

국고보조금의 지방비부담 개선방안

이 창 균

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 서 론

국고보조금은 국가가 지방자치단체에 대하여 그 행정을 수행하는데 필요한 경비에 대한 재원을 충당하기 위하여 지출하는 지출금 가운데서 비도를 지정해서 교부하는 특정재원으로서 우리나라 지방재정의 약 13%의 비중을 차지하고 있다. 따라서 국고보조금제도의 운영여하에 따라 자치단체의 재정운영에 있어 상당한 영향을 미치게 되는데, 여기에 자치단체의 지방비부담을 포함한 국고보조금 관련경비를 고려할 경우는 지방재정의 약 25%를 차지하고 있어 지방재정에 미치는 영향은 매우 크다고 할 수 있다.

자치단체의 국고보조사업관련 경비가 증가함에 따라 지방비부담이 증가하여 자치단체에 따라서는 지방비를 부담하지 못하여 보조금을 반납하는 사례가 발생하고 있고 또한 법령에 정해진 지방비 부담 이상으로 추가적으로 지방비를 부담하는 문제가 나타나고 있다.

이는 기본적으로 기준보조율의 구분 및 지방비부담에 대한 기준이 불명확하고 유사보조사업임에도 기준이 달리 적용되고 있는 등 불합리한 체계로 되어 있다는데 하나의 문제요인이 있다고 할 수 있다. 즉, 현재 전체 351개 보조사업 중 157개 사업만이 보조금의예산및관리에관한법률시행령에 규정되어 있고 나

머지 보조사업은 당해연도 기획예산처 장관 및 예산편성지침으로 정하도록 되어 있어 국고보조사업의 약 60%가 매년 임의로 결정되어 국고보조사업의 투명성과 객관성이 결여되고 있으며 또한 기준보조율이 매우 복잡하게 구성되어 있는데 기인하고 있다.

또한 자치단체간의 재정력의 격차로 인하여 자치단체에 따라서는 지역발전을 위해서 사업은 필요하나 재정여건 등으로 보조사업을 유치하지 못하는 경우가 있다. 이를 위하여 보조금의 예산및 관리에관한법률과 동법시행령에 근거하여 차등보조율제도를 마련하고 있으나 적용되지 않고 있어 효율적인 보조사업운영에 있어 저해요인으로 작용하고 있다.

이와 같은 측면에서 본고는 국고보조사업의 지방비부담에 있어서 자치단체

의 예측성과 투명성을 확보함과 동시에 지방비부담의 과중을 완화하여 국고보조사업의 원활한 수행을 위한 개선방안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 지방비부담의 실태 및 문제점

1. 지방비부담의 증가

국고보조금 규모는 매년 증가하고 있고 이에 따라 지방비부담도 매년 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 90년 국고보조금은 2조 681억원에 지방비부담은 1조 1,439억원이던 것이 95년에는 국고보조금이 3조 8,883억원에 지방비부담은 무려 3조 7,793억원으로 크게 증가하고 있다. 그리고 2000년도에는 국고보

<표 1> 연도별 국고보조금 교부현황

(단위: 억원)

연 도 별	계	국고보조금	지방비부담	기 타
1990	32,120	20,681	11,439	-
1995	88,854	38,883	37,793	12,178
1996	96,365	49,361	32,492	14,512
1997	111,269	55,456	41,390	14,423
1998	134,582	78,663	43,193	12,726
1999	123,238	71,075	42,746	9,417
2000	138,218	82,531	50,698	4,989

주) 1997년까지는 결산액, 1998년도 최종예산액, 1999년, 2000년도 중앙부처 확정액

조사사업의 총규모가 8조 2,531억원에 지방비부담이 5조원으로 증가하고 있어 지방재정의 어려움이 가중되고 있는 실정이다(<표 1>).

그리고 국고보조사업수는 99년 299개 사업에서 2000년에는 52개사업이 증가하여 351개사업으로 17.4%가 증가함으로서 국고보조금은 8조 2,531억원으로 99년대비 11,456억원 16.1%가 증가하고 있다. 이로 인하여 지방비부담액은 5조 698억원으로 99년 4조 2,746억원에 비해 7,952억원 17.3%가 증가하고 있는 반면 재정융자금 및 수익자부담은 각각 59.3%, 32%가 감소하고 있어 국고보조금의 증가와 재정융자금 및 수익자부담의 감소로 차치단체의 지방비부담은 가중되어 지방재정의 압박과 경직성이 심

화되고 있음을 보여주고 있다(<표 2>).

지방비가 전년대비 17.3%로 크게 증가한 이유는 재정융자금과 수익자부담금이 감소한데 하나의 원인이 있는데, 특히 수익자부담의 감소이유는 주로 농림부소관 사업으로 농민부담 경감차원에서 축산분뇨처리시설지원사업에서 223억원, 농기계보관창고사업에서 49억원 등의 감소에 기인하고 있으며 그리고 문화관광부의 2002년 월드컵축구대회경기장건립지원사업에서 100억원이 감소한데 기인하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 재정융자금 및 수익자부담금은 IMF영향과 주민부담 경감차원에서 부담비율이 점차 감소하고 있는데, 96년 15.1%, 97년 13.0%, 98년 9.5%,

<표 2> 2000년도 국고보조사업재원부담현황

(단위 : 억원)

구 분	소관부처	사업건수	재 원 부 담 비 율				
			계	국고보조금	지방비	재정융자금	수익자부담
2000년	19개부처	351건	138,218 (100%)	82,531 (59.7%)	50,698 (36.7%)	2,108 (1.5%)	2,881 (2.1%)
1999년	20개부처	299건	123,238 (100%)	71,075 (57.7%)	42,746 (34.7%)	5,178 (4.2%)	4,239 (3.4%)
증 감 (전년대비)	1개부처감 (5%)	52건 (17.4%감)	14,980 (12.2%)	11,456 (16.1%)	7,952 (17.3%)	3,070감 (59.3%감)	1,358감 (32.0%감)

자료 : 행정자치부 재정경제과

99년 7.6%, 2000년 3.6%로 지속적으로 감소되어 자치단체의 지방비부담은 상대적으로 증가하는 하나의 요인이 되고 있다고 할 수 있다.

2. 지방비미부담과 보조금반납

지방비미부담과 반납의 이유로는 첫째, 자치단체가 지방비를 부담할 수 있는 능력 이상으로 국고보조사업을 신청하는 경향이 있어 이로 인하여 자치단체가 재정적 압박을 초래하고 있는데 하나의 원인이 있다고 볼 수 있다(<표 3>).

이는 보조율을 사전에 알려주지 않고 보조율의 기준이 마련되어 있지 않아 사업의 예측성이 저하되고 제반 투자사업을 국고에 의존하려는 재정의존적 심리와 자치단체간 국고보조 확보를 위한 경쟁이 심화되고 있는 상황속에서 나타나고 있다고 볼 수 있는데, 결국 국고보조금운영 시스템상의 문제에서 기인하는 바가 크다고 할 수 있다.

전체 보조금액중 최고는 전남 7,538 억원으로 전체의 9.1%이고 최저는 제주로서 1,207억원으로 1.5%를 차지하고 있는데, 2000년 신청액대비 확정율의 평균은 62.6%로 나타나고 있어 확정률과 신청액에는 상당한 괴리가 나타나고 있

다. 최고는 경기 75.6%, 최저는 광주 24.8%, 배정유비가 23.1%를 차지하고 있어 당초예산에 지방비를 미반영하여 추경재원이 부족한 자치단체에서 사업 추진에 애로가 예상되고 있는 실정이다.

둘째, 지방비의 미부담 또는 반납의 또 하나의 이유로는 국고보조금의 운영 시스템상 현실적으로 신청단계에서부터 반영하기 어려운 실정에서 비롯되고 있다는 점을 들 수 있고 이외에도 자치단체의 투자가용재원이 매우 낮다는데도 하나의 원인을 찾을 수 있다. 투자가용재원은 일반회계중 자체사업비와 예비비를 합한 금액으로서 자치단체는 전체 예산중 약 19%의 투자가용재원(99년 일반회계 예산기준으로 자치단체의 평균 자체사업비 구성비가 예산의 17%, 예비비가 1.8%)으로는 국고보조사업의 지방비부담비율 37%를 부담하기에는 매우 어려운 실정이다. 따라서 자치단체에서는 투자가용재원을 고려하여 사업의 타당성 및 우선순위를 검토하여 보조사업을 신청해야 할 것이다.

셋째, 기준보조율은 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』에 의거 시행령 또는 기획예산처장관이 정하는 것이나 소관부처에서 기준보조율의 구성비율보다 지방비부담을 자치단체에 추가로 부

<표 3> 시도별국고보조금신청및확정액

(단위: 억원)

시도별	99년도		2000년도			99년대비증감		신청액대비확 정액비율(%)
	확정액 (A)	비율 (%)	신청액 (B)	확정액 (C)	비율 (%)	증감액 (D=C-A)	D/A (%)	
계	71,075	100	131,815	82,531	100	11,456	16.1	62.6
서울	5,725	8.1	12,368	6,482	7.8	707	12.3	52.0
부산	3,765	5.3	9,736	6,880	8.3	3,115	82.7	70.7
대구	3,105	4.4	9,124	5,167	6.3	2,062	66.4	56.7
인천	2,841	4.0	3,915	2,688	3.3	15	5.4	68.7
광주	2,350	3.3	9,732	2,414	2.9	64	2.7	24.8
대전	1,868	2.6	5,950	2,224	2.7	356	19.1	37.4
울산	439	0.6	2,075	494	0.6	55	12.5	23.9
경기	4,755	6.7	8,783	6,644	8.1	1,889	39.7	75.6
강원	3,826	5.4	6,985	3,775	4.6	△51	△13	48.3
충북	2,020	2.8	5,033	2,191	2.7	171	8.5	43.5
충남	4,270	6.0	9,559	4,634	5.6	364	8.5	48.5
전북	4,462	6.3	7,837	4,469	5.4	7	0.2	57.0
전남	6,830	9.6	13,634	7,538	9.1	708	10.4	55.3
경북	4,937	6.9	10,604	5,555	6.7	618	12.5	52.4
경남	4,613	6.5	11,854	5,129	6.2	516	11.2	43.3
제주	1,119	1.6	4,631	1,207	1.5	88	7.9	26.1
배정유보	14,150	19.9		15,090	23.1	904	6.6	

자료: 행정자치부 재정경제과

담시키거나 혹은 지원단가의 비현실적 책정으로 초과부담이 발생하고 있는 등 지방재정의 어려움을 가중시키고 있다. 즉, 정부예산으로 확보되지 못한 예산은 지방비부담으로 전가하는 등 기준보조율을 준수하지 아니하고 또한 정부예산

을 전액 확보하지 못하여 국고보조사업 을 폐지하는 경우에도 이에 대한 대책의 마련없이 지방자치단체에 사업을 전가 하는 사례가 발생하고 있다.

예를 들어, 96년 환경부의 광역쓰레기 처리시설사업의 경우, 기준보조율은 50

%로 규정되어 있음에도 실제 보조율은 32%에 불과하여 추가적으로 지방비를 부담하였으며 또한 산림청의 산림병해충방제사업의 경우는 기준보조율이 50%인데도 실제 보조율은 38%에 그치고 있으며 그리고 문화체육부의 청소년수련마을 건립지원사업의 경우는 기준보조율이 50%임에도 20%만이 지원되어 자치단체가 추가적으로 지방비를 부담하는 사례가 나타나고 있다. 그런데, 일본의 경우는 보조금의 초과부담에 대해 매년 조사하여 보전하고 있는데, 참고적으로 정리하면 다음과 같다.

<일본의 국고보조부담금등에 관한 초과부담의 해소>

일반적으로 초과부담이란 국고보조부담사업에 대해 자치단체가 실제로 지출한 액과 국고보조부담기본액에 차액이 생기는 요인으로 다음 3가지를 들 수 있다.

첫째, 단가차로서 국가가 정한 국고보조부담금의 단가가 국가가 정한 조건대로 수행할 경우의 단가보다 낮기 때문에 나타나고 있다. 둘째, 수량차로서 국가가 정한 국고보조금산정의 기초가 되는 수량(직원수, 건물의 면적 등)이 당해 보조사업의 목적에 대응하여 사업을 합리적

으로 실시하는데 필요한 수량보다 부족하기 때문에 나타나고 있다. 셋째, 대상차로서 당해 보조사업의 성격상 당연히 보조대상이 되는 경비(예: 직원의 각종 수당 등)가 국고보조부담대상에서 제외되기 때문에 나타나고 있다.

이와 같은 초과부담은 국가와 지방의 재정질서를 혼란스럽게 할 뿐만아니라 지방자치단체에 과중한 부담을 주어 지방재정을 압박하고 국가입장에서는 시급히 시정해야 하므로 일본의 경우는 대장성 및 자치성 등 관계성청에 의한 보조금공동실태조사를 행하고 그 결과에 기초하여 초과부담의 해소하고 있다.

1999년에는 1998년도에 실시한 관계성청에 의한 보조금공동실태조사결과에 기초하여 보조단가의 개정과 보조대상범위의 확대를 통하여 사업비기준으로 약 252억원 국비기준으로 약 101억원이 자치단체에 보충되었다.

3. 기준보조율의 구분 불명확 및 불합리

2001년도 전체 342개 보조사업중 157개 사업 약 40%에 한해 기준보조율이 법적으로 규정되어 있고 나머지 약 60%에 해당되는 185개 사업은 기획예산처

장관 및 예산편성지침 등에 의해 결정되므로 보조율의 설정에 있어 불명확하고 투명성이 결여되어 자의성 개입의 우려가 있다.

그리고 기준보조율의 경우에 있어서 유사사업이면서도 보조율이 달리 적용되고 있는 등 객관성과 논리성이 결여되어 있다. 현재 국고보조금의 보조율을 기준으로 보면 대체로 정책보조금사업이 43개 사업, 100% 보조사업이 33개 사업, 80% 보조사업이 18개 사업, 70%

보조사업이 23개 사업 그리고 50% 보조사업이 123개 사업 등 이외에도 15%에서 100%의 범위내에서 보조율이 혼재되어 있는 것으로 나타나고 있다.

4. 차등보조율제도의 미 실시

현재 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률(제10조)과 동법시행령(제5조)에 근거하여 차등보조율제도를 마련하고 있다. 차등보조율제도는 인상보조율과

<시행령에 규정한 현행 차등보조율제도>

인상보조율의 적용기준 : 기준보조율에 20%, 15%, 10%가산하는 제도

- 인건비자체충당능력지수 :
$$\frac{\text{지방세수입} + \text{경상적세외수입}}{\text{공무원 인건비}}$$
- 재정력지수 :
$$\frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}}$$
- 기본적 세출 소요비중 :
$$\frac{\text{경상적경비} + \text{채무상환경비}}{\text{일반회계 세출예산규모}} \times 100\%$$

인하보조율의 적용기준 : 기준보조율에 20%, 15%, 10% 차감하는 제도

- 특 별 시 : 기준보조율에서 20%차감(교부세 불교부 단체)
- 광 역 시 : 기준보조율에서 15%차감(교부세 불교부 단체)
- 도 · 시 · 군 : 기준보조율에서 10%차감(교부세 불교부 단체)

인하보조율이 마련되어 있는데, 인상보조율의 경우는 인건비충당지수, 재정력지수, 기본적세출소요비중 3개 기준을 고려하여 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 가산하는 체계로 되어 있다. 그리고 인하보조율은 교부세 불교부단체에 한하여 특별시, 광역시, 도시군으로 구분하여 기준보조율에 각각 20%, 15%, 10%를 차감하는 체계로 되어 있다.

이와 같이 현행법에는 재정력이 취약한 자치단체와 재정력이 높은 자치단체를 구분하여 형평성을 기하고 재정여건이 어려운 자치단체의 개발을 촉진시키기 위하여 차등보조율제도를 마련하고는 있으나 차등보조율제도는 현실적으로 적용되지 않고 있는 실정이다.

그 이유로는 첫째, 보조금의 신청을 시·군·구 기초자치단체로 신청받지 않음에 따라 자치단체별 보조금의 규모를 확정할 수가 없어 적용하지 못하고 있다는 점을 들 수 있다. 둘째, 본래 국고보조금은 재정격차의 해소 목적보다 특정사업의 시행을 위한 소요재원의 국가지원의 성격이 강하므로 차등보조율 적용이 바람직하지 않다는 비판을 들 수 있다. 셋째, 차등보조율 적용에 있어 자치단체간 상반된 의견, 즉 재정력이 우

수한 단체는 차등보조율제도 시행에 소극적 입장을 취하고 있다는 점도 차등보조율제도의 시행을 어렵게 하고 있는 하나의 요인이라 할 수 있다. 넷째, 지방재정격차를 객관적으로 나타낼 수 있는 지표설정이 어렵다는 점을 들 수 있다.

이와 같이 차등보조율 적용에 대한 어려운 점이 있으나, 문제는 현실적으로 재정상태가 취약한 자치단체는 지방비부담이 어려워 국고보조금을 받던가거나 미부담이 발생하고 있는 실정이어서 결과적으로 국가와 지방간의 시책이 연계되지 못하게 된다. 따라서 자치단체의 재정력을 고려하여 일정부분 국고보조금이 재원의 형평성을 조정할 수 있는 기능으로 차등보조율제도가 적용될 수 있는 현실적인 대안을 모색할 필요성이 있다.

5. 지방비부담협의 미흡

이상과 같은 지방비부담의 초과부담 문제나 지방비의 과부담의 문제는 기준보조율 구分的 불명확뿐만 아니라 지방비부담에 대한 중앙과 지방자치단체간의 협의할 수 있는 기구가 활성화되지 않고 있다는데 하나의 원인을 찾을 수 있다.

지방비부담이 수반되는 각종 지시사항 등에 대해서는 지방재정법(제22조)과 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률(제7조)에 의거 서전에 협의·조정하여 무리한 부담전가 등을 방지하고 있다.

이를 위하여 지방비부담에 대해 행정자치부의 지방비부담협의기구와 기획예산처의 보조금심의위원회가 설치되어 있으나 기능이 활성화되지 않고 있을 뿐만 아니라 자치단체가 참여되지 않는 등 자치단체의 지방비부담에 대해 중앙정부의 입장이 우선적으로 반영될 수 밖에 없는 체계로 되어 있다. 따라서 지방비부담과 관련하여 중앙과 지방이 대등한 입장에서 협의하여 조정할 수 있는 새로운 형태의 기구가 구축될 필요성이 있다.

Ⅲ. 지방비부담의 개선방안

1. 기준보조율 및 적용대상사업의 조정방안

가. 기준보조율의 규정방식 개선

기준보조율은 현재 보조금의예산및관리에관한법률시행령에 전체 보조사업의 약 40%에 해당하는 보조사업을 사업별로 일일이 기준보조율로서 보조율을 규

정하고 있다. 이와 같은 현행 개별사업을 기준으로 기준보조율을 규정하는 방식에서 탈피하여 기준보조율을 재설정하고 그에 맞는 대상사업을 유형화하여 이를 법령에 규정하는 방식으로 전환할 필요성이 있다.

이를 위해서는 기준보조율의 구분근거 및 기준을 보다 명확히 설정하여 이를 근거로 가능한 모든 사업이 기준보조율이 자동적으로 일정 수준까지는 정해질 수 있는 방향으로 개선해야 할 것이다. 이렇게 할 경우, 법령규정 대상사업으로 할 것인지의 여부를 결정할 필요가 없을뿐만 아니라 법령에 일일이 구체적으로 법령규정 대상사업을 열거할 필요가 없어지게 되며 또한 지방비부담에 대한 논란의 여지가 줄어들고 중앙정부의 자의성 개입의 여지가 줄어 지방비부담 관련 국고보조사업의 투명성과 예측성이 보다 확보될 수 있게 된다.

왜냐하면, 기존의 보조사업이나 신규로 보조사업이 생길 경우에는 법령에 규정된 유형에 근거하여 해당 보조사업이 어느 기준보조율에 해당하는 사업인지가 어느 정도는 자동적으로 예측되고 정해지기 때문이라 할 수 있다.

나. 기준보조율의 재설정

다음으로 기준보조율에 대한 구분이 명확하지 않고 복잡하여 보조율에 대한 기준을 재설정할 필요성이 있다. 현재 기준보조율은 100, 70, 50, 30%로 규정되어 있으나 실제로 15%~100% 범위내에서 애매하게 적용되고 있고 특히 기준보조율이 20%~70%로 책정되어 있는 것과 같은 경우는 보조율을 적용하기가 매우 애매한 사례가 많으며 유사사업이면서 보조율이 달리 적용되고 있으며 또한 부서별로 보조율이 매우 차이가 나고 있어 기준보조율의 적용에 있어 일관성과 객관성 그리고 합리성이 결여되어 있는 것으로 분석되고 있다(<표 4>).

<표 4>의 분석에서 알 수 있듯이, 물론 보조사업의 성격이 고려된 측면을 감안하더라도 부처간의 보조율이 크게 차이가 나고 있음을 알 수 있다. 농림어업분야는 100%의 기준보조율이 적용되고 있는 사업이 8개 사업이 있고 보건복지분야의 경우도 3개 사업이 있으나 환경분야 및 문화관광분야는 전혀 없는 실정이다. 또한 80% 및 70%의 사업을 보더라도 마찬가지로 환경분야, 문화관광분야, 건설교통분야의 보조사업에 대해서는 대체로 낮은 보조율이 적용되고 있고

농림어업이나 보건복지분야의 보조사업은 비교적 높은 보조율이 적용되고 있는 것으로 나타나고 있다.

그리고 유사사업이면서 보조율이 달리 적용되는 경우가 많은데, <표 4>에서 알 수 있듯이, 농림어업분야의 농업용수개발사업에 있어서 암반층의 경우는 100%의 보조율이 적용되고 있고 충적층의 경우는 70%의 보조율이 적용되고 있으며 또한 기타로서 예시한 바와 같이 전반적으로 보조율이 명확하게 구분되어 있지 않고 15%에서 100% 범위내에서 혼재되어 있는 것으로 나타나고 있다. 즉, 보조율이 90%, 80%, 85%, 75%, 60%, 40%, 25%, 15% 그리고 심지어는 2/3의 보조사업이 있고 또한 15%~50%, 20%~70% 등과 같이 기준보조율이 애매하거나 보조율이 자의적으로 적용될 여지가 많은 등 기준보조율의 적용이나 구성이 불합리하거나 투명성이 결여되어 있음을 알 수 있다.

이와 같이 현재 법령상 기준보조율은 100%, 70%, 50%, 30%이나 실제로는 90%, 80%, 40%, 20%, 15%, 20%~70%, 30%~50%등 복잡하고 애매하게 되어 있는데, 이를 개선하는 방안으로 고려할 수 있는 것은 정책보조금과 20% 단위로 4단계의 정률보조 100%, 80%,

<표 4> 사업분야별 기준보조율의 실태

기 준 보 조 율	농림어업분야	환경분야	보건복지분야	문화관광분야	건설교통분야
정 액	가축방역 농공단지조성 지원	하수처리장이 차보전 천연가스 자동차보급 외 4개사업	-	문화의집운영 지원 문화관광축제 지원 외 18개사업	개발제한구역관 리지원 벽지버스노선소 실보상지원 외 6개사업
100%	국가관리방조제 개보수의 8개 농업용수개발 (압반층)	-	공익근무요원인 건비 외3개	-	제주도개발사업 특별회계지원외 2개
80%	농업생산기반정 비사업 외5개 기타:농업생산기 반종합정비사업 (90%)	-	공공의료기반확 충 외1개 기타:일시구호노 숙자보호(85%)	-	-
70%	농수산물물류센 터건설 외 3개 농업용수개발 (충적층)	도서지역식수 원개발	결핵환자보호시 설운영	전국체육대회운 영보조 외5개 기타:우리문화한 아름교육(75%)	-
50%	농산물물류표준 화 외 5개 기타: 지역특화 작업(50-70)	음식물쓰레기 공동처리시설 설치 외 11개 기타: 오수처리 시설설치지원 (60%)	아동시설기능보 강 외 12개 기타: 장애인보 호시설(50-70) 외 6개	관광지개발 외 31개 기타: 남도국악 단일본공연지원 (2/3)	광역도로건설지 원 외 3개 기타: 수해상습 지개선사업(2/3)
30%	농업인자녀학자 급지원 외 6개 기타: 농산물공 판장건설(40%)	쓰레기매립시 설설치 외 4개 기타: 농공단지 폐수중말처리 시설(30-70%)	재가장애인보호 기타: 여성복지 시설기능보강 (30-50%)	공립박물관관립 지원 외 6개 기타: 전통사찰 정비 및 보존사 업지원(40%)	버스공영차고지 건설지원 기타: 도시철도 건설보조 (40-50%)
30% 이하	농산물산지유통 센터건설 외 6개 기타: 농산물유 통시설보완 (20-70%)	-	사회복지관운영 (20%) 보육사업 (15-50%)	공공도서관관립 운영지원 (20-50%)	수도권환승주차 장건설지원 (25%)

60%, 40%등 5가지 유형으로 단순화하고 동일한 사업을 수행하는 경우 동일한 보조율을 적용하여 투명성과 예측성을 제고할 필요성이 있다.

이유로는 첫째, 현행 기준보조율이 법령상으로는 가장 낮은 30%에서 시작하여 대체로 20%의 간격으로 정액보조를 포함하여 5유형으로 구성되어 있다는 점을 반영하고 있다. 즉, 기준보조율에 대한 하나의 문제가 현행 기준보조율의 구분이 불합리하다기 보다는 법령상의 기준보조율을 제대로 지키지 않고 있다는 데 문제가 있다는 점을 반영하여 현행 법령상의 기준보조율 5유형 구분을 반영한 것이다.

둘째, 다만 정률보조금의 보조율 구분에 대해서는 최하위 기준보조율을 40%부터 시작하여 60%, 80%, 100%로 기준보조율을 상향조정할 것을 제시하고 있는데, 이유로는 다음과 같은 효과를 기대할 수 있기 때문이라 할 수 있다. 즉, 향후 중앙과 지방의 사무 및 기능재배분과 지방분권 측면에서 지방의 사무는 가능한 지방재원으로 충당해야 한다는 기본적인 방향하에 만약 국가가 필요하여 보조사업으로서 지방자치단체에게 사업을 수행시킬 경우에는 일정수준까지는 재원이 보장되어야 한다는 점을 고

려한 것이다.

이렇게 할 경우, 현행 보조사업중에는 15%, 20%, 25%, 30%등의 낮은 보조사업이 자체사업이 되거나 만약 국고보조사업이 될 경우는 40% 이상의 보조율을 적용받는 사업으로 재조정 될 것이다. 이는 그 동안 문제점으로 지적되고 있는 소규모이거나 영세보조금에 대한 문제점을 어느 정도 제거할 수 있을 뿐만 아니라 지방사무는 가능한 지방재원으로 처리하고 국가가 필요한 보조사업의 경우에는 최소 40% 수준 이상을 보조하여 현재 하나의 문제가 되고 있는 지방비부담을 줄이면서 사업에 대한 책임성을 보다 강화하고 그리고 자체사업과 보조사업의 구분을 보다 명확히 하면서 보조사업을 보다 원활히 수행할 수 있는 여건을 마련하는데 효과를 기대할 수 있다.

셋째, 이상과 같은 4단계의 정형화된 보조율로 규정할 경우 모든 보조사업을 4단계로 명확하게 구분하기는 현실적으로 어렵다는 지적이 있을 수 있는데, 이는 현재 제도화되어 있는 차등보조율제도를 통하여 자치단체의 재정상황과 국고보조사업의 특성을 반영해 줄 수 있는 보완적인 장치를 두도록 함으로서 이와 같은 정형적인 기준보조율 적용의 한계를 극복할 수 있다. 즉, 수 백개의 보조

사업에 대해 4단계의 정형화된 기준보조율을 적용한다고 하더라도 기준보조율을 기본으로 하여 자치단체의 재정력과 보조사업 성격 혹은 자치단체의 특성을 고려하여 10%-20%의 차등보조율제도를 통해 보완해 줌으로서 보다 상황에 맞는 보조율체계를 구축할 수 있을 것이다.

다. 기준보조율별 대상사업유형의 설정

이상과 같이 기준보조율이 정해지면 다음은 어떤 유형의 사업에 어떤 수준의 기준보조율을 적용할 것인가가 설정되어야 할 것이다. 즉, 각 기준보조율에 해당하는 대상사업유형을 어느 정도 명확히 규정함으로써 국고보조금에 대한 지방비부담의 자의성을 배제하고 보조사업의 투명성과 예측성을 제고할 필요성이 있다. 기준보조율별 대상사업의 유형을 설정하는데 있어서는 다음과 같은 논거들을 활용할 수 있을 것이다.

첫째, 우선 보조사업의 성격 및 규모를 기준으로 다음과 같은 사항이 고려될 수 있다. 즉, 사업의 국가적사무 및 국가중점시책 정도와 공공재적 성격의 강도, 사업의 경제적 및 지역적 파급효과, 사

업의 규모, 지방비부담의 규모 등을 고려하여 설정해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 자치단체가 행하는 사무의 성격을 기준으로 기준보조율에 대한 대상사업유형을 설정해 볼 수 있다. 우리나라의 국고보조금은 명확하게 구분되지는 않지만 대체로 법령상의 근거내지 경비부담 구분에 따라서 부담금, 협의의 보조금, 그리고 교부금으로 구분되고 있다.

먼저 「지방재정법」 제 18조 제1항에 따르면 「지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무의 처리를 위하여 국가에서 부담하지 않으면 안될 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다」고 부담금을 규정하고 있으며 대상사업으로는 재해복구사업과 토목 등 건설사업을 대표적으로 들 수 있다. 협의의 보조금은 「지방재정법」 제 20조 제1항에 「국가는 시책상 필요하다고 인정될 때 지방자치단체의 재정상정장 특별히 필요하다고 인정될 때에는 예산이 정하는 범위 안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다」고 규정되어 있어 장려적인 성격과 재정보조적인 성격으로 대별해 볼 수 있다. 그리고 교부금은 「지방재정법」 제18조 제2항의

규정에 따라 국민투표, 대통령 또는 국회의원선거, 외국인등록, 그리고 징병사무 등 국가가 스스로 해야 할 사무를 국민의 편리, 경비의 효율성 등의 이유로 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 소요되는 경비의 전부를 교부하는 것을 규정하고 있다.

따라서 현행 국고보조금을 지원의 성격에 따라 크게 구분하면 지방정부의 지출증대를 통해 외부효과 또는 누출효과를 내부화하려는 보조금과 국가가 위임한 사무나 개인에 대한 복지지원 등을 위한 부담금, 그리고 국가사무의 위탁으로 나누어 볼 수 있다.

한편, 위임사무중에는 단체위임사무와 기관위임사무가 있는데, 단체위임사무는 법령의 개별적 규정에 의하여 국가 또는 광역자치단체로부터 지방자치단체에 위임된 사무로서, 단체위임사무는 비록 국가의 사무이기는 하지만 일단 지방자치단체에 위임되면 지방자치단체의 사무가 되고 자치사무와 동일하게 취급되기 때문에 단체위임사무를 자치적 국가사무라고 부르기도 한다. 그리고 기관위임사무는 법령의 규정에 의하여 국가 또는 상급 지방자치단체로부터 지방자치단체의 집행기관, 즉 단체장에게 그 처리를 위임한 사항으로써 성질상 지방

적 이해관계보다는 국가적 이해관계가 더 큰 사무이기 때문에 소요되는 경비는 그 전액을 국고에서 부담하는 것을 원칙으로 하며, 그 경우 교부되는 국고보조금은 의무적인 위탁금 또는 교부금으로서의 성격을 지니고 있다. 참고적으로 중앙부처의 국고보조금 단위사업은 2001년 예산 기준 총 612건이며 이중 기관위임사무가 144건으로 23.5%의 비율을 차지하고 있고, 단체위임사무는 233건(38.1%), 지방고유사무는 235(38.4%) 으로 조사되고 있다.

이상을 고려하여 정리해 볼 경우, 국고보조금의 성격을 가능한 명확하게 구분하여 국가사업을 위탁받아 수행하는 교부금 또는 위탁비와 외부효과가 상당한 수준으로 광역적인 조정이 필요한 보조금, 그리고 지방고유의 사무 또는 단체 위임 사무 중 지역적인 사업에 대한 부담금으로 구분하여 기준보조율을 구분해 볼 수 있다(<표 5>).

따라서 <표 5>를 기준보조율에 대한 대상사업유형 설정에 대한 하나의 근거로 고려해 볼 수 있는데, 국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하는 것과 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 제도로써 국고부

<표 5> 국고보조사업의 유형과 보조형태 분류

지방재정법의 분류	보조금의 예산 및 관리에 관한 법의 분류	기능에 따른 분류	사무의 성격에 의한 분류
부 담 금	부 담 금	지역적사업	단체위임사무
보 조 금	보 조 금	광역적이고 외부효과사업	협회의 국고보조금 사무
교 부 금	금 부 금	국가적사업	기관위임사무

담금, 국고보조금, 국고위탁금을 포괄하고 있으므로 이들 3가지 기준과 사업의 국가적 성격, 광역적 성격, 지역적 성격 등의 기준을 기본적으로 활용하여 기준 보조율을 조정할 수 있다.

즉, 국고위탁금은 국가의 사무를 자치단체에 위임하였을 때 그 경비를 부담하는 것이므로 상대적으로 가능한 보조율이 높아야 할 것이며, 국고부담금은 자치단체가 행하는 사업중 그 성질상 국가의 책임정도에 따라 그 경비의 전부 또는 일부를 부담하는 것이므로 국가의 책임정도에 따라 보조율을 설정하는 것이 바람직하며 그리고 협회의 국고보조금은 자치단체에 대해 특정사업의 실시를 권장하거나 자치단체의 재정을 지원하는 사무이므로 권장사무보다는 재정지원사무에 높은 보조율을 적용하는 것이 바람직하다는 논거로서 활용할 수 있을 것이다.

이상의 모든 논의를 종합하여, 보조사업의 성격 및 자치단체의 사무성격을 기준으로 국고보조금의 기준보조율에 대한 적용대상사업의 유형을 구분해 볼 경우, 정률보조 4단계에 해당하는 각 단계별 보조사업의 유형을 다음과 같이 대안으로 제시해 볼 수 있다. 이를 근거로 모든 보조사업을 재조정할 필요성이 있다(<표 6>).

즉, 전적으로 국가이해 사무이거나 국가적 사무인 경우는 100%의 기준보조율을 적용하고 국가와 지방 쌍방이 이해를 가지고 있으나 보다 국가우선적이고 특별히 장려하는 정책적인 사무인 경우는 80%의 기준보조율을 적용하며 그리고 지역사무이나 광역적으로 조정이 필요하거나 지역적 파급효과가 큰 사무인 경우는 60%의 기준보조율을 적용하고 마지막으로 지역적 사무이나 국가가 필요하다고 인정되는 사무는 40% 수준의

<표 6> 기준보조율별 대상사업의 조정안

보조율구분 및 기준	보조율	대상사업 기준	비고
국가적사무	100%	- 국고위탁금 해당사업 - 기관위임사무중 국가이해 강대 사업 - 기타 특히 국가전액 부담이 필요하다고 인정되는 사업	각 기준보조율에다 차등보조율 10-20%를 가산적용하여 정형화된 기준보조율의 한계를 극복함과 동시에 자치단체의 특성과 보조사업의 성격에 따라 보조율을 조정함
국가우선적이고 정책적 사무	80%	- 국고부담금 해당사업 - 경제적 · 지역적 누출효과 강대 사업 - 국가종합적 계획사업	
광역적이고 지역파급효과 사무	60%	- 경제적 및 지역적으로 외부효과(누출효과) 기대사업 - 광역적 수행장려 보조사업	
지역적사무	40%	- 단체위임사무 및 범시행사무비등 자치단체의 경상적사무화 성격 사업 - 기타 국가보조 필요성이 인정되는 지역사무	

기준보조율을 적용하는 것으로 한다.

그러나 각 기준보조율별 각 대상사업을 유형화한다고 하더라도 수 백개의 보조사업을 일일이 명확하게 구분하기 어려운 면이 있는데, 이와 같이 보조사업을 명확하게 구분할 수 없고 또한 기준보조율을 단순화함으로서 발생하는 보조율 적용의 경직성에 대해서는 보조사업의 특성과 지역적 특성을 반영하여 차등보조율제도를 적용함으로서 보완하도록 하고 이에 덧붙여 후술하는 지방비부담심의위원회에서 심의하여 결정하도록 하면 전반적으로 국고보조금제도의 체

계는 보다 투명성과 합리성을 제고할 수 있을 것이다.

한편, 일본의 중앙과 지방의 경비분담에 대한 내용을 법령에 기초하여 참고적으로 정리하면 다음과 같다.

<일본의 중앙과 지방의 경비분담>

국가와 지방의 경비부담에 대해서는 국고사무, 단체위임사무, 기관위임사무라는 당해 사무의 성격에 관계없이 자치단체가 실시주체가 되는 사무사업의 비용은 자치단체가 전액부담하는 것을 기본으로 하고 있다(지방재정법 제9조).

그러나 다음과 같은 관점에서 자치단체가 행하는 사무에 대해 국가가 경비의 전액 또는 일부를 부담 혹은 보조하는 것으로 되어 있다.

- 오로지 국가의 이해에 관한 사무(국고위탁금, 지방재정법 제10조의 4)

- 국가와 지방의 쌍방에 이해관계가 있어 국가가 적극적으로 비용을 부담해야 할 필요성이 있는 사무(국고부담금, 지방재정법, 제10조의 2)

- 종합적으로 수립된 계획에 따라 실시되어야 할 건설사업(국고부담금, 지방재정법 제10조의 2)으로 이는 전국적인 프로젝트등 광역적 효과를 가진 기간사업으로 한정하고 이는 투자의 중점화를 기함과 동시에 그 부담비율에 따라 매년도 국가가 부담할 것

- 재해구조, 복구사업(국고부담금, 지방재정법 제10조의 3)

- 시책의 실시 또는 자치단체의 재정상 특히 필요하다고 국가가 인정하는 사업(장려적 보조금, 재정원조적보조금, 지방재정법 제16조)

<지방재정법 제10조>

국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 법령에 기초하여 실시해야 하는 사무에 대한 경비는 국가가 전부 또는 일부를

부담

- 의무교육직원의 급여
- 생활보호에 필요한 경비
- 보건소의 시설 및 설비에 경비
- 결핵, 법정전염병, 성병예방에 관한 경비
- 예방접종에 관한 경비
- 정신보건
- 신체장애자갱생원호
- 주요농산물의 우량종자 증산
- 축산전염병
- 산업교육진흥 등 30개

<지방재정법 제10조의 2>

국가가 전부 또는 일부를 부담하는 건설사업에 필요한 경비(국가의 종합적인 계획의 수립에 기초하여 실시해야 하는 건설사업)

- 도로, 하천, 사망, 해안, 항만에 관한 중요한 토목시설의 신설 및 개량

- 임지, 임도, 어항등에 관한 중요한 농림수산업시설의 신설 및 개량

- 미끄럼방지공사 및 산사태방지공사

- 중요한 도시계획사업

- 공영주택건설

- 아동복지시설 및 기타사회복지시설 건설에 필요한 경비

- 토지개량 및 개척에 필요한 경비

- 실업대책사업 경비

<지방재정법 제10조의 3>

국가가 일부를 부담하는 재해에 관한 사무에 필요한 경비

- 재해구조사업
- 도로, 하천, 사방, 해안, 항만시설의 재해복구사업
- 도시계획사업에 의한 시설의 재해 복구
- 위의 2 시설에 관한 재해복구

<지방재정법 10조의 4>

자치단체가 부담할 의무가 없는 경비

- 국회의원 선거, 국민투표
- 국가통계
- 외국인등록
- 검역
- 의약품검증
- 아편단속
- 건강보험, 국민보험등
- 자작농의 창설유지 기타 농업상 이용관계의 조정

<지방재정법 제11조>

국가와 자치단체가 경비를 부담해야 할 비율의 규정

- 제10조에서 제10조의 3까지에 규정

하는 경비의 종목, 산정기준 및 국가와 지방이 부담해야할 비율은 법률 또는 정령으로 정해야 함

2. 차등보조율제도의 적용방안

가. 차등보조율제 적용의 필요성 및 기본방향

차등보조율제도를 시행해야 하는 논거의 하나로 들 수 있는 것은 법으로 규정되어 있다는 점 외에도 몇 가지를 들 수 있다. 첫째, 국고보조금 자체가 지역간의 재정불균형을 심화시키는 요인으로 작용하고 있어 이를 국고보조금제도 내부에서 어느 정도 완화할 필요성이 있는데, 이 경우 제도화되어 있는 차등보조율제도를 적용함으로써 미약하나마 재정불균형을 완화하는 역할을 할 수 있다는 점을 들 수 있다.

둘째, 지방비부담의 과중이 자치단체의 재정압박을 초래하는 하나의 요인으로 작용하고 있는 현실을 감안할 경우, 기준보조율에 인상보조율을 적용하여 지방비부담을 차등한다면 지방비부담 압박을 완화하게 되어 보다 원활한 국고보조사업의 수행을 기대할 수 있다는 점을 들 수 있다.

셋째, 이미 제시한 기준보조율별 보조 대상사업의 유형을 설정하고 있는데, 모든 보조사업을 일일이 이 기준에 의해 정확하게 구분하기는 현실적으로 어려운 면이 있으므로 정형화된 기준보조율 및 적용대상사업 설정의 한계를 보완하기 위해서라도 차등보조율제를 통하여 자치단체의 재정력을 고려함과 동시에 보조사업 특성 및 지역적 특성을 반영할 수 있는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

차등보조율제의 적용방안에 대한 기본방향으로는 인상보조율만을 우선적으로 적용하고 그리고 인상보조율 적용방법을 2가지로 구분하여 적용할 것을 제시한다. 즉, 하나는 재정력에 반비례하여 인상보조율을 적용하는 방법으로 이는 자치단체의 재정력을 고려하여 보조사업의 원활한 수행을 위하여 재정력에 반비례하여 지방비부담을 다소 완화하는 것을 의도하고 있다. 다른 하나는 사업의 성격을 기준으로 필요한 경우에 인상보조율을 적용하는 방법이다. 이는 차등보조율제도의 의의를 보통교부세에 대한 특별교부세와 마찬가지로 기준보조율의 적용대상사업을 구분하는데 있어서 누출효과를 과소평가 되는 등 기준보조율의 적용대상사업에 대한 판단의 오류등의 상황을 보완하고 특히 보조사업

및 지역적 특성을 반영할 필요성이 있는 경우에 대비하는 것을 의도하고 있다.

나. 차등보조율제 적용대상사업의 설정

차등보조율제도의 적용을 위해서는 먼저 차등보조율을 적용하는 대상사업을 설정할 필요성이 있다. 대상사업의 선정기준으로 고려할 수 있는 것은 전국적인 사업과 지역적 및 경제적 파급효과가 큰 사업 그리고 특히 정책적인 유도사업에 대해 차등보조율을 적용하는 것을 고려해 볼 수 있다.

예를 들어, 지역개발 및 SOC사업 등 경제적 파급효과가 큰 보조사업에 대해 차등보조율을 적용하여 20%의 범위내에서 보조율을 인상해 줄 수 있으며 또한 쓰레기처리장 및 매립장 등 광역적인 사업이나 혐오시설에 대한 효율적인 유치를 위한 사업에 있어서도 차등보조율을 적용하여 사업의 원활한 수행과 지방비부담을 완화해 줄 수 있으며 그리고 광역적인 공설운동장, 체육시설에 대해서도 차등보조율제도의 인상보조율을 적용해 줌으로서 공동설치를 유도할 수 있는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

그리고 기준보조율이 100%인 보조사

업은 인상보조율을 적용하는 차등보조율제의 적용은 당연히 제외되고 또한 정액보조금의 경우는 그 성격상 차등보조율 적용이 바람직하지 못하며 그리고 보조사업이 일정지역에 국한되는 사업일 경우는 차등보조율을 적용할 경우 오히려 재정력격차 및 지역적 반발 등 차등보조율 적용에 대한 논란의 여지가 있으므로 제외하는 것이 바람직할 것이다.

이상을 종합해 볼 경우, 차등보조율제도 적용대상사업의 유형은 지방비부담 규모가 매우 큰 사업과 보조사업의 규모 및 과급효과면에서 전국적인 사업을 대상으로 적용하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 차등보조율의 적용여부 및 차등율의 결정 등 차등보조율 적용에 대한 심의는 후술하는 새로이 구축되는 지방비부담심의위원회에서 심의하여 결정하는 것으로 한다.

다. 차등보조율제 적용기준의 설정

차등보조율 적용대상사업이 정해지면 다음은 차등보조율제의 적용기준 혹은 적용지표의 설정이 필요한데, 현재 재정력지수, 인건비자체충당능력지수, 기본적세출소요비중 등을 기준으로 규정되어 있으나 적용하지 않고 있다. 차등보

조율의 적용기준으로 재정력지수가 현실적으로 가장 바람직한 것으로 판단되고 있다. 왜냐하면, 차등보조율제도는 원래 자치단체간의 재정력 격차에 의한 국고보조사업의 원활한 수행을 방해하여 미부담이나 반납 그리고 과부담의 사례로 인하여 재정불합리성이 초래되어 이를 완화하는 차원에서 도입된 제도이므로 도입취지에 맞춰 차등보조율제도는 재정력을 반영하는 것이 중심이 되어야 할 것이다. 따라서 재정력지수를 기본적인 기준으로 삼는 것이 바람직하며, 별도로 차등보조율제도의 적용대상사업중에서 앞에서 제시한 차등보조율을 반영할 필요성이 인정되는 보조사업의 경우는 지방비부담심의위원회에서 심의하는 것으로 한다.

한편, 재정력지수를 적용하는 방법으로는 재정력지수를 4등급으로 구분하여 재정력이 풍부한 1등급의 경우는 기준보조율을 그대로 적용하고 나머지 등급에 대해서는 10%, 15%, 20%로 각각 인상보조율을 적용함으로써 재정이 열악한 자치단체에서도 지방비반납 사례를 줄이면서 국고보조사업이 원활히 수행될 수 있도록 고려한다. 재정력지수를 4등급으로 구분한 이유는 현행 차등보조율제도의 차등율이 3단계로 되어 있어 기

준보조율 적용사업을 포함하면 4단계가 되므로 이를 반영한 것이다. 이렇게 할 경우, 국고보조금의 본래의 목적은 그대로 달성될 수 있음과 동시에 국고보조금 제도의 재정불균형 확대요인을 일정부분 줄이면서 지방교부세의 재정조정외 한계를 보완함과 동시에 재정조정체계에서 연계되는 기능도 수행할 수 있을 것이다.

이상의 기준보조율 및 차등보조율에 대한 개선방안을 종합하여 국고보조사업에 대한 자치단체의 지방비부담율은 다음과 같은 공식에 의해 산정될 수 있을 것이다. 즉, 각 기준보조율별 적용대상사업이 정해지고 또한 차등율이 정해져 있으므로 정액보조와 100% 보조사업을 제외하고는 차등보조율을 적용할 경우의 지방비부담율은 기준보조율에다 차등보조율지수(기준보조율을 100%를 1로 가정했을 경우에 10%, 15%, 20%의 차등율에 해당하는 차등율지수는 각각 1.10, 1.15, 1.20이 된다)를 곱한 것으로 기본적으로 결정되어진다.

$$\text{지방비부담율} = 100\% - [(\text{기준보조율}(\%) \times \text{차등보조율지수}(1.10, 1.15, 1.20)]$$

3. 지방비부담협의기구의 구축 방안

지방비부담에 있어서의 문제점은 중앙과 지방이 대등한 입장에서 협의할 수 있는 체계가 구축되어 있지 않다는 데에 하나의 원인을 찾을 수 있다. 따라서 중앙과 지방이 사전에 협의하여 지방비부담이 조정되고 또한 기타 국고보조금운영에 있어 이와 같은 기구에 의해 사전에 협의된다면 문제점을 상당부분 해소될 수 있을 것으로 기대되고 있다.

현행 보조금의예산및관리에관한법률 제7조에 의하면 중앙관서의 장은 자치단체의 부담을 수반하는 보조금의 예산을 요구하고자 할 때에는 행정자치부장관과 보조사업계획에 대하여 협의하여야 하고 행정자치부장관은 협의신청을 받은 경우 의견서를 당해 회계연도의 전년도 6월까지 기획예산처장관과 관계중앙관서의 장에게 제출하는 것으로 되어 있어 사전에 행정자치부를 거쳐야 한다.

이에 따라 행정자치부(지방재정세제국)에 지방비부담에 관련한 사항을 협의하는 위원회가 구성되어 있다. 협의대상 업무로는 지방비부담이 수반되는 법령 제정 및 개정, 기타 국가시책을 추진하기 위해 지방비부담이 수반되는 일체의

사항으로서 협의방법으로는 우선 중앙 각 부처가 행정자치부장관(지방재정세제국장)에게 지방비부담과 관련하여 협의를 요청하면 행정자치부 장관은 협의 요청 사항을 검토하여 협의결과를 요구 기관과 자치단체에 통보하게 되어 있다. 그리고 각 자치단체는 협의통보된 사항에 대해 우선적으로 지방비를 부담하여 국가 각종시책과 연계(지방재정법 제19조)하도록 되어 있다.

이와 같이 행정자치부내에 지방비부담관련 위원회가 구성되어 있으나 문제는 자치단체가 참여하여 협의하는 체계가 아닐뿐만 아니라 단순한 협의기구에 불과하여 결과적으로 예산배정권을 가진 기획예산처의 재량에 의해 크게 좌우되게 되어 그 기능이 활성화되지 못하고 있는 실정이다.

한편, 동법 15조와 11조에 의해 보조금예산의 효율적인 편성과 적정한 관리를 도모하고 보조금예산의 편성에 대한 특별시장, 광역시장, 도지사의 의견을 검토 심의하기 위하여 기획예산처에 보조금심의위원회를 두기로 되어 있고 그리고 동법시행령 제6조에 의해 보조금심의위원회는 기획예산처장관이 지명하는 자를 위원장으로 하고 위원은 다음과 같이 정하고 있다.

- 원, 부, 처 및 청과 특별시와 광역시, 도의 1급 공무원중 당해 기관의 장이 지명하는 자 각 1인

- 특별시, 광역시, 도의 교육위원회의 부교육감

- 기획예산처의 예산업무를 담당하는 3급이상의 공무원중 기획예산처장관이 지명하는 3인 등으로 구성된 보조금심의위원회를 두고 있으나 위원의 참여형태 및 구성체계를 볼 경우, 자치단체가 대등한 입장에서 참여하고 있지 않으며 자치단체의 지방비부담의 과중문제를 해결하기 위한 실질적인 대응노력이 부족한 실정이다.

이와 같이 행정자치부나 기획예산처에 보조금심의위원회나 지방비부담관련 기구가 제도화되어 있으나 지방비부담과 관련하여 문제점은 중앙정부와 지방자치단체가 대등하게 지방비부담을 둘러싸고 협의할 수 있는 체계가 명확히 마련되어 있지 않은 실정이다. 따라서 지방비부담이 수반되는 각종 지시사항 등에 대해서는 지방재정법제22조와 보조금의예산및관리에관한법률제7조에 의거 사전에 협의·조정하여 무리한 부담전가 등을 방지하고 지방자치단체가 독립된 재정주체로서 기능을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 중앙의 지방비부담

관련 심의시에 자치단체의 참여를 확대하여 자치단체의 입장이 충분히 반영될 수 있는 체계를 구축할 필요성이 있다.

이를 위해서는 현행 기획예산처의 보조금심의위원회를 재구성하여 이를 활용하는 것을 하나의 대안으로 고려해 볼 수 있다. 위원은 자치단체 참여위원이 과반수를 차지할 수 있도록 하고 교육위원회 부교육감 대신에 시도의회의장협의회 의장이 지명하는 시도의회 의원으로 대체하고 그리고 행정자치부의 위원을 기획예산처의 위원수와 동수로 하고 위원회의 기능이나 역할을 보다 명확히 규정하고 기구를 활성화시켜 자치단체가 지방비부담과 관련하여 불이익이 없도록 합리적인 심의기구가 되도록 해야 할 것이다. 이는 현행 제도를 보완하여 활성화시킨다는 점이나 예산배정권을 가진 부서에서 일관성을 갖고 재원부담을 심의한다는 장점이 있으나 예산배정상의 자의성 개입여지가 강하며 행정자치부의 지방비부담에 대한 사전협의권이 형식적인 것으로 호를 가능성이 높고 또한 자치단체와의 직접적인 연계성 측면에서 행정자치부보다 우위성을 확보하지 못한다는 단점을 내포하고 있다.

또 하나의 대안으로는 현행 행정자치부의 지방비협의위원회를 대폭적으로

확대개편하여 행정자치부에 지방비부담 심의위원회(가칭)를 두는 방안을 고려해 볼 수 있다.

행정자치부에 두는 경우는 첫째, 국고보조금 제도운영과 지방비부담의 사전협의에 있어서 행정자치부가 주무부서 역할을 할뿐만 아니라 기준보조를 준수와 지방비부담의 적정성 등을 검토하여 중앙 각 부처와 협의를 통해 지방자치단체의 의견반영 및 국고보조사업의 합리적 운영을 실질적으로 주관하고 있다는 점을 들 수 있다. 이는 법적으로도 자치단체장은 보조금신청시 행정자치부장에게 보고(지방재정법 제20조의 2)해야 하는데, 중앙행정기관의 장은 지방비부담이 수반되는 경비는 기획예산처장관에게 제출하기 전에 행정자치부장관의 의견을 들어야 한다고 규정되어 있다(지방재정법 제22조, 제23조, 보조금의예산및 관리에관한법률 제7조).

둘째, 행정자치부의 경우는 자치단체와는 지방비부담뿐만 아니라 지방행정 및 지방재정과 관련하여 항상 밀접한 연계성을 갖추고 있어 보다 긴밀한 협의와 조정을 통한 효율적인 대응이 가능하다는 장점이 있다.

셋째, 법에 규정된 지방비부담관련 사전협의권을 법적근거로 하여 행정자치

부에서 지방비부담 사항을 심의하여 그 결과를 기획예산처에 송부하면 기획예산처는 이를 근거로 하여 보조사업에 대한 예산배정을 심의하는 체계로 이루어진다면 지방비부담과 관련하여 기획예산처와 업무분담과 상호 견제기능을 발휘할 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

행정자치부에 새로운 형태의 지방비부담심의위원회를 둘 경우, 구성방법은 행정자치부차관이 위원장으로 하고 위원은 기획예산처장관이 임명하는 해당부서의 1급공무원중 3인, 행정자치부 장관이 임명하는 해당부서의 1급공무원중 3인, 그리고 시도지사협의회장이 임명하는 시도기획관리실장 3인, 시도의회의장협의회장이 추천하는 시도의회의원 3인, 지방재정관련 민간인 전문가 3인등 15인 이내로 구성하는 것으로 하여 자치단체 및 민간 전문가의 참여를 유도할 필요성이 있다.

IV. 맺는 말

국고보조사업의 지방비부담과 관련한 문제는 기준보조율에 대응한 지방비부담에 대한 불합리성과 자치단체의 재정력을 고려하지 않은 일률적인 적용 그리고 지방비부담에 있어서 자치단체의 실

질적인 참여 등이 해결과제가 되고 있다.

따라서 지방비부담에 대한 투명성과 예측성을 확보하기 위해서는 기준보조율 적용 및 보조율의 재설정이 필요하며 또한 법제화되어 있는 차등보조율제도의 실시를 통하여 자치단체의 지방비부담의 과중을 재정력을 고려하여 반영함과 동시에 지방비부담과 관련한 중앙과 지방의 대등한 입장에서의 협의기구를 구축할 필요성이 있다.

그리고 장기적으로는 성과중심의 보조금제도 운영차원에서 인하보조율제도도 고려할 필요성이 있다. 즉, 현행은 국고보조사업에 대해 성과를 측정하거나 평가하고 있지 않으나 향후 국고보조사업에 대해서 어느 정도 성과평가나 측정이 필요하다. 왜냐하면 보조사업에 대해 성과에 관계없이 일률적으로 기준보조율을 적용하거나 혹은 인상보조율을 적용할 경우 도덕적 해이의 우려가 예상되므로 우선 인상보조율제도가 정착되면 보조사업을 평가하여 귀책사유가 발생할 경우는 인하보조율을 적용하여 보조사업의 원활하고 합리적인 수행을 유도할 필요성이 있다. ☹