



국고보조금제도의 향후과제

임성일

한국지방행정연구원 연구위원

1. 서론

현 정부는 출범과 함께 지방분권 정책을 천명하였고 그러한 정책기조는 현재까지 유효하게 유지되고 있다. 재정분권은 권한과 재원의 이양을 한 축으로 하면서 또 다른 한 축으로 재정 책임성(fiscal accountability)을 중요한 요인으로 요구한다. 우리의 재정분권 과정에서 이들 요인이 적절한 균형을 이루면서 실천되고 있는지에 대하여는 현 단계에서 쉽게 속단하거나 평가하기 힘들다. 다만, 한 가지 분명한 사실은 재정분권이 진정한 결실을 맺기 위해서는 권한과 재원을 이양하는 주체와 분권의 수혜자들이 지속적으로 자기 점검을 하는 가운데 상호 대화와 비교분석을 통해 제도개선을 해나가야 한다는 점이

다. 이 글이 관심을 두고 있는 국고보조금제도도 이러한 범주에 속하며, 재정분권을 추구하는 과정에서 심도 있게 고려되어야 할 중요한 정책수단 중 하나이다. 그것은 국고보조금제도가 중앙재정과 지방재정간을 연계시키는 핵심 고리이면서 국가재정자원의 효율적, 효과적 사용에 영향을 미치는 중요한 재정제도이기 때문이다.

세계 각 국은 재정분권을 추진하는 과정에서 몇 가지 중요한 정책 선택과 정책 혼합(policy mix)을 해왔다. 먼저, 각 국은 국가와 지방간의 “적정 재정할당(optimal fiscal allocation)”을 모색하는 과정에서 조세제도와 재정이전제도의 정책적 선택을 하였다. 그 다음으로는 선택된 지방세제도에 포함될 적정 세목을 선정하였고 동시에 특정보조금

(specific grant)과 일반보조금(general grant)간의 적절한 정책혼합을 선택하였다. 이러한 정책선택 과정에서는 적어도 이론적으로는 이해당사자간의 합의가 필수적으로 요구되지만 실제에 있어서는 반드시 그와 같은 합의 절차가 적절히 준수되는 것만은 아니었다. 현실적으로 이러한 정책 선택과 관련하여 한국 보편적으로 적용되는 원리나 처방은 존재하지 않고, 각국의 정치·경제·인구 사회적 여건에 의해 국가 특정의 정책기조와 수단들이 선택되고 있다. 우리나라의 경우 중앙·지방간 재정할당은 상대적으로 재정이전제도에 중점을 두는 정책적 선택이 이루어졌고, 그것은 90년대의 특정보조금 주도형에서 2000년대의 특정보조금·일반보조금 공유형 체제로 전환되는 정책선택으로 구체화 되었다. 이와 같은 사실을 인식할 때, 이 글에서 다루고자 하는 국고보조금제도(보조금이론에 의하면 특정보조금으로 분류됨)는 지금까지의 재정분권은 물론 향후의 재정분권에 중요한 영향을 미치는 제도적 요인으로 간주된다.

국고보조금제도는 역사적으로 지방교부세제도와 더불어 우리나라 재정이전제도의 근간을 형성해 왔다. 지방교

부세제도는 중앙·지방간의 수직적 재정불균등과 지방자치단체간에 존재하는 수평적 재정불균등을 완화하는 기능을 담당해왔고, 국고보조금제도는 국가와 지방자치단체가 상호 이해관계를 지니는 사업의 효과적 수행을 목적으로 재정 효율성 기능을 담당해 왔다. 이와 같은 기능적 특성은 지방교부세제도의 운영방식(재정 형평성 요인을 반영하는 배분공식에 의해 자금이 배분되고 그것을 자치단체가 자유롭게 사용할 수 있도록 조치함)과 국고보조금제도의 운영방식(중앙정부가 자금의 사용용도와 지원비율을 정해서 지방에 재정을 지원하고 지원된 자금을 관리·정산하도록 제도화함)에 차별적으로 반영되어 나타나고 있다. 이와 같은 제도적 특성과 기능을 고려할 때 지방교부세는 일반보조금(general grant), 그리고 국고보조금은 특정보조금(specific grant)으로 구분 정의된다.

국고보조금제도는 그동안 국가재정 자원의 활용 및 관리 수단으로서 그 나름의 순기능을 발휘하였다. 반면에 국고보조금제도는 대상사업 유형 및 사업 선정, 기준보조율, 지방비 부담, 자금 안정성, 소액·유사사업 과다, 사업 계획성, 사업성과관리 등의 측면에서 문

제점을 드러내었다. 이들 문제 중 일부는 「보조금의예산및관리에관한법률」 제정 이후 조금 개선되었으나 본질적인 개선에 이르지 못하였고, 그 후 외환위기를 전후로 대부분 국고보조금 특유의 구조적, 행태적 문제점으로 재 부각되었다. 이러한 상황을 인식한 정부는 2003년에 국고보조금정비계획을 수립하고 국고보조금 실태조사 등 작업을 거친 다음 2004년에 제도개편을 단행하였다. 당시의 제도개편은 국고보조금제도 외에 지방양여금제도, 지방교부세제도 전반에 걸치는 중폭 이상의 구조개편과 병행 추진되었다. 그것은 지방양여금제도의 폐지(2004년 말)와 일부 양여금사업의 국고보조사업 이관, 일부 국고보조사업의 지방자치단체 이양, 그리고 일부 국고보조사업의 국가균형발전특별회계(2005년 신설) 및 지방교부세(분권교부세) 이관으로 압축된다.¹⁾ 제도개편의 결과 국고보조 대상사업의 유형과 수에 있어서는 어느 정도 합리적인 조정이 이루어졌으나 앞서 언급한

전통적인 문제점 - 기준보조율, 자금 안정성, 지방비부담, 사업계획성, 성과 관리 등과 관련된 문제점 - 은 거의 개선되지 못하였다.

국고보조금제도의 도입목적과 제도적 특성을 고려할 때 동 제도는 국가재정의 효율적 관리 수단으로서 주 기능을 담당해야 한다. 하지만 아쉽게도 그에 대하여 체계적으로 실증분석한 사례가 없어서 제도의 성과를 객관적으로 평가하는 데는 기본적인 계가 있다. 이 문제는 빠른 시일 내에 정부와 전문가 집단이 함께 나서서 공정하게 점검되어야 한다. 그리고 전통적으로 강조된 재정 효율성 기능에 더해 자율성과 책임성이 새로운 재정운영원리로 채택되고 있는 시대적 상황 변화를 고려하면서 앞으로 국고보조금제도가 지향해야 할 몇 가지 원리 내지 방향적필요가 관점을 재 조망할 있다.

이와 같은 상황 인식을 하면서 이 글은 2000년 이후 국고보조금제도를 둘러싸고 전개되어 온 정책변화의 기본방향

1) 제도개편의 결과 국고보조사업의 내용과 규모 그리고 기능면에서 상당한 변화가 발생하였다. 예컨대, 2005년 이전에는 11, 12조원대이던 국고보조금의 규모가 2005년에는 10조원대로 감소하였고(국가균형발전특별회계사업 제외), 대상사업 또한 종전의 약 500개 내외에서 300여 개 사업으로 크게 줄어들었다. 사업 기능면에서는 종전 지방양여금제도가 담당하였던 수질환경부문(하수종말처리사업 등)이 국고보조사업으로 이관되면서 환경사업기능이 추가된 반면 근년에 중추적 기능으로 부상되었던 보건복지 기능은 분권교부세제도의 도입으로 인해 상당 수준 감소되었다.

및 제도개편의 골격을 살펴보고, 그것을 토대로 국고보조금제도의 바람직한 개선방향을 모색하는데 그 목적이 있다. 이러한 목적은 이제 막 출범하는 제4기 민선자치단체장체제의 정착·발전적 측면과 아울러 바람직한 중앙·지방정부간 재정관계의 큰 틀을 재 조망하는 측면에서 중요한 의미가 있다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제2항에서는 국고보조금이 지방재정에서 차지하는 위상을 지방교부세 등 다른 재정이전제도와 더불어 역사적으로 조망하고 있다. 아울러 제2항에서는 2004년에 개편된 국고보조금제도의 최근 현황 및 문제점에 관하여 기술하고 있다. 제3항은 국고보조금의 현황과 문제점에 대한 인식을 토대로 향후 바람직한 제도적 개선방향을 모색하고 있으며, 제4항은 종합 및 결론이다.

II. 지방재정과 국고보조금제도

1. 지방재정의 성장과 재정이전 제도의 역할 및 위상 변화

현 정부의 출범 이후 지방재정(지방교육재정 포함)의 규모는 사상 처음으

로 중앙재정의 규모를 초과하였고, 특히 금년에 와서는 지방예산 규모가 최초로 100조원 대(예산순계 기준: 101조 3,522억원)를 돌파하기에 이르렀다. 재정 규모의 증가현상을 두고 질적 측면의 검토 없이 단순히 양적 측면의 의미를 강조하는 것은 문제가 있지만, 100조원 대의 지방재정을 효율적이고 효과적으로 관리해야 하는 업무의 중요성을 강조하는데 대하여는 특별한 이견이 없을 것이다.

2006년도 예산에 의하면 중앙재정과 지방재정의 지출비중은 약 46.1% 대 53.9%(지방자치단체재정 40.5%, 지방교육재정 13.4%)로 지방재정이 우위를 보이고 있다. 그리고 총 정부지출(중앙재정지출+지방재정지출)에서 지방교육재정을 제외한 지방재정지출의 점유 비중은 약 40% 수준이다. 지방자치제도의 도입 이후 최근까지 총 정부지출에서 지방재정지출이 차지하는 비중이 연도별로 약 35~40% 수준을 보인 점을 상기할 때 이러한 수준은 사실상 과거 최고 수준이다.

90년대 후반 이후 지방재정의 세입내역은 다음과 같은 특징적 현상을 보였다. 그것은 (1)지방재정 규모의 급성장, (2)이전재정수입의 규모·비중 급성장,

(3)이전재정수입 중 일반보조금 비중의 급성장(지방이 자율적이고 탄력적으로 활용할 수 있는 일반보조금 즉, 지방교부세의 비중이 상대적으로 크게 증가하였음)이다. 이 가운데서도 이전재정수입의 규모와 상대 비중이 크게 증가한 현상은 1990년대에 비해 2000년대에 두드러지는데, 이것은 지방재정 상의 이전재정(지방교부세, 국고보조금 등) 위상이 2000년대에 와서 점점 더 중요해지고 있음을 의미한다. 이러한 배경에는 2000년도에 있었던 지방교부세 법정교부율 인상조치를 비롯하여 2005년을 전후로 정부가 단행한 각종 정부간 재정이전제도의 개편이 중심적인 역할을 하였다. 근년에 진행된 각종 중앙·지방간 자원배분 정책들은 조세제도보다 재정이전제도에 상대적으로 무게를 더 두었고, 이것은 한국 재정분권의 주요 특징적 단면의 하나로 간주될 수 있다.

지방재정의 성장과정에서 국고보조금 등 이전재정수입이 연도별로 어떻게

변화해 왔는지에 대하여 살펴보면 다음과 같다.²⁾ 지방재정수입에서 이전재정수입(또는 의존수입)이 차지하는 비중은 1990년대 이후 최근까지 연도별로 30~35% 수준에서 등락을 거듭해 왔다. <표1>에 나타난 바와 같이 전체 이전재정수입에서 지방교부세가 차지하는 비중은 2001년의 13.1%에서 2006년의 19.1%로 크게 증가하였다. 그것은 특히, 2005년을 기점으로 두드러지는데 그 배경에는 지방교부세의 법정 교부율 인상(2005, 2006)과 지방양여금 대상사업(도로사업분)의 지방교부세 편입 그리고 분권교부세제도의 도입이 주도적 역할을 하였다. 지방교부세제도와 마찬가지로 국고보조금제도 또한 2000년대에 들어와 규모 증가와 함께 지방재정 상의 위상 제고를 경험하였다.³⁾ 구체적으로, 지방재정세입 가운데 국고보조금이 차지하는 비중은 연도별로 11.4~18.1% 수준에서 등락을 보이는 가운데

2) 재정분권을 추구하는 과정에서 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)의 정책수단을 어떻게 선택하고 또한 그 세부정책수단의 재정 위상이 어떻게 변화하는지를 파악하는 것은 재정분권의 질적 수준과 향후 과제를 논의하는데 있어서 매우 중요하다.

3) 일반적으로 국고보조금이 시·도비보조와 지방비 부담을 수반하는 점과 아울러 '매칭펀드(matching fund)' 시스템이 가격효과(price effect)와 소득효과(income effect) 메커니즘을 통해 지방재정과 지역경제에 직·간접적인 영향을 미치는 점을 감안한다면 국고보조금이 지방재정상에서 차지하는 중요성과 파급효과는 총액규모가 제시하는 것보다 훨씬 더 큰 것으로 평가된다(임성일, 2004).

〈표 1〉 국고보조금, 지방교부세 등의 규모 및 비중 변화(1995, 2000~2006)

(단위 : 억원, %)

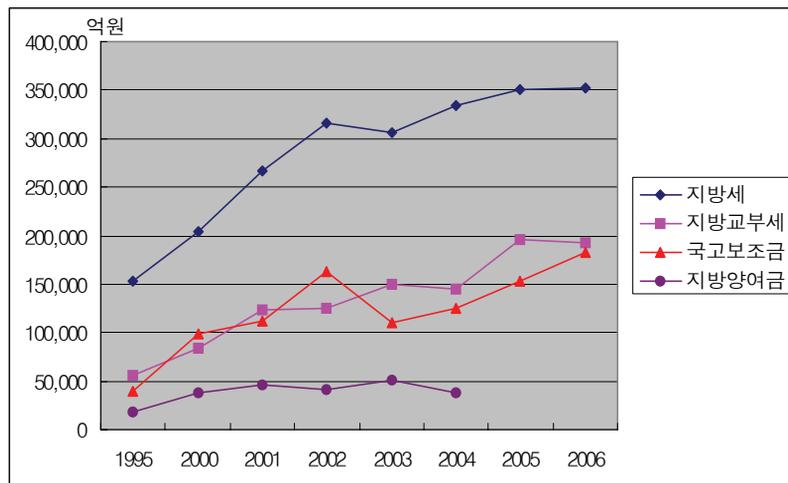
	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
지방세	153,169 (29.2)	203,616 (26.4)	266,399 (28.3)	315,835 (28.6)	306,167 (31.4)	334,656 (34.9)	350,048 (32.7)	352,751 (34.8)
지방교부세	56,746 (10.8)	84,494 (10.9)	123,500 (13.1)	124,791 (11.3)	149,535 (15.3)	144,769 (14.6)	196,541 (18.4)	193,177 (19.1)
지방양여금	18,701 (3.6)	37,134 (4.8)	46,281 (4.9)	41,901 (3.8)	51,516 (5.3)	37,432 (3.8)	-	-
국고보조금	38,883 (7.4)	98,885 (12.8)	111,779 (11.9)	162,189 (14.7)	111,074 (11.4)	125,007 (12.6)	153,502 (14.3)	183,316 (18.1)
계	523,789	771,761	939,956	1,105,078	975,256	988,924	1,070,625	1,013,522

자료: 행정자치부, 「지방자치단체예산개요」, 2003, 2006.

주 1: 일반회계와 특별회계를 합친 세입순계임; 2002년까지는 결산액, 2003~2005년도는 최종예산액, 2006년은 당초예산액임; 국고보조금의 경우 중앙부처 확정액을 의미함.

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

〈그림 1〉 주요 지방재정 세입변수의 변화추이(1995, 2000~2006)



주: 지방양여금제도는 2004년 말에 폐지되었고, 2005년 이후의 국고보조금 속에는 국가균형발전특별회계 사업이 포함되어 있음

2003년부터 지속적인 증가 추세를 보이고 있다(<표 1>, <그림 1> 참조).

최근 5년간의 국고보조금 추이를 살펴보면, 과거와 마찬가지로 규모면에서 불안정한 성장경향이 나타나고 있다. 이러한 경향은 무엇보다도 국고보조금이 정치적 판단과 국정운용의 기초 변경 그리고 국가재정의 여건 변화 등에 의해 영향을 받는 것으로 추측된다. 특히, 2005년 이후 국고보조금의 규모에 큰 변화가 나타난 것은 정부가 단행한 중앙·지방간 재정이전제도의 구조 개편 - 지방양여금제도 폐지, 국가균형발전 특별회계 신설, 지방교부세제도 체제 개편, 분권교부세제도 신설, 국고보조금제도 개편 등-에 그 원인을 두고 있다. 지방교부세와 국고보조금을 합친 금액이 지방재정에서 차지하는 비중 또한 2005년을 기점으로 큰 변화가 있었다. 그 비중은 2001~2004년의 26%, 27%대에서 2005년, 2006년의 각 32.7%, 37.2%로 5~10% 정도 급상승하였다. 이와 같은 구조변화는 지방재정의 세입구조가 지방교부세와 국고보조금 중심체제로 변화하고 있음을 의미한

다. 실제로 2004년까지는 지방세의 비중이 지방교부세와 국고보조금을 합친 비중보다 컸으나 이러한 역학관계는 2005년 이후 역전되었다. 한마디로, 중앙·지방간 재정관계의 축이 조세제도 대신 재정이전제도 중심으로 전환되고 있음을 시사한다.

2. 국고보조금제도의 현황 및 문제점

역사적으로 국고보조금제도는 장기적 증가추세를 보이면서 연도별로 불안정한 특징을 보여왔다. 특히, 국고보조금의 자원 불안정성은 해묵은 과제로서 지방재정 운영의 예측성과 계획성에 제약을 초래하는 주요인으로 작용한다. 국고보조금의 증가추세는 특히, 1990년대 중반 이후 두드러지는데 이 기간 중에는 연평균 20% 내외의 높은 성장률이 관측되었다(<표 2> 참조). 2000년대에 들어 와서 국고보조금은 연도별로 기복현상을 보이다가 2004년에 단행된 제도개편과 함께 새로운 추세를 보이고 있다. 2004년의 제도개편 당시 정부는 보충성의 원칙, 포괄적 지원원칙, 성과지향적 자기책임원칙⁴⁾ 아래 국고보조 사업을 크게 (1)사업존치(사업 통·폐

4) 보충성의 원칙은 명백히 국가사무가 아닌 사무에 대하여는 지방자치단체가 관련사업을 우선적으로 추

합 포함), (2)지방이양(지방사무 성격이 강한 복지, SOC, 교육관련 사업 등), (3)국가균형발전특별회계사업 이관(지 전체의 70% 이상이 집중되는 특징을 보여 왔다. 그러나 이러한 경향은 2005년을 전후로 지방재정이전제도의 개편

〈표 2〉 연도별 국고보조금 규모(1996~2006)

(단위 : 억원)

년도	합계	국고보조금	지방비부담	기타
1996	96,365	49,361	32,492	14,512
1997	111,269	55,456	41,390	14,423
1998	133,575	77,656	43,193	12,726
1999	147,774	98,076	40,281	9,417
2000	151,676	98,885	51,217	1,574
2001	161,614	111,779	46,991	2,844
2002	230,077	162,189	66,198	1,691
2003	171,813	111,074	56,619	4,120
2004	188,693	125,007	60,022	3,664
2005	230,391	153,502	73,337	3,552
2006	261,525	183,316	73,885	4,325

자료: 행정자치부, 「2006년도 지방자치단체예산개요」, 2006.

역개발 성격이 강한 복지, SOC, 농림, 문화관광, 산업관련 보조사업)의 세 유형으로 구분 정비하였다.

국고보조금은 전통적으로 보건복지·건설교통·농림 세 분야의 지출에

이 단행되면서 주요 기능별 지출 비중에 변화가 주어졌다. 구체적으로, 국고보조사업의 기능 중 환경기능이 강화된 반면 보건복지기능이 상대적으로 약화되었다. 2005년도 직전까지는 특히, 사회복지분야의 투자비중이 크게 증가하는 현상을 보였는데(기초생활보장제도

진하도록 해주는 원리를 말한다. 포괄적 지원원칙이란 국고보조사업의 운영 방식을 기존의 소규모체제에서 벗어나 일정한 유형의 중대사업단위로 묶어서 포괄보조(block grant) 방식으로 지원하는 원리를 의미한다. 성과지향적 자기책임원칙이란 보조사업 중에서 지방으로 이양할 것은 과감히 이양하고 존치사업에 대하여는 지방의 자율성을 높여주되 각종 재정 책임성 확보장치를 병행 강구하는 것을 의미한다(임성일, 2004).

〈표 3〉 주요 중앙부처의 국고보조금 점유율(2003, 2005년)

		합계	보건복지	건설교통	농림	환경	기타
2003	규모	11조 1,074억원	4조 8,084억원	2조 1,913억원	1조 5,085억원	4,515억원*	2조 5,992억원
	점유비율	(100%)	(43.3%)	(19.7%)	(13.6%)	(4.1%)	(23.4%)
2005	규모	15조 3,502억원	4조 9,478억원	2조 6,054억원	1조 9,700억원	1조 9,257억원	3조 9,013억원
	점유비율	(100%)	(32.2%)	(17.0%)	(12.8%)	(12.5%)	(25.5%)

자료: 행정자치부, 「국고보조금 신청지침」, 2004, 2006

주: *표시는 2004년 수치를 의미함

〈표 4〉 부처별 국고보조사업 현황(2005년 확정액)

(단위 : 억원)

부처명	계	일반국고 보조금	국가균형발전특별회계		
			소계	지역개발	지역혁신
계	153,502	109,298	44,204	41,150	3,054
청소년보호위	7	7			
재정경제부	1,171	1,171			
교육부	50		50		50
외교통상부	697	697			
행정자치부	7,949	2,974	4,975	4,975	
문화관광부	4,150	350	3,800	3,620	180
농림부	19,700	8,375	11,325	11,325	
산업자원부	5,647	2,542	3,105	501	2,604
보건복지부	49,478	49,478			
환경부	19,257	17,603	1,654	1,654	
노동부	105	105			
여성부	6,068	6,068			
건설교통부	26,054	12,934	13,120	13,120	
해양수산부	3,023	1,064	1,959	1,959	
경찰청	310	310			
문화재청	2,063	1,600	463	463	
농촌진흥청	687	373	314	194	120
산림청	3,880	2,780	1,100	1,100	
중소기업청	1,324		1,324	1,224	100
식약청	1	1			
소방방재청	1,881	866	1,015	1,015	

자료: 행정자치부

시행 등으로 인해 사회복지분야의 국고보조금은 전체 국고보조금의 40% 이상을 차지하였음) 이러한 경향은 2005년부터 달라졌다. 2005년도 예산자료에 의하면 보건복지, 건설교통, 농림, 환경의 4개 부문이 전체 국고보조금의 약 75%를 점유하는 것으로 파악된다.

<표 3>에 나타난 바와 같이 2003년과 2005년을 비교할 때, 보건복지 분야는 전체 국고보조금의 43.3%에서 32.2%로 크게 감소한(분권교부세 이관 등) 반면 환경부문은 4% 내외에서 12.5% 수준으로 크게 증가하였다(환경부문의 국고보조금은 2004년에 4,515억 원이던 것이 지방양여금 폐지에 따른 환경관련 재원의 국고보조사업 편입으로 인해 2005년도에는 19,257억 원으로 크게 증가하였다).

2005년도 국고보조금 확정액은 15조 3,502억 원이고 회계별로는 일반국고보조사업 10조 9,298억 원(225개 사업), 국가균형발전특별회계사업 4조 4,204억 원(142개 사업)으로 구분된다. 국가균형

발전특별회계사업은 다시 지역개발계정사업 4조 1,150억 원(130개 사업)과 지역혁신계정사업 3,054억 원(12개 사업)으로 구분된다. 만일 2005년에 도입된 국가균형발전특별회계사업을 전통적인 국고보조사업의 범주에 포함시키지 않을 경우 국고보조금 규모는 약 11조 원이 되는데 이것은 2000년대 초(균특회계 도입 이전)와 비슷한 규모에 해당한다.⁵⁾

여기에서 2006년도 국고보조사업 신청결과⁶⁾에 관해 살펴보면 다음과 같다. 2006년도에 전국의 지방자치단체들은 총 450개 사업에 26조 4,268억 원의 국고보조금을 신청하였다. 이것은 2005년도 신청액(28조 3,517억 원) 대비 1조 9,249억 원 감소한 금액이며, 지방비 부담액은 15조 6,138억 원으로 국고 대 지방비 부담률은 63 : 37이다. 국고보조금의 신청결과를 회계계정별로 파악하면 다음과 같다.

일반국고보조금 신청액은 19조 491억 원(총신청액 대비 72.0%)이고 그에 따

5) 국가균형발전특별회계는 당초 일반보조금의 성격을 지니는 포괄보조금(block grant)을 목표로 도입되었으나 실제 운영과정에서는 당초 목표와 달리 국고보조금과 유사한 특정보조금 방식으로 운영되고 있다. 현재 국가균형발전특별회계에 속하는 사업 중 다수가 종래 국고보조사업으로 운영되던 것이고 실제 운영에 있어서도 국고보조사업의 운영방식과 큰 차이가 없음을 인식할 때 국가균형발전특별회계사업의 대부분을 국고보조사업과 같은 범주에 포함시켜 분석하는 것도 큰 무리는 없다.

6) 이 부분의 내용은 행정자치부의 자료를 참고하고 있음

〈표 5〉 국고보조금 회계 계정별 구성내역(2006년도 신청액 기준)

(단위 : 억원)

구 분	계	일 반 국고보조금	균특회계 국고보조금			
			계	지역개발계정	지역혁신계정	기타
계	420,406	311,213	109,193	63,179	29,595	16,419
국 비	264,268	190,491	73,777	40,982	22,186	10,609
지방비	156,138	120,722	35,416	22,197	7,408	5,811

자료: 행정자치부

〈표 6〉 시도별 신청현황(2005, 2006년)

(단위 : 억원)

시도별	2005년 신청액(A)	2006년 신청액(B)			증가액 (B-A)	증감율 (B/A)
		계	일반	균특		
계	283,517	264,268	190,491	73,777	△19,249	△6.8
서울	23,795	16,282	14,952	1,330	△7,513	△31.6
부산	16,084	12,664	9,694	2,970	△3,420	△21.3
대구	12,305	8,296	6,500	1,796	△4,009	△32.6
인천	13,385	13,368	11,727	1,641	△17	△0.1
광주	9,283	7,921	5,111	2,810	△1,362	△14.7
대전	9,246	7,023	4,705	2,318	△2,223	△24.0
울산	5,621	4,421	2,820	1,602	△1,200	△21.3
경기	32,526	40,394	30,309	10,085	7,868	24.2
강원	21,769	17,487	12,122	5,365	△4,282	△19.7
충북	14,062	10,590	7,218	3,372	△3,472	△24.7
충남	21,050	16,632	10,896	5,736	△4,418	△21.0
전북	19,421	18,565	12,113	6,452	△856	△4.4
전남	29,516	32,890	22,016	10,874	3,374	11.4
경북	26,195	24,185	17,447	6,737	△2,010	△7.7
경남	22,196	26,189	17,979	8,210	3,993	18.0
제주	7,063	7,360	4,882	2,478	297	4.2

자료: 행정자치부

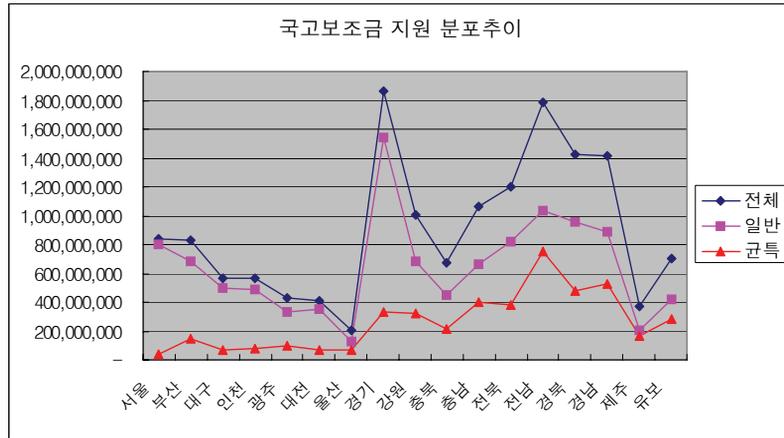
큰 지방비부담액은 12조 722억 원이다(국비 대 지방비 부담 비율은 61 : 39). 균특회계 신청액은 7조 3,777억 원(총 신청액 대비 28.0%)이고 그에 따른 지방비부담액은 3조 5,416억 원이다(국비

대 지방비부담 비율은 68 : 32). 균특회계 중 지역개발계정 신청액과 지역혁신계정 신청액은 각각 4조 982억원, 2조 2,186억 원으로 파악되었다.

국고보조금의 신청규모를 광역자치

〈그림 2〉 국고보조금의 지역별 지원 분포

(단위 : 천원)



자료: 행정자치부

단체 기준으로 파악하면 도(19조 4,284 억원)가 광역시(6조 9,975억원)보다 훨씬 많은 것으로 나타났고, 그 중에서도 경기(40,394억원), 전남(32,890억원), 경남(26,189억원), 경북(24,185억원) 등의 순으로 많게 나타났다. 균특회계(지역 개발계정)의 지역별 신청현황을 살펴보면, 수도권(서울, 경기)이 5,908억원으로 전체의 14.4%를 차지하고 나머지 85.6%를 비수도권(3조 5,074억원)이 차지하는 것으로 나타났다.

2005년 이후 국고보조사업의 규모와 구조에 변화가 생기면서 지역별 자금수혜 면에서도 변화가 생겨났다. 시·도를 기준할 때 전체 국고보조사업의 최대 수혜단체는 경기(최소 수혜단체는

울산)이고, 국가균형발전특별회계만을 고려할 경우 최대 수혜자는 전남(최소 수혜자는 서울)으로 파악되었다. 국가균형발전특별회계의 도입 목적을 고려할 때 낙후지역에 보조금이 상대적으로 많이 지원되는 것은 당연하지만, 일반 국고보조사업의 경우에는 반드시 그럴 필요가 없다. 그 이유는 일반국고보조사업의 경우 재정 형평성 기능보다 재정 효율성 내지 성과 달성에 더 큰 기능적 임무가 부여된다. 그런데 문제는 아직까지 지역별 배분현황에 관한 상세자료와 효과분석에 필요한 거시·미시 통계자료의 수집이 어려워 국고보조사업의 목적 달성 정도가 정확히 파악되지 못하고 있는 점이다. 이것은 거

시적으로 국고보조금제도 전체에 대한 성과평가가 이루어지지 못하고 있음을 의미하고, 미시적으로는 개별 국고보조사업에 대한 성과평가가 이루어지지 못하고 있음을 의미한다. 다만, 한 가지

타나는데 산업자원부(86.3%), 농림부(80.6%), 보건복지부(74.1%) 등의 국고보조율이 상대적으로 높은 반면 중소기업청(55.9%), 여성부(44.9%), 문화관광부(44.1%) 등의 국고보조율이 상대적

〈표 7〉 연도별 국고보조금 현황(예산기준)

(단위: 억원, %)

구 분	소관부처	사업수	사업비 내역				
			계	국고보조금	지방비	재정융자금	수익자부담금
2002	19개 부처	513개	167,901 (100)	107,633 (64.1)	56,469 (33.6)	1,214 (0.7)	2,585 (1.6)
2003	18개 부처	490개	171,813 (100)	111,074 (64.6)	56,619 (33.0)	1,312 (0.8)	2,808 (1.6)
2004	20개 부처	534개	188,693 (100)	125,007 (66.2)	60,022 (31.8)	676 (0.4)	2,988 (1.6)
2005	21개 부처	367개	230,391 (100)	153,502 (66.6)	73,337 (31.8)	443 (0.2)	3,109 (1.4)

자료: 행정자치부

분명한 사실은 국가균형발전특별회계가 전체 국고보조금의 약 1/3에 해당하는 규모이고 배분방식에 형평성 요인이 일부 내장되어 있는 점을 감안할 때 앞으로는 전통적으로 유지되어 왔던 국고보조금의 지원 추이와 사업효과에 일정한 변화가 주어질 가능성이 있다.

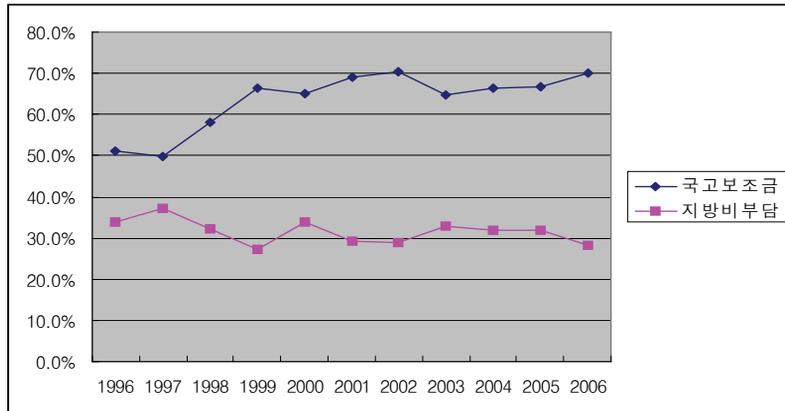
국고보조에 대한 지방비 부담비율은 매년 30%를 조금 웃도는 수준을 보인다. 2005년(예산 기준)의 경우 국고보조사업의 부담주체별 비율은 국가 66.6%, 지방 31.8%, 수익자부담금 등 1.6%로 나타났다(<표 7> 참조). 국고보조비율은 정부부처별로 상이하게 나

로 낮은 것으로 파악된다. 각 중앙부처별 국고보조비율은 일부 부처를 제외하고 연도별로 기복을 보이는데 그것은 매년 부처별로 국고보조사업에 변화가 주어지기 때문이다.

국고보조사업의 수행에 따른 지방비 부담액은 통상 기초자치단체보다 광역자치단체의 부담이 더 큰 것으로 파악된다. 행정자치부에 의하면 2006년도의 지방비 부담률은 특별·광역시 및 도가 47.6%~ 50.5%로 높고, 시·군·자치구가 18.5%~ 26.1% 내외로 비교적 낮은 경향을 보인다. 이와 같은 현상은 기초자치단체가 부담하는 지방비 부담의 일정

〈그림 3〉 연도별 국고보조금 및 지방비 부담(1996~2006)

(단위 : 천원)



행정자치부 자료를 토대로 산정하였음

부분을 광역자치단체가 부담하기 때문인 것으로 해석된다.

국고보조사업의 지방비 부담문제는 기준보조율 책정과 직결되는 것으로 그동안 국고보조금제도를 둘러싸고 끊임없이 제기되어 온 뜨거운 이슈 중의 하나이다. 하지만 끊임없는 문제제기에도 불구하고 실제에 있어서는 객관적인 계량분석이나 체계화된 심층분석, 설문조사 등이 실시되지 못하여 사실상 문제의 본질과 실상을 정확히 파악하지 못하는 측면이 있다. 정확한 실태 파악과 그를 토대로 한 개선방안이 모색되지 않을 경우 국고보조사업을 둘러싼 효율성 시비와 도덕적 해이 문제는 불식되기 힘들다. 지방의 입장에서 볼 때 한 가지 다행스러운 사실은 <그림 3>에

나타난 바와 같이 최근 몇 년간 국고보조의 비율이 60% 중반에서 약 70% 수준에 육박하고 있고 지방비 부담비율이 30% 초반대로 떨어지고 있는 점이다.

국고보조사업의 신청에 대한 반영 비율은 매년 약 60% 내외의 낮은 수준을 보인다. 2005년의 경우 전국의 지방자치단체들은 23개 부처를 대상으로 564개 사업의 28조 3,517억원을 신청하였으나 실제 반영은 21개 부처의 367개 사업, 15조 3,502억원에 불과하였다(사업과 금액의 반영률은 각각 65.1%, 54.1%이다). 2005년도에 비해 다소 떨어지는데 이것은 국고보조사업에 대한 자치단체의 계획과 예측에 문제가 있음을 암시하며 경우에 따라서는 지방재정 운용의 탄력성

에 제약이 주어질 수 있음을 의미한다. 국고보조금의 신청에 대한 반영비율이 전반적으로 낮은 현상을 두고 보는 시각에 따라 지방자치단체가 과다하게 사업을 신청하는 것으로 평가할 수도 있고, 아니면 중앙부처가 사전에 충분히 정보공유를 하지 못하는 것으로 평가할 수도 있다. 어쨌든 중요한 것은 중앙과 지방이 체계적으로 협의하고 지속적으로 정보를 공유하여 국고보조금의 신청 반영비율을 크게 높이도록 노력하는 일이다.

III. 국고보조금제도의 개선방향 및 향후 과제

지금부터는 앞에서 살펴본 국고보조금제도의 현황 및 문제점을 종합적으로 고려하면서 국고보조금제도의 바람직한 개선방향과 향후 과제에 대하여 기술하고자 한다. 바람직한 개선방향은 재정분권의 기본원리라 할 수 있는 민주성, 자율성, 책임성, 효율성 등의 관점에 입각해서 논하고자 하고, 향후 과제는 국고보조금을 둘러싸고 전통적으로 제기되어 왔거나 최근 문제점으로

부각되고 있는 이슈들을 중심으로 논하고자 한다. 먼저, 국고보조금제도의 바람직한 개선방향에 관하여 기술하면 다음과 같다.

첫째, 국고보조금제도의 개선방향을 지방분권이라는 넓은 시각과 중앙·지방간의 자원배분 체계를 합리적으로 재정립하는 관점에서 접근해야 한다. 이것은 재정분권의 여러 수단과 조건 중에서 조세제도와 재정이전제도간에 적절한 조합을 선택하는 문제를 포함하여 재정이전제도 내에서 일반보조금과 특정보조금간의 적절한 조합을 선택하는 문제와 관련이 있다. 현재 정부 내외에서 대안이 강구되고 있지만, 지방자치의 발전적 차원에서 현재와 같은 국세주도의 조세체계를 지방세 강화형으로 개편하고, 필요하다면 재정이전제도의 기능과 역할을 부분적으로 축소하는 정책적 선택을 취하는 것이 합리적인 것이다. 이와 관련하여 단기적으로는 일반보조금(지방교부세)과 특정보조금(국고보조금 등)의 비중을 비슷하게 유지하되, 중장기적으로는 일반보조금이 주도하는 형태의 보조금 체계를 정립하는 것이 바람직하다.⁷⁾ 경제성장과 소득증가, 지방자치의 성숙·발전, 그리고 행

7) 재정이전제도의 구성 - 일반보조금과 특정보조금의 구성, 보조금 운영방식, 매칭(matching) 비율 및

정환경의 변화에 따라 앞으로 지방재정이 떠맡게 될 신 수요 - 환경, 건강, 복지, 고용, 저출산, 고령화, 정보화, 소비자 보호 등 - 를 적절히 고려하면서 2~3년 주기로 국고보조사업체계를 재조정해 나가는 점진적 접근이 필요하다. 이러한 접근은 선진국의 역사적 경향을 참고해 볼 때 상당한 설득력을 지닌다.

둘째, 국고보조금제도의 개선방향을 지방재정의 자율성과 책임성을 제고시키는 관점에서 접근해야 한다. 주지하다시피 자율과 책임은 현대행정과 지방분권의 핵심원리이므로 국고보조금제도를 포함한 각종 재정정책수단들은 이들 원리를 실질적으로 구현할 수 있는 제도적 장치와 역량을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 중앙정부의 필수정책과 지역간 외부효과를 초래하는 사업을 제외한 보조사업을 점진적으로 지방으로 이양시키거나 일반보조금으로 전환시켜 주는 정책기조가 채택되어야 한다. 국고보조 대상사업을 재조정하는 과정에서는 보조사업의 성격, 외부효과의

발생 유무와 수준, 지역별 수혜분포, 국가정책과의 연계성, 지방의 이해관계, 집행의 효율성 등 객관적인 기준과 잣대를 적용하고 가능하다면 지방의 자율성을 높여주는 포괄보조 방식을 채택하는 접근이 바람직하다. 다만, 포괄보조를 해줄 경우 해당보조사업의 수행에 대한 감시·감독·평가장치가 매우 구체적으로 마련되어야 한다. 지방의 자율성에 대한 견제적 기능 즉, 책임성 점검기능이 제대로 가동될 때에만 포괄보조방식이 효과를 발휘할 수 있다. 다시 말하자면, 주요 보조사업에 대하여 사업의 계획단계에서 집행 및 결산단계에 이르기까지 철저한 감시·감독과 성과관리를 해주는 것만이 국고보조사업 분야에서 자율과 책임의 균형을 유지할 수 있는 방책이다.

국고보조금제도는 특성상 중앙정부의 정책의지와 관리·감독기능을 내포하고 있어서 지방재정의 자율성에 제약을 가한다⁸⁾. 현실적으로, 국고보조사업은 국가재정자원의 효율적 활용이라는 본연의 목적 외에 지방재정을 통제하는

방식 등 - 에 따라 지방재정의 위상과 재정파급효과가 크게 달라지므로 이를 염두에 두고 국고보조금제도를 지속적으로 개선해야 한다.

8) 현실적으로 자율성 이슈는 국고보조금 전체를 보는 시각과 개별 단위사업 또는 중앙부처별 사업을 보는 시각에 따라서 분명한 차이가 있고, 아울러 자율성의 침해 정도를 객관적으로 측정하는 수치나 지표가 존재하지 않아 그 측정이 쉽지 않다(임성일, 2004).

수단으로 활용되고 있다. 자율성에 대한 제약 또는 통제는 사업예산의 용도를 규정하는 국고보조사업의 특성상 중앙정부가 의무적으로 그에 대한 관리·감독을 할 수 밖에 없는 상황에서 발생하는데, 이 과정에서 만일 중앙정부가 권한을 초과하여 과도한 관리·감독을 하면 부당한 권한행사(자율성 구속)가 되고 반면에 중앙정부가 자신의 의무를 소홀히 하면 해태가 된다. 이 문제는 재정 자율성과 구속성간의 균형문제인데, 이때 중앙정부가 자칫 균형을 흐트리면 국고보조사업의 수행과정에서 나타나야 할 재정의 효율성, 자율성, 책임성에 제약이 초래된다. 예컨대, 각 중앙부처가 자치단체에 예산을 배정하지 않은 ‘총액계상예산사업’과 ‘미통보사업’을 남발하거나 연도말의 사업 추진, 소액·유사사업의 중복 추진, 그리고 법정정보조율을 준수하지 않는 행위 등은 그 단적인 사례에 해당한다.

셋째, 국고보조금제도의 개선방향을 재정 민주성을 높이는 관점에서 접근해야 한다. 원론적 측면에서 보면 국고보조금제도가 안고 있는 상당수의 문제점들(기준보조율, 지방비부담, 신청주의 예외, 내시·집행 지연 등)이 이해당사자 즉, 중앙·지방간에 협상과 합의, 공

감대 형성 등 각종 민주적 절차와 의사소통을 제대로 이행하지 못하는데 그 원인이 있음을 알 수 있다. 재정민주주의는 예산의 계획·편성·집행·결산·환류의 전 과정에서 발생하는 주요 의사결정과 의사결정에 필요한 정보를 이해당사자들이 함께 참여하고 공유하는 것을 그 핵심으로 한다. 이러한 사실을 인식할 때, 앞으로 중앙·지방정부는 물론 국(주)민을 포함한 모든 이해관계자들이 상생적 결과를 누릴 수 있도록 국고보조금제도의 운영방식을 현재보다 한 단계 높은 민주적 방식으로 실현해야 한다.

지금까지는 국고보조금제도의 중장기적 개선방향을 몇 가지 재정원리에 입각해서 논하였는데, 지금부터는 국고보조금제도의 현안 개선 및 향후 과제에 관하여 기술하고자 한다.

첫째, 국고보조금제도의 재원 및 사업 불안정성 문제에 대해 보다 심도있는 분석을 통해 단·장기 개선방안을 모색해야 한다. 역사적으로 국고보조금은 지방교부세 등 다른 재정이전제도에 비해 재원의 불안정성 문제를 노정하였는데 이 문제는 지방재정 운영의 계획성과 효율성에 혼란을 초래하는 요인으로 작용하였다. 이 문제의 해결을 위해

서는 무엇보다도 국가와 지방자치단체가 내실있는 중기재정계획을 수립하고 그 과정에서 두 주체간에 지속적인 협의와 예측이 이루어져야 한다. 만일 가능하다면 지방이 국고보조사업을 안정적으로 예측하고 계획할 수 있도록 국가(소관 중앙부처)가 향후 2~3년 내에 실행할 국고보조사업의 ‘예비계획(검토서)’를 의무적으로 발간하도록 조치할 필요가 있다. 일부 국고보조사업의 (가)내시조차 제대로 이루어지지 않고 있는 현실 상황에서 향후 2~3년 내에 실행할 국고보조사업의 계획서를 제출하도록 하는 제안에 대해 혹자는 무리한 생각이라고 말할지 모르지만 선진화된 보조사업 수행체제를 구축하기 위해서는 반드시 계획과 예측기능이 강화되어야 한다.

둘째, 국고보조사업의 보조율과 지방비 부담문제를 합리적으로 해결해야 한다. 일부 보조사업의 보조율 설정에 문제가 있다는 주장과 지방비 부담이 상대적으로 많다는 주장은 그 동안 자치단체를 중심으로 끊임없이 제기되어 왔다. 국고보조사업은 자치단체의 투자재

원을 지원하는 측면과 동시에 지방비의 의무부담이라는 제도적 장치를 갖고 있는데, 양자가 적정한 균형을 유지하지 못할 경우 재정운영의 비효율성과 경직성이 초래된다. 따라서 지방비부담의 규모와 비율을 합리적으로 설정하는 동시에 자치단체가 지방비 부담능력 범위 내에서 국고보조사업을 탄력적으로 추진할 수 있는 자율성을 보장해 줄 필요가 있다.⁹⁾ 이론적으로 보면 이 문제는 모든 국고보조사업을 대상으로 국가·지방간의 이해관계 정도와 수혜도 등을 정밀분석하는 접근을 통해서 해결할 성질에 속한다. 하지만 실제에 있어서는 미시자료의 이용가능성 제약과 비용제약 등으로 인해 이러한 접근을 통해 지방비 부담문제를 합리적으로 해결할 가능성은 그다지 높지 않다. 다만, 그 동안 중요한 쟁점이 되어왔거나 부담비율이 전문가적 식견과 상당한 괴리를 보이는 국고보조사업을 대상으로 앞서 언급한 정밀분석을 실시하고 그 결과를 토대로 기준보조율과 지방비부담을 재검토할 필요가 있다(임성일, 2004).

국고보조사업의 지방비 부담문제는

9) 이와 관련하여 행정자치부는 지방비 부담의 적정성을 판단할 수 있는 3개 기준지표 - 지방비부담, 지방비부담 구성비, 지방비부담 충당능력 - 를 개발하고 그것을 특별·광역시, 도, 시, 군, 구의 5개 등급으로 분류하여 적용하고 있다.

국가를 불문하고 언제나 뜨거운 쟁점이자 중요한 과제로 떠오른다. 지방비 부담은 국가와 지방자치단체간의 이해관계 적정성 문제를 포함하여 사업 수행의 효율성과 계획성 그리고 사업의 성과 측정 및 달성문제와도 밀접한 연관성을 지닌다. 만일 어떤 지방자치단체가 특정 보조사업을 수행하면서 자신이 부담하는 사업비의 원가보다 훨씬 적은 자금을 지원받았다면 그 자치단체는 사실상 해당사업을 효율적으로 수행할 유인을 갖지 못한다. 그 결과 다음 번에 국고보조사업을 신청할 때 사업원가를 다소 부풀려 제시할 가능성이 높다. 마찬가지로 어떤 지방자치단체가 특정 보조사업의 지방부담 원가보다 훨씬 많은 자금을 지원받았다면 그 자치단체는 도덕적 해이(moral hazard)를 범할 가능성이 높다. 따라서 국고보조사업의 기준 보조율 또는 매칭(matching) 수준을 합리적으로 적절히 설정하는 문제는 국가재정자원의 활용 극대화 측면에서 매우 중요하다. 이러한 사실을 고려할 때, 중요한 보조사업을 대상으로 사업의 원가와 성과분석을 실시하고 국가와 지방이 적극적으로 나서서 주기적으로 보조율을 협상 조정해야 한다. 그리고 한번 보조율이 결정되면 새로운 보조율이 설

정되기 전까지는 중앙소관부처가 기준 보조율을 반드시 준수하도록 함으로써 지방자치단체에게 예상치 못한 재정부담이 초래되지 않도록 해야 한다.

국고보조사업의 기준보조율은 정액 사업을 포함하여 20~80%의 복잡다단한 체계를 유지하고 있다(이것은 국고보조사업의 상당수를 이관 받은 국가균형발전특별회계의 경우도 마찬가지이다). 기준보조율의 설정이 명백한 사회과학적 근거에 의해 확정될 수 없는 근본한계를 안고 있는 현실 상황에서 통상 정치적이고 정책적인 영향력에 의해 기준보조율이 주도적으로 설정되는 경향이 있다. 만일 객관적인 사회과학적 근거에 입각해서 기준보조율을 정립하기가 힘든 현실 상황론을 인정한다면 더욱 더 현재와 같은 다단계 보조율체계는 보다 단순한 보조율체계로 개편되는 것이 합리적이다. 그 이유는 보조율체계가 복잡다단할수록 객관성을 유지하기 보다는 정치적이고 정책적인 논쟁과 의구심이 증폭될 가능성이 높기 때문이다. 기준보조율을 단순화시키는 과정에서는 보조사업의 중앙·지방간 이해관계와 공간적 파급효과의 두 측면을 고려하여 국가이해사업과 지방이해사업으로 구분한 다음 기준보조율 체계를

3~5단계로 대폭 간소화시킬 필요가 있다(한국지방행정연구원, 2005).

그리고 새로운 보조사업이 편입될 경우에는 법령상의 기준을 우선적으로 적용되 모호한 사항에 대하여는 ‘보조금 심의위원회’ 등과 같은 객관적인 심의기구에서 심의 결정하도록 조치하는 것이 바람직하다.

셋째, 지방자치단체가 예측 내지 계획하지 못하는 국고보조사업이 실시되는 문제점을 개선해야 한다. 이와 관련된 것으로는 각 중앙부처가 자치단체에 예산을 배정하지 않은 채 사업을 남발하는 “총액계상예산사업”과 자치단체의 예산편성 단계에서는 보조사업의 추진 계획과 자금지원 등의 내역을 통보하지 않다가 회계연도 중에 갑자기 사업을 알려주는 ‘미통보사업’ 문제가 있다.¹⁰⁾ 이와 같은 관행은 국고보조금제도의 신청주의원칙을 벗어나는 예외 조치로서 지방자치단체로 하여금 재정 경직성과 자원조달의 애로를 겪게 만드는 요인으로 작용한다. 자치단체가 예견하지 못하는 상황에서 중앙정부가 지방의 재정 부담을 의무적으로 요구하는 대규모 보조사업을 추진할 경우 자치단체는 자원

조달 및 안배에 어려움을 겪을 수밖에 없다. 그 뿐 아니라 해당사업이 주민보상이나 시간적 요소를 포함할 경우 공기지연을 초래하는 요인이 될 가능성이 높아진다. 더욱이 국고보조금의 대상사업과 지원폭이 가변적일수록 자치단체가 부담해야 할 지방비부담액의 크기와 사업예측은 사실상 불가능해진다(참고로 2005년의 경우 자치단체 미통보사업의 규모는 7,026억원이며, 이것은 전체 국고보조금의 약 5%를 점유하는 비교적 큰 규모이다).

현실 상황을 파악하면 중앙정부의 입장에서는 그 나름대로 애로와 급박한 상황이 없는 것은 아니다. 하지만 이와 같은 관행이 거시적 관점에서 지방재정의 운영 경직성과 자금조달문제 그리고 예측가능성을 차단하는 주원인으로 작용하고 있음을 인식한다면 미통보사업 등의 관행은 과감히 철폐되어야 한다. 각 소관 중앙부처는 국고보조사업이 처음부터 지방예산에 편성되어 적기에 집행될 수 있도록 가능한 모든 보조사업에 대해 자치단체와 협의하고 최종 결정 상황을 회계연도 이전에 확정 통보해야 한다. 이와 같은 관행이 정착될

10) 2003년도를 기준할 때, 총액계상사업은 51개의 1조 295억원(총액 대비 9.3%)이며, 총액계상사업이 과다한 부처는 문화관광부 등 9개 부처로 파악되었다.

때, 국고보조사업은 연초부터 착수될 수 있고 회계연도를 넘어가는 자금의 이월사태와 부실공사를 예방할 수 있다. 중앙부처들은 솔선수범하여 지방비경비부담 협의라는 법정절차를 자율적으로 준수하는 풍토를 조성해야 한다. 아울러 각 중앙부처는 국고보조사업의 계획 및 추진에 앞서 자치단체의 특성과 수요와 우선순위를 감안하는 접근 자세가 요구된다.

넷째, 국고보조금의 배정지연과 뒤늦은 사업실시 결정에 따른 사업 비효율성 문제를 개선해야 한다. 일부 국고보조사업의 경우 사업 확정 및 자금지출이 회계년도 후반 또는 극단적으로 연도 말에 이루어지는 관행을 보이는데, 이것은 지방재정운용의 혼선과 곤란을 가중시키는 요인으로 작용한다. 특히, 지방재정의 고질적 병폐로 남아 있는 과도한 추경예산편성문제나 사고이월 등 이월금의 과다문제는 상당부분 충분히 계획되지 못한 국고보조사업의 수행과 관련해서 발생하고 있다. 예를 들어, 총액으로 편성된 국고보조사업들이 연도 초에 신속하게 지원되지 못하고 연도 중·후반에 시·도에 배분되는 관계로 많은 사업이 이월되는 문제가 나타

나고 있다. 물론 예외적이지만 내년도 예산을 확정짓는 시점인 12월에 국고보조사업이 배정되는 사례도 가끔 발견되는데 이것은 어떤 의미에서 중앙정부가 예산이월을 유도하는 것으로 볼 수밖에 없다. 이와 같은 문제점은 앞서 지적한 신청주의 예외 사업의 만연 관행과 함께 조속히 해결되어야 한다. 이 문제가 깨끗이 해결되지 못할 경우 중앙정부의 비계획적 재정행태에 따른 사업실적 부진과 자치단체의 부실한 보조사업 수행에 따른 사업실적 부진을 엄격히 구분할 수 없고 그 결과 국고보조사업에 대한 성과평가를 객관적으로 할 수 없다.

다섯째, 국고보조금제도는 내부 비효율성 문제를 안고 있다(임성일, 2004). 내부 비효율성 문제는 국고보조사업의 수가 많아지면서 발생하였다. 이 문제는 국고보조사업이 개별 부처와 지방자치단체 등 다양한 이해관계자들을 국가차원에서 종합적으로 관리하는 시스템이 결여된데서 비롯된다. 특히, 90년대 이후 외환위기, 재정팽창 및 재정역할 증대 등 거시변수에 변화가 생겨나면서 국고보조금의 규모와 사업 수가 급팽창하면서 사업에 대한 효과적 관리가 더욱 어려워졌다.¹¹⁾

11) 국고보조사업 수는 법정보조금사업(146개)을 훨씬 초과하여 2000년 384개, 2004년 현재 533개에 달하

이와 관련하여 국고보조사업을 중기 재정계획과 투융자심사제도 그리고 성과감사제도 등 재정관리제도와 적극적으로 연계시키는 시스템을 가동해야 한다. 현실적으로 중기재정계획에 반영되지 않는 사업이 10%를 초과하고 국고보조사업의 절대 다수가 투융자심사의 제외대상인 현상에 대하여는 객관적인 검토가 필요하다.

여섯째, 국고보조금제도의 효율성과 자율성을 높이는 차원에서 사업의 통·폐합을 지속적으로 단행해야 한다. 특히, 2000년대에 들어와 대상사업이 크게 늘어나면서 국고보조사업의 소액화, 분산화 현상이 뚜렷이 관측되었고 이러한 현상은 결과적으로 보조사업의 효율적 관리와 성과관리를 어렵게 만드는 요인으로 작용하였다. 사업수가 많아질수록 지방자치단체들은 개별 사업별로 중앙정부의 감시·감독·협의를 보고에 많은 시간을 할애해야 하는 어려움이 발생하고, 중앙정부 또한 크게 늘어난 보조사업의 성과를 제대로 관리하기 어려워진다. 이러한 상태가 확대되면 국

가·지방재정 양 측면에서 효율적인 보조사업 관리가 힘들다.

이 문제에 대한 해결대안으로 일부 중복성이 있는 유사보조사업(경우에 따라서는 유사사업의 범위를 다소 확대 해석할 필요가 있음)을 대상으로 중소규모의 사업블록화를 구축한 다음 이들에 대하여는 기존의 배분방식(보조율, 정액 방식)과 다른 배분공식(formula) 방식을 적용하는 새로운 시도를 해볼 것을 제안한다. 이것은 어떤 의미에서 국고보조금제도 속에 초보형 ‘미니포괄보조금(mini block grant)제도’를 신설하는 것을 뜻하는데 이러한 시도는 앞서 개선방향에서 강조한 중장기 차원에서의 일반보조금체제 강화와도 맥을 같이 한다. 그리고 다양한 지방비 부담과 사후 정산 등에 따른 비효율 및 낭비요인을 가능한 최소화시키고, 필요하다면 국고보조사업일몰제(sun-set system)를 도입하는 방안도 강구할 필요가 있다. 이와 함께 보조사업을 법정사업 중심체제로 변화시키면서 현재보다 엄격히 제한하는 제도적 장치를 모색해야

는 등 실제 사업이 법정사업의 3배를 넘는 불합리한 현상이 빚어지고 있다. 다만, 2005년에는 국고보조사업의 개편에 따라 사업수가 300여 개 수준으로 크게 감소하였다(균특사업 제외). 과거에도 보조사업의 수를 감축하는 정책이 추진되었으나 몇 년 되지 않아 이런저런 이유로 보조사업의 수가 다시 크게 증가하였다.

한다.

2004년도의 제도개편 과정에서 당시 500여 개나 되는 국고보조사업을 축소 통합하고 일부 사업기능의 지방이전을 시도한 점은 분명히 긍정적으로 평가되어야 한다. 하지만, 유사사업을 묶어 미니포괄보조금을 만들어 주거나 국고보조금제도의 중장기계획을 제시하면서 단계적 체제변형의 틀을 제시하지 못한 점은 당시의 개편이 지니는 한계이자 그것이 근시안적 접근에 불과하였음을 확인시켜준다.

일곱째, 국고보조사업의 진행 과정과 사업성과를 평가하고 그 결과를 보조금 운영시스템에 체계적으로 반영해야 한다. 이 과정에서는 현재 엄밀한 의미에서 자본보조(capital grant)와 경상운영보조(operational grant)간에 구분이 없는 현행 예산회계 시스템을 재정비한 다음 사업의 원가와 사업목표 그리고 사업성과를 객관적으로 파악하는 국고보조사업 성과관리시스템을 가동시켜야 한다. 현재로서는 예산회계제도의 한계로 인해 완전한 성과평가를 실시할 수 없지만, 그럼에도 불구하고 ‘제약조건하에서의 극대화’ 방안을 초보적 단계에서부터 적극적으로 모색해야 한다.

마지막으로, 낮은 국고보조사업의 신

청 반영률(50~60% 수준)을 높여나가야 한다. 정부정책의 기초 변화나 여건 변화 등으로 인해 신규 보조사업이 대거 편입될 수 있지만 일반적인 경우는 국가와 지방 모두 10~20% 내외에서 사업예측이 가능해야 한다. 이 문제는 국가·지방을 막론하고 재정자원의 예측성, 안정성, 효율성을 진작시키는 측면에서 적극 개선되어야 할 부분이다. 그리고 균특회계보조사업의 신청체계가 일반국고보조사업의 신청체계와 달리 여러 관련부처를 거쳐야 하는 등 2원화되어 지방에 불편을 초래하고 있는데 이 문제도 조속히 개선해야 한다.

IV. 종합 및 결론

이 글은 현행 국고보조금제도의 실태와 문제점을 종합적으로 살펴본 다음 동 제도의 바람직한 개선방향과 향후 과제를 제시하는데 그 목적을 두고 있다. 지금까지 기술한 내용을 토대로 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

(1) 최근 정부가 시도한 국고보조금제도의 개편방안은 그 틀이나 방향성 면에서 비교적 합리적인 것으로 평가되지만, 전통적인 문제점을 해소하는데

기본한계가 있었고 아울러 중장기적 시각을 결여한 근시안적 접근이었다.

(2) 국고보조금제도의 정비 일환으로 일부 국고보조사업을 지방에 이양하는 과정에서 다소 불합리하거나 지방재정에 부담을 초래하는 결과가 빚어졌다.

(3) 1990년대 후반 이후 전개된 정부간 재원배분 정책은 조세제도보다 재정 이전제도에 상대적으로 중점이 주어졌고, 이 과정에서 국고보조금의 규모와 지방재정상의 위상이 전에 없이 높아졌다. 지방재정세입 중에서 국고보조금이 차지하는 비중은 연도별로 11.4~18.1% 수준에서 등락을 거듭(자금 불안정성)하는 가운데 2003년부터는 지속적인 증가추세를 보이고 있다.

(4) 국고보조금은 전통적으로 보건복지, 건설교통, 농림의 세 사업 분야에 집중되었으나 2004년도의 제도 개편을 계기로 여기에 환경부문이 추가되었다.

(5) 2005년도에 신설된 국가균형발전 특별회계가 당초의 도입취지와 달리 특정정보조금(specific grant)의 성격을 지니면서 기존의 국고보조사업과 본질적인 차이를 보이지 않음에 따라 향후 보조사업의 범위와 파급효과 그리고 성과관리부문을 다루는데 있어서 보다 폭넓은 분석·접근이 요구된다(국가균형발

전특별회계사업의 배분에는 일부 재정형평화 요인이 포함된 반면 일반국고보조사업의 배분과정에서는, 거의 활용되지 않고 있는 ‘차등보조’ 요소를 제외하면, 재정효율성 요인이 주된 기능을 한다).

(6) 국고보조금제도의 바람직한 개선방향은 재정분권의 기본원리라 할 수 있는 민주성, 자율성, 책임성, 효율성 등의 관점에 입각해서 접근하는 것이 합리적이다. 이를 위해서는 지방분권의 성숙·발전이라는 넓은 시각과 재정운영의 자율과 책임을 균형시키는 관점, 그리고 사업의 성과목표 달성을 통한 세금의 가치 극대화과 중앙·지방간의 민주적 정책결정방식을 확대 적용하는 관점들이 제도개선에 반영되어야 한다.

(7) 이와 같은 개선방향에 입각해서 국고보조금제도가 안고 있는 현상적, 고질적 문제점들 - 재원 및 사업 불안정성, 기준보조율과 지방비부담, 신청주의 예외사업과 사업 및 자금배정의 지연, 사업성과 관리와 운영 비효율성, 소액·분산사업, 신규사업 선정 문제 등 - 을 구체적으로 해소해야 한다. 그 과정에서는 단기에 모든 문제를 해결하려는 접근보다 중·장기적 목표와 실행계획을 체계적으로 구축하면서 점진적

으로 해결하는 접근이 보다 합리적이다.

(8) 법적 근거가 마련되어 있는 ‘국고보조금심의위원회’를 활성화시켜 국고보조사업의 합리적 운용을 유도할 필요가 있다.

(9) 국고보조사업 중 유사사업을 한데 묶는 ‘미니포괄보조금(mini block grant)’제도를 운영할 필요가 있고, 이것은 국가균형발전특별회계의 경우도 동일하게 적용된다. 특히, 국가균형발전특별회계의 경우 단기적으로는 다수의 중소기업 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 초보적 포괄보조금 방식을 선택하고, 중장기적으로는 소수의 (중)대규모사업 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 완성형 포괄보조금제도를 구축하는 정책을 채택할 것을 제안한다(한국지방행정연구원, 2005).

참 고 문 헌

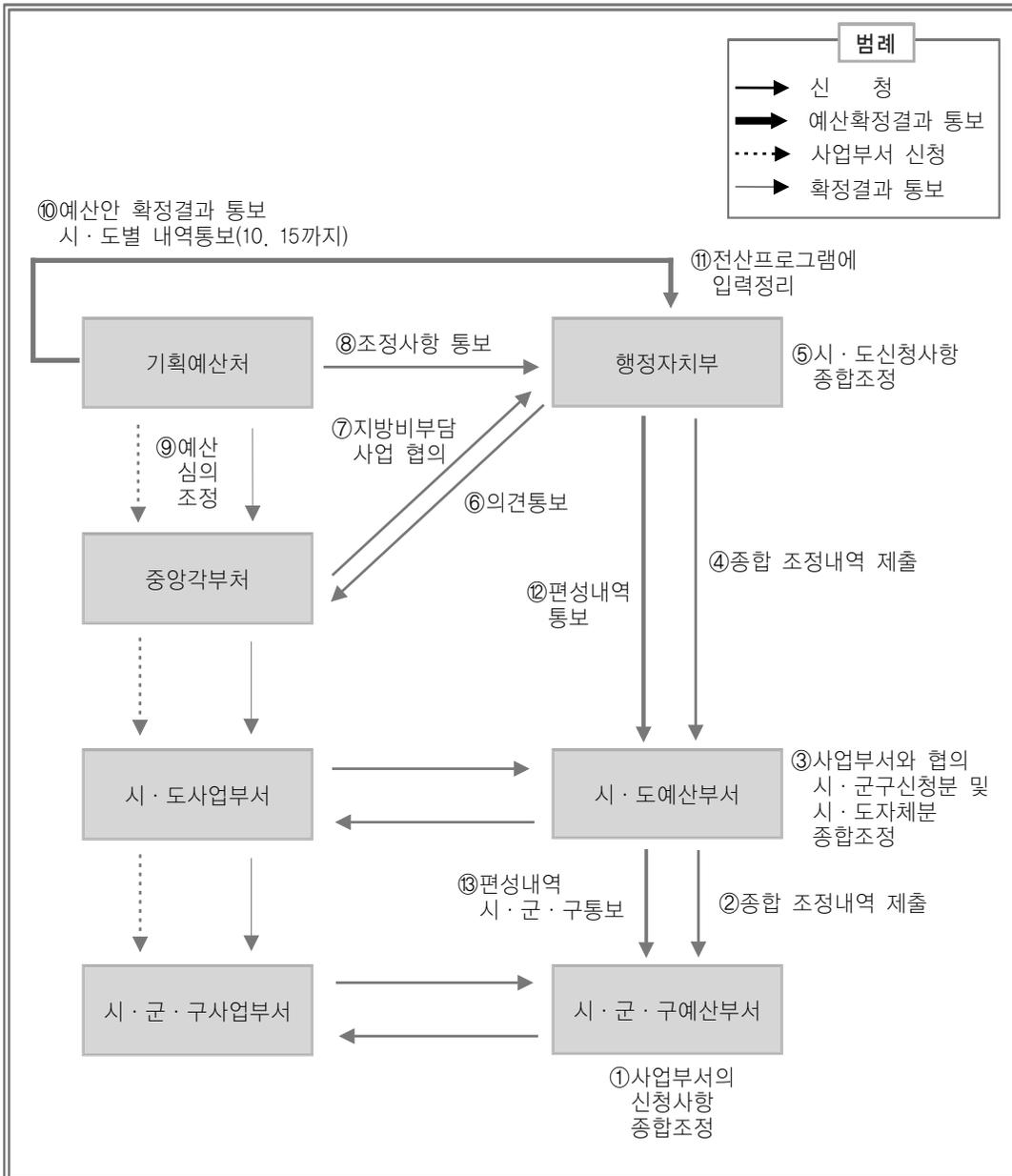
임성일, “국고보조금제도의 개편내용에 대한 검토와 향후과제”, 지방재정, 제2호, 2004.

한국지방행정연구원, “국가균형발전특별회계의 개선방안”, 2005.

행정자치부, 지방재정연감, 지방자치단체예산개요, 각 년도. 

〈부 록〉

〈그림 1〉 국고보조금 운영절차



특 집

〈표 1〉 2005년도 국고보조금 증감현황(총괄)

(단위 : 억원)

부처별	2004예산(A)		2005예산(B)		%	증감(B-A)	
	사업수	예산액	사업수	예산액		금 액	증감율(%)
계	531	125,007	367	153,502	100.0	30,571	24.9
청소년보호위	-	-	1	7	0.1	7	100.0
재정경제부	1	21	2	1,171	0.8	1,150	5476.2
외교통상부	1	115	3	697	0.4	582	506.1
국 방 부	4	81	-	-	-	-	-
행정자치부	24	5,703	22	7,949	5.2	4,322	119.2
교육인적자원부	-	-	1	50	0.1	50	100.0
문화관광부	59	4,281	38	4,150	2.7	△131	△3.1
농 립 부	57	16,216	53	19,700	12.8	3,484	21.5
산업자원부	18	4,839	16	5,647	3.7	808	16.7
보건복지부	139	53,389	42	49,478	32.2	△3,911	△7.3
환 경 부	32	4,515	25	19,257	12.5	14,742	326.5
노 동 부	3	187	3	105	0.1	△82	△43.9
여 성 부	8	178	9	6,068	4.0	5,890	3309.0
건설교통부	43	24,113	38	26,054	17.0	1,941	8.0
해양수산부	54	2,839	36	3,023	2.0	184	6.5
농촌진흥청	17	694	17	687	0.4	△7	△1.0
산 립 청	28	3,392	31	3,880	2.5	488	14.4
중소기업청	3	1,590	3	1,324	0.9	△266	△16.7
식품의약품안전청	1	1	1	1	0.1	-	-
문 화 재 청	13	2,313	13	2,063	1.3	△250	△10.8
국가보훈처	24	64	-	-	-	-	-
경 찰 청	2	476	2	310	0.2	△166	△34.9
소방방재청	-	-	11	1,881	1.2	11	100.0

자료: 행정자치부

〈표 2〉 시·도, 시·군·구별 지방비 부담현황(2006)

(단위 : 억원)

구 분	국고보조신청액 (A)	지방비부담액 (B)	지방비부담율 (B/A+B)	2005년 지방비부담율
계	264,268	149,080	36.1	33.6
특별·광역시	53,979	55,119	50.5	44.6
도	42,279	37,876	47.3	38.6
시	89,273	31,470	26.1	26.3
군	64,654	21,429	24.9	24.3
구	14,083	3,187	18.5	18.5

주: 지방비부담액 149,068억 원은 시·도에서 총액계상사업(시·군·구포함)으로 신청하여 시·군·구별로 부담분을 배분할 수 없는 7,058억 원 제외

자료: 행정자치부

〈표 3〉 국비·지방비부담율의 연도별 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005
계	158,728	164,102	167,693	185,029	226,839
국고보조금	103,494	107,633	111,074	125,007	153,502
지 방 비	55,234	56,469	56,619	60,022	73,337
비 율	65 : 35	66 : 34	66 : 34	68 : 32	68 : 32

자료: 행정자치부

