

# 방재대책 추진현황 및 자치단체의 방재재원확충을 위한 제도 개선방안(Ⅱ)

심 재 현 (국립방재연구소 방재연구관)

조 원 철 (국립방재연구소 소장)

정 흥 수 (내무부 방재국장)

## 1. 머리말

## 2. 최근의 재해발생현황

## 3. 재해대책 개선 및 자치단체 지원현황

- 3.1 재해대책 개선사항
- 3.2 재해관련 추진사업
- 3.3 재해대책 평가
- 3.4 재해대책재원 지원현황

## 4. 자치단체 방재재원 확충방안

- 4.1 지방교부세 제도의 개선
- 4.2 국고보조금 제도의 개선
- 4.3 지방채 제도의 개선
- 4.4 지방양여금 제도의 개선
- 4.5 재정투융자특별회계 지원대상
- 4.6 재해대책기금 및 재해구호기금의  
재원확보

## 5. 결 론

### 참고문헌

### 알리는 말씀

전편(1998년 1월호)의 후반부에서 1996년도 의연금의 지급내역에 대해 경기도에 비해 상대적으로 재정력이 취약한 강원도가 의연금 규모도 적게 받는다

는 문제점을 제기하였는데, 이에 대해 담당 공무원은 의연금은 침수면적에 비례하여 배분하기 때문에 재정력의 규모와는 상관이 없다는 의견을 제기한 바 있습니다. 그러나 저자들의 의견은 전고의 표에서와 같이 총 복구비용에서는 강원도가 2배에 가까운 규모로 지원을 받았음에도 의연금의 부분이 유일하게 경기도의 50%에 불과하다는 것에 대한 문제를 제시한 것이며, 침수면적의 비례기준 역시 홍수가 하류로 갈수록 침수면적은 증가하게 되어 있으므로 피해규모와는 별개로 상류지역의 자치단체에 비해 하류부 자치단체에 대한 지원규모가 커진다는 문제점을 제기한 것으로 이해가 되었으면 합니다.

또한 전편이후 새정부에서 이루어진 행정조직 개편에 따라 새롭게 개편된 조직에 따라 과거 내무부는 행정자치부로, 재정경제원은 재정경제부로 수정하여 원고를 작성하였음을 알립니다.

전편에서는 최근 10년간의 재해발생현황과 행정자치부에서 추진한 1997년 방재대책 상황을 살펴보았으며, 본고에서는 재해예방정책을 적극적으로 추진하기 위한 재원확보를 위해 중앙정부가 자치단체에게 지원하고 있는 각종 재정보조제도를 검토하여 향후 선진방재정책을 수행하기 위한 재원의 확충방안으로서 조정 및 개선되어야 할 것으로 생각되는 재정보조제도의 개선방안에 대해 검토하고자 한다.

#### 4. 자치단체 방재재원 확충방안

##### 4.1 지방교부세의 개선

###### 가. 지방교부세의 정의

지방교부세란 국가가 재정적 부족액이 발생하는 지방자치단체에 교부하는 중앙지원적 성격의 재원으로, 「지방교부세법」 제1조에 의하면 “지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기함을” 목적으로 하고 있다.

즉, 지방교부세 제도는 지방자치단체의 재원을 보장하고 지역간의 재정력 격차를 조정하는 제도로서 우리 나라 뿐만 아니라 독일, 일본 등에서 시행되고 있는 제도이다. 과거 이 제도는 중앙집권의 수단으로 이용되기도 하였지만 지방자치단체의 재원을 보장하고 지역간의 재정력을 조정하는 제도로서 시행되고 있는 나라에 따라 다양한 형태로 발전하고 있다.

그러나 우리 나라의 경우 지방재정규모가 선진국에 비해 대단히 취약하여 국가재정 : 지방재정의 비율이 1996년 대비 64% : 36%에 불과한 실정이다. 이는 일본의 34.5% : 65.5%와 비교하면 매우 저조한 실정인데, 1996년도 총 132조 5,581억원의 예산중 국가 및 지방예산의 항목별 재정의 규모를 비교하면 아래의 표와 같다.

###### 나. 현행 지방교부세의 종류와 지원내역

현재 지방교부세 총액은 내국세 수입의 13.27%로 정률제를 채택하고 있으며, 이중 10/11을 보통교부세, 1/11을 특별교부세로 배분하고 있다.

보통교부세는 각 지방자치단체의 행정사무에서 총 29개 측정항목에 대한 경비를 보조하도록 되어 있는

데, 이 중 재해대책과 관련된 사항은 현재 하천의 연장, 미개수 하천의 연장 등에 대한 하천비 항목만이 책정되어 있다.

특별교부세는 보통교부세로 보전할 수 없는 재정수요 및 예측불가능한 특별 재정수요에 대해 시책사업수요(30%), 재정보전수요(20%), 지역현안수요(40%), 재해대책수요(10%)의 용도로 사용토록 규정하고 있다.

따라서 재해발생과 직접 관련된 사업에 사용될 수 있는 예산은 전체 지방교부세의 0.909%만이 가능한 실정이며, 이를 1996년도 예산으로 비교하면 총지방교부세 6조 879억원중 553억원을 약간 상회하는 미약한 재원이 산출된다. 특히 이러한 비율은 지역에 따라 발생 재해의 유형과 위험성이 상이한 현 상황에서 각 자치단체로 배분될 때 재해예방위주의 재해대책을 수립하기에는 턱무니없이 모자라는 재원이 될 수 밖에 없는 구조적인 모순이 여기에 존재한다. 물론 시책사업수요 중에서 재해취약지 및 재난관리라는 항목이 1996년 개정시 신설되었으나 지역특화 사업, 주거환경개선사업, 상수도 시설확충 등의 항목에 비해 아직까지는 투자우선순위에서 뒤지고 있는 실정이다.

###### 다. 교부세 제도의 개선을 통한 재원확충방안

재해대책 관련 교부세의 문제를 해결하기 위해서는 특별교부세의 10%라는 정률을 상향조정하는 방안과 지역특성, 즉 과거 우심피해 지역에 한하여 특별교부세의 추가지원이 가능하도록 개정하는 방안이 검토되어야 한다.

이는 일본의 경우 지방교부세가 소득세, 법인세, 주세의 32%, 소비세의 19.2%, 담배세 25%임을 감안할 때 내국세의 13.27%인 우리나라의 현실에서 지방교부세의 법정교부율을 상향조정해야 한다는 문제와도 연결되어 있다고 볼 수 있다.

이러한 법정교부율의 상향조정방안으로는 재정부족액을 보전하는 방안, 사무이양에 따른 경비, 국가공무원의 지방직화에

표 1. 우리나라 국가재정규모의 재원별 비교

구 분	국가예산	지 방 예 산					
		의존재원			자체재원		
		교부세	양여금	보조금	지방세	세외수입	지방채
총액	85조 3,083억원	6조 879억원	2조 2,152억원	4조 2,825억원	15조 2,989억원	15조 5,605억원	3조 8,048억원
비율(%)	64.36	4.59	1.67	3.23	11.54	11.74	2.87

다른 경비보전, 지방비의 일부 부담 등을 통해 가능할 것으로 판단되며, 이를 통해 현재의 13.27%에서 15~17%로 상향조정이 가능할 것으로 판단된다.

또한 보통교부세의 산출기준이 되는 기준재정수요액중에 재해대책 관련사무 및 사업에 대한 항목을 산입토록 규정하는 방안도 개선되어야 한다.

이러한 방식은 일본의 지방교부세법 제 10조 3의 항목에서 재해구조, 복구 등에 필요한 사무로서 지방공공단체 및 기관에서 실시하는 사업의 경비는 국가가 경비의 일부를 부담하도록 하는 방식과 유사한 방식이라고 할 수 있다.

또한 여기에는 재해발생 빈도 및 상습재해 위험지역 등을 고려한 지역의 특수성을 감안하여 보장계수를 곱하는 방안도 생각할 수 있다. 물론 우리나라 지방교부세법 제 7조 제 2항에서 자치단체가 부담하여야 할 재해복구비나 지방채무 상환액 등을 별도로 보전할 필요가 있는 경우 보통교부세 산정시 보정을 할 수 있다고 규정하고 있으나 실제로 반영하지 못하고 있는 실정에 대한 개선으로도 이러한 방안은 가능하다고 볼 수 있다.

#### 4.2 국고보조금 제도의 개선

##### 가. 보조금의 정의

「보조금의 예산 및 관리에 의한 법률」제2조에 의하면 “국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 보조를 위하여 교부하는…” 것을 보조금이라 하며, 지원에 상당하는 반대급부를 받지 않는다고 규정되어 있다.

또한 동법 시행령 제 3조에는 재해발생 등 사전에 예측하지 못한 사유로 인하여 보조금의 교부가 불가피한 경우 지방자치단체의 신청이 없더라도 보조금의 예산을 계상할 수 있도록 규정하고 있는데, 보조금 지급대상사업의 범위와 보조율을 살펴보면 재해관련 사업은 침수지 배수개선사업에 보조율 100%라는 조항 이외에 제시되어있지 않다.

##### 나. 보조금 제도의 개선방안

그러나 재해대책의 기초가 복구차원에서 예방차원

으로 전환되고 있고, 침수의 요인이 내수 및 외수의 배제불량 뿐만 아니라 개발사업과 같은 토지이용도의 변화에 의해 발생할 가능성이 크기 때문에 사업대상의 범위에 대한 기준이 모호하게 된다.

따라서 침수지 배수개선사업이란 항목을 재해예방 및 복구개선을 위한 사업이라는 명칭으로 변경시킬 필요가 있다. 이러한 부분은 현재 논의되고 있는 국고보조금에 대한 적정 보조율의 재산정과 국고보조대상사업의 재조정 작업속에서 확대, 조정되어야 할 것이다.

#### 4.3 지방채 제도의 개선

##### 가. 지방채의 정의와 성격

지방자치단체는 지역주민의 복지증진을 위하여 각종 사업을 수행하는데, 재원은 균형재정원칙에 따라 지방세, 세외수입, 지방교부세 및 보조금 등 내부자금으로 충당해야 한다. 그러나 천재지변과 같이 전혀 예상치 못한 사업, 대규모 공공투자사업 등의 경우에 있어서 경상수입만으로 필요한 경비를 조달할 수 없는 경우가 많으므로 외부에 의해 재원을 조달할 수밖에 없다.

지방채(municipal bond)란 이처럼 지방자치단체가 현재소비와 후생수준의 증대를 목적으로 외부로부터 자금을 차입함으로써 부담하는 장기에 걸친 채무를 의미하며, 국채와 함께 공채(public bond)의 일종으로 지방자치단체의 세입이 된다. 그러나 국채는 정책적인 측면이 강한 재원이라면 지방채는 사업적 성격이 강한 재원으로 본질적인 기능은 지역주민의 복지후생에 가깝다는 점이 특징이다.

우리나라는 지방자치법 제 113조 제 1항에 의하면 부득이한 경우 발행되는 지방채는 건전재정운영의 원칙에 의해 반드시 행정자치부장관의 승인을 받도록 하는 비모체주의를 채택하고 있다. 이러한 기체승인제는 다음과 같은 세가지 관점에 의해 설명할 수 있다. 첫째, 지방채 발행은 국가전체의 자금계획에 포함하여 종합적인 조정이 필요하다는 점, 둘째, 지역간, 자치단체간 자금배분의 공평성을 확보하기 위한다는 점, 셋째, 무리한 부담을 장래에 전가시킴으로써 재정

위기가 초래되는 것을 방지하기 위한다는 점이다.

그러나 재정규모의 영세성, 자치단체간 재정불균형을 초래한다는 점 등에서 현실적인 제도 개선이 필요하다는 지적이 있다.

특히 지방자치단체가 어떤 사업을 추진하는 경우 사전에 계획된 예산에 따라 발행규모가 정해지기 보다는 당해사업의 추진과정에서 부족분에 대해 지방채를 발행하기 때문에 불합리한 재원조달이 이루어지는 경우가 많다.

또한 지방채 발행계획의 입안, 승인, 실행에 이르기까지 많은 절차를 거쳐야 하는 행정적 과정이 길고 복잡하다는 것이 지방채 활성화의 저해요인이 되고 있으며, 자치단체간 지방채 발행의 편중현상이 심한 것이 현 상황이다.

#### 나. 지방채 제도의 개선방안

일본의 경우 우리나라와 마찬가지로 비모채주의를 견지하고 있으나 지방채정법에 명확히 규정된 적채사업 이외에도 각종 특례법(재해대책기본법, 지역개발특별조치법 등)과 특례적 적채사업에 대해서는 발행 근거가 명확하다.

따라서 우리나라의 경우도 재해대책기본법이나 자연재해대책법을 근거로 하여 지방채 발행에 대한 법적근거를 확보하고, 재해대책사업에 대한 기채승인 절차를 간소화하는 방안을 고려하여야 할 것이라고 생각한다.

또한 소관부처인 행정자치부가 재정경제부와 협의하여 각 자치단체에서 상환하기 어려운 조건이 불량한 지방채의 일부분을 중앙에서 지원해주는 방안에 대한 검토도 가능하다고 본다.

### 4.4 지방양여금 제도의 개선

#### 가. 지방양여금 제도의 정의와 성격

지방양여금 제도란 근본적으로 취약한 지방재정을 균형적으로 확충하기 위하여 중앙정부가 징수한 국세 수입의 일부 또는 전부를 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 지방재정에 부담이 많은 특정사업들에 충당할 수 있도록 1991년에 도입된 제도이다.

표 2. 지방양여금 용도에 대한 법정 대상사업 및 비율

용도	단위사업	배분비율
도로정비사업	소계	특정사업재원의 705/1000과 전입금의 6/10
	광역시도	18/100
	지방도	20/100
	시의 국도	15/100
	시의 시도	13/100
	군도	19/100
	농어촌 도로	15/100+전입금의 6/10
농어촌 지역 개발 사업	소계	특정사업재원의 115/1000
	정주생활권개발	66/100
	오지개발	34/100
수질오염방지	소계	특정사업재원의 170/1000+전입금의 4/10
	하수종말처리장설치	72/100
	하수도의 관정비	11/100
	분뇨처리시설설치	10/100
	오염하천정화	7/100
	농어촌 하수도정비	전입금의 4/10
청소년 육성사업	청소년 육성사업	특정사업재원의 10/1000
지역개발사업	지역개발사업	주세양여분의 200/1000

※ 특정사업재원이란 지역개발사업 및 농특세전입액 이외의 용도 지정사업에 대한 재원을 의미함

지방양여금은 일정한 재원을 교부한다는 점에서 상기한 지방교부세와 국고보조금 제도와 유사하나 다음과 같은 두가지 특성에 의해 구분된다.

첫째, 배분기준이 법정화되어 있고 수입예측이 용이하여 측정사업에 대한 연차적인 계획에 의해 지속적, 안정적으로 추진가능하다는 점, 둘째, 대상사업별로 포괄적인 용도지정 또는 일괄사업 재원으로 양여해주고 구체적인 사업시행계획의 수립, 집행은 지방자치단체에 재량권을 주어 자율성을 도모하고 있다는 점 등이다.

#### 나. 지방양여금 제도의 개선방안

현행 지방양여금의 재원은「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」 및 「농어촌 특별관리 특별회계법」에 의해 토지초과이득세의 50%, 주세수입의 80%, 전화세 수입의 전액, 농어촌특별회계의 19/150에 해당하

는 금액으로 결정되어 있다.

「지방양여금법」 제 4조 및 동법 시행령의 관계규정에 따른 지방양여금의 용도 및 배분비율은 다음의 표와 같다.

이러한 지방양여금이 지방자치시대의 활성화를 위한 재원확보책으로 확립되는데에는 토지초과이득세의 징수실적 저조 등이 현실적인 문제로 대두되고 있으며, 좀 더 본질적으로는 재원확충을 위해 국세의 지방세로의 전환이라는 개념에서 주세의 100%를 지방양여금으로 전환하자는 의견이 대두되고 있는 상황이다.

그러나 해마다 많은 피해를 주고 있으며, 지역주민들의 생명과 재산권에 직접적인 영향을 주고 있는 자연재해에 대한 사업이 현재 누락되어 있음에도 불구하고 도로 및 수질개선사업, 지역개발사업 등에 대한 사업만이 법적으로 명기되어 있으므로 지방양여금의 용도사업으로 재해예방을 위한 연차적 사업에 대한 재원을 마련할 수 있도록 개선함으로써 장기적인 재해대책사업의 재원으로 활용할 수 있는 방안도 고려하여야 한다고 본다.

#### 4.5 지방재정투융자특별회계 지원대상

##### 가. 지방재정투융자 특별회계의 목적과 특성

지방재정투융자 특별회계는 중앙정부가 국가계획 수립시 국가차원의 각종 계획 및 목표를 수립하면서 국가목표에 부합되는 사업에 대한 중장기 지방지원계획을 위해 설치한 특별회계이다.

이에 대한 법적근거는 「지방재정법」시행령 제 30조 제 2항의 재정투융자사업의 심사에 관한 사항과 「지방자치단체 재무회계규칙」 제 10조 제 1항이 있다.

지방재정투융자 특별회계 및 심사제도의 목표는 국가 전반에 걸친 균형적인 주민복지, 환경문제, 사회기반시설의 확보이며, 투자재원의 효율적인 배분과 계획적인 재정운용을 도모하기 위해 각 자치단체가 자체적으로 심사하는 자체심사, 시군구사업중 일정조건에 해당하는 사업을 시도가 심사하는 시도심사, 자치단체사업중 일정조건에 해당하는 사업에 대한 행정자

치부 중심의 중앙심사로 구분된다.

##### 나. 지방재정투융자 특별회계의 지원대상 확충

특별회계에 목적에 부합되는 재해대책관련사업을 현재 재정투융자 지원대상에 추가함으로써 저리용자로 사업이 가능토록 하는 방안을 생각할 수 있다. 또한 지원한도액을 상향조정하여 재해대책사업에 대한 재원을 충분하게 확보하는 방안도 검토할 수 있다. 이는 현재 지방채가 9~12%정도의 금리로 발행되는 일반은행으로부터 대출받는 사모공채의 형태를 띠기 때문에 원리금 뿐만 아니라 이자에 대한 자치단체의 부담이 매우 크므로 재정투융자 특별회계의 지원대상으로 추가함으로써 이자율 7%의 저리로 해당사업을 시행토록 지원할 수 있을 것이다.

또는 장기적인 차원에서 지방자치단체의 자체재정기반의 취약성을 보완하는 방안으로 정부 및 자치단체 출연기관으로 지방채인수기관인 지역개발금고(가칭)를 설립, 이의 대부대상사업중 재해대책관련 사업을 선정하여 저리, 장기용자가 가능토록 하는 방안도 하나의 대안이라 할 수 있다.

#### 4.6 재해대책기금 및 재해구호기금의 재원확보

재해대책기금은 1996년 풍수해대책법을 전문개정한 자연재해대책법 제63조에서 적립토록 의무화하고 있는데, 매년도 최저 적립액은 전 3년간에 있어서의 지방세법에 의한 보통세 수입결산액 평균연액의 8/1,000로 정하고 있다. 또한 재해구호기금은 재해구호법 제15조 및 제16조 규정에 의해 평균연액의 5/1,000(서울특별시 2.5/1,000)를 적립토록 하고 있다.

그러나 각 자치단체에 따라 해당 재원을 확보하기가 곤란한 경우도 있을 수 있는데, 이 때 확보가 용이한 재원이 순세계잉여금이라고 생각된다.

이는 순세계잉여금의 용도인 조건이 불량한 기채원리금 상환, 기금 또는 재산의 조성, 익년도 세입으로의 이월 중에서 기금 또는 재산의 조성에 해당될 수 있기 때문이다.

그러나 재정조건에 따라 자연재해대책법에 명기된

비용을 적립하기 어려운 자치단체가 있을 수 있기 때문에 일정을 또는 일정액을 재해대책기금으로 조성하는 조항을 신설하여 광역자치단체의 조례로 제정하는 것이 적절하다고 판단된다.

또한 일반회계, 특별회계, 기금 등의 예산을 통합하면서 새로운 기금으로서 재해대책기금 또는 재해구호기금 적립조항을 신설하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

### 3. 결 론

홍수와 같은 자연재해나 대형사고 등의 인위재난은 항상 발생하는 것이 아니며, 피해규모도 크게 변하기 때문에 대부분의 사람들에게 다른 현안들에 비해 인식되지 못하는 것이 현실이다. 그러나 재해는 피해당사자들에게 생활의지를 약화시키고 국가의 경제성장과 발전의 기초가 되는 사회간접자본의 피해를 주기 때문에 결코 경시되어서는 안된다.

이러한 재해의 심각성은 우리나라 뿐만 아니라 전세계적으로도 큰 이슈가 되고 있으며, 특히 국제연합에서는 자연재해의 심각성을 인식하고 1990년대를 (자연재해경감을 위한 10년(IDNDR : International Decade for Natural Disaster Reduction)으로 정하고 각국이 재해경감을 위한 대책과 개선방향을 적극 추진하고, 합리적인 방재기술과 정책수립의 활성화를 권고하고 있으며, 우리나라도 이러한 기조에 따라 예방차원의 사업에 대한 투자를 시행하고는 있으나 아직까지는 그 비중이 약하고, 예비비의 형태로 편성되고 있는 실정이다.

향후 다가올 21세기 미래의 국가발전은 기존과 같은 주어진 여건에 의해 결정되는 것이 아니라 미래에 대한 도전과 변화에 대응하는 응전의 방식이라는 점을 감안할 때 방재정책 역시 예방차원에 중점을 두고 이루어져야 하며, 이에 대응하기 위해서는 기존의 피해발생후 수습차원의 예산배정에서 벗어나 예방사업을 위한 재원과 투자사업을 과감하게 시행토록 하여야 할 것이다. ●

이후(1995), 지방재정투융자 심사제도의 강화방안. 연구보고서 95-10(제212권), 한국지방행정연구원. 임성일(1991), 국고보조사업의 기준보조율 조정방안에 관한 연구. 연구보고서 제95권, 한국지방행정연구원. 임송태(1996), 재난종합관리체제에 관한 연구. 연구보고서 95-19(제221권), 한국지방행정연구원. 조기현(1997), 지방체제도의 운영·관리 개선방안, 연구보고서 96-11(제232권), 한국지방행정연구원. 大藏省(1997), 平成9年版 防災白書.

### 〈참고 문헌〉

강순중, 심재현(1994), 재난관리부조리 실태 및 방재대책, 보고서 제12집, 감사원 부정방재대책위원회.  
내무부·한국지방행정연구원(1996), 지방재정발전계획, 지방재정발전기획단.  
내무부·중앙재해대책본부(1997), 1998년도 방재집행계획.  
내무부·중앙재해대책본부(1995), 재해구호 및 복구비용 부담기준.  
이창균(1997), 지방교부세제도의 합리적 개선방안. 연구보고서 96-33(제260권), 한국지방행정연구원.

이효(1995), 지방재정투융자 심사제도의 강화방안. 연구보고서 95-10(제212권), 한국지방행정연구원.  
임성일(1991), 국고보조사업의 기준보조율 조정방안에 관한 연구. 연구보고서 제95권, 한국지방행정연구원.  
임송태(1996), 재난종합관리체제에 관한 연구. 연구보고서 95-19(제221권), 한국지방행정연구원.  
조기현(1997), 지방체제도의 운영·관리 개선방안, 연구보고서 96-11(제232권), 한국지방행정연구원.  
大藏省(1997), 平成9年版 防災白書.