

국고보조금제도의 개편내용에 대한 검토와 향후과제

임 성 일

한국지방행정연구원 연구위원

I. 서 론

참여정부는 국정기조의 한 축으로 지방분권정책을 채택하였고, 현재 그 기초 아래 재정분권이 적극적으로 모색되고 있다. 지방분권의 핵심 구성요소인 재정분권은 다양하게 정의될 수 있지만, 지방을 향해 보다 많은 권한과 사무와 재원을 이양하는 정책선택이 그 중심을 이루고 있는 것은 확실하다. 구체적으로 언급하면, 지방의 과세자주권 신장을 포함하여 중앙정부의 재정적 규제 및 감독의 축소, 그리고 지방의 재정지출 권한 확대현상이 포함된다. 아울러 재정분권은 권한과 재원의 이양을 한 축으로 하면서 또 다른 한 축으로 재정책임성(fiscal accountability)을 중요한 요인으로 요구한다. 재정분권이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 분권의 수혜자들이 권한이양에 상응하는 재정책임성을 준수하는 것이 매우 중요함은

강조해도 지나침이 없다.¹⁾

이와 같은 기본원리를 토대로 참여정부는 지난 해 지방분권을 구현하기 위한 정책포석 격으로 ‘로드 맵(road map)’을 제시하였고, 현재는 그것을 구체화시키는 정책수단을 강구 내지 실천 중에 있다. 재정분권 로드 맵에서 제시하는 주요 정책으로는 지방재정 자율성 제고(지방예산편성지침제도 변화, 지방예산집행 자율성 제고, 지방채 승인제도 개선), 재정운영 책임성 강화, 지방교부세제도 개선 및 지방양여금제도 폐지, 국고보조금제도 정비, 지방세제도 개편(부동산 관련세, 소비세 포함), 재정지출 구조개편, 국가균형발전특별회계 신설, 지방상수도 경영합리화, 발생주의 복식부기회계 도입, 성과관리제도 도입, 장기미집행토지 적체해소,

1) 임성일, "분권시대의 중앙·지방간 재원배분체계 재구축", 2003 지방재정 세미나(성공적인 지방분권을 위한 재정개혁과제), 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2003, pp. 21 ~ 22.

기타 중앙기능 및 재원이양 등이 있다.²⁾

이 중에서도 본 논문이 관심을 두고 기술하고자 하는 것은 지방분권을 반영하는 국고보조금제도의 정비와 관련된 내용이다. 역사적으로 국고보조금제도는 지방교부세제도와 더불어 우리나라 재정이전제도의 근간을 이루어 왔다. 지방교부세제도가 중앙-지방간의 수직적 재정불균등과 지방자치단체간에 존재하는 수평적 재정불균등을 완화하는 일반보조금(general grant)인데 비해 국고보조금제도는 국가와 지방자치단체가 상호 이해관계를 지니는 사업을 대상으로 중앙정부가 일정한 사용조건을 전제로 지방에 자금을 지원하는 조건부보조금 또는 특정보조금(specific grant)제도이다. 국고보조금제도는 1991년에 지방양여금제도가 도입되면서 도로, 환경, 지역개발 등 일부 사업을 지방양여금제도와 분담하는 체제변화를 겪으면서도 특히, 보건복지·농림·건설교통 부문의 사업을 주도하는 특정보조금제도로서의 기능을 수행해 왔다.

국고보조금제도는 시대의 흐름 속에서 그 나름의 순기능을 발휘하였으나, 대상사업 선정, 기준보조율, 자금의 불안정성, 소액·유사사업, 사업수 과다, 효율적 사업관리 부족 등의 문제점을 끊임없이 노정하였다. 이들 문제는 「보조금의예산및관리에관한법률」 제정 이후 조금 개선되는 듯 하였으나 본질적인 개선에 이르지 못하였고, 특히 외환위기를 전후로 다시금 구조적, 행태적 문제점으로 부각되고 있다. 한마디로 말하자면, 현

행 국고보조금제도는 국가재정의 효율적 관리 수단으로서 뿐 아니라 지방분권을 효과적으로 수행하는 재정제도로서 문제와 한계를 지니고 있다. 지방의 자율과 책임 그리고 재정운용의 효율성이 새로운 시대적 재정운영원리로 채택되고 있는 이 시점에서 볼 때 10, 20년 전의 운영원리(중앙정부 위주의 정책결정, 강력한 통제·감독, 지나친 운영 경직성, 성과관리 부재 등)를 그대로 유지하고 있는 국고보조금제도는 분명히 새로운 모습으로 거듭날 필요가 있다.

이와 같은 상황을 인식한 참여정부는 지난 해 상반기에 국고보조금정비계획을 수립하였고, 곧 이어 정부부처별 국고보조금 실태조사 등 제도개편을 위한 실무작업에 착수하였다. 정부 내에서 국고보조금 정비를 위한 ‘태스크 포스(task force)’가 구성되어 개편을 위한 연구와 분석이 진행되었고, 최근에는 구조개편방안이 거의 확정되기에 이르렀다. 아직은 정부의 공식발표가 없는 관계로 국고보조금제도의 개편방안에 대해 정확히 논평하기가 어렵지만, 그동안 진행되어 왔던 정책변화의 기본방향 및 구조개편의 골격 등을 고려할 때 미시적 사안을 제외한 거시적 관점에서 대체적인 논평을 하는데는 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

이와 같은 현실변화를 인식하면서 이 글은 현재 마무리 단계에 이르는 국고보조금제도 개편방안에 관하여 가능한 객관적 시각에서 검토하면서 필자 나름대로 인식하는 향후과제 및 개선방안에 관하여 기술하는데 그 목적이 있다. 서술 과정에서는 국고보조금이 지방재정에서 차지하는 위상을 개괄적

2) 정부혁신지방분권위원회, 재정세제 개혁과제 추진개혁, 2003. 10.

으로 살펴보면서 국고보조금제도의 현황 및 문제점에 대하여도 기술하고 있다.

II. 국고보조금제도의 현황 및 문제점

1. 지방재정과 국고보조금의 중요성

우리나라의 총 정부지출(중앙+ 지방지출)에서 지방지출이 차지하는 비중은 지방자치제도 도입 직후 몇 년간 상승기조를 보이다가 1994년 이후부터 감소추세를 보이고 있다. 동 비중은 연도별로 35~40% 수준에서 기록을 보여왔고, 2004년도(예산 기준)에는 약 35% 수준을 보이고 있다. 지방자치제도의 도입 이전과 비교한다면 중앙재정과 지방재정간의 ‘수직적 불균등(vertical inequality)현상’은 일부 완화된 것으로 평가되지만, 지방분권을 지향하는 시각에서 본다면 재원이 지방 쪽으로 더 많이 배분되어야 할 것을 함축한다³⁾(임성일, p. 28).

자체수입(지방세+ 세외수입)과 의존수입의 연도별 변화추이를 파악해보면, 그 비중은

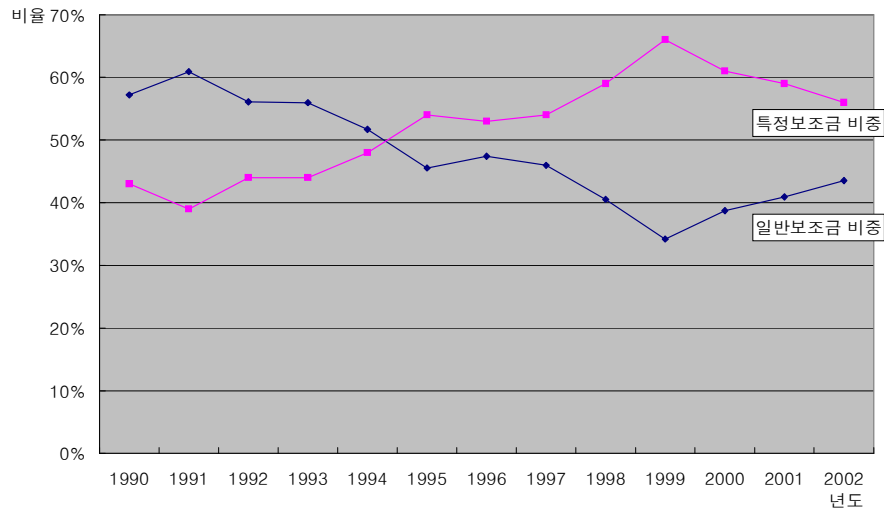
1990년의 69% 대 31%에서 1995년의 71% 대 29%, 2000년의 66% 대 34%, 그리고 2004년 현재의 65% 대 35%로 나타나 지난 10여 년 동안 크게 변화되지 않았다. 이것은 다시 말해서, 지방재정에서 이전재정(지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 등)이 차지하는 위상이 과거는 물론 현재도 매우 중요함을 의미한다. 아울러 근년에 진행된 중앙-지방간의 재원배분이 조세제도보다 보조금제도에 상대적으로 무게를 두는 방향으로 추진된 점도 주목할 필요가 있다.

이전재정을 세부적으로 살펴보면, 지방이 자율적이고 탄력적으로 활용할 수 있는 일반보조금(지방교부세)에 비해 특정보조금(국고보조금, 지방양여금)이 상대적으로 크게 증가하고 있음을 알 수 있다. [그림 1]에 나타난 바와 같이 전체 의존재원에서 일반보조금(지방교부세)이 차지하는 비중은 1990년대 전반에 걸쳐 감소하는 경향을 보였다(2000년부터 일반보조금의 상대비중이 증가하는 경향을 보이지만 아직은 전체 보조금의 40%를 조금 상회하는 수준에 불과함). 1990년과 2002년을 비교할 때, 일반보조금에 해당하는 지방교부세는 4.5배 증가한 반면 특정보조금에 해당하는 국고보조금과 지방양여금은 각각 4.8배, 8.1배 증가하였다(양여금은 1991년 대비임).

국고보조금이 지방재정에서 차지하는 비중(2000년 이후)은 연도별로 11.4~14.7% 수준을 보이고 있다. <표 1>에 제시된 바와 같이 국고보조금의 규모는 2000년대 들어와 크게 증가하였고, 지방재정상의 비중은 거의 지방교부세에 버금가는 중요성을 보이

3) 지방재정은 지방자치제도의 부활 이후 재정확충의 전기를 맞이하였지만 외환위기를 겪으면서 한 차례 재정압박을 경험하였다. 그 후 외환위기가 차츰 극복되면서 재정압박요인들은 상당부분 완화되었다. 이러한 가운데 지방분권을 중시하는 참여정부가 들어섰고, 이를 계기로 지방재정은 다시 한번 기회의 시기를 맞고 있다(‘기회’의 의미는 지방재정의 규모 및 자율성 증대, 효율적 재정지출 관리, 책임성 등의 성숙을 포괄적으로 함축한다).

[그림 1] 일반보조금과 특정보조금의 상대비중(1990-2002)



자료: 임성일, 전계 논문, p. 31.

고 있다. 일반적으로 국고보조금이 시도비 을 수반하는 점을 감안한다면 국고보조금제 보조와 국고보조금 수혜단체의 지방비 부담 도가 지방재정상에서 차지하는 실질적인 중

<표 1> 지방재정과 국고보조금 비중

(단위 : 억원, %)

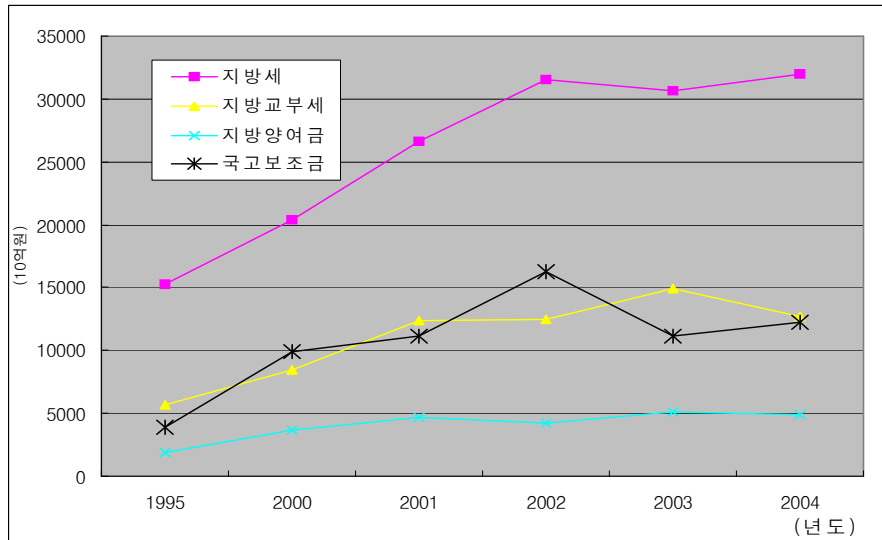
구 분	1995	2000	2001	2002	2003	2004
지방세	153,169 (29.2)	203,616 (26.4)	266,399 (28.3)	315,835 (28.6)	306,167 (31.4)	319,834 (36.6)
지방교부세	56,746 (10.8)	84,494 (10.9)	123,500 (13.1)	124,791 (11.3)	149,535 (15.3)	126,939 (14.5)
지방양여금	18,701 (3.6)	37,134 (4.8)	46,281 (4.9)	41,901 (3.8)	51,516 (5.3)	48,546 (5.6)
국고보조금	38,883 (7.4)	98,885 (12.8)	111,779 (11.9)	162,189 (14.7)	111,074 (11.4)	122,931 (14.1)
계	523,789	771,761	939,956	1,105,078	975,256	872,840

자료: 행정자치부, 「2004년도 지방자치단체예산개요」, 2004.

주 1: 일반회계와 특별회계를 합친 세입순계이며, 2002년까지는 결산액, 2003년도와 2004년도는 각각 최종예산액, 당초예산액임; 국고보조금의 경우 2003년도부터는 중앙부처 확정액임.

주 2: '계'의 금액에는 세외수입, 지방채 등이 포함되었고, ()안의 수치는 구성비임.

[그림 2] 주요 지방재정 세입변수의 변화추이



요성과 파급효과는 총액규모가 제시하는 것보다 훨씬 더 큰 것으로 평가되어야 한다. 특히, 국고보조사업의 지방비 부담 즉, ‘매칭펀드(matching fund)’ 시스템이 가격효과(price effect)와 소득효과(income effect) 메커니즘을 통해 곧바로 지방재정과 지역경제에 직·간접적인 영향을 미치고 있음을 인식할 때 더욱 그러하다.

이와 같은 관점에서 볼 때, 국고보조금제도의 구조와 운영방식을 지방분권과 재정운영 효율성 관점에 맞추어 체계적인 구조개편을 모색하는 일은 매우 중요하고 시의 적절하다.

2. 국고보조금제도의 현황 및 문제점

1) 현황

역사적으로 국고보조금제도는 중장기적 증가추세를 보이면서도 연도별로 다소 불안

정한 특징을 보여왔다. 1985년 이후 최근까지의 국고보조금 규모의 변화 추이를 살펴보면 국고보조금의 중·장기적 증가추세는 뚜렷하며 그것은 특히, 1990년대 중반 이후 두드러지고 있다(〈표 2〉, [그림 3] 참조). 90년대 후반의 경우 2000년을 제외하고는 거의 20% 내외의 높은 연평균 성장률을 기록하였다.

국고보조 대상사업은 전통적으로 보건복지·건설교통·농림 세 분야에 전체 국고보조금의 3/4 내외가 집중되어 왔고, 2003년의 경우 76.6%로 조사되었다(〈표 3〉, 〈표 4〉 참조). 최근에는 특히, 사회복지분야와 지역경제활성화 등 건설교통분야의 투자비중 증가 추세가 두드러지며 이러한 가운데 사회복지분야의 국고보조금은 전체 국고보조금의 40% 이상을 차지하는 양상을 보이고 있다(기초생활보장제도 시행 등).⁴⁾

〈표 2〉 연도별 국고보조금 규모(1985~2002)

(단위: 백만원)

년 도	합 계	국고보조금	지방비	기 타
1985	1,038,338	534,051	510,493	
1986	1,055,713	644,620	249,214	
1987	1,856,174	1,226,857	595,865	
1988	1,677,582	1,135,567	535,900	
1989	2,946,320	1,855,356	1,048,228	
1990	3,209,047	2,068,131	1,143,885	
1991	3,334,368	2,216,123	1,185,426	
1992	3,227,488	1,891,620	1,095,472	240,396
1993	4,795,346	2,327,161	2,198,799	269,386
1994	5,784,092	2,932,099	2,523,843	328,150
1995	7,896,968	4,109,221	3,015,442	772,305
1996	10,382,825	4,929,222	3,958,087	1,495,087
1997	10,002,841	5,545,567	3,917,497	539,777
1998	12,639,338	7,765,606	4,085,896	787,836
1999	14,097,411	9,687,534	4,011,657	398,220
2000	15,167,557	9,888,459	5,121,736	157,362
2001	16,161,468	11,177,968	4,699,090	284,410
2002	23,007,719	16,218,847	6,619,781	169,091

자료 : 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 년도.

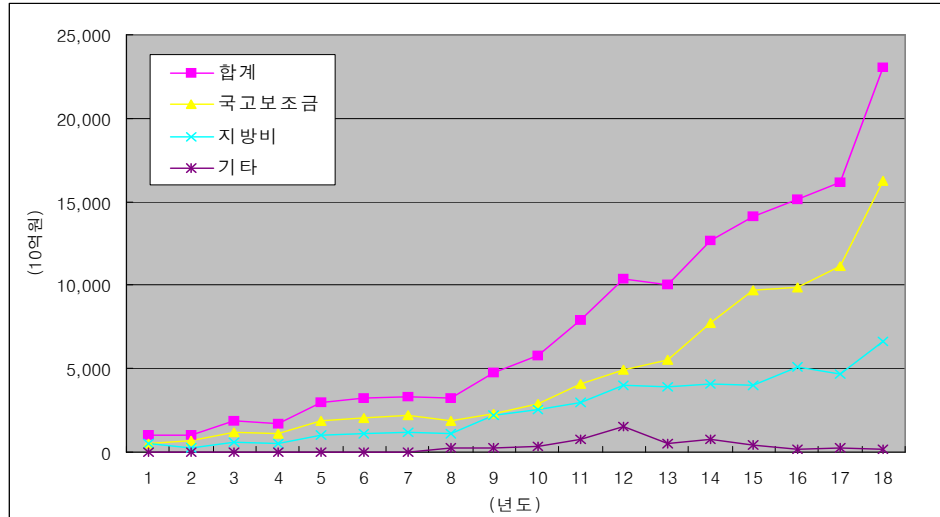
〈표 3〉 주요 중앙부처의 국고보조금 점유율(2003년)

구 분	합 계	보건복지	건설교통	농 립	기 타
규모	11조 1,074억원	4조 8,084억원	2조 1,913억원	1조 5,085억원	2조 5,992억원
점유비율	(100.0%)	(43.3%)	(19.7%)	(13.6%)	(23.4%)

자료 : 행정자치부, 「국고보조금 신청지침」, 2004.

- 4) 이 부분의 내용은 「국고보조금 신청지침」(행정자치부, 2004)을 참조하고 있음.

[그림 3] 연도별 국고보조금 및 지방비 부담(1985~2002)



〈표 4〉 국고보조금 규모 상위 부처의 연도별 금액 및 점유비중(1998~2002)

(단위 : 억원)

부 처	1998	1999	2001	2002
보건복지부	17,497 (22.5)	25,828 (26.7)	40,116 (35.9)	45,275 (27.9)
건설교통부	13,721 (17.7)	17,924 (18.5)	20,076 (18.0)	43,903 (27.1)
농림부	18,784 (24.2)	18,740 (19.3)	17,244 (15.4)	22,979 (14.2)
행정자치부	10,604 (13.7)	14,479 (14.9)	10,539 (9.4)	24,537 (15.1)
문화관광부	4,262 (5.5)	4,104 (4.2)	4,639 (4.2)	4,073 (2.5)

주: 행정자치부의 「지방재정연감」을 토대로 작성하였으며, () 안의 수치는 점유비중(%)을 의미함.

2003년도 기준으로 국고보조에 대한 지방비 부담비율은 국가 64.6%, 지방 33.0%, 수익자부담금 등 2.4%로 나타났고, 이러한 비율은 최근 크게 변화되지 않았다. 국고보조비율은 정부부처별로 상이하게 나타나는데 문화재청(81.1%), 농림부(79.1%), 여성부(71.9%) 등의 국고보조율이 상대적으로 높은 반면 국가보훈처(29.8%), 중소기업청

(38.8%), 문화관광부(40.3%) 등의 국고보조율이 상대적으로 낮은 것으로 파악되고 있다. 각 중앙부처별 국고보조사업의 보조비율은 통일부, 외교통상부, 병무청 보조사업을 제외하고는 연도별로 기록이 있는 것으로 나타나는데 그것은 매년 각 부처의 중점 국고보조사업에 변화가 주어지기 때문인 것으로 풀이된다(〈표 6〉 참조).

〈표 5〉 2003년도 국고보조금 현황

구 분	소관부처	사업수	사업비 내역				
			계	국고보조금	지방비	재정융자금	수익자부담금
2002년 예산	19개 부처	513개	167,901 (100)	107,633 (64.1)	56,469 (33.6)	1,214 (0.7)	2,585 (1.6)
2003년 예산	18개 부처	490개	171,813 (100)	111,074 (64.6)	56,619 (33.0)	1,312 (0.8)	2,808 (1.6)

자료 : 행정자치부

국고보조사업(2003년)의 신청 및 반영 실태를 살펴보면, 총 21개 부처의 588개 사업(18조 5,254억원) 신청이 주어졌고, 그 중 18개 부처의 490개 사업(11조 1,074억원)이 채택된 것으로 나타났다(금액기준 60.0% 반영률, 사업수 기준 83.3% 반영률). 지방자치단체 회계별로 파악하면 일반회계사업 7조 829억원(64%), 특별회계사업 4조 245억원(36%)으로 일반회계 사업이 많은 것으로 나타났다. 세출성질별로 파악하면, 경상보조사업 5조 6,646억원(51%), 자본보조사업 5조 4,428억원(49%)으로 양자가 비슷하게 나타났다.

2) 문제점

현행 국고보조금제도가 안고 있는 문제점에 관하여 핵심사항을 중심으로 기술하면 다음과 같다.

첫째, 국고보조금제도는 지방의 재정 자율성을 저해하는 문제점을 지니고 있다. 국고보조금은 제도의 특성상 중앙정부의 정책의지, 감사·감독, 관리를 기본적으로 배제할 수 없는 정책수단이기 때문에 지방재정의

자율성 관점에만 치중하여 일방적으로 국고보조금제도를 평가할 수는 없다. 현실적으로 ‘자율성’ 이슈는 국고보조금 전체를 보는 시각과 개별 단위사업 또는 중앙부처별 사업을 보는 시각에 따라서 분명한 차이가 있기 때문에 일률적으로 평가하기가 쉽지 않다. 자율성의 저해 정도를 객관적으로 측정하는 수치나 지표가 존재하지 않는 점도 ‘자율성’ 논쟁의 한계를 시사한다. 그럼에도 불구하고 90년대 후반 이후 국고보조금의 규모, 성장률, 지방재정상의 비중이 크게 증가한 반면 제도운영상의 변화가 상대적으로 미미하였다는 사실은 국고보조금이 지방재정의 자율성에 부담과 장애를 주었을 것임을 시사하기에 충분하다.

이와 같은 상황에서 일부 중앙부처는 국고보조사업을 본연의 목적 이외에 지방에 대한 재정통제수단으로 활용하는 경향을 보였다. 국고보조사업은 특성상 예산에 “꼬리표”가 붙었을 뿐 아니라 그 꼬리표 뒤에 중앙정부의 당근과 채찍이 달려 있다. 따라서 중앙부처가 의도만 한다면 손쉽게 지방재정의 자율성과 계획성을 훼손시킬 수 있는 구

〈표 6〉 정부 부처별 국고보조비율 변화 추이(1997~2002)

(단위: %)

부 처	1997	1998	1999	2000	2001	2002
건설교통부	40.2	56.9	65.1	83.4	67.1	73.1
과학기술부		46.2	51.9	52.8	13.5	
교육인적자원부	70.9	49.7	72.8	65.9	68.6	62.0
국가보훈처	0.0					
노동부	59.0	75.7	85.4	64.1	83.4	65.7
농림부	59.7	60.0	71.6	71.5	74.9	77.8
농촌진흥청	44.7	33.5	53.6	98.3	61.5	60.9
문화관광부	42.0	47.4	44.0	49.2	39.3	42.5
문화재청					68.7	63.5
병무청	98.3	97.7	99.4	77.1	99.6	91.8
보건복지부	66.5	68.5	73.4	70.4	74.2	67.1
산림청	51.1	55.6	70.5	60.2	67.2	63.4
산업자원부	85.0	76.6	76.4	84.5	85.0	74.8
식품의약품안전청					47.5	39.8
여성부						65.1
외교통상부	100.0	83.6	99.9	99.8	99.8	100.0
정보통신부						64.0
중소기업청					61.7	49.5
청소년보호위원회					49.6	
통일부		100.0	100.0	100.0		
해양수산부	50.0	67.5	78.9	54.7	69.1	79.7
행정자치부	60.6	68.8	78.9	71.0	71.4	80.4
환경부	43.4	53.5	48.6		60.7	53.2

주: 행정자치부의 지방재정연감(각 년도)을 토대로 작성한 것임.

조를 지니고 있다.⁵⁾ 이러한 가운데 지방은 지방대로 가능한 많은 국고지원을 얻어내어

5) 국고보조금제도는 전통적으로 중앙정부 위주로 운영되어 왔고, 그 결과 지방자치단체의 자율적·계획적 재정운동을 저해하는 현상이 여러 부문에서 속출되었다. 각 부처에서 자치단체에 예산을 배정하지 않은 “총액계상예산사업”의

증가현상을 비롯하여 소액·유사사업의 중복 추진현상, 그리고 보조금신청 예외제도의 남용 등은 그 단적인 사례에 해당한다(2003년의 경우 신청주의의 예외로 시행된 국고보조사업은 총 70개 사업 3,022억원임).

자신에게 유리한 지방사업에 국고보조금제도를 활용하려는 자기중심적 행태변화를 추구하였다. 그 과정에서 지방비부담에 따른 재정 경직성 문제가 파생되고 이것은 궁극적으로 지방재정의 자율성에 제약을 가하는 요인으로 작용하였다.

둘째, 국고보조금은 재원의 불안정성과 정부정책의 가변성 등으로 인하여 지방재정의 운영에 혼란을 야기시키고 있다. 국고보조금제도의 불안정성은 주로 정치적 요인에 의해 발생하는데, 그로 인한 여파는 중앙재정보다 지방재정(계획성, 효율성)에 치명적인 영향을 주고 있다. 심각성은 거의 대부분의 국고보조금이 지방의 재정부담을 의무적으로 강요하는데서 비롯된다. 국고보조금의 대상사업과 지원폭이 가변적일수록 자치단체가 부담해야 할 지방비부담액의 크기와 사업예측은 사실상 불가능해진다. 아울러 보조사업의 확정 및 자금지출이 회계년도 후반 또는 말에 이루어지는 관행도 지방재정운용의 혼선 및 곤란을 가중시키는 요인으로 작용한다.

셋째, 국고보조금제도는 내부 비효율성 문제를 안고 있다. 내부 비효율성 문제는 국고보조사업의 수가 많고 다양해지면서 발생하였다. 이 문제는 국고보조사업이 개별부처와 지방자치단체간의 상호 이해 및 역할관계에서 추진되는 상황에서 다양한 이해관계자들을 국가 차원에서 종합 관리하는 시스템이 결여되어 있는데서 비롯된다. 과거에 국고보조사업의 팽창 등에 따른 문제를 해결하는 차원에서 관련법령 정비 - 「보조금의예산및관리에관한법률」 제정 - 등을 통해

법령사업의 수를 구체적으로 규정하고 일부 예외적인 경우에 한하여 신규 국고보조사업을 허용하도록 조치를 취한 적이 있다. 동법의 제정 이후 일정 기간동안은 국고보조금의 규모와 사업수가 안정적 성장추이를 보였지만 그 후 90년대 후반부터 국고보조금의 규모와 사업수는 급팽창하였다(그 배경에는 외환위기, 재정팽창 및 재정역할 증대 등 거시변수의 변화가 존재하였음). 구체적인 예로, 국고보조사업 수는 법정보조금사업(146개)을 훨씬 초과하여 2000년 384개, 2004년 현재 533개에 달하는 등 실제 사업이 법정사업의 3배를 넘는 불합리한 현상이 빚어지고 있다.

대상사업의 증가추세가 국고보조금 규모의 증가추세보다 큰 것으로 나타나는 현상은 다름 아닌 국고보조사업의 소액화, 분산화를 의미한다. 사업수가 급팽창할 경우 지방자치단체들은 개별사업별로 중앙정부의 감사·감독, 협의, 보고 등에 많은 관심과 노력을 기울여야 하기 때문에 업무에 지장이 초래될 수 밖에 없다. 그 뿐 아니라 중앙정부의 입장에서는 각 보조사업에 대한 성과관리를 제대로 하기 어려운 상황에 직면하게 된다. 이러한 상태에서는 국가재정과 지방재정 양 측면에서 효율적인 보조사업 관리가 거의 불가능해진다.

넷째, 소액·유사보조사업의 통·폐합이 이루어지기 보다 확대경향이 나타나고 있다. 국고보조사업의 통·폐합 및 정리는 90년대 초반에 조금 이루어졌으나 그 후 국가재정의 규모증가 등 다양한 이유로 인해 보조사업수가 급격히 늘어나게 되었다. 현재는 국

〈표 7〉 부처별 총액계상사업 현황

(단위 : 백만원)

부 처 명	사 업 명		금 액
9개 부처	51개 사업		1,029,500
문화관광부	지방문화 산업기반조성 등	15개 사업	38,590
건설교통부	버스운송사업재정지원 등	9개 사업	301,266
문화재청	문화재보수정비 등	5개 사업	173,915
산업자원부	지역에너지개발 등	4개 사업	42,552
기타(4개 부처)	생산조정제 등	18개 사업	473,177

자료: 행정자치부

고보조금 관련 법령의 규정과 기본정신이 무색할만큼 보조사업이 난립하고 있다고 혹평할 수 있다. 2003년도의 실태를 살펴보면, 3억원 미만 사업이 전체 490개 사업 중 13.1%의 비중을 차지하고 있고, 그 중에는 백만원 이하 사업도 있는 것으로 조사되었다.⁶⁾

다섯째, 신청주의 예외 사업수가 증가하고 있고, 새로운 국고보조사업을 신설하면서 자의적으로 예산을 배정하는 문제가 있다. 2003년도 조사에 따르면 자치단체의 신청에 의하지 않은 사업은 총 70개 사업(3,022억원)으로 파악되었다. 국고보조사업의 특성상 자치단체가 희망하지 않는 사업이라 하더라도 제도에서 완전히 배제시킬 수 없지만,

지방비 부담과 그에 따른 운영 경직성·비계획성 등을 감안하여 신청주의의 예외사업은 최소 수준에서 제한되어야 한다. 신청주의의 예외사업이 급증할 경우 자금 불안정성과 맞물려 지방재정 운영에 불안정성과 비효율성이 초래된다.

여섯째, 일부 국고보조사업에 총액계상사업의 과다 책정문제가 발견되고 있다(총액계상제도 자체가 잘못된 것은 아님). 2003년도를 기준할 때, 총액계상사업은 51개의 1조 295억원(총액 대비 9.3%)이며, 총액계상사업이 과다한 부처는 문화관광부 등 9개 부처로 파악되었다. 그리고 국고보조사업 중 총액으로 편성하여 사후 사도에 배분하는 과정에서 많은 사업이 이월되는 문제가 나타나고 있다(연도 초에 신속하게 지원대상 및 자금교부가 되지 못하기 때문임).

일곱째, 국고보조사업의 기준보조율(지방비 부담)의 합리성 문제가 끊임없이 제기되고 있다. 사실, 이 문제는 각 국고보조사업별로 국가지방간의 이해 및 수혜도 등에

6) 3억 미만 보조사업 중에는 1억 미만사업 15개(임산물이용가공 18백만원, 지역보건전문인력교육 23백만원 등), 2억 미만 사업 23개(국유재산관리위임 100백만원, 지정해역 경계표시 140백만원 등), 3억 미만 사업 24개(천연기념물 동물치료소지원 200백만원, 축산물검사 268백만원 등)가 있는 것으로 조사되었다.

대한 정밀분석을 통해서 접근되어야 할 성질에 속한다. 그 동안 자치단체를 중심으로 국고보조사업의 지방비 부담이 상대적으로 크다는 사실이 지속적으로 주장되어왔는데 이 문제에 대한 사회과학적 해결방안은 그다지 많지 않아 보인다. 다만, 그 동안 중요한 쟁점이 되어왔거나 부담비율이 상식 및 전문가적 식견과 상당한 괴리가 있는 것으로 보여지는 국고보조사업을 대상으로 기준 보조율의 재검토가 이루어질 필요가 있다.

III. 국고보조금 정비방안에 대한 검토 및 향후과제

1. 정부의 국고보조사업 정비 방안

서론에서 언급한 바와 같이 참여정부는 출범 이후 국고보조사업의 구조개편을 모색하였고, 현재는 구조개편의 기본골격은 물론 세부실천 방안을 거의 확정된 상태로 알려져 있다. 정부에서 제시하고 있는 국고보조사업 정비의 기본원칙은 보충성의 원칙, 포괄적 지원원칙, 성과지향적 자기책임원칙이다.

보충성의 원칙은 명백히 국가사무가 아닌 사무에 대하여는 지방자치단체가 관련사업을 우선적으로 추진하도록 해주고 이 때 중앙정부는 지방자치단체가 담당하는 기능 및 역할을 보완하도록 해주는 원리를 말한다. 이에 따르면 주민 참여를 통해 공공서비스의 전달과정을 통제하는 것이 바람직한 기능과 지역간 선의의 경쟁에 의해 양질의 다

양한 공공서비스가 창출될 수 있는 사무 등은 자치단체가 중심으로 수행하는 것이 바람직하다. 반면에 특정 기능이나 역할을 지방이 주도적으로 담당할 경우 해당서비스의 수준이 현저히 저하될 우려가 있거나 보조금을 통해 전국적 통일성 등 행정서비스의 질을 일정 수준 유지해야 할 경우에는 관련사업을 중앙정부가 주도하거나 전담하는 것이 바람직하다.

포괄적 지원원칙이란 국고보조사업의 운영 방식을 기존의 소규모·다단위사업 중심 체제에서 벗어나 일정한 유형의 중·대사업 단위로 묶어서 포괄보조(block grant) 방식으로 지원하는 원리를 의미한다. 이 원리가 지향하는 바는 동일·유사 분야에 대한 소액분산투자, 다양한 지방비 부담과 사후 정산 등에 따른 비효율 및 낭비요인을 가능한 최소화시키려는 재정운영의 효율성(eficiency) 추구에 있다.

성과지향적 자기책임원칙이란 보조사업 중에서 지방으로 이양할 것은 과감히 이양하고 존치하는 보조사업에 대하여도 지방의 자율성을 높여주되, 각종 재정책임성 확보장치(주민소송제 등 자율통제시스템 구축, 지방재정 운용의 성과관리 강화 등)를 병행 강구하는 것을 의미한다. 즉, 자율과 책임이라는 두 재정원리를 균형있게 추구하는 것을 뜻한다.

이와 같은 기본원칙 아래 현행 국고보조사업은 크게 (i) 사업존치(사업 통합·폐합, block화 등 포함), (ii) 사업의 지방이양, (iii) 국가균형발전특별회계사업 이관의 세 유형으로 구분 정비되는 것으로 파악되고

있다. 이와 관련하여 현행 국고보조사업 중 지방이양대상사업과 준치 대상사업을 선정하는 정부의 기준은 다음과 같다.

첫째, 국고보조사업 가운데 지방이양 대상 사업을 선별하는 기준과 사업예시는 다음과 같다.

- (1) 명백한 지방사무와 관련된 국고보조사업(지방문화재보수정비, 지역특화사업 등)
- (2) 반복적 집행 성격을 지니는 시설물 경상운영비 지원사업(지역평생교육센터, 장애인체육관, 여성농업인센터 운영 등)
- (3) 단순한 지방재원 보전 성격의 보조사업(공자기금 등의 이차보전사업 등)
- (4) 국고보조의 실익이 낮은 소액 보조사업(지역단위 소규모 문화관광축제, 수산물위생안전, 친환경화장실 등)

둘째, 준치 대상 국고보조사업을 선정하는 기준과 사업예시는 다음과 같다.

- (1) 사무성격 상 명백하게 국가사무인 경우(여권발급업무, 국가안전관리시스템, 국가관리 방조제 개보수 등)
- (2) 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양 시 축소가 예상되는 사업(환경, 산림, 보건의료 분야 보조사업 등)
- (3) 중앙정부의 정책 수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우(농업구조조정, 기초생활보장, 교육과정 개정 등)

셋째, 국고보조사업 중 국가균형발전특별회계로 이관시키는 대상사업의 선정기준 및 사업예시는 다음과 같다.

- (1) 낙후지역, 농산어촌 및 지역 SOC개발 관련사업(도서종합개발, 농촌종합개발,

산촌개발, 국가지원지방도 등)

- (2) 지역의 문화·예술·관광자원 개발 관련사업(공공도서관 건립, 지역문화회관 건립, 남해안 관광벨트 등)

- (3) 지역전략산업, 문화관광클러스터 등 지역혁신 관련사업(지역사업 진흥, 지역문화산업기반 조성)

- (4) 기타 국가균형발전특별법상 규정된 사업 등(농공단지, 개발제한구역 관리 등)

요약하면, (i) 지방이양대상 국고보조사업은 지방사무 성격이 강한 복지, SOC, 교육 관련 사업이 높은 비중을 차지하는 사업, (ii) 지역균형발전특별회계 이관사업은 지역개발 성격이 강한 복지, SOC, 농림, 문화관광, 산업관련 보조사업, 그리고 (iii) 국고보조사업으로 준치되는 사업은 국가정책과의 연계성이 강한 복지, 농림, 환경관련 사업군으로 구분 정비된다.

2. 국고보조금 정비방안에 대한 논평 및 향후과제

이상에서 기술한 내용과 앞서 살펴본 국고보조금제도의 현황 및 문제점을 종합적으로 고려하면서 여기서는 국고보조금제도의 개편내용에 대하여 객관적으로 논평하고자 한다.

첫째, 국고보조금제도를 지방분권이라는 넓은 시각과 중앙·지방간의 재원배분 체계를 재정립하는 관점에서 접근하고 있는 점은 종래의 접근에 비해 매우 전향적이고 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 특히, 국고보조금 정비를 지방재정의 자율성 제고에

맞추어 정책을 구상하였다는 점에서 의의가 크다. 중앙정부의 필수정책과 지역간 외부효과와 관련되는 사업 등을 제외하고는 가능한 일반재원으로 전환시켜 지방자치단체들이 자율적으로 선호하고 결정할 수 있는 일반보조금을 확대시키는 정책기조는 과거의 접근 체제와 분명한 차이가 있다. 일반보조금 중심체제로의 정책전환은 세계적 경향과도 맥을 같이 할 뿐 아니라 OECD의 한국 보고서에서 제시하는 정책권고안(기존의 특정보조금 의존도를 과감히 축소시키는 권고안)과도 부합한다. 금번 조치가 유효하게 되면 우리나라의 보조금제도는 종전의 특정보조금 중심체제에서 일반보조금 중심체제로 변화되는 일대 전환기를 맞이하게 된다(2003년 말에 불행하게도 폐지된 지방양여금 제도를 감안한 것임).

둘째, 현재 500여 개나 되는 국고보조사업을 축소·통합하면서 가능한 유사사업을 묶어 포괄보조금화 하려고 시도한 점에 대하여도 긍정적인 평가를 할 수 있다. 이와 함께 보조사업을 법정사업 중심체제로 변화시키면서 현재보다 엄격히 제한하는 제도적 장치를 모색한 점도 상당히 잘한 일이다.

셋째, 해당 사무의 성격, 지역별 분포도, 국가정책과의 연계성, 집행의 효율성 등을 기준으로 (1) 지방이양 대상사업의 경우 관련 기능과 재원을 완전히 이양하는 원칙을 채택한 점과, (2) 국고보조 대상사업의 경우 현행 지원방식을 유지하되 포괄지원 방식으로 전환하는 접근은 기본적으로 바람직한 것으로 평가된다.

그러나 금번의 조치가 지방자치단체들이

자율적이고 탄력적으로 사용할 수 있는 실질재원을 안정적으로 마련해주는 세입자율성(revenue autonomy)을 제고시킨 것으로 보기는 어렵다. 국고보조사업 중 일부(기능 및 자원)가 지방으로 이양된다고 해서 해당 사업에 대한 지방비부담분 조차 정부가 고려해서 이양해주는 것은 아니기 때문이다. 어떤 면에서는 국고보조사업의 이양으로 인해 지방의 재정부담이 증장기적으로 크게 늘어나는 결과가 야기될 수 있다. 이러한 현상은 행정환경의 변화에 따라 앞으로 지방재정이 떠맡게 될 신 수요(new demand) - 환경, 건강, 복지, 고용, 저출산, 정보화, 소비자 보호 등 - 가 줄줄이 대기하고 있음을 인식할 때 충분히 예측 가능한 것이다. 극단적으로는 중앙정부가 ‘지방의 기능’, ‘지방이 맡아서 해야 할 일’이라고 규정(예: 보충성 원칙, 자기책임 원칙을 적용)한 다음 미래에 중앙정부가 부담해야 할 재정책임을 지방자치단체에게 전가시키는 자기 합리화 조치라고 혹평할 수도 있다. 그러므로 지방이양 대상 보조사업에 대하여는 최소한 향후 5~10년 간 중앙정부가 부담해야 할 경비 추정액을 계상·배분해 주는 제도적 장치를 보완적으로 마련해야 한다. 그리고 이양대상사업과 관련된 재원을 전국의 자치단체에 객관적으로 배분하는 문제도 결코 쉬운 일이 아니므로 이에 대한 소프트웨어(software) 개발을 서둘러야 한다.

국고보조사업을 포괄하는 과정에서는 중앙부처의 실·국 또는 과 단위로 사업의 포괄이 추진될 가능성이 높는데 이에 따른 관련 후속조치 - 조직, 인사, 사업평가 등 - 가

정교하게 처리되어야 한다. 현재로서는 이와 관련된 세부 실천장치와 세련된 노하우(know-how)가 개발되지 못한 것으로 추측되는데, 어떤 면에서는 이 부분이 금번 보조금 정비의 효과에 결정적인 영향을 주는 관건이라 할 수 있다. 포괄보조를 해줄 경우 그에 대한 세부 감시·감독·평가장치가 마련되지 않으면 지방자치단체가 재정사용을 편식하는 부작용이 나타난다. 포괄보조가 지방의 자율성 제고를 위해 도입되지만, 현재로서는 그것을 운영하는 지방자치단체가 자신의 행정적, 정치적 편이를 위한 목적으로 남용할 가능성이 많다. 만일 그러한 가능성을 차단하는 장치를 마련하지 못할 경우 제도의 효과는 상실될 수밖에 없다.

국고보조금제도는 중앙·지방간 자원배분 체계의 틀 속에 중장기 관점에서 지속적으로 개선되어야 한다. 일반적으로 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)는 크게 보아 세입부문(조세제도), 재정이전제도, 채무제도, 지출 및 기타부문으로 구분 접근될 수 있는데(〈표 8〉 참조, 임성일, p. 40), 이 중에서도 재정이전제도와 조세제도가 중앙·지방간의 자원배분을 결정하는 중심 축으로 기능을 한다. 특히, 재정이전제도의 구성 - 일반보조금과 특정보조금의 구성 및 운영방식, 지방비 부담 대상사업 및 부담비율 등 - 에 따라 지방재정의 위상과 재정에 미치는 파급효과가 크게 달라지므로 이를 염두에 두고 지속적으로 국고보조금제도의 개선을 모색해야 한다.

이러한 관점에서 볼 때, 현 정부가 지방교부세제도를 포함한 재정이전제도의 구조

변화를 모색하는 것은 적어도 올바른 방향 선택이라 할 수 있다. 향후 보조금제도의 구조변화는 일반보조금과 특정보조금의 상대비중을 어떤 구도로 설정할 것인가에 대한 비전을 제시하는 문제에 초점을 맞추어야 한다. 중장기 차원에서의 기본방향은 일반보조금(포괄보조금은 기본적으로 일반보조금의 유형에 속함) 중심의 제도변화를 모색하는 것이 바람직하다.

2003년도 예산을 기준할 때 일반보조금(지방교부세)과 특정보조금(국고보조금, 지방양여금)의 상대비중은 약 4 대 6이다. 이것을 중장기적으로 약 7 대 3의 수준으로 전환할 필요가 있다. 이것은 지방교부세의 증가(국고보조금 일부의 일반재원화)와 국고보조사업의 축소 및 포괄보조금화, 그리고 보조사업 일몰제(sun-set system) 등을 통해 달성할 필요가 있다. 국고보조금제도는 최소한의 필요사업을 제외하고는 중장기적으로 일반보조금화 하는 것이 바람직하다.

IV. 종합 및 결론

이 글은 현행 국고보조금제도의 실태와 문제점을 파악하면서 최근 제시된 국고보조금제도 개편내용을 객관적으로 평가하고 향후 과제를 제시하는데 그 목적이 있다. 지금까지 기술한 내용을 요약 정리하면 다음과 같다.

금번에 정부가 시도하고자 하는 국고보조금 정비방안은 그 틀이나 방향성 면에서 비교적 합리적이며 지방분권의 취지와도 상통

〈표 8〉 중앙·지방간 자원배분 체계의 주요 관계요인

구분	중앙정부	지방자치단체	정부간 연계상태	자원배분관련 주요과제
세입	·조세제도 -국세 -징수기관: 국세청 -조세(국세)감면 -조세지출 ·국가세외수입	·조세제도 -지방세 -징수기관: 자치단체 -지방세 감면 -조세지출 ·지방세외수입	△ △ △ ○ - △	·국세·지방세 배분 및 운영 ·징세행정체제 ·세외수입 관련 법규·규제 및 감독
재정 이전 제도	·국제기구부담금 ·지방교부세 ·지방양여금 ·국고보조금	- ·지방교부세 ·지방양여금 ·국고보조금 ※재정보전·보조금 (도→시·군) ※조정교부금 (특별·광역시→자치구)	- ○ ○ ◎	·이전재정제도의 구조 및 운영방식 ·재정인센티브제도
채무 제도	·국채	·지방채	○	·지방채 발행승인·규제 ·지방채 지원 정책금융 (재원, 이자율 등) ·감채기금 정책
지출 및 기타	·예산회계법 등 지출 사항 ·예산편성지침 ·재정관리제도 -중기재정계획 -예비타당성분석 -통합재정분석 -성과감사 -기타 제도	·지방재정법 등 지출사항 ·예산편성지침 ·지방재정관리제도 -중기재정계획 -투·융자심사제도 -재정분석진단제도 -성과감사 -기타 제도	△ ○ △	·지방재정의 자율성 및 자기 책임성 제고 ·예산회계제도 개편

주1 : ◎, ○, △는 우리의 현실을 반영한 것으로 중앙·지방간의 재정연계상태가 각각 높음, 보통, 낮음을 의미함.

주2 : 임성일 연구 참조.

하는 것으로 평가된다. 아직 세부 실천방안이 제시되지 않고 있어 그에 따른 예상문제나 향후 과제를 정확히 지적할 수는 없다. 다만, 한가지 우려스러운 점은 지방의 자율성이라는 ‘캐치 프레이즈(catch phrase)’에 지나치게 집착할 경우 우리의 현실과 동

떨어진, 본래의 정부 정책 목표와 상이한 결과가 발생할 수도 있다는 사실이다. 미국도 1970년대에 닉슨(R. Nixon) 정부 하에서 우리의 국고보조금에 해당하는 각종 특정보조금(specific grant)을 정비하는 조치를 단행하였다. 그 결과 일정한 재정효과를 얻기도 하였지만, 그에 따른 문제와 부작용도 적지 않았다. 당시의 미국에 비해 예산회계제도와 기타 보조금 관리 시스템 면에서 열악한 우리의 현실을 고려할 때 지나치게 과감한 국고보조금 정비는 오히려 국가재정과 지방재정에 역효과를 초래할 수 있음을 명심해야 한다.

현 단계에서 국고보조금제도를 전면적으로 일반보조금으로 전환하거나 포괄보조금으로 변화시키는데는 상당한 무리가 뒤따른다. 그 이유는 국고보조사업이 범정부적으로 추진되는 특성을 갖고 있어서 만일 국고보조금제도에 대한 근본적인 구조변화를 단행할 경우 중앙 및 지방정부의 기능과 조직에 일대 변화가 초래되기 때문이다. 한 나라의 보조금제도가 완전히 일반보조금제도 중심체제로 변화되기 위해서는 국가의 경제성장 및 소득증가, 행정의 기본수요 충족상태, 지방자치단체의 재정관리 능력 및 책임성 등 제반 여건이 다 함께 성숙되어야 한다(임성일, p. 53). 이러한 사실을 인식할 때, 국고보조금제도를 단기에 일반보조금 내지 포괄보조금으로 전환하는 급진적인 제도변화는 재정·경제적, 사회 형평적 측면에서 경계할 필요가 있다.

최근 일본이 기관위임사무를 폐지하고 국

고보조금을 일반보조금화 하는 움직임은 우리에게 적지 않은 시사와 영향을 주고 있다. 그러나 우리와 일본간에는 지방자치의 역사, 경제발전 등 사회적 여건에 상당한 차이가 있다. 그러므로 단기에 모든 문제를 해결하는 접근보다는 중·장기적 목표와 실행계획을 체계적으로 구축한 다음 기관위임사무를 단계적으로 폐지하면서 보조사업의 블록화를 확대시켜 나가는 것이 합리적이다. 그리고 금번에 지방이양사업으로 확정지운 국고보조사업에 대하여는 중장기 차원에서 일정기간 재정적 지원을 해주는 경비지원계획을 마련해야 한다. 행정수요 변화 등을 예측할 때 지방이양 보조사업 중에는 앞으로 지방자치단체가 안아야 될 재정부담이 큰 것들이 있기 때문이다. 이에 대해 중앙정부가 적절히 조치해주지 못할 경우 ‘자율성 제고’라는 명목아래 지방재정의 실질적 부담이 증가하는 모순된 현상이 나타날 수 있다.

포괄보조사업의 소프트웨어 개발과 국가균형발전특별회계의 운영은 새롭게 시도되는 중요한 ‘재정실험(fiscal experiment)’이다. 그에 따른 사회적 기회비용이 크지 않도록 정부의 용이주도한 준비와 실행이 요구된다. 그리고, 법적 근거가 마련되어 있는 ‘국고보조금심의위원회’를 활성화시켜 국고보조사업의 합리적 운용을 유도할 필요가 있다.

종합적으로, 현재 진행 중인 정부의 정책방향은 합리적이지만 금번의 조치를 통해 해결될 문제 못지 않게 앞으로 풀어야 할 과제도 많다는 사실을 지적하고 싶다. ☹