

2015 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

국고보조금사업 실태조사

서울시 주관 국고보조금사업에 대한 문제점과 개선방안

2015. 12.



서울특별시의회

SEOUL METROPOLITAN COUNCIL

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「국고보조금사업 실태조사: 서울시 주관 국고보조금사업에 대한 문제점과 개선방안」의 최종보고서로 제출합니다.

2015. 12. 08

- 연구기관 : 사단법인 한국조세연구포럼
- 책임연구원 : 유희림(강남대학교 세무학과 교수)
- 연구원 : 윤성만(서울과학기술대학교 글로벌경영학과 교수)
김홍철(법률사무소 텍스로 변호사)

- 보조연구원 : 홍성익(한국조세연구포럼 사무국장)

- 자문위원 : 김광수(서울시의회 의원)
양지호(예산담당제도 기금팀장)
임찬영(정책연구위원)
김갑순(동국대학교 교수)
박성욱(경희대학교 교수)
이영한(서울시립대학교 교수)

(요약문)

국고보조금사업 실태조사

(서울시 주관 국고보조금사업에 대한 문제점과 개선방안)

(사)한국조세연구포럼 최경수·유호림·윤성만·김홍철

요 약

국고보조사업이 지속적으로 증가함에 따라 서울시 및 자치구 예산에서 국고보조사업이 차지하는 비중이 지속적으로 증가하고 있으며, 지방비 매칭 부담 확대에 따라 서울시와 자치구의 재정 부담이 가중되고 있다. 서울시가 운영하고 있는 국고보조사업의 수는 관련부처의 사업 세분화로 인하여 2013년 180개에서 2014년 190개로 증가하였으며 지방비 매칭자금도 2013년 4조 8,546억원에서 2014년 5조 6,684억원으로 크게 증가하였다. 지방재정조정제도인 국고보조금은 지방교부세제도와 더불어 재정 이전 시스템의 양대 축을 형성하고 있지만 국고보조금 지원이 해마다 증가하고 있어 지방정부의 재정자주도는 매년 감소하는 부정적인 효과를 유발하고 있다.

최근 몇 년간 사회복지 국고보조사업이 급격히 확대되고 있는데 사회복지분야의 국고보조금을 둘러싼 가장 큰 문제는 사회복지환경이 빠르게 변화하고 있고 사회복지정책도 따라가고 있는데, 사회복지재정의 가장 큰 재원인 국고보조금 운영방식은 따라가지 못하고 있다. 즉, 논란의 중심에 있는 영유아보육지원사업의 경우 이미 취약계층의 영유아 보육 목적인 잔여적 사회복지 차원을 넘어서 국가의 저출산 대책이라는 범국가적인 목적의 전국적, 의무적 무상보육의 보편적 사회서비스로 변화되었지만 국고보조금은 지역복지사업 성격의 체계 그대로이다.

본 연구에서는 우선, 서울시의 국고보조금 사업을 이해하기 위해 지방재정과 국고보조금 제도를 이해하고 우리나라 전체 국고보조사업의 현황을 파악, 사회복지분야 국고보조사업의 현황 파악, 외국의 국고보조금 제도 사례 검토, 국고보조사업 선행연구 검토 및 일반적인 문제점을 파악하였다. 우리나라 국고보조사업은 해마다 증가하고 있으며, 특히 보건복지부 소관 사업의 사업비가 크게 증가하고 있으며 상위 10대 사업 중 6개 사업이 보건복지부 소관 사업이다. 외국의 사례에서는 우리나라의 국고보조금 제도와의 차이점에 대해서 알아보았는데 미국의 포괄보조금제도인 SSBG, 일본의 지방정부 자율권을 높이고자 노력한 삼위일체 개혁, 영국의 지방 매칭 부담이 없는 보조금 제도가 우리나라와 차이점을 보였다.

다음으로 서울시의 국고보조사업의 일반적인 현황과 기초(노령)연금사업, 영유아보육사업, 가정양육수당 지원사업의 현황을 파악하였으며 서울시 국고보조사업이 내포하고 있는 문제점을 파악하였으며 그 문제점을 개선하기 위한 개선방안을 마련하였다.

우리나라 국고보조사업의 문제점은 유사·중복사업의 증가에 따른 지방비의 재원낭비가 초래되고 관리비용 증가에 따른 비효율성, 영세사업의 증가에 따른 서울시의 자율성 저해 및 재원낭비에 따른 비효율성, 차등보조율 적용 시 서울과 지방에 따른 1차 차등과 사회복지비 지수 및 재정자주도에 따른 2차 차등으로 중복차등화의 문제, 보편적 사회복지서비스가 증가하여 사회복지비 지출의 급증에 따른 재정부담 증가, 국비 지원의 임의 변경 및 국비 지원 시기 지연, 국고보조사업의 통합 관리 미흡이다.

국고보조사업의 문제점을 개선하기 위한 방법으로는 첫째, 유사·중복 보조사업 문제를 개선하여야 한다. 중앙부처 내 유관조직들과 관계공무원 간에 국고보조사업을 구상하는 단계에서 합동 워크숍 개최 및 상호 점검시스템 구축을 통한 사전적 차단과 중복성 심사기구 신설을 통한 사후적 조치를 통하여 문제를 해결해야 할 것이다. 둘째, 소액 영세보조사업이 지나친 세분화로 인한 부정적 효과가 발생하고 있으며 이를 해결하기 위해서는 유사사업 간에 미니 박스보조금(mini box grant) 형태로 그룹화 하여 운영하는 방법을 강구하였다. 셋째, 미국의 포괄보조금제도인 SSBG제도처럼 포괄보조금제도의 도입을 통하여 중앙정부는 지방의 사업을 심의·평가, 전략 목표설정, 사업운영방향을 제시하고, 지방정부는 지역실정에 맞는 사업을 개발하고 시행하는 방식으로 중앙·지방정부간의 분권화 방안을 검토하였다. 넷째, 기준보조율의 객관적인 기준에 따른 설정을 위해 보조율 조정 절차의 객관성을 확보하여 궁극적으로 기준보조율의 객관화를 도모하는 방안을 제시하였으며 차등보조율의 불합리성을 해결하기 위해 차등보조율 지표의 개선 및 기준보조율의 인상 방안을 검토하였다. 다섯째, 지방재정 강화를 위해 사회보장 목적세의 신설을 제시하였으며 낮은 징수율을 보이고 있는 비경상적 세외수입 확보방안을 제시하였다. 마지막으로 지자체 단위에서 국고보조사업의 운영 실태를 파악하여 사업별로 종합적 관리가 이루어질 수 있도록 관련기관인 행정자치부, 기획재정부, 관련 중앙부처 그리고 지방자치단체의 역할을 제시하였다.

목 차

| | |
|---------------------------------|----|
| 제 I 장 서론 | 12 |
| 1. 연구의 목적 | 12 |
| 2. 연구의 내용 | 13 |
| 3. 연구의 방법 | 14 |
| 제 II 장 국고보조금 사업에 대한 고찰 | 16 |
| 1. 지방재정과 국고보조금 제도 | 16 |
| 가. 국고보조금의 이론 및 제도의 이해 | 16 |
| 나. 지방재정조정제도의 이해 | 23 |
| 다. 지방재정의 현황 | 27 |
| 2. 국고보조사업의 현황 | 35 |
| 가. 국고보조사업의 일반 현황 | 35 |
| 나. 사회복지분야 국고보조사업의 현황 | 42 |
| 3. 외국 국고보조금 제도 사례 | 45 |
| 가. 미국 | 45 |
| 나. 일본 | 49 |
| 다. 영국 | 51 |
| 4. 국고보조 제도의 선행연구 검토 및 문제점 | 54 |
| 가. 국고보조금 제도 관련 선행연구 검토 | 54 |
| 나. 국고보조사업의 일반적 문제점 | 57 |

제Ⅲ장 서울시 국고보조사업의 현황 및 문제점 63

- 1. 서울시 재정의 현황 63
 - 가. 서울시 재정규모 및 현황 63
 - 나. 서울시 세입과 세출 현황 64
- 2. 서울시 국고보조사업의 현황 66
 - 가. 서울시 국고보조사업의 일반현황 66
- 3. 기초(노령)연금사업 현황 74
 - 가. 기초(노령)연금사업의 개요 74
 - 나. 서울시 기초연금사업의 현황 76
- 4. 무상보육사업 현황 85
 - 가. 영유아 보육사업 85
 - 나. 가정양육수당 지원 사업 95
- 5. 서울시 국고보조사업의 문제점 104
 - 가. 유사·중복사업에 따른 비효율성 104
 - 나. 영세사업에 따른 비효율성 104
 - 다. 차등보조율 적용에 따른 문제점 105
 - 라. 사회복지비 지출의 급증에 따른 재정부담 증가 108
 - 마. 국비 지원의 임의 변경 및 국비 지원 시기 지연 110
 - 바. 국고보조사업의 통합 관리 미흡 111

제Ⅳ장 서울시 국고보조사업 개선방안 113

| | |
|---------------------------|-----|
| 1. 국고보조사업 제도개선 | 113 |
| 가. 유사·중복 보조사업 문제 개선 | 113 |
| 나. 소액 영세보조사업 통폐합 | 113 |
| 다. 포괄보조금 제도 도입 | 114 |
| 라. 기준보조율 조정절차의 개선 | 116 |
| 마. 차등보조율 제도의 개선 | 118 |
| 바. 기타 관련 법 개정 | 119 |
| 2. 지방재정 강화 | 121 |
| 가. 사회보장 목적세 신설 | 121 |
| 나. 세외수입의 확보 방안 | 122 |
| 3. 국고보조사업 수행점검체계 구축 | 126 |
| 가. 지자체별 종합점검 방안 | 126 |
| 나. 국고보조사업 코드화 방안 | 127 |
| 다. 관련기관 역할 제시 | 127 |

표 목 차

| | |
|--|----|
| 〈표 II-1〉 차등보조율의 적용기준 | 20 |
| 〈표 II-2〉 국고보조금의 분류 | 22 |
| 〈표 II-3〉 지방재정조정제도의 개요 | 24 |
| 〈표 II-4〉 세입예산 대비 재정사용액 비중 | 25 |
| 〈표 II-5〉 15년도 국가와 지방자치단체의 재정 세부내역(순계예산) | 26 |
| 〈표 II-6〉 연도별 국세 대 지방세 비율 | 27 |
| 〈표 II-7〉 OECD 국가의 총 조세 대비 지방세 비중 | 27 |
| 〈표 II-8〉 지방재정 추이(최종순계) | 28 |
| 〈표 II-9〉 지방재정규모의 민선기별 현황 | 29 |
| 〈표 II-10〉 연도별·세입재원별 예산규모(최종순계) | 30 |
| 〈표 II-11〉 연도별·세입재원별 비중 | 30 |
| 〈표 II-12〉 지방자치단체 통합재정 지출(당초순계) | 32 |
| 〈표 II-13〉 연도별·세출 항목별 비중 | 33 |
| 〈표 II-14〉 지방자치단체 재정자립도 및 재정자주도 | 34 |
| 〈표 II-15〉 연도별 지방채무 및 채무비율 | 34 |
| 〈표 II-16〉 연도별 지방자치단체 국고보조금 및 대응지방비 현황 | 35 |
| 〈표 II-17〉 2014년도 지방자치단체 국고보조사업의 분야별 분류 | 36 |
| 〈표 II-18〉 연도별 분야별 지방자치단체 국고보조금 예산 변동현황 | 37 |
| 〈표 II-19〉 2014년도 부처별 지방자치단체 국고보조금 예산 현황 | 38 |
| 〈표 II-20〉 부처별 국고보조금 사업규모(2011년~2014년) | 38 |
| 〈표 II-21〉 14년 지방자치단체 국고보조금 예산 상위 10대 사업 | 39 |
| 〈표 II-22〉 14년 지방자치단체 국고보조금 대응지방비 상위 10대 사업 | 40 |
| 〈표 II-23〉 14년 지방자치단체 국고보조사업의 평균 국고보조율 | 41 |
| 〈표 II-24〉 연도별 지방재정 지출 대비 보조사업 현황 | 41 |
| 〈표 II-25〉 분야별 보조사업 및 자체사업 예산 추이 | 42 |
| 〈표 II-26〉 연도별 사회복지비 비중 | 45 |
| 〈표 II-27〉 일본 지방정부 세출과 세입 | 50 |
| 〈표 II-28〉 영국 중앙정부 보조금의 추이 | 52 |
| 〈표 II-29〉 국고보조금제도 관련 선행 연구 요약 | 54 |
| 〈표 II-30〉 기준보조율 대상사업 및 보조율 관련 규정 | 58 |
| 〈표 II-31〉 동일 국고보조율 적용사례(광역시 자치구의 복지수요) | 59 |
| 〈표 II-32〉 연도별 국고보조금 사업 수 및 규모 변화추이(국비기준) | 59 |
| 〈표 II-33〉 유사·중복 사업으로 인한 재원낭비 사례 | 60 |

| | |
|---|----|
| 〈표 Ⅱ-34〉 매칭 부담비 부담과 보조율의 문제점에 관한 사례 | 61 |
| 〈표 Ⅱ-35〉 국고보조금 집행 지연 사례 | 62 |
| 〈표 Ⅲ-1〉 서울시의 연도별 재정자립도 및 재정자주도 | 64 |
| 〈표 Ⅲ-2〉 서울시의 일반회계 세입재원별 연도별 현황 | 64 |
| 〈표 Ⅲ-3〉 서울시의 일반회계 세출비목별 연도별 현황 | 65 |
| 〈표 Ⅲ-4〉 서울시의 사회복지비 연도별 변화 | 66 |
| 〈표 Ⅲ-5〉 서울시 국고보조금 및 대응지방비 현황 | 67 |
| 〈표 Ⅲ-6〉 사업비 구간별 사업 수 현황 | 68 |
| 〈표 Ⅲ-7〉 14년도 서울시 국고보조사업의 부처별 분류 | 69 |
| 〈표 Ⅲ-8〉 연도별 서울시 국고보조사업의 부처별 분류 | 70 |
| 〈표 Ⅲ-9〉 연도별 서울시 국고보조사업의 세출비목별 분류 | 71 |
| 〈표 Ⅲ-10〉 14년도 서울시 국고보조금 예산 상위 10대 사업 | 71 |
| 〈표 Ⅲ-11〉 14년도 서울시 국고보조금 대응지방비 상위 10대 사업 | 72 |
| 〈표 Ⅲ-12〉 연도별 서울시 전체사업비 1천억원 이상 세부사업 | 72 |
| 〈표 Ⅲ-13〉 14년도 서울시 국고보조사업의 평균 국고보조율 | 73 |
| 〈표 Ⅲ-14〉 소득인정액별 최대 기초연금액(노인 단독가구의 경우) | 74 |
| 〈표 Ⅲ-15〉 국가가 부담하는 기초연금 지급 비용의 비율 | 75 |
| 〈표 Ⅲ-16〉 기초노령연금과 기초연금 차이 비교 | 76 |
| 〈표 Ⅲ-17〉 서울시 기초연금 예산현황 | 77 |
| 〈표 Ⅲ-18〉 서울시 기초연금 예산 대비 집행 현황 | 77 |
| 〈표 Ⅲ-19〉 자치구별 기초연금 예산 대비 집행 실적 | 78 |
| 〈표 Ⅲ-20〉 자치단체별 기초연금 현황 | 79 |
| 〈표 Ⅲ-21〉 14년도 서울시 자치구별 차등보조율 산출내역 | 80 |
| 〈표 Ⅲ-22〉 13년도 서울시 자치구별 기초(노령)연금사업 예산 | 81 |
| 〈표 Ⅲ-23〉 13년도 서울시 자치구별 기초(노령)연금사업 결산 | 82 |
| 〈표 Ⅲ-24〉 14년도 서울시 자치구별 기초(노령)연금사업 예산 | 83 |
| 〈표 Ⅲ-25〉 14년도 서울시 자치구별 기초(노령)연금사업 결산 | 84 |
| 〈표 Ⅲ-26〉 보육료 지원 대상 및 지원수준 현황 | 86 |
| 〈표 Ⅲ-27〉 무상보육사업 차등보조율 적용 대상 및 기준 | 86 |
| 〈표 Ⅲ-28〉 서울시 영유아 보육사업 예산현황 | 87 |
| 〈표 Ⅲ-29〉 서울시 영유아보육사업 예산 대비 집행 현황 | 87 |
| 〈표 Ⅲ-30〉 자치구별 영유아보육사업 예산 대비 집행 실적 | 88 |
| 〈표 Ⅲ-31〉 영유아 보육료 지방비 편성 현황(13.4.17 기준) | 89 |
| 〈표 Ⅲ-32〉 14년도 서울시 자치구별 차등보조율 산출내역 | 90 |
| 〈표 Ⅲ-33〉 13년도 서울시 자치구별 영유아보육사업 예산 | 91 |

| | |
|--|-----|
| 〈표 Ⅲ-34〉 13년도 서울시 자치구별 영유아보육사업 결산 | 92 |
| 〈표 Ⅲ-35〉 14년도 서울시 자치구별 영유아보육사업 예산 | 93 |
| 〈표 Ⅲ-36〉 14년도 서울시 자치구별 영유아보육사업 결산 | 94 |
| 〈표 Ⅲ-37〉 2014년 가정양육수당 연령별 지원 금액 | 95 |
| 〈표 Ⅲ-38〉 가정양육수당 지원 제도 현황 | 96 |
| 〈표 Ⅲ-39〉 서울시 가정양육수당 지원 사업 예산현황 | 97 |
| 〈표 Ⅲ-40〉 서울시 가정양육수당 지원 사업 예산 대비 집행 현황 | 97 |
| 〈표 Ⅲ-41〉 자치구별 가정양육수당 지원 사업 예산 대비 집행 실적 | 98 |
| 〈표 Ⅲ-42〉 가정양육수당 지방비 편성 현황(13.4.17 기준) | 99 |
| 〈표 Ⅲ-43〉 13년도 서울시 자치구별 가정양육수당 지원 사업 예산 ... | 100 |
| 〈표 Ⅲ-44〉 13년도 서울시 자치구별 가정양육수당 지원 사업 결산 ... | 101 |
| 〈표 Ⅲ-45〉 14년도 서울시 자치구별 가정양육수당 지원 사업 예산 ... | 102 |
| 〈표 Ⅲ-46〉 14년도 서울시 자치구별 가정양육수당 지원 사업 결산 ... | 103 |
| 〈표 Ⅲ-47〉 서울시 유사·중복사업 사례 | 104 |
| 〈표 Ⅲ-48〉 2014년 부처별 영세사업의 사례 | 105 |
| 〈표 Ⅲ-49〉 2014년 서울시의 차등보조율 적용 사업 사례 | 106 |
| 〈표 Ⅲ-50〉 기초연금 및 영유아보육사업 차등보조율 적용 | 107 |
| 〈표 Ⅲ-51〉 2014년 하수관리 정비 사업에 대한 보조율 | 108 |
| 〈표 Ⅲ-52〉 2010-2014년 서울시 연도별 변화추이 | 108 |
| 〈표 Ⅲ-53〉 지역별 기초연금 추가부담액 추계 결과 | 109 |
| 〈표 Ⅲ-54〉 2014년 서울시 국고보조사업 당초 및 변경내시 현황 | 110 |
| 〈표 Ⅲ-55〉 14년 서울시 국고보조사업 시스템과 사업담당자 자료 차이 | 111 |
| 〈표 Ⅲ-56〉 자치구별 보조사업코드가 상이한 보조사업 예시 | 112 |
| 〈표 Ⅳ-1〉 포괄보조금제도 도입의 예시 | 115 |
| 〈표 Ⅳ-2〉 기준보조율 유형화를 위한 지표 예시 | 117 |
| 〈표 Ⅳ-3〉 기초노령연금의 차등보조율 지자체 분포 추이(연도별) | 119 |
| 〈표 Ⅳ-4〉 지방비 부담 협의기한 보장을 위한 「보조금관리에 관한 법률」 개정의견 | 120 |
| 〈표 Ⅳ-5〉 국가재정법 개정의견 | 120 |
| 〈표 Ⅳ-6〉 일반세와 목적세의 차이 | 121 |
| 〈표 Ⅳ-7〉 통합재정수지 대비 세외수입의 비중 | 124 |
| 〈표 Ⅳ-8〉 13년도 결산기준 서울시 세외수입별 징수율 | 125 |
| 〈표 Ⅳ-9〉 지방세외수입 업무시스템 운영 현황 | 125 |

그림 목 차

| | |
|---|-----|
| 〈그림 I-1〉 연구수행체계 | 15 |
| 〈그림 II-1〉 중앙정부와 지방자치단체의 통합재정 사용액 비교 | 26 |
| 〈그림 II-2〉 연도별·세입재원별 비중 | 31 |
| 〈그림 II-3〉 지방세출 주요 분야의 점유비와 변화 | 33 |
| 〈그림 II-4〉 미국 SSBG제도의 운영 흐름 | 48 |
| 〈그림 II-5〉 SSBG지원 프로그램별 지출액 비율과 운영정부 수(12년) .. | 48 |
| 〈그림 II-6〉 영국 국고보조금 제도의 유형 | 52 |
| 〈그림 III-1〉 서울시와 동종 자치단체 간의 주요 세입부문 비교 | 63 |
| 〈그림 III-2〉 동종자치단체 사회복지비 비율 비교 | 66 |
| 〈그림 III-3〉 서울시 연도별 하수관로로 인한 도로 함몰 발생 현황 | 107 |
| 〈그림 III-4〉 연도별 서울시와 동종 자치단체간 사회복지비 비율 비교 .. | 109 |
| 〈그림 IV-1〉 기준보조율 조정절차 방안 및 심의위원회 조직도(예) | 118 |

I. 서론

1. 연구의 목적

국고보조사업이 지속적으로 증가함에 따라 서울시 및 자치구 예산에서 국고보조사업이 차지하는 비중 또한 지속적으로 증가하여, 매칭 부담 확대에 따라 서울시 및 자치구의 재정 부담이 가중되는 상황이다. 국고보조사업의 수는 관련부처의 사업 세분화로 인하여 해마다 증가하고 있으며 그에 따른 지방정부의 매칭자금이 늘어나고 있다. 전체 사업수는 2013년 180개에서 2014년 10개 늘어난 190개이고 이에 따른 전체 사업비는 2013년 4조 8,546억 원에서 2014년 5조 6,684억 원으로 증가하였다. 이중 국비와 시비 중 시비의 비율은 2013년 59.2%에서 2014년 57.8%로 소폭 감소하였다.

지방재정조정제도인 국고보조금은 지방교부세제도와 더불어 재정이전 시스템의 양대 축을 형성하나, 국고보조금 지원이 해마다 증가하고 있어 지방자치단체의 재정자주도는 매년 감소하는 부정적인 효과가 발생하고 있다. 본래 국고보조금제도는 지방재정을 지탱하는 기간재원으로서 역할을 수행하고 있으나 중앙정부가 관련정책과 사업을 완전히 주도적으로 설계하고 각종 의무와 구속을 촘촘히 가할 경우 지방재정의 자율성과 선택 가능성을 크게 제한하는 부정적인 효과를 유발한다. 지방자치단체의 총 예산 중 자체재원인 지방세, 세외수입, 융자회수 등의 비중이 감소되고 국고보조금이 비중이 증가하는 현상으로 재정자주도는 감소하며, 이는 지방자치단체의 재정이 악화되고 있음을 의미하는 것이다.

최근 몇 년간 사회복지 국고보조사업이 급격히 확대되면서 국고보조금 규모가 크게 증가하였는데, 이 과정에서 지방자치단체가 과도한 자금 매칭(matching) 부담을 떠안게 되는 현상이 나타났다. 사회복지사업의 논란의 중심에 있는 영유아 보육지원사업 등 취약계층을 위한 잔여적 사회복지 차원을 떠나서 국가의 저출산 대책이라는 범국가적인 목적의 보편적 사회서비스로 변화되고 있다. 이는 지방자치단체의 입장에서는 통제가 불가능한 외적 재정압박 요인으로 시간이 흐르면서 점점 지방자치단체로 하여금 자신이 선호하는 자체사업을 축소하거나 포기할 수밖에 없는 상황을 유발하고 있다.

따라서 본 연구의 목표는 서울시가 주관하거나 참여하는 국고보조사업에 대한 실태를 조사하여 국고보조사업의 문제점을 파악하고 그 문제점을 개선하기 위한 방안 제시하고자 한다.

2. 연구의 내용

가. 국고보조금 사업에 대한 고찰

우선 본 연구를 진행함에 있어 지방재정과 국고보조금 제도에 대한 이해가 필요할 것이다. 이에 지방재정조정제도로서 국고보조금이 가지는 의미와 국고보조금 지원 금액의 추세 분석하고 지방재정 세입과 세출, 재정자주도 및 지방채무의 현황 파악해보고자 한다. 이와 동시에 우리나라 전체 국고보조사업의 현황 파악을 위하여 연도별 국고보조금과 대응지방비의 비율 및 추세 분석하고 국고보조사업의 분야별·부처별·세부사업별 현황 살펴보고 지방재정 내 자체사업과 보조사업의 규모 및 비중이 어떠한지 살펴볼 필요가 있을 것이다. 그리고 사회복지분야 국고보조사업의 전반적 상황 및 흐름과 연도별 사회복지비의 규모 및 비중의 추세 분석을 통해 사회복지분야 국고보조사업의 현황 파악해 보고자 한다.

또한 외국의 국고보조금 제도 사례 검토와 우리나라의 국고보조금 사업에 대한 선행 연구를 검토하고 일반적인 문제점을 파악해보고자 한다. 외국의 사례는 미국의 포괄보조금 제도인 SSBG제도의 특징을 살펴보고, 일본의 지방정부 자율권 강화를 위한 삼위일체 개혁의 의의와 함께 영국의 보조금제도에 대한 특징을 살펴봄에 이에 따른 외국제도의 시사점 도출해보고자 한다. 또한 선행연구의 경우 국고보조금 제도의 문제점 및 개선방안 연구, 국고보조율 연구, 국고보조금의 효율성과 형평성에 관한 연구, 끈끈이 효과에 관한 연구, 국고보조금의 실효성 제고를 위한 법적 보완 방안 연구로 구분하여 검토하고 이에 따른 국고보조사업의 일반적인 문제점 도출해 보고자 한다.

나. 서울시 국고보조사업의 현황 및 문제점 파악

우리 연구의 핵심인 서울시의 국고보조금사업의 현황을 파악해보기 앞서 서울시의 재정 및 국고보조사업의 현황 파악이 선행되어야 할 것이다. 우선 서울시의 재정규모 및 현황 파악해보고, 세입과 세출현황의 세부내역을 확인해보고자 한다. 또한 서울시의 국고보조사업의 국고보조금 및 대응지방비 규모 및 비중과 서울시 국고보조사업의 부처별·세출비목별·주요사업 현황 파악해보고 기초(노령)연금사업의 제도 및 서울시 기초연금사업 예산 및 결산 및 무상보육사업의 제도 및 서울시 무상보육사업 예산 및 결산 파악해보고자 한다.

위와 같은 과정을 통해 본 연구에서는 영세사업에 따른 비효율성, 차등보조율 적용에 따른 문제점, 사회복지비 지출의 급증에 따른 재정부담, 국비 지원의 임의 변경 및 국비 지원 시기 지연, 국고보조사업의 통합 관리 미흡 등 서울시 국고보조사업이 수반

하고 있는 문제점 확인해보고자 한다.

다. 서울시 국고보조사업의 문제점에 대한 개선방안 도출

앞서 지적한 바와 같이 서울시의 국고보조사업의 여러 가지 문제점을 지적해 볼 수 있으므로 국고보조사업의 문제점을 개선하기 위해 국고보조사업 제도개선, 지방재정 강화, 국고보조사업 수행점검체계 구축으로 구분하여 개선방안을 모색해 보조가 한다. 우선 서울시의 국고보조사업에 대하여 유사·중복 보조사업 문제의 개선, 소액 영세보조사업 통폐합, 포괄보조금 제도의 도입 검토, 기준보조율 조정절차의 개선, 차등보조율 제도의 개선, 기타 관련 법 개정을 통한 문제점의 개선방안 도출해보고자 한다. 또한 지방재정강화는 사회보장 목적세의 신설, 세외수입 확보 방안으로 구분하여 개선방안을 함께 살펴보고 국고보조사업 수행점검체계 구축은 국고보조사업의 효율적이고 효과적인 관리 방안 및 관련기간 별 역할을 제시해보고자 한다.

3. 연구의 방법

본 연구는 국고보조사업의 현황 분석과 문헌 조사를 통해 국고보조사업에 대한 현황 및 문제점을 파악하고자한다. 국내 국고보조금 추이 분석과 국고보조금 현황과 문제점을 분석한 선행연구들에 대한 검토를 통해 국고보조사업의 일반적인 문제점을 파악하고 해외 주요국(미국, 일본, 영국)의 국고보조금 제도에 대한 사례를 분석하여 우리나라의 국고보조금 제도와 차이점 및 시사점을 도출하고자 한다. 특히 서울시가 수행하고 있는 국고보조사업의 현황을 분석하고 문제점을 파악하여 서울시 국고보조사업의 문제점에 대한 개선방안을 제시하는데 초점을 두고 서울시 국고보조사업 현황 data 자료와 2013~2014년도 서울시와 자치구의 국고보조사업의 현황 data를 통하여 부처별, 사업별, 서울시 및 자치구 부담 추이 등 분석할 것이다. 또한 기초(노령)연금 및 무상보육사업에 대한 심층 분석과 기초(노령)연금 및 무상보육사업의 개요와 제도의 변화 파악하고 서울시가 부담하는 예산 및 매칭비율을 파악하여 다른 지방자치단체와의 비교 분석, 국고보조사업의 일반적인 문제점과 서울시의 국고보조사업의 문제점에 대한 개선방안을 제시해보고자 한다. 이에 유사·중복사업 제도개선, 소액 영세보조사업 통폐합, 사회복지분야의 포괄보조금 제도 도입, 기준보조율 및 차등보조율의 제도 개선, 기타 관련 법 개정 등의 개선방안을 제시함과 동시에 사회보장 목적세 신설 및 세외수입 확보 방안 및 국고보조사업 수행점검체계 구축을 통한 효과적인 국고보조금 사업에 대한 제안을 하고자 한다.



〈그림 I-1〉 연구수행체계

Ⅱ. 국고보조금 사업에 대한 고찰

1. 지방재정과 국고보조금 제도

가. 국고보조금의 이론 및 제도의 이해

1) 국고보조금의 이론 및 제도

국고보조금이란 지방정부가 특정 업무를 수행하도록 장려하기 위하여 국가가 사용용도를 지정하여 교부하는 재정상의 원조를 의미한다. 「보조금 관리에 관한 법률」에 따르면 "보조금"이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 그밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 다시 말해, 중앙정부가 지방정부에 대해 지원하는 재정지원금으로서 용도를 지정하여 교부하는 재원을 말하는 것이다.

또한, 지방자치단체예산개요에 따르면 국고보조금이란 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정상의 원조를 위하여 교부하는 제도로써 교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금 등을 포괄하는 것으로 정의하고 있다. 이에 국고보조금은 다음과 같이 정의해볼 수 있다.

교부금 : 국가의 사무를 자치단체에 위임하였을 경우 그 경비를 부담

국고부담금 : 지방자치단체가 행하는 사업 중 그 성질상 국가의 책임정도에 따라 그 경비의 전부 또는 일부를 부담

협의의 국고보조금 : 지방자치단체에 대해 특정사업의 실시를 권장하거나 지방자치단체의 재정을 지원

국고보조금은 지방재정교부금(지방교부세)과 함께 중앙정부가 지방자치단체에 지원하는 이전재원 중의 하나이다. 지방교부세는 용도가 지정되어 있지 않기 때문에 지자체의 자체재원과 마찬가지로 사용할 수 있는 반면 국고보조금은 조건부보조금(conditional grants)이기 때문에 매년 중앙정부의 사업 심사에 의하여 지원 규모 및 지원 대상이 결정된다. 한편 국고보조금 내에는 사업보조금(project grants)만 있는 것이 아니고 '기초생활보장비'와 같은 국가의 법령사업도 상당 부분 포함되어 있다. 따라서 우리나라의 국고보조금은 지방의 사업을 지원하는 성격을 지니는 특정보조

금(specific grants)과 국가사업을 지자체가 수행하는 데 필요한 경비를 지원하는 국가사업 지원금의 두 가지 성격이 다 포함되어 있다고 할 수 있다. 이에 국고보조금 제도와 지방교부세 제도는 다음과 같이 정의할 수 있다.

국고보조금 제도: 국가와 지방간에 서로 이해가 얽혀 있거나 서로 협력하여 사무(사업)를 실시할 때, 일정한 행정수준의 확보나 특정한 시책의 장려 등을 위한 정책수단으로서, 그에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지방에 지원(교부, 부담, 보조)하는 제도

지방교부세 제도: 국가수입 중 일부를 재정력이 취약한 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 지방자치단체 간 재정을 조정함으로써 지방행정의 균형적인 발전을 기하려는 제도

국고보조금은 국가의 이해관계가 존재하는 사업, 특히 지방정부의 행정구역을 넘어서 공공재의 외부효과(External Effects)나 파급효과(Spillover Effects)가 있는 사업을 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 유도하며, 다음과 같은 일반적 기능을 수행한다. 파급효과는 일반적으로 사회적 한계편익(MSB, marginal social benefit)이 개인적 한계편익(MPB, marginal private benefit)보다 큰 경우를 말하며, 파급효과를 발생시키는 재화나 서비스의 생산과 공급을 시장기능에만 맡겨두면 사회적으로 바람직한 수준의 재화나 서비스가 생산·공급되지 못하기 때문에 국가가 나서서 그러한 사업에 보조금을 지원하는 것이다.

이를 통하여 특정 공공재에 대해 지방정부로 하여금 국가경제의 효율성과 형평성을 지나치게 저해하지 않는 최소한의 수준 이상을 공급하도록 보장하여 지방정부의 행정구역을 초월하여 외부효과가 크게 나타나는 국가적 이해관계가 있는 사업의 추진을 가능케 함으로써 지방정부의 세입과 세출 간 불균형 해소 및 지역 간 재정격차 완화에 기여한다.

이러한 국고보조금 제도에 대한 중앙정부의 입장과 지방정부의 입장을 구분하여 살펴볼 수 있다.(기획재정부, 2014년 국고보조사업 운용평가 보고서) 우선 중앙정부의 입장을 보면 의무교육, 사회보장 등 국민생활에서 가장 기본적이라고 생각되는 행정에 대해 국가적으로 일정한 서비스 수준을 유지할 수 있고, 산업의 발전이나 국민생활수준의 향상을 위하여 필요한 공공시설 정비를 중앙정부가 별도의 지방단위 행정조직을 설치하지 않고 기존의 지방자치단체를 통하여 관리할 수 있다는 것이다. 또한 지방자치단체에 공공서비스를 권장하여 조장하고자 하는 사무·사업의 보급향상을 원활히 수행할 수 있으며, 국가가 실시할 사무를 지방자치단체에 위탁하여 국민의 이익에 합치하고 통제의 효율화를 확보할 수 있다고 한다.

반면 국고보조금 제도에 대한 지방정부 입장은 국고보조금의 지출대상에 대한 조건을 부여하여 교부하기 때문에 지방자치단체의 자율적인 재정운동을 저해할 수 있고, 보조금을 받는 지방자치단체로 하여금 중앙정부에 대한 의존성을 강화시킬 수 있으며, 보조금 확보를 위해 지방자치단체 간의 심한 경쟁과 불신을 초래하는 병리가 발생할 가능성도 있다고 한다. 또한 지방자치단체가 긴급히 실시가 필요가 있는 사업일지라도 국고보조금을 교부받을 때까지 기다려야 함으로, 적절한 시기에 사업을 실시하지 못하여 투자의 비효율성과 주민들에 대한 서비스 불이익이 발생할 수 있으며 지방자치단체의 입장에서는 긴급히 실시할 필요가 없는 사업이지만, 보조금이 있으면 이 사업에 대해 가치판단을 하지 않은 채 이를 무비판적으로 받아들일 수 있다는 점도 지적하고 있다. 이와 같은 끈끈이 효과(Flypaper Effects)로 인해 지방재정이 필요이상으로 팽창하여 방만한 재정운영 관행으로 나타날 수 있으며, 지방자치단체는 국고보조금에서 부과하고 있는 수준의 지방비를 의무적으로 부담하게 되어 재정운영의 자율성을 약화시킬 수도 있고, 지방자치단체에 과중한 지방비 부담을 요구하여 지방재정 운영을 경직화시킬 수 있다고 보고 있다.

보조금의 유형은 다양한 기준에 의거하여 구분할 수 있는데, 일반적으로 ① 보조금 사용용도의 제한성 유무, ② 보조금 지출상 일정의 지방비부담(Matching Fund) 방식의 차이, ③ 보조금 규모의 제한성 여부, ④ 법적 근거와 경비부담 기준, ⑤ 보조율의 차등 여부, ⑥ 보조금의 교부조건, ⑦ 보조금 시행주체, ⑧ 보조금의 신청 여부, ⑨ 보조금 지원대상 및 지원내용 등에 의해 다음과 같이 구분할 수 있다.

우선 보조금의 사용용도의 제한성 유무를 따져 특정보조금과 일반보조금으로 구분하고 있다. 특정보조금(Specific Grants)은 보조금의 사용용도가 구체적이고 세분화되어 있는 것으로 우리나라의 국고보조금은 이에 해당한다. 이러한 특정보조금은 보조금을 수령하는 기관이 보조금을 지급하는 중앙정부가 요구하는 특정의 활동을 이행하는 것을 조건으로 지급하는 기능적 보조금(Functional Grants)을 의미한다. 일반보조금(General Grants)은 보조금의 사용용도에 대한 구체적인 제한이 없는 것으로, 우리나라의 경우 지방교부세가 이에 해당한다.

지방비 부담방식 기준으로는 정률보조금과 정액보조금으로 구분이 가능하다. 정률보조금(Matching Grants)은 지방자치단체가 지출하는 국고보조사업비의 일정비율 금액을 국가가 보조하는 것으로, 현재 국고보조금의 원칙적인 지출형태이다. 우리나라의 경우 정률보조금의 보조율은 '보조금 관리에 관한 법률'에 근거하여 정해져 있기도 하나, 객관적인 근거나 기준이 설정되어 있기 보다는 국가의 예산 사정 등을 감안하여 결정하는 경우가 많다. 정액보조금(Lump-Sum Grants)은 특정한 사무, 사업의 실시에 대하여 일정한 금액을 교부하는 것으로 정액보조의 방법은 보조대상이 되는 사무·사업의 양을 표시하는 일정한 수량에 일정한 단가를 곱한 금액을 교부하는 방법과

개개의 사무나 사업마다 일정액을 교부하는 방법으로 구분할 수 있다.

정률보조금 규모에 대한 제한 여부 기준으로는 개방형보조금과 폐쇄형보조금으로 구분할 수 있다. 개방형보조금(Open-Ended Grants)은 중앙정부가 부담할 비중만을 결정하고 총액에 대한 제한이 없는 것으로 공공서비스의 공급에 필요한 비용의 일정비율을 보조하는 비용부담 보조금의 한 유형이다. 이 경우 보조금을 교부하는 국가는 지방자치단체가 자기부담을 하는 한 어떤 공급수준이라도 보조금의 상한을 제한함이 없이 그 비용을 부담하게 된다. 폐쇄형 보조금(Closed-Ended Grants)은 보조금총액에 대한 제한이 있는 것으로 비용부담 보조금이지만 보조대상이 되는 지방공공서비스가 일정한 공급수준을 초과해서 과잉공급 되는 경우에는 일정수준 이상의 공급에 대한 보조금을 교부하지 않거나 모든 보조금의 교부를 중단할 수 있도록 하고 있다. 따라서 폐쇄형 보조금은 재원사용의 효율화와 부당한 보조를 제한하기 위한 방안으로 사용될 수 있다.

법령 근거 및 경비부담 기준은 부담금, 교부금, 협의의 보조금으로 구분해 볼 수 있다. 우선 부담금은 국가가 지방자치단체에 또는 그 기관에게 법령에 의하여 실시의무를 부과하고 있는 보조금의 일종으로 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 사무에 대해 전국적으로 일정한 수준을 유지하고 나아가서 지방자치단체의 재정적인 부담을 경감하기 위하여 지출하거나 지방자치단체 또는 그 기관이 국민경제에 적합하게 종합적으로 수립한 계획에 따라서 실시하지 않으면 안 된다고 법령에 정한 사업에 대하여 지출하는 경비로서 국가가 전부 또는 일부를 부담하는 광의의 국고보조금이다. 교부금은 국가가 스스로 행하여야 할 사무를 국민의 편의, 경비의 효율성 등의 이유로 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 소요되는 경비를 위해 교부되는 보조금이다. 따라서 관련 소요경비는 당연히 국가가 그 전부를 부담하여야 하며, 지방자치단체는 그 경비를 부담할 의무가 없다. 협의의 보조금은 국가가 특정한 행정사무의 집행을 장려, 조장하거나 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때 지원하는 경비로서 장려적 보조금이라고도 한다.

보조율의 차등 기준으로는 일률보조금과 차등보조금으로 구분해 볼 수 있다. 일률보조금은 모든 지방자치단체에 동일한 보조율을 적용하는 보조금을 의미하고 차등보조금은 지방자치단체의 재정력 또는 기타 특별한 필요성에 의해서 상이한 보조율을 적용하는 보조금이다. 이 때 차등보조의 방법에는 기준보조율에 일정률(10%, 15%, 20% 등)을 가감하여 인상·인하 보조율을 적용하는 2가지 방법이 있다. 지역간의 균형발전을 위한 것으로 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조에서 차등보조율 적용을 규정하고 있으며, 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제5조에서 적용 기준 등의 구체적 내용을 명시하고 있다. 차등보조율의 적용기준은 해당 지방자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출지수, 보조사업 해당 지역의 발전도 및 국가재정 사정 등을 고려하여 매년 기획재정부장관이 정하도록 하고 있다. 하지만 이러한 차등보조금에 대해서는 지역 간 재정

적 격차문제를 완화해 줄 수 있어 확대하는 것이 바람직하다는 의견과 지방자치단체 재원의 균등화는 지방교부세 제도를 통해서 이루어져야 하므로 보조금을 통한 재정균등화는 바람직하지 않다는 의견이 있다. 이에 차등보조율 적용 기준의 구체적 산식은 대통령령으로 정해지며 다음과 같다.

| 지표 | 산식 및 사용자료 등 |
|----------------|---|
| 1. 재정자주도 | 가. 계산식: $\{(\text{지방세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{재정보전금} + \text{조정교부금}) / \text{일반회계 예산 규모}\} \times 100$ 나. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용함 |
| 2. 분야별 재정지출 지수 | 가. 계산식: $\{\text{분야별 세출예산 순계 규모}(\text{일반회계} + \text{특별회계}) / \text{세출예산 순계규모}(\text{일반회계} + \text{특별회계})\} \times 100$ 나. 분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 기능분류에 따른 13개 분야(일반 행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비 및 기타) 각각의 예산규모를 말함 다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용함 |

출처: 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」

〈표Ⅱ-1〉 차등보조율의 적용기준

보조금의 교부조건 여부에 대해서는 특정보조금과 포괄보조금으로 구분이 가능하다. 특정보조금(Specific Grants)은 보조금 교부 시 국가가 지방정부의 준수를 제시하는 교부조건(예컨대, 지방비의 일정액(율) 부담 의무화, 보조금 사용목적의 한정, 보조대상 행정수준에 대한 규제 등)이 있는 보조금을 말한다. 따라서 특정보조금은 특정사업에 필요한 경비를 원조하기 위하여 그 사용처를 한정하여 지출하는 보조금으로서 이미 국가로부터 교부되는 시점에 그 용도가 지정되어 있다. 포괄보조금(Block Grants)은 보조금을 교부할 때 국가가 지방자치단체의 준수를 요구하는 교부조건이 포괄적으로 설정되는 보조금이다. 포괄보조금은 일정한 범위 또는 지역의 사업이나 일정한 효과가 있는 사업의 촉진을 도모하기 위하여 그러한 취지에 맞는 사업에 소요되는 경비의 재원에 충당할 포괄적인 조건으로 교부하는 보조금이라 할 수 있다. 따라서 포괄보조금은 보조금의 교부에 있어서 그 총액과 비도의 범위만을 지정해 주고 보조금을 충당할 경비의 세목, 수량, 단가 등을 지방자치단체의 선택에 맡김으로써 조세보다 효율적인 집행을 기하는 동시에 지방재정의 자주성을 강화하고자 하는 데 있다.

보조금의 시행주체 기준으로는 직접보조금과 간접보조금으로 구분해 볼 수 있다. 직접보조금은 국가로부터 교부된 보조금을 지방자치단체가 직접 집행하는 경우로서, 우리나라에서는 재해위험지구 정비사업, 자전거도로 정비사업비 등의 보조금이 여기에 속한다. 간접보조금은 국가로부터 교부된 보조금이 지방자치단체를 통하여 민간(단체)

이나 타 기관에 재교부되는 보조금을 말한다. 우리나라의 경우, 공동 양식어장 사업비, 일반경지정리사업비 등과 같이 실수요자가 주민인 국고보조사업은 지방자치단체가 직접적으로 보조금을 집행하지 않고 이를 주민(마을)에게 재교부하여 집행케 하고 있다.

보조금의 사전신청 여부에 따라서는 신청보조금과 무신청보조금으로 구분이 가능하다. 신청보조금은 보조사업을 수행하려는 자가 보조하려는 자에게 관계법령 및 지침 등에 의하여 예산계상을 신청하고 이에 따라 받는 보조금이다. 보조금 신청제도가 갖는 의의는 지방정부의 계획과 의사가 보조사업에 반영되고, 보조사업이 당초 계획대로 수행되도록 유도하며, 각 지방정부가 스스로 사업필요성, 지방비부담능력 등을 감안하여 신청함으로써 건전재정을 도모할 수 있다는 데 있다. 무신청보조금은 지방정부의 보조금 신청이 없더라도 재해발생 등 사전에 예측하지 못한 사유로 인하여 보조금의 교부가 불가피한 경우, 기타 중앙정부가 국가의 주요 시책 수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업 등에 교부되는 보조금이다.

이밖에 보조금의 지원 대상을 기준으로 지방자치단체에 대한 보조금으로 자치단체보조금과 개인 또는 법인의 시설운영이나 운영자금 등을 지원하는 민간보조금으로 구분할 수 있다. 그리고 보조금의 지원내용을 기준으로 인건비, 운영비, 여비, 용역비 등 물건비성 경비에 대한 경상적 지원을 위한 경상보조금과 토지매입비, 시설건축비, 자산취득 등을 위한 자본적 경비를 지원하는 자본보조금으로 구분할 수 있다. 이에 국고보조금의 분류에 대해서는 <표Ⅱ-2>와 같이 정리해볼 수 있다.

| 분류기준 | 종류 | 성격 |
|----------------|---------|---|
| 보조주체 | 국고보조금 | 국가가 지방자치단체에 교부 |
| | 시·도비보조금 | 광역자치단체가 기초자치단체에 교부 |
| 보조조건 여부 | 특정보조금 | 특정사업을 지원하기 위하여 사용처를 한정함 |
| | 일반보조금 | 보조금 교부 시 총액과 비도의 범위만 지정(예, 지방교부세) |
| 보조형태 | 정률보조금 | 지출경비의 일정비율을 지방자치단체가 보조 |
| | 정액보조금 | 보조대상 사무의 사업수량에 일정단가를 곱한 금액 교부 |
| 정률보조금 규모 제한 여부 | 개방형보조금 | 총액에 제한이 없는 보조금으로 중앙정부가 분담할 비중만 결정 |
| | 폐쇄형보조금 | 총액에 제한이 있는 보조금으로 중앙정부가 분담할 금액이 결정 |
| 지출 목적 및 경비의 성질 | 교부금 | 기관위임사무대상에 대해 전액 교부(국민투표, 대통령·국회의원선거, 외국인 등록, 민방위 등) |
| | 부담금 | 단체위임사무대상 (전염병예방, 재해복구사업, 생활보조, 의료보호, 직업안정 등) |
| | 협회의 보조금 | 자치사무대상 (지하철건설, 농수산물도매시장건립, 농공지구조성, 경지정리, 임대주택건설 등) |
| 보조율 차등 기준 | 일률보조금 | 모든 지방자치단체에 동일한 보조율 적용 |
| | 차등보조금 | 지방자치단체의 재정력 등을 고려하여 상이한 보조율 적용 |
| 보조금의 교부조건 | 특정보조금 | 특정사업에 필요한 경비를 원조하기 위하여 그 사용처를 한정한 보조금 |
| | 포괄보조금 | 보조금의 총액과 비도의 범위만을 지정하고 총당할 사업은 지방자치단체의 선택에 맡기는 보조금 |
| 시행 주체 | 직접보조금 | 국가로부터 교부된 보조금을 지방자치단체가 직접 집행(재해위험지구정비사업, 자전거도로 정비사업 등) |
| | 간접보조금 | 국가로부터 교부된 보조금이 지방자치단체를 통하여 민간이나 타 기관에 재교부(공동 양식어장 사업, 일반경지정리사업 등) |
| 사전신청 여부 | 신청보조금 | 보조 사업을 수행하려는 자의 사전신청에 의해 교부 |
| | 무신청보조금 | 재해발생 등 사전에 예측하지 못한 상황에서 보조금의 교부가 불가피하다고 인정되는 사업대상 |

출처: 기획재정부, 2014년 국고보조사업 운용평가보고서를 근거로 표 작성

〈표Ⅱ-2〉 국고보조금의 분류

2) 국고보조금 제도의 법적 근거

국고보조금과 관련된 근거법령에는 「지방재정법」, 「보조금 관리에 관한 법률」, 「지방자치법」 등이 있다. 우선 「지방재정법」은 제2장에서 지방자치단체가 부담해야 하는 경비와 국고보조 등에 대한 내용을 명시하고 있으며, 국가가 지방자치단체가 수행하는 업무의 경비를 전부 또는 일부 부담할 수 있음을 명시하고 있다. 동 법 제21조 제1항에서 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무 처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하여야 함을 밝히고, 제2항에서는 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여

수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다고 명시하고 있다. 또한 제23조는 보조금의 교부에 대한 내용으로, 제1항에서는 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있음을 규정하고 있다. 아울러 2항에서 시·도는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다고 명시하여 시·도 보조금의 근거 규정을 두고 있다.

이 밖에도 「지방재정법」은 보조금 신청, 지방자치단체의 부담을 수반하는 국고 보조, 국고보조사업에 대한 예산편성 등의 내용을 명시하고 있다. 제24조에서는 지방자치단체의 장이 보조금의 예산 계상을 신청하였을 때, 중앙행정기관의 장은 그 내용을 행정안전부장관에게 보고하여야 함을 규정하고 있다. 또한 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 보조금 등을 지방자치단체에 교부하기로 결정·통지하였을 때에는 즉시 기획재정부장관과 행정안전부장관에게 통지 하여야 하며, 이 경우 지방자치단체의 예산 편성은 중앙행정기관의 장과 행정안전부장관이 협의한 보조사업계획에 의하여야 한다고 규정하고 있다.

「보조금 관리에 관한 법률」은 보조금 예산의 편성, 교부신청과 교부결정, 보조사업의 수행 등에 대한 내용을 명시하고 있다. 「보조금 관리에 관한 법률」은 효율적인 보조금 예산의 편성 및 집행 등 보조금 예산의 적절한 관리를 도모하고자 보조금예산의 편성·교부신청·교부결정 및 사용 등에 관한 기본적인 사항을 규정함과 동시에 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」을 통해 시행에 필요한 사항을 규정하였는데 여기에는 보조금 지급의 대상사업과 기준보조율, 차등보조율의 적용 등에 대한 구체적 내용을 명시하고 있다.

나. 지방재정조정제도의 이해

1) 지방재정조정제도

본 연구에서 국고보조금의 현황과 문제점을 천착하기 위해서는 국고보조금이 포함된 지방재정조정제도의 의의와 구조를 살펴볼 필요가 있을 것이다. 우선 지방재정조정제도는 중앙정부에서 지방정부로 일정 규모의 재원을 이전함으로써 지방자치단체 간 재정형평성을 도모하고, 국가 전체적으로는 과급효과가 큰 지역 공공재의 효율적 공급을 촉진하기 위한 제도이다. 지방재정조정제도에는 지방교부세와 국고보조금이 있으며 지방교부세는 내국세의 일정률(19.24%)에 해당하는 금액이 재원이 되며, 사용용도가 지정되지 않은 일반재원인 반면에, 국고보조금은 그 용도가 특정사업 지원에 지정된

조건부 재원이라는 점에서 가장 큰 차이점이 있다.

| 구분 | 지방교부세 | 국고보조금 |
|------|--|---|
| 근거법령 | 지방교부세법 | 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 |
| 의의 | 국세수입의 일부를 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하는 제도 | 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 제도로서 교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금주 등을 포괄 |
| 재원구성 | 내국세의 19.24% <ul style="list-style-type: none"> ■ 보통교부세: 분권교부세를 제외한 교부세 총액의 97% ■ 특별교부세: 분권교부세를 제외한 교부세 총액의 3% ■ 분권교부세: 내국세 총액의 0.94% ('05 ~ '14년간 배분) ※ 부동산 교부세 별도운영 | 국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상 |
| 용도 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 보통·분권교부세: 용도 지정 없이 자치단체 일반예산으로 사용 ■ 특별교부세: 용도지정·조건부여 가능 | 용도와 조건이 지정되어 특정목적 재원으로 운용 |
| 배분방법 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 보통교부세: 단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정한 후 재정 부족액을 기준으로 포괄배분 ■ 특별교부세: 지역현안, 재해대책, 시책수요 사업에 대하여 사업의 타당성 등을 종합적으로 심사하여 사업별·시책별 교부 ■ 분권교부세: 경상적 수요와 비경상적수요의 합계액 | 소관 부처별 중장기 사업계획 등을 고려하여 매년 정부예산으로 정함 |
| 성격 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 보통교부세·분권교부세: 일반재원(자주재원성격) ■ 특별교부세: 일반재원(특정사업) | 특정목적재원(의존재원성격) |

출처: 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요

〈표 II-3〉 지방재정조정제도의 개요

지방자치가 실시(1991)된 이후 지난 20여 년 동안 우리나라의 지방재정은 규모(수입과 지출) 면에서 괄목할만한 중장기 성장추세를 보여 오다가 최근에 와서 성장세가 다소 둔화되는 경향을 보이고 있다. 또한 지방자치 실시 이후 현재까지 지방재정 규모는 약 6배나 증가하는 괄목할만한 성장세를 보였다.

분권적 재정시스템 하에서 하위정부의 주요 재정수입원은 지방세 등 자체수입과 다른 정부로부터 이전되는 보조금(intergovernmental grants)으로 구성된다. 두 수입원은 하위정부의 재정지출에 필요한 재원의 조달이라는 점에서는 공통점이 있으나 수입이 발생하는 방식과 수입이 하위정부 간에 배분되는 방식은 크게 다르므로 하위정부의 의사결정에 미치는 영향은 상당히 차이가 나며, 하위정부의 재정수입 구성에 있어서 지방세와 보조금의 상대적 비중은 공공부문의 효율성, 공공서비스 공급에 있어서 형평성과 함께 재정의 장기적 안정성 등 재정적 성과에 중요한 영향을 미치게 된다. 그러므로 하위정부의 재정수입에서 지방세와 보조금 간의 균형은 정부 간 재정관계에 있어서 중심적인 이슈로 간주된다. (Blochliger and Petzold, 2009)

2) 중앙·지방정부간 재원배분 현황

2015년도 예산을 기준으로 할 때, 중앙·지방정부간 재원배분은 세입의 비중은 중앙재정이 지방재정보다 크지만, 세출 측면에서는 지방재정이 중앙재정보다 크게 나타나고 있다. 현재 중앙재정은 세입 면에서는 국가재정의 55.7%의 비중을 나타내고 있지만, 세출 면에서는 국가재정의 42.5%의 비중을 나타내고 있다. 반면 지방재정은 세입 면에서는 국가재정의 44.3%(자치단체 33.7%, 지방교육 10.6%)의 비중을 나타내고 있지만, 세출 면에서는 국가재정의 57.5%(자치단체 43.1%, 지방교육 14.4%)의 비중을 나타내고 있다. 이와 같은 현황의 원인은 중앙재정에서 지방재정으로 이전되는 재정이전제도로 인하여 발생하는 것으로 과거부터 현재까지 계속해서 증가하는 추세를 보이고 있다.

| 연도 | <세입예산 비중> | | | <총 재정사용액 비중> | | | <차이> | | |
|------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------|------|-----|
| | 중앙재정 (①) | 자치단체 (②) | 지방교육 (③) | 중앙재정 (④) | 자치단체 (⑤) | 지방교육 (⑥) | ④-① | ⑤-② | ⑥-③ |
| 2005 | 57.6 | 31.8 | 10.6 | 47.2 | 38.6 | 14.2 | -10.4 | 6.8 | 3.6 |
| 2006 | 57.0 | 32.9 | 10.1 | 46.1 | 40.5 | 13.4 | -10.9 | 7.6 | 3.3 |
| 2007 | 54.8 | 34.8 | 10.4 | 42.3 | 43.6 | 14.1 | -12.5 | 8.8 | 3.7 |
| 2008 | 54.5 | 34.9 | 10.6 | 40.3 | 45.1 | 14.6 | -14.2 | 10.2 | 4.0 |
| 2009 | 55.1 | 34.8 | 10.1 | 42.9 | 43.3 | 13.8 | -12.2 | 8.5 | 3.7 |
| 2010 | 55.5 | 34.4 | 10.1 | 43.7 | 42.8 | 13.5 | -11.8 | 8.4 | 3.4 |
| 2011 | 56.0 | 33.5 | 10.5 | 42.8 | 42.5 | 14.7 | -13.2 | 9.0 | 4.2 |
| 2012 | 55.5 | 33.8 | 10.7 | 42.8 | 42.2 | 15.0 | -12.7 | 8.4 | 4.3 |
| 2013 | 56.9 | 33.2 | 10.9 | 42.6 | 42.1 | 15.3 | -14.3 | 8.9 | 4.4 |
| 2014 | 55.9 | 33.3 | 10.8 | 42.3 | 42.8 | 14.9 | -13.6 | 9.5 | 4.1 |
| 2015 | 55.7 | 33.7 | 10.6 | 42.5 | 43.1 | 14.4 | -13.2 | 9.4 | 3.8 |

출처: 행정자치부, 지방자치단체 통합재정 개요(각 연도)의 자료를 근거로 작성

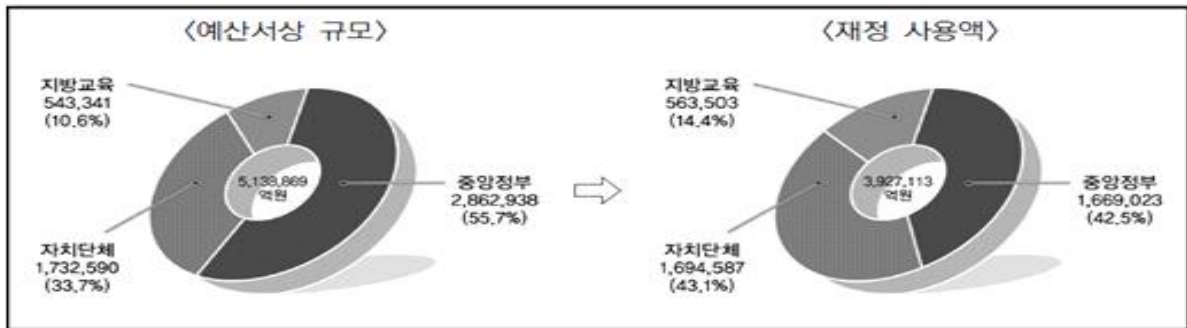
<표Ⅱ-4> 세입예산 대비 재정사용액 비중(단위: %)

| 구분 | | 중앙정부 | 자치단체 | 지방교육 |
|----------------------|-------------------|--|--|---|
| 예산서상 규모 5,138,869 | | 2,862,938 (55.7%) | 1,732,590 (33.7%) | 543,341 (10.6%) |
| 이전 재원 공제 내역 | 계 (△1,211,756) | △1,193,915 | △38,003 | 20,162 |
| | ①중앙정부→ 자치단체 | △799,729 ┌ 지방교부세 348,881 └ 국고보조금 450,848 | (733,766) + 65,939 주1) ┌ 지방교부세 315,849 └ 국고보조금 417,917 | - |
| | ②중앙정부→ 지방교육 | △394,186 ┌ 교육교부금 394,056 └ 교육보조금 130 | - | (381,610) + 12,576 ┌ 교육교부금 381,382 └ 교육보조금 228 |
| | ③자치단체→ 지방교육 | - | △103,942 ┌ 전출금(의무) 84,483 └ 보조금(재량) 19,459 | (96,356) + 7,586 주2) ┌ 전출금(의무) 90,588 └ 보조금(재량) 5,768 |
| 재정 사용액 3,927,113 | | 1,669,023 (42.5%) | 1,694,587 (43.1%) | 563,503 (14.4%) |

- 주: 1) 중앙정부-자치단체 간 이전재원 차이(65,939억 원)는 자치단체에서 지방교부세와 국고보조금을 예산 편성 시 적게 반영한 금액임
 2) 자치단체-지방교육간 이전재원 차이(7,586억 원)는 지방교육청에서 자치단체 이전재원 예측을 보수적으로 함에 따라 적게 반영한 금액임

출처: 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요

〈표 II-5〉 15년도 국가와 지방자치단체의 재정 세부내역(순계예산, 단위: 억 원)



출처: 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요

〈그림 II-1〉 중앙정부와 지방자치단체의 통합재정 사용액 비교(단위: 억원)

정부 간 재원배분의 근간이 되는 조세할당(tax assignment)은 지난 20여 년간 약 8대 2의 국세중심 구조가 정형화된 사실로 고착되었다. 최근 3년간 국세 대 지방세의 비율은 2013년 79:21, 2014년 78.8:21.2 및 2015년 78.8:21.2로 비율의 변화가 거의 없다.

| 구분 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 2015년 |
|--------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 국세(%) | 1,645,407 (78.5%) | 1,777,184 (78.3%) | 1,923,812 (78.6%) | 2,030,149 (79.0%) | 2,019,065 (79.0%) | 2,164,529 (78.8%) | 2,211,421 (78.8%) |
| 지방세(%) | 451,678 (21.5%) | 500,799 (21.7%) | 523,001 (21.4%) | 539,381 (21.0%) | 537,789 (21.0%) | 581,842 (21.2%) | 594,523 (21.2%) |

출처: 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요

〈표 II-6〉 연도별 국세 대 지방세 비율(단위: 억원)

총 조세 대비 지방세 비중을 비교하면, 주요 OECD 국가 중 한국은 영국 보다는 높지만 영국을 제외한 OECD 국가들에 비해 지방세 비중이 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다.

| 구분 | 1996년 | 1999년 | 2002년 | 2005년 | 2008년 | 2010년 | 2011년 | 평균 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| 한국 | 21.2 | 19.7 | 23.3 | 22.0 | 21.4 | 21.7 | 21.4 | 21.5 |
| 캐나다 | 53.7 | 50.2 | 50.9 | 51.4 | 52.7 | 54.6 | 54.4 | 52.6 |
| 프랑스 | 20.7 | 19.9 | 19.9 | 22.3 | 25.5 | 23.5 | 28.5 | 22.9 |
| 독일 | 49.3 | 49.3 | 48.1 | 48.6 | 49.6 | 47.7 | 47.7 | 48.6 |
| 일본 | 38.9 | 41.6 | 42.1 | 40.0 | 46.3 | 44.0 | 43.4 | 42.3 |
| 스페인 | 21.2 | 25.9 | 40.7 | 45.2 | 49.4 | 44.0 | 43.4 | 42.3 |
| 스웨덴 | 39.0 | 32.2 | 37.1 | 36.2 | 39.4 | 40.3 | 40.8 | 37.8 |
| 영국 | 4.6 | 4.7 | 5.4 | 5.8 | 5.9 | 6.3 | 6.0 | 5.5 |
| 미국 | 43.0 | 40.9 | 46.0 | 45.3 | 47.4 | 49.2 | 47.0 | 45.5 |

출처: OECD, Tax revenue trends, 1965 - 2012(이남수(2014)에서 인용하였음)

〈표 II-7〉 OECD 국가의 총 조세 대비 지방세 비중(단위: %)

지방세에 대한 지방자치단체의 과세권은 '조세법률주의'와 국가정책에 의해 사실상 부정되고 있는 것이 현재 실정이다. 지방자치를 실시하고 있음에도 불구하고 현재 지방자치단체는 세원과 세율을 자의적으로 조정이 불가능한 상황에 놓여 있다.

다. 지방재정의 현황

1) 지방재정의 성장

지방자치가 실시(1991년)된 이후 지난 20여 년 동안 우리나라의 재정규모는 괄목할만한 중장기 성장추세를 보여 왔으나 최근에 와서 성장세가 다소 둔화되는 경향을 보이고 있다. 지방자치단체 재정규모(최종예산 기준)는 1994년 38.6조원에서 2013년 177조원으로 약 4.6배 증가하였으며 연 평균 약 8.3%의 증가율로 성장하였다. 최근 4년간의 평균 성장율은 약 5.6%를 보이고 있으며 이는 과거 평균인 약 8.3%에 하회하는 수준으로 나타났다.

회계별 성장은 일반회계의 성장이 특별회계의 성장률보다 높게 나타났으며, 지방자

치단체별 규모는 도(道), 시·군·구, 특별·광역시 순으로 높은 성장률을 보이고 있다. 회계별 재정규모는 일반회계가 1994년 25조 3,687억 원에서 2013년 145조 4,339억 원으로, 특별회계가 13조 2,329억 원에서 31조 5,582억 원으로 증가하였으며 각각 연평균 9.6%와 4.6%의 증가율을 보이고 있다. 지방자치단체별 재정규모는 특별·광역시가 1994년 14조 3,357억 원에서 2013년 53조 4,099억 원으로 7.2%의 증가율을 보였으며, 도(道)가 8조 8,403억 원에서 56조 5,046억 원으로 연평균 10.1%의 증가율을, 그리고 기초자치단체인 시·군·구는 16조 6,455억 원에서 67조 775억 원으로 연평균 7.6%의 증가율을 보이고 있다.

| 구분 | 1994년 | 1997년 | 2000년 | 2003년 | 2006년 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 재정규모 | 38.6 | 60.5 | 65.0 | 97.5 | 115.5 |
| 일반회계 | 25.4 | 43.7 | 48.6 | 75.8 | 89.9 |
| 특별회계 | 13.2 | 16.8 | 16.4 | 21.7 | 25.5 |
| 특별·광역시 | 14.0 | 20.5 | 20.5 | 29.0 | 33.5 |
| 도 | 8.6 | 14.6 | 14.6 | 31.8 | 36.9 |
| 시·군·구 | 16.0 | 25.4 | 25.4 | 36.7 | 45.1 |
| 구분 | 2008년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 |
| 재정규모 | 144.4 | 149.8 | 156.3 | 167.0 | 177.0 |
| 일반회계 | 115.3 | 121.9 | 127.7 | 136.7 | 145.4 |
| 특별회계 | 29.1 | 27.9 | 28.6 | 30.3 | 31.6 |
| 특별·광역시 | 42.9 | 46.3 | 47.1 | 48.9 | 53.4 |
| 도 | 43.0 | 48.0 | 51.4 | 55.2 | 56.5 |
| 시·군·구 | 58.5 | 55.5 | 57.8 | 62.9 | 67.1 |

주 : 2012년의 경우 특별시는 세종특별시를 포함하고 2013년의 경우 도에 특별자치도인 제주도를 포함
출처 : 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도; 국회, 「예·결산정보시스템」, 각 연도.

〈표 II-8〉 지방재정 추이(최종 순계, 단위: 조원)

민선기별 규모의 성장은 민선1기, 민선4기, 민선3기, 민선2기, 민선5기 순으로 높은 성장을 보이고 있다. 민선 1기, 민선3, 민선4기는 지방자치단체 재정규모의 연 평균성장률인 8.3% 대비 높은 성장율을 보이고 있고, 민선 2기는 외환위기 이후에 중앙정부의 재정책대 감소로 인하여 민선 1기 대비 연평균증가율이 1/2이하 수준으로 하락하였다. 특히 민선 5기는 금융위기 극복 이후의 재정건전성 관리 및 경기(부동산 경기) 위축의 영향으로 민선 4기에 비해 연평균증가율이 1/3이하 수준으로 하락한 것을 확인해볼 수 있다.

| 구분 | 민선 1기 | 민선2기 | 민선3기 | 민선4기 | 민선5기 |
|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|-----------------------|----------------------|
| 기간 | 1995~1997 | 1998~2001 | 2002~2005 | 2006~2009 | 2010~2013 |
| 지방재정 규모범위 (평균증가율) | 46.8~60.5 (13.7) | 57.5~78.1 (6.9) | 91.1~107.1 (8.3) | 115.5~156.7 (10.0) | 149.8~177.0 (3.2) |
| 중앙재정 규모범위 (평균증가율) | 75.5~98.3 (15.1) | 110.3~139.5 (9.1) | 146~167.3 (4.6) | 175.4~217.5 (6.8) | 225.9~263.6 (4.9) |

주: 1) 민선(기)의 끝과 시작은 각각 해당 년도의 6월 30일과 7월 1일이므로 편의상 전년도 말(末)을 기준으로 설정함.

2) 중앙재정은 추경을 포함한 최종예산(순계)기준으로 기금을 제외한 규모임.

출처: 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도; 국회, 「예·결산정보시스템」, 각 연도.

〈표 II-9〉 지방재정규모의 민선기별 현황(단위: 조원, %)

민선기별 제도적 변화에 따른 재정규모의 확대 배경은 민선 1기에 지역전략산업 육성 등 지역경제 활성화가 시도되었고 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」이 제정되어 중앙사무의 지방이양이 이루어졌으며, 지방세 보다는 사용료와 수수료의 효율현실화 등 세외수입 확대와 탄력세율제도가 확대 도입되었다. 또한 민선 2기에 지방세 부문에서 고급주택 등에 대한 중과세율이 인하되고 자동차에 대한 등록세율과 자동차세율이 인하되는 대신 주행세가 신설되었으며 담배소비세 세율이 인상되었고 징수교부금이 현행의 재정보전금으로 개선되었다. 민선 3기에서는 자체세입(자주채원)보다는 지방교부세제 개선에 노력하여 분권교부세·부동산교부세가 신설되고 지방양여금이 폐지되면서 국가균형발전특별회계가 설치되는 등 이전재원에 의한 재원 확충이 도모되었고 민선 4기 이후는 금융위기 극복 등 경기회복을 위한 국세 감면과 이에 따른 지방재정 과급효과(감소효과)의 최소화를 위한 조치(예, 지방소득세와 지방소비세 신설)들이 도모되었다.

2) 지방재정의 세입

지방통합재정 수입은 2005년 107조 625억 원에서 2014년 159조 971억 원으로 연평균 4.5% 증가하였다. 자체재원은 지방세와 세외수입의 경우, 지방세는 2005년 35조 48억 원에서 2014년 58조 1,854억 원으로 연평균 5.8% 증가하였으나 세외수입은 2005년 31조 6,488억 원에서 2014년 22조 7,142억 원으로 연평균 -3.6% 감소하였다. 이전재원인 지방교부세과 보조금의 경우, 지방교부세는 2005년 19조 6,541억 원에서 2014년 35조 2,272억 원으로 연평균 6.7%의 증가하였으며, 보조금은 2005년 17조 1,736억 원에서 2014년 39조 2,403억 원으로 연평균 9.6% 증가하였다.

2014년도 예산 기준으로 지방통합재정 수입은 159조 971억 원으로 전년 대비

9.3% 증가하였으며, 이는 자체재원(지방세, 세외수입) 80조 8,996억 원과 이전재원(지방교부세, 보조금) 74조 4,675억 원 등으로 구성되어 있다. 수입 중에는 지방세가 58조 1,854억 원(36.6%)으로 가장 많고, 그 다음이 국고보조금 39조 2,403억 원(24.7%), 지방교부세 35조 2,272억 원(22.1%), 세외수입 22조 7,142억 원(14.3%) 등의 순이다.

| 구분 | 2005년 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 |
|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 통합재정수입 | 1,070,625 | 1,154,723 | 1,280,366 | 1,444,536 | 1,567,029 |
| 지방세 | 350,048 | 380,712 | 407,054 | 450,890 | 451,914 |
| 세외수입 | 316,488 | 315,638 | 373,472 | 389,774 | 411,755 |
| 지방교부세 | 196,541 | 209,278 | 245,341 | 306,787 | 280,998 |
| 보조금 | 171,736 | 211,004 | 219,152 | 259,703 | 324,545 |
| 용자회수 등 | 35,813 | 38,090 | 35,347 | 37,382 | 97,817 |
| 구분 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 |
| 통합재정수입 | 1,497,797 | 1,562,568 | 1,670,153 | 1,454,339 | 1,590,971 |
| 지방세 | 493,075 | 508,130 | 529,068 | 526,899 | 581,854 |
| 세외수입 | 358,731 | 363,828 | 414,888 | 261,486 | 227,142 |
| 지방교부세 | 276,720 | 304,665 | 335,932 | 351,379 | 352,272 |
| 보조금 | 313,002 | 321,162 | 349,941 | 368,794 | 392,403 |
| 용자회수 등 | 56,270 | 64,783 | 40,324 | 34,168 | 37,300 |

주: 용자회수 등 = 용자회수 + 공사공단 전입금 + 교육비특별회계 전입금

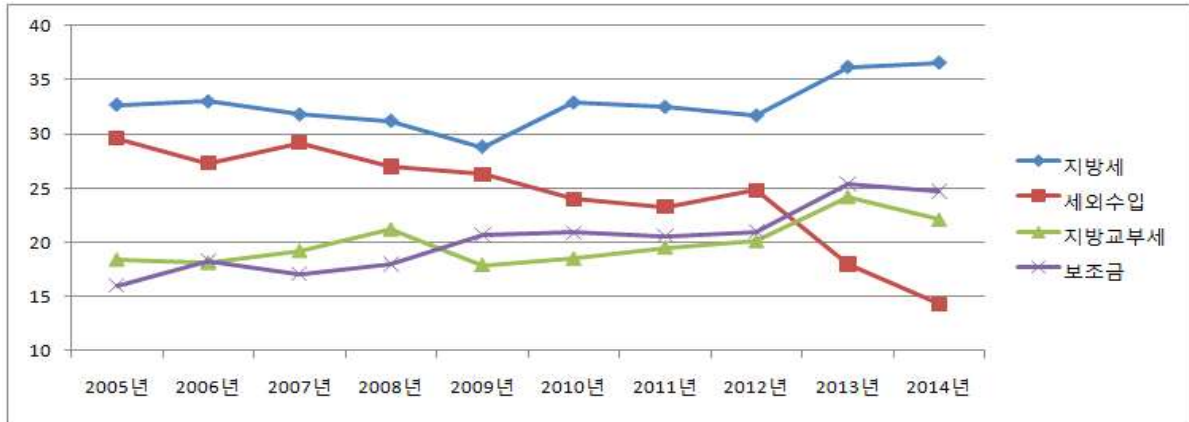
출처: 행정자치부, 「지방자치단체 통합재정 개요」, 각 연도

〈표 II-10〉 연도별·세입재원별 예산규모(최종순계, 단위: 억 원)

지방통합재정 수입 중 자체재원인 세외수입이 급격한 감소와 의존재원인 보조금의 급격한 증가로 인하여 의존재원의 비중이 증가하는 현상이 나타나고 있다. 총 재정수입 중 자체재원이 차지하는 비중은 2005년 65.6%에서 2014년 53.2%로 감소 추세를 보이고 있으며, 이는 지방세의 수입은 증가하지만 세외수입의 감소가 급격하게 이루어짐에 따라 발생한 현상으로 볼 수 있다. 또한 총 재정수입 중 의존재원이 차지하는 비중은 2005년 34.4%에서 2014년 46.8%로 매년 증가하는 추세를 보이며, 특히 지방교부세의 증가 보다 보조금의 증가 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다.

| 년도 | 지방세 | 세외수입 | 지방교부세 | 보조금 | 용자회수 등 | 합계 |
|-------|------|------|-------|------|--------|-----|
| 2005년 | 32.7 | 29.6 | 18.4 | 16.0 | 3.3 | 100 |
| 2006년 | 33.0 | 27.3 | 18.1 | 18.3 | 3.3 | 100 |
| 2007년 | 31.8 | 29.2 | 19.2 | 17.1 | 2.8 | 100 |
| 2008년 | 31.2 | 27.0 | 21.2 | 18.0 | 2.6 | 100 |
| 2009년 | 28.8 | 26.3 | 17.9 | 20.7 | 6.2 | 100 |
| 2010년 | 32.9 | 24.0 | 18.5 | 20.9 | 3.8 | 100 |
| 2011년 | 32.5 | 23.3 | 19.5 | 20.6 | 4.1 | 100 |
| 2012년 | 31.7 | 24.8 | 20.1 | 21.0 | 2.4 | 100 |
| 2013년 | 36.2 | 18.0 | 24.2 | 25.4 | 2.3 | 100 |
| 2014년 | 36.6 | 14.3 | 22.1 | 24.7 | 2.3 | 100 |

〈표 II-11〉 연도별·세입재원별 비중(단위: %)



〈그림 II-2〉 연도별·세입자원별 비중(단위: %)

3) 지방재정의 세출

지방통합재정 세출은 2008년 124조 9,666억 원에서 2014년 158조 6,520억 원으로 연평균 2.7% 증가하였다. 이중 사회복지지출은 2008년 21조 6,658억 원에서 2014년 40조 565억 원으로 연평균 10.8% 증가하였으며 통합재정 지출 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 인력운영비의 지출은 증가하였으나 일반 공공행정, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발의 지출은 감소하였다.

| 구분 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 통합재정지출 | 1,249,666 | 1,375,349 | 1,398,565 | 1,410,393 |
| 일반 공공행정 | 109,650 | 103,270 | 119,620 | 125,034 |
| 공공질서 및 안전 | 19,870 | 19,680 | 21,758 | 23,366 |
| 교육 | 69,551 | 78,785 | 81,385 | 90,143 |
| 문화 및 관광 | 60,475 | 70,938 | 77,949 | 69,872 |
| 환경보호 | 136,795 | 143,932 | 149,026 | 150,305 |
| 사회복지 | 216,658 | 241,455 | 265,342 | 284,632 |
| 보건 | 18,951 | 19,241 | 22,250 | 20,082 |
| 농림해양수산 | 80,576 | 92,593 | 97,237 | 97,944 |
| 산업·중소기업 | 25,803 | 29,251 | 30,172 | 30,437 |
| 수송 및 교통 | 163,051 | 183,886 | 164,648 | 151,118 |
| 국토 및 지역개발 | 129,047 | 145,149 | 128,440 | 116,385 |
| 과학기술 | 7,053 | 7,419 | 4,375 | 3,293 |
| 예비비 | 22,483 | 23,561 | 21,964 | 23,125 |
| 인력운영비 | 189,704 | 216,189 | 214,400 | 224,657 |
| 기본경비 등 | | | | |
| 구분 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 연평균증감율 |
| 통합재정지출 | 1,510,950 | 1,544,201 | 1,586,520 | 2.7% |
| 일반 공공행정 | 128,920 | 93,348 | 98,429 | -1.8% |
| 공공질서 및 안전 | 27,653 | 27,769 | 26,754 | 5.1% |
| 교육 | 98,201 | 100,148 | 96,838 | 5.6% |
| 문화 및 관광 | 74,441 | 77,975 | 78,038 | 4.3% |
| 환경보호 | 154,187 | 154,962 | 159,026 | 2.6% |
| 사회복지 | 309,157 | 349,700 | 400,565 | 10.8% |
| 보건 | 20,825 | 23,970 | 24,632 | 4.5% |
| 농림해양수산 | 104,329 | 110,607 | 113,624 | 5.9% |
| 산업·중소기업 | 32,514 | 39,628 | 39,900 | 7.5% |
| 수송 및 교통 | 156,791 | 148,171 | 141,815 | -2.3% |
| 국토 및 지역개발 | 125,744 | 119,695 | 109,593 | -2.7% |
| 과학기술 | 5,149 | 6,251 | 6,316 | -1.8% |
| 예비비 | 30,566 | 31,039 | 30,456 | 5.2% |
| 인력운영비 | 242,472 | 260,939 | 217,865 | 5.4% |
| 기본경비 등 | | | | |

주: 2013년까지는 인력운영비와 기본경비 등을 합하여 '기타'로 분류

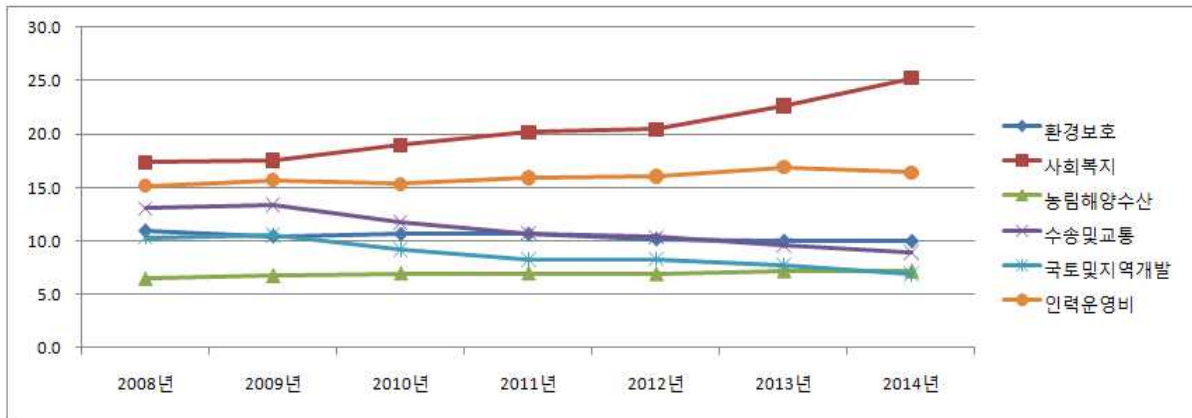
출처: 행정자치부, 지방자치단체 통합재정 개요(각 년도)

〈표 II-12〉 지방자치단체 통합재정 지출(당초순계, 단위: 억원)

연도별 세출항목별 비중은 사회복지 분야의 비중이 증가하고 있으며 일반 공공행정, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발의 비중이 감소하고 있다. 사회복지지출의 비중은 2008년 17.3%에서 2014년 25.2%까지 매년 평균 1.3%씩 증가하는 추세에 있으며, 저출산·고령화 등 다양한 사회복지수요에 대응하는 국가시책(정치권·행정부 주도)이 확대되면서 사회복지지출의 급팽창 하는 현상이 나타나고 있다. 반면, 사회간접자본(SOC)으로 볼 수 있는 수송 및 교통, 국토 및 지역개발의 비중은 계속 감소하는 현상이 나타나고 있다.

| 구분 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 일반 공공행정 | 8.8 | 7.5 | 8.6 | 8.9 | 8.5 | 6.0 | 6.2 |
| 공공질서 및 안전 | 1.6 | 1.4 | 1.6 | 1.7 | 1.8 | 1.8 | 1.7 |
| 교육 | 5.6 | 5.7 | 5.8 | 6.4 | 6.5 | 6.5 | 6.1 |
| 문화 및 관광 | 4.8 | 5.2 | 5.6 | 5.0 | 4.9 | 5.0 | 4.9 |
| 환경보호 | 10.9 | 10.5 | 10.7 | 10.7 | 10.2 | 10.0 | 10.0 |
| 사회복지 | 17.3 | 17.6 | 19.0 | 20.2 | 20.5 | 22.6 | 25.2 |
| 보건 | 1.5 | 1.4 | 1.6 | 1.4 | 1.4 | 1.6 | 1.6 |
| 농림해양수산 | 6.4 | 6.7 | 7.0 | 6.9 | 6.9 | 7.2 | 7.2 |
| 산업·중소기업 | 2.1 | 2.1 | 2.2 | 2.2 | 2.2 | 2.6 | 2.5 |
| 수송 및 교통 | 13.0 | 13.4 | 11.8 | 10.7 | 10.4 | 9.6 | 8.9 |
| 국토 및 지역개발 | 10.3 | 10.6 | 9.2 | 8.3 | 8.3 | 7.8 | 6.9 |
| 과학기술 | 0.6 | 0.5 | 0.3 | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 0.4 |
| 예비비 | 1.8 | 1.7 | 1.6 | 1.6 | 2.0 | 2.0 | 1.9 |
| 인력운영비 | | | | | | | 13.7 |
| 기본경비 등 | 15.2 | 15.7 | 15.3 | 15.9 | 16.0 | 16.9 | 2.7 |

〈표 II-13〉 연도별·세출 항목별 비중(단위: %)



〈그림 II-3〉 지방세출 주요 분야의 점유비와 변화(단위: %)

4) 재정자립도 및 재정자주도

지방자치단체의 자체세입 기반이 강화되지 않은 상태에서 이전재원이 지속적으로 증가한 결과 재정의존성 심화현상이 나타났으며, 이는 재정자립도와 재정자주도의 하향 추세를 통해 알 수 있다. 재정자립도는 통합재정 자체수입인 경상수입, 자본수입, 융자수입의 합이 통합재정수입에서 차지하는 비율로, 2010년 52.2%에서 2014년 44.8%로 자립도가 낮아지고 있다. 또한 재정자주도 역시 통합재정 자체수입인 경상수입(지방교육세 제외), 자본수입, 융자수입과 이전재원 중 자주재원(지방교부세, 조정교부금)의 합이 통합재정수입에서 차지하는 비율로, 2010년 75.7%에서 2014년 69.2%로 자주도가 낮아지고 있다.

| 구분 | 최근 통계치 | | | | |
|-------|--------|-------|-------|-------|-------|
| | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 |
| 재정자립도 | 52.2 | 51.9 | 52.3 | 51.1 | 44.8 |
| 재정자주도 | 75.7 | 76.7 | 77.2 | 76.6 | 69.2 |

주: 2014년부터는 세입예산과목 개편에 따라 그간 세외수입에 포함되었던 내부거래(전입금 등)와 잉여금(불용액, 초과세입)이 제외

출처: 행정자치부, 지자체 재정자립도 및 재정자주도 통계자료

〈표 II-14〉 지방자치단체 재정자립도 및 재정자주도(단위: %)

5) 지방채무

지방재정통합공시 대상으로 결정된 ‘예산(총괄) 대비 지방채무’ 비율은 연도별로 14.2%에서 19.3%의 범위에서 변동이 있으나 지방채무 금액은 증가하는 현상이 나타나고 있다. 2012년 기준 17개 광역자치단체의 ‘예산 대비 채무비율’ 평균이 15.9%인 가운데 세종특별시, 대구광역시, 부산광역시가 각각 38.4%, 23.5%, 21.9%의 높은 순서로 나타났고 서울특별시, 충청북도, 경상북도가 각각 8.4%, 9.7%, 10.2%의 낮은 순서로 나타났다.

| | 2003년 | 2004년 | 2005년 | 2006년 | 2007년 |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 지방채무 | 165,264 | 169,468 | 174,480 | 174,351 | 182,076 |
| 채무비율 | 16.9 | 17.1 | 16.3 | 15.1 | 14.2 |
| | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 |
| 지방채무 | 190,486 | 264,638 | 289,933 | 281,618 | 271,252 |
| 채무비율 | 13.2 | 16.9 | 19.3 | 18.0 | 16.2 |

주: 채무비율은 지방채무의 최종예산(총괄) 대비 비율임

출처: 국회예산정책처, 지방재정 20년 변화와 개선과제

〈표 II-15〉 연도별 지방채무 및 채무비율 (단위: 억원, %)

2. 국고보조사업의 현황

가. 국고보조사업의 일반 현황

1) 국고보조금 및 대응지방비 총괄 현황

2014년 기준 지방자치단체 국고보조사업은 보건복지부 등 27개 부처, 총 881개 세부사업에 40조 98억 원의 예산이 편성되었으며, 대응지방비 규모는 20조 8,653억 원으로 평균 국고보조율은 65.7%이다. 국고보조금은 2011년 32조 5,376억 원에서 2014년 40조 98억 원으로 연평균 7.1% 증가하였으며, 대응지방비는 2011년 17조 5,399억 원에서 2014년 20조 8,653억 원으로 연평균 6.0% 증가하였다. 국고보조율은 2011년 이후 2013까지는 하락 추세를 보이다가 2014년에는 증가하는 현상이 나타났으며, 이는 2014년부터 영유아 보육료지원 사업 및 가정양육수당 지원 사업의 기준보조율은 “서울 20%, 지방 50%”에서 “서울 35%, 지방 65%”로 15% 인상되었기 때문으로 해석된다. 2015년도 지방자치단체 국고보조사업의 예산안 규모는 44조 2,925억 원이며, 이에 대한 대응지방비는 21조 7,963억 원으로 평균보조율은 67.0%일 것으로 예상되고 있다.

| 구분 | 2011년 | | 2012년 | | 2013년 | | 2014년 | | 2015년 | |
|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|
| | 예산 | 비중 | 예산 | 비중 | 예산 | 비중 | 예산 | 비중 | 예산 | 비중 |
| 국고보조금 | 325,376 | 64.9 | 344,772 | 64.8 | 379,525 | 63.9 | 400,098 | 65.7 | 442,925 | 67.0 |
| 대응지방비 | 175,399 | 35.1 | 186,889 | 35.2 | 214,482 | 36.1 | 208,653 | 34.3 | 217,963 | 33.0 |
| 합계 | 500,775 | 100.0 | 531,661 | 100.0 | 594,007 | 100.0 | 608,751 | 100.0 | 660,888 | 100.0 |

주: 2011~2014년은 확정예산 기준, 2015년은 정부 예산안 기준

출처: 국회예산정책처, 지방자치단체 국고보조사업 평가

〈표Ⅱ-16〉 연도별 지방자치단체 국고보조금 및 대응지방비 현황(단위: 억원, %)

2) 분야별·부처별·세부사업별 현황

가) 분야별 현황

2014년 “보건·복지·고용” 분야의 국고보조금은 23조 215억 원으로 전체 비중의 약 57.5%를 차지하고 있으며 대응지방비는 10조 4,003억 원으로 전체 비중의 약

49.8%를 차지하고 있다. “보건·복지·고용” 분야의 국고보조금 예산은 대부분 보건복지부 소관 사회복지 예산이 대부분을 차지하고 있으므로, 지방자치단체 국고보조금 중 상당부분이 국민의 복지증진의 용도로 활용되고 있음을 보여주는 것이다. 타 분야의 경우 “농림·수산·식품”, “환경”, “SOC”, “문화·체육·관광” 순으로 국고보조금 예산 비중이 높았으며, R&D분야 내에서 지방자치단체 국고보조사업으로 분류되는 사업은 없는 것으로 나타났다. 대응지방비 기준으로 볼 때, “보건·복지·고용”분야가 10조 4,003억원으로 약 절반의 비중을 차지하였으며, 이하 국고보조금의 분야별 비중의 순서와 동일한 순서를 보이고 있다. 분야의 예산규모가 0.1조원 미만으로 매우 작은 경우를 제외하면 “보건·복지·고용” 분야의 평균 국고보조율이 68.9%로 가장 높은 것으로 나타났다.

| 분 야 | 국고보조금 | | 대응지방비 | | 평균 국고보조율 |
|--------------|---------|-------|---------|-------|----------|
| | 예산액 | 비중 | 예산액 | 비중 | |
| 1. 보건·복지·고용 | 230,215 | 57.5 | 104,003 | 49.8 | 68.9 |
| 2. 교육 | 1,066 | 0.3 | 516 | 0.2 | 67.4 |
| 3. 문화·체육·관광 | 16,293 | 4.1 | 17,404 | 8.3 | 48.4 |
| 4. 환경 | 38,476 | 9.6 | 24,923 | 11.9 | 60.7 |
| 5. R&D | - | - | - | - | - |
| 6. 산업·중소·에너지 | 7,149 | 1.8 | 3,747 | 1.8 | 65.6 |
| 7. SOC | 35,359 | 8.8 | 21,081 | 10.1 | 62.6 |
| 8. 농림·수산·식품 | 55,956 | 14.0 | 25,553 | 12.2 | 68.7 |
| 9. 국방 | 50 | 0.0 | 50 | 0.0 | 50.0 |
| 10. 외교·통일 | 118 | 0.0 | 15 | 0.0 | 88.7 |
| 11. 공공질서·안전 | 8,197 | 2.0 | 7,378 | 3.5 | 52.6 |
| 12. 일반·지방행정 | 7,219 | 1.8 | 3,981 | 1.9 | 64.5 |
| 총 계 | 400,098 | 100.0 | 208,653 | 100.0 | 65.7 |

출처: 국회예산정책처, 지방자치단체 국고보조사업 평가

〈표Ⅱ-17〉 2014년도 지방자치단체 국고보조사업의 분야별 분류(단위: 억원, %)

국고보조금은 연도별 비중은 “보건·복지·고용”분야가 가장 높은 증가율을 보이고 있으며 전체 비중의 절반 이상을 차지하고 있으며, 특히 “보건·복지·고용”분야의 비중은 2011년 48.4%에서 2014년 57.5%로 최근 꾸준한 증가추세를 보이고 있으며 2013년부터 전체 비중의 50%를 초과하고 있다. 반면, “보건·복지·고용”분야를 제외한 다른 모든 분야의 비중은 매년 감소하고 있다. 국고보조금은 연도별 예산 금액은 “보건·복지·고용”분야가 가장 높은 증가율을 보이고 있으며 “SOC”, “기타”분야의 국고보조금은 매년 감소하는 추세를 보이고 있다. 이중 “보건·복지·고용”분야 예산은 2011년 15조 7,500억 원에서 2014년 23조 215억 원으로 연평균 증가율이 13.5%로 높은 증가율을 보이고 있다. 반면, “보건·복지·고용”분야를 제외한 다른 모든 분야의 연평균 증가율은 전체 국고보조금 증가율(7.1%)을 하회하고 있으며,

“SOC”분야는 2011년 4조 1,371억 원에서 2014년 3조 5,359억 원으로 연평균 -5.1%씩 감소하는 추세를 보이고 있다. 이러한 “SOC”분야의 절대적 규모 감소는 지방자치단체가 선호하는 지역발전형 국고보조사업 규모의 감소를 의미한다고 볼 수 있다.

| 분야 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 연평균 증가율 |
|-------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------|
| 1. 보건·복지·고용 | 157,500 (48.4) | 169,246 (49.1) | 198,229 (52.2) | 230,215 (57.5) | 13.5 |
| 2. 농림·수산·식품 | 49,259 (15.1) | 52,617 (15.3) | 54,661 (14.4) | 55,956 (14.0) | 4.3 |
| 3. 환경 | 35,273 (10.8) | 35,409 (10.3) | 39,300 (10.4) | 38,476 (9.6) | 2.9 |
| 4. SOC | 41,371 (12.7) | 43,996 (12.8) | 41,943 (11.1) | 35,359 (8.8) | -5.1 |
| 5. 문화·체육·관광 | 14,697 (4.5) | 15,762 (4.6) | 17,774 (4.7) | 16,293 (4.1) | 3.5 |
| 6. 기타 | 27,276 (8.4) | 27,741 (8.0) | 27,618 (7.3) | 23,799 (5.9) | -4.4 |
| 총 계 | 325,376 (100.0) | 344,772 (100.0) | 379,525 (100.0) | 400,098 (100.0) | 7.1 |

주: 괄호 안은 전체 국고보조금에서 차지하는 비중임

출처: 국회예산정책처, 지방자치단체 국고보조사업 평가

(표 II-18) 연도별 분야별 지방자치단체 국고보조금 예산 변동현황(단위: 억원, %)

나) 부처별 현황

2014년도 지방자치단체 부처별 국고보조금 예산은 총 27개 부처에서 881개 세부 사업에 40조 98억 원이 편성되었고, 이 중 보건복지부 예산이 21조 9,858억 원으로 총 비중의 55%로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 이하 농림축산식품부(10.1%), 환경부(9.5%), 국토교통부(8.9%), 문화체육관광부(3.3%) 순으로 나타났다. 이와 같은 부처별 분포는 ①보건·복지·고용, ②농림·수산·식품, ③환경, ④SOC, ⑤문화·체육·관광 순으로 나타난 분야별 분포와 매우 유사한 결과로, 상위 5개 부처가 상위 5개 분야의 해당 사업을 대표적으로 수행하고 있다는 사실을 보여준다. 특히 “보건·복지·고용”분야 예산 23조 215억 원 중 보건복지부 소관 예산이 21조 9,858억 원으로 고용 부문보다는 보건·복지 부문에 예산이 집중되어 있음을 볼 수 있다. 보건복지부 소관 사업의 평균 예산규모가 1,879억 원으로 전체 사업의 평균 예산규모 454억 원의 4배를 상회하는 수준으로 기초노령연금 지급(5.2조원), 의료급여경상보조(4.4조원), 영유아 보육료지원(3.3조원) 등 대형 복지사업이 모두 보건복지부 소관이기 때문으로 보인다.

| 부처명 | 세부사업 수 | 국고보조금 | | 사업 1개당 예산규모 |
|---------|--------|---------|-------|----------------|
| | | 예산액 | 비중 | |
| 보건복지부 | 117 | 219,858 | 55.0 | 1,879 |
| 농림축산식품부 | 84 | 40,511 | 10.1 | 482 |
| 환경부 | 85 | 37,824 | 9.5 | 445 |
| 국토교통부 | 179 | 35,798 | 8.9 | 200 |
| 문화체육관광부 | 87 | 13,076 | 3.3 | 150 |
| 산림청 | 35 | 9,291 | 2.3 | 265 |
| 행정자치부 | 41 | 7,263 | 1.8 | 177 |
| 국민안전처 | 18 | 6,813 | 1.7 | 379 |
| 산업통상자원부 | 25 | 6,396 | 1.6 | 256 |
| 해양수산부 | 68 | 6,354 | 1.6 | 93 |
| 기타 | 142 | 16,914 | 4.2 | 27 |
| 합 계 | 881 | 400,098 | 100.0 | 454 |

출처: 국회예산정책처, 지방자치단체 국고보조사업 평가

〈표 II-19〉 2014년도 부처별 지방자치단체 국고보조금 예산 현황(단위: 개, 억 원, %)

국고보조금의 연평균증가율은 7.1%이며 보건복지부, 농림축산식품부, 환경부, 문화체육관광부, 산림청, 국민안전처는 증가하는 추세를 보이고 있으며, 국토교통부, 행정자치부, 산업통상자원부는 감소 추세를 보이고 있다. 부처별 국고보조금 현황을 살펴보면, 보건복지부의 보조금액이 두드러지게 높으며 부처 간 격차가 큰 것으로 나타났다. 2014년도 보건복지부의 국고보조금액은 21조 9,858억 원으로 전체 40조 98억 원의 54.95%에 해당한다. 보건복지부의 국고보조 비중은 2011년 45.68%, 2012년 46.39%, 2013년 48.28%, 2014년 54.95%로 매년 증가하는 추세에 있으며, 두 번째로 국고보조금액이 큰 농림축산식품부의 보조액은 2014년 4조 511억 원으로 보건복지부와 격차가 크게 나타나고 있다.

| 부처명 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 연평균 증가율 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 보건복지부 | 148,622 | 159,953 | 183,230 | 219,858 | 13.9% |
| 농림축산식품부 | 38,771 | 41,707 | 43,147 | 40,511 | 1.5% |
| 환경부 | 34,685 | 34,840 | 36,929 | 37,824 | 3.0% |
| 국토교통부 | 39,373 | 43,478 | 40,895 | 35,798 | -3.1% |
| 문화체육관광부 | 12,041 | 12,421 | 14,326 | 13,076 | 2.8% |
| 산림청 | 8,686 | 9,224 | 9,107 | 9,291 | 2.3% |
| 행정자치부 | 11,547 | 10,661 | 8,877 | 7,263 | -14.4% |
| 국민안전처 | 6,095 | 7,585 | 7,459 | 6,813 | 3.9% |
| 산업통상자원부 | 9,323 | 7,251 | 6,860 | 6,396 | -11.9% |
| 해양수산부 | - | - | - | 6,354 | - |
| 기타 | 16,233 | 17,652 | 28,695 | 16,914 | 1.4% |
| 합 계 | 325,376 | 344,772 | 379,525 | 400,098 | 7.1% |

출처: 행정자치부, 지방자치단체 통합재정 개요(각 년도)

〈표 II-20〉 부처별 국고보조금 사업규모(2011년~2014년)(단위: 억원)

다) 세부사업별 현황

2014년 국고보조금 예산 규모가 큰 사업 기준 상위 10대 세부사업은 보건복지부 6개, 농림축산식품부 2개, 국토교통부 1개, 환경부 1개 사업으로 구성되어 있다. 2014년 기준 예산규모가 큰 사업인 기초노령연금지급(5.2조원)과, 이하 의료급여경상보조(4.4조원), 영유아 보육료 지원(3.3조원), 생계급여(2.5조원), 가정양육수당 지원(1.2조원) 순으로, 상위 5개 사업이 모두 보건복지부 소관 사회복지 사업이다. 또한 상위 10대 사업은 보건복지부, 농림축산식품부, 국토교통부 및 환경부 4개 부처 소관 사업이며, 이들 10개 사업 예산액의 합은 20조 5,211억 원으로 전체 국고보조금 예산의 절반 이상(51.3%)을 차지하고 있다.

| 순번 | 세부사업명 | 소관부처 | 국고보조금 예산 | 전체 국고보조금 예산 내 비중 |
|-------------|--------------------|---------|----------|------------------|
| 1 | 기초노령연금지급 | 보건복지부 | 51,771 | 12.9 |
| 2 | 의료급여경상보조 | 보건복지부 | 44,357 | 11.1 |
| 3 | 영유아 보육료 지원 | 보건복지부 | 33,292 | 8.3 |
| 4 | 생계급여 | 보건복지부 | 25,240 | 6.3 |
| 5 | 가정양육수당 지원 | 보건복지부 | 12,153 | 3.0 |
| 6 | 일반농산어촌개발 | 농림축산식품부 | 8,530 | 2.1 |
| 7 | 쌀 소득 보전 고정직불(자치단체) | 농림축산식품부 | 7,740 | 1.9 |
| 8 | 지방하천 정비 | 국토교통부 | 7,653 | 1.9 |
| 9 | 주거급여 | 보건복지부 | 7,285 | 1.8 |
| 10 | 하수관거정비 | 환경부 | 7,189 | 1.8 |
| 10대 사업 합계 | | | 205,211 | 51.3 |
| 전체 국고보조금 합계 | | | 400,098 | 100.0 |

출처: 국회예산정책처, 지방자치단체 국고보조사업 평가

〈표Ⅱ-21〉 14년 지방자치단체 국고보조금 예산 상위 10대 사업(단위: 억원, %)

대응지방비 상위 10대 사업은 보건복지부의 환경부, 국토교통부 및 농림축산식품부에 편성되어 있으며, 이들 10대 사업이 전체 대응지방비에서 40.4%의 비중을 차지하고 있다. 2014년 기준 대응지방비 규모가 가장 큰 사업은 영유아보육료 지원사업(1.7조원)이며, 기초노령연금지급(1.7조원), 의료급여경상보조(1.4조원), 가정양육수당(0.7조원), 생계급여(0.6조원) 순으로 역시 보건복지부 소관 사업이 상위 5대 사업을 차지하였다. 한편, 기초노령연금지급 사업은 2014년 7월부터 기초연금지급 사업으로 개편되었으며, 1인당 연금 최고 한도액이 월 10만원에서 20만원으로 상향됨에 따라, 2015년에는 국고보조사업 중 가장 큰 대응지방비 부담을 유발하는 사업이 될 것으로 전망하고 있다.(2014년 예산 1.7조원 → 2015년 예산안 2.6조원)

| 순번 | 세부사업명 | 소관부처 | 대응지방비 예산 | 전체 대응지방비 예산 내 비중 |
|-------------|--------------|---------|----------|------------------|
| 1 | 영유아보육료 지원 | 보건복지부 | 17,409 | 8.3 |
| 2 | 기초노령연금지급 | 보건복지부 | 17,229 | 8.3 |
| 3 | 의료급여경상보조 | 보건복지부 | 14,152 | 6.8 |
| 4 | 가정양육수당 지원 사업 | 보건복지부 | 6,763 | 3.2 |
| 5 | 생계급여 | 보건복지부 | 6,397 | 3.1 |
| 6 | 지방하천 정비 | 국토교통부 | 5,168 | 2.5 |
| 7 | 보육 돌봄 서비스 | 보건복지부 | 5,060 | 2.4 |
| 8 | 하수관거정비 | 환경부 | 4,500 | 2.2 |
| 9 | 재정비축진사업지원 | 국토교통부 | 4,024 | 1.9 |
| 10 | 일반농산어촌개발 | 농림축산식품부 | 3,656 | 1.8 |
| 10대 사업 합계 | | | 84,358 | 40.4 |
| 전체 대응지방비 합계 | | | 208,653 | 100.0 |

출처: 국회예산정책처, 지방자치단체 국고보조사업 평가

〈표 II-22〉 14년 지방자치단체 국고보조금 대응지방비 상위 10대 사업(단위: 억원)

3) 평균 국고보조율별 현황

2014년 전체 사업의 수는 881개 사업으로, 40%이상 60%미만이 42.4% 비중으로 가장 많지만 전체사업비 규모는 보건복지부 사업으로 구성되어 있는 60%이상 80%미만이 59.4%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 사업 수 기준으로 가장 많은 구간은 평균보조율이 40% 이상 60% 미만인 구간으로 전체 881개 사업 중 374개 사업이 속해 있으며, 가장 적은 구간은 80% 이상 100% 미만인 구간으로 41개 사업으로 구성되어 있다. 전체사업비 기준으로는 가장 많은 구간은 평균 보조율이 60% 이상 80% 미만인 구간으로 36조 1,572억 원의 사업비를 보이고 있으며 전체 국고보조사업비의 59.4%로 절반 이상의 비중을 차지하고 있다. 또한 국고보조금 및 대응지방비 합계 기준으로 전체 평균사업비는 691억 원이나 보건복지부 소관의 사업이 속해 있는 60% 이상 80% 미만의 평균사업비는 2,246억 원으로 전체 평균사업비의 약 3배 이상의 수치를 보이고 있다.

| 평균보조율 | 사업 수 | 전체사업비 | 평균사업비 | 주요 사업 |
|-----------|------|---------|-------|--|
| 100% | 238 | 34,032 | 143 | 쌀 소득 보전 고정직불(농식품부) 다가구매입 임대출자(국토부) |
| 80 ~ 100% | 41 | 21,192 | 517 | 농업기반정비(농식품부) 재해대책비(농식품부) |
| 60% ~ 80% | 161 | 361,572 | 2,246 | 기초노령연금지급(복지부) 의료급여경상보조(복지부) 영유아 보육료지원(복지부) 생계급여(복지부) 가정양육수당지원(복지부) |
| 40% ~ 60% | 374 | 163,402 | 437 | 지방하천정비(국토부) 보육 돌봄 서비스(복지부) 재해위험지역정비(방재청) |
| 40% 미만 | 67 | 28,554 | 426 | 재정비축진지원(국토부) 체육진흥시설지원(문체부) |
| 합 계 | 881 | 608,751 | 691 | |

출처: 국회예산정책처, 지방자치단체 국고보조사업 평가

〈표 II-23〉 14년 지방자치단체 국고보조사업의 평균 국고보조율(단위: 개, 억원)

4) 지방재정 내 보조사업 현황

지방재정 총지출 중 국고보조사업이 차지하는 비중은 2008년 34.2%에서 2013년 41.4%로 크게 증가하였다. 자체사업의 경우 2008년부터 2013까지 0.8%의 연평균증가율로 상승하였으나 보조사업은 8.7%의 연평균증가율로 증가함에 따라 2013년 자체사업과 보조사업의 규모가 역전되었다.

| 구분 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 자체사업 | 575,691 | 627,968 | 592,399 | 569,702 | 606,467 | 600,334 |
| 보조사업(A) | 427,411 | 488,224 | 536,801 | 555,003 | 600,789 | 650,223 |
| 지방재정총지출(B) | 1,249,666 | 1,375,349 | 1,398,565 | 1,410,393 | 1,510,950 | 1,568,887 |
| 보조사업 비율(A/B) | 34.2 | 35.5 | 38.4 | 39.4 | 39.8 | 41.4 |

출처: 국회예산정책처, 지방자치단체 국고보조사업 평가

〈표 II-24〉 연도별 지방재정 지출 대비 보조사업 현황(단위: 억 원, %)

지방재정총지출에서 보조사업이 차지하는 비중이 증가하고 있는데, 이러한 지방재정의 지출구조에 큰 변화가 발생하게 된 원인은 지방의 자기선택 보다 중앙정부 주도 의 사결정에 기인한 것이라 할 수 있다. 국고보조사업에 대한 지방정부에 의견을 반영하여 자율성을 부여하는 사업 보다는 중앙정부의 강요에 의하여 회피 불가능한 비자발적인 보조사업이 대부분이기 때문이다. 우선 기능별 보조사업과 자체사업 예산 추이를

살펴보면, 대부분의 분야에서 자체사업 예산이 많으나, 사회복지 분야는 보조사업 예산이 자체사업 예산 보다 두드러지게 높게 나타나고 있다. 2012년부터 2015년까지 일반 공공행정, 교육, 환경보호, 수송 및 교통 등 대부분의 분야에서 자체사업 예산이 보조사업 예산 보다 크고, 공공질서 및 안전, 사회복지, 보건, 농림해양수산 부문은 자체사업에 비해 보조사업 예산이 많다는 것에서 이를 확인할 수 있다. 또한 2012년부터 2015년까지 공공질서 및 안전, 사회복지, 보건, 농림해양수산 분야의 보조사업 연평균 예산은 1.6조원, 33.9조원, 1.6조원, 8.3조원으로 각각의 자체사업 연평균 예산인 0.9조원, 3.3조원, 0.8조원, 2.6조원보다 높았고, 특히 사회복지 분야의 경우 연평균 보조사업 예산이 자체사업 예산의 10.2배에 달하고 있다.

| 구 분 | 2012년 | | 2013년 | | 2014년 | | 2015년 | |
|-----------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|
| | 보조사업 | 자체사업 | 보조사업 | 자체사업 | 보조사업 | 자체사업 | 보조사업 | 자체사업 |
| 일반 공공행정 | 0.5 | 8.1 | 0.6 | 7.7 | 0.8 | 8.3 | 0.6 | 9.1 |
| 공공질서 및 안전 | 1.6 | 0.9 | 1.7 | 0.9 | 1.5 | 0.9 | 1.7 | 1.1 |
| 교육 | 0.6 | 9.2 | 0.6 | 9.3 | 0.6 | 9.1 | 0.4 | 9.7 |
| 문화 및 관광 | 3.6 | 3.5 | 3.8 | 3.6 | 3.7 | 3.8 | 3.7 | 4.0 |
| 환경보호 | 5.7 | 9.0 | 5.9 | 9.2 | 5.9 | 9.7 | 6.2 | 10.2 |
| 사회복지 | 27.3 | 3.2 | 31.6 | 3.2 | 36.6 | 3.3 | 40.3 | 3.6 |
| 보건 | 1.4 | 0.7 | 1.6 | 0.8 | 1.6 | 0.8 | 1.9 | 0.8 |
| 농림해양수산 | 7.9 | 2.4 | 8.2 | 2.5 | 8.4 | 2.7 | 8.5 | 2.8 |
| 산업·중소기업 | 1.5 | 1.5 | 1.3 | 1.6 | 1.2 | 1.5 | 1.4 | 1.6 |
| 수송 및 교통 | 5.1 | 8.8 | 4.9 | 8.6 | 4.6 | 8.9 | 4.0 | 9.9 |
| 국토 및 지역개발 | 4.9 | 6.8 | 4.7 | 6.9 | 4.3 | 6.5 | 3.9 | 6.7 |
| 과학기술 | 0.1 | 0.5 | 0.1 | 0.5 | 0.1 | 0.6 | 0.1 | 0.5 |
| 예비비 | 0.0 | 3.0 | 0.0 | 3.1 | 0.0 | 3.0 | 0.0 | 3.4 |
| 기타 | - | 2.9 | - | 2.1 | - | 2.4 | - | 2.8 |

출처: 행정자치부, 지방자치단체 통합재정 개요(각 년도)

〈표Ⅱ-25〉 분야별 보조사업 및 자체사업 예산 추이(단위: 조원)

나. 사회복지분야 국고보조사업의 현황

1) 사회복지분야 국고보조사업의 분권화

최근 들어 미국, 일본 등 기존의 사회복지 확대정책을 펼쳐왔던 국가들의 경우 중앙

정부의 복지비 지출은 축소되고 지방자치단체의 복지재정 부담은 커지고 재량은 확대되는 양상을 보이고 있다. 복지국가의 분권화 현상은 중앙의 권한이 지방에 이전되는 것으로 최근 선진국과 개도국 모두 정책결정 권한의 중앙정부 독점에 대한 도전 및 분산을 시도하는 분권화를 추진하고 있다. 사회복지 분권 논의의 핵심은 사회복지의 실시체제를 둘러싼 정책선택과 제도설계에 있어서 중앙정부에 권한과 재원을 집중시키는 중앙집권적인 제도를 채택할 것인가, 아니면 지방자치단체로 권한과 재원을 분산시키는 지방분권적 제도를 채택할 것인가의 문제로 간주다.

이 때 중앙집권적 체제의 장점은 지역에 관계없이 동일한 방법과 기준에 의해 사회복지 수요를 충족시킬 수 있고, 국가책임의 명확화와 지역 간의 형평성 확보가 어느 정도 가능하며, 적절한 사회복지서비스의 제공이나 규제 방법에 대한 지식·정보가 중앙정부에 집적이 가능하다는 것이다. 반면 사회복지의 중앙집권적 체제와 지방분권적 제도에 대한 중앙집권 옹호론자는 재정분권화가 재정불균형을 심화시키고 지역정책의 우선순위를 지역경제 활성화에 두어 복지지출 비중이 축소되고 복지재정의 분권화가 지역 간 복지수준 격차를 확대할 것이라는 것이라 반론하기도 한다.

반면에, 지방분권적 체제의 장점은 각 지역 사회복지 수요의 특징, 활용 가능한 인적·물적 자원의 상황, 주민의식이나 생활관습의 특징 등을 고려하여 각 지역의 실정에 맞는 사회복지 서비스의 제공이 이루어질 수 있다는 것이다. 하지만 재정분권화가 재정불균형을 심화시키고 지역정책의 우선순위를 지역경제 활성화에 두므로 복지지출 비중이 축소되고 복지재정의 분권화가 지역 간 복지수준 격차를 확대할 것이라는 우려도 있다. 하지만 사회복지의 중앙집권적 체제와 지방분권적 제도에 대해 지방분권 옹호론자는 지방자치단체의 정책결정자는 주민의 요구에 따를 수밖에 없으므로 주민복지의 입장에서 지방분권이 타당하다는 주장하기도 한다.

사회복지를 중앙집권적으로 할지 아니면 지방분권적 체제로 운영할지에 대한 부분은 당해 국가를 둘러싼 사회경제적 환경에 많은 영향을 받고 있다. 일본의 경우 국가재정 위기에 따라 삼위일체 개혁을 단행하였고 국세와 복지재정 운영의 재량권을 지방에 이양하면서 복지비 부담을 전가하였고, 미국의 경우도 경제위기 상황에서 국가 주도의 사회복지정책으로부터 주정부 중심의 분권형 복지정책과 연방정부의 복지비 부담 축소 정책으로 전환한 바 있다. 역사적으로 복지국가의 발달과정에서 사회복지 서비스 제공에 대한 정부간 역할구조 변화에 따라 정부 간 복지재정 분담체계도 달라져 왔다. 중앙정부가 복지제공의 책임을 주도적으로 분담하는 ‘복지국가’ 시기에는 중앙정부가 국세를 통해 재원을 조달하고, 지방에는 보조금을 지원하는 중앙집권적 보조금 행정 중심의 복지재정 분담체계를 형성하여 왔지만 다양한 환경변화에 따라 지방의 역할과 재정분담도 커지고 있다.

이 때 중앙-지방간 재정관계에서 보조금은 지방정부간 형평화 수단이며, 국가목적 달성을 위한 수단 중에 하나이다. 지역별 공공서비스 공급비용이 인구구성, 임금, 수

송, 인구밀도 등에 따라 차이가 발생하고 있으며 지역별로 과세베이스의 차이가 존재하므로 지역별 순재정편익(net fiscal benefits)의 차이가 발생하며 이를 완화하기 위한 재정 형평화 수단으로 보조금이 사용되고 있다. 만약 전국 표준적(national standard) 공공서비스의 제공이 필요하거나, 수직적 공평성(vertical equity) 달성이 요구될 때, 또는 지역 재정정책간의 조화가 필요할 때 사용되고 있다. 지방자치단체 사회복지사업의 경우는 이들 보조금 중 용도제한이 없이 지방정부가 지출의 완전한 재량권을 가지는 일반보조금(general grant) 보다는 개별프로그램 단위로 용도가 세분화된 특정보조금(specific grant)이나 용도제한을 가하되 용도를 포괄적으로 지정하여 주어진 범위 내에서 지방정부의 재량권을 인정하는 포괄보조금(block grant)의 정책수단이 사용되는 것이 일반적이다.

2) 사회복지분야 국고보조사업의 현황

지방자치단체의 사회복지분야 국고보조사업 중 하나인 영유아보육지원사업과 같이 취약계층의 영유아 보육 목적인 잔여적 사회복지 차원을 떠나서 국가의 저출산 대책이라는 범국가적인 목적의 전국적, 의무적 무상보육의 보편적 사회서비스가 커지고 있다. 우리나라의 사회복지서비스는 일부 취약계층에 대한 소득보장 수준의 선택적 복지 아니라 소득수준과 무관하게 개인, 가족 내에서 해결하지 못하는 다양한 복지욕구를 수용하는 방향으로 전개되고 있다. 최근 영유아 무상보육과 무상급식 대상 확대, 기초(노령)연금 대상 확대 등 기존의 공공부조 대상 또한 취약계층에서 누리과정 전체 대상이나 65세 이상 상위 30%를 제외한 대부분의 노령인구로 확대되고 있는 현상이 입증해 주고 있다.

이에 지방자치단체 국고보조사업 내 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 사회복지사업으로 지방재정을 강하게 압박하는 요인으로 부상되고 있다. 지방재정 내 사회복지예산의 비중은 2008년 14.6%에서 2013년 23.4%로 급격하고 상승하였고, 지방정부의 연평균 복지지출 증가율은 11.1%로 지방예산 평균 증가율인 1.2%의 10배 수준으로 상승하고 있으며, 중앙정부의 복지지출 증가율인 7.6%에 비해서도 높은 증가율을 보이고 있다. 특히 사회복지 분야의 국고보조금 규모 확대는 지방재정 내 사회복지비 비중 급증에 영향을 미치고 있는 것으로 볼 수 있다.

| 구분 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 연평균 증가율 |
|---------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------|
| 중앙 총지출(A) | 257.2 | 284.5 | 292.8 | 309.1 | 325.4 | 342.0 | 5.9% |
| 복지지출(B) (비중 B/A) | 67.6 (26.3%) | 74.6 (26.2%) | 81.2 (27.7%) | 86.4 (28.0%) | 92.6 (28.5%) | 97.4 (28.5%) | 7.6% |
| 지방 총지출(C) | 166.8 | 179.7 | 166.4 | 172.3 | 184.0 | 177.0 | 1.2% |
| 복지지출(D) (비중 D/C) | 24.4 (14.6%) | 30.4 (16.9%) | 30.2 (18.2%) | 31.5 (18.3%) | 34.7 (18.8%) | 41.4 (23.4%) | 11.1% |

출처: 국회예산정책처, 지방자치단체 국고보조사업 평가

(표Ⅱ-26) 연도별 사회복지비 비중 (단위: 조원)

3. 외국 국고보조금 제도 사례

가. 미국

1) 미국 국고보조금 제도의 개요

미국은 연방정부가 주정부 및 지방정부에 지원하는 이전재원은 국고보조금(specific grants)으로 한정되어 있고, 우리나라·일본·유럽 등에서 운영하는 일반교부금(general grants)은 존재하지 않는다. 미국의 보조금은 보조금의 사용이 특정 서비스를 위해서인지 아니면 일반적인 용도를 위해서인지, 보조금이 공식(formula)에 의거하여 자동으로 지급되는지 아니면 특정 사업과 관련하여 지원절차를 거쳐 지급되는지, 보조금이 해당 수혜정부의 기금과 매칭(matching)되어야 하는지, 보조금의 잠재적 수혜가능 규모가 제한되어 있는지에 따라 분류하고 있다. 이 중에서 가장 많이 논의되는 유형의 연방보조금은 범주적 보조금(categorical grants)과 포괄적 보조금(block grants)이지만, 그 이외에도 사업보조금(project grants), 공식보조금(formula grants), 매칭보조금(matching grants), 수급권보조금(entitlement grants) 등이 있다.

범주적 보조금은 재원의 사용목적이 상세히 규정되어 있고 제약조건이 부여되는 연방보조금으로, 사용은 공식에 의거하거나 수혜기관의 재량에 의해서 모두 가능하다. 그 예로는, 미국전쟁지보호보조금(American Battlefield Protection Grants)과 홍수피해경감지원보조금(Flood Mitigation Assistance Grants) 등이 있다. 포괄적 보조금은 그 사용에 있어서 조건을 붙이지 않고 지방자치단체에 많은 자유재량을 인정하고 있는 보조금으로 지자체의 일반재원의 보전을 목적으로 한다. 예를 들어, 포괄보조금 지원방식에 따르는 것들은 빈곤가구 임시지원(Temporary Assistance in Needy Families, 이하 TANF), 아동보육·성장 포괄보조(Child Care and

Development Block Grant, 이하 CCDBG), 저소득가정 에너지지원(Low Income Home Energy Assistant Program, LIHEAP), 약물중독 예방·치료(Substance Abuse Prevention and Treatment, SAPT), 사회서비스포괄보조금(Social Service Block Grant, 이하 SSBG) 등이 있다. 특히 포괄적 보조금은 지원을 할 영역 및 문제를 해결하기 위한 추진사업 설계 등에서 수혜자에게 많은 자유재량권을 허용한다는 특징을 보며, 이러한 포괄보조금의 장점으로서는 기초단위의 자율적인 사업기획 및 계획수립, 자금집행 및 관리를 보장하는데 유리하다는 점과 함께 중앙정부가 용도를 특정하지 않고, 포괄적인 용도로 재원을 지자체에 이전하여 지방정부의 예산편성 자율권을 강화할 수 있다는 것이다. 또한 포괄적 보조금의 약점을 보완하기 위해 신청단계에서부터 실행 및 완료 이후까지 다양한 참여, 피드백, 그리고 평가수단을 마련하였다.

사업보조금은 특정 사업에 한해서 그리고 정해진 기간 내에 특정 서비스의 공급을 위해 재원을 제공한다는 점에서 범주적 보조금과 유사하지만, 연방정부가 보조금 수여에 대한 재량권을 가지고 있다. 지원 대상 활동범위가 좁은 연방학비보조금(Federal Pell Grants), 소수자사업개발보조금(Minority Business Development Grants) 등이 있으며, 이는 다른 보조금에 비해 신청과정이 매우 복잡하고, 시간이 많이 소요되며, 사업이 완료된 뒤에는 사업운영 및 결과에 대한 감사가 이루어진다.

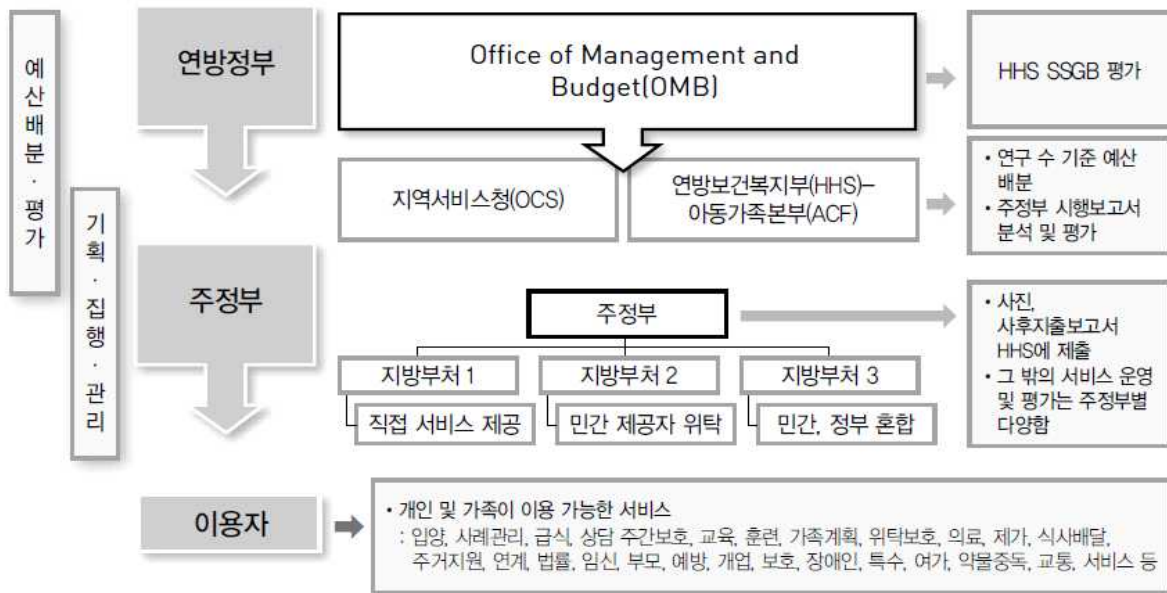
공식보조금은 연방 법령(Federal Statute)에 명시된 공식에 의해 결정된 보조금을 주정부 및 지방정부에게 제공하는 것으로, 포괄범위가 넓은 편이지만 특정사업을 위해 서가 아니라 지속적인 활동에 대해 기금을 지급한다. 그 예로는 “약물 중독 예방 및 치료 포괄 보조금”Block Grants for Treatment and Prevention of Substance Abuse)이나 “전미 학교급식 프로그램”(The National School Lunch Program) 등이 있다. 공식보조금의 규모는 사업보조금의 규모보다 훨씬 큰 편이며, 보조금의 배분이 법에 정한 공식에 의해서 이루어지므로 자금의 계획적인 운영과 투명한 자금배분이 가능하다는 장점이 있다.

특정보조금은 크게 인구, 면적, 1인당 소득 등에 의한 특정 공식에 의하여 자동적으로 배분되는 특정공식보조금(formula categorical grants)과 연방정부가 지정한 사업에 대하여 지자체의 신청에 의해 배분되는 특정사업 보조금(project categorical grants)으로 구분된다. CDFA(Catalog of Federal Domestic Assistance)에 따르면, 미국의 연방보조금은 크게 두 종류로 묶어 공식보조금과 사업보조금으로 분류다. 이 중 공식보조금은 포괄적 보조금과 공식보조금으로 구분되며, 사업보조금은 다시 사업보조금과 “정부 간 협력적 계약(Cooperative Agreement)”으로 나뉜다.

2) 포괄보조금 사례: 사회서비스포괄보조금 지원제도(SSBG)

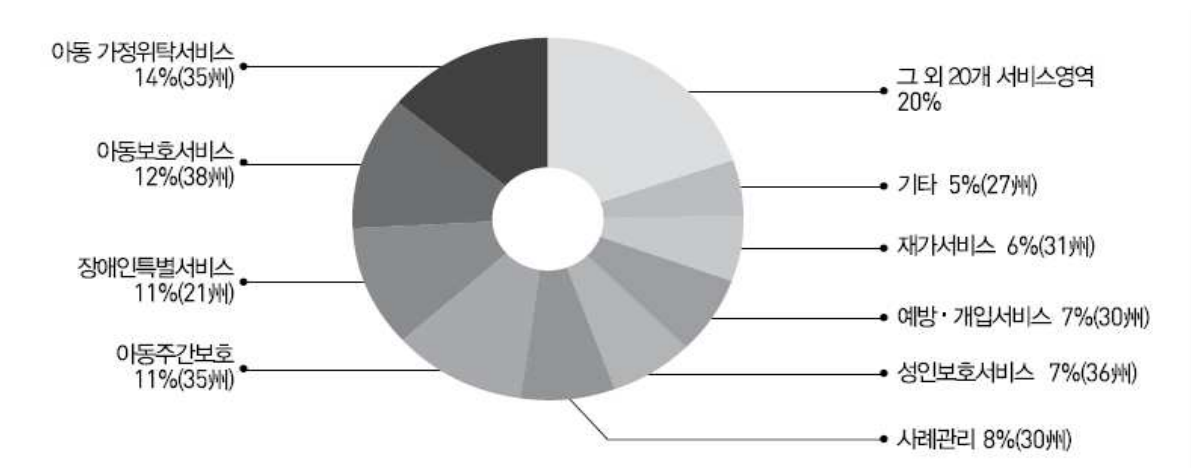
SSBG는 1981년 개정된 미국 사회보장법을 근거로, 주(州)정부가 자율적으로 지역 주민들, 특히 사회적 약자로 분류되는 빈곤층, 아동 노인 등의 욕구를 충족시키는 데에 적합한 사회서비스를 계획, 개발, 운영, 그리고 평가할 수 있도록 재원을 배분하는 방식이다. SSBG의 거시적인 운영체계 수립·관리 및 지원은 지역서비스청(office of community service, 이하 OCS), 연방 보건복지부(US Department of Health and Human Services, 이하 DHHS), DHHS 소속 아동가족본부(Administration for Children and Families, 이하 ACF) 등이 맡고 있다. SSBG 관리기관인 OCS, DHHS, ACF는 SSBG 하위 프로그램이 제도에 적합하다고 판단되는 사업에 대해서 지출되는지 여부만 검토하며, 개별 프로그램 개발과 운영은 주(州)정부가 담당하고 있다.

주(州)정부는 연방법(federal law)에 따라 서비스의 세부내용, 선정기준, 운용방식 등을 설계하여 직접 서비스를 제공하거나, 민간 위탁 또는 기존 서비스를 구매하는 방식으로 이용자에게 서비스를 전달하고 있다. 주(州)정부는 각 서비스별 지출사항과 대상자 수, 아동 및 성인 이용자의 비율 등을 반영한 지출사항을 고려하여 사전·사후 지출보고서를 연방정부에 제출해야 하며, 사회서비스 제공 대상자들의 범주 및 특성을 고려하여 작성한 사전 지출보고서를 OCS, DHHS, ACF에 제출하고 있다. 또한, 주(州)정부는 매해 반드시 지출사항, 예산 외 재원의 출처 등을 표준화된 사후 지출보고서 양식을 통해 보고하여야 한다. 향후, 예산관리국(Office of Management and Budget, 이하 OMB)은 사전·사후 지출보고서를 통해 주(州)정부별로 SSBG 기금이 본연의 목적에 맞게 유연하고, 효율적으로 활용되고 있는지 평가한다. 이에 프로그램 목적 및 설계, 전략적 계획, 프로그램 관리, 프로그램 결과 및 책임을 성과지표로 하여 평가를 수행하고 있으며, 평가 결과에 따라 즉각적인 조정이나 조치가 필요한 1~2개 핵심 영역에 대해서는 정책적인 조언을 해당 주(州)정부나 DHHS에 전달할 뿐, 결과에 따른 징벌은 없다.



출처: 김정현, 2015, 미국 사회서비스포괄보조제도의 현황과 시사점
 <그림 II-4> 미국 SSBG제도의 운영 흐름

SSBG제도의 특징은 주(州)정부가 직접 서비스의 세부내용, 선정기준, 운용방식 등을 설계할 수 있는 재량권이 있기 때문에 전체 지출액 대비 상위 지출액 프로그램과 이를 시행한 주(州)정부의 수가 비례하지 않다는 점이다. 즉, 지출액 규모가 큰 프로그램이라도 해당 프로그램은 일부 주(州)에서만 시행될 수 있다. 예를 들어 장애인특별서비스 지출액은 SSBG 총 지출액의 11%의 비중을 보이지만 프로그램을 제공한 주(州)는 21개인 반면, 재가서비스가 전체 SSBG 총 지출액의 6%의 비중임에도 프로그램을 제공한 주(州)는 31개로 장애인특별서비스 보다 많다.



출처: 김정현, 2015, 미국 사회서비스포괄보조제도의 현황과 시사점
 <그림 II-5> SSBG지원 프로그램별 지출액 비율과 운영 주정부 수(2012년)

3) 시사점

미국의 포괄보조금 제도 본연의 목적에 맞게 SSBG는 주(州)정부의 자율성을 광범위하게 보장하고 있다. 광범위한 예산 범위 내에서 사회서비스, 지역개발, 고용 및 훈련 등의 영역에서 각 지방정부의 필요에 따라 세부 예산이 수립되고 집행되고 있어 중앙정부와 지방정부간에 재정 갈등 현상을 초래하지 않는다. 다만, 동일한 지역 내에서도 일부 사업에 편중되어 사업 간 자원배분갈등을 유발할 수 있는 포괄보조금의 내재적 한계가 존재한다. 또한 보조금의 사전지출계획과 사후지출보고의 형식에 있어서 강제성은 없지만, 표준화된 양식을 제공하여 운영관리 상의 합리성과 최소한의 통일성을 갖추고 있다. 주(州)정부의 자율적인 프로그램 선정 및 운용에 대한 보호 제도로써 사전지출계획 및 사후지출보고 시스템은 주(州)정부가 보다 효율적으로 보조금을 사용할 수 있도록 감시 역할을 하고 있다. 다만, 평가기관인 OMB는 평가결과에 따라 즉각적인 조정이나 조치가 필요한 사안에 대해서 주(州)정부나 DHHS에 전달할 뿐, 결과에 따른 제재가 없으므로 통제 기능 역할이 효과적이지 않을 수 있다.

나. 일본

1) 일본의 국고보조금 제도의 개요

일본 지방정부의 세입구조를 보면, 2012년의 경우 총세입이 81.9조 엔이었고, 세입구성은 지방세, 지방양여세, 지방특례교부금, 지방교부세, 국고지출금, 지방채, 사용료 및 수수료 등으로 이루어져 있다. 이 중에서 지방세는 전체 세입의 약 절반가량을 차지하며 중앙정부로부터의 이전재원이라고 할 수 있는 지방양여세, 지방특례교부금 등, 지방교부세, 국고지출금 등이 약38%를 차지하고 있다. 우리나라와는 달리 일본은 국세 대 지방세의 비율은 55대 45 정도로 지방세의 비중이 높은 편으로 중앙정부로부터의 이전재원의 비중이 우리나라 보다 낮다는 것이 특징이다. 2000년대에 이루어진 삼위일체 개혁은 국고보조금으로 인한 중앙정부의 개입을 차단하고자 하는 의미에서 특정보조금을 줄이고 이를 일반보조금인 교부금으로 대체하거나(교부금화), 세원이 양을 통하여 지방의 지출용도에 대한 자율권을 높이고자 하는 의도가 있다고 볼 수 있다.

| 세 출 | | 세 입 | |
|------------------|--------|-----------|--------|
| 항 목 | 구성비(%) | 항 목 | 구성비(%) |
| 급여관계 경비 | 25.6 | 지방세 | 41.1 |
| 일반행정 경비 | 38.0 | 지방양여세 | 2.8 |
| 지역경제 기반강화 고용 대책비 | 1.8 | 지방특례교부금 | 0.2 |
| 공채비 | 16.0 | 지방교부세 | 21.3 |
| 유지보수비 | 1.2 | 국고지출금 | 14.4 |
| 투자적 경비 | 13.3 | 지방채 | 13.6 |
| 공영기업전출금 | 3.3 | 사용료 및 수수료 | 1.7 |
| 기타 | 0.8 | 잡수입 | 4.9 |
| 합계(구성비) | 100.0 | 합계(구성비) | 100.0 |
| 규모 | 81.9조엔 | 규모 | 81.9조엔 |

출처: 총무성, 2012 平成24年度地方団体の歳入歳出の見込額 - 平成24年度地方財政計画 -
 〈표Ⅱ-27〉 일본 지방정부 세출과 세입(단위: %, 조 엔)

2) 삼위일체 개혁

2001년에 출범한 고이즈미 정권에서는 지방재정 개혁의 일환으로 삼위일체 개혁이 활발하게 논의되었다. 지방재원의 주요 구성요소가 되는 국고보조금, 지방세수입(세원 이양), 지방교부세가 상호간에 연관을 갖고 있어 각각을 개별적으로 개혁하는 것은 한계가 있으므로, 이들 세 가지를 일체로 하여 포괄적으로 개혁한다는 의미에서 사용되었다. 중앙정부와 지방정부의 업무분담을 재검토하고, 지방으로의 권한이양과 지방재정 재건을 동시에 추진하기 위한 개혁인 것이다.

삼위일체 개혁시안(改革試案)은 중앙정부와 지방의 역할분담을 명확화하고, 기초적인 서비스(최저보장부분)에 대한 자원보장을 교부금화하며, 교부금은 소관관청이 책임지고 담당하며, 신교부세는 공평과 기회평등을 위한 재정조정으로 특화하는 것이다. 삼위일체 개혁에서는 국고보조금(특정보조금)의 삭감이나 교부금화(일반보조금의 증대)를 목표로 하고 있는데, 그 배경에는 지방의 재정권한을 보다 확대시키고 재정지출의 용도를 보다 자유롭게 하고자 하는 의도가 있었으며, 나아가 세원이양을 통하여 지방의 자주재원을 늘리는 것을 주된 목표로 한 개혁인 것이다.

3) 시사점

일본의 지방정부 세입에서 국고보조금의 비중이 14.4%로 우리나라에 비해 비교적 낮은 비중을 보였으며, 삼위일체 개혁을 통하여 중앙정부로부터 지방정부의 자율권을 높이고자 노력하였다. 삼위일체 개혁은 지방재정의 개별적인 개혁이 아닌 포괄적인 개

혁으로서 바람직한 지방자치를 실현하기 위한 현재까지 유례가 없는 개혁으로서 그 의의가 있었다고 볼 수 있다.

다. 영국

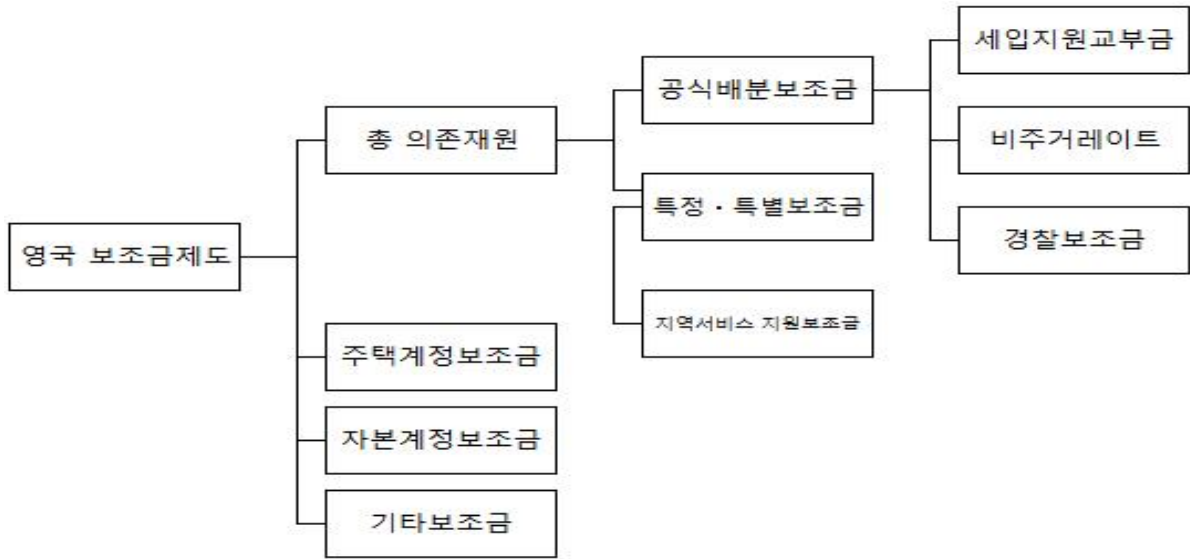
1) 영국 국고보조금 제도의 개요

영국의 지방정부는 중앙집권화가 강화된 1945년 이후 중앙정부의 보조금에 크게 의존하는 체제로 변화되어 왔으며, 지방정부에 따라 편차가 있지만, 현재 영국 지방재정의 75% 정도를 중앙정부의 보조금에 의존하고 있다. 영국의 보조금제도는 지역 간 누출효과(spill-over effect), 지방정부간의 수평적 공평(horizontal equity) 및 지방세 인상의 부담을 경감시키는 기능을 수행하려는데 목적이 있다. 누출효과를 발생시키는 지역공공서비스를 적극적으로 지원하기 위하여 최적 수준의 보조금을 지원하며, 지방정부간 세출수요와 세입확보 능력의 차이 때문에 발생하는 재정불균형과 재정격차를 완화를 위하여 포괄보조금을 지원하고 있다. 영국의 지방세는 경제활동의 변화에 대응하여 세수입이 크게 증가하지 않는 자산과세 단일 항목으로 되어 있어 지방정부의 과도한 지방세 인상의 부담을 줄이기 위한 목적을 가지고 있다.

영국 보조금의 유형은 크게 총 의존재원(Aggregate External Finance) 이내 보조금과 총 의존재원 이외 보조금으로 구분된다. 총 의존재원보조금은 주로 지방정부의 정상계정에 지원되는 보조금으로 공식배분보조금, 특정·특별보조금, 지역서비스보조금으로 구성되어 있다. 공식배분보조금(Formula Grant)은 일정한 배분공식에 의해 보조금의 배분이 결정되며 그 사용용도가 지정되어 있지 않고 지방정부가 자율적으로 활용할 수 있는 일반보조금 성격을 지니고 있다. 특정·특별보조금(Specific&Special Grants)은 중앙정부 개별 부서가 정부의 정책목표에 따라 지방정부에 지원하는 보조금이고, 지역서비스보조금(Local Services Support Grant)은 지방정부가 지역의 우선적 정책 목표에 의해 활용할 수 있는 보조금으로 그 사용용도가 지정되어 있지 않은 보조금이다.

총 의존재원 이외 보조금은 주택계정보조금, 자본계정보조금, 가타보조금으로 구성되어 있으며, 지방정부의 회계는 주택계정과 자본계정을 독립적인 별도 계정으로 운영하고 있다. 주택계정보조금은 주택부문에 지정된 제한된 용도의 보조금으로 1935년에 제정된 주택법(Housing Act)에 따라 지방정부는 각 정부의 주택 수량을 독자적으로 관리 운영하기 시작하였으며, 주택계정 활동에 필요한 예산 중 일부를 보조금으로 충당한다. 자본계정은 지방정부의 지역 내 물적 자산인 건물, 토지, 기계의 구입과 개선 등을 위한 지출로 지역 내 자본 확충을 위해 별도로 관리 운영하는 지방재정 부문을

지원하는 보조금이다.



〈그림 II-6〉 영국 국고보조금 제도의 유형

2) 특정·특별보조금(Specific & Special Grants)

영국의 정부 간 재정동향에서 가장 주목할 점은 최근 들어 일반교부금의 비중이 줄고, 특정보조금의 비중이 증가하고 있다는 점이다. 특정·특별보조금은 2000 ~ 2001년 46.71억 파운드에서 2011 ~ 2012년 455.02억 파운드로 약 9.7배 증가하였다. 또한 2000 ~ 2001년 총 의존재원에서 차지하는 비중은 10.8%이며 중앙정부 총 보조금에서 차지하는 비중은 8.5%였으나, 2011 ~ 2012년 총 의존재원에서 차지하는 비중은 60.5%이며 중앙정부 총 보조금에서 차지하는 비중은 44.7%로 보조금 제도에서 중요한 역할을 수행하고 있다.

| 보조금 유형 | 2000~2001 | 2003~2004 | 2007~2008 | 2010~2011 | 2011~2012 |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 총 의존재원 | 43,216 | 57,388 | 70,162 | 79,174 | 75,254 |
| 공식배분보조금 | 38,464 | 43,898 | 25,639 | 29,013 | 29,436 |
| 특정·특별보조금 | 4,671 | 13,447 | 44,485 | 45,750 | 45,502 |
| 지역서비스 지원보조금 등 | - | - | 38 | 4,411 | 316 |
| 기타보조금(총 의존재원 이내) | 81 | 43 | - | - | - |
| 주택계정보조금 | 2,769 | 3,730 | 11 | -494 | -704 |
| 자본계정보조금 | 2,451 | 3,527 | 9,026 | 9,592 | 8,637 |
| 기타보조금(총 의존재원 이외) | 6,038 | 9,441 | 14,112 | 19,069 | 18,614 |
| 중앙정부 총 보조금 | 54,474 | 74,086 | 93,311 | 107,341 | 101,801 |

출처: DCLG, Local Government Financial Statistics England, No.23, 2013.

〈표 II-28〉 영국 중앙정부 보조금의 추이(단위: 백만 파운드)

특정보조금은 국가가 중요한 특정목적의 사업을 대상으로 중앙부서 각 단위에서 직접 지방으로 지원되는 보조금이며, 특별보조금은 특수한 사정이나 여건 변화에 대응하여 당년도 내지 한시적으로 운영되는 보조금제도이다. 우리나라와 다르게 영국 특정·특별보조금의 특징은 지방비의 의무매칭 부담이 없으며 보조금의 활용에도 중앙정부의 간섭과 개입이 거의 없는 성격을 지니고 있고, 제한적이기는 하지만 특정·특별보조금의 사용용도도 중앙정부와 협의되면 지방정부가 지원받은 보조금을 유사한 다른 용도에 활용이 가능한 특성을 지니고 있다. 즉, 영국의 특정·특별보조금은 지방정부의 부족한 재원을 중앙정부가 지원하여 주고 지방의 자율성이 크게 저해되지 않는 성격을 지니고 있다.

3) 시사점

영국의 보조금제도에는 사용용도가 지정되어 있는 보조금과 사용용도가 지정되어 있지 않는 보조금이 병존하고 있으나 모두 지방정부의 지방비 의무매칭 부담이 없다는 특징이 있다. 사용용도가 지정되어 있지 않은 보조금은 우리나라의 지방교부세 제도와 비슷한 성격을 가지고 있으나 사용용도가 지정되어 있는 보조금 역시 지방정부의 지방비 의무매칭 부담이 없다는 점에서 우리나라 보조금제도와 차이를 보이고 있다.

4. 국고보조금 제도의 선행연구 검토 및 문제점

가. 국고보조금 제도 관련 선행연구 검토

국고보조금 제도에 관한 주요 선행연구는 크게 ① 국고보조금 제도의 문제점 및 개선방안 연구, ②국고보조율 연구, ③ 국고보조금의 효율성과 형평성에 관한 연구, ④ 끈끈이 효과에 관한 연구, ⑤ 국고보조금의 실효성 제고를 위한 법적 보완 방안 연구로 구분할 수 있다. 국고보조금 제도의 문제점 및 개선방안 연구는 기준보조율 결정절차의 객관화, 차등보조율 지표의 개선, 국고보조금 사업의 정비, 포괄보조금 제도의 도입 검토 등의 내용을 다루고 있다. 또한 국고보조율 연구는 합리적인 기준보조율 산정원칙을 개발하여 ‘보조금 관리에 관한 법률’에 명기하고 차등보조율의 산정기준을 개정하여 지방자치단체간에 분별력을 높여야 한다고 지적하고 있다. 그리고 국고보조금의 효율성과 형평성에 관한 연구는 국고보조금이 증가할수록 지방자치단체의 재정여력이 악화되고 있으며 지방자치단체간에 불균형이 심화되고 있음을 지적하고 있으며, 끈끈이 효과에 관한 연구는 국고보조금에는 비대칭적 끈끈이 효과가 존재하며 국고보조 사업을 최소화하여 지방자치단체의 지출 부담을 축소하여야 한다고 지적하고 있다. 마지막으로 국고보조금의 실효성 제고를 위한 법적 보완 방안 연구는 교부결정 취소에 따른 보조금반환의 범위 및 절차 명확화, 가산금 및 증가산금 제도의 도입, 공표제도의 도입 등 보조금법을 보완하여야 한다고 지적하고 있다. 이들 주요 선행연구의 주요 연구내용과 정책적 시사점을 표로 나타내면 <표 II-29>와 같다.

| 구분 | 저자 | 주요 연구 내용 | 주요 연구 결과 및 정책 시사점 |
|-------------------------|------------|--|--|
| 국고보조금 제도의 문제점 및 개선방안 연구 | 김성주 (2013) | <ul style="list-style-type: none"> 사회복지환경의 변화와 국고보조사업의 재정분담 사회복지분야 국고보조금 사례 분석(영유아보육사업, 기초연금사업, 기초생활 급여사업) | <ul style="list-style-type: none"> 기준보조율 결정절차의 객관화 차등보조율 기준 지표에 수급자수 포함 등의 개선 필요 체계적인 재원분담협의를 위해 지방재정부담심의위원회의 개선 필요 사회복지비의 누수관리와 사회보장 목적세의 검토, 사회복지재정 운영에 있어서 지방의 자율성 확대 |
| | 배인명 (2013) | <ul style="list-style-type: none"> 국고보조금에 대한 이론적 고찰 국고보조금의 개선 방안 | <ul style="list-style-type: none"> 의존재원, 특히 국고보조금을 어떠한 방법으로 축소하고 조정할 것에 대한 개선 방안 제시 국고보조금 사업을 정비하여 부적합한 사업은 폐지 지나치게 세분화된 사업과 유사·중복사업의 통폐합을 통한 규모와 수를 축소 국고보조금의 보조율의 합리적 재조정 국고보조금의 포괄보조금화 |

| | | | |
|--------------------------|--------------------------------|--|--|
| | <p>임성일 (2012)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국고보조금제도의 지방재정 상 위치와 문제점 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국고보조금제도의 개선방향 ▪ 국고보조금제도의 대상사업을 원리·원칙에 입각해서 정형화함(사업정형화) ▪ 국고보조사업의 기준보조율 체계의 단순화, 보조사업의 유형화 등을 통해 지방비 부담 문제를 점진적으로 해소 ▪ 중앙·지방 간 대화와 협력관계를 개선 ▪ 국고보조사업의 예측 가능성 문제 개선 등 |
| | <p>조기현 (2012)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 포괄보조금의 개념과 특성 ▪ 주요국(영국, 프랑스, 미국, 일본)의 포괄보조금 비교 분석 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 포괄보조금제도의 발전방향 ▪ 지속적인 포괄보조사업의 재편 노력 필요 ▪ 유사·중복사업의 통합 ▪ 공식주의에 입각한 운용체계 개선 필요 |
| | <p>김상철, 김대철 (2010)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회복지 재정분권과 지방재정 조정제도의 역할 ▪ 국고보조사업의 지방 이양 이후 서울시의 복지분야 재정상황을 국고보조사업과 지방이양사업으로 구분하여 살펴보고 문제점 파악 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국고보조사업의 시사점 ▪ 매칭지방비의 증가로 인하여 지자체 재정부담의 가장 큰 요인이 됨 ▪ 복지 분야에서 서울시에만 예외적으로 적용되는 차등보조율의 타당성 검토 필요 ▪ 지방이양된사업의 시사점 ▪ 재원의 확보 없이 사업이 이양된다면, 지방에 심각한 재정부담을 초래 ▪ 국고보조금제도의 사업별 지원에서 부문별(노인복지분야, 장애인복지 분야 등)로 지원하는 포괄보조금제도의 도입 ▪ 복지 분야를 전담할 수 있는 지방의 자주재원 확대 |
| | <p>김정훈 (2008)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국고보조금의 제도 및 통계 ▪ 외국의 국고보조금 제도(미국, 일본, 영국) ▪ 국고보조금 개편방안 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 유사·중복사업 통폐합 등을 통한 통합보조금의 확대 ▪ 미국의 성과협약 통합보조금 고려 ▪ 보조금 정산 및 반납제도 개편(보조금의 유연성 제고) ▪ 보조사업의 항목 간 전용을 허용 ▪ 보조금의 이연 ▪ 보조금 사업의 내용 변경 ▪ 보조금 집행점검 등 관리강화방안 ▪ 국고보조사업 목표를 뚜렷하게 설정하여 책임성 확보 장치 마련 ▪ 미국의 성과협약 통합보조금 제도 도입 |
| <p>국고 보조율 연구</p> | <p>최병호 외 (2012)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국고보조금 이론과 현실 ▪ 국고보조사업의 현황 분석 ▪ 국고보조금 유형화와 기준보조율 체계 개선 ▪ 사회복지사업과 국가·지방간 재정관계 재정립 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국고보조사업 기준보조율 개편과 지방재원 확충 ▪ 국고보조사업을 ‘자원배분’ 및 ‘사회복지’관련 분야로 구분하여 파악할 때, 두 분야에서 지방자치단체가 과도한 부담을 지고 있는 것으로 나타나서, 중앙정부의 부담액을 상향 조정해야함 ▪ 중앙·지방간 복지재정 관계 재정립 |

| | | | |
|---------------------------|-------------|--|--|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 갈등 해결을 위한 새로운 거버넌스 정립이 필요 |
| | 심지현 (2014) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 기준보조율 산정 원칙의 확립 ▪ 차등보조율 제도의 현황 및 문제점 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 합리적인 기준보조율 산정원칙을 개발하기 위하여 지방자치단체 국고보조사업의 성격과 보조율간 관계분석 ▪ 지방자치단체의 선택권 여부와 국가와 지방자치단체의 책임성의 정도가 보조율 결정에 중요한 영향을 미치는 것으로 분석 ▪ 산정원칙을 '보조금 관리에 관한 법률'에 명기할 필요가 있음 ▪ 차등보조율 산정기준의 하나인 재정자주도의 분류구간이 편중되어 지방자치단체간 재정여건의 차이를 분별력 있게 반영하지 못하는 문제가 있음을 지적 |
| 국고보조금의 효율성과 형평성에 관한 연구 | 임상수 (2013b) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국고보조금 증가가 지방자치단체에 미치는 부정적 영향을 분석 ▪ 244개 지방자치단체를 대상으로 설문조사 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국고보조금 증가할수록 비효율적으로 재정 지출이 이루어져왔고, 지방자치단체들 간 불균형은 심화된 것으로 나타남 ▪ 특히, 지방자치단체의 재정자주도가 높을수록 국고보조금 증가가 지출 비효율성과 수평적 불균형을 심화 |
| 끈끈이 효과에 관한 연구 | 임상수 (2013a) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국고보조금이 지방자치단체의 지출에 미치는 영향을 분석 ▪ 소득 증가에 의한 지출 증가 속도보다 국고보조금 증가에 의한 지출 증가 속도가 빠른지 여부를 판단하는 끈끈이 효과를 검증 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국고보조금에는 비대칭적 끈끈이 효과가 존재하는 것으로 드러남 ▪ 국고보조금을 최소화하여 지방자치단체의 지출 부담을 축소시켜야 함 ✓ 중앙정부는 선심성 포퓰리즘의 보편적 복지를 지양하고, 최저생활수준과 관련된 복지 업무를 지방자치단체에서 중앙정부로 이양해야 함 ✓ 지방자치단체 역시 국고보조사업에 대한 인식 전환이 필요 |
| 국고보조금의 실효성 제고를 위한 법적 보완방안 | 정해방 (2011) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 우리나라 보조금제도의 변천과 국고보조금의 법적 성격 ▪ 현행 보조금법상 실효성 확보장치 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 실효성 제고를 위한 보조금법 보완방안 ✓ 교부결정 취소에 따른 보조금반환의 범위 및 절차 명확화 ✓ 가산금 및 증가산금 제도의 도입 ✓ 공표제도의 도입 . 제재적 성격의 공표 ✓ 관허사업의 제한문제 |

출처: 최순영, 국고보조금 제도의 정비방안을 참고하여 작성

〈표 II-29〉 국고보조금제도 관련 선행 연구 요약

나. 국고보조사업의 일반적 문제점

1) 국고보조금사업의 대상선정 원칙과 논리 부족

국고보조금 제도와 관련하여 지속적으로 지적되어 온 중요한 문제점으로는 대상사업 유형 및 사업 선정의 원칙이 결여되어 있다는 점이다. 국고보조금과 관련된 「보조금 관리에 관한 법률」 혹은 기타 관련 법령에서는 어디에도 대상사업 선정의 기본원리나 체계적인 실천지침은 찾을 수 없다. 보조금제도에서 일관성 있는 논리체계를 확인하기 힘든 이유 중 하나가 합리적이고 엄밀한 논리에 입각하여 보조금 제도가 연역적으로 형성된 것이 아닌 정치적·경제적 상황논리에 따라 만들어졌기 때문이다. 지방교부세와는 달리 용도를 지정하는 국고보조금 사업은 왜 용도를 지정하여 특정목적에 사용하도록 재원을 교부하는가에 대한 원칙이 정립된 이후에 교부하는 것이 타당함에도 불구하고, 전통적 재정이론 외에는 명확한 이론과 원칙을 확립하는 것이 쉽지 않다는 한계가 있다.

2) 기준보조율과 지방비 부담 설정의 객관성과 법령화 미흡

기준보조율 산정에 있어서 법령화가 미흡하고 국고보조율 산정 방식에 대한 설명이 되어있지 않고, 산정 방식의 객관성이 결여되어 있어 중앙·지방정부간에 갈등을 초래할 수 있다. 기준보조율에 관하여 규정한 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표1]은 사업별로 기준보조율의 수치를 열거하고 있을 뿐, 해당 보조율을 산출하게 된 근거와 원칙에 대해서는 밝히고 있지 않는다. 국고보조사업의 대부분이 국고보조에 대응하여 자금을 분담하는 '대응(정률)보조금(matching grant)' 방식으로 운영되기 때문에 기준보조율을 합리적으로 설정하는 문제는 대단히 중요하고 민감한 이슈일 것이다. 기준보조율(국고보조율)의 합리적 결정문제는 서로 다른 정부 간의 공정분담, 재정운영의 효율성 및 신뢰성 그리고 지방재정의 탄력성 차원에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 이에 기준보조율이 원리·원칙이나 객관적 분석결과 또는 사회적 합의기구 나아가 외국사례 벤치마킹(benchmarking) 등에 근거하지 않고 임의로 결정되는 현재의 관행에 따른 문제점은 최근 낮은 보조율로 인해 중앙·지방정부간 갈등이 되는 사회복지 국고보조사업의 기준보조율 이슈가 대표적인 사례라고 볼 수 있을 것이다.

국고보조금의 기준보조율은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표1]에 규정되어 있지만, 시행령에 규정되어 있는 것 외에 나머지 사업들은 예산당국에 의해서 기준보조율이 결정되고 있는 실정이다. 현행 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 [별표1] '115호'는 1~114호와 달리 사업 명칭 없이 "그밖에 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있고 보조금 교부가 필요한 사업"으로 규정하고 사업 수행의 근거법령·성격에 따라 정률(100%, 80%, 70%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액보조를 시행하는 것으로 되어 있다. 이 같은 조항은 정률범위가 광범위(20~100%)하다는 점에서 예산당국과 지방자치단체 간의 자의적 결정 가능성이 있으며 해당 보조금사업의 비중이 작지 않을 경우 재정운영의 왜곡 가능성을 초래할 수 있다. 이에 115호 조항에 근거한 국고보조사업은 총 국고보조사업에서 개수 기준으로 35%, 금액 기준으로 17%에 해당된다고 파악됨(김흥환, 2014).

「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조(보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율) ① 법 제9조 제1호에 따른 보조금이 지급되는 지방자치단체의 사업의 범위 및 같은 조 제2호에 따른 기준보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)은 별표 1과 같다. 다만, 별표2에서 정한 지방자치단체의 사업은 보조금 지급 대상에서 제외한다.

[별표 1] 보조금 지급 대상의 범위와 기준보조율(제4조 제1항 본문 관련)

| 사업 | 기준보조율 | 비고 |
|---|---|---|
| 1. 일반여권 발급 | 100% | |
| 2. 119구조장비 확충 | 50% | |
| 3. ~ 121번 생략 | (생략) | (생략) |
| 122. 그밖에 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업 | 사업 수행의 근거 법령·성격에 따라 정률(100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액 보조 | 기획재정부장관이 수립한 예산안 편성지침에 대상사업 명칭과 기준보조율을 분명하게 밝히거나 매년 예산으로 정한다. |

출처: 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」

〈표Ⅱ-30〉 기준보조율 대상사업 및 보조율 관련 규정

3) 차등보조율 적용 관련 문제점

차등보조율 적용 대상 국고보조사업의 선정 기준이 불명확하며 지자체별·산식별 이 중차등화에 따른 지방정부의 갈등을 초래한다. 생계급여, 자활급여, 보육료지원 등과 같은 주요 복지사업에서는 [서울-지방]으로 기준보조율을 달리 설정하고, 이후 지자체의 재정여건과 재정수요를 기준으로 인상·인하 보조율을 적용하는 “중복 차등화”규정을 적용함에 따라 서울의 인하보조율 대상으로 선정되는 자치구는 이종의 불리한 보조율을 적용받게 된다. 의료급여의 경우 [재정여건+재정수요] 기준의 차등보조율을 적용받지 않으며 기초연금에서는 [서울-지방]의 차등화가 적용되지 않는 등 차등보조율을 설계·적용하는 기준에 대한 일관성과 논리적 근거가 취약하다.

「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 따라 차등보조율을 적용하고 있는 기초생활보장 및 영유아보육사업의 경우 사회복지비지수(사회복지분야 예산·세출예산)를 지표로 일괄적으로 복지수요를 산정하고 있어 개별 복지사업의 성격을 반영하지 못하는 한계가 있다. 사회복지예산 비율이 각 지방자치단체의 기초생활수급자 수요를 정확히 반영하지 못한 상황에서 사회복지예산을 기준으로 기초생활보장 급여사업의 복지수요를 산정하고 있는 것은 타당하지 않음(국회입법조사처, 2010 참조) 예를 들어, 대전광역시 ○○구와 △△구의 경우 자치구 총 인구 중 기초생활수급자가 차지하는 비율이 2배 이상 차이가 남에도 사회복지비지수가 유사하기 때문에 동일한 국고보조율(90%)이 적용되고 있으며, 부산광역시 ○○구와 △△구의 경우에도 기초생활수급자 비율이 약

3.7배나 차이가 나는데도 불구하고 동일한 국고보조율(90%)이 적용되고 있다.

| 구분 | | 기초생활수급자 비율 | 사회복지비지수 | 재정자주도 | 국고보조율 |
|----|-----|------------|---------|-------|-------|
| 대전 | ○○구 | 5.0 | 43.5 | 46.4 | 90 |
| | △△구 | 2.1 | 45.9 | 50.0 | 90 |
| 부산 | ○○구 | 7.4 | 41.9 | 47.3 | 90 |
| | △△구 | 2.0 | 43.5 | 52.6 | 90 |

주: 2008년 기준

출처: 국회입법조사처, 2010.

〈표Ⅱ-31〉 동일 국고보조율 적용사례(광역시 자치구의 복지수요, 단위: %)

4) 국고보조사업 수의 급증 및 유사·중복사업에 따른 비효율성

각 부처별로 또는 부처 내 부서별로 경쟁적으로 새로운 사업을 발굴하고 있고, 또한 단일 사업을 작게 세분화하거나 종료사업을 유지한 채 신규사업을 발굴하기 때문에 국고보조사업의 수가 증가하고, 유사·중복사업이 발생하였다. 1997년도에 소액·유사사업을 통·폐합(137개→39개)한 바 있음에도 불구하고, 이후 다시 사업 수가 지속 증가하여 2010년 1,070개로 증가하였다가 점차 감소하여 2013년 기준으로 956개의 사업이 운영되고 있다. 지나친 사업 세분화로 인하여 보조사업의 효과보다 사업운영과 관련되는 행정경비와 관리비용(감시·감독, 성과관리, 지방 공무원 행정작업 등)이 더 많이 소요되어 재정의 낭비와 비효율이 초래될 수 있는 실정이다.

| 규모 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|
| 1억 미만 | 51 | 40 | 41 | 40 |
| 1억 이상 10억 미만 | 191 | 181 | 173 | 181 |
| 10억 이상 100억 미만 | 504 | 463 | 439 | 390 |
| 100억 이상 1,000억 미만 | 251 | 262 | 268 | 261 |
| 1,000억 이상 1조 미만 | 50 | 51 | 54 | 54 |
| 1조 이상 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| 기타 | 19 | 18 | 5 | 26 |
| 합계 | 1,070 | 1,019 | 984 | 956 |

출처: 행정자치부 국고보조금 사업 자료

〈표Ⅱ-32〉 연도별 국고보조금 사업 수 및 규모 변화추이(국비기준, 단위: 건)

2013년 현재 29개 정부 부처는 총 956개의 국고보조사업을 수행하고 있고, 이는 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에서 제시하는 115개의 사업유형을 훨씬 상회하고 있다. 그 배경으로 2012년도 「국고보조사업 집행결과」에 의하면 상기 시행령 2번이 “119 구조장비 확충”으로 설정된 상황에서 서울특별시는 ①119구조장비 확충사업으

로 노후차량 교체를 ②119구급상황관리센터 운영지원 사업으로 종합상황실전산시스템 운영을 ③119구급대 지원사업으로 소방차량 대·폐차 및 노후구조차량 교체의 2사업 등으로 나누고 각각에 대해 국비로 지원하였다. 또한 기획재정부 보조사업 운영평가단¹⁾의 보조사업 평가내용을 토대로 한국경제연구원이 발간한 국고보조사업 운영평가 보고서(2014)에 의하면 다음과 같은 유사·중복사업과 사업성과 부진 사례가 나타나고 있다. 행정자치부의 유비쿼터스 기반 공공서비스 촉진(38억원)과 미래창조과학부의 ICT기반 공공서비스 촉진(132억원)의 유사·중복 문제가 지적되었으며, 행정자치부의 공공데이터개발 및 이용활성화지원(196억원), 산업통상자원부의 방폐물관리 기술개발(113억원) 등 20개 부처의 37개의 사업성과 저조문제를 비롯하여 고용노동부의 정규직 전환 지원금 신설(160억원) 등 23개 부처의 53개 사업계획 저조문제 등이 지적되었다.

<사례1> ‘쪽지 명당’ 유사·중복 사업

- 환경부 생태하천복원사업에 국회의원들은 지역구에 선심성 예산을 편성함. 여야 의원들은 76개 하천에 2억~150억원(한나라당 한기호 의원, 강원 춘천 약사천)을 밀어 넣음.
- 국회 예산정책처(예정처)는 생태하천복원사업이 국토교통부의 지방하천정비사업과 중복된다고 지적함. 실제 생태하천복원사업은 지역구의 예산을 증액하는 수단으로 남용할 우려가 있으므로 단일부처로의 사업통합을 검토할 필요가 있음.

<사례2> 줄줄 새는 ‘보조금’ 예산 깎는다...중복된 국고보조사업 통폐합

- 부정 수급이 있는 국고보조금 사업에 대해 정부가 방지대책에 나섬. 예산을 대폭삭감하거나 중복된 국고보조금 사업을 통폐합하는 등 구조조정에 나섬.
 - 현재 국고보조사업은 2010년부터 연평균 5.3%씩 늘어남. 하지만 눈먼 보조금을 노리는 부정수급도 늘어나 지난해 하반기 누수된 보조금만 1,700억원에 이룸.
 - 정부는 우선 집행과정에서 보조금 부정사용이 있는 경우, 원칙적으로 예산을 삭감하며, 비리 연루 사업은 ‘보조사업 운영평가단’의 진단을 받아 사업방식 변경 및 폐지를 검토하고, 국고보조사업 2,031개를 대상으로 구조조정을 병행해 중복사업을 방지할 계획임.(한국경제 2014년 3월 21일)
-

출처: 최순영, 2014.12 국고보조금제도의 정비방안, 한국행정연구원

〈표Ⅱ-33〉 유사·중복 사업으로 인한 재원낭비 사례

5) 국고보조사업 운영 측면의 문제점

국고보조금은 지방자치단체의 특정사업을 위하여 국가가 교부하는 자금이기 때문에 자금 사용에 제한이 있고 이러한 중앙정부의 감시·감독·관리에 의하여 지방재정운영에 있어서 자율성이 저해될 수 있다. 세분화되어 있는 국고보조사업 혹은 다수의 영세보조금 등은 지방정부의 재정자율권이 더욱 훼손되기 쉬우며, 지방자치단체의 재정재량을 인정하지 않고 중앙정부가 통제지향적인 관리감독기능을 수행하고 있어 지자체의 재정관리 재량 한계가 있다. 이는 지방정부 입장에서는 사업별 심사를 통해 배분하는 과정에서 행정적 부담이 커지게 되고, 지방정부가 자율적으로 공공재를 공급하는 데에도 방해요소로 작용하므로 국고보

1) 중앙정부의 경우 국고보조금의 낭비를 막고 성과를 개선할 목적으로 2011년부터 기획재정부 주도하에 보조사업 운영평가단이 구성·운영되고 있으며, 이들은 매년 전체 사업의 1/3씩 평가하고 있음

조금 제도로 인하여 지방의 예산배분의 비효율성이 증가될 수 있다.

국고보조금의 증가속도가 교부세의 증가속도를 추월하면서 지방정부의 재정자주도를 하락시키는 요인으로 작용하고 있으며 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있는 재정이 감소하는 현상을 초래한다. 재정자주도는 2010년 기준 75.7%에서 2014년 69.2%로 하락하였는데, 국고보조금은 지방정부의 매칭 부담의 체계를 띠고 있기 때문에 보조금의 증가는 결국 재정자주도 하락을 초래하고 지방정부의 지출을 급증시키는 문제점으로 작용되고 있다. 또한 국고보조금은 지방자치단체의 자율성을 제한함과 동시에 지방의 부담을 강제하는 경우가 많아 지방자치단체의 가용재원을 오히려 축소시키는 효과를 야기하기 때문에 지방 재정력을 제한하는 요인으로 작용하고 있다.

<사례1> 지자체의 사업비 부담 문제(국고보조율 설정)

- 노후 상수관 개량 및 통합 운영사업의 경우, 사업의 대상자를 선정하는 과정에서 지방 실정을 고려하지 않고 일방적으로 지자체를 골라 사업을 시작하여 노정되는 문제점: 대부분의 지자체가 자부담 사업비를 감당하지 못하는 문제점 대두
- 예산균처럼 재정자립도가 낮은 곳에 국고보조율(30%), 즉 전체 사업비의 70%를 지방에서 부담하라는 건 애초에 무리한 요구였다(서울신문 2014년 4월 1일자)

<사례2> 정부-지자체 보조율 갈등

- 국고보조율을 언제든지 임의로 바꿀 수 있는 것은 보조율 대부분을 법률이 아니라 시행령 또는 시행규칙으로 규정하고 있기 때문임. 국회는 2012년에 여야 합의로 무상보육에 대한 국고보조율을 서울과 지방 모두 20% 포인트 인상하기로 하고 영유아보육법 개정안을 발의했지만 이 개정안은 기재부의 반대로 끝내 무산됨. 당시 한 복지부 관계자는 기재부는 무상보육 보조율을 법조문에 명시하는 걸 꺼리는데, 일단 법조문에 포함되면 정부가 통제할 수 없기 때문이라고 함(서울신문 2014년 4월 3일자)

출처: 최순영, 2014.12 국고보조금제도의 정비방안, 한국행정연구원

〈표Ⅱ-34〉 매칭 부담비 부담과 보조율의 문제점에 관한 사례

사회복지 국고보조사업의 운영은 지방자치단체의 재정력에 대한 충분한 고려 없이 국고보조금을 교부하여 교부 이전에 비해 교부 이후에 지방재정이 더욱 악화되고 있다. 보건·복지·고용 분야의 국고보조사업은 2011년 157,500억 원으로 전체 보조사업의 48.4% 비중에서 2014년 230,215억원으로 전체 보조사업의 57.7% 비중으로 증가하고 있다.(표Ⅱ-18참고) 최근 들어 기초연금제도의 시행 및 영유아 보육지원처럼 보편적인 복지 지출이 확대됨에 따라 지방비 부담이 조정되지 않아 지방정부의 지출 부담으로 크게 작용하고 있다. 또한 국고보조금의 결정이 늦어지는 문제와 보조금의 결정이 있는 후 보조금 지급이 늦게 이루어져 사고 이월이 발생하는 문제가 있다. 보조금의 대상이 되는 사업이 상시적으로 공개되고 있지 않아 국고보조금의 신청이 매년 단시일 내에 성급하게 이루어지고 있는 실정이며, 보조금 배정이 지연되거나 연말에 교부 내용이 변경됨으로써 부실 공사가 야기된다거나 혹은 이월집행 사례가 발생하기도 한다.

<사례1> 국고보조금 집행 지연

- 정부의 국고보조금 집행 지연으로 인해 소하천 정비사업이 차질을 빚고 있음. 소방방재청에 따르면 소하천 정비사업에 배정된 국고보조금 예산은 2,094억원인데, 사업특성상 주요공정을 우기 이전에 완료해야함. 정부는 당초 올해 1분기 810억원, 2분기 600억원 등 예산의 60%이상을 상반기에 배분하려 계획했지만 사업주체인 기재부와 농림축산식품부의 대금결제가 늦어져, 2014년 5월까지 기준예산의 10%도 안 되는 170억원만 집행됨. 또한 시공사와 토지소유자에게 대금을 지급하지 못해 집단 민원이 발생함. 실제 방재청에 따르면 377개의 소하천 정비사업 중 완공된 곳은 142곳에 불과함.
- 방재청은 사업의 주요공정을 우기 전에 완료하기 위한 국고보조금 조기집행 요청공문을 주무부처인 기재부와 농림축산식품부에 보냄 (아시아투데이 2014년 6월9일자)

출처: 최순영, 2014.12 국고보조금제도의 정비방안, 한국행정연구원
〈표Ⅱ-35〉 국고보조금 집행 지연 사례

Ⅲ. 서울시 재정의 현황

1. 서울시 재정의 현황

가. 서울시 재정규모 및 현황

서울시의 2014년도 총예산 규모(자체수입+의존재원+지방채 및 보전수입 등 및 내부거래)는 28조 2,096억원이며, 이는 특별·광역시 평균액 8조6,786억 원보다 19조5,310억 원이 많은 수준이다. 이중 자체수입(지방세, 세외수입)은 16조 5,419억 원으로 특별·광역시 평균액 4조 1,254억 원보다 12조 4,165억원 많은 수준이며, 의존재원(지방교부세, 조정교부금, 재정보전금, 보조금)은 3조 3,129억 원으로 특별·광역시 평균액 2조 355억 원보다 1조 2,774억 원 많은 수준이다. 채무액은 3조 2,410억 원으로 특별·광역시 평균액 1조 6,798억 원보다 1조 5,612억 원이 많은 수준이며, 자체수입과 의존재원은 특별·광역시 평균보다 높은 수준임에도 불구하고 채무액은 2012년 2조 9,662억 원, 2013년 2조 9,327억 원, 2014년 3조 2,410억 원으로 소폭 증가하였으며, 특별·광역시 채무 평균액(2012년 1조 7,971억 원, 2013년 1조 6,260억원, 2014년 1조 6,798억 원)보다 높은 수준이다. 공유재산은 동종단체 평균액 26조 4,311억 원과 비교하여 82조8,636억 원이 많은 수준이다.



출처: 서울특별시, 2015년 서울특별시 재정공시

(그림Ⅲ-1) 서울시와 동종 자치단체 간의 주요 세입부문 비교(단위: 억원)

서울시의 2014년도 최종예산 일반회계 예산규모 대비 자체수입의 비율인 ‘재정자립도’는 79.22%이며 (동종 평균 60.0%), 자체수입에 자주재원을 더하여 계산한 비율인 ‘재정자주도’는 79.97%(동종 평균 69.3%)이다. 서울시의 재정자립도와 재정자주

도는 동종 평균보다 높은 수준이나 2012년 가장 높은 수준을 보였으나 2014년에 최근 5년간 가장 낮은 수준으로 떨어진 상황이다.

| 연도 | 재정자립도 | | 재정자주도 | |
|-------|-------|------|-------|------|
| | 서울시 | 동종 | 서울시 | 동종 |
| 2010년 | 82.3 | 66.9 | 83.2 | 75.6 |
| 2011년 | 83.6 | 64.8 | 85.1 | 75.0 |
| 2012년 | 87.9 | 68.5 | 88.9 | 78.7 |
| 2013년 | 84.5 | 62.1 | 85.6 | 71.8 |
| 2014년 | 79.2 | 60.0 | 79.9 | 69.3 |

출처: 서울특별시, 2015년 서울특별시 재정공시

〈표Ⅲ-1〉 서울시의 연도별 재정자립도 및 재정자주도(단위: %)

나. 서울시 세입과 세출 현황

1) 세입현황

서울시 세입은 2014년도 완만한 경제성장세에 힘입어 전년대비 1조 7,131억 원 증가하였다. 세입의 32%를 점유하고 있는 지방소득세가 2014년부터 세율이 인상(5%→11%)됨에 따라 지방세가 전년대비 1조 4,581억 원 증가하였고, 세외수입의 주된 세원인 사업수입(택지매가 수입)이 특별한 증가요인이 없어 9,493억 원 감소한 것으로 나타났다. 서울시 2014년의 세입내역을 보면, 지방세가 75.04%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 그 다음으로 보조금(13.48%), 세외수입 등의 순으로 나타났다. 보조금의 경우 세입재원 중 큰 비중을 차지하지 않지만 2010년 1조4,225억 원에서 2014년 2조3,796억 원으로 전체 세입에서 차지하는 비중이 증가하는 추세이다.

| 구분 | 2010년 | | 2011년 | | 2012년 | | 2013년 | | 2014년 | |
|---------------|------------|------|------------|------|------------|------|------------|------|------------|------|
| | 금액 | 비중 | 금액 | 비중 | 금액 | 비중 | 금액 | 비중 | 금액 | 비중 |
| 지방세 | 10,953,331 | 74.8 | 11,698,960 | 79.6 | 12,244,119 | 80.4 | 11,791,579 | 73.9 | 13,249,613 | 75.0 |
| 세외수입 | 1,586,789 | 10.8 | 813,162 | 5.5 | 1,274,392 | 8.4 | 1,878,510 | 11.8 | 929,164 | 5.3 |
| 지방교부세 | 141,782 | 0.9 | 204,811 | 1.4 | 141,442 | 0.9 | 162,077 | 1.0 | 130,407 | 0.7 |
| 보조금 | 1,422,514 | 9.7 | 1,434,425 | 9.8 | 1,563,421 | 10.3 | 1,900,856 | 12.0 | 2,379,694 | 13.5 |
| 지방채 | 530,000 | 3.6 | 541,800 | 3.7 | - | - | 211,000 | 1.3 | 300,000 | 1.7 |
| 보전수입 및내부거래 | - | - | - | - | - | - | - | - | 668,234 | 3.8 |
| 합계 | 14,634,416 | 100 | 14,693,158 | 100 | 15,223,374 | 100 | 15,944,022 | 100 | 17,657,112 | 100 |

출처: 서울특별시, 2015년 서울특별시 재정공시

〈표Ⅲ-2〉 서울시의 일반회계 세입재원별 연도별 현황(단위: 백만원, %)

2) 세출현황

서울시의 세출구조는 사회복지분야가 가장 큰 비중을 차지하고 있고 그 다음으로 일반 공공행정, 교육 등이 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이 중 사회복지분야의 지출은 2010년과 2011년에 큰 변동이 없었으나 2012년부터 큰 증가를 보이고 있으며 2014년에 30% 이상의 높은 비중을 차지하고 있고, 수송 및 교통, 국토·지역개발 분야의 지출은 최근 전반적으로 감소 추세를 보이고 있다.

| 구분 | 2010년 | | 2011년 | | 2012년 | | 2013년 | | 2014년 | |
|---------|------------|------|------------|------|------------|------|------------|------|------------|------|
| | 금액 | 비중 | 금액 | 비중 | 금액 | 비중 | 금액 | 비중 | 금액 | 비중 |
| 일반 공공행정 | 3,559,917 | 24.4 | 4,106,119 | 28.3 | 3,793,190 | 25.2 | 3,588,240 | 23.2 | 4,159,769 | 24.6 |
| 공공질서안전 | 122,213 | 0.8 | 116,770 | 0.8 | 118,456 | 0.8 | 139,879 | 0.9 | 146,865 | 0.9 |
| 교육 | 2,411,948 | 16.5 | 2,553,936 | 17.6 | 2,685,055 | 17.9 | 2,505,690 | 16.2 | 2,669,443 | 15.8 |
| 문화 및 관광 | 468,631 | 3.2 | 400,151 | 2.8 | 384,801 | 2.6 | 400,412 | 2.6 | 402,884 | 2.4 |
| 환경보호 | 551,551 | 3.8 | 383,308 | 2.6 | 367,870 | 2.5 | 348,119 | 2.3 | 332,843 | 1.9 |
| 사회복지 | 3,334,249 | 22.9 | 3,349,780 | 23.1 | 3,975,045 | 26.5 | 4,770,676 | 30.8 | 5,368,799 | 31.7 |
| 보건 | 294,053 | 2.0 | 257,424 | 1.8 | 258,434 | 1.7 | 283,025 | 1.8 | 295,293 | 1.8 |
| 농림해양수산 | 14,964 | 0.1 | 7,171 | 0.1 | 9,949 | 0.1 | 10,330 | 0.1 | 9,098 | 0.1 |
| 산업중소기업 | 191,376 | 1.3 | 179,568 | 1.2 | 186,780 | 1.2 | 232,967 | 1.5 | 196,240 | 1.2 |
| 수송 및 교통 | 1,498,958 | 10.3 | 945,638 | 6.5 | 1,071,584 | 7.1 | 939,519 | 6.1 | 1,006,438 | 5.9 |
| 국토·지역개발 | 1,217,999 | 8.4 | 1,154,939 | 8.0 | 1,163,540 | 7.7 | 1,178,017 | 7.6 | 1,175,956 | 6.9 |
| 기타 | 923,372 | 6.3 | 1,048,158 | 7.2 | 1,012,551 | 6.7 | 1,072,961 | 6.9 | 1,148,952 | 6.8 |
| 합계 | 14,589,231 | 100 | 14,502,962 | 100 | 15,027,255 | 100 | 15,469,835 | 100 | 16,912,580 | 100 |

출처: 서울특별시, 2015년 서울특별시 재정공시

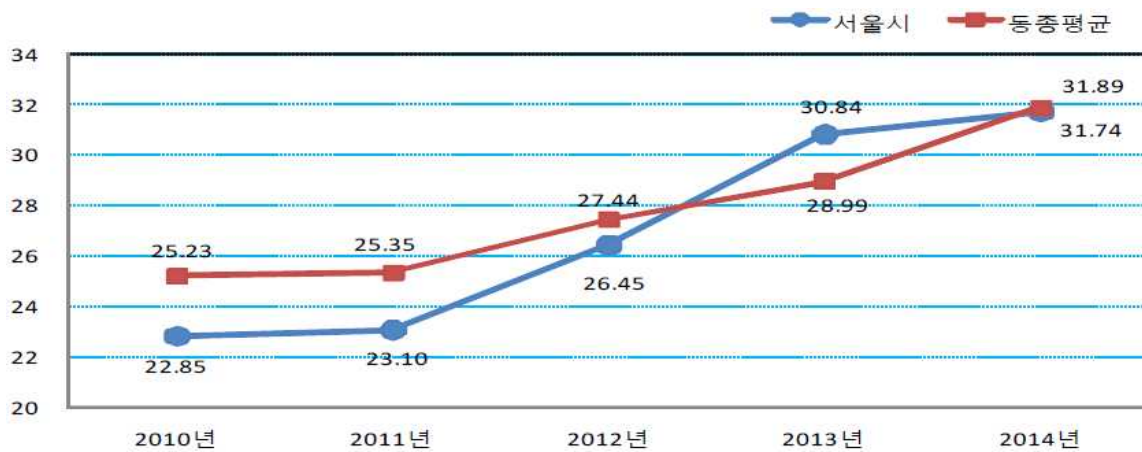
〈표Ⅲ-3〉 서울시의 일반회계 세출비목별 연도별 현황(단위: 백만원, %)

주민1인당 사회복지비는 2010년 323천원에서 2014년 531천원으로 매년 꾸준히 증가하고 있으며 매년 사회복지분야의 지출이 증가함에 따라 동종자치단체 평균 보다 급격한 증가추세를 보이고 있다. 특히 기초연금사업, 영유아보육사업 등 지원 대상 범위가 증가함에 따라 사회복지분야의 지출이 증가하고 있으며 주민1인당 사회복지비도 2010년 대비 2014년에 1.6배 증가한 현상을 보이고 있다. 서울시는 2010년부터 2012년까지 동종자치단체 평균에 비해 사회복지분야비율이 낮은 추세를 보였으나 2011년부터 매년 급격하게 증가하여 2013년 기준으로 동종자치단체 평균을 상회하였으며 2014년은 비슷한 수준을 유지하고 있다.

| 구분 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 세출결산액(A) | 14,589,232 | 14,502,962 | 15,027,255 | 15,469,834 | 16,912,580 |
| 사회복지분야(B) | 3,334,249 | 3,349,780 | 3,975,046 | 4,770,676 | 5,368,799 |
| 사회복지분야비율(B/A) | 22.85 | 23.1 | 26.45 | 30.84 | 31.74 |
| 인구수(C) | 10,312,545 | 10,249,679 | 10,195,318 | 10,143,645 | 10,103,233 |
| 주민1인당 사회복지비(B/C)(천원) | 323 | 327 | 390 | 470 | 531 |

출처: 서울특별시, 2015년 서울특별시 재정공시

〈표Ⅲ-4〉 서울시의 사회복지비 연도별 변화(단위: 백만원, %)



출처: 서울특별시, 2015년 서울특별시 재정공시

〈그림Ⅲ-2〉 동종자치단체와 사회복지비 비율 비교(단위: %)

2. 서울시 국고보조사업의 현황

가. 서울시 국고보조사업의 일반 현황

1) 국고보조금 및 대응지방비 총괄 현황

서울시 국고보조사업은 2013년 대비 2014년 약 8,139억 원이 증가하였으며 16.8%의 증가율을 나타내고 있다. 의존재원인 국고보조금은 4,113억 원이 증가하였으며 비중은 40.8%에서 42.2%로 증가하였는데, 이는 2014년부터 영유아 보육사업에 대한 국고보조율이 지방은 50% → 65%, 서울은 20% → 35%로 15% 인상됨에 따라 보조율이 증가하였다. 또한 대응지방비인 시도비와 시군구비는 각각 9.1%와 26.1%의 인상율을 보였으며 대응지방비 전체 기준으로는 국고보조금 증가율에 비해 낮은 증가율을 보였으나 예산액은 2013년 대비 2014년에 4,026억 원이

증가하였다. 예산을 기준으로 시도비의 경우 1,845억 원, 시군구비의 경우 2,181억 원이 증가하였으며 서울시에 비하여 자치구의 매칭 부담이 증가하는 현상이 나타났다.

| 구분 | 2013년 | | 2014년 | | 증감 | |
|-------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|
| | 예산 | 비중 | 예산 | 비중 | 증감 | 증감율 |
| 국고보조금 | 19,830 | 40.8% | 23,943 | 42.2% | 4,113 | 20.7% |
| 대응지방비 | 28,715 | 59.2% | 32,741 | 57.8% | 4,026 | 14.0% |
| 시도비 | 20,344 | 41.9% | 22,189 | 39.2% | 1,845 | 9.1% |
| 시군구비 | 8,371 | 17.3% | 10,552 | 18.6% | 2,181 | 26.1% |
| 합계 | 48,545 | 100.0% | 56,684 | 100% | 8,139 | 16.8% |

출처: 서울특별시, 국고보조사업 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-5〉 서울시 국고보조금 및 대응지방비 현황(단위: 억원, %)

서울시 국고보조사업의 수는 2013년에 180개에서 2014년에 190개로 10개 사업이 증가하였으며 소규모 사업의 수는 감소하였으며 1백억 원 이상~ 5백억 원 미만의 중규모 사업의 수는 증가하였다. 1천 5백억 원 이상의 사업은 총 8개 사업으로 기초노령연금지급, 영유아 보육료 지원, 생계급여, 가정양육수당 지원사업, 공공사회복지 전달체계 개선, 보육 돌봄 서비스, 서울지하철9호선 2-2단계, 장애인활동지원으로 구성되어 있으며 장애인활동지원 사업은 2013년 대비 2014년 예산이 증가하여 구간이동이 발생하였다. 총 사업비가 큰 보조사업 중 국토교통부의 사업인 서울지하철9호선 2-2단계를 제외한 7개 사업은 모두 보건복지부 사업으로 대부분 복지사업으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 또한 1백억 원 이상에서 5백억 원 미만 사업이 크게 증가하였으며, 이는 지방보훈회관건립(사업비 331억 원), 하수처리장 확충 사업(사업비 318억 원)의 신규 사업이 발생하였기 때문이며, 10억 원 미만의 사업은 2013년 85개 사업(47.2%)에서 2014년 84개 사업(44.2%)으로 감소하였으나 전체 사업 수에서 차지하는 비중은 2014년에 44.2%로 대부분의 국고보조사업이 소액의 사업으로 구성되어 있음을 확인할 수 있다. 10억 원 미만의 사업은 보건복지부 22개, 농림축산식품부 9개, 여성가족부 7개, 농촌진흥청 7개, 산림청 6개, 국토교통부 6개 등의 순으로 총 17개 부처에 대한 사업으로 구성되어 있다.

| 순위 | 구간 | 2013년 | | 2014년 | | 사업수 증감 |
|-----|---------------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| | | 사업수 | 비중 | 사업수 | 비중 | |
| 1 | 1천 5백억원 이상 | 7 | 3.9% | 8 | 4.2% | 1 |
| 2 | 1천억원 이상 ~ 1천5백억원 미만 | 2 | 1.1% | 1 | 0.5% | -1 |
| 3 | 5백억원 이상 ~ 1천억원 미만 | 7 | 3.9% | 9 | 4.7% | 2 |
| 4 | 1백억원 이상 ~ 5백억원 미만 | 27 | 15.0% | 32 | 16.8% | 5 |
| 5 | 50억원 이상 ~ 1백억원 미만 | 12 | 6.7% | 15 | 7.9% | 3 |
| 6 | 10억원 이상 ~ 50억원 미만 | 40 | 22.2% | 41 | 21.6% | 1 |
| 7 | 5억원 이상 ~ 10억원 미만 | 21 | 11.7% | 18 | 9.5% | -3 |
| 8 | 1억원 이상 ~ 5억원 미만 | 30 | 16.7% | 34 | 17.9% | 4 |
| 9 | 1억원 미만 | 34 | 18.9% | 32 | 16.8% | -2 |
| 합 계 | | 180 | 100% | 190 | 100% | 10 |

출처: 서울특별시 관리하는 국고보조사업 현황 자료의 보조사업코드 수를 기준으로 하였음
 (표Ⅲ-6) 사업비 구간별 사업 수 현황(단위: 개)

2) 부처별·세출비목별·주요사업 현황

가) 부처별 현황

2014년도 서울시의 부처별(국가기준) 국고보조금 예산은 총 20개 부처에서 190개 세부사업에 국고보조금 2조 3943억 원과 대응지방비 3조 2741억 원이 편성되었다. 이 중 보건복지부 예산이 2조 146억 원으로 총 비중의 81.3%(국고보조금 84.1%, 대응지방비 79.3%)로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 이하 국토교통부(7.2%), 환경부(3.7%), 문화재청(2.3%), 산림청(1.5%) 순으로 나타났다. 이와 같은 부처별 분포는 상위 5개 부처가 전체 국고보조사업의 96%의 비중으로 예산이 집중되어 있음을 시사하고 있다. 각 부처별 1개 세부사업의 평균 국고보조금 규모는 보건복지부 소관 사업의 평균 예산규모가 795억 원으로 전체 사업의 평균 예산규모 298억 원의 약 2.7배를 상회하는 수준이다.

| 부 처 명 | 사업수 | 보조금 | | 지방비 | | 사업 1개당 예산규모 |
|--------------|-----|--------|-------|--------|-------|----------------|
| | | 예산액 | 비중 | 예산액 | 비중 | |
| 1. 고용노동부 | 3 | 84 | 0.35 | 38 | 0.12 | 41 |
| 2. 공정거래위원회 | 1 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 |
| 3. 교육부 | 1 | 1 | 0.00 | 11 | 0.03 | 12 |
| 4. 국가보훈처 | 1 | 4 | 0.02 | 328 | 1.00 | 332 |
| 5. 국민안전처 | 9 | 165 | 0.69 | 197 | 0.60 | 40 |
| 6. 국토교통부 | 18 | 1,702 | 7.11 | 2,385 | 7.29 | 227 |
| 7. 농림축산식품부 | 10 | 10 | 0.04 | 32 | 0.10 | 4 |
| 8. 농촌진흥청 | 7 | 1 | 0.00 | 17 | 0.05 | 3 |
| 9. 문화재청 | 7 | 505 | 2.11 | 805 | 2.46 | 187 |
| 10. 문화체육관광부 | 9 | 53 | 0.22 | 210 | 0.64 | 29 |
| 11. 미래창조과학부 | 3 | 164 | 0.69 | 57 | 0.17 | 73 |
| 12. 보건복지부 | 58 | 20,146 | 84.14 | 25,959 | 79.29 | 795 |
| 13. 산림청 | 12 | 170 | 0.71 | 668 | 2.04 | 70 |
| 14. 산업통상자원부 | 3 | 37 | 0.16 | 79 | 0.24 | 38 |
| 15. 식품의약품안전처 | 6 | 15 | 0.06 | 42 | 0.13 | 9 |
| 16. 행정자치부 | 9 | 47 | 0.20 | 155 | 0.47 | 23 |
| 17. 여성가족부 | 9 | 170 | 0.71 | 279 | 0.85 | 50 |
| 18. 외교부 | 1 | 8 | 0.03 | 6 | 0.02 | 14 |
| 19. 통일부 | 3 | 10 | 0.04 | 3 | 0.01 | 4 |
| 20. 환경부 | 20 | 651 | 2.72 | 1,470 | 4.50 | 106 |
| 총 계 | 190 | 23,943 | 100.0 | 32,741 | 100.0 | 298 |

출처: 서울특별시, 국고보조사업 결산서를 근거로 작성

(표Ⅲ-7) 14년도 서울시 국고보조사업의 부처별 분류(단위: 억원, %)

2014년 기준으로 총 20개 부처에서 국고보조사업이 운영되고 있으며 국고보조사업의 수는 2013년 대비 2014년에 180개에서 190개로 10개 증가하였고, 총 사업비 기준으로 8,313억 원이 증가하였다. 국고보조사업의 수는 환경부, 문화재청, 국토교통부, 미래창조과학부 등의 순으로 증가를 보였으며, 보건복지부, 여성가족부, 방송통신위원회, 산업통상자원부의 순으로 감소를 보였다. 전체 사업비 기준으로 보건복지부, 환경부, 문화재청, 산림청, 국가보훈처, 국민안전처 순으로 증가를 보였으며, 산업통상자원부, 행정자치부, 방송통신위원회, 외교부 순으로 감소를 보였다. 이 중 보건복지부의 국고보조사업은 62개에서 58개로 사업의 수는 감소하였으나 국고보조사업비는 5,329억 원이 증가하였다. 보건복지부 사업 1개당 총사업비는 657억 원에서 795억 원으로 증가하였는데, 이는 2014년 7월 1일부터 기초노령연금제도가 폐지되고 기초연금제도가 도입됨에 따라 기초(노령)연금사업비가 2013년 6,097억 원에서 8,689억 원으로 증가하였기 때문이다.

| 부 처 명 | 2013년 | | | 2014년 | | | 사업비 증감액 |
|--------------|-------|--------|--------|-------|--------|--------|---------|
| | 사업수 | 보조금 | 지방비 | 사업수 | 보조금 | 지방비 | |
| 1. 고용노동부 | 2 | 83 | 35 | 3 | 84 | 38 | 4 |
| 2. 공정거래위원회 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 3. 교육부 | - | - | - | 1 | 1 | 11 | 12 |
| 4. 국가보훈처 | - | - | - | 1 | 4 | 328 | 332 |
| 5. 국민안전처 | 8 | 58 | 72 | 9 | 165 | 197 | 232 |
| 6. 국토교통부 | 16 | 2,409 | 1,602 | 18 | 1,702 | 2,385 | 76 |
| 7. 농림축산식품부 | 10 | 9 | 17 | 10 | 10 | 32 | 16 |
| 8. 농촌진흥청 | 7 | 1 | 14 | 7 | 1 | 17 | 3 |
| 9. 문화재청 | 4 | 381 | 224 | 7 | 505 | 805 | 705 |
| 10. 문화체육관광부 | 8 | 66 | 148 | 9 | 53 | 210 | 49 |
| 11. 미래창조과학부 | 1 | 115 | 19 | 3 | 164 | 57 | 87 |
| 12. 방송통신위원회 | 1 | 0 | 10 | - | - | - | -10 |
| 13. 보건복지부 | 62 | 15,639 | 25,312 | 58 | 20,146 | 25,959 | 5,154 |
| 14. 산림청 | 11 | 198 | 126 | 12 | 170 | 668 | 514 |
| 15. 산업통상자원부 | 4 | 46 | 126 | 3 | 37 | 79 | -56 |
| 16. 식품의약품안전처 | 4 | 11 | 22 | 6 | 15 | 42 | 24 |
| 17. 행정자치부 | 9 | 74 | 149 | 9 | 47 | 155 | -21 |
| 18. 여성가족부 | 13 | 161 | 240 | 9 | 170 | 279 | 48 |
| 19. 외교부 | 1 | 9 | 6 | 1 | 8 | 6 | -1 |
| 20. 통일부 | 3 | 10 | 1 | 3 | 10 | 3 | 2 |
| 21. 환경부 | 15 | 560 | 593 | 20 | 651 | 1,470 | 968 |
| 총 계 | 180 | 19,830 | 28,715 | 190 | 23,943 | 32,741 | 8,139 |

출처: 서울특별시, 국고보조사업 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-8〉 연도별 서울시 국고보조사업의 부처별 분류(단위: 억원, %)

나) 세출비목별 현황

세출비목별 국고보조사업은 사회복지, 수송 및 교통, 환경보호, 문화 및 관광, 국토 및 지역개발 등의 순서로 큰 비중을 차지하고 있으며 5개 분야의 사업비는 2014년 기준으로 전체사업비의 98%를 차지하고 있다. 2014년 서울시의 사회복지 세출비목의 국비와 지방비는 각각 2조 518억 원과 2조 6,467억 원으로 총사업비는 4조 6,985억 원이며 전체 국고보조사업비의 82.9%를 차지하고 있다. 이 중 사회복지 분야의 세출은 보건복지부, 국가보훈처, 여성가족부, 국토교통부, 고용노동부 및 행정자치부의 소관 사업으로 구성되어 있으며 약 97%가 보건복지부 소관 사업이다. 또한 2013년 대비 2014년에 공공질서 및 안전, 산업·중소기업 및 일반 공공행정의 국고보조사업비는 감소하였으며 그 이외의 분야에서는 모두 증가하였다. 국비 기준으로 사회복지(4,563억 원), 국토 및 지역개발(141억 원), 문화 및 관광(111억 원) 순으로 증가하였으며, 지방비 기준으로 사회복지(1,307억 원), 환경보호(837억 원), 수송 및 교통(768억 원), 문화 및 관광(661억 원), 국토 및 지역개발(644억 원) 순으로 증가하였다.

| 세출비목 | 2013년 | | | | 2014년 | | | | 사업비 증감액 |
|--------------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|-------|---------|
| | 국비 | 지방비 | 합계 | 비중 | 국비 | 지방비 | 합계 | 비중 | |
| 1. 공공질서 및 안전 | 172 | 117 | 289 | 0.6% | 152 | 118 | 270 | 0.5% | -19 |
| 2. 교육 | - | - | - | - | 1 | 11 | 12 | 0.0% | 12 |
| 3. 국토 및 지역개발 | 201 | 125 | 326 | 0.7% | 342 | 769 | 1,111 | 1.9% | 785 |
| 4. 농림해양수산 | 9 | 24 | 33 | 0.1% | 9 | 46 | 55 | 0.1% | 22 |
| 5. 문화 및 관광 | 446 | 354 | 800 | 1.7% | 557 | 1,015 | 1,572 | 2.7% | 772 |
| 6. 보건 | 82 | 283 | 365 | 0.8% | 79 | 291 | 370 | 0.7% | 5 |
| 7. 사회복지 | 15,955 | 25,296 | 41,251 | 84.9% | 20,518 | 26,467 | 46,985 | 82.9% | 5,734 |
| 8. 산업·중소기업 | 166 | 140 | 306 | 0.6% | 176 | 50 | 226 | 0.4% | -80 |
| 9. 수송 및 교통 | 2,180 | 1,571 | 3,751 | 7.7% | 1,470 | 2,339 | 3,809 | 6.7% | 58 |
| 10. 일반 공공행정 | 46 | 114 | 160 | 0.3% | 40 | 107 | 147 | 0.3% | -13 |
| 11. 환경보호 | 573 | 691 | 1,264 | 2.6% | 599 | 1,528 | 2,127 | 3.8% | 863 |
| 총 계 | 19,830 | 28,715 | 48,545 | 100% | 23,943 | 32,741 | 56,684 | 100% | 8,139 |

출처: 서울특별시, 국고보조사업 결산서를 근거로 작성

(표Ⅲ-9) 연도별 서울시 국고보조사업의 세출비목별 분류 (단위: 억원)

다) 세부사업별 현황

2014년 국고보조금 예산 규모가 큰 사업 기준 상위 10대 세부사업은 보건복지부 8개, 국토교통부 1개, 문화재청 1개 사업으로 구성되어 있다. 2014년 기준 예산규모가 큰 사업인 기초노령연금지급(7,055억 원)과, 이하 생계급여(4,006억 원), 영유아보육료 지원(3,530억 원), 가정양육수당(1,698억 원), 서울지하철9호선 2-2단계(1,051억 원) 순으로, 상위 4개 사업이 보건복지부 소관 사회복지 사업이다. 또한 상위 10대 사업은 보건복지부, 국토교통부 및 문화재청 3개 부처 소관 사업이며, 이들 10개 사업 예산액의 합은 1조 9,925억 원으로 전체 국고보조금 예산의 절반 이상(83.2%)을 차지하고 있다.

| 순번 | 세부사업명 | 소관부처 | 국고보조금 예산 | 전체 국고보조금 예산 내 비중 |
|-------------|----------------|-------|----------|------------------|
| 1 | 기초노령연금 지급 | 보건복지부 | 7,055 | 29.5% |
| 2 | 생계급여 | 보건복지부 | 4,006 | 16.7% |
| 3 | 영유아 보육료 지원 | 보건복지부 | 3,530 | 14.7% |
| 4 | 가정양육수당 지원 | 보건복지부 | 1,698 | 7.1% |
| 5 | 서울지하철9호선 2-2단계 | 국토교통부 | 1,051 | 4.4% |
| 6 | 장애인활동지원 | 보건복지부 | 698 | 2.9% |
| 7 | 문화재보수정비 | 문화재청 | 502 | 2.1% |
| 8 | 장애인연금 | 보건복지부 | 475 | 2.0% |
| 9 | 보육 돌봄 서비스 | 보건복지부 | 467 | 2.0% |
| 10 | 자활사업 | 보건복지부 | 443 | 1.9% |
| 10대 사업 합계 | | | 19,925 | 83.2% |
| 전체 국고보조금 합계 | | | 23,943 | |

출처: 서울특별시, 국고보조사업 결산서를 근거로 작성

(표Ⅲ-10) 14년 서울시 국고보조금 예산 상위 10대 사업(단위: 억원)

대응지방비 상위 10대 사업은 보건복지부 9개와 국토교통부 1개에 편성되어 있으며, 이들 10대 사업이 전체 대응지방비에서 71.7%의 비중을 차지하고 있다. 2014년 기준 대응지방비 규모가 가장 큰 사업은 영유아보육료 지원 사업(6,629억 원)이며, 공공사회복지전달체계 개선(3,339억 원), 기초노령연금지급(3,086억 원), 생계급여(2,636억 원), 가정양육수당(2,212억 원)순으로 역시 보건복지부 소관 사업이 상위 5대 사업을 차지하였다.

| 순번 | 세부사업명 | 소관부처 | 대응지방비 예산 | 전체 대응지방비 예산 내 비중 |
|-------------|----------------|-------|----------|------------------|
| 1 | 영유아보육료 지원 | 보건복지부 | 6,629 | 20.2% |
| 2 | 공공사회복지전달체계 개선 | 보건복지부 | 3,339 | 10.2% |
| 3 | 기초노령연금 지급 | 보건복지부 | 3,086 | 9.4% |
| 4 | 생계급여 | 보건복지부 | 2,636 | 8.1% |
| 5 | 가정양육수당 지원 | 보건복지부 | 2,212 | 6.8% |
| 6 | 보육 돌봄 서비스 | 보건복지부 | 1,325 | 4.1% |
| 7 | 서울지하철9호선 2-2단계 | 국토교통부 | 1,315 | 4.0% |
| 8 | 어린이집 지원 | 보건복지부 | 1,260 | 3.9% |
| 9 | 장애인활동지원 | 보건복지부 | 907 | 2.8% |
| 10 | 어린이집 확충 | 보건복지부 | 770 | 2.4% |
| 10대 사업 합계 | | | 23,479 | 71.7% |
| 전체 대응지방비 합계 | | | 32,741 | |

출처: 서울특별시, 국고보조사업 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-11〉 14년도 서울시 국고보조금 대응지방비 상위 10대 사업 (단위: 억원)

한편, 기초노령연금지급 사업은 2014년 7월부터 기초연금지급 사업으로 개편되었으며, 1인당 연금 최고 한도액이 월 10만원에서 20만원으로 상향됨에 따라, 2015년에는 국고보조사업 중 가장 큰 대응지방비의 증가사업으로 예측된다.

| 순번 | 세부사업명 | 소관부처 | 2013년 | | 2014년 | |
|----|----------------|-------|--------|----|--------|----|
| | | | 사업비 | 순위 | 사업비 | 순위 |
| 1 | 영유아보육료 | 보건복지부 | 10,840 | ① | 10,159 | ① |
| 2 | 기초노령연금 지급 | 보건복지부 | 6,097 | ③ | 10,142 | ② |
| 3 | 생계급여 | 보건복지부 | 6,485 | ② | 6,642 | ③ |
| 4 | 가정양육수당 | 보건복지부 | 3,131 | ④ | 3,910 | ④ |
| 5 | 공공사회복지전달체계 개선 | 보건복지부 | 2,657 | ⑤ | 3,434 | ⑤ |
| 6 | 보육 돌봄 서비스 | 보건복지부 | 1,550 | ⑦ | 1,792 | ⑥ |
| 7 | 서울지하철9호선 2-2단계 | 국토교통부 | 2,362 | ⑥ | 1,652 | ⑦ |
| 8 | 장애인활동지원 | 보건복지부 | 1,363 | ⑧ | 1,605 | ⑧ |
| 9 | 어린이집지원 | 보건복지부 | 1,276 | ⑨ | 1,401 | ⑨ |

출처: 서울특별시, 국고보조사업 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-12〉 연도별 서울시 전체사업비 1천억 원 이상 세부사업(단위: 억원)

3) 평균 국고보조율별 현황

2014년 전체 사업의 수는 190개 사업으로, 40%미만이 47.4% 비중으로 가장 많으며 전체사업비 규모 또한 복지부 사업으로 구성되어 있는 40%미만이 44.3%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 사업 수 기준으로 가장 많은 구간은 평균보조율이 40% 미만인 구간으로 전체 190개 사업 중 90개 사업이 속해 있으며, 가장 적은 구간은 80% 이상 100% 미만인 구간으로 5개 사업으로 구성되어 있다. 전체사업비 기준으로는 가장 많은 구간은 평균 보조율이 40% 미만인 구간으로 2조 5,124억 원의 사업비를 보이고 있으며 전체 국고보조사업비의 44.3%로 절반에 가까운 비중을 차지하고 있다. 또한 국고보조금 및 대응지방비 합계 기준으로 전체 평균사업비는 298억 원이나 기초노령연금지급 및 생계급여의 사업이 속해 있는 60% 이상 80% 미만의 평균사업비는 923억 원으로 전체 평균사업비의 약 3배 이상의 수치를 보이고 있다.

| 평균보조율 | 사업 수 | 전체사업비 | 평균사업비 | 주요 사업 |
|-----------|------|--------|-------|--|
| 100% | 14 | 93 | 7 | 소방보조인력 양성 및 운영(국민안전처) 노후공공임대주택시설개선(국토교통부) |
| 80 ~ 100% | 5 | 420 | 84 | 강북권 과학관 건립(미래창조과학부) 양곡할인(보건복지부) |
| 60% ~ 80% | 20 | 18,459 | 923 | 기초노령연금지급(보건복지부) 의료급여경상보조(보건복지부) 문화재보수정비(문화재청) 생계급여(보건복지부) 도시침수대응(환경부) |
| 40% ~ 60% | 61 | 12,550 | 206 | 가정양육수당(보건복지부) 장애인활동지원(보건복지부) 서울지하철9호선2-2단계(방재청) 장애인연금(보건복지부) 자활사업(보건복지부) |
| 40% 미만 | 90 | 25,124 | 279 | 영유아 보육료 지원(보건복지부) 공공사회복지전달체계 개선(보건복지부) 보육 돌봄 서비스(보건복지부) 어린이집 지원(보건복지부) |
| 합 계 | 190 | 56,646 | 298 | |

출처: 서울특별시, 국고보조사업 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-13〉 14년도 서울시 국고보조사업의 평균 국고보조율 (단위: 개, 억원)

3. 기초(노령)연금사업의 현황

가. 기초(노령)연금사업의 개요

기초연금법은 2014년 7월 1일부터 시행하고 이에 따라 기초노령연금법이 폐지되었다. 이에 노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 기초연금법이 제정되었다. 기초연금의 수급대상은 만 65세 이상 전체 노인 인구 중 소득하위 70%로 선정기준은 소득인정액이 선정기준액(단독 87만원, 부부 139.2만원) 이하일 경우로, 직역연금(공무원·사학·군인·별정우체국 등) 수급권자 및 배우자는 제외하도록 하였다. 기초연금의 재원은 국가 및 지방자치단체는 기초연금에 필요한 재원을 조성하도록 함으로써 「국민연금법」에 따른 국민연금기금은 재원으로 사용할 수 없도록 하여 국민연금기금 사용에 대한 우려를 방지하도록 하였다. 연금액의 산정은 국민연금, 직역연금, 연계연금 등의 수급권이 없는 무연금자는 20만원 산정하고 국민연금 수급권자 등은 국민연금 A급여, 월 연금액 등에 따라 10 ~ 20만원 산정하도록 하고 있다.²⁾

| 구분 | ~69 | ~71 | ~73 | ~75 | ~77 | ~79 | ~81 | ~83 | ~85 | ~87 |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 지급액 | 20 | 18 | 16 | 14 | 12 | 10 | 8 | 6 | 4 | 2 |

출처: 보건복지부, 2014 기초연금 사업안내

〈표Ⅲ-14〉 소득인정액별 최대 기초연금액(노인 단독가구의 경우, 단위: 만원)

이에 기초연금의 예산은 2014년 기준으로 7조원이며 국비 및 지방비 매칭 사업으로 국비의 경우 기초 지자체별 노인인구 비율과 재정여건 등을 고려하여 40% ~ 90% 범위에서 차등 지원하도록 하였다. 또한 기초연금 재정 전망 및 연금액 조정하여 보건복지부 장관은 매 5년마다 기초연금의 장기 재정소요 전망을 실시하고 기초연금액의 적정성을 평가하여 연금액 조정계획을 수립하도록 하였다.

2) 국민연금 A급여 수급자의 경우 '(20만원 - 2/3A급여액) + 10만원'으로 계산하고, 월 연금액이 있는 경우 국민연금액 등이 30만원(기준연금액의 150%) 이하인 경우 기초연금액 20만원으로 산정.

국가가 부담하는 비율은 지방자치단체의 재정자주도와 노인인구 비율을 고려하여 다음 표의 구분에 따른다.

| 구분 | | 지방자치단체의 노인인구 비율 | | |
|------------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|------------|
| | | 100분의 14미만 | 100분의 14이상 100분의 20미만 | 100분의 20이상 |
| 지방자치단체의 재정자주도 | 100분의 90이상 | 100분의 40 | 100분의 50 | 100분의 60 |
| | 100분의 80이상 100분의 90미만 | 100분의 50 | 100분의 60 | 100분의 70 |
| | 100분의 80미만 | 100분의 70 | 100분의 80 | 100분의 80 |

지방자치단체의 재정자주도 및 노인인구 비율의 지표 산식 및 사용 자료는 다음 표와 같다.

| 지표 | 지표산식 및 사용자료 등 |
|------------------|--|
| 지방자치단체의 재정자주도 | <p>가. 산식 = (자체수입 + 자주재원)/일반회계 총 예산규모 X 100%</p> <p>나. 자체수입은 지방세 및 세외수입의 합계액으로 하며, 자주재원은 지방교부세, 재정보전금 및 조정교부금의 합계액으로 한다.</p> <p>다. 자료는 해당 회계연도 전전년도 12월 31일을 기준으로 그 전 3년간 평균치(최종 예산상의 지수를 기준으로 한다)를 사용한다.</p> |
| 노인인구 비율 | <p>가. 산식 = 65세 이상노인인구수 / 전체인구수 X 100%</p> <p>나. 전체 인구 수 및 65세 이상 노인인구 수는 「주민등록법」에 따라 신고된 인구수로 한다.</p> <p>다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도 12월 31일을 기준으로 산정된 자료를 사용한다.</p> |

출처: 기초연금법 시행령

〈표Ⅲ-15〉 국가가 부담하는 기초연금 지급 비용의 비율

2014년 7월에 폐지된 기초노령연금과 기초연금은 월 지급 상한액, 국민연금 가입 기간 고려 여부, 재산소득환산율 등에서 차이가 있다. 기초연금법은 국비와 지방비 매칭 사업에 해당되어 월 상한액이 증가함에 따라 지자체의 사업비 부담이 가중되는 현상을 초래할 수 있으며, 기초노령연금의 상한액은 월 99,100원인 반면, 기초연금의 상한액은 월 200,000원으로 기초연금 제도 도입 시 약 2배로 증가하였다.

| 구 분 | | 기초노령연금 | 기초연금 |
|--------------|---------|--|---|
| 상한액 | | 99,100원(부부지급은 20% 감액) | 200,000원(부부지급은 20% 감액) |
| 국민연금 가입기간 고려 | | 고려 없음 | 고려(단, 국민연금수령액이 30만원 미만은 가입기간과 관계없이 20만원 지급) |
| 지급대상 | | 소득하위 70% | |
| 소득인정액의 기준 | | 단독가구: 월 87만원, 부부가구: 월 139만2천원 | |
| 소득인정액 산정방식 | 계산식 | [(실소득-근로소득공제)]+재산소득환산액{(순자산-재산공제액)X소득환산율}-부채] | |
| | 근로소득공제 | 48만원 | 48만원 + 추가30%공제 |
| | 재산공제액 | 일반재산: 대도시 1억 800만, 중소도시: 6천 800만, 농어촌: 5천 800만 금융재산: 2천만원 | |
| | 재산소득환산율 | 재산종류 무관 연5% | 연5% (차량가격 4천만원 이상 또는 3천cc이상 고가자동차 및 고가회원권은 월 100%) |
| | 무료임차소득 | 반영 없음 | 자녀 명의 6억원 이상의 주택 거주시 연 0.78%의 소득환산율 |

〈표Ⅲ-16〉 기초노령연금과 기초연금 차이 비교

나. 서울시 기초연금사업의 현황

서울시 기초연금의 총 예산은 2013년 6,091억원에서 2014년 1조171억 원으로 약 4,080억 원이 증가하였다. 기초연금사업의 국고보조율은 2013년과 2014년 약 69%로 차등보조율의 적용에 따라 70%에 약간 미달하는 수준으로, 2013년 기준으로 서초구(보조율 50%)와 강남구(보조율 50%)를 제외한 모든 자치구가 70%의 보조율을 적용받았으나 2014년 기준으로 종로구와 중구는 80%의 보조율을 적용받으면서 서울시 전체 보조율은 0.4% 인상되었다. 기초연금의 총 예산은 2013년 대비 2014년에 67%의 증가율을 보였으며, 이는 2014년 7월 1일부터 시행된 기초연금 제도에 따라 1인당 기초연금의 상한액이 월 99,100원에서 200,000원으로 상향 조정되었기 때문이다.

| 구분 | 2013년 | | 2014년 | | 증감 | |
|-------------------|---------|-------|-----------|-------|---------|-------|
| | 예산액 | 편성비율 | 예산액 | 편성비율 | 증감액 | 증감율 |
| 국비 | 420,626 | 69.0% | 705,560 | 69.4% | 284,934 | 67.7% |
| 시도비 ³⁾ | 97,306 | 16.0% | 160,437 | 15.7% | 63,131 | 64.8% |
| 시군구비 | 91,234 | 15.0% | 151,084 | 14.9% | 59,850 | 65.6% |
| 합계 | 609,166 | 100% | 1,017,081 | 100% | 407,915 | 66.9% |

출처: 서울특별시, 국고보조사업 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-17〉 서울시 기초연금 예산현황 (단위: 백만원)

서울시 기초연금의 예산 대비 실적은 2013년 총 2,108백만 원의 미집행액이 발생하였으며 2014년 총 17,214백만 원의 미집행액이 발생하였다. 2013년 기초노령연금 제도 시 미집행액은 2,108백만 원으로 전체 사업비의 0.3%이나 2014년 기초연금 제도 시행에 따른 미집행액은 17,214백만 원으로 전체 사업비의 1.7% 수준이다. 기초연금 제도에 따른 1인당 연금 상한액의 한도 증가에 따라 예산이 증가되었으나 실제 연금 증가액은 예산액보다 적었기 때문에 미집행이 증가하였다.

| 구분 | 2013년 | | | 2014년 | | |
|----|---------|---------|---------|-----------|---------|---------|
| | 예산(①) | 결산(②) | 차이(①-②) | 예산(③) | 결산(④) | 차이(③-④) |
| 국비 | 420,626 | 419,311 | 1,315 | 705,560 | 693,799 | 11,761 |
| 시비 | 97,306 | 97,047 | 259 | 160,437 | 157,692 | 2,745 |
| 구비 | 91,234 | 90,700 | 534 | 151,084 | 148,376 | 2,708 |
| 합계 | 609,166 | 607,058 | 2,108 | 1,017,081 | 999,867 | 17,214 |

출처: 서울특별시, 국고보조사업 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-18〉 서울시 기초연금 예산 대비 집행 현황(단위: 백만원)

자치구별 기초연금 예산액은 노원구 순으로 높게 나타났으며 2013년 강남구, 강동구를 제외한 모든 자치구에서 예산 미집행 금액이 발생하였다. 노원구와 은평구는 65세 인구수가 가장 많으며 각각 2014년 기준으로 70,263백만 원, 66,205백만 원으로 높은 예산을 차지하고 있다. 같은 해 구로구, 관악구, 강북구, 광진구, 동작구 순으로 미집행한 예산이 많았으며 강남구와 강동구는 예산 대비 초과 집행이 발생하였다. 2014년의 경우 은평구, 광진구, 영등포구, 마포구, 노원구 순으로 미집행한 예산이 많았으며 모든 자치구에서 미집행액이 발생하였다.

3) 서울시가 자치구에 이전하지 않고 보유하고 있는 유보금 2,972백만원 제외한 금액임(2014년)

| 구분 | 65세 이상 | 2013년 | | | 2014년 | | |
|------|-----------|---------|---------|---------|-----------|---------|---------|
| | | 예산(①) | 실적(②) | 차이(①-②) | 예산(③) | 실적(④) | 차이(③-④) |
| 서울시 | 1,097,976 | 609,166 | 607,058 | 2,108 | 1,017,081 | 999,867 | 17,214 |
| 종로구 | 23,730 | 11,354 | 11,325 | 29 | 18,673 | 18,126 | 547 |
| 중구 | 18,690 | 10,095 | 10,060 | 35 | 16,638 | 16,255 | 383 |
| 용산구 | 32,786 | 13,878 | 13,840 | 38 | 23,093 | 22,450 | 643 |
| 성동구 | 34,056 | 17,455 | 17,445 | 10 | 29,337 | 28,461 | 876 |
| 광진구 | 35,539 | 17,431 | 17,255 | 176 | 30,090 | 28,549 | 1,541 |
| 동대문구 | 46,625 | 27,213 | 27,179 | 34 | 44,863 | 44,433 | 430 |
| 중랑구 | 46,402 | 31,164 | 31,155 | 9 | 52,275 | 51,422 | 853 |
| 성북구 | 58,000 | 33,677 | 33,640 | 37 | 55,724 | 54,979 | 745 |
| 강북구 | 46,147 | 31,689 | 31,491 | 198 | 52,816 | 52,596 | 220 |
| 도봉구 | 42,230 | 27,134 | 27,064 | 70 | 44,857 | 44,483 | 374 |
| 노원구 | 61,150 | 42,156 | 42,057 | 99 | 70,263 | 69,205 | 1,058 |
| 은평구 | 60,649 | 39,141 | 39,084 | 57 | 66,205 | 64,346 | 1,859 |
| 서대문구 | 34,149 | 24,086 | 24,045 | 41 | 40,138 | 39,667 | 471 |
| 마포구 | 44,027 | 22,993 | 22,971 | 22 | 38,371 | 37,206 | 1,165 |
| 양천구 | 43,392 | 26,653 | 26,617 | 36 | 44,478 | 43,472 | 1,006 |
| 강서구 | 55,641 | 35,755 | 35,732 | 23 | 60,470 | 59,874 | 596 |
| 구로구 | 44,579 | 26,367 | 25,752 | 615 | 43,111 | 43,110 | 1 |
| 금천구 | 26,476 | 16,895 | 16,840 | 55 | 27,939 | 27,360 | 579 |
| 영등포구 | 45,417 | 21,274 | 21,213 | 61 | 35,868 | 34,504 | 1,364 |
| 동작구 | 47,007 | 23,706 | 23,580 | 126 | 39,514 | 38,713 | 801 |
| 관악구 | 56,238 | 32,009 | 31,740 | 269 | 52,612 | 52,258 | 354 |
| 서초구 | 41,649 | 11,825 | 11,759 | 66 | 20,220 | 19,893 | 327 |
| 강남구 | 50,206 | 16,363 | 16,389 | -26 | 28,211 | 27,823 | 388 |
| 송파구 | 58,341 | 24,634 | 24,592 | 42 | 40,887 | 40,575 | 312 |
| 강동구 | 44,850 | 24,219 | 24,233 | -14 | 40,428 | 40,107 | 321 |

출처: 서울특별시, 국고보조사업 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-19〉 자치구별 기초연금 예산 대비 집행 실적 (단위: 명, 백만원)

서울시의 노인율과 수급율은 타 지역에 비해 낮은 수준으로 보이고 있으나 수급자는 643명으로 경기도 다음으로 높은 수급자를 보이고 있으며 매칭 지방비도 경기도 다음으로 높은 지방비를 부담하고 있다. 서울시는 노인율이 12.1%로 타 지역에 비해 낮은 노인율을 보이고 있으며 수급율도 52.8%로 낮은 수급율을 보이고 있으나 지방비는 3,061억 원의 예산으로 경기도의 지방비 예산액인 3,607억 원 다음으로 높은 지방비를 부담하고 있다. 또한 서울시의 수급자는 두 번째로 높지만 국고보조율은

2014년 기준으로 69.4%로 나타났으며 강원도 다음으로 낮은 국고보조율을 보이고 있다. 국고보조율의 결정 요인인 노인율에서는 낮은 비율을 보이고 있음에도 불구하고 수급자는 643천명으로 경기도 다음으로 높은 수급자를 보이고 있으며, 차등보조율은 65세 이상이 전체 인구에서 차지하는 비율과 재정자주도로 결정되기 때문에 수급자의 현황이 반영되지 않아 지방비의 부담은 두 번째로 높지만 보조율은 두 번째로 낮은 현상이 발생한 것이다.

| 구분 | 인구수 (A) | 65세이상 (B) | 수급자 (C) | 노인율 (B/A) | 수급율 (C/B) | 국비 | 지방비 | 합계 | 보조율 |
|------|---------|-----------|---------|-----------|-----------|--------|--------|--------|-------|
| 서울 | 10,103 | 1,217 | 643 | 12.1% | 52.8% | 6,938 | 3,061 | 9,999 | 69.4% |
| 부산 | 3,519 | 492 | 347 | 14.0% | 70.6% | 3,947 | 1,504 | 5,451 | 72.4% |
| 대구 | 2,493 | 303 | 211 | 12.1% | 69.6% | 2,376 | 950 | 3,325 | 71.4% |
| 인천 | 2,903 | 298 | 211 | 10.3% | 70.7% | 2,365 | 935 | 3,301 | 71.7% |
| 광주 | 1,476 | 160 | 108 | 10.8% | 67.7% | 1,213 | 493 | 1,706 | 71.1% |
| 대전 | 1,532 | 158 | 104 | 10.3% | 65.4% | 1,141 | 489 | 1,630 | 70.0% |
| 울산 | 1,166 | 97 | 64 | 8.3% | 65.7% | 704 | 302 | 1,006 | 70.0% |
| 세종 | 156 | 20 | 12 | 12.7% | 63.0% | 152 | 38 | 190 | 80.0% |
| 경기 | 12,358 | 1,254 | 752 | 10.2% | 60.0% | 8,137 | 3,607 | 11,744 | 69.3% |
| 강원 | 1,544 | 256 | 181 | 16.6% | 70.8% | 2,301 | 566 | 2,867 | 80.2% |
| 충청북도 | 1,579 | 229 | 166 | 14.5% | 72.6% | 2,096 | 523 | 2,619 | 80.0% |
| 충청남도 | 2,062 | 331 | 237 | 16.0% | 71.2% | 3,053 | 655 | 3,708 | 82.3% |
| 전라북도 | 1,872 | 323 | 248 | 17.2% | 76.8% | 3,157 | 769 | 3,925 | 80.4% |
| 전라남도 | 1,906 | 384 | 318 | 20.1% | 82.9% | 4,241 | 833 | 5,075 | 83.6% |
| 경상북도 | 2,701 | 467 | 364 | 17.3% | 77.8% | 4,707 | 1,052 | 5,760 | 81.7% |
| 경상남도 | 3,350 | 449 | 333 | 13.4% | 74.2% | 4,157 | 1,157 | 5,314 | 78.2% |
| 제주도 | 607 | 82 | 54 | 13.6% | 65.2% | 592 | 254 | 846 | 70.0% |
| 합 계 | 51,327 | 6,520 | 4,353 | 12.7% | 66.8% | 51,279 | 17,188 | 68,467 | 74.9% |

출처: 보건복지부, 통계로 본 2014 기초연금

〈표Ⅲ-20〉 자치단체별 기초연금 현황 (단위: 천명, 억원)

서울시 자치구별 2014년 국고보조율은 50%, 70%, 80%로 차등보조율을 적용받고 있다. 2014년 기초연금사업의 국고보조율은 2010년~2012년 재정자주도의 평균재정자주도와 2012년 고령화비율로 차등보조율을 적용하여 산출하고 있는데 종로구의 경우 2012년 재정자주도가 74.6%로 악화되면서 3년 평균재정자주도가 80% 미만으로 80%의 국고보조율을 적용받았다. 또한 중구의 경우 65세 이상 인구가 증가하면서 고령화 비율이 14% 이상에 해당하여 80%의 국고보조율을 적용받았으며, 서초구와 강남구는 타 자치구에 비해 상대적으로 재정자주도가 높은 상황으로 50%의 국고보조율을 적용받았다. 그 이외의 자치구는 차등보조율을 적용받지 않고 기준보조율을 적용 받았다.

| 시군구명 | 재정자주도(%) | | | 12년 인구 현황(명) | | 10-12년 평균재정 자주도 | 12년 고령화 비율(B/A) | 14년 국고차등 보조율 |
|------|----------|-------|-------|--------------|--------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 총인구 (A) | 65세 이상(B) | | | |
| 종로구 | 80.1 | 78.2 | 74.6 | 165,207 | 23,730 | 77.6 | 14.4% | <u>80</u> |
| 중구 | 80.1 | 78.8 | 80.7 | 133,360 | 18,690 | 79.9 | 14.0% | <u>80</u> |
| 용산구 | 77.3 | 79.0 | 73.9 | 243,232 | 32,786 | 76.7 | 13.5% | 70 |
| 성동구 | 75.4 | 75.9 | 67.4 | 299,604 | 34,056 | 72.9 | 11.4% | 70 |
| 광진구 | 71.0 | 71.2 | 67.8 | 371,313 | 35,539 | 70.0 | 9.6% | 70 |
| 동대문구 | 69.6 | 69.1 | 64.8 | 363,258 | 46,625 | 67.8 | 12.8% | 70 |
| 중랑구 | 63.8 | 63.1 | 59.5 | 419,295 | 46,402 | 62.1 | 11.1% | 70 |
| 성북구 | 64.4 | 65.5 | 62.1 | 481,857 | 58,000 | 64.0 | 12.0% | 70 |
| 강북구 | 65.0 | 63.4 | 58.4 | 343,157 | 46,147 | 62.3 | 13.4% | 70 |
| 도봉구 | 65.1 | 65.7 | 61.1 | 362,270 | 42,230 | 64.0 | 11.7% | 70 |
| 노원구 | 54.1 | 55.9 | 52.5 | 597,189 | 61,150 | 54.2 | 10.2% | 70 |
| 은평구 | 65.4 | 61.0 | 56.7 | 501,480 | 60,649 | 61.0 | 12.1% | 70 |
| 서대문구 | 68.8 | 69.5 | 67.6 | 315,113 | 41,756 | 68.6 | 13.3% | 70 |
| 마포구 | 71.1 | 70.8 | 67.0 | 384,644 | 44,027 | 69.6 | 11.4% | 70 |
| 양천구 | 64.8 | 67.2 | 64.6 | 495,911 | 43,392 | 65.5 | 8.7% | 70 |
| 강서구 | 59.8 | 55.9 | 54.8 | 567,431 | 55,641 | 56.8 | 9.8% | 70 |
| 구로구 | 66.9 | 66.1 | 61.6 | 423,810 | 52,608 | 64.9 | 12.4% | 70 |
| 금천구 | 69.5 | 67.7 | 63.1 | 243,288 | 26,476 | 66.8 | 10.9% | 70 |
| 영등포구 | 69.9 | 69.6 | 68.0 | 391,408 | 45,417 | 69.2 | 11.6% | 70 |
| 동작구 | 72.8 | 71.0 | 65.0 | 405,491 | 47,007 | 69.6 | 11.6% | 70 |
| 관악구 | 65.6 | 63.0 | 62.4 | 523,029 | 56,238 | 63.7 | 10.8% | 70 |
| 서초구 | 85.8 | 82.2 | 80.2 | 435,044 | 41,649 | 82.7 | 9.6% | <u>50</u> |
| 강남구 | 87.4 | 82.3 | 79.0 | 564,197 | 50,206 | 82.9 | 8.9% | <u>50</u> |
| 송파구 | 73.0 | 70.2 | 68.4 | 673,115 | 58,341 | 70.5 | 8.7% | 70 |
| 강동구 | 69.2 | 67.8 | 62.8 | 487,905 | 44,850 | 66.6 | 9.2% | 70 |

출처: 보건복지부, 통계로 본 2014 기초연금

〈표Ⅲ-21〉 14년도 서울시 자치구별 차등보조율 산출내역 (단위: %, 명)

| 시군구명 | 예산총계 | | 국비 | | 시비 | | 구비 | |
|------|---------|------|---------|-----|--------|-----|--------|-----|
| | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 |
| 서울시 | 609,166 | 100% | 420,626 | 69% | 97,306 | 16% | 91,234 | 15% |
| 종로구 | 11,354 | 100% | 7,948 | 70% | 1,703 | 15% | 1,703 | 15% |
| 중구 | 10,095 | 100% | 7,067 | 70% | 1,514 | 15% | 1,514 | 15% |
| 용산구 | 13,878 | 100% | 9,714 | 70% | 2,082 | 15% | 2,082 | 15% |
| 성동구 | 17,455 | 100% | 12,219 | 70% | 2,618 | 15% | 2,618 | 15% |
| 광진구 | 17,431 | 100% | 12,202 | 70% | 2,615 | 15% | 2,614 | 15% |
| 동대문구 | 27,213 | 100% | 19,049 | 70% | 4,490 | 17% | 3,674 | 14% |
| 중랑구 | 31,164 | 100% | 21,811 | 70% | 5,141 | 16% | 4,212 | 14% |
| 성북구 | 33,677 | 100% | 23,574 | 70% | 5,557 | 17% | 4,546 | 13% |
| 강북구 | 31,689 | 100% | 22,085 | 70% | 5,206 | 16% | 4,398 | 14% |
| 도봉구 | 27,134 | 100% | 18,960 | 70% | 4,063 | 15% | 4,111 | 15% |
| 노원구 | 42,156 | 100% | 29,509 | 70% | 6,323 | 15% | 6,324 | 15% |
| 은평구 | 39,141 | 100% | 27,399 | 70% | 6,458 | 16% | 5,284 | 14% |
| 서대문구 | 24,086 | 100% | 16,860 | 70% | 3,613 | 15% | 3,613 | 15% |
| 마포구 | 22,993 | 100% | 16,095 | 70% | 3,794 | 16% | 3,104 | 14% |
| 양천구 | 26,653 | 100% | 18,657 | 70% | 3,998 | 15% | 3,998 | 15% |
| 강서구 | 35,755 | 100% | 25,028 | 70% | 5,363 | 15% | 5,364 | 15% |
| 구로구 | 26,367 | 100% | 18,457 | 70% | 3,955 | 15% | 3,955 | 15% |
| 금천구 | 16,895 | 100% | 11,827 | 70% | 2,534 | 15% | 2,534 | 15% |
| 영등포구 | 21,274 | 100% | 14,892 | 70% | 3,191 | 15% | 3,191 | 15% |
| 동작구 | 23,706 | 100% | 16,605 | 70% | 3,929 | 17% | 3,172 | 13% |
| 관악구 | 32,009 | 100% | 22,416 | 70% | 4,803 | 15% | 4,790 | 15% |
| 서초구 | 11,825 | 100% | 5,874 | 50% | 2,937 | 25% | 3,014 | 25% |
| 강남구 | 16,363 | 100% | 8,181 | 50% | 4,091 | 25% | 4,091 | 25% |
| 송파구 | 24,634 | 100% | 17,244 | 70% | 3,695 | 15% | 3,695 | 15% |
| 강동구 | 24,219 | 100% | 16,953 | 70% | 3,633 | 15% | 3,633 | 15% |

주: 비율은 국고보조금 비율을 의미함

출처: 서울특별시, 국고보조사업 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-22〉 13년도 서울시 자치구별 기초(노령)연금사업 예산 (단위: 백만원)

| 시군구명 | 집행총계 | | 국비 | | 시비 | | 구비 | |
|------|---------|------|---------|-----|--------|-----|--------|-----|
| | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 |
| 서울시 | 607,058 | 100% | 419,311 | 69% | 97,047 | 16% | 90,700 | 15% |
| 종로구 | 11,325 | 100% | 7,927 | 70% | 1,699 | 15% | 1,699 | 15% |
| 중구 | 10,060 | 100% | 7,042 | 70% | 1,509 | 15% | 1,509 | 15% |
| 용산구 | 13,840 | 100% | 9,688 | 70% | 2,076 | 15% | 2,076 | 15% |
| 성동구 | 17,445 | 100% | 12,211 | 70% | 2,617 | 15% | 2,617 | 15% |
| 광진구 | 17,255 | 100% | 12,079 | 70% | 2,588 | 15% | 2,588 | 15% |
| 동대문구 | 27,179 | 100% | 19,025 | 70% | 4,485 | 17% | 3,669 | 13% |
| 중랑구 | 31,155 | 100% | 21,809 | 70% | 5,141 | 17% | 4,205 | 13% |
| 성북구 | 33,640 | 100% | 23,548 | 70% | 5,551 | 17% | 4,541 | 13% |
| 강북구 | 31,491 | 100% | 22,044 | 70% | 5,196 | 16% | 4,251 | 13% |
| 도봉구 | 27,064 | 100% | 18,945 | 70% | 4,059 | 15% | 4,060 | 15% |
| 노원구 | 42,057 | 100% | 29,440 | 70% | 6,308 | 15% | 6,309 | 15% |
| 은평구 | 39,084 | 100% | 27,359 | 70% | 6,449 | 17% | 5,276 | 13% |
| 서대문구 | 24,045 | 100% | 16,832 | 70% | 3,606 | 15% | 3,607 | 15% |
| 마포구 | 22,971 | 100% | 16,080 | 70% | 3,790 | 16% | 3,101 | 13% |
| 양천구 | 26,617 | 100% | 18,632 | 70% | 3,992 | 15% | 3,993 | 15% |
| 강서구 | 35,732 | 100% | 25,012 | 70% | 5,360 | 15% | 5,360 | 15% |
| 구로구 | 25,752 | 100% | 18,026 | 70% | 3,863 | 15% | 3,863 | 15% |
| 금천구 | 16,840 | 100% | 11,788 | 70% | 2,526 | 15% | 2,526 | 15% |
| 영등포구 | 21,213 | 100% | 14,849 | 70% | 3,182 | 15% | 3,182 | 15% |
| 동작구 | 23,580 | 100% | 16,506 | 70% | 3,928 | 17% | 3,146 | 13% |
| 관악구 | 31,740 | 100% | 22,218 | 70% | 4,761 | 15% | 4,761 | 15% |
| 서초구 | 11,759 | 100% | 5,879 | 50% | 2,940 | 25% | 2,940 | 25% |
| 강남구 | 16,389 | 100% | 8,195 | 50% | 4,097 | 25% | 4,097 | 25% |
| 송파구 | 24,592 | 100% | 17,214 | 70% | 3,689 | 15% | 3,689 | 15% |
| 강동구 | 24,233 | 100% | 16,963 | 70% | 3,635 | 15% | 3,635 | 15% |

주: 비율은 국고보조금 비율을 의미함

출처: 서울특별시, 국고보조사업 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-23〉 13년도 서울시 자치구별 기초(노령)연금사업 결산(단위: 백만원)

| 시군구명 | 예산총계 | | 국비 | | 시비 | | 구비 | |
|------|-----------|------|---------|-----|---------|-----|---------|-----|
| | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 |
| 서울시 | 1,017,081 | 100% | 705,560 | 69% | 160,437 | 16% | 151,084 | 15% |
| 종로구 | 18,673 | 100% | 14,924 | 80% | 1,865 | 10% | 1,884 | 10% |
| 중구 | 16,638 | 100% | 13,289 | 80% | 1,661 | 10% | 1,688 | 10% |
| 용산구 | 23,093 | 100% | 16,164 | 70% | 3,464 | 15% | 3,465 | 15% |
| 성동구 | 29,337 | 100% | 20,488 | 70% | 4,413 | 15% | 4,436 | 15% |
| 광진구 | 30,090 | 100% | 21,221 | 71% | 4,547 | 15% | 4,322 | 14% |
| 동대문구 | 44,863 | 100% | 31,497 | 70% | 7,393 | 16% | 5,973 | 13% |
| 중랑구 | 52,275 | 100% | 36,623 | 70% | 8,632 | 17% | 7,020 | 13% |
| 성북구 | 55,724 | 100% | 38,908 | 70% | 9,171 | 16% | 7,645 | 14% |
| 강북구 | 52,816 | 100% | 36,983 | 70% | 8,717 | 17% | 7,116 | 13% |
| 도봉구 | 44,857 | 100% | 31,333 | 70% | 6,714 | 15% | 6,810 | 15% |
| 노원구 | 70,263 | 100% | 49,168 | 70% | 10,536 | 15% | 10,559 | 15% |
| 은평구 | 66,205 | 100% | 46,406 | 70% | 10,939 | 17% | 8,860 | 13% |
| 서대문구 | 40,138 | 100% | 28,098 | 70% | 6,021 | 15% | 6,019 | 15% |
| 마포구 | 38,371 | 100% | 26,859 | 70% | 5,756 | 15% | 5,756 | 15% |
| 양천구 | 44,478 | 100% | 31,134 | 70% | 6,672 | 15% | 6,672 | 15% |
| 강서구 | 60,470 | 100% | 42,389 | 70% | 9,083 | 15% | 8,998 | 15% |
| 구로구 | 43,111 | 100% | 30,177 | 70% | 6,467 | 15% | 6,467 | 15% |
| 금천구 | 27,939 | 100% | 19,529 | 70% | 4,185 | 15% | 4,225 | 15% |
| 영등포구 | 35,868 | 100% | 24,787 | 69% | 5,464 | 15% | 5,617 | 16% |
| 동작구 | 39,514 | 100% | 27,660 | 70% | 6,520 | 17% | 5,334 | 14% |
| 관악구 | 52,612 | 100% | 36,767 | 70% | 7,879 | 15% | 7,966 | 15% |
| 서초구 | 20,220 | 100% | 10,190 | 50% | 5,095 | 25% | 4,935 | 24% |
| 강남구 | 28,211 | 100% | 14,126 | 50% | 7,063 | 25% | 7,022 | 25% |
| 송파구 | 40,887 | 100% | 28,597 | 70% | 6,128 | 15% | 6,162 | 15% |
| 강동구 | 40,428 | 100% | 28,243 | 70% | 6,052 | 15% | 6,133 | 15% |

주: 비율은 국고보조금 비율을 의미함

출처: 서울특별시, 국고보조사업 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-24〉 14년도 서울시 자치구별 기초(노령)연금사업 예산(단위: 백만원)

| 시군구명 | 집행총계 | | 국비 | | 시비 | | 구비 | |
|------|---------|------|---------|-----|---------|-----|---------|-----|
| | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 |
| 서울시 | 999,867 | 100% | 693,799 | 69% | 157,692 | 16% | 148,376 | 15% |
| 종로구 | 18,126 | 100% | 14,501 | 80% | 1,813 | 10% | 1,812 | 10% |
| 중구 | 16,255 | 100% | 13,005 | 80% | 1,625 | 10% | 1,625 | 10% |
| 용산구 | 22,450 | 100% | 15,716 | 70% | 3,367 | 15% | 3,367 | 15% |
| 성동구 | 28,461 | 100% | 19,923 | 70% | 4,269 | 15% | 4,269 | 15% |
| 광진구 | 28,549 | 100% | 19,984 | 70% | 4,282 | 15% | 4,283 | 15% |
| 동대문구 | 44,433 | 100% | 31,104 | 70% | 7,331 | 16% | 5,998 | 13% |
| 중랑구 | 51,422 | 100% | 35,995 | 70% | 8,485 | 17% | 6,942 | 14% |
| 성북구 | 54,979 | 100% | 38,485 | 70% | 9,072 | 17% | 7,422 | 13% |
| 강북구 | 52,596 | 100% | 36,817 | 70% | 8,679 | 16% | 7,100 | 13% |
| 도봉구 | 44,483 | 100% | 31,138 | 70% | 6,672 | 15% | 6,673 | 15% |
| 노원구 | 69,205 | 100% | 48,443 | 70% | 10,381 | 15% | 10,381 | 15% |
| 은평구 | 64,346 | 100% | 45,046 | 70% | 10,617 | 16% | 8,683 | 13% |
| 서대문구 | 39,667 | 100% | 27,767 | 70% | 5,950 | 15% | 5,950 | 15% |
| 마포구 | 37,206 | 100% | 26,044 | 70% | 5,581 | 15% | 5,581 | 15% |
| 양천구 | 43,472 | 100% | 30,430 | 70% | 6,521 | 15% | 6,521 | 15% |
| 강서구 | 59,874 | 100% | 41,912 | 70% | 8,981 | 15% | 8,981 | 15% |
| 구로구 | 43,110 | 100% | 30,177 | 70% | 6,466 | 15% | 6,467 | 15% |
| 금천구 | 27,360 | 100% | 19,152 | 70% | 4,104 | 15% | 4,104 | 15% |
| 영등포구 | 34,504 | 100% | 24,146 | 70% | 5,179 | 15% | 5,179 | 15% |
| 동작구 | 38,713 | 100% | 27,099 | 70% | 6,447 | 17% | 5,167 | 13% |
| 관악구 | 52,258 | 100% | 36,580 | 70% | 7,839 | 15% | 7,839 | 15% |
| 서초구 | 19,893 | 100% | 9,946 | 50% | 4,973 | 25% | 4,974 | 25% |
| 강남구 | 27,823 | 100% | 13,911 | 50% | 6,956 | 25% | 6,956 | 25% |
| 송파구 | 40,575 | 100% | 28,403 | 70% | 6,086 | 15% | 6,086 | 15% |
| 강동구 | 40,107 | 100% | 28,075 | 70% | 6,016 | 15% | 6,016 | 15% |

주: 비율은 국고보조금 비율을 의미함

출처: 서울특별시, 국고보조사업 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-25〉 2014년 서울시 자치구별 기초(노령)연금사업 결산(단위: 백만원)

4. 무상보육사업의 현황

가. 영유아보육사업

1) 영유아보육사업의 개요

영유아보육사업은 영유아보육법 제10조에 의한 국·공립어린이집, 사회복지법인어린이집, 법인·단체 등 어린이집, 직장어린이집, 가정어린이집, 부모협동어린이집, 민간어린이집을 이용하는 영유아⁴⁾의 보육료를 지원하는 사업이다. 여성의 사회참여 증가와 핵가족화에 따른 보육의 수요가 급증하여 저소득층 밀집 지역에 정부지원 보육시설을 운영하는 한편 일반지역에는 민간보육시설 등을 운영하여 보육 시설을 확충하는 것이 그 기본 골격이며 영유아의 건전한 육성과 보호자의 경제적, 사회적 활동을 지원하여 가정복지의 증진을 도모하는데 목적이 있다. 영유아 보육사업은 만0~2세 보육료, 만3~5세 보육료(누리공통과정), 다문화 보육료, 장애아 보육료로 구분할 수 있다.

우선 만0~2세 보육료는 만0~2세 어린이집을 이용하는 영유아로 국적과 주민등록번호를 보유한 아동에게 지원하는 제도로 연령별 보육료지원 단가는 0세의 경우 394천원, 1세는 347천원, 2세는 286천원으로 책정되어 있다. 만3~5세 보육료(누리공통과정)의 경우 만3~5세 어린이집을 이용하는 영유아로 국적과 주민등록번호를 보유한 아동에게 지원하는 제도로 보육료지원 단가는 220천원을 적용하도록 하고 있다. 그리고 다문화 보육료는 어린이집을 이용하는 만0~5세 영유아 중 다문화 가구를 대상으로 보육료 지원으로 다문화가족의 결혼이민자(인지신고 또는 귀화허가를 받은 자 포함)와 대한민국 국적을 취득한 자 사이에서 출생한 자녀로써 다문화가족과 동일세대원으로 생계를 같이 하는 전처·전남편의 사이에서 출생한 자녀(대한민국 국적인 아동에 한함)를 대상으로 지원을 하고 있다. 마지막으로 장애아 보육료의 경우 어린이집을 이용하는 만12세 이하의 장애아동에 대해 보육료 지원으로 장애인복지카드 또는 특수교육 대상자 진단·평가 결과 통지서를 미소지한 만5세 이하 영유아도 장애소견이 있는 의사 진단서를 제출한 경우에는 지원 가능하도록 하고 있다. 장애아 보육료지원 단가는 394천원으로 적용하도록 하고 있다. 만 0~2세 보육료는 보조사업으로 지원하고 있으며 누리공통과정인 만 3~5세는 보조사업과 교육청의 교육교부금으로 함께 부담하고 있었으나 2014년부터 만 4~5세는 교육청의 교육교부금으로 지원하고 있다.

4) 영유아는 6세 미만의 취학 전 아동을 말함

| 구분 | 지원 대상(선정기준 소득액 참조) | 지원 금액 |
|-----------|--------------------------------|--|
| 만0~2세 보육료 | 전 계층(소득·재산 수준과 무관) | 만0세 394,000원 만1세 347,000원 만2세 286,000원 |
| 만3~5세 보육료 | 전 계층(소득·재산 수준과 무관) | 만3~5세 220,000원 |
| 장애아 보육료 | 만12세 이하 장애아동 (소득·재산 수준과 무관) | 394,000원 장애아누리과정(만3~5세): 414,000원 |
| 다문화 보육료 | 다문화가구(소득·재산 수준과 무관) | 만0세 394,000원 만1세 347,000원 만2세 286,000원 만3~5세 220,000원 |

출처: 보건복지부, 2014년 보육사업 안내

〈표Ⅲ-26〉 보육료 지원 대상 및 지원수준 현황

영유아 보육료 및 가정양육수당 지원에 대한 국고보조율은 2013년까지 서울은 20%, 지방은 50%였으나 2014년에 서울은 20%에서 35%로, 지방은 50%에서 65%로 평균 15% 인상되었다.

| 구분 | 기준보조율 | 차등보조율 |
|----------|--------------------|---|
| 영유아 보육사업 | 서울: 35% 지방: 65% | 해당 회계연도의 전전년도 최종 예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 |
| 가정양육수당 | | 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하 |

출처: 보건복지부, 2014년 보육사업 안내

〈표Ⅲ-27〉 무상보육사업 차등보조율 적용 대상 및 기준

2) 영유아보육사업의 현황

서울시 영유아보육사업의 총 예산은 2013년 8,147억원에서 2014년 7,944억원으로 약 203억원이 감소하였다. 영유아보육사업의 국고보조율은 2013년 29.1%에서 2014년 44.4%로 증가하였으며, 이는 영유아보육사업과 관련하여 기준보조율이 서울의 경우 20%에서 35% 증가하였기 때문이며 차등보조율의 적용에 따라 기준보조율과 예산의 보조율이 다소 차이를 보이고 있다. 2014년 기준으로 종로구(보조율 35%), 중구(보조율 35%), 서초구(보조율 35%)를 제외한 모든 자치구가 45%의 보조율을 적용받았으며 이는 기준보조율 35%에서 차등보조율을 적용받아 10% 인상된 45%를 적용받은 것이다. 종로구, 중구, 서초구를 제외한 모든 자치구가 차등보조

율을 적용받는다는 것은 기준보조율이 낮게 설정되었음을 시사하는 것이다. 영유아보육료 지원사업의 총 예산은 2013년 대비 2014년에 -2.5%의 감소율을 보였고, 이는 2013년 누리과정인 만 3~4세의 지원금액 중 70%를 보조금으로 지원하고 30%를 교육청에서 부담하였으나 2014년부터 3세의 지원금액을 보조사업으로 70% 지원하고 4세의 지원금액은 교육청에서 부담하는 것으로 변경되면서 보조사업의 예산이 감소하였기 때문이다.

| 구분 | 2013년 | | 2014년 | | 증감 | |
|------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
| | 예산액 | 편성비율 | 예산액 | 편성비율 | 증감액 | 증감율 |
| 국비 | 237,076 | 29.1% | 352,956 | 44.4% | 115,880 | 48.9% |
| 시도비 | 392,277 | 48.1% | 303,131 | 38.2% | -89,146 | -22.7% |
| 시군구비 | 185,429 | 22.8% | 138,327 | 17.4% | -47,102 | -25.4% |
| 합계 | 814,782 | 100.0% | 794,414 | 100.0% | -20,368 | -2.5% |

출처: 서울특별시, 무상보육담당관 자료를 근거로 작성

〈표Ⅲ-28〉 서울시 영유아보육사업 예산현황 (단위: 백만원)

서울시 영유아보육사업의 예산 대비 실적은 2013년 총 3,248백만 원의 미집행액이 발생하였으며 2014년 총 4,588백만 원의 미집행액이 발생하였다. 2013년 영유아보육사업 미집행액은 3,248백만 원으로 전체 사업비의 0.3%이나 2014년 미집행액은 4,588백만 원으로 전체 사업비의 0.5%로 증가하였다. 2014년도부터는 누리공통과정 중 만4세의 사업비가 보조사업에서 지원하지 않고 교육청에서 전액 지원하는 것으로 변경되면서 당초 예산보다 집행액이 줄어들었기 때문에 미집행이 증가하였다.

| 구분 | 2013년 | | | 2014년 | | |
|----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 예산(①) | 결산(②) | 차이(①-②) | 예산(③) | 결산(④) | 차이(③-④) |
| 국비 | 237,076 | 236,576 | 500 | 352,956 | 350,975 | 1,981 |
| 시비 | 392,277 | 391,416 | 861 | 303,131 | 301,420 | 1,711 |
| 구비 | 185,429 | 183,542 | 1,887 | 138,327 | 137,431 | 896 |
| 합계 | 814,782 | 811,534 | 3,248 | 794,414 | 789,826 | 4,588 |

출처: 서울특별시, 무상보육담당관 자료를 근거로 작성

〈표Ⅲ-29〉 서울시 영유아보육사업 예산 대비 집행 현황(단위: 백만원)

자치구별 영유아보육사업 예산액은 송파구, 노원구, 강서구 순으로 높게 나타났으며 2013년은 25개 자치구 중 15개 자치구에서 미집행액이 발생하였으며 2014년은 모든 자치구에서 미집행액이 발생하였다. 송파구, 강서구, 노원구는 만 3세 미만 영유아수가 가장 많으며 각각 2014년 기준으로 552억 원, 502억 원, 530억 원으로 높은 예산을 차지하고 있다. 2013년에는 종로구, 관악구, 용산구, 서초구, 금천구 순으로

미집행한 예산이 많았으며 동대문구, 중랑구, 노원구, 은평구, 마포구, 구로구, 영등포구, 강남구, 송파구, 강동구는 미집행액이 발생하지 않았다. 2014년은 송파구, 영등포구, 서초구, 금천구 순으로 미집행한 예산이 많았으며 모든 자치구에서 미집행액이 발생하였다.

| 구분 | 3세 이하 | 2013년 | | | 2014년 | | |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | 예산(①) | 실적(②) | 차이(①-②) | 예산(③) | 실적(④) | 차이(③-④) |
| 서울시 | 323,855 | 814,782 | 811,534 | 3,248 | 794,414 | 789,826 | 4,588 |
| 종로구 | 3,479 | 11,183 | 9,728 | 1,455 | 9,920 | 9,919 | 1 |
| 중구 | 3,699 | 9,332 | 9,158 | 174 | 9,595 | 9,440 | 155 |
| 용산구 | 7,281 | 14,771 | 14,479 | 292 | 15,151 | 15,150 | 1 |
| 성동구 | 9,963 | 22,749 | 22,701 | 48 | 23,392 | 23,115 | 277 |
| 광진구 | 10,814 | 30,613 | 30,612 | 1 | 28,898 | 28,771 | 127 |
| 동대문구 | 10,985 | 28,185 | 28,185 | - | 27,571 | 27,480 | 91 |
| 중랑구 | 13,118 | 36,816 | 36,816 | - | 35,145 | 34,960 | 185 |
| 성북구 | 14,689 | 40,455 | 40,454 | 1 | 38,831 | 38,829 | 2 |
| 강북구 | 9,614 | 29,527 | 29,385 | 142 | 26,217 | 26,000 | 217 |
| 도봉구 | 10,359 | 35,603 | 35,410 | 193 | 31,737 | 31,721 | 16 |
| 노원구 | 17,907 | 56,798 | 56,798 | - | 53,051 | 53,049 | 2 |
| 은평구 | 16,070 | 47,928 | 47,928 | - | 45,599 | 45,598 | 1 |
| 서대문구 | 9,027 | 21,420 | 21,419 | 1 | 21,234 | 21,138 | 96 |
| 마포구 | 12,903 | 26,257 | 26,257 | - | 26,586 | 26,383 | 203 |
| 양천구 | 14,015 | 39,622 | 39,609 | 13 | 38,116 | 38,115 | 1 |
| 강서구 | 21,933 | 51,939 | 51,843 | 96 | 50,240 | 50,175 | 65 |
| 구로구 | 16,770 | 41,880 | 41,880 | - | 41,096 | 41,047 | 49 |
| 금천구 | 6,990 | 25,140 | 24,940 | 200 | 22,070 | 21,702 | 368 |
| 영등포구 | 12,835 | 30,875 | 30,875 | - | 32,489 | 31,835 | 654 |
| 동작구 | 13,565 | 29,406 | 29,384 | 22 | 29,138 | 29,127 | 11 |
| 관악구 | 14,729 | 38,788 | 38,467 | 321 | 36,408 | 36,246 | 162 |
| 서초구 | 16,605 | 23,567 | 23,278 | 289 | 25,787 | 25,302 | 485 |
| 강남구 | 17,528 | 26,135 | 26,135 | - | 30,322 | 30,101 | 221 |
| 송파구 | 23,085 | 52,194 | 52,194 | - | 55,273 | 54,078 | 1,195 |
| 강동구 | 15,892 | 43,599 | 43,599 | - | 40,548 | 40,545 | 3 |

출처: 서울특별시, 무상보육담당관 자료를 근거로 작성, 인구는 주민등록 인구통계에서 산출
 <표Ⅲ-30> 자치구별 영유아 보육사업 예산 대비 집행 실적 (단위: 백만원)

2013년도부터 영유아 보육료 지원 확대 정책에 따라 소득에 관계없이 전 계층에 확대 시행되면서 지방정부의 매칭 부담이 증가하고 있다. 2013년 4월 17일 기준 영유아 보육료 지방비 편성 현황을 보면, 전국적으로 영유아보육료의 81.1%가 편성되었으며 서울특별시는 69.7%의 낮은 편성비율을 보였다. 서울시의 경우 보조사업으로 편성해야 하는 만 4세 이하의 인구수는 서울시가 408,757명으로 경기도 다음으로 높은 인구분포를 보이고 있으며 편성할 금액도 5,368억원으로 경기도 다음으로 가장 높은 상황이다. 이에 편성해야하는 예산은 높음에도 불구하고 서울시는 기준보조율 20%를 적용받고 있으며 타 지방자치단체의 보조율인 50% 보다 30%가 낮은 상태로 편성에 대한 부담으로 인하여 편성비율이 저조한 편에 속한다. 이에 영유아 보육예산 편성을 위해 다른 분야의 사업을 축소 내지 폐지 등 세출구조조정이 필수적일 수밖에 없으며 재원조달의 어려움으로 인하여 사업의 지속가능성에 대한 우려도 제기되고 있다. 이에 대하여 행정자치부 입장은 영유아 보육지원 사업은 국가최저보장 사업임에도 불구하고 다른 사업들에 비해 매우 낮은 보조율의 수준으로 국가시책이 원활히 집행되기 위해서는 다른 유사사업 수준으로 인상할 필요가 있다는 입장이다.

| 시·도 | 4세 이하 | 기준보조율 | 편성할 금액(A) | 편성한 금액(B) | 편성비율 (B/A) |
|---------|-----------|-------|-----------|-----------|------------|
| 서울특별시 | 408,757 | 20% | 536,828 | 374,090 | 69.7% |
| 부산광역시 | 133,204 | 50% | 107,988 | 89,909 | 83.3% |
| 대구광역시 | 102,513 | 50% | 94,454 | 65,710 | 69.6% |
| 인천광역시 | 136,253 | 50% | 112,946 | 102,807 | 91.0% |
| 광주광역시 | 70,889 | 50% | 74,888 | 42,444 | 56.7% |
| 대전광역시 | 74,283 | 50% | 72,270 | 50,026 | 66.5% |
| 울산광역시 | 58,151 | 50% | 52,211 | 47,270 | 90.5% |
| 세종특별자치시 | 6,597 | 50% | 6,172 | 6,172 | 100.0% |
| 경기도 | 617,839 | 50% | 688,060 | 604,087 | 87.8% |
| 강원도 | 60,846 | 50% | 74,421 | 61,409 | 82.5% |
| 충청북도 | 71,987 | 50% | 69,598 | 61,278 | 88.0% |
| 충청남도 | 98,875 | 50% | 112,668 | 90,277 | 80.1% |
| 전라북도 | 79,504 | 50% | 91,575 | 86,364 | 94.3% |
| 전라남도 | 79,649 | 50% | 84,695 | 75,541 | 89.2% |
| 경상북도 | 113,765 | 50% | 137,400 | 126,810 | 92.3% |
| 경상남도 | 158,915 | 50% | 188,379 | 140,150 | 74.4% |
| 제주도 | 29,293 | 50% | 44,133 | 44,133 | 100.0% |
| 합계 | 2,301,320 | 50% | 2,551,686 | 2,068,476 | 81.1% |

출처: 보건복지부, '13년도 영유아보육료 및 양육수당 지방비 편성 현황(13.4.17 기준)

〈표Ⅲ-31〉 영유아보육료 지방비 편성 현황(13.4.17 기준, 단위: 명, 백만원)

서울시 자치구별 2014년 국고보조율은 35%, 45%로 차등보조율을 적용받고 있다. 2014년 영유아보육사업의 국고보조율은 2012년 재정자주도와 2012년 사회복지지수로 차등보조율을 적용하여 산출하는데 종로구, 중구 및 서초구는 타 자치구에 비해 상대적으로 재정자주도가 높은 상황으로 35%의 국고보조율을 적용받았다. 그 이

외의 자치구는 차등보조율을 적용받아 기준보조율에 10% 인상된 보조율을 적용 받았다.

| 시군구명 | 재정자주도(%) | 12년 인구 현황(명) | | 12년 사회복지 지수(B/A) | 14년 국고차등 보조율 |
|------|----------|--------------|-------------|------------------------|--------------------|
| | 2012년 | 재정지출 (A) | 사회복지 (B) | | |
| 종로구 | 81.6 | 305,382 | 95,445 | 31.3 | <u>35</u> |
| 중구 | 84.7 | 287,335 | 90,000 | 31.3 | <u>35</u> |
| 용산구 | 77.8 | 282,476 | 114,814 | 40.6 | 45 |
| 성동구 | 75.3 | 353,544 | 146,727 | 41.5 | 45 |
| 광진구 | 70.5 | 351,455 | 150,773 | 42.9 | 45 |
| 동대문구 | 68.2 | 381,067 | 183,324 | 48.1 | 45 |
| 중랑구 | 61.0 | 422,748 | 222,803 | 52.7 | 45 |
| 성북구 | 65.5 | 470,388 | 236,030 | 50.2 | 45 |
| 강북구 | 62.2 | 399,531 | 208,758 | 52.3 | 45 |
| 도봉구 | 64.8 | 370,652 | 183,414 | 49.5 | 45 |
| 노원구 | 56.7 | 603,797 | 357,416 | 59.2 | 45 |
| 은평구 | 59.3 | 465,707 | 266,013 | 57.1 | 45 |
| 서대문구 | 70.7 | 346,099 | 149,678 | 43.2 | 45 |
| 마포구 | 70.5 | 400,227 | 191,689 | 47.9 | 45 |
| 양천구 | 66.8 | 430,215 | 212,427 | 49.4 | 45 |
| 강서구 | 57.8 | 543,057 | 321,023 | 59.1 | 45 |
| 구로구 | 66.4 | 451,636 | 234,453 | 51.9 | 45 |
| 금천구 | 66.2 | 303,024 | 149,990 | 49.5 | 45 |
| 영등포구 | 71.5 | 418,971 | 185,140 | 44.2 | 45 |
| 동작구 | 69.9 | 362,916 | 184,944 | 51.0 | 45 |
| 관악구 | 64.5 | 477,961 | 256,464 | 53.7 | 45 |
| 서초구 | 84.3 | 401,391 | 159,207 | 39.7 | <u>35</u> |
| 강남구 | 79.0 | 607,498 | 257,838 | 42.4 | 45 |
| 송파구 | 74.3 | 510,237 | 252,484 | 49.5 | 45 |
| 강동구 | 68.0 | 423,350 | 221,717 | 52.4 | 45 |

출처: 서울통계(stat.seoul.go.kr)

〈표Ⅲ-32〉 14년도 서울시 자치구별 차등보조율 산출내역 (단위: %)

| 시군구명 | 예산총계 | | 국비 | | 시비 | | 구비 | |
|------|---------|------|---------|-----|---------|-----|---------|-----|
| | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 |
| 서울시 | 814,782 | 100% | 237,076 | 29% | 392,277 | 48% | 185,429 | 23% |
| 종로구 | 11,183 | 100% | 1,974 | 18% | 3,949 | 35% | 5,260 | 47% |
| 중구 | 9,332 | 100% | 1,866 | 20% | 3,733 | 40% | 3,733 | 40% |
| 용산구 | 14,771 | 100% | 4,431 | 30% | 7,238 | 49% | 3,102 | 21% |
| 성동구 | 22,749 | 100% | 6,798 | 30% | 11,104 | 49% | 4,847 | 21% |
| 광진구 | 30,613 | 100% | 9,184 | 30% | 15,000 | 49% | 6,429 | 21% |
| 동대문구 | 28,185 | 100% | 8,429 | 30% | 13,768 | 49% | 5,988 | 21% |
| 중랑구 | 36,816 | 100% | 11,045 | 30% | 18,040 | 49% | 7,731 | 21% |
| 성북구 | 40,455 | 100% | 12,137 | 30% | 19,823 | 49% | 8,495 | 21% |
| 강북구 | 29,527 | 100% | 8,858 | 30% | 14,468 | 49% | 6,201 | 21% |
| 도봉구 | 35,603 | 100% | 10,681 | 30% | 17,445 | 49% | 7,477 | 21% |
| 노원구 | 56,798 | 100% | 17,039 | 30% | 27,831 | 49% | 11,928 | 21% |
| 은평구 | 47,928 | 100% | 14,379 | 30% | 23,485 | 49% | 10,064 | 21% |
| 서대문구 | 21,420 | 100% | 6,426 | 30% | 10,496 | 49% | 4,498 | 21% |
| 마포구 | 26,257 | 100% | 7,877 | 30% | 12,866 | 49% | 5,514 | 21% |
| 양천구 | 39,622 | 100% | 11,887 | 30% | 19,415 | 49% | 8,320 | 21% |
| 강서구 | 51,939 | 100% | 15,582 | 30% | 25,450 | 49% | 10,907 | 21% |
| 구로구 | 41,880 | 100% | 12,564 | 30% | 20,521 | 49% | 8,795 | 21% |
| 금천구 | 25,140 | 100% | 7,542 | 30% | 12,319 | 49% | 5,279 | 21% |
| 영등포구 | 30,875 | 100% | 9,263 | 30% | 15,129 | 49% | 6,483 | 21% |
| 동작구 | 29,406 | 100% | 8,799 | 30% | 14,372 | 49% | 6,235 | 21% |
| 관악구 | 38,788 | 100% | 11,637 | 30% | 19,005 | 49% | 8,146 | 21% |
| 서초구 | 23,567 | 100% | 4,713 | 20% | 9,427 | 40% | 9,427 | 40% |
| 강남구 | 26,135 | 100% | 5,227 | 20% | 10,454 | 40% | 10,454 | 40% |
| 송파구 | 52,194 | 100% | 15,658 | 30% | 25,575 | 49% | 10,961 | 21% |
| 강동구 | 43,599 | 100% | 13,080 | 30% | 21,364 | 49% | 9,155 | 21% |

주: 비율은 국고보조금 비율을 의미함

출처: 서울특별시, 무상보육담당관 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-33〉 13년도 서울시 자치구별 영유아 보육사업 예산(단위: 백만원)

| 시군구명 | 집행총계 | | 국비 | | 시비 | | 구비 | |
|------|---------|------|---------|-----|---------|-----|---------|-----|
| | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 |
| 서울시 | 811,534 | 100% | 236,576 | 29% | 391,416 | 48% | 183,542 | 23% |
| 종로구 | 9,728 | 100% | 1,946 | 20% | 3,891 | 40% | 3,891 | 40% |
| 중구 | 9,158 | 100% | 1,832 | 20% | 3,663 | 40% | 3,663 | 40% |
| 용산구 | 14,479 | 100% | 4,344 | 30% | 7,094 | 49% | 3,041 | 21% |
| 성동구 | 22,701 | 100% | 6,798 | 30% | 11,104 | 49% | 4,799 | 21% |
| 광진구 | 30,612 | 100% | 9,184 | 30% | 15,000 | 49% | 6,428 | 21% |
| 동대문구 | 28,185 | 100% | 8,429 | 30% | 13,768 | 49% | 5,988 | 21% |
| 중랑구 | 36,816 | 100% | 11,045 | 30% | 18,040 | 49% | 7,731 | 21% |
| 성북구 | 40,454 | 100% | 12,136 | 30% | 19,823 | 49% | 8,495 | 21% |
| 강북구 | 29,385 | 100% | 8,815 | 30% | 14,399 | 49% | 6,171 | 21% |
| 도봉구 | 35,410 | 100% | 10,623 | 30% | 17,351 | 49% | 7,436 | 21% |
| 노원구 | 56,798 | 100% | 17,039 | 30% | 27,831 | 49% | 11,928 | 21% |
| 은평구 | 47,928 | 100% | 14,378 | 30% | 23,485 | 49% | 10,065 | 21% |
| 서대문구 | 21,419 | 100% | 6,426 | 30% | 10,495 | 49% | 4,498 | 21% |
| 마포구 | 26,257 | 100% | 7,877 | 30% | 12,866 | 49% | 5,514 | 21% |
| 양천구 | 39,609 | 100% | 11,883 | 30% | 19,408 | 49% | 8,318 | 21% |
| 강서구 | 51,843 | 100% | 15,553 | 30% | 25,403 | 49% | 10,887 | 21% |
| 구로구 | 41,880 | 100% | 12,564 | 30% | 20,521 | 49% | 8,795 | 21% |
| 금천구 | 24,940 | 100% | 7,482 | 30% | 12,221 | 49% | 5,237 | 21% |
| 영등포구 | 30,875 | 100% | 9,262 | 30% | 15,129 | 49% | 6,484 | 21% |
| 동작구 | 29,384 | 100% | 8,799 | 30% | 14,372 | 49% | 6,213 | 21% |
| 관악구 | 38,467 | 100% | 11,540 | 30% | 18,849 | 49% | 8,078 | 21% |
| 서초구 | 23,278 | 100% | 4,656 | 20% | 9,311 | 40% | 9,311 | 40% |
| 강남구 | 26,135 | 100% | 5,227 | 20% | 10,454 | 40% | 10,454 | 40% |
| 송파구 | 52,194 | 100% | 15,658 | 30% | 25,575 | 49% | 10,961 | 21% |
| 강동구 | 43,599 | 100% | 13,080 | 30% | 21,363 | 49% | 9,156 | 21% |

주: 비율은 국고보조금 비율을 의미함

출처: 서울특별시, 무상보육담당관 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-34〉 13년도 서울시 자치구별 영유아보육사업 결산(단위: 백만원)

| 시군구명 | 예산총계 | | 국비 | | 시비 | | 구비 | |
|------|---------|------|---------|-----|---------|-----|---------|-----|
| | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 |
| 서울시 | 794,414 | 100% | 352,956 | 44% | 303,131 | 38% | 138,327 | 17% |
| 종로구 | 9,920 | 100% | 3,472 | 35% | 3,224 | 33% | 3,224 | 33% |
| 중구 | 9,595 | 100% | 3,358 | 35% | 3,119 | 33% | 3,118 | 32% |
| 용산구 | 15,151 | 100% | 6,818 | 45% | 5,833 | 38% | 2,500 | 17% |
| 성동구 | 23,392 | 100% | 10,526 | 45% | 9,006 | 39% | 3,860 | 17% |
| 광진구 | 28,898 | 100% | 13,004 | 45% | 11,126 | 39% | 4,768 | 16% |
| 동대문구 | 27,571 | 100% | 12,407 | 45% | 10,615 | 39% | 4,549 | 16% |
| 중랑구 | 35,145 | 100% | 15,815 | 45% | 13,531 | 39% | 5,799 | 17% |
| 성북구 | 38,831 | 100% | 17,474 | 45% | 14,950 | 39% | 6,407 | 16% |
| 강북구 | 26,217 | 100% | 11,798 | 45% | 10,093 | 38% | 4,326 | 17% |
| 도봉구 | 31,737 | 100% | 14,282 | 45% | 12,219 | 39% | 5,236 | 16% |
| 노원구 | 53,051 | 100% | 23,873 | 45% | 20,425 | 39% | 8,753 | 16% |
| 은평구 | 45,599 | 100% | 20,520 | 45% | 17,555 | 38% | 7,524 | 17% |
| 서대문구 | 21,234 | 100% | 9,555 | 45% | 8,175 | 38% | 3,504 | 17% |
| 마포구 | 26,586 | 100% | 11,964 | 45% | 10,235 | 38% | 4,387 | 17% |
| 양천구 | 38,116 | 100% | 17,152 | 45% | 14,675 | 39% | 6,289 | 16% |
| 강서구 | 50,240 | 100% | 22,608 | 45% | 19,342 | 38% | 8,290 | 17% |
| 구로구 | 41,096 | 100% | 18,493 | 45% | 15,822 | 39% | 6,781 | 17% |
| 금천구 | 22,070 | 100% | 9,931 | 45% | 8,497 | 39% | 3,642 | 17% |
| 영등포구 | 32,489 | 100% | 14,620 | 45% | 12,508 | 38% | 5,361 | 17% |
| 동작구 | 29,138 | 100% | 13,112 | 45% | 11,218 | 38% | 4,808 | 17% |
| 관악구 | 36,408 | 100% | 16,384 | 45% | 14,017 | 38% | 6,007 | 16% |
| 서초구 | 25,787 | 100% | 9,025 | 35% | 8,381 | 33% | 8,381 | 33% |
| 강남구 | 30,322 | 100% | 13,645 | 45% | 11,674 | 39% | 5,003 | 16% |
| 송파구 | 55,273 | 100% | 24,873 | 45% | 21,280 | 38% | 9,120 | 16% |
| 강동구 | 40,548 | 100% | 18,247 | 45% | 15,611 | 39% | 6,690 | 16% |

주: 비율은 국고보조금 비율을 의미함

출처: 서울특별시, 무상보육담당관 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-35〉 14년도 서울시 자치구별 무상보육사업 예산(단위: 백만원)

| 시군구명 | 집행총계 | | 국비 | | 시비 | | 구비 | |
|------|---------|------|---------|-----|---------|-----|---------|-----|
| | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 |
| 서울시 | 789,826 | 100% | 350,975 | 44% | 301,420 | 38% | 137,431 | 17% |
| 종로구 | 9,919 | 100% | 3,472 | 35% | 3,224 | 33% | 3,223 | 32% |
| 중구 | 9,440 | 100% | 3,304 | 35% | 3,068 | 33% | 3,068 | 33% |
| 용산구 | 15,150 | 100% | 6,817 | 45% | 5,833 | 39% | 2,500 | 17% |
| 성동구 | 23,115 | 100% | 10,402 | 45% | 8,899 | 38% | 3,814 | 17% |
| 광진구 | 28,771 | 100% | 12,947 | 45% | 11,077 | 39% | 4,747 | 16% |
| 동대문구 | 27,480 | 100% | 12,366 | 45% | 10,580 | 39% | 4,534 | 16% |
| 중랑구 | 34,960 | 100% | 15,732 | 45% | 13,460 | 39% | 5,768 | 16% |
| 성북구 | 38,829 | 100% | 17,473 | 45% | 14,949 | 38% | 6,407 | 17% |
| 강북구 | 26,000 | 100% | 11,700 | 45% | 10,010 | 39% | 4,290 | 17% |
| 도봉구 | 31,721 | 100% | 14,273 | 45% | 12,212 | 38% | 5,236 | 17% |
| 노원구 | 53,049 | 100% | 23,872 | 45% | 20,424 | 39% | 8,753 | 16% |
| 은평구 | 45,598 | 100% | 20,519 | 45% | 17,555 | 38% | 7,524 | 17% |
| 서대문구 | 21,138 | 100% | 9,512 | 45% | 8,138 | 38% | 3,488 | 17% |
| 마포구 | 26,383 | 100% | 11,872 | 45% | 10,158 | 39% | 4,353 | 16% |
| 양천구 | 38,115 | 100% | 17,152 | 45% | 14,674 | 38% | 6,289 | 17% |
| 강서구 | 50,175 | 100% | 22,579 | 45% | 19,317 | 38% | 8,279 | 17% |
| 구로구 | 41,047 | 100% | 18,471 | 45% | 15,803 | 38% | 6,773 | 17% |
| 금천구 | 21,702 | 100% | 9,766 | 45% | 8,355 | 38% | 3,581 | 17% |
| 영등포구 | 31,835 | 100% | 14,326 | 45% | 12,256 | 38% | 5,253 | 17% |
| 동작구 | 29,127 | 100% | 13,107 | 45% | 11,214 | 39% | 4,806 | 17% |
| 관악구 | 36,246 | 100% | 16,332 | 45% | 13,972 | 39% | 5,942 | 16% |
| 서초구 | 25,302 | 100% | 8,856 | 35% | 8,223 | 32% | 8,223 | 32% |
| 강남구 | 30,101 | 100% | 13,545 | 45% | 11,589 | 39% | 4,967 | 17% |
| 송파구 | 54,078 | 100% | 24,335 | 45% | 20,820 | 38% | 8,923 | 17% |
| 강동구 | 40,545 | 100% | 18,245 | 45% | 15,610 | 39% | 6,690 | 17% |

주: 비율은 국고보조금 비율을 의미함

출처: 서울특별시, 무상보육담당관 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-36〉 2014년 서울시 자치구별 영유아보육사업 결산(단위: 백만원)

나. 가정양육수당 지원 사업

1) 가정양육수당 지원사업의 개요

가정양육수당은 어린이집·유치원·종일제 아이 돌봄 서비스를 이용하지 않는 가정양육아동을 지원하는 사업이다. 지원대상은 만5세 이하, 소득수준 무관 전 계층 아동으로 지원금액은 일반양육수당, 장애아동 양육수당, 농어촌 양육수당과 연령에 따라 100 ~ 200천원으로 구분된다.

일반 양육수당의 경우 12개월 미만 아동은 월 20만원, 12개월 이상 ~ 24개월 미만의 경우 월 15만원, 24개월 이상 ~ 84개월 미만의 경우 월 10만원을 지급하도록 하고 있다. 또한 장애아동 양육수당의 경우 36개월 미만의 아동은 월 20만원, 36개월 ~ 84개월 미만의 아동은 월 10만원을 지급하도록 하고 있다. 농어촌 양육수당은 12개월 미만(월 20만원), 24개월 미만(월 17.7만원), 36개월 미만(월 15.6만원), 48개월 미만(월 12.9만원), 48개월 이상 ~ 84개월 미만(월 10만원)으로 구분하여 지급하도록 하고 있으며, 모든 수당의 지급일은 매월 25일(토·공휴일인 경우에는 그 전일에 지급)이다.

| 일반 양육수당 | | 장애아동 양육수당 | | 농어촌 양육수당 | |
|------------|-----|------------|-----|------------|-----|
| 연령 | 수당 | 연령 | 수당 | 연령 | 수당 |
| 0 ~ 11 개월 | 200 | 0 ~ 11 개월 | 200 | 0 ~ 35 개월 | 200 |
| 12 ~ 23 개월 | 150 | 12 ~ 23 개월 | 177 | 36 ~ 84 개월 | 100 |
| 24 ~ 84 개월 | 100 | 24 ~ 35 개월 | 156 | | |
| | | 36 ~ 47 개월 | 129 | | |
| | | 48 ~ 84 개월 | 100 | | |

출처: 보건복지부, 2014년 보육사업 안내

〈표Ⅲ-37〉 2014년 가정양육수당 연령별 지원금액(단위: 천원)

양육수당의 경우 소급지원이 가능한데 양육수당 신청일을 보장 결정일로 보아 소급 지원 하도록 하고 있다.(최초 수당 지급 월에 소급분을 함께 지원하도록 함) 양육수당 신청 당시 신청의 모든 조건(기 주민등록 신규발급)을 모두 충족하여야 하며, 기타 주민등록의 발급이 지연되는 개별적인 사례를 인정하지 않도록 하고 있으며, 아동이 사망하였을 경우, 사망월까지는 양육수당 지급하도록 하고 있다. 거주지 변경 시의 수당은 전입일이 15일 이내인 경우에는 신 거주지의 시장·군수·구청장이 지급하며, 전입일이 16일 이후인 경우에는 구 거주지의 시장·군수·구청장이 지급하도록 하고 있고 양육수당의 지원대상으로 결정된 경우 신청일이 속하는 달부터 아동의 취학 전 연령의 12월까지

지 지급하되, 일할 계산하지 않고 해당 월 수당 전액을 지급하도록 하고 있다. 선정기준은 소득수준을 무관하며, 장애아동은 등록 장애인일 경우, 농어촌 양육수당은 농어촌 지원 자격에 적합할 경우에 한해 지원하고 있다.

가정양육수당 지원 제도는 지원 대상이 차상위 계층 이하에서 소득재산 수준 무관으로 전 계층 지원으로 확대되었고, 2012년까지 차상위 계층 이하의 만 0~2세의 아동에 대해서 지원하였으나 2013년부터 전 계층의 만 0~5세의 아동으로 확대되었다. 또한 2012년까지 농어촌아동에 대해서 소득 4천만 원 미만의 0~2세 아동이 지원 대상이었으나 2013년부터 소득수준에 상관없이 0~5세 아동으로 확대되었다.

| 구분 | 소득기준 | 연령기준 | | 지원액 |
|------------|---------------------------|--------|---|--|
| | | 만 0~2세 | 만 0~5세 | |
| 2011년 | 차상위 계층 이하 (최저생계비 120%) | 만 0~2세 | 12개월 미만 12~24개월 미만 24~36개월 미만 | 월 20만원 월 15만원 월 10만원 |
| | | 만 0~2세 | 12개월 미만 12~24개월 미만 24~36개월 미만 | 월 20만원 월 15만원 월 10만원 |
| | | | 만 0~2세 | 36개월 미만 |
| 2012년 | 농어촌아동 (농업 외 소득4천 미만) | 만 0~2세 | 24개월 미만 만3세~취학 전 만5세 | 월 20만원 월 10만원 |
| | 장애아동(소득무관) | 만 0~5세 | 12개월 미만 12~24개월 미만 24~36개월 미만 36개월 이상~만5세(취학전) | 월 20만원 월 15만원 월 10만원 월 10만원 |
| 2013~2014년 | 전 계층 지원 (소득재산 수준 무관) | 만 0~5세 | 0~11개월 12~23개월 24~35개월 36~47개월 48개월~취학 전 | 월 20만원 월 17.7만원 월 15.6만원 월 12.9만원 월 10만원 |
| | | | 만 0~5세 | 0~35개월 36개월~취학 전 |
| | 농어촌아동 (소득재산 수준 무관) | 만 0~5세 | 0~11개월 12~23개월 24~35개월 36~47개월 48개월~취학 전 | 월 20만원 월 17.7만원 월 15.6만원 월 12.9만원 월 10만원 |
| | | | 만 0~5세 | 0~35개월 36개월~취학 전 |

출처: 보건복지부, 보육사업 안내 각 년도 정리

〈표Ⅲ-38〉 가정양육수당 지원 제도 현황

2) 가정양육수당 지원사업의 현황

서울시 가정양육수당 지원사업의 총 예산은 2013년 3,344억 원에서 2014년 3,846억 원으로 약 502억 원이 증가하였다. 가정양육수당 지원사업의 국고보조율은 2013년 28.3%에서 2014년 44.2%로 증가하였으며, 이는 가정양육수당 지원사업과 관련하여 기준보조율이 서울의 경우 20%에서 35% 증가하였기 때문이고 차등보조율의 적용에 따라 기준보조율과 예산의 보조율이 다소 차이를 보이고 있다. 2014

년 기준으로 종로구(보조율 35%), 중구(보조율 35%), 서초구(보조율 35%)를 제외한 모든 자치구가 45%의 보조율을 적용받았으며 이는 기준보조율 35%에서 차등보조율을 적용받아 10% 인상된 45%를 적용받은 것이다. 종로구, 중구, 서초구를 제외한 모든 자치구가 차등보조율을 적용받는다는 것은 기준보조율이 낮게 설정되었음을 시사한다고 볼 수 있다.

가정양육수당 지원사업의 총 예산은 2013년 대비 2014년에 15%의 증가율을 보였다. 이는 2013년 무상보육사업의 지원 대상 소득수준과 무관하게 지원 대상 확대 시행하였으며 2013년 사업시행 초기로 신청 대상자 중 미신청자가 많았으나 2014년 미신청자의 감소로 예산이 증가하였기 때문이다.(무상보육담당관 김정정 담당자 인터뷰 中)

| 구분 | 2013년 | | 2014년 | | 증감 | |
|------|---------|--------|---------|-------|---------|------|
| | 예산액 | 편성비율 | 예산액 | 편성비율 | 증감액 | 증감율 |
| 국비 | 94,500 | 28.3% | 169,831 | 44.2% | 75,331 | 80% |
| 시도비 | 157,839 | 47.2% | 146,135 | 38.0% | -11,704 | -7% |
| 시군구비 | 82,116 | 24.5% | 68,697 | 17.8% | -13,419 | -16% |
| 합계 | 334,455 | 100.0% | 384,663 | 100% | 50,208 | 15% |

출처: 서울특별시, 무상보육담당관 자료를 근거로 작성

〈표Ⅲ-39〉 서울시 가정양육수당 지원 사업 예산현황 (단위: 백만원)

서울시 가정양육수당 지원사업의 예산 대비 실적은 2013년 총 6,708백만 원의 미집행액이 발생하였으며 2014년 총 5,876백만 원의 미집행액이 발생하였다. 2013년 가정양육수당 지원사업 미집행액은 6,708백만 원으로 전체 사업비의 2.0%이나 2014년 미집행액은 5,876백만 원으로 전체 사업비의 1.5%로 감소하였다. 또한 2013년 무상보육사업의 지원 대상 소득수준과 무관하게 지원 대상 확대 시행하였으며 지원대상자 중 미신청자의 감소로 미집행액이 감소하였다.

| 구분 | 2013년 | | | 2014년 | | |
|----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 예산(①) | 결산(②) | 차이(①-②) | 예산(③) | 결산(④) | 차이(③-④) |
| 국비 | 94,500 | 93,620 | 880 | 169,831 | 167,235 | 2,596 |
| 시비 | 157,839 | 156,363 | 1,476 | 146,135 | 143,901 | 2,234 |
| 구비 | 82,116 | 77,764 | 4,352 | 68,697 | 67,651 | 1,046 |
| 합계 | 334,455 | 327,747 | 6,708 | 384,663 | 378,787 | 5,876 |

출처: 서울특별시, 무상보육담당관 자료를 근거로 작성

〈표Ⅲ-40〉 서울시 가정양육수당 지원 사업 예산 대비 집행 현황 (단위: 백만원)

자치구별 가정양육수당 지원 사업 예산액은 송파구, 강서구, 강남구 순으로 높게 나

타났으며 2013년과 2014년 모든 자치구에서 미집행액이 발생하였다. 이에 송파구, 강서구, 노원구는 만 5세 이하 영유아 수가 가장 많으며 각각 2014년 기준으로 287억 원, 243억 원, 195억 원으로 높은 예산을 차지하고 있으며, 미집행액의 경우 2013년 기준 강남구, 용산구, 중구, 동작구, 강서구 순으로 미집행한 예산이 많았고 모든 자치구에서 미집행액이 발생하였다. 2014년 구로구, 강북구, 동작구, 노원구, 성북구 순으로 미집행한 예산이 많았으며 모든 자치구에서 미집행액이 발생하였다.

| 구분 | 5세 이하 | 2013년 | | | 2014년 | | |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | 예산(①) | 실적(②) | 차이(①-②) | 예산(③) | 실적(④) | 차이(③-④) |
| 서울시 | 480,047 | 334,455 | 327,747 | 6,708 | 384,663 | 378,787 | 5,876 |
| 종로구 | 5,318 | 3,768 | 3,625 | 143 | 4,350 | 4,125 | 225 |
| 중구 | 5,349 | 4,334 | 3,890 | 444 | 4,622 | 4,389 | 233 |
| 용산구 | 10,615 | 9,239 | 8,460 | 779 | 9,758 | 9,549 | 209 |
| 성동구 | 14,440 | 10,610 | 10,527 | 83 | 12,394 | 12,151 | 243 |
| 광진구 | 15,898 | 11,140 | 10,951 | 189 | 13,130 | 12,749 | 381 |
| 동대문구 | 16,325 | 10,370 | 10,197 | 173 | 11,684 | 11,655 | 29 |
| 중랑구 | 19,059 | 11,730 | 11,506 | 224 | 13,720 | 13,670 | 50 |
| 성북구 | 22,390 | 14,776 | 14,651 | 125 | 16,718 | 16,309 | 409 |
| 강북구 | 14,432 | 9,443 | 9,368 | 75 | 10,871 | 10,314 | 557 |
| 도봉구 | 15,604 | 9,279 | 9,260 | 19 | 10,500 | 10,353 | 147 |
| 노원구 | 26,817 | 16,556 | 16,486 | 70 | 19,549 | 19,031 | 518 |
| 은평구 | 24,163 | 15,778 | 15,765 | 13 | 17,930 | 17,683 | 247 |
| 서대문구 | 13,377 | 8,980 | 8,906 | 74 | 10,527 | 10,449 | 78 |
| 마포구 | 19,118 | 13,439 | 13,327 | 112 | 15,319 | 15,073 | 246 |
| 양천구 | 21,466 | 14,495 | 14,417 | 78 | 16,472 | 16,408 | 64 |
| 강서구 | 31,483 | 20,240 | 19,900 | 340 | 24,333 | 24,229 | 104 |
| 구로구 | 24,637 | 17,138 | 17,063 | 75 | 20,310 | 19,660 | 650 |
| 금천구 | 10,261 | 6,334 | 6,324 | 10 | 7,506 | 7,268 | 238 |
| 영등포구 | 18,833 | 13,870 | 13,867 | 3 | 15,811 | 15,799 | 12 |
| 동작구 | 19,917 | 14,740 | 14,306 | 434 | 17,233 | 16,686 | 547 |
| 관악구 | 21,398 | 15,230 | 15,090 | 140 | 17,187 | 16,838 | 349 |
| 서초구 | 25,031 | 19,500 | 19,465 | 35 | 23,701 | 23,679 | 22 |
| 강남구 | 26,043 | 22,897 | 20,055 | 2,842 | 24,218 | 24,060 | 158 |
| 송파구 | 34,427 | 24,943 | 24,737 | 206 | 28,762 | 28,712 | 50 |
| 강동구 | 23,646 | 15,626 | 15,604 | 22 | 18,058 | 17,948 | 110 |

출처: 서울특별시, 무상보육담당관 자료를 근거로 작성, 인구는 주민등록 인구통계에서 산출
 <표Ⅲ-41> 자치구별 가정양육수당 지원 사업 예산 대비 집행 실적(단위: 백만원)

영유아 보육료 사업과 마찬가지로 가정양육수당 역시 2013년도부터 지원 확대 정책에 따라 소득에 관계없이 전 계층에 확대 시행되면서 지방정부의 매칭 부담이 증가하고 있다. 2013년 4월 17일 기준 가정양육수당 지원 사업 지방비 편성 현황을 보면, 전국적으로 가정양육수당 예산의 47.7%가 편성되었으며 서울특별시는 14.3%의 낮은 편성비율을 보였다. 특히 보조 사업으로 편성해야 하는 만 5세 이하의 인구수는 서울시가 489,543명으로 경기도 다음으로 높은 인구분포를 보이고 있으며 편성할 금액도 2,214억 원으로 경기도 다음으로 가장 높은 상황이다. 이에 편성해야하는 예산은 높음에도 불구하고 서울시는 기준보조율 20%를 적용받고 있으며 타 지방자치단체의 보조율인 50% 보다 30%가 낮은 상태로 편성에 대한 부담으로 인하여 편성비율이 저조한 것이다.

가정양육수당 예산 편성을 위해 다른 분야의 사업을 축소 내지 폐지 등 세출구조조정이 필수적일 수밖에 없으며 재원조달의 어려움으로 인하여 사업의 지속가능성에 대한 우려도 제기되고 있다. 행정자치부 입장은 가정양육수당지원 사업은 국가최저보장사업임에도 불구하고 다른 사업들에 비해 매우 낮은 보조율의 수준으로 국가시책이 원활히 집행되기 위해서는 다른 유사사업 수준으로 인상할 필요가 있다는 입장이다.

| 시·도 | 5세 이하 | 기준보조율 | 편성할 금액(A) | 편성한 금액(B) | 편성비율(B/A) |
|---------|-----------|-------|-----------|-----------|-----------|
| 서울특별시 | 489,543 | 20% | 221,489 | 31,634 | 14.3% |
| 부산광역시 | 159,465 | 50% | 41,485 | 20,552 | 49.5% |
| 대구광역시 | 123,728 | 50% | 32,476 | 23,945 | 73.7% |
| 인천광역시 | 163,530 | 50% | 40,765 | 34,666 | 85.0% |
| 광주광역시 | 85,828 | 50% | 22,663 | 11,829 | 52.2% |
| 대전광역시 | 89,639 | 50% | 23,192 | 15,015 | 64.7% |
| 울산광역시 | 69,574 | 50% | 18,522 | 16,071 | 86.8% |
| 세종특별자치시 | 8,052 | 50% | 4,194 | 1,245 | 29.7% |
| 경기도 | 746,577 | 50% | 234,664 | 90,518 | 38.6% |
| 강원도 | 73,455 | 50% | 24,813 | 20,030 | 80.7% |
| 충청북도 | 86,592 | 50% | 23,422 | 18,380 | 78.5% |
| 충청남도 | 118,938 | 50% | 39,391 | 21,667 | 55.0% |
| 전라북도 | 96,006 | 50% | 30,224 | 25,973 | 85.9% |
| 전라남도 | 95,456 | 50% | 31,714 | 23,280 | 73.4% |
| 경상북도 | 136,156 | 50% | 43,818 | 37,309 | 85.1% |
| 경상남도 | 191,336 | 50% | 59,391 | 29,433 | 49.6% |
| 제주도 | 35,380 | 50% | 12,061 | 9,443 | 78.3% |
| 합계 | 2,769,255 | 50% | 904,285 | 430,990 | 47.7% |

출처: 보건복지부, '13년도 영유아보육료 및 양육수당 지방비 편성 현황(13.4.17 기준)

(표Ⅲ-42) 가정양육수당 지방비 편성 현황(13.4.17 기준, 단위: 명, 백만원)

| 시군구명 | 예산총계 | | 국비 | | 시비 | | 구비 | |
|------|---------|------|--------|-----|---------|-----|--------|-----|
| | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 |
| 서울시 | 334,455 | 100% | 94,500 | 28% | 157,839 | 47% | 82,116 | 25% |
| 종로구 | 3,768 | 100% | 740 | 20% | 1,480 | 39% | 1,548 | 41% |
| 중구 | 4,334 | 100% | 810 | 19% | 1,620 | 37% | 1,904 | 44% |
| 용산구 | 9,239 | 100% | 2,547 | 28% | 4,160 | 45% | 2,532 | 27% |
| 성동구 | 10,610 | 100% | 3,183 | 30% | 5,199 | 49% | 2,228 | 21% |
| 광진구 | 11,140 | 100% | 3,342 | 30% | 5,459 | 49% | 2,339 | 21% |
| 동대문구 | 10,370 | 100% | 3,111 | 30% | 5,081 | 49% | 2,178 | 21% |
| 중랑구 | 11,730 | 100% | 3,519 | 30% | 5,748 | 49% | 2,463 | 21% |
| 성북구 | 14,776 | 100% | 4,433 | 30% | 7,240 | 49% | 3,103 | 21% |
| 강북구 | 9,443 | 100% | 2,838 | 30% | 4,635 | 49% | 1,970 | 21% |
| 도봉구 | 9,279 | 100% | 2,778 | 30% | 4,537 | 49% | 1,964 | 21% |
| 노원구 | 16,556 | 100% | 4,967 | 30% | 8,112 | 49% | 3,477 | 21% |
| 은평구 | 15,778 | 100% | 4,734 | 30% | 7,731 | 49% | 3,313 | 21% |
| 서대문구 | 8,980 | 100% | 2,700 | 30% | 4,410 | 49% | 1,870 | 21% |
| 마포구 | 13,439 | 100% | 4,032 | 30% | 6,585 | 49% | 2,822 | 21% |
| 양천구 | 14,495 | 100% | 4,348 | 30% | 7,103 | 49% | 3,044 | 21% |
| 강서구 | 20,240 | 100% | 6,072 | 30% | 9,918 | 49% | 4,250 | 21% |
| 구로구 | 17,138 | 100% | 5,142 | 30% | 8,399 | 49% | 3,597 | 21% |
| 금천구 | 6,334 | 100% | 1,900 | 30% | 3,104 | 49% | 1,330 | 21% |
| 영등포구 | 13,870 | 100% | 4,161 | 30% | 6,796 | 49% | 2,913 | 21% |
| 동작구 | 14,740 | 100% | 4,422 | 30% | 7,223 | 49% | 3,095 | 21% |
| 관악구 | 15,230 | 100% | 4,569 | 30% | 7,463 | 49% | 3,198 | 21% |
| 서초구 | 19,500 | 100% | 3,900 | 20% | 7,800 | 40% | 7,800 | 40% |
| 강남구 | 22,897 | 100% | 4,064 | 18% | 8,129 | 36% | 10,704 | 47% |
| 송파구 | 24,943 | 100% | 7,499 | 30% | 12,248 | 49% | 5,196 | 21% |
| 강동구 | 15,626 | 100% | 4,689 | 30% | 7,659 | 49% | 3,278 | 21% |

주: 비율은 국고보조금 비율을 의미함

출처: 서울특별시, 무상보육담당관 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-43〉 13년도 서울시 자치구별 가정양육수당 지원 사업 예산 (단위: 백만원)

| 시군구명 | 집행총계 | | 국비 | | 시비 | | 구비 | |
|------|---------|------|--------|-----|---------|-----|--------|-----|
| | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 |
| 서울시 | 327,747 | 100% | 93,620 | 29% | 156,363 | 48% | 77,764 | 24% |
| 종로구 | 3,625 | 100% | 725 | 20% | 1,450 | 40% | 1,450 | 40% |
| 중구 | 3,890 | 100% | 778 | 20% | 1,556 | 40% | 1,556 | 40% |
| 용산구 | 8,460 | 100% | 2,538 | 30% | 4,145 | 49% | 1,777 | 21% |
| 성동구 | 10,527 | 100% | 3,158 | 30% | 5,158 | 49% | 2,211 | 21% |
| 광진구 | 10,951 | 100% | 3,285 | 30% | 5,366 | 49% | 2,300 | 21% |
| 동대문구 | 10,197 | 100% | 3,059 | 30% | 4,997 | 49% | 2,141 | 21% |
| 중랑구 | 11,506 | 100% | 3,452 | 30% | 5,638 | 49% | 2,416 | 21% |
| 성북구 | 14,651 | 100% | 4,395 | 30% | 7,179 | 49% | 3,077 | 21% |
| 강북구 | 9,368 | 100% | 2,811 | 30% | 4,590 | 49% | 1,967 | 21% |
| 도봉구 | 9,260 | 100% | 2,778 | 30% | 4,537 | 49% | 1,945 | 21% |
| 노원구 | 16,486 | 100% | 4,946 | 30% | 8,078 | 49% | 3,462 | 21% |
| 은평구 | 15,765 | 100% | 4,729 | 30% | 7,725 | 49% | 3,311 | 21% |
| 서대문구 | 8,906 | 100% | 2,672 | 30% | 4,364 | 49% | 1,870 | 21% |
| 마포구 | 13,327 | 100% | 3,998 | 30% | 6,530 | 49% | 2,799 | 21% |
| 양천구 | 14,417 | 100% | 4,325 | 30% | 7,065 | 49% | 3,027 | 21% |
| 강서구 | 19,900 | 100% | 5,970 | 30% | 9,751 | 49% | 4,179 | 21% |
| 구로구 | 17,063 | 100% | 5,119 | 30% | 8,361 | 49% | 3,583 | 21% |
| 금천구 | 6,324 | 100% | 1,897 | 30% | 3,099 | 49% | 1,328 | 21% |
| 영등포구 | 13,867 | 100% | 4,160 | 30% | 6,795 | 49% | 2,912 | 21% |
| 동작구 | 14,306 | 100% | 4,292 | 30% | 7,010 | 49% | 3,004 | 21% |
| 관악구 | 15,090 | 100% | 4,527 | 30% | 7,394 | 49% | 3,169 | 21% |
| 서초구 | 19,465 | 100% | 3,893 | 20% | 7,786 | 40% | 7,786 | 40% |
| 강남구 | 20,055 | 100% | 4,011 | 20% | 8,022 | 40% | 8,022 | 40% |
| 송파구 | 24,737 | 100% | 7,421 | 30% | 12,121 | 49% | 5,195 | 21% |
| 강동구 | 15,604 | 100% | 4,681 | 30% | 7,646 | 49% | 3,277 | 21% |

주: 비율은 국고보조금 비율을 의미함

출처: 서울특별시, 무상보육담당관 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-44〉 13년도 서울시 자치구별 가정양육수당 지원 사업 결산 (단위: 백만원)

| 시군구명 | 예산총계 | | 국비 | | 시비 | | 구비 | |
|------|---------|------|---------|-----|---------|-----|--------|-----|
| | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 |
| 서울시 | 384,663 | 100% | 169,831 | 44% | 146,135 | 38% | 68,697 | 18% |
| 종로구 | 4,350 | 100% | 1,522 | 35% | 1,414 | 33% | 1,414 | 33% |
| 중구 | 4,622 | 100% | 1,618 | 35% | 1,502 | 32% | 1,502 | 32% |
| 용산구 | 9,758 | 100% | 4,391 | 45% | 3,757 | 39% | 1,610 | 16% |
| 성동구 | 12,394 | 100% | 5,577 | 45% | 4,772 | 39% | 2,045 | 16% |
| 광진구 | 13,130 | 100% | 5,909 | 45% | 5,055 | 38% | 2,166 | 16% |
| 동대문구 | 11,684 | 100% | 5,258 | 45% | 4,498 | 38% | 1,928 | 17% |
| 중랑구 | 13,720 | 100% | 6,174 | 45% | 5,282 | 38% | 2,264 | 17% |
| 성북구 | 16,718 | 100% | 7,523 | 45% | 6,437 | 39% | 2,758 | 16% |
| 강북구 | 10,871 | 100% | 4,892 | 45% | 4,185 | 38% | 1,794 | 17% |
| 도봉구 | 10,500 | 100% | 4,725 | 45% | 4,043 | 39% | 1,732 | 16% |
| 노원구 | 19,549 | 100% | 8,797 | 45% | 7,526 | 38% | 3,226 | 17% |
| 은평구 | 17,930 | 100% | 8,069 | 45% | 6,903 | 38% | 2,958 | 16% |
| 서대문구 | 10,527 | 100% | 4,737 | 45% | 4,053 | 39% | 1,737 | 17% |
| 마포구 | 15,319 | 100% | 6,894 | 45% | 5,898 | 39% | 2,527 | 16% |
| 양천구 | 16,472 | 100% | 7,412 | 45% | 6,342 | 39% | 2,718 | 17% |
| 강서구 | 24,333 | 100% | 10,950 | 45% | 9,368 | 38% | 4,015 | 17% |
| 구로구 | 20,310 | 100% | 9,140 | 45% | 7,819 | 38% | 3,351 | 16% |
| 금천구 | 7,506 | 100% | 3,377 | 45% | 2,890 | 39% | 1,239 | 17% |
| 영등포구 | 15,811 | 100% | 7,115 | 45% | 6,087 | 38% | 2,609 | 17% |
| 동작구 | 17,233 | 100% | 7,755 | 45% | 6,635 | 39% | 2,843 | 16% |
| 관악구 | 17,187 | 100% | 7,734 | 45% | 6,617 | 39% | 2,836 | 17% |
| 서초구 | 23,701 | 100% | 8,295 | 35% | 7,703 | 33% | 7,703 | 33% |
| 강남구 | 24,218 | 100% | 10,898 | 45% | 9,324 | 39% | 3,996 | 17% |
| 송파구 | 28,762 | 100% | 12,943 | 45% | 11,073 | 38% | 4,746 | 17% |
| 강동구 | 18,058 | 100% | 8,126 | 45% | 6,952 | 38% | 2,980 | 17% |

주: 비율은 국고보조금 비율을 의미함

출처: 서울특별시, 무상보육담당관 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-45〉 14년도 서울시 자치구별 가정양육수당 지원 사업 예산(단위: 백만원)

| 시군구명 | 집행총계 | | 국비 | | 시비 | | 구비 | |
|------|---------|------|---------|-----|---------|-----|--------|-----|
| | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 |
| 서울시 | 378,787 | 100% | 167,235 | 44% | 143,901 | 38% | 67,651 | 18% |
| 종로구 | 4,125 | 100% | 1,443 | 35% | 1,341 | 33% | 1,341 | 33% |
| 중구 | 4,389 | 100% | 1,536 | 35% | 1,427 | 33% | 1,426 | 32% |
| 용산구 | 9,549 | 100% | 4,297 | 45% | 3,676 | 38% | 1,576 | 17% |
| 성동구 | 12,151 | 100% | 5,468 | 45% | 4,678 | 38% | 2,005 | 17% |
| 광진구 | 12,749 | 100% | 5,737 | 45% | 4,908 | 38% | 2,104 | 17% |
| 동대문구 | 11,655 | 100% | 5,245 | 45% | 4,487 | 38% | 1,923 | 16% |
| 중랑구 | 13,670 | 100% | 6,151 | 45% | 5,263 | 39% | 2,256 | 17% |
| 성북구 | 16,309 | 100% | 7,339 | 45% | 6,279 | 39% | 2,691 | 17% |
| 강북구 | 10,314 | 100% | 4,641 | 45% | 3,971 | 39% | 1,702 | 17% |
| 도봉구 | 10,353 | 100% | 4,659 | 45% | 3,986 | 39% | 1,708 | 16% |
| 노원구 | 19,031 | 100% | 8,564 | 45% | 7,327 | 39% | 3,140 | 16% |
| 은평구 | 17,683 | 100% | 7,957 | 45% | 6,808 | 39% | 2,918 | 17% |
| 서대문구 | 10,449 | 100% | 4,702 | 45% | 4,023 | 39% | 1,724 | 16% |
| 마포구 | 15,073 | 100% | 6,783 | 45% | 5,803 | 38% | 2,487 | 16% |
| 양천구 | 16,408 | 100% | 7,384 | 45% | 6,317 | 38% | 2,707 | 16% |
| 강서구 | 24,229 | 100% | 10,903 | 45% | 9,328 | 38% | 3,998 | 17% |
| 구로구 | 19,660 | 100% | 8,847 | 45% | 7,569 | 38% | 3,244 | 17% |
| 금천구 | 7,268 | 100% | 3,271 | 45% | 2,798 | 38% | 1,199 | 16% |
| 영등포구 | 15,799 | 100% | 7,110 | 45% | 6,083 | 39% | 2,606 | 16% |
| 동작구 | 16,686 | 100% | 7,509 | 45% | 6,424 | 38% | 2,753 | 16% |
| 관악구 | 16,838 | 100% | 7,577 | 45% | 6,483 | 39% | 2,778 | 16% |
| 서초구 | 23,679 | 100% | 8,288 | 35% | 7,695 | 32% | 7,696 | 33% |
| 강남구 | 24,060 | 100% | 10,827 | 45% | 9,263 | 38% | 3,970 | 17% |
| 송파구 | 28,712 | 100% | 12,920 | 45% | 11,054 | 38% | 4,738 | 17% |
| 강동구 | 17,948 | 100% | 8,077 | 45% | 6,910 | 39% | 2,961 | 16% |

주: 비율은 국고보조금 비율을 의미함

출처: 서울특별시, 무상보육담당관 결산서를 근거로 작성

〈표Ⅲ-46〉 2014년 서울시 자치구별 가정양육수당 지원 사업 결산 (단위: 백만원)

5. 서울시 국고보조사업의 문제점

가. 유사·중복사업에 따른 비효율성

부처간 또는 부처내에 정책사업 경쟁으로 유사 중복사업이 발생하는 사례가 빈번하게 발생하고 있으며, 사업 수의 증가에 따른 지방비의 추가적인 부담을 증가시키는 요인으로 작용한다. 서울시가 사업 수행 중인 노인 돌봄 기본서비스와 노인 돌봄 종합서비스는 선정기준에는 다소 차이가 있으나 지원대상자가 만 65세 이상이며 돌봄이 필요한 노인을 대상으로 하는 점에서 같은 성격의 사업임에도 별도로 예산을 편성하고 있다. 또한 영유아 복지사업인 어린이집 지원 사업의 경우에는 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 기능보강, 어린이집 확충, 어린이집 지원으로 세분화되어 있다. 중앙정부의 무분별한 국고보조사업의 세분화로 인하여 부처 간은 물론, 동일한 자치단체 내에서도 유사·중복 보조금 사업이 시행되고 있어 극심한 자원낭비가 초래될 수 있다.

| 사업명 | 지원 대상 | 선정기준 |
|-------------|--|---|
| 노인 돌봄 기본서비스 | <ul style="list-style-type: none"> 요양서비스는 필요하지 않으나 돌봄이 필요한 만 65세 이상의 어르신을 지원 | <ul style="list-style-type: none"> 만 65세 이상의 어르신으로, 주민등록상에 함께 살고 있는 사람이 있거나 없음을 상관없이 열악한 환경에서 혼자 살고 계시는 어르신을 선정 |
| 노인 돌봄 종합서비스 | <ul style="list-style-type: none"> 돌봄 서비스가 필요한 만 65세 이상(1950년 출생일 경과자)의 어르신을 지원 | <ul style="list-style-type: none"> 가구 소득, 건강상태 등을 고려하여 지원 노인장기요양등급 외 A, B에 속하고 전국가구월평균소득의 150% 이하인 경우에 선정 시/군/구청장이 인정하는 차상위 계층 이하로 1~3급의 장애와 중증질환이 있는 경우에 선정 |

출처: 서울시 국고보조사업현황, 내부자료

〈표Ⅲ-47〉 서울시 유사·중복사업 사례

나. 영세사업에 따른 비효율성

서울시의 1억 미만의 국고보조사업은 2014년 기준으로 32개 사업이 있으며 1억 이상~ 5억원 미만의 국고보조사업은 34개로 영세사업의 수가 많다. 소액의 자금이 지원되는 영세보조사업이 과다할 경우 보조사업의 효과보다 사업운영과 관련되는 행정 경비와 관리비용 등 제반 거래비용이 더 많이 소요되어 재정의 낭비와 비효율이 초래될 가능성이 높을 것이다. 또한, 영세보조사업이 증가할수록 중복사업이 발생할 가능성이 커지게 되며 지방정부의 매칭 부담이 가중되어 지방정부의 자율성을 저해하고 재정악화를 초래할 수 있는 요소로 작용할 수도 있다.

| 부처명 | 사업코드 | 보조사업명 | 보조사업 예산 | | |
|---------|------------------|-------------------|---------|---------|---------|
| | | | 국비 | 지방비 | 합계 |
| 고용노동부 | 2006019203203051 | 지역 노사민정 협력 활성화 | 24,000 | 48,000 | 72,000 |
| 공정거래위원회 | 201104012300443B | 소비자권익증진 지원 | 14,244 | 15,444 | 29,688 |
| 국토교통부 | 201309542450517A | 국가교통DB구축(정보화) | 71,000 | 71,000 | 142,000 |
| | 201309549310316A | 택시 감차보상 | 25,000 | 25,000 | 50,000 |
| 농림축산식품부 | 201308928330320A | 농식품 소비정보 교류사업 | 199,000 | 282,000 | 481,000 |
| 농촌진흥청 | 201202923340302A | 선도농가경영육성(보조) | 31,000 | 31,000 | 62,000 |
| 문화재청 | 200905211320307A | 문화재활용프로그램개발 | 4,000 | 14,000 | 18,000 |
| | 201105211310301A | 문화재보존관리정책강화 | 4,400 | 120,000 | 124,400 |
| | 201105212310302A | 무형문화재보호(보조) | 36,000 | 430,800 | 466,800 |
| 보건복지부 | 200807513310300A | 아동시설기능보강 | 188,385 | 224,277 | 412,662 |
| | 200807515320302A | 장애인자녀학비지원 | 83,000 | 83,000 | 166,000 |
| | 200807515320304A | 장애인보조기구지원 | 179,000 | 179,000 | 358,000 |
| | 200807515320306A | 여성장애인 지원 사업 | 127,750 | 141,100 | 268,850 |
| | 200807548380311A | 급성 감염병 관리 경상보조 | 10,500 | 11,500 | 22,000 |
| 산림청 | 201402515430305A | 생활림 조성관리(보조) | 50,000 | 50,000 | 100,000 |
| 국민안전처 | 201105910310315A | 국가재난대응종합훈련(보조) | 64,000 | 159,981 | 223,981 |
| 행정자치부 | 201308812460300A | 생활 공감정책추진 | 15,000 | 15,000 | 30,000 |
| 여성가족부 | 201107641310314A | 아동·여성안전지역연대운영 활성화 | 53,551 | 92,274 | 145,825 |

출처: 서울시 국고보조사업현황, 내부자료

〈표Ⅲ-48〉 2014년 부처별 영세사업의 사례 (단위: 천원)

다. 차등보조율 적용에 따른 문제점

서울시는 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 명시된 일부 사업에 대하여 차등보조율을 적용 받고 있으며 타 지방자치단체에 비하여 낮은 보조율을 적용 받고 있다. 일부 사업의 차등보조율은 서울과 지방으로 구분하여 차등보조율을 적용하고 있으나, 차등보조율을 적용하는 원인에 대해서는 서술하고 있지 않으며, 단지 재정력이 타 지방자치단체에 비해 높다는 이유만으로 낮은 보조율을 적용 받고 있는 실정이다. 사회복지분야인 기초생활보장수급자 생계급여, 기초생활보장수급자 주거급여 등 대부분의 복지사업에서 서울과 지방으로 1차 차등보조율을 적용받고 있으며 사회복지비 지수 및 재정자주도에 따라 2차 차등보조율을 적용 받는 문제가 발생하고 있다.(중복 차등화 문제 발생)

| 사업 | 기준보조율 | 비고 |
|----------------|---|--|
| 공단폐수종말처리시설 | 수도권: 50% 그 밖의 지역: 70% | 수도권(「수도권정비계획법」 제 2조 제1호에 따른 수도권을 말한다)은 수익자부담 50% |
| 쓰레기소각시설 | 서울특별시, 시·군 : 30% 광역시: 40% 도서지역: 50% | 서울특별시·광역시는 공동시설만 지원, 시·군의 공동시설은 50% 지원 |
| 도시철도 건설 | 서울: 40% 지방: 60% | 민간투자 경량전철 건설 사업은 제외 |
| 청소년시설 확충 | 서울: 30% 지방: 70~88% | 지방은 재정자주도에 따라 차등 지원 |
| 기초생활보장수급자 생계급여 | 서울: 50% 지방: 80% | 해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85이상인 기초자치단체는 10%p 인하 |
| 기초생활보장수급자 주거급여 | | |

출처: 보조금 관리에 관한 법률 시행령

〈표Ⅲ-49〉 2014년 서울시의 차등보조율 적용 사업 사례

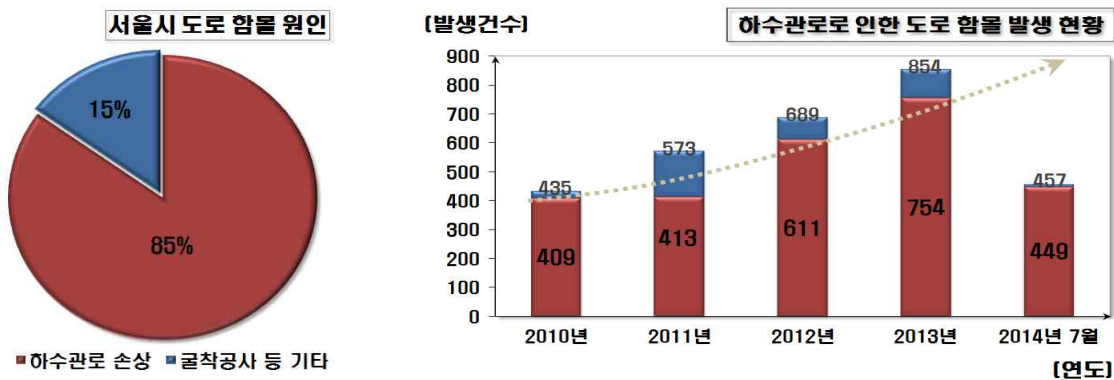
기초(노령)연금사업의 보조율 산정 시 지방자치단체의 재정자주도와 노인인구 비율의 지표를 통한 차등보조율의 적용에 따라 타 지방자치단체에 비해 서울시의 낮은 보조율을 적용받고 있다. 서울시의 기초(노령)연금사업의 보조율은 69.4%로 경기도 다음으로 낮은 보조율을 적용받고 있다. 실질적으로 차등보조율 산정 시 실제 수급자에 따라 예산 소요가 많이 발생될 것으로 예상되는 지방자치단체에 차등보조율을 적용하여 예산의 부담을 완화시켜주어야 하나 재정여력 및 전체인구 대비 노인인구 비율을 적용함에 따라 실제 수급자를 반영하지 못하여 재정여력이 악화되는 계기가 될 수 있다.

영유아보육사업 및 가정양육수당의 경우 보조율 산정 시 지역에 따른 1차 차등 보조율 적용과 사회복지비 지수와 재정자주도에 따라 2차 차등보조율을 적용 받고 있다. 영유아보육사업의 경우 2013년 기준으로 서울은 20%, 지방은 50%의 차등 보조율이 적용되고 있으며, 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 경우 10%p 인상되거나 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 경우에는 10%p 인하 등 2차 차등 보조율이 적용되고 있다. 하지만 서울시의 경우 보육사업의 수급자가 238천명으로 경기도 다음으로 높은 수급자를 보이나 차등보조율 적용 시 수급자의 현황을 고려하지 않음에 따라 지방비의 매칭 부담이 크게 발생하고 있다.

| 시·도 | 기초연금 | | | 영유아보육사업 | | |
|---------|------|-------|-------|---------|---------|-----|
| | 수급자 | 지방비 | 보조율 | 수급자 | 지방비 | 보조율 |
| 서울특별시 | 643 | 3,061 | 69.4% | 238 | 536,828 | 20% |
| 부산광역시 | 347 | 1,504 | 72.4% | 74 | 107,988 | 50% |
| 대구광역시 | 211 | 950 | 71.4% | 63 | 94,454 | 50% |
| 인천광역시 | 211 | 935 | 71.7% | 82 | 112,946 | 50% |
| 광주광역시 | 108 | 493 | 71.1% | 51 | 74,888 | 50% |
| 대전광역시 | 104 | 489 | 70.0% | 47 | 75,270 | 50% |
| 울산광역시 | 64 | 302 | 70.0% | 34 | 52,211 | 50% |
| 세종특별자치시 | 12 | 38 | 80.0% | 5 | 6,172 | 50% |
| 경기도 | 752 | 3,607 | 69.3% | 394 | 688,060 | 50% |
| 강원도 | 181 | 566 | 80.2% | 45 | 74,421 | 50% |
| 충청북도 | 166 | 523 | 80.0% | 51 | 69,598 | 50% |
| 충청남도 | 237 | 655 | 82.3% | 69 | 112,668 | 50% |
| 전라북도 | 248 | 769 | 80.4% | 59 | 91,575 | 50% |
| 전라남도 | 318 | 833 | 83.6% | 56 | 84,695 | 50% |
| 경상북도 | 364 | 1,052 | 81.7% | 73 | 137,400 | 50% |
| 경상남도 | 333 | 1,157 | 78.2% | 106 | 188,379 | 50% |
| 제주도 | 54 | 254 | 70.0% | 27 | 44,133 | 50% |

주: 기초연금은 2014년 기준이며, 영유아 보육사업은 2013년 4월 17일 기준임
출처: 보건복지부, 통계로 본 2014 기초연금, '13년도 영유아보육료 지방비 편성 현황
(표Ⅲ-50) 기초연금 및 영유아보육사업 차등보조율 적용(단위: 천명, 백만원)

서울시의 노후불량 하수관로에 따른 도로 함몰 발생이 빈번하게 발생하고 있으며 2010년 435건에서 2013년 854건으로 급속하게 증가하고 있으나 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 따라 서울시는 국비를 지원받지 못하고 있다. 서울시 불량관로정비 사업과 관련하여 예산이 2010년도에 1,599억 원에서 2014년에 2,897억 원으로 약 1.8배 증가함에 따라 하수도 정비 전체예산의 29%를 차지하고 있는 상황에서 하수도정비 예산마련을 위해 하수도 사용료의 인상이 불가피하나 최근 12~14년 하수도사용료의 증액은 1,760억 원으로 추가 인상에 대한 조세저항의 우려가 있다.



출처: 서울시 노후불량 하수관로 개선 국비지원 요청
(그림Ⅲ-3) 서울시 연도별 하수관로로 인한 도로 함몰 발생 현황

하수관로 정비사업은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」의 [별표1] 112항목을 적용받고 있으며 광역시(30%), 도청 소재지(50%), 시·군(70%)의 국비지원을 받고

있으나 서울시의 경우에는 국비 지원에서 제외되어 타 지방자치단체 대비 불이익을 받고 있는 실정이다.

| 사업 | 기준보조율 | 비고 |
|--------------|-------------------------------------|---|
| 112. 하수관로 정비 | 광역시: 30% 도청 소재지: 50% 시·군: 70% | 가. 개량의 경우 광역시는 10%, 도청 소재지는 20%, 시·군은 30% 나. 특별자치시와 특별자치도는 도청 소재지의 기준보조율에 따른다. |

출처: 보조금 관리에 관한 법률 시행령

〈표Ⅲ-51〉 2014년 하수관리 정비사업에 대한 보조율

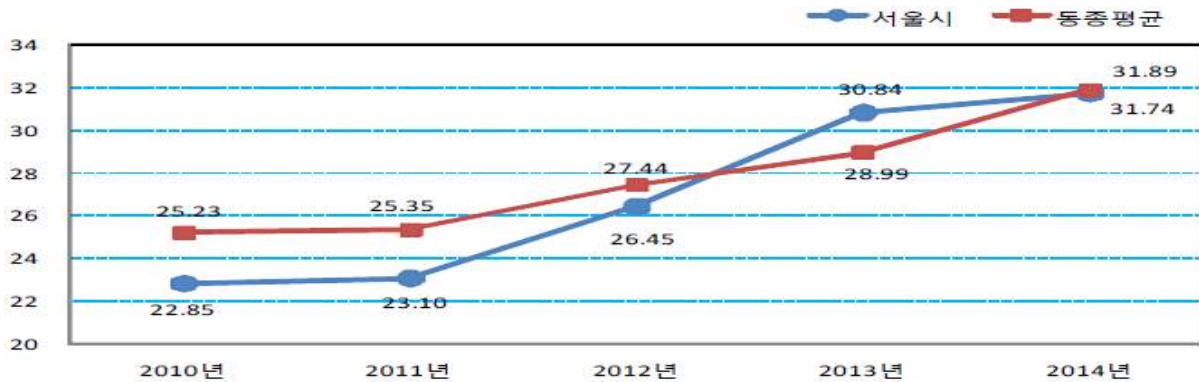
라. 사회복지비 지출의 급증에 따른 재정부담 악화

서울시 세출결산액에서 사회복지분야의 지출액이 차지하는 비중이 증가하고 있으며 1인당 사회복지비도 증가하는 현상이 나타나고 있다. 2010년 사회복지분야의 세출비중은 22.85%에서 2013년 만 3~4세 어린이에게도 무상보육이 실시됨에 따라 비중이 30.84%로 크게 증가하였으며 14년 기초연금제도의 시행으로 31.74%로 증가하였다. 2014년 7월 1일부터 시행된 기초연금제도는 1인당 한도액이 10만원에서 20만원으로 두 배 증가함에 따라 15년의 기초연금제도에 따른 사회복지비는 14년 보다 증가할 것으로 예상되고 있다. 이에 1인당 사회복지비는 2010년 323천원에서 2014년 531천원으로 증가하였으며, 필수예방 접종 대상 확대 등 정부의 복지사업 확대에 의한 지속적으로 사회복지분야의 지출이 증가하고 있으며 현장중심의 서울형 복지제도의 도입 등으로 인해 동종단체에 비해 지출비율의 증가속도가 빠르게 나타나고 있다.

| 구분 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 세출결산액(A) | 14,589,232 | 14,502,962 | 15,027,255 | 15,469,834 | 16,912,580 |
| 사회복지분야(B) | 3,334,249 | 3,349,780 | 3,975,046 | 4,770,676 | 5,368,799 |
| 사회복지분야비율(A/B) | 22.85 | 23.1 | 26.45 | 30.84 | 31.74 |
| 인구수(C) | 10,312,545 | 10,249,679 | 10,195,318 | 10,143,645 | 10,103,233 |
| 주민1인당 사회복지비(B/C)(천원) | 323 | 327 | 390 | 470 | 531 |

출처: 서울시 재정공시(2014년도)

〈표Ⅲ-52〉 2010-2014년 서울시 연도별 변화추이(단위: 백만원, %)



출처: 서울시 재정공시(2014년도)

〈그림Ⅲ-4〉 연도별 서울시와 동종 자치단체간 사회복지비 비율 비교 (단위: %)

2014년 7월 1일 기초연금제도의 시행에 따른 지방정부의 매칭부담금이 증가하였으며, 경기도가 가장 높은 지방비의 부담이 발생하였으며 서울시가 두 번째로 큰 지방비의 부담이 발생하였다. 서울시의 기초노령연금제도에서 기초연금제도로의 변경에 따른 국비와 지방비의 부담액은 각각 243,354백만 원과 107,352백만 원으로 집계되었다. 국비를 기준으로 기초노령연금제도 시 225,224백만 원에서 기초연금제도 시 468,578백만 원으로 2배 수준으로 증가하였다. 또한 지방비 기준으로 기초노령연금제도 시 99,355백만 원에서 206,707백만 원으로 국비와 마찬가지로 2배 수준으로 증가하였고, 기초연금제도가 2014년 7월 1일에 시행된 것을 고려하면 2015년 기초연금제도에 따른 국비와 지방비의 부담액은 더욱 더 증가할 것으로 예상되고 있다.

| 구분 | 국고 보조율 | 기초노령연금 | | | 기초연금 | | | 차이 | |
|----|-------------|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | | 계 | 국비 (A) | 지방비 (B) | 계 | 국비 (C) | 지방비 (D) | 국비 (C-A) | 지방비 (D-B) |
| 총계 | 74.9 | 2,222,587 | 1,664,627 | 557,960 | 4,624,081 | 3,463,248 | 1,160,833 | 1,798,621 | 602,873 |
| 서울 | 69.4 | 324,579 | 225,224 | 99,355 | 675,285 | 468,578 | 206,707 | 243,354 | 107,352 |
| 부산 | 72.4 | 176,952 | 128,123 | 48,829 | 368,146 | 266,558 | 101,588 | 138,435 | 52,759 |
| 대구 | 71.4 | 107,952 | 77,128 | 30,825 | 224,594 | 160,464 | 64,130 | 83,336 | 33,305 |
| 인천 | 71.7 | 107,145 | 76,777 | 30,368 | 222,915 | 159,734 | 63,181 | 82,957 | 32,813 |
| 광주 | 71.1 | 55,394 | 39,386 | 16,008 | 115,247 | 81,942 | 33,305 | 42,556 | 17,297 |
| 대전 | 70.0 | 52,902 | 37,031 | 15,871 | 110,062 | 77,043 | 33,019 | 40,012 | 17,148 |
| 울산 | 70.0 | 32,654 | 22,858 | 9,796 | 67,937 | 47,556 | 20,381 | 24,698 | 10,585 |
| 세종 | 80.0 | 6,178 | 4,942 | 1,236 | 12,853 | 10,282 | 2,571 | 5,340 | 1,335 |
| 경기 | 69.3 | 381,236 | 264,140 | 117,096 | 793,159 | 549,542 | 243,617 | 285,402 | 126,521 |
| 강원 | 80.2 | 93,076 | 74,687 | 18,389 | 193,644 | 155,386 | 38,258 | 80,699 | 19,869 |
| 충북 | 80.0 | 85,018 | 68,055 | 16,963 | 176,880 | 141,589 | 35,291 | 73,534 | 18,328 |
| 충남 | 82.3 | 120,384 | 99,122 | 21,262 | 250,458 | 206,223 | 44,235 | 107,101 | 22,973 |
| 전북 | 80.4 | 127,430 | 102,472 | 24,958 | 265,117 | 213,192 | 51,925 | 110,720 | 26,967 |
| 전남 | 83.6 | 164,731 | 137,677 | 27,054 | 342,722 | 286,436 | 56,286 | 148,759 | 29,232 |
| 경북 | 81.7 | 186,978 | 152,813 | 34,165 | 389,008 | 317,927 | 71,081 | 165,114 | 36,916 |
| 경남 | 78.2 | 172,505 | 134,959 | 37,546 | 358,895 | 280,781 | 78,114 | 145,822 | 40,568 |
| 제주 | 70.0 | 27,474 | 19,234 | 8,240 | 57,159 | 40,015 | 17,144 | 20,781 | 8,904 |

출처: 보건복지부, 통계로 본 2014년 기초연금

〈표Ⅲ-53〉 지역별 기초연금 추가부담액 추계 결과(단위: 백만원)

마. 국비 지원의 임의 변경 및 국비 지원 시기 지연

국고보조금제도가 운영되는 과정에서는 보조사업과 관련된 예산의 편성 및 배정이 매우 중요한데, 몇 가지 이유가 있지만 지방자치단체의 입장에서는 국고보조예산이 확정·배정되는 과정에서 매년 적지 않은 애로를 겪고 있는 문제점이 나타나고 있다. 현실적으로 예산배정에 대한 ‘가내시’, ‘확정내시’등 운영절차에 있어서 중앙정부(기획재정부 및 관계부처)가 일방적으로 지방자치단체를 곤혹스럽게 하는 다소 무책임한 행태가 일종의 관행화되고 있다. 서울시의 2014년 회계연도의 국고보조사업 중 암환자 의료비 지원 사업의 경우 당초 예산(확정내시)이 3,089백만 원에서 14년 7월 보건복지부의 예산 축소에 따라 국비가 2,319백만 원으로 감소하였다. 이에 보조사업의 보조율은 30% 이나 국비의 일방적인 감소에 따라 최종 국고보조율은 30% 미만으로 보조율이 감소하여 서울시가 불합리한 보조사업을 수행하게 되는 현상을 초래하였다. 또한 일반여권발급 업무대행 사업은 보조율이 100% 사업이지만 국비 예산의 변경으로 인하여 자치구의 실제 소요 사무대행 경비가 부족한 현상이 발생하였다. 이에 국고보조율이 100%인 사업이나 자치구에서 업무대행에 따라 발생하는 경비를 충당할 수 없어 서울시 예산으로 집행해야 하는 문제 발생하고 있다.

이 외에도 저출산 대응 민관협력 네트워크 구축 사업은 보건복지부의 국비 예산 미교부로 사업이 중단되었고, 국토교통부 사업의 경우 사업의 특성상 사업 기간 동안 계속적인 예산을 투입하는 것이 적절하지만, 국고보조금이 사업 하반기에 지원하는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 국고보조사업 기간 내에 계속적으로 국비의 지원이 이루어져야 하나 보조사업 기간 하반기에 국비 지원을 하여 국비지원 부족으로 당초 계획에 차질이 발생하는 사례가 빈번하게 발생하고 있는 현실이다.

| 본부 | 세부사업 | 보조율 | 국비 당초 가내시 | 국비 1차 변경내시 | 국비 2차 변경내시 | 국비부족 수렁에 따른 문제 |
|---------|---------------------|------|---|---|--|----------------------------------|
| 복지건강본부 | 암환자 의료비 지원 | 30% | 시기: 13년 10월 정부명: 보건복지부 가내시: 2,902 | 시기: 14년 1월 확정내시: 3,089 사유: 14년도 예산확정 | 시기: 14년 7월 가내시액: 2,319 사유: 국비예산 배정액 조정 | 암환자의료비 지원 부족분 발생, 15년도 예산으로 소급지원 |
| 시민소통기획관 | 일반여권 발급업무 대행 | 100% | 시기: 13년 10월 정부명: 외교부 가내시: 865 | 시기: 14년 3월 정부명: 외교부 가내시: 854 사유: 여권발급량이 당초 예상보다 감소 | 해당 없음 | 자치구의 실제 소요 사무대행 경비 부족 |
| 여성가족정책실 | 저출산 대응 민관협력 네트워크 구축 | 50% | 시기: 13년 10월 정부명: 보건복지부 가내시액: 30 | 시기: 14년 1월 가내시액: 0 사유: 사업중단 | 해당 없음 | 국비 예산 미교부로 사업중단 |
| 도시안전본부 | 사가정길~암사동간 도로개설 | 50% | 시기: 13년 11월 정부명: 국토교통부 가내시액: 912 | 해당없음 | 해당 없음 | 국비지원 부족으로 사업기간내 준공차질 |

출처: 서울시 국고보조사업현황, 내부자료

(표Ⅲ-54) 2014년 서울시 국고보조사업 당초 및 변경내시 현황 (단위: 백만원)

바. 국고보조사업의 통합 관리 미흡

서울시 전체 국고보조사업의 현황은 예산담당관 제도기금팀에서 담당하고 있으나 자치구별로 국고보조사업을 관리하는 시스템에 대하여 접근권한이 없으며, 국고보조사업 세부사업별 담당자의 현황과 시스템의 현황이 불일치하는 현상이 발생하고 있다. 예산담당관 제도기금팀의 국고보조사업 총괄 담당자는 자치구의 보조사업현황 파일을 집계하여 현황을 관리하고 있으나 자치구의 시스템에 접근권한이 없으므로 자치구별로 작성되는 현황에 대한 관리 및 검토에 어려움이 있다. 또한 서울시 예산담당관 제도기금팀에서 관리하는 국고보조사업 현황과 보조사업별 담당부서(여성가족정책실 보육담당관 보육기획팀 등)가 관리하는 사업 현황과 차이가 발생하고 있다. 예를 들어, 기초노령연금, 가정양육수당, 영유아 보육료사업에 대한 예·결산 현황을 시스템에서 산출한 금액과 사업담당자로부터 수령한 현황이 차이가 발생하고 있다.

| 구분 | | 기초노령연금 | 가정양육수당 | 영유아보육료 | |
|----|----------|--------|---------|---------|---------|
| 예산 | 시스템(A) | 국비 | 705,560 | 169,831 | 352,956 |
| | | 시도비 | 163,335 | 148,692 | 539,279 |
| | | 시군구비 | 145,310 | 72,509 | 123,639 |
| | 사업담당자(B) | 국비 | 705,560 | 169,831 | 352,956 |
| | | 시도비 | 163,410 | 146,135 | 303,131 |
| | | 시군구비 | 151,083 | 68,697 | 138,327 |
| | 차이(A-B) | 국비 | - | - | - |
| | | 시도비 | -75 | 2,557 | 236,148 |
| | | 시군구비 | -5,773 | 3,812 | -14,688 |
| 결산 | 시스템(C) | 국비 | 698,975 | 169,831 | 352,956 |
| | | 시도비 | 161,446 | 146,135 | 534,601 |
| | | 시군구비 | 143,769 | 71,058 | 120,964 |
| | 사업담당자(D) | 국비 | 693,799 | 167,235 | 350,975 |
| | | 시도비 | 157,692 | 143,901 | 301,420 |
| | | 시군구비 | 148,376 | 67,651 | 137,431 |
| | 차이(C-D) | 국비 | 5,176 | 2,596 | 1,981 |
| | | 시도비 | 3,754 | 2,234 | 233,181 |
| | | 시군구비 | -4,607 | 3,407 | -16,467 |

출처: 서울시 국고보조사업현황, 내부자료

〈표Ⅲ-55〉 2014년 서울시 국고보조사업의 시스템과 사업담당자 관리 자료와 차이내역(단위: 백만원)

국고보조사업의 관리는 사업 단위별로 보조사업코드가 부여되어 관리되고 있으나 자치구별로 다른 보조사업 코드를 적용함에 따라 사업별 국고보조사업현황을 관리하는데 어려움이 있다. 동일한 사업에 대하여 서울시 자치구별로 동일한 보조사업코드를 부여하여 국고보조사업별로 통합 관리가 이루어져야 하나 일부 자치구에서 상이한 보조사업코드를 사용함에 따라 보조사업 현황 산출 시 정확한 현황을 산출하는데 어려움이

있다.

| 자치구 | 부처명 | 보조사업코드 | 보조사업명 |
|-----|-------|------------------|------------|
| 종로 | 보건복지부 | 201407531330331A | 영유아 보육료 지원 |
| 중구 | 보건복지부 | 201407531330331A | 영유아 보육료 지원 |
| …… | 보건복지부 | 201407531330331A | 영유아 보육료 지원 |
| 성동구 | 보건복지부 | 200807531330331A | 영유아 보육료 지원 |
| 강동 | 보건복지부 | 201407531330331A | 영유아 보육료 지원 |

출처: 서울시 국고보조사업현황, 내부자료

〈표Ⅲ-56〉 자치구별 보조사업코드가 상이한 보조사업 예시

IV. 서울시 국고보조사업 개선방안

1. 국고보조사업 제도개선

가. 유사·중복 보조사업 문제 개선

국고보조사업의 유사·중복사업문제는 정부부처 간에 협력과 소통을 제대로 하지 않는 데에서 기인하는 문제점이며, 과거에 비해 조금 줄었으나 여전히 매년 반복되고 있다. 모든 중앙부처들은 자신이 계획하거나 수행하고 있는 국고보조사업에 대해 현재와 같이 개별적 계획·검토에 국한하지 말고 업무 연관성이 있는 다른 부처와 사전·사후에 적극적으로 협의하는 절차가 필요할 것이다. 중앙부처 내 유관조직들과 관계공무원 간에 국고보조사업을 구상하는 단계에서 합동 워크숍을 지속적으로 개최하면서 다른 조직의 계획에 대한 정보를 습득하고, 상호 의견을 교환하며, 사업을 조절하는 ‘협업적 네트워킹(networking)’ 문화를 조성하고 중앙정부의 부처 간(부처 내외 조직 간)에 유사 중복성이 발생할 수 있는 정보를 수집하고 공유할 수 있는 ‘상호 점검시스템’을 구축하고 그것을 적극적으로 공유하여 유사·중복사업 발생을 사전적으로 차단여야 할 것이다.

이에 기획재정부가 주도적으로 운영하는 보조사업 운영평가단의 기능과 역할을 적극적으로 활용하는 방법과 지방자치단체로부터 유사·중복사업에 대한 신고를 받는 방법을 적극적으로 혼합 사용하는 것이 효율적일 것이다. 보조사업 운영평가단 내에 유사·중복사업 점검 태스크 포스(task force)를 설치하여 가동하며, 유사·중복사업이 발생할 경우 관련 중앙정부와 조직에 대해 심각성의 정도를 판단하여 다음 회계연도의 예산배정에 페널티를 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지방자치단체(광역자치단체 주도) 차원에서 유사·중복사업을 점검하고 그 결과를 중앙정부(기획재정부, 행정자치부)에 보고하는 시스템을 구축하고 국고보조사업 중복성 심사기구를 신설하여 기존의 국고보조사업의 유사 중복성 여부를 심의하여 통합방안을 권고하고, 국고보조사업을 신설할 때는 심의기구의 심의를 거치도록 규정하는 것이 필요하다.(지방재정법 근거 규정 마련 필요)

나. 소액 영세보조사업 통폐합

소액의 영세보조사업은 국고보조사업의 효율성과 효과성 및 재정 책임성(fiscal accountability) 측면에서 긍정적 효과보다 부정적 효과가 더 많으므로 이들을 통폐

합하는 정책개편이 필요할 것이다. 지나치게 많이 세분화된 소액 보조사업을 운영하는 과정에서는 행정비용 등 각종 불필요한 거래비용이 소요되며, 이해주체인 중앙·지방의 기득권이 공고히 되는 등 사회적 부작용이 발생하고 있다. 전국적으로 볼 때, 500만 원 미만사업이 적지 않고 1억 원 미만 사업은 상당수에 이르는 것이 현실이며, 서울시의 경우에도 국고보조사업 중 약 17% 정도가 1억 원 미만의 보조사업인 것으로 나타나고 있다. 이에 소액의 영세보조사업에 대하여는 가능한 유사사업을 미니 박스보조금(mini box grant) 형태로 그룹화 하여 운영하거나, 해당재원을 지방자치단체의 일반재원으로 배분해 주는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

이에 대하여 일반재원으로 전환할 경우 지방교부세에 포함시켜 재배분하거나 소형 포괄보조금 방식으로 운영하는 대안을 검토해볼 수 있다. 이러한 유사사업 간의 통합을 통하여 규모의 경제를 통한 지역발전사업의 효율성 제고와 지방정부의 자율성을 높일 수 있을 것이다. 또한, 소액 영세보조사업에 대해서는 3년 주기로 종합점검을 실시하고, 그 결과를 토대로 사업의 유지, 폐지, 일몰 적용 등 후속조치를 하여 관리하는 방안을 모색할 수 있다. 보조사업 담당자가 영세보조사업에서 발생하는 관리비용과 효과성에 대한 분석을 수행하여 사업의 계속 수행 여부를 검토하여 효과성에 비해 관리비용이 부담이 큰 보조사업의 경우 폐지를 관계 부처에 건의할 수 있는 제도를 도입하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

다. 포괄보조금 제도 도입 검토

국고보조금 사업간 유사·중복으로 제기된 예산 및 행정의 비효율성 문제를 해결하기 위한 대안으로 포괄보조금 제도 도입에 대한 검토의 필요성이 대두되고 있다. 포괄보조금 방식은 사업을 기획 및 집행하는 과정에서 유사·중복사업을 통합·조정할 수 있으며, 새로운 사업발굴로 인한 사각지대 해소와 같은 긍정적인 효과가 있는 것으로 기대된다. 이에 포괄보조금방식의 도입에 앞서, 포괄보조금 대상사업의 적격성 평가기준으로 소규모 유사·중복사업, 지자체의 자율성과 재량권이 보장되는 사업, 사업 시행효과와 지역성, 성과지표 산출 가능성, 법정 공식주의 적용 가능 여부에 따라 적격성을 평가할 수 있을 것이다.(정은희 외, 2014)

이에 소규모 유사, 중복사업의 경우 기초 지자체 복지관련 부서 간 조정이 용이한 소규모 보조금 사업이 포괄보조금 방식으로 적합할 것이며, 이를 통해 사업성격이 유사하거나 중복되는 사업을 한 부서의 사업으로 이전함으로써 다른 부서는 다른 사업에 집중하여 사업기획 및 관리의 전문성을 증진시키는 통합효과를 높일 수 있을 것이다. 또한 지자체의 자율성과 재량권이 보장되는 사업의 경우 지방자치단체에서 프로그램의 내용과 수준을 자율적으로 기획할 수 있는 사업들이 포괄보조금방식으로 적합할 것이다. 하지만 전국적인 통일성을 가지고 운영하는 사업은 특정 지방자치단체가 자율적으

로 운영하기 어려우므로 포괄보조금방식으로 적합하지 않을 것이다. 그리고 사업 시행 효과의 지역성 따라 사업추진에 따른 효과가 지자체에 한정되는 지역적인 사업을 포괄 보조금방식의 사업에 포함할 필요가 있으며, 사업투자 효과가 다른 지역에 미치는 외부효과가 큰 사업은 특정 지방자치단체에서 해당 사업을 추진할 인센티브가 약하므로 사업투자에 따른 혜택과 효과가 해당 지역에 국한되어 사업추진 인센티브가 강화될 수 있는 사업이 적합할 것이다.

그리고 정부의 재정운용방식이 투입 및 과정통제에서 산출 중심의 성과관리로 변화되고 있으며 지방자치단체의 자율적 운영에 따른 효과성, 책임성을 평가하기 위한 성과지표의 개발과 관리가 요구된다. 가급적 성과측정이 용이한 사업부터 우선적으로 포괄보조 대상사업으로 검토할 필요가 있을 것이다. 이에 법정 공식주의 적용을 생각해 볼 수 있다. 재원배분의 공정성, 객관성 확보를 위해 법정 공식에 따라 재원배분이 가능한 사업을 대상으로 포괄보조금 사업에 포함할 필요가 있을 것이다. 이에 지방자치단체 입장에서 포괄 보조사업을 계획할 경우, 사전에 예산규모를 예측할 수 있도록 하는 것이 사업운영의 안정성을 위해서 필요하기 때문에 법정 공식에 따라 포괄보조금을 연차별로 예측할 수 있기 때문에 지자체 입장에서는 사업운영의 불확실성을 감소시킬 수 있다. 반면 중앙정부는 포괄보조금방식 사업의 유형을 확정하고, 각 사업군 별 포괄보조금 지원기준을 명확하게 마련하여 법정 공식주의에 따라 산출된 보조금을 자동적으로 지방자치단체에 교부하는 방식이 필요할 것이다.

| 포괄보조금명 | 서울시 보조사업코드 | 서울시 보조사업명 | 부처명 |
|------------|------------------|-----------------|-------|
| 노인 종합지원 | 200907521340302A | 노인 돌봄 서비스 지자체보조 | 보건복지부 |
| | 201407521330301A | 노인 단체 지원 | 보건복지부 |
| | 200807521330300A | 노인보호전문기관 | 보건복지부 |
| | 200807522320301A | 노인요양시설확충 | 보건복지부 |
| | 200807523310302A | 노인일자리 운영 | 보건복지부 |
| 어린이집 지원서비스 | 201407531340344A | 어린이집 확충 | 보건복지부 |
| | 201407531400401A | 어린이집 지원 | 보건복지부 |
| | 201307531350354C | 어린이집 교원 양성 지원 | 보건복지부 |
| | 20140753140341A | 어린이집 기능보강 | 보건복지부 |

〈표Ⅳ-1〉 포괄보조금제도 도입의 예시

포괄보조금 제도의 도입을 위해서는 중앙·지방정부 간의 역할을 구분하여 사업성과에 대한 책임분담을 할 필요가 있다. 기존의 국고보조사업은 중앙정부가 개별 사업을 심의, 승인하는 등 사업운영 과정 및 성과에 대해 최종적인 책임을 지고 있었으나 사업 수의 급증으로 인하여 중앙정부의 사업 심의 등 업무 부담이 가중되어 정책적, 전

략적 관리기능이 약화되었다. 포괄보조금 제도의 도입을 함으로써 사업의 선정, 승인 등 사업운영의 주요 책임이 지방정부로 이전됨에 따라 중앙·지방정부의 업무가 분담되어 효율적인 사업의 수행이 가능할 것이다. 우선 중앙정부는 지방의 사업을 심사·평가, 전략 목표 설정, 사업운영방향을 제시하고, 지방정부는 지역실정에 맞는 사업을 개발하고 시행하는 방식으로 중앙·지방정부간의 분권화가 필요하다. 반면 지방정부의 포괄보조금 지원제도의 도입에 대한 선호를 사전에 파악하여, 제도의 전이과정에서 나타나는 문제를 파악하여 제도 정립 필요하다. 즉, 지방정부의 포괄보조금 지원제도 선호도, 사업성과 달성에 대한 책임에 대한 인식, 사업추진역량, 예상되는 문제점 등에 관한 분석이 필요할 것이다.

또한 포괄보조금 제도의 성과 극대화를 위해 지방자치단체의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 성과인센티브 제공 등의 성과관리제도 도입이 필요할 것으로 보인다. 포괄보조금 지원제도의 효과적인 운영을 위해서는 지자체에 사업운영에 대한 재량권을 부여하는 대신, 성과관리를 통해 목표달성을 관리하는 것이 필요하다. 국고보조사업의 수가 급증함에 따라 중앙정부는 국고보조사업의 관리에 대한 부담이 증가하여 포괄보조금 지원제도의 도입의 필요성이 제기됨에 따라 중앙정부가 지방자치단체의 수많은 사업을 심의, 선정하고 사업성과에 대한 정확한 정보를 수집하고, 평가·관리하는 것은 현실적으로 불가능한 상황이다. 따라서 지방자치단체에 자율권을 부여하여 각 지역 상황에 맞는 사업을 자율적으로 운영하는 것이 보다 효율적인 사업을 운영·관리할 수 있을 것이다. 중앙정부는 포괄보조금 제도의 도입으로 사업에 대한 책임을 지방정부에 전가하는 것이 아니라 성과관리체계의 도입을 통해 국고보조사업의 전략목표를 수립하고 관리하는 역할을 수행할 필요가 있을 것이며, 포괄보조금을 이용하여 각 사업군별, 사업군내 사업별 예산을 배정하는 과정에서 사업성과에 대한 객관적인 평가 요구가 증가할 수 있다. 즉, 사업운영의 필요성을 넘어서 특정 사업군 또는 사업의 효과성을 기준으로 예산을 배정해야 한다는 요구가 증가할 것으로 예상된다. 또한 성과지표에 따른 사업성과 달성이라는 부담을 지는 지방자치단체에 대하여 반대급부로 위험 프리미엄(Risk premium)의 성격인 성과인센티브를 제공할 필요성이 있다. 예를 들어, 미국 위스콘신 주 TANF 사업의 경우 사업기관의 성취수준에 따라 재계약 우선권, 총액예산의 1~5%를 성과보너스로 제공하고 있다.(정은희 외, 2014) 성과인센티브를 통해 성과달성의 책임 여부, 성과 달성 시 혜택 등을 명시화함으로써 지방정부가 효율적이고 효과적으로 사업을 운영하도록 동기를 부여할 것이다.

라. 기준보조율 조정절차의 개선

기준보조율은 지방자치단체 국고보조사업에 투입되는 국비와 지방비의 분담비율로서 대응지방비 부담 규모를 결정하는 직접적인 요인이 되는 것으로 기준보조율 합리적인

산정이 중요할 것이다. 기준보조율은 합리적인 원칙에 입각하여 공정하게 산정되어야 지방자치단체 입장에서 국고보조사업에 대한 대응지방비 부담을 별다른 이의 없이 수긍할 수 있을 것이다. 중앙과 지방간 재원을 배분하는 기준조보율의 역할을 고려할 때, 해당 보조사업의 성격을 검토하여 국가사무의 성격에 가까울수록 보조율을 높이고, 지방자치단체 고유의 업무성격을 갖는 사무일수록 보조율을 낮추는 것이 바람직할 것이다. 기준보조율 산정체계와 관련하여 다양한 선행연구에서 문제점 및 대안이 제시되었으며 보조율 산정 시 적용해야 할 보조사업 특성 유형화를 위한 지표를 제시하고 있다.

| 유형화 지표 | 내 용 |
|----------|--|
| 국가정책 여부 | 국가사무 집행을 지방자치단체에 위임한 경우 높은 보조율 적용 |
| 의무·재량 여부 | 법령에 따라 지방자치단체의 보조사업 수행이 강제되는 경우 높은 보조율 적용 |
| 사업의 파급범위 | 사업효과가 특정 지역에 한정되지 않고 외부로 파급되는 경우 높은 보조율 적용 |
| 공공재적 성격 | 보조사업이 공공재적 성격을 가질 경우 높은 보조율 적용 |
| 국가최저수준 | 전국적으로 공통된 기준에 의하여 집행되는 현금지급성 복지사업에 높은 보조율 적용 |
| 정책유형 | 지역개발, 복지 등 사업내용에 따라 보조율을 달리해야 하며, 복지정책 등 지방자치단체가 선호하지 않는 정책에 대하여 높은 보조율 적용 |
| 사업의 규모 | 사업비 규모가 커서 지방자치단체의 매칭부담이 클수록 높은 보조율 적용 |

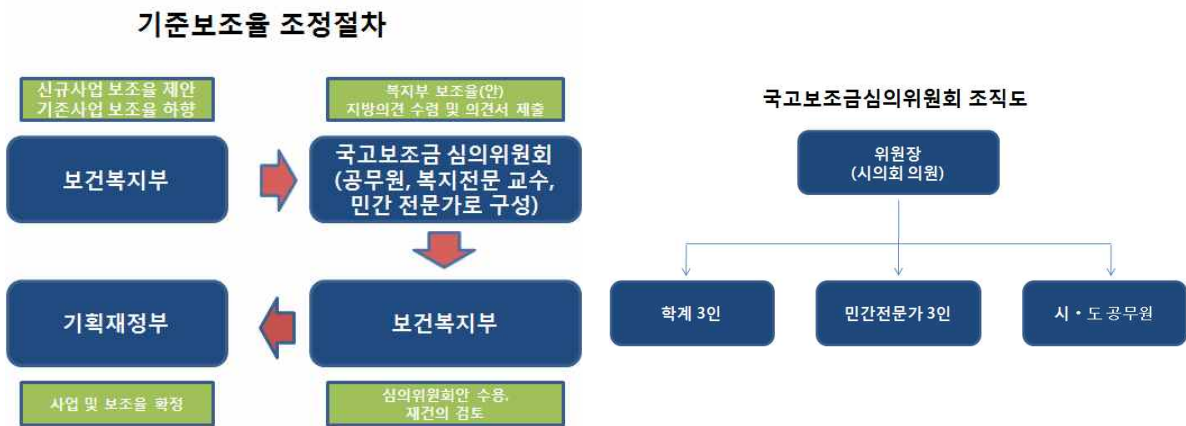
출처: 국회예산정책처, 지방자치단체 국고보조사업 평가 2014. 11

〈표Ⅳ-2〉 기준보조율 유형화를 위한 지표 예시

그러나 모든 이해관계자를 수긍할 수 있는 객관적인 기준과 비율을 제시한다는 것은 불가능 하다는 한계를 고려하여 보조율 조정 절차의 객관성을 확보하여 궁극적으로는 기준보조율의 객관화를 도모하는 것에 착안하여 방안을 제시해보고자 한다. 우선 기준보조율 조정절차의 객관성 확보를 위해 사업 담당 부처의 안전상정단계부터 의견수렴과정과 조정과정, 결정과정까지의 단계를 거치면서 결과적으로 객관적인 기준보조율을 결정할 수 있을 것이다.

1단계로 사업추진 중앙부처의 안전 상정하는 것이다. 행정자치부, 보건복지부 등 사업 추진부처가 신규사업의 국고보조율을 결정하거나 기존사업의 보조율을 재조정해야 하는 경우, 현재와 같이 일방적인 통보방식이 아니라 시의회 산하기관으로 국고보조금심의위원회(시·도 연구원, 관련학계, 지방공무원, 민간 전문가그룹으로 구성)를 구성하고 안전을 상정하여 서울시가 검토의견을 제출할 수 있도록 하는 것이다. 이후 2단계로 국고보조금심의위원회 개최하는 것이다. 서울시 국고보조금 협의회인 국고보조금심의위원회의 개최를 통하여 중앙부처에서 제출한 국고보조사업에 대한 지방비 부담률 등을 검토하여 의견서를 제출하고, 협의회는 시·도 연구원, 관련학계 교수, 지방공무원 및 민간 전문가그룹으로 구성하여 다양한 관점에서 의견이 종합되도록 하여야 할 것이

다. 이에 국고보조금심의위원회는 상설기구화하며 기획재정부 소속 위원회인 부담금운용심의위원회 등을 벤치마킹하여 월, 분기, 반기 등으로 주기적으로 개최하여 기준보조율 평가, 국고보조금 운용평가, 개선방안, 추진계획 등을 보고안건으로 하여 논의하는 것이다. 다음 3단계로 사업추진 중앙부처와의 협의하는 것이다. 국고보조금심의위원회에서 논의된 기준보조율 결정에 대한 의견을 바탕으로 사업추진 중앙부처와 협의·조정 절차를 통하여 최종 기준보조율을 결정하여 기획재정부에 제출하여 확정하는 절차를 갖는 것이다.



〈그림 IV-1〉 기준보조율 조정절차 방안 및 심의위원회 조직도(예)

마. 차등보조율 제도의 개선

최근에 대형 사회복지 국고보조사업을 중심으로 활성화되고 있는 차등보조방식이 몇 가지 관점에서 불합리성을 내포하고 있으며, 이에 대한 개선이 필요할 것이다. 현행 차등보조율은 사회복지비율과 재정자주도 및 노인인구비율 등 실제 수급자의 현황을 반영하지 못하여 지방자치단체의 불만을 야기하는바, 객관적으로 정당화할 수 있는 합리적인 지표를 통한 차등보조율 제도를 도입함으로써 재정형평성을 모색하는 것이 거시재정의 형평성과 효율성 측면에서 긍정적인 결과를 도출할 수 있을 것이다. 예를 들어 기초(노령)연금사업 및 영유아보육사업 등 지방자치단체별 수급자의 현황에 따른 지방자치단체별 예산을 산출하여 예산이 큰 지방자치단체에 보조율을 높이고 예산이 작은 지방자치단체의 경우 보조율을 낮추어 지방자치단체별 매칭부담을 완화하는 방안을 검토할 수 있다.

차등보조율의 적용기준이 되는 재정자주도의 분포를 보면 서울시를 제외한 거의 대부분의 지방자치단체들이 인상보조율이 적용대상이 되고 있으며, 이는 결국 기준보조율이 너무 낮게 책정돼 있다는 것을 간접적으로 시사하고 있는 것이다. 기초노령연금

사업에서 적용받는 보조율은 대부분 70~90%의 보조율을 적용받고 있으며 40~50%의 보조율을 적용받고 있는 자치구는 2012년 기준으로 전체의 3.4%에 불과하다. 이에 차등보조율을 적용받는 사업은 대부분 사회복지사업으로 보편적 사업의 성격을 가지고 있는 점을 고려할 때, 기준보조율을 상향 조정하고 합리적인 지표에 의한 차등보조율을 적용하여 지방자치단체간의 불이익이 발생하지 않으며 지방자치단체의 재정부담을 완화할 수 있을 것이다.

| 연도 | 시군구 수 | 40% | 50% | 60% | 70% | 80% | 90% |
|-------|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 2008년 | 231 | 3 | 27 | 0 | 108 | 41 | 52 |
| 2009년 | 231 | 3 | 22 | 0 | 106 | 41 | 59 |
| 2010년 | 231 | 0 | 18 | 0 | 109 | 41 | 63 |
| 2011년 | 229 | 1 | 7 | 0 | 113 | 41 | 67 |
| 2012년 | 229 | 1 | 7 | 0 | 110 | 44 | 67 |

출처: 한국지방행정연구원, 사회복지분야 국고보조금의 개선방안
 〈표Ⅳ-3〉 기초노령연금의 차등보조율별 지자체 분포 추이(연도별)

바. 기타 관련 법 개정

1) 협의기간 보장을 통한 협의절차의 형식적인 운영 개선

「지방재정법」 제26조 및 「보조금관리에 관한 법률」 제7조는 중앙관서의 장이 지방자치단체 재정부담을 수반하는 예산 요구 시 행정자치부장관과 협의토록 규정을 두고 있다. 이는 지방재정을 총괄하는 행정자치부장관의 의견을 청취함으로써, 지방자치단체 부담을 수반하는 보조사업 예산안 편성에 지방자치단체의 사정을 반영하기 위한 것이다. 또한 「보조금관리에 관한 법률」 제7조 제2항에는 행정자치부장관은 해당 의견서를 해당 회계연도의 전년도 5월 20일까지 기획재정부장관 및 관계 중앙관서 장에게 제출하도록 되어 있다. 그러나 행정자치부에 따르면, 대부분의 중앙관서는 협의종료기한 이후에 협의를 요청하고 있는 실정으로, 행정자치부가 협의요청사항을 검토할 충분한 기간이 보장되지 않아 협의가 형식적으로 이루어지는 문제가 있다고 지적하고 있다.(심지현 2014)

이에 내실 있는 협의회가 이루어지도록하기 위해서는 행정자치부가 각 중앙관서의 지방자치단체 부담 수반 보조사업 예산안에 대하여 충분히 검토할 수 있는 기간이 보장되어야 할 것이므로, 각 중앙관서가 행정자치부에 협의를 요청해야 하는 시한을 법률에 명시하여 이를 준수토록 할 필요가 있을 것이다. 구체적인 협의요청 시한과 관련하여서는, 지방자치단체가 4월 30일까지 각 중앙관서에 보조금 예산 계상을 신청하므로

중앙관서의 검토시기를 고려하여 행정자치부에 대한 협의요청 시한을 5월 10일로 설정함으로써 최소 10일의 협의기간을 보장하는 것이 적절하다고 판단된다.

| 현 재 | 개정 의견 |
|---|---|
| 제7조(지방비 부담 경비의 협의 등) ① 중앙관서의 장은 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금 예산을 요구하려는 경우에는 행정자치부장관과 보조사업 계획에 대하여 협의하여야 한다. ② 행정자치부장관은 제1항의 협의 요청을 받은 경우에는 그 의견서를 해당 회계연도의 전년도 5월 20일까지 기획재정부장관과 관계 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다. | 제7조(지방비 부담 경비의 협의 등) ① 중앙관서의 장은 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금 예산을 요구하려는 경우에는 회계연도의 전년도 5월 10일까지 행정자치부장관에게 보조사업계획에 대하여 협의를 요청하여야 한다. ② (좌동) |

출처: 국회예산정책처(2014.9)

〈표Ⅳ-4〉 지방비 부담 협의기한 보장을 위한 「보조금관리에 관한 법률」 개정 의견

2) 예산안 첨부서류에 대응지방비 현황을 포함

현재 지방자치단체 국고보조사업의 대응지방비 부담에 대해서는 정부 내에서 이를 종합적으로 관리하지 않고 있으므로, 국회는 정부 예산안에 따른 대응지방비 규모를 파악할 수 없어 예산안 심의 시 이를 함께 심사할 수 없는 실정이다. 국고보조사업에 따른 대응지방비 부담이 지방재정 위기의 주요 원인으로 제기되고 있는 현 상황을 고려할 때, 대응지방비 현황 및 세부사업별 내역이 예산안과 함께 국회에 제출되어 국회의 예산안 심사과정에서 대응지방비 부담의 적절성 문제가 함께 논의되어야 할 것이다. 이에 지방자치단체 국고보조사업 예산안에 따른 대응지방비 현황 및 세부내역을 예산안 첨부서류로 국회에 제출하도록 법으로 규정을 하여 중앙정부의 예산편성에 따른 지방재정부담에 대하여 국회의 심의를 거치는 장치를 만들어 중앙과 지방간의 재정 갈등을 완화할 수 있도록 하여야 할 것이다.

| 현 재 | 개정 의견 |
|--|---|
| 제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 1 ~ 15. (생략) | 제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 1 ~ 15. (생략) 16. 지방자치단체 국고보조사업 예산안에 따른 대응지방비 현황 및 세부내역 |

출처: 국회예산정책처(2014.9)

〈표Ⅳ-5〉 국가재정법 개정 의견

2. 지방재정 강화

가. 사회보장 목적세 신설

지방자치단체 세출 중 사회복지 지출은 2008년부터 2014년까지 연평균 10.8%의 증가율을 보이고 있으며 세출비목 중에 가장 비중(2014년 기준 25.2%)이 큰 항목으로 향후에도 계속 증가할 것으로 예측됨에 따라 지방자치단체의 재정부담을 가중시킬 수 있다. 또한 영유아 보육사업이 보편적 서비스가 되고 기초연금 수급대상 및 지원규모의 확대뿐만 아니라 고령화 사회로의 진입을 눈앞에 두고 있는 등 사회복지수요가 지속적으로 증가할 것으로 보인다. 반면, 지방자치단체의 세입의 경우 지방세는 증가하나 세외수입의 감소, 보조금의 증가로 인한 자체재원이 비중이 감소하며 재정자립도는 낮아지고 있는 실정이다.

사회복지비 누수 관리와 같이 불필요한 예산낭비를 절약하여 복지수요에 대응할 수 있으나 이는 단기적이고 임시방편적인 방안이 될 수밖에 없으므로 보다 근본적이며 지속적인 대안이 필요한 바, 사회복지분야만을 위해 지출할 수 있는 새로운 조세 신설이 필요할 것이다. 사회복지비를 위한 조세를 신설할 경우 먼저 그 용도를 명확히 해야 하며, 일반세(보통세)와 목적세 중 어느 성격으로 조세를 신설할지 결정하여야 할 것이다. 일반세는 재정운영의 탄력성을 유지할 수 있어 재정력이 약한 상황에서는 사용 용도를 다르게 할 수 있는 장점이 있으나 사회복지비의 예산을 확보하기 위해서는 목적세가 보다 적합할 수 있다. 또한, 목적세의 경우 조세수입의 용도가 사회복지에 한정된다는 점에서 혜택을 받는 사람이 가시화될 수 있고 이로 인하여 조세신설에 대한 납세자의 조세저항을 완화하고 조세순응을 확보하는데 유리할 수 있을 것이다.

| 구분 | 일반세 | 목적세 |
|----|---|--|
| 성격 | 일반경비를 충당하기 위해 징수되는 조세 | 사용용도가 명백히 구분되어 있어 그 용도를 위해 징수되는 조세 |
| 장점 | 재정운영의 탄력성을 유지할 수 있어 재정력에 따라 다른 사용용도로 사용할 수 있음 | 사용용도가 명백하므로 납세자의 납득을 얻기 쉬움 |
| 단점 | 재정력이 약한 상황에서 사업의 우선순위에 따라 용도가 달라질 수 있기 때문에 복지만을 위한 예산의 확보가 어려울 수 있음 | 특정 목적 이외에는 사용할 수 없어 재정의 운용을 제한하고 경비지출 간에 불균형을 초래할 수 있음 |

〈표Ⅳ-6〉 일반세와 목적세의 차이

조세의 신설을 위해서는 과세표준을 무엇으로 할 것인지를 정하여야 하는바, 사회보장 목적세의 경우는 특정 과세대상이 있는 것이 아니라 사회환경 변화와 복지수요 폭증에 따라 추가재원의 확보가 필요하고 또한 새로운 세원을 발굴하기 어려운 현실을

감안할 때 타 조세의 세액을 과세표준으로 하는 부가세 방안이 적절할 것으로 보인다. 조세의 징수권은 과세대상에 따라 중앙, 지방 또는 중앙·지방 모두가 고려될 수 있으며, 사회복지기능에 대한 중앙과 지방정부간에 역할 분담이 명확하지 않은 상황에서는 중앙과 지방의 공동으로 징수권을 부여 받는 방안이 고려될 수 있다. 사회복지세 도입에 관한 선행연구(김성주, 2013)에서는 과세대상(소득세, 법인세, 상속증여세, 종합부동산세)과 세목특성(목적세)에 대해서는 의견을 같이 하고 있으나 세율부분에서는 이견을 보이고 있다. 기존 선행연구에서는 사회복지세의 세율을 10%와 20%의 2개 구간을 적용하자는 의견과 20%의 단일 세율로 하자는 의견으로 구분되며 신규 조세의 세율을 결정할 때 고려되어야 할 부분은 사회복지비에 대한 소요예산을 파악하여 징수해야 하는 조세의 규모를 파악하여야 할 것이다. 또한 과세대상과 과세표준을 확정 한 후에 추정된 조세의 규모를 충당하기 위한 세율을 역으로 산출하여 결정되어야 할 것으로 보인다.

나. 세외수입의 확보 방안

1) 세외수입의 개요

현행 세외수입은 크게 정상적 세외수입과 비정상적 세외수입으로 구분할 수 있으며, 정상적 세외수입은 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입 등 6개 항목으로 구분되며, 임시적 세외수입은 재산매각수입, 부담금, 과징금 및 과태료 등, 기타수입, 지난연도수입 등 5개 항목으로 분류된다. 재산임대수입은 지방자치단체가 국·공유재산을 관리·운영하는 과정에서 발생하는 수입으로 국유재산임대료와 공유재산임대료로 구성되어 있는데, 국유재산임대료는 국유재산법시행령 제34조 제3항 제2호의 규정에 의하여 지방자치단체가 관리하는 국유 토지·임야·건물임대수익이며 공유재산임대료는 “공유재산 및 물품관리법령” 및 관련 조례에 의하여 징수하는 공유재산임대료수입이다. 사용료수입은 도로사용료수입, 하천사용료수입, 하수도사용료수입, 상수도사용료수입, 공설 도매시장 및 가축시장 사용료수입, 도축장사용료수입, 운동장·공연장등 입장료수입 등으로 구성되어 있다. 이는 공공시설의 사용으로 인하여 얻는 편익에 대하여 보상으로 징수하는 것으로서 개별적인 보상원칙에 의거 징수하는 점에서는 수수료와 같으나, 수수료가 지방자치단체의 특별한 활동에 의하여 이익을 받는 경우에 부과되는 데 반하여 사용료는 지방자치단체의 공공시설을 개인·단체 등이 이용함으로써 이익을 받는 경우 부과하는 점이 다르다.

수수료수입은 제증명 발급 수수료, 쓰레기처리봉투를 판매한 수입, 인허가 수수료 및 기타수수료수입으로 구성되어 있다. 수수료는 지방자치단체가 특정인에게 제공한 특정

사무에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 징수하는 것으로써 주민서비스 향상의 요청에 따라 그 종류가 다양화되고 있으며 양적으로도 증가하고 있다. 그리고 사업수입은 사업장의생산물 및 부산물매각 수입, 주차요금수입, 통행료수입, 환지청산금수입, 공사완료지구 분담금 수입, 주택·택지공업용지 생산품 등 매각수입, 공사 등 출자금에 대한 이익배당금 수입, 보건소·보건의료원 등의 운영수입 및 기타사업수입으로 구성되어 있다. 징수교부금수입은 시·도세징수에 따른 교부금 수입, 사용료징수에 따른 교부금 수입, 수수료 등 징수에 따른 교부금 수입으로 구성되어 있으며, 이자수입은 공금예금이자수입, 민간융자금에 대한 이자수입, 공사공단융자금에 대한 이자수입, 세입·세출 외 현금관리에 따른 이자수입 등으로 구성되어 있다.

재산매각수입은 지방자치단체의 재산매각계획에 따라 공유물건인 잡종재산을 매각하여 얻는 수입을 말하는데 여기에는 국유재산 법령에 의하여 은닉된 국유재산 또는 무주의 부동산을 발견하여 신고한 때에 지급받게 되는 보상금 및 재산교환에서 발생하는 교환차익수입이 포함된다. 부담금은 자치단체간 부담금 수입, 민간인·기타단체의 부담금 수입, 개발이익환수금 등으로 구성되어 있고, 과징금 및 과태료 등은 과징금 및 이행강제금, 변상금 및 위약금, 과태료 등으로 구성되어 있으며, 기타수입은 불용품의 매각수입, 체납처분으로 생기는 수입, 법령 및 조례의 규정에 의하여 자치단체에서 수납하는 보상금, 시·도비 반환금 수입, 용도지정기부금수입 및 그 외의 수입으로 구성되어 있다. 지난연도수입은 수입금이 당해연도의 출납폐쇄기한(2월말)까지 수납되지 않고 그 후에 수납되었을 때에는 그 납부된 날이 속하는 연도의 수입으로 하고 지난연도수입으로 한다.

2) 세외수입의 현황

지방정부의 자체재원 중 지방세의 증세가 어려운 상황에서 수익자부담원칙, 행정의 실효성 확보 수단, 적극적·창조적인 행정 및 경제활동 등이 작용하는 세외수입을 통한 세입증대가 중요해지고 있다. 지방자치단체 전체의 경우 통합재정수입에서 세외수입이 차지하는 비중은 2010년 24.0%에서 2014년 14.3%로 매년 감소하고 있는데, 이는 지방자치단체의 재정자립도가 낮아지고 있음을 의미한다. 서울시의 경우 지방자치단체 전체의 경우에 비해 재정자립도가 높은 편이지만 통합재정수입 대비 세외수입의 비중은 2010년 10.8%에서 2014년 5.3%로 낮아졌으며 지방자치단체 전체의 세외수입 비중에 비해 현저히 낮은 상황이고 서울시 자체적으로 지방세의 증세가 어려운 현실을 고려할 때 안정적인 세외수입의 확보가 중요할 것으로 보인다.

| 구분 | | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 |
|------|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 지방정부 | 통합재정수입 | 1,497,797 | 1,562,568 | 1,670,153 | 1,454,339 | 1,590,971 |
| | 세외수입 | 358,731 | 363,828 | 414,888 | 261,486 | 227,142 |
| | 비중 | 24.0% | 23.3% | 24.8% | 18.0% | 14.3% |
| 서울시 | 통합재정수입 | 146,344 | 146,932 | 152,234 | 159,440 | 176,571 |
| | 세외수입 | 15,868 | 8,132 | 12,744 | 18,785 | 9,292 |
| | 비중 | 10.8% | 5.5% | 8.4% | 11.8% | 5.3% |

출처: 행정자치부, 지방자치단체 통합재정 개요(각 년도), 서울특별시, 2015년 서울특별시 재정공시
 <표Ⅳ-7> 통합재정수입 대비 세외수입의 비중(단위: 억원)

세외수입은 전체적으로 볼 때 69.7%의 징수율을 보이며 경상적 세외수입의 경우 98.6%의 높은 징수율을 보이는 반면, 비경상적 세외수입의 경우 37.5%의 낮은 징수율을 보이고 있는데, 이는 간접제재의 비효율성과 세외수입관리 시스템의 다양화로 관리의 비효율성이 야기되고 있기 때문이다. 현행 지방세외수입법은 그 적용대상이 세외수입 유형 중 과징금, 이행강제금, 부담금에 한정하고, 간접제재 종류가 체납자료 제공과 대금지급정지에 불과하고, 체납처분 절차에 관한 규정을 일부 규율하는데 그치고 있다. 징수율이 매우 낮은 변상금 등의 유형에 간접제재를 적용할 수 없으며, 현행 간접제재 유형으로는 고액·상습 체납자에 대한 제재 실효성이 떨어지는 등의 문제점이 나타나고 있다.

우리나라의 지방세외수입은 그동안 세외수입에 대한 관심이 소홀하여 징수·관리체계 및 지방자치단체의 업무체계도 비효율적이며 지방세외수입 업무시스템은 단위 업무별로, 지방자치단체별로 각각 개발하여 운영함으로써 자료취합 및 세외수입 관리의 비효율성이 야기되고 있다. 세외수입 업무시스템은 표준지방세외수입시스템, 서울행정정보시스템, 자치단체별로 특정 세외수입관리를 위해 자체 개발한 개별 업무시스템이 혼재되어 단위사업별, 지방자치단체별로 각각 개발하여 사용함으로써 세외수입관리의 비효율성을 초래한다. 서울행정정보시스템에서는 주·정차위반과태료, 상하수도요금관리, 환경개선부담금관리, 교통유발부담금관리 등 4개가 관리되고 있으며, 전국의 모든 시군구에서 사용하고 표준지방세외수입정보시스템은 서울시에서 사용하지 않으며 서울시가 자체적으로 구축한 세외수입정보시스템을 사용하고 있다. 이에 세외수입 징수법제는 소관부처의 적용영역에 따라 매우 복잡하고 체계성 없이 구성되어 있어 문제점이 발생하고 있다. 세외수입은 국가나 지방자치단체의 공법상 금전채권이지만, 세외수입의 부과·징수절차는 채권관리를 규율하는 「국가채권관리법」, 「지방재정법」 보다는 주로 개별법, 「질서위반행위규제법」, 지방세외수입법의 적용을 받고 있고, 개별법마다 부과·징수절차를 규정함에 따라 그 내용이 통일되지 않고 국민의 권익보호와 실무상 적용을 위한 규정이 미비할 뿐만 아니라 체납자에 대한 실효성 있는 제고장치(간접제재)가 마련되지 않는 문제점이 발생한다.

| 구분 | 징수결정액(A) | 징수액(B) | 불납결손액(C) | 미수납액 (E=A-B-C) | 징수율(B/A) |
|-------------|-----------|-----------|----------|-------------------|----------|
| 재산임대수입 | 400,625 | 399,073 | 399,073 | 1,552 | 99.6% |
| 사용료수입 | 1,026,688 | 1,016,566 | 2 | 10,120 | 99.0% |
| 수수료수입 | 88,556 | 88,106 | 1 | 449 | 99.5% |
| 사업수입 | 679,885 | 654,517 | - | 25,368 | 96.3% |
| 징수교부금수입 | 360,877 | 360,877 | - | - | 100.0% |
| 이자수입 | 65,736 | 65,706 | 1 | 29 | 100.0% |
| 재산매각수입 | 238,400 | 236,818 | - | 1,582 | 99.3% |
| 부담금 | 401,166 | 342,518 | 307 | 58,341 | 85.4% |
| 변상금 및 위약금 | 26,241 | 18,937 | 49 | 7,255 | 72.2% |
| 과태료 | 189,394 | 95,253 | 378 | 93,763 | 50.3% |
| 과징금 및 이행강제금 | 98,564 | 48,370 | 116 | 50,078 | 49.1% |
| 지난연도수입 | 1,395,370 | 139,868 | 51,977 | 1,203,525 | 10.0% |
| 합 계 | 4,971,502 | 3,466,609 | 451,904 | 1,452,062 | 69.7% |

출처: 행정자치부, 2014 지방세외수입 통계연감(2013년 결산기준)

〈표Ⅳ-8〉 13년도 결산기준 서울시 세외수입별 징수율(단위: 백만원)

| 시스템명 | 사용 자치단체 | 관리 분야 |
|-----------------------|------------------------|---|
| 표준지방세외수입정보시스템 | 서울시를 제외한 전국217개 지방자치단체 | 새울행정정보시스템의 4개 세외수입업무제외 |
| 새울행정정보시스템 | 전국 시군구 | 주·정차위반 과태료, 상하수도요금, 환경개선부담금관리, 교통유발부담금관리 |
| 서울시자체 구축 세외수입 종합징수시스템 | 서울시 | 특별회계까지 포함 |
| 기타 개별 업무시스템 | 202개 시스템 | 주·정차위반과태료, 상하수도요금 등 124개의 개별 업무시스템, 예금이자 등 기타 세외수입 업무 78개의 개별 업무시스템 |

출처: 한국지방행정연구원, 지방세외수입 및 지방보조금의 효율적 관리, 2015

〈표Ⅳ-9〉 지방세외수입 업무시스템 운영 현황

3) 지방세외수입의 확보방안

지방세외수입의 부과·징수 절차에 관한 규정을 지방세외수입법 등으로 하나의 법률로 통일하여 징수율이 낮은 부담금, 변상금 및 위약금, 과태료, 과징금 및 이행강제금 등에 가산금 규정을 도입하여 징수율을 높일 수 있다. 가산금 규정을 두지 않는 지방세외수입금에 가산금 규정을 도입하여 체납 시 지연이자에 대한 기간비용을 회수하고 지연납부에 대한 제재로 악성 체납으로 변질될 가능성을 사전에 예방할 수 있을 것이다. 또한 지방세외수입 표준시스템을 도입하거나 지방세외수입 시스템 상호간에 연동 시스템을 개발하여 세외수입의 세목에 대한 이력관리와 주기적인 점검을 통하여 효과적인 세외수입 확보를 위해 노력해야 할 것이다. 표준시스템에 세목이 설정된 후 사용

되지 않거나 사용이 미흡한 세목에 대하여는 그 원인을 분석하여 지방자치단체에서 부과·징수의 노력이 부족한 경우 부과·징수할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 이때 지방세외수입 항목 중 특정 세목에 대해서 징수가 지연되는 경우에는 알람기능 등을 도입하여 담당자가 지연되는 징수에 대하여 주의 및 추가 절차를 수행할 수 있도록 해야 할 것이며, 세외수입 부과·징수가 많은 세목에 대하여는 부과·징수 및 관리체계가 효율적으로 이루어질 수 있도록 정책을 발굴해 나가야 할 필요가 있을 것이다.

3. 국고보조사업 수행점검체계 구축

가. 지자체별 종합점검 방안

1) 지자체 단위의 종합점검 필요성

우선 수많은 국고보조사업에 대하여 지자체 단위에서 국고보조사업의 운영 실태를 파악하여 사업별로 전반적인 이력관리를 할 필요성이 있을 것이다. 또한 지방측면에서의 국고보조사업 운영의 문제점 분석하고 개별 지자체 단위로 국고보조사업 추진을 종합적으로 점검하여 문제점(예, 보조율, 유사·중복, 중앙의 사업신설 변경과 지자체의 애로사항, 지자체 특성 등)을 분석한 후 국고보조금제도 운영의 개선사항 도출이 필요하다. 이때 국고보조사업의 신청부터, 정산 및 반납에 이르기까지의 제도개선 사항 도출할 필요가 있다. 예를 들면, 지자체 측면에서 국고보조사업의 운영을 종합적으로 점검하여 반납액이 발생할 경우 이를 다른 사업에 상계처리 하는 등의 제도개선 사항 도출 등이 있다.

2) 점검 내용 및 방법

국고보조사업의 신청, 내시, 교부, 집행, 정산 및 반납의 단계별 내용 점검이 필요하다. 이 과정에서 사업의 국고보조율 변경, 사업변경, 중앙의 일방적 결정, 보조율, 사업필요성, 사업간 중복성, 사업추진의 집행을, 정산과 반납 여부, 사업성과 등을 점검해야 할 것이며, 연도별로 점검 내용을 확정하여 시행하여 시스템에서는 점검 가능한 내용을 포함하여 개선하고, 연도별로 중점 점검 내용을 설정하여 특정 지자체, 특정사업 등으로 분류하여 심층적인 점검이 필요하다. 예를 들면, 특정년도에 사회복지사업을 중심으로 특정 단체에 대하여 점검 등이 있을 수 있다. 이때 행정자치부, 연구원, 지방자치단체를 중심으로 점검반을 구성하여 점검하는 것이 효율적일 것이다. 국고보조사업 종합 점검반을 구성하여 점검내용을 등을 확정된 후 시행하는 것이 필요하다.

나. 국고보조사업 코드화 방안

국고보조사업이 dBrain⁵⁾상에서는 중앙의 수입관리이며, e호조⁶⁾는 지방예산 편성 관리이므로 상호 연계가 안 되어 현재로서는 국고보조사업의 관리가 어려움이 있다. 국고보조금 재원을 교부하기 위한 dBrain과 e-호조 시스템간의 연계에 머무르지 말고 실제 분야(부서)간, 사업간 연계에 의해 국고보조사업의 체계적 관리가 이루어질 수 있도록 모듈개발이 필요할 것이다. 중앙정부에서 국고보조사업을 통합적으로 관리하고 이를 통해 분야별, 사업별 자원 내역이나 총비용을 파악하기 위해서는 사업 코드 설정 시 통일적인 분류체계를 마련하도록 하여야 한다.

코드화 방안은 국고보조사업에 대하여 새로운 관리코드 부여하는 것이다. 현행 dBrain 상의 부처별·사업별 코드를 유지한 채 행정자치부에서 사업별로 관리코드를 설정한 후 dBrain 코드와 연결하여 코드화해야 할 것이다. 또한 국고보조사업 코드 번호를 e호조 수입관리와 연계하는 방법이다. dBrain이 e호조와 연계되기 위해서는 dBrain의 국고보조사업과 e호조의 수입관리와 연계되어야 할 것이다. e호조에서 국고보조사업이 연계되어 운영되기 위해서는 국고보조사업에 대하여 e호조에서 수입관리를 할 수 있도록 운영시스템을 개선해야 한다.

다. 관련기관 역할 제시

1) 국고보조사업의 통합관리 필요

현재 국고보조사업은 예산 전체 혹은 부처 및 사업별 예산 및 자금은 기획재정부에서 총괄 관리하지만, 각 사업별 관리 및 자금 배정은 각 중앙부처에서 관리하고 있다. dBrain은 기획재정부에서 관리하고 있기 때문에 국고보조사업의 집행 상황 등도 기획재정부에서 파악할 수 있다. 그러나 국고보조사업의 종합적인 관리를 위한 내용을 dBrain 상으로 모두를 파악할 수는 없는 실정이다. 이는 중앙의 dBrain 운영과 지방자치단체의 e호조 운영상의 차이점이 있기 때문으로, 이를 해결하기 위해서는 지방자치단체를 관할하는 행정자치부에서 국고보조사업의 관리에 필요한 사항을 코드화하여 dBrain과 e호조를 연계하여 국고보조사업에 대하여 종합적으로 관리할 필요가 있을 것이다. 국고보조사업의 이력관리 등 종합관리를 위해서는 기획재정부, 각 중앙부처, 행정자치부, 각 지방자치단체의 역할이 중요하다.

5) 기획재정부의 디지털예산회계시스템으로 예산 편성, 집행, 회계결산 등 국가의 모든 재정업무를 온라인으로 통합 처리하는 IT 인프라 시스템

6) 지방재정관리시스템

2) 관련부처의 역할

가) 기획재정부

기획재정부에서는 국고보조사업에 대한 통합 정보망 구축을 해야 한다. 이를 통해 정부 국고보조금 및 사업의 총괄관리체계를 구축하고 국고보조사업의 관리운영 원칙과 기준 마련하여 국고보조사업의 체계적 관리를 위한 코드화 가이드라인 제시해야 할 것이다. 또한 국고보조사업 관련 법령 정비 및 예산 마련을 위하여 dBrain시스템 개선과 e호조시스템 개선 관련 법령정비 및 예산지원이 성행되어야 할 것이다.

나) 행정자치부

행정자치부에서는 지방자치단체의 국고보조사업 총괄관리 부서 역할을 수행해야 한다. 기획재정부-중앙부처-지방자치단체 간의 협력(정책 조율 등) 도모하고 지방자치단체 국고보조사업 종합 관리(국고보조사업 이력관리제 도입 및 운영)의 역할을 해야 한다. 우선 부처별·사업별 종합관리 코드번호 체계 마련을 위하여 부처별·사업별 코드번호 생성하고, 기획재정부를 통하여 dBrain 국고보조사업 코드화 주관하여야 할 것이며, 국고보조사업의 코드가 e호조에 안착되도록 e호조시스템 개선하는 역할이 필요하다. 또한 국고보조사업의 이력관리제 도입 및 운영을 위하여 국고보조사업의 종합적 관리체계와 국고보조사업의 지자체 단위의 종합 점검 및 평가를 담당해야 할 것이다. 그리고 국고보조사업의 종합 분석 결과를 매년 국고보조사업을 분석하여 운영실태, 문제점 및 개선과제를 도출하여 국회 및 국무회의 보고하는 역할을 해야 한다.

다) 관련 중앙부처

국고보조사업 관련 중앙부처는 해당분야의 국고보조금 및 사업의 관리 주체로서 국고보조사업의 사업별 추진 및 집행 실태 파악해야 한다. 이 때 사업추진 및 보조율의 행정자치부와 협의하는 역할과 국고보조사업 결정과정에서 지방비부담 등에 대하여 행정자치부와 협의하는 역할을 수행해야 한다. 또한 국고보조금사업 성과 평가를 통해 관리하는 역할을 수행해야 할 것이다.

라) 지방자치단체

지방자치단체의 경우 국고보조사업 시행 주체로서 국고보조사업 신청 및 사업집행, 사후관리 등의 역할을 수행해야 한다. 해당 사업을 수행함에 있어 국고보조사업 코드 일관성 유지하고 중앙에서 정해진 사업별 코드와 지자체 수행 사업 간에 코드로 일치화해야 할 것이다. 또한 사업부서 담당자의 국고보조사업 관련 e호조 입력에 대하여 사업 담당자가 사업 단계별로 진행과정, 재원내역 등 세부내역을 철저히 입력하도록 해야 할 것이며, 국고보조사업 집행 잔액 반납해야 한다. 이는 제도 개선 사항으로 반납액이 발생할 경우 자동 반납, 혹은 다른 국고보조사업으로의 상계처리를 통하여 관리하는 역할을 수행해야 한다.(보조금관리에 관한 법률 개정 사항)

〈 참고 문헌 〉

■ 단행본

- 김흥환, 「중앙-지방간 합리적 역할분담을 위한 국고보조사업 조정 방안」, 지방재정학회 춘계학술대회 발표자료, (연도)
- 김정현, 「미국 사회서비스포괄보조제도의 현황과 시사점」, 한국보건사회연구원, 2015
- 기획재정부, 「2014년 국고보조사업 운용평가보고서」, 2015
- 행정자치부, 「2015년도 지방자치단체 통합재정 개요」, 각 연도
- 행정자치부, 「지방세연감」, 각 연도
- 행정자치부, 「2014 지방세외수입 통계연감」, 2014
- 국회예산정책처, 「지방재정 20년 변화와 개선과제」, 2015
- 국회예산정책처, 「지방자치단체 국고보조사업 평가」, 2014
- 보건복지부, 「2014 기초연금 사업안내」, 2014
- 보건복지부, 「통계로 본 2014 기초연금」, 2015
- 보건복지부, 「'13년도 영유아보육료 및 양육수당 지방비 편성 현황」, 2014
- 한국지방행정연구원, 「지방세외수입 및 지방보조금의 효율적 관리」, 2015

■ 연구논문

- 김상철·김대철, 「참여정부 이후 지방복지재정 구조변화에 관한 연구」, 사회복지정책, 2010
- 김성주, 「사회복지분야 국고보조금의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2013
- 김정현, 「미국 사회서비스포괄보조제도의 현황과 시사점」, 보건복지포럼 통권 223호, 2015
- 배인명, 「지방세 확대에 따른 국고보조금 제도의 개선방안」, 한국지방재정공제회, 2013
- 배인명·조임곤·박정수, 「세외수입 업무시스템의 효율적인 관리 방안」, 한국지방세연구

원, 2015

김정훈, 「국고보조금제도 개선방안」, 한국조세연구원, 2008

심지현, 「지방자치단체 국고보조사업 평가」, 국회예산정책처, 2014

이남수, 「지방재정 20년 변화와 개선과제」, 국회예산정책처, 2014

임상수, 「국고보조금이 비대칭적 끈끈이 효과에 대한 연구」, 한국지방재정학회, 2013

임성일, 「국고보조금 제도의 과제와 개선방향」, 한국지방재정공제회, 2012

정은희·강신욱·박세경·김정현·강지원, 「포괄보조금방식의 복지 분야 적용 방안에 관한 연구」, 한국보건사회연구원, 2014

조기현, 「포괄보조금 제도의 운용실태와 발전방향」, 한국지방재정논집, 2012

최병호·김의섭·유태현·이재원·정종필, 「국고보조사업의 국가·지방간 자원분담체계 개선」, 한국지방재정학회, 2012

최순영, 「국고보조금 제도의 정비방안」, 한국행정연구원, 2014

홍인기, 「국고보조금에 있어서 지방비 부담제도의 문제점과 개선과제」, 국회예산정책처, 2013

(판권지)

국고보조금 실태조사 : 서울시 주관 국고보조금 사업의 문제점과 개선방안

발행일 : 2015년 12월

발행처 : 서울특별시의회 사무처

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 한문철

주관부서 : 입법담당관(입법담당관 지영림, 김용원 주무관)
기획경제위원회(전문위원 주우철, 김나래 조사관)

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울시의회 의원회관
전화) 02.3705-1181, FAX) 02.3705-1486(입법담당관)
전화) 02.3705-1214, FAX) 02.3705-1394(기획경제위원회)

연구기관 : 사단법인 한국조세연구포럼

책임연구 : 유호림 교수

연락처 : 서울특별시 서초구 명달로 105 별관2층(서초동, 한국세무사회)
전화) 02.3775-0065

발간등록번호 : 51-6110100-000048-01

- ※ 본 학술연구용역보고서의 저작권은 서울특별시의회에 있으며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.
- ※ 입법담당관실에는 중요조례안 관련 공청회 예산과 전문가활용 예산이 편성되어 있으며, 의원입법활동지원 연구용역 예산도 편성되어 있습니다. 서울시의회 의원들의 입법활동을 위해 적극 활용하시기 바랍니다.