

제2세션 : 환경변화에 따른 중앙의 지방재정 지원방식 개편

- “중앙·지방정부간 재정관계 재정립을 위한 국고보조금제도 개편 과제”
/ 이재원
- “포괄보조금의 도입과 활용방안” / 이원희

**중앙 · 지방정부간 재정관계 재정립을 위한
국고보조금제도 개편 과제**

이재원 (부경대 행정학과 교수)

중앙·지방정부간 재정관계 재정립을 위한 국고보조금제도 개편 과제

이재원 (부경대 행정학과 교수)

I. 서론 : 주인없는 제도, 논의 부재

중앙정부가 지방으로 재원을 이전하는 재정조정 수단에는 일반 재원과 특정 재원이 있다. 행정안전부가 운용하는 지방교부세가 전자의 대표적인 재원이며 중앙정부의 개별 각 부처에서 독립적으로 지원하는 국고보조금이 후자의 재원이다. 국고보조금제도에서는 대상사업 선정과 기준보조율의 불합리성, 자금의 불안정성, 소액·유사사업수과다, 효율적 사업관리 부족 등과 같은 쟁점들을 계속 제기되고 있다(임성일, 2004; 이상용, 2001; 김정훈, 2000 등)

중앙정부의 개별 부처(부서)들은 보조금 지원을 통해 자신들의 정책 혹은 사업 개발과 운영을 추진하는데, 보조금이 가지는 정부간 재정관계의 특성과 합리적 개편 방안에 대한 접근은 시도하지 않는다. 개별 사업 추진이 주된 목적이다. 기획재정부가 「보조금 예산 및 관리에 관한 법」의 운용을 담당하지만 조직 특성상 제도의 전략적 운용보다는 국가재원의 관리·통제라는 전통적인 예산관리 접근에 충실한 편이다. 제도상으로 보조금에 대한 지방자치단체의 입장은 행정안전부가 총괄적으로 대표하지만 구체적인 사업분야로 내려가면 특별한 쟁점이 부각되지 않는 한 관련 정책분석과 제도 개편 노력들이 지속되지 않았다. 예산과 사업 모두를 총괄적으로 분석·검토하여 보조금 제도를 체계적이고 일관성있게 운용 관리하는 책임있는 중앙부처는 사실상 존재하지 않

는다.

국고보조금에 대한 제도적 기초들은 1963년에 제정된 “보조금관리법” 과 1986년의 “보조금의 예산 및 관리에 관한 법” 의 기초를 그대로 유지하고 있다. 20년 이상이 경과한 지금 시점에서 새로운 관점에서 보조금에 대한 논의들이 시작될 필요가 있다. 그 이유는 다음의 다섯 가지 정도로 정리할 수 있다.

첫째, 보조금의 재원규모가 지속적으로 커지고 있으며 지방자치단체의 자치재정 운영에서의 부정적인 영향력이 절대적으로 증가되고 있다. 지방의 도덕적 해이와 보조금 사업에서의 재정낭비 그리고 성과관리 쟁점이 점점 더 악화되고 있다. “보조금의 예산 및 관리에 관한 법” 제정이후부터 일정 기간은 국고보조금이 안정화되었지만 90년대 후반부터 외환위기 극복과정에서 재원규모와 사업수가 급속히 팽창하였다.¹⁾ 노무현 정부에서 보조금제도 개편을 위해 균특회계와 분권교부세제도를 도입하였지만 여전히 많은 쟁점을 안고 있다.

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

셋째, 개별 보조사업에 대한 중앙정부의 관리감독의 통제지향적 기능과 결과지향 성과주의 가치 요구가 혼재되어 있어 지자체 입장에서는 보조사업을 수행하기가 보다 힘들어지고 있다. 이에 따라 중앙의 평가에 대비하는 형식적 사업 운영 문제도 발생하고 있으며 지자체의 각종 지역정책들이 체계화되지 못하고 분절적으로 파편화되고 있다.

넷째, 최근 사회복지보조금이 유래없이 급증하여 지방재정의 왜곡이 심각한데 이에 대한 합리적이고 체계적인 지방의 대응 노력이 없다. 이에 따라 지방의 복지지출 증가에 따른 불만과 지방재정의 위기감이 증폭되고 있어 주민일상생활을 지원하는 사회서비스 투자 영역에서 지자체의 주도적 역할이 확대되어야 하지만 현실은 쉽게 수용되지 않고 있다.

다섯째, 불안정한 사회변화와 신사회위기 그리고 사회투자를 통한 정책대응 수요는 지속적으로 강화될 것으로 전망된다. 하지만 보조금과 관련된 정부간 재정관계가 재

1) 2000년대 초반까지 국고보조 사업수는 당시 범정부사업 146개를 훨씬 초과하여 2000년 384개, 2004년 533개에 달하였다(임성일, 2004:48).

정립되지 못하여 과잉대응과 과소대응이 혼재되고 있어 공공재원의 비용-효과적인 대응이 쉽지 않다. 정부간 복지보조금 관계가 체계화되지 못하면서 문제를 인지하고 중앙 정부의 재원이 뒷받침되는 처방을 개발해도 현장에서 제대로 실천되지 못할 가능성이 크다.

이와 같은 문제 인식을 전제로 하여 이 글에서는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 보조금을 둘러싼 다양한 이론적 관점들을 종합하면서 우리나라의 국고보조금제도의 특성과 운영 현실에 대한 쟁점들을 분석하고 정책과제들을 모색하였다. 우선 보조금이 가지는 정치 경제적 특성들을 정리하였는데, 기능적 관점에서 재정외부성과 보조금의 역할, 중앙정부와 지방정부간 집권과 분권, 중앙정부의 재정위기 극복을 위한 대안으로서 보조금제도 개편 그리고 신공공관리주의의 결과지향적 정부혁신과 보조금 정책들을 정리하였다. 이후 이와 같은 이론적 관점들을 개별적으로 고려하면서 우리나라의 보조금제도의 특성들을 비판적으로 해석하였다. 마지막으로 중앙 및 지방재정에서 보조금의 비중이 급증하고 있는 현상을 주목하면서 새로운 정부간 재정관계를 구축하기 위한 보조금제도의 개편 과제들을 모색하였다.

II. 정부간 재정관계로서 보조금의 정치 경제

1. 기능적 관점 : 국고보조금을 통한 최적 자원배분

개별 경제(재정)재정 주체로서 지방정부의 자유로운 재정활동이 파레토최적의 자원배분에 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 공공서비스의 무임승차 속성과 재정누출효과 때문에 지방정부가 효과적으로 대응하지 못하면서 중앙-지방간 재정관계의 체계적 구축이 필요하다. 가장 대표적인 자치 실패로서 재정외부성과 소득분배가 있다.

우선, 경제이론에서 외부성이 발생하는 재화와 서비스는 과소공급되거나 과잉공급

되는 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 지방정부에 보조금을 지원하여 사회적으로 적정공급이 이루어질 수 있게 한다는 것이다(Fisher, 1996:207). 최병호·정종필(2007)과 같이 지리적 파급효과 변수들은 정부간 자원분담비율을 결정하는 주요 요소가 된다. 이와 같은 관점은 국고보조율 수준을 결정할 때 중요하게 고려되는데 원칙적으로 기초적인 사회복지사업에서는 보조율이 높은 반면 일반적인 공공투자사업에서는 보조율이 상대적으로 낮게 설정된다.

둘째, 복지국가의 발달과 함께 소득분배 정책이 확대되면서 지자체의 재정 기능만으로는 복지서비스가 제공되기 힘들게 되면서 중앙의 보조금 지원이 증대되었다.²⁾ 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.³⁾ 다른 한편으로, 미국의 경우와 같이 복지정책이 시장의 유효수요 창출을 통한 대공황 극복이라는 경제정책의 수단으로 활용되면서 지방 보다는 중앙정부의 재정적 역할이 확대되기도 하였다.

2. 중앙정부의 지방통치와 지방분권 접근

1) 보조금 지원의 정치적 정당성 : 복지국가의 전개와 보조금의 확대

국고보조금제도는 국민국가의 형성과 발달 그리고 개별 지방정부에 대한 중앙정

-
- 2) 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.
- 3) 보편적 사회복지지는 중앙정부가 국민연금공단이나 건강보험공단과 같은 중앙 기구를 설치하여 직접 제공·관리한다. 하지만 저소득·취약계층에 대한 잔여적 복지서비스는 지자체를 일선행정기관으로 활용하는 기관위임사무 방식으로 공급되면서 중앙정부의 보조금 재원의 비중이 강화되었다.

부의 집권과 분권의 균형을 위한 재원 수단으로 활용된다. 이는 보조금을 둘러싼 재정 관계를 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 지역경제가 불균형하여 지방재정의 불균형이 가속화되었기 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·재정적 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 지원된다. 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 정책에 따라 효율적인 행정수준을 유지하기 위해서는 보조금이 집권적이고 통일적인 지방통제를 위해 적합한 수단이라는 것이다.

이와 같은 사회 경제적 기초 속에서 미국의 경우 대공황이후 80년대까지 연방정부의 역할이 강해졌다. 그런데, 재정적인 특징중 하나는 하위정부의 프로그램 자율성과 재정책임성에서 상충성이 발생하고 있다는 점이다. 즉 연방정부 돈으로 더 많은 자율을 요구하는 현상이 확대되었다. 보조금 형태에서는 특정 개별 보조금에서 포괄보조로 전환되었다. 이는 연방정부의 재정조정기능이 재정외부성의 내부화를 위한 기능적 역할들이 가부장적(paternalistic) 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

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 보조금제도 변화가 발생한 가장 중요한 원인은 중앙정부의 재정위기 문제였다. 또한 공공선택론자들이 신랄하게 비판하였듯이 모든 사회문제를 해결할 수 있을 것 같았던 연방정부의 재정실패가 확인되었다. 특히, 수십년간 확대되었던 개별보조금들은 정부실패와 유사한 중앙정부실패 문제를 야기했다.

경기침체와 조세기반 약화 그리고 정부불신과 조세저항 등의 불리한 재정환경 속에서 주요 선진국가의 중앙정부들은 재정적자에 대응하기 위한 전략적인 재정접근이 필요했다. 미국을 비롯한 주요 국가들의 재정위기 극복전략은 레이건행정부 시대의 감축관리였으며 정부간 재정관계에서는 신재정연방주의(New Fiscal Federalism)로 표현되었다(이재원, 1998). 명분은 다양했지만 중앙정부의 실질적인 목표는 간단하였다. 보조금 규모를 축소하고 지방정부의 재정 책임을 확대하는 것이다.⁴⁾ 구체적으로는 포괄보조 수단의 확대와 분권화 명분을 앞세운 재정기능 이양 방안이다.

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 행

4) 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.

정부에서는 관련 재원이 축소되었다(Waller, 1995). 즉, 개별보조를 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 확대되었으며 국가표준(national minimum)과 비슷한 의미의 지방표준(local minimum)에 대한 논의도 있었다. 사회복지 보조금의 관점에서는 국가 전체의 개인별 복지수준을 표준화하기 보다는 지역별로 다양성을 인정하면서 복지 지원 격차를 용인하는 것이다. 여기서 지방비 부담에 대한 중앙정부의 지침은 “권고”의 성격이지 의무사항은 아니게 된다. 지방이양 방식은 일본에서 적극적으로 추진되었다. 기관위임사무를 폐지하면서 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 정책가들과 달리 많은 관련 학자들은 새로운 수단에 상당히 비판적이었다. 중앙정부의 보조금 축소나 신재정연방주의는 복지지출 축소 및 중앙정부의 재정책임 회피 등으로 많은 비판을 받았다.⁵⁾ 하지만 포괄보조 전환이나 공공서비스의 민간화 정책을 통해 전반적으로 중앙의 지원이 축소되었기 때문에 사회복지분야만 특별히 더 불리하였던 이전재정수단은 아니었다. 당시의 긴박했던 재정위기 국면에 대한 중립적인 해석이 필요하다. 또한 공공선택론에서 강하게 비판하였던 정부실패(혹은 중앙정부 실패)도 의미 있게 고려해야 한다.

3. 성과계약을 통한 새로운 정부간 재정관계 접근 : 수평적 거버넌스

경기침체와 재정위기의 악순환이 계속되는 되는 시기에 축소 지향적인 감축관리

5) 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.

만이 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 공공관리방식(NPM : New Public Management)을 선택하였다. 미국에서의 성과에 기초하여 2000년대에 접어들면 신공공관리주의는 주요 국가들이 공통적으로 채택하는 글로벌 표준으로 자리매김된다. 여기서 핵심은 정부 운영에서 시장화와 분권화이며 보조금 규모의 축소보다는 전략적 운용을 강조한다.⁶⁾

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

정부부문에서 성과계약은 공공부문과 민간부문간의 관계에서 사용되는 것으로 민간위탁 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 병행되어야 할 작업은 보조 사업의 실제 성과를 체계적으로 평가하여 의미있는 수준의 인센티브와 벌칙 장치를 마련하는 것이다. 이는 보조금지원에 대해 지방자치단체와 성과계약 형식을 적용하는 것이다(이재원, 2002).

정부간 성과계약 방식을 도입한 대표적인 사례로 캐나다-알버타 협약과 미국 TANF가 있다. 전자의 사례로, 캐나다 연방정부 인적자원개발부(MHRD)와 알버타주 선진교육및경력개발국(MAECD)이 협약을 통해 성인 평생교육프로그램을 제공한 경우를 들 수 있다. 과거 연방정부에서는 지방의 파트너십 협력기관과 산하 특별행정기관을 통해 운영하던 프로그램이었는데, 1996년 5월에 연방정부에서는 주정부에 대해 노동시장 개발에 대한 책임과 권한을 확대하는 방안을 제안하면서 새로운 파트너십 협약을 체결하였다(The Strategic Planning & Research Branch et al. 1999).

미국 TANF는 사회복지 분야에서 보조금의 지출재량과 성과관리방식을 적용하여

6) 80년대와 비교할 때 보조금 개편의 수단은 동일하지만 운용방식에서 미세한 차이가 있었다. 이에 따라 보조금 혁신 수단으로서 시장화와 분권화에 대한 찬성과 비판의 논란이 지속되고 있다.

성공적으로 평가받았던 대표적인 포괄보조프로그램이다. TANF 프로그램의 대표적 성과로 복지 수급자 수의 급감이 부각되었다. 학자들은 계약과 재량 그리고 성과책임(미션과 목표설정) 방식의 전환에서 원인을 찾았다. 종전의 사회복지부서는 권위적 관료였고 지역사회와는 분리된 가운데 활동하였다. 하지만 TANF에서 설정된 미션과 목표를 위해서는 개방형 체제로 전환되어야 하고 복지전달에서 나아가 성과를 창출해야 하는 거버넌스로 전환되어야 했다. 입법의도를 실현하기 위한 성과관리방식의 전환이 중요하였다(Carnochan & Austin, 2004).

III. 국고보조금의 현황 및 제도 변화와 쟁점

1. 국고보조금의 추이와 특징

지방재정에서 국고보조금의 비중은 시기별로 많은 변화가 있었다. 1963년 보조금 관리법이 제정된 이후부터 80년대 초반까지는 20%내외를 차지했다. 이후 지방양여금제도가 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)

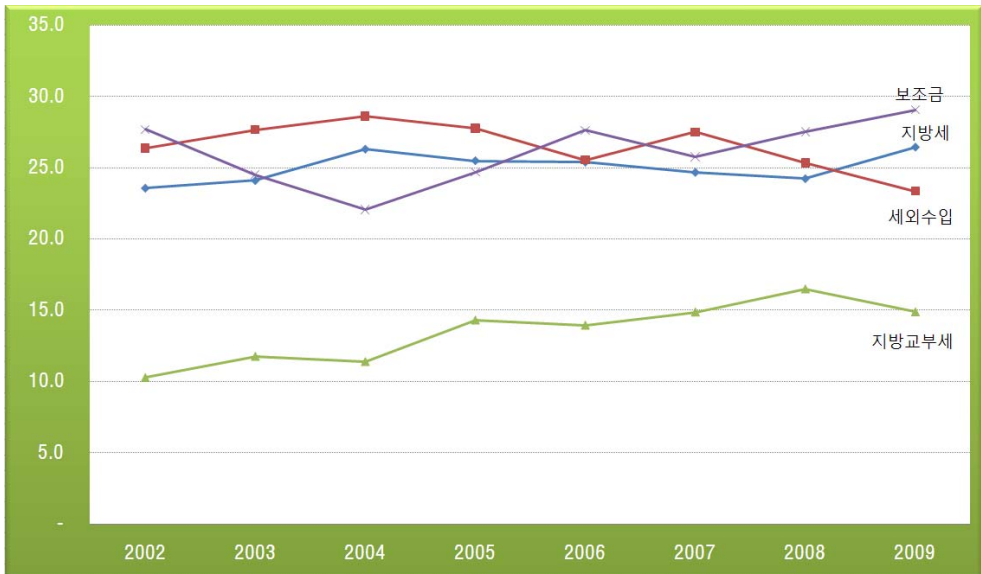
	2002	2004	2006	2008	2009
지방세	23.6	26.3	25.4	24.2	26.4
세외수입	26.4	28.6	25.5	25.3	23.4
지방교부세	10.3	11.4	13.9	16.5	14.9
지방양여금	3.8	2.9	-	-	-
조정교부금및재정보전금	4.1	4.8	4.2	3.6	3.5
보조금	27.7	22.1	27.6	27.5	29.0
국고보조금	23.2	17.7	23.7	23.2	25.1
시도비보조금	4.5	4.3	3.9	4.3	3.9
지방채	4.2	3.9	3.4	2.8	2.8
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	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 결산기준, 2008년은 최종예산, 2009년은 당초예산

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

〈그림 1〉 지방세입 구조 변화 추이



주 및 자료 : 〈표 1〉과 동일

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.

〈표 2〉 일반회계 세입 대비 보조금 비중의 지역별 비교(2009)

(단위 : %)

시도별	시도별 평균	특별시 광역시	도	시	군	자치구
단체별평균	37.7	23.6	54.8	42.4	50.9	46.2
서울	18.2	13.8	-	-	-	33.8
부산	36.2	31.9	-	-	38.6	57.8
대구	37.3	32.0	-	-	41.5	57.5
인천	36.5	28.3	-	-	59.5	54.1
광주	42.6	37.9	-	-	-	63.3
대전	36.1	33.0	-	-	-	61.1
울산	32.2	31.5	-	-	36.1	47.7
경기	31.4	-	35.1	36.5	41.9	-
강원	42.1	-	61.6	43.8	46.0	-
충북	43.0	-	59.9	44.4	47.4	-
충남	51.0	-	66.4	48.2	54.6	-
전북	48.6	-	66.1	50.1	52.4	-
전남	52.0	-	72.1	49.5	56.2	-
경북	45.0	-	65.0	44.7	49.3	-
경남	45.5	-	57.6	44.2	51.6	-
제주	46.3	-	45.2	-	-	-

자료 : 행정자치부 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

〈표 3〉 중앙정부 예산에서 지방자치단체 보조금 비중 변화

(단위 : 10억원, %)

		일반회계	특별회계	소 계
국가예산 (A)	2005	134,370.4	60,586.6	194,957.0
	2009	196,871.3	49,297.9	246,169.2
	증감률	46.5	△ 18.6	26.3
보조금 (B)	2005	6,265.9	9,195.4	15,461.3
	2009	14,480.5	13,515.8	27,996.2
	증감률	131.1	47.0	81.1
보조금비중 (B/A)	2005	4.7	15.2	7.9
	2009	7.4	27.4	11.4

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

〈표 4〉 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(국가균형발전특회), 농림수산식품부(농어촌구조 개선특회), 환경부(환경개선특회), 국토해양부(교통시설 특회, 행정중심복합도시건설특회, 혁신도시건설특회, 아시아문화중심도시특회) 등임.

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

중앙정부 예산에서 보조금이 차지하는 비중 역시 최근 지속적으로 높아졌는데 2005년도의 7.9%에서 2009년도에는 11.4%로 증가하였다. 같은 기간동안 중앙정부의 예

산은 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 균특회계(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.⁷⁾ 복지과 개발 정책에서 전자는 지자체를 일선행정기관으로 활용하고 후자는 중앙정부가 직접 집행기능을 수행하는 분야가 많다. 이에 따라 보건복지가족부는 다른 부처와는 달리 보조금 운영체계의 효율성이 정책의 성과에 미치는 영향이 상당한 집행구조를 가지고 있다.

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. 사회복지를 소비적 지출로 인식하는 전통적인 예산관리 관점에서는 복지 보조 사업들을 보다 엄격하게 관리·통제해야 한다는 예산조직의 관행이 형성되어 있다.

결국, 복지분야 보조사업들이 모두 일반회계를 통해서 추진되기 때문에 보조사업 예산의 편성과 심의 그리고 집행과정에서 보다 복잡한 정치적 의사결정과정을 겪게 된다. 또한 복지 수급자들에게 직접적으로 지원되는 예산 이외에 정책을 관리하고 운영하는 부대 경비(혹은 연구개발 등 사업운영비) 자체를 예산당국이 인정하지 않거나 최소한의 수준에서 허용한다. 이에 따라 복지 보조사업을 지자체에 위임하면서도 효율적 혹은 효과적인 집행을 유도할 수 있는 인센티브 장치(재원)가 제대로 개발·운영되지 않았다. 복지분야 보조사업을 지자체의 담당자가 기피하는 또다른 이유가 되기도 한다.

7) 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.

2. 국고보조금 제도 운영의 변천

중앙정부 차원에서 국고보조금을 체계적으로 운영하기 시작한 것은 1963년도에 공포·실시한 “보조금관리법” 부터이다. 이 법에서 보조금의 교부신청, 교부결정과 사용 등에 대한 기본 재정관리 규정들을 정리하였다. 그런데 1986년 새로운 법체제로 개편되기 전까지 의미있는 개정은 한 차례도 없었다. 보조금에 대한 정치적 특성을 단적으로 확인할 수 있다.

현재까지 적용되고 있는 “보조금의 예산 및 관리에 관한 법률” 이 1986년 12월에 제정되면서 효율적인 보조금 운영을 위한 중앙정부의 재정정책 관점들이 부분적으로 적용되었다. 구체적으로는 첫째, 보조금 예산편성시 지자체의 의사를 반영해야 한다는 신청주의, 둘째 보조대상사업과 기준보조율의 명시, 셋째 차등보조율을 적용할 수 있는 근거 마련, 그리고 넷째 영세보조금의 통합 운영 등이다.

그런데, 형식적으로는 의미있는 변화가 있었지만 실제 운영에서는 행정 관리의 개선을 위한 부분적인 개편 이상의 실질적인 정책변화는 없었다. 보조금에서 지방의 신청주의가 전제되어 있지만 실질적으로는 중앙정부의 수직적 지시와 통제를 통해 재원이 배분되었다. 지방재정 여건을 감안하여 차등보조율을 적용할 수 있게 허용하였지만 최근의 기초복지분야를 제외하면 해당 조항은 거의 사문화되었다. 개별 부처에서 지방재정 여건을 분석·반영하는 조직적·제도적 노력은 의미있게 진행되지 않았다. 2008년도 기초복지 보조금 분야에서 차등보조율을 처음으로 적용하였는데 긍정적 측면 보다는 비판적 요소가 더 많이 있다.

3. 현행 국고보조금제도의 특성 분석

1) 기능적 관점 : 자치실패에 따른 중앙정부의 대응

자원 배분의 효율성을 높이기 위한 보조금의 역할은 재정외부성을 내부화시키는 것이다. 하지만 우리나라의 보조금제도에서는 이와 같은 정책 대응이 명확하게 설정되어 있지 않다.

우선, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법에 기준보조율이 규정되어 있지만 전례답

습적이며 사회 경제적 환경 변화들을 반영한 사례를 찾기 힘들다. 복지분야를 제외한 모든 분야의 보조율이 일률적으로 설정되어 있어 경제적 효율성과 지역간 형평성 측면에서 문제가 많다(박기묵, 2004). 더욱이 80년 중반이후부터 상대적으로 높게 설정되어 있는 농림어업분야의 기준보조율체계가 그대로 존치되고 있으며, 기초생활보장법의 제정으로 사회안전망이 국민의 권리로 전제되어 있어도 기준보조율체계에서 변화는 없다. 복지분야의 경우 서울특별시는 거의 대부분 보조사업에서 다른 지자체의 절반 수준에서 보조율을 적용받고 있지만 수도권에 포함되어 있는 경기와 인천 지역의 지자체는 과거 보조율이 그대로 유지된다. 군특회계의 지역개발계정은 포괄보조 방식을 적용하기 때문에 기준보조율이 폐지되어야 하지만 여전히 과거의 보조율 관행을 그대로 적용하고 있다.

둘째, 기준보조율은 보조사업을 담당하는 부처의 실무자와 기획재정부의 관련 예산담당자가 설정하는데, 이들 주체가 재정외부성으로 고려한다는 보장은 없다. 현실적으로 부처의 담당자는 사업의 집행 용이성을 고려할 것이며 주로 해당 부처의 관례를 찾는다. 가능한 지방의 부담을 줄이는 방향으로 기준보조율을 설정하려고 노력할 수 있지만 (부처별 예산편성의 한도액을 고려하면) 주어진 예산총액이 고정될 경우에는 정책대상자의 규모와 예산총액을 동시에 고려하여 사후적으로 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. 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 설계와 기준보조율 결정 과정에서 의견개진 이상으로 지자체의 공식적인 참여 구조가 마련되지 않았다. 일반적으로 중앙의 각 사업부서(부처)에서는 지자체의 예산부서와 보조율을 협의하기 보다는 수직계통의 사업부서들과 정책을 협의하였기 때문에 지방재정의 특성이 의미있게 고려될 의사결정 구조가 형성되지 않았다. 지방의 사업부서들은 지방비를 확보할 때 중앙의 매칭 사항이라는 점만 강조하면 예산부서나 지방의회에서 특별한 쟁점을 제기하지 않았던 현실의 관행이 있기 때문에 보조사업에 대해 복잡한 정부간 재정관계를 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. 기존의 보조금체계를 그대로 유지하면서, 복지수요의 지역별 불균등 현상이 지자체간 재정불균등 문제를 더욱 악화시키고 있다.⁸⁾ 생계급여, 의료급여, 그리고 기초노령연금 등과 같이 기초생활보장 분야에서 지자체 대표가 참여하지 않았던 의무적 복지비 지출 사업에 대해서도 획일적인 지방비 부담을 강제하고 있다.⁹⁾ 국민기초생활보장법 제정 이후 사회안전망 지출이 소극적 시혜에서 적극적 권리로 전환되었지만 보조금 제도에서는 제대로 반영되지 않았기 때문이다.

최근 급증하는 복지비 부담이 지방재정의 지출 구조를 심각하게 왜곡시키고 지자체의 반발이 확대되면서 기초복지분야에 차등보조율을 적용하였다. 하지만 체계적 검토와 논의없이 편의적으로 추진되어 재정력이 상대적으로 양호한 대도시 자치구만 유리하게 되었다. 이에 따라 서울특별시의 경우처럼 자치구가 중복적인 재정지원¹⁰⁾을 받았던 반면 지역경제와 재정상황이 비교가 되지 않을 정도로 열악한 군자치단체에 대한 사회복지 재정 지원에 대한 논의와 정책은 의미있게 논의되지 않았다(이재원, 2008a).

2) 국고보조사업과 지방분권

(1) 기초자치단체 중심의 보조사업 기능 이양

주어진 국가 재정 총량 범위내에서 지방재정의 세입분권을 확대하기 위해서는 중앙정부의 국고보조사업을 지방으로 이양하는 방안이 효과적인 접근이 된다. 우리나라에서는 지방분권 정책의 일환으로 계속 추진되고 있는데 개별 보조사업의 기능적 합리성(재정외부성) 보다는 보충성원칙에 따른 분권의 가치가 상대적으로 크게 강조되고 있

8) 김준순·김성주(2008)에 따르면 사회복지분야 보조금은 지방세가 적어서 재정력이 취약한 지역에는 많이, 재정력이 강한 지역에는 적게 배분된 것으로 확인되었다. 이와 비례하여 자체부담 비용이 증가되기 때문에 복지 분야 보조금이 지방재정의 격차를 심화시켰고 이러한 악순환은 계속될 것으로 전망하였다.

9) 기획재정부에서는 지방비 부담이 없으면 지자체에서 부정수급자를 적극적으로 관리 통제하지 않기 때문에 재정낭비가 우려된다는 입장이다. 하지만 10%정도의 지방비만 부담하는 기초자치단체 입장에서 급증하는 복지보조사업들의 업무부담을 감안하면 지방비 부담 때문에 부정수급자를 엄격히 관리한다는 것은 현실적으로 특별한 의미를 가지기 힘들다. 사회복지분야에서는 부정수급자 보다는 유자격자가 복지혜택을 받지 못하는 복지사각지대 해소 노력이 업무의 우선순위를 가진다. 복지가 권리로 설정되어 있는 기초생활보장법체계에서는 지방비 부담으로 복지에산을 효율화하기 보다는 부정수급관리를 위한 별도의 제도적 장치를 마련하는 것이 보다 효과적이다.

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

다. 이에 따라 대부분의 지방이양사업들은 중앙정부에서 (광역자치단체가 아닌) 기초자치단체 사업으로 이양되었다. 특히 노무현정부에서는 국고보조 정비의 기본원칙으로 보충성, 포괄적 지원, 성과지향적 자기책임을 설정하고 상당한 규모에서 기초자치단체 중심으로 보조금 개편작업을 추진하였다.

그런데, 지방이양과정에서는 재정조치 없이 업무만 이관하거나 관련 재원이 뒷받침되어도 “재원중립성” 원칙이 적용되어 지방재정의 총량 형식에서 실질적인 이득은 크지 않았다. 또한 하수처리시설의 투자 및 관리나 광역상수원관리 등과 같이 지방이양 사업 기능의 광역적 특성이 무시되면서 재정외부성에 따른 자원배분의 비효율성 문제가 잠재되어 있는 경우도 많았다. 이에 따라 중앙정부의 보조사업(기관위임사무)이 지방으로 이양하는 것에 대해 분권화의 확대를 적극적으로 해석하기 보다는 중앙정부의 재정부담 전가라는 비판이 상대적으로 더 많았다. 보충성원칙을 전제로한 분권의 가치 철학을 강조하면서 보조사업의 광역적 파급효과에 대한 체계적 검토는 제대로 이루어지지 않았다.

(2) 재정분권화를 위한 새로운 재원조치 : 분권교부세와 균특회계 지역개발계정

지방자치 실시 이후 세입과 세출의 모든 측면에서 국가 재정 규모가 지속적으로 팽창하였기 때문에 주요 선진국들과는 달리 중앙정부의 재정위기 대응의 일환으로 국고보조사업의 지방이양을 추진한 것은 아니다. 분권화를 핵심적인 국정과제로 설정하였던 노무현 정부는 획기적인 재정분권을 위해 개별 사업단위로 심의·이양하던 과거 정부와는 달리 중앙사무의 대폭적인 기능 이양과 보조사업의 재량확대를 시도하였다. 이 과정에서 신설된 대표적인 재정조정 수단이 분권교부세와 균특회계 지역개발계정이다. 전자에서는 지방교부세를 통한 일반재원 형식으로 지방이양사업의 재원을 지원하였고 후자에서는 대상 영역에 한정적으로 재량 지출할 수 있는 포괄보조 방식을 설계하였다(이재원, 2009).

그런데, 분권화를 위한 제도의 취지는 혁신적이었지만 현실의 결과는 기대한 방향으로 진행되지 않고 있다. 분권교부세의 경우 복지기능의 지방이양에 대해 관련 재원이 부족하다는 비판이 지배적이었고 자치와 자율을 통한 복지 사업(재정) 혁신에 대한

논의와 가능성 등에 대한 언급은 거의 없다.¹¹⁾ 실제로 분권교부세제도가 도입된 직후부터 지금까지 복지분야에서 분권을 통해 창출한 혁신 사례는 없었으며 그렇게 하기 위한 지자체의 노력 역시 적극적이지 않았다. 제도 실시 이후 각종 복지시설지원과 관련 종사자의 인건비 지원이 지역별로 상당히 다양하게 운영되고 있는데, 현장에서는 이를 지역복지의 다양성으로 접근하기 보다는 복지에서 지역격차와 차별화로 강하게 비판하고 있다.

여기에 대한 대안으로 국고보조 환원과 보건복지가족부가 운영하는 포괄보조로 전환해야 한다는 주장이 많다(이인재, 2006; 박혜자, 2006; 백종만, 2007; 박병현, 2008 등). 최근, 광채기 외(2008)에서와 같이 보건복지가족부가 직접 운영하는 사회복지포괄보조 대안이 유력하게 부각되었지만 복지부 차원의 논의를 넘어서지 못하였다. 포괄보조를 어떻게 운영하고 기획재정부는 어느 정도의 재원을 보장하는지 그리고 그러한 경우 지금 발생하는 재원부족 문제는 해결가능한지 여부에 대한 구체적 논의의 진전은 이루어지 못하였다. 기획재정부는 암묵적으로 지방교부세로 흡수하거나 아니면 현 체제의 기한을 몇 년 더 연장하자는 입장이었다. 분권교부세 사업은 보조금과 일반재원 중간의 애매한 재원으로서 당분간 지속될 전망이다.

균특회계 지역개발계정에서도 사정은 비슷하다. 소규모 영세 보조금의 통합 운영을 위한 혁신조치로 평가될 수 있지만 구체적인 사업단위에서는 기존의 개별보조방식이 그대로 적용되고 있다(운영진·이재원, 2006). 지자체가 전체 사업 범위내에서 자율적으로 재원을 배분할 수 있지만 중앙 각 부처의 관련 계획에 많은 영향을 받으며, 기획재정부의 심의·승인 절차가 필요하다. 또한 국가균형발전특별위원회의 심의과정이 추가되어 종전보다 좀더 복잡한 보조사업으로 운영되고 있다.

지역개발계정에서는 지자체별 재원총량 배분에 대한 이의제기가 지속되고 있으며 재원배분 내역이 공개되지 않고 있다. 기획재정부에서 재원배분을 위한 계량산식을 개편하려는 노력은 지속하고 있지만 기본적으로 지역개발계정 자체가 지향하는 비전과 미션이 설정되지 않았기 때문에 과거 지원 규모에 기초한 회귀적인 산식 변경에 그치고 있다. 포괄보조 방식을 통해 지자체의 사업기획 역량이 부분적으로 향상되었다는 자체적인 평가가 있기는 하지만 체감된 성과로 확인되지는 않았으며 당초 계획대로 추진

11) 김재훈·이재원(2006)의 설문에서, 중앙정부 담당자는 분권교부세 사업의 이양을 원하지 않았고 지자체 담당자들도 이양받기를 희망하지 않은 것으로 조사되었다. 이는 중앙정부와 지자체 모두가 분권을 수용할 준비가 되지 않은 상황에서 추진하였던 급속한 혁신정책의 부작용의 원인이 되었다.

되지 못하고 연도말까지 제대로 집행되지 못하는 미집행 사업 및 이월 예산 쟁점이 지속되고 있다.

새롭게 시도된 두 가지 혁신 조치들이 기대한 성과를 창출하지 못하면서 국고보조사업을 지방으로 이양하는 것에 대한 비판들이 상당하다. 대부분의 비판에서는 혁신의 가치 보다 중앙정부의 정치 경제적 배경에 대해 의문을 제기하고 있다. 사회복지학계에서는 분권교부세의 경우 복지비 부담을 지방에 일방적으로 전가하는 책임회피 시도로 해석되는 경향이 있다. 균특회계에 대해서는 중앙 “예산” 부처가 구체적인 지방 사업들을 직접 관장하면서 부처 조직과 인력 확대라는 관료적 실리를 추구하였다는 의문을 제기한다.

(3) 광역과 기초자치단체간 지방비 분담 비율의 표준화

중앙정부에서 국비와 지방비의 비율만 결정하면 광역과 기초간 지방비 부담비율은 지자체가 재량으로 결정할 수 있다. 하지만, 지방재정법 시행령 제33조에 근거하여 행정안전부에서는 111가지의 국고보조사업에 대해 광역과 기초간 지방비 부담비율을 규칙으로 설정하였다. 최병호·정종필(2007)에서와 같이 합리적인 분담비율 설정을 위한 연구가 있기는 하지만 기준분담률의 타당성에 대해서는 국고보조금의 기준보조율과 마찬가지로 쟁점을 가지고 있다. 더욱이 표준 지침은 전국의 지역을 획일적 시각에서 접근할 뿐 아니라 광역의 재정조정기능을 사실상 억제하는 부작용을 창출할 가능성도 있다. 도본청과 시군간 분담비율 규정을 보면 111개 사업 가운데 절반씩 부담하는 경우가 75개이며 30%, 50%, 70%, 100% 등의 임의적인 구간으로 규정되어 있다. 담당공무원 입장에서 행정적으로는 편리할 수 있지만 자치와 효율의 관점에서는 적지 않은 비판의 여지를 안고 있다.

(4) 전자급부시스템을 통한 중앙·지방간 수평적 재정관계의 시도 : 사회서비스 전바우처

예산규모는 크지 않지만 보조금 관리방식에서 의미있는 새로운 제도로서 사회서비스 전자바우처 사업을 주목할 필요가 있다. 시설이 아닌 개인(수급자)에게 직접적인

복지서비스를 제공하는 개인서비스(human service) 사업들은 관련 보조금의 지불·정산 과정이 상당히 복잡하다. 서비스 수혜 대상자별 보조금 집행내역들이 명확하게 정리되어야 하며 수급자 자격조건 및 신분변화와 대상자들의 빈번한 거주이전과 세대분리 등의 변화요인들이 많아 다른 보조사업보다 상대적으로 복잡한 재정 및 행정관리 부담이 발생한다. 이에 따라 복지분야에서는 중앙정부가 새로운 사업을 설계·지원하는 과정에서 강제되는 지방비 부담의 적정성 여부 이외에도 보조금 관리 업무 부담 때문에 사회복지 담당 공무원들이 관련 업무 자체를 기피하는 경향이 있다.

이와 같은 쟁점에 대응하기 위해 보건복지가족부에서는 2007년도에 노인돌봄과 장애인활동보조사업을 시작으로 수요자 중심 방식의 사회서비스 공급정책을 추진하면서 신용카드 방식의 지불결제시스템을 도입한 전자바우처제도를 설계하였다. 이에 따라 이용자들이 서비스를 제공받을 때 보조금의 지불업무가 전산을 통해 자동적으로 이루어졌고 연도말 정산업무를 보건복지가족부 산하 사회서비스관리센터가 주도적으로 담당하면서 지자체의 보조금 관리 업무를 대폭 경감되었다. 사회서비스 전자바우처시스템은 일방적으로 지시 관리 통제하는 중앙정부에서 재원관리 업무를 공동으로 수행하는 수평적인 복지재정관계를 구축했다는 점에서 의의가 크다(이재원, 2008b).

초기 2,000여억원에 불과하였던 전자바우처 사업들은 2009년도 보육료지원사업이 전자바우처로 전환되면 전체 사업비 규모가 수조원으로 확대될 예정이다. 또한 유사한 방식을 도입하기 위한 노력들이 노동부의 직업능력계좌제와 보훈처의 나라사랑 큰나무 카드 시스템에서도 고려되고 있다. 보건복지가족부에서 추진하는 통합계좌관리시스템 등과 같이 개인화된 사회서비스 보조사업의 운영을 위한 전자급부시스템을 활성화할 경우 보조사업관리의 효율성이 보다 높아질 수 있을 것으로 기대된다. 다만, 개별 부처들이 상호 협의없이 독자적으로 전산시스템을 구축·운영할 것으로 계획되고 있어 시스템 중복투자과 이용자의 혼란 등에 대한 비판이 제기될 여지가 있다.¹²⁾

3) 기관위임사무에 대한 합동평가와 보조사업의 성과계약

90년대 후반부터 본격적으로 추진되고 있는 성과주의 정부혁신 조치들이 국가재정운영체계 영역에서도 지속적으로 강화되고 있다. 과거의 성과주의 개혁과 달리 최근

12) 전자바우처 시스템의 성과를 분석한 이재원 외(2009)의 설문조사에서는 담당공무원의 65%가 국고보조금의 지불정산업무가 경감되었다고 응답하였고 그렇지 않다는 응답은 5.7%에 불과하였다.

지속되고 있는 신공공관리주의에서의 결과지향적 정부개혁에서는 시장기구의 도입 및 활성화를 중심으로하는 재정분야에서의 혁신을 상대적으로 강조하고 있다.

국가재정관리의 기본이 되는 국가재정법(제1조)과 지방재정법(제5조)¹³⁾ 모두 성과주의 원칙을 법률 조항으로 설정하고 있다. 그런데, 보조금 예산 관리에서는 이와 같은 원칙이 반영되지 않고 있다.¹⁴⁾ 따라서 법률 형식만 고려하면 보조사업의 정부간 재정관계에서는 성과주의 원칙이 설정되지 않고 과거의 관행들이 지속되고 있다. 하지만 정부 혁신 전반에 파급되어 있는 성과주의 개혁들이 분절적으로 작용하면서 보조사업에서는 형식과 실제 내용의 일관성이 유지되기 힘든 복잡한 상황들이 발생하고 있다.

예를 들어, “정부업무평가기본법” (2006년)에 따라 국고보조사업(국가위임사무)에 대해 중앙 각 부처가 개별적으로 수행하던 지자체 평가는 2008년도부터 부처별·시책별 자치단체 평가를 행정안전부가 주관하는 통합평가로 전환되었다. 동 법의 제1조(목적)에서는 “... 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관 등의 통합적인 성과관리체제의 구축...” 을 규정하고 있다. 중앙정부의 합동평가에서는 “성과관리”의 가치가 명시되어 있으며 정부간 관계에서 이를 적용하면 보조사업에서 정부간 성과계약 접근이 운용되는 것이다. 행정안전부의 평가지침서에서는 객관적 지표를 통한 평가를 강조하면서 “계획, 집행, 산출/성과, 결과활용 단계를 적정하게 평가할 수 있는 지표를 개발...” 하도록 권고하였다.

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. 이에 따라 투입과 과정 그리고 단순 산출에 대한 평가는 가능해도 특정 영역의 결과(outcome)에 대한 평가는 불가능하다. 또한 평가대상에서 사업의 목표가 달성되었다고 판단되는 영역은 제외되고 중앙 개별 부처에서 당해 중점적으로 추진하는 개별 사업의 구체적인 집행과정과 집행실적을 계량적으로 확인하는 방식으로 평가지표가 설

13) 국가재정법 제1조(목적) “이 법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정부운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 한다.” 지방재정법 제5조 (성과중심의 지방재정운용) “①지방자치단체의 장은 지방재정을 운용함에 있어서 **지출성과의 극대화**를 위하여 노력하여야 한다. ② 행정안전부장관은 성과중심의 지방재정운용을 위하여 필요한 사항을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.”

14) 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 적절한 관리를 기함을 목적으로 한다.”

계되어 있다. 이에 따라 사업성과에 대한 전체적인 특성과 방향을 확인하는 것이 쉽지 않다.¹⁵⁾

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 모범답안 맞추기 식으로 평가를 받게 된다. 즉, 관리통제중심의 보조금 운영 법체계 속에서 결과지향적 성과주의를 요구하는 어색한 구조가 만들어지고 있다. 평가 결과를 수용하지 않고 평가위원회에 대한 정치적 연계를 더 강조하는 것이 병리적 현상도 발견된다. 평가당국은 이를 방지하기 위해 가능한 객관적인 수치 중심의 평가지표를 설계하게 되는데 이에 따라 실제 평가의 의미가 더 축소되며 대규모의 평가단을 구성할 필요성이 크지 않고 실무자들의 확인점검 수준만으로도 가능할 수 있는 국고보조사업 평가가 수행될 가능성이 있다. <표 5>의 예시와 같이 환경산림분야 23개 지표 가운데 결과·활용지표는 한 가지도 없으며 집행과정에 대한 평가지표가 9개이고 나머지는 단순 산출관련 지표이다.

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

〈표 5〉 지방자치단체 합동평가지표 예시(환경산림분야)

목적 : 환경산림분야는 쾌적하고 지속가능한 환경친화적 자연환경 조성을 위한 자연환경·수질보전, 대기환경, 폐기물관리·재활용 등 환경분야 및 산불 예방 및 숲가꾸기 등 산림조성 활동실적 및 성과 측정	
환경시책	평가지표
4-1 환경관리 일반	4-1-1 환경개선부담금 부과 징수 실적 4-1-2 친환경상품 구매 비율 4-1-3 화학물질 유통질서 확립도(유독물업자 정기점검 실적 등)
4-2 수질보전 관리	4-2-1 수질배출 부과금 징수실적
4-3 자연환경 보전	4-3-1 자연보호지역 지정·관리 (자연보호지역 지정률) 4-3-2 자연환경보전·이용실적 설치 실적 4-3-3 야생동·식물 보호실적(야생동·식물 보호구역 지정률 등)
4-4 대기환경 관리	4-4-1 대기오염 측정 자료 전송 추진실적 4-4-2 대기오염 배출사업장 적정관리 (대기배출사업장 검검률) 4-4-3 지자체 기후변화 대응 대책 추진실적(온실가스 배출량 조사율 등) 4-4-4 천연가스 자동차 보급률 4-4-5 자동차 공회적 제한대책 추진실적(관련 표지판 설치율)
4-5 폐기물 관리	4-5-1 포장폐기물의 발생억제 관리 노력 (지도 점검 실적) 4-5-2 음식물류 폐기물 재활용 실적 (처리시설 확보율, 재활용 실적) 4-5-3 폐기물 안전처리 실적 (방치폐기물 발생 증감률, 처리률) 4-5-4 주민 1인당 재활용품 분리 수거량
4-6 산림행정 추진	4-6-1 산불방지 추진실적 (산불감시원 배치실적, 뒷불발생률 등) 4-6-2 숲가꾸기 사업추진율 4-6-3 산림병해충 방제실적(계획의 적정성, 방제율, 면적 증감률) 4-6-4 산지 관리실적(제도개선 참여율, 대체산림자원조성비 징수율) 4-6-5 도시숲 조성·관리실적
4-7 치산사업 등 추진	4-7-1 치산사업 추진실적 (임도사업실적률 등) 4-7-2 숲가꾸기 사업 추진 (실시설계 시기 적정률, 연중 고른 사업진행실적)

자료 : 행정안전부, 2009. 「'08 실적 지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼」

IV. 국고보조금제도의 개편과제

1. 기준보조율 재정비와 지자체의 공식적 의사결정 참여

최근 사회 경제적 환경이 급속히 변하고 있다는 점을 감안할 때 20여년 전에 설정한 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 보조사업으로의 존치 타당성 분석과 함께 기능적 관점에서 현재의 보조율 수준이 합리적인지 여부를 평가해야 한다.¹⁶⁾ 또한 균특회계 지역개발계정의 경우 공식적으로는 포괄보조를 지향한다고 하지만 개별 사업별 기준보조율이 요구되는데, 과거 지방양여금제도와 같이 사업별 기준보조율을 폐지하고 필요하면 권고 차원에서 운영되는 것이 바람직하다.

둘째, 국고보조사업 가운데 중복·과잉·낭비적 사업 추진이 이루어졌던 영역에 대해서는 지자체의 부담비율을 강화하는 방향으로 기준보조율을 조정하여 보조사업에서 재정책임성과 자원배분의 효율성을 제고해야 한다. 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 재

16) 김재훈(2003:42)의 지방 예산담당 공무원에 대한 설문조사 결과에 따르면 정책분야별 평균보조율은 이론적 가설 전제와는 달리 지자체가 선호하는 건설교통부의 개발정책이 가장 높은 56.95%로 확인되었다. 보건복지부의 재분배정책은 55.8%이며 환경부의 규제정책은 48.1%로 가장 낮았다. 또한 동 연구의 설문결과, 국고보조금은 기관위임사무에 지원되는 것이 원칙이지만 자치사무에 대해서도 많이 지원되고 있는데 개발정책과 규제 정책 분야에서는 전체 사업의 70% 정도의 사업이 자치사무에 지원된 것으로 조사되었다.

정적 효율과 지역간 형평성 측면에서 모두 부정적인 현상이 발생할 가능성이 높다. 더욱이 이는 지방자치의 관점에서도 바람직하지 않게 평가될 수 있다.

넷째, 복지분야 보조사업에서 수도권 지자체들간 지방비 부담 형평성 쟁점에 대한 논의가 필요하다. 서울특별시의 경우만 절대적으로 불리한 기준보조율이 적용되고 있는 반면 재정여건이 비슷한 경기도와 인천의 경우는 다른 지자체와 동일한 기준보조율을 적용받고 있다. 지자체간 수평적 재정조정 관점에서도 재검토가 요구된다.

다섯째, 일방적인 지방비 부담이 지시되고 있는 현행 공공부조 정책의 운영과정을 개편하여 기초보장급여 수준 결정과정에 지자체가 공식적으로 참여해야 한다.¹⁷⁾ 즉, 중앙생활보장위원회 등과 같은 공공부조의 정책결정과정에 지자체 대표가 공식적으로 참여하여 지자체의 재정여건을 관련 정책에 반영하고 공공부조의 정책 내용과 수준에 충분히 공감할 수 있도록 협력적인 재정거버넌스를 구축해야 한다.

여섯째, 사업의 기능적 특성에 따라 기준보조율을 재설계하고 의무적 지출 경비 사업의 의사결정에 지자체가 공식적으로 참여한다는 것은 수직적인 국고보조운영체계가 정부간 수평적 관계로 전환된다는 것을 의미한다. 이러한 경우 보조사업을 둘러싸고 지방의 자기 책임이 보다 강화되는 정부간 성과계약 방식을 확대할 수 있다. 따라서 현행 “보조금의 예산 및 관리에 관한 법”에서도 성과지향적 보조사업 운영과 평가에 대한 방향설정 조항이 신설될 필요가 있다. 다만, 수평적 성과계약 관계가 설정되면 지자체의 업무 역량에 따라 보조금 자원 접근에서 적지 않은 격차가 발생할 가능성이 있기 때문에 다양성 확보와 격차관리에 대한 신중한 검토가 병행되어야 한다.

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 중앙정부

17) 중앙과 지방자치단체간의 재정조정에서 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.

의 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 정시 배정에 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) 포괄보조 방식을 통한 복지분야 분권교부세 지원 정비

사회복지분야에서 지방분권을 추진하였던 대표적 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, 사회복지포괄보조 신설 등의 방안이 논의되고 있다. 대안을 선택할 때 고려해야할 사안으로 다음 몇 가지가 있다.

첫째, 분권교부세제도가 만들어졌을 당시의 논의들이 과연 타당성이 전혀 없었던 것인지 재확인할 필요가 있다. 중앙정부가 모든 복지사업들을 표준적인 시각에서 운영

하는 것이 지역복지확충이나 복지전달의 비용-효과성을 제고하는 유일한 방법이었는지 검토가 필요하다.

둘째, 분권교부세 제도가 비판받는 가장 큰 원인은 총량적인 재원규모가 충분하지 않았다는 점이다. 과거의 문제가 되풀이 되지 않기 위해서는 새롭게 구상되는 제도에서는 충분한 재원을 확보해야 한다. 특히 사회복지포괄보조를 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 복지확대를 국정과제로 설정했던 과거 정부의 추세대로 현 정부에서도 (지방이 아닌 중앙정부가) 재원총량 증가 추세를 유지해 주어야 하는지 검토해야 한다. 중앙정부가 직접 관리해야 할 일부 사업을 제외한 나머지만으로 사회복지포괄보조를 운영할 수도 있는데, 이러한 경우 포괄보조 사업 규모가 적어 새로운 제도로써 존치 의의가 반감될 수 있다. 사업들의 특성을 재검토하여 재분류할 때 현재의 다른 복지사업들도 함께 고려하여 명실상부한 복지포괄보조제도를 운영하는 것이 바람직하다.

넷째, 분권교부세 사업이 복지부로 환원될 경우 현재의 67개 사업만으로 모두가 합의할 수 있는 계량산식의 개발과 운영은 쉽지 않다. 새로운 제도에서 불이익 없도록 배분할 수 있는 합리적인 산식 개발이 가능한지 확인할 필요가 있다. 과거와 비교하여 불이익이 없도록 회귀모형을 만들면 이 제도가 추구하는 정책 목표는 항상 과거 회귀적인 것이 되고 기존 사업의 재정기득권 보호를 위해 사회복지포괄보조가 운영될 수밖에 없다. 미래 지향적인 정책 성과 목표가 설정되고 이를 달성하기 위한 합리적인 재원배분 산식이 있어야 포괄보조의 미래 비전이 설정될 수 있다.

다섯째, 분권교부세 제도가 도입되던 상황과 지금은 여건이 많이 바뀌었다는 점도 고려되어야 한다. 분권교부세제도가 신설될 당시 “사회복지포괄보조”에 대한 구상이 있었다(이재원 외, 2003). 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. 이미 지난 4년동안 분권교부세 사업은 지자체별로 다양하게 운영되고 있다. 이것을 보건복지가족부가 다시 국고보조로 환원한다면 이유가 좀 더 확실해야 한다. 형식적으로는 분권에서 집권으로 전환되는 것이며 지자체의 복지 참여 배제를 의미하기 때문이다.

3) 보조사업의 지속적인 지방이양

개별 보조금을 중심으로 정부간 재정관계가 확대되면 지방분권의 가치적 측면 뿐 아니라 중앙정부 실패에 따른 자원배분의 효율성에서도 많은 쟁점이 발생하게 된다. 권력이 아니라 기능의 관점에서 자원배분의 효율성을 높이기 위해서는 시장화와 분권화를 강화해야 한다. 국고보조금에서는 이를 실천할 수 있는 대표적인 대안이 기능의 지방이양과 포괄보조를 통한 지자체의 재량확대 그리고 정부간 수평적 성과계약 체계 강화이다.

분권교부세를 통해 149개 국고보조사업에 대한 지방이양이 실패한 것으로 비판되는 것은 적절한 재원조치를 마련하지 못하고 제도 도입 이후의 사후관리에서도 분권의 일관성을 유지하지 못했기 때문이다. 분권교부세 사업 가운데 성공적으로 지방사무로 정착된 사업들은 지방으로 완전히 이양하여 중앙정부의 개별 간여를 철회하여 기능 이양을 마무리해야 한다. 균특회계의 지역개발계정사업들은 자원배분에서 지자체의 재량이 상당히 확보되어 있으며 지자체에서도 사업 역량이 많이 강화되었다. 중앙정부가 소규모 개별 사업들을 계속 관리해야할 필요성이 크지 않다. 따라서 관련 사업들을 중앙예산당국인 기획재정부가 관리·감독하기 보다는 지자체로 완전 이양하는 방안을 검토할 필요가 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 재원만 운영될 때

에는 특별한 쟁점이 되지 않았다. 하지만 최근 중앙정부가 복지보조사업을 지속적으로 확대하였고 의무적 지출 경비들을 법제화하면서 관련 행정관리 업무가 급증하였다. 그런데, 복지업무에서는 관련 분야의 담당 공무원 인력을 충분히 공급하지 않는 통제적인 경향이 상대적으로 강하기 때문에 보조금 지원 규모 정도와는 별도로 복잡한 행정관리 부담 문제가 발생하고 있다.

이러한 문제에 적극적으로 대응하기 위해서는 의무적 지출 경비와 보편적 사회서비스로 공급되는 보조사업은 현재와 같은 예산방식이 아니라 기금 지원방식으로 전환하여 복지서비스 공급의 안정성과 행정관리 부담을 대폭 경감시킬 필요가 있다.

예산방식에서, 중앙정부가 내시해 준 보조금을 모두 집행하면 서비스 수요가 있거나 유자격자가 서비스를 제공받지 못하는 상황이 발생해도 추가적인 예산집행이 쉽지 않다. 재정통제를 위해서는 효과적인 방식이다. 하지만 국고보조의 내시와 지방비 편성, 수혜자의 자격변동에 따른 예산 조정, 연도말 과부족의 조정 등과 관련한 지불 정산 업무가 많아 행정관리의 비효율성이 발생한다. 또한 주어진 예산에 맞추어 복지서비스가 제공되어야 하기 때문에 국가 재정사정에 따라 서비스 공급 규모와 질적 수준에서 안정성을 유지하기 힘들 수 있다.

이에 대한 대안으로서 기금운용 방식을 통한 사회서비스 공급체계 개편 방안이 있다. 기금방식은 행정관리에서는 상대적으로 효과적이다. 예를 들어 월단위로 지출되는 사회서비스를 가정하면, 중앙과 지방자치단체와 공동으로 출연하여 최소 1개월 정도의 지출금액을 기금을 통해 적립해두고 사회서비스 수급자들의 서비스 이용에 따라 자동적으로 지출하고 월말 정산을 통해 중앙과 지방자치단체가 부담해야 하는 비율만큼 기금을 채우는 방식이다. 국민연금이나 건강보험 등이 대표적인 기금방식이다. 여기에서는 예산을 배정하고 경비를 정산하는 행정 절차가 생략된다. 다만, 유자격자가 서비스를 이용하는 범위내에서는 한도없이 재정이 지출되기 때문에 예산관리 측면에서는 재정부담이 발생할 수 있다.

4. 낙후지역의 복지분야 보조금 지원 체계 개편 과제

1) 낙후지역에 대해서는 재정수요 중심의 100% 보조율 적용

사회복지서비스 가운데 전국 차원에서 표준화된 서비스가 공급되어야 하는 경우,

재정여건이 취약한 지자체에 대해서는 예외적으로 100% 보조율을 적용할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 사회복지에서 기초생활보장정책에 전제되어 있는 상대적 빈곤에 대한 사회안전망 지원과 같은 맥락이다. 즉, 사회적 정의에 기초한 상대적 재정 빈곤 관점을 적용할 필요가 있다는 것이다. 현행 기준보조율 구조를 살펴보면, 농업정책에서는 100% 보조율 적용 사례가 많이 있지만 사회복지분야에서는 거의 없다. 사회적 정의 관점에서 낙후된 농촌지역에서의 사회복지 재정은 농업정책의 재정지원과 같은 맥락에서 접근할 필요가 있다.

100% 보조율이 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, 낙후지역에 사회복지서비스가 상대적으로 양호하게 제공되어 지역(인구)사회 구조의 정체 및 침체 문제를 해결할 수 있다면 국가균형발전의 측면에서 바람직한 효과를 창출할 수 있다. 농어촌 지역의 지자체 수는 많지만 인구규모가 적어서 추가적인 재정부담은 크지 않다.

2) 현물을 통한 지방비 부담 인정

재정력이 절대적으로 취약한 지자체의 경우 중앙정부에서 복지보조사업을 확대해도 지방비 부담 여력이 없으면 충분한 사업 수행이 힘들어진다. 지방비 매칭을 획일적으로 강제하고 있는 현행 보조금 운영체계의 특성 때문에 낙후지역에서 복지사각지대 문제가 지속되고 있다. 이러한 문제를 해결할 수 있는 대안으로서 지자체의 현물부담을 지방비 부담으로 인정해 주는 방안을 검토할 필요가 있다.

현행 국고보조사업의 재원 구성은 [국비-지방비-자부담-수익금-기타] 등으로 구분된다. 따라서 지역에서 자원봉사자를 활용하여 (인건비 관련) 지방비 부담을 대체하고자 해도 “지방비”가 아닌 “자부담이나 기타” 항목에 반영된다. 따라서, 재정여건이 취약한 지방자치단체에 대해서는 실질 비용이 수반되지 않거나 상대적으로 낮은 비용으로 충당 가능한 현물부담(예, 자원봉사)을 지방비 부담분으로 인정하여 상응하는 국고보조금을 배정할 필요가 있다. 특히 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.

3) 공공부조에서 차등보조체계의 합리적 재설계

기초생활보장급여, 기초노령연금, 보육료 지원에서 재정자주도와 사회보장비 지표를 이용하여 10% 단위의 차등보조율을 적용하고 있다. 하지만 지표의 타당성과 차등보조 대상 지자체의 선정 결과 등에 대해 적지 않은 쟁점이 발생하고 있다.

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; 수도권외의 군과 다른 지역의 군)도 발생하고 있다.

따라서 모든 자치단체들에 대해 동일한 재정여건을 전제로 표준적인 기준으로 재정관리제도를 적용하는 방안은 현실적인 설득력이 높지 않다. 시도본청과 기초자치단체를 구분해야 하며 시, 군, 자치구 등 지자체 유형별로 분리하여 차등보조 대상을 결정해야 한다. 사회복지에 대한 지방비 부담 비율 및 차등비율 구조에서는 공간적 요소(예, 지방재정력, 지역총생산 등)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. 현재 사용하고 있는 재정자주도와 사회보장비가 차등보조율을 설계하는 기본 지표로서 적절한지 그리고 대안적인 지표가 있는지 등에 대한 객관적 검증이 필요하다.

V. 맺음말

현행 국고보조금 운영체계가 많은 쟁점을 가지고 있다는 지적에 대해서는 대체적으로 공감을 하고 있지만 종합적 개편 작업을 추진하기가 쉽지 않다. 무엇보다 보조금 논의에서는 정책의 주인이 없다는 것이 가장 큰 문제이다. 예산관리와 사업관리가 복합적으로 상호작용하기 때문이다. 보조예산의 구체적인 내용으로 들어가면 사업부서의 영역이지만 보조율과 예산관리 및 정산보고는 예산부서의 영역이다. 지자체와 중앙정부 역시 마찬가지로 상황이기 때문에 합리적인 논의의 장이 마련되지 못하는 정책사각지대

에 있다.

예산규모를 고려하면 균특회계와 복지분야 보조사업들이 보조금 정책의 핵심 대상이다. 이들 분야에서는 기존 국고보조금 운영 방식에서 상당히 많은 변화를 창출하고 있지만 여기에 대한 체계적인 논의와 개편작업들이 이루어지지 않고 있다. 균특회계의 지역개발계정 사업에서는 지역균형발전의 정책 목적 보다는 소규모 영세 보조사업들의 통합 운영이라는 보조금 관리 혁신을 강조하였다. 하지만 세부 사업 운영에서는 기존의 방식이 지속되고 있다. 사업별 재원 배분 규모 결정에서 지자체의 재량이 확대되었을 뿐 지방비 부담이나 지불 정산 방식은 일반적인 국고보조와 동일하다. 더욱이 중앙 예산 관리부서가 사업관리를 담당하기 때문에 견제와 균형이라는 예산운영 체계 설정의 기본 원칙과도 모순된 어색한 운영구조가 지속되고 있다. 균특회계 예산은 매년 증가하고 있다. 다른 부처의 예산은 엄격하게 사정하면서도 자기 부처의 예산에는 관대해지는 관료적 병리가 발생할 수 있다.

최근, 보조금 정책에서 제기되는 대부분의 사회적 쟁점들은 복지분야 보조사업과 관련 있다. 보건복지가족부는 부처 예산의 60% 이상이 보조사업으로 운영되고 최근 몇 년간 절대적 규모가 2배 이상 급증하였지만 지방자치단체의 복지재정에 대해서는 관심과 우려에 그치고 실질적인 조치를 취하지 않았다. 보조금 예산의 45%정도가 복지분야 사업들이지만 기획재정부와 행정안전부에서도 심도있는 검토 및 제도개편 노력을 기울이지 않았다. 복지보조사업에서 정부간 재정관계를 정비할 시기를 놓치고 정부간 재정 갈등이 심화되었다. 보통교부세 기준재정수요에서 복지요소를 추가적으로 반영하고 기초복지에 대해 차등보조율을 적용하여 반발이 심했던 일부 대도시 자치구에 10%정도의 인상보조율을 적용하는 정도에서 갈등을 무마하였다. 이후 논의는 더 이상 없었다. 지방교부세로 전환하였지만 실질적으로 개별 보조사업과 같이 운영하는 분권교부세에 대해서도 부분적인 논의 이상의 진전은 없다.

현재의 개별보조사업 관리체계의 틀을 벗어나 새로운 재정구조 개편을 검토할 때, 보조금에 대한 개편 논의의 핵심은 기능적 관점에서 기준보조율을 재설계하고 지방의 재정 및 사업관리에서 집행재량과 결과에 대한 책임을 강화하기 위한 포괄보조화와 지방기능 이양이다. 기준보조율을 개편하는 작업은 각 부처의 예산총액 한도내에서 사업내용과 대상을 조정하는 것이기 때문에 복잡하게 얽혀있는 이해관계들을 고려하면 현실적으로 쉬운 일이 아니다. 이에 따라 보조금제도의 논의는 분권화에 보다 집중하게

된다.

보조사업에 대해 지방정부의 비효율성을 비판하지만 재정낭비를 유발하게 되는 중앙정부 보조금 제도의 구조적 쟁점에 대한 관심은 높지 않다. 보조금이 창출하였던 많은 중앙실패요인들에 대해 좀더 비판적으로 살펴볼 필요가 있다. 장소 구체적 인지 능력에 한계가 있는 중앙정부의 표준적인 사업 추진방식으로는 사회 경제적 전환기에서 지방의 미세한 변화들에 능동적으로 대응하기 힘들다. 포괄화와 기능의 지방이양은 보조금 개편의 핵심 방향이다. 하지만 문제는 이를 다루는 전략적인 관점과 부작용에 대한 보완적인 안전장치가 동시에 고려되어야 한다. 분권교부세와 균특회계에서 제기되는 각종 쟁점들 되풀이되지 않도록 충분한 논의와 객관적 검증이 뒷받침되는 신중한 접근이 필요하다.

참고문헌

- 고성철. 2006. 국고보조금과 지방자치단체 사업평가의 연계방안에 관한 연구. 「한국지방자치연구」, 8(1).
- 곽채기 외. 2008. 「복지행정의 효율화를 위한 사회복지 지방이양사업의 개선방안」. 보건복지가족부
- 권오승 외. 2005. 「국고보조금 및 매칭펀드 개선방안」. 한국행정연구원.
- 김재훈. 2003. 국고보조금의 효과성 제고를 위한 비교정책적 분석. 「한국지방재정논집」, 8(1).
- 김재훈·이재원. 2006. 「지방이양 종합평가」. 행정자치부
- 김종순·김성주. 2008. 사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향분석. 「한국지방재정논집」, 13(1).
- 김현아. 2006. 균형발전특별회계 현황과 발전방안. 「재정포럼」, 2월호
- 박기목. 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).
- 박완규. 2001. 국고보조금제도의 의의. 「지방재정」, 5호.

- 박혜자. 2006. 복지분야 지방이양의 문제점과 개선방안 : 분권교부세제도를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 13(3).
- 백종만. 사2007. 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
- 이상용. 2001. 국고보조금제도의 운영현황과 문제점. 「지방재정」, 5호.
- 이인재. 2006. 사회복지 재정 분권정책의 평가와 개선과제. 「동향과 전망」, 가을/겨울호.
- 이재원. 1998. 「지방정부 투자재원 조달의 다각화 방안」. 경기개발연구원.
- 이재원. 1999. 중앙·지방간 재원배분 논리전환과 보조금제도의 개편방안. 「경기연구」, 4. 경기개발연구원.
- 이재원. 2000. 보조금 운영에서 성과주의 개혁과제. 「지방정부연구」, 4(1).
- 이재원. 2002. 「성과계약과 성과지향적인 재정운영체제 구축」. 한국행정연구원.
- 이재원. 2008a. 사회복지지출 확대에 따른 중앙·지방정부간 복지재정관계 재정립 과제. 한국지방자치학회 추계학술대회 발표논문.
- 이재원. 2008b. 「사회서비스 전자바우처」. 대영문화사.
- 이재원. 2009. 포괄보조 방식을 통한 분권 지향적국고보조금 운용 과제. 「한국지방재정논집」, 14(1).
- 이재원 외. 2003. 「복지분야 보조금제도의 개선방안」. 기획예산처.
- 이재원 외. 2009. 「지역사회서비스투자사업의 운영체계진단과 개선방안」. 사회서비스관리센터.
- 이창균. 2001. 국고보조금의 보조율과 지방비부담에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 6(2).
- 최병호. 2007. 재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색. 「한국지방재정논집」, 12(1).
- 임성일. 2004. 국고보조금제도의 개편내용에 대한 검토와 향후과제. 「지방재정」, 2호.
- 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」. 원광대학교 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” . *BIPIR*, 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” . <http://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.

포괄보조금의 도입과 활용방안

이원희 (한경대))

포괄보조금의 도입과 활용방안

이원희 (한경대)

I. 의의 : 자율과 책임의 딜레마

지방자치 실시 이후에 늘 상 실효성의 문제가 제기되어 왔다. 지방자치가 자신의 문제를 자신의 능력으로 스스로 해결하자는 것이 본래의 목적이라고 한다면 이를 보장하기 위한 물적 토대가 준비되어 있지 못하기 때문이다. 즉 지방자치를 하면서 자신의 자금으로 해결하지 못하고 중앙정부의 재원에 의존한다면 자치라고 할 수 없다. 그래서 많은 학자들이 지방자치단체가 ‘자기결정과 자기책임의 원칙’에 따라 지방재정을 운영하기 위해서는 중앙정부와 자치단체간의 관계에서 재정분권화가 확대되어야 한다(Bahl, 1999:13)고 주장하여 왔다.

그런데 우리나라의 경우 지방자치단체의 자체 재원 구조 특히 세수입 구조를 확충하기 위한 노력은 상대적으로 소홀히 되어 왔다. 지방자치단체도 중앙 정부의 지원에 의존하려 하였지 굳이 세입 자치를 보장받으려 하지 않았다. 그것은 지역 경제가 발달하지 못하였기 때문에 자칫 세입자치의 과정에서 세수입이 줄어들거나 지역 간 격차가 확대될 것을 우려하였기 때문으로 해석된다. 자체 노력을 하기 보다는 중앙정부에서 필요한 자금을 받으면 된다는 의식이 잠재된 이유이다.

이에 지방재정의 확충이라는 관점에서 지방세 수입의 확대라는 것과 지방재정조정장치의 두 가지 축에서 고민을 하게 된다. 물론 자치를 위해 가장 중요한 것은 지방세 확충이다. 그러나 이는 지방세법을 개정하고 또한 지역의 경제력이 확충되어야 하는

장기적인 과제이다. 한편 지방재정조정제도의 개선을 위해서는 두 단계의 설계가 필요하다. 얼마의 규모로 할 것인가와 어떠한 방식으로 할 것인가의 쟁점이다. 이는 분권과 관련하여 중앙과 지방의 관계를 결정하는 요인이 되기도 한다.

이러한 맥락에서 포괄보조금은 기존의 보조금과 교부금의 중간에 장치라고 이해된다. 지방의 자율성을 확대하면서 동시에 재정불균형을 확대하고 또한 공공서비스의 확충을 확대하려는 노력으로 이해되기도 한다. 2009년에 전면 개정된 국가균형발전특별법에서 포괄보조금의 운영에 대해 강력한 의지를 보이고 있다. 이에 포괄보조금의 운영이 갖는 특징과 향후 우리나라 지방재정운영의 새로운 방식에 대해 분석한다.

국가균형발전특별법

제40조 (포괄보조금의 지원)

- ① 정부는 제34조제2항에 따른 지역개발계정의 세출예산을 편성할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 시·도별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(이하 "포괄보조금"이라 한다)으로 편성하여 지원한다.
- ② 제1항에 따라 정부가 포괄보조금으로 편성한 사업에 대하여 관계 중앙행정기관의 장이 예산을 교부할 때에는 해당 사업 내에 수개의 세부내역을 구분하여서는 아니 된다.

[전문개정 2009.4.22]

II. 지방재정조정제도의 유형과 필요성

지방재정조정제도는 다양한 유형이 있다. 대체로 보아 분류기준에 따라 몇 가지 유형으로 분류되고 있는데 이러한 기준에 따라 유형을 살펴보면 ① 지출목적에 따라 부담금, 보조금, 교부금으로 분류하고, ② 지출형태에 따라 정율보조금과 정액보조금으로 구분하고, ③ 사업주체에 따라 직접보조금과 간접보조금으로 분류하며, ④ 집행대상에 따라 조건부 보조금과 포괄보조금으로 구분한다.

1. 지방재정조정제도의 유형

1) 지출 목적에 의한 분류

국고보조금은 보조금의 지출 목적이나 보조대상 경비의 성질을 기준으로 부담금, 교부금, 보조금으로 분류된다. 그러나 이와 같은 구분은 실제로 명확하지 않고 총칭하여 국고보조금으로 운영되고 있다.

(1) 부담금

지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리해야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간 이해관계가 있을 때 그 사무를 원활히 처리하기 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 될 경비를 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하게 되는데 이를 부담금이라고 한다. 부담금은 광의의 국고보조금에 포함되면서 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 실시하는 것으로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 사무에 대하여 경비를 부담하는 것을 말하나, 보조금(협의) 순수한 지방자치단체의 고유사무 즉, 전액을 지방자치단체가 부담하여야 할 경비를 국가가 시책 상 필요하다고 인정하는 경우나 자치단체의 재정 사정 상 지원해야 될 경우에 재정적인 원조를 목적으로 교부하는가에 따라서 구별된다.

(2) 보조금

국가는 시책 상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정 상 특히 필요하다고 인정될 때에는 예산의 범위 안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다. 보통 전자를 장려적 보조금이라 하고, 후자를 재정 원조적 보조금 또는 지방재정 보전금이라고 한다. 국고보조금은 국가의 감독을 받는 의존재원으로서 국가사업과 지방사업의 연계성을 강화하고 국가의 정책적 필요에 따라 지방사업의 지원 또는 국가의 위임사무의 수행을 위하여 사업비의 일부 또는 전부를 지방자치단체에 지원하는 것이다.

일반적으로 국고보조금(Grants in Aid, Subsidy)은 보조금 외에 부담금, 교부금, 조성비(금), 장려금, 위탁금 등의 명칭으로 사용되는 경우가 있고 지방재정법에서는 보조 대상과 사무배분의 성격에 따라 부담금, 교부금, 보조금 등 각각의 다른 명칭을 사용하고 있다. 그러나 이러한 종류는 개별적인 실정법 상 반드시 명백하게 구분되어 있지 않고 더구나 현실적으로 사용하는 용어로는 보조금으로 지칭하는 예가 대부분이다.¹⁾

① 장려적 보조금

장려적 보조금은 국가의 시책 상 필요하다고 인정하는 사무에 대하여 장려적으로 교부되는 보조금을 말한다.

② 재정 보전적 보조금

재정 보전적 보조금은 지방재정 상 특히 필요하다고 인정될 때에 지방재정을 보전하기 위하여 지출되는 보조금을 말한다. 보통 지방자치단체에 재정수입 부족을 보존하는 것은 지방교부세에 의해서 이루어지지만 재정 보전적 보조금은 극히 특수한 사태가 있을 경우 교부되는 것으로서 실제로 교부되는 예는 극히 드물다.

2) 지출 형태에 의한 분류

국고보조금은 그 대상으로 소요되는 경비에 일정비율에 해당하는 금액을 보조하는 것과 그 사무에 소요되는 경비에 연결시키지 않고 일정금액을 보조하는 것이 있다. 이와 같은 지출형태에 따라 정률보조금과 정액보조금으로 구분할 수 있다.

1) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에서 사용하고 있는 보조금의 용어에는 지방재정법에서 부담금, 교부금, 보조금의 3종류가 모두 포함되는 개념으로 해석할 수 있다. 동 법률 제2조(용어) “1. "보조금"이라 함은 국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 대한 것과 기타 법인 또는 개인의 시설자금이나 운영자금에 대한 것에 한한다)·부담금(국제조약에 의한 부담금은 제외한다) 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.”

(1) 정률보조금

정률보조금은 비례적 보조금이라고도 하며, 지방자치단체가 지출하는 경비의 일정 비율을 국가가 보조하는 것으로서 현재의 국고보조금의 대부분을 점유하고 있으며 국고보조금의 원칙적인 지출형태라 할 수 있다.

우리나라의 경우 보조금의 예산 및 관리에 관한법률시행령 별첨 1에 규정된 90개 대상 사업 중 92개 대상 사업이 정률보조금이다. 또한 정률보조금 중 대부분이 모든 지방자치단체를 통해서 동일한 보조율을 적용하는 일률적 보조금이나 당해 지방자치단체의 재정 사정을 감안하여 기존 보조율에 일정률을 가감하는 차등보조금도 일부 사용되고 있다.

(2) 정액보조금

정액보조금은 특정한 사업이나 사무의 실시에 대하여 금액의 보조금을 교부하는 것이다. 교부방법에는 소위 단순식 보조금과 같이 보조금 대상으로 하는 사업 및 사업의 양을 표시하는 일정한 수량에 일정한 단가를 곱한 액을 교부하는 것과 한 건마다 일정액을 교부하는 것이 있다.

우리나라의 경우 보조금의 예산 및 관리에 관한법률시행령 별첨 1에 규정된 90개 대상 사업 중 농공단지 조성, 연근해어업선 줄이기, 유기질 비료지원, 농어촌폐기물종합처리시설, 국가지원지방도 건설, 시관내 국도 대체도로 우회도로, 경전철 건설, 항만 배후 도로건설, 지방문예회관, 기타 필요한 사업 등 10개 대상 사업이 정액보조금으로 지급되고 있다.

3) 사업 주체를 기준으로 한 분류

국가로부터 보조금을 교부받는 지방자치단체가 국가보조사업을 직접 시행하느냐 아니냐에 따라서 직접보조금과 간접보조금으로 구분된다.

(1) 직접보조금

국가로부터 보조금을 교부받는 지방자치단체가 보조사업을 직접 시행하는 경우의 보조금을 말한다. 우리나라에서는 도로정비, 한해 및 수해복구, 재해위험지구 정비사업 등의 보조금이 여기에 해당한다.

(2) 간접보조금

간접보조금이란 국가로부터 교부된 보조금이 지방자치단체를 통하여 민간(단체) 또는 타 기관에 재교부되는 보조금을 말하는데 비영리 민간단체(NGO) 공익활동지원사업, 문화의 집 운영지원, 천연가스버스 보급지원, 오지도서 교통지원, 벽지노선버스 손실보상금 지원 등과 같이 실수요자가 주민인 국고보조사업은 지방자치단체가 직접 보조금을 집행하지 않고 이들 단체에 보조 또는 재교부하여 집행하고 있다.

4) 집행대상을 기준으로 한 분류

보조금 대상의 범위가 좁은가 넓은가, 개별적인가 포괄적인가, 특수적인가 일반적인가에 따라서 조건부 보조금과 포괄보조금으로 구분된다.

(1) 조건부 보조금

조건부 보조금은 국가가 특별사업 목적을 달성하기 위하여 필요한 조건을 부가하여 교부하는 보조금을 말한다.

(2) 포괄보조금

포괄보조금은 총액과 지방정부의 활동범위만을 정하고 보조금으로 충당될 경비의 세목, 목표량, 단가, 대상사업의 지방비 부담 비율 등에 대해서는 지방자치단체의 자유로운 선택이 가능한 제도이다.

2. 지방재정조정제도의 필요성

구체적인 용도를 지정하여 교부하는 협의의 보조금이나 용도를 지정하지 않고 교부하는 교부금의 경우 지향하는 의미가 구분된다. 각국의 형태를 분석하기 전에 각각의 장치가 갖는 정치경제학적 의미를 정리하면 다음과 같다.

1) 보조금 운영의 필요성

국고보조금은 특정경비의 일정을 보전하기 위하여 공여되며, 지방자치단체의 경쟁력 격차를 조정해 주려는 목적 보다는 일정한 행정수준의 유지와 특정사업의 장려를 주된 목적으로 하고 있다. 즉 국가적 이해관계 또는 국가와 지방간의 이해관계가 있는 사업들을 대상으로 중앙정부가 이전지출을 통하여 지방정부로 하여금 효율적인 자원배분을 유도하는 제도라 할 수 있으며, 지방재정 수입원으로서 중요성과 소득분배 기능을 포함하는 국가정책 실현수단으로서의 의의를 갖고 있다 하겠다. 이러한 이유로 인하여 지역간 재정력의 불균형 현상을 조정해 주는 기능은 상대적으로 미흡할 수 있다.

국고보조금을 설치한 목적은 중앙정부로 하여금 지방의 취약한 재정부문에 대하여 재정조정 방법을 통한 재정적 보조를 하게 된 것이 제도발생의 역사적 원인이라고 할 수 있다. 이로부터 자치단체간의 재정적 불균형을 조정하는 노력을 하게 되었던 것이다. 국고보조금의 설치 목적은 다음과 같다.

첫째, 세원의 일반적 결핍을 보전하기 위해 보조금을 설치한다. 즉 지방세의 세목은 그 세원이 빈약한데다가 중앙으로부터 엄하게 과세 제한이 가해져 있어 지방세의 수입만으로는 지방경비의 급격한 팽창에 응할 수 없게 되었다.

둘째, 자치단체의 세원부족 때문에 보조금을 설치한다. 즉 경제발전의 지역적 불균형으로 빈부의 자치단체간의 독립재원의 불균형이 심하여져 빈약한 자치단체에서는 그 독립재원의 수입만으로는 팽창하는 경비를 충당하지 못하는 재정부족 현상을 초래하였다.

셋째, 경비의 획일적 팽창을 하기 때문에 보조금을 설치하는 것이다. 즉 지방행정은 재정력에 관계없이 전국적으로 각 자치단체가 일정한 수준을 유지하지 않으면 안 되고 또 그 수준도 점차 높아지고 있다. 그 결과 지방경비가 자치단체의 독립재원과는

관계없이 획일적으로 팽창의 원인이 되기 때문에 보조금을 설치하는 목적이 되는 것이다.

마지막으로 중앙의 재정자금의 관리 철저와 효율적 이용을 위해 보조금을 설치한다. 즉 중앙정부는 국가와 지방을 통하여 재정자금 전체를 될 수 있는 한 집권적·통일적으로 이용하기를 원하고 있다. 자치단체에 독립재원을 주고 이것을 자유로이 사용케 하는 것보다는 될 수 있는 한 중앙에서 조세를 징수하고 그 수입을 중앙정부의 입장에서 지방에 교부하는 것이 편리하기 때문이다. 그런데 국고보조금은 특정경비의 일부를 보충하기 위하여 공여되기 때문에 자치단체간의 재정력의 차이를 조정하는 목적보다는 일정한 행정수준의 유지와 특정사업의 장려를 주목적으로 하는 것이다.

2) 교부금 운영의 목적

용도를 제한하지 않고 중앙정부가 지방정부에 교부하는 교부금은 별도의 의미가 있다.

첫째 외부효과(spill-over)와 관련된다. 해당 선거민들이 안고 있는 문제에 관심을 갖는 지방자치단체는 재정부족으로 파급효과(spill over) 성격을 띠는 사업을 충분히 시행할 수 없다. 그러므로 중앙정부는 특히 파급효과를 유발시키기 쉬운 교육과 도로 등과 같은 사업에 교부금을 지급하여 왔다. 이와 같은 사업 활동은 해당 지역주민의 편익은 물론 다른 지역사회의 편익도 동시에 증대시켜 주는 것이다.

둘째 재정적 불균형(fiscal imbalance)이 교부금 지급의 요인이 된다. 전세계적으로 지출결정보다 조세징수가 더욱 중앙 집권화되어 왔다. 이에 따라 중앙정부와 지방정부간의 수직적 형평성을 제고하기 위해 교부금이 지급된다.

셋째 수평적 형평성의 측면이 있다. 자치단체간의 재정력과 수요에 다양한 차이를 보이고 있다. 이에 특정 자치단체의 자원에 대한 필요수준에 따라 교부금을 차등지원하게 된다.

넷째 교부금은 중앙정부가 지방자치단체에게 국가정책을 부과할 수 있는 수단이다. 이것은 지방자치단체로 하여금 특정 유형의 지출을 자극할 수도 있고, 동시에 통제 기준을 마련하기도 한다. 특히 이는 중앙정부의 거시경제정책과 연관된다. 예컨대 인플레이션 억제정책과 공공부문 규모축소의 일환으로서 지방자치단체 지출규모를 축소하는 것이 그 예이다.

Ⅲ. 최근 지방재정조정제도의 개편 과정

1. 지방재정조정제도의 현황

우리나라의 중앙정부와 지방정부간 재정이전제도는 크게 지방교부세제도와 국고보조금제도로 구성된다. 기본적으로 지방교부세제도는 지방정부의 행정운영에 필요한 재원을 보장하며 중앙정부와 지방정부 간에 존재하는 수직적 재정불균형과 지방정부간 수평적 재정불균등을 시정하기 위한 일반보조금(general grant)의 성격을 갖는다. 하지만 현실의 지방교부세 다양하게 구성되어 있다. 즉, 지방교부세제도는 전통적인 보통교부세제도와 특별교부세제도에 덧붙여서 2005년 지방재정조정제도 개편과정에서 분권교부세제도, 부동산교부세제도, 양여금도로사업보전분이 추가되었다.

국고보조금은 중앙정부와 지방자치단체가 이해관계를 지니는 사업을 대상으로 중앙정부가 지방자치단체에게 특정한 용도와 조건을 정해서 지원하는 특정보조금(specific grant)이다. 즉, 특정지역의 공공재 공급이 외부성을 유발하여 이를 해소하는 것이 필요할 때, 국가차원의 선호를 반영하고자 할 때, 그리고 행정의 효율성을 위하여 국가가 지방자치단체에 위임한 사무에 대한 재원을 지급할 때 사용한다. 국가가 반영하고자 하는 선호는 가치재에 대한 선호, 최저수준에 대한 선호, 거시경제적 선호 등이 있다. 우리나라의 국고보조금제도는 이러한 용도에 부합하기 위한 일반 국고보조금에 덧붙여서 국가의 균형발전을 지원하기 위한 국가균형발전 특별회계로 구성된다. 2004년에 제정되었던 국가균형발전특별법은 2009년에 와서 전면 개정되었다.

이들을 정리하여 <그림 1>에 제시한다. 중앙정부와 지방정부의 과세권은 국세와 지방세로 구분하여 법률로 정해져 있지만 국세의 상당부분은 지방정부에 이전되도록 규정되어 있다. 즉, 지방교부세의 교부를 위한 자원 전액과 국고보조금 중 국가균형발전특별회계의 재원은 국세의 일부를 사용하도록 정해져 있다. 하지만 일반국고보조금을 위한 재원은 중앙정부와 지방정부가 어떤 비율로 부담할 것인가만 법률로 정해져 있으며 실제 중앙정부의 보조규모는 예산과정을 통하여 결정된다.

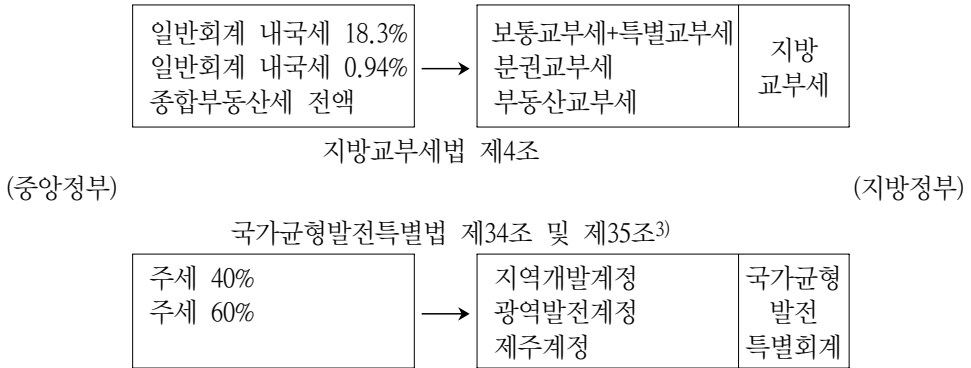
〈그림 1〉 우리나라의 지방재정조정제도



〈그림 2〉는 중앙정부가 국세 중에서 지방교부세와 균특의 재원으로 사용하는 방법을 제시한다. 주세를 제외한 내국세의 일정비율을 지방교부세 재원으로 전환한다. 지방교부세는 일반회계 내국세총액의 19.24%이다. 그 내국세의 18.3%는 보통교부세 혹은 특별교부세로 지방정부에 교부하고 0.94%는 분권교부세의 형태로 교부한다.²⁾ 주세 전액은 국가균형발전특별회계 재원으로 지방정부의 지역개발사업 혹은 지역혁신사업 등을 보조하는 재원으로 사용하도록 법제화되어 있다. 종합부동산세 전액을 별도로 부동산교부세 재원으로 지방정부에 교부한다.

2) 분권교부세는 국가이양사업재원을 지원하기 위하여 2005년에 도입하였으며 2009년까지 한시적으로 운영한 후 보통교부세로 통합하도록 규정하고 있다.

〈그림 2〉 중앙정부의 지방자치단체 이전세원



자료 : 대한민국법률, www.lawkorea.com

2. 지방교부세제도의 개편

지방교부세제도는 지방자치제 실시 이전부터 중앙-지방정부간 재정관계 설정의 핵심 축으로 자리잡아 왔으며, 지방자치제 실시 이후에는 그 역할과 기능의 중요성이 더욱 부각되었다. 지방자치 실시 이후 그 동안 추진되어 왔던 지방교부세제도의 개편 실적은 법정교부율 상향조정 등을 통한 재원확충, 교부세 산정방식의 간소화 및 재정인센티브제도의 도입, 제도운영의 투명성 제고 등으로 집약해 볼 수 있다.

첫째, 지방교부세의 법정교부율은 1983년에 법정교부율제도가 부활된 이후 내국세 수입의 13.27%를 계속 유지해 왔다. 그러다가 2000년에 IMF 이후 어려워진 지방재정을 지원하고 국가사무의 지방이양 확대에 따른 추가적인 재원이양의 필요성 등을 감안하여 지방교부세의 법정교부율을 내국세 수입의 15.0%로 상향 조정하였다. 그 이후 지방양여금제도의 폐지 및 국고보조금제도 개편 과정에서 지방교부세의 법정교부율이 19.13%로 상향 조정되었으며, 2006년부터는 분권교부세의 재원 보장을 위해 다시 법정교부율을 19.24%로 상향 조정하였다.

둘째, 지방교부세 산정방법의 간소화를 추진하였다. 2000년 지방교부세 산정 시부터 종전에 29개로 설정되어 있던 기준재정수요 측정항목을 12개 항목으로 축소·단순화하는 한편, 해당 47개의 세항목도 개선된 측정항목에 따라 28개 세항목으로 축소조정하

3) 2009년 개정 이전에는 지역개발사업이 주세의 80%, 지역혁신사업이 20%이었다. 지역혁신사업이 광역발전계정으로 전환되었다.

였다. 또한 공무원수·인구수 중심의 측정단위를 조정된 측정항목에 따라 종전 27종에서 19종으로 조정하는 한편 공무원수의 비중을 축소하여 행정서비스 위주의 수요 반응을 확대하였다. 이를 통해 복잡한 기준재정수요산정방법을 단순화하는 가운데 지방자치 실시 이후 변화된 지방재정수요를 적절히 반영토록 하였으며, 보통교부세 산정의 투명성을 제고하고자 하였다.

셋째, 그 동안 지방교부세는 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 뺀 자원부족액을 기준으로 삼아 배급제의 형태로 운영됨으로써 지방자치단체 수준에서 독자적 자원 확보 노력이나 교부재원 운영의 효율화를 기하려는 노력이 투입될 수가 없다는 비판이 끊임없이 제기되어 왔다. 지방자치제 실시 이후 이러한 문제점을 개선하여 지방재정 운영의 효율성을 제고하기 위하여 1997년부터 보통교부세와 특별교부세 산정시 자구노력을 적극적으로 추진한 지방자치단체에 대한 인센티브제도를 도입하였다. 1997년 당시에는 보통교부세 교부규모 산정시(5개 지표) 경상적 경비절감 단체, 지방세징수노력 단체, 일용인부 사용이 적은 단체, 지방세 징수율이 높은 단체, 공무원 표준정원 기준유지 단체 등에 대해서는 인센티브를 부여하는 반면에 불량한 자치단체에 대해서는 재정벌칙을 부여하였다. 또한 특별교부세 교부 규모 산정시(3개 지표)에는 학교폭력 근절, 재난관리, 물가관리에 있어서 우수한 자치단체에 대하여 인센티브를 부여하고 있다. 2000년에는 표준정원반영비율과 경상적경비 절감단체 인센티브 반영비율을 확대하였으며, 상수도요금 현실화를 반영, 주민세개인균등할 인상을 반영, 과표현실화를 반영 등을 신규 인센티브항목으로 개발하여 적용하였다. 이어서 2001년 지방교부세 산정과정에서는 다시 탄력세율 적용, 사용료·수수료 현실화, 지방청사관리의 적정화 등 3개 항목이 추가되었다.

넷째, 특별교부세제도와 관련하여서는 그 동안 과다한 재원규모, 배분방식과 절차의 투명성 미흡 등이 지속적으로 제기되어 왔다. 참여정부는 그 동안 제기되어 왔던 이러한 문제점들을 수용하여 2004년에 특별교부세제도를 대폭 개편하였다. 그 결과 특별교부세에 대한 재원할당 비율이 교부세 총액의 4%로 축소 조정되었다. 또한 내역을 보다 구체화 하였다. 이의 기준은 다음과 같다.

- ① 기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우 : 특별교부세 재원의 100분의 30에 해당하는 금액
- ② 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재해를 복구하거나 재해예방을 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우 : 특별교부세 재원의 100분

의 50에 해당하는 금액

- ③ 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업 또는 지역 역점시책 등 특별한 재정수요가 있을 경우 : 특별교부세 재원의 100분의 20에 해당하는 금액

3. 지방양여금제도의 도입과 폐지

지방양여금제도는 일부 국세 세목의 수입을 지방자치단체에 양여하되, 세원분포의 불균형을 고려하여 중앙정부가 통일적으로 과세한 후 그 수입의 전부 또는 일부를 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 배분하여 특정사업의 목적재원으로 사용토록 하는 제도적 장치이다.

지방양여금제도는 당초 본격적인 지방자치 실시를 앞두고 지방재정 확충이 필요한 상황에서 일부 국세의 기계적인 지방이양이 초래하는 지역간·자치단체간 재정력 불균형 심화 문제를 해소하기 위한 새로운 재원이양 장치로 설계되었다. 1991년에 이 제도가 도입된 이후 그 대상 사업과 재원규모는 지속적으로 확대되어 왔다.

〈표 1〉 지방양여금제도의 변천 추이

구분	1991	1994	1995	1998	2001
재원 규모	5,573억원	17,747억원	18,701억원	28,627억원	47,795억원
대상 재원	전화세 : 전액 주 세 : 15% 토초세 : 50%	전화세 : 전액 주 세 : 80% 토초세 : 50%	전화세 : 전액 주 세 : 80% 토초세 : 50% 농특세 : 19/150	전화세 : 전액 주 세 : 전액 농특세 : 19/150	주세 : 전액 교통세 : 14.2% 농특세 : 19/150
지출 대상 사업	도로사업	-도로정비사업 -농어촌지역개발사업 -수질오염방지사업 -청소년육성사업 -지역개발	-도로정비사업 -농어촌지역개발사업 -수질오염방지사업 -청소년육성사업 -지역개발 -농어촌도로정비사업 -농어촌도로정비 -마을단위하수도 및 오염소하천 정비	-도로정비사업 -농어촌지역개발사업 -수질오염방지사업 -청소년육성사업 -지역개발사업	-도로정비사업 -농어촌지역개발사업 -수질오염방지사업 -청소년육성사업 -지역개발사업

주 : 재원규모는 매년도 예산 기준임

그러나 지방양여금제도는 당초 도입 취지와는 달리 제도 운영과정에서 점차 국고 보조금과 유사한 형태로 변모되어 갔다. 그 결과 독자적인 지방재정조정제도, 특히 재정분권을 확대하기 위한 추가적인 재원이양 장치로서의 존립 근거가 약화되어 갔다. 이러한 문제점이 노출되면서 1990년대 후반 이후부터는 지방양여금을 지방교부세와 통합하거나 포괄보조금으로 개편해야 한다는 주장이 지속적으로 거론되어 왔다. 이러한 배경을 바탕으로 참여정부는 재정분권 확대 방안의 하나로 이 제도를 폐지하고, 관련 사업과 재원을 지방교부세와 국고보조금 및 지역균형발전특별회계로 이관하는 조치를 단행하였다.

지방양여금제도 폐지 직전인 2004년을 기준으로 지방양여금의 규모는 4조 3,972 억원이었던 바, 이 중 절반 이상을 차지하는 도로정비 및 지역개발사업비(2조 6,696억원)는 지방교부세로 통합하였고, 수질오염방지 사업(1조 3,419억원)은 국고보조금으로, 농어촌지역개발사업과 청소년육성사업(3,857억원)은 국가균형발전특별회계 사업으로 전환되었다(기획예산처, 2005). 결국 지방양여금제도의 폐지로 인해 일반재원과 의존재원 중간 정도의 성격을 띠고 있는 것으로 인식되어 왔던 지방양여금 재원의 39.3%에 해당하는 1조 7,276억원이 재정분권화 요구와는 거리가 있는 국고보조금으로 전환된 것이다.

4. 국고보조금제도의 개편과 분권교부세 및 균특회계 도입

1) 국고보조금제도 개편의 필요성

1990년대 들어 지방재정 운영의 자율성을 저해하는 국보조금이 크게 증가하여 지방재정 조정제도에서 그 비중이 20% 이상을 차지하게 되었다. 국고보조금은 한편으로 지방자치단체의 재정력을 보충하는 반면, 지방자치단체의 재정권을 침해하고 경직화시키는 요인으로도 작용할 수 있다. 획일적인 보조 조건으로 인해 지역의 입장에서는 우선순위가 낮은 사업임에도 불구하고 지방비를 지출해야 하는 경우가 발생하여 왔다. 특히, 중앙정부가 국고보조금제도를 운영하면서 지방비 매칭(matching) 방식을 강화함에 따라 국고보조금제도가 실질적으로 지방자치단체의 비재량적 지출의무를 유발하게 되었을 뿐 아니라 국고보조에 따르는 과도한 지방비 부담으로 인해 지방재정의 압박요인으로 작용하기도 하였다. 결국 국고보조금제도의 지속적 팽창은 지방자치단체의 자율적

예산편성 및 결정권을 제약하는 요소로 작용하는 문제점을 안고 있었다.

〈표 2〉 참여정부 이전 국고보조금 추이

(단위 : 조원)

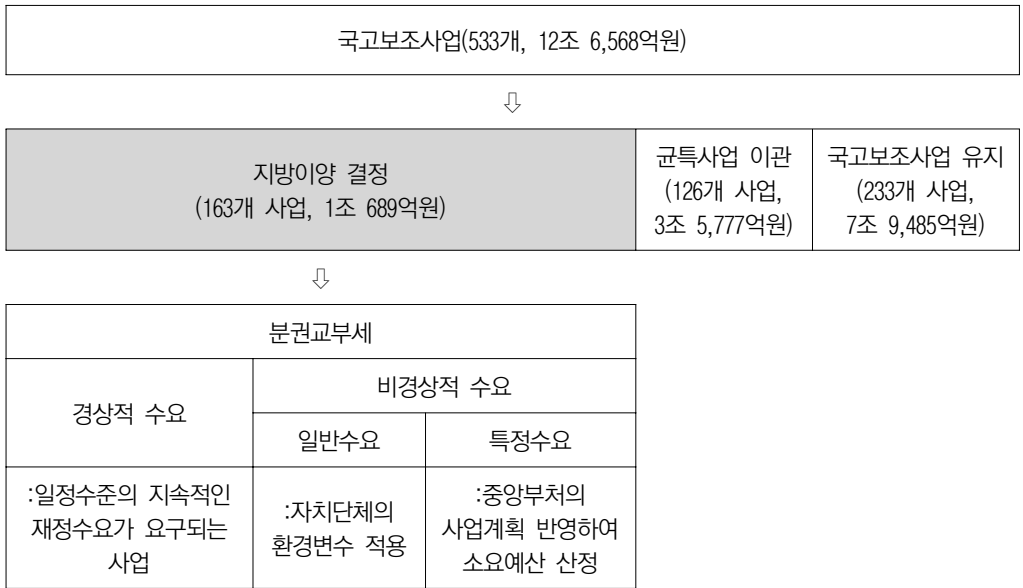
	1991년	1995년	1997년	1999년	2001년	2003년
○ 국고보조금(A)	2.0	3.9	5.9	8.6	10.6	11.4
○ 이전 재원(B)	13.1	22.4	30.6	31.6	56.1	50.3
- A/B(%)	15.3	17.4	19.3	27.2	23.0	22.7

자료 : 정부혁신 지방분권위원회(2005)

국고보조금제도가 안고 있는 이러한 문제점을 해결하기 위하여 지방자치제 실시 이후 세분화된 국고보조사업의 통폐합을 통해 지방자치단체의 사업집행상의 자율성과 신축성을 제고하여 왔다. 또한 기준보조를 미준수 또는 과도한 지방비 부담사업의 재조정을 통해 지방자치단체의 과도한 지방비 부담을 완화하였다. 또한 1995년 4월 행정자치부의 주도하에 재정경제부 등 관계부처와의 협의를 거쳐 국고보조금관리방법을 개선하였다. 즉, 지방자치단체가 국고보조사업을 행정자치부에 일괄신청하면 행정자치부는 기준보조를 적정 여부, 지방비 부담능력 등을 종합적으로 검토하여 관계부처에 통보하고, 관계부처는 이를 토대로 기획예산처와 협의를 거쳐 예산확보 후 9월 30일까지 시도별 국고보조사업 내역을 행정자치부에 통보하며, 행정자치부는 이를 종합하여 지방자치단체에 10월 15일까지 일괄통보토록 하였다. 이를 통해 지방재정보호와 국고보조금의 경직성을 완화하여 지방자치단체의 자율성을 확대할 수 있게 되었다.

특히, 참여정부는 2004년에 533개 전체 국고보조사업을 대상으로 이를 지방이양 사업, 국가균형발전특별회계사업, 보조사업 존치사업 등으로 구분하여 전면적인 제도 개편을 단행하였다. 그 결과 163개 국고보조사업이 지방자치단체로 이양되었고, 126개 국고보조사업은 국가균형발전특별회계 사업으로 이관되었다. 이들 사업을 제외한 나머지 233개 사업만을 계속 국고보조사업으로 존치시키기로 하였다.

〈그림 3〉 ‘참여정부’의 국고보조금 사업 재편 내역(2004)



이러한 국고보조금 개편의 기본 방향은 내용적으로 세분화된 보조금을 포괄적으로 묶는다는 것과 절차적으로 지역의 제안권을 강화한다는 것으로 구분된다. 포괄적으로 묶는 과정에서 분권교부세가 도입되었고, 지역의 제안권을 강화하는 과정에서 국가 균형발전특별회계가 도입되었다(경기도, 2007).

2) 포괄보조금 제도로서의 분권교부세 도입

분권교부세는 세분화되어있던 보조금 사업을 포괄적으로 묶는다는 의미가 있다. 중앙정부는 2005년부터 지방자치단체에 이양된 149개 국고보조사업을 수행하는 데 필요한 재원을 지방자치단체에 이양하기 위하여 분권교부세제도를 도입하였다. 2005년 분권교부세제도의 도입 당시 분권교부세의 재원은 내국세 수입의 0.83%로 책정되었다. 그 결과 당초 2004년 국고보조금 정비방안 마련시 추계되었던 149개 사업의 예산규모 9,581억원의 88.24%에 해당하는 8,454억원을 분권교부세로 지원하였으며, 나머지 11.76%에 해당하는 1,127억원은 2004년의 담배값 인상에 따라 추가로 확보되는 지방자치단체의 담배소비세 수입으로 충당토록 하였다.

지방자치단체로 이양된 147개 국고보조사업을 수행하는 데 필요한 재원이양 수단

으로 신설된 분권교부세는 당초 이양재원 규모를 2004년도 국고보조금 규모를 기준으로 결정함으로써 지방으로 이양된 해당 사업 분야의 미래 재정지출수요를 고려한 적정 재원배분 규모 산정 노력을 체계적으로 기울이지 못했다. 특히, 전체 지방이양사업건수의 44.9%와 이양금액의 62.2%를 점하고 있는 67개 사회복지사업의 예산(2005년도 사회복지사업 분권교부세 규모는 5,959억원)에 있어서 이러한 문제가 심각하게 노정되었다.

이러한 이유로 인해 사회복지 지방이양사업의 경우 2005년도부터 지방정부의 추가적인 재정부담을 초래하였다. 사회복지 지방이양사업의 2005년도 예산배분 현황에 의하면, 시·군·구 기초자치단체의 재정부담이 전년도에 비해 크게 높아진 것으로 확인되었다. 특별·광역시외의 경우, 전체예산액 대비 시·본청 부담은 50.8%에서 56.2%로, 자치구 부담은 8.9%에서 11.3%로 증가했다. 또한 도의 경우, 전체예산액 대비 도·본청 부담은 20.6%에서 16.0%로 감소한 반면, 시·군 부담은 26.4%에서 45.6%로 대폭 증가하였다.

분권교부세제도 도입 이후 사회복지분야 지방이양사업을 중심으로 하여 노정되었던 이러한 문제점을 해소하기 위하여 중앙정부는 2006년부터 몇 가지 보완조치를 취한 바 있다.

첫째, 지방자치단체에 이양된 사회복지시설에 대하여 364억원을 특별교부세로 추가 지원하고, 2006년부터는 분권교부세율을 0.83%에서 담배소비세분으로 전가한 몫을 중앙정부가 전액 지원한다는 명분하에 0.11%p 증가시켜 0.94%로 상향 조정하였다.

둘째, 장애인복지시설운영비, 노인복지시설운영비, 정신요양시설운영비 등 3개 사업은 현재의 분권교부세 제도 하에서 재원조달에 문제점이 있으므로 분권교부세 재원 0.83% 중 0.21%가 이 사업들의 재원 비중이라고 보고 현행 제도 틀을 유지하되 그 안에서 별도로 재원을 배분토록 하였다. 또한 분권교부세율 인상에 따라 확보되는 1,180억원 전액을 이들 3개 사업 등에 지원토록 하였다.

셋째, 지방이양사업에 대한 광역자치단체의 역할을 강화하기 위하여 생활권이 같은 특별·광역시는 분권교부세를 본청으로 일괄 교부하여 재원운영의 신속성을 높이기도 하였다. 그리고 기초지방정부가 기피하는 노인, 장애인생활시설과 정신요양시설 운영에 대해서는 도(道)의 경우에도 분권교부세를 도 본청으로 일괄 교부하고, 시·도비 지원의 가이드라인을 제시하여 시·도비를 확보토록 하였다. 또한 이들 사업의 안정적 지원을 위하여 분권교부세 내에 별도의 사업항목을 신설하여 재원의 일정분 이상을 우선적으로 배분토록 하는 제도적 장치를 만들었다.

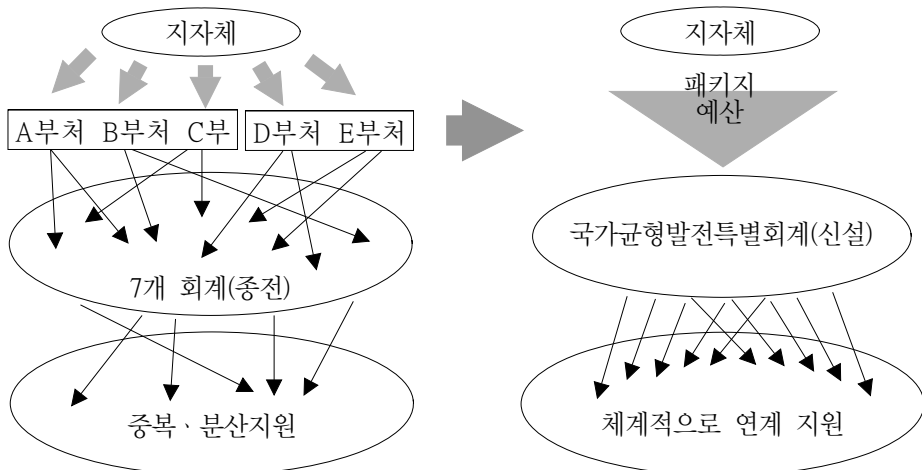
2010년 한시세인 분권교부세의 개편을 위해 사회복지포괄보조금으로 하려는 시도와 사회복지교부금으로 하려는 시도도 진행되고 있다.

3) 상향적 사업선정 절차의 도입과 국가균형발전특별회계

국가균형발전특별회계는(이하에는 균특회계라 한다) 2004년 1월 공포된 국가균형발전특별법에 의한 국가균형발전계획 추진을 재정적으로 지원하고, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위해 설치되었다.

균특회계의 대상사업은 지방양여금제도의 폐지에 의한 농어촌개발사업, 토지관련 및 지역균형개발특별회계 폐지에 따른 개별촉진지구사업, 일반회계 등에 분산되어 있던 각종의 국고보조사업 및 보조·용자사업, 신규사업 등으로 구성되어 있다. 즉 기존의 국고보조사업과 지방양여금사업 그리고 몇 개의 특별회계사업과 신규사업으로 구성되어 있다. 균특회계는 <그림 4>에서와 같이 그동안 중앙부처에서 개별적으로 분산 추진되어 오던 사업을 하나의 특별회계로 통합하여 예산을 일괄적으로 지원함과 동시에 지방자치단체가 사업에 대한 우선순위를 선택하여 사업을 추진함으로써 중복투자를 줄이고 투자효율을 제고하는 데 의미가 있다고 할 수 있다.

<그림 4> 균특회계 예산지원방식의 전환



자료 : 기획예산처, 「전국이 골고루 잘사는 사회」 국가균형발전특별회계가 뒷받침합니다, 2004. 6, p.6.

균특회계가 시작되는 2005년에는 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 구성되었으나, 2008년에는 제주특별자치도 설치에 따라 제주특별자치도계정이 추가되어 3계정으로 구성되었다.

지역개발사업계정은 오지·도서 개발촉진지구 등 낙후지역개발과 지역사회기반시설 확충 및 개선 관련사업 등 지역 간 개발차를 극복하기 위한 사업으로 구성되며, 지역혁신사업 계정은 지역혁신체계의 구축 및 활성화에 관련된 사업, 지역전략사업 육성, 지역인력양성 및 연구개발 등 지역혁신 및 특성화 발전을 지원하기 위한 사업으로 구성되어 있다. 제주특별자치도 계정은 제주특별자치도 설립의 취지를 재정적으로 뒷받침하기 위한 계정이다. 따라서 각각의 계정은 세입과 세출에 대한 대상을 달리하고 있다.

지역개발사업계정의 세입은 주세수입의 100분의 80, 과밀부담금, 개발부담금, 개발제한구역훼손부담금, 농어촌구조개선특별회계전입금, 자동차교통관리개선특별회계전입금, 공공자금관리기금 예수금, 일반회계 또는 다른 특별회계 전입금, 지역혁신계정과 제주특별자치도계정 전입금, 융자금의 원리금, 재산 임대료 및 매각대금, 일시차입금, 결산상 잉여금, 기타수입금 등으로 구성 된다. 세출은 지방자치단체의 사업보조(낙후지역 및 농산어촌의 개발관련사업, 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련사업, 지역의 문화·예술 및 관광자원의 개발 및 확충 관련 사업, 지역의 고용창출 등 지역경제활성화에 관한 사업, 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업, 기타 대통령령이 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업), 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 관련 사업경비, 국가균형발전과 관련하여 지역개발을 촉진하기 위한 조사연구사업에 필요한 경비, 공공자금관리기금으로부터의 예속금의 원리금 상환, 소속재산의 관리 운영에 필요한 경비, 일시차입금의 원리금 상환, 계정의 관리 운영에 필요한 경비, 지역혁신사업계정과 제주특별자치도계정으로의 전출금, 그 밖에 지역개발 및 토지관리에 관하여 대통령령이 정하는 사업에 자금의 용자 등 소요경비의 지원 등을 대상으로 한다.

지역혁신사업계정의 세입은 주세수입의 100분의 20, 공공자금관리기금으로부터의 전입금, 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금, 지역개발사업계정과 제주특별자치도계정으로부터의 전입금, 융자금의 원리금, 일시차입금, 세계잉여금, 기타 수입금 등으로 구성되어 있다. 세출은 지역혁신체계의 구축 및 활성화 관련사업에 대한 출연 보조 또는 용자, 지역전략산업의 육성관련 사업에 대한 출연 보조 또는 용자, 지방대학

육성 지역인적자원의 개발관련 사업에 대한 출연 보조 용자, 지역의 과학기술 진흥 및 특성화 관련사업에 대한 출연 보조 또는 용자, 지역의 정보화 촉진 및 정보통신의 진흥에 관한 사업에 대한 출연 보조 또는 용자, 공공기관, 기업 및 대학 등 인구집중유발 시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 용자 등 소요경비의 지원, 지역의 균형발전과 관련하여 지역혁신을 촉진하기 위한 조사 연구사업에 필요한 경비, 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환, 일시차입금의 원리금 상환, 관리 운영비, 지역개발사업 계정과 제주특별자치도계정으로의 전출금, 그 밖의 지역혁신에 관한 사업으로서 대통령이 정하는 사업의 시행에 필요한 자금의 용자 및 소요경비의 지원 등을 대상으로 한다.

제주특별자치도계정의 세입은 일반회계나 다른 특별회계로부터의 전입금, 지역개발 계정과 지역혁신계정으로의 전입금, 일시차입금, 세계잉여금, 기타수입금 등으로 구성된다. 세출은 낙후지역 및 농산어촌의 개발관련사업, 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련사업, 지역의 문화·예술 및 관광자원의 개발 및 확충 관련 사업, 지역의 고용창출 등 지역경제활성화에 관한 사업, 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업, 그 밖에 지역개발 및 토지관리에 관하여 대통령이 정하는 사업에 자금의 용자 등 소요경비의 지원, 지역혁신체계의 구축 및 활성화 관련사업에 대한 출연 보조 또는 용자, 지역의 균형발전과 관련하여 지역혁신을 촉진하기 위한 조사 연구사업에 필요한 경비, 관리운영비, 그 밖에 대통령이 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조 사업, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별지방행정기관 이관사무의 수행에 필요한 경비와 자치경찰로 이체되는 경찰인력에 대한 인건비 및 운영비 일부, 일시차입금의 원리금 상환, 지역개발계정과 지역혁신계정으로의 전출금 등으로 구성된다.

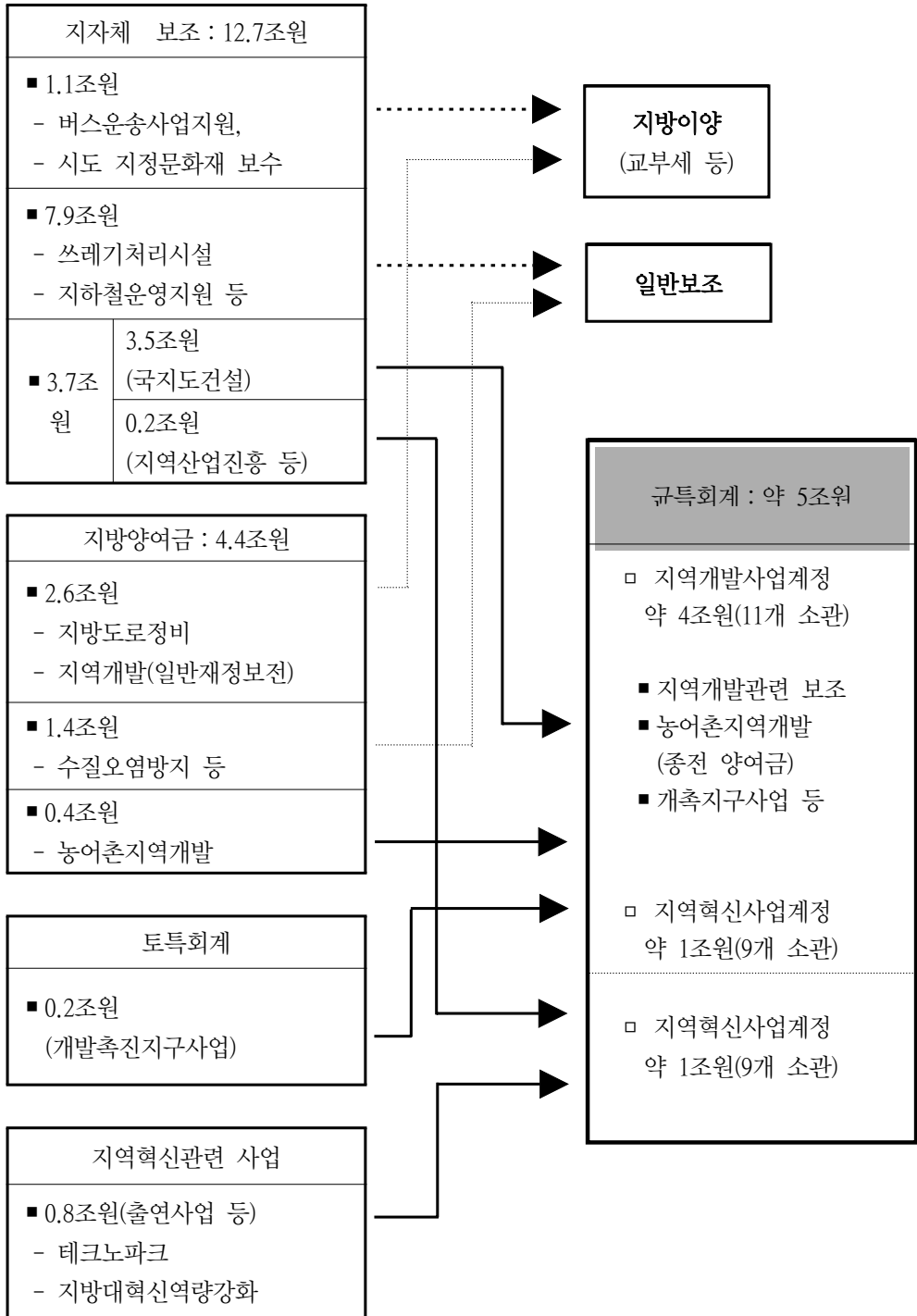
〈표 3〉 균특회계 세입과 세출내역

구 분	세 입	세 출
지역개발 사업계정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주세 80% ○ 일반회계·특별회계 전입금 등 ○ 과밀부담금, 개발부담금, 그린벨트 훼손부담금, 기반시설부담금 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 낙후지역 및 농산어촌의 개발사업 ○ 지역사회기반시설의 확충 및 개선사업 ○ 개발제한구역사업 등
지역혁신 사업계정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주세 20% ○ 일반회계·특별회계 전입금 등 ○ 기반시설부담금 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역혁신체계 및 전략 사업 ○ 지방대학·지역 R&D사업 등
제주특별 자치도계정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반회계·특별회계 전입금 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 낙후지역 및 농산어촌의 개발사업 ○ 지역사회기반시설의 확충 및 개선 사업 등

자료 : 국가균형발전특별법.

균특회계의 계정별 세입재원과 세출사업을 구분하여 정리하여 요약하면 〈그림 5〉와 같다.

〈그림 5〉 국가균형발전특별회계 재원과 대상사업 체계(2004년 기준)



자료 : 기획예산처, 2005년도 국가균형발전특별회계 운용 개요, 2005.3, p.4.

균특회계의 재원과 사업은 앞에서 기술한 바와 같이 기존의 중앙정부가 지자체에 대한 국고보조금 및 지방양여금사업, 국가직접사업, 그리고 민간에 대한 보조금 및 출연금사업 등을 이관 하여 설치된 것이라 할 수 있다. 균특회계는 2004년 기준으로 <그림 5>에서와 같이 국가지방도로지원사업 3.5조원, 지역산업진흥사업 0.2조원, 지방양여금의 농어촌지역개발 0.4조원 토지관리 및 지역균형개발특별회계의 개발촉진지구사업 0.2조원, 일반회계의 테크노파크, 지방대혁신역량강화사업, 지역협력연구센터 등의 출연사업 0.8조원 등 총 5조원과 이관사업으로 구성되었다. 이 중에서 지방자치단체 보조금이 3.7조원으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 2008년도의 균특회계 재원은 2004년에 비해 대략 32%가 증가한 6.6조원에 달하고 있다.

균특회계의 계정은 <표 4>에서와 같이 2008년도에 개발계정, 혁신계정, 제주계정 등 3개 계정으로 구성되어 있다. 이 계정들의 예산편성방식은 자치단체 자율편성과 국가직접편성으로 대별되며, 자율편성은 다시 시·도자율편성과 균형발전기반 지원 편성으로 구분된다.

개발계정의 자치단체 자율편성사업은 시·도가 독자적인 배분공식에 따라 자동 결정된 신청 한도액내에 예산을 편성하며, 균형발전기반 지원사업은 기획예산처와 중앙부처가 사업별 한도를 산정하여 시·군·구별로 통보하고 이에 따라 예산을 편성한다. 따라서 자율편성사업들은 자치단체가 예산신청에 대한 자율적인 권한을 가진다. 그러나 국가직접편성 사업은 지방자치단체의 예산편성권이 인정되지 않고 중앙부처가 예산 편성을 한다. 따라서 지방자치단체에 대한 예산신청 한도가 별도로 정해져 있지 않고 중앙부처의 사업계획에 따라 정해진 사업규모를 감안하여 지방자치단체가 요청한 금액을 조정하여 예산이 편성되게 된다.

〈표 4〉 2008년 균특회계 편성체계

편성방식 \ 계정		개발계정	혁신계정	제주계정
지자체 자율편성	시·도	· 시·도자율편성사업	· 혁신계정 지자체자율편성사업	· 자율편성사업 · 균형발전기반 지원사업 · 특별지방행정기관 이관 사무수행경비 등*
	시·군·구	· 균형발전기반지원사업	-	
국가직접편성		· 기타사업 (재해예방사업 등)	· 혁신계정 국가직접편성사업	· 국가직접편성사업

자료 : 기획예산처, '08년도 국가균형특별회계 예산안 작성 세부지침.

혁신계정은 지방자치단체에 대한 예산신청권이 인정되지 않는 사업을 대상으로 하고 있었으나 2007년도부터 지역전략산업진흥사업의 16개 사업을 자율편성사업으로 전환했다. 그러나 혁신계정의 자율편성 사업들은 지속사업으로 중앙부처의 사업계획과 기획예산처의 조정과 협의를 통하여 일정 범주 내에서 예산편성이 이루어지기 때문에 지방자치단체의 예산 자율편성 권한은 극히 미약하다고 할 수 있다.

제주계정은 2008년도 제주특별자치법 통과에 따른 제주특별자치도 지원을 위해 균특회계에 추가 되었다. 제주계정의 자체자율편성사업은 시·도자율편성사업, 균형발전기반지원사업, 특별지방행정기관 이관사무수행경비 등으로 구성된다.

제주계정의 자율편성사업은 종전의 개발계정으로 지원되던 사업에 대해 시·도자율편성사업에 준하여 예산을 편성하고, 혁신계정으로 지원된 사업은 혁신계정 중 지자체 자율편성사업의 지침을 준용하여 예산을 편성한다.

특별지방행정기관 이관사무 수행경비는 종전 특별지방행정기관과 자치경찰 기능의 원활한 수행을 위해 적정경비를 반영하여 편성하며, 국가직접편성사업은 종전의 방식과 동일하게 편성했다.

균특회계는 도입 당시 계정과 사업내용이 시간이 경과되면서 변화 되었고, 현재와 같이 3개 계정별 9개 사업 군으로 변화되었다. 그 과정을 구체적으로 보면 다음과 같다.

2005년도 균특회계 계정은 개발계정과 혁신계정으로 구분되어 운영되었다. 개발계정 사업에는 재해예방사업과 같은 균형발전과는 거리가 있고 지방자치단체의 선호도 낮은 사업들이 자율편성 사업에 포함되었다. 이에 따라서 이러한 사업에 대한 투자규모가 축소되었다. 또한 지방자치단체 자율편성 재원을 시·도에 배분함으로써 시·군·구의 불만이 제기되었다. 이러한 문제를 감안하여 2006년도 예산편성시에는 지방자치단체 자율편성 대상사업 중 일부를 국가직접사업(재해예방사업)과 균형발전기반지원사업(농산어촌개발사업 등)으로 전환하였다.

2007년도 균특회계의 예산편성체계는 2006년과 유사하나 구별되는 점은 혁신계정의 16개 사업이 자율편성사업으로 전환된 점이다. 2007년도 균특회계 예산편성의 또 다른 점은 집행실적이 부진한 사업 그리고 균형위원회 평가 결과 하위사업에 대해서 자율편성시 전년 대비 10% 이상 의무적 세출구조조정을 통하여 운영성과 평가를 예산안 편성시 반영했다는 점을 들 수 있다.

2008년도 균특회계의 예산편성체계는 2007년과 유사하나 앞에서 기술한 바와 같이 제주계정이 추가되었다.

5. 부동산교부세의 운영

부동산교부세 제도는 지방교부세제도의 틀 내에 있지만 별도로 운영되며, 국세인 종합부동산세를 재원으로 하는 일반보조금이다. 종합부동산세의 교부는 종합부동산세 신설에 따른 자치단체의 재원감소분을 우선 보전하고 잔여재원은 재정형평화 및 정부 정책수요를 반영하여 배분한다. 부동산교부세의 내용과 특성은 <표 5>에 정리한다.

<표 5> 부동산교부세제도의 내용과 특성

구분	세수감소분 보전	잔여재원
목적	종합부동산세의 도입에 따른 지방자치단체의 재원감소분 보전	지방자치단체 재정지원과 재정형평성 제고
배분방식	자치단체별 세수감소분 산정에 기초한 임의주의 방식	재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 보유세 규모(5%)의 4개 부문별로 배분공식 활용
대상단체	세수감소가 발생한 지방자치단체	시·군·구
형평화 고려여부	고려하지 않음	잔여재원의 50%를 재정력역지수에 의해 배분
보조금 성격	보상적 일반보조금	일반보조금 (재정형평화 및 정부 정책 반영)
재원	종합부동산세 수입 전액	
시도별 배분현 황	2006년	1조 200억원
	2007년	1조 8,892억원
	2008년	2조 8,853억원
	2009년	9,300억원

주 : 임성일(2008)를 일부 수정 작성함

부동산교부세는 기본적으로 종합부동산세를 국세로 도입한데 따른 지방세인 재산 관련 조세수입 감소분을 보전하기 위한 것이므로 2005년을 기준으로 광역지방자치단체의 취득세 및 등록세 감소분과 기초자치단체의 재산세 감소분을 보전한다. 이러한 재원 보전 후에 잔여재원이 발생한다면 잔여재원의 1.8%는 제주특별자치도에 배분하고 그 나머지는 재정여건, 사회복지수요, 지역교육수요, 부동산 보유세 규모 등을 감안하여 시, 군, 자치구에 배분한다. 잔여재원의 구체적인 배분방법은 <표 6>에 제시한다.

<표 6> 부동산교부세 잔액 배분기준4)

배분기준	비중	결정요인
재정여건	50%	평균 재정력역지수(3년)
사회복지	25%	세출대비 사회보장비예산비중 (13%) 인구대비 노령인구비중 (4%) 국민기초생활보장수급자수비중 (3%) 장애인비중 (3%) 총노인보호시설 정원대비 비중 (2%)
지역교육	20%	지역교육현안지수 (6%) 영어체험학습센터운영 학교비중 (10%) 방과후 보육교육지원 학교비중 (4%)
부동산 보유세 규모	5%	전년도 재산세 부과액

한편, 2008년 헌법재판소의 종합부동산세 ‘세대별 합산 규정’ 위헌 결정 및 종부세 법령 개정 등으로 부과액 자체가 줄면서 재정력이 취약한 자치단체가 더욱 힘들어지게 될 전망이다. 이에 행정안전부는 2009년 1월 30일 부동산교부세 4650억을 배정하는데 이어, 2월 27일 추가로 4650억을 시·군·구 및 제주특별자치도에 긴급 배정했다. 이는 ‘종합부동산세법’ 개정 등에 따른 부동산교부세 감소분 지원을 위해 2009년도 행정안전부 예산에 목적예비비로 편성된 1조 8600억의 50%에 해당하는 규모로, 재정 조기집행으로 가용자금이 부족한 기초자치단체의 재정집행에 많은 도움을 줄 것으로 예상된다. 올해 두 차례에 걸쳐 배정된 부동산교부세의 규모를 시도별로 보면, 경북이

4) 사회복지와 교육 수요를 반영한 것은 의미가 있다. 그러나 교부세의 수요 산정 요소와 중복된다는 지적도 있다.

1012억으로 가장 많고, 전남 984억, 경기 868억, 서울 838억, 경남 798억, 강원 751억, 부산 667억, 전북 647억, 충남 628억, 충북 519억, 인천 431억, 대구 383억, 광주 232억, 대전 212억, 제주 168억, 울산 162억 등의 순이다.

IV. 광역·지역발전계정에서의 포괄보조금 운영 방안

1. 운영 방향

균특법 개정 취지에 따라 “광역화, 효율화, 자율화”를 기조로 新지역발전정책을 효율적으로 지원하기 위해 전면적인 재설계를 하였다.

1) 기본 방향

신지역발전정책은 기본 방향을 ① 세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 열린 국토공간 구축 ② 지역여건과 특성을 바탕으로 특성화된 지역발전 추구 ③ 지역간 협력과 상생을 통한 동반발전 추구로 설정하고 있다.

그리고 추진전략을 ① 기초생활권 개발 : 마을 단위 대상, 기본적 삶의 질 보장 ② 광역경제권 추진 : 5+2 광역경제권 설정 ③ 초광역권 개발 : 대외개방형 국토개발 및 국가경쟁력 제고로 설정하였다.

이에 광특회계는 지역 중심의 개발과 전략적 국가재원 배분의 조화를 통한 지역 경쟁력 제고에 주안점을 두고 개편하게 된다.

목표 → 실질적 지역경쟁력 제고

기
조

➤ 광역화

➤ 효율화

➤ 자율화

정책 방향

- ❖ 광역연계를 통한 규모의 경제추진
- ❖ 유사, 중복사업 통폐합을 통한 투자효율성 제고
- ❖ 지자체의 실질적 자율성 확대
- ❖ 지역발전 노력 및 성과에 상응한 인센티브 강화
- ❖ 지자체의 재정운용 책임성 강화

2) 운영 원칙

이에 광특 회계는 다음과 같은 다섯 가지의 원칙을 가지고 추진한다.

(1) 광역경제권 추진 뒷받침

기존의 지원 방식은 행정구역 단위의 분산투자로 지자체간 소모적인 재원확보 경쟁만 유발하였다.

반면 향후 광역경제권을 중심으로 시·도간 연계투자를 활성화한다. 이에 시도단위 전략산업을 광역경제권 선도 산업으로 전환한다.

이를 통해 지역간 시너지 효과 및 규모의 경제 효과를 기대한다.

(2) 사업의 투자효율성 제고

기존의 지원 방식은 사업간 유사중복 및 균특회계 성격·취지에 부합하지 않는 일부 사업이 포함된다는 비판이 있었다. 낙후지역사업의 경우 '09년 기준으로 행안부, 농림부 등 5개 부처가 18개 개발사업(약 1.6조원)을 분산·추진한다는 국회나 감사원의 지적이 있었다.

이에 향후 200여개의 세부사업을 통폐합하여 24개 포괄보조사업으로 하고 이를 위해 광특회계 성격에 부합하도록 회계·계정간 사업 이관을 시도한다.

예컨대 낙후지역사업은 4대 기초생활권(일반농산어촌, 성장촉진·특수상황·도시생활환경개선지역) 사업 등으로 통폐합된다. 이를 통해 지역·부처별 중복 투자를 방지하고, 지역의 수요 및 비교우위를 감안한 차별화된 지원 제공한다.

(3) 지자체의 실질적 자율성 확대

기존에는 예산 편성시 사업별 세부 내역까지 심사받는 등 사업설계에 있어 지자체 자율성을 제약하였다. 예산신청시 재정부, 행안부, 균형위 등 다단계적 검토 절차로 일반보조사업에 비해 예산편성 절차도 복잡하다는 지적이 있었다.

향후 포괄보조금제도 도입을 통해 시·도별 재원 한도 내에서 지자체가 자율적으로

세부내역을 설계·집행하도록 한다. 제원의 용도를 포괄적으로 정한 포괄보조사업별(지역계정) 정책목표에 따라 세부내역을 자율적으로 설계한다. 이에 지자체 신청사업에 대한 행안부, 지역발전위의 사전심사 절차 폐지로 예산편성 절차도 간소화된다.

(4) 재원 배분의 실효성·합리성 제고

기존에는 모델을 통해 시·도별 기본한도를 부여하고 있으나, 균특회계 신설 이전의 과거 실적치에 크게 좌우되고 재원의 효율적·전략적 운영에 대한 유인은 부족하다는 지적이 있었다.

향후 한도 배분시 지자체의 지역발전 노력 및 성과 등과 연동된 재원비중을 단계적으로 확대한다.

(5) 지자체의 재정운영 책임성 제고

기존에는 그동안 상승적인 예산 이월 등에 따른 집행부진 등 지자체의 재정운영 책임성 미흡에 대한 비판이 제기되었다.

향후 집행가능한 사업위주로 예산을 편성하도록 최대 이월 가능기간을 2회계 연도로 제한하는 등 제도적 통제장치를 마련한다. 포괄보조금제도를 도입하여 예산편성 과정에 대한 사전적 간섭을 최소화하고 사후적 평가를 강화한다.

2. 대상 사업

1) 사업의 유형

광특회계는 3개 계정 6개 사업군으로 구분된다.

〈표 7〉 '10년 광특회계 편성체계

편성방식		계정		
		지역개발계정	광역발전계정	제주특별자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	① 시·도 자율편성사업	-	④ 시·도자율편성사업 * 기초생활권 기반구축사업 등 포함
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업		⑤ 특별지방행정기관 이관사무수행경비
부처편성			③ 부처편성사업	⑥ 부처 편성사업

① 지역개발계정의 시·도 자율편성사업

지역의 일반적 개발사업으로 각 시·도가 신청한도 내에서 자율적으로 예산을 편성한다.

② 지역개발계정의 시·군·구 자율편성사업

성장촉진지역 등 기초생활권 관련 기반구축사업으로, 해당 시·군·구가 신청한도(계속소요) 내에서 자율적으로 예산을 편성한다.

③ 광역발전계정의 부처편성사업

광역경제권 지원을 위한 시도간 연계산업, 개발제한구역 관리 등 국가적 고려가 우선인 사업으로, 각 부처가 지역발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거 지자체 요구 등을 받아 직접 예산을 편성한다.

④, ⑤ 제주특별자치도계정의 자율편성사업

제주계정 대상사업 중 부처편성사업을 제외한 사업으로 제주특별자치도가 사업군

별 신청한도 내에서 자율편성한다.

⑥ 제주특별자치도계정의 부처편성사업

예산신청 및 편성절차는 광역계정의 부처편성사업과 동일하다.

2) 계정별 대상 사업

(1) 지역개발계정 : “19+5” 개의 포괄보조사업

19개 포괄보조사업은 시도자율편성, 낙후지역 개발 등과 관련된 5개 사업은 시군구 자율편성으로 운영된다.

① 시·도는 신청한도 내에서 19개 포괄보조사업 중 선택하여 재원을 배분한다.

② 시·군·구는 신청한도 내에서 해당 지역별 기초생활권 개발사업을 선택한다. 시·군·구는 계속소요에 대해 신청한도 내에서 자율적으로 편성하여 시·도에 신청하되 시·도 지사는 기초자치단체의 장의 예산신청 내용을 조정하지 않고 종합하여 예산신청서를 작성한다.

〈표 8〉 지역개발계정 대상 사업

	부처	포괄보조 사업명	사업재편 이전 세부사업
시도 자율 편성 사업	문화부	①문화시설 확충 및 운영 ②관광자원 개발 ③체육진흥시설 지원 ④지역문화산업 육성지원	·박물관, 문예회관 등(18개) ·문화도시, 관광지 개발(8개) ·운동장, 수영장 등(11개) ·문화콘텐츠센터 등(8개)
	문화재청	⑤문화유산 관광자원화	·지역문화유산개발 등(5개)
	농림부	⑥농어촌자원복합산업화지원 ⑦농어업기반정비	·도농교류활성화 등(13개) ·밭기반 정비 등(13개)
	농진청	⑧지역농촌지도사업 활성화	·농촌지도기반 조성 등(5개)
	산림청	⑨산림경영자원 육성 ⑩산림휴양·녹색공간조성	·임산물 수출촉진 등(3개) ·휴양림, 수목원 등(4개)
	지경부	⑪지역특성화산업 육성	·섬유패션산업 등(10개)
	중기청	⑫전통시장 및 중소유통물류 기반 지원	·전통시장 시설현대화 등(2개)
	복지부	⑬청소년시설 확충	·공부방, 수련시설 등(2개)
	환경부	⑭상수도시설 확충 및 관리 ⑮자연환경 보전 및 관리	·생활용수공급 등(4개) ·자연환경보전 등(2개)
	국토부	⑯해양 및 수자원 관리 ⑰대중교통 지원 ⑱민자유치접속도로 지원 ⑲지역거점 조성지원	·연안정비 등(3개) ·물류단지 지원 등(5개) ·가덕대교 건설 등(6개) ·국민임대산단 조성 등(2개)
시군구 자율 편성 사업	국토부	⑳성장촉진지역 개발	·개촉지구 지원 등(3개)
	행안부	㉑특수상황지역 개발	·접경지역 지원 등(15개)
	국토부	㉒도시활력증진지역 개발	·주거환경 개선 등(16개)
	농림부	㉓일반농산어촌 개발	·전원마을 조성 등(15개)
환경부	㉔도서지역식수원 개발	·도서지역 식수원 개발(1개)	

(2) 광역발전계정

각 시·도는 다음(㉠~㉦)의 광역발전계정 지원대상 사업 및 별첨 1.㉡ 광역발전계

정에 예시된 사업을 참고하여 소관부처에 예산신청을 한다.

소관 부처는 각 시·도의 신청 내용 등을 검토하여 부처별 지출 한도 내에서 조정하여 기획재정부에 예산을 요구한다.

- ① 광역경제권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자
- ② 광역경제권 지역선도산업 및 지역전략산업의 육성과 투자 및 고용창출 촉진에 관련된 사업에 대한 출연·보조 또는 용자
- ③ 광역경제권에 속한 지방대학의 경쟁력 향상 및 지역인적자원의 개발 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자
- ④ 광역경제권의 과학기술의 진흥 및 특성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자
- ⑤ 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 용자 등 필요한 경비의 지원
- ⑥ 광역경제권에 속한 관광자원의 육성 촉진 및 문화·체육활동 지원 등에 대한 출연·보조 또는 용자
- ⑦ 광역경제권의 주요 성장거점에 대한 출연·보조 또는 용자
- ⑧ 관련 법령에 따라 지방으로 이관되는 특별지방행정기관의 이관사무 수행에 필요한 경비
- ⑨ 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조 제2항에 따른 사업*에 필요한 경비
 - * 주민지원사업, 토지매수비용, 훼손지복구, 공원화사업, 인공조림 조성, 개발제한구역의 합리적 관리를 위한 조사연구 등에 드는 비용
- ⑩ 광역경제권 활성화와 지역경쟁력 강화를 위한 조사·연구사업에 필요한 경비
- ⑪ 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환
- ⑫ 제33조 제1항에 따른 소속 재산의 관리·운영에 필요한 경비
- ⑬ 일시차입금의 원리금 상환

- 14 계정의 관리·운영에 필요한 경비
- 15 회계의 지역개발계정 및 제주특별자치도계정으로의 전출금
- 16 그 밖의 광역경제권 중심의 지역발전에 관한 사업의 시행에 필요한 자금의 융자 등 필요한 경비의 지원⁵⁾

3. 사업 선정시의 유의점

1) 지자체 자율 편성 사업

(1) 총괄

1 지자체별 한도 준수

- 각 지자체(시도 또는 시군구)는 자율편성 한도 내에서 포괄보조사업을 선택하고, 사업별 세부내역을 자율적으로 설계한다. 이때 시도별 한도와 시군구별 한도 간 상호조정은 허용되지 않는다.

2 포괄보조사업별 목적 및 보조율 준수

포괄보조사업의 목적 및 취지에 부합하지 않거나 지원 제외사업은 신청은 불가하다. 특히 포괄보조사업에 대해서는 종전 청소년공부방 운영지원, 농공단지 조성, 문예회관 건립지원 등의 정액지원 사업을 제외하고는 원칙적으로 통합보조율이 적용된다. 신규소요에 대해서는 통합보조율을 적용하되, 기존에 추진하던 계속소요에 대해서는 사업 완료시까지 종전 보조율을 적용한다.

5) 국가지원지방도 건설(국토부) 및 광역관광자원 개발(문광부) 등은 종전 균특회계에서는 지역개발 계정에 포함되었으나, '10년 예산편성부터는 광역계정으로 이관한다.

〈표 9〉 포괄보조사업별 통합 보조율

포괄보조 사업명	보조율	포괄보조 사업명	보조율
① 문화시설 확충 및 운영	40%	⑬ 민자유치접속도로 지원	100%
② 관광자원 개발	50%	⑭ 지역거점 조성지원	100%
③ 체육진흥시설 지원	30%	⑮ 문화유산 관광자원화	50%
④ 지역문화산업 육성 지원	50%	⑯ 지역농촌지도사업 활성화	50%
⑤ 농어촌자원 복합산업화 지원	50%	⑰ 산림경영자원 육성	80%
⑥ 농어업 기반정비	80%	⑱ 산림휴양·녹색공간 조성	50%
⑦ 지역특성화산업 육성 지원	50%	⑲ 전통시장 및 중소유통물류기반 조성	60%
⑧ 청소년시설 확충	30~88%	⑳ 성장촉진지역 개발	100%
⑨ 상수도시설 확충 및 관리	70%	㉑ 특수상황지역 개발	70%
⑩ 자연환경 보전 및 관리	50%	㉒ 도심활력증진지역 개발	50%
⑪ 해양 및 수자원 관리	50%	㉓ 일반농산어촌 개발	70%
⑫ 대중교통 지원	90%	㉔ 도서지역식수원 개발	70%

③ 사업별 우선순위 및 집행가능성 등을 감안 자원배분

전통시장 시설현대화 등 국정과제를 우선적으로 예산에 반영하고, 지자체간 연계 사업 및 복합시설 활성화를 적극 추진한다.

자원배분시 집행 가능성을 감안, 적정 소요 기간을 반영한다. 이때 세출예산의 최대 이월 가능 기간을 2회계 연도로 제한한다.

④ 성장촉진지역에 대한 지원강화

시·도지사는 자원배분시 관할 구역내 성장촉진지역에 대한 개발사업을 우선적으로 고려한다. 각 지자체는 성장촉진지역에서 시행하는 포괄보조사업(시도자율편성사업)에 대해 예산신청 한도내에서 국고보조율 10%p 상향 적용 가능하다.

⑤ 지자체의 노력에 대한 인센티브 제공

지역발전 실적 등을 평가하여 우수 지자체에 대해서는 예산안 편성과과정에서 인센티브 제공할 예정이다.

(2) 시도 자율편성 사업

가. 신규 사업의 경우

① 철저한 사전 타당성 검증

지자체는 포괄보조사업내 신규소요에 대해서는 예산 신청에 앞서 다음의 체크리스트에 의거하여 타당성을 사전 점검하도록 한다.

< 사전 검증 사항 >

- ① 광특회계 지원대상 사업인지 여부
 - 광특회계 포괄보조사업의 목적에 부합하는지 여부
 - 광특회계 제외대상 사업 여부
 - 낭비적 요소가 개입된 단순 행사상·전시성 사업이 아닌지 여부
- ② 투자효율성 측면에서 타당한지 여부
 - 다른 사업과의 유사·중복적인 설계 여부
 - 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 절차 이행 여부
- ③ 현재 추진할 시급성 및 집행 가능성
 - 현재 추진해야 할 시급성
 - 세부적인 집행계획의 마련 여부 등 집행 가능성
- ④ 물량 및 단가의 적정성
 - 현재의 사업수행 방식의 적정성
 - 투입비용 대비 효율성

② 사전 행정절차 이행

부지 확보, 각종 영향평가, 지방재정투융자심사 등 사전이행 절차 미이행 사업은 원칙적으로 신청이 허용되지 않는다.

민자유치가 수반되는 사업은 민간사업자의 확실한 투자 계획을 전제로 예산을 신청해야 한다.

③ 지자체간 연계사업 및 복합시설 적극 추진

둘 이상의 지자체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지자체가 공동으로 추진할 경우에는 인센티브를 부여한다.

예컨대 기존에는 각 지자체별 공립박물관 1개소를 건립하였으나, A시, B시, C시 등 3개 지자체가 연계하여 1개소 건립을 건립하는 경우에는 국고보조율을 40%에서 50% (10%p 상향)지원이 가능하도록 한다.

도서관, 미술관, 문예회관, 체육시설 등 공공시설을 복합화하여 건설하는 경우에도 예산신청한도 범위내에서 각 시설물별로 국고보조율 10%p 상향 적용 가능하도록 하였다.

나. 계속 사업의 경우

① 성과부진 사업은 지자체 자율편성시 원칙적으로 전년대비 10% 이상 의무적으로 세출구조를 조정

집행실적 부진 사업(예산현액 기준 '08년 집행실적 50% 이하)이나, 지역발전위원회 평가결과 하위 사업이 해당된다.

② 사업간 우선순위 점검을 통해 주요 역점사업에 집중투자

국정과제 등을 우선 요구하고, 완공위주의 자원배분으로 계속사업을 조기에 완료한다.

③ 개별사업별로 기 결정된 총사업비 범위 내에서 신청하되, 개별사업의 신청기준(지방비 부담률, 신청 상한액 등) 준수

재정당국 등과 사전 합의된 국고지원 규모는 조정이 허용되지 않는다. 그리고 정해진 사업규모를 최소의 비용과 부담으로 이행할 수 있는 방안도 적극 강구한다.

- ④ 국회·감사원·언론 등에서 예산낭비사례 또는 신심성·행사성 사업으로 지적된 사업은 최대한 신청을 억제한다.

(3) 시군구 자율편성 사업

사업 통폐합으로 인해 주관부처가 조정되는 경우 새로운 사업 주관부처에 예산을 신청한다. 다만 기존 계속사업의 경우 주관부처가 변경되더라도 사업이 원활히 추진될 수 있도록 적정 소요를 반영한다.

시군구 자율편성 사업은 4개 유형으로 구분하여 지원한다. 이는 일반 농산어촌 개발사업, 도시활력증진지역 개발사업, 특수상황지역 개발사업, 성장촉진지역으로 구분한다.

일반 농산어촌 개발사업은 시·군 중 지방자치법 제7조에 따른 도농복합형태의 시(제주특별자치도의 행정시 포함) 및 군(광역시외의 군은 제외) 지역이 대상이다.

도시활력증진지역 개발사업은 특별·광역시의 군·구 및 시 지역 중 도농복합형태의 시를 제외한 지역을 대상으로 한다.

특수상황지역 개발사업은 「접경지역지원법」 제2조 제1호에 따른 접경지역 및 「도서개발촉진법」 제4조제1항에 따른 개발대상도서(성장촉진지역에 해당하는 도서는 제외)가 대상이다.

성장촉진지역의 경우 일반농산어촌 개발사업 지원 대상 지역 중 소득, 인구, 재정 상태 등을 고려하여 지정(추후 통보)한다. 성장촉진지역으로 지정된 지역은 일반농산어촌 또는 도시활력증진지역 개발사업 외에 추가로 성장촉진지역 개발사업 예산을 신청하게 된다.

V. 미국 포괄보조금 운영 방식의 시사점

1. 각국 제도의 비교를 위한 기준

중앙정부와 지방자치단체간의 재정관계는 첫째 중앙과 지방간 세원배분의 양태 둘째 지역간 격차를 형평화하기 위한 지방재정조정제도를 통해 그 특징이 결정된다.

첫째 중앙재정과 지방재정의 관계는 세원(稅源)을 어떻게 배분하느냐에 따라 구분되어 진다. 자치단체의 과세자주권을 인정하여 지방자치단체에게 많은 세목을 인정하는 국가도 있고, 중앙정부가 세목을 집중적으로 보유하여 징수하고 그중 일부를 다양한 지방재정조정제도를 통하여 각 자치단체에게 배분하는 국가도 있다. 즉 지방세로서 자체적인 재원을 확보하는 정도에서 차이가 있는 바, 각국의 예를 보면 ①세출·세입의 중앙 집중 ②세출은 지방분권, 세입은 중앙 집중 ③세입·세출의 지방분권 등 다양한 형태를 보이고 있다.

연방국가들은 연방적 특성으로 인하여 일반적으로 단방형국가와 다른 분권특성을 지니고 있다. 따라서 우리나라에 적용하기 위한 OECD 국가들의 사례검토는 연방국가와 단방제 국가유형으로 나누어 살펴 볼 필요가 있다. 먼저 연방국가의 경우, 전체 평균은 전체세입에서 연방정부가 48.4%, 주정부가 20.9%, 지방정부가 8.1%를 차지하고 있다.⁶⁾

하지만 개별 국가에 따라 호주나 멕시코처럼 연방의 비중이 매우 높은 나라에서부터 벨기에처럼 주정부의 비중이 특별히 높은 경우, 스위스나 미국의 경우처럼 연방과 주와 지방의 합의 차이가 근소하여 상대적으로 지방의 세입비중이 큰 경우까지 다양함을 알 수 있다.

6) 사회보장기금부문은 22.7%를 차지하고 있다

〈표 10〉 OECD 선진국의 지방세 비중

(단위 : %)

	연방 정부			주정부			지방정부		
	1975	1985	2005	1975	1985	2005	1975	1985	2005
연방국가									
Australia ¹	80.1	81.4	69.2	15.7	14.9	27.9	4.2	3.7	3.0
Austria	51.7	48.9	53.6	10.6	13.1	8.5	12.4	10.7	9.4
Belgium	65.1	62.7	32.2			24.0	4.5	4.7	5.0
Canada	47.6	41.2	44.8	32.5	36.0	38.4	9.9	9.3	8.4
Germany	33.5	31.6	30.2	22.3	22.0	21.4	9.0	8.9	7.8
Mexico		87.7	81.1		0.4	2.1		0.6	1.1
Switzerland	30.7	33.2	35.3	27.0	26.1	25.1	20.3	18.0	15.6
U. S.	45.4	42.1	41.1	19.5	20.2	20.1	14.7	12.6	14.1
<i>Unweighted average</i>	50.6	53.6	48.4	21.3	19.0	20.9	10.7	8.6	8.1

자료 : OECD, 1965-2005 Revenue Statistics, 2006, p. 222.

* 초국가적(supranational)인 부문과 사회보장기금(social security funds)을 표에서 제외하여 비중의 전체 합이 100이 되지 않고 있음

단방제 국가의 경우, 전체평균은 중앙정부와 지방정부의 비중이 61.3% 대 13.6%로 사회보장기금을 감안하더라도 연방국가에 비해 중앙정부의 세입비중이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.

위에서 제시한 재정분권목표와 OECD 단방형 국가의 사례를 비교해 보면, 전체 단방제국가 22개 국가 중에서 1단계로 제시하고 있는 75:25수준에 훨씬 미치지 못하고 있는 국가는 그리스 등 11개국이다. 약간 미치지 못하는 국가는 체코, 프랑스, 아이슬란드, 이탈리아며 우리나라도 여기에 속한다고 할 수 있다. 2단계 수준인 70:30에 미치지 못하는 국가는 필란드이며, 2단계와 3단계사이에 있는 국가는 덴마크, 스웨덴이며 일본과 스페인은 3단계를 약간 상회하는 것으로 나타나고 있다.

우리가 재정분권의 목표수준을 설정하기 위해서는 특별히 국가발전의 수준이 높고 지방자치단체의 역할과 활력을 잘 활용하고 있는 미국, 프랑스, 이탈리아, 일본, 스웨덴을 집중적으로 살펴볼 필요가 있다고 판단된다. 이 다섯 나라의 세입에서의 중앙정

부 비중은 52.36%로 우리나라의 61.6%보다 약 10% 낮은 비중을 보이고 있다. 중앙과 지방의 총 세입에서 지방세입이 차지하는 비중도 다섯 국가의 평균은 24.9%로서 우리의 재정분권 1단계의 목표와 유사하다.

물론, 여기서 평균의 의미는 분명히 어떤 합리적인 판단의 결정적 기준이 될 수는 없다. 개별 국가마다 처해있는 상황과 재정적 특수성이 감안되어야 할 것이기 때문이다. 다만, OECD선진국의 역사적 경험과 지혜가 지금의 재원배분상황으로 수렴되어있다고 이해한다면 우리의 분권의 목표가 매우 불합리하게 설정되지는 않았다는 준거로서는 충분히 의미가 있을 수 있다고 판단된다.

한편 이전재원의 방식에서 차이가 나타난다. 이전재원을 결정하는 방식은 크게 두 가지 차원으로 나누어진다. 하나는 수직적 형평성과 관련된 것으로 배분가능한 재원의 크기를 결정하는 양식이다. 즉 중앙정부가 이전재원의 「규모」를 결정하는 과정과 관련된 것이다. 중앙정부가 일정 재원을 형성하고 이를 지방정부에게 배분하는 것이기 때문에, 재원의 규모가 어떠한가에 따라 중앙과 지방간 수직적으로 재정력을 형평화시키는 효과가 결정된다. 다른 하나는 수평적 형평성과 관련된 것으로, 중앙정부가 재원을 지방정부에게 「배분」하는 양식이다. 즉 재정력 격차를 보전하기 위하여 지역별로 배분할 때, 격차를 어떻게 평가하고 얼마만큼 보전하여 줄 것인가에 따라 지역간 조정의 효과가 결정된다.

〈표 11〉 단방제 국가의 세입비중

(단위 : %)

단방제 국가	중앙정부			지방 / 중앙+ 지방	지방정부		
Czech			44.4	22.6			13.0
Denmark	68.1	69.0	62.7	35.5	30.4	28.5	34.5
Finland	56.0	55.7	54.3	27.7	23.5	22.4	20.8
France	51.2	47.2	41.9	20.9	7.6	8.7	11.1
Greece	67.1	62.5	64.2	1.38	3.4	1.3	0.9
Hungary			63.9	8.7			6.1
Iceland	81.3	81.4	77.5	22.5	18.7	18.6	22.5
Ireland	77.4	82.1	84.7	2.3	7.3	2.3	2.0
Italy	53.2	62.3	52.8	23.9	0.9	2.3	16.6
Japan	45.4	43.7	36.7	41.1	25.6	26.0	25.6
Korea	89.0		61.4	22.5	10.1		17.8
Luxembourg	63.6	65.4	66.8	6.8	6.7	6.6	4.9
Netherlands	58.9	51.9	58.1	6.4	1.2	2.4	4.0
New Zealand	92.3	93.5	94.5	5.5	7.7	6.5	5.5
Norway	50.6	59.6	86.3	13.7	22.4	17.7	13.7
Poland			46.9	19.8			11.6
Portugal ²	65.4	70.6	58.8	10.0	0.0	3.5	6.6
Slovak			56.4	8.3			5.1
Spain	48.2	47.8	35.3	46.3	4.3	11.2	30.4
Sweden	51.3	54.1	55.7	36.8	29.2	30.4	32.4
Turkey		75.5	69.1	9.2		10.2	7.0
U. K.	70.5	69.4	75.5	6.0	11.1	10.2	4.8
<i>Unweighted average</i>	64.1	64.2	61.3		12.4	12.3	13.5

자료 : OECD, 1965-2005 Revenue Statistics, 2006, p. 222.

* 초국가적(supranational)인 부문과 사회보장부문(social security funds)을 표에서 제외하여 비중의 전체 합이 100이 되지 않고 있음

〈표 12〉 지방재정의 재원구분

자체재원	의존재원	
국세와 지방세의 배분	수직적 형평: 배분가능한 재원의 크기결정	수평적 형평: 각 자치단체에게 배분하는 결정규칙

2. 미국 지방재정제도의 특징

주정부나 지방정부의 수입에 있어서 가장 비중이 큰 것은 조세수입이다. 주요 세목별 세원배분을 보면 연방은 개인 및 법인에 부과하는 소득세에, 주는 주로 소비세에 이어 소득세에, 지방자치단체는 주로 고정자산세에 의존하고 있다.

연방제인 미국의 경우 각 지방자치단체가 과세자주권에 근거하여 자체 재원을 강화하고 있는 것이 특징이다. 이러한 연방제의 틀 속에서 중앙과 지방의 권한관계에 따라 지방재정제도가 나름대로 발달하여 왔다.

(1) 지방재정조정제도의 현황

미국의 지방조정제도로는 연방보조금과 주보조금이 있는데 석유위기이후 지방재정의 압박으로 인해 연방의 지방재정원조가 확대되는 양상을 보이고 있다.⁷⁾

연방의 보조금제도는 세 가지 유형이 있는데 ① 용도에 아무런 제약이 없는 세입교부금(Revenue Sharing) ② 넓은 범위의 지출을 원조하는 것으로 지방자치단체에 폭넓은 자유재량을 인정하는 포괄보조금(block grant) ③ 용도가 특정목적에 한하여 지출되도록 한정되어 있어 자치단체의 자유재량 범위가 한정되어 있는 특정보조금(Categorical grants)이 있다.

가. 세입교부금 제도

세입교부금에는 일반세입분할 또는 교부금(general revenue sharing)이라는 것과 특별세입교부금의 두가지로 나누어지는데 일반세입교부금은 세입교부금의 핵심을 이루고 있는 것으로 1969년 닉슨에 의해 제창되고 1972년 주 및 지방자치단체재정원조법(The state and local Fiscal Assistance Act of 1972)에 기초하여 실시되었다.

이법은 원래 한시법으로 1976년까지만 실시하기로 하였으나 두 차례에 걸쳐 연장되었으며, 두번째 연장시에는 주를 그 대상에서 제외하여 현재는 지방단체만을 그 대상

7) 미국에서는 연방보조금을 Pork Barrel이라고도 하는 데, 이는 주민이나 국회의원에게 있어서 중요한 이권이 되고 있음을 의미한다.

으로 하고 있다.

세입분할교부금은 3요소 방식(과세노력, 개인소득수준, 인구) 또는 5요소방식(과세노력, 주 소득세 징수액, 개인소득수준, 인구, 도시구역인구)의 방식을 통해 교부된다.

3요소 방식의 예를 들면 다음과 같다.

- 각 주에의 배분 = (법률상 표시된 배분계산의 기준액) × (州 인구수 × 일반 조세징수계수 × 상대적 소득수준)/3요소의 전 주(州)에 대한 합계
- 일반조세징수계수 = (주 및 해당 주내의 지방자치단체 보통세 징수액)/주의 개인소득합계
- 상대적 소득수준 = (연방의 1인당 소득수준/주의 1인당 소득수준)

나. 포괄보조금과 특정보조금

포괄보조금에는 연방 또는 주의 전반을 그 재원으로 하는 것과 특정의 수입만을 재원으로 하는 것이 있다. 전자에는 주민 일인당에 대해 일정액을 정하고 각 지방자치단체의 인구를 이에 곱하여 교부하는 것과 또는 연방 또는 주 수입의 일정율을 곱하여 이것을 일정한 산식에 의해 각 지방단체에 배분하는 것이 있다. 후자에는 술, 담배, 자동차연료 등에 관한 매상세 등 특정의 세수입을 재원으로 하는 것과 자동차면허, 수렵면허와 관련된 수입 등 특정의 요금수입을 재원으로 하는 것이 있고 각각 그의 전부 또는 일부가 일정한 산실에 의해 각 자치단체에 배분되고 있다.

한편 특정보조금은 현재 연방보조금중 가장 중요한 항목으로 되어 있는데 이는 용도가 특정되어 있으므로 지방자치단체의 자유재량범위가 한정되어 있으며, 자치단체에 있어서 특정의 사무사업 및 행정을 원조·조성하는 것을 목적으로 교부된다.

미국의 경우 주와 자치체 사이에서는 분여세(分與稅: Sharing Tax)가 일찍부터 존재하여 주·자치체간의 재정조정에 중요한 역할을 하여왔다. 그러나 연방·주 및 연방·자치체간에는 오직 특정 보조금에 의한 재정원조가 행하여졌고, 협의의 지방재정조

정제도는 존재하지 않았다. 특히 1960년대의 민주당 정권시대에 사회보장제도가 확대되면서 특정 보조금에 의해 주·자치체에 대한 연방의 재정지출이 강화되었다.

1972년에 닉슨공화당 정권의 신연방주의 하에서 일반세입분여라는 협의의 지방재정조정제도가 탄생하였다. 1972년에 일반재원분여제도(General Revenue Sharing System)를 도입하여 일반보조금화의 방향으로 나아가고 있어 지방정부의 선택폭을 넓혀주고 있다. 1974년에는 주택도시개발법(Housing and Community Development Act)에 의하여 그 때까지 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development)가 주관하고 있던 도시재개발, 공원, 하수도사업 등에 관한 여섯개의 개별보조금(Categorical Grants)을 도시개발포괄보조금(community Development Block Grant)으로 통합하였다. 그러나 이 세입분여제도의 규모는 극히 작고 잠정적 성격을 가지고 있는 것이어서 1987년에 폐지되었다.

레이건 정권의 신연방주의하에서 80년대에는 포괄보조금화가 강화되고 보조금이 삭감되면서 주·자치체의 재정책임이 한층 강화되었다. 되도록이면 주·지방의 자주성에 맡기면 레이건대통령의 신연방주의와 연방재정의 궁핍으로 연방보조금은 억제되었으며, 의료비의 급증에 따른 연방부담의 증액만이 지속되었다.

(2) 포괄보조금의 운영에 대한 평가

미국에서 가장 큰 보조금 사업은 1974년에 도입된 지역개발포괄보조금(CDBG : Community Development Block Grant)이다. 이는 지역의 선호를 반영하여 사업을 결정하고, 지역이 재량으로 활용할 수 있는 재원이라는 평가를 받고 있다.

그러나 미국의 재정개혁에서 포괄보조금은 이중적인 지위에 있다. 처음 미국에서 포괄보조금의 도입이 시도된 것은 1949년 복지관련 재정지출의 영역이었으나, 수혜 감축을 우려한 수혜자의 거부로 도입되지 못하였다.

그러다가 1966년 존스대통령 때 도입되어 닉슨, 레이건, 부시 부자(父子)에 이르기 까지 공화당 집권기에 활용된 인연을 가지고 있다. 특히 공화당이 1996년 "미국과의 계약(Contract with America)"을 주창하며 복지개혁의 이름으로 대대적으로 도입하였다.

그리고 부시 대통령에서 건강, Head Start 사업, 식품권, 주택, 수송, 직업 훈련 등의 의료보호사업(Medicaid)을 포괄보조금으로 전환하면서 뜨거운 감자가 되어 있다.

2002년 기준으로 4천 7백만 명이 수혜를 받고 있으며, 2,560억불이 지출되는 의료보호 사업을 연방정부의 직접 보조사업에서 포괄보조금 사업으로 전환하였던 것이다.

부시 행정부는 포괄보조금을 통해 연방정부의 역할이 감소하며, 지역에서 자격관리를 하기 때문에 효율성이 제고되며, 주 정부의 권한을 강화한다는 명분을 내세우고 있다. 소위 주 정부 차원의 개혁을 촉진한다는 것이다.

그러나 이에 대한 반대의 의견도 매우 강하다. 결국은 재정위기를 주정부에 전가(轉嫁)하는 것이며, 주 정부간에 급여자격을 달리 정하는 경우 형평성에도 어긋난다는 것이다. 그리하여 지방정부로의 사업 이전은 프로그램의 축소로 연결될 것이라는 우려를 자아내고 있다.

실제 레이건 정부에서 행하여진 포괄보조금 사업에 대한 평가는 우울하다. 첫째, 복지관련 지출이 감소된다. 둘째, 결국은 자금을 꼬리표를 붙여서 원격조정을 하고, 지방정부의 재량과 신축성을 감소시킨다. 셋째, 연방정부 자금과 주 정부의 자금이 섞이면서 결국은 포괄보조금의 존재 가치가 상실된다. 넷째, 시 단위에서 관련 사업을 감소시킨다. 다섯째, 급여 자격을 엄격하게 관리함으로써 대상자가 감소되었다.

(3) 주요 특징과 시사점

① 연방제로서 자주재원의 확충을 중시하는 미국 재정

연방주의와 지방자치가 중시되어 다른 선진국과 같은 지방재정조정제도의 성숙을 보이지 않는 것이 미국 지방재정제도의 특징이다.

연방정부는 복잡다기한 보조금 사업을 정리 통합하여 수를 줄이거나 보조 조건을 완화한 포괄보조금의 경향을 보이고 있다. 즉 연방보조금이 확대됨에 따른 문제를 인식하고 있다.

한편 지방정부의 입장에서도 보조금을 받기 위한 사무 및 담당부서와의 접촉이 증가하고, 내용이 유사한 연방보조금 중 어느 것을 받을 것인가에 대한 불필요한 노력이 가중된다는 불평이 있다. 특히 연방이 연방보조금에 붙은 조건에 의해 실질적으로 주의 권한을 통제하고 통일된 규칙을 제정하고 국가표준을 수립하는 기능을 수행할 것에 대한 우려가 강하여 이에 대한 거부감을 가지고 있는 것도 사실이다.

② 포괄보조금의 시사점

특히 포괄보조금의 도입과 관련하여 미국의 사례는 매우 조심스럽게 분석되어야 한다. 기존의 특정 보조금(categorical grant)을 대체하는 포괄보조금제도는 중앙정부가 용도를 특정하지 않고 포괄적인 용도로 재원을 지방자치단체에게 이전하면 지방자치단체가 구체적인 용도를 정하는 제도로서 장점이 있는 것이 사실이다. 특정보조금에서 포괄보조금제도로 전환하게 되면, 자치단체의 재정자율성을 증진시키고 지방의 의사나 선호를 효과적으로 고려할 수 있으며, 영세보조금을 통합하는 등 행정효율성을 제고할 수 있는 장점이 있다. 따라서 포괄보조금이 지향하는 가치는 자율성, 효율성, 정책조정 기능 강화 등을 들 수 있다.

첫째, 지방자치단체의 자율성이 제고된다. 지방자치단체는 중앙정부의 일방적인 자원배분이나 자치단체에 대한 지방비 부담의 강요에서 벗어난다. 이에 사업의 추진 과정에서 자치단체의 의사가 최대한 반영되고 사업추진의 자율성이 보장된다.

둘째, 효율성이 제고된다. 단순히 지방정부의 소요 재원을 보전해주는 소극적 역할이 아니라 자치단체가 재정운영의 건전성이나 적정성을 높일 수 있는 방향으로 개선할 수 있다. 이를 통해 중앙재정에 대한 과잉의존을 해소할 수 있다.

셋째, 정책조정기능이 강화된다. 중앙과 지방자치단체가 정책을 공동으로 추진하는 협력관계가 형성되고, 중앙재정과 지방재정의 연계가 강화된다.

그러나 포괄보조금의 운영을 위해서는 어떤 사업을 대상으로, 어떤 방법으로 시행하며, 누가 관리할 것인가 등을 결정하여야 한다.

대상으로는 국고보조사업 중 자치단체의 자율성과 주민선호가 중요시 되는 사업, 형평이나 소득분배 개선에 대한 고려나 배분방식에 입각한 보조금 배정이 필요한 사업을 중심으로 포괄보조금의 도입을 검토할 필요가 있다.

이때 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 사이에 적정한 기능분담과 유기적인 연계가 있어야 한다. 국고보조금은 외부효과나 국가 사무 성격이 강한 특정사업에 대한 조건부대응보조금으로 운영되어야 한다.

현재의 특정 보조금 사업을 포괄보조금으로 전환함에 있어서 두 가지 방법이 가능하다.

첫째는 좁은 의미의 포괄보조금으로 기존 사업의 통합 방식이다. 사업을 세분화하여 집행함에 따라 발생하는 분산투자, 행정비용 증가, 지방재정의 자율성 저해 등을

완화하기 위해 소규모 유사사업들을 통폐합하여 포괄하는 방식이다. 즉 유사한 지원대상 사업들을 묶어서 하나의 보조금 사업으로 재편하여 신청과 심사절차에 의해 배분한다. 지방비 부담이 따르는 보조금 사업은 자치단체의 신청을 토대로 결정하도록 하고 신청주의의 예외적인 경우에도 금액을 제한한다. 또한 정률보조금의 기준보조율 책정 근거를 분명히 하고 정책보조금의 규모도 조정한다. 여기서 사업의 단위는 대상사업의 통합(grouping) 혹은 포괄의 범위 측면에서 차이가 난다. 이 경우 사실상 포괄의 범위에서 부처를 벗어나기가 어려울 것이고, 심지어 한 부처 내에서도 과 단위로 이해 차이가 발생할 수 있으며, 이를 어떻게 극복하느냐가 관건이 될 것이다.

둘째는 넓은 의미의 포괄보조금로서 배분 산식의 적용을 통해 집행하는 것이다. 그러나 넓은 의미의 포괄보조금은 소관부처와 상관없이 대상사업을 정하고 일단 선정된 사업들간 우선순위의 결정은 지방자치단체에게 맡기는 형태이다. 예컨대 도로, 하수도 등의 사업을 공식에 의해 지방정부에게 배분하는 칸막이 없는 SOC 포괄보조금이 된다. 이때 대상사업을 일시에 포괄할 수 없기 때문에 보조금 총액의 10 - 15% 수준에서 유지하면서 점진적으로 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이 경우 배분방식에서 기존의 정률보조와 정액보조 이외에 특정배분방식을 도입하는 것이 필요하다. 배분방식으로는 지역수요 지역경제력 등의 사회경제적 요인과 재정지표를 적용할 필요가 있다. 이럴 경우의 포괄보조금은 한 중앙부처에 국한되는 것이 아니라 여러 기능을 묶어서 사업을 진행하기 때문에 행정자치부가 관리하는 체계를 유지할 수 있을 것이다.

가장 단순한 형태는 세분화되어 영세한 사업들을 묶어서 지방정부에게 이전하고, 구체적인 사업배분을 지방정부가 하도록 하는 방안이 있다. 이럴 경우 사업의 범위와 관련하여 부처간 또는 부처 내에서의 정치적 조정이 분제가 될 수 있다.

아니면 포괄보조금이라는 재원을 마련하고 특정 사업 예컨대 도로, 환경, 지역개발 사업 등에 일정한 사회경제적 지표를 적용하여 배분하는 방식이 있다. 이럴 경우 특히 지방교부금이나 양여금 사업과의 연계성 확보가 중요한 쟁점이 된다.

VI. 포괄보조금 제도의 운영 방식 논의

1. 지방 분권 수준에 따른 포괄보조금의 유형

포괄보조금을 어떻게 설계하느냐의 문제는 지방분권을 어떠한 수준에서 운영하는냐와 맞물린 과제이다. 보조금의 지급이 갖는 의미가 중앙정부가 지방자치단체의 재정력을 보완하는 것인지, 특정 공공서비스를 확대하는 것인지에 따라 구분된다. 그리고 지방자치단체에 어느 정도의 선택권을 부여할 것인지에 따라 달라진다.

〈표 13〉에서와 같이 개별보조와 일반포괄보조 사이에는 다양한 형태의 조건부 포괄보조제도들을 설계·운용할 수 있다. 중앙정부가 허용하는 재정운영의 재량의 내용과 범위에 따라 포괄보조가 설계되기 때문에 획일적으로 규정할 필요성은 크지 않다.

① 일반포괄보조방식 : 지방이양

사업에 대한 권한과 책임을 일괄적으로 지방에 이양하는 방식이다. 국고보조사업에 대해 적정 수준의 관련 자원들을 일반재원으로 전환하고 해당 사업의 기능을 지방 업무로 전환하는 것이다.

이 경우 정책의 성과책임은 지자체에 귀속되며, 지방의회와 지역사회는 성과관리를 위한 거버넌스를 구축해야 한다. 중앙에서는 성과정보 관리 및 서비스 정보 홍보 및 지방간 네트워킹 역할을 수행한다.

② 조건부 포괄보조

중앙정부와 지방정부가 사업에 대한 권한과 책임을 공유하면서 특정 정책부문 혹은 사업에 대한 전략기획과 집행재량의 확대를 위해 활용하는 부문별 포괄보조 형식이다.

특정 개별보조금을 일괄적으로 통합하여 “객관적인 통계자료”를 토대로 표준적인 재정수요를 산정하여 재원을 지원하고, 지방자치단체에 대해서는 집행단계에서 재량권을 확대하는 보조금이다.

③ 통합보조

기존의 국고보조 형식을 유지하면서 재정관리의 효율성을 제고하기 위한 조치이다. 영세 보조금 통합운영을 통한 절차간소화를 목적으로 하는데, 개별 보조금의 운영방식을 유지하면서 지방정부와 협의를 통해 각 대상사업간 예산전용을 허용하는 방식이다.

보조금 규모가 영세한 유사 사업들을 동일 보조사업 단위로 통합·운영하여 행정 및 재정관리 효율성을 제고할 때 효과적이다.

④ 개별보조

기존의 국고보조사업의 기본 구조를 유지하면서 부분적으로 지방자치단체의 재량을 확대하는 방식이 있다. 이는 재정집권적인 사업운영이며 분권화와는 거리가 있다.

다만 기존 보조금 체제의 기본 골격을 유지하지만, 결과지향적 관점에서 분권화 요소(연도말 불용액 재량, 실질적 신청주의 등)를 활용하여 보조금운영의 관리적 효율성을 제고할 수는 있다.

〈표 13〉 재정분권화의 유형별 특징 비교

		분권의 강도			
		← 강		→ 약	
		일반포괄보조 (지방이양)	조건부 포괄보조 (집행권한이양)	통합보조 (행정관리효율)	개별보조 (절차개선)
분 권 화 수 단	분 권 강도	★★★★★	★★★★	★★	★
	분 권 형식	기능과 재원의 완전이양	기능의 공유 재원의 포괄이양	중앙중심 기능 중앙중심 재원	집권방식 유지 집행재량 확대
	분 권 내 용	지방의 자주적인 재정운영	포괄분야 범위 내 에서 자율운영	신청 절차간소화 영세보조통합운영 사업간 전용확대	불용액 인정 실질적 신청주의 보조율의 합리화
	성 과 책 임	지방자치단체	중앙·지방 공유	중앙정부	
		자체 성과평가	중앙성과관리 정부간 성과계약 의무적 지출규정	중앙의 표준 지침관리 지방의 집행(전달)과정 책임	
수 혜 의 성 격		자치 서비스	국민의 권리 자치 서비스	국민의 권리	
개 편 의 지 향 가 치		정부간 기능 분담의 재설계		행·재정 관리의 효율성 제고	
재 원 속 선 분 예 권		자주재원 - 지방교부세 - 국가균형발전특별회계 - 보조금			

분권화 “연속선” 상에서 적절한 분권형식의 유연한 설계

〈표 14〉 포괄보조금의 유형 예시

		세입법정화		재정수요 산정방식		지출대상 지정여부		지방비 매칭		비고
		법정	임의	포괄 지표	세부 지표	지정 없음	부문 한정	매칭 없음	매칭 의무	
일포	반조	○		일반 행정		○		○		지방교부세
조포교	A	○			정책 대상	△	△	○		분권교부세 (5년 한시)
	B	○		일반 행정			○		○	균특회계 (지역개발계정)
	C	△	부분 증감	산식 없음	총액 교부		○		총액 매칭	TANF (미국)
	D		○	정책 지표			△	○		CDBG (미국)

주 : △은 법적으로 구속되지 않으나 실질적으로 구속 효과가 있는 경우
 자료 : 윤영진 외, (2006). 국가균형발전특별회계의 개선을 위한 포괄보조제도에 관한 연구. 한국지방재정학회

2. 재정총액 포괄지원 제도의 도입 방안⁸⁾

1) 의의

중앙과 지방의 관계를 새로운 각도에서 설정하는 방안으로 재정(총액) 포괄지원제도를 도입하는 방안도 모색할 필요가 있다. 이는 안정된 재정확보를 위해 기준재정수입으로 기준재정규모를 충당하지 못할 경우 부족분에 대하여 총액을 정부가 재정지원하는 방안이다. 이를 위해서는 재정 분석 지표로서 재정력 지수를 관리하는 것이 필요하다.

2) 추진 방안

이는 다음과 같은 절차를 통해 이루어진다.

8) 포르투갈의 섬 마데이라에 자치권을 주던 방식이기도 하다. 전국을 대상으로 도입하기 어려운 경우 특정 지역을 대상으로 시범적으로 도입할 수 있다. 제주특별자치도에서 이러한 방식을 요구하는 것도 이러한 맥락이다.

① 정부와 협약을 통하여 지역의 기준재정규모를 산정한다.

② 지역의 기준재정수입으로 기준재정규모를 충당하지 못할 경우 부족분에 대하여 정부가 포괄보조금 형식으로 보전한다. 이때 기본재정수입은 현행 지방세, 세외수입, 보통교부세, 지역징수 국세 및 부과금 귀속수입 등을 포함한다. 지원기간은 1인당 GRDP, 경쟁력 수준지수 등 특정지표를 개발, 국가와 제주가 합의한 수준에 도달할 때까지 지원하도록 한다.

3) 기대효과

재정협약에 의한 특별재정지원으로 안정적 재정확보기반 조성 및 재정운영 자율성이 확대된다.

이런 경우 잡다한 재정조정 장치를 통합하여 단순화한다는 의미도 있다. 즉 보조금과 복잡한 교부금의 장치를 통하는 것이 아니라, 일괄하여 재정 수요와 재정 능력을 계산하여 부족분을 보충하여 주는 방식이다.

3. 포괄보조금의 장점

포괄보조금이 갖는 가장 큰 장점은 부처간 칸막이식·중복적 사업지원이 지양되고, 지자체의 자율적 재정운영과 책임성을 유도할 수 있다는 점이다.

그리고 지자체는 주어진 재원의 한도 내에서 여러 사업들 중 우선순위가 높은 사업들에 대한 사업계획을 수립하게 된다.

실제 재정분권과 포괄보조를 지지하는 입장에서는 집행단위에서 많은 재량확대와 중앙정부의 책임성 축소, 보조사업의 행·재정관리 효율화, 이익집단 정치 병리의 사전적 억제, 지방정부의 프로그램 내실화 노력 등을 강조하고 있다.

이러한 효과의 일부가 균특회계에서 나타나기도 한다. 중앙정부의 개별 부처에서 지원하던 소규모 국고보조사업들을 균특회계에서 일괄적으로 묶어 지원하는 단일 지원 창구 기능을 수행하기 때문이다. 자율편성사업 부문에서는 시도별로 재원총량을 할당하고 “광역” 자치단체의 재정적 역할을 확대하는 신분권적 특성이 있다. 개별부처에서는 예외적인 사업에 속하는 소규모 보조사업들이 단일 계정에 묶여 운영되면 지역사회(기

반)개발에서 의미있는 재원으로 자리매김될 수 있다.

특히 기존의 국고보조금은 지자체의 선호를 충분히 반영하지 못하고, 지방재정을 경직적으로 운영하게 하는 단점이 있는 것으로 지적되어 왔다. 이에 균특회계는 지역선호사업을 배려하고 일부 배분공식에 의해 재원을 배분하는 등 포괄보조의 역할을 수행한다.

4. 포괄보조금 운영의 문제점

포괄보조금이 지방자치단체에 자율성을 부여하고 사업관리의 신축성을 부여한다는 장점이 있지만 한편으로 비판적인 견해도 있다.

첫째는 중앙정부의 재원지원이 감소한다는 것이다. 이는 미국이나 스웨덴의 경험에서 경험된 것이기도 하다. 사업 단위를 포괄로 묶으면서 규모를 줄이는 것이다.

둘째는 범주화의 쟁점이다. 포괄로 묶는 단위를 무엇으로 설정하느냐에 따라 포괄보조금의 효과가 달라진다.

셋째는 지방자치단체에게 재량을 부여하는 만큼 책임성이 강화되어야 한다는 점이다. 지방자치단체가 사업을 계획하는 능력이 제고되어야 하기 때문이다. 이에 지방재정의 자율성 문제는 자체재원이나 지방교부세 제도 개편으로 해결해야지 포괄보조금 제도는 자원배분의 효율성을 초래하기 때문에 조건부 대응보조금으로 개편하여야 한다는 주장이 있다(권오성, 2005).

넷째는 같은 맥락에서 사업의 성과관리가 철저히 이루어져야 한다는 점이다. 이러한 책임성을 부여하는 장치가 없으면 재량과 신축성을 부여하는 만큼 예산이 방만하게 운영될 우려가 잠재하여 있다.

다섯째, 지역에서 나눠 먹기식으로 전개되어서는 곤란하다. 가능한 광역적 사업을 설계하여 시너지 효과가 극대화 되도록 하여야 할 것이다. 스웨덴의 경험에서도 포괄보조금이 오히려 관료정치를 강화했다는 분석이 이러한 맥락에서 이해된다.(Per Molander, 2004; 116-120).

VII. 결론 : 분권형 지역발전을 위한 재정지원을 기대하며

포괄보조금은 중앙과 지방의 관계를 전면적으로 재설계하는 관점에서 접근되어야 한다. 그리고 이러한 과정에서 지역에서 사업의 선택권을 부여하는 것이다. 따라서 포괄보조금제도의 정체성은 유사기능의 사업범위, 배분공식, 자원배분의 자율성 등에 있다고 할 수 있다.

더군다나 지금 디지털예산회계시스템에서는 프로그램 예산 과목을 적용하고 있다. 이러한 인프라를 활용한다면 포괄보조금을 보다 적극적으로 활용할 수 있는 여지가 매우 크다.

다만 급격한 적용보다는 단계별 적용도 고려할 수 있다. 단기적으로는 다수의 중·소규모 사업을 블록화하면서 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 초보적 포괄보조금 방식을 채택하고, 중장기적으로는 소수의 (중)대규모 사업 블록화와 객관적 배분공식의 개발에 주력하는 완성형 포괄보조금제도를 구축할 필요가 있다.

무엇보다 실질적인 포괄보조금제도로 발전하기 위해서는 대상사업을 부처 중심이 아닌 사업의 특성과 기능 중심으로 블록화하고 블록 단위의 배분공식을 개발하는 것이 중요하다. 사업의 성격중심의 블록화는 각 부처의 이해관계를 떠나 객관적이고 중립적인 관점에서 수행되도록 하여야 할 것이다.

그리고 포괄보조금 제도의 정착 속도와 더불어 지역에서 사업에 대한 성과 관리의 체계를 정립하고, 사업 결정의 계획성과 합리성을 제고하는 장치도 같이 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

- 감사원. 2006. 「지방자치단체 종합감사결과」.
- 곽채기. 2003. 국가경쟁력과 국가균형발전, 지방분권의 상충성 및 해결방안. 「국가경쟁력 강화 및 국가균형발전을 위한 수도권역의 역할과 과제」. 한국행정학회 2003년도 기획세미나발표논문집
- 권오성 외. 2005. 국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안. 한국행정연구원
- 국가균형발전위원회. 2005. 국가균형발전을 위한 제도적 기반. 국가균형발전위원회.
- 기획예산처. 2006. 「국가균형발전특별회계 담당 공무원 연찬회 자료」.
- 김대영. 2004. 지방소비세 도입에 관한 연구. 「재정분권 방향과 과제」, 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 김정훈·김현아. 2006. 균특회계의 평가와 발전방향. 한국조세연구원.
- 김정훈·김현아. 2005. 균특회계 지자체별 자원배분 방안. 한국조세연구원
- 손희준 외. 2004. 「지방재정조정제도의 개편과 지방소비세의 도입방안」. 정부혁신지방분권위원회 재정·세제 T/F 보고서
- 윤영진 외. 2005. 「참여정부 평가와 전망: 경제분야 재정세제팀 최종보고서」. 참여정부 정책평가위원회
- 윤영진 외. 2005. 국가균형발전특별회계의 개선을 위한 포괄보조제도에 관한 연구. 한국지방재정학회
- 이상용. 2003. 지방분권 성공을 위한 지방재정 확충 방안은 무엇인가. 「지방행정」, 52권.
- 이재원. 2007. 사회투자정책과 재정관리. 「한국사회의 미래와 사회투자정책」. 한국사회복지학회 등 공동학술대회 발표논문집.
- 이재원. 2005. 참여정부의 재정분권 2년에 대한 평가와 과제: 지방세입 부문에서 제도 개편을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 16(1).
- 이재원·초의수·이석원. 2003. 「복지분야 보조금제도 개편방안」. 기획예산처 연구보고서.
- 이창균. 2006. 자치단체의 재정운용 책임성 제고방안. 한국지방재정학회 2월 세미나 발표논문.
- 임성일. 2006. 바람직한 재정분권과 지방재정의 효율성 및 책임성 제고 방안. 「2006~2010년 국가재정운용계획: 균형발전 및 지방재정 분야」 기획예산처 공개토

론회 자료.

- 임성일 외. 2005. 「국가균형발전특별회계의 개선방안」. 한국지방행정연구원
- 임성일. 2003. 우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 자원배분체계의 재
구축. 「한국지방재정논집」, 8(2).
- ACIR. 1977. *Block Grants : A Comparative Analysis*. ACIR.
- Cox, K.R. & A. Mair. 1988. “Locality and Community in the Politics of Local Economic
Development” . *Annals of the Association of American Geographers*, 78(2).
- Finegold, K. Wherry, L., & Schardin, S. 2004. Block Grants : Historical Overview and
Lessons Learned. *New Federalism : Issues and Options for States*. The Urban
Institute Series A, No.A-63.
- GAO. 2000. “Managing for Results : Using GPRA to Help Congressional
Decisionmaking and Strengthen” . GAO/T-GGD 00-95.
- GAO. 1995. *Block Grants : Characteristics, Experiences, and Lessons Learned*.
GAO/HEHS-95-74.
- Hay, A.M. 1995. “Concepts of equity, fairness and justice in geographical studies.”
Trans Inst Br Geog, 20.
- Kay, A. 2005. “Territorial Justice and Devolution” . *BJPIR*,7.
- Mercer, J. 2002. “Performance Budgeting for Federal Agencies : A Framework” .
<http://www.john-mercerc.com>.
- O'Toole Jr. L.J. 2007. *American Intergovernmental Relations : Foundations, Perspectives,
and Issues*, 4th ed. Cqpress.
- Per Molander. 2004. Fiscal Federalism in Unitary States. Kluwer Academic Publishers
- Richardson, T. 2005. *CDBG Formula Targeting to Community Development Need*. U.S.
Dept. of Housing and Urban Development.
- Rubin, I. 1996. Budgeting for Accountability : Municipal Budgeting for the 1990s. *Public
Budgeting and Finance*, 16(2).
- Saunders, P. 1981. “Community Power, Urban Managerialism and the ‘Local State’” .
in M. Harloe ed. *Perspective in Urban Change and Conflict*, Einemann
Education Books.