

지방양여금제도의 개편논의에 대하여

김흥래 / 한국지방행정연구원 원장

I. 서론

본격적인 지방자치실시를 앞두고 도입된 이후 12년간 시행되어 오고 있는 지방양여금제도의 개편·폐지가 논의되면서 이에 대한 공금증과 의견들이 제기되고 있다. 좋은 현상이라고 생각된다. 국가의 주요정책이 이해 당사자의 이해와 신뢰속에서 추진되고 성공하기 위해서는 충분한 논의와 여론수렴이 전제되어야 한다고 보기 때문이다.

따라서 여기에서 지방양여금제도의 개편·폐지에 대하여 그동안 제기된 이런저런 공금증과 의견을 국가정책수립에 참고가 되었으면 하는 마음에서 정리해 보고자 한다.

첫째, 지방양여금제도를 폐지하려는 이유(목적)는 무엇인가?

지방양여금제도가 지난 12년 동안에 그 도입의 목적을 달성 완료함으로써 더 이상 존속가치가 없다는 것인가? 어느 정도의 문제점은 인정하면서 이를 개선하여 당초대로 추진할 가치는 인정하더라도 왜 시대변화에 따라 새로운 국가정책을 펴기 위한 재원확보를 위해 불가피한 선택인가? 이와 같은 공금증이 먼저 해소되어야 한다.

둘째, 지방양여금제도의 개편·폐지는 중요한 국가정책의 전환인데 사전에 충분한 조사, 연구가 선행되었는가?

돌이켜보면 양여금제도를 도입하기 위해 3년동안 관계부처나 연구집단에서 고민하였고 그 결과를 법제화하여 12년 동안 줄곧 시행되어오고 있다. 그동안 지방양여금 지원에 대한 사업들은 지역개발과 지역경제 활성화 그리고 주민 소득증대와 오지 주민

들의 생활환경을 개선하는데 가시적인 성과를 보이고 있으며 지방의 높은 호응을 얻고 있다. 바람직한 것은 지방양여금제도에 대한 종합적인 분석, 평가가 선행되고 그 결과를 가지고 적절한 조치가 이루어져야 한다.

셋째, 지방양여금사업의 수혜자인 지방자치단체와 그 주민의 의견을 수렴하는 절차가 선행되었는가?

국가의 정책이란 거시적인 국가발전 차원에서 수립되어야 하지만 더 중요한 것은 그 정책에 대한 수혜자의 의견과 파급효과를 아울러 고려하여야 한다. 따라서 중앙정부의 계획(안)에 대하여 사업을 추진해 오고 혜택을 받고 있는 지방자치단체의 의견 수렴이 필요하다. 중앙정부가 수립한 정책을 하향적·일방적으로 이행시키려고 밀어붙이기에는 지방양여금사업의 추진목적과 추진성과 그리고 사업에 대한 자치단체와 그 주민의 기대가 아직은 매우 크기 때문이다.

이와 같은 문제의식을 가지고 이 글은 먼저 지방양여금제도가 왜 도입되었으며, 이 제도는 지난 12년 동안 어떻게 변천, 추진되어왔는지 그리고 추진성과와 현시점에서 발전적으로 개선할 점이 무엇인지를 살펴보고자 한다. 다음으로는 지방양여금제도의 개편 이유와 대안이 무엇인지를 소개하면서 정부의 정책변화에 대한 다양한 견해를 충분히 논의하고자 한다.

II. 지방양여금제도의 개요

1. 개념

지방양여금제도는 자치단체의 재정기반의 확충과 지역간 균형발전을 도모하기 위하여 국세 중 특정세목 수입의 전부 또는 일부를 자치단체에 이양하여 도로개설이나 정비 등의 지방 SOC사업에 투자되는 재원을 마련하기 위해서 1991년도에 도입된 지방재정조정제도의 하나이다.

이와 같은 지방양여금은 지방자치의 본격 실시를 앞두고 기존의 지방재정조정제도인 지방교부세나 국고보조금제도 운영의 한계를 극복하고 지역개발, 지방발전의 선도적 역할을 할 수 있는 지방도로정비사업과 같은 특정 재정수요를 충족시키기 위해 마련한 제도로써 중앙과 지방간의 정치적 결단의 산물이다. 당시에는 지방자치실시의 명분과 필요조건 중에 자치단체의 「재정자립도」가 논점의 대상이었다. 다시 말하면 지방자치 반대론자는 자치단체의 재정자립도가 낮아 지방자치는 시기상조라는 주장을 하여왔다. 그리고 국가 전체의 조세체계가 국세중심이고 세원이 자치단체간에 편제하여 국세의 어떤 세목을 지방세로 이양한다고 하더라도 자치단체간의 재정력 격차만 심화시키게 된다고 하여 국세의 지방세 이양은 반대해왔다.

한편 국고보조금제도는 국가시책위주의 단위사업에 한정하여 지원함으로써 지방의 자율성을 제약하고 지방교부세제도는 자치

단체의 부족한 일반재원을 보전하는데 지원됨으로써 지역단위 SOC 확충재원이 절대 부족한 시점이었다.

2. 도입배경

1984년도 정기국회에서 “'87년 상반기까지 적합한 일부지역에 지방자치제를 실시하기로” 여야간 합의한 이후, 지방재정 부문의 정책목표는 「지방재정 확충과 지역간 불균형 완화」에 관심이 쏠려졌다. 이러한 배경하에서 '85년 담배판매세의 이양(지방세)과 '89년 담배소비세로의 확대개편 등 지방세원에 대한 확충노력이 전개되었다. 담배소비세의 신설로 인해 1980년 이후 대체로 88:12의 수준을 유지하던 국세와 지방세의 재원비율이 82:18로 증가하는 등 지방세원의 획기적인 확충이 이루어졌다. 그러나 지방재정규모의 확충과 개별 자치단체의 자립수준이 크게 향상된 것은 사실이나 자치단체간·지역간 재정력의 불균형 완화 측면에서는 소기의 성과를 거두었다고 보기는 어렵다. 왜냐하면 지역간 경제력 격차가 현저한 상태에서 국세의 어떠한 세원이나 세목을 이양하든 간에 자치단체간 재원조달능력에는 격차가 생기는 것이 불가피하기 때문이다. 이런 점에서 그 당시 내무부는 자치단체간의 재정불균형을 완화하면서 지방재정력을 보강할 수 있는 대안으로 「지방양여세」의 도입을 공식적으로 제기하게 된 것이다.

이러한 논의가 활발히 전개되고 있던 상

황에서 '91년 지방의회 선거실시가 가시화됨에 따라 '90년도 세제개편안 마련시 국세중 특정세목 수입의 전부 또는 일부를 지방에 재정이전(fiscal transfers) 해주는 지방양여금제도가 도입되기에 이르렀다.

우선, 지방자치 본격 실시를 앞두고 지방재정수요가 급증하는 상황에서 기존의 재정제도를 통한 재정확충에는 제약과 한계가 있었다. 특히, 국세위주의 조세체계와 기초자치단체의 자체수입에 대한 기반이 크게 영세하여 지방재정을 확충하는데 있어서 한계로 작용하는 상황이었다. 이와 함께 지방교부세, 국고보조금제도를 축으로 하는 재정이전제도상의 제약과 관련 부처간 이견도 노정되었다.

또한, 그동안 고도경제성장과 더불어 도로 등 지방의 사회간접자본에 대한 사회적 수요증대에 따른 투자재원 확보도 시급한 과제로 부각되었다.

한마디로 양여금제도는 지방자치 실시를 앞둔 시점에 지방재정의 확충이 요구되고 지방의 SOC확대와 지역균형개발에 대한 필요성이 절실히 요청되는 시대적 상황에서 기존 제도상의 한계를 극복하는 또 다른 정책수단으로 도입되었다. 그 당시 「세제발전심의회」는 지방재정 확충방안으로 (1) 국세중 일부 세목을 지방에 이양하는 방안과 (2)중앙과 지방이 세원을 공유하는 방안(공동세)을 동시 검토하였다. 그 후 일부 국세 세목의 지방이전을 통하여 지방SOC사업에 필요한 재원을 확보하는 방안이 동 위원회에 의해 건의되었고 정부는 이를 채택하

〈지방양여금제도 도입과정〉

- '89. 4 : 내무부에서 지방양여금제도도입을 위한 기본계획 수립
- '89. 7 : 충남 도고(道高)에서 제도도입을 위한 학계, 관계기관 세미나개최
- '89. 9 : 「지역균형발전기획단」에서 지방재정 확충방안으로 '90년 조세체계 개편문제와 연계하여 종합검토
- '89. 12 : 「개발이익환수에관한법률」 제정시 토지초과이득세의 50%를 지방자치단체에 양여토록 규정하여 장차 양여금 재원의 일부로 확보
- '90. 8 : 「세계발전심의위원회」에서 지방양여금의 대상사업 및 규모에 대해 관계부처간 합의
- '90. 12 : 지방양여금 관계법령 제정 및 개정

계된 것이다. 물론 당시 경제기획원과 재무부는 지방양여세제도의 도입에는 원칙적으로 찬성하였으나 양여세목과 규모, 양여대상사업의 결정에 있어 내무부와 의견대립이 커서 종래 국고보조사업에 속하였던 도로정비사업에 국한함으로써 양여금제도 자체의 고유역할을 수행하는 제도적 틀로서 그 존재가치를 크게 부각시키지는 못하였으나, 차츰 도로사업의 범위를 확대하는 한편 수질오염방지, 농어촌개발 등을 지원하는 투자재원으로 역할을 확장해 나갔다.

3. 제도적 특성

지방양여금은 지방의 주요재원으로 기능하고 있지만 그 특성면에서 자치단체의 자주재원인 지방세를 비롯하여 의존재원인 지방교부세, 국고보조금과는 상당한 차이를 보이고 있다. 지방양여금은 교부세와 국고보조금의 성격을 부분적으로 지니고 있으나 사용용도의 지정, 지방비 부담 등으로 국고보

조금제도와 같은 특정보조금 계열에 속하는 것으로 분류할 수 있다. 또한 국세중 특정세목 수입의 전부 또는 일부를 재원으로 법에 명시된 대상사업을 수행하는 지방자치단체에게 포괄 배분해 주는 법정재원으로서 다음과 같은 제도적 특성을 가지고 있다.

- 재원을 국세 특정세목과 법정연계(재원의 안정성)
- 수입예측이 비교적 쉬워 중장기적 투자재원으로 활용 (계획적 재정운용)
- 대상사업별 배분기준을 법령으로 규정 (일부 사업)
- 지방비 부담(matching) 제도를 갖고 있음(투자 효율성 추구)

그러나 지방양여금은 국가와 지방간의 세원공유 시스템은 아니며, 완전한 의미의 자본보조금(capital grant)도 아니다. 지방교부세와 비교할 때도 양여금은 자치단체의 일반적 재원보장의 역할을 하지 않을 뿐 아니라 그 배분의 규칙성과 예측 가능성이 상대적으로 낮은 편이다. 그러므로 양여금은

지방교부세와 달리 지방의 실질적인 자주재원으로 간주되지 않는다. 지방교부세는 일반재원인 반면 양여금은 특정사업재원이다. 지방교부세의 경우 배분과정에서 인구가 절대적인 역할을 하는데 비해 양여금의 경우에는 해당사업의 재정수요 요인(예컨대, 도로포장을 등)이 중요한 역할을 한다.

또한, 재원면에서 국고보조금은 정부 일반회계예산에서 지원되는데 비해 지방양여금은 국세로서 징수된 특정재원이 중앙정부 특별회계를 통하여 자치단체에 배분되는 점, 법정 배분공식을 주로 활용하는 점 등에서 국고보조금과는 차이가 있다. 국가지방의 상호이해관계가 있는 사업, 재원의 용도 지정, 지방비 부담 및 국고보조사업에 뿌리를 두는 점은 보조금과 유사하지만 국고보조사업에 비해 포괄적 범위에서 특정사업을 지원하는 특징을 지닌다. 아울러 사업추진의 계속성과 안정성 확보, 국고정산 및 반납제도가 없는 편이성, 재정운영의 자율성 측면 등에서 국고보조금과 상당한 차이가 있다.

이를 종합하면 지방양여금은 기존의 지방재정이전제도인 지방교부세나 국고보조금과는 차별성을 갖고 있지만, 이론적으로나 실제 운영상에 있어서는 국고보조금제도에 상대적으로 가까운 특정보조금(또는 조건부보조금)의 성격을 지니는 독자적인 제도이다.

4. 제도의 변천과정

지방양여금은 제도도입이후 계속적으로 그 규모와 대상사업을 확장해 왔다. '91년

당시에는 주세 15%, 전화세 100%, 토지초과이득세 50%를 재원으로 하여 총 5,570억 원을 주로 도로정비사업에 국한하였지만 그 후 '92년에는 국고보조사업의 지방이양 확대에 따른 기능이관으로 지방양여금 대상사업을 확대하게 되었으며 추가된 사업은 수질오염방지, 농어촌지역개발, 청소년육성 등 3개사업이며 소요재원은 주세의 15%를 60%로 인상하여 마련되었다.

'94년에 들어와서는 국세인 교통세가 목적세로 신설되어 내국세 규모감소에 따른 교부세재원 부족분을 보전하기 위하여 주세의 60%를 80%로 인상 하였다. 이에 따라 지역개발사업이 대상사업으로 추가되었으며 그 배분은 '보통교부세 산정기준'을 적용하여 배분되었다. 또한 '95년에는 UR대책의 일환으로 농어촌도로, 농어촌하수도 등 관련사업이 추가되고 그 재원은 신설된 농어촌특별세의 19/150에 해당하는 금액이 추가되었으며, '97년에는 「물관리종합대책」과 관련한 수질개선사업의 투자재원 확대, 농촌지도직 등 국가직의 지방이양에 따른 재정보전을 위하여 주세가 80%에서 100%로 인상이 되었다. 최근 2001년부터는 지방에 양여되었던 전화세가 폐지되고 부가가치세에 통합됨에 따라 그 대체재원으로 교통세의 14.2%를 이양받게 되어 대상사업간 배분비율이 전면 조정되기도 하였다.

이와 같이 도입된지 불과 12년 사이에 7차례에 걸친 제도개편으로 인하여 지방양여금제도는 당초의 도입취지를 크게 훼손하게 되었고 제도자체의 정체성 문제에도 직면하

〈표 1〉 지방양여금제도의 개편과정

구분	'91년 시행 ('90년 도입)	'92년 시행 (1차 개정)	'94년 시행 (2차 개정)	'95년 시행 (3차 개정)	'97년 시행 (4차 개정)	2000년 시행 (5차 개정)	2001, 2002년 (6·7차 개정)
배경	· 지방재정 기반확충 · 지역균형 개발	· 국고보조사 업지방이양 에 따른 기 능 및 재원 이양	· 목적세 신 설에 따른 교부세 감 소분 보전	· 우 루 과 이 협상대비 농어촌관 련 양여금 확대	· 물관리 중 합대책 · 국가직 지방화 재정지원	· WTO 권고 에 따른 주세율 체 계조정	· 재원 및 사업간 배분비율 조정
재원	· 토지초과 이득세 50% · 주세 15% · 전화세 100%	· 토지초과 이득세 50% · 주세 60% · 전화세 100%	· 토지초과 이득세 50% · 주세 80% · 전화세 100%	· 토지초과 이득세 50% · 주세 80% · 전화세 100% · 농특세 19/150	· 토지초과 이득세 50% · 주세 100% · 전화세 100% · 농특세 19/150	· 주세 100%→ 95% (*2001년 부터 100% 환원)	· 주세 100% · 교통세 14.2% · 농특세 23/150
대상사업	· 도로정비 사업 - 광역시도 - 지방도 - 군도 - 농어촌도로	· 사업추가 · 도로정비 사업 - 시의국도 - 시도추가 · 사업신설 · 수질오염 방지 · 농어촌지 역개발 · 청소년육성	· 사업신설 · 지역개발 사업 (일 반 재 원)	· 사업신설 · 농어촌개 발사업 - 농어촌도로 - 농어촌 하수도정비	- 소하천 정비사업	- 추가/기능 이양사업 없음	*대상사업 배분비율 조 정 - 교통세양여 재원전액 도 로정비사업 배분(2001) - 도로사업재 원 감소, 수 질오염방지 사업재원증 가(2002)

게 되었다. 그러나 양여금재원 및 대상사업의 확장결과, 도입당시에 5,570억원 이던 것이 2003년에는 4조 9,035억원으로 8.8배가

증가하였으며 지방재정에서 양여금이 차지하는 비중도 계속 증가하는 추세를 보여왔다.

5. 외국의 제도(日本の 사례)

일본의 지방양여금제도는 지방교부세, 국고지출금제도와 더불어 지방재정조정제도의 하나로 이용되고 있으며 1954년에 도입된 ‘입장양여세제도’가 그 효시이다.

입장양여세는 당시 도도부현세였던 입장세가 지방세원의 편중을 시정하고 과세방법의 적정을 기하기 위하여 국세로 이관됨에 따라 그 수입액의 90% 상당액을 인구비율에 따라 도도부현에 양여토록 한 것이었다.

이어 1955년에도 「도로정비 5개년 계획」에 기초를 두고 실시되는 도로정비사업의 지방부담 재원으로 충당하기 위해 휘발유에 부과하는 지방도로양여세를 신설하고 그 전액을 1급국도, 2급국도 및 도도부현의 면적으로 배분하여 도로비용에 충당토록 하였다.

그 이후 '57년부터 특별톤(ton)양여세가 신설되었고 '62년에는 소득세의 일부를 지방세로 양여함에 따라 입장양여세가 폐지되었고 '66년부터 석유가스양여세, '71년부터 자동차중량양여세, '72년에는 항공기연료양

〈표 2〉 일본의 지방양여세 제도요약

양여세목 (설치년도)	지방도로 양여세 (’55)	특별톤 양여세 (’57)	석유가스 양여세 (’66)	자동차중량 양여세 (’71)	항공기연료 양여세 (’72)	소비 양여세 (’89)
양여재원	지방도로세 전액	특별톤세 전액	석유가스세 의 1/2	자동차 중량세의 1/4	항공기 연료세의 2/13	소비세의 1/5
양여단체	도도부현 시정촌	개항소재 시정촌	도도부현 지정시	시정촌	공항소재 도도부현 공항소재 시정촌	도도부현 시정촌
양여기준	·도도부현 지정시 : 64/100 ·시정촌 : 36/100	·개항소재지 특별톤세 기준	·1/2 : 도도부현 도로연장 ·1/2 : 도도부현 도로면적	·1/2 : 시정촌 도로연장 ·1/2 : 시정촌 도로면적	·1/5 : 공항소재 도도부현 ·4/5 : 공항소재 시정촌	·6/11 : 도도부현 ·5/11 : 시정촌
용도	도로비용에 충당	제한없음	도로비용에 충당	도로비용에 충당	제한없음	제한없음
양여시기	6. 11. 3월	9. 3월	6. 11. 3월	6. 11. 3월	9. 3월	7. 10. 1. 3월

여세가 신설되었으며, '89년에는 소비양여세가 신설되었으나 '97년에 지방소비세가 신설됨에 따라 폐지되었다.

이러한 양여세는 국세인 지방도로세의 전액, 석유가스세의 1/2, 항공기연료세의 2/13, 자동차중량세의 1/4 및 특별토세의 전액을 「교부세및양여세배부특별회계」를 통하여 지방자치단체에 양여하는 것으로 일부는 지방자치단체의 일반재원으로 배분되고 있다. 또한 지방교부세와는 달리 일반회계를 거치지 않고 국세수납금 정리자금에서 동 특별회계 예산에 직접 계상되는 것으로서 각 자치단체에 대한 배분기준은 원칙적으로 도로의 연장, 면적 등에 따른 배분의 객관성을 확보하고 있다.

Ⅲ. 그동안의 성과와 개선되어야 할 사항

1. 그동안의 운영성과

지방양여금제도의 운영성과를 논의하기 위해서는 도입배경에 따른 본지(本旨)를 다시 한번 살펴볼 필요가 있다. 지방양여금법 제1조에 따르면 양여금제도의 도입목적은 “지방자치단체의 재정기반을 확충하고 지역간 균형발전을 도모”하는데 있다.

여기서는 현행 지방양여금제도가 과연 도입목적에 충실한 성과를 나타내었는지를 알아보기 위하여 지방재정 확충효과와 지역간 균형발전효과 등을 중심으로 살펴보기로 한다.

가. 지방재정 확충효과

우선 지방양여금이 지방자치단체에 재정적으로 미치는 직접적인 영향은 각 자치단체의 재정규모를 크게 신장시켰다는 점이다. 그동안 양여금이 지방재정수입의 확충을 가져다준 총량규모는 도입 첫해인 '91년에 5,570억원을 시작으로 하여 2003년의 4조 9,035억원에 이르기까지 13년동안 도합 31조 7,023억원에 이르고 있다. 그러면 이렇게 큰 액수가 모두 지방재정수입에 순증효과를 초래하였을까 하는 점이다. 이에 관하여는 지방양여금의 도입과정과 변천과정을 살펴보면 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다.

우선 지방양여금 대상사업을 결정함에 있어 사전에 일정한 정책목표와 사업대상을 마련해 놓고 이에 부합되는 적정사업을 선정하는 것이라기 보다는 중앙정부의 일부기능과 단위사업을 지방자치단체에 위임하는 과정에서 그 당시 추진되고 있던 국고보조사업을 주로 양여금 대상사업으로 선정한 것이다.

이를테면 1BRD 도로정비사업, 수질개선사업중 하수종말처리시설, 분뇨처리시설, 오염하천정화사업등 3개 사업의 경우는 당시 환경부에서 추진하고 있던 국고보조사업이 양여금대상사업으로 선정된 것이다. 그 이후에 추가된 정주생활권개발사업 역시 「토지관리 및 지역균형개발특별회계」에서 지원되던 국고보조사업의 일부로 운영되다가 지방양여금사업으로 포함되었다. 청소년육성사업도 문화관광부의 국고보조사업이 양여

금사업으로 이전된 것이다. 그 외 일반재원 위주로 배분되고 있는 지역개발사업은 '94년도 국세인 교통세가 목적세로 신설됨에 따라 지방교부세 재원감소분 보전을 위해 추가되었다.

따라서 지방양여금의 도입자체는 지방세 입증가에 어느 정도 기여한 것으로 나타나 있지만, 사실 국고보조금이나 지방교부세 같은 다른 이전재원의 감소 또는 증가율 둔화에 의해 부분적으로 상쇄된 부분도 있어 양여금의 지방재정 세입증대의 순증효과는 그리 크지 않은 것으로 평가되고 있다. 즉, 국고보조금의 일부를 양여금으로 대체하지 않고 지방교부세나 국세의 지방이양 등으로 지방재정을 확충하였을때와 비교하면 과연 얼마나 지방재정 증대에 기여하였는가에 대한 평가는 다소 회의적이라고 본다.

나. 지역간 균형발전 효과

지방양여금제도가 추구하는 또하나의 주요한 목적은 지역간 균형발전을 이루는데 있다. 따라서 양여금 대상사업이 지역간 균형발전을 촉진하는데 어느 만큼 기여했는지에 대하여는 긍정적, 부정적 견해가 공존하나 대체로 긍정적인 평가가 우세한 편이다.

우선 지방양여금 대상사업 중 지방도로정비사업의 성과에 대한 분석결과를 살펴보면 광역시·도나 시·군지역 공히 도로자원의 격차가 줄어들고 있는 것으로 나타나 지역 균형발전이라는 원래의 목표를 나름대로 수행하고 있는 것을 보여주고 있다. 또한 지방

양여금에 의한 지방도로정비사업의 생산, 부가가치, 고용창출에 대한 효과도 크게 나타나고 있으며, 그 경제적 파급효과는 수도권보다 비수도권 지역의 투자가 더 큰 것으로 분석되고 있다.

특히 미개설·미확장 도로면적이 각 자치단체의 행정구역 면적에서 차지하는 비율을 기준으로 하여 볼 때 지방양여금이 도입된 '91년과 10년후인 2000년도간 광역시도와 농어촌도로를 대상으로 지니계수(Gini coefficient)와 변이계수를 분석한 결과를 보아도 광역시도와 농어촌도로의 불균형도가 상당히 개선되었음을 보여주고 있다.

또한, 지니계수와 변이계수를 이용한 분석결과 지방양여금배분으로 인한 지방자치단체의 수평적·재정형평화 효과도 나타나고 있음을 보여주고 있다. 물론 재정형평화가 양여금제도의 본래 목적은 아니라고 할지라도 지방재정의 여건이 열악한 지역에 더 많은 양여금이 배분됨으로써 수평적 재정형평화 효과가 있다는 것은 나름대로 의미있는 성과라고 하겠다.

다. 기타 가시적인 성과

지방양여금사업의 가시적인 성과도 무시할 수 없다. 그간 양여금사업의 주요실적을 살펴보면, 우선 도로정비사업의 경우 본 제도가 도입된 이래 지방도로 63,262km를 확포장·정비하여 '91년에는 32.2%이던 도로포장율을 '02년의 46.3%수준으로 제고하였다. 농어촌 지역개발사업의 경우에도 총 768

개면(面)중 562개 면에 대해 정주권 개발사업을 완료하였으며, 또한 총 403개 면 중 399개 면에서 오지개발사업을 추진중에 있다. 수질오염방지사업의 경우에도 하수종말처리시설 231개소, 분뇨·축산처리시설 258개소, 오염하천정화시설 571km, 하수관거정비 62,824km등을 추진함으로써 수질개선에 많은 기여를 하고있다. 이와 관련하여 하수도 보급율도 '92년 39.5%에서 '02년 75.0%로 크게 향상되었다.

지방양여금제도의 그간 성과를 요약하면 <표 3> 과 같다.

2. 운영상 문제점

지금까지 지방양여금제도 현황을 살펴보

았듯이 지방양여금은 지방재정확충과 지역균형발전에 큰 기여를 하고 있으며 가시적인 성과도 나타내고 있다. 그러나 그동안 제도운영과정에서 부적합한 대상사업 확장에 따른 정체성 비판과 단위사업의 세분화로 인한 지방의 자율성 제약등 지금까지 여러 연구에서 지적되어온 양여금제도의 문제점을 언급하면 다음과 같다.

가. 지방양여금제도의 정체성 문제

지방의 사회간접자본 구축을 위한 재원지원 및 지역균형개발에 부합하지 않은 대상사업이 포함되어 제도의 정체성을 모호하게 하고 있다. 대표적인 예로 청소년육성사업의

<표 3> 지방양여금제도의 성과

◦ 지방재정규모의 확충에 기여			
	'91년	→	2003년
- 지방예산규모 :	17조 1,184억원		78조 1,614억원(4.6배)
- 지방양여금 규모 :	5,570억원		4조 9,035억원(8.8배)
- 지방양여금 비중 :	3.3%		6.3%(증3.0%)
◦ 지방 SOC사업에 대한 지속적인 투자			
	'91년	→	2002년
- 지방도로 포장율 :	32.2%		46.3%(증14.1%)
◦ 지방도	63.6%		80.9%
◦ 시도	49.0%		57.7%
◦ 군도	40.7%		48.1%
◦ 농어촌도로	17.0%		27.8%
- 정주생활권 개발	총 768개 면중		562개면(73.2%)
- 하수도 보급율	37.5%		75.0%(증 37.5%)

도입(정치적 요인), 지역개발사업추가에 따른 주세양여율인상(국가공무원 지방직전환에 따른 관련부처간 타협)을 지적할 수 있다. 한마디로 이들은 지방양여금제도의 도입 목적과 기능에 부적합한 사업들이다. 이와 관련하여 지방양여금제도를 둘러싼 부처간 갈등요인이 잠복하고 있고 이것은 중장기 차원에서 제도의 존립기반에 손상을 가하고 있다. 그러므로 지방양여금의 정체성 확립은 대상사업의 조정과 제도 운영방식, 재원과 사업간의 문제, 재원배분의 포괄화에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

나. 지방양여금 재원의 불안정성

재원문제는 크게 보아 재원과 대상사업간 연계성 부족 및 재원의 불안정성이란 두 문제로 압축될 수 있다. 현재 주세는 특성상 도로정비등 양여금대상사업과 무관하여 목적재원으로서 불합리하므로 국가자원배분의 효율성과 형평성을 저해하는 한 요인으로 작용할 수 있다. 지방양여금사업이 국가와 지방의 주요정책 목적을 충족시키는 사업이라는 점과 국고보조사업과의 차별성을 고려할 때, 가능한 사업의 특성과 재원간에 연계성을 높여주는 것이 바람직하다. 아울러 최근 양여금의 기간재원인 교통세와 농어촌특별세가 한시적 재원(교통세 '94~2003, 농특세 '94~2004)으로서 그 유효기간이 근접함에 따라 이에 따른 재원의 안정성 문제가 중요한 이슈로 부상되고 있다.

다. 대상사업의 세분화로 지방의 자율성 저해

지방양여금 단위사업이 많아지고 세분화되면서 지방자치단체의 자율성과 재량성을 저해하는 점도 문제로 지적될 수 있다. 현재 도로정비사업은 6개의 단위사업으로 세분화되며, 수질오염방지사업에는 5개의 단위사업이, 지역개발사업 역시 소하천정비 등 3가지 부문에 재원배분이 이루어지고 있다. 이와 같은 사업의 다양화, 세분화는 지역실정에 대한 고려와 지방의 자율성을 제한하는 국고보조금제도와 차별성을 없애는 결과를 초래하였다.

라. 지방비부담 과중에 따른 재정운영의 경직화

지방양여금 대상사업의 효율적 추진을 위한 지방비부담이 순기능보다 역기능을 초래할 가능성이 높다. 순기능은 사업수행의 신속성 및 지방의 책임성확보 측면에서 부각되는데 비해 역기능은 지방비 부담으로 인한 재정운영의 압박 가능성과 투자우선순위 조정등의 측면에서 초래된다.

특히, 지방비 부담에 따른 재정운영의 압박정도는 자치단체간에 상당한 차이가 있는 것으로 분석된다. 그러나 지방비 부담은 법령에 의한 것이 아니라 관련부처의 지침에 의한 권고사항이기 때문에 강제규정은 아니며 국고보조사업과는 달리 정산·반납제도가 없기 때문에 지방비를 부담하지 않더라

도 제재할 방법은 없다. 그렇지만 지방비 부담여부가 차기년도 양여금 배정시 반영되고 있는 현실을 감안한다면 양여금사업에 대한 지방비 부담은 강제적이라 해도 과언이 아니다. 따라서 과도한 지방비 부담은 지방재정의 탄력성을 약화시키고 자치단체의 자율적 재정운동을 저해하는 한편 사회간접자본의 지역적 편중을 유도하는 부작용을 낳을 수도 있기 때문이다.

마. 성과평가 및 사후관리 문제

지방양여금 사업에 대한 성과평가가 이루어지지 않아 국가자원사용에 대한 객관적 평가가 주어지지 않고 있다. 여기에는 그동안 20조원이상 투자된 재정자금의 경제적 효율성과 사회적 형평성에 대한 종합적 평가를 포함하여 개별 단위사업간의 상대적 성과평가를 실시하는 것이 포함된다. 이와같은 재정자금의 사용에 대한 객관적인 평가

는 향후 양여금제도의 정체성문제를 정립하는 과정에 있어서도 매우 중요한 이슈가 될 것으로 예상된다.

이와 함께 매년 또는 2~3년을 주기로 양여금 대상사업에 대하여 투자성과를 측정하고 그 결과를 양여금제도 운영(자금배정, 인센티브적용등)에 적극적으로 활용하는 정책도 필요하다고 본다.

IV. 지방양여금제도 존폐관련 쟁점

1. 폐지론

가. 폐지안

현행 지방양여금제도를 폐지하고 기존의 지방양여금재원을 지방교부세, 국고보조금, 그리고 국가균형발전 특별회계 재원으로 개편하자는 것이다.

2003년 현재		개편안	
도로정비 원	1조 9,379억	지방교부세 원	2조 8,531억
수질오염방지 원	1조 5,837억	국고보조금 원	1조 6,203억
농어촌지역개발 원	4,301억	균형발전특별회계 원	4,301억

나. 폐지사유

지방양여금은 그동안 도로정비, 수질개선, 농어촌 개발 등 지방 SOC사업에 대한 안정적, 계획적 투자로 그 나름대로 순기능을 발휘해 왔으나 근년에 와서 다음과 같은 사유로 제도자체의 정체성 문제와 존재의의에 대한 비판론이 제기되고 있는 상황이다.

우선 양여금 대상사업들이 당초의 제도 도입목적과 취지에 맞는 지방의 사회간접자본 개발사업에 국한되어야 함에도 행정편의 위주 또는 정치적 요인으로 산물로서 원칙에 부합되지 않는 사업들이 포함되었으며, 또한 단위사업이 많아지고 세분화되면서 대상사업별 배분액이 적어져 ‘규모의 경제’를 실현하기 어려운 문제가 되고 있다. 이와 같은 사업의 다양화·세분화는 지역특성에 대한 고려는 물론 지방의 자율성을 제한시키며 국고보조금 제도와 차별성을 없애는 결과를 초래하기도 하였다.

또한, 지방양여금사업에 대한 지방비 부담이 과중하여 지방으로부터 지속적인 압박을 받아오고 있다는 점과 한동안에는 재원의 안정성 문제가 크게 부각되지 않았지만 교통세와 농특세의 한시적 재원문제가 당면현안으로 대두됨에 따라 이들이 양여재원으로서는 기능을 상실할 우려도 배제할 수 없는 입장이다. 이와 함께 양여재원과 대상사업간의 연계성문제도 계속 문제점으로 남아있다.

이러한 가운데 「국가균형발전」이라는 국정과제 추진의 틀에 맞추어 지방양여금 재원을 보다 효율적으로 활용하자는 것이다.

다. 폐지로 인하여 지방재정에 미치는 영향

최근 지방분권과 관련하여 중앙정부에서 추진하고 있는 “지방재정지원안”을 살펴보면, 현행 지방양여금제도를 폐지하여 사업성격에 따라 지방교부세 및 국고보조금 그리고 국가균형발전특별회계의 재원으로 전환하려고 하고있다. 이렇게 결정될 경우 지난 12년간 숱한 제도변천과정을 거치면서도 나름대로 안정적으로 정착된 재정제도를 일시에 폐지한다면 지방자치단체의 불만과 더불어 지방재정에 미치는 영향이 매우 클 것으로 판단되며 이 또한 많은 문제점을 초래할 것이 예견된다.

첫째, 지방양여금의 일부(도로정비 및 지역개발사업비 : 2조 8천억원)를 지방교부세로 전환할 경우 지방재정의 입장에서 보면 순증효과가 없기 때문에 지방재정확충을 기대하는 자치단체에서 수용을 거부하거나 반대할 가능성이 높다. 특히, 지방양여금 재원이 보통교부세에 산입·배분될 경우 재정자율성은 증가되었으나 현재 양여금을 지원 받아오던 ‘교부세 불교부 단체’의 경우 재원감소에 따른 불만과 반발이 예상된다.

둘째, 지방 SOC사업에 대한 투자감소 및 계속성에도 큰 문제가 따른다. 지방양여금의 본래 목적은 지방 SOC사업에 대한 안정적인 재원확보에 있다. 그런데 현행제도가 폐지되면 지금까지 중장기 계획에 의거 효과적으로 추진해 오던 SOC사업이 중단될 우려가 크며 그 동안의 성과를 사장시키는 결

과를 초래할 수 있다. 물론 지금까지 양여금 제도가 원래의 목표를 어느 정도까지 성취하였다면 별 문제가 되지 않는다. 그러나 현재의 시점에서 볼 때 지방양여금의 당초 목적을 달성하였다고 판단할 수 있는 근거는 없다. 예를 들어, 지방도로정비의 경우 포장율이 겨우 46.3% 수준에 맴돌고 있는 실정이며 행정자치부의 자료에 의하면 아직도 목표달성에 크게 미달하는 SOC사업들이 많으며 계속적으로 추진되어야 하는 사업들로 판단된다.

셋째, 지방양여금의 80%는 기초자치단체인 시·군에 배분되어(광역단체에는 19.2%) 지역균형발전을 촉진시키는 가장 중요한 형평화재원으로 시·군의 재정자립도가 36% 밖에 되지 않는 현실을 감안한다면 양여금 폐지시 시·군의 예산편성이나 재정운영에 상당한 압박이 예상된다. 더구나 국가균형발전특별회계의 경우 지역혁신체제(RIS)구축, 지역전략산업 등에 중점을 두고 광역단위 위주로 재원을 배분할 계획으로 있어 재정여건이 열악한 시·군의 경우 지방 SOC사업에 대한 투자약화, 불균형 심화로 참여정부의 균형발전 목표에 차질이 예상될 수 있다.

이렇듯 그동안 지방에서 좋은 반응과 지지를 받아왔고 학계에서도 그 성과가 인정되는 지방양여금제도를 일시에 폐지하는데 따른 정당성 및 합리성에 대한 논란은 앞으로 계속 될 것으로 전망된다.

2. 개편·유지론

가. 제도적 구조변화와 발전적 개선대책

현행 양여금제도가 독립재정체도로써 본래의 목적에 충실하기 위해서는 과감한 제도적 구조변화를 통해 정체성을 확보하는 가운데, 지방재정의 형평성과 효율성을 극대화하는 제도로 새롭게 탈바꿈되어야 한다. 이를 위해서는 대상사업의 대폭적인 조정과 재원배분 및 운영방식을 전향적으로 개선해야 한다. 현행 도로정비사업의 투자비중을 조정하되 배분공식 위주로 포괄보조금(block grant)화하여 사업내 칸막이를 제거하고 지역균형발전의 파급효과(spillover)가 큰 사업을 추가하여 지역경제활성화와 지역부가가치 창출기반을 구축해 나갈 필요가 있다.

〈표 4〉 지역균형발전 파급효과가 큰 사업(예시)

- 소도읍 육성사업 : 읍지역을 농어촌 거점 도시로 육성, 대도시 인구집중 완화
- 낙후지역 개발사업 : 도서·벽지, 접경·북방지역 등 중점 개발
- 지역특화사업 : 지역부존자원 및 향토자산 활용으로 주민소득창출 효과가 큰 사업 및 지역경제를 활성화시킬 수 있는 사업

또한 지방자치단체의 자율성과 재량성을 보장하기 위해서는 현재 세분화 되어 있는 단위사업별 배분방식을 지방 SOC 등 2~3

개 정도의 사업블럭으로 지정, 자치단체별로 총액(lump sum)배정하여 포괄적으로 사용할 수 있도록 개선하고 대상사업간에도 재원의 일정범위내에서 상호전용이 가능하도록 개선되어야 한다.

양여금사업의 지방비 부담문제에 대하여도 지방재정의 자율성과 탄력성 제고차원에서 일몰방식(sunset)을 통해 해소하거나 연차적으로 부담비율을 감축해 나가는 접근이 필요하다. 지방비 부담을 감축해 나가는 과정에서는 대상사업별로 차등감축하는 방법과 일률적으로 균등감축하는 방법을 취할 수 있으며, 향후 지방비 부담문제가 해소될 때까지 자치단체의 재정력이나 재정여건을 고려하여 차등배분하는 방안도 모색해 나갈 필요가 있다.

지방양여금사업의 효율적인 운영·관리를 위해 성과분석 체계를 구축하고 그 결과를 적절히 활용하는 사후관리 시스템을 도입함으로써 다음연도 양여금배정 및 인센티브 반영에도 적극 활용되어야 한다.

마지막으로 불안정한 지방양여금재원에 대하여는 빠른 시일내 정부차원에서 적절한 조치가 취해져야 한다. 우선 한시 목적세인 교통세('03년 종료)와 농어촌특별세('04년 종료) 시한을 연장하되, 향후 안정적인 재원 확보를 위해 특별소비세의 일정을 등 대체 재원 강구가 필요한 시점이다.

나. 국가균형발전특별회계와의 관계설정

지방양여금제도와 현재 정부내에서 추진

중인 균형발전특별회계와의 관계를 적절히 설정해 나갈 필요가 있다.

재원배분의 효율성을 높이고 지방의 균형 발전을 도모하기 위해 '균특회계'를 설치할 경우에도 대상사업이나 세출용도에 따라 계정을 분리하거나 추진체계 및 운영주체를 달리할 필요가 있다. 예를 들면, 현재 중앙부처에서 중장기계획에 의거 추진되고 있는 사업이나 광역권별로 특성화된 사업과 지역혁신 체계구축 및 지역전략사업 등은 국가경쟁력 제고차원에서 「국가균형발전위원회」에서 심의결정하여 '지역혁신사업계정'으로 운영하고, 재원의 대부분을 양여금, 교부세 등 지방재원으로 추진되고 있는 도로, 상하수도 등 주민생활기초시설 확충이나 농어촌지역개발, 시·군단위의 지역특화사업은 지방의 자율성을 확대하고 지역간 형평성 제고차원에서 「지역균형발전 소위원회」 등을 구성하여, 지방정부에서 주도적으로 추진케 하거나 '지역개발사업계정'으로 분리운영하는 것도 한 방안이라고 본다.

국가전체의 입장에서 국가균형발전의 명제를 어떠한 사업과 연계하며, 사업추진 주체와 재원조달방식은 어떻게 하는 것이 최선책인가(부작용의 최소화)에 대하여도 심도있는 검토가 요구된다.

V. 맺는말

지방자치의 성공적인 정착과 건전한 발전을 위해서는 우선적으로 자주재원을 확충함

으로써 지방의 자치역량을 강화하는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고 국가 전체적인 효율성과 형평성을 동시 제고하기 위해서는 그 나라의 실정에 맞는 지방재정조정 제도가 운영되어야 한다.

지방재정조정제도중의 하나인 지방양여금은 지방교부세와 국고보조금의 제도적 한계를 보완하고 지방자치단체의 자율성도 어느 정도 보장하면서 도로사업 등 지역균형개발 수요에 대한 안정적 투자재원을 확보할 수 있다는 점에서 그 정체성을 찾을 수 있다. 현실적으로 지금까지 양여금운영에 대해서 일부 비판적인 시각에도 불구하고 지방SOC 구축과 지역균형발전에 많은 기여를 해왔다고 평가되고 있다.

그럼에도 지방양여금의 정체성에 대해 의문을 제기하는 이유는 그동안 몇 차례의 제도개편 과정을 거치면서 당초의 도입목적과 취지에 맞지 않게 운영되어왔기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 현행 지방양여금 제도가 앞에서 언급한 제도개선을 전제로 독자적인 재정체도로 개선발전시켜 나가는 것이 바람직하다고 본다. 특히, 지난 「재정분권관련 국정보고회」 시에도 현재 추진중인 국가균형발전특별회계와 관련하여 특별회계

의 성격규정이 필요하며 정책비전이 다소 불분명한 점과 과거에 중앙정부에서 시도되었던 대규모 특별회계(예 : 농어촌구조개선 특별회계 등)가 재정지원의 비효율적 활용을 초래한 점등을 지적할 수 있다.

아울러 지방보조사업의 정책효과는 배분 공식에 의한 단순한 자금이전만으로 극대화되는 것이 아니고 지방의 조직, 의회, 자치제도 및 행정환경과 긴밀한 네트워크(network)를 형성하고 있는 주체가 관련사업을 주관할 때 비로소 정책효과가 극대화될 수 있음을 다시 한번 되새겨 보는 계기가 되었으면 한다.

결론적으로 국가재정을 국정과제의 하나인 “국가균형발전”의 틀에 맞추어 발전적으로 운영하겠다는 대원칙에는 반대할 이유는 없다. 다만, 지난12년 동안 추진되어 오면서 그 나름대로 지방발전과 낙후지역 균형개발의 기초가 되어온 도로정비사업 등 지방SOC 사업의 존폐에 대하여는 서론에서 제기된 의견들을 한번 더 경청하면서 시간이 걸리더라도 충실한 조사연구와 분석평가를 통해서 추진되는 것이 바람직하다고 본다. ☺

