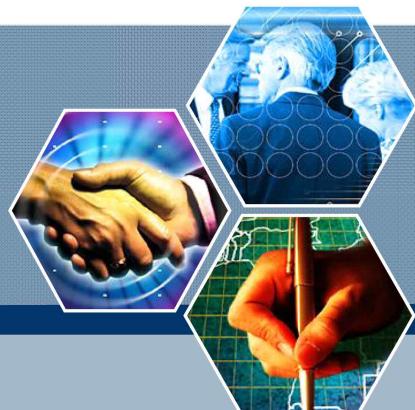


2014 충남 맞춤형 찾아가는 세미나

재정환경 변화에 따른 국고보조금 제도 개편과제 : 충청남도를 중심으로



이재원
(부경대 행정학과 교수)



내용

I 지방재정의 환경 변화

II 국고보조금제도의 이론

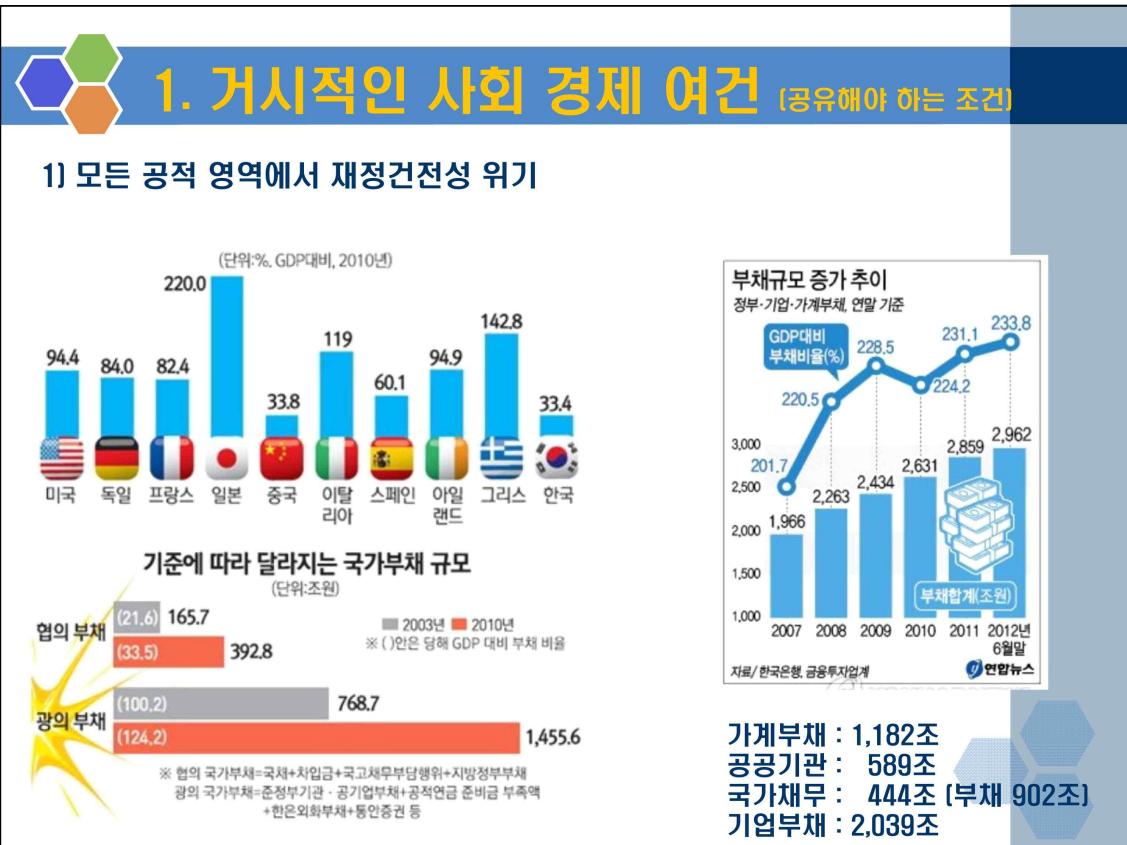
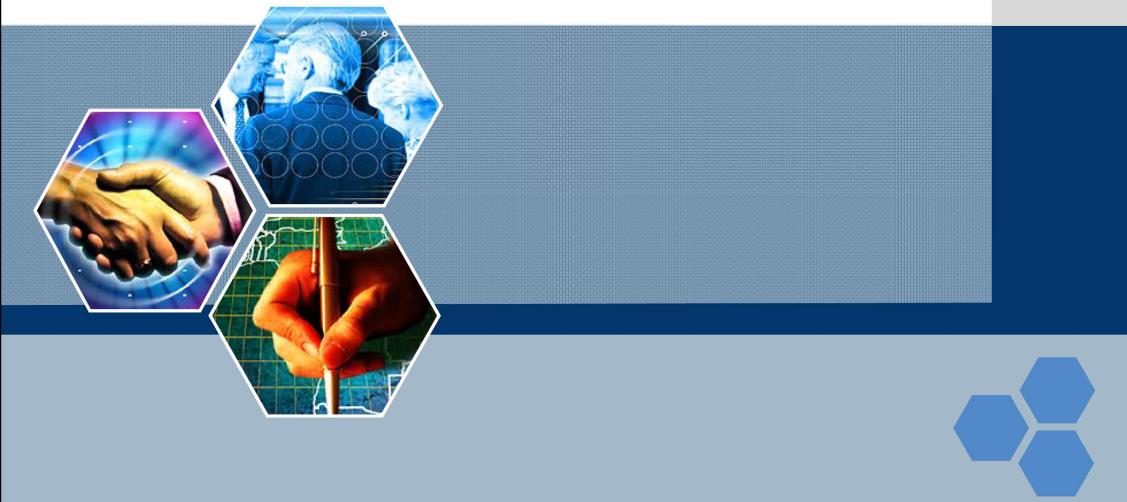
III 국고보조금제도의 현황과 생점

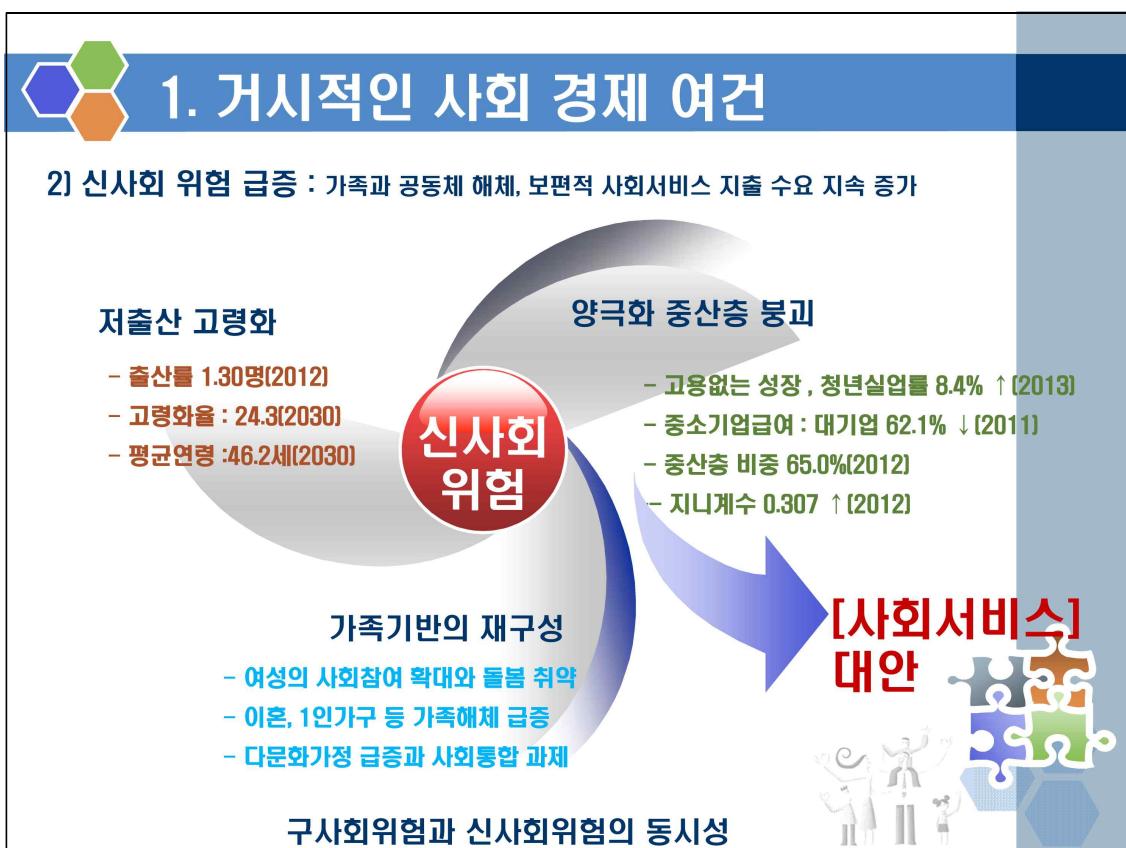
IV 지방중심의 국고보조금제도 개편 과제



I.

지방재정의 환경 변화





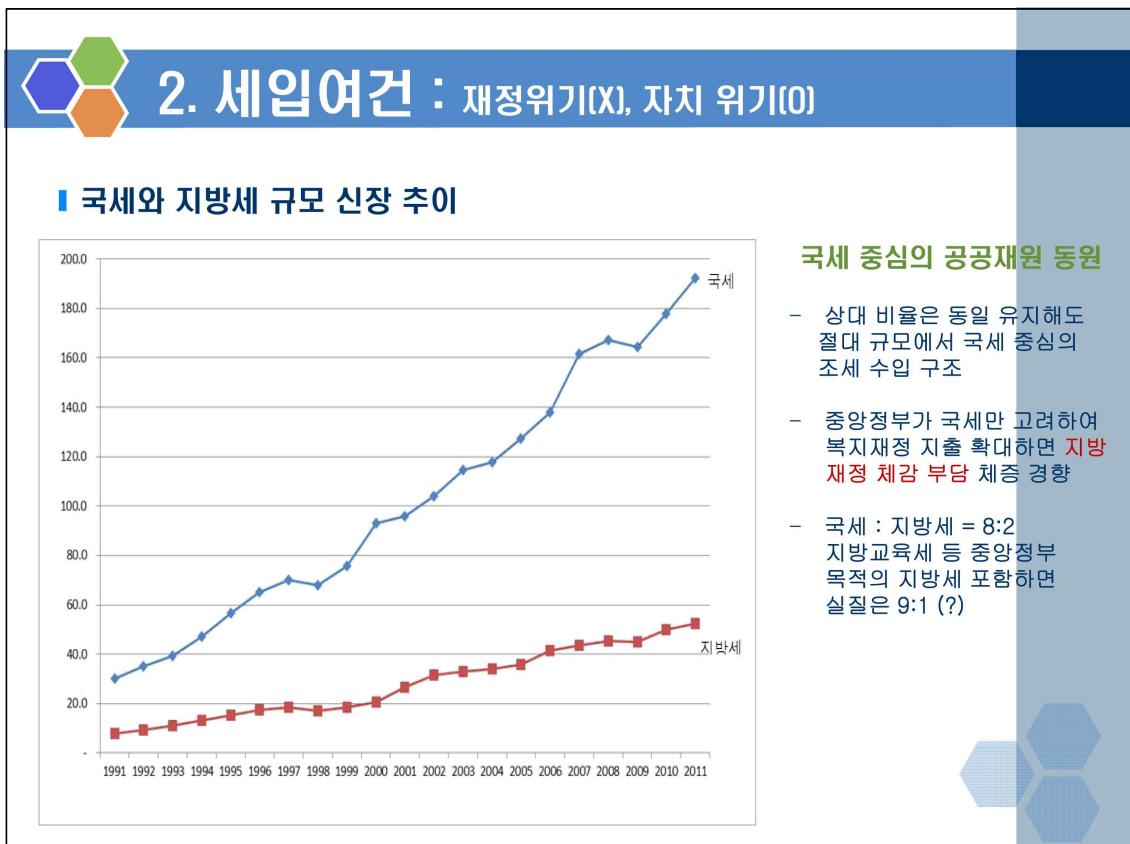
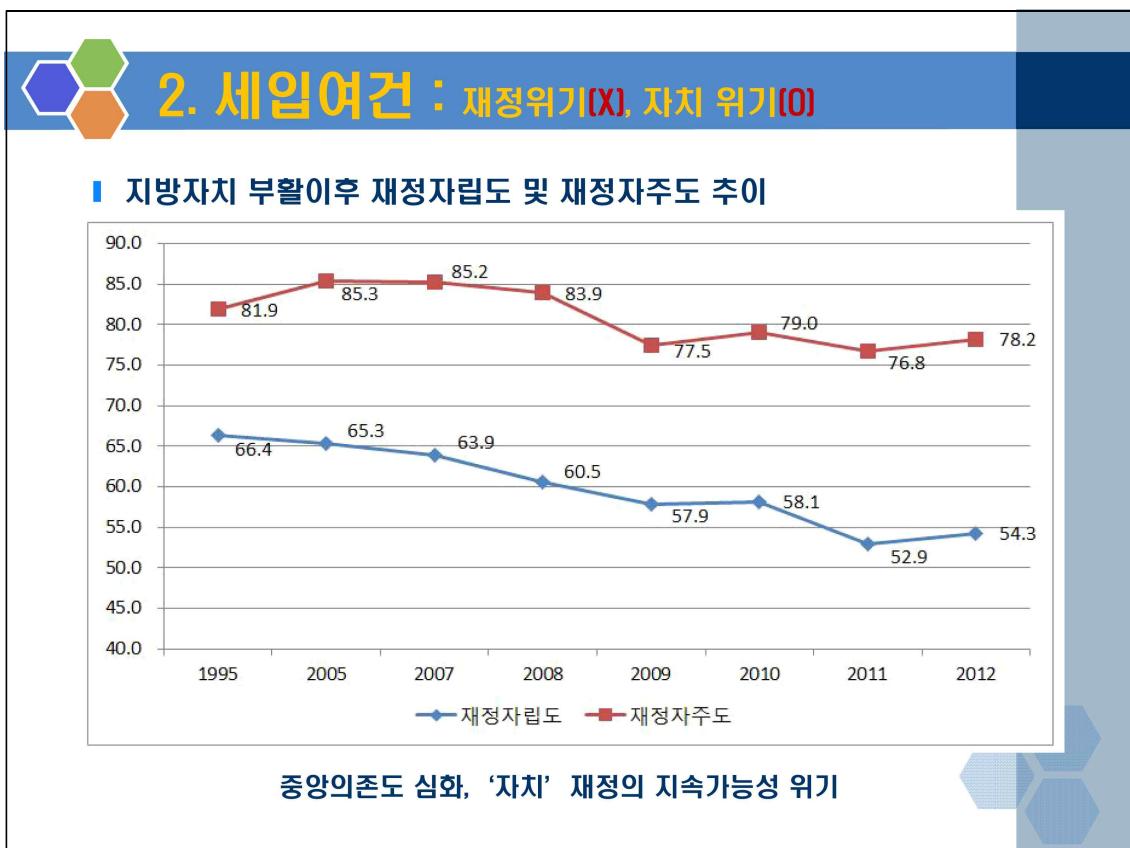
1. 거시적인 사회 경제 여건

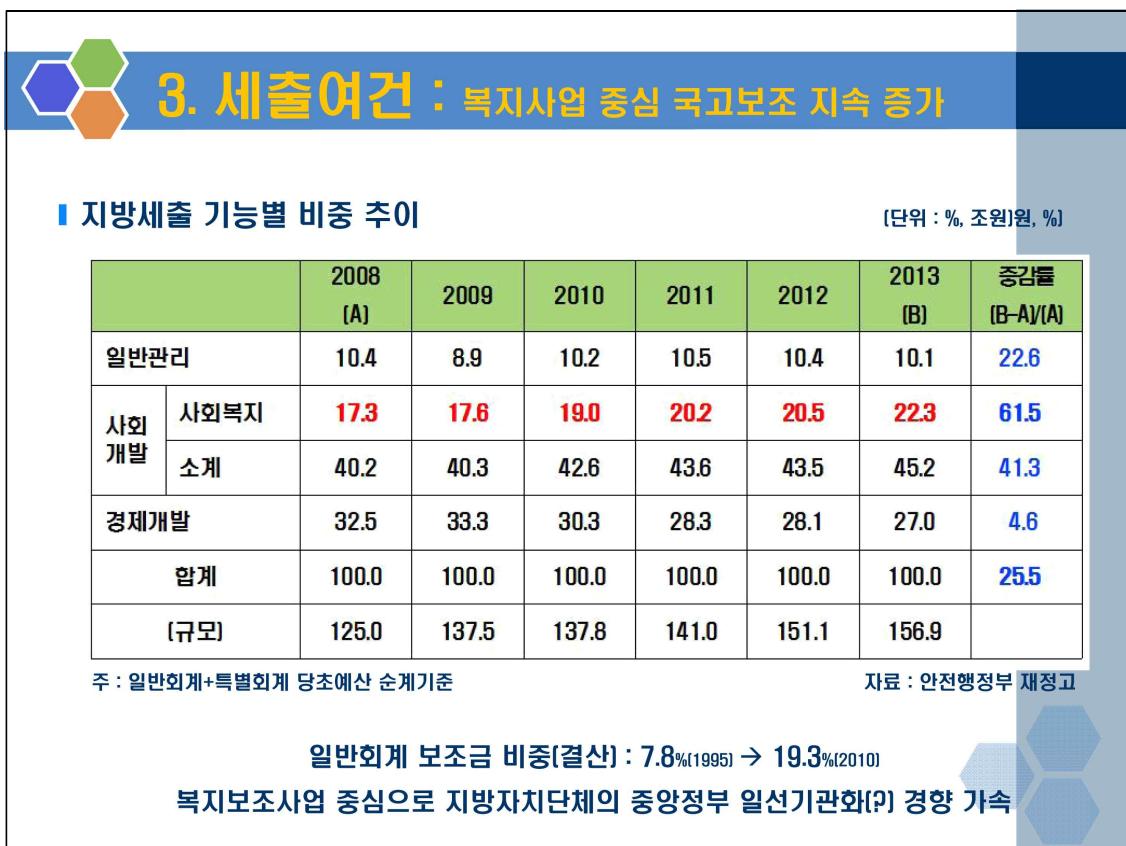
2000년대 중반이후 사회위기 [사회문제 = 국가문제 = 지방문제]

	구사회위기				신사회위기								
	빈곤율		소득분배		저출산 고령화		가족재구성		중산층	여성경제 활동 참가율	실업		자살율
	절대	상대	지니 계수	5분위 배율	합계 출산율	고령화율	1인 가구	일반 가구			실업률	청년 실업률	
2005	7.9	12.4			1.08	9.1	20.2	42.8		50.1	3.7	8.0	24.7
2006	7.7	12.1	0.306	5.38	1.12	9.5			64.6	50.3	3.5	7.9	21.8
2007	7.7	12.6	0.312	5.60	1.25	9.9			63.9	50.2	3.2	7.2	24.8
2008	7.8	12.6	0.314	5.71	1.19	10.3			63.1	50.0	3.2	7.2	26.0
2009	8.1	12.2	0.314	5.75	1.15	10.7			63.1	49.2	3.6	8.1	31.0
2010	6.3	12.1	0.310	5.66	1.23	11.0	24.2	37.4	64.2	49.4	3.7	8.0	31.2
2011	6.3	12.3	0.311	5.73	1.24	11.4			64.0	49.7	3.4	7.6	31.7
2012			0.307	5.54	1.30	11.8			65.0	49.9	3.2	7.5	
OECD		11.1	0.301		1.74					61.8			13.0
평균		(2008)	(2010)		(2010)					(2010)			(2009)

절대빈곤율 : 전체 가구에서 최저생계비 이하 가구 비율
상대빈곤율 : 중위소득의 50% 수준 이하 가구 비율 (OECD 평균 10%)
5분위배율 : 상위소득 20%와 하위소득 20% 가구의 상대비율
조세와 공적 이전의 불평등 감소기여도 : 한국 4.5%, OECD 평균 61.1%

지역의 사회 경제적 위기를 주도적으로 해결할 수 있는 지방재정의 역량은?





3. 세출여건 : 복지사업 중심 국고보조 지속 증가

지방자치단체 유형별 자체사업 및 보조사업 비중

(A)

자체사업 비중

(단위 : %)

	합계	특별광역시	도	시	군	자치구
2008	42.3	56.5	36.7	36.5	29.3	24.5
2009	42.1	54.2	34.3	36.8	30.2	25.4
2010	39.0	51.1	30.6	33.8	27.0	22.6
2011	37.9	48.7	30.9	32.4	26.7	20.9
2012	37.5	49.1	31.9	31.5	26.2	19.8
2013	35.5	47.1	31.1	29.7	26.8	18.1

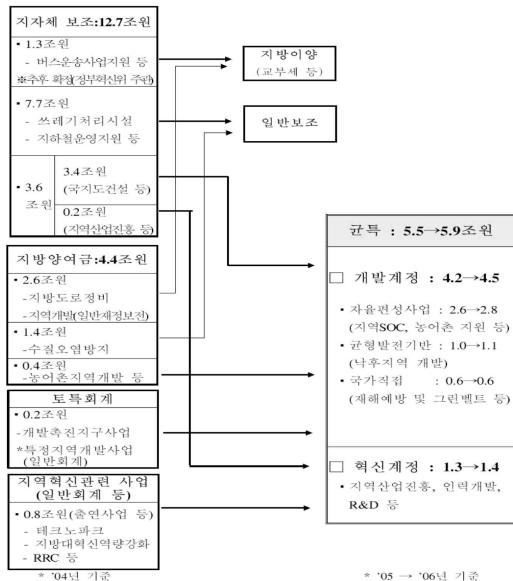
(B) 보조사업 비중

	합계	특별광역시	도	시	군	자치구
2008	36.3	21.4	52.6	41.4	50.0	44.7
2009	37.7	23.6	54.8	42.4	50.9	46.2
2010	40.6	26.3	58.1	45.5	54.2	50.9
2011	40.9	28.9	56.9	46.5	54.3	52.3
2012	41.5	28.9	56.3	46.6	54.9	53.1
2013	43.4	31.6	56.3	48.6	54.2	56.3

자체사업 비중 낮은 가운데, 보조사업 비중 지속 증가
세입-세출 자율성의 엇박자 [중앙의 일반재원지원으로 중앙의 보조사업 재원 매칭?]

3. 세출여건 : 복지사업 중심 국고보조 지속 증가

I 재정분권의 부작용 : 2005년도 국고보조사업 개편 [지특회계, 분권교부세]



보조금 제도개편에 대한 지방의 불신

- 지특회계 → 중앙집권 강화 (126개)
- 분권교부세 → 재원 징발 부작용(166개)
- 제도개편 논의에 대한 회의적 비판

재정집권화 : 국고보조사업 수의 지속 증가

- 2001년 : 613개 → 2005년 233개
- 2013년 : 956개 (매년 불규칙)

→ 소규모 영세화, 지방재정 통제/낭비 우려

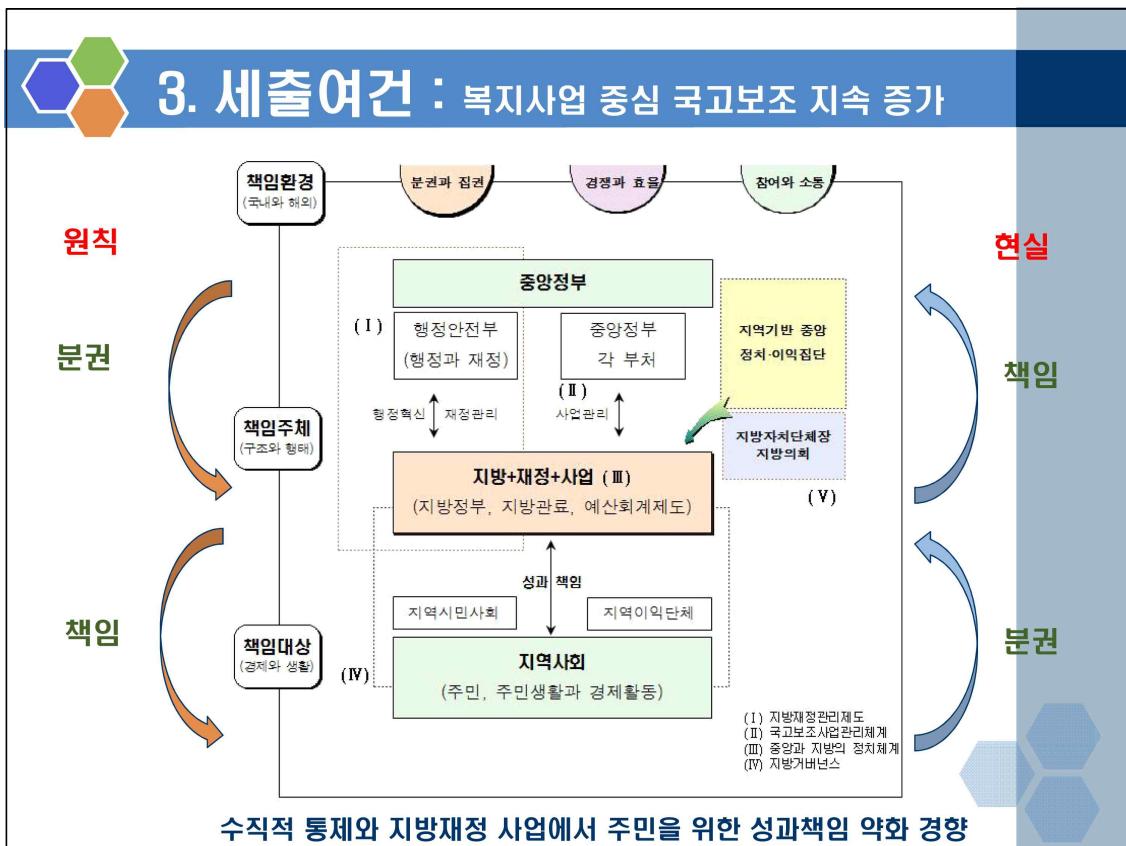
* '05 → '06년 기준

3. 세출여건 : 복지사업 중심 국고보조 지속 증가

I 지방자치 부활이후 지방재정관리제도의 지속 확대

주체	사전	사후		
중앙 · 예산 관리	지방자치단체 예산편성기준[안내] 중기지방재정계획 지방재정투용자심사 국고보조사업 운영지침[개별 부처] 지방재발행[총액한도액 초과발행]	지방재정분석 및 재정진단 지방재정위기 사전경보시스템 보통교부세 인센티브제 지방교부세 감액제 국고보조사업 정산 보고 발생주의 복식부기 정부회계 감사원 감사와 국회의 국정감사		
	정책 관리	성인지 예산제도[여성가족부] 참여예산제[행정안전부]	행정안전부 합동평가[국고보조금] 국고보조사업평가[기획재정부]	
		지방	프로그램 예산제도 지방재발행[총액한도액 이내발행]	감사[행정감사] 재정사업 평가[전북]
			성과관리계획[서울특별시]	
	주민		주민참여 및 감시[주민참여예산]	재정운영상황 공개[재정공시] 주민소송제도

지방재정의 지출 활동에 대한 수직적 통제 강화 경향



Ⅱ. 국고보조금제도의 이론



1. 국고보조금 재정분담의 경제학 이론

01

외부성 이론 : 지역간 파급효과의 내부화

공공서비스의 과소공급과 과다공급 방지, 파레토 최적을 위한 보조금 역할

02

가치재 공급 이론

교육, 의료, 보건, 복지 등 전국적 장려 목적으로 보조금 지원

03

사회안전망 이론 : 국가최저수준 보장

중앙정부 중심의 복지국가 재정정책 목적

04

공공서비스 규모경제론

관할구역 중심의 재정투자사업에서 발생하는 비효율성 방지 목적

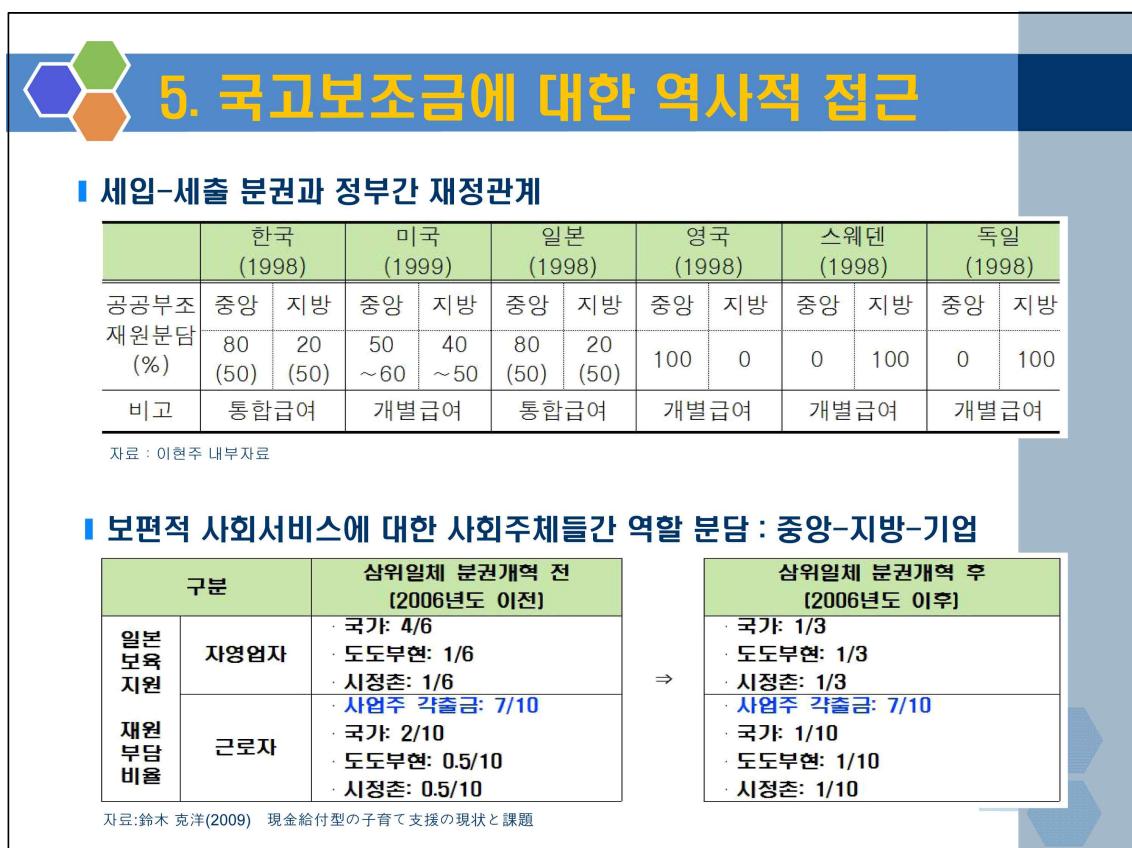
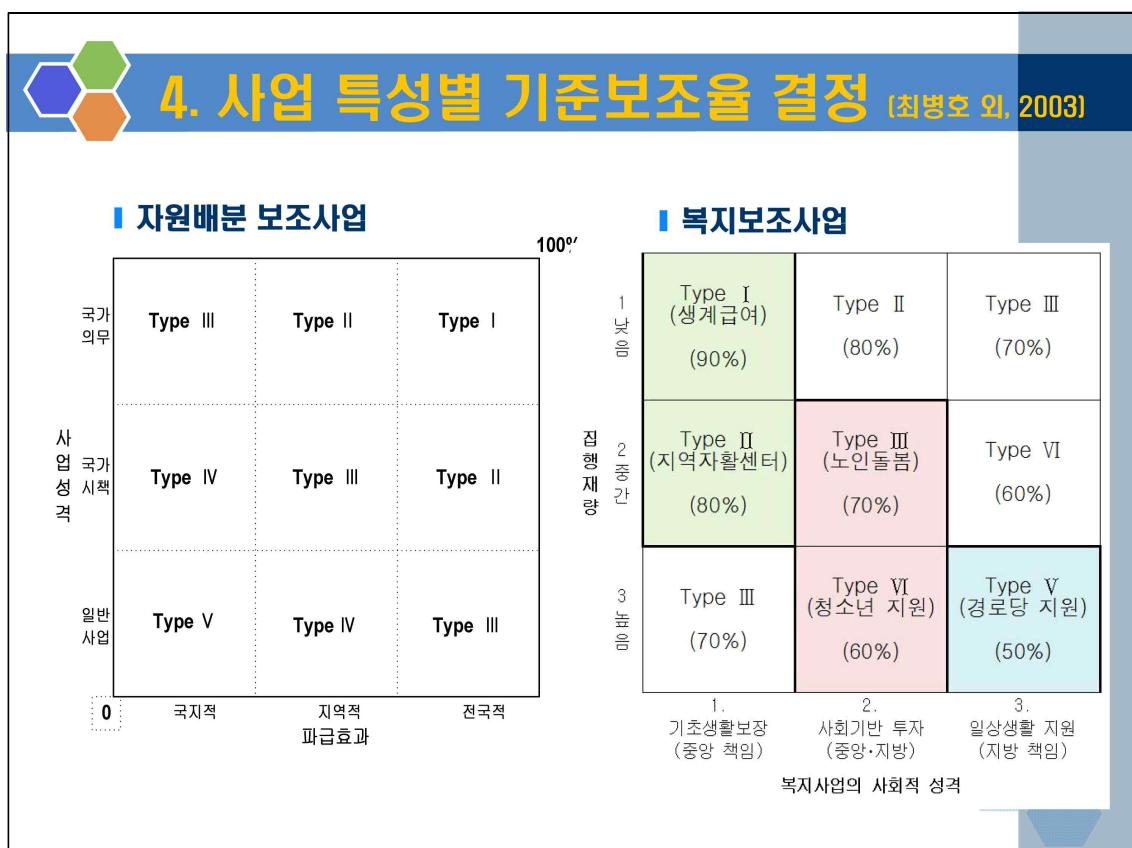
2. 중앙·지방간 사무분담과 국고보조금

	경비부담주체	국회/지방의회관여	국가 감독범위	예시적 사무
국가사무	전액 국가부담	국회관여 지방의회 관여불가	국가자체 내부감독	외교, 국방
기관위임 사무	원칙적으로 전액국가보조	지방의회 관여불가	적극적감독 소극적감독	선거, 여권
단체위임 사무	국가-지방 분담	지방의회 관여	교정적 감독	국고관리 재해구호
자치사무	전액 지방 부담	지방의회 관여	합법성에기초한 행정적감독	상하수도 근린시설

3. 중앙정부의 기준보조율 결정 이론

구분	유형화기준	유형화단계	기준보조율	비고
임성일 서정섭 (1991)	누출효과	전국적 지역적 국지적	100% 75% 62.5% 50%	누출효과 측정 및 기준보조율 적용 에 대한 구체적인 방안을 제시하지 않음
김정훈 (2000)	법률상 사무배분	고유사무 단체위임 기관위임	-	사무배분과 사업성격 기준을 동시에 적용하여 613개 사업의 유형화, 유형 별 기준보조율을 제시하지는 않음
이창균 (2001)	보조사업 성격과 자치단체 사무성격	국가적사무 국가우선/정책사무 광역적/지역파급효과 지역적사무	100% 80% 60% 40%	각 유형별 대상사업 기준을 제시하 고 있으나 적용 기준보조율에 대한 구체적인 논거를 제시하지 않음
권오성외 (2005)	법률상 사무배분과 외부효과	기관위임/고외부효과 기관위임/중외부효과 단체위임/고외부효과 단체위임/중외부효과 단체위임/저외부효과 기관위임/저외부효과	100% 70% 70% 50% 30% 정액	설문조사에 의해 외부성 평가, 설문조 사결과와 소수 전문가에 의한 직관적 인 외부효과 평가에 큰 차이가 없음. 적용 기준보조율에 대한 구체적인 논 거를 제시하지 않음
문병기 (2008)	성격유형과 정책효과 (외부효과)	국가기본정책 정책유형 공공재적 성격 파급효과 / 예산규모	100% 80% 60% 40%	정률사업과 정액사업을 일차적으로 분류. 세부기준별 서열 가중치 부여 후 표준점수화하고 5개 지표의 단순평균 치 도출

자료 : 최병호 외(2003)



6. 주요 국가의 정부간 재정관계 개편



미국 [광역분권]

80년대 레이건행정부의 포괄보조 : 복지재정 축소
주정부 중심의 사회복지 : 주정부 재량 확대
복지계약주의 (연방-주; 정부-NGO) : TANF

영국 [중앙집권]

지방정부 복지기능 축소 : Quango로 권한 이양
사회서비스에서 중앙정부 개입 강화 : 노인돌봄
집권화와 시장화 동시 추진

일본 [기초분권]

80년대 이후부터 복지분권화 지속
삼위일체 분권개혁 : 지방세, 지방교부세, 국고보조금
중앙정부의 복지재정 부담의 지자체 전가

재정사업 운영체계의 단순화/단종화, 성과계약과 성과책임
복지축소, 지방정부에 대한 복지재정부담 전가



III. 국고보조금제도의 현황과 쟁점



1. 충청남도 국고보조금 비중 현황

		2008			2013		
		보조사업 [%]	사회복지비 [%]	예산규모 [10억원]	보조사업 [%]	사회복지비 [%]	예산규모 [10억원]
충 남	지자체평균	44.9	15.5	7,137	47.5	17.7	8,705
	도본청	62.1	25.7	3,550	61.4	25.6	4,587
	시평균	39.5	15.2	3,396	48.5	20.0	4,764
	군평균	48.1	15.1	2,436	55.2	16.7	2,332
전 국	지자체평균	34.2	17.3	124,967	41.4	22.3	156,889
	특별시/광역시	22.3	19.8		32.6	27.0	
	도	49.5	24.7		54.3	27.7	
	시	35.8	16.7		42.6	23.1	
	군	49.0	14.3		53.2	16.0	
	자치구	42.9	37.1		54.3	47.3	

주 : 일반회계+특별회계 당초예산 순계기준(기초지자체는 총계기준)

자료 : 재정고

최근 5년동안 사회복지비 중심으로 지자체 예산에서 보조사업의 비중 지속 증가

2. 중앙정부 부처별 국고보조금 현황

부처명	재원구성 [10억원]					평균 보조율	비중 [%]	사업수 [개]
	소계	국비	지방비	재정용자금	수익자부담			
보건복지부	23,770	15,995	7,943	-	16	66.8	43.4	156
환경부	6,721	6,352	2,286	-	783	73.5	12.3	95
국토해양부	6,670	4,546	2,170	4	10	67.7	12.2	247
농림수산식품부	6,654	4,171	1,580	364	539	72.5	12.1	118
문화체육관광부	2,524	1,242	1,402	-	33	50.0	4.6	94
행정안전부	1,766	1,066	699	-	0	60.4	3.2	45
산림청	1,640	922	617	7	93	66.8	3.0	35
소방방재청	1,385	758	626	-	-	54.8	2.5	21
지식경제부	1,205	754	445	-	7	62.9	2.2	28
여성가족부	518	320	198	-	-	61.7	0.9	34
기타	1,951	1,138	736	3	13	58.3	3.6	111
전체	54,803	37,264	18,703	378	1,494	66.6	100.0	984

주 : 2012년 당초예산 기준

자료 : 안전행정부 자체조사

보건복지부 비중 43.4% 절대적 높은 수준, 소규모 영세보조사업 과다 경향[문체부, 여가부]

3. 특정 복지보조사업에 쟁점 집중



소관부처	사업명	총사업비	국비	실효보조율
보건 복지부	의료급여경상보조	5,234,031	3,980,346	76.0
	영유아보육료지원	4,840,670	2,391,291	49.4
	기초노령연금지급	3,972,488	2,963,561	74.6
	생계급여	2,973,492	2,361,845	79.4
	보육돌봄서비스	867,084	423,153	48.8
	주거급여	653,959	519,440	79.4
	자활사업	560,216	442,889	79.1
	장애인활동지원	452,089	297,262	65.8
	장애인연금	437,805	294,285	67.2
	노인일자리운영	328,804	154,235	46.9
	어린이집미이용이동양육지원	213,846	102,646	48.0
	방과후돌봄서비스	213,697	109,555	51.3
	지역사회서비스투자사업	195,592	134,500	68.8
	교육급여	170,754	135,630	79.4
	장애수당	160,041	107,498	67.2
	노인돌봄서비스지자체보조	150,435	102,733	68.3
	국가예방접종실시지자체보조	139,391	67,976	48.8
	어린이집지원	122,530	61,265	50.0
문화체육 관광부	문화시설확충및운영	407,742	138,165	33.9
	체육진흥시설지원	291,871	87,561	30.0
행정안전부	지역공동체일자리	105,800	52,900	50.0
소계		22,492,337	14,928,736	66.4
전체		25,588,868	16,732,026	65.4

주 : 2012년 당초예산 기준

자료 : 안전행정부 자체조사

현행 실효보조율의 적정성 쟁점, 보육료지원 등 일부 사업의 국고보조율에 논란 집중

4. 현금급여 중심의 경직적 복지보조 쟁점



보건복지부의 사회복지사업 현황

(단위 : 백만원, %)

	2008 (A)	2013			
		규모 (B)	비중	증가율 (B-A)	비고(2013년기준)
기초생활보장	6,850,473	8,553,165	45.1	24.9	대부분현금지원
아동 청소년	소계	92,802	239,061	1.3	157.6
	1.요보호아동보호육성	30,900	55,975	0.3	81.1
	2.아동복지지원	61,902	182,195	1.0	194.3
	3.아동청소년정책		891	0.0	
장애인	소계	551,646	1,057,306	5.6	91.7
	1.장애인생활인정지원	523,123	1,038,572	5.5	98.5
	2.장애인재활지원	28,523	18,734	0.1	-34.3
노숙인등	27,415	36,760	0.2	34.1	
보육 및 저출산	소계	1,453,752	4,141,096	21.8	184.9
	1.보육지원강화	1,417,780	4,131,345	21.8	191.4
	2.저출산지원	35,972	9,751	0.1	-72.9
노인 지원	소계	2,061,877	4,277,093	22.6	107.4
	1.노인생활인정	1,742,886	3,621,008	19.1	107.8
	2.노인의료보장	283,140	593,889	3.1	109.8
	3.장사시설확충	35,851	62,196	0.3	73.5
사회복지일반	327,193	656,934	3.5	100.8	
합계	11,365,158	18,961,415	100.0	66.8	

현금급여 보조사업 : 자체 집행재량 취약, 보조지원 보다는 재원징발 특성



5. 자치구의 사회복지 재정부담 쟁점 [2013]

(단위 : 10억원, %)

	합계	규모			비중		
		국비	시비	구비	국비	시비	구비
서울	37,936	13,237	15,375	9,324	34.9	40.5	24.6
부산	15,745	10,010	4,602	1,133	63.6	29.2	7.2
대구	10,985	7,138	3,044	803	65.0	27.7	7.3
인천	12,507	6,748	3,899	1,860	54.0	31.2	14.9
광주	7,872	4,985	2,417	470	63.3	30.7	6.0
대전	7,255	4,207	2,501	547	58.0	34.5	7.5
울산	3,153	1,672	937	544	53.0	29.7	17.3
합계	95,453	47,997	32,775	14,681	50.3	34.3	15.4

사회복지사업법에 근거한 자치구의 복지기능 과다
적정 보조율 보다는 자치구 재정특성과 복지업무의 절대적 규모 지속 증가 쟁점 [?]

6. 기준보조율과 차등보조율의 합리성 쟁점

**기준
보조율**

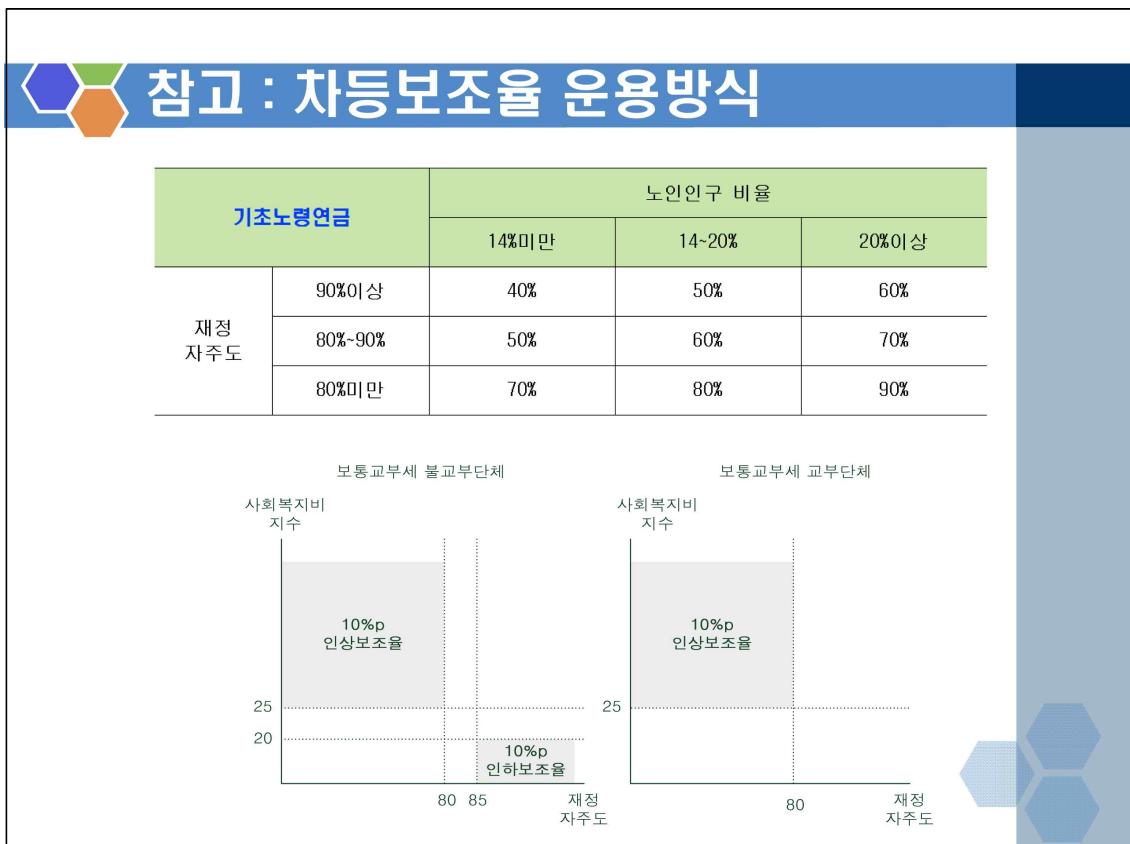
- 기준보조율의 적정성 : 예. 보육료 50% (서울 20%)
- 지방비 부담의 의무화 : 의사결정 배제
- 수도권 지자체간 형평성 : 서울의 절대적 불리
- 광역자치단체의 복지재정 조정기능 취약

**차등
보조율**

- 기초복지에 한정한 대상사업 선정의 원칙 부재
- 차등화 기준지표 부적정 : 상대적 비율 지표의 쟁점
- 지자체 유형별 재정특성 고려 미흡
- 기초복지재정에서 인하보조율 적용 부적정
- 대도시 자치구에 한정된 차등화 효과

사회 경제적 환경 변화 고려 미흡
지방자치부활(1995), 국민기초생활보장(1999), 보편적 사회서비스(2000년대중반)

참고 : 사업분야별 기준보조율 차별성					
	100%	70%~80%	50%	20%~40%	정책
보건복지	<ul style="list-style-type: none"> -기초 생계급여(80/50) -기초 교육급여(80/50) -기초 의료급여(80/50) -장애인 보장구 등(80/50) -자살예방지역지원(80/50) -한生病자보호시설 운영(70/50) -부랑인보호시설 운영(70/50) -부랑인보호시설 운영(70/50) -장애인수당 등(70/50) -기초노령연금(70/50) -결핵예방자보호시설 운영(70) -응급의료사업 지원(70) -회생장비당회장료(70) 	<ul style="list-style-type: none"> -지방공사위원회원사설지원 -나舅보자 지원 -전염병예방접종 우편지원 -공립정신질환복지시설 -병우선간조 및 운영지원 -차마전문모임봉양인 간접 -사회복지모임봉양인 지원 -영유아보육시설장비지원 -영유아보육사업(50/20) 	<ul style="list-style-type: none"> -신천상대사회상점사(40) -장신질환진료시설 (30) 	<ul style="list-style-type: none"> -공중보건의사 진료활동비 	
농업	<ul style="list-style-type: none"> -침수지비수기선 -국기판보조제 -지표수보강농업용수 -농업용수(임분분정) -원수증 및 원증 생산 	<ul style="list-style-type: none"> -불가난 정비(80) -일보분자정비(80) -기계화경작보화포장(80) -농업용수기설기(80) -대구획 경자지정비(80) -토목비축사업(80) -도시증기(70) -농수산물도매시장설(70) 	<ul style="list-style-type: none"> -농업전문인력 양성교육 -지역농업기술센터 -도 농업기술원 등 -농업기술학회지원 	<ul style="list-style-type: none"> -충소농 고품질 농업생산(40) -긴비집(40) -농신물 공포증단설(40) -축산분뇨처리시설(30) -농수산물 규격출하(20) -농축특산물비육상(20) -과수채소등 생산유동(20) 	<ul style="list-style-type: none"> -소규모농업기반시설 -농촌면허조성 -농어촌오폐수처리시설지원 -농림계특성화대학 등



7. 국고보조사업 관리의 구조적 쟁점

**복지보조금
지불정산**

개인서비스에 대한 지불정산 관리업무 과다
세대분리, 전출입, 사망, 출생 등 업무 복잡
보조사업 관리 비용 지원 부족

**재정책임
정책책임**

정책관리 보다는 중앙지침의 단순 수용 경향
보조사업에 대한 지방의회 통제, 감독 약화
중앙부처와 지자체의 성과관리 연계 미흡 : 분절적

**통제중심
복지지원**

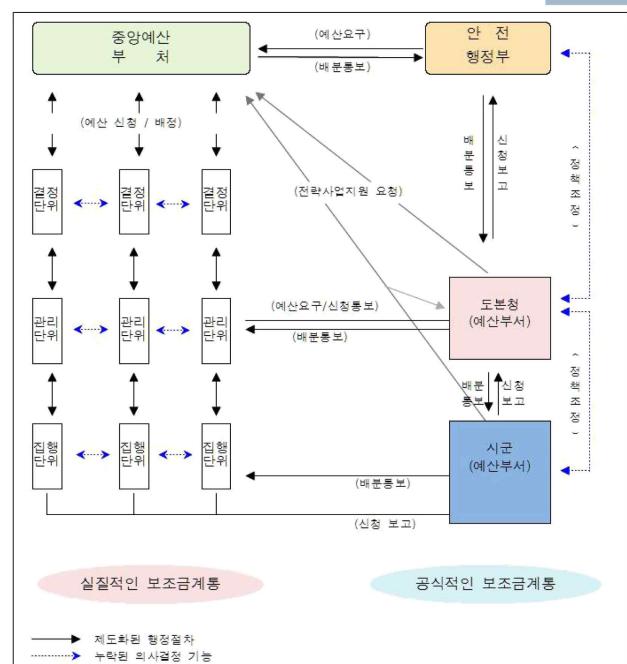
공급자 지원방식의 시설중심 복지 지속 : 재정통제
보편적 사회서비스 정책에 대한 지방참여 미흡
표준화된 복지사업의 재정성과관리 쟁점

정부간 재정관계 혁신

**영국 집권화
미국 신재정연방주의
일본 삼위일체개혁**

보조사업의 운영체계 단종화

**복잡한 사업조정/협조
성과책임 주체 불분명**



9. 보조사업과 지자체 재량 쟁점 (군 실문)

중앙/광역 사업에서 군 지자체 의견반영 정도

	전혀미반영	미반영	보통	반영	매우 반영	전체	평균	응답자수
행정관리	-	25.0	50.0	23.5	1.5	100.0	3.01	68
경제개발	-	16.7	56.7	20.0	6.7	100.0	3.17	30
사회개발	-	33.3	45.8	20.8	-	100.0	2.88	24
기타	-	28.6	42.9	28.6	-	100.0	3.00	7
합계	-	25.0	50.0	22.7	2.3	100.0	3.02	132

국고보조사업 집행시 지자체의 재량정도

	구체적인 사업 내용 선택	사업집행 시기선택	사업별 예산 재원배분 재량	사업집행 후 잉여재원 사용	사업집행 후 회계정산 관리	응답자 수
행정관리	2.57	2.79	2.49	2.16	2.39	67
경제개발	2.87	2.90	2.74	2.48	2.65	31
사회개발	3.04	3.00	2.71	2.25	2.42	24
기타	2.71	2.86	2.71	2.14	2.71	7
전체	2.74	2.86	2.60	2.26	2.47	129
p-value	0.072	0.710	0.416	0.375	0.458	

지자체 의견 반영 높지 않은 상태에서 보조사업 재량 취약

IV.

지방중심의 국고보조금제도 개편과제

패러다임 정립과 지방 복지재원 확충

정부간 재정관계의 새로운 패러다임의 정립

- | 보조사업의 지방이양과 지방재정자립도/자주도 획기적 향상
- | 지방재정의 관점에서 기준보조율체계 재정립 : 권한과 책임의 균형
- | 종총에서 단총 구조로 보조사업관리체계 개편 : 정부간 관계 단순화

지방재정에서 사회복지 재원 확충

- | 복지보조사업의 지방재정영향분석 및 재원계획 법제화, 지자체 대표 참여
- | 보통교부세 기준재정수요 산정에서 의무적 지방비 부담 경비 별도 반영
- | 사회안전망에 속하는 기초복지는 전액 국비로 운영 : 100% 보조율



지방재정조정 기능 개편

복지보조사업의 재정관리 방식 개편

- | 개인복지서비스에 대한 기금방식 적용 : 후불제 정산방식으로 개편
- | 광역자치단체 중심의 사회서비스 재정관리체계 구축
- | 사회서비스교부금 도입 : 중앙 각 부처 사회서비스 지출 포괄보조화

재정열악 지자체의 복지재정 조정기능 재정립

- | 차등보조율의 재설계 : 대상사업, 차등화 기준, 지자체 유형별 분리접근
- | 낙후지역에 대한 예외적 100% 보조율 : 지리적 정의
- | 지방비 부담에서 현물 부담 인정

