

2003 지방재정 세미나

제1주제 논문

지방양여금제도의 정체성 확보

배 인 명  
(서울여자대학교 행정학전공교수)

## 지방양여금제도의 정체성 확보

### I. 머리말

우리나라는 1991년 지방의회를 구성하였고, 1995년 제1기 민선지방자치단체장을 선출함으로써 본격적으로 지방자치제도를 실시하고 있다. 지난 지방자치시대를 돌아해보면 여러 측면에서 개선과 발전이 이루어졌다. 특히 지방재정의 측면에서 보면 1991년 지방양여금제도를 도입하였으며, 2000년에는 지방교부세의 교부율을 내국세의 13.27%에서 15%로 상향조정함으로써 지방재정의 확충을 도모하였다. 그럼에도 불구하고 과연 진정한 지방자치가 이루어지고 있는가에 대해서는 회의적인 시각을 갖지 않을 수 없다. 아직도 지방자치단체의 여러 분야에서 많은 문제점들을 내포하고 있기 때문이다. 이러한 시점에서 지방자치의 핵심 사항인 지방재정제도에 대하여 재검토하는 것은 매우 의미 있는 일일 것이다.

우리나라의 지방재정은 크게 자주재원과 의존재원으로 구성되어 있다. 원칙적으로 지방자치의 성공적인 정착을 위해서는 지방자치단체가 스스로의 재정을 운영할 수 있도록 실질적인 권한과 재원을 보장해 주어야 한다. 각 지방자치단체가 스스로의 세출에 대한 결정과 세입에 대한 결정을 동시에 할 수 있어야만 지방자치단체의 책임성 확보와 효율적인 자원배분이 가능해지기 때문이다. 이러한 측면에서 자주재원, 특히 지방세의 확충은 필수적인 요소라 하겠다.

하지만 지방자치단체가 자주재원에 의해서만 재정을 운영하는 것은 효율성 측면에서나 형평성 측면에서 바람직하지 않을 수도 있다. 예를 들어 역외확산효과(spill-over effect)가 있는 서비스를 지방자치단체가 직접 담당하는 경우 사회 전

체적인 관점에서의 최적수준에 비해 과소하게 공급되어 비효율을 야기할 수도 있으며, 자주재원의 세원이 지역간에 불균형하게 분포되어 있기 때문에 자주재원으로만 재원을 충당하는 경우 지역간의 재정적인 불균형이 심화될 수 있다. 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 중앙정부가 지방자치단체에게 재정을 이전하여야 한다. 특히 지방자치단체의 평균 재정자립도가 56.2%에 불과하고, 지방세수입으로 인건비조차 해결하지 못하는 지방자치단체가 151개에 이르며, 지역간의 재정적인 격차가 심한 우리 나라의 현실 속에서 지방재정조정제도의 의의는 매우 크다 하겠다.

우리나라의 지방재정조정제도에는 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 등이 있다. 이 중 1991년 도입된 지방양여금제도는 그 존폐여부에 대하여 많은 논란의 대상이 되어 왔다. 특히 ‘참여정부’가 들어선 이후 ‘국가균형발전특별회계’의 재원으로 지방양여금을 활용하려는 움직임이 가시화되고 있는 현 시점에서 지방양여금제도는 커다란 위기를 맞고 있다.

과연 지방양여금제도는 폐지되어야 할 것인가? 이러한 질문에 대한 해답을 얻기 위해서는 지방양여금제도에 대한 이론적인 검토와 더불어 지방양여금이 실제로 어떻게 운영되고 있는지에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 본 논문에서는 먼저 지방양여금의 이론적 배경을 살펴보고, 다음으로 지방양여금제도가 현실 속에서 어떻게 운영되어왔는지를 살펴본 후, 과연 지방양여금제도는 어떠한 방향으로 나아가야 할 것 인지를 제시해보기로 한다.

## II. 지방양여금의 이론적 배경

### 1. 지방재정조정제도의 의의

지방재정조정제도를 다음과 같은 점에서 의의를 찾을 수 있다(김철·최근열, 1995). 첫째, 지방재정조정제도는 지방정부의 특정서비스를 국가의 가치재로 보아 그 급부수준을 높이기 위하여 활용된다. 둘째, 지방재정조정제도는 모든 지방정부가 기본적 공공서비스에 대하여 국가적 최저표준(national minimum standards)

의 수준을 급부하기 위하여 활용된다.

셋째, 지방재정조정제도는 중앙정부와 지방정부 간의 수직적 재정불균형을 시정하기 위하여 활용된다. 특히 우리나라의 경우 총 조세수입 중 국세의 비중이 약 80%로 나타나고 있는데, 이와 같이 중앙정부에 세원이 편중되어 있는 상황에서 지방정부의 재정적 어려움을 해결하기 위해서는 지방재정조정제도의 활용이 필수적이라 할 수 있다.

넷째, 지방재정조정제도는 지방자치단체 간의 수평적 재정불균형을 시정하기 위하여 활용된다. 어떤 지방자치단체는 풍부한 재원을 갖고 있어 많은 사업을 수행할 수 있는 반면 다른 지방정부는 재원이 부족하여 기본적인 사업도 제대로 수행할 수 없는 경우가 많다. 이러한 경우에는 동일한 경제적 능력의 소유자들이 어느 지역에 거주하는가에 따라 상이한 대우를 받게되는 불균형의 문제가 발생한다. 따라서 중앙정부는 이러한 수평적 불균형의 문제를 해결하기 위하여 지방재정조정제도를 운영하여야 한다(이준구, 1999).

다섯째, 지방재정지출의 외부효과를 내부화 함으로써 자원배분의 효율성을 제고하기 위하여 지방재정조정제도를 운영하고 있다. 즉 한 지방자치단체에서 수행한 공공사업의 편익이 다른 지역의 주민에게 돌아가는 경우가 있는데, 이 경우 지방자치단체가 결정하는 공공재의 공급수준이 사회 전체적으로 볼 때 과소하게 됨으로써 자원배분의 비효율을 야기하게 된다. 따라서 상위정부에서는 이러한 자원배분의 비효율성을 시정하기 위해서 지방자치단체에게 보조금을 지급하여 사회적으로 적절한 생산을 하게끔 유도해야 한다.

여섯째, 지방정부의 자조노력을 유발하고 건설한 지방자치를 뒷받침하기 위한 자조 기반을 확충하기 위하여 지방재정조정제도를 운영할 수 있다. 일곱째, 국가가 수행할 사무를 지방정부에 위임함으로써 행정의 효율성을 향상시키기 위하여 지방재정조정제도를 활용할 수 있다. 공공서비스의 성격상 중앙정부가 책임을 지어야 하지만 지방정부가 생산과 소비를 담당하는 것이 효율적인 경우가 있다. 그 이유는 지방정부가 지역의 선호나 필요를 더욱 잘 파악하고 있기 때문이다. 이러한 경우 중앙정부는 재원을 부담하고 지방정부가 생산과 소비를 담당하게 한다면 효율성을

제고할 수 있다.

우리나라의 경우 위에서 언급한 목적을 달성하기 위한 지방재정조정제도로서 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금을 운영하고 있는데 각각은 다른 목적과 의의를 가지고 있다. 첫째, 지방교부세는 크게 보통교부세, 특별교부세, 증액교부세로 나뉘며 그 재원은 내국세의 15%로 충당하고 있다. 보통교부세는 지방자치단체의 자주성에 대한 저해 없이 지방자치단체들간의 재원의 균형을 도모함을 목적으로 현재 지방교부세의 11분의 10을 각 지방자치들의 재정력을 기준으로 지급한다. 보통교부세의 가장 큰 특징 중의 하나는 그 비도(費途)를 제한하지 않음으로써, 비록 중앙정부로부터 이전되는 재원이긴 하지만, 지방정부의 독립재원적 성격을 띠는 점이다. 즉 지방교부세는 중앙정부에서 지방정부에 이전하는 재원이기 때문에 지방세 및 세외수입에 비해 지방정부의 자주재정권을 충분히 보장해주지는 못하지만 그 활용은 지방정부가 자율적으로 할 수 있는 일반재원의 성격을 띤다. 이러한 지방교부세는 위에서 언급한 지방재정조정제도의 목적 중 수직적, 수평적 재정불균형의 시정과 재정적 자립기반의 확충을 위해 활용되고 있다고 할 수 있겠다. <표 1>에서 보듯이 지방교부세는 1994년 이후 총 지방세입 중 9.5-13%를 구성하고 있다.

둘째, 국고보조금은 자금의 용도를 정하여 중앙정부가 지방정부에 교부하는 재원이다. 즉 국고보조금은 국가적 이해관계 또는 국가와 지방자치단체 사이의 이해관계가 있는 사업들을 대상으로 중앙정부가 지방자치단체에 이전한 재원으로 위에서 언급한 지방재정조정제도의 목적 중 첫째, 둘째, 다섯째, 일곱째 목적을 위해 활용되는 제도이다. <표 1>에서 보듯이 국고보조금의 총 지방세입에 대한 비중은 1994년 이후 7%-13%에 이르고 있다.

마지막으로 지방양여금제도는 국세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정기반을 확충하고 도로정비사업 등을 추진함으로써 지역간의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 1991년 처음 도입되었다. 지방양여금제도는 대상사업별·자치단체별로 포괄적으로 재원을 양여함으로써 지방재정운영의 자주성 및 자율성 도모가 가능하다. 이러한 측면에서 지방양여금은 국고보조금과 지방교부세의 중간형태라고 할 수 있다. 그 동안 많은 변화가 있었던 지방양여금제도는 현재 주

세 전액, 교통세의 14.2%, 농특세의 23/150을 재원으로 하고 있으며, 대상사업은 크게 도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등으로 구성되어 있다.<sup>1)</sup> <표 1>에서 보듯이 지방양여금의 지방세입에 대한 비중은 4-5%에 그치고 있어 지방재정조정제도 중 가장 규모가 작다.

<표 1> 지방세입의 구조 및 추이(순계기준)

(단위:십억원)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
총 계	44,417	52,379	63,086	69,572	69,121	73,126	77,176	93,996
지방세수입	13,229 (30%)	15,317 (29%)	17,396 (28%)	18,498 (27%)	17,148 (25%)	18,569 (25%)	20,362 (26%)	26,640 (28%)
세 외 수 입	17,930 (40%)	20,746 (40%)	27,611 (44%)	31,163 (45%)	29,367 (42%)	29,751 (41%)	31,531 (41%)	35,983 (38%)
지 방 교부세	4,821 (11%)	5,675 (11%)	6,524 (10%)	7,015 (10%)	7,335 (11%)	6,919 (9.5%)	8,449 (11%)	12,210 (13%)
지 방 양여금	1,696 (4%)	1,870 (4%)	2,574 (4%)	2,877 (4%)	2,886 (4%)	2,906 (4.5%)	3,713 (5%)	4,628 (5%)
보조금	3,132 (7%)	4,109 (7.5%)	4,930 (8%)	5,546 (8%)	7,766 (11%)	9,688 (13%)	9,893 (13%)	11,178 (12%)
지방채	3,609 (8%)	4,662 (8.5%)	4,050 (6%)	4,458 (6%)	4,619 (7%)	5,294 (7%)	3,228 (4%)	3,216 (3%)

주: 괄호안은 구성비

자료: 지방재정연감(행정자치부) 각년도

다음 절에서는 지방양여금의 의의에 대하여 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

1) 각각의 단위사업을 살펴보면, 도로정비사업의 경우 광역시도, 지방도, 시의 국도, 시의 시도, 군도, 농어촌도로 등의 단위사업이 있으며, 농어촌지역개발사업에는 농어촌생활환경정비, 오지개발 등의 사업이, 수질오염방지사업에는 일반수질오염방지(하수종말처리, 하수관거정비, 분뇨 및 축산폐수처리, 오염하천정화)와 농어촌하수도정비 사업이 있다.

## 2. 지방양여금의 의의

위에서도 살펴보았듯이 우리나라에서 운영되고 있는 지방재정조정제도의 핵심적인 수단은 무조건적 교부금인 지방교부세와 조건부 교부금인 국고보조금이라 할 수 있다. 하지만 지방양여금도 나름대로의 의의를 가지고 1991년 도입되어 현재까지 실시되고 있다.

현행 지방양여금법 제1조는 지방양여금제도의 목적을 “국세 세입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정기반을 확충하고 도로정비사업 등을 추진함으로써 지역간의 균형있는 발전을 도모하는 것”으로 명시하고 있다. 따라서 지방양여금의 궁극적인 목적은 지역간의 균형 있는 발전이고, 이것을 달성하기 위한 수단으로서 제시되고 있는 것이 ① 재정기반의 확충과 ② 도로정비사업 등의 추진이라고 할 수 있다(김경환 외, 2000).

이와 같이 지역간의 균형있는 발전을 위한 지방양여금제도는 우선 도로정비사업과 같은 지방 SOC의 확충에 중점을 둠으로써 그 정체성을 찾을 수 있다. 이론적으로 보면 지방SOC사업은 지방자치단체의 자주재원으로 충당하는 것이 타당하다. 왜냐하면 지방SOC사업이란 그 편익이 해당 지방자치단체의 관할구역을 넘지 않는 것이기 때문이다(허명환, 2001: 238). 하지만 우리나라 지방자치단체의 경우 자주재원의 규모가 열악한 지방자치단체가 자주재원으로 이러한 사업에 재원을 투자하는 것은 역부족이며, 아무리 지방SOC사업이라 하더라도 어느 정도의 역외확산효과는 있기 때문에 중앙정부가 그 재원을 보조해줄 필요가 있다.

또한 지방SOC사업은 장기간을 요하는 사업이기 때문에 예측 가능한 안정적인 자금확보가 필수적이다(김경환 외, 2000). 지방양여금은 이러한 목적의 달성을 위해 활용될 수 있다. 더욱이 지방자치의 성공적인 정착을 위해서는 지방자치단체의 재정운영에 대한 자율성이 확대되어야 하는데, 지방양여금은 지방자치단체의 자율성 확대를 위한 방안으로서도 그 의의를 찾을 수 있다.

이러한 목적들을 달성하기 위해 다른 지방재정조정제도인 국고보조금이나 지방교부세를 활용할 수 있다는 반론도 제기될 수 있다. 하지만 국고보조금과 지방교부세는 다음과 같은 문제점들로 인하여 위에서 언급한 목적의 달성에 큰 제약이 있다.

우선 국고보조금의 경우를 살펴보면 다음과 같은 문제점들을 안고 있다. 첫째, 국고보조사업의 경우 매년 예산 부서인 기획예산처의 예산 심의를 받아야 하기 때문에 자금의 안정성이 그리 높지 않다.

또한 단위 사업별로 자금의 용도가 지정되는 국고보조금은 중앙정부에 의한 심사주의를 피할 수 없으며, 이로 인해 지방자치단체의 자율성은 크게 침해된다. 국고보조금의 경우 지방자치단체의 자율성을 확대하기 위해 포괄보조금화 할 수도 있으며 많은 연구들은 국고보조금이 포괄보조금화되어야 한다고 주장하고 있다. 하지만 국고보조금이 포괄보조금화 된다고 하더라도 이는 지방양여금의 성격과 동일하다고 볼 수 없다. 국고보조금이 포괄보조금화 된다는 것은 단지 여러 개의 예산항목을 하나의 예산서에 써서 신청한다는 것이며, 그 외에는 기존의 국고보조금과 큰 차이가 없다. 외국의 포괄보조금의 활용 사례를 살펴보면 비록 국고보조금이 포괄보조금화 되었다 하더라도 중앙정부의 엄격한 사전심사와 사후평가를 계속 받게 되기 때문에 지방자치단체의 자율성 확보를 크게 기대하기는 어렵다(김경환 외, 2000: 55). 이러한 측면에서 일정범위 내에서 지방자치단체의 자율적인 선택이 가능한 진정한 의미의 포괄보조금인 지방양여금제도가 국고보조금에 비해 우수한 제도라고 할 수 있다.

다음으로 국고보조금은 각 지방자치단체의 신청주의에 입각하여 보조되기 때문에 지역균형발전을 위한 지방SOC사업의 확충에는 부적합하다. 국고보조금은 대부분 지방자치단체의 지방비부담을 전제로 한다. 따라서 지방SOC에 대한 보조를 국고보조금에 의한다면 지방SOC에 대한 수요가 더욱 큰 지방자치단체가 재정적인 어려움으로 인해 신청을 꺼림으로써 지방SOC사업의 확충을 통한 지역균형발전의 목적을 달성하기가 더욱 어려워질 수도 있다.

국고보조금과는 달리 지방교부세는 지방자치단체의 자율성을 증진시키고 지방자치단체들 간의 수평적 재정불균형을 시정하는데 매우 유용한 제도이다. 하지만 지방교부세 역시 지방SOC사업의 확충을 통해 지역간의 균형발전을 이루는 목적으로 활용되기에는 한계가 있다. 왜냐하면 지방교부세는 비도를 제한하지 않기 때문이다. 즉 지방교부세는 지방자치단체의 자주재원과 마찬가지로 일반재원의 성격을 갖



고 있기 때문에 각 지방자치단체는 자신들의 우선순위에 따라 지방교부세를 활용할 것이다. 따라서 지방교부세의 재원으로 지방SOC사업에 대한 투자를 기대하기는 매우 힘들다. 또한 지방자치단체들 간의 재정균형화가 반드시 지역의 균형발전과 연관되는 것은 아니므로 지역균형발전을 도모하기 위해서는 이를 위해서는 지방교부세와는 다른 방안이 활용될 필요가 있다고 할 수 있겠다.

이상과 같이 국고보조금과 지방교부세는 “지방자치단체의 재정기반을 확충하고 도로정비사업 등을 추진함으로써 지역간의 균형 있는 발전을 도모”하기 위한 도구로서는 부적합하다. 따라서 단위사업별 지원이 아닌 포괄적 지원 방식으로 운영되는 지방양여금은 지방교부세와 국고보조금의 제도적 한계를 보완하고, 지방자치단체의 자율성도 어느 정도 보장하면서, 도로사업 등 지역균형개발수요에 대한 안정적 투자 재원을 확보할 수 있다는 점에서 그 정체성을 찾을 수 있겠다.

### Ⅲ. 지방양여금제도의 현실

2장에서 살펴보았듯이 지방양여금제도는 이론적으로 매우 큰 의의를 가지고 있다. 본 장에서는 지방양여금제도가 어떻게 운영되고, 또한 변천되어 왔는지를 살펴봄으로써 과연 지방양여금제도가 원래의 취지에 맞게 운영되고 있는지를 판단해보기로 한다.

#### 1. 지방양여금의 재원 및 대상사업

1991년 도입된 지방양여금제도는 최근까지 거의 매년 개정이 이루어졌다(행정자치부, 2003). 도입당시 지방양여금법상 구체적 대상사업으로는 ① 지방도로정비사업, ② 하수도법에 의한 하수도의 관정비사업, ③ 폐기물관리법에 의한 일반폐기물 처리시설사업 등의 3개 사업이 명시되었으나, 시행 첫 년도인 1991년도에는 지방도로정비사업만 실시되었다. 여기에는 직할시도, 지방도, 군도와 대통령이 정하는 농어촌 도로의 개설·확충·포장사업과 같은 4개의 단위사업이 포함되었으며, 사업

대상 자치단체로서 일반시는 제외되었다. 지방양여금의 재원으로는 토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%이었고, 그 규모는 5,570 억원이었다.

1991년 12월에는 지방양여금의 1차 개정이 있었는데, 개정의 이유는 국고보조사업의 일부가 지방자치단체에 이양됨에 따라 지방양여금 대상사업을 확대하고, 이에 따라 지방양여금재원의 배분비율과 양여기준을 설정하기 위한 것이었다. 대상사업은 ① 도로정비사업, ② 농어촌지역개발사업, ③ 수질오염방지사업, ④ 청소년육성사업의 4개로 바뀌었으며, 법제정 당시의 관정비사업과 일반폐기물 처리시설 사업은 시행되지 못한 채 폐기되었다. 대상재원은 토지초과이득세 50%, 주세 60%(45%인상으로 5,989억원 증가), 전화세 100%로 총 규모는 1조2,506억원이 되었다. 또한 법제정 당시에는 지방비부담에 관한 규정이 없었지만 1차 개정 시에 이같은 규정이 추가되었고, 일반시도 사업대상단체에 포함되었다.

1993년 12월에는 제2차 개정이 있었다. 주요내용을 살펴보면 유류관련 특별소비세의 목적세 전환으로 인해 감소되는 지방교부세를 보전하기 위하여 지방자치단체에 양여되는 주세의 양여율이 상향조정되었다. 이에 따라 양여금의 새로운 사업으로서 지역개발사업이 추가하고 그 양여기준을 정하였다. 대상재원은 토지초과이득세 50%, 주세 80%(20%인상으로 3,101억원 증가), 전화세 100%이고, 총 규모는 1조7,747억원이 되었다. 주세의 증가분(20%)은 추가된 지역개발사업에 사용되었는데, 그 주요 목적은 보통교부세의 감소분을 보전하기 위한 것이었기 때문에 그 배분기준은 보통교부세산정기준과 동일하게 설정되었다.

1994년 12월에는 제3차 개정이 있었다. 그 주요 내용을 살펴보면, 농어업의 경쟁력 강화 및 농어촌 생활환경 개선을 지원하기 위하여 농어촌 특별세가 신설되었고, 그 재원의 일부가 지방양여금의 재원으로 이전되게 되었다. 이에 따라 양여금의 새로운 사업으로서 농어촌 하수도 정비사업이 추가되었고, 또한 대상사업별 재원비율도 재조정되었다. 대상재원은 토지초과이득세 50%, 주세 80%, 전화세 100%, 농어촌특별세의 19/150(2,000억원 증가)이고, 그 총 규모는 1조8,701억원이었다. 증가된 2,000억 중 1,200억원은 농어촌도로에, 나머지 800억원은 농어촌하수도정비사업에 배분되었다.

1995년 12월에는 농어촌정비법의 제정으로 농어촌생활환경정비사업을 추가하기 위하여 제4차 개정이 이루어졌다. 구체적으로 살펴보면, 제4조 2항의 “농어촌발전 특별조치법에 의한 정주생활권개발사업”이 “농어촌발전특별조치법에 의한 정주생활 권개발사업, 농어촌정비법에 의한 농어촌생활환경정비사업”으로 개정되었으며, 대상 재원과 대상사업에는 변함이 없었다.

1996년 12월에는 제5차 개정이 있었는데, 주요 내용을 살펴보면 물관리종합대책 등과 관련한 수질개선사업의 투자재원을 조달하고, 국가공무원에서 지방공무원으로 전환된 공무원의 정원비율에 따른 지방재정보전을 위하여 주세를 현행 80%에서 100%로 증가하였다. 이에 따른 수질오염방지사업 및 지역개발사업의 배분비율을 조정하고 도로사업의 재원일부를 수질방사업의 재원으로 이전하였다. 대상재원으로는 토지초과이득세 50%, 주세 100%(20%증가로 4,109억원 증가), 전화세 100%, 농어촌특별세의 19/150으로서 총 규모는 3조1,894억원이었다.

1997년 1월에는 제6차 개정이 이루어졌다. 이는 농어촌정비법의 개정에 따른 후속조치로서 농어촌지역개발사업을 시행하던 면이 읍으로 승격되더라도 당해 지역에 대한 사업비를 당초 계획대로 지원하여 사업의 효과성을 높이기 위한 것이었으며, 재원이나 대상사업에는 큰 변화가 없었다. 다만 1996년에 헌법불일치 판결을 받은 토지초과이득세가 실제로는 1998년 12월 28일부로 지방이양세에서 삭제되었다.

1999년 12월에는 제7차 개정이 이루어졌는데, 그 이유는 1999년 12월 28일 국세와지방세의조정에관한법률이 개정되었기 때문이다. 구체적으로 보면 동법 제5조 1항 2호의 규정에도 불구하고 2000년 12월 31일까지는 주세의 지방양여금비율을 95/100로 정하도록 하였다. 이에 따라 지방양여금법에도 “주세” 대신에 “주세양여재원”으로 용어를 변경하였다. 또한 1998년 12월의 팔당특별대책에서 2000년도부터 농어촌특별세의 지방양여금재원을 19/150에서 23/150으로 하기로 되었으나 법제화되지 못하였다.

2000년 12월에는 전화세가 폐지되고 부가가치세에 통합되었기 때문에 제8차 개정이 있었는데, 그 내용을 살펴보면 전화세 대신 교통세의 14.2%를 대체재원으로

양여하게 되었다. 교통세는 교통세법 규정에 의하여 도로정비사업에 한정하여 투자하도록 되어 있어 여타 사업에 대하여는 주세양여재원을 배분하는 것으로 대상사업 간 배분비율을 조정하였다.

2001년 12월에는 제9차 개정이 있었다. 9차 개정에서는 깨끗하고 맑은 물을 지속적이고 안정적으로 공급하기 위한 물관리종합대책의 효율적 추진에 필요한, 환경기초시설(하수종말처리장, 하수관거등) 투자재원의 확대를 위한 소요재원 확충방안을 마련하기 위하여 기존의 도로정비사업에 배분되는 주세재원 6.6%를 감하여, 수질오염방지사업에 추가 배분하였다. 또한 광역시 자치구의 농어촌지역을 지방양여금 지원대상에 포함시켰다.

이러한 개정 속에서 현재의 사업별 양여기준과 배분비율을 살펴보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 사업별 양여기준 및 배분비율(2003년 1월 현재)

(단위 : 억원)

사 업 별	배 분 비 율	2003예산	배 분 기 준
합 계		49,035(100%)	
□ 도로정비 사업	교통세 + 주세 8.1% + 농특세5/10	19,379(39.5%)	
◦ 광역시도	18%	3,201	◦미개설·미확장도로 면적 비율
◦ 지방도	20%	3,557	◦미개설·미포장도로 연장비율 (일부 사업계획심사 반영)
◦ 시의국도	15%	2,668	◦건교부장관·시장이 수립하는 중장기계획심사
◦ 시의시도	14%	2,490	◦시장이 수립하는 중장기계획 심사
◦ 군도	18%	3,201	◦미개설·미포장도로 연장비율 (일부 사업계획심사 반영)
◦ 농어촌도로	15%+ 농특세5/10	4,262	◦미포장도로 연장 비율

□ 농어촌지역개발사업	주세 14.1%	4,301(8.8%)	
◦ 농어촌생활환경정비	66%	2,839	◦농어촌생활환경정비사업대상 면수 비율
◦ 오 지 개 발	34%	1,462	◦오지개발지구로 지정고시된 면수 비율
□ 수질오염방지 사업	주세46.6%+ 농특 세5/10	15,837(32.3%)	
◦일반수질오염방지사업	주세 46.6%	14,243	◦환경부장관과 자치단체장이 수립하는 중장기 계획 및 당 해연도 사업계획
- 하수종말처리	(55.0%)	(7,834)	
- 하수관거정비	(35.6%)	(5,700)	
- 분뇨및축산폐수처리	( 4.4%)	(627)	
- 오염하천정화	( 5.0%)	(712)	
◦ 농어촌하수도정비	농특세 5/10	1,594	
□ 청소년육성사업	주세 1.2%	366(0.7%)	◦문화관광부장관과 시도지사가 수립하는 중장기 계획 및 당 해연도 사업계획
□ 지역개발 사업	주세 30%	9,152(18.7%)	◦보전수요별(재정보전, 인건비 보전, 소하천정비보전)로 관련 통계 비율
- 재정보전	주세 20%	6,101	
- 인건비보전	주세 8.5%	2,593	
- 소하천정비보전	주세 1.5%	458	

자료: 행정자치부(2003)

## 2. 지방양여금제도의 성과

지방양여금제도의 존재 여부를 판단하기 위해서는 지방양여금제도가 원래의 목적인 지역균형발전에 이바지하고 있는지에 대하여 평가가 이루어져야 한다. 이러한 평가를 위해서는 지방양여금 사업들 모두에 대하여 정교한 분석이 이루어져야 하기 때문에 그다지 용이한 작업은 아니다. 그럼에도 불구하고 몇몇 연구들은 지방양여

금의 지역균형발전에 대한 성과에 대하여 부분적인 분석을 시도하였는데, 이러한 연구들은 지방양여금제도가 지역균형발전에 기여하고 있음을 보여주고 있다.

우선 박희정·한표환(2000)은 지방양여금에 의한 지방도로정비사업의 성과에 대하여 분석하였는데, 분석 결과를 살펴보면 지방양여금에 의한 지방도로정비사업을 통해 광역시, 도, 시, 군지역 모두에서 도로자원의 격차가 줄어들고 있는 것으로 나타나 지역균형발전이라는 원래의 목표를 충실히 수행하는 것을 보여주고 있다. 또한 지방양여금에 의한 지방도로정비사업의 생산, 부가가치, 고용창출에 대한 효과가 매우 크게 나타나고 있으며, 그 경제적 파급효과는 수도권보다 비수도권 투자가 더 큰 것으로 분석되었다.

허명환(2000)의 연구는 미개설·미확장 도로면적이 행정구역 면적에서 차지하는 비율을 기준으로 하여 지방양여금이 도입된 1991년과 7년 후인 1998년도간의 광역시도와 농어촌도로를 대상으로 지니계수와 변이계수를 분석하였다. 분석 결과를 살펴보면 지방양여금제도가 도입된 이래 광역시도와 농어촌도로의 불균형도가 상당히 개선되었음을 보여주고 있다.

임성일(1996)의 연구는 지니계수나 변이계수를 이용하여 지방양여금으로 인한 지방자치단체의 수평적인 재정형평화효과가 나타나고 있음을 보여주고 있다. 물론 재정형평화가 지방양여금의 목표는 아니며, 지방재정력의 형평화가 지방균형발전을 초래한다는 논리에는 다소 무리가 있다 하더라도 지방재정의 여건이 열악한 지역에 더욱 많은 양여금이 배분됨으로써 수평적 재정형평화효과가 있다는 것은 나름대로 의미 있는 지방양여금의 성과라고 하겠다. 또한 이 연구는 충남지역의 자치단체를 대상으로 투입-산출모형을 이용하여 지방양여금의 지역개발효과를 분석하였는데, 그의 분석에 따르면 지방양여금의 소득유발효과는 매우 크게 나타나, 지방양여금이 지역소득창출에도 큰 기여를 하고 있음을 의미한다.

지방양여금사업의 가시적인 실적도 무시할 수 없다. 지방양여금사업의 주요실적을 살펴보면 우선 도로정비사업의 경우 지방양여금이 실시된 이래 지방도로 62,272Km를 포장·정비하였다. 이러한 노력으로 지방양여금은 지방도로망구축에 상당히 기여한 것으로 평가되고 있다. 즉 1986년에는 지방도의 약 90%가 국지도

로의 기능에 머물렀으나, 1996년에는 약 60%가 집산 도로의 기능을 수행하는 것으로 나타났다(김경환 외, 2000). 또한 1991년의 32.2%의 도로포장율을 2002년 46.1%로 제고하였다.

다음으로 농어촌지역개발사업의 경우 총 768개면 중 562개 면이 정주권개발을 완료하였으며, 총 403개면 중 399개면에서 오지개발을 추진중에 있다. 수질오염사업의 경우에도 하수종말처리시설 231개소, 분뇨·축산처리시설 258개소, 오염하천정화 571Km, 하수관거정비 61,824Km 등을 추진함으로써 수질개선사업에 기여하고 있다. 또한 하수도보급율은 1992년 37.5%에서 2002년 74%로, 하수관거보급율은 동기간동안 33%에서 65%로 크게 향상되었다.

### 3. 지방양여금제도의 문제점

위에서 살펴보았듯이 지방양여금은 지역균형발전에 큰 기여하고 있으며, 가시적인 실적도 나타내고 있다. 하지만 운영상의 여러 가지 문제점들은 지방양여금제도의 정체성을 위태롭게 하고 있다. 지금까지 여러 연구들에서 지적되어 온 지방양여금제도의 문제점들은 다음과 같다.

가장 큰 문제점 중 하나로 지적할 수 있는 것은 지방양여금 대상사업 중 일부는 지방양여금의 원래 목적에 부합하지 않는다는 점이다. 지역간의 균형개발이 목적인 지방양여금의 대상사업은 지방SOC사업에 국한되어야 한다. 하지만 많은 학자들은 현재의 지방양여금의 대상사업 중 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등은 지방SOC사업 확충을 통해 지역균형발전을 이룩하려는 지방양여금제도의 목적에 부합되지 않는다고 지적하고 있다(권형신 외, 1998; 임성일, 1996; 이재원, 1999). 수질오염방지사업의 경우 대부분의 단위사업은 역외확산효과(spill-over effect)가 커서 지방공공재로서의 성격이 약하기 때문에 국고보조금에 의한 재원조달이 더욱 바람직하다고 볼 수 있다. 유스호스텔 확충 등의 청소년육성사업의 경우는 시장기능에 의해서도 가능한 기능이므로, 공공재적인 성격을 띠고 있는지에 대하여도 의문점이 제기되기도 한다(김경환 외, 2000). 만약 중앙정부가 청소년육성사업을 가치재로 본다면 이는 국고보조금사업에 포함시키는 것이 더욱 바람직하다.

지역개발사업의 경우 일반사업에 대한 재정보전과, 국가직에서 지방직으로 전환된 공무원의 인건비에 충당되고 있는데, 이는 지방교부세과 차이가 없게 운영되고 있는 실정이다. 따라서 지역개발사업은 지방교부세로 전환하는 것이 더욱 바람직하다.

이렇듯 지방양여금제도에 부합되지 않는 대상사업들이 포함됨으로써 지방양여금의 차별성은 크게 훼손되고 있는 실정이다. 이와 같이 지방양여금이 정체성을 상실하게 된 이유는 지방양여금제도가 합리적인 절차나 검토에 의하지 않고 중앙정부의 정치적 고려에 의하여 임기응변적으로 개정이 이루어졌기 때문인 것으로 보인다. 따라서 앞으로 지방양여금이 정체성을 확보하기 위해서는 대상사업에 대한 재검토가 필수적이다.

둘째, 위의 문제점과 더불어 지방양여금사업의 단위사업을 세분함으로써 지방자치단체의 자율성을 저해한다는 점도 문제점으로 지적될 수 있다. 현재 도로정비사업은 6개의 단위사업이 있으며, 농어촌지역개발사업에는 2개의 단위사업이, 수질오염방지사업에는 5개의 단위사업이, 지역개발사업 역시 3가지 단위사업에 대하여 재원배분이 이루어지고 있다. 이와 같이 지방양여금사업이 세분화된 이유도 첫 번째 문제점과 마찬가지로 합리적인 기준이 아닌 정치적인 논의에 의해 지방양여금법이 개정되었기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 지방자치단체의 자율성을 제고하기 위해서는 단위사업들을 통폐합함으로써 지방자치단체 스스로 자원을 배분할 수 있는 권한을 확대할 필요가 있다.

셋째, 또 다른 문제점으로는 양여금의 배분이 모두 공식에 의하지 않는다는 점이다. <표 2>에서 보듯이 현재 도로정비사업 중 일부(광역 시도, 지방도 및 군도(일부는 사업계획에 대한 심사에 의함), 농어촌도로 사업), 농어촌지역개발사업과 지역개발사업만이 공식에 의해 배분되고 있으며 그 비율은 2003년 예산기준으로 전체 양여금의 50% 내외에 불과하다. 나머지 사업들은 심사에 의해 배분이 이루어지고 있는데, 이러한 점은 국고보조금과의 차별성을 훼손시키는 결과를 야기하고 있다. 따라서 지방양여금 전액이 공식에 의하여 배분될 수 있도록 제도적 개선을 함으로써 배분의 투명성을 제고시키고, 지방자치단체의 자율성을 신장시키면서, 지방SOC 사업에 안정적으로 재원이 충당될 수 있도록 하여야 할 것이다.



넷째, 지방양여금사업에 대한 지방비부담 비율이 지나치게 높다는 점도 지방양여금의 정체성을 약화시키는 요인 중 하나이다. <표 3>에서 보듯이 2003년 기준 도로정비사업의 경우는 20-50%, 수질오염방지사업의 경우는 20-90%, 청소년육성사업의 경우는 15-35%, 지역개발사업은 50%를 지방비로 충당하기를 권고하고 있다.

지방양여금에서 지방비부담은 법령이 아니라 행정자치부 장관의 지침에 의한 권고사항이기 때문에 강제사항은 아니며, 국고보조사업과는 달리 국고정산반납제도가 없기 때문에 지방비를 부담하지 않더라도 체재할 방법은 없다. 하지만 위에서도 살펴보았듯이 지방양여금의 50% 내외가 심사에 의해 배분되고 있고, 또한 지방비 부담 여부가 차기 연도 양여금 배정심사 시 반영되고 있는 현실 속에서 지방양여금사업에 대한 지방비 부담은 강제적이라고 해도 과언이 아니다.

행정자치부는 앞으로 지방양여금사업의 지방비부담율을 계속 낮춰가려는 계획을 가지고 있긴 하나, 원칙에 충실하게 지방양여금제도가 운영되기 위해서는 지방비 부담을 자유롭게 하는 것이 바람직하다. 즉 지방비부담에 대한 선택권을 지방자치단체에게 줌으로써 지방자치단체의 재정적인 어려움을 해결하고, 재정여건이 어려운 지방자치단체도 부담없이 지방양여금의 혜택을 받을 수 있도록 함으로써 지역균형발전이라는 목적을 달성할 수 있도록 하여야 한다.

일부 연구는 지방비부담이 없다면 역외확산효과로 인해 효율성의 상실이 발생하기 때문에 지방양여사업에 대한 지방비부담은 효율성의 증진을 위해 필수적이라는 주장도 있다(김경환 외, 2000: 90-95). 하지만 지방양여사업은 지방공공재로서 역외확산효과가 미약하고, 더욱이 지방재정이 열악하고 지역간의 불균형이 큰 문제로 부각되어 있는 우리 나라의 경우에는 어느 정도의 효율성 상실이 있다 하더라도 원래의 목적달성을 위해서 지방양여사업에 대한 지방비 부담은 폐지 내지 완화되어야 할 필요가 있다.

&lt;표 3&gt; 지방양여금사업별 지방비 확보 및 연도별 완화 권고기준

(단위 : %)

대 상 사 업	단 위 사 업	2003	2004	2005	2006	2007
◦도로정비사업	·광역시도	50	45	40	35	30
	·지방도, 시의국도	40	35	30	25	20
	·시의시도(동·읍면)	40, 20	32, 16	24, 12	16, 8	10, 5
	·군도, 농어촌도로	20	16	12	8	5
◦농어촌지역 개발사업	·농어촌생활환경정비	-	-	-	-	-
	·오지개발	30	25	20	15	10
◦수질오염방지사업	·하수종말처리시설	30~90	25~80	20~70	15~60	10~50
	·하수관거정비	30~70	25~65	20~60	15~55	10~50
	·분뇨및축산폐수처리 시설	20, 40	16, 35	12, 30	8, 25	5, 20
	·오염하천정화	30~70	15~50	10~45	10~40	10~35
	·농어촌하수도정비	30	24	18	12	6
◦청소년육성사업	·청소년육성	15~35	12~30	9~25	6~20	5~15
◦지역개발사업	·소하천정비보전	50	45	40	35	30

자료: 행정자치부 Home-page(www.mogaha.go.kr)

마지막으로 지방양여금제도의 재원이 안정적이지 못하다는 점도 지방양여금의 정체를 악화시키는 요인으로 작용하고 있다. 위에서도 살펴보았듯이 지방양여금은 1991년 처음 도입된 이래 많은 변화가 있었다. 우선 도입당시 지방양여금의 재원이었던 토지초과이득세는 1996년 헌법불합치 판정으로 지방양여금에서 삭제되었으며, 전화세도 2000년 부가가치세로 편입되면서 지방양여금의 재원에서 삭제되었다. 지금 현재 지방양여금의 재원은 주세, 교통세, 농어촌특별세로 구성되어 있는데, 교통세와 농어촌특별세는 부가세의 폐지를 추구하고 있는 현 시점에서 그 존치여부가 불확실하다. 또한 주세의 경우도 통상압력이 가해지는 부문이어서 비록 폐지가 되

지는 않는다 하더라도 안정적이라고 하기는 어렵다. 이렇듯 지방양여금의 현재와 과거의 재원은 모두 안정적이라고 볼 수 없는 상황이다. 이러한 상황에서 지방양여금의 재원을 안정화시킬 수 있는 방안의 개발은 지방양여금의 정체성 확보를 위해 매우 시급한 과제가 아닐 수 없다.

여러 학자들은 지방양여금의 재원의 선정기준으로 응익의 원칙을 제시하고 있다(오연천, 1993). 하지만 이러한 주장은 일본의 지방양여세에는 적합하다고 할 수 있으나, 우리나라의 경우에는 그다지 맞지 않을 수 있다. 일본의 지방양여세는 목적세로서 지방세적인 성격이 강하기 때문에 그 재원은 응익의 원칙에 부합하여야 한다. 하지만 우리나라의 지방양여금은 국고지원금의 성격이 강하므로, 지방양여금사업과 지방양여금 재원의 연계성이 강할 필요가 없으며, 굳이 응익의 원칙에 입각하여 지방양여금 재원을 확보할 필요도 없다. 응익의 원칙에 부합하는 세목은 지방자치단체의 자주재원으로 하는 것이 더욱 바람직 할 것이며, 지방양여금의 재원은 안정성과 신장성을 확보할 수 있다면 족할 것으로 판단된다(김경환 외, 2000).

#### IV. 맺음말

지방자치의 성공적인 정착을 위해서는 자주재원 확충을 우선시 함으로써 지방의 자치역량을 강화시키는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고 국가 전체적인 효율성과 형평성을 제고하기 위해서는 각 나라의 실정에 맞는 지방재정조정제도가 운영되어야 한다.

지방재정조정제도 중 하나인 지방양여금은 이론적으로도 그 존재의 이유가 있으며, 현실적으로도 큰 성과를 보이고 있다. 이론적인 측면에서 살펴보면, 단위사업별 지원이 아닌 포괄적 지원 방식으로 운영되는 지방양여금은 지방교부세와 국고보조금의 제도적 한계를 보완하고, 지방자치단체의 자율성도 어느 정도 보장하면서, 도로사업 등 지역균형개발수요에 대한 안정적 투자재원을 확보할 수 있다는 점에서 그 정체성을 찾을 수 있다. 현실적으로 보아도, 여러 기존의 연구들은 지방양여금

이 지역균형개발 목적에 큰 기여를 하고 있음을 보여주고 있다. 또한 지방양여금은 도로포장을 제고 및 집산도로의 기능 확대 등을 통해 지방도로망구축에 상당히 기여한 것으로 평가되고 있으며, 하수도보급율을 크게 향상시키는 등 많은 가시적인 실적을 나타내고 있다.

그럼에도 불구하고 지방양여금의 정체성에 의문을 제기하는 이유는 원칙에 충실하게 운영되지 않았기 때문인 것으로 판단된다. 즉 대상사업들이 지방SOC사업에 국한되어야 함에도 불구하고, 정치적인 이유로 원칙에 부합되지 않은 사업들이 포함되어 있으며, 또한 단위사업을 세분화함으로써 지방자치단체의 자율성을 저해하고 있다. 또한 지방양여금 중 공식에 의한 배분이 아닌 심사에 의한 배분이 50% 내외를 차지함으로써 안정성 및 자율성이 제한되고 있으며, 지방양여금사업에 대한 지방비부담이 크다는 점과 재원이 안정적이지 못하다는 점도 지방양여금제도의 정체성을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다.

따라서 지방양여금제도가 원래의 목적과 취지에 입각하여 위에서 언급한 문제들에 대한 개선이 이루어진다면 지방양여금의 존폐에 대한 논란은 불식될 수 있을 것으로 판단된다. 더욱이 지난 10여년 동안 지방재정의 확충과 지역균형개발에 큰 기여를 하고 있는 지방양여금제도가 폐지되고 ‘국가균형특별회계’로 편입된다면 지방자치단체의 반발과 더불어 지방재정을 압박하는 결과를 야기할 것이다.

현재 중앙정부에서 추진하고 있는 안을 살펴보면, 지방양여금제도를 폐지하고 수질오염방지사업은 국고보조금으로, 지역개발사업은 보통교부세로 이관하며, 나머지 재원은 법인세의 12-15%와 함께 ‘국가균형특별회계’의 재원으로 활용하려고 하고 있다.<sup>2)</sup> ‘국가균형특별회계’의 대상사업에는 지방대학육성, 지역혁신체계를 통한 시범사업, 낙후지역개발사업 등이 포함되어 있다. 각 사업별로 좀 더 자세히 살펴보면 지방대학육성사업은 인력양성·연구개발·산학협력활동에 대한 지원을 내용으로 하고 있으며, 지역혁신체계를 통한 시범사업은 지방대학·기업·지방자치단체 등으로 지역혁신체제를 구축하여 이를 통해 지역특화발전계획을 수립하고 전략사업을 육성하는데 지원하는 것을 내용으로 하고 있다. 낙후지역개발사업으로는 동해안고속

2) 다른 안으로는 이 외에 특별교부세의 50%를 포함시키는 것임.

도로, 중부지역 동서고속도로, 서울·양양간 고속도로, 전남과 경남 해안지역의 동북아관광 Hub 사업, 농·산촌 개발(휴양관광단지 및 실버타운 개발) 등이 포함되어 있다. 하지만 이러한 사업에 지방양여금의 재원을 활용한다는 것은 다음과 같은 문제점들이 있다.

첫째, 10여년 동안 지방자치단체에 배분되던 지방양여금의 재원을 교육 등 다른 사업의 재원으로 전환하면 지방재정의 안정성 및 건전성은 크게 저해된다. 지방양여금은 지방재정수입의 약 5%를 차지하고 있는데, 이러한 재원이 배분되지 않는다면 지방재정은 위축될 수밖에 없다.

둘째, 지방SOC사업의 계속성에도 큰 문제가 있다. 지방양여금의 목적은 지방SOC사업에 대한 안정적인 재원의 확보에 있다. 만약 지방양여금제도가 폐지된다면 지방양여금이 계속될 것을 전제로 추진하여오던 지방SOC사업은 중단될 수밖에 없으며, 그 동안의 성과를 사장시키는 결과를 야기할 수도 있다. 물론 지금까지의 지방양여금제도가 원래의 목표를 달성하였다면 이러한 점은 문제가 되지 않을 수도 있다. 하지만 현 시점이 지방양여금의 목적을 완전히 달성하였다고 판단할 수 있는 근거는 없다. 행정자치부(2003)의 자료에 의하면 아직도 달성하지 못한 많은 지방SOC사업들이 있으며 이는 계속적으로 추진되어야 하는 사업들로 판단된다.<sup>3)</sup>

셋째, ‘국가균형특별회계’가 지원하고자 하는 사업들의 대부분은 기존의 지방재원으로 조달하기에는 적합하지 않은 사업들이다. 우선 지방대학육성을 위한 재원은 교육재정에서 담당하여야 하며, 고속도로 건설 등을 통한 낙후지역개발은 중앙정부의 직접적인 투자로 이루어져야 한다. 지역특화발전사업 역시 지방자치단체가 스스로 계획하여 운영하여야 하는 사업들로 기본적으로는 자주재원 확충을 통해 이루는 것이 바람직하다.

이렇듯 지방양여금을 ‘국가균형발전특별회계’에 편입시키는 것은 오히려 지방재정을 더욱 어렵게 함으로써 지방자치의 발전을 저해하는 결과를 야기할 것으로 판단된다. 따라서 중앙정부는 지방양여금제도가 원래의 목적에 맞게 운영될 수 있도록 제

3) 예를 들어 현재의 지방도로포장율은 46%에 이르고 있으나 아직도 국도포장율 96.5%에 비해 현저히 낮은 실정이다. 이 외에도 지방양여금이 추진하여야 할 많은 사업들이 있는데 자세한 것은 행정자치부(2003) 참조.

도적 개선을 서두르는 것이 올바른 개혁방향이란 점을 인식하여야 한다.

### 참 고 문 헌

- 권형신, 이상용, 이재성, 1998, 『한국의 지방재정: 이론과 실무』.
- 김경환 외, 2000, 『지방재정조정제도 개선방안연구』, 서울: 서강경제인포럼.
- 박희정, 한표환, 2002. “지방양여금에 의한 지방도로 정비사업의 성과,” 『한국지방재정논집』 제7권 제1호.
- 오연천, 1993. “지방양여금제도의 개편방향에 관한 연구: 지방양여금 배분구도의 재설정과 재원의 안정적 확보방안을 중심으로,” 『행정논총』 제32권 제2호.
- 이재원, 1999. “지방중심의 지방양여금 효율화방안,” 『강원개발연구원 세미나 발표논문집』.
- 이준구, 1999. 『재정학』, 서울: 다산출판사.
- 임성일, 1996. 『지방양여금제도의 개선방안』, 한국지방행정연구원.
- 허명환, 2001. “지방양여금의 어디로?” 『한국지방재정논집』 제6권 제2호.
- 행정자치부, 2003. 『지방양여금 백서』.