

외국의 국고보조금제도

김 정 훈

한국조세연구원 연구위원

1. 서 론

우리나라의 정부간 수직적 이전재원 중 지방교부세는 용도의 구분 없이 사용할 수 있는 일반보조금(*general grants*)인 반면 국고보조금은 특정 용도에만 지출 가능하고 또한 지방정부의 부담비가 따른다는 점에서 조건부보조금(*conditional grants*)으로 구분된다. 조건부보조금의 교과서적 정의는 국가적으로 바람직한 지방사무를 확대공급하기 위하여 중앙정부가 지방정부에 제공하는 이전재원이다. 즉 국고보조금과 같은 조건부보조금의 주된 역할은 이른바 누출효과(*spill-over effect*)를 내재화하는 것이다.

국고보조금의 교과서적 의미는 이처럼

단순하지만, 실제 운영 면에 있어서 국고보조금은 좀 더 광범위한 역할을 담당하고 있다. 행정자치부(2000)의 국고보조금 신청 지침에 따르면 국고보조금 대상사무는 위탁금, 부담금, 보조금 대상사업을 총칭하는 것이다. 부담금과 보조금의 성격은 「지방재정법」에서 확인할 수 있는데, 동법 제18조에 지방정부가 법령에 의하여 위임된 사무를 수행할 때 필요한 경비의 일부 또는 전부를 중앙정부가 부담하는 것을 부담금이라고 정의하고 있다.

누출효과와 관련된 국고보조금은 「지방재정법」 제20조에 규정되어 있는데, “국가는 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정될 때에는 예산의 범위 안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다”라

고 하여 중앙정부가 특정 사업을 장려하는 목적으로 지방자치단체에 지원하는 금액이 보조금이라고 정의하고 있다.

외국의 국고보조금 제도로부터 우리나라 국고보조금의 개선방향을 도출하고자 할 때에는 우리나라의 국고보조금이 부담금과 보조금의 두 가지 성격을 가지고 있다는 사실을 이해하는 것은 매우 중요하다. 최근 서울시가 국감을 거부할 때에도 논쟁의 대상이 된 바 있는 위임사무와 고유사무 구분 문제는 지방자치가 오랜 세월 동안 정착된 선진 외국에서는 큰 문제가 아니기 때문이다¹⁾.

본고에서는 우리나라의 국고보조금 제도가 가지고 있는 이러한 특징과 문제점을 염두에 두면서 외국에서의 국고보조금 제도를 살펴보고, 향후 국고보조금 제도가 어떻게 발전해 나가야 하는가에 대한 시사점을 도출해보고자 한다.

II. 외국의 국고보조금제도

1. 개관

외국의 국고보조금 운영현황은 크게 일본, 유럽, 미국으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 일본의 경우를 보면, 일본의 지방재정 제도가 우리나라와 비슷하여 국고보조금에

보조금과 부담금이 명시적으로 포함되어 있다. 그리고 조건부보조금의 명칭도 단순히 국고보조금이라 하지 않고 국고보조부담금이라 하고 있으며 지방재정법에 보조금과 부담금의 대상사업을 상세히 정의하고 있다. 일본에서의 국고보조부담금 개편방안은 단순히 요약될 수 있는데, 국고보조부담금을 부담금과 보조금으로 명확히 구분하고 임의적 성격이 강한 보조금을 축소하거나 또는 부담금으로 전환하는 것이다. 이러한 일본에서의 국고보조부담금 개편방안은 제도가 비슷한 우리나라의 국고보조금을 개편할 때 현실적으로 주는 시사점이 상당히 크다고 할 수 있을 것이다.

유럽과 미국에서는 국고보조금의 개편논의가 일본이나 한국처럼 국고보조금 대상사무를 어떻게 규정해야 하는가(예를 들어 우선순위 반영 문제) 하는 문제보다는 누출효과 사무를 중앙정부가 어떻게 관리해야 하는가로 초점이 좁혀진다. 유럽과 미국에서는 한국과 일본처럼 위임사무의 처리 문제가 국고보조금 개편의 핵심적 내용은 아니기 때문이다²⁾. 따라서 유럽과 미국에

1) 물론 외국에서도 특정 사무에 대한 중앙정부와 지방정부간 권한 다툼이 없는 것은 아니지만 우리나라처럼 지방자치와 지방재정 운영을 가로막는 중요한 요인으로 작용하고 있지는 않다.

2) 우리나라의 위임사무는 기관위임사무, 단체위임사무로 나뉘어 있는 등 그 성격을 정의하는 것이 쉽지 않다. 그러나 넓게 보면 외국에서 중앙정부가 법 또는 규제에 의하여 지방정부에 강제하는 사무제공의무(mandates)가 우리나라의 위임사무에 해당한다. 이렇게 해석했을 때 외국에서도 위임사무의 처리문제는 매우 중요한 이슈임에 틀림없다(Fix and Kenyon(1989)과 ACIR(1996) 등 참고). 다만, 외국에서는 국고보조금 대상사무와 위임사무의 구분이 비교적 명확하여 사무구분의 명확화 문제와 국고보조금의 개선 문제는 별도로 논의될 수 있다.

서의 국고보조금 개편을 위한 노력은 교과서적 의미의 조건부보조금의 의미를 살리려는 노력이라 볼 수 있는데, 유럽의 경우 국고보조금의 장점보다는 임의성 문제가 강조되어 이를 축소하고자 하는 노력이 진행되어 왔다³⁾. 이러한 노력의 결과로 북구 유럽을 중심으로 최근에 요즘 우리나라에서 자주 거론되는 포괄보조금(block grants)이 도입되었다. 그런데 포괄보조금은 필자에 따라서 그 내용이 상당히 다름에도 불구하고 국고보조금의 축소가 ‘포괄보조금화’라고 단순히 표현되는 경우가 많기 때문에 포괄보조금의 의미를 좀 더 구체화하는 것이 외국의 국고보조금 개편을 이해하는 데 도움이 될 것이다.

국고보조금처럼 개별사업 단위로 그 비용의 일부 또는 전부를 중앙정부가 지방정부에 제공할 때에는 각 사업의 누출효과와 정책적 중요성이 보조기준이 되므로 이질적 사업은 이질적으로 관리할 수밖에 없다. 그런데 이러한 기준에 집착하다보면 사업이 지나치게 세분화되어 큰 의미가 없음에

도 불구하고 세부사업이 늘어나게 되고 많은 사업들을 다루다보면 국고보조율과 같은 중요한 기준이 형식적으로 결정되게 된다. 결국 국고보조금이 지속되면 그 개편방안은 세부사업의 축소·통합으로 귀결되는데, 유럽이 택한 국고보조금의 축소·통합방안은 국고보조금이 갖는 본연의 역할, 즉 외부효과의 내부화 문제를 상당부분 희생하면서 임의성을 없애는 것이었다. 따라서 스웨덴과 같은 국가는 국고보조금을 없애고 대신 재원을 일정한 공식에 의하여 지방정부에 배분하는 ‘포괄보조금’을 도입하였는데, 이는 우리나라의 지방교부세와 매우 흡사하여 광의의 포괄보조금이라 분류할 수 있다.

국고보조금의 축소·통합 방안은 광의의 포괄보조금화 이외에 또 다른 방안이 있는데 이는 국고보조금을 전면적으로 일반재원화 하는 것이 아니라 유사사업을 하나로 통합하는 것이다. 유사사업을 통합할 경우 이를 일단 협의의 포괄보조금이라 부를 수 있겠지만, 최근 일본과 미국 등에서 도입되고 있는 유사사업 통합 방안을 보면, 단순히 포괄보조금이라 부르는 것이 적당하지 않다는 생각을 갖게 된다. 왜냐하면 유사사업을 통합하되 통계적 지표에 따라 관련 재원을 배분하는가, 아니면 여전히 국고보조금의 배분방식을 따르면서 유사사업을 통합하는가에 따라 통합의 성격이 크게 달라지기 때문이다. 김정훈(2000)에서는 이러한 문제점을 감안하여 유사사업을 통합하더라도 기존의 개별 보조금 대상사업을 그대로 두고 단가도 개별적으로 계산하되, 일

3) 유럽에서 국고보조금에 대한 부정적 견해는 유럽연맹(European Union)이 1985년에 제정한 지방정부 헌장(European Charter of Local Self-Government)에 나타나 있는데, 동법 9조 7항에 “As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction”이라고 하여 유럽국가들이 국고보조금을 축소하는 것이 바람직하다는 입장을 천명하고 있다.

단 편성이 되고 나면 집행 단계에서는 사업간 전용을 가능하게 하는 방안을 ‘통합보조금’으로 정의하였다⁴⁾. 반면, 유사사업을 통합하되 관련 보조금액을 계산할 때 개별 사업들의 단가를 개별적으로 산정하지 않고 몇 개의 통계 지표를 바탕으로 총괄적인 보조 금액을 결정하고 배분 또한 통계 지표를 이용할 경우 이를 포괄보조금이라 정의하였다.

스웨덴의 경우 유사한 대상사업을 통합하여 넓게 정의된 사업항목(예를 들어 도로, 환경 등)에 해당하는 보조금을 지원하는 것이 아니라 국고보조금을 일반재원으로 전환하였으므로 유사사업을 통합한 경우의 포괄보조금과 구분되어야 하는데, 스웨덴의 경우를 ‘광의의 포괄보조금’으로 하고, 유사사업을 통합한 뒤 통계 지표에 따라 지원 금액을 결정하는 것을 ‘협의의 포괄보조금’이라 할 수 있을 것이다.

이러한 구분에 입각하여 유럽, 일본, 미국에서 진행되어온 국고보조금 개편을 평가하면 유럽에서는 국고보조금을 광의의 포괄보조금으로 전환하고자 하는 노력이 돋보이고, 미국의 경우에는 국고보조금을 협의의 포괄보조금으로 전환하려는 노력과 함께 통합보조금을 확대하고자 하는 노력이 눈에 띈다. 일본의 경우에도 최근 건설

성과 농림성을 중심으로 통합보조금이 도입되고 있다. 본고에서는 광의의 포괄보조금이 지방교부세와 비슷하기 때문에 일본과 미국에서 관찰되는 통합보조금 및 협의의 포괄보조금 도입 내용을 좀 더 상세히 소개하고자 한다.

2. 국고보조금 운영현황

가. 일본

2000년을 기준으로 일본의 GDP는 약 520조円(환율 10원 기준 약 5,100조원)인데 지방정부의 세입총액은 <표 II-1>에 나타나 있는 바와 같이 약 88.8조원으로 GDP의 17%를 차지한다. 지방정부의 세입에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 지방세인데 전체 세입에서 약 40%를 차지하고, 그 다음이 지방교부세로 전체의 23%, 그리고 국고보조부담금은 지방세입의 약 15%를 차지하고 있다.

<표 II-2>에는 일본의 국고보조부담금의 구성요소가 보다 자세히 나타나 있는데, 국고보조부담금은 부담금, 위탁비, 보조금, 교부금, 보급금 등으로 나누어지고 이 중에서 국고부담금은 지방정부에 대한 지원 사항이 법률에 정해져 있어서 지방정부들은 국고부담금을 안정적이고 객관적인 보조금으로 인식하고 있다. 일본이 특정보조금 내에 부담금과 보조금을 나누게 된 취지는 우리나라의 지방재정법에도 반영되어 있지만 우리나라의 구분은 형식적인 것인 데에 반하여 일본의 구분은 상당히 실질적인 의

4) 필자의 경험에 의하면 국고보조금을 담당하는 실무자들은 국고보조금의 골격을 바꾸지 않으면서도 항목간 전용을 가능하게 하는 방안에 매우 많은 관심을 가지고 있다. 따라서 외국에서 도입되고 있는 통합보조금이 우리나라의 국고보조금 개편에 제시하는 시사점은 상당히 크다고 생각된다.

<표 II-1> 일본 지방정부 세입 구성

(단위: 억円, %)

구 분	2001		2000	
	금액	비중	금액	비중
지 방 세	350,810	39.5	350,568	39.4
지방양여세	6,237	0.7	6,141	0.7
지방특별교부금	9,018	1.0	9,140	1.0
지방교부세	203,498	22.9	214,107	24.0
국고지출금	130,745	14.7	130,384	14.7
지 방 채	119,107	13.4	111,271	12.5
수수료·사용료	16,073	1.8	15,903	1.8
잡수입	52,583	5.9	51,786	5.8
합 계	888,071	100	889,300	100

자료 : 일본 총무성 홈페이지(<http://www.home.soumu.go.jp/>).

<표 II-2> 일본 국고보조부담금의 구성(2000년 예산)

(단위: 억엔)

구 분		대상사업	예산액(비중)
국 고 부 담 금	일반행정	의무교육직원급여, 생활보호, 직업능력개발, 지적조사	58,567(45%)
	건설사업	도로, 하천, 토지개발, 소·중학교건물	28,377(21.7%)
	재해복구	재해구조사업, 도로, 하천, 임도, 학교 등의 재해복구 경비	337(0.25%)
	소 계		87,282(67%)
위탁경비		국회의원 선거, 통계조사, 외국인 등록, 검역, 건강보험 등	2,185(1.6%)
장 려 적 · 재 정 원 조 적 보 조 금 등	보조금	경찰비보조금, 폐기물처리시설정비보조금, 농약구조개선사업비보조금, 재택복지사업비보조금 등	27,464(21%)
	교부금	국고제공시설등소재시정촌조성교부금, 교통안전대책특별교부금, 전원입지촉진대책등교부금	13,440(10.3%)
	보급금(補給金)	교부지방채원리상환금, 이자보급금	14(0.01%)
	소 계		40,918(31.4%)
합 계			130,384(100%)

미를 가지고 있다.

일본의 부담금은 모두 4개의 항목으로 구성되어 있는데⁵⁾, 첫 번째 항목은 국가가 법에 정해진 사업을 수행함에 있어서 부담하여야 할 경비이고, 두 번째 항목은 국가가 건설 사업을 수행할 경우의 부담금, 세 번째 항목은 국가가 재해와 관련하여 지출하여야 하는 경비이며, 마지막 항목은 국가 사업으로서 국가가 전액 부담하여야 하는 경비이다.

일본의 부담금 제도가 우리나라와 가장 크게 다른 점은 지방재정법에 구체적으로 부담금의 지원 대상을 명시하고 있다는 점이다. 예를 들어 일본 지방재정법 제10조의 1에 해당하는 부담금 사업은 주로 의무교육, 생활보호, 보건소 운영, 모자보건, 직업능력개발 등과 같은 교육, 사회복지, 의료보호와 관련된 것들이다. 제10조의 2에 열거된 부담금 지원 대상사업은 도로·하천·항만 관련 토목사업, 林道 건설, 도시계획, 공영주택 등과 관련된 사업들이고, 제10조의 3에 열거된 사업들은 재해구조사업과 재해복구 관련 사업들이다. 또한 국가가 전액 부담하여야 하는 사업들로는 국회의원 선거, 외국인 등록, 통계조사, 검역에 따른 비용이 열거되어 있다.

일본의 부담금과 관련하여 또 한 가지 주목하여야 할 점은 국가의 부담금 부담원칙인데, 지방재정법 제11조에는 국가 및 지방자치단체가 부담하여야 할 경비의 규정이 법 또는 성령에 정하지 않으면 안되도

록 하고 있다. 또한 지방재정법 제12조는 지방자치단체가 부담하는 경비는 지방교부세를 산정할 때 기준재정수요액에 산입시켜서 제10조에 의하여 지출되는 경비는 국가적 차원에서 인정되는 경비임을 분명히 하고 있다.

이처럼 일본에서의 국고부담금은 국가가 매년 예산에서 지출하는 금액이지만 그 성격을 최대한 객관화시키기 위하여 배분 근거를 법제화하고 있기 때문에 국고부담금은 특정보조금이 일반적으로 갖는 단점, 즉 배분의 임의성이 크다는 비판을 국고보조금에 비하여 적게 받는다. 또한 일본은 부담금과 보조금의 성격을 지방재정법에 명확하게 구분하여 놓았기 때문에 국고보조금 정리의 일환으로 국고보조금 대상 사업들 중 부담금적 성격이 있는 것들을 꾸준히 선별하고 있고, 또한 현재의 운영 기준에 비추어 보았을 때 그렇지 아니한 것들도 부담금적 성격의 보조금을 만들기 위하여 노력하고 있다. <표 II-2>에 나타나 있는 것처럼 2000년 예산을 기준으로 보았을 때 국고부담금은 전체 국고보조부담금 13조엔의 67%인 8조 7천억엔으로 국고보조부담금에서 가장 큰 비중을 차지한다. 따라서 일본의 이전재원에서 임의적 문제가 가장 많은 조건부보조금의 비중은 상당히 낮다고 볼 수 있을 것이다.

국고보조부담금 중에서 교부금은 지방정부에 대한 보상금과 같은 성격을 지니고 있어서 일반적으로 객관적 통계 지수에 의하여 지방정부에 배분된다. 따라서 이 역시 보조금 산정의 임의성이란 비판을 많이 받

5) 일본 지방재정법 제10조.

는 항목은 아니다. 그러나 일본의 「지방분권추진위원회」의 권고 내용을 보면 교부금에서 통계지표에 의하여 지급되는 금액의 비중을 높이라는 것이 있는데(토지이용 규제 등 대책비 교부금), 이러한 예를 보면 교부금이 전액 통계지표에 의하여 배분되는 것이라고는 보기 힘들 것으로 보인다. 그러나 그 성격상 교부금은 심사에 의하여 배정되는 국고보조금에 비해서는 훨씬 더 객관적인 기준에 의하여 배분되고 있는 것은 틀림 없다. 보급금은 지방정부의 이자부담을 덜어 주는 이전재원이고, 위탁비는 지방정부가 국가사업을 할 때 들어가는 경비를 부담하는 이전재원이다.

결국 일본의 국고보조부담금 중 매해 예산 심의에 의하여 결정되고, 각 중앙정부 부처의 입김이 가장 많이 작용하는 것이 국고보조금인데, 2000년 예산에서의 국고보조금이 2조 7천억엔으로 국고보조부담금에서 차지하는 비중이 약 21%이다. 이 국고보조금은 우리나라의 국고보조금과 매우 유사한 제도이고, 그 개선의 필요성이 끊임없이 제기되고 있다. 그러나 일본에서는 법률에 의하여 객관적으로 집행하는 국고부담금과, 매년 심사에 따라서 배분되는 국고보조금이 명확하게 구분되어 있다는 점이 우리나라의 국고보조금과 차별되는 장점이다.

일본에서 국고보조금의 개선방향은 이미 언급한 바와 같이 국고보조금의 부담금화와 함께 이른바 통합보조금의 활용이다. 통합보조금은 유사사업을 통합하여 사업 전체를 기준으로 보조금을 지원하는 것인데 후술하는 미국의 통합보조금과는 그 특징

이 다른 것으로 보여진다.

일본의 농림성과 건설성이 발표한 2000년 국고보조금 지원신청에 대한 지침을 보면 통합보조금의 실시 방안이 담겨져 있는데, 그 원칙은 주에 나타나 있는 대상사업들⁶⁾ 중 구체적인 사업시설과 내용에 있어서 지방정부가 중앙정부보다 더 잘 알고 있는 세부사업들에 대해서는 통합보조금을 신설하는 것으로 되어 있다. 이러한 원칙하에 신설된 통합보조금으로는 「주택 택지 관련 공공시설 정비촉진 사업 관련 통합보조금」, 「도시 재개발 관련 공공시설 정비촉진 사업 관련 통합보조금」, 「주택 시가지 정비 종합지원사업 관련 통합보조금」 등이 있는데, 이러한 노력들이 실질적인 효과를 거둘 것인가에 대해서는 그다지 낙관적이지 않다. 일본의 현을 방문하여 인터뷰한 결과에 의하면 지방공무원들은 통합보조금을 어떻게 신청하고 심사를 받을 것인지에 대하여 정확하게 이해하지 못하고 있었고, 중앙정부(건설성, 농림성)의 통합보조금 관련 지침서 역시 통합보조금의 효과를 거두기 위한 구체적인 실행 계획(action plan)이 결여되어 있다. 사실 통합보조금이 성공

6) 2급하천, 공영주택, 공공하수도(대규모 사업, 수질보전 등 광역적 영향을 미치는 사업, 종말처리장 또는 펌프장과 관련된 시설은 제외), 도시공원(방재공원, 대규모 공원, 국가적 사업과 관련된 공원 제외), 항만의 기존시설 유효활용(항만이용고도화촉진사업에서 국부개량사업 또는 보수사업의 통합), 농업농촌 정비사업(농촌종합정비사업 또는 집락지역 정비사업을 대상), 어항어촌 정비사업(어항환경정비사업 또는 어항어촌종합정비사업을 대상)

하기 위해서는 어떻게 통합된 사업에 대한 보조금이 결정되며, 지원기준과 심사기준이 무엇인가가 문제의 핵심이라고 할 수 있는데 미국에서 통합보조금의 도입을 위하여 마련한 지침을 참고로 할 때 일본에서의 통합보조금에 대한 접근 방법은 상당히 막연하다는 평가를 내릴 수 있다.

나. 미국

미국은 지방자치의 표본이라고 할 수 있을 만큼 지방정부가 다양하고, 또한 매우 복잡한 정부간 관계를 가지고 있는 국가이다. <표 II-3>에는 미국 주정부와 지방정부의 세입 구성이 나타나 있는데, 1999년

을 기준으로 주정부와 지방정부의 세입은 각각 9,060억 달러와 8,390억 달러이었다. 주정부는 연방정부로부터 2,389억 달러 정도를 이전재원으로 지원받고 지방정부로부터 역교부금 형태로 147억달러가 이전되어 주정부 전체세입에서 이전재원이 차지하는 비중은 약 28%이다. 그러나 주정부는 지방정부에 약 2,958억 달러를 지원하기 때문에 주정부의 순 지출은 자체 수입보다 약간 적은 편이다. 지방정부는 연방정부와 주정부로부터 약 3,276억 달러를 지원받아 지방정부 세입에서 이전재원이 차지하는 비중은 약 39%이다. 이와 같은 미국 지방정부의 이전재원에 대한 의존도는 우리나

<표 II-3> 미국 주·지방정부의 세입 구조(1999년)

(단위: \$1,000)

구 분	주·지방정부 합계	주정부	지방정부
일반회계 세입총계	1,434,464,147	906,076,110	839,031,444
이전재원	270,627,892	253,691,979	327,579,341
연방정부로부터	270,627,892	238,940,986	31,686,906
주정부로부터	-	-	295,892,435
지방정부로부터	-	14,750,993	-
자주재원	1,163,836,255	652,384,131	511,452,103
조세수입	815,776,697	499,943,213	315,833,484
재산세	240,106,822	11,654,233	228,452,589
매상세	290,992,942	239,367,273	51,625,669
개인소득세	189,308,854	172,764,266	16,544,588
법인세	33,922,371	30,765,625	3,156,746
자동차세	15,342,018	14,083,281	1,258,737
기타	46,103,690	31,308,535	14,795,155
세외수입	348,059,558	152,440,918	195,618,619
경상세외수입	210,885,236	79,308,034	131,577,181
기타세외수입	137,174,322	73,132,884	64,041,438

자료 : U.S. Census Bureau(<http://www.census.gov/govs/>).

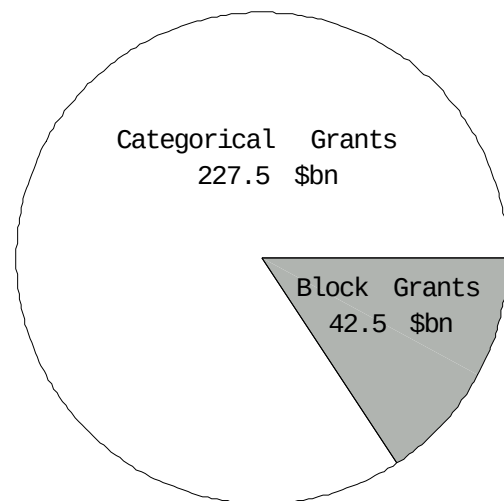
라 지방자치단체의 이전재원 비중이 전체 세입의 약 40%라는 점을 감안할 때 결코 낮은 것이라 할 수 없다.

미국의 주정부와 지방정부에게 있어서 이전재원의 규모가 이처럼 크지만 이전재원의 대부분이 조건부보조금으로 지원된다는 점은 미국 지방재정이 다른 국가의 경우와 구별되는 가장 큰 특징이라고 말할 수 있다. GAO(1996)에 따르면 1994년을 기준으로 연방정부의 이전재원의 종류가 모두 633개이었는데, 이 중에서 협의의 포괄보조금(block grants)이 16개에 불과하고 나머지 617개가 모두 사업별로 보조금이 지원되는 특정보조금이었다.

유럽연합의 헌장이나 재정학 교과서에 나타나 있는 특정보조금의 부정적 평가에도 불구하고 미국에서 왜 특정보조금이 이처럼 큰 비중을 차지하는가는 매우 흥미로운 의문 사항이다. 지방재정과 관련하여 학술적, 정책적 연구를 많이 해 온 Gramlich(1993)의 경우 조건부보조금의 장점을 역설하고 있기는 하지만⁷⁾, 특정보조금은 미국 상원의원들이 나눠먹기식으로 자신들의 지역구에 가져가는 정치적 시혜(pork barrel) 수단에 불과하다는 주장이 오래 전부터 제기되고 왔다⁸⁾. 이러한 이유

때문에 미국에서도 특정보조금을 통합하거나 단순화시키려는 노력이 지속적으로 전개되어 왔는데 그 중 대표적인 것이 1980년대 진행된 특정보조금의 포괄보조금화 노력으로 1980년까지 있었던 5개의 포괄보조금에 9개의 포괄보조금이 추가되었고 다시 1990년 초반에 두 개의 포괄보조금이 운영되어 1994년을 기준으로 16개의 포괄보조금이 도입되었다. 또한 1996년에는 개인에게 지원되는 보조금 중 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)를 포괄보조금인 TANF(Temporary Assistant to Needy Families)로 전환하여 그 성과가 성공적이었다는 평가도 받고 있다⁹⁾. 이러한 노력의 결과 미국의 지방재정에서 포괄보조금이 차지하는 위상은 결코 무시할 수

[그림 II-1] 미국 연방정부 보조금의 규모(1999)



자료 : Canada(2000).

7) "I see no strong rationale for unconditional grants anywhere in the system. Matching grants are preferred ways of dealing both with benefit spillovers and with disparate abilities to finance human capital distributional programs." (Gramlich(1993), p. 235)

8) Monypenny(1966).

9) The Economist(2001)

는 없다고 할 수 있는데 포괄 보조금의 수가 전체 보조금의 2.5%에 불과하지만, 규모 면에 있어서는 1999년의 경우 포괄보조금이 425억 달러로 전체 보조금의 약 16%를 차지한다.

미국에서는 국고보조금의 개선을 위하여 포괄보조금 도입을 지속적으로 추진해 왔지만 특정보조금을 포괄보조금으로 전환하는 데에는 한계가 있기 때문에 사안에 따라서는 유사사업을 통합하여 항목간 전용이 될 수 있는 방안도 적극적으로 검토하고 있다. 이 중 대표적인 것이 EPA (Environmental Protection Agency)가 추진하고 있는 통합보조금(Performance Partnership Grants; PPGs)이다. EPA는 1996년 몇 개의 지방정부를 지정하여 통합보조금을 실험적으로 운영하였고, 이듬해인 1997년에는 이를 전지역으로 확대하였는데, 33개의 주에서 PPGs를 신청하였다고 한다.

PPGs는 특정보조금을 일괄적으로 통합하여 이를 객관적인 통계지표를 토대로 배분해 주는 포괄보조금은 아니다. 그 내용을 구체적으로 보면 사실상 사업심사를 통하여 재원을 배분하는 특정보조금의 운영방식을 유지하되, 지방정부와의 사전협의를 거쳐 각 대상사업간 예산전용을 허용하는 방식이다. EPA가 최근 도입한 통합보조금의 개요는 다음과 같다. PPGs의 대상사업은 공해방지(Air pollution control), 수질오염방지(Water pollution), 하수처리(Underground water source protection), 납중독방지(Lead-based paint program) 등 각각이 개별법에 의하여 특정보조금의

대상이 되는 17개의 사업인데, 이 중에서 지방정부는 통합보조금에 포함될 대상사업을 선택한 후 통합예산(consolidated budget)을 작성하여 EPA에 통합보조금 신청서를 제출한다¹⁰⁾. EPA의 지역사무소(EPA regions)에서는 각 지방정부가 신청한 통합보조금의 신청을 받은 후 세부적 내용을 심사한 후 중앙정부에 통보하고 통합보조금에 대한 EPA 본부의 사전 승인을 받는다.

사업을 통합할 경우 통합사업에 대한 보조율 계산이 어려운데, PPGs의 보조율 계산은 개별사업에 대한 보조율을 기반으로 한다. 즉, 각 대상사업별로 현존하는 특정보조금 체계 내에서 지방정부 부담액과 중앙정부의 부담액을 계산한 후 이를 단순 합산하여 최종적인 통합보조금의 보조율이 결정된다. 따라서 통합보조금을 받더라도 개별보조금을 받는 경우에 비하여 지방정부의 부담이 줄어들지는 않는다. 일단 통합보조금이 승인되면 개별 대상사업별 지출액은 추적하지 않는다. 그러나 지방정부는 통합보조금을 신청할 당시 제시한 지출계획서에 따라 보조금을 지출하였는지를 감사받을 수 있도록 지출내역을 기록하여야 한다. 일단 통합보조금이 승인되면 통합보조금 내의 특정보조금 대상사업은 개별성을 상실한다. 따라서 통합보조금 승인 이후에는 개별 대상사업의 추가 또는 삭제가 불가능하다. 또한 잔액이 남더라도 다음 연

10) 신청서에는 통합보조금의 지출계획서(work plan) 및 통합 근거가 제시되어야 한다.

도의 통합보조금 계획 내에서 잔액을 소화할 수 있을 경우에는 이를 회수하지 않는다.

Ⅲ. 결 론

국고보조금은 지방정부가 담당하는 사무 중 누출효과가 있는 사업들을 장려한다는 분명한 의의를 지니고 있지만 현실적으로는 이상적인 형태로 국고보조금이 운영되는 사례를 찾기가 쉽지 않다. 이러한 이유 때문에 유럽, 일본, 미국 등에서는 국고보조금의 축소와 개선 노력을 지속하여 왔다.

국고보조금의 개편방안을 강구함에 있어서 유럽, 일본, 미국은 각각 나름대로의 시사점을 제공한다. 우선 유럽에서 추진되어 온 국고보조금의 일반재원화는 원칙론적인 측면에서 우리나라가 장기적으로 고민할 수 있는 대안이 될 것이다. 우리나라의 제도와 관련하여 보다 현실적으로 고려될 수 있는 것은 일본의 국고보조금 개편방안인데 비록 대대적인 국고보조금의 축소는 일본도 실패하였지만 국고보조금을 부담금과 보조금으로 명확히 분류하여 후자를 전자에 편입시키는 노력, 그리고 부분적으로 통합보조금을 도입하고자 하는 노력은 우리에게 참고가 될 것이다.

미국의 경우 국고보조금이 가장 철저하게 운영되고 있는 국가인데, 국고보조금 대상사업과 기준의 명확성, 지난 30여년 동안 가능한 대상에 대하여 포괄보조금을 도입하는 노력을 지속해 온 점, 그리고 유사사업을 통합하면서 실행계획을 매우 세밀하

게 짜고 또한 이를 중기적으로 추진하고 있다는 점은 우리나라에서 개편이 매우 어려운 국고보조금을 세련화시키기 위하여 반드시 참고로 해야 할 점이라고 생각된다. 

참고문헌

- 김정훈, 『국고보조금의 개편방안』, 한국조세연구원, 2000.
- 행정자치부, 『2001 국고보조금 신청지침』, 2000.
- Canada, B., “Federal Grants to State and Local Governments: Overview and Characteristics,” *CRS Report for Congress*, 2000.
- The Economist*, “America’s great achievement,” August 23rd, 2001.
- Fix, M. and D. Kenyon (ed.), *Coping with Mandates: What Are the Alternatives?*, The Urban Institute, 1989.
- GAO, *Federal Grants: Design Improvements Could Help Federal Resources Go Further*, 1996.
- Gramlich, E., “A Policymaker’s Guide to Fiscal Decentralization,” *National Tax Journal* 46, 1993, 229-236.
- Monypenny, P., “Federal Grants-in-Aid to State Governments: A Political Analysis,” *National Tax Journal* 13, 1966, 11-16.