

## 제2세션 : 환경변화에 따른 중앙의 지방재정 지원방식 개편

### 제2세션 토론

#### □ 제2세션 : 환경변화에 따른 중앙의 지방재정 지원방식 개편

##### - 제1주제 발표 및 토론 -

- ◆ 사회자            유 경 문 (서경대학교)
- ◆ 발표자            이 재 원 (부경대학교)  
                          “중앙·지방정부간 재정관계 재정립을 위한  
                          국고보조금제도 개편 과제”
- ◆ 토론자            김 재 영 (인천대학교)  
                          양 영 철 (한국지방재정공제회 재정연구관)  
                          오 병 기 (전남발전연구원 연구위원)

##### - 제2주제 발표 및 토론 -

- ◆ 사회자            유 경 문 (서경대학교)
- ◆ 발표자            이 원 희 (한경대학교)  
                          “포괄보조금의 도입과 활용방안”
- ◆ 토론자            송 상 훈 (경기개발연구원 선임연구위원)  
                          조 기 현 (지역발전위원회 연구위원)  
                          엄 태 호 (연세대학교)



## 제2세션 : 환경변화에 따른 중앙의 지방재정 지원방식 개편

### 제1주제 발표 및 토론

#### □ 사 회 (유경문, 서경대학교)

지금 소개받은 바와 같이 서경대학에 근무하는 유경문입니다.

어제에 이어 오늘 제2세션에 ‘환경변화에 따른 중앙의 지방재정 지원방식 개편’에 대한 논문발표하고 토론회가 시작되었습니다.

발표와 토론에 앞서서 말씀드리고 싶은 것은 첫 번째, 여러분들도 많이 느끼시겠지만 세미나를 참석할 때마다 행진안전부하고 한국지방재정공제회가 이렇게 세미나 장소를 마련하여 참석하면서 제가 자주 느끼는 게 참 유익한 만남의 장소이다, 학계와 정부와 또 현장에서 뛰는 여러분을 이렇게 만나서 의견도 교환할 수 있는 소통의 장소도 되고, 이런 식으로 계속 활성화 되고 지속됐으면 하는 바람을 가지고 있습니다.

두 번째는 이런 세미나를 할 때 70대가 넘으신 노 교수님을 세미나장에서 제가 가끔 봤는데, 오늘은 안 보이는 것 같은데 지방 세미나에도 참석하시고 그러는데 “선생님, 70 넘으셨으면 쉬셔야지 세미나 다니십니까?” 그랬더니 그런 소리 하지 말라고 정색을 하면서 말씀하시더라고요. 요즘처럼 21세기 정보가 빠르고 하는데 변화하는 것을 따라갈 수 있는 방법이 세미나에 참석해서 열심히 듣는 방법밖에 없다. 그러니까 비록 70이 넘었지만 세상 돌아가는 것, 학계 돌아가는 것 알려고 하면 그 분야에 적어도 몇 십 년 연구하신 그것을 엑기스처럼 해서 한두 시간에 발표하고, 논문 쓰느라고 며칠씩 고생했을 텐데 한두 시간 앉아있으면 그분의 몇 십 년의 노하우, 경험 그런 것을 다 배울 수 있는데 이런 귀중한 세미나를 왜 놓치느냐 하면서 계속 쫓아다니시는데 그것을 보고 저도 느끼는 바가 많았습니다.

세 번째는 여전히 지방자치제가 한 15년 이상 진행되면서 일부에서는 지방자치제 복잡하게 왜 하느냐, 이런 부정적인 시각을 가지고 이야기하시는 분이 많더라고요. 저도 그런 고민을 함께 하는데 최근에 지방자치는 결국 주민들의 행복을 증진시키는 그러한 중요한 일이다 이런 확신을 가지게 되었습니다.

여러분들도 책에서 보셨겠지만 영국 BBC 방송에서 오랫동안 행복이 뭐냐, 사람들

이 어떻게 하면 행복할 수 있느냐 하는 그러한 책을 내서 국내에도 소개되었는데 거기에 보니까 가장 행복했던 사람이 어느 나라 사람입니까 했을 때 덴마크, 몇 나라 쪽 나옵니다. 요건 중에 하나는 뭐냐 하면 첫째는 소득분배가 덜 불평등하고, 두 번째는 민주주의하고 지방자치제도가 잘된 나라의 국민들이 어떤 나라보다도 행복해하더라. 왜 그러느냐 하면 주민들은 소득증가보다도 현장에서 실지 자기가 찾아가면서 자기 지역에 자기가 무언가 의사결정을 하는데 참여할 수 있다고 하는 것에 보람을 느끼게 됩니다. 그래서 그런 측면에서 봤을 때는 여러 가지 어려움이 있지만 지방자치를 통해서 주민들의 행복을 증진시키는 일을 우리가 하고 있구나 그러한 자신감이나 확신을 가져야 되지 않을까 이러한 생각을 해봤습니다.

그러면 서두가 길었지만 세미나로 바로 들어가도록 하겠습니다.

어제는 실무적이면서 현안에 관한 문제에 대해서 논의를 했다면 오늘은 아마 이론적인 것도 상당히 포함된 그러한 2편의 논문이 되겠습니다.

그럼 오늘 주제발표를 하겠는데 첫 번째 발표자는 부경대학교의 이재원 교수님 되시겠습니다.

토론자로는 인천대학의 김재영 교수님입니다.

한국지방공제회 재정연구관으로 계시는 양영철 연구관입니다.

전남발전연구원의 오병기 박사님입니다.

그럼 바로 이어서 부경대학의 이재원 박사님의 발표가 있겠는데 이재원 교수님도 그렇고 두 번째 발표하실 이원희 교수님도 그렇고 현재 중견 학자로서는 상당히 활발히 많은 분야에 대해서 연구를 하고 계십니다. 그래서 아마 좋은 내용의 논문이 될 것이라고 확신합니다.

### ● 이재원 (부경대학교)

- 주제발표 : 중앙-지방정부간 재정관계 재정립을 위한 국고보조금제도 개편 과제

[ 자료 참조 ]

### □ 사 회 (유경문)

좋은 발표 감사드립니다.

그러면 바로 이어서 일정순서에 따른 토론이 시작되겠습니다.

김재영 교수님께서 10분 이내로 말씀해 주시기 바랍니다.

□ 김재영 (인천대학교)

안녕하십니까!

이재원 교수님께서 우리나라 국고보조금의 아주 해묵은 문제점과 또 새로운 문제점을 다 짚어주셨습니다.

여러분들도 아마 일선 현장에서 느끼시는 문제들이 굉장히 많을 것입니다.

특히 최근에 복지의 국고보조금에 대한 매칭펀드 때문에 힘들어하는 그런 자치단체가 많습시다라는 우선 해묵은 문제들로는 정책의 주인이 없다, 그래서 국가 전체적인 조정기능이 부재하기 때문에 중복과 비효율적인 국고보조금이 많이 내려온다. 그리고 논문에서 여러 번 나왔습시다라는 국고 보조금은 지방교부세와 달리 수평적 불균형을 교정하는 기능, 즉 형평성을 고려하지 못하고 있습니다. 이것도 굉장히 오래된 문제이고 어쩌면 쉽게 고칠 수 없는 문제라고 생각합니다.

그런가 하면 새로운 문제들도 또 짚어주셨습니다. 이것은 해결방안이 빨리 나와야 될 텐데 예를 들면 분권교부세 사업의 문제점, 그리고 기획재정부가 운영하고 있는 균특회계의 문제점. 결과적으로 2003년도, 2004년도, 그러니까 노무현 정부 들어서서 지방재정의 큰 변화도 있었고 혁신이라고 부르고 있습시다라는 복지 분야의 보조 사업이 기하급수적으로 늘어나고 규모도 커짐에 따라서 자체 사업이 불가능한 지경에 이르고 있다, 여기에 대해서는 아마 지방 일선에 계신 분들은 다 이해하실 것입니다.

여러분들이 근무하시고 있는 시군구가 그럴 것이라고 생각하는데 사실은 서울의 노원구 아주 유명합니다. 제가 살고 있는 인천의 부평구, 부평의 ‘부’ 자가 들어가서 부자 같지만 인구도 많고 부평구도 무지무지하게 어렵습니다. 예산 2천 몇 백억 남짓 중에 복지예산이 드디어 50%를 넘었습니다. 그래서 기획감사실장이 와서 “이제 한 2~3년 있으면 투융자 사업도 못 하겠습니다.” 대응재원 하다보면 투융자 사업할 재원이 안 남는데요. 그러니까 여러분들만 그런 것이 아니에요. 심지어 서산, 당진의 경우 지방자치단체 가운데 잘 사는, 그리고 성장하는 도시인데 가서 물어보면 복지비 대응재원 때문에 힘들다는 이야기를 합니다. 이것은 전국적인 문제입니다. 제가 볼 때 전국적으로 다 여기에 대해서는 대책을 마련해야 될 것으로 보는데 이재원 교수님께서서는 신규 문제를 다 거론하셨지만 사실상은 새로운 문제들에 대한 개선과제만 주로 다루셨습

니다.

특히 복지 분야의 보조금, 분권교부세라든지 균형특별회계 쪽으로 약간 치우쳐 있습니다. 아마 이 교수님께서 그쪽에서 일을 몇 년 하셨기 때문에 더 그러신 것 같은데, 그래서 저는 국고 보조금의 어떤 구조적인 문제 전체를 개편하는 건가, 어떤 거대한 그림이 있는가 이라고 기대하고 왔는데 사실은 새로운 문제점, 특히 복지 분야에 대한 이야기들을 많이 거론하셨습니다.

물론 이게 현재 당면하고 있는 가장 핵심적인 문제이긴 합니다마는 국고보조금 제도의 아까 이론적 논의에서도 했지만 어떤 근본적인 치유하고는, 그러니까 큰 그림은 그리시지 않고 보면 최근에 문제되고 있는 부분에 대한 처방을 많이 제시해 주셨다고 생각합니다.

그리고 주로 분석과 대안들을 여러 가지를 다 많이 말씀하셨는데 그것도 또 지방 실무자들의 시각이 굉장히 많습니다. 사실 국고보조금제도의 근본적인 구조적인 문제를 지휘하려면 중앙정부 내의 정치·경제, 지금은 사실은 국토해양부, 심지어 국방부까지 모든 보조금 제도가 미국 교과서에 나오는 ... 그러니까 부서별로 통로가 마련되어 있습니다. 그런데 이것을 어떻게 조정할 것인가 하는 그런 문제들에 대해서는 말씀을 안 해서 저는 그것들은 앞으로의 연구과제로 결론해서 답을 주셨으면 그런 생각이 듭니다.

지금 이재원 교수님 이 논문에 보면 앞으로 연구과제가 한 10개는 나옵니다. 여러분들 가운데 혹시 행정학 석사하실 분들은 여기서 한 꼭지만 잡으셔도 논문을 쓰실 수 있을 정도로 제가 볼 때 굉장히 많은 과제들을 던져 주셨다고 생각합니다.

앞서서 이론 분야에 대해서 말씀하셨기 때문에 잠깐만 말씀드리자면 국고보조금이 왜 필요 하느냐. 외부성과 그리고 내셔널 미니멈, 국가가 최소한 보건이라든지 복지 분야는 전국적으로 통일된 기준까지 도달할수록 지원할 필요가 있다 이런 말씀을 하셨는데 그럼에도 불구하고 국고보조금들이 일반적으로 노출하고 있는 그런 문제점에 대해서도 이론 파트에서 좀 이야기해 주셨으면 하는 그런 생각이 듭니다.

우리나라를 한 7~8년 전에 방문했던 IMF의 드멜로 박사가 세계 여러 나라, 거의 한 70~80개국들을 비교 연구했는데 우리나라만 가지고 있는 문제가 아니고 공통적으로 가지고는 문제가 있습니다. 뭐냐 하면 국고보조금제도에 도덕적인 해이가 있다. 그 다음에 지방자치단체들은 자신들이 어떻게 징세 노력을 키우기보다는 공동의 우물에 와서 퍼가려고만 한다. 그 다음에 모니터링하는 비용이 듭니다. 성과계약이라는 말씀을

하셨는데 사실 성과계약 제대로 됩니까? 잘 안 됩니다. 중앙정부에서 국고보조금을 주고 과연 책임을 다했느냐 조사할 수 있습니까? 그 비용은 엄청나게 듭니다. 그래서 모니터링 코스트의 문제, 이런 것들이 있는데 그것도 제가 봤을 때는 국고보조금의 필요성 못지않게 문제점들도 같이 거론해 주셨으면 하는 생각이 듭니다.

그다음에 과거에는 사실은 국고보조금이라든지 지방자치가 풀뿌리민주주의, 그 다음에 정치적 안정 이런 것과 관련이 있었다고 하지만 지금은 사실 그것은 많이 퇴색된 것 같아요. 지금은 어떻게 하면 국가와 지방이 업무를 분장하고 거기에 따라서 인력과 재원을 분장하느냐 하는 효율적 분업 그런 쪽으로 강조점이 옮겨가고 있다는 말씀을 드립니다.

오늘 말씀하시면서 사실은 미국의 사례를 좀 이야기하셨는데 미국의 사례가 우리 하고 그렇게 맞지는 않은 것 같아요. 제가 일본어를 모릅시다마는 일본의 사례를 좀 더 많이 연구했으면 좋겠다라는 생각이 들고, 제가 93년도에 미국의 300개 도시를 상대로 논문을 썼는데 미국의 자치단체는 일단 자립도가 50% 이하인 자치단체가 별로 없습니다. 우리는 자립도 50% 넘는 데가 상대적으로 거의 없습니다. 충남, 천안, 청주도 50%를 넘었다 안 되고요. 그렇기 때문에 사실 그런 것은 보조금 가지고 해서는 안 되고 이제 논의되고 있는 소득세나 소비세 이런 것들 신설이 필요하다는 생각이 듭니다.

두 번째는 이것을 한번 생각하셔야 합니다. 클린턴 대통령이 사실은 성군입니다. 왜 성군이냐 하면 거대한 개혁을 했습니다. 그러니까 매년 2,000억 달러에 이르는 재정적자를 96년도 균형예산을 맞췄습니다. 지금 조지 부시 대통령 아들 부시가 오면서 그게 한 4,000억 달러 5,000억 달러의 재정적자에 이르고 있습니다. 클린턴이 어떻게 해서 그렇게 했느냐. 물론 세수 쪽의 도움도 있었지만 국고보조금, 특히 복지 분야의 낭비요소들을 굉장히 삭감을 했었습니다. 그래서 우리도 그런 어떤 거대한 개혁을 생각해 볼 때가 아닌가 그런 생각이 듭니다.

그리고 이것은 작은 문제입니다마는 사실 여러분들이 일하시면서 국고보조금하고 교부세하고 규모가 비슷한데, 이런 생각 가끔 할 때가 있는데 사실 그게 왜 문제가 나오느냐 하면 특별회계가 있기 때문에 그렇습니다. 일반회계만 놓고 보면 국고보조금이나 교부세나 규모가 한 14조, 15조 정도 됩니다. 그런데 사실은 특별회계가 굉장히 많기 때문에 그렇고, 아까 이재원 교수님 지금 복지부 쪽은 일반회계로 하고 있기 때문에 여러 가지 좀 더디다 이런 말씀을 하셨는데 거기에 대한 대안도 함께 말씀해 주셨

으면 그런 생각이 들고, 아무튼 논의가 많다 보니까 상당히 연구적인 함의가 많다고 생각합니다.

끝으로 한 가지만 더 말씀드리겠습니다. 이것은 답변해 주셨으면 좋겠는데 시군이 어려운데 왜 자치구 쪽으로 많이 하느냐. 그런데 제가 천안에 가서 보니까 천안이 잘 사는 것 같습니다. 대도시 자치구하고 비슷한데 그 대신에 천안이 재정수요가 굉장히 많더라고요. 그러니까 낙후된 시군은 상대적으로 재정수요가 그렇게 많지 않은데 천안 같은 데 가서 보니까 대도시 자치구도 마찬가지로입니다. 아까 이야기했던 노원구나 부평구 할 일이 굉장히 많습니다. 그래서 그런 점에 대해서 좀 더 말씀해 주시면 고맙겠습니다.

감사합니다.

□ 사 회 (유경문)

감사합니다.

그러면 바로 이어서 양영철 박사님께서 해 주시겠습니다.

□ 양영철 (한국지방재정공제회 재정연구원)

안녕하십니까!

재정공제회에 근무하는 양영철이라고 합니다.

오늘 발표해 주신 이재원 교수 대학동기지만 학문적으로 대선배이기 때문에 논문의 결점이나 약점을 지적할 수 있는 내용을 제가 갖추지 못했고, 독후감 수준에서 몇 가지만 말씀드리고자 합니다.

이 교수님은 개편과제로 4가지를 말씀하셨습니다.

첫 번째가 기준보조율 재정비와 지자체 참여 공식화, 두 번째가 포괄보조와 지방이양 활성화, 세 번째는 사회서비스 지불정산체계 개편, 네 번째가 낙후지역복지분야 보조금지원체계 개편 이렇게 4가지를 개편과제로 지적을 해 주셨는데 제가 교수님 글을 참 좋아합니다. 명쾌하고 단도직입적이어서 읽을 때 빨려 들어가는데 다만 아쉬운게 약간 어려운 게 흠이라면 흠이라고 하겠습니다. 내용과 관련해서 제가 느낀 것을 두 가지만 말씀드리겠습니다.

첫 번째로 국고보조금 이야기를 할 때 지향가치를 좀 단순화 했으면 좋겠다는 생각이 듭니다. 지금 지방소득소비세가 도입되고 1단계로 지방세 비율을 국세 대 지방세

비중이 8대 2에서 지방세 비중을 한 25%로 올린다고 하는데 이것은 보통 재정구조 이 야기할 때 수직적 형평성에 초점을 둔 거라고 하겠습니다.

이와 관련해서 재정중립이라든가 그런 것까지 이야기는 안 하더라도 지방세 비중 이 커갈수록 아마 교부세라든가 국고보조금의 규모는 축소가 될 것입니다. 실제 이렇게 축소될 때 그 방향은 대략적으로 잡히는 것 같습니다. 사업 가짓수를 줄이고 보조금을 블록화한 다음에 그런 식으로 방향이 정리가 될 것 같은데 이랬을 때 추구하는 가치는 사업집행의 효율성에 국한하는 것이 바람직하다고 봅니다. 그리고 수평적 형평성 문제는 교부세로 해결한다는 기본방향을 견지해야 한다고 봅니다.

국고보조금의 매칭한다는 제도 설계는 기본적으로 효율과 성과 이런 것들을 지향 하는 것입니다. 그랬을 때 개편과제로써 하나가 나오는 게 차등보조율 적용문제인데 교수님께서도 지적하셨듯이 차등보조율이 자치단체 재정력이 열악한 것을 해결하려고 도 입됐지만 실제 부가 상대적으로 우월한 대도시 자치구만 유리하게 되었다는 지적이 있 었습니다.

이렇게 국고보조금의 재정력이라든가 형평성 차원의 가치가 도입되게 되면 당초의 목표도 달성을 못 하고 부가적인 문제점들이 나타나는 병폐가 유발될 수 있습니다. 결 론적으로 하나의 제도에 하나의 목표를 가질 때 정책의 효과성이 좀 더 부각되지 않을 까 그런 말씀을 드리고 싶습니다.

두 번째로 보조금의 규모가 축소되면 블록화 되고 이렇게 될 때 실제 작년에 발간 됐던 대통령직인수위원회의 예산낭비사례집을 보면 국고보조금 파트가 있습니다. 거기 보시면 국고보조금을 이월하거나 목적 외에 사용하거나 집행 잔액을 회수하지 않거나 등등 이렇게 낭비사례로써 27건에 1조 7,000억 원이 낭비사례로 지적되고 있었습니다. 이런 것을 봤을 때 교수님이 지적했듯이 주인 없는 제도가 맞다. 주인 없는 제도라는 게 좀 과격하기는 하지만 적절한 표현이라는 생각이 듭니다.

그러면 왜 이렇게 주인이 없게 됐을까 곰곰이 생각해보면 복지부라든가 건교부라 든가 해당 국고보조 사업을 하는 집행부서 담당직원이 실제 현장실사는 둘째 치고 관 련 서류를 제대로 검토할 시간이나 가지고 있을까 이런 의문이 듭니다. 지방의 실정을 잘 알지도 못하고요. 저희 공제회가 행정안전부 산하단체라서 그런 말씀을 드리는 것이 아니고 현재 행정안전부가 국고보조금 사업집행과 관련해서 중간 매개 역할을 수행하 고 있는데 그것들을 실질화 시킬 수 있는 어떤 기구라든가 제도라든가 이런 게 마련되

어야 되지 않을까 싶습니다.

지금 지방비 부담관련해서 기구로서 행정안전부 이 차관이 위원장으로 있는 지방비부담심의회가 있는 것으로 알고 있습니다. 비슷한 경우가 일본에 있는데 지방재정심의회라고, 그런데 훨씬 더 강한 권한을 가지고 운영되고 실질적인 영향력을 행사하는 것 같습니다. 저희 같은 경우는 지방비부담심의회가 지방재정법 시행령, 그리고 규칙으로 이렇게 설명되었고 실질적인 활동이 미비한 것으로 알고 있는데 일본의 지방재정심의회 같은 경우는 조직법에 근거하여 구성된 것으로 총무대신이 양원의 동의를 얻고 임명하고 그 지방재정심의회가 삼위일체 개혁이라든가 자치단체 간 재정력 격차라든가 이런 문제에 대해서 많은 의견들이 있겠지만 의견 개선의 영향력 정도가 상당한 것으로 알고 있습니다.

국고보조금 관련해서 아까 모니터링코스트 말씀하시던데 물론 관리비용은 있겠지만 모니터링코스트가 국고보조금이 낭비되는 것에 비해서 훨씬 적기 때문에 이런 것들을 좀 강화할 필요가 있지 않을까 생각해봅니다.

하여튼 최종적인 요점은 그렇습니다. 이재원 교수님이 한 10년 공부했지만 아직도 잘 모르겠다고 하시는데 하나의 제도가 너무 많은 가치를 지향하기 때문에 거기에 많은 것들을 담아내려고 하기 때문에 더 복잡해지고 이해하기 힘들고 성과도 나타나지 않고 그런 게 아닐까 싶습니다. 그리고 이처럼 복잡다기한 국고보조사업이 성과를 창출하도록 행안부 내에 실질적인 관리기구를 두는 것이 좋겠습니다.

이상입니다.

#### □ 사 회 (유경문)

감사합니다.

바로 이어서 오병기 박사님 논평 해주시기 바랍니다.

#### □ 오병기 (전남발전연구원 연구위원)

안녕하십니까!

전남발전연구원의 오병기입니다.

이재원 교수님 논문을 읽으면서 많은 내용을 정리하셨음에도 불구하고 저 같은 경우는 쉽게 잘 읽었다는 점에서 국고보조금 제도를 한번 정리할 수 있는 기회를 가질

수 있어서 참 고맙습니다.

저 같은 경우는 원래 집중적으로 연구하는 분야가 지방 세출의 경제적 파급효과나 동태적 효과 이런 쪽을 분석했고, 또 연구원에 재직하면서는 자지단체가 실행하는 여러 가지 정책적인 부분이나 실무적인 부분에 대한 연구도 하고 있기 때문에 이재원 교수님의 국고보조금에 대한 연구에 대해서 이론적으로나 어떤 도움을 드리기는 힘들 것 같고, 제가 읽으면서 느꼈던 몇 가지 내용들에 대해서 정리해서 말씀드리는 게 오히려 나을 것 같다고 생각해서 그쪽으로 정리를 해봤습니다.

가령 일종의 변명인데 이재원 교수님께서 분석하시면서 전남의 국고보조금 비율이 굉장히 높게 나타난다, 이래서 자치를 하기가 불가능하지 않느냐 이런 언급을 하셨는데 변명을 하자면 전남 같은 경우는 다들 아시다시피 아직까지도 사회기간 시설들이 제대로 갖추어져 있지 않고, 그것을 최근에 많이 확충을 하다보니까 그런 부분이 좀 나타난 것 같습니다.

또 하나가 이재원 교수님의 논문에서도 많이 언급이 됐지만 사회 복지 관련된 예산들이 최근에 급증했던 요인도 우리 전남 지역 같은 경우 전국에서 가장 고령인구 비율이 높기 때문에 그래서 높게 나타난 것으로 생각이 듭니다.

참고로 전남지역의 세출을 보면 다른 지역에 비해서 농수산 개발비 비중이 굉장히 높고 사회보장비 비율도 굉장히 높게 나타나고 있습니다.

그리고 국고보조금이 뭐냐. 국가가 해야 될 사업을 지방에서 집행하고 실행하는 그런 예산과정에서 나타나는 것이 바로 국고보조금입니다. 그렇다고 한다면 중앙정부의 각 부처라든가 중앙정부의 정책적인 차원에서 국가적으로 해야 될 사업을 이 국고보조금으로 하는 경우도 있겠지요. 당연히 100% 국비부담이 되겠습니다.

그런데 또 하나가 지방에서 결정하는 사업들을 상향식으로 건의해서 그것을 통해 국가사업으로 확정이 된다는가 또는 국비보조를 받는다거나 이런 경우가 있을 수 있겠습니다.

그런 경우에 지방에서 건의했다고 하더라도 국가적인 파급효과가 있는 사업이라고 한다면 역시 100%의 국비보조를 하는 방향으로 가는 것이 바람직할 것으로 생각이 됩니다.

문제는 지방에서 건의한 건데 그 지역에서만 파급효과가 있다거나 그런 것들인데 이 경우는 2가지로 나눌 수도 있을 것 같습니다. 이 지역의 경제가 상당히 재정력이

풍부한 자치단체라면 자기들이 알아서 자체사업을 하면 될 것이고, 재정력이 낮은 자치단체라고 한다면 여러 가지 여건을 고려해서 차등보조를 제도라든가 이런 것들을 재정력이 낮은 자치단체에 유리하게 조정해 주는 방안도 필요할 것이라는 생각이 듭니다.

그런데 이런 어떤 예산과정에서 건의를 하고 그러니까라는 이재원 논문에서도 느껴졌지만 공식적인 지방자치단체의 참여방식이 아직도 제대로 정립이 안 되어 있어서 제대로 효율적으로 이루어질 수 있는 것들이 그렇지 못한 경우도 많이 나타나고 있습니다.

가령 전남지역에 지금 동서로 고속도로가 하나가 뚫리고 있는데 지금 거의 같은 노선의 국도 4호선이 하나가 있습니다. 그런데 이게 같은 노선으로 거의 비슷한 기능을 하고 있는 고속국도가 뚫리면서 순천만에서는 생태적인 관점에서 반대여론도 있습니다. 그런데 이 사업이 어떻게 처음에 결정이 되어서 이렇게 시행이 되게 되었는지 자세히는 잘 모르는데 이 사업 말고 만약에 광주에서 뭐 고흥이라든가 광주에서 완도로 가는 고속도로를 뚫는 그런 어떤 사업을 좀 더 빨리, 혹은 아직 계획도 안 되고 있는 도로들을 한다면 이런 자치단체 차원에서 훨씬 더 시급하고 이런 사업들이 먼저 시행되었어야 되는데 그런 것이 안 되고 있는 것도 아마 국고보조금에 대한 의사 결정과정에서 자치단체가 제대로 참여하지 못해서 그랬던 걸로 생각이 됩니다.

마지막으로 이론부분에서 이재원 교수님께서 자치실태에 대한 언급을 하시면서 지방자치단체가 의사 결정과정에서 또는 집행과정에서 재정의 외부성 이런 것이 존재하기 때문에 국고보조금이 필요하다 이렇게 언급하셨는데 그런 이론적인 근거에는 보통 재정의외부성 또는 지역공공재 외부성이 있을 때 행정구역을 넘나드는 그런 파급효과가 존재하기 때문에 좀 더 상위의 정부가 비용과 또는 효과가 일치되는 그런 수준에서 재정을 운용하는 것이 분권화 정리에도 가장 바람직하고 부합하지 않느냐 이런 이론을 쓰신 것 같습니다.

그런데 최근에 제가 작년에 지방재정학회에서도 발표할 때도 그랬고, 이재원 교수님과 잠깐 논의하기도 했습니다마는 각 지역 간의 소득의 외부효과와 세출의 외부효과를 제가 요즘에 분석을 하고 있습니다. 그래서 봤더니 굉장히 많은 외부효과가 나타나고 있습니다.

가령 서울의 GRDP가 증가하면 전남의 GRDP가 증가하는 효과도 지금 제가 확인을 했습니다. 뭐냐 하면 서울지역의 소득이 증가하면 아무래도 전남지역으로 관광도 많이 올 것이고 또 전남지역에서 생산되는 여러 가지 농수산물도 구매할 것이고, 그러다

보니까 그런 식의 외부효과가 나타나지 않느냐. 그런 외부효과 뿐만 아니라 또 각 광역자치단체가 집행하는 세출들이 다른 자치단체, 다른 지역의 소득이라든가 세출에 영향을 주는 외부효과도 상당히 관찰을 많이 했습니다. 이런 외부효과를 좀 더 확대한다거나, 시너지효과라고도 하고 상승효과라고 합시다마는 이런 것을 좀 더 확대한다는 차원에서 아예 자치단체 행정구역을 넘어서는 세출을 집행하는 공격적인 방법도 국고보조금을 쓰는 방법 못지않게 활성화시키는 게 바람직하지 않겠는가 이런 생각을 해봅니다.

가령 요즘 비수도권 자치단체들 같은 경우에는 기업의 투자를 유치하기 위해서 백방으로 노력하고 서울에 가서 투자설명회를 하고 난리를 치고 있는데 그것은 자치단체가 민간영역에 대해서 투자를 하라고 독려를 하지 않습니다. 그런데 공공영역에서는 국가를 대상으로 국고보조금을 따려고만 노력한다는 것입니다. 그런데 달리 생각해 봤을 때 좀 더 재정력이 약한 자치단체가 재정력이 높은 서울이나 수도권 자치단체를 대상으로 설득을 해서 직접적으로 세출을 따내온다는 자치단체 간 투자를 유치하는 이런 전략도 생각해 보는 것이 좀 어떻겠는가 이렇게 생각해 봅니다.

이상입니다.

#### □ 사 회 (유경문)

세 분의 토론 말씀을 들었고, 10분 정도 시간이 있는 것 같습니다. 그래서 플로어에 계신 분들 중에서 혹시 질문 있으신 분 한 두세 분 받아보도록 하겠습니다.

소속하고 성함 말씀 후에 이야기를 해 주시면 되겠습니다.

#### □ 임봉재 (플로어)

경기도 재정담당관 임봉재입니다.

오늘 교수님 말씀 들으면서 정말 구구절절이 다 옳다, 저는 이렇게 공감합니다. 특별히 지방자치다, 재정자치다 하면서 아직도 중앙정부에서 일일이 보조비라든지 구체적으로 너무 사업이 많아서 일선에서는 사실은 감당하는데도 상당히 어려움이 많습니다. 그런데 언제까지 이렇게 나가야 되는지 이런 부분에 대해서 교수님 발표하신 내용에 대해서 감사드립니다.

그런데 그런 제도가 뭔가 중앙정부에 반영될 수 있는 시스템은 안 되겠는가. 오늘 재정학회에서 주관하고 있는데 오늘 발표한 것이 발표로 끝나는 것인가, 아니면 이 사

항이 중앙정부 해당부처에 전달이 되어서 개선책이 나올 수 있는 방법은 없겠는가 이런 사항을 좀 건의 드립니다.

감사합니다.

□ 사 회 (유경문)

감사합니다.

또 다른 분 안 계신가요?

안 계신 것 같은데 그러면 답변을하실 수 있는 시간이 충분히 있는 것 같습니다.

지금 경기도에서 오신 선생님께서도 이야기하셨지만 아까 김재영 교수님께서 좋은 아이디어를 주셨습니다. 공무원분들도 자기발전을 위해서 석사 박사 공부하시는 분들 계시는데 교직에 있으면서도 실무경험이 많으신 분들이 공부를 계속 하시니까 상당히 저도 위협감을 느끼는데, 아까 김재영 교수님 말씀하신 것처럼 오늘 발표된 그러한 논문 중에는 앞으로 연구를 해야 될 과제가 상당히 많이 소개가 되고 있습니다.

그래서 혹시 계속 자기발전을 위해서 석사 박사 공부하실 분은 그 중에 한두 꼭지를 잡아서 연구를 하시면 시간절약도 되고 좋은 논문이 나오지 않을까 이렇게 생각을 합니다.

두 번째는 행정안전부에 계시는 공무원께서 여기에 몇 분 계신 것으로 알고 있는데 오늘 논의된 것, 그 다음에 플로어에서 말씀하신 것들이 아마 다 나름대로 정리가 되어서 반영이 되지 않을까 이렇게 기대를 합니다.

시간 여유가 약간 있으니까 아까 발표하실 때 혹시 다 말씀드리지 못한 게 있으시면 포함해서 말씀해 주시기 바랍니다.

□ 이재원 (부경대학교)

세 분 선생님께서 많은 이야기를 해 주셨는데 제가 답변 드릴 수 있는 게 별로 없는 것 같습니다.

이게 제가 뭐 특별히 아이디어가 있고 대안이 있어서 정리했다기보다 쟁점들을 나열을 해보고 도대체 뭐가 문제인지 보자 싶어서 정리를 해서 거기에 구체적인 답이 있으면 제가 또 다른 건수로 작업을 했을 텐데 죄송합니다.

제가 답변드린다기보다 말씀드릴만한 게 5가지 정도로 한번 줄여봤는데 우선 김재영 교수님 말씀에서는 국고보조 전체에 틀을 좀 만들어야 한다. 이런 부분인데 저도

전적으로 동감을 하는데 그런데 이제 누가 할 것이냐 이게 문제가 되는 것 같습니다. 관련법은 기재부가 실제로 운영을 하고 있습니다. 그리고 지자체 입장을 전체적으로 대변할 수 있는 장은 참 애매한 것 같습니다. 행정안전부가 이 부분을 다 가져가기도 그렇고요. 그럼 사업별로 다 들여다봐야 하기 때문에 그것을 과연 한두 사람 정도의 담당자가 할 수 있겠느냐. 저는 그렇게 만만치 않은 작업일 것 같습니다. 보조금 자체가 원래 역사적으로 결정된 것이기 때문에 이론적으로 틀은 또 과연 만들 수 있겠느냐 그것도 고민이 좀 많은 것 같습니다.

이와 관련해서는 아까 경기도 재정담당자께서도 제안을 해 주신 것처럼 전체적으로 지속적으로 논의할 수 있는 공식 틀이 만들어졌으면 좋겠다는 생각이 듭니다. 그게 시도지사 협의회 쪽이나 아니면 시군 구청장 협의회 쪽이나 이렇게 의회 쪽이라든지 다른 기구에서 좀 한 분과로 운영되어도 좋지 않겠나 하는 그런 생각이 들었습니다. 이 부분은 학회에서도 많이 고민을 해야 될 것 같은데 제 소관이 아니라서 죄송합니다.

그리고 해외사례 쪽 연구도 아까 지적을 해 주셨는데 제가 해외사례를 보다보니까 자기가 보고 싶은 것만 계속 들여다봐서, 물론 자료로 좀 좁습니다. 그래서 오해가 굉장히 많을 수 있다는 생각을 했습니다.

이것은 아직 공식적으로 확인된 게 없어서 제가 논문을 쓰기에는 그랬는데 일본의 삼위일체 개혁하면서 지방분권 많이 되어서 자주재원 중심으로 가는 게 좋다는 이야기가 많이 있고 우리가 그런 방향들이 좋다는 쪽으로 합의들이 모아지는데 반드시 전 분야가 다 그렇지 않은 것 같습니다.

특히 일본 쪽도 보니까 사회복지 쪽은 보니까 9조엔 정도가 넘어갔는데 실제 돈은 3조엔 밖에 안 줬다. 그러면 왜 그랬느냐 하고 보니까 중앙정부가 거의 재정이 바닥이 나서 극심한 위기상황이 오니까 그냥 눈 딱 감고 밀어붙였다, 오히려 그게 이해가 빠를 것이라는 주장을 현재 학자들 일부가 제기하고 있는 것입니다. 그런데 또 다시 지방자치 쪽으로 이야기하다 보면 그래도 지방 쪽에서 재원을 다 가지고 있는 게 훨씬 더 효율적인 것이고 이게 훨씬 나은 거다.

아까 오병기 박사님께서도 말씀하셨지만 지방의 참여가 없다 보니까 중앙정부가 자기 마음대로 기준의 잣대로 놓으니까 낭비 눈으로 보고도 못 막는다는 것입니다. 그래서 분명히 이게 한쪽만 계속 논의해서는 답이 안 나올 것 같다는 생각이 들었습니다. 외국사례들은 계속 일방적으로 도입하는 것에 대해서 굉장히 조심을 좀 해야 될

것 같다는 생각이 많이 들었습니다.

특히나 미국 쪽도 지금 포괄보조 쪽 이야기 나오면 대개 논의가 미국 80년대 레이건 정부시대 때 신재정연방주의 그쪽에서 만들었던 포괄보조가 계속 소개되고 있는데, 그것도 일본의 지금 삼위일체 개혁 중에 한 요인으로 중앙정부가 재정적자가 워낙 심각하니까 주 정부의 재정을 다 떠넘기는 부분들이 굉장히 많습니다. 대신에 그러면서 지방비의 의무적 부담 이런 부분들은 많이 줄여졌습니다. 주 정부가 재량으로 해라 해서 권고정도로 해서 하는데 그게 사회복지 쪽으로 가면 완전히 또 논란이 많습니다. 중앙정부가 책임을 회피한 것이라는 게 있고, 중앙정부 입장에서는 지방이 다양하게 좀 가져가면 되지 않느냐. 왜 기초생활보장 수준을 전국이 똑같이 해야 되느냐. 그 주에서 알아서 책임지면 된다. 그래서 그쪽에서 내셔널미니멈이 주로 연방에서 있으면 지방에서는 로컬미니멈이라는 게 있다. 그건 지방의회가 책임지는 것이다. 그러면 지방의회를 믿느냐부터 해서 계속 그런 논쟁들이 옥신각신하는데 그게 80년대의 미국상황에서 그때 나오는 논문들은 굉장히 포괄보조를 안 좋은 것으로 보고 있습니다.

그런데 그 이전에 우리가 행정계획 할 때 보면 50년 60년대 후가 위원회에서 나온 행정계획이 많지 않습니까. 성과주의 예산도 그때부터 나왔던 건데 그때는 보조금 관리 행정의 효율성 이런 부분을 굉장히 강조하면서 block grant라는 개념들을 많이 논의했던 것 같습니다. 그래서 그때 논의들도 같이 균형 있게 보면 될 것 같다는 생각이 들었는데 이 부분들이 여러 가지 한계로 자기가 글 쓰는데 편리한 쪽만 계속 들여다봐서 이것도 조심스럽게 봐야 될 것 같습니다.

또 아까 시군구도 재정이 어려운 건 아는데 왜 자치구만 그렇게 비판하느냐 그런 말씀을 하셨는데 제가 글을 쓰다보니까 이것도 약간 왜곡이 있었던 것 같은데 제가 쓰고 싶은 내용은 자치구에 돈을 더 주는 게 문제가 아니고 특히나 군지역의 재정이 완전히 잊혀져버렸다는 게 오히려 더 문제라는 것입니다.

그래서 특히 사회복지 쪽은 군이 문제이지 농어촌지역은 거의 자생력이 없어진 것입니다. 이름이 좋아서 신활력 지역이지, 제가 볼 때는 과연 활력이 있었는가. 인구 유출보다는 자연감소가 더 많아지는, 그래서 인구가 줄어들고 있고 보육도 지원해 주겠다고 그래도 아이가 없는데 보육이 어떻게 지원이 되겠습니까. 그런 군 지역이 굉장히 많아지는데 이 격차라는 자체가 이제는 일반적인 잣대로 보기는 힘들 것이라는 것입니다. 그게 사회복지 쪽은 국민기초생활보장법 만들면서 절대빈곤의 문제보다 상대적 빈

곤의 개념이 들어가서 도저히 안 되는 사람들이 있다. 그 부분에 대해서는 사회정의 관점에서 정리를 해 주는 것입니다. 그러면 사회복지 쪽의 국고보조도 보면 지리적 정의라는 개념들을 깔아줍니다. 그래서 실제로 어디에 태어나더라도 기본적으로 국가가 보장하는 입지에 구분 없이 보장해야 된다. 그렇게 되면 그런 부분들은 최근에 인구가 고령화가 되고 유출이 심한 군 지역이 아니겠나 싶은데 군 지역은 오히려 그런 부분들이 현상적으로 잘 안 나타나고 있다는 생각도 좀 듭니다. 문제를 제기하면 계속 데모도 하고 끝까지 제기해야 되는데 “좀 있어보세요.” 그러면 또 가만히 계십니다. 그래서 그냥 문제가 없는 것처럼 보이는 것 같은데 저희들이 이제 다른 과제를 하다보면 이대로 계속 두어도 되겠느냐 하는 생각이 드는데 그게 재정에서 전혀 반영이 안 되고 있어서 이런 차등보조 만들 때는 군은 군대로 시는 시대로 자치구는 자치구대로 이렇게 분류를 하면 좀 더 합리적이지 않겠나 그런 생각이 들었습니다. 제가 자치구 때문에 이렇게 쓴 것은 아니고, 괜히 또 오해가 있을 것 같습니다.

양영철 박사님이 아까 말씀하셨던 것 중에 지방세입구조가 크게 변할 때 국고보조금하고 이런 부분도 크게 변하지 않을 것인가 하는 부분이 있었는데 현재 지방세하고 교부세 쪽만 가지고 논의들이 있습니다. 소득소비세 하면 교부세 좀 줄어들고 교육재정 교부금 해서 이 3가지를 가지고 재원중립성 기준을 쌓으니까 비교적 갈등이 적은 방향으로, 주로 자주적인 중심으로 가는데 저는 이게 세입부분에 국한될 것은 아니라는 생각이 듭니다. 논의들이 지금 보면 지방세 일이다 이 정도로 끝나는 것 같은데 이것이 결국 나중에는 세출까지 다 연계되지 않겠느냐 싶은데요. 그래서 돈 쓰는 재원구조가 바뀌어버리면 실제로 지출할 때 사업계획서부분 자체가 좀 바뀌게 되는 것이고, 좀 더 나아가면 지방 의회 쪽에서 예산심의 들어갈 때 이게 내 돈인데 왜 이렇게 가느냐 그러면 계속 뭔가 써서 정당화 되는 작업들을 계속 해야 되기 때문에 실제 그러면 이 재정사업에서 이 예산재원들이 바뀔 때 사업도 어떻게 바뀔 것인가 이 부분도 준비를 좀 했다가, 그래서 지방에서 받을 만한 사업들은 중앙정부가 주기 전에 달라고 해서 받아와야 지방재정의 왜곡이 좀 없을 것 아니냐 하는 그런 생각도 듭니다.

분권교부세 관련해서는 지방형사업을 그전에 행정안전부 쪽하고 작업을 했었는데 설문을 한번 돌렸더니만 분권교부세 쪽 사업 중에서 이양을 희망하는 사업이 있었는데 하면 거의 없었습니다. 중앙정부 담당공무원들한테 설문을 했을 때도 넘겨줄 마음이 있었는데 하면 거의 없었습니다. 넘겨줄 마음도 없고 받을 마음도 없는 사업을 그냥 넘

겨웠으니 그게 제대로 돌아간다는 자체가 거의 불가능한 그런 구조였습니다. 그런데 지방자치 계속 하자고 이야기는 했었는데 왜 그런 준비가 전혀 안 된 상태에서 혁신의 물결로 짝 들어와 버리니까 그런 문제가 나왔다고 생각합니다.

그래서 이 세입에 대한 조정과 이 세출에 대한 조정들을 꼭 한번 끌고 갔으면 싶은 그런 생각이 조금 있습니다. 이것은 굉장히 필요한 부분들입니다. 이 과정에서 좀 우려스러운 부분들은 분명히 100% 만족하는 자치단체는 없을 것 같다는 생각이 듭니다. 손해 보는 데도 있을 수 있고 이득 보는 데도 있을 수 있는데, 이득 보는 데는 조용히 있고 손해 보는 데가 계속 연대를 해서 나오기 때문에 아무리 좋은 제도도 제대로 안 될 수 있는데 이게 이럴 경우에는 수평적인 조절기구 같은 것이 있어서 중앙정부 기재부만 보고 돈을 더 내놔라 그렇게 하는데 어차피 기재부가 지방에 돈을 더 주면 국가사업 안 하는 것이기 때문에 그것도 또 만만치 않은 부분들입니다.

그래서 자치단체들 간에서도 이득을 보는 쪽하고 손해 보는 쪽의 재원을 스스로 조정할 수 있게 좀 일시적이라도 이런 큰 변화가 있을 때는 수평적인 재정조정제도 같은 것을 만들면 갈등이 무마되지 않겠느냐 하는 엉뚱한 생각도 해봤습니다.

그리고 마지막에 전남지역의 보조금이 높다는 오병기 박사님 말씀이 있었는데 비판적으로 보는 것은 아니고 전적으로 지금 상황들은 당연히 그런 상황일 것이라는 건데 이럴 때 계속 보조금 사업들을 보면 우려스러운 부분들이 지방에서 재정에 대한 이야기들이 지금 저희 느낌에 다 사라지고 있다는 생각이 들었습니다.

저도 연구원에서 90년 중반에 한 4년 연구원에 있었는데 그때는 지방재정 관련해서 논의가 비교적 꽤 활발했었습니다. 지방자치하고 투융자 심사를 어떻게 할 것이며 이런 이야기들이 있었는데 요즘은 그런 이야기 거의 없는 것 같습니다. 부산만 해도 그런데, 최근 들어서 제가 부산시 회의에 참여해본 적이 거의 없었던 것 같습니다. 왜 그런가 보니까 중앙정부 가서 국고보조금 따오기 바쁜데 언제 자체적으로 예산들을 심사하고 그럴 필요 있느냐, 투자심사는 중앙정부가 결정하면 그냥 받으면 되는 건데 자체적인 논리가 뭐 있느냐 이렇게 되니까 지방에서 재정관리의 자생력 자체가 없어지게 이게 더 큰 문제인 것 같다는 생각이 듭니다.

그래서 실적 중심으로 가다보니까 보조금 많이 따는 게 좋은데 중앙정부가 그렇게 그 도시 하나 전체를 보면서 보조금 관리하는 게 아니고 중앙은 국가의 목적 때문에 그렇게 하는데 지방이 관리가 잘 안 되는 것 같습니다. 그래서 한번 사업하고는 끝났

다 그래서 전체적으로 왜 했는가도 잊어버리고 있는 그런 쪽이 있는 것 같은데 결국 누가 손해 보느냐 이런 부분들도 있을 것 같습니다.

그래서 특히나 소지사업 쪽으로 그렇게 구조를 헝클어버리면 다시 이것을 지방의 내부구조로 돌리기는 굉장히 힘들 것 같다는 생각이 들어서 국고보조사업 유치에 너무 계속 집중하고 있지 않느냐 그런 생각이 들었습니다.

이상 마치겠습니다.

#### □ 사 회 (유경문)

감사합니다.

오늘 1세션에서 이재원 교수님께서 국고보조금제도 개편 과제에 대해 상당히 좋은 말씀을 해 주셨고 또 논평을 해 주셨습니다.

그동안 국고보조의 절대 규모는 많이 늘어났는데 체계적이고 일관성 있는 관리라든가 그런 것이 부족하지 않았느냐. 그리고 아까 말씀드린 대로 좋은 연구과제들을 던져주셨고, 그래서 오늘 논의된 것들이 아마 앞으로 많은 도움이 되리라 믿습니다.

오늘 제2주제 논문발표와 토론을 여기서 마치겠습니다.

감사합니다.

## 제2주제 발표 및 토론

### □ 사 회 (유경문, 서경대학교)

그럼 이어서 두 번째 주제발표 ‘포괄보조금의 도입과 활용방안’에 대해서 제2주제발표가 있겠습니다. 아까도 말씀드렸지만 이원희 교수님은 이 분야에 대해서 오랫동안 연구하셨고 활동을 왕성하게 하시는 분입니다.

시간은 25분 정도 발표해 주시고 그 다음에 토론자들 한 10분 정도씩 하도록 하겠습니다.

우선 이원희 박사님은 소개해드렸고요.

경기개발연구원의 송상훈 박사님입니다.

그다음에 연세대학교의 엄태호 교수님입니다.

지역발전위원회 연구위원이신 조기현 박사님입니다.

시간 절약을 위해 발표와 토론으로 들어가도록 하겠습니다.

이원희 교수님 시작해 주시기 바랍니다.

### ● 이원희 (한경대학교)

- 주제발표 : 포괄보조금의 도입과 활용방안

[ 자료 참조 ]

### □ 사 회 (유경문)

감사합니다.

그러면 바로 이어서 토론으로 들어가겠습니다.

송상훈 박사님께서 10분 정도 말씀해 주십시오.

### □ 송상훈 (경기개발연구원 선임연구위원)

안녕하십니까!

경기개발연구원의 송상훈입니다.

이원희 교수님께서 참 좋은 자료를 정도하셨고 발표하셨는데, 사실 앞 세션의 발표내용은 물론 이원희 교수님의 발표내용까지 쪽 들으면서 참 절묘하게 배분이 잘 됐다. 앞에서는 이론적인 부분들이 논쟁으로 뒀다면 지금 이원희 교수님께서 발표하신 내용들은, 또 여기 참석하신 대부분이 실무를 담당하시는 공무원들이시기 때문에 참 공무원들이 알기 쉽게 이렇게 완벽하게 우리나라의 이전재원에 대한 내용들을 정리를 할 수 있을까. 정말 하나의 이전재원의 운영과 이전제도가 무엇인가를 알 수 있는 것을 정확하게 잘 정리해 주셨다고 봅니다.

그리고 기본적으로는 사실은 다 지방재정을 공부하고 또 지방재정에 참여하시는 분들은 누구나 다 이 포괄보조금에 대해서 기본적으로 다 공감을 하고 있을 것으로 알고 있습니다. 저 자신도 마찬가지입니다. 이 포괄보조금은 예전부터 지방재정운용의 효율성과 자율성을 높이기 위해서는 재정의 칸막이를 없애야 된다 이런 이야기를 사실은 많이 했습니다.

그래서 제도도 개편이 됐지만 그 개편 자체가 우리가 볼 때 반드시 또 좋은 방향으로만 뒀는가, 그것은 우리가 한번 생각을 해볼 문제라고 생각합니다.

그래서 저는 그런 부분에 대해 이원희 교수님이 말씀하신 부분에 많은 공감을 하지만 또 제가 생각하는 부분에 대해 조금만 말씀드리도록 하겠습니다.

그냥 우리는 이전재원을 지방재정조정제도다 라고 포괄적으로 이렇게 표현을 하고 있습니다마는 이전재원을 나누어서 재정지원제도가 그 다음에 국고보조금 같이 지원교부금이다 이런 식으로 차라리 나누는 게 낫지 않은가. 저는 국고보조금이나 이런 포괄보조금의 용도가 좀 개별사업으로 되어 있는 아니면 포괄적이든 분명히 그것은 용도가 다르다는 것입니다.

그래서 흔히 우리가 이야기하는 지방재정조정제도는 다른 나라에서도 마찬가지입니다마는 대표적인 게 보통교부세가 될 수 있는데 이 보통교부세는 전형적인 일반재원이고 그 다음에 지역의 어떤 재정력을 확충해 주는 그런 문제였다라고 그렇게 본다면 국고보조금 같은 경우는 물론 재정력도 반영을 어느 정도 하고는 있습니다마는 그 지역의 낙후된 지역에 대한 어떤 지원, 그 다음에 설사 좀 재정력이 좋은 지역이라도 국가경쟁력을 위해서는 반드시 투입을 해야 되겠다 하는 이런 용도로 가야 되기 때문에 재정조정제도하고는 별개의 차원으로 접근해 보는 것이 좋지 않겠나 이렇게 생각을 했습니다.

그 다음에 포괄보조금으로 지금 재정조정제도는 여기에 핵심 논쟁사항이 아니기 때문에 포괄보조금의 형태로써 보조금형태로 논쟁을 줄여 들어가면 이원희 교수님께서도 지방양여금제도가 사실은 굉장히 아쉬운 제도라고 말씀을 하셨는데 저도 개인적으로 지방의 양여금제도가 굉장히 아쉬운 제도라고 이야기를 드리고 싶습니다.

사실은 지방양여금 제도가 그 범위가 지금 이원희 교수님이 말씀하신 포괄보조금의 범위보다는 물론 용도가 좁지만 제가 볼 때는 지방양여금제도가 우리나라의 전형적인 포괄보조금의 형태를 띠고 있었던 것이 아닌가라고 사실은 볼 수가 있다는 것입니다.

그래서 양여금이 없어진 이유가 앞에서 말씀하신 대로 어느 정도 칸막이가 정해져 있는 그것조차도 없어야 된다는 그런 논쟁과 함께 또 양여금의 세원 자체가 주세라든지 교통세라든지 이런 어떤 특정한 재원이 양여금이라는 특별회계로 가다보니까 목적세와 특별회계라는 재정의 경직성 이런 부분이 굉장히 또 많이 이야기가 됐었습니다.

그런데 그걸 없애면서 결국은 또 균특이라든지, 물론 뭐 양여금이 균특으로 간 것은 아닙니다. 양여금이 많은 부분 보통교부세로 흡수가 되고 또 일부는 균특으로 넘어가고 이런 식으로 정리가 됐습니다마는 그것은 어쨌든 그 이후로 생긴 포괄보조금 형태라고 볼 수 있는, 균특 같은 경우에도 사실은 물론 일반회계에서 오는 부분도 있고 개발부담금에서 오는 재원도 있지만 그 중에서 또 주세도 일부 균특의 재원으로 오고 있습니다.

그러면 만약에 양여금 자체가 목적세의 형태를 띠는 그런 문제점이라면 사실은 제도를 바꾸지 않고서도 양여금의 재원을 사실은 좀 더 바꾸어서 일반재원에서 지원해주는 이런 식으로 해서 제대로 바꾸는 게 낫지 않는가라고 이렇게 생각을 했습니다.

왜 제가 이런 생각을 했냐면 사실은 이게 균특이라든지, 그 다음에 광특이라는 게 과연 지방재정의 자율성을 제고해 주기 위해서 만든 제도인가라는 것은 한번 생각해볼 필요가 있다는 것입니다.

물론 칸막이를 없애므로써 그런 자율성이 높아지는데 그러면 그런 균특과 광특이 들어오면서 지방자치가 과연 제대로 더 활성화되었는가. 저는 오히려 정반대라고 생각합니다. 균특이 들어오게 되고 앞으로 광특이 이렇게 들어오게 된다면 오히려 지방자치는 거꾸로 간다. 물론 운영에 있어서의 칸막이는 없어질지 모르겠지만 결국은 중앙정부에 의해서 배분되기 때문에 어떻게 하든지 중앙정부에서 돈을 끌어들이기 위해서 그런 노력을 할 수 밖에 없는 것이 아닌가.

그렇다면 차라리 아까 이원희 교수님이 말미에서 말씀하신 것처럼 범위를 균특이나 광특같이 그런 광범위한 이런 것보다는 조금 더 양여금처럼 일정한 분야로 주는 식으로 해서 범위를 조금 더 줄이는 것이 더 바람직스럽지 않는가 하고 생각했습니다.

왜 그런가 하면 특히 분권교부세, 물론 그거는 문제가 생기기 때문에 분권교부세 좀 몇 번은 개선이 되었습니다마는 분권교부세 같은 경우가 사실은 대부분이 복지 관련 분권교부세가 다수를 차지하다 보니까 분권교부세가 마치 복지를 위한 것처럼 생각하고 있습니다마는 분권교부세도 굉장히 용도가 다양하게 되어 있습니다. 복지관리 부분도 있지만 도로 관련 부분도 있고 내용을 따져보면 잡다하게 사실은 이루어져 있습니다.

어쨌든 그중에서도 복지부분이 많이 논쟁이 됐으니까 복지부분을 말씀드리면 사실 초창기에는 지방자치단체에서 분권교부세를 받았을 때 이왕이면 향후 계속 재정수요가 발생하는 부분에서 투자를 안 하는 경향이 생길 수 있습니다. 왜 그런가 하면 시설부분에 투자를 하게 되면 그 다음에 또 운영을 해야 되지 않습니까? 그럼 계속 지속적으로 돈이 나가게 됩니다. 그럼 그것을 안 한다는 말입니다. 그런 식으로 오히려 지나치게 포괄적으로 해버리면 예를 들어서 그게 수요대상이 되는 사람들이 굉장히 힘을 가지고 있고 이익단체로써 대변해줄 수 있으면 반영이 될 수 있지만 힘없고 제대로 반영이 될 수 없는 이런 어떤 계층들 같은 경우에는 오히려 무시되어 버리고 또 기초단체장의 선출지역이기 때문에 그런 어떤 인기영합적인 부분에서 운영이 파행적으로 일어날 수 있는 그런 부분도 있다는 것입니다.

그래서 꼭 가야 될 부분에 경우에 따라서는 못 가는 그런 부분도 있기 때문에 지나친 포괄보조금에 대해서는 우리가 한번 다시 고려해볼 필요가 있지 않은가 그런 생각을 좀 했습니다.

그 다음에 삼위일체는 많이 이야기가 나왔습니다마는 저희 연구원에도 일본에서 특히 이 부분에 대해 전공하신 분이 있어서 저도 들은 그런 이야기를 말씀드리면 앞에 이원희 교수님께서도 정확하게 말씀을 하셨는데 거기다 조금 덧붙인다면 결국 재정이 약한 자치단체끼리는 경우에 따라서, 시군구 통합이라는 것도 바로 그것입니다. 능력이 없으면 합쳐서라도 재정운영을 하라는 것입니다.

사실 일본 같은 경우에는 지방자치단체마다 공무원들의 임금이 다 다릅니다. 우리나라는 거의 같지 않습니까? 비록 보통교부세를 받았음에도 말하자면 자체 재원으로

인건비조차 해결하지 못하는 자치단체가 무수하게 몇 백 개나 있음에도 불구하고 사실은 인건비 기준으로 나가고 있습니다. 일본 같은 경우 사실은 자치단체마다 자기능력에 따라서 임금이 다 다릅니다.

그래서 우리나라 같은 경우 자치단체연합이라든지 이런 어떤 것을 통해서 행정구역은 설사 있다손 치더라도 재정운영은 통합적으로 하는 이런 사실은 스스로의 뼈를 깎는 노력을 하지 않고서는 사실은 지방자치단체는 이루어질 수가 없다고 저는 생각하고 있습니다.

그래서 그런 점에서 볼 때 진정으로 지금 참여정부는 굉장히 분권을 강조했음에도 불구하고 왜 결과적으로는 균형발전이라는 이런 논리 때문에 지방자치가 오히려 더 훼손되는, 결과적으로 그런 부분이 또 있습니다.

그 다음에 MB정권 정부 같은 경우에는 굉장히 분권에 대해서 관심이 없지 않는가 하는 그런 생각이 많이 듭니다. 왜냐 하면 특히 광특에 대해서도 말씀을 드릴 것 같으면 앞에서 이원희 교수님께서서는 광특을 광역도로 이렇게 이야기를 하셨는데 만약 광역도의 차원이라면 괜찮습니다. 만약 그게 5+1 광역행정권, 경제권이라는 틀 속에서 지방 광역체제라는 중앙정부의 직속된 기관에 의해서 운용이 된다면 이 광특은 결국은 중앙정부의 예산을 받아서 중앙정부의 직할 조직이 지방까지도 동원체제로 만들어서 그대로 운영하는 이런 체제로 될 수밖에 없다는 것입니다.

그렇다면 결국은 이걸 지방자치하고는 전혀 무관한, 지방재정운영의 자율권하고는 전혀 상관없는, 즉 중앙정부의 사업을 추진하기 위한 지방을 하나의 동원 체제로써 가는 이런 시스템으로 가는 게 아닌가 하는 그런 쪽 우려가 사실은 있었습니다. 사실은 물론 광특이라든지 지방행정 광역행정체제가 어떤 식으로 결론이 날지는 저도 한번 지켜봐야 되어서 저 개인적으로 그렇게 된다면 지방자치에 대한 굉장히 우려할 그런 문제가 아닌가 그런 생각을 했습니다.

그래서 제가 마무리를 드린다면 지방재정운영의 자율성을 위해서 도입된 포괄보조금이라는 이 제도가 과연, 정말 재정운영의 자율권이라는 것은 지방자치를 좀 잘 하자는 이런 의미에서 시작된 건데 제도의 도입과정에서 포괄보조금이 대표적인 흐름으로 본다면 지방양여금에서 균특, 그 다음에 분권교부세, 그 다음에 또 새롭게 도입될 예정으로 돼 있는 광특 이런 부분들이 과연 지방재정자율권을 제고하기 위한 제도인 건지, 아니면 단순히 중앙정치의 어떤 이해관계에 의해서 변해져가는 그것을 또 합리화시

키기 위한 포장만, 즉 말하면 지방재정운영의 자율권을 내세우는 건지 그것은 우리가 한번 생각을 하고, 그런 부분에서는 지방에서도 분명히 단합된 목소리를 내어서 진정하게 지방자치가 이루어질 수 있도록 그렇게 하는 것이 여기와 계신 여러분들의 몫이 아닌가 그렇게 생각을 합니다.

감사합니다.

#### □ 사 회 (유경문)

감사합니다.

그러면 바로 이어서 조기현 박사님 10분 동안 발표해 주시기 바랍니다.

#### □ 조기현 (지역발전위원회 연구위원)

지역발전위원회에서 왔기 때문에 포괄보조금제도를 좀 더 상세하게 주어진 시간 내에서 설명을 드리도록 하겠습니다.

먼저 우리가 오해하고 있는 게 포괄보조금 제도가 도입이 되면 자치단체가 대단히 자유롭게 용도를 정하고 집행할 수 있는 그러한 보조금으로 생각을 하고 계시는데 원래 이 포괄보조금제도의 성격이 그렇게 자유롭게 설계가 안 됩니다.

이론적으로 보면 우리나라 이전재원 중에서 완전히 자유롭게 쓸 수 있는 게 보통 교부세가 있습니다. 이것은 학문적으로는 일반재원이라고 하는데 이것하고 정반대로 있는 게 조건부 정률보조금이 있습니다. 이것은 일반 국고보조금처럼 용도를 다 국가에서 정해주고 지방비를 부담하고 또 사업신청절차가 소관부처로부터 다 승인을 받고 재원이 배당이 됩니다. 그러니까 매우 부자연스럽습니다. 포괄보조금은 쉽게 이야기해서 보통교부세하고 국고보조금의 중간적인 위치에 있다 이렇게 보시면 됩니다.

중간적인 위치에 있기 때문에 교부세가 가지고 있는 자율성, 그 다음에 국고보조금이 가지고 있는 사업성과의 효율성, 이 2가지 장점을 끌어들여서 중간적 위치에다가 해놨는데 사실은 중간적인 위치에 있기 때문에 이 2가지 장점을 모두 살릴 수 없는 보조금이기도 합니다.

그래서 OECD 국가 중에서 포괄보조금제도를 전격적으로 도입한 나라는 제가 알기로는 없습니다. 좀 비슷한 성격의 포괄보조금을 운영하는 나라가 4개 국가가 있는데 우리나라처럼 이렇게 광특회계의 규모로써 아주 전면적으로 실시하는 나라는 없습니다. 때문에 제가 지방재정을 공부하는 사람이지만 포괄보조금제도를 도입한다고 할 때 때

우 우려했습니다. 제가 보기에는 실패할 가능성이 매우 높기 때문입니다.

어쨌든 간에 도입이 됐습니다. 그러면 우리 한국형 포괄보조금이라고 제가 이야기를 하는데 왜 한국형이냐? 원래 포괄보조금은 이원희 교수님께서 미국의 CDBG 소개를 했습니다마는 지방비 부담이 없습니다. 오리지널 포괄보조금은 지방비 부담이 없고, 교부세처럼 아주 객관적인 공식에 의해서 지방에 내려 보내요. 그 다음에 사업 군이 그렇게 많지가 않습니다. 그 다음에 보조대상자가 자치단체가 아니라 지역 내의 영세상인이나 상공인들 또는 빈곤층. 사람입니다, 사람. 자치단체가 아닙니다. 그러면 왜 사람에게 포괄보조금을 주느냐 하면 성과측정이 용이하기 때문에 그렇습니다.

그래서 오늘날 포괄보조금제도를 그래도 운영하는 나라가 영국의 Single Pot이라고 해서 우리 광역경제권하고 아주 유사한 시스템이 있는데 RDA라는 게 있습니다. 이 RDA에서 Single Pot을 운영합니다. 한 10여년 됐는데 지금은 종전에 국고보조 성격으로 많이 다시 또 회기하고 있습니다. 그래서 영국 내에서도 상당히 비판이 많이 제기되고 있고 앞으로도 우리나라 포괄보조금제도는 학계에서 또는 실무 여러분들께서 많이 보완을 해 주셔야 될 것입니다.

일단은 이 제도가 저희들은 굉장히 확기적이다. 종전 국고보조금보다 자치단체에 자율성을 대폭적으로 신장시켰다는 면에서 획기적인 제도운영이라고 저희들은 자부하고 있습니다.

다만 좋은 제도라 하더라도 첫술에 배부를 수가 없기 때문에 한 2~3년 정도는 보완작업을 거쳐야 된다, 그런 측면에서 제가 조금 더 구체적으로 말씀을 드리면 157페이지에 19+5 포괄보조금 사업체계가 설명이 되어 있습니다. 이 19개 사업은 시도 자율편성사업이고 5개 사업이 시군구 자율편성인데 실제 우리가 이야기하는 포괄보조금의 성격을 많이 가지고 있는 것은 시군구 자율편성사업입니다. 그러면 시군구 입장에서는 좀 만족스럽지 못할 가능성이 있습니다.

전체 지역개발개정사업이 2008년도 예산기준으로 한 3조 2,000억 정도 되는데 그 중에서 시군구 자율편성사업이 한 1조 3,000억 정도 됩니다. 그러니까 전체 지역개발개정의 약 40% 정도가 시군구 자율편성사업입니다.

즉, 이 이야기는 뭐냐 하면 시군구 입장에서는 정말 포괄보조금의 성격에 맞게 자유롭게 쓸 수 있는 돈은 이 1조 3,000억, 국토부의 성장 촉진지역, 행정안전부의 특수상황지역 이렇게 지역으로 구분되어 있는 그 정도가 되겠고, 시도 자율편성사업은 시도에

신청을 해서 시도가 종합적으로 이 사업에 성격이나 타당성들을 검증해서 거기서 간추려서 소관부처에 다시 전달하는 그런 패턴입니다.

그래서 시도자율편성사업에 대해서는 종전 균특회계하고 큰 차이를 현재로써는 못 느낄 수도 있습니다. 다만 예산신청절차가 종전보다는 대폭적으로 간소화됐다 그런 면에서 장점이 있습니다. 두 번째는 사업메뉴도 종전보다는 시도나 소관부처에 승인을 다 얻어야 됐지만 일단 이 19개 사업에 대해서는 시군에서도 자유롭게 메뉴를 선택해서 신청을 할 수가 있다. 그런 측면에서 자율성이 신장이 됐습니다. 물론 아쉬운 부분도 있지만 그런 면에서는 분명히 획기적인 발전이 이루어졌다는 점을 말씀드리겠습니다.

세 번째로는 인센티브제도인데요. 성장촉진지역이 확정이 됐습니다. 종전 50개 지역을 구상했다가 다시 70개 지역으로 확대를 했고, 이 성장촉진지역에 대해서는 19개 시도자율편성사업을 대상으로 시군이 신청을 하면 그 사업에 대해서는 국고보조율을 10% 포인트 우대를 해 주는 하나 혜택이 있고, 두 번째는 이 그림이 163페이지에 소개가 되어 있습니다. 163페이지를 보면 이 성장촉진지역은 소관부처가 국토부입니다. 그러면 종전의 국토부에서 개축지구사업을 했습니다. 이 개축지구사업 재원을 별도 호주머니로 가지고 있어서 성장촉진지역에 대해서는 도로 같은 기반시설을 실링 플러스알파로 추가적으로 지원을 합니다.

그 다음에 성과평가가 매우 중요해집니다. 포괄보조금의 성패는 성과평가를 얼마만큼 잘 하느냐. 다시 말하면 사업의 효율성을 어느 정도 담보할 수 있느냐에 달려있기 때문에 성과평가를 종전에는 지역개발개정은 행안부, 그 다음에 혁신개정은 지경부 이렇게 양 부처로 나눠서 평가를 했는데 올해부터는 지역발전위원회가 그것을 다 총괄적으로 집중시켜서 위원회가 직접 평가를 하고 있습니다. 그래서 이미 평가작업이 끝났고 시도와 시군구에 그 결과가 이미 통보가 된 상태입니다.

그래서 평가가 되면 그 중에서 부진사업에 대해서는 의무적으로 세출구조조정을 해 주셔야 됩니다. 이 평가가 크게 2가지로 되어 있습니다. 하나는 사업평가가 있고 하나는 예산회계에 대한 평가가 있는데 예산회계 평가는 기재부에서 합니다. 재정부에서 하고 사업평가는 지역발전위원회가 하는데 이 세출구조조정이 제대로 이루어지지 않으면 두 평가에서 불이익을 받게 됩니다. 불이익을 받게 되면 나중에 실링을 정할 때 손해를 볼 수가 있습니다. 우리가 사업을 하다 보면 잘할 수 있고 못할 수도 있습니다. 못한 사업에 대해서는 좀 restructuring을 해서 재원을, 세출구조를 다시 재조정을 해 주

시는 것이 국가적으로나 자체단체에 바람직하다.

그 다음에 이명박 정부 지역발전 전체 키워드가 연계·협력·규모화·상생 이런 것입니다. 그러니까 사업을 선정할 때 인접 시군 간에 연계협력사업을 적극 적으로 발굴을 해서 중앙에 신청을 해야 중앙정부에서는 그것을 우선적으로 배려하도록 되어 있습니다.

그래서 이왕이면 다홍치마라고 인근지역하고 연계협력사업을 적극적으로 발굴해 신청해 주시고, 그 다음에 각종 공공시설물도 복합형으로 설계를 해서 신청해 주시는 것이 여러 모로 유리하다는 점을 말씀드립니다.

다음으로 기초생활권 발전정책하고 포괄보조금은 대단히 긴밀하게 연계가 되어 있다는 점을 말씀드리겠습니다. 이게 결국은 성과평가하고 연관이 되는데 현재 저희 군특별에는 광역발전계획만 의무계획으로 되어 있고 기초 생활권계획이나 그 다음에 시도 발전계획은 임의계획으로 되어 있습니다.

그러면 왜 이것을 임의계획으로 했냐 하면 지자체에 각종 유사한 계획들이 굉장히 많아요. 저희들이 굵직한 것만 시군 단위 유사계획이 뭐가 있는지 한번 조사를 해봤더니 무려 17개나 있습니다. 삶의 질 개혁부터 해서 시장군수님께서 자율적으로 수립하는 종합발전계획까지 아주 다양하게 있습니다. 그래서 매우 행정적인 낭비가 심하니 이 계획이 필요하지만 자치단체의 의무계획으로 하지 말자, 자율성을 좀 더 확대한다는 측면에서 임의계획으로 하자 이렇게 한 것입니다.

다만 국민들이 살고 있는 정규 공간이라는 게 결국은 시도가 아니라 시군구에서 살고 계시기 때문에 직접 국가서비스의 혜택을 피부로 느끼는 것은 기초생활권이다 그러면 무엇보다도 기초생활권 단위에서 삶의 질이나 소득창출이 이루어져야 되겠다 해서 이 계획은 가급적이면 수립하도록 적극적으로 권장하고 있습니다.

그래서 이번 주하고 다음 주에 이미 기초생활권 계획수립에 대해서 저희 위원회가 어떻게 이 계획을 수립해야 되는지 지금 설명회를 하고 있고, 조만간에 이 계획수립의 가이드북이 나올 것입니다. 굉장히 두툼한 책으로 나옵니다. 한 400여 페이지 가까이 되는데 여러분들께서 직접 계획을 수립할 수 있도록 이 책만 보면 쉽게 이해할 수 있게끔 책자를 발간하고 있고, 하반기에는 시도에 있는 각 발전연구원하고 국책연구원들, 지방행정연구원, 농촌경제연구원, 교육개발원, 문화관광정책개발원 등 각종 기초사업과 관련된 국책연구원들이 있고, 또 대학에 교수님들도 계시고, 이런 분들을 전부 저희들

이 모아서 컨설팅단을 만들려고 합니다.

그래서 계획을 수립하려고 하는 실무자들이 저희 위원회에 도움을 요청을 하면 외부 전문가 분들을 그 지역에 보내서 여러분들께서 직접 계획을 수립할 수 있도록 전폭적으로 지원을 할 생각을 가지고 있습니다.

그래서 이 계획은 종전처럼 외부용역에 맡기지 마시고 조금 영성하더라도 여러분들이 직접 이 계획을 수립하세요. 그러면 저희 위원회에서 적극 지원할 것이고, 연말에는 직접 계획 수립한 지자체에 대해서는 저희들이 별도로 혜택을 줄 생각도 가지고 있습니다.

그리고 재정당국에서는 기본적으로 신규사업 신청을 할 때 뭔가 근거가 있어야 되는데 그러려면 기초생활권계획에 그 사업이 들어가 주면 재정당국에서도 검토하기가 좀 편하다 그런 이야기들을 합니다. 그래서 참고적으로 기초생활권계획에도 많은 관심을 갖기를 바랍니다.

마지막으로 발전방안을 말씀드리면 이원희 교수님께서 좋은 말씀 많이 해 주셨습니다. 여기 171페이지 보면 현재 좁은 의미의 포괄보조금하고 넓은 의미의 포괄보조금을 말씀하셨는데 현재 우리 포괄보조금은 제가 보기에는 좁은 의미의 포괄보조금 성격을 가지고 있습니다. 그래서 넓은 의미의 포괄보조금으로 조금 더 진화를 해 줘야 된다.

그러면 어떤 의미에서 진화가 되어야 되느냐 하면 첫 번째로 제가 보기에는 지금 24개 사업 군인데 사업 군이 너무 많습니다. 왜 많냐 하면 아직까지 부처 이해관계를 충분히 타파하지 못했습니다. 이 포괄보조금 도입에 대해서도 부처에서도 상당히 불만이 많습니다. 돈은 자기네 주머니에서 나가는데 부처에서는 실제 자치단체 대상으로 해서 관리감독 할 수 있는 그런 권한이 없다 이것입니다. 그러니까 옛날 향수에 젖어 있는 것입니다. 그런 부분에서 불만이 많습니다.

그건 어떻게든 조정해서 24개 사업 군으로 했는데 제가 보기에는 그것도 다소 많다. 그래서 사업군은 한 10여개 정도로 축소해 주면 자치단체가 그 메뉴를 선택할 수 있는 재량권이 그만큼 늘어나게 됩니다. 그러면 자율성이 그 정도 신장이 되는 것입니다. 그런 부분에서 사업권 축소가 필요하지 않겠나.

두 번째는 가급적이면 국고보조율도 좀 인상을 해줬으면 좋겠다. 원래 포괄보조금의 원형은 일반정액보조금입니다. 100% 국고보조로 운영하는 게 전형적인 포괄보조 성격을 가지고 있는데 아직 중앙정부도 재원이 부족하니까 지금 지방비 부담을 요구를

하고 있습니다. 그래서 점진적으로 이것을 인상했으면 좋겠다.

세 번째는 성장촉진지역, 흔히 이야기하는 낙후지역입니다. 낙후지역에 대해서는 좀 더 파격적인 정책지원이 필요하다. 지금 이원희 교수님, 이재원 교수님 글에서도 그런 부분이 살짝살짝 비쳐지고 있는데 현재 우리 포괄보조금에서는 10% 인상 국고보조율하고 그 다음에 종전개축지구사업 가지고 도로 등 플러스알파 해 주는 게 있는데 제가 보기에는 좀 더 그것보다 더 강한 재정지원이 필요하지 않냐. 앞으로 발전방향으로 제가 어렵פות이 생각하는 게 그것입니다.

그 다음에 협약제도를 이야기하는데 이게 잘못 운영되면 지방이 중앙에 완전히 예속될 우려가 있습니다. 대표적인 게 프랑스의 협약제도인데 이걸 중앙하고 지방하고 아주 대등한 관계에서 협약을 맺습니다. 그래서 중앙이 어느 정도 국고지원 해 주겠다 이게 협약내용에 들어가면 중앙도 반드시 그것을 이행을 해야 됩니다. 그래서 중앙이 그것을 이행하지 않으면 프랑스 지자체는 법원에 이것을 제소해 버립니다. 중앙정부도 동등하게 의무이행을 요구하는 그런 협약제도, 그런 성과제도는 괜찮지만 그냥 단순한 형태의 협약제도는 중앙정부가 지방을 예속하고 컨트롤 할 수 있는 그런 수단으로 변질될 우려가 있다는 점을 말씀드리겠습니다.

감사합니다.

#### □ 사 회 (유경문)

마지막으로 엄태호 교수님 토론해 주시기 바랍니다.

#### □ 엄태호 (연세대학교)

안녕하세요!

연세대학교 행정학과 엄태호 교수입니다.

앞에 원래 토론하려면 맨 뒤에 하는 사람은 앞에서 다 하시기 때문에 할 이야기가 없는 것인데, 제 순서가 마지막으로 정해져 있어서 역시 할 말이 별로 없겠구나 생각을 했었는데 워낙 많이 아시는 분들이 미리 토론을 하시고 발표를 하셔서 제가 특별히 많이 덧붙일 내용은 없을 것 같습니다. 특히 실무적인 내용이나 정책적인 내용에 대해서는 아시겠지만 제가 받아 적을 만큼 지금 많이 배우고 있는 처지입니다.

지방재정학회나 이쪽으로 지난 10~20년 동안 일을 굉장히 많이 하신 교수님이 학회 오시면서 저한테 뭐라고 이야기를 하시냐면 제가 처음에 한국에 돌아와서 이야기를

할 때 이런 이야기를 하십니다. 지방재정확화나 이런 학회 일을 하면 지방재정과 관련 해서 10년 20년 동안 사실상 우리가 같은 이야기를 하고 있다고 하면서 무슨 발전이 있었는지 아니면 어떠한 획기적인 무언가가 있었는지 무엇을 바꾸고 나면 그 다음에 문제점이 생기고 또 바꾸고 정권이 바뀌면 그렇게 되더라고 그렇게 이야기를 해서 관련문헌이나 아니면 지방재정확회에서 저명한 교수님들하고 대화를 하고 그분이 쓰셨던 연구논문들을 읽어보니까 저는 굉장히 혼란스럽다는 생각이 많이 들었습니다.

그 혼동의 원인이 뭔가를 곰곰이 생각을 해보면 우리가 미국 재정 이야기도 많이 하고 일본 재정 이야기도 많이 하고 선진국의 재정 이야기를 많이 합니다마는 우리가 가지고 오는 이론의 대부분은 어떻게 본다면 재정연방주의에서 가지고 온 이론들을 대부분 가지고 오는데요, 그러니까 federalism에서 가지고 오고 그리고 이게 중위권, developing country에서 대부분 하는 것들은 사실 분권화입니다. decentralization인데 분권화가 효과가 있었다 없었다는 이야기에 대해서도 OECD나 IMF나 여러 가지 이야기가 굉장히 많습시다마는 우리가 이론적으로는 분권화해서 우리가 추구해야 할 가치가 사실상 근본적으로는 굉장히 이렇게 상충되는 것 같다는 생각이 많이 듭니다.

그러니까 지방분권을 해서 주민의 어떤 선택권을 보장하고, 그 다음에 지역발전을 이루겠다는 효율성의 측면, 그 다음에 그렇게 내버려 뒀더니 여러 가지 형평성의 문제가 있어서 중앙정부의 조정을 통해서 형평성을 추구하겠다는 문제. 그리고 또 지방정부에서 자율권을 자꾸 줘서 그쪽에서 알아서 무언가를 자기가 선택하게 만들겠다는 것과 믿지 못하니까 책임을 져라 그래서 accountability를 추구하는 책임성에 대한 가치. 이게 지금 굉장히 혼란스럽기 때문에 우리가 교부세라든지 아니면 국고보조금 이렇게 꼬리를 붙이듯이 ... 붙인다든지, 아니면 이렇게 해보자 저렇게 해보자라는 것들이 이러한 가치가 혼재되고 있는 데 반해 이러한 가치들을 한꺼번에 한 제도로 너무 넣으려고 해서 문제가 생기는 것이 아닌가라는 생각이 듭니다.

국고보조금이 정치화되고, 그리고 거기다가 형평화의 논리까지도 들어가는 문제라든지, 아니면 지금 나와 있는 여러 가지 실질적으로 효율성을 증진한다고 하면서 우리가 형평성을 고려할 수 없고, 형평성을 고려하면 지방자치의 근본적인 틀이 흔들리는 그러한 과정을 반복하고 있지 않은가 하는 생각이 드는데요.

외국하고 비교를 했을 때 외국은 이렇게 하더라 그래서 이러한 효과가 났더라고 이야기를 할 때 굉장히 허무했던 것이 뭐가 있냐면 우리나라에는 지방자치단체에서 세

율의 조정권이 없습니다. 그러니까 주민 입장에서는 어디를 가든 지방세가 사실 같습니다. 제가 탄력세율 했지만 사실상 없는 것이나 마찬가지입니다. 제가 어디를 가든지 지방세가 많은 입장에서 제가 어느 location을 선택한다는 것은 직장이라든지 내가 살아 온 도시라든지 이런 다른 요인에 의해서 결정이 되는 것이지 지방정부가 제공하는 public service의 차이로 되는 것이 아니기 때문에 사실상 이 문제가 너무 근본적인 문제이기 때문에 아까 이야기하는 재정책무성을 local governance에 맞춰서 주민이 내가 내 돈을 내는데 어떻게 쓰느냐, 그게 합리적인가에 대해서 involve 되는 그 시스템이 아니라 돈을 준 사람한테 제대로 썼는지를 확인받는 시스템으로 간다고 저는 생각합니다.

그래서 아까 광특이나 그 문제는 사실상 어떻게 본다면 아까 한마디로 이원희 교수께서 말씀을 하셨는데 각 부처별로 가서 돈 달라고 하는 것이 아니라 광역에다가 돈 달라고 하는 것이다. 기초지자체 입장에서는 굉장히 편해진 것은 사실입니다마는 우리나라의 기본 자치 단위 자체가 교육과는 달리 광역이 아니라 기초로 뒀다고 봤을 때 우리나라가 광역자치를 하고 있는 것인지 아니면 기초자치를 하고 있는 것인지에 대해서 저는 굉장히 혼란스럽습니다.

그래서 어디다 권한을 줘야 되며 누구의 선호를 반영해야 되는지에 대한 그러한 합의가 이루어지지 않고 아까 여러 교수님께서 말씀하셨던 중앙의 정치가 지방에 그냥 스며들어있는 그런 시스템이 아닌가라는 생각이 듭니다.

이러한 혼동이 산재하고 있기 때문에 계속 어떠한 제도로 바뀌도, 물론 중앙에서는 자율성을 확대하겠다, 아니면 뭘 어떻게 하겠다, 재원을 하겠다라는 여러 가지 이야기가 나오겠지만 저는 지방 입장에서는 그게 절차적인 문제나 여러 가지를 뺀다면 사실 같지 않을까라는 생각이 듭니다. The more the better이라고 더 많이 받으면 좋은 것이고, 그 다음에 그거에 의해서 평가받는 것은 절차. 제가 개발개정에 대해서 2007년도 행정안전부 평가에 involve가 됐었는데 거기서 평가도 그렇습니다. 예산 미집행을 어떻게 했느냐. 그래서 집행을 제대로 어느 시점에 했으면 A를 받고 연기를 했으면 B를 받고 그렇습니다. 집행을 과연 그 시점에서 돈을 딱 주는 것이 성과라고 이야기 할 수 있을까. 하다보면 문제가 생겨서 연기를 하는 것 자체가 과연 그 해에 돈을 쓰지 않았다는 말로 그렇게 penalize를 받을 필요가 있을까라는 고민이 많이 됩니다.

제대로 된 성과평가 그것조차도 굉장히 어렵게 자료를 구해서 했기는 했습니다마는 과연 우리가 정당한 평가기준이 있느냐, 그리고 예산에서 적정성을 평가하는 것이

그 위사람들 중앙에서 평가하는 그것들이 과연 지역에서의 자체적인 것이 아니라 지역에서 필요 불급한, 그리고 반드시 이 사업을 해야 될 필요성, 그리고 사업을 했을 때 효과에 대해서 어떠한 사후관리가 되고 있느냐에 대한 이야기는 하면서도 일련평가, 이렇게 단계적인 평가를 하면서 굉장히 허무하다는 생각이 저는 좀 들었습니다. 앞에서 practical하고 정책적인 이야기를 너무 완벽하게 해주셨기 때문에 그런 생각이 들고요.

그리고 제가 하나 느낀 것은 실무적인 관점에서는 아까 조 박사님이 말씀하신 것에 전적으로 동의하는 것이 사업 군이 외국에서도 그렇기는 합니다마는 block grant를 쫓을 때 철학이 없는 것 같다는 생각이 들 때가 굉장히 많아요, 우리나라 분권교육세나 균특 같은 것도. 성격이 굉장히 다른데 이렇게 묶어서 하는 것들 중에서 과연 여기서 추구하는 바가 무엇일까. block grant를 통해서 추구하는 바가 우리나라 같은 경우는 아까 언급했다시피 지방의 지출 자금효과를 가지고 있는 것은 아닙니다.

그러니까 자기가 이렇게 보조금을 줌으로 인해서 지방에서 좀 더 세율을 높여서 더 많이 쓰게 만드는 효과는 아닙니다. 그런데 그러한 상태에서 이렇게 block grant를 여러 사업 군에 묶어서 준다 그러면 그게 과연 추구하는 것이 아까 이야기한 국고보조금 categorical grant, 국고보조금과 보통교부세의 차이에서 뭐를 추구하고 있는 지가 굉장히 혼란스럽다는 것입니다.

그리고 또 하나는 마지막으로 이야기했던 매칭 레이션인데 지방의 재정력 자체가 50% 미만인 대부분인 우리나라에서 그리고 지방의 세율을 결정할 수 있는 어떠한 권한도 없는 우리나라에서 매칭을 강제한다는 것은 어떻게 보면 국가가 굉장히 우스운 게임을 하고 있다는 생각이 듭니다.

그래서 물론 분권교부세에서는 조금 다르지만 균특 같은 경우에서도 매칭 같은 이야기가 나온다는 것은 어떻게 보면 돈을 받고 싶어도 자체자원이 없는 경우에 쓸 수 없는, 그러면 결국에는 형평화를 추구하는 것 같기도 하고 효율성을 추구하는 것 같기도 하고 자율성을 추구하는 것 같기도 하지만 어떤 specific한 grant를 가지고 추구하겠다고 하는 정부의 입장이 너무 모호하고, 그래서 또 개선을 하면 계속 그런 문제에서 반복되는 문제가 아닌가 라는 근본적인 생각이 들었습니다.

여기까지 하겠습니다.

□ 사 회 (유경문)

플로어에서 꼭 하시고 싶은 말씀 있으시면 한두 분 정도 해 주시기 바랍니다.

없으시면 바로 이원희 교수님께서 간단하게 종합적으로 답변해 주시기 바랍니다.

□ 이원희 (한경대학교)

제 개별적인 답변보다는 2가지만 말씀드리고 마치겠습니다.

보조금 사업하면 지금까지 지방정부에서 어떻게 생각했는가 하면 중앙정부가 주는 돈이다, 그래서 흔히들 우리가 천수답행정이라는 표현도 했습니다. 중앙정부가 이 돈 주면 받아서 우리가 집행하는. 그래서 하늘을 쳐다보는, 중앙정부를 쳐다보는 돈이었는데 지난번에 대만의 학자하고 이야기를 했는데 대만에는 보조금이 뭔가 하면 지방정부의 권리로 인정되어 있다는 이야기를 들었습니다.

우리가 당연한 돈 우리가 받아온다. 보조금에 대한 지방정부의 시각을 한번 바꿀 수 있는, 지금 포괄보조금이라는 게 상당히 지금 쟁점이 있고 좀 불안정한 상태지만 그런 의식전환, 우리 지방정부가 우리의 돈을 가져온다는 것으로 한번 생각을 해보자라는 그런 화두를 던지겠습니다.

또 하나 지금 제가 의사결정에 참여하고 있는 게 공모사업입니다.

요즘 중앙정부가 그냥 옛날처럼 돈을 주는 게 아니라 무슨 공모사업 하나 딱 내걸면 그거 따먹기 위해서 엄청나게 준비해서 올렸다가 안 되면 '땡' 하는. 공모사업에 대해서도 중앙정부가 뭔가 포괄보조금제도의 도입과 아울러서 좀 바뀌어야 될 거라는 생각도 한번 갖습니다.

이런 문제점들은 지방정부가 스스로 좀 여러 가지 문제제기를 하고 옛날처럼 그냥 중앙정부 돈 따먹자 이런 게 아니라 뭔가 제도를 형성하고 우리 지역 스스로 사업을 설계해나가는 그런 하나의 연장선에서 포괄보조금을 이해했으면 좋겠습니다.

고맙습니다.

□ 사 회 (유경문)

이들간의 힘든 일정을 이제 마쳐야 될 것 같습니다.

한국지방재정공제회, 행정안전부, 광주광역시, 광주광역시동구, 그 다음에 관계자 여러분께 감사드립니다.

또 이렇게 끝까지 참여해 주시고, 아마 참여하시면서 여러분들도 얻어가는 게 많

지 않을까 생각을 하는데 아까 김재영 교수님 말씀하신 것처럼 논문 발표 자체로 끝나는 것이 아니라 여기서 여러분들이 또 자기 자신을 발전시킬 수 있는 좋은 소재거리를 발견하셔서 그것을 발전시키고 또 그것을 학계에도 좀 알려주셔서 서로가 발전하는 그러한 좋은 세미나로 발전됐으면 좋겠습니다.

따라서 이틀간의 모든 세미나를 마치겠습니다.

감사합니다.