

■ 제1분과 제1주제 토론 ■

국고보조금제도의 개선방안

사 회 : 김준영 (성균관대학교 교수)

발 표 : 김정훈 (한국조세연구원 연구위원)

토 론 : 김홍래 (전북 남원시의회 의원)

박정수 (서울시립대학교 교수)

손광락 (영남대학교 교수)

염명배 (충남대학교 교수)

주만수 (한양대학교 교수)

○ 김준영 교수 (성균관대학교, 사회자)

오늘 발표자께서 국고보조금제도의 개선방안에 대해 외국 제도와의 비교·연구뿐만 아니라 제도적·운영적 측면의 문제점과 개선방안 등을 총망라하여 말씀을 하셨습니다. 그럼 지금부터 지정토론자들의 토론을 시작하겠습니다.

○ 김홍래 의원 (전북 남원시의회)

저는 국고보조금과 관련된 언론보도 내용과 제가 의정활동을 하면서 느꼈던 사례를 중심으로 몇 가지만 언급을 하고자 합니다.

첫째, 국고보조금이 자치단체의 실적에 맞지 않게 획일적이고 비현실적으로 보조됨에 따라 지방재정의 압박은 물론 사업의 효율성에 대한 문제가 매년 반복되고 있다는 점입니다. 국고보조금의 효율성을 증진시키기 위해서는 스웨덴의 경우처럼 사회보장, 교육, 의료 지출에 대한 특정보조율을 축소하고 지역간 불균형 완화를 위해 지역간 차등보조율을 적용하는 포괄보조금을 확대·도입해야 할 것입니다. 현행의 지나치게 획일적이고 세분화되어 조건이 붙는 보조금으로는 지역특성을 살릴 수 없으며 지방자치단체의 행정활동 범위를 위축시킬 뿐만 아니라 주민의 지방행정 참여를 곤란케 하므로 포괄적 보조금제도를 대폭 확대해야 합니다.

둘째, 단체위임사무와 기관위임사무에 대한 명백한 구분이 없기 때문에 정부예산으로 시행할 순수한 국가사업도 국고보조금이라는 이름하에 지방비의 부담을 가중시키고 있습니다. 따라서 일본처럼 국고보조금 제도를 국고부담금과 위탁보조금으로 나누어 순수한 국가사업의 성격인 국고보조사무와 위탁사무에 대해서는 전액 국가에서 부담해야 할 것 입니다.

셋째, 지방자치단체별로 서로 보다 많은 보조금을 확보하기 위해 과도한 경쟁을 하고 있어 지역간 갈등이 심화되고 불필요한 사업의 유치로 국고낭비는 물론 지방비의 부담을 가중시키는 사례가 있습니다. 따라서 지방자치단체의 의견이 국고보조금계획에 합리적으로 반영되도록 보조금 신청주의를 내실화하여 운영할 필요가 있다고 봅니다.

넷째, 지방자치단체에서 연말에 공사를 발주하고 익년도 2월에 자금을 집행하여 부

실공사등이 발생되기도 하므로 보조금 배정시기를 조정해야 할 것입니다.

다섯째, 본격적인 지방자치제가 실시되었음에도 재원의 지방이양은 하지 않고 일반 행정이나 보건복지, 문화·체육·환경 등과 관련된 보조사업만 대폭 지방으로 이양함에 따라 지방에서 부담하는 경비가 크게 증가하고 있으므로 이 보조에 대해서는 중앙 정부가 전액 부담하는 것이 원칙이므로 이의 보전을 위해서는 지방교부세율을 더욱더 상향조정해야 할 것입니다.

마지막으로 오늘과 같은 지방재정세미나를 모든 자치단체와 관계자들이 고루 관심을 가질 수 있도록 더욱 활성화시켜야 할 것입니다. 인구 11만의 작은 자치단체의 초선 의원인 저로서는 작년에 실시했던 지방재정세미나가 아주 유익한 자리였고 지방재정세미나관련 자료들을 전 의원들에게 배부해 드리고 토론한 적도 있습니다. 의정 활동에 많은 도움이 된다는 말씀을 드리며 그래서 우리 남원시 의회에서는 모든 의원님들과 사무국에서 근무하는 10여명의 공무원들이 같이 이 자리에 참석했다는 말씀을 드립니다.

오늘 세미나에서 지적된 문제점들이 빠른 시일내에 시정되기를 바랍니다.

○ 박정수 교수 (서울 시립대학교)

발표자께서 말씀하신 국고보조금 제도의 개선방안은 국고보조금 제도에 대해 저희가 이론적으로 알고 있는 특정보조금으로서의 역할뿐만 아니라 매우 다양한 역할을 하기 때문에 국고보조금의 규모가 약 8조원에 달한다고 하였습니다. 그리고 환경개선 부담금과 같은 국고보조금과 지방양여금도 특정보조금 성격의 경비이기 때문에 이것을 합치면 약 13조원에 가까운 금액이 특정보조금 형식으로 지출된다고 볼 수 있습니다. 이는 국가가 해야 될 사무를 지방에 위탁한 사무와 법령의 규정에 의해 또는 지역의 사무이나 지방재정의 위축으로 중앙정부가 보조를 하는 도구로, 그리고 다른 지역과 관련이 되는 외부효과를 감안하는 측면의 내용들이 포함되어 있기 때문에 이에 대처하기 위해서는 세부적으로 분리해야 한다는 다양성을 제시해 주신 것 같습니다.

사실 하나의 정책들을 가지고 하나의 정책 목표를 달성할 때, 우리가 가장 효과가 높다는 얘기를 합니다. 그런데 현재와 같이 여러개의 목표를 하나의 수단으로 놓고

똑같은 제도로 우리가 대처를 하기 때문에 오늘 제시한 제도상의 문제점이나 운영상의 문제점들이 나타나는 것 같습니다.

발표자께서 장기적인 발전방안으로써 통합보조금 내지 포괄보조금화 그리고 맞춤형 통합보조금을 말씀하시면서 이것이 단기적으로는 굉장히 어려울 것이라고 했는데 이것을 실행하기 위해서는 전제조건이 있어야 된다고 생각을 합니다. 즉 지방정부 차원에서 예산정보 시스템을 완벽하게 구축하여야 할 것입니다.

그리고 보조금 문제뿐만 아니라 지방재정조정제도를 외국과 비교하면 일본, 영국 기타 단일국가중에서 유럽형은 나름대로의 원리와 정확성이 있지만 우리는 여러 가지가 혼합되어 있어 단순화할 필요가 있습니다.

발표논문의 내용중에 세계은행에서 각 나라에 제시한 분권의 지침은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다는 생각을 합니다. 권고지침의 첫 번째의 내용은 정부간에 있어서 어떤 재정관계는 하나의 시스템이지 여러 개의 시스템이 아니기 때문에 사후 연계성이 매우 중요하다는 의미인 것 같습니다. 따라서 부처이기주의가 심한 나라일수록 굉장히 중요한 시사점을 준다고 생각합니다.

중앙부처별로 따로 지방보조금을 지급하면서 부처별로 서로 다른 주장을 할 경우 지방정부는 어떻게 해야할지 혼란이 발생할 가능성이 높습니다. 특히 요즘 복식부기 및 재정정보 시스템, 회계정보 시스템의 구축을 추진하자는 주장이 제기되고 있는데 이것을 중앙정부 및 지방정부별로 따로 추진하고 또한 국세, 지방세가 모두 세금인데도 국세 부문은 재경부에 있는 재정심의위원회에서, 지방세 부문은 행정자치부의 지방재정발전심의위원회에서 별도로 하기 때문에 교육세부문 문제나 지방재정과 교육재정간의 연계를 풀지 못하는 근본적인 이유가 세계은행의 제시한 권고안을 무시하고 있기 때문이라는 생각을 해 봅니다.

두 번째의 내용은 사무배분을 먼저 하고 그 다음에 재원을 이양하라는 것입니다. 사실 우리는 현실에 맞지도 않는 단체위임사무와 기관위임사무를 가지고 국고보조금의 개선방안을 논의하기 전에 먼저 사무배분을 정리를 하는 것이 급선무가 아닌가 합니다.

분권의 지침중 아홉 번째 “지방정부간 격차도 중요하지만 지방정부 내에서의 격차도 중요하다”라는 말은 지방정부간의 어떠한 격차도 중요하지만 지방정부 내에서의 격차가 중요하다는 얘기는 결국 계층간의 격차뿐만 아니라 도시면 도시, 군이면 군간

의 격차도 우리가 감안해야 된다는 의미라고 이해한다면 이 부분도 굉장히 중요한 시사점을 준다고 생각을 합니다. 우리가 수도권에 있는 시·군과 농촌지역의 시·군을 동등한 위치로 보고 어떤 협의를 하거나 상당히 분권화 되어 있는 나라의 시스템을 전혀 분권화가 되어 있지 않은 나라에 적용을 한다면 전혀 의도하지 않는 결과가 나올 수 있다는 측면에서 세계은행에서 지방자치 추진국에게 제시한 10가지 분권의 지침을 다시 한번 눈여겨 보셨으면 합니다.

○ 손광락 교수 (영남대학교)

오늘 국고보조금 개선방안에 대한 발표자의 말씀을 잘 들었습니다만, 발표내용중 제1장의 지방재정의 현황은 별로 관계가 없지 않나 하는 생각이 들었고 제2장의 외국의 지방재정조정제도에서 찾을 수 있는 시사점은 지방재정의 비중이 큰 나라에서 오히려 지방정부의 자율성이 작다는 것으로 생각되며 일본의 국고부담금과 국고보조금이 우리에게 상당히 긴박성있는 시사점을 줄 것 같았으나 제도개선방안에 별로 반영이 안되었습니다.

그리고 일본의 국고부담금도 국민경제를 위한 사업이 들어 있는데 이를 국가시책상의 필요한 문제라고 한다면 우리나라의 국고보조금 제도에 어떤 방식으로 반영해야 할 것인가가 검토되어야 할 것입니다. 따라서 일반적인 지방재정 경영에 대한 사항보다는 국고보조금 현안에 대한 연구가 있었으면 좋겠습니다.

우리나라 국고보조금의 제도는 어떤 원칙이 없이 굉장히 복잡하며 부채간 국고보조율도 매우 다양합니다. 따라서 국고보조금제도와 보조율을 단순화해야 할 것입니다. 발표논문의 내용중 세계은행에서 권고하는 분권의 지침중에서도 제도를 단순화하라는 말이 있습니다. 그러므로 국고보조금제도를 단순화하고 보조율도 어떤 객관적인 외부효과를 기준으로 단계별로 차등적용하는 방안을 구체적으로 제시하는 것이 필요하다고 생각합니다.

그리고 발표자께서 말씀하신 바와 같이 현재 우리나라는 국고보조금 사업은 중앙정부의 지원이 희박한 지역사업 위주로 운영되고 있는 것 같습니다. 그러므로 국가 경제발전의 노력에 따른 경제력에 의해 국고보조금제도가 운영될 수 있도록 사례연구 및 구체적 운영방안을 제시하는 것이 우리 연구하는 사람의 역할이 아닌가 합니다.

○ 염명배 교수 (충남대학교)

국고보조금에 대한 논의는 중앙과 지방이 서로 연계된 문제이기 때문에 중앙과 지방간 아주 밀접한 협조와 이해가 굉장히 중요성할 것이라는 생각이 듭니다. 먼저 발표논문에 대한 저의 느낌을 말씀드린후 우리 국고보조금에 대한 전반적인 방향에 대한 의견을 말씀드리겠습니다.

우선 발표논문중 일반회계와 특별회계 부분이 많이 혼합되어 있는데 조금 명확하지 않다는 생각입니다. 특히 중앙정부가 국고보조금의 어느 부분을 일반회계와 특별회계로 구분하는 것인지, 또 자치단체의 입장에서는 어떤 보조금을 일반회계와 특별회계로 구분하는 것인지, 중앙정부와 자치단체의 일반회계 및 특별회계의 분류기준이 동일 또는 상이한 것인지에 대한 설명이 있었으면 하는 생각이 들었습니다.

그리고 <표1-1>과 <표1-2>를 보면 일반회계와 특별회계의 국고보조금 합계가 23조원 정도입니다만 <표1-4>를 보시면 특별회계를 포함해서 8조원정도라고 되어 있으며 교육재정을 어떤 내용에는 포함하고 또 포함하지 않아 혼란을 초래하고 있습니다. 예를 들어 <표1-1>, <표1-2>에는 교육재정이 포함되지 않은 상황이고 <그림1-1>은 교육재정이 포함되어 있으며 <그림1-2>는 외국의 경우인데 교육재정의 포함여부가 불분명합니다. 또한 <표1-4> 및 <그림1-3>에는 교육재정이 포함되어 있습니다. 따라서 이 부분을 명확하게 구별했으면 이해가 쉽지 않을까 하는 생각입니다.

오늘 발표의 논의는 <표1-4>요약되어 있는 것이 아닌가 싶습니다. 지금 1990년대 들어서 자치단체의 지출비중이 증가하고 있는데 증가이유는 자주재원이 증가하기 때문이 아니라 지방재정조정제도에 의해 중앙정부에서 지원하는 부분이 증가하였기 때문입니다. 그럼 중앙정부에서 지원하는 어떤 지원금이 증가한 것인가를 보면 일반보조금, 지방교부세가 증가한 것이 아니라 조건이 많이 따르는 국고보조금이 증가하였습니다. 국고보조금이 왜 증가한 것인가를 보면 양곡관리, 그 중에서도 특별회계가 증가하였기 때문입니다.

특별회계 속에는 양곡관리만 있었는데 도로사업, 도시철도사업등이 추가되어 특별회계의 국고보조금이 증가하였기 때문에 전반적으로 지방지출이 늘어난 것처럼 논의가 되어 왔는데 왜 그런가에 대한 설명이 있었으면 좋겠습니다.

특히 <표1-4>를 보시면 1995년 이전까지는 증가 및 감소되었다가 1995년 이후

에는 갑자기 35.3%로 증가후 지속적으로 증가하고 있습니다. 그런데 1995년부터 완전 지방자치가 시작된 그 해에 왜 중앙정부가 자치단체에 조건이 붙어 있는 국고보조금이 증가되었는지에 대한 어떤 논리와 이유에 대해 접근한다면 더 명확한 답을 얻지 않을까 하는 생각입니다.

다음에 지방양여금과 국고보조금을 합하여 평가를 한 부분은 그 평가가 어떤 경우는 상반되게 들리는 경우가 있습니다. 조건부 보조금이란 입장에서 지방양여금과 국고보조금을 합할 경우 60%이므로 많은 것으로 보이나 그것을 특정보조금이라는 측면에서 보면 교육재정까지 포함하여 40%밖에 안되므로 많은 것이 아니라고 동일한 규모를 가지고 이렇게 설명을 하셨는데 그 입장을 좀더 명확하게 하였으면 좋지 않을까 하는 생각입니다.

그리고 용어에 있어서 유럽의 특정보조금, 포괄보조금과 일본의 국고보조금, 국고부담금, 국고지출금 등이 우리나라의 어떤 것과 부합되는 것인지에 대한 설명이 없이 논의가 되니까 이해가 잘 안되는 것 같습니다.

마지막으로 국고보조금 제도는 사용용도를 정하여 지급하는 것이므로 일종의 국가규제라고 할 수 있습니다. 그런데 전 세계적인 추세는 규제완화, 탈규제적으로 민간이든 지방자치단체든 자율성과 경쟁력의 제고입니다. 따라서 국고보조금도 규제완화의 차원에서 재검토해야 할 것입니다. 이제는 지방자치시대, 지방경영시대로서 자치단체가 자율성과 책임을 져야 하는 시대이므로 국고보조금이 아직도 과연 효율적인 제도인가 라는 생각을 해볼 때 발표자께서도 말씀하시고 다른 토론자도 말씀하셨지만 지방자치단체에 모든 책임과 권한을 넘기는 방향으로 재원을 운영해야 할 것입니다. 그런데 자치단체에서 국고보조금을 함부로 사용하면 어떻게 하느냐가 중앙의 걱정입니다만 지방자치단체간에 경쟁을 유도하고 지방자치단체의 지출이 효율적으로 이루어지는지에 대한 사업성과를 주민에게 공개하고 자치단체가 책임을 갖도록 한다면 문제 될 일이 없을 것입니다.

따라서 교육 부문에 대해서도 교육재정의 통합여부에 대한 논란이 많습지만 교육재정도 여차피 지방에서 쓰는 것입니다. 재원의 효율적 이용을 위해서는 통합하는 것이 바람직하나 혹시 자치단체가 교육에 소홀하지 않을까 하고 걱정이 된다면 중앙정부에서 자치단체에 교육투자는 얼마 만큼 반드시 해야 한다. 지방재원중에서 증감여부는 그 지방자치단체의 의사결정에 맡기어 경쟁을 시키고 어떤 자치단체가 교육시설

과 교육여건이 우수한지를 공개하고 인센티브를 주면 될 것입니다. 자율과 경쟁이 21세기의 화두인 것처럼 보조금도 자율과 경쟁의 시스템 안에서 운영하는 것이 훨씬 효과적이라고 봅니다.

○ 주만수 교수 (한양대학교)

지방재정을 논의할 때 교육재정을 포함 또는 분리해야 된다고 지방재정 자체만 논할 수 있습니다만 발표자께서는 교육이 지방공공재의 성격이 강하기 때문에 지방재정에 포함하는 것이 더 합리적이고 효율적인 것으로 생각을 하고 계신 것 같습니다. 그러나 저는 자치단체의 역할측면을 논의하면서 국고보조금 제도를 본다면 자치단체를 통제 가능한 재원에 초점을 맞춰야 할 것입니다. 미국이나 다른 많은 나라에서 지방재정에 교육재정이 포함되어 있으니까 국제 비교를 할 경우 의미가 있을수도 있지만 지방정부의 역할을 중심으로 해서 논의할 경우 통계에 의미가 없다고 생각합니다.

국고보조금이 '98~'99년에 급격하게 증가한 것으로 보이는데 이것은 IMF를 극복하기 위한 대책으로 공공근로나 사회복지정책에 의한 것이라면 이는 중앙정부가 지방정부를 통해서 지출이 이루어 졌을 뿐이지 지방정부의 재원이 증가했다고 판단할 수 없는 것입니다. 국고보조금에 대해서 제가 설문조사를 해 보니까 자치단체의 가장 큰 불만은 지방비의 부담이 크다는 것입니다. 이것은 기준보조율을 중심으로 한 지방부담 체계에 설득력이 없다는 것입니다. 지방비 부담이 왜 불가피한지에 대해서 설득할 수 있는 법률적 체계를 갖고 있지 못하는 것은 국고보조금이 여러 가지 형태가 혼재되어 있기 때문에 체계화가 어렵기 때문이라는 생각이 듭니다. 따라서 누출효과 즉 어떤 자치단체에 어떤 시설을 설치할 경우 다른 자치단체에 혜택이 가는 현상 때문에 중앙정부가 보조할 필요가 있다고 이런 쪽에서 보면 누출효과로 인한 기준보조율 문제도 아주 명쾌하게 이론적 논리적으로 성립된다고 생각 합니다. 그러나 이 지역내에 지역 자체사업이 있기 때문에 이 지역자체 사업에 대해서는 어떤 논리로 기준보조율을 정할 것이냐, 이는 경제적인 측면이 아니면 어떤 논리로도 설명하기 힘들지 않다고 하는 생각이 듭니다. 지방비 부담에 대한 불만요인을 해소하려면 지역사업들을 국고보조 사업에 통합적으로 이용하던가 아니면 궁극적으로 일반재원 사업으로 해야 된다는 생각을 해 봅니다. 그러므로 장기 발전계획에 통합보조금 보다는 좀더 나아가서

일반재원 사업으로 넘기는 방안을 모색해야 할 것입니다.

그리고 차등보조율 제도가 법규화 되어 있는데도 현재 시행하지 못하고 있으나 재정력 격차해소를 위해 지역사업에 차등보조율을 적용하는 것이 바람직하다라는 것은 좋은 대안이라고 생각을 합니다. 누출효과가 있는 사업을 제외한 지역사업에 대해서는 차등보조율을 적용하는 것이 논리적으로 타당하다고 봅니다. 그러나 적절한 차등보조율의 적용을 위해서는 우리가 좀더 고민을 해야 될 것입니다. 즉 수질오염이라든가 인구 밀집지역의 수질오염과 인구가 밀집하지 않은 지역의 수질오염과 비교하면 인구 밀집 지역의 수질오염은 훨씬 외부효과가 크기 때문에 차등보조율의 적용여부에 대한 정교한 논의가 있어야 될 것입니다.

국고보조금의 제도적 측면의 개선방안중 지역사업의 우선 순위를 반영하는 문제는 지역사업에만 우선 순위를 반영하고 누출사업에 대해서는 지역이 원하는 것이 우선 순위가 될 것이라는 생각이 듭니다만 누출사업에도 우선 순위를 반영해야 할 것입니다. 그렇지 않고 중앙정부가 지역의 우선 순위를 무시하고 외부성만 강조하여 우선 순위를 부여할 경우에는 보조율을 상향조정하여 지역 자체적으로 우선 순위를 조정하도록 해야 할 것입니다.

국고보조금의 성과측정의 문제로서 지방자치단체의 지출에 대한 부문에 대해서만 성과측정이 주로 거론되고 있으므로 중앙정부에서 자치단체에 지급한 지원금에 대한 성과측정을 하기에 앞서 중앙정부가 지출한 부문에 대한 성과측정이 선행되어야 할 것입니다. 그리고 중앙정부의 지원금으로 자치단체가 지출을 합리적으로 했는가 하는 재정책임성을 자율성 못지 않게 중요하게 부각을 많이 시키고 있습니다만 국고보조의 성격이 강한 지역사업이라도 지역사업에 대한 재정책임은 지역주민에게 있다고 생각합니다. 즉 중앙정부가 재정책임을 질 필요가 없고 지역주민이 만족하는 지역사업이라면 그것으로 만족해야 한다고 생각합니다. 그러나 누출사업의 경우에는 중앙정부에도 어느 정도 감독할 책임이 있다고 봅니다.

○ 김준영 교수 (성균관대학교, 사회자)

지금까지 다섯 분의 지정 토론을 마쳤습니다. 다음은 지정 토론자 분들의 질문내용에 대해 발표자께서 답변을 해 주신후 플로어에 계시는 여러분들께 토론·질문 시간

을 드리는 2단계 토론을 하겠습니다.

○ 김정훈 박사 (한국조세연구원, 발표자)

토론자분들께서 질문하신 내용중 제가 답변할 수 있는 부분만 말씀드리겠습니다. 우선 남원시 김홍래 의원께서 말씀하신 보조금의 예산문제, 배정시기의 조정문제, 과도한 경쟁문제등은 우리 모두가 동의하는 부분입니다.

특히 기관위임사무에 대해 일본에서는 폐지하고 모두 수탁사무로 전환하였으므로 우리나라도 앞으로 많은 고려가 있지 않을까 합니다. 또한 주민감사청구제도 사업에 대한 사전평가가 중요하다는 말씀을 하셨는데 제가 우려하는 것은 감사청구제도나 사전 사무평가가 성공적으로 운영되기 위해서는 예산서에 성과까지 포함하여 우리가 알 수 있을 정도로 자치단체가 준비를 해야 할 것입니다. 그냥 숫자만 나열해서는 아무 것도 알 수가 없습니다.

다음에, 사무구분을 언제, 어떻게 해야 된다 하는 것은 저희들이 가장 중요하게 생각했던 부분입니다. 그러나 지방정부별로 차이가 있지만 몇 만개의 사무를 지금 기관 위임사무, 단체위임사무, 고유사무로 구분하기 위해 설문조사를 하면 지방정부에서도 구분이 어렵다는 것입니다. 따라서 실질적으로 정책에 반영이 되기 위해서는 많은 시간이 필요하다는 생각을 합니다. 저희 연구진도 560개 정도되는 국고보조 사무를 국가사무, 단체위임사무, 기관위임사무, 고유사무로 분류하고 누출효과의 유·무, 순수한 고유사무 또는 국가사무인지의 구분을 시도하였지만 서로 의견이 다른 경우도 많이 있었습니다.

국고보조금의 현황에서 그 규모등을 명확하게 기술하지 못한 것을 유감스럽게 생각하며 일본의 경우 국고부담금과 국고보조금을 명확하게 구분·분류하지만 우리나라는 그렇지 않다는 것입니다.

그다음은 우선 내국세가 무엇인가를 알아보기 위해 몇 개의 법률을 찾아 보았으나 관세법에는 내국세가 관세가 아닌 법으로 되어 있습니다. 그러니까 교통세, 주세, 교육세, 농어촌특별세가 모두 내국세입니다. 그리고 지방재정법에는 내국세에 대한 정의가 없습니다. 그리고 국세와 지방세 관련 법령에서도 국세와 지방세에 대한 정의만 있을 뿐이지 내국세란 정의는 없습니다.

따라서 내국세와 주세, 전화세를 분리하였는가 하면 주세, 전화세는 특별회계이므로 특별회계세입과 일반회계세입을 구분하고 일반회계세입 중에 내국세가 포함되어 있는 것입니다.

교육재정에 관해 말씀을 드리면 현재 우리 나라의 회계시스템이 왜곡돼 있다고 생각합니다. 교육재정과 일반재정은 하나로 되어야 하는데 이것을 별도 관리하고 있습니다. 교육재정과 일반재정은 반드시 동일하게 보아야 할 것입니다. 따라서 우선 미래지향적으로 교육재정을 계속해서 포함을 시켜야 한다는 것입니다. 그리고 어떤 제도를 연구할 경우 외국의 사례에 대해 비교를 하지 않습니까? 외국의 사례와 가장 큰 차이가 나는 것이 교육재정입니다. 그러므로 <그림1-2>의 경우는 당연히 교육재정이 포함돼 있고 그와 대응시켜 우리나라의 경우도 교육을 포함시켜 전체적인 그림을 그려 본 것입니다.

다음은 누출사업에 대한 우선순위의 적용여부가 문제인데 지금 우선 순위를 반영할 경우 자치단체에서 원하는 리스트가 있으면 그 중 위에서부터 5개를 선정하겠다는 것입니다. 이럴 경우에는 100% 지역사업을 원할 것입니다. 국고보조금 내용은 아닙니다. 양여금의 경우도 도로와 환경오염 중에서 하나를 선택을 하라고 하면 90% 이상이 도로를 원할 것입니다. 그것은 자기 지역과 관련이 없는 환경문제를 원하지 않을 것입니다. 누출효과가 클수록 국고보조금을 지급해야 환경시설등을 설치하고 운영하지만 국고보조금을 지급하지 않을 경우에는 운영을 중단한다는 것입니다. 그러므로 누출사업과 지역사업을 묶어서 우선 순위를 적용한다면 이상한 현상이 초래할 것입니다. 그러므로 우선순위를 적용하기가 어려운 실정이라고 할 수 있습니다.

성과측정에 대해 말씀드리면 성과측정의 문제는 지방정부뿐만 아니라 중앙정부의 성과측정도 중요합니다. 지방정부에 대한 성과측정은 중앙에서 지방을 통제하기 위해 실시하는 것이 아니라 주민들이 낸 세금이 어떻게 쓰이는지 알기 위한 것입니다. 따라서 선진국에서도 이 성과측정의 실시를 위해 노력중이며 우리나라도 성과측정을 실시해야 할 것입니다. 만약 성과측정이 잘 안된다고 볼 경우에는 국고보조금에 대해 사전에 어떤 방식으로 써야할 것인지에 대한 논의는 충분히 있어야 된다고 생각을 합니다. 따라서 사무배분을 한후에 전체 시스템을 하나로 보고 모니터 기능을 강화해야 된다는 것입니다.

세계은행의 10가지 권고지침은 지방자치를 추진하는 국가에게 주는 충고입니다.

세계 50~60여개 국가가 지방자치를 추진하고 있는데 세계은행에서 내린 결론은 지난 10년 동안 대부분 실패했다는 것입니다. 적어도 자기들이 생각하는 지방자치는 보이지 않는다는 것입니다. 따라서 부분적인 개혁을 하지 말고 성과측정과 단순화가 필요하다는 것입니다. 성과측정은 지방정부의 자주성만큼 강조할 필요성이 있는 것입니다.

○ 김준영 교수 (성균관대학교, 사회자)

지금부터는 플로어에 계신 여러분께서 토론과 질문을 해 주시기 바랍니다. 발표자 및 지정 토론자께서 언급하지 아니한 사항이나 또는 현장에서 체험하시고 느끼신 문제등을 말씀해 주시기 바랍니다.

○ 이광태 사무관 (전라남도 예산담당관실)

차등보조율과 지방비부담에 대해서 말씀을 드리겠습니다. 먼저 차등보조율에 대해서는 주만수 교수님께서 구체적으로 잘 말씀해 주셨습니다만, 이것은 법률에도 있습니다. 그러나 지금 시행되지 않고 있어 조기시행이 필요한 것입니다. 왜냐 하면 재정자립도가 70%이상되는 자치단체는 특별시·광역시외에 경기도 밖에 없습니다. 다른 시·도의 경우는 50%수준이며 특히 전남과 전북은 25~30%미만입니다. 그런데도 A라는 사업에 대해서 똑같이 보조금을 지급하고 지방비를 부담하라고 하는 것은 모순입니다.

그리고 보조금에 대한 부담률에 대해서 말씀을 드리면 중앙정부의 보조율이 사업에 따라 50%, 70%, 80% 등으로 다르며 전액 국고보조도 있습니다. 즉 법률 또는 예산편성지침에 의해 시·도, 시·군에서는 지방비를 부담하게 되는데 특히 보건복지분야의 지방비부담은 지방재정에 압박을 주는 과중한 부담이 되므로 이 분야의 지방비 부담율을 재조정하는 법률개정이 필요한 것입니다.

○ 형병욱 의원 (전북 남원시의회)

저희 지역에서 일어난 과거의 사안에 대해 건의드리고자 합니다. 먹는 물 상수도사업은 어떻게 보면 95년 이전에는 정부의 전액 보조사업으로 추진하다가 지방자치단체로 이관이 되었습니다. 그런데 상수도사업에 대한 지방비를 부담하기가 매우 어렵습니다. 지금 남원시의 경우 상수도사업으로 인해서 몇 백억원의 부채를 안고 있는 상황입니다. 따라서 상수도사업에 대한 지방비 부담해소방안을 강구·시행해 주시기 바랍니다.

○ 김 엽 (행정자치부 재정경제과)

현재 보조금예산에 관한 법률 시행령에 인건비 충당지수, 재정력지수 등을 기준으로 차등보조율을 적용할 수 있도록 되어 있으며 산식도 있습니다. 이것은 지방 교부세를 산정하기 전의 개념입니다. 따라서 지방 교부세의 지급을 감안하여 차등보조율을 적용할 수 있는 어떤 기준 및 보조금의 통합문제와 지방양여금 문제와의 구분기준에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

○ 손광락 교수 (영남대학교)

발표논문중 제3장의 제도상의 문제점에서 지역사업을 국고보조금으로 지원하는 것은 근거가 없는 사안이라고 하고 제4장의 개선방안중 운영적 측면에서는 국고보조금 사업을 순수한 외부효과가 있는 국고보조금 사업과 지역 사업의 지원금으로 구분할 수 있으며 지역사업 지원금의 경우 차등보조율을 적용하여 재정력이 열악한 단체는 인상보조율을, 재정력이 건실한 단체는 인하보조율을 적용하는 것이 바람직하다고 하였는데 지역사업이 재정력과 관계되는 문제라면 교부세로 해결하는 방안이 타당하다고 할 것입니다. 그러니까 경제력 격차가 심한 지역의 경우에 국가 전체적인 미니멈을 유지하기 위해서는 교부금을 증액지급하고 재정력이 건실한 단체는 외부효과의 정도에 따라 보조금을 차등화하는 방향으로 추진되어야 하는 것이지 지역사업까지 보조금을 교부세와 비슷하게 운영하는 것은 오히려 보조금을 더 왜곡시키는게 아닌가 합니다. 이에 대해 답변해 주시기 바랍니다.

○ 김준영 교수 (성균관대학교, 사회자)

지금부터는 질문에 대한 답변을 드리도록 하겠습니다. 이 답변은 발표자외에 지정 토론자중에서 답변을 해 주셔도 좋습니다.

첫 번째 질문의 차등보조율과 지방비 부담률은 주만수 교수님이 답변을 해주시기 바랍니다.

○ 주만수 교수 (한양대학교)

차등보조율은 재정력 격차의 완화를 위해 어떻게 합리적으로 반영할 것인가에 대한 정도의 문제로서 어느 정도는 가능하지만 그 외 나머지 부분은 정치적인 판단일 것이라고 생각합니다. 그러므로 입법 과정에서 조정이 필요할 뿐, 누출효과 또는 재정력 격차에 의한 차등보조율의 적용은 바람직하지 않다고 생각합니다.

지역사업은 궁극적으로 지방교부세 사업으로 넘어가야 하고 국고보조금 사업에서는 좀더 혼재되어 있는 것을 정리해야 할 것입니다. 중앙에서 지방으로 사업을 이양할 경우 재원도 보조해야 하는데 교부세로 보조할 경우에는 교부세의 비율을 상향조정해야 하므로 정치적으로 판단하기 힘든 상황이기 때문에 과도기적으로 차등보조율을 적용하여 국고보조사업에서 어느 정도의 재정력 격차를 해소하는 정책이 바람직 할 것입니다.

현재 법률에서 교부세를 지급하기 전에 차등보조율을 적용토록 되어 있는데 사실은 일반 재원을 모두 포함시킨후 국고보조사업에 대한 차등보조율을 적용하는 것이 지역별 재정력의 평가에 도움이 될 수 있다고 생각합니다.

○ 박정수 교수 (서울시립대학교)

차등보조율의 적용이 시행령에 명시되어 있음에도 실제로 적용되지 않는 것은 정치적인 이유 때문이라고 생각합니다. 인하보조율 또는 인상보조율의 적용문제는 교부세의 배분시점에서 지역소득의 여부와 재정력 지수등을 감안하여 적용할 수 있으나 정치적인 부담때문에 실시되지 않고 있다고 볼 수 있습니다. 사실 국고보조사업은 장기

적으로 지역사업이기 때문에 자치단체가 자체적으로 해결하고 자체 해결이 어려운 부분은 지방교부세로 전환해야 할 것입니다. 그러나 당장 전환할 수 없는 실정이므로 단기적으로 누출효과가 있는 지역사업에 차등보조율을 적용하되 차등보조율 적용의 대상사업과 간접지표를 명시하여 몇 년도부터 시행기로 법률로 정하는등의 시행방안을 강구하는 노력이 더 중요하다고 생각합니다.

○ 염명배 교수 (충남대학교)

현재 중앙정부에서 지방에 지급하는 보조금 형태가 크게 세 가지가 있지 않습니까? 이 세가지가 있게 된 연유들이 다 있을 것입니다. 그 기능이 거의 비슷하다면 논의할 필요가 없을 것입니다만 그 중에서 국고보조금의 역할이 자치단체의 열악한 재정을 보조할 기능이라면 지방교부세로 할 수 있을 것입니다. 따라서 국고보조금은 국가가 꼭 시행해야 되는 어떤 사업을 자치단체에 위탁하는 것 자체에 중점을 두고 지방교부세와는 분리를 해서 시행하는 것이 바람직할 것이라는 생각을 합니다.

○ 김정훈 박사 (한국조세연구원, 발표자)

지역사업이 왜 국고보조금의 대상이 되어야 하는가? 라는 손광락 교수님의 질문은 분명히 일리가 있습니다. 그러나 현실적으로 3년후, 5년후, 10년후 국고보조금 정책이 어떻게 변화될 것인가를 생각해 보아야 할 것입니다. 만약에 국고보조금을 지금 4조원 정도로 줄이고 지역사업을 하는 지방교부세의 비율을 15%에서 20%로 인상한다면 배분의 문제가 발생할 것입니다. 예를 들어 인구의 70%는 수도권 및 대도시에 살고 있기 때문에 지방교부세의 70%를 수도권 및 대도시에 배분하고 나머지 30%를 지방에 준다고 보면 됩니다. 지금 우리가 걱정하는 여러 가지 문제중에서 환경문제 그리고 의료문제를 제시했습니다마는 대도시의 수질문제도 지방에 사는 사람들 만큼 중요한 것입니다. 의료보험은 농촌이나 도시 모두가 똑같이 서비스를 받아야 하는 것이고 수질도 마찬가지로 아니겠습니까? 그러나 현재 지방재정이 열악한 실정이므로 현행 교부세제도하에서 교부세율을 15%, 20%로 인상한다면 지방의 배분액이 크게 증가할 것입니다. 그러면 도시문제는 어떻게 해결할 것인가가 문제입니다. 따라

서 지방교부세도도 개선할 필요성이 있습니다. 우리가 장·단기적으로 이런 문제를 고려하면 단기적으로 국고보조금에 지역사업들이 존재할 수 밖에 없습니다. 어느 지역에 재원부족으로 수질오염이 악화되고 있는데도 그냥 방치할 수 없는 것입니다. 지방자치가 오래전부터 정착된 나라의 국가사무 및 지방사무의 개념과 그렇지 않은 나라의 국가사무 및 지방사무의 개념이 차이가 있다고 봅니다. 따라서 우리 나름대로 지방사무에 대한 정의를 해야 될 것입니다. 지방사무를 정의할 때 상수도가 빠질 수도 있습니다. 국가사무에서 충분히 처리할 수 있는 것입니다. 이런 경우 에는 차등보조율을 적용해야 할 것입니다.

○ 김준영 교수 (성균관대학교, 사회자)

오늘 국고보조금제도의 개선방안에 대한 발표와 토론시간은 매우 유익한 시간이었다고 봅니다. 오늘 주제 발표내용을 요약을 하면 지방자치가 출범하면서 중앙정부와 지방정부의 사무구분이 미흡한 상태이므로 앞으로는 중앙과 지방간의 권한이양, 장기적으로는 분권 지향적인 측면으로 사무배분이 되어야 한다는 것입니다. 그 사무 배분시에 국고보조금의 성격을 근본적으로 바꿔야 되지 않느냐 하는 의미가 내포되어 있다고 봅니다. 예를 들면 중앙정부와 지방정부간에 사무의 배분 및 권한이양이 진전되는 과정에서 국고보조금을 보다 더 지방정부가 책임성과 자율성을 가지고 운영할 수 있도록 하되, 지방정부에서는 나름대로의 투명성과 경쟁성 확보에 노력해야하며 이를 위해서는 평가가 수반되어야 한다는 것입니다.

그리고 플로어에서 발표·토론된 내용들은 법제화, 제도화하는 연구가 있어야 할 것이라는 주문을 하셨는데 이것 역시 앞으로 해결해야 할 과제입니다. 여러분들도 잘 아시다시피 정책이 입안되고 그 입안된 정책이 법제화되고 제도화되기 위해서는 오늘과 같은 이러한 세미나에 각계 각층이 참여하여 보다 다양하게 세미나를 개최할 필요성이 있다고 생각합니다.

오늘 두 시간에 걸쳐 발표·토론된 내용을 앞으로 지방의회 의원님이나 관계관 여러분들 그리고 학계에서도 보다 현실화하여 정책에 반영해야 한다는 과제를 안고 이를 위해 노력해야 될 것입니다. 이상으로 제1분과 1주제의 발표와 토론을 마치겠습니다.