

조세 재정

2017. 4. 14(통권 제45호)

BRIEF

국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석

김현아 선임연구위원(044-414-2214)



BRIEF

국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석*

김현아 선임연구위원(044-414-2214)

I. 배경 및 연구 목적	02
II. 조사 및 분석 결과	03
III. 결과 요약 및 정책 제언	09
IV. 정책의 기대효과 및 필요성	10



*본고는 저자의 2016년도 기본연구과제 『국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석』의 내용을 요약·정리한 것임

I 배경 및 연구 목적

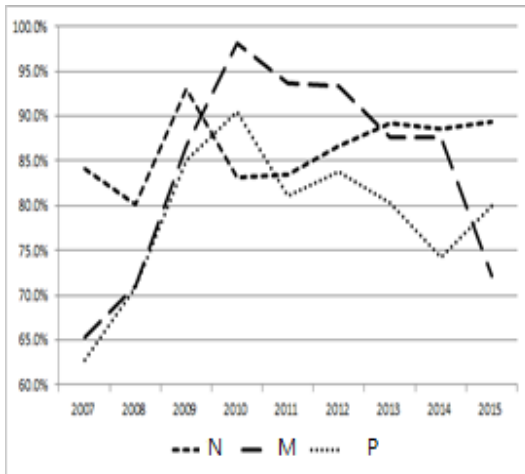
- 2005년 균형발전특별회계 도입 이후 광역발전특별회계를 거쳐 현재의 지역발전특별회계를 ‘포괄보조금’으로 10년간 운영해 왔으며 분석적 평가 필요성이 있음을 인식
 - 2009년 광특회계로 전환 시 『균형발전특별회계법』 제40조에서 ‘포괄보조금’ 명시
- 향후 저출산·고령화 및 소득 양극화로 복지지출의 증가추세가 지속적으로 이어질 것으로 전망되고 따라서 SOC 재정지출 축소 불가피
 - 그러나 지역의 SOC 재정지출 감소는 인구 불균형 완화 차원에서 바람직하지 않으므로 지역 인프라 구축을 위한 재정지출 효율성 방안 강구 필요 → 포괄보조금 재정지출 효율화 및 효과성 확대 방안 마련
- 국고보조금 개편 관련 선행연구는 다수 존재하지만 현행 지역발전특별회계를 중심으로 한 포괄보조금 분석은 많지 않고, 정성적 분석이라는 한계점이 있음
 - 그 이유로는 첫째, 현재 포괄보조금 통계는 국고보조금 일부로 잡히고 있어서 지역 간 배분액 및 사업별 배분액의 계량적 분석이 원천적으로 한계가 있음
 - 둘째, 포괄보조금 자체의 복잡성과 객관화하기 어려운 제도적 속성 때문임. 포괄보조금은 운용 단계별로 국고보조금과의 제도적 차이가 드러날 때 정책적 의의가 있음. 그러기 위해서는 객관적 자료를 바탕으로 한 분석 시도가 필요함
 - 포괄보조금은 미국에서 가장 활용도가 높지만 우리와는 중앙·지방 간 재정관계가 전혀 다르고, 북유럽 국가들도 일부 활용하고 있으나 사업 내용이 상이하여 보조금 운용의 정책적 모델로 삼는 것은 한계가 있음
- 포괄보조금 관련하여 확보할 수 있는 자료를 바탕으로 그간의 포괄보조금의 정책적 목적이 실현되었는지에 대하여 평가한 바 있음
 - 그 외에 자료 확보가 어려운 경우, 일반도 및 광역시의 예산부서, 사업부서, 해당 사업의 부처 사업담당과의 심층인터뷰를 통해 실증분석 결과가 의미하는 보조금 성격파악과 실제 적용되는 사례를 파악하고자 하였음

II 조사 및 분석 결과

- ● (포괄보조금 정책의 효과성: 집행률 분석) 포괄보조금 집행률 자료추이 분석에서는 국고보조금과 비교 시 집행률이 낮다고 볼 수 없음을 확인
 - 전체 평균수치에서는 지특회계 집행률이 다소 낮은 것으로 나타나지만, 부처별 집행률을 구분하여 살펴보면, 사업의 성격에 따른 집행률 차이가 보다 더 근본적인 차이점이라는 것을 확인
 - (부처별) 같은 부처 사업일 경우, 지특회계사업이 일반회계 국고보조사업에 비하여 뚜렷하게 집행률이 낮다고 볼 수 없음
 - (지역별) 광역시 지역의 경우, 지특회계 집행률과 국고보조금 집행률 차이가 크게 나타나고 있음. 이는 광역시 지역과 일반도지역의 사업구성이 상이함에 따른 것임. 예를 들어 인구집중지역은 경상비 지출 위주의 복지지출 비중이 높기에, 구조적으로 일반회계 국고보조사업 집행률이 지특회계사업에 비하여 보다 높게 나타나는 것임
 - (포괄보조금에서 국고보조금 전환 사례분석) 포괄보조금에서 국고보조금으로 이관된 사업의 이력을 추적한 결과, 국고보조금으로 전환된 이후에 집행률 변화는 거의 나타나지 않았음
 - 결론적으로 지특회계가 지자체와 부처 연계가 느슨하여 자치단체의 사업관리의 허점으로 인하여 집행이 소홀하다는 지적에 대해서, 본 연구의 단순 수치 분석으로는 확인할 수 없었음

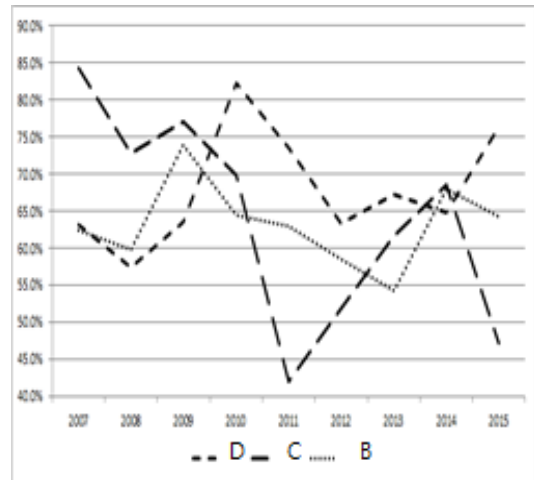
[그림 1] 도지역 지특회계 집행률 변화

(단위: %)



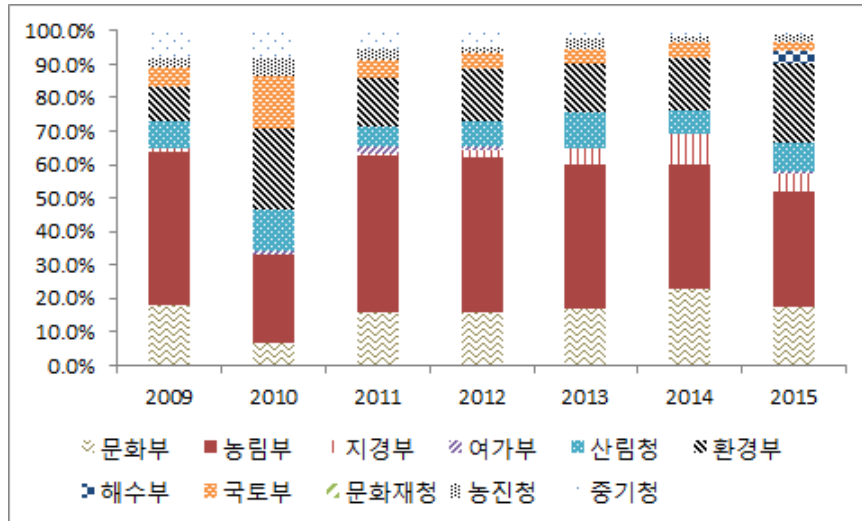
[그림 2] 광역시 지특회계 집행률 변화

(단위: %)



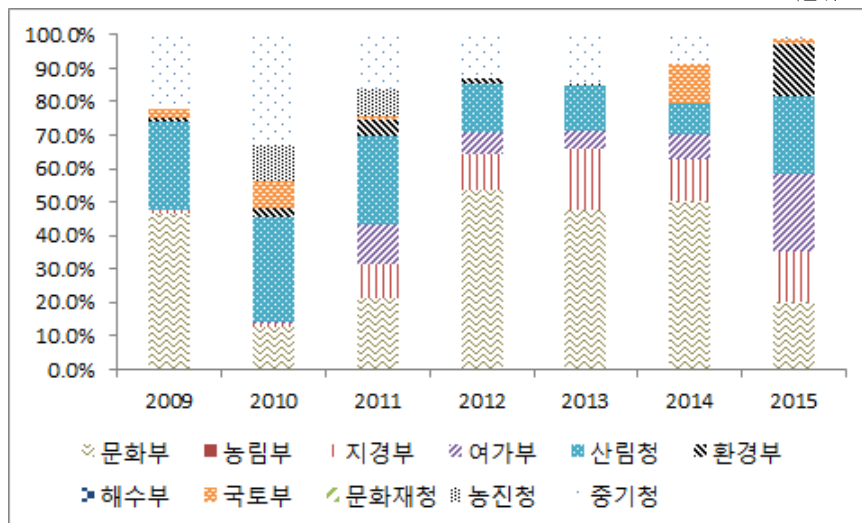
[그림 3] L도의 지특회계 포괄보조사업 배분비중

(단위: %)



[그림 4] B광역시의 지특회계 포괄보조사업 배분비중

(단위: %)

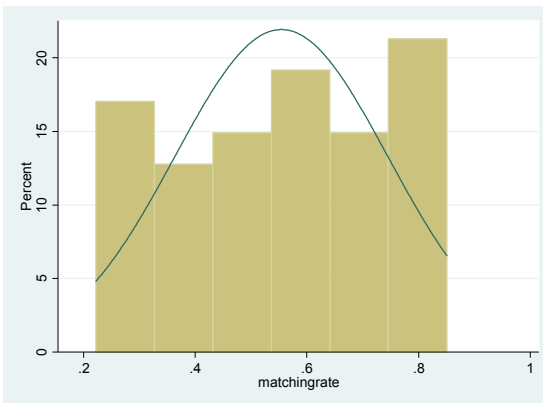


- (포괄보조금 사용의 자율성: 보조율 분석) 포괄보조금제도의 가장 근본적인 의의는 재원 사용자에게 자율성을 보장하여 지역의 사업 선호를 극대화하고, 불필요한 사업을 수행하지 않는 예산 편성적 권리를 보장한 것임
 - 본 분석에서는 이를 확인하기 위하여 지특회계 내 국고보조율 활용 정도를 살펴보고자 하였음

- 보조율은 법에 지정되어 있긴 하지만, 지자체 단위 적용단계에서 단위사업 내 도단위, 시군단위 조정이 가능하고, 사업별 내역단위에서도 조정이 가능하므로 지자체 예산운용 과정에서 어느 정도의 자율적인 여지가 있다고 볼 수 있음
- 지특회계 내 사업별 보조율 분석을 위하여 본 분석에서는 2009년부터 2014년(t)까지의 해당 자치단체 홈페이지 '각 회계연도 결산서첨부자료' 중 '보조금집행현황' 자료를 사용하였고, 대상지역(i)은 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 충남, 충북, 10개 지역 (n=490)이며 관련 부처(ii)의 국고보조금 집행액과 시도비 금액을 파악하였음
- (부처별 보조율 차이) 부처별 보조율 단순 분석에서는 실제 법에서 제시하고 있는 범위 내에서 문화부와 국토부가 상대적으로 자유롭게 지방비 매칭을 활용하고 있음을 알 수 있었음. 그리고 상대적으로 농림부와 환경부는 매칭비율이 높고, 집중도가 높은 것을 알 수 있음

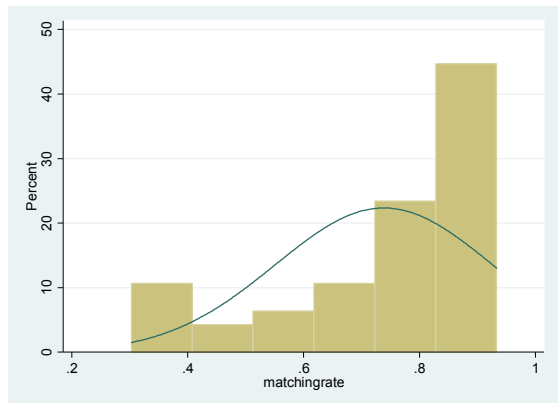
[그림 5] 문화부 국고보조율 분포

(단위: %)



[그림 6] 농림부 국고보조율 분포

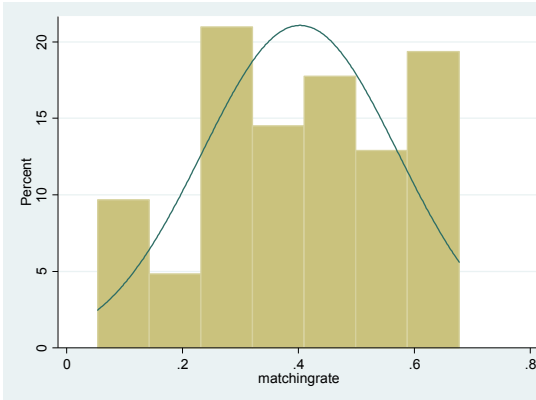
(단위: %)



- (지역별 보조율 차이) 본 분석에서는 해당 지자체가 보조율로 사업선택의 의지를 표명한다고 보았음. 광역시 간에는 보조율의 차이가 나타났고, 도지역 간에도 보조율의 차이가 있음을 확인할 수 있었음

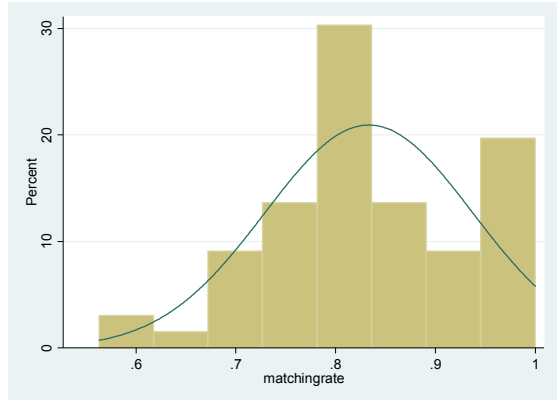
[그림 7] G광역시 국고보조율 분포

(단위: %)



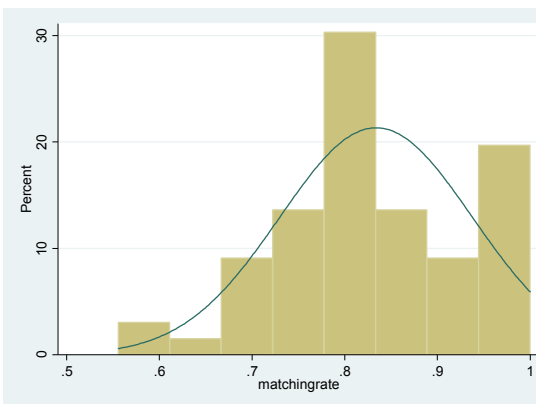
[그림 8] F광역시 국고보조율 분포

(단위: %)



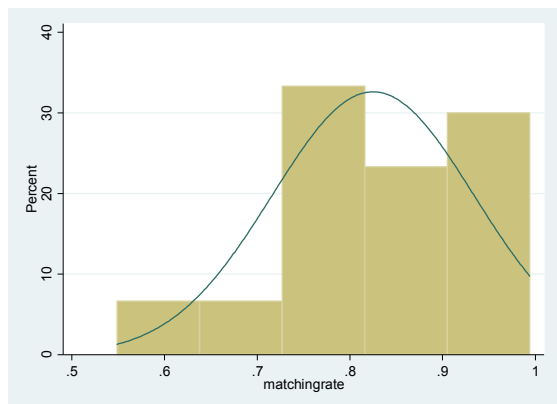
[그림 9] H도 국고보조율 분포

(단위: %)



[그림 10] K도 국고보조율 분포

(단위: %)

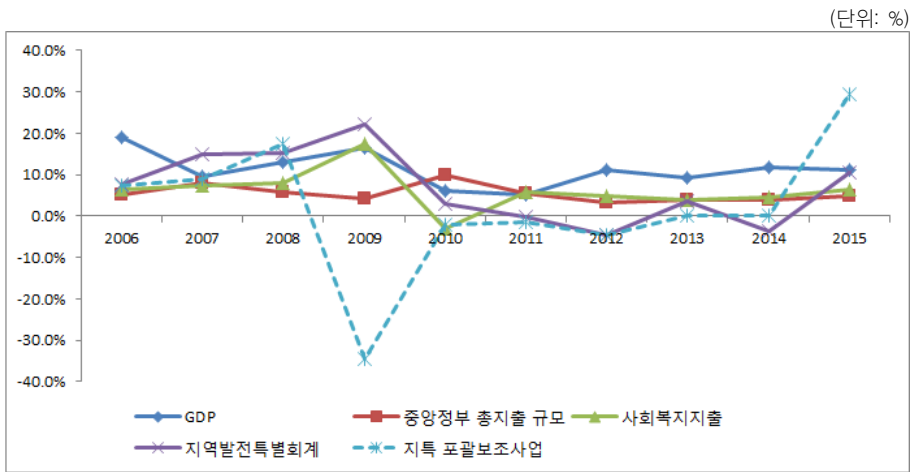


- 사업의 국고보조율(지방비 부담비율)이 일정 구간 정해져 있는 상황에서 지방비 부담의 지역 간 차이가 나는 이유는 지방재정 여건이 차이가 나기 때문임. 특히, 특정 지역의 지방비 부담이 낮은 이유는 의무지출 등의 복지지출사업의 지방비 부담이 커서 지역 SOC사업에 대한 지방비가 부족하기 때문일 것으로 추정됨

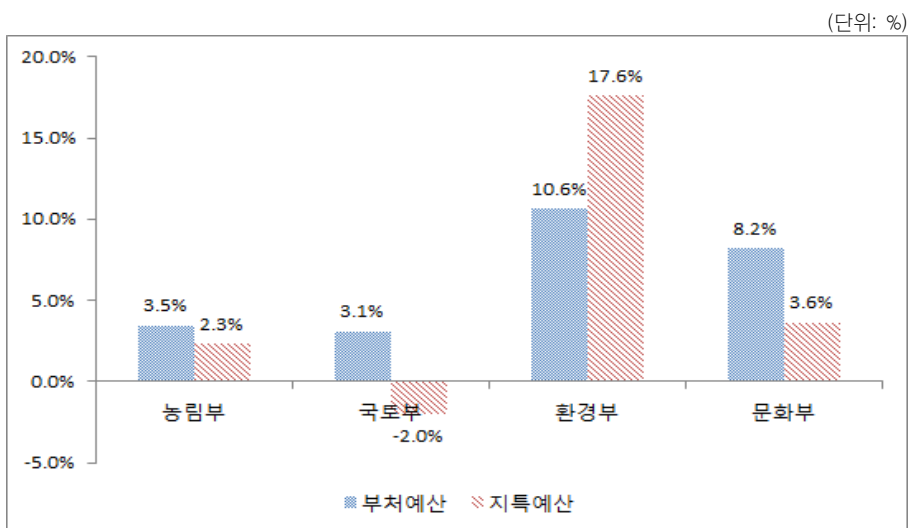
- (포괄보조금 자원조절 효과: 실링자원 증가율 분석) 예산부처 입장에서 기대하는 포괄보조금제도의 효과는 경기 변화에 따른 자원조절 기능에 있음. 미국의 사례에서도 포괄보조금의 자율성 등의 효과는 분명하게 나타나지 않은 반면, 자원감축 효과는 가시적으로 나타난 바 있음

- 연도별 GDP 증가율을 기준으로 볼 때, 정부지출 증가율과 복지지출 증가세는 높았던 반면, SOC 관련 부처 보조금의 증가세는 GDP 증가세보다는 낮았고, 그 중에서도 특히 포괄보조사업 부분의 증가세는 더욱 낮았던 것을 확인할 수 있었음. 따라서 부처 전체 예산 증가에 비하여 지특회계 분야 사업예산 증가율이 일관적으로 낮게 유지한 것으로 볼 수 있음
- (부처별 증가율 분석) 농림부와 환경부는 포괄보조사업 부분 증가세가 전체 국고보조금 증가세보다 높았고, 국토부와 문화부는 그보다 낮게 나타났음. 포괄보조금 관련 주요 4개 부처 증가세 역시 국고보조금 증가율보다 다소 낮게 유지되고 있음

[그림 11] 주요 재정변수 및 지특회계 변화율

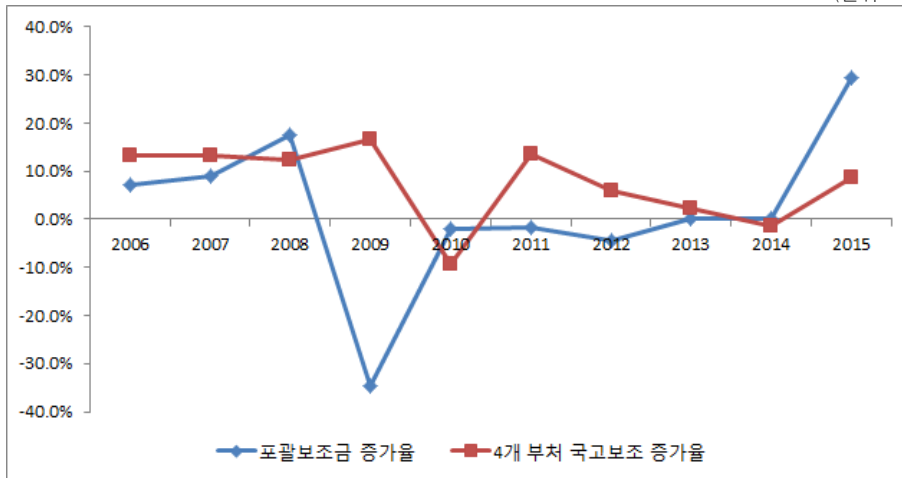


[그림 12] 2005년부터 2015년까지의 연평균 부처별 예산규모 및 지특회계 변화율

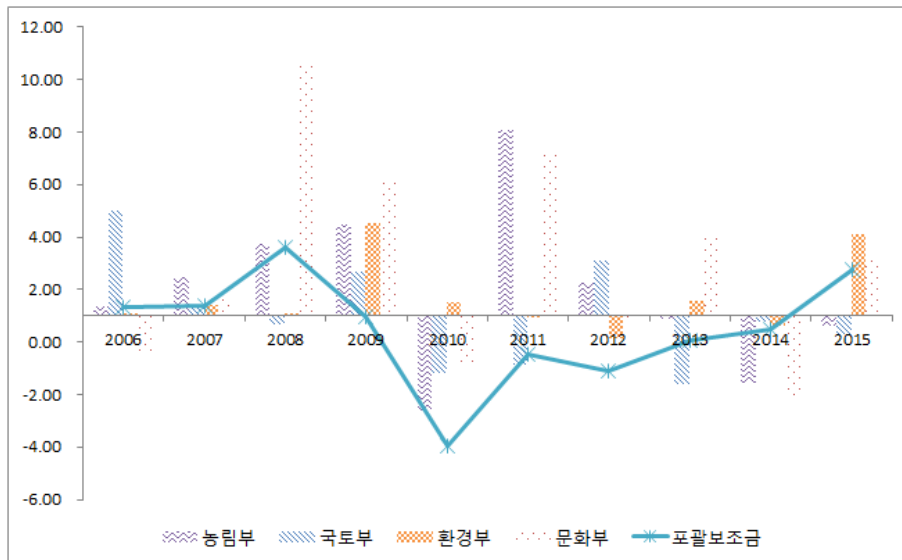


[그림 13] 지특회계 부처 국고보조 증가율과 포괄보조금 증가율

(단위: %)



[그림 14] 지특회계 부처별 국고보조금 및 포괄보조금 GDP 대비 탄력성



- (포괄보조금의 국고보조금 증가 효과) 본 분석에서는 당해 연도 포괄보조금이 배분될 경우, 해당 부처의 국고보조금 지출이 증가하는 것으로 나타났음

- (포괄보조금의 국고보조금과의 중복지원 가능성) 이론적으로 포괄보조금은 해당 지역이 자율적으로 편성 가능하므로, 국고보조사업 혹은 자체사업에서 수행하지 못하는 사업을 수행할 수 있고, 국고보조사업과는 보완적인 관계를 보여준다고 가정할 수 있음
- 그러나 결과를 통해서 볼 때, 포괄보조사업을 하는 경우에 유의하게 해당 부처 국고보조사업 증가가 나타난 것은 지자체 운용단계에서 포괄보조사업으로서의 기능이 제대로 발휘되지 못하고, 국비지원 증가효과만이 나타난 것으로 보임. 이는 지자체 포괄보조금 운용의 단면을 볼 수 있는 중요한 결과에 해당함
- (포괄보조금의 집행률) 당해 연도 포괄보조금 국비 비중이 높게 배분될 경우, 해당 부처의 국고보조금 지출이 증가하는 것으로 나타남
 - 또한, 해당 자치단체의 복지지출 증가는 국고보조사업의 집행률은 낮출 수 있음도 확인
- (포괄보조금의 보조율) 전체 국고보조사업과 비교했을 때, 포괄보조사업의 국고보조율이 다소나마 높을 수 있고, 자치단체가 포괄보조사업을 선택할 때 가능하면 보조율이 높은 사업을 할 유인이 있다는 것임
 - 자치단체가 포괄보조사업을 구성할 때, 포괄보조사업 중 보조율이 높은 사업을 우선 선택하도록 영향을 미치고 있음을 의미함

III 결과 요약 및 정책 제언

- 본 실증분석 내용을 요약하면
 - 1) 포괄보조사업을 수행할 경우, 관련 부처의 국고보조금 지출을 증가시키는 것으로 나타남
 - 2) ‘집행률’의 경우, 포괄보조금 자체규모가 클 경우에만 해당 포괄보조사업의 집행률이 높아질 수 있음을 보여주었고, 기타 포괄보조사업 내의 비중 등은 영향을 미치지 못하였음
 - 3) ‘보조율’의 경우, 포괄보조사업 선택 시 국고보조율이 높은 사업을 선택할 가능성이 높음
- 제안 1) (자치단체의 재정여건이 보다 중요) ‘집행률’과 ‘보조율’의 종속변수를 설명하는 데 있어

보조금 관련 자치단체 운용 변수보다는, 자치단체의 복지지출 압박 요인이나 ‘자치단체 재정여건’이 유의한 영향을 미치고 있는 점을 확인

제안 2) (포괄보조금 내 보조율 완화 및 폐지) 이론적으로 포괄보조사업 구성 시에는 자유롭게 사업을 구성할 수 있도록 하여, 지역의 선호와 사업의지가 제대로 구현될 수 있어야 함. 그리고 기존 국고보조사업처럼 보조율이 명시적으로 존재하는 것은 바람직하지 않음

- 그러므로 포괄보조금의 취지상 기존 국고보조사업보다는 보조율을 자유롭게 구성할 수 있도록 하는 것이 포괄보조금의 효과성 확보를 위하여 필요함

제안 3) (부처효과) 지역효과: 부처 연계성 지속적 유지) 대부분의 실증분석에서 포괄보조사업의 부처효과는 지역효과보다 설명력이 높게 나타나고 있고, 포괄보조금의 경우임에도 특정 사업심사 및 관리 등을 위한 부처 연계성이 유지되고 있는 것으로 나타남

IV 정책의 기대효과 및 필요성

●● 포괄보조사업 탄력적 재정운용 수단 활용 가능성 확인

- 자치단체 설문조사 내용에 따르면, 포괄보조사업 내 비중 변화에서는 부처 간 비중 변화가 자유롭게 이루어지고 있음을 확인할 수 있었고, 포괄보조사업이 탄력적인 재정운용의 수단으로 활용 가능성도 확인할 수 있었음
- 동시에 본 분석은 포괄보조사업의 낮은 집행률이나 사업기피 현상 또한 발견하지 못하였음

●● 포괄보조금을 통한 경기조절 기능 수행

- 불안정한 경제상황이 지속되는 가운데 재정조절 기능을 수행한 것으로 나타남. 단, 포괄보조금이 재정긴축의 수단으로만 사용되는 것은 지양
- 재정확대 및 재정긴축 시 포괄보조금을 유용하게 사용할 수 있는 것은 탄력적 재정운용 면에서는 필요하지만, 향후 SOC 노후화와 중장기 재정운용의 지속가능성을 위해서는 추가적인 대안 마련이 시급

- ● 사업을 집행하고 재원을 직접 사용하는 자치단체가 ‘아래로부터의(Bottom-up)’ 유사중복사업 제거 유인이 존재하고, 현재 포괄보조금이 유일한 아래로부터의 유사중복 축소 기능을 담당하고 있으므로 SOC 분야의 포괄보조금 확대 논의 필요
 - 복지지출 감소 및 지역 SOC 노후화 개선을 위한 추가재원 마련은 포괄보조금과 민간투자 방식으로 보완하는 적극적인 대안 필요
 - 포괄보조금 방식이 필요한 이유는 기존 국고보조금 방식인 위로부터의(Top-down) 재원은 집행사용자인 자치단체가 사업을 결정하는 것이 아니므로 유사중복사업 제거에 근본적인 한계가 존재함. 국고보조금 부정수급을 엄벌하고 감사 및 모니터를 강화하는 방식만으로는 유사중복사업의 제거유인이 작동하지 않을 수 있음. 최종 자원 사용자이면서 사업집행을 주관하고 지역의 재정수요를 직접 다루는 자치단체의 사업책임성을 높여주는 것이 유사중복을 근본적으로 차단하는 방법이 될 수 있음

| 참고문헌 |

- 김정훈 · 김현아, 『광역 · 지역발전특별회계 발전방안』, 한국조세연구원, 2013.
- 김현아, 『지역발전정책과 재정정책』, 한국조세재정연구원, 2014.
- 김현아, 『포괄보조금제도 운영 현황 분석을 통한 제도 개선방안 연구』, 한국조세연구원, 2011.12.
- Waller, Margy, “Block grants: Flexibility vs. Stability in Social service,” Policy Brief, Center on Children & Families #34, Brookings Institution, December 2005.



BRIEF

국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석

2017. 4. 14(통권 제45호)

- 발행인 : 박형수
 - 발행처 : 한국조세재정연구원
 - 주 소 : 30147 세종특별자치시 시청대로 336
 - 전 화 : 044-414-2123
 - 팩 스 : 044-414-2129
 - 인쇄처 : 아미고디자인
-

