



국고보조금제도의 개선방안: 인천광역시를 중심으로

연구진

임성일(한국지방행정연구원 선임연구위원)

김성주(한국지방행정연구원 수석연구위원)

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 필요성	3
1. 연구의 목적	3
2. 연구의 필요성	5
제2절 연구의 범위 및 방법	11
1. 연구의 범위	11
2. 연구의 방법	11
3. 연구의 분석 틀/접근	13
제2장 우리나라의 지방재정과 국고보조금제도	15
제1절 서론: 국고보조금제도의 기능과 신·구 문제점 개요	17
제2절 지방재정과 국고보조금제도	23
1. 지방재정의 성장	23
2. 중앙·지방정부간 자원배분 현황	25
3. 지방재정의 세입과 세출	31
4. 우리나라의 중앙·지방정부간 재정이전제도의 구조	37
제3절 보조금 이론과 국고보조금제도	44
1. 국고보조금제도의 존재이유와 특성	44
2. 국고보조금제도의 기능 및 효과와 위상	46
3. 국고보조금제도의 법적 근거	49

제3장 국고보조금제도의 현황과 문제점	51
제1절 국고보조금제도의 현황: 연도별 변화 추이와 운영실태	53
1. 국고보조금제도의 연도별 변화 추이와 운영현황	53
2. 국고보조금제도의 최근 동향	54
제2절 국고보조금의 중앙부처(기능별) 구성 현황	38
1. 전체 개요	56
2. 새로운 현상: 사회복지 국고보조사업 대비 사회복지 국고보조사업 구조	61
3. 국고보조사업의 규모, 보조율 관련 기초통계분석	64
제3절 국고보조금제도의 문제점	67
1. 서론	67
2. 국고보조 대상사업 선정문제	68
3. 기준보조율(국고보조율) 체계의 불합리성	69
4. 법적 의무·구속성 국고보조사업 확대에 따른 지방재정압박	73
5. 영세사업과 유사·중복 보조사업 문제	76
6. 공모 보조사업 문제	77
7. 중앙·지방간 협력적 재정관계 결여	78
8. 국고보조금 내시관련 문제	80



9. 차등보조율제도의 문제 84

10. 기타 문제 86

제4절 사회복지 국고보조금제도의 현황과 문제점 ... 87

1. 사회복지 국고보조금의 확대와 지방재정 압박 · 87

2. 사회복지 국고보조금제도의 현황 89

3. 사회복지 국고보조금제도의 문제점 92

제4장 인천광역시의 재정과 국고보조금제도 97

제1절 인천시 재정의 일반현황 99

1. 재정규모와 세입 99

2. 세입과 세출현황 101

3. 다른 광역자치단체 재정과의 비교 103

제2절 인천시 국고보조금제도의 현황 및 문제점 ... 111

1. 인천시 국고보조금제도의 현황: 기초통계분석 .. 111

2. 인천시 사회복지분야 국고보조금의 현황 121

3. 인천시 국고보조사업의 문제점 128

제5장 인천시 국고보조금제도의 개선방안 135

제1절 국고보조금제도 개선의 기본방향과 중앙정부의
인식 변화 137

1. 기본방향과 접근 137

2. 중앙정부의 지방에 대한 인식 변화 139

제2절 국고보조금제도의 개선방안 140

- 1. 거시적 개선방안 모색 140
- 2. 미시적 개선방안 모색 152

참고문헌 164



표 차례

<표 2-1> 중앙·지방재정의 상대비중 변화 추이 (2003~2014, 예산기준, %)	26
<표 2-2> 중앙정부와 지방자치단체의 통합재정 사용액 (2014년 예산 기준)	27
<표 2-3> 중앙정부와 지방자치단체의 재정사용액 (통합재정 지출액 기준)	27
<표 2-4> 국세 대 지방세 비율(%)	28
<표 2-5> 국세 대 지방세의 세수 변화(2009-2013)	29
<표 2-6> 지방세의 조세유형	30
<표 2-7> OECD 국가의 총 조세 대비 지방세 비중	30
<표 2-8> GDP 대비 총 조세(조세부담률)	30
<표 2-9> 지방자치단체 통합재정수입(2014 예산)	31
<표 2-10> 재정자립도와 재정자주도의 변화 추이(2009-2013) ..	32
<표 2-11> 국고보조사업비(대응지방비 포함) 규모 및 비중 ..	36
<표 2-12> 연도별 국고보조사업 자원분담 (당초예산 기준, 조원)	36
<표 2-13> 우리나라의 중앙·지방정부간 재정이전제도	42
<표 3-1> 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황 (2008~2013, 당초예산 기준)	54
<표 3-2> 연도별 국고보조금 및 지방비 부담 현황(2000-2012) ·	56
<표 3-3> 중앙정부 부처별 국고보조사업의 규모(2007-2012) 57	
<표 3-4> 국고보조사업 운영 주요 부처 (1조원 이상 부, 2014년 예산 기준, 억원)	60
<표 3-5> 전체 국고보조사업의 사업규모 및 보조율 관련 기초통계분석 결과	65
<표 3-6> 기준보조율 변화에 따른 정부간 재정부담 변화 (예시)	72
<표 3-7> 국고보조사업의 연평균 증가율(2008-2013)	74
<표 3-8> 지방자치단체 정책사업 중 자체사업과 보조사업의 비중 변화(2008-2013)	75

<표 3-9> 동일 국고보조율 적용사례 (광역시 자치구의 복지수요)	85
<표 3-10> 중앙재정과 지방재정의 사회복지비 비중 변화 (2005~2013)	92
<표 3-11> 연도별 복지부 국고보조사업과 대응 지방비 부담 ..	94
<표 3-12> 국가의 주요 복지시책 확대에 따른 지방비 부담 현황	95
<표 4-1> 인천시의 세입구조	101
<표 4-2> 인천시의 세출구조	102
<표 4-3> 인천시 사업별 세출구조	103
<표 4-4> 시·도별 국세, 지방교부세, 국고보조금의 규모 (2013년 기준)	104
<표 4-5> 시·도별 자체세입과 세출예산 비교(2013)	105
<표 4-6> 예산규모(시·도 본청) 총괄	106
<표 4-7> 1인당 지방세 부담액, 1인당 세출액 등의 비교 ...	107
<표 4-8> 7개 특별·광역시의 지역총생산(GRDP) 추이 (2006-2012)	107
<표 4-9> 7개 특별·광역시 1인당 GRDP 추이	108
<표 4-10> 7개 특별·광역시 재정력지수 추이(2000-2012) ...	108
<표 4-11> 7개 특별·광역시 실업률 추이	109
<표 4-12> 7개 특별·광역시 고령인구비율 추이(2006~2015) 110	
<표 4-13> 7개 특별·광역시 사회복지예산 비율	110
<표 4-14> 국고보조사업 관련 기초통계분석	112
<표 4-15> 인천시 국고보조사업 규모 분포(2011년)	112
<표 4-16> 인천시 국고보조사업 보조율 분포(2011년)	113
<표 4-17> 국고보조사업 관련 기초통계분석 (보조율, 사업규모)	114
<표 4-18> 국고보조사업 규모 분포(2012년)	116
<표 4-19> 국고보조사업 국고보조율 분포(2012년)	117
<표 4-20> 국고보조사업 관련 기초통계분석	





	(보조율, 사업규모)	118
<표 4-21>	인천시 국고보조사업의 국고보조율 분포 (2011-2013년)	119
<표 4-22>	국고보조사업 규모별 분포(2011-2013년)	121
<표 4-23>	최근 5년간 사회복지비 현황(본예산 기준)	122
<표 4-24>	최근 5년간 사회복지비 재원별 현황(당초예산 기준) ..	123
<표 4-25>	2013년 대비 2014년 사회복지비 부문별 증감현황...	124
<표 4-26>	차등보조율 적용 대상 및 기준	126
<표 4-27>	기초노령연금 보조율별 기초자치단체 현황 (2012년)	126
<표 4-28>	인천시의 기초연금 추가부담액 추계 결과	127
<표 4-29>	문화산업진흥지구관련 지역별 지원 현황 (2002~2010)	128
<표 4-30>	부처별 유사사업 사례	130
<표 4-31>	2013년 1월 현재 공문상 확정내시 내역	132
<표 4-32>	2013년 12월 현재 공문상 교부결정액	132
<표 4-33>	장애인활동지원사업 국고보조 확정내시 및 실제교부액 (2013년 12월 현재)	132
<표 5-1>	국고보조사업의 기준보조율 개선방안 (4단계, 5단계)	148

그림차례

한국지방행정연구원

- <그림 1-1> 연구의 분석 틀과 진행과정 13
- <그림 2-1> 중앙·지방재정의 세입·세출 격차 변화추이
(2003~2012, 예산기준) 26
- <그림 2-2> 중앙정부와 지방자치단체의 통합재정 사용액 비교 · 28
- <그림 2-3> 국세·지방세·경상GDP 증가율의 연도별 변화추이
(1993-2012) 31
- <그림 2-4> 재정자립도와 재정자주도의 연도별 추이 32
- <그림 2-5> 지방세출 주요 분야의 점유비와 변화
(2008-2013, %) 34
- <그림 2-6> 연도별 국고보조율, 지방부담율, 국고보조금,
대응지방비(2008-2013) 36
- <그림 2-7> 우리나라의 정부간 재정이전제도 체계 43
- <그림 2-8> 보조금제도의 유형 46
- <그림 3-1> 국고보조사업의 점유비중(보건복지부 포함 핵심 4개
부처 및 기타부처) 변화추이(2010-2014) 61
- <그림 3-2> 연도별 복지 대 비 복지 부처사업 변화상태 비교
(2010-2014) 63
- <그림 3-3> 전체 국고보조사업의 보조율 및 사업규모 분포도
(2013년) 65
- <그림 3-4> 전체 국고보조사업의 보조율 및 사업규모 분포도
(1,000억원 미만, 2013년) 66
- <그림 3-5> 전체 국고보조사업의 보조율 및 사업규모 분포도
(1,000억원 이상, 2013년) 66
- <그림 3-6> 보건복지부 국고보조사업 보조율 및 사업규모
분포도(1,000억원 미만, 2013년) 66
- <그림 3-7> 보건복지부 국고보조사업 보조율 및 사업규모
분포도(1,000억원 이상, 2013년) 67
- <그림 3-8> 국고보조금의 진행 절차 82
- <그림 3-9> 지방예산 운영시스템 83
- <그림 4-1> 인천시와 동종 자치단체 간의 주요 세입부문 비교 .. 99





<그림 4-2> 인천시의 재정력지수 변화	100
<그림 4-3> 인천시의 재정자립도 변화	100
<그림 4-4> 인천시 국고보조사업의 규모 분포도(2011년)	113
<그림 4-5> 인천시 국고보조사업의 사업규모와 보조율 관계 (2011년)	114
<그림 4-6> 인천시 전체 국고보조사업의 규모 분포도(2012년)	115
<그림 4-7> 인천시 국고보조사업의 규모와 국고보조율 관계 (2012년)	117
<그림 4-8> 인천시 국고보조사업의 규모 분포도(2013년)	118
<그림 4-9> 인천시 국고보조사업의 규모와 국고보조율 관계 (2013년)	120
<그림 5-1> 국고보조사업의 지방재정 압박 유형 분류	146



제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

제2절 연구의 범위 및 방법

제1장

서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

1. 연구의 목적

- 최근 몇 년간 사회복지 국고보조사업이 급격히 확대되면서 국고보조금 규모가 크게 증가하였는데, 이 과정에서 지방자치단체가 과도한 자금 매칭(matching) 부담을 떠안게 되는 현상이 나타났음
- 이는 지방자치단체의 입장에서는 통제가 불가능한 외적 재정압박 요인으로 시간이 흐르면서 점점 지방자치단체로 하여금 자신이 선호하는 자체사업을 축소하거나 포기할 수밖에 없는 상황을 유발하고 있음
- 국고보조사업과 관련하여 현재 지방자치단체들이 직면하고 있는 심각한 문제는 (1)전통적 문제점(대상사업 및 보조율 선정 불합리성, 자원 불안정성, 영세사업 등)의 지속성, (2)법적 의무·구속성 국고보조사업(예컨대, 사회복지 국고보조사업)의 급팽창, (3)중앙정부의 과도한 매칭부담 전가현상 등임
- 전통적으로 파악되고 있는 우리나라 국고보조금제도의 고질적인 문제점은 국고보조 대상사업의 선정 기준 미비, 국고보조율(기준보조율) 불합리성, 자원 불안정성, 지방과의 협의 조정(소통) 절차 결여, 영세사업문제 등임
- 문제점 (2)와 (3)은 국고보조사업이 안고 있는 ‘전통적 문제점(대상사업 및 보조율 선정 불합리성)’과 큰 맥을 같이하지만, 성질 면에서 차이가 나는 새로운 형태의 문제로 간주될 수 있음

- 특히, 최근 몇 년간 표출된 국고보조사업의 문제점은 과거와 달리 지방이 선호하는 자체사업의 수행에 직접적인 압박과 강한 제약을 가하고 있다는 점에서 그 어느 때보다 문제의 심각성이 큰 것으로 판단됨
- 그 외에 근년에 새로 부상되는 문제점으로는 공모사업 관련 문제, 지역발전특별회계 전환에 따른 문제, 임의보조 문제, 차등보조율 문제 등을 지목할 수 있음
- 이와 같은 문제인식을 하면서 본 연구는 우리나라 국고보조금제도의 전반적인 현상과 문제점에 대해 거시적으로 살펴보면서 특히, 인천광역시에 초점을 두고 현재 인천시가 겪고 있는 국고보조사업의 문제를 진단하고 그에 대한 개선방안을 모색하는데 그 목적이 있음
- 본 연구에서 주로 다루고자 하는 내용은 대상사업 선정, 기준보조율, 재원 안정성, 영세·유사중복사업문제 등 거시적 이슈를 비롯하여 공모보조사업, 임의보조, 증액사업 지방비부담, 행정절차 등 미시적 이슈들을 종합적으로 다루고자 함
- 특히, 인천시의 경우 공모보조사업 선정 등 일부 국고보조사업의 실시과정에서 다른 광역자치단체에 비해 상대적으로 불이익을 받는 상황을 경험하고 있는데, 이에 대해 객관적 관점에서 그 실태를 파악하고 개선방안을 모색하고자 함

- 인천시가 겪고 있는 국고보조사업 관련 문제들은 대부분 인천 고유의 성질에 속하기보다 전국의 다른 지방자치단체들이 경험하고 있는 문제와 대동소이함
 - 인천의 재정 상태와 역량, 인문·사회·경제적 여건 등이 타 지역과 상이하여 발생하는 현상과 문제점이 일부 발견되고 있지만, 이를 ‘인천 고유의 국고보조금 문제’로 간주하기는 어려움
 - 다만, 특정분야에서 인천시가 수도권(서울, 인천, 경기)에 속한 대도시인 관계로 상대적 불이익을 받는 문제나 *보조사업 분야별 수요 차이*에서 비롯되는 현안 등에 대하여는 ‘인천시 고유문제’로 간주하고 대안을 모색할 필요가 있음 (* **상대적 불이익(불공정) 조치** 해소)

- 이러한 사실을 인식하면서 본 연구는 전국 공통적 현안과 문제점을 거시적으로 파악하는 가운데 인천시의 상황과 사례를 보다 구체적으로 점검하면서 국고보조금제도의 개선방안을 모색하는 접근을 취하고자 함
- 이와 같은 국고보조금제도의 전형적 문제점 외에 인천시가 본 연구를 통해 다루기를 원하는 국고보조사업 관련 이슈는 다음과 같음(* 다수가 전국적 이슈임)
 - 사회복지 국고보조사업 관련 문제 및 개선방안(*전국 이슈 중 인천 특수성 반영)
 - 자본투자 관련(SOC 사업) 국고보조사업 유치(*보조율 양호 투자보조사업 유치)
 - 공모 국고보조사업의 문제점 개선(*차등적용 등 인천 불이익 해소, 일몰제 적용 등)
 - 국회 예산확정 과정에서 발생한 증액 국고보조사업의 지방비부담 문제 개선방안
- * 특히, 보조사업을 둘러싸고 인천시에 적용되는 **상대적 불이익(불공정) 조치** 해소

2. 연구의 필요성

- 국고보조금제도는 지방교부세제도와 더불어 우리나라의 정부간 재정이전 시스템의 양대 축을 형성하면서 지방재정을 지탱하는 기간재원으로서 역할을 수행하고 있음
- 국고보조금제도는 국가가 전적으로 책임성과 이해관계를 갖거나 중앙정부와 지방자치단체가 상호 이해관계를 갖는 사업을 대상으로 국가재정을 통해 직접 지방자치단체에 자금을 지원해 주는 제도적 특성을 지님
- 이와 같은 중앙정부 재정지원은 보조금 수혜 지방자치단체에 소득효과(income effect)와 가격효과(price effect)를 창출하면서 지방재정을 강화하고 지역경제를 활성화시키는 긍정적인 영향을 효과를 발생시킴
- 반면에 국고보조금제도는 중앙정부가 관련정책과 사업을 완전히 주도적으로 설계하고 각종 의무와 구속(소위 “꼬리표”를 부침)을 촘촘히 가할 경우 지방재정의 자율성과 선택 가능성을 크게 제한하는 심각한 부정적 효과를 유발함

- 지난 수십 년간을 돌이켜 보면, 우리나라의 국고보조금제도는 그러한 긍정·부정적 양면효과를 유발하면서 운영되어 왔음
- 그런데 근년에 와서는 국고보조금제도의 부정적 효과가 두드러지게 나타나는 현상이 관측되고 있는데, 그것은 대형 사회복지 국고보조사업의 신설·도입과 관련이 있음
- 우리나라의 사회복지재정수요는 크게 보아 외환위기와 글로벌 금융위기로 인해 심화된 사회양극화현상의 해소를 위한 수요와 소득증가에 따른 자연적 수요로 구분될 수 있는데 근년에 이들 수요가 한꺼번에 분출되면서 강한 직·간접적 사회적 욕구로 표출되었음
- 이를 간파한 정치권은 사회복지 이슈를 ‘정치적 최우선순위’에 두고 각종 입법 및 정책 활동을 전개하였고, 관계부처 또한 ‘적극적 확장정책’을 추진하였음
 - 그 대표적인 사례로 영유아보육사업, 기초생활복지, 무상급식(지방자치단체 조례 제정 포함), 기초연금(2014년 실시) 등을 지적할 수 있음
 - 이들 대부분은 급하게 국고보조사업으로 신설되면서 불합리한 보조율을 수반하였는데, 그 결과 지방자치단체에 막대한 재정 부담이 초래되었음
- 문제는 이들 정책이 사회적 합리성을 지님에도 불구하고 국가재정의 역량(잠재력)과 제약요인을 충분히 감안하지 않은 채 급격히 동시다발적으로 추진된 나머지 심각한 사회·정치·재정적 문제와 부작용을 초래하였다는 사실임
 - 주지하다시피, 도입 및 실시 과정에서 사회·정치적으로 이견과 가치의 충돌이 발생하였고, 중앙재정과 지방재정 모두 감당하기 어려운 한계상황에 이르면서 재정 부담을 둘러싸고 양자 간에 극한 대립과 갈등 양상이 빚어졌음

- 구체적으로 예를 들면, 2008년 이후 불거진 영유아보육 국고보조사업의 지방비 부담문제(낮은 국고보조율, 대상사업 확대에 따른 지방비 부담문제)는 다년간에 걸쳐 국가·지방·정치권·기타 이해주체 간에 심한 논쟁과 대립을 초래하였음
 - 다만, 금년(2014) 초에 보조율 인상조치가 이루어지면서 갈등양상이 어느 정도 봉합되는 기미를 보였지만, 결코 그 불씨가 완전히 소멸된 것은 아님
 - 중요한 사실은 향후 국가재정의 단·장기 역량과 지속 가능성을 종합적으로 고려하는 관점에서 사회복지 국고보조사업에 대한 전면적 구조조정이 이루어지지 않을 경우 언제라도 문제와 갈등이 폭발할 수 있는 ‘중증 잠복성’을 내포하고 있다는 점임
 - 2014년 말에 진행된 국회의 2015년 예산안 심의과정에서 ‘누리사업예산’을 둘러싸고 여야, 교육청 등 이해관계자들간에 드러난 첨예한 갈등 및 대립양상은 사회복지 보조사업이 얼마나 심각한 사회·정치·재정적 이슈를 내포하는지를 극명하게 보여주는 단면임
- 사실상 국가사무 성격을 지니는 기초연금이 2014년 7월부터 시행되면서 사회복지 국고보조사업을 둘러싼 국가와 지방간의 갈등은 다시금 재 점화되고 새로운 국면에 접어드는 양상임
 - 기초연금 실시로 인해 지방재정이 추가로 부담해야 하는 비용분담은 2014년 약 7천억원, 그리고 2015년 약 1조 5천억원인 것으로 추정되고 있음
 - 기초연금제도의 도입 시점에서 시도지사협의회(2014. 8.26)와 시군구청장협의회(2014. 9.3)는 기자회견을 열고 전국의 지방자치단체들이 부당하게 많은 재정부담을 떠안게 된 것을 강조하는 등 지방의 입장을 천명하는 성명을 발표한 바 있음
 - 기초연금 외에 기존의 영유아보육사업, 무상급식, 특히, 누리사업을 둘러싼 중앙·지방간의 재정부담문제는 국가재정운용의 ‘뜨거운 감자’로 남아 있음

- 이러한 현상과 향후 예상되는 사회복지재정수요를 종합적으로 고려할 때, 지금은 사회복지 국고보조사업에 대한 전면적 검토와 개선이 절실히 요구되는 시점이라고 말할 수 있음
- 이와 같은 현실 상황과 더불어 전통적으로 국고보조사업을 주도해 왔던 농림·수산, 건설·교통, 환경 등 다양한 분야에서도 보조사업의 운영을 둘러싸고 여러 가지 문제점들이 노정되고 있는 사실 또한 결코 간과해서는 안될 것임
 - 이는 국가재정자원의 효율성·경제성·효과성(“3E”) 확보 차원에서는 물론 재정의 중장기 지속 가능성 측면에서 매우 중요한 현안 과제임
- 최근 몇 년 동안 국고보조사업에 대한 관심이 온통 사회복지 국고보조사업에 쏠려있는 동안 ‘비 사회복지 국고보조사업’을 둘러싼 각종 문제점들은 관심의 사각지대에 방치된 채 거의 개선되지 못하고 있는 것이 현실상황임
 - 여기에는 장기간 고질적 과제로 존재하는 대상사업 선정 불합리성 문제, 기준보조율 불합리성 문제, 자원 불안정성 문제, 영세·중복사업문제를 비롯하여 새로운 문제점으로 부상된 공모사업문제, 증액사업 지방비부담문제, 지방자치단체별로 보조율을 상이하게 적용하는 차등보조율제도의 문제점 등이 포함됨
 - 그 외에 국고보조사업의 운영절차와 기법 등 행정절차와 관련된 문제점도 중요한 개선과제로 인식됨
- 국고보조사업의 대상사업 선정문제는 해묵은 고질적 과제인데, 참여정부(노무현 정부) 출범 이후 국고보조사업의 구조조정이 이루어져 사업수가 크게 줄어들었던 것이 최근 약 5년 간에 사업수가 급격히 늘어나고 있어서 문제가 더욱 악화되는 경향이 있음

- 근년에 크게 확대된 국고보조사업을 살펴보면, 시대적 환경 변화와 수요에 부응하는 사업 확장도 있지만 상당수 사업은 각 부처가 서류와 재정팽창에 편승하여 다양한 명분을 이유로 우후죽순처럼 탄생된 면모가 많음
- 국고보조사업의 핵심 운영기제 중 하나인 국고보조율(기준보조율)이 법률에 의하지 않고 임의적으로 설정되어 재정의 효율과 형평 그리고 예측가능성에 많은 문제를 초래하고 있음
- 국고보조사업은 중앙정부가 지방에 소정의 재정자금을 지원하면 지방이 그에 대응하여 자금을 분담하는 방식(즉, 대응(정률)보조금(matching grant) 방식)으로 운영되는데, 이 때 중앙정부가 지원하는 경비부담이 총 사업비에서 차지하는 비율을 기준보조율이라고 함
- 현재 「보조금 관리에 관한 법률」 시행령에서는 112개의 국고보조사업에 대한 기준보조율을 명시하고 있는데, 이들은 전체 국고보조사업의 약 10%에 불과함
 - － 국고보조사업의 대다수가 법령에 명시되지 않은 사업들로 구성되어 운영되고 있는 것이 현실임
- 보다 심각한 문제는 기준보조율이 튼튼한 원리·원칙이나 객관적인 분석 결과에 근거하지 않고 기획재정부장관의 주도 하에 관계부처 권한으로 임의로 결정되고 있는 현상임
- 기준보조율(국고보조율)의 합리적 결정문제는 정부간의 공정분담, 재정운영의 효율성 및 신뢰성 그리고 지방재정의 탄력성 차원에서 매우 중요함
- 특히, 최근에는 지방자치단체의 재정 여건을 감안하여 보조율을 상이하게 적용하는 차등보조율제도가 적극적으로 실시되고 있는데, 이에 따른 문제와 한계가 적지 않게 노정되고 있음
- 차등보조율제도는 그 동안 명목상 제도로서 거의 활용되지 않았으나, 대형 사회복지 국고보조사업이 도입되면서 지방재정문제가 심각한 현상으

로 표출되자 그에 대응하는 수단적 장치로서 적극적으로 활용되기 시작하였음

- 지금까지 차등보조율제도로 인해 가장 심한 피해를 본 지역은 서울이고, 그 외에 수도권외의 재정양호지역들이 상대적으로 불이익을 받고 있는 것으로 파악됨

□ 오랜 기간 제기되어 온 국고보조사업의 재정 안정성(예측 가능성)문제 또한 최근에 와서 문제의 심각성이 확대되는 양상임

- 문제의 배경에는 대형 사회복지 국고보조사업의 급격한 도입이 결정적인 역할을 하였고, 그 외에 관계부처의 중소형 정책사업들이 우후죽순처럼 늘어난 것이 보조적 역할을 하였음
 - 앞서 지적한 바와 같이 종전 약 500개 내외이던 국고보조사업이 최근 약 1,000개 수준으로 크게 늘어났음

□ 국고보조사업을 신설·운영하는 과정에서 중앙부처 간에 재정 및 사업 측면에서의 협업이 부족하고, 사업의 신설·확대에 대한 종합적 정책판단과 관리가 국민세금의 경제적 가치(Value for Money: VFM)를 인식하는 관점에서 체계적으로 이루어지지 못하는 문제가 심각함

- 보조사업 운영 전반(특히, 핵심요소)에 대한 중앙·지방간 협업 시스템이나 소통채널 그리고 협력적 대응태도가 매우 부실한 문제점이 노정되고 있음

□ 그 외에 법적 의무·구속성 사업과 지방의 자율적 통제 가능사업 간의 구분, 단·장기 효과성 사업, 일몰사업, 부처간 협업사업 등에 대한 종합적 접근이 결여되는 문제점이 드러나고 있음

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

공간적 범위

- 우리나라의 지방자치단체 전체를 대상으로 다루되(필요 범위에 한함), 주된 공간적 범위로는 인천광역시를 목표대상으로 함

시간적 범위

- 거시적 관점에서 지방자치가 부활된 1991년 이후 현재를 전체 시간범위에 포함하되, 주된 시간적 범위로는 국고보조금제도가 중앙·지방간의 갈등요인으로 급부상하고 사회적 이슈로 부각된 2008년 이후 현재를 설정함

내용적 범위

- 인천시를 포함한 우리나라 국고보조금제도의 내용과 운영 실태에 대해 다루되, 관련 이론(보조금이론)과 재정제도에 대하여도 필요 범위 내에서 기술함

2. 연구의 방법

문헌연구

- 기존의 국내·외 보조금 관련문헌을 섭렵하면서 이를 토대로 국고보조금제도의 현황 및 문제점을 객관적으로 파악하고 적절한 개선방안을 도출함

기초통계분석 등

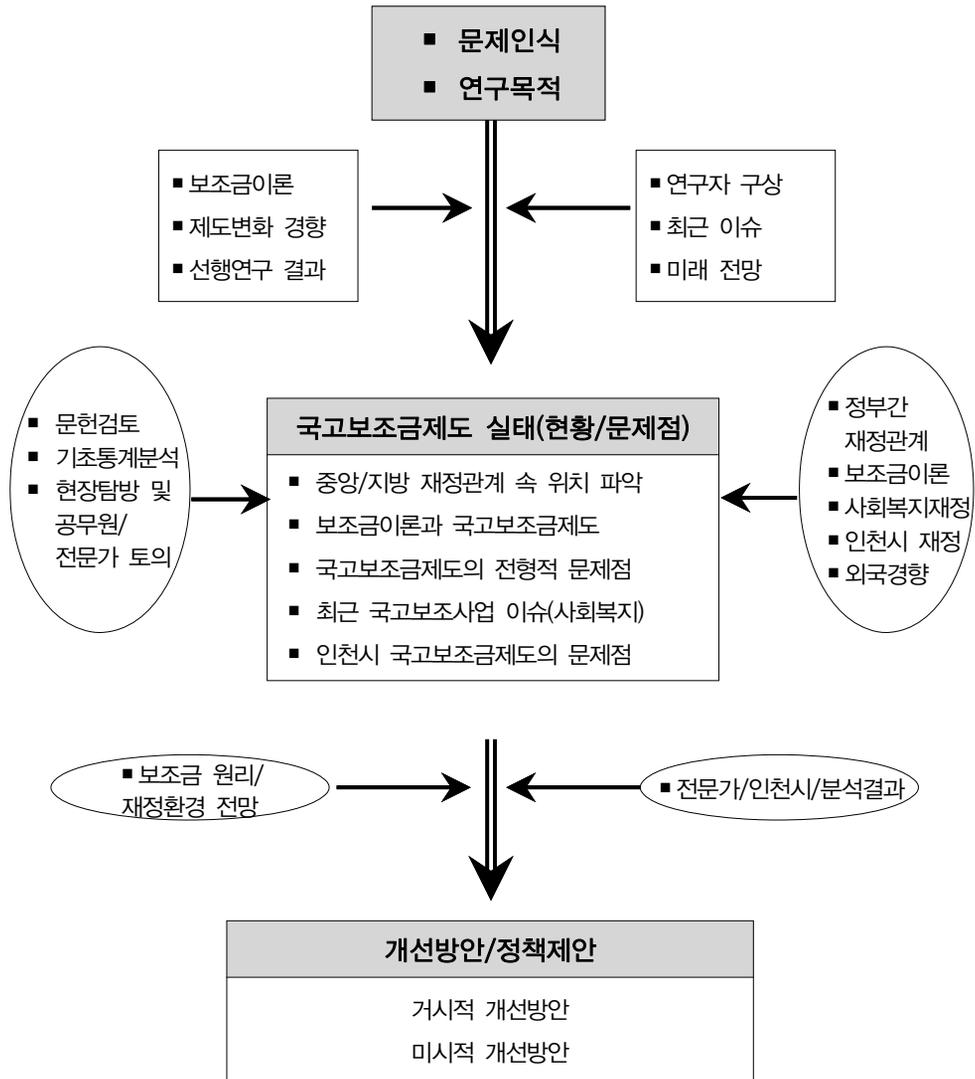
- 전국 및 인천광역시의 국고보조금 관련 통계를 토대로 기초통계분석(basic statistics analysis)을 실시하여 연구의 객관성을 확보함

관계공무원 및 전문가 면담, 토의 등

- 지방재정에 정통한 공무원·전문가와의 면담 및 토의를 통해 국고보조금 제도의 현황과 개선방안을 실용성 있게 제시하고 실질적 정책개선을 모색함
- 특히, 인천시의 예산부서·보조사업 부서와 실무워크숍을 적극적으로 실시함

3. 연구의 분석 틀/접근

<그림 1-1> 연구의 분석 틀과 진행과정





제2장

우리나라의 지방재정과 국고보조금제도

제1절 서론: 국고보조금제도의 기능과 신·구 문제점 개요

제2절 지방재정과 국고보조금제도

제3절 보조금 이론과 국고보조금제도

제2장

우리나라의 지방재정과
국고보조금제도

제1절 서론: 국고보조금제도의 기능과 신·구 문제점 개요

- 역사적으로 국고보조금제도는 지방교부세제도와 함께 우리나라 재정이전 제도의 근간을 형성해 왔고, 특히 최근에 와서는 규모와 재정파급효과 면에서 지방교부세를 능가하는 위상의 변화를 보이고 있음
- 2014년 예산기준으로 국고보조금(37조 6,584억원)과 지방교부세(31조 6,006억원)는 총 69조 2,590억원이며, 이는 지방재정 사용액의 약 절반에 가까운 규모임(지방재정 사용액의 43.3% 점유)
 - 지방세수입과 세외수입이 각각 54조 4,751억원(33.3%), 20조 6,145억원(12.6%)인 점을 감안하면, 국고보조금은 사실상 지방재정의 핵심재원역할을 담당함
- 국고보조금제도는 국가가 전적으로 관심을 갖고 책임을 져야할 고유사무를 수행하기 위해 지방에 재정을 지원하거나 국가와 지방자치단체가 상호 이해관계를 갖는 재정사업을 대상으로 중앙·지방정부간 협력방식에 의해 재정자원을 효율적으로 안배하는 기능을 담당함
 - 따라서 국고보조금제도의 본원적인 재정기능은 국가재정자원을 효율적으로 할당하는 자원배분기능(allocation function)을 수행하는데 있음
- 그런데 근년에 대형 국고보조사업이 신설·운영되는 과정에서 지방의 재정역량(상태)을 감안하여 보조율을 달리 적용하는 차등보조율제도가 적극적으로 활성화되면서 국고보조금제도는 전통적인 자원배분기능 외에 재정형평화기능도 담당하는 변형된 모습을 보이고 있음

- 소위 “국고보조금의 지방교부세화”라는 표현이 그러한 면모를 단적으로 지적해 줌
- 지방교부세제도는 중앙·지방재정 간에 존재하는 수직적 재정불균등과 지방자치단체들 간에 존재하는 수평적 재정불균등을 완화하는 재정형평화 기능을 담당하면서 지방자치단체의 기본재정수요를 지원해 주는 재정지원기능을 수행함
 - 지방교부세는 Musgrave의 재정기능 구분에 따르면 자원배분기능과 자원 재배분기능(resource redistribution function)을 담당함
 - 그런데 근년에 와서 지방교부세의 자원재배분기능 즉, 재정형평화기능이 크게 위축되는 현상이 관측되고 있는데, 이는 앞서 지적한 국고보조금의 재정형평화기능 강화와 대비되는 현상임
- 국고보조금은 전통적으로 우리나라의 특정보조금(specific grant)을 대표하는 유일한 재정제도이었으나, 2005년에 국가균형발전특별회계(현 지역발전특별회계)가 도입되면서 현재는 두 제도가 우리나라의 특정보조금을 대표하고 있음
- 그 외에 시·도비보조금, 분권교부세 보조금(2014년에 보통교부세에 흡수되었음) 등도 특정보조금에 해당하며, 특별교부세와 부동산교부세도 넓은 범위에서 특정보조금에 속함
- 국고보조금제도는 다양한 정책목적과 수많은 사업으로 구성되어 운영되면서 그동안 실질적으로 국가재정과 지방재정을 연결하는 국가재정수단으로서 역할을 수행해 왔음
- 제도의 운영과정에서는 사실상 모든 중앙부처가 관계되고 또한 각 부처와 지방자치단체의 유관부서 간에 밀접한 관계가 형성되는 유기적인 종합시스템이 동태적으로 작동되고 있음

- 이러한 시스템 하에서 중앙·지방정부간의 행정 및 재정적 협의·조정·감독관계가 형성되고, 많은 경우 상호 이해관계가 공유되며, 때로는 ‘담합관계’가 고착화되기도 함
- 또한 국고보조금제도는 중앙정부의 국가정책 리드 수단으로 활용되는 동시에 중앙정부가 막대한 재정자금을 가지고 지방자치단체를 관리하는 수단으로 활용됨
 - 각국의 사례를 보면, 국고보조금제도가 중앙정부가 지방정부를 통제하는 실질적인 강력한 재정수단으로 활용되고 있는 현상이 관측되고 있음
- 국고보조금제도는 여러 가지 순기능과 장점에도 불구하고 역사적으로 대상사업 선정원칙 결여, 기준보조율과 지방비 부담 설정 불합리성, 재원 불안정성, 낮은 사업 예측성, 소액·유사사업 과다, 성과관리 미비 등의 문제와 한계를 노정해 왔음(임성일 외, 2012)
- 이들은 국고보조금제도가 내포하는 ‘구조적, 고질적 문제’인데, 특히 대상사업 선정 및 기준보조율 설정의 불합리성 문제는 최근 사회복지 국고보조사업이 급팽창하면서 또 다시 뜨거운 정책적·사회적 이슈로 대두되고 있음
 - 금번의 이슈는 과거의 문제점과 ‘주제’를 같이 한다는 측면에서는 일견 기존 문제의 한 형태로 간주될 수 있지만 내용을 파고들면 성질과 파급효과 면에서는 과거 문제와 큰 차이가 있는 사실을 알 수 있음; 따라서 이를 ‘신형 문제현상’으로 간주하는 것이 합리적임
- 특히, 대상사업과 기준보조율을 합리적으로 설정하는 문제는 국가와 지방간의 공정한 재정분담을 확정하고 재정관계를 공고히 하는 한편 보조금제도의 효율성, 효과성, 신뢰성, 그리고 중장기 지속 가능성을 확보하는 차원에서 매우 중요함
- 그런데 이러한 중요성에도 불구하고 이들 문제는 개선되기보다 최근 들어 더욱 악화되는 심각한 문제양상을 드러내고 있음

- 현행 국고보조율체계는 법령에서 명시된 국고보조사업의 대표성·상징성·중요성이 분명치 않을 뿐 아니라 특히, 보조율 설정의 합리성과 체계성 및 일관성 면에서 많은 문제를 내포하고 있음**
- 현재 국고보조금의 기본법에 해당하는「보조금 관리에 관한 법률」시행령에서 정하는 법령사업(112개 국고보조사업)은 전체 국고보조사업의 약 10%에 불과하며, 대다수 보조사업(나머지 약 800개 이상의 보조사업)은 법령의 명시 없이 매년 기획재정부(장관)의 주도 하에 신설·실시되고 있는 것이 현실 상황임**
- 국고보조 대상사업 선정과 기준보조율 설정문제 외에 보조사업의 재원과 사업의 안정성과 예측성이 부족한 문제는 해묵은 과제로 좀처럼 개선되지 못하고 있음**
- 아울러 현행 국고보조시스템은 일정한 기간을 단위로 주기적으로 보조사업과 보조율을 종합적으로 점검하는 조치나 시스템(일몰, 개선, 구조개편 등)을 갖추지 못하고 있음**
- 무엇보다도 지방재정에 막대한 부담과 압박을 가하는 각종 보조사업의 신설과정에서 중앙정부가 이해당사자인 지방자치단체와 협의 조정 등 적절한 소통경로를 겪지 않고 일방적으로 결정하는 행태는 심각한 ‘정부간 관계(intergovernmental relations)의 훼손행위’에 해당함**
- 이러한 전통적 문제점 외에 근년에 와서는 중앙정부와 정치권의 일방적 정책결정(지방과의 협의 부재)과 재정부담 전가, 신청주의 예외, 임의보조사업, 지역발전특별회계사업과의 중복 등의 문제점들이 노정되고 있음 (손희준, 2014)**

- 그리고 사회복지 국고보조금제도가 급팽창하면서 최근 적극적으로 실시되고 있는 차등보조율제도(*지방의 재정여건을 감안하여 보조율을 상이하게 적용하는 제도)와 신설된 보조사업공모제도 또한 적지 않은 문제를 노정하고 있는데, 이 또한 근년에 새로 부상된 국고보조사업의 문제점으로 지목됨
- 그 외에도 일부 국고보조사업의 지역발전특별회계 전환에 따른 문제점, 국회 예산확정 과정에서 발생한 증액 국고보조사업의 지방비부담 문제를 비롯하여 예산배정에 대한 ‘가 내시’, ‘확정 내시’, ‘변경 내시’ 등 운영절차와 관련하여 중앙정부가 일방적으로 지방자치단체를 곤혹스럽게 하는 다소 무책임한 관행문제 등을 지적할 수 있음
- 가장 최근(2014. 12)에는 정부(기획재정부 중심)가 나서서 소위 ‘줄줄이 새는 국고보조금 문제’를 해결할 목적으로 일련의 정부방침을 확정하여 고시한 바 있음(기획재정부 보도자료 참조)
 - 정부는 2014년 12월 4일 경제관계장관회의를 통해 ‘국고보조금 부정수급 종합대책’을 발표하였는데, 그 속에는 보조사업 선정절차 엄격화, 유사·중복사업을 포함한 보조사업 심사·평가 강화방안, 국고보조금 통합관리 시스템 구축 및 감시기능 강화 등이 제시되었음
 - 국고보조금제도와 조금 다르지만, 행정자치부는 지방자치단체 보조금 운영을 보다 투명하고 건전하게 운영할 목적으로 지방재정법을 개정하였음(2015. 1. 1 시행)
 - 지방보조금은 그 동안 지방자치단체 조례로 운영해 왔는데, 매년 규모가 증가한 반면 보조사업자 선정 및 운영상의 문제가 지속적으로 제기되어 왔음
 - 이에 대해 행정자치부는 지방보조금의 예산편성단계부터 지원대상 및 사업자 선정, 보조사업의 집행 및 결산(정산) 등 전 과정을 포괄하는 합리적 기준을 수립하는 접근을 통해 적극적으로 대처하고자 함(지방재정법 개정)

- 지방자치 실시 이후 지난 20 여 년간 국고보조금제도에 대한 본질적인 구조개편은 없었는데, 최근 수년간 전개되고 있는 중앙·지방재정을 둘러싼 환경변화와 국가재정의 효율적 운영 그리고 국민세금의 경제적 가치(VFM) 측면을 깊이 인식할 때 지금은 구조개편을 단행해야 할 시점임
- 이와 같은 문제 인식을 가지면서 본 연구는 국가재정(중앙 및 지방재정)의 미래 발전적 차원에서 국고보조금제도의 개선방안을 모색하되, 특히 인천광역시를 중심으로 거시·미시적 정책개선을 모색하는데 그 목적이 있음
 - 앞서 지적한 국고보조금제도의 전형적인 문제점(전통적·신형 문제점)은 전국의 대부분 자치단체가 공통적으로 경험하는 것인데, 본 연구는 전국적 상황을 다루면서 주 연구대상 지역인 인천시 관점에서 종합적으로 점검, 확인하고자 함
 - 여기에 더해 본 연구는 인천시가 직면하는 ‘지역 고유’의 국고보조금 문제를 객관적으로 파악한 다음 그에 대한 개선방안을 모색하고자 함
- 다만, 본 연구는 시간적·역량적 제약조건을 감안하여 국고보조금제도의 문제점 가운데 이미 잘 알려진 전통적 문제점의 상당 부분은 기존의 연구에서 다양한 방식으로 확인된 내용을 종합 정리하면서 그와 관련된 최근의 현상과 이슈에 상대적으로 중점을 부여하는 접근방식을 취하고자 함
- 끝으로, 국고보조금제도의 운영실태가 방대한 만큼 개선방안을 모색하는 과정에서는 국고보조금제도의 전체적인 개편 방향성을 다루되, 특별히 인천시 입장에서 현실적으로 인식되고 있는 문제와 현안에 대한 개선방안을 모색하는데 상대적으로 중점을 부여하고자 함

제2절 지방재정과 국고보조금제도

1. 지방재정의 성장

- 지방자치가 실시(1991)된 이후 지난 20 여 년 동안 우리나라의 지방재정은 규모(수입과 지출) 면에서 괄목할만한 중장기 성장추세를 보여오다가 최근에 와서 성장세가 다소 둔화되는 경향을 보이고 있음
- 지방자치 실시 이후 현재까지 지방재정 규모는 약 6배나 증가하는 괄목할만한 성장세를 보였음
- 지방재정지출(지방교육재정 포함)이 전체 국가재정(중앙재정+지방재정)지출에서 차지하는 비중은 지방재정이 규모 면에서 중앙재정을 처음으로 앞지른 2004년 이후 현재까지 54-58% 내외 수준에서 변동을 보이고 있음 (<표 2-4> 참조)
- 동 기간 중에 지방재정이 급증하게 된 것은 크게 보아 경제성장에 의한 요인과 정부의 재정분권정책에 의한 요인으로 구분해서 파악될 수 있음(임성일, 2005, 2012)
- 대체로 말해서, 지방자치 실시 초기인 1990년대 초반과 2000년대 초·중반에는 재정분권정책 요인이 상대적으로 큰 영향을 주었고, 중앙재정이 빠르게 증가한 90년대 후반에는 국가경제성장과 그에 따른 국가재정 확장 요인이 상대적으로 큰 영향을 준 것으로 파악됨
- 지방재정의 고성장은 여러 면에서 긍정·부정적 파급효과를 가져다 주었지만, 한 가지 분명한 사실은 전통적으로 존재해 왔던 중앙·지방재정간 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)현상의 해소에 크게 기여하였다는 것임

- 반면에 지방자치단체 간에 존재하는 수평적 재정불균형의 해소에는 기대 수준만큼 크게 기여하지 못한 것으로 평가됨
- 아울러 지방의 재정지출 권한이나 과세권 측면 등 실질적인 재정분권의 관점에서 보면 지방재정규모의 급성장은 외형에 비해 내실이 크게 부족한 상태를 만들어 내었음
- 특히, 지방재정이 팽창하는 과정에서 조세제도(지방세제도)를 상대적으로 소홀히 다루고 보조금제도를 중시하는 분권정책이 지속적으로 추진되면서 우리나라의 중앙-지방간 재정관계는 ‘보조금제도 주도형 구조’로 고착화되었고, 이로 인해 지방재정의 의존경향이 심화되었음(임성일, 2005)
- <표 2-4>에 나타난 바와 같이 우리나라의 국세와 지방세의 세수배분은 지난 20여 년간 약 8 대 2의 구조에서 고착된 반면 중앙정부의 지방재정이전은 그 비율과 규모 면에서 크게 늘어났음
 - 그 결과 현재는 교부금·보조금 등 중앙정부 이전재정이 규모면에서 지방세수를 능가하여 사실상 지방재정에 가장 큰 영향을 미치는 기간재원으로 자리 매김을 하였음
- 그런데 최근 우리나라의 경제성장률이 둔화되면서 중앙재정과 지방재정의 성장률이 둔화되는 것은 매우 우려할만한 사실임
- 구체적으로, 우리나라의 경제성장률은 2010년부터 금년(2014)에 이르기 까지 3%대에 머무르는 저성장 경향을 보이고 있고, 그 결과 조세수입이 예산을 밑돌거나 거의 근접하는 현상들이 나타남
- 예컨대, 정부 발표에 따르면 국세수입은 2013년에 약 7조원의 결손을 보인데 이어 2014년에는 약 10조원 내외의 결손 발생이 예측되고 있음
- 지방세수입(결산)은 2013년도에 53조 7,789억원을 징수하였는데, 이는 2012년 실적(53조 9,381억원) 대비 1,592억원 감소한 수치임

- 특히, 지방세수가 전년보다 줄어든 것은 글로벌 금융위기가 있었던 2009년 이래 처음 있는 현상인데, 이는 경제성장 둔화에 따른 직접적 여파와 취득세 등 국가의 정책세제 운영에 따른 여파임
 - 이는 과거에 항상 ‘초과세수현상’을 겪었던 것과는 크게 대조되는 현상임
- 따라서 지금은 과거 오랫동안 익숙해진 ‘고성장 시대’의 경험과 관행으로부터 벗어나 새로운 ‘저성장 시대’를 준비하는 전략적 운영체제를 마련해야 할 중요한 시점에 당도하였음

2. 중앙·지방정부간 자원배분 현황

가. 중앙·지방정부간 자원배분: 총량 측면

- 2014년도 예산을 기준으로 할 때, 우리나라의 중앙·지방정부간 자원배분은 세입 측면에서는 중앙재정이 지방재정을 능가하나, 세출 측면에서는 지방재정이 중앙재정을 능가하는 상태에 있음
- 현재 중앙재정은 세입 면에서 국가재정의 55.9%를 차지하지만, 세출 면에서는 국가재정의 42.3%를 차지함
- 지방재정은 세입 면에서 국가재정의 44.1%(일반지방재정 33.3%, 지방교육재정 10.8%)를 차지하지만, 세출 면에서는 국가재정의 57.7%(일반지방재정 42.8%, 교육지방재정 14.9%)를 차지함
- 이와 같은 격차현상(중앙재정의 세입·세출 점유비중 격차와 지방재정의 세입·세출 점유비중 격차)과 사용액 면에서 지방재정이 중앙재정을 능가하는 현상이 발생하는 이유는 중앙재정에서 지방재정으로 이전되는 재정 이전시스템 때문임

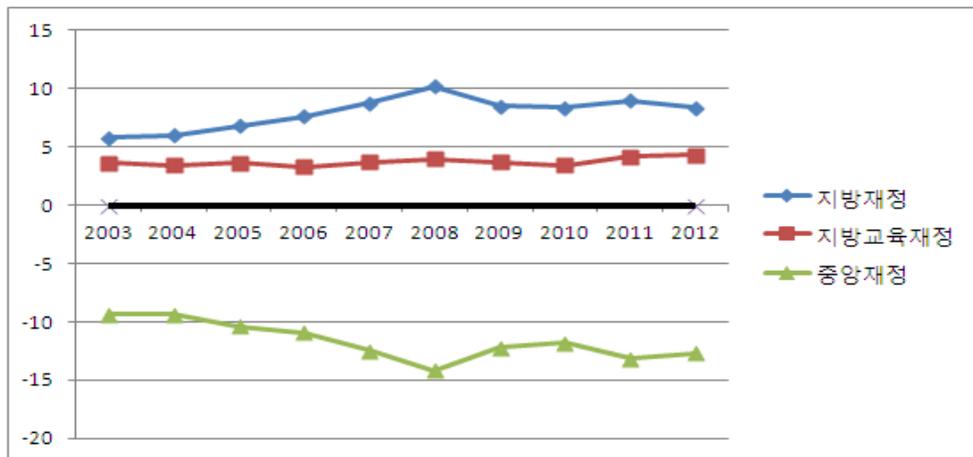
* 중앙정부의 일반지방재정에 대한 재정이전은 2003년부터 현재까지 계속해서 증가추세를 보이고 있음

<표 2-1> 중앙·지방재정의 상대비중 변화 추이(2003~2014, 예산기준, %)

연도	<세입예산 비중>			<총 재정사용액 비중>			< GAP >		
	중앙 재정 A	지방재정 B		중앙 재정 AA	지방재정 BB		AA-A	BB-B	
		일반 C	교육 D		일반 CC	교육 DD		CC-C	DD-D
2003	59.9	30.1	10.0	50.5	35.9	13.6	-9.4	5.8	3.6
2004	57.8	31.7	10.5	48.4	37.7	13.9	-9.4	6.0	3.4
2005	57.6	31.8	10.6	47.2	38.6	14.2	-10.4	6.8	3.6
2006	57.0	32.9	10.1	46.1	40.5	13.4	-10.9	7.6	3.3
2007	54.8	34.8	10.4	42.3	43.6	14.1	-12.5	8.8	3.7
2008	54.5	34.9	10.6	40.3	45.1	14.6	-14.2	10.2	4.0
2009	55.1	34.8	10.1	42.9	43.3	13.8	-12.2	8.5	3.7
2010	55.5	34.4	10.1	43.7	42.8	13.5	-11.8	8.4	3.4
2011	56.0	33.5	10.5	42.8	42.5	14.7	-13.2	9.0	4.2
2012	55.5	33.8	10.7	42.8	42.2	15.0	-12.7	8.4	4.3
2013	55.9	33.2	10.9	42.6	42.1	15.3	-13.3	8.9	4.4
2014	55.9	33.3	10.8	42.3	42.8	14.9	-13.6	9.5	4.1

주: 지방자치단체 예산개요(행정안전부, 각년도)의 자료를 토대로 연구자가 추가 산정한 것임

<그림 2-1> 중앙·지방재정의 세입·세출 격차 변화추이(2003~2012, 예산기준)



주: 임성일(2012)에서 인용한 것임

- 통합재정 관점에서 파악되는 중앙·지방정부간 자원배분 상태와 거시적 자금이전에 관한 내용은 <표 2-2>, <표 2-3>, <그림 2-2>를 통해 파악할 수 있음

<표 2-2> 중앙정부와 지방자치단체의 통합재정 사용액(2014년 예산 기준)

계	중앙재정	지방재정	지방교육재정
450.11조원 (100.0%)	239.13조원 (53.1%)	155.09조원 (34.5%)	55.89조원 (12.4%)

자료: 안전행정부, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2014.

<표 2-3> 중앙정부와 지방자치단체의 재정사용액 (통합재정 지출액 기준)

(단위: 억원, %)

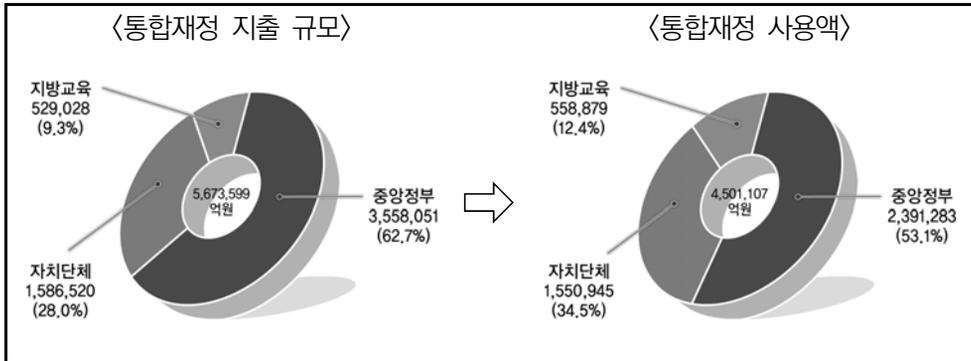
구 분	중앙정부	자치단체	지방교육	
통합재정 지출 규모 5,673,599	3,558,051 (62.7%)	1,586,520 (28.0%)	529,028 (9.3%)	
이 전 재 원 공 제 내 역	계 (△1,172,492)	△1,166,768	△35,575	29,851
	① 중앙정부 → 자치단체	△757,079 ┌ 지방교부세 356,982 └ 국고보조금 400,097	(692,601) ⊕64,4781 ┌ 지방교부세 316,006 └ 국고보조금 376,595	-
	② 중앙정부 → 지방교육	△409,689 ┌ 교육교부금 408,681 └ 교육보조금 1,008	-	(397,494) ⊕12,195 ┌ 교육교부금 397,433 └ 교육보조금 61
	③ 자치단체 → 지방교육	-	△100,053 ┌ 전출금(의무) 78,108 └ 보조금(재량) 21,945	(82,397) ⊕17,6562 ┌ 전출금(의무) 76,536 └ 보조금(재량) 5,861
통합재정 사용액 4,501,107	2,391,283(53.1%)	1,550,945(34.5%)	558,879 (12.4%)	

주1: 중앙정부-자치단체간 이전재원 차이(64,478억원)는 자치단체에서 지방교부세와 국고보조금을 예산 편성하는 과정에서 적게 반영한 금액[중앙정부-지방교육자치단체간 이전재원 차이(12,195억원)도 동일함]

주2: 자치단체-지방교육간 이전재원 차이(17,656억원)는 지방교육청에서 자치단체 이전재원 예측을 보수적으로 함에 따라 적게 반영한 금액임

자료: 안전행정부, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2014.

<그림 2-2> 중앙정부와 지방자치단체의 통합재정 사용액 비교(억원)



자료: 안전행정부, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2014.

나. 중앙·지방정부간 조세배분

- 정부간 자원배분의 근간이 되는 조세할당(tax assignment)은 지난 20여 년간 약 8 대 2의 국세중심 구조가 ‘정형화된 사실(stylized fact)’로 고착되었음
- 국세 대 지방세: (1991) 79:21, (2000) 82:18, (2010) 78:22, (2013) 80:20

<표 2-4> 국세 대 지방세 비율(%)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
국 세	79.5	79.2	78.8	78.3	79.0	79.3	80.1	79.9
지방세	20.5	20.8	21.2	21.7	21.0	20.7	19.9	20.1

주: 기획재정부, 안전행정부 자료 참조; 2013년까지는 결산, 2014년은 예산임

- 지방세에 대한 지방자치단체의 과세권은 ‘조세법률주의’와 국가정책에 의해 사실상 부정되고 있는 것이 현재 실정임
- 지방자치를 실시하고 있음에도 불구하고 현재 지방자치단체는 세원(과표)과 세율을 임의적으로 조정할 수 없는 제약적 상황에 놓여 있음
 - 탄력세율제도가 있으나 몇 가지 이유로 실질적 수단으로 활용되기 어려운 구조와 환경을 지님

- 글로벌 금융위기 이후 기간을 살펴볼 때, 연평균 세수성장률은 국세가 지방세를 능가하고 있는데, 이는 세수탄력성보다 인위적·정책적 변수에 의한 영향인 것으로 추측됨

<표 2-5> 국세 대 지방세의 세수 변화(2009-2013)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	평균증가율
합 계(조원)	206.6	226.9	244.7	259.7	270.1	6.9%
지방세(11개)	45.1	49.2	52.3	53.8	53.7	4.5%
· 사·도·세(6개)	30.7	34.2	35.5	37.2	36.4	4.3%
· 사·군·세(5개)	14.4	15.0	16.8	16.6	17.3	4.7%
국 세(14개)	164.5	177.7	192.4	205.9	216.4	7.1%

주: 2011년까지는 결산액, 2012, 2013년은 당초예산(순계)임; 특별·광역시세는 9개, 자치구세는 2개임
자료: 안전행정부

- 지방세는 전통적으로 재산과세가 주도적인 역할(지방세수의 44.1% 점유)을 해왔으나, 근년에는 소득과세와 소비과세의 역할이 점차 강화되는 추세가 나타남
- 지방소비세의 도입(2010)과 부가가치세 부가세 점유비중 확대(2013년 결정), 지방소득세 역할 증대 등이 주요 요인으로 지목될 수 있음
 - 재산과세 중 보유과세는 지방자치재정의 근본수단으로 안정성을 장점으로 하지만, 거래과세는 부동산경기와 국가정책에 민감하여 안정성과 신장성에 문제가 있음
- 2013년 예산 기준으로 지방세수입(53.7조원)의 세목별 세수 규모를 보면, 취득세가 13.8조원(25.7%)으로 가장 많고, 그 다음으로 지방소득세 10.1조원(18.8%), 재산세 7.9조원(14.8%) 등의 순임(전체 지방세수 약 60%)
- OECD 국가의 중장기 경향은 재산과세의 비중이 조금씩 감소하는 것임
 - － 우리나라의 재산과세 비중(44.1%)은 OECD 국가 평균(35.7%, 2011년 기준)에 비해 상당히 높은 편인데, 이는 거래과세(취득세 등)의 비중이 상대적으로 높기 때문임

<표 2-6> 지방세의 조세유형

세 목	소득·소비세			재 산 과 세			기타
	소 계	소득과세	소비과세	소 계	보유과세	거래과세	
금액(조원)	20.4	10.1	10.3	23.7	8.7	15.0	9.6
비 율(%)	38.0	18.8	19.2	44.1	16.2	27.9	17.9

주: 기타에는 지방교육세, 주민세 등이 포함됨(* 안전행정부 자료 참조)

- 총 조세 대비 지방세 비중을 비교하면, 주요 OECD 국가 중 한국은 영국 보다는 높고 이태리와 비슷하며, 그 외의 국가들보다는 상당히 낮은 수준임

<표 2-7> OECD 국가의 총 조세 대비 지방세 비중

(단위: %)

	1996	1999	2002	2005	2008	2010	2011	평균
한국	21.2	19.7	23.3	22.0	21.4	21.7	21.4	21.5
캐나다	53.7	50.2	50.9	51.4	52.7	54.6	54.4	52.6
프랑스	20.7	19.9	19.9	22.3	25.5	23.5	28.5	22.9
독일	49.3	49.3	48.1	48.6	49.6	47.7	47.7	48.6
이태리	8.4	13.2	23.1	24.0	23.3	22.4	23.1	19.6
일본	38.9	41.6	42.1	40.0	46.3	44.0	43.4	42.3
스페인	21.2	25.9	40.7	45.2	49.4	44.0	51.7	39.7
스웨덴	39.0	32.2	37.1	36.2	39.4	40.3	40.8	37.8
영국	4.6	4.7	5.4	5.8	5.9	6.3	6.0	5.5
미국	43.0	40.9	46.0	45.3	47.4	49.2	47.0	45.5

자료: OECD, Tax revenue trends, 1965-2012(이남수(2014)에서 인용하였음)

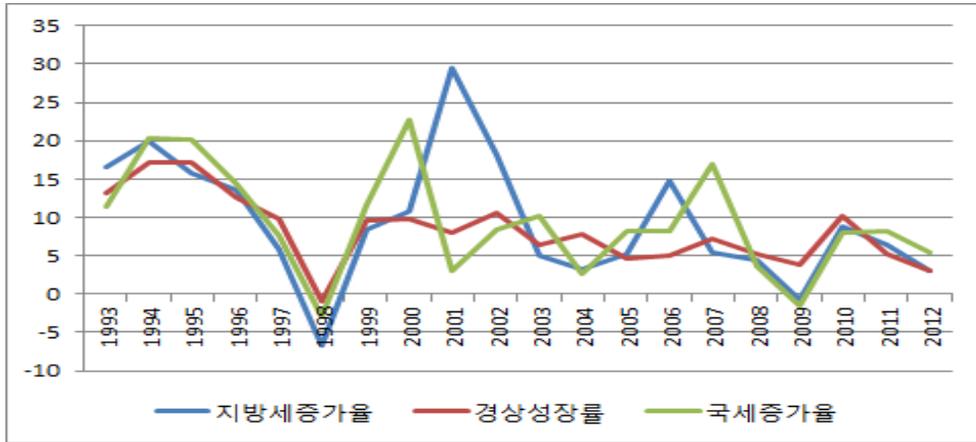
<표 2-8> GDP 대비 총 조세(조세부담률)

(단위: %)

	한국	캐나다	프랑스	독일	이태리	일본	스페인	스웨덴	영국	미국
2010	25.1	30.6	42.9	36.2	43.0	27.6	32.5	45.4	34.9	23.8
2011	25.9	30.4	44.1	36.9	43.0	28.6	32.2	44.2	35.7	24.0
평균	25.5	30.5	43.5	36.5	43.0	28.1	32.3	44.8	35.3	23.9

자료: OECD, Tax revenue trends, 1965-2012(이남수(2014)에서 인용하였음)

<그림 2-3> 국세·지방세·경상GDP 증가율의 연도별 변화추이(1993-2012)



주: 이남수(2014)

3. 지방재정의 세입과 세출

가. 지방재정 세입

- 2014년도 예산 기준으로 지방통합재정 수입은 148.9조원이며, 이는 자체 재원 76.3조원(51.3%)과 이전재원 69.3(46.5%)조원 등으로 구성됨
- 세입 중에는 지방세가 54.5조원(36.6%)으로 가장 많고, 그 다음이 국고보조금 37.7조원(25.3%), 지방교부세 31.6조원(21.2%), 세외수입 21.9조원(14.7%) 등의 순임

<표 2-9> 지방자치단체 통합재정수입(2014 예산)

자체재원 76.3조원(51.3%)		이전재원 69.3조(46.5%)/ 융자회수 등(2.2%)		
지방세 54.5조원(36.6%)	세외수입 21.9조원(14.7%)	지방교부세 31.6조원(21.2%)	국고보조금 37.7조원(25.3%)	융자회수 등 3.2조원(2.2%)

자료: 안전행정부, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2014.

- 통합재정수입을 지방자치단체 수준별, 회계별로 파악하면 다음과 같음
 - 자치단체별 : 광역자치단체 97.7조원(65.7%), 기초자치단체 51.1조원(34.3%)
 - 회계별 : 일반회계 86.1%, 특별회계 12.8%, 기금 1.1%

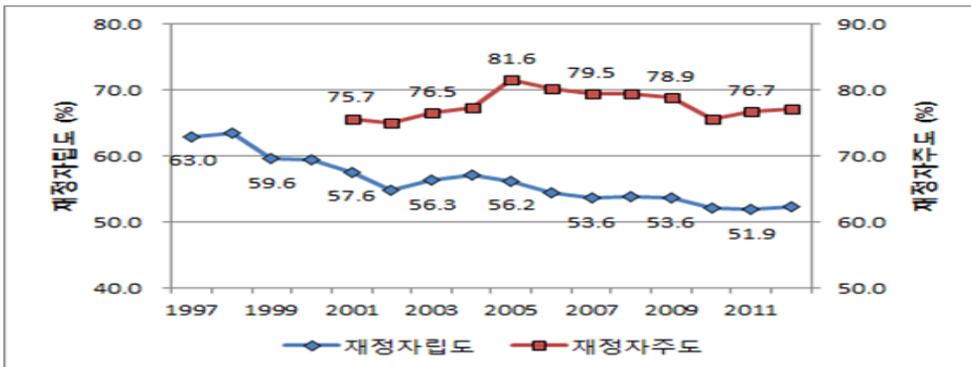
- 지방자치단체의 자체세입 기반이 강화되지 않은 상태에서 이전재원이 지속적으로 증가한 결과 재정의존성 심화현상이 나타났으며, 이는 재정자립도와 재정자주도의 하향추세를 통해 알 수 있음
 - 관련변수의 연평균 증가율(2008~2013)을 비교해 보면, 자체자원 3.4%, 지방교부세 5.4%, 국고보조금 7.6%로 나타나 이전재정의 증가속도가 자체재원의 증가속도를 능가하고 있음

<표 2-10> 재정자립도와 재정자주도의 변화 추이(2009-2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
재정자립도(%)	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1
재정자주도(%)	78.9	75.7	76.7	77.2	76.6

주: 재정자립도: (1991) 66.4%→(2000) 59.4%→(2010) 52.2%→(2013) 51.1%(* 안전행정부 자료)

<그림 2-4> 재정자립도와 재정자주도의 연도별 추이



자료: 안전행정부(2013)

- 지방세는 국가의 국세위주 조세할당정책과 재산세 중심 구조, 조세법률주의, 과도한 비과세·감면정책, 징세행정 효율성 부족 등으로 인해 적극적인 규모 확장에 한계가 있는 상황임
- 특히, 근년에 국가시책을 지원하기 위해 마련된 지방세 비과세·감면이 크게 늘어나면서 지방재정의 수입을 약화시키는 요인이 되고 있는데, 이에 대한 근본적인 개선책이 강구되어야 함
 - 감면액(2011년, 15.2조원)을 살펴보면, 법령에 의한 감면이 14.3조원(94%)으로 조례감면 0.9조원(6%)에 비해 압도적으로 많음
 - 비과세·감면율(2005→2011): 지방세 12.8%→22.5% / 국세 14.4%→13.3%
- 지방세외수입은 지방세에 비해 상대적으로 세원이 부족할 뿐 아니라 본원적 세원(사용료, 수수료, 사업수입 등)에 대한 관리체계가 미흡하여(체납 누적 등) 재원조달기능이 취약함
 - 징수율(2011): 국세 90.6%, 지방세 92.4%, 지방세외수입 62%(체납 5.2조원)
 - (대)도시형 자치단체의 경우 세외수입이 기간재원의 역할을 담당함

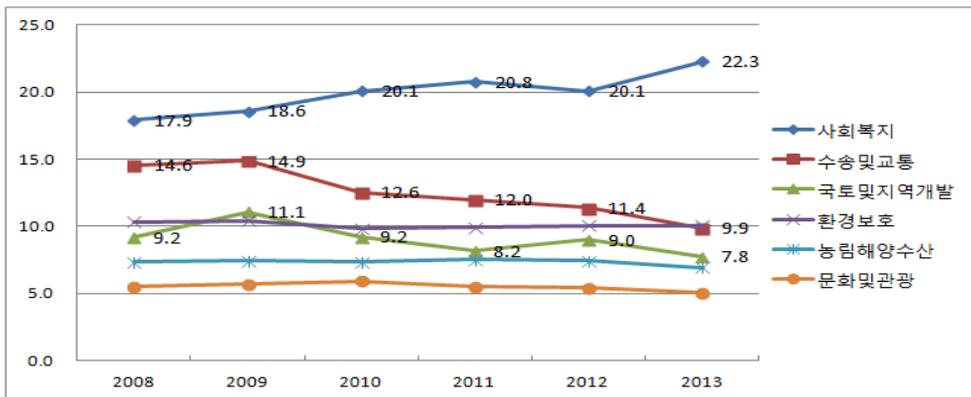
나. 지방재정 세출

(1) 개요

- 2014년도 예산 기준으로 통합재정지출(기금 포함)은 158.7조원이며, 이는 세입을 감안할 때 9.8조원의 적자를 의미함
 - 통합재정수지 = 세입 - 세출 - 순융자(융자지출-융자회수)
- 지방재정지출은 최근 구조면에서 큰 변화를 겪고 있는데, 이는 사회복지지출의 급격한 팽창과 비 사회복지지출의 상대적 축소현상으로 대표될 수 있음

- 이와 같은 사회·재정적 신경향은 정치권 주도의 한국적 선택으로 외부 충격(외환위기, 글로벌 금융위기 등)에 따른 재정압박과는 성격을 달리함
- 과거에는 지방SOC지출 대비 지방SOC지출의 이분법적 비교가 가능하고 또한 비교의 의미가 있었지만, 최근에는 사회복지지출 대비 사회복지지출이라는 새로운 이분법적 지출구도가 중요한 의미를 지님
 - 예) 사회복지비: (2009년) 24.1조원(17.6%) → (2013년) 35.0조원(22.3%)
 - 수송교통비: (2009년) 18.4조원(13.4%) → (2013년) 15.5조원(9.9%)
 - 국토개발비: (2009년) 14.5조원(10.6%) → (2013년) 12.2조원(7.8%)

<그림 2-5> 지방세출 주요 분야의 점유비와 변화(2008-2013, %)



주: 안전행정부의 '지방자치단체 예산개요' 각 년도를 참고하여 작성한 것임

(2) 사회복지 국고보조사업의 재정압박

- 근년에 지방재정의 지출구조에 큰 변화가 있었는데, 이는 지방의 자기선택보다 정치권과 중앙정부의 정책 드라이브에 의해 주도된 것임
- 법적 의무적 경비의 국가주도 의사결정과 그로 인한 지방자치단체의 수습 방안이 미비한 상태임

- 구체적으로 언급하면, 사회복지관련 보조사업(국고보조사업, 분권교부사업)이 급격히 확대되는 가운데 적정 보조율 이하의 재원지원이 이루어지면서 지방재정에 부담과 압박이 가중되는 현상이 전국의 자치단체들에서 관측되고 있음
- 지방재정에서 사회복지비가 차지하는 비중은 자치단체별로 상당히 다른데, 이는 사회복지지출의 급증에 따른 재정압박의 정도가 지방자치단체 수준별로 차이가 있음을 의미함
 - 지방자치단체 통합재정개요(2013)에 의하면, 특별시 27.4%, 광역시 26.9%, 특별자치시 18.3%, 시 23.1%, 군 16.0%, 자치구 47.3%로 나타나며, 특히 자치구의 경우는 매우 심각한 상태임
 - 저출산·고령화 등 다양한 사회복지수요에 대응하는 국가시책(정치권·행정부 주도)이 적극적으로 확대되면서 그 핵심수단인 국고보조사업이 급팽창하였고, 이 과정에서 지방비 부담비율 증가로 재정압박 수준이 높아짐
 - 국고보조사업 확대에 따른 지방비부담 규모와 비율 확대를 포함하여 분권교부사업의 대상사업 확장 및 지방비 부담 증가 등이 주요 요인으로 작용함
 - 사회복지 국고보조사업은 금액 면에서 과거 전체보조사업의 30%대 수준이던 것이 최근에는 약 50% 수준으로 크게 증가하였음
 - 국고보조사업비 증가율(7.2%)이 총 지방예산 증가율(3.3%)의 2배가 넘는 가운데 낮은 국고보조율로 인해 대응지방비 부담이 급증하였음(9.1%)
- 사회복지 국고보조사업의 급팽창으로 인한 재정압박은 자치구의 경우 가장 심각한데, 그 이유는 자치구와 시·군 간에는 인구, 인구밀도, 세입구조, 행정기능 및 지출사무 등에서 크게 다르기 때문임
 - 자치구는 지방세 세목이 2개에 불과하고, 사회복지지출과 일반행정지출이 지출을 주도하는 재정구조를 지니고 있음

<표 2-11> 국고보조사업비(대응지방비 포함) 규모 및 비중

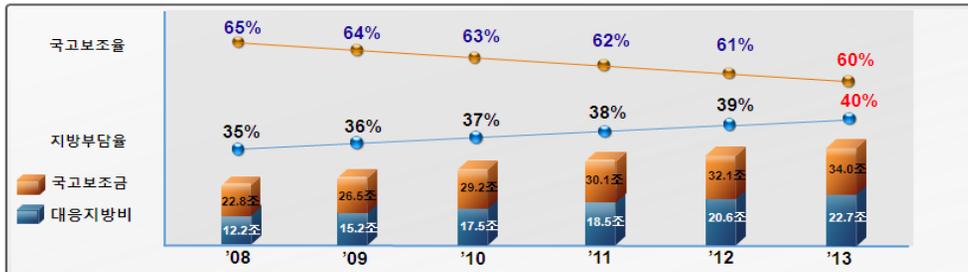
구 분	2009	2010	2011	2012	2013
규모(조원)	41.8	46.7	48.6	52.6	55.1
지방예산 총액 대비	30.4%	33.4%	34.5%	34.8%	35.1%

<표 2-12> 연도별 국고보조사업 자원분담(당초예산 기준, 조원)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	연평균증가율
지방 예산(A)	137.5	139.9	141.0	151.0	156.9	3.3%
국고보조사업(B) (비중 B/A)	41.8 (30.4%)	46.7 (33.4%)	48.6 (34.5%)	52.6 (34.8%)	55.1 (35.1%)	7.2%
■ 국고보조금 (보조율)	26.6 (64%)	29.2 (63%)	30.1 (62%)	32.1 (61%)	33.5 (61%)	6.0%
■ 대응 지방비 (부담율)	15.2 (36%)	17.5 (37%)	18.5 (38%)	20.5 (39%)	21.6 (39%)	9.1%

자료: 안전행정부

<그림 2-6> 연도별 국고보조율, 지방부담율, 국고보조금, 대응지방비(2008-2013)



자료: 안전행정부

(3) 분권교부세의 지방재정 압박

- 분권교부세는 2005년에 도입된 이후 대상사업의 범위가 크게 확대되었는데, 이 과정에서 관련재원이 제대로 지원되지 못하여 지방재정에 부담을 가중시켰음

- 내국세의 0.94%로 고착된 상태에서 대상사업 범위가 확대되면서 지방재정에 부하를 가하였음
 - * '04~'12년간 증가율(%) : 지방부담 14.9 > 총사업비 11.8 > 분권교부세 6.5
- 분권교부세 대상사업 중 일부는 제도 실시 이후 국가정책이 변경되면서 지방비 부담을 크게 높이는 결과를 몰고 왔음
 - * 예) 아동급식대상 확대(5만명→23만명)와 사업비 증가(2004년 318억원, 2006년 1,061억원)
- 특히, 핵심 분권교부세 대상사업 중 일부는 지방재정을 강하게 압박하는 요인으로 작용하였는데, 그 중 3대 사업은 최근 국고보조사업으로 환원되었음
- 분권교부세제도는 2014년에 보통교부세에 흡수 통합되었음

다. 종합

- 현행 지방재정구조는 중앙정부 이전재원 의존도가 높은 상황에서 국가 주도의 세입·세출 결정이 이루어지는 형국이며, 이는 지방자치단체의 자율과 선택 나아가 재정운영의 효율성과 책임성 확보에 장애요인으로 작용함
- ‘자율과 책임’의 자치원리 부 작동

4. 우리나라의 중앙·지방정부간 재정이전제도의 구조

가. 중앙·지방정부간 재정이전제도의 기능 강화와 문제점

(1) 재정이전제도의 기능 강화현상

- 지방재정의 성장과정에서는 지방세제도를 상대적으로 소홀히 하고 보조금제도를 중시하는 분권정책이 지속적으로 추진되었는데, 그로 인해 우리나라의 중앙·지방간 재정관계는 ‘보조금제도 주도형 구조’로 고착화되었음 (임성일, 2005)

- 앞서 지적한 바와 같이, 국세와 지방세의 세수배분이 약 8 대 2의 구조가 고착된 상태에서 중앙정부 이전재정이 급격히 팽창한 결과 현재는 보조금(이전재정)이 지방재정의 핵심재원으로 자리 메김을 하고 있음
- 지방세수입이 지방재정에서 차지하는 비중은 1990년대의 50%대에서 2000년대의 40%대로 감소한 반면 재정이전수입의 지방재정 점유비중은 1990년대의 20~30%대 수준에서 2005년 이후 최근까지 약 40% 수준으로 크게 증가한 상태임
- 특히, 글로벌 금융위기가 발생한 이후 국고보조금이 크게 늘어난 2009년부터는 지방세수입 대비 이전재원 비중이 한 때 약 1.4배의 큰 격차를 보이기도 했으나 2014년 현재는 약 1.3배의 격차를 보이고 있음
- 지방재정 가운데 자체수입(지방세+세외수입)과 의존수입의 상대비중은 1990년대에 약 8 대 2이던 것이 2000년대 초에는 약 7 대 3, 그리고 2008년 이후 최근에는 약 6 대 4의 수준으로 변화되었음
- 특히, 2000년대 중반부터 보조금제도가 지방재정을 선도하기 시작한 새로운 주류 경향은 거의 10년이 경과한 현재 소위 ‘새로운 정상(new normal)’으로 고착하였음
- 이는 지방재정의 ‘중앙재정 의존형 구조’로의 전환을 의미하는데, 앞으로 우리나라의 지방재정이 도전해야 할 중요한 과제에 해당함
- 보조금제도가 지방재정을 주도하는 경향이 지속되는 가운데 보조금제도의 구성과 기능 면에서 큰 변화가 있었는데, 그 중에서도 가장 두드러지는 거시적 변화현상은 일반보조금과 특정보조금의 상대 비중 및 역할의 변화를 지적할 수 있음
- 지난 20여 년 동안 일반보조금과 특정보조금의 상대비중은 시기별로 변화를 거듭해 오다가 최근에 와서는 특정보조금의 비중이 더 커지는 현상이 나타나고 있음

- 대체로 말해서, 2005년 전후에는 일반보조금이 특정보조금보다 규모가 더 컸으나(일련의 지방교부세 법정교부율 인상이 주된 원인임), 근년에 와서 사회복지 국고보조사업이 급팽창하면서 특정보조금이 일반보조금을 능가하는 구조변화가 일어났음(2009년 기점)
 - 최근에 관측되는 특정보조금의 비중증가현상은 한편으로 보조금의 총량증가를 통해 지방재정의 수입을 증가시킨 반면 또 다른 한편으로 지방재정의 자율성에 제약을 가하고 재정운영에 압박을 주는 부작용을 초래하고 있음
- (2) 재정이전제도의 기능 강화에 따른 긍정적·부정적 효과
- 보조금제도 주도형 재정분권 정책은 긍정적인 파급효과를 유발하였지만, 동시에 정부간재정관계(IGFR)의 질적인 문제와 한계도 야기하였음(임성일, 2005)
 - 보조금제도 주도형 재정분권 정책은 한편으로 자치단체간의 재정격차를 악화시키지 않으면서 지방재정의 총량을 확대시키는 긍정적인 효과를 유발하면서 또 다른 한편으로 지방재정의 자주성, 책임성, 효율성의 관점에서 부정적인 현상을 초래하였음
 - 특히, 2000년대에 단행된 큰 폭의 지방교부세 확대정책은 지방재정에 긍정적인 파급효과를 미치면서도 예산제약 연성화, 징세노력 약화, 도덕적 해이 등 지방자치단체의 부정적인 재정행태를 부추기는 요인으로 작용하였고, 거시적으로는 지방재정의 건전성 문제를 초래하는 원인이 되었음
 - 세원부족으로 인해 재정상태와 재정력이 취약한 기초자치단체들이 과도하게 이전재정에 의존하여 우선순위가 높지 않은 다양한 지출 행위를 하는 현상들이 나타남

- 이러한 사실을 종합적으로 고려할 때, 현재와 같은 보조금 주도형 지방재정구조는 지속가능성 면에서 문제와 한계가 있으므로 향후 조세제도와 보조금제도의 관계를 어떤 수준에서 새로운 조화를 이룰 것인가를 선택하는 것이 국가적으로 매우 중요한 과제임
- “적정 조세-보조금 조합(optimal tax-grants mix)” 경로를 모색하는 것이 중앙·지방재정의 중장기 핵심과제임

나. 중앙·지방정부간 재정이전제도의 구조

(1) 재정이전제도의 구조변화 개요

- 중앙·지방간 재정이전제도는 지방자치가 실시된 이후 몇 차례 크고 작은 변화를 겪었는데, 그 중에서도 가장 중요한 변화는 1991년과 2004년 말에 단행된 구조개편임
- 1991년도 구조개편은 당시 지방교부세제도와 국고보조금제도로 구성되었던 재정이전시스템에 새로운 지방양여금제도를 신설 추가하는 것을 골자로 함
- 2004년 말에 단행된 구조개편(제도 실시는 2005년부터 유효함)은 지방양여금제도의 폐지(2004년 말), 분권교부세의 신설(2005), 국가균형발전특별회계의 신설(2005), 부동산교부세의 신설(2006) 등에 중점이 주어졌음
- 개편 결과 우리나라의 중앙·지방간 재정이전제도는 지방교부세제도, 국고보조금제도, 국가균형발전특별회계제도의 3원 체제로 구축됨
- 당시 신설된 국가균형발전특별회계 보조금은 지방양여금의 재원과 사업의 일부를 인수하는 한편 신규재원과 신규사업(균형발전 및 혁신사업)을 끌어들이어 새로운 재정이전제도로써 자리 매김을 하였음

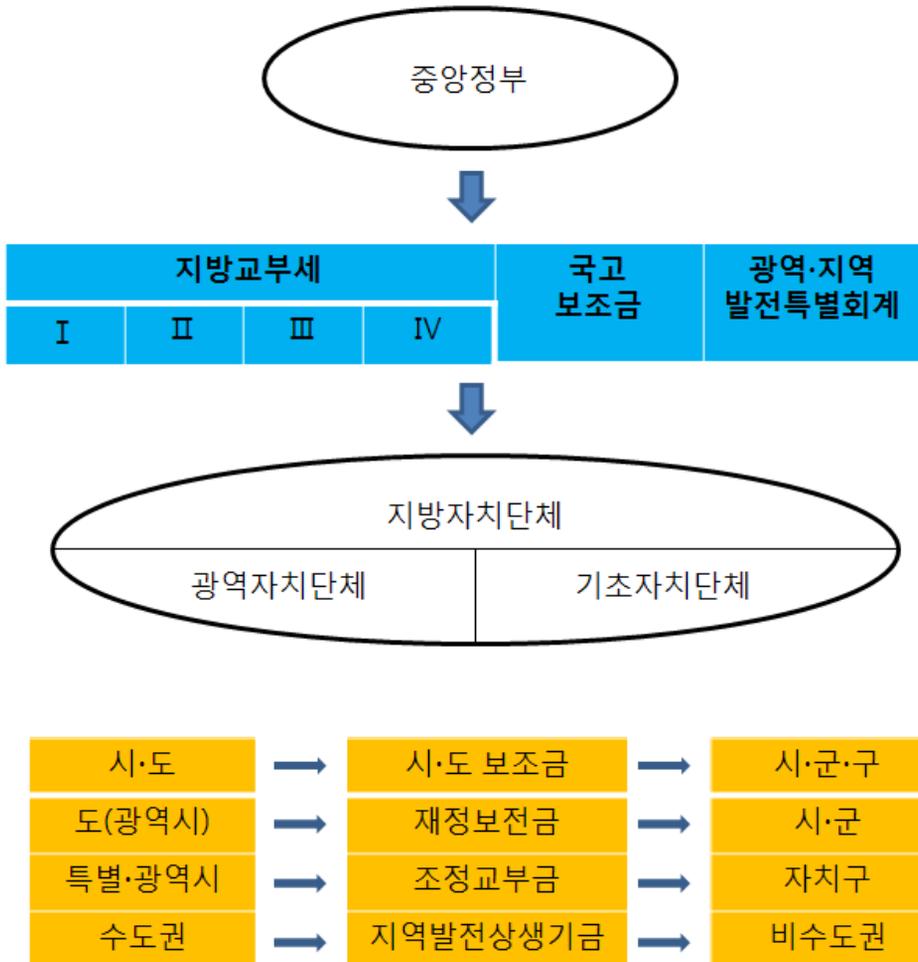
- 그 후 국가균형발전특별회계는 2010년에 보조사업의 내용과 운영방식에 일부 변화를 겪은 다음 광역·지역발전특별회계로 바뀌었고, 이는 다시 최근에 지역발전특별회계로 변화되었음
- 그러나 이러한 일련의 변화는 보조금제도의 기본구조와 운영방식을 바꾸는 본질적인 개편은 아니었음
- 분권교부세제도는 국고보조금제도의 개편과정에서 지방으로 이양되는 국고보조사업(사회복지·문화관광·농림수산부문 등의 149개 사업)의 소요재원을 보조해 줄 목적으로 신설되었음
- 동 제도는 내국세수입의 0.83%를 재원으로 출범한 한시제도였으나(당시 2010년 보통교부세 통합 예정), 한 차례의 재원 상향조정(내국세수입의 0.94%)과 운영기간 연장(2010년에서 2014년으로 연장)을 거친 다음 금년에 보통교부세로 흡수 통합되었음
- 분권교부세는 명칭만 교부세일 뿐 사업의 용도가 지정되고 지방비 부담을 수반하기 때문에 국고보조금과 같은 특정보조금에 속함
- 부동산교부세제도는 정부의 부동산 세제개편(부동산시장의 안정화 정책수단으로서 국세인 종합부동산세를 도입)으로 인해 타격을 입은 지방자치단체의 재정 손실(재산세와 거래세의 세수감소분)을 보전해 줄 목적으로 도입되었음
- 동 제도는 도입 이후 재원인 종합부동산세 수입이 급증하면서 차츰 일부 정부정책 분야를 대상으로 재정형평화기능(재정상태를 고려하는 재원배분)을 추가해 나갔음
- 지방양여금도로보전분은 도로사업이라는 특정 사업자금을 보통교부세에 편입시킨 독특한 형태의 교부금인데, 이는 지방양여금제도의 폐지에 따른 지방도로사업의 중단사태를 최소화하기 위한 잠정적 정책조치에 해당함

- 동 제도는 사실상 한시적 지방도로사업 포괄보조금이라고 말할 수 있는데, 당초 2008년까지를 기한으로 도입되었으나 한 차례 연장된 다음 현재는 폐지된 상태임
- 지역상생발전기금제도는 2010년에 지방소비세가 도입되는 과정에서 수도권과 비수도권 간에 재정력 격차가 심화되는 문제를 해소할 방안으로 도입된 것으로 실질적으로 지방재정조정기능은 수행하고 있음
- 동 제도는 수도권 광역자치단체 지방소비세수의 일정 비율(35%)을 재원으로 조달한 다음 그 자금을 일정한 기준에 의해 비수도권지역을 중심으로 재배분하는 기능을 갖고 있음
- 지역상생발전기금은 중앙·지방간 재정이전시스템이 아닌 지방·지방간 수평적 재정이전제도라는 점에서 새로운 재정이전시스템으로 간주될 수 있음
- 종합하면, 현재 우리나라의 중앙·지방정부간 재정이전제도는 형식적으로는 지방교부세, 국고보조금, 지역발전특별회계의 3원 체제를 유지하고 있고, 내부적으로는 다소 복잡한 운영구조를 갖고 있음(*2014년부터 분권교부세는 보통교부세에 흡수되었음)

<표 2-13> 우리나라의 중앙·지방정부간 재정이전제도

		유형	배분방식	재원	형평성 기능
지방교부세	보통교부세	일반	배분공식	내국세 19.24% 중 97%	있음
	특별교부세	특정	비 배분공식	내국세 19.24% 중 3%	없음
	부동산교부세	포괄	배분공식	종합부동산세(국세) 전액	일부
국고보조금		특정	비 배분공식	국고(기금 포함)	일부 (차등보조)
지역발전특별회계		특정	비 배분공식	일부 국세수입, 부처예산	없음

<그림 2-7> 우리나라의 정부간 재정이전제도 체계



주1: I, II, III, IV는 각각 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세를 의미함; 단, 분권교부세는 2014년부터 보통교부세에 통합되었고, 광역·지역발전특별회계는 지역발전특별회계로 개편되었음
 주2: 서울시의 재산세 공동세제도는 세원 공유(tax sharing)의 성격을 지니는 '국지적 체제(local system)'로 간주되어 정부간 재정이전시스템(intergovernmental fiscal transfers)에 포함시키는 것은 부적절한 것으로 판단됨
 주3: 임성일(2012d)에서 인용하였음

제3절 보조금 이론과 국고보조금제도¹⁾

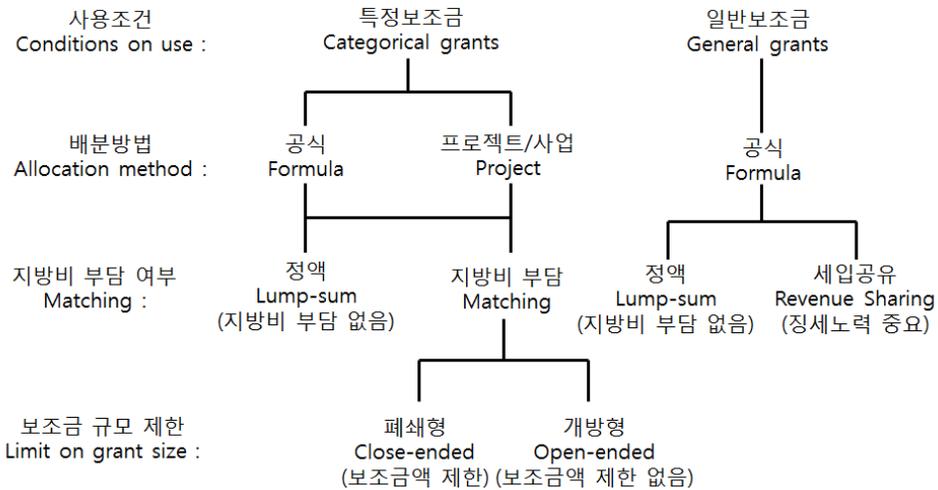
1. 국고보조금제도의 존재이유와 특성

- 경제이론에서는 국고보조금(특정보조금)의 존재 근거를 외부효과(externality)와 누출효과(spillover) 이론을 가지고 설명하지만, 이는 현실 운영상황을 충분히 설명해 주지 못하고 있음
- 현실적으로 볼 때, 국고보조금이 존재하는 이유는 외부효과의 과정을 비롯하여 국가최저수준(national minimum)·국가표준(national standard) 서비스 공급, 국가·지방간 이해관계사업 지원, 국가정책 구현, 국가사무 대행 등 다양한 요인을 지목할 수 있음(한국지방행정연구원, 2012)
- 현실적으로 보아 우리나라의 국고보조금은 외부효과의 교정수단이기보다 국가 선호(“grantor preference”)의 실현수단(King, 1984)으로서 더 많은 역할을 하는 것으로 간주됨
- 국고보조금제도는 국가가 전적인 관심과 책임을 지니는 고유사무를 수행할 목적으로 지방에 재정을 지원하거나 국가와 지방자치단체가 상호 이해관계를 갖는 재정사업을 대상으로 중앙·지방간 협력방식에 의해 재정자원을 효율적으로 안배하는 기능을 담당함
- Fisher(2008)는 정부간 보조금을 일반보조금과 특정보조금으로 구분하고 다시 특정보조금을 몇 가지 조건과 특성에 따라 세분화하였는데, 그에 따르면 국고보조금은 사용용도가 정해진 특정보조금 중 대응보조금(matching grant)에 해당하는 것으로 파악됨

1) 제3절과 제4절에서 다루는 내용은 한국지방행정연구원 용역보고서(임성일 외: 국고보조사업의 국고보조율 운영실태와 개선과제, 지역발전위원회, 2012)를 요약 정리하면서 일부 새로운 내용을 추가한 것임을 밝혀 둠

- 대응보조금은 개방형 대응보조금(open-ended matching grant)과 폐쇄형 대응보조금(closed-ended matching grant)으로 구분되는데, 우리나라의 국고보조금은 후자에 속함
- 경제이론에 의하면 보조금의 목적이 특정 행정서비스(재정지출)를 더 많이 공급하도록 유도하는데 있을 경우 개방형 대응보조금이 최선의 정책수단인 것으로 평가되며, 아울러 폐쇄형 대응보조금은 가능한 사용하지 않는 것이 바람직한 것으로 제시됨
- 그런데 현재 우리나라에서 운영 중에 있는 국고보조사업은 대부분 폐쇄형 대응보조금이므로 향후 이에 대한 종합점검과 더불어 적절한 개선대책이 강구되어야 함
- 최근 일부 사회복지 국고보조사업을 중심으로 급격히 사업의 대상과 범위가 확대(예: 영유아보육사업 대상 확대)되는 과정에서 지방이 추가적으로 비용을 대응해 주는 사례가 발생하였는데, 이는 적어도 형식적으로는 개방형 대응보조금 시스템이 가동하고 있는 사례에 해당함
- 다만, 경제이론에서 말하는 개방형 대응보조금은 통상 보조금 수혜단체인 지방정부가 특정 보조사업의 기본매칭에 더해 추가 부담을 할 경우 중앙정부가 그에 상응하여 보조사업(규모, 금액 등)을 확대하는 것을 의미함
- 현재 진행 중에 있는 일부 사회복지 국고보조사업의 추가적 지방비 부담은 법률에 의해 의무적으로 강요되는 것으로 지방의 자율적 의지나 선택에 의한 것이 아니어서 진정한 의미의 개방형 대응보조금으로 보기는 어려움
- * 개방형 보조금은 중앙정부가 국가정책사업 또는 관심분야의 투자를 진작시키기 위해 지방정부로 하여금 더 많은 투자를 독려하는 유인(인센티브)정책수단에 해당함

<그림 2-8> 보조금제도의 유형



자료: Fisher, R. C., State and Local Public Finance. 3rd ed. Thomson and South-Western, p. 204.

2. 국고보조금제도의 기능 및 효과와 위상

가. 국고보조금제도의 기능 및 효과

- 특정보조금에 해당하는 국고보조금은 지방교부세와 같은 정액일반보조금 (lump-sum general grant)이 수혜 지방에 소득효과(income effect)만을 창출하는 것과 달리 소득효과와 가격효과(price effect)를 함께 창출하는 특성을 지님
- 일반적으로 소득효과는 중앙정부의 이전재정(교부금·보조금)으로 인해 지방자치단체의 실질소득이 늘어나는 효과(지방수입 확대)를 의미하고, 가격효과는 이전재정을 지원받은 만큼 특정사업(보조사업·자체사업)의 실제가격이 줄어드는 효과(보조사업 수행비용 절감)를 의미함
- 국고보조금이 내포하는 소득효과와 가격효과는 궁극적으로 지방재정 확충을 통해 주민서비스 확대 및 지역경제 활성화에 크게 기여함(Gramlich, 1977; King, 1984; Fisher, 2008; Boadway and Shah, 2009)

- 따라서 국고보조금제도를 적절하게 구조화하고 효과적으로 운영하는 문제는 지방의 재정 및 경제 활성화 차원에서 매우 중요할 뿐 아니라 국가 재정자원의 효율성과 효과성 제고 차원에서 특히 중요함(Fisher, 2008)
- 그러나 지방비 부담을 수반하는 국고보조금제도는 구조가 잘못 설계되거나 운영시스템이 제대로 작동하지 못할 경우 소득효과와 가격효과보다 지방의 비 선호사업에 대한 경직성 부담 증가로 인해 재정제약이 초래될 가능성이 높음
- 즉, 비 선호사업에 대한 매칭부담(지방예산 사용)이 늘어나면서 선호사업에 사용되어야 할 재원을 구축하는 역효과가 나타남
 - 지방의 입장에서는 자신이 원하지 않는 비 선호사업의 가격이 떨어지는 가격효과에 대하여는 긍정적으로 인식하지 않는 경향이 있음
- 국고보조금의 소득효과와 가격효과의 크기는 기준보조율의 설정과 밀접한 관계가 있으므로 중앙과 지방 모두에 있어서 바람직한 적정 보조율을 도출하는 문제는 매우 중요함
- 구체적으로 언급하면, 기준보조율이 지방에 유리한 방향으로 설정될 경우 지방자치단체의 입장에서는 소득(재정자원)이 늘어나고(또는 예산지출부담이 줄어들고) 보조사업의 공급가격이 인하되는 효과가 나타남
- 그 결과 지방자치단체는 추가적으로 확보되는 재원을 다른 사업에 사용할 수 있는 재정공간을 확보할 수가 있음

나. 국고보조금제도의 지방재정에서의 위상

- 국고보조금제도는 지방재정에서 중요한 위상을 갖는데, 그것은 재정규모, 재정파급효과, 중앙·지방간 재정 및 행정 협력관계 등의 관점에서 두드러짐
- 임성일(2012)은 우리나라의 지방재정이전제도 가운데 국고보조금제도가 갖는 지향가와 원리는 재정 효율성이고, 규제·감독·통제 그리고 협력적·갈등적 관계를 교차하는 것으로 파악하고 있음

1) 지방재정의 기간재원 역할

- 역사적으로 국고보조금은 지방재정의 기간 세입원으로서 위상을 정립해 왔으며, 그것은 특히 근년에 더욱 공고화되는 경향을 보임
- 국고보조금이 지방재정에서 차지하는 비중은 2000년대 중반까지는 20% 내외 수준이었으나, 2009년부터 30%대에 진입하였고 현재는 30%대 중반의 높은 수준을 유지하고 있음
 - 2014년 현재 국고보조금은 37.7조원(지방비부담 제외)이고, 지방세입 예산의 25.3%를 차지함
- 이러한 통계는 국고보조금이 명실상부하게 지방재정의 기간재원임을 말해 주는 동시에 국고보조금이 지방재정에 크나큰 긍정적 효과를 창출할 수 있는 가능성과 함께 중대한 압박요인으로 작용할 수 있는 가능성을 암시함

2) 행정서비스의 전국 최소수준 유지와 표준 행정서비스 공급

- 국고보조금은 전국 최소수준(national minimum) 이상 또는 표준적 행정서비스(national standard)를 공급하는 재정수단으로서 중추적인 역할을 담당함
- 이는 특히, 보건·복지 분야의 대인서비스, 노동 및 고용, 각종 지역사회간접자본투자와 관련된 전국적 국고보조사업을 중심으로 전개되고 있음
- 만일 국고보조금제도가 없었다면 재정력이 취약하거나 전국최소 또는 전국표준서비스에 지출우선순위를 부여하지 않는 지역에서는 해당서비스가 제대로 공급되지 못할 가능성이 높음

3) 지방재정 및 지역경제 성장 기여

- 국고보조금은 앞서 지적한 소득효과와 가격효과 등을 통해 지방재정과 지역경제 성장에 다양한 파급효과를 야기함

4) 중앙정부와 지방자치단체 간 행정·재정 연계기능: 협력적 관계 구축

- 국고보조금은 국가재정자원을 기능 및 사업별로 할당하고 관리하는 재정 정책수단으로서 역할을 수행하는데, 이러한 역할이 제대로 구현되기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간에 행정 및 재정 측면의 협력적 관계가 반드시 구축되어야 함
- 사업의 계획단계에서부터 집행 및 사후관리 단계에 이르기까지 중앙과 지방간에 지속적으로 업무 협의, 자금의 이전(지급, 정산 반납), 집행 모니터링, 사업조정, 성과평가가 이루어져야 함

3. 국고보조금제도의 법적 근거

- 국고보조금은 「보조금의 관리에 관한 법률」을 일종의 기본법으로 하면서 「지방자치법」, 「지방재정법」, 기타 개별 법령 등을 근거로 운영되고 있음
- 보조금에 관한 일반법인 「보조금의 관리에 관한 법률」
 - 동법에서는 보조금을 ‘국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금·부담금 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것으로 정의’하고 있음
 - 종전의 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’이 2011년 7월 25일에 ‘보조금의 관리에 관한 법률’로 개정되었고, 이는 현재까지 유효함
- 「지방자치법」 제123조와 제141조
 - 「지방자치법」 제123조(국가시책의 구현) 제1항, 제2항: 지방자치단체에 국가시책을 달성하기 위하여 노력할 것을 규정하고, 이를 위해 필요한 경비에 대해서는 국고보조율과 지방비부담율을 법령으로 정한다고 명시함

- 「지방자치법」 제141조(경비의 지출): 지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무를 지지만 국가사무나 지방자치단체사무를 위임할 때에는 이를 위임한 국가나 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다고 규정함
- 「지방재정법」 제21조와 제23조
 - 「지방재정법」 제21조(부담금과 교부금): 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무 처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 안 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담해야 함
 - 또한 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다고 규정함
 - 「지방재정법」 제23조(보조금의 교부): 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있음
 - 시·도는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있음
 - 지방자치단체에 보조금을 교부할 때에는 법령이나 조례에서 정하는 경우와 국가 정책상 부득이한 경우 외에는 재원 부담 지시를 할 수 없음
- 그 외 「국민기초생활보장법」, 「의료보험법」, 「전염병예방법」, 「지역보건법」, 「택지개발법」 등 보조금에 관련된 개별 법령과 지방자치단체의 보조금관련 조례가 국고보조사업의 운영에 영향을 미침
- 2014년 현재 국고보조사업과 관련된 법령은 국민체육진흥법, 문화예술진흥법, 자연환경보전법, 대기환경보전법, 폐기물관리법, 축산법, 도로법, 하천법, 하수도법, 국민기초생활보장법 등 100개 이상인 것으로 파악됨



제3장

국고보조금제도의 현황과 문제점

제1절 국고보조금제도의 현황: 연도별 변화 추이와 운영실태

제2절 국고보조금의 중앙부처(기능별) 구성 현황

제3절 국고보조금제도의 문제점

제4절 사회복지 국고보조금제도의 현황과 문제점

제3장

국고보조금제도의 현황과 문제점

제1절 국고보조금제도의 현황: 연도별 변화 추이와 운영실태

1. 국고보조금제도의 연도별 변화 추이와 운영현황

- 역사적으로 국고보조금은 지방재정의 기간재원으로서 기능을 수행해 왔으며, 그것은 특히 근년에 더욱 공고해지고 있는 모습을 보이고 있음
- 국고보조금이 지방재정에서 차지하는 비중은 2000년대 중반까지는 연도별로 20% 내외에서 등락을 보였으나, 2008년(28.0%)을 기점으로 급증 추세로 변화되었고 급기야 2013년에는 36.7% 수준을 기록하였음(지방비 부담 포함)
- 2013년도 기준으로 지방자치단체가 수행하는 국고보조사업은 총 956개 사업의 37.7조원(29개 부처 주관)이며, 이는 지방예산의 37%를 차지함
- 국고보조사업의 규모와 사업수가 급증하는 가운데 지방비 부담비율이 계속해서 증가하면서 점점 지방재정에 압박이 생겨나고 있음(<표 3-1> 참조)
- 2008-2013 기간을 대상으로 국고보조사업의 국비·지방비 분담비율을 보면, 2008년의 64% 대 36%에서 2013년의 60% 대 40%로 지방비 분담비율이 증가하였는데, 이는 차츰 지방재정을 압박하는 요인으로 부상되고 있음
- 국고보조사업의 지방비부담 연평균 증가율은 12.5%이며, 이는 지방예산 증가율 4.3%, 국고보조금 증가율 8.7%를 상당 수준 능가하는 수준임

<표 3-1> 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황(2008~2013, 당초예산 기준)

(단위: 조원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
지방 예산(A)	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	154.4	4.3%
국고보조사업(B) (비중 B/A)	35.0 (28.0%)	41.8 (30.4%)	46.7 (33.4%)	48.6 (34.5%)	52.6 (34.8%)	56.7 (36.7%)	10.1%
국고보조금 (구성비)	22.4 (64%)	26.5 (64%)	29.2 (63%)	30.1 (62%)	32.1 (61%)	34.0 (60%)	8.7%
대응 지방비 (구성비)	12.6 (36%)	15.2 (36%)	17.5 (37%)	18.5 (38%)	20.6 (39%)	22.7 (40%)	12.5%

주: 2008~2012년은 당초예산 순계기준이고, 2013년은 통합재정지출 기준임
 자료: 지방자치단체 예산개요(2008~2012), 지방자치단체 통합재정개요(2013)

2. 국고보조금제도의 최근 동향

- 앞서 기술한 바와 같이, 국고보조사업은 2005년에 큰 폭의 축소 조정을 겪은 후 한 동안 안정상태를 유지하다가 2008년을 기점으로 큰 폭의 확대양상으로 급전하였음
- 2005년 당시 국고보조금제도의 개편 결과 2004년(예산 기준)에 533개 사업의 12조 6,548억원이던 국고보조사업이 2005년에는 233개 사업 7조 9,485억원으로 대폭 축소 조정되었음
 - 당시 126개 사업(3조 5,777억원)은 국가균형발전특별회계에 편입되었음 (2005년부터 지방양여금제도가 폐지되면서 농어촌개발사업과 청소년육성사업 등이 국가균형발전특별회계로 흡수 통합되었음)
 - 163개 사업(1조 689억원)은 지방으로 이양되는 분권교부세 대상사업으로 확정되었음
- 그러나 2008년을 기점으로 사회복지 국고보조사업이 급격히 팽창되면서 (국민기초생활보장, 영유아보육사업, 기초노령연금사업 등 다수 사업의 도

- 입 및 확대) 국고보조사업수는 2005년의 구조개편 이전보다 더 크게 확대 되는 새로운 양상을 맞이하였음
- 2010년에는 국가균형발전특별회계가 광역·지역발전특별회계로 개편되었고, 최근에는 다시 광역·지역발전특별회계가 일부 사업구조 변경을 하면서 지역발전특별회계로 개편되었음
 - 2010년 개편 당시 국가균형발전특별회계의 지역개발계정에서 추진하던 200여 개의 지역개발 관련 세부사업들이 광역·지역발전특별회계의 24개 포괄보조사업으로 조정되었음
 - 그런데 이들은 기본적으로 기존의 국고보조사업과 유사한 방식으로 운영됨(운영과정에서 기존 국고보조사업과 일부 다른 점이 있지만, 이를 본질적 차이로 볼 수는 없음)
 - 국고보조사업은 2014년 현재 27개 부처와 전체 지방자치단체가 관여되어 운영되며 총규모는 61조 786억원임(국고보조금 37조 7,463억원과 지방비 23조 3,323억원으로 구성됨)
 - 참고로 2010년도 국고보조사업은 49조 8천억원(국비 31조 6천억원, 지방비 17조 4천억원)임
 - <표 3-2>에서 보는 바와 같이, 국고보조사업의 규모는 2000년대에 들어서면서 중기 증가추세를 보이다가 2008년을 기점으로 최근 큰 폭의 상승경향을 보였는데, 이는 일종의 ‘체제 변환(regime change)’으로 간주됨
 - 2000년에 15.2조원이던 것이 2012년에는 52.6조원으로 크게 증가(3.5배 증가)하였고, 2014년에는 61.1조원(4배 증가)으로 늘어났음

<표 3-2> 연도별 국고보조금 및 지방비 부담 현황(2000-2012)

(단위: 조원, %)

연도	지방재정 (A)	국가보조 총사업비(B)		지방자치단체 국가보조금(C)			지방비부담 (D)		기타 (E)	
		B=C+D+ E	B/A	C	C/A	C/B	D	D/B	E	E/B
2000	77.2	15.2	19.7	9.9	12.8	65.1	5.1	33.6	0.2	1.3
2001	94.0	16.2	17.2	11.2	11.9	69.1	4.7	29.0	0.3	1.9
2002	110.5	23.0	20.8	16.2	14.7	70.4	6.6	28.7	0.2	0.9
2003	122.7	17.2	14.0	11.1	9.0	64.5	5.7	33.1	0.4	2.3
2004	125.8	18.5	14.7	12.3	9.8	66.5	5.8	31.4	0.4	2.2
2005	128.4	23.0	17.9	15.4	12.0	67.0	7.3	31.7	0.4	1.7
2006	139.8	26.2	18.7	18.3	13.1	69.8	7.4	28.2	0.4	1.5
2007	128.0	32.0	25.0	20.9	16.3	65.3	9.7	30.3	1.4	4.4
2008	144.5	35.0	24.2	22.8	15.8	65.1	12.2	34.9	-	-
2009	156.7	41.8	26.7	26.5	16.9	63.4	15.2	36.4	-	-
2010	149.8	46.7	33.4	29.2	20.9	62.5	17.5	37.5	-	-
2011	156.3	48.6	31.1	30.1	19.3	61.9	18.5	38.1	-	-
2012	151.0	52.6	34.8	32.1	21.3	61.0	20.6	39.2	-	-

자료: 예산정책처, 지방자치단체 국가보조사업 편람, 2010을 바탕으로 업데이트한 것임; 한국지방행정연구원 용역보고서(2012)에서 재인용하였음

주1: 지방재정의 경우 세입 순계 규모이며, 2006년도까지는 결산액, 2007~2011년도는 최종예산액, 2012년도는 당초 예산액을 표기한 것임

주2: 지방자치단체 국가보조금과 지방비 부담의 수치는 지방자치단체 당초예산 편성금액임

주3: 기타는 재정융자금과 수익자부담금이며, 2008년도부터는 산출하지 않고 있음

제2절 국고보조금의 중앙부처(기능별) 구성 현황

1. 전체 개요

지방자치단체 국고보조사업은 2014년 현재 일반회계와 특별회계 및 기금 회계로부터 재원을 조달하고 있음(<표 3-3> 참조)

○ 일반회계가 전체 국고보조금의 61.5%, 특별회계와 기금이 각각 31.4%와 7.1%를 담당하는 것으로 파악됨

- 국고보조금은 전통적으로 보건복지·건설교통·농림수산의 세 분야에 전체 지출의 70% 이상을 투자하는 경향을 보여 왔고, 여기에 환경기능을 추가할 경우 이들 4개 지출기능에 전체 국고보조지출의 80% 이상이 집중되는 특징이 나타남

<표 3-3> 중앙정부 부처별 국고보조사업의 규모(2007-2012)

(단위: 백만원, %)

부 처 명	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2014년 (억원)
대법원	-	20,500 (0.1)	20,500 (0.1)	20,500 (0.1)	20,500 (0.1)	20,500 (0.0)	205 (0.1)
국무총리실	238,622 (1.1)	-	-	-	-	-	-
기획재정부	-	141,603 (0.6)	153,881 (0.5)	174,160 (0.6)	127,682 (0.4)	109,711 (0.3)	2,032 (0.5)
교육과학기술부	-	4,000 (0.0)	217,278 (0.7)	95,789 (0.3)	154,093 (0.5)	168,734 (0.5)	1,066 (0.3)
외교통상부	24,246 (0.1)	37,965 (0.2)	7,761 (0.0)	7,561 (0.0)	4,560 (0.0)	4,391 (0.0)	61 (0.0)
통일부	-	-	-	4,200 (0.0)	5,478 (0.0)	5,724 (0.0)	57 (0.0)
국방부	-	3,200 (0.0)	4,494 (0.0)	234 (0.0)	234 (0.0)	63 (0.0)	50 (0.0)
행정안전부	-	-	766,244 (2.6)	1,314,259 (4.2)	1,049,945 (3.3)	1,066,117 (3.1)	7,263 (1.8)
문화체육관광부	-	219,023 (0.9)	943,334 (3.2)	1,100,279 (3.5)	1,204,098 (3.8)	1,242,072 (3.6)	13,076 (3.3)
농림수산식품부	-	391,749 (1.6)	3,660,117 (12.5)	4,048,646 (12.8)	3,868,273 (12.3)	4,170,664 (12.1)	40,511 (10.1)
지식경제부	-	168,731 (0.7)	1,038,734 (3.5)	1,001,584 (3.2)	898,548 (2.8)	753,542 (2.2)	6,396 (1.6)
보건복지부	-	334,342 (1.3)	13,020,734 (44.3)	14,113,250 (44.6)	14,568,769 (46.2)	15,987,406 (46.2)	219,858 (55.0)
환경부	2,263,366 (10.2)	2,405,536 (9.6)	2,869,975 (9.8)	3,223,067 (10.2)	3,468,684 (11.0)	3,652,458 (10.6)	37,824 (9.5)
고용노동부	11,310 (0.1)	13,889 (0.1)	15,247 (0.1)	29,019 (0.1)	90,439 (0.3)	146,264 (0.4)	2,128 (0.5)
여성가족부	-	10,392 (0.0)	37,118 (0.1)	61,921 (0.2)	313,710 (1.0)	319,759 (0.9)	3,824 (1.0)
국토해양부	-	1,000 (0.0)	4,658,839 (15.8)	4,362,895 (13.8)	3,655,104 (11.6)	4,545,693 (13.1)	35,798 (8.9)

부 처 명	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2014년 (억원)
국가보훈처	997 (0.0)	1,070 (0.0)	1,146 (0.0)	1,216 (0.0)	1,286 (0.0)	1,360 (0.0)	66 (0.0)
진실·화해를 위한 과거사정리위원회	-	775 (0.0)	414 (0.0)	40 (0.0)	-	-	-
공정거래위원회	-	-	221 (0.0)	221 (0.0)	221 (0.0)	222 (0.0)	2 (0.0)
국민권익위원회	-	-	60 (0.0)	360 (0.0)	360 (0.0)	-	-
경찰청	42,817 (0.2)	44,163 (0.2)	36,483 (0.1)	48,245 (0.2)	39,193 (0.1)	27,032 (0.1)	271 (0.1)
소방방재청	224,282 (1.0)	252,140 (1.0)	493,563 (1.7)	578,499 (1.8)	609,448 (1.9)	758,452 (2.2)	6,813 (1.7)
문화재청	210,972 (1.0)	235,132 (0.9)	262,634 (0.9)	273,107 (0.9)	261,311 (0.8)	292,286 (0.8)	3,181 (0.8)
농촌진흥청	102,817 (0.5)	109,151 (0.4)	117,612 (0.4)	134,700 (0.4)	147,390 (0.5)	158,981 (0.5)	1,568 (0.4)
산림청	606,556 (2.7)	684,888 (2.7)	874,596 (3.0)	866,125 (2.7)	868,679 (2.8)	922,421 (2.7)	9,291 (2.3)
중소기업청	205,141 (0.9)	166,272 (0.7)	195,594 (0.7)	175,377 (0.6)	193,417 (0.6)	203,922 (0.6)	1,473 (0.4)
식품의약품 안전청처	130 (0.0)	130 (0.0)	965 (0.0)	8,018 (0.0)	9,939 (0.0)	11,191 (0.0)	326 (0.1)
행정중심복합도시 건설청	-	13,418 (0.1)	8,609 (0.0)	6,223 (0.0)	-	-	
재정경제부	188,039 (0.8)	129,109 (0.5)	-	-	-	-	
교육인적자원부	371,249 (1.7)	10,410 (0.0)	-	-	-	-	
행정자치부	520,712 (2.3)	516,397 (2.1)	-	-	-	-	
과학기술부	5,400 (0.0)	-	-	-	-	-	
문화관광부	628,117 (2.8)	526,272 (2.1)	-	-	-	-	
농림부	2,684,367 (12.0)	2,700,191 (10.8)	-	-	-	-	
산업자원부	611,638 (2.7)	439,492 (1.8)	-	-	-	-	
정보통신부	23,500 (0.1)	31,132 (0.1)	-	-	-	-	
보건복지부(구)	8,156,229 (36.6)	9,641,229 (38.6)	-	-	-	-	

부 처 명	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2014년 (억원)
여성가족부(구)	1,116,443 (5.0)	1,508,137 (6.0)	-	-	-	-	
건설교통부	3,426,946 (15.4)	3,556,998 (14.3)	-	-	-	-	
해양수산부	554,943 (2.5)	603,296 (2.4)	-	-	-	-	
국가청렴위원회	-	60 (0.0)	-	-	-	-	
국가청소년위원회	80,380 (0.4)	39,331 (0.2)	-	-	-	-	
합계	22,299,220 (100.0)	24,961,123 (100.0)	29,405,891 (100.0)	31,649,495 (100.0)	31,561,361 (100.0)	34,568,965 (100.0)	400,097 (100.0)

주1: 예산정책처, 지방자치단체 국가보조사업 편람, 2010을 바탕으로 업데이트 한 것임

주2: 2014년 자료는 지방자치단체 통합재정 개요(2014, 안전행정부, p. 95)에서 발췌한 것이며; <표 3-3>에는 법무부 293억원, 미래창조과학부 310억원, 해양수산부 6,354억원이 삽입되지 못하였음

□ 2014년도 현재 보건복지부, 국토해양부, 농림수산물식품부의 3개 부의 국고 보조금은 전체 국고보조금 예산의 74.0%를 차지하고, 여기에 환경부를 포함시킬 경우 이들 4개 부의 국고보조금은 전체 국고보조금 예산의 83.5%를 차지함

- 국고보조사업 규모를 세출 기능별로 파악하면(2014 예산기준), 사회복지 부문이 21조 9,858억원(전체의 55.0%)으로 가장 많고, 그 다음이 농림수산물 10.1%, 환경 9.5%, 건설교통 8.9%, 문화체육관광 3.3%의 순으로 나 타남
- 국고보조금 규모가 1조원을 넘는 중앙부처는 6개 이며, 그 중에서도 보건 복지부는 20조원이 넘는 초대형 국고보조사업을 관장하는 부로 급부상하였음

<표 3-4> 국고보조사업 운영 주요 부처(1조원 이상 부, 2014년 예산 기준, 억원)

부처명	합계	일반회계	광특회계	기타특별회계	기금
보건복지부	219,858	212,824	-	587	6,447
농림축산식품부	40,511	3	13,354	20,346	6,808
국토교통부	35,798	11,311	14,952	7,697	1,837
환경부	37,824	-	7,449	30,375	-
문화체육관광부	13,076	1,074	6,669	50	5,284

자료: 행정안전부(지방자치단체 통합재정개요, 2014) 자료를 재정리한 것임

- 특히, 2008년을 기점으로 과거와 크게 달라진 것은 사회복지 국고보조사업이 전체 국고보조금 예산의 약 절반(최근에는 절반 이상)을 차지하는 새로운 국고보조사업 구조가 형성된 점임
 - 이러한 현상은 최근 몇 년 동안 가장 급속히 성장한 국고보조사업이 대부분 보건복지부가 관장하는 사회복지 국고보조사업에 속하기 때문임
 - 이는 2008년 이후 2012년까지 증가한 국고보조금 9.3조원 중 약 41%(3.8조원)가 보건복지관련 국고보조금이라는 사실이 단적으로 말해주고 있음
- 그런데 최근에 도입·확대된 사회복지 국고보조사업의 대부분이 국가의 핵심정책이자 법적 의무성·구속성을 갖는 보조사업으로 이들은 지방이 1원의 예산 융통성을 가질 수 없는 의무적 매칭(matching)을 수반하는 특성을 지님
 - 과거의 SOC보조사업과는 성질을 달리하는 것으로 지방에 상당한 재정압박을 가하는 요소를 포함하고 있음

2. 새로운 현상: 사회복지 국고보조사업 대비 사회복지 국고보조사업 구조

- 앞서 언급한 바와 같이, 근년에 사회복지 국고보조사업이 급팽창하면서 과거 농림수산과 건설·교통 등 인프라 사업이 주도하던 국고보조사업체제가 ‘사회복지 대비 사회복지’의 이분법적 새로운 구도로 전환되는 현상이 고착화되고 있음(<그림 3-1>, <그림 3-2> 참조)
- 국고보조사업의 점유비중(2014년 예산기준)을 주요 4개 중앙부처와 기타 부처로 구분하여 살펴본 결과, <그림 3-1>에 나타난 바와 같이 보건복지부 주관의 사회복지 국고보조사업이 사업수를 제외한 총액, 국비, 지방비 관점에서 압도적인 비중을 차지하고 있는 사실이 확인되고 있음
- 종전에 3개 부가 사실상 독과점 위치를 차지해 왔던 국고보조금체제가 최근에 와서는 사실상 보건복지부가 압도적인 우위를 점유하는 소위 ‘1강 2중 다약(多弱) 구조’가 새로 형성되었는데, 이는 당분간 지속될 것으로 전망됨

* 사회복지 국고보조사업 수는 연도별로 전체 보조사업의 10~15%를 점유함

<그림 3-1> 국고보조사업의 점유비중(보건복지부 포함 핵심 4개 부처 및 기타부처) 변화추이(2010-2014)

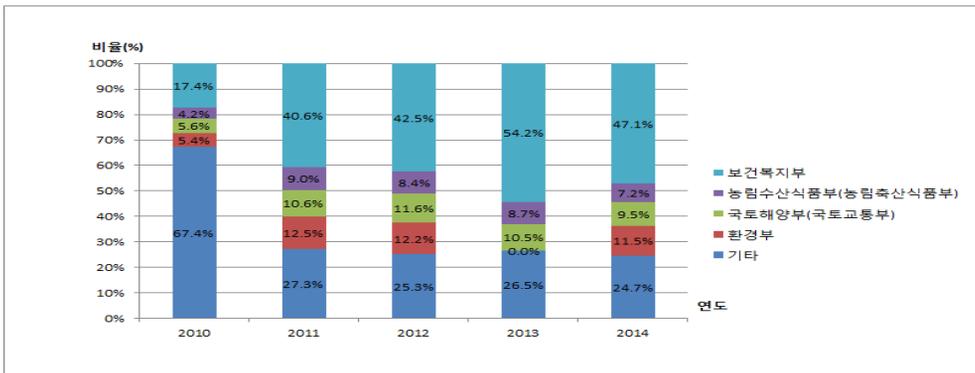
1) 총액관점



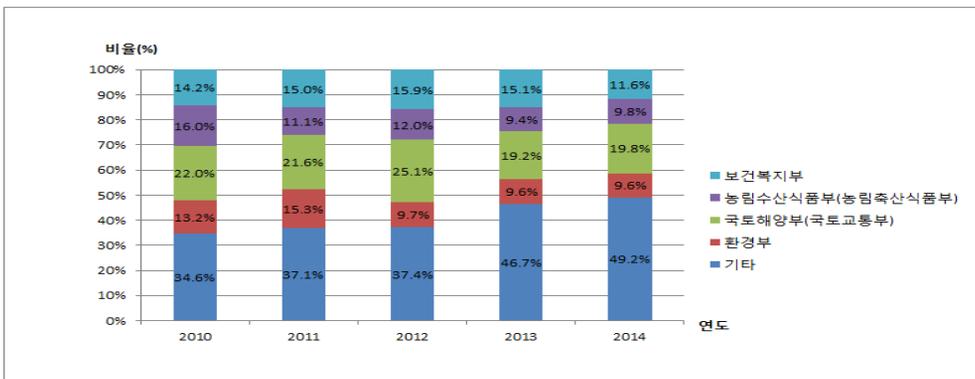
2) 국비관점



3) 지방비 관점



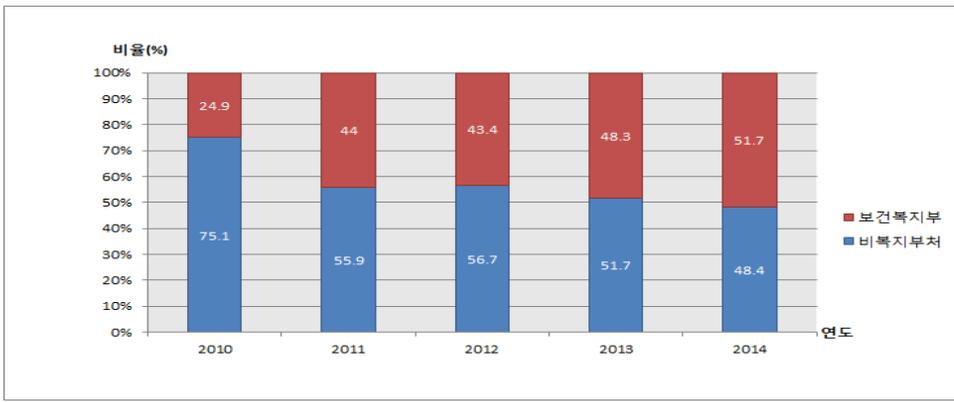
4) 사업수 관점



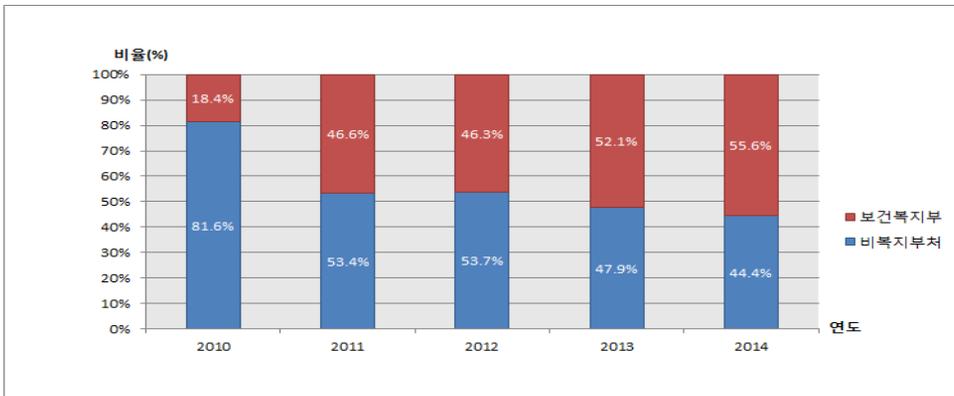
- 2010-2014년 기간을 대상으로 사회복지 대 비 사회복지의 점유비중 변화 추이를 살펴보면, 앞서 언급한 ‘사회복지 대 비 사회복지’의 새로운 이분법적 국고보조사업체제가 정착되는 경향을 확인할 수 있음(<그림 3-2> 참조)

<그림 3-2> 연도별 복지 대 비 복지 부처사업 변화상태 비교(2010-2014)

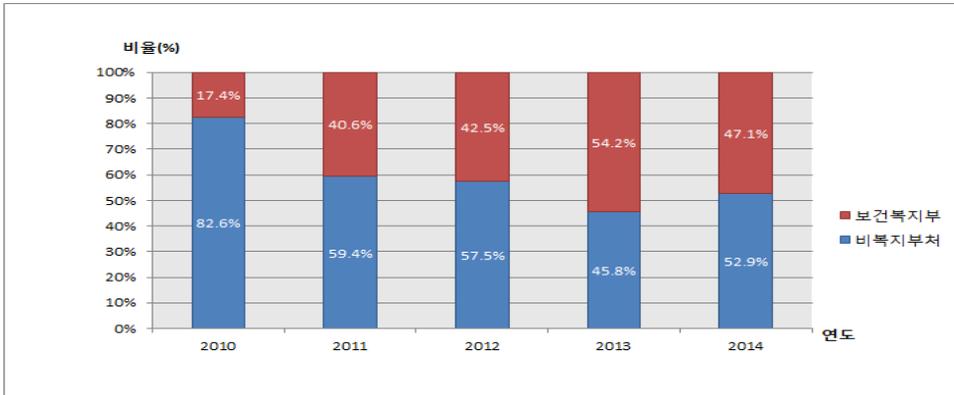
1) 총액 관점



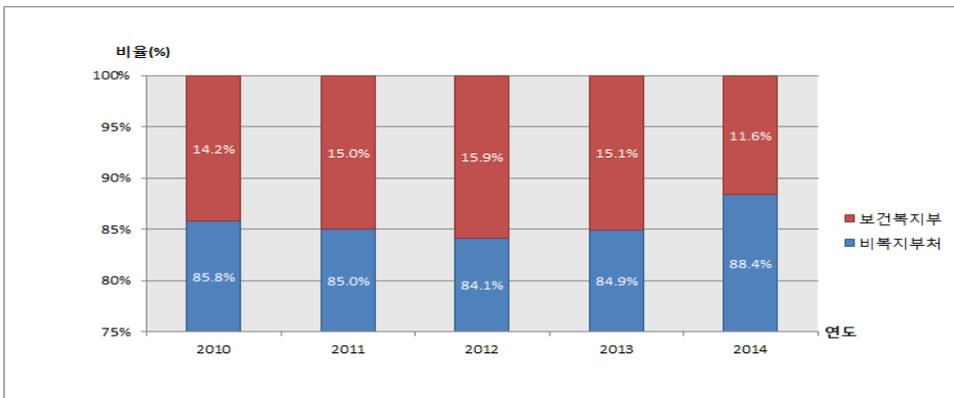
2) 국비 관점



3) 지방비 관점



4) 사업수 관점



3. 국고보조사업의 규모, 보조율 관련 기초통계분석

- 2013년도에 집행된 국고보조사업 관련 통계를 토대로 국고보조사업의 규모와 기준보조율 등에 관한 기초통계분석을 실시한 결과를 요약하면 다음과 같음
- 기초통계분석 결과 국고보조사업의 규모는 사업별로 매우 큰 차이가 있는 반면 기준보조율면에서는 사업별 편차가 상대적으로 작은 것으로 파악됨

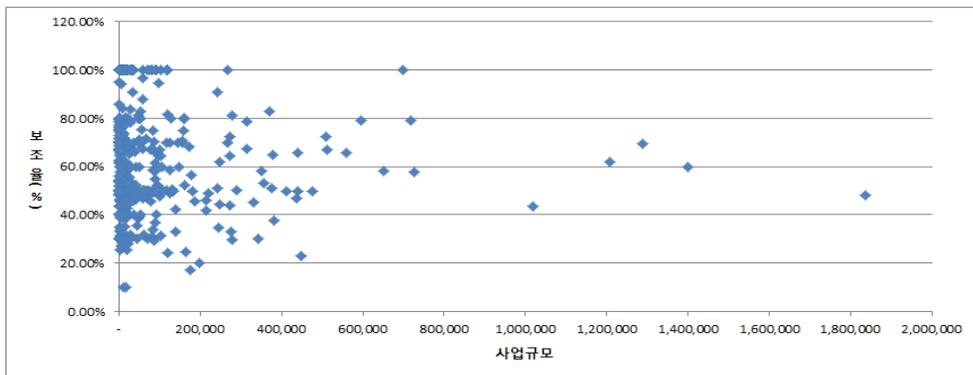
- 국고보조사업의 평균 규모와 평균보조율은 각각 62,618백만원, 63.1%인 것으로 나타났음
- 변이계수를 살펴보면 국고보조사업의 사업규모의 경우 5.286, 기준보조율의 경우 0.353으로 나타나 사업별 규모 격차가 매우 심한 것으로 파악됨
 - 표준편차나 변이계수 통계치를 미루어 볼 때, 보조율의 사업별 편차도 어느 정도 존재하는 것으로 이해됨(예: 변이계수 0.3 이상)

<표 3-5> 전체 국고보조사업의 사업규모 및 보조율 관련 기초통계분석 결과

	사업규모(백만원)	보조율(%)
평균	62,618.3	0.631
표준편차	331017.2	0.223
분산	1.09572E+11	0.0497
첨도	187.198	-0.833
왜도	12.843	0.528
변이계수	5.286	0.353
관측수	931	800

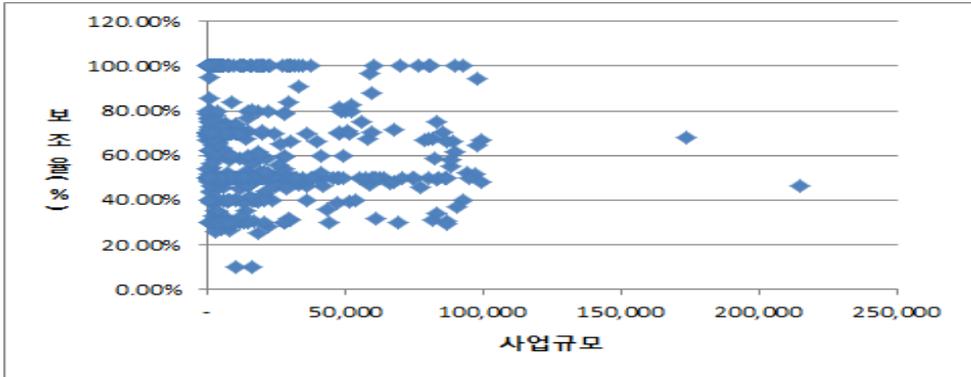
- 국고보조사업을 수행하는 전체 중앙부처와 국고보조사업을 독과점하는 4대 중앙부서를 대상으로 보조사업규모와 보조율에 대한 산포도분석(plotting analysis)을 한 결과는 <그림 3-3> - <그림 3-7>과 같음

<그림 3-3> 전체 국고보조사업의 보조율 및 사업규모 분포도(2013년)

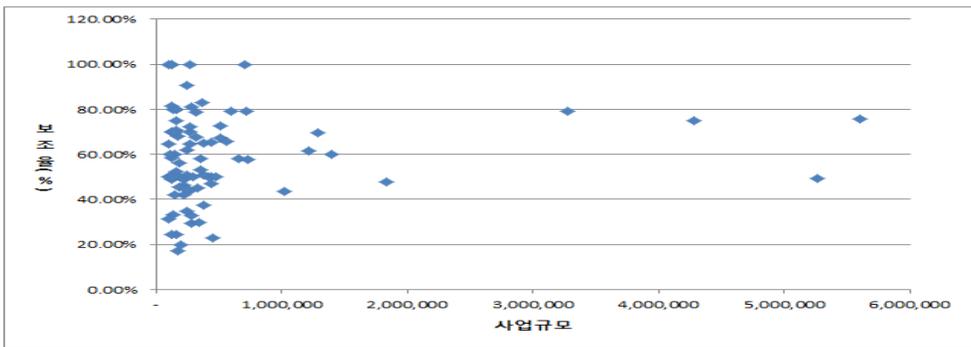


주: 그림 표현상의 문제로 2조원 이상의 사업 5개는 제외하였음

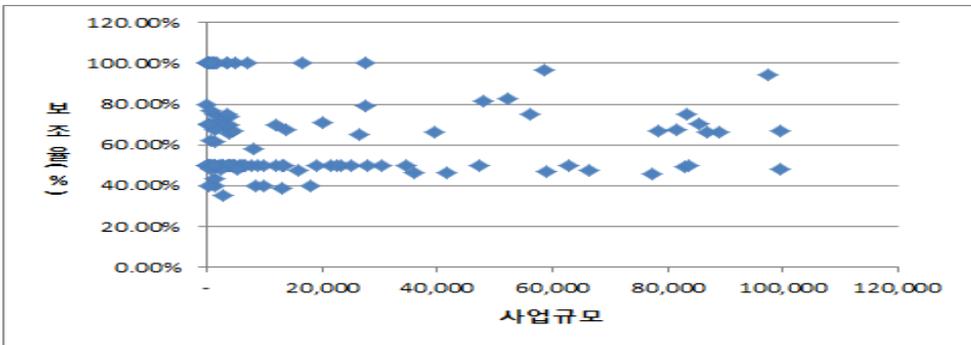
<그림 3-4> 전체 국고보조사업의 보조율 및 사업규모 분포도(1,000억원 미만, 2013년)



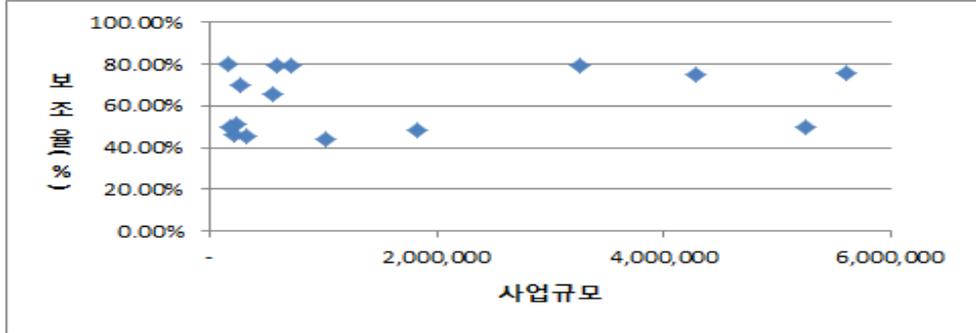
<그림 3-5> 전체 국고보조사업의 보조율 및 사업규모 분포도(1,000억원 이상, 2013년)



<그림 3-6> 보건복지부 국고보조사업 보조율 및 사업규모 분포도(1,000억원 미만, 2013년)



<그림 3-7> 보건복지부 국고보조사업 보조율 및 사업규모 분포도(1,000억원 이상, 2013년)



제3절 국고보조금제도의 문제점

1. 서론

- 우리나라의 국고보조금제도는 오랜 기간 심각한 문제점을 노정해 온 전통적(고질적) 과제와 근년에 새롭게 부상한 과제들로 몸살을 앓고 있는데, 이들은 여러 가지 이유로 본질적인 개선을 이루지 못하고 있음
- 전통적 과제로는 대상사업 선정 및 기준보조율 설정 불합리성, 자원 불안정성, 영세 및 유사·중복사업, 보조금 내시 문제를 지적할 수 있음
- 새로운 과제로는 차등보조율제도의 객관성·합리성 시비, 공모보조사업의 부작용, 불합리한 증액사업 지방비부담, 지방자치단체와의 협의를 결한 급격한 보조사업 확대 문제 등을 제시할 수 있음
- 그 외에 국고보조사업 운영과정의 행정절차와 관련된 문제점들이 있음
 - * 이 중에서도 특히, 지방재정에 부담과 압박을 주고 자율성을 제약하는 가장 심각한 문제는 중앙정부의 일방적인 대상사업 선정과 낮은 기준보조율 적용 그리고 보조사업의 핵심조건 결정과정에서의 지방 배제를 지목할 수 있음

- 이와 같은 국고보조금제도의 문제점들은 국가재정자원의 건전성과 효율성 구현, 중장기 지속 가능성 확보, 그리고 중앙과 지방의 협력적 상생발전 차원에서 매우 중요하므로 그에 대한 개선방안을 모색하는 것은 매우 시급한 과제임
- 지금부터는 이상에서 언급한 국고보조금제도의 문제점 가운데 특히 중요성과 파급효과 그리고 시급성 측면에서 의미가 큰 사안을 중심으로 기술하고자 함

2. 국고보조 대상사업 선정문제

- 국고보조사업의 대상선정문제는 해묵은 과제인데, 2000년대 중반에 크게 줄었던 보조사업 수가 최근 4-5년 간 급격히 늘어나면서 문제의 심각성이 더욱 악화되는 상태에 있음
- 국고보조사업 수는 2001년 613개에서 2005년 359개 사업(참여정부의 구조개편 실시)으로 크게 축소되었다가, 2010-2014년 기간 중에는 연평균 약 1,000개 사업으로 크게 확장되었음
- 근년에 크게 확대된 국고보조사업들을 살펴보면, 시대적 환경 변화와 수요에 부응하는 사업 확장도 있지만 상당수 사업은 각 부처가 서류와 재정팽창에 편승하여 다양한 명분을 이유로 우후죽순처럼 탄생된 면모가 많음
- 최근에 중앙·지방간에 참여한 갈등을 불러일으켰던 영유아보육사업, 누리과정사업, 기초연금사업 등이 도입되고 사업대상(수급자 범위·조건 등)이 확대되는 과정에서 사회적 합의나 원칙이 천명되거나 지방자치단체와의 적절한 협의가 이루어진 경우는 없었음

- 사실상 정치권과 중앙정부가 일방적으로 밀어붙이는 ‘정치·행정적 몰아치기’가 중앙·지방간 관계를 규정하는 질서수립의 기제로 작동한 것임
- 이러한 현상은 과거부터 국고보조 대상사업이 합리적인 원리·원칙에 입각해서 유형화(정형화)되지 못했던 관행에서 역사적 뿌리를 갖고 있다고 말할 수 있음
- 새로운 국고보조사업을 신설하거나 기존사업을 확대하는 과정에서 주요 사업유형별 선정 및 확장 원칙과 일관된 체계를 수립하지 못한 채, 그 때 그 때마다 중앙부처 중심의 임기응변방식으로 대처해온 것이 보조사업 선정의 역사적 현주소라고 말할 수 있음
 - * 국고보조사업을 유형화하는 구조화작업이 보조사업의 수와 규모 및 수준을 조정하는 기본기제임을 인식하는 것이 무엇보다도 필요하고 대단히 중요함
- 실제로 국고보조사업이 합리적으로 유형화(정형화)되지 못한 현실은 바로 이어서 기술하는 기준보조율제도의 불합성 문제나 보조사업의 비효율적 운영 및 정책 자의성 문제가 발생하는 중요한 원인으로 작용함

3. 기준보조율(국고보조율) 체계의 불합리성

- 현행 국고보조금제도는 대다수 보조사업의 기준보조율(국고보조율)을 법률로 정하지 않고 임의로 설정하는 관행을 유지하고 있는데, 이는 재정의 효율과 형평 그리고 예측 가능성에 많은 문제를 초래하고 있음
- 국고보조사업의 대부분이 국고보조에 대응하여 자금을 분담하는 ‘대응(정률)보조금(matching grant)’ 방식으로 운영되기 때문에 기준보조율을 합리적으로 설정하는 문제는 대단히 중요하고 민감한 이슈임
- 기준보조율(국고보조율)의 합리적 결정문제는 서로 다른 정부 간의 공정 분담, 재정운영의 효율성 및 신뢰성 그리고 지방재정의 탄력성 차원에서 매우 중요함

- 앞서 언급한 바와 같이 국고보조금은 가격효과와 소득효과를 통해 지방재정과 지역경제 성장에 기여하는데, 이 때 결정적으로 중요한 요소가 기준보조율임
 - 기준보조율이 합리적으로 설정될 경우 지방은 부당한 재정부담을 하지 않아도 되고, 보조사업으로 인해 해당 서비스의 공급가격이 인하되는 효과가 나타남
 - 반면에 기준보조율이 불합리하게 설정될 경우 지방은 부당한 재정부담을 해야 하며, 이러한 상황에서는 소득효과와 가격효과가 정상적으로 작동하기 어려움
- 그런데 현재 국고보조금의 기본법에 해당하는「보조금 관리에 관한 법률」시행령에서 정하는 법령사업(112개 국고보조사업)은 전체 국고보조사업의 약 10%에 불과하고, 대다수 보조사업(나머지 약 800개 이상의 보조사업)이 법령의 명시 없이 매년 기획재정부(장관)의 주도 하에 신설·실시되고 있는 것이 현실상황임
 - 이러한 상황에서 기준보조율이 원리·원칙이나 객관적 분석결과 또는 전문가 사회의 합의나 사회적 합의기구 나아가 외국사례 벤치마킹(benchmarking) 등에 근거하지 않고 임의로 결정되는 현재의 관행은 실로 심각한 문제라고 말하지 않을 수 없음
 - 대표적인 사례로 최근 낮은 보조율로 인해 중앙·지방간 갈등과 사회적 물의를 일으킨 사회복지 국고보조사업의 기준보조율을 지적할 수 있음
- 특히, 최근에 도입된 사회복지 국고보조사업의 대다수가 국가사무나 국가최저수준(national minimum)을 필요로 하는 사업임에도 불구하고 국가가 분담하는 보조율은 상식 이하로 낮게 책정되었음

- 이러한 문제점을 뒤늦게 인식한 정부는 2014년에 일부 사업의 보조율을 인상시키는 조치를 취하였지만, 여전히 객관적 기준에 의한 기준보조율로 보기는 어려움
- 그리고 ‘보조금관리에 관한 법률’에 명시된 기준보조율도 사회·경제적 중요성, 중앙·지방간 이해관계 정도, 외부효과, 국가기본책무(국가최저수준 포함) 등의 측면에서 일관된 논리적 체계를 구비하지 못하고 있음
- 아울러 현행 법정 보조율 체계는 80년대에 정해진 후 거의 변화되지 않은 상태에서 복잡한 다단계 보조율체계를 유지하는 심각한 문제를 지님(임성일, 2012)
- 보조율 체계가 복잡다단할수록 객관성보다 정치·정책적으로 조종될 가능성이 높고, 지방자치단체가 불리하게 매칭부담을 안게 되는 문제가 발생함
- 기준보조율 문제와 지방비 부담문제는 과거부터 국고보조금제도를 둘러싸고 제기되어 온 쟁점 가운데서 가장 중요한 핵심쟁점에 속함
- 현재 국고보조율체계는 정액사업을 포함한 10-100% 보조의 복잡한 형태인데, 실제로 보조사업이 집중되고 있는 구간은 50-70%임
- 일부 보조율 구간은 소수의 사업들만 관계되어 있고, 일부 정액사업의 경우 지방비부담이 수반되어 사실상 정률사업과 유사한 실정임
- 10%, 20%와 같은 낮은 보조율 사업도 적지 않은데, 이들은 실시 명분과 효율성면에서 문제가 있음

기준보조율 불합리성의 지방재정 영향(예시)

□ 국고보조사업의 기준보조율이 재정에 미치는 영향에 대하여는 이미 이론적으로 정립된 바이지만, <표 3-6>과 같은 단순한 통계비교를 통해서도 파악할 수가 있음(한국지방행정연구원 용역보고서(2012) 참조)

○ <표 3-6>의 기본가정:

- 먼저, 현재 A국고보조사업의 총 규모가 2조원이고, 이는 국가와 지방이 각각 50%씩 부담하는 대응보조 방식으로 추진되는 것으로 가정함; 다음으로 전국에 총 100개의 자치단체가 존재하고 국고보조금이 모든 단체에게 동일한 금액으로 배분되는 것으로 가정함(즉, 전국, 개별 자치단체가 부담해야 할 금액은 각각 1조원, 100억원임)
- 이러한 상황에서 국비·지방비 부담비율이 각각 60% 대 40%, 70% 대 30%로 국비부담이 상향조정되는 경우와, 국비·지방비 부담비율이 40% 대 60%로 지방비 부담이 상향조정되는 경우를 가정해 보면, 중앙·지방재정에 다음과 같은 영향이 주어짐

- (1) 국비부담비율이 60% 수준으로 인상될 경우 지방재정 전체적으로는 2,000억원, 그리고 지방자치단체별로는 20억원의 재정적 혜택이 생겨남
- (2) 국비부담비율이 70% 수준으로 인상될 경우 지방재정 전체적으로는 4,000억원, 그리고 지방자치단체별로는 40억원의 재정적 혜택이 생겨남
- (3) 국비부담비율이 40% 수준으로 인하될 경우 지방재정 전체는 2,000억원의 손실, 자치단체별로는 20억원의 재정적 손실이 생겨남(국가예산 2,000억원 절감을 뜻함)

□ 위의 사례가 시사하는 바는 국고보조율의 합리적 설정문제가 중앙·지방간의 ‘공정한 재정분담’과 ‘공평한 재정효과’ 측면에서 매우 중요하다는 사실임

<표 3-6> 기준보조율 변화에 따른 정부간 재정부담 변화(예시)

(단위: 억원)

	국비	지방비	자치단체별 부담액	추가비용부담	
				국가	지방
기준 시점	1조원(50%)	1조원(50%)	100	-	-
국비 인상(I)	1조2,000억원(60%)	8,000억원(40%)	80	2,000	-20
국비 인상(II)	1조4,000억원(70%)	6,000억원(30%)	60	4,000	-40
지방비 인상	8,000억원(40%)	1조2,000억원(60%)	120	-2,000	20

주: () 안의 수치는 각각 국비부담비율과 지방비부담비율을 의미함

4. 법적 의무·구속성 국고보조사업 확대에 따른 지방재정압박

가. 기준보조율 불합리성에 따른 국고보조사업의 역기능: 지방재정 압박

- 근년에 국고보조금제도가 크게 확대되면서 국고보조금은 명실상부한 지방의 기간재원으로 위상을 굳건히 하였지만, 문제는 그 과정에서 지방재정에 많은 부담과 압박을 가하는 부정적 파급효과를 유발하였다는 사실임
- 이러한 경험(현재도 진행 중에 있음)은 국고보조에 따른 순수한 가격효과와 소득효과가 지방재정에 긍정적 파급효과를 창출할 수도 있지만, 국고보조사업의 성격과 운영방식에 따라 지방재정을 철저히 구속하고 압박하는 부정적 파급효과도 물고 올 수 있음을 시사함
- 이러한 현상이 나타나는 원인은 우리나라의 국고보조사업이 대부분 정률보조체제를 취하고 있기 때문임
- 정률보조체제에서는 국고보조율(지방비 부담률)이 가격효과와 소득효과를 결정하는 중요한 요인이 되는데, 이 때 보조율이 불합리한 수준으로 낮게 책정될 경우 보조사업의 확대는 순기능보다 재정에 부담과 압박을 주는 역기능을 강화함
- 국고보조금은 지방교부세와 달리 수혜단체의 수입을 증가시키는 동시에 재정자금을 특정용도에 구속시키는 ‘특정재원’의 성격을 지니는데, 최근 이러한 특정재원 특성이 지방재정의 발목을 잡고 있는 형국임
- 국고보조에 의한 재정수입은 재정지출과 직결되는 ‘예산 구속성’을 수반함
- <표 3-7>에 나타난 바와 같이, 최근 몇 년간(2008-2013) 국고보조금은 지방예산에 비해 2배 이상 빠르게 성장하였고 이 과정에서 지방비부담은 국고보조보다 1.5배 빠르게 성장하였는데, 이는 보조사업 확장의 ‘역 효과(역 기능)’를 시사함

<표 3-7> 국고보조사업의 연평균 증가율(2008-2013)

	2003-2012	2003-2007	2008-2012	2005-2011	2005-2012	최근 5년 ('09-'13)	2008-2013
지방예산	7.6%	9.4%	4.9%	7.3%	7.3%	3.3%	4.7%
국고보조사업	13.5%	17.5%	10.7%	13.3%	12.5%	7.2%	9.5%
국고보조금	12.5%	17.1%	8.9%	11.9%	11.1%	6.0%	8.0%
지방비부담	15.4%	14.3%	13.8%	16.7%	15.9%	9.1%	12.0%

주 : 정부 내부자료를 토대로 작성한 것임

나. 법적 의무·구속성 보조사업 확대에 의한 지방재정 압박

□ 근년에 급팽창한 국고보조사업의 대부분이 법률에 의해 보조사업의 대상 범위(수혜 대상사업·수혜자 등), 사업의 가격 및 단가, 보조율을 구체적으로 확정하는 ‘완전한 의무·구속성’ 특징을 지니고 있어서 지방재정에 심각한 문제가 촉발되었음

○ 특히, 대형 사회복지 국고보조금(영유아보육, 기초연금, 기초생활복지 등)의 경우 국고보조금이 지방에 지급되는 즉시 지방자치단체는 사실상 기계적으로 예산부담을 확정해야 하는 강력한 ‘법적 의무·구속성 기제’를 작동시킴

○ 이 경우 지방자치단체는 해당사업과 관련된 예산을 조금도 통제·조절할 수 없으며, 단지 법률적 의무를 이행하는 기구와 수단적 역할을 수행할 뿐임

○ 한마디로, 지방재정의 부담증가는 물론 재정운용에 구속을 가하는 제약요인이 되어 지방의 자율적 재정공간(fiscal space)이 위축되었음; 즉, 지방의 입장에서는 ‘재정운영 자율성 제로’ 상황에 직면하였음

* 이는 앞서 언급한 국고보조금의 가격효과와 소득효과가 부정적인 방향으로 작동할 수 있음을 의미함

□ 이와 같은 국고보조사업 문제는 지방자치단체가 해당사업의 수요(예컨대, 영유아, 노인 등 수급대상이 되는 사회복지관련 인구특성 변수)를 보유하는 한 재정부담(매칭)의 의무로부터 벗어날 수 없는 독특한 상황을 초래하는 것으로 앞으로도 언제든지 재발할 수 있음

- 예를 들면, 영유아보육사업의 경우 지방자치단체 내에 거주하는 영유아 수, 그리고 기초생활급여사업의 경우 지방자치단체 내에 거주하는 기초생활급여대상자 수에 따라 국고보조금의 크기와 그에 상응하는 지방비 매칭부담 금액이 결정됨
- 이는 보조사업의 수혜대상자가 많으면 많을수록 재정부담이 늘어나는 시스템으로 지방자치단체가 재정부담의 양과 크기를 임의로 통제할 수 없는 보조금 운영방식임
 - 이는 종전의 국고보조사업과 본질적으로 성격을 달리하는 것임
- 이와 같은 현상(법률에 의한 의무·구속성 국고보조사업의 급팽창과 낮은 국고보조율 지원 및 지방비 부담 급증현상)이 확산되면서 마침내 지방자치단체가 선호하는 사업들이 축소되는 부작용이 나타났음(<표 3-8> 참조)
- 지방이 수행하는 정책사업은 보조사업과 자체사업으로 구분되는데, 최근 보조사업의 비중이 늘어나는 대신 자체사업이 줄어드는 현상이 나타나고 있음
- 구체적으로, 지방자치단체가 수행하는 정책사업 중 보조사업 규모는 2008년의 42.6%에서 2013년의 52.0%로 급격히 증가한 반면 자체사업 규모는 2008년의 57.4%에서 2013년의 48.0%로 크게 감소하는 추세를 보임

<표 3-8> 지방자치단체 정책사업 중 자체사업과 보조사업의 비중 변화(2008-2013)

(단위: 조원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
정책사업	100.3	111.6	112.9	112.5	120.7	125.0
자체사업	57.6 (57.4%)	62.8 (56.2%)	59.2 (52.4%)	57.0 (50.7%)	60.6 (50.2%)	60.0 (48.0%)
보조사업	42.7 (42.6%)	48.8 (43.8%)	53.7 (47.6%)	55.5 (49.3%)	60.1 (49.8%)	65.0 (52.0%)

주: 당초예산 기준임

자료: 지방자치단체 예산개요(2008~2012), 지방자치단체 통합재정개요(2013)를 참고로 작성하였음

5. 영세사업과 유사·중복 보조사업 문제

- 국고보조사업에 대한 실태분석에 의하면(한국지방행정연구원, 2012), 국고 보조사업 중에서 한 자치단체당 사업규모가 500만원 미만인 사업(15개)과 1,000만원 미만인 사업(42개)이 무려 57개나 되고, 1억원 미만인 보조사업도 177개나 되는 것으로 파악됨
 - 이는 사업수 면에서 전체 국고보조사업의 약 1/4에 해당하는 많은 것임
 - 소액의 자금이 지원되는 영세보조사업이 과다할 경우 보조사업의 효과보다 사업운영과 관련되는 행정경비와 관리비용(감시·감독, 성과관리, 지방공무원 행정작업 등) 등 제반 거래비용(transaction cost)이 더 많이 소요되어 재정의 낭비와 비효율이 초래될 가능성이 높음
- 국고보조사업의 유사·중복문제도 해묵은 과제인데, 이는 중앙부처 간 사전협의체제와 기획재정부의 총괄관리기능이 제대로 작동하지 못하는데 원인이 있음
 - 유사·중복 관련 국회의 시정요구 내용을 살펴보면, 2011년 35건, 2012년 32건, 2013년 42건이었고, 2015년도 국회의 국고보조사업에 대한 예산안 분석결과에 의하면 유사·중복사업으로 간주되는 것은 18개(1,687.9억원)임
- 기획재정부 보조사업운영평가단²⁾의 보조사업 평가내용을 토대로 한국경제연구원이 발간한 국고보조사업 운영평가 보고서(2014)에 의하면 다음과 같은 유사·중복사업과 사업성과 부진 사례가 나타나고 있음
 - 안전행정부의 유비쿼터스 기반 공공서비스 촉진(38억원)과 미래창조과학부의 ICT기반 공공서비스 촉진(132억원)의 유사·중복 문제가 지적됨
 - 안전행정부의 공공데이터개발 및 이용활성화지원(196억원), 산업통상자원부의 방폐물관리기술개발(113억원) 등 20개 부처의 37개의 사업성과

2) 중앙정부의 경우 국고보조금의 낭비를 막고 성과를 개선할 목적으로 2011년부터 기획재정부 주도 하에 보조사업운영평가단이 구성·운영되고 있으며, 이들은 매년 전체 사업의 1/3씩 평가하고 있음

저조문제를 비롯하여 고용노동부의 정규직 전환 지원금 신설(160억원) 등 23개 부처의 53개 사업계획 저조문제 등이 지적되었음

- 국고보조사업의 성과관리와 관련하여 중앙정부(기획재정부)가 2011년부터 보조사업운영평가단을 가동하고 있는데 비해 지방 차원의 성과관리는 거의 이루어지지 않고 있는 문제점이 인지되고 있음
- 국고보조금의 규모와 지방재정의 위상이 크게 증가하는 추세에 있음을 감안할 때, 보조사업 관리는 중앙정부 차원은 물론 지방자치단체 차원에서 도 적극적으로 가동되어야 성질에 속함

6. 공모 보조사업 문제

- 국고보조사업 중 공모 보조사업은 좋은 취지에서 출발하였음에도 불구하고 근년에 여러 가지 측면에서 지방재정에 문제를 초래하고 있음
- 공모 국고보조사업 중 특히, 규모가 큰 사업의 경우 지방자치단체 간에 과열경쟁을 유발하면서 지방에 과도한 경제적 부담(지방의 우대조치 포함)을 초래하는 문제점이 나타나고 있음
 - 특히, 중·대규모 공모사업의 경우 지방자치단체를 대상으로 부지나 현금 등 현물출자를 요구하는 사례가 발생하면서 소위 지방자치단체의 ‘출혈경쟁’ 양상이 관측됨
- 공모 보조사업이 정식 국고보조사업으로 채택된 이후 성과평가나 일몰제 등이 적용되지 않아 계속 지방에 부담을 주는 문제도 결코 간과할 수 없음
- 지방자치단체가 유치를 원하는 선호시설에 대한 국가가 공모방식으로 선정하는 경우가 많은데, 이 경우 지방간 유치경쟁의 과열로 인해 과도한 지방비 부담이 입지 선정 시, 평가기준에 적용되어 단체 간 “부익부 빈익빈” 현상과 지방재정의 출혈경쟁이 야기되는 사례가 빈발하고 있음(손희준, 2014)

- 더욱이 지방의 부담 내역도 부지 제공뿐만 아니라 국가가 당연히 부담해야 할 시설 건축비와 인건비 등 운영비까지 포함되는 문제를 노정함
- 예컨대, 뇌과학 연구원(사업기간: 2009-2014년, 총사업비 2,345억원 중 대구시가 1,600억원(68%)을 부담) 설립을 위한 부지비와 건축비를 전액 대구시가 부담하게 되고 이를 위해 300억원의 지방채까지 발행하는 사태가 발생하였음
- 이외에도 국립과학관의 경우 건축비와 부지매입비 외에 건립 후 기관운영비까지 부담하도록 요구하고 있어 해당 자치단체의 재정난을 가중시켰음
- 일부 공모 국고보조사업 중에는 재정력이 상대적으로 양호한 수도권 자치단체들에게 상대적으로 불이익을 주는 사례도 발견됨
 - 본 과업의 수행대상인 인천시의 경우도 공모신청단계에서 제한대상이 되거나 기타 불이익을 받는 경험을 겪고 있음
- 그러므로 이제는 공모 국고보조사업의 공정성과 객관성을 확보하는 동시에 대상사업의 선정에 대해 보다 면밀히 검토 개선할 필요가 있음

7. 중앙·지방간 협력적 재정관계 결여

- 보조금제도의 운영과 관련하여 중앙정부와 지방자치단체 간에 협력적 재정관계를 구축하는 것이 매우 중요함에도 불구하고 지금까지는 그러하지 못하였음(임성일, 2012)
- 국고보조금제도는 사실상 모든 중앙부처의 예산·조직·인력이 지방자치단체(자치단체 내 유관부서)와 다양한 측면에서 행정·재정·행태적 관계를 형성하는 특성을 지니고 있음
 - 따라서 국고보조사업이 효과적으로 운영되려면 중앙정부와 지방자치단체간에 협력적 연계 관계가 이루어지는 것이 반드시 필요함

- 국고보조사업을 둘러싼 최근 상황은 사업의 정책결정 과정에서 사업수행 주체이자 비용부담 주체인 지방이 배제되고, 지방의 사회·경제·재정적 여건에 대한 종합적 고려가 없이 사업 확대나 단가 인상 등 일방적인 의사결정이 이루어지고 있음
- 이는 지방재정의 유연성에 제약을 가하고, 때로 재정압박을 초래하는 요인으로 작용함
- 그 결과 앞서 수차례 강조한 바와 같이, 대형 사회복지 국고보조사업이 도입·확대되는 과정에서 중앙·지방정부 간에 과거에 볼 수 없었던 심각한 대립과 갈등의 양상이 빚어졌음
- 엄밀히 말해서 국가나 지방 모두 재정여건이 녹록치 않은 것은 분명하지만, 사실은 재정제약 이슈 못지않게 중요한 것이 의사결정과정과 관련된 이슈임
- 무엇보다도 결정적인 것은 지방의 재정운영에 막대한 부담과 제약을 가하는 국고보조사업의 운영과 관련하여 이해당사자인 지방과의 의견수렴이나 협의조절 과정 없이 정치적, 행정·정책적 힘을 내세워 일방적으로 몰아치는 상황이 중앙·지방간에 극단적인 대립과 갈등 국면을 만들고 있다는 사실임
- 중앙·지방정부 간에 협력적 재정관계 문제는 국고보조금제도의 운영을 둘러싼 가버넌스(governance) 문제인데, 이에 대해 중앙정부와 지방자치단체가 하나가 되어 진정한 협력적 파트너 관계를 구축하는 방안이 적극 강구되어야 함

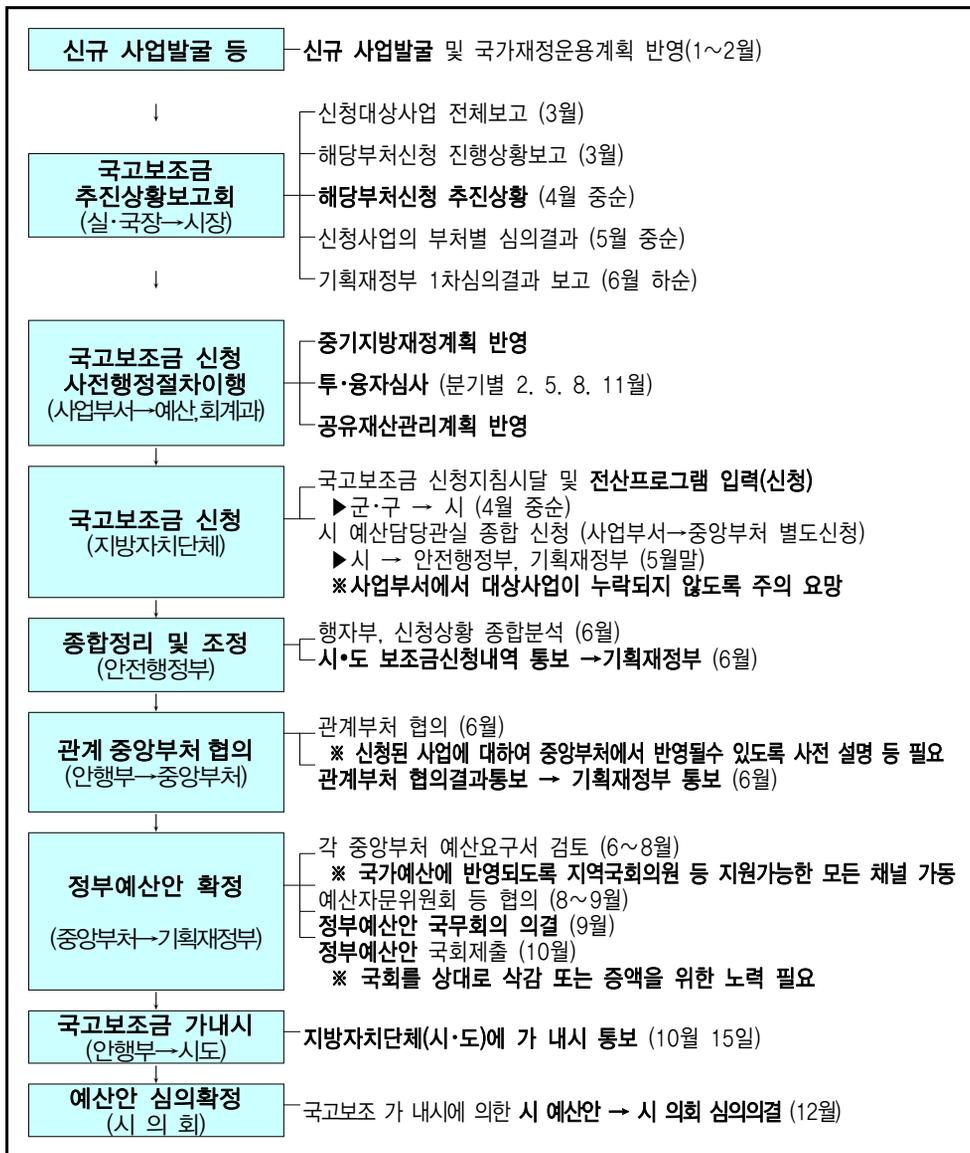
8. 국고보조금 내시관련 문제

- 국고보조금제도가 운영되는 과정에서는 보조사업과 관련된 예산의 편성 및 배정이 매우 중요한데, 몇 가지 이유가 있지만 지방자치단체의 입장에서는 국고보조예산이 확정·배정되는 과정에서 매년 적지 않은 애로를 겪고 있는 문제점이 나타나고 있음
 - 현실적으로 예산배정에 대한 ‘가 내시’, ‘확정 내시’, ‘변경 내시’ 등 운영 절차에 있어서 중앙정부(기획재정부 및 관계부처)가 일방적으로 지방자치단체를 곤혹스럽게 하는 다소 무책임한 행태가 일종의 관행화되고 있음
- 국고보조금제도는 기본적으로 중앙정부의 각 부처가 사업을 정책적으로 구상하고 설계해서 지방자치단체에 고지하면 희망하는 지방자치단체가 특정 보조사업을 신청하는 방식으로 추진되고 있음
 - 국고보조사업은 신청주의를 원칙으로 하고, 예외적으로 일부 비 신청주의를 인정하고 있음
- 현행 국고보조금제도의 진행절차에 의하면 중앙정부는 다음 회계연도 이전 10월15일까지 지방자치단체(시·도)에 국고보조금에 대한 가 내시를 통보해야 함(<그림 3-1> 참조)
 - 중앙정부는 매년 1-2월에 신규사업을 고안하고 국가재정운용계획에 반영함
 - 3월부터 6월 기간 중에는 관계 중앙부처를 중심으로 국고보조사업에 관한 각종 협의·보고·심의 등이 이루어지며, 6월 하순 경에는 국고보조사업(예산) 총괄부인 기획재정부 주관으로 1차 심의결과 보고회가 추진됨
 - 이 기간 중에 지방은 관계 중앙부처에 국고보조사업을 신청하고, 중기지방재정계획 반영, 투·융자심사, 공유재산관리계획 반영 등 관련절차를 이행함
 - 국고보조금 신청은 각 부서가 제시한 보조사업을 예산담당관실이 중심이 되어 정리 확정된 후 5월 말까지 안전행정부와 기획재정부에 신청을 접수함

- 행정자치부(구 안전행정부)는 지방자치단체의 신청 상황을 종합 분석하고, 시·도별 보조금 신청내역을 기획재정부에 통보함(6월)
- 지방자치단체가 신청한 각종 국고보조사업을 두고 행정자치부와 관계 중앙부처간의 협의를 추진되며, 관계부처 협의결과는 기획재정부에 통보됨(6월)
- 기획재정부를 중심으로 각 중앙부처가 제시한 국고보조 예산요구서에 대한 검토·조정이 이루어지고, 이를 토대로 확정된 정부예산안은 국무회의에서 의결됨(9월); 그 후 확정된 정부예산안은 국회에 정식으로 제출됨(10월)
- 앞서 언급한 바와 같이, 확정된 정부예산안을 토대로 국고보조금에 대한 ‘가 내시’가 각 지방자치단체에 통보되며(10월 15일), 지방자치단체는 가내시된 예산에 기초해서 다음 회계연도의 예산안을 작성함(* 이는 지방의회의 심의에서도 유효함)
 - 그런데 정부예산안에 입각해서 지방자치단체에 통보된 가 내시 예산은 국회에 의해 최종적으로 의결된 확정예산이 아니므로 실제 배정되는 예산금액과 차이가 날 수 있음(* 실제로 양자 간에 차이가 나는 사례가 적지 않음)
- 문제는 정부예산안이 국회의 예산심의 과정에서 다소 변경될 수 있는 점, 그리고 국회의 예산확정이 법정 기일을 훨씬 초과하여 거의 연도 말에 성립되는 관행으로 인해 지방자치단체의 본예산(당초 예산)의 실효성에 크게 흠집이 가해지고 있는 현실 상황임
- 지방자치단체의 예산은 시·도의 경우 회계연도 개시 50일 전인 11월 11일까지, 그리고 시·군·구는 40일전인 11월 21일까지 예산안을 제출해야 하고, 지방의회의의 예산안 심의 확정은 시·도의 경우 회계연도 개시 15일 전인 12월 16일까지, 그리고 시·군·자치구의 경우 회계연도 개시 10일전인 12월 21일까지 성립되어야 함

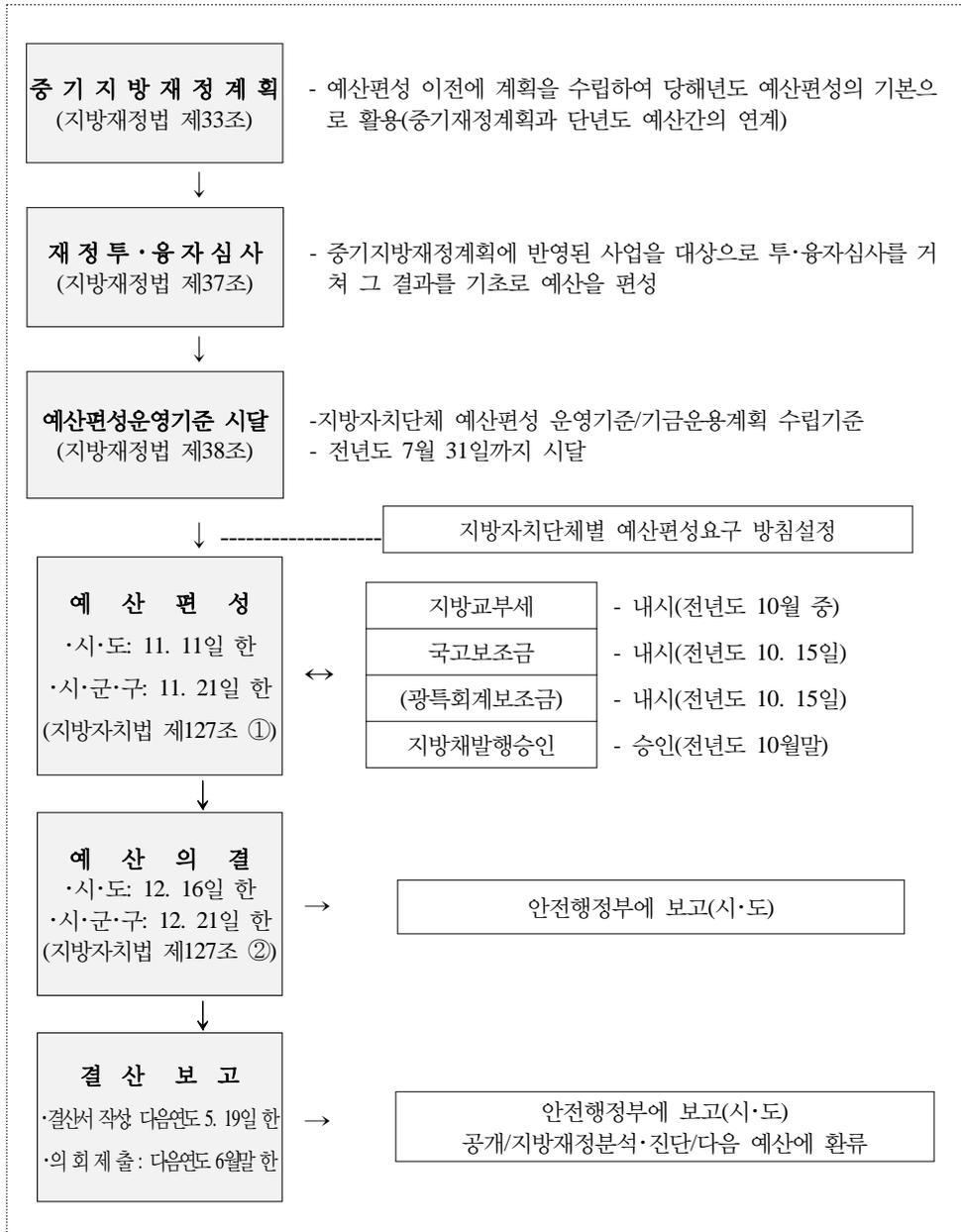
- 이와 같이 지방자치단체의 예산확정 시기와 국회의 예산확정 시기 간에 심각한 간극이 존재하는 현실상황은 국고보조사업과 관련된 예산내역을 불안정하고 불확실하게 만드는 결정적인 요인으로 작용함

<그림 3-8> 국고보조금의 진행 절차



자료: 2014 인천시 예산개요, 2014

<그림 3-9> 지방예산 운영시스템



주: 안전행정부(2014 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준) 참조; 결산보고 중 결산서 작성 기한은 지방자치법 제134조, 지방의회 제출기한은 지방재정법 시행령 제59조에서 명시하고 있음

9. 차등보조율제도의 문제

- 근년에 활성화되고 있는 차등보조방식은 몇 가지 관점에서 불합리한데 특히, 사회복지비 비중이 커질수록 더욱 큰 영향력을 발휘하는 문제점을 노정함
- 지방자치단체 간의 수평적 재정상태에 과도한 자의적 영향을 초래함(수평적 형평성 문제 야기)
- 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 따라 차등보조율을 적용하고 있는 기초생활보장 및 영유아보육사업의 경우, 일괄적으로 사회복지비지수(=사회복지분야 예산/세출예산)를 지표로 하여 복지수요를 산정하고 있어 개별 복지사업의 성격을 반영하지 못하는 한계를 노정함
- 구체적으로 언급하면, 사회복지예산비율이 각 지방자치단체의 기초생활수급자 수요를 정확히 반영하고 있지 못하고 있는 상황에서 사회복지예산 비율을 기준으로 기초생활보장 급여사업의 복지수요를 산정하고 있는 것은 측정지표의 타당도(validity) 측면에서 문제가 있음(국회입법조사처, 2010 참조)
- 예를 들어, 대전광역시 ○○구와 △△구의 경우 자치구 총 인구 중 기초생활수급자가 차지하는 비율이 2배 이상 차이가 남에도 사회복지비지수가 유사하기 때문에 동일한 국고보조율(90%)이 적용되고 있음
- 부산광역시 ○○구와 △△구의 경우에도 기초생활수급자 비율이 약 3.7배나 차이가 나는데도 불구하고 동일한 국고보조율(90%)이 적용되고 있음

<표 3-9> 동일 국고보조율 적용사례(광역시 자치구의 복지수요)

(단위 : %)

구분		기초생활수급자 비율	사회복지비지수	재정자주도	국고보조율
대전	○○구	5.0	43.5	46.4	90
	□□구	2.1	45.9	50.0	90
부산	△△구	7.4	41.9	47.3	90
	◇◇구	2.0	43.5	52.6	90

주 : 2008년 기준

자료 : 국회입법조사처, 2010.

- 차등보조율의 3단계 적용(인하, 인상, 유지) 방식에 따른 문제점도 제기됨
 - 영유아보육사업의 경우, 인하보조율이 적용되는 서울특별시 자치구의 재원 부담비율은 63%인 반면 유지보조율이 적용되는 자치구의 재원 부담비율은 40%, 인상보조율이 적용되는 자치구의 재원 부담비율은 21%가 되고 있음
 - 인하, 유지, 인상의 3단계 간에 각 자치구별 재원부담비율이 지나치게 큰 격차(23%p, 19%p)를 보이는 것은 현실적으로 불합리함
 - 지역발전위원회(2012)에 의하면 차등보조율 적용의 “문턱효과(threshold effect)”로 인해 차등보조율 적용단체와 미적용단체간에 보조율 격차가 지나치게 크게 나타남에 따라 인위적으로 차등보조율 적용단체로 전환하려는 부작용이 나타날 수 있음
 - 예컨대, 자치구의 경우 특별·광역시로부터의 조정교부금이 감소하면 일 반재원이 축소되어 재정자주도가 하락하고, 이 경우 차등보조율 적용대 상이 되면서 국비 및 시비 보조율이 크게 증가하는 상황이 만들어질 수 있음
 - 그 결과 자치구의 지방비 부담률은 대폭 감소될 수 있음
- 또한 기초노령연금의 경우 지방비부담에 대한 광역-기초자치단체간 부담 비율을 광역자치단체의 조례로 정하도록 하고 있으나, 광역시와 제주특별

자치도를 제외한 전국의 도(道)가 부담비율을 일괄적으로 20 대 80으로 정하여 사실상 차등보조율제도가 구현되지 않고 있는 실정임

- 이로 인해 시·군 등 기초자치단체의 부담이 지나치게 커졌으며, 특히 노인인구가 많은 시·군의 상황이 매우 어려운 실정임(국회입법조사처, 2010)
 - 예를 들어, 전라남도에서 노인인구 비율이 가장 높은 ○○군(총인구의 31.4%가 노인인구)의 경우 2009년 사회복지예산(최종예산 기준) 중 기초노령연금 지원예산이 27.8%를 차지하였고, 향후 30%대를 차지할 것으로 예상됨

10. 기타 문제

- 그 외의 국고보조금제도와 관련된 문제점을 지적하면 먼저 국고보조사업들의 국비보조율이 전년과 비교해 낮아지는 경우가 종종 발생하고 있음
 - 대부분 계속사업인 국고보조사업의 국비보조율이 법정, 비법정 보조율 사업과 상관 없이 부처에서 일방적으로 보조율을 하향 예산편성하여 그대로 국회 통과되는 경우가 발생하고 있음
 - 이렇듯 국비보조율 하향조정은 지방비 비율의 상승을 동반하지만 문제는 지방과의 협의절차 없이 진행되어 지방운영을 곤란하게 만들뿐 아니라 지방재정에도 부담으로 부담으로 작용해오고 있음
 - 복지부의 모성아동건강 지원사업, 문화부의 문화재보수 정비사업, 국토부의 소하천 정비사업 등은 2012년과 비교해서 2013년도에 부처에서 일방적으로 국비보조율을 하향 조정한 사업들임
- 일부 국고보조사업의 지역발전특별회계 전환에 따른 문제점들이 나타나고 있음

- 원래는 일반회계 국고보조사업이었으나 중앙부처의 일방적인 조정으로 지역발전특별회계로 이관되어 매년 정률 또는 정액으로 국고보조를 받아 오던 사업도 타부서 사업들과 우선순위를 놓고 경쟁한 후 사업이 축소 또는 폐지까지 될 수 있는 상황에 몰리고 있음
- 문화부의 문화향유시설 접근성 확대, 안전행정부의 지역공동체 일자리 지원, 고용부의 사회적기업 일자리 창출, 복지부의 지역자율형 사회서비스 투자사업 및 노인일자리 운영사업은 모두 2013년도까지는 일반회계 사업이었으나 2014년도부터 지역발전특별회계 생활기반계정사업으로 이관된 사업들임
- 국회 예산확정 과정에서 발생한 증액 국고보조사업의 지방비부담 문제를 지적할 수 있음
- 국회 예산확정 과정에서 의원들의 선심성 의회활동 등으로 국고보조사업 규모 자체가 커지면서 매칭해야 하는 지방비도 지방의 의지와는 상관 없이 증액되어 버리는 경우가 발생됨

제4절 사회복지 국고보조금제도의 현황과 문제점³⁾

1. 사회복지 국고보조금의 확대와 지방재정 압박

- 2008년을 전후로 사회복지재정(대부분 국고보조사업과 관련됨)이 지방재정을 강하게 압박하는 요인으로 부상되었으며, 가장 처음 부상된 큰 이슈는 영유아보육 국고보조사업이었음

3) 제5절에서 다루는 내용은 한국지방행정연구원 보고서(김성주, 사회복지분야 국고보조금의 개선방안, 2013)을 요약 정리하면서 일부 새로운 내용을 추가하였음

- 동 사업은 국가와 지방의 중요한 재정분담 문제(국고보조율 이슈)를 안고 있었고, 이와 관련된 지방의 일관된 입장은 보조율이 낮다는 것임
- 보조대상(연령층 등)의 확대(처음 실시와 달리 계속 확대)에 따른 추가 재정부담 또한 급격히 늘어났음
- SOC사업과 달리 사회복지 국고보조사업은 사람과 관련되어 있기 때문에 지방이 임의적으로 자기조절을 하는 것이 불가능함
- 이러한 가운데 취득세 등 부동산과세에 대한 정부의 일방적인 정책 드라이브도 지방재정을 압박하는 요인으로 부상하였음
 - 지방의 기간세목인 취득세의 세율을 국가가 경기진작 차원에서 임의로 결정, 시행하였는데 이에 따른 지방재정의 손실이 크게 증가하였음
 - 특히, 수도권 그 중에서도 서울과 경기도가 가장 큰 타격을 보았음
 - 취득세 세율 영구인하는 광역본청 재원 뿐 아니라 광역소속의 기초자치단체 재정배분에도 영향을 주는 것으로 그 파급효과가 광범위함
- 2008년에 발생한 세계금융위기(global financial crisis) 또한 지방재정의 수입 감소 내지 증가율 둔화를 초래하였음
 - 중앙재정과 지방재정 모두 타격을 입었으나, 다른 OECD 국가와 비교하면 우리나라의 재정영향은 상대적으로 양호한 것으로 평가됨
 - 다만, 금융위기 이전까지 거의 매년 관측되었던 ‘재정 성장률(조세수입 성장률) > 경제 성장률 상회 현상’ 즉, 재정의 고성장시대는 앞으로 더 이상 기대하기 어려울 것이라는 징후가 확인되었음
- 세계금융위기 이후 최근까지 국가와 지방의 세출은 계속해서 증가하고 있는데, 그 가장 큰 원인은 사회복지지출의 급팽창에 있음
- 정부는 그 동안 문제와 갈등을 유발하였던 영유아보육사업과 관련된 국고보조율을 15% 상향조정하는 조치를 취하여 지방의 불만을 일부 완화시켰음

- 상향조정 결과 중앙정부 65%, 지방자치단체 35%의 부담률이 새로 확정되었음(* 단, 서울시의 경우 65%의 고 부담을 유지함)
- 2014년 상반기에는 사회복지재정문제가 어느 정도 수습되는 국면이었으나, 이미 예견된 것이었지만 2014년 하반기부터 실시된 기초연금제도가 중앙·지방간 복지재정 논쟁에 새로운 불씨를 점화시키고 있음
- 기초연금의 분담비율은 중앙정부 77%, 지방자치단체 23% 부담(단, 서울은 31.8%)이고, 이로 인한 지방재정부담은 금년에 약 7천억원(하반기 실시), 그리고 내년에 약 1.5조원이 될 것으로 예상됨
 - 이는 기초연금 재정문제가 실제로 향후에 매우 심각한 지방재정압박 요인으로 부상할 수 있음을 시사함
- 그 외 기초생활복지(중앙 80%, 지방 20% 분담; 전체예산 8.8조원), 무상급식(지방자치단체 부담 2.6조원) 등도 지방자치단체의 입장에서는 부담스러운 재정요인임

2. 사회복지 국고보조금제도의 현황

- 우리나라의 사회복지재정⁴⁾은 사회보험의 도입과 확대, 경제위기시의 사회안전망 강화, 재정지출확대과정의 편성 등을 통해 양적인 급성장을 이루어 왔음

4) 사회복지재정의 개념은 많은 학자들(노인철·김수봉, 1996; 이영환, 1995; 이해경, 2000)이 정의내리고 있으나 정확히 일치된 개념정의는 없는 상태임; 최근의 연구흐름은 OECD의 사회복지지출(social expenditure) 통계작성기준을 적용하여 추계하는 경향이 대세임(고경환·계훈방, 1998; 고경환외, 2002; 박능후, 2002); 윤영진(2006)은 사회복지비용과 관련하여 가장 체계화되고 국가간 비교가 가능하도록 통일된 기준이 마련된 것은 OECD의 사회복지지출 추계방법임을 주장함; OECD의 사회복지지출 개념은 사회보험과 사회부조 및 사회복지서비스를 포함하는 사회보장(social security)에다 건강 및 노동·복지서비스를 추가한 개념인데, 본 연구는 이러한 OECD의 정의에 입각해서 진행함

- 건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험 등 4대 사회보험이 비교적 빠른 시간 내에 정착·확대되었고, 경제위기를 거치면서 국민기초생활보장제도도 도입되었음
- 최근 들어서는 저출산·고령화 등의 인구구조화에 따른 보육지원 강화와 제5의 사회보험이라 불리는 노인장기요양보험 및 기초(노령)연금제도가 도입되면서 사회복지재정의 규모가 급격히 팽창하였음
- 특히, 보육과 교육 등 자녀양육의 공공화에 대한 요구와 인구고령화로 인한 의료비 및 연금급여 지출 증가, 중산층을 포함하는 다양한 복지서비스 제공에 대한 요구 등은 복지수요의 주요 요인이라고 할 수 있음(최성은, 2111)
- 국민의 전반적 복지와 관련해서는 헌법, 사회보장기본법, 사회복지사업법에서 정의하고 지지하는 바임
 - 사회복지‘사업’의 기본적 사항을 규정한 사회복지사업법과 달리 사회보장기본법은 사회복지의 범위를 규정하고 있음
 - 특히, 2011년에 전면 개정된 사회보장기본법은 향후 나타날 다양한 복지재정 수요의 요인에 대해 시사하고 있음
 - 사회보장기본법에서는 ‘사회서비스’라는 개념을 제시하고 있는데, 이는 기존의 사회복지서비스⁵⁾와 관련복지제도를 대체한 용어로 인간다운 생활의 보장뿐만 아니라 다양한 지원을 통한 국민의 삶의 질 향상을 지원하는 제도적 의미를 함축함
 - 기존의 소득보장에서 국민의 삶의 질 향상을 위해 전반적인 서비스를 제공한다는 의미로 복지의 범위를 확대시킨 개념임

5) 기존의 사회복지서비스는 물질적 보장을 주된 내용을 하는 사회보험 및 공공부조에 비해, 물질적 보장에 더해 비물질적 보장을 내용으로 하는 개별 차원의 사회적 서비스를 의미하였음(이인재 외, 1999)

- 따라서 우리나라의 사회복지서비스는 이제 일부 취약계층에 대한 소득보장 수준의 선택적 복지가 아니라 소득수준과 무관하게 개인, 가족 내에서 해결하지 못하는 다양한 복지욕구를 수용하는 방향으로 전개되고 있음
- 일방적이고 단편적 관점의 지원서비스에서 벗어나 수혜자 중심의 통합적이고 다각적인 접근의 보편적서비스를 제공할 것을 약속하고 있음
- 이것은 최근 영유아 무상보육과 무상급식 대상 확대, 기초(노령)연금 대상 확대 등 기존의 공공부조 대상 또한 취약계층에서 누리과정 전체 대상이나 65세 이상 상위 30%를 제외한 대부분의 노령인구로 확대되고 있는 현상이 입증해 주고 있음
 - 또한 사회복지재정수요가 급격히 증가하고 있는 사실도 이를 뒷받침해 줌
- 2008년 이후 꾸준히 확대되어 온 사회복지사업은 기초노령연금이 기초연금으로 대체되면서 이제 지역별 재정력 격차를 떠나 모든 지방자치단체가 재정적 부담을 져야하는 대상이 되었음
- 이를 반증하듯 최근 실시한 민선 10년 평가와 민선 20년 평가 내용을 비교해보면, 민선자치 실시 이후 2007년까지는 국고보조금액과 보조율은 증가하고 지방비 부담율은 감소하였으나 2008년부터는 눈에 띄게 국고보조율은 감소한 반면 지방비 부담률은 증가하고 있음
- 최근에는 지방자치단체의 예산에 가장 큰 부담을 주는 사회복지사업이 영유아보육사업과 무상급식에서 어느 순간 기초연금사업으로 바뀌어 가고 있음
- 2013년 상반기까지는 영유아보육사업의 대상확대와 무상급식이 지방의 재정적 부담이 가장 큰 사업이었다면 2013년 하반기부터는 기초연금사업의 등장과 더불어 지방재정부담의 주제가 기초연금 쪽으로 서서히 이동하는 것을 감지할 수 있음

- 2014년 7월에 처음으로 기초연금이 지급되었지만, 벌써부터 언론에서는 예산부족으로 인한 심각한 지방재정 난에 대한 기사가 오르내리며 문제가 제기되고 있음
- <표 3-10>에 나타난 바와 같이 지난 9년간(2005~2013) 중앙정부의 총지출은 6.3%, 중앙정부의 복지지출은 2.4%, 지방재정의 총지출은 4.8% 증가한 반면 지방재정의 사회복지비 지출은 9.3%나 증가했음
- 즉, 2005년에는 지방 총 예산 대비 사회복지비가 12.0%였으나, 2011년에 20%대에 진입한 이후 2013년도에는 24.2%로 나타나서 빠른 증가세를 보이고 있음

<표 3-10> 중앙재정과 지방재정의 사회복지비 비중 변화(2005~2013)

(단위: 조원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
중앙 총 지출(A)	209.6	224.1	238.4	262.8	284.5	292.8	309.1	325.4	342.0	6.3%
복지지출(B) (비중 B/A)	49.6 (23.7)	56.0 (25.0)	61.4 (25.8)	68.8 (26.1%)	74.6 (26.2%)	81.2 (27.7%)	86.4 (27.9%)	92.6 (28.4%)	97.4 (28.4%)	2.4%
지방예산(A)	107.0	115.5	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	154.4	4.8%
사회복지비(B) (비중 B/A)	12.9 (12.0)	15.3 (13.3)	17.3 (15.4)	21.7 (17.3%)	24.1 (17.6%)	26.5 (19.0%)	28.5 (20.2%)	30.9 (20.4%)	37.4 (24.2%)	9.3%

자료: 지방자치단체 예산개요(2005~2012), 지방자치단체 통합재정개요(2013)

3. 사회복지 국고보조금제도의 문제점

- 사회복지 국고보조금제도가 안고 있는 가장 기본적인 문제는 사회복지사업비의 중앙과 지방간 분담구조가 최근의 변화상을 반영하지 못하고 있는 점임
- 1969년 사회복지사업법이 제정되고 1995년 사회보장기본법이 제정된 이후 동법들은 여러 차례 개정을 거듭하였음

- 특히, 기초생활보장법이 생활보호법을 대체했던 1999년 이후의 개정에서는 공통점이 발견됨; (1) 지방의 역할 확대와 (2) 사회복지의 범위와 대상 확대라는 공통점이 발견됨
- 전술한 바와 같이, 2003년도에 개정된 사회복지사업법의 핵심은 지역의 복지사업을 강조하고 예산에 있어서도 중앙과 지방이 동시에 책임이 있음을 강조해서 명시하는데 있음
- 2011년도의 사회보장기본법 전부개정에서는 사회복지의 범위가 대폭 확대되었음
 - 소득보장 수준의 기존 사회복지서비스가 사회서비스로 대체되면서 복지를 벗어나 다양한 사회서비스를 제공함으로써 궁극적으로 국민의 삶의 질을 제고하고 평생사회안전망으로서 맞춤형 사회보장서비스를 제공한다는 취지의 개정이었음
- 문제는 사회복지에 대한 지방의 역할이 커졌음에도 불구하고 중앙과 지방의 재원분담 구조가 25년 전과 대동소이하게 운영되고 있다는 것임
 - 이러한 상황에서 지방자치단체의 정책사업 중 보조사업의 규모는 급격히 증가(2008년 42.6%→2013년 52.0%)한 반면 자체사업 규모는 감소(2008년 57.4%→2013년 48.0%)하는 추세를 보이고 있음(앞의 <표 3-8> 참조)
- 사회복지비 비중이 전반적으로 증가하고 있는 것을 인식하면서 중앙과 지방의 총지출액과 SOC 비율, 보건복지비 비율의 최근 5년간 추이를 비교해 보면 다음과 같음
 - 중앙의 경우 SOC 비율이 소폭 상승세를 보인 반면 보건복지비 비율은 소폭 감소세를 보이고 있음
 - 이에 비해 지방의 경우 SOC 비율은 감소세를 보이는 반면 보건복지비 비율은 상승세를 보이고 있음

- 이러한 상황에서는 지방자치단체가 지역의 특성을 고려한 투자사업들을 추진하기가 점점 더 어려워짐

- 사회복지 국고보조금제도의 문제점으로 지방비 매칭부담이 가중되는 현상을 지적할 수 있음⁶⁾
- 국고보조사업의 증가는 대부분 사회복지 국고보조사업의 확대에 따른 결과라고 말할 수 있는데, 2008년(22.4조원) 대비 2013년(34.0조원) 국고보조금의 증가분 11.6조원 중 복지부 국고보조금 증가분이 6.0조원으로 51.7%를 차지하고 있는 사실이 이를 입증함
- 국가의 복지시책 형태의 국고보조사업 확대는 매칭 지방비 증가를 초래하는데, 최근 복지부 국고보조사업에 매칭 되는 지방비를 살펴보면 연평균 12.8%의 높은 증가율을 보이고 있음
- 이는 지방예산 증가율 4.3%, 복지부 국고보조금 증가율 8.6%보다 훨씬 더 큰 폭으로 복지부 사업 대응 지방비가 증가하고 있음을 보여줌

<표 3-11> 연도별 복지부 국고보조사업과 대응 지방비 부담

(단위: 조원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
일반회계(복지부)	15.9	19.3	19.2	20.5	22.0	27.0	11.2%
국고보조금(복지부)	11.7	13.9	13.7	14.4	15.5	17.7	8.6%
대응 지방비	5.1	6.1	6.2	6.7	7.4	9.3	12.8%

주 : 사회복지 = 사회복지분야 + 보건분야 / 2008~2012 당초예산 순계기준, 2013 통합재정지출 기준
 자료 : 지방자치단체 예산개요(2008~2012), 지방자치단체 통합재정개요(2013); 기획재정부 나라살림 예산개요(2008~2013)

6) 사회복지담당 공무원들은 이를 두고 복지깎때기 현상으로 규정함; 여기서 깎때기의 좁은 목은 병목현상의 요인으로서 업무 과다로 허덕이는 지방자치단체의 사회복지사가 깎때기 이론을 거론하고 있는 것임; 정부의 복지정책이 붓물처럼 쏟아져 나오면서 복지 수요는 급증하고 있지만 깎때기의 목에 해당하는 현장의 사회복지 담당 공무원은 절대 부족한 데 따른 문제를 현실 고발하는 함의를 담고 있음

- 국가시책적 사회복지분야 국고보조사업의 확대에 따른 지방자치단체의 부담현황은 최근 6년간 신설된 복지사업들을 살펴보아도 알 수 있음
 - 2008년에 기초노령연금이 신설된 이후 매년 지방비가 증가하여 2013년도에는 1.1조에 육박하였고, 양육수당도 2009년에 신설된 이후 2013년에는 지방비가 전년 대비 무려 8,432억원이나 증가하였음
 - 2010년에는 장애인연금제도가 신설되었고, 이는 2010년의 1조 8,000억원 규모에서 2013년의 2.7조원으로 4년 사이에 무려 9,000억원 증가하였음

<표 3-12> 국가의 주요 복지시책 확대에 따른 지방비 부담 현황

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	(전년대비)
2008년	기초노령 연금신설	0.8조	1.1조	1.0조	1.0조	1.0조	1.1조	↑ 624억
2009년	양육수당 신설	-	364억	711억	971억	1,112억	9,544억	↑ 8,432억
2010년	장애인 연금신설	-	-	733억	1,420억	1,435억	1,681억	↑ 246억
2011년	영유아 보육료 확대	-	-	1.8조	2.0조	2.4조	2.7조	↑ 2,109억

자료: 국회예산정책처, 2013년 예산안 중점분석, 2013

- 이에 따라 세출예산 중 사회복지비가 차지하는 비중도 급격하게 증가하였는데 최근 6년간(2008~2013) 사회복지비의 연평균 증가율은 11.5%에 달해 전체 지방예산 증가율 4.3%의 약 2.6배에 해당함
 - 이는 또한 국가의 복지지출 증가율 7.2%보다 높아 최근 복지정책의 확대는 국가보다 지방의 재정부담을 가중시키는 상황임
- 특히, 지방자치단체 사회복지예산의 대부분은 법정 의무경비인 국고보조사업이기 때문에 사회복지비가 급증함에 따라 자체사업을 축소하는 등 자치단체 재정운용에 매우 큰 부담요인으로 작용하고 있는 것이 현실 상황임



제4장

인천광역시의 재정과 국고보조금제도

제1절 인천시 재정의 일반현황

제2절 인천시 국고보조금제도의 현황 및 문제점

제4장

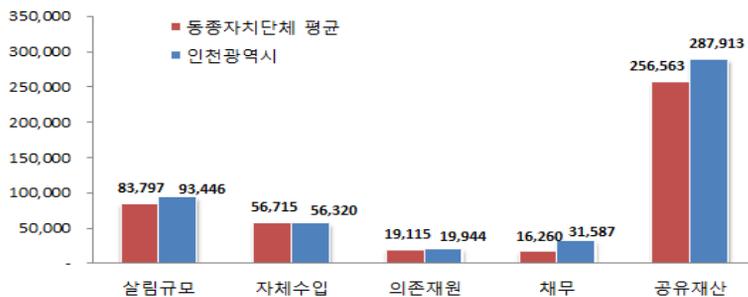
인천광역시의 재정과 국고보조금제도

제1절 인천시 재정의 일반현황

1. 재정규모와 세입

- 인천시의 2013년 총예산 규모는 9조 3,446억원이며, 이는 특별·광역시 평균액(8조 3,796억원)보다 9,650억원이 많은 것임
- 자체수입은 특별·광역시 평균액(5조 6,714억원)보다 394억원이 적고, 의존재원은 동종단체 평균액(1조 9,115억원)보다 829억원이 많음
- 채무액은 특별·광역시 평균액(1조 6,260억원)보다 1조 5,327억원이 많고, 시의 1인당 채무액은 특별·광역시 평균액(557천원)보다 540천원 많음
 - 특히, 인천시는 최근 몇 년간 재정관리 미흡으로 인해 채무가 크게 증가하였고, 그로 인해 현재 재정압박을 받고 있는 상황임
- 공유재산은 특별·광역시 평균액(25조 6,563억원)과 비교하여 3조 1,350억원이 많음

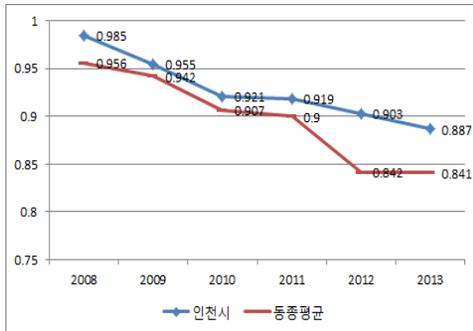
<그림 4-1> 인천시와 동종 자치단체 간의 주요 세입부문 비교



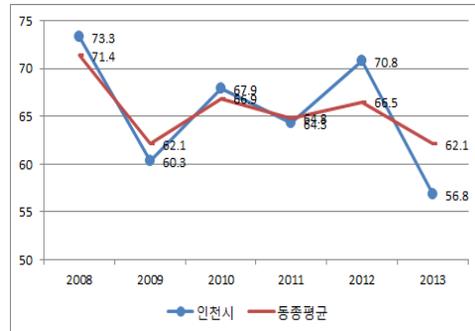
자료: 2014 인천광역시 재정공시

- 인천시의 재정력지수(*지방교부세 산정에 사용되는 기준재정수입/기준재정 수요 비율)를 살펴보면 2008년의 0.985에서 2013년의 0.887로 꾸준한 감소세를 보이고 있는데, 이는 타 특별·광역시와 연도별 추이와 비슷한 상황임
- 다만, 자체수입의 실제 상태와 세입확보능력 또는 세입잠재력이 줄어들고 있는 것은 분명한 사실임
- 그 동안 다른 시·도에 비해 상대적으로 양호하였던 인천시의 자체세입 규모와 비중이 점차 감소하는 대신 지방교부세의 규모가 점차 증가하는 추세를 보이는 것은 인천시 재정의 어려움을 시사하는 단면임
- 인천시의 최근 과도한 지방채 의존 경영과 대도시로서 지나치게 중앙정부의 재정지원에 의존하는 재정운영 경향은 바람직하지 않음
- 인천시의 재정력을 간접적으로 시사하는 재정자립도와 재정자주도는 2014년 예산 기준으로 각각 61.6%, 68.0%인 것으로 파악됨

<그림 4-2> 인천시의 재정력지수 변화



<그림 4-3> 인천시의 재정자립도 변화



자료: <http://lofin.mospa.go.kr>

- 인천시의 재정력지수와 재정자립도 등 주요 재정상태 지표를 종합적으로 고려해볼 때, 최근 들어 인천시의 자체세입 기반이 약화되고 있는 상황이 관측되며, 이는 다른 특별·광역시에 비해 상대적으로 부진한 것으로 파악됨

2. 세입과 세출현황

가. 세입현황

- 인천시(2013년)의 세입내역을 보면, 지방세가 37.8%로 가장 많고 그 다음으로 세외수입(21.8%), 보조금(20.1%) 등의 순으로 나타남
- 인천시의 주요 재원이자 특정지출항목인 국고보조금의 규모는 2010년도에 크게 상승한 이후 점차 감소세를 보이고 있으나 꾸준히 전체 세입의 20% 이상을 차지하고 있음
- 채무비중은 근년의 2009년 국제금융위기 극복 및 2014아시아경기대회 추진 등으로 인하여 증가하였음

<표 4-1> 인천시의 세입구조

(단위 : 백만원, %)

회계별	연도									
	2009년	비중	2010년	비중	2011년	비중	2012년	비중	2013년	비중
합 계	4,712,285	100	3,863,118	100	4,062,183	100	4,661,927	100	5,870,867	100
지방세	2,042,326	43.34	2,090,804	54.12	2,208,461	54.37	2,143,418	45.98	2,216,838	37.76
세외수입	988,636	20.98	558,955	14.47	459,329	11.31	1,254,650	26.91	1,281,279	21.82
지방교부세	143,579	3.05	200,907	5.20	207,722	5.11	269,001	5.77	310,247	5.28
보조금	927,255	19.68	942,400	24.39	974,871	24.00	974,258	20.90	1,179,822	20.10
지방채 / 예치금회수	610,490	12.96	70,053	1.81	211,800	5.21	20,600	0.44	882,681	15.03

자료: 2014 인천광역시 재정공시

나. 세출현황

- 인천시의 세출구조(2014년 예산 기준)를 살펴보면, 사회복지분야가 가장 큰 비중을 차지하고 있고 그 다음으로 수송 및 교통, 교육, 국토·지역개발 분야 등이 큰 비중을 차지하는 것으로 나타남
- 사회복지분야의 지출은 2010년에 크게 증가한 이후 감소세를 보이고 있으나, 여전히 25% 이상의 높은 비중을 차지하고 있음

- 수송 및 교통, 교육, 국토·지역개발 분야의 지출은 최근 전반적으로 감소세를 보이고 있음
- 특징적인 현상은 일반 공공행정 분야가 등락을 반복하는 가운데 전반적으로 증가세를 보이는 것임
 - 이것은 2014년 아시아경기대회와 장애인 아시아경기대회를 앞두고 대규모의 인원을 국제행사 지원인력으로 신규 배치하여 인건비 부담이 크게 늘어난 데 그 원인이 있는 것으로 보임
- 인천시의 세출구조를 사업예산제도에 입각해서 살펴보면, 정책사업이 전체지출의 78.5%를 차지하고 나머지가 행정운영경비(7.2%), 재무활동(15.2%)으로 구성되어 있음
- 인천시의 재무활동이 타 광역단체에 비해 높은 것은 최근 인천시가 겪고 있는 재정문제(지방채 문제 등)와 관련이 있음

<표 4-2> 인천시의 세출구조

(단위: 백만원, %)

분야별	연도									
	2009년	비중	2010년	비중	2011년	비중	2012년	비중	2013년	비중
합 계	4,566,683	100	3,699,657	100	4,063,296	100	4,614,373	100	5,608,675	100
일반공공행정	721,483	15.80	482,186	13.03	615,764	15.15	654,046	14.17	1,381,247	24.63
공공질서·안전	45,193	0.99	45,548	1.23	93,097	2.29	49,063	1.06	36,270	0.65
교육	527,104	11.54	373,480	10.09	506,291	12.46	656,365	14.22	494,439	8.82
문화 및 관광	224,703	4.92	168,445	4.55	196,020	4.82	216,038	4.68	298,954	5.33
환경보호	174,739	3.83	128,159	3.46	124,788	3.07	121,704	2.64	134,814	2.40
사회복지	999,674	21.89	1,001,145	27.06	1,094,780	26.94	1,213,561	26.30	1,445,935	25.78
보건	106,716	2.34	96,894	2.62	78,807	1.94	92,890	2.01	111,315	1.98
농림해양수산	117,526	2.57	114,685	3.10	89,195	2.20	106,294	2.30	102,655	1.83
산업·중소기업	90,467	1.98	100,780	2.72	51,898	1.28	83,289	1.80	96,612	1.72
수송 및 교통	832,841	18.24	600,342	16.23	617,482	15.20	849,318	18.41	744,773	13.28
국토·지역개발	427,532	9.36	281,401	7.61	223,650	5.50	243,148	5.27	283,554	5.06
과학기술	32,490	0.71	26,530	0.72	17,683	0.44	11,761	0.25	118,219	2.11
예비비	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
기타	266,217	5.83	280,062	7.57	353,841	8.71	316,894	6.87	359,888	6.42

주: 일반회계 세출결산 총계기준으로 작성한 것임

자료: 2014 인천광역시 재정공시

<표 4-3> 인천시 사업별 세출구조

(단위: 천원, %)

구분	계	정책사업		행정운영경비	재무활동
		보조사업	자체사업		
2008	3,358,009,746	968,741,776 (28.8)	1,743,471,084 (51.8)	252,818,586 (7.51)	392,978,300 (11.7)
2009	3,998,677,560	1,130,432,780 (28.3)	2,220,485,361 (55.5)	265,744,360 (6.65)	382,015,059 (9.6)
2010	4,131,857,038	1,234,130,713 (29.9)	2,164,600,508 (52.4)	274,220,030 (6.64)	458,905,787 (11.1)
2011	3,951,595,040	1,315,370,593 (33.3)	1,789,336,009 (45.3)	254,829,324 (6.45)	592,059,114 (15.0)
2012	4,442,754,995	1,335,573,325 (30.1)	2,107,514,278 (47.4)	308,837,117 (6.95)	690,830,275 (15.5)
2013	4,701,275,236	1,616,120,257 (34.5)	2,064,309,260 (44.1)	339,224,130 (7.24)	681,621,589 (14.5)
2014	5,315,561,117	1,821,481,881 (34.6)	2,308,992,901 (43.9)	376,187,394 (7.15)	808,898,941 (15.2)

주: 세출예산(당초예산)기준 (<http://www.incheon.go.kr/posts/49?curPage=1>)

3. 다른 광역자치단체 재정과의 비교

- 여기서는 주요 재정부문에 초점을 두어서 인천시와 다른 광역자치단체(6개 특별·광역시(세종시 제외) 또는 전체 시·도) 간에 비교하고자 함
- 인천시와 다른 시·도 간에 국세, 국고보조금, 지방교부세 규모를 분석해 본 결과는 다음과 같음
 - 1인당 통계를 기준으로 할 때, 인천시의 국세, 국고보조금, 지방교부세의 규모(순위)는 각각 1,654천원(7위), 540천원(12위), 194천원(13위)로 파악되어 대체로 중하위권에 머물고 있는 실정임
 - 인천시의 국가세수 기여비중은 높은 반면 중앙정부로부터의 재정이전(지방교부세, 국고보조금)은 규모와 순위 면에서 낮은 것으로 파악됨

<표 4-4> 시·도별 국세, 지방교부세, 국고보조금의 규모(2013년 기준)

국세				국고보조금				지방교부세			
순위	지역	1인당 규모	총규모	순위	지역	1인당 규모	총규모	순위	지역	1인당 규모	총규모
1	울산	8,552	95,817	1	제주	1,868	10,465	1	전남	2,466	43,453
2	서울	7,264	725,795	2	전남	1,841	32,450	2	강원	2,155	32,435
3	전남	3,390	59,734	3	전북	1,448	26,108	3	경북	1,926	50,888
4	충남	2,691	54,736	4	강원	1,291	19,433	4	전북	1,786	32,210
5	대전	2,133	32,980	5	경북	1,276	33,725	5	제주	1,781	9,979
6	경기	1,865	225,267	6	충남	1,119	22,753	6	충북	1,358	21,202
7	인천	1,654	46,579	7	충북	1,015	15,851	7	충남	1,291	26,256
8	부산	1,629	55,885	8	경남	921	30,059	8	경남	992	32,365
9	충북	1,558	24,324	9	광주	714	10,838	9	대구	443	10,948
10	강원	1,340	20,164	10	대구	677	16,729	10	광주	420	6,371
11	광주	1,338	20,315	11	부산	669	22,961	11	부산	345	11,845
12	대구	1,123	27,757	12	인천	540	15,198	12	대전	302	4,677
13	경남	994	32,428	13	대전	505	7,814	13	인천	194	5,465
14	제주	964	5,400	14	울산	474	5,306	14	울산	186	2,088
15	경북	906	23,930	15	경기	382	46,128	15	경기	171	20,686
16	전북	901	16,245	16	서울	245	24,486	16	서울	22	2,164
-	총계	2,922	1,467,357	-	총계	680	341,732	-	총계	626	314,600

주: 1) 국세는 수입분 내국세와 인지세를 제외한 금액임; 총규모는 억원, 1인당 규모는 천원단위임

2) 국세 총규모는 2011년 국세규모의 지역별 배분비중에 따라 산정한 결과임

자료: 기획재정부(2013), 『나라살림』; 안전행정부(2013), 『지방자치단체 통합재정개요』

인천시와 실질적인 비교대상이 되는 부산, 대구 간에 국고보조금과 지방교부세의 수혜규모를 비교해본 결과는 다음과 같음

○ 국고보조금의 경우 총규모 기준(1인당 규모 기준)으로 인천에 비해 부산은 1.5배(1.24배), 그리고 대구는 1.1배(1.25배) 더 많이 지원된 것으로 파악됨

○ 지방교부세의 경우 총규모 기준(1인당 규모 기준)으로 인천에 비해 부산은 2.2배(1.8배), 그리고 대구는 2.0배(2.3배) 더 많이 지원된 것으로 파악됨

* 이와 같이 국고보조금과 지방교부세의 배분 면에서 인천과 부산, 대구 간에 큰 차이가 나는 것은 세 도시 간의 인구규모나 뒤에서 파악되는 지역총생산(총액, 1인당 기준) 등의 차이를 감안할 때 불합리한 차이로 간주됨

- 다른 시·도 간에 자체세입과 세출을 비교해 보면 인천시는 1인당 자체세입 면에서 전국 4위(1,826천원), 1인당 세출 면에서 전국 9위(2,740천원)로 파악됨

<표 4-5> 시·도별 자체세입과 세출예산 비교(2013)

(단위: 억원, 천원)

자체세입				세출예산			
순위	지역	1인당 규모	총규모	순위	지역	1인당 규모	총규모
1	서울	2,020	201,804	1	전남	5,944	104,741
2	울산	1,884	21,106	2	제주	5,588	31,305
3	경기	1,828	220,777	3	강원	5,159	77,646
4	인천	1,826	51,422	4	경북	5,023	132,730
5	제주	1,814	10,160	5	전북	4,720	85,111
6	충남	1,782	36,245	6	충남	4,279	87,045
7	경남	1,773	57,841	7	충북	4,051	63,250
8	경북	1,731	45,739	8	경남	3,776	123,212
9	강원	1,632	24,566	9	인천	2,740	77,170
10	충북	1,604	25,047	10	울산	2,615	29,301
11	전남	1,539	27,117	11	부산	2,587	88,758
12	부산	1,458	50,014	12	대구	2,524	62,365
13	대전	1,451	22,432	13	경기	2,435	294,192
14	전북	1,414	25,490	14	서울	2,350	234,835
15	대구	1,304	32,215	15	광주	2,347	35,632
16	광주	1,120	17,003	16	대전	2,323	35,924
-	총계	1,736	871,592	-	총계	3,124	1,568,887

주: 자체세입은 지방세와 세외수입의 합계임; 2013년 일반회계 순계기준이며, 세종시는 제외되었음
 자료: 안전행정부(2013), 『지방자치단체 통합재정개요』

- 인천시(본청)와 전체 시·도 간에 예산규모를 비롯하여 재정자립도, 재정자 주도, 지방교부세 등을 비교한 결과는 다음과 같음(<표 4-6> 참조)
- 예산규모는 서울, 경기 다음(3위), 재정자립도(61.6%)는 서울 다음(2위), 그리고 재정자주도(68.0%)는 서울, 세종시 다음으로 높은 것으로 나타났음
 - 이와 달리 인천시의 지방교부세 수혜규모는 전체 시·도 중에서 13위에 위치하며, 인구 등 비슷한 광역시인 부산과 대구에 비해 약 1/3 수준에 불과함

<표 4-6> 예산규모(시·도 본청) 총괄

(단위 : 억원,%)

시도 본청	예산규모			자체수입(일반회계)			교부세		재정자립도		재정자주도	
	계	일반회계	특별회계	계	지방세	세외수입	금액	순위	%	순위	%	순위
합 계	1,134,105	880,835	253,270	418,995	374,976	44,019	96,510	-	-	-	-	-
인 천	78,373	52,638	25,735	33,489	24,502	8,987	3,211	13	61.6	2	68.0	3
서 울	244,133	169,269	74,864	138,325	124,073	14,252	1,200	16	80.4	1	81.2	1
부 산	84,049	63,352	20,697	33,550	28,736	4,814	9,312	3	50.5	4	66.0	4
대 구	60,206	44,147	16,059	20,022	18,224	1,798	9,244	4	42.8	3	64.7	6
광 주	36,180	28,942	7,238	11,318	10,431	887	6,000	3	36.8	9	58.3	9
대 전	34,130	25,522	8,608	11,857	11,121	736	4,471	12	43.6	7	62.1	7
울 산	27,851	20,353	7,498	11,316	10,330	983	1,094	17	53.3	3	58.9	3
세 종	7,605	5,355	2,250	2,636	2,534	102	1,540	15	47.6	6	77.3	2
경 기	159,906	129,292	30,614	70,155	65,819	4336	2,601	14	48.7	5	51.0	10
강 원	39,965	35,211	4,754	7,703	7,006	697	6,510	7	18.7	15	37.9	14
충 북	35,574	30,640	4,934	7,623	6,962	661	5,616	10	21.5	13	40.7	12
충 남	47,926	41,500	6,426	12,159	11,160	999	5,632	9	25.6	12	39.9	13
전 북	48,268	41,651	6,617	8,356	7,675	681	6,712	6	17.6	16	34.2	16
전 남	58,032	50,414	7,618	8,116	7,390	726	9,000	5	13.8	17	32.2	17
경 북	69,940	58,954	10,986	13,238	12,480	758	10,267	1	19.6	14	37.6	15
경 남	66,143	56,504	9,639	20,515	18,987	1,528	4,640	11	32.3	10	41.0	11
제 주	35,824	27,091	8,733	8,619	7,545	1,074	9,459	2	29.6	11	65.6	5

자료: 인천시 2014년도 예산개요, 2014.

인천시와 다른 광역시 간에 1인당 지방세부담액, 1인당 지출액을 비교한 결과는 다음과 같음(<표 4-7> 참조)

- 인천시의 1인당 지방세부담액은 851천원으로 울산(893천원) 다음으로 높고(부산과 같은 수준), 1인당 지출액은 광주(1,965천원) 다음으로 높음
 - 다만, 지출에는 중앙정부 이전재정(교부세·보조금)을 포함하여 지방채 발행액이 포함되어 있는데, 인천시의 경우 최근 지방채부담이 많았음을 감안하면 인천시의 실질적인 1인당 지출액은 상대적으로 낮아질 가능성이 있음

<표 4-7> 1인당 지방세 부담액, 1인당 세출액 등의 비교

구분		인천	부산	대구	광주	대전	울산
재정 지표	1인당 지방세 부담액(천원)	851	815	729	708	726	893
	1인당 세출 예산액(천원)	1,828	1,796	1,765	1,965	1,665	1,760
	전체 사회복지분야(억원)	18,580	27,648	18,401	12,341	11,607	6,274
	총규모의 비중(%)	23.7	32.9	30.6	34.1	34.0	22.5
	일반회계 사회복지분야(억원)	15,714	21,480	14,624	10,165	9,812	5,492
	일반회계 비중(%)	29.9	33.9	33.1	35.1	38.5	27.0

자료: 인천시 2014년도 예산개요, 2014.

- 인천시와 다른 특별·광역시 간에 지역총생산(GRDP) 규모를 비교하면 (2012년), 인천시는 총액기준으로는 서울, 울산, 부산 다음의 4위를 기록하고 있고, 1인당 기준으로는 울산, 대전, 서울 다음의 4위를 기록하고 있음
- 앞서 언급한 바와 같이, 인천시의 GRDP(총액, 1인당)는 부산과 큰 차이가 없음에도 불구하고 지방교부세와 국고보조금의 배분에 있어서 두 도시 간에 상대적으로 큰 차이가 나는 것은 불합리한 측면이 없지 않아 있음

<표 4-8> 7개 특별·광역시의 지역총생산(GRDP) 추이(2006-2012)

(단위: 억원, 기준연도 2010년)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
서울특별시	2,615,082	2,744,191	2,790,455	2,813,023	2,897,187	2,985,402	3,044,073
부산광역시	589,998	621,797	632,602	609,788	637,372	650,223	669,458
대구광역시	354,116	368,248	370,664	360,234	385,799	398,912	409,572
인천광역시	515,116	563,319	559,484	548,604	607,081	616,839	621,444
광주광역시	229,877	242,190	243,892	245,081	264,008	273,654	276,419
대전광역시	244,376	251,348	253,650	259,291	276,317	287,205	290,575
울산광역시	589,520	619,198	607,236	600,178	628,524	669,609	683,346

자료: 통계청

<표 4-9> 7개 특별·광역시 1인당 GRDP 추이

(단위: 천원)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
서울특별시	18,082	19,581	19,119	19,989	22,375	22,494	22,270
부산광역시	14,253	15,347	15,690	16,153	17,725	18,453	19,104
대구광역시	12,981	13,872	14,327	14,551	15,605	16,731	17,381
인천광역시	14,453	15,274	16,046	16,973	18,289	19,446	20,055
광주광역시	14,717	15,913	17,245	17,401	18,388	19,237	19,739
대전광역시	23,041	24,844	26,089	27,039	28,826	30,301	31,424
울산광역시	42,030	46,517	49,502	48,048	57,446	62,200	63,418

자료: 통계청

□ 인천시와 다른 특별·광역시 간에 재정력지수를 비교(2012년)해본 결과는 다음과 같음

- 인천시의 재정력지수(0.903)는 서울 다음으로 높고 동류단체인 부산과 대구에 비하면 1.37-1.59배 높은 것으로 파악됨
- 이와 같은 지역 간 재정력지수 격차는 인천시가 부산, 대구 등에 비해 지방교부세를 크게 적게 받는 중요한 원인의 하나로 이해됨

<표 4-10> 7개 특별·광역시 재정력지수 추이(2000-2012)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
서울특별시	1.316	1.267	1.146	1.105	1.271	1.106	1.088	1.01	1.007	1.011	1.011	1.02	1.011
부산광역시	0.999	0.904	0.901	0.905	0.926	0.942	0.922	0.878	0.853	0.754	0.697	0.688	0.658
대구광역시	0.988	0.96	0.913	0.91	0.922	0.896	0.86	0.81	0.763	0.72	0.697	0.651	0.584
인천광역시	1.148	0.976	0.965	0.992	1.106	1.105	1.04	1.011	0.985	0.955	0.921	0.919	0.903
광주광역시	0.846	0.786	0.744	0.745	0.773	0.772	0.737	0.681	0.659	0.587	0.594	0.569	0.562
대전광역시	0.936	0.878	0.848	0.854	0.865	0.874	0.873	0.867	0.835	0.75	0.72	0.688	0.622
울산광역시	0.99	0.864	0.862	0.861	0.881	0.843	0.837	0.832	0.846	0.843	0.875	0.873	0.868

자료: 행정안전부

- 인천시와 다른 특별·광역시 간에 실업률(2012년)을 비교해 본 결과 인천시의 실업률은 전체 1위로 나타났는데, 이는 최근에 어려워진 지역경제를 시사하는 한 단면임
- 인천시는 2007년부터 계속해서 실업률 1위를 기록하고 있고, 비교단체인 부산, 대구보다 상당 수준 높은 상태를 유지해 왔음
- 인천시의 실업률이 높다는 것은 그만큼 지역경제 사정이 어렵다는 것을 의미하고, 이는 다른 각도에서 지역의 재정수요가 많다는 것을 시사함

<표 4-11> 7개 특별·광역시 실업률 추이

(단위: %)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
전국	3.5	3.2	3.2	3.6	3.7	3.4	3.2	3.1
서울특별시	4.5	4.0	3.9	4.5	4.7	4.6	4.2	4.0
부산광역시	1.5	3.9	3.8	4.3	3.6	3.6	3.9	3.8
대구광역시	3.7	3.6	3.6	4.3	4.0	3.7	3.3	3.3
인천광역시	4.4	4.1	3.9	4.6	5.1	4.8	4.5	4.2
광주광역시	4.2	3.9	3.8	3.8	3.5	3.1	2.7	2.9
대전광역시	4.4	4.1	3.6	3.6	3.6	3.6	3.7	3.1
울산광역시	2.9	2.6	3.5	4.2	3.6	2.8	2.6	2.1

자료: 통계청

- 다만, 고령인구비율 면에서는 인천시(10.5%)의 고령인구비율이 울산(8.7%) 다음으로 낮게 나타나 인천시의 경제활동인구가 비교적 양호한 것을 시사함
- 교단체인 부산, 대구와 비교해 고령인구비율이 상대적으로 크게 낮은 데, 이는 지방교부세 배분과정에서 기준재정수요를 상대적으로 작게 산정하는 한 요인으로 작용할 수 있음

<표 4-12> 7개 특별·광역시 고령인구비율 추이(2006~2015)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
전국	9.9%	10.3%	10.7%	11.0%	11.4%	11.8%	12.2%	12.7%	13.1%
서울특별시	8.0%	8.5%	8.9%	9.3%	9.8%	10.3%	10.9%	11.4%	11.9%
부산광역시	9.7%	10.3%	10.9%	11.4%	11.9%	12.6%	13.2%	14.0%	14.6%
대구광역시	8.8%	9.3%	9.8%	10.1%	10.5%	11.0%	11.5%	12.0%	12.5%
인천광역시	7.6%	8.0%	8.3%	8.6%	8.9%	9.3%	9.7%	10.1%	10.5%
광주광역시	7.8%	8.2%	8.6%	8.9%	9.2%	9.7%	10.1%	10.5%	10.8%
대전광역시	7.6%	8.0%	8.3%	8.6%	8.9%	9.3%	9.7%	10.1%	10.5%
울산광역시	5.9%	6.2%	6.5%	6.8%	7.1%	7.4%	7.8%	8.3%	8.7%

주: 고령인구비율 = $\frac{65\text{세이상인구}}{\text{총인구}} \times 100$; 통계청 자료임

- 인천시와 다른 특별·광역시 간에 사회복지예산비율을 비교해 본 결과 인천은 울산 다음으로 사회복지예산비율이 낮은 것으로 나타났음
- 이에 대하여는 영유아비율, 저소득층 비율 등 사회복지수요에 대해 심층적으로 분석해 보아야 알 수 있겠지만, 앞서 파악한 낮은 고령인구비율이 한 몫을 한 것은 분명해 보임

<표 4-13> 7개 특별·광역시 사회복지예산 비율

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
전국	17.5	18.3	19.9	20.9	21.3	23.1	26.1
서울특별시	18.8	18.7	20.3	22.3	24.2	29.7	31.8
부산광역시	22.6	24.9	25.2	25.7	25.9	26.9	30.5
대구광역시	23.4	25.5	26.7	28.8	27.7	28.4	32.8
인천광역시	20.4	19.8	22.3	26.5	26.7	27.3	29.2
광주광역시	25.6	27.4	28.2	28.1	28.1	28.6	32.5
대전광역시	21.7	23	25.8	28.2	28.7	31.7	35.5
울산광역시	15.5	14.3	17.7	20.3	19.1	20.8	23.7

자료: 재정고(lofin.mospa.go.kr)

- 종합: 인천시와 다른 광역자치단체 특히, 비교대상단체인 부산, 대구와 비교할 때, 인천시는 지방교부세와 국고보조금 수혜에 있어서 상대적으로 불합리한 차이를 받고 있는 것으로 파악됨
- 참고로 국고보조사업 중 차등보조율을 적용받는 분야에서는 인천이 다른 광역시에 비해 상대적으로 불이익을 보는 부분은 거의 없음(* 차등보조율제도로 인해 가장 큰 재정적 손해를 보는 지역은 서울시임)
- 다만, 공모 보조사업 등 일부 보조사업의 수행과정에서 인천시는 수도권 자치단체라는 이유로 일부 불이익을 보는 현상이 있고, 그 외에 수도권 규제정책에 의한 상대적 불이익 현상이 관측됨(* 이 문제는 국가정책기조와 관련이 있는 것으로 재정적 측면에서 접근하는 데는 한계가 있음)
- 하지만 지방교부세의 산정공식 측면을 살펴보면, 인천시가 상대적으로 불합리하게 다루어지는 요소들이 있음

제2절 인천시 국고보조금제도의 현황 및 문제점

1. 인천시 국고보조금제도의 현황: 기초통계분석

가. 2011년도 통계분석

- 인천시가 수행한 국고보조사업의 규모와 보조율에 대한 기초통계분석을 실시한 결과는 다음과 같음
- 2011년도 인천시 국고보조사업의 평균 규모는 41.6억원이고 평균 국고보조율은 44%로 파악됨

<표 4-14> 국고보조사업 관련 기초통계분석

	관측수	평균	표준편차	첨도	왜도	변이계수
사업규모(백만원)	322	4,159.6	26,280.6	95.0	9.46	6.3181
보조율(%)	323	0.440	0.367	-1.28073	0.125	0.8811

주: 보조율이 '정액'으로 표시되어 있는 사업이나 보조율 구분이 애매한 사업은 분석대상에서 제외하였음

- 사업규모 분포도를 분석해 본 결과 5억원 이하에 많은 사업들이 분포하고 있는 것으로 나타남(<표 4-15>, <그림 4-4> 참조)
- 인천시 국고보조사업 중 1,000억원 이상의 사업수는 3개이고, 1,000억원 미만 사업수는 204개임
- 1,000억원 이상 사업은 의료급여경상보조사업(보건복지부), 2014인천아시아경기대회지원사업(문화체육관광부), 인천지하철 2호선 건설사업(국토해양부)임
- 사업규모가 작아질수록 단계적으로 사업수가 증가하는 경향이 있으나, 5억원 이상~10억원 미만의 사업구간에서는 이러한 경향이 나타나지 않음

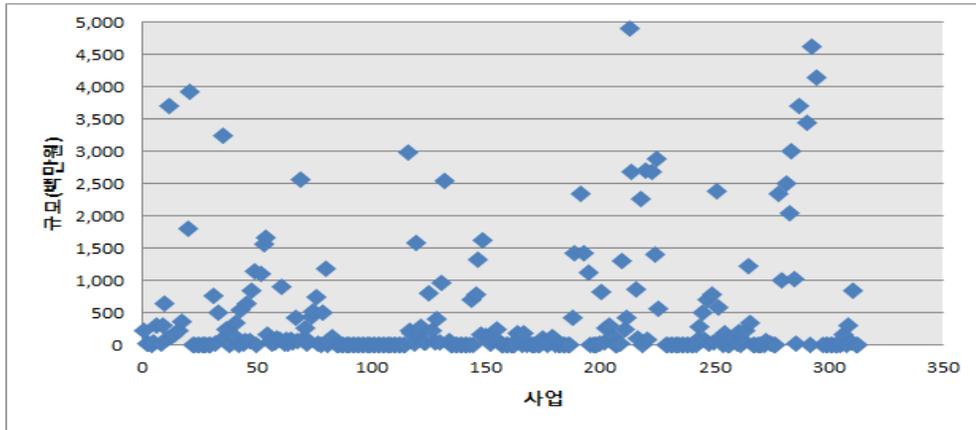
<표 4-15> 인천시 국고보조사업 규모 분포(2011년)

(단위: 개)

사업규모	2011년
1천 5백억원 이상	3
1천억원 이상~1천 5백억원 미만	0
5백억원 이상~1천억원 미만	3
1백억원 이상~5백억원 미만	7
50억원이상~1백억원미만	10
10억원 이상~50억원 미만	39
5억원 이상~10억원 미만	21
1억원 이상~5억원 미만	50
1억원 미만	74
계	207

<그림 4-4> 인천시 국고보조사업의 규모 분포도(2011년)

(단위: 백만원)



주: 그림 표현상의 문제로 50억원 이상 국고보조사업(23개)은 분포도에서 제외하였음

- 인천시 국고보조사업 전체를 대상으로 국고보조율에 대한 분석을 해본 결과 국고보조율 40% 이상~60% 미만의 사업이 93개로 가장 많았음
- 그 중에서도 국고보조율 50% 이상~60% 미만 구간에 보조사업들이 집중적으로 몰려 있는 것으로 나타났음(93개 사업 중 82개 사업)
- 다음으로 100%지원 사업이 56개로 나타났고, 60% 이상~80% 미만 사업 36개, 20% 이상~40% 미만 사업 13개, 80% 이상~100% 미만 사업 6개, 20% 미만 사업 3개 순으로 나타남(<표 4-16> 참조)

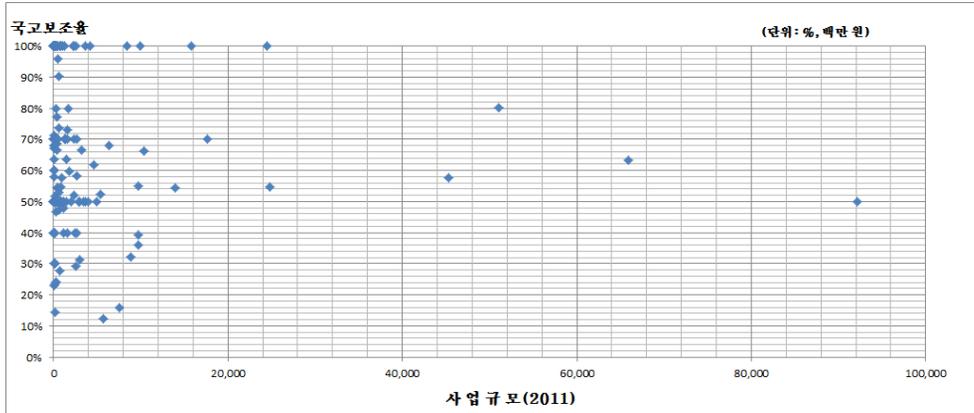
<표 4-16> 인천시 국고보조사업 보조율 분포(2011년)

(단위: 개)

국고보조율	2011년
100%지원	56
80% 이상~100% 미만	6
60% 이상~80% 미만	36
40% 이상~60% 미만	93
20% 이상~40% 미만	13
20% 미만	3
계	207

- 국고보조율 50%를 중심으로 사업들이 상대적으로 밀집되고 있고, 일부 사업은 국고보조율 100%를 보이고 있음

<그림 4-5> 인천시 국고보조사업의 사업규모와 보조율 관계(2011년)



주: 그림의 표현상 문제로 1,500억원 이상 국고보조사업(3개)은 분포도에서 제외하였음

나. 2012년도 통계분석

- 2012년에 인천시가 수행한 전체 국고보조사업을 대상으로 사업의 규모와 국고보조율에 대한 기초통계분석을 실시한 결과는 다음과 같음
- 국고보조사업의 평균 규모는 43.9억원이고, 평균 국고보조율은 43.5%로 나타났음

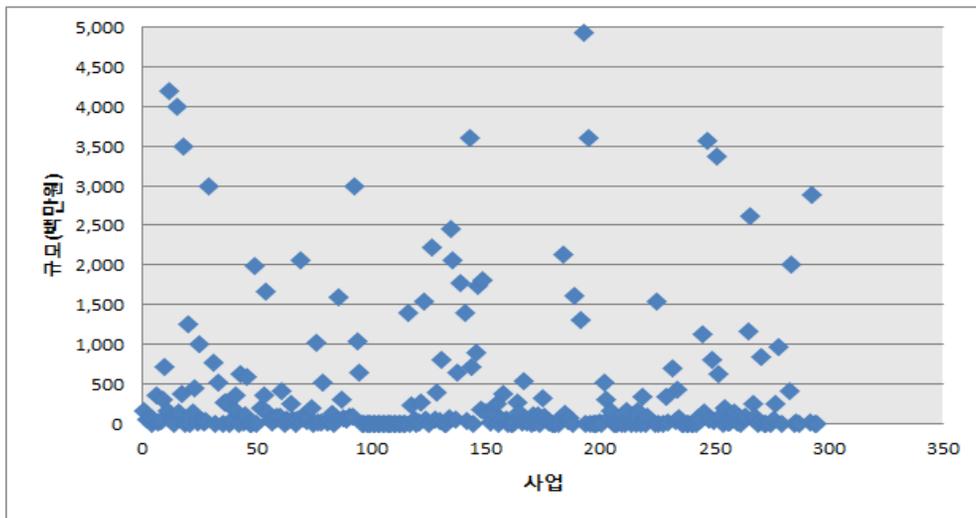
<표 4-17> 국고보조사업 관련 기초통계분석(보조율, 사업규모)

	관측수	평균	표준편차	첨도	왜도	변이계수
사업규모(백만원)	320	4,395.6	33,273.0	113.2	10.45	7.5696
보조율(%)	323	0.435	0.352	-1.162	0.103	0.8169

주: 보조율이 '정액'으로 표시되어 있는 사업이나 국고보조율 구분이 애매한 사업은 분석대상에서 0으로 표시하였음

- 국고보조사업의 규모 분포를 분석해 본 결과 전년(2011년)과 마찬가지로 5억 원 이하에 다수의 사업이 분포되어 있으며, 특히 1억 원 미만에 다수의 사업이 밀집되어 있는 것으로 나타남(<그림 4-6> 참조)
- 전년과 비교했을 때 전체적인 흐름은 대동소이하나 1억 원 미만 사업이 16개 증가하여 90개, 1억 원 이상~5억 원 미만 사업이 3개 증가하여 53개로 나타남
- 중소기업 규모 보조사업의 증가로 총 사업수도 221개로 소폭 증가하였음

<그림 4-6> 인천시 전체 국고보조사업의 규모 분포도(2012년)



주: 그림 표현상의 문제로 50억원 이상 국고보조사업(21개)은 분포도에서 제외하였음

<표 4-18> 국고보조사업 규모 분포(2012년)

(단위: 개)

사업규모	2012년
1천 5백억원 이상	3
1천억원 이상~1천 5백억원 미만	0
5백억원 이상~1천억원 미만	1
1백억원 이상~5백억원 미만	7
50억원이상~1백억원미만	10
10억원 이상~50억원 미만	39
5억원 이상~10억원 미만	18
1억원 이상~5억원 미만	53
1억원 미만	90
계	221

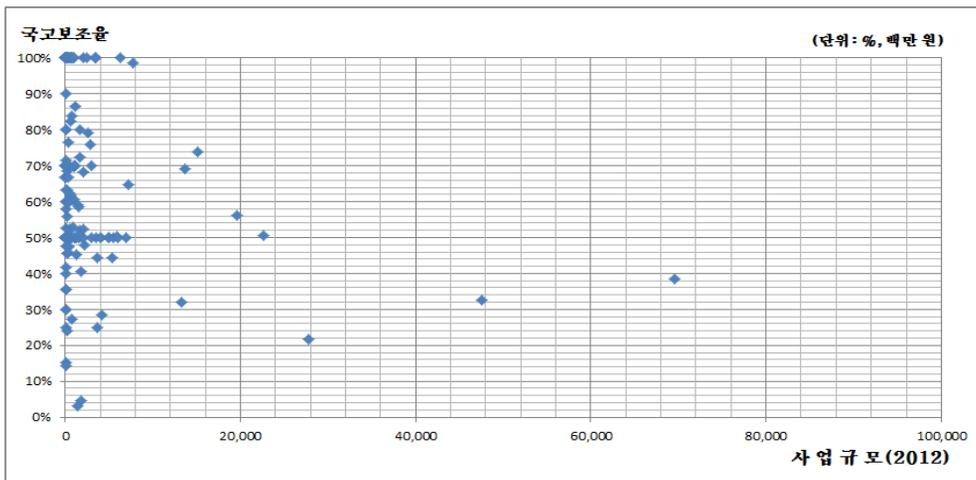
- 인천시 국고보조사업의 국고보조율에 대해 분석한 결과 전년과 같이 40% 이상~60% 미만 사업이 105개로 가장 많은 것으로 나타남
 - 보조율 50%를 기준으로 상하 정규분포 모형을 보이는 가운데 특히, 50% 이상~ 60% 미만 사업이 92개로 전체 국고보조사업의 거의 절반을 차지함
 - 전년에 비해 100%지원 사업수가 소폭 감소하였고, 이를 제외한 나머지 구간의 사업수는 모두 증가하였음
 - 다만, 전년에는 200억원 이상의 사업들이 국고보조율 50% 안팎에 분포되어 있었으나, 2012년에는 국고보조율 40% 이하 구간에 분포하는 것으로 나타나 일부 변화가 관측되었음

<표 4-19> 국고보조사업 국고보조율 분포(2012년)

(단위: 사업수)

국고보조율	2012년
100% 지원	48
80% 이상~100% 미만	8
60% 이상~80% 미만	41
40% 이상~60% 미만	105
20% 이상~40% 미만	14
20% 미만	5
계	221

<그림 4-7> 인천시 국고보조사업의 규모와 국고보조율 관계(2012년)



주: 그림 표현상의 문제로 1,500억원 이상 국고보조사업(3개는)분포도에서 제외하였음

다. 2013년도 통계분석

- 2013년에 인천시가 수행한 전체 국고보조사업을 대상으로 사업의 규모와 국고보조율에 대한 기초통계분석을 실시한 결과는 다음과 같음
- 국고보조사업의 평균 규모는 약 29.5억 원이고, 국고보조율의 평균은 44.5%로 나타났음

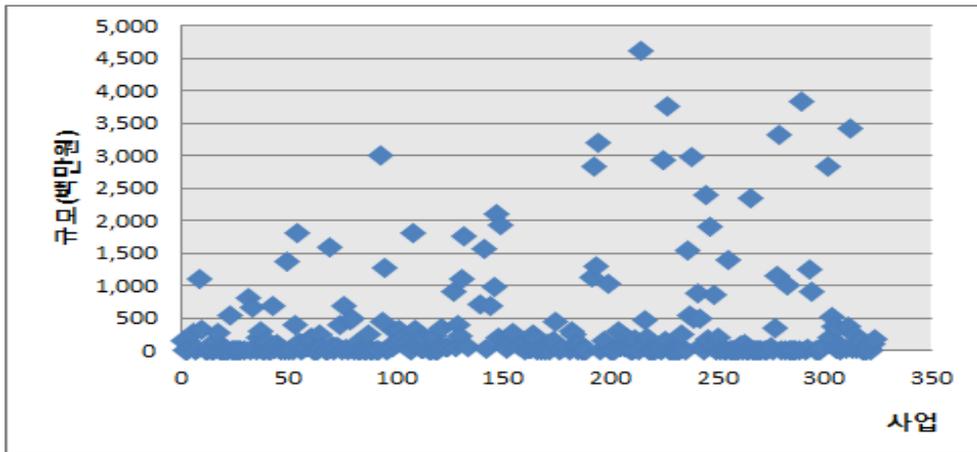
- 전체 국고보조사업 중에서 1,000억원 이상 사업수는 1개이고, 1,000억원 미만의 사업수는 218개임
 - 1,000억원 이상의 대형사업은 보건복지부의 의료급여경상보조사업임
- 사업규모 분포도를 분석해 본 결과 10억원 이하에 많은 사업들이 집중되는 경향이 있음(<그림 4-8> 참조)

<표 4-20> 국고보조사업 관련 기초통계분석(보조율, 사업규모)

	관측수	평균	표준 편차	첨도	왜도	변이계수
사업규모(백만원)	307	2,974.4	18,426.6	169.7	12.06	6.1951
보조율(%)	323	0.445	0.232	-1.19796	0.356	0.8268

주: 보조율이 '정액'으로 표시되어 있는 사업이나 국고보조를 구분이 애매한 사업은 분석대상에서 0으로 표시하였음

<그림 4-8> 인천시 국고보조사업의 규모 분포도(2013년)



주: 그림의 표현 상 문제로 50억원 이상 국고보조사업(22개)은 분포도에서 제외하였음

- 전체 국고보조사업을 대상으로 보조율을 분석해 본 결과 보조율 40%~60% 미만 사업이 111개(전체사업의 50%)로 가장 많았음

- 특히, 보조율 50%의 사업이 91개로 인천시 국고보조사업 219개 중 약 절반에 가까운 것으로 나타났고, 보조율 100% 사업도 49개로 전체사업의 약 22%를 차지함
- 그 다음으로 보조율 60% 이상~80% 미만의 사업이 33개(15%), 80% 이상~100% 미만 사업 12개(5.5%), 20% 이상~40% 미만 사업 9개(4.2%) 순으로 나타남

<표 4-21> 인천시 국고보조사업의 국고보조율 분포(2011-2013년)

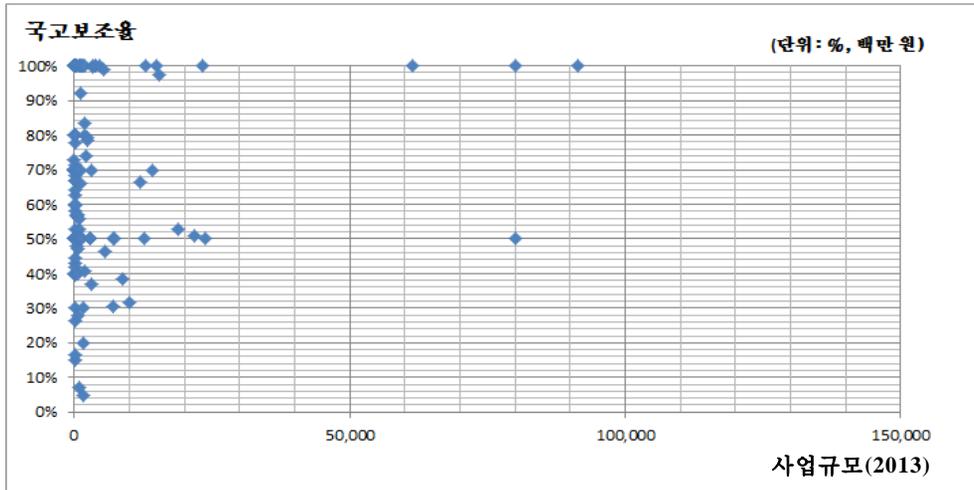
(단위: 사업수)

국고보조율	2011	2012	2013	사업수 평균
100% 지원	56	48	49	51
80% 이상 ~ 100% 미만	6	8	12	8.6
60% 이상 ~ 80% 미만	36	41	33	36.6
40% 이상 ~ 60% 미만	93	105	111	103
20% 이상 ~ 40% 미만	13	14	9	12
20% 미만	3	5	5	4.3
계	207	221	219	215.6

국고보조사업의 규모와 보조율 분포를 파악하면 다음과 같음(<그림 4-9> 참조)

- 50억원 이상~100억원 미만에 분포된 4개의 국고보조사업 가운데 3개 사업은 보조율 100%, 나머지 1개 사업은 50%의 보조를 받는 것으로 나타났다
- 이에 비해 30억원 이하 국고보조사업의 경우 보조율 50%대에 가장 많이 밀집된 가운데 상하로 광범위하게 분산되는 경향을 보이고 있음
- 보조율 100%에 부분적으로 밀집되는 현상이 나타남

<그림 4-9> 인천시 국고보조사업의 규모와 국고보조율 관계(2013년)



주: 1,500억원 이상의 사업은 그림에서 제외되었음(보건복지부의 의료급여경상보조사업)

- 인천시 전체 국고보조사업 총 219개 중에서 100억원 이상의 사업수는 15개이고, 100억원 미만 사업수는 204개임
- 사업규모가 1,500억원 이상인 사업은 1개이며, 구체적으로 보건복지부가 지원하는 의료급여경상보조사업임
- 1,500억원이 넘는 대규모 사업은 2011, 2012년에 비해 다소 감소하였지만, 500억원 이상~1,500억원 미만의 사업은 상대적으로 큰 증가를 보였음
- 500억원이 넘는 대규모 사업은 2011, 2012년에 비해 사업수가 감소한데 비해 5억원 미만의 사업들은 소폭 증가하는 움직임을 보였음
- 1,000억원 미만 사업들이 작은 폭의 증감을 보이는 가운데 총 사업수는 218개로 동일함

<표 4-22> 국고보조사업 규모별 분포(2011-2013년)

(단위: 개)

사업규모	2011	2012	2013	사업수 평균
1천 5백억원 이상	3	3	1	2.3
1천억원 이상~1천 5백억원 미만	0	0	0	0
5백억원 이상~1천억원 미만	3	1	4	2.7
1백억원 이상~5백억원 미만	7	7	10	8.0
50억원이상~1백억원미만	10	10	7	9.0
10억원 이상~50억원 미만	39	39	33	37.0
5억원 이상~10억원 미만	21	18	15	18.0
1억원 이상~5억원 미만	50	53	66	56.3
1억원 미만	74	90	83	82.3
계	207	221	219	215.7

다. 종합

- 인천시가 수행하는 국고보조사업은 매년 200개가 조금 넘는 수준이며, 사업별로 규모와 보조율면에서 상당한 격차가 있는데, 이는 전국적 현상과 유사함
 - 다만, 광역자치단체의 특성상 전국의 기초자치단체와 달리 상대적으로 10억원 이상의 사업비중이 높은 특징을 보임
 - 보조율 면에서 50% 이상~60% 미만 수준에 상당수 보조사업이 밀집하고 있는 것도 전국적 현상과 큰 차이가 없음
- 인천시 또한 대도시형 광역자치단체임에도 불구하고 1억원 미만의 사업이 평균 약 80개에 이르고, 보조율 20% 미만의 보조사업이 비록 소수이지만 운영되고 있는 점은 인천시 국고보조사업이 안고 있는 중요한 과제임

2. 인천시 사회복지분야 국고보조금의 현황

가. 인천시의 사회복지재정 현황

- 인천시의 사회복지분야 예산증가율을 살펴보면, 일반회계와 특별회계를 합친 통합회계 20.2%, 일반회계 14.8%의 속도로 증가하였고, 사회복지와

보건 분야를 합한 예산증가율은 통합회계 13.7%, 일반회계 14.2%인 것으로 파악됨

○ 반면 총 예산규모와 일반회계의 증가율은 각각 3.0%, 6.5%로 나타남

<표 4-23> 최근 5년간 사회복지비 현황(본예산 기준)

(단위: 백만원)

구 분	시 분 청		
	합 계	일반회계	특별회계
2014년도 예산규모	7,837,282	5,263,812	2,573,470
사회복지비(사회복지+보건)	1,958,555	1,671,974	286,581
비중(사회복지+보건)	25.0%	31.8%	11.1%
2013년도 예산규모	6,976,847	4,683,331	2,293,516
사회복지비(사회복지+보건)	1,694,234	1,411,425	282,808
비중(사회복지+보건)	24.3%	30.1%	12.3%
2012년도 예산규모	7,544,796	4,442,755	3,102,041
사회복지비(사회복지+보건)	1,489,148	1,249,532	239,616
비중(사회복지+보건)	19.7%	28.1%	7.7%
2011년도 예산규모	6,563,716	3,951,595	2,612,121
사회복지비(사회복지+보건)	1,346,342	1,142,969	203,373
비중(사회복지+보건)	20.5%	28.9%	7.8%
2010년도 예산규모	7,107,645	4,131,118	2,976,527
사회복지비(사회복지+보건)	1,170,721	986,299	184,422
비중(사회복지+보건)	16.5%	23.9%	6.2%

자료: 2015 인천시 예산개요

□ 인천시 사회복지사업비의 2010-2014년 기간 중 연평균 증가율을 재원별로 살펴본 결과 총사업비는 16.5% 증가하였고, 그 중 국비와 시비가 각각 16.6%, 17.1% 증가한 것으로 파악되었음

○ 분권교부세사업비의 경우 총사업비가 5.1% 증가한 반면 분권교부세는 1.2% 감소하였음

- 시비가 9.5% 증가한 결과 국비 대비 시비 비율은 약 9배나 더 증가하였음
- 보건분야사업의 경우 국비와 시비의 증가율 차이가 더 심한 것으로 나타났는데, 최근 5년간 보건분야 총 사업비가 연평균 2.9% 증가한 반면 국비와 시비는 각각 1.3%, 8.8%로 증가하였음(국비 대비 시비 비율은 약 8배 증가하였음)
- 이와 같이 사회복지와 보건분야의 총사업비가 매년 큰 규모로 증가하고 있는데 비해 국비는 총 사업비 증가율보다 낮은 규모로 증가하고 지방비는 국비보다 매우 높은 비율로 증가하여 시 재정에 큰 부담이 주어지고 있음

<표 4-24> 최근 5년간 사회복지비 자원별 현황(당초예산 기준)

(단위: 억원, %)

구	분	2010	2011	2012	2013	2014	평균 증가율 (%)	비고		
총 계		11,707	13,463	14,892	16,942	19,586	13.7			
소 계		9,863	11,429	12,496	14,114	16,720	14.2			
일 반 회 계	사회 복지	계	9,065	10,695	11,566	13,016	15,714	14.8		
		국고 보조 사업	계	6,560	7,872	8,359	9,731	12,002	16.5	
			국고	5,251	6,103	6,477	7,457	9,588	16.5	
			시비	1,309	1,769	1,882	2,274	2,415	17.1	
		분권 사업	계	1,250	1,367	1,402	1,460	1,523	5.1	
			분권	504	410	427	462	469	△1.2	
			시비	746	957	975	998	1,054	9.5	
			자체사업	1,194	1,320	1,709	1,635	2,134	16.6	교육비특별회계 전입금 포함
			재무활동	61	136	96	190	54	30.0	
		보건	계	798	734	930	1,098	1,006	7.1	
	국고 보조 사업		계	305	143	254	284	214	2.9	
			국고	206	104	183	179	145	1.3	
			시비	99	39	71	105	69	8.8	
분권 사업	계		25	-	-	-	-	-		
	분권		10	-	-	-	-	-		
	시비		15	-	-	-	-	-		
	자체사업		182	184	198	249	262	9.9		
	재무활동	286	407	478	565	530	17.9			

구 분		2010	2011	2012	2013	2014	평균 증가율 (%)	비고	
의료 급여 기금 특별 회계	소 계	1,844	2,034	2,396	2,828	2,866	11.9		
	사회 복지 사업 (보건)	국고 계	1,828	2,029	2,385	2,819	2,857	12.0	
		국고 시비	1,541	1,622	1,907	2,254	2,326	11.1	
		자체사업	287	407	478	565	531	17.9	
		재무활동	16	5	11	9	9	8.3	
	재무활동	-	-	-	-	-	-		

주 1: 의료급여기금특별회계는 2010년 이전 보건분야, 2011년 이후는 사회복지분야로 편성;
일반회계 사회복지분야 자체사업에 교육비특별회계 전입금 포함
2: 2012년 만5세 아동 누리과정 259억원, 2013년 만3~5세 아동 누리과정 526억원, 2014년 만3~5세 아동 누리과정 688억원 포함
자료: 2014 인천시 예산개요

- 사회복지부문 및 사업별 증감현황을 살펴보면, <표 4-25>에서 보는 바와 같이 기초연금이 전년대비 1,138억원이 증가하여 인천시 재정에 큰 부담으로 작용하고 있고, 그 다음으로 양육수당, 영유아보육료 등이 재정에 부담을 주고 있음
- 장애인활동보조서비스사업도 전년 대비 109억원 증가하였는데, 특히 장애인지원사업의 경우 다 부처에서 추진되어 유사중복사업이라는 지적이 많은 만큼 종합적 관점에서의 사업별 분석이 필요함
- 저층주거지개선사업도 증가하였으나, 이는 인천시에 꼭 필요한 자체 개선 사업이라는 점에서 의의가 있는 것으로 보임

<표 4-25> 2013년 대비 2014년 사회복지비 부문별 증감현황

(단위 : 억원)

분야 · 부문	2014 예산액	2013 예산액	비교 증감	증감률	비 고
사회복지	18,580	15,845	2,735	17.3%	구성비 ('13) 22.7% →('14) 23.7% 증가
기초생활 보장	5,994	5,926	68	1.1%	·기초급여(4종) 2,209억(증 117) ·자활근로 268억, 자활장려금 26억(△61) ·의료급여특별회계 2,866억(증 38)
취약계층 지원	1,508	1,300	208	16.0%	·장애인연금 326억(증 85) ·장애인활동보조서비스 369억(증 105)

분야 · 부문	2014 예산액	2013 예산액	비교 증감	증감률		비 고
보육· 가족및 여성	5,645	4,647	998		21.5%	·영유아보육료 2,458(증 360) ·양육수당 1,030억(증 378) ·만3~5세아 누리과정 688억(증 162) ·교사근무환경개선비 102억(증 27) ·어린이집 운영 376억(증 59)
노인· 청소년	4,300	3,172	1,127		35.5%	·기초노령연금 2,901억(증 1,138억) ·인천가족공원 2단계 89억(△ 10)
노동	276	203	73		36.0%	·근로자종합복지관 건립 20억(증 20) ·지역맞춤형일자리창출사업 35억(증 20)
보훈	139	141	△3	△1.9%		·보훈시설 기능보강 전액삭감 (△4)
주택	371	129	242		187.5%	·원도심 저층주거지개선사업 323(증 323) ·도시및주거환경정비기금 전액삭감 (△60)
사회복지 일반	348	327	21		6.5%	·군구 사회복지전담공무원 인건비등 83억 (증 18) 등
보건	1,006	1,098	△92	△8.4%		구성비 ('13) 1.6%→('14)1.3% 감소
보건의료	981	1,081	△100	△9.2%		·장애인구강진료센터 6억(증 6) ·의료원 출연금 50억(증 6) ·의료원 기능보강 40억(△ 88) ·의료급여특별회계전출금 529억(△ 34)
식품의약 안전	24	17	7		44.1%	·어린이급식관리지원센터 16억(증 7)

자료: 2015 인천시 예산개요

나. 인천시 소속 시·군의 기초연금 부담 분석

- 인천시의 경우도 기초연금사업으로 인한 부담이 커지고 있는 만큼 본 연구는 인천시에 속한 구·군의 기초연금 부담규모를 추계하고자 시도하였음
- 현재 기초연금에 대하여는 차등보조율제도가 실시되고 있으며, 차등보조의 기준과 범위는 노인인구비율과 재정자주도에 따라 40%~90%까지 9개 구간으로 나누어서 지원됨(* 이는 영유아보육사업이나 기초생활보장사업의 차등보조 기준과 차이가 있음)

<표 4-26> 차등보조율 적용 대상 및 기준

구분	기준보조율	차등보조율				
		구분	노인인구 비율			
기초(노령)연금	서울, 지방 간 구분 없음			14%미만	14~20%	20%이상
		재정 자주도	90%이상	40%	50%	60%
			80~90%	50%	60%	70%
			80%미만	70%	80%	90%

- 기초연금 추정 시 기초자치단체별로 차등적용 되고 있는 보조율을 2012년에 배분되었던 보조율별 자치단체를 기준으로 적용해 본 결과는 <표 4-27>과 같음

<표 4-27> 기초노령연금 보조율별 기초자치단체 현황(2012년)

국고보조율	개소	지방자치단체
40%	1	(경기)과천시
50%	7	(서울)중구, 용산구, 서초구, 강남구 (경기)성남시, 용인시, (충남) 계룡시
70%	110	(서울)종로구, 성동구, 광진구 외
80%	44	(부산)중구, 서구, 동구 외
90%	67	(인천)강화, (강원)횡성, 영월 외

자료: 보건복지부, 기초노령연금 통계연보, 2012

- 기초자치단체별 수급자 수는 노령통계연보(2012)의 데이터를 사용하였고, 기초자치단체별 급여액은 2012년 기준 평균급여액에 수급자 수를 곱하는 방식으로 산출하였음
- 이 때 수급자는 65세 이상 고령자임; 통계청 발표에 따르면 2012년 현재 총인구에서 65세 이상 고령자가 차지하는 비중은 11.8%임

- 고령자 비율은 1970년의 3.1%로부터 지속적으로 증가하여 2030년 24.3%, 그리고 2050년에는 37.4% 수준에 이를 것으로 추정되고 있음
- 특히, 85세 이상 초고령인구 비중은 2012년에 0.9%에서 2030년 2.5%, 2050년 7.7%로 크게 증가할 것으로 전망되었음(통계연보, 2012)

기초자치단체별 급여액* = 기초자치단체별 수급자 수 × 평균급여액

총급여액 = 총 수급자 수 × 평균급여액 × 12개월

* 기초자치단체 수준까지 분석하기 위한 추정치이므로 실제 지급액과 차이가 있을 수 있음

<표 4-28> 인천시의 기초연금 추가부담액 추계 결과

(단위 : %, 백만원)

구분	국고 보조율	기초노령연금			기초연금			기초연금 - 기초노령연금			
		계	국비 (A)	지방비 (B)	계	국비 (C)	지방비 (D)	국비(C-A)		지방비(D-B)	
								금액	비율	금액	비율
총계	-	4,082,887	3,105,633	977,253	9,060,961	6,894,012	2,166,950	3,788,378	122.0	1,189,696	121.7
전국평균	75.9	255,180	194,102	61,078	566,310	430,876	135,434	236,774	122.0	74,356	121.7
인천	77.5	191,530	148,436	43,094	423,709	328,375	95,335	179,939	121.2	52,240	121.2
구평균	70.0	21,625	15,141	6,484	47,850	33,508	14,341	18,367	121.3	7,858	121.2
중구	70.0	8,455	5,918	2,536	18,589	13,012	5,577	7,094	119.9	3,040	119.9
동구	70.0	8,559	5,991	2,568	19,018	13,313	5,705	7,321	122.2	3,138	122.2
남구	70.0	34,105	23,874	10,232	75,932	53,152	22,780	29,279	122.6	12,548	122.6
연수구	70.0	14,729	10,310	4,419	32,428	22,699	9,728	12,389	120.2	5,310	120.2
남동구	70.0	31,333	21,933	9,400	69,148	48,403	20,744	26,470	120.7	11,344	120.7
부평구	70.0	36,753	25,727	11,026	81,141	56,799	24,342	31,071	120.8	13,316	120.8
계양구	70.0	19,313	13,519	5,794	42,583	29,808	12,775	16,289	120.5	6,981	120.5
서구	70.0	24,604	17,222	7,381	54,172	37,920	16,252	20,698	120.2	8,870	120.2
군평균	86.5	10,022	8,709	1,313	22,427	19,492	2,934	10,784	123.8	1,621	123.5
강화군	90.0	10,638	9,574	1,064	23,848	21,464	2,385	11,890	124.2	1,321	124.2
옹진군	80.0	3,043	2,434	609	6,851	5,481	1,370	3,047	125.2	762	125.1

- 인천시는 기초연금 도입에 따라 매년 총 4,237억원을 부담할 것으로 전망되며, 이 때 인천시가 자체적으로 부담해야 하는 지방비는 953억원일 것으로 추정됨

- 인천시 내 구·군 중에서는 부평구와 남구, 남동구 등의 순으로 추가 부담액이 많을 것으로 예상되는데, 이는 65세 이상 노인인구수와 비례함

3. 인천시 국고보조사업의 문제점

국가지원 보조사업 혜택의 불공평한 수혜(대우)

- 국가에서 지방의 인프라 구축을 위해 공모하여 시행하고 있는 국가공모사업의 경우 인천은 수도권 지역이라는 이유로 배제되고 있음
- 예를 들어, 문화산업진흥지구 사업의 경우 인천시는 2008년 12월에 수도권지역으로 지정 받았으나 국비지원은 전무한 상황임; 이에 비해 대구나 대전 등 타 광역시는 10년 가까이 꾸준히 국비지원을 받고 있는 상태임
 - 문화 인프라의 구분기준이 수도권과 비수도권의 지역구분이 될 수 없음

<표 4-29> 문화산업진흥지구관련 지역별 지원 현황(2002~2010)

(단위: 백만원)

지역	유치업종	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	계	비고
대구	게임, 모바일 콘텐츠, 디자인	-	-	1,000	3,000	3,000	2,850	3,000	2,850	2,850	18,550	지구 지정
광주	디자인, 캐릭터, 공예	1,884	1,900	1,900	-	-	-	-	-	-	5,684	사업 전환
대전	영상(영화중심), 게임	1,871	2,200	500	500	1,000	827	4,500	4,275	6,675	22,348	지구 지정
부천	출판만화	2,047	3,215	4,200	4,700	3,800	-	6,363	5,457	2,157	31,939	지구 지정
춘천	애니메이션	1,363	3,112	3,200	2,900	-	2,810	2,500	2,350	2,650	20,885	고시 완료
청주	에듀테인먼트 콘텐츠산업	1,835	3,008	3,100	2,900	3,200	3,070	-	-	-	17,113	고시 완료
전주	디지털영상	-	1,565	1,100	1,000	1,500	1,450	1,250	1,800	-	9,665	지구 지정
계		9,000	15,000	15,000	15,000	12,500	11,007	17,613	16,732	14,332	126,184	

자료: 인천광역시 내부자료

□ 동일 사업에 대한 서로 다른 국비 보조

- 지역문화산업센터지원사업의 경우 대전, 충남, 대구의 경우 사업비의 약 75%를 국비로 지원받았으나 인천시의 경우는 50%만 지원되었음
- 일반적으로 법정 국고보조율사업의 경우 서울과 지방 간에 보조율을 달리하는 반면 수도권과 지방을 달리하는 경우는 없는 상태임
 - 동일 수준의 광역자치단체들 간에 차등적 지원을 하는 것은 관계부처의 원칙 없는 사업운영이라고 할 수 있음
- 중앙부처의 문화관련 예산이나 사업지원 상황이 좋지 않다 보니 인천시의 문화관련 부서는 과 단위는 물론 팀 단위의 조직도 구성되지 않아 예산이나 담당인력 지원도 매우 낮은 수준임

□ 유사·중복사업에 대한 의무 매칭 부담 과중

- 다문화정책사업, 장애인자녀 학비지원사업, 일자리창출사업 등의 경우 그 대상과 사업내용이 유사함에도 불구하고 다 부처에서 동시에 추진되어 매우 큰 예산낭비는 물론 부처이기주의의 전형적 사례가 되고 있음
- 도시관광활성화사업과 산업관광사업은 같은 부처 및 부서에서 추진되고 있는데, 어느 사업에 공모를 하더라도 같은 성과가 나올 만큼 유사한 사업이지만 비슷한 시기에 공모가 이루어지고 있음
- <표 4-30>에서 보는 바와 같이 보건복지부의 장애인자녀 교육비, 교육부의 장애인특수교육대상자 교육비가 중복되고, 보건복지부의 국민기초수급 교육급여와 교육부의 저소득층 교육비도 중복됨
- 또한 농림축산식품부의 농업인자녀학자금과 국가보훈처의 국가유공자 학비도 중복 소지가 있음

<표 4-30> 부처별 유사사업 사례

사 업 명	지 원 대 상	담당부처
장애인자녀교육비	소득인정액 최저생계비 130% 이하 장애인가구 중 - 1~3급 장애인 초·중·고생 본인 - 1~3급 장애인 초·중·고생 자녀	보건복지부
장애인특수교육대상자 교육비	장애인에 대한 특수교육법 제3조 및 15조의 특수교육대상자인 중·고생 및 고등학생	교육부
국민기초수급(교육급여)	국민기초수급자인 초·중·고생	보건복지부
한부모가족 자녀교육비	소득인정액이 최저생계비의 130% 이하인 한부모가족 및 조손가족의 자녀(중·고생)	여성가족부
농업인자녀학자금	농어촌지역에 거주하는 전업 농업인의 고등학생 본인, 손자녀, 동생	농림축산식품부
국가유공자 학비	국가유공자 가족(중·고생)	국가보훈처
저소득층 교육비	소득인정액 최저생계비 130~150% 이하 초·중·고생	교육부

중앙정부의 국비비율 임의 변경

- 2001년에 시작된 문화관광해설사 지원사업의 경우 당초 국비와 지방비 부담비율이 50:50이었으나, 현재는 20:80으로 운영되고 있음
- 문제는 문화관광해설사 지원사업은 인력양성사업이 아니라 관광명소에 문화해설사를 지원하는 사업임에도 불구하고 관련 운영지침이 아직 마련되지 않고 있는데 있음
 - 이러한 상황에서 해설사들은 많은 수가 양성되어 이들이 소위 기득권층을 형성하여 지방자치단체에 압력을 행사하고 있는데, 관련부처는 이에 대해 적절한 조치를 취하지 않고 있음; 인천시의 경우 중간에서 곤란한 상황에 직면해 있음

공모사업 문제

- 전술한 바와 같이, 수도권규제법에 따라 인천의 경우는 많은 공모사업에서 배제되고 있고 공모가 가능한 경우라도 토지나 인접도로 건설과 같은 인프라는 인천에서 해결토록 하는 등의 조건이 부가되고 있음

- 공모사업 지원이 결정될 경우 결정 후 3개월 이내에 시행토록 하는 조건 등이 공모사업을 제대로 수행하기 어렵게 만들고 있음
 - 지방자치단체의 예산편성 구조와 시기 상 공모사업과 관련된 예산이 본예산에 반영되지 못할 경우 당해 연도에 사업을 추진하는 데 무리가 있음
- “돈이 있는 곳에 공모사업이 간다”고 할 정도로 매칭 지방비가 없는 지방자치단체의 경우는 공모사업에 지원조차 할 수 없는 것이 현실임
- 국고보조율이 높은 양질의 보조사업의 경우 자치단체간의 경쟁이 매우 심한데, 사업선정 시 현장방문이나 담당공무원과의 인터뷰도 없이 화려한 사업계획서나 행정부서 방문 등 형식적인 절차로 실사나 심사를 하고 있는 것이 현실 상황임
 - 이러한 상황에서 실질적으로 해당사업이 꼭 필요하거나 효율적인 수행이 가능한 지방자치단체가 선정되지 않는 경우가 다수 존재함
 - * 미국에서 보조금 확보를 위해 보조금 신청단계에서 전문가 등을 활용하여 형식과 디자인을 교묘하게 구상하는 “grantsmanship”이 한 때 유행하였음

□ 사전 통보 없는 변경 내시

- 매달 자치단체의 수급자를 모니터링 하는 중앙부처(예: 보건복지부)가 사전 예고도 없이 보조금 규모를 감축하여 보내는 경우가 최근 인천시 등에서 발생하고 있음
 - 이는 지방자치단체의 일반적인 보조금 예측과 자금배정계획에 차질을 주는 것으로 지방 입장에서 보조사업 수혜자 등 보조금 관리에 혼선을 갖게 됨(예상과 달리 배정된 보조금 지원액을 보고 당황하는 상황이 발생하고 있음)
- 사례: 장애인활동지원사업(2013년)
 - 기준보조율: 서울 50%, 지방 70%(활동지원급여), 국고 100%(중증응급안전시스템)

<표 4-31> 2013년 1월 현재 공문상 확정내시 내역

(단위: 천원)

구분	사업명	예산과목	보조금 (천원)	보조구분
일반회계	장애인활동지원	080-1500-1535-304-330-01	368,088,000	자치단체경상보조

<표 4-32> 2013년 12월 현재 공문상 교부결정액

(단위: 천원)

세부사업명	예산액	예산현액 (A)	기교부액 (B)	금회교부액 (C)	교부 후 잔액 (A-B-C)
장애인활동지원	368,088,000	362,088,000	334,000,000	14,088,000	14,000,000

<표 4-33> 장애인활동지원사업 국고보조 확정내시 및 실제교부액(2013년 12월 현재)

(단위: 천원)

시·도명	보조내시액	기교부액	금회교부액	교부총액	교부후 잔액
합 계 A=(B+E)	362,088,000	334,000,000	4,088,000	348,088,000	14,000,000
통지금액계 B=(C+D)	362,088,000	334,000,000	14,088,000	348,088,000	14,000,000
서울(C)	60,398,000	55,605,526	2,600,000	58,205,526	2,192,474
소 계(D)	301,690,000	278,394,474	11,488,000	289,882,474	11,807,526
부산	31,000,000	28,666,644	2,000,000	30,666,644	333,356
대구	22,463,600	20,751,599	800,000	21,551,599	912,001
인천	22,000,000	20,306,600	1,500,000	21,806,600	193,400
광주	16,500,000	15,179,876	1,100,000	16,279,876	220,124
대전	15,800,000	14,585,428	900,000	15,485,428	314,572
울산	5,705,900	5,289,838	0	5,289,838	416,062
세종	600,000	561,055	0	561,055	38,945
경기	69,667,800	64,263,078	2,000,000	66,263,078	3,404,722
강원	11,400,000	10,527,374	400,000	10,927,374	472,626
충북	13,371,900	12,362,391	500,000	12,862,391	509,509
충남	15,110,200	13,987,911	300,000	14,287,911	822,289
전북	15,970,100	14,715,824	300,000	15,015,824	954,276
전남	16,100,000	14,841,060	300,000	15,141,060	958,940
경북	19,249,100	17,676,330	288,000	17,964,330	1,284,770
경남	21,500,000	19,816,532	900,000	20,716,532	783,468
제주	5,251,400	4,862,934	200,000	5,062,934	188,466

자료: 인천광역시 내부자료

- <표 4-31, 4-32, 4-33>에서 보는 바와 같이 2013년도 장애인활동지원사업의 경우 보건복지부에서 2013년 1월에 공문을 통해 17개 시·도에 사업비 총액 368,088,000천원을 확정내시한다고 통보하였음
 - 그러나 2013년 12월에 공문(<표>)을 통해 보건복지부에서 통보된 교부결정액은 확정내시액보다 6,000,000천원이 적은 362,088,000천원이 통보되었음
 - 특히, 대부분의 지방자치단체가 정리추경을 하고 있는 연도말 12월에 보조금이 교부되었고 그마저도 교부 후 잔액이 17개 시·도 모두에 남아 있는 등 사전 통보 없이 보조금을 교부하고 내시액과 상이한 교부를 결정하고 있음
 - 한마디로, 이는 지방자치단체의 계획성 있는 재정운영을 어렵게 하고 있음
 - 또한 지자체들은 수급자들과 중앙정부 사이에서 집행기관으로서 상황을 어렵게 하고 있으며 광역지자체에서 기초지자체로 전달되는 과정까지 고려한다면 이들을 재정리하기 위한 행정낭비 또한 발생된다고 할 수 있음
- 사전 통보 없는 변경 국고보조금 교부, 이자지급 문제
- 또한 11월 중·하순(심지어 12월)이나 정리 추경예산이 완료된 이후에 관계부처들이 국고보조금을 내려 보내는 사례가 적지 않아 국고보조금 관리에 심각한 애로를 유발함
 - 이러한 상황에서는 시비를 매칭하거나 새로운 예산을 편성하는 것이 현실적으로 어려운 경우가 빈번히 발생함(* 이월예산으로 처리하거나 때로 '간주예산'으로 처리하고 있음)
 - 이와 같은 상황에서 보조사업을 미 집행할 경우 해당 보조금에 대한 이자를 지급해야 하는 등 불합리한 문제가 발생하고 있음

□ 예측 불가능한 국고보조금 내시

- 보조금 관리에 관한 법률 제12조에 의하면 각 중앙관서의 장은 전년도 10월 15일까지 지방자치단체에 가 내시를 하도록 되어 있고 지방예산이 확정되는 12월 말일 이전까지는 확정 내시를 하도록 되어 있음
- 이는 지방의 계획성 있고 예측 가능한 예산편성을 위함인데, 실제로는 이러한 기일이 거의 지켜지지 않아 여러 차례 추경예산을 편성하는 잘못된 관행을 유도하고 있음
- 이러한 현실은 비단 인천시만의 문제가 아닌 전국의 지방자치단체에 해당되는 문제인 동시에 중앙부처와 지방간의 문제만이 아닌 국회 일정 등과 맞물려 있는 복합적 문제에 속함
 - 이 문제를 해결하기 위해서는 중앙정부가 주도적으로 나서서 문제의 본질을 분명히 인식하고 근본적인 개선대안을 제시해야 함

□ 분야별로 시의적절치 못한 국고보조 시기

- 농축수산이나 녹림자원 분야의 경우 사업의 특성상 상반기에 예산을 투입하는 것이 적절하지만, 타 분야와 마찬가지로 분기별로 국고보조금이 내려오는 관계로 적기에 예산을 지출하지 못하여 사업의 효율성과 효과성을 달성하기 어려운 문제가 발생함
- 따라서 이들 농림이나 녹림관련 보조사업에 대하여는 매년 동일한 시기에 자금수요가 집중되는 것을 감안하여 보조금을 상반기에 전액 교부하는 방안을 고려할 필요가 있음



제5장

인천시 국고보조금제도의 개선방안

제1절 국고보조금제도 개선의 기본방향과 중앙정부의 인식 변화

제2절 국고보조금제도의 개선방안

제5장

인천시 국고보조금제도의 개선방안

제1절 국고보조금제도 개선의 기본방향과 중앙정부의 인식 변화

1. 기본방향과 접근

- 지방자치 실시 이후 지난 20 여 년간 국고보조금제도에 대한 본질적인 구조개편은 없었는데, 최근 수년간 전개되고 있는 중앙·지방재정의 환경변화와 국가재정의 효율적 운영 그리고 국민세금의 경제적 가치(Value for Money: VFM) 측면을 종합적으로 고려할 때 지금은 국고보조금제도의 구조개편을 단행해야 할 시점임
- 본 연구에서는 국고보조금제도의 개선 기본방향을 국가재정자원(중앙·지방재정자원)의 건전성 및 효율성 구현, 중장기 지속 가능성 확보, 그리고 중앙과 지방의 협력적 상생 발전의 세 차원에 두고 접근하고자 함
- 국가재정자원의 건전성 구현이란, 국고보조금제도가 중앙재정과 지방재정의 채무와 재정수지 상태를 향상시키면서 재정의 수입과 지출의 실질적 균형을 이루는 방향으로 보조금 규모(총 규모, 사업별 규모 등), 보조율, 사업운영 및 관리방식을 개선, 발전해 나가는 것을 의미함
- 국가재정자원의 효율성 구현이란, 국고보조금제도가 개별 사업과 전체 보조사업 측면에서 재정투입(국고보조와 지방비 부담) 대비 재정 산출물(output)이 경제성과 비용-효과성(cost-effectiveness)을 창출할 수 있도록 제도를 개선, 발전해 나가는 것을 의미함
- 국가재정자원의 중장기 지속가능성 확보는 국고보조금제도가 중앙재정과 지방재정 양면에서 중장기 재정 건전성을 유지하는 가운데 국(주)민의 수

요를 지속적으로 충족시켜 주는 재정역량 강화와 보조를 맞출 수 있도록 제도의 구조와 운영방식을 개선, 발전해 나가는 것을 의미함

- 중앙과 지방의 협력적 상생 발전이란, 국고보조금제도가 중앙정부와 지방자치단체를 하나로 묶어 연계하는 행정·재정·정책적 고리인 점을 분명히 인식하고 전체가 협력적 시너지(synergy)를 확보할 수 있도록 국고보조금제도의 운영 및 관리를 중앙·지방정부의 상호 협력적 방식으로 거듭나는 것을 의미함

- 국고보조사업은 특성상 사업의 구상, 예산의 편성·집행·관리 등 많은 과정에 걸쳐 중앙정부와 지방자치단체가 하나의 틀 속에서 상호 협력적으로 움직일 때 제도의 성과가 구현될 수 있음

- 이러한 점을 인식하면서 본 연구는 앞의 제3장과 제4장에서 객관적으로 파악된 국고보조사업의 문제점에 초점을 두고 제도의 개선방안을 모색하고자 함

- 개선방안을 모색하는 과정에서는 국가 차원에서 파급효과가 크고 중요한 이슈들과 최근 주목을 받고 있는 쟁점 이슈들에 보다 많은 관심을 두고 중점적으로 다루고자 함

- 아울러 개선과제를 거시적·미시적 관점에서 구분하여 개선방안을 강구하되, 상대적으로 거시적 개선과제에 더 많은 중점을 부여하고자 함

- 인천시의 국고보조금제도 개선방안을 모색하는 과정에서는 비단 인천시 사안에 국한되지 않고 전국의 지방자치단체들이 공유하는 공통적 문제점에 대한 개선에 중점을 두면서 인천시의 고유문제나 쟁점에 해당하는 미시적 사안에 대하여도 객관적으로 다루고자 함

- 구체적으로 언급하면, 인천시는 물론 전국의 지방자치단체들이 공통적으로 경험하는 거시적·전통적 문제점(대상사업 선정 및 기준보조율 불합리성, 사회복지 국고보조사업의 급팽창, 영세보조사업, 중앙·지방간 협력적

가버년스체제 결여 등)에 중점을 두고 개선방안을 모색하면서 새로운 과제와 인천시 고유문제에 대한 개선방안을 모색하고자 함

- 이에 비해 전국적 이슈이면서도 인천을 비롯하여 각 지역별로 문제나 경험의 정도가 다른 이슈들 구체적으로, 차등보조율제도의 불합리성, 공모보조사업의 부작용, 국고보조사업 내시관련 문제점 등에 대한 개선은 인천지역의 고유 내지 미시적 개선대상으로 인식하고 접근함

2. 중앙정부의 지방에 대한 인식 변화

- 지방자치제도가 부활된 이후 20 여년이 경과한 지금 중앙부처의 지방에 대한 인식은 중앙집권시절의 하부 행정기관에서 크게 진전되지 못하고 있는데, 국가발전과 국고보조금제도의 효과성 제고를 위해서는 중앙정부가 지방자치단체를 진정한 국정운영의 파트너로서 인정하는 변화가 반드시 수반되어야 함
- 국고보조사업은 중앙-지방간의 긴밀한 협조가 있어야 효율적으로 운영될 뿐 아니라 무엇보다 그 수혜자인 주민, 크게는 국민의 만족도가 높아질 수 있는 특성을 지님
- 그럼에도 불구하고 지금까지는 국고보조사업을 계획할 때 지역의 실정을 잘 알고 있는 주민과 접촉하고 주민의 원함을 누구보다 잘 파악하고 있는 지방의 의견을 사실상 거의 반영하지 못해 왔음
- 제3장과 제4장에서 언급한 바와 같이 국고보조사업의 유사·중복문제, 국고보조금 내시관련 문제, 국비비율의 임의 변경 문제는 중앙부처에서 계획하고 보조금을 내려주면 지방자치단체는 무조건 실시해야 한다는 인식에서 나왔다고 할 수 있음
- 그러나 과거와 달리 지금은 국민소득 상승, 주민의 요구 다양화, 학력수준 향상, 지방자치단체의 글로벌화(부산아시안게임, 인천아시안게임, 평창동계올림픽 등)가 급속히 진행되면서 중앙정부가 지방의 실정을 제대

로 파악하기 힘든 복잡 다양한 구조가 되어 가고 있고 그것은 앞으로도 심화될 것임

- 따라서 이제 중앙은 지방을 국정운영을 구현하는 파트너로 인정하고 정책 결정시 지방의 의견을 의무적으로 청취하고 반영해야 할 것임

제2절 국고보조금제도의 개선방안

1. 거시적 개선방안 모색

가. 국고보조사업의 유형화

- 앞에서 파악한 바와 같이, 국고보조 대상사업이 불합리하게 선정되는 문제의 원인은 여러 가지 있지만, 가장 큰 원인은 대상사업을 선정하는 원리와 원칙(기준)이 구비되지 못한 데에 있는 것으로 판단됨
- 지금까지 국고보조 대상사업(또는 대상사업군)이 합리적인 원리·원칙이나 기준에 의해 선정되지 못한 결과 보조사업의 비효율적 운영, 정책 자의성 확대, 기준보조율제도 불합리성 등의 문제점이 나타났음
- 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 앞으로 보조사업을 일정한 기준과 특성에 의해 유형화(그룹화)하고 유형별로 대상사업의 신설 및 확대, 보조율 설정 및 조정, 기타 핵심운영사항을 결정해 나가는 시스템의 변화를 시도할 필요가 있음
- 국고보조사업을 유형화하는 구조화작업은 보조사업의 수, 규모, 수준을 조정하는 기본 기제인데, 본 연구에서는 국고보조사업의 유형화 구조화작업을 수행하는 기본 원리 내지 원칙으로 다음을 제시하고자 함

- (1) 사업파급효과(외부효과, 누출효과)
 - (2) 국가최저수준(national minimum), 국가표준수준(national standard)
 - (3) 의무적 사업, 비의무적 사업
 - (4) 사업 규모
 - (5) 국가정책 등
- 이와 같은 유형화 원리에 의해 국고보조사업의 유형을 3-5개로 구조화하고, 각 유형별 특성에 따라 국고보조사업의 운영 및 관리방식을 달리하는 접근을 취할 것을 정책 제안함
- 현재와 같이 모든 국고보조사업을 똑같은 성격으로 간주하고 하나의 동일한 운영시스템에 포함시켜 관리한 결과 최근 사회복지 국고보조사업 사례처럼 극단적인 중앙·지방간 갈등현상이 표출되었음
- 국고보조사업의 사업 구조화 즉, 유형화를 모색하는 과정에서는 앞서 제시한 원리와 함께 뒤의 <그림 5-1>에서 제시된 기준을 적극적으로 활용할 것을 제안함
- 예컨대, 사업의 파급효과가 전국적이고 국가최저수준인 사업, 그리고 대형 사업이면서 법적 의무·구속성을 지니는 사업에 대하여는 하나의 별도로 분리된 사업유형으로 구분하여 관리하는 방안임
 - 특히, 이들 보조사업군에 대하여는 사업범위와 확대조건, 보조율, 기타 보조사업 운영 핵심조건을 확정하는 과정에서는 중앙정부와 지방자치단체간의 협의는 기본요건이고 관련사항을 법률에 의해 결정하도록 조치함

나. 법적 의무·구속성 보조사업의 지방재정 압박문제 해소

1) 국고보조사업의 이원화: 대형 법적 의무·구속성 보조사업의 분리관리

- 근년에 사회적으로 심각한 문제를 초래한 사회복지 국고보조사업은 대부분 법적 의무사업에 속하면서 국가의 입장에서 ‘개방형 정률보조금(open-ended matching grant)’의 성격을 지니고 있음

- 이들 사업이 내포하는 문제는 지방자치단체가 해당사업의 수요(예컨대, 영유아, 노인 등 수급대상이 되는 사회복지관련 인구특성 변수)를 보유하고 그에 대한 재정매칭부담의 의무를 갖는 한 사업수요(수급자 또는 사업대상)를 전연 통제할 수가 없고 그 결과 재정압박문제가 발생함
- 이와 같은 국고보조사업들은 대부분 법률에 의해 보조사업의 대상범위(수혜 대상사업·수혜자 등), 사업의 가격 및 단가, 보조율이 구체적으로 확정되기 때문에 지방의 입장에서는 재정운영 자율성이 조금도 허용되지 않는 ‘완전 의무·구속성’ 특징을 지니는데, 이들에 대하여는 다른 일반적 국고보조사업과 달리 접근하는 제도개선이 요구됨
- 즉, 지방자치단체의 입장에서 사실상 단 1원의 예산도 조절할 수 없는 의무·구속성 보조사업에 대하여는 다른 일반 보조사업과 달리 접근하는 정책의 변화가 필요함
- 이와 관련하여 첫째, 이러한 성격의 국고보조사업에 대하여는 중앙정부는 제도의 도입 또는 확대에 앞서 반드시 지방과 협의 조정을 한 다음 보조사업(범위 포함)과 기준보조율을 확정하는 제도적 장치를 입법화할 것을 정책으로 제안함
- 현재와 같이 법률에 의해 ‘완전 의무·구속성’ 속성을 지니는 대형 국고보조사업이 정부에 의해 일방적으로 도입·확대될 경우 지방자치단체는 예상치 못한 매칭부담과 낮은 보조율로 인해 강한 재정압박에 직면할 수밖에 없음
- 예컨대, 도로사업 등 물리적 자본투자사업의 경우 보조율이 불합리하면 자치단체가 사업량을 조절해서 예산을 통제할 수 있는 여지가 있지만, 사회복지 국고보조사업은 ‘인적 서비스’의 특성으로 인해 사업량과 예산을 조절하는 것이 불가능함

- 둘째, 위에서 제시한 개선방안과 더불어 국고보조사업의 운영 및 관리를 이원적으로 접근할 것을 정책으로 제안함
 - 즉, 법률 등에 의한 ‘완전 의무·구속성’ 속성을 지니는 대형 국고보조사업에 대한 의사결정(운영 및 관리방식)과 지방자치단체가 보조사업의 예산(사업량, 가격 등)을 상당 수준 통제할 수 있는 사업(도로사업 등 물리적 자본투자사업)에 대한 의사결정(운영 및 관리방식)을 구분하여 접근하는 ‘투 트랙(two-track)’체제를 가동하는 것임
 - 다시 말해서, 인구나 인구특성변수와 직결된 국고보조사업(특히, 현금급여 성격 보조사업) 중에서도 특히 일정 규모(수 천억원, 수 조원 규모) 이상의 대형 정률 국고보조사업에 대하여는 기존의 시설 및 자본투자보조사업과 구분하여 접근할 수 있도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있음
- 셋째, 국회나 중앙정부가 이들 보조사업을 실시하고자 할 경우 입법 및 정책을 시행하기에 앞서 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment)와 유사한 ‘지방재정 민감성 테스트’ 또는 지방재정영향평가를 반드시 사전에 의무적으로 실시하고, 그 결과를 토대로 각종 행정 및 재정조치를 취하도록 의무화하는 방안을 제시함
 - 아울러 이들 보조사업에 대하여는 반드시 지방자치단체와 사전 협의조절 절차를 거치도록 의무화할 것을 법률로 제도화할 것을 개선방안으로 제시함
 - 이 때 사용되는 기준으로는 인구 및 인구특성, 사업규모(대규모), 기계적 예산산출, 장기적 지방재정 영향 등을 우선적 고려요인으로 검토할 필요가 있음
 - * 특히, 대형 국고보조사업은 기준보조율이 조금만 낮게 책정되거나 사업대상범위를 조금만 확대하더라도 그에 따른 지방재정 파급효과가 매우 크다는 사실을 명심할 필요가 있음
- 종합: 국고보조사업 영향평가제도는 모든 국고보조사업에 적용되지 않고, 앞서 언급한 바와 같이 지방재정에 심각한 영향을 미치거나 지역단위에서 민감한 사업을 중심으로 적용함

- 국고보조사업의 지방재정, 지역경제, 주민복지 등에 대한 영향 측정
- 대상사업 적격성, 기준보조율 설정 합리성 등

2) 법적 의무·구속성 국고보조사업의 지방재정 압박에 대한 판단준거

- 최근에 국고보조사업을 둘러싸고 가장 참여한 대립을 초래하고 있는 국고보조사업의 지방재정 압박문제와 관련하여 실제로 어떤 국고보조사업이 지방재정에 압박을 주는 지에 대해 보다 객관적인 판단준거를 마련해 줄 필요가 있는데, 이와 관련하여 본 연구는 다음과 같이 정책제언을 하고자 함
- 국고보조사업이 지방재정에 압박을 주는 지를 판단하는 준거로 사업의 법률에 의한 의무·구속성 여부 기준과 ‘자기통제 가능성’ 확보 여부 기준을 제시하고자 함
- 법률에 의한 의무·구속성이란, 법률에 의해 보조사업의 기준보조율은 물론 가격(P)과 수량(Q: 예컨대, 사회복지수급자 1인당 지급액, 수급대상자 수)이 법률에서 명기되어 지방자치단체가 사실상 단 1원의 예산도 조절할 수 없는 경우를 말함
 - 즉, 법령 등(법률·시행령·시행규칙·부령)에서 보조사업의 적격성(자격), 대상범위, 보조사업 가격, 보조율, 기타 핵심조건을 완전히 망라하고 구체적으로 규제하는 경우를 의미함
 - 통상 법령 등에서 지방의 수행사업에 대해 구체적인 의무를 부여하고 구속하는 것은 사업주체, 대상범위, 보조사업 가격, 보조율, 기타 핵심운영절차임
- 법률 의무·구속성 정도의 차이는 사업의 특성과 사업관련 경비의 성질에 따라 가장 엄격한 형태의 의무·구속성을 지니는 사업(지방자치단체는 예산 중 1원도 임의로 조절할 수 없음)으로부터 그보다 의무·구속성의 강도가 약한 몇 가지 형태의 사업으로 구분될 수 있음

- * 국고보조사업 총예산 = 보조사업량(Quantity) x 가격(Price)
- 국고보조사업 국가부담예산 = {보조사업량(Quantity) x 가격(Price)} x 기준보조율(R)
 - 국고보조사업 지방부담예산 = {보조사업량(Quantity) x 가격(Price)} x 지방비부담율(LR)
- * 사업량(Q)과 사업단위당 가격(P)가 정해진 상태에서는 기준보조율이 보조사업의 예산규모에 결정적인 영향을 미침
- * 위에서 $R+LR = 1$ 임

국고보조사업의 총지출예산

$$NSE = \sum_{i=1}^n P_i \cdot Q_i \quad P_i, Q_i \text{는 각각 } i \text{보조사업의 가격과 물량을 의미함}$$

- 지방자치단체가 실제로 재정부담을 하는 국고보조사업의 총 재정지출은 각 국고보조사업(i보조사업)의 보조율이 확정되어야만 정확히 산정될 수 있음

- 지방자치단체의 ‘자율적 통제 가능성’이란, 지방자치단체가 사업의 선정에 대한 의사결정권, 사업량, 사업가격, 보조율, 기타 핵심조건에 영향을 미칠 수 있는지의 여부를 판단하는 기준으로, 이는 궁극적으로 지방자치단체의 사업(자체·보조사업) 예산조절 권한 및 능력과 결부됨⁷⁾
- 만일 지방이 앞서 언급한 P와(또는) Q의 일부를 통제할 수 있다면, 이는 지방자치단체가 보조사업을 ‘최소 이상 통제’하는 것으로 간주할 수 있음
 - 만일 지방이 P와 Q 모두를 완벽하게 통제할 수 있다면, 이는 지방자치단체의 완전한 자체사업으로 간주됨
 - 일반적으로 지방의 자율적 통제의 정도와 수준은 보조사업별로 크게 다름
 - 현실적으로 기준보조율(R)은 법령 등에 의해 결정되기 때문에 보조율 설정문제는 지방자치단체의 통제영역에서 완전히 벗어나 있음

7) 지방자치단체의 자율적 통제 가능성 기준도 법적 의무·구속성기준처럼 ‘유·무’의 이분법적 구분을 할 수도 있지만, 현실적으로 ‘유(있음)’의 경우에도 사업별로 정도와 수준의 차이가 있음을 인정할 때 다 분류(예: 강/중/약의 3단계 또는 5단계 구분) 방식으로 접근하는 것이 보다 합리적인 것임

- 기준보조율은 특정보조사업(서비스)의 수행비용에 변화를 주기 때문에 지방재정의 압박 또는 여유에 영향을 미치는 중요한 요인에 해당함
- 최근 국가와 지방 간에 큰 갈등을 초래한 대형 사회복지 국고보조사업들은 대부분 지방이 사업의 수량이나 크기를 조금도 조절할 수 없는 II유형이고, 이는 지방재정을 크게 압박하는 요인으로 급부상하였음
- 국가계획, 국가정책, 정부지침에 의해 수행되는 국고보조사업 중에서도 P와 Q가 구체적으로 상세히 정해져 지방자치단체가 ‘기계적 예산산출’만 하는 경우가 있는데, 이 또한 법적 의무·구속성 기준의 적용을 받는 것으로 간주됨
- 다만, 국가계획, 국가정책, 정부지침에 의해 수행되는 국고보조사업이더라도 P와 Q가 구체적으로 정해지지 않아 지방자치단체가 ‘기계적 예산산출’을 하지 않고 재정상태나 예산사정을 감안하여 사업예산을 일부 조절할 수 있는 사업은 법적 의무·구속성 보조사업으로 간주할 수 없음⁸⁾

<그림 5-1> 국고보조사업의 지방재정 압박 유형 분류

		지방의 자율적 통제 가능성	
		가 능	불 가 능
법적 의무·구속성	가 능	I (예: 도로 등 투자사업)	II (예: 사회복지국고보조사업)
	불 가 능	III (예: 대다수 자체사업)	IV (예: 인구·경제관련 보조사업)

주: 임성일의 글(2014; 미발표 논문)을 인용하고 있음

8) 법률에 보조사업의 자격(대상사업 자격)은 부여되어 있으나 대상범위와 단가가 구체적으로 명시되지 않은 사업(예) 도로 등 SOC 건설사업, 문화·체육·공공시설사업, 경로당 활성화사업 등)이나 사업의 수행과 관련된 기준(본)경비가 법령 등(예: 지침)에 의해 정해지는 것을 법적 강제성의 핵심요인으로 볼 수 없음

- 이상에서 기술한 내용을 종합하면, 현재 지방자치단체가 추진하는 모든 사업(자체사업+보조사업)은 <그림 5-1>의 I, II, III, IV 유형 그 어느 영역에 속하는데, 특히 앞서 정책대안으로 제시한 바와 같이 제II유형에 속하는 국고보조사업에 대하여는 별도로 접근하는 것이 중앙재정과 지방재정의 상생발전 차원에서 바람직함

나. 다단계 보조율체계와 기준보조율 불합리성 문제의 개선

- 현행 국고보조금의 기준보조율체계는 객관적인 원리·원칙에 입각하지 않고 복잡한 다단계 보조율체계를 유지하여 많은 문제를 초래할 뿐 아니라 특히, 정치·정책적으로 이용되어 지방에 상대적으로 불합리한 지방비부담을 떠 넘기는 현상을 야기함
 - 현재 약 800개 이상의 국고보조사업이 비법정 국고보조율 사업임을 인식할 때, 국가재정과 지방재정의 효율성에 매우 민감한 영향을 미치는 기준보조율체계를 합리적으로 정비해야 할 필요성이 강하게 대두됨
- 본 연구는 현재의 복잡다단한 보조율체계(정액사업을 포함한 10-100%의 10단계 이상)를 4단계 또는 5단계 체제로 크게 간소화하는 방안을 제시하며, 아울러 보조율체계를 재구조화하는 과정에서는 앞서 제시한 보조사업 유형화 기준을 적극적으로 반영할 것을 제언함
- 새로운 기준보조율체계는 구체적으로, 기준보조율의 최저한도를 40%로 설정하고 40%, 50%, 60%, 70%, 80%, 100%의 5단계를 취하는 방안을 제시함(원칙적으로 정액사업은 폐지함)
 - 현실적으로 보조사업이 50-70% 보조율 구간에 집중되는 경향이 있고, 일부 보조율 구간에는 소수의 사업만 운영되고 있음
 - 정액사업은 100% 부담을 제외하고 폐지함(이는 사실상 100% 보조율을 의미함); 다만, 공모사업의 경우 정액보조체제를 가동할 수도 있음

- 현실적으로 정액사업의 경우 지방비부담이 수반되고 있어서 사실상 정률사업과 비슷하게 운영되고 있고, 보조금 이론은 정액시스템보다 더 효율적이고 효과적인 정률시스템을 사용할 것을 제시함
- 기존의 10%, 20%, 30%의 낮은 보조율 사업은 효율성과 비용 효과성 면에서 유용성이 떨어짐

<표 5-1> 국고보조사업의 기준보조율 개선방안(4단계, 5단계)

기준보조율(현행)	기준보조율체계 대안(5단계 구조화)
100%	100%
90%	80%
80%	70%
70%	60%
60%	50%
50%	40%(보조율 하한)
40%	
30%	
20%	
10%	
정액보조	

- 기준보조율체계를 재조정하는 과정에서 사라지게 되는 사업(예컨대, 저 보조율 사업)과 관련재원에 대하여는 다음과 같은 선택적 조치를 취할 수 있음
 - 필요 분야에 한해 미니 포괄보조금(mini block grant) 설치, 가동
 - 일반재원으로 설정하여 지방자치단체에 재배분
 - 국가예산 절감 조치
- 그리고 (초)대형 국고보조사업에 대하여는 앞서 언급한 바와 같이, 기준보조율의 설정이나 조정에 앞서 반드시 중앙·지방간 협의조정 과정을 거치는 동시에 관련사항을 법률로 규정하도록 조치할 것을 제언함

다. 소액 영세보조사업 통폐합

- 소액의 영세보조사업은 국고보조사업의 효율성과 효과성 및 재정 책임성 (fiscal accountability) 측면에서 긍정적 효과보다 부정적 효과가 더 많으므로 이들을 통폐합하는 정책개편이 필요함
 - 지나치게 많고 세분화된 소액보조사업을 운영하는 과정에서는 행정비용 등 각종 불필요한 거래비용이 소요되는 한편 관료와 이해주체(중앙·지방 모두)의 기득권이 공고히 되는 등 사회적 폐해가 초래됨
 - 전국적으로 볼 때, 500만원 미만사업이 적지 않고 1억원 미만 사업은 상당수에 이르는 것이 현실 상황임; 인천시의 경우에도 국고보조사업 중 약 1/3 정도가 1억원 미만의 보조사업인 것으로 나타나고 있음
- 이와 같은 상황을 인식할 때, 본 연구는 소액의 영세보조사업에 대하여는 가능한 유사사업을 그룹화 하여 미니 블록보조금(mini block grant) 형태로 재구조화해서 운영하거나, 해당재원을 지방자치단체의 일반재원으로 배분해 주는 방안을 적극적으로 검토할 것을 제안함
 - 일반재원으로 전환할 경우 지방교부세시스템에 포함시켜 재배분하거나 소형 포괄보조금 방식으로 운영하는 대안을 검토해 볼 수 있음
- 이와 함께 소액 영세보조사업에 대하여는 3년 주기로 종합점검을 실시하고, 그 결과를 토대로 사업의 유지, 폐지, 일몰 적용 등 후속조치를 취할 것을 제안함
 - 지금까지는 소액 영세보조사업이 많은 문제와 비판에 노출되었음에도 불구하고 정부가 나서서 그에 대해 종합적으로 심층 진단을 실시한 경우는 없음

라. 중앙·지방간 협력적 재정관계 구축: 새로운 보조금 가버넌스체제 정립

- 현실적으로 국고보조금제도가 성공하기 위해서는 무엇보다도 중앙정부와 지방자치단체 간에 유기적이고 협력적인 재정관계가 구축되어야 함

- 국고보조금제도는 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations) 중에서도 특히, 사업의 설계에서부터 집행 및 평가에 이르는 전 단계에 걸쳐 중앙정부와 지방자치단체가 서로 머리를 맞대고 협의하고 운영해야 사업의 효율성, 효과성, 국민만족을 달성할 수 있음
- 앞서 살펴본 바와 같이, 최근의 상황은 중앙정부가 보조사업의 정책결정 과정에서 사업수행 주체(비용분담 포함)인 지방을 도외시키고 일방적으로 국고보조사업을 운영하는 것이 관행화되었음
 - 특히, 급격한 사업 확대나 단가 인상 등 일방적 의사결정으로 인해 지방재정에 제약과 압박을 가하는 행태와 관행은 사라져야 함
- 이 문제를 해결하기 위해서는 지방재정의 여건과 환경변화 등을 종합적으로 고려하는 가운데 새로운 국고보조금제도의 운영 가버넌스(governance)를 구축하는 체제와 인식 및 행태의 변화가 뒤따라야 함
 - 중앙정부가 지방자치단체를 진정한 협력적 파트너 관계로 인식하고 보조사업 전 과정에 걸쳐 공동보조를 취하는 체제와 행태의 변화가 수반되어야 함
 - 중앙·지방정부 간에 새로운 협력적 가버넌스(governance) 체제를 구축하는 것이 무엇보다도 선결조건임
 - 특히, 앞서 언급한 유형 II에 속하는 국고보조사업에 대하여는 반드시 협력적 가버넌스가 구현될 수 있도록 적절한 제도적 장치를 강구해야 함
- 지금까지는 보조금제도의 운영과정에서 지방의 중요한 관심사이면서 지방재정에 직접적인 영향을 미치는 의사결정이 법률에 의하지 않고 행정·정책적으로 처리되는 사례들이 다반사였음
 - 이는 이해관계자 간의 합의나 공감을 결여하는 운영시스템으로 지방의 예측가능성과 보조사업의 효과성에 큰 문제를 초래하는 요인으로 작용함

- 이와 같은 문제현상을 타개하는 방안으로 지방자치단체의 재정운용에 심각한 제약을 가하고, 지방자치단체가 매우 민감하게 반응하는 대형 국고보조사업에 대하여는 대상사업의 범위, 국고보조율, 기타 핵심운영조건을 중앙정부와 지방자치단체 간 협의를 거친 다음 법률로 확정하는 정부간 재정운영의 규칙을 새롭게 정립할 것을 정책 제언함
 - 향후에는 중앙부처가 국고보조사업을 설계하는 단계부터 집행 및 평가에 이르는 전 단계에 걸쳐 지방자치단체가 상호 협의·조절해서 운영하는 새로운 정부간 재정관계를 구축해야 함
 - 특히, 정책과 사업을 주도하는 관계부처가 국가발전 차원에서 창의적 노력과 거시적 안목을 갖고 재정의 효율과 형평 그리고 지속 가능성을 추구하는 접근을 시도하는 것이 반드시 필요함
- 마. 주기적 종합점검시스템 도입과 보조금위원회 설치
- 현행 국고보조시스템은 일정한 기간단위나 기준에 의해 보조사업을 체계적으로 종합 점검하는 시스템을 갖추지 못하고 있는데, 앞으로는 정부 또는 독립적 보조사업 관리주체가 나서서 주기적으로 국고보조사업 운영 전반을 점검하고 진단하는 종합점검시스템(Comprehensive Review System)을 도입, 적용할 것을 정책 제언함
 - 대안 중 하나로 전체 국고보조사업은 매 5년마다 종합 재점검을 받는 방안과 매 3년 단위로 국고보조사업의 1/3씩 순환해서 종합 재점검을 받는 방안을 제시함
 - 종합점검 결과 일몰, 개선 유지, 구조개편 등 다양한 발전대응조치들을 취할 것을 제언함
 - 아울러 이들은 중요한 국고보조사업의 신설 및 조정, 기준보조율 설정, 기타 보조사업 운영관련 핵심사항을 결정하는 역할도 수행함

- 이와 관련하여 정책의 수행주체로서 현재 가동 중인 지방비부담심의위원회(국무총리 주관)의 권한과 기능을 강화하거나 아니면 제3의 독립기구(가칭 ‘보조금위원회’)를 설립하는 방안을 고려해 볼 수 있는데, 후자가 바람직함
- 특히, 최근에 대형 국고보조사업을 둘러싸고 중앙정부와 지방자치단체 간에 심각한 갈등이 생겨나고 사회적 혼란이 발생하였음을 상기할 때, 지방비부담심위원회보다 새로운 독립적 심의기구(보조금위원회)를 설립하는 방안이 공정성과 독립성 측면에서 보다 설득력 있음
 - 호주 등의 보조금위원회(Grant Commission)를 벤치마킹할 것을 제안함

2. 미시적 개선방안 모색

가. 국고보조금제도 내시관련 문제 개선

- 국고보조금제도는 중앙정부의 각 부처가 사업을 정책적으로 구상하고 설계해서 지방자치단체에 고지하면 희망하는 자치단체가 특정 보조사업을 신청하고 그에 대해 관계부처가 사업을 확정해서 예산을 배분하는 방식으로 추진되고 있음
- 국고보조사업은 신청주의를 원칙으로 하고, 예외적으로 비 신청주의를 인정하고 있음
- 그런데 각 부처의 국고보조사업 예산 확정 및 배분과정에서 적지 않은 문제점이 나타나고 있는데, 이는 중앙정부의 입장에서 해결 가능한 것과 해결이 어려운 것으로 구성됨
- 예산의 심의의결권이 국회에 있는 만큼 확정예산과 관련된 내시 문제는 중앙정부의 제도나 행태 개선을 통해 100% 해결을 볼 수 없음; 그러나 예산 성립 이후의 자금 배분에 대한 사항은 관계부처의 노력에 의해 대부분 해결이 가능함

- 예컨대, 예산배정에 대한 ‘가 내시’ 일자의 준수, 예산확정의 예측 가능성 등에 대한 정보를 중앙부처가 지방자치단체에게 적극적으로 제공하는 노력을 경주하거나, ‘확정 내시’, ‘변경 내시’ 등의 운영절차 문제를 개선하는 것은 중앙정부의 관행과 행태 변화를 통해 충분히 가능함
- 다만, 정부예산안(국고보조사업예산 포함)이 국회의 예산심의 과정에서 변경 가능한 점, 그리고 국회의 예산심의의결이 법정 기일을 초과하여 거의 연도 말에 성립되는 관행 등은 중앙정부의 입장에서 해결할 수 없는 성질에 속함
- 특히, 현행 예산제도 상으로는 지방자치단체의 예산확정 시기와 국회의 예산확정 시기 간에 괴리가 있어서 지방자치단체가 국고보조사업과 관련된 예산을 정확히 편성할 수 없는 근본적인 한계를 안고 있음
- 현재 지방자치단체 예산의 지방의회 심의 확정은 시·도의 경우 회계연도 개시 15일 전인 12월 16일까지, 그리고 시·군·자치구의 경우 회계연도 개시 10일전인 12월 21일까지 성립되어야 함
- 이러한 문제를 해소하는 방안으로 국회의 예산 성립일정을 당기는 방안을 강구해 볼 수도 있으나, 법률적으로 국회의 예산의결 마감일(12월 2일)이 헌법 상 일정한 점을 고려할 때 이는 현실 타당성이 떨어짐
- 하나의 현실적 대안은 지방자치단체의 현행 회계연도(1.1 - 12.31)를 변경하여 국회의 예산 확정 후 지방자치단체의 예산이 수립되도록 조정하는 것임
- 중앙정부와 지방자치단체의 회계연도 조정문제는 비단 국고보조금제도의 효율성 뿐 아니라 국가와 지방의 여러 가지 여건을 종합적으로 검토해서 결정할 성질에 속하기 때문에 이 또한 쉽게 변경할 수 있는 것은 아님

나. 차등보조율제도 개선

- 근년에 대형 사회복지 국고보조사업을 중심으로 활성화되고 있는 차등보조방식이 몇 가지 관점에서 불합리성을 내포하고 있는데, 이에 대한 개선 방안을 제시하면 다음과 같음
- 현행 차등보조방식은 각 지방자치단체의 재정상태에 과도한 자의적 영향을 초래하여 새로운 수평적 재정형평성 문제를 야기하는 한편 관련 지방자치단체의 징세노력에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높으므로 차등보조율의 차등범위를 현재보다 협소하게 하고, 차등의 객관적 기준 내지 준거를 마련함
 - 차등보조율의 혜택을 상대적으로 많이 보는 지방자치단체는 그로 인해 재정부담을 덜게 되는 동시에 도덕적 해이를 범할 가능성을 갖게 됨
 - 반면에 차등보조율의 혜택으로부터 소외되거나 상대적 박탈감을 갖게 되는 지방자치단체는 재정부담의 압력을 받는 동시에 징세노력을 게을리할 가능성이 있음
- 서울과 지방 간 차등보조에 의한 보조율 격차가 다소 과다하므로 이에 대하여는 축소 조정을 해주는 것이 바람직함(일회, 또는 단계적 축소조정 가능)
- 시·군과 자치구 간에는 재정의 기능과 구조 면에서 근본적으로 차이가 있음을 감안하여 차등보조율을 결정하는 기준지표는 동일하게 사용하되, 지표 값은 재정구조 차이를 반영하여 지방자치단체 유형별로 달리 설정할 것을 제언함
- 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 따라 차등보조율을 적용하고 있는 사업들(기초생활보장 및 영유아보육사업)에 적용되는 지표(사회복지비지수 적용)가 기초생활수급자 수요를 정확히 반영하고 있지 못하는 문제에

대하여는 사회복지예산 비율을 기준 대신 보다 적절한 복지수요통계 내지 지수를 적용하도록 조치함

- 현재 운영 중인 차등보조율 3단계 적용(인하, 인상, 유지) 방식이 안고 있는 문제점을 개선하는 방안으로 다음을 제시하고자 함
 - 현행 3단계 방식을 인정하되, 구간별 재원부담비율의 격차 범위를 축소함
 - 현실적으로 구간별 격차가 심한데, 현재와 같이 구간 구분의 사회과학적 객관성이 충분히 담보되지 못한 상태에서는 지방자치단체가 어느 구간에 소속되는지의 판정에 따라 재원분담 면에서 불합리한 격차가 발생함
 - 국고보조사업의 취지를 감안할 때, 차등보조율을 ‘인상 보조율’ 만을 적용하는 방안에 대하여 적극적으로 검토할 필요성이 있음
- 차등보조율 적용단체와 미 적용단체 및 적용단체 간 형평성 확보를 위해 인상보조율 구간을 세분화할 것을 제시함

사회복지 국고보조사업에 차등보조율 체계를 도입한 것은 찬반의 이견에도 불구하고 상황적 의미는 인정되지만, 그것이 임의적으로 설계되면서 차등보조 대상사업의 선정원칙 결여, 차등보조의 기준지표 부적절성(재정자주도 등), 차등보조율 적용단체와 미적용단체간의 형평성, 지방자치단체의 유형별(수준별) 재정 특성을 고려하지 않은 획일적 운용 등의 문제가 제기됨

- 기초노령연금의 경우 도 단위에서 사실상 차등보조율제도가 실시되지 않아 기초자치단체의 부담이 과도해진 문제(특히, 노인인구가 많은 시·군의 재정부담이 많아짐)에 대하여는 중앙정부가 나서서 각 도별로 차등보조율 제도가 가동되도록 적극적인 조치를 취할 것을 정책제언함

다. 유사·중복 보조사업문제 개선

- 국고보조사업의 유사·중복사업문제는 과거에 비해 조금 줄어들기는 하였지만, 여전히 매년 반복되고 있음

- 이 문제는 어떤 면에서 “부처 이기주의”의 한 단면일 수도 있는데, 근본 원인은 정부부처 간에 협력과 소통을 제대로 하지 않고 있는데 기인함
 - 중앙부처 간의 협력적 관계로서 해결될 수 있는 것이나, 부처이기주의 등 다양한 이유로 좀처럼 개선되지 않고 있음
- 박근혜정부가 표방하고 나선 “정부 3.0” 정책 속에 부처간 협업, 칸막이 탈피가 중요한 이슈임을 감안할 때, 국고보조사업의 유사·중복사업문제는 더 이상 존재해서는 안 되는 이슈임
- 기획재정부가 주도적으로 운영하는 보조사업운영평가단의 기능과 역할을 적극적으로 활용하는 방법과 지방자치단체로부터 유사·중복사업에 대한 신고를 받는 방법을 적극적으로 혼합 사용할 것을 정책 제언함
 - 보조사업운영평가단 내에 유사·중복사업 점검 태스크 포스(task force)를 설치하여 가동함
 - 지방자치단체(광역자치단체 주도) 차원에서 유사·중복사업을 점검하고 그 결과를 중앙정부(기획재정부, 행정자치부)에 보고하는 시스템을 구축함
- 그리고 최근(2014. 12월) 정부가 천명한 국고보조금 낭비 차단방안이 발표에 그치지 않고 확고한 실천의지와 실행계획을 통해 철저히 구현된다면 유사·중복사업문제는 상당 부분 해소될 수 있음
- 모든 중앙부처들은 자신이 계획하거나 수행하고 있는 국고보조사업에 대해 현재와 같이 개별적 계획·검토에 국한하지 말고 다른 부처(특히, 업무 연관성이 있는 다른 부처의 조직단위)와 사전·사후에 적극적으로 협의 조정하는 열린 행정(소위 부처 칸막이 탈피, 부처 내 조직단위 칸막이 탈피)을 구현할 수 있는 여건을 마련하고 행태 변화를 도모해야 함

- 이와 관련하여 중앙부처 내 유관조직들과 관계공무원 간에 국고보조사업을 구상하는 단계에서 합동 워크숍을 지속적으로 개최하면서 다른 조직의 계획에 대한 정보를 습득하고, 상호 의견을 교환하며, 사업을 조절하는 ‘협업적 네트워킹(networking) 조건’을 정비해 주는 것이 매우 중요함
- 단적인 예로 정부 내에서 쉽게 수용되기 어려운 성인지예산제도(Gender Responsive Budgeting)가 빨리 발전한 나라의 경우 성공요인 중 하나로 관계부처 공무원간의 다양한 의견교환 및 상호 인식과정이 체계적이면서 풍부하게 이루어진 것임
- 아울러 국고보조사업예산의 총괄부서인 기획재정부가 적극적으로 나서서 부처간, 조직간에 유사·중복사업이 발생하지 않도록 사전에 조정하는 관리역량을 한 단계 높여야 할 것임
 - 극단적인 방안으로는 유사·중복사업이 발생할 경우 관련 중앙정부와 조직에 대해 심각성의 정도를 판단하여 다음 회계연도의 예산배정에 페널티를 부여하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 이와 같은 상황을 인식하면서 본 연구는 중앙정부의 부처 간(부처 내외 조직 간)에 유사 중복성이 발생할 수 있는 정보를 수집하고 공유하는 ‘상호 점검시스템’을 구축하고 그것을 적극적으로 가동할 것을 정책방안으로 제시함

라. 공모 보조사업 문제 개선

- 공모 국고보조사업 중 운영방법 등을 개선할 경우 본래의 좋은 취지를 살릴 수 있는 사업과 그렇지 못한 사업 그리고 운영기법에 따른 부작용을 감안하여 다음과 같은 개선방안을 제시하고자 함
- 지방자치단체 간에 과열경쟁을 유발하면서 과도한 지방비 부담과 각종 지방의 우대조치 희생(현물출자 등)을 초래하는 대규모 공모 국고보조사업은 원칙적으로 폐지함

- 공모 보조사업의 취지가 살아나는 중소기업 국고보조사업에 대하여는 심층분석을 실시한 다음 기존 사업의 단점과 부정적 파급효과를 최소화하고 장점과 긍정적 파급효과를 극대화하는 개선방안을 강구해야 함
- 공모 보조사업 채택 이후 성과평가나 일몰제 등을 적용하여 제도의 활성화와 더불어 지방에 부담을 초래하는 현상을 차단함
- 일부 공모 국고보조사업 가운데서 수도권 자치단체(예컨대, 인천시)에 대해 공모대상 자격에 제한을 가하거나 다른 형태로 상대적인 불이익을 주는 사례에 대하여는 ‘조건제약’의 법적·행정적·사회적 타당성을 객관적으로 검토한 다음 적절한 개선조치를 취하도록 유도함
- 현재 국가재정자원의 지방자치단체 배분과 관련해서는 지방교부세에 내장된 형평화 장치와 일부 대형 국고보조사업의 차등보조율제도를 통해 거시적으로 사회적 형평(social equity)과 재분배(redistribution)가 이루어지고 있음
- 이러한 상황에서 중소기업이나 개별적 사안에 대해 수도권을 이유로 하거나 재정력 등을 기준으로 미시적 형평을 모색하는 것은 오히려 거시적 사회형평을 왜곡하는 현상을 유발할 수 있음
- 제4장에서 파악한 바와 같이 인천은 비교대상지역인 부산, 대구 등에 비해 지방교부세와 국고보조금의 배분 면에서 상대적으로 불이익을 보고 있는데, 이러한 상황에서 수도권 지방자치단체라는 이유로 일부 공모사업의 신청에 제한을 받는 것은 불합리함
- 정부는 현행 공모 국고보조사업의 효율성과 객관성 및 공정성을 확보하는 관점에서 그 동안 추진되었던 공모 보조사업의 실태를 종합 점검하는 한편 그 결과를 토대로 공모대상사업의 선정과 운영방식 등에 대해 면모를 일신하는 변화를 도모해야 할 것임

- 이와 관련하여 본 연구는 공모 국고보조사업의 대상조건과 진입장벽 규제의 철폐 등 ‘불공정 차별’을 없애는 조항을 법률로 규정할 것을 제안함
- 공모 국고보조사업은 그야 말로 모든 지방자치단체가 자신의 창의·의지·노력에 입각해서 자유롭게 경쟁하는 국가재정자원의 효과적 활용수단으로 작동될 수 있어야 할 것임
- 공모 국고보조사업의 과도한 제한은 정책 자의성과 규제남용의 소지를 안고 있으며, 이는 현 정부가 추진 중인 규제개혁의 정신에 부합하지 않음

나. 기타

1) 지방자치단체의 보조금 관리 개선 모색

- 국고보조사업의 낭비문제와 성과관리문제가 오랫동안 거론되자 기획재정부가 나서서 2011년부터 보조사업운영평가단을 구성해서 현재 가동 중에 있는데 반해 지방 차원의 국고보조사업 운영성과 관리는 제대로 이루어지지 않고 있는 실정임
- 지방 차원의 국고보조사업 성과관리와 관련하여 본 연구는 다음과 같은 정책방안을 제시하고자 함
 - 광역자치단체 차원에서 소속 기초자치단체에 대한 국고보조사업(시도비 보조사업 포함)의 운영상태와 실적을 종합적으로 관리하는 시스템을 구축함
 - 이 경우 평가에 소요되는 인력·예산·시간 등을 감안하여 주민생활과 밀접한 연관성을 갖고 지역의 고용 및 경제 활성화에 민감한 보조사업 등 핵심사업을 중심으로 성과를 관리하는 방안을 검토해 볼 수 있음
 - 아울러 지방자치단체가 스스로 자기진단을 할 수 있는 수단과 방법을 제시함으로써 보조사업과 관련된 ‘자기규율(self-discipline)’ 체제와 환경을 구축해 주는 것도 매우 의미 있는 접근이 될 수 있음

- 특히, 지방 차원에서 국고보조사업 운영성과관리가 제대로 이루어질 수 있도록 새로운 평가 구심점 및 체계를 구축할 것을 제언함

2) 국고보조금 교부방식의 개선

- 시의 적절한 방식으로 국고보조금이 교부되어야 함
 - 인천의 사례로부터 다른 지방자치단체의 사정 또한 미루어 짐작할 수 있듯이 환경, 건설, 농어업, 복지, 교육분야의 사업들이 모두 같은 시기에 지출되지 않는다는 것임
 - 즉, 농어업, 녹림자원분야는 특성상 농업시설과 산림 등의 정비를 위해 봄철에 예산을 대부분 투입해야 하지만 타 분야와 같이 분기별로 보조금이 지급됨에 따라 지자체 실무부서에서는 많은 곤란을 겪고 있는 것으로 나타났음
 - 따라서 국고보조금제도를 하나의 제도로만 인식해서 동일하게 운영하지 말고 중앙부처별로 해당하는 국고보조사업들의 특성을 파악해서 시기별로 적절하게 보조금이 교부될 수 있도록 실태파악과 개선노력을 해야 할 것임
- 예측가능하게 국고보조금이 교부되어야 함
 - 국고보조금과 관련한 애로사항에 대해 지방의 의견을 청취하면 언제, 어느 지방자치단체에서나 제시하는 것이 확정내시액과 교부 결정액의 차이, 정리추경 이후 보조금 교부, 사전 공문절차 없는 보조금 증감 등임
 - 지방은 본예산에 국고보조금을 정확히 반영하는 부분은 이미 불가능하다고 간주하고 매년 1월경의 확정내시 금액에 맞추어 추경을 하면서 세출조정을 하게 되지만 대부분의 부처는 사전 예고 없이 보조금을 증감 교부함

- 이에 따라 지방은 상당히 당황하게 되어 급작스럽게 조정하는 등 행정력 낭비도 있는데, 특히 지방은 국고보조금을 받아서 시도비도 매칭하여 시·군·구에 내려주는 사업이 많은 만큼 광역, 기초가 연쇄적으로 분주하게 됨
- 따라서 확정내시 이후에 변경되는 금액에 대해서는 사유와 함께 1차적으로 공문상 통보를 하고 계좌에 입금하는 방식으로 보조금 교부절차가 개선되어야 할 것임
- 국비비율을 임의로 변경하지 말아야 할 것임
 - 계속 국고보조사업이나 공모사업 모두 처음 사업시행시에 고시했던 국고보조율을 매년 사업이 진행됨에 따라 일방적으로 낮춤에 따라 고객을 직접 접해야 하는 지방자치단체는 낮추어진 국비만큼 지방비로 더 부담해야 하는 경우가 자주 발생하고 있음
 - 주민들이 중앙부처에 직접 항의할 수 없고 일방적으로 국비를 낮추어서 지원대상이나 지원금이 감소했다고 할 수 없는 상황에서 지방자치단체는 지방비로라도 충당하는 상황에 처하게 됨
 - 따라서 중앙부처 정책상 부득이 국비비율을 변경해야 될 상황이라면 사전에 알리고 지방자치단체에서 대응할 수 있도록 국고보조사업 변경운영 절차를 개선해야 할 것임

3) 환경변화에 맞는 국고보조금제도의 운영

- 지방차원에서의 유사·중복 국고보조사업에 대한 점검이 필요함
 - 중앙정부의 경우 비록 성과에 대한 논란은 있으나, 부처간 유사·중복사업에 대한 문제의식을 가지고 기획재정부를 중심으로 보조사업운영평가단을 운영하면서 관리해오고 있음

- 그러나 정작 모든 부처의 사업들을 집행하고 있는 지방차원에서의 국고보조사업의 대상이나 범위에 대한 검증은 되지 않고 있음
 - 국고보조사업의 운영추이를 지켜볼 때 중앙부처의 사업 확대에 따른 존재의지, 민선 지방자치단체장의 사업유치 홍보효과 노력 등을 고려할 때 향후에도 사업수는 계속 증가할 것임
 - 거의 모든 국고보조사업에 대해서는 지방비를 매칭해야 함을 인식하면서 향후에는 지방차원에서 국고보조사업의 유사성이나 중복여부를 검토하여 스스로 정리해 나갈 수 있도록 행정자치부를 중심으로 한 투자가 필요함
- 국고보조금 지원조건 정비 필요함
- 우리나라의 경우도 산업화가 되면서 서울을 중심으로 한 수도권 지역으로 인구가 이동하게 되어 지방과 수도권 간 재정력 격차가 발생한 후 대부분의 국가사업 시행 시 지방이 유리하도록 지원조건 등을 설계해 왔음
 - 그러나 2008년 이후 사회복지의 대폭 확대정책과 대규모 투자사업 실패, 부동산 경기 침체 등에 따라 오히려 인구가 많은 수도권 지역의 여건이 어려운 부분이 발생되고 있음
 - 물론 여전히 지방의 사정이 좋지 않은 곳이 많이 있지만 사업 공모 시 수도권 지역이라고 해서 무조건 배제하거나 국비를 크게 차등지원 하는 조치에 대해서는 최근의 상황을 고려해서 조정할 필요가 있을 것임
- 국고보조사업을 둘러싼 중앙과 지방의 관계 형성은 국고보조금이 단순한 정부간 자금이전만이 아닌 자금과 사업 그리고 운영주체가 동시에 관련되는 복합적 행정·재정운용체제임을 시사함
- 따라서 중앙정부와 지방자치단체가 법령 및 재정원칙 준수, 협력적 행정관계 유지, 예산 청렴성, 재무회계 책임성을 성실히 이행할 경우 국고보조금제도는 국가재정자원의 선순환 효과를 유발하나, 그렇지 못할 경우 국가재정자원의 악순환 현상을 초래할 수 있음

□ 일부 국고보조사업과 재원의 일반재원 전환

- 국고보조사업 중에서 국가사업은 국가가 전액 부담하고 지방사업은 지방에서 비용을 부담하는 원칙이 지켜질 수 있도록 국가사업에 해당하는 보조사업의 재원을 지방자치단체의 일반재원으로 전환하는 제도 개선이 필요함
- 예컨대, 노령연금과 보육사업 등은 국가최저수준(national minimum)의 기준을 충족하는 국가사업에 해당하므로, 이들은 현행 방식과 달리 중앙정부의 재원으로 단독 추진해야 할 사업에 해당함

【참고문헌】

- 권오성. 2006. 「국고보조금제도의 보조율체계에 관한 연구」, 한국행정연구원.
- 김성주. 2008. “사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석.”
「한국지방재정논집」, 13(1). 한국지방재정학회. 42-44.
- 김성주. 2013. 「사회복지분야 국고보조금의 개선방안」, 한국지방행정연구원 (2013-17).
- 김현아. 2012. “중앙정부와 지방정부간 복지재정 부담과 시사점.” 「재정포럼」, 6월호.
- 문병기. 2008. “정책효과 정량화모형을 위한 탐색적 연구: 국고보조사업 기준보조율 합리화를 중심으로.” 「한국정책과학학회보」, 12(3). 47-64.
- 유영석·이원희. 2005. “국고보조금 운영의 개선방안.” 「한국지방정부 하계학술대회 논문집」, 569-594.
- 이재원. 2007. 「사회복지분야 재정분담 적정화를 위한 국고보조금제도 개편방안」, 보건복지부.
- 이재원. 2011. “사회복지분야 지방재정 여건과 정부간 복지보조금제도 개편과제.” 「2011년 지방재정세미나 자료집」. 한국지방재정학회.
- 이창균. 2001. “국고보조금의 보조율과 지방비분담에 관한 연구.” 「한국지방재정논집」, 6(2). 한국지방재정학회. 123-148.
- 임성일·서정섭. 1991. 「국고보조사업의 기준보조율 조정방안에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.
- 임성일. 2004. “국고보조금제도의 개편내용에 대한 검토와 향후과제.” 「지방재정」, 2(127). 한국지방재정공제회.
- 임성일. 2012. “국고보조금제도의 과제와 개선방향.” 「지방재정」, 4. 한국지방재정공제회.
- 손희준. 2014. “중앙-지방간 합리적 재정관계 구축방안.” 국회정책토론회(박명재, 이철우 의원 주최), 중앙과 지방이 상생하는 국가보조금제도 개선을 위한 정책토론회.

- 조임곤. 2009. “국고보조금 기준보조율 운영에 관한 연구.” 「한국사회연구」, 2(12).
- 지역발전위원회. 2012. 「국고보조사업의 국고보조율 운영실태와 개선과제」, 한국 지방행정연구원(임성일 외) 용역보고서.
- 최병호·정종필. 2007. “국고보조사업의 광역과 기초자치단체간 지방비 부담비율 결정에 관한 연구.” 「경제연구」, 3(25).
- 국가재정운용계획 지방재정분야 작업반. 2012. 2012~2016년 국가재정운용계획: 지방재정분야.
- 보조금 관리에 관한 법률(법률 제 10898호)
- 국회예산정책처. 2013, 「2013 예산안 중점 분석」.
- 보건복지부. 2012. 「기초노령연금 통계연보」.
- ACIR. 1977. *Improving Federal Grants Management*. A-53, Washington, D.C.: ACIR.
- ACIR. 1978. *Categorical Grants: Their Role and Design*, Washington, D.C.: ACIR.
- Boadway, R. and Anwar Shah. 2009. *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multi-order Governance*. Cambridge University Press.
- Break, G. F. 1967. *Intergovernmental Fiscal Relation in the United States*. The Brookings Institution. Washington, D.C.
- Break, G. F. 1980. *Financing Government in a Federal System*. The Brookings Institution. Washington, D.C.
- Fisher, R. C. 2008. *State and Local Public Finance*. 3rd ed. Thomson and South-Western.
- Gramlich. 1976. “Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature.” in the *Political Economy of Fiscal Federalism*(edited by W. Oates). Lexington Books.
- King, D. N. 1984. *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*. George Allen & Unwin (Publishers) Ltd.
- O'Toole Jr., L. J.(ed.). 2010. *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues*. 4th ed. CQ Press.

Oats. W. E. 1972. *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.

OECD. 2012. *Revenue Statistics*.

OECD. 2012. *Government at a Glance*.

OECD. 2013. *Fiscal Federalism 2014*.