

# 재정환경 변화에 따른 국고보조금제도의 개편과제\*

부경대 행정학과 교수  
이재원

## I. 서 : 국고보조금 개편이 필요한 재정환경 변화

분권화된 정부간 재정관계의 가치와 지방자치단체의 재정적인 자율과 성과에 대한 책임이 변함없이 강조되지만 현실의 상황들은 자치재정의 원칙에서 계속 벗어나고 있다. 중앙정부에 대한 지방재정의 의존성이 심화되고 있어 아래로부터의 재정 및 정책 혁신이 발생할 가능성은 점차 축소되고 있다. 중앙정부는 90년대말 이후부터 결과지향적인 신공공관리주의 혁신을 추진하고 있다. 여기에서는 분권화와 권한이양이 핵심 수단이다. 하지만 지방에 대한 불신과 집권화, 그리고 지방의 도덕적 해이가 뒤섞이면서 현실과 기대의 차이는 점점 더 벌어지고 있다.

\* 이 글은 한국지방재정학회 세미나(2009년 6월 19일)에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.



최근 지속되고 있는 재정 집권화 현상의 이면에는 80년대 중반 이후부터 정부간 재정관계 구조의 근간을 그대로 유지하고 있는 국가보조금제도가 있다. 1985년 지방 재정 일반회계에서 보조금은 4,687억원인데 20여년이 지난 2007년 결산 순계기준으로는 17조 425억원으로 36배 이상 증대되었다. 하지만 관리방식은 초기의 그대로이다. 현행 보조금제도가 안고 있는 쟁점들은 지난 20여년 동안 대동소이하게 제기되었다.

변화의 필요성에 대한 인식과 다른 정치 경제적 목적이 결합되면서 최근 몇 년동안 보조금 제도와 관련하여 의미있는 새로운 시도들이 있기는 하였다. 분권교부세, 광특 회계 지역개발계정, 사회서비스 전자바우처 사업 등이 대표적이다. 하지만 긍정적 성과 보다는 부정적인 비판 의견이 더 많았다. 그리고 더 이상의 논의 진전은 없다.

국고보조제도는 상당수 중앙 부처들이 관련되지만 제도의 효율성과 성과를 책임지는 주인이 없다. 현실적으로 중앙의 개별 부처들은 자신들의 정책 혹은 사업 개발과 운영을 독립적으로 추진하는데, 개별 보조가 가지는 정부간 재정관계의 특성에 대해서는 충분히 고려하지 않는다. 사업 자체에 관심을 집중할 뿐이며 이를 둘러싼 재정 구조와 지자체의 재정형편은 무시하는 경향이 있다. 기획재정부가 「보조금 예산 및 관리에 관한 법」을 운용하지만 사업 결과 중심의 전략 운용 보다는 국가재원의 관리·통제라는 전통적인 예산 논리에 충실한 편이다. 지방자치단체의 입장은 행정안전부가 총괄적으로 대표하지만 구체적인 개별 사업분야의 특수성들을 모두 분석·대응하기에는 조직 및 인력의 규모와 전문성에서 한계가 있다.

보조금에 대한 학계의 논의도 이와 같은 분위기를 벗어나지 않는다. 보조금의 관리 유형 구분과 해설 그리고 일반 원칙을 정리하지만 정책분야별 쟁점과 과제에 대한 논의들은 많지 않다. 보조금 자체가 다양한 역사적 과정을 거친 분절적이고 정치 경제적 산물이기 때문에 특정 이론으로 해석하거나 정책 처방을 설계하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 하지만 보조금 관리의 낡은 제도 틀을 전면 재검토해야할 시기가 되었다.

최근의 사회 경제적 환경변화와 정부간 재정관계의 특성을 감안할 때 국가 재정 자원배분에서 지리적 효율성과 형평성 쟁점들이 보다 확대될 것으로 전망된다.

첫째, 무엇보다 국고보조금의 재원규모가 지속적으로 커지고 있으며 최근 지방자치단체의 자치재정 운영에서의 부정적인 영향력이 절대적으로 증가되고 있다. 이러한 경향은 우리나라에 국한된 것이 아니다. OECD 주요 국가에서 확인되는 공통적인 현상이다.

둘째, 지방자치단체들은 중앙정부 각 부처가 기획 관리하는 개별 보조사업에 과도하게 의존하고 있어 지방의 자체적인 사업운영 역량이 급속히 약화되고 있다. 중앙정부 차원에서 재원운영과 관련된 재량을 확대해도 지방자치단체에서 스스로 재량을 포





기하는 예산 행태들이 확인되고 있다. 이는 자치재정의 관점에서는 비판적으로 평가되는 부분이다.

셋째, 개별 보조사업에 대한 중앙정부의 통제 지향적 기능과 결과지향 성과주의 가치 요구가 혼재되어 있어 지자체 입장에서는 보조사업을 수행하기가 보다 힘들어지고 있다. 이에 따라 중앙의 평가만을 위한 눈가림식 형식적 사업 운영 문제도 발생하고 있으며 지자체의 각종 지역정책들이 체계화되지 못하고 파편화되고 있다.

넷째, 최근 사회복지보조금이 유래없이 급증하여 지방재정의 왜곡이 심각하지만 체계적인 대응 노력이 없다. 이에 따라 지방의 복지지출 증가에 따른 불만과 지방재정의 위기감이 증폭되고 있다. 또한 주민일상생활을 지원하는 사회서비스 투자 영역에서 지역사회와 지자체의 주도적 역할이 필요하지만 현실적으로 실천 가능성은 크지 않다. 더욱이 지방재정 역량에 따른 지역사회서비스 격차가 심화되고 있어 경제적 격차 문제와 함께 새로운 지역사회 위기 요소로 잠재되고 있다.

다섯째, 불안정한 사회변화와 신사회위기 그리고 사회투자를 통한 정책대응 수요는 지속적으로 강화될 것으로 전망된다. 하지만 보조금과 관련된 정부간 재정관계가 재정립되지 못하여 복지재정에서 과잉대응과 과소대응의 비효율성이 누적되고 있다. 정부간 복지보조금 관계가 체계화되지 못한 가운데 사회 위기 문제를 인지하고 중앙정부의 처방이 모색되어도 지역의 현장 비용-효과적으로 실천되지 못할 가능성이 크다.

이와 같은 다섯 가지 정도의 재정환경 변화들을 전제로 하여 이 글에서는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 보조금을 둘러싼 다양한 이론적 관점들을 종합하며, 우리나라의 국고보조금제도의 특성과 운영 현실에 대한 쟁점들을 분석하고 새로운 제도 및 환경 변화에 대응하기 위한 보조금 정책의 개편과제들을 모색하였다.

## II. 국고보조금 제도를 해석하기 위한 세 가지 접근

### 1. 기능적 관점 : 국고보조금을 통한 최적 자원배분

독립적인 개별 경제 주체로서 지방정부의 자유로운 재정활동이 파레토최적의 자원 배분에 유리하다는 티부 가설(Tiebout hypothesis)과 보충성원칙에 기초한 지방주의(localism)의 자치 접근 모두 지방단위의 자원배분을 강조한다. 하지만 시장실패와 마찬가지로 자치실패가 있기 때문에 효율적 자원배분을 위한 중앙정부의 재정개입은



불가피하다. 자본주의 시장경제체계가 성숙되면서 사회적 불균등 쟁점들이 창출되지만 지방재정의 역할에는 한계가 있다. 공공서비스의 무임승차 속성과 재정누출효과 때문에 지방정부가 효과적으로 대응하지 못하면서 중앙-지방간 재정관계의 체계적 구축이 필요하게 되었다. 가장 대표적인 자치 실패로서 재정외부성과 소득분배가 있다.

우선, 경제이론에서 외부성이 발생하는 재화와 서비스는 과소공급되거나 과잉공급되는 시장실패가 발생한다. 정부가 생산하는 공공서비스에서도 마찬가지이다. 인위적인 행정관할구역의 경계가 구분되면 재원이 동원되는 지역과 지출의 혜택을 받을 수 있는 파급범위가 일치하지 않는 재정외부성 문제가 발생한다(Pinch, 1985). 이와 같은 자원배분의 비효율성 문제를 해결하기 위해서 중앙정부는 지방에 보조금을 지원하여 공공서비스의 최적 공급이 이루어질 수 있게 한다(Fisher, 1996:207). 최병호·정종필(2007)에서도 지리적 파급효과 변수들은 정부간 재원분담비율을 결정하는 주요 요소가 되었다. 이와 같은 관점은 국고보조율 수준을 결정할 때 중요하게 고려되는데 기초적인 사회복지사업에서는 보조율이 높은 반면 일반적인 공공투자사업에서는 보조율이 상대적으로 낮게 설정되는 논리적 근거가 된다.

둘째, 서구의 경우, 복지국가의 소득분배 정책이 확대되면서 지자체의 재정 기능만으로는 복지서비스가 제대로 제공되지 못하면서 중앙의 보조금 지원이 증대되었다.<sup>1)</sup> 여기에는 재정외부성 차원을 넘어선 정치 경제적 가치가 개입되어 있다. 입지지역과 상관없이 국가 최저 수준의 사회복지가 제공되어야 한다는 지리적 정의(Territorial Justice) 가치가 사회적으로 수용되면서 기초적인 사회복지에서 중앙정부의 재정책임이 강조되었다.<sup>2)</sup> 다른 한편으로, 미국의 경우와 같이 복지정책이 시장의 유효수요 창출을 통한 대공황 극복이라는 경제정책의 수단으로 활용되면서 지방 보다는 중앙정부의 재정적 역할이 확대되기도 하였다.

- 
- 1) 미국 연방보조금은 19세기말 농업 보조금에서 시작되었다. 하지만 연방, 주, 지방정부라는 상이한 수준의 정부 사이에 재정관계가 형성된 것은 1930년대 경제공황부터이다(宮本憲一, 1990:207). 영국의 보조금제도는 1825년 국고교부금(exchequer grant)에서 시작되었다. 산업혁명이후 도시화에 따른 도시문제와 산업화과정에서의 근로복지의 악화에 대응하여 중앙정부가 지방에 대해 공중보건, 공해대책, 노동자주택건설 등을 유도하기 위해 보조금이 지원되었다(宮本憲一, 1990: 14-15). 보조금이 사회제도의 중요한 장치로 자리매김된 것은 1920년대 이후 지방공영주택건설사업이 계기가 되었다.
  - 2) 보편적 사회복지지는 중앙정부가 국민연금공단이나 건강보험공단과 같은 중앙 기구를 설치하여 직접 제공·관리한다. 하지만 저소득·취약계층에 대한 잔여적 복지서비스는 지자체를 일선 행정기관으로 활용하는 기관위임사무 방식으로 공급되면서 중앙정부의 보조금 재원의 비중이 강화되었다.





## 2. 중앙정부의 지방통치와 지방분권 접근

### 1) 보조금 지원의 정치적 정당성 : 복지국가의 전개와 보조금의 확대

국고보조금제도는 국민국가의 형성과 발달 그리고 개별 지방정부에 대한 중앙정부의 집권과 분권의 균형을 위한 재원 수단으로 활용된다. 이는 보조금을 둘러싼 재정관계를 정부간 정치적 권력관계의 역사적 관점에서 해석하는 것이다. 서구에서 중앙정부의 보조금들이 지속적으로 확대되었던 이유를 설명하면서 宮本憲一(1997)은 보조금의 정치 경제적 네 가지 요소를 정리한 바 있다(이재원, 1999).

첫째, 생산이나 생활의 사회화로 인해 국가최저수준이 유지되어야 하지만 지방재정의 불균형 때문에 사회적 공동소비 혹은 집합적 소비를 공급하기 위해 중앙정부로부터의 재정지원이 필요하였다.

둘째, 중앙과 지방이 독자적인 정치체제를 운영하는 과정에서 정치적 위기가 항상 내재화되는 경향이 있다. 이는 지방정부의 경제적 위상이 차별적으로 자리매김되기 때문이다. 이 위기를 해소하고 「풀뿌리 민주주의」를 유지하여 정치를 안정시키기 위한 재정통로 역할로서 보조금이 필요하였다.

셋째, 자본주의 이행기에서는 기업의 경제위기를 직접적으로 구제하기 위해 국가의 보조금이 지원되기도 하였다. 민간자본에게는 위험부담이 크지만 사회적 생산을 위해서는 필수적인 각종 기반구축을 위해 보조금이 지원되어야 한다. 경제부문에서는 국가단위 전체를 걸쳐 표준적인 제도가 형성·운영되어야 하는데 집행기능이 취약한 중앙정부는 불가하게 보조금 형식으로 재원을 지원하여 지방정부의 경제정책을 유도해야 한다.

넷째, 현대 거대 국가는 생산과 생활의 사회화에 대응하기 위해 복잡다기하게 걸쳐진 행정기능을 수행할 필요가 있다. 따라서 국가 시책에 따라 효율적인 행정수준을 유지하기 위해서는 보조금이 집권적이고 통일적인 지방통제를 위해 적합한 수단이 된다.

이와 같은 사회 경제적 기초 속에서 미국의 경우 대공황이후 80년대까지 연방정부의 역할이 강해졌다. 그런데, 보조금이 가지는 재정적인 특징 중 하나는 하위정부의 프로그램 자율성과 재정책임성에서 상충성이 발생하고 있다는 점이다. 즉 연방정부돈으로 더 많은 자율을 요구하는 현상이 나타났다. 이에 따라 보조금 형태에서는 특정 개별 보조금에서 포괄보조로 전환되었다. 이는 연방정부의 재정조정기능이 재정의 부성의 내부화를 위한 기능적 역할들이 가부장적 혹은 정치적인 재정지원으로 전환된다는 것을 의미한다(OECD, 2007:188). 이후 포괄보조 방식에 대한 기대와 비판에



대한 혼재되었다. 비판의 핵심은 연방정부가 당연히 지원해야 하는 보조금을 축소하여 정책의 책임을 회피한다는 것이다.

## 2) 보조금에서 정부간 관계의 재조정 : 80년대 서구와 복지 보조금 축소

복지국가가 성숙되었던 시기는 중앙에서 지방으로 보조금 재원은 지속적으로 확대되었다. 하지만 80년대 이후부터 사업별 개별 보조금을 둘러싼 정치적 혹은 정책적 상황은 상당히 복잡하게 전개되었다. 여러 가지 정치 경제적 명분과 논리들이 동원될 수 있지만 보조금제에서 변화가 발생한 가장 중요한 원인은 중앙정부의 재정위기 문제였다. 또한 공공선택론자들이 비판하였듯이 중앙정부의 재정실패가 확인되었다. 복지국가의 수십년간 확대되었던 개별보조금들은 정부실패와 유사한 중앙정부 실패 문제를 야기했다.

경기침체와 조세기반 약화 그리고 정부불신과 조세저항 등의 불리한 재정환경 속에서 미국을 중심으로 한 주요 국가들의 재정위기 극복전략은 레이건행정부 시대의 감축관리와 신재정연방주의로 표현되었다. 명분은 다양했지만 중앙정부의 목표는 간단하였다. 보조금 규모를 축소하고 지방정부의 재정 책임을 확대하는 것이다.<sup>3)</sup> 구체적으로는 포괄보조 수단을 확대하고 분권화 명분을 통해 중앙정부의 재정기능을 지방으로 이양하였다.

첫째, 포괄보조란 중앙정부로부터 지방정부에 대한 이전재원 중 하나로 재정 지원을 받는 지방정부가 사업운용에 재량을 가지고 포괄적인 기능적 영역(functional area)에 사용될 수 있게 법적 공식에 따라 배분되는 재원이다(ACIR, 1977:6). 포괄보조가 재정분권과 거버넌스에 적합하다는 장점에도 불구하고 현실에서는 비판이 많다(이재원, 2009). 포괄보조를 많이 활용하는 미국에서는 무엇보다 점차적인 재원감소 문제가 지적되었다. 80년대 이전에 도입된 포괄보조의 5개중 4개는 재원이 증가하였지만 레이건 행정부에서는 관련 재원이 축소되었다(Waller, 1995). 즉, 개별보조

3) 경제침체가 계속되는 시기에서 재정위기를 극복하는 방안은 중앙정부 지출 축소라는 한 가지 대안에 정책이 집중된다. 80년대 영국과 미국에서는 공공선택이론과 작은 정부론에 기초하여 중앙정부 재정 지출을 축소한다. SOC와 일반 공공서비스에서는 유료화, 사용자부담금 현실화, 프로젝트 파이낸싱을 통한 투자재원의 민간화, 공기업 민영화 등의 정책을 강화하였다. 이른바 시장화 전략이다. 이를 통해 공공서비스에 대한 국민들의 부담이 증대되었는데, 국가와 개인의 책임 분담구조에서 개인의 부담을 확대한 것이다. 이후부터 민간화된 도시(private city), 이중도시(dual city), 공공-민간 파트너십, 수평적 거버넌스 등과 같은 신조어들이 양산하게 된다. 사회복지에서는 시장화 뿐 아니라 분권화 정책도 병행되었다. 중앙정부의 복지재정 지출 규모를 축소하고 대신 지방정부의 부담을 확대하는 방안이다. 이는 중앙재정과 지방재정의 책임구조 변화를 의미하였다.





를 분야별 포괄보조 묶으면서 재원 총량은 적게 지원하였다. 대신 지출의 재량을 확대하여 재원총량과 자율을 교환하였다.

두 번째 수단은 중앙정부의 재정 책임을 지방정부로 전가하는 재정 분권화(기능이양)이다. 미국에서는 신재정연방주의의 기조 속에서 주정부의 재정책임이 확대되었다. 사회복지 보조금에서는 국가 전체의 개인별 복지수준을 표준화하기 보다는 지역별로 다양성을 인정하면서 복지 지원 차이를 인정하자는 것이다. 지방이양 방식은 일본에서 보다 적극적으로 추진되었다. 삼위일체 개혁의 틀 속에서 기관위임사무를 폐지하고 개별 보조사업들을 대폭 지방으로 이양하였다. 자치와 분권을 강조하였지만 재정적으로는 지방정부의 복지재정 부담을 확대한 것이다. 지자체의 반발이 있었지만 중앙정부의 재정적자 위기가 긴박한 상황에서 불가피한 선택이었다는 견해가 많았다.

포괄보조와 기능이양의 새로운 재정관리방식에 대한 긍정적 측면을 강조하는 정부 입장과 달리 많은 관련 학자들은 새로운 수단에 상당히 비판적이었다. 중앙정부의 보조금 축소나 신재정연방주의는 복지지출 축소 및 중앙정부의 재정책임 회피 등으로 많은 비판을 받았다.<sup>4)</sup> 하지만 포괄보조 전환이나 공공서비스의 민간화 정책을 통해 전반적으로 중앙의 지원이 축소되었기 때문에 사회복지분야만 특별히 더 불리했던 것은 아니다. 긴박했던 재정위기 국면에 대한 중립적인 해석이 필요하다. 또한 공공선택론에서 강하게 비판하였던 정부실패(혹은 중앙정부 실패)도 의미있게 고려해야 했다.

### 3. 성과계약을 통한 새로운 정부간 재정관계 접근 : 수평적 거버넌스

경기침체와 재정위기의 악순환이 계속되는 되는 시기에 축소지향적인 감축관리만이 최선의 정책대안은 아니었다. 정부실패를 극복하며 비용-효과적인 공공서비스 공급을 통해 새로운 혁신과 성장의 동력을 모색하는 전략적 접근이 요구되었다. 이러한 맥락에서 90년대 클린턴 행정부는 감축지향적이었던 과거의 레이건-부시행정부와는 다른 새로운 공공관리방식을 선택하였다. 2000년대에 접어들면 신공공관리주의는 주요 국가들이 공통적으로 채택하는 글로벌 표준으로 자리매김된다. 여기서 핵심은 정부 운영에서 시장화와 분권화를 확대하고 보조금에 대한 전략적 운용체계를 구축하는

4) 사회복지 기능이 상대적으로 약하다는 미국 연방정부에서 예산의 60%는 사회개발지출이다. 영국 중앙정부 재정의 90% 이상이 사회개발에 충당된다. 따라서 세출 구조상으로 중앙정부의 보조금이 축소되면 자동적으로 사회복지 분야가 가장 많은 영향을 받게 되어 있다.



것이다.

보조금 정책에서는 중앙·지방간 “성과계약” 방식(시장화)을 통한 새로운 재정관계가 모색되었다. 결과지향적 정부혁신의 맥락에서 분권화를 통해 정책집행의 재량을 확대하면서 구체적인 결과에 대한 시장책임을 강조하였다. 이를 실천하기 위해 개별 보조 보다는 포괄보조가 선호되었다. 과거 보조금 축소를 위한 수단으로서 포괄보조와는 정책의 성격을 달리한다.

정부부문에서 성과계약은 공공부문과 민간부문간의 관계에서 사용되는 것으로 민간 위탁 방식으로 흔히 알려져 있다. 형태와 내용은 다양하지만 성과에 따른 계약이란 기본적으로 두 행위 주체간의 거래관계를 계약의 형식으로 제도화하고 최종적인 성과에 따라 경제적 혹은 유형적인 인센티브와 벌칙을 병행하는 성과관리 수단이다(Tighe, 1998). 집행단계에서 지방의 재량을 확대하는 동시에 보조 사업의 실제 성과를 체계적으로 평가하여 의미있는 수준의 인센티브와 벌칙 장치를 마련해야 한다. 이른바 보조금지원에 대해 지방자치단체와 성과계약 형식을 적용하는 것이다.

정부간 성과계약 방식을 도입한 대표적인 사례로 캐나다-알버타 협약과 미국 TANF가 있다. 전자는 캐나다 연방정부 인적자원개발부(MHRD)와 알버타주 선진교육 및경력개발국(MAECD)이 협약을 통해 성인 평생교육을 실시하는 프로그램이다. 과거 연방정부에서 지방의 파트너십 협력기관과 산하 특별행정기관을 통해 운영하던 프로그램이었는데, 1996년 5월에 연방정부는 노동시장개발에 대한 주정부의 책임과 권한을 확대하면서 새로운 파트너십 협약을 체결하였다(The Strategic Planning & Research Branch et al, 1999).

미국의 TANF는 복지 분야에서 보조금의 지출재량과 성과관리방식을 적용하였던 대표적인 포괄보조 프로그램이다. 새 제도 시행 후 가장 큰 변화로 복지 수급자 수의 급감을 들었다. 학자들은 계약과 재량 그리고 성과책임(미션과 목표설정) 방식의 전환에서 원인을 찾았다. 종전의 지방정부 사회복지 부서는 권위적 관료였고 지역사회와는 분리되어 활동하였다. 하지만 TANF에서 설정된 미션과 목표를 위해 지방정부 뿐 아니라 민간복지기관들도 개방형 체제로 전환되어야 했고 복지서비스에 대한 단순 전달을 넘어 구체적인 결과지향적 성과를 창출해야 하는 지역사회 복지거버넌스의 전환이 이루어졌다. 여기에는 입법의도를 실현하기 위한 성과관리방식의 전환이 중요하였다(Carnochan & Austin, 2004).





### Ⅲ. 국고보조금 제도의 현황과 최근의 쟁점

#### 1. 지방재정에서 국고보조금의 비중 추이와 현황

지방재정에서 국고보조금의 비중은 시기별로 많은 변화가 있었다. 1963년 보조금 관리법이 제정된 이후부터 80년대 초반까지는 20%내외를 차지했다. 이후 지방양여금 제도가 도입되면서 점유비중이 점차 감소하여 1992년도에는 8.4%까지 감소하였다(권오승, 2005:190). 하지만 2005년도에 지방양여금이 폐지되고 균특회계가 신설되면서 국고보조금의 비중은 다시 급증하여 일반회계 및 특별회계 총계기준으로 최근 평균 26% 정도를 차지하고 있다. 2009년 당초예산 기준으로 국고보조금의 비중은 일반회계에서 가장 높은 29%를 차지한다.

〈표 1〉 지방세입에서 보조금의 비중 추이

(단위 : %, 억원)

	2002	2004	2006	2008	2009
지방세	23.6	26.3	25.4	24.2	26.4
세외수입	26.4	28.6	25.5	25.3	23.4
지방교부세	10.3	11.4	13.9	16.5	14.9
지방양여금	3.8	2.9	-	-	-
조정교부금및재정보전금	4.1	4.8	4.2	3.6	3.5
<b>보조금</b>	<b>27.7</b>	<b>22.1</b>	<b>27.6</b>	<b>27.5</b>	<b>29.0</b>
국고보조금	23.2	17.7	23.7	23.2	25.1
시도비보조금	4.5	4.3	3.9	4.3	3.9
지방채	4.2	3.9	3.4	2.8	2.8
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)	1,199,116	1,269,549	1,500,216	1,860,888	1,781,027

주 : 1) 일반 및 특별회계 총계기준

2) 2007년까지는 결산, 2008년은 최종예산, 2009년은 당초예산

자료 : 행정안전부. 각연도, 「지방재정연감」. (행정안전부 재정고)



지역별로 일반회계 세입에서 보조금이 차지하는 비중을 비교하면 시도별 평균은 37.7%이지만 편차가 상당하다. 서울은 18.2%로 낮은 반면 충남지역은 51.0%로 절반 이상을 차지한다. 전남도본청의 경우는 72.1%로서 매우 높는데 이와 같은 재정여건에서는 사실상 자율적인 지방재정 운영이 힘들 가능성이 크다. 2009년 예산기준으로 전국 246개 지자체 가운데 103개 지자체가 일반회계에서의 보조금 비율이 50%가 넘으며 도본청의 보조금 의존율이 특히 높아 광역차원에서의 조정기능을 수행하는데 많은 한계가 발생할 가능성이 크다.

중앙정부 예산에서 보조금이 차지하는 비중 역시 최근 지속적으로 높아졌는데 2005년도의 7.9%에서 2009년도에는 11.4%로 증가하였다. 같은 기간동안 중앙정부의 예산은 26.3%가 증가하였지만 보조금은 81.1%로 2배 이상 급증하였다. 국고보조금은 보건복지가족부를 비롯한 주요 다섯 개 부처에 집중되어 있는데, 이들 부처의 보조금 예산이 전체의 94%를 차지한다. 예산규모를 고려하면 보조금에 대한 논의는 복지분야(보건복지가족부)와 광특회계(기획재정부)에 대해 초점이 맞추어진다. 행정중심복합도시와 혁신도시 등을 추진하면서 국토해양부의 보조금도 6배 정도 증가하였는데 절대적 규모는 크지 않으며 특정 지역에 국한되었다.

2009년 당초예산기준으로 보건복지가족부의 18조 1,766억원 가운데 69.1%가 보조사업으로 집행되는데, 부처 운영 예산 규모가 가장 큰 국토해양부는 전체 예산의 6.4%만이 지자체 보조사업으로 운영된다. 이에 따라 보조금 확대 과정에서 보건복지가족부는 지자체에 대한 보조금 운영방식에 대해 특별한 정책적 관심이 필요하였다.<sup>5)</sup> 복지와 개발 정책에서 전자는 지자체를 일선행정기관으로 활용하고 후자는 중앙정부가 직접 집행기능을 수행한다. 보건복지가족부는 다른 부처와는 달리 보조금 운영체계의 효율성이 정책의 성과에 미치는 영향이 상당한 집행구조를 가지고 있다.

5) 하지만 현실적으로 이 글의 뒷 부분에서 정리한 바와 같이 보건복지가족부에서는 복지분야 보조금 정책에 대한 체계적인 대응이 늦었으며 이에 따라 상당 정도의 정부간 재정갈등이 발생하고 있다.





〈표 2〉 중앙정부 부처별 지방자치단체 보조금 규모 및 비중

(단위 : 백만원, %)

	부처예산			보조금예산				2005년보조금	
	일반회계	특별회계	합계	일반회계	특별회계	합계	비중	규모	비중
기획재정부	149,518	86,556	236,074	-	66,184	66,184	23.6	43,967	28.4
농림수산식품부	44,587	81,521	126,108	1,927	20,610	22,537	8.0	13,683	8.8
보건복지가족부	181,766		181,766	125,600	-	125,600	44.9	49,287	31.9
환경부	22,319	35,604	57,923	-	23,459	23,459	8.4	17,005	11.0
국토해양부	217,292	178,977	396,269	1,981	23,299	25,280	9.0	4,752	3.1
소계	615,482	382,658	998,140	129,507	133,552	263,060	94.0	128,693	83.2
합계(정부예산)	1,968,713	510,823	2,479,536	144,805	135,158	279,962	100.0	154,613	100.0

주 : 특별회계 관할부처는 기획재정부(광역·지역발전특회), 농림수산식품부(농어촌구조개선특회), 환경부(환경개선특회), 국토해양부(교통시설 특회, 행정중심복합도시건설특회, 혁신도시건설특회, 아시아문화중심도시특회) 등임.

자료 : 디지털회계시스템 나라살림(2009) <http://www.digitalbrain.go.kr/>

보건복지가족부의 보조금은 일반회계 소관이며 다른 부처는 주로 특별회계 예산이라는 점도 특징적이다. 일반회계보다는 특별회계가 상대적으로 재정계획과 집행에서 유연성이 높은 편이며 예산편성 및 집행과정에서 사업을 총괄하는 해당 주관 부처의 영향력이 상대적으로 높다. 따라서 지방의 집행 현장에서 보조금과 관련된 쟁점이 발생하면 일차적으로 부처 수준에서의 정책 논의를 통해 상대적으로 신속한 대응이 가능하다. 반면 일반회계는 전반적인 예산과정에서 중앙예산관리부처인 기획재정부의 영향력이 상당하다. 복지분야 보조사업들이 모두 일반회계를 통해서 추진되기 때문에 보조사업 예산의 편성과 심의 그리고 집행과정에서 보다 복잡한 정치적 의사결정과정을 겪게 된다.

## 2. 국고보조금제도의 정치 경제적 쟁점 : 기능적 효율성과 분권화

### 1) 기능적 관점 : 자치실패에 따른 중앙정부의 대응

자원 배분의 효율성을 높이기 위한 보조금의 역할은 재정외부성을 내부화시키는 것



이다. 하지만 우리나라의 보조금제도에서는 이와 같은 정책 대응이 명확하게 설정되어 있지 않다.

우선, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법에 기준보조율이 규정되어 있지만 전례답습적이며 사회 경제적 환경 변화들을 체계적으로 반영한 사례는 거의 없다. 거의 모든 분야의 기준보조율이 일률적으로 설정되어 있어 경제적 효율성과 지역간 형평성 측면에서 문제가 많다(박기목, 2004). 80년 중반이후부터 상대적으로 높게 설정되어 있는 농림어업분야의 기준보조율체계가 그대로 존치되고 있으며, 기초생활보장법에 따라 사회안전망이 국민의 권리로 전제되어 있어도 기준보조율체계에서 변화는 없다.

80년대 이후 지역개발 분야에서 가장 큰 특징은 수도권 집중과 경기·인천지역의 급성장이다. 이에 따라 수도권 지자체의 재정 여건은 다른 비수도권 지자체와는 비교하기 힘들 정도로 고르게 향상되었다. 하지만 국고보조금의 기준보조율체계에서는 수도권 지자체들간의 수평적 형평성 문제는 거의 논의되지 않고 있다. 복지보조금에서 서울특별시는 재원규모가 큰 주요 보조사업에서 다른 지자체의 절반 수준에서 보조율을 적용받지만 경기와 인천 등 재정여건이 비슷한 수도권 지자체는 과거 보조율이 그대로 유지되고 있다.

둘째, 신규사업에서 기준보조율은 보조사업 담당 부처와 기획재정부가 협의하여 결정하는데, 이 과정에서 재정외부성이 체계적으로 고려된다는 보장이 없다. 현실적으로 사업 부처에서는 집행 용이성을 우선적으로 고려할 것이며 주로 해당 부처의 관례에 의존하는 경향이 있다. 경우에 따라서는, 가능한 지방의 부담을 줄일 수 있게 기준보조율을 설정하고 싶어도 (부처별 예산편성의 한도액을 고려하면) 예산총액이 고정되어 있으면 정책 대상자 규모와 예산총액을 동시에 고려하여 임의적으로 기준보조율이 결정될 수도 있다.

중앙 각 부처별 예산 상황이 다양하기 때문에 개별 사업의 재정 혹은 기능적 특성 보다는 부처의 예산 형편에 따라 기준보조율이 결정되는 경우가 많았다. 일단 이와 같이 기준보조율이 설정되면 특별한 쟁점이 발생하지 않는 한 그대로 고착화된다. 재정외부성의 내부화를 위한 국고보조금의 역할이 명시적으로 고려된다는 것은 이론을 사후적으로 포장한 것에 불과할 수도 있다.

셋째, 보조사업의 기준보조율 결정 과정에서 지자체의 공식적 참여 구조가 없다. 중앙의 각 사업부서에서는 지자체의 예산부서와 보조율을 협의하기 보다는 수직계통의 사업부서들과 정책을 협의하였기 때문에 지방재정의 특성이 의미있게 고려될 수 있는 의사결정 구조가 형성되지 않았다. 지방의 사업부서에서는 관련 지방비를 확보할 때 중앙의 매칭 사항이라는 점만 강조하면 예산부서나 지방의회에서 특별한 쟁점





을 제기하지 않았던 현실의 관행이 있기 때문에 보조사업에 대해 복잡한 정부간 재정 관계를 고려할 필요가 크지 않았다.

한편, 사회복지 분야는 자치실패가 발생하는 대표적인 정책영역으로서 대부분의 국가에서 중앙정부의 재정 역할이 크다. 하지만 최근의 복지보조금 급증 상황에 대한 체계적인 대응은 아직 이루어지지 않고 있다. 특히 기존의 보조금체계가 유지되면 오히려 복지수요의 지역별 불균등 현상이 지자체간 재정불균등 문제를 더욱 악화시키고 있다 (김종순·김성주, 2008).

복지비 부담에 따른 지자체의 반발이 확대되면서 정부는 기초복지분야에 차등보조를 적용하였다. 하지만 체계적 검토와 논의없이 추진되어 재정력이 상대적으로 양호한 대도시 자치구만 유리하게 되었다. 이에 따라 서울특별시의 경우처럼 자치구가 중복적인 재정지원<sup>6)</sup>을 받았던 반면 지역경제와 재정상황이 열악한 군자치단체에 대한 사회복지 재정 지원에 대한 논의와 정책은 의미있게 논의되지 않았다.

## 2) 국고보조사업과 지방분권

### (1) 기초자치단체 중심의 보조사업 기능 이양의 기본 특성

지방분권을 위해 중앙정부의 기관위임사무와 국고보조사업의 지방 이양이 지속적으로 추진되고 있다. 여기에서는 개별 보조사업의 기능적 합리성(재정외부성) 보다는 보충성원칙에 따른 분권의 가치가 상대적으로 강조되고 있다. 이에 따라 대부분의 지방이양사업들은 중앙정부에서 (광역자치단체가 아닌) 기초자치단체 사업으로 이양되었다.

그런데, 지방이양과정에서는 충분한 재원조치 없이 업무만 이관하거나 관련 재원이 뒷받침되어도 “재원중립성” 원칙이 적용되어 지방재정의 총량 형식에서 실질 이득은 크지 않았다. 또한 하수처리시설의 투자 및 관리나 광역상수원관리 등과 같이 사업기능의 광역적 특성이 무시되면서 재정외부성에 따른 자원배분의 비효율성 문제가 잠재된 경우도 있다. 이에 따라 중앙의 보조금 사업이 지방으로 이양하는 것에 대해 분권화의 확대로 해석하기 보다는 중앙정부의 재정부담 전가라는 비판이 상대적으로 더 많았다.

### (2) 재정분권화를 위한 새로운 재원조치 : 분권교부세와 광특회계 지역개발계정

과거 노무현 정부에서는 재정분권의 확대를 위해 개별 사업단위로 심의·이양하던

6) 서울특별시의 경우에는 기초복지분야의 차등보조 이외에 재산세의 공동세원화와 조정교부금 배분방식의 개편을 통해 재정력이 취약한 관할구역내 자치구에 대해 추가적으로 복지재정을 지원하였다.



과거 정부와는 달리 중앙사무의 대폭적인 기능 이양과 보조사업의 재량확대를 시도하였다.<sup>7)</sup> 이를 위한 대표적인 제도가 분권교부세와 광특회계<sup>8)</sup> 지역개발계정이다. 전자에서는 보조사업의 분권화를 위해 지방교부세를 통해 일반재원으로 지원하였고 후자에서는 대상 영역에 한정적으로 재량 지출할 수 있는 포괄보조 방식을 설계하였다.

그런데, 분권화를 위한 제도의 취지는 혁신적이었지만 현실의 결과는 기대한 방향으로 진행되지 않고 있다. 분권교부세는 설치 시작 때부터 재원 부족에 대한 비판이 지속되고 있고 재정적인 자율과 성과 책임이라는 분권재정 혁신의 인식은 거의 없었다. 실제로 분권교부세제도가 도입된 직후부터 지금까지 복지 분권을 통한 혁신 사례는 거의 없다. 제도 실시 이후 각종 복지시설지원과 관련 종사자의 인건비 지원이 지역별로 상당히 다양하게 운영되고 있다. 하지만 현장에서는 이를 복지의 다양성으로 접근하기 보다는 복지에서 지역격차와 차별화로 비판하고 있다.

여기에 대한 대안으로 사회복지학계에서는 국고보조로의 환원과 보건복지가족부가 운영하는 포괄보조로 전환해야 한다는 주장이 지배적이었다(이인재, 2006; 박혜자, 2006; 백종만, 2007; 박병현, 2008). 최근, 보건복지가족부가 직접 운영하는 사회복지포괄보조 대안이 유력하게 부각되었지만 복지부 차원의 논의를 넘어서지 못하고 한시적인 현재의 조치를 몇 년 더 연장하는 수준에서 일단 갈등을 잠재화시켰다. 포괄보조를 어떻게 운영하고 기획재정부는 어느 정도의 재원을 보장하는지 그리고 그러한 경우 지금 발생하는 재원부족 문제는 해결가능한지 여부에 대한 구체적 논의 진전은 이루어지 못하였다.

광특회계의 지역개발계정에서도 사정은 비슷하다. 소규모 영세 보조금의 통합 운영을 위한 혁신조치로 평가될 수 있지만 구체적인 사업단위에서는 기존의 개별보조방식이 그대로 적용되었다(윤영진·이재원, 2006). 지자체가 전체 사업범위내에서 자율적으로 재원을 배분할 수 있지만 중앙 각 부처의 관련 계획에 많은 영향을 받으며, 기획재정부의 심의·승인 절차가 필요하다. 또한 지역발전위원회(과거 국가균형발전특별위원회)의 심의과정이 추가되어 종전보다 좀더 복잡한 보조사업으로 운영되고 있다. 2009년도부터는 24개의 포괄보조 블록내에서 지자체의 재원배분 재량이 인정되었다. 하지만 블록의 수가 많아 포괄보조의 분권 특성을 높이기 힘들고, 과거에 사업

7) 지방자치 실시 이후 세입과 세출의 모든 측면에서 국가 재정 규모가 지속적으로 팽창하였기 때문에 미국이나 일본과는 달리 중앙정부의 재정위기 대응의 일환으로 국고보조사업의 지방 이양을 추진하지는 않았다.

8) 당초 국가균형발전특별회계였으나 2009년부터 광역·지역발전특별회계(광특회계)로 개편되었다.





을 관찰하였던 중앙 부처 중심으로 블록이 설계되어 분권 보다는 집권적 사업관리 구조가 강화될 가능성이 있다.

지역개발계정에서는 지자체별 자원총량 배분에 대한 이의제기가 지속되고 있으며 자원배분 내역은 공개되지 않았다. 기획재정부에서 자원배분을 위한 계량산식을 개편하려는 노력은 지속하고 있지만 지역개발계정이 지향하는 미래지향적인 비전과 미션이 설정되지 않았기 때문에 과거 지원 규모에 기초한 회귀적인 산식 변경에 그치고 있다. 과거의 개별보조와는 달리 포괄보조 방식을 통해 지자체의 사업기획 역량이 부분적으로 향상되었다는 비공식적인 자체 평가가 있기는 하지만 객관적으로 검증되지는 않았다.

새롭게 시도된 두 가지 혁신 조치들이 기대한 성과를 창출하지 못하면서 국고보조 사업을 지방으로 이양하는 것에 대한 비판들이 상당하다. 대부분의 비판에서는 혁신의 가치 보다 중앙정부의 정치 경제적 배경에 대해 의문을 제기하고 있다. 분권교부세는 복지비 부담을 지방에 일방적으로 전가하는 책임회피 시도로 비판받고 있다. 광특회계는 중립적인 위치에 있어야할 중앙예산 부처인 기획재정부가 구체적인 지방사업들을 직접 관장하려는 이유에 대한 의문이 제기되고 있다.

### 3) 기관위임사무에 대한 합동평가와 보조사업의 성과계약

90년대 후반부터 본격적으로 추진되고 있는 성과주의 정부혁신 조치들이 국가재정 운영체계 영역에서도 지속적으로 강화되고 있다. 과거의 성과주의 개혁과 달리 신공공관리주의에서의 결과지향적 정부개혁에서는 시장기구의 도입 및 활성화를 중심으로 하는 재정분야에서의 혁신을 상대적으로 강조하고 있다.

국가재정관리의 기본이 되는 국가재정법(제1조)과 지방재정법(제5조)<sup>9)</sup> 모두 성과주의 원칙을 법률 조항으로 설정하고 있다. 그런데, 보조금 예산 관리에서는 이와 같은 원칙이 반영되지 않고 있다.<sup>10)</sup> 따라서 법률 형식만 고려하면 보조사업의 정부간 재정관계에서는 성과주의 원칙이 설정되지 않고 과거의 관행들이 지속되고 있다.

- 9) 국가재정법 제1조(목적) “이 법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 **성과 지향적**이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 한다.” 지방재정법 제5조 (성과중심의 지방재정운용) “① 지방자치단체의 장은 지방재정을 운용함에 있어서 **지출성과의 극대화**를 위하여 노력하여야 한다. ② 행정안전부장관은 성과중심의 지방재정운용을 위하여 필요한 사항을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.”
- 10) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법 제1조(목적) “이 법은 보조금예산의 편성·교부신청·교부결정 및 사용 등에 관하여 기본적인 사항을 규정함으로써 효율적인 보조금예산의 편성과 그 적정한 관리를 기함을 목적으로 한다.”



이에 따라, 정부 혁신 전반에 파급되어 있는 성과주의 개혁들이 분절적으로 작용하면서 보조사업에서는 형식과 실제 내용의 일관성은 유지되나 내용면은 복잡한 상황들이 발생하고 있다. 예를 들어, “정부업무평가기본법” (2006년)에 따라 국고보조사업(국가위임사무)에 대해 중앙 각 부처가 업무적으로 수행하던 고보조사단고보는 2008년도부터 부처별·시책별수행치단체단고보를 행정안전부가 주관하는 통합고보로 전환부처가. 동 법의 제1조(목적)에서는 “... 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관 등의 통합적인 성과관리체제의 구축...” 을 규정하고 있다.

행정안전부의 평가지침서는 객관적 지표를 통한 평가를 강조하면서 “계획, 집행, 산출/성과, 결과활용 단계를 적절하게 평가할 수 있는 지표를 개발...” 하도록 권고하였다. 중앙정부의 합동평가에서는 “성과관리”의 가치가 명시되어 있다. 정부간 관계에서 이를 적용하면 보조사업에서 정부간 성과계약 접근이 운용되는 것이다.

하지만, 현재의 평가체계와 기본 관점은 결과지향적 정부 혁신에서 강조하는 성과계약과는 거리가 있으며 과거와 유사하게 개별 사업단위별 확인평가 특성이 강하다. 우선, 평가대상이 정책부문 혹은 프로그램 단위가 아닌 개별 세부 사업 단위로 설정되어 있다. 투입과 과정 그리고 단순 산출에 대한 평가는 가능해도 특정 영역의 결과에 대한 평가는 쉽지 않게 된다. 또한 평가대상에서 사업의 목표가 달성되었다고 판단되는 영역은 제외되고 중앙 개별 부처에서 당해 중점적으로 추진하는 개별 사업의 구체적인 집행과정과 집행실적을 계량적으로 확인하는 방식으로 평가지표가 설계되어 있다.

이에 따라 사업성과에 대한 전체적인 특성과 방향을 확인하는 것이 쉽지 않다.<sup>11)</sup> 결국 보조금 관리에서는 과거와 같이 개별 사업단위로 집행과정과 집행실적 관리를 요구하면서 결과지향적 성과평가를 추진하기 때문에 지자체 입장에서는 정책의 전체 체계로 접근하지 못하고 중앙의 평가 기준에 따른 모범 답안 맞추기 식으로 평가를 받게 된다.

#### IV. 새로운 정부간 재정관계 정립을 위한 보조금 제도 개편과제

##### 1. 기능적 관점에서의 기준보조율 재정비와 지자체의 공식적 의사결정 참여

최근 사회 경제적 환경이 급속히 변하고 있다는 점을 감안하여 20여년 전에 설정

11) 예를 들어, 노인요양시설 확충 실적(output)은 평가할 수 있어도 지자체별 노인요양서비스 수준(outcome)에 대해서는 평가하기 힘들다.





한 기준보조율체계에 대한 전반적인 재검토가 필요하다. 예산은 현실이기 때문에 단기간에 전면적인 재검토는 바람직하지 않고 또한 현실적으로 가능하지 않을 수 있다. 하지만 현행 제도들이 적지 않은 비효율성을 창출하고 있으며 이와 같은 추세는 계속 지속될 가능성이 많기 때문에 중장기적인 관점에서 단계적인 개편작업들이 일관성있게 추진되어야 한다.

우선, 예산 현실에서 불가피하게 임의적으로 설정되었던 주요 보조사업의 기준보조율에 대해서는 기능적 관점에서 합리적인 타당성을 확보할 필요저요 보조사업아울러 제도 자체의 분권젠인 이 강화될 수 있게 분권교부세와 광특회계 지역개발계정에서의 공식 혹은 비공식적인 사업별 아올비 부담 조건들을 폐지하고 과거 지방양여금제도와 같이 권고 차원에서 운영되는 것이 바람직하다.

둘째, 국고보조사업 가운데 중복·과잉·낭비적 사업 추진이 이루어졌던 영역에 대해서는 지자체의 재정 책임을 보다 강화하는 방향으로 기준보조율을 조정해야 하며 중앙정부가 일방적으로 규정한 의무적 지출경비(특히 복지분야)에 대한 지방비 부담 비율의 적정성 여부에 대해 심도있는 재검토가 필요하다.

셋째, 광역과 기초자치단체간 기준보조율을 중앙정부의 지방재정법을 통해 규정할 필요성 여부에 대해 논의해야 한다. 교통 통신의 발달로 각종 공공서비스들의 지리적 파급범위가 보다 광역화되고 있다는 점을 감안할 때 광역차원에서의 재정 조정 역할이 강조되고 있다. 하지만 중앙의 규정을 통해 표준적으로 지방비 분담비율을 고정하면 재정적 효율과 지역간 형평성 측면에서 모두 부정적인 현상이 발생할 가능성이 높다. 더욱이 이는 지방자치의 관점에서 바람직하지 않게 평가될 수 있다.

넷째, 일방적인 지방비 부담이 지시되고 있는 현행 공공부조 정책의 운영과정을 개편하여 기초보장급여 수준 결정과정에 지자체가 공식적으로 참여해야 한다.<sup>12)</sup> 즉, 중앙생활보장위원회 등과 같은 공공부조의 정책결정과정에 지자체 대표가 공식적으로 참여하여 지자체의 재정여건을 관련 정책에 반영하고 공공부조의 정책 내용과 수준에 충분히 공감할 수 있도록 협력적인 정부간 재정거버넌스를 구축해야 한다.

12) 중앙과 지방자치단체간의 재정조정에 있어 자치단체의 의견반영을 위해 행정안전부에 지방비부담심의위원회와 기획재정부에 보조금심의위원회를 운영하고 있으나 지방자치단체의 다양한 의견이 실질적으로 반영되지 않고 있다. 그리고 광역과 기초자치단체간에는 재원조정과 관련된 협의체는 아직 구성되어 있지 않다.



## 2. 포괄보조와 지방이양의 활성화

### 1) 기초복지 분야의 포괄보조

복지분야 보조사업에서 관련 재원규모가 상대적으로 큰 공공부조 사업들은 국가가 국민들의 “권리” 요구에 대응하는 서비스를 공급하기 때문에 기본적으로 중앙정부의 직접 개입정도가 크다. 따라서 원칙적으로 현행과 같은 개별보조 방식이 바람직할 수 있다. 다만, 공공부조 제도에서 보장하는 수급권자의 개인 권리를 인정하면서도 지자체의 재정관리 효율성을 제고할 수 있는 대안적인 방안으로서 분권교부세와는 달리 보건복지가족부에서 운영하는 “포괄보조” 방식을 검토할 수 있다.

공공부조 사업들은 지자체를 통해 집행되는 개인별 서비스에 해당하며 집행과정에서 비효율성과 재정낭비 쟁점들이 제기되고 있어 적절한 대응이 필요하다. 재원의 40%에서 90%(실효보조율은 75% 내외)를 국비로 지원하기 때문에 지자체의 입장에서는 무자격자가 수혜를 받는 부정수급 사례를 사전에 억제해야 한다는 예산절약의 유인이 적어 일종의 도덕적 해이 현상이 창출될 가능성이 높다. 이러한 상황에서는 공공부조 재원 지출에서 지방자치단체에 관련 재정운영의 재량을 확대하면 효율적인 재정관리 효과를 기대할 수 있다.

또한, 기초급여 부문과 같은 개인서비스에서는 세대분리, 주거지 전출입 등과 같은 요인으로 인해 각종 보조금 정산관련 행정업무가 많아진다. 이에 따라 자금배정 시기가 지연되어 복지급여 수급에서 정시성 확보가 곤란하다는 쟁점이 있다. 각종 급여 지원시점 기준으로 중앙으로부터 보조금이 배정되는 시기가 촉박하여 지방에서는 정시배정에 애로를 겪을 수 있다. 이러한 문제들은 개별 보조금들을 묶어 이른바 “기초생활급여포괄보조” 형식으로 포괄보조로 운영하고 보조금의 정산은 사후적으로 총액 매칭하는 방법을 적용하면 정산과 관련된 번잡한 재정관리 업무를 대폭적으로 간소화시킬 수 있다.

### 2) 사회서비스포괄보조 방식을 통한 복지분야 분권교부세 지원 정비

사회복지분야에서 지방분권을 추진하였던 대표적인 혁신 조치로서 분권교부세 제도가 설계되었지만 지금까지 기대한 분권의 효과 보다는 의도하지 않았던 부작용이 더 큰 것으로 평가되고 있다. 새로운 대안 모색을 위해 보통교부세로 통합, 국고보조 환원, 사회서비스포괄보조 신설 등의 방안이 논의되고 있다. 대안을 선택할 때 고려해야 할 사안으로 다음 몇 가지가 있다.

첫째, 분권교부세제도가 만들어졌을 당시의 논의들이 과연 타당성이 전혀 없었던





것인지 재확인할 필요가 있다. 중앙정부가 모든 복지사업들을 표준적인 시각에서 운영하는 것이 지역복지확충이나 복지전달의 비용-효과성을 제고하는 유일한 방법이었는지 검토가 필요하다.

둘째, 지금의 분권교부세 제도가 비판받는 가장 큰 원인은 총량적인 재원규모가 충분하지 않았다는 점이다. 과거의 문제가 되풀이 되지 않기 위해서는 새롭게 구상되는 제도에서는 충분한 재원을 확보해야 한다. 사회서비스 포괄보조를 신설하고 세입 재원을 분권교부세와 같이 내국세 일정 비율로 고정할 경우에는 연도에 따라 재원 규모에서 심각한 불이익이 없도록 조치해야 한다.

셋째, 분권교부세에 포함되어 있는 67개 사업의 재정적 혹은 사회복지적 특성을 재검토할 필요가 있다. 67개 사업 모두에 대해 복지부가 전국에 걸쳐 표준적으로 운영해야 할 정도로 중요성이 높은 사업들인지 그리고 과거의 추세대로 재원총량 증가 추세를 유지해야 하는지 검토해야 한다. 중앙정부가 직접 관리해야 할 일부 사업을 제외한 나머지만으로 포괄보조를 운영하면 포괄보조 사업 규모가 크지 않아 새로운 제도로써 존치 의의가 반감될 수 있다. 사업들의 특성을 재검토하여 재분류할 때 현재의 다른 복지사업들도 함께 고려하여 명실상부한 포괄보조제도를 설계·운영해야 한다.

넷째, 분권교부세 제도가 도입되던 상황과 지금은 여건이 많이 바뀌었다는 점도 고려되어야 한다. 분권교부세제도가 신설될 당시 “사회복지포괄보조”에 대한 구상이 있었다(이재원 외, 2003). 물론 신중하게 검토된 것은 아니고 일부 학자의 아이디어 제시에 그쳤다. 당시의 제안은 국고보조에서 완전한 분권형식이 분권교부세로 전환하기 보다는 보건복지가족부가 부분적으로 복지분권을 추진하는 중간 절충장치로서 “포괄보조” 방안을 구상했던 것이다. 그리고 사회복지 지출을 확대하던 시기였기 때문에 제도변화에 따른 부작용을 적극적으로 대응할 여지는 어느 정도 있었다. 하지만 지금은 상황이 다르다. 제도 도입 이후 분권교부세 사업은 지자체별로 다양하게 운영되고 있다. 보건복지가족부가 다시 국고보조로 환원한다면 분권에서 집권으로 회귀가 되는데, 그렇게 해야 하는 이유가 확실해야 한다. 사회복지서비스 책임을 공유하는 파트너로서 지방재정의 위상과 관련이 있을 수도 있다.

### 3. 사회서비스 보조금의 지불정산체계 개편 : 예산방식에서 기금방식으로 전환

집합적으로 서비스가 제공되는 일반 공공서비스와는 달리 사회서비스는 개인별로 혜택이 지원되기 때문에 상대적으로 보조금의 지불 정산 관리업무가 많다. 잔여적 사회복지정책의 틀 속에서 정부 지출의 예외적인 부분으로 적은 규모의 복지보조금이



운영될 경우에는 큰 쟁점이 되지 않았지만 최근 중앙정부가 복지보조금을 지속적으로 확대하고 의무적 지출 경비로 법제화하면서 관련 행정관리 업무가 급증하였다. 그런데, 기초복지업무에서는 관련 분야의 담당 공무원 인력을 충분히 공급하지 않는 통제적인 경향이 상대적으로 강하기 때문에 보조금 지원 규모 정도와는 별도로 복잡한 행정관리 부담에 대한 쟁점이 발생한다.

이러한 문제에 적극적으로 대응하기 위해서는 의무적 지출 경비와 보편적 사회서비스로 공급되는 보조사업은 현재와 같은 예산방식이 아니라 기금 지원방식으로 전환할 필요가 있다. 예산방식은 중앙정부가 내시해 준 보조금을 모두 집행하면 서비스 수요가 있거나 유자격자가 서비스를 제공받지 못하는 상황이 발생해도 추가적인 예산집행이 중단된다. 복지재정의 총량통제를 위해서는 현재의 예산방식이 효과적이다. 하지만 국고보조의 내시와 지방비 편성, 수혜자의 자격변동에 따른 예산 조정, 연도말 과부족의 조정 등과 관련한 지불 정산 업무가 많아 행정관리의 비효율성이 발생한다.

기금방식은 행정관리에서는 상대적으로 효과적이다. 예를 들어 월단위로 지출되는 사회서비스를 가정하면, 중앙과 지방자치단체와 공동으로 출연하여 1개월분 지출금액을 기금을 통해 적립해두고 지역주민들의 서비스 이용에 따라 자동적으로 지출되도록 하고 월말 정산을 통해 중앙과 지방자치단체가 부담해야 하는 비율만큼 기금을 채우면 된다. 국민연금이나 건강보험이 대표적인 사례이다. 이러한 경우 예산의 배정과 재배정 그리고 보조금의 정산과 관련된 행정관리 기능은 대폭 절감될 수 있다. 다만, 유자격자가 서비스를 이용하는 범위내에서는 한도없이 재정이 지출되기 때문에 예산관리 측면에서는 재정부담이 발생할 수 있다.

#### 4. 복지분야 보조금 지원에서 “공간 혹은 지역” 요소 고려

##### 1) 낙후지역에 대해서는 재정수요 중심의 100% 보조율 적용

사회복지서비스 재정에서는 소득, 계층, 장애 등과 같은 비공간 요소들이 주로 고려된다. 하지만 지역의 낙후성과 다양성을 반영하는 공간적인 요소들은 검토되지 않았다. 상대적 빈곤 개념에서 저소득 취약계층에 대한 사회안전망 프로그램이 설계되듯이 지역과 지방재정에서도 유사한 접근이 필요하다. 소득계층의 양극화와 같은 맥락에서 지방재정에서의 양극화 역시 사회 구조적 현상으로 전개되고 있다. 지방재정에서 상대적 재정빈곤 기준이 설정되어 지자체의 재정여건 때문에 지역주민들의 복지서비스가 차별화되거나 복지사각지역이 지속되지 않게 해야 한다. 이른바 사회복지의





지역안전망 개념이 도입될 필요가 있다.

지역안전망을 실천하기 위한 예시로서, 사회복지서비스 가운데 전국적 차원에서 표준화된 서비스가 공급되어야 하는 경우에는 재정여건이 취약한 지자체에 대해 예외적으로 100% 보조율을 적용할 수 있는 방안을 도입할 수 있다. 현행 기준보조율체계에서는, 농업정책에서 100% 보조율을 적용하는 사례가 있다. 지리적 정의(territorial justice) 관점에서 낙후된 농촌지역에서의 사회복지 재정은 농업정책의 재정지원과 같은 맥락·수준에서 접근할 필요가 있다. 다른 대안으로, 보통교부세에서 조정률을 적용하지 않고 산식에서 산출되는 재정부족분의 100%를 별도로 충당할 수 있도록 조치하는 방안도 동일한 효과를 창출할 수 있다.

100%의 기준보조율이 적용 되면 지자체의 보조사업 집행과정에서 도덕적 해이와 관련된 비효율성 문제가 발생할 가능성이 높다. 또한 낙후지역에 복지서비스가 과다하게 제공되어 지역간 수평적 형평성 쟁점도 제기될 수 있다. 하지만 관점을 달리 하면, 추가적인 재정부담이 많지 않은 상황에서, 낙후지역에 사회복지서비스가 상대적으로 양호하게 제공되어 지역(인구)사회 구조의 정체 및 침체 문제를 해결할 수 있으며 국가균형발전의 측면에서 바람직한 효과를 창출할 수 있다.

## 2) 현물을 통한 지방비 부담 인정

현행 국고보조사업의 재원 구성은 [국비-지방비-자부담-수익금-기타] 등으로 구분된다. 따라서 지역에서 자원봉사자를 활용하여 (인건비 관련) 지방비 부담을 대체하고자 해도 “지방비”가 아닌 “자부담관련)기타” 항목에 반영된다. 따라서, 재정여건이 취약한 일부하고자 해도 에 대해서는 예외적으로 실질적인 비용이 수반되지 않거나 상대적으로 낮은 비용으로 충당 가능한 현물부담(예, 자원봉사)을 지방비 부담분으로 인정하여 상응하는 국고보조봉사자기타할 수 있는 방안도 검토할 필요가 있다.

지자체의 재량 여지가 많은 사회서비스 사업에서 지방비 부담을 현물로 대체할 수 있도록 유연하게 허용한다면 현금 부담이 반드시 수반되어야 하는 공공부조 사업에서 지방재정 부담이 상당 정도 완화될 수 있을 것이다. 다만, 지자체의 도덕적 해이와 재정 및 행정관리의 쟁점이 발생할 가능성이 많은 등 부작용도 예상할 수 있어, 재정력이 낙후되어 있고 지방비 부담 여력이 매우 낮지만 사회적 환경 정의 차원에서 적정(최소) 수준의 관련 사회투자서비스가 공급될 필요가 있는 지역에 대해서 한정적으로 허용해야 한다.



### 3) 공공부조에서 차등보조율 적용방안의 합리적 재설계

국고보조비율을 지자체의 재정여건과 복지재정 수요를 감안하여 차등적으로 지원하기 위해서는 지자체의 구조적 특성별로 구분하여 분류하고 동일한 집단 내에서 차등비율 구조를 설계하는 전략적인 접근이 필요하다. 최근 십 수년간 전개되었던 사회경제적 전환기 상황을 고려하면 지역의 재정환경(여건) 다양성은 보다 확대되고 있으며, 동일한 자치단체 유형간에도 구조적 격차 확대에 따른 계층 분리 현상(예, 서울시의 자치구와 광역시의 자치구; 수도권의 군과 다른 지역의 군)도 발생하고 있다. 따라서 모든 자치단체를 표준적인 기준으로 재정관리제도를 적용하는 방안은 현실적인 설득력이 높지 않다.

사회복지서비스에 대한 지방비 부담 비율 및 차등비율 구조에서는 공간적 요소(예, 지방재정력)와 인적 요소(예, 복지수요, 수급자 수 등)가 균형있게 반영되어야 한다. 차등화를 위한 변수로 제시된 “재정여건”을 보다 적절히 반영하기 위한 재정지표는 절대적 수준의 재정여건이 측정될 수 있는 안정적인 지표를 이용해야 한다. 재정자주도와 사회복지비가 차등보조율을 설계하는 기본 지표로서 적절한지 그리고 대안적인 지표가 있는지 등에 대한 공론화 과정이 필요하다.

## 참고문헌

- 권오승 외. 2005. 「국고보조금 및 매칭펀드 개선방안」. 한국행정연구원.
- 김재훈·이재원. 2008. 국고보조사업의 지방이양을 위한 분권교부세 평가와 개편과제. 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문.
- 김종순·김성주. 2008. 사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향분석. 「한국지방재정논집」, 13(1).
- 김현아. 2006. 균형발전특별회계 현황과 발전방안. 「재정포럼」, 2월호
- 박기묵. 2004. 국고보조금의 지방비 부담방식에 대한 문제점과 개선방안에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 11(3).
- 박병현. 2008. 노무현 정부의 복지재정분권정책에 따른 지방정부 사회복지재정 실태 분석 및 정책적 개선방안. 「한국사회복지학」, 60(1).
- 박혜자. 2006. 복지분야 지방이양의 문제점과 개선방안 : 분권교부세제도를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 13(3).





- 백종만. 2007. 사회복지 지방분권 1년의 평가와 대안. 「상황과 복지」, 23.
- 서정섭·조기현. 2006. 「분권교부세의 운영실태와 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 윤영진. 2007. 사회복지재정 분권화의 의의와 정책과제. 「사회과학논총」, 26(1). 계명대학교.
- 윤영진·이재원. 2006. 「국가균형발전특별회계의 개선을 위한 포괄보조제도에 관한 연구」. 기획예산처.
- 이인재. 2006. 사회복지 재정 분권정책의 평가와 개선과제. 「동향과 전망」, 가을/겨울호.
- 이재원 외. 2003. 「복지분야 보조금제도의 개선방안」. 기획예산처.
- 이재원. 1999. 중앙-지방간 자원배분 논리전환과 보조금제도의 개편방안. 「경기연구」, 4. 경기개발연구원.
- 이재원. 2000. 보조금 운영에서 성과주의 개혁과제. 「지방정부연구」, 4(1).
- 이재원. 2009. 포괄보조 방식을 통한 분권 지향적국고보조금 운용 과제. 「한국지방재정논집」, 14(1).
- 이창균. 2001. 국고보조금의 보조율과 지방비부담에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 6(2).
- 최병호. 2007. 재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색. 「한국지방재정논집」, 12(1).
- 宮本憲一. (1987). 補助金. 小林直樹·北野弘久 編. 「現代財政法の基本問題」. 東京:岩波書店.
- 宮本憲一. (1990). 「補助金の政治經濟學」. 김귀곤 역. (1995). 「보조금의 정치경제학」. 원광대 출판국.
- Bennett, R.J. (1980). *The Geography of Public Finance*. London : Methuen.
- Bennett, R.J. (1982). *Central Grants to Local Governments*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Carnochan, S. & M.J. Austin(2004). “Implementing Welfare Reform and Guiding Organization Change” . M.J. Austin ed. *Changing Welfare Services : Case Studies of Local Welfare Reform Programs*. The Haworth Social Work Practice Press.
- Fisher, R.C. (1996). *State and Local Public Finance*. Chicago : Irwin.



- Kay, A. 2005. "Territorial Justice and Devolution" . *BJPIR*, 7.
- OECD. (1999a). "Performance Contracting" . OECD PUMA/PAC(99)2.
- Pinch, S.(1985), *Cities and Services*, London : Routledge & Kegan Paul.
- The Strategic Planning & Research Branch et.al. (1999). "A Case Study of the Canada-Alberta Agreement on Labour Market Development" .  
www. oecd.org/puma.
- Tighe, Carla E. (1998). "Performance Contracting in DoD" . Draft Working Papers.
- Waller, M. 2005. "Block Grants : Flexibility vs. Stability in Social Services" . Center on Children and Families Working Paper. The Brookings Institute. 

