

國庫補助金の 地方費負擔에 따른 非效率的 資源配分에 관한 研究

- 지방자치단체가 選好하지 않는 대상사업의 경우 -

Inefficient Allocation of Resources Owing to the Local Matching Fund

in Response to the Subsidies from Central Government

- In the Case of Unpreferred Projects of Local Government -

林 聖 日

(韓國地方行政研究院 責任研究員)

< 目 次 >

- | | |
|--------------------------|------------------------|
| I. 問題提起 | IV. 地方費負擔에 따른 財政壓迫 可能性 |
| II. 國庫補助金の 地方費負擔 實態 | V. 結 |
| III. 원하지 않는 地方費負擔에 따른 問題 | |

I. 問題提起

본 논문의 목적은 우리나라의 政府間財政關係(Intergovernmental Fiscal Relations)에 있어서 주요 수단의 하나인 국고보조금의 배분과 관련하여 지방자치단체가 경험하게 되는 재정적 압박에 관하여 살펴보는 데 있다. 특히 본 연구에서는 지방자치단체가 선호하지 않는 사업을 대상으로 중앙정부가 국고보조금을 부여하는 경우 야기될 수 있는 자원배분의 비효율성과 주민복지 감소에 관하여 중점적으로 분석하고자 한다.

현재의 국고보조금은 특정사업을 중심으로 중앙정부가 사용용도를 구체적으로 지정하고 그에 따라서 보조금이 제공되는 特定補助金(specific grants) 또는 條件補助金(conditional grants)적 특성을 지닌다. 1993년도 예산에 따르면 국고보조금은 3조 1,955.0억원으로서 전체 政府間財政關係(지방교부세, 국고보조금, 지방양여금, 조정교부금)에서 36.2%를 차지하고 있다.¹⁾ 재정기능면에서 파악할 때, 국고보조금은 전통적인 국가재정기능 중에서

1) 국고보조금이 지방재정수입(일반회계 순계)에서 차지하는 비중은, 1975-1980년, 1981-1989년 기간 중에는 각각 연평균 15.3%, 12.7%, 그리고 1991년에는 14.4%인 것으로 파악된다. 국고보조금이 지방재정에서 차지하는 상대적 위상은 지방양여금이 도입되면서(1991) 조금씩 감소하는 경향을 보인다.

자원배분기능과 소득분배기능을 담당하며 특히 전자에 치중하는 실정이다.²⁾

재정기능이나 규모면에서 중요성을 지니는 국고보조금은 현재 운영면에서 여러가지 문제점을 지니는 데, 그 중에서도 국고보조사업에 따른 과중한 지방비부담으로 인하여 야기되는 문제점을 지적할 수 있다. 국고보조금은 기본적으로 보조금을 지급받는 지방자치단체의 재정지출에 영향을 주는 定率補助金(matching grant)의 성격을 지니는 데,³⁾ 定率補助金의 경우 지방자치단체는 특정 보조사업을 수행하는 과정에서 국고보조에 對應하는 일정비율의 지방비를 부담해야 한다. 이 때 그 부담이 과도하게 되면 지방재정운영에 있어서 탄력성을 상실할 가능성이 많아 지며, 특히 그것은 지방자치단체가 원하지 않거나 또는 投資優先順位가 낮은 사업이 국고보조 대상사업으로 지정되고 그 결과 부득이 지방비를 부담해야 하는 경우 더욱 그러하다. 그리고 이러한 현상은 中·大型 국고보조사업의 경우 深化된다.

국고보조에 따른 지방비부담문제는 현실적으로 국고보조금의 基準補助率이 불합리하게 설정된 사업들이 여러 개 존재하는 동시에, 법령이나 지침에 규정된 기준보조율보다 낮게 지급되는 사례⁴⁾와 또한 법령에 명시되지 않는 사업(시행령 非指定事業)에 대한 중앙정부의 恣意的인 보조율(금액) 결정 등으로 인하여 심각성을 띠고 있다. 이러한 현상은 궁극적으로 지방재정 운영에 있어서 계획성과 탄력성을 상실케 하는 한편 자원배분의 비효율성, 주민복지의 감소현상 등을 야기시키며 그 결과 일부 지방자치단체들이 국고보조사업을 기피하는 要因으로 작용한다. 이것은 국고보조금의 목적이나 정책기능에 미루어 결코 바람직하지 않은 현상이다. 그러므로 국가와 지방자치단체간에 합리적인 만족수준을 유지하면서 국고보조금의 본원적인 정책목표를 달성할 수 있도록 국고보조 대상사업과 그에 따른 지방비부담을 적정화시켜야 할 필요성이 존재한다.

이러한 문제의식을 지니고서 본 논문은 국고보조사업의 지방비부담으로 인하여 초래될 수 있는 자원배분 및 주민복지 측면에서의 영향에 관하여 살펴보고자 한다. 본 연구는

- 2) 임성일(1992), "지방양여금제도의 재정적 형평화기능에 관한 연구," 지방행정연구, 제7권(2), 38.
- 3) 우리나라의 국고보조사업은 定額補助事業과 定率補助事業으로 구분되는데, 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」에 따르면 1990년의 경우 보조사업수나 금액면에서 定率補助事業이 약 85% 내외를 차지하는 것으로 파악된다(한국지방행정연구원(1991), 「국고보조사업의 기준보조율 조정방안에 관한 연구」, 70-72).
- 4) 대표적인 사례를 열거하면, (1)보건소 요원의 인건비(기준보조율 50%사업임에도 불구하고 실제적으로 지방자치단체가 대부분 부담하고 있음), (2) 각종 시설신축비(보조금 산정시 부지매입비를 제외한 건축비만을 기준으로 보조하고 있음), (3) 보육사업이나 농어민자녀학자금 지원(법령이 아닌 임의의 지시에 의해서 국고보조사업으로 수행됨), (4) 농어촌 가로등 설치, 경노우대쿠폰제, 지방공사의료현대화(「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」이 제정된 이후의 신규사업들로서 국가가 임의적으로 보조율을 설정) 등이 있다(이재기(1993), "지방세출예산운영과 지역균형발전," '93지방재정발전세미나, 한국재정학회·강원도, 25-26.).

크게 이론적인 부분과 실증분석 부분으로 구분되며 이론부문에서는 微視經濟理論을 배경으로 접근하고 있다. 실증분석에 있어서는, 자치단체 차원의 기초 데이터가 거의 이용불가능한 관계로 보다 精緻化된 計量技法을 활용하지 못하고, 기본통계량 분석을 중심으로 접근하고 있다. 본 논문에서 의미하는 지방비는 국고보조에 대응하는 시·군의 비용부담(matching fund)은 물론 국고보조에 따른 도비보조를 포함하는 개념이다.

II. 國庫補助金の 地方費負擔 實態

국고보조사업에 있어서 지방비부담비율에 관한 연도별 추이를 살펴 보면 다음과 같다. 1983-1993년 기간 중 지방비부담비율은 연도별로 상당한 起伏을 보이고 있다. 지방비부담비율(국고보조율)은 기간 중 연평균 36.0%(64.0%)로 나타나며, 최고 50.2%(1992), 최저 27.5%(1985)의 변동폭을 보이고 있다. 이러한 현상은 보조율에 결정적인 영향을 미치는 大型 국고보조사업이 연도별로 다양하게 추진되었음을 간접적으로 시사한다. 1986년 12월 31일에 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」이 제정되면서 종래 국가가 임의로 정해왔던 보조율을 보조대상사업별로 기준보조율과 차등보조율을 정하고서 그에 따라 보조금을 지급하게 되었다. 同 법률이 적용되기 시작한 1987년을 전후로 분석할 때 기준보조율제도가 도입된 이후 전반적으로 지방비부담비율이 조금 낮아진 듯한 경향을 발견할 수 있다. 그것은 1987-1993년 기간(1992년은 예외) 중의 지방비부담비율이 31.9-35.6% 범위에 머무르는 통계결과를 통하여 알 수 있다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 국고보조사업의 연도별 지방비부담비율

(單位: 억원, %)

年 度	總 事 業 費	地方費負擔比率
1983	5,954	39.6
1984	7,613	35.6
1985	7,522	27.5
1986	10,557	38.7
1987	18,562	32.1
1988	16,776	31.9
1989	29,463	35.6
1990	32,090	35.6
1991	33,344	35.6
1992	37,216	50.2
1993	29,554	33.9

자료: 박완규(1993), "지방재정조정제도의 형평화기능과 지역균형발전," '93 지방재정발전세미나, 한국재정학회·강원도, 29.

국고보조사업은 특정공식에 의해서 배분되지 않고 각 사업별로 법령상에 규정된 기준보조율에 따라 배분된다. 기준보조율은 크게 100%, 70%(80%, 2/3포함), 50%, 그리고 30%로 구분되고 있으며 여기에 부분적으로 대상사업·자치단체별로 차등보조율제도가 적용된다. 기준보조율은 기본적으로 국가와 지방자치단체간의 "이해관계"라는 개념을 중심으로 설정되었는데, 이 개념은 구체적인 실천개념으로서의 적합성을 지니지 못하며 그로 인하여 지방비부담과 연관하는 문제가 지속적으로 거론되고 있다. 전반적으로 파악할 때, 사업수나 보조금액면에서 기준보조율 50%와 70%사업이 전체 국고보조사업의 70-80%를 차지하는 것으로 나타난다.⁵⁾

국고보조사업의 보조율을 정부부처별로 파악할 때, 과학기술처사업과 병무청사업이 100%로서 가장 보조율이 높은 반면 체육청소년부사업이 평균보조율 29.6%로서 가장 낮은 것으로 나타난다. 국고보조사업은 사업수나 금액면에서 보사부, 농수산부, 건설부의

〈표 2〉 국고보조사업의 소관부처별 보조율(1991년 결산)

(단위 : 억원, %)

	부 처	국고보조액	국고보조율
	합 계	22,161.0	66.5(33.5)
제 I 그룹	병무청	43.3	100.0(0.0)
	과학기술처	57.0	100.0(0.0)
	외무부	10.0	98.1(1.9)
	상공부	0.1	79.4(20.6)
	동력자원부	374.7	79.4(20.6)
	보건사회부	8,369.9	73.6(26.4)
	제 II 그룹	농림수산부	6,027.1
수산청		507.9	66.8(33.2)
건설부		5,320.6	66.6(33.4)
환경처		1,331.4	65.0(35.0)
공보처		0.4	60.9(39.1)
내무부		739.0	58.0(42.0)
산림청		626.3	57.7(42.3)
문화공보부		294.6	50.5(49.5)
노동부		56.2	50.1(49.9)
제 III 그룹	농촌진흥청	107.8	44.3(55.7)
	교통부	305.1	35.4(64.6)
	체육청소년부	199.9	29.6(70.4)

자료 : 내무부, 「지방재정연감」, 1992.

주 : ()안의 숫자는 지방비부담비율임

5) 한국지방행정연구원, 전계서, 72-74.

3개부 사업에 70%이상 집중되는 경향을 보이는데,⁶⁾ 이들 3개 부를 비교하면, 보사부사업 73.6%, 농수산부사업 68.8%, 건설부사업 66.6%로 나타나고 있다. 국고보조율을 각 부처 별로 비교하면, 보조율이 평균 70%이상으로 상대적으로 높은 그룹(제Ⅰ그룹)으로는 과학기술처, 병무청, 외무부, 상공부, 동력자원부, 보사부 등이 있다. 국고보조율이 50-70%미만(Ⅱ그룹)인 부처로는 농수산부, 수산청, 건설부, 환경처, 공보처, 내무부, 산림청, 문화공보부, 노동부 등이 있다. 국고보조율 50%미만(제Ⅲ그룹)인 부처로는 농촌진흥청, 교통부, 체육청소년부 등이 있다. 제Ⅰ그룹, 제Ⅲ그룹에 해당하는 사업은 보사부사업을 제외하면 그 사업수나 사업액수면에서 국고보조사업 중 상대적으로 적은 비중을 차지한다.

국고보조사업에 따른 지방비부담을 財源主體別로 살펴 보면, 지방비부담비율(33.5%)은 도비, 시비, 군비, 자치구비부담이 각각 16.1%, 6.9%, 11.7%, 0.9%로 구성되어 있다(〈표 3〉 참조). 1990년의 경우에는 기초자치단체의 지방비부담비율이 광역자치단체의 부담비율에 비하여 약 1.4배 정도 많았지만 1991년의 경우에는 양자가 거의 비슷한 비율을 보이고 있다.

〈표 3〉 국고보조사업의 지방비부담 구조(1991년 결산)

(단위: 억원, %)

구 분	금 액	비 율
총사업비	33,343	100.0
· 국고보조액	22,161	66.5
· 지방비부담지시액	11,182	33.5
지방비부담액	11,859	34.3
· 도비	5,359	16.0
도직접사업시행부담액	2,189	
시·군·구시행사업보조액	3,169	
· 시비	2,289	6.9
· 군비	3,920	11.7
· 구비	290	0.9
지방비초과부담액	676.8	0.8

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1992.

국고보조에 따른 지방비부담을 보다 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다. 〈표 4〉에 의하면 지방비부담비율에 있어서 자치단체별로 상당한 격차가 존재하는데, 그 이유는 자치단체별로 상이한 국고보조사업이 추진되는 것과 또한 부분적으로 차등보조율이 적용되

6) 이러한 집중화현상은 특히 1984년 이후 두드러지며, 국고보조 총사업비에 대한 보건사회부, 농림수산부, 건설부 사업비의 집중율은 1984-1988년 기간 중에는 연평균 74.3%, 그리고 1992년(예산)의 경우 79.0%로 나타난다.

기 때문인 것으로 추정된다. 지방비부담비율이 높은 지역(2개년도 연속평균 30%이상인 단체)으로는 제주, 충북, 강원, 경남을 들 수 있고, 특히 기초자치단체의 부담비율이 높은 곳으로는 제주, 경기, 충북, 강원을 지적할 수 있다. 그런데 이들 자치단체들은 일반적으로 재정력이 약한 지역이기 때문에 국고보조사업으로 인하여 재정압박(fiscal pressure)을 받을 가능성이 높다.”

(표 4) 국고보조에 따른 지방비 부담비율

(단위 : %)

단 체	지방비부담비율		도비부담비율		시·군·구비부담비율	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991
전 국	29.0	27.4	12.3	14.0	16.7	13.4
서울	57.0	22.3	30.5	19.9	26.5	2.4
부산	15.7	20.7	13.8	18.2	1.9	2.5
대구	17.7	24.0	16.2	23.1	1.5	0.9
인천	22.6	34.0	20.3	30.0	2.3	4.0
광주	20.2	19.1	17.4	15.6	4.6	3.5
대전	27.8	25.6	25.2	23.9	3.9	1.7
경기	28.8	32.4	8.5	11.3	20.3	21.1
강원	33.9	30.1	12.6	11.9	21.3	18.2
충북	37.4	32.6	15.0	13.0	22.4	19.6
충남	24.8	26.4	8.3	9.9	16.5	16.5
전북	24.7	27.8	10.1	12.1	14.6	15.7
전남	30.1	26.4	11.5	10.4	18.6	16.0
경북	26.5	27.4	8.1	11.3	18.4	16.1
경남	30.6	30.5	14.9	11.7	15.7	18.8
제주	40.7	34.8	12.9	14.5	27.8	20.3

자료 : 내무부, 「지방재정연감」, 1992.

주 : 예산기준으로 算出한 것임.

7) 지방비부담비율이 상대적으로 높은 강원도 15개 군을 대상으로 국고보조금이 각 기능별 세출액에서 차지하는 비중을 분석해 본 결과(여기에서 세출기능은 산업경제비, 지역개발비, 사회복지비, 기타로 구분하였음), 국고보조금은 평균적으로 산업경제비 10.9%, 지역개발비 19.4%, 사회복지비 8.0%, 기타 1.5%로 나타나고 있다. 따라서 기준보조율을 고려하여 지방비부담을 추정할 때 국고보조관련 사업경비가 각 기능별 세출에서 차지하는 비중은 상당히 높을 것으로 예상된다. 이러한 상태에서 만일 지역에서 원하지 않는 중·대형 국고보조사업이 추진되게 되면 해당자치단체는 재정압박을 받을 것이다.

(표) 강원도 15개 군의 국고보조금 관련 세출기능별 분석

(단위 : %)

	산업경제비	지역개발비	사회복지비	기 타
국고보조	27.1	47.3	19.8	5.8
국고보조/세출	10.9	19.4	8.0	1.5

주 : 국고보조에는 국고보조에 따른 도비보조가 포함된 것이며, 내무부 자료(1989년)를 이용하여 算出한 결과임.

Ⅲ. 원하지 않는 地方費負擔에 따른 問題

국고보조사업에 따른 지방비부담은 몇가지 측면에서 중요한 문제를 露呈한다. 그 중에서 여기서는 특히 지방자치단체가 원하지 않거나 또는 지역차원에서 投資優先順位가 매우 낮은 사업을 대상으로 국고보조가 주어 지는 경우 지방자치단체가 경험하게 되는 문제를 자원배분의 효율성과 주민복지 측면에서 접근하고자 한다.

1. 資源配分の 非效率性

국고보조에 따른 지방비부담은 지역의 자원배분과 생산성 측면의 효율성에 많은 영향을 미친다. 특히 국고보조사업이 중앙정부 차원에서의 효율성이나 형평성(자원배분 및 분배문제)에만 치중한 나머지 지방자치단체의 재정능력과 재정여건을 고려하지 않는 가운데 추진되는 경우 비효율적이고 비탄력적인 지방재정 운영을 야기시킨다. 그 뿐 아니라 그것은 지방재정의 계획적 운용을 할 수 없게 만들며, 궁극적으로 지방자치단체의 장·단기 자원배분에 차질을 유발시키고 주민복지에 부정적인 영향을 미치는 요인으로 작용한다.

국고보조에 따른 지방비부담이 자치단체의 재정능력을 초과하는 경우 해당자치단체는 지방비부담을 감당하기 위해서 지역에서 필요한 투자사업의 예산을 감소시켜야 하며 그 과정에서 비효율적인 자원배분현상이 초래될 가능성이 높다. 특히 자원배분과 연관하는 비효율성은 지방자치단체마다 직면하는 경제·재정·사회적 환경변수가 매우 상이한 실정(heterogeneity of circumstances)에서 중앙정부가 거의 일률적인 지방비부담을 적용하는 데서 발생한다.⁸⁾ Hirsch(1991, 170-172)는 지방정부들이 서로 다른 생산함수를 가지는 상황에서 중앙정부가 각 지방정부에게 일정비용을 부담하는 균일한 사업수행명령(uniform mandates)을 하달하는 과정에서 자원배분상의 비효율성이 발생할 수 있음을 생산함수적 접근을 통하여 보여 주고 있다.⁹⁾

<그림 1>에는 두 지방자치단체(자치단체 1, 자치단체 2)가 서로 다른 생산함수(f_1 , f_2)를 지니는 경우 중앙정부로부터의 보조금이 각 지역에 미치는 영향에 관하여 간단히 보여 주고 있다. y 는 각 지역의 생산함수를 통한 생산량을 의미하며, 그리고 각 생산함수

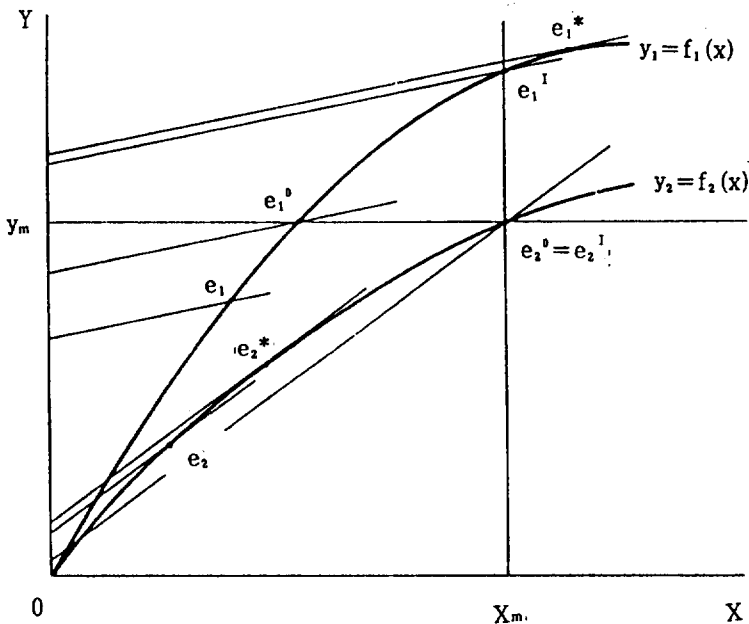
8) Hirsch, W. Z. (1991), "Economics of Intergovernmental Mandates," in 'Public Finance with Several Levels of Government', Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels, 178.

9) Hirsch, op cit., 170-172.

와 만나는 직선은 等純惠澤曲線(iso-net benefit curve)을 의미한다.¹⁰⁾ 두 자치단체의 관점에서 볼 때, 실제로 효율적인 자원배분은 각 지역의 생산함수와 等純惠澤曲線이 접하는 점, $e_i, e_i^*(i = 1, 2)$ 수준에서 생산이 이루어 질 때 달성된다(만일 正의 외부효과가 존재하는 경우 두 지역 모두 매우 비효율적으로 적은 양의 y 를 생산할 것이다).

이러한 상황에서 만일 중앙정부가 보조사업(강제수행명령)을 통하여 두 자치단체로 하여금 최소한 y_m 수준을 생산하도록 요구하는 경우 두 자치단체는 자체적인 생산을 각각 e_1^0, e_2^0 수준으로 증가시켜야만 한다. 중앙정부의 보조사업이 추진되기 이전과 비교할 때, 자치단체 1의 경우에는 자원배분상의 효율이 증가한데 비해 자치단체 2의 경우에는 효율성이 감소하였다. 그것은 자치단체 1의 경우 국고보조로 인하여 전보다 높은 等純惠澤曲線으로 이동한 데 비해 자치단체 2의 경우에는 과잉생산을 경험하면서 전보다 낮은 等純惠澤曲線으로 이동하였기 때문이다. 이 경우 국가적 차원에서 볼 때 자원배분상의 효율성은 두 자치단체의 효율성 증·감을 비교·측정함으로써 파악할 수 있겠지만, 분명한 사실은 자치단체 2의 경우 보조사업으로 인하여 비효율적인 자원배분현상이 발생하게 되었다는 것이다.

〈그림 1〉 국고보조에 따른 자원배분상의 효율성 변화



Hirsch, *ibid.*, 170-172.

10) 等純惠澤曲線은 특정사업으로 인한 지역의 純惠澤 수준을 일정하게 유지할 수 있는 생산함수에 투입된 x 와 생산량 y 의 조합을 의미하며, 여기에서 等純惠澤曲線은 직선으로 정의되고 있다.

2. 地域住民의 福祉減少

국고보조사업이 추진되는 과정에서 지방비부담으로 인하여 지역주민이 選好하지 않거나 또는 자치단체가 投資優先順位를 부여하지 않는 사업들이 대상사업으로 선정되는 경우가 자주 발견되며, 그것은 현상적으로 자치단체의 국고보조사업에 대한 忌避現象으로 나타난다.

대부분의 지방자치단체는 주어진 예산 제약조건 (budget constraint) 하에서 주민복지를 극대화시키는 방안을 적극적으로 모색하면서 재정활동을 수행한다. 만일 국고보조가 지역주민이 선호하는 사업에 대하여 주어지면 그것은 지역주민의 조세부담을 증가시키지 않으면서 주민이 원하는 투자사업을 진행할 수 있게 해주는 일종의 재정적 혜택에 해당한다. 이러한 국고보조는 지역의 자발적 경비분담을 동반하면서 보조사업과 연관되는 지역경제와 주민복지 증진에 기여하며 특히 그 효과는 開放型定率補助金 (open-ended matching grant)의 경우 더욱 커진다.¹¹⁾ 그러나 지역주민이 선호하지 않거나 투자우선순위가 매우 낮은 사업을 대상으로 국고보조가 부분적(일정비율·금액)으로 주어지는 경우 자치단체는 선택의 여지없이 자신들이 선호하는 사업에 사용할 자금의 일부를 국고보조에 따른 자체비용부담으로 할애해야만 한다. 이러한 재정부담으로 인하여 지역주민이 필요로 하는 공공서비스 생산량이 일부 감소하거나 극단적으로 중단되는 사태가 발생하고 그 결과 주민복지가 감소하게 된다.

지방자치단체나 지역주민이 선호하지 않는 국고보조금으로 인하여 지역주민의 복지가 감소되거나 재정압박을 받게 되는 경우를 微視經濟理論을 바탕으로 접근해 볼 수 있다.

만일 A라는 지방자치단체가 주어진 예산(Y)을 자체사업 X_1 과 보조대상사업 X_2 에 전부 충당한다고 가정하자(보조대상사업 X_2 는 자치단체가 선호하는 것이라고 가정한다). 여기에서 각 사업에 대한 가격을 P_1 , P_2 , 그리고 $U(X)$ 를 자치단체 A의 효용함수라고 하면 자치단체 A는 다음과 같은 주민복지 극대화문제에 직면하게 된다.¹²⁾

$$\begin{array}{ll} \text{극대화} & U(X) \\ \text{제약조건} & Y = P_1X_1 + P_2X_2 \end{array} \quad \text{-----} \quad (1)$$

이러한 상황에서 자치단체 A가 국고보조금 G(억원)를 받는 동시에 기준보조율에 따른

11) Fisher, Ronald C. (1987), 「State and Local Public Finance」, Scott, Foresman and Company, 357-362.

12) 이러한 접근은 기본적으로 지방정부의 재정활동이 주어진 예산조건하에서 주민복지를 극대화시키는 데 있는 동시에 주민복지는 사회적 무차별곡선(효용함수)의 형태로서 파악될 수 있음을 전제로 한다.

일정액의 지방비부담(L)을 한다고 가정하자.¹³⁾ 그리고 국고보조금 G는 기존의 X_1 , X_2 사업을 제외한 대상사업에만 사용되도록 용도가 정해져 있으며, 그 보조사업은 자치단체 A가 전연 선호하지 않는 사업이라고 가정하자. 이 경우 자치단체 A의 총예산은 Y에서 $(Y + G)$ 로 증가하지만, 자치단체 A는 원하지 않는 지방비부담으로 인하여 자체적으로 선호하는 사업에 충당할 예산의 일부를 신규 보조사업에 할애해야만 한다. 이것은 다시 말해서, X_1 , X_2 사업에 사용될 예산, 특히 X_1 사업에 사용될 예산이 감소되어야 하는 것을 의미하며(X_2 사업은 자체적으로 원하는 국고보조사업이므로 예산을 감소시킬 수 없다), 따라서 자치단체 A의 극대화 문제는 다음과 같이 변하게 된다.

$$\begin{aligned} & \text{극대화 } U(X) \\ & \text{제약조건 } Y' = P_1X_1 + P_2X_2, \quad Y' = Y - L \text{ ————— (2)} \end{aligned}$$

국고보조금 G를 받기 이전과 비교할 때 자치단체 A는 종전보다 총예산은 증가하였지만, 자치단체가 원하는 사업에 투자할 수 있는 실제 예산은 Y' 으로 감소하였다. 총예산의 증가에 따라서 원하지 않는 신규보조사업관련 생산은 증가하였지만, 반면 자체적으로 원하는 공공서비스의 생산량은 감소하였다.

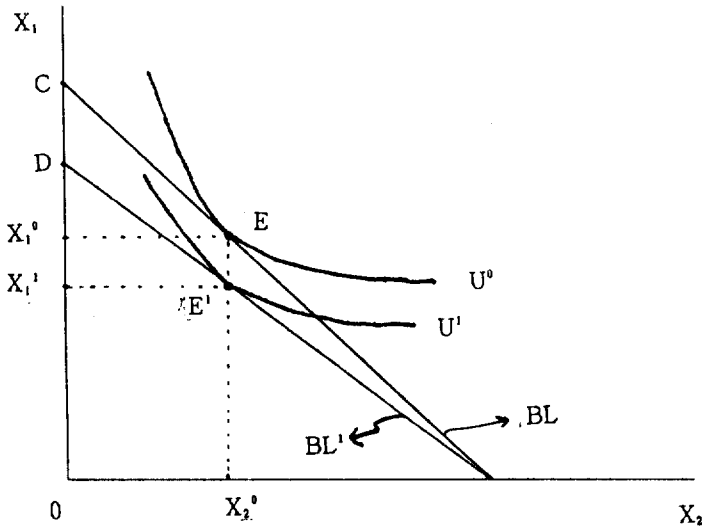
<그림 2>를 통하여 이러한 상황을 살펴 보면 다음과 같다.

국고보조금 G가 주어지기 이전의 자치단체 A의 예산선(budget line)과 사회적 무차별곡선은 각각 BL, U^0 이다. 자치단체 A의 입장에서 주민복지를 극대화시키는 생산수준은 E점에서 발생하며, 따라서 자치단체 A는 X^0_1 , X^0_2 의 공공서비스를 생산하는 것이 가장 효율적이다. 이러한 상황에서 자치단체 A가 선호하지 않는 국고보조금 G가 주어지고 지방비부담이 생기면서 자치단체 A의 X_1 , X_2 에 사용될 수 있는 가용예산이 Y로부터 Y' 으로 감소하게 되고 그 결과 예산선은 BL'으로 변하게 된다. 이것은 마치 지방비부담으로 인하여 X_1 사업의 상대가격이 인상된 결과와 유사하며, 여기에서 CD는 L/P_1 이며 $(X^0_1 - X^1_1)$ 과 같다. 따라서 새로운 균형점은 BL'과 U^1 이 만나는 E'점이 되며, 그 결과 X^1_1 생산량은 X^0_1 이 된다(X_2 는 불변). 국고보조금 G가 주어지기 이전과 비교할 때, 지역에서 원하는 X_1 의 생산량은 L/P_1 , 즉 $(X^0_1 - X^1_1)$ 만큼 감소하게 되었고 자치단체 A는 전보다 낮은 무차별곡선에 접하게 되었다.

13) 지방비부담액, L의 크기는 기준보조율(r)에 의하여 결정된다:

$$r = G/(G + L) \rightarrow L = (1-r)G/r$$

〈그림 2〉 원하지 않는 국고보조사업으로 인한 복지감소



IV. 地方費負擔에 따른 財政壓迫 可能性

본 연구에서는 국고보조사업에 따른 지방비부담이 야기시키는 자원배분상의 비효율성이나 주민복지감소 가능성을, 지역차원의 微視的 데이터가 이용불가능한 관계로, 초보적 단계에서 접근하고 있다. 여기서는 우리나라의 137개 군을 대상으로 국고보조금이 군의 자체재원(지방세 + 세외수입)에서 차지하는 점유비를 중심으로 분석하였다. 이러한 분석을 시도한 배경은, 기본적으로 자체재원에 비해서 국고보조금이 과다한 경우 그것은 지방재정을 압박시키거나 또는 비효율적인 운영을 초래할 가능성이 높다는 인식을 바탕으로 접근되고 있다. 분석에 사용된 데이터는 주로 내무부의 지방재정연감(1992)과 일부 내무부자료로부터 추출되었다.

분석결과(1991년 결산)에 의하면, 우리나라 군의 1인당 평균 국고보조금액은 157,755원이며 표준편차 94,085원, 변이계수가 0.596으로 나타났다. 이러한 결과는 국고보조금의 배분이 군간에 상당한 격차를 보이고 있음을 입증한다.

국고보조금이 군의 자체재원에서 차지하는 비율(이하 SR이라 함)에 대한 기초통계량을 분석한 결과는 다음과 같다. <표 5>에 의하면 SR은 0.87이며 표준편차 0.48, 변이계수 0.552로 나타나, 국고보조금이 자체재원에서 차지하는 비율이 매우 높을 뿐 아니라 그 비율의 지역간 偏差가 심한 사실을 발견할 수 있다. 이러한 사실은 단적으로 우리나라의

郡財政이 전반적으로 취약할 뿐 아니라 군간에도 재정력 격차가 존재하는 것을 시사한다. 그것은 지방교부세의 자체재원에 대한 평균비율, 표준편차, 변이계수가 각각 1.22, 0.61, 0.504로 나타나는 사실에서 입증된다.¹⁴⁾ 그러나 지방교부세의 경우 그에 相應하는 재정부담을 군에서 지지 않지만 국고보조금의 경우 각 사업별로 일정비율의 지방비를 분담해야 하므로 SR이 높다는 것은 비효율적인 지방재정 운영이 야기될 가능성이 많음을 의미한다. 이 경우 국고보조 대상사업이 지역차원에서 선호하는 사업으로 일관된다면 문제가 되지 않지만, 만일 지역주민이 선호하지 않는 대상사업이 상당수 포함되는 경우에는 주민복지의 감소와 지방재정운영의 탄력성을 상실하게 만들 것이다.¹⁵⁾ 국고보조 대상사업이나 규모가 각 자치단체별로 상이한 실정에서 현실적으로 어떤 SR값이 適正值인 지에 대하여는 일률적으로 제시할 수 없지만, 한 가지 분명한 사실은 SR값이 높으면 높을수록 국고보조로 인한 지방재정의 비효율성과 주민복지의 감소가 발생할 수 있는 가능성이 많아진다는 것이다.

〈표 5〉 국고보조금의 자체재원에 대한 비율분석(1991년 결산)

(단위 : 원)

	평 균	표준편차	변이계수
1인당국고보조금액	157,755	94,085	0.596
국고보조금/자체재원	0.87	0.48	0.552
지방교부세/자체재원	1.22	0.61	0.504

군을 중심으로 하는 SR에 대한 분석을 각 道單位로 시도하여 본 결과 다음과 같다(〈표 6〉 참조).

각 道單位로 SR에 대한 격차가 존재하는 것은 앞의 분석결과를 미루어 짐작할 수 있으며, SR의 크기는 最高 전남·경북의 1.19로부터 最低 제주의 0.54에 이르고 있다. SR이 큰 순서대로 열거하면, 전남·경북, 경남, 전북, 충북, 충남, 경기, 강원, 제주의 順으로 나타난다. 각 道별로 비교할 때, 도내에서도 각 道單位的 SR 크기가 매우 다양함을 발견할 수 있다. 예를 들어, 충북의 경우 변이계수가 0.569인 반면 제주도, 전북의 경우 각각 0.145, 0.261로 나타나고 있다(제주도는 2개 道 單位). 각 道별로 비교할 때, 경북의 경우 SR이 매우 높을 뿐 아니라 변이계수도 상대적으로 높은 데 비하여,

14) 지방교부세가 기본적으로 재정의 형평화기능을 담당하는 사실을 인식할 때, 평균적으로 지방교부세액이 1.2배 초과한다는 사실과 또한 변이계수가 0.504라는 사실은 道單位的 재정력 이 전반적으로 취약하며 또한 道單位的 재정력 격차가 심한 것을 입증해 준다.
 15) 현실적으로 지방자치단체에서 선호하지 않는 국고보조사업이나 또는 자치단체별 지방재정수요에 대하여 실증적인 조사나 분석이 이루어진 경우는 없는 것 같다. 지방비부담으로 인한 재정압박은 이러한 실증조사를 바탕으로 접근되어질 때 비로소 정확한 분석이 가능해 진다.

전북이나 경남의 경우에는 SR은 높지만 변이계수가 낮은 대조적인 현상을 보인다. 이것은 이들 3개 지역 모두 국고보조가 상대적으로 많이 주어지지만 전북과 경남의 경우에는 군간에 비슷한 수준으로 국고보조가 按分되는데 비해 경북의 경우 불균등하게 按分되는 것을 시사한다.

이러한 분석결과는 국고보조금이 자치단체별 또는 지역별로 매우 다양하게 지급될 뿐 아니라 지방재정운영의 탄력성이나 주민복지 증감에 다양하게 영향을 미치고 있음을 간접적으로 시사한다. 그러나 이것은 국고보조금이 지방재정이나 주민복지에 구체적으로 어떠한 영향을 미치는 지에 대한 정보는 제공하지 못하고 있다. 보다 구체적인 정보는 특정 자치단체를 대상으로 미시적 접근을 시도하는 경우 어느 정도 입수가 가능할 것이다.

〈표 6〉 국고보조금의 자체재원에 대한 비율분석(자치단체별)

	평 균	표준편차	변이계수
경 기	0.61(0.40)	0.35(0.31)	0.569(0.764)
강 원	0.60(0.91)	0.34(0.34)	0.564(0.372)
충 북	0.68(0.99)	0.40(0.53)	0.589(0.530)
충 남	0.67(1.03)	0.23(0.33)	0.347(0.322)
전 북	0.76(1.70)	0.20(0.35)	0.261(0.204)
전 남	1.19(1.85)	0.46(0.47)	0.387(0.254)
경 북	1.19(1.35)	0.70(0.52)	0.588(0.389)
경 남	0.96(1.29)	0.29(0.56)	0.309(0.436)
제 주	0.54(1.44)	0.08(0.34)	0.145(0.239)

주 : () 안의 數値는 지방교부세/자체재원 비율임.

본 논문에서는 1인당 국고보조금과 SR, 1인당 지방세, 그리고 1인당 지방교부세에 대한 상관관계를 분석하는 과정에서 지방비부담으로 인한 재정압박 가능성을 살펴 보았는데, 상관관계에 대한 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 전국적 차원(전체 郡)에서 파악할 때, 1인당 국고보조금과 SR, 1인당 지방교부세와는 어느 정도 正의 관계가 있는 것으로 나타나는 한편 1인당 지방세와는 거의 관계가 없는 것으로 나타난다.

둘째, 각 道單位(道内の 郡)를 기준으로 상관관계를 분석한 결과 1인당 국고보조금과 SR과는 약간의 정도 차이가 있을 뿐 각 도별로 비교적 높은 正의 관계가 존재하는데(특히 충남, 강원과 같은 경우 상관계수가 0.8을 上廻하고 있음) 비해, 1인당 국고보조금과 1인당 지방세, 1인당 지방교부세와의 상관관계는 도별로 매우 다양한 현상을 보인다. 1인당 국고보조금과 1인당 지방세와의 상관관계는, 충남의 경우를 제외하면, 일반적으로 매우 낮은 것으로 분석되며 특히 상관관계가 道에 따라서 正·負의 관계로 심한 차이를

보이고 있다. 1인당 국고보조금과 1인당 지방교부세와의 관계는 비교적 높은 正의 관계가 존재하는 도(경기, 강원, 전북)에서부터 극단적으로 負의 상관관계를 보이는 도에 이르기까지 다양하다.

특히 SR이 전국적으로 매우 높고 또한 국고보조금에 대한 평균 지방비부담율이 30-35% 수준인 상태에서 1인당 국고보조금과 1인당 지방세간의 상관관계가 각 道別로 매우 다양한 양상을 보인다는 것은 일부 자치단체가 지방비부담으로 인하여 재정압박을 받고 있음을 간접적으로 입증해 준다.

〈표 7〉 1인당 국고보조금과의 상관관계 분석(자치단체별)

	SR	1인당지방세	1인당지방교부세
전 국(137)	0.5411	0.1045	0.4564
경 기(18)	0.7794	-0.1095	0.7346
강 원(15)	0.8014	0.1914	0.6663
충 북(10)	0.6842	-0.1653	-0.1491
충 남(15)	0.8551	-0.6661	0.4697
전 북(13)	0.4030	-0.1416	0.6345
전 남(21)	0.7942	-0.1812	0.6180
경 북(24)	0.6125	0.0933	0.5261
경 남(19)	0.7787	-0.2161	0.2482
제 주(2)	-	-	-

주 : ()안의 숫자는 각 도내 郡의 수이며, 제주도는 분석치 않았음.

V. 結

본 논문의 목적은 중앙정부가 지방자치단체가 選好하지 않거나 또는 지역적 투자우선순위가 낮은 사업을 대상으로 국고보조사업을 추진하는 경우 야기될 수 있는 지방자치단체 차원에서의 비효율적인 자원배분현상과 주민복지 감소에 관하여 분석하는데 있다.

일반적으로 지방자치단체가 원하지 않는 국고보조금으로 인한 자원배분상의 비효율성은 각 지방자치단체가 직면하는 경제·재정·사회적 환경변수들이 매우 相異한 실정에서 중앙정부가 거의 일률적인 지방비부담율을 적용하는데서 발생한다. 특히 국고보조에 따른 지방비부담을 감당하기 위해서 지역에서 필요한 투자사업의 예산을 감소시켜야 하며 그 과정에서 비효율적인 자원배분과 주민복지의 감소현상이 초래될 가능성이 높다. 자치단체가 원하지 않는 사업을 대상으로 국고보조사업이 추진되는 과정에서 자원배분의 비효율성과 주민복지가 감소하게 되는 현상은 微視經濟理論을 바탕으로 접근·분석될 수 있다.

본 연구에서는 국고보조사업에 따른 지방비부담이 야기시키는 자원배분상의 비효율성이

나 주민복지 감소 가능성을 우리나라의 137개 군을 대상으로 자체재원(지방세 + 세외수입)에 대한 국고보조금 비율을 중심으로 기초통계량 분석을 시도하였다. 분석결과에 따르면, 우리나라의 군이 국고보조사업으로 인하여 정확히 어느 정도의 재정적 압박을 받는 지에 관하여는 알 수 없지만 최소한 상당한 재정압박을 받고 있음을 암시받을 수 있었다. 그리고 이러한 현상은 자치단체별 또는 지역별로 매우 다양하게 나타나는 것으로 파악된다.

〈參 考 文 獻〉

- 내무부, 지방재정연감, 각년도.
- 내무부(1992), 지방재정조정기능 강화방안 연구.
- 박완규(1993), "지방재정조정제도의 형평화기능과 지역균형발전," '93 지방재정발전세미나, 한국재정학회·강원도.
- 이재기(1993), "지방세출예산운영과 지역균형발전," '93지방재정발전세미나, 한국재정학회·강원도.
- 임성일(1992), "지방양여금제도의 재정적 형평화기능에 관한 연구," 지방행정연구, 제7권(2).
- 한국지방행정연구원(1989), 「국고보조사업의 지방비에 대한 시·군의 부담비율에 관한 연구」.
- 한국지방행정연구원(1991), 「국고보조사업의 기준보조율 조정방안에 관한 연구」.
- Bahl, Roy W. and J. F. Linn(1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford Univ. Press.
- Break, George F. (1980), *Financing Government in a Federal System*, The Brookings Institute : Washington, D. C.
- Fisher, P. S. (1982), "Income and Grants Effects on Local Expenditure," *Journal of Urban Economics*, 324-345.
- Fisher, Ronald C. (1987), *State and Local Public Finance*, Scott, Foresman and Company.
- Hirsch, W. Z. (1991), "Economics of Intergovernmental Mandates," in *Public Finance with Several Levels of Government*, Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels, 167-180.
- Samuelson, Paul A. (1983), *Foundations of Economic Analysis*, Enlarged ed., Harvard Univ. Press, Cambridge, Massachusetts.