

국고보조사업 자치단체별 차등보조 시행방안

윤 종 진

행정자치부 재정정책팀장

1. 서 : 국고보조사업 확대에 따른 자치단체 재정부담 증가

참여정부 출범 이후, 범정부적 차원에서 사회적 약자에 대한 복지수준을 증가시키기 위한 다양한 정책들이 시행되고 있다. 정부의 이러한 정책방향은 우리 사회의 양극화를 완화하고, 나아가 미래사회에 대한 안정적 대비를 할 수 있다는 측면에서 매우 바람직한 것이라 할 수 있다.

이러한 복지정책이 성공을 거두기 위해서는 무엇보다 지방자치단체가 서비스 전달자 역할을 책임 있게 수행하는 것이 중요하다. 이에 따라, 참여정부의 복지정책은 대부분 국고보조사업의 형태로 추진되고 있으며, 지방자치단체는 일정한 권한과 더불어 재원의 일부를 매칭하고 사업을 효율적으로 관리하여야 하는 책임을 보유하게 된다. 지방자치단체의 이러한 권한과 책임은 복지정책을 효율적으로 추진하기 위해서 일면 당연한 것이라 할 수 있을 것이다.

그러나, 정부의 복지정책이 빠르게 확장되면서, 최근 일부 지방자치단체에서는 급증하는 국고보조사업의 매칭 재원을 충당하는데 대한 재정적 어려움을 호소하고 있다. 이러한 현상은 특히 특·광역시 자치구 지역에서 집중적으로 나타나고 있다. 서울시 노원구를 비롯한 일부 특·광역시의 자치구는 국고보조사업 매칭 비용 때문에 지역주민을 위한 고유사업을 추진하는데 어려움을 겪고 있으며, 심지어 일부 자치구에서는 매칭 비용에 대한 부담 때문에 국고보조사업 추진을 포기하거나 지연하는

상황이 우려되고 있다.

정부는 지방자치단체의 이러한 어려움을 공감하고, 지난 5월 「사회투자 확대에 따른 지방재정부담 완화대책」을 마련하였다. 여기에 포함되어 있는 가장 중요한 대책 중 하나가 국고보조사업의 국고지원을 확대하고 지방자치단체의 재정여건과 복지수요 등을 고려하여 차등보조 하도록 한 것이라고 할 수 있다.

이하에서는 지금까지의 국고보조사업 차등보조 제도와 실태, '08년부터 시행될 국고보조사업 차등보조 방안의 내용을 소개하고, 이와 더불어 앞으로 추가적으로 추진할 남은 과제들을 제안하고자 한다.

II. 국고보조사업 차등보조 제도 및 현황

1. 현행 차등보조 제도

◇ 국고의 차등지원 : 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 및 시행령

보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제10조 제1항은 기획예산처 장관이 매년 국고보조사업 예산을 편성할 때, 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조를 적용할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 제2항에서는 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율은 보통 교부세를 교부받지 않는 자치단체에만 적용할 수 있는 것으로 한정하고 있다.

이에 따라, 동법 시행령 제5조 제1항에서는 차등보조율은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 가감하여 적용하도록 하고, 제2항에서는 인상보조율 적용 대상을 재정사정이 특히 어려운 도·시 및 군으로 한정하고 있다. 한편, 제3항은 기획예산처 장관이 인상보조율을 적용하는 지방자치단체의 재정운영에 대하여 필요한 권고를 할 수 있다고 규정하고 있다. 시행령 제5조에 관련하여 [별표2]에서는 인상보조율과 인하보조율의 구체적 적용기준 등에 대해서 규정하고 있다.

◇ 광역-기초간 분담률 차등 : 지방재정법 시행령 및 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙

지방재정법 시행령 제33조 제2항은 시·도지사가 시·군·구 재정형편상 필요하다고 인정하는 때는 기준부담률외에 따로 추가부담을 할 수 있다고 규정하고 있다. 또한, 지방재정법 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙 제2조 제2항에서는 시·도지사가 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위안에서 관할 시·군·자치구의 재정자립도 등을 감안하여 시·군·자치구에 대하여 차등지원할 수 있다고 규정하고 있다.

◇ 기타 개별법 규정 예 : 국민기초생활보장법

일부 개별 법령에서 국고의 차등지원 및 광역-기초간 분담률의 차등적용에 대해서 직접 규정하고 있는 경우도 있다. 예컨대, 국민기초생활보장법 제43조 제1항 제4호는 시·도 및 시·군·구의 수급자 분포 및 재정자립도 등을 고려하여 국가부담비율, 시·도 부담비율, 시·군·구 부담비율을 차등 적용할 수 있다고 규정하고 있다.

2. 차등보조 시행 현황

국고 차등지원은 현행 보조금의 예산 및 관리에 관한 법령상 적용기준 및 차등보조율에 대해서 매우 구체적으로 규정되어 있음에도 불구하고, 현실적으로 시행된 예는 전무하다. 광역-기초간 분담률의 차등적용 기준 및 차등보조율에 대해서도 시·도지사가 시·군·구의 재정자립도를 감안하여 시행하도록 하고 있으나, 역시 현실적으로 시행되지 않고 있다. 뿐만 아니라, 기초생활보장사업에 대해서는 국민기초생활보장법에 차등보조를 할 수 있다고 규정하고 있음에도 불구하고 아직까지 차등보조가 이루어지지 않고 있다.

이와 같이 법령상에 근거규정이 있음에도 불구하고 국고보조사업의 차등보조가 실제 시행되지 않았던 것은, 차등보조가 자치단체의 재정상태에 막대한 영향을 줄 수 있고 특히, 차등보조에 따라 손해를 보게 되는 일부 자치단체가 반발할 수 있기 때문이라고 할 수 있다.

그러나 현재의 방식대로 일률적인 보조율을 적용하는 경우, 자치단체간 재정불균형이 더욱 심화될 수 있기 때문에 차등보조의 시행은 반드시 필요하다고 할 수 있다. 특히 복지관련 국고보조사업에 있어서는 복지수요가 많은 자치단체가 대부분 재정상태가 어려운 상태이므로, 우선적으로 차등보조가

검토되어야 할 것이다. 예컨대, 서울시의 A 자치구와 B 자치구의 사례를 비교해 볼 때, A 자치구는 자체재원 비율 및 자체사업 예산 비율이 B 자치구보다 3배 이상 낮지만, 반대로 복지수요는 기초생활보장 수급자가 7.2배, 노인 수가 1.8배, 아동 수가 2.2배 높은 것으로 나타나고 있다.

〈 A자치구와 B자치구 재정력 및 복지수요 비교 〉

구 분		A 자치구	B 자치구	비 고
재정상태	자체재원 비율	28.8%	90.5%	B 자치구 3.1배
	자체사업 예산 비율	19.8%	74.0%	B 자치구 3.7배
복지수요	계	100,235	40,793	A 자치구 2.5배
	기초생활수급자	21,125	2,916	A 자치구 7.2배
	노인수(65세이상)	44,883	25,158	A 자치구 1.8배
	아동수	11,465	5,285	A 자치구 2.2배

복지수요가 많고 재정상태가 어려워 국고보조사업 매칭 비용 충당에 큰 부담을 느끼고 있는 자치단체에 대해서는 차등보조를 통해 재정지원을 확대하고, 나아가 국고보조사업의 효율적인 추진을 독려할 필요가 있을 것이다.

III. 국고보조사업 자치단체별 차등보조 시행방안

* 이하의 구체적 차등보조 시행방안은 현재 검토중인 안이며, 확정 과정에서 일부 변경될 수 있음

정부는 지난 2월부터 행정자치부, 기획예산처 등이 지방재정 TFT를 구성하여, 국고보조사업의 차등보조방안을 논의하여 왔다. 아래에 제시된 차등보조방안은 지방재정 TFT에서 검토중인 방안으로, 하반기중 추가적인 검토와 법령 개정을 통해 확정될 예정이다.

1. 대상사업

우선, '08년부터는 사회투자 관련 국고보조사업 중 지방비 부담 비중이 가장 큰 '기초생활보장 및 영유아보육' 등 2개 사업을 대상으로 차등보조를 시행하도록 하고, 추후에 다른 사업에 대해서도 적용을 확대할 예정이다.

이번에 대상사업으로 선정된 2개 사업은 복지관련 국고보조사업 중 76.5%를 차지하고 있어, 실질적으로는 상당한 파급효과를 가져올 것으로 예상된다.

('06년 기준 / 조원)

구 분	합 계(A)	기초생보(B)	영유아보육(C)	(B+C) / A
사회투자 국고보조사업	11.5	7.0	1.8	76.5%
(국고 보조금)	(7.1)	(5.3)	(0.8)	(85.9%)
(지방비 매칭액)	(4.4)	(1.7)	(1.0)	(61.4%)

2. 차등보조 적용기준

기본적으로 차등보조는 시·군 및 자치구별로 복지수요 및 재정상태를 고려하여 시행할 예정이다. 이는 현재 기초자치단체별로 재정상태와 복지수요의 불균형이 크게 나타나고 있기 때문이다.

차등보조를 위하여 고려되는 변수로서 복지수요는 구체적으로 사회보장비 지수를 적용한다. 사회보장비 지수는 지방자치단체의 세출예산 총액 중 사회보장비 예산이 차지하는 비율로서, 기준년도는 전전년도의 최종예산을 기준으로 한다¹⁾. 여기서 사회보장비 예산이란 지방자치단체 예산개요의 “세출예산 기능별 표준분류체계”의 「사회보장·복지」 예산을 의미한다.

〈지방 세출예산 기능별 표준분류〉

장	관	장	관
일반행정부문	입법 및 선거관리	경제개발부문	농수산개발비
	일반행정비		지역경제개발비
사회개발부문	교육 및 문화비		국토자원보존개발비
	보건 및 생활환경 개선		교통관리비
	사회보장·복지	민방위비	민방위관리비·소방관리비
	주택 및 지역사회 개발	지원 및 기타경비	지방채상환 등

1) 예컨대, '08년도 예산 편성시, 차등보조는 시·군·구의 '06년도 최종예산을 기준으로 이루어지게 된다.

한편, 또 하나의 변수로서 재정상태는 재정자주도를 적용한다. 재정자주도는 지방자치단체의 재정 여건을 분석하기 위한 예산분석 지표로서 사용되고 있으며, 일반회계 예산규모 중 자체수입과 자주재원의 비율을 의미한다²⁾. 여기서 자체수입이라 함은 지방세와 세외수입을 의미하며, 자주재원은 지방교부세와 재정보전금, 조정교부금 등 지방자치단체에 교부되는 자원 중 일반재원으로 사용가능한 것을 의미한다. 사회보장비 지수와 마찬가지로 재정자주도의 기준년도는 전전년도의 최종예산을 기준으로 한다.

이러한 두가지 기준을 바탕으로 시·군·구 별로 인상보조율과 인하보조율이 적용되는지 여부를 판단하게 된다. 인상보조율이 적용되는 지방자치단체는 사회보장비 지수가 25 이상이면서 동시에 재정자주도 80 미만인 시·군·구이다. 반면, 인하보조율이 적용되는 지방자치단체는 사회보장비 지수가 20 미만이면서 동시에 재정자주도가 85 이상인 시·군·구이다.

3. 차등보조율

현행 기초생활보장, 영유아보육 사업의 국고보조율 및 광역-기초간 부담률은 아래와 같다.

구 분		기초생활보장		영유아 보육	
		서울	지방	서울	지방
국고보조율		50	80	20	50
지방부담율	광역	25	10	40	25
	기초	25	10	40	25

인상보조율이 적용되는 시·군·구에 대해서는 국고보조율을 10%p 인상하며, 광역-기초간 분담 비율도 현행 “50 : 50” 에서 “70 : 30”으로 변경한다.

예컨대, 기초생활보장사업의 서울지역 국고보조비율을 기준으로 설명하면, 현행 국가의 부담은 50에서 60으로, 광역자치단체의 부담은 25에서 28로 증가하는 반면, 기초자치단체의 부담은 25에서 12로 감소하게 된다.

2) [자체수입(지방세+세외수입)+교부재원(지방교부세+재정보전금+조정교부금)] / 일반회계 세출예산

구 분		현 행	인상보조율 적용
국고보조율		50	60
지방부담율	광역	25	28
	기초	25	12

- * 10%p 인상
- * 40(지방부담율) × 70
- * 40(지방부담율) × 30

인하보조율이 적용되는 시·군·구에 대해서는 국고보조율을 10%p 인하하며, 광역-기초간 분담 비율도 현행 “50 : 50” 에서 “30 : 70” 으로 변경한다.

예컨대, 기초생활보장사업의 서울지역 국고보조비율을 기준으로 설명하면, 현행 국가의 부담은 50에서 40으로, 광역자치단체의 부담은 25에서 18로 감소하는 반면, 기초자치단체의 부담은 25에서 42로 증가하게 된다.

구 분		현 행	인하보조율 적용
국고보조율		50	40
지방부담율	광역	25	18
	기초	25	42

- * 10%p 인하
- * 60(지방부담율) × 30
- * 60(지방부담율) × 70

2개 사업의 차등보조에 따른 국가와 광역자치단체, 기초자치단체의 부담 비율을 전체적으로 살펴보면, 아래와 같다.

구 분	영유아 보육									기초생활보장								
	현행		변경						현행		변경							
	서울	지방	서울			지방			서울	지방	서울			지방				
인하			유지	인상	인하	유지	인상	인하			유지	인상	인하	유지	인상			
중앙	20	50	10	20	30	40	50	60	50	80	40	50	60	70	80	90		
지방	80	50	90	80	70	60	50	40	50	20	60	50	40	30	20	10		
·광역	40	25	27	40	49	18	25	28	25	10	18	25	28	9	10	7		
·기초	40	25	63	40	21	42	25	12	25	10	42	25	12	21	10	3		

4. 차등보조 효과

차등보조가 적용될 예정인 2개 사업의 '08년도 예산규모가 아직 확정되지 않은 상태이므로 차등보조의 효과를 정확히 예측할 수는 없다. 다만, '06년도 최종예산 기준으로 추계해 본 결과, 국고보조는 약 1,200억원 정도 확대되는 것으로 나타났다. 광역자치단체는 대부분 재정부담이 감소하는 것으로 나타나고 있으며, 예외적으로 서울시의 부담은 다소 증가하는 것으로 나타나고 있다.

기초자치단체별로 살펴보면, 부담이 감소하는 곳은 특별시와 광역시의 41개 자치구이며, 부담이 증가하는 곳은 서울 및 경기도의 8개 불교부단체인 것으로 나타나고 있다. 실제로 재정자주도와 사회보장비 지수를 단순 적용하는 경우, 인하보조율을 적용받는 곳이 다소 증가하게 되나, 현행 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제10조에서 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율은 지방교부세법에 의한 보통교부세를 교부받지 아니하는 자치단체에만 적용할 수 있는 것으로 한정하고 있기 때문에 인하보조율을 적용에서 제외되는 자치단체가 일부 있다.

〈참고〉 자치단체 부담 증감 Simulation 예시 ('06년 최종예산 기준, 백만원)

* 서울 노원구 : '06년 사회보장비 지수 37, 재정자주도 71 → 인상보조율 적용

구 분	현행			⇒	인상보조율 적용		차액(A-B)
	사업예산	부담률	부담액(B)		부담률	부담액(A)	
기초생활보장	53,758	25%	13,440		12%	6,451	- 6,989
영유아 보육	20,060	40%	8,024		21%	4,213	- 3,811
총 계	73,818		21,464			10,664	- 10,800

→ 10,800 백만원 부담 경감

* 부산 북구 : '06년 사회보장비 지수 47, 재정자주도 47 → 인상보조율 적용

구 분	현행			⇒	인상보조율 적용		차액(A-B)
	사업예산	부담률	부담액(B)		부담률	부담액(A)	
기초생활보장	36,720	10%	3,672		3%	1,102	- 2,570
영유아 보육	9,723	25%	2,430		12%	1,167	- 1,263
총 계	46,443		6,102			2,269	- 3,833

→ 3,833 백만원 부담 경감

IV. 향후 조치계획

* 이하의 법령개정안은 현재 검토중인 안이며, 확정 과정에서 일부 변경될 수 있음

우선, 기초생활보장 및 영유아보육사업에 대해서, '07년 하반기 중 법령을 개정할 예정이며, 이와 동시에 '08년 예산안 편성시 반영할 예정이다. 개정이 필요한 법령은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령, 지방재정법 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙이며, 이와 더불어 현행 국민기초생활보장법에 규정되어 있는 차등보조방안에 대한 정비도 필요하다.

1. 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 개정

현행 시행령 제5조 제2항은 인상보조율을 도와 시·군에 한하여 적용할 수 있도록 하여 자치구에는 인상보조를 적용할 수 없도록 규정하고 있다. 그러나, 인상보조의 적용을 자치단체의 유형별로 한정하는 것은 합리적 이유가 없으며, 오히려 자치단체 유형에 관계없이 재정여건이나 사업의 수요 등을 고려하여 적용하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 특히, 최근에 복지수요 급증에 따라서 재정운영에 심각한 어려움을 겪고 있는 자치구에 대하여 인상보조율을 적용할 수 없도록 규정한 것은 개정이 필요하다.

이러한 문제를 해결하기 위하여, 현재 소관부서인 기획예산처에서 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 개정을 추진중에 있다. 시행령 개정안은 아래와 같다.

현 행	개 정(안)
<p>제5조(차등보조율의 적용기준등)</p> <p>① 법 제10조의 규정에 의하여 기준보조율에 일정률을 가산하는 차등보조율(이하 "인상보조율"이라 한다)은 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 가산하여 적용하고, 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율(이하 "인하보조율"이라 한다)은 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트 10퍼센트를 각각 차감하여 적용하며 그 적용기준은 별표 2와 같다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 인상보조율은 재정사정이 특히 어려운 <u>도·시 및 군</u>에 한하여 적용한다.</p>	<p>제5조(차등보조율의 적용기준등)</p> <p>① < 현행과 같음 ></p> <p>② 제1항의 규정에 의한 인상보조율은 재정사정이 특히 어려운 <u>지방자치단체</u>에 한하여 적용한다.</p>

한편, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 [별표 1]은 보조금 지급대상 사업의 범위와 기준보조율을 규정하고 있다. '08년부터 기초생활보장사업과 영유아보육사업에 대하여 국고 차등보조를 실시하기 위해서, 2개 사업에 대한 차등기준 및 차등보조율을 명시하는 것이 필요하다. 다만, [별표 1]에서 2개 사업에 대해서만 차등기준 및 차등보조율을 규정하더라도, 이는 차등보조율 적용사업을 두 개 사업으로 한정하는 것은 아니며, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제10조에 따라 여타 보조사업에 대해서도 매년 기획예산처 장관이 예산을 편성할 때, 차등보조를 적용할 수 있다. [별표 1]의 규정은 '08년 예산부터 차등보조 적용 예정인 사업에 대한 차등기준 및 차등보조율을 참고사항으로 적시하기 위한 것이라 할 것이다. 시행령 [별표 1] 개정안은 아래와 같다.

사 업	기준보조율(%)	비 고
97. 기초생활보장수급자 생계급여	□ 서울 : 50 ▽ 지방 : 80	- 거택보호·시설보호대상자 - (당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상) 사회보장·복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 - (당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상) 사회보장·복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
98. 기초생활보장수급자 자녀교육급여	□ 서울 : 50 ▽ 지방 : 80	- < 상 동 >
104. 영유아 보육사업지원	□ 서울 : 20 ▽ 지방 : 50	- < 상 동 >

보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 [별표 2]는 시행령 제5조에 근거하여 차등보조율의 적용기준에 관하여 구체적으로 규정하고 있다. 구체적으로 살펴보면 [별표 2]에서는 인상보조율 적용기준과 인하보조율 적용기준을 구분하여 각각 제시하고 있으며, 인상보조율을 적용하는 기준에 대해서는 상세한 지표와 산식 등을 함께 규정하고 있다. 또한 인하보조율의 적용기준은 특별시, 광역시, 도·시·군 등 자치단체 유형별로 구분하여 인하보조율을 각각 20%, 15%, 10%로 규정하고 있다.

[별표2]의 규정에서 규정하고 있는 차등보조 지표는 이번에 마련된 국고 차등보조방안의 재정자주도, 사회보장비 지수 등이 반영될 수 있도록 개정이 필요하다. 또한 인하보조율을 특별시, 광역시, 도·시·군으로 구분하여 적용하도록 하는 것은 합리적인 이유가 없다고 할 수 있으며, 자치구 지역을 누락하고 있는 것도 개정될 필요가 있다. 이러한 사항을 반영한 [별표2]의 개정안은 다음과 같다.

현 행	개 정(안)														
<p>1. 인상보조율의 적용기준</p> <p>인상보조율을 적용하는 기준은 다음의 지표와 당해 지방자치단체의 재정사정을 나타내는 지표, 보조사업의 해당지역에 있어서의 발전도 및 국가재정사정 등을 감안하여 매년 기획예산처장관이 정한다.</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">지표</th> <th style="text-align: center;">산식 및 사용자료 등</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">(1) 인건비 자체총당 능력지수</td> <td> ①산식 : (지방세수입+경상적세외수입) / 공무원인건비 ②경상적 세외수입은 일반회계세입예산과목 분류상의 재산임대수입·사용료수입·수수료수입·사업장생산수입·징수교부금수입 및 이자수입의 합계액을 말하며 공무원인건비는 일반회계세출예산과목 분류상의 급여·상여금·기타직보수·정액수당의 합계액을 말한다. ③자료는 당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상의 지수와 전년도의 당초 예산상의 지수의 평균치를 사용한다. </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">(2) 재정력 지수</td> <td> ①산식 : 기준재정수입액 / 기준재정수요액 ②기준재정수입액 및 기준재정수요액은 지방교부세법에 의한 기준재정수입액 및 기준재정수요액을 말한다. ③자료는 당해 회계연도의 전년도의 지방교부세를 배분하기 위하여 산정한 자료를 사용한다. </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">(3) 기본적 세출소요 비중</td> <td> ①산식 : (경상적경비+채무상환경비) / 일반회계 세출예산규모 ②경상적경비는 일반회계세출예산과목 분류상의 인건비·물건비·경상이전 및 관서당경비의 합계액을 말하며 채무상환경비는 국내차입금상환·해외차입금상환·예수금상환·전대차관상환경비의 원금 및 이자의 합계액을 말한다. ③자료는 당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상의 기본적 세출소요비중과 전년도의 당초 예산상의 기본적 세출소요비중의 평균치를 사용한다. </td> </tr> </tbody> </table>	지표	산식 및 사용자료 등	(1) 인건비 자체총당 능력지수	①산식 : (지방세수입+경상적세외수입) / 공무원인건비 ②경상적 세외수입은 일반회계세입예산과목 분류상의 재산임대수입·사용료수입·수수료수입·사업장생산수입·징수교부금수입 및 이자수입의 합계액을 말하며 공무원인건비는 일반회계세출예산과목 분류상의 급여·상여금·기타직보수·정액수당의 합계액을 말한다. ③자료는 당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상의 지수와 전년도의 당초 예산상의 지수의 평균치를 사용한다.	(2) 재정력 지수	①산식 : 기준재정수입액 / 기준재정수요액 ②기준재정수입액 및 기준재정수요액은 지방교부세법에 의한 기준재정수입액 및 기준재정수요액을 말한다. ③자료는 당해 회계연도의 전년도의 지방교부세를 배분하기 위하여 산정한 자료를 사용한다.	(3) 기본적 세출소요 비중	①산식 : (경상적경비+채무상환경비) / 일반회계 세출예산규모 ②경상적경비는 일반회계세출예산과목 분류상의 인건비·물건비·경상이전 및 관서당경비의 합계액을 말하며 채무상환경비는 국내차입금상환·해외차입금상환·예수금상환·전대차관상환경비의 원금 및 이자의 합계액을 말한다. ③자료는 당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상의 기본적 세출소요비중과 전년도의 당초 예산상의 기본적 세출소요비중의 평균치를 사용한다.	<p>차등보조율을 적용하는 기준은 다음의 지표와 <삭 제> 보조사업의 해당지역에 있어서의 발전도 및 국가재정사정 등을 감안하여 매년 기획예산처장관이 정한다.</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">지표</th> <th style="text-align: center;">산식 및 사용자료 등</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">(1) 재정 자주도 지수</td> <td> ①산식 : (지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금) / 일반회계 총계예산규모 ②자료는 당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상의 재정자주도를 사용한다. </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">(2) 분야별 재정지출 지수</td> <td> ①산식 : 분야별 세출예산 규모 / 세출예산 총규모(일반+특별회계) ② 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 표준분류에 의한 13개 부문 각각의 예산규모를 말한다.(입법 및 선거관리, 일반행정비, 교육 및 문화비, 보건 및 생활환경 개선비, 사회보장·복지, 주택 및 지역사회 개발비, 농수산개발비, 지역경제개발비, 국토자원보존개발비, 교통관리비, 민방위관리, 소방관리비, 지원 및 기타경비) ③자료는 당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용한다. </td> </tr> </tbody> </table> <p>< 삭 제 ></p>	지표	산식 및 사용자료 등	(1) 재정 자주도 지수	①산식 : (지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금) / 일반회계 총계예산규모 ②자료는 당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상의 재정자주도를 사용한다.	(2) 분야별 재정지출 지수	①산식 : 분야별 세출예산 규모 / 세출예산 총규모(일반+특별회계) ② 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 표준분류에 의한 13개 부문 각각의 예산규모를 말한다.(입법 및 선거관리, 일반행정비, 교육 및 문화비, 보건 및 생활환경 개선비, 사회보장·복지, 주택 및 지역사회 개발비, 농수산개발비, 지역경제개발비, 국토자원보존개발비, 교통관리비, 민방위관리, 소방관리비, 지원 및 기타경비) ③자료는 당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용한다.
지표	산식 및 사용자료 등														
(1) 인건비 자체총당 능력지수	①산식 : (지방세수입+경상적세외수입) / 공무원인건비 ②경상적 세외수입은 일반회계세입예산과목 분류상의 재산임대수입·사용료수입·수수료수입·사업장생산수입·징수교부금수입 및 이자수입의 합계액을 말하며 공무원인건비는 일반회계세출예산과목 분류상의 급여·상여금·기타직보수·정액수당의 합계액을 말한다. ③자료는 당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상의 지수와 전년도의 당초 예산상의 지수의 평균치를 사용한다.														
(2) 재정력 지수	①산식 : 기준재정수입액 / 기준재정수요액 ②기준재정수입액 및 기준재정수요액은 지방교부세법에 의한 기준재정수입액 및 기준재정수요액을 말한다. ③자료는 당해 회계연도의 전년도의 지방교부세를 배분하기 위하여 산정한 자료를 사용한다.														
(3) 기본적 세출소요 비중	①산식 : (경상적경비+채무상환경비) / 일반회계 세출예산규모 ②경상적경비는 일반회계세출예산과목 분류상의 인건비·물건비·경상이전 및 관서당경비의 합계액을 말하며 채무상환경비는 국내차입금상환·해외차입금상환·예수금상환·전대차관상환경비의 원금 및 이자의 합계액을 말한다. ③자료는 당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상의 기본적 세출소요비중과 전년도의 당초 예산상의 기본적 세출소요비중의 평균치를 사용한다.														
지표	산식 및 사용자료 등														
(1) 재정 자주도 지수	①산식 : (지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금) / 일반회계 총계예산규모 ②자료는 당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상의 재정자주도를 사용한다.														
(2) 분야별 재정지출 지수	①산식 : 분야별 세출예산 규모 / 세출예산 총규모(일반+특별회계) ② 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 표준분류에 의한 13개 부문 각각의 예산규모를 말한다.(입법 및 선거관리, 일반행정비, 교육 및 문화비, 보건 및 생활환경 개선비, 사회보장·복지, 주택 및 지역사회 개발비, 농수산개발비, 지역경제개발비, 국토자원보존개발비, 교통관리비, 민방위관리, 소방관리비, 지원 및 기타경비) ③자료는 당해 회계연도의 전전년도의 최종예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용한다.														
<p>2. 인하보조율의 적용기준</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">적용대상 지방자치단체</th> <th style="text-align: center;">인하보조율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">특별시 광역시 도·시·군</td> <td> 기준보조율에서 20%를 차감한다. 기준보조율에서 15%를 차감한다. 기준보조율에서 10%를 차감한다. </td> </tr> </tbody> </table>	적용대상 지방자치단체	인하보조율	특별시 광역시 도·시·군	기준보조율에서 20%를 차감한다. 기준보조율에서 15%를 차감한다. 기준보조율에서 10%를 차감한다.											
적용대상 지방자치단체	인하보조율														
특별시 광역시 도·시·군	기준보조율에서 20%를 차감한다. 기준보조율에서 15%를 차감한다. 기준보조율에서 10%를 차감한다.														

2. 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙 개정

지방비 부담액 중 광역자치단체와 기초자치단체간의 부담률을 규정하고 있는 '지방재정법 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙' 개정이 필요하다. 시행 규칙 [별표]에서는 기초생활보장사업과 영유아보육사업의 광역자치단체와 기초자치단체의 부담률을 모두 50 : 50으로 규정하고 있다(특별시·광역시의 보육사업 부담비율이 100 : 0 으로 되어 있는 것은 현행규정의 오류 사항이며, 실제로는 50:50으로 부담하고 있음).

'08년부터 차등보조방식을 적용하기 위해서는 아래와 같이 차등보조를 적용하기 위한 기준과 차등보조율을 명시하는 것이 필요하다.

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
52	생계보호	50	50	50	50
신설	- 사회보장비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 사회보장비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 경우	30	70	30	70
53	교육보호	50	50	50	50
신설	- 사회보장비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 사회보장비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 경우	30	70	30	70
71	보육사업	100	0	50	50
	보육사업	50주 _주	50주 _주	50	50
신설	- 사회보장비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 사회보장비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 경우	30	70	30	70

주) 현행 규정의 오류사항 수정

3. 국민기초생활보장법 개정

한편, 현행 기초생활보장 사업의 보조율에 대한 기준을 정하고 있는 국민기초생활보장법 개정이 필요하다. 현행 국민기초생활보장법 제43조는 국가와 광역자치단체, 그리고 기초자치단체의 비용 부담률의 범위와 차등보조의 기준 등에 대한 내용을 구체적으로 규정하고 있다. 그 중 특별시의 국고보조율을 50% 이상으로, 광역시·도의 국고보조율을 80% 이상으로 한정하고 있는 규정은 이번에 마련된 차등보조방안과 상충하기 때문에 삭제가 필요하며, 차등보조비율 등 구체적 내용은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 및 지방재정법에서 규정하는 바에 따른다는 위임규정을 신설하여야 한다. 또한 차등보조의 기준도 현행 수급자 분포 및 재정자립도에서 재정여건 및 사회보장비 지출 등으로 개정할 필요가 있다.

현재, 이러한 내용을 담은 국민기초생활보장법 개정안이 의원 발의로 국회에 제출되어 있으며, 개정안의 구체적 내용을 현행 법률과 비교하여 보면, 아래와 같다.

현행	개정안
<p>제43조(보장비용의 부담구분) ① 제42조의 규정에 의한 보장비용의 부담은 다음 각호의 구분에 의한다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>4. 시·군·구가 행하는 보장업무에 소요되는 비용중 제42조제3호 및 제4호의 비용은 다음 각목의 범위 안에서 보장기관간에 협의하여 부담한다. 다만, 시·도 및 시·군의 수급자 분포 및 재정자립도등을 고려하여 국가부담비율, 시·도부담비율, 시·군·구 부담비율은 다음 각목의 범위안에서 차등하여 적용할 수 있다.</p> <p>가. 특별시가 관할하는 자치구의 경우에는 그 총액의 100분의 50 이하를 국가가 부담하고, 국가부담제외분의 100분의 50 이상을 특별시가, 그 100분의 50 이하를 당해 자치구가 부담한다.</p> <p>나. 광역시 및 도가 관할하는 시·군·구의 경우에는 그 총액의 100분의 80 이상을 국가가 부담하고, 국가부담제외분의 100분의 50 이상을 당해 광역시 및 도가, 100분의 50 이하를 당해시·군·구가 부담한다.</p> <p>〈신설〉</p>	<p>제43조(보장비용의 부담구분) ①</p> <hr/> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>4. 시·군·구가 행하는 보장업무에 소요되는 비용 중 제42조제3호 및 제4호의 비용은 국가, 시·도 및 시·군·구가 부담하되, 시·군·구의 재정여건, 사회보장비 지출 등을 고려하여 국가 부담비율, 시·도 부담비율 및 시·군·구 부담비율을 차등하여 적용한다.</p> <hr/> <p>② 제1항에 따른 각 보장기관이 부담하는 구체적인 부담비율은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제9조 단서에 따른 국고보조율 및 「지방재정법」 제22조제1항에 따른 지방자치단체부담비율에 따른다.</p>

V. 결 : 앞으로 추진할 과제들

그동안 법령상 명시적인 근거에도 불구하고 국고보조사업의 차등보조를 시행하지 않은 것이 문제로 지적되어 왔다. 따라서 이번에 부처간에 합의를 거쳐 합리적인 국고보조사업 차등보조 방안을 마련하고, '08년부터 이를 시행하게 된 것은 매우 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 특히, 재정형편이 어려운 지방자치단체에 대한 재정지원을 확대함으로써, 지역간 재정불균형을 상당부분 해소할 수 있을 것으로 기대된다.

앞서 언급한 바와 같이 국고 차등보조는 '08년에는 2개의 사업에 한하여 적용되지만, 추후 추가적인 검토를 거쳐 더 많은 사업에 적용할 필요가 있다. 다만, 국고 차등보조를 다른 사업으로 확장시키는 과정에서 역차별의 논의가 발생하지 않도록 사전에 그 효과에 대한 심도있는 분석이 선행되어야 할 것이다.

한편, 이번 제도 개선을 계기로 국고보조사업에 관련한 현행 법령들에 대한 전반적인 재검토가 필요하다. 범정부적인 저출산·고령화 대책에 따라 사회복지 분야에 대한 재정지출이 급속하게 증가하는 등 환경 변화가 빠르게 진행되고 있으나, 현행 국고보조사업 관련 법령이 이를 반영하지 못하고 있기 때문이다.

기본적으로 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 [별표1]에 규정된 기준보조율과, 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙 [별표]에 규정된 광역-기초간 부담비율에 대하여 총체적인 재검토가 필요하다.

현행 기준보조율과 광역-기초간 부담비율은 참여정부 이후 새롭게 생겨나거나, 수요가 급증하고 있는 사업에 대한 내용을 충분히 반영하지 못하고 있다. 즉, 현행 국고보조사업 체계 전반에 대한 검토를 통해, 규모가 크고 수요가 급증하고 있는 중요한 사업들이 모두 반영될 수 있도록 개정이 필요하다.

이와 더불어 현재 규정된 기준보조율과 광역-기초간 부담비율이 과연 합리적으로 결정된 것인가를 돌아볼 필요가 있다. 기본적으로 국고보조율과 광역-기초간 부담비율은 사업의 성격, 파급효과 등을 고려하여 객관적이고 일관성있는 원칙에 따라 정해져야 한다. 그러나 현재의 국고보조율과 광역-기초간 부담비율을 살펴보면 이러한 원칙을 발견하기 어려우며, 일부 사업은 당시의 예산 사정이나 부처간의 정치적 영향력에 따라 결정되어 온 것이 사실이다.

우선 국고보조사업의 기준보조율과 광역-기초간 부담비율 결정을 위한 객관적·일반적 원칙이 논의될 필요가 있다. 즉 국고보조사업의 성격과 파급효과 등을 고려하여 이를 유형화하고, 사업 유형별

로 기준부담률 혹은 광역-기초간 부담비율 결정을 위한 기준이 마련되어야 한다.

이러한 기준을 예로 들자면, 국민의 기본권 보장을 위한 최저수준의 서비스를 공급하는 분야, 전국적으로 표준화된 서비스를 공급하는 분야, 국가적 시책사업으로 추진되는 분야 등은 국가와 광역자치단체의 부담률을 보다 높여야 하며, 반대로 시혜적 복지 서비스를 공급하는 분야, 지역별로 차별화된 서비스 공급이 허용되는 분야 등은 기초자치단체의 부담률을 보다 높여야 한다고 할 수 있다.

이러한 기본적인 원칙과 규모가 크고 파급효과가 큰 사업에 대한 보조율은 법령에 직접 규정하도록 하고 규모가 작거나 한시적인 사업의 보조율은 지방비부담심의회 등에서 협의를 거쳐 법령에 규정된 원칙에 따라 합리적으로 결정될 수 있도록 절차를 재정비하는 것도 필요하다.

국고보조사업은 정부의 중요한 정책을 효율화하는데 있어서 가장 중요한 수단 중 하나임과 동시에, 지방자치단체에 있어서는 재정상태에 막대한 영향을 미친다는 점에서 모두 중요한 의미를 갖고 있다. 이러한 국고보조사업을 차질없이 추진하고, 효율적으로 관리해가기 위해서는 앞으로 재정부담에 대한 합리적인 기준을 정비하는 것이 무엇보다 중요한 과제라고 할 것이다.

◀◀◀ <부록> 국고보조사업 차등지원 관련 법령 ▶▶▶

【 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 】

제10조 (차등보조율의 적용) ①기획예산처장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 당해 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조율을 적용할 수 있다. 이 경우 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율은 지방교부세법에 의한 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 한하여 적용할 수 있다.

②제1항의 차등보조율과 그 적용대상이 되는 지방자치단체의 범위 및 적용기준등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

【 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 】

제5조 (차등보조율의 적용기준등) ①법 제10조의 규정에 의하여 기준보조율에 일정률을 가산하는 차등보조율(이하 "인상보조율"이라 한다)은 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 가산하여 적용하고, 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율(이하 "인하보조율"이라 한다)은 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 차감하여 적용하며 그 적용기준은 [별표 2]와 같다.

②제1항의 규정에 의한 인상보조율은 재정사정이 특히 어려운 도·시 및 군에 한하여 적용한다.

③기획예산처장관은 제2항의 규정에 의한 인상보조율의 적용을 요구한 지방자치단체에 대하여 보조금을 교부하는 경우에는 당해 지방자치단체의 재정운용에 대하여 필요한 권고를 할 수 있다.

보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 [별표 2]

【 차등보조율의 적용기준 (제5조관련) 】

1. 인상보조율의 적용기준

지표	산식 및 사용자료 등
(1) 인건비 자체충당 능력지수	$\frac{\text{지방세수입} + \text{경상적세외수입}}{\text{공무원인건비}}$ <p>①산식 : $\frac{\text{지방세수입} + \text{경상적세외수입}}{\text{공무원인건비}}$</p> <p>②경상적 세외수입은 일반회계세입예산과목 분류상의 재산임대수입·사용료수입·수수료수입·사업장생산수입·징수교부금수입 및 이자수입의 합계액을 말하며 공무원인건비는 일반회계세출예산과목 분류상의 급여·상여금·기타직 보수·정액수당의 합계액을 말한다.</p> <p>③자료는 당해 회계연도의 전전연도의 최종예산상의 지수와 전연도의 당초 예산상의 지수의 평균치를 사용한다.</p>
(2) 재정력지수	$\frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}}$ <p>①산식 : $\frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}}$</p> <p>②기준재정수입액 및 기준재정수요액은 지방교부세법에 의한 기준재정수입액 및 기준재정수요액을 말한다.</p> <p>③자료는 당해 회계연도의 전연도의 지방교부세를 배분하기 위하여 산정한 자료를 사용한다.</p>
(3) 기본적 세출소요비중	$\frac{\text{경상적경비} + \text{채무상환경비}}{\text{일반회계 세출예산규모}} \times 100\%$ <p>①산식 : $\frac{\text{경상적경비} + \text{채무상환경비}}{\text{일반회계 세출예산규모}} \times 100\%$</p> <p>②경상적경비는 일반회계세출예산과목 분류상의 인건비·물건비·경상이전 및 관서당경비의 합계액을 말하며, 채무상환경비는 국내차입금상환·해외차입금상환·예수금상환·전대차관상환 경비의 원금 및 이자의 합계액을 말한다.</p> <p>③자료는 당해 회계연도의 전전연도의 최종예산상의 기본적 세출소요비중과 전연도의 당초 예산상의 기본적 세출소요비중의 평균치를 사용한다.</p>

2. 인하보조율의 적용기준

적용대상지방자치단체	인하보조율
특별시	기준 보조율에서 20%를 차감한다.
광역시	기준 보조율에서 15%를 차감한다.
도립첨군	기준 보조율에서 10%를 차감한다.

【 지방재정법 시행령 】

제33조(지방자치단체가 부담할 경비의 종목 등) ①시·도와 시·군·구가 각각 부담하여야 할 경비의 종목과 부담비율은 사업의 성격, 사업의 효과가 미치는 범위 및 당해 사업에 대한 지방자치단체 간 이해 관계를 참작하여 행정자치부령으로 정한다.

②시·도지사는 제1항에 의하여 행정자치부령이 정한 부담비율에 불구하고 시·군·구 재정형편상 필요하다고 인정하는 때는 기준부담률외에 따로 추가부담을 할 수 있다.

【 지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙 】

제2조 (부담경비의 종목과 비율) ①「지방재정법 시행령」(이하 "영"이라 한다) 제33조제1항의 규정에 의하여 시·도와 시·군·자치구가 각각 부담하여야 할 경비의 종목과 비율(이하 "기준부담률"이라 한다)은 별표와 같이 하되, 별표에 정하지 아니한 사업에 대한 기준부담률은 당해 사업에 이해관계가 있는 지방자치단체가 서로 협의하여 정한다.

②시·도지사는 사업별로 시·도가 부담하는 경비의 범위안에서 관할 시·군·자치구의 재정자립도등을 감안하여 시·군·자치구에 대하여 이를 차등지원할 수 있다.

【 국민기초생활보장법 】

제43조(보장비용의 부담구분) ① 제42조의 규정에 의한 보장비용의 부담은 다음 각호의 구분에 의한다.

4. 시·군·구가 행하는 보장업무에 소요되는 비용중 제42조제3호 및 제4호의 비용은 다음 각목의 범위안에서 보장기관간에 협의하여 부담한다. 다만, 시·도 및 시·군·구의 수급자 분포 및 재정자립도등을 고려하여 국가부담비율, 시·도 부담비율, 시·군·구 부담비율은 다음 각목의 범위안에서 차등하여 적용할 수 있다. 