

국고보조금제도의 운영현황과 문제점

이 상 용

한국지방행정연구원 선임연구위원

1. 서 론

국고보조금 제도는 그 성격상 지방교부세나 지방양여금과는 달리 국가정책사업을 중심으로 추진되므로 국가와 지방간 재정 자원 활용의 효율성을 증진시킬 수 있는 중앙정부의 정책수단이다. 즉 국고보조금은 특정 행정서비스의 일정 수준 확보, 국가의 통합적인 시책추진, 신규사업의 보급과 장려, 특수재정수요에의 대응 및 사업위탁에 대한 사업비보전과 같이 중앙정부가 행정 지도의 필요성과 함께 지역 간 외부효과(interjurisdictional externalities), 특히 과급효과(spill-over effect)¹⁾에 의한 재원배

분의 비효율성을 시정하기 위하여 지출된다.

이러한 국고보조금제도의 운영근거는 지방자치법, 지방재정법 그리고 개별법인 생활보호법, 의료보호법, 전염병예방법, 하천법, 택지개발촉진법, 재해구호법 등 보조사업관련 법령과 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 및 동시행령이다. 시·도에는 보조금관리조례가 있다. 보조금의 운영책임은

성에서 비롯된 것으로서 행정서비스에 의한 수익의 범위가 보조를 받는 지방자치단체의 영역에만 한정되지 않고 확산의 효과를 발생하여 인근 지방자치단체에까지 광범위하게 미치는 현상을 말한다. 지방재정이 취약한 지방정부로서는 보조가 없을 경우 해당 지역 주민뿐 아니라, 인근지역 주민의 편익도 동시에 증대시키는 스페illo버 성격을 갖는 사업(예컨대, 도로, 교육 등)을 수행하기 어렵다(J. A. Lay and M. A. King(1990), p. 143; 이상희(1992), pp. 529~534 참조).

1) 스페illo버효과(spill-over effect)란 이익의 확산 현상이라고도 하는데, 원래 행정서비스의 특수

기획예산처 장관 또는 사업추진주체(중앙관서 등)의 장이다. 그리고 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률의 주요 내용은 ① 신청주의 도입(제4조), ② 지방비부담의 사전협의(제7조), ③ 보조대상 사업 및 기준보조율(제9조), ④ 차등보조율의 적용(제10조), ⑤ 지방비부담의무(제13조), ⑥ 보조금심의위원회 설치(제15조), ⑦ 영세보조금의 통합(제20조) 등으로 되어 있다.

그런데, 이와 같이 국고보조금제도는 제도적 기틀은 정립되어 있으나 실제 운영상에서 제도대로 시행되지 않는 문제점을 안고 있기 때문에, 제도의 적극적인 실천화·활용화가 이루어질 수 있는 방향으로 개선방안이 강구되어야 한다. 특히 국고보조금제도의 합리적 운영과 투명성을 제고하기 위해서 국고보조금의 전반적인 관리체계를 정비·개선해 나가되 국고보조금제도의 운영에 있어서 지방의 자율성을 증진시키는 방안을 모색해야 할 것이다.

따라서 본 고에서는 국고보조금 제도의 운영실태와 문제점을 살펴보기로 한다.

II. 국고보조금제도의 운영실태

1. 보조금의 규모와 위상

국고보조금은 단체별로, 연도별로 불규칙적 지원으로 세입과목에서 비중이나 규모의 변화가 심한 현상을 보이고 있다. 이는 지방자치단체로 하여금 계획적인 재정운용을 하기 곤란하게 만드는 요인이 되고 있다. <표 1>에서 보는 것처럼, 보조금은 1990년을 분기점으로 하여 지방재정에서 차지하는 상대적 비중이 증가하는 추세를 보이고 있으며, 특히 특별회계의 경우가 두드러지고 있다. 이러한 현상은 지방양여금제도의 도입과 함께 국가기능의 지방이양에 따른 보조사업의 양여사업으로의 전환

<표 1> 연도별·회계별 보조금 비중비교

(단위: 억원, %)

구분	1980		1990		2000		2001	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
재정규모	26,042	100.0	229,140	100.0	651,049	100.0	644,892	100.0
보 조 금	3,390	13.0	21,905	9.6	99,908	15.3	88,499	13.7
일반회계	19,454	100.0	154,910	100.0	485,928	100.0	490,564	100.0
보 조 금	3,269	16.8	20,418	13.2	77,227	15.9	69,491	14.2
특별회계	6,588	100.0	74,230	100.0	165,121	100.0	154,328	100.0
보 조 금	121	1.8	1,487	2.0	22,681	13.7	19,008	12.3

주 : 세입예산순계, 2000년 최종예산, 2001년 당초예산임

<표 2> 연도별 국고보조사업비 구성 추이

(단위: 억 원, %)

구분	총사업비		국고보조		지방비부담		기타	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
1990	32,120	100.0	20,681	64.4	11,439	35.6	-	-
1995	88,854	100.0	38,883	43.8	37,793	42.5	12,178	13.7
1996	96,365	100.0	49,361	52.2	32,492	33.7	14,512	15.1
1997	111,269	100.0	55,456	49.8	41,390	37.2	14,423	13.0
1998	133,575	100.0	77,656	58.1	43,193	32.3	12,726	9.5
1999	147,774	100.0	98,076	66.4	40,281	27.2	9,417	6.4
2000	138,218	100.0	82,531	59.7	50,698	36.7	4,989	3.6
2001	167,848	100.0	103,494	61.7	55,234	32.9	9,120	5.4

(예컨대 시의 국도, 정주권개발, 하수종말 처리장 등)과 관련된 것이다. 자치단체별 보조금의 구성비는 시·도의 경우가 높고 시·군의 경우가 절대액이나 구성비가 매우 낮는데, 그 주된 이유는 회계처리상 중앙정부의 이전지출이 도를 경유하여 시·군에 지급되기 때문이다. 따라서 도비보조금이 압도적인 비중을 차지하고 있기는 하지만, 실제적으로 경비가 지출된 측면을 파악할 때는 시·군이 사용하는 보조금규모가 매우 큰 실정이다.

<표 2>에서 연도별 국고보조사업 규모의 추이를 지수로 살펴보면, 국고보조금의 비중이 점감하다가 1995년이후 다시 점증하고 있는 것을 알 수 있다.

2001년도 19개 소관부처별 국고보조금 현황을 보면 <표 3>과 같다. 보조대상사업은 특히 농림, 보건복지, 건설교통, 환경, 문화관광사업 등에 집중되는 경향을 보이

고 있다. 이는 앞으로 지방재정의 분권화 경향과 더불어 현행 국고보조금과 같은 조건부보조금(conditional grants)은 점차 감소하면서 지방교부세와 같은 일반적 보조금(general grants)이나 포괄보조금(block grants)은 점차 증가할 것으로 전망된다.

2. 보조방법

보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에 의거하여, 보조방법은 기준보조와 차등보조의 두 가지가 있는데, 1988년부터 보조금 예산을 편성할 때 신청주의(차등보조 요구 포함)가 도입되었다.

(1) 기준보조

기준보조는 보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 국고보조율을 법령에 정해진 기준에 따라 보조하는 방식이다. '국비-지

<표 3> 2001년도 소관부처별 국고보조금 현황

(단위: 억 원)

구 분	총사업비	국고보조금	지방비부담	재정융자금	수익자부담
합 계	167,848	103,494	55,234	4,939	4,181
외교통상부	59	59	-	-	-
행정자치부	7,521	4,208	3,312	-	-
교 육 부	36	36	-	-	-
과학기술부	44	8	36	-	-
문화관광부	8,653	3,839	4,255	300	259
농 립 부	22,461	15,352	4,604	675	1,831
산업자원부	4,285	2,366	591	322	1,007
보건복지부	53,286	37,337	15,512	-	337
환 경 부	9,059	4,183	4,428	447	-
노 동 부	548	397	151	-	-
건설교통부	43,090	24,747	15,728	2,618	-
해양수산부	7,319	4,722	2,165	200	233
병 무 청	470	470	-	-	-
농촌진흥청	1,390	611	489	196	94
산 립 청	4,731	2,642	1,488	182	419
중소기업청	2,300	850	1,450	-	-
식 약 청	3	1	2	-	-
국가보훈처	45	45	-	-	-
문 화 재 청	2,644	1,622	1,022	-	-

방비' 간 기준보조율은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조와 동시행령 제4조 ① 및 별표(158개 항목)에 규정되어 있다(<표 4> 참조). 기준보조율이 정해져 있지 않은 사업은 중앙부처가 일정비율 또는 정액 등의 보조수준을 결정하도록 되어 있다.

그리고 국고보조사업의 지방비분담과 관련된 '시·도·시·군·자치구' 간 기준부담률은 지방재정법 제19조 ①, 동법시행령 제26조 ① 및 부령의 별표에 규정되어 있다(<표 5>참조). 기준부담률이 정해져 있

지 않은 사업은 지방자치단체 상호간의 이해관계와 사업성격을 참작하여 행정자치부장관이 매년 지방자치단체 예산편성지침으로 정한다. 다만, 다른 법령에서 달리 정하여진 경우에는 해당 법령을 적용한다.

(2) 차등보조

차등보조는 지역 간의 균형발전을 위하여 보조금의 예산편성시 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 당해 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기준보조율에

<표 4> 기준보조율에 따른 보조금 지급대상 사업의 사례

기준보조율	대상사업 예시
100%	일반여권발급, 지방병무행정지원, 침수지 배수개선, 농작물의 원종생산, 농어민직업훈련지원 등 순수 국가사업을 지방이 위임받아 시행하는 사업
80%	일반경지정리, 토양개량사업, 어장정비정리, 인공어초시설, 일반계고교직업교육, 생활보호대상자에 대한 보호(학자금 등 지원, 서울시는 50%), 사회복지전문요원인건비(서울시는 50%), 소년소녀가장의 보호(서울시는 50%), 고용촉진훈련 등
70%	도서종합개발, 오염해역준설, 결핵환자보호시설운영, 화장장·납골당시설, 국가지정문화재의 보수정비, 경로당운영지원(서울시는 40%), 노령수당(서울시는 50%), 응급의료사업지원
50%	119구조·구급대장비, 지방공사의료원 시설지원, 축산분뇨처리시설지원, 고도정수처리시설, 공단폐수종말처리시설, 농어촌생활용수개발, 산림박물관, 농업기계화훈련지원, 지방문화원지원, 시·도지정 문화재의 보수정비, 지방과학관시설 등
40%	농산물공판장건설, 양식기반시설지원, 육림사업 등
30%	농어민자녀학자금지원, 상수도보호구역 주민지원, 도시형종합폐기물처리시설, 수산물종합판매장시설, 산불방지시설·장비의 확보운영, 공립박물관건립 등
20%	농수산물규격출하, 지역특화시범사업, 초중등학교 교원용 PC보급, 초중등학교 전산망구축 등
정액	농어촌오폐수처리시설지원, 국가지원 지방도건설, 경전철건설, 지방문예회관 건립, 광산기반시설확충 및 대체산업육성 등

일정률(10%, 15%, 20% 등)을 가감하여 인상·인하보조율의 두 가지 방식으로 보조하는 것이다. 인상보조율의 경우 특별시와 광역시는 제외되며, 인하보조율은 보통교부세 불교부단체에 적용된다.

차등보조율이 적용되는 대상사업으로는 ① 기준보조율이 100%인 보조사업, ② 다른 법률에서 국고보조율이 구체적으로 정해져 있는 보조사업을 제외한 국고보조사업 중 매년 국가예산편성지침서에 차등보조율 적용대상 사업으로 선정한 사업들이다.

차등보조의 적용기준은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제5조에서 규

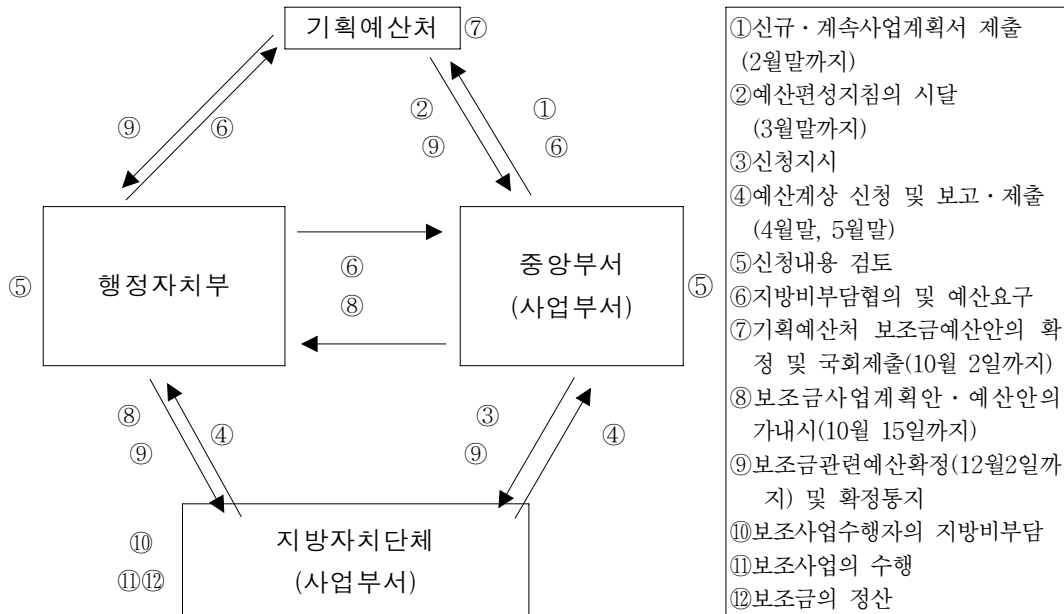
정하고 있다. 인상보조율의 적용기준은 ① 인건비 자체충당능력지수, ② 재정력지수, ③ 기본적 세출소요비중, ④ 기타 당해 지방자치단체의 재정사정 및 보조사업의 그 지역에서의 발전도와 당해 회계연도의 국가재정사정 등의 종합적 내용이며, 이에 대한 판단은 매년 중앙정부가 하게 된다. 인하보조율의 적용기준은 서울특별시의 경우 기준보조율에 20%, 광역시 경우 15%, 도·시·군의 경우 10%를 차감적용하게 된다.

<표 5> 국고보조사업의 지방비 기준부담률

(단위: %)

분야	사업 예시	특별·광역시		도	
		시	자치구	도	시·군
행정자치부	도서종합개발	30	70	50	50
	지방공사의료원 시설 지원	100	0	100	0
교 육 부	공립전문대학운영비 지원	100	0	100	0
문화관광부	공립박물관 건립	100	0	100	0
	지방향토축제 지원	50	50	50	50
	지방체육시설지원	50	50	50	50
농 립 부	일반경지정리	50	50	50	50
	농공단지조성지원	50	50	50	50
	기계화경작로 확장 및 포장	50	50	50	50
	토양개량사업	50	50	50	50
산업자원부	석탄비축	50	50	50	50
	외국인투자유치(경상,자본)	50	50	50	50
	농어촌전화사업	50	50	50	50
환 경 부	농어촌폐기물종합처리시설	50	50	50	50
	폐금속광산오염방지시설	50	50	50	50
	하수처리시설지원	50	50	50	50
보건복지부	급성전염병관리	100	0	100	0
	의료보호	100	0	70	30(시)
				80	20(군)
	사회복지관운영	100	0	0	100
노 동 부	아동시설보호	100	0	50	50
	고용촉진훈련	100	0	50	50
건설교통부	국가지원 지방도 건설	100	0	100	0
	시관내 국도대체 우회도로 건설	100	0	50	50
	도시철도 건설사업비 지원	100	0	0	0
	종합유통단지 진입도로	100	0	0	0
해양수산부	인공어초시설	100	0	100	0
	어장정화	0	0	30	70
	오염해역 준설	50	50	50	50
	공동양식어장 개발	30	70	30	70
농촌진흥청	지역특화시범사업	100	0	0	100
	농업기계화훈련 지원	100	0	30	70
식 약 청	마약중독자 재활진료비	50	50	50	50
문화재청	국가지정문화재 보수·정비	100	0	50	50
	시·도지정문화재 보수·정비	70	30	50	50

주 : 광역시와 광역시 관할 군 간의 부담비율은 도와 군 간의 부담비율을 적용.



[그림 1] 국고보조금의 업무절차

3. 보조금의 업무절차

국고보조금은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률과 지방재정법 등에 의거하여 [그림 1]과 같은 절차에 따라, 보조금 집행 계획의 수립, 보조금의 신청, 보조금예산의 편성, 보조금예산의 통지, 보조금의 교부신청과 교부결정, 보조사업의 수행, 보조금의 정산, 사후관리 등 일련의 체계에 따라 관리·운영되고 있다.

- (1) 신규 및 계속사업 계획서 제출 : 각 중앙사업관서의 장은 신규 및 계속사업 계획서를 2월말까지 기획예산처 장관에게 제출한다(예산회계법 제 25조 ①).
- (2) 예산편성지침의 시달 : 기획예산처 장관은 중앙사업관서의 장에게 전년

도 3월 31일까지 예산편성지침을 시달한다(예산회계법 제25조 ②).

- (3) 신청지시 : 각 중앙관서장은 예산계상신청에 필요한 사항을 보조사업수행자(지방자치단체, 민간 등)에게 시달하는데, 이에 따라 시·도에서도 시·군에 신청지시를 하게 된다.
- (4) 신청(일괄신청 포함) 및 보고 : 시·군·구의 사업부서(실·과·소)에서 보조금신청서를 시·도의 관련사업부서(실·과)에 제출하면, 시·도의 사업부서는 이를 취합하여 일괄 검토·조정한 다음 보조사업의 우선순위 등에 대한 의견을 첨부하여 해당 중앙부처의 사업부서(실·과)에 보조금 예산계상을 전년도 4월 30일까지 신청하여야 하며, 또한 신청한 내용

- 을 5월 31일까지 행정자치부장관에게 보고하여야 한다(지방재정법 제20조의 2). 그리고 각 중앙사업관서의 장도 보조금관련 예산요구서를 5월 31일까지 기획예산처장관에게 제출하여야 한다(예산회계법 제25조 ③).
- (5) 신청내용에 대한 중앙관서의 검토 : 각 중앙관서의 장은 보조금예산계상 신청자에게 신청내용(사업계획, 금액 산정 착오 유무, 자기자금 부담능력 등)에 대한 자료 및 설명요구와 함께 의견을 듣고 교부 여부를 결정하여야 한다.
- (6) 지방비부담 협의 및 예산요구 : 해당 중앙관서의 장은 지방자치단체의 지방비부담을 수반하는 보조금의 예산을 기획예산처장관에게 요구하고자 할 때에는 행정자치부장관과 보조사업계획에 대하여 협의하도록 되어 있다. 행정자치부장관은 지방비부담 경비 협의에 대한 의견서를 중앙관서의 장과 기획예산처장관에게 전년도 6월 20일까지 제출하여야 한다. 해당 중앙관서의 장은 행정자치부가 통보한 보조금 및 지방비부담계획을 토대로 기획예산처와 예산안을 협의한다.
- (7) 기획예산처의 검토와 보조금예산안의 확정 및 국회제출 : 기획예산처장관은 보조금예산계상 신청자에게 신청내용에 대한 자료 및 설명을 요구하여 의견을 충분히 수렴한 후 보조금심의위원회에 부의하여 정부예산안을 확정한다. 기획예산처장관은 확정된 정부예산안을 전년도 10월 2일까지 국회에 제출한다(헌법 제54조 ② 및 제30조).
- (8) 보조금 사업계획 및 예산의 통지(가 내시) : 각 중앙관서의 장은 지방자치단체에 대한 보조금 예산안의 내역을 회계연도의 전년도 10월 5일까지 행정자치부장관에게 통보하여야 한다. 행정자치부장관은 자치단체별로 '국고보조금 및 지방비부담계획'을 수립하고 그 내용을 매년 10월 15일까지 자치단체의 장에게 통보하여야 한다(지방재정법 시행령 제28조의 2).
- (9) 보조금관련 예산확정 및 사업계획·예산의 통지(취소·변경 및 확정) : 각 중앙관서의 장은 예산이 국회에서 심의·확정(12월 2일까지, 헌법 제54조②)된 후에는 그 내역을 보조사업수행자에게 즉시 확정·통지하여야 한다(보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제12조 ①). 각 중앙관서의 장은 천재·지변 기타 사정의 변경 및 법령위반 등에 의한 사유발생시에는 교부결정의 취소 및 변경을 보조사업수행자에게 통지한다.
- (10) 보조사업 수행자의 지방비부담 : 보조사업 수행자(지방자치단체)는 행정자치부 장관이 협의조정한 지방비부담경비에 대하여 지방예산에 우선 계상하여야 한다(보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제13조, 지방재정법 제19조 ②).

- (11) 보조사업의 수행 : 보조사업 수행자는 보조사업의 추진실적보고서를 중앙관서의 장에게 제출하고 중앙관서의 장은 보조금의 금액을 확정하며 사용잔액은 반환을 명한다.
- (12) 보조금의 정산 : 보조사업 수행자는 보조금사용 잔액을 중앙관서의 장에게 반환(정산)한다.

Ⅲ. 국고보조금제도 운영의 문제점

1. 보조금 내시 및 자금지급 시기의 부적정

국고보조금의 지원규모를 사전에 알지 못하고는 지방예산을 정확하게 편성하기란 어렵다. 중앙관서의 장은 특별한 사유가 없는 한 보조금 예산안을 전년도 10월 15일 까지 사업별로 해당 보조사업을 수행하고자 하는 시·도(시·군부문 포함)에 통지(가내시)하여야 하며, 국회에서 예산이 심의·확정된 후에는 그 확정된 금액 및 내역을 사업별로 즉시 해당 단체에 통보하도록 되어 있다. 그런데 지방자치단체 예산에 결정적인 영향을 주는 국고보조금의 경우 지방자치단체 예산편성시기에 촉박하게 내시되고, 연도 중에 수시로 변경내시됨으로써 지방예산도 따라서 변경되어야 하므로, 지방재정 운영의 혼란 내지 지방재정의 계획적인 운용에 차질을 초래하고 있다.

그런데 대개 10월 말이나 11월 초에 가내시를 함으로써 당초 예산에 편성하지 못

하고, 관례적으로 수정예산, 추가경정예산을 편성하고 있는 실정이다. 특히 연도 말에 임박하여 늦게 내시되는 경우, 궁핍한 지방재정사정에 따른 지방비부담 불능으로 인하여 정상적인 사업추진이 어려울 뿐 아니라, 무더기로 이월시키는 등 재정관계법령 위반사례 등이 발생하거나 필요한 행정절차를 선행하지 못한 채 선집행 후행정절차 상태가 되어 담당공무원의 징계문제까지 거론되는 사례가 발생하고 있으며, 이로 인해 지방의회와의 마찰이 발생하기도 한다.

그리고 재정기반이 취약한 자치단체의 경우 대부분의 사업이 국비지원사업에 해당하여 공사를 조기발주를 하게 되면, 선금금과 공사대금을 제때에 지급하지 못하여 이에 따른 민원문제가 발생하고 있으나 법령상 국고보조사업의 공사계약금액의 70%까지 선금금을 지급할 수 있도록 되어 있다.²⁾

2. 신청주의 제도의 형식화

「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」은 신청주의를 원칙으로 하고 있으나 실제적으로는 신청주의가 실천되지 않고 있다. 현실적으로는 중앙 각 부처에서 예산을 확보하여 재원배분 후 신청토록 하고 있어 지방자치단체가 실제 필요로 하는 사업에 보조금이 지원되지 못하는 사례가 많으며, 또한 국고보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비부담은 다른 사업에 우선하여 예산

2) 정현복, “국고보조금제도의 개선방안”, 『지방재정 분임사례연구』(국가전문행정연수원, 1999), p.33

에 반영되도록 규정되어 있다(보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제13조; 지방재정법 제19조 2항).

지방자치단체의 신청없는 보조사업은 지방자치단체로 하여금 예상치 않은 지방비 부담을 강요하게 되어 지방재정운영의 경직화 현상을 초래하는 사례가 발생하고 있는데, 신청주의가 제대로 정착된다면 이와 같은 폐단을 방지할 수 있다. 그리고 신청주의의 적극적 활용은 보조금 운영과정에서 지방자치단체의 참여를 제도적으로 보장하는 효과를 가져다 줄 뿐만 아니라, 각 자치단체로 하여금 국고보조금 획득을 둘러싼 선의의 경쟁을 유발시키므로 궁극적으로 국고보조사업의 효율성을 증대시킬 수 있다.

3. 보조금대상 사업의 효율성 평가 미흡

국고보조 대상사업의 타당성이 사전에 사업계획서 등을 통해 검토되어야 하며, 집행결과에 대한 사업정산보고서 분석 등 사업실적에 대한 사후 평가작업이 철저히 이루어져야 하나, 보조지원대상 사업의 추진 성과에 대한 점검과 예산지원의 효율성 평가가 미흡하다. 특히 이미 그 목적을 달성했거나, 사회·경제의 정세 변화에 수반하여 그 존재 의의가 희박하게 된 보조사업도 다수 있다.

그리고 지방자치 실시 이후 중앙과 지방간의 기능 및 재원배분에 상당한 변화가 초래되었고, 앞으로도 상당한 재원이양이

추가적으로 이루어질 것인데, 이러한 과정에서 무엇보다도 국고보조대상 사업의 범위가 명확하게 설정되어야 한다. 국가부담의 성질을 가진 경비를 지방부담으로 전가하는 것은 규제되어야 한다. 일반적으로 순수공공재 및 외부효과가 큰 재화는 중앙정부에 의해 공급되고, 지방공공재적 성격을 지니면서 공공재의 외부효과가 지역적인 사업과 지역주민의 생활관련사업은 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다. 그러나 외부효과가 지역적이라도 고도의 기술 수준 및 위험성을 내포하거나 소득분배 및 형평성이 필요한 사업은 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하다.

따라서 일몰(Sunset)이론에 입각하여 보조의 필요성, 실효성을 정기적으로 재검토하는 것을 제도화하고, 검토결과에 따라 보조대상 기관과 기간을 조정하여야 할 것이다.

4. 기준보조율 및 지방비부담의 부적정

국고보조사업의 기준보조율의 적정수준은 대상사업의 성격에 따라서 상이할 뿐만 아니라 지방재정의 여건변화에 따라서도 달라져야 한다. 그러나 소관부처에 따라서는 기준보조율보다 지방비부담을 추가로 부담시키는 사례가 있는데, 특히 정책보조는 국가가 시책으로 장려하기 위하여 보조비율을 정하지 않고 지원하는 것임에도 지방비부담을 과중하게 부담시키는 경우가 있다. 따라서 원칙적으로 법령상에 정해진 기준보조율이 준수될 수 있는 행정여건의

조성과 제도적 장치를 마련해야 하며, 국고 보조사업의 지방비부담비율 및 지원단가의 비현실적 책정으로 초과부담 등 지방비 부담이 가중되고 있는 실정이므로 이러한 문제를 재조정할 필요성이 있다.

(1) 법령상 정해진 기준보조율 미준수

국고보조사업은 내시액이 결정됨에 따라, 사업목표(사업량, 사업비, 사업시기)를 정하여 추진하게 되는데, 사업이 완료되었거나 완료단계에서 당초 중앙에서 지원하기로 한 보조금액을 예산절감 또는 예산미확보 등을 사유로 삭감하는 경우가 많다. 예컨대, 자본보조적 성격의 중앙지원보조금을 9~10월경에 송금하면서 5~10% 삭감할 경우 이미 완료된 사업이나 완료단계에 있는 사업의 경우에는 지방비(도비, 시·군비)를 추가 확보해야 하거나 지방비부담이 곤란할 경우에는 그 상태에서 사업을 중단할 수밖에 없게 된다. 대부분 지방재정이 열악한 상태에서 지방비를 확보하지 못하는 경우가 많은데, 사업량을 축소하게 됨으로써 사업추진이 지연되는 등 예산낭비적 요소가 발생하게 되며, 이는 결국 주민에게 불편을 가져와 지방행정기관에 대한 불신을 초래하게 되는 문제점이 있다.

(2) 기준보조율의 타당성분석 미흡

국고보조사업의 기준보조율 적정수준은 대상사업의 성격에 따라 상이할 뿐만 아니라, 지방재정의 여건변화에 따라서도 달라져야 한다. 그러나 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률의 시행령에 규정하고 있는

사업별 기준보조율의 타당성분석이 미흡하다. 따라서 각종 자료 및 실증분석 결과를 토대로 한 주기적인 재검토와 이에 대한 자치단체와의 협의가 요구된다.

(3) 차등보조율제의 활용 저조

지방자치단체 간 재정력에 커다란 격차가 존재하는 상황에서 각 지방자치단체에 획일적으로 적용되고 있는 보조율은 재정형편이 부유한 단체와 빈약한 단체 간에 느끼는 지방비부담감에 큰 차이가 있으며, 보조율이 같은 동일 사업의 경우에도 재정력이 빈약한 자치단체는 부유한 단체보다 사업의 완성이 장기간 소요되고 있어, 자치단체 간 격차를 오히려 조장하고 있는 감이 있다. 이와 같은 관점에서 지방자치단체의 재정상태를 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조율을 적용할 수 있도록 하는 규정(보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제10조)이 있으나, 실제로는 적절하게 활용되지 않고 있다. 이 제도 도입의 법 취지는 재정상태가 빈약한 자치단체의 국고보조사업 수행을 용이하게 하기 위한 것이나, 실제로는 제대로 운영되지 않아 지방재정의 빈익빈 부익부현상에 일조하고 있다. 실제로 지방비부담이 어려워 국고보조금을 반납하는 사례도 발생하고 있다. 따라서, 앞으로 지방자치단체의 재정력을 감안한 차등보조율제도를 단기적 관점에서 적극적으로 활성화할 필요성이 있다.

(4) 광역과 기초간의 지방비부담 문제

국고보조에 따른 광역자치단체와 지방자치단체간의 지방비 부담비율도 「지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」에 의하도록 되어 있어 광역자치단체의 재정형편을 감안하지 않은 채 일률적으로 결정되는 경향이 있고, 특히 동규칙에 명시되지 않은 사업이 많아 이들에 대한 광역과 기초자치단체간의 부담액결정이 자의적인 경우가 많다.

5. 지방재정의 자율성 제약

국고보조금이 지역개발사업을 지원한다기보다 지방자치단체에 대한 지배·통제수단으로 활용되어 지방재정의 자율적인 운영에 많은 제약을 가하고 있다. 중앙부처가 지방의 실정을 고려하지 않고 비교적 획일적으로 전국 평균수준을 감안하는 물량적 지역안배식에 의해 일률적·일방통행적으로 결정함으로써 지방정부의 현실적인 여건이 경시되는 경우가 있다. 지방자치단체의 선호가 반영되기보다는 중앙정부의 정책목표가 우선 감안되어 대상사업이 선정되었다고 할 수 있다. 즉, 지방의 필요에 의해 국고보조가 이루어지는 것이 아니고, 중앙정부의 장려적 시책에 한정된 지원에 그치고 있어서 지방정부의 창의성과 특성이 있는 지역개발정책에 크게 기여하지 못하고 있다. 교부조건이 엄격하기 때문에 지역실정과는 상반되는 사업을 추진함으로써 효과가 반감되기도 하고, 보조금을 교부받기 위하여 부득이 당해 지역 실정을 제대

로 반영함이 없이 시설·장비 등의 상태·규모를 변경하여 교부신청을 하는 사례도 있다.

또한 국고보조금의 내시체계가 '중앙정부→광역시·도→시·군·구'의 세 채널을 통하여 예산이 편성되며, 보조금을 교부하고 있다. 그러나 이 체계는 동일한 보조금이 시·도 및 시·군·구 예산에 이중편성되어 시·군·구의 입장에서 보면 같은 보조사업에 대해 중앙과 시·도로부터 이원적인 지도·감독을 받게 되는 구조적 모순을 안고 있는 것이다. 따라서, 전액 국고보조사업과 시·도비 부담이 없는 보조사업은 원활한 사업추진이 가능하도록 직접 중앙에서 시·군·구로 적기에 보조내시가 이루어져야 할 것이다. 결국 중요한 것은 비도에 대한 지방선택권이 확대되어야 한다는 것이다.

한편, 지방자치단체는 지나치게 영세한 보조사업에 대하여 불편을 느끼고 있으며, 지나치게 사업용도가 세분화되는데 따르는 폐단을 지적하고 있으며, 보조사업을 추진하는 과정에서 발생한 비용절감액과 입찰결과에 의한 낙찰차액을 정산한 사용잔액을 모두 국고에 반납하도록 되어 있다. 특히 기획예산처 예산확보후에 소관부처에서 사업을 다시 세분화하여 지방자치단체에 통보하는 사례도 있고, 국고보조금의 사용잔액의 반납으로 이월사용이 어렵기 때문에 국고보조사업의 효율성과 자율성을 저해하고 있다. 보조금사업의 효율성을 증진시키기 위해서는 지방자치단체에게 어느 정도의 재량권이 부여되어야 하므로 보조

금 사용잔액에 대한 반납유예 조치를 강구할 필요가 있으며, 국고보조금제도의 본래 의미를 상실하지 않는 범위에서 지방자치단체의 자율성과 보조사업의 효율적 집행을 용이하게 해주는 포괄보조금제도의 도입을 중장기적으로 검토해 볼 필요가 있다.

6. 보조금 관리의 미흡

국고보조사업은 여러 부처간에 관련되는 사업으로서 보조금을 신청하는 지방자치단체나 보조금을 지급하는 중앙관서의 장은 행정자치부장관과 긴밀한 협의를 하도록 되어 있으나, 현실적으로 그러한 협이가 충분히 이루어지지 못하고 있어서 각 지방자치단체의 보조사업에 관한 현황파악이 적시에 이루어지기가 매우 어려운 실정이다. 또한 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제15조는 보조금예산의 효율적인 편성과 적정한 관리를 도모하고, 제11조의 규정에 의한 보조금예산의 편성에 대한 서울특별시·광역시·도지사의 의견을 검토·심의하기 위하여 기획예산처에 보조금 심의위원회를 설치·운영하도록 규정하고 있으나 현실적으로 이러한 보조금 심의위원회는 제대로 기능되지 못하고 있다.

현재 국고보조금사업을 수행하려는 각 중앙부서는 행정자치부와 협의하도록 되어 있고 또 각 지방자치단체도 국고보조사업 신청시 행정자치부에 보고하도록 되어 있는 바, 이와 같은 기존의 협의통로로서의 행정자치부의 역할을 강화할 필요가 있다. 즉, 현재 각 소관 중앙부처와 기획예산처

등으로 국고보조금 신청창구가 다원화되어 있는 것을 행정자치부로 일원화함으로써 지방자치단체의 불필요한 행정력의 낭비를 막을 수 있다. 그리고 지방재정을 관리하고 있는 행정자치부는 각 지방자치단체의 재정력을 고려하여 차등보조단체를 선정하고 이에 따라 각 지방자치단체의 신청을 토대로 중앙부서와 협의하여 예산확정을 받은 후 행정자치부가 지방자치단체로 일괄통보하는 채널을 갖도록 해야 할 것이다.

IV. 결 론

현행 국고보조금제도는 제도적 기틀은 정립되어 있으나 실제 운영상에서 제도대로 시행되지 않는 문제점을 안고 있기 때문에 현제도의 틀 속에서 혼란을 초래하지 않는 범위 안에서 점진적으로 문제점들을 개선해 나가도록 한다. 그러나 국고보조금제도의 구조 전반에 걸쳐 발전방안을 모색하기 위해 장기적으로는 단기적 개선과제를 다음과 같이 지속적으로 추진하면서 국고보조사업에 대한 적정보조율의 산정, 국고보조대상사업의 재조정 및 명시, 그리고 포괄보조금제도의 도입 등을 적극적으로 추진하여야 할 것이다.

첫째, 국고보조금의 신청주의를 단기적 관점에서 적극적으로 활성화시켜 나가는 동시에 재정력의 궁핍으로 인하여 보조금 신청을 할 수 없는 자치단체들에 대한 보완책도 강구해 나가야 할 것이다.

둘째, 보조금의 내시와 자금 송금은 시기

에 맞고 자치단체의 특성에 맞는 국고보조금 집행체제가 이룩되도록 법적 장치가 강구되어야 한다.

셋째, 국고보조금에는 지방비부담금이 포함되는데, 부담금을 유발하는 항목과 비율 등은 법률에 정하도록 한다. 일본의 경우는 법률에 명기하고 있다.

넷째, 현재 국고보조에 따른 광역과 기초자치단체간의 지방비 부담비율도 고정화시킬 것이 아니라 광역자치단체별 재정특성을 감안하여 탄력적으로 운영될 수 있도록 개선한다.

다섯째, 원칙적으로 법령상에 정해진 기준보조율이 준수될 수 있는 행정여건의 조성 and 제도적 장치를 마련한다. 특히 국가가 시책으로 장려하기 위하여 보조비율을 정

담이 과중하지 않고 지원하는 정책보조는 지방비부지 않게 한다.

여섯째, 국고보조금 운용에서 지방정부의 자율성이 증대되고 지역여건을 고려하는 방향으로 개선한다. 예컨대, 보조금 사전신청주의의 실질화, 사무절차의 간소화, 보조내시체계의 개선, 영세보조사업의 통합정리, 보조금 집행잔액의 반납유예, 비도의 포괄화·메뉴화, 보조단가의 현실화 등을 들 수 있다.

일곱째, 국고보조금의 성질과 관리방법 등을 감안하여 보조금의 내시는 중앙행정기관의 국단위로 통합하고 해당부서에서는 사업시행방법 등을 통보하는 방법으로 개선하되, 각 지방재정조정제도간의 기능연계를 강화한다. 

