설을 축적함으로써 도시 경쟁력강화 및 시민의 편익증진을 위한 불가피한 사업이며 최소한의 건설경기를 유지하고, 건설노동자의 실업대책등 사회안정화에 기여
- 한편, 건설된 사회간접자본시설은 자자손손 이용하기 때문에 현세대와 차세대간 그 비용을 분담하는 제도로써 선진국에서도 성공한 사례이며 열악한 지방재정을 극복할 수 있는 합리적인 재정운영 방안의 일종

II . 大邱廣域市の 地方債 現況

□ 총 채무규모

- 시 본 청 : 1조 7,743억원
- 공기업법인 : 1조 434억원

□ 부문별 채무현황 (시본청 채무기준)

○ 회 계 별

(단위 : 억원)

계	일 반	특 별					
		소 계	지하철	상수도	하수도	공단조성	대구선 이 설
17,743	5,397	12,346	7,100	1,472	2,311	118	1,345

○ 사업별

부 문 별	채무액	구성비	부 문 별	채무액	구성비
계	17,743	100%			
1) 지하철건설	7,100	40.0	6) 종합경기장 건설	1,842	10.4
2) 도로건설	3,430	19.3	7) 쓰레기소각장 건설	100	0.6
3) 하수도 사업	2,311	13.0	8) 공단조성	118	0.6
4) 상수도 사업	1,472	8.3	9) 소방서신축	10	0.1
5) 대구선이설	1,345	7.6	10) 의료원현대화사업	15	0.1

○ 자금별

합 계	증 서 차 입 금					증 권 발 행 채				
	소 계	정 부 자 금	공 공 자 금	차 관	민 간 자 금	소 계	모 집 공 채	매 출 공 채	교 부 공 채	해 외 증 권
17,743	13,763	11,220	228	396	1,919	3,980	1,000	2,980	0	0
(100%)	(77.6)	(63.2)	(1.3)	(2.3)	(10.8)	(22.4)	(5.6)	(16.8)	0	0

○ 이자율별

계	6% 미만	8% 미만	9% 미만	비 고
17,743 (100%)	4,471 (25.2)	11,353 (64.0)	1,919 (10.8)	

○ 상환기간별

계	단기채 (1~4년)	중기채 (5~9년)	중장기채 (10~15년)	장기채 (16년이상)
17,743 (100%)	1,037 (5.8)	3,701 (20.9)	12,504 (70.5)	501 (2.8)

Ⅲ. 大邱廣域市 地方債의 特徵

- 연도별 지방채규모 증가 추세를 보면 '95~'99까지는 평균 32% (3,344억원)가 증가되었으나, 2000년도부터 증가율이 크게 둔화 (지방채발행 및 투자 수요 감소)
- 또한, 예산대비 지방채발행액(지방채 의존도)도 2001년도부터 낮아지는데 이는 그동안 SOC투자를 확대하였고, 이제는 지하철2호선건설과 대구선철도이설사업을 제외한 신규투자수요가 크게 줄어든데 기인
- 우리시 지방채 1조 7,743억원 중에는 정부융자금인 1조 1,448억원(총규모의 64.5% 차지)으로 모두 장기(5년거치 10~15년 균분상환) 저리채(연리5.5~6.6%)이며, 또한 장기간에 걸쳐 분할상환되는 자금이므로 채무의 안정적 관리가 가능한 양질의 자금임

- 또한, 단기채 1,037억원중에는 2001. 12. 29 일시상환해야하는 공모공채 1,000억원이 포함되어 있는데, 이 자금은 '98 IMF 외환위기시 계속사업(도로 건설)을 마무리하기 위한 불가피한 채무로써, 현재 연리 8.2%의 3년만기 일시상환채이나 이는 정부융자금(연리 5.5%, 5년거치 10년 분할상환)으로 차환토록 하여 단기 일시상환채를 완전 일소시킴

IV. 地方債事業의 成果

- SOC투자 내역 (최근 7년 3조 1,632억원 발행)

도 로	지하철	상하수도	월드컵 경기장	대구선 철도이설	기 타
10,833	12,026	5,236	1,855	1,520	162

- 채무발생 주요원인과 성과

1. 내륙 분지형 도시의 성장 장애 극복을 위한 도로망 확충 사업에 투자

- '95~2001 도로건설부문 지방채 10,833억원 발행
 - ☞ 그 결과, 도로율의 향상('95년, 18.75% → '00년, 22.3% / 전국1위) 및 전국 7대 도시 시가지 차량주행속도 1위(28km/h)
 - ※ 도로율 1% 높이는 비용 5,000~6,000억원이 소요됨

2. 수질보전을 위한 하수처리장(6개소)건설 및 폐놀사고 이후 먹는 물 고도정수 처리시설에 집중투자

- '95~2001 하수도 부문 지방채 발행 4,073억원, 상수도 부문 지방채 발행 1,105억원
 - ☞ 그 결과, '99년말 전국최초 하수처리 100% 달성, 2000년 상수도 물 관리 행정평가 전국 최우수기관 수상 및 고산정수장 상수도시설 운영 국제 환경경영시스템 I S O (국제표준화기구)표준 규격 인정 획득(국내 최초)

3. 대중교통난 해소를 위한 지하철 건설 및 도시 균형발전을 위한 대구선 철도 이설사업, 국제도시로의 도약을 위한 월드컵경기장건설 등 총 1조 5,561억원의 지방채를 투입

- 지하철 건설 지방채 발행액	12,026억원
- 대구선 이설 지방채 발행액	1,520억원
- 월드컵 경기장 건설 지방채 발행	1,855억원
- 성서공단조성	160억원

주요투자사업 내용

- 지하철1호선개통 및 2호선 건설
- 4통8달의 광역도로망 확충
- 대구공항의 국제공항 승격
- 국내최대 종합유통단지 건설
- 지방최초 전시컨벤션센터 건립
- 전국최초 하수처리율 100% 달성



투자의 성과

- 도로율 22.3% (전국1위)
- 시가지 주행속도 28km/H (전국1위)
- '99 하수처리능력 100% 달성 (전국최초)
- 상수도 ISO 14001 국제 인증취득
- 국제에너지기구 솔라시티 선정
- 시가지 녹화등 숲의 도시로 탈바꿈

V. 減債展望 및 向後對策

- 우리시는 지하철 2호선과 대구선이설사업을 제외한 대규모 투자 사업이 금년으로 거의 마무리되었기 때문에 추가 투자수요가 없어 재정운영에 여력이 회복됨
 - 월드컵경기장 및 관련도로 사업 준공 (2001. 5)
 - 매년 400억원 정도 투자해 온 하수처리장건설도 마무리되어 2002년부터 시설 투자수요가 없음
 - 지하철 2호선 건설의 경우 매년 2,000억원 정도의 시비가 투자되었으나 2003년부터는 1,000억원 미만으로 부담이 크게 줄어들음

〈 지하철 2호선 건설비 투자계획 〉

(단위:억원)

재원별	총사업비	'00까지	'01	'02	'03	'04	'05
계	22,293	9,578	3,839	3,250	2,250	2,000	1,376
국 비	10,696	4,242	1,890	1,750	1,250	1,000	564
시 비	11,597	4,336	1,949	1,500	1,000	1,000	812

- 대구선이설사업(총사업비 2,425억원중 채무 1,520억원)도 2003년도에 완료되면 동촌·반야월역부지(43천평/1,200억원)를 매각 채무상환 재원으로 활용함
- 지하철 1호선 건설시 국비지원 불균형분 3,786억원중 2000년도 1,000억원, 2001년도 778억원은 이미 보전받아 채무상환에 투입하였고, 잔여분 2,008억원도 채무상환재원으로 활용함
- 따라서 현재 추진중인 지하철 2호선과 대구선 이설사업에 대한 지방채 추가발행 및 기존채무의 상환계획을 토대로 우리시의 지방채 추계전망을 보면 다음과 같이 채무구조가 크게 개선됨

〈 지방채 전망 추계 〉

(단위 : 억원)

구 분	2001.6월	2002	2003	2005	'06~'15 (평균)
발 행		3,812	2,006	1,100	1,100
상 환		489	871	2,617	2,585
잔 액	1조7,743	22,340	23,475	22,323	7,478 (2015년)

※ 대구시의 채무잔액은 2003년을 고비로 줄어들어, 2010년도는 1조 4,427억원, 2015년에는 7,478억원으로 감소됨

○ 기타 채무경감대책

- 적정 채무수준 관리를 위해 자체적으로 상환재원 확보가 가능한 경영수익사업과 국가적시책사업 및 재해복구 등을 제외하고는 지방채발행 제한
- 일반회계 순세계잉여금의 30% 이상을 매년 적립, 지방채상환기금을 조성하여 채무상환에 활용
 - ※ 기금조성실적 : 399억원 (2000년 279억원, 2001년 120억원)
- 한 번 발행하면 그만이라는 인식에서 벗어나 단기·고금리채의 차환과 금리인하 등 적극적인 채무관리
- '97년 IMF를 전후해 고금리 때 발행한 사모공채 등을 차환으로 금리인하 (4차례, 37억여원 이자절감)
- 회계년도 결산 후 잉여금발생시는 채무상환금으로 최우선 활용하고, 조기상환 등을 통해 채무상환비비율을 인하
(2001년도 해외차관 조기상환 239억원)

■ 사례 발표 ■

지방양여금제도 개선방안

- 광주광역시의 사례를 중심으로 -

조 용 진

(광주광역시 예산담당관)

I . 머리말

지방자치시대에 지방행정 수요의 다양화·다변화 현상과 함께 날로 증대되어가는 재정수요에 대처하기 위하여 각 지방자치단체들은 지방세·세외수입등 자체수입 증대에 많은 노력을 기울이고 있으나, 우리나라의 조세제도가 국세위주로 만들어져 지방자치단체의 자주재원이 구조적으로 취약하여 완전히 독립된 자치재정권을 갖지 못하고 있는 것이 현실이다.

따라서, 국가 재원의 일부를 지방자치단체에 이전하여야 하는것은 불가피하나 지방자치단체간의 재정력 격차나 세원분포의 지역적 편중으로 인하여 모든 지방자치단체가 공평하게 재원을 이전받는 것은 사실상 불가능한 실정이다.

우리나라에서는 지방자치단체에서 최소한의 행정수준을 유지하는데 필요한 재원을 보장해 주면서 재정력의 격차를 해소하기 위하여 지방재정조정제도인 국고보조금, 지방교부세, 지방양여금 제도를 운영해 오고 있으며 이러한 제도가 그동안 많은 성과를 거둔 반면에 지방비 부담과중등 여러 가지 문제점도 노정되고 있는 것이 사실이다.

특히, 지방양여금제도는 지방교부세와 국고보조금의 중간적 역할을 수행하면서 법적·제도적으로 독자적인 영역을 구축해 나가고 있으나 양여금의 양적 팽창 과정에서 본래 양여금제도가 목적하고 의도하는 사업과 무관한 사업들이 양여금 대상사업으로 추가되는 현상이 발생하고 있다.

이러한 현상은 양여금제도의 특성을 모호하게 만들고 그 존재의의에 상당한 손상을 가져오는 결과를 초래하고 있다. 따라서, 현행 양여금제도가 가지고 있는 본래의 목적인 지역균형개발 및 지방재정확충을 위하여 광주광역시의 사례를 중심으로 제도적인 개선방안을 중점적으로 검토해 보고자 한다.

Ⅱ. 지방양여금 제도의 의의 및 특성

1. 의의

지방양여금제도는 지방재정확충과 지역간의 균형있는 발전을 도모하기 위하여 국가가 국세로 징수한 특정세목 수입의 전부 또는 일부를 지방에 양여하여 도로,수질 등 지방의 특정SOC사업에 충당할 수 있도록 1991년부터 실시한 지방재정조정제도이다.

지방양여금제도는 지방의 사회간접자본(SOC)을 신장시키면서 지역간 균형발전을 촉진하고 국가재원을 중앙정부와 지방정부가 공유한다는데 큰 의의가 있다.

2. 특성

지방양여금제도는 기본적으로 지방재정조정제도의 성격을 지니면서 지방세는 물론 다른 재정조정제도들과 그 특성을 달리하며 구체적으로 살펴보면, 지방양여금제도는 국가에 의해서 양여기준이 정해지므로 지방세와 같은 완전한 지방의 독립재원도 아니고 지방교부세 제도와 같이 지방재정에 대한 재원보장 및 재정균등화 기능에 치중하는 역할을 하는 것도 아니다. 한마디로 말해서 지방양여금은 지방교부세와 국고보조금의 중간적인 성격을 지니는 지방재정조정제도라 할 수 있다.

지방양여금은 사용용도가 특정사업에 국한되어 있는 점에서 국고보조금과 유사하나 배분공식을 사용하고 일부 포괄보조금적 특성을 지닌다는 측면에서 지방교부세와 유사하다.

또한, 지방양여금은 국가가 부과·징수하는 특정 국세수입을 지방자치단체에 양여

하는 것으로서 지방자치단체에서 직접 징수하는 자체수입과 다르며, 지원목적에 있어서도 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액을 보전하는 것을 목적으로 하는 지방교부세와는 차이가 있다.

지방양여금, 지방교부세, 국고보조금 비교

구 분	지방양여금	지방교부세	국고보조금
목 적	지방재정기반 확충과 지역간 균형발전 도모	지방자치단체간 재정 불균형 해소	국가정책사업의 원활한 추진을 위해 사업비의 일부 또는 전부를 지원
근 거	<ul style="list-style-type: none"> · 지방양여금법 · 국세와 지방세의조정에관한법률 · 농어촌특별세관리특별회계법 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방교부세법 	<ul style="list-style-type: none"> · 보조금의예산및관리에관한법률
재 원	<ul style="list-style-type: none"> · 주세 100% · 전화세 100% · 농특세의 19/150 	<ul style="list-style-type: none"> · 내국세 총액의 15%(양여금재원 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가예산의 일정범위내에서 지원
용도의지정	<ul style="list-style-type: none"> · 특정사업을 포괄적 용도로 지정하여 교부 	<ul style="list-style-type: none"> · 용도 미지정 교부 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업별 용도지정 교부
대상사업	<ul style="list-style-type: none"> · 지역균형 발전과 지방재정 부담이 큰 사업 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 단체장이 재량권을 가지고 운영(일반재원) 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가정책 및 시책사업 선정 지원
지방비부담	<ul style="list-style-type: none"> · 지침으로 부담 명시 	<ul style="list-style-type: none"> · 부담 없음 	<ul style="list-style-type: none"> · 일정비율 의무부담

Ⅲ. 지방양여금제도 운영실태

1. 운영성과

지방양여금제도가 도입되고 발전을 거듭하면서 지방자치단체에 미친 영향은 지대하다 할 것이다. 우선 지방양여금이 지방자치단체에 재정적으로 미치는 직접적인 영향은 지방자치단체의 재정규모를 증가 시켰다는 점이다.

연도별 지방양여금 재원 현황을 살펴보면 1991년 지방양여금제도 도입당시 5,570억원의 양여금이 2001년도에는 4조 7,795억원으로 758%가 증가되었으며, '91년 도입 당시부터 2001년까지 총26조 5,051억원의 양여금재원이 지방자치단체에 배분됨으로써 그만큼의 재정규모를 증가시켰다고 볼 수 있다.

광주광역시의 경우에는 지난 '91년이후 4,593억원의 양여금 재원이 지원되었으며 연평균 418억원으로 2001년 일반회계 예산(9,185억원) 대비 약 4.5%에 해당하는 규모이다.

다음으로 지역균형발전에 기여한바가 크다는 것을 알 수 있다. 가장 낙후된 도로확충 사업에 전국적으로 총14조 3,930억원의 양여금재원이 투자되었고, 지방자치단체 부담비율 50%를 감안한다면 총28조원 이상의 재원이 도로정비사업에 투자되었음을 알 수 있다.

이외에도 농어촌 지역개발사업, 수질오염방지사업 등 취약분야 개선 발전에 기여한 바도 매우 크다고 할 수 있다.

〈지방양여금 투자규모〉

(단위 : 억원)

구 분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001
계	5,570	12,506	14,705	17,747	18,701	25,511	31,891	26,186	27,729	36,710	47,795
도로정비사업	5,570	8,817	10,367	10,326	10,826	14,588	15,827	12,958	13,923	17,800	22,928
농어촌지역 개발		1,438	1,691	1,684	1,570	2,184	2,489	2,096	2,347	3,050	3,860
수질오염방지		2,126	2,500	2,490	3,121	3,978	6,867	6,132	6,714	9,317	12,250
청소년육성		125	147	146	137	190	216	182	204	265	329
지역개발사업				3,101	3,047	4,571	6,492	4,818	4,541	6,277	8,428

※ 행정자치부 양여금제도 설명회 자료

광주광역시 도로정비사업의 경우 50% 지방비 부담을 감안하면 7,406억원의 투자효과를 거두었고, 연평균 673억원의 도로정비사업을 추진한 셈이 된다.

〈광주시 양여금재원 지원현황〉

(단위 : 억원)

구 분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001
계	409		412	395	398	501	548	415	427	486	602
도로정비사업	409		412	328	327	415	409	300	320	365	418
수질오염방지				17	21	23	55	60	43	45	109
청소년육성				6	7	6	16	5	20	23	9
지역개발사업				44	43	57	68	50	44	53	66

그러나, 이러한 지방양여금사업에 대한 긍정적인 측면도 있으나 추진에 따른 문제점도 나타나고 있어 광주광역시의 운영사례를 중심으로 구체적인 실태를 분석해 보고자 한다.

2. 광주광역시의 운영사례

광주광역시는 2001년도 본예산을 기준으로 할 때 재정자립도가 6대 광역시중 최하위인 62.8%로 광역시 평균 73.3%에 훨씬 못미치는 매우 열악한 재정상태에 처해 있다.

2001년도 세출예산 규모를 분석해 보면 일반회계 세출예산 총액 9,185억원중 자체사업에 투자한 예산액은 447억원으로 4.9%에 불과하며, 2001년도에 미확보된 법정무적 경비 1,022억원을 감안한다면 575억원의 적자재정 상태임을 알 수 있다.

〈2001년도 일반회계 세출예산(본예산) 규모〉

(단위 : 억원)

세출합계	경상예산	사업예산		채무상환	예비비등
		보조사업	자체사업		
9,185	1,170	3,009	447	1,069	3,490
(100%)	(12.7)	(32.8)	(4.9)	(11.6)	(38.0)

또한, 광주시의 산업구조는 2차산업이 12.4%에 불과하여 세원이 근원적으로 열악하기 때문에 낙후된 지역개발을 촉진하기 위하여 지역SOC등 생산기반시설 확충에 많은 재원이 소요됨에 따라 재정적인 어려움을 안고 있는 실정이다.

이러한 열악한 재정여건에서 지방양여금제도가 가장 낙후된 도로정비나 하수처리장 시설 확충에 큰 힘이 되고 있는 것은 사실이며, 광주 지역에서 재정수요가 과중한 분야는 시가지 도로망, 장기미집행도시계획시설중 소규모 소방도로, 농어촌지역 도로확충 사업으로써 이는 광주시 자치구 지역주민의 숙원사업일 뿐만 아니라 도시발전의 근간이 도로분야이기 때문일 것이다.

2001년도에 광주시가 추진중에 있는 양여금사업중 도로확충 사업을 예로 들어 설

명하면, 양여금 총지원액 602억원중 70%상당인 418억원이 투자된 도로정비사업은 제2순환도로 건설등 10개 사업으로 총 사업비 4,290억원중 2000년까지의 투자비가 1,635억원이며 2001년이후의 투자소요액은 2,655억원이다.

2001이후 소요되는 투자사업비는 2001년도부터 향후2003년까지 3년간 투자되어 공사를 마무리 할 계획이었으나, 자체수입이 열악한 여건에서는 적어도 향후 2~5년간의 공기연장이 불가피하고 이로 인한 추가 재정부담이 과중 할 것임은 틀림없다.

또한, 광주시 5개 자치구의 재정수요를 보면 2001년도 사업예산중 자체사업 규모가 644억원으로 일반회계 규모의 15.1%를 차지하고 있는데 향후 장기 미집행 도시계획시설의 대부분인 소방도로 확충에 약2,467억원의 재원이 소요됨에 따라 심각한 재정결함이 발생될 것으로 예측되고 있다.

그리고, 자치구의 농촌도로 사업은 시·군의 농어촌 지역과 동일한 여건임에도 불구하고 양여금 지원대상에서 제외됨으로써 형평의 원칙에 어긋날 뿐만 아니라 농촌지역 자치구에 많은 재정적 부담을 초래하고 있다.

1991년도에 도입된 지방양여금제도는 그동안 여러차례의 법률개정으로 도입당시의 취지나 제도의 성격이 변화되어 수질오염방지사업 부문이 추가됨에 따라 1996.12. 지방양여금법 개정시 도로사업의 배분비율을 7.5% 감소한바 있고, 2002년이후에는 도로사업의 재원배분을 6.6%를 추가로 수질오염방지사업에 배분조정될 예정으로 있어 '96년 양여금법 개정이후 도로사업 배분율이 14.1%가 감소됨으로써 지방자치단체의 중장기 계획에 의한 도로투자 사업계획이 차질을 빚고 있다고 할 수 있다.

광주광역시의 경우 '96년 양여금 배분기준으로 볼 때 도로정비 사업이 2001년까지는 연간 31억원이 감소되고, 2002년도에 6.6%의 재원이 추가로 감소 될 경우에 2004년까지는 332억원의 양여금 재원이 감소됨으로써 전체적으로 총 664억원의 투자사업비가 감소되는 결과를 초래할 것이며,

- ① '96년 양여금법 개정에 따른 도로정비 양여금 투자비 감소액
 $415\text{억원} \times 7.5\% \times 5\text{년}('97 \sim 2001) = 156\text{억원}(\text{연}31\text{억원})$
- ② 2002이후 추가 감소 예상액
 $415\text{억원} \times 14.1\%(7.5\% + 6.6\% \text{추가}) \times 3\text{년}(2002 \sim 2004) = 176\text{억원}(\text{연}59\text{억원})$
- ③ '96 ~ 2004년까지 투자사업비 감소액
 양여금 332억원(156억원 + 176억원) + 지방비 부담액 332억원(50%) = 664억원

이로 인하여 지방자치단체 SOC사업에 대한 중단 또는 지연으로 정부시책의 신뢰도를 저하시키고 민원을 발생시키는 주요요인으로 대두되고 있다.

결국, 광역시의 입장에서는 자치구의 도로와 농촌지역 도로사업을 양여금 지원대상에 추가 지정하고 광역시 도로사업에 지원되는 양여금 배분비율을 증가시킴으로써 광역시 지역의 재정소요가 과중한 도로확충사업이 원활하게 추진될 것으로 생각된다.

다음으로 지방양여금제도 도입으로 인하여 지방재정의 탄력성을 약화 시켰다는 점이다. 지방양여금법 제도의 취지로 볼 때 지방양여금사업은 본래 지방비를 부담하지 않거나 그것을 최소화 시키는 것으로 해석되나 실제 운영 과정에서는 지방자치단체에 상당한 비용부담을 초래하고 있다.

특히, 재정이 빈곤한 자치단체나 극단적으로 양여금사업을 원치 않는 자치단체의 입장에서 본다면 지방양여금사업에 따른 지방비 부담문제는 재정에 부담이 되고 있다. 지방재정운영에 있어서 지방의 사회간접자본을 확충하는 문제도 중요하지만 그것 못지않게 주민의 다양한 행정수요에 신속히 대응 할 수 있는 지방재정운영의 탄력성 또한 중요하다 할 것이다.

광주시의 경우, 앞서서도 거론 한 바와같이 국고보조에 따른 지방비 부담, 각종 기금출연 등 법정 의무적 경비 미부담액이 1,022억원에 달하고 있는 실정에서 지방양여금법의 지방비 부담 규정이 권장사항이기는 하나 일부사업의 지방비 부담율을 90%까지 부담 시키는 것은 양여금제도의 실익이 의문시 되고, 자치단체별 재정력에 따라

빈익빈 부익부의 지역 불균형 현상이 초래되는 것은 명확한 사실 일 것이다.

IV. 지방양여금제도의 발전적 방안 모색

1. 지방양여금 재원의 안정적 확보

지방양여금제도는 여러 가지 요인을 종합적으로 고려할 때 안정성을 바탕으로 그 규모가 점진적으로 확대되어야 할 필요성이 있다. 가장 큰 이유로는 기존의 지방양여금 사업에 대한 사회적 수요가 크게 증가할 뿐만 아니라 새로운 양여금사업에 대한 수요가 예상되기 때문이다.

그러나, 현실적으로 양여금재원의 상당부분을 차지하고 있는 주세의 경우 내국세와 비교해 볼 때 신장율의 기복이 심하여 재원이 불안정적인 것으로 나타나고 있다. 양여금제도가 지방재정확충을 도모하고자 하는 본래의 목적이나 국세의 지방세화를 검토하는 과정에서 그 대안으로 채택된 점을 감안할 때 지방재정이 안정성을 가질수 있도록 재원을 확보하는 것이 필요하다.

우선, 2004년까지 한시적으로 운영되는 농특세의 일정분을 양여금재원으로 추가 확보하는 방안이다. 현재도 농특세의 19/150을 양여재원으로 하고 있으나 지방양여금 대상사업에 대한 조정이 이루어 지는 것을 전제로 농특세의 기본취지에 맞추어 그 일정분을 지방양여금의 신규재원으로 추가 확보하는 방안을 적극 검토해볼 필요성이 있다.

다음으로, 부가가치세의 일정비율 또는 특별소비세의 과세대상 일부를 지방양여금 재원으로 확보하는 방안을 검토해 볼수 있겠다. 다만, 내국세의 일부를 재원으로 하는 경우 지방교부세 총액이 감소되지 않도록 조정해야하는 문제점을 내포하고 있다.

2. 양여금 대상사업의 재조정

지방양여금제도의 정책목표와 중앙·지방간 기능배분, 재정관리 체계등을 종합적으로 고려할 때 현행 지방양여금 대상사업 가운데 일부를 제외하는 한편 기존사업의 기능강화와 새로운 적정 대상사업을 모색하여야 할 것이다.

양여금의 기본목적인 지방재정 확충과 지역간 균형개발사업으로 적합하지 않은 청소년육성사업등은 제외되어야 할 것이며, 양여금제도 취지에 적합한 것으로 판단되는 광역시의 구도 정비사업, 자치구의 농어촌도로사업 등은 대상사업으로 추가하고, 최근들어 환경투자에 대한 사회적 수요가 급증한 수질오염방지사업에 대해서는 별도의 재원을 확보하거나 국고보조금으로 추진하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

가. 광역시의 자치구도 정비사업

도로법 제11조에서 도로는 고속도로, 국도, 특별시도, 광역시도, 지방도, 시도, 군도, 구도로 구분하고 있으며, 이들 도로중 구도는 1995. 12월 도로법 개정시 추가된 도로로 특별시 또는 광역시 구역안의 도로중 區안의 洞간을 연결하는 도로로써 관할 구청장이 지정 고시한 도로를 말하는데, 최근에 신설된 구도는 양여금 대상사업에 포함되지 못하고 있다. 앞으로 광역시의 구청장이 지정고시하는 구도의 총 연장이 계속 확대 될 것이 분명하고 구도의 확장과 포장은 물론 사후관리에도 많은 재원이 소요될 것이 확실하므로 형평성 차원에서도 지방양여금에서 지원해야 할 사항이다.

왜냐하면 광역시는 세목체계가 시세 중심으로 되어 자치구의 재정력이 매우 취약함에 따라 부족재원을 시에 의존하고 있어, 도로개설 사업비의 투자가 극히 미약하고 광역시의 경우도 월드컵경기장, 지하철건설등 대규모 사업시행에 따른 가용재원 부족으로 자치구의 지원에 한계가 있을뿐 아니라 지방도, 시·군도에는 지방양여금을 배분하면서도 광역시 구도는 제외된점, 보통교부세 지원대상에서도 자치구가 제외된 것은 형평성에 맞지 않으므로 지방양여금제도의 기본취지인 지방재정확충과 지역균형발

전에 부합되도록 자치구의 구도를 양여금 대상사업에 포함시키는 것은 당연하다 할 것이다.

나. 광역시의 자치구 농어촌도로사업

현행 지방양여금법에 의하면 양여금의 배분대상이 되는 사업중 농어촌지역 개발사업의 경우 시 또는 군 관할지역으로 되어 있고, 면수의 비율에 따라 양여토록 되어 있다.

그러나, 광역시 자치구 관할 농어촌지역의 경우 시·군의 농어촌지역과 실질적인 여건은 동일하지만 양여금 지원대상에서 제외되고 있다. 인근 시·군의 농어촌지역과 동일한 조건에서 광역시 자치구라 하여 양여금 지원대상에서 제외한다는 것은 형평의 원칙에도 어긋나고 농어촌지역 자치구에 많은 재정적 부담을 주는 결과를 초래한다.

따라서, 광역시 자치구 관할구역내의 농어촌 洞을 시 또는 관할구역내의 면과 동일 시하여 지방양여금이 지원되도록 하되, 재원은 현재의 농특세 재원 19/150을 상향조정하고 자치구의 농어촌 도로를 포함하므로써 상대적으로 낙후된 자치구 농어촌지역의 균형발전을 도모하여야 할 것이다.

다. 수질오염방지사업

수질오염방지사업은 지역적인 사업이 아닌 다른 지방자치단체에 까지 파급효과가 미치게 되는 수계별·광역별·권역별 추진사업으로써 지방단위는 물론 국가적 차원에서 효율적으로 수행되어야 하며 이를 위한 재원확충이 우선적으로 뒤따라야 한다.

지난 '96. 12. 12 지방양여금법 개정이후 점진적으로 도로사업 배분비율을 축소하는 대신 수질개선사업에 배분비율을 확대하므로써 정부의 수질오염방지사업은 많은 효과를 나타내고 있다.

그러나, 도로사업 배분비율의 축소는 지방자치단체 SOC사업에 대한 중단 또는 지연을 가져오고 이로인한 정부시책의 신뢰를 저하시키며, 민원을 발생시키는 주요요인으로 작용하여 오히려 역효과를 가져오게 되고, 수질오염방지사업이 수년내로 완료될 수 없다는 점을 감안한다면 현재와 같이 도로사업 부문을 축소하여 배분하는 것은 바람직하지 못하며, 정부에서 별도의 재원을 마련하여 직접 추진하거나 국고보조사업으로 전환하여 추진하는 것이 바람직하다고 본다.

3. 양여금 산정기준 및 방식의 개선

지방양여금의 양여기준중 광역 시도 정비사업의 경우 양여금을 양여하는 연도의 전년도 12.1 현재 대로급(폭25m)이상의 도시계획 결정도로중 양여금을 양여하는 연도의 전년도 말일까지 미개설 및 미확장 도로면적 비율에 의하되 인구수(0.4), 자동차수(0.4), 공시지가(0.1), 재정여건(0.1)에 의해 보정산정한 보정면적 비율에 따라 양여토록 되어 있는바

$$\text{보정지수} = 0.4 \times \text{인구지수} + 0.4 \times \text{자동차지수} + 0.1 \times \text{지가지수} + 0.1 \times \text{재정여건지수}$$

지방양여금법 시행령에 나타난 인구지수, 자동차지수, 지가지수, 재정여건지수를 검토해 보면

- 인구지수는 해당지역의 인구비율이 높을수록 지방양여금이 증가하고
- 자동차지수는 해당지역의 자동차비율이 높을수록 양여금액 증가
- 지가지수는 해당 광역시의 평균 공시지가가 전체 광역시 평균 공시지가에서 차지하는 비율이 높을수록 양여금이 많이 배분되도록 되었고
- 재정여건지수는 해당 광역시의 재정력 역지수가 전국 광역시의 재정력 역지수에서 차지하는 비율이 높을수록 양여금이 많이 배분되도록 만들어 졌다.

이것은 광역시도에 대한 지방양여금의 보정과정에서 지역의 도로개설면적, 인구,

자동차수에 상대적으로 중점이 주어진 반면 지가와 재정여건에 대해서는 상대적으로 약한 비중이 주어진 것으로 이해 될 수 있다.

지가와 재정여건이 상대적으로 약하다는 의미는 지방SOC가 낙후된 지역이 재정력이 낮은 지역일 가능성이 높고, 양여금의 목적이 재정 형평화 기능유지라는 측면에서는 오히려 지가와 재정여건을 강화시켜야 한다는 의미가 되기도 한다.

따라서, 양여금의 목적인 지방재정 확충과 지역간 균형개발을 위해서는 재정력이 취약한 도시에 집중투자되므로써 소기의 성과를 거양할 수 있다고 생각되므로 광역시에 대해서는 보정치수 반영을 재조정하여 재정력이 보다 나은 대도시에 편중되지 않도록 다음과 같이 재정여건지수를 조정함이 바람직하다고 할 것이다.

$$\text{보정치수} = 0.3 \times \text{인구지수} + 0.3 \times \text{자동차지수} + 0.1 \times \text{지가지수} + 0.3 \times \text{재정여건지수}$$

왜냐하면 광역시 대부분이 자동차 보유율이나 지가지수는 비슷한 실정이나 재정여건은 그 도시의 산업화 정도에 따라 소득격차가 심하므로 재정여건지수를 조정함으로써 재정형평화 기능과 지역간 균형개발을 도모할 수 있기 때문이다.

4. 양여금 사업에 대한 지방비 부담개선

지방양여금법상 지방양여금 사업 시행과 관련하여 지방자치단체에서 일정율 이상의 지방비를 부담해야할 의무조항은 없다. 다만, 지방양여금법 제11조 제2항에서 “지방자치단체의 장은 양여금 대상사업이 효율적으로 추진될 수 있도록 소요되는 지방재원을 최대한 확보하여야 한다”고 규정하고 있다.

이에 따라, 매 회계연도마다 지방양여금 배정시 중·장기 사업계획상의 추진실적 등을 고려하여 지방자치단체에서 그 해에 투자해야할 지방비 확보기준을 제시하고 있다. 그러나 이는 권고사항으로 강제적 의무사항은 아니지만 대부분의 지방자치단체들

이 지방비 부담에 많은 어려움을 겪고있는 실정이다.

지방비부담을 또한 높아서 지방자치단체의 재정여건을 더욱 악화시키고 있을 뿐만 아니라 지방자치단체 채무의 주요요인으로 작용하고 있다. 이러한 지방비 부담문제에 대한 개선방안으로 단기간에 양여금사업의 지방비 부담제도를 폐지하는 것은 여러 가지 이유로 인하여 현실적으로 어려우므로 그 비율을 하향조정하는 한편 단계적으로 축소하는 방안을 취하는 것이 바람직 할 것이다.

이와 관련하여, 행정자치부에서 년차적으로 지방비 부담비율을 축소할 계획으로 검토 중에 있다하니 기대가 되며 향후 지방양여금법 개정시에 지방비 부담근거 규정을 삭제하는 방안도 적극 검토해야 할 것으로 생각된다.

V. 맺는말

이상에서 살펴본 바와 같이 지방양여금 제도는 지역간의 균형발전을 촉진하고 지역 간 재정력 격차 해소에도 많은 성과를 가져와 지방자치단체로부터 많은 지지를 받고 있는 제도이다.

그러나 그동안의 운영과정에서 지방비 부담과중, 양여금산정방식의 경직화 등 일부 제도적 문제점이 제기되고 있으며, 우리 시를 비롯한 전국의 자치단체가 공감하고 있으리라 생각되는 문제점을 중심으로 개선방안을 제시해 보면

첫째, 지방양여금재원의 추가지정 및 규모확대 문제이다.

현재 주세와 전화세의 100%, 농특세의 19/150로 구성되어 있는 지방양여금 재원에다 세원이 전국적으로 골고루 분포되어 있는 부가가치세와 특별소비세 재원을 지방양여금 재원으로 추가지정 하여야 할 것이다.

둘째, 양여금의 기본목적인 지방재정 확충과 지역간 균형개발사업으로 적합치 않는 청소년육성사업등은 재고 되어야 하고, 광역시의 자치구도 정비사업과 광역시의 자치구 농어촌 도로사업을 양여금 대상사업으로 추가 조정하여야 한다.

셋째, 양여금사업에 대한 지방비 부담 과중은 지방재정력을 더욱 취약하게 하고 지방재정운영의 경직화를 초래하므로 자치단체별 재정력을 고려하여 부담율을 완화 또는 차등화 하여야 한다.

넷째, 최근들어 수질오염방지에 대한 사회적 문제가 고조되고 있는점을 감안, 별도의 신규재원을 확보하여 추진하여야 할 것이며, 신규재원 확보가 어려운 경우 국고보조금 사업으로 전환하거나 현재의 부담비율을 종전 국고보조사업 기준(70%)이하로 환원하여야 한다.

다섯째, 지방양여금 산정방식에 있어서 광역 시도 정비사업의 경우 재정여건이 상대적으로 취약한 지방자치단체에 비중을 높여 지역간 균형발전이 될 수 있도록 보정지수인 재정여건지수를 상향 조정해야 할 필요가 있다.

이외에도 양여금 배분시기와 대상사업의 합리적 조정, 사업계획 심사기준의 객관화를 위한 통계지표 개발 등의 개선방안도 모색이 되어야 할 것이다.

■ 사례 발표 ■

국가의존재원의 효율적인 지원방안

—지방양여금 제도를 중심으로—

유 영 록

(경기도의회 의원)

I. 서론

지방자치단체는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권을 갖게 되고 자치단체에서 필요로 하는 재원을 자주적으로 충당해야 한다.

그러나, 지방자치단체의 자주재원이 구조적으로 빈약하여 완전히 독립된 자치재정권을 갖지 못하고 있는 것이 현실인 만큼 국가로부터 지방자치단체로의 재원이전은 불가피한 실정이다. 자치단체간의 재정력 격차와 세원분포의 지역적 편중 등으로 인하여 모든 지방자치단체가 소요경비를 자주재원으로 충당할 수 있는 제도적 틀을 마련한다는 것은 사실상 불가능하다.

이와 같은 이유 때문에 국가와 지방자치단체간의 재정조정제도가 필요하게 되고 이는 방법과 제도상의 차이는 있을지 모르지만 어느 국가에서나 마찬가지 현상이다.

우리 나라에서는 지방자치의 발전과 재정력 격차를 시정하기 위한 지방재정 조정제도인 지방양여금, 지방교부세, 국고보조금 제도를 두어 운영해 오고 있으며, 이러한 제도가 그 동안 많은 성과를 거둔 반면에 현실과 괴리된 제도의 운영, 지역편차, 우선 순위의 지원 등 여러 가지 문제점도 노정되고 있어 본래의 목적에 부합되고 현실성 있는 제도가될 수 있도록 제도개선을 중심으로 문제점을 검토해 보고자 한다.

Ⅱ. 현행 제도의 운영개요

1. 지방양여금

지방양여금은 국세중 특정세목수입의 전부 또는 일부를 지방에 양여하여(세원의 공동이용) 도로 등 특정목적사업 수요에 충당토록 함으로써 지방재정기반 확충과 지역간 균형발전을 도모하는데 그 목적을 두고 있다.

또한, 배분기준이 간명하고 수입예측이 용이하여 특정사업을 연차적 계획에 따라 지속적·안정적으로 추진이 가능하다. 국고보조사업과 달리 법정비율에 의한 지방비 의무부담과 국고정산, 반납이 필요 없고, 대상사업별로 포괄적으로 재원을 양여함으로써 지방재정운영의 자주성 도모가 가능한 것이 현행 지방양여금 제도의 특성이라 할 것이다.

2. 지방교부세

지방교부세 제도 또한 국가와 지방간의 재원 재배분과 자치단체간의 재정불균형을 조정함으로써 지방자치단체의 행정활동 및 지역간의 균형발전을 도모하고 있으며, 재정제도 기능측면에서 지방양여금 제도와 유사하다.

특히, 지방교부세의 경우는 재정운영 면에서 지방자치단체의 자주적인 판단에 맡겨져 있고, 국가가 그 사용목적에 제한하거나 조건을 붙이지 않는 일반재원의 성격을 띠고 있어 실제로 지방재정 확충에 가장 큰 기여를 하고 있는 제도이다.

3. 국보 보조

반면에 국고보조사업은 특정목적에 따라 사업이 결정되고 집행에는 사후정산을 전제로 운영되고 있는 제도로써 지방의 재정확충 측면보다는 국가 시책을 추진한다는 목적이 강하게 부각되고 있는 제도이다.

Ⅲ. 경기도의 재정여건 및 의존재원 지원실태

1. 경기도의 재정여건

수도권 지역의 도시화 추세 및 신도시 개발 등으로 인하여 우리 도의 재정은 IMF 이전에는 매년 10%를 상회하는 지방세수의 증가를 보였으나 IMF 첫해인 지난 '98년에는 $\Delta 17.3\%$ 로 급감 하였다가 최근에서야 비로서 IMF이전 수준으로 회복되는 상황이다.

그러나 21세기 세계화, 개방화 추세에 따라 급변하는 무한경쟁 속에서 살아 남기 위하여 경기도가 우리 나라의 발전을 견인한다는 각오속에서 수도권외의 제문제를 해결하고 도민의 삶의 질 향상을 위해 주어진 재정 환경 속에서 꾸준한 노력을 기울이고 있다.

이를 위해 지식·정보인프라 구축을 위한 국제전시장 건립에 1,292억원, 수도권 2,500만 시민의 발이 될 5개 광역 전철화 사업에 7,266억원, 물류비용 감소를 위해 수도권 간선도로 확포장 사업에 2,803억원, 도민의 기초생활보장에 1,503억원, 21C문화산업 발전의 토대를 마련하기 위한 세계도자기 엑스포 추진에 1,300억원 등 대단위사업에 대한 재정투자가 계속 증가되고 있는 실정이다.

또한 지난해부터 지방교부세율이 내국세 총액의 13.27%에서 15%로 상향조정되

면서 우리도내 23개 시·군에 총 1,093억원의 세입증가 효과가 있었으나 여전히 우리도와 수원시 등 8개 단체는 보통교부세 불교부 단체로서 그 혜택을 전혀 받지 못하고 있다. 여기에다가 최근 교육비 특별회계 전출금 상향조정(도세 총액의 2.6%→3.6%), 학교용지확보 부담금, 중등교원 봉급 지원 등이 국가부담으로부터 새로이 지방부담으로 전가된 재원만 1,180억원에 이르고 있어 지방비 부담이 해마다 가중되어도 재정을 압박하고 있는 실정이다.

그리고, 중앙정부의 독자적인 계획 아래 대규모 택지개발사업으로 인구는 해마다 증가하고 있으나 이에 비례한 도로망 정비 등 교통시설의 확충, 상하수도, 교육, 의료 등의 인프라 구축이 따르지 못하고 있어 교통체증에 의한 물류비용이 천문학적으로 늘어나는 등 경제적 손실이 매년 급증하고, 국민들의 삶의 질을 떨어뜨리고 있는 것이 현실이다.

특히, 수도권이라는 특수성과 인구의 밀집에 따라 지가가 높아 도로확충을 위한 토지 매입비가 타 지역과 큰 차이를 보이고 있어 국고의 안정적인 지원이 없이는 지방 재정으로는 투자재원을 확보하여 추진하기에는 한계에 다다르고 있는 실정이다.

아울러, 경기도 북부지역은 남북분단으로 인한 군사시설보호구역과 수도권 규제 등의 중첩적인 규제로 개발이 안되어 생활환경, 산업환경, 기반시설 등의 제반여건이 전국 평균수준에도 미달하는 낙후지역이다.

일례로 “표1”과 같이 1인당 지역 총생산(GRDP)은 전국평균의 71%수준에 불과한 실정이며, 1인당 도로 연장, 재정자립도, 1인당 1일 평균급수량 등이 전국 평균보다 크게 못 미치고 있는 실정이다.

〈표1〉 경기북부지역과 전국(타도)과의 생활환경·자립도등의 비교표

구 분	경기북부 지역	전국(타 지역)과 비교
1인당 지역내 총생산	697백만원	전국평균 982백만원의 71% 충북1,028만원
1인당 도로연장(m)	1.4	전국평균1.9 강원5.0 충북4.0
고속도로연장	9.7km	전국의 0.5% 강원11.7% 충북7.8%
1인당1일 평균급수량	325 ℓ	전국평균 409 ℓ
재정자립도	52.6%	전국평균 재정자립도 59.3%에 미달 ※ 연천 22.5% 가평 33.8%는 지방세로 인건비조차 해결 못하는 실정

이에 경기도에서는 낙후된 접경지역을 체계적으로 발전시켜 주민의 삶의 질을 향상시키고, 이 지역을 남북협력의 국가전략 거점으로 활용하고자 「접경지역지원법」(2000. 1월)을 제정하였으나 수도권정비계획법과 상충되어 아직 입법효과가 발생되지 않고 있어, 접경지역종합개발을 위한 용역을 발주하여 현재 주민의견 수렴을 위한 공청회를 개최하고 있는 중이다.

접경지역종합개발계획의 수립이 완료되면 도 재정은 접경지역에도 많은 투자를 하게 되어 더욱 압박될 것으로 예상된다.

2. 국고의존 재원의 지원 실태

가. 지방양여금

지방양여금의 경우에는 타시도 보다 많은 사업비가 소요되는 도로정비사업과 수질 오염방지사업 등 대상사업이 많아 총액규모로는 전국 9개도 중에서 4위인 4,312백만원이다.

도민 1인당 지원액은 42천원으로 1위인 전남의 252천원의 17%에 불과하고, 전국 평균치 195천원 보다는 무려 153천이나 적어, 경기도가 가장 수혜도가 낮다. 수

도권 교통체증완화를 위한 도로망 정비, 팔당상수원보호를 수질요염방지사업 등을 효과적으로 추진하지 못하고, 도 재정의 추가부담으로 인하여 재정악화요인으로 작용하고 있다.

나. 지방교부세

지방교부세는 경기도 본청을 비롯하여 일부시가 보통교부세 불교부단체인 관계로 금년도의 경우 전국 도단위중에서 제주도 다음으로 적은 6,224억원을 받고 있으며, 양여금은 제주, 충북, 충남에 이어 4번째로 적은 금액이다.

1인당 지원액으로 환산하면 강원도는 650천원으로 최고인데 비하여 경기도는 49천원에 불과하다.

다. 국비 보조금 지원

국비 보조금 지원의 경우는 전남에 이어서 두 번째로 많은 금액을 지원받고 있으나 이는 경기북부지역에서 매년 발생하는 수해를 예방하기 위한 항구복구비의 지원과 수도권 2천만 인구가 먹는 물 관리를 위한 수질보전사업, 저소득 주민지원 등 인구 집중화 현상에 따른 복지차원의 예산 증가에 기인한 것이다.

또한 국고보조금의 경우 규모면에서는 전국에서 전남 다음으로 많은 지원을 받는 것으로 보여지고 있으나, 1인당 지원액으로 볼 때에는 전국 평균치 331천원의 절반에도 못미치는 105천원을 지원받고 있으며 이는 제주도의 6분의1의 수준에 불과한 것이다.

〈표2〉 2001년도 의존수입 현황

(단위 : 억원)

시도별	계	교부세	양여금	보조금	비 고
계	178,382	80,207	36,452	36,452	
경 기	18,227	4,578	3,860	3,860	
강 원	18,972	10,138	4,312	4,312	
충 북	12,513	6,224	2,774	2,774	
충 남	19,367	8,738	3,582	3,582	
전 북	20,942	10,152	3,968	3,968	
전 남	29,908	13,660	5,388	5,388	
경 북	27,906	14,282	5,715	5,715	
경 남	23,461	9,896	5,568	5,568	
제 주	7,086	2,539	1,285	1,285	

〈표3〉 시도별 1인당 예산지원액

(단위 : 명, 원)

구 분	인구수	1인당 금액				비 고
		평 균	교부세	양여금	국 비	
계	24,877,688	8,745,336	4,005,822	1,757,307	2,982,207	
평 균	2,764,188	971,704	445,091	195,256	331,356	
경 기	9,280,013	196,411	49,332	41,595	105,485	
강 원	1,559,042	1,216,901	650,271	276,580	290,050	
충 북	1,504,722	831,582	413,631	184,353	233,598	
충 남	1,930,234	1,003,350	452,691	185,573	365,085	
전 북	2,003,500	1,045,271	506,713	198,053	340,504	
전 남	2,134,629	1,401,087	639,924	252,409	508,754	
경 북	2,813,551	991,843	507,615	203,124	281,104	
경 남	3,108,674	754,695	318,335	179,112	257,248	
제 주	543,323	1,304,197	467,310	236,508	600,380	

IV. 국가 의존재원 지원제도의 문제점

1. 지방양여금

지방양여금 사업의 경우에는 중앙정부에서 양여금 대상사업을 사업별 배분비율에 의거 사업비를 자치단체에 배정하여 운영하고 있다. 이러한 획일적인 제도로 인하여 도로정비사업의 경우에는 통행량이 많아 도로확장이 시급한 지방도, 시의국도, 시의 시도 등의 간선도로의 확장보다는 군도와 농어촌 도로에 대한 배분비율이 높은 실정이다. 이러한 여파로 통행량이 많은 도시내 간선도로 보다, 통행량이 거의 없는 농어촌도로의 정비 상태가 좋은 모순을 가져와 예산의 효율적 사용에 많은 문제가 있다. 또한, 지역환경의 변화로 도로의 등급이 교통량과 비례를 하지 않아 도로의 등급에 의한 배분비율을 고수하는 것은 현실에 맞지 않는다.

그리고, 법률에 의거 5개분야 15개 단위사업으로 세분화되어 있고, 통계작업에 의한 수치로 재원을 배분한다. 그러나, 지방자치단체별로 보면 사업의 추진실적이 일정하지 않는 등 사업효과 측면에서 각기 다른 결과를 낳고 있어 지역 특성에 맞는 사업 추진이 어려운 실정이다.

기존 제도하에서 대상사업 범위확대에 소요될 재원을 기존의 한정된 재원으로 충당할 시 결과적으로 분류된 사업이 소규모화 되고 예산투자효과가 저감되는 결과를 초래할 뿐이다. 즉 기존사업의 계속성과 지방양여금 사업의 근본적인 취지를 크게 훼손할 우려가 있다.

2. 지방교부세

지방재정의 부익부빈익빈 현상을 시정하기 위하여 보통교부세의 배분에 차등을 두

어 재정자립도 등이 높은 단체를 불교부 단체 결정하는 것은 바람직한 면도 있다. 그러나, 지방교부세 불교부 단체는 수원, 안양, 성남시 등과 기이 도시화된 과밀억제권역이나 용인, 고양시와 같은 신흥개발도시이다.

이들 자치단체는 지표상으로 자립도와 재정규모, 재정 안정성 등이 우수한 단체이나, 수도 서울과 지방을 연결하는 위치에 있어 도로확장 등 교통체계의 개선이 시급한 지역이다. 그러나, 이들 지역의 높은 지가로 엄청난 공사비가 소요되는 지역이나 지방교부세 불교부단체의 재정력으로는 이러한 간선도로의 확장 등 대단위 사업추진에는 한계가 있어 효율적인 인푸라 투자를 저해하고 있다.

V. 도로시설 특별회계 설치운영 사례

우리 도는 이러한 한계를 극복하기 위해 전국에서 처음으로 지난해에 도로시설 특별회계를 설치한 바 있다.

본 특별회계는 앞에서 언급되었듯이 수도권외의 교통난을 보다 효율적으로 대처하고 한정된 재원을 탄력적으로 운영하여 보다 나은 교통환경을 조성하고자 하는데 목적을 두고 추진하였다.

현재 시점에서 특별회계 운영성과에 대한 평가를 논한다는 것이 시기 상조이지만 안정적인 재원확보와 지속적이고 일관성을 유지한다는 측면에서 청신호를 보이고 있다.

그러나, 이와 반대로 재원확보에 있어서 한계를 드러내고 있다. 즉 당초에는 재원 확보 방안을 일반회계 전입금, 국고보조금 등 중앙의존재원, 유료도로로 운영되고 있는 과천-의왕간도로의 통행료 및 매각대금, 지방채 차입금, 광역교통시설부담금 등을 주요세원으로 추진하였으나 주로 일반회계 전입금에 의존하는 등 여건이 성립되지 않

아 세입예산 확보에 어려움을 겪고 있다.

VI. 건의사항

따라서 수도권 특수한 상황을 적극적으로 해결하고 균형발전을 도모하자는 측면에서 중앙정부에 건의한다.

첫째로는 양여금 제도 등 현행제도를 계속적으로 운영하되 수도권의 교통체증 해소 등 현재 안고있는 구조적 문제점을 해결하기 위해서 양여금 재원의 일부를 가칭 『수도권 교통정체 해소기금』 등에 투입하여 늘어나는 수도권의 교통수요를 효율적으로 대처함은 물론 물류비용을 최소화하여 국가경쟁력을 제고하여 무한경쟁시대에 탄력적으로 대응하여야 한다.

둘째는 지방양여금 재원의 추가확충으로 규모를 늘려야 하며, 지원방법을 포괄적 지원으로 변경하여야 한다.

경기도의 경우 도로분야의 양여금 확대가 절대적이며 수도권의 교통난 해소를 위해서도 확대가 반드시 이루어져야 한다. 기존 제도하에서 대상사업 범위확대에 소요될 재원을 기존의 한정된 재원으로 충당할 시 결과적으로 분류된 사업의 마무리에 장기간이 소요되어 효과성 측면에서 저감되는 결과를 초래할 뿐이다. 즉 기존사업의 계속성과 지방양여금 사업의 근본적인 취지를 크게 훼손할 우려가 있는 만큼 이의 효율적 추진을 위해서는 국세중 특정세목(교통세 및 부가가치세의 일정분)을 지방양여금 재원으로 전환 또는 확대되어야 한다.

또한, 지방양여금을 대상사업별로 지원하는 포괄보조금제로 전환하여 지역특성에 맞게 탄력적으로 운영되도록 하고, 타지역보다 개발이 더딘 분야에 집중 투자할 수 있게 함으로써 지방양여금 제도의 근본적 취지를 살려 나가야 할 것이다.

〈표4〉 지방양여금사업 단위사업별 배분비율

대상사업	단위사업 및 배분비율
도로정비사업	<ul style="list-style-type: none"> · 광역시도(18%) · 지방도(20%) · 시의국도(15%) · 시의시도(14%) · 군도(18%) · 농어촌도로(15%, 농특6/10)
농어촌지역개발사업	<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌생활환경정비(66%) · 오지개발(34%)
수질오염방지사업	<ul style="list-style-type: none"> · 하수종말처리장(55%) · 하수관거정비(33%) · 분뇨및축산폐수처리(8%) · 오염하천정화(4%) · 농어촌하수도정비 (농특4/10)
청소년육성사업	<ul style="list-style-type: none"> · 청소년육성사업(주세1.2%)
지역개발사업	<ul style="list-style-type: none"> · 일반투자사업(주세30%)

셋째는 현행 지방교부세 제도 등 기존제도를 대폭 개선하여 적극 활용하는 것이다.

지방교부세제도의 경우 2000년도에 교부세율을 13.27%에서 15%로 상향조정됨에 따라 지방재정확충에 크게 기여한 것은 주지의 사실이다.

그러나 지방자치제 이후 늘어나는 재정수요에 비해서 1.73%의 증가는 턱없이 부족한 것 또한 주지의 사실이다. 지방교부세제도의 목적이 지방재정의 건전한 발전에도모하는 것이라면 지방자치제 여건에 맞게 교부세율을 대폭 상향조정하고, 불교부단체의 선정 등은 재검토되어야 할 것이다. 교통환경의 개선 등 재정수요가 급증하는 상황에서 단순히 과거의 단순치에 의한 교부세 불교부 단체의 선정은 지양되어야 하며 개선되어야 할 것이다. 이러할 때에 지역적 특성에 맞는 자원배분을 통해 지방의 발전과 지방재정의 건전화를 기하게 될 것이다.

또한, 건설교통부에서는 대도시권의 교통문제를 광역적인 차원에서 효율적으로 해결하기 위해 대도시광역교통관리에관한특별법을 1997년에 제정하여 2001년 1월에 개정하여 운영되고 있다.

이 법에서는 광역교통시설의 건설 및 개량을 위한 재원을 광역교통시설부담금으로 충당하고 있으며, 징수된 부담금의 배분을 100분의 40은 건설교통부의 교통시설특별회계에, 나머지 100분의 60은 시도에 설치된 지방광역교통시설특별회계에 귀속하게 하고 있다.

즉, 광역교통시설의 건설 및 개량은 도로관리청인 지방자치단체가 주관이 되어 추진하게 되어 있음에도 국가가 기금의 일부를 관리하는 것은 모순이다. 경우에 따라서 국가가 자치단체간 중재와 협의를 도모하기 위해서 필요하다 할지라도 안정적인 재원 확보를 통해 계획적인 사업추진을 위해서는 전액을 지방에 귀속하여 추진하는 것이 바람직 할 것이다.

Ⅶ. 결 론

이상과 같이 지방양여금제도 등 국가의존 수입은 지역간의 균형발전을 촉진하고 지역간 재정력 격차해소에도 많은 성과를 가져와 지방자치단체로 부터 많은 지지를 받고 있는 제도이다.

그러나 본격적인 지방자치가 시작된지도 11년이 지나고 있는 시점에서 지방여건 변화의 추세보다 더디게 변모하고 있는 것이 국가의 지방재정 지원정책이다. 재정력이 따르지 않는 지방자치는 사상누각에 불과하며 발전보다는 퇴보를 예약하는 것이다.

국가에서 지방자치단체의 진정한 지방재정의 발전과 건전화를 위한 지원과 노력이 뒷받침 될 때 지방자치는 성공할 것이다. 이러한 지방자치의 발전이 국가경쟁력으로 승화되어 국가발전에 기여하고 국민의 삶의 질을 높이게 된다.

■ 사례 발표 ■

건전재정운영을 위한 유휴자금의 효율적인 운영방안

- 群山市 事例中心 -

강 민 규

(군산시 기획예산과장)

I. 序 論

1. 問題의 提起

1995년 지방자치제가 실시된 이래 지방자치단체의 재정수요는 급격히 증가되어 왔다. 이러한 현상은 복지, 환경, 지역의 개발 등 각종 분야에 대한 투자수요가 늘어나고, 특히 민선단체장들의 주민욕구에 대한 관심이 증가하였기 때문이다.

그러나 지방자치단체의 현실은 자체수입의 경우 세원의 경직성으로 크게 신장되지 못하고 있는 가운데 갈수록 가용재원은 턱없이 부족한 실정이다. 민선이후 각 지자체마다 자체수입 증대를 위해서 노력하고 있으나 성과는 미흡한 상태이다. 결국 쓰기는 쉬우나 벌기는 매우 어렵다는 것을 증명해 주고 있다. 그래서 각급 자치단체들은 행정을 경영에 접목하기 위한 노력과 외침이 갈수록 커져가고 있으며, 자치행정의 제1과제로 남고 있다.

지역주민의 요구는 갈수록 다양해지고 21세기 새로운 정보화 사회로의 진입으로 인한 사회 모든 방면의 변화와 개혁이 가속화되면서 우리의 행정환경은 급속도로 변화하고 있으며, 이에 따라 지방재정운영방향도 개선과 발전이 요구되고 있다.

여기서는 지방자치단체가 운용하고 있는 일반 및 각 특별회계의 세계현금과 제2의 예산이라 불리어 지는 각종기금 그리고 지방채자금을 중심으로 자금운용개선방안에 대하여 지방재정을 담당해온 그동안의 경험을 통해서 느낀 점을 언급해 보고자 한다.

2. 論議의 範疇

지방자치단체가 폭발적으로 증가하는 지역주민의 행정수요에 대하여 그 재원을 마련하는 방법은 지방세와 세외수입에 의한다. 그리고 중앙의 지방재정조정제도에 의한 교부세, 보조금, 양여금 등의 재원으로 자체세입과 함께 각 지방자치단체의 재정의 기본을 이룬다.

여기서 언급하고자 하는 것은 이러한 일반적인 재정제도는 그동안 중앙정부와 정치권 및 학계에서 활발한 논의가 전개되고 있기 때문에 현행 지방재정제도 내에서 지방자치단체가 운용하고 있는 세계현금과 각종기금 그리고 지방채의 자금운용에 대해서 군산시의 재정운용 실태와 문제점을 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하여 지방재정의 건전성과 효율성을 제고해 보고자 한다.

Ⅱ. 群山市 財政運營資金의 種類와 實態

1. 세계현금의 유휴자금

매 회계 연도마다 일반 및 각 특별회계 세입·세출예산 운영과정에서 유휴 또는 여유자금이 발생하고 있는데, 이러한 자금을 이월금 또는 유휴자금이라 하고 회계연도 결산과정에서는 이월금으로 분류한다. 그 종류는 명시이월비, 계속비, 사고이월비, 국·도비사용잔액, 순세계잉여금 등을 말한다.

가. '99년 전국 지방자치단체의 유휴자금(이월금)은 20조 2,268억원으로 '99년 결산 총규모 71조 4,346억원 대비 28.3%이며 이에 따른 이자수익은 1조 3,831억원으로 6.8%의 수익률을 나타내고 있다.

〈 자료 : 지방재정연감, 2000 〉

나. 군산시의 경우 '99년 유휴자금(이월금)은 876억원으로 '99년 결산 총규모 3,489억원 대비 25.1%이며 이자수익은 51억원, 유휴자금대비 5.8%의 수익률을 나타내고 있고(표1 참조), 2000년도는 1,008억원으로 이에 따른 순수이자수익은 총 65억원이며 평균 6.4%의 이자수익을 올렸으나 향후 효율적인 운용을 위한 자금운용방식의 개선이 요구되고 있다.

〈표1〉 군산시 99회계년도 일반 및 각 특별회계 유휴자금운용수익실적

(단위 : 백만원)

회계명 구분	합 계	일반 회계	특 별 회 계												
			계	상수도	하수도	의보	소득 지원	구획 정리	공영 개발	주택 사업	경영 수익	옥구 농공	공단 조성	도시 교통	
연평균예치 원 금	87,653	70,082	17,571	6,939	1,063	6	1,190	6,307	478	727	21	21	42	777	
구 좌 수	402	221	181	32	35	2	12	51	14	5	1	3	3	23	
총예치일수	30,039	16,415	13,624	1,897	1,897	78	1,604	4,480	1,105	394	180	168	200	1,734	
이자 수익	5,136	4,068	1,069	420	420	0.3	74	389	29	44	0.7	1	2	48	
평균수익율	5.86	5.80	6.08	6.04	6.04	5.54	6.17	6.17	6.09	6.03	6.20	5.45	5.53	6.16	

- 주) · 연평균 예치원금은 자금운용의 평균수익율을 산출하기 위하여 산정한 금액임
- 일반 및 각 특별회계의 평균예치기간은 74일이며
- 구좌수가 많을수록 단기예치가 많고
- 총예치 일수는 구좌별 예치기간을 합한 일수임

2. 각종기금

지방자치단체는 행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에는 특정한 자금의 운용을 위하여 조례로서 기금을 설치할 수 있으며, (지방자치법제133조) 이렇게 설치된 기금은 세입·세출예산외로 운용할 수 있도록 (지방재정법 제29조 제3항) 규정하고 있다.

가. 전국 248개 지방자치단체에서 조성한 기금의 규모는 '98년 말 현재 6조 5,869억원으로 이중 여유자금은 3조 5,295억원이나(기금 총규모 대비 53.6%) 되며, 이는 지방재정법 제64조 및 지방재정법시행령 제156조 규정에 의거 지방자치단체금고에 예치하고 있으며 대기성자금으로 사장되고 있는 실정이다. <'99지방자치단체기금개요, 132쪽, 행정자치부>

나. 군산시의 경우 2000년말 현재 10개 기금 144억 4천만원이 조성운영중이며 이중 대기성 여유자금은 86억5백만원(기금 총규모 대비 59.5%)으로 시금고에 예치되어 있으며 년 평균 이자수익율은 7.5%정도이다.

3. 지방채운용자금

가. 전국의 지방자치단체의 2000년말 지방채현황은 총18조 7,955억원(국내채 17조 8,725억원, 국외채 9,230억원)으로 일반회계 8조 1,127억원, 기타특별회계 5조 5,267억원, 공기업특별회계 5조 1,561억원이다. 상환기간별 현황은 단기채(1~4년) 1조 3,609억원, 중기채(5~9년) 4조 2,078억원, 중장기채(10~15년) 11조 5,565억원, 장기채(16년 이상) 1조 6,703억원이고. 자치단체별 현황은 시도 10조 9,881억원, 시 5조 6,660억원, 군 1조 9,408억원, 자치구 2,006억원이며 이율별 현황은 무이자 43억원, 6%미만 4조 9,719억원, 8%미만 10조 1,504억원, 10%미만 3조 5,791억원, 10%이상 898억원이다. <2000지방채현황, 행정자치부홈페이지>

나. 군산시의 지방채현황은 2000년말 현재 총 2,332억 57백만원(원금 164,952백만원, 이자 68,305백만원)이다. 회계별 현황은 일반회계 1,320억57백만원, 공기업특별회계 848억 43백만원, 기타특별회계 163억 57백만원이고 상환채원별 현황은 양여금 822억 96백만원, 순수시비 478억 87백만원, 공기업수입 848억 43백만원, 수요자부담 182억 31백만원이며 이자기준별 채무현황은 6%미만 430억 84백만원, 6~8%미만 1,644억 58백만원, 8%이상 257억원 15백만원으로 8%이상의 채무도 전체의 11.0%나 차지하고 있다. 국민주택기

금의 경우 연체된 채무가 46억이 연체되어 17%의 고금리 연체이자(10억3백만원)가 체납되어 있으며 앞으로 더욱 늘어날 전망이다. 따라서 고금리 지방채에 대한 조기상환 등 탄력적인 자금운용이 요구되고 있다. <표2 참조>

<표2> 군산시 지방채 운용 상황

○ 군산시 지방채 운용 총괄

(2000. 12. 31, 백만원)

합 계			금리별			6%미만			6~8%미만			8%이상		
			계	원금	이자	계	원금	이자	계	원금	이자	계	원금	이자
233,257	164,952	68,305	43,084	31,931	11,153	164,458	111,083	53,375	25,715	21,938	3,777			

- 세계현금의 유휴자금 운용수익율보다 높은 6% 이상의 고금리 지방채는 1,901억 73백만원이며 군산시 지방채 전체의 81.5%로 상당 금액이며
- 금리현황은 최저 공공청사기금 3%, 최고 국민주택기금 8%이고
- 상환기간은 단기 3년 거치 5년 상환, 장기 5년 거치 30년 상환이며
- 사업별 지방채현황은 상수도확충 848억, 하수종말처리장 823억, 도로교량 361억, 주택사업 96억, 농공단지 65억, 폐기물처리장 52억, 기타 순임.

○ 8%이상 금리의 지방채 현황

(2000.12.31 현재, 단위 : 백만원)

구 분	계	원 금	이 자	비 고
합 계	25,715	21,938	3,777	
국 민 주 택 기 금	8,890	7,898	992	
지 역 개 발 기 금	15,923	13,269	2,654	
환경오염방지기금				
재 특 자 금 등 (정부특별회계)	902	771	131	

주) 국민주택기금은 9%의 높은 금리와 연체할 경우 17%이자를 추가로 입주자가 부담하고 있음.

○ 국민주택기금 채무 연도별 상환 계획 (9%)

(2000.12.31현재, 단위 : 백만원)

상환년도	구 분	채 무 액			비 고	
		합 계	원 금	약정이자		연체이자
합 계		12,427	8,400	3,024	1,003	
과년도		4,518	1,834	1,681	1,003	
2001년		2,066	1,535	531		
2002년		2,091	1,714	377		
2003년		1,527	1,283	244		
2004년		1,239	1,105	134		
2005년		776	726	50		
2006년		210	203	7		

- 주) · 과년도 체납분은 17%의 연체이자가 가산되고 있어 조기상환대책이 필요함
 · 우리시의 유휴자금으로 조기상환할 경우 수용가가 부담하는 이자와 연체이자를 공적기금 조성재원으로 활용하면 일석이조의 효과가 기대됨.

Ⅲ. 問題點

1. 지방자치단체가 보유하고 있는 자금(세계현금의 유휴자금, 각종 기금의 대기성 자금, 지방채자금)이 독립(self-reliance)식으로 운영되어 자금운용이 경직되어 있다.

군산시의 경우를 살펴보면 2000년도의 일반 및 각 특별회계의 유휴자금의 운용수익은 연간 6.4%, 각종기금의 이자수익은 적립금(대기성자금)대비 7.5%이나, 우리가 상환하는 지방채는 8%이상 지방채만 해도 전체의 11%이며, 이는 여유자금을 보유하고 있어도 이를 내부적으로 자금간 상호 융통하지 않음으로써 높은 금리의 지방

채이자를 부담하고 있으며, 향후 예치금리가 떨어질 경우 유휴자금의 효율적인 운용이 절실히 필요하다.

잉여금의 경우 지방재정법 제42조(결산상 잉여금 처리)의 규정에 의하면 매 회계연도에 있어서 세입·세출결산상 잉여금이 있을 때에는 잉여금이 생긴 연도의 다음연도까지 세출예산에 구애됨이 없이 지방채의 원리금상환에 사용할 수 있도록 규정되어 있으나 고금리의 지방채를 조기 상환한 예는 극히 드물다.

이는 자금관리부서와 예산관리부서가 분리되어 있으며, 지방채·기금관리부서나 잉여금관리부서가 분리되어 있어 총괄관리가 형식적이며 자금관리의 적극성이 결여되어 있다.

각종기금의 경우, 대기성자금은 지방재정법시행령 제156조, 지방재정법 제64조, 각종기금의 조례에 근거 지방자치단체 금고은행에 정기예금 등으로 운용되고 있기 때문에 자금간 상호 융통이 이루어지지 않고 있으며 블랙화되어 운용되고 있기 때문에 비경제적이다.

2. 비과학적으로 자금이 운용되기 때문에 전략이 없다.

자금을 적절히 운용하고 수익을 제고하기 위해서는 연간예산배정계획과 자금운용계획의 수립이 중요하다. 예측 가능한 계획수립을 위해서는 과거의 운용실적 등을 감안하여 월별수급상황을 정확히 예측할 수 있는 기본통계의 DB구축과 응용프로그램(선형기법)이 도입되어야 한다. 그러나 관련 공무원들은 이에 대한 전문지식이 없고 중요성을 인식하지 못하고 있다.

따라서 자금관리체계가 미흡하기 때문에 사실상 자금운용전략이 없다. 군산시의 '99년도 일반회계 자금운용 효과분석자료에 의하면 종전에는 단기예치위주로 자금을 운용하여 수익률이 5.8%인 반면, 예치방식을 개선할 경우 6.86%의 수익률과 연간 457백만원의 이자수익을 더 올릴 수 있다는 분석결과가 나온 바 있다. <표3 참조>

즉, 개선전은 단기위주로 예치한 반면 개선 후는 연간 자금수급계획과 전년도의 이월금을 정확히 예측하여 년 초에 자금을 장기 예치할 경우 개선전보다 457백만원의 이자수익을 제고할 수 있다.

〈표3〉 '99일반회계유휴자금 운용효과분석자료

○ 월별자금수급상황

(단위 : 백만원)

구분	누계	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	13월	14월	15월
총전	세입	265,897	13,243	13,347	65,942	20,678	24,155	22,308	13,827	11,128	13,969	19,028	19,238	15,118	13,138	778
	지출	208,193	7,209	13,624	7,150	19,187	17,375	16,828	19,872	12,674	25,126	13,318	16,203	28,848	4,018	6,761
	여유자금	57,704	6,034	-277	58,792	1,491	6,780	5,480	-6,045	-1,546	-11,157	5,710	3,035	-13,730	9,120	-5,984
월 별 유 휴 자 금 투 자 최 적 도																
개선	1월분	6,034	⇒	277										5,757		
	2월분															
	3월분	58,792			⇒						4,997			4,985		48,810
	4월분	1,491				⇒			1,491							
	5월분	6,780					⇒		4,554	1,546	680					
	6월분	5,480						⇒			5,480					
	7월분															
	8월분															
	9월분															
	10월분	5,710										⇒		5,710		
	11월분	3,035											⇒	3,035		
	12월분															
	13월분	9,120													⇒	5,984

○ 이자수익 기대효과(개선)

(단위 : 백만원)

예치기간	평균 및 합계	12월	9월	6월	4월	3월	2월	1월
예치금액	96,442	54,567	4,985	4,997	680	8,517	13,400	9,296
이 자 율	6.86%	7.0%	6.6%	6.6%	6.1%	6.1%	5.3%	5.3%
이자수익	4,525	3,820	243	163	14	128	117	40

○ '99일반회계 유휴자금 투자효과 개선전·후 비교

(단위 : 백만원)

구 분	예치기간	합계,	30일	60일	90일	120일	150일	180일	210일	240일	270일	365일
	이자율		5.8	5.3	5.3	6.1	6.1	6.1	6.6	6.6	6.6	6.6
개 선 전	예 치 금 액	317,900	33,800	153,900	76,100	33,700	4,000	2,000	7,400	2,000	4,000	1,000
	%	100	10.6	48.4	24.0	10.6	1.3	0.6	2.3	0.6	1.3	0.3
개 선 후	예 치 금 액	96,442	9,296	13,400	8,517	680		4,997			4,985	54,567
	%	100	9.6	13.9	8.8	0.7		5.2			5.2	56.6
비 교	예 치 금 액	4,525 (6.86%)	40	117	128	14		163			243	3,820
	이자수익	457	-107	-1,185	-1,017	-662	-100	98	-281	-87	48	3,750

☞ 분석결과

- 개선전은 단기(30~150일) 예치301,500백만원(94.9%), 중기(180~270일) 예치 15,400백만원(4.8%), 장기(365일)예치 1,000백만원(0.3%)이나
- 개선후의 단기예치 31,893백만원(33%), 중기예치 9,982백만원(10.4%), 장기 예치 54,567백만원(56.6%)로

3. 자금예치 및 관리에 대한 전문성이 미흡하다.

유휴자금을 정기예치(1년 만기)할 경우 우량금융 상품별 자금이자수익을 비교한 결과 시장금리부정기예금의 경우 매월이자 지급식은 약정이율이 5.1%인 반면 만기 일시 지급식은 약정이율이 5.3%로써 0.2%가 이율이 높다. 한편 시장금리부상호부금의 경우 원금의 이자를 매월 적금으로 예치하면 연간 수익률이 제일 높은 것으로 분석된 바 있다. <표4 참조>

그러나 자금담당자는 금융상품정보를 수시로 수집·분석, 우량금융상품으로 자금예치를 위한 전문성이 없고 노력이 미흡한 실정이다.

〈표 4〉 유휴자금수익제고를 위한 금융 상품별 자금이자 수익비교

우량 금융 상품현황(J 은행의 경우)

과 목	가입대상	저축한도액	가입기간	약정이율	특 징
시장금리 부정기예금	제한 없음	5백만원이상	1년만기	연 5.1%	매 월 이자지급
시장금리 부정기예금	제한 없음	5백만원이상	1년만기	연 5.3%	만 기 일시지급
시장금리부 상호부금	제한 없음	1,000원이상	2년만기	연 5.7%	매 월 정기적립식

- ※ 시장금리부 상호부금 (월이자상호부금가입식)이 수익률이 제일 높음
- ※ 유동성 단기 자금은 보통예금보다 기업자유저축예금이 수익률이 높음

원금 10억원 예치시 이자수익비교

상 품 별	이 율	이자발생금액	비 고
이자 월 지급식	연 5.1 %	51,000,000	수익률 5.1 %
이자 만기 지급식	연 5.3 %	53,000,000	수익률 5.3 %
월이자 상호부금가입식	원금 5.1% 이자 5.7%	53,907,000	수익률 5.39 %
월이자 정기예금 1년 가입식	연 5.1 %	53,703,000	수익률 5.37 %

4. 시 금고 지정에 있어 은행간 경쟁을 유도하여 자금수익과 고객 서비스 향상을 위한 유인책이 미흡하다.

군산시의 경우 일반회계는 농협중앙회, 각 특별회계와 각종기금은 전북은행으로 금고가 지정되어 있으며 '99년 자금운용실적은 농협 70%, 전북은행 30%의 비율로 자금을 예치한 바 있다. 금고간 '99년 일반회계유휴자금기준 이자수익비교표를 보면 자금 수익율은 농협이 5.8%이나 전북은행은 6.34%로써 377백만의 이자수익을 더 올릴 수가 있다는 분석결과가 나온바 있다. <표5 참조>

〈표5〉 ○금고간 이자수익비교('99일반회계유휴자금 기준)

(단위 : 백만원)

예치기간	예치기간	합계	30일	60일	90일	120일	150일	180일	210일	240일	270일	365일
	예치금액		317,900	33,800	153,900	76,100	33,700	4,000	2,000	7,400	2,000	4,000
농협	이자률	5.80	5.3	5.3	6.1	6.1	6.1	6.6	6.6	6.6	6.6	7.0
	이자수익	4,068	147	1,302	1,145	676	100	65	281	87	195	70
전북은행	이자률	6.34	5.5	5.5	6.7	6.7	6.7	7.5	7.5	7.5	7.5	7.8
	이자수익	4,445	153	1,391	1,257	742	110	74	319	99	222	78
증감	이자률	0.54	0.2	0.2	0.6	0.6	0.6	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8
	이자수익	377	6	89	112	66	10	9	38	12	27	8

주) 일반회계의 금고인 농협의 이자수익보다 전북은행의 이자수익이 더 높음

또한, 현재 자금별로 1개의 금고를 지정 운영함으로써 은행간의 금리격차로 인한 자금수익의 결함이 발생하고 있으나 금고계약기간동안은 별다른 대책이 없다.

5. 이밖에도 자금관리의 효율성을 제고하기 위해서는 가결산제도, 세입징수관리, 자금관리의 통제 등이 강화되어야 하나 미흡한 실정이며 정부 또는 시·도의 관리기금에서 융자해주고 있는 일부 지방채의 금리가 높아 지방재정을 압박하고 있는 것도 문제점으로 지적되고 있다.

IV. 改善方案

1. 잉여자금의 상호융통 운용 방향으로 개선

현행 자금간 독립(self-reliance) 운용방식을 자금상호간 융통제도로 활성화하여 생산적이고 경제적인 방향으로 자금운용방식을 개선해야 한다.

지방재정법 제42조의에 의한 결산상의 잉여금을 다음연도의 세출예산에 구애됨이 없이 고금리 지방채에 대한 원리금 조기상환제도를 적극 활용할 필요가 있다.

각종기금의 대기성자금을 시 금고에 장기간 예치하여 사장되고 있는 현행 방식을 탈피하여 여유자금을 고금리 지방채상환 등 생산적으로 활용할 수 있는 방안을 적극 모색하여야 하며 이를 위해서 기금운용을 통합관리할 수 있도록 조례를 제정하여야 한다.

2. 자금관리의 과학적 관리체계 도입

현행 무계획적인 자금예치방식을 개선하기 위하여 과학적인 관리체계를 시급히 도입하여야 하며 이를 위해서 중앙의 관련 부서는 이를 적극 지원해 주어야 한다.

군산시의 '99년도 일반회계 유휴자금운용실적은 앞에서 말씀드린 바와 같이 월평균 금고예치실적은 264억 92백만원 정도며 60일 미만의 단기예치가 전체의 48.4%로 자금예치가 빈번하게 이루어져 수익이 저조한 바 향후 자금예치방식을 개선해야 한다. <표6 참조>

<표6> 군산시 99년도 일반회계 자금운용 실적

○ 월별 세입·세출 현황

(단위 : 백만원)

월별 구분	합계	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	13월	14월
세입	265,897	13,243	13,347	65,942	20,678	24,155	22,308	13,827	11,128	13,969	19,028	19,238	15,118	13,138	778
세출	208,193	7,209	13,624	7,150	19,187	17,375	16,828	19,872	12,674	25,126	13,318	16,203	28,848	4,018	6,761
유휴자금	57,704	6,034	-277	58,792	1,491	6,780	5,480	-6,045	-1,546	-11,157	5,710	3,035	-13,730	9,120	-5,984

주) 3월에 유휴자금이 많은 이유는 전년도의 이월금이 이입되었기 때문이다.

○ 예치기간별 운용실적

(단위 : 백만원)

예치기간별 구분	합계	30일	60일	90일	120일	150일	180일	210일	240일	270일	365일	
예치 상황	금액	317,900	33,800	153,900	76,100	33,700	4,000	2,000	7,400	2,000	4,000	1,000
	%	100%	10.6	48.4	24.0	10.6	1.3	0.6	2.3	0.6	1.3	0.3
이자수익	4,068 (5.80%)	147	1,302	1,145	676	100	65	281	87	195	70	

주) 90일 미만의 단기예치가 전체 예치금액의 83%이며 자금운용을 대부분 단기예치로 운용하였으며 단기예치는 장기예치보다 이자 수익률이 낮음.

○ 월별 예치 운용 실적

(단위 : 백만원)

월별 구분	합 계	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
예치금액	317,900	40,200	21,300	38,400	20,500	28,700	32,500	28,500	23,700	29,200	22,100	23,500	9,300
분포비율	100%	12.6	6.7	12.1	6.4	9.0	10.2	9.0	7.5	9.2	7.0	7.4	2.9
이자수익	4,068	482	246	347	212	140	446	266	257	478	561	373	259

주) · 월평균 예치금액은 26,492백만원이며

- 1월, 3월에 예치금액이 많은 이유는 전년도 이월금이 이입되었기 때문임
- 예치금액이 월평균 대동소이한 원인은 자금운용을 단기예치로 운용하였기 때문임

자금수익을 제고하기 위하여 연도 중에는 월별자금수급상황을 수시로 점검하여 유
휴자금을 파악하여야 하며 회계연도말 가결산을 실시하여 이월금 등을 다음연도 자금
수급계획에 반영하여 자금관리의 실효를 거두어야 하겠으며 자금관련 통계자료에 대
한 D/B를 구축하고 응용프로그램을 도입하여 자금관리의 과학화를 도입하여야 한다.
이를 위하여 종합적인 자금관리운용 프로그램을 중앙단위에서 개발하여 지원하는 방
안도 적극 검토되어야 한다.

3. 통합총괄 관리부서 기능 강화

현행 칸막이 식으로 분산되어 있는 자금관리 부서를 통합하고 전담 부서를 설치하
여 총괄기능을 강화하여야 한다. 자금관리가 분산되어 부서간의 유기적인 협조와 총
괄부서의 제 기능을 다하지 못하고 있으며 잦은 인사이동과 자금관리부서의 근무기피
로 전문성이 결여되어 있으며 업무의 중요성을 인식하지 못하고 있다. 이를 해소하기
위해서 자금관리의 통합과 전담 부서의 설치를 검토해야 하며 자금담당공무원에 대한
자금관리의 교육과 사기진작을 위한 적절한 인센티브를 부여하여야 한다.

자금관리의 전문성제고와 총괄기능을 강화하기 위하여 국가행정전문연수원은 자금

관리과정의 교육과목을 개설하고 중앙 관련 부서에서는 각 지방자치단체에 전담 부서를 설치할 수 있도록 지원해 주어야 한다.

4. 다금고 체제 운영

자금관리의 안정성과 금고간 경쟁성을 확보하고 고객서비스향상을 위해서 다금고체제로 운영되어야 한다. 현재 우리시의 경우 2개 금융기관을 지정운영하고 있으나, 이러한 경쟁력 확보등을 위하여 유휴자금의 운용은 다금고 체제로 가급적 높은 금리를 얻을 수 있는 금융기관을 선택할 수 있도록 해야 한다.

5. 지방채 이율 하향 조정

시·도의 지역개발기금에서 융자해 주고 있는 지방채의 금리가 7.5%('98이전 8%)로 운영되고 있어 열악한 지방재정을 더욱 압박하고 있어, 지방재정 부담을 덜어 줄 수 있도록 시중금리 수준인 5%선으로 하향 조정되어야 한다.

6. 자금지출을 억제하기 위한 통제를 강화

세출예산집행에 있어서 시설비 등은 사업성과에 따라 자금을 지출하고 있으나 민간 및 사회단체에 대한 보조금 등은 사업착수 전에 일시금으로 지출되고 있다. 따라서 자금지출을 억제하기 위한 자금집행방식의 개선이 요구되며 거래의 투명성과 자금관리의 효율성을 제고하기 위하여 신용카드사용범위를 더욱 확대해야 한다.

행정장비 등 물품구입은 부서별 구입을 자제하고 층별 또는 몇 개 부서 단위로 공동구입 활용하도록 하고 사무용품은 월별 또는 수시로 필요한 만큼 구입하도록 하여 자금지출을 억제하여야 한다.

V. 結 論

지금까지 유휴자금과 지방채, 기금 등의 자금운용에 대해서 실무의 경험을 통해서 그동안의 느낀 점을 중심으로 일부나마 개선방안을 제시해 보았다. 여기서는 군산시의 통계자료를 중심으로 열거하였기 때문에 전국 지방자치단체의 자금관리의 개선을 위한 결론에 도달하는 데에는 한계가 있다고 본다. 그러나 이번 기회를 통해서 지방재정의 건전성과 효율성을 제고하기 위해서는 자금관리가 매우 중요하다는 것을 다시 한 번 인식하는 계기가 되었다.

그러나 돈을 절약하고 운용하는 일보다 쓰는 데에만 능숙해져 있기 때문에 그동안 자금관리의 발전을 위한 노력이 미흡한 실정이다. 앞으로 변화하는 행정에 능동적으로 대응하고 행정수요를 감당하기 위해서 자금관리의 개선이 시급히 이루어져야 한다고 본다.

이제 자금관리도 과학화가 되어야 한다, 그리고 유휴자금의 효율적인 운용을 위하여는 관련법령은 물론 자치단체조례도 현 상황에 맞게 개정하여 예산운용에 있어 경제성, 합리성이 확보되도록 하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 한국의 지방재정 : 권형신, 이상용, 이재성, 1998
지방재정법 해설 : 김홍래 (주) 조세통람사, 1998
지방재정사례와 건전재정정책 : 이재성, 2000
지방재정 제14권 제6호 : 이재성 「지방채의 운용실태와 문제점」 한국지방행정
공제회, 1995
지방자치에 부합하는 지방채제도의 발전방안 : 이 효
지방재정 제19권 제1호 : 한국지방재정공제회, 2000
1999년도 지방재정연감 : 행정자치부
1999년도 지방자치단체 기금개요 : 행정자치부
행정자치부 홈페이지, '99년도 지방채 현황