



### 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



**저작자표시.** 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



**비영리.** 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



**변경금지.** 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

**저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.**

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

# 지방양여금 폐지 후 지방재정 영향 분석



제주대학교 행정대학원

행정학과 일반행정전공

김 연 정

2007년 8월

# 목 차

<b>I. 서 론</b>	<b>1</b>
1. 연구의 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	3
<b>II. 지방양여금제도의 이론적 고찰</b>	<b>6</b>
1. 지방양여금의 의의 및 제도 변화	6
1) 지방양여금제도의 기본개념	6
2) 지방양여금의 배분기준 및 배분현황	11
3) 지방양여금의 효과	15
4) 지방양여금의 제도적 변화	17
2. 지방양여금의 선행연구	26
3. 연구 분석의 틀	29
<b>III. 지방양여금이 지방재정에 미친 영향 분석</b>	<b>33</b>
1. 지방양여금이 지방재정에 미치는 영향 및 비중 분석	33
1) 지방재정 규모 대비 7.7%의 비중을 차지한 지방양여금	33
2) 지역간 균형발전에 기여한 지방양여금	36
3) 지방양여금사업에 대한 40% 수준의 과중한 지방비 부담	38
4) 지방양여금 담당공무원의 인식변화	42

2. 지방양여금사업 증감에 따른 추이 분석 -----	44
1) 도로정비사업 -----	44
2) 농어촌지역개발사업 -----	53
3) 수질오염방지사업 -----	55
4) 청소년육성사업 -----	68
5) 지역개발사업 -----	71
6) 부문별 총 투자추이 -----	73
3. 특별자치도 출범에 따른 지방재정여건 분석 -----	78
<b>IV. 분석 결과 및 안정적 지방재정 확보방안 -----</b>	<b>83</b>
1. 분석 결과 -----	83
2. 안정적 지방재정 확보방안 -----	86
<b>V. 결    론 -----</b>	<b>87</b>
1. 연구결과의 요약 -----	87
2. 정책적 함의 -----	89
◆ 참고문헌 -----	90
◆ Abstract -----	92

## <표 목 차>

<표 1-1-1> 지방양여금제도 변천과정 .....	2
<표 2-1-1> 지방양여금제도 변천 .....	9
<표 2-1-2> 지방양여금 세입예산 변천내역 .....	10
<표 2-1-3> 지방양여금예산 배분기준(2004년 기준) .....	11
<표 2-1-4> 지방자치단체별 지방양여금 배분비율 .....	13
<표 2-1-5> 지방양여금의 사업별·연도별 배정내역(91~2004년) .....	14
<표 2-1-6> 지방양여금의 지방재정 확충효과 .....	15
<표 2-1-7> 하수도 보급률(1992~2004년) .....	16
<표 2-1-8> 정책결정과 자금집행의 이원화.....	17
<표 2-1-9> 지방양여금사업 재편 내용(2004년).....	22
<표 2-1-10> 균특회계 재원의 이관 .....	24
<표 2-1-11> 균특 예산편성 방법 .....	24
<표 2-3-1> 연구 분석의 틀 .....	29
<표 3-1-1> 전국 지자체 재정규모 대비 지방양여금 차지비율(92~2004년) ----	35
<표 3-1-2> 제주도의 지방재정규모 대비 지방양여금 차지비율(92~2007년) ---	35
<표 3-1-3> 지방양여금의 전국 지방자치단체 배분 비중(91~2004년) .....	36
<표 3-1-4> 제주도 도시군별 양여금 투자규모 .....	37
<표 3-1-5> 제주도 도시군별 지방재정자립도 .....	37
<표 3-1-6> 전국자치단체 지방양여금사업 지방비 부담 .....	38
<표 3-1-7> 제주도 지방양여금사업 지방비 부담률 .....	39
<표 3-1-8> 제주도 연도별 평균 재정자립도.....	40
<표 3-1-9> 지방양여금사업 지방재원 확보기준(2004년 기준) .....	41
<표 3-2-1> 도로분 지방교부세 교부내역(2005~2008년 기준) .....	45
<표 3-2-2> 도로사업 재원별 총 투자 규모 .....	46
<표 3-2-3> 도로별 포장도 현황 .....	47
<표 3-2-4> 지방도 총 투자 규모 .....	48
<표 3-2-5> 시의국도·시도 총 투자 규모 .....	50
<표 3-2-6> 군도·농어촌도로 총 투자 규모 .....	52
<표 3-2-7> 농어촌지역개발사업 재원별 총 투자 규모 .....	55
<표 3-2-8> 수질오염방지사업 재원별 총 투자 규모 .....	57

<표 3-2-9> 하수종말처리시설 사업비 지원기준(2004년 기준) -----	58
<표 3-2-10> 하수처리장 현황 및 처리실적 -----	58
<표 3-2-11> 연도별 하수종말처리시설 설치 현황 -----	59
<표 3-2-12> 하수종말처리장 총 투자 규모 -----	59
<표 3-2-13> 하수관거 사업비 지원기준(2004년 기준) -----	60
<표 3-2-14> 하수관거 시설 현황 -----	61
<표 3-2-15> 하수관거 총 투자 규모 -----	61
<표 3-2-16> 분뇨처리시설 가동 현황(2004년 기준) -----	62
<표 3-2-17> 축산분뇨처리시설 가동 현황(2006년 기준) -----	63
<표 3-2-18> 분뇨·축산시설 총 투자 규모 -----	63
<표 3-2-19> 오염하천정화사업 총 투자 규모 -----	64
<표 3-2-20> 농어촌(마을)하수도정비사업 총 투자 규모 -----	65
<표 3-2-21> 소하천 현황 -----	66
<표 3-2-22> 오염하천정비사업 총 투자 규모 -----	67
<표 3-2-23> 지방재정력에 따른 청소년사업 지원기준(2004년 기준) -----	69
<표 3-2-24> 청소년 수련시설 현황(개소) -----	69
<표 3-2-25> 청소년육성사업 재원별 총 투자 규모 -----	70
<표 3-2-26> 지방직 전환 국가공무원 현황 -----	72
<표 3-2-27> 지역개발사업 재원별 총 투자 규모 -----	73
<표 3-2-28> 정부의 지방양여금 총계 규모 -----	73
<표 3-2-29> 양여금사업 부문별 총 투자 규모 -----	74
<표 3-2-30> 양여금사업 재원별 총 투자 규모 -----	76
<표 3-3-1> 제주특별자치도 재정지표(2007년 당초 기준) -----	78
<표 3-3-2> 예산과목별 경직성 경비 현황(2006~2007년) -----	79
<표 3-3-3> 제주특별자치도 공무원 현황(2007년 당초 기준) -----	80
<표 3-3-4> 특별행정기관 예산이관 현황(2006~2007년) -----	81
<표 3-3-5> 보통교부세 확보 현황(2006~2007년) -----	82

## <그 립 목 차>

<그림 1-1-1> 연구논문의 진행도 -----	5
<그림 2-1-1> 양여금사업 유형별 투자비중 -----	13
<그림 3-1-1> 제주도 재정규모 대비 지방양여금 차지비율 -----	34
<그림 3-1-2> 제주도 양여금 지방비 부담비중 -----	38
<그림 3-1-3> 제주도 지방양여금사업 증가추이 및 지방양여금 부담률 추이 그래프-----	39
<그림 3-1-4> 제주도 평균 재정자립도 추이 그래프 -----	40
<그림 3-2-1> 도로사업 투자 규모 -----	44
<그림 3-2-2> 도로사업 재원별 총 투자 규모 추이 그래프 -----	46
<그림 3-2-3> 지방도 총 투자 규모 추이 그래프 -----	48
<그림 3-2-4> 시의국도· 시도 총 투자 규모 추이 그래프 -----	50
<그림 3-2-5> 군도·농어촌도로 총 투자 규모 추이 그래프 -----	51
<그림 3-2-6> 농어촌지역개발사업 재원별 총 투자 규모 추이 그래프 -----	54
<그림 3-2-7> 수질오염방지사업 분야별 투자비율 -----	56
<그림 3-2-8> 수질오염방지사업 재원별 총 투자 규모 추이 그래프 -----	57
<그림 3-2-9> 하수종말처리장 총 투자 규모 추이 그래프 -----	59
<그림 3-2-10> 하수관거 총 투자 규모 추이 그래프 -----	61
<그림 3-2-11> 분뇨 및 축산시설 총 투자 규모 추이 그래프 -----	63
<그림 3-2-12> 오염하천정화사업 총 투자 규모 추이 그래프 -----	64
<그림 3-2-13> 농어촌(마을) 하수도정비사업 총 투자 규모 추이 그래프 -----	65
<그림 3-2-14> 오염하천정비사업 총 투자 규모 추이 그래프 -----	67
<그림 3-2-15> 청소년분야 투자 규모 -----	68
<그림 3-2-16> 청소년육성사업 재원별 총 투자 규모 추이 그래프 -----	70
<그림 3-2-17> 지역개발 부문 투자 규모 -----	71
<그림 3-2-18> 지역개발사업 재원별 총 투자 규모 추이 그래프 -----	72
<그림 3-2-19> 제주도 양여금 분야별 투자 규모 -----	74
<그림 3-2-20> 양여금사업 부문별 총 투자 규모 추이 그래프 -----	74
<그림 3-2-21> 양여금사업 재원별 총 투자 규모 추이 그래프 -----	76

# I. 서 론

## 1. 연구의 목적

### 1) 연구의 목적

'03년도에 출범한 참여정부가 지방분권을 국정운영 기조로 천명하면서 우리나라 재정제도에 일대 변화가 추진되었다. 지방분권은 지방을 향해 보다 많은 권한과 사무와 재원을 이양함으로써 국가균형발전과 경쟁력을 제고시키기 위한 것으로 지방양여금법 폐지, 지방교부세법 개정, 국가균형발전특별법 신설, 지방이양사무촉진법 등을 추진하였다. 이러한 맥락에서 정부에서는 중앙·지방간 자원배분 체계 재구축 구도로써 재정분권을 가속화 하였다. 재정분권은 크게 세 가지 측면을 함축하고 있다.<sup>1)</sup>

첫째, 재정분권은 재정의 운영 측면에서 지방의 자율성이 높아지는 것을 의미한다. 이것은 과세자주권 신장에 기반을 둔 자체수입의 증가를 포함하여 각종 재정지출에 대한 의사결정을 지방이 중심으로 수행하는 것을 뜻한다. 아울러 중앙정부의 재정적 규제와 감독이 줄어들고 지방의 자발적 선택에 의한 재정운영이 늘어나는 것을 의미한다.

둘째, 재정분권은 국가 재정자원의 사용에 있어서 중앙정부 중심체제로부터 벗어나 지방의 재정지출 권한이 확대되는 것을 의미한다. 달리 표현하면 재정분권은 중앙정부가 갖고 있는 재정권한과 사무의 이양을 의미하는 동시에 그에 상응하는 재원의 지방이전을 의미한다. 이러한 면에서 재정분권은 일정수준에서의 지방재정의 총량 증가를 전제로 한다.

셋째, 재정분권은 지방재정의 책임성을 추구하는 제도적 특성을 지닌다. 재정분권은 권한과 재원의 이양을 한 축으로 하면서 또 다른 축으로 재정책임성을 필요로 한다.

재정분권을 구현하는 제도적 접근과 수단들은 많지만 빼어놓을 수 없는 것은 자원배분 체계에 대한 결정이다. 즉, 국가의 총 재정자원 중 얼마(규모)를, 어떤 방식(제도와 수단)을 통해 중앙과 지방간에 배분할 것인가를 결정하는 중요한 정책

1) 임성일. (2003). 「분권시대의 중앙·지방간 자원배분 체계 재구축」, 지방재정세미나.



선택의 과정이다. 정부에서는 이를 위하여 국가균형발전특별회계를 신설하고 지방교부세법의 개정, 그리고 지방양여금법을 폐지하였다. 지방양여금제도는 결국 이러한 정책선택의 과정과 시기적으로 맞물린 여러 복합적 요인에 의하여 운영 14년만인 2005년에 폐지하게 된 것이다.

지방양여금은 운영되는 동안 지방재정에 크고 작은 영향과 더불어 많은 성과와 비판을 받았다. 잦은 제도의 개편과 불안정한 재원, 일부 사업의 국고보조사업과의 중복 등은 문제점으로 지적되었지만 지방의 SOC 기반시설 확충과 지역간 균형발전 측면에서는 소기의 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 지방양여금법의 폐지로 기존의 양여금사업은 국고보조금, 균특보조금, 지방교부세 사업으로 재편되었다. 지방양여금의 재편과정에서 지방재정의 총량 감소와 지금까지 추진해 왔던 지방양여금사업의 단절을 우려하여 지방자치단체에서는 대체로 반대하는 분위기가 조성되었으나, 재정분권 총괄 추진과 신설되는 국가균형발전특별회계의 재원마련을 명분으로 기획예산처에서는 대대적인 홍보와 더불어 재편을 추진하였다. 아울러 2007년도에는 제주도에 특별자치도 출범과 더불어 균특보조금에 제주계정이 신설되어 기존 양여금사업 중 일부를 포함하게 되었다.

<표 1-1-1> 지방양여금제도 변천과정

1991년	2004년	2005년	2007년
지방양여금 신설	지방양여금 폐지	국고보조금, 지방교부세 균특보조금으로 재편	균특보조금에 제주계정 신설

\* 자료 : 행정자치부. (2005). 지방교부세산정해설.

올해로 지방양여금이 폐지된 지 3년째를 맞고 있다. 정부에서는 2006년도에 지방양여금사업 14년에 대한 성과와 평가가 이루어졌다. 이에 착안하여 본 연구는 지방자치단체 입장에서 제주도의 사례를 빌어 지방양여금사업에 대한 성과와 평가에 대해 되돌아보고자 한다. 또한 그동안의 투자 실태 추이 분석을 통해 기존에 추진되었던 지방양여금사업들이 재편된 제도를 통해서 차질 없이 마무리되고 있는 지를, 최근에 도·시·군 체제를 폐지하여 특별자치도로 출범한 제주도

의 재정실정과 연계하여 살펴보고자 한다. 이에 대한 결과로써 중·장기적 계획에 의거 도로 및 환경오염방지시설 등 지속적이고 안정적인 투자가 필요한 SOC 기반시설 사업들이 지방양여금의 변화과정에서 어떻게 투자가 달라지고 있는 지 문제점을 살펴보고 이에 대한 안정적 지방재정 확보방안 등 개선방안과 더불어 앞으로의 투자방향에 대한 시사점을 제시해 보고자 한다.

## 2. 연구의 범위와 방법

본 논문의 연구범위는 지방양여금사업으로 지방양여금제도가 운영된 1991년부터 2004년까지와 지방양여금제도가 폐지된 이후 국고보조금, 군특보조금, 도로분교부세 등으로 재편된 2005년부터 2007년까지의 사업을 포함하고 있다. 지방양여금제도가 도입된 이후 지방자치단체에 미친 영향과 성과를 재조명해 보고 지방양여금의 변화에 따른 투자추이를 계량적으로 분석하여 봄으로써 투자실태에 따른 문제점과 발전적인 대안에 대해 논의하고자 한다.

이에 본 연구는 논문의 연구목적 달성을 위하여 다음과 같은 연구방법을 취하고자 한다.

첫째, 지방양여금의 도입배경 및 변천과정, 성격 및 재원, 배분기준 및 배분현황, 지방양여금의 효과, 지방양여금의 제도적 변화 등 기본개념에 대한 부분을 검토하고자 한다.

둘째, 지방양여금에 대한 정책자료, 학계발표, 선행논문 등을 통하여 지방양여금의 공식적인 평가 자료로써 지방양여금이 그동안 지방재정에 어떤 역할을 해왔는지, 또한 어떤 영향을 미쳐 왔는지를 살펴보고자 한다.

셋째, 실질적인 지방양여금의 재정추이 자료에 대한 세부 통계자료를 통하여 제주도의 지방양여금사업 투자실태를 사례로 지방재정에는 어떠한 영향을 미치고 있는지를 지방양여금의 지방재정 차지비중, 지방양여금의 배분실태, 지방양여금사업에 대한 지방비 부담 현황 등 지방재정과의 상관관계 분석을 통해 살펴보고자 한다.

넷째, 도로사업 부문, 농어촌지역개발사업 부문, 수질오염방지사업 부문, 청소

년육성사업 부문, 지역개발사업 부문 등 총 5개 부문의 양여금사업의 분야별 투자사업에 대한 계량적 추이 분석을 통한 투자성과 및 운영실태를 분석하고자 한다.

다섯째, 각 부문별 투자추이를 분석하기 위해 사용되는 데이터는 1992년부터 2006년까지는 최종예산으로, 2007년은 당초 예산을 기준으로 도시군 중복거래<sup>2)</sup>를 제외한 실투자금액으로 분석하되, 2005년 이후에는 양여금이 폐지됨에 따라 재편된 국고보조금, 균특보조금, 도로분교부세로 지원된 기존 양여금사업을 포함하여 분석에 활용한다.

여섯째, 2006년 7월 1일 특별자치도 출범에 따른 제주도의 재정여건 변화와 기존 지방양여금사업의 추이를 연계 분석하여 향후 발전방안 등을 제시하고자 한다.

본 연구를 위해 제1장에서는 연구배경과 목적, 연구범위와 방법을 기술하였다.

제2장은 이론적 고찰로서 지방양여금의 기본개념과 양여금제도 폐지 전후의 재편과정과 지방양여금이 지방재정에 미치는 영향에 대해서 선행 문헌자료를 통하여 조사·정리하였으며, 본 연구에 대한 분석의 틀을 마련하였다.

제3장은 지방양여금이 지방재정에 미치는 영향에 대해서 양여금과 지방재정과 의 상관관계를 분석하고 각 분야별 투자 성과 및 추이를 데이터 분석하였다.

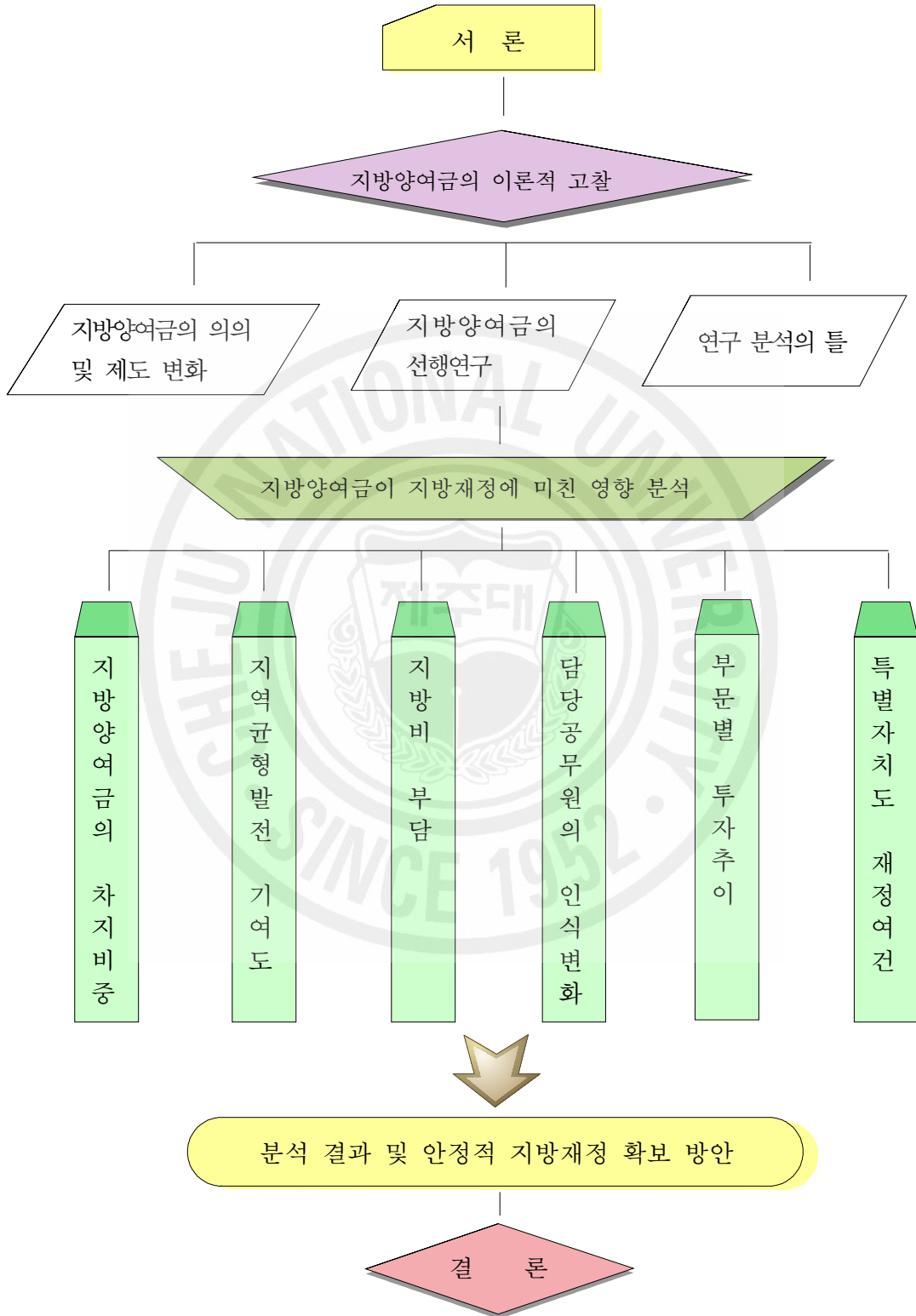
제4장에서는 3장의 데이터에 대한 분석 결과와 안정적 지방재정 확보방안에 대해 대안을 제시하였다.

제5장에서는 연구결과를 가지고 지방양여금의 성과와 투자추이 분석 결과를 요약·정리하고 정책적 함의와 연구방향을 제시하였다.

---

2) 양여금 사업 중 해당 도시군에 직접 계상되는 사업과 도에 편성되어 도비를 붙여 시군에 재배분 편성되어지는 사업유형이 있는데 후자의 경우 시군에는 양여금으로 편성되어지는 것이 아니라 도비보조사업으로 편성되어진다. 따라서 이러한 경우 중복거래를 제외한 실제 투자액을 산출할 때 도에 계상된 양여금과 도비, 그리고 시군에는 양여금사업으로 계상된 시군비만을 각각 산출 합산하여 실투자금액으로 산출한다.

<그림 1-1-1> 연구논문의 진행도



## II. 지방양여금제도의 이론적 고찰

### 1. 지방양여금의 의의 및 제도 변화

#### 1) 지방양여금제도의 기본개념

##### (1) 지방양여금의 의의

지방양여금이란 국가가 징수하는 국세 중 특정세목 수입의 전부 또는 일부를 지방에 양여하는 재원으로, 국가와 지방이 상호 이해관계를 갖고 있으면서 지방 부담이 큰 특정 사업수요에 충당하여 운영되었다. 지방양여금제도는 지방자치단체의 계획적인 사업추진을 지원하면서 지방자치단체간의 균형적인 개발과 발전을 도모하는 새로운 형태의 지방재정조정제도로서 도입목적은 첫째, 국세 중 특정세목수입의 전부 또는 일부를 지방에 양여하여 세원의 공동이용을 도모한다. 둘째, 도로 등 특정목적사업 수요에 충당한다. 셋째, 지방재정기반 확충과 지역간 균형발전을 도모하는 것이다. 지방양여금은 사업규모가 크거나 중·장기적인 계획에 의해 지속적인 투자가 이루어져야 효율적인 사업집행이 가능한 사업 중 지방자치단체의 일반재원으로 충당하기 어려운 특정사업을 지원해 주는 포괄보조금의 성격을 갖는다. 또한 국가와 지방자치단체가 세수입을 공유한다는 측면에서 공동세적인 특성을 갖고, 지방정부에 대한 중앙정부의 이전지출이라는 측면에서 보조금적 특성을 지닌다.

지방양여금제도의 특성은 첫째, 포괄적 재원양여로 지방재정 운영의 자율성·재량성을 부여한다. 둘째, 대상사업별 배분비율·기준 등을 법령에 규정, 객관적 배분이 가능하도록 하였다. 셋째, 수입예측 용이, 연차적 계획에 따라 지속적·안정적 추진이 가능하도록 하였다. 넷째, 국고 정산, 반납이 없다.

##### (2) 지방양여금의 도입 배경

1991년 지방자치제의 도입 이후 지방재정의 수요가 급증함에 따라 지방의 사무재배분과 재정의 자주성 확대요구는 지방재정의 자주적 운영의 범위와 수준에

대한 검토를 필요로 하였다. 특히 우리나라의 재정구조가 갖는 중앙과 지방, 지방과 지방간의 재정력 격차를 감안할 때, 재정불균형에 대한 해소가 중요한 문제가 되었다. 이러한 격차의 원인은 국세중심의 조세체제로 인한 중앙과 지방간의 격차와 대도시·중소도시·농촌지역 등 지역경제력의 차이에서 온다. 이와 같은 재정불균형은 지역발전의 불균형을 심화시키는 원인이 된다.

현재 우리나라는 지방이 안고 있는 재정불균형 문제를 해소하며, 국가차원의 지역균형발전 및 행정의 효율성과 효과성을 확보하기 위해 지방재정조정제도를 운영하고 있다. 즉, 우리나라는 지방재정조정제도를 통해 지방의 부족한 재정충원, 지방의 재정균형화, 지방의 재정적 자주성 제고 등 지방의 재정적 건전성과 국가차원의 지방재정에 대한 관리와 조정을 추구하고 있다. 지방재정조정제도로서는 지방교부세, 국고보조금 그리고 2005년부터 폐지된 지방양여금이 있다. 그 중 지방양여금은 국가가 징수하는 국세 중 특정 세목의 수입을 지방에 양여하여 도로 등 특정목적 사업에 사용토록 한 제도로, 지방재정 수요가 급증함에 따른 지방재정 확충, 고도의 경제성장과 더불어 도로 등 SOC 기반시설에 대한 필요성 증대, 본격적인 지방자치 도입을 앞두고 기존 재정제도인 지방교부세와 국고보조금 제도의 한계에 따른 새로운 정책수단 도입의 필요성 등이 제기되었다. 이에 국가와 지방의 공동관심사업을 추진함에 있어 심사주의에서 국고보조금보다 자유롭고 지방교부세보다는 통제가 수반되는 중간형태의 지방양여금제도가 도입되었다.

### **(3) 지방양여금의 변천 과정**

지방양여금법이 1990년 12월 31일 제정된 이후 2005년 1월 1일 폐지되기까지 14년간 9회에 걸쳐 크고 작은 법 개정이 이루어졌다. 지방양여금 대상사업과 재원이 안정적이지 못하고 그때마다의 정치적 협상에 따라 달라졌기 때문에 빈번한 제도개편이 이루어졌다.

지역개발사업, 청소년육성사업 등 지방양여금 성격과는 무관한 사업이 지방양여금사업에 포함되는가 하면 양여금 대상사업과 양여금 재원간의 연계성 미흡 등의 문제로 정부, 학계 등으로부터 존·폐지에 대한 논쟁을 끊임없이 불러 일으켜 왔다.

결국 참여정부가 들어서면서 지방분권과 지역균형발전 재원을 조성하기 위하여 2003년 12월 29일 지방양여금법 폐지 및 지방교부세법 개정안이 국회 본회의를 통과하였고 2004년 1월 29일 공포됨으로써 지방양여금제도는 끝을 맺게 되었다. 기존의 지방양여금 사업 중 도로정비사업과 지역개발사업은 지방교부세로, 수질오염방지사업은 국고보조금으로, 농어촌지역개발사업과 청소년육성사업은 신설된 국가균형발전특별회계 사업으로 각각 재편되었다.

#### (4) 지방양여금제도의 성격

지방양여금제도는 국세의 특정수입을 지방에 양여하여 지방의 특정목적 사업 수요에 충당하도록 하는 제도로 다음과 같은 성격을 지니고 있다.

첫째, 중앙정부는 양여금 재원이 되는 조세의 부과·징수 및 세원의 관리에 관한 역할을 담당하고 있으며 지방자치단체는 재원의 이용권을 가지고 있다.

둘째, 지방양여금은, 특정사업에 대한 용도지정사업으로 배분되고 있는 점에서 보면 특정재원형 공통세제도로서의 성격을 가진다고 보아진다. 이처럼 지방양여금의 이용을 특정 용도에 한정하고 있는 것은 지역의 발전에 절대 필요한 전략적 부문에 집중 투자하기 위한 것이다.

셋째, 세원의 성격에 있어서 주세의 경우는 전액을 지방양여금 재원으로 하고 있기 때문에 실질적으로 지방세원으로서의 의미를 지니고 있으며 교통세와 농특세는 중앙정부와 지방정부가 공동 이용함으로써 세원의 공동이용방식을 택하고 있다.

넷째, 지방양여금은 객관적 기준에 의해 재원을 배분하되 양여기준을 특정화하면서 재정조정장치로서 보정계수를 이용하고 있다. 이는 지역 간의 재정력 격차를 완화하기 위한 제도적 보완 장치를 부분적으로 마련한 것으로 볼 수 있다.

따라서 지방양여금제도는 자치단체의 재원불균형을 조정하고, 일정한 행정수준을 유지하기 위한 재원을 보장하며, 국가적 관심사항에 대한 참여촉구 및 역할분담을 추구하였다.

**<표 2-1-1> 지방양여금제도 변천**

구분	주요 내용	변동 사항
도입 1990.12.30법 제정 1991년 시행	.1991년 재원규모 : 5,570억원 -토초세 50%, 주세15%, 전화세100% .대상사업 : 도로정비사업 (직할시도,지방도,군도,농어촌도로)	.국고보조사업인 지방도로정비 기능을 지방양여금제도로 이양
1차 개정 1991년 법 개정 1992년 시행	.1992년 재원 : 1조 2,506억원 .대상사업 : 4개 추가 - 시의 국도 및 시도, 농어촌지역개발 - 수질오염방지, 청소년육성	.주세 15%→60%로 조정 .국고보조 4개 사업 양여금으로 이양 .보건소,보건진료소 인건비 지방부담
2차 개정 1993년 법 개정 1994년 시행	.1994년 재원 : 1조 7,747억원 .대상사업 : 1개 추가 - 지역개발사업 신설(주세의 20%)	.주세 60%→80% - 지역개발사업신설
3차,4차 개정 1994년 법 개정 1995년 시행	.1995년 재원 : 1조 8,701억원 .대상사업 : 1개 증액, 1개 추가 - 증액 : 농어촌도로 - 추가 : 농어촌하수도	.농특세 19/150 양여금재원 전입 - 농어촌도로 : 농특세전입6/10 - 농어촌하수도 : 농특세전입4/10
5차 개정 1996년 법 개정 1997년 시행	.1997년 재원 : 3조 1,891억원 .대상사업 : 1개 증액, 1개 추가 - 증액 : 수질오염방지사업비 증액 - 추가 : 지역개발에 지방직전환 공무원인건비 및 하천정비사업 수요보전	.주세 80%→100% - 10%는 수질오염방지사업에 추가배분 - 10%는 국가공무원인건비 및 소하천정비 수요보전
7차 개정 1999년 법 개정 2001년 시행	.2000년 재원 : 3조 6,710억원 .대상사업 : 변동 없음 .초토세폐지(98. 12. 28)	.주세 100%→95% - 주세법개정으로 인한 증가분 내국세 편입
8차 개정 2000년 법 개정 2001년 시행	.2001년 재원 : 4조 7,795억원 .대상사업 : 변동 없음	.주세 95%→100% .전화세 100%(폐지 2001. 9. 1) .교통세 14.2%(2001년 2.4%) - 전화세폐지로 교통세양여 - 교통세는 도로사업에만 사용
9차 개정 2001년 법 개정 2002년 시행	.2002년 재원 : 4조 3,496억원 .대상사업 : 변동 없음	.농특세 전입액 19/150→23/150 .도로6/10→5/10,수질4/10→5/10 .도로 147/1,000→81/1,000 .수질 400/1,000→466/1,000 .농어촌지역개발사업 - 면수→자치구수+면수
폐지 2004년 법 폐지 2005년 시행	.2004년 재원 : 4조 3,972억원 .대상사업 : 사업성격에 따라 개편	.도로정비사업→지방교부세 .농어촌지역개발사업→균특 .수질오염방지사업→국고보조금 .청소년육성사업→균특 .지역개발사업→지방교부세

\* 자료 : 행정자치부. (2006). 지방양여금을 되돌아보며.



**(5) 지방양여금의 재원**

지방양여금의 재원은 1991년 도입당시에는 국세 중 주세(15%), 전화세(100%), 토지초과이득세(50%)의 3가지 세목으로 세입재원이 운영되었다. 이후 토지초과이득세, 전화세가 폐지되고 농특세전입금, 교통세가 대체 혹은 편입되었다.

**<표 2-1-2> 지방양여금 세입예산 변천내역**

(단위 : 백만원)

연도별	합계	지방양여금					농특세
		소계	토초세	주세	전화세 교통세	전년도 이월금	
1991년	557,031	557,031	57,750	158,709	340,572	-	-
1992년	1,250,629 (124.5%)	1,250,629 (124.5%)	100,000 (73.2%)	798,609 (403.2%)	352,020 (3.4%)	-	-
1993년	1,470,473 (17.6%)	1,449,192 (15.9%)	104,900 (4.9%)	930,025 (16.5%)	414,267 (17.7%)	21,281 (순증)	-
1994년	1,774,747 (20.7%)	1,769,437 (22.1%)	60,638 (△42.2%)	1,240,576 (33.9%)	468,223 (13.0%)	5,310 (△75.0%)	-
1995년	2,158,631 (21.6%)	1,670,125 (△5.6%)	△1,547 (△102.6%)	1,218,848 (△1.8%)	452,824 (△3.3%)	288,506 (5.333%)	200,000 (순증)
1996년	2,551,084 (18.2%)	2,356,084 (41.1%)	△60,008 (-)	1,828,419 (50.0%)	587,673 (29.8%)	-	195,000 (△2.5%)
1997년	3,189,102 (25.0%)	2,804,204 (19.0%)	0.5 (-)	2,054,440 (12.4%)	749,763 (27.6%)	214,898 (순증)	170,000 (△12.8%)
1998년	2,862,736 (△10.2%)	2,864,365 (2.2%)	0.5 (-)	1,942,491 (△5.4%)	921,874 (△23.0%)	△141,629 (△165.9%)	140,000 (△17.7%)
1999년	2,772,896 (△3.1%)	2,870,376 (2.4%)	폐지	1,778,338 (△8.4%)	1,092,038 (18.5%)	△224,000 (△58.2%)	126,520 (△9.6%)
2000년	3,671,032 (32.4%)	3,612,218 (25.8%)	-	2,220,425 (24.9%)	1,391,793 (27.5%)	△122,764 (278.7%)	181,578 (43.5%)
2001년	4,779,517 (30.2%)	4,072,763 (12.8%)	-	2,509,465 (13.0%)	1,302,698 (△6.4)	400,283 (△58.2%)	306,471 (68.8%)
2002년	4,349,581 (△9.0%)	4,369,482 (6.8%)	-	2,931,221 (16.8%)	1,438,261 (△8.0%)	△290,299 (△172.5%)	270,398 (△11.8%)
2003년	4,903,517 (12.7%)	4,591,560 (5.1%)	-	3,091,875 (5.5%)	1,499,685 (4.3%)	△6,868 (97.6%)	318,825 (17.9%)
2004년	4,397,157 (△10.3%)	4,410,700 (△3.9%)	-	2,796,900 (△9.5%)	1,613,800 (7.6%)	△348,009 (△4.976%)	334,466 (4.9%)

\* 자료 : 행정자치부. (2006). 지방양여금을 되돌아보며.

- 전화세 : 100%(2001. 9. 1폐지), 토초세 50%(1998. 12. 28 폐지).
- 주 세 : 1991년 15%, 1992~1993년 60%, 1994~1996년 80%.  
1997년~1999년 100%, 2000년 95%, 2001년 이후 100%.
- 농특세전입금 : 1995~2001년 19/150, 2002년 이후 23/150.

## 2) 지방양여금의 배분기준 및 배분현황

### (1) 지방양여금의 배분기준

지방양여금사업은 지방양여금법에 의거 도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등 5개 사업으로 나누어진다. 지방양여금제도 도입 당시에는 도로정비사업으로 한정되었으나 재원의 증대와 더불어 점차 대상사업이 확대되었다. 지방양여금은 서울시를 제외한 전 자치단체가 배분대상이었으며, 서울시의 경우 재원과 재정자립도면에서 상대적으로 우위를 점하고 있었고 지역균형발전 측면에서 타 자치단체에 좀더 많은 재원이 배분될 수 있도록 하기 위해서 제도 도입당시부터 배분대상에서 제외되었다.

<표 2-1-3> 지방양여금예산 배분기준(2004년 기준)

사업별	배분비율	배분기준
<도로정비사업>	교통세14.2%+주세8.1%+ 농특세5/10	
.광역시도 .지압도 .시의국도 .시의시도 .군도 .농어촌도로	18% 20% 15% 14% 18% 15%+농특세5/10	.미개설·미확장도로 .미개설·미포장도로 연장 비율 및 사업계획 .건교부장관·시장이 수립하는 중장기계획 .시장이 수립하는 중장기계획 .미개설·미포장도로 연장비율 및 사업계획 .미포장도로 연장 비율
<농어촌지역개발사업>	주세 14.1%	
.농어촌생활환경정비 .오지개발	66% 34%	.농어촌생활환경정비사업대상 면수비율 .오지개발지구로 지정고시된 면수 비율
<수질오염방지사업>	주세46.6%+농특세5/10	
.일반수질오염방지 - 하수종말처리 - 하수관거정비 - 분뇨 및 축산폐수처리 - 오염하천정화 .농어촌하수도정비	주세 46.6% 55% 35.6% 4.4% 5% 농특세 5/10	.환경부장관과 자치단체장이 수립하는 중장기계획 및 당해연도 사업계획
<청소년육성사업>	주세 1.2%	.문화관광부장관과 시도지사가 수립하는 중장기계획 및 당해연도 사업계획
<지역개발사업>	주세 30%	.보전수요별(재정보전, 인건비보전, 소하천정비보전)로 관련통계 비율

\* 자료 : 행정자치부. (2006). 지방양여금을 되돌아보며.

특히 지역개발사업의 경우 특정용도의 사업으로 배분되는 것이 아니라 일반 사업재원으로 배분되었는데 1994년 내국세인 유류관련 특별소비세가 목적세인 교통세로 전환됨에 따른 지방교부세를 보전하기 위하여 지방자치단체의 재정부족액 수요를 보통교부세 산출자료를 도입하여 배분하였다. 그리고 1997년 농촌지도직 등 국가공무원의 지방직 전환에 따른 인건비 보전은 전환공무원 수, 그리고 소하천정비사업의 기능이양에 따른 보전은 소하천 미정비 연장비율 등을 기준으로 하여 배분하였다.

## (2) 지방양여금 배분현황

지방양여금은 1991년 최초 도입 때 5,570억원 규모였으나 지방양여금이 폐지되는 2004년에는 4조 3,972억원으로 1991년 대비 689% 증가하였다.

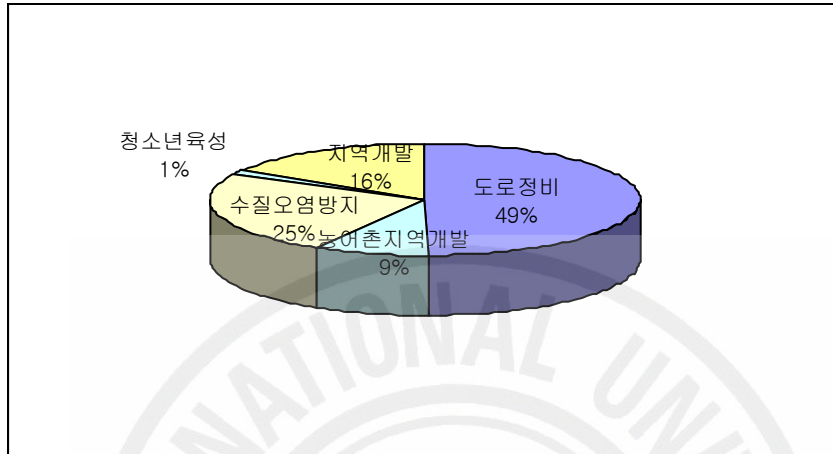
첫 해인 1991년에 5,570억원이던 지방양여금은 대상사업의 확대와 함께 매년 그 규모가 증가하여 2003년에는 4조 9,035억원으로 1991년에 비하여 8.8배 이상 증가하였으며, 마지막 해인 2004년에는 2003년에 비해 10.3% 감소한 4조 3,972억원에 그쳤다. 이는 2000년 이후 세입예산 대비 결산액(징수액)이 매년 부족하여 재정부족액이 누적적으로 발생함에 따라 2004년 세입 추계를 낮게 적용한 결과이다.

그러나 이렇게 세입예산을 낮추었음에도 불구하고 2004년 결산 결과 당초 예산대비 25.1%인 1조 1,028억원의 세입결손이 발생하였다. 따라서 2004년 배정내역 중 세입결손분 1조 1,028억원은 실제 지방자치단체에 양여되지 못한 채 제도가 끝나게 되었다.

지방양여금의 사업별·연도별 배정내역은 <표 2-1-4>와 같으며, 사업별 내역을 분석해 보면 도로정비사업이 총 20조 718억원으로 14년 간 지방양여금 총액 40조 3,995억원(예산액 기준)의 49.7%를 차지하였다. 이는 도로정비사업이 첫 해인 1991년의 유일한 대상사업이었고 이후에도 지방양여금사업의 근간을 이루고 있기 때문이다. 수질오염방지사업, 청소년육성사업과 함께 1992년부터 대상사업에 포함된 농어촌 지역개발사업은 총 3조 4,417억원으로 8.5%를 점하고 있으며, 수질오염방지사업은 9조 9,589억원으로 24.7%를, 청소년육성사업은 2,964억원으로 0.7%를, 지역개발사업은 재정보전 수요가 1994년부터, 인건비 보전과 소하천정비 수요가 1997년부터 대상사업

에 포함되었으며 총 6조 6,307억원으로 16.4%를 차지하고 있다. 이를 요약하면 5개 대상사업의 배분비율은 <그림 2-1-1>와 같다.

<그림 2-1-1> 양여금사업 유형별 투자비중



\* 자료 : 행정자치부. (2006). 지방양여금을 되돌아보며.

<표 2-1-4> 지방자치단체별 지방양여금 배분비율

(단위 : 억원)

구분	계		광역시		도분청		시		군	
계	403,995	100.0%	40,853	10.1%	49,514	12.3%	152,857	37.8%	160,771	39.8%

\* 자료 : 행정자치부. (2006). 지방양여금을 되돌아보며.

<표 2-1-5> 지방양여금의 사업별·연도별 배정내역(91~2004년)

(단위 : 억 원)

구 분	'91년	'92년	'93년	'94년	'95년	'96년	'97년	'98년	'99년	2000	2001	2002	2003	2004	계
계	5,570	12,506	14,705	17,747	18,701	25,511	31,891	28,627	27,729	36,710	47,795	43,496	49,035	43,972	403,995
1) 도로정비	5,570	8,817	10,367	10,325	10,826	14,588	15,827	14,056	13,923	17,800	22,928	17,177	19,379	19,134	200,718
○ 광역시도	1,114	1,587	1,866	1,859	1,733	2,410	2,669	2,379	2,369	3,008	3,796	2,848	3,201	3,143	33,982
○ 지 방 도	1,504	1,763	2,073	2,065	1,925	2,678	2,965	2,643	2,633	3,342	4,218	3,165	3,557	3,492	38,023
○ 시의 국도	-	1,323	1,555	1,549	1,444	2,008	2,224	1,983	1,975	2,507	3,164	2,374	2,668	2,619	27,393
○ 시의 시도	-	353	415	413	1,251	1,740	2,076	1,850	1,843	2,339	2,952	2,216	2,490	2,445	22,383
○ 군 도	2,562	2,998	3,525	3,510	1,829	2,544	2,669	2,379	2,369	3,008	3,796	2,848	3,201	3,143	40,381
○ 농어촌도로	390	793	933	929	2,644	3,208	3,224	2,822	2,734	3,596	5,002	3,726	4,262	4,292	38,555
2) 농어촌지역개발	-	1,438	1,691	1,684	1,570	2,184	2,489	2,285	2,347	3,050	3,861	3,963	4,301	3,554	34,417
○ 농어촌생활환경정비	-	949	1,116	1,112	1,036	1,441	1,643	1,508	1,549	2,013	2,548	2,616	2,839	2,346	22,716
○ 오지개발	-	489	575	572	534	743	846	777	798	1,037	1,313	1,347	1,462	1,208	11,701
3) 수질오염 방지	-	2,126	2,500	2,490	3,121	3,978	6,867	6,676	6,714	9,317	12,250	14,294	15,837	13,419	99,589
○ 하수종말처리장	-	1,530	1,800	1,793	1,671	2,324	3,392	3,364	3,414	4,725	6,063	7,118	7,834	6,061	51,089
○ 하수관거정비	-	213	275	274	255	355	2,035	2,018	2,049	2,835	3,638	4,271	5,070	4,581	27,869
○ 분뇨 및 축산폐수	-	149	250	249	232	323	493	489	497	687	882	1,035	627	517	6,430
- 분 뇨	-	149	250	249	232	323	244	308	283	422	470	360	369	317	3,976
- 축산폐수	-	-	-	-	-	-	249	181	214	265	412	675	258	200	2,454
○ 오염하천정화	-	234	175	174	163	226	247	245	248	344	441	518	712	587	4,314
○ 농어촌하수도	-	-	-	-	800	750	700	560	506	726	1,226	1,352	1,594	1,672	9,886
- 면 단 위	-	-	-	-	150	137	125	97	83	130	219	430	507	532	2,410
- 마을 단위	-	-	-	-	450	413	375	291	247	389	657	602	709	744	4,877
- 오염소하천	-	-	-	-	200	200	200	172	176	207	350	320	378	396	2,599
4) 청소년육성	-	125	147	147	137	190	216	199	204	265	329	337	366	302	2,964
5) 지역개발	-	-	-	3,101	3,047	4,571	6,492	5,411	4,541	6,278	8,427	7,725	9,152	7,562	66,307
○ 재정보전	-	-	-	3,101	3,047	4,571	4,437	3,469	3,027	4,185	5,618	5,150	6,101	5,041	47,747
○ 인건비보전	-	-	-	-	-	-	1,747	1,651	1,287	1,779	2,388	2,189	2,593	2,143	15,777
○ 소하천정비	-	-	-	-	-	-	308	291	227	314	421	386	458	378	2,783

\* 자료 : 행정자치부. (2006). 지방양여금을 되돌아보며.

\* 주 : 2004년은 예산액이며 이 중 1조 1,028억원은 세입결손으로 실제 지방자치단체에 양여되지 못함.

### 3) 지방양여금의 효과

#### (1) 지방재정의 안정적 확보

지방양여금은 국가가 징수한 국세를 지방양여금법령이 정한 방식에 따라 매년 일정률을 지방자치단체에 양여함으로써 특정분야의 투자비에 대한 지방재정의 안정적인 확충에 기여하였으며, 국가재정과 지방재정간의 수직적 형평성을 개선하는 효과를 가져왔다. 그 규모면에서도 <표 2-1-6>과 같이 1991년 5,570억원으로 지방예산(당초예산의 일반회계 순계규모 기준)의 3.3%에 불과하였으나 2004년에는 7.9배가 증가한 4조 3,972억원으로 지방예산의 6.6%를 차지하게 되었다.

<표 2-1-6> 지방양여금의 지방재정 확충효과

	1991년		2004년
· 지방예산규모	17조 1,184억원	⇒	66조 6,495억원(3.9배)
· 지방양여금	5,570억원	⇒	4조 3,972억원(7.9배)
· 양여금 비중	3.3%	⇒	6.6% (증 3.3%p)

\* 자료 : 행정자치부. (2006). 지방양여금을 되돌아보며.

#### (2) 지방 SOC 확충 및 지역균형발전

지방양여금은 그동안 중앙정부에서 국고보조사업 형태로 산발적으로 지원하던 지역개발사업을 지방양여금으로 추진하게 됨으로써 지방자치단체가 주도적으로 낙후·소외지역에 대한 계획적 투자를 할 수 있게 되었다.

또한 그간의 지방양여금 지원액을 비교해 보면, 도시지역 보다는 농촌지역, 재정자립도가 높은 단체보다는 낮은 단체에 더 많이 지원하여 지방자치단체 간 재정불균형 완화와 지역 간 균형발전에 기여하였다. 또한 지역 SOC 기반시설 확충 사업으로 다음과 같은 성과를 이루었다.

##### ① 도로정비사업

총 33조 5,060억원(양여금 20조 718억, 지방비 13조 4,342억)을 투자하여 지방도로 정비대상 134,241km중 66,617km를 포장·정비함으로써 포장율의 획기적 제고로 교통난 해소 및 농어촌 물류유통 개선 등에 기여하였다.

- 도로포장률 : 1991년 32.2% → 2004년 49.6% (17.4%p 제고)

② 농어촌지역개발사업

총 6조 8,383억원(양여금 3조 4,417억, 지방비 등 3조 3,966억)을 투자하여 연 1,169개 면의 개발사업을 추진함으로써 농어촌생활환경 개선 및 농어촌 정주기반 조성에 기여하였다.

- 정주권개발 770개 면, 오지개발 399개 면 추진 완료

③ 수질오염방지사업

총 31조 9,628억원(양여금 9조 9,589억, 지방비 등 22조 39억)을 투자하여, 하수종말처리시설 271개소, 분뇨·축산폐수처리시설 235개소, 오염하천 정화 210개소, 하수관거 정비 80,079km 등을 추진함으로써 수질개선에 기여하였다.

<표 2-1-7> 하수도 보급률(1992~2004년)

	1992년	1995년	2002년	2004년(예상)
하수도 보급률	37.5%	→ 45%	→ 75.8%	→ 80.0%
하수관거 보급률	33.0%	→ 61%	→ 65.3%	→ 67.0%

\* 자료 : 행정자치부. (2006). 지방양여금을 되돌아보며.

④ 청소년육성사업

청소년육성사업에 총 4,898억원(양여금 2,964억, 지방비 1,934억)을 투자하여 청소년수련관 127개소, 청소년문화의 집 160개소 건립 및 청소년공부방 운영(매년 350개소 지원) 지원 등 청소년육성을 위한 기반시설을 확충하였다.

⑤ 지역개발사업

재정부족수요 및 인건비보전, 소하천 정비사업에 총 6조 6,307억원을 지원하여 지역투자사업을 촉진하고 지방자치단체 재정확충 및 재정운용의 자율성을 제고하였다.

#### 4) 지방양여금의 제도적 변화

##### (1) 지방양여금 폐지 배경

지역 간 균형발전을 표방하면서 1991년 처음 도입된 지방양여금은 제도시행 14년 만인 지난 2005년 폐지되었다. 폐지 당시 학계 및 자치단체들은 폐지가 아닌 개편방향으로 논의하였지만 그동안 제기되었던 지방양여금 운영상의 문제점과 참여정부의 지방분권 정책추진에 따른 균형발전특별회계 신설에 의한 재원의 분함으로 결국 폐지되었다.

이는 도입 이후 9차례에 걸친 잦은 개편과정을 거치면서 제도의 개선보다는 오히려 많은 문제점들을 노출시켰기 때문이라고 볼 수 있다.

##### ① 운영절차의 복잡성

지방양여금 운영절차는 매우 복잡하다. <표 2-1-8>과 같이 단위사업별로 관련 부서가 다양하게 연계되어 있는데 단위사업과 관련된 계획 또는 기초 자료를 중앙 수관부처 및 행정자치부에 동시에 제출하여 사전 협의하여 승인을 받아야 하며, 정책결정권과 자금집행권이 이원화되어 있어서 행정절차를 이행하는데 시간이 많이 소요되는 물론 행정의 비효율성을 초래하였다.

<표 2-1-8> 정책결정과 자금집행의 이원화

구 분	정책결정 부서	자금집행 부서
도로사업	행정자치부	행정자치부
수질오염방지사업	환경부	행정자치부
지역개발사업	행정자치부	행정자치부
농어촌지역개발	농림부	행정자치부
청소년육성사업	문화관광부	행정자치부

\* 자료 : 행자부. (2002). 지방양여금제도 운영.

##### ② 지방양여금 재원의 불안정성

지방양여금 재원인 주세의 경우 WTO의 권고에 따라 세율이 인하되었고 2001년 9월부터는 전화세가 폐지되면서 양여금 재원으로 대체된 교통세는 '94년 1



월~2003년 12월까지 한시재원으로 운영되었다. 농어촌특별세<sup>3)</sup>도 농어촌특별회계에서 전입되어 농어촌개발 부문에 사용되고 있지만 마찬가지로 '94년 6월~2004년 6월까지 한시재원으로 운영되었다. 이러한 문제들은 중장기적으로 안정적 투자재원이 필요한 양여금사업에 재원의 불안정성을 초래하였다.

### ③ 지방비 부담의 과중

지방양여금사업은 지방양여금법 제11조 제2항에서 지방비의 확보를 의무화하고 있으며, 사업별로 구체적인 지방비 확보 비율은 각 소관 부처별로 특성에 맞게 정하여 운영하였다. 2004년도의 사업별 지방비 확보 기준을 보면 군도와 농어촌도로를 제외한 대부분 도로정비사업의 지방비 부담률이 40~50%에 달하고 수질오염방지사업 및 청소년육성사업(운영지원)과 지역개발사업에서도 일부 50%를 상회하고 있어 국고보조사업 못지않게 지방비 부담이 과중하다는 지적이 있었다.

이러한 지방양여금의 운영 문제점들은 재정분권과 더불어 국가균형발전특별회계의 신설이 제기되고 2003년 12월 29일 지방양여금법 폐지 및 지방교부세법 개정안이 국회 본회의 통과 및 2004년 1월 29일 공포됨으로써 지방양여금 제도가 폐지되는 결과를 초래하게 되었다.

## (2) 지방양여금 폐지에 따른 각계 시각

### ① 지방자치단체의 시각

지방양여금 폐지에 대하여 자치단체는 대체로 반대하는 입장이었다. 제도의 존폐여부 논란이 한창이던 2003년 6월부터 9월 사이에 각종 건의문과 지역신문 등 언론에 보도된 내용을 기초로 지방양여금 폐지에 대한 지방자치단체의 반응을 정리해 보면, 현행 제도를 유지하거나 현행 제도를 유지하되 문제점을 보완 개선하자는 의견이 많았다. 실제 신문 보도된 자료를 발췌하여 정리해 보면 다음과 같다.

<「중앙일보」, 2003. 7. 27>

정부의 3대 지자체 지원제도 가운데 하나인 지방양여금제도가 폐지된다. 이에

3) 2003년 12월 법 개정으로 2014년까지 연장됨.

따라 지방도로 건설 등 사회 간접자본 SOC 확충계획에 차질이 우려된다. 국가균형발전특별회계는 지역산업 발전을 위해 시도별 중심 대학, 연구기관 등에 지원될 기금이다. 이에 따라 포장율이 46%에 불과한 지방도로 개설·확충사업을 위한 별도의 재원이 사라지게 됐다. 이와 관련 전국 시장·군수·구청장협의회는 긴급 성명을 내고 “정부가 지방재정 확충을 위해 교부세를 늘려주겠다고 하면서 그 재원을 기존 지방재원인 양여금을 빼앗아 마련하려 한다.”며 반발했다.

<「대한매일」, 2003. 8. 1>

행자부 관계자는 5조원에 달하는 양여금 중 2조 800억원이 국고보조금과 특별회계로 편입하는 것은 국고사업에 사용하겠다는 의도로 지방에 대한 지원금으로 사용될 가능성이 높지 않다고 지적했다. 지자체들도 양여금을 교부세, 국고보조금, 특별회계로 쪼갤 경우 도로 등 사회간접자본 SOC 시설에 대한 투자가 미미해질 가능성이 높다는 점에서 부정적인 견해를 나타내고 있어 행자부와 지자체의 양여금 폐지에 대한 한 목소리를 내고 있다.

<「제주일보」, 2003. 8. 6>

중앙정부가 제주시에 양여하는 지방양여금으로 실시되고 있는 도로정비사업, 지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 농어촌지역개발사업 등의 추진에 어려움이 예상되고 있다. 정부혁신 지방분권위원회의 재정분권 계획에 따르면 현행 지방교부세 가운데 일반 교부세의 비율을 상향 조정하는 대신에 지방양여금을 폐지하는 방안이 논의되고 있다. 이에 따라 지방자치단체가 추진하는 특정 목적사업에 사용토록 한 지방양여금이 폐지될 경우 제주시의 각종 사업 추진이 사실상 불가능해질 전망이다. 실제로 제주시는 지방양여금에 의존해 전체연장 847.34km의 도로정비사업을 추진하고 있는데 현재 517.65km의 도로정비사업을 완료했으며, 129.69km의 도로에 대해 총 1조 3,271억원의 지방양여금을 들여 개설 및 확장사업을 추진할 계획이다. 특히 이들 사업은 단기사업이 아닌 5~10년에 걸친 중·장기계획으로 예산투자 방침을 수립한 것이다. 따라서 양여금이 폐지되면 이들 사업에 대한 안정적이고 계획적인 예산편성이 사실상 불가능해져 제주시의 중장기적인 사회간접자본 사업추진이 어렵게 된다.

## ② 학계의 시각

학계에서는 2003년 양여금의 폐지가 논의될 때 전국 순회 학술대회 등을 통해 지방양여금의 그동안의 운영실태 및 문제점 등으로 개선이 필요하다는 점을 강조하고 향후 발전적으로 보완·발전하는 차원에서 제도를 개편해야 한다는 시각이 지배적이었다. 당시 발표된 학계자료를 발췌하여 요약하면 다음과 같다.

<최병호, 부산대학교 경제학과, 2003, “재정분권과 중앙-지방간 기능 및 재원의 배분방향”, 정책토론회>

지방양여금의 폐지보다는 그 정체성을 살리고 포괄보조금으로 개선해 나가는 것이 옳다는 점에서 학계를 중심으로 대체로 합의가 이루어졌다. 따라서 양여금은 대상사업의 조정과 지방비부담 삭제, 그리고 공식에 의한 배분 등을 통하여 포괄보조금화하여 지역 사회간접자본의 균형적 공급이라는 본래의 목적을 확립 하도록 개선하되, 중·장기적으로는 지방교부세의 자본보조 일반교부금으로 편성 되는 것이 바람직할 것으로 판단되고 있다.

<배인명, 서울여자대학교 행정학과교수, 2003, “지방양여금제도의 정체성 확보”, 지방재정세미나>

지방양여금제도가 원래의 목적과 취지에 입각하여 양여금운영의 문제점들을 개선하면 양여금 존폐에 대한 논란은 불식될 수 있다. 10여 년 동안 지방재정 확충과 지역균형발전에 큰 기여를 하고 있는 양여금이 국가균형발전특별회계로 편입된다면 지방자치단체의 반발과 더불어 지방재정을 압박하는 결과를 야기할 것이다. 양여금이 폐지되면 지방재정의 안정성과 건전성이 크게 저해된다는 점, 지방 SOC사업의 계속성에 큰 문제가 있다는 점, 국가균형발전특별회계로 지원하고자 하는 사업들의 대부분은 기존의 지방재원으로 조달하기에 적합하지 않다는 점을 들어 중앙정부는 지방양여금제도가 원래의 목적에 맞게 운영될 수 있도록 제도적 개선을 서두르는 것이 바람직하다.

## ③ 중앙의 시각

중앙의 경우 정부의 정책기조로써 지방분권이 선택되어졌고 재정분권을 위해 제도 개편의 필요성이 제고되어 균형발전특별회계의 신설로 가닥을 잡아가는 시

점에서 새로운 재원이 필요한 실정이었기 때문에 그동안의 운영상의 문제점이 많았던 지방양여금의 폐지를 주장하였다. 그러나 지방양여금을 실질적으로 관리 운영한 주체인 행정자치부의 입장에서는 공개적으로 반대 의사를 표명하지 못하였으며 비공식적으로 지방자치단체의 반대의사를 지지하였다. 관련 자료를 요약 하면 다음과 같다.

<최광, 국회예산정책처장, 2004, “지방재정 개혁의 과제와 전망”, 지방재정워크숍>

한국의 지방재정은 국세중심의 세수구조로 지방재정이 중앙정부에 대한 의존도가 매우 큰 편이다. 따라서 지방재정의 자율성 확대 차원에서 지방양여금을 폐지하고 균형발전특별회계를 신설하는 등 재정제도의 개편을 통해 지방의 자율성과 책임성을 강화하기로 하였다.

<「매일신문」, 2003. 8. 1>

“국가균형발전은 국가의 몫인데 별도의 재원으로 특별회계 재원을 충당해야지 지방재원인 양여금을 충당하는 것은 옳지 않으며, 양여금을 교부세 등으로 바꾸는 것은 주머니 바뀌치기나 마찬가지다.”, “지방양여금은 지방자치 부활 30년을 기념해 지난 81년 지방재원으로 신설한 돈이며, 지방분권을 이유로 정부가 지방양여금을 폐지하는 것은 빛 좋은 개살구에 불과하다.”. 이는 지난 29일 “재정 세정개혁 로드맵”이 청와대 국무회의를 통과하고 정부혁신지방분권위에 의해 발표되자 행자부와 지방자치단체에서 쏟아져 나오는 비난의 소리다.

### (3) 양여금 사업의 재편

지방양여금의 폐지에 따라 기존의 양여금사업은 성격에 따라 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계 사업으로 각각 재편되어 추진하게 된다. 재편 내용을 살펴보면, <표 2-1-9>와 같이 도로정비사업과 지역개발사업은 지방교부세로, 농어촌지역개발과 청소년육성사업은 국가균형발전특별회계로, 수질오염방지사업은 국고보조금 사업으로 재편되어 2005년부터 계속 추진하게 된다.

지방양여금 폐지에 따른 재원의 변동을 살펴보면, 기존 양여금사업이었던 도로정비와 지역개발사업이 지방교부세사업으로 편입됨에 따라 종전 내국세 총액의 15%이던 교부세율이 3.3% 상향된 18.3%로 조정되었으며, 이는 2004년 양여금 도

로정비사업 1조 9,134억원과 지역개발사업 7,562억원의 내국세 총액(94조 316억원)대비 비율인 2.8%에 지방재정의 어려운 현실을 감안하여 0.5%를 추가로 인상한 결과이다.

기존 양여금 재원 중 주세(100%)재원은 전액 신설된 국가균형발전특별회계의 재원으로 편입되었으며, 교통세(1,000분의 142) 및 농어촌특별세(150분의 23) 재원은 각각 해당 특별회계 재원에 환원되어 사용하게 된다.

한편, 지방양여금법 폐지 전에 이미 사업이 착수되어 시행중인 지방양여금 도로정비사업의 완공에 필요한 재원은, 2005년부터 2008년까지 4년 간 연 간 8,500억원씩 총 3조 4,000억원을 보통교부세에서 별도 보전기로 하였다.

<표 2-1-9> 지방양여금사업 재편 내용(2004년)

2004년 4조 3,972억원 기준	
• 도로정비(1조 9,134억)·지역개발사업(7,562억)	→ 지방교부세(2조 6,696억)
• 수질오염방지(1조 3,419억)	→ 국고보조금(1조 3,419억)
• 농어촌 지역개발사업(3,554억)·청소년육성사업(303억)	→ 국가균형발전특별회계(3,857억)

\* 자료 : 행자부. (2004). 양여금제도폐지 및 지방교부세제도 개선내용 해설.

#### (4) 양여금제도 폐지 후 사업추진

지방양여금사업 중 도로정비사업과 지역개발사업은 그 재원이 보통교부세로 편입됨에 따라 2005년부터는 보통교부세의 배분방식에 따라 각 자치단체에 교부되며, 보통교부세의 특성상 사용용도가 정하여지지 않는 자치단체의 일반재원으로써 자치단체의 필요에 따라 자율적으로 예산에 편성 집행하게 된다. 그러나 도로정비사업 중 지방양여금법 폐지 전에 이미 사업이 착수되어 시행중인 도로정비사업에 대해서는 이의 완공을 위한 재원을 2005년부터 2008년까지 매년 8,500억원씩 보통교부세에서 별도로 보전하도록 지방양여금법폐지법률 및 지방교부세법 부칙에 특례를 두었다. 이는, 이미 시행중인 도로정비사업을 차질 없이 마무리할 수 있도록 소요재원을 보장하는 의미이다.

수질오염방지사업과 청소년육성사업은 기획예산처의 국고보조금 지원절차에 따라 예

산을 확보하고 사업을 시행하게 되며, 농어촌지역개발사업은 균특보조금 운용절차에 따라 예산을 확보 시행하게 되었다.

## (5) 균특보조금 및 제주계정의 신설

### ① 균형발전특별회계의 개념

균특보조금은 2004년 1월 13일 국가균형발전특별법이 제정 공포됨에 따라 2005년 1월 1일부터 특별회계가 설치되어 기획예산처에서 운용하게 되었다. 이는 각 중앙부처가 7개의 회계(일반회계 등)를 통해 분산 추진하고 있던 균형발전관련 사업을 하나의 특별회계로 통합한 것이다. 예산을 일괄하여 패키지로 지원하고 지역이 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택하여 추진하도록 하여 재정의 자율성과 투자효율을 제고하기 위한 제도이다.

### ② 균형발전특별회계의 재원

중앙정부는 자치단체에 대하여 보조금 및 양여금이라는 형태로, 민간에는 민간 보조금 및 출연금이라는 형태로 예산을 지원하는데 이러한 재원 중 일부를 모아 균형발전특별회계가 만들어졌다. 균형발전특별회계는 <표 2-1-10>과 같이 2005년 첫 시행 당시 약 5조 원 수준의 재원으로 운영되었다.

<표 2-1-10> 균특회계 재원의 이관

이전재원 구분		2004년 예산액	균특회계 이관 (5.0조 원)
국 고 보조금	자치단체 보조금	12.7조 원	3.9조 원
	민간 보조금	4.8조 원	0.4조 원
지방양여금(오지개발 등)		4.4조 원	0.4조 원
민간출연금(R&D사업 등)		9.6조 원	0.3조 원

\* 자료 : 행자부. (2004). 국가균형발전특별법 개요 및 특별회계 운영.

### ③ 균특회계의 구성 및 예산편성사업

예산편성과정을 살펴보면 <표 2-1-11>에서와 같이 일반적인 국고보조사업이 정부 각 부처를 통해 실링과 예산 조정 후 최종 기획예산처에서 협의조정 등이 이루어지는 반면 균형발전특별회계의 예산편성은 지방자치단체가 주축이 되어 실링의 범위 내 예산편성 후 신청을 하게 되면 중앙 각 부처의 간섭을 최소화하여 사업의견서만 첨부하여 최종 기획예산처의 협의조정을 하도록 하였다.

<표 2-1-11> 균특 예산편성 방법

	여타 지자체 보조사업	균특회계 자율편성사업
①실링부여	기예처 → 각 부처	기예처 → 각 시·도
②예산신청	시·도 → 각 부처 (시·군·구 신청사업 대부분 신청)	시·도 → 각 부처 및 균형위 (실링내에서 조정하여 신청)
③예산요구	각 부처 → 기예처 (부처실링내에서 조정)	각 부처 → 기예처 (신청액 조정없이 검토의견만 첨부)
④협의조정	기예처 vs. 각 부처	기예처 vs. 시·도

\* 자료 : 제주특별자치도. (2007). 공무원 교육자료.

### ㉠ 지역개발사업 계정

오지·도서·개발촉진지구 등 낙후지역 개발사업과 농·산·어촌개발사업을 지원하고, 지역주민의 안전하고 편리한 생활환경 조성을 위해 SOC 건설 및 재해예방사업을 지원한다. 기획예산처는 시도별 예산신청한도를 부여하고, 시도는 그 범위 내에서 스스로 사업을 선택하여 각 부처로 예산을 신청하며, 각 부처는 시도의 신청금액을 조정하지 않고 신청내역을 종합하여 기획예산처에 예산을 요구한다. 기획예산처는 각 부처 및 국가균형발전위원회로부터 예산 사업에 대한 검토의견을 받아 이를 참고하여 예산을 편성, 국회에 제출한다.

### ㉡ 지역현안사업 계정

지방 주도의 혁신을 통한 신성장 동력 창출을 위해 지역 전략산업과 지역 인적자원개발사업(지방대학육성 등)을 지원한다. 기획예산처는 부처별 지출한도를 부여하고, 각 부처는 시도로부터 예산신청을 받아 부처의 지출한도 내에서 시도 신청금액을 조정하여 예산을 요구면 기획예산처에서 이를 각 부처 예산요구안을 점검·보완하여 국회에 제출한다.

### ㊤ 제주특별자치도 계정

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제76조2에 의거 2007. 1월부터 국가균형발전특별회계 내에 설치된 ‘지역개발계정’과 ‘혁신계정’ 이외에 ‘제주특별자치도 계정’이 추가로 신설되었다. 제주계정에는 기존의 균특회계에서 지원되는 사업과 국고보조사업 일부, 자치경찰 인건비 및 운영비 일부, 7개 특별관서 이관사업비 등을 포함하였다.





## 2. 지방양여금의 선행연구

지방양여금사업과 관련하여 연구된 국내 연구자료를 먼저 고찰하고 양여금사업에 대한 평가를 살펴보기로 한다.

이승우는<sup>4)</sup> 지방재정조정제도의 유형별 운영방식이 지방자치단체의 자주적이고 건전한 운영행태에 영향을 미칠 것으로 추정하여 가설을 설정하고 분석한 결과, 지방재정의 자주성과 건전성을 동시에 제고시키는 유형은 지방양여금제도로 지방양여금이 지방재정의 자주성을 나타내는 가용재원율과 자체수입비율, 지방재정의 건전성을 나타내는 투자비비율과 재정계획 운영비율에 모두 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여줌으로써 지방양여금에 대한 지방재정의 긍정적인 평가를 이끌어내고 있다. 이는 법정공식과 부처심사가 혼합된 지원규모의 결정방식, 대상사용 분야의 포괄적 지정과 중앙과 지방의 협의에 의한 세부사업의 결정, 지방비 부담의 권장 등의 운영방식이 지방재정의 자주성을 높이면서 동시에 건전성을 확보해 주는 기능을 하고 있다고 보고 있다. 또한 양여금 당초 목적인 지역의 균형발전에 대한 성과와 부분적인 분석을 시도하고 지방양여금제도가 지역균형발전에 기여하고 있음을 보여주고 있다. 정책적인 제언을 통해서도 지방양여금의 문제점에 대한 개선안으로 다섯 가지를 제시하고 있는데 첫째, 지방양여금의 원래 목적인 SOC사업에 부합되지 않는 청소년육성사업, 지역개발사업 등을 지적하였다. 둘째, 지방양여금사업이 지방자치단체의 재정자율성을 저해하는 단위사업의 세분화를 지적하였다. 도로사업의 6개 단위사업, 수질오염방지사업의 5개의 단위사업, 농어촌지역개발사업의 2개 단위사업, 지역개발사업의 3개의 단위사업으로 이루어져 있다. 셋째, 지방양여금에 대한 지나친 지방비 부담을 제시하고 있다. 도로정비사업의 경우 20~50%, 수질오염방지사업의 경우 20~90%, 청소년육성사업의 경우 15~35%, 지역개발사업의 경우 50%를 지방비로 충당하게 하고 있다고 보았다. 넷째, 지방양여금재원의 불안정성이다. 한시적 재원의 운영으로 지속적인 양여금사업의 추진을 도모하지 못하였다. 다섯째, 양여금 배분방식이 공

4) 이승우. (2003). 「한국 지방재정조정제도의 성과와 전망」. 해남.

식에 의하지 않고 자의적으로 배분되는 불합리성을 내재하고 있다고 본다.

배인명은<sup>5)</sup> 2003년 참여정부가 들어선 이후 국가균형발전특별회계로의 재원으로 지방양여금을 활용하려는 움직임이 가시화되는 시점에서 문제점을 제시하였다. 첫째, 지방양여금의 재원이 다른 사업의 재원으로 전환되면 지방양여금이 지방재정수입의 5%를 차지하는데 이러한 재원이 배분되지 않는다면 지방재정이 위축될 수 있다. 둘째, 지방양여금사업의 목적에 완전히 도달되지 않은 시점에서의 제도의 폐지는 지방 SOC 사업의 계속성에 큰 문제가 될 수 있다. 셋째, 균특회계로 지원하고자 하는 사업들은 기존의 지방재원으로 조달하기에는 적합하지 않은 사업들이 있다. 지방대학육성을 위한 재원은 교육재정에서 담당하여야 하며 중앙정부의 직접적인 투자로 이루어져야 한다고 보았다.

박희정, 한표환은<sup>6)</sup> 지방양여금에 의한 지방도로 정비사업의 성과에서 직접효과의 측면에서 교통사고 잦은 곳 개선사업을 통한 도로의 안정성 제고에 효과가 있으며 도로자원 확충효과로서는 도로이용 증가를 들었다. 아울러 간접효과(경제적 파급효과) 측면에서는 생산, 부가가치, 고용창출 효과가 매우 크고, 경제적 파급효과는 수도권보다 비수도권 투자가 더 효과적인 것으로 분석하고 있어 지방양여금제도의 도입목적은 충실히 구현하고 있다고 보았다. 특히 지방도로정비사업의 성과로 지역균형발전 효과가 매우 큰 것으로 보고 있다.

허명환은<sup>7)</sup> 지방양여금사업 중 도로사업 부문에 있어 지방양여금에 의해 적어도 광역시도나 농어촌도로의 포장에 관한 한 자치단체 간 불균형이 상당히 완화되었음을 연구하고 지방양여금제도가 근본적으로 안고 있는 문제점들의 개선방안으로 포괄보조금 지원방식을 제시하면서 지방 SOC사업의 안정적 투자방향을 제안하였다.

5) 배인명. (2003). 「지방양여금제도의 정체성 확보」. 지방재정세미나.

6) 박희정·한표환. (2002). 「지방양여금에 의한 지방도로 정비사업의 성과」. 한국지방재정논집.

7) 허명환. (2001). 「지방양여금은 어디로?」. 한국지방재정논집.

안중석에 의하면<sup>8)</sup> 지방양여금이 지방재정 확충에 미친 효과분석에서 차별적으로 군지역에 지방재정확충에 기여하였다고 볼 수 있으며 세입에서 차지하는 비중은 7.3%이다. 또한 지방양여금과 지역 간 재정력 격차의 관계분석에서 지방양여금을 비교적 많이 양여 받은 비도시지역인 군의 경우 지방양여금 도입 이후 1인당 세입규모가 도시지역의 자치단체에 비해 빠른 속도로 증가하는 경향을 보여주고 있는데 이는 비도시지역에서 도시지역으로의 인구가동과 이러한 인구변화에 대해 비탄력적인 지방재정구조에서 기인하는 것일 가능성이 크다. 즉 지방양여금이 지방재정에 미치는 영향은 크지 않으며 당초 의도대로 지역균형발전이라든지 지방재정확충 등 목표를 효과적으로 달성하지 못한 것은 제도운영상의 문제점과 배분방식 등 자체문제에 기인하는 것이 크므로 장기적인 관점에서 제도의 개혁이 필요하다. 첫째, 혼재되어 있는 일반재원과 특정재원을 명확히 구분하여야 한다. 둘째, 세원분할방식에서 특정재원보다는 일반재원으로 배분하는 것이 바람직하다. 셋째, 세원분할방식과 특정재원의 성격을 모두 유지하려면 지원대상이 되는 특정부분의 비용부담을 유발하는 계층이나 그 부분의 공공서비스로 인하여 혜택을 많이 받는 계층이 세부담을 하도록 하여야 한다. 넷째, 특정재원의 배분에 있어서 수행조건을 보완함으로써 대상사업에 대한 지출증대를 도모하여야 한다.

안성수는<sup>9)</sup> 지방양여금을 담당하는 공무원의 의식변화 연구에서 양여금 담당공무원들이 지방양여금 배분이 중앙정부의 고유권한이 아니라 지방자치단체의 창의에 의해서도 변화될 수 있다는 사실을 인식하지 못하고 있는데 이는 공직자들이 그동안 상부의 명령에 기계적으로 복종하는 것에 길들여져 왔기 때문인 것으로 조사했다. 따라서 이러한 타율적인 행태를 개선시키기 위해서는 실질적인 교육을 통해서 새로운 문제의식을 포착하고 해법을 탐구하는 창의적인 관리철학을 터득해야 한다고 주장하고 있다.

8) 안중석. (1997). 「지방양여금이 지방재정에 미친 효과분석」. 재정포럼.

9) 안성수. (2000). 「지방자치제 실시와 지방예산담당공무원의 의식변화」. 한국산업경제학회.

### 3. 연구 분석의 틀

#### 1) 연구모형

지방양여금의 지방재정 영향과 투자추이를 분석하기 위해 전국자치단체의 사업별로 투자규모를 추출하기는 어렵다. 왜냐하면 지방양여금이 2005년 폐지 이후 각각의 사업으로 국고보조금, 균특보조금, 지방교부세로 재편되어 지원됨에 따라 사업별로 구분하기 어렵기 때문이다. 따라서 본 연구는 전국 자치단체를 대상으로 한 통계자료의 구축의 어려움으로 전국의 자료는 2004년까지만 활용하여 정부 공식 통계자료를 활용하고 제주도의 사례는 각 연도별 최종예산서를 참고하여 2007년까지 좀 더 세부적으로 자료를 구축함으로써 지방양여금 폐지 전후의 추이를 제주도의 사례로써 분석하고 지방양여금 변화에 따른 문제점과 대안 등 시사점을 제시하고 발전방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

본 연구의 목적을 달성하기 위해서 다음과 같은 연구 분석의 틀을 설정하였다. 연구 분석의 틀은 지방양여금이 지방재정에 미치는 요인과 투자추이 분석을 위해 만들어졌다.

<표 2-3-1> 연구 분석의 틀

독립 변수		종속 변수
제도적 측면	A. 지방양여금 차지비율/전국지자체	지방재정에 미치는 영향 및 투자추이 분석  * 투자추이분석의 경우 - 1단계 : 92~04년 - 2단계 : 05~06년 - 3단계 : 07년 구분
	B. 지방양여금의 지역별 배분/전국지자체	
	C. 지방양여금 지방비부담/전국지자체	
	D. 분야·연도별 투자규모/제주도	
행태적 측면	E. 양여금 담당공무원의 인식변화/제주도	

## 2) 자료 분석 방법과 변수설정

### (1) 자료 분석 방법

자료의 분석 방법은 제도적 측면에서는 연도별 추이변화를 비교하는 계량적 분석 방법을 이용하기로 한다. 그 이유는 본 연구가 지방양여금이 처음 도입되었을 당시부터 폐지될 때까지의 시계열에 의한 지방재정영향을 분석하고, 그리고 제도가 폐지된 이후의 투자유형을 비교분석함을 목적으로 하기 때문이다. 따라서 시계열에 의한 자료를 수집하고 도표로 나열하고, 그래프로 추이곡선을 분석하는 일반적인 방법을 사용한다. 그리고 행태적 측면에서는 양여금을 담당하는 직원의 인터뷰를 통해 양여금제도 변화에 따른 인식의 변화를 살펴보고자 한다.

자료수집 대상은 전국지자체를 대상으로 하되 지방양여금 사업별로 자료를 수집할 경우 예산서 자료를 추출해야 하는데 전국지자체를 대상으로 자료수집이 어려운 실정이므로 정부에서 발표한 공식적 통계자료만 인용하여 계량적으로 분석하여 지방재정에 미치는 영향을 분석하기로 한다. 다만 제주도의 경우는 세부적인 자료수집이 가능하므로 각 분야·연도별로 자료를 추출하여 데이터를 유형화하여 추이분석에 활용하고자 한다. 아울러 각 분야별 추이 분석을 통해 양여금 폐지 전후를 기점으로 투자가 증가되고 있는 지 아니면 감소되고 있는 지 또한 이러한 증감이 제주도의 경우 최근 2~3년을 기점으로 지자체가 유지된 2005~2006년과, 도시군이 폐지되고 특별자치도가 출범된 2007년도에는 어떤 유형으로 투자되고 있는 지를 살펴보고자 한다.

### (2) 변수설정

#### ① 종속변수

종속변수는 각각의 독립변수들에 의한 분석결과로써 지방양여금이 지방재정에 미치는 영향을 분석하고 아울러 지방양여금의 추이 분석을 지방양여금의 폐지 전후의 증감, 좀더 세부적으로는 1단계 '92~2004년까지, 2단계 2005~2006년까지, 3단계 2007년도의 투자추이를 비교분석해 봄으로써 투자양상을 예측하는 자료로 활용하고자 한다.

## ② 독립변수

독립변수는 제도변화에 따른 지방양여금이 지방재정에 미치는 영향분석을 위해 비교적 상관요인 많은 지방양여금의 지방재정 차지 비중, 지방양여금의 지역 간 배분비율, 지방양여금의 지방비 부담 비중 3개와 지방양여금의 분야별 투자추이 분석 1개 등 총 4개로 나누었으며, 행태변화에서는 양여금 담당공무원의 인식의 변화분석 변수로 하여 총 5개의 독립변수로 나누었다.

### ㉠ 지방양여금의 차지 비중

지방자치단체의 일반회계 총계 규모 중 지방양여금이 차지하는 비율을 백분율로 환산하여 총량적으로 재정에 미치는 영향을 분석한다. 다만, 차지비율이 10% 미만인 경우 재정에 차지하는 비중이 높지 않은 것으로 판단한다.

### ㉡ 지방양여금의 지역 간 배분

지방자치단체는 광역자치단체와 기초자치단체가 있는데 이는 다시 광역시도, 시, 군으로 나뉘어 진다. 이들 자치단체 간 배분비율 분석을 통한 지방양여금의 지역 간 균형발전 도모의 기여도를 측정한다.

### ㉢ 지방양여금의 지방비 부담 비중

지방양여금은 일반 국고보조금사업처럼 사업종료 후 정산하여 집행 잔액을 반환하거나 하지는 않지만 각 분야별 사업별로 지방비 부담을 하도록 하고 있는데 일부 사업의 경우 지방비 부담이 과중하여 지방양여금이 운영되는 동안 지자체로부터 지방비 부담에 대한 시비가 끊이지 않았다. 이에 실제로 지방재정 운영과 관련하여 실제로 어느 만큼의 지방비 부담이 과중하였는 지를 살펴보고자 한다. 지방비 부담이 30% 미만인 경우 지방비 부담이 없는 것으로, 40% 이상인 경우 지방비 부담이 높은 것으로 판단한다.

### ㉣ 지방양여금의 분야·연도별 투자추이

지방양여금의 폐지 전후를 비교하여 투자추이를 분석하여 봄으로써 중·장기적 계획을 갖고 추진되는 사업들에 대한 투자가 어느 만큼 투자유형이 변모하고 있는 지를 살펴보고자 한다.

㉔ 양여금 담당공무원의 인식변화

지방양여금의 폐지 전후 제도의 변화에 따른 양여금사업을 담당하는 공무원의 인식변화의 행태에 대해 살펴보고자 한다.



### Ⅲ 지방양여금<sup>10)</sup>이 지방재정에 미친 영향 분석

지방양여금은 도로 및 수질오염방지사업 등 SOC 사회기반시설에 많은 기여를 해왔다. 이 분야의 사업들은 보편적으로 대규모의 투자비가 장기적으로 소요되는 성격을 띄며 그 수혜의 폭은 많은 분야에 직·간접적으로 영향을 미치고 있는 실정이다. 이러한 지방양여금이 지방분권 추진과 더불어 국가균형발전특별법의 신설에 따라 2005년 지방양여금법이 폐지되고 지방양여금사업이 국고보조, 균특보조, 지방교부세 사업으로 나누어진 것은 그동안 지방양여금이 근본적으로 안고 있던 문제점을 감안하더라도 사회기초 SOC사업에 대한 안정적 투자사업을 할 수 있었던 기존 지방양여금사업들이 재편된 이후에 투자가 줄어들지 않을까 하는 우려를 남기고 있다.

본 장에서는 제1절 지방양여금과 지방재정과의 관계를 지방재정규모 대비 지방양여금이 차지하는 비중과 지방양여금의 지역균형발전 기여도 그리고 지방양여금사업에 대한 지방비 부담을 통한 상관관계 등 지방재정 영향을 분석하고 아울러 지방양여금을 담당하는 공무원의 인식변화에 따른 행태를 분석하고자 한다. 제2절에서는 지방양여금사업에 대한 분야·연도별 투자규모 분석을 통한 그동안의 성과와 운영실태 그리고 추이를 알아보하고자 한다. 제3절에서는 최근의 투자추이 분석과 연계하기 위하여 제주특별자치도 출범에 따른 재정여건을 살펴보고자 한다.

#### 1. 지방양여금이 지방재정에 미친 영향 및 비중 분석

##### 1) 지방재정 규모 대비 7.7%의 비중을 차지한 지방양여금

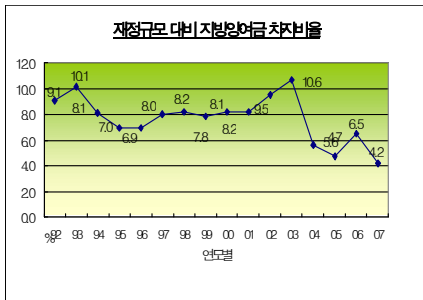
###### (1) 지방양여금의 차지비중

지방양여금의 계량적 증가추이 분석에 따른 지방재정 확충에 대한 기여도를

10) 지방양여금이 2005년 제도 폐지 후 개편된 이후 지원되는 사업들에 대한 지칭이 없으므로 본 연구에서는 양여금 폐지 전후로 계속 지원되는 사업들에 대해서는 “지방양여금”이란 명칭을 그대로 사용하기로 하며, 제도 폐지 이후의 사업들에 한해서는 “재편사업”이란 명칭을 사용하기로 한다.



<그림 3-1-1> 제주도 재정규모 대비 지방양여금 차지비율



알아보기 위하여 92년부터 2007년까지 지방재정규모 대비 지방양여금의 차지비율을 산출해 보았다. 김대원은<sup>11)</sup> 91~98년까지 전국 평균적으로 지방양여금이 8% 정도 수준에서, 이승우는<sup>12)</sup> 96~2002년 전국 평균적으로 7~8% 수준에서 지방양여금이 지방자치단체들의 지방재정에 기여도가 있다고 분석하였다. <표 3-1-1>에서 전국 지자체의 경우 92~2004년까지<sup>13)</sup> 연평균 5.4%의 차지비율을 나타냈고 <표 3-1-2>에서 제주도의 경우는 평균 7.7%의 차지비율을 보여주고 있다. 이는 앞서 조사된 자료와 비교해 볼 때 전국의 경우 선행연구된 자료보다 평균수치가 낮고 제주도의 경우는 선행연구의 평균적인 수치에 가깝게 나타나고 있는 있지만 2004년 이후에 많이 감소하고 있으며 2007년 특별자치도의 경우 4.2%로 차지비율이 가장 낮게 떨어지는 것으로 나타났다. 이를 타 중앙지원 재원의 지방규모 대비 차지비율과 비교해 볼 때 국고보조금, 균특보조금, 각종 중앙기금 등의 경우 2006년 3,959억원으로 23.1%, 2007년 5,120억원으로 27.6%의 점차 증가되고 있는 사실로 미루어 총량적으로는 지방세, 세외수입, 국고보조금, 지방교부세와 달리 지방양여금이 지방재정 확충의 기여도에는 크게 영향력을 미치지 못한다는 점을 보여주고 있다. 오히려 연도별 추이 분석을 통해서 최근 몇 년 동안 <그림 3-1-1>과 같이 감소 추세선을 보여주고 있는데 이는 지방재정 확충과의 상관도가 갈수록 떨어지고 있다는 사실을 단적으로 알려주고 있다. 제주도의 경우 전국 지자체와 비교해 볼 때 지방양여금의 차지비율이 상위에 있는 것은 타 자치단체에 비해 지방양여금에 대한 재정영향력이 크게 받아왔던 것으로 추정된다. 그러나 2005년 제도 폐지 이후의 급격한 감소여부는 제주도의 경우에만 해당되는 지 아니면 전국 자치단체도 비슷한 여건인 지는 전국의 데이터 수집이 어려운 현 시점에서 알 수는 없다. 다만 제도의 폐지 이후 지방양여금이 재정 관심부문에서 점차 떨어지고 있다는 것을 짐작할 수 있다.

11) 한국행정논집. (2002). 「지방양여금의 지방재정 기여효과」.

12) 해남. (2003). 「한국지방재정조정제도의 성과와 전망」.

13) 전국 지자체의 경우 2005년 양여금 폐지 이후에는 개별 사업들에 대한 데이터 수집이 어려워 2004년까지의 데이터만을 비교분석함.

<표 3-1-1> 전국 지자체 재정규모 대비 지방양여금 차지비율(92~2004년)

(단위 : 억원, %)

구분	계	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	평균
일반회계	7,543,462	208,002	230,285	284,436	403,728	479,321	552,226	542,660	577,422	625,437	757,039	920,150	988,986	973,780	580,266
양여금	398,425	12,506	14,705	17,747	18,701	25,511	31,891	28,627	27,729	36,710	47,795	43,496	49,035	43,972	30,648
차지비율		6.0	6.4	6.2	4.6	5.3	5.8	5.3	4.8	5.9	6.3	4.7	5.0	4.5	5.4

\* 자료 : 재정연감. 행자부 통계자료의 재구성.

<표 3-1-2> 제주도의 지방재정규모 대비 지방양여금 차지비율(92~2007년)14)

(단위 : 억원, %)

구분	계	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	평균
일반회계	200,749	3,776	3,555	5,292	6,911	8,321	10,914	9,628	11,469	13,200	15,952	18,185	19,170	18,660	20,066	17,108	18,521	12,547
양여금	14,754	342	360	428	477	579	889	789	894	1,080	1,299	1,730	2,041	1,043	940	1,112	772	922
차지비율		9.1	10.1	8.1	6.9	7.0	8.0	8.2	7.8	8.2	8.1	9.5	10.6	5.6	4.7	6.5	4.2	7.7

\* 자료 : 도시군 예산서 자료의 재구성.

## (2) 지방양여금의 차지비중에 대한 분석 요약 및 함의

지방양여금을 타 중앙재원의 차지비중인 20~30%와 비교해 볼 때 전국의 경우 5.4%, 제주의 경우 7.7%의 차지비중을 보여주고 있어 지방재정 확충에 기여하는 바는 크지 않음을 알 수 있다. 그러나 제주의 경우 전국과 비교해 볼 때 양여금이 높은 차지비중을 보여주고 있음에 따라 타 자치단체에 비해 양여금의 재정확충 기여도가 높은 사실을 알 수 있다. 그러나 2005년 제도 폐지 이후 점차 감소되었으며, 2007년 특별자치도에서는 최하위인 4.2% 수준으로 비중이 크게 떨어져 지방양여금에 대한 자치단체의 관심이 점차 멀어지고 있으며, 특정 목적 사업으로써 제도의 보호속에서 해제된 사업들에 대한 전망을 어둡게 하고 있다.

14) 92~05년까지는 일반회계 최종예산의 도시군 합산 총계규모(중복거래포함), 06~07년도는 06년 특별자치도 출범에 따른 도시군 통합으로 순계규모(중복거래 미포함)로 작성, 2007년도는 당초예산기준임. 또한 지방양여금에는 지방양여금이 폐지된 이후인 2005년 이후에 재편된 국고, 균특, 지방교부세(기존 양여금으로 지원된 재원)포함 작성

## 2) 지역간 균형발전에 기여한 지방양여금

### (1) 지방양여금의 지역간 배분 실태

지방양여금은 그동안 중앙정부에서 국고보조사업 형태로 산발적으로 지원하던 지역개발사업을 중·장기적 계획에 의거 지속적 안정적으로 추진하고 낙후·소외 지역에 대한 투자를 강화하여 지역 간 균형발전을 도모하고 있다는 평가를 받아 왔다. <표 3-1-3>에서 91~2004년 간 양여금의 배분 비중을 보면 광역보다 기초자치단체에, 기초단체 중에서도 농촌지역에 더 많이 지원되고 있는 것을 알 수 있다.

<표 3-1-3> 지방양여금의 전국 지방자치단체 배분 비중(91~2004년)

구분	광역시	도	시	군	비고
비중	10.1%	12.3%	37.8%	39.8%	

\* 자료 : 행자부. (2006). 지방양여금을 되돌아보며.

제주도의 경우 도로사업 부문과 지역개발 부문에서 도시군 배분비중을 살펴보았다. 각 사업별로 예산편성 방법상 도시군별로 직접 계상한 사업도 있으나 도에서 편성하여 시군에 재배분되어 도비로 편성하는 사업유형의 경우 정확한 양여금 투자액을 시군별로 구별할 수가 없음에 따라 비교 가능한 사업유형만을 일부 추출하여 92년부터 도시군 통합 이전인 2005년까지 데이터를 비교하였다. 분석한 결과 <표 3-1-4>에서와 같이 동일한 시지역의 경우 재정자립도가 높은 제주시가 서귀포시보다 높은 투자비중을 보이고는 있으나, 시지역보다는 상대적으로 군지역인 북군과 남군의 투자비중이 높은 편으로 나타났다. 이를 분석해 볼 때 총량적으로 광역보다는 기초단체에, 그리고 시지역보다는 군지역에 더 많이 배분됨으로써 도시 농촌간의 재정불균형 해소에 기여하는 바가 있음을 알 수 있다. 그러나 동일 자치단체 간 즉, 제주시와 서귀포시 그리고 북군과 남군의 사례를 비교해 볼 때에는 <표 3-1-5>에서와 같이 재정자립도의 경우 서귀포시<제주시, 남군<북군으로 나타나 동일단체간의 사례에는 지역균형발전 기여도를 크게 적용할 수 없으며, 당초 중앙에서 지방양여금을 도농 간 지역 간 불균형을 해소하는 조정제도로써 활용한 것을 보면 지방양여금의 배분을 단체 간 즉, 광역, 도, 시, 군의 단체별 배분비율에만 초점을 맞춰 배분한 것이 아닌가 하는 생각이 들게 한다.

<표 3-1-4> 제주도 도시군별 양여금 투자규모

(단위 : 백만원)

구 분	도	북제주군	남제주군	제주시	서귀포시
도로사업부문	77,842	122,457	109,579	109,932	80,979
농어촌지역개발부문	22,946			-	-
수질오염방지사업부문 중 하수관거사업	-	54,856	46,616	66,855	56,016
지역개발부문	49,533	32,750	32,598	24,741	24,303

\* 자료 : 도시군 예산서 자료(92~2005)의 재구성.

<표 3-1-5> 제주도 도시군별 연도별 지방재정자립도

구 분	2007	2006	2005	2004	2003	2002
<b>제주도평균</b>	<b>26.3</b>	<b>33.8</b>	<b>39.3</b>	<b>34.7</b>	<b>37.4</b>	<b>36.6</b>
도 본 청		30.0	30.3	29.1	33.1	30.4
제 주 시		33.5	37.4	36.8	33.4	34.5
서귀포시		25.8	18.8	19.6	20.7	23.4
북제주군		14.9	16.8	17.1	23.2	18.8
남제주군		14.2	15.2	18.4	14.0	14.1

\* 자료 : 행자부 예산개요(2002~2007)의 재구성.

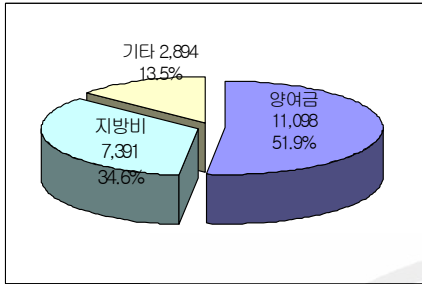
## (2) 지방양여금의 지역 간 배분 실태에 대한 분석 요약 및 함의

지방양여금의 지역 간 배분실태의 확인 결과 전국자치단체와 제주도의 사례 모두에서 광역<도<시<군의 순으로 배분이 이루어져 단체 간의 조정에서는 지방양여금의 배분비율이 지역균형발전 해소에 도움을 주고 있음을 확인되었다. 그러나 전국의 사례에서 볼 수 있듯이 시의 경우 37.8%, 군의 경우 39.8%로 큰 차이는 없는 것으로 나타났다. 또한 동일단체 간의 비교에서 제주도의 사례를 볼 때 재정자립도가 높은 제주시와 북제주군이 서귀포시와 남제주군보다 더 많은 양여금의 배분비율을 보이고 있어 동일단체 간의 재정불균형 해소에는 지방양여금이 큰 조정역할을 하지 않고 있음을 알 수 있다. 지방양여금이 당초 제도취지에 맞는 지역균형발전을 도모하기 위해서는 도시와 농촌 간에도 지방양여금을 배분하는 조정력 계수 혹은 배분공식이 도입이 되었다면 하는 아쉬움이 남는다.

### 3) 지방양여금사업에 대한 40% 수준의 과중한 지방비 부담

#### (1) 지방양여금사업에 대한 지방비 부담

<그림 3-1-2> 제주도양여금지방비부담비중 지방양여금 사업은 지방양여금법 제11조 제2항에서



지방비의 확보를 의무화 하고 있으며, 사업별로 구체적인 지방비 확보 비율은 각 소관 부처별로 특성에 맞게 정하여 운영하였다. 2004년도의 사업별 지방비 확보 기준을 보면 <표 3-1-7>에서와 같이 군도와 농어촌도로를 제외한 대부분 도로정비사업의

지방비 부담률이 40~50%에 달하고 수질오염방지사업 및 청소년육성사업(운영지원)과 지역개발사업에서도 일부 50%를 상회하고 있어 국고보조사업 못지않게 지방비 부담이 과중하여 지방재정의 압박요인으로 작용하고 있다는 지적이 있었다.

전국 자치단체의 사업유형별 지방양여금사업에 대한 지방비 부담을 살펴보면 <표 3-1-6>에서와 같이 도로사업과 하수종말처리장, 하수관거사업의 경우 40~50%의 높은 지방비 부담률을 나타내고 있으며, 분뇨처리시설과 축산폐수시설의 경우 20%의 낮은 지방비 부담률을 나타내는 등 분야별로 차이가 있지만 사업투자규모의 비중을 볼 때 40% 수준에서 지방비 부담을 하는 것을 예측할 수 있다.

<표 3-1-6> 전국자치단체 지방양여금사업 지방비 부담

(단위 : 억원, %)

구분	도로사업	하수종말 처리장	하수관거	분뇨처리 시설	축산폐수 시설
총 투자액	306,365	164,073	86,047	7,331	3,076
양여금	181,583	53,499	27,869	3,976	2,269
지방비	124,782	80,233	50,954	1,511	807
기타용자금등		30,341	7,224	10	
지방비부담률	40.7%	48.9%	59.2%	20.6%	26.2%

\* 자료 : 행자부 자료(91~2004)의 재구성.

제주도의 경우 92년~2007년까지 지방양여금사업에 대한 도시군간 중복거래를

포함하지 않은 실투자액을 연도별 시계열로 분석한 결과 평균투자액 1,336억원 대비 462억원을 부담함으로써 평균 지방비 부담률은 36%로 산출되었다.

이를 <표 3-1-7> 연도별 추이를 통해 살펴보면 총 투자규모가 정점에 이른 00년~03년에 오히려 지방비 부담률은 반대로 떨어지는 양상을 보이고 있다.

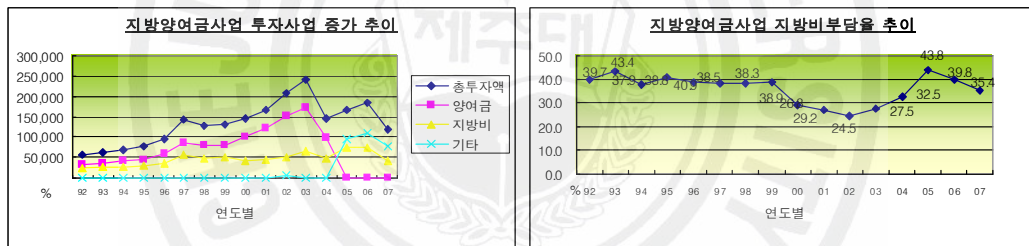
<표 3-1-7> 제주도 지방양여금사업 지방비 부담률15)

(단위 : 억원, %)

구분	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	
계	21,383	564	632	688	763	947	1,435	1,279	1,309	1,441	1,674	2,085	2,396	1,456	1,671	1,848	1,195
양여금	11,098	340	357	428	451	579	869	789	799	1,021	1,215	1,529	1,737	983			
지방비	7,391	224	275	261	312	368	552	490	510	420	448	510	659	473	731	736	423
기 타	2,894					14				10	46	0			940	1,112	772
부담률	%	39.7	43.4	37.9	40.9	38.8	38.5	38.3	38.9	29.2	26.8	24.5	27.5	32.5	43.8	39.8	35.4

\* 자료 : 도시군 예산서 자료(92~2007)의 재구성.

<그림 3-1-3> 제주도 지방양여금사업 증가추이 및 지방양여금 부담률 추이 그래프



지방비 부담률과 재정자립도와의 상관관계를 살펴보아도 비슷한 결과가 나오고 있다. 즉, 지방비 부담 추세선과 재정자립도의 추세선이 거의 비슷하다는 것인데, 이는 양여금과 같이 중앙재원을 많이 확보할수록 재정자립도는 떨어지고 중앙재원과는 달리 매년 지방세수 확충이 어려워 경직된 수준에 머무르고 있는 지방수입이 중앙재원에 대한 지방비 부담을 충당해 내지 못하고 있는 현실을 말해주는 것이다. 제주도 평균 재정자립도는 95년 이후 꾸준히 감소되다가 03년도에 일시 증가추세에 머물렀으나 06~07년도에 다시 감소추세로 이어졌다. 07년도 이후에는 도시군이 폐지되고 재산매각대 등의 감소와 더불어 토지특별회계와 지

15) 02~06년은 최종예산기준, 07년은 당초예산기준. 양여금사업 부문별로 지방양여금이 도분양여금, 시군분양여금사업이 혼재되어 도시군간 중복예산으로 예산편성됨에 따라 중복거래를 제외한 순계규모로 양여금 투자사업을 산출하여 자료작성. 05~07년의 기타는 양여금 폐지 이후의 국고, 균특, 지방교부세임.

하수특별회계 등이 신설되면서 특정세원의 특별회계 재원으로 변경이 되고, 순세 계잉여금 감소 등의 사유로 세외수입이 줄어들어 재정자립도가 크게 줄어들고 있어 재정여건이 점차 경직되는 실정이다.

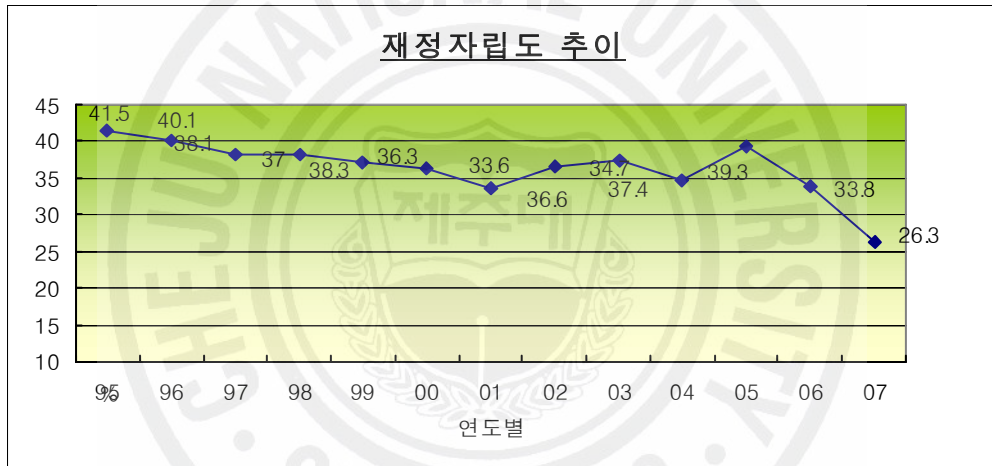
<표 3-1-8> 제주도 연도별 평균 재정자립도

(단위: %)

95	96	97	98	99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
41.5	40.1	38.1	38.3	37.0	36.3	33.6	36.6	37.4	34.7	39.3	33.8	26.3

\* 자료 : 행자부 예산개요(95~2007)의 재구성.

<그림 3-1-4> 제주도 평균 재정자립도 추이 그래프



## (2) 지방양여금사업에 대한 지방비 부담에 대한 분석 요약 및 함의

지방양여금사업들에 대한 지방비부담은 40% 수준으로 나타나 그동안 양여금제도 운영상의 문제와 동일한 연구결과가 나왔다. 양여금사업들이 도로사업과 수질오염방지사업 등 각 사업에 따라 지방비부담에 차이가 있어 정도의 차이는 있다. 그러나 지방양여금사업들이 대부분 지방자치단체에서 볼 때 대규모 투자사업에 해당되므로 단일사업으로서 100억대 사업을 추진할 경우 지방비 40%의 수준에서 40억 원을 지방비로 부담해야 한다면 수많은 사업을 추진해야 하는 지방자치단체로서는 큰 재정압박을 받을 수밖에 없을 것이다. 이러한 문제점은 양여금제도가 개편에 대한 논쟁에서 벗어날 수 없었던 큰 요인으로 작용했을 것이며 고질적인 문제의 방치는 결국 제도의 폐지에 이를 수밖에 없는 것이다.

<표 3-1-9> 지방양여금사업 지방재원 확보기준(2004년 기준)

구 분	단 위 사 업	지방재원 확보기준	비 고
도로정비 사업	○ 광역시도	· 50% (광역시비)	
	○ 지방도	· 40% (도비)	
	○ 시의국도	· 40% (시비)	
	○ 시의시도	[ 동 지 역 : 40%(시비) 읍면지역 : 20%(시비)	· 종전 군도
	○ 군도	· 20% (군비)	
	○ 농어촌도로	· 20% (군비)	· 농특세분자율확보
농어촌지역 개발사업	○ 농어촌생활환경정비 ○ 오지개발	· - · 30% (시도비15%, 군비15%)	· 2002년 폐지
수 질 오 염 방 지 사 업	○ 일반수질오염방지 - 하수종말처리시설	[ 광역시 90%(광역시비) - 도청소재지 50%(도비25%, 시비25%) - 일반시군(읍지역 이상) 47% (도비23.5%, 시군비23.5%) - 팔당수계·면지역 30% (도비15%, 시군비15%) 다목적댐상류(면지역) : 20%	
	- 하수관거정비	[ 신 설 : 광역시 70%(광역시비) 교 체 : 도청소재지 50%(시비) 기타지역 30%(시·군비) 개보수 : 광역시 90%(광역시비) 도청소재지 80%(시비) 기타지역 70%(시·군비)	
	- 분뇨 및 축산폐수 처리시설	[ 광역시 40%(광역시비) - 토지매입비 제외 일반시군 20(시도비 10%, 시군비 10%)	
	- 오염하천정화	[ 광역시 60%(광역시비) - 도청소재지 35%(도비17.5%, 시비17.5%) 기타지역 30%(시도비15%, 시군비15%)	
	○ 농어촌하수도정비	· 면단위하수처리30%(시도비15%, 시군비15%) · 마을단위, 오염소하천정비	· 농특세지원사업 · 자율확보
청소년육성 사업	○ 청소년육성	· 시설지원사업 - 수련관 재정자립도30%미만 15% 야영장 (시도비 7.5%, 시군비 7.5%) 개보수 재정자립도30~50%미만25% (시도비12.5%, 시군비 12.5%) 재정자립도 50%이상 35% (시도비12.5%, 시군비12.5%)	
		· 운영지원사업 - 수련시설특성화 : 기준 2억원 (50%) - 청소년공부방 : 50%	
지역개발사업	○ 지역개발사업	· 소하천정비수요보전 : 50%(시·군·구비)	

\* 자료 : 행자부. (2006). 지방양여금을 되돌아보며.



#### 4) 지방양여금 담당공무원의 인식변화

##### (1) 공무원의 인식변화

지방양여금사업의 변화에 따른 양여금사업을 담당하는 공무원과 예산부서의 인식은 어떻게 변화되고 있는 지에 대해 인터뷰를 실시하였다. 질문내용은 2가지로 첫째, 지방양여금의 예산확보 노력에 어떠한 노력을 기울이고 있는가 둘째, 양여금 폐지 이후 양여금사업에 대해서는 어떻게 인식하고 있는가 하는 것이다.

인터뷰 결과 도로부서의 공무원은 지방교부세로 전환된 도로사업에 대해서는 기존방식과 비교해 볼 때 2008년까지 정액이 지원됨에 따라 별도의 예산절충이 필요가 없어 오히려 편하다는 입장을 보여주었다. 이는 정해진 도로사업의 실링(ceiling) 범위 내에서 노선별로 예산만 배분하면 기존의 예산확보를 극대화시키지 못할 경우, 상급자로부터 질책을 받거나 각종 보고자료와 예산절충자료를 작성하지 않아도 되기 때문이다. 도로분교부세가 소멸되는 2009년 이후의 문제점에 대해서는 자신들이 그 때까지 관련 업무를 안 볼 수도 있는 순환보직제를 들어 미래에 대한 대안자체를 고려하지 않고 있음을 확인하였다.

수질오염방지사업 부문 담당공무원의 경우 사업특성상 대부분 하수도특별회계로 운영되고 있는데 실질적인 특별회계의 운영은 행정시에서 담당하고 사업의 총괄운영 및 관리는 도본청에서 추진하는 추진체계의 이원화로 예산절충과 각종 보고체계의 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 이는 특별자치도 출범으로 도시군이 통합되었지만 제주시와 서귀포시 양 행정시를 총괄 조정할 구심점이 필요함에 따라 도본청이 특별회계를 총괄 담당하고는 있지만 실질적인 사업추진 내용을 파악하지 못함에서 오는 업무 책임감이 현저하게 떨어지는 문제점을 안고 있었다. 또한 세입예산이 도본청 소관으로서 행정시에서는 예산절충의 여지가 기존 도시군 체제에서보다 훨씬 떨어지기 때문에 행정시 담당공무원들은 국고보조사업으로 확보 노력에 안이하게 대처하고 있음을 느낄 수 있었으며, 사업추진은 확보된 예산범위 내에서 추진하면 된다는 입장을 보이고 있음을 알 수 있었다.

청소년육성 부문의 담당공무원의 경우는 양여금 폐지 이후 균특으로 사업이 지원되기 때문에 중앙예산의 절충보다는 도에 배분된 균특보조금의 실링범위 내에서 많은 예산이 확보될 수 있도록 하는 대외 절충에서 내부 절충으로 절충의

대상이 변화되었다. 그러나 균특 실링이 크게 증가하지 못하는 실정이므로 기존의 규모만큼도 예산확보가 어려운 실정이며 청소년육성사업에 대한 선호도가 낮아 예산의 증대가 어려워지고 있다고 우려하고 있는 것으로 나타났다.

예산부서 담당공무원의 경우 예전에는 양여금사업만을 별도로 단체장에 보고함으로써 총량적인 확보에 대한 심리적인 압박을 받았으나 양여금이 폐지된 이후에는 도로분교부세의 경우 정액으로 지원되고, 청소년육성사업의 경우 균특으로 정해진 실링의 범위 내에서 단체장의 결재과정에서 조정만 하면 된다는 입장을 보이고 있어 양여금사업에 대해서는 특별한 인식을 하지 못하고 있는 실정이다. 다만 각 분야별의 투자부문에 대한 관심보다는 오히려 전체 중앙재원의 총량적인 확보 측면에서 예산확보의 극대화를 위해 노력하고 있는 것으로 나타났다.

## **(2) 공무원 인식변화에 따른 요약 및 함의**

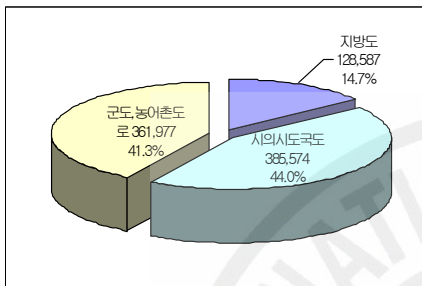
양여금사업 담당공무원과 예산부서 공무원의 인터뷰로 볼 때 전반적으로 기존의 양여금사업이라는 인식은 많이 희박해지고 있으며, 도시군 통합으로 순환보직이 많이 이루어진 상태로써 업무에 대한 마인드와 책임감이 많이 떨어지고 있음을 느낄수 있었다. 또한 기존의 양여금사업들은 자치단체장들이 예산확보 극대화를 추구하여 왔으나 양여금이 폐지된 이후에는 교부세나 균특 등 정해진 테두리 내에서 예산이 정해진다는 식으로 관심도가 많이 떨어져 있다. 당초 균특 제주계정이라는 보호장치가 오히려 예산을 극대화 시킬 수 있을 것으로 기대하였으나 오히려 재정확보에 걸림이 되고 있는 실정으로, 중앙에서는 제주도의 추가 수요분에 대해 제주계정 내에서 자체 운용하라는 식의 책임 떠넘기기식으로 지방재정을 어렵게 하고 있다. 또한 행정시의 역할이 축소됨에 따른 사업 추진의지의 약화도 새로운 문제점이다. 그러므로 앞으로 중앙예산절충의 시스템을 강화하고 도본청과 행정시가 연대해서 사업을 추진하는 책임의식을 강화시킬 수 있는 교육과 업무에 대한 전문성 강화가 필요하다.

## 2. 지방양여금사업 증감에 따른 추이 분석

### 1) 도로정비사업

#### (1) 총 투자 규모

<그림 3-2-1> 도로사업 투자규모



지방양여금 도로사업 부문은 지역 간 균형발전과 도·농간의 격차를 해소하고 농어촌 소득기반의 확충을 위해 도로의 기능제고 및 교통사고 예방을 위한 포장도 보수, 굴곡도로 개량, 안전시설 확충 등을 중점 정비해 나감으로써 교통정체 해소와 물류비용을 절감하고 국가경쟁력을 제고시키는 한편, 지역경제 활성화로 농어촌지역 주민소득 증대에 크게 기여하였다. 도로분야별 총 투자액은 <그림 3-2-1>과 같다.

92년부터 시작하여 2004년까지는 지방양여금으로 지원되었으며 양여금이 폐지되는 2005년부터는 지방교부세법 개정과 더불어 보통교부세에서 도로분교부세로써 매년 8,500억원씩 2008년까지 별도 운용하고 그 이후에는 보통교부세에 통합하여 운영되게 되었다. <표 3-2-1>에 의하면 2005년부터 2008년까지의 도로분교부세의 배분은 기존 양여금도로사업의 사업 잔량에 감안하여 2004년에 자치단체별로 배분규모를 확정되었으며 2005년부터 매년 균분배분하게 되었는데 제주도의 경우 총 1,258억원이 배분 예정이다.

도로분교부세의 배분은 각급 자치단체별 보전액이 지방양여금법 폐지 이전에 결정한 2004년도 지방양여금 예산액을 기준으로 각급 자치단체의 평균지원액(광역시 524억원, 도 424억원, 시 85억원, 군 68억원)을 상회할 수 없도록 하였다.

<표 3-2-1> 도로분 지방교부세 교부내역(2005~2008년기준)

(단위 : km, 백만원)

구분	'05 이후 사업			2005년	2006년	2007년	2008년
	사업량	교부요구액	교부예정액	교부액	교부액	교부액	교부액
합계	2,540.24	7,417,560	3,400,000	850,000	850,000	850,000	850,000
제주	152.17	295,567	125,808	31,452	31,452	31,452	31,452
제주본청	36.18	67,087	32,909	8,227	8,227	8,228	8,227
제주시	19.73	108,519	34,052	8,513	8,513	8,513	8,513
서귀포시	23.42	48,778	23,928	5,982	5,982	5,982	5,982
북제주군	38.35	33,056	16,216	4,054	4,054	4,054	4,054
남제주군	34.49	38,127	18,703	4,676	4,676	4,675	4,676

\* 자료 : 행자부. (2005). 지방교부세(도로분) 교부내역.

도로사업 부문에는 지방도, 시의국도 및 시의시도, 군도·농어촌도로사업 등 도로사업 SOC 부문에 2007년까지 총 8,761억원이 투자되었으며 이 중 지방양여금사업으로는 92년부터 2004년까지 총 7,250억원, 도로분교부세사업으로서 2005년부터 2007년까지 1,512억원이 투자되었다. 분야별로는 시의시도·국도에 44%인 3,856억원, 군도·농어촌도로에 41.3%인 3,620억원, 지방도에 14.7%인 1,286억원 등이 투자되었다.

지방도<군도·농어촌도로<시의시도·국도

총투자 : 44,050(92)→63,083(97)→65,325(02)→47,390(07) 평균 54,759백만원

양여금 : 25,729(92)→34,365(97)→44,632(02)→도로분교부세 31,452<sup>16)</sup>(07) 평균 35,227백만원

도비 : 4,180(92)→5,589(97)→2,524(02)→15,938<sup>17)</sup>(07) 평균 2,732백만원<sup>18)</sup>

시군비 : 14,141(92)→21,732(97)→13,569(02)→ - (07) 평균 16,442백만원

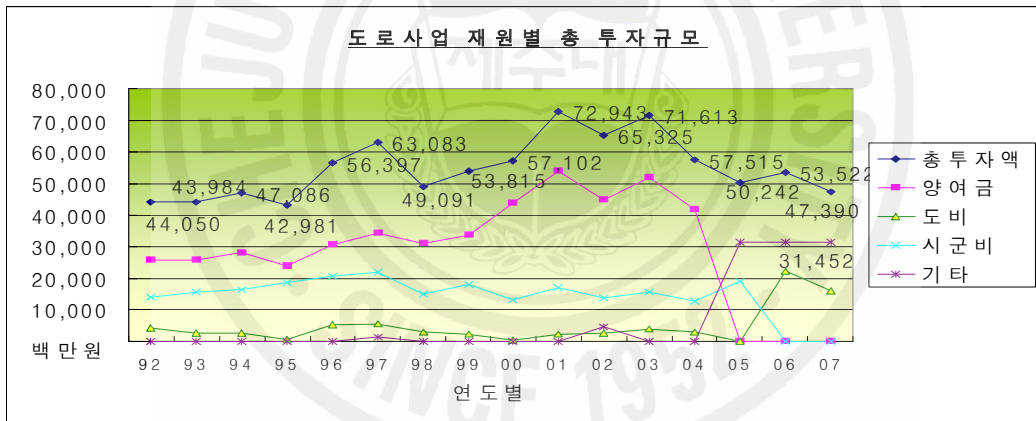
16) 04년 지방양여금 폐지로 05년부터 도로분교부세로 교부.

17) 06년 7월 1일 특별자치도 출범으로 07년도부터 시군비는 없으므로 도비가 크게 증가.

18) 06년 7월 특별자치도 출범으로 92년~2005년까지만 산출.

재원별 총 투자 규모 추이를 살펴보면 92년부터 04년까지의 평균투자액은 544 억원, 양여금 폐지 후 도로분교부세가 교부된 05년~06년은 평균 520억원, 특별자치도 출범 1년도 2007년에는 474억원으로 점차 규모가 감소추세이다. 이는 지방 양여금 운영 마지막 연도인 2004년인 경우 정부의 양여금세원의 30% 수준 결손 반영과 2005년~2007년인 경우 도로분교부세의 300억원대 배분 등 중앙지원 예산의 감소요인 때문으로 보이며 지방비부담은 크게 줄어들지 않았다. 도로사업은 92년부터 지방양여금사업으로 계속 추진해왔던 사업으로서 2004년 기준 전국 도로포장율이 지방도의 경우 78%, 시도 63%, 군도의 경우 52%, 농어촌도로 32%로 제고되면서 중앙정부에서는 양여금사업 배분율을 점차 줄여왔었다. 제주특별자치도의 <표 3-2-3> 내부자료에 따르면 2006년 말 기준 도로포장율은 지방도의 경우 76.2%, 시의시도는 95.6%, 군도가 58.8%에 이른 것을 알 수 있다.

<그림 3-2-2> 도로사업 재원별 총 투자 규모 추이 그래프



<표 3-2-2> 도로사업 재원별 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

합계	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	
계	876,138	44,050	43,984	47,086	42,981	56,397	63,083	49,091	53,815	57,102	72,943	65,325	71,613	57,515	50,242	53,522	47,390
양여금	469,394	25,728	25,849	27,963	23,858	30,709	34,365	31,044	33,548	43,807	53,924	44,632	52,076	41,891			
도비	76,311	4,180	2,618	2,748	497	5,246	5,589	3,044	2,445	198	2,186	2,524	3,971	3,000		22,127	15,938
시군비	230,193	14,141	15,517	16,375	18,626	20,443	21,732	15,002	17,821	13,097	16,833	13,569	15,566	12,624	18,847		
기타	100,239						1,397					4,600			31,395	31,395	31,452

\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007년)의 재구성.

<표 3-2-3> 도로별 포장도 현황

구 분		총노선수	연 장 (km)				비고
			계	포 장 도	%	미개발	
합 계		4,392개 노선	3,202.81	2,670.91	83.4%	531.9	
국 도	소 계	5개 노선	453.01	453.01	100.0%		
	5 · 16 도로 (국11호)		40.56	40.56	100.0%		
	일 주 도 로 (국12호)		176.07	176.07	100.0%		
	중산간도로 (국16호)		172.28	172.28	100.0%		
	1100 도 로 (국99호)		35.10	35.10	100.0%		
	평 화 로 (국95호)		29.00	29.00	100.0%		
국 지 도	소 계	1개 노선	35.4	35.4	100.0%	-	
	번 영 로 (97호)	건입~표선	35.4	35.4	100.0%		
지 방 도	소 계	10개 노선	264.2	201.3	76.2%	62.9	
	비 자 림 로 (지1112호)	평대~봉개	27.3	27.3	100.0%		
	추 자 로 (지1114호)	대서~예초	5.9	5.9	100.0%		
	제2산록도로 (지1115호)	용당~상효	43.9	35.4	80.6%	8.5	
	한 창 로 (지1116호)	한림~창천	14.3	14.3	100.0%		
	제1산록도로 (지1117호)	월평~어음	20.8	20.8	100.0%		
	남 조 로 (지1118호)	남원~조천	30.2	30.2	100.0%		
	서 성 로 (지1119호)	서귀~성산	33.9	27.0	79.6%	6.9	
	대 한 로 (지1120호)	대정~한림	18.0	18.0	100.0%		
	제 안 로 (지1121호)	제주~안덕	41.7	19.1	45.8%	22.6	
	제 성 로 (지1122호)	제주~성산	28.2	3.3	11.7%	24.9	
시 군 도	소 계	4,376개 노선	2,450.2	1,981.2	80.9%	469.0	
	제 주 시 (시도)	3,949	1,335.4	1,233.1	92.3%	102.3	제주
	제 주 시 (군도)	76	481.5	288.0	59.8%	193.5	북군
	서 귀 포 시 (시도)	277	229.8	227.4	99.0%	2.4	서귀포
	서 귀 포 시 (군도)	74	403.5	232.7	57.7%	170.8	남군

\* 자료 : 제주특별자치도 주요행정총람 자료(2006. 12월 말 기준) 중.

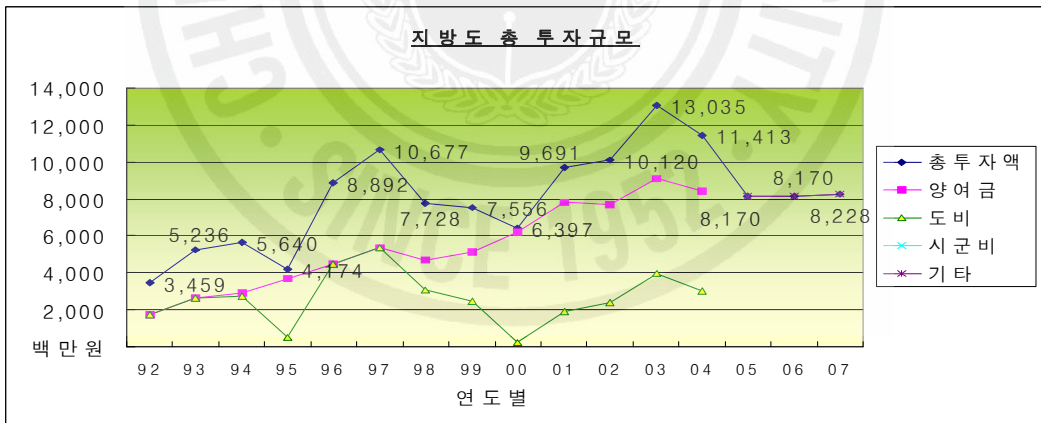
## (2) 지방도

지방도는 도로법 제15조에 의한 지방의 간선도로망으로서 도청소재지로부터 시청 또는 군청소재지를 상호 연결하는 도로 등 관할 도지사가 그 노선을 인정하는 도로로, 2004년 기준 양여금사업의 40%를 지방비 부담하여야 하는 사업이다. 도내 지방도는 제주도 관할 하에 92년에 최초 35억원, 2003년 130억원, 2004년 114억원, 2005년부터 2007년까지는 도로분교부세로 매년 82억이 투자되었다. 양여금이 폐지된 이후 05년부터 도로분교부세의 80억원대의 균분배분으로 투자규모가 축소되었다.

지방도에 2007년까지 총 1,286억원이 투자되었으며 재원별로는 양여금이 697억원, 도비 343억원, 도로분교부세 246억원이 투자되었다.

노선별로는 한창로 4차선 개설, 제1·2산록도로 개설, 비자림로선형개량사업, 성읍1·2교 재가설, 제2교래교 재가설, 남조로, 한창로, 제2산록도로, 추자도정비, 대한로, 진은교, 제2의귀교, 서성로, 추자로, 제안로(금악-상가간) 등이 그동안 지방양여금사업으로 개설 또는 확포장 되었다.

<그림 3-2-3> 지방도 총 투자 규모 추이 그래프



<표 3-2-4> 지방도 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

지방도	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
소 계	128,587	3,459	5,236	5,640	4,174	8,892	10,677	7,728	7,556	6,397	9,691	10,120	13,035	11,413	8,170	8,228
양여금	69,672	1,730	2,618	2,892	3,676	4,446	5,339	4,684	5,110	6,199	7,805	7,696	9,064	8,413		
도비	34,346	1,730	2,618	2,748	497	4,446	5,339	3,044	2,445	198	1,886	2,424	3,971	3,000		
시군비																
기타	24,568														8,170	8,170

\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007)의 재구성.

### (3) 시의국도 및 시의시도

시의국도는 도로법 제13조에 의한 일반국도 중 시를 통과하는 노선구간에 대하여 같은 법 제16조에 의한 시도와 마찬가지로 관할시장이 이를 관리하는 도로를 말하는 것으로 2004년 기준 양여금사업의 40%를 지방비 부담하여야 하는 사업이다. 도내 시의국도 및 시의시도는 기존 제주시와 서귀포시가 관할하던 도로로써 92년에 최초 151억원, 2003년 314억원, 2004년 233억원, 2005년부터 2007년까지는 도로분교부세사업으로 200~210억원 수준에서 투자되었다. 양여금이 폐지된 이후 05년부터 도로분교부세의 80억원대의 균분배분으로 투자규모가 축소되었다.

시의국도 및 시도에 2007년까지 총 3,800억원이 투자되었으며 재원별로는 양여금이 1,764억원, 도비 29억원, 시군비 1,558억원, 도로분교부세 435억원, 국비 60억원(서귀포분 97년 영주교가설 14억원, 02년 월드컵경기장접근도로 46억원)이 투자되었다.

노선별로는 제주시에는

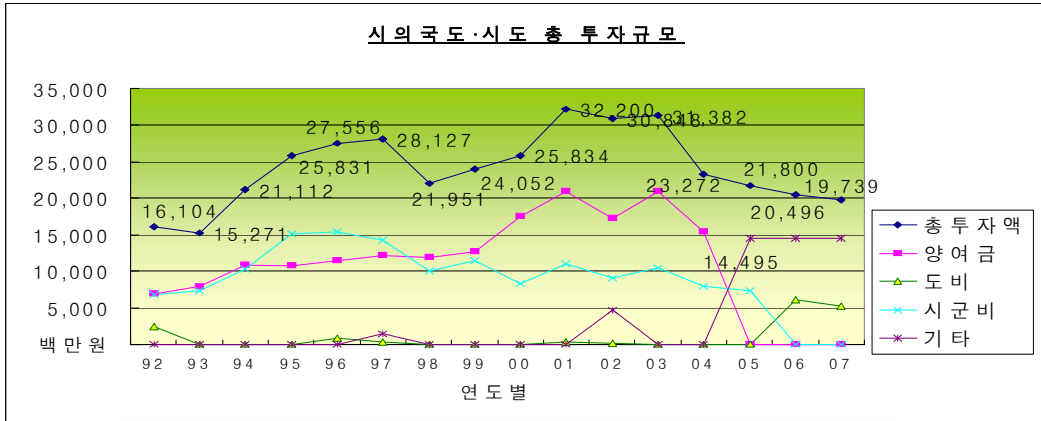
- 국도12호선, 국도16호선, 국도11호선, 이호~신제주간 도로 개설, 신제주~화북 간 제2우회도로 개설, 동부산업도로 확장, 측후소주변도로 개설, 이도아파트3단지 진입로 개설, 탑동~제2한천교간 개설, 삼성로 개설, 신산로 확장, 도시우회도로 확장, 동부산업도로 확장, 아라동~막은내 간 도로 개설, 외도~노형 간 도로 확장, 제2도시우회도로(신제주~구산마을) 등이 지방양여금 도로사업으로 투자되었으며,

서귀포시에는

- 국도12호선 확장, 해안도로 개설, 서귀중앙로 확장, 도시우회도로 확장, 영주교 가설, 국도11호선, 국도16호선~해안도로 간, 서귀교 가설, 제1강정교 가설, 악근교 가설, 국도16호선(회수~신시가지), 동문로터리~비석거리, 천제교 가설, 중산간도로~산록도로(동홍) 등이 지방양여금 도로사업으로 투자되었다.



<그림 3-2-4> 시의국도·시도 총 투자 규모 추이 그래프



<표 3-2-5> 시의국도·시도 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

시의시도국도	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	
계	385,574	16,104	15,271	21,112	25,831	27,556	28,127	21,951	24,052	25,834	32,200	30,831	31,382	23,272	21,800	20,496	19,739
양여금	176,416	6,923	7,936	10,837	10,688	11,402	12,160	11,865	12,673	17,500	20,900	17,172	20,927	15,432			
도비	15,145	2,450				800	250				300	100			6,001	5,244	
시군비	144,532	6,731	7,335	10,275	15,143	15,354	14,320	10,085	11,379	8,334	11,000	8,976	10,455	7,840	7,305		
기타	49,482						1,397					4,600			14,495	14,495	14,495

\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007년)의 재구성.

**(4) 군도 및 농어촌도로**

군도는 도로법 제16조에 의한 군청 소재지로부터 읍사무소 또는 면사무소 소재지에 이르는 도로, 읍사무소 또는 면사무소 소재지 상호간을 연결하는 도로 등으로서 관할 군수가 그 노선을 인정한 것을 말한다. 농어촌도로는 다른 도로와는 달리 도로법이 아닌 농어촌도로정비법(제2조)에 의하여 도로법에 규정되지 아니한 읍 또는 면지역 안의 도로로서 농어촌지역 주민의 교통 편의와 생산·유통활동 등에 공용되는 공로로 군수가 고시한 도로를 말하며 면도, 리도, 농도로 구분된다. 도내 군도 및 농어촌도로는 기존 북제주군과 남제주군이 관할하던 도로로서 92년에 최초 245억원, 2003년 272억원, 2004년 228억원, 2005년부터 2007년까지는 도로분교부세사업으로 200~250억원 수준에서 투자되었다. 특이한 점은 양여금이 폐지된 이후 05년부터 도로분교부세의 80억원대의 축소 배분됨에 따라 지방비 부담으로 그 부족분을 충당하고 있다.

군도 및 농어촌도로에 2007년까지 총 3,620억원이 투자되었으며 재원별로는 양

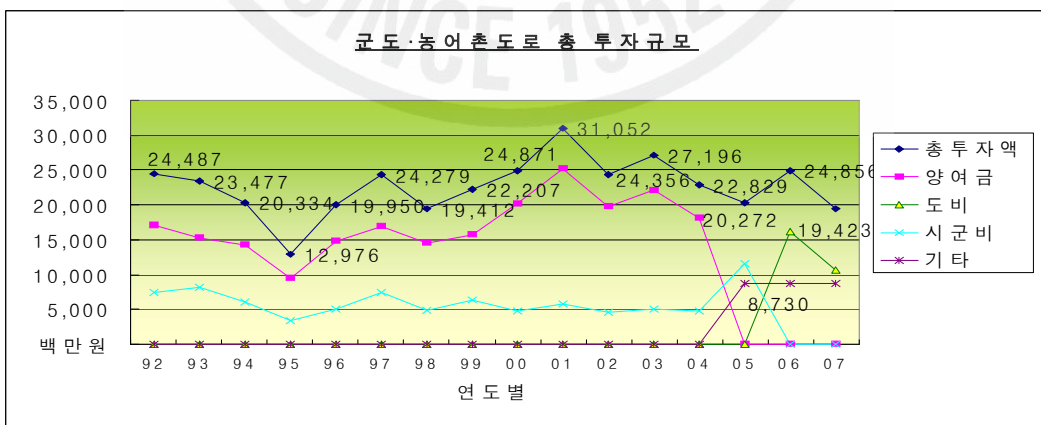
여금이 2,233억원, 시군비 1,125억원, 도로분교부세 262억원이 투자되었다.

노선별로는 pool 편성으로 개별사업명을 파악할 수 없어 2007년 예산을 기준으로 나열하였다.

- 북제주군에는 세화-좌보미 간 군도 개발, 장전-소길간 군도 개발, 조수-평화동 군도 개발, 군도14호선(고림동정류소-깨꺼리오름), 군도28호선(대흘1리-봉수동), 군도33호선(대림리사무소-국도12호선), 신와선(103호선)농어촌도로 정비, 영서선(101호선)농어촌도로 정비, 대선선(306호선)농어촌도로 정비

- 남제주군에는 신례-서성로 군도, 세화2-세화3 군도, 하례-망장포 군도, 태흥-신흥 군도, 위미대성동-중학교 군도, 조각공원-괴안진 군도, 서귀포종합스포츠센터 진입로, 하모-인성 군도, 시흥-용눈이 군도, 신풍-삼달 농어촌도로, 한남-서성로 농어촌도로, 온평-수산(1공구) 농어촌도로, 온평-수산(2공구) 농어촌도로, 위미3-해안간 농어촌도로, 고성-대수산봉 농어촌도로, 의귀-한남석재 농어촌도로, 상모-모슬봉 농어촌도로, 온평-하동선 농어촌도로, 사계-인성 농어촌도로, 화순-상수동 농어촌도로, 하천리-상하동 농어촌도로, 화순상수동-체육관 농어촌도로, 하례2-서성로 농어촌도로, 신례1-상위미 농어촌도로 등이 투자되었다.

<그림 3-2-5> 군도·농어촌도로 총 투자 규모 추이 그래프



<표 3-2-6> 군도·농어촌도로 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

군도·농어촌도로	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	
계	361,977	24,487	23,477	20,334	12,976	19,950	24,279	19,412	22,207	24,871	31,052	24,356	27,196	22,829	20,272	24,856	19,423
양여금	223,307	17,077	15,295	14,234	9,493	14,861	16,866	14,495	15,765	20,108	25,219	19,764	22,085	18,045			
도비	26,820															16,126	10,694
시군비	85,661	7,410	8,182	6,100	3,483	5,089	7,412	4,917	6,442	4,764	5,833	4,593	5,111	4,784	11,542		
기타	26,189														8,730	8,730	8,729

\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007년)의 재구성.

### (5) 도로사업 부문 투자추이 분석 요약 및 함의

도로사업부문은 양여금 폐지 이후 지방교부세인 도로분교부세로 재편되어 지원되었다. 92년 최초 400억원대에서 점차 증가하여 2000년대 초 700억원대로 확대되어 지원됨으로써 지방도는 76.2%, 시도 95.6%, 군도(농어촌도로)가 58.8%에 이른 포장을 큰 성과를 거두었다. 지방양여금 폐지 당시 행사부에서는 특히 도로사업 부문에 대한 안정적 투자를 우려하였지만 사실 제주도의 경우 군도(농어촌도로)를 제외하고 도로사업은 어느 정도 정점에 도달해서 도로사업 부문에 대한 투자를 줄여야 되지 않을까 생각되어질 정도로 도로사업에는 많은 투자가 이루어졌다.

그러나 2008년까지만 도로분교부세가 운영되어 그 이후에는 도로사업에 대한 안정적 예산확보 장치가 없어지게 되는데 현재의 도로포장율로 볼 때 내년까지 도로사업을 완성할 수는 없을 것으로 보이는 것이 우려된다. 따라서 도로분교부세가 없어지는 2009년 이후의 도로사업에 대한 안정적 투자방안이 마련되어야 할 것이며, 앞으로 도로의 확장·신설보다는 혼잡한 지역에 대한 교통소통 대책을 마련하고, 교통사고 잦은 곳의 교통환경 개선쪽으로 투자방향을 선회하는 것이 바람직하다. 또한 2007년 특별자치도로 도시군이 통합되어 조직이 단일화 되고 도로사업에 대한 투자가 현격히 줄어들고 있음에도 불구하고 특별한 대책이나 앞으로 투자방향에 대한 대안이 없이 기존 도시군체계의 투자비율대로 적용하여 시도와 군도(농어촌도로)에 투자하는 것은 과거지향적으로 바람직하지 않다. 오히려 시도의 투자비를 군도(농어촌도로)쪽에 상향 배분하여 도로포장율을 제고하는 것이 바람직하다고 보아진다.

## 2) 농어촌지역개발사업

### (1) 총 투자 규모

지방양여금 농어촌지역개발사업 부문은 시장개방이 가속화되면서 농촌의 소득과 생활환경의 낙후, 도·농간 격차의 확대와 이농의 급증으로 농업과 농촌의 어려움이 가중됨에 따라 90년 농어촌발전특별조치법을 시작으로 농촌정주생활권개발사업과 문화마을 조성, 농촌도로 개설, 용수 개발, 상하수도 개발, 환경처리시설, 문화시설, 농촌관광사업 등이 지원되었다. 포괄보조 방식으로 지원되어 자치단체의 재량권을 인정하는 한편 농촌의 주거환경을 도시의 주거환경과 같은 수준으로 개선하여 도시화된 농촌 정주공간을 마련하고 농촌지역 도로를 정비하여 농산물 수송시간 단축 등 유통개선 및 면소재지 등 중심권으로의 접근성을 높이는 등 주민생활편익 및 농촌주택정비(개량·신축)와 마을 기반정비로 쾌적한 생활환경을 제공하는데 기여하였다. 농어촌지역개발사업 부문에는 농어촌 생활환경 정비와 오지개발 2개의 지원분야가 있었지만 제주도에선 농어촌 생활환경 정비 분야에만 예산이 지원되었다. 92년부터 시작하여 2004년까지는 지방양여금으로 지원되었으며 양여금이 폐지되는 2005년부터는 국가균형발전특별회계가 신설됨에 따라 균특사업으로 지원되었다.

농어촌지역개발 부문에는 주로 정주권 개발사업과 문화마을 조성사업 등에 지원되고 농어촌정비법 제31조에 따라 일반 면(정주면)을 대상으로 하여 지원되었으며 이 분야의 양여금은 도에 배분되고 도에서는 도비를 붙여 시군에 재편성하는 구조로 예산이 편성되고 있다. 도시군 간 중복거래<sup>19)</sup>를 제외한 실제 투자액은 기존 북제주군과 남제주군에 2007년까지 총 364억원이 투자되었으며 이중 지방양여금사업으로는 92년부터 2004년까지 총 272억원, 균특사업으로서 2005년부터 2007년까지 92억원이 투자되었다.

19) 중복거래를 제외하는 방식은 양여금과 도비는 제주도에 편성된 투자액으로만 하고 시군비는 시군에 편성된 투자액을 반영.

총투자 : 775(92)→2,780(97)→2,946(02)→2,267(07) 평균 2,276백만원

양여금 : 538(92)→1,381(97)→2,311(02)→균특보조금2,267<sup>20)</sup>(07) 평균 1,770백만원

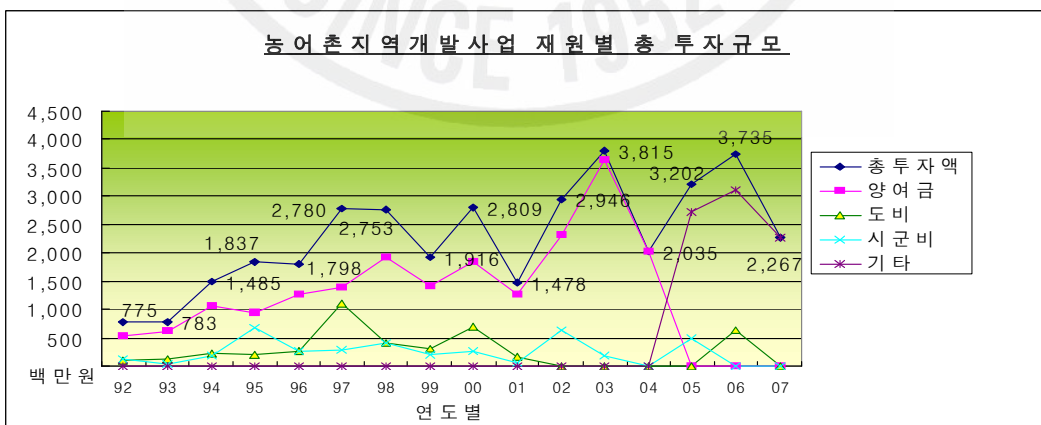
도비 : 105(92)→1,103(97)→ - (02)→ - (07) 평균 258백만원<sup>21)</sup>

시군비 : 133(92)→296(97)→635(02)→ - (07) 평균 276백만원

재원별 총 투자 규모 추이를 살펴보면 증가추이가 불안정하며 95년 이후 03년까지는 평균 25억원, 2004년도 양여금 폐지 마지막 연도에는 양여금세원의 결손에 따라 감소정되어 20억원대로 줄어든 이후 균특보조금으로 교부된 05년~06년은 평균 35억원, 특별자치도 출범 1년도 2007년에는 23억원으로 점차 규모가 감소추세이다.

정주권 개발사업에는 양여금(균특) 100% 지원사업으로 북제주군의 한경면, 안덕면과 남제주군의 표선면이 포함되어 농어촌지역의 도로포장, 배수시설, 교량, 마을회관, 농촌주택 정비 등 사업이 투자되었다. 문화마을 조성사업에는 양여금(균특) 80% 지원사업으로 남제주 표선, 남제주 안덕, 북제주 한경, 북제주 판포, 남제주 화순, 남제주 성읍 등이 사업에 포함되어 도로, 하수도사업 등 기반시설이 투자되었다. 문화마을조성에는 2003년도에 남제주 성읍 문화마을에 32억원이 투자 극대화된 사례도 찾아볼 수 있다.

<그림 3-2-6> 농어촌지역개발사업 재원별 총 투자 규모 추이 그래프



20) 04년 지방양여금 폐지로 05년부터 균특사업으로 지원.

21) 06년 7월 특별자치도 출범으로 94~2005년까지만 산출.

<표 3-2-7> 농어촌지역개발사업 재원별 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

합계	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07		
계	36,415	775	783	1,485	1,837	1,798	2,780	2,753	1,916	2,809	1,478	2,946	3,815	2,035	3,202	3,735	2,267	
양여금	20,235	538	616	1,074	951	1,258	1,381	1,927	1,411	1,840	1,258	2,311	3,634	2,035				
도비	4,239	105	120	231	204	270	1,103	413	302	705	157					630		
시군비	3,857	133	48	181	682	270	296	413	203	264	62	635	181			491		
기타	8,033															2,711	3,105	2,267

\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007년)의 재구성.

## (2) 농어촌지역개발사업 부문 투자추이 분석 요약 및 함의

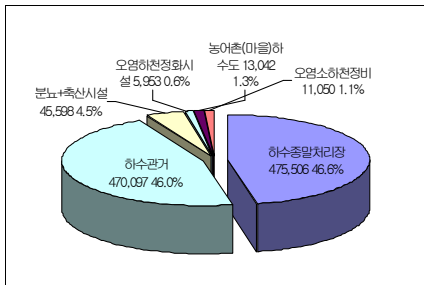
농어촌지역개발사업 부문은 양여금 폐지 이후 균특사업으로 지원되고 있는 사업으로 농어촌지역에만 투자됨으로써 도농간 재정불균형 해소에 도움이 되고 있는 사업들이다. 이 부문의 사업들은 양여금이 폐지 후인 2005년과 2006년에 오히려 소폭 증가추세를 보이고 있는데, 이는 2005년과 2006년도에는 기초자치단체가 유지되는 상황에서 나름대로 균특사업으로서 지자체가 자율적 재량권을 사용하여 기존사업에 대한 관심으로 투자추이를 유지하려는 노력의 일환으로 보이며 2007년에는 특별자치도의 재정수요가 크게 증가됨으로 투자가 감소한 것으로 보인다. 균특사업은 실링(ceiling) 사업으로 정부의 규모 증가추이에 영향을 받고 있다. 즉 자치단체장의 중앙절충 여지가 국고보조사업과 비교할 때 크게 떨어지므로 실링의 규모가 크게 확대되지 않는 한 지방재정수요의 증가추이를 따라잡을 수 없을 것이다. 특히 특별자치도의 경우 막 출범을 한 상황에서 재정수요가 급증하고 있는 현실을 볼 때 기존 투자사업들에 대한 배분량이 증가되거나 유지되기 어려울 것으로 보여, 농어촌지역발전에 기여하는 바가 큰 농어촌지역개발사업 부문에 대한 안정적 재원확보 장치마련이 필요하다.

## 3) 수질오염방지사업 부문

### (1) 총 투자규모

수질오염방지사업 대상은 수질환경보전법·하수도법 등 수질오염방지관계법에 의한 ① 하수종말처리시설 ② 하수도관 정비 ③ 분뇨·축산폐수처리시설 ④ 오염

<그림 3-2-7 수질오염방지사업 분야별 투자비율>



하천정화사업 ⑤ 농어촌하수도정비사업 ⑥ 오염소하천정비사업 등으로 분류된다. 각종 오폐수의 정화시설 등 환경오염방지 기반 시설 확충과 오염하천의 정화사업 등으로 주민의 삶의 질 향상에 크게 기여하고 있다.

수질오염방지사업 각 분야별 투자규모는 <그림 3-2-7>과 같으며, 92년부터 2004년까지는 지방양여금으로, 지방양여금이 폐지된 2005년 이후로는 국고보조사업으로 지원되고 있다.

수질오염방지사업 부문에는 하수종말처리장시설, 하수도관거시설, 분뇨·축산폐수처리시설사업 등에 2007년까지 총 1조 212억원이 투자되었으며 이 중 지방양여금사업으로는 92년부터 2004년까지 총 7,176억원, 국고보조사업으로서 2005년부터 2007년까지 3,037억원이 투자되었다.

분야별로는 하수종말처리장에 46.6%인 4,755억원, 하수관거사업에 46%인 4,701억원, 분뇨+축산시설에 4.5%인 456억원, 농어촌마을(하수도)정비사업에 1.3%인 130억원, 오염소하천정비에 1.1%인 111억원, 오염하천정화사업에 0.6%인 96억원 등이 투자되었다.

농어촌마을(하수도)정비사업<분뇨+축산시설<하수관거<하수종말처리장

총투자 : 11,050(92)→55,198(97)→117,065(02)→68,460(07) 평균 63,828백만원  
 양여금 : 7,493(92)→32,811(97)→84,702(02)→국고보조금42,411<sup>22)</sup>(07) 평균 38,427백만원  
 도비 : 769(92)→6,403(97)→7,795(02)→26,049<sup>23)</sup>(07) 평균 5,738백만원<sup>24)</sup>  
 시군비 : 2,788(92)→15,984(97)→24,568(02)→ - (07) 평균 17,745백만원

재원별 총 투자 규모 추이를 살펴보면 92년부터 꾸준히 증가하다가 02~03년 최고조에 이르렀다가 04년 양여금운영 마지막 연도에 양여금세입의 결손으로 30% 감소정하면서 크게 줄어든다. 국고보조금이 교부된 05~06년은 평균 1,254억

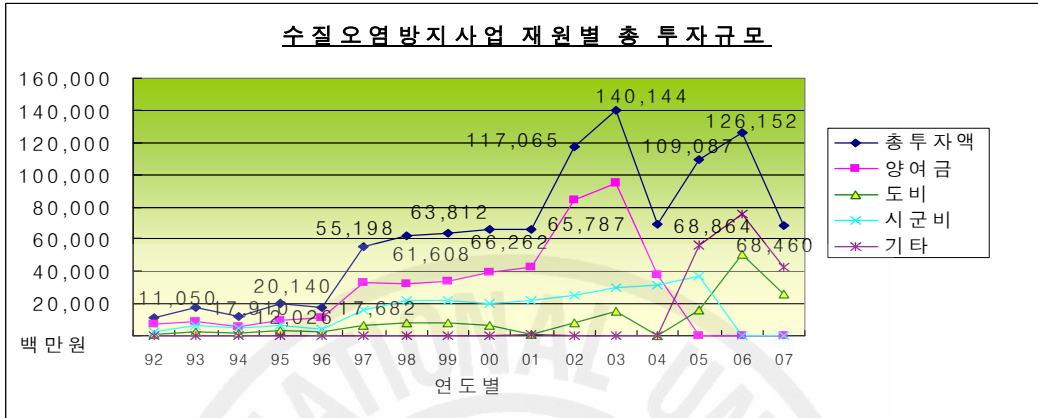
22) 04년 지방양여금 폐지로 05년부터 국고보조금으로 교부.

23) 06년 7월 1일 특별자치도 출범으로 07년도부터 시군비는 없으므로 도비가 크게 증가.

24) 06년 특별자치도 출범으로 평균은 94~2005년까지만 산출.

원으로 증가추세를 이어갔으나, 특별자치도 출범 1년도인 2007년에는 685억원으로 투자규모가 많이 감소되었다.

<그림 3-2-8> 수질오염방지사업 재원별 총 투자 규모 추이 그래프



<표 3-2-8> 수질오염방지사업 재원별 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

합계	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	
계	1,021,247	11,050	17,910	12,026	20,140	17,682	55,198	61,608	63,812	66,262	65,787	117,065	140,144	68,864	109,087	126,152	68,460
양여금	440,823	7,493	9,025	5,659	9,932	10,978	32,811	31,996	34,062	39,408	42,465	84,702	94,733	37,551			
도비	156,976	769	2,722	1,629	3,526	2,463	6,403	8,149	8,066	6,723	722	7,795	15,615	15,749	50,591	26,049	
시군비	248,432	2,788	6,163	4,739	6,682	4,236	15,984	21,462	21,684	20,131	21,600	24,568	29,790	31,313	37,294		
기타	175,016									1,000				56,044	75,561	42,411	

\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007년)의 재구성.

## (2) 하수종말처리장

하수종말처리장의 시설은 도시의 증가 및 집중, 산업화 및 생활여건 변화 등으로 다량의 오염물질이 유입됨에 따른 하천 및 바다 등에서 수질오염 문제를 해결함으로써 쾌적한 생활환경을 조성하는 데 많은 기여를 하고 있다. 92년부터 2004년까지는 지방양여금사업으로, 양여금이 폐지된 2005년부터는 국고보조금사업으로 추진되고 있으며 지원기준은 일반시군 시·읍지역은 53%, 면지역과 마을하수도시설은 70% 보조 지원되었다.



<표 3-2-9> 하수종말처리시설 사업비 지원기준(2004년 기준)

구 분	양 여 금	지 방 비	
		시 도	시 군
일반시·군 시·읍지역	53%	23.5%	23.5%
면단위 하수처리장	70%	15%	15%
마을하수도시설	70%	15%	15%

\* 자료 : 행자부 자료의 재구성.

하수종말처리장사업은 지방양여금이 도에 배분되고 도에서는 도비를 붙여 시군에 재편성<sup>25)</sup>하는 구조로 예산이 편성되고 있다. 도시군 간 중복거래<sup>26)</sup>를 제외한 실제 투자액은 총 4,755억원으로 92년에 최초 103억원, 2003년 788억원, 2004년 258억원, 2005년부터 2007년까지는 국고보조금사업으로 170~630억원 수준에서 투자되었다. 특히 99년부터 2006년까지 투자규모가 집중화되었는데 이는 기존 북제주군과 남제주군에서 하수종말처리장 시설을 신설함에 따른 증가로 분석되며 판포, 월정, 태흥에 시설되는 3개소가 07년도 말 완공되면 2007년도 이후에는 투자규모가 크게 줄어들 전망이다.

<표 3-2-10> 하수처리장 현황 및 처리실적

처리장별	처리방법	1일처리용량(m <sup>3</sup> )		연 간 처리실적 (천m <sup>3</sup> )	처리수질(BOD)		슬러지 발생량 (m <sup>3</sup> /년)	종사 인원 (명)
		처리 용량	처리량		유입 (mg/ℓ)	방류 (mg/ℓ)		
제주시 제주	표준활성슬러지법	130,000	95,837	34,980	178.1	9.7	10,570	34
서귀포시 색달	B3공법	15,000	6,843	2,497	103.1	12.6	956	12
서귀포시 보목	B3공법	20,000	12,750	4,653	111.9	8.4	1,402	14
서귀포시 서부	SBR 공법	8,000	2,944	1,071	83.9	4.0	211	9
서귀포시 성산	"	4,000	1,280	467	79.5	2.1	75.6	9

\* 자료 : 제주특별자치도 주요행정총람. (2006년 말 기준).

\* 주 : 판포, 월정, 태흥의 하수종말처리장은 2007년도 말 완공 또는 가동 예정임.

25) 사업비가 재배분 성격을 가지고 있어 실제 예산편성 구조상 도와 시군에 양여금과 도비가 중복 계상됨.

26) 중복거래를 제외하는 방식은 양여금과 도비는 제주도에 편성된 투자액으로만 하고 시군비는 시군에 편성된 투자액을 반영.

<표 3-2-11>의 하수종말처리시설 설치현황을 살펴보면 92년 하수처리시설 1개소에서 2006년 말 5개소, 하수도 보급률은 92년 1.1%에서 2006년 71%로 크게 증가되었음을 알 수 있다.

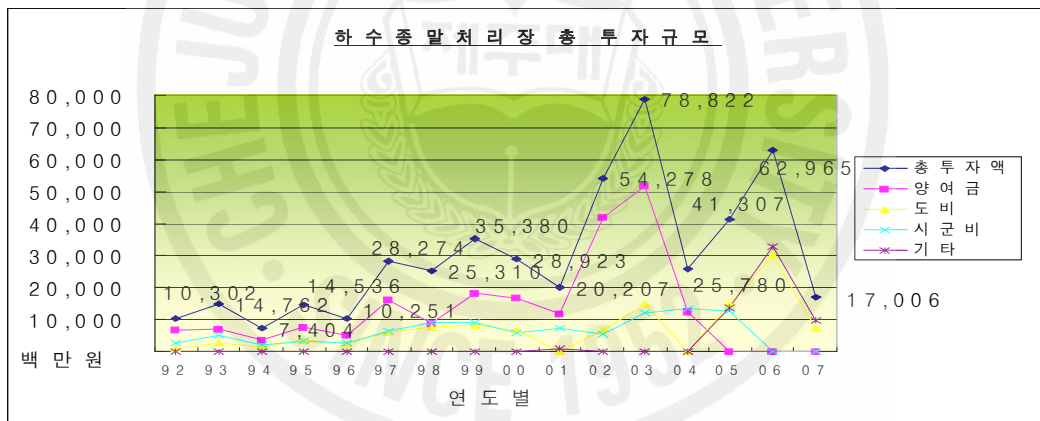
<표 3-2-11> 연도별 하수종말처리시설 설치 현황

(천톤/일, 개소, %)

구분	1992년			2001년 말			2002년 말			2003년 말			2004년 말			2006년 말		
	시 설 수	처리량 (천톤/ 일)	하수도 보급률 (%)	시 설 수	처리량 (천톤/ 일)	하수도 보급률 (%)	시 설 수	처리량 (천톤/ 일)	하수도 보급률 (%)	시 설 수	처리량 (천톤/ 일)	하수도 보급률 (%)	시 설 수	처리량 (천톤/ 일)	하수도 보급률 (%)	시 설 수	처리량 (천톤/ 일)	하수도 보급률 (%)
전국	26	5,815	38.8	184	16,023	73.2	207	17,051	75.8	242	17,842	78.8	268	18,179	81.4			
제주	1	2	1.1	3	98	63.2	3	112	63.8	3	111	65.6	3	112	66	5	120	71

\* 자료 : 행자부 자료(92~2006년)의 재구성.

<그림 3-2-9> 하수종말처리장 총 투자 규모 추이 그래프



<표 3-2-12> 하수종말처리장 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

하수종말처리장	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	
계	475,506	10,302	14,762	7,404	14,536	10,251	28,274	25,310	35,380	28,923	20,207	54,278	78,822	25,780	41,307	62,965	17,006
양여금	207,867	6,769	6,982	3,597	7,535	5,186	16,012	8,731	18,192	16,647	11,921	42,070	51,741	12,484			
도비	113,110	769	2,722	1,629	3,526	2,466	5,973	7,541	8,066	6,600	6,600	15,000	15,000	15,000	30,059	7,157	
시군비	97,100	2,764	5,058	2,179	3,476	2,597	6,289	9,038	9,122	5,676	7,286	5,608	12,081	13,298	12,633		
기타	57,429									1,000				13,674	32,906	9,849	

\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007년)의 재구성.

### (3) 하수관거

하수관거정비사업은 하수를 처리하기 위하여 설치하는 하수관거의 확충에 소요되는 사업비를 지원하여 하수종말처리시설의 효율적 운영 및 관리를 도모하고 하수를 하수종말처리시설로 이송하는 기능 외에 빗물을 하천 등 공공수역으로 배제하여 도시지역을 침수피해로부터 보호하는 기능을 하기도 한다.

92년부터 2004년까지는 지방양여금사업으로, 양여금이 폐지된 2005년부터는 국고보조금사업으로 추진되고 있으며 지원기준은 일반시군 지역은 신설·교체인 경우 70%, 개·보수인 경우 30% 보조 지원되었다.

<표 3-2-13> 하수관거 사업비 지원기준(2004년 기준)

구 분	양 여 금		지 방 비	
	신설 및 교체	개 · 보수	신설 및 교체	개 · 보수
광역시	30%	10%	70%	90%
도청소재지	50%	20%	50%	80%
일반시·군	팔당대책지역	70%	30%	70%
	기타지역	70%	30%	70%

\* 자료 : 행자부 자료의 재구성.

하수관거정비사업은 해당 시군에 직접 양여금이 배분되어 예산편성 되었다. 총 투자액은 총 4,701억원으로 92년에 최초 7억원, 2003년 502억원, 2004년 383억원, 2005년부터 2007년까지는 국고보조금사업으로 478~622억원 수준에서 투자되었다. 하수관거사업은 꾸준히 증가하다가 양여금 마지막 연도인 2004년도에 양여금세입 30% 수준 결손에 따라 연도 말 감액 조정이 불가피하여 크게 감소하였다. 2005~2006년 국고보조사업으로 변경되면서 다시 증가추세에 있었으나 2007년 통합 이후 다소 감소하고 있다.

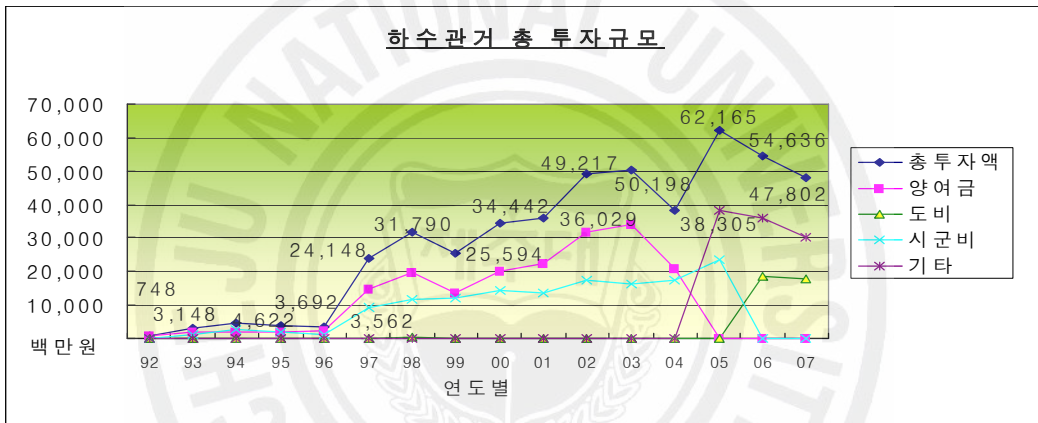
2006년 말 기준 하수관거 시설 현황은 <표 3-2-14>와 같이 총 3,970km 중 2,827km이 시설되었으며 하수관거 시설율은 71%에 이르고 있다.

<표 3-2-14> 하수관거 시설 현황

구 분	인 구(명)		관 거(km)		처리율(%)	시설율(%)
	지역별	처 리	계 획	시 설	인 구	시 설
계	561,695	410,567	3,970	2,827	73.1	71.2
제 주 시	405,819	301,364	2,488	1,738	74.3	69.9
서귀포시	155,876	109,203	1,482	1,089	70.1	73.5

\* 자료 : 제주특별자치도 주요행정총람. (2006년 말 기준).

<그림 3-2-10> 하수관거 총 투자 규모 추이 그래프



<표 3-2-15> 하수관거 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

하수관거	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	
계	470,097	748	3,148	4,622	3,692	3,562	24,148	31,790	25,594	34,442	36,029	49,217	50,198	38,305	62,165	54,636	47,802
양여금	185,916	724	2,043	2,062	1,897	2,244	14,580	19,839	13,494	20,098	22,412	31,626	33,876	21,020			
도비	36,974					150	500									18,580	17,744
시군비	142,666	24	1,105	2,560	1,795	1,318	9,418	11,450	12,100	14,343	13,617	17,591	16,322	17,285	23,738		
기타	104,541														38,427	36,056	30,058

\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007년)의 재구성.

#### (4) 분뇨처리시설 및 축산분뇨처리시설

2004년 말 현재 우리나라 분뇨발생량은 1일 49,053톤이며, 이 중 24,136톤은 단독정화조 등에서 처리되고, 24,917톤이 처리대상 분뇨로 발생하고 있다. 처리대상

인 분뇨 중 98.4%인 24,526톤은 분뇨처리시설, 해양 투기 등의 방법으로 처리하고 있는데 정화되지 않은 분뇨의 방출은 심각한 토양오염과 수질오염을 가져올 수 있다. 축산분뇨처리시설인 경우도 고농도의 유기물과 질소·인 성분을 함유하고 있어 적정하게 처리되지 않고 공공수역으로 방류될 경우 하천수질을 크게 악화시키게 된다.

이 분야의 사업들은 92년부터 2004년까지는 지방양여금사업으로, 양여금이 폐지된 2005년부터는 국고보조금사업으로 추진되고 있으며 지원기준은 시도 60%, 시군은 80% 보조 지원되었다.

분뇨처리시설 및 축산분뇨처리시설은 지방양여금이 도에 배분되고 도에서는 도비를 붙여 시군에 재편성<sup>27)</sup>하는 구조로 예산이 편성되고 있는데 제주도의 경우 도시군간 중복거래를 제외한 북제주군과 남제주군의 실제 투자액은 총 456억 원으로 95년에 최초 13억원, 2003년 61억원, 2004년 1억원, 2005년부터 2007년까지는 국고보조금사업으로 31~75억원 수준에서 투자되었다. 분뇨처리시설인 경우 <표 3-2-16>과 같이 제주 1개소, 서귀포 1개소, 북제주군 4개소, 남제주군 2개소 등 총 8개소로 1일 처리량은 588m<sup>3</sup>이며 축산폐수처리시설은 한림읍 금악리에 1개소가 06년 완공되었으며 대정읍 일과리에 1개소가 07년 준공을 앞두고 있다. 투자사업 추이를 살펴보면 비연속성 가파른 산모양의 그래프가 그려지고 있는데 이는 신설되는 시점에서 집중투자가 이루어지기 때문이며 07년에 사업이 마무리에 따라 다시 투자가 감소될 것으로 전망된다. 2006년 말 기준 축산분뇨처리시설 현황은 <표 3-2-17>과 같다.

<표 3-2-16> 분뇨처리시설 가동 현황(2004년 기준)

지자체	시설확충 내역		
	개 소 수	시설용량(m <sup>3</sup> /일)	처리량(m <sup>3</sup> /일)
전국	<b>194 개소</b>	<b>36,196</b>	<b>34,259</b>
제주도	8 개소	588	700

\* 자료 : 행자부 자료의 재구성.

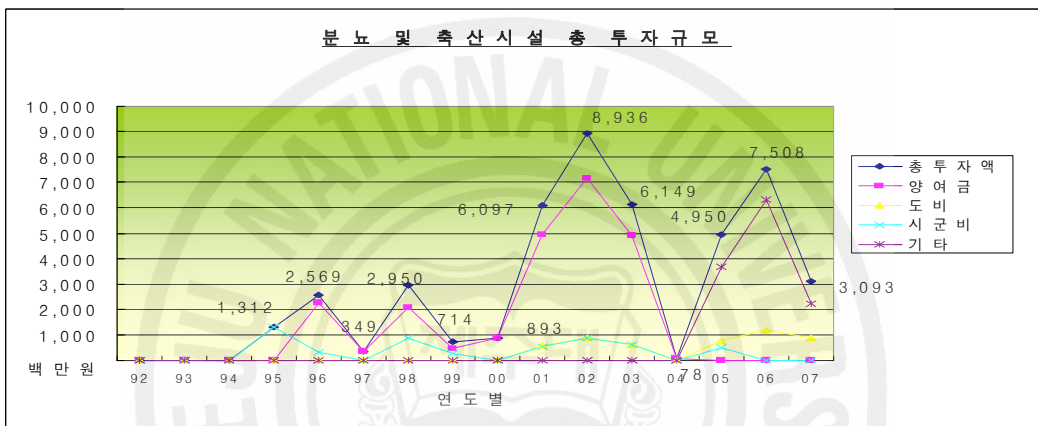
27) 사업비가 재배분 성격을 가지고 있어 실제 예산편성 구조상 도와 시군에 양여금과 도비가 중복 계상됨.

<표 3-2-17> 축산분뇨처리시설 가동 현황(2006년 기준)

구분	시설확충 내역			비고
	개 소 수	시설용량(m <sup>3</sup> /일)	처리량(m <sup>3</sup> /일)	
북제주군(한림)	1개소	100	82.4	06년 완공
남제주군(대정)	1개소	200		07년 완공예정

\* 자료 : 제주특별자치도 07년 보통교부세 산정자료.

<그림 3-2-11> 분뇨 및 축산시설 총 투자 규모 추이 그래프



<표 3-2-18> 분뇨·축산시설 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

분류	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
계	45,598			1,312	2,569	349	2,950	714	893	6,097	8,936	6,149	78	4,950	7,508	3,093
양여금	23,109				2,248	349	2,065	448	803	4,961	7,148	4,919	78			
도비	4,903									589	894	615		749	1,188	889
시군비	5,348			1,312	321		885	266		547	894	615		509		
기타	12,238													3,693	6,321	2,224

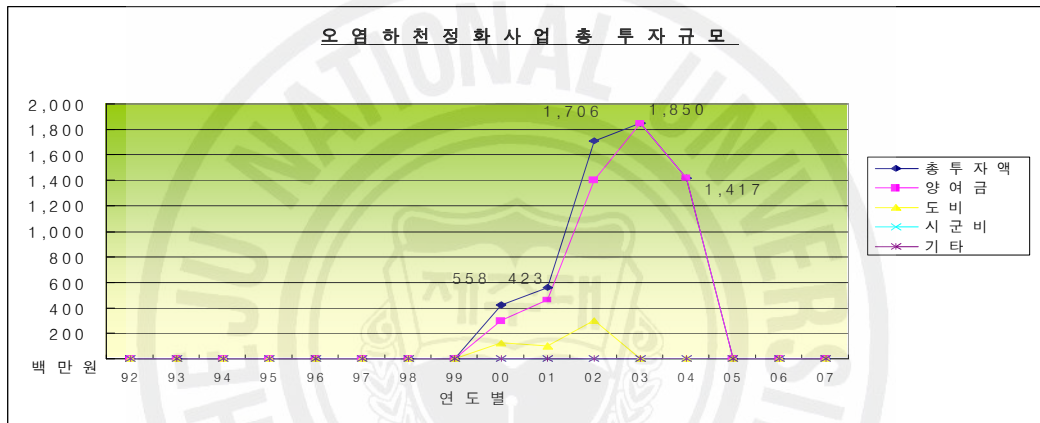
\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007년)의 재구성.

### (5) 오염하천정화사업

오염하천정화사업은 주로 하상정비, 퇴적오니 준설 등을 통하여 수질을 개선하는 데에 그 목적을 두고 추진하여 왔으나 2000년부터는 수생식물 식재, 습지조성 등을 통한 수질개선과 함께 여울, 소, 어도 설치 등을 통한 하천생태계 복원도 함께 고려되는 '자연형하천정화사업'으로 확대하여 추진해 오고 있다.

이 분야의 사업들은 92년부터 2004년까지는 지방양여금사업으로, 양여금이 폐지된 2005년부터는 국고보조금사업으로 추진되고 있으며 지원기준은 광역시는 50%, 시군의 경우에는 최근 3년 간의 평균 재정력 지수에 따라 70~80%를 차등하여 지원되었다. 오염하천정화사업은 제주도의 경우 대부분 도에서 예산 편성되어 99년부터 2004년까지 투자되었는데 총 투자액은 총 60억원으로 2000년에 최초 4억원, 2003년 19억원, 2004년 14억원이 투자되었다. 양여금이 폐지된 이후인 2005년부터는 일반 하천정비사업으로 pool 예산이 편성되어 있다.

<그림 3-2-12> 오염하천정화사업 총 투자 규모 추이 그래프



<표 3-2-19> 오염하천정화사업 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

오염하천정화시설	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
계	5,953								423	558	1,706	1,850	1,417			
양여금	5,431								300	459	1,405	1,850	1,417			
도비	522								123	99	301					
시군비																
기타																

\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007년)의 재구성.

### (6) 농어촌(마을)하수도 정비사업

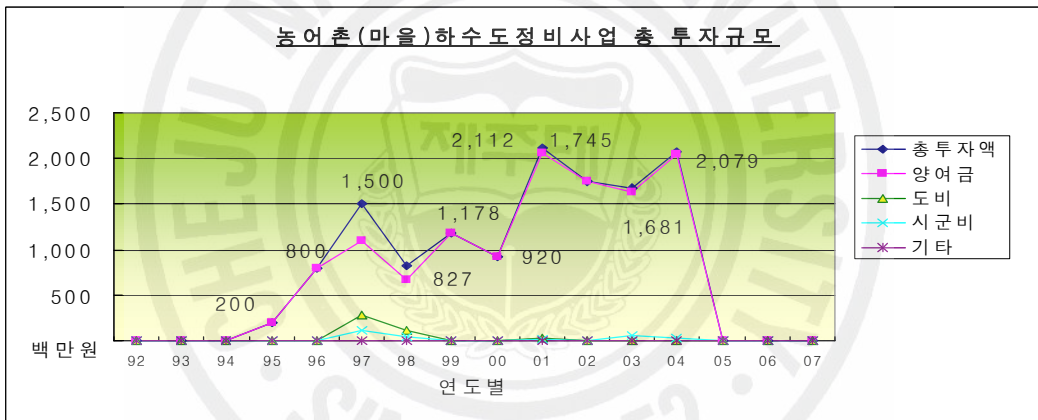
마을하수도란 농어촌지역의 수질오염을 초기단계에서 예방하기 위하여 자연마을 단위로 설치하는 하수도사업으로, 깨끗한 환경과 소득이 조화된 농어촌마을을 정비하여 농어촌의 정주여건을 향상시키고 농어민의 삶의 질을 향상시키기 위하여

95년부터 양여금사업으로 지원되었다.

이 분야의 사업들은 95년부터 2004년까지는 지방양여금사업으로, 양여금이 폐지된 2005년부터는 국고보조금사업으로 추진되고 있으며 지원기준은 면단위하수처리 시설은 70%, 마을단위시설 등은 개소별로 1~3억원 지원되었다.

오염하천정화사업은 제주도의 경우 대부분 군지역인 북제주군과 남제주군에서 예산 편성되어 95년부터 2004년까지 투자되었는데 총 투자액은 총 130억원으로 95년에 최초 2억원, 2003년 17억원, 2004년 21억원이 투자되었다. 지방양여금이 폐지된 2005년 이후에는 일반 하수관거 정비사업으로 pool 예산이 편성되어 있다.

<그림 3-2-13> 농어촌(마을) 하수도정비사업 총 투자 규모 추이 그래프



<표 3-2-20> 농어촌(마을)하수도정비사업 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

농어촌(마을)하수도	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
계	13,042			200	800	1,500	827	1,178	920	2,112	1,745	1,681	2,079			
양여금	12,358			200	800	1,100	673	1,178	920	2,062	1,745	1,631	2,049			
도비	423					280	108			35						
시군비	261					120	46			15		50	30			
기타																

\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007년)의 재구성.



**(7) 오염소하천정비사업**

소하천정비사업은 1990년대의 산업화로 인구집중과 생활수준이 향상되어 물 소비량의 증가와 산업 및 축산폐수의 방류량이 늘어나면서 소하천의 수질과 하천 환경이 급격히 악화됨에 따라, 소하천에 수변 휴식공간 확보 등 자연환경을 회복시키고 체계적인 정비로 자연친화적인 하천생태계 보전 및 수질환경을 개선시켜 나가기 위해서 95년부터 양여금사업으로 지원되었다.

이 분야의 사업들은 95년부터 2004년까지는 지방양여금사업으로, 양여금이 폐지된 2005년부터는 국고보조금사업으로 추진되고 있으며 지원기준은 시군 농어촌지역에 양여금 50%가 지원되었다. <표 3-2-21>에서 살펴보면 2006년 말 기준 제주도 내 소하천은 총 83개소로 요개수하천연장 176km 중 32km가 기개수 되었다.

<표 3-2-21> 소하천 현황

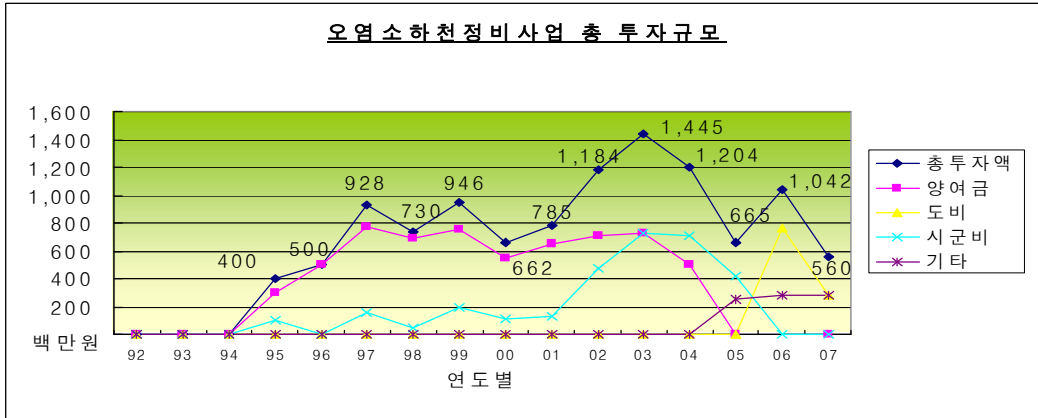
(단위 : km)

구분	하천수	하천연장	요개수연장	기개수연장	미개수연장
계	83	225.105	175.556	31.86	143.696
제주시	17	35.248	11.806	3.29	8.516
서귀포시	13	29.100	29.100	4.23	24.87
북제주군	19	61.900	61.900	9.71	52.19
남제주군	34	98.857	72.750	14.63	58.12

\* 자료 : 제주특별자치도 주요행정총람. (2006년 말 기준).

오염하천정화사업은 제주도의 경우 군지역인 북제주군과 남제주군에서 예산 편성되어 95년부터 2007년까지 투자되었는데 총 투자액은 총 111억원으로 95년에 최초 4억원, 2003년 14억원, 2004년 12억원, 2005~2007년에는 6~10억원이 투자되고 있는데 최근 5억원대로 다소 감소하는 추세다.

<그림 3-2-14> 오염소하천정비사업 총 투자 규모 추이 그래프



<표 3-2-22> 오염소하천정비사업 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

오염소하천정비	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
계	11,050			400	500	928	730	946	662	785	1,184	1,445	1,204	665	1,042	560
양여금	6,141			300	500	770	688	750	550	650	708	722	502			
도비	1,044														764	280
시군비	3,057			100		158	42	196	112	135	476	722	702	415		
기타	808													250	278	280

\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007년)의 재구성.

**(8) 수질오염방지사업 부문 투자추이 분석 요약 및 함의**

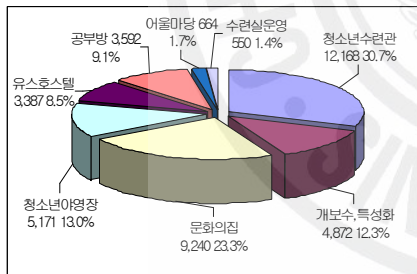
수질오염방지사업부문은 양여금 폐지 이후 국고보조사업으로 지원되는 사업들이다. 정부는 양여금 폐지 이후 기피시설(사업)에 해당하는 이 부문의 사업들이 균특사업으로 조정할 때 자치단체에서 사업을 기피하여 축소할 여지가 있음에 따라 사업을 보호하기 위하여 국고보조사업으로 재편하였다. 이 부문에는 하수종말처리장의 8개 확보, 하수도 시설을 71.2%, 분뇨처리시설 8개소, 축산분뇨처리시설 2개소 등 환경오염방지 기반시설 확충에 많은 기여를 하였다. 투자추이는 하수종말처리장과 같은 시설투자가 집중화될 때마다 투자규모가 극대화되고 시설 마무리로 감소하는 투자추이가 다소 안정적이지 못한 부문이기는 하나 기초단체가 유지된 2005년과 2006년에는 양여금의 폐지에도 불구하고 투자가 극대화되었으나 2007년도 특별자치도에는 크게 감소되고 있다. 투자가 위축될 우려로 국고보조금으로 재편된 사업임에도 불구하고 양여금제도로써 보호받던 것과는 차이

가 있음을 알 수 있다. 수질오염방지사업 부문은 다른 양여금사업 중에서도 차별적으로 특별히 보호되고 장려되어야 하는 사업 부문이다. 왜냐하면 주민생활과 밀접한 환경오염과 관련된 사업들이기 때문이다. 따라서 중·장기계획을 가지고 지속적으로 투자하고 수질개선의 등급을 제고시켜 나가야 하는 필수 사업으로서 새로운 시설의 확충과 더불어 기존의 노후된 시설의 교체와 시설보강에도 관심을 가지고 지속적으로 신경을 써야 할 것이다. 이 부문 사업들이 국고보조사업으로써 자치단체장의 관심으로써 중앙절충의 여지가 충분한 사업 성격임을 감안할 때 청정제주의 이미지와 국제 관광도시 도약을 위하여 중·장기적인 투자계획에 부합하는 수준 이상으로 총량적으로 수질오염방지사업 부문에 대한 투자규모가 줄어들지 않도록 예산확보에 주력해야 할 것이다.

#### 4) 청소년육성사업 부문

##### (1) 총 투자 규모

<그림 3-2-15> 청소년분야 투자규모



청소년육성사업은 청소년수련시설 등 청소년육성을 위한 기반시설이 지역 간 균형 있게 확충되도록 지원하고 청소년육성을 위한 사업으로서 수익성이 없고 투자비가 많이 소요되는 생활권 수련시설 등 시설에 투자 기피됨에 따라 청소년기본법에 의거, 의무적으로 설치하도록 하고 있다.

청소년육성사업 각 분야별 투자 규모는 <그림 3-2-15>와 같다. 청소년육성사업은 청소년 수련시설 확충 및 개보수, 문화의 집 시설, 유스호스텔 및 야영장시설, 청소년 어울마당, 청소년 공부방 등 분야로 구분되어 92년부터 2004년까지는 지방양여금으로, 지방양여금이 폐지된 2005년 이후로는 균특보조사업으로 지원되고 있는데 지원기준은 <표 3-2-23>과 같이 지방 재정력 지수에 따라 차등 지원되었다.

<표 3-2-23> 지방재정력에 따른 청소년사업 지원기준(2004년 기준)

지방재정력	지방양여금 지원비율
지방재정자립도가 30% 미만인 자치단체	기준사업비의 85% 지원
지방재정자립도가 30~50%인 자치단체	기준사업비의 75% 지원
지방재정자립도가 50% 이상인 자치단체	기준사업비의 65% 지원

\* 자료 : 행자부. (2006). 지방양여금을 되돌아보며.

<표 3-2-24> 청소년 수련시설 현황(개소)

구분	계	수련원	수련관	문화의 집	유스호스텔	야영장
계	30	3	4	16	4	3
제주시	8		1	6	1	
서귀포시	10		1	7	1	1
북제주군	4	1	1	1	1	
남제주군	8	2	1	2	1	2

\* 자료 : 제주특별자치도 주요행정총람. (2006년 말).

청소년육성사업 부문에는 대부분 양여금이 도에 배분되어 시군으로 재편성됨에 따라 중복부분을 제외한 실제 투자액은 2007년지 총 396억원이며 이중 지방양여금사업으로는 92년부터 2004년까지 총 323억원, 균특보조사업으로서 2005년부터 2007년까지 73억원이 투자되었다. 청소년수련관에 30.7%인 122억원, 문화의 집에 23.3%인 92억원, 청소년 수련시설 개보수·특성화사업에 12.3%인 49억원, 청소년 야영장에 13%인 52억원 등이 투자되었다.

청소년 공부방<야영장<수련시설개보수·특성화<문화의 집<청소년 수련관

총투자 : 495(92)→5,693(97)→3,945(02)→1,410(07) 평균 2,478백만원

양여금 : 248(92)→1,710(97)→2,155(02)→균특보조금1,050<sup>28)</sup>(07) 평균 1,342백만원

도 비 : - (92)→2,710(97)→417(02)→360<sup>29)</sup>(07) 평균 597백만원<sup>30)</sup>

시군비 : 246(92)→1,273(97)→1,373(02)→ - (07) 평균 745백만원

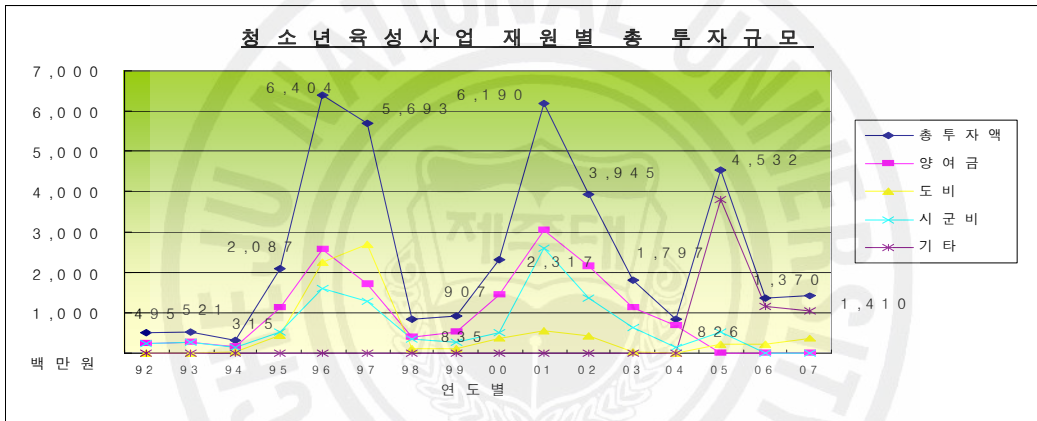
28) 04년 지방양여금 폐지로 05년부터 균특보조금으로 교부.

29) 06년 7월 1일 특별자치도 출범으로 07년도부터 시군비는 없음.

30) 도는 94년부터 사업비를 지원함에 따라 06년 특별자치도 출범 이전인 94~2005년까지만 평균산출.

재원별 총 투자 규모 추이를 살펴보면 증가추이가 일정하지 않은데 이는 95~97년과 00~01년에 청소년 수련관 신축, 99~03년도에는 청소년 수련관 개보수 특성화, 96~05년도에는 청소년 문화의 집 시설, 01~02년도에는 청소년 야영장시설, 95~97년에는 청소년 유스호스텔 시설에 대한 수요가 산발적으로 집중화됨에 따른 것을 반영한 것이며, 04년 양여금운영 마지막 연도에 양여금세입의 결손으로 30% 감조정하면서 크게 줄어들었다. 균특보조금이 교부된 05년도에 청소년 문화의 집 시설 요인으로 일시적으로 증가되었으나 특별자치도 출범 1년도인 2007년에는 14억원으로 투자규모가 많이 감소되었다.

<그림 3-2-16> 청소년육성사업 재원별 총 투자 규모 추이 그래프



<표 3-2-25> 청소년육성사업 재원별 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

합계	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	
계	39,642	495	521	315	2,087	6,404	5,693	835	907	2,317	6,190	3,945	1,797	826	4,532	1,370	1,410
양여금	15,445	248	256	155	1,122	2,568	1,710	389	532	1,455	3,042	2,155	1,131	683			
도비	7,733			19	451	2,248	2,710	93	100	355	542	417	30		209	205	360
시군비	10,430	246	265	141	514	1,588	1,273	353	275	506	2,606	1,373	631	144	515		
기타	6,034											5		3,814	1,165	1,050	

\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007년)의 재구성.

**(2) 청소년육성사업 부문 투자추이 분석 요약 및 함의**

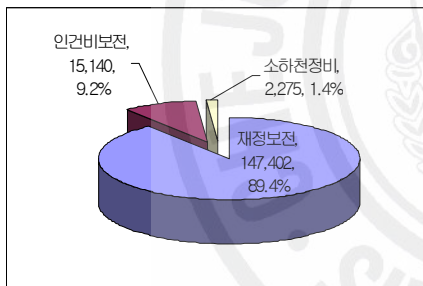
청소년육성사업 부문은 양여금 폐지 이후 균특사업으로 지원되고 있다. 양여금 폐지 전에는 국고보조사업 성격으로 양여금사업에 부합하지 않는다는 문제가 제

기되었던 사업으로, 지금은 자치단체의 자율적 재량에 맡겨진 균특사업으로 지원되고 있는 것이다. 청소년육성사업의 경우 법령으로 의무적 시설을 강제하여 2000년대 초반까지 많은 시설이 신설·투자되었으나 양여금 폐지 이후 급격하게 줄어들고 있다. 이는 청소년육성사업이 자치단체장의 정치적 상관도가 떨어지는 기피시설에 해당되기 때문이기도 하지만 그동안 많은 예산이 소요되는 시설 부문에서 사업이 마무리되었기 때문인 것으로 판단된다. 하지만 청소년육성에 따른 어울마당 운영, 공부방 지원과 같은 일반 투자사업에 대해서는 지속적인 관심을 가지고 인재양성에 필요한 다양한 사업들을 발굴하여 추진해 나가야 할 것이다.

## 5) 지역개발사업

### (1) 총 투자 규모

<그림 3-2-17> 지역개발부문 투자규모



지역개발사업부문은 재정보전 수요, 인건비보전 수요, 소하천정비사업 수요의 3가지로 분류된다. 재정보전수요는 유류관련 특별소비세가 목적세인 교통세로 전환됨에 따라 내국세 규모가 감소하게 되고 이로 인해 지방교부세 재원이 감소되는 부분을 보전하기 위하여 1994년 도입되었다.

었다.

지역개발 부문 투자 규모는 <그림 3-2-17>과 같으며, 지방자치단체의 재정보전이 라는 목적의 특성상 구체적인 목적사업이 정하여지지 않은 일반 사업재원으로 지원됨으로써 지방재정 운용의 자율성을 높이고 지역투자를 촉진하는 데 기여하였다. 인건비보전 수요는 농촌지도직, 양곡관리직 등이 지방공무원으로 전환됨에 따라 <표 3-2-26>에서와 같이 제주도의 경우 총 183명의 인건비를 보전하기 위해 1997년부터 지역개발사업에 포함되어 지방자치단체를 지원하였다. 그리고 소하천정비사업 수요는 미정비 소하천에 대하여 정비사업으로 지방양여금 50%, 시군비 50%로 지원되었다. 지역개발부문의 수요는 2005년 지방양여금이 폐지된 이후에는 도로사업 부문과 마찬가지로 보통교부세로 재편되어 흡수되었다.

<표 3-2-26> 지방직 전환 국가공무원 현황

(단위 : 명)

단체별	지방직 전환 공무원 수(명)						비고	
	계	양곡관리직('96. 1. 1)			농촌지도직 및 농업연구직('97. 1. 1)			
		소 계	양곡관리직	정원감축	소 계	농촌지도직		농업연구직
전국	8,303	979	965	14	7,324	6,696	628	
제주	183	25	24	1	158	114	44	

\* 자료 : 행자부. (2006). 지방양여금을 되돌아보며.

지역개발사업 부문 총 투자액은 94년~2004년까지 1,648억원에 이르고 있는데 재정보전 수요에 89.4%인 1,474억원이, 인건비보전 수요에 9.2%인 151억원, 소하천정비 수요에 1.4%인 23억원이 지원되었다.

소하천정비 수요<인건비보전 수요<재정보전 수요

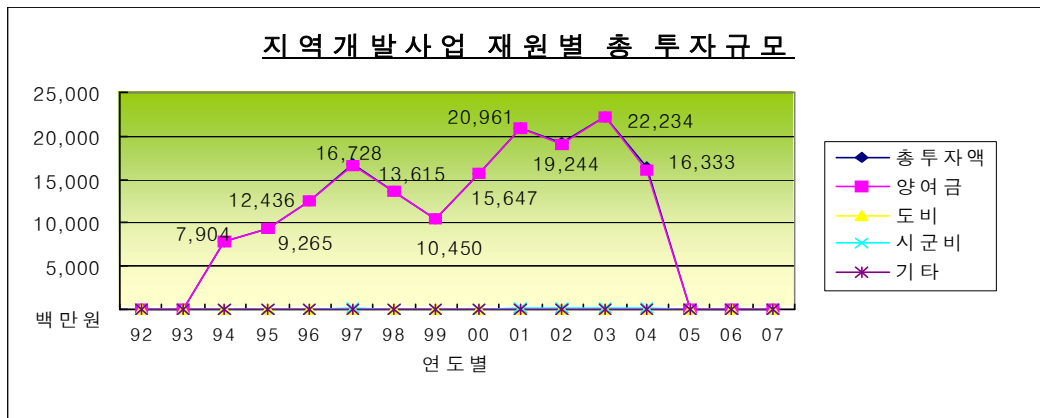
총투자 : 7,904(94)→16,728(97)→19,244(02)→16,333(04) 평균 14,984백만원

양여금 : 7,904(94)→16,585(97)→19,116(02)→16,128(04) 평균 14,902백만원

시군비 : 144(97)→128(02)→205(04) 평균 112백만원

재원별 총 투자 규모 추이를 살펴보면 증가추이가 일정하지 않은데 이는 99년과 02년도에 지방양여금 세원의 감소에 따라 재정보전수요분에 대한 양여금이 축소되었기 때문이다.

<그림 3-2-18> 지역개발사업 재원별 총 투자 규모 추이 그래프



<표 3-2-27> 지역개발사업 재원별 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

합계	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
계	164,817			7,904	9,265	12,436	16,728	13,615	10,450	15,647	20,961	19,244	22,234	16,333		
양여금	163,925			7,904	9,265	12,436	16,585	13,537	10,395	15,598	20,839	19,116	22,123	16,128		
도비																
시군비	892						144	78	55	49	123	128	111	205		
기타																

\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007년)의 재구성.

## (2) 지역개발사업 부문 투자추이 분석 요약 및 함의

지역개발사업 부문은 교부세와 같이 일반재원으로 교부된 성격이 강했으며 이러한 이유로 그동안 개편이 논의되어 왔다. 양여금 폐지 이후 지방교부세로 흡수됨으로써 사실상 사업이 없어지게 된 것이나 마찬가지가 되었다. 기존에 특정사업으로서 운영된 부문이 아니었으므로 별다른 논의는 필요 없을 것이다.

## 6) 부문별 총 투자추이

### (1) 총 투자 규모

91년부터 2004년까지 전체 지방양여금의 연도별 총 투자액은 40조 3,995억원으로 1991년 5,570억원에서 2004년도에 4조 3,972억원이 투자되었다. <표 3-2-28>과 같이 지방양여금세원이 불안정하여 잦은 법 개정을 통해 재원을 확보해왔지만 지방양여금 마지막 운영년도인 2004년에 매년 누적된 세수결손분을 일시에 감소시키면서 규모가 많이 감소된 것을 제외하면 꾸준히 증가 추세임을 알 수 있다.

<표 3-2-28> 정부의 지방양여금 총계 규모

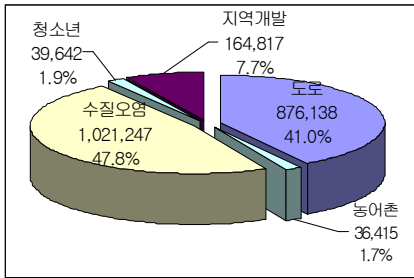
(단위 : 억원)

91년	92년	93년	94년	95년	96년	97년	98년	99년	00년	01년	02년	03년	04년	계
5,570	12,506	14,705	17,747	18,701	25,511	31,891	28,627	27,729	36,710	47,795	43,496	49,035	43,972	403,995

\* 자료 : 행자부. (2006). 지방양여금을 되돌아보며.



<그림 3-2-19> 제주도 양여금 분야별 투자규모

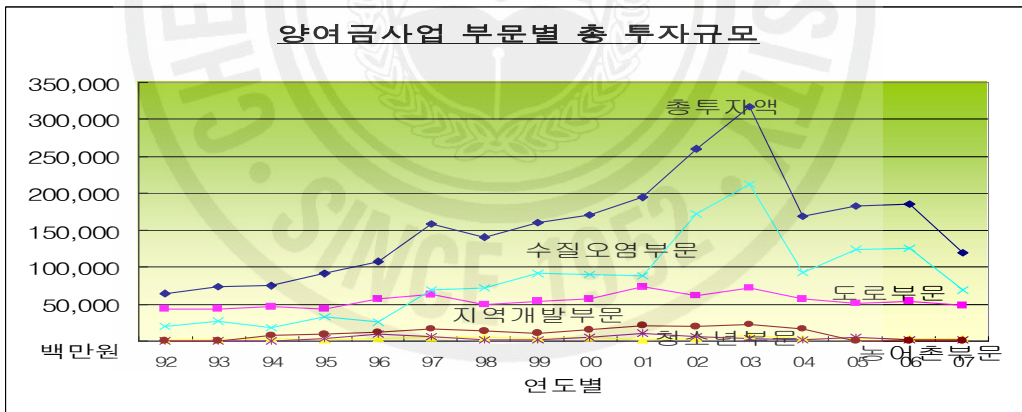


제주도의 경우 92년부터 2007년까지 ① 도로 부문 ② 농어촌지역개발 부문 ③ 수질오염방지사업 부문 ④ 청소년육성사업 부문 ⑤ 지역개발사업 부문에 대한 투자현황을 종합해보면 중복거래를 제외한 지방양여금사업 총 투자액은<그림 3-2-19>와 같이 2조 1,383억원에 이르고 있다.

농어촌지역 부문<청소년육성 부문<지역개발 부문<도로사업 부문<수질오염방지 부문

부문별로는 수질오염방지사업 부문에 47.8%인 1조 212억원, 도로사업 부문에 41.0%인 8,761억원, 지역개발 부문에 7.7%인 1,648억원, 청소년육성사업 부문에 1.9%인 396억원, 농어촌지역개발사업 부문에는 1.7%인 364억원이 투자되고 있다.

<그림 3-2-20> 양여금사업 부문별 총 투자 규모 추이 그래프



<표 3-2-29> 양여금사업 부문별 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

부문별	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	
계	2,138,258	56,370	63,198	68,816	76,310	94,717	143,482	127,900	130,900	144,137	167,359	208,525	239,802	145,574	167,063	184,779	119,527
도로	876,138	44,050	43,984	47,086	42,981	56,397	63,083	49,091	53,815	57,102	72,943	65,325	71,613	57,515	50,242	53,522	47,390
농어촌	36,415	775	783	1,485	1,837	1,798	2,780	2,753	1,916	2,809	1,478	2,946	3,815	2,085	3,202	3,735	2,267
수질오염	1,021,247	11,050	17,910	12,026	20,140	17,682	55,198	61,608	63,812	66,262	65,787	117,085	140,144	68,864	109,087	126,152	68,460
청소년	39,642	495	521	315	2,087	6,404	5,693	835	907	2,317	6,190	3,945	1,797	826	4,532	1,370	1,410
지역개발	164,817			7,904	9,265	12,436	16,728	13,615	10,450	15,647	20,961	19,244	22,234	16,333			

\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007년)의 재구성.

부문별 투자추이는 02~03년 최고조에 이르고 있는데 이는 수질오염방지사업 부문에 기존 북제주군과 남제주군의 하수종말처리장 신설사업에 따른 것이며, 04년 지방양여금세원의 결손에 따른 30% 수준 감액조치로 각 부문별로 감소추이를 보여주고 있다. 2005년 지방양여금 폐지 이후에는 국고 및 균특보조금으로 변경 지원이 되었지만 대다수 부문별 투자규모가 다시 감소추세를 알 수 있다.

총투자 : 56,370(92)→143,482(97)→208,525(02)→119,527(07) 평균 133,641백만원  
 양여금 : 34,009(92)→86,851(97)→152,917(02)→77,180<sup>31)</sup>(07) 평균 87,012백만원  
 도비 : 5,053(92)→15,804(97)→10,736(02)→42,347<sup>32)</sup>(07) 평균 9,240백만원<sup>33)</sup>  
 시군비 : 17,308(92)→39,429(97)→40,272(02)→ - (07) 평균 35,272백만원

재원별로는 2조 1,383억원 총 투자액 중 양여금이 1조 1,098억원, 도비 2,453억원, 시군비 4,938억원, 기타 국비(균특) 등 2,894억원이 투자되었다.

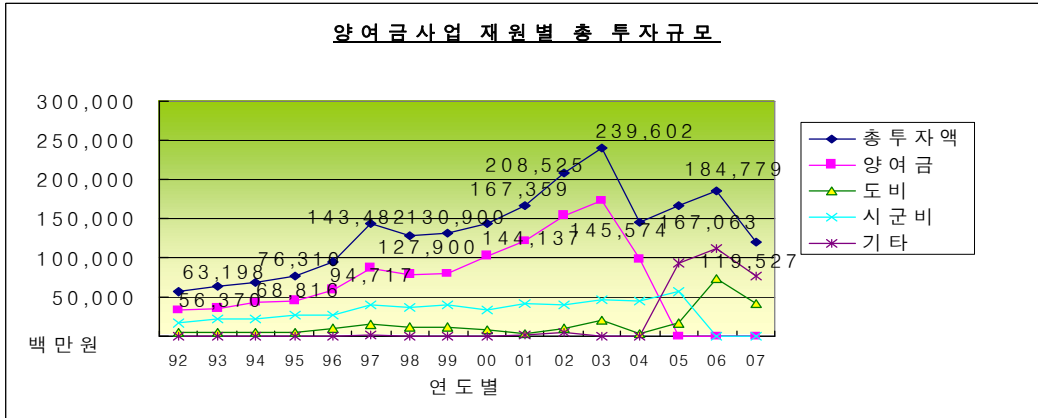
연도별 투자추이를 살펴보면 92년부터 97년까지는 점진 증가하다가 97년 말 IMF 영향에 의한 총체적인 양여금 세원의 감소로 98~99년 감소하였으며 이후 2003년 최고 정점인 2,396억원까지 증가하였으나 양여금폐지 마지막 연도인 2004년에는 양여금세원의 세입결손으로 크게 줄어들었다. 이후 2005년~2006년까지 국고(균특 등)보조사업으로 변경되면서 증가세를 회복하였으나 제주특별자치도 1년도인 2007년도에는 투자규모가 크게 줄어들었다.

31) 04년 지방양여금 폐지로 05년부터 국고, 균특, 교부세로 교부.

32) 06년 7월 1일 특별자치도 출범으로 06년도부터 시군비는 없으므로 도비가 크게 증가

33) 도비는 06년 특별자치도 출범이전인 92~2005년까지만 평균산출.

<그림 3-2-21> 양여금사업 재원별 총 투자 규모 추이 그래프



<표 3-2-30> 양여금사업 재원별 총 투자 규모

(단위 : 백만원)

합계	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	
계	2,138,259	56,370	63,198	68,816	76,310	94,717	143,482	127,900	130,900	144,137	167,359	208,525	239,602	145,574	167,063	184,779	119,527
양여금	1,109,822	34,009	35,746	42,755	45,128	57,949	86,851	78,893	79,948	102,107	121,528	152,917	173,704	98,287			
도비	245,259	5,053	5,460	4,626	4,678	10,231	15,804	11,700	10,914	7,982	3,608	10,736	19,615	3,000	15,952	73,553	42,347
시군비	493,805	17,308	21,992	21,435	26,504	26,537	39,423	37,307	40,038	34,048	41,223	40,272	46,278	44,286	57,147		
기타	289,372						1,397				1,000	4,600	5		93,964	111,226	77,180

\* 자료 : 도시군 예산서(92~2007년)의 재구성.

**(2) 부문별 총 투자 규모 추이분석 요약 및 함의**

양여금사업에 대한 5개 부문에 대한 투자추이를 살펴보았다. 지방양여금은 제도 폐지 이후 지방교부세, 국고보조금, 군특보조금 등 다양한 사업으로 재편이 되고 각 분야별 투자양상도 다양하게 나타나고 있다. 대부분의 사업들이 2005년 양여금이 폐지된 시점을 기점으로 하여 급격하게 감소할 것으로 예상하였으나 2005년과 2006년의 경우 기존의 증가추이를 유지하고 있으며, 2007년도에 와서 급격하게 투자규모가 감소하는 것을 확인할 수 있었다. 이는 크게 3가지 요인으로 추정하여 볼 수 있다. 첫째는, 2005~2006년도의 경우 제주도 내 4개 시군 기초자치단체가 유지되던 기간으로 양여금제도가 유지되던 시절의 단체장들은 양여금사업이 대부분 기초단체에 배분되던 사업들로 사업의 연속성 및 사업투자성격들을 감안하여 양여금의 폐지 이후에도 지속적인 관심을 가지고 사업을 유지하는 노력을 기울여 왔을 것이다. 둘째는, 2007년도의 급격한 사업의 감소와

관련하여 기초단체가 유지될 때에는 각각의 자치단체장들이 앞장서 중앙절충에 앞장서 왔으나 도시군 통합 이후에는 양여금사업에 대해 기존 시군에 해당되는 행정시의 중앙절충 능력의 상실과 더불어 양여금 폐지 연수를 더해감에 따라 점차 양여금사업에 대한 관심이 저하되는 요인을 들 수 있다. 셋째는, 2007년 특별자치도 출범에 따른 통합비용과 기존 도시군 추진 사업들의 비용의 일치<sup>34)</sup>, 신규 공무원의 채용, 국가이양기관에 대한 지방비 추가 소요 등 재정수요가 크게 증대됨에 따라 각 부문에 대한 사업들의 고통분담으로써 재정압박의 문제를 분산했을 가능성이 있을 것으로 판단된다. 전 분야에 걸쳐 사업의 감소가 진행되고 있음을 볼 때 보호하고 장려해야 하는 특정사업 부문에 대한 안정적 재정보조 장치가 필요하다.



34) 동일한 사업임에도 불구하고 기존 도시군 체제에서는 자체사업의 경우 비정규직 인부임, 수당, 각종 행사비 지원 등 비용이 차이가 많아 이를 일치시키는 작업을 했으며, 일치시키는 비용은 높은 쪽에다 맞추므로써 비용이 많이 소요됨.

### 3. 특별자치도 출범에 따른 지방재정여건 분석

#### 1) 일반적 재정여건

지방양여금이 폐지된 이후 재정여건과의 상관관계를 알아보기 위해 최근 제주도 재정실정을 분석하여 보기로 한다. 2006년 6월 기존 도시군이 통폐합된 제주특별자치도는 대내외적인 여건변화와 더불어 기존 도시군체제의 재정을 통합하고 각종 재정수요에 대한 기준 등을 통일시키는 것과 같은 많은 재정변화를 겪고 있다. 단일화된 광역체제로 조직을 정비하고 지역주민 재정의 일반적인 현황을 알아보기 위해 도시군 통폐합된 이후 처음 편성된 2007년 당초 예산 기준으로 재정지표를 산출해 본 결과 <표 3-3-1>와 같은 결과가 나왔다.

<표 3-3-1> 제주특별자치도 재정지표<sup>35)</sup>(2007년 당초 기준)

(단위 : %, 천 원)

구분	재정자립도	재정자주도	기본적세출 소요비중	투자비비중	경상비비중
시도평균	53.6	79.5	18.8	60.1	17.4
제주도	26.4	63.7	24.4	62.3	21.3
구분	의회비비중	자체수입대 인건비비율	지방세대비 인건비비율	주민1인당 세출예산액	주민1인당 지방세부담액
시도평균	0.5	20.5	26.4	2,257천원	777천원
제주도	0.9	35.6	45.2	3,322천원	750천원

\* 자료 : 행정자치부 주관 지방자치단체 예산개요 작성 자료의 재구성.

- 35) 재정자립도 : 재정 수입의 자체 충당능력을 나타내는 세입분석 지표로 일반회계의 세입 중 지방세와 세외 수입의 비율로 측정하여 비율이 높을수록 세입정수기반이 좋은 것을 의미.
- 재정자주도 : 실질적인 지방자치단체의 재원 활용능력을 표시할 수 있는 지표로 지방세, 세외수입의 자체 수입과 지방교부세, 재정보전금, 조정교부금 등 의존재원이지만 지자체의 일반재원으로 교부됨에 따라 자주재원으로 간주되는 재원을 합하여 일반회계 총규모 대비 비율로 측정.
- 기본적 세출소요 비중 : 세출예산 중 기관유지 및 기본적인 공공사무수행과 채무상환을 예산규모와 비교하는 지표로 인건비, 경상적경비, 채무상환, 채무부담행위상환을 일반회계 규모대비 나타낸 비율.
- 투자비 비중 : 투자사업에 배분되는 사업예산의 비중으로 보조사업과 자체사업에 대한 일반회계 규모대비 비중.
- 경상비 비중 : 인건비와 경상적경비로 배분되는 경상비비중을 나타내는 것으로 비중이 낮을수록 재무구조의 탄력성이 좋은 것을 의미.
- 의회비 비중 : 의회비와 의회사무처경비로 배분되는 의회비 비중임.
- 자체수입 대 인건비 비율 : 자체수입(지방세+세외수입)으로 인건비를 충당하는 능력정도를 나타내는 지표.
- 지방세 대 비인건비 비율 : 지방세 대비 인건비를 충당하는 능력정도를 나타내는 지표.
- 주민 1인당 세출 예산액 : 지방예산 세출총액으로 지역주민이 혜택을 보는 절대액으로 세출총계예산을 지역주민수로 나누어 산정.
- 주민 1인당 지방세 부담액 : 자치단체 공공사무수행에 따른 재원을 지역주민이 부담하는 지방세 절대액으로 지방세세입을 인구수로 나누어 산정.

재정자립도, 재정자주도의 경우 자체수입 또는 자주재원과 관련된 지표로써 제 주도는 전국평균보다 매우 낮은 비중을 보이고 있어 재정의 자율적 운영에 많은 어려움이 따르고 있는 것으로 판단된다. 반면에 인건비와 경상적경비, 채무상환 등에 소요되는 경비를 측정하는 기본적 세출소요 비중과 자체수입과 지방세를 대비한 인건비 비중, 그리고 경상비 비중이 전국평균을 상회하면서 기본적 세출 수요가 과중하여 재정운영이 경직되고 있는 것을 알 수 있다. 또한 기초의원이 폐지되고 광역의원으로 통폐합됨에 따른 의회비 비중도 전국평균을 상회하는 등 제주특별자치도의 전반적인 재정운영이 경직되고 자율성이 많이 떨어지고 있는 상태다. 이러한 상황이면 도시군 통폐합에 따른 지방교부세 법정률 3% 제도의 도입에도 재정의 자율권은 크게 제고되지 못하고 있다는 것을 짐작할 수 있는데, 이는 <표 3-3-2>에서도 2006년 최종예산 3,599억원 대비 경직성 경비는 3,599억원으로 21%를 차지하고 있으며, 2007년의 경우 1회 추경(안) 규모 19,579억원 대비 3,792억원으로 19%를 차지하고 있는 것으로 알 수 있다. 자체수입의 경우 재산매각대 등의 토지특별회계가 신설되면서 특별회계로 재원이 이관되고, 지하수원수대금도 지하수특별회계가 별도로 신설되면서 가용재원 여력이 많이 줄어들고 있는데도 도시군 통합에 따른 새로운 재정수요의 발생과 자치경찰단의 출범 등 재정지출 수요가 많이 증가되고 있다.

<표 3-3-2> 예산과목별 경직성 경비 현황(2006~2007년)

(단위 : 억원)

구분	일반회계 규모	계	인건비	의회비	연금 부담금등	직무수행 경비	채무상환
2007 1회 추경(안)	19,579	3,792	2,782	25	257	147	581
2007당초	18,521	3,570	2,632	25	187	143	583
2006최종	17,109 <sup>36)</sup>	3,599	2,615	16	225	138	605

\* 자료 : 예산과목상 경직성 경비로 판단되는 과목(2006~2007년)을 추출하여 재구성.

36) 2006년 최종예산은 도시군 통합예산편성으로 중복거래가 그대로 반영이 되고 이에 도시군 중복거래(시군 보조사업이 대부분)를 제외하기 위하여 06년 최종 중앙지원사업 자료를 참고하여 일반회계중 보조금 475,686,613천원과 지방세, 세외수입, 교부세, 지방채 규모를 합산하여 최종규모 추산.

특히 <표 3-3-1>과 <표 3-3-2>에서 볼 때 제주도의 재정지표 중 인건비 비중이 높아 재정여건을 어렵게 하고 있는 것을 알 수 있는데 <표 3-3-3>과 같이 도시군의 통합과 특별행정기관 인력 이관, 그리고 신규채용 등으로 제주도 전체 정규직 정원은 5,169명에 이르고 있으며, 비정규직(상근, 비상근 포함) 2,059명을 포함할 경우 총 7,228명으로 향후 인건비 인상분 등을 고려해 볼 때 인건비의 재정압박은 당분간 해소하기 어려울 것으로 보여지고 있다.

<표 3-3-3> 제주특별자치도 공무원 현황(2007년 당초 예산편성 기준)

(단위 : 명)

총계	정규직					비정규직		
	소계	도의회 합의제	도	제주시	서귀포시	소계	상근	비상근
<b>7,228</b>	<b>5,169</b>	<b>157</b>	<b>2,834</b>	<b>1,283</b>	<b>895</b>	<b>2,059</b>	<b>765</b>	<b>1,294</b>

\* 자료 : 정규직은 정원기준, 비정규직은 자체 관리하고 있는 비정규직 정수자료에 의거하여 재구성.

총 예산규모의 경우 통합 이후 2007년 1회 추경(안)까지 점진적으로 증가하고 있는데 이는 군특제주계정의 신설요인도 있지만 <표 3-3-4>에서와 같이 특별자치도 출범에 따른 제주지방국토관리청, 제주지방해양수산청, 제주지방노동사무소 및 제주지방노동위원회, 제주지방중소기업청, 제주보훈지청, 제주환경출장소 등 국가 특별행정기관이 이관됨에 따른 영향이 큰 편이며 이관기관에 대한 지방비 부담도 문제가 되고 있는 실정이다. 제주특별자치도에서는 국가이양 기관의 인건비 부족분과 자치경찰의 조직 확대와 운영비 등 지방비 부담분을 중앙에서 군특으로 해소해 줄 것을 건의했지만 중앙부처에서는 군특 제주계정외에 추가 지원할 수 없다는 입장을 표명해 제주특별자치도에서는 사실상 재원의 추가확보가 어려운 실정이다.

<표 3-3-4> 특별행정기관 예산이관<sup>37)</sup> 현황(2006~2007년)

(단위 : 백만원)

구 분	2007 예산편성액			2006 예산액	증 감	비고
	계	균특	지방비			
<b>계</b>	<b>159,346</b>	<b>149,927</b>	<b>9,419</b>	<b>84,901</b>	<b>74,445</b>	
도로관리단 (국토관리청 소관)	77,724	72,724	5,000	40,979	36,745	
항만개발정책과 (해양수산청 소관)	73,048	71,071	1,977	39,284	33,764	
자치경찰단	3,509	1,697	1,812	2,253	1,256	
직업안정사업소	2,362	2,153	209	1,226	1,136	
보 훈 청	1,344	997	347	434	910	
노동위원회	514	485	29	264	250	
기업지원과 (중소기업청 소관)	754	709	45	417	337	
제주환경출장소	91	91		44	47	

\* 자료 : 제주특별자치도 내부자료인 “예산개요”(2007년) 활용.

또한 지방교부세의 경우 2007년부터 지방교부세의 3%를 법정률로 교부받고 있는데 당초 제주특별자치도 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 명시할 당시 교부세의 법정률이 지방재정의 안정적 확보에 크게 기여할 것으로 기대되었다.

금년도 처음으로 교부된 법정률 3%의 규모는 <표 3-3-5>에서 보면 전년 대비 9.4% 증가한 규모로 오히려 전국 평균 증가율 11.8%에도 못 미치고 있으며, 제주도가 과거 재정력지수가 전국수준보다 떨어져 평균 이상의 증가율을 확보한 것과 비교해 볼 때 법정률 3%가 오히려 제주자치도의 재정에 발목을 잡는 것이 아닌가하는 우려를 낳고 있다. 중앙정부에서는 제주도의 법정률 상향조정 요구를 제도 시행 1년밖에 되지 않음을 이유로 법 개정애 부정적인 입장을 보이고 있어 향후 제주자치도의 재정전망을 어렵게 하고 있다.

37) 2006년도분은 7월 1일 이관에 따른 하반기분 예산만 이관  
2006년분은 국고보조금으로, 2007년분부터는 균특 제주계정으로 지원.



<표 3-3-5> 보통교부세 확보 현황(2006~2007년)

(단위 : 억원)

구 분	07당초	06당초	증감	비 고
정 부	198,421	177,543	증11.8%	
제주도	5,885	5,379	증9.4%	07년도는 법정률을 3% 적용시
도		1,394		
제주시		945		
서귀포시		927		
북제주군		1,099		
남제주군		1,014		

\* 자료 : 행정자치부. (2006). 보통교부세 산정내역.  
 행정자치부. (2007). 지방교부세 산정해설.

## 2) 제주특별자치도 재정여건 분석 요약 및 함의

제주특별자치도의 재정여건 분석 결과 재정전망이 밝지 않은 실정이다. 주요 요인 첫째는, 인건비 및 경상적경비 등에 의한 경직성 경비의 증가와 특별행정기관 이양과 도시군 통합, 자치경찰제 도입에 따른 추가 재정수요의 증가이며, 둘째는, 세외수입 감소 및 특별회계 신설에 따른 세원의 이관으로 자체세입 증가 요인이 희박한 실정이다. 셋째는, 지방교부세의 법정율 3%가 안정적으로 재정을 확보함과 동시에 재정을 확충시킬 수 있을 것이라는 기대와는 달리, 오히려 법정률을 이전 전국과 동일하게 산정해서 교부받을 때보다 전국 평균 증가율에 못 미치고 있어 늘어나는 재정수요에 부응하지 못하고 있는 것이다. 따라서 재정지표를 악화시키고 있는 경직성 경비의 절감과 더불어, 세외수입원의 발굴, 특별행정기관과 자치경찰제 도입에 따른 중앙지원 확대, 그리고 지방교부세의 법정률에 대한 제도 개편으로 법정률을 인상시키지 못하면 제주특별자치도의 재정여건은 개선되지 못할 것이다.

## IV. 분석 결과 및 안정적 지방재정 확보방안

### 1. 분석 결과

#### 1) 재정규모 대비 지방양여금 차지비중

지방양여금이 지방재정에 차지하는 비율을 분석한 결과 기존 선행연구에서의 전국 평균은 7~8%이었으나 실제 분석 자료는 전국평균 5.4%, 제주평균은 7.7%로 나타났다. 전국 지자체나 제주의 경우 모두 10%도 안 되는 수준이다. 특히 제주도의 사례로 볼 경우 국고보조금, 균특보조금, 각종 중앙기금 등의 재정 차지비율은 2006년 3,959억원으로 23.1%, 2007년 5,120억원으로 27.6%의 재정확충 기여도가 있는 사실과 비교해 볼 때, 총량적으로는 지방세, 세외수입, 국고보조금, 지방교부세와 달리 지방재정에 차지하는 비율은 높지 않았다. 그러나 상대적으로 제주의 경우 전국과 비교해 볼 때 양여금이 높은 차지비중을 보여주고 있음에 따라 타 자치단체에 비해 양여금의 재정확충 기여도가 높은 사실을 알 수 있다. 그렇지만 제주도 2005년 제도 폐지 이후 점차 감소되었으며, 2007년 특별자치도에서는 최저인 4.2% 수준으로 비중이 크게 떨어져 지방양여금에 대한 자치단체의 관심이 점차 멀어지고 있으며, 특정목적 사업으로서 제도의 보호속에서 해제된 사업들에 대한 전망을 어렵게 하고 있다.

#### 2) 지방양여금의 지역 간 배분실태

지방양여금이 지역 간 균형발전을 도모하는 제도로서의 기능을 수행했는지 여부를 확인하기 위하여 지방양여금의 지역별 배분차를 분석한 결과, 전국 지자체의 지방양여금 배분비중은 광역시 10.1%, 도 12.3%, 시 37.8%, 군 39.8%로 나타나 지역 간 균형발전에 영향이 있는 것으로 보인다. 다만 시지역과 군지역의 경우 차이가 미미하게 나타났다. 제주도의 경우도 광역<도<시<군의 순으로 배분이 이루어져 단체 간의 조정에서는 지방양여금의 배분비율이 지역균형발전 해소에 도움을 주고 있음을 확인되었다. 그러나 제주도의 사례를 볼 때 재정자립도가 높은 제주시와 북제주군이 서귀포시와 남제주군보다 더 많은 양여금의 배분비율을 보이고 있어 동일단체 간의 재정불균형 해소에는 지방양여금이 큰 조정역할을

보이지 않고 있음을 알 수 있다. 지방양여금이 당초 제도취지에 맞는 지역균형발전을 도모하기 위해서는 도시와 농촌 간 동종 단체에서도 지방양여금을 배분하는 조정력 계수 혹은 배분공식이 도입되었다면 지역균형발전에 기여한 바가 더 컸을 것이다.

### 3) 지방양여금의 지방비 부담

지방양여금의 지방비부담은 도로사업 부문에 40.7%, 하수종말처리장 48.9%, 하수관거 59.2%, 분뇨처리시설 20.6%, 축산폐수시설 26.2%로 총 투자 규모로 볼 때 40% 내외의 수준이었으며, 제주도의 경우 평균 36%의 지방비를 부담한 것으로 나타났다. 양여금사업들이 도로사업과 수질오염방지사업 등 각 사업에 따라 지방비 부담이 차이가 있어 정도의 차이는 있겠지만 지방양여금사업들이 대부분 지방자치단체에서 볼 때 대규모 투자사업에 해당되므로, 단일사업으로서 100억원대 사업을 추진할 경우 지방비 40%의 수준에서 40억원을 지방비로 부담해야 한다면 수많은 사업을 추진해야 하는 지방자치단체로서는 큰 재정압박을 받을 수밖에 없을 것이다. 이러한 문제점은 양여금제도가 개편에 대한 논쟁에서 벗어날 수 없었던 큰 요인으로 작용했을 것이며 고질적인 문제의 방치는 결국 제도의 폐지에 이를 수밖에 없었다.

### 4) 지방양여금 담당공무원의 인식변화

양여금 폐지 이후 지방교부세 확대 및 균특의 신설 등 지방자치단체의 재정 자율성은 증대되었다. 그러나 중앙예산 절충의 여지가 많이 약해지고, 또한 특별자치도의 출범으로 도분청과 행정시의 업무 이원화 등의 요인에 의하여 양여금 폐지 이후 공무원의 사업인식은 책임성과 전문성이 많이 떨어지고 있는 것으로 나타났다.

이를 해결하기 위해서는, 앞으로 중앙예산절충의 시스템을 강화하고 도분청과 행정시가 연대해서 교육을 실시하여 사업을 추진하는 책임의식과 업무에 대한 전문성을 신장시켜 나가야 한다. 더불어 자치단체장의 인기위주 사업 중심에서 지역 SOC사업에 대한 관심과 사업의지가 필요하다.

### 5) 지방양여금의 추이 분석

기존 정부의 지방양여금의 분야·연도별 투자 규모는 2004년 지방양여금의 세수 결손에 따른 감액으로 크게 줄어든 경우를 제외하면 제도가 운영되고 있는 동안 비교적 안정적으로 유지되었다. 그러나 법 폐지 이후 제주도 사례로 양여금사업 5

개 부문에 대한 투자추이를 살펴본 결과 지방교부세, 국고보조금, 균특보조금 등 다양한 사업으로 재편이 되면서 각 분야별 투자양상도 다양하게 나타났다. 대부분의 사업들이 2005년 양여금이 폐지된 시점을 기점으로 하여 급격하게 감소할 것으로 예상하였으나 2005년과 2006년의 경우 기존의 증가추이를 유지하고 있으며, 2007년도에 와서 급격하게 투자규모가 감소하는 것을 확인할 수 있었다. 이는 크게 3가지 요인으로 추정하여 볼 수 있다. 첫째는, 2005~2006년도의 경우 제주도내 4개 시군 기초자치단체가 유지되던 기간으로 양여금 제도가 유지되던 시절의 단체장들은 양여금사업이 대부분 기초단체에 배분되던 사업들로서 사업의 연속성 및 사업투자 성격들을 감안하여 양여금의 폐지 이후에도 지속적인 관심을 가지고 사업을 유지하는 노력을 기울여 왔을 것이다. 둘째는, 2007년도의 급격한 사업의 감소와 관련하여 기초단체가 유지될 때에는 각각의 자치단체장들이 중앙절충에 앞장서 왔으나, 도시군 통합 이후에는 양여금사업에 대해 기존 시군에 해당되는 행정시의 중앙절충 능력의 상실과 더불어 양여금 폐지 연수를 더해감에 따라 점차 양여금사업에 대한 관심이 저하되는 요인을 들 수 있다. 셋째는, 2007년 특별자치도 출범에 따른 통합비용과 기존 도시군 추진 사업들의 비용의 일치, 신규 공무원의 채용, 자치경찰제 도입, 국가이양기관에 대한 지방비 추가 소요 등 재정수요가 크게 증대됨에 따라 각 부문에 대한 사업들의 고통분담 차원에서 재정압박의 문제를 분산했을 가능성이 있을 것으로 판단된다. 결과적으로 양여금 폐지 이후 특히 특별자치도 출범 이후 전 분야에 걸쳐 사업의 감소가 진행되고 있음을 볼 때 장기적으로 보호하고 장려해야 하는 특정사업부문에 대한 안정적 재정책보 장치가 필요하다.

#### 6) 제주특별자치도의 재정여건

제주특별자치도의 재정여건 분석 결과 전망이 밝지 않다. 그 이유는 세입측면에서 세외수입 감소 및 특별회계 신설에 따른 세원의 이관으로 자체세입 증가 요인이 희박한 실정이며 지방교부세 법정률 3%가 오히려 전국평균에 못 미치는 수준에서 배분됨에 따른 것이며, 세출측면에서는 인건비 및 경상적경비 등에 의한 경직성 경비의 증가와 특별행정기관 이양과 도시군 통합, 자치경찰제 도입에 따른 추가 재정수요의 증가에 따른 것으로 재정구조의 개편이 시급한 것으로 나타났다.

## 2. 안정적 지방재정 확보방안

지금까지 지방양여금의 도입과 폐지, 그리고 폐지 이후의 재편된 사업들에 대한 양여금의 지방재정에 미치는 영향과 투자추이를 분석해 보았다. 지방양여금이 지방재정에 미치는 영향은 어떤 부분에서는 효과를, 또 어떤 부분에서는 효과를 보지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 지방양여금 사업이 도로사업 부문과 수질오염방지사업 등 지방 SOC 투자부문의 특정분야에 안정적으로 투자를 할 수 있었다는 제도적 장점과 중·장기적 계획에 의한 투자계획으로써 아직 투자목표에 도달하지 못한 시점에서의 투자비의 감소는 긍정적이지 못한 것으로 판단되어진다. 따라서 사회 SOC 기반시설에 대한 수요의 요구에 부응하는 수준에서 개편된 제도 아래서 꾸준히 투자가 이루어질 수 있기를 바란다.

이를 위해서 제도적으로 2008년까지 운영되는 도로분교부세사업의 경우 한시적 운영기한이 소멸된 이후에도 자체 ceiling을 정하여 일정부문 투자가 보호받을 수 있는 지방교부세의 법정률 범위 내에서 지원할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 지방도 및 시도의 경우 포장율이 많이 제고되었으므로 현재 추진되고 있는 사업의 마무리 후 교통사고 많은 곳과 위험도로 등의 사업을 위주로 한 군도(농어촌도로)의 포장율을 제고시키는 측면에서 도로종류별 예산배분을 재조정함으로써 도농간의 균형 발전을 제고하고 사업의 효율성을 확대해 나갈 필요가 있다. 수질오염방지사업 부문에는 투자가 기피될 수 있는 분야이므로 기존 노후시설에 대한 교체와 기능에 대한 업그레йд 시설보강으로 환경오염방지사업에 대해 중·장기적인 계획 아래 사업이 안정적으로 투자될 수 있도록 자치단체장의 관심을 제고하고 한편, 중앙예산의 안정적 확보를 위하여 담당공무원들의 교육을 통한 전문성을 강화하고 도와 행정시간의 업무시스템을 재정비 보완하여 예산확보의 연대노력을 강구해 나갈 필요가 있다. 그리고 군특 제주계정에 있어서는 자율적 재량권은 확대되었지만 중앙예산 절충에 대한 예산 증대 노력에는 걸림이 되고 있는 실정이므로 신규사업의 경우 실링 외에 추가 지원을 받을 수 있는 제도적 장치와 근거를 마련함으로써 기존 추진사업들에 대한 안정적 재원확보를 보장받을 수 있도록 한다. 국가이양기관의 이양사업들에 대해서도 점차 자율편성권을 확대하여 기존 자치단체에서 추진하는 동종의 유사사업을 포함하여 추진될 수 있는 탄력적인 재원 활용 방안이 마련되어야 할 것이다. 마지막으로 지방교부세의 개편방안으로 지금의 지방교부세 법정률 3%는 그동안 제주도가 전국 평균을 상회하는 수준에서 교부세를 확보해온 전력을 비추어 볼 때 발전적이지 못한 제도이므로 교부세 법정률의 인상률 제고 등 제도개편을 서둘러야 할 것으로 보인다.

## V. 결 론

### 1. 연구결과의 요약

지방양여금은 국세의 일부를 지방자치단체에 양여하여 도로정비 등 특정 목적 사업에 사용하도록 하는 제도로 1991년 지방자치제 실시와 함께 도입되었다. 1991년~2004년까지 약 14년 간 지방도로정비와 수질오염방지사업, 농어촌지역개발, 청소년육성사업 등에 지방재정을 확충하고 지방의 SOC 건설과 지역균형발전에 기여하여 왔음은 많은 선행 논문들과 학계 발표자료, 그리고 중앙부처의 계량적인 투자성과 분석자료 등에 의해 확인되었다. 그러나 그동안 지방양여금을 운영하면서 도출된 문제점과 재정분권이라는 시대적 상황에 맞물려 학계 및 지방자치단체의 지방 SOC 사업의 연속성 단절 등의 우려를 뒤로 하고 지방재정의 자율성을 보다 확대하고 국가균형발전의 촉진이라는 “발전적 해체”를 명분으로 결국 2005년 양여금 제도를 폐지하고 국고보조금, 균특보조금, 지방교부세사업 등으로 재편되어 추진되어 온 지 올해로 3년이 경과되고 있다.

이에 본 연구는 양여금 폐지 및 제도재편에 따른 투자추이가 감소될 것으로 보고 지방양여금이 제주도에 미치는 성과를 본격적인 제도도입 시점인 92년부터 시작하여 2004년까지를 중심으로 총망라 정리하고, 이와 연계해서 제도폐지 이후에는 투자추이가 어떻게 변화되고 있는 지, 지방재정에는 어떠한 영향을 미치고 있는 지를 계량적 추이변화와 자료분석을 통해 알아보고 발전적 방안을 모색하는 데 중점을 두었다.

연구의 방법으로는 92년부터 2007년까지 지방양여금 사업과 관련 자료들에 대한 데이터를 수집하고 통계자료를 구축하여 결과물을 도출하였으며, 양여금제도 운영 주체였던 행정자치부의 자료와 기존 선행논문 그리고 제주도, 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 및 제주특별자치도의 내부자료들을 참조하였다.

분석기법은 양여금제도가 운영되었던 92년부터 2004년까지 운영실태와 양여금이 폐지된 2005년 이후를 비교분석하되 시군체제가 유지된 2005~2006년, 그리고 본격적인 제주특별자치도 운영 1년차인 2007년도의 운영실태를 분리하여 비교 분석하였다. 이로써 다음과 같은 결과를 얻었다.

첫째, 지방재정 규모대비 지방양여금에서 제주의 경우 7.7%의 차지비중으로 나

타났다. 이는 다른 중앙재원인 국고 등이 20~30%의 차지비중을 보이는 것과 비교해 볼 때 지방재정에 차지하는 비율이 크게 높지 않은 수준이다. 따라서 총량적으로는 지방재정에 많은 비중을 차지하지는 않았지만 제도폐지 후 특히, 2007년도에 차지비중이 4%대로 현저하게 떨어져 제도 폐지 이후의 양여금사업 입지가 많이 축소되고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 지방양여금 지역 간 배분실태 분석에서 지방양여금의 지역 간 재정불균형 완화와 지역 간 균형발전에 어느 정도 기여하고 있는 것으로 나타났다. 총량적으로는 광역시<시지역<군지역 순으로 배분되었기 때문이다. 그러나 제주시와 서귀포시의 사례로 볼 때 제주시에 더 많은 양여금이 배분되어 동종 자치단체 간의 불균형 해소에는 영향이 없는 것으로 나타났다.

셋째, 양여금사업의 지방비 부담 비중의 조사에서는 평균 40% 수준으로 나타나고 있어 양여금이 대규모 투자사업 성격이 많은 사업임을 감안할 때 지방재정을 압박하는 요인으로 작용했음을 알 수 있다.

넷째, 양여금을 담당하는 공무원의 인식변화에서는 양여금 폐지 이후 업무시스템, 전문성, 책임성의 약화로 양여금사업에 인식도가 낮아 다른 사업과의 차별성을 찾을 수가 없는 실정이며 양여금 사업을 포함한 재정분야 전반에 대한 전문성 강화 교육이 필요한 것으로 나타났으며, 도와 행정시간의 업무체계의 이원화도 개선이 필요한 것으로 나타났다.

다섯째, 지방양여금사업의 각 부문에 걸친 연도별 투자 추이 분석의 경우 92년부터 2004년까지 제도폐지 이전에는 비교적 안정적으로 투자가 이루어졌다. 양여금의 폐지 이후 2005~2006년도까지는 비교적 안정적인 증가추세를 이어갔으나 2007년 특별자치도 출범과 동시에 투자규모가 현격히 떨어졌다. 이는 특별자치도 출범과 더불어 재정수요가 크게 증대되고 있음에 반해 특별행정기관 이양, 자치경찰제 도입, 지방교부세 법정률 3% 도입 등 새롭게 도입되는 제도들이 재정에 악영향을 미치고 있기 때문이다. 이로 인해 향후 SOC 사회기반시설 등 중·장기적 계획에 의거 추진되었던 기존 양여금사업들에 대한 지속적인 감축이 우려되고 있다.

여섯째, 제주특별자치도 출범에 따른 재정여건을 파악한 결과 각종 재정지표가 전국평균 이하로 나타났으며, 인건비 등 경직된 경비로 재정압박을 받고 있는 것으로 나타났다. 더욱이 국가특별행정기관 이관, 군특 제주계정의 신설로 외관상의 재정규모는 늘어났지만 특별행정기관의 이관, 자치경찰제 도입, 특별회계 신설에 따른 자체세입 이관, 도시군 통합에 따른 신규수요 발생, 지방교부세 법정률 3% 등의 요인으로 재정여건이 어려운 실정으로 나타났다.

## 2. 정책적 함의

본 연구의 결과로 본 정책적 함의는 첫째, 지방양여금사업이 지방재정에 미치는 영향은 매우 지대하다는 것이다. 비록 타 국고보조사업 등과 비교해 볼 때 재정지출을 크게 유발하지는 못하지만 지역 간 균형발전을 도모하고 도로사업 및 수질오염방지시설 등 각종 지역사회균형발전의 근간을 이루는 SOC 시설에 중·장기적 계획으로 안정적으로 투자할 수 있었다는 성과측면에서 지방양여금사업에 대한 평가가 이루어져야 한다. 둘째, 이러한 지방양여금사업이 제도가 폐지되고 새로운 제도로 재편되는 과정에서 축소되거나 줄어들어서는 안 된다는 것이다. 2006년 7월 1일 기존 도시군을 통폐합하고 제주특별자치도를 출범시키면서 기존의 질서를 재정비하고 새롭게 도약하는 기로에 서있는 만큼 과거와는 차별화된 미래발전적인 정책을 수립하고 재정적 운영의 효율성을 증대할 필요가 그 어느 때보다도 절실한 이때 각종 국내외 투자사업을 유치하고 국제자유도시로 도약할 수 있는 SOC 기반시설에 대한 투자노력이 반드시 제고되어야 할 것이다. 이를 위해서는 기존 양여금사업들의 중·장기적 투자계획이 투자에서 우선적으로 검토되어야 하며 재정자율성이 높은 균형발전특별회계 제주계정과 지방교부세 제주 법정률에서 안정적으로 지원될 수 있는 방안이 검토되어야 할 것이다.

정책적 함의와 함께 본 연구는 다음과 같은 한계점을 보이고 있다.

첫째, 연구자료의 기본이 되는 기존 도시군의 자료를 수집하는 과정에서 연도별 최종예산서로 각 분야별 사업비를 수작업으로 추출하면서 약간의 오류가 있을 수 있기 때문에 추이 분석 과정에 영향을 줄 수 있으며 공식적인 통계자료와는 차이가 있을 수 있다.

둘째, 2006년 최종예산 자료의 경우 도시군이 통폐합되어 통합예산을 만들었으나 도시군 간의 중복사업들이 혼재되는 등 통계자료를 구축하는데 어려움이 많아 일반적인 수집자료의 재구성 등을 통해서 통계자료를 구축하였기 때문에 향후 연구에서는 참고가 되었으면 한다.



## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

#### 1) 단행본

- 김홍래. (1998). 「지방재정법 해설」. 세통람사.  
(2005). 「지방재정의 이론과 실제」. 박영사  
배득중. (1996). 「신재무행정」. 박영사  
이승우. (2003). 「한국 지방재정조정제도의 성과와 전망」. 해남.  
임성일. (1999). 「지방재정지출수요의 추정모델」. 한국지방행정연구원.  
(2000). 「지방예산제도 개선방안」. 한국지방행정연구원  
조창현. (2000). 「지방재정론」. 박영사

#### 2) 논 문

- 김대원. (2002). 「지방양여금의 지방재정 기여효과」. 한국행정논집.  
김현태. (2000). 「지방양여금 제도의 개선방안」. 지역발전연구.  
박명흠. (2003). 「지역균형발전특별법의 제정방향과 주요내용」. 전국시도연구원협의회 정책세미나.  
박종규. (2000). 「지방도로 양여금사업의 개선방안」. 재정포럼.  
박희정·한표환. (2002). 「지방양여금에 의한 지방도로 정비사업의 성과」. 한국지방재정논집.  
배인명. (2003). 「지방양여금제도의 정체성 확보」. 지방재정세미나.  
안성수. (2001). 「지방자치제도하의 지방공무원의 행태에 관한 연구」. 정치·정보연구.  
(2000). 「지방자치제 실시와 지방예산담당공무원의 의식변화」. 한국산업경제학회.  
(1999). 「지방양여금제도와 광역자치단체의 역할」. 한국산업경제학회.  
안종석. (1997). 「지방양여금이 지방재정에 미친 효과분석」. 한국조세연구원.  
염명배. (2003). 「지방분권화시대, 지방재정의 자율성 및 책임성 강화방안」. 지방재정세미나.  
오연천. (2000). 「지방양여금제도의 개편방향에 관한 연구」. 행정논총 제31권.  
이두훈. (2003). 「지방양여금제도의 개선방안 연구」. 석사학위논문.  
이재원. (2003). 「지방 자율성 제고를 위한 지방양여금 운영방식의 개편방안」. 한국사회와행정연구.

- 이재은. (2003). 「자주재원 확충을 위한 세원이양방안」. 전국 시도연구원협의회 정책세미나.
- 임성일. (2003). 「지방양여금제도의 적정 재원 모색」. 지방행정연구.
- (2003). 「분권시대의 중앙·지방간 재원배분 체계 재구축」. 지방재정세미나.
- 진창호. (2001) 「지방양여금 제도에 관한 연구」. 중앙행정논집 제13권.
- 허명환. (2001). 「지방양여금은 어디로?」. 한국지방재정논집.
- 허재완. (1992). 「지방양여금의 지역경제 파급효과 분석」. 한국재정학회 재정논집.

### 3) 기타 자료

- 남제주군. 1992~2007년 당초~최종예산서.
- 북제주군. 1992~2007년 당초~최종예산서.
- 서귀포시. 1992~2007년 당초~최종예산서.
- 제주특별자치도. (2007). 「지방자치단체 예산개요」작성 내부자료.
- 제주특별자치도. (2007). 「주요 행정총람」.
- 제주도. 1992~2007년 당초~최종예산서.
- 제주시. 1992~2007년 당초~최종예산서.
- 행정자치부. (2006). 「지방양여금을 되돌아보며」.
- 행정자치부. (2004). 「국가균형발전특별법 개요 및 특별회계 운영」.
- 행정자치부. (2004). 「지방양여금제도 폐지 및 지방교부세제도 개선내용 해설」.
- 행정자치부. (2002~2004). 「지방양여금제도 운영」.
- 행정자치부. (2006). 「지방자치단체 예산개요」.
- 행정자치부. (2006). 보통교부세 산정내역.
- 행정자치부. (2007). 지방교부세 산정해설.

## 2 외국문헌

- bennett, R. J. (1982). central Grants to Local Governments, Cambridge University Press.
- Fisher, Ronald A. (1996). stste and Local public Finance. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- King, David. (1984). Fiscal Tiers : The Economics of Multi-Level Government.
- Peterson, Steven A. and Thomas H. Rasmussen. (1994). State and Local Politics, Newyork: MacGraw-Hill.
- Wright, D. (1988). Understanding Intergovernmental Relations, Cole Publish-ing Co.

## **ABSTRACT**

### **The Effect Analysis of Local Finance after Abolishing the Local transfers**

**Yeon-Jeong Kim**

**Department of Public Administration  
Graduate School of Public Administration  
Cheju National University**

Participatory government introduced the local decentralization system and the newly established Balanced National Development Special Account in order to reinforce the competitive power of the province. In this process, local transfers('Yanyeokeum' in Korean), which had been operated since 1991 was abolished in 2005, which is 14years later. Three years have passed since the abolishment of local transfers. Central government conducted the evaluation on the outcome of last 14years' operation of local transfers in 2006. Based on this fact, this study examines the outcome and evaluation on the local transfers business with the case of Jeju-do from the perspective of local self governing body. In addition, it investigates whether local transfers business is completed without difficulty in relation to the financial state of Jeju-do through examining the reorganized system. As a result of it, it investigates the matter on the investment change of SOC base facilities business in the change process of local transfers, in which continual and stable investment such as the prevention of environmental pollution facilities based on the middle and long term plan is required in order to suggest the indicative point on the future investment direction along with the revision method like the security method of stable local finance.

The study range of this thesis includes businesses from 2005 to 2007 such as national subsidy, balanced national development special subsidy, road share

tax, following the abolishment of local transfers system from 1991 to 2004. As study method, it attempts to analyze the annual investment change by measuring it. In terms of system, as independence variable, several things; first, the occupation rate of local transfers, second, the regional distribution state of local transfers, third, cost in local tax of local transfers, fourth investment size according to field and year, are investigated and in terms of behavioral aspect, the recognition change of public officials who are in charge of local transfers is examined. As a dependent variable, the effect of local transfers on the local finance and investment change are analyzed as a analysis result by the independent variable. As a result of analysis, the occupation rate of local transfers was 7.7% on average, compared to the size of local finance, which didn't contribute to the expansion of local finance in the comparison of other financial resources such as local share tax. In case of Jejudo, occupation rate was comparatively high compared to 5.4% on average of other self governing body, but since the abolishment of local transfers in 2005, the local finance rate has been reduced and especially, after the establishment of special self governing province in 2007, it has sharply decreased. It reflects that local transfers business becomes away from the financial concern after the abolishment of system. Second, in the analysis of distribution status between regions, local transfers was the 10,1% in the metropolitan city, 12.3% in the province, 37.8% in the city, and 39.8% in the county(gun), demonstrating that local transfers contributes to the balanced local development through revealing the high distribution rate of local self governing body; especially in case of county(gun). However, since the difference between city and county is trivial and especially, in case of Jejudo, Jejusi and the northern county of Jeju, which have the high independence of finance, showed the higher distribution rate of local transfers than Seogwiposi and the southern county of Jeju in the distribution of same groups, it exhibits that the contribution degree of local transfers is not high for solving the imbalance of finance. Third, in the analysis of local tax cost of local transfers, the burden was too heavy as the level of 40% on average. Considering that local transfers has the characteristics of large scaled investment business, we can assume that local self governing body cannot

help receiving the big pressure of finance, and we can find that the problems in the operation of local transfers, exposed for a long time, would be a factor of abolishing the local transfers. Fourth, as a investigation result of interview towards public officials of local transfers business and budget division in order to investigate the behavioral aspect, the abolishment of local transfers system and circulated assignment to a position affected the duty performance mind and responsibility, leading to the worsening of business promotion will. Fifth, as a result of investigating the investment change of local transfers according to the year, it was expected that most businesses would be on the decrease from the time of the abolishment of local transfers in 2005, but existing increase was steady from 2005 to 2006, and investment size has sharply decreased from 2007. It represents that local transfers business was reduced because of the increase of integration costs towards special self governing province according to the establishment of basic groups and the reorganization of administration structure, even though the directors of self governing body made an effort to maintain the level of local transfers with continual concern in consideration of the continuity of business and investment feature in the point of time, maintaining the basic groups in the 4 counties within Jejudo after the abolishment of local transfers. As a result of analyzing the finance condition according to the establishment of special self governing province, it appeared that the financial index became worsened due to the fixed expenses such as the weight of labor costs, current expenses, and so on, and the introduction of the self police system, and the transference of special administration institution contributed to the aggravation of the financial burden.

In addition, in terms of tax revenues, the income of general accounting has decreased because of subterranean water special accounting and land special accounting and 3% legal rate of local share tax doesn't reach the average level of a nation, darkening the financial prospects. Accordingly, the reconsideration of local share tax and the systematic complement of balanced development special subsidy of Jeju account are required along with the revision of effective business promotion method of local transfers business for the stable security of SOC local transfers business and the continuity of business.