「지방정부연구」 제21권 제2호(2017 여름): 209-230
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.2 (2017 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.2.9

정부 간 재정관계로서 지방 국고보조금제도의 성과 결정요인 연구: 상황론적 정책집행요인을 중심으로

최 예 나*
김 이 수**

국문요약

본 연구는 지방국고보조금제도를 정책집행 관점에서 바라보고, 상황론적 접근방식을 사용하여 지방국고보조금제도의 성과 결정요인을 분석하는 것이다. 분석결과, 국고보조금제도의 목표달성도에는 거시적 집행구조 요인의 경우 국고보조금 사업성과평가의 적절성과 국고보조사업 성과결과의 환류성, 국고보조사업 지방이양, 차등보조율 활용의 적절성과 중앙-지방간 국고보조사업 성과계약, 중앙정부의 관리요인인 갈등관리역량, 중앙정부의 성과관리 합리성이 영향을 미쳤고, 미시적 집행구조 요인의 경우 지방정부의 관리요인인 사업집행시기 선택이 영향을 미친 것으로 나타났다. 국고보조금제도의 집행효율성에는 거시적 집행구조 요인의 경우 국고보조금 예산배분의 합리성과 국고보조금 사업성과평가의 적절성, 중앙-지방간 국고보조사업 성과계약, 갈등관리역량, 중앙정부의 지역간 재원의 균형 배분이 영향을 미쳤고, 미시적 집행구조 요인의 경우 지방정부의 관리요인인 사업별 예산 재원 배분 재량이 영향을 미친 것으로 나타났다. 이를 토대로 정책적 함의는 첫째, 국고보조금 사업성과평가의 적절성 제고, 둘째, 중앙정부의 갈등관리역량 강화, 셋째, 상향식 접근방식의 효과성 강화를 위한 지방정부의 사업집행 시기의 적절한 선택 등을 제시하였다.

주제어: 보조금, 정책집행, 상황론적 정책집행, 거시적 집행구조, 미시적 집행구조

Ⅰ. 서론

저출산·고령화의 심화, 국내외적 경기상황의 변동 등으로 지역간 재정격차는 더욱 심화되고 있는 실정이다. 지역간 재정격차를 심화시키는 요인들은 다양하지만 국고보조금이 매년 증가함에 따라 국고보조금에 대한 지방비의 매칭비용도 증가함으로써 지방정부의 재정자립도 하락을 초래하고 있다. 국고보조금은 중앙정부와 지방정부간 재정관계를 결정하는 요인으로서 지역간 재정균등화를 위한 정부간 수직적 이전재정의 하나이다. 먼저 국고보조금 편성절차를 살펴보면(윤영진,

* 제1저자
** 교신저자

2016:201-204), 국고보조금은 지방자치단체가 중앙관서에 계상한 예산을 신청하고, 중앙부서의 장은 신청받은 보조금의 명세 및 금액을 일부 조정하여 기획재정부 장관에 보조금 예산을 신청하며, 중앙관서의 장은 특별한 사유가 없을 경우 편성된 보조금 예산안을 해당 지방정부에 사업별로 통지한다. 그리고, 이러한 국고보조금 편성절차가 끝나면 예산집행 단계에 돌입하게 되는데, 국고보조금의 예산집행단계는 국고보조금의 교부 신청, 교부결정, 국고보조사업의 수행, 국고보조사업의 실적 보고, 국고보조금 교부 결정의 취소 및 보조금의 반환 순으로 집행된다.

국고보조금의 사업목적은 첫째, 의무교육, 사회보장 등 국민생활의 가장 기본적인 행정서비스에 대해 국가적으로 일정한 서비스 수준 유지, 둘째, 중앙정부가 별도의 지방단위 행정조직을 설치하지 않은 채 기존의 지방자치단체를 통한 산업발전이나 국민생활수준의 향상을 위하여 필요한 공공시설 정비관리, 셋째, 지방자치단체에 공공서비스를 권장하여 조장하고자 하는 사무·사업의 보급향상을 원활히 수행, 넷째, 국가실시사무의 지방자치단체 위탁을 통한 국민이익 증진 및 통제의 효율화 확보 등이다(기획재정부 보조사업운영평가단, 2013). 하지만 지방정부의 집행과정에서 조건부 교부로 인한 지방정부의 자율적 재정운영 저해, 지방정부의 중앙정부에 대한 보조금 의존성 심화 및 지방정부간 보조금 확보 경쟁의 심화 초래, 보조금 교부시기의 부적절성으로 인한 주민들의 서비스 불이익 초래가능성, 지방정부에 부과되는 매칭부담금의 가중으로 인한 지방정부 재정운영의 자율성 약화 등을 초래할 수 있다(기획재정부 보조사업운영평가단, 2013: 5). 즉 지방정부는 국고보조금을 집행하는 과정에서 원래 국고보조금이 의도하고자 했던 목적을 달성하지 못하는 결과를 초래하기도 한다. 예를 들어, 국고보조금의 집행과정에서 국고보조사업이 소액 및 유사사업으로 세분화되거나 중복된 경우가 많아 재정집행의 비효율성을 초래하고(윤영진, 2016), 중앙정부의 정책우선순위에 따라 지방정부의 우선순위나 재량이 축소되는 경우도 많다.

이러한 국고보조금에 관한 연구들은 우리나라의 경우에도 상당히 활발했다. 그동안 국고보조금제도에 관한 연구들은 주로 국고보조금제도의 역할, 국고보조금제도의 운영메커니즘 및 제도개선, 국고보조금제도의 성과에 관한 연구들이 대부분이었다. 하지만 국고보조금제도가 정책집행성격이 강함에도 실제로는 정책집행론적 관점의 연구들이 부족했다는 한계를 노출하고 있다. 특히 국고보조금제도와 관련하여 집행연구가 중요한 이유는 정책집행은 정책의도를 실현하고 실질적인 정책내용을 구성하며, 국민생활과 직결되는 정부활동이기 때문이다(정정길외, 2010). 이에 본 연구는 정책집행에 관한 상황론적 접근방식을 기반으로 지방국고보조금 정책집행의 효과성에 영향을 미치는 요인을 살펴보고자 한다. 이를 통해 이론적 측면에서는 상황론적 정책집행이론의 적용가능성을 분석하고, 정책적 측면에서는 지방국고보조금정책의 성과제고 방안에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 국고보조금제도의 개념과 특징, 지원방식

지방국고보조금은 정부간 관계 중 정부간 재정관계의 한 유형이라고 할 수 있다. 보조금은 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 의미한다(보조금 관리에 관한 법률 제2조). 이러한 보조금의 유형은 다양한데, 국고보조금은 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 최협의의 보조금을 의미한다. 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다(지방재정법 제23조). 즉 국가는 부담금 형태로 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하거나 교부금 형태로, 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다(지방재정법 제21조).

이러한 국고보조금은 다음과 같은 특징을 지닌다(윤영진, 2016). 첫째, 사용목적과 용도가 정해진 조건부 지원금(선택적 지원금 또는 범주적 지원금)이라는 점이다. 예를 들어, 중앙정부가 정책적으로 추진함으로써 지방자치단체의 자율적 사업선택권이 없는 영육아보육사업, 기초연금 등이나 지방자치단체의 자율사업 중 지방재정상 중앙정부에 신청해 중앙정부 예산에 반영된 사업 등을 들 수 있다. 둘째, 지방자치단체가 특정 공공서비스에 지출한 금액의 일정 부분을 중앙정부가 지원하면 나머지 액수는 지방자치단체가 부담해야 하는 대응적 지원금이라는 점이다. 지방재정법(제22)에서는 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담비율에 관하여는 대통령령으로 정하고, 지방자치단체의 장은 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 그 회계연도의 예산에 계상하도록 규정하고 있다.

국고보조금 지원방식은 정률방식과 정액방식의 2가지 유형이 있는데, 대부분의 국고보조금은 정률방식으로 보조되고 있다. 보조율은 기준보조율과 차등보조율 방식이 있다. 기준보조율은 보조금의 예산 계상 신청 및 예산 편성 시 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고 보조율을 의미하는 것으로서(보조금관리에 관한 법률 제9조), 여기에는 당해 회계연도의 국고보조금, 지방비 부담액, 국가의 재정융자금으로 조달된 금액, 수익자가 부담하는 금액과 그 밖에 기획재정부장관이 정하는 금액을 모두 합한 금액에서 국고보조금이 차지하는 비율로 한다(보조금관리에 관한 법률시행령 제4조). 보조금이 지급되는 지방자치단체의 대상사업의 범위와 기준보조율은 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율 예

사업	기준보조율(%)	비고
89. 영유아보육료 및 가정양육수당 지원	서울: 35 지방: 65	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
95. 보육돌봄서비스, 육아 종합지원서비스 제공, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형어린이집	서울: 20 지방: 50	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
122. 그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업	사업 수행의 근거 법령·성격에 따라 정률(100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액 보조	기획재정부장관이 수립한 예산안 편성지침에 대상사업 명칭과 기준보조율을 분명하게 밝히거나 매년 예산으로 정한다.

자료: 보조금관리에 관한 법률시행령 제4조제1항 관련 별표에서 일부 발췌

그리고 차등보조율은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나(인상보조율) 빼는 보조율(인하보조율)이다. 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은「지방교부세법」에 따른 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 대하여만 적용할 수 있고, 그 적용기준은 그 적용대상이 되는 지방자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출지수, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항으로 한다(보조금관리에 관한 법률 제10조). 차등보조율중 기준보조율에 일정 비율을 더하는 인상보조율은 재정사정이 특히 어려운 지방자치단체에 대해서만 적용하되 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 더하여 적용하고, 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 인하보조율은 기준보조율에서 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 빼고 적용한다. 차등보조율의 적용기준은 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 차등보조율의 적용기준

지표	산식 및 사용자료 등
재정자주도	가. 계산식: {(지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금) / 일반회계 예산규모} × 100 나. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용한다.
분야별 재정지출 지수	가. 계산식: {분야별 세출예산 순계(純系) 규모(일반회계+특별회계) / 세출예산 순계 규모(일반회계+특별회계)} × 100 나. 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 기능 분류에 따른 13개 분야(일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업 · 중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비 및 기타) 각각의 예산 규모를 말한다. 다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용한다.

자료: 보조금관리에 관한 법률시행령 제5조제1항 관련 별표

2. 지방국고보조금제도의 성과 결정요인으로서 상황론적 정책집행

국고보조금은 재정연방주의 또는 국가와 지방간 관계를 형성하는데 있어 가장 강력한 엔진으로서, 연방정책의 집행도구(Ingram, 1977)이다. 정책집행의 개념은 학자들마다 다양하다. Pressman & Wildavsky(1973)은 '원하는 결과를 획득하기 위하여 인과사슬안에서 순차적 연결을 구축하는 능력(ability)'으로, Van Meter & Van Horn(1975)은 '정책결정이전에 설정되는 목적달성을 위한 행위들(actions)', Bardach(1977)는 '수많은 느슨하게 상호연결된 게임행위들(game playing)', Berman(1978), Nakamura & Smallwood(1980)는 '권위적 결정을 실행하는 과정', Mazmanian & Sabatier(1983)는 '권위적 정책결정 후 발생하는 사건들(events)과 활동들(activities)', Goggin, Bowman, Lester, & O'Toole(1990)은 '이미 결정된 명령을 결과로 전환시키는 과정(process), 결정(decisions), 행위들(actions)'로 규정한다. 이러한 정책집행의 효과성에 영향을 미치는 요인들은 정책의 특성과 자원, 정책결정자 및 정책관련집단의 지지 및 정책유형별 차이, 집행조직과 담당자, 정책집행에 대한 순응 등 다양하다(정정길 외, 2010). 유훈(2016)에 의하면, 각 연구자별로 정책집행에 영향을 미치는 요인들은 정책변수, 집행변수, 환경적 변수 및 맥락적 변수, 문제 관련 변수로 다양하다.

〈표 3〉 집행영향 요인에 관한 논의들

구분	Smith(1973)	Edwards(1980)	Mazmanian & Sabatier(1983)
정책변수	정책의 형태, 유형	정책목표	정책목표의 명확성 적절한 인과모형이론
집행변수	집행담당조직	자원, 성향, 관료제의 구조	재원 집행담당기관 공무원의 성향 집행기관 책임자의 리더십 우호적 외부인사의 참여 집행기관의 내부구조 집행기관의 규정 집행기관 상호간의 관계
환경적 변수 및 맥락적 변수	환경적 요인 정책의 지원정도 정책의 원천	효과적인 의사소통	사회경제적 상황 관련 단체의 적극성과 지원 대중의 지지와 관심 지배기관의 지원
문제 관련 변수	정책의 범위, 정책이미지, 대상집단		정책문제의 성격

출처: 유훈(2016)

정책관리자들은 재정 프로그램을 집행할 때 상충하는 동기구조(Daley et al., 2014), 정책특화역량(policy-specific capacity), 성과목표를 달성하기 위한 그들의 소망과 능력에 영향을 미치는 역량결여(capability deficits) 등에 직면한다. 집행의 효과성은 정책설계 요인의 결과이고(Lippincott & Stoker, 1992), 정책 또는 프로그램의 성공은 보조금의 수준, 기획, 감독을 통해 적절하게 설계된 인센티브 구조(incentive structures)에 따라 결정된다(Chubb, 1985; Hines & Thaler, 1995). 지방국고보조금 정책집행은 보조금정책(policy)과 보조금정책을 둘러싼 제도적 환경(institutional setting) 사이의 복잡한 상호작용(interactions)에 따라 그 효과가 차이가 난다는 점에서 상황론적 접근이 필

요하다.

Berman(1978)은 상황론적 정책집행의 관점에서 정책집행을 바라보고, 이 때 집행의 성공은 정책(policy)과 정책을 둘러싼 제도적 환경(institutional setting) 사이의 복잡한 상호작용(interactions)에 의존한다. 정책집행의 제도적 환경은 거시적 집행(macro-implementation) 구조와 미시적 집행(micro-implementation) 구조로 구분되는데, 그는 제도적 환경에서 거시적 집행과 미시적 집행에 차이가 발생한다고 주장한다. 여기서 거시적 집행구조 통로는 정책결정을 구체적으로 전환하는 행정, 지방정부가 사업을 선택하는 채택, 미시적 집행, 기술적 타당성의 4단계를 거치고, 미시적 집행구조는 동원, 전달자집행, 제도화 등으로 이루어지는데, 집행자체에 내재된 불확실성과 예측의 불가능성 때문에 실제 정책집행과정에서는 정책결정자보다는 일선집행관료의 영향력이 크다(박광국, 2000). 정정길 외(2010: 585-589)에 의하면, 성공적인 정책집행은 미시적 집행과정에서 발생하는 정책(policy)과 집행조직 사이의 상호적응(mutual adaptation) 자체이고, 정책집행 성과는 미시적 집행과정에서 결정된다. 이를 고려하면, 지방국고보조금제도는 중앙정부가 정책집행에 중요한 기준이나 방향, 정책 등을 결정한다는 점에서 거시적 집행구조 접근이, 지방정부가 정책집행을 담당한다는 점에서 미시적 집행구조 접근이 필요하다.

첫째, 거시적 집행구조이다. 이는 정책집행에 관한 하향식 접근방식과 비슷하다. 이 접근방식에서는 명확한 정책지시와 행정적 책임에 대한 명확한 설명, 저항이 거의 없는 직접적인 행동들을 제공하는 정책 설계의 중요성을 강조한다. 이러한 입장의 연구자들로는 Pressman & Wildavsky(1973), Van Meter & Van Horn(1975), Bardach(1977), Sabatier & Mazmanian(1980), Mazmanian & Sabatier(1983) 등이 있다. Van Meter & Van Horn(1975)은 하향식 접근방식을 통해 정책성공 또는 효과성에 영향을 미치는 요인들로 정책과 성과를 연결하는 요인들인 기준(standards)나 목표(objectives), 자원(resources), 조직간 의사소통(inter-organizational communications), 집행기관의 특성(characteristics of implementing agencies), 경제·사회·정치적 조건(economic/social/political conditions), 집행자의 성향(implementer's disposition) 등을 제시하였다. 이 접근에서는 집행공무원과 고객집단의 행위가 정책결정과 관련된 정책목적과 절차 등에 얼마나 일치하는가? 정책목적이 얼마나 달성되는가? 정책결과와 영향에 미치는 중요한 요인이 무엇인가? 시간의 경과에 따라 정책은 어떻게 재형성되는가(Sabatier, 1986) 등에 관심을 갖는다.

거시적 집행구조는 중앙정부가 정책이 의도된 결과대로 집행되도록 현장의 정책집행자들에게 영향을 미칠 수 있는 구조를 의미한다. 거시적 집행구조에 영향을 미칠 수 있는 제도적 환경요인으로는 중앙정부에서 지방정부에 걸친 광범위한 행위자들의 활동을 포함한다. 거시적 집행구조는 행정, 채택, 미시적 집행, 기술적 타당성 등으로 이루어진다. 여기서 행정은 결정된 정책을 정부 프로그램으로 구체화 또는 전환하는 것을 의미한다. 이러한 거시적 집행구조의 관점들을 토대로 지방국고보조금제도의 성과에 영향을 미치는 요인들을 설정하면 첫째, 절차나 기준, 평가제도 설계 측면이다. 집행효과성은 정책설계 요인의 결과(Lippincott & Stoker, 1992)라는 점에서 국고보조금 사업선정과정의 합리성, 국고보조금 예산배분의 합리성, 국고보조금 사업성과평가의 적절성, 국고보조사업의 성과결과의 환류성 등이 해당된다고 할 수 있다. 둘째, 정책 그 자체(Smith, 1973;

Mazmanian & Sabatier, 1983; 정정길외, 2010)이다. 지방국고보조금의 성과제고를 위한 정책으로는 기준보조율의 준수, 차등보조율 활용의 적절성, 국고보조사업 지방이양, 포괄보조금 제도 확대, 중앙정부 직접사업의 확대, 중앙-지방간 국고보조사업에 대한 성과계약(TANF) 등을 들 수 있다. 중앙정부의 관리역량도 집행에 영향을 미친다(Smith, 1973; Edwards, 1980; Mazmanian & Sabatier, 1983)는 점에서 중앙정부 차원의 국고보조금 관련 조직과 인력규모의 적정성, 국고보조사업 관리의 전문성, 성과관리의 합리성, 갈등관리역량, 지역간 재원의 균형 배분 등을 들 수 있다.

둘째, 미시적 집행구조이다. 이는 정책집행에 관한 상향식 접근방식과 유사하다. 상향식 접근방식(bottom-up approach)은 집행자와 정책구조가 행태변화에 미치는 영향을 파악하기 위하여 정책대상집단(policy targets)에서 출발하는 방식이다. 명확한 하향식 명령을 통해 정책결정자가 직접적으로 정책집행을 통제할 수 있고 정책집행을 통제해야 한다는 전제보다는 조직네트워크의 어느 부분에서 어느 업무가 가장 잘 실행되고 성과를 위하여 필요한 자원이 무엇인지, 업무는 정책대상집단의 행태에 어떻게 영향을 미치는 지를 정책결정자들이 이해할 때 정책집행은 더 성공적이다(Elmore, 1980). 이러한 입장의 연구자들로는 Lipsky(1971), Elmore(1980), Hjern & Porter(1981), Hjern(1982) 등이 있다. 상향식 접근방식은 미시적 집행구조를 의미하는데, 이는 현장의 정책집행자들이 그들이 처해진 환경에 적합하도록 정책을 설계하고 집행할 수 있는 구조를 의미한다. 미시적 집행구조에 영향을 미칠 수 있는 제도적 환경요인으로는 정책서비스 전달조직을 의미한다. 미시적 집행구조의 통로는 동원, 전달자의 집행, 제도화 등으로 이루어진다. 상향식 접근방법에서는 정책이 지방수요에 더 잘 조화되도록 재창조되는 것이 필요하기 때문에, 하위수준에서 재량은 피할 수 없을 뿐만 아니라 바람직하다는 입장이다(Palumbo & Harder, 1981). 지방국고보조금 정책집행을 둘러싼 미시적 집행구조 요인으로는 지방정부 일선관리자의 관리역량 등이라고 할 수 있다(Mazmanian & Sabatier, 1983). 이러한 상향식 관점들을 토대로 지방국고보조금제도의 성과에 영향을 미치는 요인들을 설정하면 지방정부 차원의 국고보조금 관련 구체적인 사업내용의 선택, 사업 집행 시기 선택, 사업별 예산재원 배분 재량 등을 들 수 있다.

3. 선행연구 고찰 및 본 연구의 차별성

지방국고보조금제도에 관한 연구들은 다양하다. 첫째, 국고보조금제도의 역할에 관한 연구들이다. Bird & Smart(2009)는 지출수요보조금의 대안으로서 역할, 보조금 정책을 수행하는 대안으로서 역할, 유권자에 대한 책임성을 담보하는 대안으로서 역할을 설명하였다. Blochlinger & Petzold(2009)는 지방정부의 세입구성의 경향성과 원동력을 분석하였으며, 보조금은 지방정부의 세입노력을 줄이고, 지출을 늘리면서 재정적자를 확대함을 발견하였다. 임성일(2012)은 국고보조금제도의 지방재정상 위치, 역할 및 문제점을 분석하고 국고보조금제도의 대상사업을 원리·원칙에 따라 정형화하고, 기준보조율 체계를 단순화하며, 중앙·지방간 대화와 협력적 관계를 개선하였다. 김현아(2014)는 국고보조금의 역할이 증대되어야 할 근거로 지방교부세의 연성예산적인 성격, 재정유인 제고의 한계, 지방교부세 효과분석의 필요성, 중앙 지방간 재정조정의 어려움 등을 제시하였다.

둘째, 국고보조금제도의 운영메커니즘 및 제도개선에 관한 연구들이다. Blochlinger & Vammalle(2009)는 OECD 국가의 지방정부에서 정부간 보조금이 총수입(세입+보조금)의 절반이 넘고 보조금의 절반이 특정보조금인 점에 기반하여, OECD 국가의 보조금 체계와 구조 및 발전과정을 살펴보았다. Bergvall, et al.(2006)은 OECD 국가들이 다양한 유형의 보조금을 운영한 경험들과 재정 연방주의에 대한 연구들을 살펴보고, 보조금 설계 원리와 보조금 수행시 나타나는 쟁점들에 대해 설명하였다. Ahmad & Searle(2005)은 세계에서 사용되는 보조금 유형을 조사하고 한 국가의 전반적인 제도와 법적 체계 속에서 이들을 살펴보았다. 김정훈(2000)은 국고보조금 현황을 분석하고 외국의 정부간 보조금 제도를 살펴본 후 국고보조금 제도의 문제점과 개선방안에 대해 설명하였다. 정해방(2011)은 우리나라 보조금제도의 변천과 법적 성격을 알아보고, 현행법상 국고보조금제도의 실효성 확보장치 등을 조사하였다. 김정훈(2008)은 국고보조금 제도의 특징과 현황을 조사하고 미국, 일본, 영국의 국고보조금 제도를 소개한 후, 통합보조금 제도, 보조금 정산 및 반납제도, 보조금 관리 강화 등의 국고보조금 개편방안을 제안하였다.

김성주(2013)는 사회복지분야 국고보조금 부담 문제를 해결하기 위해 국고보조율 구조 및 체계의 재정비방안으로 영유아보육사업, 기초연금사업, 기초생활보장급여사업을 사례분석하고 기준보조율, 차등보조율, 지방재정부담심의위원회 운영방식, 신세원 도입 등의 개선사항을 제안하였다. 권오성 외(2005)는 국고보조금제도와 지방자치단체의 재정부담을 수반하는 매칭펀드제도에 대한 효율적 관리방안을 모색하였다. 김상철·김대철(2010)은 서울시의 복지분야 국고보조사업과 지방이양사업을 중심으로 지방복지재정의 구조변화를 살펴보고 지방복지재정의 문제점과 개선방안을 모색하였다. 최병호 외(2007)는 국고보조사업의 지방비 부담에서 광역자치단체와 기초자치단체간 적정한 지방비 부담비율을 결정하기 위하여 체계적인 기준부담률 설정방안을 제시하였다. 최병호 외(2012)는 국고보조사업의 국가·지방간 재원분담체계를 개선하기 위해 국고보조사업을 유형별로 분류하고 각 유형별 적합한 기준과 보조율을 제시하였다. 송상훈 외(2013)는 국고보조사업의 문제점을 중앙과 지방정부의 재정운용상 경직성, 운영과정 및 제도측면 등에서 분석하고, 개선방안으로 국고보조사업 정비 및 기한설정, 보조율 정비, 성과평가제도 도입 등을 제안하였다.

이재원(2009a)은 재정환경 변화를 전제로 지방자치단체의 보조금에 관한 이론적 관점을 종합하고 환경변화에 대응하기 위한 보조금 정책의 개편과제를 모색하였다. 이재원(2009b)은 세입·세출 측면의 쟁점을 분석하고 포괄보조의 제도화를 위한 지방재정조정제도의 정비방안을 제안하였다. 신유호(2013)는 지방분권 측면에서 국고보조금 제도가 지닌 다양한 문제점을 분석하고, 제도운영상 합리성, 자치단체의 자율성·자기책임성 강화를 위한 전략들을 제안하였다. 배인명(2013)은 지방세 확대에 따라 국고보조금을 축소하기 위한 재정개편방안으로 사무구분 기준 등을 적용하여 사업들을 재분류하고 유사·중복사업을 통폐합하며, 보조율을 합리적으로 재조정하는 방안 등을 제시하였다. 이창훈 외(2006)은 환경분야 국고보조금 제도를 중심으로 보조금 통합·포괄, 지급목적에 맞는 지급기준 설정, 사업평과 및 환류시스템 구축 등을 개선방안으로 제안하였다. 조기현(2012)은 광역·지역발전특별회계를 중심으로 사업유형에 따른 포괄보조사업 재분류, 유사·중복사업의 통합, 공식주의에 입각한 운용체계 개선 등의 발전방안을 제안하였다. 이재원(2015)은 국

고보조금제도의 유사중복성 등 운용상 쟁점을 살펴보고, 사업 및 규모 축소, 유사중복 완화, 기준보조율 체계성 및 일관성 제고 등의 개선방안을 제시하였다. 서정섭 외(2016)는 국고보조사업을 성격에 따라 유형화하고 신규사업의 기준보조율 및 법령화 절차를 의무화하며, 임의보조율 적용사업의 유형화 및 기준보조율 법령 규정방식 등을 제안하였다.

배인명(2013)은 복지 국고보조금사업의 기준보조율 설정기준으로 소득재분배 기능, 법적 근거, 지방자치단체 재량권 여부를 제시하고, 기준보조율 개선 필요성을 살펴보았다. 이재원·김필헌(2010)은 사회복지분야 국고보조금 제도를 대상으로 기준보조율 인상과 기준보조율 단계에 대한 합리적 정리 등의 개선방안을 제안하였다. 이재원(2017)은 국고보조사업의 재정효율성 및 책임성 취약, 기준보조율과 차등보조율의 비체계성 등 운영상 문제점을 분석하고, 주민중심 분권형 국고보조금제도로 개편하기 위한 정책과제를 제안하였다. 이삼주·윤태섭(2016)은 지방보조사업을 대상으로 지방보조금 평가 및 관리체계 개선방향을 제시하였다. 서정섭·김성주(2016)는 국고보조사업의 집행관리상 비효율성을 유형화하고 제도적인 문제는 신청주의 기반확보, 유사중복사업 조정기재 마련 등을, 국고보조사업 운용 및 집행단계는 집행모니터링 시스템의 구축을, 정산 및 사후관리 단계는 부정수급 및 법령위반에 대한 처벌강화 등을 대안으로 제시하였다.

셋째, 국고보조금제도의 성과 및 성과 결정요인 등에 관한 연구들이다. 김성주(2008)는 사회복지 국고보조금의 결정요인을 살펴보았으며, 그 결과 시도, 시군구의 사회복지 국고보조금이 전체 보호대상자수에 대해 유의미하지만 재정력지수는 유의미하지 않음을 발견하였다. 송상훈(2013)은 재정효율화와 분권화를 위한 보조금제도의 개선방안을 제시하였다. 임소영(2012)은 국민기초생활보장급여 사업을 중심으로 국고보조금 제도개선방향으로 차등보조율 선정기준 개선을 주장하였다. 김현아(2016)는 포괄보조사업의 정책성과를 계량적으로 평가하고, 이 사업의 효과성 확보, 자율성 확대, SOC 재원마련 등 다양한 대안을 제시하였다. 임상수(2013a)는 국고보조금이 지방자치단체의 지출에 미치는 영향을 분석하였으며, 특히 끈끈이 효과를 검정하여 국고보조금 증가에 따라 지출증가 속도가 빠른지 등을 살펴보았다. 임상수(2013b)는 244개 지방자치단체를 대상으로 국고보조금 증가가 지방자치단체에 미치는 부정적 영향을 분석하였다. 석호원(2016)은 전국 기초지방자치단체에 교부된 국고보조금을 대상으로 지방자치단체장과 국회의원의 정치적 자원이 국고보조금 배분에 미치는 영향력을 실증분석하였다. 분석결과, 지역정치행위자의 당적과 재선여부 등이 중요한 변수로 나타났고, 기초지방자치단체장과 국회의원의 당적이 다른 경우 국고보조금 교부가 더욱 증가하였다. 조정래·박지윤(2015)은 지방자치단체의 고등교육 재정지원사업을 대상으로 국고보조금이 지방정부 및 지역 형평성과 정책선호에 미친 영향을 분석하였다. 유지연·구혜림(2016)은 재량적 국고보조금의 정치적 성격을 고려하여 광역자치단체들을 대상으로 지자체장의 소속정당이 재량적 국고보조금 배분에 어떠한 영향을 미치는지 알아보았다. 분석결과, 6개 광역시는 지자체장 소속정당이 재량적 국고보조금 배분에 유리한 작용을 하였고 9개 도에는 불리한 작용을 하는 것으로 나타났다. 석호원(2016)은 지방자치단체 국고보조금을 대상으로 국고보조금의 가시성 및 역전용(fungibility) 기회 그리고 역전용(fungibility) 유인 간 함수관계를 회귀분석하였다. 분석결과, 국고보조사업 지출액이 중간정도인 지방자치단체에 교부된 국고보조금의 배분적

효율성이 상대적으로 높게 나타났고, 일반보조금화 현상이 국고보조금의 배분적 효율성에 영향을 미쳤다. 김지경·정윤미(2014)는 지방정부 청소년정책예산 중 국고보조금 금액의 결정요인을 실증분석하였으며, 분석결과, 도 지역 지방정부의 국고보조금 의존도가 특광역시보다 높았고, 청소년 인구수가 국고보조금액에 정(+)의 영향을 미쳤다. 또한, 국회의원과 자치단체장이 여당 소속인 경우 국고보조금액에 정(+)의 영향을 미쳤으며, 지방정부의 재정력은 부(-)의 영향을 미쳤다.

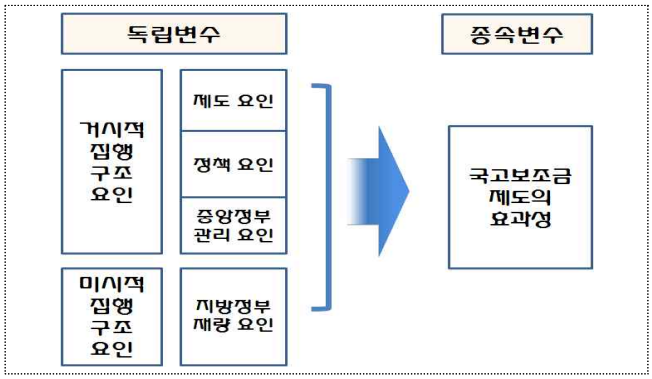
이처럼 기존 연구들은 주로 국고보조금제도의 운영메커니즘이나 효과 및 개선사항 등을 분석하였는데, 본 연구에서는 국고보조금정책을 상향적 정책집행의 일환으로 간주하고 정책집행론적 관점에서 국고보조금정책의 성과에 영향을 미치는 요인들을 분석한다는 점에서 기존 연구들과 차이가 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석 틀

본 연구는 상황론적 정책집행의 관점에서 지방국고보조금제도의 성과 결정요인을 분석한 것이다. 지방국고보조금 정책집행은 보조금정책(policy)과 보조금정책을 둘러싼 제도적 환경(institutional setting) 사이의 복잡한 상호작용(interactions)에 따라 그 효과가 달라질 것으로 기대되므로 상황론적 접근이 필요하다. 상황론적 정책집행의 관점에서 정책집행을 바라보는 대표적인 학자로 Berman(1978)이 있으며, 그는 집행의 성공이 정책(policy)과 정책을 둘러싼 제도적 환경(institutional setting) 사이의 복잡한 상호작용(interactions)에 의해 결정된다고 본다. 또한 정책집행의 제도적 환경은 거시적 집행(macro-implementation) 구조와 미시적 집행(micro-implementation) 구조로 구분되는데, 그는 제도적 환경이 거시적 집행인지 미시적 집행인지에 따라 차이가 발생한다고 주장한다. 이에 본 연구는 이러한 이론적 논의를 기반으로 〈그림 1〉과 같은 분석틀을 설정하여 상황론적 정책집행구조가 지방국고보조금의 성과에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

〈그림 1〉 분석 틀



2. 변수와 측정지표, 자료수집, 분석방법

본 연구는 지방국고보조금제도의 성과 결정요인을 상황론적 정책집행의 관점에서 분석한 것이다. 이에 본 연구에서는 종속변수인 제도적 성과의 측정지표는 국고보조금제도의 목표달성도와 국고보조금 집행의 효율성으로 설정하였고, 독립변수는 거시적 집행구조와 미시적 집행구조로 구분하였다. 먼저 거시적 집행구조의 측정지표로는 중앙정부의 정책의도가 현장의 정책집행자들에게 영향을 미칠 수 있는 구조라는 점에서 정책설계를 의미하는 제도 요인(Lippincott & Stoker, 1992), 정책 요인(Smith, 1973; Mazmanian & Sabatier, 1983; 정정길외, 2010), 중앙정부 관리역량 요인(Smith, 1973; Edwards, 1980; Mazmanian & Sabatier, 1983) 등을 설정하였고, 미시적 집행구조의 측정지표로는 실제의 정책집행자들이 지방환경에 적합한 정책설계 및 집행을 할 수 있는 구조라는 점에서 지방정부의 재량 요인(Mazmanian & Sabatier, 1983) 등을 설정하였다.

〈표 4〉 변수와 측정지표

변수			측정지표	측정방법
종속변수	제도적 성과		국고보조금제도의 목표달성도	①전혀그렇지않다, ②그렇지않다, ③보통, ④그렇다, ⑤매우 그렇다
			국고보조금 집행의 효율성	
독립변수	거시적 집행구조 요인	제도 요인	국고보조금 사업선정과정의 합리성	
			국고보조금 예산배분의 합리성	
			국고보조금 사업성과평가의 적절성	
			국고보조사업의 성과결과의 환류성	
		정책 요인	기준보조율의 준수	①전혀그렇지않다, ②그렇지않다, ③보통, ④그렇다, ⑤매우 그렇다
			차등보조율 활용의 적절성	
			국고보조사업 지방이양	①매우 반대, ②반대, ③보통, ④찬성, ⑤매우 찬성
			포괄보조금 제도 확대	
			중앙정부 직접사업의 확대	
			중앙-지방간 국고보조사업에 대한 성과계약(TANF)	
		중앙정부 관리역량	조직과 인력규모의 적정성	①매우 미흡, ②미흡, ③보통, ④우수, ⑤매우 우수
			국고보조사업 관리의 전문성	
			성과관리의 합리성	
			갈등관리역량	
			지역간 재원의 균형 배분	
	미시적 집행구조 요인	지방정부 재량	구체적인 사업내용의 선택	①전혀 재량없음, ②약간 재량없음, ③보통, ④재량이 큰 편임, ⑤매우 재량이 큰 편임
			사업집행시기 선택	
			사업별 예산 재원 배분 재량	

그리고 연구의 목적을 달성하기 위하여 2014년 한국행정연구원의 국고보조금 제도의 정비방안 원자료(2014)를 활용하였으며, 동 자료는 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 사용허가를 받은 것이다. 해당 자료의 표본크기는 총 130명으로 지방국고보조금 업무를 담당하는 광역자치단체공무원 90명, 기초자치단체공무원 40명 등으로 구성되어 있다. 그리고 직급별로는 4급에서 9급

까지이고, 담당업무별로는 기획/예산/행정관리, 지역계획 및 지역개발, 사회복지, 환경관리, 농림 분야이며, 담당업무 경력별로는 1년미만에서 5년 이상인 공무원들이 대상이다. 분석방법으로는 통계적 유의수준하에서 영향을 미치는 변수들을 대상으로 상대적 영향력을 평가하기 위하여 IBM SPSS Statics 18.0 통계프로그램을 이용한 위계적 회귀분석을 사용하였다.

〈표 5〉 표본의 특성

직급별		담당업무별		담당업무 경력별	
구분	빈도	구분	빈도	구분	빈도
4급	3(2.3%)	기획/예산/행정 관리 부문	99(76.2%)	1년 미만	20(15.4%)
5급	15(11.5%)	지역계획 및 지역개발 부문	14(10.8%)	1 – 2년 미만	29(22.3%)
6급	47(36.2%)	사회복지 부문	4(3.1%)	2 – 5년 미만	45(34.6%)
7급	54(41.5%)	환경관리 부문	12(9.2%)	5년 이상	36(27.7%)
8급	9(6.9%)	농림 부문	1(0.8%)	합계	130(100%)
9급	2(1.5%)	합계	130(100%)		
합계	130(100%)				

Ⅳ. 분석결과

1. 지방 국고보조금제도의 목표달성에 관한 정책집행 요인의 분석결과

본 연구는 국고보조금제도의 목표달성도에 대한 영향요인을 분석하기 위하여 국고보조금 사업 선정과정의 합리성과 국고보조금 예산배분의 합리성, 국고보조금 사업성과평가의 합리성 등의 제도적 요인과 기준보조율의 준수, 차등보조율 활용의 적절성, 국고보조사업 지방이양 등 정책적 요인 및 중앙정부와 지방정부의 관리요인들이 국고보조금제도의 목표달성도에 미치는 영향을 알아보았다. 특히 각 요인들의 영향을 위계적 회귀분석을 사용하여 알아보았으며, 분석결과는 다음과 같다. 먼저 제도적 요인만을 포함한 모형1은 통계적으로 유의미하였고(F=24.752 P〈.001), 국고보조금제도의 목표달성도에 대해 42.4% 정도 설명할 수 있었다. 이 때, 국고보조금 사업성과평가의 적절성(t=4.132, P〈.001)과 국고보조사업의 성과결과의 환류성(t=5.410, P〈.001)이 국고보조금제도의 목표달성도에 유의미한 영향을 미쳤다.

그리고, 모형2는 정책적 요인을 포함한 것으로 모형1에 비해 모형의 적합도가 높아(adjusted R2=525〉.424, P〈.001) 추가된 변수들이 국고보조금제도의 목표달성도에 영향을 미침을 알 수 있었다. 먼저 제도적 요인들은 모형1과 동일한 영향을 미쳤으며, 정책적 요인 중 차등보조율 활용의 적절성(t=-2.097, P〈.05)과 국고보조사업 지방이양(t=2.301, P〈.05), 중앙-지방간 국고보조사업 성과계약(t=-4.262, P〈.001)이 국고보조금제도의 목표달성도에 유의미한 영향을 미쳤다. 아마 이는 국고보조사업 성과계약과 차등보조율 기준이 중앙정부 위주로 이루어짐으로써 실제 정책을 집행하는 지방정부에서는 국고보조금제도의 목표달성에 장애가 되기 때문으로 판단된다. 또한, 중앙정

부와 지방정부의 관리요인들을 추가한 모형3도 모형2에 비해 모형적합도가 높았고(adjusted R2=578〉.525, P〈.01), 새로 추가된 변수들이 국고보조금제도의 목표달성도에 영향을 미쳤다. 즉, 중앙정부의 관리요인인 성과관리의 합리성(t=-3.332, P〈.01), 갈등관리역량(t=2.011, P〈.05)과 지방정부의 관리요인인 사업집행시기 선택(t=2.327, P〈.05)이 국고보조금제도의 목표달성도에 유의미하게 영향을 미쳤다. 그 외, 제도적 요인과 정책적 요인은 모형2와 유사한 형태로 국고보조금제도의 목표달성도에 영향을 미쳤다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 지방국고보조금제도의 목표달성에 관한 정책집행 요인의 분석결과

변수			모델1		모델2		모델3	
			베타	t	베타	t	베타	t
거시적 집행구조	제도 요인	국고보조금 사업선정과정의 합리성	.002	.017	.124	1.013	.153	1.271
		국고보조금 예산배분의 합리성	.158	1.270	.148	1.246	.082	.681
		국고보조금 사업성과평가의 적절성	.308	**4.132*****	.270	**3.660*****	.261	**3.686*****
		국고보조사업의 성과결과의 환류성	.406	**5.410*****	.388	**5.270*****	.401	**5.531*****
	정책 요인	기준보조율의 준수			.058	.734	.160	1.931
		차등보조율 활용의 적절성			-.182	**-2.097***	-.237	**-2.622***
		국고보조사업 지방이양			.154	**2.301***	.193	**2.909****
		포괄보조금 제도 확대			-.008	-.123	.012	.191
		중앙정부 직접사업의 확대			.007	.095	.003	.042
		중앙-지방간 국고보조사업 성과계약(TANF)			-.276	**-4.262*****	-.293	**-4.543*****
	중앙정부 관리역량 요인	조직과 인력규모의 적정성					.030	.336
		국고보조사업 관리의 전문성					.029	.282
		성과관리의 합리성					-.344	**-3.332****
		갈등관리역량					.219	**2.011***
		지역간 재원의 균형 배분					.099	1.092
미시적 집행구조	지방정부 재량요인	구체적인 사업내용의 선택					-.056	-.717
		사업 집행 시기 선택					.185	**2.327***
		사업별 예산 재원 배분 재량					-.156	-1.682
상수			**3.820*****		**3.512****		**3.247****	
R값			.442		.562		.637	
수정된 R값			.424		.525		.578	
F값 변화량			**24.752*****		**15.274*****		**10.833****	

주1: p〈0.05*, p〈0.01**, p〈0.001***

2. 지방 국고보조금제도의 효율성에 관한 정책집행 요인의 분석결과

국고보조금제도의 집행 효율성에 대한 영향요인을 분석한 결과, 제도적 요인만을 포함한 모형1은 통계적으로 유의미하였으며(F=23.933 P〈.001), 국고보조금제도의 집행 효율성에 대해 41.6% 정도의 설명력을 지녔다. 이 때, 국고보조금 사업성과평가의 적절성(t=3.969, P〈.001)이 국고보조

금제도의 집행 효율성에 유의미한 영향을 미쳤다. 그리고 정책적 요인을 포함한 모형2는 모형1에 비해 모형의 적합도가 높아(adjusted R2=471〉.416, P〈.01) 모형2에 추가된 변수들이 국고보조금제도의 집행 효율성에 영향을 미칠 것으로 판단되었다. 먼저 제도적 요인들은 모형1과 동일한 영향을 미쳤으며, 정책적 요인인 중앙정부 직접사업의 확대(t=-2.153, P〈.05)와 중앙-지방간 국고보조사업 성과계약(t=-3.147, P〈.01)이 국고보조금제도의 집행 효율성에 유의미한 영향을 미쳤다. 이는 아마 국고보조금 직접사업의 확대와 국고보조사업 성과계약이 주로 중앙정부 위주로 이루어짐으로써 중앙정부가 국고보조금을 집행하는 지방정부가 처한 상황을 제대로 이해하지 못하고 있기 때문으로 판단된다.

〈표 7〉 지방국고보조금제도의 효율성에 관한 정책집행 요인의 분석결과

변수			모델1		모델2		모델3	
			베타	t	베타	t	베타	t
거시적 집행구조	제도 요인	국고보조금 사업선정과정의 합리성	.240	1.838	.246	1.895	.236	1.880
		국고보조금 예산배분의 합리성	.216	1.718	.191	1.519	.248	1.990*
		국고보조금 사업성과평가의 적절성	.298	3.969***	.222	2.857**	.243	3.300**
		국고보조사업의 성과결과의 환류성	.079	1.043	.110	1.415	.084	1.116
	정책 요인	기준보조율의 준수			-.134	-1.611	-.080	-.932
		차등보조율 활용의 적절성			.159	1.739	.139	1.484
		국고보조사업 지방이양			-.060	-.852	-.014	-.206
		포괄보조금 제도 확대			.022	.337	.025	.404
		중앙정부 직접사업의 확대			-.168	-2.153*	-.078	-.998
		중앙-지방간 국고보조사업 성과계약(TANF)			-.215	-3.147**	-.183	-2.722**
	중앙정부 관리역량 요인	조직과 인력규모의 적정성					-.002	-.018
		국고보조사업 관리의 전문성					-.045	-.415
		성과관리의 합리성					.078	.729
		갈등관리역량					.348	3.072**
		지역간 재원의 균형 배분					-.270	-2.880**
미시적 집행구조	지방정부 재량요인	구체적인 사업내용의 선택					-.037	-.463
		사업 집행 시기 선택					.039	.471
		사업별 예산 재원 배분 재량					-.249	-2.578*
상수			3.513**		4.391***		3.427**	
R값			.434		.512		.608	
수정된 R값			.416		.471		.544	
F값 변화량			23.933***		12.493**		9.553**	

주1: p〈0.05*, p〈0.01**, p〈0.001***

또한, 중앙정부와 지방정부의 관리요인들을 추가한 모형3도 모형2에 비해 모형적합도가 높았고(adjusted R2=544〉.471, P〈.01), 새로 추가된 변수들이 국고보조금제도의 집행 효율성에 영향을 미쳤다. 즉, 중앙정부의 관리요인인 갈등관리역량(t=3.072, P〈.01), 지역간 재원의 균형 배분

(t=-2.880, P〈.01)과 지방정부의 관리요인인 사업별 예산재원 배분재량(t=-2.578, P〈.05)이 국고보조금제도의 집행 효율성에 유의미하게 영향을 미쳤다. 이는 아마 국고보조금을 집행하는데 있어 중앙정부의 갈등관리 역량이 상대적으로 지방정부에 비해 떨어지고, 쪽지메모에서 드러나듯이 지역간 재원의 균형배분이 정확한 기준보다는 국회의 관련 상임위원회 위원들의 나눠먹기식으로 결정되는 경우가 많으며, 지방정부의 사업별 예산재원 배분재량권이 강할지라도 지방자치단체장들이 재선을 고려하여 보조금을 선심성 예산용도로 활용하는 경우가 많아 실제 보조금 집행과정에서는 상대적으로 효율성이 떨어지기 때문으로 판단된다. 그 외, 제도적 요인과 정책적 요인은 모형2와 유사한 형태로 국고보조금제도의 집행 효율성에 영향을 미쳤는데, 제도적 요인인 국고보조금 예산배분의 합리성(t=1.990, P〈.05)은 새로이 국고보조금제도의 집행 효율성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 정책적 요인인 중앙정부 직접사업의 확대의 경우는 국고보조금제도의 집행 효율성에 더 이상 유의미한 영향을 미치지 않음을 알 수 있었다(〈표 7〉 참조).

3. 분석적 함의

본 연구결과를 통해 얻을 수 있는 분석적 함의를 살펴보면, 첫째, 이론적 함의이다. 정책집행에 관한 기존 접근방식인 하향식 접근방식과 상향식 접근방식은 각각 그 나름의 장단점이 존재한다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 정책집행을 설명하는데 중요한 변수들을 추가하는 경향이 나타나면서 하향식 접근과 상향식 접근을 통합하여 이론적 틀을 구성하려는 시도들이 나타났다. 이러한 연구자들로는 Majone & Wildavsky(1978), Scharpf(1978), Elmore(1985), Sabatier(1986), Goggin et al.(1990), Winter(1990) 등이 있다. 특히 Sabatier(1986)는 시간에 따른 정책변화를 설명하는 정책옹호틀(ACF: advocacy coalition framework)을 사용하여 하향식 접근과 상향식 접근을 모두 포함하였다. 본 연구의 분석틀인 정책집행에 관한 상황론적 접근방식 역시 하향식 접근방식과 상향식 접근방식을 결합한 복합적 접근방식과 유사하다. 본 연구는 분석결과 거시적 집행구조 요인들과 미시적 집행구조 요인들이 모두 국고보조금제도의 성과에 영향을 미침을 알 수 있었다. 이를 통해 지방국고보조금 정책집행에서 정책집행은 정책(policy)과 정책을 둘러싼 제도적 환경(institutional setting) 사이의 복잡한 상호작용(interactions)에 달려있다는 Berman(1978)의 상황론적 정책집행론이 어느 정도 설명력을 가짐을 알 수 있었다. 이는 지방국고보조금 정책집행의 경우, 정책결정자들의 정책결정을 원칙적으로 집행하는 것이 최선의 정책집행이 아니라 집행환경에 부합하는 상황적 정책집행이 더 효과적임을 보여준다(정정길외, 2010). 즉 정책집행의 경우 상향식 또는 하향식 접근방식 등 특정방식의 접근이 아닌 정책문제의 성격에 따라 상황론적 정책집행이 중요하다는 점을 알 수 있다.

둘째, 정책적 함의이다. 위의 분석결과를 토대로 국고보조금제도의 목표달성도에 정(+)의 영향을 미친 요인들을 살펴보면, 거시적 집행구조요인의 경우 제도적 요인 중 국고보조금 사업성과평가의 적절성, 국고보조사업 성과결과의 환류성과 정책적 요인 중 국고보조사업 지방이양 및 중앙정부의 관리요인인 갈등관리역량과 미시적 집행구조 요인으로 지방정부의 관리요인인 사업집행

시기 선택이 있다. 국고보조금제도의 목표달성도에 부(-)의 영향을 미친 요인들에는 거시적 집행요인의 경우 정책적 요인 중 차등보조율 활용의 적절성, 중앙-지방간 국고보조사업 성과계약과 중앙정부의 관리요인인 성과관리의 합리성이 있다. 그리고 국고보조금제도의 집행효율성 영향요인을 살펴보면, 국고보조금제도의 집행효율성에 정(+)의 영향을 미친 요인들에는 거시적 집행구조 요인의 경우 제도적 요인 중 국고보조금 예산배분의 합리성, 국고보조금 사업성과평가의 적절성과 중앙정부의 관리요인인 갈등관리역량이 있다. 또한, 국고보조금제도의 집행효율성에 부(-)의 영향을 미친 요인들에는 거시적 집행구조 요인의 경우 정책적 요인 중 중앙-지방간 국고보조사업 성과계약과 중앙정부의 관리요인인 지역간 재원의 균형 배분, 미시적 집행구조 요인으로 지방정부의 관리요인인 사업별 예산 재원 배분 재량이 있다.

마지막으로 위계적 회귀분석에서 검정할 수 있는 주요 특징 중 하나인 변수들의 상대적 영향력을 평가하면, 국고보조금제도의 목표달성도에 정(+)의 영향을 미친 요인들의 상대적 영향력 순위는 국고보조사업 성과결과의 환류성(β=0.401), 국고보조금 사업성과평가의 적절성(β=0.261), 갈등관리역량(β=0.219), 국고보조사업 지방이양(β=0.193), 사업집행시기 선택(β=0.185) 순이다. 그리고 국고보조금제도의 목표달성도에 부(-)의 영향을 미친 요인들의 상대적 영향력 순위는 성과관리의 합리성(β=-0.344), 중앙-지방간 국고보조사업 성과계약(β=-0.293), 차등보조율 활용의 적절성(β=-0.237) 순이다. 또한 국고보조금제도의 집행효율성에 정(+)의 영향을 미친 요인들의 상대적 영향력 순위를 살펴보면, 갈등관리역량(β=0.348), 국고보조금 예산배분의 합리성(β=0.248), 국고보조금 사업성과평가의 적절성(β=0.243) 순이다. 그 외에 국고보조금제도의 집행효율성에 부(-)의 영향을 미친 요인들의 상대적 영향력 순위는 지역간 재원의 균형 배분(β=-0.270), 사업별 예산 재원 배분 재량(β=-0.249), 중앙-지방간 국고보조사업 성과계약(β=-0.183) 순이다. 이러한 내용들을 종합해 볼 때, 거시적 집행구조 요인들이 상대적으로 영향력이 큰 것을 알 수 있다. 따라서 국고보조금제도의 목표를 달성하기 위해서는 영향력이 상대적으로 큰 국고보조사업 성과결과의 환류성과 국고보조금 사업성과평가의 적절성을 제고하고, 국고보조금제도의 집행효율성을 높이기 위해서는 상대적으로 영향력이 큰 갈등관리역량과 국고보조금 예산배분의 합리성을 제고하는 것이 필요할 것이다. 즉 상대적으로 미시적 집행구조 요인보다는 거시적 집행구조 요인을 중심으로 국고보조금제도의 제도적 성과를 제고하는 것이 필요하다.

V. 결론

본 연구는 지방국고보조금제도를 정책집행 관점에서 바라보고, 상황론적 접근방식을 사용하여 지방국고보조금제도의 성과 결정요인을 분석하였다. 분석결과, 국고보조금제도의 목표달성도에는 거시적 집행구조 요인의 경우 제도적 요인 중 국고보조금 사업성과평가의 적절성과 국고보조사업 성과결과의 환류성이 정(+)의 영향을 미쳤고, 정책적 요인 중 국고보조사업 지방이양은 정(+)의 영향을, 차등보조율 활용의 적절성과 중앙-지방간 국고보조사업 성과계약은 부(-)의 영향을 미

쳤다. 또한, 중앙정부의 관리요인인 갈등관리역량은 국고보조금제도의 목표달성도에 정(+)의 영향을, 중앙정부의 성과관리 합리성은 부(-)의 영향을 미쳤고, 미시적 집행구조 요인의 경우 지방정부의 관리요인인 사업집행시기 선택은 정(+)의 영향을 미친 것으로 나타났다. 그리고 국고보조금제도의 집행효율성에는 제도적 요인 중 국고보조금 예산배분의 합리성과 국고보조금 사업성과평가의 적절성이 정(+)의 영향을 미쳤고, 정책적 요인 중 중앙-지방간 국고보조사업 성과계약은 부(-)의 영향을 미쳤다. 그 외에도 중앙정부의 관리요인인 갈등관리역량은 국고보조금제도의 집행효율성에 정(+)의 영향을 미쳤고, 중앙정부의 지역간 재원의 균형 배분은 부(-)의 영향을 미쳤으며, 마지막으로 미시적 집행구조 요인의 경우 지방정부의 관리요인인 사업별 예산 재원 배분 재량은 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 내용들을 종합해 볼 때 국고보조금제도의 효과성은 정책집행 방식의 영향을 받으며, 이 때 최적의 접근방식은 특정방식이 아닌 정책문제의 성격에 따른 상황에 적합한 정책집행방식(상향식 또는 하향식)임을 알 수 있었다.

본 연구는 이러한 특징을 지닌 지방국고보조금제도의 효과성을 높이기 위해 정책집행 관점에서 다음과 같은 정책들을 제안하고자 한다. 첫째, 국고보조금 사업성과평가의 적절성을 높여야 한다. 국고보조금은 사용용도와 조건이 정해진 특정보조금으로서 전국적으로 표준화된 서비스를 제공한다는 점 등에서 사업목표 달성의 의의가 크다. 이러한 국고보조사업은 중요성이 커지면서 예산규모도 비례적으로 커지고 재정운영상 경직성이 나타나서 성과평가의 필요성이 강조되고 있다. 즉, 사업성과평가에서 환류단계를 거치면서 사업목표 달성도와 성과지향성을 높이는 것이 필요하며, 이는 목표달성도와 집행효율성 모두에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

둘째, 중앙정부의 갈등관리역량을 강화해야 한다. 중앙정부와 지방자치단체는 국고보조사업을 운영할 때, 업무 협의, 자금 이전, 집행 감독, 사업조정, 성과평가 등 사업 계획에서 집행, 사후관리까지 함께 하게 된다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체가 협력적인 행정관계를 유지하는 것이 중요하고, 중앙정부의 갈등관리역량이 뛰어날수록 목표달성도와 집행효율성 등 전반적인 효과성을 제고하는데 도움이 된다. 셋째, 상향식 접근방식의 효과성을 높이기 위해서는 지방정부의 사업 집행시기를 적절히 선택하는 것이 바람직하다. 하향식 접근방식은 사업일정을 국고보조금 배분시기에 맞춰야하는 반면, 상향식 접근방식은 일선에서 필요한 시기에 서비스 공급을 결정할 수 있는 장점이 있다. 따라서 사업의 효과성을 높이기 위해서는 상향식 접근방식에서 지방정부가 적정한 시기에 사업을 실시하여 투자의 효율성과 주민들의 서비스 이익을 높이는 것이 바람직하다.

넷째, 중앙정부와 지방정부 모두 합리적인 예산배분과 예산관리를 위해 노력해야 한다. 예산배분은 특히 집행효율성에 상당한 영향을 미치므로, 임성일(2012) 등이 주장하듯이 국고보조사업의 소액화, 분산화를 방지하고 근거, 정치적 성격 등 사업 특성에 따라 사업유형을 재분류하는 것이 바람직하다. 중앙정부는 이러한 원칙하에 합리적으로 예산을 배분하고, 지방정부 역시 예산 재원 배분의 자율성이 합리성을 손상시키지 않도록 동일한 기준을 준수하는 것이 필요하다. 다섯째, 중앙정부의 지역간 재원의 균형배분 활동은 지방국고보조금제도의 효과성을 높이기 위해 좀더 보완되어야 한다. 국고보조금은 지방교부세와 달리 재정 형평성보다는 최소비용으로 최대효과를 얻고자 하는 효율성에 중점을 두는 보조금이다. 따라서 중앙정부가 재정형평성 기능을 보완하기 위하

여 지역간 재원을 균형있게 배분하는 활동은 효과성을 다소 훼손시킬 수 있다. 여섯째, 지역별로 상이한 기준보조율을 설정하는 경우, 지방국고보조금제도의 효과성을 훼손하지 않도록 신중하게 적용해야 한다. 차등보조율은 지역의 재정상태를 반영하여 제한된 범위에서나마 재정 형평성을 달성하려는 목적으로 사용된다. 그런데 차등보조율의 형평화 효과가 제한적이고(김성주, 2013), 차등보조율은 효율적인 재정자원 분배와 상충되는 측면이 있어 적절한 원칙하에 운영되는 것이 필요하다. 즉, 차등보조율을 적용할 때, 효과성과 형평성을 조화시킬 수 있는 명확한 기준을 설정하여 정책목표를 조화롭게 추구하는 것이 바람직하다.

하지만 본 연구는 자료 수집의 한계로 횡단적 연구의 한계를 지닌다. 즉, 지방국고보조금제도의 성과 결정요인을 분석하는데 있어 단년도 자료를 활용하여 시간의 흐름에 따른 추세 분석을 할 수 없었다. 따라서, 향후에는 다년도 자료를 사용하여 패널분석 또는 시계열 분석을 시도함으로써 보다 깊이 있는 논의를 할 수 있을 것이다.

참고문헌

권오성·배인명·김성철. (2005). 「국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안」. 한국행정연구원.

기획재정부 보조사업운영평가단. (2013). 「2013년 국고보조사업 운용평가」. 보고서.

김상철·김대철. (2010). 참여정부 이후 지방복지재정 구조변화에 관한 연구: 서울시 국고보조금 사업과 지방이양사업을 중심으로. 「사회복지정책」, 37(2): 123-150.

김성주. (2008). 사회복지 국고보조금의 결정요인 분석. 「지방행정연구」, 22(3): 255-281.

_____. (2013). 「사회복지분야 국고보조금의 개선방안」. 한국지방행정연구원.

김정훈. (2000). 「국고보조금의 개편방안」. 한국조세연구원.

_____. (2008). 「국고보조금제도 개선방안」. 한국조세연구원.

김지경·정윤미. (2014). 지방정부 청소년정책예산에서의 국고보조금 결정요인 분석.「청소년학연구」, 21(6): 369-391.

김현아. (2014). 중앙-지방 간 보조금제도 개편의 필요성 및 방향. 「제도와 경제」, 8(3): 81-113.

박광국. (2000). 「정책학의 주요 이론」. 법문사.

배인명. (2013a). 지방세 확대에 따른 국고보조금 제도의 개선방안. 「지방재정」, 10(4): 8-25.

_____. (2013b). 복지국고보조금사업의 기준보조율에 대한 연구.「현대사회와 행정」, 23(3): 349-371.

서정섭·김성주. (2016).「지방자치단체 국고보조금 집행의 효율적 관리방안」. 한국지방행정연구원.

서정섭·주운현·윤태섭. (2016). 국고보조사업 기준보조율의 법정화에 관한 연구: 의무성 국고보조사업의 정의와 기준보조율 법령화 방식을 중심으로. 「국가정책연구」, 30(3): 61-90.

석호원. (2016a). 국고보조금 배분의 정치적 영향요인에 관한 실증연구- 지방자치단체장과 국회의원의 정치적 자원을 중심으로. 「한국행정학보」, 50(2): 71-96.

_____. (2016b). 지방자치단체의 국고보조사업지출액과 fungibility의 비선형성 분석.「지방 행정연구」, 30(4): 201-232.

송상훈. (2013).「국고보조금 제도가 변해야 재정이 산다」. 경기개발연구원.
송상훈·류민정. (2013).「국고보조사업의 효율적 조정방안」. 경기개발연구원.
신유호. (2013). 지방분권 실현을 위한 국고보조금제도 개선방향.「정책개발연구」, 13(2): 25-51.
유지연·구혜림. (2016). 재량적 국고보조금의 정치성에 관한 실증연구.「한국사회와 행정연구」, 27(1): 45-63.
유훈. (2016).「정책집행론」. 대영문화사.
윤영진. (2016).「새 지방재정론」. 대영문화사.
이삼주·윤태섭. (2016).「지방보조금 평가 및 관리체계 개선방향」. 한국지방행정연구원.
이재원. (2009a). 재정환경환경 변화에 따른 국고보조금 제도의 개편과제.「지방재정과 지방세」, 20: 129-152.
_____. (2009b). 포괄보조 방식을 통한 분권지향적 국고보조금 운용 과제: 분권교부세, 균특회계, 그리고 지역사회서비스 투자사업을 중심으로.「한국지방재정논집」, 14(1): 57-89.
_____. (2015). 국고보조금 운용의 효율화를 위한 정책과제.「한국지방재정학회 세미나자 료집」, 2015(1): 79-102
_____. (2017). 주민중심 분권형 국고보조금제도 개편과제.「지방세포럼」, 32: 30-45
이재원·김필헌. (2010).「사회복지분야 국고보조금 제도 개편 방안」. 한국지방세연구원.
이창훈·김명미. (2006).「지방자치단체 환경예산제도의 발전방향 연구: 환경분야 국고보조금 제도를 중심으로」. 한국환경정책평가연구원.
임상수. (2013a). 국고보조금의 비대칭적 끈끈히 효과에 대한 연구.「입법과 정책」, 5(2): 193-228.
_____. (2013b). 국고보조금이 재정 효율성과 불균형에 미치는 영향.「대구경북연구」, 12(2): 1-16.
임성일. (2012). 국고보조금 제도의 과제와 개선방향.「지방재정」, 4: 6-21.
임소영. (2012). 국고보조금 차등보조제 도입 전후의 지자체 간 재정불균형 개선 연구: 국민기초생활보장급여 사업을 중심으로.「한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 61-80.
정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2010).「정책학원론」. 대명출판사.
정해방. (2011). 국고보조금의 법적 성격과 집행의 실효성 확보 강화방안에 대한 고찰.「일감법학」, 19: 3-32.
조기현. (2012). 포괄보조금 제도의 운용실태와 발전방향: 광역·지역발전특별회계를 중심으로.「한국지방재정논집」, 17(1): 41-73.
조정래·박지윤. (2015). 국고보조금이 지방정부 형평성과 정책선호에 미치는 영향에 관한 연구: 지방자치단체의 고등교육 재정지원사업을 중심으로.「지방정부연구」, 19(3): 339-364.
최병호·김의섭·유태현·이재원·정종필. (2012).「국고보조사업의 국가·지방간 재원분담체계 개선」. 한국지방재정학회.
최병호·정종필. (2007). 국고보조사업의 광역과 기초자치단체간 지방비 부담비율 결정에 관한 연구.「경제연구」, 25(3):105-131.
Ahmad, M. E. & Searle, M. B. (2005). On the Implementation of Transfers to Subnational Governments. *IMF Working Paper*, no.05-130.
Bardach, E. (1977). *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law.*

Cambridge: MIT Press.

Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D. J., & Merk, O. (2006). Intergovernmental Transfers and Decentralized Public Spending. *OECD Journal on Budgeting*, 5(4):111-158.

Berman, P. (1978). The Study of Macro-and Micro-Implementation. *Public Policy,* 26(2):157-184.

Bloechliger, H., & Vammalle, C. (2009). Intergovernmental Grants in OECD Countries: Trends and Some Policy Issues. *Draft paper*, OECD.

Blöchliger, H., & Petzold, O. (2009). Taxes or Grants?: The Revenue Mix of Sub-central Governments. *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*.

Chubb, J. E. (1985). The Political Economy of Federalism. *American Political Science Review,* 79(4):994-1015.

Daley, D. M., Mullin, M., & Rubado, M. E. (2014). State Agency Discretion in a Delegated Federal Program: Evidence from Drinking Water Investment. *Publius: The Journal of Federalism,* 44(4):564-586.

Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

Elmore, R. F. (1980). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly,* 94:601-616.

Goggin, M. L., Bowman, A. O. M., Lester, J. P., & O'Toole, L. J. (1990). *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation.* New York: Harper Collins.

Hines, J. R., & Thaler, R. H. (1995). Anomalies: The Flypaper Effect. *The Journal of Economic Perspectives,* 9(4):217-226.

Hjern, B. & Porter, D. O. (1981). Implementation Structures. A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies,* 2:211-227.

Hjern, B. (1982). Implementation Research. The Link Gone Missing. *Journal of Public Policy*, 2: 301-308.

Ingram, H. (1977). Policy Implementation through Bargaining. Federal Grants in Aid. *Public Policy*, 25(4):499-526.

Lippincott, R. C. & Stoker. R. P. (1992). Policy Design and Implementation Effectiveness Structural Change in a County Court System. *Policy Studies Journal,* 20(3):376-387.

Lipsky, M. (1971). Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6:391-409.

Majone, G., & Wildavsky, A. (1978). Implementation as Evolution. In H. Freeman(ed.). *Policy Studies Review Annual*, 103-117. Beverly Hills: Sage.

Mazamanian, D. A. & Sabatier, P. A. (1981). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. In D. Mazmanian & P. A. Sabatier (eds.). *Effective Policy Implementation.* Lexington, MA: D. C. Heath.

_____.(1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott.

Nakamura, R., & Smallwood, F (1980). *The Politics of Policy Implementation.* New York: St. Martin's Press.

Palumbo, D. J., & Harder, M. A. (1981), *Implementing Public Policy.* Lexington Books.

Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; or Why It's Amazing That Federal Programs Work at All. This Being a Saga of The Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes.* Berkeley: University of California Press.

Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. (1980). A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal,* 8:538-560.

Sabatier, P. A. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6:21-48.

Scharpf, F. W. (1978). Interorganizational Policy Studies. Issues, Concepts and Perspectives. In K. I. Hanf & F. W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, 345-370. London: Sage.

Smart, M. & Bird, R. M. (2009). Earmarked Grants and Accountability in Governments, In Kim, J. et. al.(ed.). *General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice*. The Copenhagen Workshop 2009.

Smith, T. B. (1973). The Policy Implementation Process. *Policy Sciences,* 4(2):197-209.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework. *Administration and Society,* 6:445-488.

Winter, S. (1990). Integrating Implementation Research. In D. J. Palumbo & D. J. Calista (eds.). *Implementation and the Policy Process. Opening up the Black Box,* 19-38. New York: Greenwood Press.

최예나(崔睿娜): 서울대학교 행정대학원에서 행정학박사학위를 취득하였고, 현재 전주대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직관리(민간위탁), 사회서비스정책, 복지정책, 지방행정 등이며, 최근 연구로 '사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향 연구-주민과 선출직 기관들간 소통의 조절효과를 중심으로(2016)', '계약관리요인에 따른 사회서비스 사업성과에 관한 연구(2014)', '의료서비스분야의 편의적 선취(cream-skimming)에 관한 예비적 고찰(2012, 공저)' 등이 있다(luckpink@naver.com).

김이수(金利修): 서울대학교 행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 연구기반 스핀오프 성과창출의 결정요인에 관한 연구, 2009), 현재 군산대학교에서 학술연구교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방 및 도시정책, 협력적 거버넌스, 정책도구 등이다. 최근 발표한 주요 논문으로는 '지방의회와 지역주민간 소통의 영향요인에 관한 탐색적 연구(2017)', '지방자치단체 주민들의 공정성 인식의 결정요인 연구(2016)', '협력적 관리구조와 조직성과간의 관계에 대한 사회적 자본의 조절효과 분석(2014)' 등이 있다(b9003361@hanmail.net).

〈논문접수일: 2017. 7. 13 / 심사개시일: 2017. 7. 21 / 심사완료일: 2017. 8. 1〉

Abstract

The Study on Determinants of Performance in Grants-in-aid: Focusing on Policy Implementation

Choi, Yena

Kim, Lee Soo

This study is to analyze determinants of performance in grants-in-aid focusing on contextual approach with the view of policy implementation. Analysis results are as follows. The suitability of performance evaluation, the feedback of performance evaluation, decentralization revenue sharing system, the proper use of differential subsidy ratio and the contract of performance between central government and local government make influences on the performance in grants-in-aid as macro-implementation factors. And the capability of conflict management and the rationality of performance management also make influences on the performance in grants-in-aid as central government's management factors. In addition, local government's timing of project execution makes an influence on the performance in it as micro-implementation factors. Furthermore, the rationality of budget allocation, the suitability of performance evaluation, the contract of performance between central government and local government, the capability of conflict management and regional balanced revenue allocation make influences on the efficiency of execution in grants-in-aid as macro-implementation factors. And local government's discretion in program-budget allocation also makes an influence on it as a micro-implementation factors.

Based on analysis, policy implications are suggested as follows. First, it is necessary to make performance evaluation suitable. Second, central government has to improve the capability of conflict management. Third, local government's choice of the appropriate time in project execution increases the effectiveness in grants-in-aid as bottom-up approach. Fourth, the way for central government to allocate regional balanced revenue should be complemented to heighten its effect.

Key Words: Grants-in-aid, Policy Implementation, Contextual Policy Implementation, Macro-Policy Implementation Structure, Micro-Policy Implementation Structure