

지방농정 자율성 확대를 위한 농림수산 포괄보조금제 운용 방안

조재환 · 이한성

부산대학교

Introduction of the Block Grant in Agriculture, Forestry, and Fishery Sectors

Cho, Jae-Whan · Lee, Han-Sung

Pusan National University

ABSTRACT : This study proposed the introduction of the block grant in agriculture, forestry, and fishery sectors so that the local governments get greater autonomy in agricultural policy. First of all, theoretical background on block grant was reviewed and present situation in Korea regarding block grant was examined. Four criteria were set to evaluate the eligibility for the block grant. Four criteria imply that block grant is more appropriate with small-scaled similar projects, high locality projects, easily evaluated projects, and easily formula-applied projects. Applying these criteria to the projects subsidized by the national government, appropriate projects as the block grant were selected. Finally, specific operation scheme of the block grant was proposed.

Key words : Block Grant, Local Governments, Autonomy, National Subsidy, Agricultural Policy

I. 서 론

농림축산식품부(이하 농식품부)는 지방 농정의 자율성 보장과 효율성을 제고하기 위하여 1994년부터 ‘농림수산사업통합실시요령’을 실시하여 국고보조금을 중앙집권적이고 획일적으로 지원하는 방식에서 상향식으로 지원하는 방식으로 전환하였다. 특히 2004년에는 국가균형발전특별법이 제정되어 여러 부처에서 분산되어 추진되어 왔던 지역개발사업들이 하나의 국가균형발전특별회계(균특회계)에 통합되어 운영되었다. 그러나 농림수산사업통합실시요령이나 균특회계 지역개발사업의 경우 입법취지와 달리 재원의 용도 제한, 지방비 부담 강요, 행정구역 위주로 사업을 지원하는 등 기존 국고보조금 운용방식을 답습함으로써 지방자치단체의 자율성을 제한하였으며 성과창출에도 미흡하였다.(오내원외, 1995; 임성일, 2007; 김재훈, 2007).

2009년에는 지역발전정책의 핵심가치가 광역화, 효율

화, 자율화로 확대되면서 균특회계가 광역·지역발전특별회계(광특회계)로 개편되었다. 이에 따라 광특회계에 속한 광역발전계정에서는 중앙 부처가 선도산업 육성 등 광역경제권 핵심사업을 직접 주관하였다. 또한 광특회계 제주특별자치도계정에서는 제주특별자치도가 직접 사업계획을 수립하고 예산을 운용하며, 광특회계 지역개발계정에서는 포괄보조금제도가 도입되어 지방자치단체가 세출 한도액 내에서 자율적으로 사업예산을 편성하여 집행할 수 있게 되었다.

농식품부는 기존의 농촌 삶의 질 향상 계획, 포괄보조 5개년 계획, 생활환경정비, 농어촌산업육성, 경관관리, 주거환경개선, 농지이용계획, 어항개발계획 등 각종 계획을 농어업·농어촌 5개년 기본계획으로 통합한 후 시·군 지역계획에 부합할 수 있는 지방농정 지원체제로 전환하기 위하여 2013년에 ‘지방자율사업군제’를 신설하였다. 이에 따라 광특회계 시·도 자율편성사업 일부는 단계적으로 시·군 자율편성사업으로 이관되며, 광특회계 국가직접편성사업과 농특회계 및 기금사업 중 유사사업들은 포괄보조금제와 유사한 ‘지방 자율사업군제’에 통합되어 운영될 예정이다.

Corresponding author: Lee, Han-Sung

Tel : 055-350-5574

E-mail : star@pusan.ac.kr

그러나 지방자치단체 이해와 밀접하게 맞물린 농어업 또는 농어촌 사업들이 해당지역 농어민과 지방자치단체 독자적인 결정에 의해 추진되기보다는 아직까지도 지방재정의 예산계약 등을 이유로 중앙 부처의 예산지원 여부에 의해 결정된다는 점에서 지방 농정의 자율성 확대는 아직까지 요원하다는 점을 지적하고 있다(오내원 1995, 조기현, 2012).

농림수산 국고보조금 역시 특정보조금으로 일반보조금에 비해 특정 세출을 더 자극함으로써 외부효과를 교정하거나 국가 정책목표를 효율적으로 달성하는데 기여를 하였으나 중앙정부가 추진해야할 사업임에도 불구하고 지방자치단체에 재원부담을 강요하거나 또는 지방자치단체 고유기능임에도 불구하고 국고보조를 통하여 사업을 추진하는 사례가 적지 않았다는 점도 지적되고 있다(이원희, 2003, 조기현, 2012). 또한 이들은 보조사업의 선정이나 기준 보조율 산정에 있어서 지방자치단체의 의사가 제대로 반영되지 못하는 경우도 있다는 점에서 농식품부 등 중앙부처의 국고보조금 피해를 지적한 바 있다. 뿐만 아니라 농식품부가 운영하고 있는 국고보조금 지원 사업 수가 지나치게 많고, 사업간 연계성이 결여된 채 보조금 규모도 지나치게 영세하여 실효성이 있는 사업추진에 어렵다는 점 또한 지적되고 있다(황의식·박준기, 2009). 따라서 기존의 광특회계 지역개발계정에 속하는 포괄보조금제와는 별도로 농림수산부투자사업의 경우에도 소규모 유관사업들을 통합하여 하나의 예산사업으로 개편하는 통합보조방식 쪽으로 전환되어야 한다는 주장이 대두되었다(황의식·박준기, 2009). 농식품부가 신설한 지방자율사업군제도 이에 해당된다.

반면에 지방재정의 자율성을 보장하기 위해서는 소규모 유관사업들의 통합보조보다는 특정 단위사업 블록에 이들 사업들을 배정하고, 블록 내 세부사업간 재원배분 및 지출에 대해서 지방정부가 자율적으로 결정하는 포괄보조금제를 채택해야한다는 점을 제안하고 있다(농림축산식품부, 2013).

본 논문은 지방농정의 자율성 확대를 위하여 농수산 포괄보조금제 도입 가능성을 타진하고 현 상황에서 실천 가능한 제도의 운용방안을 도출하고자 한다. 이를 위해 국내외에서 논의되고 있는 포괄보조금제의 개념과 특징, 그리고 기대효과와 한계를 고찰한 후 현재 우리나라에서 실시되고 있는 광특회계 지역개발계정에 속해 있는 포괄보조금제의 문제점과 과제, 그리고 지방자치단체 입장에서 고충과 애로 사항을 요약·정리하고자 한다. 계속해서 농식품부 사업별 예산자료를 기초로 특정보조금 중 포괄보조금으로의 전환 가능성을 판별한 후 우리나라 농업 현실에 부합하고 실천 가능한 농림수산 포괄보조금제

운영방안을 제시하고자 한다.

II. 포괄보조금의 이론적 고찰

1. 포괄보조금의 개념과 특징

Fisher(1996)는 정부 간 재정관계에서 보조금을 크게 3가지로 구분하고 있다. 그 중 일반보조금은 용도의 자율성을 보장하면서 동시에 지방비 부담을 요구하지 않는 경우이며, 특정보조금은 특정 용도를 지정하면서 동시에 지방비 부담을 중앙정부가 지방정부에게 요구하는 경우이다. 포괄보조금(block grants)은 이 두 보조금의 중간영역에 위치하며, 유사한 내역사업을 공통의 사업군으로 묶고, 사업군내에서 내역사업에 대한 지방정부의 선택권이 허용되는 보조금이다(조기현, 2012).

Mosteanu and Lacob(2007)은 포괄보조금이라 할지라도 특정 사업에 대한 최소 지출수준이나 지방비 부담을 중앙정부가 지방정부에게 요구할 경우 조건부 포괄보조금에 해당되며, 일반보조금같이 용도나 지출수준의 제한이나 지방비 부담 등의 구속이 없을 경우 비조건부 포괄보조금에 해당되는 것으로 정의하고 있다. 단, 비조건부 포괄보조금은 일반보조금과 달리 블록 내에서 자율성을 부여받을 뿐 블록을 벗어나서 무제한적으로 자율성이 보장되지 않는다.

최초로 포괄보조금 제도를 실시했던 미국의 경우 1966년에 보건부문의 9개 특정보조금을 통합해서 종합보건보조금(Comprehensive Health Grants)제도를 도입하였다. 이후 고용·인력훈련, 주택·지역개발, 사회서비스 등 다양한 포괄보조금제도를 확대 실시함으로써 거시경제 정책효과는 물론 행정비용 절감, 의사결정 분권, 재정자율 증진 등의 성과를 얻기도 하였다.

미국 회계감사원(GAO, General Accounting Office, 1982)에 따르면 미국 포괄보조금 운용사례들에서 공통적으로 관찰한 특징을 5가지로 요약하고 있다¹⁾. 그 첫 번째 특징으로는 연방정부가 폭넓게 지정한 세출기능 내에서 지방정부의 자유로운 활동이 보장되어 있고, 둘째, 지방정부는 사업선정과 재원배분 등에서 실질적인 재량권을 갖고 있으며, 셋째, 연방정부는 지방정부에게 예산사업의 실적보고, 계획수립 등 행정적 조건을 최소한으로 요구하고 있다는 점을 지적하고 있다. 또한 넷째로 지방정부별 재원배분은 연방정부의 정책적 재량이 아니라 법정 공식에 근거하여 세출한도가 산정되며, 마지막으로 주요 의사결정권은 선출직 공무원과 일반 지방공무원에 부여되는 것으로 밝히고 있다.

2. 포괄보조금의 효과와 한계

포괄보조금의 효과와 한계를 논의하기에 앞서 특정보조금과 일반보조금의 장단점을 살펴보면 특정보조금의 경우 이론적으로 일반보조금에 비해 특정 세출을 더 자극함으로써 외부효과를 교정하거나 정책목표를 효율적으로 달성하는 이전재원으로 간주되고 있다. 따라서 특정보조금은 지방분권에 수반되는 비효율과 지역 간 불균형을 시정하는 효과를 발휘할 수 있다²⁾. 일반보조금의 경우 중앙정부의 관료화를 예방함으로써 행정비용을 절감하고, 지방정부에 자주성과 혁신성을 조장하며, 지역발전 수요에 적기에 대응하거나, 부처별 횡적협력을 촉진하고 유사 중복사업을 해소할 수 있는 장점이 있다. 그러나 일반보조금의 근본적인 문제는 예산낭비, 성과부진, 정부 간 정책목표의 공유나 외부효과 교정에 어려움이 있다.

반면 포괄보조금의 경우 특정보조금과 일반보조금의 중간에서 자기 정체성이 모호한 이전재원임에도 불구하고 특정보조금에 비하여 자치단체의 예산편성 자율성은 물론 사업발굴이나 계획수립과 같은 자치계획권의 자율성을 크게 확대시키는 장점을 갖고 있다. 따라서 포괄보조금은 상향식 지역발전을 지원함으로써 자치단체의 창조성과 혁신성을 조장하며, 재정사업의 성과창출을 통하여 지방예산의 생산성과 효율성을 기대할 수 있다(조기현, 2012). 미국 회계감사원(GAO, 1995) 역시 지역발전 정책의 분권화를 포괄보조금의 장점으로 인식하고 있으며, 유사 중복사업의 피해를 예방하며 부처별 연계·협력을 촉진하는 것으로 평가하고 있다.

반면에 포괄보조금의 부정적인 측면도 지적되고 있다. 미국 포괄보조금제도의 과거 운용사례에 따르면 지방재정의 책임성을 저하시키거나 도덕적 해이를 유발하며, 예산 낭비를 조장하는 위험성이 지적되기도 하였다. 특히 국조보조금의 삭감수단으로 포괄보조금을 도입하면 공공서비스가 적정수준 이하로 공급되는 폐단이 있을 수 있으며, 이를 해결하기 위해 지방채를 발행함으로써 재정건전성을 훼손할 우려도 있다. 그 밖에도 지방 공공재의 외부효과를 제어할 수 없으며, 자치단체의 최우선 투자사업을 자극하는 유인기능도 취약할 수 있다. 또한 포괄보조금 산정공식의 적합성이나 객관성을 보장하기 어렵다는 점도 지적되고 있다. 그 결과 재원배분의 효율성이나 정책성고가 반드시 개선된다고 보장할 수 없으며, 국가차원의 정책목적을 효과적으로 구현하기 위해서는 체계적인 성과관리와 도덕적 해이를 방지하기 위한 제도 마련 역시 중요하다는 점을 지적하고 있다.

III. 광특회계 포괄보조금 운용체계와 과제

1. 광특회계 포괄보조금 운용체계

우리나라의 경우 광특회계 지역개발계정에서 시·군 단위 기초생활권 발전정책을 체계적으로 지원하고 또한 지자체가 세출한도액 내에서 자율적으로 사업예산을 편성하여 집행할 수 있도록 2009년부터 포괄보조금을 운용하고 있다³⁾.

현재 실시되고 있는 포괄보조금 지원사업은 시·도 자율편성사업과 시·군 자율편성사업으로 구분된다. 시·도 자율편성사업의 경우 도농교류활성화 등 중앙 부처에서 개별적으로 추진되었던 200여개 이상의 지역개발 사업들이 19개 사업으로 통합되어 포괄보조금에 의해 지원되고 있다. 반면에 시·군·구 자율편성사업의 경우 농촌마을종합개발 등 시·군·구 지역개발 내역사업들이 폐지되는 대신에 기초생활기반확충, 지역소득증대, 지역경관개선, 지역역량강화 등 4개 기능 중심으로 지역개발사업이 재편되면서 포괄보조금에 의해 지원되고 있다.

포괄보조금 예산편성 측면에서 두 사업간 차이를 살펴보면 시·도 자율편성사업의 경우 중앙부처가 제시한 포괄보조금 세출한도 내에서 시·도 자치단체가 자율에 의해 사업들을 순차적으로 선택하는 방식으로 운용된다. 시·도자율편성사업의 대표적인 예로는 외부효과가 광역적으로 발생하는 사회기반시설사업과 지역의 특화자원을 활용한 소득창출사업, 그리고 농어업생산기반시설사업 등이 해당된다. 반면에 시·군·구 자율편성사업의 경우 일반농산어촌지역, 도시활력증진지역, 특수상황지역, 성장촉진지역에 속한 시·군·구 자치단체가 각각 포괄보조금 세출한도 내에서 차별화된 지역발전계획을 수립하고 또한 이에 필요한 예산 편성과 집행을 자율에 의해 추진하는 방식으로 운용된다.

포괄보조금의 예산편성 절차상에도 시·도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업, 계속사업과 신규사업간에 차이가 있다⁴⁾. 시·도 자율편성사업의 경우 시·도는 자율적으로 사업계획서를 작성하여 소관 부처에 제출한다. 계속해서 소관 부처는 계획서상 사전 이행사항을 점검하고, 사업예산 요구의 적정성 등에 대해 검토의견을 작성하여 기획재정부에 제출한다. 단, 시·도 자율편성사업에 속하지만 사업주체가 시·군·구일 경우 시·도는 지방비 부담 등을 사전에 기초자치단체와 협의한 후 시·도 자율편성사업계획서를 작성하여 소관 부처에 제출한다. 시·군·구 자율편성사업의 경우 시·도는 기초자치단체가 작성한 사업계획서를 취합하여 소관 부처에 전달하는 중개기능만 담당하며, 소관 부처는 검토의

견을 첨부하여 기획재정부에 제출한다.

지방자치단체가 추진 중에 있는 포괄보조사업이 계속 사업일 경우 소관 부처는 예산신청 금액을 조정할 수 없으며, 사업예산 요구내용의 적정여부나 조정방향 등에 대한 검토의견만 기획재정부에 제출한다. 그러나 지방자치단체가 포괄보조사업을 계획 중인 신규사업의 경우 소관 부처의 예산한도 내에서 지원되어야 하기 때문에 소관 부처는 신규 사업내용이나 국비지원액 등을 조정하는 등 사실상 승인권을 행사하고 있다.

2. 광특회계 포괄보조금 운용과제

조기현(2012)은 우리나라의 광특회계 지역개발계정에서 운용되고 있는 포괄보조금제를 예산편성절차, 신규사업에 대한 소관부처 승인, 용도의 포괄적 자율성 제한 등의 측면에서 중앙정부가 지방정부에게 '계약과 조건을 부과한 포괄보조금제'라고 주장하고 있다. 그에 따르면 시·군·구 자율편성사업의 경우 신규사업은 여전히 중앙정부에 승인을 받아야 한다. 이 점에서 볼 때 시·군·구 자율편성사업은 일반국고보조금과 거의 차이가 없다고 주장하고 있다.

또한 시·도 자율편성사업의 경우 개별사업 간에 국고보조율이 30~100%로 큰 차이를 보이고 있다. 따라서 사업규모가 크고 또한 국고보조율이 낮은 어느 특정사업의 경우 시·도 자치단체 세출한도액을 크게 잠식하기 때문에 시·도 자치단체가 이 사업을 자율적으로 선택하는 데에는 상당한 제약이 있게 된다. 이런 점에서 볼 때 시·도 자율편성사업은 용도의 포괄적 자율성이 제한되는 포괄보조금으로 주장하고 있다.

시·도 세출한도액 결정의 경우에도 기획재정부 광특회계 예산편성기준, 지역발전위원회 광특회계 사업평가 결과, 국정과제 및 지역현안사업의 우선순위 등이 종합적으로 고려되어 비공개로 이루어지고 있다. 따라서 미국의 포괄보조금에서 보장하고 있는 자원배분 기준에 대한 객관성이나 자원배분 과정에 대한 투명성을 보장하는 법정공식주의는 우리나라의 경우 매우 제한적으로 적용되고 있다.

송미령외(2010) 또한 지방자치단체 일선 공무원(시군 기획, 농정기획, 농촌개발, 지역개발, 도시계획, 농업기반, 포괄보조사업 담당 등)을 대상으로 포괄보조금제도 도입 이후 국고 예산지원에 대한 불만이나 애로사항을 설문조사한 바 있다. 이에 따르면 '지역 현실에 맞는 필요한 사업계획을 추진할 수 있는 가능성이 이전보다 커졌다'는 점에서 일선 공무원들은 긍정적인 태도를 엿 볼 수 있었다고 지적한 바 있다. 그러나 현행 포괄보조사업계

획이 간소화되어야 하며, 창의적인 사업기획이 이루어질 수 있도록 사업예산 상한과 지원제외사업 등 제한을 최소화해야 한다는 점을 지적하고 있다. 뿐만 아니라 내역사업 간의 예산경계를 일정범위 내에서 지방의 필요에 따라 넘나들 수 있도록 예산사용 재량권을 확대할 필요가 있으며, 신규사업을 발굴하는 기획부서의 역량을 강화하고, 사업시행부서 및 지역 거버넌스와의 긴밀한 협조 하에서 포괄보조사업이 수행될 수 있도록 사업추진체계 정비가 필요하다는 점을 열거하고 있다.

IV. 농림수산 포괄보조금제 운영 방안

1. 농림수산 포괄보조 대상사업의 선정

1) 농림수산 포괄보조 대상사업의 적격성 판별기준

농식품부 국고보조금 역시 특정보조금으로 일반보조금에 비해 특정 세출을 더 자극함으로써 외부효과를 교정하거나 국가 정책목표를 효율적으로 달성하는데 기여를 하였다. 그러나 이원희(2003)에 의하면 농식품부 등 중앙정부가 추진해야 할 사업임에도 불구하고 지방자치단체에 재원부담을 강요하거나 또는 지방자치단체 고유기능임에도 불구하고 국고보조를 통하여 사업을 추진하는 사례가 적지 않았다는 점을 지적하고 있다. 또한 보조사업의 선정이나 기준 보조율 산정에 있어서 지방자치단체의 의사가 제대로 반영되지 못하는 경우도 있다는 점에서 농식품부 등 중앙부처의 국고보조금 피해를 지적한 바 있다.

황익식·박준기(2009)는 농식품부가 운영하고 있는 국고보조금 지원 사업 수가 지나치게 많고, 사업간 연계성이 결여된 채 보조금 규모도 영세하여 실효성 있는 사업 추진이 어렵다는 점을 제기하고 있다. 따라서 기존의 광특회계 지역개발계정 포괄보조금 지원사업과는 별도로 농식품부 투융자사업의 경우에도 포괄보조지원방식으로 지원체계를 개편해야 한다고 주장했다. 그러나 그는 농림수산 소규모 유관사업들을 통합하여 하나의 예산사업으로 개편하는 방식(통합보조)이나 또는 특정 단위사업 블록에 이들 사업들을 배정하고, 블록 내 세부사업간 자원배분 및 지출에 대해서 지방정부가 자율적으로 결정하는 방식(포괄보조)을 명확히 구분하고 있지 않다.

농식품부 농어촌정책과(2013)는 지방농정 지원체계 개편 및 농어촌 계획제도 선진화기본방향(안)을 발표함으로써 지자체 자율과 책임이 필요한 농어업 및 지역개발 예산을 통합하여 포괄보조금제와 유사한 지방자율사업군제 시범사업을 금년부터 실시하고 있다. 그러나 이 제도

는 지방분권의 확대, 지방재정의 효율성 및 성과 창출 등의 효과를 기대할 수 있는 포괄보조금제와 달리 농어촌계획제도 개선방안에 초점을 두고 있다.

따라서 기존 농림수산 국고보조금 지원사업 중 포괄보조사업으로의 전환을 위해서는 Table 1과 같이 기준에 의해 포괄보조대상사업의 적격성에 대한 판별이 선행되어야 한다. 첫째, 농식품부 국고보조금사업 중 특정 사업을 포괄보조방식으로 전환하기 위해서는 소액의 국고보조금사업 중 사업성격이 유사하거나 중복되는 사업들이 포괄보조금으로의 전환이 가장 용이한 사업들이다. 이 경우 중앙정부의 관런부서 간 조정은 용이하며, 포괄보조방식으로의 전환에 대한 지방정부의 저항 또한 가장 적을 수 있다.

둘째, 농식품부가 주도하고 있는 국고보조금사업 중 지방자치단체 고유 업무적 성격이 강한 사업일수록, 그리고 지자체가 주체가 되어 사업을 추진하려는 유인이 큰 사업일수록 포괄보조금 지원방식으로의 전환은 자치단체의 자율성을 높일 수 있다.

셋째, 최근 정부의 재정운용방식은 투입중심의 통제지향에서 산출중심의 성과지향으로 바뀌고 있다. 따라서 포괄보조금지원방식에 적합한 사업은 성과측정이 가능한 사업부터 우선적으로 고려해야 한다. 포괄보조금으로 전환은 지방재정의 책임성을 저하시키거나 도덕적 해이를 유발하며, 예산낭비를 조장할 위험성이 있다. 또한 재원 배분의 효율성이나 정책성고가 개선된다고 보장할 수 없으며, 국가차원의 정책목적을 효과적으로 구현하기 어려울 수도 있다. 따라서 농림수산 특정 국고보조금을 포괄보조금으로 전환할 경우 투입에 대한 재량권을 허용하는 대신 산출(output)과 결과(outcome)를 통제할 수 있는 성과중심의 예산체계가 구축되어야 할 것이다.

마지막으로, 농림수산 국고보조금사업 중 법정 공식에 따라 재원을 배분할 수 있는 사업들을 대상으로 포괄보조금사업을 선정할 필요가 있다. 왜냐하면 지방정부별로

포괄보조금 재원을 배분하고 또한 세출한도액을 결정하는 일련의 과정이 투명하고 예측 가능할수록 자치단체의 재정 자율성을 확대할 수 있기 때문이다. 이 경우 농식품부는 블록으로 통합된 포괄보조사업에 대해 지원기준과 원칙을 기획예산처와 협의한 후 확정·고시해야 하며, 농식품부는 고시된 지원기준과 원칙이 충족될 경우 법정 공식주의에 입각하여 산출된 보조금을 자동적으로 지방정부에 교부해야 한다. 이때 법적 공식주의에 의해 산출된 포괄보조금은 연차별로 예측 가능하기 때문에 재정운용의 불확실성을 사전에 줄여 줄 수 있다.

2) 농림수산 포괄보조 대상사업으로 부적합 사업

Table 1의 적격성 기준에 준할 경우 농림수산 국고보조금사업 중 국가사무 성격이 강하고, 사업시행 효과가 전국에 걸쳐 발생하는 경우(사업 시행효과 범위 측면), 대규모 예산과 장기간 사업 추진으로 지방정부의 재정 건전성을 위협할 수 있는 경우(자치단체 자율성 보장 측면), 국토 환경 및 자원 보전을 위한 대규모 사업에 해당하는 경우(사업 시행효과 범위 측면)에는 현행 국고보조금 지원 방식이 더 적합하기 때문에 포괄보조사업 대상에서 제외한다(Table 2).

농수산물 유통개선을 위하여 지방자치단체에게 지원하는 국고보조금사업 중 사업시행주체가 지방자치단체일지라도 공모방식에 의해 추진되거나 또는 사업시행주체가 농협중앙회 또는 농산물유통공사이며, 사업대상이 전국에 산재하는 지역농협이나 생산자단체일 경우 ‘사업 시행효과 범위’ 측면에서 포괄보조대상으로 적합하지 않다(Table 3).

농식품부 고유업무 성격이 강하고 또한 사업지원 대상이 전국에 거주하는 농어민의 대부분일 경우 자치단체 재정자율과 거리가 멀기 때문에 포괄보조대상에서 제외한다(Table 4).

Table 1 농림수산 포괄보조 대상사업의 적격성 기준

기 준	내 용
소규모 유사·중복사업	· 소관부처 내 부서 간 저항을 조정하기가 쉬운 영세 보조금사업 · 사업성격이 유사하거나 중복되는 사업으로 통합효과가 높은 사업
자치단체 자율성 보장	· 자치단체 고유 업무성격이 강한 사업 · 자치단체가 실질적인 주체로 활동하는 사업
사업 시행효과 범위	· 편익범위나 외부성이 자치단체 지역에 한정되는 국지적인 사업
성과지표 산출 가능성	· 고용, 소득, 생산성, 주민 만족도 등 성과측정이 용이한 사업
법정 공식주의 적용	· 공식주의 운용에 필요한 통계자료의 이용가능성

Table 2 농림수산 포괄보조 대상사업으로 부적합한 사업 (1)

구 분	사 업 내 역
농산물 수급 및 가격 안정	비축지원, 자조금지원, 농축산물판매촉진(수출)·유통협약·명령제지원, 일반보리매입지원, 소비자유통합성화지원, 축산물수급관리, 원유수급안정지원, 송아지생산안정, 농수산물사이버거래소운용(농산물유통공사), 산자유통합자금, 인삼약용작물계열화지원(농협중앙회, 계약재배·수매사업)
농산물 수출지원	해외시장개척지원, 한식세계화지원, 농식품운영활성화지원, 농식품해외진기기구축
R&D 지원사업	중축장전문화지원, 가축개량지원, 도축장구조조정, 원예·특용작물 종자산업기반구축, 과수우량묘목생산, 종자수매공급(우량종자 벼) 등
안전성 및 품질 관리	축산식품안전관리, 수산물 위생 및 품질관리, 가축위생방역, 살처분보상, 농산물안전성조사, 농축산물검역검사
생산이력·품질 인증	이력추적제, HACCP인증지원, 유기농식품인증, 농산물우수관리제도운영, 친환경우수농식품인증
대단위 농업시설정비	간척지, 만, 강유역 등 대단위 농업시설정비
농지관리기금 사업	농지구묘화, 농지매입비축, 농지연금, 해외농업개발, 간척농지활용지원, 대단위농업 개발 등
농어촌 환경 및 자원보전	지속가능한 어업생산체계 구축, 어업지도단속, 해양폐기물정화, 해양생태계서식처기능개선복원, 연안어장 및 내수면 환경개선, 바다목장, 내수면자원조성, 수산자원조사, 축산분뇨처리시설, 폐비닐수거비지원
기 타	국제협력협상, 농업농촌정보화, 일반행정지원

Table 3 농림수산 포괄보조 대상사업으로 부적합한 사업 (2)

구 분	사 업 내 역
공모사업	공영도매시장시설현대화, 친환경농산물관중합물류센터건립, 거점산지유통센터건설, 시군유통회사 설립지원 등
전국생산자단체 사업	거점산지유통센터건설, 저온유통체계구축, 농산물표준규격출하, 농산물브랜드육성, 과실브랜드육성, 고품질쌀유통활성화, 물류표준화 등

Table 4 농림수산 포괄보조 대상사업으로 부적합한 사업 (3)

구 분	사 업 내 역
농가소득 지원사업	쌀소득보전 고정 및 변동직불, 발농업직불, FTA 피해보전 및 폐업지원
농어가재해보상 지원사업	재해대책비, 농업업재해보험, 농어업인재해공제, 어선원 및 어선 재해보상보험, 가축질병피해에 따른 생계 및 소득안정지원, 농어민건강연금보험료, 농촌출신대학생학자금융자

농어가 경영안정과 생산지원을 위한 국고보조금사업 중 자치단체 지역 범위를 벗어나는 전국적인 사업으로, 사업지원 대상이 전국에 거주하는 과수, 축산, 시설원예 농가나 또는 생산자단체일 경우 포괄보조대상에서 제외한다(Table 5).

기존에 실시되고 있는 광특회계 지역계정 모든 포괄보조사업과 광특계정에 속해 있는 포괄보조사업 중 친환경농업기반구축사업을 제외한 기타 사업은 분석 대상에서 제외한다(Table 6).

Table 5 농림수산 포괄보조 대상사업으로 부적합한 사업 (4)

구 분	사 업 내 역
생산자단체 지원사업	한우농가조직화, 축산관련종사자교육, 어업인교육훈련 및 기술지원, 품목별 대표조직육성, 들녘별쌀경영체육성, 쌀전업농교육훈련, 농업경영체등록
농어업생산시설 투자사업	과원규모화, 마필육성사업, 축산경영종합자금, 과수고품질시설현대화, 축사시설현대화, 시설원예품질개선
기타	농기계임대사업, 수산장비활용, 농어업에너지이용효율화, 고효율어선유류절감장비지원

Table 6 농림수산 포괄보조 대상사업으로 부적합한 사업 (5)

구 분	사 업 내 역
농어업기반정비	다목적 농촌용수자원개발, 수리시설관리, 배수개선, 지하수자원관리, 기계화경작로 확장 및 포장, 농어업기반정비 등
농어촌자원복합 산업화지원	지역전략식품산업육성, 수산식품산업거점단지조성, 수산물가공산업육성, 전통발효식품육성, 광역클러스터활성화, 생산자융복합형식품제조기업육성, 천일염산업육성, 향토산업육성
일반농산어촌 개발	농산어촌지역종합개발지원, 도농교류활성화, 농어촌관광활성화, 낙농체험관광, 농어촌테마공원 조성, 농어촌뉴타운조성, 농어촌활력정착지원, 농촌형에너지자립녹색마을조성, 어촌어항개발, 농어촌주택개량, 전원마을조성, 농공단지조성
기타	국제농업박람회, 친환경농산물종합물류센터, 수산물산지거점유통센터건립, 수산물식품거점단지 조성사업, 토속어류 산업화센터, 골짜각자원화처리시설

3) 농림수산 포괄보조 대상사업으로 적합한 사업

Table 7에서 제시된 국고보조금사업들은 농어촌특별세 사업계정에 속하는 소규모 예산사업들로서, 특정지역 농경지 또는 농가계층을 대상으로 포괄보조사업을 운용할 수 있다. 따라서 개별사업들을 유기적으로 연계하여 포괄보조방식으로서의 전환할 경우 지방농정의 자율성을 보장할 수 있게 된다⁵⁾.

실례로 농촌인력의 고령화 및 농업·농촌의 과소화 현상이 심화되어 농경지가 휴경되고 폐기되는 등 농업생산기반 붕괴가 우려되고 있다. 따라서 기존의 대규모 개별 경영체 육성사업추진과는 별도로 지방자치단체가 조건불리지역을 대상으로 ‘마을단위 농업경영체 육성을 위한 포괄보조사업계획’을 수립할 수 있다. 이에 중앙정부는 농촌 조건불리지역에 지원되는 각종 지원자금(경관보전직불, 조건불리지역직불, 조건불리지역수산직불, 논소득기반다양화, 경영이양직불, 취약농가인력지원, 농어촌보육여건개선 자금)을 통합하고 또한 지역 농가인구, 농경지 면적, 농가소득, 농촌복지 현황 등에 관한 기초자료와 법정 공식에 의해서 지방정부에게 포괄적으로 재정 지원을 할 수 있을 것이다.

또 다른 실례로서 지역 농어업환경개선과 친환경농업육성을 위하여 경종과 축산을 연계한 친환경농업지구

나 또는 친환경수산양식지구를 지정할 수 있다. 이 경우 각 지구별로 참여 농어가 수, 녹비작물 및 조사료 재배 면적, 친환경비료 생산량, 친환경양식어구시설 보급량 등에 관한 기초자료를 활용할 경우 법정 공식주의 적용이나 성과지표 산출이 가능할 수 있다.

한편 농어업인을 대상으로 실시되고 있는 교육훈련 국고보조금사업도 포괄보조사업 대상으로 고려할 필요가 있다. 기존 농어업인을 대상으로 실시되고 있는 쌀전업농교육훈련의 경우를 제외하고는 대부분의 교육훈련사업 예산이 농어촌특별세사업계정에 속하므로 포괄보조를 위하여 사업통합이 매우 용이하다. 따라서 지역 내 대학교, 연구기관, 농업기술센터 등과 연계하여 지역 농어업인(귀농인, 후계자, 전업농 등)대상으로 교육훈련계획을 지방자치단체가 독자적으로 수립할 수 있으며, 중앙정부는 농어업정보이용활성화사업과 함께 법정 공식주의에 입각하여 지방정부에게 포괄적으로 예산을 지원할 수 있다. 이때 중앙정부는 지자체의 자율성 제고와 함께 사업 운영의 책임성을 높이기 위하여 사업 운영관리 기준 준수 여부를 확인하고, 성과지표 산출과 함께 사후 평가체계를 도입할 수 있다.

Table 7 농림수산 포괄보조 대상에 적합한 사업

사업 분야	국고보조금 세부사업	2012년 예산 (백만원)	회계·기금 구분	비 고
농어가소득 및 복지	경관보전직불	7,579	농특	경관 170만원/ha, 준경관 100만원/ha 지급 밭 50만원/ha, 초지 25만원/ha 지급 육지에서 50km 떨어진 어가 지원 논 타작물 전환시 ha당 300만원 지급 농지 매도·임대 : 월25만원/ha(6~10년) 사고질병 농가, 고령취약 농가 도우미 지원 농어촌 소규모 보육시설 및 보육교사 지원
	조건불리지역직불	43,588	농특	
	조건불리지역수산직불	1,812	농특	
	논소득기반다양화	120,200	농특	
	경영이양직불	65,907	농특	
	취약농가인력지원	6,300	농특	
	농어촌보육여건개선	27,495	농특	
친환경 농어가경영	친환경농업직불	50,595	농특	논, 밭, 축산 친환경농가 소득감소 지원 동계 유희농경지 녹비작물재배 농가 지원 친환경 맞춤형비료, 유기질비료, 토양개량제 지원 친환경 축산농가대상 지원 친환경 축산농가 대상 지원 어구, 부표, 굴폐각 등 친환경적 이용 지원 친환경 양식어장 지원 친환경 양식기반시설 지원 친환경농업지구 조성 및 시설 지원
	녹비작물종자대지원	10,400	농특	
	친환경비료지원	230,712	농특	
	조사료생산기반확충	123,964	축발	
	자연순환농업활성화	24,234	축발	
	친환경어구보급지원	5,003	농특	
	환경친화형배합사료	8,040	농특	
	친환경양식어업육성	15,100	농특	
	친환경농업기반구축	26,750	광특직접	
농어업인교육훈련	농업인교육훈련	35,754	농특	농업인, 잠재농업인력 교육훈련 지원 농업경영체 육성 지원 후계농어업경영인 창업 지원 농어업인 및 경영체 IT활용 확산 지원
	농업경영컨설팅지원	1,735	농특	
	후계농어업경영인육성	31,600	농특	
	농어업정보이용활성화	7,994	농특	

2. 농림수산 포괄보조사업 운용 방안

농림수산 포괄보조금제도 도입은 농식품부와 지방정부가 농림수산사업에 대한 권한과 책임을 공유할 수 있도록 하면서, 농식품부는 사업에 대한 기획을 담당하고, 지방정부는 사업에 대한 집행 재량을 보장함으로써 재정분권을 확대시키는데 있다.

그러나 광특회계 지역계정 시·군·구 자율편성사업의 경우 신규사업은 여전히 중앙정부에 승인을 받고 있다는 점에서 농림수산 포괄보조 신규사업의 경우에도 주무 부처의 예산승인권 행사는 전제될 수밖에 없을 것이다. 따라서 농림수산 포괄보조금제도의 출발은 농식품부 국고보조금 사업의 기본 특성을 유지하면서 동시에 ‘지역 농정의 재정자율’을 확대할 수 있도록 ‘계약과 조건을 부과한 포괄보조금제도’로 시작되어야 한다.

농림수산부분 국고보조금 중 포괄보조가 가능한 유사한 단위사업을 동일 사업군에 편성하고, 사업군내에서는 지방정부의 선택권과 예산편성권을 보장하며, 지방정부별 세출한도액은 법정공식에 입각하여 산정하되, 용도의 포괄적 자율성을 보장하고, 지방비 부담이 없는 정액보조금이어야 하며, 상급정부는 최소한의 수준에서 개입을 해야 한다.

특히 농림수산 국고보조금 사업 중 자치단체 고유 업

무성격이 강하고, 자치단체 지역에 한정되는 국지적인 사업으로, 기존 유사 중복사업의 통합 및 포괄보조 방식 지원에 적합할 수 있는 사업분야는 농어가소득 및 복지 지원, 친환경농어가 지원, 지역 농어업인 교육훈련 사업 들이다.

농림수산 포괄보조사업 자율편성권을 지방정부에 이양할 경우 유의할 점은 재정 분권의 효과를 극대화할 수 있는 제도 운영단위가 설계되어야 한다. 포괄보조 재원의 배분을 광역단위로 할 것인지 아니면 기초자치단체 단위로 설정할 것인지에 대한 사전 검토가 필요하다.

광역자치단체 시·도 자율편성사업의 운용체계를 채택함으로써 기초자치단체의 체계적인 사업관리 및 성과 관리 측면에서 효과적일 수 있다. 그러나 지역 농정의 재정자율을 확대하기 위해서는 기초자치단체 시·군·구 자율편성사업 쪽으로 운용체계를 전환해야 할 것이다.

앞으로 농식품부 개별 국고보조금 운영과 관련하여 기존 법이나 제도의 틀에서 벗어나서 새로운 농림수산 포괄보조금제도가 소기의 성과를 내기 위해서는 새로운 법과 제도를 제정하여 지원할 필요가 있다(조기현, 2012). 구체적으로는 지방비 부담방식(사업별 매칭이 아닌 총액 매칭), 보조금의 지불 정산 방식(광역과 기초 구분), 사업

별 기준 보조율과 차등보조율 구조, 보조사업의 성과관리와 성과계약, 성과평가에 대한 인센티브와 벌칙 등에 대한 규정이 새롭게 마련되어야 한다. 또한 농림수산 포괄보조금의 지방자치단체 세입 확보가 매년 안정적이어야 하며, 법정 공식주의에 의해 재원 배분과정이 투명하게 이루어져야 한다. 그 밖에도 농림수산 포괄보조사업 계획이 간소화되어야 하고, 창의적인 사업기획이 이루어질 수 있도록 내역사업예산 상한에 대한 제한을 철폐하고, 내역사업 간 예산사용의 재량권을 확대할 필요가 있다. 이 때 지방자치단체의 자율적 예산편성으로 농어가의 후생이 직접적으로 축소될 수 있는 경우 사전에 지원 대상자와 범위가 명시될 필요가 있다. 또한 조사료 생산기반확충사업이나 논농업소득다양화사업 등과 같이 특수 목적을 가진 사업의 경우 포괄보조 내역사업들 간의 유사성과 연계성, 그리고 사업시행효과 측면을 종합적으로 검토한 후 포괄보조 내역사업으로의 전환을 고려할 필요가 있다.

한편 포괄보조예산 낭비, 성과 부진, 국가정책과의 충돌 등 포괄보조금에 대한 우려는 성과관리제로 대응할 필요가 있으며, 이를 위하여 포괄보조사업의 성과측정이 가능한 사업위주로 운용될 필요가 있다. 내역사업에 대한 사전적 간섭을 최소화하고, 사후적인 평가 관리를 통하여 지자체 재정운영의 책임성을 제고시킨다. 지방자치단체 농정 기획부서의 역량을 강화하고, 사업시행부서 및 지역 거버넌스와의 긴밀한 협조 하에서 농림수산 포괄보조금사업이 수행될 수 있도록 사업추진체계 정비가 필요하다. 끝으로 농림수산 포괄보조금지원 방식이 사업계획으로 구체화되기 위해서는 사업계획의 타당성, 사업목적의 명확성과 구체성, 사업목적과 성과목표와의 연계성, 재정지원의 필요성 등이 충족되어야 한다.

최근 정부의 재정운용방식은 투입중심의 통제지향에서 산출중심의 성과지향으로 바뀌고 있다. 따라서 포괄보조금지원방식에 적합한 사업은 성과측정이 가능한 사업부터 우선적으로 고려해야 한다. 국내외 경험에 따르면 포괄보조금으로 전환은 지방재정의 책임성을 저하시키거나 도덕적 해이를 유발하며, 예산 낭비를 조장하는 위험성이 있다. 또한 재원배분의 효율성이나 정책성고가 개선된다고 보장할 수 없으며, 국가차원의 정책목적을 효과적으로 구현하기 어려울 수도 있다. 따라서 농림수산 특정보조금을 포괄보조금으로 전환할 경우 투입에 대한 재량권을 허용하는 대신 산출(output)과 결과(outcome)를 통제할 수 있는 성과중심의 예산체계가 구축되어야 할 것이다.

성과계약방식의 포괄보조금 운용 성공사례로는 미국의 ‘한시적 취약계층지원(Temporary Assistance to Needy

Family; TANF)제도’를 들 수 있다. 기존의 ‘여성 가장의 생계유지를 지원(Aid to Families with Dependent Children; AFDC)제도’는 수혜요건만 충족되면 기간에 제한이 없이 연방정부의 지원을 받을 수 있는 의무적 지출경비였으나 TANF 체제에서는 수급자의 수혜기간이 5년으로 제한되고, 2년부터는 근로를 의무화했으며, 서비스 관리 주체가 연방정부에서 포괄보조를 통한 주정부로 전환되었다. 그 결과 복지 수급자 수가 줄어들고, 여성가장 취업률이 증가되었다(이재원, 2009).

V. 결 론

본 논문은 지방농정의 자율성 확대를 위하여 농림수산국고보조금 중 포괄보조금제로 통합될 수 있는 내역사업을 적출하고 동시에 현재 상황에서 실천 가능한 사업 위주로 농림수산포괄보조금제 블록을 설정하고 운용방안을 제안하였다. 이를 위해 포괄보조금제의 이론과 현실 상황을 고찰하고, 농식품부 사업별 예산자료와 기존에 논의되었던 포괄보조금 적격성 판별기준에 근거하여 농림수산포괄보조금제 블록과 내역사업을 설정하였다.

농식품부 포괄보조 대상사업의 적격성 기준에 의하면 농식품부가 주도하고 있는 국고보조사업 중 지방자치단체 고유 업무적 성격이 강한 사업일수록, 그리고 지자체가 주체가 되어 사업을 추진하려는 유인이 큰 사업일수록 포괄보조금 지원방식으로의 전환은 자치단체의 자율성을 높일 수 있다.

지방정부별로 포괄보조금 재원을 배분하고 또한 세출한도액을 결정하는 일련의 과정 또한 투명하고 예측 가능하도록 법정 공식주의에 입각해야 할 것이다. 이 경우 농식품부는 블록으로 통합된 포괄보조사업에 대해 지원 기준과 원칙을 기획예산처와 협의한 후 확정·고시해야 하며, 농식품부는 고시된 지원기준과 원칙이 충족될 경우 법정 공식에 입각하여 포괄보조금을 자동적으로 지방정부에 교부해야 한다.

농림수산 포괄보조금제도의 출발은 농식품부 국고보조금 사업의 기본 특성을 유지하면서 동시에 ‘지역 농정의 재정자율’을 확대할 수 있도록 ‘계약과 조건을 부과한 포괄보조금제도’로 시작되어야 한다. 왜냐하면 광특회계 지역계정 시·군·구 자율편성사업의 경우 신규사업은 여전히 중앙정부에 승인을 받고 있다는 점에서 농림수산 포괄보조 신규사업의 경우에도 주무 부처의 예산승인권 행사는 불가피할 수밖에 없기 때문이다.

농림수산 국고보조금 사업 중 현재 추진해도 무리가 없고, 또한 자치단체 고유 업무성격이 강하고, 자치단체

지역에 한정되는 국지적인 사업으로, 기존 유사 중복사업의 통합 및 포괄보조 방식지원에 적합할 수 있는 사업 분야는 농어가소득 및 복지 지원, 친환경농어가 지원, 지역 농어업인 교육훈련 등으로 각각 구분될 수 있다.

우리나라 농촌은 농촌인력의 고령화 및 농업·농촌의 과소화 현상이 심화되어 농경지가 휴경되고 폐기되는 등 농업생산기반 붕괴가 우려되고 있다. 따라서 기존의 대규모 개별 경영체 육성사업추진과는 별도로 지방자치단체가 조건불리지역을 중심으로 농어가소득 및 복지 지원이나 또는 마을단위 농업경영체 육성 등을 위한 포괄보조사업계획을 실시할 필요가 있다. 이에 관련된 내역사업으로는 기존 경관보전직불, 조건불리지역직불, 조건불리지역수산물직불, 논소득기반다양화, 경영이양직불, 취약농가인력지원, 농어촌보육여건개선 사업이 해당된다.

또 다른 정책제안으로 지역 농어업환경개선과 친환경농어업육성을 위하여 경종과 축산을 연계한 친환경농업지구나 또는 친환경수산물양식구를 중심으로 포괄보조금제를 실시할 수 있다. 이에 관련된 내역사업으로는 친환경농업직불, 녹비작물중자대지원, 친환경비료지원, 조사료생산기반확충, 자연순환농업활성화, 친환경어구보급지원, 환경친화형배합사료, 친환경양식어업육성, 친환경농업기반구축 사업 등이 해당된다. 이 경우 각 지구별로 참여 농어가 수, 녹비작물 및 조사료 재배면적, 친환경비료 생산량, 친환경양식어구시설 보급량 등에 관한 기초 자료를 활용할 경우 법정 공식주의 적용과 성과지표 산출에 무리가 없을 것으로 예상된다.

농어업인을 대상으로 실시되고 있는 교육훈련 국고보조금사업도 포괄보조사업 대상으로 고려할 필요가 있다. 기존 농어업인을 대상으로 실시되고 있는 쌀전업농교육훈련의 경우를 제외하고는 대부분의 교육훈련사업 예산이 농어촌특별세사업계정에 속하므로 포괄보조를 위하여 사업통합이 매우 용이하다. 또한 지역내 대학교, 연구기관, 농업기술센터 등과 연계하여 지역 농어업인(귀농인, 후계자, 전업농 등)대상으로 교육훈련계획을 지방자치단체가 독자적으로 수립할 수 있으며, 중앙정부는 농어업정보이용활성화사업과 함께 법정 공식주의에 입각하여 지방정부에게 포괄적으로 예산을 지원할 수 있다.

한편 농어가소득 및 복지 지원, 친환경농어가 지원, 지역 농어업인 교육훈련 지원 분야에 속한 내역사업을 포괄보조 블록으로 각각 지정하여 재정 자율편성권을 지방정부에 이양할 경우 사업별 매칭이 아닌 총액 매칭으로 지방비 부담방식을 바꿔야 할 것이다. 또한 사업별 기준 보조율과 차등보조율 구조, 사업별 성과관리와 성과계약, 성과 평가에 대한 인센티브와 벌칙 등에 대한 규정 역시 새롭게 마련되어야 한다. 그 밖에도 농립수산

포괄보조사업 계획이 간소화되어야 하고, 창의적인 사업 기획이 이루어 질 수 있도록 내역사업예산 상한에 대한 제한을 철폐하고, 내역사업간 예산사용의 재량권을 확대해야 할 것이다.

끝으로 농립수산 포괄보조금으로 전환은 지방재정의 책임성을 저하시키거나 도덕적 해이를 유발하며, 예산 낭비를 조장하는 위험성이 있을 수 있다. 또한 재원배분의 효율성이나 정책성고가 개선된다고 보장할 수 없으며, 국가차원의 정책목적을 효과적으로 구현하기 어려울 수도 있다. 따라서 농립수산 특정 국고보조금을 포괄보조금으로 전환할 경우 투입에 대한 재량권을 허용하는 대신 산출과 결과를 통제할 수 있는 성과중심의 예산체계가 구축되어야 할 것이다.

이 논문은 부산대학교 자유과제 학술연구비(2년)에 의하여 연구되었음.

참고문헌

1. 김재훈, 2007, 참여정부의 균형발전정책 평가, 한국행정학보 제41권 제4호, 한국행정학회.
2. 농림축산식품부 농어촌정책과, 2013, 지방농정 지원체계 개편 및 농어촌 계획제도 선진화 기본방향(안).
3. 농림축산식품부, 2013, 농립수산식품분야 재정지원체계 개편방안 연구.
4. 오내원·김용택, 1995, 지방농정의 과제와 발전방향, 농촌경제, 제18권 3호 : 165~181, 한국농촌경제연구원.
5. 오은환, 2012, 포괄보조금의 의의와 방향, 한국보건간호학회, 한국보건간호학회 춘계학술발표논문집.
6. 윤석환, 2009, 지방의 재정사업 관리 실태와 개선방안: 전라북도자체사업 평가를 중심으로, 지방재정과 지방세, 한국지방재정공제회, 통권 제22호 : 3~19
7. 이원희, 2003, 국고보조금 어떻게 정비할 것인가 : 포괄보조금제도 도입을 중심으로, 한국정책지식센터 제45회 「정책&지식」 포럼.
8. 이재원, 2009, 포괄보조 방식을 통한 분권지향적 국고보조금 운용 과제 : 분권교부세, 균특회계, 그리고 지역사회서비스투자사업을 중심으로, 「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회, 제14권 제1호 : 57~89.

9. 임성일, 2007, “국가균형발전특별회계의 문제와 개선방향”, 지방재정 제4권, 한국지방재정공제회.
10. 조기현, 2012, “포괄보조금제도의 운용실태와 발전방향: 광역·지역발전특별회계를 중심으로”, 한국지방재정논집, 한국지방재정학회, 제17권 제1호 : 41~73.
11. 송미령외, 2010, 농어촌 통합형 지역개발 모델 정립 및 실행계획 수립, 한국농촌경제연구원
12. 송미령·권인혜, 2011, 포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선 방향, 한국농촌경제연구원 P146.
13. 황의식·박준기, 2009, 지방자치단체의 농림투융자 국고보조금 운영 효율화 방안, 한국농촌경제연구원 R604.
14. Fisher, R., 1996, State and Local Government Finance, second edition, Irwin.
15. GAO, 1982, Lessons Learned from Past Block Grants : Implications for Congressional Oversight, GAO/IPE-82-8.
16. GAO, 1995, Block Grants Issues in Design Accountability Provisions, GAO/AIMD-95-226.
17. Mosteanu T. and M. Lacob, 2007, "Fiscal Federalism", Theoretical and Applied Economics, 6(6), Editura University: 21~26.

접 수 일: (2013년 9월 6일)

수 정 일: (1차: 2013년 9월 26일)

게재확정일: (2013년 9월 26일)

■ 3인 익명 심사필