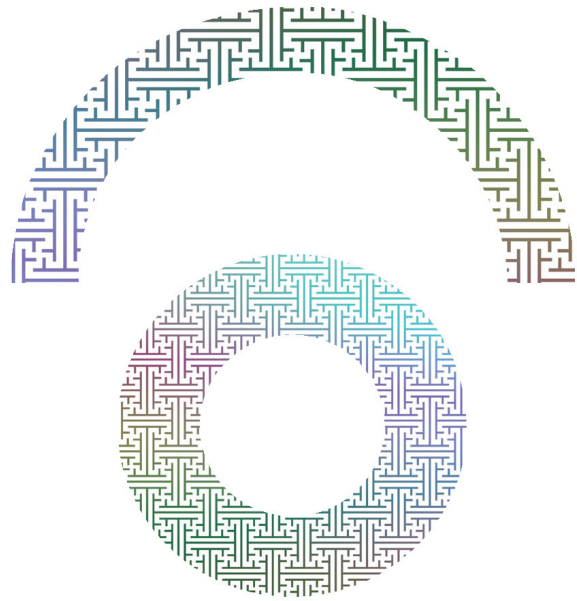


전지역 공통수요 지역개발 사무 투자현황 조사



연 구 진

조기현(한국지방행정연구원 연구위원)

김성주(한국지방행정연구원 수석연구원)

연구 요약

□ 연구의 배경 및 목적

- 1990년에 지방양여금의 도입으로 지방도로, 용수로, 상하수도 등 생활환경 개선에 집중 투자할 수 있는 여건이 마련되었으나 유사중복 등의 이유로 지방양여금이 폐지되면서 지방도로, 교량, 터널, 용수로 등을 전담 지원하는 재정지원 수단이 상실되었음
- 이로 인하여 내용년수 30년에 근접하는 등 재정투자 부진에 따른 시설노후화, 유지관리비용 급등과 같은 각종 부작용이 속출하고 있으나 국고지원 중단과 자치단체 예산부족으로 적정, 적기 투자의 애로가 심화되는 실정임
- 이에 본 연구에서는 이상의 문제의식 하에 첫째, 지역개발 자치사무 중 물관리와 관련되는 소규모 저수지와 농업용배수로, 주민안전에 직접적으로 관련되는 도로·교량·터널을 대상으로 투자 실태를 조사하였음
- 둘째, 투자실태 조사 결과를 토대로 지역개발 공통사무의 문제점을 도출한 후, 재정지원제도 재정비를 중심으로 한 대응방안을 강구하였음

□ 지역개발사무의 현안: 지방관리도로를 중심으로

- 지방관리도로의 경우 2015년도 국토교통부의 도로예산 9조 944억원 중 지자체의 도로건설예산은 6,276억원으로서 총 예산 중 6.9%만 투입한 상황이고 이러한 중앙정부의 예산지원 부족은 전술한 지역개발사무 공통의 상황임
- 보통교부세 도로보전분을 일반재원으로 사용
 - 지방양여금이 2004년 폐지되면서 잔여 사업의 완공을 위해 별도의 재원으로 지원하던 보통교부세(도로사업 보전분)도 2011년 폐지되었음

- 지방에 이양된 도로사무를 위하여 보통교부세에 반영하여 교부하고 있으나, 보통교부세는 일반재원으로서 도로관리분이 모두 지방도로의 투자에 사용되고 있지 못한 실정임
- 지방채 발행 증가로 재정건전성 악화
 - 지방도로의 경우 2011년~2015년간 지방자치단체의 투자액 11.64조원 중 1.67조원(14.35%)은 지방채를 발행하여 충당하였고, 지방양여금 폐지 후 지방채 발행규모는 꾸준히 증가하고 있는 실정임
- 이에 본 연구에서는 지역개발 공통사무의 실제 수요를 파악하기 위해 조사를 실시하였고 그 결과는 다음과 같음

□ 지역개발 공통사무 수요조사 결과

- 지역개발 자치사무 중에서도 주민의 생활 및 안전과 밀접한 도로, 저수지, 농업용배수로 등에 대한 투자실태 조사를 위해 강원도, 전라북도, 태백시, 화천군, 남원시와 고창군을 중심으로 표본조사를 실시하였음
- 실제 조사결과, 전반적으로 재원이 부족함으로 인해 적정, 적기 투자가 매우 미진한 것으로 나타났음
- 지방도로의 경우 지방양여금 폐지 직전 3년의 자치단체별 도로사업비에 비하여 2015년에 규모가 매우 축소됨에 따라 양여금 지원 당시보다 지방도의 관리실태가 매우 열악해졌음을 알 수 있음
 - 2003년 대비 2014년에 국비 축소액은 전북 681억원, 강원 217억원, 남원 280억원, 고창 82억원, 화천 156억원에 달함
- 소규모 저수지의 경우 D등급으로 한정하여 조사하였음에도 불구하고 장래 재정수요 대비 예산배정이 매우 적은 것으로 나타났음
 - 화천군의 경우 100% 예산충당 소요기간이 23.6년에 달할 정도로 매우 부진하여 재정여건이 매우 불리하고, 산간지역 특성이 강한 자치단체를 대상으로 적극적인 재정지원 방안을 강구할 필요가 있다는 점을 확인하였음

- 농업용배수로는 조사대상인 세 지자체의 구조물화를 위한 소요예산 대비 기예산 투입액이 평균 48%로서 농업용배수로의 관리를 위한 재정투입이 힘든 상황임을 알 수 있었음
 - 특히 고창군의 경우 2016년 현재 소요예산의 30%만을 투입한 상황이지만 향후에도 2%의 예산배정만을 계획하고 있는데 이는 시사하는 바가 매우 큰 부분임
 - 전국적으로 농업지역인 군단위의 농업용 수로관리나 재정상황이 크게 다르지 않음을 감안할 때 이에 대한 대책마련이 시급함을 알 수 있음
- 전반적으로 볼 때 전담 재정지원 수단의 부재와 우선순위의 불리, 관심부족 등으로 적기 및 적정 투자의 어려움을 겪고 있었음
- 이러한 애로사항 타개를 위해 별도의 재정지원 수단을 발굴하여 투자확대를 촉진하는 노력이 필요하며 그 대안을 제시하면 다음과 같음

□ 지역상생발전기금 활용방안

- 지역상생발전기금의 고유 목적사업화를 통해 지역공동체 관련 사업과 지역개발 공통 자치사무 등으로 특정하는 방안을 제시함
 - 지역상생발전기금은 지방소비세 도입으로 인한 지역간 세입격차를 완화하고 지역균형발전을 촉진하기 위하여 2010년 도입한 재원임
 - 그러나 도입 6년차를 맞고 있지만 기금의 고유목적사업이나 전략사업 없이, 일반 재정사업을 보조하는 도구로 활용되고 있다는 점이 지적되어 왔음
- 지역개발 공통 자치사무의 투자촉진을 위해서는 안정적인 전담재원의 확보방안이 검토될 필요가 있는데 이와 관련된 법령 제정 등을 적극 검토할 필요가 있음
 - “(가칭)자치단체 소관 시설물의 유지관리 지원에 관한 법률(이하 유지관리법)”을 제정하여 자치단체로 하여금 지역개발 공통 자치사무의 유지관리에 대한 관심을 촉구하고, 소요예산을 편성하도록 적극 유도함

- 유지관리비 소요예산 확보 수단으로서 (가칭)유지관리기금을 법정의무기금으로 설치하도록 함
 - 기금의 재원은 재난관리기금의 사례에 따라 “매년도 최저적립액은 최근 3년 동안 보통세 평균액의 1%”로 규정하는 방안을 검토함
 - 유지관리에 대한 자치단체의 자체평가, 행정자치부의 메타평가 규정을 설치하여 매년 평가를 실시하고 평가결과는 특별교부세 교부 시 반영될 수 있는 법적 근거를 마련하는 대안을 제시함

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구 수행체계	5
1. 연구범위	5
2. 연구체계	5
제2장 지역개발 공통사무 시설물 현황	5
제1절 도로·교량·터널	7
1. 지방관리도로 현황	9
2. 교량 및 터널 현황	16
3. 지방자치단체 소관 도로, 교량, 터널 정비 수요	21
제2절 소규모 저수지	23
1. 소규모 저수지 현황	23
2. 지방관리 저수지 정비 수요	26
제3절 농업용배수로	28
1. 농업용배수로 현황	28
2. 지방관리 농업용배수로 정비 수요	30
제4절 지역개발사무 관리의 현안(지방관리도로를 중심으로)	32
제3장 지역개발 공통사무 투자 실태조사	41
제1절 조사 개요	43
1. 조사 대상	43
2. 조사 설계	45

제2절 조사 결과	47
1. 지방관리도로 및 구조물	47
2. 소규모 저수지	52
3. 농업용배수로	53
4. 정책함의	56
제4장 지역상생발전기금 활용방안	59
제1절 지역상생발전기금 운용구조 및 성과	61
1. 지역상생발전기금 설치	61
2. 지역상생발전기금의 운용구조	64
3. 지역상생발전기금의 성과와 한계	69
제2절 지역상생발전기금 활용방안	72
1. 지역상생발전기금 발전을 위한 자치단체 수요조사	72
2. 지역상생발전기금 활용을 위한 지역개발 공통 자치사무 범위 설정	75
3. 지역상생발전기금 활용방안	78
제3절 전담 재정지원제도의 안정적 운용	81
1. 지역상생발전기금 중장기 발전방안과 연계하에 전략적 활용	81
2. 유지관리 재정지원을 위한 법적 기반 마련	85
[참고문헌]	87



표 차례

<표 2-1> 도로관리청별 지방관리도로 현황	9
<표 2-2> 보수에 투입된 예산(총괄)	11
<표 2-3> 보수에 투입된 예산(지방도)	11
<표 2-4> 보수에 투입된 예산(시도)	12
<표 2-5> 보수에 투입된 예산(군도)	12
<표 2-6> 보수에 투입된 예산(구도)	13
<표 2-7> 연도별 지방관리도로 현황	13
<표 2-8> 도로관리청별 포장현황	14
<표 2-9> 연도별 현황	15
<표 2-10> 전국 도로 교량 총괄표	16
<표 2-11> 연도별 교량 및 터널현황(개소, 연장)	16
<표 2-12> 전국 도로 터널 총괄표	18
<표 2-13> 행정구역별 교량현황(개소, 연장)	18
<표 2-14> 행정구역별 터널현황(개소, 연장)	19
<표 2-15> 2015년 도로계정 세입구조	21
<표 2-16> 저수지 현황	25
<표 2-17> 지방관리 저수지 현황	27
<표 2-18> 시도별 연도별 배수로 현황(시군관할)	29
<표 2-19> 시군별 용배수로 현황	30
<표 2-20> 2014년 도로유지보수 실적	32
<표 2-21> 2014년 도로 보수비 현황 총괄표	33
<표 2-22> 연도별 도로유지보수 집행실적	33
<표 2-23> 도로등급별 km당 유지보수비용 집행실적	34
<표 2-24> 관리주체별 도로 보수 실적 세부 총괄	34
<표 2-25> 국토교통부 도로예산(2010~2015)	37
<표 2-26> 보통교부세 중 도로관리분(2015년)	38

<표 2-27> 지방채 발행규모(2011~2015년)	40
<표 3-1> 표본조사 대상 자치단체	44
<표 3-2> 표본 자치단체별 지역개발 자치사무 조사 범위	46
<표 3-3> 지방도로 및 구조물 투자규모(강원도)	48
<표 3-4> 지방도로 및 구조물 투자규모(전라북도)	49
<표 3-5> 지방도로 및 구조물 투자규모(남원시)	50
<표 3-6> 지방도로 및 구조물 투자규모(고창군)	50
<표 3-7> 지방도로 및 구조물 투자규모(화천군)	51
<표 3-8> 소규모 저수지 유지관리비 및 신설비 예산충당 현황(남원시)	52
<표 3-9> 소규모 저수지 유지관리비 및 신설비 예산충당 현황(화천군)	53
<표 3-10> 농업용 수로 유지관리비 및 신설비 예산충당 현황(남원시)	54
<표 3-11> 농업용 수로 유지관리비 및 신설비 예산충당 현황(태백시)	55
<표 3-12> 농업용 수로 유지관리비 및 신설비 예산충당 현황(고창군)	56
<표 3-13> 지방도로 관련 국비지원 감축액 추계	57
<표 4-1> 지역발전협력기금과 지역상생발전기금의 비교	63
<표 4-2> 지역상생발전기금 출연금 납부 현황	65
<표 4-3> 지역상생발전기금의 계정별 용도와 재원	66
<표 4-4> 용자관리계정 적립규모 및 시·도별 용자 한도액	67
<표 4-5> 지역상생발전기금 배분내역	68





<표 4-6> 지역상생발전기금 재정지원사업 (2014년 기준)	71
<표 4-7> 지역상생발전기금 대상사업 적정성	73
<표 4-8> 지역상생발전기금 추가 지원이 필요한 사업 · 73	
<표 4-9> 지방도로 설치 및 유지관리비 내역	74
<표 4-10> 용자관리계정 필요성	75
<표 4-11> 지역개발 관련 자치사무와 국고보조 여부 · 76	
<표 4-12> 국고보조 제외 지역개발 자치사무	77
<표 4-13> 지역상생발전기금 고유 목적사업 재구조화 · 79	

그림 차례

한국지방행정연구원

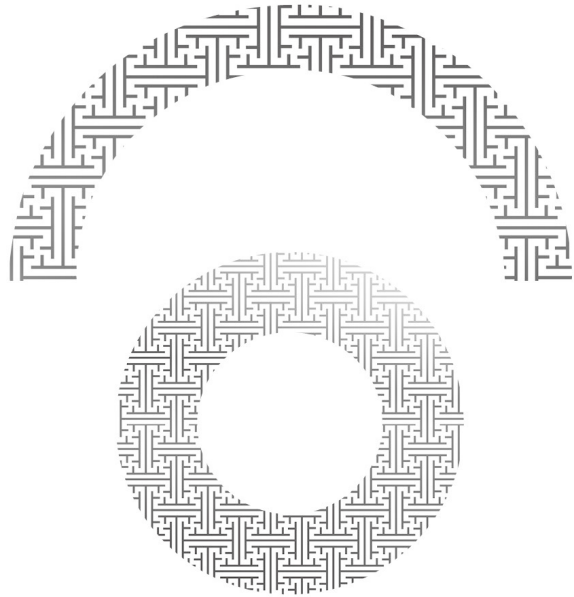
<그림 1-1> 연구수행 체계	6
<그림 2-1> 준공 연도별 저수지 구성비(2013년)	24
<그림 4-1> 총사업비 대비 기금재원 비중 (2014년 기준)	72
<그림 4-2> 지역상생발전기금의 중장기 발전전략 구상	82
<그림 4-3> 지역상생발전기금의 중장기 자원조달 및 사업구조	84



제1장 서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구 수행체계



제1장

서론

제1절 연구의 목적

- 국내 지역개발정책은 1970년대 새마을운동을 필두로 1980년대 소도읍육성사업, 도서종합개발사업, 오지종합개발사업 등과 같은 재정사업을 동원한 지역균형발전에 중점을 두고 추진하여 왔음
- 지역균형발전 시책은 1990년대 이후부터 본격적으로 추진되기 시작한 바 지방양여금의 도입으로 지방도로, 용수로, 상하수도 등 생활환경 개선 및 소득증대 사업에 집중 투자할 수 있는 여건이 마련됨
- 그러나 유사중복 등의 이유로 지방양여금을 폐지하고, 분권교부세를 도입하여 국고보조사업의 지방이양을 단행하는 등의 조치를 하였으며 지방도로, 교량, 터널, 용수로 등을 전담 지원하는 재정지원 수단이 상실되는 결과를 초래하였음
- 이로 인하여 재정투자 부진에 따른 시설노후화, 유지관리비용 급등과 같은 각종 부작용이 속출하고 있으나 국고지원 중단과 자치단체 예산부족으로 적정, 적기 투자의 애로가 심화되는 실정임
 - 이들 지역개발 공통사무는 2000년 이전에 시설물 설치가 이루어졌으나 내용연수 30년에 근접하여 유지관리 비용이 급증하는 추세임
 - 반면에 지방양여금이 2005년 폐지되면서 지방도로 등 유지관리 부담이 큰 지역개발 공통사무에 대한 국가 차원의 재정지원제도가 없어 자치단체의 적정, 적기 투자가 매우 어려운 상황임
- 자치단체가 관리하는 농수로를 보면, 1970년대 농촌 농수로 현대화사업의 일환으로 시멘트로 교체한 이후 별다른 보강사업이 없어 균열, 누수, 생태통로 단절 등의 문제들이 발생하고 있음

- 교량이나 터널 역시 대부분 개발시대에 설치되어 본격적인 유지보수가 필요한 시점이나 이를 전담하는 재원이 없어 어려움을 겪고 있음
 - 2015년 국민안전처의 안전대진단 결과를 보면 전국의 자치단체 관리 특정 관리대상 교량은 9,344개소인데, 이 중에서 33.6%인 3,135개소가 1990년대 이전에 준공된 교량으로 조사됨
 - 안전대진단 결과 긴급 보수가 필요한 교량이나 터널에 대하여 국비지원을 요청하였으나 기재부는 부정적 입장을 고수함
- 지방도로의 경우에도 자치단체의 유지관리부담이 매우 크다는 지적이 오래전부터 제기되어 왔음
 - 지방도로는 국도와 비교할 때 *km*당 도로연장 기준으로 4.8배 적으며 포장면적 기준으로 4배나 적은 실정임
 - 포장도로 기준 *km*당 유지관리비는 자치단체 관리 도로가 132천원인데 비하여 중앙정부 관리 도로는 4.8배나 많은 633천원
 - 포장도로 면적 *km*당 유지관리비 역시 자치단체 관리 도로는 161천원에 불과하나 중앙정부 관리 도로는 4배가 많은 643천원을 투입
- 본 연구는 이러한 문제의식 하에 첫째, 지역개발 자치사무 중 물관리와 관련된 소규모 저수지와 농업용수로, 주민안전에 직접적으로 관련되는 도로·교량·터널을 대상으로 투자 실태를 조사함
- 둘째, 투자실태 조사 결과를 토대로 지역개발 공통사무의 문제점을 도출한 후, 재정지원제도 재정비를 중심으로 한 대응방안을 강구하며, 특히 지역상생발전기금의 전략적 활용방안을 마련하는데 주력하고자 함

제2절 연구 수행체계

1. 연구범위

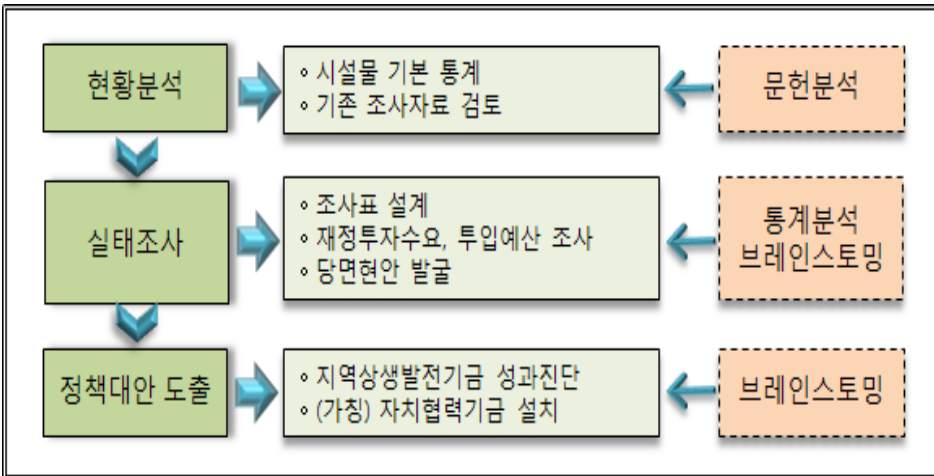
- 본 연구는 지역개발 자치사무 중에서 국민안전과 지역발전을 위하여 투자촉진이 시급한 자치단체 관리 대상 소규모 저수지, 농업용 배수로, 지방도로, 터널, 교량에 한정하여 조사함
- 내용적 조사 범위는 각 시설물의 연장, 면적 등 기초적인 통계와 함께 지방양여금 폐지 전·후 투자규모, 국비 지원액, 유지관리비의 연도별 내역과 미래 전망치 등을 추계함
- 공간적 조사 범위는 도, 시, 군 각각 복수의 자치단체를 대상으로 하며, 따라서 본 연구는 표본조사의 성격을 지니게 됨
 - 표본 자치단체는 도, 시, 군 동종단체 중에서 재정여건이 하위에 위치하고, 입지적 불리조건 등에 대표성을 보유한 자치단체를 선정함
- 재정지원제도와 관련하여 지역발전특별회계 등 국고보조금, 보통교부세 등 의존재원과 지방재원을 망라하여 검토할 수도 있으나 사안의 시급성과 제도화 용이성 등을 고려하여 지방재원 중 지역상생발전기금을 전략적으로 활용하는 방안이 주력함

2. 연구체계

- 본 연구는 다음의 3단계 방식으로 수행함
- 먼저, 행정자치부, 국민안전처 등 관련 중앙행정기관에서 기 조사된 자료를 바탕으로 조사대상 지역개발 자치사무의 기본적인 현황을 조사함
- 이어서 조사표 설계, 조사 실시 등 본격적인 조사 작업을 수행함
 - 조사표는 자치단체 및 행자부 실무자와 브레인 스토밍을 거쳐 설계

- 예산편성 내역 중심으로 조사하며 조사 결과를 바탕으로 적정·적기 투자 부진 사유를 발굴함
- 마지막으로 재정지원제도 정비방안을 강구함
 - 이를 위하여 지역상생발전기금의 운용구조, 그간의 성과를 진단
 - 지역상생발전기금 활용을 위한 장·단기 방안과 안정적 재원확보 등과 관련된 법적 기반을 마련함

<그림 1-1> 연구수행 체계



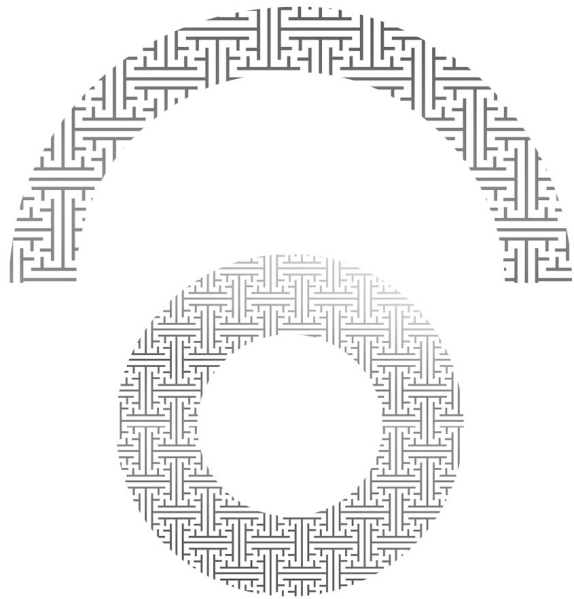
제2장 지역개발 공통사무 시설물 현황

제1절 도로·교량·터널

제2절 소규모 저수지

제3절 농업용배수로

제4절 지역개발사무 관리의 현안
(지방관리도로를 중심으로)



제2장

지역개발 공통사무 시설물 현황

제1절 도로·교량·터널

1. 지방관리도로 현황

- 도로법 제10조에 따라 우리나라의 도로는 고속국도, 일반국도, 특별·광역시도, 지방도, 시도, 군도, 구도로 분류됨
- 전체 도로에서 지방자치단체가 관리하는 “지방관리도로”는 중앙정부(국토교통부)가 관리하는 고속국도와 일반국도 및 민간이 설치하고 관리하는 사도와는 관리주체 면에서 구별됨
 - 도로관련 법령상 특별·광역시도와 지방도, 시·군·구도 및 농어촌도로 등 지방자치단체 행정구역 내의 도로를 의미하며, 지자체에서 이들 도로에 대한 건설과 운영 및 관리업무를 담당하고 있음

<표 2-1> 도로관리청별 지방관리도로 현황

구분	도로관리청	책임부서		전체 (m)	개통				미개통 (m)
		건설공사	관리		계 (m)	포장 (m)	포장율 (%)	미포장 (m)	
계				105,673	97,919	89,701	91.6	8,218	7,754
고속도로	국토교통부 장관	국토교통부장관 (대행:도공사장 (민간사업자)	국토교통부장관 (대행:도공사장 (민간사업자)	4,139	4,139 (469)	4,139 (3,670) (469)	100.0		
일반국도	국토교통부 장관	국토교통부 장관	국토교통부 장관	13,950	13,708	13,651	99.6	57	242
	(시구역:시장)	(시구역:시장)	(시구역:시장)	(2,168)	(2,142)	(2,142)	(98.8)		26
특별· 광역시도	특별시장 광역시장	특별시장 광역시장	특별시장 광역시장	4,758	4,758	4,758	100.0		

구분	도로관리청	책임부서		전체 (m)	개통				미개통 (m)
		건설공사	관리		계 (m)	포장 (m)	포장율 (%)	미포장 (m)	
지방도 (국가지원 지방도)	도지사 (시구역:시장)	도지사 (필요시: 국토교통부장관) (시구역:시장)	도지사 (시구역:시장)	18,058 (3,848)	16,755 (3,480)	15,251 (3,275)	91.0 (94.1)	1,504 (20.5)	1,303 (26.8)
시도	시장	시장 (필요시:도지사)	시장	27,170	22,716	21,650	95.3	1,066	4,454
군도	군수	군수 (필요시:도지사)	군수	22,202	20,447	14,921	73.0	5,526	1,755
구도	구청장	구청장 (필요시: 특별·광역시장)	구청장	15,396	15,396	15,331	99.6	65	

주 1. 2014.12.31. 기준

2. 개통도: 도로법 제39조(도로의 사용 개시 및 폐지)에 따라 사용 개시 공고를 하고 현재 운영중인 도로의 연장(포장도+미포장도)
3. 포장률: 개통도 중 포장도로의 연장 비율(%)
4. 미개통: 도로법 제25조에 따라 도로구역 결정고시가 되고 건설 중인 도로(임시개통 도로 포함)로서 도로법 제39조에 따라 사용 개시 공고가 완료되지 않은 도로의 연장

자료: 국토교통부(2015), 2015년 도로업무편람 p.56

- 도로, 교량, 터널 보수에 투입된 국비 예산을 살펴보면 우선 지방도의 경우 도로는 국비가 21.5%, 교량은 17.3%, 터널은 0.6% 정도의 수준임
- 시도의 경우는 도로 2.2%, 교량 5.2%, 터널이 0이고, 군도의 경우는 도로 5.9%, 교량 11.6%, 터널이 0, 구도의 경우는 국비 3.4%, 교량 0, 터널이 0임
- 즉, 광역지자체에서 관리하고 있는 지방도는 교량 및 터널에도 미미하나마 국비지원이 되었으나 기초의 경우는 터널은 국비지원이 되지 않고 있고 구도의 경우는 교량사업에도 국비지원이 전무한 상황임

<표 2-2> 보수에 투입된 예산(총괄)

(단위: 백만원, %)

구분	도로			교량			터널		
	계	국비	지방비	계	국비	지방비	계	국비	지방비
지방도	118,128	25,417 21.5%	92,711 78.5%	29,490	5,108 17.3%	24,382 82.7%	2,421	14 0.6%	2,407 99.4%
시도	225,612	5,030 2.2%	219,026 97.1%	28,659	1,491 5.2%	27,168 94.8%	4,163	0 0.0%	4,163 100.0%
군도	80,510	4,761 5.9%	75,749 94.1%	20,752	2,400 11.6%	18,352 88.4%	64	0 0.0%	64 100.0%
구도	135,477	4,632 3.4%	128,845 95.1%	2,379	0 0.0%	2,379 100.0%	375	0 0.0%	375 100.0%

<표 2-3> 보수에 투입된 예산(지방도)

(단위: 백만원)

구분	지방도			교량			터널		
	계	국비	지방비	계	국비	지방비	계	국비	지방비
계	118,128	25,417	92,711	29,490	5,108	24,382	2,421	14	2,407
인천	356		356						
경기	33,906	1,065	32,841	7,447		7,447	113		113
강원	9,362	3,470	5,892	5,934	3,608	2,326	196		196
충북	11,259	458	10,801	1,645		1,645			
충남	9,004	2,200	6,804	4,179	1,500	2,679	153		153
전북	11,444		8,444	929		929	405		405
경북	7,068	208	6,860	3,580		3,580	64	14	50
경남	15,207		15,207	5,776		5,776	1,490		1,490
제주	20,522	18,016	2,506						

<표 2-4> 보수에 투입된 예산(시도)

(단위: 백만원)

구분	시도			교량			터널		
	계	국비	지방비	계	국비	지방비	계	국비	지방비
계	225,612	5,030	219,026	28,659	1,491	27,168	4,163	0	4,163
세종	3,650		3,650	1,164		1,164			
경기	107,960	679	107,281	10,134		10,134	726		726
강원	11,647	797	10,850	1,199		1,199			
충북	7,740	236	7,504	2,436		2,436			
충남	29,194	336	28,146	3,215	713	3,215			
전북	10,095	40	10,055	1,172		1,172			
전남	9,427	206	7,665	2,999		2,999	56		56
경북	18,324	1,994	16,330	1,383	78	1,305	95		95
경남	22,693	743	21,950	4,957	700	4,257	3,286		3,286
제주	4,882		4,882			0			

<표 2-5> 보수에 투입된 예산(군도)

(단위: 백만원)

구분	시도			교량			터널		
	계	국비	지방비	계	국비	지방비	계	국비	지방비
계	80,510	4,761	75,749	20,752	2,400	18,352	64		64
부산	740		740						
대구	2,288		2,288	6		6			
인천	2,249		2,249						
울산	4,368		4,368	341		341			
경기	4,440	252	4,188	621		621			
강원	9,050	299	8,751	2,192		2,192	14		14
충북	7,781	1,275	6,506	1,276		1,276			
충남	5,939	677	5,262	3,315		3,315			
전북	7,618	85	7,533	670	85	585	50		50
전남	13,917		13,917	2,135	665	1,470			
경북	14,295	2,071	12,224	8,173	1,650	6,523			
경남	7,392	102	7,290	2,023		2,023			
제주	433		433						

<표 2-6> 보수에 투입된 예산(구도)

(단위: 백만원)

구분	시도			교량			터널		
	계	국비	지방비	계	국비	지방비	계	국비	지방비
계	135,477	4,632	128,845	2,379		2,379	375		375
서울	62,507	265	62,242	268		268	11		11
부산	25,264	1,534	21,730						
대구	6,714	833	5,881	197		197			
인천	24,971	1,102	23,869	647		647	364		364
광주	7,314	229	7,085	933		933			
대전	4,560	669	3,891	63		63			
울산	4,147		4,147	271		271			

- 전체 도로연장은 1980년 대비 2014년에 2.25배 증가하였으며, 특히 고속국도는 2014년에 4,139km로 1980년 1,225km에 비해 3.38배, 연평균 3.89% 증가하였음
- 중앙관리도로와 지방관리도로의 연평균 증가율은 각각 2.12%, 2.72%로 지방관리도로의 증가율이 다소 높은 편임
 - 다만 지방관리도로 중 지방도와 시·군도의 경우는 2011년 이후 최근 4년간 감소추세를 보이고 있음

<표 2-7> 연도별 지방관리도로 현황

연도	도로 등급별 연장(m)						관리주체	
	합계	고속국도	일반국도	특별·광역시도	지방도	시·군도	중앙관리	지방관리
1980	46,950	1,225	8,232	7,939	11,021	18,535	9,457	37,495
1985	52,264	1,415	12,241	10,017	10,166	18,423	13,656	38,606
1990	56,715	1,551	12,161	12,298	10,672	20,033	13,712	43,003
1995	74,237	1,825	12,053	14,082	13,854	32,424	13,878	60,360
2000	88,955	2,131	12,413	17,839	17,151	39,240	14,544	74,230

연도	도로 등급별 연장(m)						관리주체		
	합계	고속 국도	일반 국도	특별· 광역시도	지방도	시·군도	중앙관리	지방관리	
2005	102,293	2,968	14,224	17,506	17,709	49,885	17,192	85,100	
2010	105,565	3,859	13,812	18,878	18,180	50,835	17,671	87,893	
2014	105,673	4,139	13,950	20,154	18,058	49,373	18,089	87,585	
연평균 증가율	1980-1985	2.26%	3.10%	9.74%	5.23%	-1.55%	-0.12%	8.88%	0.59%
	1985-1990	1.70%	1.92%	-0.13%	4.55%	1.00%	1.75%	0.08%	2.28%
	1990-1995	6.18%	3.53%	-0.18%	2.90%	5.96%	12.37%	0.24%	8.07%
	1995-2000	3.97%	3.35%	0.60%	5.34%	4.76%	4.20%	0.96%	4.60%
	2000-2005	3.00%	7.86%	2.92%	-0.37%	0.65%	5.43%	3.64%	2.93%
	2005-2010	0.64%	6.00%	-0.58%	1.57%	0.53%	0.38%	0.56%	0.66%
	2010-2014	0.02%	1.45%	0.20%	1.35%	-0.13%	-0.58%	0.47%	-0.07%
	평균증가율	2.54%	3.89%	1.80%	2.94%	1.60%	3.35%	2.12%	2.72%

주 1. 중앙관리도로=고속국도+일반국도

2. 지방관리도로=특별·광역시도(구도 포함)+지방도+시·군도

자료: 국토교통부(2015), 2015년 도로업무편람 p.58을 이용하여 재구성

- 중앙관리도로는 전체의 98.35%가 포장도로인 반면, 지방관리도로는 전체의 82.11%가 포장도로임
- 중앙관리도로는 전체의 63.84%가 4차로 이상 도로 구간으로 구성되어 있으나 지방관리도로는 전체의 64.86%가 2차로 이하 도로로 구성
- 특별광역시도는 전체의 88.15%가 4차로 이상 도로로 구성

<표 2-8> 도로관리청별 포장현황

구분	연장 (km)	포장도			미포장도	미개 통도
		소계	2차로	4차로이상		
합계	105,673	89,701 (84.89%)	63,051 (59.67%)	26,650 (25.22%)	8,219 (7.78%)	7,753
고속국도	4,139	4,139 (100.00%)	153 (3.70%)	3,986 (96.30%)	-	-
일반국도	13,950	13,651 (97.86%)	6,089 (43.65%)	7,562 (54.21%)	57 (0.41%)	242
특별·광역시도	4,758	4,758 (100.00%)	564 (11.85%)	4,194 (88.15%)	-	-

구분	연장 (km)	포장도			미포장도	미개 통도	
		소계	2차로	4차로이상			
지방도	18,058	15,251 (84.46%)	13,368 (74.03%)	1,883 (10.43%)	1,505 (6.33%)	1,303	
시도	27,170	21,651 (79.69%)	14,276 (52.54%)	7,375 (27.14%)	1,066 (3.92%)	4,454	
군도	22,203	14,922 (67.21%)	14,666 (66.05%)	256 (1.15%)	5,526 (24.89%)	1,755	
구도	15,396	15,331 (99.58%)	13,936 (90.52%)	1,395 (9.06%)	65 (0.42%)		
관리주체	중앙관리	18,089	17,790 (98.35%)	6,242 (34.51%)	11,548 (63.84%)	57 (0.32%)	242
	지방관리	87,585	71,913 (82.11%)	56,810 (64.86%)	15,103 (17.24%)	8,162 (9.32%)	7,512

주 1. 중앙관리도로=고속국도+일반국도

2. 지방관리도로=특별·광역시도(구도 포함)+지방도+시·군도

자료: 국토교통부(2015), 2015년 도로업무편람 p.59를 이용하여 재구성

<표 2-9> 연도별 현황

구분	계(총괄)					도로 등급별 연장(m)					
	전체 (m)	개통				미개통 (m)	고속 국도	일반 국도	특별· 광역시도	지방도	시군도
		계 (m)	포장 (m)	포장율 (%)	미포장 (m)						
2000	88,955,021	82,440,138	67,265,543	81.6	15,174,595	6,514,883	2,131,200	12,413,491	17,838,901	17,150,974	39,240,455
2001	91,396,411	83,651,395	70,145,990	83.9	13,505,406	7,745,016	2,636,630	14,253,657	17,809,827	15,704,120	40,992,177
2002	96,037,098	87,613,750	73,655,987	84.1	13,957,763	8,423,348	2,778,070	14,232,285	18,223,870	17,083,514	43,719,359
2003	97,252,784	87,816,658	74,637,153	85.0	13,179,505	9,436,126	2,778,060	14,234,612	17,130,160	17,485,278	45,624,674
2004	100,277,793	89,624,656	76,346,786	85.2	13,277,870	10,653,137	2,922,950	14,245,892	17,370,783	17,475,610	48,262,558
2005	102,293,149	90,816,575	78,587,142	86.5	12,229,483	11,476,574	2,968,105	14,224,159	17,506,151	17,709,471	49,885,263
2006	102,060,947	90,832,414	79,191,190	87.2	11,641,224	11,285,533	3,102,644	14,224,543	17,739,099	17,677,013	49,318,648
2007	103,018,960	91,751,458	80,642,167	87.9	11,109,291	11,267,502	3,367,797	13,831,795	18,109,067	18,174,730	49,535,571
2008	104,236,096	97,743,723	81,829,442	88.2	10,914,281	11,492,373	3,447,060	13,905,129	18,516,763	18,192,615	50,174,529
2009	104,983,285	93,826,192	83,196,153	88.7	10,630,089	11,157,093	3,775,678	13,819,681	18,749,053	18,137,954	50,500,919
2010	105,565,078	94,230,386	84,196,176	89.4	10,084,210	11,334,692	3,859,497	13,812,365	18,878,403	18,179,741	50,835,072
2011	105,930,869	94,656,353	85,120,352	89.9	9,536,001	11,274,516	3,912,810	13,797,460	19,082,506	18,196,250	50,951,843
2012	105,702,963	96,948,373	88,183,106	91.0	8,765,267	8,754,590	4,043,587	13,765,916	19,464,464	18,162,032	50,266,964
2013	106,413,541	96,418,186	87,798,415	91.1	8,619,771	9,995,355	4,111,490	13,842,718	19,955,379	18,082,425	50,421,529
2014	105,642,711	97,919,672	89,701,030	91.6	8,218,642	7,753,039	4,138,760	13,949,660	20,153,560	18,058,104	49,372,627

주 1. 2014.12.31. 기준

2. 각 도 보도자료

3. 포장률: 개통도 중 포장도로의 연장 비율(%)

자료: 2015년 도로업무편람

2. 교량 및 터널 현황

- 도로의 중요한 구조물인 교량과 터널의 숫자(개소)는 지속적으로 증가되고 있음
- 교량의 경우 총 29,896개소 중에서 지방에서 관리하는 교량은 14,057개소로 47.05%에 해당
- 터널의 경우 총 1,777개소 중에서 지방에서 관리하는 교량은 473개소로 26.62%에 해당

<표 2-10> 전국 도로 교량 총괄표

구분	총계	고속 국도	일반국도			특별 광역시 시도	국가 지원 지방도	지방도	시도	군도	구도	
			소계	국토부관리								지자체 관리
				직접	위임							
개소	29,896	8,493	7,346	5,882	780	684	1,173	1,233	3,693	4,337	2,940	681
연장(km)	2,950.1	1,130.8	756.3	617.0	53.8	85.5	303.6	104.3	219.5	250.9	153.4	31.3

주: 2014.12.31. 기준
자료: 2015년 도로업무편람

- 교량의 경우 지방에서 관리하는 개소수의 비율이 2005년 전체의 50.92%에서 2014년 47.02%로 지속적으로 감소하고 있음
- 터널의 경우 지방에서 관리하는 개소수의 비율이 2005년 전체의 27.54에서 2012년 24.21%로 감소하였으나, 2013년부터는 다소 증가하고 있음

<표 2-11> 연도별 교량 및 터널현황(개소, 연장)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율	
교량	전체교량	개소	22,871	23,805	24,923	25,792	26,920	27,381	28,152	28,713	29,190	29,896	3.03%
	연장(km)	1,987	2,139	2,289	2,389	2,567	2,618	2,721	2,792	2,852	2,950	4.51%	

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율		
고속국도	개소	5,923	6,303	6,882	7,099	7,851	8,047	8,140	8,302	8,490	8,493	4.14%		
	연장(km)	697	774	878	904	1,039	1,058	1,069	1,107	1,113	1,131	5.66%		
일반국도	개소	5,302	5,570	5,745	6,050	6,175	6,248	6,661	6,876	7,043	7,346	3.70%		
	연장(km)	490	527	550	588	607	616	662	686	714	756	4.96%		
특별 광역시도	개소	1,115	1,132	1,162	1,211	1,149	1,130	1,045	1,087	1,138	1,173	0.65%		
	연장(km)	231	243	246	260	257	259	287	286	294	304	3.16%		
지방도	개소	4,134	4,181	4,355	4,417	4,518	4,556	4,614	4,718	4,775	4,926	1.97%		
	연장(km)	238	250	258	267	278	291	297	301	311	324	3.49%		
시군구도	개소	6,397	6,619	6,779	7,015	7,227	7,400	7,692	7,730	7,744	7,958	2.46%		
	연장(km)	331	345	357	370	387	395	407	411	419	436	3.12%		
관리 주체	중앙 관리	개소	11,225 49.08%	11,873 49.88%	12,627 50.66%	13,149 50.98%	14,026 52.10%	14,295 52.21%	14,801 52.58%	15,178 52.86%	15,533 53.21%	15,839 52.98%	3.92%	
		연장(km)	1,187 59.74%	1,301 60.82%	1,428 62.39%	1,492 62.45%	1,646 64.12%	1,674 63.94%	1,731 63.62%	1,793 64.22%	1,827 64.06%	1,887 63.97%	5.34%	
	지방 관리	개소	11,646 50.92%	11,932 50.12%	12,296 49.34%	12,643 49.02%	12,894 47.90%	13,086 47.79%	13,351 47.42%	13,535 47.14%	13,657 46.79%	14,057 47.02%	2.12%	
		연장(km)	800 40.26%	838 39.18%	861 37.61%	897 37.55%	922 35.92%	945 36.10%	991 36.42%	998 35.74%	1,024 35.90%	1,064 36.07%	3.23%	
터널	전체터널	개소	817	932	1,064	1,152	1,287	1,382	1,465	1,578	1,659	1,777	9.06%	
		연장(km)	551	649	754	806	910	975	1,053	1,149	1,208	1,293	10.02%	
	고속국도	개소	354	402	496	518	624	673	708	775	793	810	9.87%	
		연장(km)	262	315	389	409	483	511	553	606	621	636	10.61%	
	일반국도	개소	238	272	298	324	342	374	402	421	461	494	8.48%	
		연장(km)	148	173	201	20	231	250	272	298	325	354	115.84%	
	특별 광역시도	개소	119	125	128	132	137	142	144	146	156	172	4.21%	
		연장(km)	81	83	84	84	91	93	95	98	110	126	5.14%	
	지방도	개소	54	68	70	96	101	110	121	139	143	172	14.24%	
		연장(km)	34	50	51	58	66	82	90	102	104	123	16.02%	
	시군구도	개소	52	65	76	82	83	83	90	97	106	129	10.91%	
		연장(km)	26	28	29	37	38	38	43	44	47	53	8.51%	
	관리 주체	중앙 관리	개소	592 72.46%	674 72.32%	794 74.62%	842 73.09%	966 75.06%	1,047 75.76%	1,110 75.77%	1,196 75.79%	1,254 75.59%	1,304 73.38%	9.27%
			연장(km)	410 74.41%	488 75.19%	590 78.25%	429 53.23%	714 78.46%	761 78.05%	825 78.35%	904 78.68%	946 78.31%	990 76.57%	12.55%
		지방 관리	개소	225 27.54%	258 27.68%	274 25.75%	310 26.91%	321 24.94%	335 24.24%	355 24.23%	382 24.21%	405 24.41%	473 26.62%	8.70%
			연장(km)	141 25.59%	161 24.81%	164 21.75%	179 22.21%	195 21.43%	213 21.85%	228 21.65%	244 21.24%	261 21.61%	302 23.36%	8.90%

주: 2014.12.31. 기준

자료: 2015년 도로업무편람 pp.81-82를 기준으로 재정리

<표 2-12> 전국 도로 터널 총괄표

구분	총계	고속 국도	일반국도				특별 광역시 시도	국가 지원 지방도	지방도	시도	군도	구도
			소계	국도부관리		지자체 관리						
				직접	위임							
개소	1,777	810	494	437	25	32	172	71	101	101	21	7
연장(km)	1,293.0	636.3	353.7	319.0	12.6	22.1	125.7	52.0	72.5	43.6	6.9	2.2

주: 2014.12.31. 기준
자료: 2015년 도로업무편람

<표 2-13> 행정구역별 교량현황(개소, 연장)

구분	총계	고속 국도	일반국도				특별 광역시 시도	국가 지원 지방도	지방도	시도	군도	구도	
			소계	국도부관리		지자체 관리							
				직접	위임								
계	개소	29,896	8,493	7,346	5,882	780	684	1,173	1,233	3,693	4,337	2,940	681
	연장(km)	2,950.1	1,130.8	756.3	617.0	53.8	85.5	303.6	104.3	219.5	250.9	153.4	31.3
서울	개소	625	43	14	-	-	14	367	-	-	-	-	201
	연장(km)	167.3	12.8	6.9	-	-	6.9	138.9	-	-	-	-	8.7
부산	개소	478	130	34	18	-	16	133	10	-	-	38	133
	연장(km)	106.2	26.2	5.0	2.2	-	2.8	64.4	2.6	-	-	1.6	6.6
대구	개소	542	268	22	21	-	1	154	11	-	-	31	56
	연장(km)	63.5	28.0	2.2	1.8	-	0.3	27.8	0.9	-	-	1.4	3.2
인천	개소	376	188	7	2	-	5	112	4	1	-	27	37
	연장(km)	90.7	64.4	1.0	0.8	-	0.2	17.3	1.3	0.8	-	4.5	1.4
광주	개소	370	69	41	-	-	41	158	26	-	-	-	76
	연장(km)	41.8	7.1	4.6	-	-	4.6	22.5	2.1	-	-	-	5.5
대전	개소	415	172	11	-	-	11	146	-	-	-	-	86
	연장(km)	46.7	21.2	1.1	-	-	1.1	21.2	-	-	-	-	3.2
울산	개소	516	120	125	96	-	29	103	3	-	-	73	92
	연장(km)	40.6	9.6	12.9	8.2	-	4.7	11.5	0.1	-	-	3.8	2.7
세종	개소	128	32	9	9	-	-	-	19	1	67	-	-
	연장(km)	13.2	4.4	1.0	1.0	-	-	-	1.8	0.9	5.2	-	-
경기	개소	4,662	1,562	873	618	53	202	-	268	549	1,307	103	-
	연장(km)	428.7	177.4	103.6	77.3	4.9	21.4	-	24.4	38.1	80.4	4.7	-

구분		총계	고속 국도	일반국도				특별 광역시도	국가 지원 지방도	지방도	시도	군도	구도
				소계	국토부관리		지자체 관리						
					직접	위임							
강원	개소	3,165	708	969	809	113	47	-	96	494	236	662	-
	연장(km)	306.7	110.6	108.1	98.2	6.3	3.6	-	9.5	24.7	17.7	36.0	-
충북	개소	2,401	709	649	504	114	31	-	81	345	281	336	-
	연장(km)	225.8	95.1	67.8	52.9	10.0	5.0	-	6.8	20.7	16.0	19.4	-
충남	개소	2,662	883	789	645	113	31	-	93	325	380	192	-
	연장(km)	249.0	129.7	65.0	55.0	6.7	3.2	-	6.2	19.7	19.2	9.1	-
전북	개소	2,716	748	895	748	63	84	-	126	379	297	271	-
	연장(km)	238.6	95.2	77.6	67.1	4.4	6.1	-	9.8	23.7	17.1	15.2	-
전남	개소	2,859	859	996	870	101	25	-	67	342	252	343	-
	연장(km)	265.4	102.2	101.9	92.0	5.9	4.0	-	4.4	21.0	18.4	17.6	-
경북	개소	4,043	1,019	1,145	948	139	58	-	272	639	513	455	-
	연장(km)	365.7	135.1	118.2	98.8	9.8	9.6	-	16.1	36.0	36.3	24.0	-
경남	개소	3,606	983	767	594	84	89	-	147	460	840	409	-
	연장(km)	289.9	111.7	79.5	61.9	5.7	11.9	-	18.1	28.7	35.9	16.1	-
제주	개소	332	-	-	-	-	-	-	10	158	164	-	-
	연장(km)	10.3	-	-	-	-	-	-	0.3	5.3	4.6	-	-

주: 2014.12.31. 기준

자료: 2015년 도로업무편람

<표 2-14> 행정구역별 터널현황(개소, 연장)

구분		총계	고속 국도	일반국도				특별 광역시도	국가 지원 지방도	지방도	시도	군도	구도
				소계	국토부관리		지자체 관리						
					직접	위임							
계	개소	1,777	810	494	437	25	32	172	71	101	101	21	7
	연장(km)	1,293.0	636.3	353.7	319.0	12.6	22.1	125.7	52.0	72.5	43.6	6.9	2.2
서울	개소	65	6	-	-	-	-	57	-	-	-	-	2
	연장(km)	42.4	6.9	-	-	-	-	34.3	-	-	-	-	1.2
부산	개소	58	8	-	-	-	-	43	5	-	-	-	2
	연장(km)	55.3	3.2	-	-	-	-	42.6	9.3	-	-	-	0.2

구분		총계	고속 국도	일반국도				특별 광역시도	국가 지원 지방도	지방도	시도	군도	구도
				소계	국토부관리		지자체 관리						
					직접	위임							
대구	개소	38	15	-	-	-	-	22	1	-	-	-	-
	연장(km)	42.0	15.7	-	-	-	-	25.6	0.7	-	-	-	-
인천	개소	12	1	-	-	-	-	11	-	-	-	-	-
	연장(km)	7.2	0.0	-	-	-	-	7.2	-	-	-	-	-
광주	개소	25	2	2	-	-	2	18	2	-	-	-	1
	연장(km)	13.0	3.0	0.5	-	-	0.5	7.3	2.1	-	-	-	0.1
대전	개소	30	14	2	2	-	-	12	-	-	-	-	2
	연장(km)	19.6	9.2	5.3	5.3	-	-	4.5	-	-	-	-	0.7
울산	개소	16	4	2	-	-	2	9	1	-	-	-	-
	연장(km)	9.9	3.6	2.0	-	-	2.0	4.3	0.1	-	-	-	-
세종	개소	6	-	2	2	-	-	-	2	-	2	-	-
	연장(km)	3.3	-	1.6	1.6	-	-	-	0.8	-	0.9	-	-
경기	개소	271	128	54	46	-	8	-	4	33	51	1	-
	연장(km)	192.0	110.2	35.2	31.9	-	3.3	-	2.0	17.6	26.6	0.4	-
강원	개소	231	103	86	77	8	1	-	12	21	2	7	-
	연장(km)	176.2	74.3	61.2	57.0	4.2	0.1	-	15.3	21.2	1.1	3.2	-
충북	개소	138	79	44	36	6	2	-	2	6	2	5	-
	연장(km)	95.3	55.7	33.3	29.0	3.3	1.0	-	0.9	3.8	0.4	1.2	-
충남	개소	102	36	40	33	3	4	-	2	9	14	1	-
	연장(km)	56.5	21.8	27.6	22.6	1.2	3.8	-	0.2	3.3	3.3	0.3	-
전북	개소	162	91	45	42	1	2	-	12	7	2	5	-
	연장(km)	100.5	66.8	22.2	21.3	0.4	0.5	-	7.2	2.3	0.5	1.6	-
전남	개소	251	157	75	70	5	-	-	-	7	12	-	-
	연장(km)	188.9	130.7	47.8	45.6	2.2	-	-	-	5.2	5.1	-	-
경북	개소	166	82	59	56	2	1	-	17	4	3	1	-
	연장(km)	117.0	65.1	45.6	43.8	1.4	0.4	-	4.6	1.1	0.5	0.1	-
경남	개소	206	84	83	73	-	10	-	11	14	13	1	-
	연장(km)	173.9	70.1	71.5	61.0	-	10.5	-	8.9	18.0	5.2	0.2	-
제주	개소	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	연장(km)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 2014.12.31. 기준

자료: 2015년 도로업무편람

3. 지방자치단체 소관 도로, 교량, 터널 정비 수요

- 2015년도 도로계정의 세입구조를 살펴보면 다음과 같음
 - 교통·에너지·환경세 전입금의 51.0%
 - ▶ 교통·에너지·환경세의 전입금: 교통·에너지·환경세 × 80%
 - 승용차개별소비세의 100%
 - 재산수입 등, 공항계정 전입금

<표 2-15> 2015년 도로계정 세입구조

(단위: 억원)

구분	2015년 예산	
	금액	내역
도로국 예산	85,304	
<input checked="" type="checkbox"/> 도로부문	83,873	
<input type="checkbox"/> 교탁(도로계정)	91,611	
○ 자체수입	1,140 (1.2%)	·재산수입(488) ·경상이전수입(431) ·재화및용역판매수입(기타잡수익)(179) ·관유물매각대(토지매각대)(42)
○ 일반회계전입금	89,473 (97.7%)	
- 교통·에너지·환경세	62,355	·교통·에너지·환경세 휘발유: 475원/ℓ 경 유: 340원/ℓ
- 승용차특별소비세	9,357	·승용차개별소비세
- 일반회계추가전입	17,761	2000cc이하: 5%, 초과: 10%
○ 전년도이월금	122	
○ 타계정전입금(공항)	876 (1.0%)	
○ 기금예탁 이자수입	(0.0%)	
<input type="checkbox"/> 회계간전출(교탁→광탁)	△8,058	·광역도로, 산단진입도로
<input type="checkbox"/> 회계기금간 거래 (공무원 연금)	△3	·공무원연금부담금

구분	2015년 예산	
	금액	내역
<input type="checkbox"/> 지특(광역발전계정)	6,221	·광역도로(779), 국지도(5,442)
<input type="checkbox"/> 광특(제주특별계정)	794	·국국도(519), 구국도관리(275)
<input checked="" type="checkbox"/> 기타(물류등기타 등)	1,461	·혼잡도로(1,423), 광역BIS지원(38)

주 1. 2014.12.31. 기준

2. 중앙관리도로=고속국도+일반국도

3. 지방관리도로=특별·광역시도+지방도+시·군·구도

자료: 국토교통부(2015), 2015년 도로업무편람 p.154를 이용하여 재구성

- 지방자치단체는 대부분 도로인 지방교통시설의 계획과 공사, 유지관리 등에 필요한 재원을 중앙정부의 지방교부세와 국고보조금 및 지자체 자체예산으로 조달
 - 이 중에서 국지도와 광역도로 및 대도시권교통혼잡도로의 경우에는 교통시설특별회계의 일부가 지역발전특별회계(국토교통부 사업)로 전입되어 총 사업비의 50% 수준에서 지원됨
- 국지도와 광역도로 및 대도시권 교통혼잡도로를 제외한 지방관리도로는 실질적으로 지방교부세와 지역발전특별회계 형태로 지원되고 있음
 - 지방관리도로에 대한 지역발전특별회계 사업(경제발전계정)은 위험도로 구조개선사업과 교통사고 잦은 곳 개선사업, 안전한 보행환경 조성사업, 그리고 어린이 보호구역 개선사업으로 구분됨

제2절 소규모 저수지

1. 소규모 저수지 현황

- 저수지는 하천의 계곡에 댐을 축조하여 저수하는 시설로서, 주위에 흙을 이용하여 만든 규모가 작은 소류지도 이에 포함됨
 - 저수지는 흐르는 물을 저장하여 물의 과다 또는 과소를 조절하는 인공적 수리시설의 한 종류로서 보·방조제 등과 구분하기 위하여 저수지라 명칭함
- 소규모 수리시설의 정비는 관련 법령에 의해 순수 지방사무이며, 수리시설의 관리는 보조금 지급 제외사업의 하나로 국비 지원이 불가한 상태임

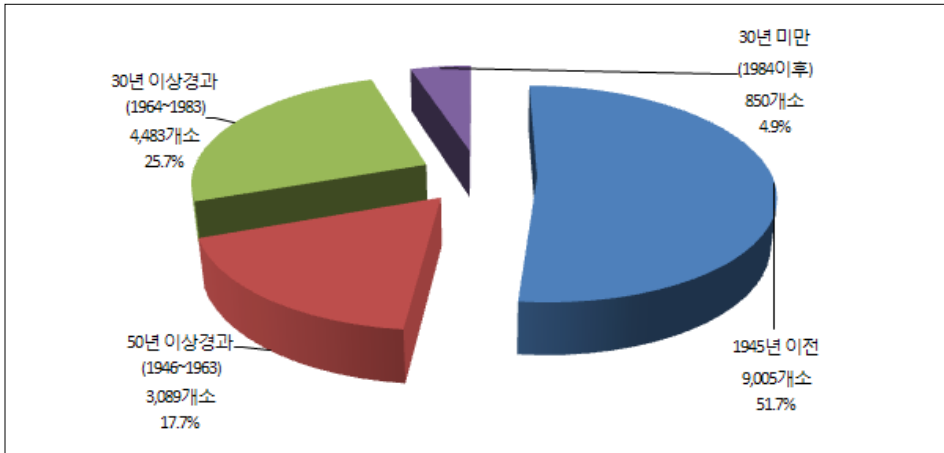
소규모 수리시설 관련 지방자치법, 보조금법 조항

- 지방자치법 제9조 지방자치단체의 사무범위
: 소류지(小溜地)·보(洑) 등 농업용수시설의 설치 및 관리
- 지방자치법 시행령 별표1 지방자치단체의 사무
: 농업용수 개발사업 추진
- 보조금관리에 관한 법률 시행령 2 보조금 지급 제외사업
: 시·도 수리계 수리시설 관리
* 수리계 : 농어촌정비법에 근거, 수리시설의 이용자를 계원으로 하는 수리계를 조직, 대부분 지자체의 조례에서 5인, 수혜면적 5ha 이상으로 규정

- 수혜면적 50ha 이상 저수지 등 국가관리 수리시설의 경우 농어촌 구조개선 특별회계에 의해 8,500억원 규모의 예산이 편성됨
- 지자체 수리시설의 관리는 지자체 자체예산, 지특회계 자율편성 예산으로 편성 가능함

- 예외적으로 가뭄발생지역에 대한 관정개발, 양수급수 등 긴급지원을 위해 농식품부의 ‘한발대비용수개발’예산 125억원 존재함
- 2015년의 경우 국민 안전처도 가뭄해결을 위해 특교세 141억원 집행
- 전국 수리답 면적 777천ha 중 454천ha(58.4%)에 용수를 공급하는 가장 중요한 수리시설물인 「저수지」는 총 17,427개소임
- 준공연도별로 나누어 살펴보면, 「1945년 이전」에 준공된 저수지가 9,005개소로 전체의 51.7%를 차지하고, 「50년 이상」 경과(1946~1963) 저수지는 3,089개소(17.7%), 「30년 이상」 경과(1964~1983) 저수지는 4,483개소(25.7%)이며, 「30년 이내」(1984년 이후) 준공 저수지는 850개소(4.9%)임

<그림 2-1> 준공 연도별 저수지 구성비(2013년)



<표 2-16> 저수지 현황

(단위: 개소, 백만원)

구분		계	'45년 이전	50년이상 경과 ('46~'63)	30년이상 경과 ('64~'83)	30년 이내 ('84~'13)
계	총계	17,427	9,005	3,089	4,482	851
	시군관할	14,050	7,718	2,103	3,831	398
	공사관할	3,377	1,287	986	651	453
부산	계	102	67	17	16	2
	시군관할	97	65	14	16	2
	공사관할	5	2	3	-	-
대구	계	201	111	49	38	3
	시군관할	179	106	39	32	2
	공사관할	22	5	10	6	1
인천	계	36	2	5	20	9
	시군관할	20	2	1	14	3
	공사관할	16	-	4	6	6
광주	계	139	81	19	38	1
	시군관할	85	46	9	30	-
	공사관할	54	35	10	8	1
대전	계	15	2	4	5	4
	시군관할	13	2	4	4	3
	공사관할	2	-	-	1	1
울산	계	363	146	84	122	11
	시군관할	277	135	39	101	2
	공사관할	86	11	45	21	9
세종	계	38	16	4	13	5
	시군관할	37	16	4	13	4
	공사관할	1	-	-	-	1
경기	계	359	130	97	103	29
	시군관할	258	108	57	76	17
	공사관할	101	22	40	27	12
강원	계	317	137	62	76	42
	시군관할	239	130	35	55	19
	공사관할	78	7	27	21	23

구분		계	'45년 이전	50년이상 경과 ('46~'63)	30년이상 경과 ('64~'83)	30년 이내 ('84~'13)
충북	계	775	380	127	217	51
	시군관할	588	332	66	174	16
	공사관할	187	48	61	43	35
충남	계	898	369	226	209	94
	시군관할	674	322	140	164	48
	공사관할	224	47	86	45	46
전북	계	2,249	1,424	344	394	87
	시군관할	1,833	1,238	231	320	44
	공사관할	416	186	113	74	43
전남	계	3,216	1,271	508	1,257	180
	시군관할	2,223	830	238	1,061	94
	공사관할	993	441	270	196	86
경북	계	5,529	3,465	898	1,013	153
	시군관할	4,889	3,188	719	905	77
	공사관할	640	277	179	108	76
경남	계	3,186	1,404	642	960	180
	시군관할	2,637	1,198	507	865	67
	공사관할	549	206	135	95	113
제주	계	4	-	3	1	-
	시군관할	1	-	-	1	-
	공사관할	3	-	3	-	-

2. 지방관리 저수지 정비 수요

- 2015년 농림축산식품부의 농림축산식품주요통계(2015)에 의하면 전국의 농업용 저수지는 약 17,427개이며, 지방자치단체가 관리하는 농업용저수지는 13,932개로 약 79.94%를 차지
- 지방자치단체에서 관리하는 저수지는 전국 13,932개로서 1년 유지관리에 필요한 비용은 1,471억원임

<표 2-17> 지방관리 저수지 현황

(단위: 개소, 백만원)

구분	전체개소수 (개)	지방관리 개소수(개)	1년 관리비용(백만원)			
			계	시군비	도비	국비
계	17,427	13,932	147,148	71,000	18,719	57,428
서울	-	-	-	-	-	-
부산	102	94	520	70	70	380
대구	183	179	2,748	667	261	1,820
인천	36	19	2,203	528	275	1,400
광주	138	85	850	171	171	508
대전	15	14	81	81	0	0
울산	363	277	923	703	220	0
세종	38	36	4,656	0	2,924	1,732
경기	359	253	3,795	2,583	135	1,077
강원	317	239	5,975	4,739	796	440
충북	775	587	20,800	7,283	3,117	10,400
충남	898	647	11,236	4,866	895	5,475
전북	2,249	1,830	23,978	6,992	356	16,630
전남	3,217	2,212	8,765	7,265	1,500	0
경북	5,547	4,889	40,760	23,079	5,913	11,768
경남	3,186	2,544	19,858	11,974	2,086	5,798
제주		-	-	-	-	-

주 1. 전체 개소수는 2013년 12월 31일 기준

주 2. 지방관리 개소수는 2015년 7월 기준

자료: 농림축산식품부(2015), 농림축산식품주요통계
행정자치부 내부자료

제3절 농업용배수로

1. 농업용배수로 현황

- 농업용 수로는 용수로와 배수로로 나뉘어지는데 용수로는 용수원으로부터 물을 농경지까지 보내기 위한 수로이고 배수로는 잉여수나 불요수를 저지 또는 강, 호수, 바다로 배출하는 수로임
- 용수로는 간선과 지선, 지거로 나뉘어짐
 - 간선은 용수원으로부터 2개 이상 지선 또는 하나 이상 지선과 지거 및 분선으로 연결되는 수로임
 - 지선은 도수로와 용수간선으로부터 용수를 받아 2개 이상의 지거 또는 하나 이상의 지거 및 분선으로 연결되는 수로임
 - 지거는 간선 및 지선으로부터 용수를 받아 경작지와 직접 연결시키는 말단 수로임
- 배수로도 간선과 지선, 지거로 나뉘어짐
 - 간선은 2개 이상 지선 또는 하나 이상 지선, 지거 및 분선으로부터 잉여수 및 불요수를 받아 최종적 배출지점으로 연결시키는 수로임
 - 지선은 2개 이상 지거 또는 하나 이상 지거 및 분선으로부터 잉여수 및 불요수를 받아 배수간선으로 연결시키는 수로임
 - 지거는 경작지의 과잉수나 불요수를 배수간선 및 배수지선으로 연결시키는 첫 단계의 수로임
- 시도별 시군관할의 용배수로 현황을 살펴보면 광역시보다는 도 단위 지자체의 용배수로가 월등히 많기에, 더불어 자체적으로 관리해야 할 용배수로 숫자도 많은 것을 알 수 있음

<표 2-18> 시도별 연도별 배수로 현황(시군관할)

구분	계				간선				지선				지거			
	토공		공작물		토공		공작물		토공		공작물		토공		공작물	
	조	연장 (km)	개소	연장 (km)	조	연장 (km)	개소	연장 (km)	조	연장 (km)	개소	연장 (km)	조	연장 (km)	개소	연장 (km)
2008	67,722	21,734	15,672	10,325	10,982	4,326	12,444	1,921	22,661	7,747	92,225	4,061	34,079	9,662	55,003	4,343
2009	67,302	21,550	16,107	10,818	10,997	4,326	12,822	2,000	22,499	7,672	92,636	4,326	33,806	9,552	55,549	4,492
2010	67,321	21,378	16,624	11,518	10,903	4,420	16,636	2,496	22,257	7,423	91,581	4,046	34,161	9,536	56,407	4,616
2011	71,452	21,432	16,454	11,804	10,778	4,384	14,928	2,558	27,186	7,577	92,661	4,407	33,488	9,470	56,965	4,840
2012	66,123	21,158	16,427	12,349	10,765	4,414	15,079	2,754	22,021	7,384	93,181	4,631	33,337	9,360	57,167	4,964
2013	65,647	20,744	19,744	12,776	10,699	4,330	15,184	2,840	21,822	7,177	93,556	4,841	33,126	9,238	85,004	5,095
서울																
부산	209	46	134	38	64	22	34	12	90	21	50	9	55	3	50	18
대구	284	120	210	107	12	3	-	1	90	71	61	41	182	46	149	65
인천	897	420	28	105	-	300	1	1	256	106	210	64	641	314	27,378	40
광주	681	310	1,203	66	62	51	308	20	247	143	429	28	372	116	466	19
대전	123	36	48	12	10	10	7	4	59	7	25	5	54	18	16	3
울산	148	4	93	8	28	1	13	2	30	0	33	2	90	2	47	4
세종	1,783	634	736	18	140	112	1	0	419	212	312	9	1,226	310	423	9
경기	3,594	1,113	9	1,216	735	351	2,463	288	1,278	351	2,687	395	1,581	411	3,829	533
강원	4,908	1,162	6,886	1,143	1	405	1,320	322	2,229	472	2,281	379	1,349	284	3,285	442
충북	4,936	899	13,914	554	1,344	84	3,702	93	1,772	422	7,246	243	1,820	393	2,966	217
충남	9,555	3,328	29,598	3,872	849	574	2,225	572	1,742	1,029	7,032	1,210	6,964	1,725	20,341	2,091
전북	6,791	2,166	23,263	1,047	445	350	815	120	2,148	877	10,758	539	4,198	939	11,690	388
전남	17,189	5,626	62,782	1,709	1,291	584	1,437	305	6,103	1,777	54,180	722	9,795	3,264	7,165	681
경북	7,913	2,838	7,093	1,864	2,360	1,043	1,769	656	3,359	995	3,418	865	2,194	799	1,906	343
경남	6,636	2,042	11,216	1,017	2,029	737	1,089	446	2,002	692	4,834	330	2,605	613	5,293	241
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: 한국농어촌공사(2014), 농업생산기반정비통계연보 2014. pp.414-415

2. 지방관리 농업용배수로 정비 수요

- 용배수로는 한국농어촌공사 즉, 중앙의 예산을 사용해서 관리하는 공사관할과 시군의 예산으로 관리하는 시군관할로 나뉘어짐
 - 중앙의 예산으로 관리하는 공사관할은 재정여건이 좋지 않은 시군관할에 비해 비교적 양호한 관리가 가능한 반면 시군관할의 용배수로는 거의 관리가 되지 않는 현실적 한계를 보이고 있음
- 전체적으로 용배수로 관리주체를 살펴보면 시군관할이 2/3, 공사관할이 1/3임
- 광역시의 경우 인천을 제외한 지자체의 대부분이 용배수로의 숫자가 많지 않은 가운데 인천은 모든 용배수로를 시군에서 관리하고 있음
- 도단위 지자체의 경우 충북은 시군관할이 100%인 가운데 강원도의 경우도 시군관할의 숫자가 많음

<표 2-19> 시군별 용배수로 현황

(단위: 개소)

구분	총계	용수로					배수로			
		계	계	간선	지선	지거	계	간선	지선	지거
계	총계	503,936	262,832	45,326	88,314	129,192	241,104	19,854	105,531	115,719
	시군관할	352,077	158,333	23,547	58,113	76,673	193,744	15,184	93,556	85,004
	공사관할	151,859	104,499	21,779	30,201	52,519	47,360	4,670	11,975	30,715
부산	계	438	304	95	92	117	134	34	50	50
	시군관할	438	304	95	92	117	134	34	50	50
	공사관할	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대구	계	990	763	218	416	129	227	3	63	161
	시군관할	620	410	18	274	118	210	-	61	149
	공사관할	370	353	200	142	11	17	3	2	12
인천	계	28,079	490	-	227	263	27,589	1	210	27,378
	시군관할	28,079	490	-	227	263	27,589	1	210	27,378
	공사관할	-	-	-	-	-	-	-	-	-

구분		총계	용수로				배수로			
		계	계	간선	지선	지거	계	간선	지선	지거
광주	계	2,058	855	268	346	241	1,203	308	429	466
	시군관할	2,058	855	268	346	241	1,203	308	429	466
	공사관할	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	계	121	73	14	36	23	48	7	25	16
	시군관할	121	73	14	36	23	48	7	25	16
	공사관할	-	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	계	950	857	71	334	452	93	13	33	47
	시군관할	950	857	71	334	452	93	13	33	47
	공사관할	-	-	-	-	-	-	-	-	-
세종	계	1,436	700	2	242	456	736	1	312	423
	시군관할	1,436	700	2	242	456	736	1	312	423
	공사관할	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	계	33,596	20,594	6,595	7,180	6,819	13,002	2,885	3,787	6,330
	시군관할	25,891	16,912	5,387	6,199	5,326	8,979	2,463	2,687	3,829
	공사관할	7,705	3,682	1,208	981	1,493	4,023	422	1,100	2,501
강원	계	24,277	16,479	3,349	5,528	7,602	7,798	1,438	2,485	3,875
	시군관할	20,350	13,464	2,693	4,652	6,119	6,886	1,320	2,281	3,285
	공사관할	3,927	3,015	656	876	1,483	912	118	204	590
충북	계	32,166	18,252	6,024	7,508	4,720	13,914	3,702	7,246	2,966
	시군관할	32,166	18,252	6,024	7,508	4,720	13,914	3,702	7,246	2,966
	공사관할	-	-	-	-	-	-	-	-	-
충남	계	138,005	83,580	14,684	19,261	49,635	54,425	4,121	12,860	37,444
	시군관할	60,097	30,499	1,695	6,734	22,070	29,598	2,225	7,032	20,341
	공사관할	77,908	53,081	12,989	12,527	27,565	24,827	1,896	5,828	17,103
전북	계	72,754	45,518	3,524	22,872	19,122	27,236	1,048	12,117	14,071
	시군관할	52,898	29,635	912	14,844	13,879	23,263	815	10,758	11,690
	공사관할	19,856	15,883	2,612	8,028	5,243	3,973	233	1,359	2,381
전남	계	93,706	25,650	1,574	9,969	14,107	68,056	2,485	55,680	9,891
	시군관할	80,935	18,153	738	7,741	9,674	62,782	1,437	54,180	7,165
	공사관할	12,771	7,497	836	2,228	4,433	5,274	1,048	1,500	2,726
경북	계	30,722	21,241	5,427	8,233	7,581	9,481	2,249	4,095	3,137
	시군관할	21,066	13,973	3,867	5,857	4,249	7,093	1,769	3,418	1,906
	공사관할	9,656	7,268	1,560	2,376	3,332	2,388	480	677	1,231
경남	계	44,638	27,476	3,481	6,070	17,925	17,162	1,559	6,139	9,464
	시군관할	24,975	13,759	1,763	3,027	8,966	11,216	1,089	4,834	5,293
	공사관할	19,666	13,720	1,718	3,043	8,959	5,946	470	1,305	4,171

제4절 지역개발사무 관리의 현안(지방관리도로를 중심으로)

□ 도로유지보수비용이 증가함

- 지방관리도로가 전체 도로에서 차지하는 비율이 84.9%로 상당히 높고, 도로의 lifecycle상 70년대부터 급속히 확장되었기 때문에 시설 노후화로 도로 유지보수비용이 급속히 증대되고 있음
 - 지방관리도로의 유지보수비용이 상당히 많이 발생하고 있어 현재 지방자치단체의 재정여건상 추진하지 못하는 경우도 발생함

<표 2-20> 2014년 도로유지보수 실적

(단위: 백만원)

구분		합계	국비	지방비 등
총계		2,302,069	1,193,794	1,108,275
보수비	고속국도	323,391	279,952	43,439
	일반국도	820,955	803,690	17,265
	- 국토부관리	707,077	707,077	
	- 사업소관리	95,468	95,468	
	- 시관리	18,410	1,145	17,265
	특별·광역시도	430,918	15,516	415,402
	지방도	242,406	61,485	180,921
	시도	336,434	18,986	317,448
군도	147,965	14,165	133,800	

주: 2014.12.31. 기준

자료: 국토교통부(2015), 2015년 도로업무편람 p.155

<표 2-21> 2014년 도로 보수비 현황 총괄표

(단위: 백만원)

구분	합계	고속국도	일반국도	특별·광역시도	지방도	시도	군도	구도	관리주체	
									중앙관리	지방관리
소계	2302,069	323,391	820,955	255,072	242,406	336,434	147,965	175,846	1,144,346	1,157,723
포장도보수	597,760	84,925	126,327	110,160	42,232	113,212	39,034	81,870	211,252	386,508
구조물 보수	556,499	50,871	242,409	97,318	70,846	48,444	31,949	14,662	293,280	263,219
안전시설	429,904	61,649	141,167	21,307	36,961	96,778	30,343	41,699	202,816	227,088
위험도로 개선	148,971	1,386	74,023	3,211	43,867	10,069	13,245	3,170	75,409	73,562
병목지점 개량	123,326	5,932	101,294	275	4,359	4,824	4,833	1,809	107,226	16,100
재해 및 응급복구	108,889	28,152	33,647	2,822	19,796	7,875	7,001	9,596	61,799	47,090
접도구역 관리	487	181	13		31	37	225		194	293
자전거 도로	63,358		7,457	754	598	39,530	4,051	10,968	7,457	55,901
기타	272,875	90,295	94,618	19,225	23,716	15,665	17,284	12,072	184,913	87,962

주 1. 2014.12.31. 기준

2. 중앙관리도로=고속국도+일반국도

3. 지방관리도로=특별·광역시도+지방도+시·군·구도

자료: 국토교통부(2015), 2015년 도로업무편람 p.155

<표 2-22> 연도별 도로유지보수 집행실적

(단위: 억원)

구분	합계	고속국도	일반국도	특별·광역시도	지방도	시도	군도	관리주체	
								중앙관리	지방관리
2001	15,643	1,139	7,517	2,436	1,231	2,057	1,263	8,656	6,987
2002	16,337	1,134	8,472	2,639	953	1,634	1,505	9,606	6,732
2003	19,465	1,316	9,953	1,836	1,919	1,695	2,746	11,270	8,195
2004	15,377	1,423	6,957	2,384	1,367	1,684	1,562	8,380	6,997
2005	23,874	5,679	8,584	2,185	3,996	2,051	1,379	14,263	9,611
2006	20,944	2,679	7,549	3,310	2,482	2,738	2,186	10,228	10,716
2007	18,958	2,519	7,039	3,164	2,446	2,059	1,730	9,558	9,399
2008	25,505	2,495	7,086	4,050	7,236	2,683	1,955	9,581	15,924
2009	24,884	3,322	10,002	3,727	2,906	2,709	2,218	13,324	11,560
2010	22,124	3,022	7,966	3,871	2,853	2,560	1,852	10,988	11,136

구분	합계	고속국도	일반국도	특별· 광역시도	지방도	시도	군도	관리주체	
								중앙관리	지방관리
2011	23,108	3,531	8,402	3,876	2,482	2,555	2,262	11,933	11,175
2012	23,247	3,932	8,190	4,102	2,502	2,176	2,344	12,122	11,125
2013	24,200	3,262	8,484	4,584	2,780	3,147	1,944	11,746	12,454
2014	23,021	3,234	8,210	4,309	2,424	3,364	1,480	11,443	11,577

주 1. 2014.12.31. 기준
 2. 중앙관리도로=고속국도+일반국도
 3. 지방관리도로=특별·광역시도(구도 포함)+지방도+시·군도
 자료: 국토교통부(2015), 2015년 도로업무편람 p.155를 이용하여 재구성

<표 2-23> 도로등급별 km당 유지보수비용 집행실적

(단위: km, 억원, 백만원)

구분	합계	고속국도	일반국도	특별· 광역시도	지방도	시도	군도	구도	관리주체	
									중앙관리	지방관리
총연장(km)	105,673	4,139	13,950	4,758	18,058	27,170	22,202	15,396	18,089	87,585
유지보수비(억원)	23,021	3,234	8,210	2,551	2,424	3,364	1,480	1,758	11,443	11,577
km당 유지보수비용 (백만원/km)	21.8	78.1	58.9	53.6	13.4	12.4	6.7	11.4	63.3	13.2

주 1. 2014.12.31. 기준
 2. 중앙관리도로=고속국도+일반국도
 3. 지방관리도로=특별·광역시도+지방도+시·군·구도

<표 2-24> 관리주체별 도로 보수 실적 세부 총괄

(단위: km, 백만원)

내용	도로보수 연장 (Km)	보수집행액(백만원)										
		소계	포장	구조물	안전시설	우회도로 개선	병목지점 개량	재해 및 응급복구	접도구역 관리	자전거 도로	기타	
합계	계	2306,191	2302,069	597,760	556,499	429,904	148,971	123,326	108,889	487	63,358	272,875
	국비	81,896	1,193,794	214,784	303,931	201,912	102,159	108,143	69,622	241	21,752	171,250
	지방비	2,223,932	1,049,631	371,062	245,331	216,549	46,809	13,758	37,917	246	33,306	84,653
	민간사업비	363	58,644	11,914	7,237	11,443	3	1,425	1,350		8,300	16,972

내용	도로보수 연장 (Km)	보수집행액(백만원)										
		소계	포장	구조물	안전시설	우회도로 개선	병목지점 개량	재해 및 응급복구	접단역 관리	자전거 도로	기타	
중앙 관리	계	91,992	1,144,346	211,252	293,280	202,816	75,409	107,226	61,799	194	7,457	184,913
	국비	79,828	1,083,642	194,614	284,692	189,251	75,268	105,544	60,094	187	6,316	167,676
	지방비	11,819	17,265	8,828	1,603	4,651	138	257	355	7	1,141	285
	민간사업비	345	43,439	7,810	6,985	8,914	3	1,425	1,350			16,952
지방 관리	계	221,419	1,157,723	386,508	263,219	227,088	73,562	16,100	47,090	293	55,901	87,962
	국비	2,068	110,152	20,170	19,239	12,661	26,891	2,599	9,528	54	15,436	3,574
	지방비	221,213	1,032,366	362,234	243,728	211,898	46,671	13,501	37,562	239	32,165	84,368
	민간사업비	18	15,205	4,104	252	2,529					8,300	20
고속 국도	계	75,205	323,391	84,925	50,871	61,649	1,386	5,932	28,152	181		90,295
	국비	74,860	279,952	77,115	43,886	52,735	1,383	4,507	26,802	181		73,343
	지방비											
	민간사업비	345	43,439	7,810	6,985	8,914	3	1,425	1,350			16,952
일반 국도	계	16,787	820,955	126,327	242,409	141,167	74,023	101,294	33,647	13	7,457	94,618
	국비	4,968	803,690	117,499	240,806	136,516	73,885	101,037	33,292	6	6,316	94,333
	지방비	11,819	17,265	8,828	1,603	4,651	138	257	355	7	1,141	285
	민간사업비											
특별· 광역시도	계	1,208	255,072	110,160	97,318	21,307	3,211	275	2,822		754	19,225
	국비	3	4,998	2,644		573	1,545				123	113
	지방비	1,200	246,725	106,968	97,066	18,205	1,666	275	2,822		631	19,092
	민간사업비	5	3,349	548	252	2,529						20
지방도	계	43,033	242,406	42,232	70,846	36,961	43,867	4,359	19,796	31	598	23,716
	국비	384	61,485	13,729	14,070	2,740	17,283	1,561	8,601		174	3,327
	지방비	42,649	180,921	28,503	56,776	34,221	26,584	2,798	11,195	31	424	20,389
	민간사업비											
시도	계	814,087	336,434	113,212	48,444	96,778	10,069	4,824	7,875	37	39,530	15,665
	국비	492	18,986	1,925	1,669	2,927	3,271	409	11	6	8,734	34
	지방비	813,582	307,592	109,731	46,775	93,851	6,798	4,415	7,864	31	22,496	15,631
	민간사업비	13	9,856	1,556							8,300	
군도	계	956,913	147,965	39,034	31,949	30,343	13,245	4,833	7,001	225	4,051	17,284
	국비	185	14,165	1,634	2,600	2,927	3,346	503	862	48	2,149	96
	지방비	956,728	133,800	37,400	29,349	27,416	9,899	4,330	6,139	177	1,902	17,188
	민간사업비											

내용	도로보수 연장 (Km)	보수집행액(백만원)										
		소계	포장	구조물	안전시설	우회도로 개선	병목지점 개량	재해 및 응급복구	잡도 관리	자전거 도로	기타	
구도	계	398,958	175,846	81,870	14,662	41,699	3,170	1,809	9,596		10,968	12,072
	국비	1,004	10,518	238	900	3,494	1,446	126	54		4,256	4
	지방비	397,954	163,328	79,632	13,762	38,205	1,724	1,683	9,542		6,712	12,068
	민간사업비		2,000	2,000								

□ 지자체의 도로지원분이 부족함

- 도로를 포함한 교통시설의 건설재원은 대부분 1994년 이후 휘발유 및 경유 등 유류에 부과되는 목적세인 교통세를 주 재원으로 하는 국토교통부의 교통시설특별회계를 통하여 충당
 - 교통시설특별회계에 전입된 교통·에너지·환경세액의 계정 간 배분비율은 중장기종합교통계획 및 교통시설별 투자계획 등을 감안하여 건설교통부령으로 정함
- 2015년도 국토교통부의 도로예산은 총 9조 944억원으로 이 중에서 지자체의 도로건설을 위해서는 6,276억원 만을 투입(6.90%)하며, 국지도 건설에 5,450억원, 광역도로 건설에 826억원을 지원
 - 기타 고속도로 건설과 민자도로 건설 및 관리에 각각 1.52조원(16.74%)과 1.73조원(19.07%)이 지원되고, 국도건설에 3.65조원(40.15%)이 지원되어, 고속도로와 국도건설에만 총 5.17조원(총 도로예산의 56.89%)이 투입되고 있음
 - 국도의 도로안전 및 환경개선이나 운영 및 보수, 병목지점 개선 등 국도유지관리에는 총 1.48조원(16.28%)이 지원

<표 2-25> 국토교통부 도로예산(2010~2015)

(단위: 억원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
						예산	(비율)
합계	77,818	72,639	76,896	90,688	85,373	90,944	(100.00%)
소계	77,423	72,130	75,678	89,345	83,912	90,166	(99.14%)
고속도로 건설	11,405	11,474	14,469	16,234	14,766	15,226	(16.74%)
국도건설	42,712	39,575	37,970	42,348	38,351	36,511	(40.15%)
도로관리	8,452	9,071	9,782	11,164	10,426	14,807	(16.28%)
지자체도로건설지원	8,757	7,762	7,555	8,541	6,221	6,276	(6.90%)
-국지도건설	5,965	5,959	5,785	7,089	5,442	5,450	(5.99%)
-제주국지도건설	320	311	287	130			(0.00%)
-광역도로	2,472	1,492	1,483	1,322	779	826	(0.91%)
민자도로건설및관리	5,956	4,151	5,899	11,058	14,148	17,346	(19.07%)
도로차관상환등	141	97	3				(0.00%)
물류 등 기타	395	509	1,218	1,344	1,461	778	(0.86%)

주 1. 2014.12.31. 기준

2. 중앙관리도로=고속국도+일반국도

3. 지방관리도로=특별·광역시도+지방도+시·군·구도

자료: 국토교통부(2015), 2015년 도로업무편람 p.154를 이용하여 재구성

□ 보통교부세 도로보전분을 일반재원으로 사용함

- 현재 정부는 지방재정조정제도(Local Finance Equalization Scheme)로 지방교부세와 국고보조금을 운영하고 있음
 - 지방교부세는 『지방교부세법』에 의거하여 용도지정 조건에 따라 용도의 지정없이 자치단체의 일반예산으로 사용되는 보통·분권교부세와 특정사업에 지정되는 특별교부세로 구분
- 광역지역발전특별회계를 포함한 국고보조금은 용도와 조건이 지정되어 특정목적 재원으로 운용되지만 지방교부세는 일반예산으로 사용되므로 교부세 산정시 도로관리분으로 예산을 산정한다고 하더라도 도로투자에만 사용하지 않아도 되는 한계가 있음
 - 지방의 도로시설 확충에 크게 기여하였던 지방양여금이 2004년 폐지되면서 잔여 사업의 완공을 위해 별도의 재원으로 지원하던 보통교부세(도로사

업 보전분)도 2011년 폐지

- 그러나 한정된 예산으로 추진할 사업은 많지만 물가상승으로 인하여 사업비와 용지보상비는 증대되어 지방양여금 잔여사업을 끝내지 못한 경우도 발생

○ 보통교부세는 기본적으로 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정한 다음 재정부족액을 산출하여 산정함

- 기준재정수요액은 4개 항목, 즉 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비로 산정하는데, 지방사무로 이관된 업무 중 도로관리비는 지역경제비에 포함되어 있음

○ 도로관리비는 도로면적에 보정계수를 곱하여 수요액을 산정하는데, 2015년 기준 도로관리비는 시도분이 1.74조원, 시군분이 2.32조원임

- 그러나 앞서 설명한 바와 같이 지방에 이양된 도로사무를 위하여 보통교부세를 산정하여 교부하고 있으나, 이는 지방자치단체의 일반재원이므로 보통교부세 도로관리분이 모두 지방도로의 투자에 사용되고 있는 것은 아님

<표 2-26> 보통교부세 중 도로관리분(2015년)

(단위: 백만원)

단체별	기초수요	도로관리비			
		도로면적(천㎡)	수요액	비율	
시도분	계	32,281,548	303,811	1,737,501	5.38%
	서울	8,984,792	59,109	168,618	1.88%
	부산	3,447,556	27,408	162,994	4.73%
	대구	2,465,037	24,856	149,429	6.06%
	인천	2,631,516	22,414	125,237	4.76%
	광주	1,688,811	19,287	113,903	6.74%
	대전	1,684,165	17,729	99,268	5.89%
	울산	1,225,170	11,191	73,346	5.99%
	세종	305,409	3,081	22,681	7.43%
	경기	2,404,540	17,793	119,981	4.99%

단체별	기초수요	도로관리비			
		도로면적(천㎡)	수요액	비율	
	강원	1,008,479	11,347	82,485	8.18%
	충북	822,076	10,789	79,101	9.62%
	충남	1,001,064	12,633	90,171	9.01%
	전북	978,470	12,626	90,209	9.22%
	전남	1,069,533	13,727	96,650	9.04%
	경북	1,339,661	21,440	140,120	10.46%
	경남	1,225,269	18,381	123,309	10.06%
	제주	-	-	-	-
시군분	계	37,943,711	430,530	2,315,293	6.10%
	시분	24,578,686	339,675	1,588,026	6.46%
	군분	13,365,025	90,855	727,267	5.44%

자료: 재정고, 2015년 보통교부세 산정내역

□ 지방채 발행 증가로 재정건전성 악화

- 2015년 행정자치부에서 광역자치단체를 대상으로 조사한 결과, 2011년~2015년 간 지방도로 관련 지방자치단체의 투자액은 11.64조원으로 조사되었음
 - 이 중에서 1.67조원, 즉, 전체 투자액의 14.35%는 지방채를 발행하여 충당하고 있는 것으로 조사되었음
- 사회복지수요 증가로 인해 지방관리도로를 건설하기 위해서 필요하지만 부족한 사업비는 지방채를 발행하여 충당하다보니 지방양여금이 폐지되고 난 후 지방채 발행규모는 꾸준히 증가
 - 지방재정 여건 악화로 지방채 발행 후 지방채 발행에 따른 이자를 상환하기 위해 다시 지방채를 발행하는 경우도 발생

<표 2-27> 지방채 발행규모(2011~2015년)

(단위: 백만원)

구분	지방채 발행규모				지방도로 관련 지방채	
	합계	신설	확장	유지관리	금액	비율
계	11,641,457	5,005,911	4,615,119	2,020,427	1,668,882	14.3%
서울	3,796,600	1,734,806	669,394	1,392,400		
부산	1,201,088	979,610	156,200	65,278	806,742	6.9%
대구	789,798	313,456	70,441	405,901	328,940	2.8%
인천						
광주	439,641	285,545	124,673	29,423	87,300	0.7%
대전	413,480	173,074	144,135	96,271	-	-
울산						
경기						
강원	693,566	-	561,062	132,504	20,000	0.2%
충북	1,051,001	553,394	382,326	115,281	83,900	0.7%
충남						
전북	1,137,983	205,037	639,323	293,623	40,000	0.3%
전남	1,143,226	297,668	550,526	295,032	70,000	0.6%
경북	1,102,345	-	968,703	133,642	-	-
경남	859,134	463,321	306,727	89,086	232,000	2.0%
제주	153,895	-	41,609	112,286	-	-

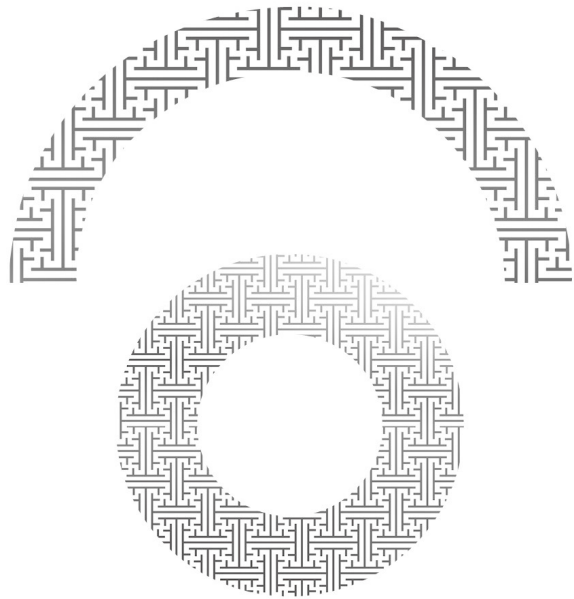
주: 16개 시도로부터 기초자료 취합(인천, 울산, 경기, 충남의 경우 미취합)

자료: 한국지방행정연구원(2015), 지방도로 관리재원 실태분석 및 개선방안에 관한 연구

제3장 지역개발 공동사무 투자 실태조사

제1절 조사 개요

제2절 조사 결과



제3장

지역개발 공동사무 투자 실태조사

제1절 조사 개요

1. 조사 대상

가. 조사 목적

- 지역개발 자치사무의 투자확대 방안을 강구하기 위하여 유지관리 부담이 크고 지역발전과 상관성이 높은 지방도로, 터널, 교량, 저수지, 농업용 수로에 대한 투자실태 및 투자수요를 조사함
- 지역개발 자치사무의 투자수요와 실제 투자간 격차, 유지관리비 및 신규시설 설치비 등 투자수요 내역을 파악하여 재정지원제도 대안 발굴을 위한 기초 자료로 활용함

나. 조사 대상

- 과업기간, 조사비용 등을 고려하여 표본조사를 실시함
- 표본조사 대상 자치단체는 도, 시, 군 중에서 재정여건이나 입지조건 등의 대표성을 갖춘 자치단체를 선정하였음
 - 재정자립도 등 재정변수를 기준으로 하되, 정주여건이나 입지조건 등 지역개발적 특성변수를 종합적으로 고려하였음
 - 도 자치단체를 먼저 선정한 후, 선정된 도 관할 시·군 중에서 표본단체를 선정하는 방식을 취하였음
 - 이는 중앙정부, 도, 시·군의 계층간 재원이전 관계를 파악하여 재정지원제도에 대한 정책대안을 마련하는데 목적이 있음

- 다음의 <표 3-1>에 제시한 바와 같이 도 자치단체에서는 강원도와 전라북도
도를 표본단체로 선정하였으며, 시·군은 강원도의 태백시와 화천군, 전라북도
도의 남원시와 고창군으로 하였음
- 먼저, 재정여건이 열악하면서 전반적으로 농림·축산 특성을 보유하고 있는
강원도와 전라북도를 선정
- 태백시와 화천군은 재정여건이 불리하면서 접경지역과 산간지역의 특성을
보유하였다는 판단 하에 선정
- 남원시는 도시와 농촌, 농업과 산간지역의 특성이 복합적으로 나타나는 자
치단체라는 점에서 선정
- 고창군은 재정여건이 상대적으로 괜찮으면서 농촌과 어촌의 성격을 골고
루 보유하고 있다는 점에서 조사대상에 포함

<표 3-1> 표본조사 대상 자치단체

		도	시	군
재정 자립도	상	경기, 경남	용인, 화성, 수원, 성남, 고양, 시흥	울주, 진천, 음성, 화순, 함안, 원주
	중	충남, 충북	여주, 춘천, 청주, 광양, 당진, 서산	강화, 홍천, 옥천, 단양, 태안, <u>고창</u> , 진안, 영암, 함양
	하	전남, 전북, 강원	태백, 남원, 나주, 상주	<u>화천</u> , 인제, 보은, 구례, 신안, 봉화
접경지역 도서지역	경기, 경남, 전남, 강원	고양, 춘천	화천, 인제, 강화, 홍천, 태안, 신안	
도시지역 산간지역 농어업지역 등	전체	용인, 수원, 태백, 남원, 서산, 나주	울주, 화순, 함안, 옥천, 보은, 진안, <u>고창</u> , 구례, 신안	
표본조사 대상 자치단체		강원, 전북	남원, 태백	고창, 화천

2. 조사 설계

- 지방관리도로와 소규모저수지, 농업용 수로에 대한 관리예산 산출에 있어서 관건은 실제 투입된 예산과 비교해야 할, 정상적인 관리를 위해 투입되어야 할 예산을 객관적으로 산출하는 부분일 것임
- 본 연구에서는 실제 투입된 예산 산출의 경우 도로와 저수지는 2015년 최종 예산 자료를 사용하고 농업용배수로는 조사표를 통해 조사함
- 최소한의 시설 관리를 위해 투입되어야 할 예산은 객관적으로 산출하는 것이 가장 중요한 작업인 가운데 대상사업별로 다음과 같이 각기 다르게 산출해 냄
- 먼저 지방관리도로의 경우는 2004년까지 중앙에서부터 보조받았던 지방양여금¹⁾ 중 도로정비사업재원²⁾분을 사용함
 - 양여금의 배분대상은 ①광역시도 ②지방도 ③국도(시관할구역내) ④시도 ⑤군도 ⑥농어촌도로의 정비사업으로서 이 때 도로정비재원은 최소한의

- 1) 2003년 12월 29일 지방양여금법 폐지 및 지방교부세법 개정안이 국회 본회의를 통과하였고 2004년 1월 29일 공포됨으로서 지방양여금제도는 끝을 맺게 되었으며, 기존의 지방양여금 사업 중 도로정비사업과 지역개발사업은 지방교부세로, 수질오염방지사업은 국고보조금으로, 농어촌 지역개발사업과 청소년육성사업은 신설된 국가균형발전특별회계 사업으로 각각 재편되었음
- 2) 양여금재원 중 교통세의 14.2%와 주세의 8.1%, 전전년도 결산금액과 농특세 전입액중 50%를 도로정비사업의 재원으로 함. 양여방법은 광역시도의 경우 미개설도로 및 미확장도로의 면적을 합산한 비율에 따라 양여하고, 지방도의 경우는 지방도 개설·포장사업과 미개설도로 및 미포장도로의 연장을 합산한 비율에 따라 양여하며, 교통정체구간 소통사업은 중장기 사업계획 및 당해년도 사업계획을 심사하여 양여하고, 지방도 유지관리사업은 포장도로의 연장비율과 해당사업을 심사하여 양여하게 됨

사업별	배분비율	배분기준
<input type="checkbox"/> 도로정비사업		교통세 + 주세 8.1% + 농특세5/10
○ 광역시도	18%	○ 미개설·미확장도로 면적 비율
○ 지방도	20%	○ 미개설·미포장도로 연장 비율 및 사업계획
○ 시의국도	15%	○ 건교부장관·시장이 수립하는 중장기계획
○ 시의시도	14%	○ 시장이 수립하는 중장기계획
○ 군도	18%	○ 미개설·미포장도로 연장 비율 및 사업계획
○ 농어촌도로	15%+농특세5/10	○ 미포장도로 연장 비율

지방관리도로 정비를 위해 중앙에서 지원했던 재원으로 객관적인 도로관리예산으로 간주할 수 있을 것임

- 저수지의 경우는 저수지 등급을 구분해서 조사표에 표기하도록 하고 A~D 등급 중 A, B, C 등급은 예산투입이 아직 필요치 않다고 간주하고 D 등급의 저수지에 대해서만 금액을 산출함
- 수요에 따른 예산을 예측함에 있어서 가장 난이했던 사업이 농업용배수로였는데 기본적으로 지자체별로 농업용배수로에 대한 관리를 별도로 하지 않고 있기 때문임
 - 특히 농업용배수로는 현재 투입되고 있는 예산의 경우도 시군 단위에서 지출하는 경우도 있으나 읍면 단위에서 관리하는 경우, 민간에게 보조금 형태로 지급하는 등 일관된 예산지출이 되고 있지 않는 것이 현실임
 - 따라서 농업용배수로는 현재 투입되고 있는 예산도 불가피하게 조사표를 통해 산출해낼 수 밖에 없는 상황임
 - 최소한의 농업용배수로 관리를 위해 투입되어야 할 예산은 토사 및 노후화된 용배수로를 구조물화하는데 지출되어야 하는 예산을 산출해 내어 현재의 투입된 예산과 비교함

<표 3-2> 표본 자치단체별 지역개발 자치사무 조사 범위

구 분	도	시·군	비 고
지방도로 (터널, 교량 포함)	○	○	지방양여금 폐지 직전 3년 투자규모, 재원내역 조사
소규모 저수지	-	○	노후도, 유지관리비, 신규 투자비 등 조사
농업용 수로	-	○	

제2절 조사 결과

- 조사결과 지방관리 도로의 경우 지방도는 광역지자체, 시·군·구도는 해당 시, 군, 구, 시의국도, 시의시도는 일반시, 농어촌도로는 일반시와 군에서 관리함
- 소규모 저수지 관리예산은 농업기반예산으로만 계상되어 있어서 예산서에서 파악하기 힘들어, 해당 사업부서의 자료들을 찾아서 산출해 내었음
- 농업용배수로의 경우도 소규모 저수지 예산처럼 농업기반예산 중의 하나이며 특히, 농업용수로 관리부서와 농업배수로 관리부서가 상이하였음
- 이상의 조사결과는 다음과 같음

1. 지방관리도로 및 구조물

가. 강원도

- 지방양여금 폐지 직전 2003년 및 2004년 도로정비사업 명목으로 지원된 국비 규모는 평균 257억원으로 집계됨³⁾
- 2015년도 최종예산 기준 지방도로관련 예산규모는 550억원인데, 전액 도비 사업임
 - 이 예산은 국지도 사업이 제외된 것으로서 국지도 사업을 포함하면 963억원이며, 이 중에서 지특회계를 통한 국비는 297억원임
 - 그러나 양여금 배분 당시에도 양여금은 지방도에만 사용했고 국지도는 별도로 국비 지원했었음을 감안할 때 실제로 양여금 성격의 국비는 현재 0원임

3) 서류보존기간이 5년으로서 강원도의 2002년도 양여금 예산은 파악되지 못함

- 강원도는 2015년도 지방도 사업비 550억원 중 200억원은 지방채를 발행하여 충당하였음
- 강원도의 양여금 규모가 2003년도와 2004년도에 큰 차이를 보이는 가운데 양여금 지원 마지막 해인 2004년도를 기준으로 보면 393억원의 국비가 지방도 정비사업만을 위해 교부되었음
- 그러나 2015년의 경우 국비지원 0, 지방도 예산충당을 위한 지방채 발행, 사회복지비의 증가 등 열악한 재정상황 등을 고려했을 때, 도로의 안전에 대한 우려가 현실로 나타날 가능성을 보이고 있음

<표 3-3> 지방도로 및 구조물 투자규모(강원도)

구 분	2015년 최종예산(백만원)			양여금 도로정비사업 수령액(백만원)			
	계	국비	도비	평균	2002	2003	2004
합 계	55,000 (96,345)	- (29,669)	55,000 (66,676)	25,745	n.a.	12,160	39,330
지방도로	55,000 (96,345)	- (29,669)	55,000 (66,676)	25,745	n.a.	12,160	39,330
교량	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	-	-
터널	n.a.	n.a.	n.a.	-	-	-	-

주: 도비 중 200억원은 지방채 발행분임

나. 전라북도

- 전라북도의 경우 지방양여금은 2002년부터 2004년까지 3년간 평균 389억원이 지원되었음
- 그러나 2015년 최종예산 기준의 지방도로사업 예산액은 국비 33억원으로 지방양여금 연평균 지원규모 대비 8.5%에 불과하였음
- 특히 최소한의 지방도 정비예산이라고 할 수 있는 양여금이 2004년도에 403억원이 교부되었으나 2015년도에 사업비가 308억원으로서 지방재정규모 증가, 물가상승율을 감안하고 도비까지 포함한 사업비를 고려했을 때 지방도의 관리실태는 매우 열악함을 미루어 짐작할 수 있음

<표 3-4> 지방도로 및 구조물 투자규모(전라북도)

구 분	2015년 최종예산(백만원)			양여금 도로정비사업 수령액(백만원)			
	합계	국비	도비	평균	2002	2003	2004
합 계	30,808	3,300	24,900	38,852	35,703	40,594	40,258
지방도로	27,300 (51,100)	3,300 (24,800)	24,900 (28,300)	38,852	35,703	40,594	40,258
교량	2,559	-	2,559	-	-	-	-
터널	949	-	949	-	-	-	-

다. 남원시

- 남원시의 경우 2002년~2004년 기간 연평균 131억원의 지방양여금이 지원되었으나 2015년에는 국비 지원이 전무하였음
- 시 자치단체가 관리 주체인 시의 시도의 경우 지방양여금이 연평균 7억원 가량 지원되었으나 2015년에는 38억원을 시비로 조달하였음
- 시나 농어촌도로 역시 지방양여금이 각각 56억원, 38억원 지원되었으나 2015년에는 시비로 마련함에 따라 예산규모가 1/2로 줄어들었으며 이 기간에 지방재정 규모가 2배 성장하였다는 점을 감안하면 실질적으로 1/4 가량 축소되었을 것으로 사료됨
 - 특히, 시도의 경우 사업비가 양여금 지원 시와 비교할 때 반으로 줄어들음에 따라 최근의 열악한 도로관리 실태를 파악할 수 있음
- 국민안전에 큰 영향을 주는 교량을 보면 지방양여금이 연평균 8.8억원 지원된 반면에 2015년 예산은 1억원에 불과하여 큰 폭으로 축소되었다는 것을 확인할 수 있었음

<표 3-5> 지방도로 및 구조물 투자규모(남원시)

구 분	2015년 최종예산(백만원)			양여금 도로정비사업 수령액(백만원)			
	합계	국비	시비	평균	2002	2003	2004
합계	8,340	-	8,340	13,970	13,877	14,725	11,883
소계	8,240	-	8,240	13,093	13,452	13,990	10,414
시의 국도	-	-	-	2,921	3,300	3,750	1,714
시의 시도	3,828	-	3,828	712	-	-	712
시군도	2,720	-	2,720	5,608	6,347	5,888	4,588
농어촌도로	1,692	-	1,692	3,852	3,805	4,352	3,400
교량	100	-	100	876	425	735	1,469
터널		-	-	-	-	-	-

라. 고창군

- 남원시와 마찬가지로 지방양여금은 연평균 41억원 지원된 반면 2015년에 지원된 국비는 전무하였으며, 100억원의 예산을 전액 군비로 조달함
- 특히, 교량 및 터널과 관련하여 지방양여금이 연평균 7.2억원 지원에서 2015년에는 군비로 0.7억 정도만 배정되어 큰 폭으로 줄어들었음
 - 고창군 또한 마찬가지로 군도는 양여금보다 약 1/2, 교량 또한 사업비가 축소되어 안전문제의 심각성을 인식할 수 있음

<표 3-6> 지방도로 및 구조물 투자규모(고창군)

구 분	2015년 최종예산(백만원)			양여금 도로정비사업 수령액(백만원)			
	계	국비	군비	평균	2002	2003	2004
합계	9,983	-	9,983	4,096	9,250	849	2,189
소계	9,913	-	9,913	3,374	7,168	781	2,174
시의국도	-	-	-	-	-	-	-
시의시도	-	-	-	-	-	-	-
시군도	1,712	-	1,712	2,540	6,708	99	814
농어촌도로	8,201	-	8,201	834	460	682	1,360
교량	50	-	50	708	2,082	43	-
터널	20	-	20	13	-	25	15

마. 화천군

- 화천군은 지방도로 관련 예산은 고창군에 비하여 더 열악한 상황으로 판단됨
 - 고창군과 달리 화천군은 2002년~2004년 기간 지방양여금이 비교적 기복이 덜하며 연평균 78억원 지원됨
 - 반면에 2015년에는 12억원으로 대폭 줄어들어 지방도로에 대한 예산배정과 우선순위가 크게 저하되었음
- 특히, 농어촌도로의 경우 연평균 31억원 가량 지원되었던 지방양여금이 폐지됨에 따라 2015년 예산은 7.6억원으로 대폭 축소됨
- 교량, 터널의 경우 2억원의 예산 중에서 국비는 3,000만원에 불과하며 1.7억원을 군비로 조달한 것으로 볼 때 재원확보에 어려움을 겪을 것으로 판단됨

<표 3-7> 지방도로 및 구조물 투자규모(화천군)

구분	2015년 최종예산(백만원)			양여금 도로정비사업 수령액(백만원)			
	계	국비	군비	평균	2002	2003	2004
합계	1,220	30	1,190	7,843	9,017	6,752	7,761
소계	1,020	-	1,020	7,843	9,017	6,752	7,761
시의국도	-	-	-	-	-	-	-
시의시도	-	-	-	-	-	-	-
시군도	260	-	260	4,758	5,448	4,093	4,734
농어촌도로	760	-	760	3,085	3,569	2,659	3,027
교량	130	30	100	-	-	-	-
터널	70	-	70	-	-	-	-

2. 소규모 저수지

가. 남원시

- D등급 소규모 저수지의 신설을 위한 투자수요는 총 112억원으로 추계되었음
- 남원시의 저수지 유지관리비의 경우 소요예산은 3.9억원이며 이 중에서 2015년 예산은 23%인 0.9억원으로 D등급 저수지의 유지관리비에 한정해도 100% 충당하기 위해서는 평균 4.3년이 소요됨
- 신설비는 더 심각하여 전체적으로 108억원이 필요하나 18%인 20억원만 2015년도 예산에 배정되어 100% 충당 소요기간은 5년으로 추정됨

<표 3-8> 소규모 저수지 유지관리비 및 신설비 예산충당 현황(남원시)

읍명	합 계(백만원)			유지관리비(백만원)				신설비(백만원)			
	산출예산	제방길이 (m)	여방수로 (m)	합계	기투자	2015년 최종예산	2016년 이후	합계	기투자	2015년 최종예산	2016년 이후
합계	11,190	966	820	390 (100%)	-	90 (23%)	300 (77%)	10,800 (100%)	-	2,000 (18%)	8,800 (82%)
행정	3,300	223	115	300			300	3,000			3,000
숲벌	1,000	116	100	-				1,000			1,000
용궁2	3,000	185	135					3,000			3,000
방평	1,000	80	80					1,000		1,000	
장포	30	72	80	30		30		-			
번덕	30	75	80	30		30		-			
내동	30	88	50	30		30		-			
내기	1,000	44	80	-				1,000		1,000	
입춘2	1,800	83	100	-				1,800			1,800

주: 산출예산은 제방길이 m당 3,000,000원, 여방수로 m당 7,000,000원으로 계산됨

나. 화천군

- 화천군의 D등급 소규모 저수지 신설에 필요한 전체 소요액은 10.4억원으로 추계됨
- 유지관리비 2.4억원 중에서 18%인 0.4억원이 2015년도 예산에 배정되었으며 나머지는 2016년 이후로 연기하였음
- 2015년도 예산이 앞으로도 지속될 경우 유지관리비의 100% 예산 총당 소요기간이 5.5년에 달하는 등 전체적으로 23.6년으로 추정됨
- D등급은 시급히 신설해야 할 저수지로서 신설비용 8억원 중에 2015년도에 집행한 예산은 없었고 2016년 이후에 8억원을 계획하고 있음

<표 3-9> 소규모 저수지 유지관리비 및 신설비 예산총당 현황(화천군)

구분	합 계(억원)			유지관리비(억원)				신설비(억원)			
	산출예산	제방길이 (m)	여방수로 (m)	합계	기투자	2015년 최종예산	2016년 이후	합계	기투자	2015년 최종예산	2016년 이후
합계	10.4	427	80	2.44 (100%)	0	0.44 (18%)	2 (82%)	8 (100%)	0	0 (0%)	8 (100%)
풍산	4.0	66	25	1	-	-	1.0	3.0	-	-	3.0
덕둔	1.7	110	20	0.2	-	-	0.2	1.5	-	-	1.5
오음	3.4	153	35	0.94	-	0.44	0.5	2.5	-	-	2.5
작은말	1.3	98	-	0.3	-	-	0.3	1.0	-	-	1.0

주: 산출예산은 제방길이 m당 3,000,000원, 여방수로 m당 7,000,000원으로 계산됨

3. 농업용배수로

가. 남원시

- 농업용 수로가 토사이거나 노후화되어 신설이 필요한 투자수요는 500억원으로 집계됨

- 이 중에서 용수로가 117억원, 배수로가 383억원으로 배수로의 재정수요가 더 큰 것으로 조사되었음
- 남원시의 농업용 수로에 대한 유지관리비는 없으며, 신설비의 경우 2015년 이전까지 51%인 555억원을 투자하였고, 2015년에는 30억원을 지출하였음
- 2016년 이후의 투자계획은 용수로 117억원, 배수로 383억원 등 500억원으로 2015년도 예산배정 추세가 지속될 경우 용수로는 8.4년, 배수로는 23.9년이 소요될 것으로 예상됨

<표 3-10> 농업용 수로 유지관리비 및 신설비 예산총당 현황(남원시)

구분	합계(백만원)			유지관리비(백만원)				신설비(백만원)			
	신출예산	토사(km)	노후화(km)	합계	기투자	2015년 최종예산	2016년 이후	합계	기투자	2015년 최종예산	2016년 이후
합계	50,000	435	65	-	-	-	-	108,500 (100%)	55,500 (51%)	3,000 (3%)	50,000 (46%)
용수로	11,700	75	42	-	-	-	-	38,000 (100%)	24,900 (66%)	1,400 (4%)	11,700 (31%)
배수로	38,300	360	23	-	-	-	-	70,500 (100%)	30,600 (43%)	1,600 (2%)	38,300 (55%)

주: 토사, 노후화 수로를 구조물화로 전환하는데 m당 100,000원으로 계산

나. 화천군

- 화천군의 농업용 수로는 배수로는 없으며 용수로 부문에서 토사와 노후화로 인한 예산이 9.5억원이 소요될 것으로 산출됨
- 소요예산 중에서 유지관리비 예산은 2016년 현재 기투자되거나 향후 투자할 계획은 없으며 신설비의 경우 현재까지는 투입된 예산은 없으나 2016년 이후 신설 소요예산 9.5억원 등 12.9억원을 용수로 예산으로 배정할 계획을 갖고 있음

<표 3-11> 농업용 수로 유지관리비 및 신설비 예산총당 현황(태백시)

구분	합계(백만원)			유지관리비(백만원)				신설비(백만원)			
	산출예산	토사 (km)	노후화 (km)	합계	기투자	2015년 최종예산	2016년 이후	합계	기투자	2015년 최종예산	2016년 이후
합계	950	4.2	5.3	-	-	-	-	1,290 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1,290 (100%)
용수로	950	4.2	5.3	-	-	-	-	-	-	-	1,290
배수로	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 토사, 노후화 수로를 구조물화로 전환하는데 m당 100,000원으로 계산

다. 고창군

- 고창군의 농업용 수로의 재정수요는 상당히 큰 3,450억원으로 집계되었음
- 그러나 기투자가 소요예산의 29%인 1,000억원이며 2015년 예산에도 1%밖에 지출하지 못하였으며 향후에도 전체 소요예산의 2%인 85억만을 계획하고 있음
- 고창군의 경우 전체 용배수로(4,949km)의 30.1%인 1,499km만이 구조물화가 되어 있고 나머지는 토사형태 그대로 방치되고 있어 향후 많은 재정투입이 필요하나 고창군의 열악한 재정여건상 2016년 이후에도 구조물화 예산 계상을 계획하지 못하는 것으로 판단됨
 - 용배수로의 구조물화가 되지 못할 경우 농업지역의 특성상 장마와 가뭄에 취약하며 이는 또 다른 재해의 가능성을 가지게 됨

<표 3-12> 농업용수로 유지관리비 및 신설비 예산총당 현황(고창군)

구분	합계(백만원)			유지관리비(백만원)				신설비(백만원)			
	산출예산	토사 (km)	노후화 (km)	합계	기투자	2015년 최종예산	2016년 이후	합계	기투자	2015년 최종예산	2016년 이후
합계	345,000	3,450	-	-	-	-	-	111,984 (32%)	100,000 (29%)	3,469 (1%)	8,515 (2%)
용수로	109,700	1,097	-	-	-	-	-	54,502 (46%)	50,000 (46%)	1,329 (1%)	3,173 (3%)
배수로	235,300	2,353	-	-	-	-	-	57,482 (24%)	50,000 (21%)	2,140 (1%)	5,342 (2%)

주: 토사, 노후화 수로를 구조물화로 전환하는데 m당 100,000원으로 계산

4. 정책함의

- 지역개발 자치사무 중에서도 주민의 생활 및 안전과 밀접한 도로, 저수지, 농업용배수로 등에 대한 투자실태 및 수요조사 결과 지방자치단체들의 재원 부족으로 적정, 적기 투자가 매우 미진한 것으로 나타났음
- 또한, 자치단체가 처한 재정적, 입지적 조건에 따라 재정수요 크기나 재정부담의 정도가 다른 것으로 조사되었음
- 지방도로의 경우 지방양여금 폐지 직전 3년의 자치단체별 사업비에 비하여 2015년에 규모가 매우 축소됨에 따라 양여금 지원 당시보다 지방도의 관리 실태가 매우 열악해졌음을 알 수 있음
 - 2003년 대비 2014년 지방재정 규모 차이 2배수를 적용하면 실질적인 국비 축소액은 전북 681억원, 강원 217억원, 남원 280억원, 고창 82억원, 화천 156억원에 달함
 - 남원시의 경우 관리주체가 시인 시도의 관리비용 부담이 큰 것으로 나타났으며, 고창 및 화천의 사례로 볼 때 군 자치단체는 군도, 농어촌도로의 설치비 부담이 큰 것으로 조사되었음

- 도로의 경우 양여금 재원이 교부세에 흡수되었다고는 하나 그동안 사회복지비의 증가, 특히 기초연금제도의 실시에 따라 고령화율이 높은 지방의 시, 군급 지자체의 경우 도로에 투자할 여력이 없음을 짐작할 수 있음

<표 3-13> 지방도로 관련 국비지원 감축액 추계

구 분	전북	강원	남원	고창	화천
2002년~2004년 연평균 지방양여금(a)	388	257	139	41	78
$b = a \times 2$	714	514	280	82	156
2014년 국비 ©	33	297	-	-	-
국비지원 감축액 (b-c)	-681억원	-217억원	-280억원	-82억원	-156억원

- 소규모 저수지의 경우 D등급으로 한정하여 조사하였음에도 불구하고 장래 재정수요 대비 예산배정이 매우 적은 것으로 나타났음
 - 특히, 유지관리비 보다는 신설비에 대한 예산배정이 미흡
 - 화천군의 경우 100% 예산충당 소요기간이 23.6년에 달할 정도로 매우 부진하여 재정여건이 매우 불리하고, 산간지역 특성이 강한 입지자치단체를 대상으로 적극적인 재정지원 방안을 강구할 필요가 있다는 점을 확인하였음
- 농업용 수로는 조사대상인 세 지자체의 구조물화를 위한 소요예산 대비 기예산 투입액이 평균 48%로서 농업용배수로의 관리를 위한 재정투입이 힘든 상황임을 알 수 있었음
 - 특히 고창군의 경우 2016년 현재 소요예산의 30%만을 투입한 상황이지만 향후에도 2%의 예산배정만을 계획하고 있는데 이는 시사하는 바가 매우 큰 부분임
 - 즉, 전국적으로 농업지역인 타 군단위의 농업용 수로관리나 재정상황이 크게 다르지 않음을 감안할 때 이에 대한 대책마련이 시급함을 알 수 있음

- 전반적으로 볼 때 지역개발 자치사무에 대한 투자는 전담 재정지원 수단의 부재와 이에 따른 투자우선순위의 불리, 관심부족 등으로 적기 및 적정 투자의 어려움을 겪고 있음
- 이러한 애로사항을 타개하기 위해서는 별도의 재정지원 수단을 발굴하여 자치단체의 관심을 고취시키고, 이를 바탕으로 투자확대를 촉진하는 적극적인 노력이 필요함

제4장 지역상생발전기금 활용방안

제1절 지역상생발전기금 운용구조 및 성과

제2절 지역상생발전기금 활용방안

제3절 전담 재정지원제도의 안정적 운용



제4장

지역상생발전기금 활용방안

제1절 지역상생발전기금 운용구조 및 성과

1. 지역상생발전기금 설치

가. 설치 배경

- 지역상생발전기금은 지방소비세 도입으로 인한 지역간 세입격차를 완화하고 지역균형발전을 촉진하기 위하여 2010년 도입하였음
- 지방소비세를 도입하게 된 배경은 다음과 같음
 - 2009년 서브프라임론 사태로 촉발된 글로벌 경제위기를 효과적으로 극복하는 수단으로 수도권규제 합리화를 추진하였으나 비수도권 지역에서 지역불균형이 확대된다는 이유로 반발
 - 내수경기 활성화 목적으로 추진된 감세정책으로 지방세수입은 물론이고 지방교부세 축소로 파급되어 지방재정 안전성, 건전성이 위협받는 상황에 직면
- 지방소비세는 이처럼 대내외적 환경변화로 인한 지방재정의 어려움을 극복하고 자조적, 창조적 지역발전을 지원하고자 부가가치세의 5%를 재원으로 하여 도입되었으며, 향후 3년간 준비과정을 거쳐 2013년에는 부가가치세의 5%를 추가 이양하기로 하였음
 - 부가가치세 5% 추가 이양에 대해서는 행정자치부와 기획재정부의 이견이 있었으나 취득세 영구감면 등과 관련하여 지방세입 보전 필요성이 제기되자 2013년 부가가치세의 11%로 확대되었음
- 그러나 부가가치세는 세원의 수도권 집중도가 매우 높아 수도권과 비수도권의 재정격차를 확대할 우려가 제기되었으며, 실제로 기획재정부의 지방소비세 도입 반대의 핵심적인 논리이기도 하였음

- 이에 대하여 정부는 지역간 재정격차 완화를 위한 두가지 대안을 마련하여 대응하였음
 - 첫 번째 대안은 지방소비세 배분액 자체를 조정하는 것으로 민간최종소비 지출 기준으로 시도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%의 가중치를 적용
 - 두 번째는 여기에 추가하여 지역상생발전기금을 설치하는 것으로 동 기금의 재원은 수도권 3개 시·도 출연금으로 조성
- 결국, 지역상생발전기금은 수도권 규제의 합리적 개선과 병행하여 수도권의 개발이익을 비수도권에 지원함으로써 수도권과 비수도권의 상생발전 여건을 조성하는데 그 목적이 있다고 하겠음

나. 설치 과정

- 지역상생발전기금이 비교적 쉽게 설치되게 된 배경으로는 지역발전협력기금이라는 제도가 살아 있었기 때문임
- 행정자치부는 1990년대부터 지역개발사업의 적기, 적정 추진을 지원하는 수단으로서 “지방채 인수 전담기구”를 추진하였음
 - 1992년 “지역개발기금금융기본법” 제정을 추진
 - 1997년에는 “지방채 전담 금융기관 설립계획”을 국회 내무위원회에 보고하였으나 부처간 이견으로 보류
 - 1998년에는 국정과제로 “지역개발금융공고” 설립을 추진하였으나 외환위기로 인하여 장기과제로 유보
- 그러나 여건 미비로 지방채 인수 전담기구 설치가 어려워지자 이와 유사한 기능을 수행할 수 있는 기금의 설치를 추진하였으며, 이것이 지역발전협력기금임
- 자치단체 기금의 여유자금을 지역발전협력기금에 통합시켜 지방채 인수자금의 재원으로 활용한다는 구상을 갖고 “지방자치단체 기금관리기본법”을 제정하면서 지역발전협력기금의 설치 근거를 마련하였음

- 지방자치단체 기금관리기본법 제20조에 지방채무 인수, 지방공사의 공사채 인수, 예치금의 원리금 상환 등의 용도를 규정
- 아울러 자치단체가 관리하는 각종 기금의 여유자금은 지역발전협력기금에 예치할 수 있으며 이 기금을 관리하는 지방자치단체조합이 지방채를 발행할 수 있는 법적 근거도 마련하였음(§19 및 §20)
- 자치단체의 통합관리기금, 지역개발기금 등 기금의 여유재원은 지역발전협력기금에 예치 가능
- 조합은 지역발전협력기금의 관리, 운용에 필요한 재원을 조성하기 위하여 지방채발행 가능

〈표 4-1〉 지역발전협력기금과 지역상생발전기금의 비교

구 분	지역발전협력기금	지역상생발전기금
목 적	지방자치단체 기금의 여유자금을 효율적으로 운용	지역간 상생발전 촉진 및 지방소비세 조기 안착
운용 주체	2 이상의 지방자치단체	16개 시·도
운용 방식	지방자치법(제159조)에 의한 지방자치단체 조합	좌 동
재 원	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 예치금 및 출연금 • 지방자치단체 조합의 지방채수입 • 그 밖의 기금 운용수입 	좌 동 단, 수도권 3개 시·도는 지방소비세 수입의 일정비율 출연
용 도	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법(제124조) 및 지방공기업법(제68조)의 지방채 인수 • 기금의 관리·운용 경비 	좌 동 단, 지역발전에 필요한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원을 추가

- 그러나 지역발전협력기금은 법적 근거만 마련했을 뿐 실제 자원조성의 어려움에 직면하여 설치되지는 못하였음
- 기금예탁금에 대한 시중금리 이상 이자지급, 지방채 인수 시 시중금리 이하 인수 등과 관련하여 이해관계 충돌
- 이는 여유자금의 예치를 자치단체 자율에 일임한 결과

- 그럼에도 불구하고 재원, 용도, 조합이라는 운용주체 등 지역발전협력기금의 법적 근거가 이미 마련되어 있어 지역상생발전기금을 쉽게 설치할 수 있었음
- 지역상생발전기금은 재원부담의 주체와 규모를 수도권 3개 시·도 35%로 명시하여 지역발전협력기금 보다 재원의 안정성을 진전시켰으며 용도의 경우에도 지역발전협력기금의 지방채 인수기능에 더하여 지역발전 목적의 재정 지원사업까지 확장하였음

2. 지역상생발전기금의 운용구조

가. 운용 주체

- 지역상생발전기금의 운용 주체는 “지역상생발전기금조합”임
 - 이것은 17개 시·도가 조합원 자격으로 참여하는 지방자치단체조합 방식으로 운용한다는 것을 의미
- 모든 의사결정은 조합회의에서 이루어지며, 사무기구로 조합장을 두고 운용하고 있음
 - 조합회의는 17개 시·도 기획관리실장, 행정자치부 지방재정정책관, 행정자치부장관이 추천하는 민간전문가 2인 등으로 구성
 - 조합회의는 조합규약의 제·개정, 기금운용계획 및 결산의 심의·의결, 조합장 선임 등 중요 사항을 결정

나. 재원

- 지방자치단체 기금관리기본법(제17조의 2, 이하 기금법)은 지역상생발전기금의 재원으로 다음을 열거하고 있음
 - 자치단체의 통합관리기금, 지역개발기금 등 다른 기금의 예치금
 - 조합채 발행이나 금융기관 차입금

- 서울·인천·경기 등 수도권 시·도의 출연금으로서 회계 연도별 지방소비세 세입 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액
 - 지방자치단체 출연금이나 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금
 - 지역상생발전기금의 운용수익
- 이 중에서 수도권 3개 시·도의 출연금이 논란이 되고 있으나, 시행령(제12조의 2)은 지방소비세액의 35%를, 분기별로 균등 납부하도록 규정함
- 수도권 시·도는 ① 지방소비세액의 35%가 아니라 매년 3,000억원이며, ② 지방교육특별회계 전출금 등 의무경비를 제외한 순수 지방소비세액의 35%이어야 한다고 주장
- 2016년 예산 기준으로 출연금 규모는 3,713억원이며, 서울시가 44%(1,633억원), 경기 47.3%(1,755억원), 인천 8.8%(325억원) 가량 분담하고 있음
- 그러나 2014년말 기준으로 서울시가 957억원 가량을 출연하지 않는 등 출연규모에 대한 분쟁이 있었음
- 2015년 중앙분쟁조정위원회는 지방소비세 납입액 35%를 준수하여야 한다는 결론을 내렸으며, 이에 따라 서울시는 미납금 957억원을 3년간(2015년~2017년) 분할 납부할 예정임

<표 4-2> 지역상생발전기금 출연금 납부 현황

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
출연금 합계 (억원)	3,079	3,391	3,409 (46)	3,294 (264)	3,383 (328)	3,804	3,713
서울	1,497	1,627	1,598 (46)	1,417 (264)	1,417 (328)	1,754	1,633
인천	278	311	318	330	347	358	325
경기	1,304	1,453	1,493	1,547	1,619	1,692	1,755

주: ()내는 미출연금을 의미함
 자료: 행정자치부 내부자료

다. 용도

- 지방자치단체 기금관리기본법(제18조)는 지역상생발전기금의 용도로서 다음을 열거하고 있음
 - 지방채 및 공사채 인수
 - 자치단체기금 예치에 따른 원리금 상환
 - 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원
 - 그 밖에 발전기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출
- 상기 목적사업은 재정지원계정과 용자관리계정으로 재원과 용도를 구분하여 운용하는 구조임

<표 4-3> 지역상생발전기금의 계정별 용도와 재원

구분	용도	재원
재정지원 계정	<ul style="list-style-type: none"> • 지역고용 촉진 • 지역경제 활성화 • 출산장려 및 영유아 보육지원 • 환경개선(문화, 교육, 의료 등) • 지역간 연계·협력 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 시·도 출연금 • 재정지원계정 운용수익금 • 용자관리계정 전입금
용자관리 계정	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체 • 지방공사·공단 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체 기금의 예치금 • 지방채발행 수입 및 일시차입금 • 자치단체 출연금 • 자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금 • 용자관리계정의 운용수익

- 재정지원계정은 자치단체에 대한 재정지원 및 보조사업 지원을 말하며 지역 발전과 관련되는 사업이라면 포괄적으로 집행 가능함
 - 2010년에는 전액 일자리창출사업 지원
 - 2011년에는 일자리창출사업 50%, 지역발전사업 50% 지원
 - 2012년부터 지역발전과 관련되는 사업이라면 자유롭게 집행 가능

- 재정지원계정의 재원은 수도권 시·도의 출연금, 재정지원계정 자신으로부터 발생한 수입, 용자관리계정 전입금으로 등으로 조달
- 용자관리계정은 2015년부터 출연금의 50%를 적립하여 2019년까지 총 1조를 적립할 예정임

<표 4-4> 용자관리계정 적립규모 및 시·도별 용자 한도액

시·도명	합 계	2015년분	2016년분(예정)
합계(백만원)	375,621	190,085	185,536
서울	13,643	6,623	7,020
부산	16,798	8,580	8,218
대구	35,945	17,449	18,496
인천	10,905	5,638	5,267
광주	35,650	19,149	16,501
대전	31,820	15,691	16,129
울산	32,564	16,875	15,689
세종	1,257	529	728
경기	13,798	6,698	7,100
강원	29,497	15,649	13,848
충북	19,914	10,841	9,073
충남	17,991	8,733	9,257
전북	19,347	9,625	9,722
전남	33,338	17,122	16,216
경북	30,154	14,638	15,516
경남	21,749	10,558	11,191
제주	11,250	5,687	5,563

자료: 행정자치부 내부자료

라. 배분기준

- 지역상생발전기금의 배분은 시·도별 상대적 손익규모와 재정력에 기초하여 배분됨
 - 상대적 손익규모는 지방소비세, 교육재정 전출금, 지역상생기금 출연금, 지방교부세 감소분 등을 반영한 자원순증효과이며 비수도권 시·도만을 대상으로 평균 순증금액에 미달하는 금액의 50%를 배분

- 재정력은 재정력 역지수 합계에서 당해 시·도가 차지하는 비중을 기준으로 수도권 및 비수도권 시·도 대상으로 배분액 결정
- 먼저, 출연금 총액에서 조합운영경비와 보조사업 지원금액을 제외한 잔액의 3%를 제주도에, 그리고 세종시는 인구비율 기준으로 우선 배분함

<표 4-5> 지역상생발전기금 배분내역

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
합계(억원)	3,079	3,391	3,409(46)	3,294(264)	3,383(328)	3,804
서울	107	119	132(3)	129(14)	121(26)	67
부산	141	154	155(2)	147(11)	151(9)	86
대구	332	301	327(4)	309(24)	313(34)	175
인천	94	101	100(1)	95(7)	100(6)	56
광주	317	336	338(3)	319(24)	340(18)	191
대전	281	291	290(4)	278(23)	279(24)	157
울산	294	333	297(4)	281(21)	300(15)	169
세종						5
경기	107	120	127(3)	125(12)	121(24)	67
강원	194	242	261(2)	261(19)	277(19)	156
충북	188	246	203(4)	193(14)	195(23)	108
충남	139	158	164(2)	161(13)	158(28)	87
전북	149	183	168(2)	166(13)	171(15)	96
전남	233	260	289(4)	289(22)	304(25)	171
경북	234	263	271(5)	265(25)	264(41)	147
경남	176	182	184(2)	175(11)	187(11)	106
제주	92	101	102(1)	99(8)	101(10)	57
사무국	1	1	1	2	1	2
융자금 적립						1,901

주: ()내는 미출연금에 대한 시·도별 미배분액을 의미함
 자료: 행정자치부 내부자료

3. 지역상생발전기금의 성과와 한계

가. 수도권 시·도의 안정적 출연 불투명

- 지역상생발전기금의 가장 큰 현안은 수도권 시·도의 출연금이 2019년까지 한시적이며, 이조차도 소극적 출연으로 불안정하다는 것임
- 수도권 시·도가 2019년까지 한시적으로 출연하기로 한 문제와 관련하여 행정자치부는 용자관리계정의 전략적 활용으로 대응할 예정이나 지방채무에 대한 사회 저변의 부정적 인식, 자치단체의 소극적 자세 등으로 불확실한 실정임

- 출연금 관련 법령 -

- (기금법 제17조의2) “서울특별시·인천광역시·경기도의 출연금은 회계 연도별 지방소비세 세입 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액”으로 함
- (시행령 제12조의2)
 - "대통령령으로 정하는 금액"이란 해당 지방자치단체별로 지방소비세액의 100분의 35에 해당하는 금액으로 규정
 - 서울특별시시장·인천광역시시장·경기도지사는 출연금을 분기별로 균등 납입

- 출연금은 분기별로 분할 납부하도록 규정하고 있으나 지연 납부, 과소 납부 등에 대한 별도의 규정이 없는 실정임
 - 2012년의 경우 수도권 시·도의 출연금은 7회에 걸쳐 지연 납부하여 출납 폐쇄일에 완납한 실정

- 수도권 시·도 납부시기 및 납부액 -

구분	출연금 합계 (억원)	2012년							2013년	
		3.28	4.26	6.29	7.23	11.20	11.27	12.26	1.9	2.27
서울	1,428	400	-	410	-	-	618	-	-	-
인천	365	-	-	-	-	196	-	-	-	169
경기	1,521	-	341	-	341 157	-	-	-	183	158

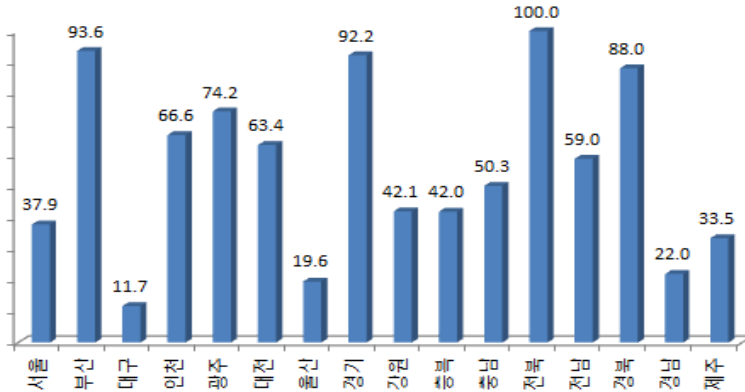
나. 재정지원사업의 성과창출 한계

- 현재 기금의 용도는 지역발전이라는 포괄적 용도에 맞으면 자율적 집행이 가능하나 분산투자, 다른 재정사업의 예산지원방식 등의 운영으로 성과측정에 큰 어려움을 겪고 있음
 - 예를 들면, 맞춤형인력파견사업, 여성일자리 지원사업, 희망근로, 사회적 기업 육성사업 등에 일부 지원하는 방식으로 활용
 - 반면에 지역개발 SOC(도로, 상·하수도 등), 지방공사·공단의 주택공급사업과 같이 대규모 재원이 투입되는 현안사업은 지원 불가능
- 2014년도 기금으로 집행한 사업의 경우 서울, 인천, 충남 정도가 단일사업에 집중 투자하는 방식일 뿐 광주, 대전, 전남 등은 10개가 넘는 사업에 분산 투자하고 있음
- 이로 인하여 지역상생발전기금 도입 6년차를 맞고 있지만 여전히 기금의 고유목적사업이나 전략사업이 없이, 예산이 부족한 일반 재정사업을 보조하는 도구로 활용하는 형편임
 - <표 4-6>에 열거된 기금사업이라 해도 사업비에서 기금 재원의 비중이 30% 미만이어서 기금사업이라고 하기에 무색할 정도인 자치단체도 있음
 - 서울의 경우에도 공공근로 단일 사업이지만 기금재원 비중이 37.9%에 불과하여 고유 목적사업으로 보기는 곤란
- 또한, 복지차원에서 급여지출을 위해 지역상생발전기금을 투입하는 관행이 반복되는 문제도 있음
 - 이러한 복지급여는 이미 법정국고보조사업으로서 국비와 시도비가 매칭된 이후이므로 예산을 보태는 정도 외에, 기금사업이라고는 할 수 없고 예산 규모가 워낙 커서 기여도가 낮음
 - 경기도의 경우 3개 사업에 불과하지만 영유아보육비 지원사업에 기금을 지출, 평균 기금의 비중이 5%에 불과

<표 4-6> 지역상생발전기금 재정지원사업(2014년 기준)

단체	기금사업	사업 개수
서울	공공근로사업	1
부산	산복도로 르네상스 4차년도 사업, 보육교직원 처우개선	2
대구	우수기업성장동력화, 중소기업디자인산업육성, 디자인패션산업육성, 자활근로 지원, 노인일자리·청년일자리지원, 공공근로, 영유아보육료지원	8
인천	출산장려금지원	1
광주	탄소은행운영, 그린스타트지원, 천연가스자동차보급, 대기질개선사업(수도권외 포함), 자동차배출가스관리, 클린로드시스템구축, 광역위생매립장관리, 1등급클린도시가꾸기, 금융소외자소액금융지원, 골목상권살리기지원, 전통시장활성화사업지원, 전통시장TV홍보방송지원	12
대전	평생학습 맞춤 배달강좌, 시민대학운영, 평생교육역량강화사업, 소상공인경영개선자금, 햇살론, 청년인력양성사업, 지역공동체일자리사업, 대학및청년창업육성, 전통산업첨단화지원, 시제품제작지원사업, 중소기업 경영안정자금 및 창업자금 이차보전, 노인일자리사업지원, 전통과 문화가 살아있는 골목재생, 유니버설디자인문화도시조성	14
울산	전통시장시설현대화, 고래마을조성사업, 국가산단완충녹지, 도시숲조성, 노인일자리확충, 제2장애인체육관건립, 도로개설	7
경기	기업 기술개발사업, 기술닥터사업, 영유아 보육료 지원	3
강원	GTI 국제무역 박람회 개최, 타시도 이전기업 보조금, 숲가꾸기 사업, 마을기업형 새농어촌건설운동 우수마을 선정 지원, 햇살론 사업 출연, 국가지정문화재 보수정비, 소방장비(펌프차 등) 보강	7
충북	출산장려금지원, 보육교직원처우개선비지원, 도내투자기업보조금지원, 과학영농특화지구육성, 먹는물공동시설차외선살균기설치, 소규모시설지역개발사업, 지방도확포장 공사, 지방도 도로등급 조정 용역	8
충남	초중학생 무상급식 지원	1
전북	청년취업, 특성화시장 육성사업, 부품소재단지 조성사업, 유턴기업 집적산업센터 구축, 비수도권기업 투자보조금 지원, 기업주문식 인력양성, 전주국제식품엑스포 개최, 국가식품클러스터 정부지원시설 구축	8
전남	지역맞춤형일자리창출, 청년고용우수기업인증제, 중소기업 청년인턴제 사업, 일자리 영향평가제 추진, 일자리 취업박람회 개최, 사회적경제 통합지원센터 운영, 사회적경제 전용 신용보증상품 운용, 사회적기업 발굴·육성, 마을기업 발굴·육성, 협동조합 활성화, 지역공동체 일자리 사업 추진, 공공근로 사업추진, 소상공인 창업교육, 문화관광형 시장 육성사업 추진, 전남 우수 전통시장 박람회 개최, 공예품 해외판촉 지원, 전라남도 공예명장 운영, 한국대나무 공예센터 조성 추진	19
경북	도시토목사업, 재해예방노후수리시설정비, 살기좋은경북만들기	3
경남	청장년 실업해소, 나노 및 IT 융합산업, 가족질병 예방체계 구축, 농어촌 마을 하수도 설치, 365안심 병동	5
제주	용강동 태양광주택사업, 동회천 태양광주택 및 태양광발전소 사업, 민간기업 통합 정기공채 도입, 하천재해예방사업	4

<그림 4-1> 총사업비 대비 기금재원 비중(2014년 기준)



제2절 지역상생발전기금 활용방안

- 제2절에서는 자치단체 수요조사 결과와 지역개발 공통사무 범위 설정을 검토한 후, 이를 바탕으로 지역상생발전기금 대상사업의 재구조화 등 활용방안을 제시함

1. 지역상생발전기금 발전을 위한 자치단체 수요조사

- 지역상생발전기금 활용방안을 찾고자 2012년도 한국지방행정연구원이 수행한 수요조사 결과를 참고하고자 함
- 이 조사는 지역상생발전기금 중장기 발전에 필요한 자원, 용도, 용자관리계정 활성화 등으로 구성되어 있으며 시·도 예산부서 및 사업부서 실무자 32명을 대상으로 복수응답 방식으로 실시되었음

- 현재 지원하고 있는 재정지원사업의 적정성에 대하여 부적절하다는 응답비율이 37.5%로 매우 적절하다와 적절하다는 28.2% 보다 높았음
 - 부정적으로 판단한 사유로 세출예산에서 재원구분이 불명확하다, 시기적으로 예산편성 전에 총액과 기금목적사업을 고지하여야 예산편성이 가능하다 등의 의견을 제시

<표 4-7> 지역상생발전기금 대상사업 적정성

매우 적절	적절	보통	부적절	매우 부적절	무응답
9.4% (3명)	18.8% (6명)	25.0% (8명)	21.9% (7명)	15.6% (5명)	9.4% (5명)

- 재정지원사업 적격 사업에 대한 의견을 조사한 바, 복지사업(19.6%), 유망 중소기업 지원사업(15.2%), 지방교육 지원사업(13.0%), 마을단위 지역공동체 활성화와 지방도로 등에 각각 10.9%의 선호도를 보였음
 - 지방도로, 지방상수도 등 기반시설에 대한 예산지원 필요성이 언급된 배경으로 지방양여금 폐지 이후 별도의 재정지원제도가 운영되지 못한 현실을 반영한 것으로 이해됨

<표 4-8> 지역상생발전기금 추가 지원이 필요한 사업

지방교육지원사업(유치원, 초·중·고 교육환경개선 등)	13.0%(6명)
마을단위 지역공동체 활성화	10.9%(5명)
관광개발	4.3%(2명)
유망 중소기업 지원	15.2%(7명)
복지사업(여성·노인·장애인 등)	19.6%(9명)
도서·낙후지역 개발사업	8.75%(4명)
지방도로, 상수도 등 기반시설	10.9%(5명)

- 2011년 한국지방행정연구원 조사에 따르면 지방도로의 경우 교량 등 노후 구조물 보강 5,428억원, 위험도로 보강 8조 5,712억원, 도로혼잡 해소 5조 7,297억원이 소요될 것으로 집계된 바 있으나 예산부족으로 안전관리대책이 미흡한 실정임
 - 2014년 양여금 지원 시 도로예산은 세출의 8.6%를 차지하였으나 양여금이 폐지된 2011년에는 4.6%로 급락하였음
 - 보통교부세 도로보전분(8,500억원) 제도가 2012년부터 폐지됨에 따라 안정적인 재정지원수단이 상실되었으며 그 결과 지방도로 관련 지방채무가 2004년 3.2조원에서 2010년 7.2조원으로 급증하였음
 - 교통사고는 지방도로에서 83% 발생하나 지금처럼 소액 예산편성 관행 지속 시 위험도로 개선, 안전한 보행환경 개선 완료를 위하여 45년이 소요될 것으로 전망됨

<표 4-9> 지방도로 설치 및 유지관리비 내역

유 형		내용	사업비(억원)	비고
합 계			56조 7,057억	
지역간 연계도로		사업추진이 시급한 시도간 시군구간 단절구간 연결	8조 5,988억	2011.1 행안부 조사 결과
교량 등 노후구조물 보강		노후 교량 개축 및 개선, 노후 터널 보수 등	5,428억	2011.12 지방행정 연구원 자료
도로 안전 및 방재		급커브·급경사 개선, 중앙분리대, 낙석방지 시설 등 안전시설 설치	8조 5,712억	
도로 혼잡해소		교차로 개선, 버스 정차대 설치, 우회도로 개설 등	5조 7,297억	
공사 중인 사업 추진	국지도, 지방도, 시도, 군도 등	실시설계 완료 후 보상·공사 중인 도로사업으로 2013년 이후 사업비	12조 5,313억	2012.12 행안부 현황조사 ※ 특별시 제외
	도시계획도로		20조 7,319억	

자료: 행정자치부 내부자료

- 한편, 용자관리계정 설치와 관련해서는 46.9%가 매우 필요하거나 필요한 편이라고 평가하였음. 부정적 응답자의 경우 지방채무 증가, 지역개발기금으로 대응 가능하다는 입장을 피력하였음

<표 4-10> 용자관리계정 필요성

매우 필요	필요한 편	보통	불필요	매우 불필요
12.5% (4명)	34.4% (11명)	34.4% (11명)	9.4% (3명)	9.4% (3명)

2. 지역상생발전기금 활용을 위한 지역개발 공통 자치사무 범위 설정

- 지방자치법에서 규정하고 있는 자치사무, 그리고 “보조금 관리에 관한 법률 시행령”의 국고보조 제외 사업들을 고려할 때 지역개발 공통 자치사무의 범위는 다음의 기준에 입각하여 설정할 수 있음

- ① 보편적인 지역개발 사무
- ② 별도의 국고보조가 없는 사무
- ③ 재정투자가 부진할 경우 주민안전에 심대한 영향을 주는 사무

- 지방자치법 제9조 제2항은 자치사무로서 다음을 열거하고 있음

- ① 자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무
- ② 주민의 복지증진
- ③ 농업 및 상공업 등의 산업진흥
- ④ 지역개발, 주민생활 환경시설의 설치 관리
- ⑤ 교육·체육·문화시설 진흥
- ⑥ 민방위 및 소방에 관한 사무

- 상기의 대분류 자치사무 중에서 지역개발과 포괄적으로 관련되는 자치사무는 산업진흥, 주민생활 환경시설, 교육·체육·문화시설 등이 해당됨
- 다음의 <표 4-11>은 지방자치법 제9조 제2항에서 열거하고 있는 지역개발 관련 자치사무와 이들 자치사무에 대한 국고보조 관련성을 정리한 것으로 소류지나 보 등 농업용수시설, 지방도로의 신설이나 개수 및 유지, 지방하천 및 소하천 관리, 간이급수시설 설치 관리, 주차장 등 교통편의시설의 설치 관리 등은 현재로서 특별한 국고보조가 없는 것으로 파악됨

<표 4-11> 지역개발 관련 자치사무와 국고보조 여부

대분류	주요 자치사무	국고보조 여부
농림·상공업 등 산업진흥	- 소류지·보 등 농업용수시설의 설치 관리 - 농림수산물 생산 및 유통지원	× ○
지역개발과 주민생활 환경시설의 설치 관리	- 지역개발사업 - 지방 토목·건설사업 - 도시계획사업 - 지방도로, 시군도 신설·개수 및 유지 - 주거생활환경 개선 - 지방하천 및 소하천 관리 - 상하수도 설치 관리 - 간이급수시설 설치 관리 - 공원 등 관광·휴양시설의 설치 관리 - 지방 궤도사업 경영 - 주차장 등 교통편의시설 설치 관리 - 재해대책 - 지역경제 육성 지원 - 지역특화산업 개발, 육성 지원	○ × × × ○ × ○ × ○ ○ × ○ ○ ○ ○ ○
교육·체육·문화시설 진흥	- 유치원, 유아원 설치 운영 - 초·중·고 설치 운영 - 도서관, 운동장, 체육관, 박물관, 공연장 등 설치 관리 - 지방문화재 지정 관리	× × ○ ×

- 또한 “보조금 관리에 관한 법률 시행령” 제4조의 <별표2>에 지방사무로 전환된 163개 사업이 규정되어 있는 바, 의료·복지, 문화·체육, 농림어업, 환경, 교통 등 기반시설이나 소득창출사업 등은 국고보조 대상에서 제외하고 있음
- 이들 163개 사업은 2005년 지방이양 사무들이며 분권교부세를 설치하여 이양사무의 비용을 보전하였으나 2015년 분권교부세가 보통교부세와 통합됨에 따라 지금은 별도의 재원조치가 없는 상태임

<표 4-12> 국고보조 제외 지역개발 자치사무

분야	지방사무 전환 사업
의료·복지	<ul style="list-style-type: none"> - 공공보건사업 - 중소도시 보건소 신축 - 장애인편의시설 설치 - 장애인 복지관, 재가복지센터, 주간보호시설, 체육관, 해피콜센터, 생활시설, 직업재활시설 운영 - 장애인 복지관, 체육관, 사회복지관 기능보강 - 노인복지회관 신축 - 아동시설, 결연기관, 입양기관, 사회복지관 운영
문화·체육	<ul style="list-style-type: none"> - 공공도서관 운영 - 문화의 거리 조성
농림어업	<ul style="list-style-type: none"> - 수리시설 관리 - 수산물유통시설 보완 - 양식기반시설 - 마을어장 개발 - 임산물 유통·가공
환 경	<ul style="list-style-type: none"> - 하수처리장, 재활용기반시설, 노후수도관 개량 이차보전
교 통	<ul style="list-style-type: none"> - 환승주차장 건설 - 버스공영차고지 건설
기 타	<ul style="list-style-type: none"> - 자전거도로 정비 - 지역정보화 지원

- 자치단체의 선호도, 국고보조 여부, 지역개발 사무로서 보편성, 주민안전의 중요성 등을 고려할 때 지방도로, 교량, 터널, 저수지·소류지·보 등 농업용 수시설, 교통편의시설, 지방하천 및 소하천, 간이급수시설 등의 설치 및 유지관리 사무가 지역상생발전기금을 활용한 재정지원 대상에 해당됨

3. 지역상생발전기금 활용방안

가. 기금사업의 고유 목적화

- 지역상생발전기금 성과 진단 및 수요조사에서 확인한 바와 같이 기금의 고유 목적사업이 불분명하여 성과창출에 애로를 겪고 있었음
- 따라서, 지역상생발전기금의 발전을 도모하면서 지역개발 공통 자치사무의 재원으로서 기능하기 위해서는 지역발전이라는 포괄적 개념 대신 고유 목적사업을 적시할 필요가 있음
- 기금의 고유 목적사업으로는 그동안 지역상생발전기금을 활용하여 공통적이고, 높은 수요도를 보인 지역경제 활성화, 일자리 창출, 지역공동체 관련 사업과 지역개발 공통 자치사무 등으로 특정할 수 있음
 - 반대로 현금보조 성격의 출산장려금, 보육교직원 처우개선 등은 고유 목적사업에서 제외하도록 함
- 기금 사업의 고유 목적화의 실행력 확보방안으로 첫째, 시·도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업으로 구분하여 운영하는 방안을 검토할 수 있음
 - 시·군·구는 지역개발 공통 자치사무를 고유 목적사업으로 설정
 - 시·도 고유 목적사업은 사업비가 비교적 크게 투입되고 외부효과가 큰 지역경제 활성화 관련 재정사업 등을 설정할 수 있을 것임
 - 시·군·구에 대한 기금의 배분비율은 현재 권고치 30%를 최저치로 하되, 지방소비세 도입의 혜택이 기초단체에 파급될 필요가 있다는 점에서 40%~50%까지 상향 조정하는 방안을 검토할 수 있음

<표 4-13> 지역상생발전기금 고유 목적사업 재구조화

시·도 자율편성사업	시·군·구 자율편성사업
① 마을단위 지역공동체 활성화	① 지방도로 확포장 및 유지관리
② 지역경제 활성화(중소기업 지원, 지역특화산업 육성, 투자유치 등)	② 터널, 교량의 설치, 보수 등 유지관리
③ 일자리 창출 및 인력양성(훈련)	③ 소규모 저수지, 농업용수로 정비
④ 전통시장 재생 등 활성화	④ 터널, 교량 보수 등 유지관리
	⑤ 주차장 등 교통편의시설 설치 관리
	⑥ 도로안전 및 교통혼잡 해소
	⑦ 지방하천, 소하천의 정비 및 관리
	⑧ 간이 급수시설의 설치 관리

- 두 번째 방안으로 재정지원사업 재원의 전액을 시·군·구 사업으로 운용하는 방안도 추진할 필요가 있음
 - 지방소비세 도입으로 시·도는 직접적인 수혜를 받고 있으나 시·군·구는 조정교부금 방식으로 간접적인 혜택을 받고 있음
 - 지방소비세 도입이 시·군·구까지 지방세입 확충에 직접적인 혜택을 제공할 필요가 있으며, 재정지원사업 전체를 시·군·구 사업으로 전환할 경우 이러한 파급효과를 기대할 수 있음
 - 또한 지역개발 공통 자치사무의 대부분이 기초단체 단위에서 집행되는 현실을 고려하면 시·군·구 사업이 바람직하다 판단됨

나. 가이드라인 권고 방식의 활용방안

- 앞에서 제안한 기금사업의 고유 목적화 방식이 작동하기 위해서는 조합회의에서 승인, 의결되어야 함
- 그러나 아직까지 시·도의 정서는 중앙정부 간여없이 자율적으로 운영되어야 한다는 입장으로 목적사업을 분명히 하는 것이 바람직한 대안이라 해도 현실적으로 추진하는 것이 쉽다 할 수 없는 실정임

- 이러한 사정을 고려하면 <표 4-13>의 구도는 권고 방식으로 하고, 시·도가 자율적으로 추진하는 것이 현실적일 수 있음
 - 권고방식은 이행력이 떨어지는 한계가 있기 때문에 배분기준에 가이드라인 이행력을 추가하고, 배분액이 가·감될 수 있도록 하는 보완장치를 생각해 볼 수 있지만 이 또한 시·도 정서상 애로가 예상됨
- 만약, 고유 목적사업 재구조화가 어려울 경우에는 지역상생발전기금 지원 대상에 지역개발 공통 자치사무를 추가 열거하고, 적극 지원하도록 권고하는 정도로 접점을 찾을 수도 있을 것임
- 가이드라인 집행력 제고를 위하여 지방재정분석이나 시·도합동평가 등 영향력이 높은 평가제도의 지표에 반영하는 방안도 검토할 수 있음

다. 세입·세출 예산과목의 개선

- 현재 지역상생발전기금은 지방세입 과목 상 “기타수입”으로 계상되며, 세출 예산에는 일명 “꼬리표” 없이 편성되어 집행됨
- 이로 인하여 다음과 같은 한계가 발생하고 있음
 - 기타수입으로 집계됨에 따라 자치단체 스스로 기금의 가치를 충분히 이해하지 못한 상태에서 세출사업을 편성하는 경향이 발견됨
 - 꼬리표 없이 편성, 집행되기 때문에 성과측정이 곤란함. 예를 들어 시·군·구 30% 지원 가이드라인 준수 여부를 엄밀히 측정하기 어렵고, 일반 재정사업에 섞여서 집행되어 성과측정 자치가 불가능에 가까운 실정임
- 따라서, 세입과목에 (가칭)지역상생발전기금 과목을 신설하거나 기금의 고유 목적사업에 대해서는 과거 분권교부세처럼 “꼬리표”을 붙이거나 e-호조내 고유 Code를 부여하는 방안을 검토할 수 있음

제3절 전담 재정지원제도의 안정적 운용

- 지역개발 공통 자치사무의 투자촉진을 위해서는 안정적인 전담재원의 확보 방안이 검토될 필요가 있음
- 제3절에서는 중장기 대안으로 지역상생발전기금 중장기 발전과 연계된 활용방안과 (가칭)자치협력기금 설치 운영방안을 검토함

1. 지역상생발전기금 중장기 발전방안과 연계하여 전략적 활용

가. 지역상생발전기금의 당면현안

- 출연재원의 불안정
 - 기금관리기본법 시행령 제12조의 2에 따르면 수도권 시·도는 지방소비세 납입액의 35%를 지역상생발전기금에 출연하도록 의무화
 - 그러나 수도권 시·도는 정액출연(연간 3,000억원)을 주장하면서 적기 납부에 미온적인 태도를 견지
 - 이에 대하여 대구 등 13개 시·도가 중앙분쟁조정위원회에 분쟁조정 신청을 하였고, 2015년 중앙분쟁조정위원회는 시행령에 규정된 지방소비세 납입액 35%를 준수하여야 한다는 결론을 내렸지만 출연시기를 지연하는 등으로 출연재원의 안정성은 미흡한 실정
- 지속가능 운영기반 취약
 - 지역상생발전기금은 2015년까지 전액 재정지원계정으로 운용하여 기금재원 전액이 소진
 - 2016년부터 출연액의 50%는 융자관리계정으로 운용하고 있으나 연간 1,900억원 정도에 불과하여 소규모이고 융자금 회임기간이 길어 2019년 이후에도 지속가능한 재원으로서 기능을 발휘하기에는 한계가 있음

나. 지역상생발전기금의 중장기 발전전략 구상

- 지역상생발전기금이 갖는 역사적, 정책적 의의를 감안할 때 10년 한시재원으로 종료하기 보다는 당초 구상한 수평적 재정조정제도로써 정체성을 분명히 하여야 함
- 이를 위해서는 재원조달의 안정성을 확보할 수 있는 여건조성이 필요하며, 이를 바탕으로 용자관리계정의 확대를 촉진하여 기금의 자생력을 확보하도록 함

<그림 4-2> 지역상생발전기금의 중장기 발전전략 구상

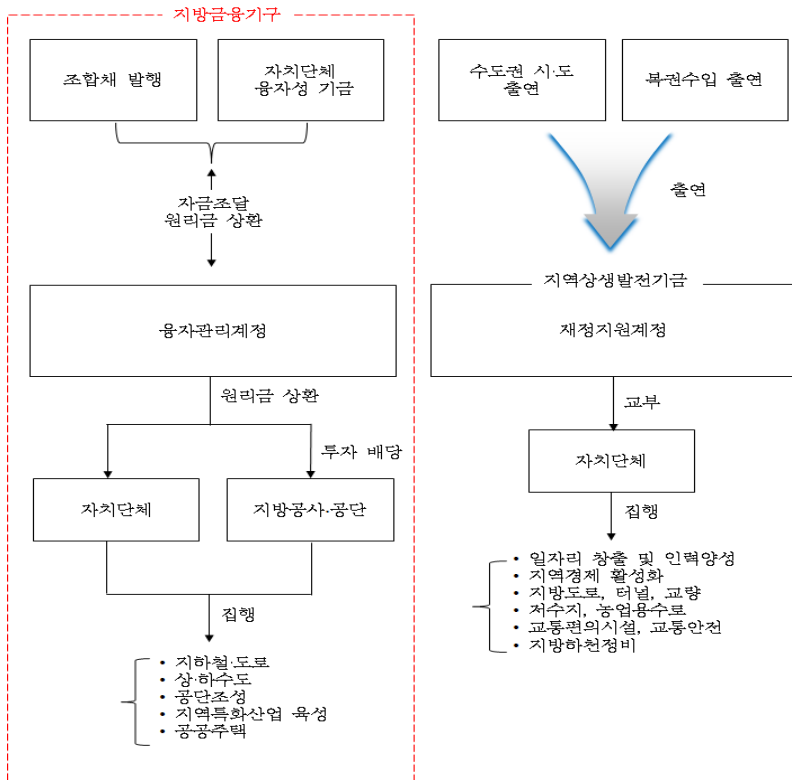


다. 재원의 안정적 조달

- 전술한대로 지역상생발전기금의 당면 현안은 2019년까지 한시적으로 운용된다는 점, 출연재원 규모나 납입시기 불안정 등으로 지속가능한 운용기반이 취약하다는 사실에 있음
- 때문에, 지속 가능한 지역상생발전기금의 기반을 마련하기 위해서는 재원의 안정적 확보가 가장 중요하며, 다음의 대안을 모색할 수 있음
- 첫째, 기금관리기본법 부칙(법률 9927호) 제2조의 “발전기금 출연기한을 2019년 12월 31일까지로 한다” 규정을 폐지하거나 용자관리계정이 정착되는 시기까지 출연기한을 연장하는 방안이 있음
 - 그러나 수도권 시·도의 반발이 예상되는 방안으로 이를 조금이나마 완화하기 위해서는 ① 조정교부금 재원에서 지역상생발전기금의 출연액을 차감, ② 보통교부세의 기초수입액 산정 시 교육비특별회계 전출금 뿐만 아니라 지역상생발전기금 출연액 차감 등의 보완장치를 마련할 수 있음
- 둘째, 좀 더 파격적인 대안으로 (가칭)지역균형발전기금을 설치하는 방안도 검토할 수 있음
 - 스웨덴이나 핀란드, 덴마크 등 북유럽 국가에서 운영하는 재정형평교부금 제도를 모방한 방안으로 이들 국가들은 국가예산과 부유 자치단체 출연금을 재원으로 하여 평균치 이하의 자치단체에 교부함
 - 수도권 시·도의 수용성을 높이기 위해서는 정책적 명분이 중요한데, 국가도 같이 출연하는 방식을 취하고 있어 명분 획득의 장점이 있음
 - (가칭)지역균형발전기금의 국가출연 재원으로는 부동산교부세를 생각해 볼 수 있으며, 이 경우 동 기금의 재원은 부동산교부세와 수도권 시·도의 출연이 될 것임
 - 이 방식은 지방재정조정제도 전반을 검토해야 한다는 부담과 논란의 대상이 전체 자치단체로 확대된다는 부담이 예상되나 성과지향적 균형발전을 추구할 수 있다는 장점도 있음

- 셋째, 지역개발기금이나 통합관리기금 등 융자성 기금을 흡수 통합시켜 명실상부한 지방금융기구 방식으로 확대 발전시키는 방안도 있음
 - 경기도 지역개발기금의 경우 규모면에서 비경기권을 압도하는 반면에 융자대상 시·군이 경기권에 한정되어 기금운용의 애로가 있음
 - 반면에 비경기권은 기금규모가 작아 관할 시·군에 융자해 줄 여력이 제한되어 역마진 등 안정적 운용에 어려움을 겪고 있음
 - 때문에 지역상생발전기금에 통합시켜 운용할 경우 융자수요 확대, 수익성 확보를 통한 안정적 운용기반 마련의 장점을 기대할 수 있음

<그림 4-3> 지역상생발전기금의 중장기 자원조달 및 사업구조



2. 유지관리 재정지원을 위한 법적 기반 마련

- 지역개발 공동 자치사무의 설치와 효율적인 유지관리를 위해서는 자치단체의 관심 제고, 안정적 재정지원수단 마련이 필요하며 이와 관련된 법령 제정 등을 적극 검토할 필요가 있음
- “(가칭)자치단체 소관 시설물의 유지관리 지원에 관한 법률(이하 유지관리법)”을 제정하여 자치단체로 하여금 지역개발 공동 자치사무의 유지관리에 대한 관심을 촉구하고, 소요예산을 편성하도록 적극 유도함
- 유지관리법의 기본구조는 다음과 같음

- (가칭) 지방자치단체 소관 시설물 유지관리 지원에 관한 법률 -

- 제1조(목적) 지자체 소유 및 관리 시설물의 유지관리 지원에 관한 사항을 규정하여 시설물의 성능향상, 지방재정 건전성, 국민복지 증진에 기여
- 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다
 - 지자체 관리 시설물, 유지관리 등의 개념을 정의
- 제○조(기본계획 수립) 행자부장관은 5년마다 기본계획 수립
 - 시설물 분포 현황 및 유지관리 투자실태
 - 유지관리를 통한 경제사회적 편익의 산정
 - 유지관리 관련 정보체계 구축, 연구·개발
- 제○조(지자체 유지관리계획) 지자체는 기본계획에 따라 5년마다 유지관리계획 수립
- 제○조(유지관리예산확보) 지자체는 대통령령이 정하는 바에 따라 유지관리비 예산을 확보하여야 한다
- 제○조(유지관리기금의 적립 및 운영)
 - 지자체는 유지관리비 총당을 위하여 보통세수입의 1%를 유지관리기금을 적립하여야 하며, 시설물의 유지관리 용도에 지출하여야 한다는 점을 명시
- 제○조(유지관리 점검) 지자체는 대통령령으로 정하는 유지관리 점검자로 하여금 소관 시설물의 주기적 점검 의무화
- 제○조(유지관리 평가) 행정자치부는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 평가를 실시하고, 평가 결과에 따라 지방교부세 등 재정적 지원 가능
- 제○조(시설물의 종류) 지역개발 공동 자치사무 등 지자체 소관 시설물의 종류는 대통령령으로 전한다

- 먼저, 제1조 및 제2조에서는 동법의 목적과 주요 용어에 대한 정의가 있어야 할 것임
 - 관리주체는 자치단체임을 명시
 - 자치단체 소관 시설물이란 “시설물의 안전관리에 관한 특별법”에 따른 제1종 및 제2종 시설물, “재난및안전관리기본법”의 특정관리대상시설을 제외한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설로 정의
- 행자부 차원의 5년 주기 기본계획을 수립하고, 이를 바탕으로 자치단체도 5년계획을 수립토록 의무화하여 자치단체의 정책우선순위를 고취시키도록 함
 - 기본계획에 성과목표, 예산조치를 포함시켜 실천력을 확보함
 - 연차별 유지관리 시설물의 설치 물량, 보수 및 개량 등 유지관리 물량, 그리고 이에 소요되는 투자예산을 반영함
 - 소요예산에 대해서는 중기지방재정계획에 의무 반영토록 하여 실행력을 확보함
- 유지관리비 소요예산 확보 수단으로서 (가칭)유지관리기금을 법정 의무기금으로 설치하도록 함
 - 기금의 재원은 재난관리기금의 사례에 따라 “매년도 최저적립액은 최근 3년 동안 보통세 평균액의 1%”로 규정하는 방안을 검토함
- 유지관리에 대한 자치단체의 자체평가, 행정자치부의 메타평가 규정을 설치함
 - 매년 자치단체와 행자부는 평가를 하여야 함
 - 평가결과는 특별교부세 교부 시 반영할 수 있는 법적 근거를 마련함

【참고문헌】

- 한국지방행정연구원(2012), 「지역상생발전기금 중장기 발전전략 연구」
- 박진경(2015), 「지방도로 관리재원 실태분석 및 개선방안에 관한 연구」, 한국지방행정연구원 수시과제 보고서
- 한국도로학회(2012), 「자치단체 관리도로 개선 재원확충방안」, 행정자치부 용역보고서
- 행정자치부(2015), “소규모 수리시설 국고지원 검토” 내부검토자료
- 행정자치부(2015), “기후변화에 따른 지자체 수자원 확보 지원방안”, 내부검토자료
- 국토교통부(2015), 2015년 도로업무편람
- 농림축산식품부(2015), 농림축산식품주요통계
- 한국농어촌공사(2014), 농업생산기본정비통계연보 2014
- 행정자치부(2015), 2015년 보통교부세 산정내역