

國家均衡發展特別會計 對象 山林事業의 適正性 評價  
- 지방자치단체 산림공무원의 인식을 중심으로 -

裴在洙<sup>1\*</sup> · 朴相美<sup>1</sup> · 宋英根<sup>1</sup> · 朴環碩<sup>1</sup> · 金世彬<sup>2</sup> · 郭旻鎬<sup>2</sup>

<sup>1</sup>국립산림과학원, <sup>2</sup>충남대학교

Evaluating the Appropriateness of the Forest Program in the  
Special Account for Balanced National Development  
- With a Focus on the Recognition of Local Government  
Officials in Forest sector -

Jae-soo Bae<sup>1\*</sup>, Sang-mi Park<sup>1</sup>, Young-gun Song<sup>1</sup>, Keong-seok Park<sup>1</sup>,  
Se-bin Kim<sup>2</sup> and Kyung-ho Kwak<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Korea Forest Research Institute, Seoul 130-712, Korea

<sup>2</sup>Environmental Forest Resources Program, Chungnam National University, Daejeon 305-764, Korea

**요 약:** ‘총액배분 자율편성’으로 대표되는 균특회계의 도입(2005년)은 기존의 중앙과 지방 간 재정배분체계를 변화시켰다. 지방자치단체는 균특회계의 총액 내에서 필요한 사업을 자율적으로 선택할 수 있게 되어 제한된 재정을 효율적으로 사용할 수 있게 되었다. 이 제도의 도입 이후 2005년 대비 2006년 균특회계 대상 산림사업의 예산은 총 균특회계 예산증가율 8.1%보다 3배나 높은 24.5%의 증가율을 보였다. 이러한 예산 증가 경향을 보인 균특회계 대상 산림사업의 적절성을 평가하기 위하여 본 연구는 지방자치단체 산림공무원을 대상으로 산림사업 선정의 적절성, 선호사업 및 비선호사업, 향후 예산 전망 등에 대하여 설문조사를 하였다. 그 결과 응답자의 68.7%가 균특회계 대상 산림사업 선정이 적절하다고 인식하였다. 가장 선호하는 산림사업은 「도시숲 조성관리」, 「산림휴양공간 조성」이었으며, 비선호사업은 「산림조합 목재집하장 시설 보완」, 「목재제품 야외전시장」, 「묘목생산기반 조성」으로 수렴되었다. 그러므로 향후 균특회계 대상 산림사업을 조정할 때 지방자치단체가 선호하지 않을 뿐만 아니라 소액 예산사업인 위 3개 사업은 균특회계에서 제외할 것을 제안한다. 향후 예산 전망에 대해서는 현재와 같거나 증가할 것이라는 답변이 81.1%로 높은 비율을 차지하여, 단기적으로는 균특회계 대상 산림사업의 예산 증가가 기대된다.

**Abstract:** Introduction of the Special Account for Balanced National Development (SABND) which was represented top-down in 2005 have previous national budget distribution system between central and local government change. A local autonomous entities can choose freely the favorite programs within the total programs in SABND so they can use limited budget efficiently. After induction of this system, budget of the Forest Programs in SABND in 2006 compare to last year has increased by 24.5 percent. That is three times higher than the average rate of total SABND budget, 8.1 percent. This study surveyed propriety of the Forest Programs and hereafter their budget prospect with local government officials in forest sector. 68.7 percent of the respondents recognized that the inclusion of the Forest Programs in SABND is proper. The most preferred Forest Programs are making Urban Forests and their Management and making Facilities for Forest Recreation. And the most non-preferred Forest Programs are complementing the Lumberyard Facility of the Forestry Association, making the Exhibition of Wood Products and making the Base for the Seedling Production. When Forest Programs are adjusted in the future, these programs above mentioned should be exempted from the SABND. because the non-preferred programs as well as the small budget programs On the prospect of the future budget, 81.1 percent of the local government officials in forest sector answered that it will be the same with the current or increasing. In the short term, the budget of the Forest Program in SABND is expected to increase.

**Key words :** the special account for balanced national development (SABND), forest program, preferred or non-preferred forest program

\*Corresponding author  
E-mail: forestory@foa.go.kr

## 연구 배경

참여정부의 적극적인 지방분권, 균형발전 정책의 추진으로 인해 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정배분체계에 구조변화가 이루어지고 있다. 그 결과 국가균형발전특별법에 따라 2005년부터 시행된 국가균형발전특별회계(이하 '균특회계'라 한다)가 신설되었다. 이에 따라 현재 우리나라의 정부간 재정지원제도는 종전의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 체제에서 지방교부세, 국고보조금, 균특회계의 새로운 3두 체제로 변화되었다. '총액배분 자율편성'으로 대표되는 균특회계 대상 사업의 경우 일반회계 및 농특회계 대상 사업과 달리 기획예산처가 지자체별 예산액을 사전에 할당하고 지자체는 할당된 총 예산액 내에서 사업을 선택할 수 있게 되었다. 즉, 정해진 예산 내에서 지자체의 우선순위에 따른 자율적인 사업 구조조정이 가능하게 되어 지방의 자율성이 확대되었다고 볼 수 있다. 그러나 균특회계 도입에 따른 산림사업의 변화에 대한 기존 평가는 매우 부정적이었다. 즉, 공익성이 큰 산림사업이 균특회계에 편입됨에 따라 산림예산이 줄어들 것이라는 부정적인 인식(국립산림과학원, 2005)이 적지 않았다. 그러나 2005년 대비 2006년 균특회계 대상 산림사업의 예산은 24.5%의 증가율을 보였다. 같은 기간 균특회계 예산의 평균 증가율 8.1%(기획예산처, 2006)에 비하면 이런 높은 증가율은 놀라운 현상이었다. 그렇다면 균특회계 대상 산림사업의 선정 및 운영은 성공적이었는가? 본 연구는 이러한 질문에 답하기 위해 약 2년 간의 균특회계 대상 산림사업을 평가하여 보고자 한다. 구체적으로 균특회계 대상 산림사업이 적정하게 선정되었는지, 현 산림사업에 대한 선호도는 어떠한지, 향후 예산 추이 및 사업 전망을 어떻게 인식하고 있는지에 대해 정책의 직접 또는 간접 수요자인 지방자치단체 산림 공무원의 인식조사를 바탕으로 균특회계 대상 산림사업을 평가하고 향후 개선 방안을 제시하고자 한다.

## 연구 방법

균특회계 대상 산림사업의 적정성을 평가하기 위해 균특회계 대상 산림사업에 대한 지방자치단체 산림공무원의 인식 정도를 파악하였다. 본 목적을 달성하기 위해 16개 광역자치단체 및 233개 기초자치단체(시·군·구) 산림공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 한 번의 기본조사와 추가조사를 통해 160부(64.3%)의 설문지가 회수되었다. 주요 설문 내용은 ①균특회계 대상 산림사업 선정의 적절성과 만일 적절치 않다면 그 이유, ②선호사업 및 비선호사업, ③균특회계 제외사업, ④균특회계 대상 산림사업의 향후 예산 전망 및 개선 방안 등이었다. 각 설문

을 토대로 제반 변수들의 특성을 살펴보기 위하여 빈도 분석을 하였다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체 산림공무원의 인식 차이를 살펴보기 위해 지자체를 종속변수로 하고 사업선정 적절성을 포함한 제반 변수들을 독립변수로 하여 일원배치 분산분석(One-way ANOVA)을 시도하였다. 설문 분석결과에 대한 정성적인 평가를 위해 지방자치단체 산림 공무원을 대상으로 심층 면접 조사를 병행하였다. 또한 지자체 산림공무원의 선호도가 실제 산림사업 선정으로 반영되었는가를 평가하기 위해 균특회계 대상 산림사업의 선호도와 대상 사업의 예산 증가율을 비교하였다. 균특회계 대상 산림사업의 2004년~2006년 간 예산 추이는 「농림사업시행지침서」를 이용하였다.

## 균특회계의 도입배경 및 성격

국가균형발전특별법(이하 '균특법'이라 한다)에 근거한 균특회계는 국가균형발전의 추진을 재정적으로 지원하고 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위한 재원이다. 재원의 구성은 주세, 과밀부담금, 일반회계 전입금, 농특세회계 전입금 등으로 총당(김현아, 2006)되며 2006년 우리나라의 재정 총예산 222조 중 균특회계 예산은 5.9조로 2.7%에 달한다. 균특회계는 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 구분된다. 지역개발사업계정(균특법 제34조 제2항)은 지자체 보조금 중 지역개발 관련 사업 전체를 포함하는데, 낙후지역 및 농·산·어촌의 개발, 지역사회 기반시설의 확충 및 개선, 지역의 문화 예술 및 관광자원의 개발 및 확충, 지역의 고용창출 등 지역경제 활성화, 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용을 위한 사업들을 수행한다. 지역개발계정에서 가장 큰 비중을 차지하는 사업은 농경지 관련 사업이고 다음으로 큰 비중은 SOC 관련 사업이다. 이후 살펴보겠지만 균특회계에 포함된 산림사업은 모두 지역개발계정에 포함되어 있다.

지역혁신사업계정(균특법 제35조 제2항)은 지역혁신과 관련한 사업에 대한 출연, 보조, 융자사업으로 지역혁신체계의 구축 및 활성화, 지방대학의 육성 및 지역 인적자원의 개발, 지역 과학기술의 진흥 및 특성화, 지역의 정보화 촉진 및 정보통신의 진흥, 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중 유발시설의 지방이전 사업 등을 수행한다.

2006년 기준으로 산림사업이 포함된 균특회계 내의 지역개발계정이 차지하는 재원규모는 76%이며 포괄 대상 사업은 총 114개 사업의 76%인 87개 사업에 달한다(기획예산처, 2005). 지역개발계정은 시도별 총액배분 자율편성(Top-down) 방식으로 배분된다. 2005년의 경우, 지난 3년간의 사업별 예산을 기준으로 배분되었지만, 2006년 현

표 1. 균특회계 지역개발계정 대상 산림사업.

2005년		2006년		비고
묘목생산기반조성		묘목생산기반조성		
산촌개발		산촌개발		
목재제품야외전시장	목재이용 가공지원	목재제품야외전시장	산림조합목재집하장 시설보완	통합
산림조합목재집하장 시설지원				
산림휴양공간 조성		산림휴양공간 조성		
도시숲 조성관리		도시숲 조성관리		
수목원 조성	수목원 및 박물관 조성	수목원 조성	산림박물관 조성	통합
산림박물관 조성				
생태숲 조성		생태숲 조성		
임도시설		임도시설		
		야생화타운 조성		신설

출처 : 농림부, 농림사업시행지침서(2004, 2005).

재 사업적 요소와 균형적 요소를 반영한 변수를 설정하여 광역자치단체별 모형배분 방식에 따라 배분되었다(김현아, 2006). 따라서 기존에 부처가 중심이 되어 각 사업별로 자치단체에 배분하던 방식과는 달리, 먼저 기획예산처가 공식에 따라 배분된 신청한도액을 배분하고 그 한도 내에서 지방자치단체는 사업 우선순위를 결정하여 각 부처와 균형발전위원회에 예산을 신청하는 방식으로 결정한다. 지역혁신계정은 공모 등 경쟁적 방법을 통해 중앙부처 중심으로 재원을 배분한다. 균특회계 방식으로 예산 지원이 바뀐 이후 나타난 부분적인 변화는 지역개발계정에서 낙후지역 개발사업이 대폭 확대(2004년 4313억원→2005년 6,937억원)되었다는 것이다.

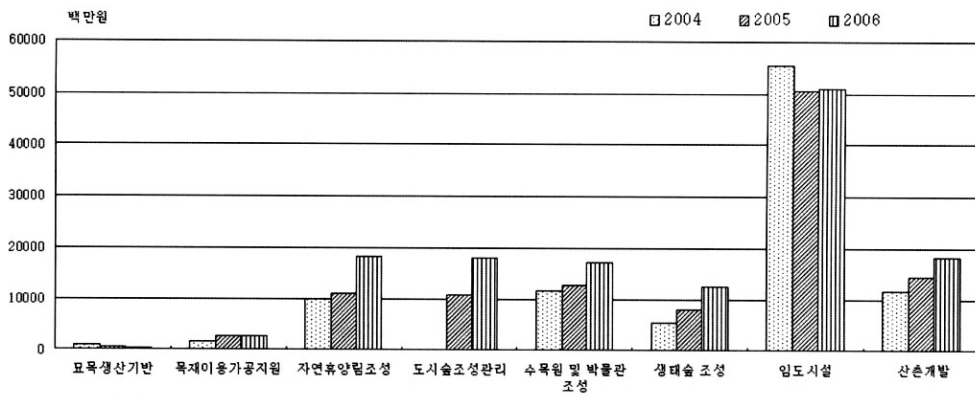
위와 같은 개념의 균특회계는 사실상 이미 오래전부터 우리나라에 도입 필요성이 제기되었던 포괄보조금 형태의 이전재원이다. 정치적으로는 지방자치가 이루어졌음에도 재정적으로는 상당부분 중앙정부에 의존하고 있는 지방자치단체들로서는 재원의 자율성 확보, 효율적인 자원배분 등을 근거로 포괄보조금의 필요성을 제기해 왔다. 지방자치단체로서는 국고보조금의 경직성과 보조율 부담, 대부분 법령에 의한 배분규정 결정 및 그에 따른 지방자치단체 여건에 맞지 않는 임의적 배분규모 결정 등이 지방자치의 원리에 맞는 재정부운용방식과는 거리가 있는 것으로 지적되어 왔다. 또한 지방소비세 논의 시에도 중앙정부와의 공동세 제도를 도입하는 것보다 이전재원의 개선방안을 통한 국고보조금의 포괄보조금화가 우선적으로 필요하다고 주장된 바도 있다(김현아, 2006).

이런 배경 하에서 도입된 균특회계가 과연 진정한 포괄보조금이나에 대해서는 부정적인 견해(임성일 등, 2005)도 있지만 지방자치단체의 자율적인 선택 폭을 늘려 재원의 자율성을 확보하였다는 측면에서는 긍정적이다.

### 균특회계 대상 산림사업의 예산 추이

균특회계에 포함된 산림사업은 2005년과 2006년에 약간 변화가 있었다. 표 1에서 보듯이 2005년 지역개발계정에 포함된 10개 사업 중 「목재제품 야외전시장」 및 「산림조합목재집하장 시설지원」 사업이 2006년에는 「목재이용가공지원」 사업으로 통합되었다. 하지만 통합된 사업 안에서 「목재제품 야외전시장」 및 「산림조합 목재집하장 시설 보완」이라는 별개 사업으로 예산이 집행되고 있어 내용적인 측면에서는 달라진 게 없다고 할 수 있다. 이와 마찬가지로 2005년 「수목원 조성」 및 「산림박물관 조성」 사업이 2006년에는 「수목원 및 박물관 조성」으로 통합되었으나 통합된 사업 안에서 개별 사업으로 예산이 집행되고 있다. 2005년과 2006년 간 실질적인 변화는 「야생화타운조성」(2007년 제외 예정) 사업이 2006년에 신규사업으로 편성된 것뿐이다. 외형적인 측면에서 본다면 2005년 10개 사업이 2006년 9개 사업으로 줄어들었지만 실제로는 11개 사업으로 증가하였다고 볼 수 있다.

균특회계가 도입되어 시행된 지 2년이 되었다. 다소 이른 느낌은 들지만 '시도별 총액배분 자율편성'이라는 새로운 재정배분체계가 도입됨에 따라 균특회계 대상 산림사업의 예산이 어떻게 변화되었는지를 살펴보는 것은 의미가 있다. 즉, 2005년 113개, 2006년 87개(기획예산처, 2005) 균특회계 내 지역개발계정에 포함된 사업들 중 지방자치단체가 선호하는 산림사업을 파악할 수 있기 때문이다. 만약 균특회계 지역개발계정의 연간 예산 증가율보다 높은 산림사업이 있다면 이들 산림사업은 지자체가 선호하는 사업이라고 할 수 있을 것이다. 반대로 지역개발계정의 연간 예산 증가율보다 낮은 산림사업이 있다면 이들 산림사업은 지자체가 선호하지 않는 사업이라고 볼 수 있다.



주 : 지방비 및 자부담을 제외한 국가보조금 예산임

그림 1. 균특회계 지역개발계정 대상 산림사업의 예산 추이(2004~2006).

이런 가정 하에서 2006년 신규로 편성된 「야생화타운 조성」 사업을 제외한 균특회계 지역개발계정에 포함된 8개 사업의 2004년~2006년 간 예산 추이를 그림 1과 같이 정리하였다. 균특회계의 도입 전후의 예산 변화를 파악하기 위하여 2004년도 함께 다루었다. 그림 1에서 확연히 드러나듯이 2004년 이후 균특회계의 지역개발계정에 포함된 산림예산은 2004년 대비 2005년에 14.4%, 2005년 대비 2006년에 24.5%의 급격한 증가 추이를 보였다.

그렇다고 하여 8개 산림사업 모두가 같은 증가 추이를 보인 것은 아니다. 균특회계가 도입된 2005년과 2006년을 비교하면, 증가, 정체 및 감소하는 사업을 확인할 수 있다. 예산이 증가하는 사업은 「자연휴양림 조성」 사업(66.4%), 「도시숲 조성관리」 사업(65.4%), 「생태숲 조성」 사업(55.2%), 「수목원 및 박물관 조성」 사업(35.5%), 「산촌종합개발」 사업(25.7%) 순이었다. 다음 장에서 자세히 살펴보겠지만, 이들 사업의 큰 예산 증가는 지자체의 선호도를 반영한 것이다. 「임도시설」 사업(15.9%)을 제외하고 지자체가 선호하는 균특회계 대상 산림사업으로 「도시숲 조성관리」 사업(24.4%), 「산림휴양공간 조성」 사업(21.0%), 「생태숲 조성」 사업(12.1%), 「수목원 및

박물관 조성」 사업(10.5%), 「산촌종합개발」 사업(10.3%)을 들었다. 이들 사업들은 균특회계 지역개발계정의 연간 예산 증가율 8.1%를 훨씬 웃도는 큰 증가율을 보였다. 이런 측면에서 본다면 2005년~2006년 간은 이들 사업이 다른 균특회계 대상 사업들에 비해 지자체가 선호하는 사업이라고 할 수 있다.

예산 변화가 크지 않은 정체 사업으로 균특회계 대상 산림사업 중 가장 예산 규모가 큰 「임도시설」 사업을 들 수 있다. 「임도시설」 사업은 균특회계 도입 이전인 2004년에 비해 2005년에는 8.9% 감소하였고 2005년에 비해 2006년에는 0.9% 상승하는 데 그쳤다. 반면에 예산이 감소한 사업은 「묘목생산기반 조성」 사업(-38.0%), 「목재이용가공 지원」 사업(-1.1%)이었다. 이후 살펴보겠지만 이 두 사업은 예산규모도 30억 미만의 소규모 사업일 뿐만 아니라 지자체, 산림청, 산림조합 모두 균특회계 대상 산림사업으로 선호하지 않는다고 지적하였다(국립산림과학원, 2005).

이러한 결과는 일반회계 및 농특회계에 비해 상대적으로 균특회계가 지자체의 선호도가 사업 선정에 반영될 가능성이 크며, 균특회계가 도입된 2년 동안 지자체의 선호

표 2. 균특회계 지역개발계정 대상 산림사업의 예산 추이 (2004~2006).

사업	예산(백만원)			예산 증감율(%)	
	2004	2005	2006	2005-2004	2006-2005
묘목생산기반	1,060	629	390	-40.7	-38.0
목재이용가공지원	1,656	2,650	2,620	60.0	-1.1
자연휴양림조성	9,924	10,973	18,255	10.6	66.4
도시숲조성관리	-	10,819	17,894	-	65.4
수목원 및 박물관 조성	11,568	12,555	17,017	8.5	35.5
생태숲 조성	5,411	7,939	12,320	46.7	55.2
임도시설	55,550	50,618	51,056	-8.9	0.9
산촌종합개발	11,634	14,539	18,279	25.0	25.7
합계	96,803	110,722	137,831	14.4	24.5

출처 : 농림부, 농림사업시행지침서(2004, 2005, 2006).

사업을 중심으로 선정되었음을 명확히 보여주는 것이다. 즉, 한정된 예산 내에서 다른 분야의 균특회계 대상 사업과 비교하여 경쟁력이 있거나 산림사업 범주 내에서 선호도가 높은 사업이 선택될 수밖에 없다는 것이다. 이는 결국 균특회계 대상 산림사업이 수요자인 지자체의 요구에 부합하여야 한다는 것을 의미한다. 「산촌개발」 사업을 제외한 대부분의 균특회계 대상 산림사업의 시행 주체가 지자체인 것도 큰 이유겠지만 균특회계의 재정배분체계가 이를 유인한 데서 더 큰 원인을 찾아야 할 것이다.

### 균특회계 대상 산림사업의 적정성 평가

#### 1. 균특회계 대상 산림사업 선정의 적절성

균특회계 대상 산림사업 선정의 적절성 여부에 대해 68.7%가 적절하다는 긍정적인 반응을 보였다. 그러나 세부적으로 보면 광역자치단체는 기초자치단체와 달리 부적절하다는 응답이 66.7%로 균특회계 대상 산림사업 선정에 대해 부정적인 견해를 나타냈다(표 3 참조).

광역자치단체와 기초자치단체의 의견이 다르게 나타나는 것은 기존 보조금 제도의 구조개편으로 중앙·지방 간의 재원배분 규모와 체계, 배분방식이 변화한 데에 이유가 있다. 균특회계 도입에 따라 그 동안 중앙부처와 예산을 조정하였던 광역자치단체의 역할은 축소되고 지자체들이 국고보조금에 비해 재원의 한도 범위에서 자신이 선호하는 우선순위 사업을 추진할 수 있는 기회를 더 많이

갖게 되었기 때문에, 이는 당연한 결과라고 생각된다.

그렇다면 균특회계 대상 산림사업 선정이 적절하지 않다고 생각하는 이유는 무엇일까? 그에 따른 이유를 표 4에서 확인해 볼 수 있다. 2005년에 이어 2006년에도 ‘공익성은 크나 경제성은 낮은 사업’이라는 답변이 34.8%로 가장 높았다. 그러나 2005년 조사 시 산림사업 선정의 51.8%가 부적절하며 그 중 ‘공익성이 크다’는 이유가 약 56%에 달했던 인식 조사결과(국립산림과학원, 2005)와 비교하면 지자체 산림 공무원들의 인식이 짧은 기간 동안 크게 변화했음을 알 수 있다. 이는 2005년 대비 2006년 균특회계 대상 산림사업의 예산이 24.5% 증가하고 이후 살펴볼 향후 예산 전망에 대해 81%가 같은 수준이거나 증가할 것이라고 답한 것을 보더라도 지자체 산림공무원들의 인식 변화를 엿볼 수 있다.

여기서 고려해 볼 점은 과연 균특회계 대상 산림사업이 ‘공익성이 큰 사업’인가 하는 점이다. 산불, 산림병해충, 산사태 등을 방지하는 산림재해방지사업, 조림, 숲가꾸기 사업 등에 비해 「묘목생산기반 조성」, 「목재제품 야외전시장」, 「산림조합 목재집하장 시설 보완」뿐만 아니라 「자연휴양림 조성」, 「산촌개발」 사업 등은 공공성이 떨어진다. 이는 앞에서 살펴본 바와 같이 지자체는 균특회계가 도입된 2005년~2006년 간 다른 균특사업에 비해 「도시숲 조성관리」, 「생태숲 조성」, 「자연휴양림 조성」, 「수목원 및 박물관 조성」, 「산촌개발」 등 새로운 환경변화에 대응한 신규 사업들을 더 선

표 3. 균특회계 대상 산림사업 선정의 적절성 여부.

단위 : 응답자수, ( ) 응답비율

구분	광역자치단체	기초자치단체			전체
		시	군	구	
적절	4 (33.3)	34 (75.6)	37 (62.7)	28 (82.4)	103 (68.7)
부적절	8 (66.7)	11 (24.4)	22 (37.3)	6 (17.6)	47 (31.3)
합계	12 (100.0)	45 (100.0)	59 (100.0)	34 (100.0)	150 (100.0)

표 4. 균특회계 대상 산림사업 선정이 부적절한 이유.

단위 : 응답자수, ( ) 응답비율

구분	광역자치단체	기초자치단체			전체
		시	군	구	
사업선정기준에 맞지 않음	3 (42.8)	0	7 (33.3)	2 (33.3)	12 (26.1)
특정 단체에 한정된 사업	2 (28.6)	5 (41.7)	2 (9.5)	1 (16.7)	10 (21.7)
단기적인 사업	0	2 (16.6)	4 (19.1)	2 (33.3)	8 (17.4)
공익성은 크나 경제성은 낮은 사업	2 (28.6)	5 (41.7)	8 (38.1)	1 (16.7)	16 (34.8)
합계	7 (100.0)	12 (100.0)	21 (100.0)	6 (100.0)	46 (100.0)

호하였다. 반면 「묘목생산기반 조성」, 「목재제품 야외전시장」, 「산림조합 목재집하장 시설 보완」 사업은 상대적으로 공공성이 낮음에도 불구하고 특정 묘목생산업자나 산림조합에 한정된 사업이기 때문에 지자체가 선호하지 않았던 것이다. 이런 측면에서 지자체 산림공무원이 균특회계에 포함된 산림사업이 적정하지 않은 이유로 선택한 산림사업의 공공성은 실제 공공성이 큰 사업이라기보다는 '산림사업은 공공성이 큰 사업'이라는 각인된 인식에서 발생한 것이라 볼 수 있다. 이어서 '사업선정기준에 맞지 않는 사업'과 '특정 단체에 한정된 사업이기 때문'이라는 답변이 각각 26.1%와 21.7%로 2005년에 비해 고른 분포를 나타냈다.

광역자치단체(광역시·도)와 기초자치단체(시·군·구)에 따라 균특회계 대상 산림사업 선정의 적절성에 대한 인식차이가 있는가를 알아보기 위해 '자치단체 간 균특회계 대상 산림사업 선정의 적절성 여부에 대한 인식차이는 없다'는 연구가설을 세우고 일원배치 분산분석을 실시하였다. 그 결과 유의수준  $\alpha=0.05$  수준에서 광역자치단체와 기초자치단체 간 산림사업 선정의 인식 정도에 유의한 평균의 차이가 존재하는 것으로 나타났다(유의확률  $p=0.005 < \text{유의수준 } \alpha=0.05$ ). 결과 중의 일부를 정리한 내용은 표 5와 같으며 사후검정에 있어서는 Scheffe의 다중검정치를 이용하였다. 사후검정이란 집단간 차이가 존재

할 때 정확하게 어떤 집단에서 그 차이가 존재하는지를 좀더 구체적으로 확인하는 과정으로 볼 수 있는데 Scheffe의 다중 비교 검정은 대체로 표본의 수가 다를 때 이용하는 방법이다(정충영 등, 2006). 부연하면 광역자치단체의 경우 부적절하다는 의견이 더 많은 반면 기초자치단체의 경우 적절하다는 의견이 지배적이었다.

광역자치단체와 기초자치단체의 균특회계에 대한 인식의 차이를 빈도분석과 일원배치분산분석을 통해 공통되게 확인할 수 있었다. 이는 앞에서도 언급했듯이 균특회계의 도입으로 광역자치단체와 기초자치단체의 재원 배분방식이 변화한데 이유가 있다고 생각된다. 광역자치단체의 역할은 축소되고 반대로 기초자치단체의 재정 편성의 자율권 확대라는 변화로 인해 광역/기초 자치단체 간 인식 차이가 발생했다고 볼 수 있다.

## 2. 선호사업 및 비선호사업

### 1) 선호사업

균특회계 산림사업 중 선호하는 사업의 빈도분석을 통해 1순위 선호사업을 3점, 2순위 선호사업을 2점, 3순위 선호사업을 1점이라고 가정하여 점수를 낸 결과는 표 6과 같다. 그 결과 「도시숲 조성관리」가 220점으로 가장 선호하는 사업으로 나타났고 두 번째는 「산림휴양공간 조성」, 세 번째로는 「임도시설」이 높은 점수를 받았다.

표 5. 산림사업 선정의 적절성에 따른 광역/기초 자치단체 간 산림공무원의 인식차이.

변수		평균(N)	Scheffe의 다중비교 검정						F값	유의확률
종속변수	독립변수		0-1	0-2	0-3	1-2	1-3	2-3		
산림사업선정 적절성	0	1.67(12)							4.189	.007
	1	1.24(45)	*	n.s	*	n.s	n.s	n.s		
	2	1.37(59)								
	3	1.18(34)								

주 1: 0은 광역자치단체, 1은 시, 2는 군, 3은 구를 의미함.

주 2: \*는 집단간 통계적으로 유의함을 n.s는 집단간 통계적으로 유의하지 못함을 의미

표 6. 산림공무원의 균특회계 대상 선호 산림사업 점수표.

단위: 환산된 점수, ( ) 점수 비율

구분	광역자치 단체	기초자치단체			전체
		시	군	구	
묘목생산기반조성	0 (0.0)	9 (3.3)	5 (1.5)	0 (0.0)	14 (1.6)
산촌개발	10 (12.8)	27 (9.8)	48 (14.8)	8 (3.6)	93 (10.3)
목재제품야외전시장	0 (0.0)	1 (0.4)	1 (0.3)	0 (0.0)	2 (0.2)
산림조합목재집하장 시설보완	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
산림휴양공간 조성	17 (21.8)	65 (23.5)	78 (24.1)	29 (13.1)	189 (21.0)
도시숲 조성관리	23 (29.5)	56 (20.3)	58 (17.9)	83 (37.4)	220 (24.4)
수목원 조성	7 (9.0)	28 (10.1)	19 (5.9)	23 (10.4)	77 (8.6)
산림박물관 조성	1 (1.3)	9 (3.3)	3 (0.9)	4 (1.8)	17 (1.9)
생태숲 조성	7 (9.0)	31 (11.2)	31 (9.6)	40 (18.0)	109 (12.1)
임도시설	4 (5.1)	42 (15.2)	71 (21.9)	17 (7.6)	143 (15.9)
야생화타운 조성	9 (11.5)	8 (2.9)	10 (3.1)	18 (8.1)	36 (4.0)
합계	78 (100.0)	276 (100.0)	324 (100.0)	222 (100.0)	900 (100.0)

이는 앞서 살펴본 산림사업의 예산 추이(그림 1 참조)와 관련지어 설명할 수 있다. 즉, 지자체 산림공무원들이 선호하는 사업의 예산 증가폭은 높은 반면 뒤에 살펴볼 비선호사업의 예산은 감소하고 있는 것을 보면 지자체 산림공무원의 선호도가 예산에 반영되었음을 알 수 있다. 반면 「수목원 조성」, 「산림박물관 조성」 사업의 선호도가 낮은 이유는 신청 주체가 대부분 광역시 또는 도로 한정되기 때문이다. 즉, 이들 사업은 광역시/도가 모두 신청하였을 경우 사업의 지속성이 어려울 수도 있다는 것을 내포하고 있다. 또한 「목재제품 야외전시장」, 「묘목생산기반 조성」, 「산림조합 목재집하장 시설 보완」은 지자체의 선호도가 매우 낮아 앞으로도 예산 증가가 힘들 전망이다. 한편 「임도시설」 사업은 예산 증가율의 정체에 비해 지자체의 선호도는 높은 것으로 나타났는데, 이러한 이유는 대부분의 지자체에 해당되는 광범위한 사업 성격 때문으로 생각할 수 있다.

표 6를 통해 확인할 수 있듯이 「도시숲 조성관리」는

특히 구에서 높은 점수를 받았고 「산림휴양공간 조성」은 대체로 고른 점수를 받았다. 구를 보면 「도시숲 조성관리」, 「산림휴양공간 조성」, 「생태숲 조성」이 대체로 높은 선호도를 보였고 「임도시설」이나 「산촌개발」의 비율이 낮았다. 그 이유는 최근 국민이 웰빙에 대한 관심 확대로 야외휴양 활동에 관한 관심도는 증가하고 있는데 반해 구의 경우 산림면적 비율이 낮아 녹지공간의 확보가 절실하기 때문이다. 반면 「임도시설」이나 「산촌개발」의 선호 비율이 낮은 이유는 대부분 구의 정책대상 사업이 아니기 때문이다. 반면 산림면적 비율이 높은 군의 경우 구에 비해 「임도시설」과 「산촌개발」의 선호 비율이 높게 나타났다.

2) 비선호사업

선호사업과 마찬가지로 비선호사업의 빈도분석을 통해 점수를 낸 결과 표 7과 같이 나타났다. 가장 선호하지 않는 사업은 「목재제품 야외전시장」이며 두 번째는 「산

표 7. 산림공무원의 균특회계 대상 비선호 산림사업 점수표.

단위 : 환산된 점수, ( ) 점수비율

구분	광역자치단체	기초자치단체			전체
		시	군	구	
묘목생산기반조성	26 (33.3)	43 (15.7)	84 (22.6)	31 (14.2)	184 (19.5)
산촌개발	5 (6.4)	16 (5.8)	20 (5.4)	43 (19.7)	84 (8.9)
목재제품 야외전시장	18 (23.1)	78 (28.5)	97 (26.1)	52 (23.8)	245 (26.0)
산림조합목재집하장 시설보완	17 (21.8)	70 (25.5)	94 (25.3)	55 (25.2)	236 (25.1)
산림휴양공간 조성	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (1.6)	2 (0.9)	8 (0.8)
도시숲 조성관리	0 (0.0)	5 (1.8)	10 (2.7)	0 (0.0)	15 (1.6)
수목원 조성	0 (0.0)	3 (1.1)	7 (1.9)	1 (0.5)	11 (1.2)
산림박물관 조성	2 (2.6)	5 (1.8)	15 (4.0)	7 (3.2)	29 (3.1)
생태숲 조성	0 (0.0)	11 (4.0)	5 (1.3)	1 (0.5)	17 (1.8)
임도시설	5 (6.4)	11 (4.0)	16 (4.3)	15 (6.9)	47 (5.0)
야생화타운 조성	5 (6.4)	32 (11.7)	18 (4.8)	11 (5.1)	66 (7.0)
합계	78 (100.0)	274 (100.0)	372 (100.0)	218 (100.0)	942 (100.0)

표 8. 균특회계 대상 산림사업 중 제외되어야 할 사업.

단위 : 환산된 점수, ( ) 점수비율

구분	광역자치단체	기초자치단체			전체
		시	군	구	
묘목생산기반조성	3 (23.1)	6 (16.7)	17 (27.9)	7 (22.9)	33 (23.4)
산촌개발	1 (7.7)	3 (8.3)	3 (4.9)	4 (12.9)	11 (7.8)
목재제품 야외전시장	3 (23.1)	7 (19.4)	7 (11.5)	6 (19.4)	23 (16.3)
산림조합목재집하장 시설보완	3 (23.1)	10 (27.8)	18 (29.5)	9 (29.0)	40 (28.4)
산림휴양공간 조성	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
도시숲 조성관리	2 (15.3)	0 (0.0)	2 (3.3)	1 (3.2)	5 (3.5)
수목원 조성	0 (0.0)	1 (2.8)	2 (3.3)	0 (0.0)	3 (2.1)
산림박물관 조성	0 (0.0)	1 (2.8)	4 (6.6)	0 (0.0)	5 (3.5)
생태숲 조성	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.6)	0 (0.0)	1 (0.7)
임도시설	1 (7.7)	3 (8.3)	6 (9.8)	3 (9.7)	13 (9.2)
야생화타운 조성	0 (0.0)	5 (13.9)	1 (1.6)	1 (3.2)	7 (5.0)
합계	13 (100.0)	36 (100.0)	61 (100.0)	31 (100.0)	141 (100.0)

림조합 목재집하장 시설 보완」, 세 번째는 「묘목생산기반 조성」으로 광역자치단체나 기초자치단체 모두 비슷한 결과를 나타냈다. 「산촌개발」의 경우 사업 대상 산촌마을이 없거나 적은 까닭으로 구에서 높은 비선호 비율을 보였다.

이런 결과를 바탕으로 향후 균특회계 대상 산림사업을 재조정할 때 이들 「목재제품 야외전시장」, 「산림조합 목재집하장 시설 보완」, 「묘목생산기반 조성」 사업은 균특회계 대상 사업에서 제외하여 농특회계 사업으로 전환할 필요가 있음을 알 수 있다.

### 3. 제외 사업

제외되어야 할 사업은 비선호사업과 마찬가지로 광역자치단체와 기초자치단체 모두 「산림조합 목재집하장 시설 보완」, 묘목생산기반 조성, 「목재제품 야외전시장」 순이었다(표 8). 제외사업으로 선정한 이유로는 대부분 ‘특정단체(산림조합, 개인)에 한정된 사업’이라고 답했으며 ‘균특회계 사업선정 기준에 부합되지 않는다’는 의견도 있었다. 임도시설의 경우 ‘연속적 투자사업으로 일반·농특회계로 전환해야 한다’든지 ‘타사업보다 후순위로 선정되어 예산 확보에 어려움이 있다’는 이유로, 4번째로 제외시켜야 할 사업으로 나타났다.

### 4. 균특회계 대상 산림사업의 향후 예산 전망

균특회계 대상 산림사업의 향후 예산 전망에 대해서는 ‘같은 예산 수준 이상’의 답변이 81.1%로 높게 나타났다. 향후 예산 전망에 대해 광역자치단체는 ‘같은 예산 수준’이거나 ‘축소될 것이다’라는 답변이 84.6% 높게 나타난 반면 구청 공무원은 증가할 것이라고 응답한 비율이 83.7%로 확인한 차이를 보였다(표 9 참조).

광역/기초 자치단체에 따라 균특회계 대상 산림사업의 향후 예산전망에 대한 지자체 간 산림공무원의 인식차이가 있는가에 대해 일원배치 분산분석을 실행한 결과를 정리한 내용은 표 10과 같다. 최종 분석결과 광역자치단체와 기초자치단체 간 산림사업 선정의 인식 정도에 유의한 평균의 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 빈도분석의 결과와 마찬가지로 광역자치단체의 경우 향후 예산전망에 대해 ‘축소될 것이다’라는 의견이 많은 반면 구청 산림공무원들은 예산이 ‘증가할 것’이라고 보았다.

이러한 결과는 균특회계 대상 산림사업 선정의 적절성 여부와 연결지어 볼 수 있다. 이미 서술한 바와 같이 광역자치단체의 경우 균특회계 대상 산림사업 선정이 적절하지 않다는 응답이 66.7%로 높았으나 구의 경우 적절하다는 응답이 82.4%로 높았다. 향후 예산 전망의 비율 역시 광역자치단체와 구의 결과가 뚜렷하게 반대의 경향을 보였는데 이를 보면 산림사업 적절성 여부와 향후 예산 전

표 9. 균특회계 대상 산림사업의 향후 예산 전망.

단위 : 응답자수, ( ) 응답비율

구분	광역자치단체	기초자치단체			전체
		시	군	구	
대폭 증가	1 (7.7)	11 (23.4)	8 (12.9)	15 (40.5)	35 (22.0)
약간 증가	1 (7.7)	15 (31.9)	25 (40.3)	16 (43.2)	57 (35.8)
같은 수준	6 (46.2)	16 (34.0)	11 (17.7)	4 (10.8)	37 (23.3)
약간 축소	2 (15.4)	2 (4.3)	12 (19.4)	0	16 (10.1)
대폭 축소	3 (23.0)	3 (6.4)	6 (9.7)	2 (5.4)	14 (8.8)
합계	13 (100.0)	47 (100.0)	62 (100.0)	37 (100.0)	159 (100.0)

표 10. 향후예산전망에 따른 지자체 산림공무원의 인식정도.

종속변수	독립변수	평균(N)	Scheffe의 다중비교 검정						F값	유의확률
			0-1	0-2	0-3	1-2	1-3	2-3		
향후예산전망	0	3.38(13)							7.566	.000
	1	2.38(47)								
	2	2.73(62)	*	n.s	*	n.s	n.s	*		
	3	1.86(37)								

주 1: 0은 광역자치단체, 1은 시, 2는 군, 3은 구를 의미함.

주 2: \*는 집단간 통계적으로 유의함을 n.s는 집단간 통계적으로 유의하지 못함을 의미



표 11. 균특회계 대상 산림사업의 향후 개선 방안.

단위 : 응답자수, ( ) 응답비율

구분	광역자치단체	기초자치단체			전체
		시	군	구	
균특회계 전부 일반·농특회계로 전환	3 (23.1)	13 (28.3)	17 (27.4)	4 (11.1)	39 (24.8)
균특회계 일부 일반·농특회계로 전환	0	11 (23.9)	14 (22.6)	12 (33.3)	41 (26.1)
현행 사업에 한정 균특회계 유지	7 (53.8)	11 (23.9)	14 (22.6)	8 (22.2)	35 (22.3)
일반·농특회계 일부 균특회계로 전환	1 (7.7)	8 (17.4)	15 (24.2)	7 (19.4)	31 (19.7)
일반·농특회계 전부 균특회계로 전환	2 (15.4)	3 (6.5)	2 (3.2)	5 (13.9)	11 (7.0)
합계	13 (100.0)	46 (100.0)	62 (100.0)	36 (100.0)	157 (100.0)

망의 결과는 비례한다고 볼 수 있다.

### 5. 균특회계 대상 산림사업의 향후 개선 방안

균특회계 대상 산림사업의 향후 예산이 '증가'하거나 '유지될 것이다'라는 답변과는 달리 균특회계 대상사업이 일반·농특회계 대상사업으로 전환되거나 유지되어야 한다는 응답이 높은 비율을 차지했다(표 11 참조). 이는 여전히 균특회계 대상 산림사업의 경우 다른 균특회계 사업에 밀려 선정되지 못할 것이라고 생각하는 불안감이 이유라고 할 수 있다. 이와 다르지 않게 균특회계 대상 산림사업의 개선점에 대해 설문한 결과 '예산 배정 한도액은 정해져 있는 반면 타사업을 우선 추진함에 따라 산림사업의 경우 시급한 사업임에도 불구하고 1순위 사업만 반영되는 실정'이라고 상당수가 답하였다.

### 결론 및 제언

결론을 대신하여 지방자치단체 산림 공무원의 인식을 바탕으로 향후 균특회계 대상 산림사업의 개선방안과 관련된 정책적 제언을 하고자 한다.

첫째, 향후 균특회계 대상 산림사업을 조정할 때 지방자치단체가 선호하지 않는 「묘목생산기반 조성」 사업, 「목재이용가공 지원」 사업(「목재제품 야외전시장」 및 「산림조합 목재집하장 시설 보완」 사업)을 균특회계에서 제외할 필요가 있다. 특히 2005년 지역개발계정에 포함된 사업의 평균 국고보조금 예산이 371억이라는 것을 감안한다면 이들 2개 사업의 국고보조금은 각각 6.3억원 및 26.5억원에 불과한 소액사업으로 지역개발에 영향을 주기보다는 특정 사업체에 한정된 사업이라고 볼 수 있기 때문에 위의 두 사업의 경우는 균특회계에서 농특회계로의 전환이 필요하다.

둘째, 선호도가 높은 균특회계 대상 산림사업에 대한 중

장기 계획의 수립을 제안한다. 예를 들어 광역자치단체가 사업주체인 「수목원 및 박물관 조성」 사업은 일정 기간이 지나면 더 이상 사업 확대가 불가능하다고 볼 수 있다. 반면 「산촌개발」 사업, 「임도시설」 및 「산림휴양공간 조성」 사업은 기초자치단체의 폭넓은 사업 참여가 가능하므로 그에 맞는 적절한 사업지침이 필요하다. 예를 들어 지역별로 수요에 맞는 적정 자연휴양림 설치를 목표로 중장기 계획을 수립하여 이에 맞는 산림휴양림 조성을 유도할 필요가 있다. 합리적인 계획이 수립된다면 공간적으로 불균형적인 산림휴양 공간 및 산촌개발사업을 막을 수 있기 때문이다.

셋째, 산림청(중앙)과 지방자치단체(가능하다면 기초자치단체를 포함) 간 산림정책을 개발할 수 있는 긴밀한 파트너십을 구축할 수 있도록 1년에 1~2번의 연찬회를 개최할 필요가 있다. 균특회계가 궁극적으로 지방자치단체의 자율성을 제고하기 위한 재정배분체계의 변화라 한다면 산림청 역시 개발된 대상 산림사업을 지방자치단체에 홍보할 필요가 있다. 또한 지방자치단체가 원하는 산림사업을 산림청이 개발하기 위해서도 중앙과 지방이 교감할 수 있는 끈이 필요하다. 물론 이러한 파트너십은 균특회계 대상 산림사업뿐만 아니라 전체 산림사업에 필요하다고 할 수 있다. 그러나 균특회계의 특성상 산림사업 선정권이 지자체에 있다는 측면에서 균특회계 대상 산림사업은 더 큰 필요성을 갖고 있다. 이런 측면에서 예산 수립 이전 및 사업 평가 시, 산림사업 연찬회를 개최하여 중앙과 지방 간 산림정책을 개발하는 파트너십을 제고할 필요가 있다. 이를 통해 「수목원 및 박물관 조성」 사업과 같이 더 이상 사업 확대가 불가능한 산림사업을 대체할 수 있는, 중앙과 지방이 모두 원하는 산림사업이 개발될 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 향후 본 주제와 관련된 연구과제를 제시하면서 본 논문을 마무리하고자 한다. 균특회계가 도입

되면서 지자체의 자율성에 의해 효율적인 사업을 선택할 수 없었던 기존의 보조금 체계는 정해진 예산 내에서 지자체의 우선순위에 따른 자율적인 사업구조조정이 가능하게 됨으로써 지자체의 자율성이 확대되도록 변화하였다. 하지만 균특회계 대상 사업에 외부효과가 큰 사업이 선정되었다면 당장 효율성이 큰 사업과의 경쟁에서 밀려 외부효과가 큰 사업은 선택되지 않을 수 있다. 이는 도리어 전체 효율을 떨어뜨리는 결과를 초래할 수 있다. 그렇기 때문에 균특회계 대상 사업이 원래 목적에 맞게 적정하게 선정되었는지의 여부는 국가균형 발전 자체에 영향을 미칠 정도로 매우 중요한 사항이므로 균특회계 대상 산림사업 선정의 적정성에 대한 재검토가 필요하다. 또한 향후 산림사업별 공공성의 크기에 따라 국고보조율을 정비하여 재정의 효율성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해 향후 전문가 델파이 조사를 통해 균특회계 대상 산림사업의 적정성과 공공성의 크기에 부합한 국고보조율 정비 방안을 제시하고자 한다.

## 인용문헌

1. 국립산림과학원, 2005, 2005년도 연구사업 보고서(산림경영분야 5-3). pp.218-294.
2. 임성일, 이창균, 서정섭. 2005. 국가균형발전특별회계의 개선방안. 한국지방행정연구원. 서울. pp.185.
3. 김현아. 2006. 균형발전특별회계 현황과 발전방안-지역개발계정을 중심으로-. 조세연구원 재정포럼 116(2): 28-43.
4. 농림부. 2005. 2. 농림사업시행지침서(균특회계). pp.494-573.
5. 농림부. 2005. 12. 2006년도 농림사업시행지침서. pp. 2872-2929.
6. 기획예산처. 2005. 2006년부터 유사중복 균형발전사업 통합. (<http://www.mpb.go.kr>)
7. 기획예산처. 2006. 2006년 나라살림. (<http://www.mpb.go.kr>)
8. 정충영, 최이규. 2006. SPSSWIN을 이용한 통계분석. 무역경영사. pp.288-304.

(2006년 8월 9일 접수; 2006년 9월 29일 채택)