Ⅱ. 중앙·지방간 복지재정관계 재정립을 위한 이론

1. 전통적인 정부간 재정기능 분담
2. 제2세대 정부간 재정관계
3. 복지보조사업에서 기준보조율 설정에 대한 접근
4. 국고보조율제도 운영에서 관리요소

Ⅱ. 중앙·지방간 복지재정관계 재정립을 위한 이론

1. 전통적인 정부간 재정기능 분담 : 제1세대 머스그레이브-오우츠 모형

중앙·지방간 재정관계는 시대와 상황에 따라 다양한 형태로 점진적으로 형성된 역사적인 산물이다. 따라서 현실의 상태를 설명하거나 정당화할 수 있는 정부간 재정관계에 대한 보편적인 이론을 정립하는 것은 쉽지 않다.[1] 다만, 시대별로 사회적 합의를 형성하고 공식적인 제도를 설계할 때 사용하는 잠정적인 준거 틀은 있다. 정부간 재정관계와 관련된 대부분의 국내 이론 논의들은 60년대에 형성되었던 미국의 재정학과 분권이론에 기초한다(1세대 재정연방주의이론). 따라서 정부간 재정관계를 새롭게 정립하기 위한 논의는 미국의 60년대 관련 이론의 내용과 유효성에서 출발할 필요가 있다.

신고전경제학의 논리에 기초를 둔 재정연방주의 이론에서는 다섯 학자의 경제이론이 중요하다. 애로우의 공공부문과 민간부문의 역할에 대한 개념화(Arrow, 1970), 머스그레이브의 재정학이론(Musgrave, 1959), 사무엘슨의 공공재이론(Samuelson, 1954), 오우츠의 분권이론(Oates, 1972), 그리고 뷰케넌의 공공선택이론(Brennan & Buchanan, 1980)이다. 이들의 학문적 업적들이 일관되게 연계된 것은 아니지만 서로 연결관계를 형성하면서 80년대까지 미국의 재정연방주의이론(Fiscal Federalism)이 정립되었다. 자유시장주의 국가에서 최소한의 정부가 최선이었지만 시장실패에 따른 정부의 재정개입이 현실적으로 불가피한 상황에서 애로우와 사무엘슨은 정부의 영역을 공공재 이론으로 정당화했다. 이후 머스그레이브가 정부 재정기능을 유형화하고 기능별 재정활동의 접근방식을 정립했다. 머스그레이브의 재정기능을 중앙과 지방으로 분리하면서 분담구조를 제안한 것은 오우츠였다.

전통적인 재정연방주의 이론은, 정부간 재정기능 분담관계, 정부간 조세관계, 그리고 지방재정조정기능의 세 가지의 하위 영역에 대한 것이다(Oates, 2005:351; Vo. 2010:660).[2]

---

1) 예를 들어 현재의 일반 관행으로 소득분배기능은 중앙정부가 담당한다는 관점이 지배적이지만 스웨덴과 같은 북유럽 국가에서는 공공부조의 재정지출을 모두 지방재정에서 부담하며 국세와 지방세의 세수 구조도 이와 상응하게 형성되어 있다. 우리나라에서는 보편적 사회서비스로서 보육료 지원 정책을 중앙정부가 결정하면서도 지방재정에는 적지 않은 수준의 재원부담을 강제한다. 그런데, 일본에서는 정부 재원 보다는 기업의 보육료 부담이 더 많은 비중을 차지한다.

세입과 세출 그리고 지방재정조정 기능이 상호 연계되면서 하나의 제도 묶음으로서 정부간 재정관계가 형성된다. 따라서 복지부문의 국고보조금제도를 개편하는 정책과제에서도 단일 사업의 기준보조율에 대한 논의를 넘어 정부간 재정관계의 전체적인 구조 개편을 동시에 고려할 필요가 있다.

<표 2-1> 중앙·지방간 재정관계이론에서 주요 논의 영역

분야		세부 내용	비고
세입	과세권한의 배분	국세-지방세 세목배분 과세표준과 세율 결정	국세 중심 중앙정부 집권 관리
	재정조정(이전재정)	재정형평화 외부성의 내부화	보통교부세 형평화 기능 적정보조율 쟁점
세출	정부간 재정기능 분담	자원배분, 소득분배, 경제안정	지방재정=자원배분
	재정 책임	건전성, 성과, 효율성	중앙정부의 재정감독

<표 2-2> 공공서비스 유형별 편익의 공간적 범위 (예시)

서비스종류	편익의 공간적 범위		
	지 방	지 역	국 가
소 방	×		
경 찰	×		
상수도배분	×		
가 로 등	×		
공공도서관	×	×	
공해제거		×	
상수도공급		×	
쓰레기수거		×	
대중교통		×	
간선도로·국도		×	
공 항		×	
도시계획·재개발		×	
교 육			×
빈곤층소득보조			×
연구개발			×
직업교육 및 노동시장정책			×
공원 및 오락시설	×	×	×

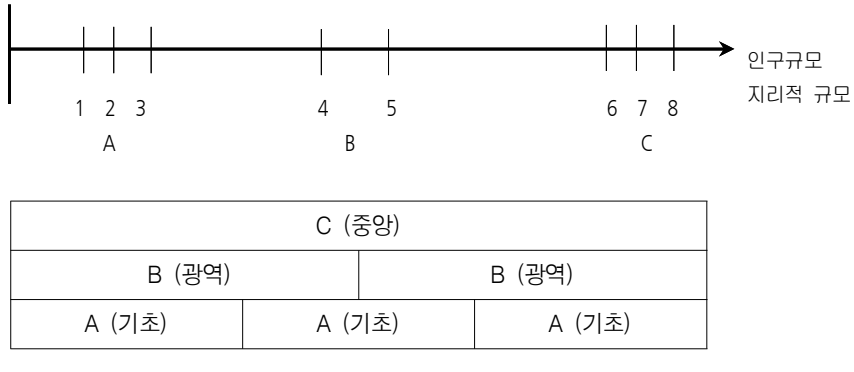
자료 : Break(1967).

2) 80년대 이후 미국 연방정부의 재정적자에 대응하는 과정에서 주정부에 대한 복지재정 지원을 대폭 축소하면서 연방정부 복지프로그램에서 주 및 지방정부의 자율성을 높였던 정부간 재정관계 개편이 있었다. 이를 학자들은 신재정연방주의(new fiscal federalism)로 정리했다.

정부간 재정관계론에서 핵심은 시장실패에 대응하기 위한 정부의 재정역할에 대한 것으로 파레토 최적과 공공서비스 공급의 효율성을 높이기 위한 재정기능 분담에 관한 것이다. 이 이론은 정부의 세 가지 재정기능을 유형화한 머스그레이브 재정학에서 시작하여 오우츠의 '분권정리'(Decentralization Theorem)에서 완성된다. 오우츠의 분권이론에서는 지방공공서비스가 창출하는 지리적 외부성에 따라 지방정부의 재정기능 계층을 광역과 기초로 구분하고 서비스의 공간범위와 재정사업의 관리비용을 고려하여 중앙-광역-기초의 정부간 재정기능 분담구조를 형성했다. 이를 뒷받침하기 위해 대응원칙, 외부효과, 선호다양성, 의사결정과 군집화 등의 원칙을 설정했다(Oates, 1972).

오우츠의 분권정리 가운데 군집화 원리에서는 정부의 재정기능이 중앙-광역-기초의 세 가지 계층으로 구분하여 수행되는 것이 적절하다는 이론을 제공한다. 〈그림 2-1〉의 화살표 부분에서 파급효과가 크지 않은 재정기능 A그룹(1, 2, 3)은 기초자치단체가 수행하고, 각 기초자치단체 관할구역에서 공통적인 파급효과가 있고 지리적 범위가 더 넓은 B그룹(4, 5)의 기능은 광역자치단체가 담당한다. 그리고 파급효과의 지리적 범위가 전국에 걸쳐 형성되는 C 그룹(6, 7, 8)의 재정기능은 중앙정부가 직접 수행한다.

<그림 2-1> 오우츠의 분권정리에서 외부효과의 규모별 관할구역의 군집화 원리



주 : A - 1,2,3 공공재 공급; ② B - 4,5 공공재 공급; ③ C - 6,7,8 공공재 공급
자료 : Oates(1972)

정부실패와 복지국가 재정위기에 대한 쟁점이 부각되었던 80년대부터는 작은 정부와 분권의 효율성을 강조했던 [티부-뷰케넌] 모형이 정부간 재정관계 이론의 핵심이었다. 작은 단위로 분권화된 지방정부가 많을수록 정부간 경쟁이 복지지출을 줄일 수 있다는 미국 중

산층의 사회경제적 특성도 암묵적으로 전제되어 있다(Boadway, 2001:102). 시장실패에 대응해야 하는 정부가 오히려 정부실패로 더 비효율적이게 되었는데, 대안은 작은 정부이고 이를 위한 수단으로 재정분권이 필요하다는 것이다.

공공선택이론의 효율성 논리를 연장하면 사회복지 기능도 지방정부가 수행하는 것이 바람직하다는 결론으로 이어진다. 이를 통해 레이건 행정부시절 연방정부의 복지지출 축소와 주 및 지방정부로 재정부담 전가를 위한 포괄보조 프로그램을 이론적으로 정당화시킬 수 있었다. 사회복지학에서는 공공선택론에 기초한 복지재정 분권에 대한 비판이 상당하다. 하지만 경제학이나 행정학에서는 정부실패의 원인을 규명하면서 관료들의 개인적인 인센티브 요소를 재정사업 관리정책에 실제적인 변수로 고려하는 영향이 있었다. 공공선택이론의 가정과 분석들은 2세대 정부간 재정관계론을 정립하는 초기 조건들을 제공했다.

정부간 재정관계이론의 두 번째 큰 주제는 이전재정에 대한 것으로 재정형평성을 위한 일반교부금과 재정사업의 지리적 외부성을 내부화하기 위한 개별보조금에 대한 논의이다. 전자와 관련된 지방재정조정제도들은 사회정의와 소득분배의 논리를 지리적으로 확장한 지리적 정의(territorial justice)와 국가최소수준의 표준적 공공서비스(national minimum) 공급을 위한 관점에서 설계·운영되었다. 후자는 외부성의 정도에 따라 적정 보조율 수준을 결정하는 제도에 활용되었다. 1세대 이론이 형성될 당시 미국의 정부간 이전재정에서는 '보조금의 법칙'(law of subsidiarity)이 있다고 전제했고[3] 공공서비스가 최하위 단위의 지방정부에서 공급될수록 정부의 경제적 성과가 보다 생산적이고 효율적이라는 분석이 많았다(Martinez-Vazquenz, 2001:12). 국내에서 국고보조금의 최적보조율에 대한 논의들은 미국 재정학의 1세대 이론에 기초한다(최병호 외, 2012).

세 번째 주제는 정부간 조세권한의 분담에 대한 것이다. Musgrave(1983)에서는 조세기능분담에 대한 여섯 가지 원칙을 정했는데 현재까지 국세와 지방세를 구분하는 준거로 활용되고 있다. 즉, 첫째, 경제안정화에 적합한 조세는 국세로 한다. 둘째, 과표가 전국에 걸쳐 불균등하게 분포되면 국세로 한다. 셋째, 과세표준의 이동성이 있는 개인세(personal taxes)는 국세로 한다. 넷째, 경기변동에 관계없이 상대적으로 안정성이 있는 세입은 지방세로 한다. 다섯째, 관할구역간 이동성이 약한 세원은 지방세로 설정한다. 여섯째, 사용자부담금은 중앙과 지방 모두 수입원으로 활용할 수 있다.

그런데, 분권정리를 제시하였던 70년대와 달리 90년대 말 오우츠는 제1세대 재정연방주

3) 외부성에 기초한 최적보조율은 개념 논의에 그쳤으며 의미있는 진전은 없었다. 80년대부터 포괄보조 프로그램이 전면 도입되면서 개별 보조사업이 대폭 축소되었고 90년대 TANF에서는 연방정부와 주정부간 보조사업에서 성과계약체계가 만들어졌다. 보조사업 운영방식에서 이와 같은 구조변화들 속에서는 보편적인 보조율 법칙 보다 정부간 협상과 계약이 더 중요했다.

의론에서 정부간 관계에 대한 내용들은 견고한 “원칙(principles)”이라기보다는 일반적인 “지침(guidelines)”이어야 한다고 하면서 종전의 입장을 부분적으로 수정했다(Oates, 1999: 1122). Pauly(1973)와 같이 70년대 미국의 복지국가 상황에서도 지방정부 수준에서 빈민구제를 해야 하는 사례가 있었고 당시 주 및 지방정부는 상당 정도의 재분배 활동을 수행했다. 1세대 이론에서의 원칙들은 모든 정부계층 수준에 ‘구체적’인 재화와 서비스에 대한 기능분담 구분을 제공하지는 않았던 것이다.

2. 제2세대 정부간 재정관계 : 와인개스트-오우츠 접근

가. 전통적인 1세대 이론의 조건 변화

복지국가 황금시대가 지나면서 80년대부터 미국에서는 제1세대 정부간 재정관계론이 더 이상 유효하지 않게 되었다. 우선, 전통적인 복지국가체제였던 60년대와 달리 완전고용 상태를 유지하지 못하며 사회 경제 문제가 계속 심각한 상태이고 재정적자 상황의 연방정부는 복지재정지출을 지속적으로 감당하기 힘들게 되었다. 연방정부의 재정위기가 누적되면서 감축지향적이었던 레이건행정부의 포괄보조프로그램에서와 같이 주 및 지방정부에게 복지비용을 전가하는 정부간 재정관계 개편을 추진했다. 당시 아동복지, 정신보건, 지역사회개발에서 개별 보조사업들이 포괄보조로 전환되면서 연방정부 지원을 25% 정도 축소하는 방향으로 국고보조금제도를 개편했다(Anton, 1997:704). 이러한 상황들을 전통적인 1세대 이론은 설명하지 못했다. 기본적으로 정부재정의 환경 자체가 달라졌다.

주민들의 복지에 대한 욕구는 자원배분의 일상생활 영역 뿐 아니라 사회안전망과 경제안전망 모두에 펼쳐져 있다. 중앙정부의 집권적인 표준화된 대응으로는 당면한 문제 자체를 해결하지 힘들게 되었고 정부의 예산 규모를 줄이는 작은 정부는 문제해결을 위한 대안이 되지 않는다. 더욱이 시장실패와 정부실패가 동시에 발생하는 상황에서는 분권과 집권의 양극에서 구상되는 대안은 정치권에서도 해법이 되지 못했다. 상황이 변한 만큼 새로운 문제해결 방식을 찾아야 했다.

논의의 핵심은 복지정책분야이다. 자유시장경제체제에서 정부의 재정기능은 시장실패의 대표적인 영역인 복지정책에 집중되어 있다. 따라서 정부혁신과 지방재정조정기능 개편의 핵심 영역은 사회복지 분야가 된다. 복지지출 규모 뿐 아니라 사회복지서비스를 공급하는

행정 방식에서도 적지 않은 변화가 발생했다. 지역별로 사회서비스 선호가 달라지고 전자 급부시스템과 같은 사회공학 기술들이 정책에 도입되었다. 또한 복지재원의 동원방식, 사회서비스의 공급방식, 그리고 공급주체가 다양화되는 복지혼합(welfare mix) 체제가 형성되었다. 사회지출에서 지방재정의 역할이 중요해지고 기술혁신과 규모경제에서 중앙정부의 자원배분 기능이 상대적으로 더 효율적인 영역도 발생하면서 "소득분배=중앙정부, 자원배분=지방정부"의 전통적인 1세대 도식은 더 이상 유효하지 않게 되었다. 현실과 이론의 간격이 계속 확대되면서 정부간 재정관계에서 새로운 접근이 필요했다.

지방정부 단위로 설계되어 있는 행정적인 관할구역이 주민들의 일상생활 공간과 일치하지 않게 되는 공간환경의 변화도 중요한 변수 가운데 하나이다. 전통적인 정부간 재정관계의 논리적 기초들은 상대적 구분이 가능한 동질적인 지방단위와 폐쇄형 국민국가체제를 전제로 설계된 것이다. 하지만 반세기가 지나면서 정보통신기술과 교통의 발달로 지방간 관할구역의 수평적 경계는 희석되었다. 경우에 따라서 주민들의 사회 경제적 활동은 연속평면으로서 권역(region)이 아니라 기능중심의 점으로 연계되는 입지(site)가 되었다.[4] 이에 따라 공공서비스 파급효과의 지리적 연속성이 전제가 된 기존의 정부간 계층별 기능분담체계는 특별한 의미를 가지지 못한다. 외부성과 의사결정 비용의 지리적 단위 자체가 달라졌기 때문이다. 공간의 기능 중심으로 점의 네트워크화된 "지방"은 글로벌 범위로 확산되는 개방형 체계가 되었지만 전통적인 정부간 재정관계의 이론과 제도는 폐쇄형 국민국가시대의 틀을 벗어나지 못하고 있다.[5]

전통적인 정부간 재정관계는 관할구역내에서 공공서비스 공급에서 지방정부의 독점을 보장한다. 이에 따라 지자체의 지대추구 행위에 따른 비효율성 문제가 발생했다. 또한 지리적 외부성을 내부화하기 위해 도입된 다양한 보조금 정책들은 '연성예산제약'(Soft Budget Constraint) 문제를 발생시켰다. 전통적으로 작은 단위의 재정분권화를 선호하면서 지리적 외부성에 대해 국고보조금을 통한 내부화 정책이 선호되었다. 하지만 결과적으로 비용을 동원하는 지리적 단위와 편익의 실질적인 단위가 일치하지 않게 되면서 중앙정부의 재원에서 '재정공유재'(fiscal commons)의 비극 문제가 발생했다.

지방재정에서 국고보조금 비중이 높아지면서 지방재정 뿐 아니라 중앙정부 재정에서도 연성예산제약 문제가 현상이 나타났으며 중앙과 지방 모두에서 재정위기의 원인이 되었다.

---

4) 예를 들어, 서울과 부산은 지리적으로는 별개의 독립적인 '지방'이지만 경제적 기능 단위로는 동시적으로 움직이는 대도시 네트워크 단위가 될 수 있다.

5) 예를 들어 글로벌 자본을 유치하기 위한 세계도시들 경쟁에서 지방세 정책이 중요한 수단이 될 수 있다. 그런데, 지방세의 세목과 세율 결정이 모두 중앙정부 소관이기 때문에 세계도시들간 경쟁에서 국내 대도시의 의사결정은 시기성과 적극성에서 불리한 위치에 있다.

작은 정부와 재정분권의 논리가 외부성과 결합하면서 당초 의도했던 경제적 효율성 가치와는 반대의 현실이 나타났다. 그런데, 이에 대해 중앙정부에서 권력적 성격을 가진 정책수단을 통해 국고보조금 관리의 수직적인 통제를 강화하면 정부간 재정관계의 비효율성 문제는 수면 아래로 가라앉으면서 동시에 더 심화된다. 결국 지방의 자율과 책임을 원칙을 설정하여 '경성예산제약' 조건을 강화하면서 당면한 사회문제들을 비용-효과적으로 해결할 수 있는 새로운 정부간 재정관계에 대한 대안이 모색되어야 했다.

나. 2세대 정부간 재정관계론의 정립

경제학에서 정립한 정부간 재정관계론의 초점은 효율적이고 작은 정부를 실현하기 위한 제도의 설계와 운영이고 결론은 재정분권이 필요하다는 것이었다. 그런데 90년대 후반부터 미국의 재정학자들은 전통적인 정부간 재정관계이론은 정부실패 현상에 직면하여 문제를 해결할 수 있는 수단이 되지 못한다고 인식했다. 문제는 재정분권 자체가 아니라 분권의 형태였다(Oates, 2005:335).

전통적인 정부간 재정관계 이론에서 정부간 기능분담과 국세-지방세 원칙에 대한 논의들은 결과적으로 중앙과 지방 모두에게 독점권력의 영역과 공간을 보장하여 시장에서 경쟁할 필요없이 지대를 추구하도록 하는(rent seeking) 비효율성을 정당화시켰다. 정부의 재정지출과 비효율성 문제가 계속 발생하면서 관료의 행태에 대한 재정학의 기본 가정이 바뀌었는데 이 과정에서 공공선택이론의 영향이 상당하였다.

신공공관리주의에 따른 90년대의 성과주의 혁신에 따라 정부 재정기능에 대한 근본적인 구조조정이 진행되었다, 이 이론에 기초하면, 주민들에게 중요한 것은 정부간 재정기능의 분담과 형태가 아니라 주민 스스로 최적의 공공서비스 공급하는 정부 주체들을 선택하는 것이 된다. 재정기능의 유형 구분없이 중앙정부가 효율적으로 대응하면 자원배분 기능에 속하는 것들도 주민들이 중앙정부 산하의 지방특별행정기관을 통해 공공서비스를 공급받으면 된다. 분권 자체가 중요하다는 지방자치의 규범적 접근은 재정의 관점에서 일종의 지대추구의 비효율적인 편견이 되었다.

지방정부의 역할 증대가 경제적 혹은 재정적으로 정당성을 가지기 위해서는 공공서비스 자체가 가지는 경제적 특성 뿐 아니라 실제 운영과정의 효율성(주인-대리인 문제)을 확보하여 주민들에게 선택(선호)을 받아야 한다. 이와 같이 주민 선택이 논의 중심이 되면 중앙과 지방의 역할 분담 논의는 의미가 없어진다. 선택은 주민이 하는 것이며 중앙과 지방은 서비스 경쟁 관계를 형성해야 한다. 이것이 정부간 재정관계에서 2세대 이론이 제기하는 근

본적인 문제인식이다.

미국의 재정연방주의이론은 90년대 후반부터 새로운 국면이 전개되었고 제2세대 재정연방주의[6]로 정리되었다. 2세대 이론이 1세대의 정부간 재정관계를 완전히 대체하지는 않는다. 1세대 이론은 재정기능의 분담 구조 설계에 대한 것이며 2세대 이론은 재정관계의 구조 보다는 그 속에서 행태에 대한 것이다(Oates, 1999; Weingast, 2009). 2세대 이론은 기업이론, 정보경제학, 주인-대리인 문제, 계약이론 등에 기초하는데, Weingast(1995), Seabright(1996), Lockwood(2002), Besley & Coate(2003) 등이 대표적인 연구들이다. 제2세대이론은 90년대부터 본격적으로 논의되었지만 출발점은 Weingast(1979)가 개발한 집합적 행태에 대한 일반이론[7]이다(Borge & Rattsø, 2012:19).

여기서 핵심 주제는 두 가지이다(Vo, 2010:673). 하나는 공공선택론의 전제와 같이 참여자들이 자기 자신의 목적함수를 가질 수 있는 정치주체(political agents)로서의 행태와 정치과정에 대한 것이다. 관료들은 1세대 이론의 가정과 같이 공익을 추구해야 하는 선한 행위자가 아니다. 공공경제내에서 자신의 이익을 극대화하려는 이기적인 합리적 경제주체가 된다. 두 번째 관심은 정보비대칭과 정치 주체(political agents)에 대한 것이다. 공공서비스 공급과정에서 특정 참여자들은 지방선호와 비용구조에 대해 다른 사람들보다 더 많은 지식을 가지고 있다. 재정분권을 우선적으로 선호했던 1세대와 달리, 2세대 이론가들은 집권과 분권 사이의 '균형'에 관심을 많이 가졌다. 1세대 이론들은 재정분권화를 위한 논리적 기초를 정립했지만 2세대 이론가들은 잘못된 분권적 체제가 가진 위험 요소들을 인정했다.

2세대 이론에서는 인센티브와 지식(incentives and knowledge)에 대한 연구가 많다. 공공서비스의 효율적 공급을 위해서는 업무분장에서의 사무규정이나 관료로서 그리고 지방정부로서의 규범 이외에도 관료 개인 혹은 지방 자체의 인센티브가 있어야 한다. 그것은 지방재정의 인센티브와 양립할 수 있고 그렇지 않을 수도 있다. 지역주민들의 공공서비스에 대한 선호와 취향에 대한 지식은 지방정부가 지방공공서비스를 공급할 때 경제적 효율성을 확보하기 위한 필수조건이다. 2세대 이론의 정부간 재정관계에서는 1세대와 달리 확정적인 것이 없다. 모든 것이 불완전한 상태에서 분권화의 인센티브와 분권을 감당할 수 있는 지식이 상대적으로 중앙과 지방 가운데 어디가 더 잘 갖추어져 있는지에 따라서 경제적 타당성이 결정된다. 형식적인 분권과 집권은 더 이상 중요한 것이 아니게 되었다.

정부간 재정관계에서 1세대 모델은 수직적 그리고 수평적 불균형을 완화시키는 이전재정의 중요성을 강조했다. 반면, 2세대 이론은 지역발전을 위한 지방정부의 활동에서 확보되는

6) Second-Generation Theory of Fiscal Federalism
7) universalism theory of collective behavior

지방세 수입과 관련된 재정인센티브의 중요성을 강조한다. 지방의 성장과 관련하여 연관성이 크지 않은 이전재정 재원들은 지방정부로 하여금 지역 발전에 대한 재정인센티브로 기능하지 못하며, 전통적인 이전재정체계는 공공부문의 부패를 유발하고 관료의 지대추구를 유발할 수 있다(Weingast, 2009:283). Careage & Weingast(2003)는 1세대 이론에 기초한 전통적인 이전재정제도에 내재되어 있는 취약한 재정인센티브에 대해 "1/n의 재정법칙(fiscal law of 1/n)"이라는 표현을 사용했다. 노력에 상관없이 모든 지방이 균등하게 중앙정부의 재정지원을 받게 되면 지방정부가 스스로 노력해야할 동기부여 자체가 억제된다.

와인개스트는 자신의 2세대 이론에서 정부간 재정관계의 핵심 요소로서 신고전경제학의 시장 요소가 작동하는 시장주의적 연방제 모델(market-preserving federalism)을 제안하였다(Weingast, 2013:7). 지방정부의 재량과 책임, 지역간 자유 경쟁, 지방재정에서 엄격한 경성예산제약 등의 시장요소가 정부간 재정관계에 적용되면 분권을 통한 민주주의와 지역경제 발전에 상대적으로 유리하다고 주장했다. 이와 반대로 시장주의가 활성화되지 않고 재원배분 권한이 중앙에 집중되는 경우를 약탈적 중앙정부(predatory central government)로 표현하면서 재정 분권화의 모든 편익을 악화시킨다고 비판했다. 특히 민주주의가 발달하지 못한 국가에서는 지방이 성장하면 중앙정부의 정치 엘리트들의 지위가 위협받기 때문에 중앙정부 차원에서 지방정부의 성장을 억제한다고 비판했다. 와인개스트는 지방정부들간 경쟁을 통해 작고 효율적인 정부의 재정기능이 형성되면서 중앙정부로부터 상대적으로 자율성을 가지고 지역주민들에게 재정책임을 질 수 있는 새로운 정부간 재정관계의 대안으로서 시장주의적 연방제 모델을 제시했다.

3. 복지보조사업에서 기준보조율 설정에 대한 접근

가. 최적보조율 결정에 대한 선행 연구들

정부간 재정관계에 대한 이론과 관련 제도들이 제2세대로 전환될 필요성이 인정되지만 현실에서는 여전히 제1세대의 관점에서 국고보조금제도의 개편 논의가 진행된다. 여기서 핵심은 개별 보조사업에서 적용할 수 있는 최적의 기준보조율에 대한 것이다. 국고보조사업의 기준보조율이 임의적으로 설정되었고 80년대 사회 경제적 상황이 직간접적으로 전제되었기 때문에 논리적인 체계성을 찾는 것이 쉽지 않다. 이에 따라 전체적으로 국고보조사업들의 기준보조율 체계를 재정립해야 한다는 선행연구들이 많다. 국내에서 발표되었던 주

요 선행연구의 접근방법과 연구결과들의 특성들은 네 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 대부분의 선행연구에서 기준보조율 재설계의 제1원칙으로 파급효과(외부성) 기준을 선택하였다. 이는 제1세대 정부간 재정관계이론의 핵심 요소이다. 그런데, 사회 경제적으로 공간환경에 대한 조건이 지리적으로 매우 다양해지는 현실의 여건을 고려하는데 한계가 있다. 기본적으로 일일생활권의 지리적 범위가 확대되고 공공기관들이 지방으로 이전되면서 공간들간 기능연계가 과거와 다른 방식으로 진행되고 있다는 점들이 파급효과 기준에 적절히 고려되지 못하였다.

둘째, 구체적인 기준보조율의 구간과 수준은 10% 혹은 20% 간격으로 단순화해야 한다는 주장이 많았다. 특별한 이론적 근거에 기반한 것은 아니며 행정관리의 간결성과 보조율의 체계성을 높이기 위한 목적이 강하다.

셋째, 모든 유형의 국고보조사업들을 하나의 이론적 관점에서 접근하였는데, 중앙정부의 재정관리 목적이 강했으며 개별 사업의 부문별 특성에 대한 고려는 충분하지 않았다. 이재원 외(2007)과 최병호 외(2012)에서 지역개발과 사회복지 기능을 분리하여 이원적으로 접근하였는데, 사업별 특성이 체계적으로 고려되는 정도는 여전히 한계가 있었다.

넷째, 복잡한 정치적 변수들을 고려하지 않았기 때문에 연구결과에서 제시한 대안들이 현실에서 실현될 가능성은 높지 않았다. 각 시점별로 쟁점이 되는 특정 사안에 대해 논의가 집중되면서 보편적으로 수용가능한 일반 이론과 정책대안으로 기능하는데 한계가 있었다. 현실적으로 이와 관련된 내용들은 개별 연구에서 다룰 수 있는 주제는 아니었다.

선행연구에서 현실적으로 실행 가능한 구체적인 대안을 확인하기는 어렵지만 전체적인 연구의 결과들을 종합하면 기준보조율을 개편하는 기본 방향들을 확인할 수 있다. 무엇보다 현실에서 활용가능하고 이해관계자 모두를 최적으로 설득할 수 있는 정부간 복지재정관계와 국고보조사업에서 최적의 기준보조율은 “매우 찾기 힘들거나 없다”라는 점에서 인식을 공유했다. 특히 보조사업의 기준보조율은 사회 경제적 상황이나 역사적 맥락에서 결정되기 때문에 관련 담론의 장을 유연하게 운영해야 하며, 대안을 결정할 때 다양한 변수들을 종합적으로 고려하여 적정 수준에서 “합의”를 도출해야 한다는 결론이 많았다.

나. 기준보조율 결정에서 고려하는 네 가지 요소

현행 제도에서 국고보조금의 기준보조율은 정액에서부터 100%까지 다양하게 분포되어 있는데, 대부분의 경우에는 해당 사업을 설계하던 초기 시점에서 결정한 기준보조율을 그대로 유지하고 있다. 국고보조사업의 정치 경제적 특성에 따라 임의적으로 기준보조율이

결정되지만 사업을 설계하는 초기 단계에서 중요하게 고려하는 변수들은 네 가지가 있다. 경제적 요소와 지방행정 요소는 다수의 선행연구에서 자주 언급되었던 기준이며, 사회정책 요소와 복지체제요소는 사회복지보조금을 분석할 때 추가로 고려해야하는 새로운 기준이다.

<표 2-3> 기준보조율 개편 관련 선행연구의 주요 내용 비교

구분	유형화기준	유형화단계	기준보조율	비고
임성일 서정섭 (1991)	사업성격 공공재성격 누출효과 소득분배	전국적 지역적 국지적	100%, 75% 62.5% 50%	파급효과 기준으로 구체적 사업 예시 보조율체계 단순화
이창균 (2001)	보조사업 성격과 자치단체 사무성격	국가적사무 국가우선/정책적 사무 광역적/지역파급효과사무 지역적사무	100% 80% 60% 40% 정액	20% 단위로 구분하여 기준보조율 단계의 단순화 정비. 최하위 보조율 수준을 40%로 설정.
권오성외 (2005)	법률상 사무배분과 외부효과	기관위임/고외부효과 기관위임/중외부효과 단체위임/고외부효과 단체위임·중외부효과 단체위임/저외부효과 기관위임/저외부효과	100% 70% 70% 50% 30% 정액	설문조사로 외부성 평가
이재원외 (2007)	재정특성 정책분야	보편–광역–신청주의 시장재–집합재	30%~100%	복지사업은 50%, 80%, 100% 차등화 기준(재정여건, 정책수요)
최병호 정종필 (2007)	파급효과 국가시책 사업주체 사업비규모	사업별 부담률 (E) $E=\Sigma\alpha_i E_i,\quad \Sigma\alpha_i=1.0$	100%, 80% 60%, 40% 0%	사업유형별 점수화하여 합산후 보조율 결정
문병기 (2008)	성격유형과 정책효과 (외부효과)	국가기본정책, 정책유형 공공재 성격, 파급효과, 예산규모	100%, 80% 60%, 40%	정률사업과 정액사업을 일차적으로 분류. 세부기준별 서열 가중치 부여 후 표준점수화하고 5개 지표의 단순평균치 도출
최병호외 (2012) 이재원 (2013)	사업 외부성 지자체 재량 복지특성	지역개발과 사회복지 부문의 기준보조율 이원화	50%~90% (9단계)	지역개발사업과 사회복지사업의 기준보조율 설정 방식을 구분하는 이원화 접근. 50% 보조율을 최저 수준으로 하는 9단계 접근
배인명 (2013)	재정기능 법적 성격	소득분배기능 정도 기관위임,단체위임,자치사무 지자체 자율성	70%~100% (7개 유형) 60%이하 구간 추가	사회복지사업을 공공부조와 사회서비스로 구분하여 보조율 차등 적용

첫째, 국고보조율의 경제이론에서 대표적으로 제시되는 기준은 외부성과 규모 경제에 대한 경제적 요소이다(Shah, 1994; Fisher, 2007; 최병호 외, 2006 등). 대부분의 재정학자들이 인정하고 있으며 경제적 기준들은 논리 틀 속에서 주요 내용들을 수량화할 수 있기 때문에 이론상 구체적인 기준보조율 수치들을 도출할 수 있다. 하지만 현실에서 (특히 복지보조사업에서) 적용되는 경우는 제한적이다.[8)]

둘째, 지방자치이론에서 유형한 지방행정의 사무분류도 국고보조사업의 기준보조율 수준을 결정하는 중요한 요소이다. 이창균(2001)에서 체계적으로 정리한 기준으로 일본의 지방행정이론에 기초했다. 지방행정 및 재정체제가 일본과 유사한 특성이 있어 일본의 제도적 영향을 많이 받았다. 세 가지 사무 가운데 기관위임사무는 전액 국가보조가 원칙이고 자치사무는 전액 지방비로 충당한다. 국고보조율 수준이 쟁점이 되는 것은 단체위임사무인데, 여기에서 기준보조율 수준에 대한 원칙은 여전히 애매하다. 일본에서 단체위임사무를 폐지하고 삼위일체 분권개혁을 통해 지방으로 사무를 이양하고 지방세를 확충하는 방식으로 국고보조금을 축소하면서 사무유형에 기초한 기준보조율 설정 방식에 대한 관심은 낮아졌다.

셋째, 복지정책의 유형에 따라 기준보조율을 달리 설정할 필요가 있다. 2000년대 중반부터 보편적 사회서비스 정책이 확대되었다. 이후 사회안전망 프로그램과 사회기반투자사업을 분리하고 사회서비스에서 지자체의 역할이 강조되는 국내외 환경변화를 반영한 원칙으로 최병호 외(2012)와 이재원(2013)에서 복지보조사업의 기준보조율 설계의 고려 요소로 구체화되었다(〈그림 2-2〉). 사회복지서비스를 사회안전망, 사회기반투자, 일상생활지원의 세 가지로 구분하여 각각 90%, 70%, 50%를 기준보조율로 설정하여 사업별로 적용보조율을 조정하는 제안이다. 지방행정에서 사무구분 유형과 비슷한 형식으로 복지보조사업을 분류했지만, 지자체가 담당하는 "사무" 보다는 복지사업에서 해결하려는 "사회문제"에 대한 정책책임 분담의 가치적인 관점이 강조된다.

넷째, 지역개발 분야와 달리 사회복지에서는 국가의 복지레짐과 정부간 세입관계 특성도 기준보조율을 결정할 때 고려해야 한다. 일반적으로 사회안전망은 중앙정부가 담당하는 것이 원칙이라고 하지만 북유럽국가에서는 지방재정의 책임이 강하다.[9)] 북유럽모델의 개발

---

8) 예를 들어 교통투자의 파급효과를 기준으로 백평선(2002:168)에서는 지방광역시나 수도권 지역에서는 도로투자의 국고보조율이 85~90%가 적절한 것으로 계산되었다. 하지만 현실에서 수도권 지자체에 대한 국고보조율은 대부분 불리하게 적용받는다. 경제적 기준은 논리적이 설득력은 높지만 현실의 제도로서의 실천력은 낮은 편이다.

9) 북유럽은 중앙정부의 지침을 지방정부가 준수하면서 보편적사회서비스를 공급하는 정부간 재정관계의 특성이 있다(Borge & Rattsø, 2012:27). 지방정부가 대부분의 복지정책에 책임지는 것이 전제되어 있고, 그러한 전제 속에서 지방의 재정 재량이 인정된다. 북유럽에서는 복지정책이 확대되면서 지방세의 다양성 보다는 중앙정부의 조정기능이 강화되었고 지역간 티부가설의 경쟁은 바람직하지

배경은 이차세계대전 이후 복지국가 형성이다. 복지국가 형성에서 핵심 요소는 교육, 보건, 사회서비스, 그리고 국가 전체에 걸친 동일한 서비스 표준 등이다. 이에 따라 Borge & Rattsø(2012:28)에서는 북유럽 모델을 결과적으로 재정연방주의라기 보다는 행정적 연방주의(administrative federalism)라고 규정했다. 다만, 복지서비스 공급에서 지방의 책임에 상응할 정도로 지방정부의 세입역량도 상대적으로 강한 편이기 때문에 복지재정을 둘러싼 정부간 재정갈등은 상대적으로 크지 않은 편이다.

일본은 건강보험과 노인장기요양서비스와 같은 기초복지 재정을 지자체가 담당한다.[10] 미국의 경우는 연방정부와 주및지방정부의 보조율 협상이 가능하다. 복지보조율의 수준은 중앙과 지방간 복지책임분담에 대한 복지레짐에서 결정될 수 있는데, 정부간 복지재정관계를 지방재정의 세입과 세출의 두 가지 측면에서 고려하면 특정 사업에 대한 적정 기준보조율이라는 단일의 해법만 집중하기 보다는 다양한 형태의 제도개선 방안을 도출할 수 있다.

<그림 2-2> 복지사업의 사회적 성격을 고려한 기준보조율 유형화

복지사업의 사회적 성격

집행재량	1. 기초생활보장 (중앙정부 책임)	2. 사회기반 투자 (중앙·지방 협력)	3. 일상생활 지원 (지방자치단체 책임)
1 낮음	Type Ⅰ (생계급여) **(90%)**	Type Ⅱ (80%)	Type Ⅲ (70%)
2 중간	Type Ⅱ (80%)	Type Ⅲ (노인돌봄) **(70%)**	Type Ⅵ (60%)
3 높음	Type Ⅲ (70%)	Type Ⅵ (60%)	Type Ⅴ (청소년활동지원) **(50%)**

자료 : 이재원(2013).

않은 것으로 생각한다. 복지를 축소시킬 위험이 있는데 지역간 '복지낮은 수준으로의 경쟁'을 우려하기 때문이다.

10) 일본은 삼위일체 분권개혁 이후 지방자치단체의 복지책임 영역이 확대되고 자주재원 중심으로 지방세입이 확충되었다.

다. 사회복지서비스의 사회 경제적 특성에 따른 기준보조율 설계

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

이재원(2013)에서는 복지보조사업의 기준보조율체계를 재설계하면서 기본적으로 두 가지 기준을 사용하였는데 하나는 보조사업의 사회적 성격이고 다른 하나는 사업운영에서 지자체의 재량 정도에 대한 것이다. 전자의 경우 국가 표준적으로 운영되는 사회안전망 프로그램은 보조율이 높아야 하는 반면 지자체별로 복지서비스의 다양성이 인정되는 경우는 보조율 수준을 상대적으로 낮게 설정했다. 또한 지자체 재량이 높은 사업은 보조율을 낮게 적용하고 그렇지 않으면 보조율을 높게 설계했다. 이러한 두 가지 기준에서 각각 3가지 단계를 설정하여 아홉 가지 보조사업 유형군을 식별하였다. 이후 최저보조율을 50%와 최고보조율 90%의 범위내에서 10% 간격으로 보조율을 배분하여 〈그림 2-2〉와 같은 기준보조율체계를 대안으로 제시하였다.

4. 국고보조율 제도 운영에서 관리 요소

가. 국고보조사업에 대한 기준보조율 법정화

기준보조율 법정화한다는 것은 중앙정부와 지방자치단체의 재정책임을 명확히 설정한다는 것을 의미하며 해당사업은 국가의 의무적 지출 영역에 속하게 된다. 보조율을 법정화한 사업이 많으면 재정관리가 경직화될 수 있는 다른 한편으로 지방재정에서는 보조금 지원의 안정성을 보장하는 근거가 된다. 그런데, 기준보조율에 대한 규정은 개별 사업부처가 관할하는 사업관련 법규(혹은 지침)에 포함하거나 재정당국이 관리하는 예산관계법령에서 규정할 수 있다. 일본은 전자이고 한국의 제도는 후자에 속한다(기초연금 예외). 이에 따라 국고

보조금 관리에서 사업의 성과(정책)와 국가재정관리의 두 가지 목적 가운데 상대적 비중 차이를 확인할 수 있다. 기준보조율을 법령 규정으로 명시할 것인지 부처에서 재량으로 임의적으로 설정한 것인지 여부도 쟁점이 될 수 있다.

현행 제도에서 기준보조율은 국고보조금 전체 사업비 가운데 중앙정부가 부담하는 경비 비중이며 「보조금 관리 예산에 관한 법률」제9조에 따라 대통령령으로 규정한다. 기준보조율을 적용하는 엄격성 정도는 지방자치단체의 재정 자치권을 제한하는 강도이다. 분권화된 정부간 관계에서 국고보조사업이 확대되고 관련 사항이 법정화된 영역이 확대되면 그만큼 지자체의 재원이 중앙정부의 정책목적으로 징발되는 것으로 해석할 수 있다.[11]

복지보조사업에서 기준보조율의 법정화는 국고지원 재원의 안정적 보장과 동시에 지방비 지출의 한도를 통제하는 상반된 성격을 가진다. 개별 사업법령이 아닌 기획재정부의 재정 관련 법령에서 국가 재정의 관점에서 보조율을 관리하면 보건복지부의 사업비 배분 재량을 제한한다. 보조금 관련 법령에서는 지방비의 우선적 분담을 규정하고 있는데, 현실에서 이러한 규정들은 중앙정부에서 요구하는 최소한의 분담 수준을 의미한다. 그런데, 지자체 입장에서는 기준보조율 만큼만 지방비를 대응 부담하는 최대한도의 기준으로 활용할 수 있다. 이에 따라 기준보조율의 법정화와 관련하여 사회복지 확대의 관점에서는 긍정적·부정적 요소가 동시에 작용할 수 있다.[12]

나. 국고보조사업의 특성에 따른 차등보조율

국고보조금제도에서 지자체의 법적 지위, 재정여건, 사업수요 특성 등을 고려하여 일정 수준의 차등화된 보조율을 적용할 필요가 있는지에 대한 쟁점은 지방재정정책을 중앙정부의 개별 부처가 독립적으로 운영하는 정도에 대한 것이다. 지방재정조정기능은 국고보조금과 지방교부세제도의 영역이며 전자는 기획재정부, 후자는 행정자치부가 주도적으로 담당한다. 차등보조율은 원칙적으로 개별 복지사업에서 소관부처의 보조율 조정 권한에 대한 것이다. 일반적으로 중앙의 사업부처들은 지자체의 재정여건 보다는 사업 자체의 특성이나

11) 기준보조율을 중앙예산당국인 기획재정부가 종합 관리하는 방식은 독특한 사례이다. 이는 국고보조금제도를 관련 사업의 정책 관점 보다는 재정지출을 관리하는 재무 관점에서 운영하는 재정집권적 특성 때문이다. 일본은 개별 복지사업의 근거법령에 국고보조율을 규정하며 미국은 정부간 협상에 따라 결정하기 때문에 별도의 종합적인 관리 규정이 없다.

12) 사회복지분야에서 기준보조율은 현실적으로 후자의 방향으로 진행되는 경향이 있다. 지방자치단체가 사회복지지출을 선호되지 않는 가운데 지역주민들의 복지수요가 증대되면 지자체는 중앙정부가 규정하는 기준보조율에 따른 지방비 대응 이상의 재정지출은 곤란하다는 소극적인 복지재원 배분 입장을 정당화할 수 있다.

사업 수혜자의 지리적 여건을 고려하여 국고보조사업을 설계·운영한다. 지방재정조정제도의 전체 틀에서 국고보조금은 개별 사업별로 합리적인 재원분담 구조에 관한 것이기 때문에 차등보조율을 적용할 필요성은 크지 않다. 재정형평화는 보통교부세의 핵심 기능이다.

그런데, 국고보조율의 차등화에 대해 보통교부세와 같은 지방재정조정제도에서 충분히 반영할 수 있다는 입장과 관련 제도가 원활하게 작동하지 않을 경우 보완적으로 국고보조금에서도 차등보조율이 인정되어야 한다는 입장도 가능하다. 국고보조금은 중앙정부의 각 부처에서 개별 사업단위로 운영되기 때문에 보통교부세와 같이 전국의 지자체를 대상으로 일반재정을 조정하는 제도와는 기능과 특성이 다를 수 있다.

지방재정여건에 상관없이 그리고 주민의 거주지에 상관없이 동등한 사회서비스가 보장되어야 한다는 지리적 정의(territorial justice)를 확보하고 복지사각지대를 해소하기 위해 사회정책에서는 행정자치부 이외 중앙정부의 각 부처에서도 해당 사업에 대한 효율성과 지리적 형평성을 동시에 고려할 필요가 있다. 따라서 부처의 정책 관점에서는 보통교부세의 재정형평화 기능과 별도로 개별 보조사업을 통한 자체적인 재정조정기능을 수행해야 하는 사업영역이 설정될 수 있다. 하지만 사업별 재정조정과 보통교부세를 통한 일반 조정을 적정 수준에서 연계하는 것은 쉽지 않다. 보통교부세는 행정자치부가 총괄적으로 관리하지만 국고보조금은 개별 부처가 고유의 정책가치 속에서 재량으로 운영하기 때문에 모든 보조금에서 차등보조율의 일관된 원칙을 설정하는 것이 쉽지 않다.

다. 지방자치단체의 지방비의 의무적 대응 부담

국고보조금은 지방자치단체의 신청주의가 전제되기 때문에 관련 중앙정부 입장에서 국고보조금은 지방의 재정사업에 대한 재정 '지원금'이다. 따라서 지방자치단체가 대응하여 부담하는 지방비는 자발적인 대응자금이 된다. 하지만 국고보조사업의 형식이 중앙정부가 규정한 법률에 따라 강제되고 지방비 분담에 대한 규정이 중앙정부의 법률로 운영되는 경우에는 보조에 따른 '지원'이 아니라 중앙목적 사업에 대한 지자체의 '의무분담금'이 된다.

지방재정법(제22조)에서는 국고보조사업에서 지방자치단체가 부담해야할 경비는 우선하여 예산에 반영하도록 규정하고 있다. 그런데, 재정 분권의 관점에서는 지방비 분담은 지자체의 재량 사항이 되어야 한다. 지역사회 여건이 다양할 경우 재정의 효율성 관점에서 지역의 실정에 따라 지방비 부담을 다양한 수준으로 결정하는 것이 합리적이다. 사회복지서비스를 반드시 전국적으로 표준화된 형태로 동일하게 제공해야 하는지 혹은 지자체별 다양성

을 인정할 수 있는지 그리고 사회적으로 수용가능한 지역별 복지격차의 정도 등에 대한 쟁점 속에서 지방비 부담의 법적 성격을 다양하게 정립할 수 있다.

재정분권의 관점에서 지방비 부담 의무 규정은 지방자치단체와 지방의회 그리고 지역사회에서 자체적인 지역복지정책 혹은 지역복지서비스에 대한 정책 담론을 약화시킨다. 지방재정에서 90%이상의 복지사업이 국고보조사업이라는 점을 고려하면 지자체의 사회복지거버넌스에서는 중앙정부의 표준 지침을 단순 수용하는데 익숙해지면서 지방비가 부담되는 정도와 내용의 타당성에 대한 관심이 약화되기 때문이다.[13)]

13) 예를 들어, 지방예산과정에서 가치예산으로 주목되는 참여예산과 성인지예산의 핵심 대상은 주로 사회복지분야에 대한 것이다. 하지만 이들 예산사업의 대부분은 국고보조사업이기 때문에 중앙의 표준 지침 속에서 주민들이 참여할 수 있는 영역은 매우 제한적이다.