

지방재정 확충 및 격차 완화에 대한 연구

2011. 5.

국회예산결산특별위원회

지방재정 확충 및 격차 완화에 대한 연구

연구책임자 박 완 규 (중앙대학교 경제학부 교수)

이 연구는 2011년도 국회예산결산특별위원회(정책연구개발과제)에 의해 연구되었음. 이 연구는 국회예산결산특별위원회 정책연구개발과제로 수행되었으나, 본 연구에서 제시된 정책대안이나 의견 등은 국회예결위의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 견해를 밝혀둡니다.

국 회 예 산 결 산 특 별 위 원 회

제 출 문

국회예산결산특별위원회 위원장 귀하

본보고서를 「지방재정 확충 및 격차 완화에 대한 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2011년 5월
한국환경경제학회
회장 박완규

요 약 문

- 지방자치제도가 시행된 지 20년이 되었지만 아직까지 상당수의 자치단체들이 재정적인 어려움을 겪고 있음
 - 전체 자치단체의 절반 이상이 지방세 수입으로 인건비도 해결하지 못하는 것이 지방재정의 현실임
 - 고령화 추세와 함께 각종 사회복지수요의 빠른 증가로 인해 자치단체의 재정수요는 크게 증가한 반면 이를 스스로 해결할 수 있는 능력은 극히 제한되어 있음

- 지방자치단체의 재정력을 반영하는 것으로 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수 등의 지표가 자주 인용됨
 - 재정자립도의 경우 최소값에 대한 최대값의 비율이 도 5.2, 시 7.2, 군 5.7, 자치구 7.3 등으로 그 격차가 매우 큼. 변이계수를 보더라도 그 격차는 특히 자치구에서 크게 벌어지고 있음
 - 재정자주도의 경우에는 지방교부세 등 의존재원의 추가에 의해 그 격차는 재정자립도에 비해 많이 줄어들고 있기는 하지만 최소값에 대한 최대값의 비율이 도는 2, 자치구는 3에 이르고 있는 실정임
 - 재정력지수의 경우는 자치구의 통계가 없어 알 수 없지만 시의 경우 비율은 13.2, 군은 7.8에 이르고 있어 격차가 엄청 큰 것을 알 수 있음
 - 이들 지표들이 공통적으로 시사하는 바는 기초자치단체 간 취약한 자치단체들이 상당수 존재하며, 재정력이 큰 자치단체들과 작은 자치단체들 간 격차가 매우 심하다는 점임

- 자치단체 입장에서 취약한 세입기반과 함께 급증하는 재정수요가 지방재정의 가장 큰 압박요인으로 작용하고 있음. 그 가운데에서도 사회복지분야에 대한 지방재정의 부담이 가중되고 있음
 - 이러한 현상은 특히 자치구에서 두드러진 것으로 나타나고 있음. 이들 사회복지 부문에서의 국고보조사업, 그리고 분권교부세 대상사업에 대한 지방자치단체

의 지방비 부담이 해가 갈수록 점점 큰 폭으로 늘어나고 있는 것이 세출부문에서 지방자치단체에게 엄청난 압박이 되고 있음

- 앞으로 얼마나 빠르고, 큰 폭으로 사회복지수요가 늘어날 것인지, 그리고 자치단체의 사회복지비 예산에 영향을 미치는 요인들은 무엇인지를 파악하기 위해 분석한 결과 사회복지와 밀접하게 관련된 다양한 변수들의 성장률이 정도의 차이는 있지만 전반적으로 빠른 속도로 증가하는 것을 알 수 있었음
- 또한 자치단체의 사회복지비에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 변수들은 기초생활수급자수, 장애인등록수, 총예산규모 등으로 나와 이들 변수들의 빠른 증가율을 감안할 때 사회복지에 대한 재정수요도 빠른 속도로 증가할 것으로 예측할 수 있음
- 지방자치단체 간 재정력 격차를 감안하면서 사회복지 부문에 대한 자치단체의 부담을 완화시키기 위해 국고보조금, 분권교부세, 지방교부세 등 지방재정조정제도의 틀 내에서 그 개선방안을 모색한 결과는 다음과 같음
- 국고보조금의 경우 차등보조율제도는 자치단체의 재정력에 관계없이 국고보조 대상사업의 원활한 수행을 위해 필요함
 - 현행 차등보조율제도의 실효성을 검토하기 위해 2010년도 예산자료를 사용하여 인하보조율과 인상보조율 적용 자치단체를 분석한 결과(기초생활보장수급자 생계급여, 주거급여, 영유아보육사업 지원) 인하보조율 적용대상은 시지역에서는 성남시 1개, 군은 전혀 없고, 자치구는 서울시 서초구 1개인 것으로 나타났고 인상보조율 적용대상의 경우 시의 경우 8개(11%), 군의 경우 전혀 없고, 서울 자치구 20개(80%), 광역시 자치구 43개(98%)를 차지하여 시와 군의 경우 그 실효성이 거의 없는 것으로 나타났음
 - 기초노령연금의 경우 재정자주도와 노인인구 비율에 따라 모두 9개의 영역에서 40%~90%의 보조율이 적용되고 있는데 2010년 자료를 기준으로 할 때 몇몇 보조율에만 편중된 양상을 보이고 있음

- 차등보조율제도 개편의 필요성이 제기됨에 따라 기초생활보장사업과 영유아보육사업의 경우 자치단체 자체사업예산에 대한 지방비부담 비중과 세출예산에 대한 사회복지비 비중을 지표로 하여 기초자치단체별로 차등화된 보조율을 산정하였고, 기초생활보장사업의 경우 인구 대비 기초생활수급자수 비율도 사용하여 보조율을 산정하였음
 - 기초노령연금의 경우 자치단체 자체사업예산에 대한 지방비부담 비중과 인구 대비 노인인구 비율을 사용하여 자치단체별로 차등화된 보조율을 산정하였음
- 차등보조율의 적용대상이 되는 복지 관련 국고보조사업의 기준보조율 인상이 필요하지만 기준보조율의 인상은 중앙정부 재정에 압박요인이 되므로 수요예측과 중요도에 대한 분석을 통해 National Minimum 사업에 한정하여 기준보조율을 인상하는 동시에 보조사업의 성과를 철저히 평가하여 보조사업 존치 여부 및 보조율의 적정성을 정기적으로 점검할 수 있는 제도도 함께 마련되어야 할 것임
- 분권교부세의 경우 분권교부세의 규모는 내국세의 일정률로 연동되어 있어 내국세와 동일한 성장을 할 수밖에 없는 한편 분권교부세 배분의 대중을 이루는 사회복지사업의 경우 이보다 훨씬 빠른 속도로 증가하고 있기 때문에 이 분야 지출소요를 분권교부세로 충당할 수 없는 실정임. 따라서 이를 감안한 분권교부세 교부율의 상향 조정이 필요할 것으로 판단됨
- 분권교부세의 향후 방향에 대해서는 세 가지 방안을 생각해 볼 수 있음
- 첫째는 국고보조사업으로의 전환 방안인데 노인, 장애인, 아동복지시설 관련 사업들의 경우 최소한의 기본적인 서비스 수준을 보장할 필요가 있으므로 국고보조사업으로 환원하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
 - 둘째, 지방교부세로의 통합 방안은 상당히 신중하게 접근할 필요가 있음. 자칫하면 지금보다도 열악한 사회복지 서비스가 주민들에게 제공될 가능성도 존재함. 그러나 산정공식 상으로는 분권교부세 경상적수요사

- 셋째 가칭 「사회복지금」의 도입방안임. 앞에서 제시된 바와 같이 경상적수요 사업은 지금 현재의 교부율보다는 인상된 규모로 보통교부세로 통합되고, 비경상적수요 사업들은 해당 부처의 국고보조금으로 환원되는 경우 「사회복지금」의 도입은 불필요함
- 지방교부세의 경우 분권교부세의 경상적 수요가 2015년부터 보통교부세로 통합되는 것을 전제로 할 때 급증하는 사회복지수요를 감안하여 일정부분의 상향조정은 필요할 것으로 봄. 다만 교부율의 인상은 중앙정부 재정에 압박요인이 되기 때문에 관련 부처 간 적절한 타협이 필요할 것으로 판단됨
- 본 보고서에서 다루고 있는 국고보조금, 지방교부세, 분권교부세 등 지방재정조정제도는 말 그대로 중앙정부와 지방정부 간에 재원을 조정하는 제도로서 그 제도를 변경하고자 하는 경우 당연히 중앙정부와 지방정부 간 이해관계가 상충될 수밖에 없고, 사회복지와 같이 특정 부문에 대한 지출과 연관되는 경우에는 중앙정부의 부처 간에도 상당한 이견이 존재할 수 있음. 따라서 이러한 의견의 대립을 슬기롭게 극복하여 적절한 균형(balance)을 도출하는 것이 무엇보다도 중요함

< 목 차 >

제1장 서론	1
제2장 지방재정의 실태	2
1. 자치단체 간 재정력의 큰 격차	2
2. 사회복지분야 지방재정 부담의 과중	4
3. 저조한 자체사업 비중과 높은 지방비 부담	8
제3장 지방재정 확충 및 자치단체 간 격차 완화방안	10
1. 사회복지수요에 대한 전망 및 사회복지비 결정요인	10
2. 국고보조금제도	13
3. 분권교부세제도	27
4. 지방교부세제도	37
제4장 요약 및 결론	41
참고문헌	67

<표 목차>

<표>

<표 1> 재정력지표별 기초 통계 및 변이계수	3
<표 2> 자치단체 연도별 사회복지비 비중 및 연평균 증가율	4
<표 3> 사회복지비 비중(일반+특별회계)(2010년)	5
<표 4> 사회복지예산 순계규모 및 비중(일반+특별회계)(2010년)	7
<표 5> 보건복지부·여성가족부 국고보조사업 현황(2011년)	8
<표 6> 자체사업 비중(일반+특별회계)(2010년)	9
<표 7> 국고보조금 및 대응지방비 추이(2006~2010년)	9
<표 8> 사회복지 관련 변수들의 추정 성장률	11
<표 9> 사회복지비 결정요인(기초자치단체)	12
<표 10> 기초노령연금 차등보조율 및 적용기준	16
<표 11> 차등보조율 적용대상 사업의 보조율 및 사업비 규모	17
<표 12> 기초자치단체 유형별 재정자주도의 분포	19
<표 13> 각 사업별 중앙 및 지방, 광역 및 기초자치단체 간 부담률	21
<표 14> 분권교부세의 규모	28
<표 15> 분권교부세 사회복지분야 소요액 및 총족 교부율	30
<표 16> 자치단체 유형별 기초수요액 대비 사회복지비 규모 및 비중	38

<부표>

<부표 1> 평균보조율 70% 미만 사회복지 국고보조사업 현황	45
<부표 2> 보조금 지급대상사업의 범위와 기준보조율(제4조제1항 본문 관련)	50
<부표 3> 보조금 지급제외 사업(제4조제1항 단서관련)	56
<부표 4> 국고보조사업의 지방비 부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율	61
<부표 5> 국민기초생활보장사업 차등보조율 적용 현황(2009년)	65
<부표 6> 기초노령연금 보조율에 따른 분포	66
<부표 7> 자치단체별 보조율 산정 결과	67
<부표 8> 사회복지 관련 경상적수요사업	73
<부표 9> 사회복지 관련 경상적수요 산정공식	74
<부표 10> 분권교부세에 대한 자치단체 견해	75
<부표 11> 기타 분권교부세 제도에 대한 자치단체 의견	76
<부표 12> 국가사무의 지방이양을 위한 적용기준	77
<부표 13> 사회복지관련 측정항목의 표준행정수요액 산정공식	78
<부표 14> 복지교부금 대상사업(예시)	79
<부표 15> 부동산교부세 교부액의 산정방식(제8조의2 관련)	80
<부표 16> 측정항목 및 측정단위	81
<부표 17> 사회복지균형수요 산정공식	82

<그림 목차>

<그림 1> 보통교부세 및 분권교부세 사회복지비 추이	29
<그림 2> 각 변수의 성장률	29

제1장 서론

- 세계적으로 전례가 없는 우리나라의 급속한 고령화 진행과정은 소자화 추세와 더불어 사회의 모든 부문에 걸쳐 상당히 심각한 문제를 초래하고 있고, 앞으로 그 정도는 점점 심해질 것이 확실함
 - UN은 65세 이상 인구가 7% 이상이면 고령화 사회(aging society), 14% 이상은 고령사회(aged society), 20% 이상은 초고령사회(super-aged society)로 분류하고 있는데 우리나라는 2000년에 이미 고령화 사회로 진입하였고, 2018년도에는 고령사회, 2026년도에는 초고령사회로 진입할 것으로 전망되어 단지 26년 만에 고령화사회로부터 초고령사회로 진입하게 되는 신기록을 수립할 전망이다¹⁾
 - 또한 2050년에는 우리나라 65세 이상 인구비율이 38.2%가 되어 세계 최고령국가가 될것이라는 그리 달갑지 않은 분석결과도 나왔음(김병덕 외, 2011)
 - 이러한 고령화 추세와 더불어 각종 복지에 대한 사회적 수요의 급증은 중앙정부나 지방정부 모두에게 상당한 재정적 압박요인으로 작용하고 있고 앞으로 그 압박 정도는 더욱 증가할 것이 분명함
- 본격적으로 지방자치제도가 시행된 지 20년이 지난 지금까지 상당수의 자치단체들이 재정적으로 큰 어려움을 겪고 있는 것이 현실임
 - 2010년 당초예산 기준 지방세 수입으로 인건비도 해결하지 못 하는 자치단체의 수가 전체의 약 56%인 137개인데, 이 수치는 전년에 비해 24개가 늘어난 것임
 - 이러한 재정난은 특히 군과 특별시 및 광역시 자치구의 경우 더욱 심각하여 군의 경우 전체의 79%인 68개 단체, 자치구는 전체의 75%인 52개 단체가 지방세 수입으로 인건비도 해결하지 못 하고 있는 실정임.
 - 2010년도 기준으로 군과 자치구의 부족인건비 예산소요액 합계는 약 8,000억원에 이르는 것으로 나타났음(국회예산정책처, 2010)
 - 또한 최근의 연구에 의하면 기초자치단체 간 경제력 격차도 상당히 큰 것으로 분석되었으며, 특히 자치구의 불평등도가 큰 것으로 나타났음(박완규, 2010)

1) 참고로 고령화사회에서 초고령사회로 진입하는 데 필요한 소요년수를 국가별로 보면 일본은 36년, 미국은 94년, 독일은 77년, 프랑스는 154년 등으로 이들 국가에 비해 우리나라가 얼마나 빠른 속도로 고령화가 진행되는지를 실감할 수 있음

- 본 보고서에서는 최근 크게 증가하고 있는 사회복지수요에 부응하는 국고보조금, 지방교부세, 분권교부세 등 지방재정조정제도의 실태를 살펴보고 그 개선방안을 모색하고자 함
- 본 보고서의 구성은 다음과 같음
 - 2장에서는 최근 지방재정의 실태를 자치단체 간 재정력 격차, 사회복지 분야 지방재정 부담, 자체사업 비중과 지방비 부담 측면에서 살펴봄
 - 3장에서는 지방재정조정제도를 이용한 지방재정 확충 및 자치단체 간 격차 완화방안을 제시함. 이를 위해 우선 사회복지수요에 대한 전망 및 사회복지비 결정요인을 파악하고, 국고보조금제도, 분권교부세제도, 지방교부세제도 각각에 대해 검토함
 - 마지막으로 결론 및 정책적 시사점이 제시됨

제2장 지방재정의 실태

1. 자치단체 간 재정력의 큰 격차

- 지방자치단체의 재정력을 반영하는 지표로 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수 등이 자주 인용됨
 - 재정자립도는 재정수입의 자체 충당능력을 나타내는 세입지표로서, 일반회계(총계 기준)의 세입중 지방세와 세외수입의 비율로 측정되며 이 비율이 높을수록 세입정수기반이 좋은 것을 의미함
 - 재정자주도는 일반회계(총계 기준) 세입에서 자체수입인 지방세와 세외수입에 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금 등 자주재원의 합이 차지하는 비중임
 - 재정력지수는 기본행정 수행을 위한 재정수요의 실질적 확보능력을 나타내는 세입지표로서 보통교부세 산정상 기준재정수요액 대비 기준재정

수입액의 비율임

- 이들 지표 어느 것도 완벽한 재정력 지표라고는 할 수 없지만 현실적으로 가장 많이 활용되는 것들이기 때문에 이들에 대해 살펴보기로 함. 2010년도 예산 기준 이들 지표의 기초통계 및 자치단체 간 격차 정도를 측정하는 변이계수가 <표 1>에 정리되어 있음

<표 1> 재정력지표별 기초 통계 및 변이계수

		최대값(%)	최소값(%)	평균(%)	변이계수
재정자립도	특별·광역시	83.4	43.2	59.4	0.209
	도	59.3	11.5	26.6	0.486
	시	67.4	9.3	36.5	0.434
	군	48.6	8.6	17.3	0.486
	자치구	82.9	11.4	32.9	0.531
재정자주도	특별·광역시	84.2	65.2	71.7	0.085
	도	61.4	30.2	44.2	0.220
	시	91.6	52.2	68.5	0.094
	군	72.9	48.0	62.5	0.083
	자치구	89.3	30.8	55.8	0.290
재정력지수	특별·광역시	1.011	0.594	0.788	0.175
	도	0.984	0.312	0.551	0.387
	시	1.681	0.127	0.542	0.614
	군	0.748	0.096	0.211	0.551

자료: 행정안전부, 『2010년도 지방자치단체 예산개요』, 2010.

행정안전부, 재정고 홈페이지.

- 위 표에 의하면 재정자립도의 경우 광역자치단체에서는 도가. 그리고 모든 기초자치단체에서 자치단체 간 격차가 매우 큰 것을 알 수 있음. 그 가운데에서도 자치구의 변이계수가 가장 커서 불균등 정도가 제일 심한 것을 알 수 있음
- 세입 중에서 용도가 정해지지 않은 일반재원의 비율인 재정자주도의 경우도 그 격차가 자치구의 경우 가장 심한 것으로 나타났음. 시와 군의 경우 재정자립도에 비해 변이계수가 크게 줄어든 것은 지방교부세와 재정보전금 등 중앙정부 또는 광역 자치단체로부터의 재정 이전이 자체수입에서의 불균등 정도를 상당 부분 완화시키는 것으로 볼 수 있음
- 재정력지수의 경우 자치구의 자료는 공개되지 않기 때문에 알 수 없음. 서울특별

시와 경기도 내 일부 시지역 불교부단체들의 경우 1보다 큰 값을 보이고 있고, 군지역의 경우가 가장 취약한 것을 알 수 있음. 불균등 정도는 시, 군, 도의 순으로 나타났음

2. 사회복지분야 지방재정 부담의 과중

- 최근 들어 고령인구의 증가와 출산 장려 등 복지수요의 증가로 지방자치단체의 사회복지예산이 급증하고 있음.
 - 2006년부터 2010년까지 5년간 지방자치단체의 사회복지예산 연평균 증가율은 20.2%로 총예산 증가율 6.9%의 3배에 이르고 있음
 - 총예산 중 사회복지비 비중도 2006년 13.3%에서 2010년 20.7%로 크게 확대되었음(<표 2> 참조)

<표 2> 자치단체 연도별 사회복지비 비중 및 연평균 증가율

(단위: 조원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	평균 증가율
총 예산	115.5	128.0	144.5	156.7	149.8	6.9%
사회복지	15.3	18.8	25.9	31.6	31.0	20.2%
비 중	13.3%	14.7%	17.9%	20.2%	20.7%	

주: 최종예산 순계

자료: 행정안전부 내부자료.

- <표 3>에는 2010년도 예산 기준 지방자치단체 세출(일반회계+특별회계)에서 사회복지비가 차지하는 비중이 정리되어 있음. 이 표에 의하면 자치구의 경우 평균적으로 세출예산의 40% 이상으로 사회복지비가 지출되고 있는 것을 알 수 있음. 특히 광주, 대구, 부산광역시 등의 자치구에서는 절반이 넘는 예산을 사회복지비로 지출하고 있는 것을 볼 수 있음
 - 특별·광역시의 경우 광주가 가장 비중이 높고, 대전, 부산, 대구 등이 그 뒤를 잇고 있음
 - 도지역의 경우는 전북, 경북, 충북, 전남 등의 순으로 사회복지비의 비중이 높게 나타나고 있음
 - 시지역의 경우를 보면 전북이 월등히 높은 비중을 차지하고 있으며 충

북, 전남, 강원 등이 그 뒤를 따름

- 군지역의 경우 울산 및 대구가 월등히 높는데 군지역이라 하더라도 광역시 내에 위치하여 해당 광역시 내 자치구와 사회복지 규모나 서비스 유형 등의 측면에서 유사한 성격을 갖기 때문인 것으로 추측됨. 그 다음으로 충북, 경남, 충남, 전남 등이 뒤를 잇고 있음

<표 3> 사회복지비 비중(일반+특별회계)(2010년)

(단위: %)

시도별	평균 (순계규모)	특별시· 광역시 (총계규모)	도 특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
평균	19.0	21.4	25.3	20.1	15.2	40.5
서울	20.1	21.2	-	-	-	32.1
부산	23.5	25.0	-	-	13.6	50.7
대구	23.9	23.4	-	-	22.6	52.6
인천	14.0	12.8	-	-	13.5	40.7
광주	27.9	29.1	-	-	-	56.0
대전	24.3	25.3	-	-	-	46.1
울산	17.1	17.9	-	-	23.9	34.9
경기	17.4	-	22.5	19.3	15.1	-
강원	16.5	-	22.6	20.5	12.8	-
충북	19.0	-	27.2	22.9	16.1	-
충남	16.7	-	25.5	17.8	15.5	-
전북	21.8	-	33.5	26.0	14.8	-
전남	17.9	-	26.9	21.3	15.5	-
경북	18.2	-	29.1	18.9	14.0	-
경남	18.3	-	26.5	19.8	15.6	-
제주	16.4	-	16.0	-	-	-

자료: 행정안전부, 『2010년도 지방자치단체 예산개요』, 2010.

○ 사회복지예산의 세부 부문별 광역자치단체와 기초자치단체 간 분담 규모 및 비중이 <표 4>에 정리되어 있음²⁾

- 이 표에 의하면 사회복지비 가운데 기초생활보장이 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 그 다음으로는 노인·청소년, 보육·가족 및 여성, 취약계층 지원 등이 뒤를 잇고 있음
- 광역과 기초자치단체 간 분담 내역을 보면 세출 합계로는 38대 62의 비중을 차지하지만 사회복지비의 경우 그 비중은 26대 74로서 기초자치단체의 비중이

2) <표 2>의 사회복지 예산 규모와 차이가 나는 것은 당초예산과 최종예산 간의 차이, 그리고 사회복지예산의 포괄범위상의 차이에 기인하는 것으로 판단됨

여타 세출항목에 비해 훨씬 높은 것을 알 수 있음

- 사회복지비 내 세부 부문별로도 큰 차이를 보이고 있음. 예를 들어 사회복지일반이나 보육·가족 및 여성의 경우 약 6대 94 정도로 지방자치단체에서 전부 부담하고 있다고 해도 과언이 아니며 노인·청소년, 보훈 등의 경우도 지방자치단체의 부담 비율이 80%를 넘고 있음

○ 사회복지예산은 지방비 부담을 의무화하는 보조사업 중심의 지출구조를 가지고 있고 이 비중은 지속적으로 증가하고 있는 실정임. 즉 2009년도 84.0%에서 2010년도에는 84.6%, 그리고 2011년도의 경우 보조사업의 비중이 86.4%에 이르고 있으며, 올해 당초예산 기준으로 사회복지예산 30.5조원 중 보조사업은 26.3조를 차지하고 있음.

○ 지방자치단체 입장에서는 국가적 복지시책 사업의 지속적인 확대로 지방비 부담이 가중되고 있음. 예를 들어 기초노령연금 등 전 국민에게 동일한 서비스를 제공하는 국가적 시책사업에도 지방비 매칭 부담이 부과됨. 2008년 1월부터 시행된 기초노령연금제도의 경우 지방비 부담액은 2009년 9,557억원, 2010년 9,908억원, 2011년 9,681억원에 이르고 있음. 또한 영유아 보육료 등의 재원대책 없는 대상 확대(2011년 시행)로 부담이 증가하였음³⁾

○ 이에 따라 영유아 보육료·양육수당 지방비 부담은 2010년 17,840억원에서 2011년 20,788억원으로 크게 증가하였음. 이와 같이 영유아보육사업의 경우 지속적으로 지원대상과 서비스가 확대되는데 반해 제도 도입시의 기준보조율이 현재까지 유지되고 있음. 즉 1996년도 기준보조율이 서울 15%, 지방 50%이었는데 현재의 보조율은 서울 20%, 지방 50%임

3) 2010년 0~4세아 보육료 전액지원 대상이 소득하위 50% 이하에서 2011년 소득하위 70% 이하로 확대되었으며, 맞벌이 가구 보육료 지원의 경우 2010년에는 부부 중 낮은 소득의 25% 감액, 소득분위가 하위로 이동하는 가구에서 2011년에는 부부합산소득의 25% 감액하여 소득하위 70%이하인 가구로 확대되었음

<표 4> 사회복지예산 순계규모 및 비중(일반+특별회계)(2010년)

(단위: 억원)

		계	구성비	광역자치 단체	기초자치 단체	(광역:기초)	
합 계		1,398,565		528,244	870,321	37.8%	62.2%
사 회 복 지	소 계	265,342	100%	68,994	196,348	26.0%	74.0%
	기초생활보장	85,616	32.3%	38,148	47,468	44.6%	55.4%
	취약계층지원	35,119	13.2%	11,714	23,406	33.4%	66.6%
	보육·가족및여성	59,287	22.3%	3,833	55,454	6.5%	93.5%
	노인·청소년	66,494	25.1%	7,412	59,082	11.1%	88.9%
	노동	7,369	2.8%	1,498	5,871	20.3%	79.7%
	보훈	1,120	0.4%	167	952	14.9%	85.0%
	주택	7,126	2.7%	6,035	1,091	84.7%	15.3%
	사회복지일반	3,211	1.2%	187	3,024	5.8%	94.2%

자료: 행정안전부, 『2010년도 지방자치단체 예산개요』, 2010.

- 2011년도 사회복지 국고보조사업의 보조율 현황을 살펴보면 다음과 같음. 보건복지부 및 여성가족부의 2011년도 보조사업 보조율 현황을 조사한 결과 전체 180개 사업 중 평균 국고보조율이 70%미만인 사업은 128개(71%)나 되었음
 - 구체적으로 보면 보건복지부 147개 사업중 102개(69%), 여성가족부 33개 사업중 26개(79%)가 여기에 해당되었음⁴⁾
 - 다만 70%미만 사업의 경우 사업규모는 70%이상 사업(사업당 평균 지방비 622억원)에 비해 상대적으로 작은 편(사업당 평균 지방비 320억원)이었음
 - <표 5>에는 2011년도 보건복지부 및 여성가족부의 국고보조사업 현황이 요약되어 있음

<표 5> 보건복지부·여성가족부 국고보조사업 현황(2011년)

(단위: 억원)

구분	계	국비	지방비	평균 보조율
70%미만(128개)	85,498	44,484	41,014	52.0%
70%이상(52개)	139,566	107,237	32,329	76.8%
전체(180개)	225,064	151,721	73,343	67.4%

자료: 행정안전부 내부자료.

4) 자세한 내용은 <부록>의 <부표 1>에 정리되어 있음

- <표 5>에 의하면 보조율 70% 미만 사업의 평균보조율은 52%로 상당히 낮은 것을 알 수 있음
 - 보조율 70% 미만 사업 중 영유아 보육료 지원 등 보육사업 지방비(25,395억원)는 70% 미만 전체 지방비(41,014억원)의 62%를 차지하고 있는데 보육사업의 평균 국고보조율은 49%로서 보조율 70% 미만 사회복지 보조사업의 평균 보조율인 52%에도 미치지 못하고 있는 실정임

3. 저조한 자체사업 비중과 높은 지방비 부담

- 지방자치단체가 수행하는 정책사업 가운데 자체사업의 비중이 상당히 낮은 것으로 나타났음. 이것은 자치단체 입장에서 꼭 필요한 사업을 자체적으로 수행할 수 있는 재정능력이 미흡하다는 것을 의미함
- <표 6>에는 자치단체 세출예산에서 자체사업 예산이 차지하는 비중이 정리되어 있음
 - 이 표에 의하면 평균적으로 자치구의 자체사업 비중이 가장 낮고, 군, 도, 시가 그 뒤를 잇고 있음
 - 자치구의 경우 광주광역시가 가장 낮았으며 그 다음이 대구, 부산, 대전 등의 순이었음
 - 군의 경우는 전남, 인천, 전북, 강원 순으로 자체사업 비중이 낮았음

<표 6> 자체사업 비중(일반+특별회계)(2010년)

(단위: %)

시도별	평균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
평균	42.7	50.7	32.2	40.6	28.8	25.0
서울	57.9	61.0	-	-	-	32.6
부산	32.0	35.8	-	-	33.1	16.6
대구	39.9	42.8	-	-	46.5	15.8
인천	44.9	49.8	-	-	25.8	27.0
광주	31.0	37.5	-	-	-	13.8
대전	41.5	47.6	-	-	-	17.8
울산	42.2	46.3	-	-	37.2	23.7
경기	50.9	-	46.1	47.0	28.3	-
강원	35.0	-	25.8	34.9	29.2	-
충북	40.8	-	36.1	38.6	31.7	-
충남	33.9	-	21.3	38.4	28.0	-
전북	33.6	-	25.1	33.2	26.1	-
전남	30.8	-	24.3	31.8	24.2	-
경북	34.3	-	19.5	36.9	30.8	-
경남	38.2	-	32.5	37.7	31.0	-
제주	31.9	-	31.9	-	-	-

자료: 행정안전부, 『2010년도 지방자치단체 예산개요』, 2010.

- 앞에서 본 사회복지비뿐만 아니라 전반적으로 국고보조금에 대응한 지방비 부담이 해가 갈수록 증가하고 있는 실정임

<표 7> 국고보조금 및 대응지방비 추이(2006~2010년)

(단위: 억원)

연도	당 초 예 산			최 종 예 산		
	국고보조금(A)	대응지방비 (B)	B/(A+B) (%)	국고보조금(C)	대응지방비 추정액(D)	D/(C+D) (%)
2006	180,380	73,885	29.1	211,004	86,429	29.1
2007	211,590	96,721	31.4	219,152	100,178	31.4
2008	236,899	122,437	34.1	259,703	134,223	34.1
2009	265,004	152,329	36.5	324,545	186,554	36.5
2010	297,005	175,224	37.1	-	-	-

주: 국고보조금 당초예산과 최종예산은 각 지자체가 편성한 예산이며, 당초예산의 지방비는 행안부가 중앙부처로부터 받은 지방비 부담액 기준이고, 최종예산의 지방비추정액은 연도별 지방비 부담률 33~37%를 기준으로 추정

자료: 국회예산정책처(2010), p.16에서 재인용

- <표 7>에는 2006년부터 2010년까지 국고보조금 규모와 이에 대응한 지방비 부담 규모가 요약되어 있음. 이 표에서 볼 수 있듯이 국고보조사업의 지방비

부담 비중이 2006년도 29%에서 매년 계속 증가하여 2010년에는 37%에 이르고 있음

제3장 지방재정 확충 및 자치단체 간 격차 완화방안

- 앞에서 언급한 바와 같이 자치단체들 중에는 자체수입의 근간인 지방세수입으로 인건비도 해결하지 못 하는 자치단체들이 다수 존재하는 열악한 상황임
 - 가장 큰 이유는 지방세 부과에의 원천인 세원(tax base)이 부족하기 때문임. 이로 인해 지방교부세나 국고보조금 등 중앙정부로부터의 의존재원에 매달릴 수밖에 없는 것이 현실임
 - 이와 동시에 세출 측면에서도 자치단체 행·재정기능에 대한 주민들의 수요가 질적, 양적으로 모두 증가하고 있기 때문에 이에 상응하는 세출소요 역시 빠르게 증가하고 있음. 그 가운데 대표적인 것이 사회복지 부문에 대한 수요임
 - 사회복지 분야의 커다란 재정부족 현상은 이러한 주민들의 욕구 증대뿐만 아니라 2005년도부터 국고보조사업 중 일부를 지방이양하면서 생긴 분권교부세제도의 시행에서도 그 원인을 찾을 수 있음
- 본 장에서는 지방재정 확충 및 자치단체 간 재정력의 격차 완화방안을 사회복지 분야에 초점을 맞추어 제시하고자 함. 여기서 검토되는 제도들은 흔히 지방재정 조정제도라 불리는 중앙정부와 자치단체 간 재정조정제도들로 국한하기로 함
- 우선 각 제도별 검토를 하기 전에 사회복지수요에 대한 전망과 지방자치단체의 사회복지비 결정요인 등을 수집 가능한 통계자료들을 사용하여 분석하기로 함

1. 사회복지수요에 대한 전망 및 사회복지비 결정요인

- 사회복지관련 다양한 변수들의 성장률을 추정해 보면 향후 사회복지수요의 개략적인 진행방향을 전망할 수 있음
- <표 8>은 보건복지통계연보(2010)의 자료를 활용하여 다양한 사회복지 관련 변수들의 성장률을 추정한 결과를 요약하고 있음

<표 8> 사회복지 관련 변수들의 추정 성장률

구 분		성장률 (%)	구 분		성장률 (%)
사회 복지 시설	사회복지시설 생활인원	3.35	노인복지	노인복지생활시설수	14.24
	사회복지시설 종사자수	6.37		노인복지생활시설 생활자수 정원	9.45
장애인	등록장애인수	4.08		노인복지생활시설 생활자수 현원	9.66
	장애인 생활시설수	4.09	기초생활 수급자	기초생활수급자수	1.54
	장애인 직업재활시설	4.56		기초생활수급자 급여 집행실적(합계)	4.41
	장애인 지역사회재활시설	9.23		기초생활수급자 급여 집행실적(국비)	4.60
보육	보육아동 현황	5.78		기초생활수급자 급여 집행실적(지방비)	3.77
	보육시설 현황	5.17			
	보육시설 종사자 현황	4.46			

자료: 보건복지부, 『2010 보건복지통계연보』, 2010.

- 위 표에 의하면 사회복지시설 생활인원의 연평균 성장률은 3.4%인 한편 사회복지 시설 종사자수는 연간 6.4%의 성장률을 보이고 있는데 이것은 서비스의 다양화 등 질적으로 더 나은 서비스를 제공하고 있는 것을 간접적으로 반영한다고 볼 수 있음
- 등록장애인수, 장애인 생활시설수, 장애인 직업재활시설 등은 4~5%의 성장률을 보이는 한편 장애인 지역사회재활시설은 9%가 넘는 높은 성장을 보이고 있어서 장애인에 대한 지역사회의 역할이 증대하고 있는 것으로 판단됨
- 보육서비스의 경우 보육아동 현황, 보육시설 현황, 보육시설 종사자 현황 등은 모두 4~5%대의 성장률을 보이고 있음
- 노인복지서비스의 경우 노인복지생활시설 생활자수 정원 및 현원은 9~10%의

높은 성장률을 보이고 있고 노인복지생활시설수의 경우는 이보다 더 높은 14%의 성장률을 보이고 있어서 이에 대한 수요가 크게 증가하고 있는 것을 알 수 있음

- 기초생활수급자의 경우 해당 인원의 성장률은 1.5% 정도로 그리 높지 않은 반면 기초생활수급자 급여집행실적은 지방비 및 국비가 4~5%로 수혜자수에 비해 빠르게 성장하고 있는 것을 알 수 있음
- 이상의 추정결과는 각종 사회복지수요가 그 정도 차는 있지만 전반적으로 빠른 속도로 증가하고 있는 것을 시사함
- 사회복지비의 결정요인을 분석하기 위해서 2009~2010년도 자치단체 예산자료를 사용하여 회귀분석(GLS로 추정)한 결과가 <표 9>에 정리되어 있음
 - 2개 연도의 자료를 통합(pooling)하여 분석한 결과 노령인구수(old)는 모든 기초자치단체에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나온 반면, 기초생활수급자수(poor), 장애인등록수(disabled), 그리고 총예산규모(budget) 등은 모두 시, 군, 구 공통적으로 1% 유의수준에서 통계적으로 유의한 양의 값을 갖는 것으로 나타났음⁵⁾

<표 9> 사회복지비 결정요인(기초자치단체)

	시	군	자치구
상수	2865.1 (2557.9)	-569.5 (1923.3)	7440.7*** (2695.6)
old	0.111 (0.24)	-0.189 (0.26)	-0.019 (0.17)
poor	3.924*** (0.40)	2.230*** (0.56)	4.353*** (0.30)
disabled	4.537*** (0.57)	5.032*** (0.60)	2.147*** (0.43)
budget	0.036*** (0.01)	0.063*** (0.01)	0.071*** (0.02)
관찰치수	150	172	138

주 1): 괄호 안의 수치는 표준오차임.
2): ***는 유의수준 1%에서 통계적으로 유의함.

5) 이 같은 결과는 2008~2009년 자료를 사용하여 OLS 모형으로 추정한 하능식·신두섭(2009)의 연구와 상당히 유사한 것으로 드러났음. 이들 연구에서는 다른 변수들의 부호나 유의성 정도는 동일하나 노령인구수의 경우 시와 자치구에서는 양의 부호를 보이지만 통계적으로 유의하지 않게 나왔고, 군에서는 통계적으로 유의한 음의 값을 갖는 것으로 나와 상식에 부합하지 않는 결과가 도출되었음

- 65세 이상 인구비중을 보면 전국적으로는 2006년도에 9.3%이었던 것이 2010년도에는 10.9%로 증가하였으며, 기초자치단체 가운데 군지역의 비중이 가장 높음. 2006년도에 19.3%이었다가 2010년도에는 21.2%로 증가하였음. 시지역의 경우는 2006년도에 8.8%에서 2010년에는 10.1%로 증가하였고, 자치구의 경우 2006년에 7.7%이었던 것이 2010년도에는 9.5%로 크게 증가하였음
- 기초생활수급자 비중도 군지역이 가장 높음. 2006년에 6.06%이었다가 2011년에는 약간 하락하여 5.37%가 되었음. 시지역의 경우 2006년도에 2.89%이었는데 2011년도에는 2.86%로 거의 변하지 않았음
- 장애인인구 비중을 보면 군지역의 경우 5.26%이었던 것이 2011년에는 7.88%로 크게 증가하였고 시지역의 경우도 2006년 3.44%에서 2011년 4.80%로 높아졌음
- 이 같은 추세를 <표 9>의 회귀분석 결과와 연관해서 보면 결국 사회복지에 대한 재정수요는 계속 빠른 속도로 증가하리라는 것을 예측할 수 있음.

2. 국고보조금제도

□ 개요

- 국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 제도로서 교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금 등을 포괄함
- 국고보조금 관련 법규는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」(이하 「보조금법」)과 「지방재정법」, 「기초노령연금법」 등이 있음
- 국고보조율(기준보조율)은 대통령령으로 정하되, 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 차등보조율의 적용이 가능하고, 중앙행정기관은 지방비부담을 수반하는 사항은 기획재정부장관에게 제출하기 전에 행정안전부장관에게 제출해야

하며, 국고보조금 중 시·도와 시·군·구가 부담해야 할 금액은 행정안전부령으로 정하도록 되어 있음

- 중앙관서의 장과 행정안전부장관 간에 지방비부담 협의가 필요한 이유는 중앙 각 부처로부터 지방비부담이 수반되는 사업이 자의적으로 편성·운영되는 경우 자치단체의 지방비부담이 과중하게 되므로 사전협의를 통해 적법하고 합리적인 범위 내에서 국가와 지방의 부담비율을 정하기 위한 것임⁶⁾

○ 「보조금법」의 내용을 보면 다음과 같음

- 제9조에 의하면 지방자치단체에 대한 보조금의 경우 보조금이 지급되는 대상사업의 범위와 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고보조율(기준보조율)은 대통령령으로 정하도록 되어 있음
- 제10조 1항에는 기획재정부장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 당해 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하는 차등보조율을 적용할 수 있고, 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율은 지방교부세법에 의한 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 한하여 적용할 수 있다고 규정되어 있음
- 제13조에는 지방자치단체의 장은 국가보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비부담액을 다른 사업에 우선하여 당해연도 지방자치단체의 예산에 계상하도록 되어 있음
- 시행령 제4조 1항 관련 [별표 1]에는 보조금의 지급대상이 되는 지방자치단체의 사업 89개 및 기준보조율이 열거되어 있고, [별표 1의2]에는 보조금 지급제외 사업 163개가 열거되어 있음⁷⁾
- 기준보조율 열거사업 가운데 기초생활보장수급자 생계급여와 기초생활수급자 주거급여 등은 기준보조율이 서울 50%, 지방 80%이고, 영유아보육사업 지원의 경우 기준보조율이 서울 20%, 지방 50%인데 만일 해당 회계연도 전전년도의 최종예산에서 사회보장·복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상하고, 사회보장·복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하하도록 되어 있음⁸⁾

6) 행정안전부(2010) 참조

7) <부록>의 <부표 2>와 <부표 3>에 각각의 사업들이 열거되어 있음

- 시행령 제5조에는 기준보조율에 일정률을 가산하는 차등보조율(인상보조율)은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 각각 가산하여 적용하고, 기준보조율에 일정률을 차감하는 차등보조율(인하보조율)은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 각각 차감하여 적용하고, 그 적용기준은 [별표 2]에 정리되어 있는데 재정자주도와 분야별 재정지출지수가 그것임. 재정자주도는 일반회계 예산규모에서 (지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금)이 차지하는 비율이고, 분야별 재정지출지수는 세출예산 규모(일반회계+특별회계) 순계에서 분야별 세출예산 규모가 차지하는 비율로서 분야별 세출예산은 일반행정비, 사회복지·복지비 등 13개 부문 각각의 예산을 말함

○ 「지방재정법」의 관련 내용을 보면 다음과 같음

- 제21조에는 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하도록 되어 있고, 국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 그 소요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다고 규정되어 있으며, 제22조에는 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담비율에 관하여는 대통령령으로 정하도록 되어 있음
- 제23조에는 국가는 시책상 필요하다고 인정되는 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정되는 때에는 예산의 범위 안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있고, 시·도는 예산의 범위 안에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있도록 되어 있음
- 「지방재정법 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 제2조 관련 [별표]에는 국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율이 열거되어 있음.⁹⁾ 이 가운데 생계급여와 주거급여, 영유아보육사업의 경우 특별시·광역시의 기준부담률은 50%,

8) 시행령 [별표 1]에는 재정자립도라고 되어 있는 반면 [별표 2]에는 재정자주도의 산식이 제시되고 있음. 전자의 재정자립도가 재정자주도로 수정되어야 할 것으로 보임

9) <부록>의 <부표 4>에 정리되어 있음

자치구 50%이고 도 50%, 시·군 50%인데 만일 해당 회계연도 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우 특별시·광역시와 도의 부담률은 70%, 자치구·시·군의 부담률은 30%가 되며, 만일 해당 회계연도 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우 특별시·광역시와 도의 부담률은 30% 이상, 자치구·시·군의 부담률은 70% 이하가 됨

- 기초노령연금의 경우 차등보조율이 「기초노령연금법 시행령」 [별표 1]에 규정되어 있는데 자치단체별 재정자주도와 노인인구비율을 고려하여 40~90%의 차등보조율이 적용되며 그 구체적 내용은 <표 10>과 같음

<표 10> 기초노령연금 차등보조율 및 적용기준

구 분		노인인구 비율		
		14%미만	14~20%	20%이상
재정 자주도	90%이상	40%	50%	60%
	80~90%	50%	60%	70%
	80%미만	70%	80%	90%

자료: 기초노령연금법 시행령

□ 국고보조금에 대한 인식의 전환

- 경제학에서의 전통적인 견해는 국고보조금과 같은 대응보조금(matching grant)은 보조를 받는 공공재의 가격을 낮추어주어 주민들에게 더 많은 양을 제공하고 소비하도록 유도하는 측면에서 일반보조금(general grant)에 비해 효과적이지만 상대가격의 변화로 소득효과 외에 대체효과까지 유발하여 자원배분을 왜곡시켜 효율성 측면에서 일반보조금보다 열등하다는 것임
- 지방재정 측면에서는 중앙정부의 통제에 의한 자치단체 재정자율권의 침해, 재정력이 취약한 자치단체의 과중한 지방비 부담 등의 이유로 일반보조금인 지방교부세에 비해 상대적으로 환영받지 못하고 있는 것이 사실임
- 그럼에도 불구하고 국고보조금과 같은 특정보조금의 유용성은 계속 존재함.

최근의 연구에서 Smart and Bird(2010, pp.41-43)는 국고보조금과 같은 특정보조금(earmarked grant)이 갖는 장점으로 다음을 열거하고 있음

- 첫째, 특정보조금은 중앙정부로 하여금 지출소요(expenditure needs)가 가장 높은 분야에 자금을 투입할 수 있도록 해 준다는 것임. 중앙정부 입장에서 소요 요소들을 정확하게 측정하는 것이 어려운 경우 대응보조금은 지출소요가 가장 높은 분야에 재원을 제공할 수 있는 차선의 방법임
- 둘째, 대응보조금은 국가와 지역 간 재정위험을 공동 부담할 수 있는 공식에 기초한 비재량적 수단임. 일반보조금이 가지고 있는 재량권은 연성예산제약을 의미하고 도덕적 해이를 유발할 가능성이 큼
- 셋째, 특정보조금은 정치적 과정을 통해 상대적으로 공공서비스 제공 및 비용 관리에 대해 더 강한 유인을 갖는 수단임. 지방정부의 재정책임 메카니즘이 약한 경우 특정보조금은 중앙정부가 지역 주민들에 대한 지방정부의 책임성을 강화할 수 있는 중요한 수단이 될 수 있음

○ 따라서 전국적으로 통일된 기준이 적용되는 National Minimum 사업인 가치재(merit good)의 원활한 제공을 위해서는 국고보조금과 같은 특정보조금이 반드시 필요함

□ 차등보조율제도의 개선방안

○ 국고보조사업 차등보조율 대상사업과 보조율 및 2011년도 사업비가 <표 11>에 정리되어 있음¹⁰⁾

<표 11> 차등보조율 적용대상 사업의 보조율 및 사업비 규모

사업명	보조율	사업비(2011년)
기초생활급여	서울 40~60%, 지방 70~90%	4.1조원(국비 3.3, 지방비 0.8)
영유아보육사업	서울 10~30%, 지방 40~60%	5.0조원(국비 2.5, 지방비 2.5)
기초노령연금	40~90%(서울·지방 구분 없음)	3.8조원(국비 2.8, 지방비 1)

자료: 행정안전부 내부자료.

○ 이 차등보조율제도에 대한 기존의 비판 및 개선방안은 다음과 같음¹¹⁾

10) <부록>의 <부표 5>에는 2009년도 기준 국민기초생활보장사업 차등보조율 적용 현황이 정리되어 있음

- 첫째, 사회보장비로 복지수요를 산정하는 경우 각각의 복지사업의 성격을 반영할 수 없음. 예를 들어 기초보장사업과 이를 제외한 사회보장사업예산은 각 지방자치단체마다 상이하게 나타나는 것이 일반적인데도 사회보장사업예산을 가지고 기초보장사업의 복지수요를 산정하는 것은 정확성이 결여된 방법임.¹²⁾ 따라서 복지수요를 산정하는 지표로는 해당 사업의 대상자 인구집단의 비율을 활용하는 것이 타당하며, 기초생활보장사업의 경우에는 수급자 비율, 영유아보육사업의 경우에는 영유아 인구비율 등이 가능할 것임
 - 둘째, 재정자주도의 개념은 실질적인 재정운영의 자율성을 나타내는 지표로는 한계가 있음. 이 지표보다는 가용재원의 개념이 더 실질적인 재정운영의 자율성을 나타낸다고 볼 수 있음. 즉 자주재원에서 기본적인 세출수요인 경상예산과 채무상환은 제외하는 것이 바람직하다는 논리임
 - 셋째, 인상보조율과 인하보조율을 적용하는 방법이 너무 단순함. 인상, 유지, 인하의 3단계만 존재하는 계단함수 형태의 모양을 가지고 있어 문턱효과(threshold effect)가 발생함. 이러한 문턱효과는 보조율이 계단함수와 같이 적용기준의 미세한 변화에 대해 크게 변하는 경우에 발생하므로 보조율을 선형함수 형태로 바꿀 필요가 있음
 - 넷째, 광역단위 내 기초자치단체에 대한 광역자치단체의 재정조정기능이 확대될 필요가 있음. 동일한 광역 단위 내에서도 기초자치단체별로 인구 및 소득계층 구조, 복지수요 및 시설 등이 다양하게 분포되어 있기 때문에 광역 단위 내에서도 국고보조율이 차등화될 필요가 있음. 특히 대도시 자치구에서 재정력 격차가 확대되고 있는 상황을 감안할 때 광역 단위의 재정조정기능이 효과적으로 작동되는 것이 요구됨
- 이상의 개선방안에 대한 타당성 여부를 검토하고, 타당성이 인정되는 경우 구체적 개선방안을 모색하기로 함. 우선 국고보조금제도가나 국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율에 있어서 공통적으로 차등보조율의 적용기준이 되는 재정자주도의 85% 이상(인하보조율 적용) 또는

11) 감사연구원(2007)과 하능식·신두섭(2009) 참조

12) 이유주(2010, p.22)에 의하면 대전광역시 ○○구와 △△구의 경우 자치구 총 인구 중 기초생활수급자가 차지하는 비중이 2배 이상 차이가 나는데도 불구하고 사회보장·복지비지수가 유사하기 때문에 국고보조율이 90%로 동일했고, 부산광역시 ○○구와 △△구의 경우에도 자치구 총 인구 중 기초생활수급자가 차지하는 비중이 3.7배 가량 차이가 나는데도 불구하고 국고보조율이 90%로 동일했음

80% 미만(인상보조율 적용)의 분포를 분석하면 다음의 <표 12>와 같음

<표 12> 기초자치단체 유형별 재정자주도의 분포

	평균	중위값	변이계수	85% 이상 비중	80%미만 비중
시	68.53%	68.20%	0.094	3%(과천시, 성남시)	96%
군	62.51%	62.90%	0.083	0%	100%
자치구	55.81%	55.00%	0.290	4%(서울 강남구, 서초구, 중구)	94%

자료: 행정안전부, 『2010년도 지방자치단체 예산개요』, 2010.

- <표 12>에 의하면 인하보조율의 대상이 되는 재정자주도 85% 이상은 시 2개(3%), 군은 아예 없고, 자치구 3개(4%)로 매우 적은 반면 인상보조율의 적용대상이 되는 자치단체는 시 96%, 군 100%, 자치구 94%로 거의 다 해당된다고 해도 과언이 아님
 - 이 같은 사실은 차등보조율제도가 기능을 제대로 하지 못 한다는 것을 의미하여 차등보조율제도 자체를 개선하든지 또는 기준보조율을 상향 조정해야 할 필요성이 있다는 것을 시사한다고 볼 수 있음
- 2010년도 예산을 기준으로 할 때 기존의 차등보조율제도 하에서 인하보조율의 적용대상이 되는 사회보장비지수 20 미만, 재정자주도 85% 이상인 자치단체는 시의 경우 성남시 1개(1%), 군의 경우는 전혀 없고, 서울시 자치구의 경우 서초구 1개(서울시 내 자치구의 4%, 전체 자치구의 1%), 광역시 자치구는 전혀 없는 것으로 나타났음
- 한편 인상보조율 적용대상인 사회보장비지수 25 이상, 재정자주도 80% 미만인 자치단체는 시의 경우 의정부시, 안산시, 청주시, 전주시, 익산시, 목포시, 경산시, 진해시 등 8개(11%), 군의 경우 전혀 없고, 서울 자치구의 경우 20개(80%), 광역시 자치구의 경우 43개(98%)를 차지하여 시와 군의 경우 차등보조율제도가 유명무실한 것으로 나타났고 자치구의 경우 서울의 경우 80%, 광역시의 경우 98%가 인상보조율의 적용대상이 되어 현 제도의 개선 필요성을 시사하고 있음
- 기초노령연금의 경우 현재 자치단체의 노인인구비율과 재정자주도에 따라 <표 9>에서와 같이 40%~90%의 보조율이 적용되고 있음. <부록>의 <부표 6>에는 기초자치단체별로 여러 보조율이 적용되는 단체의 수 및 비중이 정리되

어 있음. 이 표에 의하면 시의 경우 40%의 보조율이 적용되는 곳은 과천시 1개(1%)이고, 50%가 적용되는 곳은 성남시와 용인시 2개(3%), 70%가 적용되는 곳이 53개(71%), 80%가 적용되는 곳이 13개(17%), 90%가 적용되는 곳은 상주시, 문경시, 영천시, 김제시, 남원시, 나주시 등 6개(8%)였음. 군의 경우는 80% 적용지역이 23개(27%), 90% 적용지역이 58개(67%)에 달하였음. 서울시 자치구의 경우 50% 적용지역이 강남구, 서초구, 중구, 종로구, 용산구 등 5개(20%)이고 나머지 20개(80%)는 70%가 적용되었다. 광역시 자치구의 경우는 70% 적용지역이 36개(82%), 80% 적용지역이 8개(18%)였음

○ <표 13>은 차등보조율제도가 적용되는 영유아보육사업과 기초생활보장사업에 대한 중앙정부의 기준보조율 및 광역자치단체와 기초자치단체의 부담률을 정리한 것임.

- 예를 들어 영유아보육사업의 경우 서울에 대한 기준보조율은 20%이므로 지방의 부담률은 80%가 됨. 이 80%를 본청과 자치구가 반반씩(40%, 40%) 부담하도록 되어 있음
- 인상보조율이 적용되는 경우 서울에 대한 보조율은 30%가 되고 지방의 부담률은 70%가 됨
- 광역과 기초 간 배분에서도 기초자치단체에 인상보조율이 적용되면 서울시 본청은 지방비 부담비율의 70%, 즉 전체 사업비의 $0.7 \times 0.7 = 0.49$ (49%)를 부담하고, 자치구는 $21\% (=70\% - 49\%)$ 를 부담하게 됨. 따라서 자치구에 대한 보조율은 $79\% (=100\% - 21\%)$ 가 되는 셈임

○ 따라서 「보조금법」상의 차등보조율은 광역자치단체와 기초자치단체를 합한 지방에 대한 보조율을 변경시키고, 「지방재정법」상의 차등보조율은 광역자치단체와 기초자치단체 간 보조율의 배분을 변경시킴. 그런데 이들 두 차등보조율의 적용기준은 모두 동일한 기초자치단체의 재정상황이 됨

<표 13> 각 사업별 중앙 및 지방, 광역 및 기초자치단체 간 부담률
(단위: %)

구분	영유아보육						기초생활보장					
	서울			지방			서울			지방		
	인하	유지	인상	인하	유지	인상	인하	유지	인상	인하	유지	인상
중앙	10	20	30	40	50	60	40	50	60	70	80	90
지방 ¹⁾	90	80	70	60	50	40	60	50	40	30	20	10
광역	27	40	49	18	25	28	18	25	28	9	10	7
기초 ²⁾	63	40	21	42	25	12	42	25	12	21	10	3

주 1): 지방 부담률 = 100(%) - 국고보조율(중앙 부담률)

2): 기초 부담률 = 100(%) - 국고보조율(중앙 부담률) - 광역부담률

자료: 감사연구원(2007)에서 재인용.

- 위 표에 의하면 영유아보육사업의 경우 서울시내 자치구의 보조율은 37%, 60%, 79% 중 하나이고, 광역시내 자치구, 시나 군의 보조율은 58%, 75%, 88% 중 하나가 됨.¹³⁾ 기초생활보장사업의 경우 서울시내 자치구의 보조율은 58%, 75%, 88% 중 하나이고, 광역시내 자치구, 시나 군의 보조율은 79%, 90%, 97% 중 하나가 됨
- 위에서 살펴본 것처럼 기존의 차등보조율 결정기준이 자치단체의 재정여건을 제대로 반영하지 못할 뿐 아니라 기준의 경계에서 보조율이 크게 변하는 문턱효과를 보이고 있기 때문에 자치단체의 재정여건을 정확히 반영하면서 문턱효과를 없앨 수 있는 차등보조율을 도출할 수 있는 방안을 제시하기로 함¹⁴⁾
- 서울시 자치구 기초생활보장사업의 경우를 예로 들어 설명하면 특정 자치구의 차등보조율의 계산방식은 다음과 같음¹⁵⁾

$$\text{자치구 차등보조율} = \{0.5 \times (\text{지방비부담액} / \text{자체사업규모}) / \text{이 비율의 동급자치단체 평균} + 0.5 \times (\text{사회복지비} / \text{세출예산}) / \text{이 비율의 동급자치단체 평균}\} \times 0.75 \quad (1)$$

- 여기서 0.75는 서울시 자치구의 기초생활보장사업 기준보조율이고,¹⁶⁾ 우변에

13) 이때의 보조율은 국고보조율과 광역자치단체의 보조율을 합한 수치임

14) 참고로 박인화(2011)는 기초생활급여, 기초노령연금, 보육료지원의 3개 사업에 적용되는 공통지표인 재정자주도와 기초생활급여 및 보육료지원에 적용되는 사회복지·복지비 지수를 지금보다 더 세분화해서 전자의 경우는 70~80% 미만, 60~70% 미만, 60% 미만 등으로, 후자의 경우는 25~30%, 30% 이상 등으로 구간을 나눌 것을 제안하고 있음

15) 이때의 차등보조율은 자치단체별로 차등화된 보조율이라는 의미로서 법상의 차등보조율이 적용되지 않을 때의 자치구 보조율을 기준으로 재정여건을 감안해서 조정된 보조율을 말함

서는 가용재원의 대리변수로 자체사업규모를 사용하였음

○ 가용재원에 대한 운용상 정의는 다음과 같이 다양함

- 국회예산정책처(2010)는 경상가용재원을 일반재원에서 경상비용을 뺀 값으로 정의하였음. 즉 "경상가용재원=일반재원-(인건비+운영비)"로 정의하여 이 지표를 활용하고 있음
- 한편 감사연구원(2007)은 "가용재원=자주재원-기본세출소요=자체수입+지방교부세-경상예산-채무상환"으로 정의하고 있음
- 또한 지방재정 투·융자심사에서의 가용재원은 신규투자 가용재원으로서 "가용재원=세입합계-의무경비(행정운영경비+재무활동+의존재원사업(의존재원+지방비부담액))-추진중인 자체사업(소규모사업(시군구 20억원 미만, 시도 40억원미만)+계속사업(기투자사업)+시군구 지원사업)"으로 정의하고 있고, 이 신규투자 가용재원은 자체사업 재원에서 추진중인 사업재원을 뺀 값이 됨. 또한 "정책사업=자체사업+보조사업(지방비부담+국고보조+시도비보조)"이고, "세출=정책사업(자체사업+보조사업)+행정운영경비+재무활동"으로 정의됨
- 엄밀하게는 분석에 신규투자 가용재원을 사용해야 하나, 자치단체별 자료의 구득이 곤란하여 예산개요에서 공개되는 자체사업예산을 가용재원의 대리변수로 사용하였음

○ 위의 공식에 따라 계산된 값이 1을 넘을 경우 1로 간주하기로 함. 이것은 100% 전액 보조사업이 되는 것을 의미함. 2010년의 예산자료를 사용하여 자치단체별 보조율을 계산한 결과는 다음과 같음¹⁷⁾

- 시지역의 기초생활보장사업의 경우 안산시, 동두천시, 원주시, 공주시, 전주시, 군산시, 정읍시, 남원시, 목포시, 포항시, 영주시, 경산시, 진해시, 사천시 등의 보조율이 100%가 나왔고, 김포시는 53%로 가장 낮게 계산되었음
- 군지역의 기초생활보장사업의 경우 울주군, 증평군, 음성군, 연기군, 부여군, 서천군, 홍성군, 예산군, 고창군, 부안군, 곡성군, 무안군, 영광군, 장성군, 완도군,

16) 광역시의 자치구와 시, 군의 경우는 0.90이 됨. 영유아보육사업의 경우 기준보조율은 서울시 자치구는 0.60, 기타 기초자치단체는 0.75임

17) 자치단체별 보조율 계산 결과는 <부록>의 <부표 7>에 정리되어 있음

진도군, 청도군, 칠곡군, 남해군 등의 보조율이 100%로 계산되었고, 울릉군이 59%로 가장 낮게 나왔음

- 서울시 자치구의 경우 강북구가 97%로 가장 높게 나온 반면 서초구가 48%로 가장 낮은 것으로 나타났음
- 광역시의 자치구의 경우 대구 서구가 100%로 계산되었고, 대전 유성구가 44%로 가장 낮게 나왔음¹⁸⁾

○ 기초생활보장사업의 보조율을 산정하는 데 여타 사회복지예산이 포함된 사회복지비 비중이 산식의 일부로 들어가는 것에 대한 비판을 수용하여 그 대신 기초생활수급자수 비중을 활용하여 보조율을 재산정한 결과가 <부록>의 <부표 7>의 "기초2"에 정리되어 있음. 이때에는 공식 (1) 중 (사회복지비/세출예산) 대신 (기초생활수급자수/주민수)로 대체하여 계산됨

- 이 경우 시지역에서는 춘천시, 태백시, 속초시, 삼척시, 충주시, 제천시, 공주시, 보령시, 논산시, 군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 목포시, 여주시, 나주시, 김천시, 안동시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 진주시, 통영시, 사천시, 밀양시 등의 보조율이 100%로 나왔고, 화성시는 48%로 가장 낮게 계산되었음
- 군지역의 경우 양양군, 장수군, 임실군, 고창군, 부안군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 장흥군, 강진군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 청송군, 영양군, 영덕군, 봉화군 등의 보조율이 100%로 나왔으며 울주군이 49%로 가장 낮게 나왔음
- 서울시 자치구의 경우 강북구, 노원구, 강서구, 금천구 등의 보조율이 100%로 나온 반면 서초구의 보조율은 41%로 가장 낮게 나왔음
- 광역시 자치구의 경우 부산 중구, 서구, 동구, 영도구, 북구, 금정구, 사상구, 대구 중구, 동구, 서구, 남구, 광주 동구, 북구 등의 보조율이 100%로 나왔고, 대전 유성구는 38%로 가장 낮게 나왔음

○ 시지역의 영유아보육사업의 경우(<부록>의 <부표 7>의 "보육"에 해당) 진행세가 99%로 가장 높은 반면 김포시가 44%로 가장 낮게 계산되었음. 군지역의 경우 부안군이 100%로 계산된 반면 울진군과 울릉군이 50%로 가장 낮게 나왔음.

18) <부록>의 <부표 7>에서 "기초1"에 해당함

서울시 자치구의 경우 강북구가 78%로 가장 높고, 서초구가 39%로 가장 낮게 나왔음. 광역시 자치구의 경우 대구 서구가 100%로 가장 높게 나온 반면 대전 유성구가 41%로 가장 낮게 나왔음

○ 기초노령연금의 경우 다음과 같이 보조율을 계산하였음

$$\text{자치단체 차등보조율} = \{0.5 \times (\text{지방비부담액/자체사업규모}) / \text{이 비율의 동급자치단체 평균} + 0.5 \times (\text{노인인구 비율/이 비율의 동급자치단체 평균})\} \times \beta \quad (2)$$

- 여기서 β 는 기준보조율로 <표 10>의 보조율의 평균에 가장 가까운 0.6(<부표 7>의 "노인1") 또는 <부표 6>의 각급 자치단체별 적용 보조율 평균값(<부표 7>의 "노인2")을 사용하였음¹⁹⁾

○ 기준보조율로 60%를 사용한 경우 시지역은 최고 97%(상주시), 최저 37%(창원시)로 나타났고, 군지역은 최고 85%(부안군), 최저 34%(달성군)이었음. 서울시 자치구의 경우는 최고 76%(강북구), 최저 46%(강남구, 송파구)로 나타났음. 광역시 자치구의 경우 최고 89%(대구 중구), 최저 30%(대전 서구)로 계산되었음

○ 기준보조율을 각급 자치단체의 평균으로 사용한 경우에는 시지역은 정읍시, 남원시, 김제시, 나주시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시 등의 보조율이 100%로 계산되었고, 최저는 창원시(45%)로 계산되었음. 군지역은 서천군, 청양군, 임실군, 고창군, 부안군, 곡성군, 고흥군, 진도군, 신안군, 군위군, 의성군, 영양군, 청도군, 예천군 등의 보조율이 100%로 나왔고, 달성군이 48%로 가장 낮은 것으로 나타났음. 서울시 자치구의 경우 강북구가 83%로 가장 높게 나왔고, 강남구와 송파구는 51%로 가장 낮게 계산되었음. 광역시 자치구의 경우 부산 서구, 대구 중구, 광주 동구 등의 보조율이 100%로 나온 반면 대전 유성구와 대덕구는 38%로 가장 낮은 것으로 나타났음

○ 이렇게 산정된 차등보조율이 실제로 달성될 수 있는 방법을 살펴보기로 함. 현행 제도상 차등보조율이 적용되는 영유아보육사업과 기초생활보장사업의

19) 후자의 평균값은 시지역 72%, 군지역 86%, 서울특별시 자치구 66%, 광역시 자치구 72% 등임

경우 모두 동일한 기준(재정자주도, 사회보장비 지수)이 적용되면서 다만 국고보조금의 경우에는 기준보조율에서 10%p 위 아래로 가감되는 한편, 시·도비보조의 경우 20%p 위 아래로 가감되고 있음

- 새로운 적용기준을 채택하는 경우 일률적인 비율의 가감은 없어지는 한편 모든 자치단체들에게 상이한 보조율이 적용되게 됨. 여기서 적용된 계산방식은 일단 국고보조금과 시·도비보조금의 기준보조율이 현재와 같다고 가정하고 지방자치단체의 여건에 따른 차등보조율을 계산한 것임.²⁰⁾ 따라서 새롭게 계산된 차등보조율은 기존의 틀 내에서 국고보조율과 시·도비 보조율을 비례적으로 조정해서 달성할 수도 있고, 여기서와 같이 차등화된 보조율을 기초자치단체에 그대로 적용하는 방안도 고려할 수 있음²¹⁾
- 한편 권덕철(2011)은 차등보조율 대상사업을 현행 기초생활급여, 영유아보육사업, 기초노령연금사업에서 타 사업으로 확대하는 것이 필요하다고 주장하고 있음.

□ 기준보조율의 인상

- 본질적으로 사회복지사업은 전국적으로 통일적인 기준이 적용되는 National Minimum 사업으로서 국가가 전액 또는 대부분의 비용을 부담하는 것이 바람직함. 앞의 <표 8>에서 볼 수 있듯이 사회복지 수요는 지속적으로 빠르게 성장할 것으로 전망되는데 비해 현재의 국고보조율은 이를 제대로 반영하지 못하는 것으로 판단됨. 사회복지 국고보조사업의 경우 대부분이 국가시책 National Minimum사업으로서 국고보조율은 70% 이상이 될 필요가 있음
- 따라서 사회복지 국고보조사업으로 인한 지방재정 부담의 완화를 위해 국고보조율의 상향 조정이 필요함.²²⁾ 현재 보조율 70% 이상 사회복지 국고보조사업의

20) 여기서의 시·도비보조금은 국고보조와 시·도비보조 매칭사업에 대한 것을 의미하고, 순수 시·도비보조사업의 경우는 해당되지 않음

21) 새롭게 계산된 보조율은 산식에 사용되는 두 지표의 평균을 중심으로 평균 이상인 경우 인상보조율, 평균 이하인 경우 인하보조율이 적용되기 때문에 기존의 보조율보다 낮아지는 자치단체들도 다수 발생하게 되어 이들 자치단체 입장에서는 새로운 방식에 반대할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 보완할 수도 있겠으나 차등보조율의 기본 취지를 살린다면 당연히 인상보조율 뿐만 아니라 인하보조율도 활용되어야 할 것임

22) 시·도지방공무원교육원(2007)에 의하면 국가위임사업의 경우 기준보조율은 100%, 국가시책사업의 경우

평균 국고보조율이 75% 정도이므로 만일 현재 보조율 70% 미만 사업의 평균 보조율을 75%로 상향 조정한다면 2011년 기준 국비 19,640억원의 증액이 필요한 것으로 추정됨. 즉 현재의 평균 보조율 52%에서 국비보조 금액은 44,484억원인데 이를 75%로 상향 조정할 경우 국비보조 금액은 64,124억원이 됨. 전체 증액분 중 66%인 보육사업 증액분이 12,893억원을 차지할 것으로 전망됨

- 앞에서 차등보조율의 적용기준이 되는 재정자주도의 분포를 보면 거의 모든 기초자치단체들이 인상보조율의 적용대상이 되고 있음. 이는 결국 기준보조율이 너무 낮게 책정되어 있다는 것을 간접적으로 시사하는 것이 됨. 따라서 차등보조율의 적용대상이 되는 복지 관련 국고보조사업의 기준보조율 인상이 필요함
- 기준보조율의 인상은 중앙정부 재정에 압박요인이 됨. 따라서 서비스의 중요도와 수요예측에 대한 분석을 통해 National Minimum 사업에 한정하여 기준보조율을 인상하는 동시에 보조사업의 성과를 철저히 평가하여 보조사업으로서의 존치 여부, 보조율의 적정성 등을 정기적으로 점검할 수 있는 제도도 함께 마련되어야 할 것임
- 한편 이주석(2011)은 국가와 지방이 함께 참여하여 국고보조사업의 국비와 지방비 부담을 협의하는 「지방비 부담 협의제도」를 마련할 것을 제안하고 있음. 즉 지방재정 운용에 직접적 영향을 미치는 사항에 대한 자치단체의 의견 반영이 미흡하여 지방재정 부담이 증가하므로 국가와 지방이 함께 참여하는 협의 시스템 마련이 필요하다는 것임. 이에 대해서는 기본적으로 동의하지만 그 실행력을 담보할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요할 것이고, 협의대상 및 범위도 구체적으로 명시되어야 그 역할을 제대로 수행할 수 있을 것임

3. 분권교부세 제도²³⁾

□ 개요

70~80%, 국가이해 우선사업은 40~50%, 지방이해 우선사업의 경우 15~30%를 제시하고 있음
 23) 분권교부세는 법령상 지방교부세의 한 종류로 분류되지만 여기서는 지방교부세와 별도로 다루기로 함

- 분권교부세제도는 국고보조 149개 사업(13개 부처, 9,581억원)을 지방에 이양하고 필요재원을 합리적으로 보전해주기 위해서 2005년 1월 1일자로 신설되었음. 당초 운용기간은 2005년부터 2009년까지 5년간이었으나 2009년도 지방재정지원제도 개편시²⁴⁾ 지방이양 사회복지사업에 대한 지방비 부담 증가 등을 이유로 일부 사업의 국고환원을 추진하였으나 우선 분권교부세 운영기한을 5년 연장(2010~2014년)하고, 지방이양사업을 구조조정하기로 결론을 내렸음
- 분권교부세 교부는 사업별이 아닌 총액으로 교부되므로 원칙적으로 교부된 금액은 자치단체의 자율에 따라 집행되는 일반재원이나 자치단체별 수요조사 결과를 반영하는 비경상적수요는 단위사업별로 집행되고, 목적외 집행시 다음 연도 산정분에서 감액됨
 - 경상적수요의 경우는 산정공식을 적용함. 경상적수요사업은 사회복지, 문화관광, 농림수산, 공공근로, 여성인력개발 등 5개 산정항목에 노인복지비, 장애인복지비, 아동복지비, 그밖의 복지비, 문화재비, 문화관광비, 공공도서관비, 농업비, 농촌진흥비, 임업비, 수산비, 공공근로비, 여성인력개발비 등의 세부 산정항목으로 구성되어 있음²⁵⁾
- 재원규모는 내국세 총액의 0.94%로 2005년부터 2011년까지의 규모는 다음의 <표 14>와 같음

<표 14> 분권교부세의 규모

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
재원규모 (억원)	8,454 ¹⁾	10,024	11,053	12,595	13,328	12,872	14,228
법정율 (%)	0.83	0.94					

주 1) : 이양금액(9,581억원)의 88.2%, 부족분 1,127억원은 담배소비세 인상분에서 충당
 자료: 행정안전부, 『분권교부세 산정내역』, 각년도.

□ 분권교부세 교부율의 상향 조정

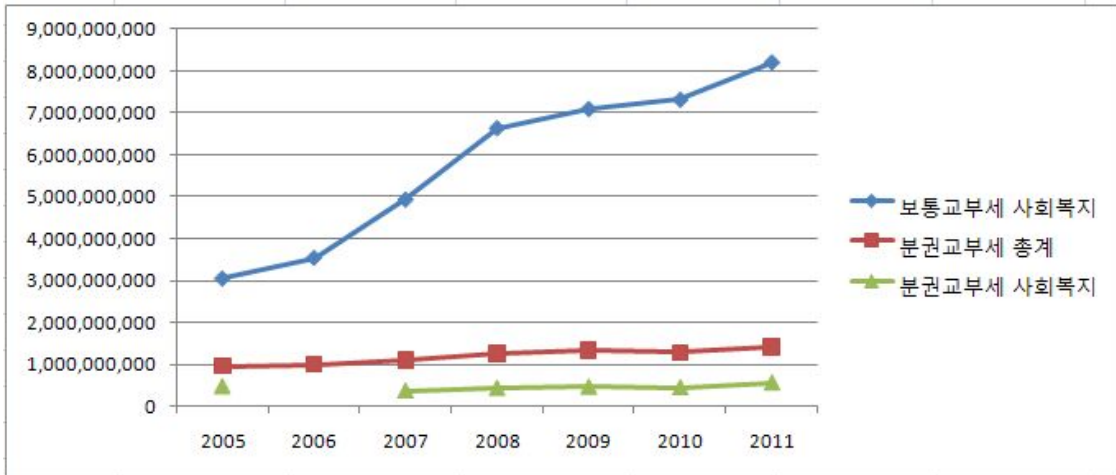
24) 당시 지방소득·소비세 신설, 부동산교부세 보전, 분권교부세 개편 등을 논의하였음

25) <부록>의 <부표 8>과 <부표 9>에는 사회복지 관련 경상적수요 대상사업과 산정공식이 정리되어 있음

- 분권교부세는 2002~2004년의 3년간 재정수요의 평균치를 토대로 법정교부율을 책정함으로써 2004년도 국고보조금 수준에도 미치지 못한 상태에서 출발하였음. 따라서 당연히 2005년도 재정수요는 반영될 수 없는 한계를 가질 수밖에 없었고, 그 이후에도 산정공식이 기존의 운영되는 시설수를 대상으로 하고 있기 때문에 가까운 시일 내에 개원될 시설, 또는 연도 중에 개원될 시설의 경우 운영비를 지원받지 못 하는 문제점이 존재함
- 또한 각종 복지 서비스의 질(quality)에 대한 욕구도 계속 증가하고 있지만 현재의 분권교부세제도 하에서는 이에 대한 고려가 포함되지 않고 있음. 예를 들어 노인복지회관이나 경로당 내의 화장실, 세면실 또는 실내 구조 등에 대한 이용자들의 선호가 계속 변할 수 있고, 더 나은 시설에 대한 욕구가 증대할 것이지만 현 분권교부세제도 하에서는 이에 대한 지원방안이 마련되어 있지 않음
- 보통교부세 산정내역상 기초수요액 내의 사회복지비가 자치단체의 경상적인 사회복지 예산 규모를 개략적으로 반영하는 것으로 간주하고 분권교부세 내의 사회복지비(경상적수요)와 비교하여 그 추이와 성장률을 계산한 결과가 <그림 1>과 <그림 2>에 나와 있음
 - 이 그림에 의하면 보통교부세 사회복지비 규모는 지속적으로 빠른 속도로 증가했는데 반해 분권교부세 사회복지비는 그 규모가 크게 변하지 않고 있는 것을 알 수 있음
 - 전년대비 성장률을 보면 2011년을 제외하고는 보통교부세 사회복지비의 성장률이 분권교부세 사회복지비의 성장률을 계속 능가하는 것으로 나타나고 있음. 이것은 분권교부세의 사회복지비가 이 분야의 경상적인 수요의 증가에 훨씬 미치지 못하고 있다는 것을 의미하고, 따라서 분권교부세의 상향 조정 필요성을 시사하는 것으로 볼 수 있음.
 - 이 같은 추론은 앞의 <표 1>에서 총예산에서 사회복지예산이 차지하는 비중도 매년 빠른 속도로 증가하고 있고, 사회복지 예산 자체도 연평균 20%가 넘는 높은 성장률을 보이고 있다는 것과 맥을 같이 함. 2006년부터 2010년까지 내국세규모의 평균 성장률은 6.5%이고, 내국세에 연동되어 있는 분권교부세의 경우 내국세 증가와 동일한 비율로 그 규모가 성장해 왔다는 것을 감안할

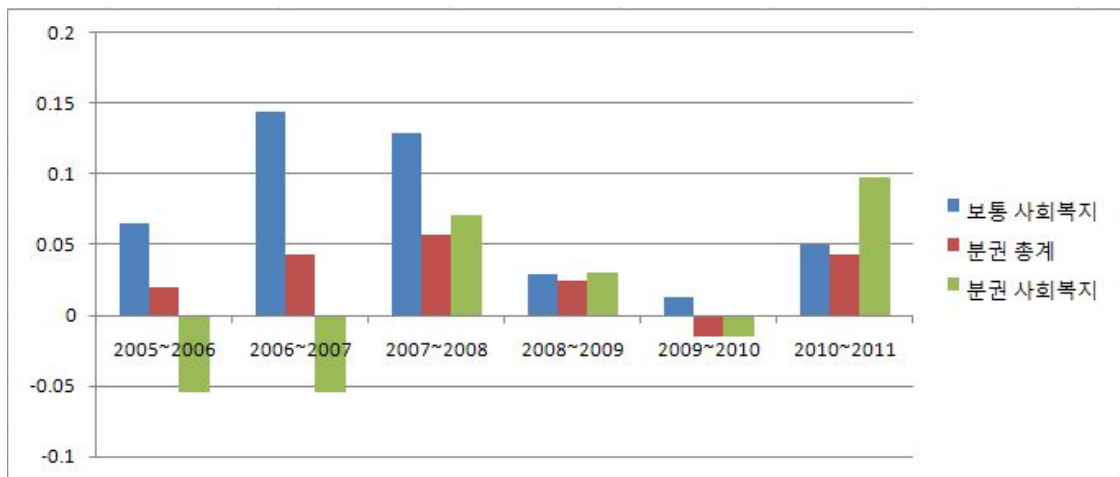
때 증가하는 사회복지에 부응하기 위해서는 분권교부세 교부율의 상향 조정이 필요함

<그림 1> 보통교부세 및 분권교부세 사회복지비 추이



자료: 행정안전부, 『분권교부세 산정내역』, 각년도.
 행정안전부, 『보통교부세 산정내역』, 각년도.

<그림 2> 각 변수의 성장률



주: 분권교부세 사회복지의 경우 2006년도 자료가 존재하지 않아 2005~2007년도 2년간의 평균 성장률을 사용하였다.

자료: 행정안전부, 『분권교부세 산정내역』, 각년도.
 행정안전부, 『보통교부세 산정내역』, 각년도.

○ <표 15>는 분권교부세 가운데 사회복지 관련 규모라 할 수 있는 경상적수요 중 사회복지 그리고 비경상적수요 중 보건복지부 소관사업이 전체 사회복지

예산의 평균 증가율인 20.2%로 증가한다는 것을 전제로 할 때의 소요액 및 부족률, 그리고 소요를 충족시켜줄 수 있는 교부율을 계산한 결과임

<표 15> 분권교부세 사회복지분야 소요액 및 충족 교부율

연 도	총배분액(A) (억원)	사회복지 실제배분액(B) (억원)	사회복지 소요액(C) (억원)	부족률(D)	충족 교부율(E)(%)
2008	12,595	8,700	9,011	3.5%	0.96%
2009	13,328	9,270	10,831	14.4%	1.05%
2010	12,872	8,958	13,019	31.2%	1.24%
2011	14,228	10,124	15,649	35.3%	1.31%

주: D=(C-B)/C; E=(A-B+C)×0.94/A

- <표 15>에 의하면 분권교부세의 사회복지 배분규모가 총예산에서 사회복지예산의 평균증가율인 20.2%에 크게 미달하기 때문에 소요액에 비해 실제 배분액은 계속 격차가 확대되고 있음. 따라서 사회복지 관련 소요액을 충족시켜 주기 위한 교부율도 기준년도인 2007년도의 교부율인 내국세의 0.94%에서 계속해서 증가하여 2011년도의 경우에는 내국세의 1.31%에 이르게 됨

□ 향후 방안

① 국고보조사업으로의 전환에 대한 검토

- 지방이양 이후 사회복지 수요의 증가로 인해 지방재정 부담이 크게 늘어나고, 지역간 복지서비스의 격차가 발생함에 따라 자치단체에서는 국고환원 또는 분권교부세율 인상을 지속적으로 건의해 왔으며, 2007년 10월 국회 감사청구에 의거 감사를 실시한 결과 2008년 4월 「노인·아동·정신요양 등 3개 생활시설 국고환원 및 교부세율 인상검토」를 권고하였음. 또한 학계 및 언론 등에서도 사회복지 수요의 증가에 턱없이 부족한 분권교부세의 규모에 대해 비판이 쏟아졌음
- 이에 따라 정부에서는 감사원 권고 3개 생활시설 외에 노인·장애인·아동 등 국가 차원에서 모든 국민에게 최소한의 기본적 서비스 수준(National Minimum)을 보장할 필요가 있는 사회복지 사업 중 재원규모가 큰 사업인

아동복지시설 운영, 아동급식 지원, 재가노인복지시설 운영, 장애인복지시설 운영 등 모두 7개 사업의 우선 전환을 추진하고 있음

- 국고보조사업으로 전환하는 경우 빠르게 증가하는 사회복지수요에 어느 정도 부응할 수 있는 국고보조가 안정적으로 확보될 수 있다는 긍정적 측면이 있는 한편 용도가 정해진 특정재원의 지원으로서 중앙정부의 시각에서 운용될 가능성을 배제할 수 없고, 이 경우 자치단체의 실정에 맞고, 주민의 선호를 가까이에서 반영할 수 있는 자치단체 입장에서의 재량권 측면에서는 분명히 한계가 존재할 수밖에 없음. 따라서 이들 두 측면에서 적절한 균형(balance)을 유지할 수 있도록 국고보조사업의 종류와 규모를 결정하는 것이 중요함²⁶⁾
- 권덕철(2011)은 지방이양 복지사업의 국고보조사업으로의 전환을 검토하는 경우 명확한 원칙을 수립하고, 사업별로 신중한 검토가 필요하다고 주장하고 있음. 참고로 2005년 지방이양사업 선정 기준은 ① 반복적 집행성격의 시설사업, ② 경상운영비 지원사업, ③ 단순한 지방재원보전 성격의 사업, ④ 국고보조사업의 실익이 낮은 소액 보조사업 등이었음

② 지방교부세로의 통합에 대한 검토

- 애당초 분권교부세는 2005년부터 2009년까지 5년간 한시적으로 운영한 후 2010년부터 보통교부세에 통합되는 것을 전제로 시행되었음. 즉 분권교부세는 2005년부터 지방이양된 149개 사업의 정상적인 추진을 위하여 일정기간 동안 중앙정부에서 포괄적 특정재원의 형식으로 보전해주는 재원으로서 2010년부터 보통교부세로 통합하여 일반재원으로 지원하기 전 단계의 한시적·과도기적 재원보전방식을 취하고 있는 중앙정부의 이전재원임²⁷⁾
- 그런데 2009년 일부 분권교부세 교부대상 사업의 국고보조 환원 등 지방자치단체 및 학계의 요구 등에 부딪쳐 한시적으로 분권교부세제도를 5년 연장하기에 이르렀음. 2014년 분권교부세제도가 종료된 후 만일 현재의 교부재원인 내국세

26) <부록>의 <부표 10>과 <부표 11>에는 2008년도에 분권교부세에 대한 자치단체 의견조사 결과가 정리되어 있음

27) 서정섭·조기현(2006) 참조

의 0.94%를 지방교부세에 추가하여 자치단체에 배분하는 경우에는 다음과 같은 문제점에 봉착하게 됨

- 첫째, 보통교부세의 중요한 기능인 자치단체 간 재정형평화 기능이 분권교부세의 통합으로 인해 저해될 우려가 큼. 보통교부세는 기본적으로 경상적 행정수요를 충족시키기에 부족한 재원을 보전해주는 동시에 재정적으로 취약한 자치단체에 대해서는 보정 기능을 통해 보완해 주는 역할을 하고 있는데 여기에 배분방식이나 운영방식이 상이한 분권교부세가 통합되는 경우 보통교부세 본연의 기능이 저하될 수밖에 없음
 - 둘째, 보통교부세는 일반재원으로서 자치단체 입장에서는 어떤 용도로도 지출할 수 있는 재원인 반면 분권교부세, 특히 비경상적 수요사업의 경우는 특정재원의 성격을 가지고 있음. 따라서 분권교부세 하에서는 특정 목적을 위해 집행되어 왔지만 보통교부세로 전환되는 경우 해당 목적으로 집행되리라는 보장은 없음. 분권교부세 하에서 특정 용도로 지속적인 지원을 받아 온 사업에 대해 보통교부세 전환 이후에는 안정적 재정지원이 확보되지 않을 가능성이 높음
 - 셋째, 내국세의 일정비율로 그 재원이 고정되어 있는 분권교부세가 그대로 보통교부세로 통합되는 경우 현재 분권교부세가 안고 있는 문제인 자치단체의 사회복지 분야 재정 부담의 가중 정도가 더욱 심해질 우려가 있음. 앞서 보았듯이 사회복지 분야의 수요는 급증하고 있어서 내국세 증가율을 훨씬 앞지르는 상황에서 설령 보통교부세 통합 이후에도 분권교부세 해당분 만큼 자치단체에서 기존 부문에 지출이 지속된다고 가정하더라도 증가하는 수요에 부응하기에는 턱없이 부족할 수밖에 없음. 이 경우 자치단체에서 취할 수 있는 방안은 다음의 둘 중 하나가 될 것임. 첫째는 사회복지 수요에 부응할 수 있도록 이 부문 지출을 확대하면서 기존의 타 부문에 대한 지출을 축소하는 것임. 둘째는 어차피 보통교부세에는 꼬리표가 안 붙어 있으므로 자치단체장이나 지방의회에서 정한 우선순위가 높은 부문에 우선적으로 재정 투입을 하는 것임. 이때 사회복지 분야의 우선순위가 높다면 이 부문에 대한 지역의 수요에 어느 정도 부응할 수 있겠지만 우선순위가 낮은 경우에는 분권교부세제도 하에서보다도 질이나 양적으로 열악한 서비스가 제공될 가능성이 높음
- 이러한 문제점을 감안할 때 2014년 이후 분권교부세 경상적수요사업과 비경상적 수요사업 전체를 보통교부세로 전환하는 문제는 신중하게 검토할 필요가 있음

- 참고로 우범기(2011)는 분권교부세 대상사업을 국고보조로 환원할 것인지, 지방교부세로 통합할 것인지의 문제는 당초 지방이양을 추진한 취지 등 대상사업의 성격이 중요하다고 주장하고 있음²⁸⁾

③ 「사회복지교부금」의 도입여부에 대한 검토

- 2009년도 「사회복지교부금」 도입관련 논의 당시 부처별 입장을 정리하면 다음과 같음
 - 보건복지부의 경우 제도의 도입으로 복지정책에 대한 주무부처와 복지재원 관리주체가 동일하게 되어 효율적인 사업관리가 가능하고 지역 간 복지격차의 조정에 유리한 반면 현행 분권교부세는 재원을 행정안전부가 관리하여 재정책임이 분리되고 있기 때문에 이 제도의 도입에 찬성하였음. 그리고 재원규모는 분권교부세 내 사회복지사업 비중, 부동산교부세의 사회복지분야 반영분(균형재원의 25%), 이양 전 국고보조수준 회복 등을 감안하여 내국세의 1.43%가 적절한 것으로 주장하였음
 - 행정안전부의 경우 국가의 통일된 기준과 정책적 조정이 필요한 67개 사회복지 지방이양 사업을 국고보조로 전환하되, 지방이양 전 국고보조율을 적용하는 한편, 전체 전환이 어려운 경우 국가사무 성격이 강한 7개 사업의 우선 전환을 주장하면서 「사회복지교부금」의 도입은 지방재정 운영의 경직화를 초래한다는 이유로 반대하였음
 - 기획재정부는 제1안으로 당초계획대로 2010년부터 보통교부세로 전환할 것을 주장하였음. 즉 실질적인 재정분권을 실현하는 당초 지방이양의 취지를 살려 지방자치단체의 자율적인 판단과 책임 하에 이양사업을 운영하는 것이 바람직하고, 재정 부담을 이유로 일부사업을 국고보조로 환원하는 것은 재정분권에 역행하고 중앙에 대한 의존경향을 심화시킬 우려가 있다는 것임. 또한 복지교부금은 재정 형평화라는 교부금 도입 목적에 맞지 않고, 칸막이식 운영은 지방재정 운영의 자율성을 훼손한다는 것이었음. 그리고 만일 복지교부금이 신설되면 뒤이어 예를 들어 환경교부금 등 분야별 교부금 신설 요구가 제기될 것이라고

28) <부록>의 <부표 12>에는 국가사무의 지방이양을 위한 적용기준이 정리되어 있음

주장하였음. 다만 복지생활시설의 지역 간 불균형으로 인한 문제는 지역 간 복지비용 정산시스템 도입 등 제도개선을 통해 보완할 수 있다고 주장하였음. 제2안으로 분권교부세 만료기간을 한시적으로 연장하여 지방이양사업의 원활한 추진을 뒷받침할 것을 제안하였음²⁹⁾

- 이러한 논의 끝에 결국 2014년까지 분권교부세를 연장하여 시행하는 것으로 결정되었음

- 분권교부세 경상적수요사업은 객관적 산식에 의해 그 규모가 산정되고, 보통교부세 표준행정수요액 산정공식과 측정항목이나 산식에 사용되는 변수들이 유사함.³⁰⁾ 예를 들어 사회복지 항목 내의 노인복지비, 장애인복지비, 아동복지비 등의 산정공식은 보통교부세 표준행정수요액 산정공식 중 노인복지비, 장애인복지비, 영유아·청소년복지비와 사용되는 변수들이 유사하고 회귀분석에 기초하고 있다는 점에서 공통점이 많음³¹⁾
- 따라서 이들 항목에 대해서는 산정공식을 부분적으로 수정하여 2014년 이후 보통교부세로 통합하여도 구조적으로 큰 문제는 없을 것으로 보임.³²⁾ 지난해까지 존재하던 비경상적수요 중 일반수요의 경우 인구(45%), 수산업종사자(20%), 농업종사자(5%), 재정력역지수(30%) 등에 따라 배분되는데 인구, 수산업종사자수, 농업종사자수 등은 모두 보통교부세 기준재정수요액 산정시 측정단위에 포함되며, 재정력역지수 또한 보통교부세 배분액에 비례함으로써 본질적으로 보통교부세 배분과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있음
- 2011년도 기준 비경상적수요는 7,013억원으로 총 재원의 49.3%를 차지하고 있음. 이 비경상적수요는 보건복지부, 문화체육관광부, 농림수산물식품부, 행정안전부, 여성가족부, 국토해양부, 환경부, 국가보훈처, 고용노동부 등 모두 9개 부처 소관 사업으로 구성되어 있음

29) 행정안전부 내부자료 참조

30) 다만 경상적수요사업 중 공공근로나 여성인력개발과 매칭이 되는 표준행정수요액 산정항목은 존재하지 않음

31) 예를 들어 장애인복지비의 경우 표준행정수요액 산정시에는 장애인등록자수, 장애인복지시설면적 등을 변수로 사용하는데 대해 분권교부세에서는 장애인복지관수, 의료재활시설수, 등록장애인수 등을 사용하고 있음. 좀 더 자세한 내용은 <부록>의 <부표 9>와 <부표 13>을 비교할 것

32) 물론 앞에서 언급한 보통교부세가 갖고 있는 문제점은 계속 존재함

- 이 가운데 보건복지부 소관사업에 대한 배정액은 4,928억원으로 비경상적수요의 70.3%를 차지하고 있음. 세부사업 내용을 보면 노인시설운영, 노인복지회관 신축, 장애인생활시설 운영, 장애인복지관 기능보강, 장애인체육관 기능보강, 정신요양시설 운영 등 모두 National Minimum 성격을 가진 사업들임
 - 보건복지부 외의 다른 부처에 대한 배정액은 매년 거의 변화가 없이 일정한 것으로 나타나므로 이들 사업에 대해서는 2014년 이후 국고보조사업으로 전환하는 것이 바람직할 것으로 생각함
 - 보건복지부 소관사업의 경우 앞으로도 지속적으로 그 수요가 빠르게 증가할 것으로 예상되는바 해당 사업들을 국고보조사업으로 전환하고 이에 대한 기준보조율을 상향 조정하든지, 아니면 자치단체의 재정상황을 고려하여 차등보조율제도를 보다 적극적으로 시행하는 것이 바람직할 것으로 생각되고, 다른 부처의 비경상적수요는 정액 국고보조사업으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 이 같은 논리에 의하면 「사회복지교부금」의 도입은 불필요할 것으로 판단됨
- 관련 부처나 학자 들 중에 포괄보조금 성격의 「사회복지교부금」 도입을 주장하는 경우가 흔히 있어 왔음.³³⁾ 포괄보조금은 기존의 국고보조금에 비해 세부적인 대상 사업 선정 및 재원 지출 측면에서 자치단체에 상대적으로 큰 융통성을 부여하기 때문에 자율적 재정운영에서는 바람직한 점도 있음. 하지만 국가 전체 입장에서 특정 National Minimum 성격의 공공서비스의 제공을 조장하고, 이에 대한 적절한 관리를 하기 위해서는 상대적으로 국고보조금의 형태가 더 바람직할 수 있음
- 미국 레이건 행정부에서 조건부 보조금의 비효율성을 교정하고 공공서비스 제공에 대한 책임을 연방정부로부터 주나 지방정부로 이양하기 위해 도입한 포괄보조금은 배분공식이 임의적이고 실질적으로는 무조건부 보조금이기 때문에 비효율성 가능성이 계속 존재하고 행정비용도 크다는 비판을 받아 왔음³⁴⁾

33) 참고로 권덕철(2011), 박인화(2011), 김태일(2011) 등은 사회복지교부금의 도입에 대해 검토할 필요가 있다고 주장하였음. 박인화(2011)의 경우 '부문별 통합보조금제'(categorical subsidies) 도입과 '범주별 조건부 교부방식'(categorical block grants)을 도입할 것을 제안하였고, 김태일(2011)의 경우 사회복지교부금 도입과 국고보조사업으로의 환원 간 장단점 비교가 필요하다고 주장하였음

34) 권오성(2005), p.203 참조

- Gramlich(1985)도 정치적 타협의 결과물인 포괄보조금은 폐지하거나 또는 가난한 지역에 대한 배려를 포함한 특정 범주 대응보조금으로 전환되어야 한다고 주장하고 있음
- 또한 만일 사회복지 분야에 포괄보조금 형태의 교부금이 도입되면 여타 분야에서도 계속하여 포괄보조금 도입 압력이 줄어들 가능성도 존재함. 이렇게 되는 경우 사업별 성과 관리도 제대로 되지 않으면서 많은 분야에서 칸막이식 재정운영을 초래할 가능성이 높음³⁵⁾

4. 지방교부세제도

□ 개요

- 지방교부세제도는 국세수입의 일부를 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하는 제도로써 그 재원은 당해연도 내국세 총액의 19.24%에 해당하는 금액과 전전년도 내국세 정산액이 됨
- 지방교부세의 세부 내용은 다음과 같음
 - 보통교부세는 각 지방자치단체의 기본적인 행정수준 유지를 위하여 일반재원으로 교부하는 것으로서 분권교부세액 및 도로사업 보전분(8,500억원, 2011년까지 한시 운영)을 제외한 교부세 총액의 96%를 차지함
 - 특별교부세는 보통교부세 산정방법으로는 포착할 수 없는 재정수요나 연도중에 발생한 각종 재해, 공공복지시설 설치, 국가적 장려사업 등 예측하지 못한 특별한 재정수요 발생시 교부하는 것으로서 분권교부세 및 도로사업 보전분을 제외한 총액의 4%가 됨
 - 부동산교부세는 '04년말에 지방세로만 운영되던 재산세와 종합토지세를 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화하면서 '05년부터 종합부동산세 제도가 시행됨에 따라, 그 징수세액 전액을 부동산교부금으로 행정안전부 지방

35) 참고로 이상용·이효(2007)는 복지교부금을 도입하는 경우 대상사업을 <부록>의 <부표 14>와 같이 예시하고 있음

교부금예산으로 편성하여 자치단체에 일반재원으로 전액 교부함으로써 지방재정의 확충과 지역균형발전을 도모하고 있음. 2009년까지 부동산교부세는 재산세 감소분(시도 및 시군구 귀속분) 및 거래세 감소분(시도 귀속분) 보전에 먼저 사용되고, 남는 재원을 ‘균형재원’으로 시군구(제주특별자치도 포함)에 배정하도록 되어 있었으나, 2010년부터는 세수 감소분 보전을 폐지하고 전액 균형재원으로 활용하도록 법을 개정하였음. 이는 2010년부터 도입된 지방소비세가 시·도세 형태로 도입됨에 따라 시·군·구의 재정보전과 재원형평화 기능을 강화하기 위한 조치였음³⁶⁾

- 보통교부세는 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)에 조정율을 적용하여 산정됨
 - 기준재정수요액은 기초수요액(16개 세항목)+보정수요액±수요자체노력으로 구성되는데 기초수요액은 자치단체별 기본행정 수행을 위한 기본경비로서 측정단위 수치에 단위비용을 곱하여 산출함³⁷⁾
 - 기준재정수입액은 기초수입액(보통세 추계액의 80%)+보정수입액±수입자체노력으로 구성되는데 보정수입액은 목적세 수입액의 80%, 경상세외수입액의 80%, 일반재정보전금 및 정산분, 시도세 징수교부금 및 정산분, 지방세·경상세외수입 결산액 정산분의 80%, 부동산교부세수입 및 결산액 정산분의 80%임
 - 조정율은 교부세총액이 재정부족액을 완전히 충족하지 못하므로 이를 조정하기 위한 비율로 2011년도의 경우 0.8823407임. 즉 보통교부세 총액이 재정부족액의 약 88%에 머무르고 있다는 의미임
- 2011년도 보통교부세는 26조 6,255억원이고, 특별교부세는 1조 740억원, 부동산교부세는 1조 681억원임

□ 사회복지비 비중 강화여부에 대한 검토

- 2011년 기준 보통교부세 산정상 기초수요액에서 사회복지비 및 세부항목별 규모 및 비중이 <표 16>에 정리되어 있음

36) 부동산교부세의 산정공식이 <부록>의 <부표 15>에 정리되어 있음

37) <부록>의 <부표 16>에는 기초수요액 산정을 위한 측정항목 및 측정단위가 정리되어 있음

○ 이 표에 의하면 기초수요액에서 사회복지비가 차지하는 비중이 작게는 17%(군 지역)에서 크게는 29.8%(특별·광역시)를 차지하고 있음. 따라서 군지역을 제외 하고는 <표 1>에서 본 지방자치단체 전체 예산에서 사회복지비가 차지하는 비중인 20.7%(2010년도)보다 결코 낮지 않음. 게다가 보정수요로서 사회복지균형수요를 기초수요액에 추가하도록 되어 있음.³⁸⁾ 이 보정수요는 사회복지비의 모든 측정항목에 대해 적용하도록 산식이 정해져 있으므로 이들을 모두 더해줄 경우 기준재정수요액에서 사회복지비가 차지하는 비중은 더욱 커지게 됨

<표 16> 자치단체 유형별 기초수요액 대비 사회복지비 규모 및 비중
(단위: 억원)

구 분	계	특별·광역시	도	시	군
기초수요액(A)	613,786	197,264	87,960	205,691	122,870
소계(B)	157,807	58,730	23,337	54,833	20,907
기초생활보장비	24,391	10,254	5,426	5,967	2,744
노인복지비	34,994	11,968	3,860	12,662	6,504
영유아·청소년 복지비	60,699	21,966	9,087	23,180	6,466
장애인복지비	14,354	5,466	2,094	4,873	1,921
일반사회복지비	23,369	9,076	2,871	8,150	3,272
B/A(%)	25.7	29.8	26.5	26.7	17.0

주: 자치구 재정수요는 특별시 및 광역시 재정수요에 포함
자료: 행정자치부, 『2011년도 보통교부세 산정내역』, 2011.

- 기준재정수요액 중 기본이 되는 기초수요액은 다음과 같은 의미를 가지고 있음³⁹⁾
- 첫째, 기준재정수요액은 그 지방자치단체의 자연적, 지리적, 사회적 제반여건에 대응하는 합리적이고 타당한 수준의 「표준적인 재정수요(National Standard)」로 산정됨
 - 둘째, 기준재정수요액은 각 자치단체가 필요로 하는 일반재원으로서의 재정수요를 나타냄
 - 이 두 가지 성격으로 인해 기준재정수요액은 자치단체의 일상적이고 타당한 행·재정수요를 충족시키기 위한 일반재원이라 할 수 있음

38) <부록>의 <부표 17>에는 사회복지균형수요 산정공식이 정리되어 있음

39) 행정안전부(2011A) 참조

- 기존의 여러 연구에서는 늘어나는 사회복지수요에 대응하기 위해 기존의 이 분야 측정항목 외에 신수요항목을 추가하거나 측정단위와 단위비용을 재설계하여 기준재정수요액에서 사회복지비의 비중을 상향 조정할 것을 제시하고 있음.⁴⁰⁾
 - 그러나 이렇게 조정되는 경우 사회복지수요가 큰 자치단체는 이 수요가 상대적으로 작은 자치단체의 희생으로 지방교부세가 더 많이 배분됨
 - 사회복지수요 이외의 타 행·재정수요도 모두 주민들에게는 필수적이고 중요한 수요라는 점을 감안할 때 이 같은 방식으로 지방교부세가 재배분되는 것은 바람직하지 않음

- 따라서 기준재정수요액 산정상 사회복지비의 비중을 강화하는 방안은 적절하지 않은 것으로 판단됨⁴¹⁾

□ 교부율의 인상

- 지방자치단체의 재정난을 완화시키면서 지역 간 재정격차를 완화시킬 수 있는 대표적 방안이 지방교부세 배분규모의 증가임. 보통교부세 산정공식 안에 낙후지역에 대한 보정이 지역균형수요의 형태로 추가되고, 재정부족액이 큰 지역일수록 더 많은 보통교부세가 배분되기 때문임. 그러나 지방교부세 교부율이 증가하는 만큼 중앙정부의 재원은 줄어들 수밖에 없음

- 1983년 이래 법정교부율은 13.27%에서 15.0%로, 그리고 다시 19.13%, 그리고 현재의 19.24%로 변경되어 왔으나 이것은 결국 관련부처 간 협상의 산물이라 할 수 있음

- 2010년부터 국세인 부가가치세의 5%를 지방소비세로 도입하였고, 최근 정부는 주택시장 활성화를 위해 지방세 기간세목인 취득세의 세율을 9억원 이하 1주택자는 2%에서 1%로, 9억원 초과 1주택자와 다주택자는 4%에서 2%로 낮추고자 하고 있음. 이에 따른 세수결손을 보전해 주겠다는 기본방침은 세운 것으로

40) 이상용·이효(2007), 하능식·신두섭(2009) 참조

41) 김재훈(2007)도 이와 유사한 주장을 하고 있음

알려졌음. 보전방안으로 생각해볼 수 있는 것이 2013년으로 예정되어 있는 지방소비세율 10%로의 인상시점을 앞당기거나 지방교부세 교부율을 인상하는 것임

- 지방교부세 교부율을 인상하는 경우 세수감소분의 보전 차원에서 해당 부분만 인상할 것인지, 아니면 급증하는 자치단체의 사회복지수요를 감안한 부분까지 고려할 것인지는 앞으로 계속 논의가 필요할 것임
- 2014년 이후 분권교부세 교부대상 중 경상적수요사업을 보통교부세로 통합하면서 해당 사업 내의 사회복지 부분의 빠르게 증가하는 수요를 감안하면 <표 15>에서 추정된 것과 같이 해당 교부율의 상향 조정분이 지방교부세 교부율 증가에 반영되어야 할 것임.

제4장 요약 및 결론

- 지방자치제도가 시행된 지 20년이 되었지만 아직까지 상당수의 자치단체들이 재정적인 어려움을 겪고 있음
 - 전체 자치단체의 절반 이상이 지방세 수입으로 인건비도 해결하지 못하는 것이 지방재정의 현실임
 - 고령화 추세와 함께 각종 사회복지수요의 빠른 증가로 인해 자치단체의 재정수요는 크게 증가한 반면 이를 스스로 해결할 수 있는 능력은 극히 제한되어 있음
- 본 보고서에서는 지방재정의 실태를 살펴보는 데에서 출발하고 있음
 - 지방자치단체의 재정력을 반영하는 것으로 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수 등의 지표가 자주 인용됨
 - 재정자립도의 경우 최소값에 대한 최대값의 비율이 도 5.2, 시 7.2, 군 5.7, 자치구 7.3 등으로 그 격차가 매우 큼. 변이계수를 보더라도 그 격차는 특히 자치구에서 크게 벌어지고 있음

- 재정자주도의 경우에는 지방교부세 등 의존재원의 추가에 의해 그 격차는 재정자립도에 비해 많이 줄어들고 있기는 하지만 최소값에 대한 최대값의 비율이 도는 2, 자치구는 3에 이르고 있는 실정임
 - 재정력지수의 경우는 자치구의 통계가 없어 알 수 없지만 시의 경우 비율은 13.2, 군은 7.8에 이르고 있어 격차가 엄청 큰 것을 알 수 있음
 - 이들 지표들이 공통적으로 시사하는 바는 기초자치단체 간 취약한 자치단체들이 상당수 존재하며, 재정력이 큰 자치단체들과 작은 자치단체들 간 격차가 매우 심하다는 점임
- 자치단체 입장에서 취약한 세입기반과 함께 급증하는 재정수요가 지방재정의 가장 큰 압박요인으로 작용하고 있음. 그 가운데에서도 사회복지분야에 대한 지방재정의 부담이 가중되고 있음. 이러한 현상은 특히 자치구에서 두드러진 것으로 나타나고 있음. 이들 사회복지 부문에서의 국고보조사업, 그리고 분권교부세 대상사업에 대한 지방자치단체의 지방비 부담이 해가 갈수록 점점 큰 폭으로 늘어나고 있는 것이 세출부문에서 지방자치단체에게 엄청난 압박이 되고 있음
- 앞으로 얼마나 빠르고, 큰 폭으로 사회복지수요가 늘어날 것인지, 그리고 자치단체의 사회복지비 예산에 영향을 미치는 요인들은 무엇인지를 파악하기 위해 분석한 결과 사회복지와 밀접하게 관련된 다양한 변수들의 성장률이 정도의 차이는 있지만 전반적으로 빠른 속도로 증가하는 것을 알 수 있었음. 또한 자치단체의 사회복지비에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 변수들은 기초생활수급자수, 장애인등록수, 총예산규모 등으로 나와 이들 변수들의 빠른 증가율을 감안할 때 사회복지에 대한 재정수요도 빠른 속도로 증가할 것으로 예측할 수 있음
- 지방자치단체 간 재정력 격차를 감안하면서 사회복지 부문에 대한 자치단체의 부담을 완화시키기 위해 국고보조금, 분권교부세, 지방교부세 등 지방재정조정제도의 틀 내에서 그 개선방안을 모색한 결과는 다음과 같음
- 우선 국고보조금의 경우 기존 인식의 전환이 필요할 것으로 생각됨. 자치단체

입장에서는 당연히 꼬리표가 붙지 않는 일반재원인 지방교부세를 국고보조금보다 선호함. 또한 많은 학자들도 자치단체의 자율성 보장이라는 측면에서 지방교부세를 옹호함. 하지만 전국적으로 통일된 기준이 적용되면서 최소한도의 주민 서비스를 보장할 수 있기 위해서는 국고보조금이 꼭 필요한데 사회복지 분야가 대표적인 예가 됨

- 차등보조율제도는 자치단체의 재정력에 관계없이 국고보조 대상사업의 원활한 수행을 위해 필요함. 현행 차등보조율제도의 실효성을 검토하기 위해 2010년도 예산자료를 사용하여 인하보조율과 인상보조율 적용 자치단체를 분석한 결과 (기초생활보장수급자 생계급여, 주거급여, 영유아보육사업 지원) 인하보조율 적용대상은 시지역에서는 성남시 1개, 군은 전혀 없고, 자치구는 서울시 서초구 1개인 것으로 나타났고 인상보조율 적용대상의 경우 시의 경우 8개(11%), 군의 경우 전혀 없고, 서울 자치구 20개(80%), 광역시 자치구 43개(98%)를 차지하여 시와 군의 경우 그 실효성이 거의 없는 것으로 나타났음. 기초노령연금의 경우 재정자주도와 노인인구 비율에 따라 모두 9개의 영역에서 40%~90%의 보조율이 적용되고 있는데 2010년 자료를 기준으로 할 때 몇몇 보조율에만 편중된 양상을 보이고 있음. 따라서 차등보조율제도 개편의 필요성이 제기됨
- 이에 따라 기초생활보장사업과 영유아보육사업의 경우 자치단체 자체사업예산에 대한 지방비부담 비중을 하나의 지표로 하고, 다른 하나는 세출예산에 대한 사회복지비 비중을 또 하나의 지표로 하여 기초자치단체별로 차등화된 보조율을 산정하였고("기초1", "보육"), 기초생활보장사업의 경우 기초자치단체별 기초생활수급자수 자료가 이용가능하므로 두 번째 지표로 인구 대비 기초생활수급자수 비율을 사용하여 보조율을 산정하였음("기초2"). 또한 기초노령연금의 경우 첫 번째 지표는 위에서와 동일하고 두 번째 지표로 인구 대비 노인인구 비율을 사용하여 자치단체별로 차등화된 보조율을 산정하였는데, 그 기준이 되는 보조율을 현 9가지 보조율의 평균값(0.60)을 사용하거나("노인1") 2010년 기준 두 지표의 분포에 해당하는 보조율의 평균값을 사용하였음("노인2")
- 기준보조율 자체의 인상과 관련하여 차등보조율의 적용기준이 되는 재정자주도의 분포를 보면 거의 모든 기초자치단체들이 인상보조율의 적용대상이 되고

있음. 이는 결국 기준보조율이 너무 낮게 책정되어 있다는 것을 간접적으로 시사하는 것이 됨. 따라서 차등보조율의 적용대상이 되는 복지 관련 국고보조사업의 기준보조율 인상이 필요함

- 그러나 기준보조율의 인상은 중앙정부 재정에 압박요인이 되므로 수요예측과 중요도에 대한 분석을 통해 National Minimum 사업에 한정하여 기준보조율을 인상하는 동시에 보조사업의 성과를 철저히 평가하여 보조사업 존치 여부 및 보조율의 적정성을 정기적으로 점검할 수 있는 제도도 함께 마련되어야 할 것임
- 분권교부세의 경우 우선 제도의 안정성에 대한 우려가 존재함. 애초에 2005년부터 5년간 존치하기로 하고 만들어졌으나 우여곡절 끝에 다시 5년간 연장하여 운용하기로 결정되었음
- 이 제도 관련 논의의 핵심은 분권교부세의 상향 조정 필요성 여부와 향후 방안일 것임
 - 우선 전자의 경우 분권교부세의 규모는 내국세의 일정률로 연동되어 있어 내국세와 동일한 성장을 할 수밖에 없는 한편 분권교부세 배분의 대종을 이루는 사회복지사업의 경우 이보다 훨씬 빠른 속도로 증가하고 있기 때문에 이 분야 지출소요를 분권교부세로 충당할 수 없는 실정임. 따라서 이를 감안한 분권교부세 교부율의 상향 조정이 필요할 것으로 판단됨
 - 후자의 경우 세 가지 방안을 생각해 볼 수 있음.
 - 첫째는 국고보조사업으로의 전환 방안인데 노인, 장애인, 아동복지시설 관련 사업들의 경우 최소한의 기본적인 서비스 수준을 보장할 필요가 있으므로 국고보조사업으로 환원하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
 - 둘째, 지방교부세로의 통합 방안은 상당히 신중하게 접근할 필요가 있음. 자칫하면 지금보다도 열악한 사회복지 서비스가 주민들에게 제공될 가능성도 존재함. 그러나 산정공식 상으로는 분권교부세 경상적수요사업의 대부분은 보통교부세로 통합되더라도 큰 문제는 없을 것으로 보임
 - 셋째, 가칭 「사회복지금」의 도입방안임. 앞에서 제시된 바와 같이 경상적수요 사업은 지금 현재의 교부율보다는 인상된 규모로 보통교부세로 통합되고,

비경상적수요 사업들은 해당 부처의 국고보조금으로 환원되는 경우 「사회복지금」의 도입은 불필요함

- 지방교부세의 경우 첫째 기준재정수요액 산정상 사회복지비 비중 강화에 대한 것으로서 이것은 결론적으로 적절하지 않음. 이런 방식으로 조정되는 경우 사회복지수요가 큰 자치단체는 이 수요가 상대적으로 작은 자치단체의 희생으로 지방교부세가 더 많이 배분됨. 사회복지수요 이외의 타 행·재정수요도 모두 주민들에게는 필수적이고 중요한 수요라는 점을 감안할 때 이 같은 방식으로 지방교부세가 재배분되는 것은 결코 바람직하지 않음. 둘째, 교부율의 인상에 대한 것으로서 분권교부세의 경상적 수요가 2015년부터 보통교부세로 통합되는 경우 급증하는 사회복지수요를 감안하여 일정 부분의 상향조정은 필요할 것으로 봄. 다만 교부율의 인상은 중앙정부 재정에 압박요인이 되기 때문에 관련 부처 간 적절한 타협이 필요할 것으로 판단됨
- 본 보고서에서 다루고 있는 국고보조금, 지방교부세, 분권교부세 등 지방재정조정제도는 말 그대로 중앙정부와 지방정부 간에 재원을 조정하는 제도로서 그 제도를 변경하고자 하는 경우 당연히 중앙정부와 지방정부 간 이해관계가 상충될 수밖에 없고, 사회복지와 같이 특정 부문에 대한 지출과 연관되는 경우에는 중앙정부의 부처 간에도 상당한 이견이 존재할 수 있음. 따라서 이러한 의견의 대립을 슬기롭게 극복하여 적절한 균형(balance)을 도출하는 것이 무엇보다도 중요함
- 본 보고서에서 제시된 방안들에 대해서도 상당한 찬반 의견이 존재할 것이고, 또한 기본방향에 대해서는 동의할지라도 규모나 속도에 대해서는 다른 의견이 있을 수 있음. 이것은 관계 정부부처 간, 그리고 정부와 국회 간의 협상 및 합의에 의해 그 실마리를 풀어야 할 것임

<부 록>

<부표 1> 평균보조율 70% 미만 사회복지 국고보조사업 현황

(단위: 백만원)

구분	부처	세부사업명 (지방비 규모순)	재 원 구 성			
			계	국비	지방비	평균 보조율
		합계	8,549,830	4,448,425	4,101,406	52.0%
1	보건복지부	영유아보육료 지원	3,915,155	1,934,611	1,980,544	49.4%
2	보건복지부	보육돌봄서비스	813,078	395,023	418,055	48.6%
3	보건복지부	노인일자리사업 지원	298,334	139,188	159,146	46.7%
4	보건복지부	장애인연금	430,193	288,229	141,964	67.0%
5	보건복지부	보육시설미이용아동양육지원	186,905	89,794	97,111	48.0%
6	보건복지부	방과후돌봄서비스	185,767	96,335	89,432	51.9%
7	여성가족부	청소년시설확충(지역개발계정)	114,372	48,472	65,900	42.4%
8	보건복지부	장애인사회활동지원	173,256	113,177	60,079	65.3%
9	보건복지부	노인요양시설 확충	116,818	58,409	58,409	50.0%
10	보건복지부	장애인복지시설 기능보강	115,470	57,735	57,735	50.0%
11	보건복지부	장애수당	151,068	101,511	49,557	67.2%
12	보건복지부	노인단체지원	68,185	21,800	46,385	32.0%
13	보건복지부	노인돌봄서비스 지자체보조	145,934	100,217	45,717	68.7%
14	보건복지부	지역거점병원공공성강화(자본보조)	82,024	41,012	41,012	50.0%
15	보건복지부	산모건강관리사업	75,271	34,646	40,625	46.0%
16	보건복지부	희귀난치성 유전질환자 지원 지자체보조	70,225	32,481	37,744	46.3%
17	보건복지부	장애인장기요양보장제도	106,613	69,546	37,067	65.2%
18	보건복지부	국가예방접종실시 지자체보조	67,270	32,056	35,214	47.7%
19	보건복지부	보건소 방문건강관리사업	62,724	31,362	31,362	50.0%
20	보건복지부	농어촌보건 등 이전신축(농특)	88,444	58,931	29,513	66.6%
21	보건복지부	암환자 의료비 지원	54,877	25,655	29,222	46.8%
22	보건복지부	장사시설설치	92,219	63,497	28,722	68.9%
23	보건복지부	장애인일자리지원	54,314	26,764	27,550	49.3%
24	보건복지부	장애아동가족지원	81,373	54,434	26,939	66.9%

구분	부처	세부사업명 (지방비 규모순)	재 원 구 성			
			계	국비	지방비	평균 보조율
25	보건복지부	암·생애전환기 검진	46,240	22,368	23,872	48.4%
26	여성가족부	아이돌보미지원	62,498	39,711	22,787	63.5%
27	보건복지부	응급의료이송체계 지원	37,200	18,600	18,600	50.0%
28	보건복지부	구강건강관리(경상보조)	35,500	17,750	17,750	50.0%
29	보건복지부	영양플러스사업	34,112	17,056	17,056	50.0%
30	보건복지부	보육시설지원	31,320	15,093	16,227	48.2%
31	여성가족부	청소년방과후활동지원	31,193	15,063	16,130	48.3%
32	여성가족부	다문화가족언어및교육지원	46,485	31,145	15,340	67.0%
33	보건복지부	정신보건센터운영	29,618	14,809	14,809	50.0%
34	보건복지부	보육시설기능보강	29,300	14,650	14,650	50.0%
35	보건복지부	영유아 사전예방적 건강관리	26,867	12,370	14,497	46.0%
36	여성가족부	청소년 사회안전망구축	28,518	14,405	14,113	50.5%
37	보건복지부	보건소 금연클리닉운영 지자체보조 등	25,228	12,614	12,614	50.0%
38	보건복지부	보건소 건강생활실천 통합서비스	23,454	11,727	11,727	50.0%
39	보건복지부	부랑인 복지지원	32,803	21,598	11,205	65.8%
40	보건복지부	사회복지통합서비스전문요원 지원	22,108	11,054	11,054	50.0%
41	보건복지부	노인건강관리	21,066	10,533	10,533	50.0%
42	보건복지부	119 구조장비 확충	20,368	10,184	10,184	50.0%
43	여성가족부	경력단절여성 취업지원	32,543	22,551	9,992	69.3%
44	보건복지부	요보호아동그룹홈운영지원	14,313	5,725	8,588	40.0%
45	보건복지부	공공형 보육시설	16,347	7,984	8,363	48.8%
46	여성가족부	지방건강가정지원센터운영지원	14,568	7,058	7,510	48.4%
47	여성가족부	성매매피해자지원	18,625	11,488	7,137	61.7%
48	보건복지부	국가결핵예방 지자체보조	13,997	7,060	6,937	50.4%
49	여성가족부	청소년쉼터 운영지원	12,288	6,144	6,144	50.0%
50	보건복지부	지역사회만성병조사감시체계구축 지자체보조	12,100	6,050	6,050	50.0%
51	여성가족부	다문화가족지원센터운영지원	16,000	10,720	5,280	67.0%

구분	부처	세부사업명 (지방비 규모순)	재 원 구 성			
			계	국비	지방비	평균 보조율
52	보건복지부	재활병원건립	10,400	5,200	5,200	50.0%
53	보건복지부	심뇌혈관질환예방관리 지자체보조	10,088	5,044	5,044	50.0%
54	여성가족부	청소년활동 지원	8,000	3,200	4,800	40.0%
55	여성가족부	지방청소년활동진흥센터 활동지원	7,633	3,053	4,580	40.0%
56	보건복지부	응급의료정보센터 운영지원	8,556	4,278	4,278	50.0%
57	보건복지부	정신보건시설확충	8,480	4,240	4,240	50.0%
58	보건복지부	아동시설기능보강	7,994	3,997	3,997	50.0%
59	보건복지부	아동발달지원계좌 자치단체경상보조	11,029	7,300	3,729	66.2%
60	보건복지부	부랑인시설기능보강	7,220	3,610	3,610	50.0%
61	여성가족부	가족역량강화지원	6,978	3,489	3,489	50.0%
62	보건복지부	노인치매병원확충	6,600	3,300	3,300	50.0%
63	보건복지부	한센병환자관리지원 경상보조	7,875	4,592	3,283	58.3%
64	보건복지부	한의원건강증진 지자체보조 (경상보조)	6,540	3,270	3,270	50.0%
65	보건복지부	입양아동 양육수당 지원	9,355	6,123	3,232	65.5%
66	여성가족부	한부모가족복지시설지원	7,077	3,975	3,102	56.2%
67	여성가족부	청소년수련시설지도자 지원	6,120	3,060	3,060	50.0%
68	보건복지부	지방보육정보센터운영	5,896	2,840	3,056	48.2%
69	보건복지부	노인보호전문기관	5,916	2,958	2,958	50.0%
70	보건복지부	구조 및 응급처치교육비 지원 (자본보조)	5,900	2,950	2,950	50.0%
71	여성가족부	청소년성문화센터 설치·운영	5,452	2,726	2,726	50.0%
72	보건복지부	중증장애인자립생활지원	4,500	1,800	2,700	40.0%
73	보건복지부	장애인구강진료센터	5,300	2,650	2,650	50.0%
74	보건복지부	에이즈및성병예방 지자체보조	5,214	2,607	2,607	50.0%
75	보건복지부	한약재유통지원시설 설치 (BTL정부지급금)	5,116	2,558	2,558	50.0%
76	보건복지부	학교흡연예방교육	4,724	2,362	2,362	50.0%
77	보건복지부	노인일자리지원(제주)	3,888	1,944	1,944	50.0%
78	보건복지부	한센병환자관리지원 자본보조	3,872	1,936	1,936	50.0%

구분	부처	세부사업명 (지방비 규모순)	재 원 구 성			
			계	국비	지방비	평균 보조율
79	보건복지부	농어촌장애인주택개조사업(농특)	3,800	1,900	1,900	50.0%
80	여성가족부	가정폭력·성폭력피해회복및재발방지사업(보조)	4,687	2,857	1,830	61.0%
81	여성가족부	글로벌다문화센터 건립	3,570	1,785	1,785	50.0%
82	보건복지부	분만 취약지 지원(자본보조)	3,000	1,500	1,500	50.0%
83	보건복지부	보육시설종사자보수교육	2,701	1,248	1,453	46.2%
84	보건복지부	도시지역 보건지소 확충	4,169	2,779	1,390	66.7%
85	보건복지부	한의약산업육성	2,600	1,300	1,300	50.0%
86	여성가족부	폭력피해이주여성지원사업	3,517	2,231	1,286	63.4%
87	보건복지부	지역거점진단 인프라 구축 지자체보조(경상보조)	2,060	824	1,236	40.0%
88	보건복지부	구강건강관리(자본보조)	2,406	1,203	1,203	50.0%
89	보건복지부	장애인보조기구지원	3,563	2,363	1,200	66.3%
90	보건복지부	입양수수료지원	2,990	1,825	1,165	61.0%
91	보건복지부	공공사회복지전달체계 개선	2,157	1,000	1,157	46.4%
92	보건복지부	아동청소년정신보건	2,100	1,050	1,050	50.0%
93	보건복지부	지역거점진단 인프라 구축 지자체보조(자본보조)	1,710	684	1,026	40.0%
94	여성가족부	수련프로그램운영 및 활성화지원	1,826	913	913	50.0%
95	보건복지부	지역암센터건립및운영	1,762	881	881	50.0%
96	여성가족부	여대생커리어개발지원	1,760	880	880	50.0%
97	보건복지부	저출산고령사회 대비 국민인식개선	1,696	848	848	50.0%
98	보건복지부	병원전단계 의료지도체계 구축	1,153	346	807	30.0%
99	보건복지부	아토피·천식예방관리	1,600	800	800	50.0%
100	보건복지부	주요전염병표본감시 경상보조	1,492	746	746	50.0%
101	보건복지부	장애아동 입양양육보조금	1,998	1,292	706	64.7%
102	여성가족부	청소년 자립지원	2,265	1,560	705	68.9%
103	보건복지부	구조 및 응급처치교육비 지원 (경상보조)	1,400	700	700	50.0%
104	보건복지부	에이즈및성병실험실진단 지자체보조	1,312	656	656	50.0%

구분	부처	세부사업명 (지방비 규모순)	재 원 구 성			
			계	국비	지방비	평균 보조율
105	여성가족부	청소년 참여지원	1,286	643	643	50.0%
106	보건복지부	질병관리조사 지원 지자체보조	1,072	536	536	50.0%
107	보건복지부	노인치매병원 확충 BTL 정부지급금	1,036	518	518	50.0%
108	보건복지부	지역거점병원공공성강화(경상보조)	1,300	800	500	61.5%
109	보건복지부	권역별전문질환센터설치지원	1,000	500	500	50.0%
110	여성가족부	농촌여성 일자리사업	960	480	480	50.0%
111	여성가족부	청소년국제교류	800	400	400	50.0%
112	보건복지부	장애인등록진단비지원	726	343	383	47.2%
113	보건복지부	가정위탁아동상해보장	1,209	827	382	68.4%
114	보건복지부	분만 취약지 지원(경상보조)	750	375	375	50.0%
115	보건복지부	생물테러 물자비축 및 관리 지자체보조	700	350	350	50.0%
116	보건복지부	식중독바이러스 국가실험실 감시망 운영 지자체보조	486	146	340	30.0%
117	여성가족부	청소년 유해환경개선	610	305	305	50.0%
118	보건복지부	보건기관 통합정보시스템 구축·운영	600	300	300	50.0%
119	보건복지부	한의약건강증진 지자체보조(자본보조)	837	558	279	66.7%
120	보건복지부	전염병전문가교육	775	529	246	68.3%
121	보건복지부	주요전염병표본감시 자본보조	302	151	151	50.0%
122	보건복지부	말라리아박멸사업 경상보조	296	148	148	50.0%
123	보건복지부	SARS 등 신종전염병 대책 지자체보조	270	135	135	50.0%
124	보건복지부	입양·가정위탁 심리치료 지원사업	399	270	129	67.7%
125	보건복지부	마약류중독자치료보호	214	107	107	50.0%
126	보건복지부	급성전염병관리 경상보조	180	90	90	50.0%
127	보건복지부	노후설계 지원사업(신규)	286	200	86	69.9%
128	보건복지부	u-Health 인프라 구축 지원(정보화)	172	86	86	50.0%

자료: 행정안전부(2011).

<부표 2> 보조금 지급대상사업의 범위와 기준보조율(제4조제1항 본문 관련)

사업	기준보조율(%)	비고
1. 일반여권발급	100	
2. 119구조장비확충	50	
3. 민방위교육훈련 및 시설·장비 확충	30	
4. 자연재해위험지구정비		
5. 소하천정비	60	
6. 농어업기반정비	50	
7. 배수개선	80	
8. 방조제 개·보수	100	
가. 국가관리		
나. 지방관리	100	
9. 가뭄대비 농업용수개발	70	
10. 토양개량사업	80	
11. 축산분뇨처리시설 지원	70	
가. 정착촌 구조개선		
나. 개별시설	70	
다. 공동자원화 시설(퇴비화·액비화 시설)	30	
라. 공동자원화 시설(에너지화 시설)	50	
12. 농어촌자원 복합산업화 지원	30	
13. 연근해어선감척	50	농공단지조성 지원 사업은 정액보조
14. 농기계임대사업	연안: 80 근해: 100 50	
15. 쌀소득보전고정 직접지불	100	
16. 유기질비료지원	정액	
17. 농어업인영유아양육비지원	50	
18. 소규모바다목장	50	
19. 농가경영안정 재해 대책비(공공시설)	국가관리: 100 지방관리: 50	
20. 녹비작물 종자대	한국농어촌공사관리: 70	
21. 친환경농업기반 구축	50	

가. 친환경농업지구 조성		
나. 광역친환경 농업단지 조성	30	
	계속: 40	
22. 광역클러스터 활성화	신규: 30	
23. 농산물유통개선	50	
24. 공단폐수종말처리시설	40	
	수도권: 50	수도권(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권을 말한다)은 수익자 부담 50%
	그 밖의 지역: 100	
25. 농공단지폐수종말처리시설	일반: 50	「산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령」 제3조제2항제1호에 따른 농어촌지역의 구분에 따라 지원
	추가: 70	
26. 쓰레기 매립시설	우선: 100	
27. 쓰레기 소각시설	30	
	서울특별시, 시·군: 30	서울특별시·광역시는 공동시설만 지원, 시·군의 공동시설은 50% 지원
	광역시: 40	
28. 상수도시설 확충 및 관리	도서지역: 50	
29. 농어촌폐기물 종합처리시설	70	
30. 비위생매립지 정비	정액	
31. 하수처리장 확충	50	
가. 광역시		
나. 광역시(총인처리시설)	10	
다. 시지역(읍 이상)	50	
라. 군지역(면 이하)	50	
마. 주한미군공여구역, 방폐장주변지역	70	
32. 분뇨처리시설 확충	80	
33. 농어촌마을 하수도 정비		
34. 하수처리수재이용사업	50	
	70	
	광역시: 30	
35. 가축분뇨공공처리시설 설치	도청소재지: 50	
가. 광역시	일반시·군: 70	
나. 광역시(군지역)		
다. 시·군·구	60	
라. 지역단위 통합관리 센터(전지역)	80	
36. 국가지원 지방도건설	80	
37. 시 관내 국도대체 우회도로 건설	70	
38. 경전철 건설		
39. 향만배후도로 건설	정액	공사비에 한정(용지보상비 제외)
40. 해양 및 수자원 관리	정액	공사비에 한정(용지보상비 제외)
41. 대중교통 지원	정액	
	정액	

42. 지역거점 조성지원	50	내역사업 중 연안보전사업은 보조율 70%
	90	내역사업 중 특정지역 도로건설 지원사업은 보상비 제외
43. 화물자동차 휴게소 건설 지원		
44. 지방하천정비	100	내역사업 중 혁신도시 비즈니스센터 지원사업은 보조율 50%
45. 해양보호구역관리		
46. 도시철도 건설	30	
	60	
47. 산림병해충방제	70	
가. 약제대	서울: 40	민간투자 경량전철건설사업은 제외
나. 기타	지방: 60	
48. 산불방지시설·장비 확충 및 운영		
49. 조림사업	100	
가. 장기수(長期樹)	50	
나. 큰나무	40	
50. 숲가꾸기		
51. 사방사업	70	
	50	
	50	
	70	
52. 산림휴양·녹색공간 조성	50	
53. 임산물유통구조개선	50	
54. 임산물생산기반정비	20	
55. 산림경영자원 육성	80	
56. 임도시설	70	
57. 산림서비스증진	60	
58. 농업전문인력 양성교육	50	
59. 시군농업기술센터 육성·운영 및 시설장비 보강	50	
60. 원원중 및 원중생산	100	
61. 지역농촌지도사업 활성화	50	
62. 지역전략작목산학연 협력사업	100	
63. 지역농업특성화기술 지원	70	
64. 문화시설 확충 및 운영	40	문예회관 건립지원 사업은 정액보조, 농어촌 공공도서관 건립사업은 보조율 80%
		용지매입비 제외
65. 관광자원 개발	50	용지매입비 제외
66. 전국체육대회 운영	50	
67. 국제경기대회(동계대회 포함) 지원		
가. 도로(동계)		

나. 경기장	50(70)	
68. 체육진흥시설 지원	30	용지매입비 제외
69. 전국체전시설 지원	30	용지매입비 제외
70. 청소년시설 확충	30	지방은 재정자주도에 따라 차등 지원
	서울: 30	
71. 지역문화산업 육성 지원	지방: 70 ~ 88	
72. 문화유산 관광자원화	50	
73. 국가지정문화재 보수·정비	50	
74. 지방의료원기능강화	70	
75. 선천성대사이상검사 및 환아관리	50	
76. 한센환자보호시설 운영	서울: 30	
	지방: 50	
77. 한센양로자지원	서울: 50	
78. 국가예방접종실시	지방: 70	
	50	
	서울: 30	
	지방: 50	
79. 지역아동센터 운영	서울: 30	
	지방: 50	
80. 기초생활보장수급자 생계급여	서울: 50	해당 회계연도의 전전년도의 최종예산에서
	지방: 80	가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상
		나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
81. 기초생활보장수급자 주거급여	서울: 50	해당 회계연도의 전전년도의 최종예산에서
	지방: 80	가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상
		나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
82. 기초생활보장수급자 자활급여	서울: 50	해당 회계연도의 전전년도의 최종예산에서
	지방: 80	가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상
		나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하

83. 기초생활보장수급자 해산·장제급여	서울: 50 지방: 80	체는 10%p 인하 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
84. 기초생활보장수급자 교육급여	서울: 50 지방: 80	해당 회계연도의 전전년도의 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
85. 기초생활보장수급자 의료급여		
86. 부랑인시설 운영	서울: 50 지방: 80	
87. 장애인 의료비, 장애인자녀학비 지원	서울: 50 지방: 70	
88. 장애수당·장애아동수당	서울: 50 지방: 80 서울: 50 지방: 70	
89. 영유아보육사업 지원	서울: 20 지방: 50	해당 회계연도의 전전년도의 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
90. 저소득 한부모가족 지원	서울: 50 지방: 80	
91. 사회복지보장시설 및 장비 지원	50	재가노인복지시설 개보수 제외
92. 보육시설 기능보강	50	용지매입비 제외 「국민기초생활 보장법」에 따른 보장시설의 신축·증축·개축에 한정(용지매입비 제외)
93. 화장시설·봉안시설·자연장지·화장로		
94. 긴급복지지원	70	용지매입비 제외 화장로 개보수는 50%

95. 가사간병방문서비스 사업	서울: 50 지방: 80	
96. 아동통합서비스 지원·운영	서울: 50 지방: 70	
97. 장애인활동지원	성장촉진지역: 80 서울: 사업비의 3분의2 지방: 100	
98. 산모신생아도우미 지원	서울: 50 지방: 70	
99. 지역사회서비스 투자사업	서울: 50 지방: 80	
100. 농어촌보건소 등 이전·신축	서울: 50 지방: 70	
101. 농어민 지역실업자 직업훈련	성장촉진지역:80	
102. 사회적기업 육성	사업비의 3분의2	
103. 지방과학문화시설 확충사업	80	
104. 가족관계등록사무	80	
105. 위험도로구조개선	50	
106. 교통사고찾은곳개선	100 50	
107. 어린이보호구역개선	50	회전교차로 설치 시범사업은 정액 지원
108. 안전한보행환경조성		
109. 지역특성화산업 육성 지원	50	
110. 전통시장 및 중소유통물류기반 조성	50	
111. 경제자유구역 기반시설	50	
112. 그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업	60 50	기획재정부장관이 수립한 예산안 편성 지침에 대상사업명과 기준보조율을 명시하거나 매년 예산으로 정한다.
	사업의 수행근거 법령·성격에 따라 정률 (100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액보조	

자료: 보조금의 예산 및 시행에 관한 법률 시행령 [별표 1]

<부표 3> 보조금 지급제외 사업(제4조제1항 단서관련)

사 업	
1.	초·중등학교 학생중식 지원
2.	초·중등학교 인터넷통신비
3.	민간개발소프트웨어
4.	사이버가정학습
5.	일반계 고교 직업교육
6.	전문계 고교 확충 등(경상)
7.	지역평생교육센터 운영
8.	학력인정평생 교육시설(경상)
9.	주요교육정책홍보
10.	교육정보화우수기관지원
11.	실업계고 확충 등(자본)
12.	학력인정평생교육시설(자본)
13.	농어촌 실업계고교 학과개편
14.	저소득층 고교생자녀 학비지원
15.	중학교학력인정시설 수업료 지원
16.	지방자치단체 공공근로사업
17.	공공자금관리기금이차보전
18.	지역정보화 지원
19.	자전거도로 정비
20.	전통향교문화 전승 보존
21.	공공도서관 운영
22.	농어촌공공도서관 지원(자료구입)
23.	문화의 집 조성
24.	장애인편의시설설치(종전 문화체육관광부 사업)
25.	문화시설운영평가 인센티브
26.	관리책임자대회
27.	예술창작스튜디오 조성
28.	유명예술인 기념조형물 설치
29.	조각공원 조성
30.	통영국제음악제
31.	문화학교 운영
32.	지방문화원사업활동 지원
33.	지역별 특성화 사업
34.	문화인물 기념사업
35.	노량해전 재현
36.	문화의 거리 조성

37. 조선통신사행렬 재현
38. 근대문인탄생100주년 기념
39. 예술창작공간 조성
40. 찾아가는 문화 활동 지원
41. 공주미술제
42. 청소년문화의 집(리모델링에 한함)
43. 청소년상담실 운영
44. 자영농과생 급식비 지원
45. 농업인자녀학자금 지원
46. 농가도우미 지원
47. 여성농업인센터 운영
48. 농촌PC보내기 사업
49. 농산물유통시설 보완
50. 지방자치단체 종자보급
51. 시도 수리계 수리시설 관리
52. 농업인 홈페이지 구축
53. 정신요양시설 운영
54. 사회복지시설 운영
55. 공공보건인력 개발
56. 공공보건사업
57. 대도시 방문보건사업
58. 지역봉사사업
59. 장애인복지관 운영
60. 장애인재가복지센터 운영
61. 장애인주간보호시설 운영
62. 장애인단기보호시설 운영
63. 공동생활가정 운영
64. 의료재활시설 운영
65. 장애인체육관 운영
66. 시각장애인 심부름센터 운영
67. 시각장애인 재활지원센터 운영

68. 청각장애인 수화통역센터 운영
69. 정신지체인 자립지원센터 운영
70. 장애인해피콜봉사센터 운영

71. 장애인특별운송사업(운영비)
72. 편의시설설치시민추진단
73. 청각장애아동 달팽이관수술 지원
74. 여성장애인 가사도우미 지원
75. 장애인생활시설 운영
76. 장애인직업재활시설 운영
77. 장애인복지관 기능 보강
78. 장애인체육관 기능 보강
79. 장애인지역사회재활시설 차량 지원
80. 장애인생활시설 치과유니트
81. 경로당 운영
82. 경로당활성화 지원
83. 경로식당무료급식
84. 저소득재가노인 식사배달
85. 노인건강진단
86. 치매상담센터 운영
87. 노인일거리마련사업
88. 지역사회 시니어클럽 운영
89. 재가노인복지시설운영
90. 노인시설 운영
91. 노인복지회관 신축
92. 아동시설 운영
93. 결연기관 운영
94. 입양기관 운영
95. 아동보호전문기관 운영
96. 가정위탁지원센터 운영
97. 소년소녀가장 지원
98. 가정위탁양육 지원
99. 퇴소아동자립정착금
100. 결식아동급식
101. 아동보호전문기관 설치
102. 한부모가족복지시설의 운영

103. 한부모가족복지시설 퇴소자 자립정착금
104. 미혼모중간의집 운영

105. 사회복지관 운영
106. 재가복지봉사센터 운영
107. 사회복지전담공무원 인건비
108. 공익근무요원 인건비
109. 업무보조 공익근무요원 인건비
110. 푸드뱅크운영장비 지원
111. 노숙자보호
112. 쪽방생활자 지원
113. 중소도시보건소 신축
114. 지체장애인편의시설 지방센터 운영
115. 장애인정보화지원센터 운영
116. 노인복지회관 운영
117. 재가노인복지시설 개·보수
118. 결연기관 PC구입비
119. 사회복지관 기능 보강
120. 축산폐수공공처리시설 이차보전
121. 노후수도관개량사업 이차보전
122. 하수처리장 이차보전
123. 재활용기반시설 이차보전
124. 나눔장터생활문화 정착지원
125. 근로자종합복지관 운영
126. 시·도주최 여성주관사업 지원
127. 여성인력개발센터 운영
128. 버스운송사업 재정 지원
129. 선계획 후개발국토이용체계
130. 산업단지문화재 조사비
131. 환승주차장 건설
132. 버스공영차고지 건설
133. 벽지노선 손실보상
134. 오지·도서공영버스 지원
135. 김유기산처리제 구입
136. 불가사리 구제
137. 자연수산물급식비 지원
138. 장보고축제
139. 담수어침단양식장 시설
140. 내수면환경조사, 어도시설 등 지원
141. 내수면시험장 개·보수
142. 연어 치어 방류
143. 토산어종 치어 방류
144. 수산물유통시설 보완

145. 수산물 위생안전
146. 잔류물질 통제계획 이행
147. 수출주력상품 개발
148. 국제수산산업전(부산광역시)
149. 양식기반시설
150. 마을어장 개발
151. 현충시설
152. 시·도 무형문화재 공개행사
153. 시·도 지정문화재 보수정비
154. 과학영농기술 현장문제해결기술 개발비 지원
155. 원격영농상담시스템
156. 도 농업기술원 정보전산화사업
157. 친환경 화장실
158. 개발기술소득사업 및 지역특성화시범사업
159. 영농4H시범 영농사업
160. 농촌지도기관 정보인프라 지원
161. 보호수 정비
162. 임산물유통·가공
163. 인권교육시범학교 운영

자료: 보조금의 예산 및 시행에 관한 법률 시행령 [별표 1의2]

<부표 4> 국고보조사업의 지방비 부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율

(단위 : %)

연번	사 업 명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
1	민방위 인력 동원	50	50	50	50
2	도서종합개발	30	70	50	50
3	도로명 및 건물번호부여	30	70	30	70
4	공립전문대학 운영비 지원	100	0	100	0
5	지방체육시설 지원	50	50	50	50
6	생활체육교실 운영	50	50	50	50
7	지역향토축제지원	50	50	50	50
8	작은도서관 도서구입 지원	50	50	50	50
9	문화상품전개최 지원	50	50	50	50
10	향토사료관 및 문화사랑방 시설	50	50	50	50
11	공동도서관 건립운영 지원	50	50	50	50
12	공립박물관 건립	100	0	100	0
13	지방문예회관 건립	50	50	50	50
14	농어촌공공도서관 건립 운영 지원	50	50	50	50
15	전통사찰 정비	50	50	50	50
16	유명예술인 기념 사업	50	50	50	50
17	상설문화프로그램 개발 지원	100	0	100	0
18	전통예술 상설 공연	50	50	50	50
19	받기반 정비	50	50	50	50
20	한발대비 농업용수 개발	50	50	50	50
21	농공단지 조성 지원	50	50	50	50
22	기계화경작로 확장 및 포장	50	50	50	50
23	토양개량 사업	50	50	50	50
24	대구획경지 재정리	50	50	50	50
25	농산물산지 유통센터 건설	50	50	50	50
26	지역특화 사업	50	50	50	50
27	농어촌생활용수 개발	50	50	50	50
28	축산물 검사	50	50	50	50
29	환경농업지구 조성	50	50	50	50
30	석탄비축	50	50	50	50
31	외국인 투자유치(경상, 자본)	50	50	50	50

32	농어촌 전기공급 사업	50	50	50	50
33	농어촌폐기물 종합처리 시설	50	50	50	50
34	특별대책지역 환경기초시설 운영비 지원	0	0	50	50
35	고도정수처리 시설	50	50	50	50
36	도서지역 식수원 개발	50	50	30	70
37	폐금속광산 오염방지 시설	50	50	50	50
38	농어촌 생활용수 개발	50	50	50	50
39	합병정화조 설치 지원	50	50	50	50
40	하수처리시설 지원	50	50	50	50
41	자연환경보전 시설 지원	50	50	50	50
42	비위생매립지 정비	50	50	0	0
43	모자보건 관리	50	50	50	50
44	결핵환자 보호시설 운영	100	0	100	0
45	한센장애인 보호	100	0	100	0
46	급성전염병 관리	100	0	100	0
47	정신질환시설 운영비	100	0	100	0
48	의료보호	100	0	70 80	시30 군20
49	부랑인보호	100	0	100	0
50	노인시설보호 기능보강	100	0	100	0
51	장애인복지시설 기능보강	100	0	100	0
52	생계급여	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보 장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보 장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
53	주거급여	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보 장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보 장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
54	한부모가족 아동 양육·학비 지원	100	0	50	50

55	응급의료체계 구축	100	0	100	0
56	공공의료기반 확충	100	0	50	50
57	농어촌 의료서비스 개선	100	0	50	50
58	노인 여가시설운영 지원	50	50	30	70
59	경로연금	70	30	50	50
60	병원선 운영	100	0	50	50
61	부랑인보호시설 기능보강	100	0	50	50
62	지방공사의료원 시설 지원	100	0	100	0
63	고용촉진 훈련	100	0	50	50
64	국가지원지방도 건설	100	0	100	0
65	시 관내 국도대체 우회도로 건설	100	0	50	50
66	도시철도 건설사업비 지원	100	0	0	0
67	도시철도 운영보조(원리금 상환)	100	0	0	0
68	종합유통단지 진입도로	100	0	0	0
69	한부모가족 복지시설 기능보강	100	0	50	50
70	성매매피해자 지원시설 운영	100	0	50	50
71	영유아보육사업	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
72	보육시설기능보강	50	50	50	50
73	가정폭력·성폭력 방지 및 보호지원	100	0	50	50
74	서해5도 공동운반선 운영	50	50	50	50
75	인공어초시설	100	0	100	0
76	도립 종묘배양장 시설	100	0	100	0
77	시·도 지도선 건조	0	0	100	0
78	2종 어항 건설	100	0	100	0
79	어장 정화	0	0	30	70
80	시·도 어업지도선 유류비 지원	100	0	100	0
81	연근해어업 구조조정	100	0	50	50
82	어장정화선 운영비 지원	100	0	100	0
83	오염해역 준설	50	50	50	50
84	어촌종합개발·	50	50	50	50
85	지방 수상과학관 건립	100	0	100	0

86	양어장 수질정화시설	100	0	50	50
87	양식용 기자재 공급	50	50	50	50
88	종묘 매입·방류	50	50	50	50
89	어선용 기자재 공급	100	0	100	0
90	어선정화조 건조	100	0	50	50
91	육지 소규모 어항 개발	30	70	30	70
92	농업기계화 훈련 지원	100	0	30	70
93	산림병해충 방제	30	70	30	70
94	임업협동조합 운영비	100	0	0	100
95	영림계획	100	0	50	50
96	산불방지 대책	30	70	30	70
97	조립	30	70	30	70
98	육립	30	70	30	70
99	사방	70	30	70	30
100	자연휴양림 조성	50	50	50	50
101	산림박물관 및 수목원 조성	100	0	100	0
102	임도건설	30	70	50	50
103	임산물유통구조 개선	50	50	50	50
104	수출임산물 생산 지원	50	50	50	50
105	산촌종합개발(마을조성)	50	50	50	50
106	협업체단기소득 조성	50	50	50	50
107	임산물저장 시설	50	50	50	50
108	마약중독자 재활 진료비	50	50	50	50
109	국가지정문화재 보수·정비	100	0	50	50
110	민방위교육·운영 및 시설·장비보강	50	50	30	70
111	119 구조·구급대 장비보강	100	0	100	0

주: 광역시와 광역시 관할 군간의 부담비율은 도와 군간의 부담비율을 적용한다.

자료: 지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙
[별표]

<부표 5> 국민기초생활보장사업 차등보조율 적용 현황(2009년)

		사회보장 복지비 지수							
		20% 미만			20%~24%		25%이상		
		서울	지방		서울	지방	서울	지방	
재정자주도	85% 이상	보조율 40%	보조율 70%			보조율 50%	보조율 80%	보조율 50%	보조율 80%
		서울 서초구, 강남구, 중구	경기 성남시, 과천시			서울 용산구			
	80%~84%	보조율 50%	보조율 80%			보조율 50%	보조율 80%	보조율 50%	보조율 80%
		경기 용인시, 안양시, 양주시, 고양시, 수원시, 군포시, 부천시, 광명시	충남 계룡시, 경남 양산시			서울 송파구, 동작구, 광진구, 마포구		서울 양천구, 구로구	
	70~80% 미만	보조율 50%	보조율 80%			보조율 50%	보조율 80%	보조율 60%	보조율 90%
		서울 종로구	경기 광주시, 의왕시, 화성시, 남양주시, 구리시, 김포시, 여주군, 안산시, 의정부시, 하남시, 안성시, 포천시, 연천군, 동두천시	서울 영등포구, 성동구, 강동구, 강서구, 금천구, 동작구, 동대문구				서울 성북구(26), 강북구(27), 도봉구(28), 은평구(30), 중랑구(31), 강서구(36), 관악구(37)	대구 중구(27), 인천 동구(28)
		강원 춘천시, 원주시, 태백시, 홍천군, 평창군, 강릉시, 횡성군, 동해시, 속초시, 양양군, 삼척시, 철원군, 양구군	경북 김천시, 문경시, 군위군, 구미시, 포항시, 경산시, 상주군, 봉화군, 청송군, 의성군, 칠곡군, 청도군, 영천시, 예천군, 경주시, 고령군	경남 진해시, 진주시, 창원군, 마산시, 거제시, 밀양시, 함안군, 창원시, 의령군					
		인천 중구, 전남 광양시, 순천시, 목포시	대구 달성군, 울산 울주군	충북 청주시, 진천군, 충주시, 청원군, 증평군, 단양군, 제천시, 음성군					
	80% 미만	60~70% 미만	부산 기장군	경기 양평군, 시흥시, 평택시, 이천시, 파주시, 가평군, 양주시			부산 중구	서울 노원구(39)	대구 수성구(36), 서구(39), 남구(39)
			인천 옹진군	강원 인제군, 영월군, 화천군, 고성군, 정선군			울산 동구, 남구		부산 강서구(29), 수영구(33), 연제구(34), 동대구(35)
60% 미만	60% 미만	경북 양양군, 울진군, 영주시, 영덕군, 상주시, 울릉군, 안동시	경남 합천군, 사천시, 고성군, 통영시, 함양군, 거창군, 남해군, 산청군, 김해시, 하동군			전북 전주시, 익산시, 정읍시		울산 북구(29)	
		전남 화순군, 영암군, 구례군, 곡성군, 장성군, 나주시, 영광군, 담양군, 해남군, 무안군, 함평군, 장흥군, 여수시, 완도군, 강진군	전북 진안군, 군산시, 완주군, 김제시, 부주군, 순창군, 장수군, 남원시, 임실군	충북 옥천군, 괴산군, 보은군, 영동군					인천 남동구(32), 계양구(34), 연수구(40)
60% 미만	60% 미만	대전 유성구	인천 강화군					대전 대덕구(36), 동구(37), 중구(37), 서구(40)	
		전남 진도군, 신안군, 보성군, 고흥군						광주 동구(36), 남구(43), 서구(43), 광산구(44), 북구(50)	
								울산 중구(33)	
								대구 북구(45), 동구(47), 달서구(49)	
								부산 동구(36), 남구(37), 진구(41), 영도구(41), 사상구(42), 사하구(42), 서구(43), 해운대구(45), 금정구(46), 북구(51)	
								인천 서구(32), 남구(38), 부평구(43)	

주: 1) 보조율은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」 개정([별표 1], 2009, 1, 28) 참조.

괄호 내는 「사회보장 복지 지수」

2) 「재정자주도」 ((자체수입+자주재원)/일반회계총계*100)와 「사회보장 복지비 지수」는

해당 회계연도의 전년년도 최종예산상 지수 기준

자료: 박인화(2011, p.85)에서 재인용

**<부표 6> 기초노령연금 보조율에 따른 분포
시지역**

		사회복지비 비율		
		14% 미만	14~20	20% 이상
재정자주도	90% 이상	1개(1%) 과천	0	0
	80~90%	2개(3%) 성남, 용인	0	0
	80% 미만	53개(71%)	13개(17%)	6개(8%) 상주, 문경, 영천, 김제, 남원, 나주

군지역

		사회복지비 비율		
		14% 미만	14~20	20% 이상
재정자주도	90% 이상	0	0	0
	80~90%	0	0	0
	80% 미만	5개(6%) 기장군, 달성군, 울주군, 단양군, 철곡군	23개(27%)	58개(67%)

서울시 자치구

		사회복지비 비율		
		14% 미만	14~20	20% 이상
재정자주도	90% 이상	0	0	0
	80~90%	5개(20%) 강남, 서초, 중구, 종로, 용산	0	0
	80% 미만	20개(80%)	0	0

광역시 자치구

		사회복지비 비율		
		14% 미만	14~20	20% 이상
재정자주도	90% 이상	0	0	0
	80~90%	0	0	0
	80% 미만	36개(82%)	8개(18%) 부산 동구, 중구, 서구, 영도구 대구 중구, 남구 광주 동구	

<부표 7> 자치단체별 보조율 산정 결과
시지역

지역	보육	기초1	기초2	노인1	노인2	
경기	수원시	0.72	0.86	0.61	0.45	0.54
	성남시	0.62	0.74	0.54	0.42	0.51
	고양시	0.78	0.94	0.64	0.52	0.63
	부천시	0.80	0.95	0.66	0.47	0.57
	용인시	0.67	0.80	0.51	0.49	0.59
	안산시	0.86	1	0.73	0.44	0.53
	안양시	0.77	0.92	0.56	0.45	0.54
	남양주시	0.72	0.86	0.57	0.48	0.58
	의정부시	0.80	0.96	0.73	0.50	0.60
	평택시	0.61	0.73	0.71	0.50	0.61
	시흥시	0.64	0.77	0.55	0.39	0.47
	화성시	0.55	0.66	0.48	0.42	0.51
	광명시	0.75	0.90	0.60	0.46	0.56
	과천시	0.64	0.76	0.65	0.54	0.65
	군포시	0.78	0.93	0.61	0.47	0.56
	광주시	0.70	0.84	0.73	0.57	0.68
	김포시	0.44	0.53	0.51	0.46	0.55
	이천시	0.63	0.76	0.63	0.50	0.61
	구리시	0.72	0.86	0.71	0.47	0.56
	양주시	0.69	0.83	0.71	0.52	0.62
	안성시	0.75	0.90	0.87	0.62	0.75
	포천시	0.71	0.86	0.84	0.58	0.70
	오산시	0.61	0.74	0.56	0.38	0.46
	하남시	0.71	0.85	0.63	0.52	0.63
	의왕시	0.74	0.89	0.57	0.50	0.61
	동두천시	0.85	1	0.92	0.62	0.75
과천시	0.70	0.83	0.52	0.46	0.56	
강원	춘천시	0.76	0.92	1	0.62	0.75
	원주시	0.84	1	0.83	0.58	0.70
	강릉시	0.82	0.98	0.95	0.66	0.79
	동해시	0.81	0.97	0.96	0.65	0.78
	태백시	0.70	0.84	1	0.69	0.83
	속초시	0.79	0.95	1	0.64	0.77
	삼척시	0.65	0.78	1	0.75	0.91
충북	청주시	0.82	0.99	0.74	0.47	0.56
	충주시	0.83	0.99	1	0.73	0.88
	제천시	0.68	0.82	1	0.61	0.73
충남	천안시	0.63	0.75	0.61	0.44	0.53
	공주시	0.84	1	1	0.82	0.99
	보령시	0.78	0.94	1	0.81	0.98
	아산시	0.64	0.77	0.78	0.56	0.67
	서산시	0.73	0.87	0.89	0.69	0.83
	논산시	0.83	0.99	1	0.81	0.98
	계룡시	0.68	0.82	0.67	0.49	0.60
전북	전주시	0.97	1	0.96	0.54	0.65
	군산시	0.87	1	1	0.65	0.78
	익산시	0.83	0.99	1	0.57	0.69

전북	정읍시	0.90	1	1	0.86	1
	남원시	0.90	1	1	0.91	1
	김제시	0.78	0.94	1	0.89	1
전남	목포시	0.84	1	1	0.51	0.62
	여수시	0.80	0.96	1	0.66	0.80
	순천시	0.80	0.96	0.98	0.60	0.73
	나주시	0.79	0.95	1	0.88	1
	광양시	0.68	0.81	0.79	0.54	0.65
경북	포항시	0.86	1	0.97	0.57	0.69
	경주시	0.72	0.86	0.86	0.66	0.80
	김천시	0.74	0.89	1	0.76	0.91
	안동시	0.81	0.97	1	0.79	0.95
	구미시	0.53	0.64	0.63	0.39	0.47
	영주시	0.88	1	1	0.84	1
	영천시	0.78	0.94	1	0.90	1
	상주시	0.72	0.86	1	0.97	1
	문경시	0.71	0.86	1	0.89	1
	경산시	0.88	1	0.99	0.61	0.73
경남	창원시	0.63	0.75	0.51	0.37	0.45
	마산시	0.77	0.93	0.86	0.59	0.71
	진주시	0.82	0.99	1	0.67	0.81
	진해시	0.99	1	0.85	0.62	0.75
	통영시	0.72	0.86	1	0.61	0.73
	사천시	0.86	1	1	0.72	0.87
	김해시	0.79	0.95	0.80	0.48	0.58
	밀양시	0.76	0.91	1	0.79	0.96
	거제시	0.68	0.82	0.72	0.49	0.59
	양산시	0.67	0.81	0.66	0.45	0.55

군지역

지역	보육	기초1	기초2	노인1	노인2		
부산	기장군	0.72	0.86	0.72	0.47	0.67	
대구	달성군	0.82	0.99	0.56	0.34	0.48	
인천	강화군	0.74	0.89	0.73	0.60	0.86	
	옹진군	0.63	0.76	0.60	0.55	0.80	
울산	울주군	0.91	1	0.49	0.38	0.55	
경기	여주군	0.74	0.89	0.71	0.47	0.68	
	양평군	0.83	0.99	0.76	0.57	0.82	
	가평군	0.82	0.99	0.99	0.56	0.80	
	연천군	0.59	0.71	0.83	0.50	0.72	
강원	홍천군	0.75	0.90	0.72	0.53	0.77	
	횡성군	0.77	0.92	0.78	0.56	0.80	
	영월군	0.69	0.82	0.80	0.57	0.82	
	평창군	0.63	0.76	0.77	0.57	0.81	
	정선군	0.60	0.72	0.70	0.50	0.72	
	철원군	0.73	0.88	0.78	0.50	0.71	
	화천군	0.64	0.77	0.96	0.53	0.77	
	양구군	0.66	0.79	0.97	0.53	0.76	
	인제군	0.66	0.79	0.81	0.50	0.71	
	고성군	0.72	0.86	0.82	0.56	0.80	
	양양군	0.79	0.95	1	0.60	0.86	
	충북	청원군	0.74	0.89	0.58	0.43	0.62
		보은군	0.66	0.80	0.79	0.61	0.88
		옥천군	0.77	0.92	0.85	0.57	0.82
영동군		0.69	0.83	0.80	0.58	0.83	
증평군		0.86	1	0.74	0.53	0.75	
진천군		0.67	0.81	0.95	0.62	0.89	
괴산군		0.70	0.84	0.87	0.51	0.74	
음성군		0.90	1	0.86	0.55	0.79	
단양군		0.63	0.75	0.64	0.40	0.57	
충남	금산군	0.78	0.94	0.95	0.62	0.89	
	연기군	0.87	1	0.89	0.52	0.75	
	부여군	0.93	1	0.94	0.65	0.94	
	서천군	0.90	1	0.98	0.72	1	
	청양군	0.73	0.87	0.80	0.71	1	
	홍성군	0.90	1	0.89	0.67	0.96	
	예산군	0.85	1	0.79	0.60	0.86	
	태안군	0.63	0.76	0.62	0.52	0.74	
	당진군	0.60	0.71	0.57	0.48	0.69	
전북	완주군	0.79	0.95	0.94	0.50	0.71	
	진안군	0.65	0.78	0.98	0.63	0.91	
	무주군	0.67	0.81	0.97	0.65	0.93	
	장수군	0.69	0.83	1	0.65	0.93	
	임실군	0.76	0.92	1	0.70	1	
	순창군	0.66	0.79	0.87	0.64	0.93	
	고창군	0.88	1	1	0.72	1	
	부안군	1	1	1	0.85	1	
전남	담양군	0.75	0.91	0.96	0.63	0.90	
	곡성군	0.87	1	1	0.79	1	

전남	구례군	0.74	0.89	1	0.66	0.95
	고흥군	0.79	0.95	1	0.70	1
	보성군	0.73	0.87	0.95	0.68	0.97
	화순군	0.71	0.85	0.93	0.53	0.77
	장흥군	0.75	0.90	1	0.66	0.95
	강진군	0.79	0.95	1	0.67	0.96
	해남군	0.78	0.94	0.94	0.60	0.86
	영암군	0.76	0.91	0.87	0.56	0.81
	무안군	0.91	1	0.99	0.65	0.94
	함평군	0.77	0.92	1	0.65	0.93
	영광군	0.85	1	1	0.64	0.92
	장성군	0.87	1	1	0.67	0.96
	완도군	0.86	1	1	0.66	0.95
	진도군	0.83	1	1	0.73	1
신안군	0.83	1	1	0.80	1	
경북	군위군	0.64	0.77	0.89	0.71	1
	의성군	0.73	0.88	0.88	0.70	1
	청송군	0.70	0.84	1	0.66	0.94
	영양군	0.71	0.85	1	0.71	1
	영덕군	0.77	0.92	1	0.68	0.98
	청도군	0.83	1	0.97	0.73	1
	고령군	0.72	0.86	0.98	0.59	0.84
	성주군	0.69	0.83	0.78	0.59	0.84
	칠곡군	0.86	1	0.72	0.42	0.61
	예천군	0.81	0.98	0.98	0.69	1
	봉화군	0.69	0.82	1	0.68	0.97
	울진군	0.50	0.60	0.89	0.46	0.66
	울릉군	0.50	0.59	0.73	0.54	0.77
경남	의령군	0.66	0.79	0.88	0.66	0.95
	함안군	0.81	0.97	0.84	0.56	0.80
	창녕군	0.75	0.90	0.85	0.60	0.87
	고성군	0.79	0.94	0.82	0.60	0.87
	남해군	0.84	1	0.88	0.68	0.98
	하동군	0.76	0.92	0.89	0.58	0.84
	산청군	0.67	0.80	0.98	0.65	0.93
	함양군	0.68	0.82	0.92	0.63	0.90
	거창군	0.67	0.80	0.76	0.54	0.77
합천군	0.72	0.87	0.80	0.64	0.91	

서울특별시 자치구

지 역	보육	기초1	기초2	노인1	노인2	
서울 특별시	종로	0.43	0.54	0.65	0.64	0.70
	중구	0.46	0.57	0.86	0.64	0.70
	용산	0.58	0.72	0.75	0.71	0.78
	성동	0.46	0.58	0.65	0.53	0.58
	광진	0.65	0.82	0.71	0.61	0.67
	동대문	0.55	0.69	0.81	0.62	0.68
	중랑	0.76	0.95	0.94	0.68	0.74
	성북	0.60	0.75	0.71	0.58	0.64
	강북	0.78	0.97	1	0.76	0.83
	도봉	0.66	0.82	0.65	0.63	0.69
	노원	0.76	0.95	1	0.60	0.66
	은평	0.64	0.80	0.73	0.60	0.66
	서대문	0.61	0.76	0.69	0.66	0.73
	마포	0.64	0.80	0.73	0.64	0.70
	양천	0.70	0.88	0.76	0.61	0.68
	강서	0.74	0.93	1	0.59	0.65
	구로	0.62	0.77	0.67	0.58	0.63
	금천	0.70	0.87	1	0.66	0.73
	영등포	0.48	0.60	0.69	0.53	0.59
	동작	0.59	0.74	0.63	0.58	0.64
관악	0.65	0.82	0.76	0.59	0.65	
서초	0.39	0.48	0.41	0.48	0.53	
강남	0.46	0.57	0.60	0.46	0.51	
송파	0.49	0.61	0.47	0.46	0.51	
강동	0.61	0.76	0.64	0.54	0.60	

광역시 자치구

지 역	보육	기초1	기초2	노인1	노인2	
부산	중구	0.66	0.70	1	0.79	0.95
	서구	0.87	0.93	1	0.83	1
	동구	0.82	0.87	1	0.82	0.98
	영도구	0.79	0.84	1	0.72	0.87
	부산진구	0.88	0.94	0.98	0.70	0.84
	동래구	0.75	0.80	0.72	0.61	0.72
	남구	0.88	0.94	0.87	0.70	0.84
	북구	0.89	0.95	1	0.59	0.71
	해운대구	0.84	0.90	0.88	0.61	0.73
	사하구	0.81	0.86	0.94	0.55	0.66
	금정구	0.90	0.96	1	0.73	0.87
	강서구	0.57	0.61	0.83	0.69	0.82
	연제구	0.77	0.82	0.86	0.61	0.73
	수영구	0.79	0.84	0.88	0.70	0.84
	사상구	0.79	0.84	1	0.55	0.65
대구	중구	0.82	0.88	1	0.89	1
	동구	0.89	0.95	1	0.73	0.88
	서구	1	1	1	0.80	0.96
	남구	0.91	0.97	1	0.80	0.96
	북구	0.84	0.90	0.89	0.56	0.68
	수성구	0.83	0.89	0.94	0.61	0.73
	달서구	0.80	0.85	0.97	0.51	0.61
인천	중구	0.54	0.58	0.83	0.63	0.76
	동구	0.60	0.64	0.88	0.65	0.78
	남구	0.79	0.84	0.78	0.63	0.75
	연수구	0.65	0.69	0.72	0.45	0.54
	남동구	0.65	0.69	0.76	0.49	0.59
	부평구	0.82	0.87	0.88	0.58	0.70
	계양구	0.70	0.74	0.61	0.47	0.56
	서구	0.68	0.72	0.65	0.48	0.58
광주	동구	0.90	0.96	1	0.84	1
	서구	0.83	0.88	0.99	0.58	0.69
	남구	0.78	0.83	0.97	0.61	0.73
	북구	0.93	1	1	0.59	0.71
	광산구	0.90	0.96	0.96	0.55	0.66
대전	동구	0.48	0.51	0.71	0.40	0.47
	중구	0.49	0.52	0.59	0.41	0.49
	서구	0.53	0.57	0.40	0.30	0.36
	유성구	0.41	0.44	0.38	0.32	0.38
	대덕구	0.47	0.50	0.57	0.32	0.38
울산	중구	0.80	0.85	0.88	0.61	0.73
	남구	0.63	0.67	0.61	0.46	0.55
	동구	0.72	0.77	0.69	0.50	0.60
	북구	0.60	0.64	0.54	0.42	0.50

<부표 8> 사회복지 관련 경상적수요사업

선정항목	대상사업	
사회복지	①노인복지비	경로당 운영 경로식당 무료급식 노인건강진단 치매상담센터 운영 지역사회 시니어클럽 운영 재가노인 복지시설 개보수 및 운영 저소득 재가노인 식사배달 노인복지회관 운영 노인 일거리마련 사업 경로당 활성화
	②장애인복지비	장애인 복지관 운영 장애인 직업재활시설 운영 장애인 재가복지센터 운영 시각장애인 심부름센터 운영 장애인 주간보호시설 운영 의료재활시설 운영 공동생활가정 운영 청각장애인(수화통역센터 운영) 장애인 단기보호시설 운영 시각장애인 재활지원센터 운영 정신지체인(자립지원센터 운영) 장애인 특별 운송 사업 장애인 체육관 운영 편의시설설치 시민축진단 여성장애인 가사도우미 지체장애인 편의시설센터 운영 장애인 정보화지원센터 운영 청각 장애인아동 달팽이관 수술 장애인생활시설치과유니트 장애인 해피콜봉사센터 운영
	③아동복지비	아동시설 운영 아동급식 가정위탁양육 지원 소년소녀가장 지원 아동보호전문기관 설치 및 운영 가정위탁지원센터 운영 입양기관 운영 퇴소아동 자립정착금 결연기관 운영 결연기관 컴퓨터(PC) 구입비
	④그밖의복지비	한부모가족 복지시설 운영 한부모가족 복지시설 퇴소자 자립정착금 사회복지 전담공무원 인건비 노숙자보호 쪽방생활자 지원 미혼모 중간의 집 운영 공공보건의력개발 대도시 방문보건사업 사회복지관 운영 사회복지귀시설 운영 공익근무요원 인건비 업무보조 공익근무요원 인건비

자료: 지방교부세법 시행규칙 [별표 5].

<부표 9> 사회복지 관련 경상적수요 산정공식

특별시·광역시·도별

산정항목	산정공식	비고(ω)
사회 복지	①노인 복지비 $y_i = \exp(13.7563 + 0.60459 * \ln(X_1) + 0.4076 * \ln(X_2) + 0.02082 * \ln(X_3)) * \omega$ X_1 : 노인복지회관수, X_2 : 재가노인복지시설수 및 지역 사회시니어클럽수, X_3 : 경로당수	{자치단체 평균재정 력지수+(1-해당자치 단체 재정력지수)} * 0.25252
	②장애인 복지비 $y_i = \exp(13.2038 + 0.2223 * \ln(X_1) + 0.30642 * \ln(X_2) + 0.16017 * \ln(X_3)) * \omega$ X_1 : 장애인복지관수, 의료재활시설수 X_2 : 장애인체육관수, 시각장애인심부름센터수 및 장애인직업재활시설수 X_3 : 등록장애인수	자치단체 평균재정력 지수+(1-해당자치단 체 재정력지수)} * 0.30965
	③아동 복지비 $y_i = \exp(9.9333 + 0.27139 * \ln(X_1) + 0.17581 * \ln(X_2) + 0.59148 * \ln(X_3)) * \omega$ X_1 : 아동시설수, X_2 : 아동보호전문기관수 및 가정위탁 지원센터수, X_3 : 아동급식수	자치단체 평균재정력 지수+(1-해당자치단 체 재정력지수)} * 0.40789
	④그밖의 복지비 $y_i = \exp(6.86628 + 0.3372 * \ln(X_1) + 0.80905 * \ln(X_2)) * \omega$ X_1 : 사회복지관(서울 제외)수 및 한부모복지시설수 X_2 : 국민기초생활수급자수(일반)	자치단체 평균재정력 지수+(1-해당자치단 체 재정력지수)} * 0.40051

자료: 지방교부세법 시행규칙 [별표 7].

<부표 10> 분권교부세에 대한 자치단체 견해

구분	의 견
서울, 대전	<input type="checkbox"/> 국가가 정책적으로 추진해야하는 사업과 지방비 부담이 과중한 복지사업(노인·장애인 관련 사업)을 국고환원하고, 기존 국고보조금 지원규모 수준으로 지원
부산	<input type="checkbox"/> 사회복지사업의 국고환원으로 10년 보통교부세 통합의 최소화 <input type="checkbox"/> 노인장기요양보험 관련 노인시설운영, 재가노인시설운영사업 국고환원
대구, 인천 울산, 전북 경북	<input type="checkbox"/> 사회복지사업의 국고환원
광주, 제주	<input type="checkbox"/> 사회복지사업, 특히 지방비 부담이 큰 노인·장애인·정신요양시설운영 사업을 반드시 국고로 환원
대전, 충남 충북, 경남	<input type="checkbox"/> 사회복지사업을 국고로 환원한 후, 국고보조비율을 전액 또는 지방비부담을 최소화하는 수준으로 상향 조정(사회복지시설 이용자가 지역제한 없이 전국에 분포하고 있을 경우 전액 국비보조)
경기	<input type="checkbox"/> 사회복지시설운영비와 기능보강사업 등 국고환원
강원, 전남	<input type="checkbox"/> 사회복지사업의 국고환원하고, 지자체 재정력 등을 감안하여 차등보조율제 도입

자료: 행정안전부(2008)

<부표11> 기타 분권교부세 제도에 대한 자치단체 의견

구분	의견
서울	<input type="checkbox"/> 현재 개별사업별로 교부되는 국고보조사업을 부문별로 지원하는 포괄보조금 제도로 운용하여 자치단체 사업선택권 보장 등 재정운영의 탄력성·효율성 제고
부산	<input type="checkbox"/> 버스운송사업 재정지원사업 산정시 준공영제 시행여부 고려 <input type="checkbox"/> 김유기산처리제구입 지원사업 국고보조사업으로 환원 <input type="checkbox"/> 특정수요사업 국고환원 <input type="checkbox"/> 노인장기요양보험 관련 노인시설운영, 재가노인시설운영사업 국고환원
대구	<input type="checkbox"/> 특정수요 22개 사업 국고환원
인천	<input type="checkbox"/> 광역중심 배분에서 기초자치단체로 직접 교부
울산	<input type="checkbox"/> 버스관련 특정수요사업의 안정적 추진을 위해 국고보조사업으로 환원 <input type="checkbox"/> 분권교부세율을 내국세 0.94% 1.05%로 상향조정
경기	<input type="checkbox"/> 비사회복지사업은 보통교부세와 통합, 사회복지사업은 재정지출수요만을 기준으로 배분 <input type="checkbox"/> 사회복지사업 국고환원시 국고보조율을 상향조정하고, 예산·재정자립도·사회복지수요 등을 반영하여 보조율을 차등화 <input type="checkbox"/> 노인·장애인·문화관광분야 국고환원
강원	<input type="checkbox"/> 사회복지사업 이외 기타 사업도 국고보조사업으로 환원
충북	<input type="checkbox"/> 분권교부세 제도를 연장할 경우 사회복지사업에 대하여 교부세율 상향조정 필요 <input type="checkbox"/> 보건복지가족부에서는 자치단체 재정여건과 이양사업 운용에 대한 실태조사 및 의견수렴 후 권고안 마련 필요(일방적 권고안 발표로 지방비 부담 등 사회복지사업 추진에 어려움이 많음)
충남	<input type="checkbox"/> 사회복지시설의 경우 입소자가 전국민일 경우 국고보조사업으로 환원 <input type="checkbox"/> 자전거도로정비사업은 전국적으로 필요한 사업이므로 국고환원
전북	<input type="checkbox"/> 분권교부세율 0.94% 1.05% <input type="checkbox"/> 사회복지전담공무원 및 공익근무요원 인건비 전액 국비지원
전남	<input type="checkbox"/> 사회복지사업의 국고환원이 어려울 경우 복지교부세 신설 <input type="checkbox"/> 농업인자녀학자금지원·여성농업인센터운영 사업 국고환원
경북	<input type="checkbox"/> 지방이양사업 전체에 대하여 국고보조사업으로 환원
경남	<input type="checkbox"/> 문화재 관련 사업의 국고환원

자료: 행정안전부(2008)

<부표12> 국가사무의 지방이양을 위한 적용기준

구분	기준	주요 내용
원칙	보충성 원칙	<input type="checkbox"/> 주민이 참여하여 공공서비스 전달과정을 통제하는 것이 바람직한 기능, 지역간 선의의 경쟁에 따라 다양한 공공서비스가 창출될 수 있는 기능 <input type="checkbox"/> 중앙정부의 역할은 자치단체 기능의 보완에 한정
	포괄적 지원 원칙	<input type="checkbox"/> 보조금은 가급적 포괄보조 방식으로 지원 <input type="checkbox"/> 소액분산투자, 지방비부담과 사후정산 등에 따른 비효율 및 낭비 요인 최소화
	자기책임원칙	<input type="checkbox"/> 지방재정운영에 대한 책임성 확보 및 성과관리 강화
기준	사무의 성격	<input type="checkbox"/> 성격상 명백하게 지방사무인 경우(지방문화재보수정비 등) <input type="checkbox"/> 반복적 집행성격 사무(지역평생교육센터, 장애인체육관 운영 등) <input type="checkbox"/> 단순한 지방재원보전 성격의 사무(이차보전사업 등)
	국가정책과의 연계	<input type="checkbox"/> 국가적으로 꼭 필요한 사업(여권발급, 국가안전관리시스템 등) <input type="checkbox"/> 중앙정부의 정책수립과 밀접하게 연계되는 사무(농업구조조정, 국민기초생활보장 등)
	집행의 효율성	<input type="checkbox"/> 국고보조 실익이 낮은 소액보조사업(지역단위 소규모 문화관광 축제, 수산물위생안전, 친환경화장실 등)

자료: 이상용 · 이효(2007)에서 재인용

<부표13> 사회복지관련 측정항목의 표준행정수요액 산정공식

측정항목	산정공식		비고
기초생활보장비	시·도	$\ln Y = a + b \cdot \ln He$	He: 국민기초생활보장수급자수(일반+시설)
	시·군·구	$\ln Y = a + b \cdot He$	
노인복지비	시·도	$Y = a + b \cdot Hb1 + c \cdot Hb2$	Hb1: 노령인구수 Hb2: 노인복지시설면적 Hb3: 경노당수(신고)
	시·군·구	$\ln Y = a + b \cdot \ln Hb1 + c \cdot \ln Hb2 + d \cdot \ln Hb3$	
영유아·청소년복지비	시·도, 시·군·구	$Y = a + b \cdot He1 + c \cdot He$	He1: 영유아·청소년인구수 He: 아동복지시설면적 + 청소년복지시설면적
장애인복지비	시·도	$\ln Y = a + b \cdot \ln Hd1 + c \cdot \ln Hd2$	Hd1: 장애인등록자수 Hd2: 장애인복지시설면적
	시·군·구	$Y = a + b \cdot Hd1 + c \cdot Hd2$	
일반사회복지비	시·도	$\ln Y = a + b \cdot \ln P + c \cdot \ln Ha1$	P: 인구수 Ha1: 사회복지시설면적
	시·군·구	$Y = a + b \cdot P + c \cdot Ha1$	

자료: 행정안전부, 『2011년도 보통교부세 산정내역』.

<부표 14> 복지교부금 대상사업(예시)

부분(3): 블록 1	분야(7): 블록 2	대상사업(34): 패키지
기초생활 보장	기초급여	국민기초생활 급여, 자활근로, 자활후견기관 운영, 지역봉사사업 운영 지원, 재활 및 사회적응 프로그램 강화, 의료급여(5)
	장애인복지	의료재활시설 운영, 청각·시각장애인 지원, 정신지체인 지원, 장애인생활시설 운영, 장애인 직업재활시설 운영(5)
일반사회 복지	노인복지	경로연금, 치매상담센터 운영, 재가노인복지시설 운영, 노인일거리마련사업, 노인그룹홈 기능보강, 노인보호(요양, 전문요양, 실비요양)시설 운영, 노인 보호전문기관 운영(8)
	아동복지	아동복지시설 운영, 그룹홈 운영, 지방아동보호전문기관 운영, 가정위탁지원센터 운영, 입양정보센터 운영(5)
	보육복지	보육시설 종사자 인건비, 보육시설 차량운행, 저소득층 아동 보육료 지원, 만5세아 보육료 지원, 장애아 무상 보육료(5)
	모자복지	모자복지시설 운영, 저소득모자가정 지원, 저소득부자가정 지원(3)
보건의료	보건시설	정신요양시설 운영지원, 정신질환자 사회복지시설 운영지원, 공립치매요양병원 지원(3)

자료: 이상용·이효(2007)에서 재인용

<부표 15> 부동산교부세 교부액의 산정방식(제8조의2 관련)

시·군·자치구별 부동산교부세 교부액 =

$$\begin{aligned}
 & \text{교부총액} * \frac{\text{해당 시·군·자치구의 평균 재정력역지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 평균 재정력역지수}} * 50\% + \\
 & \left(\frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 사회보장비지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 사회보장비지수}} * 13\% \right. \\
 & + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 노령인구지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 노령인구지수}} * 4\% \\
 & + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 노인보호지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 노인보호지수}} * 2\% \\
 & + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 국민기초생활보장 수급권자지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 국민기초생활보장 수급권자지수}} * 3\% \\
 & \left. + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 장애인지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 장애인지수}} * 3\% \right) + \\
 & \left(\frac{\text{해당 시·군·자치구의 지역교육현안수요지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 지역교육현안수요지수}} * 6\% \right. \\
 & + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 초등 방과 후 영어체험교실운영지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 초등 방과 후 영어체험교실운영지수}} * 8\% \\
 & + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 초등 방과 후 보육·교육지원지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 초등 방과 후 보육·교육지원지수}} * 3.2\% \\
 & + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 실제 설치·운영한 초등 방과 후 영어체험교실수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 실제 설치·운영한 초등 방과 후 영어체험교실수}} * 2\% \\
 & \left. + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 실제 설치·운영한 초등 방과 후 보육·교육 학급수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 실제 설치·운영한 초등 방과 후 보육·교육 학급수}} * 0.8\% \right) \\
 & + \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 재산세 부과액지수}}{\sum \text{시·군·자치구의 전년도 재산세 부과액지수}} * 5\%
 \end{aligned}$$

<비고>

1. “평균 재정력역지수”는 전전년도, 전년도 및 해당 연도 3년간 평균을 말한다. 이 경우 3년간 평균 재정력역지수가 영 이하이면 영으로 한다.
2. “사회보장비지수”는 세출예산(일반회계) 중 사회보장비에산(일반회계)의 비율을 말하고, “노령인구지수”, “국민기초생활보장 수급권자지수”, “장애인지수”는 해당 시·군·자치구별 인구수에 대한 노령인구수, 국민기초생활보장 수급권자수, 장애인수의 비율을 말하며, “노인보호자수”는 전국 노인요양시설 정원에 대한 해당 시·군·자치구별 노인요양시설 정원의 비율을 말한다. 이 경우 “인구수”, “노령인구수”, “국민기초생활보장 수급권자수”, “장애인수”는 영 제5조제2항 별표2에 따른 측정단위 산정기준을 적용한다.

<부표16> 측정항목 및 측정단위

측정항목		측정단위	측정항목		측정단위
일반행정비	인건비	공무원수	문화환경비	문화관광비	인구수
	일반관리비	인구수		환경보호비	가구수
	안전관리비	인구수		보건비	인구수
사회복지비	기초생활보장비	국민기초생활보장 수급자수	경제개발비	농림수산비	농·수산업종사자수
	노인복지비	노령인구수		지역경제비	사업체종사자수
	영유아·청소년 복지비	영유아·청소년수		도로개량비	미개량도로의 면적
	장애인복지비	등록장애인수		도로교통비	자동차대수
	일반사회복지비	인구수		지역개발비	행정구역면적

자료: 지방교부세법 시행령[별표1]

<부표 17> 사회복지균형수요 산정공식

측정항목	사회복지균형수요 산정공식	비고
(1) 기초생활보장비	① 기초생활수급권자비율 수요(시·군·구) - 동종자치단체별표준행정수요액*20%(자치구는15%)* $\frac{\text{해당자치단체}A}{\text{동종기초단체}\sum A}$ * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영	
(2) 노인복지비	① 노령인구 비율 수요(시·군·구) - 동종자치단체별표준행정수요액*20%(자치구는15%)* $\frac{\text{해당자치단체}A}{\text{동종기초단체}\sum A}$ * 초고령 자치단체는 수요 산정액의 80%, 고령 자치단체는 수요 산정액의 40%, 고령화 자치단체는 수요 산정액의 20% 추가반영 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영	
(3) 영유아·청소년복지비	① 영유아·청소년 인구비율 수요(시·군·구) - 동종자치단체별표준행정수요액*20%(자치구는15%)* $\frac{\text{해당자치단체}A}{\text{동종기초단체}\sum A}$ * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ② 가정위탁보호아동 수요(시·군·구) 가정위탁보호아동수 * 동종 자치단체별 영유아·청소년인구 1인당 영유아·청소년 복지비 표준행정수요액 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영	
(4) 장애인복지비	① 장애인비율 수요(시·군·구) - 동종자치단체별표준행정수요액*20%(자치구는15%)* $\frac{\text{해당자치단체}A}{\text{동종기초단체}\sum A}$ * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영	
(5) 일반사회복지비	① 임대주택 관련 수요 - 시·도: 임대주택 관련 시·도세 감면액 * 10% - 시·군·구 : (임대주택 관련 시·도세 감면액 * 10%)+(임대주택 관련 시·군·구세 감면액 * 20%) ② 외국인 및 결혼이민자 수요(시·군·구) (등록 외국인수+ 결혼이민자 수+ 국적취득자 수+ 국제결혼가정 자녀 수) * 동종 자치단체별 인구 1인당 일반사회복지비 표준행정수요액 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영 ③ 저소득 한부모가족 수요(시·군·구) 저소득 한부모가족 세대원 수 * 동종 자치단체별 인구 1인당 일반사회복지비 표준행정수요액 * 수요 산정액의 40%는 시·도에, 60%는 시·군·구에 반영	

주: ① $A = \left(1 - \frac{\max X - X}{\max X - \min X}\right) * \text{통계량}$

[max: 최고단체비율, min: 최저단체비율, X: 해당 자치단체의 비율]

- ② “초고령 자치단체”는 65세 이상 인구수가 해당 자치단체 총인구수의 20% 이상인 자치단체로 하고, “고령 자치단체”는 65세 이상 인구수가 해당 자치단체 총인구수의 14% 이상인 자치단체로 하며, “고령화 자치단체”는 65세 이상 인구수가 해당 자치단체 총인구수의 7% 이상인 자치단체로 함

자료: 지방교부세법 시행규칙 [별표 2의2]

<참고문헌>

- 감사연구원, 『사회복지 국고보조금 개선방안』, 2007.
- 국회예산정책처, 『지방자치단체 재정난의 원인과 대책』, 2010.
- 권덕철, 「지방재정 건전화 방안 토론편」, 『지방재정제도, 이렇게 바꾸자』, 2011, 69-71.
- 권오성, 『국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안』, 한국행정연구원, 2005.
- 김병덕·이석호, 『고령화 진전에 따른 정책과제』, 한국금융연구원, 2011.
- 김재훈, 「사회투자와 정부간 재정관계」, 『한국지방재정학회 특별세미나 논문집』, 2007, 27-50.
- 김태일, 「지방재정 건전화 방안 토론편」, 『지방재정제도, 이렇게 바꾸자』, 2011, 95-97.
- 박완규, 「지방자치단체의 경제력 격차에 대한 분석 -GRDP 대리변수를 이용하여-」, 『지역연구』, 제26권 4호, 2010, 75-102.
- 박인화, 「지방재정 건전화 방안 토론편」, 『지방재정제도, 이렇게 바꾸자』, 2011, 75-85.
- 보건복지부, 『2010 보건복지통계연보』, 2010.
- 서정섭·조기현, 『분권교부세의 운영실태와 개선방안』, 한국지방행정연구원, 2006.
- 시·도지방공무원교육원, 『지방재정조정제도』, 2007.
- 우범기, 「지방재정 건전화 방안 토론편」, 『지방재정제도, 이렇게 바꾸자』, 2011, 73-74.
- 이상용·이효, 「고령사회에 대비한 지방복지재정제도의 개선방안」, 『한국지방재정논집』, 제12권 제1호, 2007, 1-39.
- 이유주, 「지방자치단체 사회복지재정 현황 및 개선방안」, 『현안보고서』, Vol. 77, 국회입법조사처.
- 이주석, 「지방재정 건전화 방안 토론편」, 『지방재정제도, 이렇게 바꾸자』, 2011, 65-68.
- 하능식·신두섭, 『지방자치단체 복지재정 수요변화와 대응전략』, 한국지방행정연구원, 2009.
- 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 2009, 2010.
- _____, 『분권교부세 산정내역』, 각 연도.
- _____, 『2011년도 지방교부세 산정해설』, 2011.
- _____, 『보통교부세 산정내역』, 각 연도.
- Gramlich, E., "Reforming US Federal Fiscal Arrangements," in *American Domestic Priorities: An Economic Appraisal*, edited by John M. Quigley and Daniel L. Rubinfeld, 34-69, 1985.
- Smart, M. and R. Bird, "Earmarked grants and Accountability in Government," in *General Grants Versus Earmarked Grants Theory and Practice The Copenhagen Workshop 2009*, edited by Junghun Kim, Jørgen Lotz and Niels Jørgen Mau, 40-106, 2010.