* 지방세 확대에 따른 국고보조금 제도의 개선방안 – **배인명**
* 광역 · 지역발전특별회계 개편방안 : 포괄보조금을 중심으로 – **신두섭**
* 사회복지보조금의 적정보조율 설정방안 – **이재원**

# 특집

## 지방소비세 확대에 따른 보조금 제도의 개선방안

출범 6개월이 지난 박근혜 정부는 지방자치단체가 지역 여건에 맞게 경쟁력을 높이고 발전할 수 있도록 지방재정을 확충하고 건전성을 강화하겠다는 전략을 펼치고 있다. 그 중 가장 핵심은 지방소비세 인상 등을 통해 자체재원을 확대하는 한편, 이전재원을 축소해 지방자치단체의 재정적인 자율성을 제고한다는 전략이다. 이에 이번 호에서는 국고보조금과 포괄보조금, 사회복지보조금 등 지방소비세가 확대되면 바뀌어야 할 보조금 제도의 개선방안을 살펴본다.

# 지방세 확대에 따른 국고보조금 제도의 개선방안

글 _ 배 인 명
(서울여자대학교 행정학과 교수)

– 국고보조금은 지방자치단체의 자율성을 제한함과 동시에 지방의 부담을 강제하는 경우가 많다. 이에 지방세의 비중을 높인다면 이에 상응하는 국고보조금 규모를 줄이는 방향으로 재정구조를 재설계하여야 할 것이다. 본 고에서는 어떠한 방향으로 국고보조금제도가 정비되어야 할 것인지에 대하여 검토한다.

## 1. 머리말

● 박근혜 정부의 지방재정과 관련된 국정과제는 '지방재정 확충 및 건전화 강화' 이다. 이 방안은 지방자치단체가 지역 여건에 맞게 경쟁력을 높이고 발전할 수 있도록 지방재정을 확충하고 건전성을 강화하겠다는 것이다. 이 중 가장 핵심적인 정책 중 하나는 지방소비세 인상 등을 통하여 자체재원을 확대하는 한편 이전재원을 축소해 지방자치단체의 재정적인 자율성을 제고하는 것이다.





지방자치시대의 지방정부는 원칙적으로 자기 스스로의 힘으로 재원을 거두어들이고 스스로의 책임 하에 재정을 운영해야 한다. 왜냐하면 지방정부의 세입과 세출결정이 연계되어야만 효율적인 공급의사결정을 할 수 있기 때문이다. 즉 재정지출을 수반하는 모든 결정은 조세가격 및 기회비용의 비교분석에 기초하여 결정되어야만 효율성을 달성할 수 있는데, 이러한 결정은 규모가 작은 지방자치단체에서만 가능하다(Oates, 1972). 만약 중앙정부가 생산과 공급비용을 전적으로 부담한다면 편익보다 비용이 큰 서비스의 경우에도 공급확대의 압력을 받게 되어 효율적인 자원배분을 달성하지 못하게 된다.

하지만 우리나라의 상황은 이러한 원칙과는 거리가 멀다. 우리나라의 지방재정 구조를 살펴보면, 중앙정부와 지방자치단체의 최종지출 비율은 약 4 대 6 수준(지방교육지출은 지방지출에 포함)인 반면, 국세와 지방세의 비중은 약 8 대 2 수준에 그치고 있어 세입과 세출 간에 큰 괴리가 있다. 이로 인해 지방자치단체의 중앙재정에 대한 의존도가 매우 높을 수밖에 없는데, 2013년 예산 기준 지방자치단체의 재정자립도는 51.1%에 불과하다. 이러한 상황에서 지방세 비중을 확대하여 재정적인 자율성을 제고하겠다는 것은 지방자치의 원칙에 비추어 볼때 매우 바람직하다고 하겠다.

우리나라에서는 2010년 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세가 도입되었으며, 2013년에는 그 재원을 부가자치세의 10%까지 확대하기로 하였다. 하지만 아직까지 지방소비세의 확대는 약속대로 이행되고 있지 않고 있어 지방자치단체들로부터 많은 비난을 받고 있다. 새 정부에서는 우선적으로 당초 약속대로 지방소비세의 재원을 부가가치세의 10%로 확대하여야 할 것이고, 더 나아가 국세와 지방세의 비율이 최소한 7 대 3까지 이를 수 있도록 지방소비세와 지방소득세 등을 강화하기 위한 노력을 경주할 필요가 있다.

만약 지방소비세 등의 지방세 확충이 이루어진다면 이에 상응하는 의존재원을 축소하는 방안에 대한 검토도 함께 이루어져야 한다. 지금도 지방자치단체의 지출이 중앙정부에 비해 큰 상황에서, 중앙의 기능이 지방으로 대폭 이양되지 않는 한 지방자치단체의 최종지출 규모를 굳이 증대시킬 필요는 없다고 생각한다. 더욱이 재원중립성의 원칙이 지켜져야만 중앙과 지방 간의 합의를 도출해내는 데에도 큰 도움이 될 것이다.

우리나라의 경우 의존재원으로 지방교부세와 국고보조금이 있다. 이중 하나만을 축소한다면 지방교부세보다는 국고보조금의 축소가 더욱 바람직하다고 할 수 있겠다. 국고보조금

은 지방자치단체의 자율성을 제한함과 동시에 지방의 부담을 강제하는 경우가 많아 지방자치단체의 가용재원을 오히려 축소시키는 효과를 야기하기 때문에 지방재정력을 제한하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 지방세의 비중을 높인다면 이에 상응하는 국고보조금 규모를 줄이는 방향으로 중앙과 지방의 재정구조를 재설계하여야 할 것이다.

이러한 맥락에서 본 고에서는 어떠한 방향으로 국고보조금제도가 정비되어야 할 것인지에 대하여 검토해보기로 한다. 이를 위해, 첫째 국고보조금의 이론적 의의를 살펴보고, 둘째 우리나라 국고보조금제도의 현황은 어떠한지 검토한 후, 마지막으로 국고조보금제도의 개선방안을 제시해 보기로 한다.

## 2. 국고보조금에 대한 이론적 고찰

### 가. 지방재정조정제도

위에서 언급하였듯이 지방자치의 원칙에 입각해 보면 지방자치단체들은 자체재원으로 재정을 운영하는 것이 올바른 방향이다. 하지만 효율성과 형평성 측면에서 중앙정부가 지방자치단체에 재정적인 지원을 하는 것이 바람직할 수도 있다. 이러한 이유로 세계 여러 나라에서 중앙정부가 지방자치단체에 재정적인 지원을 하고 있는데 이러한 제도를 지방재정조정제도라고 한다. 지방재정조정제도를 운영하고 있는 이유를 좀더 구체적으로 보면 다음과 같다(김렬 · 최근열, 1995 ; 배인명 외, 2001).

첫째, 지방재정조정제도는 지방정부의 특정서비스를 국가의 가치재로 보아 그 급부수준을 높이기 위하여 활용된다. 둘째, 지방재정조정제도는 모든 지방정부가 기본적 공공서비스에 대하여 국가적 최저표준(National Minimum Standards)의 수준을 급부하기 위하여 활용된다.

셋째, 지방재정조정제도는 중앙정부와 지방정부 간의 수직적 재정불균형을 시정하기 위하여 활용된다. 특히 우리나라의 경우 국세와 지방세 중 국세의 비중이 약 80%로 나타나 중앙정부에 세원이 편중되어 있는 상황에서 지방정부의 재정적 어려움을 해결하기 위해서는 지방재정조정제도의 활용이 필수적이라 할 수 있다.

넷째, 지방재정조정제도는 지방정부 간의 수평적 재정불균형을 시정하기 위하여 활용된다. 즉 어떤 지방정부는 풍부한 재원을 갖고 있어 많은 사업을 수행할 수 있는 반면, 다른 지방정부는 재원이 부족하여 기본적인 사업도 제대로 수행할 수 없는 경우가 많기 때문에 동일한 경제적 능력의 소유자들이 어느 지역에 거주하는가에 따라 상이한 대우를 받게 되는 불균형의 문제가 발생하므로 중앙정부는 이러한 수평적 불균형의 문제를 해결하기 위하여 지방재정조정제도를 운영하여야 한다(이준구, 2011).

다섯째, 지방재정지출의 외부효과를 내부화함으로써 자원배분의 효율성을 제고하기 위하여 지방재정조정제도를 운영하고 있다. 즉 한 지방정부에서 수행한 공공사업의 편익이 다른 지역의 주민에게 돌아가는 경우가 있는데, 이 경우 지방정부가 결정하는 공공재의 공급수준이 사회 전체적으로 볼때 과소하게 생산되어 재원배분의 비효율을 야기한다. 따라서 상위정부에서는 이러한 자원배분의 비효율성을 시정하기 위해서는 보조금을 지급하여 사회적으로 적절한 생산을 하게끔 유도해야 한다.

여섯째, 지방정부의 자조노력을 유발하고 건실한 지방자치를 뒷받침하기 위한 자조 기반을 확충하기 위하여 지방재정조정제도를 운영할 수 있다. 일곱째, 국가가 수행할 사무를 지방정부에 위임함으로써 행정의 효율성을 향상시키기 위하여 지방재정조정제도를 활용할 수 있다. 공공서비스의 성격상 중앙정부가 책임을 져야하지만 지방정부가 생산과 소비를 담당하는 것이 효율적인 경우가 있다. 그 이유는 지방정부가 지역의 선호나 필요를 더욱 잘 파악하고 있기 때문이다. 이러한 경우 중앙정부는 재원을 부담하고 지방정부가 생산과 소비를 담당하게 한다면 효율성을 제고할 수 있다.

우리나라의 경우 지방재정조정제도로서 지방교부세제도와 국고보조금제도를 운영하고 있다. 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등으로 구성되어 있는데, 그중 가장 비중이 높은 보통교부세는 비록 중앙정부로부터 지방자치단체로 이전되는 재원이긴 하지만 그 비도를 제한하지 않는 무조건적 보조금이기 때문에, 자주재원과 마찬가지로 지방정부의 일반재원 성격을 가지고 있다. 반면 국고보조금은 자금의 용도를 정하여 중앙정부가 지방정부에 교부하는 재원이다. 즉 국고보조금은 국가적 이해관계 또는 국가

와 지방자치단체 사이의 이해관계가 있는 사업들을 대상으로 중앙정부가 지방자치단체에 이전한 재원으로 위에서 언급한 지방재정조정제도의 목적 중 주로 첫째, 둘째, 다섯째, 일곱째 목적을 위해 활용되는 제도이다. 종합해 보면, 국고보조금은 지방자치의 구조 속에 발생하는 외부효과를 내부화함으로써 자원배분의 효율성을 제고하고(Fisher, 1996), 국가가 수행하여야 하는 사무를 지방자치단체가 수행하게 함으로써 행정효율을 향상시키려는 목적을 가지고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지방교부세와 국고보조금은 그 성격이 다르다. 그렇다면 만약 의존재원을 축소한다고 할때 지방교부세와 국고보조금 중 어떠한 재원이 더욱 적합할 것인가? 우리나라의 현실 속에서 축소해야 하는 의존재원으로는 지방교부세보다는 국고보조금이 더욱 적합하다고 할 수 있겠다. 그 이유는 다음과 같다.

지방교부세는 자금의 용도를 제한하지 않기 때문에 지방자치단체의 자율성을 크게 훼손하지 않으면서도 지방재정의 어려움을 해결하여 준다. 뿐만 아니라 지역 간의 형평성을 제고해 주기 때문에 만약 지방교부세가 축소가 된다면 지역 간의 재정적 격차가 커질 수 있고, 지방자치단체의 자율성이 축소될 수도 있다. 반면 국고보조금은 자금의 용도가 중앙정부에 의해 결정되기 때문에 지방자치단체의 자율성을 제한할 뿐 아니라, 지방비 부담을 강제하는 경우가 많기 때문에 지방재정을 위축시키는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 지방세 등을 확충하는 대신 국고보조금을 축소한다면 지방의 자율성을 증진시킴으로써 자원배분의 효율성을 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다.

## 나. 국고보조금

이하에서는 국고보조금의 의미에 대하여 좀더 자세히 살펴보기로 하겠다. 위에서 살펴보았듯이 국고보조금은 중앙정부가 자금의 용도를 지정하여 지방자치단체에 교부하는 재원이다. 다음에서는 어떠한 사업이 국고보조금 사업으로 적합한지, 그리고 어떠한 방법으로 국고보조금사업을 설계하는 것이 바람직할지 등에 대하여 이론적인 검토를 하기로 한다.

이론적으로 볼때, 특정 지방 공공서비스의 비용이 어떤 재원에 의해서 조달되는 것이 바람직한지는 해당 서비스가 지방 고유사무인지 국가 또는 상위정부의 위임사무인지, 그리고 서비스의 편익이 특정 지역에 국한되는지 다른 지역으로 파급되는지 등 두 가지 기준에 따라 결정된다(허명환 2000).

첫째로, 지방 고유사무로서 파급효과가 없는 서비스의 공급비용은 지방 자체재원으로 충당되어야 한다. 좀더 구체적으로 해당 서비스의 수혜자가 분명한 경우에는 서비스의 사용량에 따라 사용료 (User Charges)를 부과하고 수혜자가 불특정 다수인 경우에는 지방세를 징수해야 한다. 따라서 이 경우 효율성의 측면에서는 중앙정부가 지방정부에게 재정지원을 제공할 이유가 없다. 그러나 현실적으로 자체 재원조달 능력이 부족한 지방정부들이 있으므로 지방정부 간 수평적 재정력 격차를 줄이고 지역주민들이 누릴 수 있는 공공서비스의 양적·질적 격차를 완화하기 위해서는 중앙정부가 무조건, 비대응 보조금을 지급할 필요가 있다. 우리나라의 경우 지방교부세가 여기에 해당된다.

다음으로 지방 고유사무이지만 파급효과가 있는 경우에는 중앙정부와 지방정부가 비용을 분담하는 형태의 조건부, 무한, 대응보조금(Open-ended Matching Grant)이 필요하다. 각 지방정부는 서비스의 공급량을 결정할 때 다른 지역에 미치는 파급효과를 고려하지 않기 때문에 공급량이 효율적인 수준에 미치지 못하게 되므로 이를 시정하기 위해서는 지방정부가 부담하는 서비스의 비용을 낮춰주어야 하는 것이다. 이때 중앙정부의 부담분은 파급효과의 정도에 따라 결정되어야 한다.

셋째로, 국가 위임사무로서 파급효과가 없는 공공서비스의 공급비용은 조건부, 무한, 비대응 보조금으로 충당되어야 한다. 이 경우 중앙정부는 지방정부의 신청 없이 보조금을 지급하며 지급된 보조금은 포괄적으로 지정된 용도 내에서만 사용되면 중앙정부의 목적이 달성되므로 지방비 부담 없는 정액보조금의 형태가 된다.

끝으로 국가 위임사무로서 파급효과가 있는 서비스의 재원은 조건부, 무한, 대응보조금에 의해 조달되어야 한다. 이 경우 모든 지방정부에서 최소 수준 이상의 서비스가 공급되도록 하기 위해 중앙정부는 일정액을 지원하고 그 이상의 서비스를 제공하려는 지방정부에 대해서는 신청에 따 대응보조금을 지급하는 것이 바람직하다. 과연 우리나라의 국고보조금이 이와 같은 이론적인 틀에 입각하여 운영되고 있는지에 대해서는 좀더 면밀한 검토가 필요하다. 다음 장에서는 우리나라 국고보조금제도의 현황에 대하여 살펴보기로 한다.

## 3. 우리나라 국고보조금의 현황

우리나라의 국고보조금 현황을 살펴보기 위하여 우선 지방세입의 구조를 살펴보기로 하자. (표 1)에 나타나 있듯이 특별회계와 일반회계를 포함한 총지방세입의 구조를 살펴보면 자주재원의 비율은 지속적으로 낮아지고 있음을 알 수 있다. 즉 결산기준으로 1995년 자주재원(지방세와 세외수입)의 비율은 68.8%였으나 2011년에는 58.9%에 그치고 있다.

반면 지방자치의 실시 이후 지방자치단체의 의존재원 비중은 계속 높아지고 있다. 지방자치단체장을 선출하였던 1995년 의존재원의 비중은 22.2%로 나타났으나 2011년에는 37.3%로 15.3%p나 증가하였다. 특히 국고보조금의 비중은 1995년 7.8%에서 2011년 18.75%로 나타나 무려 10.95%p 증가하였음을 알 수 있다.

표 1 지방재정 구조(결산 순계기준)

(단위 : 10억 원, %)

| | 1995년 | 2005년 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 총계 | 52,379 | 128,415 | 139,824 | 151,756 | 188,805 | 179,657 | 166,428 | 172,282 |
| 지방세수입 | 15,317 | 35,977 | 41,282 | 43,532 | 45,835 | 45,057 | 50,080 | 52,299 |
| | 29.2% | 28.0% | 29.5% | 28.7% | 24.3% | 25.1% | 30.1% | 30.4% |
| 세외수입 | 20,746 | 51,863 | 51,771 | 56,825 | 59,339 | 63,685 | 50,582 | 49,169 |
| | 39.6% | 40.4% | 37.0% | 37.4% | 31.4% | 35.4% | 30.4% | 28.5% |
| 지방교부세 | 5,675 | 20,025 | 21,744 | 25,239 | 31,094 | 28,451 | 28,199 | 31,938 |
| | 10.8% | 15.6% | 15.6% | 16.6% | 16.5% | 15.8% | 16.9% | 18.5% |
| 지방양여금 | 1,870 | – | – | – | – | – | – | – |
| | 3.6% | – | – | – | – | – | – | – |
| 국고보조금 | 4,109 | 16,946 | 21,120 | 22,352 | 25,808 | 32,380 | 32,033 | 32,295 |
| | 7.8% | 13.2% | 15.1% | 14.7% | 13.7% | 18.0% | 19.20% | 18.8% |
| 지방채 | 4,662 | 3,604 | 3,907 | 3,808 | 4,728 | 10,085 | 5,534 | 6,539 |
| | 8.9% | 2.8% | 2.8% | 2.5% | 2.5% | 5.6% | 3.3% | 3.8% |

※ 자료 : 한국지방재정연감 각 년도

국고보조금의 규모뿐 아니라 수도 지속적으로 증가하고 있다(서정섭, 2013). 우리나라에서는 2005년 지방양여금의 폐지에 따라 국고보조사업이 359개로 정비되었다. 하지만 그 이후 계속 증가하여 2010년에는 1,076개, 2011년 1,024개, 2012년 984개로 증가하였으며, 2013년 현재에는 956개로 나타나고 있다. 이와 같이 국고보조사업의 수가 증가한 이유는 각 부처별로 또는 부처 내 부서별로 경쟁적으로 새로운 사업을 발굴하고 있고, 또한 단일의 사업을 작게 세분화하거나 종료사업을 유지한 채 신규 사업을 발굴하기 때문이라고 할 수 있겠다.





국고보조사업의 수가 늘어남에 따라 보조사업의 규모는 작게 나타나고 있다. 임성일 외(2012)의 분석에 따르면 1개 자치단체 당 보조사업 규모를 보면 100억 원 미만의 보조사업이 전체 보조사업의 약 90%를 차지하고 있고, 또한 54.7%의 보조사업(54.7%)이 10억 원 미만인 것으로 나타났으며, 1억 원 미만의 보조사업도 23.1%로 나타났고 있다.

다음에서는 국고보조금 사업에 대한 지방비 부담이 어떻게 변화하고 있는지 살펴보기로 하자. (표 2)에서 보듯이 국고보조금사업에 대한 지방비 부담도 지속적으로 증가하고 있다. 구체적으로 보면, 2005년 국고보조사업에 대한 지방부담금은 7조 3,000억 원으로 국고보조금사업의 31.7%를 차지하였으나, 2013년에는 그 규모가 22조 7,000억 원으로 세배 이상 증가하였고, 국고보조금사업에 대한 비중도 40%까지 증가하였다. 이와 같이 지속적인 국고보조금에 대한 지방부담금의 증가는 지방재정을 어렵게 하는 가장 큰 요인 중 하나로 작용하고 있다.

표 2 국고보조사업비의 재원구성 및 비중

(단위 : 조 원, %)

| | 총계(A) | 국고보조금 | 지방부담금(B) | B/A(%) |
|---|---|---|---|---|
| 2005년 | 23 | 15.4 | 7.3 | 31.7 |
| 2006년 | 26.2 | 18.3 | 7.4 | 28.2 |
| 2007년 | 32 | 20.9 | 9.7 | 30.3 |
| 2008년 | 35.1 | 22.8 | 12.2 | 34.8 |
| 2009년 | 41.7 | 26.5 | 15.2 | 36.5 |
| 2010년 | 46.7 | 29.2 | 17.5 | 37.5 |
| 2011년 | 48.6 | 30.1 | 18.5 | 38.1 |
| 2012년 | 52.6 | 32.1 | 20.6 | 39.2 |
| 2013년 | 56.7 | 34 | 22.7 | 40.0 |

※ 자료 : 서정섭, 2013

## 4. 국고보조금의 개선방안

### 가. 불필요한 국고보조금사업의 폐지

위에서 살펴보았듯이 우리나라의 경우 지방재정 중 국고보조금의 비중이 지나치게 높다. 이렇듯 높은 국고보조금에 대한 의존은 재정운영의 비효율성을 야기할 가능성을 높인다(임성일, 2012). 즉 국고보조금의 지나친 활용은 지방자치단체가 재원확보에 더 많은 노력을 기울임으로써 오히려 비효율적으로 재정을 활용할 가능성을 높여준다. 또한 국고보조금은 자금의 용도를 지정하기 때문에 지방자치단체의 재정적 자율성을 제한하여 지방자치의 취지에 역행하는 효과를 낳고 있다. 이와 더불어 많은 국고보조금 사업은 지방비 부담을 강제하기 때문에 지방자치단체의 가용재원을 오히려 감식하는 결과를 초래하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 국고보조금사업의 규모와 수를 축소할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선적으로 국고보조금사업을 정비하여 필요하지 않은 사업들은 폐지하여야 한다.

어떤 사업을 국고보조사업으로 선정할 것인가에 대한 일반적인 기준은 다음과 같다(배인명 외, 2001). 첫째, 지방정부가 수행하는 사업 중 외부성이 존재하는 사업에 대해 외부성 해소를 하고 자원배분의 효율성을 달성하기 위해서 국고보조금을 교부한다.

둘째, 보조사업이 중앙정부가 권장하는 가치재인 경우 이러한 가치재의 양을 중앙정부가 바라는 수준으로 증가시키기 위하여 국고보조금이 교부될 수 있다. 셋째, 국가적으로 결정된 최저수준을 보장하기 위하여 중앙정부는 보조금을 사용할 수 있다. 넷째, 중앙정부는 국가의 총수요를 적정수준으로 유지하고 사적부문과 공공부문 사이의 균형을 유지하기 위하여 지방정부의 지출수준과 지출구성을 고려하게 되는데, 이 경우 중앙정부의 역할을 강화하기 위해서 지방정부에 보조금을 지급할 수 있다. 다섯째, 행정의 효율성을 위한 위임사무에 대하여 국고보조금이 지급될 수 있다.

하지만 과연 우리나라의 국고보조사업이 이러한 기준에 합당하게 선정되는가에 대하여 많은 학자들이 의문점을 제기하고 있다.(김정훈 외, 2000 ; 배인명 외, 2000). 예를 들어 배인명 외(2000)는 우리나라 국고보조사업의 일부는 국민의 선호가 지역 간에 큰 차이가 없는 사업인데, 이 경우 국민전체 중위투표자와 지역의 중위투표자의 선호 사이에 큰 차이가 없어 굳이 국고보조사업으로 선정할 필요가 없다는 점을 지적하고 있다. 또한 김정훈(2000)의 연구에 따르면 지방정부의 고유사무는 국고보조사업의 약 38.4%에 이르고, 지역적 누출효과가 적거나 무시될 수 있는 지역의 사무는 무려 70.4%에 이르고 있다. 이러한 상황에서 국고보조금사업의 정비는 매우 시급한 과제이다.

국고보조금사업은 중앙정부와 지방자치단체간의 사무배분기준과 개별 사업의 외부효과 정도에 따라 선정되어야 한다.[1] 지방자치단체의 사무는 일반적으로 자치사무, 단체위임사무, 그리고 기관위임사무로 구분되며[2] 이중 자치사무의 경우 외부효과가 존재하는 경우를 제외한다면 국고보조금사업으로 선정될 명확한 근거가 없다. 따라서 국고보조금사업의 재분류를 위해서는 특정 지방자치단체 사무가 자치사무인지, 단체위임사무인지, 또는 기관위임사무인지를 우선적으로 구분할 필요가 있을 것이다.

일반적으로 지방자치단체 사무구분은 그 사무의 근거가 되는 법령이 기준이 된다. 기관위임사무는 근거법령에 "○○장관이 △△사무를 시행한다"라고 규정되어 있는 사무 중 시·도지사, 시장·군수·구청장에게 위임된 사무이거나 근거법령에 "시·도지사, 시장·군수·구청장이 △△사무를 시행한다"라고 규정된 사무 중 전국적인 통일이 필요하고 지방적 이해가 없는 사무를 말한다.

단체위임사무는 근거법령에 중앙부처의 장과 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 권한이 동시에 규정되어 있는 사무이거나 근거법령에 "도·시·군·구에 △△소(또는 △△위원회·원)를 둔다"는 규정이 있는 사무를 말한다. 자치사무는 근거법령에 "지방자치단체는 △△사무를 시행한다"라고 표현된 사무이거나 "시·도지사, 시장·군수·구청장이 △△사무를 시행한다"라고 규정되어 있는 사무 중 전국적 통일이 필요하지 않은 사무를 말한다.

1) 이하는 권오성 외(2005)를 주로 인용하였음.
2) 현재 지방자치단체의 사무를 자치사무와 법정수임사무로 이분화하고, 기존의 단체위임사무와 기관위임사무의 근거를 삭제하기 위한 지방자치법 개정안이 국회에 계류중이나 아직 통과되지 않아 기존의 사무구분 방식을 활용하기로 한다.

다음으로는 개별사업에 대한 외부효과 정도를 측정하여야 한다. 물론 이러한 작업들은 매우 어려운 일이지만 기존의 연구들은 이 외부효과측정에 관한 사항을 사회과학적으로 해결할 수 없는 영역의 문제로 보거나 아니면 소수 전문가들에 의한 주관적 판단에 따른 외부효과측정을 시도하기도 하였으며, 혹은 지방자치단체에서 각각의 국고보조금사업을 직접 담당하는 지방공무원들에게 그들 각자가 담당하고 있는 특정 국고보조금사업의 외부효과 정도에 대한 의견을 묻는 방법을 통하여 외부효과를 측정하려는 연구도 있다.

이상과 같이 국고보조금사업의 사무구분과 외부효과 정도를 통하여 국고보조금사업을 재분류하고 국고보조금사업의 정리 및 합리화를 단행할 필요가 있다. 즉 자치사무이면서 외부효과가 낮은 사업들은 정리의 최우선 대상이 될 것이며, 단체위임사무 중에서도 외부효과가 낮은 국고보조금사업의 경우에는 정리의 차순위 대상이 될 것이다. 이렇게 외부효과가 낮은 사업에 대해서 국고보조금을 통한 자금지원보다는 국가가 사업을 직접 수행하거나 아니면 국세의 지방세 이양을 통하여 지방자치단체가 스스로 수행하도록 한다면 자원배분의 효율성과 지방재정의 자율성 제고에 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

## 나. 국고보조금사업의 통폐합

국고보조금의 규모와 수를 줄이는 방안 중 하나는 지나치게 세분화된 국고보조금사업을 통폐합하는 것이다. 중앙정부의 입장에서 보면 개별사업의 성공적인 수행을 위하여 세분화된 특정사업을 지원하는 것이 적절할 수 있으나 세분화된 보조는 다음과 같은 문제점들을 야기할 수 있다(배인명 외, 2000).

첫째, 세분화된 국고보조금은 지방정부의 자율권을 훼손한다. 둘째, 보조금의 지나친 세분화는 행정비용의 과다한 소요를 유발한다. 셋째, 보조사업의 세분화에 의한 사업들의 소규모화로 핵심사업에 대한 집중투자를 저해한다. 넷째, 보조사업이 세분화되고 대부분의 보조사업들은 지방비 부담을 수반하므로 재정력이 취약한 지방자치단체들은 사업시행이 부진하게 되는 부작용을 초래한다. 따라서 지나치게 세분화된 사업들은 상위사업으로 통폐합할 필요가 있다.

이와 함께 유사 · 중복 사업들을 통폐합하는 것도 국고보조금의 규모와 수를 줄이는 데 바람직한 대안이다. 지금까지 많은 연구들이 우리나라 국고보조금사업의 유사성을 지적하고 있다. 예를 들어 이성근(2010)은 (표 3)과 같이 부처 내, 그리고 부처 간 유사중복사업을 예시하고 있다.

표 3 부처 내, 부처 간 유사중복사업

| 구 분 | 일반국고보조사업 | 광특회계사업 |
|---|---|---|
| 생활체육부문 | – 생활체육지원사업(문광부)<br>– 국민여가캠핑장조성(문광부) | – 체육진흥시설지원(문광부) |
| 문화시설부문 | – 관광안내체계구축(문광부)<br>– 전통한옥체험숙박시설운영지원(문광부) | – 문화시설확충및운영(문광부) |
| 지역특화산업 | | – 지역특화산업육성사업(지경부)<br>– 향토산업육성사업(농식품부)<br>– 농어촌자원복합산업화지원(농식품부) |
| 소단위공간개발 | | – 녹색농촌체험마을조성사업(농식품부)<br>– 농어촌테마조성(농식품부)<br>– 향토산업마을(농식품부)<br>– 산림생태문화체험단지조성(산림청) |

※ 자료 : 이성근 외(2010), 서정섭(2013)에서 재인용

이 외에도 이성근(2010)의 연구에서는 낙후지역 개발사업의 유사 · 중복성을 지적하고 있다. 예를 들어 농촌마을종합개발, 오지종합개발, 어촌종합개발, 산촌종합개발, 도서종합개발, 소도읍사업 등은 모두 도로정비 등 생활여건 개선에 중점을 두는 등 유사성이 높으며, 지역연고산업진흥사업, 지역사업마케팅, 향토산업육성 등도 모두 지역 내 고유한 향토(연고)산업 육성을 목적으로 하고 있어 유사 · 중복사업으로 간주될 수 있다는 것이다.

이렇듯 유사 · 중복사업이 많은 이유는 우선 지방자치단체의 의견이나 실태 파악 없이 중앙부처 위주로 사업을 선정하기 때문이라고 할 수 있겠다. 또한 각 부처별로 경쟁적으로 사업영역을 확대하고 있기 때문에 부처 간 사업의 성격에 차별성이 모호해져 부처 간에 유사사업이 중복적으로 시행되고 있다(서정섭, 2013). 그 결과 지방의 자율성이 저하되고 재정의 비효율과 낭비가 발생하고 있다고 있기 때문에 이러한 유사 · 중복사업에 대한 통폐합도 추진되어야 할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지나치게 세분화된 사업의 통폐합, 그리고 유사 · 중복사업의

통폐합이 이루어진다면 국고보조금의 규모를 축소하는 데 큰 기여를 할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 보조사업의 난립에 의한 중복보조 등의 비효율성을 제거하고, 행정의 낭비를 줄임으로써 자원배분의 효율성을 증대시킴과 동시에 지방정부의 자율권 확대에도 기여할 수 있어서 이러한 통폐합은 적극 추진되어야 한다.

## 다. 보조율의 재조정

앞에서 살펴보았듯이 국고보조사업에 대한 지방비부담률은 지속적으로 증가함으로써 지방재정의 자율성을 크게 제한하고 있다. 이러한 시점에서는 국고보조금의 보조율에 대하여 재검토하고, 좀더 합리적인 기준의 설정을 위한 노력이 필요하다.

특정 지방 공공서비스의 비용이 어떤 재원에 의해서 조달되느냐에 따라 자원배분의 효율성이 달라진다. 따라서 정확한 기준에 따라 보조율을 적용하는 것은 매우 중요한 이슈이다. 국고보조금에 대한 보조율의 결정을 위해서는 국고보조금사업의 선정 기준이었던 사무의 성격, 그리고 외부효과의 정도 기준이 고려되어야 할 것이다. 다시 한번 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 자치사무이면서 외부효과가 없는 경우에는 그 서비스의 공급비용은 지방자체재원으로 충당되어야 한다. 둘째, 자치사무이지만 외부효과가 있는 경우에는 중앙정부와 지방정부가 외부효과의 정도에 따라 비용을 분담하여야 한다. 셋째, 중앙정부와 지방정부 사이에 이해관계가 공동으로 있는 사업의 경우 그 이해관계의 정도에 따라 비용을 분담하여야 한다. 넷째, 국가 위임사무로서 외부효과가 있는 경우에는 그 서비스의 재원을 중앙정부가 일정액 이상을 보장해 주어 지방정부가 최소수준 이상의 서비스를 공급하도록 하여야 한다.

물론 외부효과의 정도나 중앙과 지방 간의 이해관계를 측정하는 것은 간단한 일이 아니다. 그럼에도 불구하고 이상에서 살펴본 이론적 논거에 따라 국고보조사업에 대한 기준보조율에 대한 예시해 보면 (표 4)와 같이 제시될 수 있을 것이다(권오성 외, 2005). 여기에서 사용한 100%, 70%, 50%, 30% 등 4단계의 보조율은 하나의 대안이다. 단 기존의 보조율이 매우 다단계로 구성되어 있고 더구나 외부효과의 정확한 측정이 없는 상태에서 사용되고 있다는 점을 감안할 때, 오히려 기준보조율을 단순화시키는 것이 정치적 영향력 등과 같은 불합리한 외부적 개입요소를 좀더 최소화시키는 방안이 될 수도 있을 것이다.





표 4 국고보조금사업 기준보조율 산정안

| | 기관위임사무 | 단체위임사무 | 자치사무 |
|---|---|---|---|
| 외부효과 높음 | 100% | 70% | 50% |
| 외부효과 중간 | 70% | 50% | 30% |
| 외부효과 낮음 | 정액 | 30% | 자체재원, 교부세 |

이러한 대안을 복지국고보조사업에 적용해 보기로 한다. 우선적으로, 소득보장이나 생활보호서비스 등 취약계층의 보호를 목적으로 하는 사업 등 국가 전체적으로 통일성을 요하고 국가사무의 성격이 강한 사업에 대해서는 중앙정부의 재정적 책임을 더욱 강화해야 한다. 특히 기초노령연금이나 기초보장급여, 의료급여 등의 사업들에 대하여 지방자치단체들은 사업에 대한 집행만 할뿐 아무런 권한이 없으므로, 국고보조율을 100%로 상향조정하여 중앙정부가 전액 부담하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이와 함께 현재 지방이양사업으로 분권교부세로 지원이 되고 있는 노인, 아동, 장애인, 정신요양시설 등 생활시설의 운영 역시 전국적인 범위에서 기획하고 집행할 필요가 크기 때문에 100%의 국고보조율을 적용하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이 외에도 기초생활보장 성격을 가지는 취약계층에 대한 소득보장, 중앙정부의 시범사업이나 한시적 정책사업에 대해서는 100%의 보조율을 적용하여야 한다(구인회 외, 2009).

이와는 반대로 일반적으로 그 혜택과 영향이 지방적 범위로 제한되고 사업설계에서 지역적 특성의 반영이 중요한 사업들은 지방의 자치사무로 이양하는 것이 바람직하다. 이러한 서비스들은 지역 차원에서 복지수요를 파악하고 다양한 방식의 복지서비스를 공급함으로써 효율적인 서비스 전달이 이루어져야 하기 때문이다.

이와 함께 중앙과 지방이 공동으로 재원을 부담하여야 하는 서비스에 대해서는 합리적인 기본보조율을 적용하여야 한다. 예를 들어 구인회 외(2009)의 연구에서는 기초생계급여에 더하여 제공되는 취약계층에 대한 사회서비스 지원의 성격을 가지는 급여(장애인의료비지원, 장애인자녀학비지원 등), 제도가 성숙되지 않았고 전국적으로 안정화되지 않은 서비스 사업들에 대한 보조(산모 · 신생아도우미지원, 지역복지서비스혁신사업 등), 지역적 편중이나 소수의 시설로 인해 전국적 형평성이 강하게 제기되는 사업(부랑인시설운영 등) 등에 대해서는 70% 이상의 높은 보조율을 적용할 필요가 있고, 공동사무의 성격을 가지는 지역서비스, 상대적으로 전국적인 수요가 균일하게 분포되어 있는 각종 비현금성 서비스 사업들, 비

경상적인 서비스 제공기관들의 기능보강 사업 등에 대해서는 50% 정도의 보조율을 적용하는 것이 적절하다고 제안하고 있다.

이상과 같이 보조율이 합리화된다면 지방자치단체의 재정적 어려움을 경감시켜 줄뿐 아니라 재원배분의 효율성을 제고하는 데에도 큰 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

### 라. 포괄보조금제도의 도입

국고보조금제도의 문제점 중 하나는 지방자치단체의 재정적 자율성을 크게 제한한다는 것이다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 장기적으로 포괄보조금제도를 도입할 필요가 있다. 일반적으로 포괄보조금이란 광범위하게 설정된 기능을 수행하도록 중앙정부가 법정공식에 의해 보조금을 배분하고 그 기능을 달성하기 위한 다양한 사업에 대한 선택은 지방정부의 자율에 맡기는 형태의 보조금을 말한다(Aronson and Hilley, 1986). 따라서 포괄보조금제도는 지방정부의 자율성을 확대함으로써 효율적인 자원배분을 이루는 데 공헌할 수 있을 것으로 판단된다.

물론 국고보조금제도는 다양한 목적을 이루기 위해 도입된 제도이므로 모든 보조금을 포괄화하는 것은 불가능하며 바람직하지 않을 수도 있다. 하지만 지역사업에 대해서는 어느 정도 지방정부의 자율성이 보장되어야 하므로 포괄보조금화할 필요가 있다. 또한 장기적으로는 공식에 의거하여 배분하는 포괄보조금제도의 비중을 점차 증대하는 것이 지방자치의 성공적인 정착을 위해 바람직할 것으로 판단된다.

현재 우리나라에서는 광역지역발전특별회계 중 지역계정을 포괄보조금 형식으로 운영하고 있다. 하지만 부처의 엄격한 지침 시행, 신규사업 승인 등 중앙부처의 관여가 매우 크기 때문에 실질적인 포괄보조금으로 보기 어렵다. 이러한 점들에 대해서는 반드시 개선이 되어야 하고, 광역지역발전특별회계를 넘어서서 일반 보조금도 포괄보조금화하려는 노력이 필요하다.

포괄보조금제도의 도입을 통해 국고보조금제도를 효율화하기 위해서는 다음과 같은 점들이 고려되어야 한다. 첫째, 포괄화 대상사업은 동일한 목적을 추구하거나 이 목적을 달성하는 데 상호보완적이어야 할 것이다. 이 경우 목적은 가능한 광범위하게 설정하여야 하며 적어도 장기적으로는 관련 국 단위 부서의 목적을 충족시켜 보조금이 국 이상의 단위로 포괄화하도록 하는 것이 바람직하다(배인명 외, 2000).

둘째, 각 포괄보조금별로 목적에 부합한 배분공식의 설정이 필요하다. 단 각 포괄보조사업별 배분공식은 인구, 면적 등 기본지표를 중심으로 최대한 단순하게 구성하여야 중앙정부에 의한 배분의 인위적 왜곡과 지방자치단체에 의한 통계의 왜곡을 줄일 수 있을 것이다.

셋째, 지방정부가 중앙정부에 대하여 규정된 보조목적에 맞게 효율적으로 포괄보조금을 집행해야 하는 책임을 지도록 해야 한다. 따라서 중앙정부는 포괄보조금에 대한 사후평가제도를 도입함으로써 그 결과를 바탕으로 효율적인 집행을 유인할 수 있는 제도를 구비하여야 한다.

이상의 점들이 충족된다면 포괄보조금제도의 도입은 지방재정의 자율성을 제고함과 동시에 국고보조금 규모를 줄이는 데에도 상당부분 기여할 수 있을 것이다.

## 5. 맺음말

지방소비세 등 지방세를 확충하고 의존재원을 축소하겠다는 새 정부의 국정과제는 지방자치의 발전을 위해 올바른 방향으로 설정된 것으로 판단된다. 본 고에서는 과연 의존재원, 특히 국고보조금을 어떠한 방법으로 축소하고 조정할 것인지에 대하여 나름대로의 의견을 제시하여 보았다.

우리나라의 경우 지방자치단체의 국고보조금에 대한 의존도는 지나치게 높으며 또한 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 점들을 개선하기 위해서 본 고에서는 우선 국고보조사업을 정비하여 부적합한 사업은 폐지하여야 한다고 주장하였다. 이를 위해서는 모든 사업을 사무구분과 외부효과 정도의 기준을 통하여 재분류하여야 하는 작업이 필요하다. 이러한 재분류 작업을 통해 자치사무이면서 외부효과가 낮은 사업들을 최우선적으로 국고보조금사업에서 퇴출하여야 할 것이고, 단체위임사무 중에서도 외부효과가 낮은 국고보조

금사업들이 차순위 대상이 될 것이다. 다음으로 본 고에서는 국고보조금 규모와 수를 축소하기 위한 방안으로 지나치게 세분화된 사업과 유사 · 중복사업의 통폐합 방안을 제시하였다. 이러한 방안들은 자원배분의 효율성과 지방재정의 자율성 제고에도 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

또한 국고보조사업에 대한 지방비부담률이 지속적으로 증가함으로써 지방재정의 자율성을 크게 제한하고 있는 상황에서, 본 고에서는 국고보조금의 보조율이 합리적으로 재조정되어야 한다고 주장하였다. 즉 외부효과가 있거나 중앙정부와 지방자치단체 간 공동적인 이해가 있는 경우, 외부효과의 정도나 이해관계의 정도에 따라 비용을 분담하여야 한다. 또한 국가 위임사무로서 외부효과가 있는 경우에는 그 서비스의 재원을 중앙정부가 일정액 이상을 보장해 주어 지방정부가 최소수준 이상의 서비스를 공급하도록 하여야 한다. 이상과 같이 보조율이 합리화된다면 지방자치단체의 재정적 어려움을 경감시켜줄 뿐 아니라 재원배분의 효율성을 제고하는 데 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

마지막으로 본 고에서는 장기적으로 일부 국고보조금을 포괄보조금화하는 방안을 제안하였다. 포괄보조금제도는 지방정부의 자율성을 확대함과 동시에 효율적인 자원배분을 이루는 데 공헌할 수 있을 것이며, 국고보조금 규모와 수를 축소하는 데에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

이상에서 제시한 국고보조금제도의 개선방안들은 재원중립적인 입장에서 지나치게 중앙의존적인 지방재정의 구조를 지방자치의 본질에 맞도록 변화시킴으로써 재정운영의 효율성과 책임성을 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다. 또한 국고보조금의 축소나 통폐합은 이와 관련된 중앙과 지방 행정에도 획기적인 개혁을 이룸으로써 국가 전체적인 행정효율성의 증대에도 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 이에 앞서 국세의 지방세 이양이 선행되어야 함은 물론이다.





## 참고문헌


- 구인회 외, 사회복지 지방분권 개선방안 연구, 사회복지연구 403호, 2009
- 권오성 · 배인명 · 김성철, 국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안, 한국행정연구원, 2005
- 김렬 · 최근열, 지방재정조정제도, 강인재 외, 지방재정론, 서울 : 대영문화사, 1995
- 김정훈, 국고보조금의 개편방안, 한국조세연구원, 2000
- 배인명 외, 지방재정조정제도 개선방안 연구, 서강경제인포럼, 2000
- 배인명 외, 보조금 예산현황 및 개선방안 연구, 한국정책학회, 2001
- 서정섭, 국고보조사업 개편방안, 지방재정전략회의 및 토론회, 2013
- 이성근 외, 지방의 재정자율성 제고 등을 위한 광역 · 지역발전특별회계사업 개편방안 연구, 지역발전위원회, 2010
- 이준구, 재정학, 서울 : 법문사, 2011
- 임성일 외, 국고보조사업의 국고보조율 운영실태와 개선과제, 지역발전위원회, 2012
- 허명환, 보통교부세 공식 디자인론, 한국지방재정학회 제1차 학술대회논문집, 2000

- Aronson, J. Richard, and John L. Hilley, eds, Financing State and Local Governments (fourth ed), The Brookings Institution, 1986
- Fisher, Ronald, State and Local Government Finance, second edition, Irwin, 1996
- Oates, Wallace, Fiscal Federalism, NY : Harcourt Brace, 1972

# 광역 · 지역 발전특별회계 개편방안 : 포괄보조금을 중심으로

– 최근 우리나라에서는 과거 국가균형발전특별회계에서 광역지역발전특별회계로 전환 이후 포괄보조금에 대한 관심이 높아지면서 지역발전을 위한 지원제도 중 포괄보조금제도 도입에 대한 요구가 높아지고 있다. 이 연구에서는 지금까지의 포괄보조사업의 문제를 파악하고 향후 좀더 진일보된 사업으로 정착하기 위한 개선책을 알아본다.

글 _ 신 두 섭
(지역발전위원회 정책연구관)

## 1. 들어가며

● 지역의 특성을 고려하여 지역발전을 지원하기 위한 재정적 지원제도는 여러 형태가 있을 수 있다. 하지만, 최근 우리나라에서는 과거 국가균형발전특별회계에서 광역지역발전특별회계로 전환 이후 포괄보조금에 대한 관심이 높아지게 되었고 지역발전을 위한 지원제도 중 포괄보조금제도 도입에 대한 요구가 높아지게 되었다. 특히 농촌지역에 대한 지역적 특성을 고려한, 그리고 지역별 차별화된 지역개발 전략이 수립될 필요성이 제기되면서 포괄보조금에 대한 요구는 점점 증대된 것이 사실이다.

지리적으로 근접한 일본에서도 삼위일체 개혁의 일환으로서 일괄교부금을 도입하여 실시하고 있는데, 이는 우리나라의 포괄보조금제도에 상응한 제도로 제도적 장 · 단점이 있어 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 따라서 제도 도입에 있어 각 국별 포괄보조금제도의 장 · 단점, 선례를 검토하는 것은 우리나라의 포괄보조금제도가 실패의 전철을 밟지 않기 위한 중요한 과정이기도할 것이다.

여기서 포괄보조금(Block Grants)이란, 일반정액보조금과 특정정률보조금의 중간 영역의 형태를 띠고 있다고 할 수 있으며, 유사한 내역사업을 공통의 사업군으로 묶고, 사업군 내에서는 내역에 대한 자치단체의 선택권을 허용하게 된다. 이른바 비조건부 포괄보조금이 여기에 해당하게 된다. 지방자치단체는 비조건부 포괄보조금을 포괄보조금의 원형으로 받아들이는 경향이 있으며, 비조건부 포괄보조금은 보통교부세에 미치지 못하지만 상당 수준 용도 상의 자율성을 허용, 지방비부담도 부과되지 않는 이전재원임을 알 수 있다(조기현, 2011).

이 연구에서는 지금까지의 도입배경 진행상황을 통해 포괄보조사업의 문제를 파악하고 향후 좀더 진일보된 사업으로 정착하기 위한 개선책을 알아보고자 한다. 이를 위해 현 광역지역발전특별회계에서의 포괄보조금의 개념과 의의 및 제도적 특징과 함께 포괄보조사업들의 현황과 문제점을 파악하고 기존 운용에 있어 쟁점사항, 이 문제를 개선하기 위한 개선방안을 구체적으로 정리하고자 한다.

## 2. 포괄보조금 제도의 현황 및 문제점

### 가. 포괄보조금의 개념과 각 국의 운용 현황

포괄보조금은 처음 미국의 연방보조금의 폐해를 최소화하기 위해 제기되었으며, 1949년 후버위원회(Hoover Commission)가 제기한 정책용어이기도 하다. 하지만, 이해당사자들 간의 갈등으로 쉽게 도입되지는 못했으며, 1966년에 보건협력법(Partnership for Health Act) 제정 및 관련 9개 연방보조금을 통합하여 처음으로 포괄보조금이 도입되었다(조기현, 2012).

이후 미국에서는 건강보조금, 거리범죄경감, 고용증진, 지역개발, 사회보장 등 각 분야에서 포괄보조금제도를 도입하게 되었다. 그 배분공식은 인구, 실업자, 빈곤도 등 다양하며 보조대상 또한 주정부와 지방정부로 구분하고 있으며, 지방비 부담은 보조금에 따라 차별화되어 있었다(송미령 외, 2011).

이러한 포괄보조금이 정착된 것은 레이건 행정부 이후이며, 오늘날 우리가 사용하고 있는 포괄보조금제도의 용어는 1980년대 이후 미국형 포괄보조금의 개념에 유사함을 이야기하고 있다(김현아, 2011).

미국의 GAO[1]와 ACIR(1977a)가 들고 있는 포괄보조금의 특징은 지방정부의 자율성 보장, 실질적인 재량권 행사, 행정절차의 간소화 및 행정 조건의 최소화, 재원배분의 법정 공식화와 세출한도액 운용, 의사결정권의 선출직 공무원과 일반 지방공무원에 부여하는 것 등이다(김현아, 2011 ; 조기현, 2012).

하지만, 이러한 특징을 가지는 포괄보조금은 다수 해석 상의 오류가 발생하기도 하며, 유사 · 중복, 행정비용 과다, 사업의 획일성 등 문제점에 대한 제기도 적지 않다. 따라서 이러한 점들을 고려할 때 포괄보조금의 최소한의 조건이 필요하며 이에 따른 유형 구분도 가능할 것이다. 따라서 이를 정리해 보면 (표 1)과 같다.

**표 1 포괄보조금의 유형과 판단기준**

| 조건의 세부 내용 | 포괄보조금 유형 | 비 고 |
|---|---|---|
| ① 배분방법 : 법정 공식주의<br>② 정책결정의 주체 : 지방자치단체 | 기본조건 | – |
| ③ 용도조건 : 블록 내에서 용도 자율성 허용<br>④ 지방비부담 : 금지 | 비조건부<br>포괄보조금 | – |
| ⑤ 용도조건 : 부분적인 용도제한 가능<br>⑥ 지방비부담 : 가능 | 조건부<br>포괄보조금 | 정책<br>재량 |

※ 자료 : 조기현(2012), p.51에서 재인용

1) GAO ; General Accounting Office





우리나라의 광역 · 지역발전특별회계 내 지역개발계정과 성격이 비슷한 포괄보조금은 미국의 CDBG, 일본의 일괄교부금, 영국의 ABG, 프랑스의 DGE가 있다. 이들의 운용체계를 간단히 비교해 보면, 도입 배경은 4개 국 모두 다르지만, 그 내용의 이면에서 지역발전이라는 공통점이 있으며, 지방재정 유연성, 자율성 부여, 지역 주도라는 측면이 컸던 것을 알 수 있다. 대상사업 또한 지역정비사업, 지역현안사업 등 그 내용을 특정지을 수 없으나 기존 사업보다 포괄보조사업화함으로 한층 효과적 추진이 가능한 사업이 대상이 되었다. 단, 미국의 경우 70% 이상을 저소득층에 지출한 것을 알 수 있다. 배분기준에 있어서는 영국과 일본이 통합이전의 배분기준을 준용한 것과 다르게 프랑스는 전년도 세출액에 보조율을 곱하여 산출하였고, 미국은 인구, 빈곤도, 주택밀집도 등 법정 공식으로 산정하였으며, 70%는 법정 교부지역에 배정한 특징을 가지고 있다. 지방비 부담에 있어서는 영국, 프랑스, 미국 등이 정액보조금을, 일본은 정률보조금 형태를 취하고 있다.

마지막으로 국가 개입 정도에는 국가마다 차이는 있으나 직간접적인 사업 평가와 평가 결과에 대한 인센티브 제공이나 사업비에 대한 전액, 일부 환수 조치 등 일련의 책임성 향상을 위한 제도적 장치를 가지고 있는 것을 알 수 있다.

## 나. 우리나라의 포괄보조금 제도 운용실태

우리나라의 포괄보조금은, 광역 · 지역발전특별회계 내 지역개발계정의 포괄보조금화가 이루어졌는데, 재정자율성 및 재정운영의 탄력성 확대를 위해 국가균형특별법을 개정하여 2010년부터 포괄보조금제도의 도입과 시행이 이루어졌다. 그 이전에 2008년 통합대상 사업 15개가 시 · 군 · 구 자율편성에 편입되었으며, 2010년부터 제도가 도입되면서 200여 개 세부사업을 22개(2011년 기준) 포괄보조사업으로 재편하여 지자체의 선택폭을 확대하고 있다. 개별 포괄보조금 사업의 규모를 지자체별 지출한도 내에서 지자체가 자율적으로 결정하고, 부처 영향력을 축소하고자 한 것이다.

당초 시군구 자율편성사업 중 도서지역 식수원개발은 시도자율편성의 상수도시설 확충 관리와 통합하였으며 시도 자율편성 중 민자유치접속도로 지원은 2010년 종료되었다. 따라서 현재는 시도자율편성사업 18개 사업, 시군구자율편성 4개 사업으로 모두 22개의 포괄보조사업이 운용중에 있다.

각 사업에 대한 재원배분은 재정당국이 세출한도액을 산정, 개별 자치단체별 산정기준은 회귀모형을 이용한 재정여건과 사회경제적 여건을 반영한 후 지자체별 재정여건을 재차 고려하여 편차를 조정하고 있다.

보조율은 우리나라의 경우 정률보조 방식을 취하고 있으며, 지역거점 조성지원사업 및 성장촉진지역의 지역개발사업에 한해 보조율을 100%로, 나머지 사업들에 대해서는 30~90%의 통합보조율이 적용되고 있다. 또한 시군구 자율편성 사업의 경우 차등보조율을 운용하고 있다는 특징이 있다. 특히 특수상황지역은 가장 높은 80%의 통합보조율을, 그리고 도시활력증진지역은 가장 낮은 50%의 보조율이 적용되고 있다. 각 사업별 보조율은 (표2)와 같다.

표 2 포괄보조사업별 보조율

(단위 : %)

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

## 다. 우리나라의 포괄보조금 제도의 문제점

### 1) 지자체의 실질적 자율성에 대한 문제

먼저, 지자체의 실질적 자율성 제고를 높이고 있는가에 대한 부분이다. 이것은 결국 포괄보조금의 적정규모에 대한 부분, 보조율에 대한 부분, 시군구의 자율성 제고 등으로 나누어 접근할 수 있을 것이다.

첫째, 포괄보조금의 적정규모의 유지에 대한 부분이다. 광역 · 지역발전특별회계 지출규모는 광특회계 개편(2009년) 이후 소폭 증가(2009년 9조 4,000억 원 → 2011년 9조 9,000억 원)하고 연평균 증가율 2.2%를 보였으며, 2013년 추경 예산이 9조 9,760억 원 규모이다. 광특회계 개편 전의 예산 증가를 보면, 2005년 5조 3,000억 원, 2008년 7조 8,000억 원으로 연평균 증가율이 13.7%로서 이와 비교하여 저조한 실적임을 알 수 있다.

지역개발계정의 예산 규모는 광특회계 전체 예산의 37% 수준으로 최근의 그 추이를 나타낸 것이 (표 3)과 같다. 광역 · 지역발전특별회계 총예산이 2013년에는 다시 9조 9,728억 원으로 증가한 것을 알 수 있으며 광역계정은 전년대비 증가한 반면 지역개발계정은 전년도와 거의 비슷한 수준이며 제주계정은 감소하였다.

표 3 광역발전특별회계 예산 추이(2005~2013년)

(단위 : 억 원)

| | 2005년 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 합 계 | 53,267 | 59,087 | 68,685 | 78,294 | 94,331 | 99,010 | 98,526 | 94,085 | 99,728 |
| 광역발전계정 | 12,767 | 13,960 | 14,921 | 16,770 | 54,024 | 58,946 | 58,252 | 55,541 | 61,452 |
| 지역개발계정 | 40,500 | 45,127 | 50,288 | 57,676 | 36,588 | 36,282 | 36,332 | 34,707 | 34,737 |
| 제주자치계정 | – | – | 3,476 | 3,848 | 3,719 | 3,782 | 3,942 | 3,837 | 3,543 |

※ 주 1 : 광특회계 계정, 일반회계 등 국고보조사업간 사업이관 반영

### 2) 포괄보조금 보조율의 조정

포괄보조사업에 대해서는 원칙적으로 포괄보조사업별 보조율이 적용되고 있다. 다만, 시 · 도자율편성사업으로 성장촉진지역에서 시행하는 사업에 대해서는 예산신청 한도 내에서 보조율 10%p 상향 조정이 가능하다. 현재 자율편성사업의 보조율이 지역의 재정여건을 고려하지 않고 사업별(30~100%)로 모든 지역에 동일하게 설정되고 있다. 따라서 재정여건뿐만 아니라 지역의 사회경제적 여건이 충분히 고려될 필요가 있다.

### 3) 시 · 군 · 구 자율편성사업의 자율성 제고

시군구 자율편성 사업에 있어서 계속소요에 한해서만 한도범위 내에서 신청하도록 되어 있으며 신규소요에 대한 신청은 제한적이다. 신규사업의 경우 자치단체의 사업 · 예산신청 내용을 소관 중앙부처에서 심사를 거쳐 사업여부를 결정하므로 지자체의 자율성이 퇴색되어 포괄보조금의 당초 취지에 맞지 않다는 문제점을 가지고 있다. 아울러 사업관리 중앙부처와 예산관리 중앙부처가 달라 사업추진에 애로가 발생하고 있다.

그리고 시 · 군 · 구 자율편성사업의 경우 사업의 중복투자 방지를 위해 지역별로 관리되고 있으며, 지역별 소관부처가 지정되어 있어 신규사업 신청 시 관할 소관부처 사업을 위주로 신청하여야 요구서 심의 시 유리하게 작용되고 있는 것이 현실이다. 따라서 타 부처 사업에 대해서는 소극적으로 대응할 수밖에 없다.

예를 들면, 농림부가 소관부처인 일반농산어촌 지역의 경우 주거환경개선사업을 국토부가 추진함에 있어 이견을 보이고 있으며, 국토부가 소관부처인 도시활력증진지역의 경우 농림부의 정주권개발사업의 예산이 삭감되는 경우 등이 발생한다. 기존사업은 농림부에서 시행하였는데 국토부로 사업이 이관되면서 사업이 폐지되는 경우다.

### 4) 유사 · 중복사업 통폐합 등을 통한 효율성 제고의 노력 미비

지역 · 부처별 중복 투자를 방지하기 위해 유사 · 중복사업을 통폐합하고 있는데, 이를 지속적으로 추진할 필요가 있다. 광특회계 성격에 부합하도록 회계 · 계정 간 사업이관의 추진이 필요하게 된다. 과거 지역계정에 포괄보조금 제도를 도입하여 200여 개의 세부사업을 유사사업 통폐합으로 22개 포괄보조사업으로 재편한 사례를 볼 수 있다.

지속된 노력에도 불구하고 사업간 유사 · 중복 및 광특회계 성격 및 취지에 부합하지 않는 사업이 상존하고 있다는 비판이 있는데, 특히 국회예산처의 2010년 11월 자료에 의하면 '시 · 도자율편성사업'과 '시 · 군 · 구자율편성사업' 간, 부처별 '시 · 도자율편성사업' 간 유사 · 중복사업의 통폐합의 필요성을 지적하고 있는 것이 바로 이러한 맥락에서 제기되는 것이라고 할 수 있다.

### 5) 지자체의 책임성 및 역량 미비

지자체에 포괄보조금 사업을 총괄하는 조직체계 설립이 필요하다고 볼 수 있다. 이 조직설계를 통해 지자체별 포괄보조금 운영을 위한 중장기 계획 마련 유도가 있어야 할 것이다. 현재 재정은 재정중장기계획과 연동되어 운용되고 있으나, 포괄보조금 사업의 총체적 관리가 될 수 있는 콘트롤 타워(Control Tower)가 필요하며, 이를 통한 재정중기계획과의 연동이 이루어져야 하나 이에 인식이 부족하다고 할 수 있다.

아울러 포괄보조금에 대한 지자체에 컨설팅 및 교육이 이루어져야 하는데, 현재 포괄보조금에 대한 개념 및 인식부족으로 사업 발굴 추진이 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 따라서 다양한 모델개발과 지역의 특성을 반영한 신규사업을 발굴 추진하여야 하나 신규 모델개발 경험이 부족한 것이 현실이다. 또한 일선 시군에서 지역위 인식은 사업계획과 평가 때만 존재한다는 인식이 있다는 것 또한 문제점 중에 하나라고 지적할 수 있다.

### 6) 포괄보조사업별로의 평가체계 미흡

2010년부터 포괄보조금제도가 전면 도입되었으나, 지자체에는 기존의 내역사업별 추진체계가 잔존하고 있으며, 포괄보조사업 내 내역사업 단위로 상대평가를 수행하고 있다. 지자체의 포괄보조금제도로의 체계 전환에 대한 노력이 매우 미흡하며, 포괄보조금제도의 운영현황에 대한 점검 및 관리가 부재하다고 할 수 있다.

## 3. 포괄보조금 제도의 개선 과제

### 가. 포괄보조사업에 대한 구조조정 실시 및 차등지원 강화

포괄보조사업은, 사업 추진 여건이 미성숙, 집행지연, 실집행률 저조 사업에 대해서는 세출 구조조정을 실시하여 포괄보조사업의 내실화를 도모할 필요가 있다. 또한 차등지원

규모를 확대하여 지역개발사업 추진과 회계운영에 대한 지자체의 노력 및 성과에 대한 보상을 강화하도록 하며, 지역발전 사업 추진실적 등을 평가하여 우수 지자체에 대해서는 예산안 편성과정에서 인센티브를 제공함으로써 지자체의 동기를 부여하는 것은 큰 의미가 있다.

특히 광역 · 지역발전특별회계 사업의 집행률 및 성과제고를 위해 회계운용과 관련된 인센티브를 확대할 필요가 있다. 최근 차등지원 재원 즉, 순수 인센티브의 추이를 보면 (표 4)와 같다.

표 4 차등지원 추이(2009~2013년)

(단위 : 억 원)

| | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년(잠정) |
|---|---|---|---|---|---|
| 차등지원 재원<br>(순수 인센티브) | 1,797<br>(650) | 1,787<br>(1,000) | 1,753<br>(1,300) | 2,161<br>(1,715) | 2,525<br>(1,965) |

### 1) 포괄보조금제도 운영조직

포괄보조금제도의 운영조직을 보면, 충북에서와 같이 민간자문위원회 이외에 '신규사업 발굴 전담팀' 을 운영하여 지역 특성을 반영한 신규사업 발굴에 지속적으로 노력하는 지자체가 있지만, 대부분의 지자체에서는 기존 조직의 활용에 그치고 있는 것이 현실이다. 즉 전담 조직 신설이나 전담자 없이, 총괄은 예산부서 사업관리는 해당 사업부서에서 추진하는 경우이다. 따라서 지자체별로 포괄보조사업의 기획, 집행, 모니터링, 평가를 통합 수행할 수 있는 전담조직 구성 등 효과적인 추진조직 체계를 마련할 필요가 있다.

또한 포괄보조사업 기획에 있어서도, 포괄보조금제도 도입으로 지역 주도의 적극적인 기획과 사업추진 여건이 마련되어, 지역특성에 맞는 창의적 사업 발굴이 가시화되도록 해야 할 것이다. 한 사례로 지역에서 소형어선인양기 설치나, 자연 환경보전이용시설을 지원하는 경우가 있다.

경상남도의 경우 소형어선인양기 설치로 어촌계별 어선인양기 관리책임자 지정, 정기안전검사 이행 지도 등 적절한 사후관리체계 구축과 함께, 지역특성과 어선 크기를 고려하여 인양시설 규모의 도출(인양하중 5톤 이상 인양기 설치, 인양기 하중 7톤 이상으로 상향조정 등)로 20억 원의 예산절감을 도모하고 있다. 또한 경기 고양시의 경우, 방치된 나대지 환경복원 및 공원 내 친환경 태양광발전시설과 에너지 저감시설 도입, 환경단체 등 전문가와 협조체계를 구축하여 주변 산림생태계와 습지생태계를 연계하는 다양한 수서곤충 서식처 확보, 그리고 기증수목식재로 예산을 5억 3,800만 원 절약한 사례도 볼 수 있다. 연계협력이나 지역의 중장기계획과의 연계는 일부 사업의 성과가 있었지만, 사업추진의 효율성 · 효과성 제고, 전략적 재원배분을 위해 지속적으로 보완해야 할 과제이기도 하다.

### 2) 포괄보조사업의 관리

포괄보조사업 관리에 있어서도 대부분 지자체가 설문조사, 민관위원회 등을 활용하여 재원배분 원칙과 방향을 제시하고 있으나 객관적 기준이 불분명한 것이 현실이다. 따라서 이를 위해 일부 지자체에서 활용하고 있는 재원배분 기준 및 모델을 지역 특성에 맞게 도입, 적용토록 하여 재원배분의 투명성을 제고해야 할 것이다.

그리고 사업관리에 있어서는, 중앙부처의 과도한 사업관리에 대한 업무부담 가중, 광역지자체의 역할 부족으로 기초지자체 간 사업 조정 · 총괄에 한계가 나타나고 있다. 특히 농림부 사업(일반농산어촌개발사업, 지역계정)의 경우 정기 2회, 상시모니터링, 현장점검 등 연중 4~5회의 사업관리로 기초자치단체의 업무부담이 가중되고 있다.

기존 내역사업 위주로 예산이 편성 · 관리 · 평가되어 신규사업 추진 시 중앙부처 통제 등 자율적 사업추진에 한계가 있게 된다. 따라서 지자체의 평가부담 완화와 자율적 사업추진을 위해 포괄보조사업에 대한 지역발전위원회 평가 시 부처의 자체평가를 간소화 즉, 등급 부여 없이 특이사항 위주로 전환하는 등의 검토가 필요하다. 그리고 시도 자율편성 사업 중 시군구 수행사업에 대한 시도의 총괄 · 조정 기능을 강화하여 사업 추진의 효과성을 제고하도록 한다.

시도 자율편성 사업의 상당부분인 70~80%를 시군구가 직접 수행하고 있다. 성과관리에 있어서도 지자체별 모니터링과 평가결과 환류 시스템은 대부분의 지자체에서 구축되어 있으나, 내실있는 운영에는 한계가 있는 것이 현실이다.

대구광역시의 대구디자인패션산업육성 사업은 자체 평가결과보고회를 통해 평가결과를 차년도 사업에 반영하는 피드백 시스템을 구축하였으며, 관련 연구기관 및 사업 간 연계협력으로 시너지 효과를 제고하고 있다.

이와 같이 지자체 차원의 자체평가 도구 개발, 활용, 성과목표 설정, 평가지표 발굴 등 체계적이고 지속적인 성과관리와 담당자 교육이 요구된다. 특히, 포괄사업 중심으로 다양한 성과지표를 개발하고 적용할 수 있도록 지원해야할 것이다. 지금까지의 사업 추진에 있어서도, 포괄보조사업 추진체계 개선을 통한 성과 창출로서 포괄보조금제도 도입으로 지자체의 재량이 확대되어 예산편성 절차 간소화, 지역실정에 맞는 재원배분이 실현된 것을 알 수 있다. 특히 충청남도나 전라남도의 사례와 같이, 독자적 예산 배분 기준과 모델을 개발하여 적용하였는데, 인구와 면적, 낙후도지수, 사업수요 등을 동시에 고려한 회귀모형을 활용하였다.

이뿐만 아니라, 주민의 적극적인 참여 유도와 조직화로 원활한 사업추진과 함께, 일자리 창출 등 실질적인 사업성과를 달성한 사례도 있다. 인천시 강화군의 경우 민관협력체계의 구축(강화나들길 사단법인 설립) 및 나들길 안내요원 양성, 스토리텔링 발굴, 계수기 설치, 온-오프라인의 적극적 홍보로 108명의 일자리를 창출하였으며, 관광객 수와 음식점 수 증가 등 지역발전에 기여하기도 하였다. 대구 남구의 경우에는 도시대학 개설로 주민참여 유도, 주민과 구청(마을만들기지원센터 설립), 구의회(지원조례 제정), 전문가와 시민단체와의 협력적 거버넌스를 구축하였고, 마을영화제 등 다양한 프로그램 운영으로 2%의 지역상가 매출 증대와 축제를 통한 2,000명의 인구유입, 20명의 고용을 창출하였다.

### 3) 지역주도의 사업추진

지역주도의 적극적인 기획 · 추진을 통한 사업의 효과성을 제고하였으며, 기획 · 추진단계에서 창의적 아이디어 발굴을 통한 예산절감과 지역여건 및 특성에 맞는 사업을 발굴하였다. 그리고 연계협력을 통한 성과를 극대화하기도 하였다. 이는 사업 간 연계협력의 시너지 효과를 통해 일자리 창출 및 지역소득의 증대라는 효과를 얻고 있는 사례인데, 경남 밀양의 농공단지 조성에 있어서는 농공단지와 인근 농촌마을종합개발사업과의 연계협력, 시비투입으로 분양단가를 74만 원에서 59만 5,000원으로 낮추었으며, 기업유치 12개 소로 500명의 고용창출 효과를 얻고 있다. 전남 고흥군의 경우 도서종합개발사업으로 거금도를 선정하고 산림청과 문화체육관광부 등 중앙부처 관련 사업을 집중시켜 공간적 · 기능적 연계협력을 도모하였으며, 특히 미역과 다시마를 가공하는 오천종합수산물가공유통공장은 39개 어가당 연 소득 1억 원의 어가 소득 증대와 함께 100여 명의 신규 일자리를 창출하였다.

이러한 사업에 있어 모니터링과 환류시스템 구축으로 사업추진의 효율성을 도모하는 것 또한 중요한데, 광역자치단체뿐만 아니라 전북 장수군과 같은 작은 규모의 자치단체에서도 주민의견 수렴과 전문가 심포지엄 등을 통해 정보교류와 시공사별 평가 프로그램 운영으로 공사의 투명도 및 효율성 도모와 함께 설계용역 자체추진 및 조기집행을 통한 농번기 이전 사업완료로 주민의 만족도를 증대시키고 있다.

일부 사업의 경우, 철저한 검토와 상황변화에 대한 적기대응 부족으로 사업이 지연되는 경우도 발생한 것을 알 수 있는데, 이러한 상황의 발생은 불충분한 기획과 사전절차 미이행 및 지방비 미확보에 따른 사업 추진이 부진하였기 때문으로 판단된다. 특히 모 광역자치도의 경우 공립미술관 건립지원에 있어 사업부지 변경으로 기본계획의 재수립 등 사업지연으로 예산집행이 전무한 경우를 볼 수 있다. 또한, 모 광역시에서는 지방수목원 및 박물관 조성에 있어서 사업초기 행정절차이행 및 실시설계 용역의 장기간 소요로 공사착공이 지연되면서 예산집행률이 3.9%에 불과한 경우도 발생하였다.

### 4) 포괄보조사업의 운용의 투명성과 명확성 향상

포괄보조사업 운영에 있어서도 기존 관행이 여전히 잔존하고 있는 것을 알 수 있다. 포괄보조금제도 도입 취지 및 운영에 대한 이해부족도 있을 수 있다고 판단되며, 기존 지자체 조직의 칸막이식 업무추진 방식에 따라 사업추진에 어려움을 겪고 있다. 상당수의 지자체들이 포괄보조사업의 운영을 위한 별도 조직의 신설이나 기능부여 없이, 총괄 기능은 예산부서에서 사업집행 및 관리는 해당 사업부서에서 추진하게 된다. 중장기 계획 및 전년도 평가결과와의 연계 부족, 지자체 내 합리적 예산 배분기준 및 절차가 미비하다고 판단된다.

또한 사업 성과관리를 위한 모니터링 등이 미흡한 지자체도 존재하는데, 성과관리 모니터링 실시 여부가 불확실하며 지역발전위원회 평가결과를 통보 정도로 파악하거나 예

산집행률 모니터링 및 부진사업에 대한 페널티 이행 원칙을 마련하였으나 정기적 모니터링이나 부서별 역할의 분담 여부가 불명확한 경우가 있었다. 따라서 본 사업의 운용에 있어 집행의 투명성을 제고하고 좀더 책임성있는 추진실적을 향상시키는 데 노력이 필요하다.

## 나. 포괄보조금 제도 정착을 위한 제도의 내실화

### 1) 예산배분 기준 및 모델 마련과 지역역량 강화

지자체별로 포괄보조사업의 기획, 집행, 모니터링, 평가를 통합적으로 수행할 전담조직 구성 등 효과적인 추진체계의 마련 및 지원이 필요하겠다. 이것은 지역발전과 관련된 중장기 계획을 종합적으로 고려한 연도별 포괄보조사업 추진계획을 수립토록 유도하는 것이 필요한데, 시 · 도별 여건, 특성, 역점분야, 주민수요 등의 지표를 도입한 객관적이고 투명한 포괄보조금 예산 배분 기준 및 모델이 마련되어야 할 것이다. 포괄보조사업의 성과 제고를 위한 지역역량강화 방안이 추진되어야 할 것이다.

지역역량 강화를 위해 관련 중앙부처, 지자체(시 · 도 / 시 · 군 · 구), 전문가 간 네트워크를 온 · 오프라인을 통한 수범사례 전파 등 활성화에 전념해야할 것이다. 지자체 차원의 자체평가 도구 개발, 활용, 성과목표 설정, 평가지표 발굴 등 체계적이고 지속적인 성과관리가 함께 이루어져야 할 것이다.

중앙정부 및 지역발전위원회의 지원을 한층 강화할 필요가 있는데, 현 정부에서도 지역발전위원회의 기능강화에 대해 강조하고 있어 지역발전위원회의 포괄보조 사업에 대한 좀더 강한 추진의사와 함께 지원방안에 대한 심도있는 검토가 이루어져야 할 때이다.

아울러 포괄보조사업 관련 예산의 지속적 확대와 함께 중앙부처의 사업관리는 간소화하여 지자체의 자율적인 추진을 지원하도록 하여야 한다. 특히 지역발전사업의 부처별 자체평가 시 주무부처의 등급부여를 실시하지 않도록 한다. 또한 민간전문가를 활용하여 부진사업(지자체)에 대한 심층적인 검토와 컨설팅을 지원하도록 한다.

### 2) 포괄보조사업의 효율성과 유연성 확대

다음으로 포괄보조사업 추진의 효율성과 유연성을 확대해야 한다. 유사 내역사업의 통합 · 조정 및 차별화가 필요하다. 내역사업 중 1개 지자체가 추진하는 사업이 다수인 '문화시설확충 및 운영'과 '지방문화산업기반조성'(문화체육관광부), '지역특성화산업육성'(산업통상자원부) 포괄보조사업은 통합 · 조정이 필요하다. 내역사업의 대상 및 지원내용이 유사한 '체육진흥시설지원'과 '관광자원개발'(문화체육관광부) 포괄보조사업은 연계추진하거나 차별화가 필요하다. 사업내용이 동일한 '일반농산어촌개발'(농림축산식품부)과 '특수상황지역개발'(안전행정부) 사업은 중앙부처 간 연계협력이 필요하다.

### 3) 포괄보조금 예산(규모)의 적정수준 유지

우선, 지역발전정책의 차질 없는 집행을 위한 안정적 재정 지원이 이루어져야 할 것이다. 광특회계 규모를 정부재정 총지출의 연평균 증가율 수준으로 편성할 필요가 있다. 최근 정부재정 총지출 추이를 보면 2007년 238조 4,000억 원에서 2011년 309조 6,000억 원으로 연평균 6.8%의 증가율을 보이고 있다. 아울러 포괄보조금 제도의 발전을 위해서 광특회계 규모의 확대와 함께 지역개발계정(포괄보조금 사업)의 예산 규모의 확대가 필요하다(표 5 참조).

표 5 정부재정 총지출 추이(2007~2011년)

(단위 : 조 원)

| 년도 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 연평균(%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 총지출 | 238.4 | 257.2 | 284.5 | 292.8 | 309.6 | 6.8 |

둘째, 지역의 재정여건을 감안한 포괄보조금 보조율 제도를 마련하는 것이다. 지자체의 재정여건을 감안하여 보조율을 차별화할 수 있도록 보완하여 재정여건이 열악한 지역의 재정부담을 완화하도록 한다. 이것은 균특법(제39조)에 지자체의 재정상황 등을 감안하여 지원규모뿐 아니라 보조비율 등에 차등을 둘 수 있도록 규정하고 있는 것에 근거한다. 이 경우, 지자체가 자체 세출 한도 내에서 추진하는 것이기 때문에 국가보조금 사업과 달리 추가 국가재정 투입은 없다.

예를 들면, A도가 재정여건이 열악한 관할 B군을 통해 '문화시설 확충 및 운영사업'을 추

진할 경우 보조율을 일정수준 높여서(예 : 40 → 60%) 사업을 할 수 있도록 하고, A도의 다른 사업을 축소하여 세출한도를 유지하는 것이다.

셋째, 시 · 군 · 구 자율편성사업에 대하여 한도액으로 포함, 재원배분하여 지자체에서 자율적으로 편성할 수 있도록 개선하는 것이다. 시 · 도 자율편성사업과 같이 계속과 신규를 구분하지 않고 포괄보조사업 내에서 시 · 군이 자율적으로 배분하고 사업을 선정한다. 또한 성장촉진지역, 특수상황지역 등 낙후지역에 대한 예산을 우선 배정하여 지역발전사업을 추진할 수 있도록 할 필요가 있다.

넷째, 유사 · 중복 사업에 대한 지속적인 구조조정 추진을 통해 재정 효율성을 제고하도록 한다. 사업의 중복추진 사례, 지역발전위원회의 사업평가 결과 등을 예산심의 과정에서 적극 검토 · 반영하도록 하며, 구조조정사업을 검토 시 사업목적, 지원 또는 수혜 대상, 사업추진 주체 등의 유사 · 중복성을 주요 대상으로 추진하도록 한다. 아울러 유사 · 중복 사업의 구조조정으로 마련된 여유 재원을 연계 · 협력사업 등 여타 지역발전사업에 활용하는 방안도 검토가 가능할 것이다.

### 4) 연계 · 협력사업의 활성화

첫째, 지역발전위원회 주관으로 지자체 대상 컨설팅 지원 및 교육을 강화하며, 포괄보조금 제도정착을 위해 관련 담당자의 직무능력을 향상시키기 위한 교육 프로그램을 개발하도록 한다. 지자체 대상 컨설팅지원 실시로 지역발전사업에 대한 지자체의 이해도를 제고시켜야 할 것이다. 또한 다양한 워크숍 개최를 통한 지역위의 기능과 지자체 간의 유기적인 협조체제를 강화하여야할 것이다. 아울러 우수한 지역발전사업을 발굴하여 전파해주도록 한다. 선진국, 선진우수 사례 분석 및 사례집 발간을 통해 우수사례를 전파하는 것도 필요하다. 지역발전사업이 지역별로 다양하고, 사업의 추진체계가 상이한 만큼 시 · 군 간 벤치마킹을 통한 사업을 활성화할 필요가 있다.

둘째, 지자체의 자체평가를 강화하는 것이다. 효율적 평가시스템 구축 노력에도 불구하고, 현행 다단계 평가 등 지자체 등으로부터 제도개편에 대한 필요성이 제기되고 있다. 지역개발계정의 평가단계 및 평가내용은 지자체에서 '의견 제시', 광역위원회에서 '평가의견' 제시, 각 부처에서 '평가의견 및 등급부여', 지역발전위원회에서 '종합의견 및 등급부여' 등으로 이루어져 있다.

현재 자체평가는 계획수립, 예산편성 주체의 자체평가가 미흡하다. 지자체는 의견만 듣고 부처에서는 등급을 부여하고 있어 지자체 스스로의 평가가 형식적이고 오히려 부처 자체평가에 의존적이다. 이를 개편하기 위해서는 포괄보조금 제도 취지에 부합하도록 지자체 및 광역위의 자체평가를 강화하고 부처의 자체평가는 폐지하는 것이다. 이를 위해 균특법의 시행령 개정이 필요하다. 아울러 시 · 도 자율편성사업은 지자체(시 · 도)가 자체평가를 실시하도록 하고, 시 · 군 · 구 자율편성사업은 지자체 또는 광역발전위원회가 자체평가를 실시한다.

## 4. 맺음말

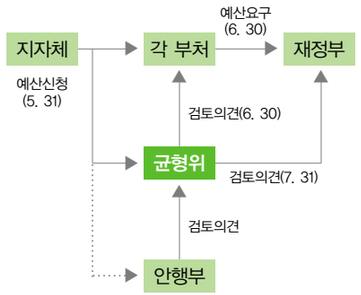
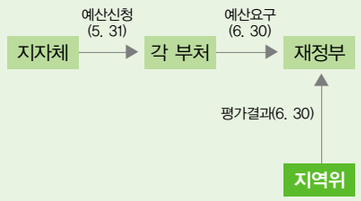
광역 · 지역발전특별회계에서 포괄보조금제도는 2010년 도입 이후 이제 3년이 지났다. 앞서 고찰한 해외사례에서도 많은 국가들이 이제 정착단계에 접어들고 있는데 거의 20년이 넘는 시간이 필요했다. 따라서 우리도 이 제도를 정착하기 까지 일정기간의 시간이 필요할 것이다. 따라서 이와 관련하여 단기와 장기로 나누어 제도의 발전과 안착을 위한 로드맵이 필요하다. 기초 단위에서 포괄보조사업으로 추진할 사업과 광역계정이나 국고보조사업으로 추진해야할 사업에 대한 구분이 빠른 시일 내에 이루어져야 할 것이다.

이러한 구분은 결국 재원배분과 평가 및 사후관리로 이어지는 일련의 제도적 재편과 연계되어야 할 부분이다. 아울러 이러한 재편과정에서 보조율 조정과 함께 지역적 특성이 충분히 고려된 통합보조율의 재편이 있어야 할 것이다. 이것은 전술한 유사 및 중복 사업의 조정과 함께 합리적 의사결정이 중앙부처와 지방자치단체 간에 합의가 선결되어야 할 부분이기도 하다.

포괄보조금 제도의 도입 목적은 명확하다. 지방자치단체의 자율성을 확대하고 효율적 사업추진을 통해 지역발전에 일조할 수 있도록 하기 위한 제도이다. 따라서 이러한 제도적 환경 조성을 위해 제도 도입 목적에 부합되는 발전방향을 설정하고 3장에서 제시한 개선책을

중심으로 하나하나 풀어갈 때 외국의 포괄보조금 제도가 정착한 바와 같이 우리나라에서도 조속한 시일 내에 이 제도가 안착되어 지역발전에 기여할 수 있을 것이다.

참고 국가균형발전특별회계와 광역 · 지역발전특별회계 비교

| 구 분 | 국가균형발전특별회계 | 광역 · 지역발전특별회계 |
|---|---|---|
| 목 적 | • 국가균형발전 지원 | • 지역의 특화 발전 및 광역 경제권 경쟁력 향상 지원 |
| 회 계 구 조 | • 지역개발사업계정 : 6.2조 원<br>• 지역혁신사업계정 : 2.0조 원<br>• 제주특별자치도계정 : 0.4조 원<br>⇒ 합계 : 8.6조 원(2009년 예산기준) | • 지역개발계정 : 3.6조 원<br>• 광역발전계정 : 5.8조 원<br>• 제주특별자치도계정 : 0.4조 원<br>⇒ 합계 : 9.8조 원(2011년 예산기준) |
| 지 역 계 정 | • 200여 개 세부사업으로 구성 | • 22개 포괄보조사업으로 통폐합 |
| 광 역 계 정 | • 시 · 도 단위 사업에 주로 지원 | • 시 · 도간 연계사업 중점 지원 |
| 재 원 배 분[1] | • 과거 실적치(재원배분모델 적용) 기준으로 재원배분 | • 지자체 노력 및 성과 등과 연동된 재원비중을 단계적으로 확대 |
| 예 산 편 성 |  |  |
| 예 산 검 토 | • 200여 개의 세부사업을 대상으로 적정성 검토 | • 22개 포괄보조사업을 대상으로 적정성 검토 |
| 예 산 집 행 | • 낮은 실집행률, 상습적인 예산 이월 사례 빈번 | • 최대 이월가능기간을 2회계연도로 제한 (미집행시 국고 반납) |

※ 주 1 : 지역개발계정의 시 · 도자율편성사업

## 참고문헌


■ 송미령 · 권인혜, 포보조금제도 운영의 실태와 개선방향, 정책연구보고, 농촌경제연구원, 2011

■ 윤영진 · 이재원, 국가균형발전특별회계의 개선을 위한 포괄보조제도에 관한 연구, 기획예산처 용역보고서, 2006

■ 조기현, 광역 · 지역발전특별회계를 통한 지방재정사업의 성과창출, 지방재정과 지방세, 통권 제22호, 한국지방재정공제회, 2009, p.50~73

■ 조기현, 지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안, 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안, 연구보고서 2011-04, 한국지방행정연구원, 2011

■ 조기현, 포괄보조금제도의 운용실태와 발전방향 : 광역지역발전특별회계를 중심으로, 한국지방재정논집, 제22권 1호, 한국지방재정학회, 2012, p.41~73

■ 지역발전위원회, 낙후지역정책의 발전방안, 연구용역보고서, 2008

■ 지역발전위원회, 광역 · 지역발전특별회계 개편방안, 연구용역보고서, 2012

■ 飛田博史, 一括交付金の檢証, 自治總研究, 第384号, 地方自治總合研究所, 2010, p.1~47

■ ACIR, Block Grants: A Comparative Analysis, 1997a

■ ACIR, Block Grants A-60, 1997b

■ GAO, Block Grants Issues in Design Accountability Provisions, GAO/AIMD-95-226, 1995

# 사회복지 보조금의 적정보조율 설정방안

– 사회복지보조금이 지속적으로 확대되면서 지방재정의 복지비 부담이 자동적으로 증가하여 자치 재정을 왜곡시키고 있다. 이 글에서는 국고보조사업의 기준보조율을 둘러싼 사회경제적 맥락과 이론적 접근 그리고 현행 제도의 쟁점들을 정리하는 한편, 사회복지보조사업에서 합리적인 기준보조율에 대한 대안을 모색한다.

글 _ 이 재 원
(부경대학교 행정학과 교수)

## 1. 서론 : 정부 간 복지보조금 갈등

● 지방자치단체에 대한 국고보조금 제도는 '보조금 관리에 관한 법'을 통해 운영되며 동법 시행령에서는 주요 보조사업의 기준보조율을 규정하고 있다. 이 법은 1963년도에 제정되었으며 현재와 같이 정부 간 재정관계에 영향을 미치는 중요한 기능은 1986년 전부개정 때 설계되었다. 그런데 동법 시행령 별표의 사업별 기준보조율의 분포에서 논리적인 일관성을 어느 정도는 확인할 수 있지만 대체적으로 체계성이 취약한 상태이다.

사회복지사업이 예외적인 재정지출이었으며 사업별로 지출 유형과 규모가 크지 않았기 때문에 기준보조율을 설정하거나 국고보조사업을 관리할 때 처음부터 신중하게 접근하지 않았던 경향이 있다. 1980년대 중반의 복지사업과 지출 규모를 고려하여 설계된 기준보조율의 골격이 현재까지 적용되고 있다. 법률 전부개정 이후 30년 정도가 지나면서 복지보조사업의 정치경제적 성격과 유형 그리고 규모는 질적으로 달라졌다. 하지만 그동안의 환경 변화가 국고보조사업의 정부 간 재정관계에 고려되지 못하였다. 낡은 관리제도가 복지정책의 환경변화를 충분히 수용하지 못하면서 크고 작은 갈등 현상들이 발생했다.

무엇보다 복지보조금이 지속적으로 확대되면서 지방재정의 복지비 부담이 자동적으로 증가하여 자치 재정을 왜곡시키고 있다. 지방재정 여건을 고려하지 않은 가운데 중앙정부가 일방적으로 지방비 부담을 요구하고 있다. 복지분야에서는 '보조' 보다는 '징발'의 특성이 강하다. 다양한 지역사회의 복지실태를 종합적으로 고려하지 못한 가운데 국고보조사업이 시행되면서 재정지출은 확대되지만 사업의 비용-효과성이 취약한 소비적 지출 문제도 발생하고 있다.

현행 지방자치제도의 특성을 고려하면 중앙 각 부처별 국고보조사업에 대한 지자체의 순응도는 높은 편이었다. 하지만 2005년 분권교부세의 지방재원 징발문제와 복지보조사업의 종류와 규모가 계속 확대되면서 정부 간 복지재정 관계에서 갈등현상들이 나타났다. 이후 갈등이 잠재되어 있다가 2013년도에 전계층에 대한 보육료지원 사업이 실시되면서 재정갈등이 다시 발생하였다. 보육료 지원사업의 기준보조율이 50%(서울 20%)로 낮은 수준인데 2012년말 국회 예산과정에서 국고보조 내시 없이 관련 사업의 범위가 확대되었기 때문이다. 지역경제가 계속 침체되면서 자주재원 수입이 제대로 확보되지 못한 가운데 보육사업이 갑자기 확대되어 지방자치단체의 재정압박이 더 심각한 상태이다.

복지보조금에서 가장 큰 쟁점은 보육료지원 사업의 기준보조율이 과도하게 낮아 보편적 복지 성격에 부합할 정도로 높여야 한다는 점과 보조금 관리 기본법보다는 영유아보육사업의 개별법 조항으로 명시해야 한다는 것이다. 이에 따라 2012년말부터 국고보조사업 유형별로 기준보조율의 최적 수준에 대한 정답을 찾으려는 노력들이 활발하다.

국고보조제도를 포함한 정부 간 재정관계는 역사적 그리고 시대 상황적으로 다양하게 형성되기 때문에 보편적으로 적용할 수 있는 유일의 최적해는 존재하지 않는다. 다만, 중범위의 관점에서 적정 수준에서 이해관계자들이 합의할 수 있는 영역은 모색할 수 있다. 이 글에서는 국고보조사업의 기준보조율을 둘러싼 사회경제적 맥락과 이론적 접근 그리고 현행 제도의 쟁점들을 정리하였다. 마지막으로 사회복지보조사업에서 합리적인 기준보조율에 대한 대안을 모색하였다.

## 2. 중앙 · 지방 간 재정기능 분담과 국고보조율 설정에 관한 이론들

### 가. 외부효과와 정부 간 재정관계

중앙정부의 국고보조금에 대한 경제학의 논리는 외부효과이론이다. 근대복지국가의 재정기능 원칙을 정립했던 머스그레이브의 재정기능 분류 기준을 정부 간 재정관계의 틀 속에서 재정립한 오우츠는 외부성이 크고 소비 특성이 있는 복지 기능은 중앙정부가 담당하는 것으로 설정하였다(Oates, 1972). 다만, 보편적 이론이기보다는 당시 미국의 역사적인 경험을 정당화시켰던 주장이었다.

지리적으로 정(正)의 외부효과가 발생하는 지방투자사업은 과소공급되는 반면 부(負)의 외부효과가 발생하는 공공서비스는 과다공급하게 된다. 이러한 시장 실패를 해결하고 파레토 최적의 자원배분을 달성하기 위해 국고보조금 지원이 필요하다. 여기서 기준보조율의 수준은 외부효과의 정도에 따라 결정된다. 도로, 항만 등과 같은 대규모 지역개발사업의 파급효과가 전국에 걸쳐 발생하면 기준보조율이 높아야 한다. 반면 지역의 관할구역 내에 파급효과가 국한되지만 중앙정부가 지자체의 사업을 장려하는 가치재 특성이 있으면 보조율이 낮게 설계된다.

재정사업의 지리적 파급범위 혹은 외부효과에 따라 중앙-광역-기초 간 기능분담 구조를 설계하거나 기준보조율의 수준을 제시한 시도들이 있었다. 하지만 경제학의 관점 속에 국한된 이념형이었으며 현실의 복잡한 상황을 개편할 수 있는 합리적인 기준을 제시하지는 못했다. 공공서비스의 지리적 파급효과를 구체적으로 측정하는 것이 쉽지 않았으며 사회경제적 환경이나 기술적인 요인에 따라 파급효과가 가변적이어서 객관적인 증거자료를 확보하기 힘들다.





### 나. 세입-세출 분권과 정부 간 재정관계

정부 간 재정기능 분담에서 세출의 한쪽 특성만 고려하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 세입 부문에서의 분권 상황에 따라 정부 간 기능이 달라 질 수 있다. 지방세입의 자주재원 비중이 높은 북유럽 국가들은 지방재정에서 공공부조의 지출을 모두 부담한다. 소득분배가 중앙정부의 재정기능이라는 영미계열의 정책과는 대조적이다. 중앙정부의 재정조정기능이 확대되면 중앙정부의 법률을 통해 의무적으로 지출해야 하는 지방의 복지비 부담은 보통교부세와 같은 일반재원을 통해 충당할 수도 있다. 과거 일본에서는 보통교부세의 기준재정수요에서 지방의 의무적인 복지부담분을 전액 반영한 경우도 있었다(표 1 참조).

표 1 주요 국가들의 정부 간 공공부조 비용 분담 구조(1998년)

(단위 : %)

| | 한국 (1998년) | | 미국 (1999년) | | 일본 (1998년) | | 영국 (1998년) | | 스웨덴 (1998년) | | 독일 (1998년) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 재정 분담률 | 중앙 | 지방 | 중앙 | 지방 | 중앙 | 지방 | 중앙 | 지방 | 중앙 | 지방 | 중앙 | 지방 |
| | 80 (50) | 20 (50) | 50 ~60 | 40 ~50 | 80 (50) | 20 (50) | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 100 |
| 비 고 | 통합급여 | | 개별급여 | | 통합급여 | | 개별급여 | | 개별급여 | | 개별급여 | |

※ 자료 : 이현주, 외국의 정부간 공공부조 재원부담 방식과 그 배경, 한국보건사회연구원 내부자료 / 일본후생성 (www.mhlw.go.jp)

정부 간 복지재정관계를 지방재정의 세입과 세출의 두 가지 측면에서 고려하면 특정 사업에 대한 적정 기준보조율이라는 단일의 해법만 집중하기보다는 다양한 형태의 제도개선 방안을 도출할 수 있다. 일차적으로 지방의 복지부담이 과중하면 기준보조율을 상향 조정하거나 차등보조를 통해 일부 지자체만 추가적으로 재정을 지원할 수도 있다.

이와는 달리 국세의 지방세 이전과 같이 자주재원을 확충하는 방안과 보통교부세의 재원을 확대하거나 기준재정수요체계를 개편하여 지방재정의 구조를 건전화시키면서 복지비 지출 재원을 지원할 수도 있다. 이는 재정분권에 대한 정치적 접근을 통해 결정된다.

분권의 관점에서는, 지방재정의 자율과 책임성을 높이기 위해 국고보조금보다는 자주재원이나 일반재원의 비중을 높여야 한다. 국고보조금 중심의 정부 간 재정관계에서는 중앙정부가 지방재정 전체를 수직적으로 관리 감독하는 권한이 확대되기 때문에 재정분권에서는 선호되지 않는 대안이다. 또한 세입과 세출 분권의 균형 관점이 적절히 활용되기 위해서는 보통교부세와 복지보조금 정책의 연계가 중요하다. 보통교부세는 안전행정부가 담당하고 복지보조금은 보건복지부와 기획재정부의 소관사항이다. 따라서 관련 부처 간 의견 조정이 원활하지 않을 경우 과소 및 과다 대응의 비효율성이 발생할 수 있다.

### 다. 정부혁신에 따른 정부 간 복지재정관계 개편

주요 국가의 정부 간 복지재정 관계 변화는 특정 보조사업의 기준보조율을 조정하는 방식이 아니었다. 복지사업의 담당 주체를 개편하는 정부 간 관계 개편이 추진되었다. 이는 새로운 집권과 분권체계를 설계하는 것이며 중앙-광역-기초의 중첩된 의사결정 체계를 단순화하는 재정관리 혁신이다.

신재정연방주의로 표현되었던 1980년대 미국 복지보조금제도 개편의 실제 이유는 연방정부의 재정위기 문제였다. 재정위기를 겪고 있던 레이건 행정부는 개별보조를 분야별 포괄보조 묶어 지원하면서 재원 총량을 축소하였다. 대신 지출의 재량을 확대하여 재원총량과 집행 자율을 교환하였다. 아동복지, 정신보건, 지역사회개발에서 개별 보조사업들이 포괄보조로 전환되면서 25%의 재원이 축소되었다(Anton, 1997). 두 번째 조치로서 중앙정부의 재정책임을 지방정부로 이전시키는 복지재정 분권화(기능이양)를 추진했다. 클린턴 행정부에서는 재정혁신의 일환으로 'TANF' 라는 새로운 포괄보조제도를 도입하여 연방정부와 주정부 간 사회복지에서 성과계약체계를 운영하기도 했다.

미국과 마찬가지로 일본 역시 중앙정부의 재정적자에 대한 대안으로 재정분권화가 추진되었다. 즉, 1980년대 일본에서 정부 간 관계 변화는 분권화 방향이었다. 핵심은 사회복지였다. 국고보조금, 지방교부세, 그리고 지방세 개혁을 패키지로 연계하여 추진하였던 삼위일체개혁은 일본의 정부 간 관계에 상당한 변화를 가져왔다. 전체적으로 사회복지에서 지방정부의 재정적 역할과 비중이 확대되었다. 1979년에 노인복지지출에서 중앙정부 재정이 60% 정도였는데, 1987년에는 25%로 감소되었고 지방정부의 몫은 60%까지 증대되었다. 1986년





에는 아동복지 프로그램에서도 정부 간 책임 비중이 역전되었다(Muramatsu, 2001). 1990년대 이후에도 분권정책이 지속되었다. 1999년도의 분권개혁의 핵심은 특별지방행정기관의 지방이양이었다. 561개 사무항목 가운데 398개가 지방으로 이전되었다. 일본은 사회복지지출 부담을 지방정부로 전가하면서 중앙정부의 재정적자 문제를 해결하려고 했는데, 결과적으로는 중앙과 지방 모두 재정위기를 겪게 되었다.

영국은 집권화 방식으로 정부 간 복지정책 관계를 개편하였다. 사회복지분야에서 지방정부의 기능적 범위를 축소하여 지방특별행정기관으로 기능을 이양했다(Wollman, 2004). 대처 이후에 집권한 블레어의 노동당정부에서도 기존의 기조들이 유지되었다. 중앙정부는 지방정부가 필요 이상으로 큰 조직과 인력을 유지하고 있으며 비용-효과적이지 못하였다고 인식했다. 이에 따라 지방정부의 기능을 축소하고 대신 중앙정부가 직접 복지기능을 수행하는 방식의 혁신을 추진했다. 영국정부의 재정기능은 대부분 사회개발에 관한 것이기 때문에 재정혁신의 영향은 사회복지 분야가 가장 많이 받는다.

## 3. 사회복지보조금의 기준보조율 현황과 쟁점

### 가. 기준보조율

국고보조금제도의 근간은 법정 기준보조율이다. 사업별로 중앙과 지방 간 재정분담비율을 국가가 법률로 지정하고 있다. 현재의 기준보조율제도에서 발생하는 쟁점은 다섯 가지 정도로 정리된다.

첫째, 기준보조율의 적정 수준의 문제가 있다. 부랑인보호시설이나 한센환자 보호시설과 같이 순수 국가목적 사업에도 지방비 부담이 강제되어 있다.[1] 100% 보조사업이 많은 농업분

1) 1980년대에 지방자치가 실시되지 않았으며 지자체가 중앙정부의 일선행정기구였을 때 설정된 기준보조율이 그대로 유지된 대표적인 사례이다. 지방자치제 실시 이후 이와 유사한 시설이 입지할 경우에는 지방비 부담 보다는 중앙정부로부터 추가 지원금을 받아야 하는 재정 특성이 있다.

야 기준보조율과는 대조적이다. 전체적으로 복지사업의 기준보조율은 사회안전망에 속하는 기초복지서비스를 중심으로 50% 이상의 수준에서 설정되고 있는데, 1980년대의 잔여적 복지정책 기조가 기준보조율 구조에서 그대로 지속되고 있다. 당시 사회복지는 임의적이고 시혜적인 프로그램으로 관련 재정부담 규모가 크지 않았다. 이에 따라 1990년대 후반의 사회안전망 지출과 2000년대 중반의 보편적 사회서비스를 통한 사회기반투자와 같은 사회정책 기조 변화가 반영되지 않고 있다.

기초적인 복지 프로그램에서 높은 수준의 복지보조율이 적용되지만 지자체의 의사와 관계없이 국가가 법률로 지정한 의무적 지출 부문에 지방비 부담을 의무화하는 것은 타당하지 않을 수 있다. 지자체가 수급자 판정 기준을 운영하기 때문에 지방재정력에 따라 의무적 기초복지서비스의 현실적인 수준이 달라 질 수 있다. 보육료 지원과 같이 출산장려를 위해 보편적 사회서비스로 전환된 사업의 기준보조율이 50%(서울 20%)로 낮게 설정된 것은 특히 문제이다.

둘째, 국고보조금 신청주의와 전국 표준의 기준보조율이 적용되고 있어 지역사회 양극화와 지자체 재정격차 상황을 적절히 반영하지 못하고 있다. 또한 지역 간 복지수급자의 생활여건도 고려되지 않고 있다. 기초적인 복지서비스는 주민들의 지역 거주에 상관없이 표준적인 서비스 혜택을 받아야 한다. 하지만 복지 수급권자의 지리적 분포를 국고보조율에서 고려하지 못하면서 지방재정 여건에 따라 불리하게 혜택이 부여될 위험요소가 잠재되어 있다(표 2 참조).

**표 2 정책분야별 기준보조율 분포 비교(예시)**

(단위 : %)

| | 100 | 70~80 | 50 | 20~40 | 정액 |
|---|---|---|---|---|---|
| 보건복지 | | -기초 생계급여(80/50)<br>-기초 교육급여(80/50)<br>-기초 의료급여(80/50)<br>-장애인 보장구 등(80/50)<br>-저소득모자 · 부자가정지원(80/50)<br>-한센환자보호시설 운영(70/50)<br>-부랑인보호시설운영(70/50)<br>-부랑아보호시설운영(70/50)<br>-장애수당 등(70/50)<br>-기초노령연금(70/50) | -지방공사의료원(수기능강화정)<br>-한센양로자 지원<br>-전염병예방접종 약품지원<br>-공립정신질환자 시설<br>-병원선건조 및 운영지원<br>-치매전문 요양병원 건립 | -선천성대사 이상검사(40)<br>-정신질환 진료시설(30) | -공중보건의사 진료활동비 |
| | | -결핵환자보호시설운영(70)<br>-응급의료사업 지원(70)<br>-화장장 · 납골당 · 화장로(70) | | -사회복지보장시설 및 장비<br>-영·유아보육시설 및 장비지원<br>-영·유아 보육사업(50/20) | |
| 농업 | | -침수지배수개선<br>-국가관리방조제<br>-지표수보강 농업용수<br>-농업용수(암반관정)<br>-원원종 및 원종생산 | -밭기반 정비(80)<br>-일반경지정리(80)<br>-기계화경작로확 · 포장(80)<br>-농업용수개발(가뭄대비, 80)<br>-대구획 경지재정리(80)<br>-토양개량사업(80)<br>-도서종합개발(70)<br>-농수산물도매시장건설(70) | -농업전문인력 양성교육<br>-지역농업개발센터<br>-도 농업기술원 등<br>-농업기계화 훈련지원 | -중소농고품질 농업생산(40)<br>-간이집하장(40)<br>-농산물 공판장건설(40)<br>-축산분뇨처리시설 (30)<br>-농수산물규격출하(20)<br>-농촌특산단지육성(20)<br>-과수 · 채소등 생산유통(20) | -소규모농업 기반시설<br>-농공단지조성<br>-농어촌오폐수처리 시설지원<br>-농림계 특성화대학 등 |

※ 주 1 : 기초노령연금(70/50)의 50은 서울시에 대한 보조율. 다른 경우도 동일함
※ 주 2 : 생계급여, 의료급여, 보육료지원, 기초노령연금에서는 차등보조율제도가 별도로 운영됨
※ 자료 : 보조금관리에 관한 법 시행령

셋째, 기준보조율에 대한 지방비 매칭이 의무화되어 있고 중앙의 표준적 관점에서 복지지출이 확대되면서 지방자치 부활 이후 자율적인 주민복지 프로그램 개발 운영 여지가 협소해지고 있다. 정부 간 복지재정관계에서는 지방자치의 부활과 같은 정치적 가치들이 제대로 고려되지 않고 지자체는 수직적인 복지전달체계의 일선기관으로 인식되고 있다.

넷째, 수도권 지자체 간 기준보조율에서 형평성 쟁점이 있다. 이는 서울특별시만 불리한 복지분야 기준보조율체계가 운영되기 때문이다. 70% 이상 기준보조율인 보건복지 보조 사업 13개 가운데 8개 사업에서 서울의 보조율은 50%로 낮다. 기준보조율이 50%인 영유아보육사업에서는 서울에 대한 기준보조율은 20%에 불과하다. 중앙정부는 20%만을 보조하면서 서울에 대해 전국 표준의 국가 정책을 시행하도록 규제하고 있어 복지보조사업에서 지자체의 재량권을 상당히 제약하고 있다.

다섯째, 사회복지사업에서는 기초자치단체 중심으로 복지사업을 수행하도록 규정하고 있으며 국고보조율 관리에서도 광역자치단체의 사업 조정 기능을 인정하지 않고 있어 광역화에 따른 관리적 효율성을 창출하기 힘든 구조가 형성되어 있다. 사회복지서비스의 지리적 외부성과 광역지자체의 재정여건이 제대로 반영되지 않고 있다. 주요 사업에는 광역-기초 분담비율을 지방재정법에 규정하면서 광역단체의 조정 재량은 더 협소해졌다.

### 나. 차등보조율

기존의 '보조금 관리에 관한 법' 에서도 차등보조율을 인정하는 조항이 있었지만 실제 활용되지는 않았다. 하지만 2000년대 중반부터 지방재정에서 복지보조금 부담이 급증하면서 재정력이 취약한 자치구를 중심으로 정부 간 복지재정관계에서 적지 않은 갈등이 발생하였다. 이에 따라 정부는 생계급여, 의료급여, 영유아보육료지원, 그리고 기초노령연금에 대해 차등보조율제도를 설계・실시하였다. 차등보조의 기준은 재정자주도와 사회복지비 비율이다.

차등보조율체계를 도입한 것 자체는 의미있는 개선 조치이다. 하지만 체계적인 공론화 과정을 거치지 않고 임의적으로 설계되면서 적지 않은 쟁점들이 잠재되어 있다. 첫째, 차등보조 대상 사업 선정의 원칙이 없었다. 당시 시점에서 복지비 부담이 큰 네 가지 사업에 한정하여 임의적으로 대응하였을 뿐이었다. 지자체의 갈등에 대한 편의적 대응일 뿐이었다.

둘째, 차등화 기준 지표에서 문제가 있다. 재정자주도는 사후분석지표(상대적 지표)로서 사전정책설계 지표(절대적 지표)로는 부적절하다. 재정력지수 등과 상관관계 고려하면 지표 선택에 따라 적용단체가 바뀔 수 있다. 재정자립도 역시 마찬가지 특성이 있다. 사회복지비 지표에서도 지자체의 복지재정 부담을 정확히 반영하는 데 한계가 있다. 지방세출 기능별 분류가 자주 개편된다는 점도 동 지표사용의 적합성에 의문이 제기되는 이유 가운데 하나이다.

셋째, 지자체 유형별 재정 특성을 고려하지 않고 획일적으로 적용한 것은 제도의 합리성 자체에 의문을 가지게 한다. 지방재정구조에서 광역시와 도 그리고 도본청과 시군의 관계와 시본청과 자치구의 관계는 세입과 세출에서 재정적 맥락이 차별적이다. 자치구와 시군을 동일한 기초지자체로 전제하여 차등화한 것은 적절하지 못한 접근이다.

넷째, 기초복지에서 인하보조율을 적용하는 것은 적절하지 않다. 인하보조율은 재정여건이 상대적으로 우수한 지자체에 대해 일종의 징벌적인 보조금 추가 부담이라는 성격이 있기 때문이다. 국민기초생활보장법에서 보장하는 기본적인 국가의 의무사항을 실천하기 위한 재원구성에서 인하보조율을 적용하는 것은 중앙정부의 재정책임을 축소시키는 것이 된다.

다섯째, 차등보조율 조치를 적용하면 대도시 자치구에만 유리하게 되는 현실의 결과가 창출되었는데, 이는 제도의 타당성 자체에 의문을 가지게 한다. 차등보조율은 결과적으로 자치구를 위한 재정 조치인데, 전체 기초자치단체 모두를 대상으로 설정한 재정조정제도로 운용하는 것은 적절하지 않다. 또한 단순 지표상으로 자치구의 복지재정 부담이 높은 것으로 계산되지만 현실에서는 낙후된 농어촌지역의 복지는 구조적 사각지대에 있다. 지금과 같은 차등보조에 따라 중앙정부의 복지재정 정책이 지역불균등성을 심화시킬 수도 있다.





## 4. 사회복지보조금의 적정보조율 설정을 위한 대안 구상

### 가. 기준보조율 재설계를 위한 선행 연구들

국고보조사업의 기준보조율이 임의적으로 설정되었고 1980년대 사회경제적 상황이 전제되었기 때문에 논리적인 체계성을 갖추어 재정립해야 한다는 연구들이 다수 있었다. 경제학의 관점에서는 재정사업의 외부효과에 따라 기준보조율을 유형화하였으며 행정학에서는 사무의 특성에 따른 대안을 제시하였다(표 4 참조).

표 4 기준보조율 관련 기존 연구

| 구 분 | 유형화기준 | 유형화단계 | 기준보조율 | 비 고 |
|---|---|---|---|---|
| 임성일 서정섭 (1991) | 누출효과 | 전국적<br>지역적<br>국지적 | 100%<br>75%<br>62.5%<br>50% | 누출효과 측정 및 기준보조율 적용에 대한 구체적인 방안을 제시하지 않음 |
| 김정훈 (2000) | 법률상 사무배분 | 고유사무<br>단체위임<br>기관위임 | – | 사무배분과 사업성격 기준을 동시에 적용하여 613개 사업의 유형화.<br>유형별 기준보조율을 제시하지는 않음 |
| | 사업성격 | 지역사무<br>개인사무<br>누출효과 | | |
| 이창균 (2001) | 보조사업 성격과 자치단체 사무성격 | 국가적사무<br>국가우선/정책사무<br>광역적/지역파급효과<br>지역적사무 | 100%<br>80%<br>60%<br>40% | 각 유형별 대상사업 기준을 제시하고 있으나 적용 기준보조율에 대한 구체적인 논거를 제시하지 않음 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 권오성외 (2005) | 법률상 사무배분과 외부효과 | 기관위임/고외부효과<br>기관위임/중외부효과<br>단체위임/고외부효과<br>단체위임·중외부효과<br>단체위임/저외부효과<br>기관위임/저외부효과 | 100%<br>70%<br>70%<br>50%<br>30%<br>정액 | 설문조사에 의해 외부성 평가.<br>설문조사결과와 소수 전문가에 의한 직관적인 외부효과 평가에 큰 차이가 없음.<br>적용 기준보조율에 대한 구체적인 논거를 제시하지 않음 |
| 문병기 (2008) | 성격유형과 정책효과 (외부효과) | 국가기본정책<br>정책유형<br>공공재적 성격<br>파급효과 / 예산규모 | 100%<br>80%<br>60%<br>40% | 정률사업과 정액사업을 일차적으로 분류.<br>세부기준별 서열 가중치 부여 후 표준점수화하고 5개 지표의 단순평균치 도출 |

※ 자료 : 최병호 외, 2012

그런데, 국고보조사업에서는 지방재정의 여건과 사업의 특성 그리고 정치적인 성격 등이 복합적으로 얽혀있어 일률적으로 기준보조율체계를 개편하는 것이 현실적으로 용이하지 않다. 선행연구에서 국고보조금제도의 개편 필요성과 개편 방향에 대한 논의가 있었지만 국고보조금 대상사업의 수는 계속 증가하고 기준보조율의 구조는 더 복잡해지고 있다. 기획재정부에서 보조사업을 통제하려는 노력이 없었던 것은 아니지만 중앙의 개별 부처에서는 매년 많은 국고보조사업을 양산하였다.

선행연구에서는 기준보조율의 대안을 설계하면서 전체 국고보조사업을 하나의 기준만 적용했다. SOC와 사회복지는 사회경제적 그리고 재정적 특성이 다르다는 점이 고려되지 않았다. 또한 정부 간 재정관계에서 '자치' 요소도 핵심변수로 설정되지 않았다. 지자체의 신청과 재량 정도에 따라 기준보조율을 달리 설계할 수 있는 여지도 있다. 이에 따라 지방자치 요소와 복지보조사업의 특성을 고려할 수 있는 대안적인 기준보조율체계를 모색할 필요가 있다.

## 나. 사회복지보조금의 기준보조율 재설계를 위한 기본 전제

### 1) 지방분권의 조건

현행 국고보조금제도에서는 지방자치제도가 부활된 환경 변화를 고려하지 않고 1980년대 중반의 기준보조율체계를 그대로 유지하고 있다. 지방자치의 분권 가치를 고려할 때 기준보조율체계에는 세 가지가 우선 반영되어야 한다.

첫째, 기준보조율의 수준에 따른 지자체의 재원관리 권한(재량)의 범위가 설계되어야 한다. 지방자치단체가 자치재정 권한을 보유하기 때문에 보조사업에 대한 재원관리에서도 기준보조율 수준에 따른 권한 규정이 필요하다. 또한 낮은 기준보조율을 적용하면서 표준화된 지침을 획일적으로 적용하는 집권적 정부 간 관계의 관행도 개선해야 한다. 지방자치단체의 실질 참여를 보장하지 않으면서 중앙 일방적으로 보조사업을 신설하는 관행에 대한 재검토가 필요하다. 특히, '자치' 재정의 가치를 기준보조율에 적용하여, 50% 이상의 기준보조율 사업은 보조율의 적정성과 지자체 재량을 전체적으로 재설계해야 한다.

둘째, 실질적 신청주의 운용과 의사결정 참여 정도에 따른 기준보조율 설정이 필요하다. 국고보조사업은 원칙적으로 자치단체의 신청에 의해 추진되어야 하며, 지방비 부담과 관련해서 지방의 재정의사결정 참여가 실질적으로 수반되어야 한다. 지방의 실질적인 신청주의가 적용되지 않는 사업에서는 원칙적으로 높은 수준의 기준보조율이 설정되어야 한다.

셋째, 기준보조율은 지방자치단체의 재정특성과 상관없이 보편적으로 적용해야 한다. 사회복지분야 사업의 기준보조율에서 서울특별시만 절대적으로 불리한 현행 보조율에 대한 논리적 근거가 없다. 다른 보조사업에서는 그러한 규정이 없다. 서울의 재정여건이 유리한 것은 사실이지만 과거와 달리 개인별로 산정되는 사회복지 수요의 규모 자체가 크고 지속적으로 증가한다는 점이 고려되어야 한다. 정부 간 재정관계에서 서울은 보통교부세를 교부받지 않는 상황에서 국고보조율까지 낮게 적용받으면 이중의 불이익이 부가되는 것이다.

### 2) 사회서비스 사업의 사회경제적 특성에 따른 조건

현행 보조금제도는 사회복지정책이 정립되지 않았던 1980년대 상황을 반영한 것이다. 1990년대 말부터 국민기초생활보장체계가 정립되어 사회안전망을 위한 기초복지는 국가의 '시혜'가 아닌 국민의 '권리'로 보장되었다. 2000년대 중반 이후부터는 전국민을 대상으로 생활보장이 강화되었으며 2013년도부터 시행되는 사회보장기본법에는 잔여적 사회복지서비스를 포함하여 일곱 가지 분야의 사회서비스에 대한 국가의 책임과 국민의 권리가 보장되

었다. 이러한 사회정책에서 사회서비스의 종류와 지출 규모에 대한 질적 변화들이 현행 보조금제도에서 고려되지 않고 있다.

첫째, 사회복지서비스의 재정 특성을 고려할 때, 기준보조율의 설계 방향은 자원배분의 특성을 가지는 SOC 보조사업과 달리 접근해야 한다. 복지 보조사업의 실제 혜택은 수급자 개인에 국한되는 경우가 많다. 따라서 지역개발 분야와 달리 직접적인 파급효과는 개인 혹은 국지적 범위에 그치는 경우가 대부분이다. 특히 복지시설이 아닌 개인서비스의 경우, 사회복지 관련 법안이 적용되는 지리적 범위는 전국적이지만 재정지출에 따른 수혜의 범위는 개인과 가구 수준에 국한된다. 따라서 파급효과를 기본적인 기준으로 삼아 접근하는 자원배분 관련 사업과는 다른 관점에서 접근해야 한다.

둘째, 복지수요의 지속적인 증가를 예상할 때, 정부 간 복지재정관계 정립을 위한 중앙·지방간 합의가 필요하다. 국가최소수준 원칙이 전제되어 있는 잔여적 복지서비스의 사회안전망 프로그램(국가책임)과 지역별로 다양하게 제공될 필요가 있는 생활보장의 사회서비스 프로그램(지방책임)으로 구분할 경우에는 파급효과의 지리적 외부성 기준을 적용하기보다는 복지보조사업의 사회적 특성에 따라 기준보조율을 유형화하는 작업을 시도할 수 있다.

셋째, 사회복지서비스에서 정부 간 재정분담 구조의 보편성 쟁점을 고려해야 한다. 복지사업의 기준보조율 유형 구분은 사업 특성에 대한 사회적 합의가 전제되어야하기 때문에 절대적 기준을 설정하기 어렵고 보편적 논리에 기초하여 접근틀을 정립하기 힘들다. 사회적 합의 혹은 사회적 정의는 국가 및 시대별로 달라 표준화된 규범이 성립되지 않다. 이러한 가운데 중앙과 지방 간 복지재정 기능 분담의 구조는 좀더 복잡한 맥락을 형성한다.

지방자치의 역사적 특성, 국가의 세원에서 중앙과 지방재정의 분담 구조, 경제(지역)개발 기능에서 정부 간 재정기능 분담 등이 동시에 상호작용하는 가운데 사업별로 분절적으로 기준보조율이 설정되었다. 이에 따라 일관성있는 기준보조율체계를 설계하는 것이 현실적으로 쉽지 않다. 따라서 이와 같은 맥락을 인정할 경우에는 국고보조사업의 전체를 대상으로 기준보조율체계를 재정립하기보다는 쟁점이 되는 개별사업 중심으로 정부 간 협의를 통해 접근하는 것이 효과적일 수도 있다.





### 3) 복지보조사업의 유형화 기준

#### ① 제1기준 : 보조사업의 사회적 성격 기준

사회보장기본법에서는 국가가 국민들에게 보장해야 하는 사회보장의 내용을 사회보험, 공공부조, 사회서비스의 세 가지로 구분하고 있다. 국민연금과 같은 사회보험은 조세 이외의 개인별 부담금으로 재원을 마련하는 것이 원칙이기 때문에 국고보조사업 논의에서는 공공부조와 사회서비스를 구분하여 접근하는 것으로 논의 초점을 좁힐 수 있다.

공공부조는 전통적인 소득분배 정책에 해당하는 것으로 저소득 취약계층에 대한 기초적인 생활을 보장해 주는 사회안전망 프로그램으로 구성된다. 사회서비스에서는 복지, 고용, 문화, 교육, 환경 등을 포함한 일곱 가지 하위 영역에서 사회기반을 확충하고 일상생활을 지원하는 프로그램들이 많다. 따라서 정부 재정사업으로 추진되는 복지분야의 국고보조사업은 사회보장기본법의 취지를 고려할 때 기초생활보장, 사회기반투자, 일상생활지원으로 유형화할 수 있다.

기준보조율을 설계할 때 사회안전망 프로그램에서는 관할구역에 따른 재정적인 외부성 문제를 해결하기 위해 중앙정부의 적극적인 재정역할이 필요하다. 이에 따라 기준보조율은 높게 설정되어야 한다. 이는 지방자치단체의 재정력 수준에 상관없이 국민 모두가 기초적인 복지서비스를 받을 권리가 있다는 점이 전제가 되는 것이다. 서비스 대상은 자산과 소득에 따라 선정되며 사회정의의 가치를 지역단위로 확대할 경우 지리적 정의에 해당한다. 지자체의 재정능력에 따라 복지서비스 수혜 수준이 달라지거나 지자체 재정지원에서 자격요건의 엄격한 적용 등을 통해 암묵적으로 배제되어서는 안 된다.

사회기반투자와 일상생활지원 프로그램들은 지역별 서비스의 다양성을 인정하는 것으로 기초생활보장사업과는 성격이 다르다. 관련 서비스들은 지역주민들의 '욕구' (Need)에 따라 공급되어야 하고 주민 모두가 서비스 대상으로 설정되는 보편성 가치가 중요하다. 일반적으로 기초생활보장 사업의 경우보다는 낮은 기준보조율이 적용되며 지방의 주도적 사업 수행 및 성과책임이 높은 일상생활지원 프로그램에서는 장려적 의미에서 보조금이 지원되기 때문에 기준보조율은 사회기반투자 사업보다 더 낮게 설계될 수 있다.

그런데, 각 유형 내에서도 지자체의 관리 재량 혹은 서비스의 내용과 수준의 다양성 정도

에 따라 기준보조율을 달리 적용할 수 있다. 이와 관련된 변수로서는 현금, 현물(시설), 바우처 등과 같이 복지사업의 운용수단에 대한 것이다. 현금은 중앙정부가 기준을 설정하면 지자체에서 운용재량이 거의 없다. 현물과 바우처는 지자체의 복지정책 집행관리 단계에서 어느 정도의 재량을 인정할 수 있으므로 이 경우에는 자체 효율화 노력과 책임을 강조하여 상대적으로 기준보조율을 낮게 설정할 수 있다.

**② 제2기준 : 지방자치단체의 재정사업 재량 기준**

복지보조사업에서 지자체의 재량은 다양한 형태로 제공될 수 있다. 개인서비스의 경우에는 대상자 선정 기준과 서비스 제공 수준 및 기간에서 재량을 부여할 수 있다. 사업에 따라서는 중앙정부의 보조사업을 해당 지자체에서 선택할 수 있는 재량의 여지가 있다. 시설서비스의 경우는 시설의 형태와 기준 그리고 관리 주체 등에서 지자체의 재량을 인정할 여지가 있다. 국고보조사업은 개별 사업단위별로 연도 말에 엄격한 지불정산 업무가 부과되는데, 미집행 잔액의 이월 및 정리, 사업비 지출용도 및 단가 등과 같이 정산과정에서 지자체에 대한 재량을 인정할 부분도 적지 않다.

지방자치단체의 집행재량이 클수록 기준보조율을 낮게 적용하는 것이 합리적인 것으로 전제할 수 있다. 다만, 자치단체의 집행재량을 허용할 것인지 여부를 판단하는 기준과 법적으로 허용되어 있는 재량과 현장에서 실제 활용할 수 있는 재량의 정도 그리고 현장 실무자들이 실제 사용하는 재량 수준 등은 시기와 국가별로 다양할 수 있다.

## 다. 사회복지 보조사업에서 기준보조율 체계 구상

### 1) 사회안전망 보조사업의 기준보조율

사회안전망 프로그램으로서 전국에 표준적으로 공급되어야 하는 사업은 소득과 건강을 보장하는 구사회적 위기대응 사업을 포함하여 저소득 취약계층에 대한 기초적인 생활을 보장하는 대표적인 사회복지서비스가 해당된다. 중앙정부의 지침에 따라 자산과 소득을 기준으로 수급자가 선정되면, 소재지와 거주형태 그리고 해당 관할구역의 지방자치단체 재정여건과 관계없이 동일한 복지서비스가 수급자에게 제공되어야 한다.





이러한 기초복지사업에서 현금을 정책수단으로하는 보조사업의 기준보조율은 90% 이상의 높은 보조율을 적용할 필요가 있다(제 Ⅰ 유형). 다만, 서비스 내용과 수준에서 자치단체별 다양성이 인정될 수 있어 현물(시설)과 바우처를 이용하는 사업의 기준보조율은 80%를 적용할 수 있다(제 Ⅱ 유형). 중앙정부의 표준화된 지침에 따라 실시되는 기초적인 사회복지 사업에 속하지만 지역의 다양성을 인정할 수 있는 사업에는 70%의 보조율을 적용한다(제 Ⅲ 유형).

### 2) 사회기반투자사업의 기준보조율

사회기반투자사업은 저출산 고령화, 근로빈곤, 양극화, 청년실업, 가족해체 등과 같은 신사회위기 극복을 위한 사회서비스 사업들이다. 전통적으로 가족과 지역사회에서 비공식적으로 담당하였던 사회서비스 기능들이 최근 가족과 공동체 해체에 따라 사회적으로 대응해야할 필요성이 높아진 영역이다.

대표적인 사업으로 노인 및 아동돌봄, 청소년 상담 및 정서발달지원, 다문화가족서비스, 영유아보육서비스 등과 같은 사회서비스가 해당되는데 '기초생활보장' 사업과 구분하여 사회실패를 극복하기 위한 '사회기반투자' 사업으로 분류할 수 있다. 사회적으로 보편적 대응이 필요하다고 인정되는 사회기반투자 사업은 지방자치단체의 책임을 높여 지역별로 다양하게 운영해야 한다(그림 1 참조).

그림 1 복지보조사업의 유형과 기준보조율

| 집행재량 | 복지사업의 사회적 성격 1 기초생활보장 (중앙정부 책임) | 2 사회기반 투자 (중앙 · 지방 협력) | 3 일상생활 지원 (지방자치단체 책임) |
|---|---|---|---|
| 1 낮음 | Type Ⅰ (생계급여) (90%) | Type Ⅱ (80%) | Type Ⅲ (70%) |
| 2 중간 | Type Ⅱ (지역자활센터 운영) (80%) | Type Ⅲ (노인돌봄) (70%) | Type Ⅵ (60%) |
| 3 높음 | Type Ⅲ (70%) | Type Ⅵ (청소년 상담지원) (60%) | Type Ⅴ (경로당 지원) (50%) |

중앙정부의 사업지침에 따라 수급자가 지정되는 가운데 지방에서 사회서비스 사업을 위탁 수행하면서 광역차원에서 사업운영의 집행재량이 인정될 수 있는 경우에는 70% 보조율을 적용한다(제Ⅲ유형). 수급자 선정 기준을 기초자치단체가 재량으로 설정하여 폭넓은 집행재량을 행사할 수 있는 사회서비스 사업은 60%의 기준보조율을 적용하였다(제Ⅳ유형). 다만, 기본적으로 사회기반 확충을 위한 보편적 사회서비스 사업의 특성을 가지고 있으나 전국 지자체에서 일정 수준 이상의 사회서비스 수준을 유지하도록 중앙정부가 표준 지침을 통해 권고하는 사업에 대해서는 80% 보조율을 적용하였다(제Ⅱ유형).

### 3) 일상생활지원 프로그램의 기준보조율

지방자치단체에서 자율적으로 사업을 설계하는 자체예산의 사회서비스 성격을 가지고 있지만 중앙정부가 사업 확대를 장려하기 위해 국고보조금을 지원할 수 있다. 이와 같이 주민들의 일상생활을 지역별로 다양하게 지원하는 보조사업(일상생활지원 사업)은 50%의 보조율을 적용하였다(제Ⅴ유형). 그런데 사업 성격은 지방자치단체가 자율적으로 설계·운용하는 자체 사업이지만 중앙정부가 사업운영에 개입하는 정도가 높을 경우에는 지자체의 집행재량 정도에 따라 70% 보조율과 60% 보조율을 적용할 수 있다.

## 5. 맺음말

정부의 사회지출은 OECD 회원국 가운데 최하위 수준이기 때문에 사회서비스의 규모가 과다하여 정부 간 재정관계의 쟁점이 발생하는 것은 아니다. 제도 도입 및 사업 확산의 속도와 정부 간 재정기능 분담체계가 적절히 정비되지 못하여 발생한 문제들이 많다. 국고보조금 운영체계는 1980년대 중반에 설계하였던 낡은 제도로 계속 운영되고 있다. 따라서 1990년대 중반의 지방자치 부활과 재정분권, IMF 경제위기 극복을 위한 사회안전망 확충, 2000년대 중반의 사회기반투자 정책, 그리고 2013년 전부개정된 사회보장기본법에서 국가의 의무와 국민의 권리 등을 실천할 수 있는 정부 간 재정관계 변화 과제들이 거의 고려되지 못하고 있다. 따라서 재정환경 변화를 고려하는 새로운 국고보조체계를 설계하고 사회적인 합의를 형성해야 한다.





그런데 국고보조제도의 현실에서 보편적으로 적용할 수 있는 최적의 기준보조율에 대한 논리적 근거는 없다. 시대와 상황에 따라 가변적이기 때문에 이해관계자의 타협과 협력에서 적정 수준의 균형점을 모색해야 한다. 당사자 간에 고정된 가치 지향을 전제하면 새로운 균형을 만드는 것은 불가능하다. 권력관계에서 힘의 정치만 남게 되며 합리적 담론보다는 정치와 사회 운동의 장(場)만이 기능하게 된다.

정부 간 재정관계에서 권력관계가 개입하면 중앙정부는 항상 갑(甲)이 된다. 지방자치단체를 재정적으로 통제할 수 있는 다양한 수단들을 가지고 있으며, 각종 국고보조재원의 유치과정에서 지방자치단체는 죄수의 딜레마 상황에 직면하기 때문에 지자체 전체가 하나의 의견을 수렴하여 중앙에 제시하지 못한다. 이러한 상황에서는 합리적인 제도 개편의 담론이 형성되지 않는다.

기준보조율 개편이라는 좁은 범위의 논의를 벗어나는 것도 의미있는 접근이다. 정부 간 복지보조금의 갈등은 재정부담 이상의 의미가 있다. 자치구의 복지재정 부담이 문제이지만 서울의 자치구를 제외하면 복지사업에 자치구의 재원 비중은 10% 미만이다. 많은 복지사업들이 중앙-광역-기초의 중첩된 수직관리체계를 통해 운영되고 있는데, 최근 유행하는 정부혁신의 방향과는 거리가 있다. 행정과 정책에서는 결과지향적인 개혁이 지속되고 있지만 국고보조사업은 시대의 명제를 반대로 거슬러 갔다. 수직적인 관리감독 체계가 강화되면서 책임소재가 불분명하게 되고 서비스 확대 노력보다는 중층적인 권력관계만 강화되고 있다. 복지재정 갈등은 수직적 관리 통제에서 비롯된 것일 수도 있다.

보편적 사회서비스는 다양성이 중요한 만큼 지방자치단체의 적극적인 역할이 중요하다. 따라서 지방의 자주재원을 확충하면 사회복지분야의 국고보조 형태의 사업추진을 축소하고 지방의 자체 재원을 통해 복지재정 기능을 활성화시킬 수 있다. 분권교부세의 경우와 같이 잘못된 분권보다는 제대로된 '착한 분권'이 필요하다. 이와 달리 중앙정부 차원에서 직접 사업을 수행하여 의사결정 및 행정관리 비용을 절감해야 하는 보조사업도 있다.

복지 사업의 종류와 재정규모가 확대되면 지자체에 기관위임시키는 관행을 해결해야 한다. 중앙정부의 각종 지방특별행정기관이나 산하기관의 지방사무소를 통해 직접 사업을 운용하는 '착한 집권'도 필요하다. 이와 같은 새로운 분권과 집권 혁신과정을 통해 중앙-광역-기초가 중층으로 개입하는 보조사업의 수를 축소하고 정부 간 기능과 책임을 공유하는 예외

적인 사업에 대해서만 기준보조율을 재설정하면 정부 간 재정갈등의 영역과 해결해야할 문제의 장이 명확하게 정리될 수 있다.

## 참고문헌


- 권오성, 국고보조금의 보조율 체계에 관한 연구, 한국행정학회 2006년 춘계학술대회 발표논문, 2006
- 문병기, 정책효과 정량화 모형을 위한 탐색적 연구 : 국고보조사업 기준보조율 합리화를 중심으로, 한국정책과학학회보, 12(3), 2008
- 이재원 외, 사회복지분야 재정분담 적정화를 위한 국고보조금제도 개편방향, 보건복지부 · 한국지방재정학회, 2007
- 이재원, 포괄보조 방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용 과제, 한국지방재정논집, 14(1), 2009
- 이재원, 사회서비스정책의 지향가치와 활성화 과제, 사회서비스연구, 1, 2010
- 이창균, 국고보조금의 보조율과 지방비 부담에 관한 연구, 한국지방재정논집, 6(2), 2001
- 임성일 · 서정섭, 국고보조사업의 기준보조율 조정방안에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1991
- 최병호 외, 국고보조사업의 국가 · 지방간 재원분담체계 개선, 행정안전부 · 한국지방재정학회, 2012
- 최병호, 재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색, 한국지방재정논집, 12(1), 2007

- Anton, T.J, New Federalism and Intergovernmental Fiscal Relationships : The Implications for Health Policy, Journal of Health Politics, Policy and Law, 22(3), 1997
- Boadway R, Inter-Governmental Fiscal Relations : The Facilitator of Fiscal Decentralization, Constitutional Political Economy, 12, 2001
- Muramatsu, M, Intergovernmental Relations in Japan : Models and Perspectives, World Bank Report No 37178, 2001
- Oates, W, Fiscal Federalism. New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1972
- Pinch, S, Cities and Services, London : Routledge & Kegan Paul, 1985
- Skelcher, C, Governing Communities : Parish-Pump Polities or Strategic Partnerships, Local Government Studies, 29(4), 2003
- Wollman, H, Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France : Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations, Local Government Studies, 30(4), 2004