

정책수단으로서의 보조금 현황 및 연구경향

권 오 성*·박 민 정**

<目 次>

- I. 머리말
- II. 보조금의 의의
- III. 보조금 현황
- IV. 보조금 연구의 경향과 쟁점
- V. 향후 연구과제

<요 약>

오늘날 정부의 정책목표달성을 위한 대표적인 수단 중의 하나인 보조금에 대해서 고찰하기 위해 본 연구에서는 총체적이며 총론적인 접근을 해보고자 하였다. 보조금의 범위와 개념을 보다 광범위한 접근을 통해서 살펴보았으며, 특히 우리나라에서 보조금의 현황측면을 실제 예산자료를 통하여 구체적으로 분석하고자 하였다. 2006년부터 3개년도의 예산상에서 보조금이 차지하는 액수와 그 비중 및 분야별 보조금 액수차이를 비교함으로써, 보조금이 재정정책 수단으로서 기능하는 정도와 그 변화를 살펴볼 수 있었다. 이러한 현황에 대한 분석에 이어, 국·내외적으로 보조금 연구의 경향과 주요쟁점을 간단히 정리하고 분석하였으며, 끝으로 이러한 연구를 정리하여 보조금제도 개선을 위한 향후 연구과제를 도출하였다.

【주제어: 정책수단, 보조금, 보조금 규모, 보조금 연구】

I. 머리말

정책수단(policy instrument) 또는 정책도구(policy tool)를 논의할 때마다 종종 등장하는 정책수단의 한 가지 유형은 보조금(grants or subsidies)이다. 보조금은

* 한국행정연구원 재정예산연구단장(kwonosung@kipa.re.kr).

** 원광대학교 행정학전공 전임강사(mjpark@wku.ac.kr).

논문접수일(2009.3.6), 수정일(2009.3.16), 게재확정일(2009.3.20)

역사가 길고 가장 광범위하게 사용되는 정책수단으로 평가받는다(유훈, 1992: 143). 그럼에도 불구하고 보조금이란 용어는 사용자에 따라 그 개념이 종종 자의적으로 활용되고 있다. 예를 들면, Salamon(1989)과 유훈(1992)은 중앙정부가 지방자치단체 또는 비영리단체에 교부하는 자금을 보조금이라고 정의하고 있는 반면 다른 학자들은 보다 포괄적인 의미에서 중앙정부가 지방자치단체 및 비영리단체를 포함하여 기업, 가계 등에 교부하는 자금을 보조금이라고 정의하고 있다(김준기, 2007). 더군다나 통상 및 산업부문에서 사용되고 있는 보조금의 개념은 중앙정부의 직접적인 자금교부 외에 융자, 지분참여, 대출보증, 지급보증, 소득 및 세액공제, 양곡수매, 저가임대 등을 포함한 다양한 형태의 보조방식을 보조금이라고 정의하고 있다(박기백, 1998). 더군다나 보조금에 대한 연구는 주로 지방재정, 통상 및 산업 등 각 정책영역별로 진행되어 왔기 때문에 소위 총론적 의미에서의 보조금 연구는 매우 미진하다고 할 수 있다.

특정 보조금이 어떤 정책영역으로 분류되든지에 상관없이 보조금은 국내적으로 자원배분결정, 소득분배, 지출생산성, 경제의 탄력성 등에 영향을 미친다. 또한 보조금은 국제적으로도 교역과 국제적 통합이 증가하는 상황에서 경제주체 간의 경쟁력에 영향을 미친다. 결론적으로 보조금은 정부지출정책의 중요한 수단으로 작용하고 있기 때문에 보조금연구의 중요성은 간과될 수 없을 것이다.

왜 보조금이 재정정책수단으로 사용되고 있고, 어떻게 활용되고 있으며 그 효과가 무엇인지는 보조금 연구에 있어서 자주 등장하는 중요한 연구질문(research question)이다. 특히 행정학자들이 관심을 갖는 사항은 보조금을 효율적이고 효과적으로 관리하고 통제할 수 있는 방안을 찾는 것이다.

본 연구는 총론적 의미에서 정책수단으로서의 보조금을 규명해보고자 한다. 즉, 제2장에서는 보조금의 의미를 논의함에 있어서 보조금의 개념과 정책수단으로서의 보조금의 지위를 제시한다. 제3장은 보조금 현황을 분석함에 있어서 보조금의 종류, 보조금의 역사적 전개과정, 그리고 우리나라의 보조금 현황을 논의한다. 제4장은 국내외적으로 보조금 연구의 경향과 쟁점을 정리하고 분석한다. 마지막으로 제5장은 보조금제도 개선을 위한 향후 연구과제를 도출한다.

Ⅱ. 보조금의 의의

1. 개념

1) 정의

보조금은 매우 정의하기가 어려운 개념으로 알려진다(Houthakker, 1972). 보조

금에 대한 정의가 어려운 이유는 미(beauty)에 대한 정의와도 같이 보조금에 대한 정의는 사람들에 따라 달라질 수 있기 때문이다(US Congress, House Committee on Agriculture, 1972). 그럼에도 불구하고 학자 및 전문가들은 보조금에 대한 정의를 시도해오고 있다.

Myers는 보조금을 정부가 보기에 경제전체 또는 사회전반에 도움을 줄 것으로 생각되는 활동을 촉진시키기 위해, 경제영역 또는 제도, 산업, 개인영역까지 정부의 지원을 확대한 형태라고 정의한다(Myers & Kent, 2001).

OECD에서는 보조금을 “소비자에게 시장수준 이하의 가격을 유지시키거나 생산자에게 시장수준 이상의 가격을 유지하도록 지원하여 소비자 혹은 생산자의 비용을 감소시키는 관련조치”라고 정의하고 있다.

현행 WTO 보조금 협정에서도 과거 GATT 규정과는 달리 보조금에 대한 정의를 구체적으로 규정하고 있다.¹⁾ 보조금 협정 제 1.1조에서는 보조금에 대하여 “정부 또는 공공기관의 재정적 기여”(financial contribution by government or any public body)로 인하여 “수혜자에게 혜택이 발생”(a benefit is thereby conferred)하는 경우 보조금으로 규정하고 있다. 이를 좀 더 구체적으로 설명하면 보조금으로 인정되기 위해서는 1) 재정적 지원이 있어야 하고 2) 정부 또는 공공기관이 제공하여야 하며 3) 지원으로 인한 혜택이 있어야 한다는 것이다.

이처럼 정부 보조금에 대한 연구들에서 보조금에 대한 정의를 다양하게 하고 있으나, 가장 일반적인 정의로는 소비자로 하여금 재화와 서비스를 완전경쟁하의 사적시장에서 제공되는 것보다 낮은 가격에 구입할 수 있게 하며 정부의 개입 없이 벌 수 있는 소득보다 생산자의 소득을 더 끌어올리는 것이라고 정리된다(Schwartz&Clements, 1999). 이런 보조금은 전통적인 보조금의 유형으로 간주할 수 있다. 이러한 전통적 형태 이외에도 시장실패의 결과로 나타나는 보조금의 유형도 있다. 부정적 환경외부효과와 같은 일반적인 시장실패가 정부의 정책적 개입이 없다면 보조금으로 간주될 수 있을 것이다.²⁾ 이런 두 가지의 보조금 유형을 통해서 정리하면 보조금은 소비자가격을 특정한 수준이하로 유지시키는 모든 형태의 조치들을 포함하며³⁾, 또한 보조금은 생산자 가격을 어떤 특정한 수준 이상으로 유지시키는 모든 형태의 조치들을 포함한다. 그러므로 보조금은 소

1) 이와같이 WTO가 보조금 협정을 구체적으로 규정함으로써 체계적인 국제통상질서를 확립하고 예측가능한 국제통상 환경을 만드는데 도움이 되었다고 평가된다(강문선, 박순찬, 이창수, 2003).

2) 예를들어 오염유발자가 발생시킨 공해로 인하여 손실을 입은 피해자에게 보상을 해주지 않는다면, 그가 보상액으로 지출할 비용을 절감하는 ‘암묵적인’ 형태의 보조금을 지급받는 것과 동일한 효과를 얻게 될 것이다(강만옥·황옥·이상용, 2007).

3) 여기서 소비자 가격은 모든 외부비용과 편익들이 내재화되는 경쟁적 시장에서 나타나는 실제 기회비용들을 반영하는 수준에서의 가격을 의미한다(강만옥·황옥·이상용, 2007).

비자와 생산자들에게 직·간접적인 지원을 함으로써 그들의 비용을 줄일 수 있는 모든 조치를 의미하기도 한다.

실제 우리나라의 현행 행정법적으로 접근하여 보조금 제도를 가장 넓게 정의한다면 “자금지원행정” 또는 “교부지원행정”의 행정수단 전체를 의미하는 것으로 파악할 수 있다. 이 경우 국가 또는 공공단체의 직접 및 간접의 모든 행정수단이 다 포함되므로 경제행정부의 입법행정작용, 계획행정작용 및 각종 도로의 건설과 정보망의 구축 등 각종 사실적 행정작용을 포괄한다(홍정선,1990).

가장 좁은 의미의 보조금 제도는 “반대급부를 요구하지 않고 국가가 사인 또는 사기업에 대하여 일정한 금전을 급여하는 행정수단”을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 보조금의 정의를 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」이 채택하고 있다. 이 법 제2조에 의하면 “보조금”이라 함은 국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 대한 것과 기타 법인 또는 개인의 시설자금이나 운영자금에 대한 것에 한한다)·부담금(국제조약에 의한 부담금은 제외한다) 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」

제6조 (중앙관서의 장의 보조금의 예산요구) ① 중앙관서의 장은 보조사업을 수행하고자 하는 자로부터 신청받은 보조금의 내역 및 금액을 조정하여 기획재정부장관에게 보조금의 예산요구를 하여야 한다. 이 경우 제5조의 규정에 의한 보조사업의 경우에는 보조금의 예산계상신청이 없더라도 그 보조금의 예산요구를 할 수 있다.
② 제1항의 경우 지방자치단체에 대한 보조사업 중 대부분의 지방자치단체와 관련된 보조사업에 대하여는 지방자치단체별 내역없이 총액으로 이를 요구할 수 있다

제9조 (보조금의 대상사업·기준보조율등) 보조금이 지급되는 대상사업·경비의 종목·국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다. 다만, 지방자치단체에 대한 보조금에 있어서는 보조금이 지급되는 대상사업의 범위와 보조금의 예산계상신청 및 예산편성에 있어서 보조 사업별로 적용하는 기준이 되는 국고보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)은 대통령령으로 정한다.

2) 보조금의 성격⁴⁾

(1) 직접성(Directness)

보조금은 정부의 행위 중에서 주요한 간접적인 도구로 볼 수 있다. 보조금의 기부자인 정부로부터 수혜자의 개별 조직들에게 상당한 부분의 사업의 운영과 관련한 재량을 주는 것이다.

(2) 자율성(Automaticity)

정부의 특정 행정의 부속기구를 창출하기보다는 현존하는 행정체제를 활용하여 영향력을 발휘토록 하는 측면을 자율성 측면으로 본다면 보조금은 상당히 자율성 측면이 높은 정책도구이다.

(3) 강제성(Coerciveness)

강제성의 척도는 개인이나 집단의 행태를 권장하거나 제지하는 방향으로 제약하는 정도로 볼 수 있는 것으로, 보조금은 이러한 측면에서 비강제적이라고 볼 수 있다. 보조금의 수혜자에게 어떤 행동을 권장하지만 특정행동을 제약하지는 않는 것이다. 즉, 보조금은 원칙적으로는 자발적인(voluntary) 것으로 볼 수 있다. 그러나 오늘날 과거에 비해서는 강제성의 정도가 점차 높아지고 있다.

(4) 가시성(Visibility)

보조금 사업들은 상당히 가시적인 편이라고도 볼 수 있다. 보조금 자금들은 예산에 명시적으로 기록되게 되어 있으며, 대규모의 보조금 사업들에 대해서는 특히 각별한 관심을 갖게 되기 때문이다. 반면에 많은 사업들은 일반대중들에게 완전히 알려지지 않은 채 비가시적으로도 수행이 되기도 한다. 그러므로 보조금은 확실하게 가시적, 비가시적이라고 규명하기는 어렵다.

3) 보조금 지급논거

일반적으로 보조금은 경제, 문화 그리고 사회적 고려에 따라 설정된 특정한 정책목표를 달성하기 위하여 시행되고 있다. 그러한 정책목표들은 특정부문의 경제성장을 유인하고 유치산업의 발전을 도모하며, 고용과 투자기회를 확대하고, 국내생산을 보호함으로써 외부 의존성을 줄이고 저소득 계층을 지원하고 기초생활여건을 보장하는데서 찾아볼 수 있다(강만옥·황옥·이상용,2007).

전통적인 형태의 보조금은 분야마다 정책목표가 상이하며, 개발도상국에서 지급하고 있는 보조금과 선진국의 보조금 간에도 그 지급의 목표가 다르게 나

4) Beam & Conlan(2002)은 보조금의 성격을 직접성, 자율성, 강제성, 그리고 가시성으로 구분하고 있다.

타난다. 선진국과 개도국에서 소비자와 생산자들에 대한 부문별 정책목표는 다음과 같이 제시되고 있다(Beers & Moor,2001).

〈표 1〉 소비자 및 생산자 보조금의 유형 및 보조금 지급의 목표

구분	선진국		개도국		
	소비자보조금	생산자보조금	소비자보조금	생산자보조금	
천연자원	농업		농가소득유지 국내공급유지	저소득계층 지원 식량안보보장	
	수산업		수산업자 생산증대	식수확보	수산업자 생산증대
	산림자원		부문발전		부문발전
	어업		어촌소득 유지	저소득계층 지원 경제성장 촉진	
에너지와 산업	에너지	저소득계층 지원	국내공급보호	저소득계층 지원 경제성장 촉진	
	도로수송	고용촉진	부문발전	저소득계층의 접근용이	

2. 정책수단으로서의 보조금의 지위

1) 정책순응수단으로서의 보조금

보조금은 일종의 정책유인수단 혹은 정책순응수단으로 볼 수 있다. 정책순응에 대한 유인으로 정부는 크게 처벌, 강압, 등의 직접수단과 유인, 보상 등의 간접수단으로서 정책대상 집단의 순응을 확보할 수 있다. 직접수단은 정부가 법률 등을 준수하도록 하는 방식이고, 간접수단은 개인이나 기업에 제한을 가하되 규제정책의 중요한 수단이나 내용에 관해 경제적 유인(조세, 보조금)을 활용하여 접근하는 방식을 말한다. 직접수단이 획일적인 기준지시를 명령하는 반면, 간접수단은 정책대상집단에게 자율적인 선택을 제공하여 정책이 의도하는 순응을 유도할 수 있다. 구체적으로 간접수단은 정책대상집단으로 하여금 자신에게 가장 효율적인 선택을 하도록 유도할 수 있고 정책집행기관은 정책대상집단 개개인의 구체적인 순응함수를 모르더라도 최적의 정책순응을 유도할 수 있으며, 정책집행에 있어서도 정보비용이 적게 든다는 점에서 직접수단에 비해 효율적인 수단이라고 할 수 있다(김미연,2008).

즉 보조금은 경제활동의 주체가 특정한 행동을 할 경우의 대가로 일정한 부의 제공을 약속하는 것이므로, 경제활동주체로 하여금 보조금으로 주어지는 부

를 계산하여 이를 획득하기 위하여 일정한 행동을 하도록 유도하는 제도적 장치이다.

또한 국가는 보조금수혜자의 선발 및 보조금액의 차이를 돕으로써 경제체제로서의 시장을 조종하는 측면이 있다. 보조금 제도는 보조금 지급요건으로 제시된 특정한 행동을 보조금 수혜자가 행할 것을 항상 요구한다. 보조금이 가지는 유도적 기능은 상대방 기업이 보조금을 받고자 할 경우에는 보조금 제공 목적과 요건에 합당하도록 활동을 할 것을 요구하고 있기 때문이다. 또한 모든 보조금은 시장구조 가운데서 보조금을 받지 못한 자와 보조금을 받은 자간의 관계를 왜곡시키는 측면도 있다(오준근,1995).

2) 정치 및 경제적 시각에서의 보조금

(1) 로그롤링의 수단

정부가 왜 보조금을 정책수단으로써 사용하는가에 대해서는 많은 이유들이 있는데, Houthakker(1972)는 로그롤링(log rolling) 즉 투표거래(vote trading)와 관련이 있다고 접근하였다. 이러한 측면으로 인해서 자원이 효율적으로 배분되지 못하는 원인이라고 보는 것이다.

(2) 시장의 불완전성 상쇄

시장이 자원배분에 있어서 가장 효율적으로 배분하지 못하는 경우, 즉 차선의 정책도구로 이러한 분야에 정부가 보조금을 통해 현재의 인센티브 구조를 변화시킴으로써 시장의 불완전성을 완충하고자 하는 것이다.

(3) 생산에 있어서 규모의 경제 활용

규모의 경제를 통한 이득을 고려하여 정부가 특정 분야의 생산자들에게 보조금을 지급하게 된다고 보는 것이다. 특히 비행기 산업과 같은 규모의 경제학이 확실하게 적용될 수 있는 분야에서는 이러한 정부의 보조금 지원으로 인한 회사들간의 합병으로 더 큰 수익을 창출할 수 있다고 본 것이다.

(4) 사회적 정책목적의 달성: 빈자의 보호, 소득 배분의 변화, 고용증진 등

소비나 소득에서 더 형평성 있는 배분을 위해서 즉 재배분을 위한 차원에서 보조금을 활용하게 된다는 근거이다. 그러나 엄밀히 효율성만을 가지고 볼 때는 최소의 비용만을 지출하고서 이러한 형평성 있는 배분을 기대하기는 어렵지만, 정부는 이러한 사회적 목적을 위해 보조금의 수단을 복지 분야에서 활용하고 있다.

Ⅲ. 보조금 현황

1. 보조금의 종류

실제로 800여건에 달하는 현행 법률은 다양한 영역에서 보조금제도를 위한 법률적 근거를 마련하여 보조금을 지급하고 있다. 보조금제도를 위한 법률적 근거는 지방재정, 국방, 철강 및 조선, 에너지·전력, 농수산업, 중소기업, 환경, 연구개발, 기술개발 등 각 법률의 소관범위에 속하는 경제활동의 영역에서 다양한 형태로 발견할 수 있다. 각 국가마다 다양한 형태의 보조금제도를 도입하고 있기에 보조금의 범위를 어디까지 포함하는 것으로 볼 것인가에 따라 범위 및 유형구분이 달라질 수 있는데, 보조금 제도에 대해 언급한 WTO의 협정에 부합하는 의미로 파악할 경우 보조금 제도는 그 특성에 따라 국가·지방자치단체·공공기관 등에 의한 금전급부, 용자·지급보증 등의 금융지원, 조세감면 등 세계상의 지원, 국유재산·시설·기기 등의 양여 및 대여, 국가소유 산업재산권의 무상양여 및 실시료면제, 제품의 우선구매 등 공공구매제도를 통한 지원책 등으로 구분할 수 있다(오준근,1995).

1) 법적성격 따른 분류

(1) 자금급여

자금급여 형태의 보조금제도를 “행정청이 기업 또는 개인 등 경제주체에게 해당 경제활동에 필요한 비용의 일부 또는 전부를 반대급부 없이 무상으로 교부하는 제도”를 의미한다. 보조금 제도를 가장 좁은 의미로 표현할 때는 바로 이 자금급여형태의 보조금 제도만을 지칭하게 된다. 이 제도는 국가가 국가재정 중의 일부를 특정 개인 또는 기업에게 반대급부를 요구하지 않고 직접 지급한다는 점에서 보조금수혜자의 행동에 대한 특별한 구속을 요하며, 재정법적 및 보조금제도근거법 등에서 보조금예산의 편성·교부신청·교부결정 및 사용 등의 각종 측면에 대한 철저한 관리를 요한다.

(2) 금융지원

행정청이 기금·준비금·자금 등의 형식으로 조성된 자금을 경제주체에게 장기 저리 등 일반시장에서의 조건보다 유리한 조건으로 융자하는 제도이다. 금융지원제도는 지원된 자금의 상환을 전제로 하는 것이므로 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에서 규정하는 가장 협의의 보조금에는 해당하지 않는다. 그러나 금융지원제도 또한 국가기관이 조성한 자금을 시장금리보다 유리한 조건으로 보조금 수혜자에게 제공하는 제도이므로 보조금으로서의 특성을 보유하고 있다

고는 볼 수 있다.

(3) 조세감면

자금급여제도나 금융지원제도는 국가가 일정한 자금을 적극적으로 급여함으로써 보조금수혜자를 지원하는 제도임에 반해, 조세감면제도는 국가가 사경제주체에게 징수하여야 할 일정한 조세부담에 대하여 그 전부 또는 일부를 면제함으로써 사경제주체를 지원하는 제도로, 적극적인 자금급여가 아닌 소극적인 급여면제 형태를 취한다는 점에서 자금급여 및 금융지원제도와 구별된다.

(4) 국유재산의 양여 및 대여

국가가 사경제주체에게 일정한 자금을 지원하지는 않지만 국공유재산 등을 사경제주체에게 무상으로 양여하거나 대여해줌으로써 특정 경제활동을 지원·촉진하고자 하는 제도이다. 국유재산 등의 무상양여는 그 액수에 해당하는 보조금의 지급과 동일한 결과를 가져오며, 국공유재산 등의 무상대여는 그 사용료 또는 실시설비에 해당하는 액수의 보조금의 지급과 동일한 결과를 가져온다. 이러한 의미에서 국유재산의 양여 및 대여제도는 넓은 의미의 보조금제도의 일종으로 분류된다.

(5) 공공구매제도

공공구매는 정부가 수요자로서 특정 국가목적에 합당한 각종 용역 및 제품 등을 우선적으로 구매하여 특정경제활동 관련 재화와 용역의 수요를 창출하는 방안의 경제지원제도이다. 이는 국가가 행정주체로서 갖는 강력한 구매력을 활용하여 특정 경제활동을 촉진하는 등의 방법으로 지원하기 위한 행정수단의 하나로 활용되고 있다.

2) 이행 행태에 따른 분류

Andre de Moor는 보조금의 이행 행태에 기반을 두고 보조금을 다음과 같이 분류하였다(Beers & Andre de Moor, 2001). Moor의 분류상의 특색은 이행행태에 초점을 두었다는 점이고 직접지출과 조세지출을 분리하지 않고 예산상의 보조금이라는 하나의 카테고리 속에 포함시켰으며, 비교적 실제적인 보조금 지급 이행내용을 상세하게 분류하고 있다. 일반적으로 공공구매를 비용이하로 재화 및 용역을 공적으로 제공하는 것이라고 상세히 설명하고 있으며, 특혜대출과 보증 등은 자본비용보조금이라는 형태의 용어로 표현하고 있다. 그리고 기타 규제 및 조달정책, 수출관세 등을 묶어서 시장메커니즘을 통한 이전지출을 창출하는 정책으로 명기함으로써, 보다 명확하게 보조금의 성격들을 드러내는 용어들로 분류를 하고 있는 것이다.

<표 2> Andre de Moor의 보조금 분류

예산상의 보조금	직접지출	명시적 보조금, 현금, 교부 혹은 소비자나 생산자에게 다른 형태로 지불하는 것.
	조세지출	특정행위 혹은 납세자 그룹에 편익을 주기 위해 설계된 조세특혜로 조세환급, 조세감면, 특별세율 혹은 조세 의무부담기간 연장 등을 포함
비용이하로 재화 및 용역을 공적으로 제공하는 것		공공부문의 재화와 용역을 소요비용 이하로 제공하는 것
자본비용 보조금 (Capital cost subsidies)		특혜대출, 대출보증 및 채무면제 등
시장 메커니즘을 통해 이전지출을 창출하는 정책		가격규제, 수량규제 및 정부조달정책, 수입 및 수출관세, 비관세 장벽 등

3) 보조금 분류의 정리

여러 문헌들에서 보조금을 분류하고 있는데, 이들 간에 다소 유사한 내용들을 다르게 분류하고 있기도 하기에 크게 우리나라에서의 법적성격에 따른 분류, Moor의 분류, WTO, Schwartz&Clements의 분류의 4가지 접근으로 정리하면 아래 표와 같다.

<표 3> 보조금 분류의 종합

법적성격에 따른 분류	Andre de Moor(2001)	WTO	Schwartz & Clements(1999)
자금급여	예산상의 보조금	정부자금의 직접이전 (무상지원, 지분참여 등) 채무부담의 직접이전 (대출보증)	생산자와 소비자에게로 직접적 정부지출 (현금 보조금 혹은 현금 교부금)
조세감면		세액공제 및 정부세입의 포기	특정 조세의무의 면제 (조세 보조금)
국유재산의 양여 및 대여	비용이하로 재화 및 용역을 공적으로 제공하는 것	사회간접자본 이외의 상품 또는 서비스의 제공 및 상품의 구매	시장가격 이하로 재화 및 용역을 제공하는 것
공공구매제도			시장가격 이상으로 재화 및 용역을 구입하는 것
금융지원	자본비용 보조금 (Capital cost subsidies)	정부가 금융기관이나 민간기관을 통해 위 3가지와 관련된 기능수행	정부보증, 이자 보조금, 연화차관 등 (저리의 정부대출, 신용 보조금)
	시장 메커니즘을 통해 이전지출을 창출하는 정책		시장가격이나 접근을 바꾸는 정부 규제적 행위를 통한 암묵적 지불 (규제적 보조금)

2. 보조금의 역사적 전개과정

정부보조에 대해서는 경제이론 측면에서 A. Marshall이나 C.A. Pigou 등의 경제학자들이 언급을 하였다. 외부경제(외부불경제)효과와 관련된 사회적 비용과 사회적 비용간의 균형을 위한 것이 과세 및 보조금 정책으로 주장되었다. 즉 이들은 자원배분을 적정히 하기 위해서는 보정수단으로 정부에 의한 과세 및 보조금 정책이 시행되어야 한다고 주장해 온 것이다.

보조금은 정부의 지출정책과 관련된 주요한 도구라고 볼 수 있으며, 국내수준의 범위에서 보면 보조금은 국내자원배분결정, 소득 분배, 지출생산성에 영향을 미치며, 부문별 구조적 조정에도 영향을 미치게 된다. 또한 국제적 수준에서는 국제적 통합의 증가로 인해 상호간 양자 간 조정의 확산과 거래를 통해 보조금이 경쟁에 영향을 미침으로써 국제적 자원 배분에서 왜곡을 야기할 수 있을 것이라는 의문까지 야기 시키고 있는 가운데 보조금에 대한 연구의 필요성이 제기되고 있다(Schwarz & Clements, 1999). 실제로 1980년대 초기에는 수많은 국제적 연구기관들이 각 국가들의 보조금 관행들에 대한 연구에 관심을 돌렸었다. 이는 무역과 관세 장벽들이 점증적으로 철폐됨에 따라서 국내 산업에 대한 정부의 더 직접적인 지원이 필요했기 때문이라고도 볼 수 있다(Gonenc, 1990 ; Snape, 1991).

그러나 오늘날 이러한 보조금에 대해서 문제점들이 지적되고 있기도 하다. 재정보조는 기업으로 하여금 적자에 대한 위험부담을 줄여, 경영개선의욕을 자극하지 못하므로 경영상 비효율성을 유발하며, 통상 정부의 강력한 규제가 보조금에는 따르게 되므로 이러한 규제는 비효율성을 더 증대시키는 역할을 한다고 보기도 한다. 이외에도 외부효과가 존재로 인해서 재정 보조금이 필요하다는 근거가 주장되기도 하는데, 현실적으로 외부효과의 존재에 대한 계량화의 정확한 측정이 어렵고, 잘못된 측정은 오히려 자원배분 왜곡 등을 가져올 수 있다고 보고 있으며, 분배상의 효과도 극대화시키지 못하고 오히려 역작용을 가져오는 경우가 많다는 비판들도 따르고 있다.

3. 우리나라의 보조금 현황

1) 예산상의 현황

보조금이 정책수단의 대표적인 방안으로 활용되고 있음을 확인할 수 있는 방법은 예산서상에 나타난 보조금의 액수를 살펴보는 것이다.⁵⁾ 실제 보조금은 예

5) 실제로 각 부처별 정확한 보조금의 항목과 내용에 따른 보조금별 예산액에 대해서는 현재 정리된 자료가 있지 않은 관계로, 본 연구에서는 부득이하게 예산서 상에 나타난 예산액을 통하여서만 파악하게 되었다.

산상에 나타나지 않는 경우도 많이 있으므로 예산상에 나타난 액수만으로는 정확한 추정치로는 보기 어렵지만, 실제로 표면상으로 나타난 규모만이라도 추정해 보는 것은 필요하다고 본다. 2006년도부터 현재까지의 예산서상에 나타난 보조금이라는 명목으로 나와 있는 수치를 찾아본 결과는 <표4>와 같다. 정부 예산서 상에 나타난 보조금은 크게 민간경상보조, 민간자본보조, 자치단체경상보조, 자치단체자본보조, 해외이전이라는 5가지 항목으로 분류되어 있다. 2006년부터 3개년간의 자료들을 토대로 이들 5항목의 비중을 살펴본 결과 자치단체 경상보조는 대체로 36%~38% 선으로 큰 비중을 지속적으로 차지하고 있는 것으로 나타났고, 민간경상보조도 14~17%의 비중으로 큰 변동이 없게 나타났다. 민간자본보조나 자치단체자본보조, 해외이전은 매년도마다 다소 변동적인 것으로 보인다. 일반회계와 특별회계라는 회계상에서 큰 차이없이 거의 두 회계에서 매년 동일한 규모로 보조금이 지출되고 있는 것으로 보인다.

<표 4> 2006~2008 정부예산상의 보조금 규모 (단위 : 십억원)

내용	2006 예산			2007 예산			2008 예산		
	일반회계	특별회계	소계	일반회계	특별회계	소계	일반회계	특별회계	소계
민간경상보조	2,283	1,408	3,691 (15.4%)	2,670	2,108	4,778 (17%)	2,940	1,494	4,434 (14%)
민간자본보조	170	1,781	1,951 (8.1%)	158	9,644	9,802 (35%)	304	1,976	2,280 (0.07%)
자치단체경상보조	7,025	1,659	8,684 (36.4%)	9,092	1,342	10,434 (38%)	11,082	0.02	11,082.02 (36%)
자치단체자본보조	917	8,536	9,453 (39.6%)	1,034	1,930	2,964 (10%)	987	1,937	2,924 (9.5%)
해외이전	45	0.5	45.5 (0.1%)	38	0.026	38.026 (0.1%)	42	9,117	9,159 (29.9%)
소계	10,442	13,386	23,828	12,994	14,328	27,322	15,355	15,223	30,578

* 출처: 2006~2008 예산개요 참고자료

일반회계와 특별회계를 총합한 세출예산총액에 대비한 보조금 총액의 비율을 3개 연도에 걸쳐 구해본 결과 아래와 같이 전체 정부세출예산에서 약 11%에서 17%를 차지하는 것으로 나타났다. 이는 실제 예산상에서 반영된 보조금의 규모이므로, 일반회계와 특별회계 이외의 기금 및 기타 지원책까지 고려한다면 이보다 더 큰 비중을 차지할 것으로 추정가능 하다.

<표 5> 예산총액대비 보조금의 비율

(단위 : 십억원)

내용	2006 예산	2007 예산	2008 예산
보조금 총액(A)	23,828	27,322	30,578
세출예산 총액(B)	202,059	156,517	174,985
비율 (A/B)	11%	17.4%	17.4%

* 출처: 2006~2008 예산개요 참고자료

각 부처별로는 보조금의 현황이 어떠한지를 살펴보기 위하여 일반회계에 대해서는 부처소관별로는 보조금의 내역이 나타나 있기에 이를 토대로 주요한 부처의 일반회계 상에서의 보조금은 아래 <표 6>과 같다.⁶⁾ 부처에 따라서 특별회계 내역까지 함께 고찰될 경우 변동이 있을 수 있으나, 일반회계에서만 한정하여 주요부처별 총예산에서의 보조금 비율까지 함께 도출해 보았다.⁷⁾

일반회계상에서 주요부처 중에서 가장 보조금 액수가 큰 부처는 보건복지부였으며, 특히 자치단체경상보조금이 보조금의 90%이상을 차지하고 있었으며, 그 뒤로 건설교통부, 농림부, 문화관광부, 교육인적자원부 등이 보조금 액수가 큰 편에 속했다. 이는 단순 규모면에서의 크기비교이고, 부처의 총지출예산 대비해서 보조금이 차지하는 비율을 구한 결과, 보건복지부의 경우 총지출예산의 약 69%를 보조금으로 지출되도록 예산이 산정되어 있었고, 문화재청의 경우 보조금의 절대액수는 건교부나 농림부 등에 비해 적으나, 청의 총지출예산에서 차지하는 비율이 53%로 보건복지부의 뒤를 이어 높은 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 문화관광부 역시 37%로 높은 편에 속했다. 행정자치부와 교육인적자원부와 같은 경우는 전체 부처예산규모에 비해서는 보조금이 차지하는 비율이 높지 않은 것으로 나타났다.

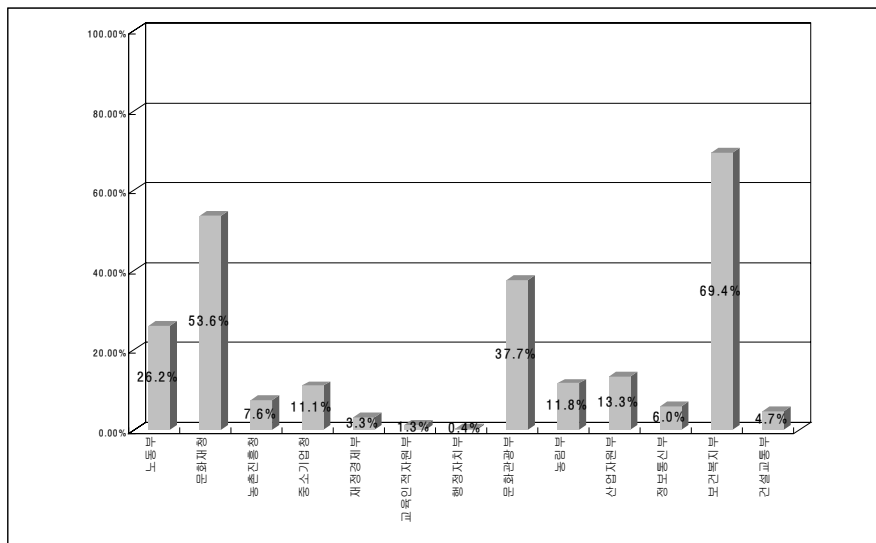
6) 2008년도 예산서의 작성은 2008년도의 조직개편이전에 된 관계로, 현재 정부조직편제가 아닌 이전의 정부편제를 토대로 작성되었다.

7) 2008년 특별회계에서 보조금으로 지출된 액수는 약 15조이며, 이는 일반회계의 약 15조와 상응하는 액수이나, 특별회계의 경우에는 부처소관별로는 보조금의 액수를 구체적으로 산정하고 있지는 않고 있다. 계정은 농어촌구조개선, 교통시설, 에너지 및 자원사업, 환경개선, 국가균형발전, 행정중심복합도시건설, 혁신도시건설, 아시아문화중심도시조성, 양곡관리, 책임운영기관, 조달 등의 형태로 구성되어 있다.

〈표 6〉 2008년도 예산상의 각 부서별 보조금 현황 및 보조금 비율
(단위: 백만원)

소관	민간 경상 보조	민간 자본 보조	자치 단체 경상 보조	자치 단체 자본 보조	해외 이전	보조금 합계 (A)	부처 총예산 (B)	보조금비율 (A/B)	
일반 회계	노동부	223,942	3,000	7,565	0	0	234,507	894,427	26.21%
	문화재청	12,740	0	4,205	191,079	80	208,104	387,937	53.64%
	농촌진흥청	1,615	300	13,403	18,595	0	33,913	448,565	7.56%
	중소기업청	127,111	5,228	13,695	2,719	0	148,753	1,339,036	11.10%
	재정경제부	3,477	0	8,431	120,677	0	132,585	4,005,230	3.31%
	교육인적자원부	375,760	34,029	410	0	33,295	443,494	35,318,991	1.25%
	행정자치부	29,831	0	23,422	73,332	0	126,585	31,509,698	0.4%
	문화관광부	286,664	58,653	23,047	48,092	100	416,556	1,104,546	37.71%
	농림부	396,735	0	54,000	0	0	450,735	3,828,086	11.77%
	산업자원부	239,056	24,950	0	24,500	0	288,506	2,163,290	13.33%
	정보통신부	41,890	0	11,500	0	0	53,390	887,551	6.01%
	보건복지부	104,635	63,952	9,295,001	269,736	605	9,733,929	14,021,030	69.42%
	건설교통부	617,561	4,300	26,900	57,183	0	705,944	14,933,484	4.72%

〈그림 1〉 주요 부처의 예산대비 보조금 비율 그래프



2) 대표적 분야별 보조금 내용

(1) 농업보조금

정부가 농업부분의 효율적인 구조개선과 지속적인 식량안보의 보장을 위해서 농업부분에 경제적 유인수단으로 도입하고 있는 것이 다양한 형태의 직접지불제이다. 직접지불제는 정부가 시장가격을 높은 수준으로 지지하여 소비자로부터 생산자에게 간접적으로 소득이 이전되는 가격지지정책과는 달리 정부재정에서 개별 생산자에게 직접 지원되는 소득보조정책의 통칭이다(한국농촌경제연구원, 2005). 이러한 직접 지불제는 정부가 농가의 소득을 직접적으로 지지하는 보조금의 한 형태로 농업생산물의 가격과 교역조건에 직접적인 영향을 미치지 않아 WTO농업협정에서 감축대상 보조금에서 제외되어 최근 새로운 농업보호수단으로 운용되고 있는 것이다(김미연, 2008).

(2) 장애인 고용 보조금

정부는 장애인의무고용제도를 채택함으로써 고용상 취약계층인 장애인의 고용기회를 넓히기 위해서 일정 수 이상의 근로자를 고용하는 사업주에게 의무적으로 장애인을 고용하도록 하면서 사업주에게 고용장려금을 지불할 수 있다고 규정하고 있다.⁸⁾ 이러한 장애인고용촉진장려금은 장애인의 생산능력저하에 따른 기업의 수요감소에 대처하기 위한 노동시장의 적극적인 수요정책으로 사업주에게 장애인고용장려금을 지급하는 것은 기업이 고용비용감소를 통해 노동수요를 진작함으로써 장애인의 고용율과 소득을 증대시키고자 하는 의도를 내포하고 있다(유완식, 이정주, 2006).

(3) 환경보조금

정부는 환경오염이라는 외부불경제를 완화하고 환경개선이라는 외부혜택을 증대시키고자 경제적 유인수단으로서 보조금 제도를 시행하고 있다. 이러한 환경정책분야에서 보조금 제도는 정부가 오염 배출자에게 오염방지시설 및 설비에 대한 투자를 유도하기 위하여 배출량 감축 단위당 일정액을 보상하여 줌으로써 오염물질의 배출을 억제하려는 경제수단을 총칭하는 것으로 볼 수 있다(박근수, 1996).

(4) 자치단체 재정지원 보조금

중앙 혹은 상위정부가 지방 혹은 하위정부에 대해 보조하는 재원으로 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금은 중앙정부가 지방정부에게 제공하는 이전지출이기 때문에 모두 보조금이라고 할 수 있다. 또한 이는 자치단체간의 재정력 격차

8) 장애인고용촉진 및 직접재활법 28조, 30조

완화와 자치단체의 재원부족을 보충하는 재정조정수단으로 이용되기 때문에 지방재정조정제도라고도 한다(윤석완,2001). 지방자치단체는 자치적 업무를 수행하기 위하여 자체적으로 조달할 수 있는 지방세 수입과 세외수입으로 충당하는 것이 가장 바람직하나 지역간의 세원 불균형과 국세의 지방세 이양에 따른 예상된 세수의 엄청난 불균형은 지역적으로 골고루 분포되어있는 세원은 지방세로 두고 일부지역에 편중되어 있는 세원은 국세로 하여 취약한 지방재정을 보충해줄 수 있는 방안을 마련한 것이 이 지방재정조정금제도이다(김정수,1999).

(5) 연구개발 보조금

정부가 기업을 대상으로 연구개발 보조금을 지급하는 것은 이를 통해 기업의 연구개발 활동이 증진되기를 기대하기 때문이다. 예를 들어 기업이 이미 연구개발을 늘리고자 하는 의사가 있음에도 불구하고 유동성의 부족과 금융시장의 미발달 등 여러가지 이유로 이를 실행하고 있지 못하는 상태라면 정부의 보조금이 촉매의 역할을 할 수 있다고 보아, 투자유인을 높일 수 있는 방안으로 보조금을 지급하고 있다(권남훈·고상원, 2004).

(6) 기타 : 민간단체 지원 보조금 등

정부는 사회단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써, 사회단체의 공익을 증진하고 민주사회 발전에 기여하고자 1999년부터 「비영리민간단체지원법」을 제정하고 2000년부터 이 법에 따라 사회단체에 대한 재정지원사업을 계속하고 있다. 이러한 민간단체를 대상으로는 실제 현금에 의한 보조금 이외에도 조세 및 대출 등 다른 방식으로도 지원이 이루어지고 있다. 민간단체들이 점차 정부를 대신한 정부서비스 제공이 확대되어 감에 따라 민간단체를 대상으로 한 보조금이 더욱 확대되고 있다.

위에서 열거한 대표적인 보조금 이외에도 현재 각 부처별로 수많은 형태로 보조금이 지급되어 지고 있다. 수출보조금, 수산보조금, 통신 분야의 단말기 보조금, 항공기 보조금, 철강보조금 등이 있다.

IV. 보조금 연구의 경향과 쟁점

1. 개요

1) 보조금 연구의 초점

행정학에서 보조금에 대한 연구는 주로 특정 보조금프로그램이 통제불능의

상태가 되는 것에 대한 우려로부터 시작되었다. Break(1972)가 지적하듯이 보조금 옹호론자들은 그들의 프로그램과 관련된 자금규모를 위장하는데 타고난 재능과 놀라운 능력을 가지고 있기 때문에 보조금 관리의 허점을 보완하기 위하여 보조금프로그램에 대한 지속적이고 철저한 평가와 환류가 필요했던 것이다.

미국에서는 최소한 1970년대 초부터 자국의 보조금 프로그램 운용에 대한 평가연구와 국제비교연구가 활발히 진행되어 왔다. 또한 1980년대 초부터 많은 국제기구가 이들 회원국의 보조금 운용에 관심을 갖기 시작했는데 그 이유는 무역관계장벽의 점진적 철폐와 관련 산업분야에 대한 정부지원의 관계를 조사하기 위함이었다.

이와 같이 보조금이 효율적이고 효과적으로 운용되기 위한 관리측면의 연구와 더불어 보조금연구에 대한 관심이 증가한 이유는 새로운 학문분야로서 정책집행(policy implementation)이 등장했기 때문이다. Salamon(1981)은 정책집행연구에서 필요한 것은 보조금과 같은 정책수단에 연구의 초점이 맞춰져야 한다고 제안했다. 그는 정책집행연구의 가장 큰 결함은 정책분야별 집행연구나 정책유형별 집행연구에 초점을 맞추고 있는데 있다고 보고 정책집행연구가 돌파구를 마련하기 위해서는 연구의 방향을 바꾸어서 정책수단에 관한 연구에 역점을 두어야 한다고 주장했다(유훈, 1992).

2) 보조금의 측정

보조금에 대한 연구는 대체로 다양하게 이루어져 왔지만, 보조금을 어떻게 추정하고 측정할 것인가가 중요한 쟁점 중의 하나이다. 보조금의 규모를 측정하는 것에는 여러 가지 방법이 있다. 가장 보편적으로 생각할 수 있는 보조금 측정을 위한 개념은 첫째, 생산자 또는 소비자가 받는 보조금 상당액을 측정하는 것, 둘째, 총계 또는 순계로 예산비용을 측정하는 것 그리고 셋째, 정부가 수여하는 보조금 상당액을 측정하는 것이다. <표 7>은 보조금의 다양한 자료원에서 사용되고 있는 측정개념을 요약한 것이다.

보조금에 대한 국제표준자료원인 UN의 SNA(System of National Account)와 IMF의 GFS(Government Finance Statistics)는 총예산지출의 측면에서 보조금을 측정한다. 개념적으로 이런 방법이 보조금을 측정하는데 있어서 가장 쉽다. 그러나 정부의 예산자료는 보조금지출에 대한 불완전한 사진을 제공한다. 왜냐하면 정부의 예산자료에서는 보조금이란 예산항목 이외에도 다양한 다른 예산항목 아래에서 실질적 보조금이 존재하기 때문이다.

〈표 7〉 보조금의 다양한 측정방법

기관/자료	거래기준	분야	측정기준	기간	포함된 국가
SNA	현금보조 (발생주의)	모든 분야	정부의 총비용	1975-1990	UN 회원국
GFS	현금보조, 자금이전 (현금주의)	모든 분야	정부의 총비용	1975-1990	IMF 회원국
CEE	현금보조, 대출, 보증, 자본보조, 조세보조	제조, 농수산업, 수로 및 철도	보조금 순계	1981-1990	EU 회원국
EFTA	현금보조, 대출, 보증, 자본보조	제조, 에너지, 광업, 수산업	정부의 비용 순계	1980-1989	EFTA 회원국
OECD	현금보조, 대출, 보증, 자본보조, 조세보조	제조업	정부의 총지출	1982-1989	OECD 회원국
USDA	현금보조, 간접 자금이전	농업	소비자보조 및 생산자 보조	1982-1987	27개국과 EU 회원국

자료: Schwartz&Clements(1999)에서 수정

보조금의 규모를 측정하는데 있어서 정부예산자료를 사용할 때 세 가지 단점이 발생할 수 있다(Schwartz&Clements, 1999). 첫째, 예산항목에서의 보조금은 모든 정부보조금을 포함하지 않는다. 일반적으로 정부회계에서 단지 현금보조금만이 보조금으로 분류되기 때문에 조세감면, 자본보조 등과 같은 다른 형태의 보조금은 다른 예산항목으로 분류되거나 아예 정부회계에서 제외되고 있다. 둘째, 많은 보조금 운용이 예산외(off-budget)로 수행되기 때문에 정부회계에서 이러한 보조금이 반영되지 않는다. 셋째, 정부회계는 현행 보조금의 경제적 효과를 충분히 보여주지 못한다. 예를 들면, 소비자가격 보조금에 대한 영향은 많은 경우 지연되어 발생하기 때문에 즉각적인 재정적 영향분석은 매우 어렵다.

2. 보조금에 관한 실증연구

1) 연구범위 및 연구방법

본 연구에서는 보조금과 관련된 연구논문과 저서들을 대상으로 자료들을 수집하였으며, 대체로 1980년대 이후의 논문들을 대상으로 하여 ‘보조금’을 주된 연구내용으로 다루고 있는 논문들을 분석했다. 국외연구의 경우 보조금 규모 추계 및 영향력 분석에 초점을 맞추어 기존 문헌을 정리했고 국내연구의 경우 정책분야별 연구경향과 접근방법에 따라 기존 문헌을 정리했다.

2) 국외연구의 경향과 쟁점

(1) 보조금 규모 추계

보조금의 액수 추계와 관련된 연구들이 상당한 부분을 차지하고 있는데, 실제로 보조금의 규모를 추정할 수 있는 방법도 다양하게 제시되고 있다. 전술한 바와 같이 가장 일반적이고 손쉬운 측정방법은 정부예산에서 보조금 예산항목을 사용하는 것이다. 그러나 이와 같은 방법으로는 특정 국가가 사용하고 있는 보조금의 전체 규모를 파악할 수 없다. 그럼에도 불구하고 국제비교를 위한 연구에서는 예산자료를 사용하는 연구가 대부분이다(Richard Heede 외,1985; Douglas Koplw,1998).

(2) 보조금의 영향력 분석

산업육성 및 시장의 불완전성의 보완을 위한 보조금이 산업 및 경제육성을 도모하는데 효과적인 도구가 될 수 있음을 보여주는 Vittas & Cho(1995), Gale (1989), Flam & Staiger(1989) 등의 연구들이 있으며, 실제로 주어진 경제부분에 후생을 향상시킬 수 있다고 본 Abbott(1987), Feenstra(1986) 연구들도 있다. 이러한 긍정적인 영향이 아닌 의도하지 않았던 배분적 영향을 미치기도 한다는 보조금의 역효과를 다룬 논의를 한 연구들도 있다(Ford,1990 ; Pitt,1985 ; Marquez & others,1993 ; Grosh,1994 ; Pinstруп Andersen,1988 ; Petrei,1987).

이러한 부정적 문제들이 발생할 여지가 있으므로, 각국에서도 보조금에 대해서 주의를 하며 보조금을 통제하려는 시도들을 하고, 실제 이루어지고 있는 국가별 관행들에 대한 조사들도 많이 이루어졌다. 독일과 같은 경우에도 정부의 보조금 관행에 대한 주기적 평가서를 발간하고 있다(Bundesministerium der Finanzen, 1995). 이러한 국가차원의 보조금 관행에 대한 연구들은 Webb&Lopez&Penn(1990), Robert & Trapido(1991), Roningen&Dixit(1989) 연구들에 의해서 많은 부분 보완되고 있다. 또한 많은 국제기구들에서 내어놓은 결과물들을 통해서 보조금에 대한 독립적인 비교연구들도 활발하게 이루어지고 있다(Eales,1989; Tigner,1989; Peraldi, 1990; Hufbauer&Erb,1984; Pinstруп-Andersen,1988; Goldsworth,1989; Gerritse, 1990).

특히 정부의 보조금이 민간 산업부문에 미치는 영향력에 관한 연구에 있어서는 각 분야별로 다양하게 이루어지고 있었다. 산업부문의 보조금 규모를 추정하거나(Bruce,1990), 정부의 연구개발 직접 보조금이 민간 연구개발 투자에 미치는 영향을 분석한 논문이 상당수이며 그 결과도 다양하다(David, Hall and Toole, 2000; Hamberg,1966; Lach,2002; Busom,2000; Wallsten,2000).

전 세계적으로 무역협정이 이슈화 됨에 따라 WTO 등 무역협정 등으로 국가 간에 특정산업에 대한 보조금 지급에 대한 비판적 논의들을 하거나(D. Pritchard & A. Macpherson,2004; Eugene,1997) 특히 농업부문의 보조금이 국제무역협정에서 이슈화

됨에 따라 이들에 대한 영향력 분석도 다수이다(Abbott & Sharples, 1987; Calegar & Schuh, 1988; Gulati, 1989; Rosenblatt & Mayer & Bartholdy & Demekas & Gupta & Lipschitz, 1988).

3) 국내연구의 경향과 쟁점

1980년대 이후 우리나라의 사회과학 학술지에서 보조금이라는 내용을 주되게 다룬 논문 146편을 조사한 결과는 다음과 같다.⁹⁾

(1) 분야별 연구 경향

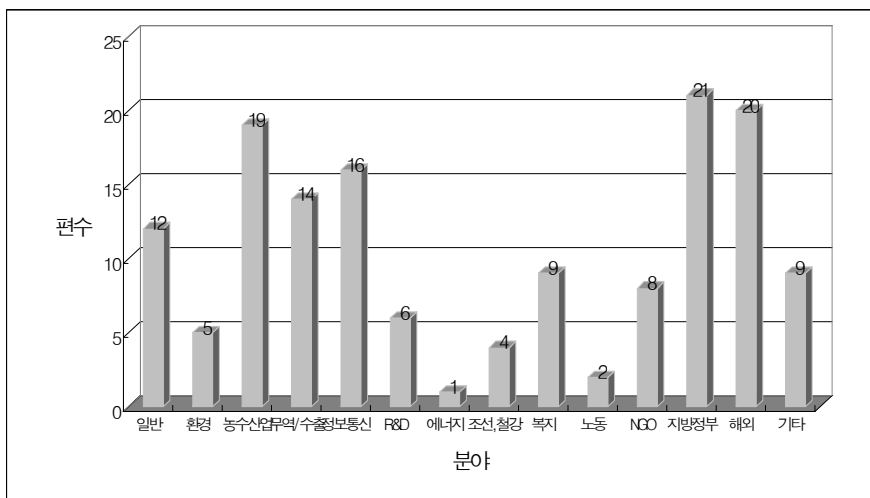
보조금을 대상으로 연구한 국내연구들을 분야별로 다음과 같이 분류될 수 있었다. 일반적인 국고보조금 및 보조금 자체의 법적인 지위 등을 논의한 일반론적인 연구, 환경오염이 심각해짐에 따라 환경보조금의 등장에 따른 환경 보조금에 관한 연구, 자유무역협정 이후 가장 심각하게 논의가 되어온 농·수산업 관련 보조금에 관한 연구, 정보통신 기술의 발달로 인한 단말기 보조금 등 정보통신 기술 지원과 관련된 보조금에 관한 연구, 정부의 연구개발분야에 투자하는 보조금에 대한 연구, 그 외 에너지, 조선·철강분야에 관한 연구, 정부의 복지서비스의 직접적 제공이 제한됨으로써 복지분야에 정부부문에서 다양한 보조금이 지원되고 있으므로 이에 대한 연구, 노동부문에서 근로 장려 등을 위한 보조금에 관한 연구, 최근들어 비영리단체의 급속한 성장으로 인해 정부에서 NGO에 지원해주는 보조금에 대한 연구, 중앙정부의 지방정부에 대한 지속적인 보조금 지원에 대한 연구, 그 외 우리나라가 아닌 다른 해외국가의 사례를 통하여 보조금에 대한 다양한 논의들을 하고 있는 연구, 정당보조금 등에 대한 논의를 하는 연구를 비롯한 기타로 분야별 연구를 분류할 수 있었다.

9) 한국학술정보(KISS DB)에서 1980-2008년 동안 '보조금'으로 검색한 학술논문, 보고서, 발표논문에 대한 검색결과는 총 259건이었으나, 그 중 실제로 순수하게 보조금을 대상으로 한 연구만을 뽑은 결과 146편이 분석대상이 되었다.

<표 8> 보조금을 대상으로 한 분야별 연구현황

분야	일반	환경	농업 수산업	무역협정/ 수출	정보통신	R&D	에너지	철강 조선
편수	12	5	19	14	16	6	1	4
비율(%)	8.22	3.42	13.01	9.54	10.96	4.11	0.68	2.74
분야	복지	노동	NGO	지방 정부	해외 사례	기타	총계	
편수	9	2	8	21	20	9	146	
비율(%)	6.16	1.37	5.48	14.38	13.70	6.16	100	

<그림 2> 보조금을 대상으로 한 분야별 연구현황 그래프



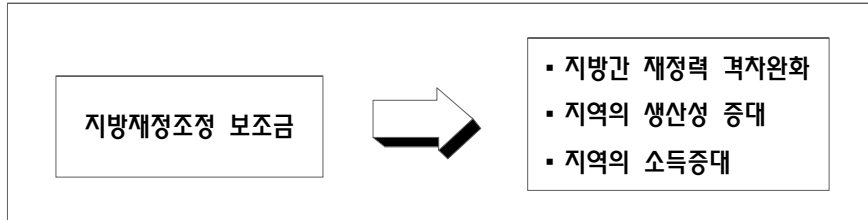
이러한 분류 결과 다수의 비중을 차지하는 분야는 지방정부관련 지방재정조정 보조금에 대한 연구와 해외에서의 보조금 사례들을 제시하고 있는 연구였고, 그밖에 농·수산업, 정보통신, 무역·수출 분야 순으로 연구가 이루어져 있다. 각 분야별 구체적인 연구내용들은 다음과 같다.

① 지방정부에 대한 보조금 연구

대체로 지방정부에 대한 보조금, 즉 재정조정제도와 관련한 연구들의 경향은 위에서도 살펴보았듯이 지방재정보조금 지급의 목적을 달성했는가에 대한 논의들이 많은 것으로 실제 지방의 재정력 격차완화에 기여했는지, 지역의 생산 효율에 의미있는 영향을 가져왔는지 등에 대한 보조금의 지방정부에 미친 부문별

주요영향에 대한 연구들로 볼 수 있다(윤석완,2001; 2007; 김현아,2007;2008; 국중호,2005; 임성일,1999; 박기백·김현하,2005; 박기목,1996; 이원욱,2003; 김태일·김재홍·현진권,2001).

〈그림 3〉 지방재정조정 보조금의 영향 및 효과분석



② 산업 분야별 보조금에 대한 연구

대부분의 보조금이 산업의 다양한 분야별로 보조금이 지급되어지고 있는데, 각 분야별 연구내용들을 정리하면 다음과 같다.

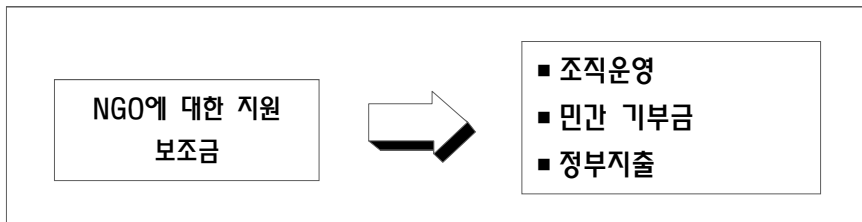
〈표 9〉 분야별 보조금과 관련된 연구내용

분야	보조금	연구내용
환경	환경보조금	<ul style="list-style-type: none"> 환경보조금 규모의 추계 (노상환,1997; 노상환·임현정,1998) 보조금 효과 (서정석,2005; 김주환·김재철,1996)
정보통신 기술 R&D	민간 연구개발투자에 대한 보조금	<ul style="list-style-type: none"> 정부보조금의민간부문의 투자 대체효과, 구축효과에 대한 분석 (고상원·권남훈·이경남2003;2005; 권남훈·고상원,2004) 보조금의 기술혁신유인에 미친 영향(신혁승,2006)
무역·수출	산업 분야별 보조금	<ul style="list-style-type: none"> 수출에 미치는 영향분석 (이은재,1998)
에너지	환경유해보조금 환경친화보조금	<ul style="list-style-type: none"> 보조금 액수의 추정 (한근식,2001) 보조금 제도의 개편방향(강만옥·황욱·이상용,2007)
농수산업	농업보조금 수산보조금	<ul style="list-style-type: none"> 정부지원이 생산요소의 결합상태와 산출량, 비용에 미친 효과분석 (김용택,1997) 보조금 정책의 평가모형 (한원구·박종섭,2007) 보조금 액수의 적정성 분석 (김미연,2008)
복지 노동	각종 복지관련 국고보조금 장애인 고용보조금 임금보조금	<ul style="list-style-type: none"> 보조금의 효과 분석 (유완식·이정주,2006; 조선주·박태규,2007; 김종순·김성주,2008) 보조금 실태 (김현숙,2006)

③ 시민단체 및 NGO에 대한 정부 보조금에 대한 연구

시민단체 및 각종 비영리단체에 대한 정부의 보조금에 대한 연구는 기존의 공공경제학에서 주로 논의되는 정부의 보조금 지원의 효과가 실질적으로 조직 운영 및 예산상의 기부정도에 차이를 가져오는가 등에 대한 전통적인 방법론에 대한 접근을 한 연구들이 많았다(정광호,2004; 박경래·이민창,2001; 임승빈,2003; 이민호,2008).

<그림 4> NGO보조금의 효과에 대한 분석



(2) 접근방법별 연구 경향

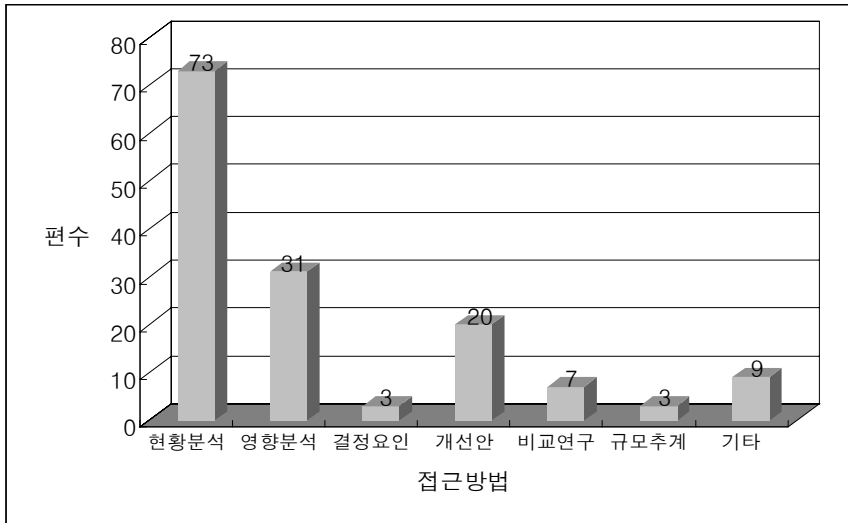
보조금에 대한 연구의 접근방법상에서 특징적인 분류는 다음과 같이 볼 수 있었다. 대부분이 보조금에 대한 현재의 법제도상의 문제점 현황 등을 논의하는 접근방법과, 실질적인 보조금의 효과달성여부를 계량적인 기법을 통하여 분석한 다소 경제학적 시각의 분석방법, 이와 유사하나 보조금을 결정하게 되는 다양한 요인들에 대한 결정요인분석, 그리고 현재의 문제점을 개선하기 위한 개선방안을 주되게 논의한 연구들이었다. 아주 드물게 보조금에 대한 추계를 해본 연구가 있었고, 기타로는 법률적인 접근으로 보조금에 대한 법적 해석을 한 연구들이었다.¹⁰⁾

<표 10> 보조금 연구관련 접근방법 현황

접근 방법	현황분석 및 일반론	영향 분석	결정 요인	개선 방안	비교 연구	규모 추계	기타	총계
편수	73	31	3	20	7	3	9	146
비율(%)	50%	21%	2%	13%	4.7%	2%	6.1%	100

10) 접근방법상의 분류는 분석의 대상이 된 146개의 논문의 연구방법론 부분을 검토해본 결과 다음과 같은 몇 가지의 공통된 접근방법을 취한다는 것을 발견할 수 있었고, 이러한 분류에 포함되지 않는 접근은 기타에 포함시켰다.

〈그림 5〉 보조금 연구관련 접근방법 현황 그래프



국내연구 중 보조금에 대한 연구에서 접근방법은 이처럼 단순 현황분석이 가장 많은 비율을 차지하고 있고, 보조금의 실질적 영향에 대한 분석, 개선방안을 위한 연구 순으로 이루어져 있음을 알 수 있다. 실제로 보조금의 규모추계나 보조금을 결정하는 결정요인에 대한 연구들은 아직은 미미한 정도이다. 이러한 실태는 국내연구가 사실상 현황분석 내지는 실질적 영향분석 위주로 주로 결과 중심적인 제한적 접근이 이루어졌음을 보여주며, 보다 근본적인 보조금에 대한 연구가 부족한 실정이다.

V. 향후 연구과제

경제학적으로 볼 때, 보조금은 매우 특수한 상황에서만 정당화될 수 있기 때문에 보조금이 사용되고 있는 대부분의 경우를 순수 경제학적인 토대에서 정당화시킬 수 없다. 그 이유는 현실적으로 보조금 프로그램은 재정적 또는 준재정적 부담이 크고 자원배분에 있어서 왜곡이 심하며 의도한 수혜자 그룹을 지원하는데 있어서 효과적이지 않을 때가 많기 때문이다. 또한 보조금은 다양한 형태로 공급되기 때문에 보조금의 전반적인 경제적 부담의 측정과 효과적 통제수단을 찾는 것은 통상 어려운 일이다.

따라서 보조금의 경제적 부담측정과 보조금개혁을 위한 대안을 검토할 때 다음과 같은 4가지 영역에 초점이 맞추어질 필요가 있다.¹¹⁾

1. 투명성 강화

개별 보조금운용에 있어서 누가 수혜자인지, 얼마만큼 수혜를 받는지, 그 비용이 얼마나 드는지 등이 명백해 진다면 보조금의 투명성은 제고될 것이다. 그러나 거의 대부분의 국가에서 보조금은 정부위원회, 준국영기관, 예산외 기금 및 조직과 같은 예산외의 도구를 사용하여 제공되기 때문에 보조금의 투명성을 제고하는 것이 현실적으로 어려운 일이다. 또한 보조금이 현금이 아닌 다른 형태로 제공될 때 투명성은 악화된다. 왜냐하면 현금보조방식이 아닌 다른 보조방식은 수혜자와 비용을 파악하는데 종종 어려움이 있기 때문이다.

따라서 일정 자금을 예산으로부터 수혜자에게 직접 제공하는 것이 보조금의 투명성을 제고하는데 가장 분명한 방법이다. 투명성을 제고하기 위한 방향으로 보조금을 개혁하기 위해서는 현금보조방식과 기타 방식 사이의 비교연구가 필요하다. 예를 들면 주택대출의 이자율을 낮춰 보조하는 현행 주택보조금제도와 시범적으로 이에 상응하는 현금보조방식을 실시하여 두 제도간의 손익을 분석하는 것도 향후 추진되어야 할 과제일 것이다. 그러나 투명성을 제고하는 것은 단지 보조금 개혁의 첫 단계이지 그 자체가 궁극적 목표는 아니다.

2. 비용효과성의 제고

모든 보조금이 다 문제가 있는 것은 아니나, '좋은' 보조금 제도가 운영되도록 하기 위해서 보조금은 첫째 의도한 수혜자 그룹을 지원하는데 있어서 효과적이어야 하고, 둘째 재정부담이 가능한 최소화되어야 하며, 셋째 최소한의 비용으로 그 목표를 달성한다는 측면에서 효율적이어야 한다.

특정 보조금이 위에서 제시한 세 가지 조건을 모두 충족시키는지에 대한 지속적인 평가가 필요하다. 경우에 따라서는 한 가지 조건만 충족시킬 뿐이고 나머지 조건은 충족시키지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 사회안전망을 위한 가격보조금의 경우에 일반인과 빈곤자를 구분하지 않고 식료품에 대해 가격보조를 한다면 일반인이 빈곤자보다 더 많은 보조금을 받는 경우도 발생할 수 있다. 이 경우에 의도한 수혜자 그룹을 지원한 것은 분명하지만 비용을 최소화한다는 기준에는 부합되지 않는다. 따라서 빈곤자에 대한 현금보조 또는 식료품쿠폰 등의 대안이 고려될 수 있다. 식료품보조금의 왜곡효과는 보조된 가격으로 식료품을 구매할 수 있게 하는 것보다는 그 식료품의 시장가격으로 정해진 쿠폰을 사용하게 한다면 최소화될 수 있을 것이다. 환언하면 보조금의 역진적 귀착을 최소화하는 방향으로 보조금제도가 설계될 필요가 있다.

11) Schwartz&Clements(1999)는 보조금개혁과제로서 투명성제고, 비용효과성제고, 보조금지급기간의 제한, 비용통제강화, 그리고 실용적 접근방법을 제시하고 있다.

보조금과 관련된 재정부담을 최소화하기 위해서는 우선 그 비용이 얼마인지를 정확히 파악해야 한다. 전술한 바와 같이 보조금이 정부예산으로부터 직접 제공될 때 비용측정이 보다 용이하다. 또한 개별 보조금프로그램의 비용이 알려지게 되면 비용통제를 개선하려는 노력이 보다 신속히 진행될 수 있을 것이다. 따라서 개별 보조금의 비용을 정확히 측정하는 것은 보조금개혁에 있어서 매우 중요한 일이며 향후 보조금규모 측정에 대한 연구가 지속·발전될 필요가 있다.

3. 보조금 지급 기간의 제한

보조금으로 인해 수혜를 보는 수혜자들은 실제로 외부 상황이 변화되어 더 이상 보조금을 필요로 하지 않게 될지라도 보조금을 계속 받으려 하는 경향이 있기에 특정 보조금 사업의 기간에 대한 고려가 중요하다. 일반적으로 보조금수혜자들은 그들의 소득이나 재산 등의 환경이 바뀌어도 보조금프로그램으로부터 제외되는 것에 저항한다. 이러한 행태가 보조금제도의 효과성을 감소시키고 과도한 비용이 들게 하는 것이다.

따라서 효과적인 보조금제도를 운용하기 위해서는 특정 보조금에 대한 존재 이유를 주기적으로 재평가하고 만일 필요하다면 보조금의 내용 또는 목표를 수정하거나 보조금 자체를 종료할 수 있는 체제가 마련되어야 한다. 예를 들면, 비료 등과 같이 농부들에게는 필요하지만 가격 때문에 그 소비량이 충분하지 않은 경우 국가가 비료에 대해 가격보조금을 지급할 수 있다. 만일 보조된 가격 때문에 비료에 대한 소비량이 증가한다면 이 증가된 수요는 비료에 대한 가격보조금을 감소하거나 종료할 때를 나타낸다고 할 수 있다.

초보산업을 육성하고 특정 재화에 대한 수요증가를 목적으로 사용되는 보조금의 경우 보조금지급기간이 한시적이라는 것을 제도도입 초기부터 분명히 해야 할뿐만 아니라 이러한 보조금을 운영하는 기관(기구) 또한 한시적으로 설치해야 한다.

이와 같이 상황에 적합하게 보조금제도 및 보조금 운용기관이 탄력적으로 운영되도록 개별 보조금에 대한 효과성 평가에 대한 연구가 필요하며 그 평가결과에 따른 환류가 제도적으로 수행될 수 있도록 하는 보조금개혁에 관한 연구도 필요할 것이다.

4. 실용적인 접근방법 선택

개별 보조금프로그램이 도입될 때 이 프로그램이 정부의 제도적, 행정적 역량에 적합한지에 대한 검토가 반드시 있어야 한다. 현금지급방식이 아닌 암묵적 보조금들은 대체로 관리와 통제가 더 어려운데, 이것은 재정적 부담이 명확하게

보이지 않기 때문이다. 그러므로 보조금에 대한 관리와 통제를 개선하기 위해서는 보조금프로그램이 가능한 명시적으로 설계되어야 한다.

기존의 보조금프로그램에 대해서도 그 재정적 부담을 명확하게 파악할 수 없는 경우에는 그 비용과 부담을 명확하게 하려는 노력이 필요할 것이다. 또한 현행 보조금제도가 설정된 정책목표를 가장 효과적으로 수행하는 정책도구인지에 대한 근원적 질문을 해야 할 것이다. 이러한 질문에 대한 답변을 위하여 보조금 분야에 있어서 정책수단론적 연구의 지속적인 발전이 필요하다. 추가적으로 보조금 제도가 가장 정책목표 달성에 적합한 도구일 경우, 이를 실제로 집행하는 단계에서 보조금을 어떻게 가장 효과적으로 전달할 수 있는가, 즉 전달체계에 대해서 다각도의 방안들이 모색되어야 한다. 정책집행과정에서 선정되는 보조금의 수혜대상자의 선정에서도 보다 객관적이고 투명하게 이루어져 보조금으로 인한 정책목표달성이 단순히 보조금의 지급 자체로 끝나지 않는 노력이 후속되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강만옥·황 옥·이상용. (2007). 에너지·전력부문 보조금의 환경친화적 개편방안과 파급효과 연구. 한국환경정책·평가연구원 보고서.
- 강문선·박순찬·이창수. (2003). DDA 규범분야의 협상의제별 주요쟁점과 시사점.
- 고상원·권남훈·이경남. (2003). 정보통신 민간연구개발 투자에 대한 정부지원의 효과. 정보통신정책연구원 연구보고서 03-05.
- _____. (2005). 민간 IT 연구개발투자에 대한 정부보조금의 효과. 정보통신정책연구원 보고서 05-02.
- 국중호. (2005). 정부간 재정이전이 지역균등화 및 지역발전에 미친효과 분석. 『재정논집』, 19(2).
- 권남훈·고상원. (2004). 기업 R&D 투자에 대한 정부 직접 보조금의 효과. 『국제경제연구』, 10(2).
- 김미연. (2008). 정책유인수단으로서 보조금의 적정수준에 관한 연구 : 제주감귤간벌을 중심으로. 『지방정부연구』, 12(2).
- 김용택. (1997). 농업보조금사업의 경제적 효율성 분석 : 농기계(이앙기)사업 사례. 『농촌경제연구』, 38(1).
- 김정수. (1999). 한국지방재정의 이론과 실제. 서울 : 법문사
- 김중순·김성주. (2008). 사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정 분균형에 미치는 영향분석. 『한국지방재정논집』, 13(1).

- 김주환·김재철. (1996). 기업의 생산 및 오염통제를 위한 유인일치 조세/보조금 제도에 대한 연구
- 김준기. (2007). 정부기능 변화 : 정책수단을 중심으로. 한국행정학회 2007년도 추계학술대회 발표논문집
- 김태일·김재홍·현진권. (2001). 지방재정조정제도의 수평적 재정형평화 효과. 『한국지방재정논집』, 6(2).
- 김현숙. (2006). 영유아 보육재정 지출방식 : 기본보조금에 대한 검토. 『재정포럼』, 2006-5.
- 김현아. (2007). 형평화 보조금에 대한 논의. 재정포럼 2007-02. 한국조세연구원
- _____. (2008). 정부간 재정관계의 재정립 : OECD 주요국가의 보조금 운용사례를 중심으로. 『재정학연구』, 1(1).
- 노상환. (1998). 환경친화적인 조세체계 구축에 관한 연구 I. 한국환경정책·평가연구원 연구보고서.
- 노상환·임현정. (1998). 환경친화적인 조세체계 구축에 관한 연구II. 한국환경정책평가연구원 연구보고서.
- 정광호. (2004). 외부의 재정지원이 조직운영에 미치는 영향 : 문화예술단체에 대한 정부보조금·민간기부금을 중심으로. 『한국행정학보』, 38(4).
- 박경래·이민창. (2001). 비영리 조직에 대한 정부보조금 효과의 실증적 분석. 『지방정부연구』, 5(3).
- 박근수. (1996). 경제적 유인제도에 의한 환경규제수단의 종류 및 운용현황. 『동원논집』, 9.
- 박기묵. (1996). 미국 주정부 보조금과 주정부 및 지방정부팽창에 관한 연구. 『정책분석평가학회보』, 6(1)
- 박기백. (1998). 보조비율의 계산. 『재정포럼』, 24.
- 박기백·김현아. (2005). 지방선거와 지방정부 지출. 『공공경제』, 10(2)
- 박진성·박상길. (2007). 우리나라 정부 및 국방 R&D 사업의 WTO 보조금 적용여부에 관한 연구. 국제지역학회 춘계학술대회 발표논문.
- 서정석. (2005). 자동차 오염물질 배출량 저감을 위한 정부보조금 효과 : 시뮬레이션 분석. 『환경과학학보』, 11(1).
- 신혁승. (2006). 보조금 지원정책의 기술혁신 유인에 대한 효과분석. 『경제경영논집』, 36 : 225-240.
- 오준근. (1995). 경제행정법상 자금조성행정수단으로서의 보조금제도 : WTO 협정에 부합하는 넓은 의미의 보조금 개념에 입각하여. 『공법연구』, 23(3).
- 유완식·이정주. (2006). 장애인 고용 장려금제도의 효과분석을 통해 실증적 근거에 의한 개선방안 제시.

- 유 훈. (1992). 정책수단에 관한 소고. 『행정논총』, 30(2).
- 윤석완. (2001). 정부보조금이 재정력 불균등에 미치는 효과. 『한국지방재정논집』, 6(2).
- _____. (2007). 정부보조금의 생산효율성과 배분에 관한 연구. 서울행정학회 학술대회 발표논문집
- 이민호. (2008). NGO의 성장과 정부 재정지출 간 관계 분석 : 민간보조금과 사회개발비 규모를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 19(1).
- 이원욱. (2003). 지방재정조정금의 배분모형에 대한 적실성 논의 : 광역자치단체를 중심으로. 『한국행정논집』, 15(3).
- 이은재. (1998). 공공부문 R&D 보조금 지원이 우리나라 수출에 미치는 영향에 관한 실증분석. 『국제통상연구』
- 임성일. (1999). 지방자치단체의 투자우선순위 결정에 관한 연구. 한국지방정부학회 『지방정부연구』, 3(1).
- 임승빈. (2003). 정부의 NGO 재정지원정책 : 보조금 및 공모사업을 중심으로. 한국비영리학회 발표논문.
- 조선주·박태규. (2007). 정부보조금의 민간기부에 미치는 영향에 관한 연구 : 서울시 사회복지관 패널자료의 실증분석을 중심으로. 『공공경제』, 12(2).
- 한국농촌경제연구원. (2005). 친환경 축산직불제 시범사업 평가에 관한 연구.
- 한원구·박종섭. (2007). 농업보조금 정책의 평가모형 분석 : 화훼 생산, 유통지원 사업을 중심으로. 『지역정책연구』, 18(1).
- 홍정선. (1990). 경제행정법과 교부지원. 『고시계』, 90(7).

- Abbott, P. C., Paarlberg, P. L. and Sharples, J. A. (1987) Targeted agricultural export subsidies and social welfare, *American Journal of Agricultural Economics*, 69(4) (November), 723-32.
- Beam D. R. and T.J. Conlan. (2002). "Grant" in *The Tool of Government : A Guide to the New Governance* edited by Lester M. Salamon and Odus V.Elliott. New York : Oxford University Press.
- Beers, C. Van and Andre de Moor(2001). *Public Subsidies and Policy Failures : How Subsidies Distort the Natural Environment, Equity and Trade and How to Reform them*. Cheltenham. United Kingdom : Edward Elgar Publishers.
- Break. G. F.(1972). Subsidies as an instrument for achieving public economy goals, in U.S. Congress, Joint Economic Committee, *The Economics of Federal Subsidy Programs - A Compendium of Papers*, 92nd Congress, 2nd

- Session, Washington : Government Printing Office.
- Bruce, N. (1990) Measuring industrial subsidies, Working Paper No. 75, OECD, Department of Economics and Statistics, Paris: OECD, February.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (1995) *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1993 bis 1996 (Fünfzehnter Subventionsbericht)*, Bundestags-Drucksache 13/2230, Bonn: Bundesministerium der Finanzen.
- Busom, I.(2000), "An Empirical Evaluation of the Effects of R&D Subsidies," *Economics of Innovation and New Technology*, Vol. 9, No. 2, 114-118.
- Calegar, G. M. and Schuh, G. E. (1988) The Brazilian wheat policy: its costs, benefits, and effects on food consumption, *Research Report No. 66*, Washington: International Food Policy Research Institute.
- D. Pritchard & A. Macpherson(2004). Industrial Subsidies and the Politics of World trade : The case of the Boeing 787-The Industrial Geographer. Canada-united States Trade Center, Dept of Geography State University of New York.
- David, P. and Hall, B. and Tool, A.(2000), "Is Public R&D a Complement or Substitute for Private R&D: A Review of the Econometric Evidence," *Research Policy*, Vol. 29, No. 4-5, 497-529.
- David, P. and Hall, B.(2000), "Heart of Darkness: Modeling Public-Private Funding Interactions Inside the R&D Black Box," *Research Policy*, Vol. 29, No. 9, 1165-1183.
- Eales, R. (1989) State aids in the EC: who spends what, *Multinational Business*, No. 2 (Summer), pp. 6-11.
- Eugene Gholz(1997). Getting subsidies right : US gov't support to the commercial aircraft industry.
- Feenstra, R. (1986) Trade policy with several goods and market linkages, *Journal of International Economics*, **20**, pp. 249-267.
- Flam, H. and Staiger, R. W. (1989) Adverse selection in credit markets and infant industry protection, *NBER Working Paper*, No. 2864, Cambridge, MA: NBER, February.
- Ford, R. (1990) The cost of subsidizing industry, *OECD Observer*, No. 166, October/ November, pp. 5-7.
- Gerritse, R. (1990) Producer subsidies: issues and arguments, In *Producer Subsidies*, R. Gerritse (ed.), London: Pinter Publishers, pp. 134-153.
- Goldsworth, J. (1989) The EEC, state aids, tax incentives, and harmonization, *Tax*

- Notes International*, November, pp.467-471.
- Schwarz, Gred & B. Clements.(1999). Government Subsidies. *Journal of Economic Surveys* 13(2).
- Gonenc, R.(1990). From subsidies to structural adjustment. *The OECD Observer* . October/November
- Grosh, M. E. (1994) *Administering Targeted Social Programs in Latin America*, Washington: The World Bank.
- Gulati, A. (1989) Input subsidies in Indian agriculture — a statewise analysis, *Economic and Political Weekly*, June 24, pp. A57-A65.
- Hamberg, D.(1966), *R&D: Essays on the Economics of Research and Development*, Random House, New York.
- Hauseman, J.(1978), "Specification Tests in Econometrics," *Econometrica*, Vol. 46, 1251-1271.
- Houthakker, H. S. (1972) The control of special benefit programs, in U.S. Congress, Joint Economic Committee, *The Economics of Federal Subsidy Programs — A Compendium of Papers*, 92nd Congress, 2nd Session, Washington: International Monetary Fund, January.
- Hufbauer, G. and Erb, J. S. (1984) *Subsidies in International Trade*, Washington: Institute for International Economics.
- Lach, S.(2002), "Do R&D Subsidies Stimulate or Displace Private R&D Evidence from Israel," *Journal of Industrial Economics*, Vol. 50, No. 4, 369-390.
- Márquez, G., Mukherjee, J. Navarro, J. C., González, R. A., Palacios, R. and Rigobón, R. (1993) Fiscal policy and income distribution in Venezuela, In *Government Spending and Income Distribution in Latin America*, R. Hausmann and R. Rigobón (eds), Washington: Inter-American Development Bank, pp. 145-213.
- Myers N. and Jennifer Kent(2001). *Perverse Subsidies : How Tax Dollars Can Undercut the Environment and the Economy*. Island Press. UK.
- Peraldi, X. (1990) L'aide publique aux entreprises industrielles: essai d'interprétation des différences entre la RFA et la France, *Revue du Marché Commun*, No. 333 (January), pp. 25-31.
- Petrei, A. H. (1987) *El Gasto Público Social y Efectos Distributivos — Un Examen Comparativo de Cinco Países de América Latina*, Río de Janeiro: Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana (ECIEL), May.
- Pinstrup-Andersen, P. (ed.) (1988) *Food Subsidies in Developing Countries*,

- Baltimore: The Johns Hopking University Press.
- Pit, M. M. (1985) Equity, externalities and energy subsidies: the case of kerosene in Indonesia, *Journal of Development Economics*, 17, No. 3 (April), pp. 201 -217.
- Roberts, D. and Trapido, P. (eds.) (1991) *Government Intervention in Latin American Agriculture*, Agriculture and Trade Analysis Division, Economic Research Service, U. S. Department of Agriculture (USDA), Staff Report No. AGES 9152, Washington: USDA.
- Roningen, V. O. and Dixit, P. M. (1989) *How Level is the Playing Field?* Economic Research Service, U. S. Department of Agriculture (USDA), Foreign Agricultural Economic Report No. 239, Washington: USDA, December.
- Rosenblatt, J., Mayer, T., Bartholdy, K., Demekas, D., Gupta, S. and Lipschitz, L. (1988) The Common Agricultural Policy of the European Community, *IMF Occasional paper*, No. 62, Washington: International Monetary Fund, November.
- Salamon. Lester. M.(1989). *Beyond Privatization : The Tool of Government Action*. Washington D.C : The Urban Institute Press.
- Snape. R.H(1991). International regulation of subsidies. *World Economy 14(June)*.
- Tigner, B. (1989) Learning to walk without state aid, *International Management*, May, pp. 54-57.
- US Congress, House Committee on Agriculture.(1972). Government Subsidy Historical Review, 92nd Congress, 2nd Session, April 3. Washington : Government Printing Office.
- Webb, A. J., Lopez, M. and Penn, R. (1990) *Estimates of Producer and Consumer Subsidy Equivalents: Government Intervention in Agriculture, 1982-87*, Agriculture and Trade Analysis Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture (USDA), Statistical Bulletin No. 803, Washington: USDA, April 1990.
- Wallsten, S. J.(2000), "The Effects of Government-Industry R&D Programs on Private R&D: The Case of the Small Business Innovation Research Program," *The Rand Journal of Economics*, Vol. 31, No. 1, 82-100.
- Vittas, D. and Cho, Y. J. (1995) Credit policies: lessons from East Asia, *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 1548 Washington: World Bank, May.

Abstract

Subsidies: The Present Status and Research Trends

Osung Kwon·Min Jeong Park

In this study, a comprehensive approach was taken to consider the subsidy, which is a representative policy tool for attaining policy goals in the government.

Various data were examined in order to see the scope and concept of the subsidy. In particular, the present status of subsidies in Korea was analyzed through government budget data. By comparing the amount and weight of subsidies in the each year's budget, the degree of function as a financial policy tool and variation was shown.

The research trends concerning subsidies was then summarized by reviewing the foreign and domestic literature. Finally, research tasks for future were drawn up in order to improve the system of subsidies.

【Key words: Policy Tool, Subsidy, Size of Subsidies, Research on Subsidies】