

## 2004 지방재정조정제도의 운영방향

이 주 석

행정자치부 재정조정과장

### I. 서 언

지방분권특별법 등 3대 분권 관련 특별법이 국회를 통과('03. 12)하여 본격적인 지방분권 시대의 개막을 알렸다. 국경을 초월한 무한경쟁 시대에서 국가주도의 성장 한계를 인식하고 지방의 다양성을 활용한 국가경쟁력 향상과 균형적인 발전을 도모하는 변화와 개혁의 노정에 들어선 것이다. 분권화는 국가와 지방자치단체가 상호 보완적인 존재로 인식하면서 능력과 성격에 맞게 권한을 배분하는 것을 의미한다고 하겠으며, 지방재정조정제도도 이러한 흐름을 수용하여 제도의 변화를 추진해야 할 것으로 본다.

모든 국민은 일정수준의 기본적인 행정 서비스를 제공받을 권리가 있다. 서비스 제공을 위해서는 많은 재원이 소요되나, 서비스를 공급하는 지방자치단체의 재정상태를 보면 그 기반이 대부분 취약할 뿐 아니라,

수입세원 역시 특정지역 등에 편중되어 자치단체간 재정 불균형이 심각한 상태이다. 따라서, 자치단체의 재정확충과 아울러 자치단체간의 재정형평성을 유지시켜 모든 국민이 최소한의 기본적인 행정 서비스를 향유할 수 있도록 하는 것은 국가의 중요한 기능이라 할 것이다.

이와 같은 지역간 세원 편재와 재정 불균형을 시정하면서 모든 지방자치단체가 일정 행정 수준을 확보할 수 있도록 재원을 보장해 주는 제도가 『지방재정조정제도』이다. 이러한 지방재정제도는 지방자치단체 운영 재원의 안정적 확보와 함께 합리적이고 효율적인 제도 운용이 무엇보다도 중요하다고 하겠다.

이하에서는 지방재정조정제도의 양대 축인 지방교부세와 지방양여금의 2004년도 운영 방향 등에 대하여 언급하고자 한다.

〈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)

## II. 지방재정조정제도의 현황

우리나라에 있어서 중앙정부로부터 지방

자치단체로 재정적 이전을 수행하는 지방 재정조정제도는 크게 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금으로 구분해 볼 수 있으며, 국제

〈표 2〉 2003~2004년도 지방교부세 및 지방양여금 규모

(단위 : 억원, ( )안은 %)

구 분	2003년		2004년 예산	증감현황	
	당초예산	추경예산		당초대비	추경대비
지방교부세	130,152	134,624	141,047	10,896 (8.4)	6,424 (4.8)
보통교부세(10/11)	118,320	122,385	128,225	9,905 (8.4)	5,839 (4.8)
특별교부세( 1/11)	11,832	12,239	12,822	991 (8.4)	585 (4.8)
증액교부금	1,283	14,483	1,549	△266 (△20.7)	△12,934 (△89.3)
지방양여금	49,035	-	43,972	△5,063 (△10.3)	-
농 특 세	5,058	-	4,459	△599 (△11.8)	-
지방양여금 전출	3,188	-	3,345	157 (4.9)	-
농특세사업지방비 부담분보전	1,870	-	1,114	△756 (△40.4)	-

〈표 3〉 2004 국세 관련 세입예산규모

(단위 : 억원)

구 분	계	교부세재원	양여금재원	기 타
계	1,220,686	940,316	164,391	190,032
소 득 세	220,077	220,077	-	
법 인 세	236,081	236,081	-	
상 속 증 여 세	11,954	11,954	-	
부 가 가 치 세	371,966	371,966	-	
특 별 소 비 세	58,929	58,929	-	
주 세	27,969		27,969	
증 권 거 래 세	17,899	17,899	-	
인 지 세	4,798	4,798	-	
과 년 도 수 입	18,612	18,612	-	
교 통 세	113,649	-	16,138	97,511
교 육 세	42,386		42,386 (교육양여금)	
농 특 세	21,813		3,345	18,468
관 세	74,553			74,553

와 지방세의 세원배분과정을 통하여 실질적인 재정조정기능을 수행하는 보편적 의미의 지방재정조정제도로는 지방교부세와 지방양여금제도를 들 수 있다(〈표 1〉 참조).

2004년도 지방교부세와 지방양여금의 규모는 전년도 최종예산 대비 지방교부세는 4.8% 증가, 지방양여금은 △10.3%가 감소된 14조 1,047억원과 4조 3,972억원이다(〈표 2〉 참조).

### Ⅲ. 2004 지방교부세제도의 운영

#### 1. 지방교부세 규모

2004년도 국세의 총액은 122조 686억원으

로 지방교부세와 관련된 내국세가 94조 316억원, 지방양여금재원과 관련된 국세 8조 9,838억원, 기타 국가 목적세<sup>1)</sup>와 관세 19조 32억원 등으로 구성되어 있다.

이 중 내국세 94조 316억원의 15%에 해당하는 14조 1,047억원이 2004년도 지방교부세의 재원이 되며, 그 가운데 보통교부세가 12조 8,225억원(10/11), 특별교부세가 1조 2,822억원(1/11)이다. 이는 2003년도 지방교부세 13조 152억원(당초)에 비해 8.4% 증가된 규모이며, 추경을 포함한 최종규모 13조 4,624억원 보다는 4.8% 증가한 규모이다.

1) 교통세·교육세·농특세

〈표 4〉 2004년도 지방교부세 규모

(단위 : 백만원)

구 분	2003예산		2004예산 (C)	증△감(%)	
	당초(A)	추경(B)		당초예비(C-A)	추경대비(C-B)
계	13,015,189	13,462,374	14,104,740	1,089,551 (8.4%)	642,366 (4.8%)
· 보통교부세(10/11)	11,831,990	12,238,522	12,822,491	990,501	583,969
· 특별교부세( 1/11)	1,183,199	1,223,852	1,282,249	99,050	58,397

## 2. 보통교부세 배정

2004 기준재정수요액의 산정액은 총 43조 172억원으로서, 서울이 6조 1,609억원, 광역시(6개) 6조 3,505억원, 도(9개) 9조 6,276억원, 시(77개) 12조 5,418억원, 군(88개) 8조 3,364억원 등이다. (〈표 5〉 참조).

이 중 기준재정수입액이 기준재정수요액

을 초과하는 11개 지방자치단체(기준재정초과 단체)를 제외한 교부단체의 해당액은 총 수요의 68%인 29조 3,781억원이며, 광역시 분(5개) 5조 1,752억원, 도분(8개) 5조 2,437억원, 시분(69개) 10조 6,228억원, 군분(88개) 8조 3,364억원 등이다.

여기에 대해 2004 기준재정수입액의 산정이 중 기준재정수입액이 기준재정수요액

액은 총 30조 397억원으로서, 서울 7조

〈표 5〉 2004 보통교부세 산정결과

(단위 : 억원)

구 분	기준재정수요액	기준재정수입액	재정부족액	보통교부세
계	293,781 (430,172)	131,058 (300,397)	162,723	128,225
서울	(61,609)	(78,291)	(△16,681)	-
광역시	51,752 (63,505)	46,021 (59,018)	5,731	4,516
도 분	52,437 (96,276)	24,161 (73,298)	28,276	22,282
시 분	106,228 (125,418)	46,953 (75,867)	59,275	46,708
군 분	83,364	13,923	69,441	54,719

※ ( )내는 불교부단체 포함분임.



8,291억원, 광역시 5조 9,018억원, 도 7조 3,298억원, 시 7조 5,867억원, 군 1조 3,923억원이다. 이 중 기준재정초과단체(불교부단체)를 제외한 교부대상단체 해당분은 전체의 44%에 해당하는 13조 1,058억원이며, 단체유형별로는 광역시분 4조 6,021억원, 도분 2조 4,161억원, 시분 4조 6,953억원, 군분 1조 3,923억원이다.

여기서 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 지방자치단체를 제외한 자치단체의 재정부족액 총액은 16조 2,723억원으로, 광역시 5,731억원, 도 2조 8,276억원, 시 5조 9,275억원, 군 6조 9,441억원이다. 여기에 2004년도 조정을 0.7879924을 곱한 보통교부세의 배분액은 광역시가 4,516억원, 도 2조 2,282억원, 시 4조 6,708억원, 군 5조 4,719억원이 된다.

### 3. 보통교부세 산정 보완·개선사항

그동안 보통교부세는 산정의 객관화·합리화와 형평화기능에 중점을 두고 제도운영 전반에 걸쳐 지속적인 개선과 보완을 추진해 왔다. 2004년도에도 제도운영의 객관성·합리성 제고를 위하여 기준재정수요 산정 통계·산식의 정비와 제고, 자구노력축진을 위한 인센티브제 등을 보완·개선하였다.

#### 가. 기준재정수요액 산정방식 개선

##### 1) 현실 재정수요를 고려한 단위비용의 합리적 조정

기준재정수요(예산)에 대한 분석결과를 토대로 단가상승 등 경비항목별 재정수요 증

가요인을 반영토록 하고, 2004년도부터 인상되는 통·리장수당 등의 요인 등도 고려하여 세부 측정항목별 단위비용을 합리적으로 조정하였다.

##### 2) 단위비용, 보정계수 산정에 활용되는 측정항목별 표준행정수요액 산정 등의 보완·개선

측정항목별 표준행정수요, 지역균형수요, 인센티브 산정시 적용되는 각종 변수통계에 있어서, 경비별 관련공무원수 등 일부 중복되거나 객관성·합리성이 미흡한 통계는 적용을 배제하는 대신 노인복지시설(노인복지비)등 경비유형에 따라 수요유발요인이 큰 상관통계는 추가 적용토록 정비하여 적용통계의 객관성·합리성을 제고하였다. 그리고 “가구” 통계를 적용함에 있어서는 종전 주민등록표상의 “세대” 통계적용에서 법령규정상의 의미에 부합되는 통계청 조사 “가구” 통계로 대체하였고, 종전 특정시점(전년도 6. 30)기준 적용하던 인구통계를 최근 6개월 평균(전년도 1~6월 평균)기준통계로 적용토록 개선하였다.

『상수도비』, 『하수도비』 등 표준행정수요 산정시 인구변수통계에 보정 적용하고 있는 특수인구수에 의무소방대원과 교도소·감호소·소년원 등의 재소자수를 포함토록 하였고, 그 적용경비 항목에 도시계획비·지역경제비를 추가하였다. 다만, 『청소비』의 경우 인구변수통계가 기본측정단위수치 통계인 가구수와 통계적 유의성이 중복되는 측면이 있어 적용 대상 항목에서 제외토록 하였다. 그리고 해당 측정 항목별로 반영하고 있던

비정규직인원(통계)을 통합하여 『일반관리비』로 일괄 반영 일원화 하였고, 『표준행정수요액』과 『지역균형수요액』의 산출산식을 지방교부세법시행규칙에 규정하여 투명성을 제고하였다.

### 3) 공립학교 교원봉급 부담분에 대한 보정수요 반영 개선

지방교육재정교부금법 제11조의 규정에 의거 특별·광역시 및 경기도가 법정 부담하고 있는 공립학교 교원봉급 부담금에 대한 보정수요 반영비율을 종전 부담금의 50%에서 100%로 반영하여 현실화 하였다.

### 4) 광역과 기초자치단체간 이전재원 정산분의 보정수요(수입) 반영비율 개선

지방재정법 제24조의 2 및 동법시행령 제28조의 3의 규정에 의해 광역자치단체에서 기초자치단체로 이전되는 일반재정보전금의 경우 당초 추계반영분의 경우 100%를 보정수요(시·군의 경우 보정수입)로 반영하고 있으나, 전전년도 추계반영 금액의 정산분에 대하여는 그간 50%만 보정 반영되어 단체간 형평성 저해 등 제도운영이 불합리함에 따라 이를 당초 추계 반영분과 마찬가지로 전액을 보정수요(수입)로 반영토록 개선하였다.

#### 나. 기준재정수입액 산정방식 개선

2004 지방세 추계는 세목별 과거년도('89~2002)의 징수실적치를 활용하여 시계열 방식으로 추계하되, 세목별·지역별 특성을

감안하여 방식을 탄력적으로 적용하였다.

#### 〈추계산식 변경사항〉

- 취 득 세 : 비선형모델 [S-CURVE :  $Y_t = 10^n \div (a + bR^t)$ ] → 선형회귀모델 [ $Y_t = a + b^t$ ]
- 자동차세 : 비선형모델 [S-CURVE :  $Y_t = 10^n \div (a + bR^t)$ ] → 비선형 [2차함수 :  $Y_e = a + bt + ct^2$ ]

#### 다. 자구노력 촉진을 위한 인센티브 반영

##### 1) 경상경비 절감

「경상경비절감」 인센티브는 자치단체의 경상경비 집행억제를 유도하기 위한 것으로, 그동안 동종단체 평균기준 당해단체의 전년 대비 예산편성 절감요인과 당해년도 집행절감 요인을 산식에 반영하여 왔으나, 여기에 전년대비 자체집행규모(결산) 절감요인을 추가 반영 개선하였다.

{(전전년도 당해단체 경상경비 집행절감실적 - 전전년도 동종단체 평균 경상경비 집행절감실적) + (전년도 동종단체 전전년도대비 평균 경상경비 증감비율 - 당해단체 전전년도대비 경상경비 증감비율) × 전전년도 당해단체 경상경비 예산액 + (전전년도 동종단체 전전전년도 대비 경상경비 결산규모 증가비율 - 당해단체 전전전년도 대비 전전년도 경상경비 결산규모 증감비율) × 전전전년도 당해단체 경상경비 결산액} × 30%

##### 2) 주민세 개인균등할 인상

「주민세 개인균등할 인상」 인센티브는 지방세수 증대노력을 촉진하기 위한 방안으로, 그동안 동종단체 전국 최저기준세액대비 당해단체의 기준세액에 대한 부과금액의 차액을 반영토록 하였으나, 평가기준이 전국 최저단체 기준으로 되어 있어 여타 인센티브 반영 항목과의 형평성 결여 및 인센티브 효과가 미흡함에 따라 평가기준을 동종단체 평균기준 으로 변경 개선하였다.

(전년도 동종단체 평균 개인균등할 적용세액 - 전년도 당해단체 개인균등할 전용세액) × 부과인원

### 3) 과표현실화

「과표현실화」 인센티브도 지방세수 증대노력을 촉진하기 위한 항목으로서, 그동안 동종 단체의 기준년도 평균 과표현실화율 대비 당해단체의 과표현실화율을 산식에 반영토록 하였으나, 여기에 동종단체의 전년대비(기준년도시점) 평균 과표현실화 노력(율) 기준 당해단체의 과표현실화 노력(율)을 추가 반영토록 개선하였다.

전전년도 당해단체 관련세 징수액 × {(전전년도 동종단체 평균과표현실화율 - 전전년도 당해단체 과표현실화율) + (전전년도 동종단체 전전전년도 대비 평균과표현실화율 - 전전년도 당해단체 전전전년도 대비 과표현실화율)}

### 4) 경상세외수입 확충

「경상세외수입확충」 인센티브는 지방세입 확충노력을 촉진하기 위한 것으로, 그동안 경상세외수입중 「수수료 현실화」 항목만을 인센티브 항목으로 운영해 왔으나, 전체적인 경상세외수입 증대노력을 유도하는 차원에서 수수료를 포함한 전체 경상세외수입 항목으로 확대 개편하였고, 동종단체의 전년대비(기준년도시점) 평균 경상세외수입 징수액 증감비율기준 당해단체의 징수액 증감비율에 의한 징수차액의 10%를 반영토록 하였다.

{전전년도 당해단체 경상세외수입징수실적 × (전전년도 동종단체 평균 전전전년도 대비 경상세외수입 징수액 증감비율 - 전전년도 당해단체 전전전년도 대비 경상세외수입 징수액 증감비율)} × 10%

## 4. 「지방교부세 감액제」 운영

지방교부세 감액제는 자치단체가 법령에 위반하여 현저하게 과다한 경비를 지출하였거나 확보하여야 할 수입의 징수태만을 행한 경우에 그 결과를 지방교부세 산정시 반영(감액), 지방재정운영의 건전성과 책임성을 도모하기 위해 운영되고 있는 제도이다.

이러한 교부세 감액제의 운영은 재정관련 부서·감사부서 등에서 구체적으로 위법지출사항을 확인하여 통보한 행위를 대상으로 구체적인 감액대상 및 금액은 『지방교부세 조정 심사위원회』의 심사 결과를 토대로 하여 결정된다.

## 〈감액적용대상 및 감액기준(근거 동법시행령 제12조)〉

- 지방채미승인 사업예산의 편성지출(지방자치법 제115조제1항위반) - 위반지출금액의 10/100 이내
  - 투·융자심사미이행 사업예산의 편성지출(지방재정법 제30조 제3항위반) - 위반지출금액의 10/100이내
  - 예산편성 기본지침을 위반하여 편성한 예산의 경비지출(지방재정법 제30조제5항위반)-위반지출금액이내
  - 감사결과 판명된 위법한 경비의 과다지출·수입 징수태만행위 - 해당지출금액·미징수금액 이내
- ※ '02부터 시행(02. 1. 1이후의 위법한 예산편성 지출행위 대상)

그리고, 감액 금액은 익년도 당해단체에 교부할 보통교부세를 감액하게 되며, 감액재원은 여타 자치단체의 재정부족액 보전자원으로 활용된다. 2004년도에는 투·융자심사미이행 예산을 편성하여 지출한 3개 단체중 보통교부세 감액요건에 해당하는 1개 단체를 감액 반영하였다.

## 5. 특별교부세의 운영사항

특별교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액에 따라 산정하는 보통교부세의 산정과 정상 발생하는 획일성과 시기적인 이유로 인해 반영할 수 없었던 구체적인 사정을 고려해 특별히 교부하는 지방교부세로서, 지방재정 여건의 변동이나 예기치 못한 재정수요에 탄력적으로 대응함으로써 보통교부세의 기능을 보완하여 지방교부세제도 전체의 구체적 타당성을 확보하기 위한 제도이다.

구체적으로 특별교부세는 보통교부세 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있거나, 보통교부세의

산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때, 자치단체의 청사 또는 공공복지시설의 신설, 복구, 확장, 보수 등의 사유로 인하여 특별한 재정수요가 있을 때 교부되고 있다.

2004년도 특별교부세 재원은 지방교부세 총액의 1/11에 해당하는 1조 2,822억원이다.

아울러, 2005년도부터는 특별교부세 재원이 지방교부세 총액의 4/100로 규모가 대폭 축소 되고, 현행 5개 수요에서 재해대책수요와 지역현안수요의 2개 수요로 운영할 예정이다.

### 가. 시책사업수요

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

### 나. 재정보전수요

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

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

#### 다. 재해대책수요

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

년간 재원규모는 특별교부세 총액의 10%에 해당하는 금액으로 재해·재난복구·수습을 위해 소요되는 지방비부담이 과중한 경우에 지원하게 된다. 자연재해대책수요중 항구복구는 중앙재해대책본부에 보고된 복구수요액 중 지방비 소요액과 재해구호및재해복구부담기준에 기초하여 교부하며, 농어업재해는 중앙재해대책본부에 보고된 복구소요액중 지방비 소요액과 재정력에 기초하여 교부하며, 인위재해는 중앙사고대책본부에 보고된 대책비중 지방비 소요액을 심사하여 교부하며, 기타 응급복구, 재해·재난예방은 지방자치단체가 요구한 소요경비에

대하여 일정분을 교부하게 된다.

재해대책수요는 재해예방을 위하여 필요한 경우와 재해가 발생할 경우마다 배정하게 되며 재해가 발생하는 경우에 피해액이 소규모이거나 지방비 소요액을 예비비로 충당 가능한 경우에는 지원에서 제외한다.

#### 라. 지역개발수요

지역개발수요는 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 지역특수수요를 반영하기 위하여 '98년도에 신설한 것으로 자치단체별 재정여건과 지역개발 사업수요를 조화롭게 연계시켜 보통교부세 산정을 보완하려는 것이 기본 취지이다.

년간 재원규모는 특별교부세 총액의 20%에 해당하는 금액으로 매년도 6월 30일까지 시군구(다만, 서울특별시 자치구와 불교부단체는 제외)를 대상으로 당해 지방자치단체의 읍·면·동수, 인구수, 재정력지수, 행정구역면적 등을 고려하여 산정한 종합지수를 기초로 지원기준금액을 결정하고 그 범위 안에서 지방자치단체의 사업지원신청을 받아 교부하게 된다.

#### 마. 특정현안수요

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

연간 재원규모는 특별교부세 총액의 20%

에 해당하는 금액으로 교부대상은 지방교부 세법시행규칙에서 도로교량, 하천관리, 지방상·하수도, 도시개발등 15개 분야로 규정하고 있으며 동 시행규칙이 규정하는 교부 기준 및 교부대상에 해당하는 사업에 대하여 교부하게 된다.

## 6. 증액교부금의 운영

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

2004년도 증액교부금은 전남도청이전 249억원, 지방소도읍육성 300억원, 수해복구비 1,000억원이며 유사한 취지로서 농어촌특별세관리특별회계법의 규정에 의거 각 소관부처에서 시행하는 농특세 국고보조 사업의 지방비부담분을 보전하기 위하여 지방자치단체에 교부되는 농특세사업 지방비부담금 보전 1,114억원이 특별회계 예산에 계상되어 있다. 2004년도 사업별 내역을 보면, 농어촌지방상수도시설지원 568억원, 어촌종합개발사업 197억원, 공공보건의료기관확충 110억원, 어항 건설 239억원 등으로 이는 환경부, 해양수산부, 보건복지부 등에서 수립·확정되는 해당 국고 보조사업계획에 따라 대상사업별로 자치단체에 교부하게 된다.

## 1. 지방양여금제도의 개요

### 가. 도입배경

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

### 나. 지방양여금의 예산관리 및 운영

지방양여금은 국가에서 특별회계로 예산을 편성하고 산정기준도 법령에 명확히 규정되어 있어 배분기준이 간명하여 지방자치단체로서는 수입예측이 용이하며 특정사업을 연차적 계획에 따라 지속적·안정적으로 추진할 수 있다. 또한 객관적인 통계(공식)에 의한 산정 및 배정이 이루어지고 국고보조금과 달리 법정율에 의한 지방비 의무부담이 없으며 사업시행 후 정산·반납제가 없다. 또한, 지방양여금은 대상사업별로 재원을 지방에 포괄적으로 양여 함으로써 지방자치시대에 발맞추어 지방재정운영의 자율성을 적극 도모해 주고 있다.

## IV. 지방양여금제도의 운영

### 다. 2004년 지방양여금의 규모

〈표 6〉 지방양여금 사업별 배분비율(법 제5조 및 시행령 제3조)

(단위 : 억원)

사 업 별	배 분 비 율	2004예산
계		43,972
1. 도로 정비 사업	교통세양여재원+주세 8.1%+농특재원 5/10	19,134
○ 광 역 시 도	18/100	3,143
○ 지 방 도	20/100	3,492
○ 시 의 국 도	15/100	2,619
○ 시 의 시 도	14/100	2,445
○ 군 도	18/100	3,143
○ 농 어 촌 도 로	15/100 + 농특 5/10	4,292
2. 농어촌지역개발사업	주세 14.1%	3,554
○ 농어촌생활환경정비	66/100	2,346
○ 오 지 개 발	34/100	1,208
3. 수질오염방지사업	주세 46.6% + 농특재원 5/10	13,419
○ 일반수질오염방지	주세의 46.6%	11,746
○ 농어촌하수도	농특재원 5/10	1,673
4. 청소년육성사업	주세 1.2%	303
5. 지역개발사업	주세 30%	7,562

2004년도 지방양여금은 주세 2조 7,969억 원, 교통세 1조 6,138억원 그리고 농특세전입금 3,345억원이며 2002년도 세입결산결과 이월금 △3,480억원이 반영되어 총 4조 3,972억원이며, 이들 재원은 지방양여금법령에 따라 5개 대상사업 12개 단위사업에 각각 배분되어 각 사업소관 중앙부처와 지방자치단체의 사업계획에 따라 운영되고 있다 (〈표 6〉 참조.)

## 2. 지방양여금 사업별 운영

### 가. 도로정비사업

도로정비사업은 교통세양여재원(교통세액의 14.2%) 및 주세양여재원의 81/1,000 해당액과 농특세전입액의 5/10에 해당하는 금액을 합한 1조 9,134억원으로 2003년도 1조 9,379억원보다 1.3%가 감소된 규모이며, 사업별로는 광역시도에 3,143억원, 지방도에 3,492억원, 시의국도에 2,619억원, 시의시도에 2,445억원, 군도에 3,143억원, 그리고 농어촌도로에 4,292억원이 배정되었다.

양여방법은 광역시도의 경우 광역시장에 선정하여 행자부에 통보된 도시계획법에

의한 대로급 이상의 도시계획도로를 대상으로 광역시별 미개설도로 및 미확장도로의 면적을 합산한 비율에 따라 양여하고, 인구수, 자동차수, 지가 및 재정여건 등을 감안 보정 하였다.

지방도·군도 정비사업의 경우 개설·포장사업은 미개설도로 및 미포장도로의 연장을 합산한 비율에 따라, 교통정체구간 소통사업은 중장기 사업계획 및 당해연도 사업계획을 심사하여, 유지·관리사업은 포장도로의 연장비율과 해당사업을 심사하여 양여하며, 지방도의 개설포장은 인구, 지가, 자동차, 재정여건을 감안하여 보정하였다. 농어촌도로의 경우는 미개설도로 및 미포장도로의 연장을 합산한 비율에 따라 양여하였다.

시의국도는 건설교통부장관과 시장이 수립하는 중장기 사업계획 및 당해연도사업계획을 심사하여 양여하되 신규 노선을 가급적 억제하고 2004 마무리 사업을 우선 지원하였다. 시의시도의 경우는 4/14는 동지역의 시도정비에, 10/14은 읍면지역의 시도정비에 배분하였다.

#### 나. 농어촌지역개발사업

농어촌지역개발사업은 주세양여재원의 141/1,000인 3,554억원으로 2003년도 4,301억원보다 17.4%가 감소된 규모이며, 사업별로는 농어촌생활환경정비사업에 2,346억원, 오지개발사업에 1,208억원이 배정되었다.

농어촌생활환경정비사업은 광역시의 준농어촌지역(15개 자치구), 시 또는 군관할구역 내의 면중 농어촌정비법에 의하여 추진하는

농어촌생활환경정비사업대상면(753개면) 및 문화마을조성사업 대상면수(44개면)의 비율에 따라 양여하고, 사업대상이 2개 이하 시군 및 문화마을 시군을 보정하였다. 오지개발사업은 오지개발촉진법에 의하여 오지개발지구로 지정고시된 면수(399개면)의 비율에 따라 양여하였다.

#### 다. 수질오염방지사업

수질오염방지사업의 재원은 주세양여재원의 466/1,000 해당액과 농특세전입액의 5/10에 해당하는 금액을 합산한 총 1조 3,419억원으로 2003년도 1조 5,837억원보다 15.3%가 감소한 규모이다.

사업별로는 하수종말처리시설 6,061억원, 하수관거정비 4,581억원, 분뇨 및 축산폐수처리 517억원, 오염하천정화 587억원, 농어촌하수도정비 1,673억원이 환경부장관과 지방자치단체의 장이 수립하는 사업계획을 심사하여 양여하며 하수도정비기본계획, 4대강수질개선대책, 연안적조대책 등 수질오염방지를 위한 관계사업과의 연계성 등을 고려하여 양여하고 사업별 공사진도, 하수처리장별 성과지수를 감안하고 계속사업 위주로 반영하였다.

#### 라. 청소년육성사업

청소년육성사업은 주세양여재원의 12/1,000에 해당하는 303억원으로 2003년도 366억원보다 17.4%가 감소한 규모이며 청소년수련관·야영장, 청소년문화의집 등 청소년수련시설의 건립·개보수 및 청소년공부방운



영 등 청소년시설 관련경비에 배분되었다. 특히 여가활동 시책사업인 문화시설 특성화를 위해 2004년도에 시도별 1개소씩을 시범 반영하였다.

양여방법은 문화관광부장관과 광역시장·도지사가 수립하는 청소년육성에 관한 사업계획을 심사하여 양여하며 기존사업추진지역, 청소년육성을 위한 관련사업과의 연계성 등을 고려하였고 청소년 수련시설의 전국적으로 균형적인 설치를 위하여 청소년 시설이 없거나 재정자립도가 낮은 지역에 우선 지원되도록 하였다.

#### 마. 지역개발사업

지역개발사업은 주세양여재원의 300/1,000에 해당하는 7,562억원으로 2003년도 9,152억원보다 17.4%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 소하천정비 보전수요가 각각 추가되었다.

지역개발사업비의 양여방법은 주세양여재원의 20%는 지방교부세법에 의해 산정한 각 지방자치단체의 재정부족액 비율에 따라 양여하고, 주세양여재원의 8.5%는 국가공무

원에서 지방공무원으로 전환된 양곡관리특별회계 공무원, 농촌지도직 및 농업연구직 공무원 정원의 비율에 따라 양여하며, 주세양여재원의 1.5%는 소하천정비법 및 동법시행령에 의하여 시장·군수·구청장이 지정 고시한 소하천의 미정비 연장비율에 따라 양여된다.

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

### 3. 지방양여금제도의 폐지

'91년 지방양여금제도가 도입된 후 총 40조 3,996억원의 양여금이 지방에 지원되어 국도 등 국가 SOC와 연계한 지방도로확충, 위험교량보수 등 지방SOC 확충이 이루어졌으며, 농어촌도로 투자확대로 농어촌물류유통을 지원하였고, 지방도로포장율은 '91년 32.2%에서 2003년 47.0%로 높아졌으며, 도농간 소득격차 해소를 위한 농어촌지역개발사업 투자가 확대로 낙후·소외지역의 생활편익시설 및 생산기반이 크게 확충되었다(농어촌생활환경정비 753개면, 15개 자치구, 오지개발 399개면).

또한, 하수처리장 207개소를 완공하고 하수관거 49,827km를 정비(60.3%)하였으며, 분뇨·축산폐수처리시설 256개소를 완공하는 등 하수처리율을 '92년 37.5%에서 2002년도에는 74%로 높이고 2005년까지 하수도

보급률 80%, 하수관거 보급률 80%를 목표로 수질을 획기적으로 개선하여 『삶의 질』의 향상에 크게 이바지할 계획으로 투자하고 있다. 이밖에 청소년수련관 청소년문화의 집 등 청소년수련시설 322개소를 완공하고 26개소를 건립중이며 청소년공부방 339개소 운영에 매년 지원함으로써 청소년의 올바른 가치관 형성에도 크게 기여하였다.

#### 〈수치로 본 지방양여금 지원 주요성과〉

- 지방도로 포장율제고 : 32.2%('91) → 47.0%('03)
- 농어촌생활환경정비 : 753개면, 15개 자치구 오지개발 399개면
- 하수종말처리시설 207개, 분뇨·축산폐수 처리시설 256개
- 하수처리율제고 : 37.5%('92) → 74%('02)
- 청소년수련시설 건립 : 358개소

그러나 이러한 성과에도 불구하고 국가 및 지방행정환경의 변화에 따라 지방자치단체 재정운영의 자율성을 높이기 위하여 2005년부터는 지방양여금 대상사업이 그 성격에 따라 국고보조금 대상사업 등으로 재편되어 지방양여금 제도는 폐지되고 지방양여금법 폐지전 기 시행중인 도로사업의 완

원액 공포).


#### 〈개편계획('04년 기준:4조 3,972억)〉

- 도로정비(1조 9,134억) · 지역개발사업(7,562억) → 지방교부세(2조 6,696억)
- 수질오염방지(1조 3,419억) · 청소년육성사업(303억) → 국고보조금(1조 3,722억)
- 농어촌 지역개발사업(3,554억) → 국가균형발전특별회계(3,554억)

## V. 결 어

최근 지방행정환경이 급속히 변화하고 있고 지방자치가 활성화됨에 따라 주민의 행정에 대한 수요는 계속 폭증하는 등 지방재정의 여건이 크게 달라지고 있다.

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

지방재정조정제도도 이러한 커다란 흐름에 맞추어 나갈 수 있도록 지속적인 제도개선과 보완을 해 나갈 계획이다. 

공을 위하여 '05~'08년간, 연간 8,500억원을 지원할 예정이다(04년말까지 자치단체별 지