제1주제 토론

3대 특별법 제정 후의 지방재정조정제도의 개선방향

발 표 자 : 이 창 균 (한국지방행정연구원 연구위원)

사 회 자 : 김 동 건 (서울대 교수)

토 론 자 : 박 완 규 (중앙대 교수)

이 주 석 (행정자치부 재정조정과장)

임 성 일 (한국지방행정연구원 연구위원)

● 김동건 (사회자, 서울대 교수)

오늘 발표하신 내용은 그동안 상당히 많이 생각하셨던 내용들이 잘 정리가 되어 있었습니다. 그 가운데에는 아직 논란의 여지가 있는 이슈도 있었고, 또 중앙과 지방간에 보는 인식의 차이에서 문제를 제기할 수 있는 내용들도 있었다고 생각합니다.

● 박완규 (중앙대 교수)

이창균 박사의 논문을 보면서 많이 배웠고, 그 의견에 대부분 동의하지만, 토론을 위해 제가 달리 견해를 갖는 부분만 몇 가지 말씀드리고자 합니다.

우선 일본의 경우, 포괄보조금도 궁극적으로는 일반재원으로 가는 과도기적 성격으로 규정하고 있습니다. 일본의 그러한 규정에 대해 이 박사께서 비판을 안하셨기 때문에 제가 대신하는 의미에서 말씀드리자면, 국고보조금제도가 축소되는 것에 대해서는 이견이 없으나 국고보조금은 나름대로의 기능이 있다고 생각합니다. 구체적으로 예를 들어, 가치제의 공급, 또는 외부효과를 내부화시키는 문제 등을 볼 때 국고보조금 자체는 반드시 불가피한 제도라고 생각됩니다. 따라서 이와 같은 특정보조금의 존재는 지속적으로 필요하다고 봅니다.

또한 일본은 지방교부세 산정시 인센티브제도 도입을 추진하고 있는데, 이것은 뒤에도 나오겠지만 우리나라에 시사하는 바가 상당히 크다고 봅니다.

이창균 박사의 안에 대해 몇 가지 말씀드리자면, 우선 자치단체 내에서 연도간 재원조정을 할 수 있는 재정조정적립금제도를 신설하는 것을 제안하셨는데, 저는 거기에 대해 과연 그 실익이 얼마나 크겠느냐 하는 부정적인 생각이 듭니다. 왜냐하면 사실 어떤 지방자치단체내의 연도간 불균형을 조정하는 것이 문제가 아니라 자치단체간의 불균형이 문제이기 때문에, 자치단체내의 연도간 불균형 조정은 상대적으로 그 중요성이 덜하기 때문입니다. 또한 지금 세계잉여금의 일부를 감채기금으로 이미 적립하고 있기 때문에 그와 같은 것이 바로 연도간 조정기능을 이미 하고 있다고 말씀드릴 수 있겠습니다.

둘째는, 도에 의한 재정조정제도의 신설인데, 지방교부세제도와 이와 같은 새로운

제도 두 가지가 양립하게 되면 상당히 혼란스러울 것 같습니다. 그래서 제가 10년 전부터 계속해서 주장하고 저 나름대로 이름을 붙인, '2단계 지방교부세제도'를 제안하고 싶습니다. 이는 중앙정부에서는 광역자치단체의 대표적인 몇 개의 지표만 가지고 배분하고, 광역자치단체가 그 내에 속해 있는 기초자치단체에 대해 지역적인 특성이나 실정을 감안해서 좀더 정교한 공식을 통해 지방교부세를 배분하는 방식입니다. 이 방식을 쓰게 되면 지방교부세 산정방식의 단순화라는 추세와도 부합되고, 재정조정도 좀더 구체적으로 근접한 광역자치단체에서 할 수 있지 않나 하는 생각이 듭니다.

셋째는, 기준재정수입액 유보율의 상향조정을 통한 차등화와 관련해서 말씀드리고자 합니다. 사실 재정력이 취약한 자치단체의 경우는 이미 지방세 수입액 자체가 적기 때문에 기준재정수입액이 적어지고, 그렇게 되면 동일한 조건하에서는 재정부족액이 커지므로 지방교부세를 상대적으로 많이 배분받게 됩니다. 그런데 거기에다 산입율까지 낮춰주면 사실 이중 특혜를 주는 것이 아닌가 하는 생각입니다.

넷째는, 보통교부세에 의한 인센티브 폐지에 대해 잠깐 일본의 사례를 말씀하셨습니다만, 저는 개인적으로 그에 대해 반대하는 입장입니다. 그 이유는 현실적으로 중앙정부 입장에서 지방자치단체의 효율성 제고를 촉진할 수 있는 제도적 장치가 사실 없기 때문입니다. 필요악이라고도 할 수 있겠지만, 그렇기 때문에 지방교부세의 인센티브를 도입할 수밖에 없는 불가피성을 인정하지 않을 수 없습니다. 이 박사님이 제시한 것처럼 인센티브를 특정보조금인 특별교부세나 국고보조금과 같은 특정재원으로 대체하는 것은 과연 효과 면에서 어떤 의미가 있을지 의심스럽습니다.

예를 들어, 상금을 주면서 "이 상금은 꼭 이런 용도로만 써야 합니다!"라고 한다면, 과연 얼마나 상금으로서의 의미가 있을까요? 물론 현행 인센티브제도 자체가 개선의 필요성이 있다는 것은 인정합니다. 그래서 제도 개선은 필요하다고 생각하지만, 인센티브제도 자체는 계속해서 존재하는 것이 바람직하다고 봅니다.

마지막으로, 차등보조율제를 적용하는 문제에 대해 말씀드리겠습니다. 지금 현재 제도상으로는 인상보조율제도와 인하보조율제도가 있는데, 이것을 원론적 재정화 이론에 기초해서 볼 때 이 보조율은 외부효과의 크기를 반영하는 것입니다. 그렇기 때

문에 이론적으로 볼 때 사업별로는 보조율이 동일해야만 됩니다. 그런 의미에서 차등보조율제도는 이론적으로 사실 근거가 없다고 볼 수 있습니다. 그래서 인하보조율의 적용 근거는 없다고 생각하며, 인상보조율의 경우에는 단지 자체 부담 경감이라는 차원에서 적용할 수 있다고 생각합니다.

그렇지만 인상보조율을 적용하는 경우에도 기준의 객관성이나 타당성 등을 확보하는 것이 반드시 필요하고, 적용 대상도 일정 규모 이상의 사업에 국한하는 것이 타당하다고 봅니다. 그리고 적용 기준도 재정력지수보다는 차라리 지방자치단체의 가용재원규모 같은 것이 타당하지 않나 생각됩니다. 예산 규모가 커서 기준재정수요액이 큰 경우 재정력지수에서 분모로 들어가기 때문에 재정력지수의 값이 상당히 낮아지게 되고, 그렇게 되면 예산 규모가 크고 상당히 재정력도 풍부한 자치단체임에도 불구하고 자칫하면 인상보조율을 적용받게 되는 불합리한 경우도 생길 수 있기 때문입니다.

● 김동건 (사회자, 서울대 교수)

지금도 다섯 가지 정도 본인 의견을 잘 말씀해 주셨습니다. 주제발표자와 좀 다른 면이 있지만, 그 부분은 나중에 토론하도록 하겠습니다.

● 임성일 (한국지방행정연구원 연구위원)

본 논문은 시의 적절한 주제를 가지고 지방재정조정제도의 개선방향을 다각도에서 살펴보고자 한 노력이 엿보이는 논문이라고 생각합니다. 본 논문의 장점과 창의적인 면은 여러 가지 관점에서 발견되었지만, 제 개인적인 입장에서 볼 때 한두 가지 이렇게 했으면 더 좋은 논문이 될 수 있겠다 싶은 부분과, 중요한 어젠다에 대해서 조금 견해를 달리하는 부분들을 몇 가지 언급하고자 합니다.

일본의 재정제도에 정통한 이창균 박사께서 아주 간략하게 일본과 우리나라를 비교해 주시고, 재정조정제도를 종합적인 틀 속에서 보려고 노력한 점은 높이 사야 한다고 생각됩니다. 하지만 옛말에 “잘 가는 말에 채찍질하라.”고 조금 더 보완·개

선해서 설득력 있고 합리적인 정책 대안을 제시할 수 있게끔 몇 가지만 간추려서 말씀드리고자 합니다.

가장 아쉬운 점은, 정책 제안을 제시할 때 "3대 특별법"¬제정 이후 제시된 현황에 대해서 좀더 구체적이고, (물론 잘된 점도 있고 잘못된 점도 있을 터인데) 보다 더 심도 있는 리뷰를 통해 다음 정책 대안으로 끌고 갔다면 하는 부분입니다. 동시에 계량적인 수치를 통한 거증 자료가 필요하다고 보는데, 그렇게 하면 더 좋은 결과를 제시할 수 있겠다 하는 생각이 들었습니다. 이런 점이 개선된다면, 향후 더욱 발전하리라고 생각합니다.

본 주제가 재정조정에 대한 논문인데, 과연 재정격차는 무엇을 얘기하는 것입니까? 우리 머리 속에 들어있는 것 같으면서 실제로는 재정격차가 무엇을 의미하는지 상당히 견해가 다를 수 있습니다. 특히, 지방교부세도 재정조정과 균형을 맞춘다지만, 사실 그 균형이 텍스의 균형인지, 일인당 지방세수의 균형인지, 세출인지 아니면 소득인지 국가적으로 정해져 있지 않습니다. 격차와 목표에 대한 것들을 사실 정립함으로 인해서 그 방향성을 제시할 수 있다면 더 좋을 것입니다.

둘째, 본 논문이 지방재정조정제도에 대한 내용인데, 여기서 재정조정제도라는 말은 일본, 독일, 우리나라에서 많이 씁니다. 그런데 제 개인적인 짧은 식견으로는 재정조정이라는 것은 수직·수평의 재정 불균등을 조정하는 데 의미가 있다고 봅니다. 엄격히 말씀드리면 국고보조나 양여금, 소위 조건부 보조금들은 재정조정의 범주에 포함되지 않는다는 것입니다. 그래서 영미권에서는 대개 이것을 정부간 보조금, 정부간 재정이전단계라 해서, "inter governmental fiscal transfer"라고 표현합니다. 따라서 이런 부분의 개념 정리를 조금 더 확실히 하고 논지를 전개했으면 합니다.

오늘 논지가 3대 특별법 제정 이후와 관련된 것인데, 최근 국제회의를 준비하면서 국가균형발전특별회계에 대해 공부하게 되었습니다. 사실, 이 3대 특별법 제정 이후 정부간 재정조정에 있어서 가장 큰 변화는 균특입니다. 몇 가지 꼭지 가운데 국가균형발전특별회계에 대해 각자가 견해를 달리할 수 있지만, 국가가 최종적으로 선택한 이 제도가 앞으로 잘 가기를 바라는 뜻에서, 학계는 물론 오늘 발표자도 이 부분에

대해 상당히 날카로운 비판적인 입장을 가질 필요가 있습니다.

국가균형발전특별회계가 나름대로 노력은 했지만, 또 하나의 국고보조금의 변형인데 이런 모양으로 계속 나간다면 재정 제도의 변화에 있어서 상당히 전망이 어두울 수도 있다고 생각됩니다. 이런 점에서 다시금 내년부터 본격화되는 이 제도에 채찍질을 가할 필요가 있어 말씀드립니다.

셋째, 지방양여금과 국고보조금에 대해 간단히 말씀드리겠습니다. 양여금은 발표자께서 말씀하신 것을 부언 강조하고자 합니다. 사실 양여금에 대해 제 개인적으로 굉장히 유감이 많습니다. 10여년 지방재정을 꾸준히 공부해 왔는데, 이 제도는 문제는 많다고 보지만 중간에 하차할 제도는 아니라고 생각합니다.

이 제도는 사실 우리나라에 있어서 포괄보조금과 자본보조금제도의 씨앗이 될 수 있는 기반입니다. 또한 잘 가고 있는 국가에서 10여년 만에 제도를 바꾼 국가는 없습니다. 그래서 사실 이 부분에 대해, 저는 물론이고 학계에서도 왜 작년에 심도 있게 토의해서 학계 입장을 제기하지 못했나 하는 자성론도 제기해 봅니다.

한편 국고보조금을 국가 발전 단계에서 일반보조금화하는 것은 올바른 경로라고 생각합니다. 다만, 국고보조금을 일반보조금화할 때 국가는 경제 발전 단계에 따라서 지방주민의 수요가 증가하게 됩니다. 복지를 예로 들면, 복지 부분의 현 단계에서 국가와 지방의 예산배분상태를 넘겨줘버리면 지금은 합리적이나 3~5년이 지나면 그 분야의 지방 수요가 굉장히 늘어나 지방재정의 압박요인이 될 것입니다. 그래서 이 부분에 대해 국가가 안전장치를 마련해 줄 필요가 있습니다. 시쳇말로 손을 털기 때문에 3~5년 후 지방에 재정문제가 생겼을 때 "우리는 모르겠다."는 입장을 취해서는 안 된다는 것입니다. 그래서 적어도 안전장치를 마련하면서 국고보조금 제도를 조정할 필요가 있다고 생각합니다.

끝으로, 두 가지 부분(네 가지 이야기하고 있음)에 있어서 이창균 박사께서 상당히 창의적인 안을 제시해 주셨는데, 저는 입장을 조금 달리합니다.

한 가지는, 이미 박 교수께서 지적하신 연도간 조정제도 문제로 본인도 부정적입니다. 사실 미국 주단위에도 아시다시피 많이 있는데, 이 연도간 적립금제도는 자치단체가 소위 재정규율만 명확히 하면 필요 없는 제도입니다.

개인과 기업은 저축을 합니다. 모든 국가는 균형재정입니다. 균형재정은 자기책임과 예측성을 갖고 있습니다. 자기책임이 되어 있을 때는 연도간 재정제도가 사실 상당한 재정의 낭비가 될 수 있는 것입니다.

두 번째는, '시군 재정조정교부금제도'에 관해 말씀드리고자 합니다. 박 교수님이 '제2교부금제도'를 말씀하셨는데, 이 제도는 이렇게 볼 수 있겠습니다. 돈의 형평은 가능하고, 도하고 시군은 됩니다. 그러나 조정이라는 것은 국가 지방과 수평적 지방입니다. 예컨대 지금 현재 재정보전금은 경기도에만 영향을 행사합니다. 나머지 도는 규모가 크지 않습니다. 따라서 이 박사가 제시한 안은 상당히 고민한 흔적은 있지만, 좀더 극단적으로 나간다면 오히려 지역간의 불균형을 조장할 수 있다고 봅니다. 왜냐하면 도간의 조정 및 시군 단위 조정이기 때문입니다. 이런 부분을 생각해 볼 필요가 있겠습니다.

세 번째로, 도 기능에 대한 부분도 향후 단층화로 볼 때 다양한 견해가 있습니다. 이 부분은 박 교수께서 말씀하신 것처럼 전체 국가의 재정 조정의 틀을 재조정하면서 혹 제2교부금제도를 한번 고려해 볼 수 있는 정도의 접근은 합리적이지만, 오늘 이창균 박사께서 제시한 부분은 좀더 여러 가지 걸림돌을 고려해 볼 필요가 있다고 봅니다.

마지막으로, 우리들이 항상 간과하고 있는 부분이 있습니다. 각국은 보조금제도와 조세제도 양자를 국가 형편에 맞게끔 조정합니다. 어떤 날은 보조금제도 중심으로 가고, 어떤 날은 조세제도로 갑니다. 여기에 불문율은 없습니다. 다만, 우리의 선택일 뿐입니다. 하지만 두 개의 연계는 반드시 갖고 있어야 합니다. 그런데 우리는 그 두 개의 연계가 없습니다. 그리고 현 참여정부는 조정 제도를 중심으로 일단 분권을 시작했습니다. 지금 빠져 있다는 부분은, 분권을 시작하고 있는 재정조정제도내의 연계관계가 없다는 것입니다.

따라서 이런 부분들에 대해서는 학계의 여러 고명하신 전문가들이 정부와 힘을 합쳐 국가 발전에 기여하면 좋을 것입니다.

● 김동건 (사회자, 서울대 교수)

다음은 이주석 과장님, 좋은 말씀 부탁드립니다.

● 이주석 (행정자치부 재정조정과장)

의견을 상당 부분 달리한 부분도 많고 또 동의하는 부분도 있는데, 일부 보완한다는 측면에서 말씀드리고자 합니다.

국가재원이전제도로서 지방양여금제도, 증액교부금제도 폐지에 대해 이전제도의 창구를 줄였다는 아픔을 얘기하셨고, 일본의 삼위일체 개혁과 관련해 발표를 하셨습니다. 지방교부세와 관련해서 일본은, 총액보장제에 의해 자치단체 재정 부족분을 전액 보장해 주다 보니 국가와 지방에 과도한 재정부담으로 작용했고, 이 때문에 지방교부세총액의 억제책을 검토하게 되었으나, 기본적으로는 교부세의 기능과 역할이 약화되거나 축소된 것은 아닙니다. 그리고 우리 정부 입장을 보면, 사실 80%도 충족을 못시켜 주고 있기 때문에 기회가 있을 때마다 이율을 상향조정하고, 교부세 법정율을 올리기 위해 노력해 왔습니다.

지방재정조정제도 개선방향과 관련해서, 순순히 남아있는 것이 국고보조금제도에는 지방교부세제도가 유일하기 때문에 큰 역할을 해야 된다고 봅니다. 그리고 비록 발표는 구체적으로 못했습니다만, 외국 제도와 비교하면서 여러 의견을 제시해 주셨습니다. 제도라는 것은 각 나라의 특성과 여건을 반영한 것이요, 산물이라는 것을 요약해서 상징적 의미로 말씀드리고자 합니다. 그리고 도와 시군간의 재정조정기능과 관련해서는, 제 개인적인 생각으로는 재정보전금제도의 현행 운영을 보완하는 측면에서 검토되었으면 합니다.

교부세제도의 개선과 관련해서는, 기준재정부족분에 대한 충족률을 제공하고, 또 교부세 법정율을 인상하는 필요성에 대해서는 상당히 공감합니다. 그리고 교부세수요액 산정시 단순화에 대한 반대논리에 대해서도 상당히 의견을 같이하면서 조금 더 보태자면, 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 행정수행경비로 충당하는데 이 부족분을 메워주는 것이 교부세제도이기 때문에, 교부세 법정율을 늘려

주고 교부세 규모가 커지면 자치단체가 갖고 있는 특성과 여건들을 보편성이 있는 범위 내에서 확대·반영 시켜주는 것이 합리적이지 않은가라는 생각을 가지고 있습니다.

하지만 중앙이 정해준 기준에 따라서 한다는 것에는 이의를 제기합니다. 실제 수요는 지방이 현실예산에 편성하고 있는 것을 토대로 반영하고 있기 때문에 그 부분은 맞지 않다고 봅니다. 그리고 앞으로 행정환경의 변화·사회구조의 변화 등을 새로운 행정수요로 잡아주고, 우리가 적정항목으로 운영하고 있는 각 내용들 중에서 좀 의미가 떨어지거나 통폐합할 수 있는 것은 재원보장이라든가 재원형평화를 해치지 않는 범위 내에서 합리적으로 단순화하는 방향을 강구해 나가야 할 것입니다.

또한 기준재정수입액 산정시 유보율을 20%에서 25%로 상향조정할 시, (사실 수요와 수입이 연계돼 있는데) 수요도 80%에서 75%로 5%를 낮춰 주어야 되느냐는 문제가 나오는데, 그렇게 되면 결국 재정이 열악한 단체들은 더 불리해질 수밖에 없게 됩니다. 그러면 교부세제도가 갖고 있는 근본취지에 부합되지 않기 때문에 문제가 있지 않은가 생각합니다.

지방재정조정위원회 같은 것은 위원회의 일환인데, 실제로 우리가 많은 위원회를 운영하고 있습니다만 위원회에서 논의되고 결정되는 사항들이 현실적으로 얼마나 잘 반영되고 있는가 생각해 보지 않을 수 없습니다. 실제로 69년도에 교부세 법정율이 17.6%였는데, 사정에 의해 73년도에 예산협의회에서 편성하다 보니 83년도 부활할 때까지 평균 11.4%로 떨어졌습니다. 그것을 갖은 노력 끝에 83년도에 13.27%, 2000년도에 15%, 내년도에는 18.3%로 바뀌게 되는데, 그 사이에 아시다시피 지방양여금제도라는 것이 탄생했습니다.

그래서 이런 것들은 산정기준·방식 등 세부운영 사항에 대해 법의 균형을 정의해 놓아도 쉽지 않은 현실이지만, 가장 강력한 법을 통해 재원을 확충시켜 놓아야 합니다. 그리고 자치단체가 작업 전 과정에 책임을 지고 참여해야 합니다. 책임진다는 말에 대해 자치단체에 계신 분들은 아마 의미를 이해할 것입니다.

다음은 위원회와 국가기능과 관련한 재원배분이라든가 국고보조금 분담비율조정·부담비율조정 등에 대해 다시 검토해야 될 여지가 있다고 봅니다. 그리고 현재 지방

교부세 감액제 운영과 관련해서 자문기능을 맡고 있는 '지방교부세조정심사위원회'를 '지방교부세위원회'로 개편해서 이 제도 개선을 포함한 교부세 운영 전반에 대한 기능에 대해 자문역할을 맡을 수 있도록 확대 개편하는 방안을 지금 강구하고 있습니다.

끝으로, 국고보조금제도과 관련해서 말씀드리고자 합니다.

7월 7일자 중앙일간지에 보도된 바 있는데, 7월 6일 국무회의에서 국고보조금 정비방안에 대해 정부혁신지방분권위원회가 보고를 했습니다. 이 내용은 동 위원회가 3월 11일 시도 기획관리실장회의를 소집해서 논의된 바 있는 사항인데, 아시다시피 국고보조금이 균특으로 가는 것, 보조금으로 남아 있는 것, 지방이양으로 가는 것으로 되어 있습니다. 163개 종목에 1조 2천억원이라고 하는데, 지방과 관련된 것은 149개 종목에 9,581억원으로, 내국세 기준으로 하면 1.02%에 해당하는 부분입니다. 문제는 국무회의 보고에 재원이양 방안에 대해서는 확정된 것 없이 그냥 보고됐기 때문에 정부혁신지방분권위원회 활동에 대해서 유의할 필요가 있다는 점을 함축적으로 말씀드립니다.

● 김동건 (사회자, 서울대 교수)

지금까지 나온 말씀을 요약해서 답변해 주십시요.

● 이창균 (한국지방행정연구원 연구위원)

대체로 말씀하신 내용에 공감하기 때문에 수용해서 제 논문수정에 반영하도록 하겠습니다. 다만, 의견을 달리하는 부분에 대해서 한 말씀 드리고 싶습니다. 특히 연도간 재정조정에 대해 설명을 생략했습니다만, 이는 현재 세계잉여금이 나오면 바로 익년도에만 쓸 수 있습니다. 그러나 재정적립금제도는 익년도에만 쓸 수 있는 것이 아니라, 어느 연도에 재원이 부족하든지 필요한 경우에 끌어다 쓸 수 있습니다.

그리고 예산을 잠정적으로 주다 보니 기본적으로 세수확충이 된다 하더라도, 아니면 세수절감의 효과가 없는 방만한 운영의 어떤 요인이 바로 여기에 있기 때문에,

재정조정도 중요하지만 이 방만한 재정운영을 막을 수 있는 방법의 하나로도 이 제도는 상당히 필요하지 않나 생각합니다.

● 김동건 (사회자, 서울대 교수)

제가 플로어에도 질문을 드려야 되는데, 제1주제가 시간을 지킨다는 모범을 보여주어야 그 다음 주제부터 순조롭게 진행될 것 같아 생략해야 할 것 같습니다.

현 참여정부는 3대 특별법을 제정하는 것을 계기로 지방재정문제를 근본적·획기적으로 재정립하겠다는 의지는 확실히 있는 것 같습니다. 여러 곳에서 그런 의지를 들은 바가 있는데, 어떻게 할 것인가 하는 구체적인 그림은 아직도 완성이 안 돼 있는 상태입니다.

오늘과 내일에 걸친 세미나를 통해 정부가 하고자 하는 지방재정제도의 전면적인 개편에 이력을 담당할 것이라 기대하면서, 그 부분에 의미를 두고 첫 번째 주제를 마치도록 하겠습니다.