차등 국고보조율 제도를 통한 정부 간 복지재정책임의 합리화 방안

이 원 희
한경대학교 교수

사회가 정의로운지 묻는 것은, 우리가 소중히 여기는 것들, 이를테면 소득과 부, 의무와 권리, 권력과 기회, 공직과 영광 등을 어떻게 분배하는 지 묻는 것이다. 정의로운 사회는 이것들을 올바르게 분배한다. 다시 말해, 각 개인에게 합당한 몫을 나누어 준다. 이때 누가, 왜 받을 자격이 있는가를 묻다보면 문제가 복잡해진다. 마이클 샌델. 정의란 무엇인가.

Ⅰ. 문제의 제기 : 차등해야 공정하다

자본의 시대에 능력과 기회의 차등에 따른 불평등은 일상화되어 있다. 그래서 복지정책은 개인의 삶의 질을 좌우하는 중요한 정책적 기반이 된다. 물론 이러한 복지 정책은 국가주도적인 복지국가(welfare state)의 성격에 의한 정책 정향(policy orientation)과 시민 공동체 사회에 기반 한 복지사회

(welfare society)의 정책 정향인가에 따라 성격을 달리할 것이다[1].

국가 주도적인 복지정책의 경우 이는 다시 중앙정부의 역할과 지방정부의 역할로 구분된다. 중앙정부가 국가 전체적인 입장에서의 수요[2]를 파악하고 최저한의 수준을 보장하는 역할을 하는 반면, 지방정부는 지역적 차원의 수요를 파악하고 지역의 특성을 반영하는 정책을 수립할 수 있다.

이러한 복지의 관점에서 중앙정부와 지방정부의 역할을 구분하여 보면, 재정과 관련한 중앙정부의 역할은 다시 재원의 성격에 따라 보조금과 교부금으로 구분된다. 교부금은 지역별로 상이한 지역의 재정력 격차를 일반적으로 보전하기 위한 장치이다. 그래서 지역의 재정력을 확보하기에는 적합한 정책수단이지만, 특정 서비스를 확충하기에는 효율성이 떨어진다. 반면 보조금은 특정 서비스를 확충하기 위해 특정 서비스에 한정하여 지출된다.

이 경우 보조금은 반드시 지역의 매칭(matching)을 통해 지역의 부담을 수반하여 지출된다. 지역의 책임성을 강화하는 장치이다. 그래서 보조금은 형평성을 기하기 위한 장치이면서 동시에 특성 서비스의 확충이라는 효율성을 동시에 추구한다. 이때 보조금을 잘 설계하면 지역 간 재정력 격차를 보존하는 형평성의 원리를 구현할 수 있다. 바로 차등보조율을 어떤 방식으로 적용하느냐의 문제이다.

이러한 형평성의 원리를 구현함에 있어서 수직적 형평성과 수평적 형평성을 구분할 필요가 있다. 수평적 형평성은 '같은 조건이면 같게 취급' 하고, 수직적 형평성은 '다르면 다르게 취급' 하라는 원칙이다. 같은 소득 수준이면 같은 수준의 지원을 하고, 소득에 차등이 있으며 차등 있는 지원을 하는 것이 '결과' 적으로 형평성을 유지하기 때문이다. 그래서 이럴 경우 '차등해야 공정하다' 는 주장이 설득력을 갖게 된다.

이런 측면에서 복지 서비스의 제공에서 국가가 일정 수준을 보장하기 위해 일정 수준을 보장하는 보

1) 복지국가는 공동체 의식에 기반 한 것이 아니라, 선거 과정에서 득표를 위한 이기적 목적에서 출발하고 있고, 재정적자를 유발한다는 지적을 한다. William A. Robson. (1976; 35-36)
2) 물론 학자에 따라 수요(demand)와 필요(need)를 엄격히 구분하기도 한다, 수요는 지불할 능력이 수반되는 시장에서 현시되는 요구임에 비해 필요는 생존을 위한 요구이기 때문이다.

조금은 매우 중요한 정책 수단이면서, 동시에 지역 간 형평성을 유지하기 위한 차등 보조율의 적용은 결과적으로 형평성을 유지하는 중요한 장치이다. 이에 본고에서는 복지 사업과 관련하여 차등 보조율의 적용을 위한 구체적인 방안을 모색한다.

Ⅱ. 보조 방식의 유형과 특징

1. 지출 형태에 의한 분류

국고보조금은 그 대상으로 소요되는 경비에 일정비율에 해당하는 금액을 보조하는 것과 그 사무에 소요되는 경비에 연결시키지 않고 일정금액을 보조하는 것이 있다. 이와 같은 지출형태에 따라 정률보조금과 정액보조금으로 구분할 수 있다.

가. 정률보조금

정률보조금은 비례적 보조금이라고도 하며, 지방자치단체가 지출하는 경비의 일정비율을 국가가 보조하는 것으로서 현재의 국고보조금의 대부분을 점유하고 있으며 국고보조금의 원칙적인 지출형태라 할 수 있다.

우리나라의 경우 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률시행령 별첨 1에 규정된 90개 대상 사업 중 82개 대상 사업이 정률보조금이다. 또한 정률보조금 중 대부분이 모든 지방자치단체를 통해서 동일한 보조율을 적용하는 일률적 보조금이나 당해 지방자치단체의 재정 사정을 감안하여 기존 보조율에 일정률을 가감하는 차등보조금도 일부 사용되고 있다.

나. 정액보조금

정액보조금은 특정한 사업이나 사무의 실시에 대하여 일정 금액의 보조금을 교부하는 것이다. 교부방법에는 소위 단순식 보조금과 같이 보조금 대상으로 하는 사업 및 사업의 양을 표시하는 일정한 수

량에 일정한 단가를 곱한 액을 교부하는 것과 한 건마다 일정액을 교부하는 것이 있다.

우리나라의 경우 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 별첨 1에 규정된 90개 대상 사업 중 농공단지 조성, 연근해어업선 줄이기, 유기질 비료지원, 농어촌폐기물종합처리시설, 국가지원지방도 건설, 시 관내 국도 대체도로 우회도록, 경전철 건설, 항만배후 도로건설, 지방문예회관, 기타 필요한 사업 등 10개 대상 사업이 정액보조금으로 지급되고 있다.

2. 기준 보조율의 특징

국고보조금의 기준보조율은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률과 시행령에 90개 사업에 대해 개별 기준 보조율을 정하고 있다. 이에 의하면 100%, 80%, 70%, 60%, 50%, 40%, 30%, 20% 정액보조 등 9개 기준 보조율을 제시하고 있다.

이중에서 100% 기준보조율을 가지고 있는 사업은 일반여권발급, 배수개선, 국가관리 방조제 개 · 보수, 지표수보강 농업용수개발, 쌀소득보전고정직접지불, 공단폐수종말처리시설 (비수도권 지역), 농공단지폐수종말처리시설(우선 지역), 산림병해충방제(약제대), 원원종 및 원종생산 등 9개 사업이다. 100%를 지원한다는 것은 그만큼 국가적 사업으로서의 성격이 강하는 것을 반증한다. 그러나 이는 상대적인 개념이다.

국가필수예방접종의 경우 지방은 50%, 서울은 30%의 보조율이다. 국가지정문화재보수정비도 70%의 보조율이다. 그리고 지표수보강 농업용수개발은 100%이나, 농촌 · 농업 생활용수개발 사업은 80% 보조율이다.

특히 보조사업의 성격을 감안하더라도 부처 간의 보조율이 크게 차이가 나타나고 있다. 환경 분야, 문화관광 분야, 건설교통 분야의 보조 사업에 대해서는 대체로 낮은 보조율이 적용되고 있고, 농림 · 어업이나 보건복지 분야의 보조 사업이 비교적 높은 보조율이 적용되고 있는 것으로 나타나고 있다. 보조율이 모호하여 자의적으로 기준보조율을 임의로 적용하고 있으며, 기준보조율 적용과 구성이 불합리하거나 투명성이 결여되어 있다는 비판을 면하기 어려운 구조를 보이고 있다.

〈표 1〉 사업 분야별 기준보조율

기준 / 보조율	농림어업	환경	보건복지	문화관광	건설교통
100%	국가관리 방조제 개·보수 외 4개, 산림병해충방제(약제대, 기타 50%)	공단폐수종말처리시설(수도권 50%)		일반여권발급	
80%	농촌·농업 생활용수개발 외 7개, 인근해어업선 줄이기(연안, 근해:정액)		기초생활보장수급자 생계급여(지방, 서울 50%) 외 2개		임도건도서종합개발, 접경지역지원설
70%	농촌생활환경정비 외 3개	도서지역 식수원개발 외 3개	장애수당·장애아동부양수당 및 보호수당(지방, 서울 50%) 외 2개	국가지정문화재보수정비 외 2개	화장시설·봉안시설·자연장지·화장로
60%					자연재해위험 지구정비
50%	농기계임대사업 외 9개	쓰레기 소각시설(도서지역)외 2개, 숲가꾸기 외 4개	사회복지보장시설 및 장비 지원 외 9개	전국체육대회운영, 국제경기대회 지원(도로) 외 3개	
40%		쓰레기 소각시설(광역시) 외 1개			
30%	임산물생산기반정비	쓰레기 매립시설 외 2개	국가필수예방접종지원(서울) 외 3개	공공도서관 건립 외 3개	
20%			영유아보육사업 지원(서울)		
정액보조	농공단지 조성 지원 외 2개	농어촌폐기물종합처리 시설		지방문예회관건립	국가지원 지방도건설 외 4개

3. 차등보조율의 특징

가. 법적 근거

보조금의 예산 및 관리에 관한 법률과 시행령에 근거하여 기준보조율에 일정률을 가산하는 차등보조율은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 가산(인상보조율)하거나, 차감(인하보조율)하여 적용하도록 하고 있다. 이때 차등보조율을 적용하는 기준은 다음의 지표와 보조사업의 해당 지역에 있어서의 발전도 및 국가재정사정 등을 감안하여 매년 기획재정부장관이 정하도록 하고 있다. 특히 과거 논란이 되

었던 재정자립도 대신에 재정자주도를 적용하는 특징을 보이고 있다.

〈표 2〉 차등보조율의 적용기준

지표	산식 및 사용자료 등
1. 재정자주도(財政自主渡)	가. 산식 : (지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금) / 일반회계 예산규모 나. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용한다.
2. 분야별 재정지출 지수	가. 산식 : 분야별 세출예산 규모 / 세출예산 규모(일반회계+특별회계) 순계 나. 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 표준분류에 따른 13개 부문(입법 및 선거관리, 일반행정비, 교육 및 문화비, 보건 및 생활환경 개선비, 사회보장·복지, 주택 및 지역사회 개발비, 농수산개발비, 지역경제개발비, 국토자원 보존개발비, 교통관리비, 민방위관리, 소방관리비, 지원 및 기타경비) 각각의 예산규모를 말한다. 다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용한다.

나. 차등보조율제 적용의 필요성

차등보조율 제도를 적극적으로 적용해야 하는 논리적 근거는 다음과 같이 정리된다[3].

첫째, 국고보조금 자체가 지역 간의 재정 불균형을 심화시키는 요인으로 작용하고 있어 이를 국고보조금 제도 내부에서 어느 정도 완화할 필요성이 있는데, 이 경우 제도화되어 있는 차등보조율 제도를 적용함으로써 미약하나마 재정불균형을 완화하는 역할을 할 수 있다.

둘째, 지방비 부담의 과중이 자치단체의 재정압박을 초래하는 하나의 요인으로 작용하고 있는 현실을 감안할 경우, 기준보조율에 인상보조율을 적용하여 지방비 부담을 차등하여 적용한다면 지방비 부담에 따른 압박을 완화하게 되어 보다 원활한 국고보조 사업의 수행을 기대할 수 있다.

셋째, 이미 제시한 기준보조율별로 보조대상 사업의 유형을 설정하고 있는데, 모든 보조사업을 이

3) 유영성(2005; 92-93)과 이창균 (2001; 125-127) 참조

기준에 의해 정확하게 구분하기는 현실적으로 어려운 점이 있다. 이에 정형화된 기준보조율 및 적용대상 사업의 설정의 한계를 보완하기 위해서라도 차등보조율제를 통하여 자치단체의 재정력을 고려함과 동시에 보조사업의 특성 및 지역적 특성을 반영할 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

Ⅲ. 복지재정과 재정 운영의 쟁점

1. 중앙정부의 복지 보조금 사업 추이

중앙정부 예산에서 보조금이 차지하는 비중이 최근 지속적으로 높아졌는데 2005년도의 7.9%에서 2009년도에는 11.4%로 증가하였다. 같은 기간동안 중앙정부의 예산은 26.3%가 증가하였지만 보조금은 81.1%로 2배 이상 급증하였다. 참여정부에서 보조금 개혁을 위해 분권교부세를 도입하고 지방 이양을 추진하였지만, 이후 보조금 사업은 다시 관성력을 보이고 있다.

〈표 3〉 중앙정부 예산에서 지방자치단체 보조금 비중 변화

(단위 : 10억원, %)

구 분		일반회계	특별회계	소 계
국가예산 (A)	2005	134,370.4	60,586.6	194,957.0
	2009	196,871.3	49,297.9	246,169.2
	증감률	46.5	△18.6	26.3
보조금 (B)	2005	6,265.9	9,195.4	15,461.3
	2009	14,480.5	13,515.8	27,996.2
	증감률	131.1	47.0	81.1
보조금비중 (B/A)	2005	4.7	15.2	7.9
	2009	7.4	27.4	11.4

자료 : 디지털회계시스템 나라살림(2009) http://www.digitalbrain.go.kr

사실 국고보조금은 보건복지부를 비롯한 주요 다섯 개 부처에 집중되어 있는데, 이들 부처의 보조금 예산이 전체의 94%를 차지한다. 예산규모를 고려하면 보조금에 대한 논의는 복지분야(보건복지부)와 균특회계(기획재정부)에 대해 초점이 맞추어진다. 2009년 당초예산기준으로 보건복지부의 18조 1,766억원 가운데 69.1%가 보조사업으로 집행되고 있다. 보건복지부는 중앙정부가 직접 집행 기능을 수행하

는 것이 아니라, 지방자치단체를 일선 기관으로 활용하면서 기능을 수행하였기 때문이다. 참여정부 이후로 복지 재정이 확대되었다고 하지만, 이는 지방자치단체의 부담을 수반하면서 이루어졌던 것이다.

한편 보건복지부의 보조금은 일반회계 소관이며 다른 부처는 주로 특별회계 예산이라는 점도 특징적이다. 특별회계는 중장기적인 일정한 목표를 위해 집행되거나, 또는 한시성을 가지는 경우가 많지만, 일반회계는 상대적으로 이해관계에 의한 정치적 결정에 노출되는 경우가 많다. 그래서 정치학에서는 보조금의 의사결정을 구유통정치(pork barrel politics)라고 하기도 하는 것이다. 이러한 맥락에서 보아 일반회계를 통해 보조금이 확대되는 것은 예산 구조를 경직시키는 요인이 될 수 있다.

〈표 4〉 중앙정부 부처별 지방자치단체 보조금 규모 및 비중

(단위 : 백만원, %)

구 분	부처예산			보조금예산				2005년보조금	
	일반회계	특별회계	합계	일반회계	특별회계	합계	비중	규모	비중
기획재정부	149,518	86,556	236,074	-	66,184	66,184	23.6	43,967	28.4
농림수산식품부	44,587	81,521	126,108	1,927	20,610	22,537	8.0	13,683	8.8
보건복지부	181,766		181,766	125,600	-	125,600	44.9	49,287	31.9
환경부	22,319	35,604	57,923	-	23,459	23,459	8.4	17,005	11.0
국토해양부	217,292	178,977	396,269	1,981	23,299	25,280	9.0	4,752	3.1
소계	615,482	382,658	998,140	129,507	133,552	263,060	94.0	128,693	83.2
합계(정부예산)	1,968,713	510,823	2,479,536	144,805	135,158	279,962	100.0	154,613	100.0

주 : 특별회계 관할부처는 기획재정부(국가균형발전특회), 농림수산식품부(농어촌구조개선특회), 환경부(환경개선특회), 국토해양부(교통시설 특회, 행정중심복합도시건설특회, 혁신도시건설특회, 아시아문화중심도시특회) 등임.
자료 : 디지털회계시스템 나라살림(2009) http://www.digitalbrain.go.kr/

2. 복지보조금과 지방재정의 경직성

국고보조사업의 증가에 따라, 지방비 매칭으로 인한 지방비 부담이 증가하여 자체사업의 비중이 점차 감소하고 있다. 지방자치단체의 자체 사업이 지방자치단체 예산에서 차지하는 비중이 2008년의 46.1%에서 2010년에는 42.4%로 3.7% 포인트나 크게 감소하였다.

특히, 2010년에는 자체사업 예산이 2009년의 62조 7,960억원에서 59조 2,390억원으로 절대액 자체가 감소함으로써 지방자치단체들의 사업 운영에 상당한 애로가 발생하였다는 보여주고 있다.

〈표 5〉 자체사업 비중 추이 (2008-2010)

(단위 : 10억원)

예산의 구분		2008	2009	2010
정책사업 예산	소 계	100,310	111,619	112,920
	자체사업	57,569	62,796	59,239
	보조사업	42,741	48,822	53,680
전체 예산	총 계	124,966	137,534	139,856
전체 예산 중 자체사업 비중		46.1%	45.7%	42.4%

주 : 당초예산 순계 기준 자료 : 재정고

이러한 점은 2005년에 33%, 2006년에 30%이던 국고보조사업에 대한 지방비 부담비율이 2010년에는 37%로 무려 7% 포인트나 크게 상승하였다는 점에서도 상당한 우려를 야기하고 있다. 지방비 부담을 야기한다는 것은 지방 재정의 경직화를 수반할 수 잇기 때문이다.

〈표 6〉 연도별 국고보조금 및 지방비부담 현황

(단위 : 억원, %)

구분	2005 (구성비)	2006 (구성비)	2007 (구성비)	2008 (구성비)	2009 (구성비)	2010 (구성비)
국고보조사업	230,391 (100)	261,525 (100)	319,721 (100)	350,107 (100)	417,716 (100)	467,410 (100)
국고보조금	153,502 (67)	183,316 (70)	209,006 (65)	227,670 (65)	265,387 (64)	292,186 (63)
지방비 부담	73,337 (33)	73,885 (30)	96,721 (35)	122,437 (35)	152,329 (36)	175,224 (37)

주 : 당초예산 순계 기준 자료 : 재정고

이러한 지방비 부담으로 인한 자체사업비 감소에는 사회복지보조금이 상당한 역할을 하고 있다. 지방자치단체의 예산 전체에서 차지하는 사회복지예산의 비중도 2008년에는 17.3%였으나, 불과 2년 후인 2010년에는 19.0%나 되어 1.4% 포인트의 큰 폭으로 증가하였다.

〈표 7〉 사회복지 지출 비중 추이 (2008-2010)

구 분	2008	2009	2010
사회복지(10억원)	21,665	24,145	26,534
합계(10억원)	124,966	137,534	139,856
사회복지 비중	17.3%	17.6%	19.0%

주 : 당초예산 순계 기준 자료 : 재정고

사회복지보조금은 지방재정에 차별적인 영향을 미치며, 재정력이 약한 지방자치단체에 더 많은 부담이 가는 매우 역진적인 구조로 되어 있어서 더욱 큰 문제이다. 2010년의 경우, 제주도는 14.0%, 특별시 · 광역시, 도, 시 등의 자치단체는 평균 20% 수준의 사회복지 비중을 보이고 있으나, 자치구는 사회복지비중이 무려 42.5%에 달하고 있다.

한편 광주 북구의 사회복지비중이 64.9%인데 비해서 서울 서초구는 절반도 안 되는 19.8%에 불과해서 동일한 자치구 간에도 엄청난 격차를 보이고 있다.

티보(Tiebout)의 이론에 의하면 지방자치의 역가가 오래되면, 가난한 지역에는 복지 정책이 발달하여 가난한 사람들이 모이고, 부유한 지역에는 복지 정책이 발달하지 않아 가난한 사람이 모이지 않아 결국 발로 하는 투표(voting with the feet)인 거주이전을 통해 부익부 빈익빈이 발생한다는 이론을 제시한 바 있다.

이에 따르면 가난한 지방자치단체가 복지비 부담으로 자체 사업이 더욱 위축될 악순화의 고리에 빠질 위험이 있다.

〈표 8〉 일반회계 총계예산 대비 단체별 사회복지 비중

(단위 : %)

구분	특별시	광역시	도	특별자치도	시	군	자치구
평균	21.3	25.7	23.8	14.0	24.9	16.6	42.5
최고	21.3	30.5	29.3	14.0	38.6	26.3	64.9
	서울 본청	광주 본청	전남 본청	제주 본청	전북 전주시	충북 음성	광주 북구
최저	-	19.7	19.8	-	14.0	4.4	19.8
	-	울산 본청	강원 본청	-	강원 삼척	경북 울릉	서울 서초

자료 : 지방자치단체 예산개요 2010

이러한 쟁점은 국고보조율의 차등화를 보다 정교하게 설계하여 재정력을 고려한 국고보조율의 차등화를 고려할 필요가 있다는 것을 보여준다. 현재 보조금 예산 및 관리에 관한 법률에 규정된 국고보조율 설정의 기준이 체계적으로 수립되어 있지 않기 때문이다. 유사한 국고보조사업에 서로 다른 보조율이 적용되는 경우가 있는데, 예를 들어 대부분의 장애인 지원은 50%의 국고보조가 이루어지

지만, 중증장애인자립생활지원은 40%의 국고보조만 이루어지며, 동일한 장애아동가족지원이라 할지라도 가족지원은 30%, 재활치료는 50%의 국고보조가 이루어지고 있다.

보조율 결정 자체에 명확한 논리가 부족한 상황에서 세부 사업별로 이를 적용하기 때문에 구조를 불필요하게 복잡하게 만들고 있다.

〈표 9〉 장애인복지사업의 국고보조율

사업명		서울 적용 국고보조율	지방 적용 국고보조율
장애수당		50	70
장애인연금		50	70
장애인의료비 지원		50	80
장애인자녀학비지원		50	80
장애인등록진단비지원		30	50
장애인보조기구지원		50	80
중증장애인자립생활지원		40	40
여성장애인지원사업		80	80
장애인사회활동지원		50	70
장애인장기요양보장제도		50	70
장애아동가족지원	가족지원	30	70
	재활치료	50	70
장애인일자리지원	장애인행정도우미	30	50
	장복지일자리	30	50
	시각장애인안마사	80	80

한편 국고보조율이 많은 경우 서울과 지방의 2분법으로 되어 있으나, 서울의 자치구는 여전히 재정이 어려운 상황이며, 지방이라고 하더라도 매우 다양한 재정력의 편차를 보이고 있음에도 지방이라는 이름으로 모두 동일한 국고보조율을 적용받고 있는 것도 문제이다.

복지보조사업의 보조율에 대한 전면적 재검토와 재정력을 고려하여 보조율을 결정하는 방안을 채택할 필요가 있다는 것을 나타낸다.

특이하게 복지관련 사업과 관련하여 차등보조율을 보다 세분화하여 운영하는 것이 나름대로 그

러한 필요성이 있다는 것은 인식하고 있음을 나타낸다. 청소년수련관 · 청소년수련원 · 청소년야영장 · 유스호스텔, 기초생활보장수급자 생계급여 및 주거급여, 영유아보육사업 지원 등의 사업에는 기준 보조율 이외에 차등보조율을 적용하는 규정을 두고 있다.

〈표 10〉 복지 보조금의 경우 차등보조율 적용 대상

대상 사업	기준보조율	차등보조율 적용
청소년수련관 · 청소년수련원 · 청소년야영장 · 유스호스텔	서울: 30 지방: 70~88	지방은 재정자립도에 따라 차등 지원
기초생활보장수급자 생계급여 및 주거급여	서울: 50 지방: 80	해당 회계연도의 전전년도의 최종예산에서 가. 사회보장 · 복지비 지수가 25 이상이면서 재정자립도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회보장 · 복지비 지수가 20 미만이면서 재정자립도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
영유아보육사업 지원	서울: 20 지방: 50	해당 회계연도의 전전년도의 최종예산에서 가. 사회보장 · 복지비 지수가 25 이상이면서 재정자립도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회보장 · 복지비 지수가 20 미만이면서 재정자립도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하

IV. 복지 재정에서의 차등 보조 적용방안

1. 사회복지의 관점과 정부간 재정 관계

지방분권이 갖는 당위성과 필요성에도 불구하고 사회복지의 관점에서 보면 많은 논점을 제공한다. 복지는 국민 전체의 입장에서 일정한 표준적인 수준을 유지해야 하기 때문에 중앙정부의 기능과 역할이 중요해야 한다는 측면도 의미가 있다.

한편 복지는 '사람' 이 살고 있는 현장을 중심으로 집행되지 때문에 지역의 입장이 강화되어야 한다는 입장도 있다. 물론 이러한 관점은 복지 정책의 유형과 국가 발전 단계에 따라서 접근이 달라져야 할 사안이기도 하다. 20세기 이후 서구복지국가의 제도적 발전과정에서는 중앙집권적 방식이 중심적이었고, 민간부문이나 지방정부에 비해 중앙정부의 역할이 가장 컸다고 할 수 있다.

이럴 경우 국민연금이나 의료보험 등 국가적 표준을 제공하는 접근에서는 중앙정부의 역할이 중요할 수밖에 없었다.

그러나 사회 구조가 복잡해지고 인구 구조의 특성이 다양해지면서 복지의 분권화와 다원화의 흐름이 나타나고 있다. 장애인, 노인, 보육, 아동, 여성 등 부문 서비스의 경우 지역의 특성을 반영하는 다양한 정책이 개발되어야 하기 때문이다. 이럴 경우 지방분권 대 중앙집권의 논쟁은 사회복지정책의 설계에 있어 다원주의(pluralism) 대 획일주의(uniformity), 정부 간 재정 이전의 방식과 조건 등의 쟁점으로 전환된다.

이러한 논의는 기준보조율의 개편 논의와 연계된다. 즉 중앙과 지방의 역할 재정립은 재정의 부담과 관련하여 역할 재정립 논의와 연계되기 때문이다. 현행과 같이 개별사업을 대상으로 기준보조율을 규정하는 방식에서 탈피하여 대상사업을 유형화하여 이를 법령에 규정하는 방식으로 전환할 필요성이 있다.

예를 들어 사회복지사업의 경우 아동복지, 노인복지, 장애인복지, 청소년복지, 기초수급자 복지 등으로 구분하여 적용하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해서는 기준보조율의 구분과 기준보조율을 보다 더 명확히 설정한 후 이를 근거로, 모든 대상 사업이 기준보조율이 정해져 운영될 수 있도록 개선되어야 할 것이다.

이렇게 개선될 경우 법령의 규정대상 사업으로 정하여 할 것인지의 여부를 결정할 필요가 없을 뿐만 아니라 법령에 사업별로 일일이 열거할 필요가 없어지게 되며, 지방비 부담에 대한 지방자치 단체의 논란 여지가 줄어들고 중앙정부의 자의성 개입 여부가 줄어들게 되어 지방비 부담과 관련하여 국고보조 사업의 투명성과 예측성이 보다 더 확보될 수 있으며, 기존의 보조사업이나 신규보조 사업이 생길 경우 법령에 규정된 유형에 근거하여 해당 보조사업이 어느 기준보조율에 해당되는지 자동적으로 예측되고 정해지기 때문이라 할 수 있다.

한편 이를 중앙정부의 역할이 강화되는 보편주의, 광역적 수요를 반영하는 광역주의, 소비자 주권을 중시하는 신청주의로 구분하는 논의도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

〈표 11〉 재정특성별 · 정책분야별 기준보조율 설계구조(안)

정책부문 / 기본접근	기준보조율						차등보조 (지방비 보정)
	일반행정	← 시장재 ●●●●●● 보조율의 기준 ●●●●●● 집합재 → (30%) (100%)					
		경제정책	건설정책	생활정책	복지정책	●●●	
보편주의 (80~100%) National Minimum 법정 의무적 지출 지자체 재량 부재	100% 병무행정 여권발급 선거관리				100% 기초급여 의료급여 노령연금		지방재정요소 + 정책수요요소
광역주의 (60~80%) Local Minimum 시도 의무적 지출 광역단위 재량 보유			50% 도로건설		80% 광역시설		
신청주의 (30~60%) 소비자주권 다원주의 지자체 선택적 재량		30% 기업지원			50% 기초시설		

자료 : 이재원 (2007; 23)

2. 차등보조율 운영 방안

가. 차등보조율 적용대상 사업의 설정

차등보조율 적용을 위해서는 먼저 차등보조율을 적용하는 대상사업을 설정할 필요가 있다. 원래 보조금 사업은 외부효과와 공공성이 큰 사업에 지출을 하게 된다. 특정 지역에서 이루어지는 사업이 다른 지역에 파급효과를 유발하기 때문에 개별 지역 단위에서 사업을 하지 않으려고 하기 때문에 중앙정부가 개입하는 것이다.

예컨대 A 지역에서 방류한 치어가 B 지역에서 서식하여 큰 물고기가 되는 경우 A 지역에서 이익이 되지 않아 투자를 하지 않을 때, 국가가 보조금을 줄 수 있는 것이다. 물론 정부가 나서지 않더라도 민간이 투자할 수 있다면 보조금은 필요 없을 것이다. 따라서 특정 지역을 중심으로 행하여지지만 파급효과가 크면 국고보조금이 집행되지만, 이럴 경우 지역 특정성이 강하면 중앙과 지방의 역할에 따른 기준보조율을 합리적으로 설정하는 것이 중요한 관건이 된다.

반면 전국적으로 행하여지는 사업이라면 재정력을 보전하여 주는 교부금이 적합하다. 다만 특정 서비스의 확대가 보다 중요한 의미를 갖는다면 보조금이 활용될 수 있고, 이럴 경우 지역의 차이를 반영한 차등보조율이 중요한 정책 수단이 된다.

〈표 12〉 차등보조율의 적용을 위한 논리적 틀

지역 단위	보조금 적합도	보조율 적용 방식
특정 지역 사업	보조금 사업으로 적합 (외부성과 공공성이 충족되어야 함)	기준보조율 결정이 중요
전국적으로 시행되는 사업	재정력 보전이 중요	교부금이 적합
	서비스 확충이 필요	차등보조율이 필요

이상을 종합해 볼 때 차등보조율 적용대상 사업의 유형은 지방비부담 규모가 매우 큰 사업과 보조사업의 규모 면에서 전국적인 사업을 대상으로 적용하는 것이 바람직할 것이다. 이에 재정 수요가 전국적으로 분포하게 되는 복지 사업은 매우 중요한 핵심적 대상이 된다.

나. 차등보조율 적용기준의 설정

차등보조율 적용대상 사업이 정해지면 다음은 차등보조율 제도 적용기준 혹은 적용지표의 설정 기준이 필요한데, 현재 재정력지수, 인건비 자체충당 능력지수, 기본적 세출소요비 등을 기준으로 규정되어 있으나 한정적으로 적용되고 있다. 차등 보조율의 적용기준으로는 재정력 지수가 현실적으로 가장 바람직한 것으로 판단되고 있다. 차등보조율은 원래 자치단체 간의 재정력 격차에 의해 국고보조사업의 지방비 미 부담이나 반납, 그리고 과부담의 사례 등, 자치단체 간 재정불합리성이 초래되어 이를 완화하는 차원에서 도입된 제도이므로 본 취지에 맞춰 차등보조율 제도는 재정력을 반영하는 것이 중심이 되어야 할 것이다.

한편, 재정력 지수를 적용하는 방법으로는 재정력 지수를 4등급으로 구분하여 재정력이 풍부한 1등급의 경우 기준보조율을 그대로 적용하고 나머지 등급에 대해서는 10%, 15%, 20%로 각각 인상보조율을 적용함으로써 재정이 열악한 자치단체에서도 지방비 반납 사례를 줄이면서 국고보조 사업이 원활히 수행될 수 있도록 고려한다. 재정력 지수를 4등급으로 구분한 이유는 차등보조율 제도가 3단계로

되어있어 기준보조율 적용사업을 포함하면 4단계가 되므로 이를 반영하는 것이다. 이렇게 할 경우, 국고보조의 본래 목적대로 달성될 수 있음과 동시에 국고보조금 제도의 재정불균형 확대요인을 일정부분 줄이면서 지방교부세의 재정조정 제도의 한계를 보완함과 동시에 재정 조정제도의 체계에서 연계되는 기능도 수행할 수 있을 것이다.

이상의 기준보조율 및 차등보조율에 대한 개선방안을 종합하여 국고보조사업에 대한 자치단체의 지방이 부담률은 다음과 같은 공식에 의해 산정될 수 있을 것이다. 이것은 기준보조율별 적용대상 사업이 정해지고 또한 차등비율이 정해져 있으므로 정액보조와 100% 보조사업을 제외하고는 차등보조율을 적용할 경우 지방비 부담률은 기준보조율에다 차등보조율지수(기준보조율을 100%를 1로 가정했을 경우 제 10%, 15%, 20%의 차등률에 해당하는 차등률 지수는 각각 1.10, 1.15, 1.20이 된다)를 곱한 것으로 기본률이 결정된다.

지방비 부담률 = 100% - 〔(기준보조율(%) × 차등보조율 지수(1.10, 1.15, 1.20))〕

다. 공공부조에서 차등보조체계의 합리적 재설계

기초생활보장급여, 기초노령연금, 보육료 지원에서 재정자주도와 사회보장비 지표를 이용하여 10% 단위의 차등보조율을 적용하고 있다. 하지만 지표의 타당성과 차등보조 대상 지자체의 선정 결과 등에 대해 적지 않은 쟁점이 발생하고 있다.

국고보조비율을 지자체의 재정여건과 복지재정 수요를 감안하여 차등적으로 지원하기 위해서는 지자체의 구조적 특성별로 구분하여 분류하고 동일한 집단 내에서 차등비율 구조를 설계하는 전략적인 접근이 필요하다. 지역의 재정환경(여건) 다양성은 보다 확대되고 있으며, 동일한 자치단체 유형 간에도 구조적 격차 확대에 따른 계층 분리 현상(예, 서울시의 자치구와 광역시의 자치구; 수도권의 군과 다른 지역의 군)도 발생하고 있다.

따라서 모든 자치단체들에 대해 동일한 재정여건을 전제로 표준적인 기준으로 재정관리제도를 적

용하는 방안은 현실적인 설득력이 높지 않다. 시도본청과 기초자치단체를 구분해야 하며 시, 군, 자치구 등 지자체 유형별로 분리하여 차등보조 대상을 결정해야 한다. 사회복지에 대한 지방비 부담 비율 및 차등비율 구조에서는 공간적 요소(예, 지방재정력, 지역총생산 등)와 인적 요소(예, 복지수요, 수급자 수 등)가 균형있게 반영되어야 한다.

표준화된 지표에 의한 명목상의 차등보조율이 아니라, 실질적으로 지역의 재정력과 재정 수요의 차이를 반영하고 이를 보전하는 차등보조율이 되어야 한다.

IV. 맺음말

현행 국고보조 사업의 지방비 부담과 관련한 문제는 기준보조율에 대응한 지방비 부담에 대한 불합리성과 자치단체의 재정력을 고려하지 않은 일률적인 적용, 그리고 지방비 부담에 있어서 자치단체의 실질적인 참여 방법 등이 해결과제가 되고 있다. 따라서 지방비 부담에 대한 투명성과 예측성을 확보하기 위하여 기준보조율 적용 및 보조율의 재설정이 필요하며 또한 법제화되어 있는 차등보조율제의 실시를 통하여 자치단체의 지방비 부담을 재정력과 고려하여 반영함과 동시에, 지방비 부담과 관련한 중앙과 지방의 대등한 입장에서의 협의기구를 구축할 필요성이 있다.

특히 최근 복지 사업이 활성화되면서 중앙과 지방의 역할 분담 체계에 관한 논쟁이 심화되면서 이러한 제도화의 필요성을 제기한다. 교부금이 지역 간 재정력 격차를 해소하는 의미를 갖는다면, 국고보조금은 지방의 정책 선호에 국가가 개입하는 의미를 갖는다. 즉 지역 간 공공서비스의 격차를 해소하기 위해 특정 공공서비스의 가격에 개입을 하는 의미를 갖는다.

이러한 원론적 입장에 비추어 본다면, 지역의 재정력에 따라 가격 보전에 차이가 있어야 한다[4]. 즉 기준보조율과 차등보조율의 운영과 관련한 쟁점은 국가가 일정한 기준 서비스를 제공한다는 측면에

4) 이러한 논의의 연장에 본다면 지역의 모든 지방공무원의 보수가 같은 것에 대해서도 문제가 제기된다. 지역의 물가 수준과 경제력에 따라 공무원의 보수 수준에 차이가 있을 수 있다. 총액인건비제가 정착이 된다면 이러한 쟁점이 부각될 가능성이 있다고 본다.

서는 기준 보조율을 정하지만, 사업의 유형과 지역적 특성에 따라 차등보조율을 활성화하는 것이 보조금의 운영 성격에 적합하다고 할 수 있다.

따라서 보조금 사업의 핵심은 대상 사업의 선정과 보조율의 선택에 있고, 이는 사업별로 세심한 정책 설계를 필요로 하는 작업이다.

이러한 차등보조율의 설정은 장기적으로 성과중심의 보조금 제도 운영 차원에서 인하보조율 제도를 고려할 필요성도 제기한다. 현행 법령은 국고보조 사업에 대해 성과를 측정하거나 평가는 하지 않고 있으나 향후 국고보조 사업에 대하여 어느 정도 성과 측정이 필요하다.

왜냐하면 보조사업에 대해 성과에 관계없이 일률적으로 기준보조율을 적용하거나 혹은 인상보조율을 적용할 경우 도덕적 해이의 우려가 예상되기 때문이다. 우선 인상보조율 제도를 강화하는 노력이 필요하지만, 점차 이러한 방식이 정착되면 보조사업을 평가하여 지방자치단체의 귀책사유가 발생할 경우는 인하보조율을 적용하여 보조사업을 합리적으로 수행할 필요성도 제기될 것이다. 능력의 격차에 따른 차등보조도 필요하지만, 성과의 격차에 따른 차등보조도 필요하기 때문이다.

< 참 고 문 헌 >

감사원. 2006. 「지방자치단체 종합감사결과」.

권오성 외. 2005. 국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안. 한국행정연구원

국가균형발전위원회. 2005. 국가균형발전을 위한 제도적 기반. 국가균형발전위원회.

김정훈 · 김현아. 2006. 균특회계의 평가와 발정방향. 한국조세연구원.

박인화. 2010. 복지재정 운용실태와 정책과제. 국회예산정책처

유영성. 2005. 국고보조금제도 개선방안에 관한 연구. 한경대 행정학 석사학위 논문

윤영진 외. 2005. 「참여정부 평가와 전망 : 경제분야 재정세제팀 최종보고서」. 참여정부 정책평가위원회

윤영진 외. 2005. 국가균형발전특별회계의 개선을 위한 포괄보조제도에 관한 연구. 한국지방재정학회

이상용. 2003. 지방분권 성공을 위한 지방재정 확충 방안은 무엇인가. 「지방행정」, 52권.

이재원. 2007. 사회투자정책과 국가재정 운영 과제. 「사회투자와 지방재정」. 한국지방재정학회 특별세미나

_____. 2005. 참여정부의 재정분권 2년에 대한 평가와 과제: 지방세입 부문에서 제도 개편을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 16(1).

이재원 · 초의수 · 이석원. 2003. 「복지분야 보조금제도 개편방안」. 기획예산처 연구보고서.

이창균. 2006. 자치단체의 재정운용 책임성 제고방안. 한국지방재정학회 2월 세미나 발표논문.

_____. 2001. 국고보조금의 보조율과 지방비 부담에 관한 연구. 한국지방재정논집 제6권 제2호 ; 123-148

이현우. 2010. 지방자치단체 보조금 제도의 효율적 운영방안. 경기개발연구원

임성일. 2006. 바람직한 재정분권과 지방재정의 효율성 및 책임성 제고 방안. 「2006~2010년 국가재정운용계획 : 균형발전 및 지방재정 분야」 기획예산처 공개토론회 자료.

임성일 외. 2005. 「국가균형발전특별회계의 개선방안」. 한국지방행정연구원

임성일. 2003. 우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙 · 지방간 재원배분체계의 재구축. 「한국지방재정논집」, 8(2).

ACIR. 1977. Block Grants : A Comparative Analysis. ACIR.

Cox, K.R. & A. Mair. 1988. "Locality and Community in the Politics of Local Economic Development". Annals of the Association of American Geographers, 78(2).

Finegold, K. Wherry, L., & Schardin, S. 2004. Block Grants: Historical Overview and Lessons Learned. New Federalism : Issues and Options for States. The Urban Institute Series A, No.A-63.

GAO. 2000. "Managing for Results: Using GPRA to Help Congressional Decisionmaking and Strengthen". GAO/T-GGD 00-95.

GAO. 1995. Block Grants : Characteristics, Experiences, and Lessons Learned. GAO/HEHS-95-74.

Mercer, J. 2002. "Performance Budgeting for Federal Agencies : A Framework". http://www.john-mercer.com.

O' Toole Jr. L.J. 2007. American Intergovernmental Relations : Foundations, Perspectives, and Issues, 4th ed. Cqpress.

Per Molander. 2004. Fiscal Federalism in Unitary States. Kluwer Academic Publishers

Richardson, T. 2005. CDBG Formula Targeting to Community Development Need. U.S. Dept. of Housing and Urban Development.

Rubin, I. 1996. Budgeting for Accountability: Municipal Budgeting for the 1990s. Public Budgeting and Finance, 16(2).

Saunders, P. 1981. "Community Power, Urban Managerialism and the 'Local State'". in M. Harloe ed. Perspective in Urban Change and Conflict, Einemann Education Books.

William A. Robson. (1976). Welfare State and Welfare Society. London : George Allen