

지방양여금제도의 정책방향

-지방SOC 확충을 위한 포괄보조금제도로의 전환-

Improving the Local Transfer Fund

2003. 12.

연구진
임성일 (연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

지방양여금제도는 기존의 지방교부세와 국고보조금제도가 지니는 문제와 한계를 보완할 목적으로 1991년에 도입되었다. 동 제도는 국세수입의 일부를 지방자치단체에 이전하여 지방재정의 기반을 확충하고 지역균형발전을 도모할 목적으로 도입되었다. 그 동안 지방양여금제도는 안정적인 재원을 토대로 지방의 도로와 환경기초시설의 구축과 균형발전에 상당 부분 기여한 것으로 평가된다. 그러나 최근 들어 지방양여금제도는 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)의 주요 정책수단으로서의 위상, 재원, 대상사업, 자금배분 방식, 지방비 부담 등과 관련해 크고 작은 문제점을 노정하면서 제도의 정체성 위기를 경험하기 시작하였다.

이러한 현실 상황을 인식할 때, 현행 지방양여금제도를 대상으로 과감한 구조개선을 모색하고 있는 본 연구는 중요한 의의를 지닌다고 말할 수 있다. 특히, 본 연구가 지방의 재정 자율성과 운영 효율성을 높이면서 아울러 재정책임성을 제고시킬 수 있는 포괄보조금(block grant)제도로의 변화를 보다 구체적으로 제시하고 있는 점은 상당히 평가할 만하다.

최근 정부가 지방분권과 국가균형발전을 추구하는 과정에서 우여곡절 끝에 지방양여금제도를 폐지하기로 결정한 점에 대하여는 못내 아쉬운 감이 없지 않다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 제시하는 도로포괄보조금 중심의 정책대안들은 기존제도의 존폐를 떠나 향후 정부간 재정시스템의 운영에 시사와 영향을 줄 것으로 전망한다.

본 연구에서 도출한 결과와 정책개선 방안이 정책에 구체적으로 반영되는 동시에 학계에도 일정 부분 기여할 수 있기를 기대한다. 또한 지방재정 전문가로서 재정분권과 자주재원 확충에 힘써온 임성일 박사의 노고를 치하하며 더 많은 발전을 기원한다.

2003년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

요 약

본 연구는 지방양여금제도의 위상과 기능을 새롭게 모색하는데 그 목적이 있다. 그 동안 지방양여금제도는 지방교부세와 국고보조금제도의 중간적 특성을 지니면서 그 나름의 순기능을 발휘해왔다. 하지만 근년에 와서 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)의 주요 정책수단으로서의 정체성(正體性) 문제와 존재의의에 대한 비판론에 부딪히기 시작하였다. 이러한 가운데 참여정부가 지방분권과 국가균형발전이라는 대 전제를 추구하면서 최근 지방양여금제도를 폐지하기로 결정하였고, 현재 정부안이 국회에 계류 중인 상태이다. 한마디로, 지방양여금제도는 현재 제도의 위기 상황에 직면하고 있다.

이와 같은 시대적 변화 상황을 인식하면서 본 연구는 지방양여금제도에 대한 과감한 구조개선을 모색하는데 중점을 두고 있다. 구체적으로, 지방양여금제도를 우리나라에서 지금까지 시도해보지 않은 도로부문의 포괄보조금(block grant)제도로 전환시키는 방안을 강구하는데 연구의 초점을 맞추고 있다. 이와 같은 접근을 취할 경우 기존제도에 대한 과감한 구조개편은 물론 양여금제도 폐지 시에도 실질적이고 보완적인 정책대안으로 기여할 수가 있다. 그 이유는 지방양여금제도가 폐지되더라도 기간 양여금사업인 도로사업과 수질오염방지사업은 다른 시스템(지방교부세사업, 국고보조사업)에 소속되어 운영될 것이 거의 확실하기 때문이다.

본 연구에서 문헌조사, 통계·계량 분석, 기타 실증분석 등을 시도한 결과 발견한 지방양여금제도의 현황 및 문제점을 정리하면 다음과 같다.

- (1) 지방양여금제도는 도입 이후 사업의 규모와 영역을 확대시키면서 대규모 보조금제도로 변모되었다. 도입 당시 5,570억원 이던 규모는 2003년 현재 4조 9,035억원으로 무려 8.8배 증가하였다. 그러나 대상사업의 확장과정에서 정책의 일관성과 원칙을 제대로 고수하지 못한 결과 제도의 기능과 위상에 심각한 타격이 가해졌다. 특히, 재원과 대상사업의 확충이 사회·경제적 필요성보다 정치적 요인과 정부부처간 이해관계에 의해 더 큰 영향을 받아온 것은 중요한 문제로 지적된다.
- (2) 대상사업의 확장 과정에서 핵심사업인 지방도로사업의 비중이 상대적으로 감소(전체 양여금의 40% 수준)한 반면 수질오염방지사업의 비중이 크게 증가(전체 양여금의 30% 이상)하였다. 그 결과 과거 도로사업 위주에서 현재는 양대 사업체제로 자리 메김을 하고 있다.
- (3) 권역별 배분실태를 보면, 양여금은 영남권에 가장 많이 배분된 반면 제주, 강원, 수도권에 가장 적게 배분된 것으로 나타났다. 지방양여금 배분액과 지역총생산(GRP)간의 상관관계 분석결과를 미루어볼 때 지방양여금의 형평화기능(경제·재정 측면)에 의문이 제기되었다.
- (4) 지방양여금의 배분과정에서 해당사업과 관련된 지역수요가 적절히 반영되지 못하고 있고, 지방비 부담은 재정상태가 어려운 자치단체에게 재정압박을 가하는 요인으로 추정되었다.
- (5) 단위사업이 많아지고 세분화되면서 규모 불경제 문제가 발생하는 한편 지방의 자율성에 제한이 가해져 국고보조금과의 차별성을 없애는 결과를 초래하였다.

- (6) 대상사업이 다양해지면서 관리부처가 다양해졌고 그 결과 지방양여금제도의 정책목적은 거시적, 종합적 시각에서 일관성 있게 달성하기가 점점 어려워지고 있다. 구체적으로, 지방양여금의 재정형평화 기능이 크게 저하되는 경향이 나타나고 있다.
- (7) 비 객관적인 배분방식을 사용하는 경우가 많고, 객관적인 기준을 사용하는 경우에도 배분기준(변수, 지표, 공식 등)과 보정지수의 활용에 문제가 있다. 특히, 배분기준 가운데 상당수가 해당사업의 지역수요를 제대로 반영하지 못하는 문제점을 안고 있다.
- (8) 보정산식에 사용된 변수간에 상관관계가 높은 현상이 관측되고, 가중치 부여에 대한 실증적 논거가 뒷받침되지 못하고 있다.
- (9) 지방비 부담이 사업수행의 효율성과 지방의 책임성을 확보하는 순기능 측면보다 지방재정의 자율성을 떨어뜨리고 재정압박을 가하는 역기능 측면이 상대적으로 부각되는 현상이 나타난다.

이와 같은 현황 및 문제점을 직시하고 본 연구에서는 지방양여금제도를 지방의 도로사업재원을 지원해 주는 포괄보조금(block grants)으로 과감히 전환시키는 방안을 모색하고 있다. 이와 관련하여 대상사업의 조정, 법정 배분공식의 확대, 지방비 부담문제의 해소, 사업성과 평가, 자원조정과 같은 수단 및 운영방식의 변화와 관련된 개선방안을 구체적으로 검토 제시하고 있다.

대상사업의 조정은 도로교통사업(기존의 도로정비사업을 토대로 한 사업내용 조정)을 중심으로 개편하면서 포괄보조금제도로 전환시키는 방향에 초점을 두고 있다. 이 때 포괄보조금은 기존과 달리 지방의 도로투자재원을 지원해주는 자본보조금(capital grant) 방식으로 운영체제를 변화시켜야 할 것이다. 도로사업 중심의 대안을 모색하는 과정에서는 현재 여러 개의

칸막이 형식으로 운영되는 사업관리 시스템을 보다 과감히 변화시키는 한편 기존의 도로포장사업 중심에서 도로포장은 물론 지방의 도로·교통 편리성을 높이는 다양한 사업을 포괄하는 운영체제로 변화시킬 것을 제안한다. 이러한 정책이 채택될 경우 지방자치단체의 자율성과 선택권 그리고 유연성이 높아지는 동시에 중앙정부가 포괄적으로 의도하는 정책목적이 효과적으로 달성되는 장점이 나타날 것으로 기대한다.

도로포괄보조금의 도입목적으로는 (i)지방자치단체의 보조금 운영 자율성 제고, (ii)지방자치단체의 도로사업수요 충족 및 자치단체간 재정형평성 제고, (iii)도로사업의 효율성 제고를 제안하고 있다.

도로포괄보조금제도가 국가의 정책목표를 달성하기 위해서는 포괄보조금의 국가정책목표, 사업운영의 기본방침, 성과측정 방식 등을 관련 법령에서 구체적으로 명시해주어야 한다. 국가정책 목표는 기본적으로 도로포괄보조금을 규정하는 법에서 명시하고, 그 목표를 “지방의 도로교통재원 지원과 지역간 균형발전 도모”에 초점을 두는 방향으로 설정하는 것이 합리적이다. 사업운영의 기본방침에는 보조사업의 투입요소, 수행단체의 자체자금 투입요건, 보조사업의 수행규칙(자금지출의 목표, 방식 등), 보조사업의 일반요건(전 자치단체에게 공통적으로 적용되는 사항: 임금단가 등), 기타 자치단체의 예산회계 책임사항을 포함시키는 것이 필요하다. 자치단체가 지게 될 재정책임의 범위와 내용을 분명히 정의해주는 동시에 사업성과를 측정해주는 성과지표와 재정감시장치(fiscal monitoring scheme)를 정교하게 구축하는 것이 중요하다.

도로포괄보조금의 대상사업은 주요 대상사업을 일부 예시적으로 열거해준 다음 기타 정책목적에 부합하는 사업을 자치단체가 자율적으로 수행하도록 해주는 방안이 합리적이다. 이와 동시에 배분방식을 새롭게 구조 조정하는

접근이 요구된다. 도로포괄보조금은 기본적으로 배분공식에 의해 배분하지만, 일부 사업의 특성에 따른 현실 애로를 고려하여 배분공식과 사업신청(계획) 심사의 절충형 방식을 취할 것을 제시한다. 새로운 사업심사는 객관적인 측정기준에 의해 계량 평가하는 접근을 취해야 하며, 여기에는 해당사업에 대한 지역의 수요상태, 재정상태, 성과평가에 관한 사항들이 포함된다.

포괄보조금의 배분과정에서는 도로 재정수요(fiscal needs)를 중점적으로 고려하되 재정력(fiscal ability)과 지역별 공급비용 격차 요인을 보완적으로 고려하는 접근을 취할 필요가 있다. 구체적으로 언급하면, 도로포괄보조금의 법정공식에는 도로교통변수(1인당 도로연장, 도로밀도, 도로통행량/도로용량, 도로 총연장, 기타 도로수요), 인구, 자동차수(천명당), 재정력, 지역특성 등의 변수들이 적극적으로 활용되어야 한다.

도로포괄보조금제도를 도입하는 과정에서는 지방자치단체의 지방비 부담을 현재보다 크게 낮추는 접근이 바람직하며, 중장기적으로는 지방비 부담제도를 폐지하는 것이 바람직하다. 군도와 농어촌도로의 경우 자치단체의 재정력을 고려하여 10% 이내의 지방비를 부담하도록 조치할 필요가 있다.

도로포괄보조금의 관리는 기존의 투입(input) 즉, 예산의 확보와 자금배정 그리고 법령준수를 관리하는 소극적 관리방식에서 벗어나 사업의 결과와 성과와 책임에 초점을 두는 적극적 관리책임방식으로 바뀌어야 한다. 중앙정부는 지방의 자율과 선택을 최대한 보장해주면서도 국가정책목표의 수행여부에 대한 감시 및 성과평가(monitors and performance evaluation)에 주력해야 한다. 이를 위해서는 사업단위의 예산편성·집행, 성과측정 및 결과의 반영, 예산반영, 재정 인센티브, 기타 재정 책임성(fiscal accountability) 구축체계를 잘 정립해주어야 한다.

특히, 사업별로 성과지표(performance indicator)를 개발·적용하면서

자치단체의 성과보고서 작성을 의무화할 필요가 있다. 성과보고서 속에는 성과목표 대비 실적은 물론 보조사업의 사명(mission)과 목표 그리고 하부 실천전략 등이 포함되어야 한다. 성과지표는 자치단체간 비교·분석이 가능하도록 표준화시키면서 내부관리와 자치단체간의 경쟁체제를 촉진시켜야 한다. 성과측정 결과를 다음의 자금배정에 반영시키는 관행과 제도장치를 정착시키는 한편 성과보너스(performance bonus)제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 성과보너스는 객관적으로 개발된 성과지표(도로이용율, 이용자만족도, 사고율, 도로소통상태 등)에 따라 높은 점수를 받는 자치단체를 대상으로 지급하고 그 금액은 보조금 배분액의 5~10% 수준으로 한다.

사업의 투입과 원가를 객관적으로 산출할 수 있도록 발생주의(accrual basis) 복식부기 회계제도를 적용하는 방안을 적극적으로 추진해야 한다. 그리고 성과지표를 비롯하여 대상사업, 배분공식, 배분비율 등을 일정한 주기별로 종합적으로 재조정하는 탄력적 제도운동을 실시한다.

도로포괄보조금의 운영은 개별 자치단체의 신청을 원칙으로 하면서 법정 배분공식을 주로 활용하는 접근을 취할 것을 제안한다. 즉, 관련법령에서 포괄보조금을 받을 수 있는 자격요건(대상사업·단체, 재정상태 등)을 제시하면, 그 요건을 충족시키는 대상단체가 자발적으로 보조금을 신청하고 그에 대해 법정 배분공식을 토대로 보조금이 배분되는 방식을 제안한다.

도로포괄보조금의 운영 전반에 관한 정보- 보조금의 신청내역으로부터 자금배분 기준, 배분내역 그리고 성과평가 결과 등 -를 투명하게 공개하는 정책관행을 정착시켜야 한다.

재원문제에 대한 개선방안은 재원의 안정성, 신장성, 조세 특성, 국가와 지방간의 세원배분의 관점에서 기존 국세세목을 대상으로 비교적 다양하게 검토해보았다. 결론적으로 말하자면, 교통세를 주재원으로 삼는 방안이 가

장 적합한 것으로 평가되었다. 만일 교통세가 폐지된다면 특별소비세를 대체재원으로 모색하는 방안이 합리적이다. 특별소비세 대안은 재원의 안정성과 신장성 그리고 도로사업과의 연계성 측면에서 기본요건을 갖춘 세목으로 평가된다. 그밖에 부가가치세, 법인세, 내국세와 연계시키는 방안을 검토해보았으나 재원의 안정성 측면을 제외하고는 문제의 복잡성(보조금제도 및 조세제도와와의 충돌 등), 현실 제약성, 조세이론 등의 측면에서 바람직하지 못한 측면이 많은 것으로 평가되었다.

목 차

- 제1장 서 론 1
 - 제1절 연구의 목적 1
 - 제2절 연구의 범위와 방법 5

- 제2장 선행연구 검토 및 정부간 재정이전 이론 8
 - 제1절 선행연구 검토 8
 - 제2절 정부간 재정이전 이론 12
 - 1. 정부간 재정이전제도의 존재 의의 12
 - 2. 재정이전제도(보조금제도)의 분류 체계와 지방양여금 15
 - 3. 보조금의 경제적 효과 18
 - 4. 지방양여금제도의 특성 및 위상 22

- 제3장 지방양여금제도의 현황 및 문제점 25
 - 제1절 도입배경 및 변화과정 25
 - 1. 도입배경 25
 - 2. 변화과정 26
 - 제2절 지방양여금제도의 현황 및 문제점 28
 - 1. 자원 및 대상사업 28
 - 2. 양여기준 36
 - 3. 지방비 부담 54

4. 지역균형발전 관점에서의 지방양여금 59
 5. 지방양여금제도의 문제점 - 종합 63

제4장 지방양여금제도의 개선방안 67

제1절 지방양여금제도에 대한 전망과 정부의 정책결정 67
 1. 지방양여금제도에 대한 전망 67
 2. 지방양여금제도 개편안(정부안)에 대한 검토 69
 제2절 지방양여금제도의 개선방향 및 대상사업의 조정 77
 1. 제도개선의 기본방향 77
 2. 대상사업의 조정 78
 제3절 포괄보조금제도로의 변화 86
 1. 포괄보조금제도의 정의 및 도입목적 87
 2. 포괄보조금제도의 도입방안 88
 제4절 재원의 안정성 확보방안 107
 1. 자원 문제의 핵심 107
 2. 지방양여금 재원의 안정성 모색 109

제5장 요약 및 정책건의 124

제1절 요약 124
 제2절 정책건의 129

【참고문헌】 139

【Abstract】 144

| 표 목 차 |

- <표 2-1> 지방양여금제도와 다른 재정이전제도간의 비교 24
- <표 3-1> 지방양여금제도의 주요 개편과정 27
- <표 3-2> 지방양여금의 세입내역 및 연도별 변화추이(1992~2002) 30
- <표 3-3> 지방양여금 대상사업별 관련법 및 주관 부처 31
- <표 3-4> 지방양여금 대상사업별 투자비중(1991~2002) 33
- <표 3-5> 주요 지방양여금사업의 재원변화(2001년 대비 2003년 현재) 35
- <표 3-6> 지방양여금 대상사업의 배분기준 분석 39
- <표 3-7> 인구수와 자동차수간의 상관관계 42
- <표 3-8> 면수 보정 가중치 43
- <표 3-9> 지방양여금의 대상사업 및 양여기준(2003년) 45
- <표 3-10> 지방양여금과 관련 지표들간의 상관관계 53
- <표 3-11> 지방양여금 사업비 집행실적(2001년, 자치단체별) 56
- <표 3-12> 지방양여금 배분관련 평균, 표준편차, 변이계수 60
- <표 3-13> 지역별 양여금 배분액과 지역총생산(GRP)간의 상관관계(2001) ... 62
- <표 4-1> 기 시행중인 도로양여금사업(추정) 73
- <표 4-2> 지방양여금의 지방교부세 전환에 따른 재원감소(30억원 이상 예상) 74
- <표 4-3> 지방양여금제도 개편과 국가균형발전특별회계(신설)의 비교 76
- <표 4-4> 지방양여금 대상사업 개편안 83
- <표 4-5> 포괄보조금제도의 도입목적과 운영 실천수단 90
- <표 4-6> 현행 양여금도로사업과 도로포괄보조금 대상사업의 비교 93
- <표 4-7> 지방양여금 도로정비사업의 전국 평균(2002년) 97

<표 4-8> 도로사업 유형별 배분방식(안)	98
<표 4-9> 도로포괄보조금제도의 도입방안	99
<표 4-10> 지방비 부담의 변화	100
<표 4-11> 미국의 주요 연방지원 도로사업의 자금배분 요인	102
<표 4-12> 도로포괄보조금의 성과지표(예)	104
<표 4-13> 주세·전화세·교통세 수입의 변화추이(1993~2002)	111
<표 4-14> 양여금 수입의 대 교통세수입 비중(1994-2002)	112
<표 4-15> 주요 양여금 재원의 연도별 변화추이(1994-2001)	112
<표 4-16> GDP 증가율과 세목별 세수증가율간의 상관분석(1992~1999) ..	118
<표 4-17> 세목별 증가율의 표준편차	118
<표 4-18> 내국세 총규모 및 증가율 추이	119
<표 4-19> 내국세 대비 지방양여금 비율	120
<표 4-20> 주요 세목의 세수탄력성 및 기간별 연평균 성장률 분석	122
<표 5-1> 지방양여금 대상사업 개편안	130
<표 5-2> 포괄보조금제도의 도입목적과 운영 실천수단	131
<표 5-3> 도로포괄보조금제도의 도입방안	134

그림 목차

- <그림 2-1> 정부간 보조금의 유형 17
- <그림 2-2> 보조금의 경제적 효과 19
- <그림 3-1> 지방양여금의 세입내역 및 연도별 변화추이(1991~2002) 30
- <그림 3-2> 지방양여금 대상사업별 투자금액(1991~2002) 32
- <그림 3-3> 지방양여금 대상사업별 투자비중(1991~2002) 34
- <그림 3-4> 지방양여금 배분과 인구와의 관계 47
- <그림 3-5> 지방양여금과 인구와의 관계(군) 48
- <그림 3-6> 1인당 지방양여금과 인구의 관계(군) 49
- <그림 3-7> 지방양여금배분과 자동차수와의 관계 50
- <그림 3-8> 지방양여금 배분과 도로포장율의 관계 51
- <그림 3-9> 지방양여금배분과 하수도보급율의 관계 52
- <그림 3-10> 지방양여금의 권역별 배정내역(1998~2003) 61
- <그림 4-1> 지방양여금제도의 폐지안(정부안) 70
- <그림 4-2> 보조금제도의 구조변화 85
- <그림 4-3> 주세·전화세·교통세 수입의 변화추이(1993~2002) 111
- <그림 4-4> 주요 세목의 성장추이 123

제1장 서론

제1절 연구의 목적

지방양여금제도는 도로, 수질오염방지시설 등 지방의 특정 투자사업에 필요한 재원을 중앙정부가 재정적으로 지원해주는 제도로 1991년에 도입되었다. 동 제도는 국세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방재정의 기반을 확충하고 지역균형발전을 도모할 목적으로 도입되었다(지방양여금법 제1조).

도입 이후 지방양여금은 그 규모와 대상사업을 계속 확충하였고, 그 이면에는 사회·경제적 필요성, 재원의 자연증가, 정치적 압력, 정부부처간 협상 등의 요인들이 복합적으로 작용하였다. 대체로 파악할 때, 지방양여금제도는 안정적인 재원을 토대로 지방도로정비사업 등 지방의 사회간접자본 구축과 지역균형발전에 상당 부분 기여한 것으로 평가된다. 도로포장율을 예로 들면, 지방양여금제도의 도입당시(1991)에 32.2%이던 것이 2002년에는 46.3%로 증가하였다. 마찬가지로, 하수도보급율은 1992년의 37.5%에서 2002년의 75.0%로 크게 증가하였다.

어떤 면에서 도로와 환경관련시설에 대규모 자금이 투자된 결과 관련지표와 경제적 파급효과가 크게 개선된 것은 당연한 일이다. 진정 중요한 것은 사회적 기회비용(social opportunity)의 관점에서 그 동안 약 30조원 가량 투자된 지방양여금이 국가자원의 효율적, 효과적 이용에 얼마만큼 기여하였는가를 구체적으로 분석 평가하는 일이다. 지금까지 이 문제에 관하여 체계적으로 다룬 정부의 용역사업이나 연구결과가 발표되지 않아 양여금

제도의 경제적 가치 내지 사회적 가치를 둘러싼 성과문제는 논란의 여지를 안고 있다.

지방양여금제도는 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)의 주요 정책수단으로서의 위상, 재원, 대상사업, 자금배분 방식, 지방비 부담 등과 관련해 크고 작은 문제점을 노정해왔다. 특히, 근년에 와서는 이들 문제가 복합적으로 부각되면서 제도의 정체성(正體性) 문제와 존재의의에 대한 비판론까지 제기되었다. 이러한 가운데 지방양여금의 기간 재원인 교통세와 농특세의 만료기한이 다가옴에 따라 양여금 재원의 불안정성이 그 어느 때보다 고조되고 있다.

그러나 이보다 더 심각한 당면과제는 현재의 참여정부가 지방분권과 국가균형발전이라는 대전제를 추구하고면서 최근 지방양여금제도를 폐지하기로 결정한 조치이다. 참여정부의 출범과 더불어 균형발전의 구현수단으로 「국가균형발전특별회계」의 설치안이 제시되었고, 그 후 이것은 지방양여금제도에 중대한 압박을 가하는 요인으로 작용하기 시작하였다.

현실론 측면에서 보면 국가균형발전특별회계의 신설문제가 지방양여금제도의 자기혁신 내지 구조변화를 촉구하는 계기가 되었음은 부인할 수 없다. 그 동안 지방자치단체와 전문가 사회에서 끊임없이 제기되었던 문제와 개선방안들이 유연한 정책변화로 구체화되지 못한 상황에서 전에 없는 중량감으로 압박하는 특별회계 신설안은 관련부처의 자기 반성과 구조변화를 촉구하기에 충분하다. 그런데 문제는 참여정부의 경향성과 정부내부의 역학관계에 의해 지방양여금제도에 대한 내적 구조변화의 기회가 박탈되고 있는 현실 전개에 그 심각성이 있다. 금년 9월을 전후로 정부 내에서는 지방양여금제도를 폐지하는 안이 사실상 확정되었고, 현재 관련 법률안이 국회에 이관되어 있는 상태이다.

본문에서 구체적으로 다루고 있지만, 이미 성숙단계에 들어선 국가의 재정제도를 충분한 공론화 과정과 제도변화의 잠정조치(transitional scheme)를 적절히 강구하지 않은 채 일시에 폐지한다는 것은 매우 후진적이고 불합리한 정책선택을 남기는 일이 된다.

이와 같은 시대적 변화 상황을 인식하면서 본 연구는 지방양여금제도에 대한 과감한 구조개선 방안을 모색하는데 그 목적을 두고 있다. 이와 관련하여 본 연구는 특히, 다음의 주제들에 연구의 중점을 두고자 한다.

- (1) 정체성 확보를 통한 지방양여금제도의 위상정립
- (2) 포괄보조금(block grant)제도로의 변화
- (3) 재원의 안정성 확보
- (4) 사업성과의 제고

정체성 확보를 통한 제도적 위상정립 부문에서는 대상사업의 조정과 배분방식의 개선 그리고 지방비부담문제의 개선과 관련된 사항들을 중점적으로 다루고 있다. 이들 문제는 지방양여금제도를 포괄보조금제도로 변화시키는 문제와 밀접하게 연관된다. 포괄보조금의 도입부문에서는 가능한 모든 대상사업이 객관적 배분기준 및 배분공식에 의해 배분되도록 유도하는 한편 법령이 정하는 포괄적 사업범위 내에서 지방이 자율적으로 자금을 운용할 수 있는 방안을 모색하고 있다.

재원의 안정성 확보와 관련해서는 기존 재원에 대한 전반적인 재검토와 함께 조만간에 그 시효가 종료하는 교통세(2003년 종료)와 농어촌특별세(2004년 종료)에 대한 전망과 대체재원의 모색에 초점을 맞추고 있다. 마지막으로, 사업성과부문에서는 양여금사업의 성과를 측정하는 방법을 강구

하고 측정결과와 환류를 통해 재정자금의 효율성을 제고시키는 방안을 모색하는데 중점을 두고 있다.

지방자치제도가 도입된 지 10년을 넘어섰고 제3기 민선 단체장체제가 지방행정을 리드해 나가고 있다. 이러한 시점에서 지방양여금제도는 도입목적에 충실하면서 지방의 자율성과 책임성을 높여주는 재정수단으로 거듭나야 할 시대적 요청에 직면하고 있다. 특히, 지방분권과 국가균형발전을 지향하는 참여정부가 중앙과 지방간의 재정관계의 틀을 재정립하고자 노력하는 현재 지방양여금제도의 문제점을 객관적으로 파악하고 그에 대한 개선책을 모색하는 것은 매우 중요한 의미를 지닌다.

한편으로는 지방양여금제도의 폐지방안이 우여곡절 끝에 정부정책으로 사실상 굳어진 점을 생각하면 본 연구의 의의와 중요성이 반감되는 느낌이 들기도 한다(사실, 본 연구를 수행하는 중반부에 정부의 양여금제도 폐지방안이 확정되어서 연구 수행자의 입장에서는 연구진행에 상당한 어려움을 겪고 있다). 하지만 다음의 사실을 인식할 때 본 연구가 지니는 의의와 중요성이 결코 줄어들 수 없음을 재차 확인할 수 있다.

첫째, 양여금제도 폐지방안이 정부정책으로 확정되기까지 정부 내부에서 상당한 이견과 논란이 있었던 점은 지방양여금제도의 기능과 존재의의가 정부내에서 인정되고 있음을 시사한다. 그리고 현재 최종 결정기관인 국회의 심의결정 과정에서도 상당한 논란과 진통이 예상되는 점도 지방양여금제도의 개선방안을 모색해야 할 연구 필요성을 뒷받침해준다.

둘째, 양여금제도 폐지방안이 정부내에서 결정되는 과정에서 지방자치단체와 학계 등 전문가 사회의 심도 있는 논의와 체계적인 공감대 형성이 형성되지 못한 점은 국회의 법안 심의 및 관련 공청회 등에서 비판적인 목소리가 표출될 가능성을 암시한다.

셋째, 지방양여금제도가 폐지되더라도 지방양여금의 기간사업인 도로사업과 수질오염방지사업은 당분간(최소 몇 년간) 다른 시스템에 포함되어 운영될 것이 거의 확실하다. 즉, 핵심 양여금사업은 지방교부세사업이나 국가균형발전특별회계사업 또는 국고보조사업 등으로 제도의 소속과 운영방식을 달리할 뿐 사업의 기본특성과 기능면에서 크게 바뀌지 않는다. 따라서 현행 운영방식에 대한 참신한 개선방안이 제시될 경우 그것은 다른 재정시스템 속에서도 의미 있는 개선방안으로 유효하게 된다.

넷째, 과거의 정책이나 폐지 예정된 제도에 대한 연구분석은 미래의 정책 및 제도발전을 위한 밑거름이 된다.

이러한 문제의식 아래 본 연구는 지방양여금제도를 둘러싸고 제기되는 주요 이슈들을 전반적으로 다루면서 보다 근본적인 제도개선을 모색하고 있다. 그 과정에서는 특히, 21세기를 지향하는 한국의 정부간 재정관계의 바람직한 틀 속에서 지방양여금제도의 새로운 위상과 기능을 모색하는 데 연구의 중점을 두고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구 범위

연구의 범위는 크게 대상적 범위와 내용적 범위로 구분된다. 대상적 범위에는 지방양여금제도가 주된 연구대상으로 포함되며, 필요에 따라 양여금제도와 직·간접적인 연계성을 지니는 지방재정제도들(지방교부세, 국고보조금, 지방세 제도 등)도 연구의 범위에 포함된다. 공간적으로는 우리나라의

지방자치단체를 대상으로 하며, 시간적으로는 지방양여금제도가 도입된 이후 현재까지의 제도변화, 정책변화, 관련논의 및 관계자료를 연구의 대상으로 한다.

내용적 범위에 관하여 간단히 언급하면 다음과 같다. 우선, 기존의 국내 연구를 종합적으로 검토하면서 본 연구의 차별성을 부각시키는 내용을 담고 있다. 이어서 정부간 재정이전(Intergovernmental Fiscal Transfers) 이론을 간단히 살펴보면서 지방양여금의 제도적 위상과 정체성을 파악하는 내용을 다루고 있다. 그 다음으로는 지방양여금제도의 현황 및 문제점 - 재원 및 규모, 대상사업, 배분방식, 지방비 부담, 경제·재정적 파급효과, 기타 현황 및 문제점 - 에 관한 내용을 다루고 있다.

마지막으로, 파악된 현황 및 문제점을 토대로 지방양여금제도에 대한 개선방안을 다루고 있다. 여기에는 지방양여금제도의 정체성 확보(지방교부세·국고보조금제도와 차별성, 대상사업 조정, 배분방식 개선 등), 도로포괄보조금제도의 도입방안, 안정적 재원확보 모색, 지방비 부담제도의 개선, 사업성과 평가에 대한 내용들이 구체적으로 포함된다. 개선방안을 모색하는 과정에서는 지방재정과 지방양여금제도를 둘러싼 제약조건(constraint)과 최근의 상황변화에 대한 검토도 다루어진다. 이와 함께 참여정부가 계획하고 있는 재정분권의 '로드 맵(road map)' 중 본 연구와 직접적인 관계가 있는 사안들에 대하여도 객관적인 시각에서 분석 검토가 이루어진다. 여기에는 지방양여금제도의 폐지에 대한 비판적 분석과 함께 관련 보완조치의 건의사항이 포함된다.

2. 연구 방법

연구의 방법은 크게 문헌연구, 통계 및 계량분석, 실무자 및 전문가 면담의 형식을 취하고 있다. 문헌연구 접근은 기존의 관련논문 및 자료를 토대로 한 서술식 접근을 의미한다. 통계 및 계량분석은 관련 재정통계를 토대로 기초통계(basic statistics)분석, 회귀분석(regression analysis) 등 다양한 계량분석방법을 통해 논문의 주제를 실증적으로 분석·확인하는 접근을 의미한다. 실무자 및 전문가 면담방식은 제도의 운영에 직·간접적으로 참여하는 공무원, 관련 전문가 등을 대상으로 한 부정기적이고 비공식적인 대담방식을 의미한다. 이것은 정확한 기록과 조사자료(설문조사 결과 등)를 남기는 정형적(formal)인 연구방법이 아니고, 연구자의 지식과 경험을 보완하는 기능을 하며 특히, 정책대안의 모색과정에 유용한 판단기준을 제공하는 역할을 한다.

제2장 선행연구 검토 및 정부간 재정이전 이론

제1절 선행연구 검토

현재까지 파악된 바에 의하면 지방양여금제도에 관하여 연구한 외국문헌은 없는 것으로 나타난다.¹⁾ 따라서 본 연구와 관련된 선행연구는 약 20 여편에 이르는 국내의 연구문헌들이 주류를 이루고 있다.

지방양여금제도의 문제를 전반적으로 파악하고 그에 대한 개선방안을 제시한 문헌으로는 임성일(1996), 박정수·안종석(1996), 구정모(1997), 김정훈 외(2000), 김경환 외(2000), 배인명(2003) 등이 있다. 특히, 지방양여금제도를 중앙과 지방간의 자원배분 차원에서 거시적으로 다룬 문헌으로는 위에서 언급한 박정수·안종석(1996)과 임성일(1996, 1998), 김수근(2002)을 지적할 수 있다.

지방양여금제도에 대하여 세부 주제를 다룬 문헌으로는 다음의 연구들이 있다. 지방양여금제도의 형평화 효과에 대하여 구체적으로 분석한 문헌으로는 임성일(1996)과 안종석(1997), 박정수(1998), 김경환(2001) 등이 있다. 재정형평화 효과와 관련하여 임성일과 김경환의 분석결과는 지방양여금의 재정형평화 효과를 지지하는 것으로 나타난 반면 안종석의 분석결과는 형평화 효과를 지지하지 않는 것으로 나타났다. 이와 같이 상반된 분석 결

1) 다만, IMF, World Bank, OECD 등이 출간하는 한국관련 보고서에 지방양여금에 관한 내용이 간간히 기술되고 있지만, 그것을 지방양여금제도에 관한 체계적인 연구로 간주할 수는 없다. 외국문헌들 중에서 정부간 재정관계를 다루는 문헌들은 본 연구에 도움을 줄 수 있는 것으로 평가된다. 이들은 특히, 지방양여금제도에 관한 이론적 바탕을 검토하고 향후 제도적 개선을 모색하는 과정에 유용한 시사점을 줄 것으로 기대한다(이에 관해서는 본문의 관련부분에서 간단히 언급됨).

과가 나타난 것은 분석시점 상의 차이를 포함하여 연구의 접근방법과 분석 자료의 차이에서 비롯되는 것으로 파악된다.

한편 이재원(1999)은 지방양여금제도의 운영 효율화 문제를 다루었고, 임성일(1999)은 대상사업 및 지방비 부담문제를 중점적으로 다루었다. 지방양여금과 지방자치단체의 세출관계를 분석한 논문으로는 하혜수의 논문(1998)이 있고, 안종석(1997)은 이보다 폭넓은 범위에서 양여금의 지방 재정효과를 다루었다.

지방양여금의 사업효과에 관하여 다룬 연구는 매우 제한적이며 대부분 도로사업의 성과분석에 치중하고 있다. 여기에는 한국지방행정연구원(1998), 허명환(1999), 조세연구원(2000), 박양호 외(2001)의 연구가 있다. 이들 연구는 접근방법과 분석대상 그리고 이용자료에 있어서 상당한 차이를 보이는 관계로 양여금 도로사업의 성과에 대하여 각기 다른 결과를 보이고 있다. 대체로 말해서, 양여금 도로사업의 성과를 긍정적으로 분석한 보고서와 부정적으로 분석한 보고서로 대별된다.

이 중에서도 한국지방행정연구원의 보고서는 대체로 지방양여금이 긍정적인 지역경제 파급효과를 창출한 것으로 결론짓고 있다. 이에 비해 양여금 도로사업의 이용도 즉, 교통처리상태에 초점을 두고 분석한 조세연구원의 보고서는 도로의 이용 면에서 지역별로 상당한 차이가 있는 것을 발견하고 사업성과에 비효율성 문제가 있는 것으로 비판하고 있다. 허명환은 실무적 안식과 이론적 틀을 접목하여 지방양여금제도의 위상과 발전방안을 다루었다. 그는 로렌즈곡선(Lorenz Curve) 분석을 통하여 도로사업 중 농어촌도로사업의 형평화 효과에 대하여 분석하였는데, 분석결과 형평화 효과가 큰 것으로 나타났다. 배인명은 실증분석을 하지 않고 주로 관련 통계수치를 정리하여 양여금사업의 성과를 긍정적으로 평가하고 있다.

지방양여금과 포괄보조금제도를 연계시킨 문헌은 적지 않지만, 대부분 선언적 주장에 머물렀다. 특히, 이러한 주장은 지방양여금제도의 정체성 위기상황이 전개된 90년대 말 이후 더욱 강조되었다. 그럼에도 불구하고 지방양여금제도를 구체적으로 포괄보조금제도와 연계시키고자 한 문헌은 김정훈 외(2000) 하나 뿐이다(하지만 이 문헌도 포괄보조금 도입방안을 심도있게 다루지는 못하였다).

참여정부에 와서 급 물살을 타고 있는 국가균형발전특별법 및 국가균형발전특별회계와 관련된 문헌들은 대부분 정부내부 문건들이며 일부 제한된 범위에서 외부공개가 이루어지고 있다. 일부 공개적으로 발표된 문건으로는 각종 국가균형발전관련 세미나 및 공청회 문건(국가균형발전위원회, 2003), 국가균형발전특별법안(2003) 등이 있다. 국가균형발전특별법 및 특별회계의 설치문제가 구체적으로 거론되면서 금년 중반까지는 지방양여금제도가 ‘뜨거운 감자’의 상태에 놓였다. 그러다가 최근에 와서는 지방양여금제도를 폐지하고 동 제도에 속한 일부 사업과 자금을 국가균형발전특별회계 및 지방교부세제도 등으로 전환시키는 정부안이 확정되는 상황이 발생하였다.²⁾

지금까지 기술한 내용을 간단히 정리하면 다음과 같다.

- (1) 지방양여금과 관련된 국내의 주요 문헌(보고서와 논문)은 약 20여 편으로 적지 않은 연구발표가 있었다.
- (2) 초기의 문헌들은 양여금제도의 전반을 주제로 다루는 논문들이 상대적으로 많았고, 분석에 있어서는 양여금의 재정형평화기능에 관

2) 이와 같은 일련의 최근 정책결정 과정은 가끔 개괄적으로 언론 등에 보도될 뿐 체계적으로 정리된 정부의 공식문건으로 외부에 공개되지 않고 있다.

한 주제를 많이 다루었다. 양여금의 재정형평화기능에 대하여는 형평화를 지지하는 문헌들이 상대적으로 많았지만 일부는 비판적 분석결과를 도출하였다.

- (3) 양여금사업의 성과를 분석한 문헌은 매우 제한적이며 대부분 도로사업의 과급효과 또는 성과분석에 초점을 두었다. 성과분석 결과는 긍정적, 부정적 견해가 공존하고 있으며 이 점에 대하여는 앞으로 종합적이고 체계적인 연구분석이 뒤따라야 할 것이다(약 30조 원 규모의 재정자금이 투입된 사업에 대해 종합적인 성과분석이 이루어지지 못한 점은 지방양여금제도의 운영과 관련된 중요한 문제가 아닐 수 없다).
- (4) 지방양여금의 배분방식 등 배분문제를 구체적으로 다룬 논문은 극소수이며, 이것은 지방비 부담문제의 경우도 비슷하다.
- (5) 최근의 연구는 양여금사업의 정체성 문제를 부각하면서 조금씩 포괄보조금 이슈를 다루는 경향이 있다.
- (6) 참여정부의 지방분권, 국가균형발전 등과 관련하여 지방양여금제도의 구조개선 문제를 구체적으로 다룬 논문은 거의 없다.

제2절 정부간 재정이전 이론³⁾

1. 정부간 재정이전제도의 존재 의의

세계의 대부분 국가들은 중앙·지방간 재정이전제도(보조금제도)를 운영하고 있고, 이것을 통하여 서로 다른 정부간의 재정관계를 원만히 해결하고자 노력하고 있다. 서로 다른 수준의 정부간에 보조금제도가 운영되는 이유로는 일반적으로 (1)정부간에 존재하는 재정불균등의 시정, (2)국가적 이해 또는 국가와 지방이 상호 이해관계를 갖는 사업의 효율적, 효과적 수행이 지적되고 있다. 이것을 보다 세분화하여 언급하면 재정불균등현상의 완화, 외부효과의 교정(진작·감소), 전국적 표준·최소서비스(national standardization·minimum service)의 달성, 가치재(value goods)의 증진, 각종 사회적 실험 증진, 경제안정화 등 다양하다. 이 가운데서도 우리나라의 지방양여금제도는 재정불균등현상 완화와 외부효과의 교정과 밀접한 관련이 있으며, 이것은 동 제도의 목적과 운영상황을 통해서 파악할 수 있다.

네츠(Netzer)에 의하면⁴⁾ 중앙정부가 지방정부에게 재정이전을 해주는 근본적인 이유는 중앙재정이 지방재정에 대해 갖는 비교우위에 기인한다. 세계 각국을 볼 때, 중앙정부와 지방정부간에 존재하는 수직적 재정불균등은 무엇보다도 세원의 불균등으로 인해 발생한다. 세원의 불균등 이외에도 세율면에서 국세가 누진적 경향을 보이는 반면 대부분의 지방세가 역진적

3) 제2절에서 다루어지는 내용은 Fisher(1987) 및 한국지방행정연구원(1991)을 많이 참조하였다.

4) Netzer, Dick(ed.), *The Economic of Public Finance*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1974, pp. 363-364.

경향을 보이는 점도 수직적 재정불균등을 심화시키는 요인으로 작용한다. 그 뿐 아니라 중앙정부는 지출기능에 비해 수입확보능력(revenue raising ability)이 큰 반면 지방정부는 자체수입능력 이상으로 다양한 공공서비스를 제공하는 것도 수직적 재정불균등을 가속화시키는 요인으로 작용한다. 세원과 세율 그리고 지출기능의 측면에서 발생하는 수직적 재정불균등의 정도는 장기적으로 중앙정부와 지방정부가 직면하는 재정의 수입탄력성(revenue elasticity)의 크기에 따라서 결정된다.

이러한 수직적 재정불균등을 시정하기 위한 정책수단 중 하나가 정부간 재정이전 즉, 넓은 의미의 보조금제도이다. 보조금제도는 지방자치단체간에 존재하는 수평적 재정불균등을 교정할 목적으로도 운영된다. 수평적 재정불균등은 근본적으로 각 지방자치단체가 지니는 조세력(tax capacity) 또는 재정력(fiscal capacity)의 차이로 인하여 발생한다. 이것은 기본적으로 지역간 경제력 격차와 밀접한 관계를 갖고 있다. 장기적인 불균등 정도는 중앙·지방재정의 수입탄력성의 크기에 의해 결정된다. 동일한 수준의 지방자치단체들간에 수평적 재정불균등 현상이 존재할 경우 공공서비스의 질·양면에서 지역별로 차이가 나는 문제가 발생한다. 일반적으로 이에 대한 해결수단으로 일반보조금제도(general grant)가 사용된다.

보조금제도는 수평적 재정불균등현상을 완화시켜 줄 뿐 아니라 특정인구 집단(저소득계층, 사회적 소외계층 등)의 복지증진을 위한 소득분배기능도 담당한다. 그리고 보조금은 국가의 이해관계가 존재하는 사업, 그 중에서도 특히 행정구역을 넘어서 외부효과(external effect)나 누출효과(spillover effect)를 유발하는 사업을 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 유도해 준다.

공공서비스의 생산과 연관하는 경제적 효율성은 공공서비스의 생산이 가져다주는 사회적 한계편익(Social Marginal Benefit: SMB)과 공공서비

스 생산과정에서 지출되는 사회적 한계비용(Social Marginal Cost: SMC)이 일치할 때 달성된다. 그런데 누출효과나 외부효과가 존재할 경우에는 SMB와 SMC가 일치하지 않는 현상이 나타나 사회적으로 비효율적인 자원이용이 발생한다. 이러한 상황이 나타날 때 정부는 보조금제도를 활용해서 SMB와 SMC를 일치시켜 사회적 효율을 회복시킨다.

특정 공공사업이 창출하는 혜택의 누출효과가 상대적으로 큰 상황에서 무임승차자(free rider)가 많을 경우 자치단체들은 해당사업의 투자우선순위를 낮출 뿐 아니라 때로는 그 사업을 기피하는 경향을 보인다. 이러한 경우 중앙정부는 타 지역주민이 누리는 총혜택과 일치하는 수준의 보조금을 관련자치단체에게 지원함으로써 누출효과가 큰 공공사업을 진작시킬 수 있다. 이러한 과정에서 보조금은 특정 공공재의 생산가격을 실제로 인하시키는 효과를 주면서 공평성과 효율성을 구현시켜 준다.

이상에서 기술한 내용들을 종합해 볼 때, 중앙정부가 지방자치단체에 보조금을 지급하는 합리성은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- (1) 수직적, 수평적 재정불평등을 교정하기 위한 정책수단으로서 보조금제도를 사용한다.
- (2) 특정인구집단에 대한 소득분배를 위한 정책수단으로서 보조금제도를 사용한다(이 부분은 national minimum과도 연관성을 지님).
- (3) 국가적 이해관계를 형평과 효율에 입각하여 달성하는 정책수단으로서 보조금제도를 사용한다. 이 때 국가적 이해관계의 범위에 포함되는 것으로는 누출효과와 외부효과가 존재하는 사업, 전국적 표준서비스, 전국적 최저수준서비스를 필요로 하는 사업 등이 있다.

- (4) 그 밖에도 정치권한의 분산, 가치재의 증진, 기술개발 및 각종 사회적 실험의 증대, 그리고 경제안정화의 목적을 달성하기 위한 정책수단으로서 보조금제도를 사용한다.

2. 재정이전제도(보조금제도)의 분류 체계와 지방양여금

일반적으로 정부간 재정이전제도는 다음과 같은 기준에 의해 분류되고 있다.⁵⁾

- (1) 보조금의 사용용도에 대한 제한의 유무
- (2) 법정 배분공식의 사용 유무
- (3) 보조금 지출에 따른 지방비분담의 유무
- (4) 보조금 규모의 제한성 유무

먼저, 보조금 사용용도의 제한 유무에 따라 특정보조금(specific grants, categorical grants)과 일반보조금(general grants)으로 구분된다. 전자는 보조금의 사용용도가 구체적으로 지정된 것을 의미하며, 후자는 사용용도에 제한이 없는 보조금을 의미한다. 특정보조금은 성격상 기능보조금(functional grants)에 해당하며 지방자치단체는 중앙정부의 대리인(agent) 또는 피계약자적 입장에서 중앙정부의 요구사항을 집행하는 역할을 한다. 일반보조금은 보통 사용용도에 제약이 없지만, 포괄보조금(block grant)과 같이 넓은 범위에서 제약이 주어지는 경우도 있다.

특정보조금 가운데서 보조금이 보조금 수혜단체의 조세 수입 및 재정지

5) Fisher, Ronald C., op. cit., 1987, pp. 362-348.

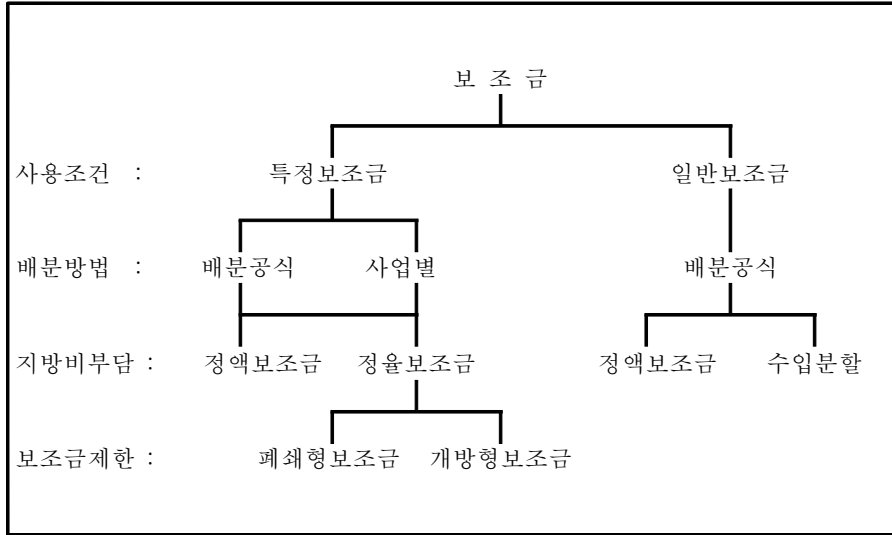
출에 영향을 미치는 보조금을 정율보조금(matching grant), 그리고 영향을 미치지 않는 보조금을 정액보조금(lump-sum grant, non-matching grant)이라고 한다. 일반적으로 정율보조금은 해당사업의 단위당 실제가격을 인하시키는 가격효과(price effect)를 유발시킨다.

일반보조금은 통상 재원보장 내지 재정형평화 기능을 담당하며, 특정한 배분공식을 사용하여 보조금을 배분한다. 따라서 배분공식에 사용되는 변수들은 수평적 재정불균등을 시정하거나 소득분배기능을 갖는 재정수요 및 형평성 요인(인구, 면적, 개인소득 등)들이 주로 포함되는 경향이 있다. 그밖에 수혜지방의 노력 정도를 반영하는 징세노력(tax effort)이 포함되기도 한다. 객관적인 배분공식에 근거하는 보조금(formula grant)은 지방의 입장에서 볼 때 일종의 법적 권리(entitlement)와 비슷하다. 이러한 측면에서 중앙정부의 자의성과 잘못된 행정관행을 최소화시키는 장점이 있지만 그 반면 경쟁성과 창의성을 제한시키는 단점이 있다.

정율보조금의 경우 보조금액의 제한성 유무에 따라 보조금액이 제한되는 폐쇄형보조금(close-ended grants)과 보조금액에 제한이 없는 개방형보조금(open-ended grants)으로 구분된다. 개방형보조금의 경우 수혜지방의 자발적 부담 규모에 따라서 보조금 크기가 일정 비율로 변화한다. 개방형보조금의 경우 보조대상사업과 내용을 치밀하게 규정해주지 않으면 수혜지방이 중앙정부에서 의도하는 목적과 다르게 보조금을 사용할 가능성이 있다. 지금까지 우리나라에서 사용한 보조금제도는 대부분 폐쇄형보조금이고 개방형보조금제도를 사용한 기록은 거의 발견되지 않는다(미국에서는 개방형보조금제도가 적지 않게 사용되고 있으며 향후 우리도 이러한 보조금 방식을 실험적으로 시도해 볼 필요가 있다).

이상에서 기술한 보조금의 유형분류 체계를 정리하면 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 정부간 보조금의 유형



자료: Fisher, op. cit., p. 348

이러한 분류기준에 의하면 지방양여금은 보조금의 사용용도가 지정된 특정보조금(specific grants)에 속하며, 그 중에서도 자치단체가 일정비율의 지방비 부담을 하는 정율특정보조금(matching specific grants)에 해당한다.⁶⁾ 더 정확히 말하면, 정율특정보조금 중에서도 지방자치단체가 일정비율의 자금을 매칭(matching)시키는 유한정율보조금에 해당한다. 그러나 이와 같은 개념 정의는 지방양여금제도 전반에 대한 것이고, 구체적인 특성

6) 정율특정보조금은 지방의 '매칭펀드(matching fund)' 즉, 지방비 부담으로 인해 해당 지방자치단체의 지방세나 재정지출에 영향을 야기시키는 특성을 지닌다. 지방의 과세권이 제한된 우리나라에서는 지방비 부담으로 인해 지방세율 조정이나 주민의 재정부담 변화가 주어지는 경우는 거의 없다. 하지만 이와 달리 세출 면에서는 지방비 부담의 크기에 따라 다른 투자사업의 재정지출에 영향이 주어지거나 재정압박이 초래되기도 한다.

정의는 양여금 대상사업별로 차이가 있다.

보다 세부적으로 파악하면, 지방양여금 대상사업은 대부분 유한정율특정보조금이고 일부는 유한정액보조금에 속한다. 구체적으로, 도로정비사업 중 광역시도정비사업, 지방도개설포장사업, 군도개설포장사업, 농어촌도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업 양여금은 유한정율특정보조금에 해당한다. 반면에 농어촌특별세를 재원으로 하는 일부 농어촌도로정비사업 등은 유한정액보조금에 속한다.

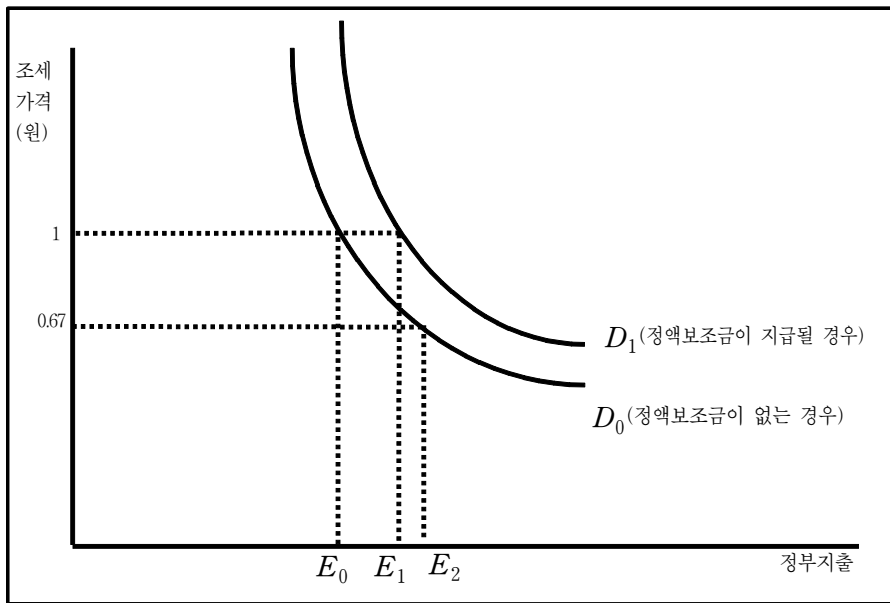
3. 보조금의 경제적 효과

중앙정부에서 지방자치단체로 재정이전되는 각종 보조금은 다양한 경제·재정적 효과를 유발시킨다. 여기서는 특히, 보조금의 소득효과(income effect)와 가격효과(price effect)를 중심으로 보조금의 경제적 효과에 관하여 기술하고자 한다. 소득효과란 보조금으로 인하여 보조금 수혜단체의 실질소득이 증가하는 효과를 의미한다. 가격효과란 보조금으로 인하여 보조금 수혜단체의 자원이 증가하거나 공공서비스를 한 단위 추가시키는데 소요되는 한계비용이 감소하는 재정효과를 의미한다.

<그림 2-2>는 정액보조금과 정율보조금의 경제적 효과를 상호 비교하고 있다. 그림에서 수평축은 정부지출 수준을, 수직축은 원으로 표시한 조세가격을 의미하며, D는 수요곡선이다. 정액보조금으로 인한 수혜 자치단체의 재정증가는 <그림 2-2>의 수요곡선을 오른쪽으로($D_0 \rightarrow D_1$) 이동시킨다(이 경우 정부서비스는 정상재라고 가정함). 여기에서 만일 1원의 경비지출 증가에 따르는 한계비용이 종전과 동일하다면(즉, 1원이라면) 경비지출 수준은

E_0 에서 E_1 으로 증가하는 것이 바람직하다. 정율보조금의 경우 정액보조금과 달리 경비지출의 증가에 따라 한계비용(또는 가격)이 감소하므로 자치단체가 제공하는 서비스의 수요량을 E_0 에서 E_2 로 증가시키는 효과를 초래한다.

<그림 2-2> 보조금의 경제적 효과



이상에서 살펴본 바와 같이 정액보조금, 정율보조금 모두 자치단체의 재정지출 증가와 더불어 공공서비스의 수량 증가현상을 초래한다. 이때 지방비 부담이 없는 정액보조금의 경우 소득효과에 의해 공공서비스 수요가 증가하는 반면 지방비 부담이 있는 정율보조금의 경우 가격효과에 의해 수요가 증가한다. 구체적인 효과는 보조사업의 특성과 지방자치단체의 선택행태

에 따라 다르게 나타난다. 가격효과는 궁극적으로 수혜 자치단체의 수요에 대한 가격탄력성(price elasticity)의 크기에 따라서 그 크기와 양상이 결정된다.

일반적으로 보조금으로 인한 가격 1%의 감소에 대하여 1%의 공공서비스(해당 보조사업서비스) 증가가 발생할 경우를 재정중립(fiscal neutrality) 즉, 수요에 대한 가격탄력성이 단위탄력적(탄력성이 1임)이라 한다. 이 경우 해당보조사업과 연관되는 교차탄력성(cross elasticity)이 존재하지 않는다면 정율보조금은 다른 사업에 별다른 영향을 미치지 않는다. 수요의 가격탄력성이 비탄력적인 경우(탄력성이 1보다 작은 경우)에는 보조금이 증가함에 따라 자치단체의 보조사업 투자금액은 줄어든다. 이와 같은 경우 보조금은 중앙정부가 의도하는 정책목적을 제대로 달성하기 어렵다. 마지막으로, 수요의 가격탄력성이 탄력적인 경우(탄력성이 1보다 큰 경우)에는 자치단체의 보조사업 투자금액은 늘어난다. 이 때 보조금은 해당사업을 ‘진작(stimulation)’시키는 재정 촉매제의 역할을 한다.

가격효과는 수혜지방의 재정행태(fiscal behavior)에 따라 다양한 양상이 나타나며 실제 그 효과를 측정하는데 어려움이 있다. 가격효과는 전형적으로 개방형정율보조금에서 많이 나타나며, 폐쇄형정율보조금이나 정율의 사업보조금에는 거의 나타나지 않는 경향이 있다. 이러한 사실을 미루어 볼 때, 폐쇄형정율보조금에 해당하는 국고보조금 및 지방양여금의 가격효과는 상대적으로 크지 않을 가능성이 있다.

소득효과란 보조금으로 인해 수혜지방의 실질소득이 증가하는 효과를 의미한다. 소득효과는 통상 보조금의 사용용도에 제한이 없는 일반보조금에서 관측된다. 따라서 소득효과는 보통교부세와 연계하여 나타날 것이 예상되며 지방양여금제도나 국고보조금제도에서는 크게 나타나지 않을 가능성이 높

다(다만, 양여금은 미미하지만 포괄보조금의 특성을 지니고 있기 때문에 국고보조금보다는 소득효과가 있을 것으로 추측된다). 일반적으로 지방자치단체마다 재정지출의 행태에 차이가 있기 때문에 실제 소득효과의 크기는 자치단체별로 다르다.

보조금제도의 소득효과를 둘러싸고 전통적으로 제기되는 이슈는 지방의 소득효과가 민간부문과 공공부문 중 어느 부문에서 더 크게 발생하느냐를 측정하는 문제이다. 공공소득의 증가는 공공부문의 지출행위를 증가시킬 수도 있고 민간부문의 지출을 증가시킬 수도 있다. 경제모델(economic model)들은 대체로 보조금으로 인한 재정지출의 변화가 거의 없는 것으로 가정하는 반면에 관료모델(bureaucracy model)들은 대체로 재정지출이 증가하는 것으로 가정하는 경향이 있다. 관련 계량분석 결과에 의하면 보조금의 증가는 공공부문의 재정지출을 상당히 증가시키는 것으로 나타났다.⁷⁾ 미국의 경우 1달러의 민간소득 증가는 지방정부지출에 0.05~0.1달러의 증가를 초래한 반면, 공공부문의 1달러 증가는 공공지출을 0.25~1달러 증가시키는 것으로 나타났다. 이와 같이 소득효과가 수혜지방의 공공부문 지출에 상대적으로 더 큰 상승을 초래하는 것을 “끈끈이 가정(Flypaper Hypothesis)” 이라고 한다.

이 밖에도 보조금은 수혜지방의 지가, 가계 및 기업의 입지선정, 교통량 등에 간접적인 영향을 미치는 것으로 지적되고 있다.

경제이론 및 실증결과를 토대로 피셔(Fisher)는 보조금제도의 효과에 관

7) Break, G. F., Financing Government in a Federal System, The Brookings Institution, p. 98.; 보조금과 연관되는 주요 계량분석 내용들은 Gramlich, Edward M., “Intergovernmental Grants : A Review of the Empirical Literature,” in the *Political Economy of Fiscal Federalism*, edited by Wallace Oates, Lexington Books, 1977, pp. 219-239 의 연구에 잘 기술되어 있다.

하여 다음과 같은 결론을 내리고 있다.⁸⁾

첫째, 만일 보조금의 지급목적이 수혜지방으로 하여금 특정부문에 대한 경비지출을 증가시키는데 있다면 개방형정율보조사업이 가장 적절하다.

둘째, 자원 재배분(resource redistribution) 기능에 있어서는 일반적으로 정액보조금이 정율보조금보다 좋은 수단으로 평가된다.

셋째, 특정정율보조금과 폐쇄형정율보조금은 일반적으로 사용하지 않는 것이 바람직하다.

넷째, 폐쇄형정율보조금은 보조금의 상한에 이르게 되면 정액보조금과 동일해진다.

4. 지방양여금제도의 특성 및 위상

앞서 살펴본 바와 같이 지방양여금은 보조금의 사용용도가 지정된 정율 특정보조금이다. 따라서 일반보조금(general grant)제도나 포괄보조금(block grant)제도와는 분명한 차이가 있다. 우리나라의 현행 정부간 재정 이전제도인 지방교부세 및 국고보조금제도와 비교할 때 지방양여금제도는 다음과 같은 특성을 지니는 제도로 파악된다.

지방양여금은 지방교부세와 국고보조금의 성격을 부분적으로 지니고 있다. 하지만 보조금 사용용도의 지정, 배분방식, 사업보조, 지방비 부담 등의 다양한 측면에서 파악할 때 국고보조금제도와 같은 특정보조금 계열에 속하는 것으로 평가할 수 있다. 지방양여금제도는 도입목적(지방재정지원 및 지역균형발전)이나 국세 중 특정세목 수입의 일부를 재원으로 하는 점에서 지

8) Fisher, R. C., op. cit., p. 362.

방교부세와 유사하다. 즉, 재원의 안정성과 예측가능성을 지니는 지방교부세와 지방양여금은 매년 국가예산과 연계되는 국고보조금과는 분명한 차이가 있다. 그러나 법에 명시된 대상사업에 국한하여 자금이 제공된다는 점에서 일반재원용으로 자금이 이전되는 지방교부세와 차이가 있다. 아울러 지방양여금이 다수의 비공식(non-formula) 배분사업을 포함하고 지방비부담을 요구하는 특성을 가지고 있어서 동 제도를 지방교부세와 같은 일반보조금으로 간주할 수 없다(구정모, 김수근, 김정훈 외, 임성일 등).

지방양여금은 완전한 의미에서 국가와 지방간의 세원공유 시스템이 아니며 법정공식 보조금제도도 아니다. 아울러 양여금제도는 일부 자본보조의 특성을 지니지만 정확히 말해서 서구에서 활용되고 있는 자본보조금(capital grant)제도와는 뚜렷한 차이가 있다.

이러한 특성으로 인해 지방양여금은 지방교부세와 달리 지방의 실질적인 자주재원으로 간주되지 않는다. 마찬가지로, 지방양여금은 자치단체가 자금을 임의로 사용할 수 있는 지방세와 본질적인 차이가 있어서 지방의 독립적 자주재원으로 간주될 수 없다. 지방교부세의 경우 배분과정에서 지방재정의 수요요인(인구, 면적 등)이 결정적인 배분변수로 작용하는데 비해 지방양여금의 경우 해당사업의 재정수요 요인(도로포장을 등)이 중요한 역할을 하는 점에서 양자는 다르다.

국고보조금제도와 비교할 때, 국가와 지방이 상호 이해관계를 지니는 사업을 대상으로 자금이 제공되는 점을 비롯하여 자금의 사용용도 지정, 지방비 부담제도, 국고보조사업에 뿌리를 두는 점 등에서 지방양여금제도는 국고보조금제도와 유사하다.⁹⁾ 그 반면에 일부 단위사업별로 객관적인 배분기

9) 지방도로정비사업과 수질오염방지사업(하수처리장건설사업)은 일반회계의 국고보조사업으로 추진되던 것이 지방양여금 대상사업으로 전환되었다.

준(배분공식)을 활용하는 점을 비롯하여 사업추진의 계속성·안정성 확보, 재정운영의 자율성(국고정산 및 반납제도 없음) 등의 측면에서 지방양여금은 국고보조금과 차이가 있다. 지방양여금제도는 국고보조금제도와 마찬가지로 지방비 부담제도를 통해 자치단체의 재정지출에 영향을 초래하고 있다. 지방교부세와 같은 일반보조금은 지방재정에 순증효과(純增效果)를 주면서 재정지출을 증가시키는 반면 지방양여금과 국고보조금은 순증효과 이외에 재정지출의 우선순위에 영향을 미치는 과급효과를 초래한다.

지금까지 기술한 내용을 토대로 지방양여금제도와 지방교부세, 국고보조금제도간의 유사점과 차이점을 요약한 것이 <표 2-1>에 수록되어 있다.

<표 2-1> 지방양여금제도와 다른 재정이전제도간의 비교

	사용용도	배분공식	지방비부담	보조금의 규모제한	재원의 안정성	세원공유	보조금의 유형
지방양여금	○	△	○	○	△	△	S
지방교부세	×	○	×	○	○	○	G
국고보조금	○	×	○	○	×	×	S

주: ○, △, × 표시는 각각 있음, 중간, 없음을 의미하며, S, G는 각각 특정보조금과 일반보조금을 의미함.

제3장 지방양여금제도의 현황 및 문제점

제1절 도입배경 및 변화과정

1. 도입배경

지방양여금제도는 다음과 같은 국가적 재정상황을 배경으로 도입되었다(세제발전심의회 자료 등 참조).

첫째, 1980년대 말 이후 지방재정의 수요가 급증하였고 그에 대응하여 지방재정확충에 대한 필요성이 고조되었다. 이러한 상황에서 당시 기존의 재정제도를 통하여 재정을 확충하거나 자치단체의 자구노력을 통하여 지방재정을 확충시키는데는 분명한 제약과 기본적인계가 있었다.

둘째, 고도경제성장과 더불어 도로 등 지방의 사회간접자본에 대한 사회적 수요가 증대하였고, 다행히 이를 충족해줄 수 있는 재정의 여유자금(세계잉여금)이 존재하였다. 즉, 재정의 수요와 공급이 적절히 조정될 수 있는 국가적 여건이 조성되었다.

셋째, 지방자치제도의 도입을 목전에 둔 상태에서 지방재정확충을 위한 보다 근본적인 제도개편이 요구되었다. 이러한 상황에서 지방교부세와 국고보조금제도를 축으로 하는 기존 재정제도의 한계와 문제가 노정되면서 새로운 정부간 재정이전 시스템이 요구되었다.

요약하면, 지방양여금제도는 지방자치의 실시를 앞 둔 시점에서 지방재정의 확충과 지역균형개발의 필요성이 절실히 요구되는 시대적 상황에서 기존 재정제도의 한계와 제약을 극복하는 새로운 정책수단으로 도입되었다.

당시 세제발전심의회는 지방재정의 확충방안으로 (1)국세 중 일부 세목을 지방으로 이양하는 방안과 (2)중앙과 지방이 세원을 공유하는 방안(일본의 지방양여세, 독일의 공동세제도와 유사한 방안)을 적극적으로 검토하였다. 그 후 세제발전심의회는 전자 즉, 일부 국세세목의 지방이전을 통하여 특정 지방SOC사업에 필요한 재원을 공급하는 방식을 정부에 건의하였다. 정부는 이를 받아들여 정부정책으로 추진하였다. 1990년 12월에 지방양여금법이 제정되었고, 동 법에서는 지방양여금제도의 도입목적은 지방재정의 기반확충과 지역균형발전 도모에 두었다(지방양여금법 제1조). 지방양여금제도는 1991년부터 공식적으로 운영되었다.

2. 변화과정

도입초기에는 종전 국고보조사업에 속하였던 도로정비사업만을 대상사업으로 채택하였으나, 차츰 도로사업의 유형을 확대해 나가면서 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등을 포함하는 제도로 변화되었다. 대상사업의 확장 결과 지방양여금은 초기의 소규모 보조금제도에서 대규모 보조금제도로 변모되었다. 도입 당시 5,570억원이던 규모는 2003년의 4조 9,035억원으로 무려 8.8배 증가하였다. 참고로 같은 기간 중 지방예산 규모는 1991년의 17조 1,184억원에서 2003년의 78조 1,614억원으로 4.6배 증가하였다.

이와 같이 상대적으로 짧은 기간에 규모가 급증한 직접적 원인으로는 기간 재원인 주세 양여율의 지속적 상향조정(도입 당시 15% → 100%), 경제성장에 따른 주세·전화세 수입의 신장, 농어촌특별세 전입금 지원(1995)

및 지원을 확대(19/150 → 23/150), 교통세 추가(2001) 등을 지적할 수 있다. 아울러 간접적 원인으로서는 도로 및 수질오염방지에 대한 국가와 지방의 실질적 수요가 지속적으로 증가하였던 점과 국가재정자원의 여력이 이를 뒷받침해 줄 수 있었던 점을 꼽을 수 있다.

지방양여금사업이 확장되면서 지방양여금이 지방재정에서 차지하는 비중도 계속 증가추세를 보여왔다. 지방양여금의 대 지방재정 비중은 1991년의 3.3%에서 1995년의 5.1%, 그리고 2002년의 8.5%로 크게 증가하였다.

<표 3-1> 지방양여금제도의 주요 개편과정

구분	'91년 시행 ('90년개정)	'92년 시행 ('91년 개정)	'94년 시행 ('93년 개정)	'95년 시행 ('94년 개정)	'97년시행 ('96년 개정)	2000년시행 ('99년 개정)	2001, 2002년
배 경	· 지방재정 기반확충 · 지역균형 개발	· 국고보조사업 지방이양에 따 른 기능 및 계 원 이양	· 목적세 신 설에 따른 교부세 감 소분 보전	· 우루과이 협상 대비 농어촌 관련 양여금 확대	· 물관리 종합대책 · 국가직 지방화 재정지원	· WTO권고에 따른 주세율 체계조정	· 재원 및 사 업간 배분비 율 조정
재 원	· 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% (*2001년부터 100%환원)	· 주세 100% · 교통세 14.2% · 농특세 23/150
대 상 사 업	· 도로정비 사업 -광역시도 -지방도 -군도 -농어촌도로	○사업추가 · 도로정비 사업 -시의국도 -시도추가 ○사업신설 · 농어촌지역 개발 · 수질오염방지 · 청소년육성	○사업신설 · 지역개발 사업 (일반재원)	○사업신설 · 농어촌 개발사업 -농어촌도로 -농어촌 하수도정비	· 소하천 정비사업	· 추가/기능 이양사업 없음	*대상사업간 배분비율 조정 -교통세양여제 원전역 도로 정비사업 배 분 (2001) -도로사업재원 감소, 수질오 염방지사업 재원증가 (2002)

주: 행정자치부 자료 등을 참조하여 작성하였음

제2절 지방양여금제도의 현황 및 문제점

1. 자원 및 대상사업

가. 자원

지방양여금의 자원은 다음의 관계법령에서 규정하고 있다. 그것은 지방양여금법 제3조와 「국세와지방세의조정등에관한 법률」 제5조 제1항의 규정에 근거한 주세 100%, 교통세 14.2%, 그리고 「농어촌특별세관리특별회계법」 제3조 제2항에 의한 농어촌특별세액의 23/150이다.

지방양여금제도가 처음 시행될 당시(1991년)에는 토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%(토지초과이득세와 전화세는 이후 세계개편 과정에서 폐지되었음)를 재원으로 하였으나, 현재는 주세와 다른 국세세목들이 재원으로 활용되고 있다. 도입 첫해를 제외하고는 주세수입이 전체 양여금의 63~72%, 그리고 전화세수입이 23~30% 수준을 차지하여 이들 두 세목이 중추적 역할을 담당하였다.

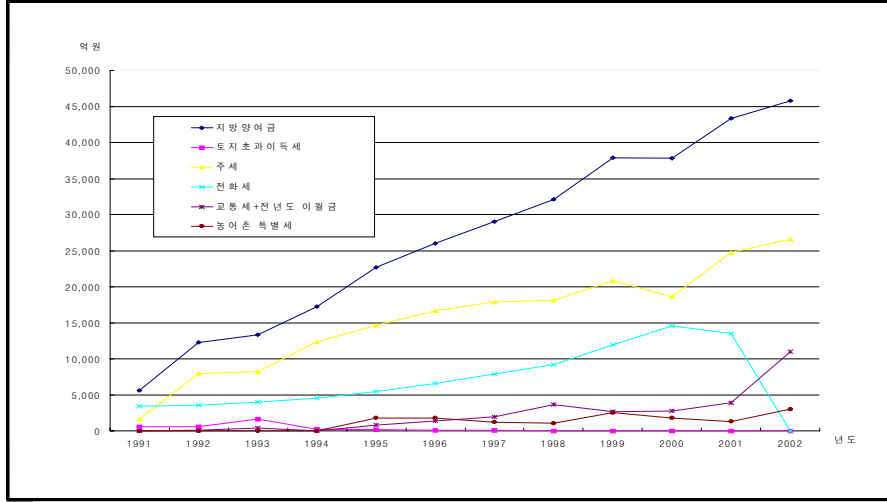
그러나 2001년 9월에 전화세가 폐지(부가가치세로 흡수)되고 그 대신 교통세수입의 일부가 새로 편입되면서 지방양여금 재원의 구성에 상당한 변화가 생겨났다. 간단히 말하자면, 그 동안 주세가 단독적으로 기간 세원으로 기능을 해왔으나, 근년에 교통세의 비중이 점점 증가하면서 두 세목이 기간 재원으로 기능하는 체제로 변화되었다.

2003년도 현재 지방양여금의 총 규모는 4조 9,035억원(100.0%)이고 이것은 주세 3조 919억원(63.0%), 교통세 1조 4,997억원(30.6%), 농어촌특별세 3,188억원(6.5%), 전년도 이월금 마이너스 69억원(0.1%)으로 구성된다.

뒤에서 자세히 다루어지지만, 지방양여금은 현재 재원문제를 안고 있다. 그것은 크게 보아 (1)양여금 재원과 대상사업간의 연계성 부족, (2)양여금 재원의 불안정성 두 문제로 압축될 수 있다. 지방양여금의 핵심 재원인 주세는 특성상 도로정비 등 양여금 대상사업과 무관하며 이것은 국가 자원배분의 효율성과 형평성을 저해하는 요인으로 지적되고 있다. 지방양여금사업이 국가와 지방의 주요 정책목적을 충족시키는 사업임을 인식할 때 가능한 사업의 특성과 재원간에 연계성을 높여주는 대안이 합리적이다.

지방양여금 재원의 불안정성 문제는 최근 양여금의 주요 재원으로 부상 중인 교통세와 농특세의 기한 만료와 관련해서 발생하고 있다. 법적으로 2003년과 2004년에 과세 유효기간이 만료하는 이들 세목에 대해 아직 정부와 국회가 최종 결정을 하지 못한 상태라서 재원문제가 잠복해 있는 상태이다. 주세의 경우 그 동안 중심 재원으로서 기능해 왔지만 소득증가에 따른 세수탄력성(tax revenue elasticity)의 감소 가능성과 주류소비자의 소비성향 변화 가능성 등으로 인해 그 역할을 재 조망해 볼 시점에 이르렀다.

<그림 3-1> 지방양여금의 세입내역 및 연도별 변화추이(1991~2002)



<표 3-2> 지방양여금의 세입내역 및 연도별 변화추이(1992~2002)

(단위: 억 원)

Year	지방양여금	토지초과이득세	주세	전화세	교통세+전년도 이월금	농어촌특별세
1991	5,570	577	1,587	3,406	-	-
1992	12,240	609	7,974	3,604	53	-
1993	13,369	1,613	8,206	3,997	447	-
1994	17,238	280	12,366	4,587	5	-
1995	22,710	140	14,596	5,430	774	1,750
1996	26,043	68	16,670	6,610	1,374	1,750
1997	29,037	64	17,898	7,886	1,987	1,248
1998	32,096	25	18,145	9,219	3,649	1,031
1999	37,883	-	20,780	11,914	2,640	2,537
2000	37,810	-	18,644	14,573	2,775	1,816
2001	43,369	-	24,682	13,462	3,876(2,488)	1,322
2002	45,738	-	26,550	-	10,953(13,443)	3,038

주: 세입자료는 각 연도 결산치임; ()안의 수치는 교통세 수입을 의미하며 2001년도부터 세입에 포함되었음.

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2003.

나. 대상사업

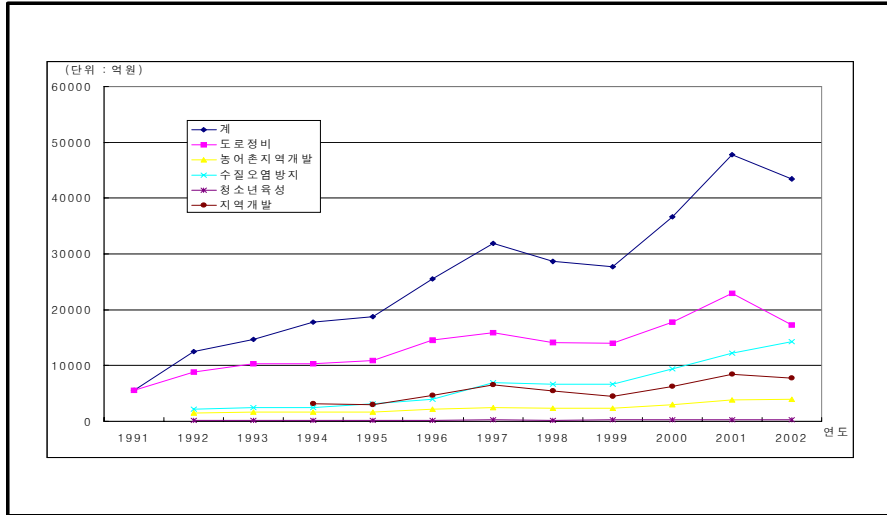
지방양여금 대상사업은 단일사업(지방도로정비사업)에서 시작하여 지속적인 사업확장을 이루었다. 2003년 현재 대상사업은 도로정비사업, 농어촌 지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업의 5개 사업부문 12개 단위사업으로 구성되어 있다. 이들 사업은 관련법에 의해 수행되며 사업부문별로 주관부처가 다른 특징을 보인다(<표 3-3> 참조).

<표 3-3> 지방양여금 대상사업별 관련법 및 주관 부처

대상사업	주요 관련법	사업주관 부처
도로정비사업	도로법, 농어촌도로정비법	행정자치부
농어촌지역개발사업	오지개발촉진법, 농어촌정비법	행정자치부, 농림수산부
수질오염방지사업	하수도법, 오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률	환경부
청소년육성사업	청소년기본법	문화관광부
지역개발사업	소하천정비법 등	행정자치부

대상사업의 확장결과 지방양여금의 규모는 초기의 약 6,000억원 규모에서 2003년의 약 5조원 규모로 크게 증가하였다. 사업부문별로 규모를 파악하면, 도로정비사업이 가장 크고 그 다음이 수질오염방지사업, 지역개발사업, 농어촌지역개발사업, 청소년육성사업의 순이다. 통상 도로정비사업의 예산과 청소년육성사업의 예산간에는 약 50배 이상의 차이가 난다.

<그림 3-2> 지방양여금 대상사업별 투자금액(1991~2002)



지방양여금 대상사업이 확대되는 과정에서 대상사업별 상대비중(금액비중)에 상당한 변화가 발생하였다. 여기에서 그 주요 변화내용을 정리하면 다음과 같다(<표 3-4> 참조).

- (1) 핵심사업인 지방도로정비사업의 비중이 상대적으로 크게 감소하였다. 초기에는 도로정비사업이 전체 양여금의 70~100%를 차지하였으나 최근에는 40% 이하 수준으로 감소하였다(1994년부터 그 비중이 60% 이하, 그리고 2000년부터 50% 이하로 떨어졌음).
- (2) 수질오염방지사업의 비중은 도입 초기 5년을 제외하고는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 1997년 이전에는 양여금 총액의 14~17% 수준이던 것이 최근에는 30%대로 그 비중이 크게 확대되었다. 구체적으로, 도입 당시(1992)에는 양여금 총액의 17%에 불

과하였으나 2000년에는 23.5% 그리고 2002년에는 약 33% 수준으로 크게 비약하였다.

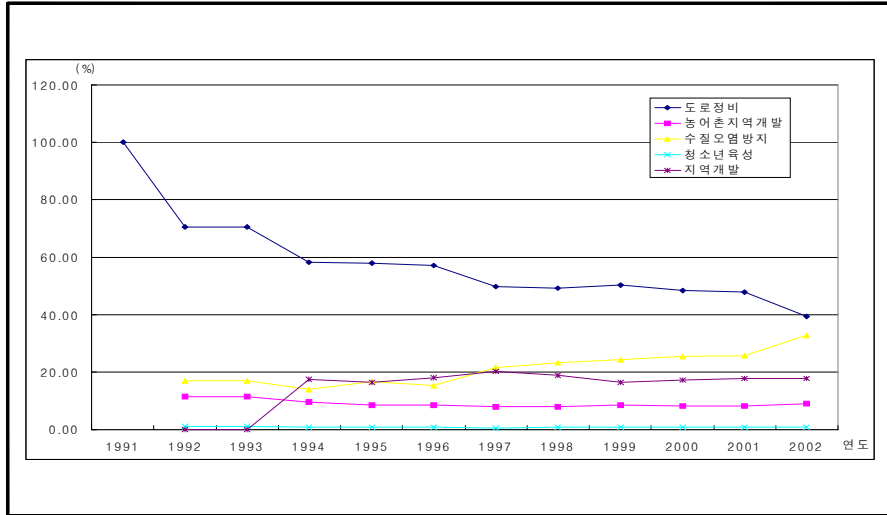
- (3) 지역개발사업의 경우 1997년을 전후로 점유비중을 확대(16.3~20.4%)한 후 최근에는 17~18% 수준에서 안정세를 유지하고 있다. 농어촌지역개발사업은 도입 초기 2년을 제외하고는 한자리수 비중인 8% 내외에서 안정세를 유지하고 있다.
- (4) 청소년육성사업은 매년 0.7% 내외에서 거의 변화하지 않고 있다.

<표 3-4> 지방양여금 대상사업별 투자비중(1991~2002)

	도로정비	농어촌지역개발	수질오염방지	청소년육성	지역개발
1991	100.00	-	-	-	-
1992	70.50	11.50	17.00	1.00	-
1993	70.50	11.50	17.00	1.00	-
1994	58.18	9.49	14.03	0.83	17.47
1995	57.89	8.40	16.69	0.73	16.29
1996	57.18	8.56	15.44	0.74	17.92
1997	49.63	7.80	21.53	0.68	20.36
1998	49.10	7.98	23.32	0.70	18.90
1999	50.21	8.46	24.21	0.74	16.38
2000	48.49	8.31	25.38	0.72	17.10
2001	47.97	8.08	25.63	0.69	17.63
2002	39.49	9.11	32.86	0.77	17.76

주: 행정자치부의 자료를 토대로 계산한 것임.

<그림 3-3> 지방양여금 대상사업별 투자비중(1991~2002)



마지막으로, 대상사업별 배분비율의 변화는 주로 도로정비사업과 수질오염방지사업간에 이루어져 왔고, 재원 면에서는 주세를 중심으로 이루어져 왔다. 이와 같은 구조변화는 정부가 「맑은 물 공급정책」을 추진하면서 도로정비사업의 투자재원을 줄이는 대신 수질오염방지부문에 양여금을 증가시키는 정책을 채택하였기 때문이다.¹⁰⁾ 이러한 정부정책은 2001년 이후 더욱 가속화되고 있다. <표 3-5>에 나타난 바와 같이 지방양여금의 기간세목인 주세의 도로정비사업 기여분이 크게 줄어드는 대신 수질오염방지사업 기여분은 크게 늘어났다.

10) '90년대 중반에 발생한 물 문제의 해결방안으로 정부는 지방양여금의 지원확대, 환경개선특별회계 자금의 지원, 기타 공공자금의 지원확대를 모색해왔다. 그 결과 최근에는 도로사업의 비중이 크게 줄고 환경관련 지출이 크게 확대되는 현상이 나타났다.

<표 3-5> 주요 지방양여금사업의 자원변화(2001년 대비 2003년 현재)

	도로정비사업	수질오염방지사업
교 통 세	2.4% → 14.2%(증가)	-
주 세	147/1,000 → 8.1%(감소)	400/1,000 → 46.6%(증가)
농어촌특별세	6/10 → 5/10(감소)	4/10 → 5/10(증가)

주: 위의 내용은 2001년도 법률개정에 의해 2002년부터 시행 중인 사항임.

지방양여금 대상사업별 배분현황(2003년도 예산)은 다음과 같다. 지방양여금 총액 4조 9,035억원 가운데 약 40%에 해당하는 재원이 도로정비사업(1조 9,379억원, 양여금의 39.5%)에 배분되고, 그 다음으로 수질오염방지사업 1조 5,837억원(32.3%), 지역개발사업 9,152억원(18.7%), 농어촌지역개발사업 4,301억원(8.8%), 청소년육성사업 366억원(0.7%)의 순으로 배분되고 있다.

한가지 특징적인 현상은, 앞서 지적한 바와 같이, 최근 수질오염방지사업이 처음으로 양여금 총액의 30%를 초과한 점이다. 이것은 양여금사업이 종전의 도로사업이라는 단일사업 위주에서 이제는 도로사업과 수질오염방지사업의 양대 사업구조로 변화되고 있음을 단적으로 보여준다. 이것을 또 다른 각도에서 보면, 지방양여금이 그 동안 도로부문의 지방사회간접자본에 치중하던 정책으로부터 벗어나 환경을 고려하는 하드웨어(hardware)의 구축 즉, “지속가능한 경제(sustainable economy)”의 방향성을 실질적으로 갖기 시작하는 징후로 그 의미를 부여해볼 수 있다.

2. 양여기준

지방양여금은 크게 보아 객관적 기준(지표, 배분공식)에 의해서 배분되는 사업과 사업계획 등을 토대로 중앙부처의 정책결정에 의해 배분되는 사업으로 구분된다. 현행 배분기준을 파악할 때, 전자보다 후자가 상대적으로 많다. 양여금 대상사업별 배분액(2003년)을 분석해 본 결과 전체 사업액의 약 절반(사업수로는 절반이 넘음)이 사업계획을 토대로 자금을 배정하는 것으로 나타났다. 이러한 사실을 고려할 때, 지방양여금제도를 배분공식 보조금(formula grant)이라고 규정할 수 없다.

대상사업 중에서 객관적 기준에 의해 양여금이 배정되는 사업으로는 광역시도, 농어촌도로, 농어촌생활환경정비·오지개발, 지역개발사업이 있다. 배분공식이 아닌 사업계획심사에 의해 양여금이 배정되는 사업으로는 시의 국도, 시의 시도, 수질오염방지사업, 청소년육성사업이 있다. 객관적 기준과 사업계획심사를 병행하여 양여금이 배정되는 사업으로는 지방도사업과 군도사업을 들 수 있다.

가. 양여기준

지방양여금법 시행령을 토대로 양여금 대상사업별 양여기준을 요약 정리하면 다음과 같다.

- (1) 대부분의 도로사업은 미개설 도로, 미확장 면적을 양여기준으로 채택하고 있다.
- (2) 농어촌지역개발사업은 대상사업의 면수를 양여기준으로 하고 있다.

- (3) 수질오염방지사업과 청소년육성사업은 각각 주무부인 환경부와 문화관광부의 사업계획을 토대로 양여금이 배분되고 있다.
- (4) 지역개발사업은 지방교부세(보통교부세)의 산정과정에서 활용되는 재정력 지수를 양여기준으로 활용하고 있다.

지방자치단체에 배분되는 양여금 최종액은 <표 3-9>에 나타난 양여기준에다 일정한 보정산식이 적용되어 결정된다(주요 사업별 보정산식은 지방양여금법시행령에 명시되어 있음). 양여기준은 앞서 언급한 바와 같이, 객관적으로 계량화 할 수 있는 기준과 사업계획 등 중앙부서의 정책결정에 의한 기준의 두 유형으로 구분된다. 전자에 해당하는 것으로는 다음을 들 수 있다.

- (1) 미개설도로 및 미확장도로의 면적을 합산한 비율(직할 시도정비사업)
- (2) 미개설 및 미포장도로의 연장합산비율(군도정비사업 일부)
- (3) 농어촌도로의 미포장도로 연장비율(농어촌도로정비사업)
- (4) 대상면수 비율(정주권개발·농어촌생활환경개선·오지개발사업)
- (5) 기준재정수입액 및 기준재정수요액에 의한 재정부족액 및 보정지수 고려(지역개발사업)

후자 즉, 중앙부서의 정책결정 기준이 되는 사업계획으로는 다음을 지적할 수 있다.

- (1) 지방도정비증장기계획, 지방도정비사업계획, 지방도유지관리사업계획(지방도정비사업의 일부)
- (2) 국도정비증장기계획, 국도정비사업계획(시의 시도정비사업)

- (3) 군도정비중장기계획, 군도정비사업계획, 군도유지관리사업계획(군도정비사업)
- (4) 중장기계획, 당해연도사업(수질오염방지사업)
- (5) 청소년육성중장기계획, 당해연도사업(청소년육성사업)

양여금 대상사업 중에는 사업의 특성상 국가와 지방의 단·장기 계획과 정책기조를 반드시 고려해야 하는 것이 있지만, 그러한 요소를 절대적인 양여기준으로 삼는다는 적지 않은 문제가 있다. 바람직하기는 사업계획 뿐 아니라 해당 양여금사업과 관련된 지역의 수요(need)를 반영하는 배분기준을 수립하는 접근이 절실히 요구된다.

본 연구에서는 현행 양여금사업별로 자금배분 기준의 객관성과 주관성을 나름대로 구분해 보았다(<표 3-6> 참조). 검토 결과 비교적 객관적인 양여기준에 의해 운영되는 대상사업은 전체의 절반에 미치지 못하는 7개 남짓하였다. 특히, 단위사업 가운데 하수종말처리시설을 비롯하여 하수도관정비사업, 시도정비사업 등 비교적 예산규모가 큰 사업들이 객관적 기준에 의해 양여금이 배분되지 못하고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 결과를 두고 볼 때, 지방양여금제도를 상대적으로 주관적 배분기준에 의존하는 경향이 높은 보조금제도로 평가할 수밖에 없다.

<표 3-6> 지방양여금 대상사업의 배분기준 분석

대 상 사 업	단 위 사 업	배분기준 여부	사업예산 (2003년, 억원)
○도로정비사업	· 광역시도정비사업	O	3,201
	· 지방도정비사업	O, S	3,557
	· 시의 국도정비사업	S	2,668
	· 시의 시도정비사업	S	2,490
	· 군도정비사업	O, S	3,201
	· 농어촌도로정비사업	O	4,262
○농어촌지역 개발사업	· 정주생활권개발사업	O	2,839
	· 오지개발사업	O	1,462
○수질오염 방지사업	· 하수종말처리시설	S	7,834
	· 분뇨 및 축산폐수처리시설	S	1,139
	· 오염하천정화	S	570
	· 하수도관정비	S	4,700
	· 농어촌하수도정비	S	1,594
○청소년육성사업	· 청소년육성	S	366
○지역개발사업	· 재정보전	O	951
	· 인건비보전	O	404
	· 소하천정비보전	O	71

주: 지방양여금법, 동법 시행령 등을 검토한 다음 작성하였음; O, S는 각각 객관적(Objective), 주관적(Subjective) 배분기준을 의미함.

나. 보정산식의 적용

지방양여금제도는 보다 합리적인 자금배분을 목적으로 소정의 보정산식을 사용하고 있다. 현재 보정산식은 도로사업을 포함하여 정주생활권개발사업, 농어촌생활환경정비사업, 지역개발사업에 적용되고 있다. 여기에서 지방양여금법시행령(<별표 1> ~ <별표 4>)을 토대로 보정산식의 현황 및 문제점에 관하여 기술하면 다음과 같다.

1) 광역시도의 보정산식

광역시도정비사업에 적용되는 보정지수는 인구지수, 자동차지수, 지가지수, 재정여건지수의 네 변수로 구성되어 있다. 이 중에서 재정여건지수를 제외하고는 각 지수가 상징하는 변수(인구수, 자동차수, 공시지가)의 상대비중이 클수록 지수 값이 높아지도록 만들어져 있다.

구체적으로 언급하면, 인구지수는 특정 광역시의 인구가 전체 광역시의 총인구에서 차지하는 비율이 높을수록 그에 비례하여 양여금이 많이 배분되도록 만들어졌다. 자동차지수는 특정 광역시의 자동차대수가 전국 광역시의 자동차 합산에서 차지하는 비율이 높을수록 양여금이 많이 배분되도록 만들어졌다. 지가지수는 해당 광역시의 평균공시지가가 전국 광역시의 평균 공시지가에서 차지하는 비율이 높을수록 양여금이 많이 배분되도록 고안되었다. 이들 세 지수와 달리 재정여건지수는 해당 광역시의 재정력 역지수가 전국 광역시의 재정력 역지수에서 차지하는 비율이 높을수록 양여금이 많이 배분되는 방식으로 고안되었다.

인구지수와 자동차지수의 구조를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 도로개설면적(특정 광역시의 도로개설면적이 전체 광역시의 총 도로개설면적에서 차지하는 비율)이 상대적으로 중요한 역할을 하고 있다. 그 다음으로 관련지

수별로 가중치가 각각 달리 주어지고 있다. 지수별로 비교하면, 인구와 자동차 변수에 대한 가중치가 각각 0.4로 큰 반면 지가지수와 재정여건지수의 가중치는 각각 0.1로 매우 낮다. 따라서 광역시도의 경우 지역의 인구수, 자동차수, 도로개설면적 변수가 지방양여금의 배정에 있어서 중요한 역할을 담당하는 것으로 파악된다. 그런데 가중치를 부여하면서 그에 대한 논리적, 통계적 근거가 제시되지 않는 문제가 존재한다.

$$\text{보정지수} = 0.4 \times \text{인구지수} + 0.4 \times \text{자동차지수} + 0.1 \times \text{지가지수} + 0.1 \times \text{재정여건지수}$$

현실적으로 인구와 자동차수간에 높은 상관관계가 존재하고 있어서 실제로는 인구수에 이중 가중이 주어지는 문제가 나타난다. 이것은 실증분석을 통해서 분명히 입증되고 있다. 본 연구에서 7대 대도시를 대상으로 인구수와 자동차수간의 상관관계를 분석해본 결과 상관계수가 매우 높게 나타났다(<표 3-7> 참조). 서울, 부산을 제외하면 거의 모든 도시에서 0.95 이상의 높은 상관계수가 도출되었다. 이와 같은 결과는 인구수나 자동차수 가운데 하나만을 사용해도 무방함을 시사한다(연구자의 견해로는 보편적인 재정수요 변수에 해당하는 인구수를 사용하는 것이 더 나을 것 같다).

<표 3-7> 인구수와 자동차수간의 상관관계

7대 대도시	상관계수
서울	-0.920
부산	-0.812
대구	0.947
인천	0.980
광주	0.993
대전	0.988
울산	0.986

주1: 통계청(www.stat.go.kr) 자료를 이용하여 분석하였음; 울산의 통계자료는 광역시로 승격된 1997년부터 2002년까지이며, 나머지 도시는 1992년부터 2002년까지임.

주2: 서울시와 부산시의 수치는 근년에 인구가 감소하는 가운데 차량수가 증가하는 현상을 반영하는 것으로 판단됨.

2) 지방도 및 군도정비사업의 보정지수

지방도 및 군도정비사업의 보정산식은 기본적으로 광역시도의 보정산식과 비슷하나 가중치 부여 등에서 상당한 차이가 있다. 양자간의 가장 큰 차이점은 인구지수와 자동차지수의 공식에 도로개설면적 대신 (당해)도의 지방도연장 변수를 사용하는 점이다. 그 다음 차이로는 재정여건지수의 가중치가 0.65로 매우 크게 주어진 점을 지적할 수 있다. 이것은 아마도 광역자치단체와 달리 기초자치단체간에는 상당 수준의 재정격차가 존재하기 때문에 그것을 부분적으로 교정할 목적으로 취해진 조치로 추측된다.

이에 비해 인구수, 자동차수, 지방도연장비율이 상대적으로 크고 많을수록, 그리고 해당지역의 재정력 역지수가 전국의 재정력 역지수에서 차지하는 비율이 높을수록 양여금이 많이 배분되도록 고안된 점은 앞서 기술한 광

역시도의 보정산식과 유사하다. 그리고 보정지수의 값이 0.8 이상 1.3 이하의 범위에 속하도록 그 한계를 설정한 점도 광역시도와 동일하다.

$$\text{보정지수} = 0.1 \times \text{인구지수} + 0.1 \times \text{자동차지수} + 0.15 \times \text{지가지수} + 0.65 \times \text{재정여건지수}$$

3) 농어촌생활환경정비사업 및 지역개발사업 보정산식

농어촌생활환경정비사업 및 마을정비사업의 보정산식은 해당 시·군별로 배정된 양여금에다 당해 시 또는 군의 보정면수 비율을 곱하는 방식으로 정해져 있다. 이 때 보정면수 비율은 당해 시 또는 군의 보정면수 비율이 전국 시 또는 군의 보정면수 합계에서 차지하는 값으로 정의된다. 문화마을조성 사업을 시행하는 지역과 사업대상 면이 2개 이하인 시·군 지역에 대하여는 각각 4.0, 0.9의 보정이 주어지고 있다(시행령 제5조 제3항; 별표 3).

<표 3-8> 면수 보정 가중치

구 분	면수 보정 가중치
· 사업대상 면이 2개 이하인 시 또는 군	0.9
· 농어촌생활환경정비사업으로 추진하는 문화마을 조성사업을 시행하는 시 또는 군(사업시행 면 당)	4.0

지역개발사업의 보정산식에 관하여 간단히 정리하면 다음과 같다.

먼저, 재정부족액 보전은 지방교부세법에 의해 산정된 각 지방자치단체의 재정부족액비율에 의하되, 각 자치단체별 기준재정수요액의 투자비비중

을 보정하여 산정하고 있다. 즉, 전국의 재정부족액 합계에서 특정지역의 재정부족액이 차지하는 비중이 클수록 지역개발 양여금이 많도록 만들어졌다. 구체적으로, 보정지수는 값 A(당해 지방자치단체의 기준재정수요액 중 투자비 합계/당해 지방자치단체의 기준재정수요액)를 값 B(동종 단체의 기준재정수요액의 투자비 합계/동종 단체의 기준재정수요액 합계 값)로 나누어 산정된다. 이 때 보정지수가 1.2를 초과할 경우 그 값은 1.2, 0.8에 미달할 경우 그 값은 0.8로 하여 보정지수의 상·하한을 정하고 있다.

그런데 이와 같은 보정기준에 의하면 자본투자가 상대적으로 많은 지역에 지역개발 양여금이 상대적으로 많이 배분되고, 기준재정수요가 많은 지역에 양여금이 적게 배분되는 현상이 나타난다. 일반적으로 기준재정수요가 많다는 것은 해당지역의 행정수요가 많음을 의미하므로 이러한 보정지수의 설정 논리에는 적지 않은 문제가 있다.

지역개발사업 양여금의 보정산식

당해 지방자치단체의 양여금 = 지역개발사업비 x 당해 지방자치단체의 보정재정부
족액 비율

당해 지방자치단체의 보정재정부족액 비율 = 당해 지방자치단체의 보정재정 부족액/
전 지방자치단체의 보정재정부족액 합계

인건비수요 보정은 자치단체별 지방직 전환 공무원정원의 비율을 기준으로 이루어지고, 소하천정비사업수요는 자치단체별 소하천미정비 연장비율에 의해 보정이 이루어진다.

<표 3-9> 지방양여금의 대상사업 및 양여기준(2003년)

대 상 사 업	단 위 사 업	배분비율	양 여 기 준
○도로정비사업 -교통세 양여재원 전액 + 주세 양여재원의 8.1% + 농특세전입금의 5/10	· 광역시도정비사업	18/100	·미개설도로 및 미확장도로의 면적을 합산한 비율
	· 지방도정비사업	20/100	·미개설 및 미포장도로의 연장합산 비율(개설·포장사업) ·지방도정비 증장기계획 ·지방도정비사업계획 ·지방도유지관리사업계획·포장도로연장비율
	· 시의 국도정비사업	15/100	·국도정비 증장기계획 ·국도정비 당해연도 사업계획
	· 시의 시도정비사업	14/100	·시도정비 증장기계획 ·시도정비 사업계획
	· 군도정비사업	18/100	·미개설 및 미포장도로 연장합산 비율(개설, 포장사업) ·군도정비 증장기계획 ·군도정비사업계획 ·군도유지관리사업계획·포장도로연장비율
	· 농어촌도로정비사업	· 15/100 + 농특세전입금 5/10	·미포장도로의 연장비율
○농어촌지역개발사업 - 주세 양여재원의 141/1,000(14.1%)	· 농어촌생활환경정비	66/100	·농어촌정비법에 의해 추진되는 농어촌생활환경정비사업의 대상면수(面數)비율
	· 오지개발사업	34/100	·오지개발지구로 지정·고시된 면수 비율
○수질오염방지사업 -주세 양여재원의 46.6% + 농특세 양여 재원의 5/10	· 하수종말처리시설사업	55/100	·환경부장관과 해당 자치단체장이 수립하는 증장기계획과 당해연도의 사업계획 *기존시설 설치현황, 계속사업의 추진 현황, 수질오염방지를 위한 관계사업과의 연계성 등 고려
	· 하수관거정비사업	35.6%	
	· 분뇨축산폐수처리사업	4.4%	
	· 오염하천정화사업	5/100	
	· 농어촌하수도정비사업	농특세전입금 5/10	
○청소년육성사업 - 주세 양여재원의 12/1,000(1.2%)	· 청소년육성사업	주세 1.2% (청소년사업분 주세 전액)	·문화관광부장관과 시·도지사가 수립하는 청소년육성 증장기계획과 당해연도 사업계획 *기존사업추진지역, 청소년육성을 위한 관계사업과의 연계성 고려
○지역개발사업 -주세 양여재원의 300/1,000(30%)	· 일반투자사업	주세 30% (해당사업비 전액)	·각 자치단체의 재정부족액비율 및 기준재정수요액의 투자비비중 보전 ·단체별 지방직전환 공무원정원 비율 ·단체별 소하천미정비 연장비율

주1: 지방양여금법 및 동법 시행령에 근거하여 작성한 것임.

주2: 도로정비사업 중 배분비율의 분모 100은 교통세 및 주세 양여재원을 합친 것을 의미함.

다. 양여기준 및 보정산식의 문제점에 관한 분석

여기서는 앞에서 살펴본 현행 양여기준 및 보정산식의 문제점을 보다 객관적으로 분석하여 지적하고자 한다.

지방양여금의 배분기준 선정에 있어서 관련사업의 지역수요를 객관적으로 반영시키는 지표(기준)와 배분공식이 체계적으로 개발되지 못하는 문제가 있다. 예컨대, 도로사업의 경우 도로의 유형에 따라 미개설도로, 미확장도로 등 비교적 객관적인 지표가 사용되기도 하지만, 중장기사업계획 등 상대적으로 주관적인 측정기준이 사용되는 사례가 많이 있다. 그런데 미개설도로, 미확장도로 지표도 정확히 말해서 지역의 도로수요를 포괄적이면서 대표적으로 반영하는 요인이라고 말할 수 없다. 이들 외에도 인구, 면적, 지형구조, 기상여건(강우량·적설량), 도로포장율, 교통량 등 도로수요를 포괄적이면서도 구체적으로 반영해줄 수 있는 변수들을 적절히 포함시켜야 한다. 자치단체간의 자원배분에 있어서 미개설·미포장연장(면적) 기준을 적용하면 기왕에 도로지정을 많이 한 지역이 유리해지는 문제가 발생한다(조세연구원, 2000, p. 89)

광역시도·지방도 양여금의 보정지수로 사용되는 변수간에 상관관계가 높아 보정지수의 부적합성 문제가 제기된다. 구체적으로, 인구와 자동차수간에 상관관계가 매우 높은 것은 이미 지적하였고, 기타 보정지수간에도 상관관계가 존재하는 것으로 파악되었다.¹¹⁾

이상에서 지적한 문제점을 보다 객관적으로 입증하기 위해 본 연구에서

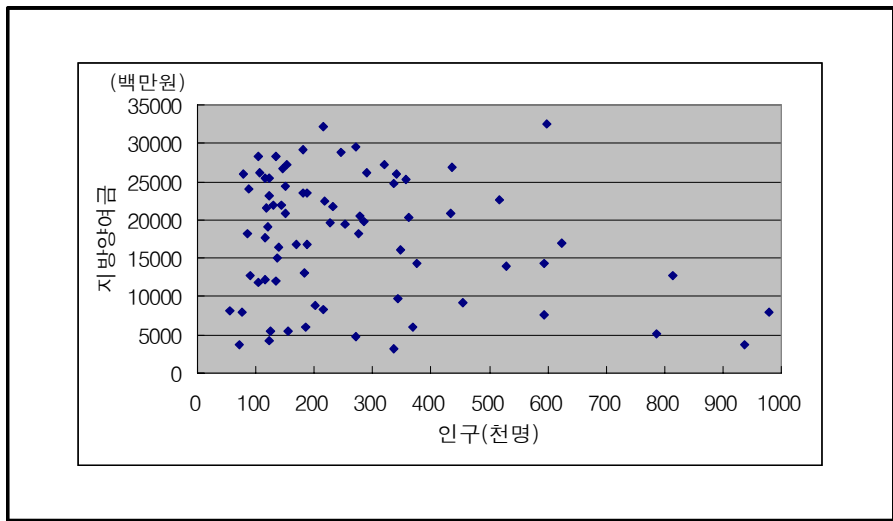
11) 임성일의 선행연구 결과(1996)에 의하면 지역별 인구수와 자동차수간에는 0.9832의 높은 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 그리고 광역시·도의 평균공시지가와 재정력을 반영하는 재정여건간에도 0.6835의 플러스 상관관계가 존재하며, 자동차수와 재정여건, 인구수와 재정여건간에도 각각 0.6722, 0.6139의 플러스 상관관계가 존재하는 것으로 분석되었다.

는 다음과 같은 분석을 해보았다.

지방양여금배분액과 도시의 인구규모와의 관계를 살펴본 결과 양자간에는 별다른 상관관계가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 상관관계 분석결과 도시별 지방양여금 배분액과 도시 인구간에는 -0.214 의 매우 낮은 마이너스 관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 <그림 3-4>를 통해서 보다 분명히 알 수 있다. 대체로 말해, 지방양여금은 인구 10~30만 규모의 일반시에 집중되는 경향이 있고, 동일 규모의 도시간에도 양여금 배분액에 있어서 상당한 차이가 나타나고 있다.

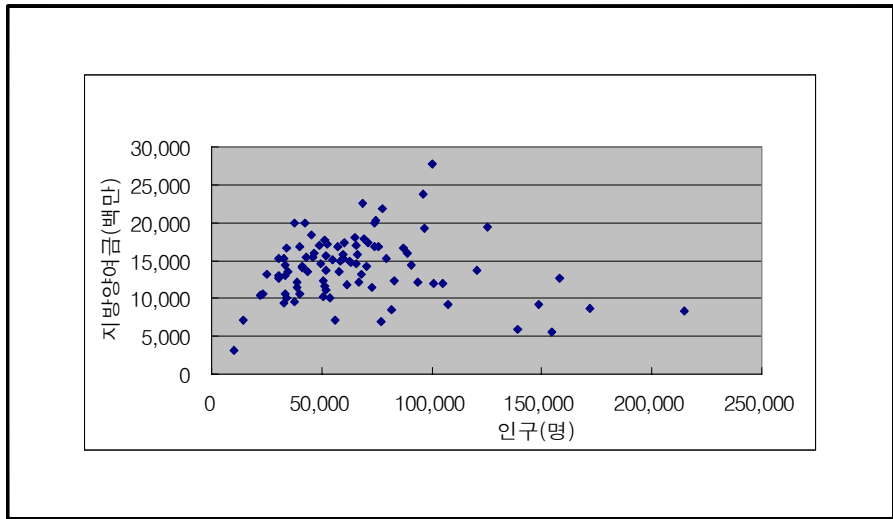
이와 같은 현상은 인구의 규모에 차이가 있을 뿐 군의 경우도 비슷하게 관측되었다(<그림 3-5> 참조). 그림에서처럼 군의 인구와 양여금 배분액간에는 특별한 상관관계가 나타나지 않고 있다.

<그림 3-4> 지방양여금 배분과 인구와의 관계



한가지 흥미로운 것은 양여금 배분액과 인구수간에 마이너스 관계가 존재하는 점이다. 비록 상관관계가 미약하지만, 이러한 사실은 도시의 규모가 커질수록 지방양여금이 상대적으로 적게 배분될 가능성을 시사한다. <그림 3-4>에서 특히, 인구 40만명 이상의 도시분포에서는 인구가 많은 도시일수록 지방양여금의 배분액이 줄어드는 경향이 나타난다. 마찬가지로 군의 경우에도 군의 규모가 커질수록 지방양여금이 상대적으로 적게 배분되는 경향이 엿보이며 특히, 인구 10만명 이상의 군에서 그러한 경향이 관측된다.

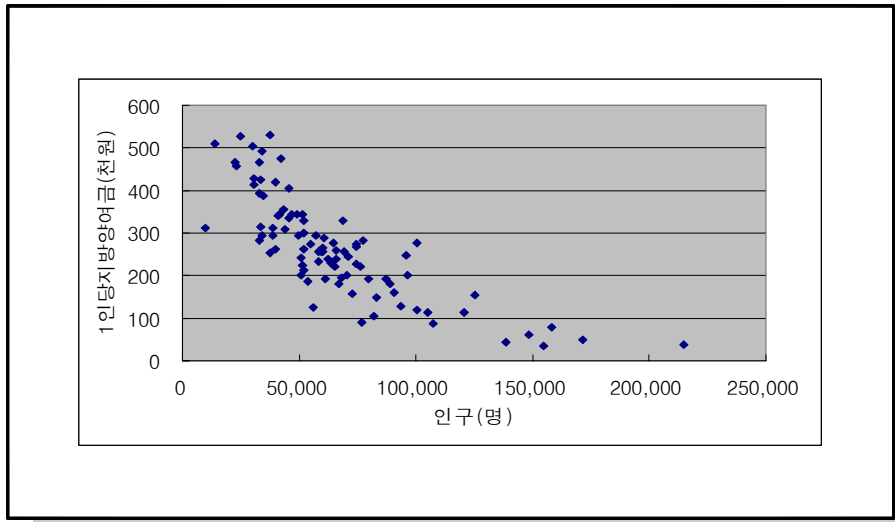
<그림 3-5> 지방양여금과 인구와의 관계(군)



그러나 1인당 양여금 배분액을 기준으로 인구와의 관계를 분석하면 양자간에 뚜렷한 관계가 존재하는 것을 파악할 수 있다. <그림 3-6>에 나타난 바와 같이 1인당 양여금은 군의 인구규모에 반비례하는 우하향의 완만한 L자 모양을 보이고 있다. 이것은 다시 말해서 1인당 지방양여금이 군의 규모

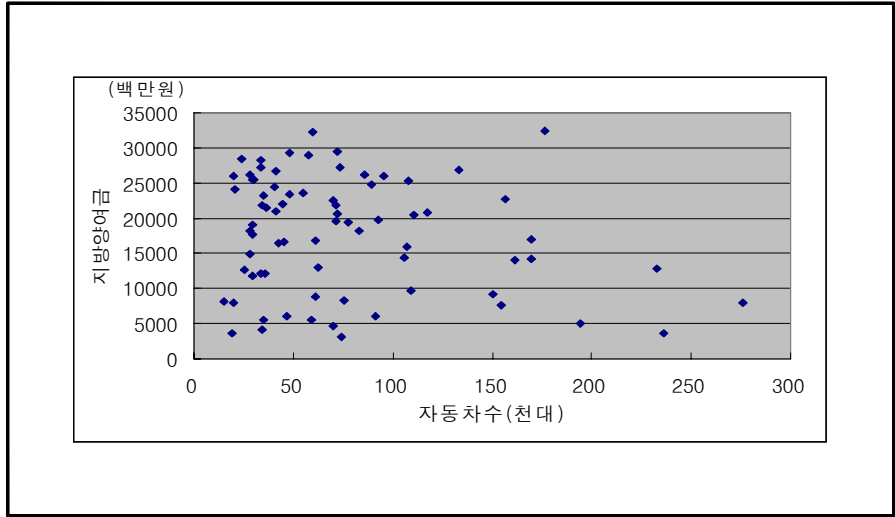
가 작을수록(클수록) 더 많이(적게) 배분되는 것을 의미한다. 이와 같은 현상은 군의 경우 양여금이 일정 수준의 재정형평화 기능을 담당하고 있음을 암시해준다.

<그림 3-6> 1인당 지방양여금과 인구의 관계(군)



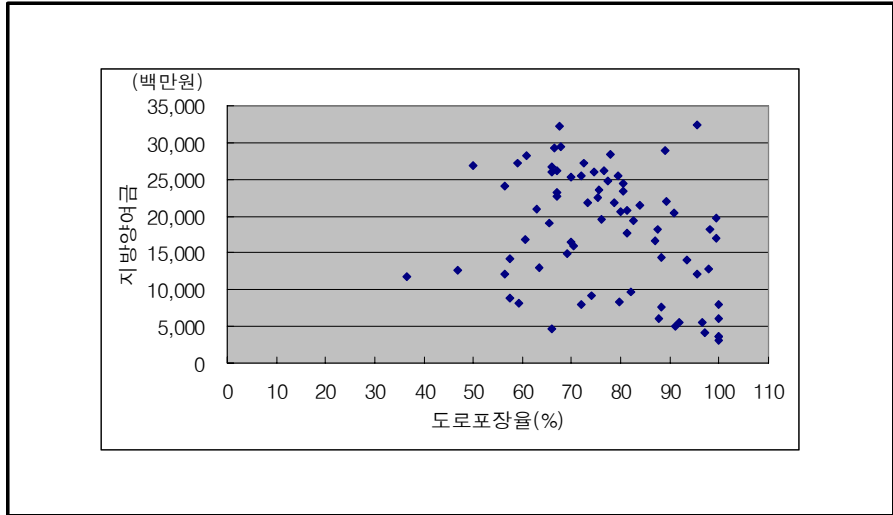
지방양여금 배분액과 자동차수간에도 별다른 상관관계가 없는 것으로 나타났다(<그림 3-7> 참조). 이것은 양여금도로사업의 배분과정에서 활용되는 자동차지수(자동차수를 반영함)의 영향력이 크지 않음을 암묵적으로 시사한다. 아울러 자동차수를 배분기준으로 하지 않는 수질오염방지사업, 지역개발사업분 자금들이 도시별 양여금 배분액 속에 포함되어 있는 것도 두 변수간의 상관관계를 크게 떨어뜨리는 요인으로 작용하는 것 같다.

<그림 3-7> 지방양여금배분과 자동차수와의 관계



그리고 지방양여금과 도로포장율간에는 -0.314 의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 도로사업수요에 있어서 도로포장율이 중요한 변수의 하나임을 인식할 때 이와 같은 결과는 도로사업의 양여기준에 문제가 있음을 보여준다.

<그림 3-8> 지방양여금 배분과 도로포장율의 관계



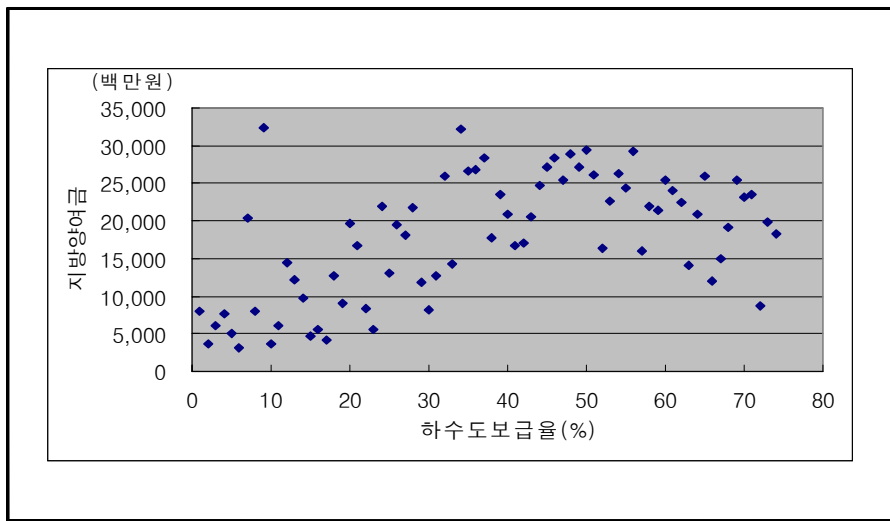
지방양여금의 배분과정에서 지역수요를 제대로 반영하지 못하는 문제는 수질오염방지사업의 경우 가장 심한 것 같다. 현재 수질오염방지사업은 모두 사업계획 심사를 토대로 양여금을 배분하고 있다. 물론 자치단체가 제시하는 사업계획 속에는 지역의 환경과 일반현황, 자금조달계획, 국가계획과의 관계 등이 담겨있지만 정작 중요한 지역의 수질개선 수요를 객관적으로 측정해주는 지수(indicator)와 내용이 결핍되어 있다.

지방양여금과 하수도보급율간의 상관관계를 분석한 결과 -0.339 의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 하수도보급율이 환경부문의 양여금 주력사업(하수종말처리장 설치)과 관련된 지역수요를 가늠케 해주는 주요 지표임을 감안할 때 양여금 배분액과 하수도보급율간에 뚜렷한 상관관계가 존재하지 않는 현상은 정책에 문제가 있음을 보여준다. 이에 관한 상태를 보다 심층적으로 파악하기 위해 본 연구에서는 양여금배분액 중 하수종말처리장

사업에 대한 도시별 배분액과 하수도보급율간의 도표점검(plotting) 및 상관계수를 산출해 보았다.

<그림 3-9>에 나타난 바와 같이 도시별 지방양여금 배분액과 하수도보급율간에 다소 흥미로운 관계가 관측되고 있다. 하수도보급율이 낮은 수준에서 일정 수준(약 40 - 50% 수준)에 이르기까지는 하수도보급율이 상대적으로 높은 자치단체에게 양여금이 더 많이 배분되는 현상이 나타나다가 그 후부터는 하수도보급율이 상대적으로 높은 자치단체에게 양여금이 차츰 적게 배분되는 현상이 나타나고 있다. 물론 정부가 하수도보급율을 직접적인 지표로 삼고 양여금 배분을 추진한 것은 아니지만 결과적으로 보급률 약 50%를 전후로 일종의 재배분적 정책효과가 현상적으로 관측되고 있다.

<그림 3-9> 지방양여금배분과 하수도보급율의 관계



요약하면, 중앙정부가 전국적으로 통일된 수요측정 기준을 가져야만 제한된 양여금을 자치단체간에 효율적이고 형평적으로 배분할 수 있는데 현실은 그러하지 못하다. 앞으로는 수질오염방지사업의 배분을 지역의 인구, 수질오염 실태, 수계상의 위치, 하수도보급률, 지형적 특성변수 등을 체계적으로 반영하는 배분체제로 변화시켜야 한다.

본 연구에서는 전국의 자치단체를 대상으로 지방양여금 사업이 의도하는 정책목적과 지역수요 등을 감안하는 주요 관련변수간의 상관관계를 분석해보았다. 분석결과 <표 3-10>에 수록된 바와 같이 현행 지방양여금제도의 배분시스템은 지역의 관련 수요요인을 제대로 반영하지 못하는 것으로 나타났다.

<표 3-10> 지방양여금과 관련 지표들간의 상관관계

	인구	자동차수	상수도 보급률	하수도 보급률	도로 포장율	도로 연장	지방양여금
인구		0.988	0.428	0.316	0.245	0.330	-0.214
자동차수	0.988		0.404	0.296	0.230	0.355	-0.203
상수도보급률	0.428	0.404		0.654	0.256	-0.083	-0.441
하수도보급률	0.316	0.296	0.654		0.367	-0.156	-0.339
도로포장율	0.245	0.230	0.256	0.367		-0.377	-0.314
도로연장	0.330	0.355	-0.083	-0.156	-0.377		0.561
지방양여금	-0.214	-0.203	-0.441	-0.339	-0.314	0.561	

그밖에 실증분석을 하지 않았지만 현행 양여기준은 다음의 문제점을 안고 있는 것으로 파악되었다.

지방자치단체의 재정여건을 측정하는 변수로서 재정력 (역)지수를 사용하는 접근에 문제와 한계가 있다. 그 가장 큰 이유는 재정력지수의 도출에 사용되는 기준재정수요와 기준재정수입의 산정과정에 일부 불합리성과 비객관성 문제가 존재하기 때문이다. 이 문제는 자치단체의 재정력을 측정해 줄 수 있는 통계자료와 지표가 없는 현실상황에서 비롯된다.

그리고 정주생활권사업의 경우 현실적으로 면간에 규모와 비용의 격차가 존재함에도 불구하고 대상 면수의 비율(전국의 대상 면 중 해당지역의 면이 차지하는 면수 비율)을 양여기준으로 삼고 있는 문제가 있다(배분기준의 비객관성 문제). 아울러 집단마을조성사업에 상대적으로 큰 가중치를 주는 배분기준에도 객관성 문제가 제기될 여지가 있다.

마지막으로, 대상사업별로 달리 적용되는 양여기준들을 일정한 틀 속에서 거시적으로 상호 연계시켜주는 제도적 장치가 결여되어 있다. 그 결과 양여금 사업의 총체적 효과를 관리하는데 어려움이 발생한다. 부연하자면, 지방양여금제도의 도입목적 - 지방재정의 기반확충 및 지역균형발전 - 이 총체적으로 달성될 수 있도록 개별사업의 배분시스템을 종합적 관점에서 재조정 해줄 필요가 있다.

3. 지방비 부담

지방양여금 사업은 본래 지방비를 부담시키지 않을 것으로 예상되었으나 실제 운영과정에서는 일정한 지방비 부담이 요구되고 있다. 이 문제로 인해 지방의 불만과 비판이 제기되고 있고, 현실적으로 지방비 부담은 지방재정에 압박을 가하는 한 요인으로 작용하고 있다.

지방비 부담비율은 행정자치부 장관의 지침에 의해 정해지며, 사업별·자치단체 유형별로 차이가 있다. 지방비 부담비율은 크게 보아 30%, 40%대(44%, 45%, 47%), 50%의 세 유형으로 구분될 수 있다. 사업의 중요성이나 재원규모 면에서 50% 부담사업이 가장 많다. 예를 들어, 도로정비사업의 경우 군도·농어촌도로정비사업을 제외하고는 대부분 50%의 지방비 부담을 요구하고 있다. 이것은 국고보조사업의 평균 지방비 부담율을 조금 상회하는 것으로 지방비 부담으로 인해 지방재정에 압박이 가해질 수 있음을 시사한다. 다만, 지방양여금 사업에 대한 시·도비 보조를 고려한다면 실제 시·군이 부담하는 지방비 부담비율은 20% 내외 수준으로 추정된다. 따라서 양여금사업에 따른 자치단체의 재정압박 정도는 다소 완화될 것으로 예상된다. 지금부터는 지방양여금의 지방비 부담과 관련된 이슈들에 관하여 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

2001년도 기준으로 지방양여금관련 총사업비는 7조 265억원이다. 이 가운데 지방양여금은 4조 7,781억원(총 사업비의 68%)이고, 광역자치단체와 시·군·구에서 부담하는 지방비는 2조 2,481억원(총사업비의 32%)이다. 다시 말해서, 지방양여금사업 전체로 볼 때 중앙에서 제공하는 자금(지방양여금)이 약 2/3이고 지방의 매칭 펀드(matching fund)가 약 1/3을 차지하고 있다. 지방비 부담비율 32% 중 시·도와 시·군·구의 부담비율은 각각 12.5%, 19.5%로 나타났다. 즉, 기초자치단체인 시·군·구의 지방비 부담율이 상대적으로 높은 경향을 보인다. 대상사업과 금액에 초점을 맞추면 도로정비사업과 수질오염방지사업에 전체 지방비 부담의 90% 이상이 집중되는 것으로 나타났다(<표 3-11> 참조).

<표 3-11> 지방양여금 사업비 집행실적(2001년, 자치단체별)

(단위: 백만원, %)

	총사업비		지방양여금		소계(지방비)		시·도비		시·군·구 비	
		%		%		%		%		%
합계	7,026,531	100 (100)	4,778,117	100 (68)	2,248,414	100 (32)	879,891	100 (12.51)	1,368,522	100 (19.48)
부산	295,073	4.20	114,633	2.40	180,439	8.03	172,245	19.58	8,193	0.60
대구	200,920	2.86	105,648	2.21	95,272	4.24	85,283	9.69	9,989	0.73
인천	184,313	2.62	90,227	1.89	94,085	4.18	81,673	9.28	12,412	0.91
광주	114,643	1.63	60,225	1.26	54,418	2.42	53,528	6.08	890	0.07
대전	100,907	1.44	56,593	1.18	44,313	1.97	41,770	4.75	2,543	0.19
울산	152,836	2.18	109,467	2.29	43,368	1.93	41,061	4.67	2,307	0.17
경기	990,800	14.10	591,932	12.39	398,867	17.74	98,958	11.25	299,908	21.91
강원	642,497	9.14	458,394	9.59	184,102	8.19	39,706	4.51	144,396	10.55
충북	441,067	6.28	322,633	6.75	118,434	5.27	32,977	3.75	85,456	6.24
충남	633,279	9.01	452,391	9.47	180,888	8.05	53,526	6.08	127,362	9.31
전북	573,489	8.16	451,043	9.44	122,446	5.45	30,176	3.43	92,269	6.74
전남	845,880	12.04	608,486	12.73	237,393	10.56	54,319	6.17	183,074	13.38
경북	869,500	12.37	652,163	13.65	217,337	9.67	35,419	4.03	181,917	13.29
경남	798,567	11.37	582,748	12.20	215,818	9.60	48,652	5.53	167,165	12.22
제주	182,754	2.60	121,528	2.54	61,226	2.72	10,591	1.20	50,634	3.70

자료: 행정자치부

선행 연구에 따르면 지방양여금의 지방비 부담은 지방재정에 압박을 가하는 요인으로 분석되었고, 재정압박의 정도는 자치단체들간에 상당한 차이가 있는 것으로 분석되었다(임성일, 1996, 1998).¹²⁾

12) 일반시를 대상으로 1997년도 세출결산 자료를 활용하여 분석한 결과, 지방양여금이 지방세와 경상세외수입의 합계액에서 차지하는 비율(전국평균)은 0.261로 매우 높은 것으로 나타났다. 특히, 지방양여금이 지방세수입의 30%를 초과하는 일반시가 전체의 절반(35개)이나 되는 것으로 조사되었다. 이러한 사실은 양여금사업으로 인해 재정압박이 생겨날 가능성이 높음을 시사한다. 지방양여금이 지방재정의 세입변수에서 차지하는 비율의 변이계수를 분석한 결과 대부분 변이계수가

전국의 지방자치단체를 대상으로 파악해본 결과(2001년 실적치) 지방비 부담비율이 지방세수입의 50% 이상을 차지하는 자치단체가 75개 단체나 되는 것으로 조사되었다. 그 뿐 아니라 지방비 부담의 규모가 지방세수입을 초과하는 자치단체가 20개 단체나 되는 것으로 나타나 특히, 이들의 경우 지방비 부담이 상당한 재정압박 요인으로 작용할 가능성이 크다.

지방비 부담에 대한 긍정적 시각과 비판적 시각을 정리해보면 대체로 다음의 관점으로 압축된다(구정모, 김정훈 외, 배인명, 이재원, 임성일 등).

첫째, 사업을 계획적이고 효율적으로 달성할 목적으로 지방비 부담을 수반한다는 시각이다. 이러한 시각의 이면에는 제한된 자원조건 하에서 특정사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 지방비 부담(matching fund)이 수반되는 것이 효율적이라는 발상이 내포되어 있다. 외부효과가 발생하는 경우 사회적으로 적정한 수준의 공공재 공급을 유도하기 위해서는 중앙정부가 상대적으로 영향력을 미칠 수 있는 정율특정보조금을 활용하는 것이 바람직하다는 경제이론의 관점에서 본다면 지방비 부담의 합리성은 인정될 수 있다.¹³⁾

둘째, 양여금 대상사업의 대부분이 중앙과 지방 모두가 상호 이해관계를 지니는 사업이므로 역할분담 차원에서 지방비 부담이 이루어지는 것이 합리적이라는 시각이다. 하지만 이러한 시각은 전형적인 특정보조금인 국고보조금제도와 달리 포괄보조금을 지향하는 지방양여금제도에 적용될 수 있는 논리로서는 상대적으로 설득력이 떨어진다.

셋째, 상당수의 양여금사업이 지방비 부담을 수반하는 국고보조사업의

높은 것으로 나타났고 특히, 자주재원에 대한 양여금 비율의 변이계수는 0.7을 상회하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방양여금으로 인한 재정압박이 존재할 경우 그 강도가 도시들간에 상당히 다르게 나타날 수 있음을 시사한다.

13) Fisher, Ronald C., op. cit., p. 362; David N. King, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, George Allen & Unwin Ltd., 1984, p. 87.

재원과 기능을 이양 받은 관계로 국고보조사업의 운영형태를 완전히 벗어나는데 한계가 있기 때문에 지방비 부담방식이 적용된다는 논리이다. 이러한 주장에도 일리가 있지만 새로운 재정제도(지방양여금제도)가 도입된 이상 과거 제도와는 운영면에서 분명한 차이가 있어야 한다. 만일 지방비 부담이 없다면 양여금 수혜단체들은 소득증가 효과를 갖게 된다. 다만, 지방교부세와 달리 지방양여금으로 인한 소득효과는 특정 블록(block) - 예컨대, 도로사업, 수질오염방지사업 등 - 내에서 제한된 소득효과를 창출한다. 그러나 현재와 같이 지방비 부담이 계속될 경우 지방양여금으로 인한 소득효과는 줄어들고 가격효과(price effect)가 주된 영향을 미치게 된다.¹⁴⁾

넷째, 지방비 부담은 예산 제약(budget constraint)에 직면하고 있는 지방자치단체로 하여금 자체 선호사업이나 투자우선순위의 선정에 제약을 가하는 중요한 요인으로 작용한다. 이것이 심할 경우 지방재정의 자율적 운용과 지역선호의 자발적 선택에 제동이 걸리게 된다.

14) 지방양여금의 배분이 수혜(受惠) 자치단체의 재정에 미치는 영향은 크게 소득효과(income effect)와 가격효과(price effect)로 구분하여 분석해 볼 수 있다. 소득효과란 배분되는 양여금액 만큼 해당 자치단체의 재정규모가 증가하는 효과를 의미하며, 가격효과란 양여금으로 인해 해당사업의 가격이 상대적으로 인하되는 효과를 의미한다. 양여금과 같이 사용용도가 지정되면서 지방비 부담이 부과될 경우 소득효과는 그다지 크지 않을 가능성이 있다. 소득효과와 가격효과는 해당 자치단체의 선호, 재정수요, 재정여건, 가격탄력성 등의 요인에 의해서 복합적으로 결정되므로 실제 그 효과는 자치단체별로 상이하게 나타날 것이 예상된다.

4. 지역균형발전 관점에서의 지방양여금

가. 자치단체 유형별 배분실태

지방양여금의 배분상태를 자치단체 유형별, 특성별로 분석해본 결과를 정리하면 다음과 같다.

- (1) 초기에는 군에 집중적으로 배분되는 현상이 나타났으나 대상사업의 조정과 더불어 차츰 시·군간에 비슷한 수준으로 배분되었다.
- (2) 광역자치단체의 경우 초기에는 도에 많이 배분되었으나, 1990년대 후반부터 시·도간에 비슷한 수준을 보이고 있다.
- (3) 지방양여금은 일반적으로 도시지역보다는 농촌지역, 재정자립도가 높은 단체보다는 낮은 단체에 상대적으로 더 많이 배분되는 경향이 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 지방양여금제도는 지역간·자치단체간의 재정불균형 완화 및 균형발전에 일정 부분 기여하는 것으로 평가된다.

최근 3년(1998, 2000, 2001)간의 지방양여금 배분자료를 토대로 자치단체 유형별 배분금액의 평균, 표준편차, 변이계수를 분석해본 결과는 다음과 같다(<표 3-12> 참조).

표준편차와 변이계수를 볼 때, 도의 경우는 지역간 편차에 큰 변화가 없는 것으로 나타난 반면 시의 경우 지역간 편차가 다소 완화되는 경향을 보이고 있다. 군의 경우는 지역간 편차가 2000년도에 다소 심화되었으나 2001년에 다시 개선되는 현상을 보이고 있다.

<표 3-12> 지방양여금 배분관련 평균, 표준편차, 변이계수

		1998	2000	2001
도	평균	110,411.1	144,973.3	173,945.8
	표준편차	37,413.5	51,767.0	61,764.0
	변이계수	0.339	0.357	0.335
시	평균	11,084.2	14,538.1	18,246.0
	표준편차	5,625.6	6,480.4	7,801.4
	변이계수	0.507	0.446	0.428
군	평균	8,420.0	10,949.8	14,042.4
	표준편차	2,664.3	3,653.5	4,130.4
	변이계수	0.316	0.334	0.294

주: 평균, 표준편차의 단위는 백만원임; 도의 수치에는 시·군에 배분된 양여금이 포함 되어 있음

나. 권역별 배분실태

지방양여금의 시·도별 배분자료를 토대로 지방양여금의 권역별 배분실태(2002년도 결산)를 살펴보면 다음과 같다.

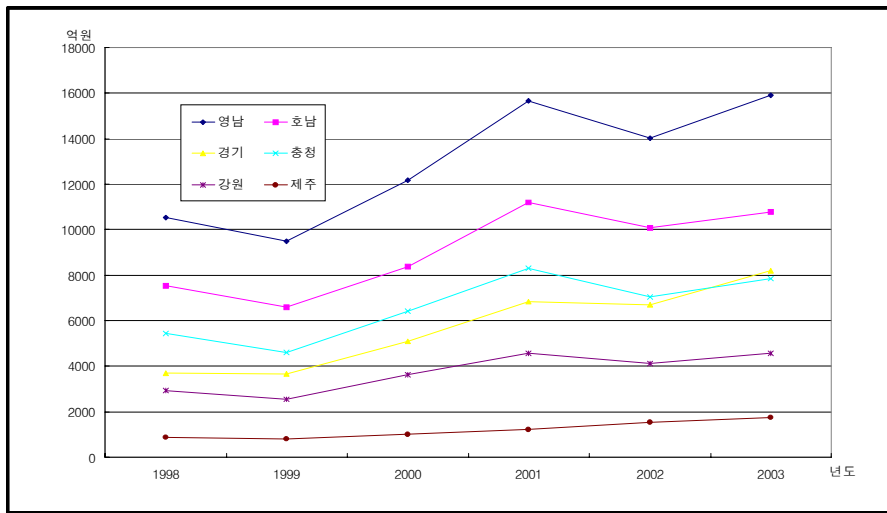
지역별로 파악하면, 경기도가 5,982억원(지방양여금 총액의 13.8%)으로 가장 많고, 그 다음이 경북 5,743억원(13.2%), 경남 5,370억원(12.3%), 전남 5,345억원(12.3%)의 순으로 나타난다. 울산을 제외한 5개 광역시의 경우 1,000억원 이하(즉, 2.3% 이하)를 배정받은 것으로 나타났다.

최근 5년(1998~2003)의 자료를 토대로 파악한 결과를 정리하면 다음과 같다(<그림 3-11> 참조).

- (1) 영남권에 가장 많은 양여금이 배분된 반면 제주, 강원, 수도권에는 가장 적은 양여금이 배분되었고, 호남권과 중부권은 중간 수준을 유지하는 것으로 나타났다.

- (2) 경기, 제주를 제외한 지역들은 연도별로 비슷한 경향을 보이고 있다.
경기와 제주는 1998년 이후 현재까지 양여금 규모의 상승경향을 보이는데 비해 다른 지역들은 증감현상을 겪는 것으로 나타났다.

<그림 3-10> 지방양여금의 권역별 배정내역(1998~2003)



다. 지방양여금 배분과 주요 경제지표간의 관계분석

지방양여금의 배분실태와 균형발전의 실태를 거시적 분석틀 속에서 관계 분석을 해봄으로써 양여금제도의 균형발전 기능을 점검할 필요성이 있다. 사실, 이 작업은 시·도, 시·군의 방대한 미시자료(micro-data)를 필요로 하는 일이어서 별도의 대규모 프로젝트로 추진될 성격에 속한다. 이러한 현실제약을 인식하고 본 연구에서는 지역의 경제 및 소득관련 지표(통계)와 지방양여금의 배분액을 상호 비교하는 비교적 단순한 시도를 해보았다. 그 접근에 있어서는 시·군 단위의 관련자료 부족으로 인해 광역단위를 중심으

로 제한된 분석을 시도하고 있다. 구체적으로, 서울시를 제외한 15개 광역자치단체의 GRP(지역총생산)와 해당지역의 양여금 배분액(도의 경우 본청과 해당 도에 속한 시·군의 양여금 배분액을 모두 포함)간의 상관관계를 분석해 보았다. 상관관계 분석에 있어서는 총액기준과 1인당 데이터 기준의 두 방식을 모두 적용해 보았다.

<표 3-13>에 나타난 바와 같이 상관관계 분석결과 두 변수간에는 별다른 상관관계가 없는 것으로 분석되었다. 상관계수는 총액기준으로 할 때 0.4707, 1인당 금액 기준으로 할 때 0.0923으로 분석되었다. 비록 상관관계가 크지는 않지만, 양여금 배분액과 GRP간에 플러스의 상관관계가 도출된 점은 지방양여금의 형평화기능에 의문을 제기할 수 있는 결과라 하겠다. 그 이유 중 하나는 지역총생산이 지방양여금 투자 이외의 많은 중요한 변수에 의해 결정되기 때문이다. 아울러 설령 지역총생산과 양여금배분액간에 상관관계가 높게 나타난다 하더라도 그것 자체가 두 변수간의 함수관계를 입증하는 것은 아니다.

<표 3-13> 지역별 양여금 배분액과 지역총생산(GRP)간의 상관관계(2001)

	총액 상관계수	1인당 상관계수
2001	0.4707	0.0923

상관관계가 유의미한 수치로 나타나지 않음에 따라 본 연구에서는 시계열·횡단면 자료(time-cross section data)를 활용하는 다양한 회귀분석을 시도하지 않기로 하였다(실제 최근 몇 년간의 시계열·횡단면 자료를 활용하여 양여금과 GRP 등 지역경제 변수간의 관계를 회귀분석해 보았으나 통계적으로 유의미한 모델을 발견하지 못하였다).

5. 지방양여금제도의 문제점 - 종합

지금까지 지방양여금제도의 현황을 살펴보면 지방양여금제도가 안고 있는 문제와 과제에 대하여 부분적으로 언급하였다. 여기서는 이미 언급된 문제점과 미처 언급되지 않은 문제점을 종합해서 요약 정리하고자 하며, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 거시적 관점에서 볼 때, 지방양여금제도는 그 동안 재정운영의 원칙과 논리 없이 대상사업을 확장해왔고 이것은 결과적으로 동 제도의 기능과 위상에 심각한 타격이 주는 중요한 원인으로 작용하고 있다. 특히, 양여금 재원과 대상사업의 확충이 사회·경제적 필요성보다 정치적 요인과 정부부처간 이해관계 등에 의해 더 큰 영향을 받은 것으로 평가되는 점은 중요한 문제점이라 하지 않을 수 없다.

대표적인 예로 청소년육성사업(정치 논리)과 지역개발사업(국가공무원의 지방직 전환에 대한 재정지원사업이며, 그 '명칭'과 사업내용이 부합하지 않음)은 지방양여금제도의 도입취지에 맞지 않는 대상사업이다.¹⁵⁾ 이와 같이 지방양여금제도의 도입목적과 기능에 부적합한 사업들이 시행되면서 양여금제도를 둘러싼 부처간의 갈등과 이해관계가 복잡해지기 시작하였다. 이것은 중·장기 차원에서 제도의 존립기반에 손상을 가하는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 지방양여금제도의 정체성 확립은 무엇보다도

15) 청소년육성사업은 원래 국고보조사업이던 것이 정치적 논리에 의해 양여금 사업에 포함되었다(청소년육성사업은 현재 양여금사업 뿐 아니라 국고보조사업으로도 추진되고 있어서 정책의 논리성·일관성에 문제가 있다). 지역개발사업은 교통세의 신설(1994)에 따른 지방교부세의 감소분을 보전하기 위해 만들어진 일반재원 지원사업으로 특정사업을 지원하는 지방양여금의 근본취지와 본질적으로 다르다. 지역개발사업은 명칭상 사업으로 일컬어질 뿐 구체적인 산출물을 생산하는 지방 SOC사업이 아니다(단, 소하천정비사업은 제외).

대상사업의 조정문제와 깊은 관계가 있다.

둘째, 단위사업이 많아지고 세분화되면서 대상사업별 배분비율(또는 배분액)이 감소하는 현상이 생겨났고 그 결과 규모불경제(diseconomy of scale) 문제가 발생하고 있다. 아울러 사업의 다양화·세분화는 지방의 자율성을 위축시키면서 국고보조금제도와 차별성을 없애는 결과를 초래하였다. 종전의 대규모 사업단위 기준에서 세분된 단위사업별로 사용조건을 부여하는 시스템의 변화는 지방의 자율성을 위축시키기에 충분하였다. 쉽게 말해서, 현재의 지방양여금제도는 도로사업이라는 비교적 넓은 블록(block)을 기준으로 자금배분과 사용조건을 부여하지 않고 도로사업의 세부유형(지방도정비사업, 시의 시도정비사업, 군도정비사업, 농어촌도로정비사업 등)별로 사용조건과 자금배분을 부여하고 있다. 그 결과 지방자치단체의 입장에서 자율적이고 유연한 방식으로 도로사업을 수행할 수가 없다.

이와 같은 현상은 한마디로 지방양여금제도의 국고보조금화 경향을 뜻하며, 도입당시 지방양여금이 지향하였던 포괄보조금제도와 거리를 넓히는 것으로 결코 바람직하지 않은 현상이다.

셋째, 대상사업의 다양화와 더불어 관리부처가 다양해졌고, 그 결과 지방양여금제도의 정책목적을 일관성 있게 달성하기가 점점 어려워지고 있다. 지방양여금은 행정자치부가 총괄하지만 주요사업별로 소관부처가 다르기 때문에 종합적 시각에서 지역균형발전의 목표를 추구하기가 어렵다. 현재와 같은 관리체제에서는 중앙부서들이 소관 양여금 사업의 지출수요와 자금이용 가능성을 검토하는데 치중하는 반면 개별 자치단체의 재정상태를 체계적으로 고려하지 못하는 문제가 나타난다. 경우에 따라서는 이러한 현상이 지방재정에 압박을 가하는 요인으로 작용한다. 특히, 주관부처별로 다양한 자금배분방식을 사용하는 현 시스템하에서는 지방양여금제도가 의도하는 재

정효과가 체계적이고 효율적으로 달성되기 어렵다.

넷째, 양여금의 배분에 있어서 객관적인 배분공식을 사용하지 않는 양여금 사업이 전체의 절반을 넘는 문제점이 있다. 그리고 비교적 객관적인 기준(변수, 지표, 공식 등)을 사용하는 경우에도 일부 기준과 보정에 문제점이 발견된다(이에 관해서는 앞에서 실증분석을 통하여 구체적으로 지적하였다).

무엇보다도 배분공식에 사용된 변수들이 해당 양여금사업의 지역수요를 충분히 반영하지 못하는 문제점을 조속히 개선해야 한다. 그 과정에서는 해당사업의 수요를 반영하는 변수를 주축으로 하되, 지방양여금의 형평화기능을 포괄적으로 지지해줄 수 있는 재정수요 변수(인구, 소득, 면적 등)를 추가시키는 접근이 필요하다. 한 걸음 더 나아가 보다 객관적인 배분공식을 개발할 필요가 있다(영국의 경우를 예로 들면, 도로연장, 주민수, 주간 순유입 인구, 통행량 등의 변수를 이용한 배분공식을 적용하고 있다).

보정산식의 경우 보정산식에 사용된 지표(또는 변수)간의 상관성 문제와 가중치 부여의 논리성 문제가 우선 지적될 수 있다(도로사업). 아울러 자치단체의 재정여건을 측정·반영하는 변수로 재정력(역)지수를 사용하는데 한계와 문제가 있으며, 정주생활권사업의 양여기준 및 가중치 부여에도 문제가 발견된다.

다섯째, 사업의 다양화와 더불어 지방양여금의 재정형평화기능이 크게 감소하는 경향이 나타나고 있다. 제도도입의 목적이 지방재정지원과 균형발전에 있음을 인식할 때 지방양여금제도의 재정형평화기능을 가능한 최대로 활성화시키는 것이 바람직하다.

여섯째, 지방비 부담이 순기능보다 역기능을 초래할 가능성이 높다. 순기능은 사업수행의 효율성 및 지방의 책임성 확보 관점에서 지지를 받는 반면 역기능은 지방비 부담으로 인한 지방재정의 압박 가능성과 투자우선순위 조

정 측면에서 관측된다. 특히, 지방비 부담에 따른 재정압박의 정도가 자치단체간에 상당히 차이가 나는 것을 볼 때 이 문제의 심각성을 결코 간단히 볼 수 없다. 종합적으로, 과도한 지방비 부담은 지방재정의 탄력성을 약화시키고 자율성을 저해시키는 한편 지방사회간접자본의 지역적 편중을 초래하는 부작용을 낳을 가능성이 높다.

제4장 지방양여금제도의 개선방안

제1절 지방양여금제도에 대한 전망과 정부의 정책결정

1. 지방양여금제도에 대한 전망

현 시점에서 지방양여금제도에 관한 단·장기 전망을 한다는 것은 사실상 큰 의미가 없다. 그것은 최근 정부가 많은 논란 끝에 지방양여금제도를 폐지하고 그 재원과 사업을 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계 등으로 분산 이양하는 정책을 확정지었기 때문이다. 아직은 국회의 심의 의결 절차가 남아 있어서 지방양여금제도의 존폐 여부가 최종적으로 결정난 것은 아니다. 하지만 어쨌든 이번 일로 인해 지방양여금제도가 상당한 타격을 입은 것만은 분명하다.

이와 같은 상황에서 현재 예상해볼 수 있는 단기 전망은 다음의 두 가지이다. 그 하나는 지방양여금제도가 국회의 심의 의결을 거쳐 확정 폐지되는 것이다. 또 다른 하나는 지방양여금제도 폐지안이 국회에서 부결되는 것이다. 전자의 경우 지방양여금제도는 폐지되고 현행 양여금사업은 지방교부세, 국고보조사업 등으로 분산 이양 또는 폐지의 경로를 걷게 된다(하지만 이 경우에도 주요 양여금사업들은 그 소속을 달리한 채 당분간 계속될 것이므로 그와 관련된 개선방안을 제시할 필요가 있다). 후자의 경우 지방양여금제도는 존속하게 되지만 그간의 경과과정을 미루어 볼 때 제도 전반에 걸치는 과감한 구조변화가 단행되어야만 한다. 그 동안 전문가 사회로부터 수차 지적되어 온 제도의 정체성 확보와 최근 가속 중인 지방분권과의 정책조

화 필요성 그리고 국가균형발전특별회계와의 관계설정 등은 하나 같이 지방양여금제도에 대한 구조개편을 요구하고 있다.

후자의 시나리오와 관련하여 구조개편을 단행할 경우 그 속에는 대상사업 및 재원배분 조정, 운영방식, 재원대책, 지방비 부담문제가 우선적으로 포함되어야 한다. 이때 만일 보다 거시적인 관점 - 중앙·지방간 정부간 재원배분, 국가자원의 효과적 활용, 균형발전, 재정이전제도(보조금제도)의 전면 개편 등 - 에서 문제를 접근한다면 지방양여금제도를 원점에서 종합적으로 재검토하는 시도를 해볼 필요도 있다.¹⁶⁾

지방양여금제도를 폐지하기로 한 정부의 급격한 정책선회는 그 나름의 이유와 정책 논리가 없는 것은 아니다. 하지만 이미 서론에서 지적한 바와 같이 이러한 정책결정은 몇 가지 관점에서 매우 불합리하고 잘못된 오류를 내포하고 있다. 그러나 여기서는 다시금 정책변화에 대한 비판론을 부연 강조하기보다는 정부정책 변화의 골자를 객관적으로 파헤치면서 예상 문제점을 지적하고 보완대책을 모색하는데 중점을 두고자 한다.

본 연구의 진행과정(특히, 중반부)에서 최근 전개되고 있는 현실 상황을 주시할 때 이러한 접근의 필요성이 요구되고 있다. 현 상황에서 본 연구가 취할 수 있는 합리적인 접근은 지방양여금제도의 존치를 전제로 하는 구조개편에 초점을 두면서 동시에 차츰 현실성을 더해가는 지방양여금제도의 폐지와 관련된 후속조치의 모색에도 주안점을 두는 양면적 접근뿐이다.

여기서 한 가지 짚고 넘어가야 할 것은 금번 국회에서 지방양여금제도 폐

16) 이와 같은 구조개편이 진행될 경우 조세제도와 보조금제도의 역할 조정, 국고보조금제도 및 지방교부세와의 통합조정, 포괄보조금(block grant) 또는 자본보조금(capital grant)제도로의 전환(자체 개선방안임), 국가균형발전특별회계와의 통합조정 등 국가재정제도의 큰 틀을 염두에는 정책방안이 구체적으로 검토될 수 있을 것이다.

지안이 통과된다 하더라도 핵심 양여금사업(예컨대, 도로정비사업, 수질오염방지사업 등)은 적어도 향후 몇 년간은 계속적으로 추진될 수밖에 없다는 사실이다. 즉, 양여금사업이 소속되는 재정프로그램이 달라지고 그 운영방식에 변화가 주어질 수는 있지만 해당사업은 지방자치단체에서 계속 추진된다는 의미이다. 실제 정부안을 보더라도 도로사업과 수질오염방지사업 등은 그 소속과 운영방식을 달리하면서 향후 일정기간 동안 추진되는 것으로 가닥이 잡혀 있다.¹⁷⁾

요약하자면, 설령 양여금제도 폐지안이 확정되더라도 현행 양여금사업의 상당 부분은 지방교부세와 국고보조금 그리고 국가균형발전특별회계에 소속되면서 당분간 계속 추진될 예정이다. 따라서 본 연구에서 제시하고자 하는 양여금사업의 운영·관리 개선방안은 지방양여금제도의 존폐와 관계없이 모색되어야 할 필요와 가치가 있다.

이와 같은 현실 상황을 인식하면서 이 절에서는 정부의 지방양여금 개편안(폐지안)에 대하여 객관적 시각에서 검토하면서 그에 대한 보완대책과 함께 현행 지방양여금제도의 구조개편에 관한 시사점을 도출하고자 한다.

2. 지방양여금제도 개편안(정부안)에 대한 검토

가. 정부안의 기본골격

정부가 국무회의를 통해 확정된 지방양여금제도 폐지안의 주요 골자를 기술하면 다음과 같다.

17) 최근 정부는 지방양여금제도 폐지에 따른 도로사업문제의 심각성을 뒤늦게 인식하고 관계장관회의를 통해 기 시행중인 도로사업의 차질 없는 완공을 위해 보완대책을 마련하기로 합의하였다. 이러한 정부결정을 미루어 볼 때 지방양여금 도로사업은 혹 그 명칭과 소속을 달리할 수는 있어도 당분간 계속 추진될 것이 확실하다.

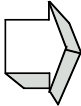
첫째, 현행 도로정비사업과 지역개발사업은 보통교부세로 이양하되, 당분간은 보통교부세제도와 특별교부세제도를 활용하여 도로사업(기 확정 도로사업 등)을 추진한다.

둘째, 수질오염방지사업과 청소년육성사업은 각각 관계부처의 국고보조사업으로 이양한다(수질오염방지사업은 환경부의 환경개선특별회계, 청소년육성사업은 문화관광부의 국고보조사업으로 이관).

셋째, 농어촌지역개발사업은 신설되는 국가균형발전특별회계로 이관한다.

넷째, 지방양여금제도의 폐지는 2005년부터 유효하다.

<그림 4-1> 지방양여금제도의 폐지안(정부안)

<2003년 현재>	<개편안>							
<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="padding: 2px;">도로정비사업</td> <td style="padding: 2px;">1조 9,379억원</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">지역개발사업</td> <td style="padding: 2px;">9,152억원</td> </tr> </table>	도로정비사업	1조 9,379억원	지역개발사업	9,152억원				
도로정비사업	1조 9,379억원							
지역개발사업	9,152억원							
<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="padding: 2px;">수질오염방지사업</td> <td style="padding: 2px;">1조 5,837억원</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">청소년육성사업</td> <td style="padding: 2px;">366억원</td> </tr> </table>	수질오염방지사업	1조 5,837억원	청소년육성사업	366억원				
수질오염방지사업	1조 5,837억원							
청소년육성사업	366억원							
<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="padding: 2px;">농어촌지역개발사업</td> <td style="padding: 2px;">4,301억원</td> </tr> </table>	농어촌지역개발사업	4,301억원						
농어촌지역개발사업	4,301억원							
		<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="padding: 2px;">지방교부세</td> <td style="padding: 2px;">2조 8,531억원</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">국고보조금</td> <td style="padding: 2px;">1조 6,203억원</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">국가균형발전특별회계</td> <td style="padding: 2px;">4,301억원</td> </tr> </table>	지방교부세	2조 8,531억원	국고보조금	1조 6,203억원	국가균형발전특별회계	4,301억원
지방교부세	2조 8,531억원							
국고보조금	1조 6,203억원							
국가균형발전특별회계	4,301억원							
<p>주: 2003년도 예산을 기준으로 한 금액임</p>								

나. 주요 쟁점 및 문제점

앞서 기술한 정부안에는 많은 문제와 논란의 여지가 내포되어 있다. 이와 관련하여 핵심 쟁점들을 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 그 동안 지방에서 좋은 반응과 지지를 받아왔고 학계에서도 나름대

로 성과가 인정되는 지방양여금제도를 갑자기 폐지하는데 대한 정당성 논란이 제기된다. 물론 지방의 목소리를 완전히 대변하는 것이라고 말할 수는 없지만 우선, 시·군·구청장 협의회를 비롯한 4대 협의회 등 지방의 반대 의견이 강하게 표출되고 있는 점을 간과할 수 없다. 학계와 관계로부터도 상당한 비판의 목소리가 나오고 있는 점도 존중되어야 한다.

지금까지 지방양여금에 관하여 연구한 국내문헌은 20여 종으로 파악된다. 그 중에서 지방양여금제도의 성과를 다룬 문헌들은 대체로 부정적이기보다 비판적 시각에서 긍정적 평가를 많이 하고 있다. 근년에 학계에서 지방양여금제도의 문제점을 지적한 것은 대부분 제도의 '정체성' 확보와 포괄보조금(block grant)제도로의 전환에 관한 것이며, 이들은 하나 같이 제도의 존재를 전제로 발전방안을 모색하고 있다. 이와 같은 사실을 인식할 때, 이미 기성화 된 재정제도를 오랜 검토기간 없이 서둘러 폐지하기로 결정한 정부의 조치는 졸속성과 근시안적 정책결정 사례로 지적될 가능성이 크다.

둘째, 일부 지방양여금사업을 지방교부세에 편입시키는 안과 관련하여 다음의 문제가 제기된다. 우선, 이 안이 지방분권의 큰 틀 속에서 고안되었음에도 불구하고 지방재정의 순증(純增)효과가 없는 제도변화에 불과한 문제점을 지적할 수 있다. 즉, 매년 지방에 이전되고 있는 지방양여금 자금의 일부를 지방교부세 재원에 편입시키는 것에 불과한 점이다. 그 결과 지방교부세의 규모는 확대되지만 실제 지방이 받게되는 이전재정의 규모에는 큰 변화가 나타나지 않는다(단, 지방재정의 자율성이 높아지는 측면은 있음).

지방양여금사업을 지방교부세에 편입시키는 정책변화와 관련하여 두 가지 이슈가 부각된다. 그 하나는 현행 지방교부세제도에서 도로사업을 어떻게 운영 관리할 것인가 하는 문제이다. 또 다른 하나는 도로사업의 운영관리방식을 어떻게 하면 한 단계 승화(upgrade)시킬 수 있을까 하는 문제이

다. 첫번째 문제와 관련해서는 보통교부세의 「도로비」 수요에 지방양여금 도로사업을 반영하는 방안과 특별교부세에 (가칭) 「도로사업수요」를 신설하는 방안을 강구해 볼 수 있다.

전자의 방안을 취할 경우 예상되는 문제는 상당수의 자치단체들이 도로사업용으로 산정된 자금을 도로부문에 제대로 투자하지 않을 가능성이 있다. 후자와 관련하여 두 방안이 검토될 수 있다. 하나는 기 시행중인 도로사업비의 향후 소요액(4조 2,664억원 정도 추정)을 매년 현행 배분방식으로 지원하다가 그 완료시점에서 해당사업을 보통교부세로 전환하는 방안이다.¹⁸⁾

또 다른 하나는 현재와 달리 도로사업의 칸막이를 해체하고 배분방식을 완전히 개선한 포괄교부금의 형태를 특별교부세 내에 유지하는 방안이다. 이러한 방안은 뒤에서 구체적으로 다루어질 도로포괄보조금제도의 도입과 맞물려 있다.

셋째, 양여금사업이 지방교부세에 포함될 경우 지방사회간접자본에 대한 자치단체의 투자가 감소할 뿐 아니라 지역간 격차가 심화될 가능성이 높다.

그 이유는 상당수의 지방자치단체들이 도로와 같은 중장기 투자를 기피하고 단기·가시적인 사업을 보다 적극적으로 추진할 가능성이 있기 때문이다. 국내외의 사례를 살펴볼 때, 많은 자치단체들이 도로사업 대신 다른 선호사업을 수행할 가능성이 있을 것으로 예상된다. 선거와 유권자를 의식하는 자치단체장들이 신규자금(보통교부세에 신규로 포함되는 양여금)을 정치적 판단에 유리한 사업에 사용할 유인을 갖게 되는 것은 분명해 보인다.

만일 이러한 상황이 전개된다면 <표 4-1>에 기술된 바와 같은 도로사업(기 시행중이거나 중장기사업계획에 포함된 도로사업)의 차질이 불가피해

18) 특별교부세에 「도로사업수요」를 신설할 경우 재원규모가 7% 정도(연평균 8,500억원 정도) 증가될 것이 예상되는데 이것은 정부의 특별교부세 축소방침과 배치된다.

진다. 이것은 결국 재정투자사업의 계획성 결여와 국가자원의 낭비로 이어진다.

<표 4-1> 기 시행중인 도로양여금사업(추정)

- 총 1,917개 노선(3,974km), 18조 3,162억원 추정(지방비 포함)
- 통계기준사업 : 10조 7,516억원(58.7%)
- 중장기사업 : 7조 5,646억원(41.3%)
- ※ 중장기사업비 중 지방양여금 소요액은 4조 2,664억원
- ⇒ 향후 5년간 지원 시 연평균 8,500억원 추정

주: 행정자치부의 내부자료를 요약한 것임.

넷째, 편입된 지방양여금 만큼 보통교부세가 늘어나면서 교부세 배분액의 지역간, 자치단체간 격차가 확대될 가능성이 크다. 이러한 상황이 나타나게 되면 불교부단체의 불만이 고조(교부세 총액 급증과 결부된 상대적 박탈감, 소외 등)되는 것은 물론 배분격차 확대에 따른 자치단체의 이의와 불만이 확산될 가능성도 크다. 구체적으로, 지방양여금을 지방교부세로 전환할 경우 <표 4-2>에 예시된 바와 같이 많은 자치단체들의 지방교부세 재원이 감소할 것으로 추정된다.

<표 4-2> 지방양여금의 지방교부세 전환에 따른 자원감소(30억원 이상 예상)

광역시도 - 8개 시·도 3,018억원
· 부산 462억원, 대구 580억원, 인천 500억원, 광주 110억원, 대전 292억원, 울산 535억원, 경기 485억원, 경남 55억원
시·군 - 40개 시·군 1,082억원
· 수원 65억원, 안양 38억원, 부천 56억원, 안산 37억원, 고양 80억원, 시흥 43억원 용인 70억원, 이천 70억원, 김포 49억원, 화성 58억원, 광주 40억원, 청주 30억원 천안 41억원, 구미 56억원, 창원 53억원, 김해 46억원

주: 현행 지방양여금을 보통교부세로 적용하여 추정한 수치이며, 행정자치부의 자료를 참고하였음.

지방양여금을 지방교부세로 전환시키는 문제의 핵심은 우리의 지방자치 수준이 지방의 자율과 책임을 전적으로 신뢰할 정도로 현재 성숙해 있는가에 집중된다. 구체적으로, 늘어난 교부세(감소된 양여금)를 지방자치단체들이 국가와 지방의 공동 발전에 합목적적이고 효율적으로 사용할 수 있는가에 대한 정부와 국회의 정책판단 문제이다. 만일 지방교부세 전환이 국가발전과 주민만족에 긍정적인 효과를 줄 것이 확실하다면 금번의 정부정책은 그 타당성을 인정받을 수 있다. 그러나 만일 앞서 지적한 긍정적 파급효과를 창출해내지 못한다면 지방양여금의 지방교부세 편입은 중대한 오류를 범하는 정책결정이 된다.

현실적으로 도로포장율, 하수처리율, 환경오염 실태면에서 지역간에 상당한 격차가 존재하고, 상당수의 지방자치단체가 국제기준이나 국가최소수준(national minimum)에 미달하는 현 상황을 인식할 때 양여금사업을

지방교부세제도에 흡수시키는 접근에는 많은 문제가 있다.

다섯째, 국가균형발전회계특별회계 편입안과 관련하여 다음의 문제가 제기된다. 현재 구상 중인 특별회계의 주요 사업(지역혁신체계구축, 지역선도산업육성, 지방대학육성과 지역과학기술진흥사업 등)과 양여금 편입사업(농어촌도로개발사업)간에는 사업의 목적, 특성, 배분방식, 파급효과 면에서 기본적으로 차이가 난다. 상호 이질적인 두 부류의 사업을 동일한 특별회계에 포함시킬 경우 일관성 있는 정책효과를 달성하기 어렵다. 예를 들어, 산업자원부가 중추적 역할을 하게 될 지역산업발전(광역/권역권 전략지원사업)과 행정자치부 등이 담당할 지역균형발전(농어촌지역)사업간에는 사업의 성격, 목적, 효과 등에서 본질적인 차이가 존재한다.

간단히 말하자면, 전자는 권역 중심의 효율성(efficiency)을 추구하는 사업인 반면 후자는 기초자치단체 중심의 형평성(equity)을 추구하는 사업특성을 지닌다. 이와 같이 상호 이질적인 사업군을 하나의 특별회계에 포함시킬 경우 국가자금의 효율적, 형평적 활용보다는 효율과 형평 모두를 상실할 가능성이 있다.¹⁹⁾ 그리고 국가균형발전특별회계와 지방교부세제도간에 연계장치가 마련되지 않은 채 두 제도가 별개로 운영되는 점도 재정형평화와 균형발전이 상호보완적으로 추구되지 못할 가능성을 열어두고 있다.

현행 지방양여금제도의 개선을 전제로 한 양여금제도와 신설 예정인 특별회계를 지방의 입장에서 가상적으로 비교하면 <표 4-3>과 같이 정리될

19) 국가균형발전위원회에서 제시하는 신규 재원 중 토지관리및지역균형개발특별회계, 농어촌구조개선특별회계의 재원들은 지방양여금과 그 규모, 성격, 파급효과 등에서 본질적으로 다르다. 토지관리및지역균형개발특별회계(건설교통부)는 특정지구와 특정사업(개발촉진지구, 개발제한지역주민지원 등)을 대상으로 지원되는 목적자금으로 균형발전과 일정한 거리가 있다. 농어촌구조개선특별회계(농림부) 중 지역개발관련사업(경지정리, 발기반정비, 농어촌생활환경정비등)은 일부 양여금사업과 유사한 점도 있으나 기본적으로 국고보조사업으로 양여금사업과 차이가 있다.

수 있다. 두 제도 모두 현재보다 개선된 점에서는 비슷하나, 사업(재원)의 안정성, 지방비 부담, 예·결산의 심의의결 등에서 다소 차이가 난다.

<표 4-3> 지방양여금제도 개편과 국가균형발전특별회계(신설)의 비교

	지방양여금(개선)	국가균형발전특별회계(신설)
운영 자율성	현재보다 높아짐	현재보다 높아짐
사업 안정성	유지 내지 높아짐 (법정재원)	다소 낮아짐 (특별회계 내 자금조정)
배분방식	객관성, 예측가능성 제고 배분공식(메뉴방식) 활용	객관성, 예측가능성 제고 배분공식(메뉴방식) 활용
자금배정(활용)	포괄보조 방식 (일부사업 외 기본 칸막이 해제)	포괄보조 및 특정보조 방식 (기본 칸막이 해제 가능)
지방비 부담	최소화 및 일몰방식 해제	언급 없음
의회 역할	지방의회 심의, 결산	국회 예산심의, 결산

종합적으로, 향후 5~10년간은 도로정비사업을 적극적으로 추진해야 하는 우리나라의 현실 상황을 인식할 때 이미 성숙한 재정제도로 정착한 지방양여금제도를 이 시점에서 폐지하는 것이 올바른지에 대하여 의문이 제기된다. 그리고 이러한 정부의 정책이 진정 ‘지방분권’과 ‘균형발전’ 차원에서 바람직한지에 대하여도 선뜻 수긍이 가지 않는다. 무엇보다도 지방양여금제도의 존폐문제를 중앙·지방간 자원배분 체계의 재구축과 정부간 재정이전제도의 구조변화라는 거시적 차원에서 다루어야 함에도 불구하고 금번의 정부결정은 그에 훨씬 미치지 못하는 근시안적 접근을 한 것으로 평가된다. 이와 같은 접근 대신 현행 지방양여금제도의 문제와 비효율성을 과감히 개선하는 자체 구조변화를 단행하는 것이 보다 합리적인 국가재정제도의 개선을 모색하는 길이라 할 수 있겠다.

제2절 지방양여금제도의 개선방향 및 대상사업의 조정

1. 제도개선의 기본방향

앞에서 기술한 지방양여금제도의 전망과 정부의 지방양여금 폐지안을 염두에 두면서 이 절에서는 제도개선의 기본방향과 대상사업의 조정에 관하여 기술하고자 한다. 기본방향의 제시에 있어서는 기본적으로 지방양여금제도의 존치를 전제로 하지만, 현실 상황을 고려하여 동 제도의 폐지시 대처해야 할 정책방안도 염두에 두고 있다. 특히, 후자와 관련해서는 도로사업의 효율적, 효과적 운영방안에 중점을 두면서 개선방안을 모색하고 있다. 도로사업은 현행 양여금사업 중 핵심사업이므로 그 개선방안을 모색하는 것은 지방양여금제도의 존폐를 떠나 재정투자사업의 효율성 제고 측면에서 상당히 의미있는 일이다.

현행 지방양여금제도를 도입목적, 지방행정수요 변화, 사업수행 실적, 본 연구의 분석결과, 그리고 정부의 정책변화 관점에서 종합적으로 파악할 때 한마디로 과감한 구조변화가 요구된다. 결론적으로 말하면, 지방양여금제도를 지방사회간접자본의 투자재원을 지원해 주는 포괄보조금(block grants)으로 변화시키는 발상의 전환이 필요하다. 이와 같은 발상의 전환을 전제로 대상사업의 조정, 법정 배분공식의 확대실시, 재원조정, 지방비 부담문제의 해소, 사업성과의 측정·평가와 같은 수단적 변화가 뒤따라야 한다.

이와 같은 문제인식 아래 지방양여금제도의 개선방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 국가와 지방의 동시 발전 차원에서 지방양여금제도를 개선한다.

둘째, 지방자치단체의 재정운영 자율성을 제고시키는 방향으로 지방양여금제도를 개선해 나간다.

셋째, 지방의 사회간접자본 확충과 지역균형발전에 실질적으로 이바지하는 사업을 중심으로 지방양여금제도를 개선해 나간다.

넷째, 재정자원의 효율적 배분과 효과적 이용을 유도할 수 있도록 지방양여금제도의 운영체제를 변화시켜 나간다.

이와 같은 기본방향을 구체화시키는 접근으로 우선, 대상사업을 크게 단순화시키면서 지방자치단체의 선택과 자율성을 제고시키는 포괄보조금을 도입하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 아울러 양여금 대상사업의 운영 효율성과 사업효과가 극대화될 수 있도록 체계적인 성과평가체제를 구축하는 문제에도 개선의 역점을 두어야 한다. 그밖에 지방양여금의 재원 문제, 지방비 부담문제에 관한 개선도 중요한 실천수단이 될 것이다. 이와 같은 접근은 지방양여금제도의 폐지 문제와 관계없이 앞으로의 정부정책에 상당한 기여를 할 것으로 예상된다.

2. 대상사업의 조정

대상사업의 조정은 지방양여금제도의 도입목적에 충실하면서 제도의 정체성을 정립하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다. 대상사업은 무엇보다도 지역간 외부효과(external effect)와 지역균형발전의 효과가 큰 지방사회간접자본 투자사업을 중심으로 조정될 필요가 있다. 대상사업의 조정은 구체적으로 다음과 같은 기조 아래 진행되는 것이 합리적이다.

첫째, 도로교통부문의 사회적 수요를 감안할 때 도로정비 사업을 당분간 기간사업으로 유지할 필요가 있다. 다만, 도로사업의 비중을 축소시키고 도로사업 내의 사업간 투자비중을 조정할 필요는 있다.

도로사업간의 조정은 기본적으로 광역시도의 상대비중을 높이고 기타 지방도의 비중을 낮추는 방향으로 추진될 필요가 있으며 구(區) 도로, 읍·면 지역 도시계획도로, 기타 도로교통사업을 신규사업에 포함시킬 필요가 있다. 특히, 중·대로간의 연계가 대도시 교통소통에 있어서 중요함을 인식하고 구도정비사업을 대상사업에 포함시키는 방안을 적극적으로 검토해야 한다.

조세연구원의 연구결과(2000)에 의하면 지방도의 이용도(교통량 처리상태)면에서 지역간에 상당한 격차가 존재하는 것으로 나타났다. 각 지역이 지니는 인문·지리·경제적 특성으로 인해 도로이용 면에서 다소간 차이가 나는 것은 불가피하다. 하지만 그 격차의 정도가 지나치게 심하게 나타날 경우 도로투자사업의 자금배분과 투자 우선순위를 재조정해 주는 것이 타당하다.²⁰⁾

도로사업간 조정 못지 않게 중요한 것은 지방양여금 도로사업(행정자치부·지방자치단체 사업)과 국가도로사업(건설교통부 사업)간에 기능, 사업, 자원 등의 측면에서 다양한 정책 연계성(networking)을 강화시켜 나가는 일이다. 이를 위해서는 자원배분, 사업평가, 평가결과의 환류(feedback) 등 일련의 사업흐름에 양여금사업과 국가도로사업을 종합적으로 연계·조정하는 시스템이 구축되어야 한다.

도로사업과 관련하여 보다 과감한 구조변화를 필요로 하는 것은 현재 여러 개의 칸막이 형식으로 운영되는 사업관리 시스템을 개선하는 문제이다.

20) 도로이용율이 지역의 교통수요를 반영하는 중요한 판단기준임에도 불구하고 그동안 양여금의 배분과정에서 이 변수가 고려되지 않았다. 향후 도로사업간의 조정과 양여금 배분과정에서는 이 부분을 체계적으로 반영해주는 개선이 있어야 한다.

아울러 도로사업을 기존의 도로포장사업 중심에서 도로포장은 물론 자치단체의 도로·교통의 편리성을 높이는 다양한 사업을 포괄하는 사업운영체제로 변화시킬 필요가 있다. 이들 두 문제는 본 장의 제3절에서 자세히 기술되는 포괄보조금제도의 도입과 직결되기 때문에 여기서는 구체적인 언급을 생략하기로 한다.

둘째, 지방양여금제도의 정책목적과 관련이 없는 청소년육성사업과 지역개발사업은 각각 국고보조사업과 지방교부세사업으로 이관 조치하는 것이 합리적이다.²¹⁾ 특히, 지역개발사업은 명칭과 달리 사실상 지방자치단체에 대한 인건비 지원사업이기 때문에 지방교부세에 흡수 통합되는 것이 타당하다.

셋째, 수질오염방지사업은 현재와 같이 양여금 대상사업으로 운영하는 방안과 환경부사업(환경개선특별회계)으로 이관하는 방안을 검토해볼 수 있다. 만일 수질오염방지사업이 지니는 외부효과와 사회간접자본적 역할에 중점을 둔다면 전자의 접근이 합리적이다. 반면에 사업운영의 효율성, 환경관리사업의 일원화 측면에 중점을 둔다면 후자의 접근이 합리적이다.

종합적으로 볼 때, 수질오염방지사업은 수계별·권역별로 추진되는 국가정책사업이면서 부담금 등 독자적인 재원조달 경로를 가지고 있기 때문에

21) 지방양여금제도는 실제 운영과정에서 국고보조금제도와 본질적인 차이를 보이지 못하였다. 특히, 근년에 양여금사업이 세분화되고 지방비 부담이 일상화·과다화되면서 제도의 국고보조금화 경향이 두드러졌다. 이러한 현상을 인식할 때, 사업에 대한 재검토를 통해 국고보조사업으로 이전할 것과 양여금사업으로 남길 것을 구분할 필요가 있다.

그 추진체계를 국고보조사업(환특사업)으로 일원화하는 것이 바람직하다.²²⁾ 아울러 수질오염방지사업과 같은 환경재는 지방의 자율성에 맡기기보다 중앙정부가 종합적인 사업계획을 갖고 사업의 수행과 사후관리를 체계적으로 해나가는 것이 보다 효과적이다.

넷째, 만일 신규사업을 도입한다면 가칭 「지역균형발전사업」의 도입 타당성을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다(이것은 지방양여금사업을 통해 지역간 격차를 축소시키고자 하는 의도에서 제시되고 있다). 여기에는 재난방재사업, 지역정보화기반구축 사업, 지방상업기반 확충(재래시장 활성화, 지역특화사업 등), 지방문화 인프라 구축이 포함될 수 있을 것이다. 이 중에서도 특히, 재난방재사업은 농어촌지역의 균형개발 차원에서 중요한 의미를 지닌다. 금년 여름 태풍 “매미”가 한반도를 강타하였을 때 남부지방에 제방이 무너져 큰 피해가 난 원인 중 하나가 지방하천에 대한 관리가 허술하였기 때문이다.

현실적으로 국가하천은 체계적인 관리가 이루어지고 있는 반면 지방하천은 자원, 인력 등의 문제로 인해 적절한 관리가 이루어지지 않고 있다. 지방하천 중에서도 특히, 소하천의 정비문제가 매우 심각하다. 현재 국가하천과 지방하천의 정비율은 90% 이상인데 비해 소하천의 정비율은 50% 수준에도 미치지 못하고 있다. 이러한 상태에서 재해상습지역인 지방하천에 대하

22) 현행 하수종말처리사업사업의 국고지원체계는 지방양여금사업, 환경개선특별회계사업, 공자기금사업으로 구분된다. 만일 수질오염방지사업이 환경개선특별회계로 이관된다면 다원화된 재원을 체계화하는 한편 사업간 연계성을 높이는데 일조할 것으로 예상된다.

여 체계적인 투자를 해줄 수 있다면 방재효과와 재해복구비용 감소효과를 동시에 기대할 수 있다.

다섯째, 대상사업의 조정은 양여금사업의 효과와 효율성이 높아질 수 있도록 사업의 파급효과가 큰 한, 두 개의 핵심투자사업 중심으로 추진되어야 한다. 현재와 같이 서로 다른 부서에서 15개의 단위 사무가 실시되는 상황에서는 재원활용의 효율성, 사업성과, 개별 자치단체의 재정상태 등을 체계적으로 반영할 수가 없다.

이상에서 기술한 내용을 종합하면, 지방양여금 대상사업의 조정방안은 <표 4-4>에 제시된 두 대안으로 압축될 수 있다. 대안 1은 현행 양여금 대상사업을 도로교통사업(기존의 도로정비사업을 토대로 한 사업내용 조정)과 지역균형발전사업(현행사업 일부+신규사업)으로 구조 조정하는 것이고, 대안 2는 도로교통사업 중심으로 지방양여금제도를 개편하는 방안이다(본 연구에서는 현실 상황 등 여러 가지 요인을 고려하여 대안 2를 선호안으로 제시하고자 한다). 그 어느 방안을 선택하든 사업내용의 조정, 운영방식의 변화, 배분공식에 근거한 포괄(block) 배분방식의 채택 등 강력한 구조개편이 뒤따라야 할 것이다.²³⁾

23) 어떤 의미에서는 현재 특별회계에 포함시키고자 하는 재원의 일부를 지방양여금 재원에 포함시켜 양여금사업을 균형발전의 골간으로 발전시켜나가는 방법도 효과적인 정책선택이 될 수 있다. 그 이유는 지방을 가장 잘 알고 있고 특히, 보조금제도의 파급효과를 높이는데 필요한 각종 연계망(단체장, 의회, 조직, 지역 전문가 및 시민단체 등)을 보유하면서 축적된 노하우(know-how)를 지니는 주체가 정책을 추진할 때 그 효과가 극대화될 수 있기 때문이다.

<표 4-4> 지방양여금 대상사업 개편안

현 행	대 안 1	대 안 2
<ul style="list-style-type: none"> • 도로정비사업 • 수질오염방지사업 • 농어촌지역개발사업 • 지역개발사업 • 청소년육성사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 도로교통사업 (개편 조정) • 지역균형발전사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 도로교통사업 (개편 조정)
특정보조금 (specific grant)	포괄보조금(block grant)	

대상사업의 조정과 관련하여 중장기적으로는 지방양여금제도와 지방교부세제도를 통합하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그 이유는 두 제도간에 목적과 기능·특성면에서 유사점이 많기 때문이다. 지방양여금은 지방SOC(도로, 환경시설 등) 건설에 필요한 투자재원을 충당해 줄 목적으로 도입된 것으로 자본재원(capital financing) 지원용 이전재정인데 비해 지방교부세는 지방재정의 일반재원을 지원해주는 제도이다.²⁴⁾

앞으로 두 제도를 적절히 연계 조정해 준다면 자치단체의 경상적 재정수요와 자본적 재정수요를 체계적으로 재정 지원해 주면서 자치단체간의 수평적 재정불균등현상을 종합적으로 교정해주는 정책수단이 탄생될 수 있다.

향후 보조금제도의 구조변화는 일반보조금과 특정보조금의 상대비중을 어떤 구도로 설정할 것인가에 대한 비전을 제시하는 문제에 초점을 맞추어야 한다. 일반보조금 중심체제로의 정책전환은 세계적 경향과도 맥을 같이 할

24) 두 제도간의 공통점은 자원배분 과정에서 지방재정의 지출수요(expenditure need)를 반영하는 점과 재정형평화 기능을 수행하는 점이다. 지방교부세가 지방행정의 전반적 수요와 재정상태를 반영하는 반면 지방양여금은 지방의 특정 투자수요를 반영하면서 부분적으로 재정상태(재정력)를 반영하고 있다.

뿐만 아니라 OECD의 한국보고서에서 제시하는 정책권고안(기존의 특정보조금 의존도를 과감히 축소시키는 권고안; OECD, p. 118)과도 부합한다.

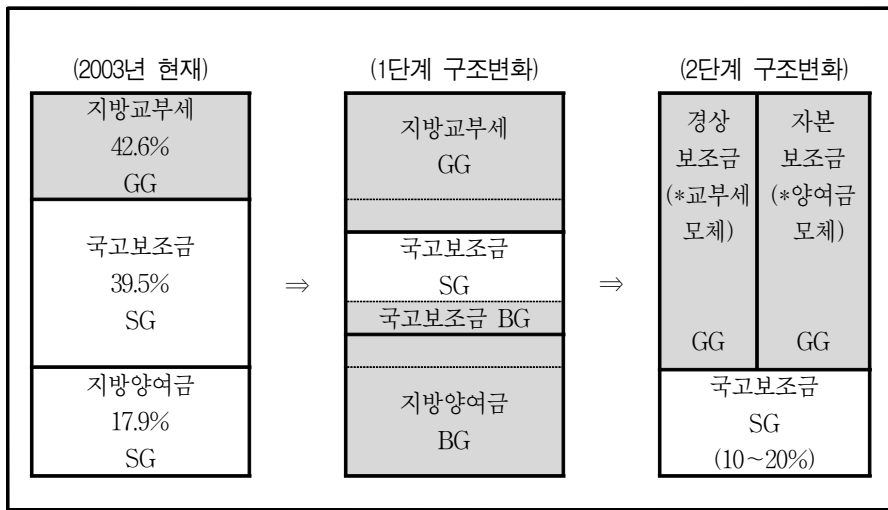
이와 관련하여 본 연구는 향후 바람직한 재정이전제도의 구조변화에 대한 큰 틀을 두 단계로 구분하여 접근할 것을 제시하고자 한다(<그림 4-2> 참조). 그 기본방향은 일반보조금(포괄보조금은 기본적으로 일반보조금의 유형에 속함) 중심의 제도변화를 모색하는 것이고, 그 모색과정에서는 한 차례 과도적 단계를 거치는 것이 바람직하다는 구상을 전제하고 있다. 이에 관해 보다 구체적으로 언급하면 다음과 같다(임성일, 2003).

2003년도 예산을 기준 할 때 일반보조금(지방교부세)과 특정보조금(국고보조금, 지방양여금)의 상대비중은 약 4 대 6이다. 이것을 1단계 보조금 구조개선 과정에서 약 7 대 3의 수준으로 전환하고자 하며, 그것은 지방교부세의 증가(국고보조금 일부의 일반재원화)와 지방양여금제도의 포괄보조금화 그리고 국고보조사업 중 일부의 포괄보조금화를 통해 달성하고자 한다. 2단계 보조금 구조변화에서는 일반보조금과 특정보조금의 상대비중을 약 8 대 2 이상으로 변화시켜 우리나라의 보조금제도를 명실상부한 일반보조금 위주의 시스템으로 정착시키는데 중점을 두고 있다. 이 단계에서는 기존의 지방교부세, 지방양여금 전액과 국고보조금제도의 일부 재원을 통틀어 새로운 유형의 일반보조금을 만들 필요가 있고, 그 주된 목적과 기능은 경상일반보조금과 자본일반보조금으로 구분하여 지원하는 체제를 구축하는데 있다.

경상보조와 자본보조를 구분하는 접근방식은 국가자원의 효율적 활용 차원에서 중요한 의미를 지니며, 선진국에서도 흔히 발견되는 방식이다. 특히, 자본보조금을 구분할 경우 자본투자사업에 대한 지방의 투자 자율성이 높아지는 동시에 성과평가가 용이하여 자본투자의 효율성이 높아질 것이

다.25) 그런데 경상일반보조금과 자본일반보조금제도가 효과를 발휘하기 위해서는 자본예산제도의 도입이 필요하며, 이는 IMF의 통합재정제도, 복식부기회계제도, 성과예산 등 지방예산회계제도 전반에 걸치는 거시적 구조변화의 틀 속에서 추진되어야 한다.

<그림 4-2> 보조금제도의 구조변화



주: GG, SG, BG는 각각 일반보조금(general grant), 특정보조금(specific grant), 포괄보조금(block grant)을 의미하며, 짙은 부분은 일반보조금 특성을 반영하는 것임.

이러한 과정에서 만일, 지방양여금이 지방교부세로 흡수될 경우 우리나라의 보조금제도는 지방교부세와 국고보조금의 양대 체제가 되어 제도적 간소화와 함께 운영의 효율성이 높아지는 효과를 기대할 수 있다.

25) 현재 지방교부세의 재원 중에는 경상비지원과 사업비지원 자금이 함께 포함되어 있고 지방양여금 중에도 일부 경상비지원 성격의 자금이 포함되어 있다. 이들과 국고보조금제도의 개선을 통해 마련된 자금을 통틀어 경상보조와 자본보조를 엄격히 구분 집행할 경우 재정운영의 효율과 형평이 제고될 것이 분명하다.

지방양여금의 지방교부세 통합은 (1)완전통합과 (2)부분통합 방안으로 구분될 수 있다. 전자는 사실상의 지방양여금제도 폐지를 뜻한다. 이 경우 예상되는 문제로는 양여금 대상사업이 사업우선순위에서 밀릴 수 있어 지방의 자본투자가 늦어질 가능성이 있는 점이다. 이러한 현상이 심화되면 지방 SOC 투자의 지역간 격차가 확대될 뿐 아니라 재정적 여유지역과 빈곤지역 간에 투자행태의 차이가 발생할 가능성이 있다. 그러나 두 제도의 통합을 예상하는 중장기 시점에서 보면 위에서 언급한 문제의 심각성은 상당히 완화될 것으로 기대한다.

후자는 지방교부세제도 속에 경상교부금과 자본교부금(양여금사업 중심)이라는 블록(block) 시스템이 운영되는 것을 의미한다. 후자의 방식을 채택할 경우 기존 지방교부세의 산정과 마찬가지로 자본투자부문에 대한 기준재정수요가 산정되어야 할 것이다.

제3절 포괄보조금제도로의 변화

지방양여금제도를 지방의 기간투자사업(도로사업, 지역개발사업)을 지원해 주는 자본보조금(capital grant) 성격의 포괄보조금으로 전환할 필요성이 있다. 경제이론 및 실증분석 결과²⁶⁾에 따르면 지방자치단체의 주도하에 투자사업 및 지역발전을 촉진시키고자 할 경우에는 포괄보조금이나 정율·정액의 특정보조금을 적절히 사용하는 것이 바람직한 것으로 제시되고 있

26) Fisher, Ronald C., op. cit., p. 362; David N. King, Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government, George Allen & Unwin Ltd., 1984.

다. 지방양여금이 포괄보조금 방식으로 변화될 경우 지방의 입장에서 사업 운영의 선택권, 자율성, 유연성이 높아지는 장점이 나타난다. 이와 더불어 중앙정부의 입장에서 지방의 자율성을 보장하면서 사업의 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 장점이 나타난다.

1. 포괄보조금제도의 정의 및 도입목적

미국 ACIR(Advisory Commission on Intergovernmental Relations)의 정의에 의하면 포괄보조금이란 기능적으로 광범위하게 설정해 둔 보조사업을 대상으로 법정공식(statutory formula)에 의해 자금이 배분되는 보조금제도를 의미한다(ACIR, 1976). 포괄보조금은 보조금의 대상사업 범위와 사용용도에 상당히 넓고 느슨한 제한만 있는 점에서 일반 보조금과 비슷하지만, 여전히 제한이 있는 점에서 특정보조금의 성격을 지닌다.

포괄보조금이 특정보조금과 다른 가장 큰 차이점은 지방자치단체들이 포괄적으로 제시된 사업범위 내에서 자율적으로 투자사업을 선정, 관리할 수 있는 권한을 갖게 되는 점이다. 이와 같은 운영의 특성으로 인해 포괄보조금 제도가 성공하기 위해서는 “사업운영 결과에 대한 회계책임(accountability for results)”을 자치단체에게 물을 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다(GAO, 1995, p. 3). 한마디로 자율과 책임, 선택과 평가시스템이 포괄보조금제도의 운영원리라고 말할 수 있다.

기존의 지방양여금제도를 포괄보조금으로 변화시킬 경우 지방자치단체의 자율성과 유연성이 높아지는 것은 분명하다. 이러한 장점을 살리면서 앞서

지적인 지방의 재정책임을 확보하기 위해서는 포괄보조금을 도입하는 과정에서 도입목적을 분명히 해주어야 한다(임성일, 1991). 다양한 종류의 포괄보조금제도를 운영해본 미국 연방정부의 경험에 의하면 정책목적이 다양해짐에 따라 포괄보조금이 특정보조금으로 변질되는 현상이 나타났고 그 결과 정책효과가 제대로 구현되지 못하였다. 포괄보조금의 정책목표는 개념적으로 단순 명료하면서도 보조사업의 성과나 효과를 객관적으로 비교 측정해 줄 수 있는 것으로 설정하는 것이 바람직하다.

미국의 포괄보조금 운영사례에 의하면 포괄보조금의 정책목표(policy goal)는 다양하게 나타나는데, 그 중에서 보편적인 것을 소개하면 행정비용 절감, 의사결정의 분권화, 상호협력 증진, 행정 창의성 고양, 특정목적자금(target funding)의 제공기회 마련 등이 있다(GAO, 1995, p. 3).

2. 포괄보조금제도의 도입방안

여기서는 현실 상황을 인식하면서 현행 양여금 도로사업을 근간으로 하는 포괄보조금제도 도입방안을 구체적으로 제시하고자 한다. 현실적으로 지방도로사업이 어떤 방식이던 수행되어야 하는 점과 도로포괄보조금제도가 체계와 운영방식을 잘 정비할 경우 다른 부문(기존 양여금사업 및 국고보조사업 등)에서도 그것을 적절히 활용할 수 있는 점을 고려할 때 도로포괄보조금제도의 도입방안을 구체적으로 접근하는 시도는 중요한 의미가 있다.

가. 도로포괄보조금의 정책목적

포괄보조금제도의 특성과 이미 제시한 지방양여금제도의 개선방향을 고려하면서 도로포괄보조금의 도입목적은 다음과 같이 설정할 것을 제시한다.

- (1) 지방자치단체의 보조금 운영 자율성 제고
- (2) 지방자치단체의 도로사업수요 충족 및 자치단체간 형평성 제고
- (3) 도로사업의 효율성 제고

자율성 제고는 세계적인 분권화 경향과 현 참여정부가 추진 중인 지방분권과도 방향을 같이 하는 개념이다. 자치단체의 재정 자율성을 제고시키기 위해서는 법정 배분공식의 활용, 사업선택의 자유, 보조금 운영의 유연성, 지방비 부담의 완화·폐지 등의 정책수단들이 구체적으로 뒷받침되어야 한다.

지방자치단체의 도로사업수요 충족 및 자치단체간 형평성 제고는 주민의 삶의 질 향상과 지역균형발전 측면에서 중요한 의의가 있다. 이를 위해서는 포괄보조금의 배분과정에서 지방자치단체의 도로교통수요와 재정여건 등을 적절히 반영해주는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

도로사업의 효율성 제고는 국가재정의 효과적 활용 측면에서 매우 중요하다. 중앙정부가 지방자치단체에게 자금을 지원해주면서 그 자금이 국가와 지방의 이해관계를 가장 효율적으로 충족시키는 방향으로 사용될 수 있게 유도하는 일은 행정에 있어서 매우 중요하다. 이를 위해서는 포괄보조금사업의 전 운영과정 - 신청, 자금배정, 집행, 결산, 감독, 평가, 감사 등 - 에 걸쳐 가장 비용효과적(cost effective)인 정책수단을 적용해야 한다. 그 중에서도 특히, 포괄보조금사업의 성과를 측정해주는 제도적 장치를 마련하는 것이 매우 중요하다. 즉, 도로포괄보조사업별로 성과목표를 제시하고 그에

대한 투입비용(원가), 산출물(output), 성과 달성도 등을 객관적으로 측정할 수 있는 시스템을 구축해야 한다.

<표 4-5> 포괄보조금제도의 도입목적과 운영 실천수단

도 입 목 적(GOAL)		
지방의 선택과 자율성 제고	자치단체의 도로수요 충족 및 자치단체간 형평성 제고	도로사업의 효율성 제고
<ul style="list-style-type: none"> · 대상단체 선정방식 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 포괄적 대상사업 · 법정 배분공식 · 유연적 보조사업 운영 · 지방비 부담 완화·폐지 · 보조사업관련 행정절차(신청·집행·정산 등) 간소화 	<ul style="list-style-type: none"> · 배분기준 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 자치단체의 재정여건 고려 - 자치단체의 도로교통수요 반영 · 법정 배분공식 활용 · 기타 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업의 성과평가 · 보조사업 관련 행정절차 간소화 · 성과보너스(bonus) · 예산회계 시스템 변화 · 기타 선택과 책임의 연계 시스템 강화

나. 기본방침

포괄보조금제도를 도입하는 과정에서 가장 우선적으로 검토해야 할 사항은 일반적으로 포괄적 사업 리스트(list)와 방침(guidance)을 제시하고 객관적 배분방식을 고안하는 일이다. 이들 세 부분은 상호 밀접하게 연계되어 있기 때문에 그 구성에 있어서 매우 치밀하게 다루어져야 한다.

도로포괄보조금제도가 도입되면 지방의 선택과 자율성이 높아짐은 이미 수차 지적한 바이다. 하지만 이와 관련해서 분명히 인식해야 할 사실은 자치단체가 갖게 되는 자율성과 유연성은 포괄보조금의 국가정책목표, 사업운영의 기본방침, 성과측정 방식 등 법령상 명시된 범위 내에서라는 점이다. 여기에서 도로포괄보조금의 국가정책목표, 사업운영의 기본방침, 성과측정에 관한 사항을 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

국가정책목표는 기본적으로 도로포괄보조금을 규정하는 법에서 명시하는 것이 합리적이다. 정책 편의를 위해 정부가 매년 도로포괄보조금의 목적을 정책적으로 변경시키는 방법은 제도의 도입취지에 비추어 바람직하지 않다. 이러한 사실을 인식하면서 본 연구에서는 도로포괄보조금의 국가정책목표를 “지방의 도로교통재원을 지원하고 지역간 균형발전을 도모하는 것”으로 설정할 것을 제안한다.

사업운영의 기본방침에서는 보조사업의 투입요소, 수행단체의 자체자금 투입요건, 보조사업의 수행규칙(자금지출의 목표, 방식 등), 보조사업의 일반요건(예: 기본 인건비 단가), 기타 자치단체의 예산회계 책임에 관한 사항들을 분명히 제시해야 한다.

성과측정은 도로포괄보조금제도의 성공 여부를 결정짓는 관건이라 할만큼 중요하다. 포괄보조금제도가 자칫 지방의 자율성만 강조되고 책임성이 소홀히 되지 않기 위해서는 재정책임을 객관적으로 물을 수 있는 감시·평가수단이 적절히 강구되어야 한다. 이를 위해서는 보조사업과 관련된 자치단체의 재정책임의 범위와 내용을 분명히 정의해 주는 것이 중요하다. 이때 재정책임은 사업수행의 과정이나 절차보다 사업성과와 실적을 측정하는데 초점이 맞추어져야 한다. 재정감시장치(fiscal monitoring scheme)와 성과평가 시스템을 정교하게 구축하지 않을 경우 포괄보조금제도는 유명무실한 제도로 전락할 가능성이 있다.

성과평가가 실효성을 갖기 위해서는 관련 법규와 지침을 재정비하는 한편 성과측정이 가능하도록 예산회계제도의 틀을 변화시켜야 한다. 구체적으로, 현재 일반회계사업으로 추진되고 있는 도로사업을 특별회계(만일 가능하다면 자본회계)사업으로 전환시켜야 한다. 이것은 다시 말해서, 도로포괄보조사업에 대한 예산회계 처리를 기존 방식(현금주의 단식부기)에서 발생

주의 복식부기 방식으로 전환시키는 것을 의미한다. 이와 같이 예산회계의 운영 틀을 바꾸어 줄 때 비로소 도로사업과 관련된 원가산정, 비용효과 분석, 그리고 각종 성과분석들이 체계적으로 이루어질 수 있다.

다. 도로포괄보조금 대상사업

도로포괄보조금은 현재의 도로정비사업을 골격으로 하면서 지방의 자율성을 높여주고 배분방식을 객관화시키는데 초점을 두는 것이 바람직하다.²⁷⁾

도로포괄보조금제도를 도입하는 과정에서는 우선, 자치단체들이 사업을 폭 넓게 선택할 수 있도록 다양한 세부 대상사업들을 구체적으로 열거 또는 예시해 주어야 한다. 즉, 관련법령에서 포괄보조금을 받을 수 있는 자격요건(대상단체, 대상사업, 재정상태 등)을 분명히 제시해 주어야 한다. 예를 들면, 대상사업 속에 도로사업의 유형(광역시도, 지방도, 시도정비, 군도정비, 농어촌도로정비사업)이나 기타 각종 도로교통사업들을 광범위하게 열거 제시해주는 방법이다. 이 때 자치단체들은 열거 또는 포괄적으로 허용된 대상사업 중에서 자신의 재정여건과 지역수요에 가장 적합하다고 판단되는 사업을 선택하여 수행하게 된다.

도로포괄보조사업의 대상을 모두 구체적으로 제시하는 것도 한 방안이지만, 주요사업만을 예시하고 나머지 세부사업들을 도로포괄보조금의 도입목적에 맡기는 방안도 좋은 대안이다. 이 경우 자치단체의 자율성은 한층 더 높아진다. 자치단체의 입장에서는 도로포괄보조금의 정책목적에 부합하는 사업범위 내에서 보조금을 마음껏 사용할 수 있기 때문이다. 어느 방안을

27) 지방의 자율성 제고는 일정한 자격요건을 충족하는 자치단체에게 보조금이 객관적 기준에 의해 배분되는 점과 자치단체들이 배정된 자금을 도로포괄보조금이 허용하는 사업범위 내에서 선호하는 도로관련투자사업에 활용할 수 있는 측면에서 구체화될 수 있다.

채택하든 그것이 체계적으로 정립되고 운영된다면 기존의 국고보조사업이나 지방양여금사업에 비해 지방의 사업선택 자율성과 사업운영의 유연성이 크게 높아질 것은 거의 확실하다.

본 연구에서는 주요 대상사업을 예시적으로 열거해준 다음 기타 정책목적에 부합하는 사업을 자치단체가 자율적으로 수행하는 방안을 채택할 것을 제안하고자 한다. 이와 같이 해줄 때 사업의 집행주체인 지방자치단체가 비로소 자율적으로 도로사업을 추진할 수 있다. 이 때 구체적으로 예시되는 대상사업으로는 기존의 6개 단위사업(광역시도정비사업, 지방도정비사업, 시의국도정비사업, 군도정비사업, 농어촌도로정비사업)을 포함하여 자치구의 도로정비사업, 국고보조사업 중 도로관련사업, 그리고 교통소통사업(주차장, 환승시설 등)을 제시할 수 있다.

이와 같은 도로포괄보조금제도가 도입될 경우 기존 방식과 가장 큰 차이점으로는 개별 자치단체가 필요로 하는 도로사업이 우선적으로 추진될 수 있는 장점을 들 수 있다. 즉, 자치단체의 재정여건에 따라 사업의 투자우선순위와 사업량을 적절히 조정할 수 있다.

<표 4-6> 현행 양여금도로사업과 도로포괄보조금 대상사업의 비교

지방양여금 도로사업		도로포괄보조금 사업
<ul style="list-style-type: none"> · 광역시도 정비사업 · 지방도 " · 시의시도 " · 군도 " · 농어촌도로 " 	⇨	<div style="text-align: center; background-color: #cccccc; padding: 5px;">양여금 도로사업</div> <ul style="list-style-type: none"> · 자치구도로 · 읍·면 도시계획도로 · 주차장 · 환승시설 · 기타 자치단체가 필요로 하는 도로 및 교통시설

라. 배분방식

현재 도로사업은 일정한 배분기준에 의해 자금이 배분되는 것과 사업계획심사에 의해 자금이 배분되는 것으로 구분된다. 전자의 경우에도 배분기준의 구성이나 사용변수에 문제가 있음은 이미 제3장에서 언급하였다. 따라서 기존의 배분방식은 도로포괄보조금제도를 도입할 경우 근본적인 구조개편이 불가피하다. 후자의 경우 기존의 피상적인 사업계획 심사방식을 지양하고 객관적인 배분방식을 채택하는 제도변화가 요구된다.

도로포괄보조금의 배분방식으로는 현실적으로 다음의 세 방식 가운데 하나를 선택하는 것이 가능하다.

- (1) 배분공식에 의한 보조금 배분
- (2) 사업신청(계획) 심사를 통한 보조금 배분
- (3) 배분공식과 사업신청(계획) 심사의 절충방식에 의한 보조금 배분

이상의 세 방식 가운데 배분공식에 의한 배분방식이 가장 객관적이고 합리적일 가능성이 높다. 그런데 문제는 포괄보조금사업 중에는 특성상 사업을 일정한 금액단위로 분할하는 것이 어려운 사업이 있다. 일반적으로 도로사업은 특정구역(구간) 단위로 사업의 완결성을 갖는 특성이 있다. 이러한 사업에 대하여 만일 배분공식만을 사용한다면 전국적 배분과정에서 지역이 추진하고자 하는 사업을 도저히 수행할 수 없는 “짜투리 자금”이 배정되는 문제가 발생한다. 지방교부세의 경우에는 이러한 상황이 발생하더라도 별 문제가 되지 않는다. 그것은 지방교부세가 사용되는 사업의 규모가 몇 백억 원으로부터 몇 백만원에 이르기까지 다양하기 때문이다(지방교부세는 지방의 자체재원과 뒤섞여 자치단체가 수행하는 다양한 일반회계사업 - 경상·투자사업, 채무상환 등 - 에 사용되고 있다).

그러나 현행 지방양여금 사업 중 도로사업(농어촌도로사업 등 제외)과 하수종말처리시설사업의 경우에는 사정이 다르다. 이들은 사업의 규모가 비교적 크고 사업분할이 불가능(“indivisible”)하기 때문에 매우 정치화되고 객관화된 배분공식을 개발하지 않으면 도로재원을 효과적으로 배분할 수 없다. 이 외에도 고속도로나 국도 등 국가 기간망과의 연계가 요구되는 도로 사업을 사업심사 없이 배분공식에만 의존할 수 없다.

이와 같은 이유로 인해 자치단체가 신청하는 사업계획을 종합적으로 심사하여 배분하는 보완적 접근을 취할 필요가 생겨난다. 이 경우 배분의 객관성을 위해서는 사업계획의 심사내용을 객관적인 측정잣대에 의해 계량적으로 평가할 수 있도록 고안해주어야 한다. 그 속에는 지역의 특수여건을 반영하는 부분과 전국 공통사항을 반영하는 부분이 명확히 구분되어 있어야 한다.

만일 심사항목이 계량적이고 지역과 국가적 수요를 정확히 반영하는 요소들로 구성된다면 사업심사에 의한 보조금 배분체계는 공식보조금(formula grant) 못지 않게 매우 객관적인 배분장치를 갖게 된다. 이와 같은 방식은 비록 그 명칭은 기존의 도로사업계획 심사와 유사할 지 모르나, 그 내용과 심사방식 등에 있어서는 본질적으로 다른 측면을 갖는다.

마지막으로, 배분공식과 사업계획 심사방식을 병행하는 절충형 접근이다. 이것은 앞서 기술한 두 방식이 지니는 문제와 장점을 정확히 포착하고 최적의 연계방안을 제시할 때 바람직한 효과를 거둘 수 있다. 반면에 이 방식을 잘못 운영할 경우 배분공식과 사업심사 방식이 지니는 각각의 장점을 상실하는 우를 범할 수 있다.

이상에서 언급한 방법 중에서 어떤 접근방식이 포괄보조금제도의 운영에 가장 적합한지는 포괄보조금의 예산규모, 대상사업의 유형과 특성, 포

괄보조사업의 전국적 수요실태(national minimum 충족 상태, 사업수요·달성에 대한 지역간 격차) 등에 의해 결정된다.

이러한 사실과 우리의 현실을 고려할 때 본 연구에서는 도로포괄보조금의 배분방식으로 사업심사와 배분공식을 병행하는 방식을 채택할 것을 제안한다. 보다 정확히 말해서, 기본적으로 배분공식에 의하되 일부 사업의 경우 사업심사를 거친 다음 객관적인 배분공식을 활용하는 방안을 제시한다. 그것은 다음에 기술하고 있는 양여금 도로사업의 자치단체별 평균 규모를 고려할 때 그 합리성이 인정된다.

<표 4-7>에 나타난 바와 같이 광역시도로와 지방도로의 시·도별 배분규모는 각각 533.5억원, 395.2억원으로 조사되었다. 물론 이것이 각 시·도별로 하나의 도로사업만을 포함하는 금액은 아니다. 하지만, 현실적으로 5~10개의 도로사업을 각 시·도가 수행하고 있음을 인식할 때 단위사업별 사업규모는 대체로 40억원~100억원에 집중되고 있는 것으로 추정된다. 일반시의 경우 시의 국도와 시의 시도의 전국 평균은 각각 35.6억원, 33.2억원으로 조사되었다. 시의 시도정비사업 중에서도 동지역과 읍·면지역의 전국평균은 각각 9.5억원, 23.7억원이고, 농어촌도로사업의 전국평균은 시·군별로 각각 19.5억원, 31.1억원으로 나타났다.

한 자치단체에서 한 해에 여러 개의 도로사업을 수행하지 않는 관행과 표준편차를 미루어 볼 때 단위사업당 사업규모는 대체로 10억원~50억원의 범위에 속할 것으로 추측된다. 다만, 시의 시도정비사업 중 동지역, 읍·면지역의 도로사업과 농어촌지역도로사업의 경우 5억원 미만(경우에 따라서는 1억원 미만) 사업들도 적지 않은 것으로 조사되었다.

<표 4-7> 지방양여금 도로정비사업의 전국 평균(2002년)

(단위: 억원)

	광역 시도	지방도	시의 국도	시의 시도			군도	농어촌도로		하수종말처리시설	
				계	동지역	읍·면지역		시	군	시	군
평균	533.5	395.2	35.6	33.2	9.5	23.7	35.6	19.5	31.1	64.3	29.6
표준편차	143.5	136.9	17.3	20.7	4.0	20.2	1.33	17.1	13.1	71.2	41.6

주: 행정자치부의 자료를 토대로 연구목적에 맞추어 계산한 수치임

이와 같은 실정을 고려할 때, 도로포괄보조금을 지방교부세와 같은 배분 방식으로 배분할 경우 배정금액과 자치단체가 필요로 하는 도로사업예산간에 큰 차이가 발생할 수 있다(mismatch 현상). 물론 자치단체가 부족분을 충당할 수도 있지만 그것은 일정 수준의 금액 범위 내에서 가능하다. <표 4-7>을 미루어 볼 때, 시의 시도(동지역, 읍·면 지역)와 농어촌도로는 그 금액이 상대적으로 적기 때문에 배분공식에 의해 포괄적으로 배분해도 거의 문제가 되지 않는다. 광역시도의 경우도 포괄보조금 배분액과 광역시의 도로사업예산간에 일정 수준의 차이(mismatch)가 발생하더라도 광역시의 재정여건상 그것을 충분히 감당할 수 있으므로 배분공식을 활용해도 큰 문제가 되지 않는다. 시의 국도는 그것이 국도이므로 중앙정부 차원에서 그것을 표준적으로 관리하고 일정 수준을 유지해야 할 필요가 있다. 따라서 이 경우에는 심사방법을 활용하는 것이 더 합리적일 수 있다.

문제는 지방도와 군도이다. 이 경우도 재정력이 상대적으로 양호한 자치단체에게는 별 문제가 되지 않는다. 그러나 재정력이 상대적으로 빈곤한 자치단체의 경우에는 사업예산과 포괄보조금 배분액간에 상당한 괴리가 생길 때 재정적 곤궁에 빠질 가능성이 높다. 이들 자치단체를 고려한다면 군도사업에 배분공식을 적용하는 접근에는 상당히 신중할 필요가 있다.

<표 4-8> 도로사업 유형별 배분방식(안)

현행	개정	배분기준	주안점
광역시도	광역시도	F	광역시도사업에 국한
지방도	지방도	F	지방도사업에 국한
시의국도	시의국도	S&F	시의 국도사업에 국한
시의 시도 • 동지역 • 읍·면지역	시의 도로사업	F	시가 원하는 어떠한 도로사업도 할 수 있음
군도 농어촌도로	군의 도로사업	S&F	군이 원하는 어떠한 도로사업도 할 수 있음
	기타	S&F	도로포괄보조금사업의 정책목적에 부합하는 기타사업

주: F, S는 각각 배분공식과 사업신청·심사 방식을 의미함

포괄보조금의 배분공식을 고안하는 과정에서는 보조금 수혜대상지역의 도로 재정수요(fiscal needs)를 중점적으로 고려하되, 자치단체의 재정력(fiscal ability)과 지역간 공급비용 격차 요인을 보완적으로 고려하는 접근을 취할 필요가 있다.

재정수요를 반영한다는 의미는 포괄보조금의 대상사업과 관련된 지방행정수요를 파악하는 것을 의미하며 이를 위해서는 관련지표나 측정방법을 개발하는 것이 중요하다.

재정력을 반영하는 것은 도로포괄보조금이 지역균형발전과 재정의 형평성을 고려하는 일반보조금의 특성을 지니고 있기 때문에 필요하다. 재정력 측정지표로서는 개인소득통계가 적절하지만 현실적으로 자료이용이 불가능하므로 그 대안으로 1인당 지방세부담, 자치단체별 과세대상 규모, 자가총액 등을 고려할 수 있을 것이다(광역자치단체의 경우 GRP 자료를 활용할 수 있을 것이다). 배분공식을 만드는 과정에서는 데이터의 이용가능성과 지역간의 상대비교 가능성을 충분히 고려해야 한다.

지역간 공급비용 격차를 반영하는 것은 현실적으로 지역간에 물가, 토지 보상가격, 인건비, 장비사용료 등 도로사업의 비용 면에서 차이가 존재하는 부분을 보정해주는 의미를 지닌다. 이를 위해서는 지역간 물가지수나 표준 임금지수 등의 지표를 활용할 수 있다.

이상의 내용을 종합할 때, 도로포괄보조금의 법정공식에는 도로교통변수(1인당 도로연장, 도로밀도, 도로통행량/도로용량, 도로총연장, 기타 도로 수요), 인구, 인구밀도, 자동차수(천명당), 재정력, 지역특성 등의 변수들이 기본변수로 활용되어야 한다.

<표 4-9> 도로포괄보조금제도의 도입방안

대상사업	배분공식	배분기준	지방비 부담
<ul style="list-style-type: none"> · 광역시도 정비사업 · 지방도 정비사업 · 시의 국도정비사업 · 시의 도로사업 · 군의 도로사업 · 구(區)의 도로사업 · 공공주차장·환승시설 · 도로유지보수사업 · 기타 도로포괄보조금 정책목적 부합사업 	-법정공식 및 사업심사	<ul style="list-style-type: none"> · 도로포장율 · 도로연장 · 도로이용율 · 도로 밀도 · 교통사고(건수) · 천명당 자동차수 · 인구 · 인구밀도 · 재정력 · 지형 및 기상(산지면적비율, 적설일수, 강우량 등) · 지역물가 	<ul style="list-style-type: none"> · 대안 1: 원칙적으로 없음 · 대안 2: 일부 대상사업에 따라 10~30%의 matching 가능

외국의 사례를 볼 때, 객관적인 도로수요 변수, 지방의 비용분담 수준 및 능력, 공급비용 격차와 관련된 변수를 활용하여 비교적 단순한 배분공식을 사용하는 경향이 있다(미국의 Highway Funding, 영국의 도로 SSA 산정 등 참조). 이들 국가에서는 대부분 정치화된 방정식을 사용하기보다는 앞서

언급한 주요 변수들을 활용하여 각 변수별로 가중치를 부여하는 비교적 평이한 배분방식을 사용하고 있다. 예컨대, 영국의 도로유지 SSA(Standard Spending Assessment: 표준지출평가액) 즉, 도로관련 보조금을 배분하는 과정에서는 도로연장, 연간통행량, 주민수, 주간 순유입 인구, 가중 도로연장, 적설일수, 물가보정 등의 변수에 일정한 가중치를 부여하는 접근을 하고 있다(DTLR, 2000). 기존의 연구들에 의하면 재정지원제도의 설계에 있어서 보조금의 산정공식과 배분은 가능한 간결하고 예측가능하고 투명해야 한다(Bird & Smart, 2001).

<표 4-10> 미국의 주요 연방지원 도로사업의 자금배분 요인

(단위: 10억 달러)

도로부문 보조사업	보조금액	자금배분 요인
• Interstate Construction	7.22	연방정부의 도로건설 비용 부담
• Interstate Maintenance	17.0	주간 도로연장(55%), 자동차 운행 마일(45%)
• National Highway System	21.0	각주별 Interstate Maintenance 자금 배정액 기초
• Bridge	16.1	전체 주의 불량 교량 개·보수 비용에 대한 각 주의 상대비중
• Surface Transportation Program	23.9	각주별 Interstate Maintenance 자금 배정액 기초

자료: GAO, *Highway Funding*, 1995, p. 48.

마. 지방비 부담

도로포괄보조금제도를 도입하는 과정에서는 지방자치단체에 대하여 재정 부담(matching)을 부여하는 방안과 그렇지 않은 방안을 모색해 볼 수 있다. 본 연구에서는 포괄보조사업의 효율성 진작 차원에서 도입 초기에는 일정 수준의 지방비 부담을 부여하는 방안을 권고하고자 한다. 그러나 이 경우에도 지방비 부담을 최소화시키는 접근을 제안하며, 구체적으로 다음과 같이 제시하고자 한다.

- (1) 광역시도와 지방도는 30% 이내의 지방비를 부담한다.
- (2) 시의 국도는 20% 이내의 지방비를 부담한다.
- (3) 시의 시도는 자치단체의 재정력을 고려하여 20%~30%의 지방비를 부담한다.
- (4) 군도는 자치단체의 재정력을 고려하여 10%의 지방비를 부담한다.
- (5) 농어촌도로는 지방비를 부담하지 않는다.

중장기적으로는 전국의 도로사업이 일정 수준에 이르면 지방비 부담제도를 폐지하는 정책으로 전환하는 것이 바람직하다. 그러나 단기적으로는 자치단체의 자기부담을 통해 사업의 효율성과 효과성을 높이는 차원에서 최소한의 지방비를 부담시키는 체제도 그 나름의 의의가 있다. 재정지원 사업이 국가적으로 중요한 외부누출효과(spillover effect)가 있고 사업의 편익이 지방주민에게도 귀속되는 경우 보조금의 형태는 조건부 매칭(conditional matching grant)이 적합할 것이기 때문이다(KDI, 2003, p. 5).

<표 4-11> 지방비 부담의 변화

도로사업 유형	현행 지방양여금제도	도로포괄보조금제도
광역시도	50%(광역시비)	30%
지방도	40%(도비)	30%
시의국도	40%(시비)	20% 이내
시의시도		20~30%
• 동지역	40%(시비)	
• 읍·면지역	20%(시비)	
군 도	20%(군비)	10%
농어촌도로	20%(군비)	-

아울러 도로포괄보조금의 재정형평화 기능이 구현될 수 있도록 보조금의 배분과정에서 자치단체의 재정상태를 적절히 반영할 필요가 있다.

바. 도로포괄보조금제도의 성과측정

도로포괄보조금의 도입과 더불어 정부의 보조금 관리방식을 현재의 투입(input)과 법령준수에 치중하던 방식에서 사업의 결과와 성과(results & outcomes)에 초점을 두는 관리방식으로 전환시켜야 한다. 이것은 도로포괄보조금제도가 “자율과 책임”, “선택과 성과”의 기초 하에 중앙과 지방이 상호 만족할 수 있는 방향으로 나아가는데 있어서 반드시 필요한 조건이다. 중앙정부는 지방의 자율과 선택을 보장해주면서도 국가정책목표의 수행여부를 지속적으로 감시하고 성과를 평가하는데 주력해야 한다.

지금까지는 지방양여금사업의 관리가 매우 제한된 영역에서 소극적으로 이루어져 왔다. 투입(input) 즉, 양여금 예산의 확보와 자금배정 그리고 법령준수의 점검이 제도관리의 주된 영역이었다. 그러나 앞으로는 이와 같은 소극적 관리방식에서 벗어나 사업의 성과와 책임에 초점을 두는 적극적 관

리방식으로 변화되어야 한다. 이를 위해서는 사업단위의 예산편성 및 집행, 성과측정 및 결과의 반영, 재정 인센티브를 포함하여 각종 재정 책임성 (fiscal accountability) 장치를 구체적으로 구축해야 한다.

구체적으로 언급하면, 사업별로 투입(input)을 분명히 하고 사업수행에 소요되는 단위비용을 산출해야 한다. 이를 위해서는 도로포괄보조사업을 특별회계(자본보조회계)로 구분하고 회계처리를 기업회계와 같은 발생주의 (accrual basis) 복식부기 방식으로 실시해야 한다. 사업수행에 소요되는 진정한 원가(예산상의 금액과는 본질적으로 다름)를 계산하고 그것을 자체 산출물이나 다른 자치단체와 비교하기 위해서는 현재의 예산회계 처리관행을 바꾸어야만 한다.

특히, 사업별로 객관적인 원가(직접비, 간접비 추정 포함)를 산정하도록 요구하고 이것을 통해 내부관리와 자치단체간의 경쟁체제를 유도하는 정책은 제도 운영에 있어서 매우 중요하다. 이와 관련하여 성과지표 (performance indicator)를 개발하고, 연간 업무수행 계획과 그 결과를 수록한 성과보고서를 의무적으로 제출하도록 할 필요가 있다. 성과보고서 속에는 성과목표 대비 실적은 물론 보조사업의 사명(mission)과 목표 (objective) 그리고 하부 실천전략 등이 포함되어야 한다.

도로포괄보조사업의 효율성을 높이고 자치단체의 재정책임성을 강화하기 위해서는 앞서 언급한 투입요인, 사업단위비용(원가정보), 도로서비스의 질에 관한 정보를 자치단체간에 비교가 가능하도록 관리 통제하는 시스템을 구축해야 한다. 즉, 중앙정부는 전국 자치단체의 성과지표가 상호 비교될 수 있도록 표준화된 측정모델을 고안하고 그에 필요한 자료수집 시스템을 구축해야 한다. 중앙정부는 각 자치단체로 하여금 표준화된 데이터를 축적할 것을 요구할 뿐 아니라 중요한 정보를 지속적으로 보고하도록 조치할 필

요가 있다. 적절한 성과지표를 개발하는 것 못지 않게 중요한 일은 양질의 데이터를 지속적으로 축적하는 작업이다. 그리고 성과측정 결과를 다음의 자금배정에 반영시키는 제도장치를 마련하는 한편 감사체제를 성과감사 또는 효율성 감사(efficiency audit)시스템으로 바꾸어야 한다.

포괄보조금제도의 성공여부는 객관적인 자금배분 시스템과 사업의 성과관리 시스템을 적절히 고안하는데 달려있다 해도 과언이 아니다. 합리적인 성과관리가 이루어지면 지방의 재정책임성에 대한 점검은 물론 적절한 재정인센티브제도를 운영하는 것이 가능해진다.

보조사업의 수행에 대한 성과평가는 가능하다면 지방자치단체의 자체노력에 의한 성과와 외부적 요인에 의한 성과를 구분 평가할 필요가 있다. 전자는 지방자치단체 스스로의 노력에 의해 임의적으로 통제가 가능한 변수(controllable variables)에 대한 노력의 결과이고, 후자는 자치단체의 통제가 불가능한 변수(uncontrollable variables)에 의한 결과이다. 예를 들어, 도로포괄보조금을 사용한 결과 지역경제가 활성화되었다면 그것이 보조금에 의한 것인지 아니면 지역의 인구·산업구조 변화에 의한 것인지를 구분한 다음에 실적을 평가하는 것이다.

<표 4-12> 도로포괄보조금의 성과지표(예)

성과지표	주 안 점
<ul style="list-style-type: none"> • 도로혼잡 감소 <ul style="list-style-type: none"> - 도로밀도 - 통행량 비율 • 도로포장율 • 단위비용(원가) • 주행시간 단축 (물류·교통비용 절감) • 안전도 및 서비스질 향상 • 주민만족도 • 기타 	인구 1인당 도로연장/면적 도로통행량/도로용량(V/C 비율) 포장도로/총도로 예산회계 처리 결과(발생주의 복식부기) 기존시간/신규 소요시간 교통사고 건수 설문조사 등

도로포괄보조금의 기능과 목표 그리고 대상사업을 지나치게 광범위하게 설정하면 성과측정 메커니즘을 활성화시키는데 애로가 발생하는 점도 보조금제도의 설계과정에서 고려되어야 한다.

포괄보조금제도의 활용 결과 사업의 성과가 좋게 나타난 자치단체에 대하여는 성과보너스(performance bonus)를 지급하는 시스템을 활용하는 것이 바람직하다. 성과보너스는 객관적으로 개발된 성과지표(도로이용율, 이용자만족도, 사고율, 도로소통상태 등)에 따라 높은 점수를 받는 자치단체를 대상으로 지급하고 그 금액은 보조금 배분액의 5~10% 수준이 바람직하다.

특히, 포괄보조금이 지방SOC의 개발에 필요한 재원을 제공할 뿐 아니라 그것이 국가적 이해관계와 부합해야 하므로 양자의 목표가 상충되지 않도록 제도적으로 조율해 주어야 한다. 이를 위해서는 중앙정부가 자치단체에게 요구할 재정책임성 조항에 대한 수준과 범위를 구체적으로 규정해주어야 한다.

마지막으로, 이상의 시스템을 토대로 성과지표, 대상사업, 배분공식을 일정한 주기별로 종합적으로 재조정하는 탄력적인 제도운동을 해주어야 한다. 이와 같은 탄력적 접근을 할 때 사업의 효율성이 진작되고, 동태적으로 변하는 행정수요에 적극적으로 대응할 수가 있다.

사. 신청방식과 정보공개

포괄보조금의 운영방식은 개별 자치단체의 신청방식을 채택할 수도 있고, 자치단체의 신청 없이 중앙정부가 법정 배분공식을 토대로 자치단체에게 자금을 배분하는 방식을 채택할 수 있다. 전자는 관련법령에서 도로포괄보조금을 받을 수 있는 자격요건(대상사업·단체, 재정상태 등)을 제시하면, 그 요건에 해당하는 자치단체가 자발적으로 보조금을 신청하는 방식을 의미

한다. 후자는 지방교부세와 비슷한 배분방식을 의미하는 것으로 중앙정부가 지방의 도로재원을 직접 지원해준다는 정책적 의미를 지닌다.

종합적으로, 신청방식을 원칙으로 하면서 배분공식을 활용하는 접근이 바람직한 것으로 판단된다. 이에 대한 논거의 핵심은 신청제도를 활용할 경우 각 자치단체별로 어떤 사업에, 얼마의 자금이 필요한지를 제대로 파악할 수 있는 데 있다(즉, “신청”이 지니는 의미는 지방자치단체의 도로재원 수요를 예비적으로 파악하는 성격을 갖는다). 신청을 할 경우 신청서에는 다음의 사항들이 기본적으로 포함되어야 한다.

- 사업개요
- 제안서 요약
- 사업목적 및 수행방법
- 재원조달 및 지방비 부담
- 사업수행 일정
- 사업수행의 위험 및 불확실성
- 사업성과와 파급효과
- 지역수요(주민 숙원도)
- 관련 법규·정책 연계
- 기타 도로포괄보조금제도와 관련된 주요사항

도로포괄보조금의 운영 전반에 관한 정보를 투명하게 공개하는 정책 관행을 정착시켜야 한다. 여기에는 보조금의 신청내역으로부터 자금배분 기준, 배분내역, 성과 및 결과, 자치단체간 비교 통계 등에 관한 세부 정보들이 포함되어야 한다. 객관적이고 투명한 자료공개는 포괄보조금 사업의 성

과평가, 공공책임성(public accountability), 효율성(경쟁을 통한 효율성) 제고를 위해 필수적이다. 정보공개는 문서나 언론 매체를 이용하는 방법이 무난할 것으로 판단되지만, 필요하다면 인터넷(internet) 등 전자매체를 통한 정보공개도 적극적으로 검토할 수 있다.

제4절 재원의 안정성 확보방안

1. 자원 문제의 핵심

지방양여금의 자원과 관련된 문제는 다음의 측면에서 발생하고 있다.

첫째, 양여금 자원의 안정성, 지속성 문제이다. 이 문제는 최근 교통세와 농특세의 한시세 종료 시점(각 2003년, 2004년)이 점점 임박해지면서 심각성을 더해가고 있다. 2002년 기준으로 양여금 자원의 약 40%를 차지하는 이들의 조세기능이 불확실한 상황에서 적절한 자원 대책이 마련되지 못하면 지방양여금제도는 그 존립에 치명적인 타격을 받을 것이 분명하다.

이 문제 외에도 양여금의 핵심자원인 주세의 안정성 문제를 중장기적 시각에서 검토해 볼 필요가 있다. 주세는 지금까지 안정적인 재원으로 역할을 해왔지만 근년에 단행된 세율조정과 주류 소비량의 중장기적 증가율 둔화 전망 등을 고려할 때 세원의 신장성에 일정한 한계가 있을 것으로 전망된다.

둘째, 지방양여금 재원과 양여금사업의 특성간에 연계성이 취약한 문제이다. 구체적으로, 기간 재원인 주세는 조세성격상 도로정비사업과 관련이 없다. 이 문제는 그 동안 학계 등에서 간간히 제기해 왔지만 실제 개선되지 못하였다. 지방양여금사업이 특정 목적사업이라는 점을 고려할 때 가능한 해당사업과 재원을 연계시켜주는 것이 바람직하다.

셋째, 그 동안 지방으로부터 계속 요구되어온 지방비 부담문제를 해소하기 위해서는 추가적인 양여금 재원이 소요될 것으로 예상된다.

넷째, 국가균형발전특별회계의 도입과 관련하여 지방양여금의 재원조정 문제가 불가피할 것으로 예상된다.

마지막으로, 본 연구에서 제시하는 도로포괄보조금제도의 도입과 관련하여 재원을 조정해야할 필요성이 있다.

이와 같은 사실을 인식하면서 이 절에서는 개선된 지방양여금(도로포괄보조금)의 운영에 필요한 재원의 안정성 확보문제에 초점을 맞추면서 대안을 모색하고 있다. 이 과정에서는 도로포괄보조금사업의 적정규모를 전제로 하면서 비교적 다양한 세목을 대상으로 검토가 이루어지고 있다.

2. 지방양여금 재원의 안정성 모색

가. 기본접근

도로포괄보조금의 적정규모를 약 2조 5,000억원 수준으로 전제할 때²⁸⁾ 재원의 안정성을 모색하는 방안은 크게 다음의 두 방안으로 구분될 수 있다. 그 하나는 지방양여금의 재원인 주세, 교통세, 농특세의 편입비중을 조정하는 것이고, 또 다른 하나는 양여금의 국세 세목구성을 재편하는 방안이다.

첫째 방안은 기존의 세목(주세, 교통세, 농특세)이 중장기적으로 국세세목으로 존속한다는 전제하에서 그 타당성을 지닌다. 따라서 현재와 같이 교통세와 농특세의 존치 여부가 불확실하고 특히, 주세가 국가균형발전특별회계 등의 재원으로 전환될 가능성이 높은 상황에서는 적절한 대안으로 간주하기 어렵다(주세가 이양되지 않을 경우 주세수입의 80%~90%를 도로포괄보조금의 재원으로 충당할 수 있다).

지방양여금 재원(국세 세목)의 재구성 문제를 고려할 경우 재원조정은 국가와 지방간의 세원배분 조정차원에서 접근되어야 한다. 하지만 여기에도 여러 가지 불확실성이 뒤따른다. 재원의 불확실성이 존재하는 상황에서는 재원의 구성을 다각도에서 신중히 재검토하는 접근이 필요하다.

이러한 상황을 인식하고 본 연구에서는 교통세와 농특세의 존치를 전제로 할 경우와 폐지할 경우를 구분하여 대안을 모색하면서 주세에 대한 대체 방안도 함께 검토하고 있다.

28) '적정'의 문제는 항상 주관성과 가치판단(value judgement)을 수반하기 때문에 이를 둘러싼 논란은 끊임없이 제기될 수밖에 없다. 현행 양여금 도로사업의 예산이 약 2조원인 점과 앞서 제시한 도로포괄보조금의 대상사업을 고려할 때 적정규모를 2조 5,000억원으로 제시한 것은 나름대로 합리성이 있다. 즉, 본 연구에서는 최근 4년(2000~2003)간의 도로사업 평균금액(1조 9,321억원)에 약 5,000억원 규모의 예산을 더한 약 2조 5,000억원 규모를 적정수준으로 추정하였다.

나. 교통세 및 농특세의 존치 시 재원 모색

교통세와 농특세의 존치가 확정될 경우 지방양여금의 재원 불안정성 문제는 해소된다. 이 경우 기존의 재원조달방식을 한번 탈피해 볼 필요가 있다. 그 대안으로는 (1)주세와 교통세를 양여금의 기간재원으로 하고 연차적으로 교통세의 기여(편입)비중을 확대시키는 방안과 (2)주세 대신 교통세를 일정 수준으로 상향조정하는 접근을 검토해볼 수 있다.

재원과 지출용도간의 연계 차원에서 보면 교통세 대안(교통세의 일정부분을 양여금 재원으로 확대 활용하는 대안)은 합리적인 것으로 평가된다. 교통세는 도로 및 도시철도 등 사회간접자본의 확충에 소요되는 재원을 확보할 목적으로 도입되었고, 특별소비세의 과세대상인 휘발유와 경유를 대상으로 부과되는 세목이므로 도로포괄보조사업의 재원으로 매우 적합하다. 교통세를 대안으로 고려할 경우 다른 내국세 세목과 달리 지방교부세와의 충돌 소지가 없는 장점이 있다. 그 뿐 아니라 주세 수입을 국가균형발전특별회계로 이전하기로 한 정부안과 충돌을 피할 수 있는 장점도 있다. 다만, 교통세의 상당 부분이 국가도로사업의 재원으로 사용되고 있어서 정부 부처간에 갈등을 불러일으킬 가능성이 있는 점이 걸림돌로 작용한다.

만일 이와 같은 문제점을 극복하고서 교통세수입을 도로포괄보조금의 재원으로 삼는다면 그 규모는 교통세수입의 약 25%가 적절한 것으로 판단된다. 교통세수입의 성장추세를 판단할 때 현행 재원 시스템보다 재원의 신장성과 안정성이 확보될 것으로 예상된다.

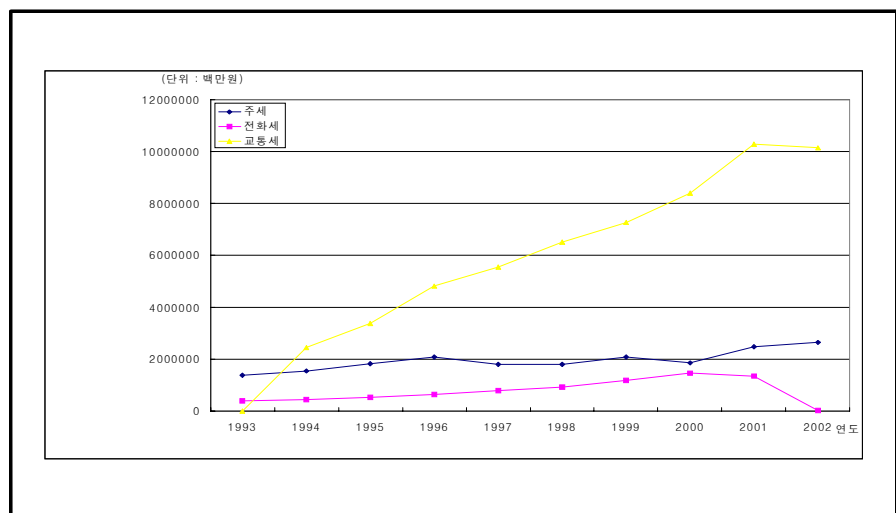
<표 4-3> 주세·전화세·교통세 수입의 변화추이(1993~2002)

(단위: 억원)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	증가율 (%)
국 세 계	392,606	472,618	567,745	649,602	699,277	677,977	736,580	929,347	957,928	1,039,678	11.7
내국세계	341,745	384,490	443,820	492,023	521,532	512,378	563,931	711,061	740,273	808,322	10.5
주 세	13,676	15,458	18,245	20,838	17,898	18,145	20,780	18,644	24,682	26,550	8.5
전 화 세	3,997	4,587	5,430	6,610	7,886	9,219	11,914	14,574	13,462	222	4.1
교 통 세	-	24,572	33,718	48,239	55,471	65,040	72,557	84,036	105,349	101,286	20.2

주: 각 연도 실적치이며, 증가율은 1994-2002년 중의 연평균 세수증가율을 의미함;
전화세의 경우 2002년을 제외하면 평균 증가율은 19.1%가 됨
자료: 재정경제부, 『조세개요』, 2003; 국세청, 『국세통계연보』, 2003.

<그림 4-13> 주세·전화세·교통세 수입의 변화추이(1993~2002)



교통세는 <그림 4-13>에서 보는 바와 같이 지방양여금의 기간재원인 주세, 전화세에 비해 그 규모가 크고 성장속도가 빠른 것으로 나타난다. 교통

세는 국세세목 중에서 세수 신장세가 가장 높은 세목이며 향후에도 그 수입이 크게 증가할 것으로 기대되는 세목이다. <표 4-13>, <표 4-14>에 나타난 바와 같이 교통세수입의 성장속도는 지방양여금의 성장속도보다 빠르다. 구체적인 예로, 지방양여금수입의 대 교통세수입 비중은 1995년의 67.3%에서 2002년의 45.1%로 크게 줄어들었다.

<표 4-14> 양여금 수입의 대 교통세수입 비중(1994-2002)

(단위:%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
양여금/교통세	67.3	53.9	52.3	49.3	52.2	44.9	41.2	45.1
양여금/농특세	170.5	175.2	279.2	316.1	187.2	206.6	284.2	259.3

자료: 통계청(www.stat.go.kr) 자료를 토대로 계산한 것임.

<표 4-15> 주요 양여금财源의 연도별 변화추이(1994-2001)

(단위:%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	연평균성장률
주 세	18,245	20,838	17,898	18,145	20,780	18,644	24,682	6.4%
교통세	33,718	48,239	55,471	65,040	72,557	84,036	110,224	21.4%
농특세	13,313	14,860	10,397	10,154	20,234	18,299	15,256	8.8%

주: 동 기간 중 지방양여금은 연평균 18.5%의 성장률을 보였음.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2002.

농어촌특별세는 우루과이 라운드(UR) 타결에 즈음하여 농어촌 경쟁력 강화에 필요한 투자재원을 조달할 목적으로 제정된 세목으로 10년(1994~

2004) 한시세이다. 농어촌특별세의 연평균 성장률(1995~2001)은 8.8%이고 이것은 지방양여금과 교통세, 주세의 연평균 성장률을 밑도는 수치이다. 농어촌특별세는 연도별로 기복이 심하고 마이너스 성장률을 보이는 경우도 적지 않다. 교통세, 주세의 연평균 성장률(각 20.4%, 10.0%)과 지방양여금의 연평균 성장률(18.5%) 그리고 농어촌특별세의 양여금 지원규모를 감안한다면 농어촌특별세가 양여금의 재원 안정성에 기여하는 역할은 상대적으로 미미하다. 그것은 양여금수입의 대 농특세수입 비중이 1995년의 170.5%에서 2002년의 259.3%로 크게 증가한 사실을 보더라도 쉽게 알 수 있다(<표 4-14> 참조). 그러므로 농특세의 존폐문제는 도로포괄보조금의 재원조달과 연계하여 큰 이슈가 되지 않을 것으로 판단된다.

종합적으로, 교통세의 조세기한이 연장될 경우 도로포괄보조금의 기간재원을 교통세 중심으로 변화시키는 전략이 바람직하다.

다. 교통세 이외의 대안 모색(교통세 폐지시)

교통세가 폐지될 경우 도로포괄보조금의 대체재원으로 부가가치세, 소득세, 법인세, 특별소비세 등 국세 세목을 검토해 볼 필요가 있다. 다만, 이러한 논의 과정에서 유념해야 할 것은 내국세 세목을 양여금(도로포괄보조금) 재원으로 고려할 경우 내국세수입과 연계된 지방교부세의 세율조정이 불가피하여 문제가 다소 복잡해질 수 있는 점이다.

이하에서는 교통세와 농특세가 폐지될 경우 양여금의 재원 안정성 확보 차원에서 실천가능한 대안을 모색하고 있다.

1) 특별소비세를 기간재원으로 하는 방안

교통세와 농특세가 폐지될 경우 특별소비세를 그 대체재원으로 모색하는 방안이 합리적이다. 구체적으로, 특별소비세 중에서 과세장소에 대해 부과되는 과세품목들을 지방양여금의 재원으로 전환하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

특별소비세를 대체재원으로 하는 대안을 다각도에서 검토한 결과를 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 재원의 안정성과 신장성이 있는 세목이라는 점에서 긍정적이다. 본 연구에서 계량분석을 해본 결과 특별소비세의 세수탄력성(tax revenue elasticity)은 다른 세목보다 크게 높은 2.1689로 나타났다. 교통세를 포함한 특별소비세 세수는 소비증가 및 세율인상 등의 영향으로 그 동안 급속히 증가해왔다. 특별소비세의 세수는 1991년의 2조 2천억원에서 2001년에는 13조 9,197억원(교통세 포함)으로 약 6.3배 증가하였다(특별소비세 자체에 한정할 경우 1.65배 증가하였음). 이에 따라 교통세와 특별소비세의 내국세 점유비도 1991년의 7.4% 수준에서 2002년의 18.8%로 크게 확대되었다.

다만, 특별소비세가 내국세 세목이므로 그 일부가 지방양여금 재원으로 사용될 경우 지방교부세의 크기에 영향이 주어지는 문제가 있다.

둘째, 특별소비세 내에 자동차·유류 등 도로사업과 관련된 세원이 존재하기 때문에 특별소비세는 도로포괄보조금사업과 연계성이 있다. 실

제로 현행 교통세가 특별소비세로부터 탄생한 점(예컨대, 특소세 중 휘발유, 경유 부분이 교통세로 한시적으로 부과되고 있음)은 특소세를 대체재원으로 모색하는 중요한 논리적 정당성 내지 연계고리로 작용한다.

셋째, 특별소비세의 세원은 도시에 편재되는 경향이 있으므로 만일 특별소비세를 지방세로 전환할 경우 지역간 재정불균등현상이 악화될 가능성이 높다. 따라서 이것을 지방양여금의 재원으로 삼아 공동관리하는 방안은 그 나름대로 설득력이 있다.

마지막으로, 현재의 특별소비세에 국한할 경우 증장기적으로 특별소비세의 증가추세가 감소할 가능성이 있음을 유의해야 한다.²⁹⁾

2) 부가가치세를 재원으로 하는 방안

도로포괄보조금의 재원으로 부가가치세의 일정비율을 편입시키는 방안을 검토해 보았다. 이러한 제안은 다음과 같은 점에서 그 나름의 합리성을 지

29) 특별소비세의 세수는 90년대에 지속적으로 증가하는 추세를 보였지만, 외환위기를 경계로 교통세 등 석유류를 제외한 나머지 특별소비세 세수는 감소 내지 완만한 상승에 머무르고 있다. 특별소비세의 수입구조를 파악하면, 석유류와 승용자동차로 구성되어 있는 제5종의 세수가 전체 세수의 약 80%를 차지하고 있다. 그밖에 대부분 가전제품으로 구성되어 있는 제2종의 세수비중이 높다(<표> 참조).

<표> 특별소비세 과세대상 종별 세수추이(부가기준)

(단위: 억원, %)

	제1종	제2종	제3종	제4종	제5종 제1류	제5종 제2류	과세장소 等	계
2002	3,095 (5.1)	6,487 (10.6)	2,091 (3.4)	72 (0.1)	10,632 (17.4)	38,004 (62.0)	875 (1.4)	61,257 (100.0)

주 : 교통세를 포함한 수치이며, ()안은 점유비임.
자료: 재정경제부

닌다. 그 하나는 현행 부가가치세 과세대상 가운데 지방세적 특성이 강한 부분(유흥음식세)을 지방의 세원으로 환원시켜 준다는 시각이다. 또 다른 하나는 부가가치세가 지니는 재원의 안정성 관점에서이다. 전자와 관련해서는 행정자치부와 선행 연구에서 역사적 사실(1977년도 세제개편에 의해 지방세이던 유흥음식세가 부가가치세로 편입될 당시 유흥음식세가 부가가치세에서 차지하는 비율)을 기준으로 부가가치세의 편입비율을 제시한 바가 있다.³⁰⁾

부가가치세를 도로포괄보조금의 재원으로 결정할 경우 그 편입비율은 부가가치세수입의 약 8%가 적정할 것으로 추정된다(2002년도 부가가치세 징수실적이 약 31조 9,676 억원이고 이에 대한 도로포괄보조금 규모 2조 5,000억원은 약 8%(7.8%)에 해당한다).

그러나 국가유형별로 볼 때 일반적으로 소비세는 연방국가의 경우 주 단위에서, 단일국가의 경우 중앙정부 단위에서 기간세목으로 운영되고 있는 점을 감안한다면 부가가치세를 지방양여금의 재원으로 삼는 문제는 매우 신중한 검토를 필요로 한다. 아울러 현실적으로 부가가치세가 우리나라 국세의 기간세목이라는 점, 조세전가 등 조세이론의 관점에서 볼 때 부가가치세를 양여금의 주 재원으로 삼는 데는 기본제약이 있다.

부가가치세 재원 대안을 종합 검토한 결과를 요약 정리하면 다음과 같다.

앞의 대안과 마찬가지로 재원의 안정성과 신장성이 있는 세목인 점에서

30) 부가가치세의 일정률(음식업·숙박업·소매업분)을 양여금(도로포괄보조금) 세원에 연계시키는 접근은 재원의 안정성 측면에서는 의미가 있지만 역사성과 과세대상의 특성을 강조하는 측면에서는 문제가 있다. 부가가치세의 도입과정에서 지방세 유흥음식세분이 흡수되었음을 상기시키는 주장에는 일견 일리가 있다. 그러나 그 동안 국세·지방세체계가 크게 변화되었고 특히, 지방자치와 더불어 종전 9 대 1 세수체계에서 8 대 2로 여건이 변화된 점을 고려한다면 그 주장의 설득력은 상당히 떨어진다.

는 긍정적이다. 계량분석 결과 주세와 부가가치세는 세수탄력성(신장성) 면에서 거의 비슷하지만, 최근 성장률이나 향후 성장 가능성 면에서 주세보다 부가가치세가 상대적으로 나은 것으로 예상된다. 이것은 술, 담배 등 ‘사회적 악(social bad)’에 대한 정책변화와 개인의 소비행태 변화의 관점에서 주세의 성장률 감소가 예상되기 때문이다.

아울러 부가가치세는 보편적 소비과세로서 대부분의 지역주민들이 부담하는데 비해 주세는 특정유형의 소비자를 과세대상으로 하는 특정 소비과세라는 점을 고려할 때 부가가치세 안에 상대적으로 합리성이 있다. 그러나 부가가치세 대안은 재원과 지출(사업)간의 연계 면에서 그리고 지방교부세에 대한 부정적인 영향을 미치는 측면에서 바람직하지 못하다.

종합적으로, 부가가치세 대안은 재원의 안정성과 신장성 측면에서 바람직할 뿐 기타 여러 가지 측면에서 문제가 있는 것으로 판단된다.

3) 내국세외의 연계방안

그밖에 주세의 대체재원으로 법인세수입의 일부를 활용하는 방안을 검토해보았다. 세수탄력성을 분석한 결과 부가가치세(1.6830)에 비해 법인세의 세수탄력성(1.3601)은 낮게 나타났다. 아울러 세계적으로 법인세를 축소 폐지하는 움직임이 확산 중이고 국내에서도 이러한 움직임에 편승하는 조짐이 나타나고 있으므로 법인세 대안은 기피해야 할 것으로 판단된다.

마지막으로, 도로포괄보조금의 재원으로 내국세의 일정율과 연계시키는 방안을 고려해 보았다. 내국세를 재원으로 할 경우 지금보다 재원의 기반이 다양하고 튼튼해지는 장점이 있다.

<표 4-16> GDP 증가율과 세목별 세수증가율간의 상관분석(1992~1999)

세 목	상관계수	세 목	상관계수	세 목	상관계수	세 목	상관계수
내 국 세	0.83	물 품 세	0.65*	법 인 세	0.46	영 업 세	0.41*
주 세	0.75	소 득 세	0.53	등 록 세	0.21*	과 년 도 수 입	-0.27
특별소비세	0.69*	석유류세	0.52*	입 장 세	0.22*	인 지 수 입	0.24
부가가치세	0.66*	통 행 세	-0.43*	전 기 가 스 세	-0.04*	기 타	0.26

주: * 표시는 1972~1999년 기간 중 일부 기간을 대상으로 추출된 계수를 의미함.
 자료: 김경환 외(2002)

<표 4-17> 세목별 증가율의 표준편차

세목	표준편차	세목	표준편차	세목	표준편차	세목	표준편차
부가가치세	11.62	소 득 세	14.09	특별소비세	20.09	석유류세	43.61
내 국 세	13.10	주 세	14.47	물 품 세	20.22		

주: 부가가치세와 특별소비세의 경우 1978년 최초 증가율(각 247.27%, 227.47%)을 outliers로 가정하고 분석에서 제외하였음.
 자료: 김경환 외(2002)

본 연구에서 지난 30년간의 자료를 분석한 결과 내국세의 세수탄력성은 1.6189로 비교적 신장성이 높은 것으로 나타났다. 김경환 외(2000)의 연구결과도 이를 뒷받침해주고 있다. 그에 따르면 국세 중에서는 내국세, 주세, 특별소비세, 부가가치세, 물품세의 증가율과 국내총생산(GDP) 증가율간에 비교적 높은 상관관계(상관계수가 0.6 이상)가 있는 것으로 나타났다. 아울러 세목별 증가율의 표준편차를 분석한 결과 내국세(13.10)는 부가가치세(11.62) 다음으로 가장 작은 것으로 나타났다.

도로포괄보조금의 재원을 내국세의 일정률로 정할 경우 재원의 신장성이

담보될 수 있음은 내국세의 연평균 증가율이 평균 10%를 상회하는 통계를 통해서 파악할 수 있다(<표 4-18> 참조).

<표 4-18> 내국세 총규모 및 증가율 추이

(단위: 억원, %)

년 도	내국세 총규모	증가율
1992	288,560	
1993	328,589	113.9
1994	367,252	111.8
1995	423,633	115.4
1996	469,103	110.7
1997	495,729	105.7
1998	484,961	97.8
1999	531,224	109.5
2000	545,294	102.6
2001	682,885	125.2
2002	779,009	114.1
평균증가율		

주: 1992년~2000년까지는 결산액, 2001년~2002년까지는 예산액임

참고로 1992년~2002년 기간 중 지방양여금이 내국세에서 차지하는 비중, 성장률 등을 비교한 결과가 <표 4-19>에 담겨 있다(동 기간 중 내국세 대비 지방양여금 총 규모 평균수준은 5.7%로 산정되었음).

<표 4-19> 내국세 대비 지방양여금 비율

(단위: 억원, %)

	내국세	양여금	내국세 대비 양여금 비율
1992	288,560	12,240	4.2
1993	328,589	13,369	4.1
1994	367,252	17,238	4.7
1995	423,633	22,710	5.4
1996	469,103	26,043	5.6
1997	495,729	29,037	5.9
1998	484,961	32,096	6.6
1999	531,224	37,883	7.1
2000	545,294	37,810	6.9
2001	682,885	47,795	7.0
2002	779,009	43,496	5.6
내국세 대비 양여금 비율 11개년 평균			5.7

주: 재정경제부 조세개요와 행정자치부 자료를 토대로 산출하였음

그러나 내국세와 연계시키는 대안은 우리나라의 보조금제도와 조세제도 전반에 걸치는 구조변화와 맞물려 새로운 문제를 초래할 가능성이 적지 않다. 이와 관련하여 내국세 대안이 안고 있는 문제를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 내국세의 상당 부분이 지방교부세, 지방양여금(도로포괄보조금) 등 고정지출과 연계되어 국가재정 운용의 경직성 문제가 부각될 수 있다.

둘째, 대상사업과 재원간의 연계고리 면에서 그 합리성을 발견하기 어렵다.

셋째, 지방교부세, 국고보조금 등 다른 재정이전제도의 재원조달 시스템을 재검토할 필요성을 제기한다.

종합적으로, 도로포괄보조금의 재원을 내국세와 연계시키는 접근은 재원의 안정성 확보 측면을 제외하고는 문제의 복잡성, 현실 제약성 등을 초래할 가능성이 있어 바람직하지 못한 정책대안으로 판단된다.

라. 주요 관련분석 및 참고자료

본 과제의 수행을 위해 다양한 계량 및 통계분석을 시도하였는데, 그 주요 결과를 정리하면 다음과 같다.

1) 세수탄력성(tax revenue elasticity) 분석

적절한 재원을 발견하기 위해 주요 국세 세목을 대상으로 지난 20~30년간의 통계자료를 토대로 세수탄력성(tax revenue elasticity) 및 성장률을 분석해 보았다. 결론적으로 말하면, 소득(GDP)에 대한 세수탄력성은 주요 세목 대부분에 있어서 탄력적인 것으로 나타났다. 분석결과 발견된 주요 사항을 요약 정리하면 다음과 같다.

- ① 내국세의 세수탄력성은 1.6189로 비교적 탄력적인 것으로 분석되었다.
- ② 국세중에서는 특별소비세의 탄력성(2.1689)이 가장 높게 나타났으나 최근 그 성장률이 둔화되는 경향이 나타나고 있다.
- ③ 부가가치세와 주세의 세수탄력성은 내국세에 비해 조금 높은 것으로 나타난 반면 소득세와 법인세의 세수탄력성은 내국세의 세수탄력성에 비해 다소 낮은 것으로 분석되었다.
- ④ 교통세와 농특세는 그 도입기간이 길지 않아 세수탄력성 추정의 의미가 없어서 연평균 성장률만 분석하였다. 분석결과 교통세의 연평균 성장률은 20.4%로 매우 높은 반면 농특세의 연평균 성장률은 8.7%로 크게 높지 않은 것으로 나타났다.

2) 연평균 성장률 비교분석

본 연구에서는 세수탄력성에 대한 보완적 정보로서 주요 세목의 연평균 성장률 분석을 해보았다. 각 연대별(80년대, 90년대)로 주요 국세 세목의 성장률을 분석해본 결과는 다음과 같다.

- ① 80년대와 90년대 전반에 걸쳐 소득세와 법인세의 성장률이 두드러졌고 그 다음으로 부가가치세의 성장률이 높은 것으로 나타났다.
- ② 주세와 특별소비세는 80년대에 두 자리수 성장 추세를 보였으나 90년대에는 한자리 수 성장 추세로 둔화되는 경향을 보였다.
- ③ 내국세의 성장률은 80년대의 연평균 17.3%에서 90년대의 13.1%로 조금 감소하였으나 여전히 높은 것으로 나타났다.
- ④ 90년대에 도입된 교통세와 농특세는 1995~2001년 기간 중에 각각 20.4%, 8.7%의 연평균 성장율을 보였다.

<표 4-20> 주요 세목의 세수탄력성 및 기간별 연평균 성장률 분석

세 목	세수탄력성 (1970~2001)	연평균 성장률(기간 별)	
		1980년대	1990년대
내국세	1.6189(26)	17.3	13.1
소득세	1.4403(30)	20.9	15.1
법인세	1.3601(30)	23.6	13.7
부가가치세	1.6830(23)	15.4	13.5
특별소비세	2.1686(23)	9.2	6.5
주세	1.6826(30)	13.4	8.7
교통세	-	-	20.4
농특세	-	-	8.7

주: ()안의 수치는 탄력성 수치를 산정하는데 사용된 통계자료의 활용연도 수를 의미하며, 교통세와 농특세의 90년대 성장률은 1995~2001년 기간임.

제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약

본 연구의 목적은 지방양여금제도의 새로운 위상과 기능을 모색하는데 있다. 그 동안 지방양여금제도는 그 나름의 순기능을 발휘하였지만, 최근 들어 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)의 주요 정책 수단으로서의 위상, 재원, 대상사업, 자금배분 방식, 지방비 부담 등과 관련해 크고 작은 문제점을 노정해 왔다. 특히, 근년에 와서는 이들 문제가 복합적으로 부각되면서 제도의 정체성(正體性) 문제와 존재의의에 대한 비판론이 제기되기 시작하였다.

이러한 가운데 현 참여정부가 지방분권과 국가균형발전이라는 대 전제를 추구하면서 최근 지방양여금제도를 폐지하기로 결정하였다. 물론 양여금제도 폐지안이 국회의 심의 의결을 남겨둔 상태이지만, 이로 인해 지방양여금제도에 상당한 충격이 주어진 것만은 분명하다.

이와 같은 시대적 변화 상황을 인식하면서 본 연구는 지방양여금제도에 대한 과감한 구조개선 방안을 모색하는데 중점을 두고 있다. 이와 관련하여 본 연구는 특히, (1)정체성 확보를 통한 제도의 위상정립, (2)포괄보조금(block grant)제도로의 변화, (3)사업성과의 제고, (4)재원의 안정성 확보문제에 연구의 중점을 두었다. 그 중에서도 특히 지방양여금제도를 우리나라에서 지금까지 시도해보지 않은 도로부문의 포괄보조금제도로 전환시키는 방안에 대하여 연구의 초점을 맞추고 있다.

우여곡절 끝에 지방양여금제도 폐지안이 정부정책으로 굳어진 점을 생각

하면 본 연구의 의의와 중요성이 반감되는 느낌이 들지 않을 수 없다. 그러나 다음의 몇 가지 사실을 인식하면 본 연구의 의의와 중요성이 결코 줄어들 수 없음을 강변할 수 있다.

그것은 먼저, 양여금제도 폐지안이 정부정책으로 확정되기까지 정부 내에서 상당한 이견과 논란이 있었고, 앞으로 국회의 심의결정 과정에서도 상당한 논란과 진통이 예상되는 점이다.³¹⁾ 그 다음으로 지방양여금제도가 폐지되더라도 기간사업인 도로사업과 수질오염방지사업은 당분간 다른 시스템(지방교부세사업, 국고보조사업)으로 제도의 소속을 달리하면서 운영될 것이 거의 확실한 점이다. 따라서 현행 운영시스템에 대하여 참신한 개선방안을 제시할 경우 그것은 다른 재정시스템에서도 실용적인 개선방안으로 유효하게 된다.

이러한 현실상황을 인식하면서 본 연구는 다음과 같이 수행되었다.

서론에 이어 제2장에서는 지방양여금에 관한 선행연구와 재정이전제도(보조금제도)와 관련된 이론에 관하여 살펴보고 있다. 선행연구는 국내의 연구문헌들이 주류를 이루며, 지금까지 20여 편의 적지 않은 연구 발표가 있었다. 초기의 문헌들은 지방양여금제도 전체를 주제로 다룬 논문들이 상대적으로 많았고, 분석에 있어서는 양여금의 재정형평화기능에 관하여 많이 다루었다. 양여금의 재정형평화기능에 대하여는 긍정적으로 지지하는 문헌들이 상대적으로 많았지만 일부는 비판적인 분석 결과를 제시하고 있다.

양여금사업의 성과를 분석한 문헌은 매우 제한적이며, 대부분 도로사업의 성과분석에 초점을 두었다. 성과분석 결과는 긍정적, 부정적 견해가 공존하는데, 이 점에 대하여는 앞으로 보다 종합적이고 체계적인 연구분석이

31) 양여금제도 폐지안이 결정되는 과정에서 지방자치단체와 학계 등 전문가 사회의 심도 있는 논의와 체계적인 공감대 형성되지 못한 점은 국회의 법안 심의 및 관련 공청회 등에서 비판적인 목소리로 표출될 가능성이 있다.

있어야 할 것이다. 지방양여금의 배분문제를 구체적으로 다룬 논문은 극소수이며, 이것은 지방비 부담문제의 경우에도 마찬가지이다. 최근의 연구는 양여금사업의 정체성 문제를 부각시키면서 조금씩 포괄보조금 이슈를 다루는 경향이 있다. 그러나 포괄보조금에 관한 논의는 대부분 원론적이고 초보적인 수준에서 이루어지고 있다.

제2장에서는 또한 지방양여금의 위치를 파악하고 제도운영의 이론적 토대를 구축하기 위해 정부간 재정이전제도(보조금제도)에 관한 이론들을 요약 정리하고 있다. 보조금 이론에 의하면 지방양여금은 보조금의 사용용도가 지정된 특정보조금(specific grant)에 속하고, 그 중에서도 지방자치단체가 일정 비율의 비용을 부담하는 정율특정보조금(matching specific grants)에 해당한다. 현행 재정이전제도와 비교할 때, 지방양여금은 지방교부세와 국고보조금제도의 중간적 특성을 지니는 것으로 파악되었다.

제3장은 지방양여금제도의 현황과 문제점을 다루고 있다.

지방양여금제도는 처음에 도로정비사업만으로 시작하였으나, 차츰 도로사업의 유형을 확대해 나가면서 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업을 포함하는 대규모 보조금제도로 변모되었다. 도입 당시 5,570억원이던 규모는 2003년 현재 4조 9,035억원으로 무려 8.8배 증가하였다. 대상사업이 확장되는 과정에서 핵심사업인 지방도로사업의 비중이 감소(전체 양여금의 40% 수준)한 반면 수질오염방지사업의 비중이 크게 증가하였다(전체 양여금의 30% 이상). 그 결과 지방양여금사업은 종전 도로사업 위주에서 최근 도로사업과 수질오염방지사업의 양대 사업체제로 바뀌었다.

본 연구에서는 지방양여금제도의 현황과 문제점을 가능한 객관적으로 파악하기 위하여 문헌조사, 통계·계량 분석, 기타 실증분석을 시도하였다. 이러한 분석과정에서 발견한 몇 가지 사실을 정리하면 다음과 같다.

- (1) 지방양여금의 배분에 있어서 지역수요가 적절히 반영되지 못하는 것으로 나타났다(자치단체별 양여금 배분액과 인구, 자동차수, 도로포장율, 하수도보급율 등과 일정한 상관관계가 존재하지 않는 것으로 분석되었음).
- (2) 양여금 배분액과 자치단체 인구간의 관계를 분석해본 결과 총액면에서는 존재하지 않았으나 1인당 배분액 면에서는 매우 뚜렷한 관계가 존재하는 것으로 나타났다.
- (3) 지방비 부담은 재정상태가 어려운 자치단체에 대하여 재정압박을 가하는 요인인 것으로 추정되었다.
- (4) 지방양여금의 권역별 배분실태를 보면 영남권에 가장 많이 배분된 반면 제주, 강원, 수도권에 가장 적게 배분된 것으로 나타났다.
- (5) 지방양여금 배분액과 지역총생산(GRP)간의 상관관계를 총액기준과 1인당 금액 기준으로 분석해본 결과 각각 0.4707, 0.0923으로 분석되었다. 이러한 결과는 지방양여금의 형평화기능(경제·재정 측면)에 의문을 제기하는 것이라 하겠다.

제3장에서 파악한 지방양여금제도의 문제점을 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방양여금제도는 그 동안 재정운영의 원칙과 논리 없이 대상사업을 확장해왔고 그 결과 제도의 기능과 위상에 심각한 타격을 입게 되었다. 특히, 재원과 대상사업의 확충이 사회·경제적 필요성보다 정치적 요인과 정부부처간 이해관계에 의해 더 큰 영향을 받아온 것은 중요한 문제점으로 지적된다.

둘째, 지방양여금의 도입취지에 맞지 않는 대상사업들이 포함되면서 제도의 정체성이 모호해졌고, 이것은 부처간의 갈등과 이해문제를 초래하는

요인으로 작용하였다.

셋째, 단위사업이 많아지고 세분화되면서 규모 불경제(diseconomy of scale) 문제가 발생하고 있다. 사업의 다양화·세분화는 지방의 자율성에 제한을 가하면서 국고보조금과의 차별성을 없애는 결과를 초래하였다.

넷째, 대상사업이 다양해지면서 관리부처가 다양해졌고, 그 결과 지방양여금제도의 정책목적을 일관성 있게 달성하는데 애로가 생겨났다. 중앙부서들이 자신의 입장(시각)에서 자금을 배분하기 때문에 지방양여금제도가 의도하는 재정효과가 효율적으로 나타나기 어렵다.

다섯째, 양여금의 배분에 있어서 비 객관적인 방식을 사용하는 경우가 많고, 객관적인 기준을 사용하는 경우에도 배분기준(변수, 지표, 공식 등)과 보정지수의 활용에 문제점이 발견된다. 특히, 사용된 배분기준 가운데 상당수가 해당사업과 관계된 지역수요를 제대로 반영하지 못하는 문제점을 드러내고 있다.

아울러 보정산식에 사용된 변수간에 상관관계가 높은 현상이 관측되고, 가중치 부여에 대한 실증적 논거가 뒷받침되지 못하고 있다. 그리고 자치단체의 재정여건을 반영하는 변수로 재정력(역)지수를 사용하는데 한계와 문제가 있으며, 정주생활권사업의 양여기준 및 가중치 부여에도 문제가 발견된다.

여섯째, 사업의 다양화와 더불어 지방양여금의 재정형평화기능이 크게 저하되는 경향이 나타나고 있다(제도도입의 목적이 지방재정지원과 균형발전에 있음을 인식할 때, 재정형평화 기능은 가능한 유지되어야 한다).

일곱째, 지방비 부담이 순기능보다 역기능을 초래할 가능성이 높다. 지방비 부담은 사업수행의 효율성과 지방의 책임성 확보 측면에서 순기능이 있지만, 과도한 지방비 부담은 지방재정의 자율성을 저해하면서 재정압박을

가하는 역기능을 초래한다.

제4장은 지방양여금제도의 현황과 문제점을 직시하면서 바람직한 제도개선방안을 구체적으로 제시하고 있다. 이에 관한 내용은 다음의 정책건의 부문에서 요약 정리되고 있다.

제2절 정책건의

현행 지방양여금제도를 도입목적, 지방행정 수요변화, 사업수행 실적, 본 연구의 분석결과, 그리고 정부의 정책변화 관점에서 종합적으로 파악할 때 한마디로 과감한 구조변화가 요구된다. 결론적으로 말하면, 지방양여금제도를 지방도로사업의 투자재원을 지원해 주는 포괄보조금(block grants)으로 변화시키는 발상의 전환이 필요하다. 이와 같은 발상의 전환을 전제로 대상사업의 조정, 법정 배분공식의 확대, 재원조정, 지방비 부담문제의 해소, 사업성과 평가와 같은 수단적 변화가 뒤따라야 한다. 이하에서는 이에 관한 내용을 요약 정리하면서 정책 건의를 제시하고 있다.

가. 대상사업의 조정

대상사업의 조정은 제도의 도입목적에 충실하면서 정체성을 정립하는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다. 구체적으로, 다음의 두 대안으로 압축하여 제시하고자 한다.

대안 1은 현행 양여금 대상사업을 도로교통사업(기존의 도로정비사업을 토대로 한 사업내용 조정)과 지역균형발전사업(현행사업 일부+신규사업)

의 두 부문으로 구조 조정하는 것이고, 대안 2는 도로교통사업 중심으로 지방양여금제도를 개편하는 방안이다.³²⁾ 본 연구에서는 현실상황 등 여러 가지 요건을 고려하여 대안 2를 우선안으로 제시하고 그와 관련된 정책방안을 구체적으로 제시하고 있다.

도로사업 중심의 대안을 모색하는 과정에서는 현재 여러 개의 칸막이 형식으로 운영되는 사업관리 시스템을 보다 과감히 변화시키는 한편 기존의 도로포장사업 중심에서 도로포장은 물론 지방의 도로·교통 편리성을 높이는 다양한 사업을 포괄하는 운영체제로 변화시킬 것을 제안한다(이들 두 문제와 관련된 사항은 포괄보조금제도의 도입과 직결된다).

<표 5-1> 지방양여금 대상사업 개편안

현 행		대 안 1	대 안 2
<ul style="list-style-type: none"> • 도로정비사업 • 수질오염방지사업 • 농어촌지역개발사업 • 지역개발사업 • 청소년육성사업 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • 도로교통사업 (개편 조정) • 지역균형발전사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 도로교통사업 (개편 조정)
특정보조금 (specific grant)		포괄보조금(block grant)	

나. 포괄보조금제도의 도입방안

기존의 지방양여금제도를 지방의 도로투자재원을 지원해주는 자본보조금(capital grant) 성격의 포괄보조금으로 변화시킬 것을 제안한다. 이러한 정책이 채택될 경우 지방자치단체의 자율성과 선택권 그리고 유연성이 높아

32) 이와 같은 대안을 제시하게 된 것은 도로사업과 지역균형발전사업(재난방재사업, 지역정보화기반구축사업, 지방상업기반확충, 지방문화 인프라 구축 등)이 지방의 사회간접시설과 균형발전 측면에서 특히 중요한 것으로 판단하였기 때문이다.

지는 동시에 중앙정부가 포괄적으로 의도하는 정책목적이 효과적으로 달성되는 장점이 나타난다.

1) 도로포괄보조금의 정책목적과 기본방침

포괄보조금을 도입하는 과정에서는 포괄보조금의 도입목적을 분명히 하는 것이 매우 중요하다. 본 연구에서는 도로포괄보조금의 도입목적은 다음과 같이 설정할 것을 제시한다.

- (1) 지방자치단체의 보조금 운영 자율성 제고
- (2) 지방자치단체의 도로사업수요 충족 및 자치단체간 재정형평성 제고
- (3) 도로사업의 효율성 제고

<표 5-2> 포괄보조금제도의 도입목적과 운영 실천수단

도 입 목 적(GOAL)		
지방의 선택과 자율성 제고	자치단체의 도로수요 충족 및 자치단체간 형평성 제고	도로사업의 효율성 제고
<ul style="list-style-type: none"> · 대상단체 선정방식 개선 - 포괄적 대상사업 · 법정 배분공식 · 유연적 보조사업 운영 · 지방비 부담 완화·폐지 · 보조사업관련 행정절차 (신청·집행·정산 등) 간소화 	<ul style="list-style-type: none"> · 배분기준 개선 - 자치단체의 재정여건 고려 - 자치단체의 도로교통수요 반영 · 법정 배분공식 활용 · 기타 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업의 성과평가 · 보조사업 관련 행정절차 간소화 · 성과보너스(bonus) · 예산회계 시스템 변화 · 기타 선택과 책임의 연계 시스템 강화

도로포괄보조금제도가 국가의 정책목표를 달성하기 위해서는 포괄보조금의 국가정책목표, 사업운영의 기본방침, 성과측정 방식 등을 관련 법령에서 구체적으로 명시해주어야 한다. 이에 관한 사항을 압축해서 제시하면 다음과 같다.

- (1) 국가정책 목표는 기본적으로 도로포괄보조금을 규정하는 법에서 명시하고, 그 목표를 “지방의 도로교통재원 지원과 지역간 균형발전 도모”에 초점을 두는 방향으로 설정한다.
- (2) 사업운영의 기본방침에는 보조사업의 투입요소, 수행단체의 자체자금 투입요건, 보조사업의 수행규칙(자금지출의 목표, 방식 등), 보조사업의 일반요건(전 자치단체에게 공통적으로 적용되는 사항: 임금 단가 등), 기타 자치단체의 예산회계 책임사항을 포함시킨다.
- (3) 자치단체가 지게 될 재정책임의 범위와 내용을 분명히 정의해주는 동시에 사업성과를 측정해주는 성과지표(performance indicator)와 재정감시장치(fiscal monitoring scheme)를 정교하게 구축한다.

2) 도로포괄보조금 대상사업

본 연구에서는 도로포괄보조금의 주요 대상사업을 일부 예시적으로 열거해준 다음 기타 정책목적에 부합하는 사업을 자치단체가 자율적으로 수행하는 방안을 채택할 것을 정책 제안한다. 이때 구체적으로 예시되는 대상사업으로는 기존의 6개 단위사업(광역시도정비사업, 지방도정비사업, 시의국도정비사업, 군도정비사업, 농어촌도로정비사업)을 포함하여 구(區)의 도로정비사업, 국고보조사업 중 일부 도로관련사업, 그리고 교통소통사업(주차장, 환승시설 등)을 포함시키는 것이 합리적이다.

3) 배분방식

도로포괄보조금체제로 전환시키는 과정에서는 현행 배분방식을 새롭게 구조조정하는 접근이 요구된다. 도로포괄보조금을 가능한 배분공식에 의해 배분하는 것이 합리적이거나, 일부 현실적 어려움을 고려하여 배분공식과 사업신청(계획) 심사의 절충형 방식을 취할 것을 제시한다.³³⁾

이때 의미하는 사업심사는 현재의 피상적인 도로사업계획심사와는 본질적으로 다르다. 새로운 사업심사는 객관적인 측정기준에 의해 계량 평가하는 접근을 취하고 있다. 여기에는 해당사업에 대한 지역의 수요상태와 재정상태 그리고 성과평가에 관한 사항들이 포함된다.

포괄보조금의 배분공식을 고안하는 과정에서는 보조금 수혜대상지역의 도로 재정수요(fiscal needs)를 중점적으로 고려하되, 재정력(fiscal ability)과 지역간 공급비용 격차 요인을 보완적으로 고려하는 접근을 취할 것을 제시한다. 보다 구체적으로 언급하면, 도로포괄보조금의 법정공식에는 도로교통변수(1인당 도로연장, 도로밀도, 도로통행량/도로용량, 도로총연장, 기타 도로수요), 인구, 자동차수(천명당), 재정력, 지역특성 등의 변수들이 적극적으로 활용되어야 한다.

33) 도로포괄보조금을 지방교부세와 같은 배분방식으로 배분할 경우 배정금액과 자치단체가 필요로 하는 도로사업규모(예산)간에 큰 차이가 발생할 수 있다 (mismatch 현상). 재정력이 상대적으로 빈곤한 자치단체의 경우 사업예산과 포괄보조금 배분액간에 상당한 괴리가 생길 때 재정적 어려움에 빠질 가능성이 있기 때문에 배분공식에다 보완적 방법을 병행할 필요성이 있다.

<표 5-3> 도로포괄보조금제도의 도입방안

대상사업	배분공식	배분기준	지방비 부담
<ul style="list-style-type: none"> · 광역시도 정비사업 · 지방도 정비사업 · 시의 국도정비사업 · 시의 도로사업 · 군의 도로사업 · 구(區)의 도로사업 · 공공주차장·환승시설 · 도로유지보수사업 · 기타 도로포괄보조금 정책목적 부합사업 	-법정공식 및 사업심사	<ul style="list-style-type: none"> · 도로포장율 · 도로연장 · 도로이용율 · 도로 밀도 · 교통사고(건수) · 천명당 자동차수 · 인구 · 인구밀도 · 재정력 · 지형 및 기상(산지면적비율, 적설일수, 강우량 등) · 지역물가 	<ul style="list-style-type: none"> · 대안 1: 원칙적으로 없음 · 대안 2: 일부 대상사업에 따라 10~30%의 matching 가능

4) 지방비 부담

도로포괄보조금제도를 도입하는 과정에서는 지방자치단체의 지방비 부담을 최소화시키는 접근이 바람직하며, 구체적으로 다음과 같이 제시하고자 한다.

- (1) 광역시도와 지방도는 30% 이내의 지방비를 부담한다.
- (2) 시의 국도는 20% 이내의 지방비를 부담한다.
- (3) 시의 시도는 자치단체의 재정력을 고려하여 20%~30%의 지방비를 부담한다.
- (4) 군도는 자치단체의 재정력을 고려하여 10%의 지방비를 부담한다.
- (5) 농어촌도로에 대하여는 지방비 부담을 요구하지 않는다.

중장기적으로는 전국의 도로사업이 일정 수준에 이르면 지방비 부담제도를 폐지하는 정책을 채택할 것을 제안한다.

5) 포괄보조금제도의 성과측정

도로포괄보조금의 관리는 기존의 투입(input) 즉, 예산의 확보와 자금배정 그리고 법령준수를 관리하는 소극적 관리방식에서 벗어나 사업의 결과와 성과와 책임에 초점을 두는 적극적 관리책임방식으로 바꾸어야 한다. 중앙정부는 지방의 자율과 선택을 최대한 보장해주면서도 국가정책목표의 수행여부에 대한 감시 및 성과평가(monitors and performance evaluation)에 주력해야 한다. 이를 위해서는 사업단위의 예산편성·집행, 성과측정 및 결과의 반영, 예산반영, 재정 인센티브, 기타 재정 책임성(fiscal accountability) 구축체계를 잘 정립해주어야 한다. 이와 관련해서 보다 구체적인 정책을 제안하면 다음과 같다.

- (1) 사업별로 성과지표(performance indicator)를 개발·적용하고 성과보고서 작성을 의무화한다. 성과보고서 속에는 성과목표 대비 실적은 물론 보조사업의 사명(mission)과 목표 그리고 하부 실천 전략 등이 포함되어야 한다.
- (2) 사업별로 객관적인 원가(직접비, 간접비 추정 포함)를 산정할 수 있도록 예산회계의 틀을 변화시킨다. 구체적으로, 발생주의(accrual basis) 복식부기 회계제도를 적용하여 사업의 투입과 원가를 객관적으로 산출하도록 유도해야 한다.
- (3) 중앙정부가 전국 자치단체의 성과지표를 상호 비교할 수 있도록 표준화된 측정모델을 고안하고 그에 필요한 자료수집 시스템을 구축한다. 그리고 이것을 통해 내부관리와 자치단체간의 경쟁체제를 유도한다.
- (4) 성과측정 결과를 다음의 자금배정에 반영시키는 관행과 제도장치를 정착시킨다.

- (5) 포괄보조금제도의 활용 결과 사업의 성과와 결과가 좋게 나타난 자치단체에 대하여는 성과보너스(performance bonus)를 지급한다. 성과보너스는 객관적으로 개발된 성과지표(도로이용율, 이용자만족도, 사고율, 도로소통상태 등)에 따라 높은 점수를 받는 자치단체를 대상으로 지급하고 그 금액은 보조금 배분액의 5~10% 수준으로 한다.
- (6) 성과지표를 비롯하여 대상사업, 배분공식, 배분비율 등을 일정한 주기별로 종합적으로 재조정하는 탄력적 제도운명을 실시한다.

6) 신청방식과 정보공개

도로포괄보조금의 운영은 개별 자치단체의 신청을 원칙으로 하면서 법정 배분공식을 주로 활용하는 접근을 취할 것을 제안한다. 즉, 관련법령에서 포괄보조금을 받을 수 있는 자격요건(대상사업·단체, 재정상태 등)을 제시하면, 그 요건을 충족시키는 대상단체가 자발적으로 보조금을 신청하고 그에 대해 법정 배분공식을 토대로 보조금이 배분되는 방식을 제안한다.

도로포괄보조금의 운영 전반에 관한 정보를 투명하게 공개하는 정책관행을 정착시킬 것을 제안한다. 여기에는 보조금의 신청내역으로부터 자금배분 기준, 배분내역 그리고 성과평가 결과 등에 관한 세부정보들이 포함되어야 한다. 객관적이고 투명한 자료공개는 포괄보조금 사업의 성과평가, 공공책임성(public accountability), 효율성(경쟁을 통한 효율성) 제고를 위해 필수적이다.

다. 재원 문제의 해결

지방양여금의 재원문제는 크게 보아 (1)대상사업 조정과 관련한 재원조정, (2)재원의 안정성 문제(교통세와 농특세의 한시세, 기존 재원의 대체가능성 검토 문제), (3)재원과 사업특성간의 연계문제, (4)지방비 부담해소를 위한 추가재원 문제, (5)국가균형발전특별회계의 도입과 관련한 재원조정 문제로 압축될 수 있다.

이와 같은 사실을 인식하면서 본 과제에서는 특히, 재원의 안정성 확보문제를 비교적 다양하게 검토하였으며, 그 결과를 토대로 다음과 같은 정책건의안을 제시하고자 한다.

- (1) 지방양여금 재원(국세 세목)의 재구성 문제를 고려할 경우 재원조정은 국가와 지방간의 세원배분 조정차원에서 접근되어야 한다.
- (2) 교통세와 농특세의 존치가 확정될 경우 재원 불안정성 문제는 해소되며, 이 경우 기존의 재원조달방식을 탈피해 볼 필요가 있다.
- (3) 교통세는 여러 면에서 도로포괄보조사업의 재원으로 적합한 것으로 평가되며, 이 경우 그 규모는 교통세수입의 약 25% 수준이 적절한 것으로 판단된다.
- (4) 농어촌특별세는 연도별로 세수의 기복이 있을 뿐 아니라 특성상 도로사업 지원에 근본적인 한계가 있어서 재원조달 수단으로 크게 고려하지 않아도 될 것으로 판단된다.
- (5) 교통세와 농특세가 폐지될 경우 특별소비세를 대체재원으로 모색하는 방안이 합리적이다. 특별소비세 대안은 재원의 안정성과 신장성 그리고 도로사업과의 연계성 측면에서 기본요건을 갖춘 세목으로 평가된다.

- (6) 도로포괄보조금의 재원으로 부가가치세의 일정비율을 편입시키는 방안을 검토해 본 결과 재원의 안정성과 신장성 측면에서는 바람직하나 특정 목적사업의 재원으로서는 부적합한 것으로 평가된다.
- (7) 그밖에 도로포괄보조금의 재원을 법인세수입의 일부를 활용하는 방안과 내국세와 연계시키는 방안을 검토해 보았으나 재원의 안정성 확보 측면을 제외하고는 문제의 복잡성(보조금제도 및 조세제도와의 충돌 등), 현실 제약성 등이 많아 바람직하지 못한 정책대안으로 판단된다.

【참고문헌】

- 구정모, “지방양여금제도의 평가와 개편방안”, 한국지방재정공제회·한국재정학회 세미나 발표논문, 1999.
- 국가균형발전위원회, 각종 균형발전 관련 공청회·세미나 자료 및 내부자료, 2003.
- 김경환 외, 「지방재정조정제도 개선방안에 관한 연구」, 서강경제인포럼, 2000.
- 김경환, “지역균형발전을 위한 재원조달”, 한국지방재정공제회·한국재정학회·한국지방재정학회 세미나 발표논문, 2001.
- 김정훈 외, 「지방재정조정제도의 개편방안」, 한국조세연구원, 2000.
- 박완규, “지방분권에 대비한 국가와 지방재정의 연계 운영방안,” 미발표논문, 2003.
- 박양호 외, 「지방도로사업의 추진실적 평가 및 발전방안」, 국토개발연구원, 2001.
- 박정수·안종석, 「중앙정부와 지방자치단체간 재원배분에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1996.
- 박정수, 「우리나라 지방재정조정제도의 형평화 효과 분석」, 1998.
- 박희정, 「지방도로사업의 효율적 투자방안」, 한국지방행정연구원, 1998.
- 배인명, “지방양여금제도의 정체성 확보”, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회 세미나 발표논문, 2003.
- 안종석, 「지방양여금이 지방재정에 미친 효과분석」, 한국조세연구원, 1997.

- 이재원, “지방중심의 지방양여금 운영 효율화 방안”, 강원개발연구원·조선일보사 주최 세미나 발표논문, 1999.
- 임성일, 『지방양여금제도의 개선방안』, 한국지방행정연구원, 1996.
- 임성일, “한국지방재정의 현실과 지방재정조정제도의 개선방안”, 지방자치단체 국제화 재단·한스자이델·충청남도 주최 한·독 세미나 발표논문, 1998.
- 임성일, “지방양여금제도의 개선방안 - 대상사업 및 지방비 부담을 중심으로”, 강원개발연구원·조선일보사 주최 세미나 발표논문, 1999.
- 임성일, “분권시대의 중앙·지방간 자원배분 체계 재구축”, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회 세미나 발표논문, 2003.
- 재정경제부, 『지역균형발전특별법 제정방안』, 경제장관 간담회 회의자료, 2001.
- 조응래, 『도로사업의 투자우선순위 결정방안』, 경기개발연구원, 1999.
- 기획예산처, 『예산개요; 예산개요 참고자료, 2003』; 각 년도.
- 통계청, 『한국의 사회지표』, 2002.
- 하혜수, “지방양여금이 지방정부의 지출결정에 미친 효과분석”, 1998.
- 한국개발연구원, 『우리나라의 지방교부세제도에 관한 연구』, 발간예정, 2003.
- 한국조세연구원, 『지방도로사업의 지원방식 및 효율성에 대한 연구』, 2000.
- 한국지방행정연구원, 『국고보조사업의 기준보조율 조정방안에 관한 연구』, 1991.
- 행정자치부, 『2003년도 지방자치단체 예산개요』, 각 년도.
- 허명환, “지방양여금제도의 개편방안”, 『지방재정연구』, 1999.
- ACIR, *Block Grants: A Comparative Analysis*, 1977.
- _____, *The State of State-Local Revenue Sharing*, 1980.

- _____, *Devolving Federal Program Responsibilities and Revenue Sources to State and Local Governments*, 1986.
- Anderson, John E., *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Praeger, 1994.
- Bahl, Roy, "Implementation Rules for Fiscal Decentralization," Working Paper 99-1, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, 1999.
- Bird, R. M. and M. Smart, "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries," *World Development*, Vol. 30, No. 6, 2002.
- Break, George F., *Financing Government in a Federal System*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1980.
- Buchanan, J. M., "Public Finance and Public Choice," In *Readings in State & Local Public Finance*(edited by Dick Netzer and Matthew P. Drennan), Blackwell, 1997.
- Dana Weist, "Decentralization and Public Expenditure Analysis and Management," *PRMPS*, 2002; dwesit@worldbank.org.
- David N. King, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, George Allen & Unwin Ltd., 1984.
- DTLR, *Standard Spending Indicators*, 2000.
- Fisher, Ronald C., *State and Local Public Finance*, Scott, Foresman, and Co., 1987.

- GAO, *Block Grants: Characteristics, Experience, and Lessons Learned*, 1995.
- _____, *Highway Funding*, 1995.
- _____, *Weak Management Controls Compromise Integrity of Four HUD Grant Programs*, 1999.
- Gramlich, Edward. M., "The Economics of Fiscal Federalism and Its Reform," In *Readings in State & Local Public Finance*(edited by Dick Netzer and Matthew P. Drennan), Blackwell, 1997.
- _____, "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature," In the *Political Economy of Fiscal Federalism*, edited by Wallace Oats, Lexington Books, 1977.
- ICMA, *Management Policies in Local Government Finance*, 4th ed., 1996.
- IMF, *Supplement to the Government Finance Statistics*, 2002.
- _____, *Government Finance Statistics*, 2002.
- _____, *A Manual on Government Finance Statistics*, 2001.
- Kim, Soo-Keun, "Restructuring the Korean Local Finance System: Toward Strengthening Local Autonomy and Enhancing Balanced Regional Growth," *International Forum on IGR in Local Public Finance*, KIFE, 2002.
- Lim, Sung-Il, "Reform of the Intergovernmental Fiscal Transfer System in a Changing World: The Case of Korea," *KALF·IMF Conference*, 2002.

- Netzer, Dick(ed.), *The Economic of Public Finance*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1974.
- Oakland, W., “Fiscal Equalization: An Empty Box,” *National Tax Journal*, Vol. 47, 1994.
- Oats, Wallace, “An Economic Approach to Federalism,” In *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OECD, *Korea Report*, 2003.
- Schneider, Martin, “Local Fiscal Equalization Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria,” *Fiscal Studies*, Vol. 23, No. 1, 2002.
- Ter-Minassian, T., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, 1997.

【Abstract】

Improving the Local Transfer Fund

The purpose of this study is to restructure the Local Transfer Fund (LTF). Although the LTF played various positive roles in the 1990s, in recent years it showed small and big problems in the context of the position as a part of intergovernmental transfers, the characteristics of the projects/programs, the distribution formula, and the matching requirements. As a result, the LTF suffered an identity crisis with sharp criticism. In addition, most recently, the government decided to abolish the system in the process of pursuing decentralization and balanced national development.

Recognizing the changing environment, this study particularly focuses on the structural changes in the LTF. More specifically, the study suggests introducing a block grant for local roads and transportation, which has never been adopted in Korea. With this approach, effective policy recommendations can be drawn regardless of the current government's policy changes. The main projects or programs in the LTF such as road construction and anti-water pollution projects are expected to be executed continuously either by the current LTF system or by other

subsidy-related programs in the near future.

With this direction in mind and the problem diagnosis on the LTF based on a literature survey, the statistical analysis, and other practical analyses, this study recommends the following policy suggestions.

(1) To introduce the Road and Transportation Block Grants (RTBG) appropriately, there need to be changes in the programs such as a change in the formula grant, changes in the revenue sources and the matching fund requirements, and an introduction of the project evaluation.

(2) The purpose of the RTBG should reflect the following elements: It should (a) enhance the autonomy of local authorities in handling the RTBG, (b) satisfy the fiscal needs for the road construction of local authorities and relieve the fiscal imbalance among the local authorities, (c) improve the efficiency of the RTBG projects.

At the same time, the goals and the basic guidelines for the related project operations and the project evaluation regarding the RTBG should be specified in the related laws and regulations. In addition, the contents and the range of the local responsibility regarding the RTBG projects need to be defined clearly, and the performance indicators and fiscal monitoring scheme also need to be well constructed.

In the design of the distribution formula, both fiscal needs for

roads/transportation and fiscal ability of local authorities, and regional cost differentials need to be considered. More specifically, roads and transportation variables (per capita road length, sparsity or density, road traffic/road volume, total road extension, other road needs), the population, number of vehicles (per thousand), fiscal ability, regional characteristics variables should be utilized actively.

The matching ratio of the RTBG should be minimized, while abolishing the matching requirements in the medium or long-term basis. For the efficient management of the RTBG, the management system needs to be changed from the current input-oriented to the output- or outcome-oriented system. To do this, the budgeting and accounting system, performance evaluation and the related feedback system, fiscal incentives (bonus), and other fiscal accountability instruments should be well prepared. In particular, more efforts are needed in developing performance indicators, and also the performance evaluation report should be compulsory. In addition, the accounting system needs to be changed from the current cash basis single-entry bookkeeping to the accrual basis double-entry bookkeeping system. Finally, major elements such as performance indicators, the contents of the projects/programs, the distribution formula, the matching ratio need to be adjusted on a regular basis by an independent committee.

For the improvements of the RTBG, all the information regarding the RTBG such as major procedures from the application to the execution of funds, the contents of the distribution of the RTBG, results of the performance evaluation, and others should be open to the public.

As an appropriate candidate for the revenue sources for the RTBG, a part of the Transportation Tax revenue is strongly recommended in terms of stability, growth prospects, tax characteristics, tax assignments between the central and local governments.

지방양여금제도의 정책방향

발행일 : 2003년 12월 31일

발행인 : 김 홍 래

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정 DB 센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드컴

Tel. 02)2275-8125

E-mail: hprint@empal.com

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-263-8 93350

