국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석

2016. 12.

김 현 아

KIPF 한국조세재정연구원

서 언

한 나라의 이전재원 제도는 경제규모, 1인당 소득수준, 인구집중 정도, 중앙과 지방의 재정관계, 지방자치 수준 등 다양한 요인에 의하여 결정된다. 글로벌 경제로 지구촌이 하나가 된 요즈음에는 외부로부터의 경기 충격에 지역경제가 얼마나 내구적으로 견딜 수 있겠는가가 중요한 재정지표이며, 이를 조정하는 가장 효과적인 수단이 정부 간 이전재원 제도이다. 과거 이전재원의 고유목적인 자원배분의 효율성과 지역 간 형평성뿐만 아니라 경기조절 기능이 더해져 정부 간 보조금은 단기간적인 성과가 지역경제에 직접적인 영향을 주는 핵심경제 지표에 해당한다.

선진국과 비교하여 상대적으로 GDP 대비 이전재원이 큰 비중을 차지하고 있는 우리나라의 보조금은 지역 간 형평화에 기여하여 왔다. 특히 저자는 지방교부세와 국고보조금이 낙후지역 지원을 통한 공공서비스 공급의 핵심기능을 담당하여 왔고, 결과적으로 인구집중 완화에 큰 기여를 한 것으로 보고 있다. 정부 간 보조금을 통한 지역 SOC 공공재 공급은 지역 간 공공서비스 격차를 완화시키고 있는 추세이며, 이는 다른 제도적 보완조치와 함께 수도권 인구집중 현상이 2010년도 이후 완화되는 모습을 보이고 있기 때문이다.

본고에서는 그중에서도 지난 10여 년간 운용해 온 포괄보조금제도의 정책성과를 계량적으로 평가해보고자 하였다. 포괄보조금제도는 올해로 도입 10년을 넘어서고 있으며 그간 포괄보조금을 포함한 국고보조금제도 전체에 대한 개편방안 연구는 상당수 진행된 바 있다. 그리고 우리나라를 비롯하여 대부분 국가들의 국고보조금 규모도 꾸준히 증가하는 추세이다. 국고보조금 전체 규모의 증가는 복지 지출의 증가로부터 출발하고 있으며 이러한 추세는 당분간 지속될 전망이다. 국고보조금이 국가재정의 상당부분을 차지하고,

그 기능과 파급력이 커지고 있는 상황에서 국고보조금과 관련된 다양한 연구는 매우 고무적이다. 그러나 국고보조금의 한 유형으로 10년간 운영해 온 포괄보조금제도 자체에 대한 연구는 그 수가 많지 않고, 논의의 깊이도 기존 국고보조금 논의에서 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

이에 본고는 2005년 이후 10년간의 포괄보조금 운영을 통한 중앙정부와 지방자치단체의 행태변화 여부에 대하여 배분자료 및 제도변화 자료를 활용하고 분석하였다. 선진국의 경우, 부처 내 포괄보조금은 광범위하게 사용하고 있지만, 이보다 한 단계 더 나아간 '다부처포괄보조금'인 지특회계에 대한 연구 및 평가는 그 사례도 없거니와 분석 자체가 국제적으로 유례없는 연구에 해당한다. 또한 보조금 운용의 정책 실험적 시도는 향후 우리나라 이전재원 개편에 있어서 중요한 기초 자료에 해당하므로 주목할 만한 가치가 있는 연구대상이다. 특히 본 연구는 정부 3.0 이후 공개되고 있는 해당 자치단체 홈페이지의 시도별 보조금 사업별 자료를 활용하여 자치단체의 보조금 운용행태를 파악하고자 한 최초의 시도에 해당한다. 물론 자료의 한계로 인하여 포괄보조금제도의 집행률, 보조율, 경기조절기능 등을 기준으로 계량적 정책성과를 측정하기에는 한계가 있었다. 저자는 이를 보완하기 위하여 자치단체 실무진(예산담당, 사업담당, 부처사업담당, 기재부 등) 인터뷰를 통한 정성적 평가를 통한 보완도 수행한 바 있으며, 이를 바탕으로 기존의 포괄보조금제도의 개선과 확대 대안을 제시하고 있다. 본고는 기존의 보조금 분석 대상과 방법론 면에서 정책적 기여와 학술적 기여를 수행하고 있기에 더더욱 의미가 있다.

본고는 본원의 김현아 박사가 집필하였다. 저자는 자세히 읽고 건설적인 의견을 제시해 준 익명의 논평자 두 분과 자료수집 및 분석에 도움을 준 박지혜 연구원, 김정은 전문연구원, 현하영, 신동준 연구원께 깊은 감사의 뜻을 전하고 있다. 또한 본 보고서의 작성 과정 중 원내 세미나에서 유익한 토론을 해준 본원의 공공연구센터 조임곤 소장, 서울과학기술대학교의 김재훈 교수, 서울시립대학교 김우철 교수와 어려운 내용을 인내하고 잘 경청해 주신 원내 동료 박사들께도 깊은 감사의 뜻을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2016년 12월

한국조세재정연구원

원장 박 형 수

요약 및 정책적 시사점

1. 실증분석을 통한 포괄보조사업 예산운용 평가

포괄보조사업 보조금에 대한 분석은 단순히 국고보조금의 한 형태인 이전재원 항목 연구에 그치지 않는다. 현재 급격하게 진행되고 있는 노령화와 불안한 경기는 향후 엄청난 규모의 복지지출 증가를 예고하고 있다. 따라서 전체 재정이전 규모에서 '개인에 대한 재분배 재원비중'은 증가속도가 관건이고, 어떠한 형태로든 지금보다 급격히 증가할 것으로 예상된다. 재정건전성을 유지한다는 가정하에서 어느 정도의 SOC 예산 감소가 예상 가능하며, 포괄보조사업 재원은 지방자치단체가 편성하여 사용하는 대표적인 지역 SOC 예산으로서 역시 감소대상에 포함된다.

본 분석은 '지역 간 재분배 재원' 부분 중 재량지출 부분인 '지역 SOC 재원'의 계량적 성과평가 논의를 시도한 최초의 연구이다. 지역 SOC 재원이 예산실로부터 부처를 거쳐 부처사업으로서 전달하는 방식(국고보조금)과 지자체에 직접 예산을 지원하는 방식(포괄보조금) 중 어떠한 것이 향후 우리 재정상황에 어떤 의미를 줄 것인가에 대한 판단을 위한 기초자료에 해당한다. 즉 지역 SOC 재원에 대한 배분방식 중 '부처 직접지원 VS 지자체 Top-down'에 대한 논의이다. 물론 각각의 방식은 장단점이 존재하는 바 정부 간 재정상황, 지역주민의 재정수요와 사업의 효과성 정도에 따라 적절히 배분하는 것이 필요하다.

본 분석에서는 2009년 이후의 포괄보조사업 정책성과를 계량적으로 평가하였다. 첫째, 포괄보조금 도입 이후의 국고보조금 증감 효과를 살펴보았는데 포괄보조사업을 수행할 경우, 즉 포괄보조사업 국비배분액이 존재할 경우 해당 지역의 관련 부처 국고보조금은 증가하는 것으로 나타났다. 본 분석에서는 이에 대해 국비지원 효과로 해석하였다. 자치단체가 사업을 시행

하는데 있어서 무엇보다 해당 사업의 국비투입이 갖는 의미가 중요하다. 포괄보조사업이 기존 국고보조금의 일부이므로 국고보조금 지출에 사실상 아무런 영향을 미치지 못했을 것이라는 기존의 견해와는 차이가 있음을 알 수 있었다. 나아가 해당 자치단체가 특정 부처의 사업 구성 시 포괄보조사업과 국고보조사업을 보완적으로 운용하기보다는 중복 사용할 가능성도 있다고 보았다.

둘째, 포괄보조사업 집행률의 경우 역시, 자체 국비투입 규모만이 집행률에 영향을 미칠 뿐 기타 포괄보조금의 국고보조금 대비 비중 등 다른 요인에 대해서는 설명하지 못하였다. 동일부처 내 타 사업의 국고보조율 증가 혹은 지방비 부담 증가 등도 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 개별사업단위별로 정해진 최소한의 보조율을 지키고 있기에 단위사업 내에서 개별사업 간의 보조율 조정 등은 이루어지지 못하는 것으로 파악된다.

셋째, 보조율 분석에서는 전체 부처별 국고보조금에서 지특회계가 차지하는 비중이 높을수록 국고보조율이 높은 것으로 나타났다. 본 분석에서는 이를 자치단체가 포괄보조사업을 기획할 때 보조율이 높은 사업을 우선순위로 선택한 결과로 해석하였다. 포괄보조사업 내 보조율이 존재하는 한 기존 국고보조사업과의 차별화가 사실상 이루어지기 불가능한 구조임을 보여주는 결과이다. 한편 지방비부담비율은 지방자치단체가 가장 적극적으로 표현하는 사업의사표현이라고 볼 수 있는데 본 분석에서는 이를 통한 지방자치단체의 사업운용 차별화는 파악하지 못하였다.

반면 지금까지의 분석에서 일관되게 강한 통계적 유의성을 보여주고 있는 변수는 '자치단체 복지지출 비중' 혹은 '자치단체 복지지출 규모'이다. 자치단체의 복지지출 증가로 인하여 가용재원이 잠식될 가능성이 높고 그런 경우에는 SOC 사업집행 및 관리에 영향을 줄 것을 가정하여 살펴보았다. 그리고 '집행률'과 '보조율'의 종속변수를 설명하는데 있어 보조금 관련 자치단체 운용 변수보다는 자치단체의 복지지출 압박 요인, '자치단체 재정여건'이 유의한 영향을 미치고 있는 점을 확인하였다. 즉 지역 SOC 재정지출을 증가시키기 위해서는 자치단체의 재정여력 확보가 무엇보다 중요함을 파악할

수 있었다.

다섯째, 본 실증분석에서는 '부처 연계성'이 매우 강건하게 나타나고 있음을 알 수 있었다. 기타 재정여건이나 보조금 운용 효과를 감안하고 나서도 부처더미는 포괄보조금 종속변수를 통계적으로 일관되게 설명하고 있다. 이는 부처연계성 면에서 포괄보조사업이 국고보조사업과 큰 차이가 없는 것을 의미하기도 한다. 당초 부처관리 약화로 인한 사업집행률 저하에 대한 우려는 나타나지 않았다. 결과를 통해서 보면 부처 연계성은 포괄보조사업의 중요한 명분에 해당한다. 따라서 해당 자치단체가 포괄보조사업을 부처간 자유롭게 운영할 경우에는 부처 더미변수 효과가 다소 불분명하게 나타날 수도 있을 것으로 예상했으나 본 분석에서는 부처효과가 여전히 존재하고 있는 것으로 나타났다.

이상의 결과를 요약하면 포괄보조사업이 일반 국고보조사업과 달리 운용되고 있음을 계량적으로 보여주었다고 보기 어렵다. 국비지원액이 높은 사업의 경우 집행률이 높게 나타나는 것은 일반 국고보조사업도 마찬가지이며, 보조율에 있어서도 자율적인 의사표현보다는 국고보조율이 높은 사업을 선택하는 것이 포괄보조사업의 특징이라고 볼 수 없기 때문이다. 부처연계성 관점에서도 포괄보조사업적인 특성을 보여주지는 못하였고, 지방재정 여건의 영향력 역시 일반 국고보조사업과 다르지 않았다고 볼 수 있다.

2. 포괄보조사업 효과성 확보 대안

가. 사업효과성과 자율성 확대를 위한 대안

본 연구의 실증분석 결과에 따르면 포괄보조사업의 집행률을 견인할 수 있는 중요한 요인은 '국비지원액 규모'이다. 그리하여 국비지원 시기와 실링(ceiling) 재원 규모를 가능한 한 확대하여 단위사업별 배분규모를 키우는 것이 집행률 제고 관점에서는 바람직하다는 결론이다. 보조율 분석에서도 포괄보조사업 선택 시 보조율이 높은 사업을 선택하는 경향이 있음을 알 수 있었다. 이 두 결과는 결론적으로 포괄보조사업의 실링재원 부분을 확대하

는 것이 집행률 제고와 사업 선택 가능성을 높이는 것임을 설명하고 있다.

한정된 재원하의 포괄보조사업 재원 확대는 관련 국고보조사업의 감소를 의미하는 것이므로 이른바 '순증(純增)' 효과가 아닐 경우, 부처나 자치단체 모두 이를 개선대안으로 받아들이지 않을 것으로 보인다. 그러나 본 연구에서는 부분적으로 반드시 그렇지 않을 수 있음을 제안한다. 실증분석 결과, 포괄보조사업 배분액이 있는 경우 해당 부처의 국고보조금 규모가 증가할 수 있음을 보여주었고, 적어도 포괄보조재원 확대는 동일 부처 국고보조사업을 감소시키지는 않는다고 해석할 수 있다. 실증분석 결과를 바탕으로 한 제도적 개선방안으로는 '포괄보조사업 내 보조율 완화 및 폐지'를 통한 사업 매칭 자율성을 확보하는 것이다.

더 나아가 포괄보조사업은 지자체 배분이므로 각 '사업별 예산규모' 논의가 정치적으로 이용될 유인이 적은 편이다. 따라서 재원규모 전체가 실링으로 보호받을 수 있어 부처 사업타당성 심의 이후 불필요한 사업이나 정치적인 예산삭감 논의에서 자유로울 수 있다. 그리하여 본 연구는 지특회계 관련 부처 사업의 일정부분을 포괄보조사업으로 별도 관리하여 지자체에 배분하는 방식을 유지하는 것이 국고보조금 사업 효과성 확보를 유인하는 데 필요하며, 포괄보조사업 비중을 증가시키는 것이 지역주민의 후생 면에서도 바람직할 것으로 보고 있다. 또한 운용에 있어 국고보조금과의 차별화 부재는 포괄보조금제도 자체의 문제라기보다는 우리나라의 지방자치단체 보조사업 운영의 근본적인 문제점으로부터 찾는 것이 타당하다.

결론적으로, 본 연구는 이상에서 제안한 보조율 완화 및 폐지, 배분시기와 운용에 있어서의 불확실성 제거 등 사업효과성과 자율성 확대 조치가 보완되어 궁극적으로는 포괄보조사업 규모가 확대되는 것이 바람직할 것으로 제안한다.

나. 재정건전성 및 SOC 예산 탄력성 확보

본 분석에서 파악한 포괄보조사업 운용의 성과는 4개 부처 포괄보조사업 예산증가율이 같은 부처 내의 일반 국고보조사업 증가추세보다는 낮았다는

점을 들 수 있다. 다시 말해, 포괄보조사업의 재원 규모는 해당연도의 경기 변화와 재정수요를 반영하여 정치적으로 결정되는 바, 그간의 의무지출 증가로 인한 재정여건의 어려움이 SOC 포괄보조사업에 반영된 것으로 보여진다. 또한 일반 국고보조금과 달리 지특회계의 특징인 국회예산증감 대상에서 제외되는 점도 지금까지의 주요부처 지특회계 증가요인을 억제한 기제로 작용했을 것으로 추론할 수 있다. 따라서 재정건전성 관점에서 본다면 지특회계가 별도의 SOC 재원항목으로 재정기조에 따라 탄력적으로 운용할 수 있는 완충역할 기능을 한다고 볼 수 있다.

지특회계를 통한 SOC 예산 증가의 완화는 예산부처 입장에서는 한정된 재원 내에서 재정을 사용할 때 재정건전성을 고려하기 위한 불가피한 선택의 결과로 볼 수 있겠다. 그러나 재원을 사용하는 지자체 입장에서 보면 결국 재원삭감 용도로 이용되는 포괄보조금 재원 자체에 대한 의구심을 가질 수밖에 없다. 지자체는 어차피 재원을 줄여야 하는 사업을 포괄보조사업으로 전환시킨다거나, 포괄보조금으로 제한시켜 놓고 그 안에서 사업 간 조정을 하여 경쟁력 없는 사업을 배제하는 장치로 사용한다고 인식하게 된다. 이렇게 되면 포괄보조금의 중요한 취지와 달리 포괄보조사업에 대한 부정적인 시그널을 줄 우려가 있어 재원사용의 집행이나 운용에 어려움을 주게 된다. 결론적으로 단순 현황 분석에서는 적어도 주요 부처의 지특회계는 재원을 사용하는 지자체 입장보다는 예산부처 입장에서 활용되어 왔다고 볼 수 있다. 따라서, 재정건전성면에서는 지역 SOC 예산을 별도 관리하는 지금의 포괄보조금은 유용한 수단이었던 것으로 결론 내릴 수 있다.

다. 유사중복 사업 제거 유인 확보

기존 선행연구에서 재정사업의 유사중복 제거를 위한 논의의 대부분은 Top-down에 의한 컨트롤 강화 및 협의체를 통한 사업 점검을 위주로 하고 있다. 현재 국회 및 감사원의 적발위주로 관리가 진행되고 있는데 이에 대한 대안으로 다부처 간 사업 협의체 구성 및 성과 관리 강화가 주요 개선대안으로 강조되어 왔다. 또한 예산집행 단계에서 실시간으로 관리하고 점검

하는 것이 필요하므로 국고보조금 사업관리를 전산화하는 등 장부상 중복을 거를 수 있도록 하는 장치도 마련되어 진행될 예정이다. 이러한 방식은 재원을 주는 쪽, 감시하는 쪽의 대안이며 '사후관리 시스템' 방식을 의미한다.

그러나 이러한 관리가 효과적이기 위해서는 사업을 신청하는 단계에서 사전적으로 유사중복 사업이 걸러지도록 하는 사전관리 시스템을 갖추는 것이 보다 더 바람직하다. 재원을 사용하는 지자체 입장에서는 자율적으로 재원을 사용할 수 있는 권한을 부여받고, 사업기획 및 신청 단계에서 필요하지 않은 사업을 하지 않고 필요한 사업만 걸러서 하도록 하는 시스템을 구축하는 것이 지속가능한 중복사업 관리에 해당한다. 즉 사전적으로 'Bottom-up' 방식을 통한 자치단체의 유인 구조를 개선하는 것이 보다 근본적인 대안일 수 있다는 것이다. 그러기 위해서는 지금의 포괄보조사업 재원 내에 유사중복 가능성이 있는 사업 메뉴를 제공하고, 자치단체로 하여금 우선순위에 맞게 선택하도록 하는 것이 유사중복사업을 최소화하는 대안이다.

3. SOC 추가재원 마련 대안

본 분석 결과에서 자치단체의 자율적 재량 조절이 나타나지 못한 가장 큰 이유는 자치단체가 재정여건상 어려움에 처해 있기 때문으로 볼 수 있다. 이는 포괄보조사업이나 국고보조사업 모두 정해진 보조율을 최소한 지키는 것으로 나타나며, 사업집행의 소극적인 운용의 결과로 해석해 볼 수 있다.

결국 포괄보조사업의 자율적 편성이 차별화되어 가능하기 위해서는 자치단체의 자체재정력 강화가 이루어지고 국비의존도를 낮추는 것이 무엇보다도 중요해 보인다. 미국의 포괄보조금이나 북유럽 국가들의 포괄보조금이 정책수단으로 유용하게 작동될 수 있는 이유는 자치단체의 자율적 재정권한에 있다. 미국은 주마다 다른 자치를 실현하고 있으며, 북유럽은 뿌리 깊은 지방자치로 포괄보조사업으로 전환하면 지방비 부담의사가 즉각적으로 반영되는 등 성숙된 이전재원 운용을 발전시켜나가고 있다. 두 사례의 정치적 상황, 중앙지방 간 재정관계 등은 매우 다름에도 불구하고 포괄보조금을 자유롭게 활용하는 기저에는 지방정부의 재정권한과 책임이 공통적으로 있기

때문이다. 따라서 자치단체의 적극적인 포괄보조금 활용을 위해서는 재산세 확대 방안, 공공요금 등의 현실화 방안을 통한 세외수입 확보와 같은 자체 세입을 확보하려는 노력이 무엇보다 중요하다. 차별화된 지역사업 성공사례가 축적되어 지역 간 자체사업 경쟁구도가 이루어지면 재정책임성은 저절로 확보될 것이기 때문이다.

또한 지역 SOC 재원에 대한 국고비중이 앞으로 지속될지 의문인 가운데, 자체적인 재원이 마련되지 않으면 지역의 자본시설 낙후가 심각해질 우려가 있다. OECD의 지역연구나 국내 선행연구에서 보여준 바와 같이 인구유입을 통한 지역의 거주생활권 및 상권 확대로 인한 전국의 고른 인구분포를 확보하기 위해서는 지역의 자본시설 투자가 절대적으로 필요하다. 그러므로 SOC 부분 재원을 위하여 국고뿐만 아니라 민간재원을 적절히 활용하는 대안을 마련할 필요가 있다. 그러나 예산부처와 지방자치단체는 자치단체와 민간재원의 연성예산 속성으로 인하여 일정부분 국가부채로 연계된다. 결국 '정부 간 재정관계 논의'는 '정부 간 부채부담 관계'란 사실을 염두해 두어야 한다.

CONTENTS

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 23

Ⅱ. 포괄보조금제도 및 운영 현황 ····· 26

1. 포괄보조금 도입 배경 및 기본구조 ····· 26

가. 국고보조금 개편을 통한 균형발전특별회계 도입과 특징 ····· 26

나. 지특회계 기본구조 ····· 30

2. 포괄보조금제도의 특징 ····· 34

가. 광역 · 지역발전특별회계 개편을 통한 사업 통폐합 ····· 34

나. Formula basis 배분을 원칙으로 한 포괄보조금 도입 ····· 36

다. Bottom up으로부터의 유사중복사업 점검장치 ····· 38

라. 포괄보조사업 구성의 중요성 ····· 42

마. 불확실성 특징의 포괄보조금 ····· 46

3. 지특회계 관련 선행연구 분석 ····· 47

가. 국내 연구 ····· 47

나. 해외 연구 ····· 50

4. 주요국의 포괄보조금 운영사례 ····· 54

가. OECD 정부 간 보조금 구성 및 규모 ····· 54

나. 일본(지역자주전략교부금(地域自主戦略交付金)) ····· 56

다. 미국 ····· 62

라. 북유럽 사례 시사점 ····· 68

Ⅲ. 지특회계 재원규모 현황 ····· 70

1. 정부 간 재정과 지특회계 ····· 70

가. 정부 간 재정 및 지특회계 규모 ····· 70

CONTENTS

나. 국고보조금과 지특회계의 규모 변화 ····· 73
다. 분야별 지방정부지출과 지특회계 ····· 78
2. 지특회계 및 관련 부처 국고보조금 현황 ····· 80
가. 부처별 연도별 지특회계 규모 변화 ····· 80
나. 지역별 국고보조금과 포괄보조금 규모 파악 ····· 88

Ⅳ. 포괄보조금 전환효과 분석 ····· 91
1. 포괄보조금 사업효율성 평가 ····· 91
가. 부처와 지자체의 행태변화 ····· 91
나. 사업집행률 DB 분석 ····· 95
2. 사업선택의 자율성 확대여부 분석 ····· 109
가. 보조율 분석의 의의(예산실 VS 부처 VS 지자체) ····· 109
나. DB 분석을 통한 보조율 분석 ····· 110
3. 중앙정부 재원 조절 효과 ····· 116
가. 지특회계 예산 규모와 부처예산 규모 증감효과 ····· 116
나. SOC 관련 부처 예산규모와 부처별 지특회계 증가율 ····· 117
4. 포괄보조사업 집행률 및 보조율 실증분석 ····· 122
가. 자료 및 분석틀 ····· 122
나. 포괄보조금의 국고보조금 증가 효과 ····· 127
다. 포괄보조사업 집행률 ····· 131
라. 포괄보조사업과 보조율 ····· 135
마. 소결: 포괄보조금 VS 국고보조금 ····· 139

Ⅴ. 결론 및 정책적 시사점 ····· 140
1. 실증분석을 통한 포괄보조사업 예산운용 평가 ····· 140
2. 포괄보조사업 효과성 확보 대안 ····· 142

가. 사업효과성과 자율성 확대를 위한 대안 ····· 142
나. 재정건전성 및 SOC 예산 탄력성 확보 ····· 144
다. 유사중복 사업 제거 유인 확보 ····· 145
3. SOC 추가재원 마련 대안 ····· 146
4. 연구의 한계와 향후 연구방향 ····· 147

참고문헌 ····· 149

부록 ····· 155

CONTENTS

표목차

〈표 Ⅱ-1〉 지특회계 기본구조 ····· 31
〈표 Ⅱ-2〉 국가균형발전, 광역 · 지역발전, 지역발전특별회계 비교 ····· 33
〈표 Ⅱ-3〉 연도별 균특회계 예산현황 ····· 35
〈표 Ⅱ-4〉 2016년 기준 시군구 지역현황 ····· 35
〈표 Ⅱ-5〉 지역개발계정 통합사례 ····· 40
〈표 Ⅱ-6〉 부처연계를 통한 통합사업 정리 ····· 41
〈표 Ⅱ-7〉 2011년 이후 시군구 자율편성사업 운용체계 ····· 41
〈표 Ⅱ-8〉 기능별 포괄보조사업 유형 ····· 42
〈표 Ⅱ-9〉 2016년 포괄보조금사업(31+6) 지원대상 ····· 45
〈표 Ⅱ-10〉 특징적인 현상을 중심으로 한 설문분석결과 요약 ····· 48
〈표 Ⅱ-11〉 미국의 보조금 유형 ····· 65
〈표 Ⅱ-12〉 2014년 미국 연방정부 포괄보조금 현황 ····· 66

〈표 Ⅲ-1〉 총재정사용액 기준 중앙, 자치단체, 지방교육 비율 ····· 70
〈표 Ⅲ-2〉 최근 10년간 지특회계 예산규모 ····· 73
〈표 Ⅲ-3〉 국고보조사업의 규모와 보조사업 수 추이(2011~2015년) ····· 75
〈표 Ⅲ-4〉 연도별 국고보조금 규모 ····· 75
〈표 Ⅲ-5〉 국고보조금 전년 대비 성장률 ····· 77
〈표 Ⅲ-6〉 포괄보조사업의 부처별 규모(2005~2015년) ····· 85
〈표 Ⅲ-7〉 부처별 국고보조금 규모(2010~2015년) ····· 86
〈표 Ⅲ-8〉 대구 지역 국고보조금 및 지역발전특별회계 규모 ····· 89
〈표 Ⅲ-9〉 대구 지역 국고보조금 및 지역발전특별회계 증가율 ····· 90

〈표 Ⅳ-1〉 노후상수도 보조금 유형별 특성 비교 ····· 95

〈표 Ⅳ-2〉 연도별 부처별 포괄보조사업 집행률 ····· 99
〈표 Ⅳ-3〉 부처별 국고보조금 집행률 ····· 101
〈표 Ⅳ-4〉 연도별·지역별 지특 집행률 변화 ····· 102
〈표 Ⅳ-5〉 지역별 국고보조금 집행률 ····· 106
〈표 Ⅳ-6〉 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황 ····· 111
〈표 Ⅳ-7〉 국고보조율 비교 ····· 111
〈표 Ⅳ-8〉 포괄보조사업별 보조율 ····· 113
〈표 Ⅳ-9〉 2005~2015년 주요 재정변수 현황 ····· 119
〈표 Ⅳ-10〉 2005~2015년 주요 재정변수 증가율 ····· 120
〈표 Ⅳ-11〉 분석자료 설명 ····· 126
〈표 Ⅳ-12〉 포괄보조사업 수행 여부와 국고보조금 지출과의 관계 ····· 129
〈표 Ⅳ-13〉 포괄보조사업 집행률 ····· 134
〈표 Ⅳ-14〉 보조율 ····· 138

〈부록 표 1〉 Correlation Matrix ····· 155
〈부록 표 2〉 2005년 대비 2006년 지역개발계정사업: 균특회계 사업 및 통합내역 · 156
〈부록 표 3〉 부처별 국고보조금 성장률(2011~2015년) ····· 160
〈부록 표 4〉 2014년 자치단체 국고보조금 교부집행실적 현황 ····· 161
〈부록 표 5〉 2014년 중앙부처 국고보조금 교부집행실적 현황 ····· 162

CONTENTS

그림목차

[그림 Ⅱ-1] OECD 국가의 보조금 구성 및 2000년 대비 2010년 비중 및 구성 · 56
[그림 Ⅱ-2] 2012년 기준 지역자주전략교부금 절차 ····· 58
[그림 Ⅱ-3] 일괄교부금의 2012년도 예산안(오키나와부흥일괄교부금 포함) ····· 60

[그림 Ⅲ-1] 2005~2015년 국가 총재정사용액 추이 및 분야별 비율 ····· 71
[그림 Ⅲ-2] 지방정부지출 규모와 정부지출 및 GDP와의 상관관계 ····· 72
[그림 Ⅲ-3] 국가별 정부 간 공공투자지출의 비중 ····· 72
[그림 Ⅲ-4] 전체 국고보조금 대비 포괄보조사업 비중 ····· 77
[그림 Ⅲ-5] 지특 관련 부처 국고보조금 대비 포괄보조사업 비중 ····· 77
[그림 Ⅲ-6] 국고보조금 및 포괄보조사업 증가율 ····· 78
[그림 Ⅲ-7] 지특 관련 부처 국고보조금 및 포괄보조사업 증가율 ····· 78
[그림 Ⅲ-8] OECD 국가의 부문별 (지방)정부지출 비중(2013년) ····· 79
[그림 Ⅲ-9] OECD 국가들의 2000년 대비 2012년 분야별 중앙과 지방의 지출비중의 변화 ····· 80
[그림 Ⅲ-10] 부처별 포괄보조사업 규모 변화 ····· 81
[그림 Ⅲ-11] 부처별 연도별 포괄보조사업 비중 변화 ····· 82
[그림 Ⅲ-12] 포괄보조사업 대비 부처별 비중 변화 ····· 84
[그림 Ⅲ-13] 2005년 이후 부처별 포괄보조사업 비중 변화 ····· 84
[그림 Ⅲ-14] 부처별 국고보조금 대비 지특회계 비중 ····· 88
[그림 Ⅲ-15] 2010년 이후 부처별 국고보조금 대비 지특회계 비중 변화 ····· 88

[그림 Ⅳ-1] 과거 운용방식의 흐름 ····· 92
[그림 Ⅳ-2] 2016년 현재 포괄보조금 구조 ····· 92
[그림 Ⅳ-3] 지자체 실링 내 부처 간 칸막이 유지하의 포괄보조금 ····· 93

[그림 Ⅳ-4] 지특회계 평균 집행률 변화 ····· 97
[그림 Ⅳ-5] 도지역 지특회계 집행률 변화 ····· 103
[그림 Ⅳ-6] 광역시 지특회계 집행률 변화 ····· 103
[그림 Ⅳ-7] L도의 지특회계 포괄보조사업 배분비중 ····· 103
[그림 Ⅳ-8] B광역시의 지특회계 포괄보조사업 배분비중 ····· 104
[그림 Ⅳ-9] 문화부 국고보조율 분포 ····· 112
[그림 Ⅳ-10] 농림부 국고보조율 분포 ····· 112
[그림 Ⅳ-11] 환경부 국고보조율 분포 ····· 113
[그림 Ⅳ-12] 국토부 국고보조율 분포 ····· 113
[그림 Ⅳ-13] G광역시 국고보조율 분포 ····· 115
[그림 Ⅳ-14] F광역시 국고보조율 분포 ····· 115
[그림 Ⅳ-15] H도 국고보조율 분포 ····· 115
[그림 Ⅳ-16] K도 국고보조율 분포 ····· 115
[그림 Ⅳ-17] 주요 재정변수 및 지특회계 변화율 ····· 117
[그림 Ⅳ-18] 2005년부터 2015년까지의 연평균 부처별 예산규모 및 지특회계 변화율 ····· 118
[그림 Ⅳ-19] 지특회계 부처 국고보조 증가율과 포괄보조금 증가율 ····· 119
[그림 Ⅳ-20] 지특회계 주요 부처 국고보조금 및 포괄보조금 GDP 대비 탄력성 ·121
[그림 Ⅳ-21] 지특회계 부처별 국고보조금 및 포괄보조금 GDP 대비 탄력성 ···· 121
[그림 Ⅳ-22] 국토부 예산 및 국고보조금 증가율 ····· 122
[그림 Ⅳ-23] 문화부 예산 및 국고보조금 증가율 ····· 122
[그림 Ⅳ-24] 2009~2014년 자치단체별 지특 관련 부처 국고보조사업 국고보조율 ·123

Ⅰ. 서 론

우리나라에서 포괄보조금은 2005년부터 분권교부세와 균형발전특별회계(현재 지역발전특별회계)로 시작되었다. 이 두 보조금의 특징은 과거 국고보조금의 사업 일부를 별도의 포괄재원으로 구성하여 '사업 간 재원칸막이'를 제거한 것이다.[1] 그중 우리나라의 '지역발전특별회계(이하 지특회계)'는 EU의 구조기금을 제외하고, 한 국가가 '지역발전'을 목적으로 하여 '다부처 포괄보조금'을 운영하는 거의 유일한 경우에 해당한다. 대부분의 선진국에서 지역발전 포괄보조금은 특정부처의 사업 중 일부만을 지역발전 목적으로 포괄하므로 그 규모가 작을 뿐만 아니라 복지재원 증가로 인해 그나마도 축소되고 있는 상황이다. 설령 여러 부처의 사업을 포괄하는 경우라 할지라도 영국의 RDA(Regional Development Agency)처럼 실제로는 운영되지 못하고 폐지되는 경우도 있으며, 일본의 사례처럼 정권과 운명을 같이하는 등 규모나 운영 면에서 우리나라의 지특회계와 같이 보조금의 한 유형으로는 보기 어렵다.[2]

개념적인 의미의 포괄보조금에서 나아가 '포괄보조금'이란 명칭이 법에 명시된 것은 2009년 4월 개정된 「국가균형발전특별법」 제40조(포괄보조금의 지원)부터이다. 그 이전에는 지역개발계정(지금의 생활기반계정)의 세출예산을 편성할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 '시·도별'로 세출예산의 용도를 포괄적으로 지정한 것은 '시·도자율편성사업'으로 지칭하였었다. 이후 '시·군·구'에 대한 포괄보조금의 법적 근거가 미비하다는 지적에 따라

1) 과거 지방양여금 역시 '포괄보조금'으로 볼 수 있으나, 당시의 특정사업(도로, 환경 등)을 지원하기 위한 '특정보조금'적인 성격이 강하므로 본 연구에서의 국고보조금 개편과정에서의 '포괄보조금'과는 다르다고 보았다.

2) 미국의 CDBG(Community Development Block Grant) 등 지역발전 관련 보조금 규모는 감소추세에 있다(김현아(2014), p.96).

2014년부터 각 시도뿐만 아니라 시군구까지도 포함하도록 하여 사업시행 주체인 기초자치단체가 포괄적으로 예산신청이 가능하도록 하였다. 다만, 시도 단위 실링 배분 이후 시군구 집행과정에서 시도가 배분하는 방식은 다를 수 있으나 시군구의 사업선호도가 반영되는 것이 포괄화 취지에 부합하므로 중요한 개선사항이라고 볼 수 있다.[3] 그리고 이러한 포괄보조금 계정을 이용하여 '광역경제권'과 '마을생활권' 도입 등 지역을 기반으로 한 보조금 제도의 다양한 정책적 시도가 이루어져 왔다.

2005년 도입, 운영되어 온 포괄보조금제도는 올해로 도입 10년을 넘어서고 있으며 그간 포괄보조금을 포함한 국고보조금제도 전체에 대한 개편방안 연구는 상당수 진행된 바 있다. 그리고 우리나라를 비롯하여 대부분 국가의 국고보조금 규모도 꾸준히 증가하는 추세이다. 이러한 국고보조금 전체 규모의 증가는 복지 지출의 증가로부터 출발하고 있으며 이러한 추세는 당분간 지속될 전망이다. 국고보조금이 국가재정의 상당부분을 차지하고, 그 기능과 파급력이 커지고 있는 상황에서 국고보조금 연구의 다양성의 증가는 매우 고무적이다. 그러나 국고보조금의 한 유형으로 10년간 운영해 온 포괄보조금제도 자체에 대한 연구는 그 수가 많지 않고, 논의의 깊이도 기존 국고보조금 논의에서 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

게다가 더욱 놀라운 것은 대부분의 국고보조금 연구의 개선대안으로 제시되는 '포괄보조금'과 우리나라의 '지특회계'가 별개인 것으로 논의되는 경우도 있다는 것이다. 그러한 이유로는 첫째, 포괄보조금은 통계적으로는 국고보조금과 통합 산출되어 별도의 통계항목으로 집계되지 않고 있다. 따라서 포괄보조금의 지역별 배분액 공개가 이루어지지 않고 있어 계량적 연구가 원천적으로 제한되는 이유가 클 것이다. 둘째, 포괄보조금 자체의 복잡하고 객관화하기 어려운 제도적 속성 때문이다. 포괄보조금제도는 단독으로 의미있기보다는 국고보조금제도와의 연속선상에서 제도설계와 정책운용 단계들을 하나씩 비교하고 모니터하면서 차별화하는 과정에서 그 정책적 의의가

3) 본고의 p.23 1줄 ~ p.24 5줄까지의 내용은 본보고서 작성중 김현아(2016. 9), 『지방노후상수도 확충을 위한 재정자원체계 수립 연구』, pp. 257~258에 일부 인용하였음을 밝힌다.

살아난다고 볼 수 있다. 그러기 위해서는 국고보조금제도 전반과 포괄보조금의 특이점과 차이점이 있고, 이러한 차이점의 객관성을 기반으로 설명이 가능하다. 그러나 지금까지의 정책연구와 학계 모두에서 그러한 작업이 이루어지지 못한 것이 사실이다. 따라서 본 연구에서는 포괄보조금과 관련된 자료를 통하여 최대한 객관화 작업을 시도하고자 하며, 그 과정에서 제도의 많은 특징과 문제점이 수면 위로 올라와 주길 희망하고 있다. 이러한 연구 과정 자체가 본 연구의 목적이며 의의에 해당한다.

따라서 본 연구는 2005년 이후 10년간의 포괄보조금 운영을 통한 중앙정부와 지방자치단체의 행태변화 여부에 대하여 배분자료 및 제도변화 자료를 활용하고, 분석해 보고자 한다. 선진국의 경우, 부처 포괄보조금은 광범위하게 사용하고 있으며 우리나라 보건복지부도 포괄보조금 형태를 시도한 바 있으나 이보다 한 단계 더 나아간 '다부처 포괄보조금'인 지특회계에 대한 연구 및 평가는 흥미로울 것으로 예상한다. 또한 보조금 운용의 정책 실험적 시도는 향후 우리나라 이전재원 개편에 있어서 중요한 기초 자료에 해당하므로 주지할 필요가 있다.

본 연구에서는 구체적으로 첫째, 포괄보조금 전환 이후 재정이 효율적이고 탄력적으로 운영되었는지에 대해 계량적 및 정성적 분석을 수행하고자 한다. 둘째, 포괄보조금 전환 이후 지방자치단체의 사업선택의 자율성이 확대되었는가에 대한 현황을 파악하고, 이를 개선하기 위한 대안을 제시하고자 한다. 셋째, 포괄보조금 정책의 효과성 확대를 위한 쟁점사항을 설명하고 각 사안별 대안을 검토해 보고자 한다.

따라서 제Ⅱ장에서 포괄보조금제도와 운영현황을 살펴보는데, 지특회계의 도입배경과 정책적 의미, 미국, 유럽 등 선진국의 제도 도입과의 차이점도 같이 설명한다. 제Ⅲ장에서는 지특회계 재원규모를 비롯한 각종 통계자료를 활용한 지특회계의 현주소를 파악하고자 한다. 제Ⅳ장에서는 포괄보조금 전환효과 분석과 그에 대한 시사점을 설명하고, 제Ⅴ장에서는 정책적 대안을 제시한다.

Ⅱ. 포괄보조금제도 및 운영 현황

1. 포괄보조금 도입 배경 및 기본구조

가. 국고보조금 개편을 통한 균형발전특별회계 도입과 특징

2016년 현재의 '지역발전특별회계'는 2005년 당시 참여정부의 「국가균형발전특별법」에 근거한 '균형발전특별회계(균특회계)'로부터 출발하였다. 당시의 국고보조금 개편작업은 정부혁신지방분권위원회와 기획예산처의 주도로 진행되었는데 국고보조금을 세 유형으로 나눌 때 다음과 같은 기준이 적용되었다. 먼저 지방이양 사업은 지방사무 성격이 강한 복지, 교육 관련 사업들이 주로 선택되었고, 국고보조금으로 존치되는 사업들은 국가정책과의 연계성이 강한 복지, 농림, 환경 관련 사업들이었다. 균특회계 사업은 지역개발 성격이 강한 SOC, 농림, 문화·관광 산업 등과 관련된 산업들로 구성되었다.[4] 이후 2014년 분권교부세는 지방교부세로 편입되어 현재로서는 '지역발전특별회계(지특회계)'가 사실상 유일한 '다부처 포괄보조금'에 해당한다.

2005년 이전은 물론이고, 지금까지도 국고보조사업을 대상으로 한도(ceiling)를 배분하고, 한도 내에서 자치단체들이 부처 간 사업을 선택하도록 하는 보조금은 지특회계가 유일하다.[5] OECD 회원국들의 지역발전 관련 거버넌스 구조와 컨트롤타워, 중장기 지역정책 유무와 내용, 지역정책의 성과평가,

4) 김정훈 · 김현아(2006), 『균형발전특별회계의 평가와 발전방향』, p. 13, "국가균형발전특별회계는 그 동안 여러 부처에서 분산 추진되던 균형발전 관련 사업들을 하나의 특별회계로 통합하여 지역개발, 혁신발전을 추진하고 지역사업의 수요자인 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하여 국가균형발전 시책을 효과적으로 지원하기 위하여 설치되었다."(산업자원부 국가균형발전위원회, 「2005년도 국가균형발전계획에 관한 연차보고서(안)」, 2005.8.)

5) "The formula was designed to alleviate the detailed review process previously employed in the categorical grant system"(Handley(2008), p.127)

지역발전 관련 보조금 제도 등을 분석한 *Regional Development Policies in OECD Countries*(2010) 보고서는 지특회계('Regional Development Special Account')와 같은 별도의 지역발전 포괄보조금 사례는 EU의 구조기금을 제외하고 과거 영국 사례(RDA의 'Single Pot')와 2005년 이후의 우리나라 사례 정도로 파악하고 있다.

도입 당시의 균특회계는 균형발전 관련 지역 SOC 사업을 '포괄화'한 것으로, 지방이양을 목적으로 한 복지사업 성격의 '분권교부세'와 대비되는 포괄보조금이었다. '포괄화'의 의미는 여러 국고보조금 사업을 개별적으로 관리하는 것이 아닌 하나의 회계 내에서 관리하는 것으로, 재원의 배분단계에서는 이전재원의 유연성을 확보하고, 활용단계에서는 지자체가 자율성을 발휘할 수 있는 여지를 주는 것을 의미한다.[6)]

과거 국고보조금과 비교해 볼 때, 포괄보조금은 동일한 사업에 동일한 규모의 재원이 배분된다고 하더라도 부처중심이 아닌 재원사용자인 자치단체 단위에서 사업포괄화가 이루어질 수 있도록 재원수요자의 권한을 확대한 것이다.[7)] 그리하여 실질적인 재원수혜자인 지역주민이 필요한 사업을 요구하고, 이를 기반으로 지방자치단체가 사업을 선택할 수 있도록 하여 예산당국-자치단체 간 재원배분 방식이 가능하게 한 것으로 '재정분권화'의 중요한 변화에 해당한다.

이렇게 과거 국고보조금의 일부를 포괄하여 만든 현재의 '포괄보조금'은 재원을 배분하는 예산당국과 재원을 받아서 사용하는 지방자치단체 모두에게 기존의 국고보조금과 차별화되는 특징이 있다. 먼저 재원을 사용하는 주체(recipient)인 지방자치단체는 지특회계(생활기반계정) 내에서 여러 부처의 SOC 목적의 유사한 사업들 중 자율적으로 선택할 수 있다. 재원을 배분하는 예산당국(donor)은 부처로 배분하는 국고보조금 사업과 달리 자치단체에

6) 김정훈 · 김현아(2006), p. 13.

7) "Indeed categorical grants in the United States had long been criticized as being administratively burdensome, too restrictive to allow for tailoring to specific regional conditions, producing duplication and overlap among grant programs, and provoking a propagation of grants at work in a similar geographic area, yet administered by different federal agencies without coordination"(Spahn(OECD), 2012, p. 11)

직접 배분함으로써 재원배분의 탄력성을 확보하고 사업성과를 직접 관리할 수 있다. 이러한 국고보조금의 포괄보조금화는 중앙·지방 간 재정관계 변화의 큰 축으로서 2001년 지방교육세 도입으로부터 시작된 중앙으로부터의 지방으로의 권한이양, 지방의 자율성 확대의 움직임을 나타내는 중요한 제도개편에 해당한다.

참여정부의 주요 국정 어젠다인 균형발전을 목표로 도입된 균특회계는 이후 MB 정부의 광역·지역발전특별회계와 박근혜 정부의 행복생활권 구축으로 이어지는 지역발전정책의 근간이 되었다. 균특회계 도입 이후, 정권이 두 차례 바뀌었고 기존 문헌에서의 균특회계 도입에 대한 평가가 도입 초기 '균특회계의 폐지' 요구가 상당수였음에도 불구하고, 지속적으로 유지되는 것은 지금의 지특회계가 갖고 있는 재정분권적인 요소가 매우 명료하기 때문이다.[8)]

도입 초기 당시, 균특회계 폐지와 국고보조금 환원 요구가 자치단체의 예산담당자와 사업담당자, 부처 관련자들로부터 지속적으로 제기되었음에도 불구하고, MB 정부 이후 개발계정 규모가 축소되기는 하였지만 폐지되거나 환원되는 사례는 거의 나타나지 않았다. 그 이유는 균특회계가 갖고 있었던 정책적 명분이 뚜렷했기 때문이라고 생각할 수 있다. 재정학 교과서 공통내용에서는 포괄보조금에 대하여 예산주체가 사용자에게 공공재 공급의 선택권을 부여하는 것으로 설명하고 있다.[9)] 즉 재정분권화의 명분인 부처 중심(Top-down)이 아닌 지자체 중심(Bottom-up)의 사업선택권한 여부는 실무적인 비판과 번거로움을 넘어서는 그 이상의 분권적 요인을 내재하고 있음을 의미한다.

적어도 지특회계 제도는 1) 부처의 사업메뉴에 따라 자치단체가 SOC 분야 사업편성 권한을 갖고 있고 2) 규모가 크건 작건 자치단체장의 정책적 의지를 표명할 수 있도록 설계되었다. 제도가 도입되는 과정에서 「국가균형

8) 김재훈(2007) 등.

9) Emmanuel Saez, "State and local government expenditure," 131 Undergraduate Public Economics, UC Berkelry, Lecture Note, 2016.

발전 특별법」 아래 균형발전을 목적으로 하고, 혁신계정을 도입하긴 했으나 '지자체 자율편성권한'을 중요하게 명시한 만큼 예산부처나 사업부처와 자치단체, 이와 관련된 정책담당자 및 학계에서도 이의를 제기하기는 어렵다. 특히 자치단체 예산담당 및 사업담당자, 자치단체장이 지자체 역량부족을 이유로 사업기획과 사업선택의 행정부담 과다, 부처 사업관리의 허술함으로 인한 사업집행률 저하 등의 문제점은 제기할 수 있으나 포괄보조금제도 자체를 폐지하기에는 반대명분이 취약하다. 이는 포괄보조금제도하의 지자체가 갖고 있는 권한이 명확하여 정치적 명분이 두텁기 때문이다.

3) 지특회계와 국고보조금과의 결정적인 차이점은 '실링재원인 생활기반계정(구 지역개발계정)'은 국회예산증감의 대상에서 제외된다는 점이다. 포괄화되어 있는 실링 내 재원은 사업군으로 편성되어 있기에 기술적으로 누가 요청하건 간에 특정사업의 예산증감요구를 받아들이기 불가능하다. 예를 들어 A 자치단체 예산이 타 지역 국회의원의 자의적인 요구에 의하여 침해당하지 않도록 되어 있다. 따라서 실링재원은 지역주민의 재원확보를 위한 안전장치인 셈이다.[10] 자치단체가 자율적으로 선택한 사업에 대해서는 부처뿐만 아니라 국회에서도 보호받을 수 있도록 운영되는 재원이기에 적어도 형식적, 명분적으로는 '지자체 자율편성'에 해당한다고 볼 수 있다. 실링재원의 이러한 특징은 '국민의 뜻'을 반영하도록 되어 있는 국가예산이라는 관점에서는 논란의 여지가 있다.

미국의 포괄보조금제도 현황을 소개한 연구에서도 다음과 같이 술회하고 있다. Dilger and Boyd(2014)는 포괄보조금 옹호자와 반대론자들이 가장 첨예하게 부딪치는 부분이 바로 '국회에서의 보조금 증감요구(credit claiming)'에 대한 해석이라고 설명하고 있다. 국회에서의 보조금 증감요구가 '국회가 국민의 입장을 대변하는 것인가' 혹은 '정치적 외압을 의미하는 것인가'에 대한 부분이다.[11]

---

10) "The second argument is more political. Transforming categorical grants can reduce the role of the Congress, federal bureaucrats, and lobbyists representing program beneficiaries in shaping these programs. …" Waller(2005), p.3 인용

11) "…Block grant advocates have often found it difficult to gain congressional approval

우리나라의 현 지특회계는 국고보조금 개편과정의 근본적 한계와 집행과정의 취약점 등 개선되어야 할 많은 문제점을 내포하고 있다. 대표적으로 실링재원의 지역별 배분액을 공개하지 않는 점과 경제발전계정 운영의 모호함 등 제도 자체의 취지보다는 운영에 있어서 생기는 문제점에 대한 정치적 비판이 거센 것이 사실이다. 예를 들어 실링재원 부분이 아닌 경제발전계정의 경우, 사실상의 국고보조금에 해당하여 토건사업 증액과 같은 문제가 되고 있다고 하여 비판의 대상이 되고 있다.[12)]

나. 지특회계 기본구조

지특회계 기본구조는 크게 실링배분을 의미하는 '지자체 자율편성' 부분과 부처와의 별도 협의를 통하여 배분되는 '부처직접편성' 부분으로 나누어 볼 수 있다. 지자체 자율편성 부분이 이른바 실링재원을 의미하며 대상사업들은 배분공식에 적용되어 지역별로 한도액(실링)을 산출하고, 생활기반계정과 세종특별시자치시계정, 제주특별자치도계정을 포함한다.

본 연구의 대상은 이상의 4개 계정 중 '생활기반계정'인 '시·도자율편성사업'과 '시·군·구자율편성사업'으로 이른바 '실링배분' 대상사업에 해당한다. 예산편성 설명자료[13)]에서는 '포괄보조사업 대상사업'과 '포괄보조사업 지출한도(실링)'로 지특회계 제도를 설명하고 있다. 각 지자체(시·도 또는 시·군·구)는 자율편성 한도 내에서 포괄보조사업을 선택하고, 사업별 세부내역을 자율적으로 설계하며, 시도별 한도와 시군구별 한도 간 상호조정은 불가하다. 2017년도 생활기반계정 내의 시·도 자율편성사업은 16개의 부처의 단위사업 37개(예: 1. 지방문화산업기반조성, 1)작은영화관 건립지원, 2)지방문화산업기반조성 등: 내역사업 122개)가 사업메뉴로 구성되어 있다.

---

for block grants because their arguments have been superseded by political considerations....Unlike block grants, the categorical grants give politicians more opportunities for credit claiming..." Waller(2005), p.7 인용

12) 나라살림 연구소 재정뉴스, 「안행부도 모르는 국고보조사업」, 2014. 4. 4. (http://www.narasalim.net/926, 접속일: 2016. 6. 13)

13) 기획재정부(2016), pp. 40~54.

2011년부터는 지자체가 사업을 신청할 때 '지역발전계획과의 연계성'을 설명하여야 하며, 구체적으로는 지역발전 5개년계획과 연계하여 사업을 구성하고 필요성을 제시하는 것을 의무화하고 있다.[14] 그리고 시군구 자율편성사업과 관련하여 박근혜 정부에서는 '지역행복생활권협력사업'을 추진하고 있다. 지역행복생활권은 '마을 단위 생활권'을 63개로 구성하여 시·군 간 다부처 협력사업 등을 지원하는 것을 원칙으로 하고 있다.[15]

〈표 II-1〉 지특회계 기본구조

편성방식 \ 계정		생활기반계정	경제발전계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	①시·도 자율편성사업	–	③시도, 시군구 자율편성사업 (시군구 기반구축사업 등 포함)	④시도, 시군구 자율편성사업 (시군구 기반구축사업 등 포함) ⑤특별지방행정기관이관사무 수행경비
	시·군·구	②시·군·구 자율편성사업	–		
부처직접편성		–	⑥부처직접 편성사업	⑦부처직접 편성사업	⑧부처직접 편성사업

자료: 기획재정부, 『2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침』, 2016.4, p.41.

2005년 도입 당시에는 실링재원인 '지역개발계정'과 국고보조금 형태인 '지역혁신계정(이하 혁신계정)'이 있었으나, 혁신계정은 '광역계정'을 거쳐 현재 '경제발전계정'에 이르고 있다. '경제발전계정'은 부처가 경제협력권 지원을 위한 시·도 간 연계사업, 개발제한구역 관련 등 국가적 우선순위가 높

14) 2005년부터 2010년까지는 「국가균형발전특별법」 내 국가균형발전계획과의 연계성과 지역혁신발전계획과의 연계성 여부를 설명하도록 하였다 (기획재정부, 『2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침』, 2016.4, p.103).

15) '연계협력사업'과 '취약지역생활여건개조사업' 위주로 구성된 지역행복생활권협력사업은 2016년 신규사업 선정절차 진행 중이며 2017년 예산 지출한도는 별도 통보할 예정이다 (기획재정부(2016), p.71).

은 사업으로, 각 부처가 시·도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거하여 지자체 요구 등을 받아 부처에서 직접 예산을 편성한다. 또한 경제발전계정은 부처직접편성사업으로 지특회계 내에 있으나 운영방식은 국고보조금과 동일하다. 경제발전계정은 개별 사업의 예산심의를 거쳐 부처별 지출 한도 내에서 예산규모가 결정되고 난 후, 부처가 지자체로 직접 예산을 배분하고, 사업평가 시에도 일반 국고보조사업 대상에 포함된다. 배분주체나 사업운영 관점에서 볼 때 국고보조금제도와 운영상의 차이는 거의 없다고 할 수 있다.[16)]

본래 경제발전계정은 도입 당시의 균특회계 내 '지역혁신계정'이 전신에 해당한다. 이는 MB 정부 당시 광역·지역발전특별회계(이하 광특회계) 내 '광역발전계정'으로 개편되었고 '지역연계협력사업'을 중점 지원하는 것이 목적이었다. 경제발전계정 사업의 성격은 따라서 이전 계정들의 사업성격과 유사하면서도, 지역단위의 분산 중복투자의 문제점을 해소하고, 광역연계를 통해 사업효과 확대를 도모하고자 하는 데 근본적 목적이 있다. 그리하여 경제발전계성 사업구성은 지역 간의 연계가 필요한 경제협력권 활성화 및 교통 물류망 확충 관련 사업, 과거 혁신계정 사업에 뿌리를 두고 있는 지방대학 경쟁력 향상, 지역의 과학기술 진흥 등과 관련된 사업들로 구성되어 있으며 일반 국고보조사업과의 차이는 이러한 사업의 내용에 있다고 할 수 있다.[17)]

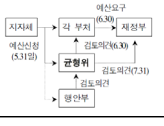
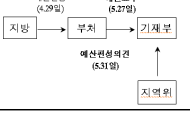
포괄보조사업 배분당사자인 기획재정부는 사업신청 단계에서 사업 간의 우선순위 조정 시 '신규사업'이 다소 불리한 점을 감안하여 계속사업과 신규사업에 대한 방식을 다르게 운영하고 있다. '신규사업'은 신청한도와 별도로 신청하고, 부처는 지출한도 내에서 적정 소요로 조정하여 예산실에 요구하도록 하고 있는데 이는 신규사업에 대한 별도보호 장치로 볼 수 있다.

---

16) 기재부의 지특회계 예산안 편정지침에서는 부처직접편성사업의 예산신청에 대하여 '여타 국고지원사업 등과 동일한 절차로 지역별 개발수요 및 재원소요 등을 감안하여 예산신청'으로 설명하고 있다.(기획재정부(2016), p.61)

17) 기획재정부(2016), p.45.

〈표 Ⅱ-2〉 국가균형발전, 광역 · 지역발전, 지역발전특별회계 비교

구분	국가균특회계 (2009)	광역 · 지역발전특별회계 (2010)	지역발전특별회계 (2017)
목적	· 국가균형발전지원	· 지역의 특화 발전 및 광역 경제권 경쟁력 향상 지원	· 지역주민의 삶의 질 향상 및 지역 경쟁력 강화
회계 구조	· 지역개발사업계정: 6.2조원 · 지역혁신사업계정: 2.0조원 · 제주특별자치도계정: 0.4조원 ⇒ 합계: 8.6조원 ('09 예산기준)	· 지역개발사업계정: 3.7조원 – 22개 포괄보조사업으로 구성 · 광역발전계정: 5.8조원 – 지역연계협력사업 중점지원 · 제주특별자치도계정: 0.4조원 ⇒ 합계:9.9조원 ('10 예산기준)	· 생활기반계정 – 37개 포괄보조금사업으로 구성 · 경제발전계정 – 5+2 권역을 폐지 · 제주특별자치도계정 · 세종특별자치도계정
지역 계정	· 200여 개 세부사업으로 구성	· 22개 포괄보조사업으로 통폐합	· 37개 포괄보조금 사업으로 구성
광역 계정	· 시 · 도 단위 사업에 주로 지원	· 시 · 도 단위 사업 중점 지원	· 시 · 도 "지역협력권" 단위사업 중점 지원
재원 배분	· 과거실적치(재원배분모델 적용) 기준으로 재원배분	· 지자체 노력 및 성과 등과 연동된 재원비중을 단계적으로 확대	
예산 편성			
예산 검토	· 200여 개의 세부사업을 대상으로 적정성 검토	· 22개 포괄보조사업을 대상으로 적정성 검토	
예산 집행[1]	· 낮은 실집행률, 상습적인 예산 이월 사례 빈번	· 최대 이월가능기간을 2회계연도로 제한(미집행 시 국고 반납) · 사업 집행 후 남은 잔여 예산은 전용하여 사용 가능	· 최대 이월가능기간을 2회계연도로 제한(미집행 시 국고 반납) · 사업 집행 후 남은 잔여 예산은 각각 포괄보조금 사업 및 유사 목적 사업에 사용 가능

주: 1) 「국가균형발전특별법」을 기본으로 하되 규정이 없으면 「보조금관리에 관한 법률」을 준용.

자료: 행정자치부, 『2011년 지방자치단체 예산개요』; 행정자치부, 『2015년 지방자치단체 통합재정 개요』; 기획재정부, 『2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침』.

2. 포괄보조금제도의 특징

가. 광역 · 지역발전특별회계 개편을 통한 사업 통폐합

균특회계는 2009년 MB 정부에서 '광역 · 지역발전특별회계(광특회계)'로 개편되었으며, 2010년 개편된 광특회계의 핵심내용은 '광역화'와 기초자치단체 단위의 유사사업을 한 부처가 담당하는 '지역포괄화'였다.[18] 광역화는 광역경제권을 중심으로 시 · 도 간 연계투자 활성화를 시도하였으며, 이를 통한 지역 간 시너지와 규모의 경제효과를 기대하였다. 그러나 실질적으로 재원배분단위인 행정구역과 일치하지 않은 광역경제권 설정으로 인하여 사업의 신청, 예산편성, 사업관리의 주체가 분명하지 않은 문제로 인하여 사업진행이 제대로 이루어지지 못하였다.[19]

지역포괄화는 그간의 국고보조금 운영방식에서 활용하지 않았던 새로운 포괄화 방식이다. 낙후지역사업을 4대 기초생활권(일반농산어촌, 성장촉진, 특수상황, 도시활력증진)으로 통폐합하여, 지역 · 부처별 중복투자를 방지하고, 지역의 수요 및 비교우위를 감안하여 배분하였다. 특히 해당 기초생활권의 성격 등을 감안하여 유사 기능별로 2~4개 내역사업으로 통합하여 주무부처가 생활권 단위의 배분주체가 되는 '생활권 단위 포괄보조금화'를 시도한 것이다. 부처가 지역단위를 총괄함으로써 마을단위권의 유사중복사업 자체가 걸러지도록 한 장치는 시군구 포괄보조사업의 중요한 정책적 개선내용이다.[20]

광특회계 자체의 규모는 2005년 이후 지속적으로 증가하여 5조 5천억원

---

18) "In 2005, fiscal reform was enacted establishing the "Special Account for National Balanced Development" which transformed many specific-purpose grants into integrated national grants for regional development that were otherwise scattered in the central government's accounts. The Special Account for National Development Special Account was established in 2009 to expand fiscal spending for local municipalities. Two hundred projects were integrated into 24 comprehensive projects and a block grant was adopted to give local municipalities the authority to autonomously design the projects." (Brookings Institution(2005), p.184)

19) 정준호(2011), p.32; 김현아(2014), pp.107~112.

20) 기획재정부(2016) pp.40~54

에서 2011년 당시 약 9조 8천억원 규모에 달하였다. 그러나 자치단체의 사업선택의 자율성과 실링배분을 의미하는 지역개발계정 규모는 2005년 당시 4조 2천억원에서 2009년 6조 6천억원까지 증가하다가, 2010년 광특회계로 개편하면서 약 3조 7천억원 정도(시도자율편성 2조 2천억원) 규모로 대폭 축소되었다. 법에서는 포괄보조금을 명시하는 등 전체 포괄보조금 규모는 외형적인 면에서 증가하였으나, 당초의 포괄화 취지에 따른 실링재원 규모는 축소되었기에 실질적인 포괄보조금 규모는 감소한 것이다.

〈표 II-3〉 연도별 균특회계 예산현황

(단위: 억원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
지역개발계정	40,500	45,127	50,288	57,676	36,588	36,282	36,332
지역혁신계정	12,767	13,960	14,921	16,770	54,024	58,946	58,252
제주특별자치도계정	–	–	3,476	3,931	3,719	3,782	3,942
합계	53,267	59,087	68,685	78,294	94,331	99,010	98,526

자료: 지역발전위원회 내부자료.

〈표 II-4〉 2016년 기준 시군구 지역현황

(단위: 개)

구 분		일반농산어촌	도시활력증진	특수상황[1]	성장촉진
계(229)		122	143	15	70
시(78)	일반시(22)	–	20	2	3개 지역 중 특별배려가 필요한 70개 시군 및 187개 도서
	도농복합시(56)	51*		5	
군(82)		71	3	8	
구(69)		–	69	–	

주: 1) 접경지역지원특별법에 따른 15개 시군 및 185개 도서, 세종특별자치시, 행정시(제주시, 서귀포시) 포함.
자료: 기획재정부(2016), p.93 인용.

나. Formula basis 배분을 원칙으로 한 포괄보조금 도입

포괄보조금의 조건 중 하나인 공식에 의한 보조금 배분의 정책적 의미는 '객관화'와 '단순화'에 있다.[21] 미국의 GAO와 유럽 EU's Agreement on Budgetary Discipline and Sound Financial Management의 문헌에서는 일반보조금(Unconditional funding)뿐만 아니라 'Conditional funding(block grant, etc.…)'의 객관성 확보를 위한 배분공식 활용이 다양하게 이루어지고 있다고 설명하고 있다. 우리나라의 지특회계에도 적용하고 있는 지특회계 배분공식에서는 5개의 변수(재정력지수, 인구, 주민세소득할, 면적, 노령인구비율)를 사용하고 있다. 이는 전년도 배분규모와 당해 연도 예산증가 추이를 감안한 'base'를 기준으로, 회귀식의 평균 추세치를 적용하여 당해 연도 지역별 배분규모가 결정되는 방식이다.

자치단체의 실링규모가 전년도 배분규모에 연동되는 점은 기존사업의 '안정성'을 확보하는 장점이 있는 동시에 새로운 사업의 기획의도를 원천적으로 차단하는 한계가 존재하는 것이 사실이다. 그러나 기존의 사업구성이 과거의 국고보조금 사업에 근거하고 있었고, 신규사업인 경우에 '한도외사업'으로 보호하도록 하여 배분공식의 일방적인 적용에 따른 문제점을 최소화하기 위한 제도적 장치를 마련하는 등 지속적으로 이루어지고 있다.

도입 당시 근본적인 단점으로 지적되었던 사실은 '수백 개의 사업(세부사업 기준)을 5개의 변수에만 의존한다'는 것이었다. 평균 추세치에 근거한 배분은 지역별로 넘치거나 모자라는 지역이 발생하므로 구조적으로 사업 하나하나의 재정수요에 따라 배분하는 국고보조금과 비교하면 배분의 정교함은 떨어진다는 점이다. 그러나 포괄화된 보조금 배분의 초점은 개별사업과 특정지역의 배분규모의 정확성에 있지 않으며, 동일한 보조금 규모를 낮은 비용으로 공급할 수 있도록 하는 데 있다고 볼 수 있다. 선행연구의 설문조사 결과에서 국고보조금 포괄화에 지지를 보이고 있고, 수차례의 심층인터뷰 상에서 예산담당자들의 지특에 대한 '우리 돈'이라는 분명한 답변을 볼 때,

21) "….Where such criteria are objective and non-manipulable(e.g. population, area size, portion of pensioners, standardized taxes etc.)…..", Spahn(2012).

10년이 지난 현재는 포괄보조금의 규모를 확대할 것인가에 대한 논의로 이어질 뿐 비정확성 논쟁은 더 이상 고려사항이 아닌 것으로 보여진다.

또한 배분공식 적용은 사용하는 변수의 특징에 따라 특정 지역에 대하여 유리하거나 불리할 수 있으므로 지금도 각 도의 예산담당 실무자들은 해당 지역에 유리한 '변수'를 적용해 주기를 끊임없이 요구하고 있다.[22] 도입 당시부터 논의가 되었던 '낙후도'와 '재정수요' 간의 지역 간 공방은 지금도 이어지고 있는데, 이는 다분히 정치적 요구사항이므로 국민적 요구강도에 따라 가중치가 달라질 수 있는 부분이다. 다만 지특회계가 당초 '균형발전'을 목적으로 하였음에도 불구하고 전적으로 '낙후도'가 절대적인 배분기준이 되지 못했던 것은 당시 균특회계가 기존 국고보조금 사업을 'base'로 하고 있었기 때문임을 다시금 강조하여 설명한다. 새로운 재원과 사업들로 구성되었더라면 낙후도만을 기준으로 한 배분이 가능할 수 있었지만, 지금의 지특회계는 당초 10개가 넘는 부처의 계속사업들로 구성되었으므로 '낙후도만을 기준'으로 배분하는 것은 현실적으로 불가능한 구조였음을 상기할 필요가 있다. 균특회계는 종전에 없던 제도라기보다는 여러 개의 개별사업 보조금을 포괄화하는 것을 목적으로 탄생한 것이므로, 배분공식은 종전의 배분분포를 최대한 잘 설명하고자 하는 것을 목적으로 하고 있기 때문이다.

미국의 GAO 보고서는 배분의 객관성 확보를 위하여 여러 변수를 통한 공식적용과 다양한 통제장치를 통한 공식의 한계를 극복하기 위한 노력을 소개하고 있다.[23] 생활기반계정이 수행하고 있는 1) 전년도 배분액 base (Hold harmless provisions/Caps) 적용 2) 연도별 증가율/감소율 한도(floors and ceilings)[24] 설정 3) 낙후도 고려(Small State minimums)의 근거가 나타난다. 연방정부의 재원투입을 위한 포괄보조금 배분 시 배분공식의 기본개

22) 2016년 지방노후상수도 관련 인터뷰 당시 각 도의 예산담당 실무자들과의 심층인터뷰에서 각 지역마다 유리한 변수적용의 필요성을 제기한 바 있다.

23) GAO(2009), pp.10~11.

24) "...no state's allocation is to exceed the amount the state received under this section for the preceding fiscal year multiplied by the sum of 1.5 percent and the percentage increase in the amount appropriated under this section from the preceding fiscal year"(Dilger and Boyd(2014), p.10)

념을 설명한 것인데, 이는 우리나라의 지특회계 배분공식 적용의 기본개념과 크게 다르지 않음을 확인할 수 있다.[25]

다. Bottom up으로부터의 유사중복사업 점검장치

포괄보조금(Conditional block grants)과 국고보조금(Categorical grants, Specific grants)의 중요한 차이점 중 하나는 '실링 내'에서의 '사업 간 경쟁' 여부이다. 미국 의회보고서에서도 이러한 경쟁구도를 통한 유사중복사업(program duplication and overlap) 절감효과 시스템 구조를 설명하고 있다. 재원을 공급하는 예산실이나 사업을 제공하는 부처가 아니라 재원사용자인 자치단체가 사업신청 단계에서 정해진 재원 내 우선순위를 조정하는 과정을 통하여 경쟁을 하게 되고, 이 과정에서 유사중복사업은 줄어들게 될 것이라는 것이다.[26] 우리나라의 지특회계는 이에 더하여 '부처 간 사업경쟁시스템'도 갖추고 있음을 감안한다면 지특회계의 유사중복사업 감소효과는 더욱 광범위하다고 볼 수 있다.

도입 첫해인 2005년은 부처 내 사업 간 검증을 통하여 유사중복사업의 각 부처별 사업 통합사례가 이루어졌다. 예를 들어 농림부의 농지기반조성, 밭기반 정리, 농업생산기반종합정비 등은 '농업생산기반정비' 사업으로 통합되었다. 물론 단위사업 내 세부사업 단위, 내역사업은 지금까지도 별도의 사업으로 운영되고 있으며 사업 신청단계에서 부처와의 연계가 기타 국고보조금 사업과는 다르게 예산신청이 가능하다.

부처 내 사업 간 경쟁뿐만 아니라 부처 간 경쟁을 통한 유사중복사업 절감노력은 MB 정부 '지역포괄화' 과정에서 시도하였으며 지특회계에서도 유

25) 미국과의 차이점이라고 한다면, 미국의 배분공식 적용 사업 범위는 대개 한 개의 부처 보조금에 해당하므로 사업의 동질성은 높은 반면, 지역 간 균형배분은 좀 낮게 되는 경향이 있다는 점이다.

26) "They believe that block grants eliminate this dupilications and waste by consolidating categorical grant activities, and by providing states and localities the ability to set their own priorities and allocate funds accordingly…".(Dilger and Boyd(2014), p.8)

지하고 있다. 같은 내용의 사업이 부처별로 분산 중복되고 있는 경우, 지역이 자체적으로 우선순위를 조정할 수 있도록 한 제도이다. 예를 들면 기존의 시군구 자치단체들은 부처별(농림부, 행자부, 국토부 등) '마을가꾸기' 사업을 별도의 국고보조금 사업으로 수행할 수 있었다. 그러다보니 거의 유사한 사업을 부처요구에 따라 하였고, 옆 자치단체가 하고 나면 해당 지역주민들의 민원으로 역시 같은 내용의 사업을 중복적으로 하게 되는 문제가 있었다. 이와 같은 유사중복의 폐해를 막기 위하여 부처가 나누어서 지역을 총괄하도록 한 것이다.

또한 '도시활력증진지역(143개 지역)의 경우, 국토교통부가 주무부처로서 특별 광역시의 군구 및 시지역 중 도농복합형태의 시를 제외한 지역을 대상으로 하고, 인구 50만명 이상의 시(대도시)의 대상사업을 총괄(사업확정)하는 역할을 하게 된다. 시군구 자율편성 또한 실링사업이므로 한도는 예산실에서 배분하고 사업총괄만 부처가 담당하게 된다. 사업총괄방식은 부처가 지역단위로(일반농산어촌지역 122개 지역, 특수상황지역 15개 지역, 성장촉진지역 70개 지역, 도시활력증진지역 143개 지역) 기초자치단체가 신청(공모)한 사업을 결정하는 방식이다.[27]

그러나 1966년도 이후 여러 포괄보조금을 도입하여 운영한 미국의 경우에도 이에 대한 분명한 성과평가 결과를 제시하지는 못하고 있다.[28] 우리나라의 경우도 마찬가지로 2005년 도입 이후 부처 간 유사한 사업들이 걸러짐으로써 중복사업이 분명하게 줄었다는 계량적인 평가는 아직 이루어지지 못하였다. 따라서 당초의 유사중복사업의 감소라는 취지가 어느 정도 이루어졌다고는 확실하게 결론짓기 어렵지만, 적어도 SOC 분야의 포괄보조금 내 사업, 즉 부처 간 실링 내 사업들 간에는 지자체가 선정과정에서 사업메뉴를 검토하여 우선순위를 자체적으로 정하여 유사한 사업들은 구조적으로 걸

27) 기획재정부(2016) pp. 40~54

28) 1966년부터 시작되었으나, 1940년대부터 전문가들과 학계에서의 포괄보조금 도입 논의는 활발하게 진행된 바 있음("Block grants: Flexibility vs. Stability in Social service", Policy Brief, Center on Children&Families #34, Brookings Institution, (December 2005)), p.1 인용

러지도록 시스템이 구축되어 있다는 점에서 고무적이라고 볼 수 있다. 또한 재원을 주는 위로부터의 감시망 시스템(Top-down)이 아닌 재원 사용자인 아래로부터의 신청(Bottom-up) 과정에서의 중복시스템 구축은 우리나라 포괄보조금이 갖고 있는 가장 중요한 장점에 해당한다.

〈표 II-5〉 지역개발계정 통합사례

자료: 기획재정부 보도자료(2005.8.5.) p. 4

〈표 Ⅱ-6〉 부처연계를 통한 통합사업 정리

지역 개발 사업	오지종합개발사업, 정주기반 확충사업 등의 연계	행자부 농림부	통합지침을 마련하고 관련 부처 공동협의회 운영
	농촌마을종합개발, 전원마을 조성, 어촌종합개발, 산촌종합개발 등 연계	농림부 해수부 산림청	

자료: 기획재정부 보도자료(2005.8.5)

〈표 Ⅱ-7〉 2011년 이후 시군구 자율편성사업 운용체계

소관 부처	기존 내역사업	'11년 이후 내역사업
성장촉진 지역개발 (국토부)	① 개촉지구지원 ② 도서종합개발	① 지역접근성시설지원 ② 성장기반시설지원
특수상황 지역개발 (행안부)	① 도서종합개발 ② 소도읍육성 ③ 접경지역지원 ④ 살기좋은 지역만들기 ⑤ 어촌종합개발 ⑥ 신활력지원 ⑦ 농촌마을종합개발 ⑧ 전원마을조성 ⑨ 농촌생활환경정비 ⑩ 농촌농업생활용수개발 ⑪ 기계화경작로확포장 ⑫ 소규모용수개발 ⑬ 주거환경개선 ⑭ 개촉지구지원 ⑮ 산촌생태마을조성	① 기초생활기반확충 ② 지역소득증대 ③ 지역경관개선 ④ 지역역량강화
일반 농산어촌 개발 (농식품부)	① 도서종합개발 ② 소도읍육성 ③ 지표수보강개발 ④ 살기좋은지역만들기 ⑤ 어촌종합개발 ⑥ 신활력지원 ⑦ 농촌마을종합개발 ⑧ 전원마을조성 ⑨ 농촌생활환경정비 ⑩ 농촌농업생활용수개발 ⑪ 기계화경작로확포장 ⑫ 소규모용수개발 ⑬ 주거환경개선 ⑭ 개촉지구지원 ⑮ 산촌생태마을조성	① 기초생활기반확충 ② 지역소득증대 ③ 지역경관개선 ④ 지역역량강화
도시활력 증진지역개발 (국토부)	① 도서종합개발 ② 소도읍육성 ③ 지표수보강개발 ④ 살기좋은지역만들기 ⑤ 어촌종합개발 ⑥ 신활력지원 ⑦ 농촌마을종합개발 ⑧ 전원마을조성 ⑨ 농촌생활환경정비 ⑩ 농촌농업생활용수개발 ⑪ 기계화경작로확포장 ⑫ 소규모용수개발 ⑬ 주거환경개선 ⑭ 개촉지구지원 ⑮ 산촌생태마을조성 ⑯ 살고싶은 도시만들기	① 기초생활기반확충 ② 중심시가지재생 ③ 주거지재생 ④ 지역역량강화

자료: 기획재정부, 「광특회계 예산안 작성 세부지침」, 2010.5 인용.

〈표 II-8〉 기능별 포괄보조사업 유형

기능별 사업	사업내용(예시)
① 기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 등의 인프라 구축, 주거환경정비, 운동휴양시설 등
② 지역소득증대	농특산물 유통 · 가공시설, 생태학습장 등의 농산어촌체험시설, 농어업기반시설 등
③ 지역경관개선	지붕 · 담장정비, 경관수목 식재, 마을 보호수 정비, 경관주택 등의 인프라 시설 등
④ 지역역량강화	주민교육 · 훈련, 홍보 · 마케팅 귀농P/G지원, 기본계획수립비 등의 부대비 및 S/W 사업 등

자료: 기획재정부, 「광특회계 예산안 작성 세부지침」, 2010. 5.

라. 포괄보조사업 구성의 중요성

앞서 설명한 바와 같이 2005년 국고보조금 개편 당시 포괄보조금은 분권교부세와 균특회계가 도입되었다. 분권교부세는 '교부세'라는 명칭으로 복지사업 및 비복지사업들이 지방 이양사업으로 구분되었다. 그리고 2014년 지방사업으로 이양된 분권교부세 사업들 중 일부 사업들은 국고보조금 사업으로 환원되었다. 본 연구의 초점인 '지역 SOC 포괄보조금' 즉, 지특회계를 보다 선명히 이해하기 위해서는 분권교부세와의 비교를 통한 '포괄화 사업' 대상의 중요성을 파악할 필요가 있다. 그리하여 '포괄화'의 의의가 충분하기 위해서는 포괄화하는 사업의 구성이 중요하다는 점을 강조하기 위하여, 분권교부세 사업의 국고보조금 환원과정을 살펴볼 것이다.

포괄보조금 운영에 있어서 가장 중요한 사업선택의 자율성 여부는 사업포괄화 주머니에 담긴 사업의 탄력적 운용 여부에 달려 있다. 지방자치단체가 자유롭게 사업의 대상이나 기간, 공급단가를 조절할 수 있어서 사업의 일몰이나 연기가 보장될 수 있을 때 포괄화는 비로소 의미를 갖게 된다. 분권교부세는 복지사업이 70% 이상을 차지함으로써 경상비 지출이 상당부분을 차지한다. 보조금 수혜 '대상'과 '단가' 등은 '개인'과 '민간단체'로 구성되어 있

어 사실상 자치단체 단위에서 사업을 맺고 끊을 수 있는 성격이 아닌 것이 대부분이었다. 특히 '장애인생활시설운영', '정신요양시설' 등 당초 포괄보조사업 요건과 맞지 않아 지속적인 문제점이 제기되었고, 결국에는 2014년 분권교부세 폐지과정에서 국고보조금으로 환원되었다. 또한 비복지사업(예: 문체부 '지역별특성화사업', 행자부 '자전거도로정비' 등)의 경우에는 복지사업과는 달리 자치단체 자율적인 사업이 포함되어 있었음에도 불구하고 복지사업 증가로 인하여 점차 잠식될 수밖에 없다.

포괄화는 재원규모를 축소시키고자 하는 것보다는 같은 규모의 재원을 공급하되 받는 쪽의 의견을 반영하여 우선순위를 반영하고자 하는 것이 주된 목적이고, 이것이 가장 중요한 정책적 명분에 해당한다. 복지사업처럼 단가와 대상이 지침대로 운영될 수밖에 없고 따라서 부처와의 연계가 끊어지지 않는 사업들은 원리상 국고보조금으로 운영되는 것이 타당하다.

Kappeler et al.(2013)은 20개 유럽 국가들의 지방자치단체 중 SOC 투자(Sub-national Infrastructure investment, e.g. road construction and maintenance, urban transit, water supply and waste management) 비중이 높은 지역일수록 세입분권화 경향이 강하게 나타나고 있음을 보여준 바 있다. 실증분석을 통한 연구결과에서는 최근 30년간 꾸준히 하락하고 있는 유럽 국가들의 SOC 투자는 결국 (지방세입) 분권화에 악영향을 미칠 것이라고 설명하고 있다. 반면 복지지출 보조금의 경우에는 지방분권화와의 상관관계를 찾을 수 없었고, 결국 자치단체의 자율성 여부는 SOC 투자 비중으로 드러나고 있다고 보았다. 복지지출의 경우에는 재분배요소로 인하여 중앙정부 개입이 강하게 나타날 수밖에 없으므로, 지방자치단체의 재정권한 확대로의 연계는 이루어지지 못한다고 보았다.

2016년 기준 포괄화 대상사업의 포괄보조사업의 부처 및 포괄보조사업명은 다음 아래의 〈표 Ⅱ-9〉와 같다.[29] 예를 들어 지자체는 문화부 관련 사업을 신청하고자 할 때, 다섯 개의 단위사업(①②③④⑤)하에 있는 박물관, 문예회관 등의 내역사업을 구성할 수 있다. 그리고 동시에 농림부의 세 개(⑦

29) 2005년의 균특회계 사업명은 부록에 명시하였다.

⑧⑨) 단위사업하에 있는 농촌체험관광 지원, 밭 기반 정비의 내역사업을 신청할 수 있다. 이들 사업이 계속사업일 경우에는 각 지자체 지출 한도 내에서 구성할 수 있고, 신규 사업일 경우에는 신규 수요에 대한 심의 이후 '한도 외 사업'으로 일정기간 사업예산을 보호하도록 하고 있다. 이하 부처의 사업들의 경우에도 사업내용은 해당 지역 내 자본시설 지원과 지역인프라 구축적인 성격이 강하다. 이들 사업의 구성적인 특징은 지출한도 내 사업들 중 사업 종료(예: 박물관 준공 이후 사업 종료)가 이루어지면, 그 재원만큼은 기타 사업으로 구성할 수 있고, 자치단체 의지에 따라 특정사업을 확대 및 조기완료하는 것도 가능한 유연한 사업구성에 있다고 볼 수 있다.

그러한 관점에서 본다면, 2015년 이후 도입된 행자부의 '지역공동체 일자리지원', 고용부의 '사회적기업 일자리창출', 복지부의 '지역자율형 사회서비스 투자사업' 등은 지역 내 정보를 활용한 일자리와 복지구성이 가능하도록 시도하되 역시 사업의 종료와 자율적 구성이 가능해야 한다. 예를 들어 단체나 개인처럼 배분대상이 정해져 있고, 단가는 중앙정부 지침을 따른다고 할 경우에는 포괄보조사업에 적합하다고 볼 수 없다. 이 경우 해당 사업의 신축적 조정이 불가능하므로 매년 재정수요는 증가하게 되고, 결국엔 지역 한도 내에서 주요 SOC 사업들을 잠식하게 되는 결과로 나타나게 될 것이다. 기존 국고보조사업과 차별화되는 포괄보조사업의 의미는 사업구성의 상이함으로부터 출발한다고 해도 과언이 아니다. 이러한 사업들의 경우, 부처 지침 등으로부터도 비교적 자유로울 수 있으므로 Bottom-up 과정에 따른 사업신청, 재정지출 효율화 확대도 가능하기 때문이다.

〈표 II-9〉 2016년 포괄보조금사업(31+6) 지원대상

(단위: %)

	부처	포괄보조 사업명	보조율	내역사업(예시)
시도 자율 편성 사업	문 화 부	①문화시설 확충 및 운영	30~70	· 박물관, 문예회관 등
		②관광자원 개발	50	· 관광지 개발 등
		③체육진흥시설 지원	30	· 생활체육공원 조성 등
		④지방문화산업기반 지원	50~80	· 작은 영화관 등
		⑤산업단지 · 폐산업시설 문화재생	50	· 산업단지 · 폐산업시설 문화재생
	문화재청	⑥문화유산 관광자원 개발	50	· 지역문화유산 개발
	농 림 부	⑦농촌자원복합산업화 지원	50	· 농촌체험관광 지원 등
		⑧농업기반정비	80	· 밭 기반 정비 등
		⑨지역전략식품산업육성	50	· 향토산업 육성 등
	해 수 부	⑩어촌자원복합산업화 지원	50	· 어촌체험관광 지원 등
		⑪어업 기반 정비	80	· 지방어항 등
		⑫해양 및 수자원 관리	50	· 연안정비 등
		⑬수산물가공산업 육성	30~50	· 수산물산지가공시설 등
	농 진 청	⑭지역농촌지도사업 활성화	50	· 농촌지도기반 조성 등
	산 림 청	⑮산림경영자원 육성	80	· 임산물 수출촉진 등
		⑯산림휴양 · 녹색공간 조성	50	· 숲길 조성 · 관리 등
		⑰임도시설(국유림 제외)	70	· 임도시설
	산 업 부	⑱지역특성화산업 육성	50	· 지역산업마케팅 지원 등
	중 기 청	⑲전통시장 및 중소유통물류 기반 조성	60	· 전통시장 시설현대화 등
	여 가 부	⑳청소년시설 확충	30~88	· 청소년시설 확충
	환경부	㉑상수도시설 확충 및 관리	70	· 농어촌 생활용수 개발 등
		㉒자연환경 보전 및 관리	50	· 지역생태계 복원 등
		㉓생태하천 복원	50~70	· 생태하천 복원
		㉔노후상수도 정비	50~70	· 노후 상수관망 · 저수장
	국토부	㉕대중교통 지원	70~90	· 화물차 공영차고지 건설 등
		㉖지역거점조성 지원	50~100	· 지방산업단지 공업용수도 건설 등
		㉗주차환경개선 지원	50	· 공영주차장 건설 지원
	새만금	㉘공업용수도 건설 지원	100	· 새만금 공업용수도 건설
	행자부	㉙지역공동체 일자리 지원	50	· 지역공동체 일자리 지원 등
	고용부	㉚사회적기업 일자리 창출	75	· 사회적기업 일자리 창출
	복지부	㉛지역자율형 사회서비스 투자사업	50~80	· 지역사회서비스 투자사업 등

〈표 Ⅱ-9〉의 계속

(단위: %)

	부처	포괄보조 사업명	보조율	내역사업(예시)
시군구 자율편성 사업	국토부	㉜성장촉진지역 개발	100	· 지역개발 지원 등
		㉝도시활력증진지역 개발	50	· 주거환경 개선 등
	행자부	㉞특수상황지역 개발	80	· 기초생활기반 확충 등
	농림부	㉟일반농산어촌 개발	70	· 기초생활기반 확충 등
		㊱지역행복생활권 협력사업	70~80	· 63개 행복생활권 대상 등
	안전처	㊲소하천 정비	50	· 소하천 정비

자료: 기획재정부, 『2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침』, 2016. 4, p.42.

마. 불확실성 특징의 포괄보조금

이론적인 명분하에 도입되어 사용되고 있는 포괄보조금의 근본적 취약점은 제도운영과 평가에 있어서 불확실성이 존재한다는 점이다. 포괄보조사업 운영의 불확실성에 대한 논의는 60년 동안 포괄보조금을 운영하고 있는 미국에서도 같은 지적이 계속 이어지고 있다. 첫째, 행정부담 증가 둘째, 사업관리 부실 셋째, 자치단체 기획유인 저하 등이 그 원인에 해당한다. 또한 마지막으로 성과관리가 취약한 점도 한계로 지적되고 있다.[30] 포괄보조금의 성과관리의 취약점에 대해 미국 PART에서 주로 낮은 순위의 사업들이 'Block grant'에 해당하는 점을 들어 설명하고 있다.[31] 그리고 성과관리 자체의 한계를 떠나서 포괄보조금에서 주장하고 있는 '사업운용(management decision) 및 재원투입(funding)의 자율성'을 통한 구체적인 성과를 측정하기 어렵다는 점은 근본적 한계로 존재하는 것이 사실이다.

30) "…Flexibility provided by block grants as a means to produce both better programmatic outcomes and at a lower costs…"(Dilger and Boyd(2014), p.7).
"Block grants are less restirictive, funding broader categories of activities, such as community development or public health, and generally give greater discretion to recipients in identifying problems and designing programs to address those problems"(GAO(2012), p.3).

31) 포괄보조금 옹호자들은 이에 대해 '성과지표의 한계'와 지나친 결과 위주의 계산에 따른 PART 자체에 대한 문제점을 제기하고 있다(Dilger and Boyd(2014), p.12).

3. 지특회계 관련 선행연구 분석

가. 국내연구

앞서 설명한 바와 같이 국고보조금을 대상으로 한 연구는 상당수 있으나 지특회계를 연구대상으로 한 연구는 많지 않다. 지금까지 파악한 가장 최근의 국고보조금 개편방안 연구로는 최순영 · 조임곤(2014)이 있다. 이들 연구에서는 국고보조금 전체를 대상으로 우리나라뿐만 아니라 해외의 국고보조금을 비교분석하고, 전문가 그룹 설문조사와 자문회의 내용을 바탕으로 국고보조금제도 정비방안을 제시하였다. 특히 국고보조금제도에 대한 설문을 중앙행정기관과 지방자치단체를 구분하여 별도의 척도점수 결과를 제시함으로써 중앙과 지방의 시각차를 분명하게 보여주고 있는 점이 흥미롭다. FGI 분석의 강점인 제도의 이해를 바탕으로 한 심도 있는 설문조사를 시행한 결과는 향후 정책적으로 국고보조금 개편에 큰 영향을 미칠 것으로 평가한다. 또한 국고보조금 정비방안을 주제로 한 연구는 김정훈 외(2000)를 비롯하여 권오성(2006) 등 다수 있으며, 중앙 · 지방 사무를 비롯하여 기준보조율 등 총체적인 문제점과 개편방안 제시를 목적으로 하고 있다.

최순영 · 조임곤(2014)은 최종적으로 제시하는 대안에서 '국고보조금의 포괄보조금 확대'가 포함되어 있기에 이 부분을 좀 더 관심있게 살펴보았다. 이 연구는 우리나라의 현재 포괄보조금을 국고보조금의 일부로 보아서인지 현행 포괄보조금제도와의 연계해서 설문을 진행하지는 않고 있다. 결론적으로 이 연구에서의 포괄보조금은, 김재훈(2007, 2011)을 바탕으로 하여 '지자체의 창의성이 발휘될 수 있도록 포괄보조금 확대가 필요하다'고 설명하면서 국고보조금의 개편대안으로 제시하고 있다. 그렇지만 창의성의 정책적 의미와 제도적 실행과정, 포괄보조금 확대의 방법론적 접근은 시도하지 못하고 있다. 즉 다소 교과서적인 관점에서 포괄보조금이 좋다고는 보여진다는 것인데 10여년 간의 포괄보조금제도 운영이 이루어지는 시점에서 이 질문과 답변은 구체성이 결여되어 있다고 보여진다. 그러므로 현재의 포괄보조금제도의 확대인지, 별도의 추가적인 포괄화 작업의 확대인지, 정확한 '포

괄화'에 대한 설문 답변과정에서 질문자와 답변자 간 인식차이가 어느 정도인지 확인하기는 어렵다. 결국 설문조사 연구가 갖고 있는 근본적인 취약점(설문설계 여부에 따른 답변의 편기성 등)을 떠나 질문자와 답변자 양자 간의 이해도 차이 등이 내실 있는 결과를 유도하기에는 한계가 있었다고 보여진다.

〈표 II-10〉 특징적인 현상을 중심으로 한 설문분석결과 요약

설문내용	중앙부처 국고보조금 담당 공무원	지방자치단체 국고보조금 담당 공무원
국고보조금사업의 결정 및 예산배분에 대한 영향력 순위	사업결정권한: 중앙부처 공무원 1순위, 기재부 공무원 2순위 예산배분권한: 기재부 공무원 1순위, 중앙부처 공무원 2순위	사업결정권한 및 예산배분권한 모두 기재부 공무원이 1순위, 중앙부처 공무원이 2순위로 응답
국고보조금사업 관련 기관들 사이에 필요한 협업이 이루어지고 있는지 여부	중앙부처 간 협업에는 대체로 부정적 중앙부처와 지자체 간, 기초와 광역 간 협업수준은 다소 긍정적	중앙부처 간 협업에는 가장 부정적, 중앙과 지자체 간 협업수준도 대체로 부정적, 광역 및 기초 간 협업수준은 다소 긍정적
국고보조금사업을 효율적으로 운영하기 위해 가장 중요한 것	중앙과 지방 모두 1순위는 협업강화로 응답하고 있으나, 2순위에 대해서는 중앙은 성과관리, 지방은 재량확대로 응답	
지방자치단체에서 수행하고 있는 국고보조사업과 관련하여 지방자치단체 자율성과 책임성의 현재 수준과 바람직한 수준	자율성에 대해서는 중앙과 지방공무원 모두 확대되어야 한다고 인식하고 있으나, 책임성에 대해서는, 중앙은 책임성의 수준이 현재보다 더 끌어 올려야 한다고 응답하고 있음. 지방자치단체의 국고보조금 담당공무원들은 이미 필요한 수준까지 책임성이 확보되고 있다고 인식	
국고보조금사업 예산운영의 효율성	다른 단위사업에 비해 약간 더 비효율적이라고 응답	자체예산이 국고보조금 사업보다 더 효율적이라고 응답
분야별 재량	전반적으로 재량이 부족하다고 인식하고 있음. 상대적으로 지역개발, 환경분야, 농림분야, 복지분야의 순	

자료: 최순영 · 조임곤(2014) pp. 262~436 내용을 기반으로 요약

조기현(2012)은 지특회계 자체를 연구대상으로 한 최근의 연구에 해당한다. 역시 자치단체 공무원을 대상으로 한 설문조사와 지역발전위원회 자료를 이용하여 '도별, 연도별 사업과 시도비 및 시군구비 매칭비율'을 바탕으로 제도운영의 문제점과 개선안을 도출하고 있다. 현재의 지특회계는 당초 국고보조금으로부터 출발하였고 계속사업이 존재하는 바, 보조율이 유지되고 있는데, 이는 포괄보조금적인 특징과는 상충되는 것이 사실이다. 본 연구는 이 연구가 DB 자료를 바탕으로 한 보조율 개편대안 논의로서 향후 지자체의 자율성 확대 부분과 지특회계 운영상의 조화를 고민한 중요한 연구이며 상당한 결과를 도출하였다고 평가한다. 그러나 역시 설문조사에 바탕한 제도적 취약점과 매칭비율에 대한 지자체 답변은 국고보조율을 확대하고 지방비 매칭부담을 감소시켜 달라고 하는 일방적인 결과를 예상할 수 있는 바, 새로운 내용을 바탕으로 한 시사점 도출로는 연계되지 못하고 있는 점이 한계이다.

국회예산정책처(2010) 연구는 현행 포괄보조사업 평가방식 개편내용을 자세히 설명함으로써 구체적인 대안을 제시하고 있다. 재원조달 및 배분방식, 예산편성 및 집행방식, 사후평가 및 환류방법 등의 실질적인 제도내용을 바탕으로 한 정책적 접근을 시도한 연구에 해당한다. 특히 시군구 자율편성사업이 포괄보조사업 대상으로 포함되어 있지 않는 법적 미비점을 지적한 것은 향후 포괄보조금 법조문 내에 시군구가 포함되도록 하는 기여를 한 것으로 평가할 수 있다. 기초생활권 발전계획의 미흡, 지원대상지역의 법률 적합성 미흡 등 법적 근거 여부에 대한 전반적인 고찰이 이루어진 연구이다. 보조금은 이전재원이라는 중요한 정책으로서 법을 통하여 실현되는 바, 법적용 여부는 제도의 기반을 다지는 중요한 기여로 평가한다.

그 밖에 균특회계 도입 당시인 2005년부터 2010년까지의 연구도 존재하고 있으나, 이들 연구는 1) 균특회계 제도의 특징과 도입취지, 제도의 개념 및 정체성 등에 초점을 맞춘 연구(김정훈 · 김현아(2006) 등)와 2) '균특회계가 실질적인 포괄보조금화하지 못함으로써 국고보조금과 유사하며, 2004년 말에 폐지된 지방양여금과도 큰 차이가 없다'는 의견에 기반한 연구(김재

훈 · 이창균 · 배인명(2007) 등)로 구분해 볼 수 있겠다. 2016년 현재 국고보조금 비중이 급격하게 증가하고 있으며, 포괄보조금의 필요성 여부는 더 이상 정책의 이슈가 아닌 것으로 보아 자세히 다루지는 않겠다. 다만 김재훈 · 이창균 · 배인명(2007) 등에서 지적한 대상사업 정리의 필요성은 이후 광특회계, 지특회계를 거치면서 통폐합 및 확대를 거치면서 개편되는 과정에 있으며, 김정훈 · 김현아(2006)에서 제시한 대상사업들의 부처별 유형화 대안 등은 매년 진화하는 보조금제도 개선과 함께 진행될 것으로 예상한다.

나. 해외연구

해외연구 중 최근 활발히 진행되고 있는 포괄보조금제도의 효과성 검증에 초점을 맞춘 네덜란드 사례를 먼저 살펴보고자 한다.

Katternberg and Vermeulen(2015)는 네덜란드가 2007년 도입한 복지포괄보조금의 효과를 분석하였다. 이전까지는 자치단체에 사업별로 배분하던 국고보조금을 사업군을 선정하여 포괄보조금으로 배분하였는데 그 이후 실제로 어떤 변화가 일어났는지 평가하였다. 이 논문은 해당 보조금의 제도 취지 및 내용을 설명하고 보조금의 지역별 사업별 배분자료를 이용하여 개편 전후의 효과를 실증분석하였다. 개편 이후의 효과분석 결과, 포괄보조금으로 전환된 이후 즉, 국고보조금으로 배분했을 때보다 재정효율화에 기여한 것으로 나타나고 있다.[32] 포괄보조금 이후 행정부담 완화와 자치단체의 사업선택권 강화 등 자율성 증가효과가 유의하게 나타난 것으로 분석되었다.[33] 결과적으로 이 논문에서는 특정보조금에서 포괄보조금으로의 전환은 해당 사업의 공급을 증가시키는 결과로 이어질 것이라고 주장하고 있다. 우

32) "The upshot is that conditioning of grants may not be necessary for the central government to retain some control over decentralized health care provision"(Katternberg and Vermeulen(2015), p.1)
"Unconditional block grants give subnational governments leeway in the allocation of funds over programs and instruments, while minimizing the administrative burden"(Katternberg and Vermeulen(2015), p.14)

33) 이 논문에서는 사업선택권 및 자율성 지표는 제도변경 도입 해를 'Reform' 더미를 사용하여 변수화하였다.

리나라의 포괄보조금과 비교해본다면 사업대상 범위 면에서 사업의 포괄범위가 다르고 과거 분권교부세와 유사하다고 할 수 있다. 다만 분권교부세는 부처의 제도적 연계가 지속된 반면, 네덜란드 보조금의 경우 지자체 선택권을 확대한 것으로 보여진다. 방법론 면에서 참고할 만한 중요한 논문에 해당하지만, 자료의 차이점으로 인하여 본 연구에서 그대로 활용하지는 못할 것으로 판단된다. 결론적으로 제도의 취지인 포괄화를 통한 당초 목적이 실현되고 있는 것을 실증적으로 보여준 데 의의가 있다고 할 수 있다.

본 연구는 포괄보조금의 개념을 정착시키고 가장 많은 정책적 실험을 통하여 꾸준히 포괄보조금을 활용하고 있는 미국의 사례를 정리한 Dilger and Boyd(2014)의 보고내용을 주목하고 있다. 미국 의회 내 연구소인 CRS (Congressional Research Service)의 분석결과로서 'Block grant'의 옹호자(advocates)와 반대론자 간의 논쟁을 이슈별로 조명하고 제도의 특징과 취약점을 낱낱이 조명하고 있기 때문이다. 포괄보조금의 옹호론은 유사중복사업이 감소됨으로써 추가재원 부담 없이 재정의 효율성(reduction of government expenditure without sacrifice government services)이 이루어졌고, 권한의 지방이양으로 불필요한 행정절차 간소화가 가능해졌고, 이를 통한 지방의 책임성 확대가 가능해졌다고 설명하고 있다. 반면 반대론자들은 국가시책(National objectives)의 집행이 어려우며, 궁극적으로는 정부지출을 감소시키려는 편법장치('backdoor')에 불과하고, 포괄보조사업의 지방분권적 성격으로 성과평가 시 객관적 지표설정의 한계가 있어서 사실상 평가하기가 불가능하다는 지적이 있다. 따라서 자치단체들의 책임성은 더욱 약화되고 있다는 것이다. 1966년부터 시행된 제도 도입의 역사와 2014년 기준 23개 포괄보조금제도와 규모 등을 자세히 기술하고 있다. 특히 오바마 정부에서의 포괄보조금 시행의 의미와 앞으로의 난관들에 대해서도 설명하고 있다. 결론적으로 CRS 자료를 요약하면, 어떠한 보조금 제도라 할지라도 장·단점이 존재하는데, 당시의 정치적 경제적 상황과 연계되어 다양한 정책적 시도가 이루어지는 것이 필요하고 이를 바탕으로 한 끊임없는 논쟁이 제도개선에 반드시 필요함을 보여주고자 한 것으로 평가한다.

Faber and Koning(2013)은 네덜란드의 포괄보조금(Conditional block grants) 배분 이후 '집행률'이 감소하는 현상에 주목하고 왜 기초자치단체들(municipalities)이 이들 재원을 전부 사용하지 않는가에 대하여 설명하고 있다. 전통적인 국고보조금(Categorial grants)에 비하여 포괄보조금의 경우 집행률이 낮게 나타나고 있다는 점이 흥미로운데, 그 이유는 우리나라의 지특회계의 가장 큰 단점으로 지적되고 있는 '낮은 집행률' 때문이다. 이들은 당초 사업내용이 비교적 모호한 사업들이 포괄보조금에 흡수되고 그 과정에서 사업을 구체화하는 '간접비용'을 자치단체가 지불하는데 이는 실제로 '매칭' 비용으로 지방비부담을 의미하며 지방정부의 가용재원을 잠식한다는 것이다. 이러한 속성은 사업집행을 늦추는 결과로 이어진다는 것이다. 간접비용에는 지방정부의 '행정능력비용'도 포함되며 따라서 지역 간 격차비용이 포함되고 있음을 관찰하였다. 따라서 지방정부로서는 'conditional block grant'가 실제로는 'closed-ended matching grant(폐쇄형보조금)'으로 작용하고 있음을 보여주고 있는 것이다.[34] 이 논문은 복지분야뿐만 아니라 SOC 분야에서도 이와 같은 현상이 나타나고 있으며, 보조금 배분 이후 사용자(recipient)인 지방정부의 행태변화를 중심으로 보조금의 속성이 드러나도록 한 데 큰 기여를 하였다고 평가할 수 있겠다.

Lars-Erik Borge(2009)는 노르웨이의 포괄보조금 전환의 전후 배경과 효과분석을 시도하였다. 노르웨이의 복지 관련 보조금 증가추세와 자치단체 자율성 확보를 위한 포괄보조금 도입에 대한 효과분석에 해당한다. 1986년 포괄보조금 도입 이후 노르웨이 보조금 변화취지 및 내용을 설명하고 있으며, earmarking 보조금제도의 특징설명 및 배분자료로 실증분석하였다. 포괄보조금의 성공여부는 '제도적 설계'의 정교성보다는 '사업의 성격'이 무엇보다 중요하다고 주장하고 있다. 보조금은 '주는 쪽(donor)'의 의도보다는 '받는 쪽(recipient)'의 행동변화(behavioral change)에 달려 있다는 것이다. 이 논

34) 보조금 총액에 대한 제한이 있는 것으로 비용부담 보조금이지만 보조대상이 되는 지방공공서비스가 일정한 공급수준을 초과해서 과잉공급되는 경우에는 일정수준 이상의 공급에 대한 보조금을 교부하지 않거나 보조금을 중단할 수 있는 유형을 말한다(기획재정부, 『2015년 국고보조사업 운용평가 보고서』, p.6)).

문에 따르면, 일반적으로 포괄보조금은 지방정부의 자율성 증대라는 장점과 사업관리의 어려움이 문제점으로 나타나는데, 노르웨이에서도 유사하게 나타났다. 저자는 이후의 연구에서 복지 관련 포괄보조금이 국고보조금으로 환원하는 등 노르웨이에서 보조금제도의 실험은 매우 유연하게 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

Handley(2008)는 미국의 연방과 주정부 간의 이전재원 제도의 효과를 극대화하기 위한 시스템 개편의 필요성을 설명하고 있다. CDBG의 역사적 정치적 연혁과 시기별 문제점들을 정리하고 이를 개선하기 위한 정책대안을 제시하고 있다. 교과서적인 내용에 기반하여 이론적 접근에 초점을 두고 있으며 1998년부터 2005년까지의 보조금 사례를 예로 들어 보조금 툴을 제시하고 있다. 다만 자료분석을 하는 데 있어서 계량분석 뒷받침이 아쉽고, 앞선 통찰의 내용에 보조금의 시스템적 개편의 집행 가능성 확대방안은 제시되지 못하고 있는 점은 한계에 해당한다.

본 연구와 직접적인 연관은 없지만 최근의 연구로서 정치인과 유권자 간의 보조금의 배분관계를 정교하게 설명한 논문도 살펴보았다. Bracco et al.(2013)는 보조금의 정치적 배분과정에 집중하고 있다. 합리적인 유권자들(voters)은 현직 정치인들의 능력을 직접적으로 알 수 없지만, 보조금 규모가 이들의 능력을 평가하는 대리변수로서 해석 가능하다는 논리는 흥미롭다. 따라서 이를 아는 정치인들은 자치단체 간 합병을 통해서 보다 많은 보조금을 배분받는 것으로 다음 선거에서 선출될 확률을 높이고자 한다는 것이다. 이론적으로 각각의 선거구에서 당선되는 것과 합병하여 재선될 것을 비교할 때 합병하는 경우에 승리 확률이 더 높고, 결과적으로 이 경우 보다 많은 보조금을 배분받게 됨을 설명하였다. 본 논문은 이상의 논거에 대한 이론적 분석과 계량분석을 통한 실증분석 결과를 보여주고 있는데 '합병한 지역'과 '합병하지 않은 지역'을 구분하여 1인당 보조금 규모를 비교하여 보여주고 있으며, 기타 요인을 통제한 실증분석으로 단순 분석의 내용을 구체적으로 제시하였다. 합병을 통한 보다 많은 보조금을 받은 지역의 경우, 보조금이 증가함으로써 세수규모가 감소하였고, 지방정부지출이 더욱 증가하

는 것을 보여줌으로써 'fly-paper effect'도 설명하고 있다. 보조금은 중앙과 지방 간의 재정관계, 공공서비스 공급을 목적으로 하는 것을 포함하여 정치적 산물일 수 있으며, 따라서 보조금 규모는 관련 정치인의 능력으로 평가되기도 함을 이론과 실제로 보여준 논문에 해당한다.

4. 주요국의 포괄보조금 운영사례

가. OECD 정부 간 보조금 구성 및 규모[35)]

OECD 국가들의 보조금 현황과 추이를 분석한 '2016 Fiscal federalism' 보고서에서는 평균적인 세출분권 수준은 약 33%이며 세입분권은 약 19%로 세출분권이 세입분권 수준을 상회하고 있으며, 이 격차는 점차 확대될 것으로 전망하고 있다. 지방정부의 자체적인 세입증가는 어렵고, 저성장 및 양극화 등으로 중앙정부의 이전지출은 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 지방정부 세입과 세출비중의 차이는 상위정부로부터의 이전지출인 보조금을 의미한다. OECD 국가들의 지방정부 세입은 자체지방세가 42%, 중앙정부 이전지출 44%, 요금 및 수수료가 약 14%를 차지한다.

OECD 국가들의 지방정부 세입의 중요한 비중을 차지하는 보조금이 약 44% 정도임을 알 수 있다. 그리고 이들 보조금의 규모 및 구성 변화를 살펴보면 다음과 같다. 2000년 당시 OECD 국가들의 '정부 간 보조금(Intergovernmental transfers)' 규모는 GDP 대비 6%였으며 2010년에도 큰 변화 없는 7% 수준으로 나타나고 있다. 정부지출 규모 면에서는 11%에서 12%로 역시 안정적인 규모를 유지하고 있다. 전체적으로는 광역 및 기초단위에서 용도를 지정하지 않고 배분하는 '일반보조금(Non-earmarked grants)' 비중이 42% 내외이고, 용도를 지정하여 배분하는 '특정보조금(Earmarked grants)'이 약 57% 내외로 나타났다.

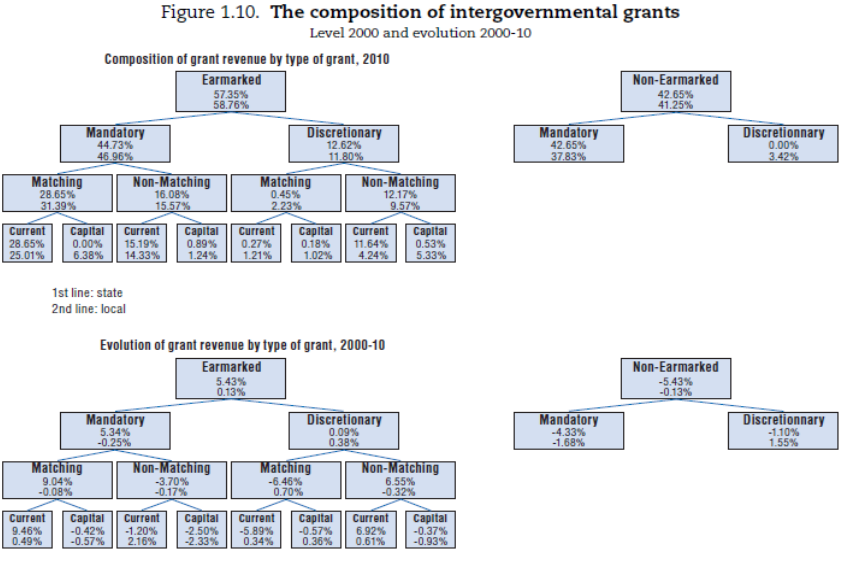
2000년 대비 2010년까지의 비중 변화를 살펴보면, 특정보조금이 다소나마

35) OECD and the KIPF(2016), pp.23~25를 바탕으로 요약 및 재작성한 것임.

증가한 것으로 나타나고 있다. 그중에서도 '경상계정(current)' 부분이 '자본계정(capital)' 보다는 높은 비중을 차지하고 있는데, 이는 복지지출 비중을 의미한다. 예를 들어 노인, 영유아 등 대상이 지정되고 단가에 따라 급여형태로 지급되는 복지지출은 대표적인 경상지출에 해당한다. 2000년 대비 2010년 변화에서도 경상계정을 통한 보조금 증가 폭, 특히 '의무지출(Mandatory)이면서 매칭' 형태의 지급인 경우, 주 단위(광역)에서는 약 9% 이상 증가한 것으로 나타나고 있다. 또한 '임의지출(discretionary)'인 경우에는 '비매칭(non matching)'을 통한 경상지출이 약 7% 가까이 증가한 것으로 나타나고 있어 경상계정을 통한 특정보조금 지출의 증가 폭 변화가 가장 두드러진 변화인 것을 알 수 있다. 반면 '자본계정'은 상당부분 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 한정된 재원 내에서 경상계정 폭이 증가할 경우, 자본계정 부분의 감소는 불가피하기 때문인 것으로 보인다.

의무지출 형태의 경상계정, 즉 복지지출의 증가는 급여대상과 단가조정을 통해 이루어지는데 성격상 재분배 성격을 갖고 있기에 대부분 중앙정부와 국회에서 정책결정이 이루어진다. 자치단체는 매칭재원 조달 여부가 중요한 관건이 되는 것이지 사업내용이나 기획 등 자치단체의 별도의 노력은 중요하지 않다고 볼 수 있다. 반면 자본계정 사업은 대부분 특정보조금이면서 임의지출 형태로 배분되므로 자치단체의 사업기획과 재정절감 노력 등이 발휘될 수 있는 분야이다. 앞으로도 전 세계적으로 복지지출이 지속적으로 증가할 것으로 예상되므로 자본계정 부분의 보조금 규모는 점차 감소할 것으로 예상된다. 우리나라 지특회계가 대표적인 자본계정 사업으로 수년간 10조원 내외에 해당하고 있어 재원비중 면에서는 감소하고 있는 추세를 보여주고 있다.

[그림 Ⅱ-1] OECD 국가의 보조금 구성 및 2000년 대비 2010년 비중 및 구성



자료: OECD and the KIPF(2016), p.25 인용.

나. 일본(지역자주전략교부금(地域自主戦略交付金))[36]

2009년 일본 중의원선거 매니페스토에서 민주당은 지역주권의 강화를 호소하며 국가에서 지방으로 주는 조건부보조금(ひも付き補助金)을 폐지하고, 지방이 기본적으로 자유롭게 쓸 수 있는 교부금 즉, '일괄교부금'을 제시하였다. 그리고 민주당 정권은 지역의 자주재량의 확대를 위하여 일괄교부금(一括交付金)제도를 2011년도부터 도입하였다. 국가가 교부금을 교부하는 것보다 지역의 실정에 맞는 사업을 적합하고, 효율적으로 실시하기 위하여 일괄교부금화하는 기존 보조금 및 교부금의 개혁으로써, 지방의 자주재량을 확대하고, 지방의 재원으로 전환하려는 움직임[37]이었다. 그러나 지역자주전략교부금은 2012년 말에 폐지되어, 각 부처 교부금 등으로 다시 이행되었다.

36) 일본 내각부, (http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/jishukofukin/jishukofukin.html, 접속일: 2016. 6. 23).

37) 일본 총무성(2011) 지역자주전략교부금제도요강 참조(http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/doc/seidoyoukou.pdf, 검색일: 2016.6.23.

1) **제도 설계**[38]

일괄보조금화의 대상이 되는 보조금은 제로베이스에서부터 국가의 정책적 목적의 긴요성을 판단하고, 3~5년의 기한을 설정한 후에 특정보조금으로서 허용할 것으로 설계된다. 또한 각 부처의 용도에 얽매이지 않고, 정책 목적에 따라 블록을 나누어서 그 용도를 자유롭게 생각하고 결정할 수 있도록 하였다.

개혁에 있어서 지방이 원활하게 행정서비스를 제공할 수 있도록 절차를 진행해 나가도록 하였다. 또한 지방의 자유도를 확대하기 위하여 국가의 사용용도 지정 폐지와 같은 개별 자치단체에 대한 관여를 축소하였고, 사후검사를 중요시 하는 방향으로 제도를 개선하였다. 그리고 이를 통하여 국가와 지방 모두의 사무를 간소화하도록 하였다.

지자체는 사후 평가를 중요시 하고, 국가는 일괄교부금화의 실시 상황을 회계검사원을 통하여 점검하면서 제도의 개선을 도모한다. 일괄교부금의 배분에 있어서는 지역의 사업의 니즈를 감안하고, 국가의 관여를 최대한 축소하였다. 또한 현행의 조건이 불리한 지역 등을 배려할 수 있는 구조의 배분방법을 사용하였다.

2) **제도 시행 절차**[39]

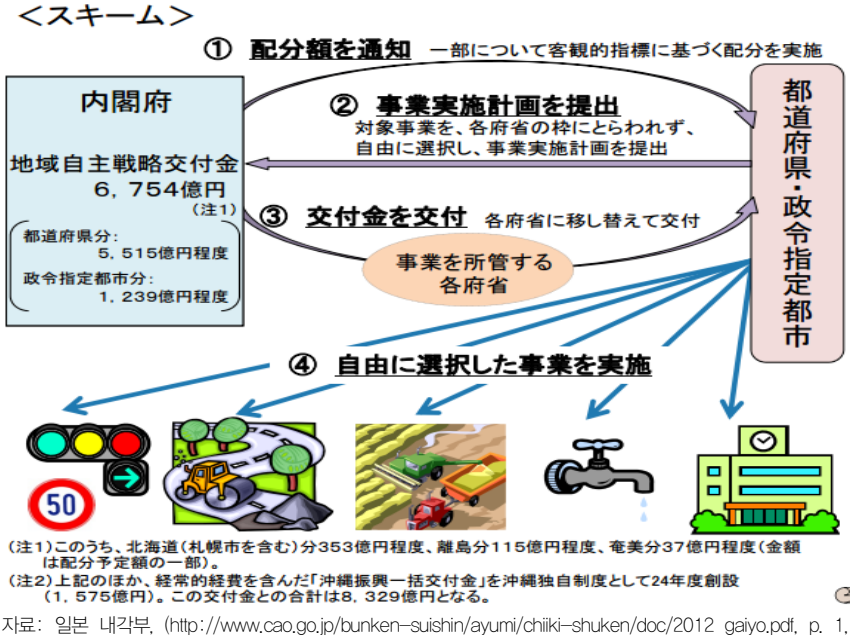
일괄보조금이 시행되는 절차는 다음과 같다. 먼저 내각부에서 일부에 대해 객관적 지표를 세워 배분을 실시, 도도부현, 정령지정도시에 배분액을 통지한다. 그리고 도도부현 및 정령지정도시는 대상 사업에 대하여 각 부처의 틀에 얽매이지 않고 자유롭게 선택하여 내각부에 사업시행계획을 제출한다. 내각부에서 각 부처로 옮겨진 교부금은 도도부현 및 정령지정도시에 배분되

38) 일본 총무성(2012) 지역주권추진대강 참조(http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/doc/121130taiko01.pdf, 검색일: 2016.6.23.)

39) 일본 내각부 지역자주전략교부금 설명자료 (http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/doc/2012gaiyo.pdf, 검색일: 2016.6.23.)

고, 이렇게 배분된 교부금은 도도부현과 정령지정도시에서 자유롭게 선택하여 사업을 수행한다.

[그림 II-2] 2012년 기준 지역자주전략교부금 절차



자료: 일본 내각부, (http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/doc/2012 gaiyo.pdf, p. 1, 접속일: 2016. 6. 23).

3) 주요 보조금 대상 사업 내역

2012년에는 2011년에 일괄교부금을 실시한 도도부현에 대하여 대상사업을 확대, 증액하였고 정령지정도시에도 일괄교부금을 도입하였다. 그리하여 2012년 대상사업은 8개 부처 18개 사업으로 확대되었다. 2011년부터 2012년까지 시행된 보조금 사업의 내역은 다음과 같다.

- ○ 교통안전시설정비보조금의 일부(경찰청) (2012년 확충)
- ○ 소방방재시설정비보조금(총무성)
- ○ 학교시설환경개선교부금의 일부(문부과학성) (2012년 확충)

○ 수도시설정비비보조금의 일부(후생노동성)
○ 사회복지시설등시설정비비보조금의 일부(후생노동성) (2012년 신설)
○ 농산어촌지역정비교부금의 일부(농림수산성) (2012년 확충)
○ 농산어촌생활화대책정비교부금의 일부(농림수산성) (2012년 신설)
○ 농업 · 식품산업강화대책정비교부금의 일부(농림수산성) (2012년 신설)
○ 수산업강화대책정비교부금의 일부(농림수산성) (2012년 신설)
○ 공업용수도사업비보조(경제산업성)
○ 사회자본정비총합교부금의 일부(국토교통성) (2012년 확충)
○ 자연환경정비교부금(환경성) (2012년 확충)
○ 순환형사회형성추진교부금의 일부(환경성) (2012년 신설)

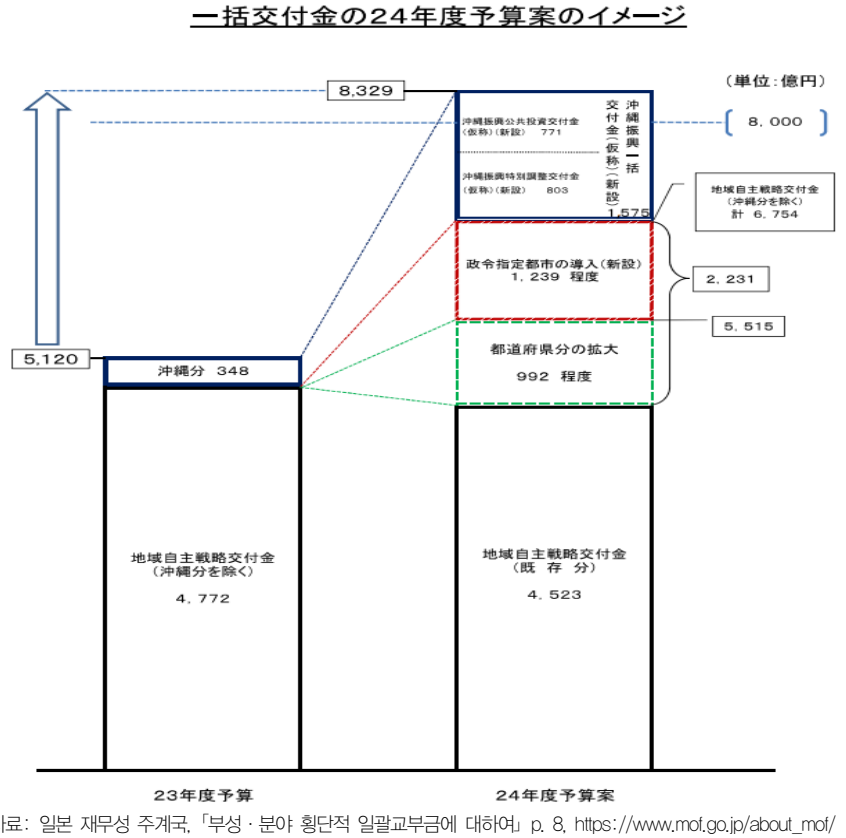
4) 2011~2012년 보조금 규모 및 구성

2010년도 당시 지방보조금 총액은 주요 19개 부처에 약 21조엔이었고, 2010년 12월 당시 민주당 간 나오토 정권이 일괄교부금화의 규모를 2012년도에 약 1조엔을 목표로 한 방침을 각의결정하였으나 2011년은 도도부현분의 약 5,120억엔으로 시작하였다.

2011년도에 편성된 지역자주전략교부금 총액 5,120억엔 중 지역자주전략교부금 4,799억엔(이 안에는 홋카이도분 약 269억엔, 낙도분 약 103억엔, 아마미분 약 33억엔이 포함되어 있으며, 금액은 배분예정액의 일부. 용도는 다른 지역과 마찬가지로 지역자체전략교부금 대상사업의 전부), 오키나와부흥자주전략교부금 321억엔으로 구성되었다.

2012년도에 편성된 지역자주전력교부금 총액은 6,754억엔(이 중 일부는 홋카이도분 약 353억엔, 낙도분 약 115억엔, 아마미분 약 37억엔)으로, 도도부현분이 약 5,515억엔이고, 정령지정 도시분이 약 1,239억엔 정도로 구성되었다.

[그림 Ⅱ-3] 일괄교부금의 2012년도 예산안(오키나와부흥일괄교부금 포함)



자료: 일본 재무성 주계국, 「부성 · 분야 횡단적 일괄교부금에 대하여」 p. 8, https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia241015/03.pdf#search='%E4%B8%80%E6%8B%AC%E4%BA%A4%E4%BB%98%EF%A4%8A', 접속일: 2016. 6. 23.

5) 평가

포괄보조금제도는 미국을 비롯하여 북유럽 국가들도 다양한 형태로 활용하고 있는 이전재원이다. 한 국가의 보조금제도는 그 나라의 정치적 상황, 경제적 수준, 과거부터의 중앙 지방 재정관계, 인구분포 등의 다양한 사회경제적 요인들에 의하여 결정된다. 따라서 다른 나라 사례가 우리에게 직접적으로 도움이 되지 않을 수도 있다. 그러한 관점에서 볼 때 우리와 정부 간 재정관계가 유사한 일본의 제도는 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 우리나라

의 이전재원 제도는 일본과 거의 유사한 모습을 하고 있기 때문이다.

일본의 지역자주전략교부금의 도입은 우리나라의 참여정부 당시 도입한 균특회계와 정치적 도입 배경은 유사하다고 볼 수 있다. 새로운 진보정권하에서 국고보조금 개편의 필요성과 지방분권 의지가 맞물려 일부 국고보조금을 지역의 자주전략목적에 따라 포괄화하도록 한 점이 그러하다. 취지 면에서 기존 국고보조금을 개편하는 과정에서 포괄보조금을 도입한 점은 유사하나, 도입 이후 진행 양상은 우리나라의 지특회계와는 상당히 다르다. 우리나라의 균특회계는 MB 정부 이후에도 지속적으로 유지되고 있는 반면, 일본의 지역자주전략교부금은 정권교체와 함께 폐지되었는데, 국고보조금 개편으로서의 포괄보조금 도입의 정책적 명분보다는 '내각부'의 별도재원적인 성격이 강했기 때문이다.

우리나라와의 차이점을 살펴보면 1) 예산신청 및 사업계획서 제출 등을 예산부처가 아닌 '내각부'가 총괄하도록 되어 기존 사업들 중 일부를 '내각부의 국고보조사업화'하였다. 당초 목적이었던 지자체의 자율성 확대는 부처와의 연계를 약화시키는 과정에서 사업선택의 자율성 확대로 나타나야 하는데, 내각부가 새로운 부처담당자가 되고 기존 사업부처와의 연계 또한 끊을 수 없으므로 실질적인 포괄보조금 역할을 기대하긴 어려웠다. 포괄화 취지는 재원을 주는 쪽은 해당 지자체의 사업내용과 성과를 직접 모니터할 수 있어야 하며 이를 바탕으로 직접 배분하여야 부처와의 연계를 약화시킴으로써 지자체 자율의지가 표출될 수 있도록 한 것이다. 그러나 일본의 지역자주전략교부금의 경우, 2) 배분방식에 있어서도 일부분에 대해서는 객관적 배분방법을 취하여 한도를 설정하고 있지만, 지자체 한도는 각 부처교부금으로 다시 배분되어 여전히 부처교부금에 지나지 않는 방식이다. 따라서 이는 엄밀한 의미에서 포괄보조금이라고 보기 어렵다. 왜냐하면 지자체가 설정된 한도 내에서 스스로 사업의 우선순위를 정하는 과정이 나타나지 않음으로써 포괄화 과정에서 유사 중복사업을 걸러내기 어렵고 사업 간 경쟁이 불가능한 구조로 되어 있기 때문이다. 국내 선행연구(최순영 · 조임곤(2014))에서는 일본의 포괄보조금화 시도를 재정분권 관점에서 바람직한 개편방향

으로 평가하고 있는데 도입배경, 사업구성, 폐지근거 등 국고보조금과 포괄보조금의 구조적 차이점을 분명히 밝히지는 못하고 있다.

본 사례분석 결과, 포괄화에 대한 정책설계 면에서 볼 때, 일본의 지역자주전략교부금보다 우리나라의 지특회계가 포괄보조금의 이론적 접근 면에서 예산당국 및 지자체와 보다 가깝고, 실무적인 적용범위도 보다 확장성이 높은 제도로 평가하고자 한다.

다. 미국

나라마다 보조금 구조나 운영방식은 다를 수밖에 없는데, 특히 미국의 보조금 방식은 기본적으로 주정부 자치가 우선이며 연방정부의 별도 지원체계로 되어 있는 바 우리나라뿐만 아니라 유럽국가들과도 매우 다르다고 볼 수 있다. 연방국가인 미국과 유럽국가 연합체인 EU를 비교해보면, 2011년 기준 미국의 개인(individuals and companies)을 대상으로 배분하는 보조금은 전체의 약 63.9%(grants for capital, 15.9% 등)를 차지하는 반면, EU의 경우에는 약 20%를 차지한다.[40] 현재 미국 전체 보조금의 90%는 이른 바 국고보조금(categorical grants, specific grants)이 차지하고 있다.[41]

국고보조금제도를 세분화하여 포괄보조금 형태로 가장 오랫동안 다양하게 활용한 나라는 미국이다. 미국의 연방보조금 목록을 제공하고 있는 'Catalogue of Federal Domestic Assistance(CFDA)'에서는 보조금 종류를 15개로 구분하고 있으며 공식보조금('Formula grant')에서 포괄보조금을 포함하고 있다.[42]

---

40) Spahn(2012), p.12.

41) 참고로 2011년 기준 미국의 보조금 전체 규모는 GDP 대비 4.1%를 차지하고, 지방정부(State and local expenditure) 지출은 GDP 대비 27.5%를 차지한다(미국 Federal Domestic Assistance(FDA) 제공 자료 인용, Spahn(2012), p.9).

42) 한편 GAO(2012), p.14의 분석에 따르면 CFDA에서의 보조금 리스트는 정확하지 않을 수 있으며 그 이유에 대하여 설명하고 있다(https://www.cfda.gov). 따라서 미국 보조금 현황을 위한 기초자료로서 널리 알려져 있는 CFDA를 근거로 각 부처의 보조금 현황을 자세히 살피는 것이 맞지만, 본 연구의 범위를 벗어난 방대한 작업에 해당하여 개괄적인 소개로서 CFDA를 기준으로 살펴보았다.

미국 포괄보조금 도입의 역사를 간단하게 살펴보면 다음과 같다. 1946년 도입된 포괄보조금은 「사회보장법」(H.R. 5686)의 개정인 「공공복지법」을 통하여 도입되었으며, 이는 포괄보조금 도입을 위한 의회 최초의 노력으로 알려져 있다. 이는 노인 지원, 부양자녀에 대한 지원, 시각장애인과 같은 대상에 대한 지원 사업의 선택과 설계를 주정부가 하도록 한 것이다. 이후 1949년 후버위원회에 의해 포괄보조금이라는 개념에 대한 인식이 생겨났고, 1966년 「Partnership for Public Health Act」를 통해서 처음으로 도입되었으며 2년 후인 1968년 「Omnibus Crime Control and Safe Streets Act」가 두 번째 포괄보조금으로 도입되었다. 닉슨 행정부에서는 총 3개의 포괄보조금이 채택되었다. 이 중 사회서비스 포괄보조금 프로그램(the Social Services Block Grant program)이라고 이름이 붙여진 Title XX Social services가 대표적인 포괄보조금에 해당한다.

상징적인 의미의 포괄보조금이 아닌 실질적인 포괄보조금이 활성화된 것은 로널드 레이건 대통령 재임기간 중으로 당시 포괄보조금을 적극적 정책수단으로 활용하였다. 당시에 기존의 85개 초등 및 중등 교육, 보건, 사회서비스, 긴급 지원(저소득층 에너지 지원 및 긴급 복지 지원), 지역 사회개발 등의 범주적 보조금을 7개의 포괄보조금(2개의 초등 및 중등 교육, 2개의 보건, 각각 사회서비스 및 긴급 지원 및 지역사회 개발)으로 통합할 것을 제안했다. 그리하여 1981년 의회는 「The Omnibus Budget and Reconciliation Act」를 통해 75개의 범주적 보조금 프로그램과 기존의 2개의 포괄보조금을 통합하여 9개의 포괄보조금을 도입하였다. 이후 1984년에는 12개의 포괄보조금이 전체 보조금의 약 15%를 차지하였다. 1995년 기준 미국의 포괄보조금은 지금까지 제정되었던 23개 중에서 4개가 없어지고, 4개가 다른 포괄보조금으로 전환되어 15개의 포괄보조금이 남았으며, 618개의 국고보조금(categorical grant)이 있었다. 결과적으로 당시 포괄보조금은 연방정부 지원 전체 보조금의 약 14%를 차지했다.

1996년 'The Open-ended Entitlement Categorical Grant'인 '부양아동가족지원'(TANF: Temporary Assistance to Needy Families) 보조금이 포괄보조금

으로 전환되었다. TANF에는 매년 16억 7천만달러가 투자되어 기존에 포괄보조금 중 가장 큰 비중을 가지고 있던 'The Surface Transportation Program'과 경쟁하게 되었다. TANF 보조금은 기존의 다른 포괄보조금과 마찬가지로 연방정부가 엄격한 기준을 가지고 주정부의 유연성에 대응하여 상호 균형을 맞추고자 하는 하이브리드 프로그램이다.

이처럼 포괄보조금은 시대에 따라 정부가 추진하는 새로운 정책에 맞게 생겨났다. 1998년에는 'The Juvenile Accountability Block Grant program'으로 청소년들을 위한 프로젝트나 지원서비스, 교육 등을 지원했다. 또한 2001년 9월 11일의 테러공격과 국토안보부의 창설에 앞서, 연방정부는 국토안보에 필요한 세 개의 포괄보조금을 도입하였다. 2005년에는 'The Edward Byrne Memorial Justice Assistance Grant program'으로 경찰, 검찰 및 법원 프로그램, 예방 및 교육 프로그램, 교정 및 지역사회 교정 프로그램, 약물 치료 프로그램, 계획, 평가, 기술 향상 프로그램, 범죄 피해자 및 목격자에 대한 프로그램 등이 지원되었다. 그리고 2009년 「The American Recovery and Reinvestment Act of 2009(ARRA)」는 'the Energy Efficiency and Conservation Block Grant(EECBG)'에 3억 2천만달러를 포함하여 여러 가지 포괄보조금에 추가 자금을 지원하였다. 또한 ARRA는 'Government Services State Fiscal Stabilization Fund' 포괄보조금에 일시적으로 53억 6천만달러를 승인하였고, 이에 따라 교육부는 48억 6천만달러를 지원한 바 있다.

미국의 포괄보조금 유형을 구분해보면 연방정부의 개입(Federal funding discretion)이 가능한 보조금은 국고보조금이고, 공식에 의해 배분되는 보조금은 재원규모에 대한 연방정부의 개입정도가 낮은 보조금에 해당한다. 보조금 사용자 입장에서는 일반보조금과 같은 공동세 재원(revenue sharing)을 가장 자유롭게 사용할 수 있고, 그 다음으로는 포괄보조금, 국고보조금 순이다. 반대로 성과측정 가능성은 사업별 지원 보조금인 국고보조금이 가장 높은 것으로 나타난다.

〈표 II-11〉 미국의 보조금 유형

Table 1. Classification of Grant Types by Three Defining Traits

Low	Medium	High
Federal Administrator's Funding Discretion		
Formula Categorical Grant	Block Grant—Formula-Project Categorical Grant	Project Categorical Grant
Open-ended Reimbursement Categorical Grant		
General Revenue Sharing		
Range of Recipient's Discretion in Use of Funds		
Project Categorical Grant	Block Grant	General Revenue Sharing
Formula-Project Categorical Grant		
Formula Categorical Grant		
Open-ended Reimbursement Categorical Grant		
Extent of Performance Conditions		
General Revenue Sharing	Block Grant	Project Categorical Grant
		Formula Categorical Grant
		Formula-Project Categorical Grant
		Open-ended Reimbursement Categorical Grant

Source: U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Categorical Grants: Their Role and Design*, A-52, 1978, p. 7, at http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/a-52.pdf.

자료: Dilger and Boyd(2014), p.3 Table 1 인용.

2014년 기준 주정부에 지원되는 23개의 포괄보조금(21개는 자금을 지원하고, 2개는 권한은 있으나 현재 자금을 지원하지 않음)의 액수는 〈표 Ⅱ-12〉에 나타나 있다. 2014년 기준 총포괄보조금의 액수는 약 508억달러이며, 가장 많은 액수를 차지하고 있는 포괄보조금은 미국 보건복지부(Department of Health and Human Services)의 Temporary Assistance to Needy Families (TANF)인데 173억달러 정도로, 34%의 비중을 차지한다. 그리고 전체 포괄보조금 규모 중 '사회복지' 관련 비중이 65% 이상을 차지하고 있다.

그 다음으로 많은 비중을 차지하는 포괄보조금은 미국 교통부(Department of Transportation)의 Surface Transportation Program인데 100억달러 정도로, 약 20%의 비중을 차지한다. 이러한 포괄보조금 중에서 Urban Area Security Initiative Grant, Community Development Block Grant(CDBG), HOME Investment Partnerships Program 등은 지방정부에 직접 혹은 간접지원의 방식으로 포괄보조금이 지원되며, Emergency Solutions

Grant Program의 경우 오직 지방정부로만 지원되는 포괄보조금이다. 우리나라의 지특회계와 유사한 CDBG는 전체 포괄보조금의 약 5.9%의 비중 정도에 불과하다.

〈표 II-12〉 2014년 미국 연방정부 포괄보조금 현황

Table 2. Federal Block Grants in FY2014

(by Administering Federal Agency)

Federal Agency	Block Grant Program	FY2014 Appropriation
Department of Education	Innovative Education Program Strategies Block Grant	Not currently funded
Department of Energy	Energy Efficiency and Conservation Block Grant	Not currently funded
Department of Health and Human Services	Child Care and Development Block Grant	$5,277,000,000[a]
	Community Mental Health Services Block Grant	$483,744,000
	Community Services Block Grant	$709,854,000
	Low Income Home Energy Assistance Block Grant	$3,424,549,000
	Maternal and Child Health Services Block Grant	$634,000,000
	Preventive Health and Health Services Block Grant	$160,000,000
	Social Services Block Grant	$1,577,600,000[b]
	Substance Abuse Prevention and Treatment Block Grant	$1,819,856,000
	Temporary Assistance to Needy Families	$17,349,303,000[c]
	Title V Abstinence Education Block Grant	$46,400,000
Department of Homeland Security	Homeland Security Grant Programs (State Homeland Security Programs, Urban Area Security Initiative Grant,[d] and Operation Stonegarden)	$1,066,346,000
Department of Housing and Urban Development	Community Development Block Grant[d]	$3,030,000,000
	Indian Community Development Block Grant	$70,000,000
	Emergency Solutions Grant Program[e]	$250,000,000
	HOME Investment Partnerships Program[d]	$1,000,000,000
	Indian Housing Block Grant	$648,000,000
	Native Hawaiian Housing Block Grant	$10,000,000
Department of Justice	Edward Byrne Memorial Justice Assistance Grant	$376,000,000
Department of Labor	Workforce Investment Act (Youth, Adult, and	$2,588,108,000
Department of Transportation	Federal Aviation Administration Airport Improvement State Block Grant Program	$232,865,246[f]
	Surface Transportation Program	$10,089,729,416
Total Funding		$50,843,354,662

Source: P.L. 113-76, the Consolidated Appropriations Act, 2014; federal agency congressional budget documents; and the Catalog of Federal Domestic Assistance.

자료: Dilger and Boyd(2014), pp.5~6 Table 2 인용.

결론적으로 미국의 포괄보조금과 우리나라의 포괄보조금을 비교해보면 우리나라는 형식적으로는 '다부처 지역발전 사업'을 연계한 포괄보조금이며, 지역 SOC 위주의 사업이다. 반면 미국은 단일부처 사업을 포괄화하였고, 사회복지 관련 보조금제도 활용에 포괄보조금을 더욱 다양하게 사용하고 있음을 알 수 있었다.

제도적인 관점에서 미국 포괄보조금은 1966년 이래 50년차를 맞이하였고, 경제상황에 따른 재정상황·재정수요 변화에 따라 보조금제도의 진화는 계속 이루어져 왔으며 이에 대한 활발한 논의가 계속 진행 중임을 확인할 수 있었다. GAO를 중심으로 한 성과평가 관점에서의 포괄보조금은 PART 지표와의 연계가 쉽지 않고, 성과 역시 불분명하게 나타나고 있는 점이 단점으로 지적되고 있다.[43]

법적 관점에서 보면 포괄보조금이 다른 보조금에 비해 우위를 설명하기 어렵고 특히 지방정부 책임성 부분이 취약점으로 지적되고 있다.[44] 의회 입장에서도 포괄보조금은 사업선택의 자율성, 의회로부터의 자율성 확보, 재원조절 장치과 같은 세 가지 특징이 있고 각 특징별 장단점이 존재한다. 지금까지의 결과를 통한 가장 확실한 성과는 연방정부의 지방정부 재정지출 조절(spending control) 기능이다. 왜냐하면 사업선택의 자율성이나 이익집단 또는 외부로부터의 예산개입 절감 등의 계량적인 성과는 분명하게 제시하지는 못하고 있기 때문이다. 그리하여 Waller(2005)는 이상의 내용이 분명히 제시되지 않으면 향후 포괄보조금이 유지되기 어려울 것이라는 지적도 한 바 있다.[45] 그러나 2015년 이후 최근 자료에서도 포괄보조금에 대한 계량적 성과부분은 분명하게 설명되지 못하고 있다.

정치적 관점에서 보면 미국의 경우 포괄보조금 운용은 정권별로 특색을

43) Waller(2005), p.8.

44) Mashaw(1996), p.324;
"…Block grants have had mixed success in achieving goals. Block grants can also create inefficiencies and overlook national objectives, such as assisting poor communities…", USDA(1996), p.1.

45) Waller(2005), p.3; USDA(1996), p.4.

분명히 하고 있다. 레이건 정부 시절엔 포괄보조금 확대, 클린턴 정부는 유지, 부시 정부는 지역발전 관련 포괄보조금 확대, 그리고 오바마 정부는 성과연계가 분명한 국고보조금 방식을 선호하여 CDBG를 비롯한 주택지원 관련 포괄보조금을 삭감하는 등 포괄보조금에 대한 정치적 결정은 그때마다 달랐다.[46] 한편 우리나라의 포괄보조금은 참여정부 당시 균특회계로 시작하였고, MB 정부 때는 광특회계로의 확대, 박근혜 정부에서는 지특회계로 변화하고 있으나, 여러 부처의 기존 국고보조사업을 연계한 특성상 큰 틀은 유지되고 있다.

라. 북유럽 사례 시사점

북유럽 국가들은 우리보다 먼저 재정위기를 경험하였고, 중앙과 지방 간 이전재원에 대한 개편작업이 1980년대에 시작되어 지금도 진행 중에 있다. 이들 나라들의 개편은 미국, 일본, 우리나라보다는 지방정부의 재정분권이 발달되어 있기 때문이고, 그로 인하여 지방정부로의 권한이양과 재정분권적인 요소의 포괄보조금이 활발하게 운영될 가능성이 높다. 따라서 개별 사업 단위 포괄보조금의 운용적인 측면은 노르웨이와 네덜란드 등의 북유럽 국가들의 사례를 주목할 필요가 있다.

노르웨이, 스웨덴 등 북유럽 국가들은 1980년대 중반 대대적인 보조금 개편, 즉 포괄보조금 도입 사례가 있었다. 당시의 기조는 경제위기와 복지지출 증가에 따른 재정부족 현상에 따른 것이었다. 재정지출의 효율성을 높이고, 중장기적으로 이전재원 규모를 줄이는 차원에서의 보조금 개편 과정이었다고 볼 수 있다. 노르웨이의 경우, 1980년대 이후 국고보조금을 포괄보조금으로 전환하였으나 일부 사업들은 다시 국고보조금(유치원 및 노령인구 관련 사업)으로 환원되게 된다.[47] 이러한 변화과정에서 알 수 있는 것은 국고보조금이 포괄보조금에 비하여 높은 행정비용, 자의적인 배분 등 많은 단점

46) 부시 정부는 포괄보조금이 PART의 낮은 성과에도 불구하고 확대한 반면, 오바마 정부는 낮은 성과를 이유로 삭감한 바 있다(Dilger and Boyd(2014), p.12~16).
47) Borge and Lilleschulstad(2009)

을 내재하고 있음에도 불구하고, 중앙정부 입장에서는 통제가 가능하고 지방정부 입장에서는 그만큼의 재원을 보호받음에 따라 재정압박 요인이 감소하므로 선호도가 높다는 것이다.[48] 2012년 선행연구 당시 노르웨이의 사례는 국고보조금과 포괄보조금 재원으로 구분할 때 중요한 것은 사업의 내용임을 알 수 있었다. 대부분의 복지사업의 경우 '수혜 대상'과 '단가'가 지정되고 나면 계속사업으로 진행될 수밖에 없고, 일정 부분의 사업구조조정은 불가능한 구조이다. 예를 들어 유치원과 노령인구 관련 사업의 경우, 개별 사업을 포괄화한다고 하더라도 각각의 사업들의 수혜 대상과 지급단가가 정해져 있을 경우에는 포괄화로 인한 사업조정은 사실상 불가능하여 기존 국고보조금처럼 운영될 것이기 때문이다.

한편 2005년 이후의 네덜란드의 경우에도 복지 관련 국고보조금을 포괄보조금으로 전환하였는데 포괄보조금 도입 이후 지자체가 공공재 공급을 조절하여 효율적으로 재원을 사용하고 있음을 보여주었다.[49] 포괄보조금과 관련한 매우 드문 실증분석 사례이긴 하지만 복지 관련 특정 사업의 분석결과만으로 이를 포괄보조사업 전반의 시사점으로 도출하기에는 한계가 있다. 또한 북유럽 국가들의 포괄보조금 전환사례는 대부분 복지 관련 보조금으로서 근본적으로 사업의 성격상 재원사용의 자율성 여부가 나타나기 어려운 면이 존재한다.

그러나 보다 근본적인 차이점은 지방자치단체의 세입 결정 자율성 및 책임성에 있다. 자체 지방세수 비중이 높은 북유럽 국가들의 경우, 포괄보조금으로의 전환 시 자체사업이 되는 것을 의미하므로 재정책임성이 높다고 볼 수 있다. 우리나라의 경우, 지금의 포괄보조사업은 국고보조금의 일부로 인식하는 경향과 자체재원으로의 인식은 미미한 상황이다. 따라서 포괄보조사업의 자율성 의미가 실현되기 위해서는 재원을 사용하는 주체인 자치단체가 '포괄화사업 재원이 자체재원'이라고 볼 수 있어야 한다.

48) 김현아(2012), p.94.
49) Kattenberg and Vermeulen(2015)

Ⅲ. 지특회계 재원규모 현황

1. 정부 간 재정과 지특회계

가. 정부 간 재정 및 지특회계 규모

2015년 기준 우리나라의 총재정사용액 중앙:자치단체:지방교육의 비중은 약 43:43:14로 나타나고 있다. 2005년 기준으로 중앙 재정사용액의 비중이 약 47% 정도로 다소 높게 나타난 바 있으나, 2010년 이후에는 이러한 비중이 꾸준히 유지되고 있다. 국제기준과 비교해 보면 2016년 기준 OECD 국가들의 공공지출(Total public expenditure) 대비 지방정부지출 비중은 평균적으로 약 40%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 해당 국가들의 평균에서는 지방정부지출 중 교육이 약 25%, 의료 17%, 사회복지지출과 경제개발이 각각 14%씩 차지하고 있다.[50]

〈표 Ⅲ-1〉 총재정사용액 기준 중앙, 자치단체, 지방교육 비율

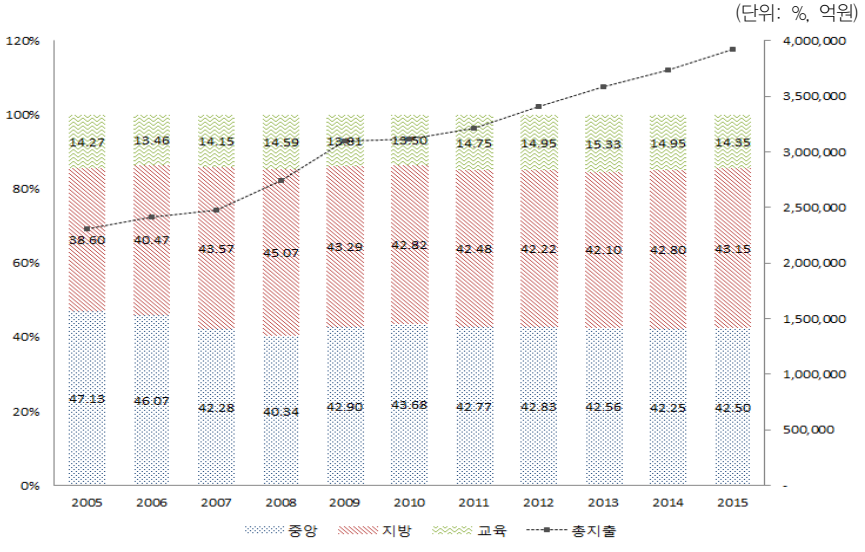
(단위: 억원, %)

구분	2005	2010	2012	2013	2014	2015
중앙	1,085,522	1,362,357	1,460,915	1,525,707	1,579,905	1,669,023
(비중)	(47.13)	(43.68)	(42.83)	(42.56)	(42.25)	(42.50)
자치단체	888,928	1,335,584	1,440,069	1,509,228	1,600,229	1,694,587
(비중)	(38.60)	(42.82)	(42.22)	(42.10)	(42.80)	(43.15)
지방교육	328,642	421,205	509,792	549,625	558,879	563,503
(비중)	(14.27)	(13.50)	(14.95)	(15.33)	(14.95)	(14.35)
Total	2,303,092	3,119,146	3,410,776	3,584,560	3,739,013	3,927,113

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』, 각 연도.

50) "Subnational governments finance and invest in regional development", Executive Summary in *OECD Regions at a Glance 2016*, p.11.

[그림 Ⅲ-1] 2005~2015년 국가 총재정사용액 추이 및 분야별 비율



자료: 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』, 각 연도, 저자 재구성.

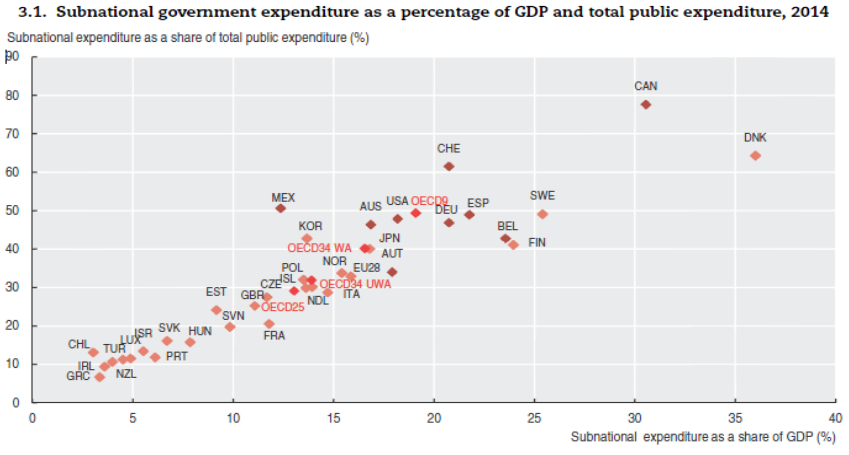
[그림 Ⅲ-2]의 OECD 국가들의 경우 전체적으로 전체 정부지출 대비 지방정부지출과, GDP 대비 지방정부지출이 양(+)의 상관관계를 보여주고 있다. GDP 규모가 커지면서 정부지출 부분이 증가하고 이 중 상당 부분을 지방정부가 차지하고 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

[그림 Ⅲ-2]에서 우리나라는 GDP 대비 지방정부지출 비중이 15% 이하로 나타나고 우리나라보다 GDP 대비 지방정부지출 비중이 작은 나라 중 주목할 만한 국가는 '영국'과 '프랑스'이다. 이외의 대부분의 선진국들은 GDP 대비 15% 이상을 차지하고 있다. 반면 우리나라의 정부지출 대비 지방정부지출 비중은 다소 높게 나타난다. 캐나다, 미국과 같은 연방국가와 전통적으로 지방자치가 자리잡은 덴마크 등의 북유럽 국가를 제외하고는 우리나라의 지방정부지출은 사실상 가장 높은 비중을 보여준다.

이상의 평균 수치를 기준으로 한 국가별 비교를 통하여 보면 전체 경제규모에서 지방정부지출이 차지하는 비중은 OECD 국가들에 미치지 못하는 반면, 일단 정부지출에 들어오면 상당부분이 지방정부로 흡수되고 있음을 보

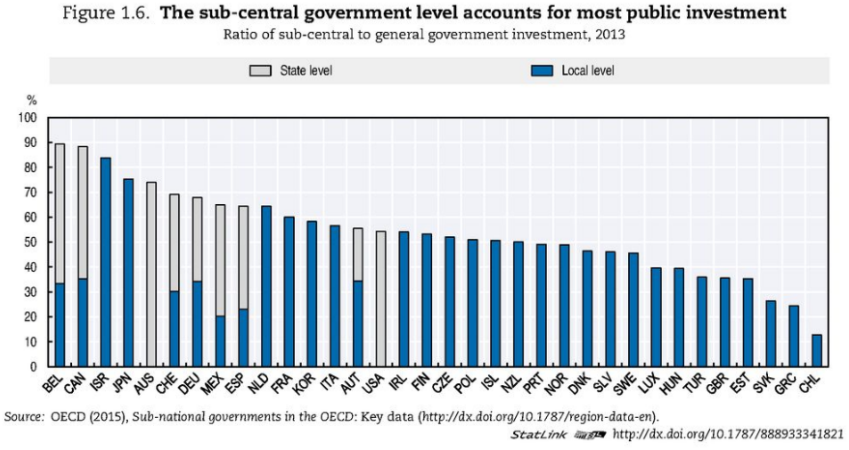
여주고 있다. 또한 [그림 Ⅲ-3]에서는 우리나라는 공공부문 투자지출의 70% 가까이를 지방정부에서 집행하고 있는 것으로 나타나 정부지출 대비 지방정부 경제활동이 높은 편이라는 것 또한 확인할 수 있다.

[그림 Ⅲ-2] 지방정부지출 규모와 정부지출 및 GDP와의 상관관계



자료: OECD, *OECD Regions at a Glance 2016*, 2016, p.97, 그림 3.1 인용.

[그림 Ⅲ-3] 국가별 정부 간 공공투자지출의 비중



자료: OECD and KIPF, *Fiscal federalism 2016: Making decentralization work*, 2016, p.20 인용.

나. 국고보조금과 지특회계의 규모 변화

지방자치단체가 세출로 사용하는 재원은 자체세수입인 '지방세입'이 있고, 중앙정부로부터 이전받아 사용하는 세원인 '지방교부세'와 '국고보조금'이 대표적인 이전재원이다. 본 분석의 대상인 '국고보조금'과 '지특회계'는 사업지원을 목적으로 용도를 지정으로하여 이전하는 사업보조금이다. 2016년 기준 지특회계 규모는 약 10조원으로 GDP 대비 1% 미만이다. 이 규모는 2011년 이후 거의 동일하게 유지되고 있다. 2016년 지특회계는 전년보다 다소 감소하였는데 이는 일부 기반시설 사업 완료 등으로 SOC 사업이 축소(△4,800억원)됨에 따라 전체 규모가 감소한 것이다.

본 연구의 초점인 지특회계 내 포괄보조금인 생활기반계정 규모는 2009년 약 6조 5천억원까지 증가한 바 있다가 2011년 이후 3조 5천억원 내외로 축소되었고, 2015년과 2016년 다소 증가하여 약 4조 5천억원 규모에 해당한다. 생활기반계정은 전년 대비 약 832억원 증가하였고, 경제발전계정은 약 4,511억원 감소하였다.[51] 포괄보조금의 개념으로 보면 '제주계정'과 '세종계정' 역시 실링 내에서 같이 산출되고 있으므로 생활기반계정 범주에 포함시킬 수 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 최근 10년간 지특회계 예산규모

(단위: 억원)

구 분	'07년	'09년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년
〈 합 계 〉	67,928	90,769	99,584	94,085	99,728	93,613	103,389	99,739
생활기반계정	49,114	65,668	36,332	34,707	34,737	34,773	44,981	45,901
경제발전계정	15,338	20,672	58,264	55,538	61,452	55,398	53,686	49,184
제주계정	3,476	4,429	3,938	3,840	3,543	3,443	3,701	3,618
세종계정	–	–	–	–	–	–	1,022	1,037

자료: 지역발전위원회 내부자료(「2017년 지역발전시책의 투자방향 및 예산편성에 관한 의견」, 2016.5.24.), p.17.

51) 지역발전위원회 전문위원회 안건자료(2016.5.24)

이상의 지특회계 규모는『나라살림』및『지방자치단체 예산개요』등에서는 다소 상이한 수치로 나타나고 있다. 이는 '경제발전계정'이 일반회계 국고보조사업과의 경계가 분명하지 않기 때문으로 파악된다. 실무적으로 경제발전계정은 부처별 산출 시 일반회계사업과 구분하지 않고 있어 자치단체예산개요나『나라살림』에서 산출된 자료의 경우, 파악주체에 따라 다른 수치가 나타나고 있다. 그러나 양 통계자료에서 포괄보조사업 부분(실링예산)인 '생활기반계정' 규모는 동일하게 나타나고 있다.

여기에 더하여, 제도가 복잡하고 많은 이해관계자가 있는 '국고보조금' 수치는 자료마다 다른 수치를 보여주고 있어 보조금 규모의 실체 파악에 어려움이 있고, 사용하고자 하는 국고보조금의 정의에 따라 선별하여 사용해야 한다. 따라서 국고보조금의 부처별, 지역별 규모는 국고보조금을 매우 잘 아는 전문가의 영역에 해당하며 이러한 특징은 실제로 정부 간 재정관계의 계량적 연구를 원천적으로 차단하는 원인으로 작용하고 있다. 그리고 더욱 큰 문제점은 저자의 의도에 따라 상이한 연구결과를 유도할 수도 있다는 점이며, 계량적 연구의 해석 또한 조심할 필요가 있음을 주지하고자 한다.

〈표 Ⅲ-3〉을 기준으로 살펴보면, 기획재정부의『2015년 국고보조사업 운용 평가보고서』에서 밝힌 우리나라의 국고보조금 규모는 약 58조 3천억원 규모에 달한다. 2011년 이후 연평균 증가율은 약 7.5%로 정부 총지출 증가율 4.8%를 약 1.5배 상회하는 수준이다. 여기에서 국고보조금은 자치단체 보조금과 민간보조금을 합친 숫자이다. 민간보조금은 부처가 직접 단체에 배분하므로 자치단체예산서상에는 잡히지 않기에『지방자치단체통합재정개요』상에서는 45조 1천억원을 국고보조금 대상으로 잡고 있다. 이러한 자치단체 보조, 즉 부처가 자치단체에 배분하는 국고보조금의 연평균 증가율은 약 8.7%로 전체 국고보조금 증가율보다 높다. 이를 통해 사실상 국고보조금의 증가는 민간보조 확대보다는 자치단체 보조 확대(기초생보, 기초연금 확대 등)로 나타났다고 볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 국고보조사업의 규모와 보조사업 수 추이(2011~2015년)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율
보조금규모(조원)	43.7	46.5	50.5	52.5	58.3	7.5%
자치단체보조	32.3	34.2	37.8	40.0	45.1	8.7%
민간보조	11.4	12.3	12.7	12.5	13.2	3.7%
보조사업 수(개)	2,053	2,035	2,080	2,031	2,055	0.02%
정부 총지출(조원)	310.9	325.4	349.2	355.8	375.4	4.8%

자료: 기획재정부, 『2015년 국고보조사업 운용 평가보고서』, p.11

〈표 Ⅲ-4〉 연도별 국고보조금 규모

(단위: 억원)

규모	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
국고보조금	153,502	290,631	323,289	341,965	367,551	400,097	450,978
일반회계		221,587	174,253	189,324	211,817	246,017	276,851
지특회계	54,930	58,517	62,003	59,532	63,084	58,668	66,182
포괄 보조사업	42,058	36,282	36,332	34,707	34,737	34,773	44,981
기타특별회계			68,060	2,218	67,442	67,199	7,227
기금		10,527	18,973	0,891	25,208	8,212	0,720

자료: 기획재정부, 『지방자치단체 예산개요』(각 연도); 『지방자치단체 통합재정개요』(각 연도); 『나라살림』(각 연도).

중앙(donor)과 지방(recipient) 간의 행태 변화를 보고자 한다면 전체 국고보조금 중 '자치단체 보조'부분이 비교대상이 되는 것이 타당하다. 따라서 기준이 되는 국고보조금 규모는 2015년 기준 45조 1천억원으로 볼 수 있다. 그렇다면 2015년 국고보조금 대비 포괄보조사업 규모는 10% 내외에 해당한다. 2005년 당시에는 30%에 가까웠던 비중의 포괄보조사업이 2015년에는 10%까지 감소하고 있음을 알 수 있다. 포괄보조사업 규모 자체가 4조원대

에서 3조원대로 감소하였고, 같은 기간 복지 관련 보조금의 증가 폭이 커서 그 비중이 급속하게 감소하는 것으로 나타나고 있다.

2006년 이후 보조금 증가율을 살펴보면 2007년 대비 2008년과 2014년 대비 2015년을 제외하고는 전체 국고보조금 증가율이 포괄보조사업 증가율을 상회하고 있는 것으로 나타난다. 이 두 시점은 경제위기 직전과 최근 사례로 SOC 분야 포괄보조사업 부분이 재정확장 수단으로 사용되었음을 알 수 있다.

비중변화를 파악함에 있어서 전체 보조금 중 복지 관련 보조금 증가율이 높았기 때문이므로 사실상 자치단체의 의사결정과는 무관한 부분으로서, 전체 포괄보조사업과의 비교는 복지 관련 부분을 뺀 것, 즉 사업성격이 유사한 분야를 비교하는 것이 타당하다는 지적이 있다.[52] 그리하여 복지부를 제외하고 비교해 보면, 2005년 이후의 비중 변화는 40% 정도에서 25%대까지 감소한 것으로 나타나고 있다.

포괄보조사업의 급격한 비중변화는 정치적 · 경제적 요인이 모두 작용하고 있다고 볼 수 있다. MB 정부 이후에는 포괄보조사업보다는 광역계정이 보다 활발히 운영되는 시점이었고, 그 이후부터는 복지 관련 보조금 확대로 인하여 더더욱 SOC 분야 증가추세가 둔화된 요인이 컸을 것으로 파악된다.

결론적으로 재원규모로 볼 때 지특회계는 국고보조금의 일부로서 10% 내외의 비중이다. 저성장이 지속되면서 재분배 역할이 강조될 경우, 복지지출 증가폭이 확대될 것이므로 중앙 재정을 통한 지역 SOC 사업 지원을 의미하는 지특회계의 비중 확대는 어려울 것으로 예상된다. 다만, 현재의 지특회계는 예산부처가 자치단체에 직접 배분하는 '실링예산'으로서 재정을 통한 지역경제성장의 견인 역할을 일부 수행할 수 있다. 2008년 경제위기 당시 경기 진작 내용이 그러했으며 앞으로도 규모에 비하여 '재정충격 완화' 역할을 할 수 있는 재원주머니 기능을 할 것으로 보인다. 지특회계의 사업 내용 확대 사례로는 2015년 사회복지사업 편입과 실링 내 '한도외사업'으로 2017년부터 반영될 예정인 사업 추가(예: 지방노후상수도 지원사업) 등이 있다.

52) 이는 기획재정부의 지역예산과 노후상수도 재정지원체계 사업 관련 전문가 회의 시 제기된 의견임(2016.5)

〈표 Ⅲ-5〉 국고보조금 전년 대비 성장률

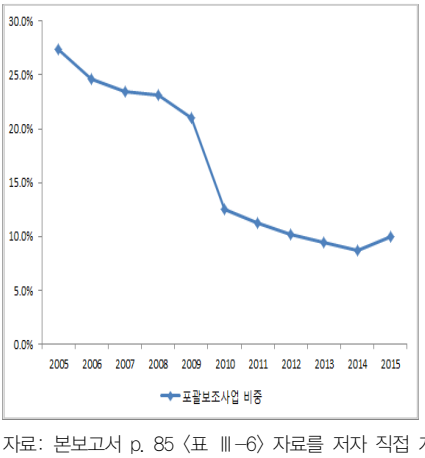
(단위: %)

규모	2006	2011	2012	2013	2014	2015	연평균 성장률
국고보조금	19.4	11.2	5.8	7.5	8.9	12.7	9.2
일반회계		-21.4	8.6	11.9	16.1	12.5	5.6
지특회계	7.5	6.0	-4.0	6.0	-7.0	12.8	2.7
포괄보조사업	7.3	0.1	-4.5	0.1	0.1	29.4	5.0
기타특별회계			6.1	-6.6	-0.4	0.04	-0.2
기금		80.2	10.1	20.7	11.9	44.3	33.5

자료: 기획재정부, 『지방자치단체 예산개요』(각 연도); 『지방자치단체 통합재정개요』(각 연도); 『나라살림』(각 연도).

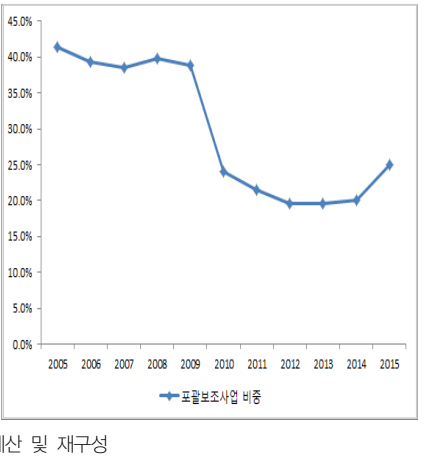
[그림 Ⅲ-4] 전체 국고보조금 대비 포괄보조사업 비중

(단위: %)



[그림 Ⅲ-5] 지특 관련 부처 국고보조금 대비 포괄보조사업 비중

(단위: %)



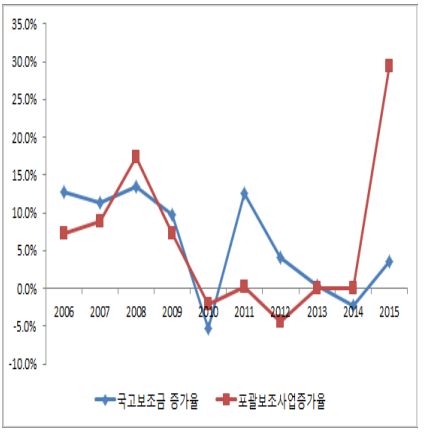
자료: 본보고서 p. 85 〈표 Ⅲ-6〉 자료를 저자 직접 계산 및 재구성

[그림 Ⅲ-6] 국고보조금 및 포괄보조사업 증가율

(단위: %)

[그림 Ⅲ-7] 지특 관련 부처 국고보조금 및 포괄보조사업 증가율

(단위: %)



자료: 본보고서 p. 86 〈표 Ⅲ-7〉 자료를 저자 직접 계산 및 재구성.

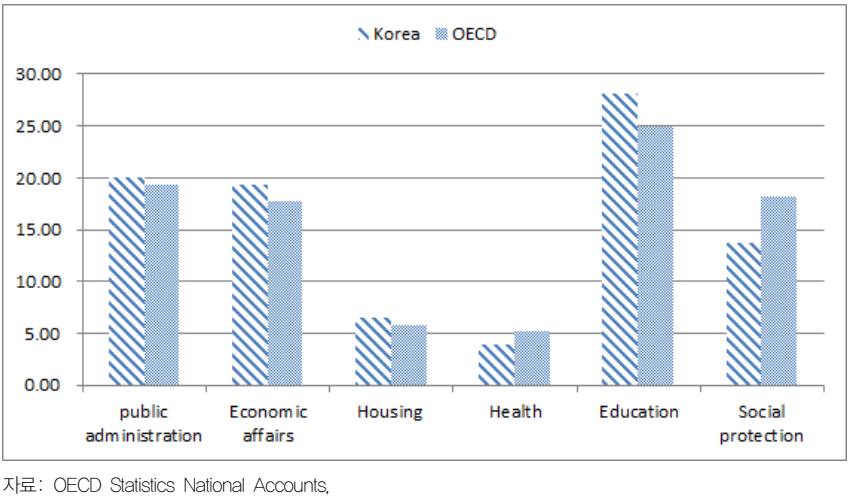
다. 분야별 지방정부지출과 지특회계

[그림 Ⅲ-8] 분야별 정부지출의 경우, SOC 분야를 포함하는 'Economic affairs'는 OECD 국가 평균 지출비중을 앞서고 있으며, 'Housing'과 'Public administration' 부문도 앞서고 있는데, 특히 'Education' 분야의 지출비중이 높게 나타나고 있다. 이는 지방교육재정교부금이 지방정부지출로 나타나기 때문이라고 볼 수 있다. 반면 'Health'와 'Social protection' 분야는 비교대상 국가의 평균을 하회하는 것으로 나타났다.

[그림 Ⅲ-9]의 국제경제 추이에서 나타난 변화를 살펴보면 'Economic affairs'의 2000년 대비 2012년 분야별 지출비중은 증가추이를 보여주고 있다. OECD 국가들의 경우, 이미 복지지출이 성숙단계에 접어들어 중앙과 지방정부 단계에서 의료지출이나 환경분야 지출은 오히려 다소 감소하였고, 경제위기 등으로 재정집행의 역할이 강조되는 가운데 SOC 분야를 포함하는 'Economic affairs' 분야 지출이 확대되었다. 그리고 그중 상당부분이 지방정부를 통해서 이루어지고 있는 점은 눈여겨볼 필요가 있는 대목이다.

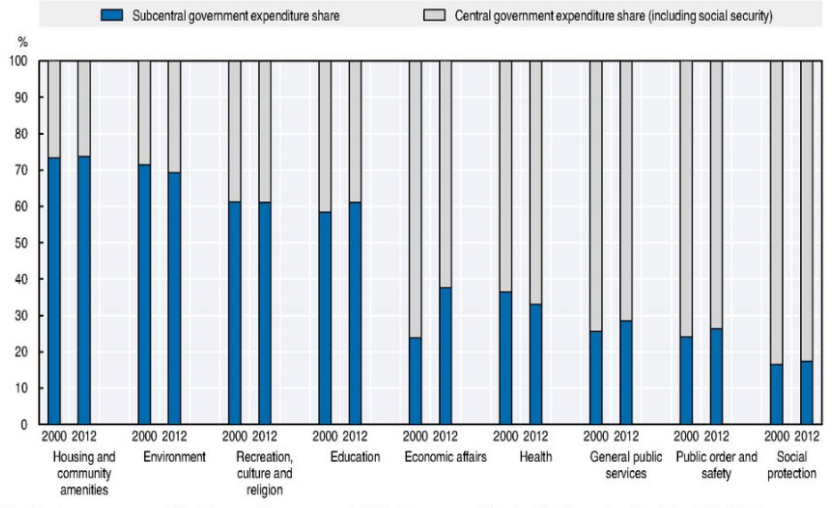
참고로 OECD의 지역 간 격차를 보고한 보고서에서는 최근 5년간 도시와 농촌 간 격차가 가장 두드러진 분야는 도로이며, 그 다음으로 교육 환경, 경제발전 관련 인프라, 문화, 환경 순으로 나타났다. 반면 에너지 분야, 물 공급, 쓰레기처리 등은 도농 간 격차가 좁혀진 것으로 나타났다. 따라서 나라마다 차이가 있는 것은 사실이지만 평균적으로 본다면 OECD 국가들의 도농 간 격차 완화를 위한 낙후지역 지원에서 우선되는 지출 분야는 '도로' 및 '경제 인프라' 관련 지출임을 상기할 필요가 있다. 이처럼 낙후지역 지원을 목적으로 한 '생활기반계정' 사업들 대부분이 바로 이 분야 지출에 해당되며, 도농 간 격차 완화를 위한 재정지출 분야로 해석 가능하다.

[그림 Ⅲ-8] OECD 국가의 부문별 (지방)정부지출 비중(2013년)



자료: OECD Statistics National Accounts,
(https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=39941, 검색일자: 2016.9) 저자 재구성

[그림 Ⅲ-9] OECD 국가들의 2000년 대비 2012년 분야별 중앙과 지방의 지출비중의 변화



Note: For Germany, unconsolidated expenditure was used. 2011 data were used for Austria, Korea, Israel and the United States.
Source: OECD National Accounts, http://dx.doi.org/10.1787/na_glance-2015-en.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933341804

자료: OECD and KIPF, 『Fiscal federalism 2016: Making decentralization work』, 2016, p.18 인용

2. 지특회계 및 관련 부처 국고보조금 현황

가. 부처별 연도별 지특회계 규모 변화

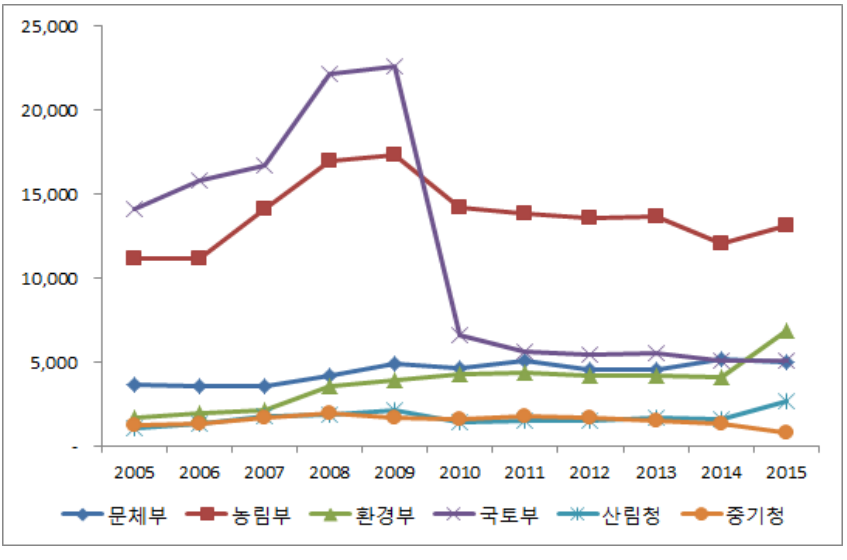
포괄보조사업의 부처별 배분규모와 비중 변화는 [그림Ⅲ-10]과 [그림 Ⅲ-11]에서 각각 보여주고 있다. 이를 살펴보면 2005년 당시 1조원 이상의 규모에 달하는 포괄보조사업 부처는 '국토부'와 '농림부'이다.[53] 대표적인 지역 SOC 사업을 의미하는 '국가지원지방도사업'은 2005년 당시 약 5천억원대를 차지하였으나 2009년 이후 '경제발전계정'으로 이관되었고, '하천재해예방' 사업 역시 2천억원대 규모이나 세부사업 단위에서 부처가 합쳐지는 과정(해수부, 건교부→국토해양부)에서 포괄보조사업에서 제외되었다. 이러한 이유

53) 본 분석에서 부처별 배분규모는 『지방자치단체 예산개요』를 기준으로 '자치단체 자본보조'와 '자치단체경방보조'를 대상으로 하고 있다. 해당 사업을 위한 인건비 등의 경상경비는 포함하지 않는다.

등으로 2015년 국토부 전체 지특회계 규모는 2005년에 비하여 절반으로 감소하였다.

[그림 Ⅲ-10] 부처별 포괄보조사업 규모 변화

(단위: 억원)

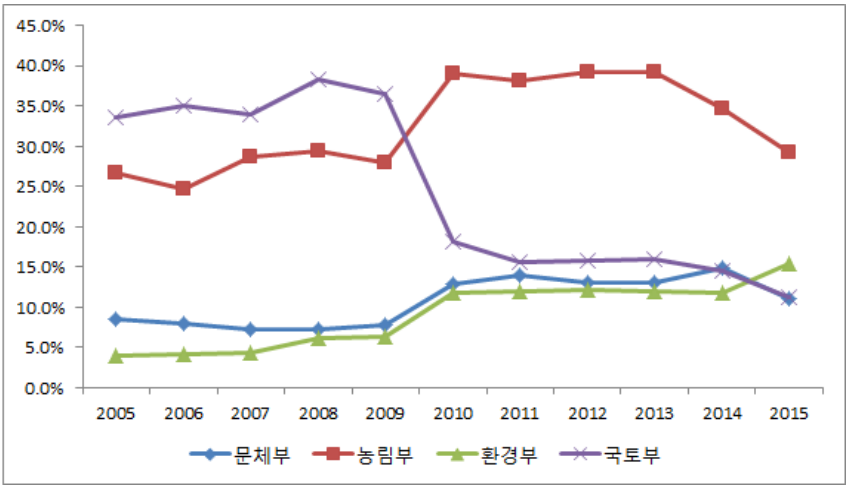


자료: 본보고서 p. 85 〈표 Ⅲ-6〉 자료를 저자가 재구성

포괄보조사업 부처별 비중 변화에서는 2009년을 기점으로 국토부가 감소하고, 농림부, 문체부, 환경부가 증가하는 모습임을 확인할 수 있다. 2005년 국토부의 개발계정 규모가 약 1조 4천억원 규모로, 당시 총규모 4조 2천억원 대비 34% 비중으로 가장 큰 규모였으며 이 추세는 2009년까지 이어져서 포괄보조사업 총규모 6조 2천억원 대비 2조 2천억원으로 약 34% 비중이 유지되었다. 그러나 2010년 지특 총규모 3조 6천억원 대비 국토부 규모는 약 6,600억원으로 18% 비중으로 감소하게 된다. 국토부 다음으로 규모가 큰 농림부는 2005년 약 1조 1천억원 규모로 26% 비중에 달하였다. 그 외에 문체부, 환경부 사업이 재원규모뿐만 아니라 국고보조금과의 비중 면에서 국토부, 농림부와 함께 '지특회계 빅 4'에 해당한다.

[그림 Ⅲ-11] 부처별 연도별 포괄보조사업 비중 변화

(단위: %)



자료: 본보고서 p. 85 〈표 Ⅲ-6〉 자료를 저자가 재구성

국토부의 포괄보조사업 규모는 2009년까지 꾸준히 증가하여 2008년과 2009년에는 약 2조 2천억원까지 증가하다가, 2010년 이후 6천억원대로 감소한다. 광특회계가 도입되면서 기존 국토부의 개발계정사업의 상당부분이 광역계정(지금의 경제발전계정, 예: 국가지원지방도)으로 이관되었고 특수지역 도로사업들이 완료되면서 사업규모가 축소되었다. 2015년 기준 국토부의 포괄보조사업은 전체 국토부 국고보조금의 약 14%(=5,057억원/3조 6,110억원)로 2010년 기준 16%(=6,619억원/4조 1,196억원)에 비하여 규모나 비중이 감소추세이다.

2015년 기준 농림부의 1조 3천억원 규모의 사업은 당해 연도 포괄보조사업 전체규모인 4조 5천억원 대비 약 30%를 차지하고 있다. 도입 당시 26%에 비하여 꾸준히 증가하는 추세이다. 농림부 사업은 '시군구 자율편성' 대상사업으로 사실상의 시군구 자율편성사업의 대부분에 해당한다. 그리고 2015년 기준 농림부의 포괄보조사업은 부처 전체의 국고보조금 비중에서도 3분의 1 규모로서 농림부 차원에서도 비중이 높게 나타나고 있다. 한편 2010년 이후 농림부 포괄보조사업 규모 자체는 1조 3천억원~1조 7천억원

규모를 유지하고 있는데 반하여, 농림부 자체의 타회계 국고보조금(기금사업 등)이 더욱 빠르게 증가하고 있어 포괄보조사업 비중자체는 감소하는 것으로 나타나고 있다. 2010년에는 농림부 전체 국고보조금 대 포괄보조사업 비중이 약 50% (=1조 4,199억원/2조 7,121억원)에 달하였으나 최근 들어 포괄보조사업 비중이 감소하는 추세로 나타나고 있음을 알 수 있다.

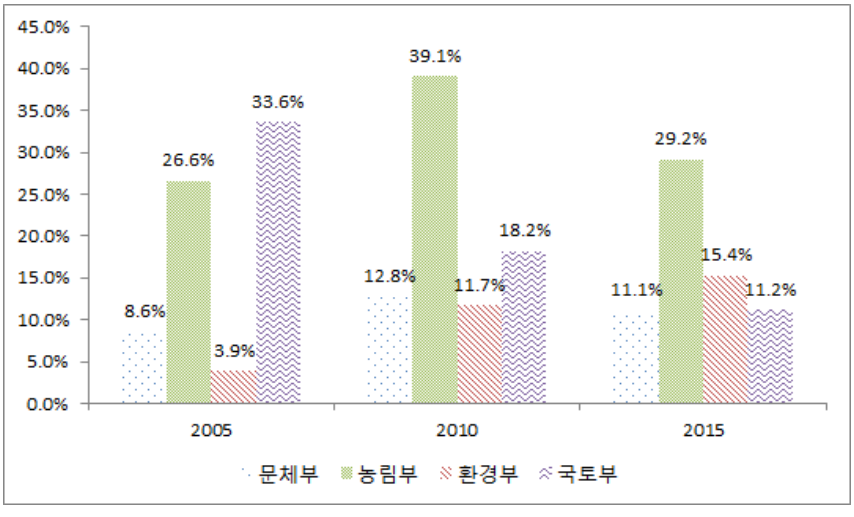
문체부의 경우, 2005년 당시의 지특회계 규모는 약 3,620억원이었고 매년 꾸준히 증가하여 2011년 후 약 5천억원대를 유지하고 있다. 2005년 당시의 포괄보조사업 전체 규모 대비 비중은 약 8%(=3,620억원/4조 2,058억원)였으나 꾸준히 증가하여 2015년에는 전체 포괄보조사업 대비 약 11%에 이르고 있다. 부처 내에서의 포괄보조금 도입 비중은 2005년 도입 당시에는 문체부 전체 국고보조금 8,702억원 대비 4,650억원으로 약 53%(=4,650억원/8,702억원)로 가장 높았다고 볼 수 있다. 그리고 이 비중은 2015년 현재 33%(=4,985억원/1조 5,081억원)로 감소한 것으로 나타났다.

환경부의 2005년 포괄보조사업 규모는 1,654억원으로 전체 포괄보조사업 대비 환경부 비중은 4% 정도이지만, 2008년 6%, 2011년에는 11%로 꾸준히 증가하여 2015년 기준 약 15%까지 증가한다. 환경부 부처 내 국고보조금 전체에서 포괄보조금이 차지하는 비중은 2005년 12%에서 증가하여 2015년 15% 수준이다.

요약하면 [그림 Ⅲ-12]와 [그림 Ⅲ-13]에서와 같이 포괄보조사업 내 부처간 비중 변화는 비교적 자유롭게 변화한 것으로 볼 수 있는데, SOC 사업 특성상 일정 기간 이후 다른 분야 사업이 대체될 수 있는 특성을 보여주고 있다.

[그림 Ⅲ-12] 포괄보조사업 대비 부처별 비중 변화

(단위: %)

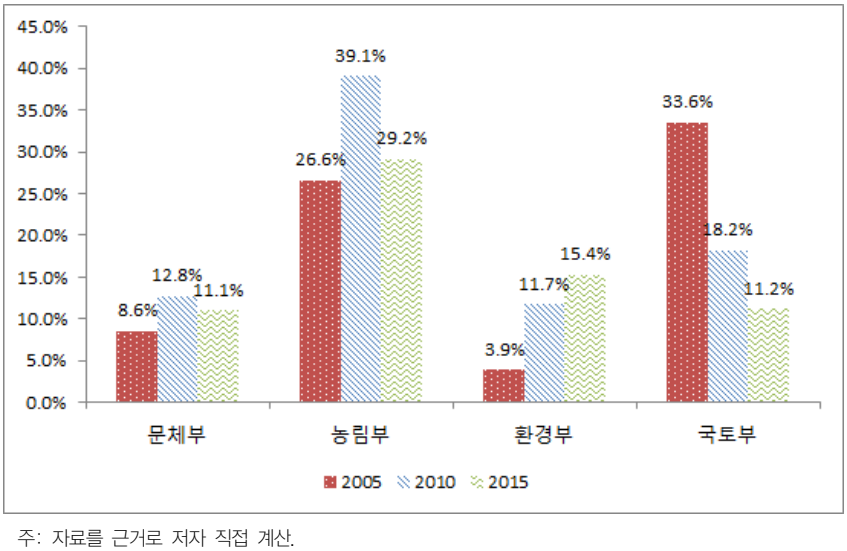


주: 자료를 근거로 저자 직접 계산.

자료: 기획재정부, 『지방자치단체 예산개요』(각 연도); 『지방자치단체 통합재정개요』(각 연도); 『나라살림』(각 연도).

[그림 Ⅲ-13] 2005년 이후 부처별 포괄보조사업 비중 변화

(단위: %)



주: 자료를 근거로 저자 직접 계산.

자료: 기획재정부, 『지방자치단체 예산개요』(각 연도); 『지방자치단체 통합재정개요』(각 연도); 『나라살림』(각 연도).

〈표 Ⅲ-6〉 포괄보조사업의 부처별 규모(2005~2015년)

(단위: 억원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
안전행정부	4,975	4,980	4,044	3,881	4,464	1,913
문체부	3,620	3,601	3,592	4,186	4,883	4,650
농림부	11,207	11,182	14,132	16,940	17,329	14,199
산자부(지경부)	512	433	435	381	755	702
복지부	0	0	0	0	0	0
환경부	1,654	1,921	2,158	3,530	3,910	4,263
노동부	0	0	0	0	0	0
여가부	0	454	421	381	353	332
국토부	14,134	15,784	16,710	22,161	22,625	6,619
해수부	1,959	2,264	2,074	0	0	0
방재청	1,015	1,165	1,164	1,439	2,887	0
문화재청	463	377	400	390	320	303
농진청	194	230	224	250	248	313
산림청	1,100	1,361	1,777	1,914	2,116	1,421
중기청	1,224	1,373	1,690	1,926	1,717	1,568
경찰청	0	0	293	297	297	0
새만금개발청	0	0	0	0	0	0
합계	**42,058**	**45,127**	**49,114**	**57,676**	**61,903**	**36,282**
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	
안전행정부	1,968	1,968	1,968	1,868	2,102	
문체부	5,066	4,540	4,558	5,178	4,985	
농림부	13,871	13,628	13,660	12,088	13,121	
산자부(지경부)	1,018	798	593	535	871	
복지부	0	0	0	0	2,063	
환경부	4,353	4,201	4,170	4,101	6,905	
노동부	0	0	0	0	815	
여가부	485	403	492	435	623	
국토부	5,666	5,494	5,554	5,068	5,057	
해수부	0	0	0	2,051	2,263	
방재청	0	0	0	0	2,206	
문화재청	181	130	128	98	129	
농진청	413	382	402	346	388	
산림청	1,562	1,479	1,674	1,640	2,637	
중기청	1,751	1,683	1,540	1,365	778	
경찰청	0	0	0	0	0	
새만금개발청	0	0	0	0	40	
합계	**36,332**	**34,707**	**34,737**	**34,773**	**44,981**	

주: 여가부(청소년위원회, 복지부)

자료: 기획재정부, 『지방자치단체 예산개요』(각 연도); 『지방자치단체 통합재정개요』(각 연도); 『나라살림』(각 연도).

〈표 Ⅲ-7〉 부처별 국고보조금 규모(2010~2015년)

(단위: 억원)

규모	2010			2011			2012		
	계	일반회계	지특(포괄)	계	일반회계	지특(포괄)	계	일반회계	지특(포괄)
안전행정부	12,732	8,224	1,913	11,547	6,578	1,968	10,661	6,040	1,968
문 체 부	8,702	864	4,650	2,041	983	5,066	12,421	997	4,540
농 림 부	27,121	10,047	14,199	38,771	2,197	13,871	41,707	189	13,628
산 자 부	7,459	2,236	702	9,323	487	1,018	7,251	130	798
복 지 부	137,673	133,226	–	148,622	143,688	–	159,953	154,692	–
환 경 부	32,971	28,130	4,263	34,685	–	4,353	34,840	–	4,201
노 동 부	87	9	–	920	542	–	1,454	1,010	–
여 가 부	531	469	332	3,137	1,128	485	2,873	1,206	403
국 토 부	41,196	23,157	6,619	39,373	7,540	5,666	43,478	11,772	5,494
해 수 부	–	–	–	–	–	–	–	–	–
방 재 청	5,627	5,623	–	6,095	4,019	–	7,585	5,312	–
문화재청	2,594	2,122	303	2,613	2,183	181	2,923	2,489	130
농 진 청	1,380	483	313	1,482	444	413	1,589	571	382
산 림 청	8,655	6,553	1,421	8,686	2,422	1,562	9,224	3,118	1,479
중 기 청	1,770	–	1,568	1,949	–	1,751	2,044	–	1,683
새만금개발청	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	2013			2014			2015		
안전행정부	8,877	4,342	1,968	7,263	3,814	1,868	6,450	3,461	2,102
문 체 부	14,326	1,039	4,558	13,076	1,074	5,178	15,081	1,139	4,985
농 림 부	43,147	139	13,660	40,511	3	12,088	41,749	3	13,121
산 자 부	6,860	457	593	6,396	746	535	6,630	436	871
복 지 부	183,230	177,193	–	219,858	212,824	–	255,538	244,735	2,063
환 경 부	36,929	–	4,170	37,824	–	4,101	45,392	–	6,905
노 동 부	1,762	1,123	–	2,128	1,209	–	2,224	402	815
여 가 부	3,529	1,474	492	3,824	1,589	435	4,462	1,432	623
국 토 부	40,895	12,239	5,554	35,798	11,311	5,068	36,110	10,052	5,057
해 수 부	–	–	–	6,354	501	2,051	6,667	630	2,263
방 재 청	7,459	5,071	–	6,813	4,714	–	9,487	6,399	2,206
문화재청	3,042	2,629	128	3,181	2,751	98	3,757	3,318	129
농 진 청	1,616	623	402	1,568	609	346	1,687	660	388
산 림 청	9,107	2,860	1,674	9,291	2,972	1,640	9,651	3,116	2,637
중 기 청	1,601	–	1,540	1,473	–	1,365	1,804	–	778
새만금개발청	–	–	–	–	–	–	56	–	40

자료: 기획재정부, 『「지방자치단체 예산개요』(각 연도); 『지방자치단체 통합재정개요』(각 연도); 『나라살림』(각 연도).

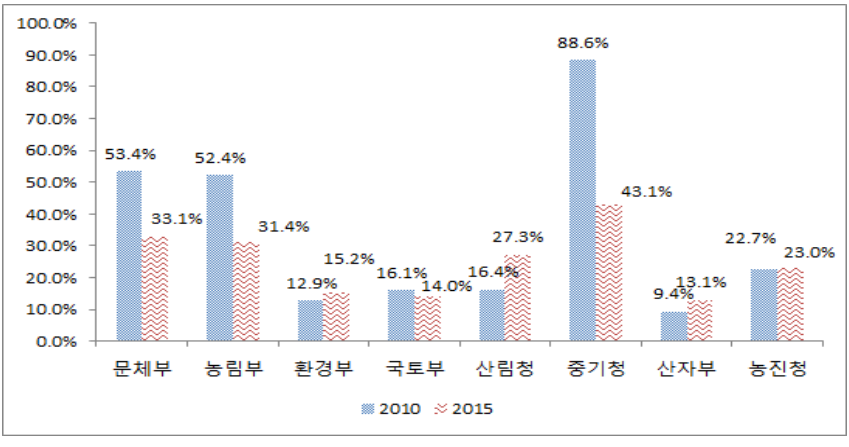
이상에서는 포괄보조사업 전체 규모 대비 부처별 비중을 살펴보았다. 부처별 비중변화는 배분주체인 예산부처 관점에서의 관리대상 지표에 해당한다고 볼 수 있다. 포괄보조금의 주요 이해당사자는 예산실뿐만 아니라 사업부처, 사업운영 당사자인 지자체이다. 이 중 부처의 행동변화를 살펴보기 위해서는 부처 내의 국고보조금과 포괄보조금의 재원비중을 먼저 살펴보기로 한다.

해당 부처의 전체 국고보조금 대비 지특회계(포괄보조사업) 비중은 〈표 Ⅲ-7〉과 같다. 앞서 설명한 바와 같이, 포괄보조사업 규모가 상대적으로 큰 '빅 4' 중 문체부와 농림부는 자체 2010년 기준 국고보조금에서 차지하는 비율도 50% 가까이 차지하였다. 반면 [그림 Ⅲ-14]를 살펴보면 2015년 30%대로 감소하고 있는데 이는 사업규모의 감소라기보다는 기금사업 및 기타 특별회계 분야의 증가에 따른 것이다.[54]

그럼에도 불구하고 [그림 Ⅲ-15]에서 볼 수 있듯이, 부처 내 국고보조금 대비 지특사업 비중, 즉 부처가 전체 국고보조금에서 포괄화로의 전환을 꾸준히 시도하는 것으로 보이는 부처는 '산림청'과 '환경부'로 파악된다. 산림청은 2010년 부처 내 지특사업 비중이 16.4%였으나 2015년 약 27.3%로 증가하였고, 환경부도 매년 소폭 증가하여 2015년 비중은 약 15%에 달하고 있다. 산림청의 경우, '국유림을 제외한 임도시설'사업이 포함됨으로써 포괄보조사업 비중이 증가한 경우에 해당하는데, 이 사업은 당초 포괄보조사업 내에 있다가 '광역계정'으로 이관되었고 다시 포괄보조사업으로 포함된 사업이다. 반면 중소기업청(중기청)의 경우, 사실상 국고보조금의 대부분(88.6%)을 지특사업이 차지하였는데, 2015년 들어 '전통시장시설현대화'사업이 기금사업으로 이관되면서 포괄보조사업 비중이 감소한 것으로 나타났다.

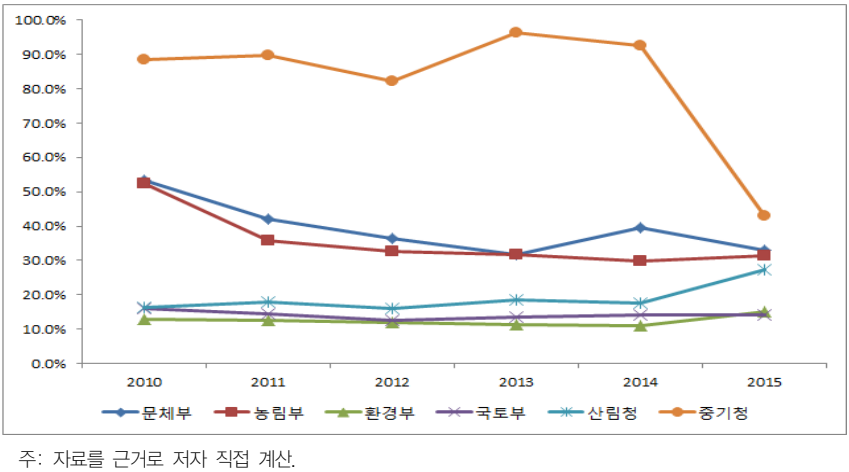
54) 문체부의 경우, 2010년 기금사업 규모는 약 2,372억원이었던 것이 2011년 4,635억원으로 증가하였다(『지방자치단체 예산개요』 각 연도, 국가에서 지원하는 각 부처별 확정액 기준).

[그림 Ⅲ-14] 부처별 국고보조금 대비 지특회계 비중



주: 자료를 근거로 저자 직접 계산.
자료: 『지방자치단체 예산개요』(각 연도); 『지방자치단체 통합재정개요』(각 연도); 『나라살림』(각 연도).

[그림 Ⅲ-15] 2010년 이후 부처별 국고보조금 대비 지특회계 비중 변화



주: 자료를 근거로 저자 직접 계산.
자료: 『지방자치단체 예산개요』(각 연도); 『지방자치단체 통합재정개요』(각 연도); 『나라살림』(각 연도).

나. 지역별 국고보조금과 포괄보조금 규모 파악

이상에서는 예산부처와 사업부처 간의 행태를 살펴볼 수 있는 내용을 살펴보았다. 그러나 궁극적으로는 포괄보조사업을 운영하는 근본적인 취지는

사업수행 담당자인 '지자체'의 행태변화로 나타날 수 있도록 시스템을 갖추고 있는가에 달려 있다. 예산부처와 사업부처의 노력이 지자체에서 수용되지 않을 경우, 혹은 지역주민과의 연계가 이루어지지 않을 경우에는 포괄보조사업의 성과는 불분명할 수밖에 없기 때문이다. 이를 파악하기 위해서는 지자체 예산서를 바탕으로 항목별 사업지출 내역을 살펴보는 것이 필요하다.

본 연구에서는 정부 3.0 이후 자치단체 홈페이지에 공개하고 있는 2006년 이후 지자체의 예산서 자료(표 Ⅲ-8, 표 Ⅲ-9 참조)를 바탕으로 지방자치단체의 사업부서 내역 중 당해부처(국고보조금)와 예산실(지특회계 포괄보조금)로부터 받은 사업 간의 사업내역과 배분규모를 살펴본다. 이들 자료를 기준으로 연도별 사업별로 어떠한 변화가 있었는지 다음 장의 자료를 통해서 파악해 보기로 한다.

〈표 Ⅲ-8〉 대구 지역 국고보조금 및 지역발전특별회계 규모

(단위: 백만원)

	국토해양부				농림수산식품부				환경부			
	국고보조금			지역발전특별회계	국고보조금			지역발전특별회계	국고보조금			지역발전특별회계
	계	국비	시도비		계	국비	시도비		계	국비	시도비	
2006	25,000	10,500	14,500	0	7,252	6,445	808	0	30,184	16,540	13,644	0
2007	3,649	2,649	1,000	0	10,049	9,167	883	0	25,467	10,688	14,779	0
2008	27,304	25,804	1,500	0	9,259	8,023	1,236	0	50,721	13,649	37,071	0
2009	33,002	28,620	4,383	2,066	7,818	6,302	1,517	3,792	51,240	27,640	23,600	2,643
2010	1,230,570	903,688	326,881	8,111	1,176,024	861,931	314,093	1,270	1,208,563	874,776	333,787	3,785
2011	46,354	33,644	12,710	16,643	9,290	7,322	1,967	120	51,524	28,402	23,122	6,129
2012	56,573	46,317	10,256	7,993	11,326	8,335	2,991	120	71,329	43,404	27,925	10,492
2013	67,605	55,862	11,743	12,714	12,885	8,979	3,906	950	51,372	42,968	8,404	15,543
2014	65,567	46,209	19,357	11,759	14,691	10,657	4,034	490	54,789	47,420	7,370	14,426
2015	–	–	–	29,409	–	–	–	2,190	–	–	–	6,332

자료: 지역별, 연도별 회계연도 결산서 중 보조금 집행 현황 및 지역발전특별회계 내부자료.

〈표 Ⅲ-9〉 대구 지역 국고보조금 및 지역발전특별회계 증가율

(단위: %)

	국토해양부					농림수산식품부					환경부				
	국고보조금		지역발전특별회계			국고보조금		지역발전특별회계			국고보조금		지역발전특별회계		
	(전년대비) 국고보조금 증가율	(전년대비) 국비보조 증가율	국고보조금 대비 지특 비중		(전년대비) 지특 증가율	(전년대비) 국고보조금 증가율	(전년대비) 국비보조 증가율	국고보조금 대비 지특 비중		(전년대비) 지특 증가율	(전년대비) 국고보조금 증가율	(전년대비) 국비보조 증가율	국고보조금 대비 지특 비중		(전년대비) 지특 증가율
			전체 대비 비중	국비 대비 비중				전체 대비 비중	국비 대비 비중				전체 대비 비중	국비 대비 비중	
2006	–	–	0.0	0.0	–	–	–	0.0	0.0	–	–	–	0.0	0.0	–
2007	–85.4	–74.8	0.0	0.0	–	38.6	42.2	0.0	0.0	–	–15.6	–35.4	0.0	0.0	–
2008	648.2	874.1	0.0	0.0	–	–7.9	–12.5	0.0	0.0	–	99.2	27.7	0.0	0.0	–
2009	20.9	10.9	6.3	7.2	–	–15.6	–21.5	48.5	60.2	–	1.0	102.5	5.2	9.6	–
2010	3628.7	3057.6	0.7	0.9	292.6	14942.0	13578.1	0.1	0.1	–66.5	2258.6	3064.9	0.3	0.4	43.2
2011	–96.2	–96.3	35.9	49.5	105.2	–99.2	–99.2	1.3	1.6	–90.6	–95.7	–96.8	11.9	21.6	61.9
2012	22.0	37.7	14.1	17.3	–52.0	21.9	13.8	1.1	1.4	0.0	38.4	52.8	14.7	24.2	71.2
2013	19.5	20.6	18.8	22.8	59.1	13.8	7.7	7.4	10.6	691.7	–28.0	–1.0	30.3	36.2	48.1
2014	–3.0	–17.3	17.9	25.4	–7.5	14.0	18.7	3.3	4.6	–48.4	6.7	10.4	26.3	30.4	–7.2
2015	–	–	–	–	150.1	–	–	–	–	346.9	–	–	–	–	–56.1

자료: 지역별, 연도별 회계연도 결산서 중 보조금 집행 현황 및 지역발전특별회계 내부자료.

Ⅳ. 포괄보조금 전환효과 분석

1. 포괄보조금 사업효율성 평가

가. 부처와 지자체의 행태변화

앞 장에서 보여준 현황을 통하여 부처들의 포괄보조사업 비중이 점차 감소하는 것을 확인할 수 있었다. 이 부분은 좀 더 심층적으로 살펴볼 필요가 있는데 중앙정부 차원에서 정책적으로 실링규모를 축소시켰던 부분이 가장 큰 영향이라고 볼 수 있다. 그러나 그 외의 원인을 분석하면 사업부처나 자치단체들의 인센티브 유인구조가 포괄보조사업보다는 일반회계 국고보조사업에 더 크기 때문이라 생각해볼 수 있다.

대부분의 경우에 사업을 주관하는 부처는 신규사업 혹은 기존 사업이라 할지라도 포괄보조사업으로 수행하기를 원치 않는다. 그 이유는 '부처권한 축소'라는 포괄보조사업의 특징 때문이다. 부처로서는 일반회계 국고보조사업은 부처 주도적으로 수행할 수 있는 반면, 포괄보조사업은 형식상 지자체의 선택을 받아야 하고 예산배분권한도 예산부처에 있으므로 사실 부처권한이 위축되기 때문이다. 그리고 지자체와의 연계가 약화됨으로써 예산배분이나 사업관리 면에서 취약하다.

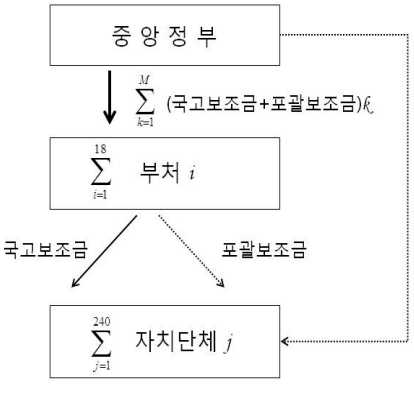
예를 들면 2017년 노후상수도 사업의 국비지원 방안 고려 시, 예산부처인 기재부는 '지특회계'로 도입하고자 하였으나 환경부는 '환경개선특별회계'를 주장하였다. 결론적으로 지방노후상수도 사업은 '지특회계'로 도입되었으나 당시 환경부가 제시한 내용을 살펴보면 부처의 포괄보조사업에 대한 시각이 상세하게 담겨 있다.[55] 이를 간단하게 요약하면 부처의 개입(중앙정부)이

55) 재정전략회의 시 환경부는 지방 노후상수도 사업의 국비를 지특회계로 지원한다고 발표

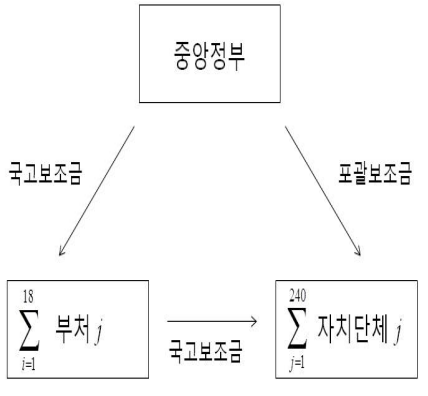
불확실한 지특회계의 경우, 지자체를 통제할 수 없기에 총체적 사업관리가 불가능하다는 것이다. 그러나 이러한 현상은 과거 포괄보조금 도입 이후 부처간섭이 똑같아 국고보조금과 차이가 없고 행정부담만 과중하다고 답변한 2011년까지의 반응하고는 사뭇 다르다. 그리고 이는 그간의 운용과정에서 포괄보조금의 부처연계가 느슨해졌음을 반증하는 사례라고 생각해볼 수 있다. 그리하여 환경부의 주장을 그대로 받아들이면 지특회계는 기존 국고보조금과 달리 운영되고 있음을 보여준다.

[그림 Ⅳ-1]은 부처 연계가 지속될 경우의 포괄보조금이 국고보조금과 같은 것을 의미하여, [그림 Ⅳ-2]는 포괄보조금으로서의 정체성이 확립되었을 때의 모습이라고 볼 수 있다. 2016년 현재는 적어도 포괄보조금이 일반 국고보조금과는 어떻게 다른지에 대하여 대부분 인식을 공유하고 있는 것으로 볼 수 있다.

[그림 Ⅳ-1] 과거 운용방식의 흐름



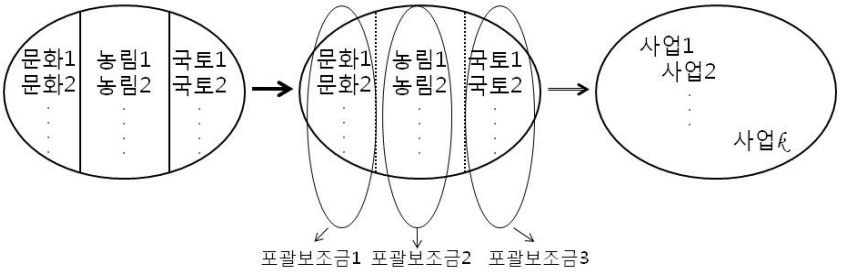
[그림 Ⅳ-2] 2016년 현재 포괄보조금 구조



자료: 김현아(2011), p. 82 [그림 Ⅴ-1] 인용 및 저자 재작성

하였다(환경부 보도자료, 2016.3.28.).

[그림 Ⅳ-3] 지자체 실링 내 부처 간 칸막이 유지하의 포괄보조금



자료: 김현아(2011), pp. 82~83 인용.

나아가 부처나 지자체 입장에서 포괄화를 통한 장점을 살리고자 한다면 추가적인 행정부담과 노력이 필요하다. 실제로 사업내용과 지자체 능력 여부 및 지자체별 업무를 맡은 사업담당자와 예산담당자에 따라 포괄보조금의 수용성을 해석하는 정도는 매우 다름을 알 수 있다. 그렇다면 과연 지자체는 지특사업과 일반 국고보조사업에 대하여 어떻게 반응하고 있는지에 대해 알아보아야 한다. 사업당사자인 지자체가 지특회계와 국고보조금 사업에 대하여 다른 반응을 보인다면 그 다른 반응이 '지자체로부터의 의지(주민요구에 따른 재정수요 변화)' 때문인지 '위로부터의 영향(예산실과 부처)' 때문인지를 구분하는 것이 본 연구의 초점에 해당한다. 여기서 지자체는 지자체의 예산부서와 사업부서, 주민의사로 구분해야 한다. 지자체 내에서도 예산부서와 사업부서 간에 입장차이가 있고, 나아가 주민 의지 또한 다를 수 있다. 따라서 지자체는 입장에 따라서 다양한 반응을 보이고 있다.

2016년 예산부서와 사업부서를 동시에 만나 진행한 심층 인터뷰를 통해 파악한 바에 따르면, 특정사업을 대상으로 지자체에 질문할 경우 대개의 지자체들은 거의 예외없이 '지특회계보다는 국고보조금을 선호한다'고 답변하였다.[56] 그러나 지특회계 전체의 규모를 줄인다고 물었을 경우에는 지자체마다(특·광역시, 일반 도, 시군구) 혹은 지자체 내 예산부서와 사업부서의 답변이 다양하게 나타난다. 특정사업 하나를 놓고 볼 때에는 지자체의 예산

56) 기획재정부 용역과제 『지방노후상수도 확충을 위한 재정지원체계 수립』 수행 당시 인터뷰 내용 참고(2016.7)

부서와 사업부서 모두 국고보조금이 행정부담이 덜 하다고 보았다. 그러나 지특회계 전체 규모일 경우, 지자체의 예산부서는 지특회계는 자율재원이므로 줄이는 것을 곤란하다고 생각하였고, 반면 사업부서는 어차피 국비 투입 사업은 정해져 있으므로 지특예산이 줄면 국고보조로 올 것이라고 보아 중립적인 의견을 보였다.

선행연구에서도 이와 같은 지자체의 복잡한 심경을 설명한 바 있다. 최순영 · 조임곤(2014, p.433)의 설문조사에서 포괄보조금 확대에 대한 중앙부처와 지방공무원들의 인식을 파악하였는데, 현재보다 용도 범위가 넓어지는 포괄보조금제도의 확대 방안에 대하여 중앙행정기관은 거의 중립적인 의견을 보이거나 부정적인 반면, 지방자치단체는 높은 수준의 찬성 의견을 보였다. 즉 부처는 포괄보조 확대에 대하여 반대의사가 더 큰 반면, 지자체는 자율재원 인식이 강한 예산부서의 답변인 것으로 보여진다. 덧붙여 상대적으로 지역개발 분야를 시작으로, 다음으로 환경, 농림, 복지 순으로 재원의 사용처 면의 자율성이 포괄보조금 하에서 더 큰 것으로 답변한 바 있다.[57]

위와 같은 복잡한 지자체의 이해관계를 객관적 지표로 설명하는 것은 쉽지 않다. 분명히 제도의 장점과 단점이 혼재해 있는 것은 분명한데 이러한 내용이 자료로 표출되는지를 보고자 하는 것이 본 분석의 목적이자 의의에 해당한다. 본 연구에서는 우선 1) 지자체의 사업집행률을 이용하여 사업수행 의지와 성과를 살펴보고자 하고, 2) 기타 국고보조사업들과의 비교를 통하여 지특사업과 특별한 차이가 있는지 여부를 파악해보고자 한다.

57) 반면 일반 국고보조사업의 확대에 대해서도 지방자치단체 공무원들이 긍정적인 반응을 보인 것으로 나타나 두 보조금 간의 대체성이나 우선순위를 고려했다기보다는 포괄보조금에 대한 인식 정도로 보는 것이 맞아 보인다.

〈표 Ⅳ-1〉 노후상수도 보조금 유형별 특성 비교

	국고보조금(환특회계)	지특 생활계정
재원배분 효율성	• 재정배분의 광역연계 가능 – 정부가 사업효율이 높은 지자체 우선배정 가능	• 광역연계 불가능 – 지역별 분산 투자에 대한 조정 어려움
재정집행 효율성	• 집행의 효율성 확보 가능 – 회기 중 부처에서 사업시행 주체별 재원배분 조정 가능 – 집행·결산 단계에서 사업 추진성과 평가 가능	• 사업관리 비효율, 경직적 집행 – 회기 중 지자체별 재원배분 조정 불가능 – 예산 집행 부진에 대한 통제 장치 없음
재정투자 성과달성 용이성	• 성과 조기확보 및 극대화 가능 – 조기 누수저감 효과 달성을 위한 단기 집중투자 가능 – 지자체 간 광역 연계 시 사업의 시너지 효과 발생 가능	• 성과 조기달성 불확실 – 상수도 사업에 예산의 극히 일부만 배정 우려 – 사업기간 장기화에 따른 재투자 비용 증가 및 조기 성과달성 불확실
수도사업 경영효율화	• 지방상수도 경쟁력 확보 및 전문성 유도 가능 – 국가주도로 수도사업에 내재된 구조적 문제 해결로 경영효율 향상	• 국가 역할이 제한적 – 국가가 지방 상수도사업에 내재된 구조적 문제 방기
국가재정 낭비최소화	• 성과 조기달성으로 국가·지방 재정 부담 최소화	• 성과달성 지연으로 국가·지방 재정 부담 가중

자료: 환경부, 「하수도 투자효율화 및 노후상수도 개량 투자 방안」, 2016.3.14., p.6 인용.

나. 사업집행률 DB 분석[58)]

사업집행률은 예산효율성을 의미하는 것으로 재원배분의 최종적인 공공서비스 전달률이라고 볼 수 있다. 균특회계 당시부터 포괄보조사업이 일반 국고보조사업에 비하여 집행률이 저조하다는 문제점이 꾸준히 제기되어 왔고, 선행연구에서는 2011년까지의 포괄보조사업 집행률이 점차 감소한다는 점을 보여준 바 있다. 본 연구에서는 일반적인 재정사업 집행 지연 관련 문

58) 본 분석에서 사용한 지특회계 집행률 자료는 한국조세재정연구원(KIPF) 내부자료이며, 이하 분석에서 집행률 관련 내용은 이를 바탕으로 분석한 것임.

제점에 더하여 지특회계만의 특수성으로 인한 집행률을 다루고자 한다.[59]

지특사업의 집행률이 사업의 성격상 일반 국고보조사업에 비하여 저조하다는 점과 지자체 인센티브 저하가 원인일 것이라는 의견은 있으나 이에 대한 자료나 연구 등은 전무한 상태다. 지자체 평균으로 제시되고 있는 집행률 지표는 그 자체만을 가지고 사업집행 실적을 설명하는 것은 한계가 있다. 지특사업은 여러 부처의 다수 지역, 시도와 시군구 단계별 내역사업의 실적이 모여서 형성되는 만큼 부처별, 지역별, 시도와 시군구 사업을 살펴봐야 원인파악 및 문제점 해결이 가능하다. 그리하여 본 분석에서는 부처별 국고보조사업과 지특사업 집행률의 차이와 지역별 국고보조사업과 지특사업 집행률 자체를 자세히 살펴보고자 한다.

1) 전체 지방자치단체 지특사업 집행률 변화

지자체 평균 포괄보조사업 부분 집행률을 [그림 Ⅳ-4]를 통해서 볼 때 2009년 81%에서 2011년 72%대까지 감소하는 것을 확인할 수 있다. 그리고 2012년 다시 76.7%로 증가하였으나 그 이후 2015년까지 76.7%, 75.4%, 75.4%, 74.6%로 조금씩 감소하는 추세로 나타나고 있다. 일반회계 국고보조금 사업의 집행률 평균은 2013년과 2014년 각각 80.8%, 84.8% 수준으로 지특회계 집행률보다 높게 나타나고 있다.[60] 따라서 전체 평균 수치만을 볼 때에는 일반회계 국고보조사업보다 지특회계 집행률이 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다.

무엇보다도 지특회계 집행률 자체가 낮은 점뿐만 아니라 매년 조금씩 낮아지고 있는 점이 큰 문제점에 해당한다. 지특사업의 집행률이 낮은 이유를 살펴보면 첫째, '자본지출'사업의 특성 때문이다. 예를 들어, 보조금 이전 구

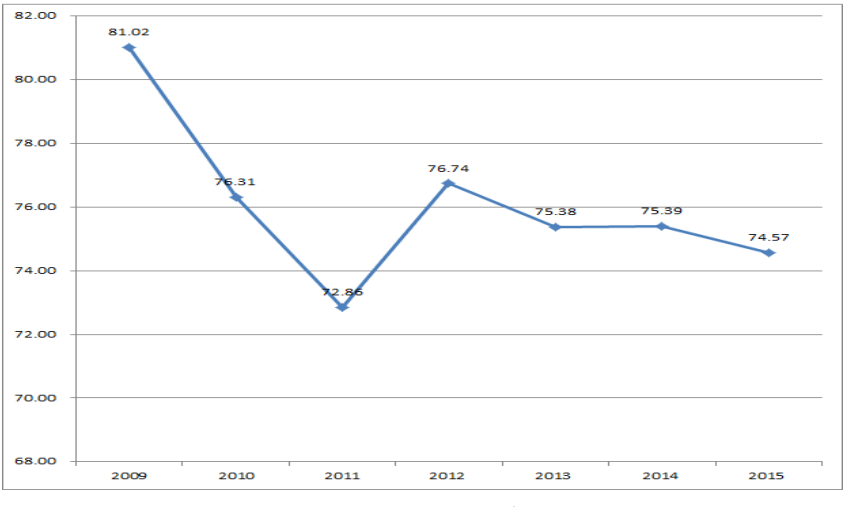
59) 박노욱 · 오영민(2013)에서 언급한 재정집행의 효율성 제고를 위한 제도적 개선방안에서는 재정사업 전체의 지특회계 사업 집행률 저하 사례를 분석한 바 있음

60) 행자부 국고보조금 교부 · 집행실적 현황(자치단체별) 현황자료이며, 재정고 공표자료 재정정보공개 〉 지방재정운영 〉 지방재정운영상세를 인용함. 행자부 재정협력과 및 재정정책과 자료로 출처는 각 중앙관서 및 지방자치단체로부터 받은 자료로 명시.
(http://lofin.moi.go.kr/lofin_finan/InfoDetail.jsp?finan_idx=3&idx=200: 2014), 접속일: 2016. 5. 16
(http://lofin.moi.go.kr/lofin_finan/InfoDetail.jsp?finan_idx=3&idx=167: 2013), 접속일: 2016. 5. 16

조상 '현금 이전(cash transfer)'의 경우 집행률이 거의 100%에 가깝지만, 자본지출 사업의 경우 해당 부지확보 여부, 타당성 조사 수행, 시공사 선정, 운영기관 선정 등 여러 가지 과정이 필요하고, 시설을 건축하고 운영하는 사업인 경우에는 단계별 집행이 쉽지 않은 근본적인 한계가 있다. 예를 들어 같은 농림부 사업 중에서도 '쌀 직불금'사업은 집행실적이 100%에 가깝지만, 지특사업 내 '유통센터 신축'사업은 집행단계별 절차 이행 과정에서의 불확실성이 발생하므로 집행률이 낮아지게 된다.

[그림 Ⅳ-4] 지특회계 평균 집행률 변화

(단위: %)



자료: 한국조세재정연구원 내부자료 저자 계산 및 구성, 각주 52) 참조

이와 같은 한계를 감안하여 2009년 균특회계가 광특회계로 개편될 당시 집행률 제고를 위한 「국가균형발전특별법」 제43조(예산의 이월) 및 제44조(보조금에 대한 다른 법률의 적용배제) 관련 규정'을 개정한 바 있다. 개정내용의 핵심은 예산의 전용 및 이월이 가능하도록 지자체 예산편성 및 집행의 자율성을 보장한 것을 일부 제한하는 것이었다. 구체적인 개정내용은 '세출예산 최대 이월가능 기간을 2 회계연도로 제한하고, 지자체가 세출예산을 이월한 경우 다음 연도 1월 15일까지 각 부처에 이월명세서를 제출'하도록

한 점 등을 담고 있다.[61]

또한 신규사업예산 작성 시 '사전절차 이행여부'를 작성하도록 하고 있다. 그리고 여기에는 부지확보 여부, 타당성 조사 등 각종 영향평가 수행 여부, 지방재정투자심사 절차 입증 내용을 각각 명시하도록 하고 있다. 예산현액 대비 실집행률이 60% 이하인 사업에 대해서는 예산집행실적 부진사유 및 애로사항을 명시하도록 하고 있다.[62]

집행률이 낮은 까닭에 대한 또 다른 가능성은 지특사업이 국고보조금 사업에 비하여 부처와의 연계가 느슨하여 지자체 사업담당자의 추진 인센티브가 낮기 때문이다. 국고보조사업의 경우, 사업관리와 예산편성 관련 사항을 지자체 사업담당과 부처 내 사업담당자가 끊임없이 논의하면서 사업관리가 이루어지도록 되어 있다. 반면 지특사업은 해당 지자체 사업 담당자는 지자체 내 예산담당자로부터 예산을 배정받은 이후, 부처와의 연계 없이 자체사업으로 진행해야 하므로 자율성이 부여되기는 하나 집행 인센티브는 낮을 수 있다. 이러한 부분은 포괄보조사업의 특징이면서 사업운영 및 관리 면에서는 단점으로 지적되고 있다.

2) 부처별 지특사업 및 일반회계 국고보조사업 집행률 변화 및 차이

지특사업의 연도별·부처별 집행률을 살펴보면 부처별로 사업의 성격에 따른 집행실적 차이가 있음을 확인할 수 있다(〈표 Ⅳ-2〉 참조). 80%대의 비교적 높은 집행률 부처는 농업진흥청, 농림부, 환경부이며, 산림청과 행자부, 국토부는 70%대, 문화부가 60%대, 중기청이 50%대, 문화재청이 40%대의 집행률을 보이고 있다.

문화재청 사업의 경우, 문화재 발굴과정에서 각종 민원으로 인한 사업의 불확실성이 가장 높아 거의 매년 집행실적이 45% 내외에 머무르고 있으며

61) "다음 연도로 이월한 예산으로서, 다음 다음 연도까지 집행하지 못한 세출예산은 보조금법에 따라 국고에 반환한다. 다만, 사업종료 후 남은 집행잔액은 「균특법」 제44조 제2항 및 제3항에 따라 각각 포괄보조금 사업 및 해당 보조사업의 목적과 유사한 사업에 사용 가능하다."(기획재정부, 『2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침』, 2016.4, p.64)

62) 기획재정부, 『2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침』, 2016.4, pp.104~105.

더구나 감소하는 추세이다. 중기청은 2012년 이후 60% 내외 수준을 유지하다가 최근 들어 52.5%까지 감소하였다. 다음으로 집행률이 낮은 사업은 문화부 사업인데 2012년 이후 꾸준히 62~64%대를 유지하고 있다. 문화부 지특사업의 내용은 문화회관 및 센터 등 문화시설을 짓는 사업으로 대표적인 자본지출 사업에 해당한다. 그리고 이러한 자본지출사업의 경우, 일반적으로는 부지 매입과 관련한 민원 등이 지체사유에 해당한다.

〈표 Ⅳ-2〉 연도별 부처별 포괄보조사업 집행률

(단위: %)

	2012	2013	2014	2015
농 진 청	82.29	73.97	85.90	87.67
농 림 부	82.12	83.58	82.15	81.29
환 경 부	82.35	83.50	82.37	70.48
산 림 청	78.21	72.82	73.76	79.07
행 자 부	74.43	75.19	69.78	81.87
국 토 부	75.68	73.31	75.21	71.40
문 화 부	64.42	62.52	64.24	64.63
중 기 청	60.85	59.30	59.99	52.50
문 화 재 청	48.09	45.01	35.08	44.84

자료: 한국조세재정연구원 내부자료를 이용하여 저자 계산 및 재구성

또한 선행연구를 살펴보면, 박노욱 · 오영민(2013)에서는 당시 '지역개발계정' 사업인 '광역관광자원개발사업'의 집행률 부진 사례에 대한 문제점을 파악하고, 현장점검 당시 지특회계 사업의 자율적 재량이 갖는 문제점에 대해서 지적한 바 있다. 해당 연구에서는 지역개발계정 사업의 경우, 지자체 장의 교체에 따른 잦은 계획변경 및 선심성 예산편성으로 인한 부작용이 있다고 설명하였다.[63]

63) 박노욱 · 오영민, 『재정집행의 효율성 제고를 위한 제도적 개선방안』, 한국조세연구원, 2013, pp.49~50 인용.

이상으로, 일반회계 국고보조금 사업의 집행률과 비교했을 때 지특회계 집행률 수준 자체가 어떠한지 살펴보기 위하여 행정자치부 국고보조금 집행실적(이월액, 불용액, 예산집행액 등 반영) 자료와 비교해 보았다. 이 자료에서 국고보조금은 지특회계를 포함한 규모를 의미하므로 앞서 살펴보았던 지특회계 집행률이 포함된 국고보조금의 집행률에 해당한다.

먼저 문화부의 경우 일반회계 국고보조사업의 2013년과 2014년 평균 집행률은 각각 54.3%, 52.1% 수준이다. 따라서 문화부는 지특회계 집행률이 오히려 높은 것을 알 수 있다. 국토부의 경우에도 지특회계 집행률은 70%대이고, 국고보조사업 집행률은 약 60%대이다. 환경부의 경우에도 지특회계 집행률이 국고보조금 전체 집행률보다 높은 80%대를 보이고 있다. 중소기업청 또한 국고보조금 집행률은 50% 이하 수준을 보이는 반면, 지특회계 사업은 그보다는 높은 집행률로 나타나고 있다.

반면 문화재청은 지특회계 집행률이 약 40%대인 반면, 국고보조사업 집행률은 50%대로 국고보조사업 비중이 높은 것을 알 수 있다. 산림청의 경우에도 일반회계 사업은 2013년과 2014년 각각 84%, 87% 집행률을 보인 반면, 지특회계 사업은 70%대로 다소나마 낮은 집행률을 보이고 있다.

전체 평균 수치를 기준으로 지특회계의 집행률이 다소 낮은 것으로 나타났으나 부처별 집행률을 구분하여 살펴보면 사업의 성격에 따른 집행률의 차이가 보다 더 근본적인 원인임을 알 수 있다. 따라서 같은 부처 사업일 경우, 지특회계 사업이 일반회계 국고보조사업에 비하여 뚜렷하게 집행률이 낮다고 볼 수 없음을 확인하였다.

〈표 Ⅳ-3〉 부처별 국고보조금 집행률

(단위: %)

부처	보조금집행률	
	2013년	2014년
경찰청	56.30	52.59
고용노동부	92.40	81.61
공정거래위원회	100.00	100.00
교육부	–	88.61
국가보훈처	30.41	84.62
국방부	100.00	29.55
국토교통부	65.23	60.64
기획재정부	73.54	80.17
농림축산식품부	79.40	82.97
농촌진흥청	87.97	89.11
대법원	98.33	100.00
문화재청	59.44	53.99
문화체육관광부	54.36	52.01
미래창조과학부	70.32	72.81
법무부	94.24	96.74
보건복지부	93.03	96.34
산림청	84.85	87.01
산업통상자원부	63.87	73.07
소방방재청	70.66	94.77
식품의약품안전처	97.93	97.11
안전행정부	71.68	84.68
국민안전처	–	64.00
행정자치부	–	55.79
여성가족부	93.58	87.69
외교부	96.28	96.34
중소기업청	50.77	46.54
통일부	92.42	96.49
해양수산부	60.31	64.06
환경부	63.10	75.70
특허청	100.00	–
행복청	77.63	–
평균	80.86	84.83

주: 보조금 집행률 = 집행액(국비+지방비) 합계 / 자치단체 최종예산합계 × 100

자료: 국고보조금 교부·집행실적 현황(자치단체별)
재정고 공표자료 재정정보공개 〉 지방재정운영 〉 지방재정운영상세
(http://lofin.moi.go.kr/lofin_finan/InfoDetail.jsp?finan_idx=3&idx=200 :2014)
(http://lofin.moi.go.kr/lofin_finan/InfoDetail.jsp?finan_idx=3&idx=167 :2013)
행자부 재정협력과 및 재정정책과 자료로 출처는 각 중앙관서 및 지방자치단체로부터 받은 자료임.

3) 지역별 지특사업 집행률 변화

부처별 집행률 차이, 즉 사업의 특성에 따른 집행률 차이는 지역별 집행률에도 영향을 미친다. 지특사업 집행률도 지역별 차이가 나타나는데 그 이유는 지역별 사업구성 비중이 다르기 때문이다. 일반적으로는 도지역의 지특사업 집행률이 광역시 지역에 비하여 높은 편인데, 도지역과 광역시 지역 간의 지특사업 부처비중이 다르게 구성되어 있기 때문이다. 전체적으로 도지역의 경우, 집행률이 비교적 높은 농림부, 환경부 사업 비중이 높은 반면, 광역시 지역의 경우 문화부 사업, 중기청 사업 비중이 높게 나타나고 있다. 예를 들어 [그림 Ⅳ-7]에 따르면 2015년도 L도 지역의 지특회계 포괄보조사업 내 부처별 비중은 농림부 사업이 34%, 환경부가 24% 내외의 비중을 차지하고 있다. 반면 [그림 Ⅳ-8]에서 2015년도 B광역시 지역의 경우, 문화부 20%, 여가부 23.3% 비중을 차지하고 있다.

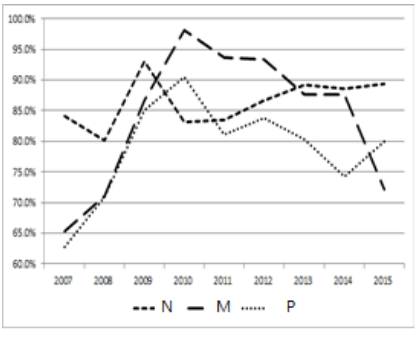
〈표 Ⅳ-4〉 연도별·지역별 지특 집행률 변화

(단위: %)

	N도	M도	P도	D광역시	C광역시	B광역시
2007	84.1	65.4	62.7	63.1	84.4	62.4
2008	80.2	71.0	70.9	57.3	72.9	59.9
2009	93.1	86.6	85.1	63.5	77.0	73.9
2010	83.2	98.1	90.5	82.2	69.9	64.4
2011	83.4	93.6	81.1	73.6	41.9	63.0
2012	86.6	93.4	83.9	63.3	51.8	58.5
2013	89.2	87.6	80.3	67.3	61.6	54.1
2014	88.6	87.7	74.3	64.9	68.6	68.0
2015	89.4	72.2	80.0	76.3	47.2	64.2

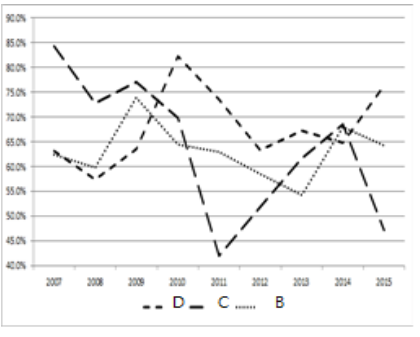
자료: 한국조세재정연구원 내부자료 저자 직접 계산 및 구성, 각주 52) 참조.

[그림 Ⅳ-5] 도지역 지특회계 집행률 변화



자료: 저자 직접 계산 및 구성, 각주 52) 참조

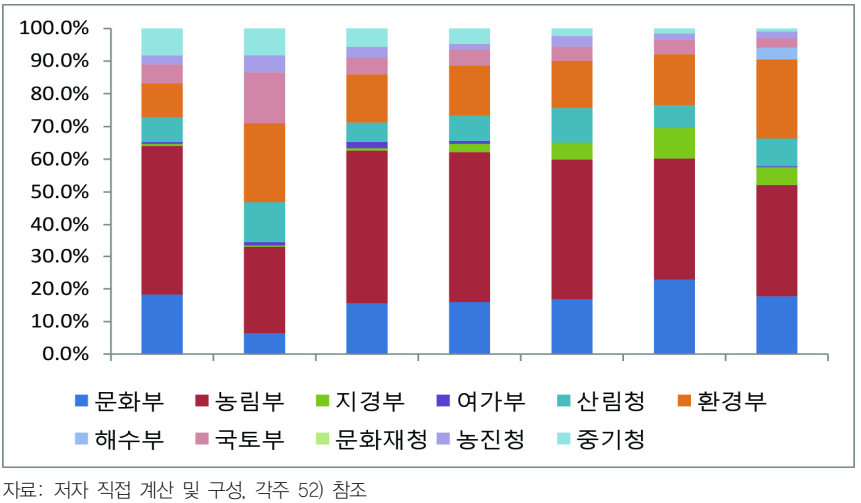
[그림 Ⅳ-6] 광역시 지특회계 집행률 변화



자료: 저자 직접 계산 및 구성, 각주 52) 참조

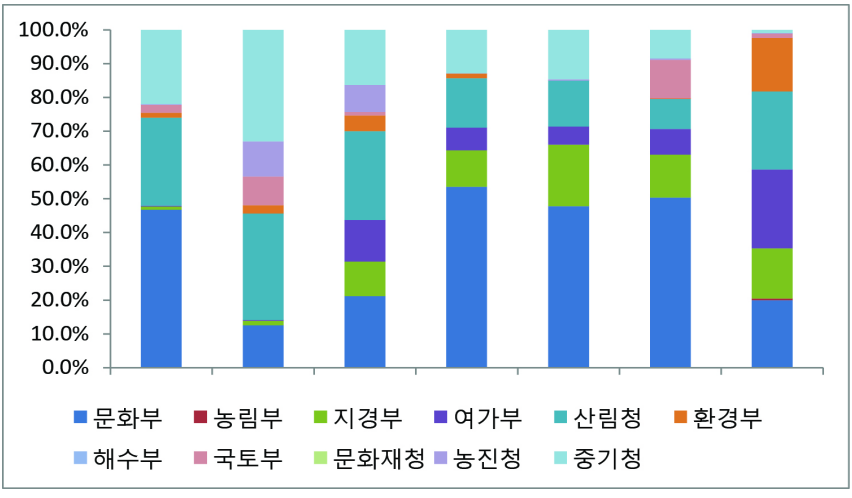
국고보조사업 전체의 집행률과 비교해보면, N도 지역의 경우 전체 집행률은 2013년과 2014년 약 76.3%, 80%인 반면, 지특회계는 89.2%, 88.6%로 나타나 지특회계 집행률이 높았다. 'N도' 지역 외에도 2013년과 2014년 지특집행률이 국고보조사업 집행률보다 높은 지역은 'N도', 'L도', 'M도', 'K도' 지역에 해당하며, 그 외 12개(세종특별자치시 제외) 지역은 일반회계 집행률이 높게 나타났다.

[그림 Ⅳ-7] L도의 지특회계 포괄보조사업 배분비중



자료: 저자 직접 계산 및 구성, 각주 52) 참조

[그림 Ⅳ-8] B광역시의 지특회계 포괄보조사업 배분비중



자료: 저자 직접 계산 및 작성, 각주 52) 참조

특히, 광역시 지역의 지특회계 집행률은 일반회계 국고보조사업 집행률과 많은 차이를 보이고 있다. 예를 들어 'D광역시'의 지특회계는 2013년, 2014년 67.3%, 64.9%인데 국고보조사업의 경우에는 84.6%, 88.4%로 약 20%p의 차이를 보이고 있으며, C광역시, B광역시 역시 그 이상의 차이를 보이고 있다. 광역시 지역이 일반 도지역에 비하여 지특회계 집행률과 국고보조금 집행률 차이가 큰 이유는 세 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 이들 지역은 앞서 살펴본 바와 같이, 인구밀도가 높은 대도시 지역으로 문화부, 중기청 등의 사업과 같이 '자본시설 '사업이 많은 비중을 차지하고 있으며, 부지매입, 건축지연, 민원합의에 따른 시간 소요 등 사업이 지연되는 경우가 일반 도지역 보다 많이 발생하여 농림, 환경 비중이 높은 일반 도지역에 비하여 집행률이 낮다고 볼 수 있겠다. 둘째, 광역시 지역은 인구가 많아 경상이전 성격의 국고보조금 규모가 지특회계 규모보다 절대적으로 높은 만큼 전체 국고보조금 집행률의 대부분을 차지할 것이기 때문이기도 하다. 일반 도지역은 지특사업 비중이 상대적으로 높아서 국고보조금과의 비중격차를 완화하고 있는데 반하여, 광역시는 복지부분 국고보조금 보조율이 사실상 대부분일 것이므로 집행률 격차가 더욱 크게 나타날 수 있다.

셋째, 광역시의 지특회계 운용이 국고보조금에 비하여 사업관리가 제대로 이루어지지 않는 가능성이 있다. 하지만 이에 대해서 정량적 수치만으로는 파악하기 어려웠다. 다만 도의 예산담당과의 인터뷰 시에는 광역시의 지특사업에 대한 사업의 중요도가 복지사업에 비하여 우선순위가 낮은 것은 확인할 수 있었다.

결론적으로 본 연구에서 파악한 바로는 지특사업 집행률이 낮은 것은 사업자체의 성격(경상이전 VS 자본지출, 자치단체보조 VS 민간보조 등)으로 인한 집행률의 한계효과가 중요한 요인에 해당한다는 점이다. 그리고 지역 간 집행률 차이 역시 경상사업과 자본지출 사업 비중 차이로 해석하고자 한다.

지특회계일 경우, 지자체와 부처연계가 느슨하여 자치단체의 사업관리의 허점 등을 이유로 집행이 소홀할 수 있다는 지적은 단순 수치 비교만으로는 확인할 수 없었다. 다만 상대적으로 예산 내 지특회계 비중이 높은 지역은 포괄보조사업이 주력사업에 해당하여 사업예산에서나 집행에서 우선순위에 해당하므로 집행률이 높을 수 있다. 이러한 특징은 지특회계 사업의 지자체와 부처연계의 논리보다는 해당 지특회계 사업에 대한 지역의 재정수요가 높은 것으로 봐야 할 것이다. 따라서 해당 지자체의 집행률 결정에는 사업의 성격, 부처와의 연계에 따른 사업관리 정도, 지역 주민의 재정수요 등 다양한 요인이 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅳ-5〉 지역별 국고보조금 집행률

(단위: %)

	보조금 집행률	
	2013년	2014년
서울	93.70	91.46
부산	87.92	85.40
대구	88.58	86.63
인천	84.69	88.41
광주	85.15	87.72
대전	83.93	84.85
울산	79.86	84.86
세종	51.44	75.10
경기	80.74	88.18
강원	79.98	80.10
충북	76.87	78.83
충남	77.12	83.36
전북	78.85	85.48
전남	76.32	80.25
경북	71.90	80.46
경남	79.06	83.60
제주	80.74	83.22
평균	76.73	84.83

주: 보조금 집행률 = 집행액(국비+지방비) 합계 / 자치단체 최종예산합계 × 100

자료: 국고보조금 교부 · 집행실적 현황(자치단체별)
재정고 공표자료 재정정보공개 〉 지방재정운영 〉 지방재정운영상세
행자부 재정협력과 및 재정정책과 자료로 출처는 각 중앙관서 및 지방자치단체로부터 받은 자료임.
(http://lofin.moi.go.kr/lofin_finan/InfoDetail.jsp?finan_idx=3&idx=200: 2014). 접속일: 2016.7.14.
(http://lofin.moi.go.kr/lofin finan/InfoDetail.jsp?finan idx=3&idx=167: 2013). 접속일: 2016.7.14.

4) 지역별 지특사업 집행률 변화와 구조적 문제점

지특사업의 한계점으로 지적되는 집행률 하락의 구체적인 사례를 살펴보기 위해서는 국고보조금에서 지특사업으로 전환 이후 집행률이 변화했는지 여부를 파악하면 된다. 2009년 균특회계에서 광특회계로 전환하는 과정에서, 일부 광특회계 내 지역개발계정 사업이 국고보조금 및 타회계로 이관된 사례가 있다. 그중 A부처의 B내역사업은 일반회계 국고보조금으로 이관되기 전 균특회계 내에서는 2007년(예산규모 63억)과 2008년(예산규모 51억) 당시 각각 50.1%, 28.9%의 집행률을 보였었다.[64] 한편 같은 해당 A부처 홈페이지의 '사업설명자료(2015년 자치단체 이전 부분 82억원)'에 따른 집행률 실적에서는 '자치단체 자본보조' 부분의 집행률은 2008년 28%, 2009년 59%, 2010년 61%로 나타나 있었다.[65] 해당 부처의 홈페이지 공개자료를 기준으로 보면, 포괄보조사업 당시의 집행률과 국고보조금 이후의 집행률에는 큰 차이가 없는 것을 알 수 있다.

현재 내역사업별 파악가능한 집행률이 많지 않아 위의 사례를 일반화하기는 어렵지만 국고보조금으로 이관되고 난 후에는 예산규모가 증가하였고, 이후 집행률이 개선된 모습을 보인 경우, 부처의 사업 설명자료(농림부 '배수개선', '한발대비용수개발' 등)를 분석해보면, 동일한 사업이 지특회계에서 국고보조금으로의 전환 이후 뚜렷한 집행률 변화를 찾기는 어려웠다.

예를 들어 같은 사업임에도 해당 부처의 '재정정보 공개'에서 국고보조금 부분의 '국비집행률'은 100%로 나타나고 있는 것을 확인할 수 있는데, 이는 '민간경상보조 부분(정액지원)'을 의미한다. 지특회계의 국고보조금으로의 전환 이후의 비교를 위해서는 '자치단체 자본보조 부분'의 국비와 지방비를 포함한 전체 사업비를 살펴보는 것이 타당하다.

---

64) KIPF 내부자료를 통한 저자 직접 계산 수치.

65) 해당 부처의 홈페이지 자료 내 사업설명자료에 명시된 '예산현액 대비 집행액'을 기준으로 저자 계산한 수치임(「2015년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(2015.1), pp.176~178)
(http://www.cha.go.kr/cop/bbs/selectBoardArticle.do?nttId=23063&bbsId=BBSMSTR_1027&mn=NS_05_02_06), 접속일: 2016. 7. 14.

또한 같은 집행률 자료라 할지라도 행정자치부에서 파악한 자료와 부처의 국고보조금 자료는 상당한 차이가 있는데 통상 사업의 실집행률을 파악하기 위해서는 행자부에서 파악한 중앙관서별 집행률 자료가 실제 사업 집행률에 좀 더 가깝다고 할 수 있다. 해당 부처의 국고보조금은 부처가 각 지자체에 지원한 '국비교부액'만을 파악하고 있기 때문에 지자체의 지방비 부담과 이월액을 반영한 전체 사업 집행률은 파악하기가 어렵기 때문이다.

본 분석에서는 자료 분석 외에도 전문가그룹 인터뷰를 통해 지특회계의 태생적 특성인 '예산편성의 자율성' 부분을 통하여 집행률 저하의 원인일 수 있음을 확인하였다. 이는 Faber and Koning(2013)이 네덜란드의 사례에서 밝힌 바와 같이 자율적 권한 수행에 따른 간접비용이 보조율 증가나 혹은 사업지연의 방식으로 나타나는 것을 의미한다. 각 도의 지특예산 및 사업담당자들은 지특사업과 국고보조사업의 예산규모와 시기, 사업내용의 결정이 국고보조금보다는 유동적이어서 사업수행 시기를 비롯한 사업 전반 내용을 자유롭게 결정해야 하는 점이 사업지연의 원인에 해당한다고 밝혔다. 이는 자치단체 자율성의 이면이라고 볼 수 있는데, 자체적으로 사업을 결정해야 하는 의사결정과정에서는 이에 필요한 시간 및 행정 비용의 부담이 존재함을 의미한다.

국고보조금은 대개 전년 대비 증가율을 감안하면 사업규모가 예상가능하고 예산규모가 일정하여 비교적 일찍 사업에 착수할 수 있고, 사업내용에 대한 정책혼선도 적은 편이다. 그러나 지특회계는 각 도의회에서도 자율편성 사업임을 인지하고 있기에 도 자체의 사업기획과의 연계가 필요해졌으며, 사업결정과정에서 사업심의를 보다 자세하게 요구하고 있는 점이 국고보조사업과의 차이점이라고 밝혔다.[66]

66) 이하 내용은 각 도의 예산담당 전문가그룹 FGI 내용 요약에 따른 것임.

2. 사업선택의 자율성 확대여부 분석

가. 보조율 분석의 의의(예산실 VS 부처 VS 지자체)

보조율은 공공재 부담에 대한 국가와 지방 간의 재정부담 비율을 의미하는 것이다. 국비 보조율이 높은 것은 국가가 지원하지 않을 경우 지자체 부담의사가 낮아서 공공재 공급이 원활하게 이루어지지 않을 것이기 때문이며, 반대로 보조율이 낮다는 것은 지자체 부담 의사가 높을 것을 전제하기 때문이다. 따라서 보조율이 높은 사업은 지자체 부담의사가 낮아서 해당 사업을 유도해야 할 필요가 있을 경우에 해당한다고 볼 수 있다. 선행연구에서는 보조율에 대하여 지역별 'matching condition'이 나타난 결과이고 'Maintenance of Effort(MOE)'를 강제하는 규제라고 보았다.[67]

본 분석에서는 해당 자치단체의 사업선택의 자율성 정도를 파악하기 위하여 '(국비) 보조율' 변수를 사용하였다. 포괄보조사업의 보조율 적용 기준은 「보조금 관리에 관한 법률」 제9조 및 제10조에 의한 기준보조율 및 차등보조율을 그대로 준용하고 있으며, 동법 제13조에서는 지방비 부담 의무를 제시하고 있다.

그러나 법에서의 보조율 적용은 '단위사업'를 기준으로 하고 있는데 이 또한 도단위 혹은 시군 단위로 사업별 재원주체에 따라 다를 수 있다. 예를 들어 A 광역시는 B 부처 보조율 50%를 1) 내역사업별로 맞출 수도 있으며 2) 단위사업 전체를 기준으로 할 수도 있으며 3) 도 사업일 경우 도단위에서 단위사업별로 맞추고 4) 시군 단위에서 (세부내역) 사업별로 보조율을 따르고 있기도 하다.[68] 따라서 각 세부사업별로 제시된 보조율은 단위사업 내에서 어느 정도 범위하에서 유연하게 적용가능하다. 본 분석에서는 계량적으로 추산가능한 지자체 사업의지 및 역량은 지자체의 지방비 부담(지방비 부담률, 국고보조율) 실적이라고 보았다.[69]

---

67) Spahn(2012), p.12.

68) 사업구분은 '단위사업-세부사업-(세부내역사업)' 단위로 관리되고 있으며, 중앙정부 차원(D-Brain)의 관리는 세부사업까지를 기준으로 하며 세부내역사업은 시군단위의 관리단위에 해당한다.

2017년 예산편성에 따르면, 지특회계 내 '문화시설 확충 및 운영'이라는 단위사업의 보조율은 30~70%로 되어 있는데, 개별 내역사업 3~4개의 보조율은 그 안에서 조율이 가능하며, 도별로 보조율 적용 방법은 위의 4가지 방법 등으로 자유롭게 제시할 수 있다. 이는 지방비 부담 비율이 그만큼 유연하게 적용가능하다는 것을 의미한다. 따라서 본 분석에서는 보조율(지방비 부담비율)을 지방자치단체의 사업수행의 자율성 지표로 보았다.

나. DB 분석을 통한 보조율 분석

앞서 설명한 바와 같이 부처 기준 단위사업별 보조율은 「보조금법」 시행령에 있으며, 그중 포괄보조사업 보조율은 아래 표와 같다. 문제는 자치단체별 사업별 보조율 파악에 있는데 『지방자치단체 예산개요』에서 국고보조금 전체를 대상으로 국비와 지방비 부담을 보여주고 있는 개괄적인 것을 제외하고는 사실상 일관적인 기준으로 보조율, 즉 지방비 부담액이 산출되지 못하고 있다.

따라서 본 분석에서는 해당 자치단체 홈페이지에 공개되어 있는 2009년부터 2014년까지의 '각 회계연도 결산서 첨부자료' 중 '보조금 집행현황' 자료를 사용하였고, 대상지역은 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 충남, 충북으로 10개 지역에 해당한다. 자료는 연도별(t=2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014) 해당 자치단체(j=서울, 부산,,,,경기, 충북, 충남)의 각 부처별(i=문화부, 농림부, 환경부, 국토부, 여가부, 중기청, 산림청 등) 국고보조금 집행액과 국비와 시도비 금액으로 구성하였다. 관측치 값은 총 490개이다.

69) 환경개선특별회계의 경우, 환경부가 시군단위로 직접 배분하는 사업으로 이 경우에는 시군별 단위사업 내 보조율을 맞추고 있다.

〈표 Ⅳ-6〉 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황

(단위: 억원, %)

	2011	구성비	2012	구성비	2013	구성비	2014	구성비	2015	구성비
국고 보조사업	486,182	100	526,125	100	567,164	100	610,786	100	644,322	100
국고 보조금	300,883	61.9	320,606	60.9	340,347	60.0	377,463	61.8	414,078	64.0
지방비 부담	185,299	38.1	205,519	39.1	226,817	40.0	233,323	38.2	230,244	36.0

주: 지방자치단체에서 당초 예산에 편성한 금액.

자료: 행정자치부, 『2015년도 지방자치단체 통합재정 개요』, p.98.

1) 연도별 국고보조율 변화

본 자료에서 제시한 해당 자치단체별 사업별로 입력한 부처별 국고보조금의 평균값은 67%로 나타났다. 이를 연도별로 구분해보면, 2009년부터 2014년까지 66%부터 69%까지 분포되어 있음을 알 수 있다. 참고로 자치단체예산개요에서의 2009년도부터 2015년까지의 보조율 평균값은 62%로 약 5%p 정도 차이가 나고 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅳ-7〉 국고보조율 비교

(단위: %)

	KIPF 분석결과	자치단체 예산개요
2009	66.3	63.5
2010	69.1	62.5
2011	69.3	61.9
2012	66.5	60.9
2013	67.6	60.0
2014	68.9	61.9

주: 지방자치단체에서 당초 예산에 편성한 금액.

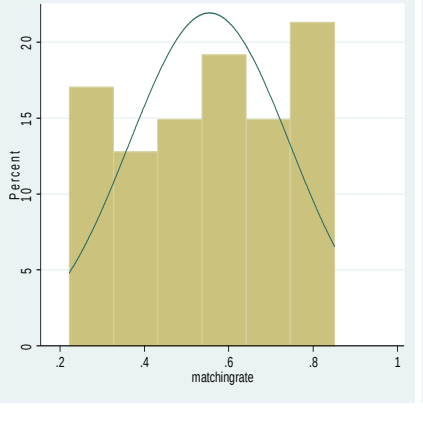
자료: 저자 직접 작성 자료(KIPF 자료); 연도별 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』.

2) 부처별 국고보조율 분포

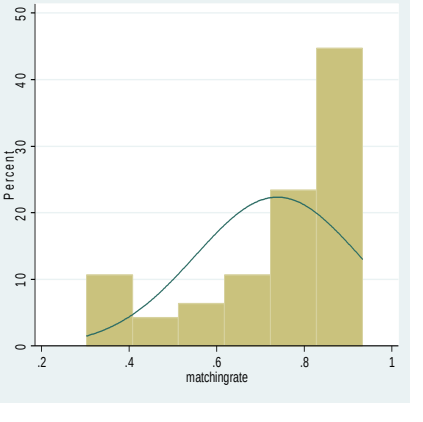
2009년부터 2014년(t)까지 해당 자치단체(j)의 부처별(i) 보조율 평균값은 문화부의 경우 55%이며, 22%에서 85%까지 분포되어 있는 것으로 나타났다. 농림부는 평균 73%의 국고보조율을 보였고, 30%에서 93%까지 나타나고 있다. 환경부는 68%이며 보조율 분포는 8%부터 93%까지 분포되어 있었으며, 국토부는 62%로 21%부터 87%까지의 국고보조율을 보여주고 있다. 이상의 국고보조율은 아래 표에서 제시한 국고보조율 범위와 거의 유사함을 알 수 있다.

부처별 보조율 분포를 살펴보면, 문화부와 국토부가 상대적으로 농림부와 환경부 사업에 비하여 자유롭게 지방비 매칭을 활용하고 있음을 알 수 있다. 농림부와 환경부는 기준보조율이 비교적 높고, 문화부와 국토부는 보조율 범위가 상대적으로 넓기 때문인 것으로 보인다.

[그림 Ⅳ-9] 문화부 국고보조율 분포



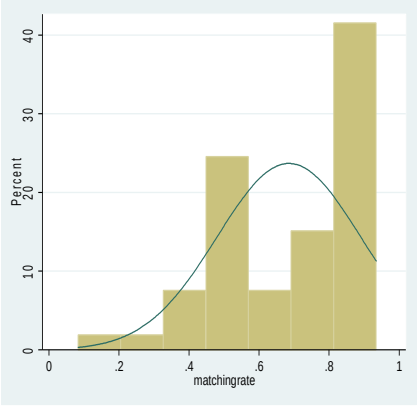
[그림 Ⅳ-10] 농림부 국고보조율 분포



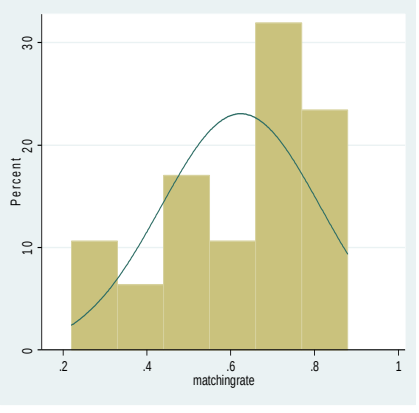
주: 2009년부터 2014년까지 한국조세재정연구원 재무 분석자료를 바탕으로 지역단위로 구분한 문화부와 농림부의 국고보조율 분포.

자료: 한국조세재정연구원 내부자료.

[그림 Ⅳ-11] 환경부 국고보조율 분포



[그림 Ⅳ-12] 국토부 국고보조율 분포



주: 2009년부터 2014년까지 한국조세재정연구원 내부 분석 자료를 바탕으로 지역단위로 구분한 환경부와 국토부의 국고보조율 분포.

자료: 한국조세재정연구원 내부자료.

〈표 Ⅳ-8〉 포괄보조사업별 보조율

(단위: %)

포괄보조 사업명	보조율	포괄보조 사업명	보조율
① 문화시설 확충 및 운영	30~70	⑳ 청소년시설 확충	30~88
② 관광자원 개발	50	㉑ 상수도시설 확충 및 관리	70
③ 체육진흥시설 지원	30	㉒ 자연환경 보전 및 관리	50
④ 지방문화산업기반 지원	50~80	㉓ 생태하천 복원	50~70
⑤ 산업단자폐산업시설 문화재생	50	㉔ 노후상수도 정비	50~70
⑥ 문화유산 관광자원 개발	50	㉕ 대중교통 지원	70~90
⑦ 농촌자원복합산업화 지원	50	㉖ 지역거점조성 지원	50~100
⑧ 농업 기반 정비	80	㉗ 주차환경개선 지원	50
⑨ 지역전략식품산업 육성	50	㉘ 공업용수도 건설 지원	100
⑩ 어촌자원복합산업화 지원	50	㉙ 지역공동체 일자리 지원	50
⑪ 어업 기반 정비	80	㉚ 사회적기업 일자리 창출	75
⑫ 해양 및 수자원 관리	50	㉛ 지역자율형 사회서비스 투자사업	50~80
⑬ 수산물가공산업 육성	30~50	㉜ 성장촉진지역 개발	100
⑭ 지역농촌지도사업 활성화	50	㉝ 도시활력증진지역 개발	50
⑮ 산입경영자원 육성	80	㉞ 특수상황지역 개발	80
⑯ 산림휴양·녹생공간 조성	50	㉟ 일반농산어촌 개발	70
⑰ 임도시설(국유림 제외)	70	㊱ 지역행복생활권 협력사업	70~80
⑱ 지역특성화산업 육성	50	㊲ 소하천 정비	50
⑲ 전통시장 및 중소유통물류 기반 조성	60		

자료: 기획재정부, 『2017년도 지역발전회계 예산안 편성지침』, 2016.4. p. 64.

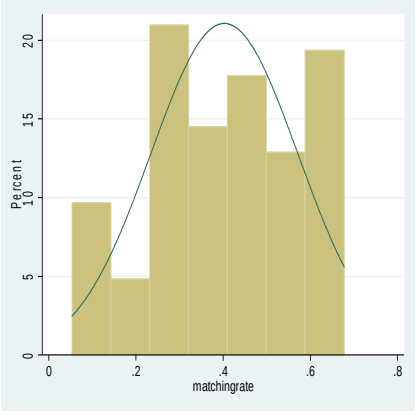
3) 지역별 국고보조율(지방비 부담) 차이

본 분석에서는 해당 지자체가 국고보조사업 수행 시 지방비 부담으로 자체적인 사업선택 의지를 표명한다고 보았다. 동일한 부처의 사업임에도 지역별로 지방비 부담 비율이 다르다는 것은 각 사업에 대한 선호의 차이가 있기 때문이다. 그러나 본 국고보조율 자료는 강원, 전남, 전북, 경남, 경북 자료가 제공되지 못하고 있어 지역 간 비교분석에는 한계가 존재하는 것이 사실이다. 결론적으로 차등보조율 적용 및 보조율이 높은 사업 분포율이 광역시 지역보다는 도 지역에서 높을 것을 예상해보면, 강원, 전남, 경북 등을 제외한 개별 지역의 보조율 비교 자체만으로 결론을 도출하기 어려운 것이 사실이다.

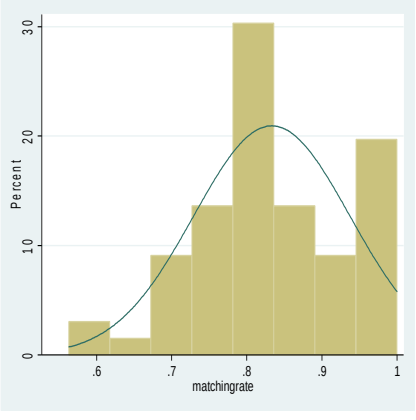
다만 이 자료에서 보여주고 있는 지역별 국고보조율을 살펴보면 G광역시가 약 40%이고, F광역시 83%, E광역시 66%, D광역시 65%, C광역시 61%, B광역시 55%, A광역시 58%, H도 83%, K도와 J도가 각각 82%로 나타났다. 광역시인 F지역의 국고보조율이 높은 점을 살펴보기 위하여, 부처별 국고보조율을 살펴보았다. F지역의 국토부 사업은 76%, 문화부 73%, 중소기업청 97%, 농림부 88%, 환경부 82%로 부처별 국고보조율이 각각 높은 편에 속하였다. 한편 G지역의 문화부 사업은 약 31% 정도이며, 중기청은 약 49% 정도 등으로 나타나고 있다.

사업의 국고보조율(지방비부담 비율)이 일정구간 정해져 있는 상황에서, 지방비 부담의 지역 간 차이가 나는 이유는 지방재정여건이 차이가 나기 때문이다. 특히 특정지역의 지방비 부담이 낮은 이유로는 의무지출 등의 복지지출 사업의 지방비 부담이 커서 지역 SOC 사업에 대한 지방비가 부족하기 때문일 것으로 추측된다.

[그림 Ⅳ-13] G광역시 국고보조율 분포



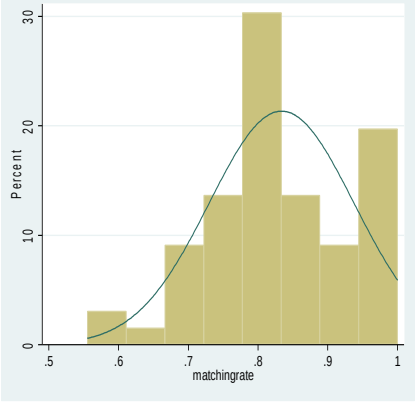
[그림 Ⅳ-14] F광역시 국고보조율 분포



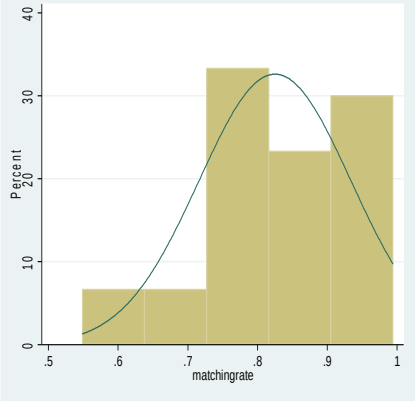
주: 2009년부터 2014년까지 한국조세재정연구원 분석자료를 바탕으로 부처단위로 구분한 G 광역시 지역과 F 광역시 지역의 국고보조율 분포.

자료: 한국조세재정연구원 내부자료

[그림 Ⅳ-15] H도 국고보조율 분포



[그림 Ⅳ-16] K도 국고보조율 분포



주: 2009년부터 2014년까지 한국조세재정연구원 분석자료를 바탕으로 부처단위로 구분한 H도와 K도 지역의 국고보조율 분포.

자료: 한국조세재정연구원 내부자료

3. 중앙정부 재원 조절 효과

가. 지특회계 예산 규모와 부처예산 규모 증감효과

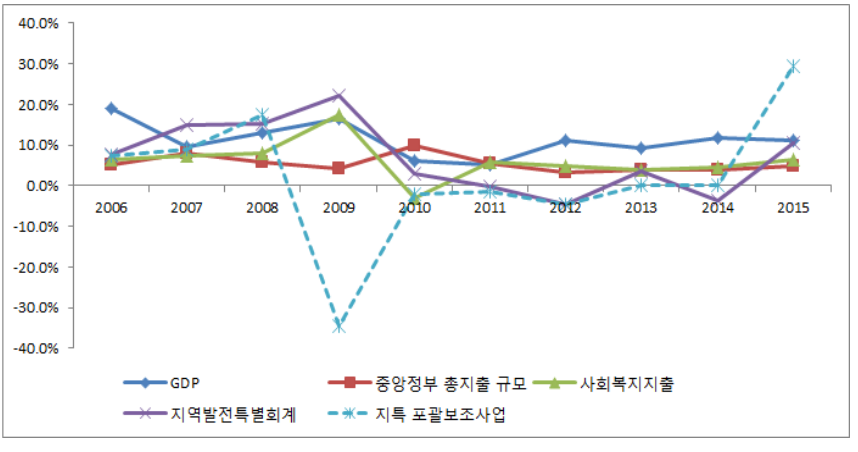
포괄보조금의 주요 기능으로 중앙정부의 재정지원 조절이 있다. 미국의 운영사례나 선행연구에서 국고보조금에서 포괄보조금으로의 전환 시점이 경기하락 시기와 복지지출 증가시점인 점이 이를 시사하고 있다. 지난 10년간 우리나라의 포괄보조금 재원은 전체 주요 경기지표 및 재정지표들과 어떤 모습을 보였는지 살펴볼 필요가 있다.

전체 재원규모를 살펴보면, 주요 경제지표인 GDP 규모는 2005년 약 920조원 대비 1,558조원으로 약 1.7배 증가하였고, 중앙정부 총지출 규모는 208조원에서 375조원으로 약 1.81배 증가하였다. 같은 기간 지특회계 전체 규모는 5조 5천억원에서 10조 3,400억원으로 1.88배 증가하였고, 그중 포괄보조사업 규모는 4조 2천억원에서 4조 5천억원으로 1.07배 증가한 것으로 나타나고 있다. 2015년 포괄보조사업이 사회복지분야로 확대되었고, 환경부 일부사업이 추가되었기에 4조 5천억원 규모가 되었으나, 2014년까지는 3조 5천억원 안팎으로 2005년 대비 절대규모가 감소하는 추세였음을 알 수 있다. 반면 2005년 대비 2013년까지의 사회복지지출은 2.33배에 해당한다. 2005년부터 2015년까지의 GDP 성장률을 기준으로 한 연평균 탄력성 수치는 중앙정부 총지출 규모가 1.34, 복지분야 법정지출 2.26, 사회복지지출은 2.30이며, 지특회계 전체 규모가 1.22, 포괄보조사업 부분은 약 0.16으로 나타났다.

2005년부터 2015년까지의 증가율을 기준으로 살펴보면 GDP의 연평균 증가율은 약 5.4%, 중앙정부 총지출 규모는 약 6.2%, 사회복지지출은 약 11.2%씩 증가한 것으로 나타났다. 지특회계 전체로는 2005년부터 2015년까지 연평균 6.9%, 포괄보조사업은 2%씩 증가한 것을 알 수 있다. 연도별 변화율을 살펴보면 [그림 Ⅳ-17]과 같은데 2005년 이후 2008년까지는 주요 지표 증가율과 유사하였으나 2009년 이후에는 포괄보조사업 분야 변화율이 낮은 것을 알 수 있다.

이상의 내용을 요약하면 GDP 증가율을 기준으로 볼 때, 정부지출 증가율과 복지지출 증가세는 높았던 반면, SOC 관련 부처 보조금의 증가세는 GDP 증가세보다는 낮았고, 그중에서도 특히 포괄보조사업 부분의 증가세는 더더욱 낮았던 것을 확인할 수 있다. 이를 통해서 부처 전체 예산증가에 비하여 지특분야 사업예산 증가율이 일관적으로 낮게 유지된 것으로 볼 수 있다.

[그림 Ⅳ-17] 주요 재정변수 및 지특회계 변화율



주: 자료를 근거로 저자 직접 계산.

자료: 중앙정부 총지출 규모는 『나라살림』 각 연도, GDP는 「한국은행국민계정」, 지역발전특별회계는 『나라살림』 각 연도(제주 계정 및 세종계정 포함), 각 부처별 예산은 「2005~2006 나라살림 예산개요」 (각 연도 소관별 세출 예산), 사회복지지출은 보건복지부 『2013년 기준 한국의 사회복지지출』, 복지분야 법정지출은 「국가재정운용계획」 각 연도(의무지출 중 복지분야 법정지출).

나. SOC 관련 부처 예산규모와 부처별 지특회계 증가율

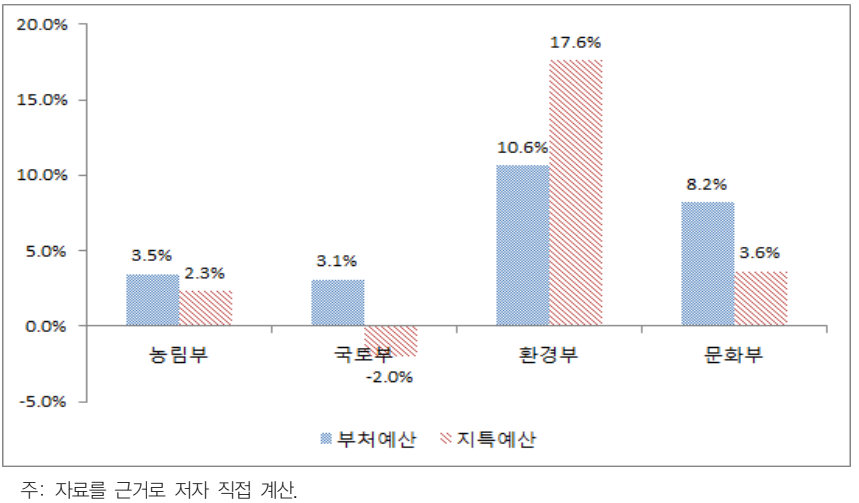
지특회계 관련 부처의 예산규모 증가세와 포괄보조사업 증가세는 부처별로 차이가 있다. 농림부 예산규모는 2005년 대비 2015년 약 1.04배 정도인 반면, 포괄보조사업은 약 1.17배 증가하였다. 환경부 예산은 전체 규모가 약 1조 5,300억원에서 3조 8,500억원으로 약 2.5배 증가한 반면, 포괄보조사업 분야는 2015년 '생태하천' 사업이 포함되어 6,900억원으로 약 4.2배 증가하였다.

반면 국토부(해수부 포함)는 경제발전계정을 포함한 전체 예산 규모는 약

1.3배 증가하였으나, 포괄보조사업 부분은 1조 6천억원에서 7,300억원으로 절반에도 미치지 못하는 0.45배 수준이다. 문화부의 경우에도 지특사업 전체는 2005년 8,400억원에서 1조 8,300억원으로 약 2.2배 증가하였으나, 포괄보조사업 분야는 3,600억원에서 5천억원으로 약 1.4배 증가에 그친 것으로 나타나고 있다. 따라서 농림부와 환경부는 포괄보조사업 부분 증가세가 전체 국고보조금 증가세보다 높았고, 국토부와 문화부는 그 반대인 것을 알 수 있다.

2005년 이후 2015년까지 연평균 증가율을 기준으로 보면, 농림부 예산 증가율은 3.5%인 반면 농림부 지특회계 규모는 2.3%로 낮게 나타나고, 국토부는 3.1% 예산증가세에 비하여 지특회계는 2.0%씩 감소하였다. 문화부 역시 연평균 지특회계 예산증가율이 전체 부처 예산증가율보다 4.6%p 낮게 나타나고 있다. 이들 주요 부처를 합한 지특회계 관련 부처의 국고보조금 증가율과 포괄보조사업 증가율도 살펴보았다. 2010년과 2015년을 제외하고는 평균적으로 국고보조금 증가율이 포괄보조금 부분의 증가율보다는 높았다.

[그림 Ⅳ-18] 2005년부터 2015년까지의
연평균 부처별 예산규모 및 지특회계 변화율

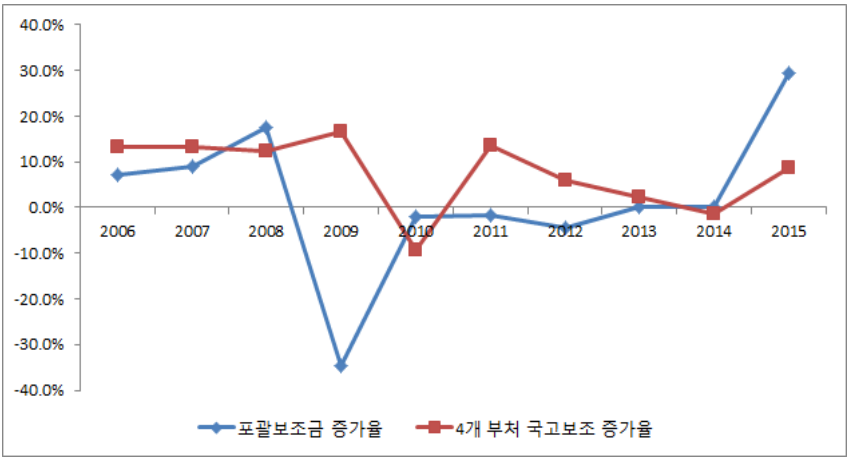


주: 자료를 근거로 저자 직접 계산.

자료: 중앙정부 총지출 규모는 『나라살림』 각 연도, GDP는 「한국은행국민계정」, 지역발전특별회계는 『나라살림』 각 연도(제주 계정 및 세종계정 포함), 각 부처별 예산은 「2005~2006 나라살림 예산개요」(각 연도 소관별 세출 예산), 사회복지지출은 보건복지부 『2013년 기준 한국의 사회복지지출』, 복지분야 법정지출은 『국가재정운용계획』 각 연도(의무지출 중 복지분야 법정지출).

[그림 Ⅳ-19] 지특회계 부처 국고보조 증가율과 포괄보조금 증가율

(단위: %)



자료: 〈표 Ⅳ-10〉 자료 이용 저자 재구성

〈표 Ⅳ-9〉 2005~2015년 주요 재정변수 현황

(단위: 조원, %)

	2005 (A)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (B)	(B/A)
GDP	919.80	966.05	1,043.26	1,104.49	1,151.71	1,265.31	1,332.68	1,377.46	1,429.45	1,486.08	1,558.59	1.69
중앙정부 총지출	207.80	221.40	238.00	257.20	301.80	292.80	309.60	324.80	337.70	353.00	375.40	1.81
(GDP대비,%)	0.23	0.23	0.23	0.23	0.26	0.23	0.23	0.24	0.24	0.24	0.24	–
복지분야 법정지출	–	–	–	–	–	–	–	59.00	62.40	69.80	77.50	–
사회복지지출	61.82	73.59	80.64	91.20	106.25	112.83	118.50	131.70	143.98(B)	–	–	2.33
지역발전특별회계	5.49	5.91	6.79	7.84	9.58	9.86	9.85	9.41	9.73	9.36	10.34	1.88
(포괄보조사업)	4.21	4.51	4.91	5.77	3.77	3.69	3.63	3.47	3.47	3.48	4.50	1.07
농림부	5.21	4.96	5.39	3.83	5.19	4.82	3.31	5.24	5.09	4.66	5.40	1.04
(포괄보조사업)	1.12	1.12	1.41	1.69	1.73	1.42	1.39	1.36	1.37	1.21	1.31	1.17
국토부	17.73	17.85	17.29	17.52	21.81	21.96	21.53	20.37	21.20	21.80	23.39	1.32
(포괄보조사업)	1.61	1.80	1.88	2.22	2.26	0.66	0.57	0.55	0.56	0.71	0.73	0.45
환경부	1.53	1.55	1.70	1.81	2.79	2.61	2.82	2.84	3.32	3.53	3.85	2.52
(포괄보조사업)	0.17	0.19	0.22	0.35	0.39	0.43	0.44	0.42	0.42	0.41	0.69	4.18
문화체육관광부	0.84	0.97	1.01	1.10	1.14	1.25	1.36	1.54	1.65	1.66	1.83	2.18
(포괄보조사업)	0.36	0.36	0.36	0.42	0.49	0.47	0.51	0.45	0.46	0.52	0.50	1.38

주: 국토부는 국토부와 해양수산부 포함.

자료: 중앙정부 총지출 규모는 『나라살림』 각 연도, GDP는 「한국은행국민계정」, 지역발전특별회계는 『나라살림』 각 연도(제주 계정 및 세종계정 포함), 각 부처별 예산은 「2005~2006 나라살림 예산개요」(각 연도 소관별 세출 예산), 사회복지지출은 보건복지부 『2013년 기준 한국의 사회복지지출』, 복지분야 법정지출은 『국가재정운용계획』 각 연도(의무지출 중 복지분야 법정지출).

〈표 Ⅳ-10〉 2005~2015년 주요 재정변수 증가율

(단위: %)

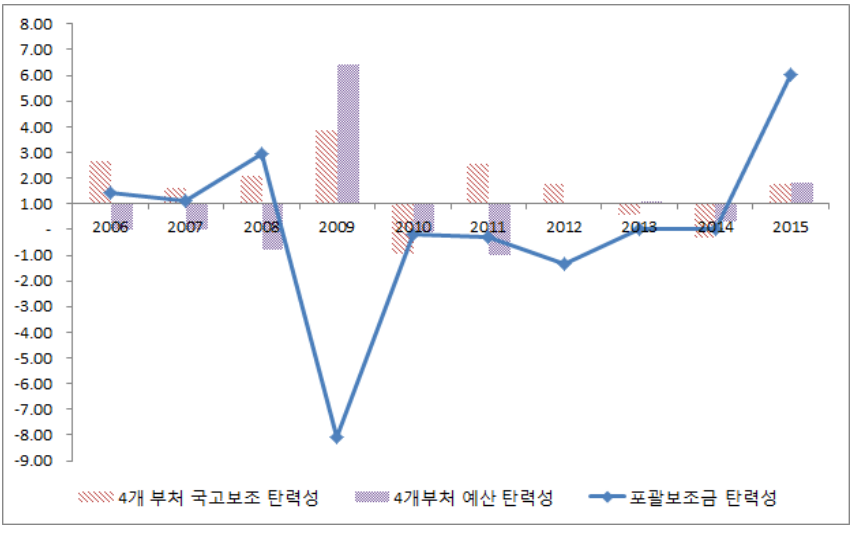
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균
GDP	5.0	8.0	5.9	4.3	9.9	5.3	3.4	3.8	4.0	4.9	5.4
중앙정부 총지출	6.5	7.5	8.1	17.3	-3.0	5.7	4.9	4.0	4.5	6.3	6.2
복지분야 법정지출	-	-	-	-	-	-	-	5.8	11.9	11.0	9.6
사회복지지출	19.0	9.6	13.1	16.5	6.2	5.0	11.1	9.3	-	-	11.2
지역발전특별회계	7.5	15.0	15.4	22.3	2.9	-0.1	-4.5	3.4	-3.8	10.4	6.9
(포괄보조사업)	7.3	8.8	17.4	-34.6	-2.0	-1.6	-4.5	0.1	0.1	29.4	2.0
농림부	-4.7	8.7	-29.0	35.7	-7.3	-31.2	58.3	-2.9	-8.5	15.8	3.5
(포괄보조사업)	-0.2	26.4	19.9	2.3	-18.1	-2.3	-1.8	0.2	-11.5	8.5	2.3
국토부	0.7	-3.2	1.3	24.5	0.7	-2.0	-5.4	4.1	2.8	7.3	3.1
(포괄보조사업)	12.1	4.1	18.0	2.1	-70.7	-14.4	-3.0	1.1	28.2	2.8	-2.0
환경부	1.2	9.8	6.3	54.5	-6.6	8.1	0.8	16.8	6.6	9.0	10.6
(포괄보조사업)	16.2	12.3	63.6	10.8	9.0	2.1	-3.5	-0.7	-1.6	68.4	17.6
문화체육관광부	15.0	4.1	9.8	3.5	9.3	8.9	13.4	7.0	0.5	10.5	8.2
(포괄보조사업)	-0.5	-0.3	16.5	16.7	-4.8	8.9	-10.4	0.4	13.6	-3.7	3.6

주: 국토부는 국토부와 해양수산부 포함.

자료: 중앙정부 총지출 규모는 『나라살림』 각 연도, GDP는 「한국은행국민계정」, 지역발전특별회계는 『나라살림』 각 연도(제주 계정 및 세종계정 포함), 각 부처별 예산은 「2005~2006 나라살림 예산개요」(각 연도 소관별 세출 예산), 사회복지지출은 보건복지부 『2013년 기준 한국의 사회복지지출』, 복지분야 법정지출은 『국가재정운용계획』 각 연도(의무지출 중 복지분야 법정지출).

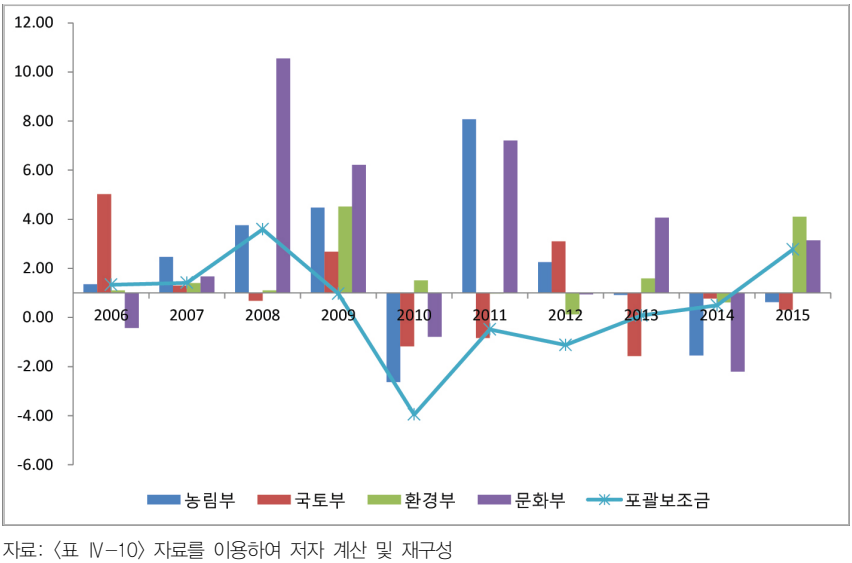
같은 기간 증가율을 기준으로 GDP 탄력성 수치를 계산하면, 1을 넘는 지특회계 부처는 환경부(3.18)만 해당되며, 농림부는 0.33, 국토부는 0.37, 문화부는 0.75이다. 지특회계 관련 주요 4개 부처의 국고보조금 및 포괄보조금 증가율로 탄력성을 살펴본 바, 2006년부터 2016년까지의 포괄보조금 탄력성의 경우, 2008년과 2015년을 제외하고 관련 부처의 국고보조금 탄력성보다 작았다.

[그림 Ⅳ-20] 지특회계 주요 부처 국고보조금 및 포괄보조금 GDP 대비 탄력성



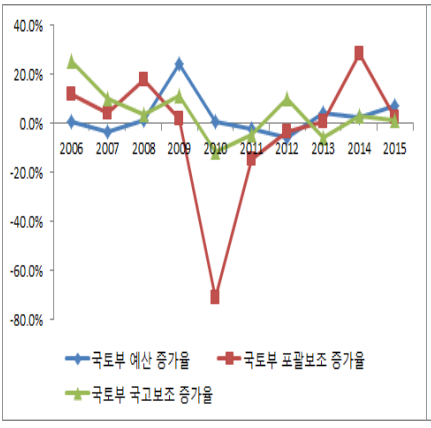
자료: 〈표 Ⅳ-10〉 자료를 이용하여 저자 계산 및 재구성

[그림 Ⅳ-21] 지특회계 부처별 국고보조금 및 포괄보조금 GDP 대비 탄력성

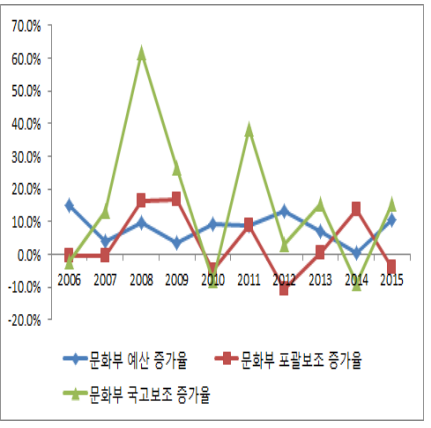


자료: 〈표 Ⅳ-10〉 자료를 이용하여 저자 계산 및 재구성

[그림 Ⅳ-22] 국토부 예산 및 국고보조금 증가율



[그림 Ⅳ-23] 문화부 예산 및 국고보조금 증가율



자료: 저자 계산 및 작성

지특회계와 지특 관련 부처의 예산 및 국고보조금 증가율을 주요 변수와 비교하여 살펴본 결과, 지특회계를 통한 SOC 재원 감축 효과가 있었던 것을 알 수 있다. 지특회계 주요 부처의 예산증가율은 국고보조금이나 지특회계 증가율보다는 낮지만, 국고보조금 부분의 증가율은 포괄보조금 증가율보다 큰 것으로 나타나고 있다.

4. 포괄보조사업 집행률 및 보조율 실증분석

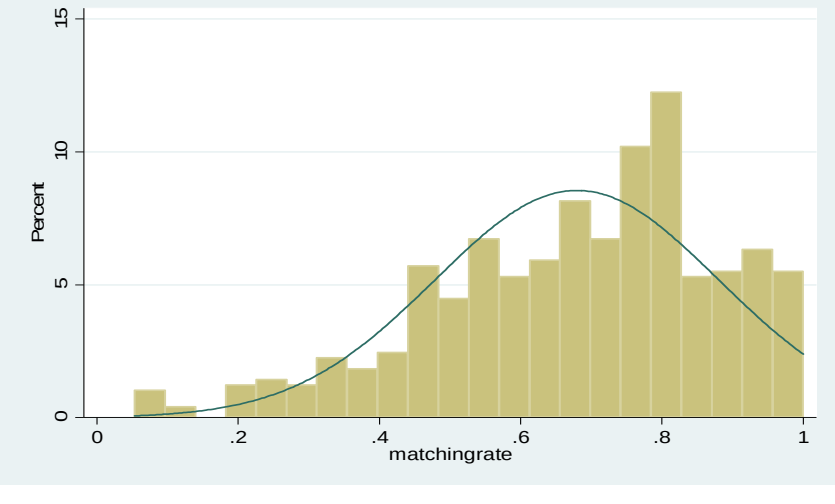
가. 자료 및 분석틀

본 분석에서 사용하고 있는 지특회계 관련 자료는 KIPF 내부자료로 2009년 이후부터 2015년까지에 해당한다. 자료의 구성은 총 7개년도(t) 16개 자치단체(j)가 있으며 각 자치단체별 사업부처(i) 11개~12개로 구성되어 있다. 먼저 지특회계 배분 규모(B_{ijt}, 지특회계 국비규모)의 평균값은 190억원 정도이다. 예를 들면, 2012년도 부산광역시의 문화부 배분 규모는 약 190억원 정도로 볼 수 있겠다. 해당 자치단체의 전체 지특회계 배분규모에서 A 사업부처의 지특회계 규모 비중($B_{ijt}/\Sigma B_{ijt}$)은 약 11.3% 정도이다. 지특회계 관

련 사업부처 수가 10개 내외이므로 해당 자치단체의 전체 지특회계 대비 각 부처별 비중은 10% 내외인 셈이다. 동 기간의 자치단체의 부처단위 지특회계 집행률(S_{ijt})의 평균은 74.4%이다.

본 분석에서 사용한 국고보조금 자료는 KIPF가 직접 입력하여 작성한 자료로 1) 지역별 부처단위 국고보조금 자료(C_{ijt}) 2) 지역별 국고보조금(T_{jt}) 자료 두 가지를 사용하였다.[70] 지역별 부처단위 국고보조금 자료는 앞에서 설명한 바와 같이 해당 자치단체 홈페이지 공개 자료를 근거로 부처단위 단위사업별 국고보조금 사업의 국비와 지방비를 입력하여 작성하였다. 해당 부처는 지특회계 관련 부처로서 자료의 수는 총 490개이며, 이를 근거로 '국고보조금(C_{ijt})'과 '국고보조율(N_{ijt})'을 산출하였다. 2009년부터 2014년까지의 자치단체의 부처단위 국고보조금의 평균값은 약 900억원 정도이며 국고보조율(N_{ijt}=국비/(국비+지방비)) 평균값은 [그림 Ⅳ-24]에서 보는 바와 같이 67%이다.

[그림 Ⅳ-24] 2009~2014년 자치단체별 지특 관련 부처 국고보조사업 국고보조율



70) 부처별 국고보조금 및 지역별 국고보조금 자료는 모두 지특회계를 포함한 금액이다. 자치단체 예산서상에서는 단위사업별로 국고보조금과 포괄보조금을 구분하지 않고 있다.

그 외 사용한 변수는, 자치단체 재정여건을 의미하는 총세입, 지방세(재산세, 취득세), 자치단체 국고보조금 전체 규모(T_{jt}), 복지지출 비중 등은 행정자치부의 재정고 세입-순계-결산자료를 사용하였다. 통제변수로 사용한 지역특성 변수는 행정자치부의 '주민등록인구현황' 자료와 통계청의 'GRDP'를 사용하였다.[71]

분석모형은 선형회귀모형(Pooled OLS)을 사용하였다. 7개년의 시계열과 16개 자료로 구성된 패널 모형이므로 고정효과(Fixed effect) 모형을 고려하였으나, Hausman test 결과값이 충분히 크지 않아 OLS 모형과 크게 다르지 않은 것으로 나타나 기본 선형회귀모형을 사용하였다.[72] 다만 시계열적인 특성을 고려하여 연도더미를 사용하였다. 거시변수를 사용하는데 따른 다중공선성 여부 검증으로는 VIF(Variance inflation factors) 값을 활용하였고 통상 10이 넘는 경우 문제가 된다고 볼 수 있는데 본 분석에서는 약 16 내외의 수치를 보였다.[73] 이 문제는 상관계수값이 0.3 이상 되는 변수는 같이 사용하지 않는 ad hoc한 방식을 활용하였는데, 분석의 초점이 되는 포괄보조금 변수 간의 상관관계 크기(0.01~0.1)가 크지 않았기 때문이다. 모형 선택(Model specification)은 'omitted variable test'와 'link test' 등을 거쳐 변수 선택의 범위를 결정하였다.[74] 본 분석의 실증분석 모형과 변수는 다음과 같고, 종속변수는 y_{ijt}에 해당하는 지역별 부처단위 국고보조금, 포괄보조사업 집행률, 국고보조금 보조율에 해당한다.

---

71) 국가통계포털, 행정자치부 주민등록인구현황
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3&conn_path=I2, (접속일: 2016.10.);
국가통계포털, 통계청 지역소득 GRDP
(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C61&conn_path=I2, (접속일: 2016.10.)

72) Hausman statistics ⇒ chi2(8) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)= -7.22
추정값의 강건성을 확보하기 위하여 변수와 오차항 간의 상관관계 제거를 통한 STATA의 vce(robust) option(Huber White/Sandwich estimator)을 사용하였다.

73) Torres-Reyna(2007), p.21

74) 모형 선택은 STATA의 'link test'를 사용하였고, 'There is no specification error'라는 기본가정을 기각하지 못하였으며, 결과는 다음과 같다.

$$y_{ijt} = [C_{ijt}, S_{ijt}, N_{ijt}]$$

$$y_{ijt} = \alpha + Blockdummy + \beta_{ijt}\Gamma + \gamma_{ijt}X + I_{jt} + R_{jt} + \epsilon_{ijt},$$

$$i = 1 \sim 12,\ j = 1 \sim 16,\ t = 2009 \sim 2015$$

$$\Gamma = \Gamma[\frac{B_{ijt}}{\sum B_{ijt}}, C_{ijt}, \frac{B_{ijt}}{B_{ijt} + T_{jt}}, \frac{B_{ijt}}{B_{ijt} + C_{ijt}}]$$

$$B_{jt} = \sum_{i}^{12} B_{ijt}$$

$C_{ijt} = \alpha C_{ijt} + (1-\alpha) C_{ijt}$, α= 국고보조율, $N_{ijt} = \alpha_{ijt}$

$X = [$지방세, 총세입, T, 복지지출 비중, 지방교부세, $GRDP]_{jt}$

$I = [$문화부, 농림부, 국토부, 환경부...중소기업청$]_{jt}$

$J = [$서울, 부산,....전남, 전북$]$

```
. linktest
```

Source	SS	df	MS		
Model	1224.43425	2	612.217124	Number of obs	= 490
Residual	514.317128	487	1.05609267	F(2, 487)	= 579.70
				Prob > F	= 0.0000
				R-squared	= 0.7042
				Adj R-squared	= 0.7030
Total	1738.75138	489	3.55572878	Root MSE	= 1.0277

lcategorical	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf.	Interval]
_hat	.7742674	.2793993	2.77	0.006	.2252905	1.323244
_hatsq	.01167	.0143645	0.81	0.417	-.0165539	.039894
_cons	1.060318	1.339219	0.79	0.429	-1.571044	3.69168

〈표 Ⅳ-11〉 분석자료 설명

(단위: 백만원, %)

	관측치	평균	최솟값	최댓값
부처단위 지특회계 배분규모(B_{ijt})	1,264	19,008.97	7	208,037
전체 지특 대비 부처단위 지특 비중 ($B_{ijt}/\sum B_{ijt}$)	963	11.31	0	76
부처단위 국고보조금 대비 지특회계 비중(B_{ijt}/C_{ijt})	380	19.7	0.008	99.7
지특회계 집행률(S_{ijt})	1,249	74.44	0	100
부처단위 국고보조율 =국비C_{ijt}/ (국비+ 지방비)C_{ijt}	490	67.31	5.31	100
부처단위 국고보조금 규모 (C_{ijt})	490	90,684.48	40	2,000,000
국비규모(국비C_{ijt})	490	58,990.6	40	6,443,373
지방비규모(지방비C_{ijt})	477	32,809.85	10	1,400,000
세입jt	1,573	1.14e+07	370,697	3.80e+07
지방세jt	1,573	3,424,663	119,099	1.50e+07
재산세jt	1,269	442,134.2	17,612	2,791,648
지방교부세jt	1,573	2,007,880	68,293	5,700,000
국고보조금jt(T_{jt})	1,573	2,235,098	54,328	6,500,000
복지지출 규모jt	1,573	1,520,788	37,819	6,900,000
인구jt	1,573	3,215,509	113,117	1.30e+07
GRDPjt	1,230	8.83e+07	2.40e+07	3.30e+08

자료: 저자 계산 및 작성

나. 포괄보조금의 국고보조금 증가 효과

우리나라 포괄보조금은 지자체가 받는 국비부분에 해당하며 이를 바탕으로 지방비를 부담하여 포괄보조사업을 수행하게 된다. 본 분석은 자치단체의 사업부처는 포괄보조사업이나 일반 국고보조사업이나 똑같이 수행하지만, 기재부와 부처로부터의 국비투입 여부에 따라 사업 전체의 재정지출 규모가 달라질 수 있을지가 궁금하였다. 종속변수는 자치단체 부처별 국고보조금 규모(C_{ijt})이며, 해당 지역의 포괄보조금 배분이 있었던 부처의 경우 더미변수를 사용하여 포괄보조금 도입 효과를 살펴보았다.

(가설 1) 포괄보조금 도입은 기존 국고보조금 사업을 별도의 재원으로 지자체에 직접 배분하였으므로 관련 사업들의 국고보조금 증가추세에는 영향을 미치지 못했을 것이다.

(가설 2) 포괄보조금은 자율적인 재원에 해당하므로 자체적인 국비절감 효과가 발생하여 관련 단위사업 전체의 국고보조금 지출을 증가시키게 될 것이다.

국내의 선행연구와 전문가들의 의견을 종합해보면, 사실상 포괄보조사업은 전체 국고보조금 재원 내에 한정되어 있는 것으로, 재원의 주머니만 달라지는 것으로 인식하는 경향이 짙다. 따라서 포괄보조금 도입 여부가 관련 사업비 지출에 어떠한 영향을 준다고 보지 않는 견해가 지배적이다. (가설 1)은 이를 뒷받침하는 내용에 해당한다. 자치단체의 A부처의 포괄보조금이 존재할 경우, 그렇지 않은 경우보다 0.4% 정도의 국고보조금을 증가시키는 것으로 나타났다.

반면 (가설 2)는 네덜란드의 선행연구에서 나타난 실증분석 결과를 근거로 포괄보조금 도입 효과를 달리 설명하고 있다. 2005년 이후 순차적으로 도입한 포괄보조금으로의 전환 이후 해당 사업의 행정비용 감소와 사업재량권 강화로 인하여 오히려 같은 재원으로 더 많은 관련 사업재정지출이 가능

할 수 있었다고 보았다.[75]

본 분석결과에서는 당해 연도 포괄보조금이 배분될 경우, 해당 부처의 국고보조금 지출이 증가하는 것으로 나타났다. 본 분석에서는 '포괄보조금 더미'를 사용하여 포괄보조금의 규모가 국고보조금 규모에 미치는 영향은 배제하였다. 우리나라의 국고보조 운용을 감안해 본다면, 이는 포괄보조금 재원의 존재 자체는 해당 부처의 국고보조의 국비투입 증가를 의미하는 것이므로 관련 재정지출이 증가하는데 영향을 미친 것으로 볼 수 있겠다. 관련 통제변수를 변화시켜도 포괄보조금 더미 효과는 매우 강건한 것으로 나타났다.

이상의 결과는 국고보조사업의 중복성을 의미한다고도 볼 수 있다. 이론적으로 포괄보조금은 해당 지역이 자율적으로 편성가능하므로 국고보조사업 혹은 자체사업에서 수행하지 못하는 사업을 수행할 수 있으므로 국고보조사업과는 보완적인 관계를 보여준다고 가정할 수 있다. 그러나 결과에서는 포괄보조사업을 하는 경우에는 유의하게 해당 부처 국고보조사업 증가가 나타난 것으로 보아, 지자체 운용단계에서 포괄보조사업으로서의 기능이 제대로 발휘되지 못하고, 기존 국고보조사업에 얹혀서 사용되는 다소 중복적인 성격이 있는 것으로 보인다. 지자체 포괄보조금 운용의 단면을 볼 수 있는 중요한 결과에 해당한다.

본 분석의 내용을 좀 더 구체적으로 보기 위하여 국고보조금의 '지방비부담' 부분을 종속변수로 하여 동일한 설명변수로 살펴보았는데, 포괄보조금 배분 여부가 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.[76]

국고보조금에 영향을 미치는 기타 통제변수로는 재정지출 수요를 설명하는 '인구'를 사용하였고, 노령화 및 사회복지지출 증가로 인한 해당 자치단체의 재정여건 등을 설명하는 변수로 '복지지출 비중', '지방교부세'를 사용하였다. 인구증가는 (모형 3)에서 SOC 관련 부처의 국고보조금을 증가시키는 것으로 나타났고, 복지지출 비중의 증가 자체는 SOC 관련 부처 국고보조금에 영향을 미치지는 못하였다. 지방교부세는 (모형 2)와 (모형 3)에서 국고보조금에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방교부세의 증가는 세입확보

75) Kattenberg and Vermeulen(2015)

기능을 하여 국고보조금 지방비 부담에 영향을 준 것으로 볼 수 있다.

부처별 효과를 보면, 포괄보조금이 존재할 경우, 문화부, 농림부, 환경부, 국토부, 행자부의 국고보조금 지출은 증가하는 것으로 나타났다. 반면 산자부, 문화재청, 농진청, 중기청은 포괄보조금 투입이 있다 하더라도 해당 부처의 국고보조금 전체 규모는 감소하는 것으로 나타났다.

지역별 효과에서는 개별 지역의 특성 효과는 거의 나타나지 않았고, 더미변수에서는 유의한 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 Ⅳ-12〉 포괄보조사업 수행 여부와 국고보조금 지출과의 관계

	(1)	(2)	(3)
Blockdummy	0.427** (0.152)	0.388* (0.155)	0.379* (0.155)
면적	2.014 (8.124)	−0.430 (0.257)	−0.331 (0.253)
인구	−1.877 (4.640)	−0.169 (0.352)	0.536*** (0.062)
지방교부세	−0.008 (0.200)	0.504*** (0.123)	0.406*** (0.113)

70)

종속변수: 지방비부담률	Coef.	Robust Std. Err.	t	p>|t|	[95% Conf.	Interval]
포괄보조금	.0555706	.1475919	0.38	0.707	−.2344657	.3456068
인구	.6109985	.0570191	10.72	0.000	.498949	.7230479
복지지출비중	−1.869888	2.198268	−0.85	0.395	−6.189755	2.44998
문화부	1.026602	.1804488	5.69	0.000	.6719981	1.381206
농림부	.3837831	.2115807	1.81	0.070	−.0319991	.7995653
산업자원부	−.731757	.2440377	−3.00	0.003	−1.211321	−.2521929
여성부	−.1974465	.1698616	−1.16	0.246	−.5312454	.1363524
환경부	1.620724	.1797315	9.02	0.000	1.267529	1.973919
국토부	2.189668	.2185356	10.02	0.000	1.760218	2.619117
문화재청	−1.083446	.2171055	−4.99	0.000	−1.510085	−.6568073
농업진흥청	−2.980378	.1660948	−17.94	0.000	−3.306775	−2.653981
중소기업청	−2.406223	.9963123	−2.42	0.016	−4.3641	−.4483466
행자부	−.1159158	.244091	−0.47	0.635	−.5955847	.3637531
연도	.0441226	.0288092	1.53	0.126	−.012491	.1007362
도지역	−.6345006	.1969268	−3.22	0.001	−1.021486	−.2475151
상수	−88.55791	57.94528	−1.53	0.127	−202.4275	25.3117

〈표 Ⅳ-12〉의 계속

	(1)	(2)	(3)
지방세	-0.472 (0.643)	0.626* (0.307)	-
복지지출 비중	1.829 (4.084)	-2.491 (2.440)	-2.981 (2.437)
문화부	0.243 (0.249)	0.274 (0.256)	0.269 (0.256)
농림부	0.367 (0.232)	0.387 (0.238)	0.380 (0.239)
산업자원부	-1.036*** (0.246)	-1.007*** (0.253)	-1.012*** (0.253)
여성부	-0.622* (0.243)	-0.595* (0.250)	-0.600* (0.250)
환경부	1.376*** (0.230)	1.408*** (0.236)	1.388*** (0.237)
국토부	1.661*** (0.236)	1.685*** (0.243)	1.678*** (0.244)
문화재청	-1.199*** (0.220)	-1.191*** (0.227)	-1.201*** (0.228)
농업진흥청	-2.957*** (0.239)	-2.931*** (0.246)	-2.938*** (0.246)
산림청	-0.475 (0.249)	-0.444 (0.256)	-0.449 (0.256)
중소기업청	-4.382*** (0.297)	-4.273*** (0.305)	-4.337*** (0.304)
서울	5.404 (22.685)	-	-
부산	2.198 (19.685)	-	-
대구	-0.041 (18.546)	-	-
인천	0.669 (17.256)	-	-
광주	-0.518 (22.884)	-	-
대전	-0.524 (22.317)	-	-

〈표 Ⅳ-12〉의 계속

	(1)	(2)	(3)
울산	-2.521 (17.667)	-	-
충북	-4.787 (8.857)	-	-
충남	-3.938 (7.731)	-	-
도지역	-	0.462 (0.576)	0.327 (0.574)
상수	30.439 (84.757)	-0.179 (2.226)	-0.640 (2.221)
N	490	490	490
R-sq	0.7296	0.7064	0.7038
adj. R-sq	0.7150	0.6958	0.6938
RMSE	1.0067	1.04	1.0435

주: Standard errors in parentheses
* p<0.05, ** p<0.01, ***p<0.001
자료: 저자 작성

다. 포괄보조사업 집행률

본 분석에서는 포괄보조금 사업의 성과를 측정하기 위하여 '집행률'을 사용하였다. 앞서 살펴본 현황분석에서는, 해당 자치단체의 포괄보조사업 집행률은 지역적 특성이나 자치단체의 사업의지보다 부처 사업의 성격이 영향력을 미칠 것으로 보았다. 따라서 지역에 따라 지특회계의 집행률이 더 높은 지역도 있고 그렇지 않은 지역도 있는 것을 확인한 바 있다. 포괄보조사업의 효과성 지표로서의 집행률이 부처별 집행률의 특성을 통제하고 난 후, 지자체 재정력 여건, 자치단체의 사업의지 노력, 지역별 특이사항 등에 다르게 나타나고 있는지 보았다. 분석을 통하여 파악하고자 하는 가설은 다음과 같다. 종속변수는 해당 자치단체 부처별 포괄보조사업 집행률(S_{ijt})이다.

(가설 1) 해당 자치단체의 사업선택 결과 나타난 부처별 포괄보조금 규모가 클수록 사업의 집행률이 높아질 것이다.

(가설 2) 해당 포괄보조사업의 집행률은 해당 부처사업의 평균적인 국비 투입 비율, 즉 국고보조율이 높아질 경우에 같이 증가할 수 있다.

(가설 2-1) 해당 포괄보조사업의 집행률은 해당 부처의 타 사업 국비투입 비율이 증가할 경우 재정력 압박 요인이 있어 오히려 포괄보조사업의 집행률은 낮아질 것이다.

결론적으로, 실증분석 결과는 (가설 1)만 설명하고 있다. 예를 들어, 서울지역의 문화부 포괄보조금(B_{ijt}) 배분액의 절대규모가 클 경우, 포괄보조금 사업의 집행률이 다소 증가할 수 있음을 보여주고 있다. 또한 전체 지특회계 규모에서 비중($B_{ijt}/\sum_{i}^{12}B_{ijt}$) 역시 집행률에 유의한 영향을 미친다고 보기 어려웠다. (가설 2)와 (가설 2-1)은 해당 부처평균 국고보조율이 높을 경우, 그중 일부분인 포괄보조사업의 집행률에 영향을 미칠 수 있는 점과, 반대로 타 부처 사업 국고보조율 증가로 포괄보조사업 자체의 집행에는 부정적인 영향을 줄 수 있는 가능성을 보고자 한 것인데 모두 유의한 설명을 하지 못하였다.

(가설 3) 해당 국고보조사업의 지방비 부담비율의 증감은 포괄보조금 집행률에 영향을 미칠 수 있다.

(모형 3)에서는 해당 자치단체의 부처별 국고보조사업의 지방비 부담이 증가할 경우, 1)포괄보조사업 부분도 같이 지방비 부담이 증가할 수 있거나, 2) 일반 국고보조사업 증가비 부담으로 포괄보조사업 지방비 부담이 감소하여 집행률에 영향을 미칠 수 있는지를 살펴보고자 한 것이다. 그러나 분석결과는 (가설 3)을 설명하지 못하였다. 그 밖에도 해당 자치단체 전체 국고

보조금, 즉 복지분야까지 포함된 국고보조금 대비 포괄보조금 비중($\frac{B_{ijt}}{T_{jt}}$)도 해당 자치단체 포괄보조사업 집행률에 통계적으로 유의한 영향을 미치지는 못하였다.

(가설 4) 해당 자치단체가 복지지출 증가비중이 높을 경우 가용재원 지방비 부담압박이 높아서 포괄보조금의 집행률이 낮아질 수 있다.

또한 본 분석결과는 (가설 4)를 뒷받침하는 결과를 제시하였다. 해당 사업의 집행률은 무엇보다 국비지원과 가용재원을 통한 지방비 매칭 등이 중요한데, 의무지출을 위한 복지사업 증가는 자치단체의 재원을 잠식할 우려가 있어 SOC 사업 추진에 방해가 될 수 있다는 가정이다. 분석결과에서는 통계적으로 유의하게 가설 내용을 뒷받침하고 있다. 즉, 복지 관련 국고보조금 지출은 지방재정 여건을 악화시키고 이는 지역 SOC 사업의 집행률에 구조적인 영향을 미칠 수 있음을 시사하고 있다.

지역적 특성의 경우, (모형 2)에서 포괄보조사업의 집행률이 광주광역시와 충남이 낮고, 울산이 높은 곳으로 나타났다. 기타 여건을 감안하면 일반적으로 경기, 충남, 충북 지역이 다소 낮게 나타난 바 있으나, 본 자료는 강원, 전남, 전북, 경남, 경북 등의 자료가 누락되어 있어 지역더미로의 분석은 해석에 한계가 있을 수 있음을 밝힌다.

또한 집행률에 가장 근본적인 영향력을 의미하는 사업성격 특성 지표인 부처 더미 분석결과는 문화부, 국토부, 중기청의 집행률이 타 부처에 비하여 유의하게 낮다는 것을 보여주고 있다. 이는 앞의 현황분석 내용을 포괄보조금, 국고보조금, 해당 지역의 재정여건 등을 감안하고 난 이후에도 부처 특성이 그대로 반영되고 있음을 보여준 것이다. 결론적으로 부처의 사업특성이 집행률에 일관적인 영향을 미치고 있음을 실증분석에서 확인할 수 있었다.[77]

77) 본 분석의 'omitted variable test' 결과는 F 값 0.23, P-value 0.87로 '모형이 omitted variables을 갖고 있지 않다'는 null hypothesis를 기각하지 못하였다.

〈표 Ⅳ-13〉 포괄보조사업 집행률

	(1)	(2)	(3)	(4)
포괄보조금	0.000219** (0.0000783)	0.0000923*** (0.0000199)	–	–
국고보조금	0.00000644 (0.0000110)	–	–	–
인구	−1.285 (1.759)	−0.273 (2.069)	−1.728 (1.755)	−1.795 (1.043)
복지지출 비중	−201.5** (67.23)	−44.30* (19.50)	−203.1** (65.56)	−51.52* (20.11)
문화부	−23.06*** (3.235)	−20.11*** (2.058)	−19.75*** (3.403)	−18.43*** (2.171)
농림부	−8.644 (5.265)	−5.615** (2.162)	−5.507 (4.736)	−2.248 (2.341)
환경부	−4.545 (4.727)	−3.604 (1.884)	−1.165 (3.666)	−2.166 (1.851)
국토부	−20.65*** (5.692)	−15.08*** (1.887)	−17.12*** (5.042)	−13.99*** (1.923)
중소기업청	−24.67*** (3.498)	−21.41*** (1.892)	−23.19*** (4.151)	−21.16*** (1.929)
연도	−0.585 (0.813)	−0.899* (0.392)	−0.816 (0.798)	−0.770 (0.414)
도지역	−19.71*** (5.739)	–	−17.36** (5.717)	−0.286 (1.761)
서울	–	−1.936 (7.086)	–	–
부산	–	2.424 (3.512)	–	–
대구	–	4.873 (2.892)	–	–
인천	–	−0.300 (2.886)	–	–
광주	–	−8.926* (4.254)	–	–
울산	–	5.879* (2.914)	–	–
경기	–	−8.061 (4.371)	–	–
충북	–	−1.131 (1.981)	–	–
충남	–	−9.715*** (1.991)	–	–

〈표 Ⅳ-13〉의 계속

	(1)	(2)	(3)	(4)
국고보조율	–	–	-0.606 (10.56)	–
전체 국고보조금(T_{jt}) 대비 포괄보조금	–	–	–	46.51 (64.00)
상수	1310.6 (1634.1)	1899.4* (787.9)	1782.9 (1607.1)	1663.3* (832.0)
N	358	1235	365	1235
R-sq	0.164	0.197	0.151	0.154
adj. R-sq	0.137	0.185	0.127	0.147
RMSE	23.64	20.46	23.93	20.94

주: Standard errors in parentheses
*p<0.05, ** p<0.01, ***p<0.001
자료: 저자 작성

라. 포괄보조사업과 보조율

(가설 1) 포괄보조사업의 배분결과는 자치단체의 자율적인 선택의 결과이므로 전체 국고보조금 중 포괄보조금 비중이 높을 경우, 해당 사업의 지방비 부담 의사가 더 클 수 있다. 혹은, 포괄보조사업의 경우 사업수행의 자율성 및 불확실성의 특성상 결과적으로는 지방비 부담을 증가시키게 될 것이다.

(가설 2) 보조율은 해당 공공재 공급의 가격을 의미하므로 해당 자치단체는 포괄보조사업을 선택할 때 보조율이 높은 사업을 수행할 유인이 있다.

(가설 3) 해당 자치단체는 복지지출 증가와 같은 지방비 부담 압박이 클 경우, 지방비 부담능력이 낮게 되어 결과적으로 SOC 부처 사업들의 국고보조율이 높을 것이다.

(가설 1), 즉 포괄보조사업의 지방비 부담이 높을 수 있다는 가설은 뒷받침하지 못하고 있다. 우리나라의 포괄보조금 분석결과에서는, Faber and Koning(2013)의 연구결과에서 제시된 포괄보조금의 간접비용 증가효과로 인한 지방비 부담이 높게 나타나는 점은 확인할 수 없었다.

지방비 부담비율(보조율)은 자치단체의 가장 적극적인 사업 의사표현에 해당한다. 이상의 내용은 포괄보조사업이 국고보조사업과 차별화하여 사용하지 못하고 있음을 시사하는 결과이기도 하다. 자치단체가 지방비 부담비율을 통한 재정운용의 변화를 보여주지는 못하고 있음을 알 수 있다.

(가설 2)는 (모형 1)에서 지특회계 관련 부처단위 보조금 중 포괄보조금 비중이 높을 때 보조율이 높을 수 있음을 5% 이내 유의 수준에서 설명하고 있다. 이는 전체 국고보조사업과 비교했을 때 포괄보조사업의 국고보조율이 다소나마 높을 수 있음을 의미한다. 자치단체가 포괄보조사업을 선택할 때 가능하면 보조율이 높은 사업을 할 유인이 있다는 것이다. 이는 포괄보조사업의 보조율이 존재함으로써 자치단체의 포괄보조사업 구성 시 보조율이 높은 사업을 우선 선택하도록 하는 영향을 미치고 있음을 의미한다. 이론적으로는 포괄보조사업 구성 시에는 자유롭게 사업을 구성할 수 있도록 하여야 지역의 선호와 사업의지가 제대로 구현될 수 있으므로 기존 국고보조사업처럼 보조율이 명시적으로 존재하는 것은 바람직하지 않다고 볼 수 있다. 포괄보조금의 취지상 기존 국고보조사업보다는 보조율을 자유롭게 구성할 수 있도록 하는 것이 기존 국고보조금과의 차별화를 위하여 필요할 것으로 보인다.

또한 실증분석 결과 (모형 1), (모형 2), (모형 3)에서 (가설 3)의 내용을 뒷받침하는 결과를 제시하고 있다. 해당 자치단체의 인구와 복지지출 규모(복지지출 비중)는 지방재정 여건 지표로 사용하였다. 복지지출이 증가하거나 인구(지방세)가 감소하는 경우, 즉, 지방재정 압박 요인이 증가할 경우 SOC 사업 지원 시 국고보조율이 다소나마 증가될 수 있음을 의미한다.

부처별 특징은 (모형 1), (모형 2), (모형 3)에서 현황분석 내용을 뒷받침하고 있는데, 이상의 여러 가지 요인을 감안한다 하더라도 문화부의 보조율

은 유의하게 낮고, 중기청의 보조율은 높게 나타나고 있음을 보여주고 있다. 지역적으로는 '도' 지역이 광역시 지역에 비하여 보조율이 높음을 나타내고 있다. 시계열적으로는 (모형 1)과 (모형 2)에서 보조율이 점차 감소하고 있음을 보여주고 있는데, 이는 SOC 관련 부처사업의 지방비 부담비율이 증가하고 있는 것으로 지방재정 압박 요인이 될 수 있음을 시사하고 있다. 향후 경기여건 변화 등에 따라 정부 간 국고보조사업 부담비율의 변화세를 주목할 필요가 있어 보인다.[78)]

78) 본 분석의 'omitted variable test' 결과는 F 값 1.57, P-value 0.19로 '모형이 omitted variables을 갖고 있지 않다'는 null hypothesis를 기각하지 못하였다.

〈표 Ⅳ-14〉 보조율

	(1)	(2)	(3)
· (C_{ijt}) 대비 포괄보조금(B_{ijt})	0.107* (0.0427)	0.0997* (0.0436)	0.111* (0.0494)
인구	-0.192*** (0.0420)	-0.193*** (0.0420)	-
복지지출 비중	0.242*** (0.0507)	0.244*** (0.0507)	0.172*** (0.0344)
문화부	-0.144*** (0.0219)	-0.140*** (0.0224)	-0.131*** (0.0242)
농림부	0.137*** (0.0261)	0.143*** (0.0270)	0.144*** (0.0273)
환경부	0.0305 (0.0240)	0.0414 (0.0273)	0.0422 (0.0279)
국토부	-0.000841 (0.0245)	0.0125 (0.0292)	0.0144 (0.0297)
중소기업청	0.137*** (0.0396)	0.140*** (0.0397)	0.136*** (0.0405)
도지역	0.224*** (0.0180)	0.224*** (0.0180)	0.218*** (0.0169)
연도	-0.0157* (0.00612)	-0.0159** (0.00612)	-0.00233 (0.00447)
부처별 국고보조금(C_{ijt}) /지역별 국고보조금(T_{jt})	-	-0.138 (0.164)	-0.113 (0.166)
지역별 국고보조금(T_{jt}) 대비 포괄보조금	-	-	-1.316 (1.476)
지방세	-	-	-0.124*** (0.0254)
상수	31.67* (12.24)	32.01** (12.26)	4.717 (8.949)
N	380	380	380
R-sq	0.475	0.476	0.481
adj. R-sq	0.461	0.461	0.464
RMSE	0.134	0.134	0.134

주: Standard errors in parentheses

*p<0.05, ** p<0.01, ***p<0.001

자료: 저자 작성

마. 소결: 포괄보조금 VS 국고보조금

본 분석의 문헌적·학술적 기여도는 포괄보조금과 국고보조금의 운영상의 차이를 실제 운용 자료를 통해 살펴보고자 한 점에 있다. 자치단체가 동일한 부처 내에서 포괄보조사업과 국고보조사업을 운용할 때 구조적인 차이가 있는지 여부를 다양한 각도에서 살펴보고자 함에 있다.

(집행률) Wald Statistics: F(1, 346) = 7.19, Prob 〉 F = 0.0017
(보조율) Wald Statistics: F(1, 368) = 2.16, Prob 〉 F = 0.14

계수 값의 비교를 통한 '포괄보조금'과 '국고보조금' 두 변수 간의 구조적 차이 여부를 확인하기 위하여 집행률 분석의 (모형 1)의 Post-estimation 방법인 Wald-test 검정을 사용해 보았다. 결과는 1% 미만의 유의수준에서 '포괄보조금과 국고보조금의 계수 값이 같다'는 가설을 기각하는 것으로 나타났다. 따라서 집행률 운용 관점에서는 포괄보조금과 국고보조금 간 차이가 있는 것으로 나타난 바 있다.

그러나 보조율 분석에서 포괄보조금과 국고보조금의 비중을 활용한 분석에서는 두 변수 값의 차이를 통계적으로 설명하지 못하였다. 그 외에도 'GRDP'를 종속변수로 한 'Wald test' 분석 결과에서도 포괄보조금과 국고보조금의 구조적 변화는 보여주지 못하였다.

결론적으로 본 실증분석 내용을 요약하면, 1) 포괄보조사업을 수행할 경우 관련 부처의 국고보조금 지출을 증가시키는 것으로 나타났다. 2) '집행률'의 경우 포괄보조금 자체규모가 클 경우에만 해당 포괄보조사업의 집행률이 높아질 수 있음을 보여주었고, 기타 포괄보조사업 내의 비중 등은 영향을 미치지 못하였다. 3) '보조율'의 경우에는 포괄보조사업 선택 시 국고보조율이 높은 사업을 선택할 가능성이 높음을 시사한 바 있다. 각각의 분석에서 'Wald test' 분석결과는 참고할 만하지만 두 보조금 간의 구조적인 차이를 설명하였다고 보기는 어렵다고 보았다.

Ⅴ. 결론 및 정책적 시사점

1. 실증분석을 통한 포괄보조사업 예산운용 평가

포괄보조사업 보조금에 대한 분석은 단순히 국고보조금의 한 형태인 이전재원 항목 연구에 그치지 않는다. 현재 급격하게 진행되고 있는 노령화와 불안한 경기는 향후 엄청난 규모의 복지지출 증가를 예고하고 있다. 따라서 전체 재정이전 규모에서 '개인에 대한 재분배 재원 비중'은 증가속도가 관건이고, 어떠한 형태로든 지금보다 급격히 증가할 것으로 예상된다. 재정건전성을 유지한다는 가정하에서 어느 정도의 SOC 예산 감소가 예상 가능하며, 포괄보조사업 재원은 지방자치단체가 편성하여 사용하는 대표적인 지역 SOC 예산으로서 역시 감소대상에 포함된다.

본 분석은 '지역 간 재분배 재원' 부분 중 재량지출 부분인 '지역 SOC 재원'의 계량적 성과평가 논의를 시도한 최초의 연구이다. 지역 SOC 재원이 예산실로부터 부처를 거쳐 부처사업으로서 전달하는 방식(국고보조금)과 지자체에 직접 예산을 지원하는 방식(포괄보조금) 중 어떠한 것이 향후 우리 재정상황에 어떤 의미를 줄 것인가에 대한 판단을 위한 기초자료에 해당한다. 즉 지역 SOC 재원에 대한 배분방식 중 '부처 직접지원 VS 지자체 Top-down'에 대한 논의이다. 물론 각각의 방식은 장단점이 존재하는 바 정부 간 재정상황, 지역주민의 재정수요와 사업의 효과성 정도에 따라 적절히 배분하는 것이 필요하다.

본 분석에서는 2009년 이후의 포괄보조사업 정책성과를 계량적으로 평가하였다. 첫째, 포괄보조금 도입 이후의 국고보조금 증감 효과를 살펴보았는데 포괄보조사업을 수행할 경우, 즉 포괄보조사업 국비배분액이 존재할 경우 해당 지역의 관련 부처 국고보조금은 증가하는 것으로 나타났다. 본 분

석에서는 이에 대해 국비지원 효과로 해석하였다. 자치단체가 사업을 시행하는데 있어서 무엇보다 해당 사업의 국비투입이 갖는 의미가 중요하다. 포괄보조사업이 기존 국고보조금의 일부이므로 국고보조금 지출에 사실상 아무런 영향을 미치지 못했을 것이라는 기존의 견해와는 차이가 있음을 알 수 있었다. 나아가 해당 자치단체가 특정 부처의 사업 구성 시 포괄보조사업과 국고보조사업을 보완적으로 운용하기보다는 중복 사용할 가능성도 있다고 보았다.

둘째, 포괄보조사업 집행률의 경우 역시, 자체 국비투입 규모만이 집행률에 영향을 미칠 뿐 기타 포괄보조금의 국고보조금 대비 비중 등 다른 요인에 대해서는 설명하지 못하였다. 동일부처 내 타 사업의 국고보조율 증가 혹은 지방비 부담 증가 등도 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 개별사업단위별로 정해진 최소한의 보조율을 지키고 있기에 단위사업 내에서 개별 사업 간의 보조율 조정 등은 이루어지지 못하는 것으로 파악된다.

셋째, 보조율 분석에서는 전체 부처별 국고보조금에서 지특회계가 차지하는 비중이 높을수록 국고보조율이 높은 것으로 나타났다. 본 분석에서는 이를 자치단체가 포괄보조사업을 기획할 때 보조율이 높은 사업을 우선순위로 선택한 결과로 해석하였다. 포괄보조사업 내 보조율이 존재하는 한 기존 국고보조사업과의 차별화가 사실상 이루어지기 불가능한 구조임을 보여주는 결과이다. 한편 지방비 부담비율은 지방자치단체가 가장 적극적으로 표현하는 사업의사표현이라고 볼 수 있는데 본 분석에서는 이를 통한 지방자치단체의 사업운용 차별화는 파악하지 못하였다.

반면 지금까지의 분석에서 일관되게 강한 통계적 유의성을 보여주고 있는 변수는 '자치단체 복지지출 비중' 혹은 '자치단체 복지지출 규모'이다. 자치단체의 복지지출 증가로 인하여 가용재원이 잠식될 가능성이 높고 그런 경우에는 SOC 사업집행 및 관리에 영향을 줄 것을 가정하여 살펴보았다. 그리고 '집행률'과 '보조율'의 종속변수를 설명하는데 있어 보조금 관련 자치단체 운용 변수보다는 자치단체의 복지지출 압박 요인, '자치단체 재정여건'이 유의한 영향을 미치고 있는 점을 확인하였다. 즉 지역 SOC 재정지출을 증

가시키기 위해서는 자치단체의 재정여력 확보가 무엇보다 중요함을 파악할 수 있었다.

다섯째, 본 실증분석에서는 '부처 연계성'이 매우 강건하게 나타나고 있음을 알 수 있었다. 기타 재정여건이나 보조금 운용 효과를 감안하고 나서도 부처더미는 포괄보조금 종속변수를 통계적으로 일관되게 설명하고 있다. 이는 부처연계성 면에서 포괄보조사업이 국고보조사업과 큰 차이가 없는 것을 의미하기도 한다. 당초 부처관리 약화로 인한 사업집행률 저하에 대한 우려는 나타나지 않았다. 결과를 통해서 보면 부처 연계성은 포괄보조사업의 중요한 명분에 해당한다. 따라서 해당 자치단체가 포괄보조사업을 부처 간 자유롭게 운영할 경우에는 부처 더미변수 효과가 다소 불분명하게 나타날 수도 있을 것으로 예상했으나 본 분석에서는 부처효과가 여전히 존재하고 있는 것으로 나타났다.

이상의 결과를 요약하면 포괄보조사업이 일반 국고보조사업과 달리 운용되고 있음을 계량적으로 보여주었다고 보기 어렵다. 국비지원액이 높은 사업의 경우 집행률이 높게 나타나는 것은 일반 국고보조사업도 마찬가지이며, 보조율에 있어서도 자율적인 의사표현보다는 국고보조율이 높은 사업을 선택하는 것이 포괄보조사업의 특징이라고 볼 수 없기 때문이다. 부처연계성 관점에서도 포괄보조사업적인 특성을 보여주지는 못하였고, 지방재정 여건의 영향력 역시 일반 국고보조사업과 다르지 않았다고 볼 수 있다.

2. 포괄보조사업 효과성 확보 대안

가. 사업효과성과 자율성 확대를 위한 대안

본 연구의 실증분석 결과에 따르면 포괄보조사업의 집행률을 견인할 수 있는 중요한 요인은 '국비지원액 규모'이다. 그리하여 국비지원 시기와 실링 재원 규모를 가능한 한 확대하여 단위사업별 배분규모를 키우는 것이 집행률 제고 관점에서는 바람직하다는 결론이다. 보조율 분석에서도 포괄보조사업 선택 시 보조율이 높은 사업을 선택하는 경향이 있음을 알 수 있었다.

이 두 결과는 결론적으로 포괄보조사업의 실링재원 부분을 확대하는 것이 집행률 제고와 사업 선택 가능성을 높이는 것임을 설명하고 있다.

한정된 재원하의 포괄보조사업 재원확대는 관련 국고보조사업의 감소를 의미하는 것이므로 이른바 '순증' 효과가 아닐 경우, 부처나 자치단체 모두 이를 개선대안으로 받아들이지 않을 것으로 보인다. 그러나 본 연구에서는 부분적으로 반드시 그렇지 않을 수 있음을 제안한다. 실증분석 결과, 포괄보조사업 배분액이 있는 경우 해당 부처의 국고보조금 규모가 증가할 수 있음을 보여주었고, 적어도 포괄보조재원 확대는 동일 부처 국고보조사업을 감소시키지는 않는다고 해석할 수 있다. 실증분석 결과를 바탕으로 한 제도적 개선방안으로는 '포괄보조사업 내 보조율 완화 및 폐지'를 통한 사업매칭 자율성을 확보하는 것이다.

더 나아가 포괄보조사업은 지자체 배분이므로 각 '사업별 예산규모' 논의가 정치적으로 이용될 유인이 적은 편이다. 따라서 재원규모 전체가 실링으로 보호받을 수 있어 부처 사업타당성 심의 이후 불필요한 사업이나 정치적인 예산삭감 논의에서 자유로울 수 있다. 그리하여 본 연구는 지특회계 관련 부처 사업의 일정부분을 포괄보조사업으로 별도 관리하여 지자체에 배분하는 방식을 유지하는 것이 국고보조금 사업 효과성 확보를 유인하는 데 필요하며, 포괄보조사업 비중을 증가시키는 것이 지역주민의 후생 면에서도 바람직할 것으로 보고 있다. 또한 운용에 있어 국고보조금과의 차별화 부재는 포괄보조금제도 자체의 문제라기보다는 우리나라의 지방자치단체 보조사업 운영의 근본적인 문제점으로부터 찾는 것이 타당하다.

전문가들의 지적을 요약해 볼 때, 제도적으로는 사업의 불확실성을 최소화하는 것이 필요하다. 포괄보조금제도는 재원사용자인 지자체에 국고보조사업에 있어 국고보조금이 나을 것인지, 포괄보조금이 나을 것인지에 대하여 지속적으로 고민할 수 있는 여지를 주고 있다는 점이 장점인데 이는 사실상 사업운영과정에서 단점으로 부각되고 있는 것이 현실이다. 그리하여 최근에는 자치단체 사업집행을 원활하게 하기 위하여 포괄보조사업 초기부터 논의된 바 있는 '부지매입에 대한 국고지원' 부분이 개선된 사례가 있다.[79)]

본 연구는 이상에서 제안한 보조율 완화 및 폐지, 배분시기와 운용에 있어서의 불확실성 제거 등 사업효과성과 자율성 확대 조치가 보완되어 궁극적으로는 포괄보조사업 규모가 확대되는 것이 바람직할 것으로 제안한다.

나. 재정건전성 및 SOC 예산 탄력성 확보

본 분석에서 파악한 포괄보조사업 운용의 성과는 4개 부처 포괄보조사업 예산증가율이 같은 부처 내의 일반 국고보조사업 증가추세보다는 낮았다는 점을 들 수 있다. 다시 말해, 포괄보조사업의 재원 규모는 해당연도의 경기변화와 재정수요를 반영하여 정치적으로 결정되는바, 그간의 의무지출 증가로 인한 재정여건의 어려움이 SOC 포괄보조사업에 반영된 것으로 보여진다. 또한 일반 국고보조금과 달리 지특회계의 특징인 국회예산증감 대상에서 제외되는 점도 지금까지의 주요부처 지특회계 증가요인을 억제한 기제로 작용했을 것으로 추론할 수 있다. 따라서 재정건전성 관점에서 본다면 지특회계가 별도의 SOC 재원항목으로 재정기조에 따라 탄력적으로 운용할 수 있는 완충역할 기능을 한다고 볼 수 있다.

지특회계를 통한 SOC 예산 증가의 완화는 예산부처 입장에서는 한정된 재원 내에서 재정을 사용할 때 재정건전성을 고려하기 위한 불가피한 선택의 결과로 볼 수 있겠다. 그러나 재원을 사용하는 지자체 입장에서 보면 결국 재원삭감 용도로 이용되는 포괄보조금 재원 자체에 대한 의구심을 가질 수밖에 없다. 지자체는 어차피 재원을 줄여야 하는 사업을 포괄보조사업으로 전환시킨다거나 포괄보조금으로 제한시켜 놓고 그 안에서 사업 간 조정을 하여 경쟁력 없는 사업을 배제하는 장치로 사용한다고 인식하게 된다. 이렇게

79) 2016년 기준 공공사업시설 목적을 위한 부지매입의 경우에 있어서는 국고지원이 이루어진 바 있는 것으로 나타났다. (자료: 정책실명제 중점관리 대상사업 사업내역서(대구시 택시물류과), '(2016-103) 대구 신서화물자동차 공영차고지 조성사업'에 따르면, 2016년 4월 차고지 부지매입 182억원을 국비지원한 것으로 나타나고, 전주시에서도 관련 사업 부지에 대한 국비투입 계획이 보도된 바 있음. 『상용차 신문』, 「전주시, 장동 일원에 대규모 화물차 공영차고지 조성」, 2015. 1. 22. (http://www.sangyongcha.co.kr/news/articleView.html? idxno=2796, 접속일: 2016. 8. 25).

되면 포괄보조금의 중요한 취지와 달리 포괄보조사업에 대한 부정적인 시그널을 줄 우려가 있어 재원사용의 집행이나 운용에 어려움을 주게 된다. 결론적으로 단순 현황 분석에서는 적어도 주요 부처의 지특회계는 재원을 사용하는 지자체 입장보다는 예산부처 입장에서 활용되어 왔다고 볼 수 있다.

미국 포괄보조금 사례를 분석한 선행연구에서도 포괄보조금제도도입의 세 가지 목적을 1) 지자체 사업우선순위(priority setting and flexibility) 결정권한 확대, 2) 정치적으로 의회권한 축소(reduction the role of the Congress)를 통한 사업 효과성 극대화, 3) 하위정부로의 재정이전 조절장치(spending control) 역할을 들고 있다. 이 중 첫 번째와 두 번째 목적은 구체적인 자료가 제시되지 못하여 찬반이 엇갈리는 반면, 세 번째 '재원이전의 삭감 결과'는 예산규모에 반영되고 있어 분명한 효과로 나타나고 있다. 이는 지방정부가 사업선택의 자율성을 얻는 대신 재원삭감 조치를 받아들인 것으로 설명하고 있다.[80] 따라서 재정건전성 면에서는 지역 SOC 예산을 별도 관리하는 지금의 포괄보조금은 유용한 수단이었던 것으로 결론 내릴 수 있다.

다. 유사중복 사업 제거 유인 확보

기존 선행연구에서 재정사업의 유사중복 제거를 위한 논의의 대부분은 Top-down에 의한 컨트롤 강화 및 협의체를 통한 사업 점검을 위주로 하고 있다. 현재 국회 및 감사원의 적발위주로 관리가 진행되고 있는데 이에 대한 대안으로 다부처 간 사업 협의체 구성 및 성과 관리 강화가 주요 개선대안으로 강조되어 왔다. 또한 예산집행 단계에서 실시간으로 관리하고 점검하는 것이 필요하므로 국고보조금 사업관리를 전산화하는 등 장부상 중복을 거를 수 있도록 하는 장치도 마련되어 진행될 예정이다.[81] 이러한 방식은 재

---

80) "The point of block grant is to save the government money.... ", Brookings Institute(2005), p.3.

81) 박노욱 · 오영민(2013) 내용을 바탕으로 한 연합뉴스 등 보도내용 인용
『연합뉴스』, 「비효율적 부처 재정사업 '수두룩'…연간 350건 수준」, 2014. 6. 17.
(http://www.yonhapnews.co.kr/economy/2014/06/15/0301000000AKR20140615054300002.HTML, 접속일: 2016. 7. 12)

원을 주는 쪽, 감시하는 쪽의 대안이며 '사후관리 시스템' 방식을 의미한다.

그러나 이러한 관리가 효과적이기 위해서는 사업을 신청하는 단계에서 사전적으로 유사 중복 사업이 걸러지도록 하는 사전관리 시스템을 갖추는 것이 보다 더 바람직하다. 재원을 사용하는 지자체 입장에서는 자율적으로 재원을 사용할 수 있는 권한을 부여받고, 사업기획 및 신청 단계에서 필요하지 않은 사업을 하지 않고 필요한 사업만 걸러서 하도록 하는 시스템을 구축하는 것이 지속가능한 중복사업 관리에 해당한다. 즉 사전적으로 'Bottom-up' 방식을 통한 자치단체의 유인 구조를 개선하는 것이 보다 근본적인 대안일 수 있다는 것이다. 그러기 위해서는 지금의 포괄보조사업 재원 내에 유사중복 가능성이 있는 사업 메뉴를 제공하고, 자치단체로 하여금 우선순위에 맞게 선택하도록 하는 것이 유사중복사업을 최소화하는 대안이다. 포괄보조사업은 지역의 예산부서가 실링을 확정하면, 각 사업 담당부서가 사업메뉴에서 사업예산을 신청하고 최종적으로 예산부서가 사업별 예산내역을 확정하는데, 예산우선순위가 결정되는 과정에서 사업의 중복 여부가 밝혀지도록 되어 있다. 2009년 이전 일부 포괄보조사업과 국고보조금과의 유사중복 사업 논의가 있었으나, 포괄보조사업 선정을 관련 부처와 전 자치단체와 공유하면서 일정부분 개선된 것으로 평가하고 있다.[82)]

3. SOC 추가재원 마련 대안

본 분석 결과에서 자치단체의 자율적 재량 조절이 나타나지 못한 가장 큰 이유는 자치단체가 재정여건상 어려움에 처해 있기 때문이다. 그리하여 포괄보조사업이나 국고보조사업 모두 정해진 보조율을 최소한 지키는 사업집행의 소극적인 운용의 결과가 나타난다고 해석해 볼 수 있다.

결국 포괄보조사업의 자율적 편성이 차별화되어 가능하기 위해서는 자치단체의 자체재정력 강화가 이루어지고 국비의존도를 낮추는 것이 무엇보다도 중요해 보인다. 미국의 포괄보조금이나 북유럽 국가들의 포괄보조금이

82) 지역발전위원회(2016)

정책수단으로 유용하게 작동될 수 있는 이유는 자치단체의 자율적 재정권한에 있다. 미국은 주마다 다른 자치를 실현하고 있으며, 북유럽은 뿌리 깊은 지방자치로 포괄보조사업으로 전환하면 지방비 부담의사가 즉각적으로 반영되는 등 성숙된 이전재원 운용을 발전시켜나가고 있다. 두 사례의 정치적 상황, 중앙지방 간 재정관계 등은 매우 다름에도 불구하고 포괄보조금을 자유롭게 활용하는 기저에는 지방정부의 재정권한과 책임이 공통적으로 있기 때문이다. 따라서 자치단체의 적극적인 포괄보조금 활용을 위해서는 재산세 확대 방안, 공공요금 등의 현실화 방안을 통한 세외수입 확보와 같은 자체세입을 확보하려는 노력이 무엇보다 중요하다. 차별화된 지역사업 성공사례가 축적되어 지역 간 자체사업 경쟁구도가 이루어지면 재정책임성은 저절로 확보될 것이기 때문이다.

또한 지역 SOC 재원에 대한 국고비중이 앞으로 지속될지 의문인 가운데, 자체적인 재원이 마련되지 않으면 지역의 자본시설 낙후가 심각해질 우려가 있다. OECD의 지역연구나 국내 선행연구에서 보여준 바와 같이 인구유입을 통한 지역의 거주생활권 및 상권 확대로 인한 전국의 고른 인구분포를 확보하기 위해서는 지역의 자본시설 투자가 절대적으로 필요하다.[83] 그러므로 SOC 부분 재원을 위하여 국고뿐만 아니라 민간재원을 적절히 활용하는 대안을 마련할 필요가 있다. 그러나 예산부처와 지방자치단체는 자치단체와 민간재원의 연성예산 속성으로 인하여 일정부분 국가부채로 연계된다. 결국 '정부 간 재정관계 논의'는 '정부 간 부채부담 관계'란 사실을 염두해 두어야 한다.

4. 연구의 한계와 향후 연구방향

본 연구는 자치단체별 부처단위 국고보조금 자료와 포괄보조금 자료를 이용하여 포괄보조금의 정체성을 살펴보고자 하였다. 실증분석 결과, 지금까지 포괄보조금이 국고보조금과 거의 유사하게 운용되고 있음을 확인할 수

83) Felsenstein et al.(2001), p.134.

있었다. 자치단체는 포괄보조사업을 국고보조사업처럼 운용하고 있으며, 국비투입 규모가 사업의 효과성에 중요한 영향을 미치고 있고, 복지비 지출로 인한 지방재정 여건 악화는 SOC 사업집행에도 영향을 미치고 있다. 지방비 부담 조절이나 사업우선순위 조정을 통한 효과성 및 자율성의 증가 효과는 계량적으로는 파악하지 못했다. 또한 계량적 지표로는 포괄보조사업의 특징인 자율성과 불확실성을 집행률, 지방비 부담률, 보조율 등의 효과를 포착하지 못한 한계가 있다. 동시에 본 분석은 포괄보조사업의 낮은 집행률이나 사업 기피 현상 또한 발견하지 못했다. 그러나 포괄보조사업 내 비중 변화에서는 부처 간 비중 변화가 자유롭게 이루어지고 있음을 확인할 수 있었고, 포괄보조사업이 탄력적인 재정운용의 수단으로 활용가능함도 확인할 수 있었다.

본 분석은 포괄보조금 주요 대상지역이 제외된 한정된 자료를 사용하고, 정책자료를 충분히 수치화하지 못한 한계가 존재한다. 그러므로 본 분석에 이어 향후 제외된 지역들을 보완하고 정책자료의 성과를 반영해야 한다. 2016년 지방노후상수도 사업 지특회계 도입 시 환경부가 우려한 성과달성 불확실과 제한적인 국가역할과 같은 점들은 사업현장에서의 체감일 수 있으나 집행률과 보조율 등 재원운용의 결과로는 나타나지 않았다. 실증분석에서는 확인하지 못할 수 있으나 부처와 지자체에서 체감하고 있는 포괄보조사업의 제도적 미비점이 존재하고 있고, 이를 포착하기 위한 자료구축이 절대적으로 필요하다.

본 연구의 실증분석 결과, 향후 보완된 자료와 정교한 방법론으로 보다 심도 있는 정책연구가 진행될 필요가 있음을 확인하였다. 구체적으로는, 연구방법에 있어서 가능한 한 모든 지역을 포함해야 하고, 도지역마다 실링배분 재원방식이 다른 점과 시군구 단위 사업선택 효과 검증 등 정책검증이 우선 검토대상임을 알 수 있었다. 본 연구는 객관화된 자료를 바탕으로 학술적 및 정책적으로 국고보조금제도와 포괄보조사업의 비교 및 성과평가 연구를 위한 물꼬역할을 수행하고자 한 데 의의가 있다.

참고문헌

국회예산정책처, 『광역 · 지역발전특별회계 포괄보조사업 평가』, 2010.

권오성, 「국고보조금제도의 보조율 체계에 관한 연구」, 『한국행정학회 · 한국지방자치학회 2006년 춘계학술대회 발표논문집』, 2006.4.

기획재정부, 「광특회계 예산안 작성 세부지침」, 2010.5

_____, 『2015년 국고보조사업 운용평가 보고서』, 2015. 9.

_____, 『2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침』, 2016.4.

_____, 『나라살림』, 각 연도.

_____, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도.

_____, 『지방자치단체 통합재정 개요』, 각 연도.

기획재정부, 「2015년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(2015.1), pp.176~178.(http://www.cha.go.kr/cop/bbs/selectBoardArticle.do?nttId=23063&bbsId=BBSMSTR_1027&mn=NS_05_02_06), 접속일: 2016. 7. 14.

기획재정부 보도자료, 「2006년부터 유사 · 중복 균형발전사업 통합 - 56개 사업을 22개 사업으로 -」, 2005. 8. 5.

김재훈, 『국가균형발전특별회계 평가와 향후 과제』, 한국경제연구원, 2007.12.

_____, 「미국의 신재정연방주의와 사회복지분야 포괄보조」, 한국지방재정학회 지방재정세미나 발표자료, 2011.

_____, 『국고보조금제도 개선방안: 대상사업과 보조율을 중심으로』, 한국조세연구원, 2012.12.

김재훈 · 이창균 · 배인명, 『균특회계의 평가 및 개선방향』, 한국지방재정학회, 2007.12.

김정훈 · 김현아, 『균형발전특별회계의 평가와 발전방향』, 한국조세연구원, 2006.
김정훈 · 원윤희 · 임성일 · 안종석, 『국고보조금의 개편방안』, 한국조세연구원, 2000.
김현아, 『포괄보조금제도 운영 현황 분석을 통한 제도 개선방안 연구』, 한국조세연구원, 2011.12.
_____, 『중앙 · 지방간 복지재정 부담에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2012.
_____, 『지역발전정책과 재정정책』, 한국조세재정연구원, 2014.
대한민국정부, 『국가재정운용계획』, 각 연도.
박노욱 · 오영민, 『재정집행의 효율성 제고를 위한 제도적 개선방안』, 한국조세연구원, 2013.12.
보건복지부, 『2013년 기준 한국의 사회복지지출』, 2014.
산업자원부 국가균형발전위원회, 「2005년도 국가균형발전계획에 관한 연차보고서(안)」, 2005.8.
정준호, 「최근 영국 광역경제권 정책 변화에 대한 소고」, 『지역과 발전』, 지역발전위원회, Vol.4, 2011년 여름호, 2011.
조기현, 「포괄보조금제도의 운용실태와 발전방향: 광역 지역발전특별회계를 중심으로」, 『한국지방재정논집』, 제17권 제1호, 한국지방재정학회, 2012, pp. 41~73.
지역발전위원회, 「2017년 지역발전시책의 투자방향 및 예산편성에 관한 의견」, 2016.5.24.
최순영 · 조임곤, 「국고보조금제도의 정비방안」, 연구보고서 2014-25, 한국행정연구원, 2014.
환경부 보도자료, 「노후 지방상수도 개량 추진 방안」 2016.3.30.
행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』, 각 연도.
_____, 『2011년 지방자치단체 예산개요』, 2011. 4.

Borge, Lars-Erik and Grete Lilleschulstad, "General grants and earmarked grants in Norway," *General grants versus earmarked grants: Theory and Practice*, The Copenhagen workshop, 2009.

Bracco, Lockwood, Porcelli and Redoano, "Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: Theory and evidence", CES ifo 발표자료, November, 2013.

Dilger, Robert Jay and Eugene Boyd, "Block grants: Perspectives and controversies," Congressional Research Service 7-5700(www.crs.gov), July 15, 2014.

Emmanuel Saez, "State and local government expenditure," 131 Undergraduate Public Economics, UC Berkelry, Lecture Note, 2016.

Faber, P. Riemer and Pierre Koning, "Why not fully spend a conditional block grant?," CPB Discussion paper, 2013.

Felsenstein, Daniel, Ranald McQuaid, Phillip McCann and Daniel Shefer, *Public Investment and Regional Economic Development*, published by Edgar Elgar publishing, Inc., 2001.

GAO, "Formula Grants: Funding for the largest Federal Assistance Programs is based on Census related Data and other factors," Report to Congressional Requesters, GAO-10-263, December 2009.

_____, "Grants to state and local governments: An overviw of federal funding levels and selected challenges," GAO-12-1016, September, 2012.

Handley, Donna Milam, "Strengthening the intergovernmental grant system: Long term lessons for the Federal-local relationship," *Public Administration Review*, January/February, 2008, pp.126~136.

Kattenberg, Mark and Wouter Vermeulen, "The stimulative effect of an unconditional block grant on the decentralized provision of care," CPB Discussion paper, 2015.

Kappeler, Andreas, Albert Sole-Olle, Abdreas Stephan and Timo Valila, "Does fiscal decentralization foster regional investment in productive infrastructure?," *European Journal of Political Economy*, No.31, 2013, pp.15~25.

Lars-Erik Borge, "Block grants and earmarked grants: the Norwegian experience"in Kim, J. Lotz and N.Mau(eds.), *General grants versus earmarked grants: Theory and practice*, Korea Institute of Public Finance and the Danish ministry of interior and health, 2009.

Mashaw, Jerry L., "Block grants, entitlements and federalism: A conceptual map of contested Terrain," *Faculty Scholarship series*, Yale Law School Legal Scholarship Repository, 1996. (http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1185)

OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries*, 2010.

_____, *OECD Regions at a Glance 2016*, 2016.

OECD and KIPF, *Fiscal federalism 2016: Making decentralization work*, Edited by Hansjörg Blöchliger and Junghun Kim, 2016. (http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en)

Spahn, Paul Bernd, "Conditioning intergovernmental transfers and modes of interagency cooperation for greater effectiveness of multilevel government in OECD countries," OECD workshop on effective public investment at sub-national level in times of fiscal constraint: Meeting the co-ordination and capacity challenges, 21 June 2012

Torres-Reyna, Oscar, "Linear regression with using STATA," Princeton University, 2007.

Unites States Department of Agriculture, "How would rural areas fare under block grants?," Issues in agricultural and rural finance, April 1996.

Waller, Margy, "Block grants: Flexibility vs. Stability in Social service,"

Policy Brief, Center on Children & Families #34, Brookings Institution, December 2005.

〈웹사이트 및 기타자료〉

국가통계포털, 행정자치부 주민등록인구현황
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3&conn_path=I2, (접속일: 2016.10.);
국가통계포털, 통계청 지역소득 GRDP
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C61&conn_path=I2, (접속일: 2016.10.)
나라살림 연구소 재정뉴스, 「안행부도 모르는 국고보조사업」, 2014. 4. 4. http://www.narasalim.net/926, 접속일: 2016. 6. 13.
문화재정, http://www.cha.go.kr/, 접속일: 2016. 10.
『상용차신문』, 「전주시, 장동 일원에 대규모 화물차 공영차고지 조성」, 2015. 1. 22. http://www.sangyongcha.co.kr/news/ articleView.html?idxno=2796, 접속일: 2016. 8. 25.
『연합뉴스』, 「비효율적 부처 재정사업 '수두룩'…연간 350건 수준」, 2014. 6. 17. http://www.yonhapnews.co.kr/economy/2014/06/15/0301000000AKR20140615054300002.HTML, 접속일: 2016. 7. 12.
일본 총무성(2011) 지역자주전략교부금제도요강 참조
(http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/doc/seidoyoukou.pdf, 검색일: 2016.6.23.)
일본 총무성(2012) 지역주권추진대강 참조
(http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/doc/121130taiko01.pdf, 검색일: 2016.6.23.)
일본 내각부 지역자주전략교부금 홈페이지(http://www.cao.go.jp/bunken-

suishin/ayumi/chiiki-shuken/jishukofukin/jishukofukin.html) 참조
일본 내각부 지역자주전략교부금 설명자료 (http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/doc/2012gaiyo.pdf, 검색일: 2016.6.23.)
행정자치부 지방재정통합공개시스템, http://loolin.moi.go.kr/, 접속일: 2016. 10.
행정자치부 통계자료, 「시도별 국고보조금 교부집행실적 현황」, 각 연도
_____, 「중앙 관서별 2014년도 국고보조금 교부집행실적 현황」
OECD Statistics National Accounts, (https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=39941, 검색일자: 2016.9)
행정자치부 지방재정통합공개시스템, (http://lofin.moi.go.kr/lofin_finan/InfoDetail.jsp?finan_idx=3&idx=200:2014), 접속일: 2016. 5. 16
(http://lofin.moi.go.kr/lofin_finan/InfoDetail.jsp?finan_idx=3&idx=167:2013), 접속일: 2016. 5. 16

부 록

〈부록 표 1〉 Correlation Matrix

	block grant	block share	block share3	spending rate	matching rate	tot revenue	local tax	pro tax	welfare expen	pop	grdp
block grant	1.0000										
block share	0.7315	1.0000									
block share3	0.2744	0.3539	1.0000								
spending rate	-0.0221	-0.0676	-0.1007	1.0000							
matching rate	0.1245	-0.1605	0.1786	-0.0224	1.0000						
tot revenue	0.1303	-0.0267	0.0163	-0.0714	0.3622	1.0000					
local tax	0.0880	-0.0072	0.0143	-0.0799	0.2839	0.9820	1.0000				
pro tax	0.0632	0.0064	0.0013	-0.1055	0.2329	0.9397	0.9698	1.0000			
welfare expen	0.0537	0.0202	-0.0125	-0.1108	0.2711	0.8816	0.9158	0.9443	1.0000		
pop	0.0887	-0.0147	0.0236	-0.0715	0.2970	0.9831	0.9909	0.9486	0.8889	1.0000	
grdp	0.1140	-0.0107	0.0074	-0.0853	0.2942	0.9747	0.9853	0.9714	0.8982	0.9674	1.0000

자료: 저자 작성

〈부록 표 2〉 2005년 대비 2006년 지역개발계정사업:
균특회계 사업 및 통합내역

(단위: 억원)

소 관	현재	'05 예산	통합 후	'06 예산
총 계	116개 사업	41,977	89개 사업*	45,126.79
행자부	소도읍 육성	437	소도읍 육성	617
	오지종합 개발	1100	오지종합 개발	1,083
	도서종합 개발	900	도서종합 개발	900
	접경지역 지원	400	접경지역 지원	480
	신활력사업	2,000	신활력사업	1,900
문광부	공공도서관 건립 지원	175	공공도서관 건립 지원	311.99
	농어촌공공도서관 건립 지원	99		
	경주엑스포상징조형물	35	문화시설 건립 지원	88.61
	노인건강문화센터 건립	10		
	지방문화원 시설비 지원	10		
	문화예술인 기념시설 조성	17	예술기반시설 확충	18.4
	통영음악당 건립	10		
	광주문화중심도시 육성	61	광주문화중심도시 육성	5.96
	부산영상도시 육성	400	부산영상도시 육성	65
	관광지 개발	415	기초관광자원 개발	1,492.96
	문화관광자원 개발	672		
	생태녹색관광자원 개발	110		
	남해관광벨트 개발	295	광역관광기반시설 확충	516.31
	유교문화관광 자원화	337		
	웰컴센터 설립	20	제주 웰컴센터 설립	20
	컨벤션센터 건립	35	대전 컨벤션 센터 건립	100
	생활체육공원 조성	220	생활체육기반시설 조성	139.48
	노인건강체육시설 조성	9		
	지방체육시설 지원	254	지방체육시설 지원	515.44
	비엔날레 지원	15	비엔날레 지원 (예술해외교류)	57
	문예회관 건립지원	154	문예회관 건립지원	95.27
	공립박물관 건립지원	206	공립박물관 건립지원	124.08
	공립미술관 건립지원	51	공립미술관 건립지원	50.5
산자부	청주국제공예비엔날레	13	청주국제공예비엔날레 (삭감)	-

〈부록 표 2〉의 계속

소 관	현재	'05 예산	통합 후	'06 예산
산자부	귀금속보석산업클러스터	12	귀금속보석산업클러스터	31.68
	중소유통공동도매물류센터 건립	78	중소유통공동도매물류센터 건립	69
	지역산업마케팅 지원	68	지역산업마케팅 지원	95.78
	구미디지털전자산업관	30	구미디지털전자산업관	26.52
	외국인 투자유치	121	외국인 투자유치	210.03
	광주디자인비엔날레	20	광주디자인비엔날레(삭감)	–
농림부	농촌마을종합 개발	428	농촌지역 개발	2,661.50
	농어촌생활환경 정비	1,916		
	녹색농촌체험활동	47		
	농촌생활용수 개발	471	농촌생활용수 개발	352.97
	농지기반 조성	2,028	농업생산기반 정비	3,624.3
	밭기반 정비	1,002		
	농업생산기반 종합정비	133		
	일반 용수개발	715		
	한발 대비 용수개발	118	농업재해예방	894.27
	국가관리방조제	306		
	지방관리방조제	355		
	농산물 종합유통센터 건립	81	농산물유통개선	230.14
	농산물 산지유통센터 건립	160		
	소비자밀착형직판장 지원	3		
	농산물물류표준화	67	농산물물류표준화	88.09
	배수개선	2,150	배수개선	2,155.26
	농공단지 조성	420	농공단지 조성(소득원 개발)	259.95
	미곡종합처리장 증설	93	미곡종합처리장 지원	
	지역특화사업	612	지역특화산업	879.40
	씨감자생산기반 조성	70	씨감자생산기반 조성	36.56
환경부	강변여과수 개발	10	강변여과수 개발	30
	농어촌생활용수 개발	969	급수취약지역 식수원 개발	1,697.78
	도서지역 식수원 개발	498		
	고도정수처리시설	9	고도정수처리시설	5.73
	자연환경보전이용시설	142	자연환경보전이용시설	142.44
	산업단지완충녹지조성사업	25	산업단지완충녹지조성사업	45

〈부록 표 2〉의 계속

소 관	현재	'05 예산	통합 후	'06 예산
건교부	백제문화권 도로건설	140	특정지역 도로건설	270
	내포문화권 도로건설	20		
	수해상습지 개선사업	2,234	하천재해예방	3,200
	하도준설사업	535		
	국가지원지방도사업	5,197	국가지원지방도사업	5,573.98
	민자사업 접속도로	666	민자사업 접속도로	1,500.23
	유통단지 진입도로	161	유통단지 진입도로	288.03
	지방산단 공업용수 건설	160	지방산단 공업용수 건설	371.8
	국민임대산업단지 기반시설	132	국민임대산업단지 기반시설	234.11
	주거환경개선	1,441	주거환경개선	1,205.27
	화물자동차 공영차고지	25	화물자동차 공영차고지	14
	개발촉진지구 지원	1,602	개발촉진지구 지원	1,753
	개발제한구역 주민지원사업	657	개발제한구역 주민지원사업	577
	개발제한구역 토지매입비	698	개발제한구역 토지매입비	487.34
	개발제한구역 관리	129	개발제한구역 관리	113.66
	토지관리	236	토지관리	195.3
해양 수산부	인공어초	409	수산자원관리·조성	719.63
	수산종묘매입방류	63		
	도립수산종묘배양장 지원	12		
	토속어류생태보전	20		
	어장정화	211		
	수산물위판장시설	4	수산물유통안전관리	232.9
	수산물직매장	19		
	수산물도매시장건설	140		
	자갈치시장현대화	30		
	수산물산지가공시설	19	수산물 가공산업 육성	113.29
	수산물 가공산업 육성	60		
	오염해역 준설	107	오염해역 준설	54.2
	연안정비사업	174	연안정비사업	207.29
	지방어항 건설	353	지방어항 건설	427.86
	해양관광자원 개발	31	해양관광자원 개발	79
	어촌체험관광마을	55	어촌체험관광마을	69

〈부록 표 2〉의 계속

소 관	현재	'05 예산	통합 후	'06 예산
	어촌종합개발	254	어촌종합개발	309.17
	–		김육성채묘및냉동망보관(신)	8
	–		수상종합관전시실(신)	5
	–		어촌관광 활성화(신)	35
	–		소형어선인양기설치(신)	3.5
문화재청	유교문화관광자원화	136	유교문화관광자원화	131.39
	남해안 관광벨트	163	남해안 관광벨트	86.46
	백제역사재현단지 조성	75	백제역사재현단지 조성	89
	지역문화유산 개발	59	지역문화유산 개발	41.18
	무형문화재 전수 지원	27	무형문화재 전수 지원	29.28
농촌진흥청	농촌지도기반 조성	147	농촌지도기반 조성	165.35
	농업인건강관리실 설치	27	농업인건강관리실 설치	39.87
	농촌전통테마마을 조성	20	농촌전통테마마을 조성	25.20
산림청	목재제품야외전시장	26	목재이용가공 지원	26.2
	목재집하장시설 지원	0.5		
	지방수목원 조성	86	지방수목원·박물관 운영	155.17
	지역산림박물관 건립	40		
	지역생태숲 조성	80	지역생태숲 조성	123.2
	묘목생산기반 조성	6	묘목생산기반 조성	3.89646
	지자체 자연휴양림 조성	103	지자체 자연휴양림 조성	175.55
	지자체 도시숲 조성	108	지자체 도시숲 조성	178.94
	산촌종합개발	145	산촌종합개발	182.7896
	임도시설	506	임도시설	510.5616
	–		야생화타운 조성	5
중기청	재래시장 활성화	1,068	재래시장 활성화	1,228.37
	지역신용보증재단보조	156	지역신용보증재단보조	145
청소년위원회	청소년시설확충 지원	376	청소년시설확충 지원	454.42
소방재청	재해위험지구 정비	1,015	재해위험지구 정비	1,165

주: * 이는 유사중복 사업 통합에 따른 사업 수와 신규사업을 포함한 사업수를 의미함(삭감된 사업은 제외).

자료: 기획재정부 보도자료 「2006년부터 유사·중복 균형발전사업 통합」, 2005. 8. 5; 『2006 나라살림』(김정훈·김현아(2006)에서 재인용).

〈부록 표 3〉 부처별 국고보조금 성장률(2011~2015년)

(단위: %)

	2011			2012			2013		
	국고보조금	일반회계	지특(포괄)	국고보조금	일반회계	지특(포괄)	국고보조금	일반회계	지특(포괄)
안전행정부	-9.3	-20.0	2.9	-7.7	-8.2	0.0	-16.7	-28.1	0.0
문 체 부	38.4	13.8	8.9	3.2	1.4	-10.4	15.3	4.2	0.4
농 림 부	43.0	-78.1	-2.3	7.6	-91.4	-1.8	3.5	-26.5	0.2
산 자 부	25.0	-78.2	45.0	-22.2	-73.3	-21.6	-5.4	251.5	-25.6
복 지 부	8.0	7.9	-	7.6	7.7	-	14.6	14.5	-
환 경 부	5.2	-100	2.1	0.4	-	-3.5	6.0	-	-0.7
노 동 부	957.5	5922.2	-	58.0	86.3	-	21.2	11.2	-
여 가 부	490.8	140.5	46.2	-8.4	6.9	-16.8	22.8	22.2	21.9
국 토 부	-4.4	-67.4	-14.4	10.4	56.1	-3.0	-5.9	4.0	1.1
해 수 부	-	-	-	-	-	-	-	-	-
방 재 청	8.3	-28.5	-	24.4	32.2	-	-1.7	-4.5	-
문화재청	0.7	2.9	-40.5	11.9	14.0	-27.9	4.1	5.6	-1.9
농 진 청	7.4	-8.1	32.1	7.2	28.6	-7.5	1.7	9.1	5.1
산 림 청	0.4	-63.0	9.9	6.2	28.7	-5.3	-1.3	-8.3	13.1
중 기 청	10.1	-	11.7	4.9	-	-3.9	-21.7	-	-8.5
	2014			2015			평균		
안전행정부	-18.2	-12.2	-5.1	-11.2	-9.3	12.6	-12.6	-15.5	2.1
문 체 부	-8.7	3.4	13.6	15.3	6.1	-3.7	12.7	5.8	1.8
농 림 부	-6.1	-97.8	-11.5	3.1	0.0	8.5	10.2	-58.8	-1.4
산 자 부	-6.8	63.2	-9.9	3.7	-41.6	62.8	-1.1	24.3	10.1
복 지 부	20.0	20.1	-	16.2	15.0	-	13.3	13.0	-
환 경 부	2.4	-	-1.6	20.0	-	68.4	6.8	-100	12.9
노 동 부	20.8	7.7	-	4.5	-66.7	-	26.1	9.6	-
여 가 부	8.4	7.8	-11.5	16.7	-9.9	43.0	9.9	6.8	9.2
국 토 부	-12.5	-7.6	-8.7	0.9	-11.1	-0.2	-2.3	-5.2	-5.1
해 수 부	-	-	-	4.9	25.7	10.3	4.9	25.7	10.3
방 재 청	-8.7	-7.0	-	39.2	35.7	-	12.3	5.6	-
문화재청	4.6	4.6	-23.0	18.1	20.6	30.9	7.9	9.6	-12.5
농 진 청	-3.0	-2.2	-13.7	7.6	8.4	12.0	4.2	7.2	5.6
산 림 청	2.0	3.9	-2.0	3.9	4.8	60.8	2.2	-6.8	15.3
중 기 청	-8.0	-	-11.4	22.5	-	-43.0	1.6	-	-11.0

자료: 기획재정부, 『지방자치단체 예산개요』(각 연도); 『지방자치단체 통합재정개요』(각 연도); 『나라살림』(각 연도).

〈부록 표 4〉 2014년 자치단체 국고보조금 교부집행실적 현황

(단위: 억원)

지역	예산			교부액	집행액			이월액		
	합계	국비	지방비	국비	합계	국비	지방비	합계	국비	지방비
합 계	630,739	399,596	231,143	393,408	535,047	349,643	185,404	76,945	40,098	36,847
서 울	63,379	30,460	32,899	32,893	57,969	28,456	29,513	2,718	963	1,755
부 산	41,331	27,384	13,897	28,220	35,296	23,354	11,942	5,989	3,801	2,188
대 구	27,471	17,636	9,805	18,614	23,797	16,520	7,277	3,183	932	2,251
인 천	28,771	18,918	9,823	18,485	25,437	16,787	8,650	1,142	1,053	89
광 주	20,366	12,700	7,645	12,410	17,864	11,617	6,247	1,973	879	1,094
대 전	14,918	9,186	5,712	9,327	12,658	8,192	4,466	1,784	899	885
울 산	11,035	5,594	5,441	5,532	9,365	5,465	3,900	1,778	433	1,345
세 종	2,843	1,781	1,065	1,710	2,135	1,328	807	431	214	217
경 기	95,333	62,563	32,710	65,390	84,067	56,377	27,690	8,446	4,464	3,982
강 원	34,792	22,633	12,159	22,480	27,867	18,823	9,044	5,942	3,351	2,591
충 북	27,022	17,302	9,720	15,937	21,300	14,159	7,141	3,402	1,686	1,716
충 남	40,567	24,664	15,945	25,201	33,817	21,181	12,636	5,443	2,764	2,679
전 북	43,409	28,754	14,715	28,437	37,106	25,609	11,497	5,645	3,026	2,619
전 남	53,903	36,624	17,289	32,718	43,255	30,599	12,656	8,988	5,190	3,798
경 북	58,024	39,178	18,899	33,327	46,687	32,762	13,925	9,773	4,786	4,987
경 남	50,527	33,190	17,397	31,849	42,239	29,030	13,209	7,945	4,193	3,752
제 주	17,050	11,030	6,022	10,878	14,188	9,384	4,804	2,363	1,464	899

자료: 행정자치부, 「시도별 2014년도 국고보조금 교부집행실적 현황」.

〈부록 표 5〉 2014년 중앙부처 국고보조금 교부집행실적 현황

(단위: 억원)

부처	예산			교부액	집행액			이월액		
	합계	국비	지방비	국비	합계	국비	지방비	합계	국비	지방비
합계	630,739	399,596	231,143	393,408	535,047	349,643	185,404	76,945	40,098	36,847
경찰청	251	202	49	270	132	95	37	100	88	12
고용노동부	2,778	2,148	630	2,251	2,267	1,737	530	23	22	1
공정거래위원회	5	2	3	2	5	2	3	–	–	–
교육부	158	58	100	48	140	47	93	15	10	5
국가보훈처	455	53	402	66	385	23	362	127	30	97
국방부	88	50	38	50	26	13	13	86	49	37
국토교통부	59,370	36,304	23,066	34,244	36,002	23,366	12,636	21,684	11,180	10,504
기획재정부	3,253	2,179	1,074	2,179	2,608	1,826	782	517	306	211
농림축산식품부	52,112	35,706	16,406	37,965	43,238	31,160	12,078	7,296	4,334	2,962
농촌진흥청	3,250	1,558	1,692	1,558	2,896	1,405	1,491	263	121	142
대법원	205	205	–	205	205	205	–	–	–	–
문화재청	4,851	3,188	1,663	3,188	2,619	1,718	901	2,159	1,421	738
문화체육관광부	31,734	13,661	18,073	13,072	16,505	7,242	9,263	13,613	5,856	7,757
미래창조과학부	629	348	281	282	458	253	205	208	136	72
법무부	368	243	125	242	356	235	121	–	–	–
보건복지부	324,132	221,947	102,185	219,046	312,257	214,314	97,943	2,074	1,088	986
산림청	16,560	9,335	7,225	9,392	14,409	8,212	6,197	1,630	826	804
산업통상자원부	10,043	4,911	5,132	5,926	7,338	3,848	3,490	2,210	1,239	971
소방방재청	9,794	5,568	4,226	6,335	9,282	7,006	2,276	2,657	1,102	1,555
식품의약품안전처	5,024	365	4,659	301	4,879	332	4,547	–	–	–
안전행정부	15,129	7,937	7,192	7,444	12,811	6,607	6,204	2,544	1,078	1,466
국민안전처	6,994	3,628	3,366	2,193	4,476	2,590	1,886	2,381	987	1,394
행정자치부	1,217	726	491	500	679	428	251	364	178	186
여성가족부	5,938	3,596	2,342	3,517	5,207	3,330	1,877	255	95	160
외교부	191	98	93	98	184	98	86	–	–	–
중소기업청	2,557	1,473	1,084	1,473	1,190	677	513	1,290	742	548
통일부	57	57	–	57	55	55	–	–	–	–
해양수산부	10,945	6,145	4,800	6,145	7,011	3,986	3,025	3,596	1,989	1,607
환경부	62,651	37,905	24,746	35,359	47,427	28,833	18,594	11,853	7,221	4,632

자료: 「중앙 관서별 2014년도 국고보조금 교부집행실적 현황」, 행정자치부.

국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석

김현아

본 연구는 2005년 도입된 지역 SOC 포괄보조금의 정책성과를 계량적으로 평가하고자 시도한 최초의 연구에 해당한다. 현황자료 분석에서는 첫째, 우리나라의 포괄보조금 집행률은 부처 간 사업 특성을 반영한 결과 국고보조금에 비하여 낮지 않다는 점을 확인할 수 있었다. 둘째, 보조율의 경우에는 기준 보조율이 있지만, 부처별, 지자체별 보조율 매칭 범위가 다양하게 나타남을 알 수 있었다. 셋째, 주요 경기지표와 보조금 전체의 성장률 등을 볼 때 포괄보조금이 경기조절 기능을 수행할 수 있는 재원수단일 수 있음도 확인하였다. 중앙정부와 자치단체 자료를 활용한 실증분석에서는 위의 내용을 뒷받침하는 결과를 확인할 수 있었다. 그러나 전체적으로 실제 포괄보조금 운용에 있어서는 국고보조금과 사실상 거의 유사하게 활용하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 최소한 포괄보조금이 기존 국고보조금제도보다 활용가치가 높은 재정수단일 수 있음을 강조하고 있다. 그 이유로는 포괄보조금의 유사중복사업 제거 유인, 지자체 차별화 기제, 지속가능한 SOC 재원 확보 가능성을 들고 있다.

Abstract

The stimulative effect of the earmarked blockgrant on fiscal decentralization of regional infrastructure

Hyun-A, Kim

This paper informs what is the regional blockgrant and how this grant have evolved last ten years in Korea. And, the paper tries to investigate the stimulative effect of the earmarked blockgrant on fiscal decentralization of regional infrastructure. The macro trends of the blockgrant show the followings. Mainly, the analysis compares current specific grant and the block grant. First, spending ratio of the blockgrant may not be lower than the specific grant. Second, the matching ratio from the local government does not vary as the thoery conjectured. Third, at least, the consolidation effect of the blockgrant has been shown clearly in comparison with macro economic indices. Finally, the paper suggests that the blockgrant might be the effective tool to protect local government's efficiency and self determination of SOC productive infrastructure. Moreover, the dupilcation and redundancy of the public projects and sustainable fiscal decentralization would be supported. For the policy recommendation, the matching ratio and rhe linkage from the spending ministries should be more relaxed.

저자약력

김현아

경희대학교 경제학과 졸업
미국 University of Illinois at Urbana-Champaign 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

자료 수집 및 정리

김정은 한국조세재정연구원 전문연구원
박지혜 한국조세재정연구원 연구원
현하영 한국조세재정연구원 연구원
신동준 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 16-16

국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석

발 행	2016년 12월 30일
저 자	김현아
발 행 인	박형수
발 행 처	한국조세재정연구원
주 소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전 화	(044)414-2114(代)
홈 페 이 지	www.kipf.re.kr
등 록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정 가	7,000원
조판 및 인쇄	(주)정인애드
I S B N	978-89-8191-853-8 93320

© 한국조세재정연구원 2016 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.