

국고보조금제도의 의의

박 완 규

중앙대학교 교수

1. 序 論

1988년 지방자치법이 개정된 이후 1995년 처음 지방자치단체장 선거가 실시되었고 내년 상반기에는 제3기 민선자치단체장 선거를 포함한 4대 지방선거를 치를 예정이다. 그 동안 지방자치제도가 꾸준히 발전되어 온 측면도 있기는 하나 아직까지 뿌리를 내리지 못하고 불안정한 양상을 보이는 분야도 있다. 그 대표적인 예로 지방재정조정제도를 들 수 있다. 중앙정부와 지방자치단체간의 지방재정조정제도인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등의 경우 한 제도의 변동이 다른 제도에 영향을 미치는 일이 자주 있어 왔다. 지방교부세는 1983년 이후 1999년까지 내국세 총액의

13.27%를 재원으로 하여 자치단체에 배분되었으나 1991년부터 지방양여금제도가 도입됨에 따라 그 재원인 토지초과이득세의 50%, 주세의 15%, 전화세 전액이 지방교부세 재원에서 제외되었고 1992년도에는 주세의 60%로 양여금 재원이 상향조정되었으며 1994년도에는 목적세인 교통세의 신설로 내국세규모가 감소됨에 따라 지방교부세 재원의 감소분을 보전하기 위해 주세의 양여율을 80%로 증가하는 한편 일반사업인 지역개발사업을 신설하여 주세 양여율 20% 증가분을 그 사업에 배정하였다. 1997년에는 「물관리종합대책」 등과 관련한 수질개선사업의 투자재원 확보 및 지방재정보전수요 충당을 위해 다시 주세의 양여율을 80%에서 100%로 상향조정하였다. 2000년도에는 WTO의 권고에 따라 주세를

체계를 국제규범에 합치되도록 주세법을 개정함에 따라 주세수입이 증가하게 되어 한시적으로 주세의 양여율을 100%에서 95%로 인하하였다. 2001년도에는 지방양여금의 재원인 전화세가 폐지되고(2001. 9. 1), 부가가치세에 통합됨에 따라 대체재원으로 교통세의 일부를 양여하게 되었는데 구체적으로 2001년에는 교통세의 2.4%, 2002년부터는 교통세의 14.2%로 양여율이 정해졌다.

이처럼 지방양여금의 재원 변동은 바로 지방교부세의 재원 변동으로 이어지고 이를 주세의 양여율 변동 등 비정상적인 방법을 통해 조정해 온 것이 사실이다. 더욱이 목적세인 교통세가 2003년 12월 31일부로 폐지되고 특별소비세로 편입되면 지방양여금의 재원도 달라져야 할 뿐만 아니라 지방교부세 재원 역시 그 규모가 변동하게 된다.

본고에서는 이러한 지방교부세와 지방양여금의 재원 변동과 연계하여 최근에 거론되기 시작한 국고보조금 지방비 부담율 상향 조정 논의를 인식하면서 국고보조금제도의 법률적, 이론적 의의를 검토해 보기로 한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 「보조금의예산및관리에관한법률」(이하 “보조금법”이라 한다), 「보조금의예산및관리에관한법률시행령」(이하 “보조금법시행령”이라 한다), 「지방재정법」, 「지방재정법시행령」, 「지방재정법시행령제26조제1항의규정에의한지방자치단체경비부담의기준에관한규칙」(이하 “규칙”이라 한다) 등 관련 법규에 규

정된 내용으로부터 국고보조금제도의 의의를 도출하고, 3절에서는 경제이론에 입각하여 국고보조금제도의 존재의의를 규명한다. 4절에서는 결론이 도출된다.

II. 國庫補助金制度의 法的 意義

1. 國庫補助金의 類型

「보조금법」 제2조 제1항에는 국고보조금의 유형을 규정하고 있다. 즉 “보조금”이라 함은 국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금·부담금 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금 등을 의미하고 있다. 좀더 구체적으로 「지방재정법」 제18조에 의하면 부담금은 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니될 경비로 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 것이고 교부금은 국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에, 그 소요되는 경비로 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 하는 것으로 규정하고 있다. 또한 「지방재정법」 제20조에 의하면 보조금은 국가가 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정할 때 예산의

범위 안에서 지방자치단체에 교부하는 것을 말하는데 「보조금법시행령」 제28조에는 구체적으로 국가 또는 시·도가 지방자치단체의 자치사무에 대하여 교부하는 시책 장려를 위한 보조금 또는 재정보전을 위한 보조금으로 규정하고 있다.¹⁾

2. 國庫補助金の 補助 形態

국고보조금 유형에서 나타난 바와 같이 국고보조금의 보조 형태에는 전액보조와 일부보조가 있고, 일부보조는 일정비율을 보조하는 정률보조와 일정한 금액을 보조하는 정액보조로 구성된다. 또한 정률보조의 경우에는 자치단체의 재정사정을 감안한 차등보조율제도가 존재한다. 우선 보조금의 대상사업·보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)은 「보조금법」 제9조와 「보조금법시행령」 제4조에 규정되어 있는 바 그 내용은 다음과 같다. 보조금이 지급되는 대상

사업·경비의 종목·국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정하도록 되어 있다. 단, 지방자치단체에 대한 보조금에 있어서는 보조금이 지급되는 대상사업의 범위와 보조금의 예산 계상 신청 및 예산편성에 있어서 기준보조율은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으며, 「보조금법시행령」 제4조 제1항 관련 [별표1]에는 157개 사업의 기준보조율이 명시되어 있는데 100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20% 등 7종의 보조율 또는 정액보조가 규정되어 있다.²⁾ 또한 기타 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업에 대하여는 사업의 수행근거 법령·성격에 따라 정률 또는 정액보조를 하는데 기획예산처의 예산안 편성지침에 대상사업명과 기준보조율을 명시하거나 매년 예산으로 정하도록 한다. 동시행령 제4조 제2항에 의하면 기준보조율은 당해 회계연도의 국고보조금, 지방비부담액, 국가의 재정용자금으로 조달된 금액 및 수익자가 부담하는 금액 기타 기획예산처장관이 정하는 금액을 모두 합한 금액중 국고보조금이 차지하는 비율로 한다고 정의되고 있다.

지금까지 언급된 바와 같이 기준보조율은 법령이나 예산안 편성지침에 명시되어 있거나 매년 예산으로 정하도록 되어 있으

1) 일본의 경우 국고지출금은 ① 국고부담금, ② 국고보조금, ③ 국고위탁금 등 세 가지로 분류된다(행정자치부(1998, p.65)). 첫째, 국고부담금은 국가와 지방과의 공동 책임으로 하는 경우, 즉 각자 부담으로 업무를 수행하는 경우 국가가 부담하는 것이고 둘째, 국고보조금은 지방공공단체가 일정한 업무를 하려고 할 때 국가가 그 업무의 실시를 장려·조장하는 것을 목적으로 하거나 또는 재정원조를 목적으로 교부하는 것이며 셋째, 국고위탁금은 국가가 본래 스스로 행해야 하는 업무를 효율성, 경제성 등의 관점에서 지방공공단체가 수행하는 경우에 국가가 지방공공단체에 대해서 그 경비를 지불하는 것을 말한다.

2) 기존 국고보조금 기준보조율을 지방자치단체에 불리한 방향으로 개정하려는 노력이 진행중에 있다. 즉 예를 들어 현재 국고보조금 70%, 지방비 30%로 규정되어 있는 것을 국고보조금 예산 상한 70%, 지방비 하한 30%로 전환하고자 하고 있다(기획예산처 입법예고, 2001년 8월 28일).

나 지방자치단체의 장은 기준부담율에 대한 의견을 제시할 수 있다. 즉 「지방재정법 시행령」 제27조에 의하면 ① 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체에 적용되는 기준부담율에 대하여 이의가 있는 때에는 필요한 자료를 갖추어 행정자치부장관에게 의견을 제시할 수 있는데 이 경우 시·군·자치구에 있어서는 시·도지사의 의견을 첨부하여야 하며, ② 행정자치부장관은 제1항의 규정에 의하여 제시된 의견에 대하여 당해 지방자치단체 및 다른 지방자치단체의 재정사정 등을 종합적으로 검토하여 이유가 있다고 인정되는 때에는 기준부담율을 조정하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 「규칙」 제3조 제1항에 의하면 지방자치단체의 장이 기준부담율에 대한 의견을 제시하고자 할 때에는 ① 최근 3년간 당해 지방자치단체의 재정운영상황, ② 최근 3년간 당해 사업에 대한 시·도와 시·군·자치구간 경비부담 실적, ③ 기준부담율 조정 신청내역 및 사유, ④ 기타 기준부담율 조정에 필요한 자료 등을 첨부하여야 한다고 규정하고 있으며 제2항에는 행정자치부장관이 제1항의 규정에 의하여 지방자치단체의 장의 의견을 받은 때에는 다른 지방자치단체의 장의 의견을 들을 수 있다고 규정하고 있다.

차등보조율제도와 관련하여 「보조금법」 제10조 제1항에는 기획예산처장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 당해 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는

차등보조율을 적용할 수 있다고 규정하고 이 경우 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율은 지방교부세법에 의한 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 한하여 적용할 수 있다고 규정하고 있으며 「보조금법시행령」 제5조에는 ① 기준보조율에 일정률을 가산하는 차등보조율(이하 “인상보조율”이라 한다)은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 각각 가산하여 적용하고, 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율(이하 “인하보조율”이라 한다)은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 각각 차감하여 적용하며 그 적용기준은 [별표 2]에 규정하고, ② 인상보조율은 재정사정이 특히 어려운 도·시 및 군에 한하여 적용한다고 규정하고 있으며, ③ 기획예산처장관은 인상보조율의 적용을 요구한 지방자치단체에 대하여 보조금을 교부하는 경우에는 당해 지방자치단체의 재정운영에 대하여 필요한 권고를 할 수 있다고 규정하고 있다. [별표2]의 내용은 다음과 같다.

[별표2]

(1) 引上補助率의 適用基準

다음의 지표와 당해 지방자치단체의 재정사정을 나타내는 지표, 보조사업의 해당 지역에 있어서의 발전도 및 국가재정사정 등을 감안하여 매년 기획예산처장관이 정한다.

$$1) \text{인건비자체충당능력지수} = \{ \text{지방세수입} + \text{정상적 세외수입} \} / \text{공무원 인건비}^3)$$

3) 정상적 세외수입은 일반회계 세입예산과목 분

- 2) 재정력지수 = 기준재정수입액/기준재정수요액
- 3) 기본적세출소요비중 = {경상적경비⁴⁾+채무상환경비}/일반회계 세출예산규모
- (2) 引下補助率의 適用基準
- 특별시: 기준보조율에서 20% 차감
- 광역시: 기준보조율에서 15% 차감
- 도·시·군: 기준보조율에서 10% 차감

3. 補助金 豫算의 編成

(1) 補助金 申請主義

국고보조금은 원칙적으로 신청주의에 입각하고 있다. 「보조금법」 제4조 제1항에 의하면 보조사업을 수행하고자 하는 자는 매년 중앙관서의 장에게 보조금의 예산계상을 신청하여야 한다고 명시되어 있고 제2항에는 제1항의 규정에 의한 신청을 함에 있어서는 보조사업의 목적과 내용, 보조사업에 소요되는 경비 기타 필요한 사항을 기재한 신청서 및 첨부서류를 제출하여야 한다고 규정함으로써 보조금을 교부받고자 하는 자치단체는 의무적으로 중앙관서의 장에게 예산 신청을 해야 함을 밝히고 있

류상의 재산임대수입·수수료수입·사용료수입·사업장 생산수입·징수교부금수입 및 이자수입의 합계액을 말하며, 공무원 인건비는 일반회계 세출예산과목 분류상의 급여·상여금·기타직 보수·정액수당의 합계액을 말한다.

- 4) 경상적경비는 일반회계세출예산과목 분류상의 인건비·물건비·경상이전 및 관서당경비의 합계액을 말하며, 채무상환경비는 국내차입금상환·해외차입금상환·예수금상환·전대차관상환경비의 원금 및 이자의 합계액을 말한다.

다. 단, 「보조금법시행령」 제3조에 따르면 ① 국가가 소요경비의 전액을 교부하는 보조사업의 경우 ② 재해 발생 등 사전에 예측하지 못한 사유로 인하여 보조금의 교부가 불가피한 경우 ③ 기타 기획예산처장관이 국가의 주요시책수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업의 경우에는 예산계상의 신청이 없이 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다.

보조금 신청주의와 관련하여 「보조금법」 제40조에는 허위의 신청이나 기타 부정한 방법으로 보조금의 교부를 받은 자 또는 그 사실을 알면서 보조금을 교부한 자는 5년 이하의 징역 또는 500만원이하의 벌금에 처한다고 벌칙을 규정하고 있다.

(2) 地方費의 義務負擔

국고보조금을 교부받은 지방자치단체는 국고보조사업을 수행하는 데 소요되는 지방비를 의무적으로 부담해야 하기 때문에 다른 사업에 우선하여 당해연도 예산에 계상하여야 한다(「보조금법」 제13조).

(3) 用途外 使用의 禁止

국고보조금은 특정재원으로서 용도 외 사용이 금지되어 있다. 「보조금법」 제22조 제1항에 의하면 보조사업자는 법령의 규정, 보조금의 교부결정의 내용 또는 법령에 의한 중앙관서의 장의 처분에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실히 그 보조사업을 수행하여야 하며 그 보조금을 다른 용도로 사용하여서는 아니 된다고 규정되어 있다. 또한 이와 관련한 벌칙으로서 동법 제41조

에는 보조금을 다른 용도에 사용한 자는 3년 이하의 징역 또는 200만원이하의 벌금에 처한다고 명시되어 있고 동법 제42조에도 중앙관서의 장의 승인을 얻지 아니하고 보조사업의 내용을 변경하거나 보조사업을 인계·중단 또는 폐지한 자는 50만원이하의 벌금에 처한다고 규정되어 있다.

(4) 零細補助金の 統合

「보조금법」 제20조 제1항에 의하면 규모가 영세한 보조금의 통합과 관련하여 중앙관서의 장은 보조금의 교부결정을 함에 있어 보조사업의 내역을 세분함으로써 보조금의 규모가 영세하여질 경우에는 단위사업내의 수 개의 경비내역을 합하여 교부결정을 하여야 한다고 규정되어 있고 「보조금법시행령」 제8조에는 교부결정을 하여야 하는 금액의 기준은 개별 보조사업자에게 교부하는 금액이 연간 50만원미만이 되는 경우로 한다고 구체적인 액수를 명시하고 있다.

III. 國庫補助金制度의 理論的 存在意義

국고보조금제도의 이론적 논거로는 ① 지역간 편익의 확산효과 조정, ② 가치재의 공급 촉진, ③ 내셔널 미니멈의 달성, ④ 규모의 경제 달성 등을 들 수 있다.

1. 地域間 便益의 擴散效果(Interjurisdictional benefit spillovers)⁵⁾ 調整

한 지역의 지출로 인해 이웃한 지역에 외부 편익(external benefits)이 발생할 수 있다. 확산효과가 외부편익이라는 것은 해당 서비스를 제공하는 지방정부는 서비스의 규모를 결정할 때 확산효과를 고려하지 않는다는 것을 의미한다. 만일 지역 1이 제공하는 서비스의 수혜 범위가 지역 2로 확산된다면 해당 서비스의 적정 공급을 위한 조건은 $MB1 + MB2 = MC$ 이 된다. 여기서 MB_i 는 지역 $i(i=1,2)$ 에 사는 주민들의 한계편익을 의미한다. 그러나 만일 지역 1이 서비스의 규모를 결정할 때 확산효과를 고려하지 않는다면 서비스의 규모는 $MB1 = MC$ 에서 결정되어 사회적으로 적정한 규모보다 과소 공급된다. 이러한 경우 보조율이 $\{MB2/(MB1+MB2)\} \times 100\%$ 인 정률 보조금을 지역 1에게 주면 사회적으로 적정 공급량이 제공될 수 있다. 즉 지역 1의 서비스 공급에 드는 한계비용은 MC 에서 $MC[1-MB2/(MB1+MB2)]$ 로 낮아져서 공급이 전보다 증가한다. 이처럼 정률보조금을 받는 지역은 서비스의 공급비용이 하락하여 공급이 늘어난다.

5) E. K. Browning & J. M. Browning(1983, pp.479-480), R. J. Bennett(1982, pp.21-26), J. Cullis & P. Jones(1992, p.312) 참조.

2. 價値財(Merit goods)의 供給 促進⁶⁾

지방교부세⁷⁾와 같이 일반재원인 정액보조금과 국고보조금과 같이 특정재원인 정률보조금⁸⁾을 경제이론에 입각하여 비교하면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부 입장에서 동일한 규모의 예산을 투입하는 경우 정액보조금이 정률보조금에 비해 주민들이 더 높은 후생 수준에 도달할 수 있다. 따라서 정률보조금의 경우에는 보조금을 받는 공공재와 여타 재화간의 상대가격을 변화시켜 후생손실(Deadweight loss)이 발생한다.

둘째, 중앙정부 입장에서 주민들이 동일한 후생수준에 도달하기에 필요한 보조금의 규모는 정액보조금의 경우가 정률보조금보다 더 적다.

셋째, 중앙정부 입장에서 동일한 규모의 예산을 투입하는 경우 정률보조금일 때가 정액보조금일 때보다 해당 공공재에 대한 지출규모가 더 크다.

따라서 만일 정부의 목적이 특정 가치재의 공급을 촉진하는 것이라면 후생손실을 감수하더라도 정률보조금을 채택하는 것이 합리적이다.

3. 내셔널 미니멈(National minimum)의 達成

한 국가 내의 여러 지역은 상이한 여건을 가지고 있다. 특정 공공재를 공급하는데 있어서 생산비용의 차이가 발생할 수도 있고 주민들의 소득 수준이 상이할 수도 있다. 공공재의 공급은 그 재화를 생산하는데 드는 비용과 지역 주민소득의 함수라고 가정하면 생산비용과 소득의 격차는 지역 간 공공재 공급량의 격차를 초래한다.

설령 중앙정부가 한 나라의 국민으로서 그가 사는 곳에 관계없이 최소한 특정 공공재의 일정 수준을 소비해야만 한다고 생각하더라도 이를 지역에 일임할 경우 각 지역은 자신들의 사정에 따라 각기 다른 수준의 공공재를 주민들에게 공급하게 될 것이다. 이 때 중앙정부는 지역이 처한 상황에 따라 다음과 같이 다양한 정책수단을 사용할 수 있다. 첫째, 어떤 지역이 주민소득은 충분하나 공공재의 생산비용이 상대적으로 비싸 내셔널 미니멈에 도달하지 못하고 있는 경우는 국고보조금과 같이 정률보조금을 통해 해당 공공재의 생산비용을 낮추어줌으로써 목표수준에 도달할 수 있다. 둘째, 공공재의 생산비용은 특별히 비싸지 않지만 주민소득이 작아 내셔널 미니멈에 도달하지 못하는 경우는 정액보조금이나 정률보조금 또는 이 두 보조금의 결합을 통해 목표수준에 도달하는 것이 가능하다. 그러나 이 경우에도 내셔널 미니멈에 확실하게 도달하기 위해서는 정률보조금이 가장 바람직하다. 셋째, 공공재 생산비용도

6) J. E. Stiglitz(1988, p.646), J. Cullis & P. Jones(1992, p.312) 참조.

7) 엄밀히 말하면 지방교부세의 10/11을 차지하는 보통교부세를 의미한다.

8) 정액보조인 경우는 상대적으로 소수이므로 고려하지 않기로 한다.

비싸고 주민소득도 적은 경우에는 두 번째 경우와 마찬가지로 세 정책이 모두 가능하나 내셔널 미니멈을 보장할 수 있는 가장 확실한 방법은 역시 정률보조금이다. 넷째, 주민들의 기호에 의해 해당 공공재의 소비가 작은 경우에도 앞의 세 정책이 모두 가능하지만 가장 바람직한 것은 정률보조금 형태이다. 그 이유는 정액보조의 경우 소득효과만 발생하나 정률보조의 경우 소득효과에 추가로 대체효과도 발생하여 해당 공공재의 소비 촉진에 가장 기여할 수 있기 때문이다.

4. 規模의 經濟(Economies of scale) 達成

한 지역이 자체재원으로 특정 공공재를 공급할 때보다 중앙정부로부터 해당 공공재 생산에 용도가 지정된(earmarked) 자금을 지원받는 경우 당연히 공공재의 생산은 증가하게 된다. 따라서 규모의 경제가 달성될 수 있는 가능성 또한 높아진다. 규모의 경제와 관련하여 현 제도를 개선할 수 있는 방안을 다음과 같은 예를 통해 검토해보기로 한다.

지역A가 제공하는 공공재로부터 지역B가 혜택을 받는다고 하자. 만일 총편익의 20%가 지역B에 귀속된다면 편익의 확산효과 조정에 따라 지역A는 해당 공공재 생산에 드는 비용의 20%를 국고보조금으로 중앙정부로부터 지급받게 된다. 그러면 지역B는 어떻게 되나? 현 제도상으로 보면 지역B는 무임승차자(Free rider)가 되는

것이고 이는 자원의 비효율적 배분을 초래할 뿐만 아니라 응익원칙(Benefit principle)에도 어긋난다. 만일 중앙정부가 A, B 양 지역에 편익을 제공하는 공공재 생산을 지역A에 위임하더라도, 총편익을 고려한 적정 규모의 공공재 생산에 드는 비용의 일정부분을 보조하고 나머지 자체경비는 지역A와 B가 같이 부담하도록 한다면 사회적으로 적정한 규모의 공공재 생산, 규모의 경제, 일종의 외부효과인 확산효과, 내부화, 응익원칙 등이 모두 달성될 수 있다. 실제 적용가능대상으로는 소위 NIM-BY 현상의 대표적 사례이면서 편익의 수혜 범위가 대개 한 지방자치단체의 경계를 넘어서는 쓰레기 소각시설, 수질관리시설 등을 들 수 있다.

IV. 結 論

우리 나라의 지방재정조정제도 가운데 특히 지방교부세와 지방양여금은 10년 남짓한 기간 동안 많은 변화를 겪어 왔다. 지방양여금의 재원 변동은 지방교부세제도의 변화를 초래하였고, 지방교부세의 재원 변동 역시 지방양여금의 변화를 가져 왔다. 올 9월 1일부로 지방양여금의 재원이었던 전화세가 부가가치세로 편입되었고, 이를 대체하는 재원인 교통세도 2003년에 폐지될 예정이어서 다시 지방양여금과 지방교부세 재원의 변동이 불가피한 상황에서 지방교부세 재원 증가에 따른 국고보조금 지방비 부담의 상향 조정 논의가 시작된 것

으로 생각된다. 지방재정조정제도간의 연계를 강화하는 것은 한정된 재원의 효율적 배분을 위해서 바람직한 것이지만 각기 다른 목적을 수행하는 데 사용되는 이들 제도를 본지에 어긋나게 그때그때 덧붙이기 식으로 조정하는 것은 지양해야 한다.

이 같은 인식 하에 본고에서는 국고보조금제도의 본질을 법적, 이론적 측면에서 검토하였다. 먼저 법적인 측면에서 국고보조금은 보조의 목적이나 보조대상에 따라 부담금, 교부금, 보조금 등으로 구분되며 보조형태는 정률보조가 주종을 이루고 있다. 『보조금법시행령』에는 157개 사업에 대한 기준보조율이 명시되어 있고, 그 외의 사업에 대해서는 기획예산처의 예산안 편성지침 또는 매년 예산으로 정하도록 되어 있다. 이 기준보조율은 자치단체장이 조정 의견을 제시할 수 있다. 또한 재정력이 풍부하거나 빈약한 자치단체를 위해 인하보조율과 인상보조율의 적용기준도 마련되어 있다. 국고보조금 예산의 편성과 관련해서는 ① 보조금 신청주의, ② 지방비의 의무 부담, ③ 용도 외 사용의 금지, ④ 영세보조금의 통합 등을 중요한 특징으로 들 수 있다.

국고보조금의 존재의의를 이론적 측면에서 찾아보면 ① 지역간 편익의 확산효과 조정, ② 가치재의 공급 촉진, ③ 내셔널 미니멈의 달성, ④ 규모의 경제 달성 등을 들 수 있다.

이상 언급한 바와 같이 국고보조금제도는 지방교부세나 지방양여금과는 다른 존재목적이 있다. 현재 논의되고 있는 지방비

부담비율의 조정과 관련하여 단순히 지방교부세 배분 규모가 증가하니까 지방의 부담비율이 상향조정되어야 한다는 주장은 국고보조금의 법적, 이론적 존재의의에 입각할 때 타당성이 없다. 1994년도에 목적세인 교통세의 신설로 인한 지방교부세 재원의 감소를 메우기 위해 특정사업대상인 지방양여금제도에 일반사업인 지역개발사업을 새로 만들고 그 재원으로 주세의 20%를 배정함으로써 그 이후 지방양여금제도의 정체성에 관한 논란이 지속되고 있는 현실을 인식하면서 이와 유사한 오류가 반복되지 않기를 기대한다.

參考文獻

- 행정자치부, 『일본의 지방재정제도』, 1998.
- Bennett, R. J., *Central Grants to Local Governments*, Cambridge University Press, 1982.
- Browning, E. K. & J. M. Browning, *Public Finance and the Price System*, 2nd ed., Macmillan, 1983.
- Cullis, J. & P. Jones, *Public Finance and Public Choice*, McGraw-Hill, 1992.
- Stiglitz, J. E., *Economics of the Public Sector*, 2nd ed., W. W. Norton & Company, 1988.