

지방양여금제도의 과제와 발전방향

구 정 모

강원대학교 교수

I. 머리말

지방양여금제도가 '91년에 지방재정의 확충과 지역균형발전을 위해 도입된 지 불과 10년밖에 안되었으나 존폐문제를 포함하여 끊임없이 논란의 대상이 되고 있다. 그 동안 지방양여금제도는 국세의 일부 또는 전부를 양여받아 지역개발을 위한 안정적 재원을 확보하여 도로정비 사업 등 5개 사업부문의 15개 단위사업을 추진하여 왔는데, 지방재정 확충에도 어느 정도 기여하였고 지역간 균형발전에 도움이 된 것으로 평가되고 있다. 그러나 최근 들어서는 양여금 재원인 토지 초과이득세의 폐지, 전화세의 부가가치

세로의 통합, 목적세인 농어촌특별세의 본세 흡수 등 재원의 안정적 확보에 어려움이 예상되고 있다. 또한 부적합한 세원으로 인한 비효율적인 재정운영방식이나 부적절한 대상사업에 따른 양여금제도의 정체성 훼손 등 구조적인 문제에 직면하면서 존폐문제까지 거론될 정도로 위상에 상당한 변화가 예고되고 있다.

사실 양여금제도는 대상사업 선정에 있어서 일정한 원칙 없이 행정편의 위주 또는 정치적인 산물로서 선정됨에 따라 제도의 성격 및 정체성이 훼손되었으며, 그 동안 제도의 도입취지인 지방재정의 확충과 지역간 균형개발에 미친 영향 또

한 거의 미미하거나 오히려 역기능이 있었다는 지적도 있지만 이러한 이유로 현행 양여금제도의 존재문제를 거론하는 것은 적절하지 못하다. 그 이유는 현행 지방재정조정제도하에서 지방교부세와 국고보조금만으로는 보조금 제도의 충분한 기능을 담당하기 어려운 부분이 여전히 남아 있기 때문이다.

즉 보조금의 유형에 따라 특정부문에 대한 지출증대나 지역발전효과가 상이하게 나타나기 때문에 정책목표에 따라 상이한 보조금제도를 사용하는 것이 바람직한 것이다. 지방도로사업과 같이 지역주민의 생활환경 및 지방공공재에 대한 국가적 최저수준(national minimum)을 보장하기 위한 사업이나 지역발전을 촉진시키는 사업을 효과적으로 수행하기 위해서는 현행 양여금제도를 대폭 개편하되 존속시켜야 할 필요가 있다.

따라서 본 논단에서는 현행 양여금제도를 포괄보조금제도로 개편하여 도입 취지에 충실한 제도로 발전시키기 위한 방안을 제시하고자 한다. 포괄보조금은 현행 제도가 안고 있는 운영상 및 구조적인 문제들을 근본적으로 해결할 수 있는 여건을 제공하게 된다. 우선 지방교부세와 국고보조금이 담당하기 어려운 보조금의 역할을 수행함으로써 정체성을

확립할 수 있고, 지방양여금의 성격과 역할을 명확히 함으로써 지역간 균형발전을 위한 사업추진을 보다 효율적으로 수행할 수 있는 기틀을 마련할 수 있다.

II. 지방양여금제도의 도입배경과 변천과정

1. 도입배경과 제도적 성격

'91년에 처음 시행된 지방양여금제도는 다음과 같은 이유로 도입되었다. 첫째, 본격적 지방자치 실시를 앞두고 지방재정확충의 필요성이 대두됨에 따라 지방교부세와 국고보조금의 제도적 한계를 보완하여야 할 상황이었다. 둘째, 도로사업 등 지역간 균형개발 수요의 증대에 따른 투자재원 확보가 긴요한 과제로 부각되었다. 셋째, 국세의 징수규모 증가에 따른 국가 예산규모의 팽창 및 세계잉여금의 과다 발생으로 원활한 국가회계 운영을 위한 조치가 필요하였는데, 이는 시기적으로 지방자치단체 재원이전 요구와 일치되어 일반회계 잉여재원이 지방양여금 특별회계로 신설되어 운영되고 있다.

지방양여금의 제도적 성격은 살펴보면 지방재정조정제도의 한 축이지만 지

방교부세나 국고보조금과는 상당히 차별화 되는 특성을 지니고 있다. 제도의 목적에 있어서는 지방세나 지방교부세는 지방자치단체의 재원보장과 재정력 균등화 기능을 수행하지만 지방양여금은 국고보조금과 마찬가지로 특정사업에 지원을 목표로 하고 있다. 재원조달은 지방세가 세원분리에 의한 독립된 자주재원이고 지방교부세와 국고보조금이 세입공유(revenue sharing)에 의해 조달되는데 반해, 지방양여금은 주세, 전화세 및 토지초과이득세(이미 폐지), 농어촌특별세 전입금을 재원으로 하는 세원공유(tax sharing) 형태로 재원이 조달된다. 배분방식은 지방세가 징세지원칙에 따라 그리고 국고보조금이 사업계획에 따라 배분되지만, 지방양여금은 지방교부세와 마찬가지로 배분공식 및 사업계획에 따라 나눠진다.

2. 제도의 변천과정

지방양여금제도가 신설되어 '91년에 시행될 당시에는 주세 15%, 전화세 100%, 토지초과이득세 50%를 재원으로 하여 도로정비사업(지방도로 등 4개 사업)을 중심으로 출범하게 되었다. 시행 1년이 된 '92년에는 국고보조사업의

지방이양 확대에 따라 지방양여금 대상 사업을 확대하게 되었다. 추가된 대상사업은 수질오염방지사업, 농어촌지역개발사업, 청소년육성시설사업 등 3개 사업이며, 재원은 주세의 15%를 60%로 인상하여 마련되었다.

'94년에 들어 와서는 교통세가 목적제로 신설되어 내국세 감소에 따른 교부세 부족분을 보전하기 위하여 주세의 60%를 80%로 인상하였다. 이에 따라 지역개발사업이 대상사업으로 추가되었으며, 배분은 보통교부세 산출기준으로 배정되었다. 또한 '95년에는 UR대책에 따른 농어촌도로·농어촌하수도 등 농어촌관련사업이 추가되고 재원은 신설된 농어촌특별세의 19/150이 배정되었으며, '97년에는 「물관리종합대책」재원 및 국가직 지방이양에 따른 재원을 보전하기 위하여 주세의 80%가 100%로 인상되었다.

이와 같이 도입된 지 불과 10년 사이에 4차례에 걸친 제도개편으로 인하여 양여금제도는 도입 취지를 크게 훼손하게 되고 국고보조사업으로 전락하게 되었다. 또한 양여금의 대상사업별 배분비율은 「지방양여금법」제5조 및 시행령 제3조에 따라 5개 분야 15개 단위사업에 대상으로 배분되고 있다.

Ⅲ. 지방양여금제도의 현황과 운영 평가

1. 지방양여금제도의 현황

지방양여금제도는 국세로서 징수한 특정세목 세입의 전부 또는 일부를 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 특정목적 사업수요에 충당할 수 있도록 한 제도이다. 지방양여금은 현재 「국세와지방세의조정등에관한법률」 제5조 제1항에서 정하고 있는 주세와 전화세의 100%와 「농어촌특별세관리특별회계법」 제3조 제2항에 의거 전입되는 금액(농특세의 19/150 상당액)을 그 재원으로 하고 있다.

이에 따라 2000년도 지방양여금은 주세 2조 2,204억원, 전화세 1조 3,918억원, 그리고 농특세전입금 1,816억원이나 '98년도 세입결산결과 세수결합액(△1,228억원)이 반영되어 총 양여금 재원 규모는 '99년 2조 7,729억원에서 32.4% 증가한 3조 6,710억원으로 이들 재원은 도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년 육성사업 및 지역개발사업 등 5개 분야의 15개 단위사업에 대상으로 운영되고 있다.

2. 지방양여금제도의 평가

지방양여금제도의 성과를 논의하기 위해서는 도입배경에 따른 취지를 다시 살펴볼 필요가 있는데, 지방양여금법 제1조에 언급된 바와 같이 양여금제도의 도입 목적은 재정기반을 확충하고 지역간 균형발전을 도모하는 데 있다. 이러한 측면에서 지방양여금제도가 과연 도입 목적에 충실한 성과를 나타내었는지를 알아보기 위하여 지방재정 확충효과, 지방양여금 대상사업의 지출증대효과 및 지역간 균형개발효과라는 관점에서 기존의 연구를 중심으로 살펴보기로 한다.

가. 지방재정 확충효과

지방양여금이 지방재정 세입의 확충을 가져온 총량규모는 도입 첫해인 '91년에 5,570억원을 시작으로 하여 2000년의 3조 6,710억원에 이르기까지 10년 동안 21조 9,697억원에 이르고 있다. 그러면 과연 이만한 액수만큼 지방재정 세입 증대에 순효과를 초래하였을까? 지방양여금의 도입과정과 개편과정을 살펴보면 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다. 지방양여금 대상사업의 선정은 사전에 일정한 정책목표와 사업선정기준을 마

련해 놓고 이에 부합되는 사업을 선정할 것이라기보다는 중앙정부의 일부 기능을 지방자치단체에 위임하는 과정에서 사업비 부담이 지방자치단체로 이양된 국고보조사업을 주로 양여금 대상사업으로 선정한 것이다(곽채기, 1995). 이를테면 수질오염방지사업 중 하수종말처리장사업, 분뇨처리시설사업, 오염하천정화사업 등 3개 단위사업의 경우 당시 환경처에서 관리하던 국고보조사업이 지방으로 이양되는 과정에서 지방양여금 대상사업으로 수용된 것이다. 정주생활권개발사업 역시 토지관리 및 지역균형개발 특별회계에서 지원되던 국고보조사업의 일부로 운영되다가 지방양여금 대상사업으로 포함되었다. 도로정비사업의 일부와 청소년육성사업도 기존의 국고보조사업이 양여금 대상사업으로 이전된 것이다. 그 이외에 지역개발사업은 '94년에 교통세가 목적세로 신설됨에 따라 지방교부세 재원의 감소를 보전하기 위하여 도입되었다.

그러나 지방양여금의 도입자체가 세입증가에 어느 정도 기여한 것으로 나타나 있지만, 사실 국고보조금이나 지방교부세 같은 다른 이전재원의 감소 또는 증가율 둔화에 의해 부분적으로 상쇄되어 양여금의 지방재정 세입증대의 순효

과는 미미한 것으로 평가되고 있다. 즉 국고보조금의 일부를 양여금으로 대체하지 않고 지방교부세와 국고보조금만으로 지방재정을 확충하였을 때 비해 양여금을 도입하여 지방재정을 확충하였을 때 세입증대에 더 기여하였는가에 대한 대답은 회의적이다(안중석, 1997).

나. 재정력 균등화 효과

지방양여금의 도입 목적이 지방재정의 확충과 지역균형발전에 있다는 점을 앞서 여러 차례 논의했는데, 이 점은 지방재정의 수평적 불균형 해소와는 직접적인 관련은 없다는 것을 의미한다. 하지만 지방양여금도 지방재정조정제도의 한 축이라는 점을 고려할 때 자치단체간 재정력 균등화와 지방양여금의 역할은 불가분의 관계가 있다. 지방양여금을 도입할 당시에도 대안으로 검토되었던 국세의 지방세화가 자치단체간 재정력 격차를 심화시킬 우려가 있어 지방양여금을 도입하였는데, 이는 지방양여금제도를 통해 간접적으로 재정력 격차를 완화하기 위함이었다고 할 수 있다.

그러면 과연 지방양여금이 자치단체간 재정력 균등화 효과에 어느 정도 영향을 미쳤는지 기존의 연구를 중심으로

살펴보면, 양여금이 광역시 및 도, 시, 군 등 동급 자치단체간에 비교적 일관성 있게 재정형평화 기능을 수행하고 있는 것을 보여 주고 있다(임성일, 1996). 반면에 양여금이 동급 지방자치단체 내의 지역별 1인당 지방재정 세입 격차를 오히려 악화시켰다는 지적도 있다(안중석, 1997).

다. 지역간 균형발전효과

지방양여금제도의 추구하는 지방재정 기반의 확충 이외에 또 하나의 주요 목적은 지역간 균형발전을 이루는 데 있다. 양여금제도가 지역간 균형발전을 촉진하는데 어느 만큼 기여했는지에 대해서는 상반된 평가가 공존하고 있다.

지방SOC수준이 지방자치단체간에 형평화를 이루었는지를 평가함으로써 양여금사업이 지역간 균형발전에 미친 효과를 분석해 보면, 광역시도 및 농어촌도로의 자치단체간 불균형도가 상당히 개선되었음을 보여주고 있다(허명환, 1999). 반면에 지역간 균형개발에 기여할 수 있는 부문에 집중되지 못하고 모든 사업부문에 걸쳐 영세한 규모로 사용됨에 따라 양여금의 지역균형개발에 미치는 효과는 회의적이라는 지적도 있다

(안중석, 1997).

IV. 지방양여금제도의 문제점과 존재위기

지방양여금제도가 도입된 후 여러 차례 개편과정을 거치게 되었는데 이 과정에서 제도의 개선보다는 오히려 결과적으로 더 많은 문제점들을 노출시키게 되었다. 우선 최근 들어 양여금 재원의 안정적 확보가 불투명해지고 있으며, 대상사업의 영세화로 인해 효과적인 사업추진이 어려움을 겪고 있고, 양여기준 및 보정산식에 따른 문제점이나 국가사업의 예산내시 시기가 지연되거나 변동됨에 따라 계획적인 양여금사업 추진에 애로를 겪고 있으며, 지방비 부담에 따른 재정압박의 문제 등 운영상의 문제점들이 지적되고 있다.

또한 부적합한 세원으로 인한 비효율적인 재정운영방식이나 부적절한 대상사업에 따른 양여금제도의 정체성 훼손 등 구조적인 문제들에 직면하고 있다. 이러한 현실적인 여건 변화는 교부세 법정률 인상과 맞물려 지방양여금제도의 존립기반을 위태롭게 하고 있으며, 전면 폐지 또는 국고보조금 및 지방교부세로의 통합 등이 거론되고 있는 실정이다.

나. 대상사업규모의 영세화

1. 운영상의 문제점

가. 재원확보의 위기

지방양여금의 재원이 국세로서 징수한 특정세목의 일부 또는 전부가 양여되는 세원분여방식으로 이루어져 안정적인 재원확보가 이루어져 대상사업에 대한 체계적이고 계획성 있는 장기투자가 가능해질 것으로 기대되었지만, 실제 운영에 있어서는 재원확보의 안정성에 많은 문제점이 발생하고 있다. 우선 양여금 재원이 경기변동에 민감한 세원으로 구성되어 있어 안정적 재원확보에 어려운 점이 제기되고 있다.

'95년부터 지방양여금 재원으로서 실질적인 기여를 하지 못하였던 토지초과이득세는 '99년에 폐지되었고, '95년부터 19/150만급 전입되어 왔던 농어촌특별세가 본세에 흡수될 예정(2004년)이고, 2000년에 1조 3,918억원의 세수로 양여금 재원의 37.9%의 비중을 차지하고 있는 전화세는 조세체계 간소화계획에 따라 2001년에 부가가치세에 통합될 예정이어서 안정적인 재원확보에 큰 어려움이 예상되고 있다.

지방양여금제도는 지방재정 확충과 지역간 균형개발이라는 주요목표를 달성하기 위해 운영되고 있지만 양여금 대상사업규모의 영세화로 인하여 소기의 목적을 달성하기는 하물며 투자효율마저 저해되고 있는 실정이다. 양여금 재원은 「지방양여금법」이 규정한 5개부문 15개 단위사업에 투입하도록 비교적 구체적으로 명시되어 있는데도 불구하고, 실제로는 대학교육부문만을 제외한 지방재정의 사회개발 및 경제개발부문의 모든 사업부문에 사용되고 있다는 문제점을 안고 있다.

그렇지 않아도 지방재정 세출의 5.19%에 불과한 3조 6,710억원(2000년)에 해당하는 지방양여금 재원을 특정부문에 효과적으로 사용하기도 어려운데 15개 단위사업에 나눠 쓰다보니 자연히 영세한 규모가 될 수밖에 없는 것이다. 이러한 사업규모의 영세성은 규모의 경제를 실현하여 투자의 효율성을 제고하기 어려울 뿐만 아니라, 양여금 대상사업의 지출증대를 통한 지역균형 개발효과를 기대하기 어려운 또 하나의 요인이 될 수 있다.

2. 구조적 문제점

가. 부적합한 세원

지방양여금제도의 세입과 세출부문과 관련하여 당연히 제기될 수 있는 문제는 양여금 재원이 되는 세부담을 유발하는 행위와 재원을 지출하는 행위간에는 아무런 상관관계가 없다는 점이다. 즉 주세, 전화세 등 양여금 재원은 도로정비사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업 등 양여금 대상사업과 아무런 상관이 없는데 이러한 재정운영방식은 조세원칙인 응익원칙 측면에서 볼 때 매우 비효율적인 제도라고 할 수 있다.

여기서 발생하는 조세의 초과부담을 정확히 측정할 수는 없으나 이와 같은 재정운영방식이 제공하는 형평성 제고가 초과부담을 상쇄하거나, 특정 공공재 공급비용을 유발하는 원인자 또는 특정 공공서비스의 수혜자에게 부담시키는 경우 이외에는 특정세목의 세수입을 자동적으로 특정부문에 지출하는 재정운영방식은 정당화되기 어렵다.

일본의 지방양여세의 경우는 휘발유세에 부가하여 지방도로세를 징수하고 이를 도로 길이 및 면적에 따라 지방에 양여하는 일본의 지방도로양여세는 이러

한 원칙에 부합되는 제도이다. 그러나 우리나라의 지방양여금제도는 오히려 이러한 원칙에 역행하는 제도라고 할 수 있다.

나. 부적절한 대상사업

양여금제도 도입취지를 훼손하고 존폐문제를 야기시킨 가장 큰 요인은 부적절한 대상사업 문제 때문이라고 할 수 있다. 현재의 양여금 대상사업들 가운데는 제도의 도입과정이나 4차례에 걸친 개편과정에서 제도 도입목적에 적합하지 않은 사업들이 행정편의 내지 정치적 목적에 따라 임의적으로 포함되어 지방재정확충 및 지역간 균형개발을 효과적으로 수행하는데 많은 지장을 초래하고 있는 실정이다.

청소년육성사업은 원래 국고보조사업이던 것이 정치적 이유에 따라 대상사업에 포함되었는데, 규모는 작지만 가장 적합하지 않은 대상사업으로 지적되고 있으며 양여금제도의 정체성을 크게 훼손하고 있다. 지역개발사업은 교통세가 목적세로 신설됨에 따라 감소하게 되는 지방교부세 전입금을 보전하기 위해 도입되었는데, 이는 일반재원 지원사업이기 때문에 특정사업을 지원하는 지방양

여금 성격에는 맞지 않다. 특히 2000년에는 소하천정비를 제외하고는 지역개발사업재원의 95%가 사업지정이 없이 일반사업재원으로 지원되고 있다. 이와 같이 대상사업의 성격이 모호해짐에 따라 양여금제도 자체의 존립기반이 흔들리게 되고 다각적인 개편방안이 논의되고 있는 실정이다.

3. 지방양여금제도의 존폐위기와 존속의 필요성

양여금제도는 대상사업 선정에 있어서 일정한 원칙 없이 행정편의 위주 또는 정치적인 산물로서 선정됨에 따라 제도의 성격 및 도입취지가 훼손되어 출범한지 10년밖에 안되었지만 제도의 존립기반이 흔들리고 있다. 앞서 논의한 바와 같이 부적절한 대상사업의 존치 및 자원 조달의 위기는 양여금제도의 폐지 또는 국고보조금으로 통합 논의 등으로 이어지는 상황에 놓여 있다. 특히 양여금제도가 그 동안 제도의 도입취지인 지방재정의 확충과 지역간 균형개발에 미친 영향이 거의 미미하거나 오히려 역기능이 있었다는 지적은 양여금제도의 전도를 더욱 암울하게 하고 있다.

그러나 현행 양여금제도가 이와 같은

문제점들을 지니고 있다는 이유로 인해 양여금을 지방교부세나 국고보조금에의 통합을 거론하는 것은 적절하지 못하다. 그 이유는 현행 지방재정조정제도하에서 지방교부세와 국고보조금만으로는 보조금제도의 충분한 기능을 담당하기 어려운 부분이 있기 때문이다.

보조금제도의 유형을 살펴보면 현행 지방교부세는 일반보조금(general grants)에 해당되고 국고보조금과 지방양여금은 특정보조금(specific grants)에 해당되는데, 특히 국고보조금은 정액 특정보조금에 해당되는 사업도 있으나 대부분이 수행조건이 따르는 유한정율 특정보조금(close-ended matching specific grants)에 해당된다(안중석, 1997). 지방양여금은 사용용도가 구체적으로 명시되어 있기 때문에 특정보조금에 해당되며 대상사업별로 그 유형에 차이가 있지만 대부분이 수행조건 없는 유한정율 특정보조금에 속하며 일부는 정액 특정보조금에 해당된다.

이러한 보조금의 유형은 자치단체에 재원을 이양하는 방법에 따라 각기 상이한 경제적 효과를 가져다준다. 일반보조금에 해당하는 지방교부세는 지방공공재의 상대적 공급가격의 변화 등 다른 조건을 변화시키지 않고 세입증대만을

가져와 자치단체 지출에 미치는 효과는 소득효과만 발생한다. 이와 상반되는 효과를 가져오는 정을 특정보조금에 해당되는 국고보조금의 경우는 자치단체가 대응자금을 지출하지 않으면 중앙정부의 지원을 받지 못하므로 소득효과이외에 가격효과를 수반하게 되어 지방교부세의 경우보다 지출증대효과가 더 크게 나타난다. 하지만 상대가격의 변화는 지원대상부문의 지출을 증대시키지만 지원대상이 아닌 부문의 지출이 감소될 수도 있어 지역발전효과는 지출에 대한 제약이나 수행조건이 적거나 전혀 없는 다른 종류의 보조금이나 지방교부세보다 작게 나타난다.

이와 같이 보조금의 유형에 따라 특정 부문에 대한 지출증대나 지역발전효과가 상이하게 나타나므로 정책목표에 따라 상이한 보조금제도를 사용하여야 하는데도 불구하고 현행 양여금제도를 폐지한다는 것은 정액 특정보조금제도나 수행조건 없는 유한정을 특정보조금제도가 가져다 줄 수 있는 정책목표를 수행하기 위한 유효한 정책수단을 포기하는 것을 의미한다. 즉 이러한 보조금제도에 가장 적합한 사업인 지역주민의 생활환경 및 지방공공재에 대한 국가적 최저수준(national minimum)을 보장하

기 위한 사업이나 지역발전을 촉진시키는 사업이 효과적으로 수행되기 어렵게 된다. 바로 이와 같은 측면이 현행 양여금제도를 존속시켜야 하는 가장 중요한 이유라고 생각된다.

V. 지방양여금제도의 향후 전망

양여금제도가 도입목표에 충실하고 대상사업들을 효과적으로 추진하기 위해서는 제도의 장점을 살리고 기본틀을 유지하는 가운데 대폭적인 개편이 이루어져야 한다.

1. 개편원칙

앞서 논의한 양여금제도의 운영상 및 구조적 문제점들을 해소하고 본래의 도입 목적인 지방재정확충 및 지역간 균형발전을 촉진시키기 위한 양여금제도의 개편원칙은 대체로 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 일반보조금의 특성과 특정보조금의 특성이 혼재됨에 따라 양여금제도의 정체성이 훼손되었는데, 이를 명확히 구분하여 제도의 특성을 뚜렷이 할 필요가 있다. 이와 같은 원칙에 따라 양여금

제도를 개편할 때 사업추진을 효과적으로 할 수 있고, 다른 지방재정제도와와의 기능 상충이나 성과의 상쇄효과를 제거할 수 있다.

둘째, 양여금제도의 세원과 대상사업의 연계성을 강화하여 효율성과 형평성을 제고하여야 한다. 그러기 위해서는 세원분여방식에 따라 조성되는 양여금 재원이 특정재원보다는 일반재원으로 배분하는 것이 바람직한데, 그렇지 않다면 지원대상이 되는 특정부문의 공공재 공급비용을 유발하는 원인자나 바로 그 혜택을 받는 수혜자가 세부담을 하는 것이 바람직하다.

2. 개편방안

이와 같은 원칙에 따라 지방양여금제도의 도입취지인 지방재정기반을 확충하고 지역간 균형발전에 기여하기 위해서는 우선 그 동안 그 성격이 희석되었던 양여금제도의 목적 및 역할을 재정립하는 것이 바람직하고, 그에 따라 제도의 정체성을 회복하기 위하여 포괄지원 방식으로 개편하고 대상사업을 대폭적으로 재조정할 필요가 있다. 또한 양여금 재원과 지출용도 간에 경제적 인과관계를 뚜렷이 하고 안정적인 재원확보를

위하여 세원의 조정이 이루어져야 한다.

가. 지방양여금제도 목적 및 역할의 재정립

지방재정기반을 확충하고 지역간 균형발전을 목적으로 도입된 양여금제도의 위상을 재정립하기 위해서는 양여금제도가 지향해야 할 역할과 성격을 뚜렷이 해야 한다. 우선 재정기반확충과 지역균형발전 중 어디에 더 비중을 뒀어하는 문제부터 정리할 필요가 있다.

양여금제도 도입의 취지에 따르면 지방재정기반 확충은 수단에 해당되며 최종목표는 지역간 균형발전에 있다. 국가재원을 지방에 어떤 형태로든 이양하게 되면 지방재정기반을 확충하게 되는 것인데 그 수단이 반드시 양여금일 필요는 없는 것이다. 하지만 그 재원이 어떤 형태로 이양되느냐에 따라 지역간 균형발전에 미치는 파급효과는 달라질 수 있는데, 이는 지방교부세나 국고보조금이 담당하기에 적합하지 않은 사업을 양여금 사업으로 선정하여 추진함으로써 그 목표를 성취할 수 있음을 의미한다.

물론 양여금도 지방재정조정제도의 한 축이고 또한 제도 도입 당시 국세의 지방세화에 대한 대안으로서 출범하게

된 것은 양여금이 수직적 불균형의 해소 뿐만 아니라 간접적으로 자치단체간 재정력 격차를 완화하기 위함이었다고 할 수 있다. 이러한 의도는 양여금이 지방 재정조정제도로서 기능함에 따라 자연스럽게 지방재정기반 확충에 기여하게 되고, 양여금 배분에 있어서 지방SOC가 낙후된 지역이나 도시화 정도가 낮은 지역에 더 많이 배분하게 되면 이들 지역의 재정력이 일반적으로 낮기 때문에 간접적으로 재정력 균등화 효과를 가져올 수 있다는 사실에 반영될 수 있다.

그러나 실제에 있어서는 지방재정기반 확충과 재정력 균등화를 위한 양여금제도의 운영에 초점이 두어지다 보니 존립기반이나 위상에 상당한 혼란이 초래된 것이다. 이를테면, 양여금 배분과정에 재정력 균등화 관련된 재정력 변수가 포함되어 있는데 이를 조정할 필요가 있다. 자치단체의 수평적 불균형이 우리 지방재정이 당면하고 있는 중요한 문제 중의 하나이지만 이의 시정은 지방교부세가 담당해야 할 몫이고 양여금은 도입취지에 따라 그 성격과 역할을 분명히 해 두어야 한다.

따라서 양여금제도는 지방교부세 및 국고보조금과 차별화 되는 독자적인 고유 기능을 담당하기 위해서는 제도 운

영에 있어서 재정확충 및 재정균등화와 관련된 요소들을 배제하고 지방SOC의 확충을 통한 지역균형발전을 촉진하기 위한 역할에 중점이 두어져야 할 것이다. 이는 지방재정확충에 초점을 두어 양여금제도를 운영해 왔기 때문에 행정편의주의와 정치적 및 부처이기주의에 따른 타협의 산물로 부적합한 대상사업이나 세원이 선정됨으로써 제도 자체의 존립기반에 흔들리게 되는 결과를 초래한 점을 생각해 볼 때 양여금제도의 운영이 본연의 목표에 충실해야 한다는 것을 의미한다. 즉 양여금제도가 지역간 균형발전을 위한 기능을 효과적으로 수행하게 되면 간접적인 경로를 통해서 지방재정확충과 재정력 균등화효과를 기대할 수 있게 된다.

나. 포괄보조금제도로의 개편

양여금제도가 당면하고 있는 안정적 재원확보의 위기, 지방비 부담문제, 부적합한 세원, 부적절한 대상사업 및 제도 개편 등 일련의 운영상 및 구조적인 문제점들의 해소는 독자적으로 해결할 수 있는 문제가 아니라 일관성을 가지고 동시에 접근해야 할 성질의 문제이다. 이를테면, 양여금 대상사업의 조정이 시급

한 과제인데 양여금제도의 새로운 틀을 짜지 않은 채 적합하지 않은 사업은 제외하고 신규사업을 추가할 경우 양여금 제도를 어떤 식으로 개편하느냐에 따라 사업목적에 적합하지 않은 사업이 생겨날 수 있다.

따라서 양여금제도의 개편은 우선 제도의 목적과 역할이 재정립된 후 그 목적에 부응하는 제도를 선택해야 한다. 그런 후에 제도의 목적을 수행하기 위한 대상사업의 선정과 재원조달방안이 강구되어야 할 것이다.

현행 양여금을 이와 같은 포괄지원방식으로 개편한다면 앞서 지적한 운영상 및 구조적인 문제들을 근본적으로 해결할 수 있는 여건을 제공하게 된다. 우선 지방교부세와 국고보조금이 담당하기 어려운 보조금의 역할을 수행함으로써 정체성을 확립할 수 있고, 양여금의 성격과 역할을 명확히 함으로써 지역간 균형발전을 위한 사업추진을 보다 효율적으로 수행할 수 있는 기틀을 마련할 수 있다.

또한 포괄지원재원의 특성을 지닌 특정보조금의 성격을 지니지만 양여금사업을 지방SOC 등 3-4개의 사업블럭으로 지정된다면 그 사업블럭안에서는 일반재원으로 활용하게 되어 자율적, 신속

적 그리고 효율적인 자금 운용이 가능해지며, 지방비부담 조건을 배제하게 되어 현행 제도가 안고 있는 지방재정압박에 따른 문제도 해결될 수 있다(임성일, 1996).

그리고 대상사업규모의 영세성으로 인해 규모의 경제를 실현하여 투자의 효율성을 제고하기 어려운 문제를 해결할 수 있다. 포괄지원방식하에서는 대상사업을 3-4개의 사업블럭으로만 지정할 뿐, 단위사업을 구체적으로 지정하지 않고 또한 자금의 사용용도에 대해 포괄적인 가이드라인을 제시하기 때문에 지역경제활성화와 지방SOC 조성을 위한 효율적인 사업운영이 가능하다.

포괄지원방식 대상사업으로 적합한 기준은 다음과 같이 제시될 수 있다. 첫째, 지역균형발전 및 지역경제활성화를 촉진할 수 있는 사업, 둘째, 공공서비스나 지방SOC가 행정관할구역을 넘어 외부효과를 가져오는 사업, 셋째, 수요가 전국적으로 보편화되어 있고, 안정적인 자금확보가 보장되어 지속적으로 추진되어야 할 사업 등이다.

VI. 맺음말

지방양여금제도는 도입된 후 지방도

로사업 등 지방SOC 확충을 통해 지역 간 균형발전과 지방재정확충에 어느 정도 기여한 것으로 평가되고 있으나, 재원의 안정적 확보 및 정체성 훼손 등 구조적인 문제에 직면하면서 존폐문제까지 거론될 정도로 위상에 상당한 변화가 예고되고 있다.

양여금제도가 도입목표에 충실하고 대상사업들을 효과적으로 추진하기 위해서는 제도의 장점을 살리고 기본틀을 유지하는 가운데 대폭적인 개편이 이루어져야 하며, 그 개편원칙은 다음과 같이 제시될 수 있다. 첫째, 일반보조금의 특성과 특정보조금의 특성이 혼재됨에 따라 양여금제도의 정체성이 훼손되었는데, 이를 명확히 구분하여 제도의 특성을 뚜렷이 할 필요가 있다. 이와 같은 원칙에 따라 양여금제도를 개편할 때 사업추진을 효과적으로 할 수 있고, 다른 지방재정제도와의 기능 상충이나 성과의 상쇄효과를 제거할 수 있다.

둘째, 양여금제도의 세원과 대상사업의 연계성을 강화하여 효율성과 형평성을 제고하여야 한다. 그러기 위해서는 세원분여방식에 따라 조성되는 양여금 재원이 특정재원보다는 일반재원으로 배분하는 것이 바람직한데, 그렇지 않다면 지원대상이 되는 특정부문의 공공재

공급비용을 유발하는 원인자나 바로 그 혜택을 받는 수혜자가 세부담을 하는 것이 바람직하다.

이와 같은 원칙에 따라 지방양여금제도의 도입취지인 지방재정기반을 확충하고 지역 간 균형발전에 기여하기 위해서는 우선 그 동안 그 성격이 희석되었던 지방양여금제도의 목적 및 역할을 재정립하는 것이 바람직하고, 그에 따라 제도의 정체성을 회복하기 위하여 포괄지원방식으로 개편하고 대상사업을 대폭적으로 재조정할 필요가 있다.

포괄지원방식은 보조금의 사용용도와 대상사업의 범위에 느슨한 제한은 가해지지만 상당히 폭 넓고 포괄적으로 운영할 수 있으며, 세원분여방식에 의해 조성된 재원을 사용할 수 있다. 포괄지원방식하에서는 대상사업을 3-4개의 사업블럭으로만 지정할 뿐, 단위사업을 구체적으로 지정하지 않고 또한 자금의 사용용도에 대해 포괄적인 가이드라인을 제시하기 때문에 지역경제활성화와 지방SOC 조성을 위한 효율적인 사업운영이 가능하다.

현행 양여금제도가 포괄지원방식으로 개편되더라도 재원은 종전과 마찬가지로 세원분여방식(tax sharing)으로 조달하면 안정적 재원확보가 이루어져 대

상사업에 대한 체계적이고 계획성 있는 장기투자가 가능해질 것으로 기대된다. 세원조정 및 양여금제도의 포괄지원방식으로의 개편은 국가 및 지방간의 재원 조정차원에서 접근되어야 한다. 조만간 폐지되거나 통합되는 세원에 대한 배려와 더불어 세부담을 유발하는 행위와 재원을 지출하는 행위간에는 상관관계를 고려하여 세원조정이 된다면 조세부담에 따른 효율성 및 형평성 저해문제를 해결할 수 있고 중앙과 지방재정간에 합리적 재원조정이 이루어질 수 있으며, 제도의 도입취지인 지방재정확충 및 지역간 균형발전에 기여할 수 있는 제도로 발전할 수 있다.

참고문헌

곽채기, 『지방양여금제도의 발전방안』, 『지방세』 3호, 한국지방재정공제회, 1995.

안종석, 『지방양여금이 지방재정에 미친 효과분석』, 정책보고서 97-04, 한국조세연구원, 1997.

안종석·박정수, 『중앙정부와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 연구』, 연구보고서 96-10, 한국조세연구원, 1996.

이재원, 『지방중심의 지방양여금 운영 효율화 방안』, 『자치재정의 이상과 갈등』, 강원개발연구원·조선일보사, 1999.

임성일, 『지방양여금제도의 개선방안』, 연구보고서 96-8, 한국지방행정연구원, 1996.

_____, 『지방양여금제도의 개선방안: 대상사업 및 지방비 부담을 중심으로』, 『자치재정의 이상과 갈등』, 강원개발연구원·조선일보사, 1999.

허명환, 『지방양여금제도의 개편방안』, 『춘계학술대회논문집』, 한국지방재정학회, 1999. ☺