

■ 제1분과 제1주제 발표 논문 ■

국고보조금제도의 개선방안

김 정 훈

(한국조세연구원 연구위원)

I . 지방재정의 현황

1. 중앙과 지방의 재정관계

가. 지방재정

- 중앙정부의 세수입은 내국세, 교통세, 관세, 주세, 전화세, 교육세, 농어촌특별세 등으로 구성되어 있는데, 내국세, 교통세, 관세는 중앙정부의 일반회계에 포함되고 주세, 전화세, 교육세, 농어촌특별세는 특별회계 세입으로 계상됨¹⁾.
 - 내국세의 15%는 지방교부세, 또 다른 11.8%(2001년부터 13%)는 지방교육재정교부금의 재원이 됨.
 - 주세와 전화세는 전액 지방양여금의 재원이 되어 일정한 공식 또는 심사에 의하여 지방자치단체에 배분됨.
 - 교육세는 일부가 교육환경개선특별회계의 재원이 되고, 나머지는 전액 지방교육양여금의 재원이 되어서 인구를 기준으로 지방자치단체에 배분됨.
 - 교육환경개선 특별회계는 교육세 중 7,000억(『교육환경개선특별회계법』 제2조)이 예산으로 계상되는 것인데, 학교 노후시설의 개선과 교원 편의시설의 확충을 위한 회계임.
 - 농어촌특별세(2000년 세수 1조 4,300억)는 재원의 19/150(『지방양여금법』 제3조)가 지방양여금관리 특별회계로 편입되고 나머지는 농업구조개선 특별회계(주로 국고보조금)의 재원으로 활용됨.
 - 2000년 국고보조금 예산에서 농림부 일반회계는 160억이고, 농어촌구조개선 특별회계 중 농림부 소관 보조금이 1조 3천억에 달함.

1) '내국세'는 법률상 명확하게 정의되는 용어가 아님. 『국세기본법』과 『국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률』에는 국세와 지방세만 정의되어 있고, 『관세법』에는 '부가가치세·특별소비세·주세·교육세·교통세 및 농어촌특별세(이하 "내국세 등"이라 하되...)'로 되어 있어 관세 이외의 세금을 내국세로 정의하고 있음. 반면, 『지방재정법』 제4조에서는 '교부세의 재원은 당해연도의 내국세(국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제5조의 규정에 의하여 국가가 지방자치단체에 양여하는 금액을 제외한다. 이하 같다)총액의 15/100'으로 되어 있어 지방교부세법 자체 내에서는 내국세의 정의를 알 수 없게 되어 있음. 본고에서는 기획예산처가 발간하는 『예산개요』의 분류법을 따라 목적세, 관세, 주세, 전화세를 제외한 국세를 내국세로 정의함.

- 국고보조금과 교육국고보조금은 중앙정부의 일반회계를 통하여 지방자치단체에 지원됨.

나. 교육재정

- 교육재정은 중앙정부 지원, 자치단체 전입금, 자체수입으로 분류됨.
 - 중앙정부 지원은 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 교육환경개선, 재정용자로 구성됨.
 - 지방교육재정교부금은 일반회계에서 지원되는데, 「지방교육재정교부금법」은 교부금의 재원을 봉급과 각종 수당, 내국세의 11.8%(내년부터 13%), 그리고 증액교부금으로 규정하고 있음.
 - 지방교육양여금과 교육환경개선은 특별회계에서 관리되는데, 교육세 세수에서 7,000억이 교육환경개선특별회계의 재원이고 나머지는 인구비례로 지방자치단체에 배분됨.
 - 재정용자는 교원의 명예퇴직 수당, 학교 신설을 위한 지원, 소규모 학교 교육 여건 개선 등을 위하여 재정용자특별회계에서 용자하여 지방자치단체에 지원.
 - 자치단체 전입금은 중등교원 봉급 전입금, 담배소비세 전입금, 시·도세 전입금, 기타 전입금으로 구성됨.
 - 중등교원 봉급 전입금은 서울(100%)과 부산(50%)의 일반재원에서 교육비특별회계로 지원되는 전입금. 2001년부터는 광역시와 경기도에서도 중등교원 봉급의 10%를 교육비특별회계로 전입.
 - 담배소비세 전입금은 서울시와 광역시의 경우 담배소비세 수입의 45%를 교육비특별회계로 전입.
- ※ 지방교부세의 산정시 서울시와 광역시 담배소비세 수입의 45%는 기준재정 수요액으로 보정.
 - 시·도세 수입의 2.6%는 교육비특별회계로 전입되는데, 2001년부터는 3.6%로 증가.

- ※ 시·도세 전입금도 지방교부세의 기준재정수요액 산정시 보정.
- 자체수입은 납입금과 이월금 등으로 구성됨.
 - 자체수입은 입학금, 수업료 등이 대부분을 차지

2. 지방정부의 세입-세출 규모

가. 세입

- 행정자치부가 발간하는 2000년 『지방자치단체예산개요』에 따르면 일반회계의 세입이 40조 5,000억, 특별회계의 세입이 14조 9,000억임.
- 일반재원에서 의존재원의 비중은 39.8%. 의존재원 중에서 지방교부세의 비중이 17.5%이고 국고보조금의 비중은 14%.
- 지방세 세수가 일반재원에서 차지하는 비중은 45.7%로 가장 높고, 세외수입은 13.6%임.

〈표 1-1〉 지방정부의 세입(일반회계, 2000년)

(단위: 10억원, %)

의존재원(39.8)			자체재원(59.3)과 채무(0.8)		
지방교부세	지방양여금	국고보조금	지방세	세외수입	지방채
7,090(17.5)	3,352(8.3)	5,685(14.0)	18,520(45.7)	5,528(13.6)	331(0.8)

자료: 『지방자치단체 예산개요』 행정자치부, 2000년.

- 지방정부의 특별회계에는 세외수입이 세입의 절대적 비중을 차지함. 그러나, 국고보조금도 16조 9천억(2000년 예산)으로 큰 액수임.
- 『지방자치단체 예산개요』에는 지방자치단체의 특별회계에 대한 자세한 내역이 없기 때문에 특별회계 국고보조금의 구체적 용도는 미확인됨. 세출 보고서를 바탕으로 판단할 때, 지방자치단체를 통한 개인보조가 큰 비중을 차지함.

〈표 1-2〉 지방정부의 세입(특별회계, 2000년)

(단위: 10억원, %)

의존재원(11.4)			자체자원(72.9)과 채무(15.8)		
지방교부세	지방양여금	국고보조금	지방세	세외수입	지방채
-	40(0.03)	16,986(11.4)	-	109,023(72.9)	23,582(15.8)

자료: 『지방자치단체 예산개요』 행정자치부, 2000년.

- 『지방자치단체 예산개요』에서 교육비특별회계의 세입은 지방정부의 세입으로 계산하지 않지만, 교육은 지방자치단체가 담당하는 가장 중요한 공공서비스이므로 세입과 세출 내역을 일반재정과 함께 검토할 필요가 있음.
- 지방교육 예산은 1999년 18조, 2000년 예산 19조에 달하며, 중앙정부의 지원금이 전체의 85%에 달함.
 - 이밖에 입학금·수업료 등이 10% 정도를 차지하고 자치단체 전입금이 5% 정도를 차지함.

〈표 1-3〉 지방교육비 특별회계(2000년)

(단위: 억원, %)

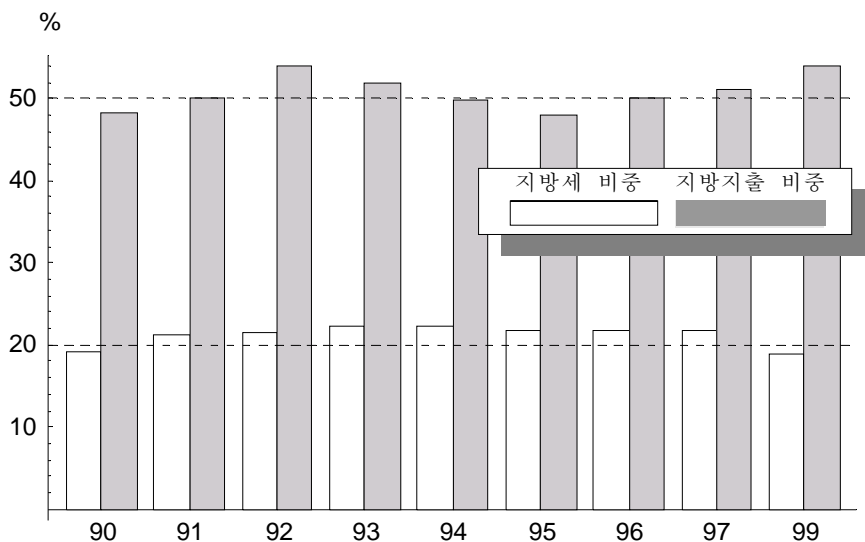
	2000예산		1999예산	
	금액	비중	금액	비중
중앙 지원	160,416	84.2	149,262	82.4
지방교육재정교부금	91,179	47.9	86,345	47.6
-보급교부금	28,199	14.8	25,533	14.1
-경상교부금	59,420	31.2	56,562	31.2
-중액교부금	3,560	1.9	4,250	2.3
지방교육양여금(양특)	52,237	27.4	46,917	25.9
교육환경개선(환특)	7,000	3.7	7,000	3.8
재정융자(재특)	10,000	5.2	9,000	5.0
자치단체 전입금	11,000	5.8	11,000	6.0
자체수입	19,000	10.0	21,000	11.6
합 계	190,416	100.0	181,262	100.0

자료: 『2000년 예산개요』, 기획예산처, 2000.

나. 중앙과 지방간 세출 비중

- 중앙정부로부터의 이전재원을 받은 후의 지방자치단체의 지출은 중앙정부 지출과 거의 비슷하나, 최근 들어 지방자치단체의 지출 비중이 증가하는 추세.
 - 1990년 중앙정부 지출과 지방정부 지출의 비율은 52:48로 중앙정부의 지출 비중이 상대적으로 높았으나 1996년에는 약 50:50의 비율이 되었고, 2000년에는 중앙정부의 지출 비중이 전체의 46%로 줄었음([그림 I-1] 참고).
 - 중앙정부의 지출 = 중앙정부 세출 ○ 지방자치단체 이전재원.
 - 지방자치단체 지출 = 지방자치단체 세출 순계 + 교육비특별회계 순세출.
- 반면 지방세가 전체 조세에서 차지하는 비중은 약 20%이나, 최근 들어 그 비중이 감소하는 추세.
 - 2000년 예산을 기준으로 중앙정부와 지방정부의 재정규모를 살펴보면, 국세가 79조 7천억원, 지방세가 18조 5천억원으로 약 81:19의 비율.

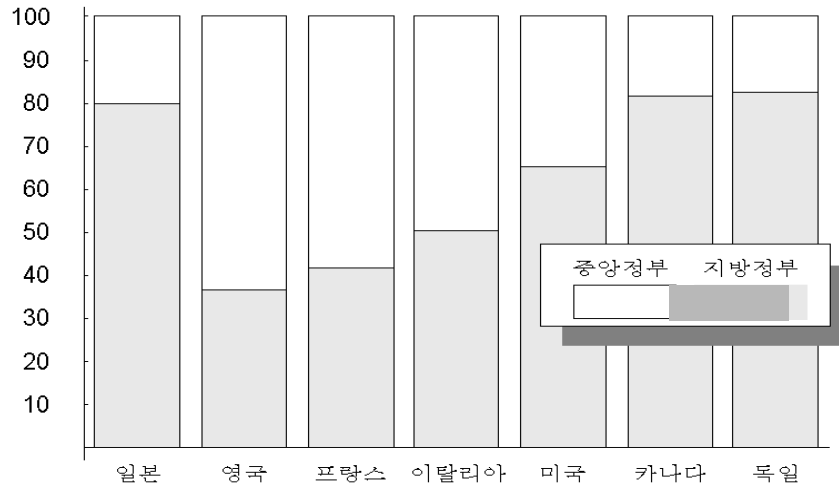
(그림 I-1) 지방정부의 세출·세입 비중



자료: 『예산개요』, 기획예산처. 『지방재정연감』, 행정자치부.

- 지방정부의 지출 비중이 최근 늘어나고 있는 이유는 지방세나 세외수입과 같은 자주재원의 신장보다는 지방재정조정제도 규모의 증가에 주원인이 있음.
 - 2000년의 지방교부세가 내국세 비율 15%로 증가하였고, 지방교육재정교부금의 내국세 비율이 2001년 13%로 증가할 예정임.
 - 지방양여금의 규모는 주세와 전화세 수입에 의하여 결정되는데, 지난 5년간 내국세 신장율(40%)에 비하여 양 세목의 신장율은 매우 큰 편임.
 - 전화세와 주세 수입은 1995년 각각 4,600억과 1조 2천억이었으나 2000년 1조 3천억과 2조 3천억이 될 것으로 예상.
 - 국고보조금은 1995년에 약 3조 7천억원으로 지방교부세 5조 7천억원에 비해 크게 낮았으나, 2000년에는 그 규모가 8조원에 육박(특별회계 포함)하여 지방교부세의 규모를 능가할 것으로 예상됨.
- 지방정부의 지출 비중이 50%를 넘는다는 것은, 외국의 경우와 비교하여 볼 때 상당히 높은 편에 속함((그림 I-2) 참고).
 - 영국과 프랑스 지방정부의 지출 비중이 각각 36.9%와 41.8%이고, 지방정부의 자율권이 약한 이탈리아의 경우 그 비중이 우리나라와 비슷한 50.5%임.
 - 미국의 경우 주정부를 뺀 지방정부(city, town)의 지출이 65.6%에 달하고, 주정부와 지방정부의 지출 비중을 합한 캐나다와 독일의 지방정부 지출 비중은 80%에 달함.
 - 단일형 국가들 중 일본 지방정부의 지출 비중이 단연 높는데, 지방정부의 지출 비중이 79.6%에 달함.
- 한국, 일본, 영국, 이탈리아 등에서 지방정부의 지출 비중이 높다는 것은 이러한 국가들에서는 지방정부의 독립성이 약하다는 것을 역설적으로 반영하는 것으로 볼 수 있음.
 - 지방정부의 독립성이 약할 경우 중앙정부는 지방정부로 하여금 국가사무를 담당하도록 하는 것이 용이하고, 그 결과 최종적인 지출 단계에서만 볼 때 지방정부의 지출 비중이 커지게 됨.

[그림 1-2] 외국 중앙정부와 지방정부의 세출 비중(1997)



주: 사회보장지출은 제외되었음.

자료: NATIONAL ACCOUNTS DETAILED TABLES 1960/1997, VOLUME II, OECD.

3. 지방재정조정제도의 현황

- 1990년대의 지방재정조정제도의 추이는 일반보조금인 지방교부세 비중의 지속적 감소, 조건부보조금인 국고보조금의 지속적 증가로 요약할 수 있음.
 - 1992년 지방교부세가 이전재원에서 차지하는 비중은 56.8%이었고, 국고보조금의 비중은 25.3%이었음. 지방양여금과 국고보조금을 합하여도 조건부보조금의 비중은 50% 이하이었음.
 - 그러나 1998년 지방교부세가 이전재원에서 차지하는 비중은 40.8%로 줄어들었고, 국고보조금의 비중은 43.2%로 증가하였음.
 - 국고보조금에서 특별회계의 비중이 급격히 증가하였음. 1989년까지 양곡관리 특별회계에 대한 보조만 존재하였으나, 1989년 도로사업 특별회계, 1991년 도시철도사업특별회계, 1992년 농어촌구조개선특별회계, 1995년 환경개선특별회계, 에너지 및 자원사업특별회계가 신설.
 - 지방양여금은 주세·전화세 세수의 증가로 규모가 지속적으로 증가하였고, 세부적 심사, 지방비 부담 면에서 국고보조금과 유사하게 운영되고 있음.

- 지방양여금이 조건부보조금의 성격을 강하게 지니고 있다는 점을 감안할 때 지방재정에서 조건부보조금이 차지하는 비중이 60%를 초과하여 지나치게 높다고 볼 수 있음(〈표 I-4〉와 [그림 I-3] 참고).

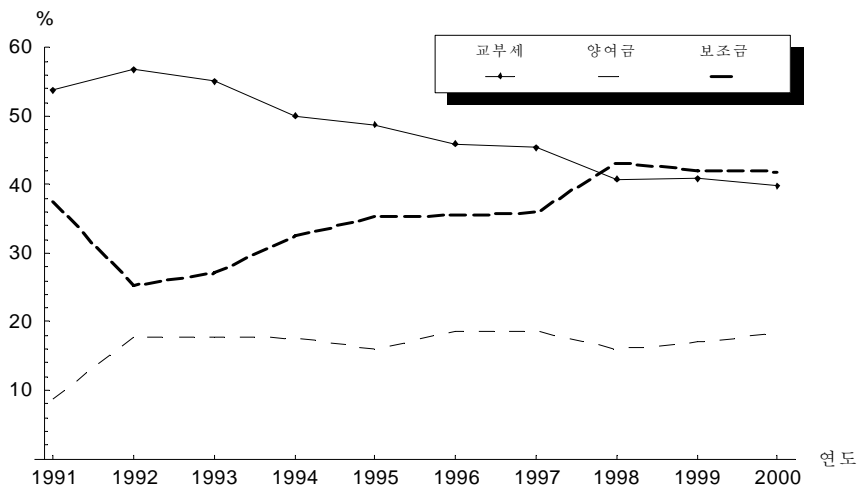
〈표 I-4〉 이전재원의 규모

(단위: 백만원, %)

연도	지방교부세	지방양여금	국고보조금	합 계
1991	3,452,402(53.8)	557,031(8.70)	2,406,063(37.5)	6,415,496
1992	3,925,064(56.8)	1,230,602(17.8)	1,750,414(25.3)	6,906,080
1993	4,412,413(55.1)	1,421,075(17.8)	2,169,097(27.1)	8,002,585
1994	4,821,432(50.0)	1,696,086(17.6)	3,131,765(32.5)	9,649,283
1995	5,674,580(48.7)	1,870,124(16.0)	4,109,221(35.3)	11,653,925
1996	6,372,664(45.9)	2,574,420(18.6)	4,929,222(35.5)	13,876,306
1997	7,014,591(45.4)	2,877,166(18.6)	5,545,567(35.9)	15,437,324
1998	7,334,502(40.8)	2,885,525(16.0)	7,766,452(43.2)	17,986,479
1999	6,900,415(40.9)	2,870,500(17.0)	7,107,500(42.1)	16,878,415
2000	7,828,827(39.8)	3,612,200(18.3)	8,253,100(41.9)	19,694,127

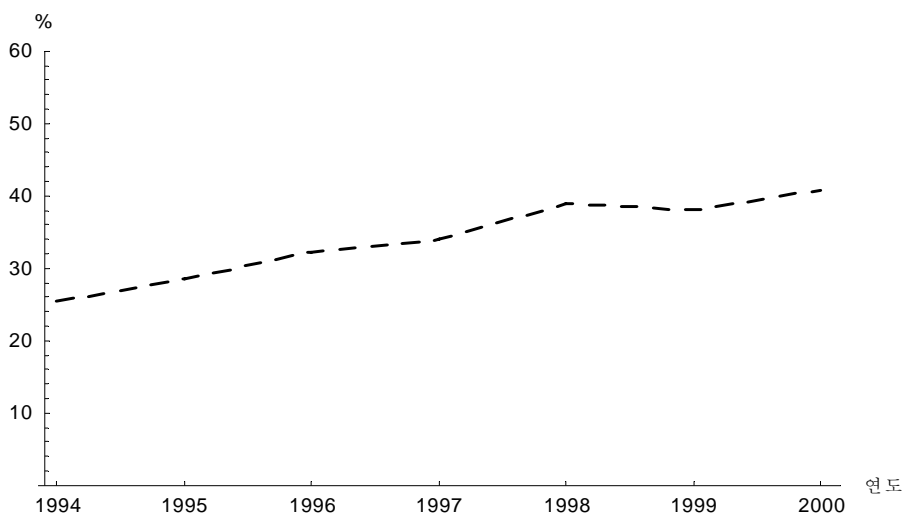
주: 지방교부세는 증액교부금을 포함한 수치. 2000년도는 당초예산 기준.
 자료: 『지방재정연감』, 행정자치부, 각년도. 『지방교부세산정해설』, 행정자치부, 2000년. 『2001년도 국고보조금 신청지침』, 행정자치부.

[그림 I-3] 이전재원 비중의 추이



- 이상에서 살펴 본 이전재원의 특성은 지방자치단체의 교육 지출을 고려하지 않은 것임. 그러나 교육은 정부가 세금을 통하여 제공하는 대표적인 공공서비스이고, 특히 지방정부의 역할이 매우 중요한 공공재임.
- 영국이나 일본의 경우 일반보조금(우리나라의 지방교부세)을 배정할 때 교육이 중요한 측정항목으로 들어가고, 이와 같은 사정은 대부분의 외국에서 마찬가지임.
- 따라서 우리나라에서도 지방정부에 대한 이전재원의 특성을 검토할 때 일반재정과 교육재정을 통합하여 살펴보는 것이 보다 정확함. 이러한 기준으로 보았을 때, 지방자치단체에 대한 이전재원에서 특정보조금이 차지하는 비중은 지방양여금을 특정보조금으로 간주하더라도 40% 정도임.
- 외국의 경우와 비교하였을 때 특정보조금의 비중이 40%이면 지나치게 비중이 높다고 할 수는 없음. 그러나, [그림 1-4]에서 확인할 수 있듯이, 특정보조금의 비중은 1994년에 25%에 불과하였으나 2000년의 40%까지 꾸준히 증가하고 있음은 주목할 필요가 있음.

[그림 1-4] 특정보조금의 비중



주: 일반보조금 = 지방교부세+지방교육재정교부금+지방교육양여금.
 특정보조금 = 지방양여금+국고보조금.

Ⅱ. 외국의 지방재정조정제도

1. 개관

- 외국 지방재정의 통계수치나 외형상의 특징만을 근거로 정책 시사점을 도출해 내는 것은 거의 불가능하고 또한 바람직하지 않음.
 - 국가별로 구체적인 내용을 파악해 보면, 거의 모든 국가들이 현재의 시스템에 만족하는 경우가 없으며 끊임없이 개편 방안을 논의하고 있음.
- 따라서 통계수치나 외형을 보기보다는 외국이 자신들의 지방재정을 어떠한 방향으로 개편하고자 하고, 그 논리적 근거는 무엇인지를 알아보는 것이 보다 더 중요함.

2. 외국 사례: 지방자치 정착국과 지방자치 추진국

- 외국의 지방자치제도는 지방자치가 오랜 세월 동안 정착된 국가들(북미, 서유럽)과 지방자치를 1980년대 후반부터 추진한 국가들(동유럽, 남미, 아시아)로 대별(大別)됨.

가. 지방자치 정착국

- 지방자치 정착국의 경우 이전재원의 정리, 국세·지방세의 조정이 많이 논의되고 있음.
 - 영국은 1980년대의 대처정권이 지방정부의 역할을 축소하는 강력한 정책을 펼쳤고, 그 결과 1990년대 초반 지방세 제도가 크게 개편되었음.
 - 스웨덴은 1993년에 지방정부의 사회보장, 교육, 의료 지출에 대하여 지원하여 왔던 특정보조금을 축소하였고, 대신 지역간 형평화의 성격을 강화한 포괄보조금을 도입하였음.
 - 프랑스는 유럽에서 중앙집권적 체제가 가장 오래 지속된 국가인데, 1980년대

에야 비로소 일련의 지방분권 조치를 단행하였음. 최근 지방세이면서 일종의 법인세인 사업세(business tax)를 국세로 이양하고자 하는 움직임 때문에 많은 논란이 있음.

- 이탈리아는 1990년대 초반까지만 하여도 지방세가 거의 없다고 할 정도로 지방재정의 독립성이 약한 국가인데, 1994년 지방세의 강화를 위한 국세의 지방세 이양이 추진되었음.
- 미국에서는 주정부와 지방정부간 교육재정의 개선을 위한 다양한 논의들이 끊이지 않고 있으며, 캐나다, 독일, 호주와 같은 연방국가에서는 주정부와 연방정부간에 세원공유 문제가 큰 이슈가 되고 있음.
 - 서유럽 지방정부들의 이전재원 규모는 비교적 낮고, 축소 노력을 지속적으로 전개하고 있음. 그러나 미국의 경우 주정부와 지방정부의 이전재원에 대한 의존도가 높으며, 특정보조금이 이전재원의 90%를 차지함(〈표 II-1〉참고).
- 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 벨기에 지방정부 세입에서 이전재원이 차지하는 비중은 20% 이하임. 그러나 노르웨이의 이전재원 비중은 광역과 기초에서 40%에 달하고 네덜란드에서의 이전재원 비중은 80% 가까이 됨.
- 핀란드, 벨기에 등은 특정보조금이 없음. 스웨덴, 덴마크, 네덜란드는 특정보조금의 축소를 지속적으로 추진하여 왔으나, 그 비중이 이전재원의 35, 45, 55% 정도를 차지하여 그다지 낮은 편은 아님.
- 영국의 이전재원에서 특정보조금(주로 치안 보조금)의 비율이 23% 정도인데, 치안보조금은 포괄보조금의 성격이 강하여 특정보조금의 비중은 매우 낮음.
- 프랑스는 지방분권화를 단행하면서 대부분의 특정보조금을 일반보조금으로 전환, 특정보조금이 이전재원에서 차지하는 비중은 매우 낮음(9% 정도).
- 일본은 이전재원에서 특정보조금(국고지출금)이 차지하는 비중이 우리나라보다 낮음. 국고지출금은 국고부담금, 위탁비, 보조금, 교부금, 보급금 등으로 구성되어 있음.
- 일본의 국고지출금 중 매해 예산 심의에 의하여 결정되고, 각 중앙정부 부처의 입김이 가장 많이 작용하는 것이 국고보조금인데, 국고지출금에서 차지하는 비중은 약 21%(2000년 예산)임(〈표 II-2〉참고).

〈표 II-1〉 외국 지방정부의 이전재원 특성

국 가	인구(1,000명)	국가 형태	이전재원 비중 (지방세입에서)	특정보조금 비중 (이전재원에서)
스웨덴	8,692	단일형(2계층)	19.1%	35%
덴마크	5,270	단일형(2계층)	18%	44.4%
핀란드	5,159	단일형(1계층)	15%	포괄보조금
네덜란드	15,494	단일형(3계층)	광역(71%) 기초(83%)	광역(53.5%) 기초(56.6%)
벨기에	10,000	연방(3계층)	주정부(20%) 지방정부(14%)	포괄보조금
노르웨이	4,419	단일형(2계층)	광역(47%) 기초(37%)	광역(21%) 기초(45%)
영국	58,649	단일형(3계층)	48%	23%
프랑스	56,614	단일형(3계층)	30%	9%
이탈리아	57,190	단일형(4계층)	일반레지옹(93.3%) 특별레지옹(88.6%) 광역(75.7%) 기초(55%)	일반레지옹(92.7%) 특별레지옹(52.5%) 광역(29%) 기초(30%)
일본	124,960	단일형(2계층)	32%	43.7%

주: 일본 지방정부의 세입은 지방세(36.2%), 지방교부세(17.1%), 지방양여금(1.1%), 국고보조부담금(14.4%), 지방채(14.1%), 기타(17.1%) 등으로 구성되어 있음.

자료: PricewaterhouseCoopers; 일본 自治省.

- 일본의 국고지출금은 우리나라의 국고보조금보다 성격의 구분을 보다 명확하게 하고 있음. 自治省은 국고부담금, 국고위탁금, 국고보조금 등을 구분하여 각 항목의 예산을 발표하고 있음.
 - － 일본 지방재정법(제10조)에 의하면 국고부담금은 다음의 성격을 지님.
 - 국가와 지방간 원활한 사무 처리를 위하여 국가가 경비 부담을 할 필요가 있는 경우(우리나라 「지방재정법」 제18조와 거의 유사함).
 - ※ 의무교육, 생활보호, 보건소 등의 일반행정 관계비가 주 대상임.
 - 국민경제를 위한 사업을 위하여, 법률 또는 정령(政令)에 정해진 토목과 기타 건설사업비의 전부 또는 일부.
 - ※ 국가 계획에 의한 도로, 하천, 항만, 공영주택, 토지개발의 경비가 이에 포

함됨.

- 재해 복구에 필요한 경비.

- 이상에서 확인할 수 있듯이 국고부담금 대상 사업은 성격상 법적 근거에 의하여 지출액의 산출이 가능한 것들이기 때문에 국고부담금은 국고보조금이 갖는 임의성이 매우 적은 것으로 평가됨. 반면, 일본의 국고보조금은 다음과 같이 대상 사업의 규정이 임의적임.
- 국가의 시책상 필요하다고 인정되는 경우, 또는 지방자치단체의 재정상 필요하다고 인정되는 경우(우리나라 『지방재정법』 제20조와 거의 유사함).

〈표 II-2〉 일본 국고보조부담금의 구성(2000년 예산)

(단위 : 억엔)

		대 상 사 업	예산액(비중)
국 고 부 담 금	일반행정	의무교육직원급여, 생활보호, 직업능력개발, 지적조사	58,567(45%)
	건설사업	도로, 하천, 토지개발, 소·중학교건물	28,377(21.7%)
	재해복구	재해구조사업, 도로, 하천, 임도, 학교 등의 재해복구 경비	337(0.25%)
	소 계		87,282(67%)
위 탁 경 비		국회의원 선거, 통계조사, 외국인 등록, 검역, 건강보험 등	2,185(1.6%)
장 려 적 · 재 정 원 조 적 보 조 금 등	보 조 금	경찰비보조금, 폐기물처리시설정비보조금, 농약구조개선사업비보조금, 재택복지사업비보조금 등	27,464(21%)
	교 부 금	국고제공시설등소제시정촌조성교부금, 교통안전대책특별교부금, 전원입지촉진대책등교부금	13,440(10.3%)
	보급금(補給金)	교부지방채원리상환금, 이자보급금	14(0.01%)
	소 계		40,918(31.4%)
합 계			130,384(100%)

- 이러한 이유 때문에 일본에서는 국고보조금을 국고부담금으로 전환하는 것이 국고보조금 개편방안으로 자주 논의되어 왔음.

나. 지방자치 추진국

- 1980년대 후반 동서냉전이 막을 내리고 민주주의의 영향력이 전세계로 확대되면서 남미, 동유럽, 아시아 전역의 국가들이 분권을 위한 정책들을 수립하였는데, 그 결과는 기대에 크게 못 미친 것으로 평가됨.
- 세계은행(World Bank)은 지방자치를 추진하는 국가들이 지방자치를 수행할 수 있는 사회적 인프라를 구축하지 않은 채, 가장 쉽게 추진할 수 있는 재원 이양만을 서두른 결과 여러 가지 부작용을 낳고 있음을 경고하고 있음.
 - 지방자치 추진국들은 분권, 지방재정의 확충과 같은 단순한 목표만을 설정한 채, 그러한 목표 달성을 위하여 필요한 정보 인프라를 구축하지 못하고 있음.
- 이에 따라 세계은행은 지방자치 추진국들에게 다음과 같은 분권의 지침을 제시하고 있음.
 1. 정부간 재정관계는 하나의 시스템이기 때문에 상호 연계성이 중요하다.
 2. 사무배분을 먼저 하고, 그 후에 재원을 이양하라.
 3. 중앙정부의 사후관리(monitor) 기능을 강화한 후 재정분권을 시작하라.
 4. 도시와 농촌을 분리하여 지방재정제도를 운영하라.
 5. 지방정부의 책임성 강화를 위하여 지방정부에 충분한 자율권을 부여하라.
 6. 중앙정부가 재정분권의 원칙을 수립하고 나면 이를 지켜야 한다.
 7. 제도를 단순화 하라. 복잡한 제도의 정확성이 떨어지는 것은 마찬가지이다.
 8. 자치의 초기단계에 있는 국가에서는 세원공유나 교부세의 역할이 중요하다.
 9. 지방정부간 격차도 중요하지만 지방정부 내에서의 격차도 중요하다.
 10. 지방정부 부채는 자주재원을 올려서 갚게 하라(hard budget constraint).

Ⅲ. 국고보조금의 문제점

1. 이론상의 문제점

- 국고보조금이 성공하기 위해서는 국비보조사업의 성격과 경비에 대하여 중앙정부가 자세한 정보를 가지고 있어야 함. 그러나,
 - 중앙부처가 자세한 심사를 하더라도 보조사업의 필요성, 단가 등에 대한 정확한 판단이 어렵기 때문에 확실적인 기준이 적용되고, 그 결과 지방정부의 자율적 재정 운용이 억제되며 지출이 경직적으로 이루어짐.
- 국고보조금은 지방비 부담을 요구하는 바, 국고보조금 관련경비가 지방재정에서 차지하는 비중이 상당히 크고, 그 결과 지방재정의 부담이 가중됨.
 - 특히, 국고보조금은 원칙적으로 지방정부의 신청에 의하여 지원되도록 되어 있으나 중앙정부가 필요에 따라서 신청과 무관하게 국고보조금을 책정할 수 있기 때문에 지방재정 경직성의 큰 원인이 되고 있음.

〈표 III-1〉 연도별 국고보조금 및 지방비 부담현황

(단위: 억원, %)

	1997	1998	1999	2000
국고보조사업	96,846	120,849	113,821	133,229
-국고보조금	55,456(57.3)	77,656(64)	71,075(62)	82,531(62)
-지방비부담	41,390(42.7)	43,193(35)	42,746(38)	50,698(38)

자료: 『2001년도 국고보조금 신청지침』, 행정자치부.

- 국고보조금의 결정은 임의적이기 때문에, 규모의 억제 노력을 특별히 기울이지 않을 경우 규모의 확대 가능성이 큼.
 - 국고보조금의 비중이 큰 미국에서는 국고보조금이 나름대로의 장점이 있지만, 정치적 시혜 수단(pork barrel)으로 많이 사용된다는 비판을 받고 있음.

2. 제도상의 문제점

- 국고보조금은 국가적 이해를 위하여 지방정부를 재정적으로 지원하는 고유의 순기능을 가지고 있음. 반면, 국고보조금을 통한 재정지원이 원칙 없이 남용될 때에는 재원의 낭비와 지방재정의 경직성을 초래함.
- 우리나라의 국고보조금은 지방자치가 실시된 이후 급증하는 추세를 보이고 있는데, 그 이유로는 다음과 같은 것들을 생각해 볼 수 있음.
 - 가설 1: 독립적 권한을 획득한 지방정부가 지역적 이해만을 고려하는 성향이 두드러진 바, 국가적 이해의 달성을 위하여 국고보조금의 역할이 더욱 강화되었음(경제이론적 해석).
 - 가설 2: 지방자치단체장의 정치적 힘이 증대, 중앙정부에 대한 로비가 확대되고, 그 결과 임의성이 큰 국고보조금의 규모가 증가하였음(정치경제적 해석).
 - 가설 3: 지방자치로 인하여 중앙정부의 역할이 축소된 상황에서, 임의적 결정을 통한 중앙부처의 재정적 권한을 유지하기 위하여 국고보조금이 확대되고 있음(정치경제적 해석).
- 최근 국고보조금이 확대되는 이유로 가설1보다 가설2와 가설3이 보다 설득력이 있음.
 - 국고보조금의 구체적 내용을 보면, 국가적 이해의 조정을 위한 국고보조금보다는 지역사업(중앙 정부 지원 근거가 희박한 사업)에 대한 국고보조금의 비중이 큼.
 - 포괄적 재원 조치가 가능한 경우에도 세부 심사를 거친 후 국고보조금을 지원하는 방식이 적용됨.
 - 국가의 정책목표 달성을 위해서는 보조금의 사전 심사보다는 사후 관리를 위한 행정인력의 재배치가 필요. 그러나 사후 관리를 위한 지수 개발과 감사 기능 향상을 위한 노력은 미미.

3. 운영상의 문제점

- 국고보조금은 지방정부의 행위를 국가가 원하는 방향으로 유도하는 수단이기 때문에 성과 측정 등, 사후 관리가 중요함. 그러나,
 - 교부 및 감사와 관련된 자료가 체계적으로 관리되지 않고 있기 때문에, 국고보조금의 달성 목적이 무엇이고, 그러한 목적이 어느 정도 달성되었는가에 대한 정보가 거의 없음.
- 국고보조금의 필요성은 매년 크게 바뀌는 것이 아니기 때문에 보조금의 신청에 관한 정보가 상시적으로 공개되는 것이 바람직하고, 교부 역시 지연 없이 이루어지는 것이 바람직. 그러나,
 - 보조금 신청에 대한 정보가 매해 일시적이면서 단시일 내에 이루어지고, 보조금의 교부지연으로 보조사업의 사고이월을 초래하는 경우가 적지 않음.
 - ※ 미국에서는 국고보조금이 남발된다는 비판을 많이 받고 있지만, 그 운영은 우리나라보다 훨씬 더 체계적임. 각 부처는 자신들이 제공하는 국고보조금의 내역을 상시적으로 공개하고 있고, 매년 바뀌는 경우가 많지 않기 때문에 지방정부가 시간을 갖고 국고보조금의 신청을 준비할 수 있음.
- 지방정부의 부담분을 결정하는 국고보조금의 보조율은 객관적이고 합리적으로 산정되는 것이 필요함. 그러나,
 - 기준율(100, 70, 50, 30%)이 임의적으로 변경(80%, 40%, 20%, 15%)되고, 서울·광역시와 기타, 서울과 기타 및 도서, 일반 및 추가와 우선, 연안과 근해, 그리고 서울과 지방으로 기준율이 구분되어 보조율이 자의적인 판단에 의해 결정될 가능성이 높음.

IV. 국고보조금의 개선방안

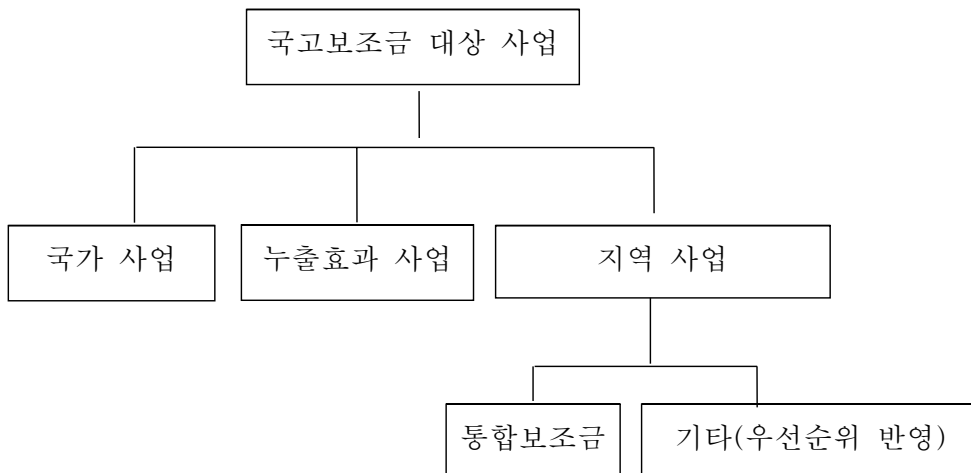
1. 제도적 측면

- 국고보조금을 개편하기 위해서는 국고보조금 대상 사무의 성격을 분석, 개인사무, 외부 누출사무, 지역사무 등으로 구분하여 외부 누출사무를 중점적으로 지원하는 것이 필요함.
 - 개인사무는 지방자치단체가 관리하지만 궁극적으로는 개인에 대한 직접적인 지원을 하는 사업(예: 농업인자녀 학자금 지원). 외부 누출사업은 사업 효과가 사업 수행 지역을 벗어나는 사업(예: 교육, 도로, 환경 사업). 지역 사업은 중앙정부의 지원 근거가 희박한 사업임(예: 꽃 박람회).
- 국고보조금은 또한 사무의 법적 근거에 따라서 기관위임사무, 단체위임사무, 고유사무로 구분할 수 있는 바, 기관위임사무의 정리를 통하여 객관적으로 지원 기준을 강화하는 것이 필요(예: 일본의 국고부담금).
 - 기관위임사무는 지방자치단체의 장을 국가의 대리인(agent)으로 간주, 국가 사무를 위임 처리토록 하는 사무임. 기관위임사무는 국가적 이해 관계가 큰 사무임에도 불구하고, 이를 시행하지 않는 지방자치단체의 장은 법적 책임을 지기 때문에 지방정부가 가장 우선적으로 시행할 수밖에 없는 사무임.
 - 따라서 일본의 국고부담금처럼 중앙정부의 경비 부담을 명확하게 하는 것이 필요.
 - 일본은 국고보조금의 정리·합리화 방안의 일환으로 기관위임사무를 폐지하고 대신 수탁사무를 도입, 국가와 지방간 계약에 의한 사무 처리를 시도하고 있음.
 - 단체위임사무는 지방자치단체에게 위임된 사무인데, 비록 국가의 사무이지만 일단 지방자치단체에 위임되면 자치단체사무가 되고 자치사무와 동일하게 취급되기 때문에 자치적 국가사무라 불리기도 함.
 - 단체위임사무에 대한 중앙정부의 재정 책임은 부분적임.
- 국고보조금의 사무구분과 성격구분 작업을 한 후에는 지방정부에 기능을 포괄적

으로 이양할 수 있는 지역사업에 대해서는 가능한 한 통합보조금의 형태로 국고보조금을 지원하는 것이 바람직.

- 보건복지부의 임신부검진, 영유아검진, 선천성대사이상검사, 문화관광부의 문화관광지자원 개발, 문화관광 축제, 전통예술상설관광 상품개발, 농림부의 밭기반 정비, 일반경지 정리, 기계화경작로 확포장 등은 통합보조금의 대상이 될 수 있는 사업의 예임.
- 국고보조금 사업에 대한 우선순위 반영의 요구가 많지만, 국고보조금의 성격상 모든 사업에 대하여 우선순위를 반영하는 것은 바람직하지 않음.
 - 지역적 성격이 강한 사업이지만 통합보조금 대상에서 제외된 사업에 한하여 우선순위를 반영하는 것이 바람직.

[그림 IV-1] 국고보조금 대상 사업의 재분류



- 국고보조금의 통합·단순화는 크게 두 가지로 접근할 수 있는데, 첫 번째 방안은 통합할 수 있는 사업들을 선별, 통계자료를 토대로 일정한 공식에 의하여 지방정부에 보조금을 배분하는 방식임.
- 국고보조금의 틀에서 이 방안의 도입 방안을 고려해 본다면, 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」의 제6조 2항에 있는 총액보조금의 규모와 역할을 확대하는 것임.

- 동법의 제6조 2항은 ‘지방자치단체에 대한 보조사업 중 대부분의 지방자치단체와 관련된 보조사업에 대하여는 지방자치단체별 내역없이 총액으로 이를 요구할 수 있다’고 되어 있음. 즉, 전국적 최소 수준을 위한 국고보조금은 세부적 심사 없이 총액을 요구할 수 있는 것으로 되어 있어 포괄보조금적 내용을 어느 정도 내포하고 있음.
- 그러나 중앙 부처가 기획예산처에 예산을 요구할 때에는 총액으로 하고, 지방자치단체에 대한 예산집행시에는 객관적 기준이 확립되지 않을 수 있기 때문에, 이러한 총액보조금의 의의가 현실적으로 실현되기 위해서는 일본의 국고부담금처럼 대상 사업, 재원, 그리고 배분방식 등을 법률과 시행령 등을 통하여 구체화하는 것이 필요함.
 - 현재 기획예산처는 중앙부처로부터 총액 예산 신청을 많이 받고 있고 규모 또한 큼(경지정리, 농업용수, 일반국도건설, 대규모투자 사업 등)
 - 그러나 총액 예산 계상사업의 취지는 예산 편성시에는 총액만을 정하고(과거 실적치 기준) 예산집행시에는 실수요를 바탕으로 내역을 정하는 것임. 따라서, 국고보조금의 단순화·객관화의 개념과는 성격이 다름.
- 한편, 국고보조금의 단순화가 총액보조금 또는 포괄보조금의 형태로 이루어지기 위해서는 예산 집행 후 성과 측정이 성공적으로 이루어져야 한다는 중요한 전제조건이 뒤따름.
 - 외국의 경우 지방정부의 지출에 대한 성과 측정(performance measurement)이 매우 활발하게 전개되고 있음.
 - 이러한 엄밀한 성과 측정이 가능할 경우 예산 편성 및 집행 단계에서 총액 계상하고, 집행 후 사후관리 위주로 보조금을 운영하는 것이 가능함.
 - 그러나, 성과 측정이 현실적으로 불가능할 경우 국고보조금의 예산 편성 및 집행 단계에서 세밀한 심사를 하는 것은 차선책임.
 - 영국의 경우 일반보조금(우리나라의 지방교부세)의 측정항목에 대해서도 성과 측정(best value for money)이 매우 엄밀하게 이루어지고 있음을 주목할 필요가 있음²⁾.

2) “외국의 지방재정책임 제고 노력”(김정훈, 계간 감사 7월호, 2000년)에 영국과 미국의 지방정부 세출의 성과 측정 노력이 소개되어 있음.

- 국고보조금 개편의 두 번째 방안은 사업의 누출효과가 중요하기 때문에 미시적인 관리가 필요한 국고보조금 대상 사업이라 하더라도, 개별 심사로 인한 경직성을 해소하기 위하여 일종의 ‘맞춤식 통합보조금’을 운영하는 방안임.
 - 이 방안은 목적이 국고보조금의 정리 및 단순화가 아니라 누출효과를 내재화 하되, 자율성도 동시에 추구하는 것임. 따라서 사실상 국고보조금을 매우 정교한 방법으로 사전 심사하고 사후 관리하는 방식임.
 - 이 방안은 국고보조금의 운영에 있어서 선진적 행정력을 요구하지만, 미시적 관리를 통한 국고보조금이 어차피 필요하다면, 사전 협의를 통하여 보조금 사용의 유연성을 키우는 방안도 시도할 필요가 있음.
 - 이를 위하여 지방정부가 항목간 전용의 필요성, 전용 후의 보조금 집행 계획, 보조금 사용 내역, 전용 후 보조금의 집행 효과 등에 대한 신청 서류를 마련하면 중앙정부가 이를 최대한 긍정적으로 받아들이는 제도적 장치가 필요함.
 - 현재 보조금 관련법은 중앙정부와 지방정부가 협의를 통하여 국고보조금을 유연하게 집행하도록 허용하고 있음.
 - ※ 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제11조 1항: ‘지방자치단체의 장은 보조사업의 우선순위 또는 보조금예산액의 조정 등에 관한 의견을 해당 중앙관서의 장 및 기획예산처장관에게 제시할 수 있다’.
 - 제11조 제2항: ‘기획예산처장관은 지방자치단체장이 제시한 의견 중 타당하다고 인정되는 사항은 중앙관서의 장의 의견을 들어 예산에 반영할 수 있다’.
 - 그러나 총액 계상의 경우와 마찬가지로, 이러한 법 취지가 보조금의 실질적인 운영의 변화로 이어지는 데까지는 많은 준비와 시행착오가 필요할 것으로 예상됨.
- 결론적으로, 지방정부의 지출이 효율적으로 이루어지게 하는 가장 확실한 방법은 사업성과를 주민에게 공개하여 지방정부의 책임성을 제고하는 것임.
- 따라서, 국고보조금을 성공적으로 운영하기 위해서는 객관적인 성과 지표를 개발하는 것이 필수적임.
 - 환경관련 지출의 경우 오염지수를 통하여 국고보조금의 성과를 확인할 수 있음. 또한, 농업, 보건, 교육 보조금의 경우에도 정책목표의 달성 여부를 확인

할 수 있는 지표개발이 필요함.

- 성과 지표의 개발은 성격상 매우 어렵지만, 외국의 경우 쓰레기 수거의 빈도, 시간준수 여부, 보건소에서 대기시간, 수질·공기 오염 등에 대한 지표 개발 노력이 지속되고 있음.
- 또한 사업의 성과에 대한 주민 설문조사를 자세히 하고, 설문 조사 및 지표 측정 결과를 바탕으로 지방공공사무의 우선 순위 및 규모를 정하고 있음.

2. 운영적 측면³⁾

- 국고보조금의 결정 및 통지시한을 2/4분기 이내로 규제하는 방안의 검토가 필요함.
 - 모든 국고보조금의 배분을 2/4분기 이내로 하는 것은 중앙관서의 예산운영을 경직화하므로 보조금의 75% 정도를 2/4분기 내에 교부·통지하도록 하는 내부 지침을 마련하는 것이 필요.
- 국고보조율의 기준을 객관화하여 국고보조금의 투명성과 예측성을 제고.
 - 기준율을 정액과 100%, 75%, 50%, 25%의 5가지 유형으로 단순화하고, 동일한 사업을 수행하는 경우 동일한 보조율을 적용.
- 국고보조금으로 인하여 지역간의 재정력 격차가 심화될 수 있으므로, 국고보조금의 차등보조율 제도를 적절히 활용.
 - 국고보조금을 순수한 국고보조금(외부효과 내부화)과 지역사업 지원금으로 구분할 경우, 후자의 경우는 일반재원에 대한 지원의 성격이 강하므로 재정력이 열악한 단체에 대해 인상보조율, 재정력이 충실한 지방자치단체에 인하보조율을 적용할 수 있을 것임.

3) 『지방재정조정제도 개편방안』(김정훈외, 한국조세연구원, 2000년)의 4장에 보다 자세한 내용이 들어 있음.