

사회복지 국고보조사업 보조율 산정 기준의 타당성 분석과 재원 분담구조 개선 방안

정홍원

최혜진·김승연·민효상·오영민·안 영

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	정홍원	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	최혜진	한국보건사회연구원 부연구위원
	김승연	서울연구원 연구위원
	민효상	경기복지재단 연구위원
	오영민	동국대학교 교수
	안 영	한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서 2024-32

사회복지 국고보조사업 보조율 산정 기준의 타당성 분석과 자원 분담구조 개선 방안

발 행 일 2024년 12월
발 행 인 강 혜 규
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등 록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인 쇄 처 (사)아름다운사람들

© 한국보건사회연구원 2024
ISBN 979-11-7252-049-6 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2024.32>

발|간|사

지방자치단체 복지사업은 자체사업과 보조사업으로 구분할 수 있다. 자체사업은 지방자치단체 스스로 재원을 조달하고, 자신의 권한과 책임에 따라 수행한다. 보조사업은 필요한 재원을 중앙정부 또는 상위 지방자치단체의 이전재원에 의존한다. 자체사업은 자주재원과 지출을 담당하는 지방자치단체가 지출 재량권을 갖는 이전재원을 기반으로 한다. 반면에 보조사업은 지출 재량권이 없는 이전재원을 기반으로 하는 사업이며, 지출 용도 설정과 해당 사업에 대한 의사결정 권한은 중앙정부 또는 상위 지방자치단체에 귀속된다. 지방자치단체 복지재정 지출은 자체사업이 아닌 보조사업, 특히 중앙정부 국고보조금을 재원으로 하는 국고보조사업에 의해서 급격하게 증가하였다. 국고보조사업의 확대, 국고보조금의 사회복지 분야 편중, 국고보조사업에 대한 지방비 의무 부담은 지방자치단체의 재정 자율성 제약, 사업관리의 비효율성, 지방비 징발, 그리고 성과관리 부실 등 효율성과 책임성 문제를 초래한다. 또한 중앙-지방의 사무분담이 명확하지 않은 상황에서 국고보조사업의 재원 분담 원칙을 정립하지 못하고 있다. 사회복지 사무에 관한 중앙-지방 간 책임 배분이 모호하면, 재정 분담 원칙과 부담 수준에 대한 합의가 어렵고, 불필요한 논쟁과 갈등이 발생할 가능성이 높다.

사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조는 매우 복잡한 형태로 이루어져 있다. 또한 국고보조율과 지방비 부담 비율은 일관성, 형평성, 타당성의 측면에서 많은 문제점이 있다. 따라서 국고보조율의 설정 원칙, 국고보조율 적용 방식, 차등보조율 운용 방안 및 지방비 부담 비율 등에 대한 분석이 필요하다. 이러한 분석을 기반으로 사회복지 분야 국고보조사업의 재정 분담을 위한 타당성 있는 원칙과 합리적 기준을 모색하는 것이

시급한 과제이다. 이 연구는 사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조를 체계적으로 정리하고, 재원 분담구조를 결정하는 ‘국고보조방식’, ‘국고보조율’ 그리고 ‘지방비 부담 비율’을 분석하고, 이를 기반으로 사회복지 국고보조사업 재원 분담구조를 둘러싼 문제를 해결하고, 관련 제도를 개선하기 위한 대안을 모색하려는 목적으로 수행하였다.

이 연구에서 제시하고 있는 분석 결과와 개선 방안은 새로운 토론과 정책적 검토가 요구된다. 향후 더 많은 분석과 논의를 통해 검토가 이루어지기를 바란다. 후속 연구를 위해서는 중앙과 지방의 사회복지사업에 대한 세부적이고 체계적인 통계자료와 예산 데이터의 구축이 필요할 것이다. 이 연구의 문제의식과 분석 결과가 중앙정부와 지방자치단체 사회복지사업의 내실화와 복지 분권의 진전에 도움이 될 수 있기를 소망한다.

2024년 12월

한국보건사회연구원장 직무대행

강 해 규



목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



요약	1
제1장 서론	7
제1절 연구의 필요성과 목적	9
제2절 연구 내용 및 방법	17
제2장 사회복지 국고보조사업 현황과 국고보조율 결정 거버넌스	23
제1절 사회복지 국고보조금 및 국고보조사업 현황	25
제2절 사회복지 국고보조사업의 국고보조율 제도	34
제3절 국고보조율 결정 거버넌스 분석	40
제3장 사회복지 국고보조사업의 국고보조율 분석	65
제1절 국고보조 방식과 보조사업별 국고보조율 현황	67
제2절 기초생활보장 사업의 국고보조율 분석 및 평가	86
제3절 돌봄서비스 사업의 국고보조율 분석 및 평가	97
제4절 현금급여 사업의 국고보조율 분석 및 평가	119
제4장 사회복지 국고보조사업의 광역-기초 간 자원 분담구조	129
제1절 사회복지 국고보조사업의 지방비 부담 비율	131
제2절 서울-지방 구분의 이원보조율 분석	150
제3절 특·광역시-자치구 간 자원 분담구조 분석	164
제4절 도-시·군 간 자원 분담구조 분석	180

제5장 결론	201
제1절 사회복지 국고보조사업 정비	203
제2절 사회복지 국고보조사업 자원 분담구조 개선	208
참고문헌	217
Abstract	225

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈요약표 1〉 자치단체 유형별 사회복지 국고보조사업의 자원 분담구조	3
〈표 1-1〉 지방자치단체 예산 중 보조사업과 자체사업 예산 비율 현황	11
〈표 2-1〉 사회복지 분야 자치단체 국고보조금 연도별 현황	28
〈표 2-2〉 사회복지 국고보조사업의 소관부처별, 회계종류별 현황 (2023년)	30
〈표 2-3〉 사회복지 국고보조사업의 부문별 현황 (2023년)	31
〈표 2-4〉 예산(국고보조금) 규모 상위 10대 사회복지 국고보조사업 (2023년)	32
〈표 2-5〉 보조금법 시행령의 주요 개정 연혁	35
〈표 2-6〉 기준보조율을 적용하고 있는 사회복지 국고보조사업	37
〈표 2-7〉 차등보조율을 적용하고 있는 사회복지 국고보조사업	39
〈표 2-8〉 지방비 부담 협의 사업 수	46
〈표 2-9〉 국고보조사업 적격심사 및 연장 평가의 보조율 평가	50
〈표 2-10〉 지방재정부담심의회 심의 결과 반영 현황	54
〈표 3-1〉 단일보조율 방식의 사회복지 국고보조사업 현황	71
〈표 3-2〉 이원보조율 방식의 사회복지 국고보조사업 현황	74
〈표 3-3〉 차등보조율 방식의 사회복지 국고보조사업 현황	78
〈표 3-4〉 사회복지 부문별, 국고보조 방식별 국고보조사업 현황 (2023년, 내역사업)	80
〈표 3-5〉 사회복지 부문별 국고보조사업의 국비 비율, 국고보조금 현황	82
〈표 3-6〉 사회복지 부문별 국고보조사업의 국비 비율, 국고보조금의 분산분석	83
〈표 3-7〉 국고보조 방식과 국고보조사업의 국비 비율, 국고보조금 현황	84
〈표 3-8〉 사회복지 부문별 국고보조사업의 국비 비율, 국고보조금의 분산분석	85
〈표 3-9〉 국민기초생활보장 국고보조사업의 국고보조 현황	87
〈표 3-10〉 돌봄서비스 국고보조사업 목록	97
〈표 3-11〉 영유아보육료 지원사업의 예산 현황 (2020~2024)	99
〈표 3-12〉 가정양육수당 지원사업의 예산 현황 (2020~2024)	100
〈표 3-13〉 시간제보육 지원사업의 예산 현황 (2020~2024)	102
〈표 3-14〉 어린이집 교원 양성 지원사업의 예산 현황 (2020~2024)	103
〈표 3-15〉 보육교직원 인건비 및 운영 지원사업의 예산 현황 (2020~2024)	105

〈표 3-16〉 아이돌봄 지원사업의 예산 현황 (2020~2024)	106
〈표 3-17〉 노인맞춤돌봄서비스 사업의 예산 현황 (2020~2024)	108
〈표 3-18〉 돌봄서비스 국고보조사업의 국고보조 현황 (2023년)	109
〈표 3-19〉 영유아보육료, 가정양육수당의 기준보조율 연도별 추이 (1993~2024)	111
〈표 3-20〉 보육교직원 인건비 지원의 기준보조율 연도별 추이 (1993~2024)	112
〈표 3-21〉 현금 급여 국고보조사업 제도 개요	121
〈표 3-22〉 현금 급여 국고보조사업의 국고보조 현황	122
〈표 3-23〉 기초연금 국고보조사업의 차등보조율	123
〈표 4-1〉 사회복지 국고보조사업의 지방비 부담 비율	133
〈표 4-2〉 사회복지 국고보조사업 지방비 부담 비율의 차등 적용	134
〈표 4-3〉 국고보조사업 재원 부담 비율의 사회복지 부문별 현황 (2023년)	136
〈표 4-4〉 사회복지 국고보조사업의 부문별, 지방자치단체 유형별 재원 분담구조	138
〈표 4-5〉 지방자치단체 유형별 사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조	139
〈표 4-6〉 시도별 사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조	140
〈표 4-7〉 부문별 광역-기초 간 재원 부담 비율의 시도별 현황	141
〈표 4-8〉 광역자치단체 재정자주도 및 사회복지 지출 비율 현황 (2022년 결산 기준) ..	143
〈표 4-9〉 사회복지비지수, 재정자주도, 사회복지 부문별 국비 비율의 상관관계 분석 ..	144
〈표 4-10〉 지방자치단체 재정지표 간 상관관계 분석	146
〈표 4-11〉 사회복지 부문별 재원 부담 비율과 재정지표 간 상관관계 분석	147
〈표 4-12〉 주요 부문별 재원 부담 비율과 대상자 인구 비율 간 상관관계 분석	149
〈표 4-13〉 법령상 사회복지 국고보조사업의 국고보조율 및 지방비 부담 비율	154
〈표 4-14〉 시·도별 재정력 수준과 보통교부세 산정	155
〈표 4-15〉 특별·광역시 자치구의 재정력 수준	157
〈표 4-16〉 주요 자치구 및 성남시의 재정 수준 및 사회복지지출 현황 (2022년)	158
〈표 4-17〉 주요 자치구 및 성남시의 사회복지 국고보조사업 현황	159
〈표 4-18〉 주요 자치구 및 성남시의 사회복지 국고보조사업 재정 관계	161
〈표 4-19〉 보조율 수준에 따른 사회복지 국고보조사업 현황	162



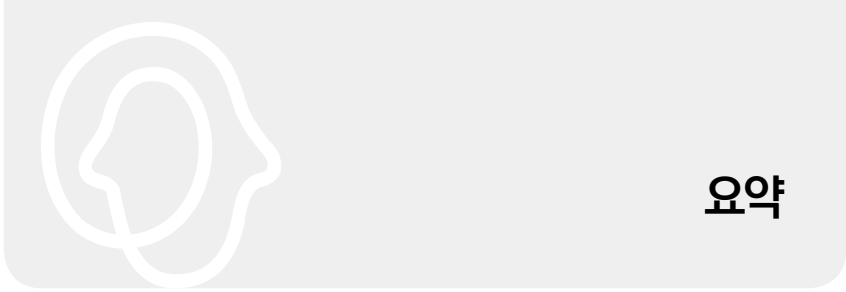
〈표 4-20〉 강북구 보조율 유형에 따른 사회복지 국고보조사업 현황	163
〈표 4-21〉 강북구 사회복지 보조율 변화에 따른 예산부담 변화	164
〈표 4-22〉 자치구 사회복지 국고보조사업 국비 및 지방비 부담 현황 (2023년)	174
〈표 4-23〉 자치구 사회복지 국고보조사업 특·광역시-자치구 부담 현황 (2023년)	175
〈표 4-24〉 자치구 기초생활보장 부문 사업 국비 및 지방비 부담 현황 (2023년)	176
〈표 4-25〉 자치구 취약계층 부문 사업 국비 및 지방비 부담 현황 (2023년)	177
〈표 4-26〉 자치구 보육·가족 및 여성 부문 사업 국비 및 지방비 부담 현황 (2023년) ...	178
〈표 4-27〉 자치구 노인·청소년 부문 사업 국비 및 지방비 부담 현황 (2023년)	179
〈표 4-28〉 2023년 자치구 사회복지일반 부문 사업 국비 및 지방비 부담 현황 (2023년) ...	180
〈표 4-29〉 수원특례시의 사회복지 부문별 자원 부담구조	181
〈표 4-30〉 시흥시 사회복지 부문별 자원 부담구조	182
〈표 4-31〉 공주시 사회복지 부문별 자원 부담구조	182
〈표 4-32〉 전남 무안군의 사회복지 부문별 자원 부담구조	183
〈표 4-33〉 부산 사하구 사회복지 부문별 자원 부담구조	184
〈표 4-34〉 경북 상주시 사회복지 부문별 자원 부담구조	185
〈표 4-35〉 충북 보은군 사회복지 부문별 자원 부담구조	185
〈표 4-36〉 기초생활보장 부문 주요 사업별 재정 부담 비율	188
〈표 4-37〉 취약계층지원 부문(장애인) 주요 사업별 재정 부담 비율	190
〈표 4-38〉 아동·보육 및 여성 부문 주요 사업별 보조 비율	193
〈표 4-39〉 노인·청소년 부문 주요 사업별 보조 비율	195

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 2-1] 중앙정부와 지방자치단체의 복지지출 구조 (2023년 기준)	26
[그림 2-2] 자치단체 국고보조금 규모의 연도별 현황	27
[그림 2-3] 지방비 부담 협의 및 심의 절차	43
[그림 2-4] 지방재정관리위원회의 구조	47
[그림 2-5] 사회복지사업의 국고보조율 설정 범위 예시	58
[그림 3-1] 국고보조사업의 국고보조금 결정 방식	68
[그림 3-2] 사회복지 국고보조사업의 국고보조금 예산과 국비 비율 분포도	81
[그림 3-3] 차등보조율 적용 방식	93
[그림 3-4] 기초자치단체의 재정자주도와 사회복지비지수 분포 (2021년 기준)	94
[그림 3-5] 시·군·자치구별 생계급여의 국비 비율 분포 (2023년 최종 예산 기준)	95
[그림 3-6] 기초자치단체 재정자주도(2021년)와 등록장애인 비율(2023년) 분포	127
[그림 4-1] 보조율 수준에 따른 사회복지 국고보조사업 현황	162
[그림 4-2] 자치구 사회복지지출액	166
[그림 4-3] 자치구 1인당 사회복지지출액	167
[그림 4-4] 특별·광역시별 자치구 사회복지지출 비중 (2014~2023)	168
[그림 4-5] 자치구 사회복지 부문별 지출액 (2014~2023)	170
[그림 4-6] 자치구 사회복지 부문별 지출 비중 (2014~2023)	171



1. 연구의 배경 및 목적

사회복지 국고보조사업이란 법률 또는 국가 시책에 따라 중앙정부가 기획·결정하고 지방자치단체가 집행하며, 중앙정부 국고보조금과 지방자치단체 지방비를 재원으로 시행하는 복지사업이다. 지난 20여 년 동안 사회복지 국고보조사업은 급격하게 증가하였으며, 그 증가 속도는 중앙정부와 지방자치단체의 전체 재정지출은 물론 복지지출의 증가 속도를 상회하고 있다. 사회복지 국고보조사업 증가는 지방 재정의 어려움을 초래하였으며, 사회복지 자체사업을 제약하는 원인이다. 또한 사회복지 국고보조사업의 예산 증가와 더불어 사업 수 증가로 사업 체계의 복잡성이 높아졌다. 사업 집행과 관리의 난이도가 높아졌고, 권한과 책임 소재가 불분명해지는 문제가 제기되었다.

사회복지 국고보조사업 증가로 인한 문제점을 분석하고, 대안을 제시하는 논의는 상당하다. 반면에 사회복지 국고보조사업을 분석하고, 개선 방안을 모색하는 논의는 상대적으로 미흡하다. 현행 사회복지 국고보조사업의 재원 분담을 결정하는 국고보조율과 지방비 부담 비율은 매우 복잡한 체계로 구성되어 있다. 또한 재원 분담 기준은 일관성, 형평성, 타당성의 측면에서 많은 문제점을 보인다. 국고보조 원칙과 보조율 적용, 차등보조율 운용 및 지방비 부담 비율 등에 대한 심도 있는 분석이 필요하다. 이러한 점에서 이 연구는 사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조를 체계적으로 정리하고, 재원 분담구조를 결정하는 ‘국고보조방식’, ‘국고보조율’ 그리고 ‘지방비 부담 비율’을 분석함으로써 국고보조사업 재원 분담구조의 개선을 위한 대안을 모색하고자 한다.

2. 주요 연구 내용

중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 국고보조금은 지속적으로 증가하는 양상이며, 특히 코로나19 이후 사회복지 국고보조금의 증가 추세는 더욱 가파르다. 2023년 예산 기준, 전체 지방자치단체 국고보조금의 69.4%인 57.7조 원이 사회복지 국고보조금이며, 이 중 57.8%가 국민기초생활보장, 기초연금 등 10개 사업에 편중되어 있다. 세부사업을 기준으로 136개 사회복지 국고보조사업 중 기준보조율이 명시된 사업은 23개 (16.9%)에 불과하다.

국고보조율 결정 거버넌스 분석 결과 보조율 설정의 합리성 결여, 결정 과정에서 협의 및 의견수렴 부족, 보조율 결정을 위한 분석 및 평가 절차 미비 등의 문제점이 드러났다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 보조율 기준의 합리적 설정, 사전 의견수렴 및 협의 내실화, 지방재정관리위원회의 실효성 제고 등의 개선 방안을 제시하였다.

사회복지 국고보조사업의 중앙-지방 간 재원 분담을 결정하는 국고보조율에 대한 분석 결과, 동일한 수혜자에 대한 유사 사업의 국고보조방식과 국고보조율이 다른 경우가 많아 재원 분담 기준의 일관성에 문제가 있음을 확인하였다. 또한 동일한 세부사업에 속한 내역사업들의 유사성에도 불구하고 국고보조방식과 국고보조율이 상이한 경우도 있었다. 개별 기초자치단체의 재정 상황과 복지 수요의 차이를 반영하기 위한 차등보조율은 지역 간 형평성 제고에 긍정적이라고 보기 어렵다. 보조율 차등 적용 기준의 적절성, 지표 구간 설정의 타당성, 개별 지방자치단체 재정력에 미치는 영향 등을 고려하면 차등보조율 방식의 근본적인 재검토가 필요하다.

서울과 지방을 구분하는 이원보조율 방식은 자치구 간 재정 격차 완화

와 형평성 측면에서 문제점이 있다. 서울시 본청과 달리 재정력 지수가 낮은 자치구에 대해서 별도의 재정적 보완 조치 없이 인하된 보조율을 적용하는 것은 이중적 차별에 해당한다. 유사한 재정력 및 복지지출 규모를 가진 다른 광역시와 비교해도 서울 자치구의 부담 비율은 상대적으로 높으며, 따라서 이원보조율 방식의 재검토가 필요하다.

국고보조사업의 광역-기초 재원 분담을 결정하는 지방비 부담 비율은 국고보조율과 비교하여 더욱 복잡한 양상을 보인다. 국고보조율과 지방비 부담 비율이라는 두 가지 기준의 중첩적 적용 결과, 지방자치단체 유형에 따른 재원 분담의 편차가 상당하다.

〈요약표 1〉 자치단체 유형별 사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조

(단위: %)

자치단체 유형	국비 비율	시도비 비율	시군구비 비율
도-시	62.39	12.42	25.19
도-군	60.91	12.45	26.64
특별시-자치구	43.55	33.90	22.56
광역시-자치구	63.14	25.61	11.25
광역시-군	60.71	23.90	15.39

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtalId=OGAR4HBB8LWEB8L4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

특별시 자치구는 예외적인 재원 분담구조를 보이고 있으며, 도 지역과 광역시 지역의 기초자치단체 재원 분담 비율은 상당한 차이를 보인다. 이러한 차이를 보이는 것은 지방세 구조에 따라 기초자치단체별 재정총액의 차이와 연계되기 때문이다. 지방세 중 상당 부분을 차지하는 지방소득세의 경우 도 지역은 기초자치단체 세입에 포함되는 반면에 특·광역시 지역은 광역자치단체 세입에 포함되어 있다. 그 결과 특·광역시 지역의 자

치구 및 군의 재정수입이 도 지역의 시·군에 비해 상당히 낮은 수준이다.

사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조를 지방자치단체 유형에 따라 구분하여 세부사업 단위로 분석한 결과 ① 유사·동종사업의 국고보조율 차이, ② 광역-기초 간 재원 분담의 기준 결여, ③ 정책적 목표에 부합하지 않는 보조율 체계, ④ 사회복지 부문별로 상이한 보조율 체계 등의 문제점을 확인하였다. 이를 개선하기 위해서는 명확하고 합리적인 재원 분담 원칙과 기준이 필요하며, 중앙과 지방 간의 협력을 통해 복지재정의 효율성과 형평성을 제고하는 것이 필요하다.

3. 결론 및 시사점

사회복지 분야 국고보조사업은 일정 수준 이상의 사업 정비가 필요하며, 국고보조사업의 재원 분담구조를 개선하는 방안의 모색도 필요하다. 국고보조사업 정비와 관련하여 유사·중복 사업을 통합하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 국가사무와 자치사무 구분, 사무 재배분을 기반으로 근본적 개편을 모색할 수 있다. 단기적으로 사업을 통합하는 방안을 추진할 수 있으며, 중·장기적으로 근본적 개편이 필요하다.

사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조를 개선하기 위해서 다음과 같은 개선 방안을 제시하였다. 첫째, 국고보조율과 지방비 부담 비율에 관한 법령을 개정하여 가능한 한 많은 국고보조사업에 대해 명문화하고, 주기적으로 재검토한다. 둘째, 재원 분담구조 결정 과정과 절차를 개선하기 위하여 지방비 부담 협의제도와 지방재정관리위원회의 심의를 상호 연계하고, 지방재정관리위원회 뿐 아니라 지방재정부담분과위원회의 위원 구성의 대표성 확보가 필요하다. 셋째, 국고보조율 개선을 위하여 프로그램 예산제도의 세부사업 단위로 국고보조방식과 국고보조율을 일원화하고,

국고보조율 단계를 3단계로 축소하는 방안을 모색한다. 넷째, 서울과 지방을 구분하는 이원보조율 방식의 존속은 근본적인 재검토가 필요하다. 다섯째, 차등보조율 방식은 폐지를 검토할 수 있겠으나, 현실적으로 차등보조율의 기준 지표인 재정자주도와 사회복지비지수의 구간 설정을 변경하는 방안이 타당하다. 마지막으로, 지방비 부담 비율의 설정 권한을 지방자치단체로 위임하고, 관련 사항은 광역자치단체 조례로 규정하도록 한다.

주요 용어: 국고보조, 국고보조사업, 국고보조율, 사회복지

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 필요성과 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제 1 장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

1. 연구 배경 및 필요성

주기적으로 반복되는 대규모 경제위기, 구조적 실업과 고용 불안정 증가, 빈곤의 지속, 계층 간 격차와 갈등 심화, 코로나 팬데믹과 같은 예측하기 어려운 사회재난, 노인인구 증가와 출생 인구 감소의 중첩으로 인한 인구 고령화의 급격한 진행 등 다양하고 복잡한 사회문제에 대응하기 위하여 사회복지정책은 발전과 확대를 지속하였다. 사회복지정책과 관련 제도의 확대는 중앙과 지방의 복지재정 지출의 급격한 증가로 연계된다. 이러한 압축 성장은 경제위기 극복을 위한 계기로 작용하였으며, 국민의 삶을 지지하는 긍정적인 효과를 창출하였다. 반면에 사회복지제도의 복잡성 증가와 복지재원 조달의 어려움을 가중하는 결과를 초래하였다. 사회복지제도의 재정적 지속가능성에 대한 의문이 제기되면서 복지지출에 필요한 재원 확보 책임, 중앙과 지방의 복지재정 분담에 대한 문제들이 본격적으로 제기되고 있다.

지방자치단체가 사회복지사업을 집행하고 필요한 재원을 지출하는 방식은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 지방자치단체가 스스로 재원을 마련하고, 자신의 권한과 책임에 따라 복지사업을 수행하는 방식이다. 또 다른 방식은 지방자치단체가 수행하는 복지사업에 필요한 재원을 중앙정부 또는 상위 지방자치단체의 이전 재원에 의존하는 것이다. 이전 재원은 교부금, 양여금, 보조금 등이 있으며, 이전 재원의 지출 용도를 결

정하는 권한을 누가 갖느냐에 따라 복지사업의 유형을 구분한다. 지방자치단체의 자체사업은 자주재원과 지출을 담당하는 지방자치단체가 지출 재량권을 갖는 이전 재원을 기반으로 하는 사업이다. 반면에 보조사업은 지출 재량권이 없는 이전 재원을 기반으로 하는 사업이며, 지출 용도 설정과 해당 사업에 대한 의사결정 권한은 이전 재원을 교부한 중앙정부 또는 상위 지방자치단체에 귀속된다. 지방자치단체 복지재정 지출은 자체 사업이 아닌 보조사업, 특히 중앙정부 국고보조금을 재원으로 하는 국고보조사업에 의해서 급격하게 증가하였다.

중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 국고보조금은 사회복지 분야에 집중되어 있다. 2023년에 지방자치단체의 국고보조금은 83.1조 원이었으며, 사회복지 분야의 국고보조금은 57.7조 원으로 전체의 69.4%를 차지한다. 또한 2024년에는 사회복지 분야의 자치단체 국고보조금이 62.9조 원으로 전체 지방자치단체 국고보조금 89.3조 원의 70.4% 수준을 보인다(한국재정정보원, 2024). 지방자치단체의 국고보조금은 사회복지 분야에 집중되었으며, 국고보조사업은 지방자치단체 복지지출 급격한 증가를 견인하였다. 이러한 추세의 누적적 결과로 지방자치단체 사회복지 분야는 다른 분야와 달리 자체사업 예산 비율이 지나치게 낮고, 반면에 보조사업 예산 비율은 매우 높은 수준이다. 지방자치단체 예산에서 사회복지 분야의 자체사업 비율은 10% 이하이며, 반면에 사회복지 분야를 제외한 나머지 분야의 경우에 자체사업 비율은 연도별로 차이를 보이고 있으나 약 65%에서 70% 수준이다(〈표 1-1〉 참고). 사회복지 분야 자체사업의 비율이 10% 이하라는 것은 개별 지역의 특성에 부합하는 그리고 지역의 사회복지 수요에 대응하기 위한 지방자치단체의 복지정책 역량을 제약하는 구조적 요인으로 작용한다. 또한 지방자치단체의 재량권 위축과 중앙정부 중심의 복지사업 운영체계의 강화를 의미한다.

〈표 1-1〉 지방자치단체 예산 중 보조사업과 자체사업 예산¹⁾ 비율 현황

(단위: 억 원, %)

년도	사회복지 분야를 제외한 나머지			사회복지 분야		
	보조사업	자체사업	자체사업 비율	보조사업	자체사업	자체사업 비율
2015	324,422	623,888	65.8	402,611	36,289	8.3
2016	343,164	700,047	67.1	424,363	40,322	8.7
2017	339,162	750,493	68.9	441,466	48,178	9.8
2018	349,757	824,361	70.2	511,031	57,914	10.2
2019	376,390	887,652	70.2	597,246	62,461	9.5
2020	425,601	955,516	69.2	678,485	71,224	9.5
2021	482,169	908,331	65.3	730,808	71,813	8.9
2022	533,473	994,293	65.1	791,184	82,869	9.5
2023	535,460	1,062,891	66.5	862,732	93,212	9.8

주: 1) 예산 현황은 일반회계와 특별회계를 합한 것이며, 본예산, 순계 기준임.

출처: “지방자치단체 통합재정 개요,” 행정안전부, 2023.

국고보조금은 “지방자치단체가 사무를 수행하는 데 필요한 비용이나 국가위임사무의 경비를 보전하는 목적”으로 “부담금, 교부금, 보조금 등의 명칭으로” 중앙정부가 보조하는 지원금(최낙혁, 권향원, 2023)이라고 할 수 있다. 이러한 방식으로 국고보조금을 정의하는 것은 중앙정부 예산 부처의 시각과 유사한 것으로 볼 수 있다. 국고보조금은 “보조금 이외에 부담금, 교부금, 조성비, 장려비, 위탁금 등의 명칭으로 사용되고 있으며, 이러한 명칭은 개별 실정법상 명확하게 구분되는 것은 아니며, 실무적으로 사용되는 보조금을 지칭”하는 것이다(기획재정부 보조사업평가단, 2023). 이러한 맥락에서 보면 국고보조금이란 지출 용도가 사전에 정해져 있고, 중앙정부가 지방자치단체에게 교부하는 모든 지원금으로 해석된다. 따라서 국고보조금이란 실무적인 차원에서 모호한 개념이며, 중앙정부가 지방자치단체를 지원한다는 점을 강조하는 것이다.

그러나 국고보조금에 대한 이러한 견해는 ‘자치사무에 필요한 경비는 지방자치단체가 국가사무를 위임한 경우 중앙정부가 경비를 부담한다’는 「지방자치법」 제158조의 규정과 ‘부담금과 교부금’, ‘보조금’을 구별하고 있는 「지방재정법」 제21조, 제23조의 규정에 배치되는 것이다. 또한 국고보조사업의 근거와 성격에 따라 국고보조율을 다르게 설정하여 자원 분담 책임을 명확하게 해야 한다(구인회 외, 2009; 이재원, 2013; 하능식, 2013; 김승연, 2019; 김우림, 2021)는 비판에 직면한다. 오히려 지방비 부담의 의무성 정도에 따라 “국고부담금, 국고분담금, 국고지원금, 국고위탁금”으로 구분하여 국고보조사업을 유형화하고, 이러한 “특성에 적합한 재정관리체계를 정립해야 한다”(이재원 외, 2021)는 견해가 오히려 설득력이 있다.

국고보조는 지방자치단체 세입 측면에서 ‘국고보조금’이지만, 세출 측면에서는 ‘국고보조사업’이라는 점에서 그 자체로서 구조의 이중성을 갖는다(전영옥 외, 2022). 사회복지 분야의 국고보조사업은 지방자치단체의 자발적 노력에 따라 성립되기도 하며, 법률 근거와 중앙정부의 정책적 의도에 따라 지방자치단체에게 의무로 부과되기도 한다. 전자의 경우 국고보조사업에 필요한 지출이 지방자치단체 내에서 집행되기 때문에 중앙정부 재원을 지방자치단체 사업에 동원한다는 의미에서 유용한 재원이다(이재원 외, 2021). 그러나 국고보조사업의 의사결정 주체와 집행 주체의 분리로 인하여 권한과 책임의 괴리가 발생할 수 있다. 또한 국고보조금이라는 재원을 유치하는 것이 목적이 되는 약탈적 경쟁을 유발해 재정 공유재라는 부정적 현상을 일으킬 가능성이 있다(전영옥 외, 2022).

지방자치단체에게 의무로 부과되는 국고보조사업의 경우에도 심각한 문제를 초래한다. 국고보조사업은 국고보조금에 더해서 지방자치단체가 지방비를 의무적으로 부담하게 한다. 국고보조사업의 지방비 부담은 “다른

사업보다 우선하여 지방자치단체 예산에 계상”하도록 규정되어 있다(지방재정법 제22조 제2항). 또한 국고보조사업에 소요되는 경비는 “재량지출이 아닌 지방자치단체 예산의 의무지출”에 해당한다(지방재정법 제33조 제3항). 사회복지 국고보조사업의 집행과 관련해서 예산 지출의 목적과 사업 대상 역시 법률과 중앙정부의 결정에 따라 구체적으로 규정되어 있다. 따라서 국고보조금과 국고보조사업은 중앙정부 사업에 지방자치단체의 재원을 징발하는 제도적 장치라는 비판에서 자유롭지 못하다. 지방비를 의무적으로 부담하는 국고보조사업 증가는 지방자치단체에 재정적 압박으로 작용하며, 재정 운용의 경직성이 높인다. 또한 지방자치단체는 다른 사업에 충당할 자체 재원을 지방비 부담으로 전환해야 한다. 사회복지 국고보조사업의 확대와 부담 지방비 부담액의 급증으로 인하여 자체 사업에 투입할 재원이 부족해지고, 그 결과 지방자치단체 자체사업은 축소된다. 특히 국고보조사업의 증가로 인하여 경제개발 부문의 자체사업 또는 사회간접자본(SOC)의 자체사업이 감소되었다는 지적이 있다(한재명, 김성수, 2016; 권혁진, 최미호, 2017). 따라서 국고보조사업의 증가는 지방자치단체 자체사업에 필요한 자원 조달에 부정적 영향을 줌으로써 재정운용계획이 왜곡되는 부작용을 초래할 수 있다(이재원 외, 2021).

국고보조사업의 급격한 증가, 국고보조금의 사회복지 분야 편중 현상, 중앙정부의 일방적 의사결정, 지방비 의무적 부담으로 인하여 지방자치단체의 재정 자율성 제약, 관리의 비효율성, 지방비 징발, 그리고 성과관리 부실 등 효율성과 책임성 문제가 발생한다. 또한 중앙-지방의 사무 분담이 명확하지 않은 상황에서 국고보조사업의 자원 분담 원칙을 정립하지 못하고 있다. 사회복지 사무에 관한 중앙-지방 간 책임 배분이 모호하면, 재정 분담 원칙과 부담 수준에 대한 합의가 어렵고, 불필요한 논쟁과 갈등이 발생할 가능성이 높다.

사회복지 국고보조사업에 필요한 비용은 중앙정부와 지방자치단체가 부담하고 있으며, 재원 부담 원칙과 부담 수준은 논란의 대상이 되어 왔다. 국고보조사업의 재원 부담은 ‘국고보조율’과 ‘지방비 부담 비율’을 기준으로 결정된다. 국고보조를 결정하는 기준이 되는 기준보조율을 결정하는 원칙은 제시되어 있지 않으며, 법령에서 사업을 예시하는 방식으로 규정하고 있다. 기준보조율에 근거한 국고보조 수준은 사업별로 상이한 기준에 의해서 결정되며, 여러 개의 기준이 혼재되어 있어 복잡한 양상을 보인다. 사회복지 분야 중 동일한 부문 내 기준보조율 설정의 일관성이 미흡하고, 유사한 성격을 가진 사업의 기준보조율이 서로 다르게 설정된 사례도 있다(김우림, 2021). 사회복지 국고보조사업의 기준보조율은 “중앙정부에 의한 일방적이고 자의적인 기준보조율 설정, 유사 사업에 대한 차등적 기준보조율 적용, 서울-지방 간 차등적 이원보조율 적용, 낮은 수준의 기준보조율” 등의 문제점이 있으며, 이러한 문제를 해결하기 위해서 “사업 성격에 따른 기준보조율 조정, 기준보조율 상향, 유사 사업의 기준보조율 통일, 서울-지방 간 이원보조율 폐지, 기준보조율 단순화” 등이 제시되어 왔다(홍근석, 2020).

개별 지방자치단체의 재정 상황과 정책 수요의 차이를 반영하여 기준보조율을 차등 적용하는 차등보조율에 대한 비판도 상당하다. 차등보조율은 국민기초생활보장제도의 5개 사업, 기초연금, 영유아보육료 등의 보육지원 사업에 적용되고 있다. 이러한 사업은 국고보조금 예산이 큰 사업으로 지방자치단체의 재정적 부담을 완화하기 위하여 차등보조율을 적용하고 있다. 차등보조율의 기준인 사회복지비지수와 재정자주도 지표의 타당성, 보조율을 차등하는 지표 구간 설정의 적절성에 대한 의문이 제기되고 있다. 또한 차등보조율에서 사회복지비지수를 활용하는 것은 해당 지방자치단체의 사회복지 국고보조금을 증가시키고, 이는 재정자주도를

하락시킨다는 것이다(최정열, 2021). 사회복지비지수와 재정자주도 간의 관계성으로 인하여 두 지표는 차등보조율의 동시적 기준 지표로 적합하지 않다는 지적이다. 다음으로 차등보조율은 지방자치단체의 재정력 격차 감소가 아닌 재정력 역전을 통한 재정형평화 기능을 한다는 것이다(박지현, 2020). 이는 보통교부세의 재정형평화 기능을 왜곡하는 결과를 초래할 수 있다. 마지막으로 재정자주도와 사회복지비지수는 기초자치단체 유형 즉 시·군과 자치구의 예산구조 차이를 반영하지 못하고 있다.

현행 사회복지 분야 국고보조사업의 재원 분담구조는 매우 복잡한 형태로 이루어져 있으며, 국고보조율과 지방비 부담 비율은 일관성, 형평성, 타당성의 측면에서 적지 않은 문제점이 있다. 따라서 국고보조율의 설정 원칙, 국고보조율 적용 방식, 차등보조율 운용 방안 및 지방비 부담 비율 등에 대한 분석이 요구된다. 이러한 분석을 기반으로 사회복지 분야 국고보조사업의 재정 분담을 위한 타당성 있는 원칙과 합리적 기준을 모색하는 것이 필요하다.

2. 연구 목적

이 연구의 목적은 사회복지 분야 국고보조사업의 재원 분담구조를 체계적으로 정리하고, 재원 분담구조를 결정하는 ‘국고보조방식’, ‘국고보조율’ 그리고 ‘지방비 부담 비율’을 분석함으로써 국고보조사업 재원 분담구조의 문제점 해소와 개선을 위한 대안을 모색하는 것이다. 연구 목적을 구체적으로 구분하면 다음과 같다.

첫째, 관련 법령과 국고보조사업 지침의 내용을 정리하여 사회복지 국고보조사업의 국고보조율과 지방비 부담 비율의 현황을 정리한다. 국고보조금 데이터와 지방자치단체 예산 데이터를 검토하여 ① 법령 규정과

실제 재원 구성의 일치 여부 확인, ② 법령 규정이 없는 사업의 재원 구성을 검토함으로써 사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조의 현황을 파악하여 정리한다.

둘째, 사회복지 국고보조사업의 국고보조율과 지방비 부담 비율의 타당성을 분석·평가한다. 사회복지 국고보조사업을 부문별, 기능별, 대상자별로 구분하고, 개별 국고보조사업 단위로 분석 및 평가를 진행한다. 또한 지방자치 계층과 지방자치단체 유형에 따라 구분한 기초자치단체를 단위로 국고보조율과 지방비 부담 비율의 타당성을 평가한다. 일관성, 형평성, 그리고 타당성의 관점에서 국고보조율과 지방비 부담 비율의 적절성을 검토·분석한다.

마지막으로, 사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조를 개선하기 위한 정책 대안을 모색하여 제시한다. 국고보조사업의 법적 근거, 사업의 속성, 지방자치단체의 재정 상황, 지역의 복지 수요 등을 고려하여 국고보조율과 지방비 부담 비율을 결정하는 합리적 기준을 모색한다. 또한 국고보조 기준보조율을 차등 적용하는 기준, 그리고 기준의 활용 방안 등을 개선하는 대안을 검토하여 제시하고자 한다. 이러한 대안 모색을 토대로 국고보조사업에 대한 의사결정 권한과 재원 분담 책임의 불일치를 해소하는 개선 방안을 모색한다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

사회복지 분야 국고보조사업의 재원 분담구조를 분석·평가하고, 개선 방안의 모색과 대안 제시를 위하여 이 연구의 범위와 내용은 크게 네 부분으로 구성한다.

첫째, 사회복지 국고보조사업의 재원 분담을 결정하는 국고보조율과 지방비 부담 비율의 현황, 재원 부담의 원칙 등에 관한 현행 제도를 분석한다. 현행 제도에 대한 분석은 관련 법령의 내용을 정리하고, 재원 부담 원칙의 핵심인 국고보조율의 결정 과정과 절차를 확인하는 과정으로 진행한다. 국고보조율과 지방비 부담 비율을 관련 법령에서 어떻게 규정하고 있는지, 국고보조사업의 범위와 국고보조에서 배제되는 사업 현황, 그리고 개별 사업의 국고보조율 규정을 정리한다. 또한 사례분석을 통해 국고보조율 결정을 위한 거버넌스 구조와 관련 조직의 기능과 역할 등을 확인하고, 문제점과 개선 방안을 검토하여 제시한다.

둘째, 사회복지 국고보조사업의 중앙과 지방 간 재원 분담을 결정하는 국고보조율을 분석한다. 국고보조율은 중앙정부 지출예산과 국고보조금 예산을 대조하여 세부사업별로 현황을 정리하여 분석한다. 이러한 분석을 통해 국고보조율에 대한 법령 규정을 실제로 준수하고 있는지 여부를 확인할 수 있으며, 동시에 법령에서 규정하지 않은 국고보조사업의 국고보조율 현황을 파악할 수 있다. 단일보조율, 이원보조율, 차등보조율 등과 같이 국고보조 방식에 따라 국고보조사업을 분류하고, 각각의 국고보조 방식의 적용 결과와 국고보조 방식 운용의 적절성을 평가한다. 특히 차등보조율의 기준이 되는 사회복지비지수와 재정자주도 지표의 적합성

과 차등보조율 운용에 대한 분석에 중점을 둔다. 또한 국고보조 방식과 분야별, 대상자별 국고보조사업을 연계하여 일관성, 형평성, 타당성을 기준으로 국고보조방식과 국고보조율에 대한 평가를 병행한다. 국고보조의 일관성이란 동일한 또는 유사한 유형의 국고보조사업에 대한 국고보조방식과 국고보조율의 동일성 또는 유사성을 의미한다. 특정 국고보조사업이 사업의 목적, 대상자, 분야가 동일한 다른 국고보조사업과 국고보조방식과 국고보조율이 동일하게 설정되어 있는지 여부를 판단하는 것이다. 또한 국고보조방식과 국고보조율이 다르게 설정되어 있다면, 이러한 차이가 합당한 이유와 근거에 의해서 설명될 수 있는지를 판단하는 것이다. 국고보조의 형평성이란 지역 간 형평성을 지칭하는 것이며, 개별 지방자치단체의 재정 부담 능력과 해당 국고보조사업의 수요 등을 반영하여 국고보조방식과 국고보조율이 합리적으로 설정되었는지를 판단하는 것이다. 국고보조방식과 국고보조율의 타당성 평가는 해당 국고보조사업의 의사결정 권한 즉 재량권과 재정 부담 책임의 일치 또는 괴리 여부를 판단하는 것이다. 국고보조방식과 국고보조율 평가는 국고보조금 예산이 상대적으로 많은 주요 사업을 대상으로 선정하였으며, 구체적으로 국민기초생활보장, 돌봄서비스, 그리고 현금 급여사업 등으로 구분하여 사례 분석을 수행한다.

셋째, 사회복지 국고보조사업의 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체 간 재원 분담구조를 분석한다. 국고보조율을 중심으로 하는 사업별 재원 분담구조 분석이 수평적 접근이라면, 중앙과 지방의 재원 분담구조 분석은 수직적 접근에 해당한다. 국고보조율의 차등 적용, 서울-지방을 구분하는 이원보조율이 중앙-광역-기초 간 재원 분담구조에 어떠한 영향을 주는지 확인하는 것이다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체 간 재원 분담을 결정하는 지방비 부담 비율이 자치단체 유형, 사회복지 부문 그리고

대상자별 국고보조사업에 따라 어떠한 차이를 나타내는지 분석한다.

마지막으로, 사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조를 개선하기 위한 대안을 모색하여 제시한다. 개선 대안은 국고보조 기준보조율 조정, 차등 보조율 적용 기준의 변경 또는 기준 지표의 구간 설정 변경, 부문별·대상자별 국고보조율 기준의 일원화 등을 고려할 수 있다. 제도 개선의 핵심은 국고보조율과 지방비 부담 비율을 설정하는 기본 원칙을 정리하는 것이다. 따라서 중앙-지방의 역할 분담, 재정 부담의 의무성 정도, 국고보조사업의 속성 등을 기준으로 현행 국고보조사업을 유형화하고, 각각의 유형에 따라 국고보조율과 지방비 부담 비율의 합리적 원칙과 기준을 모색하는 것이 중요하다. 또한 국고보조사업의 재정 분담 책임과 해당 사업에 대한 의사결정 권한의 괴리 문제를 해소 또는 최소화하는 방향으로 개선 방안을 모색하는 것이 핵심이다.

2. 연구 방법

이 연구는 문헌분석, 자료 수집 및 분석, 그리고 전문가 자문의 연구 방법을 활용하였다.

문헌분석의 대상은 3가지 영역으로 구분할 수 있다. 첫 번째는 사회복지 분야 국고보조사업, 국고보조율에 관한 선행연구를 검토하는 것이다. 선행연구는 학술논문과 국고보조율 제도 개선을 위한 정책보고서를 포함한다. 두 번째는 국고보조사업, 국고보조율, 지방비 부담 비율을 규정하고 있는 법령의 내용을 분석하는 것이다. 「보조금 관리에 관한 법률」(이하 보조금법), 「지방재정법», 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률», 「기초연금법」 등의 법률을 분석 대상으로 하였으며, 시행령과 시행규칙을 포함한다. 현행 법률뿐 아니라 연혁 법률을 분석 대상에 포함하였으며,

이는 국고보조율과 지방비 부담 비율의 시기적 변화와 흐름을 파악하기 위해서이다. 국가 법령 이외에도 지방비 부담 비율을 규율하는 지방자치단체 조례도 분석에 포함하였다. 세 번째 문헌분석의 대상은 국고보조사업의 사업 지침이다. 개별 국고보조사업의 내용을 파악하고, 법령에서 규정하지 않은 개별 사업의 국고보조율을 확인하기 위해서 사업 지침을 수집하여 분석하였다.

사회복지 국고보조사업의 재원 분담 현황을 파악할 수 있는 데이터는 구축되어 있지 않다. 따라서 중앙-광역-기초 간 재원 분담구조를 확인하기 위해서는 기존 데이터를 활용하여 별도의 데이터를 구축해야 한다. 사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조에 대한 데이터는 ‘중앙-지방 간 재원 분담’과 ‘광역-기초 간 재원 분담’으로 구분할 수 있다. 중앙-지방 간 재원 분담은 국고보조율을 의미하며, 국고보조율 데이터를 구축하기 위해서 열린재정(openfiscaldata.go.kr)의 ‘세목 예산편성현황(총지출)’과 보조금통합포털(bojo.go.kr)의 ‘보조사업 현황’을 활용하였다. 열린재정 데이터에 의하면, 2023년 예산을 기준으로 사회복지 국고보조사업 중 자치단체경상보조는 136개 세부사업으로 확인되었다. 136개 세부사업에 대한 기본 정보와 국고보조금 예산을 확인하고, 이를 기준으로 보조금통합포털의 데이터를 대조하여 양자를 통합하였다. 보조금통합포털 데이터는 세부사업이 아닌 하위 내역사업을 기준으로 분류되어 있으며, 사회복지 분야의 자치단체경상보조는 268개 내역사업으로 확인되었다. 세부사업과 내역사업은 부문과 사업명 그리고 국고보조금 예산을 기준으로 일치시켰으며, 보조금통합포털의 데이터를 활용하여 각 사업별로 국비(국고보조금)와 지방비 규모를 계산하였다. 또한 시도 또는 시군구별로 국비와 지방비 비율을 확인하여 지방자치단체 유형별로 국고보조율 수준과 사업별 국고보조 방식을 산출하였다. 데이터에서 산출된 사업별 국고보

조 방식과 국고보조율, 자치단체별 국고보조율은 국고보조사업의 개별 사업 지침의 내용과 대조하여 최종 확인하였다.

사회복지 국고보조사업의 광역-기초 간 재원 분담구조는 지방재정 365(lofin365.go.kr)의 '세부사업별 세출현황' 데이터를 활용하여 분석하였다. 광역 및 기초자치단체 예산을 세부사업 단위로 공개하고 있는 자료는 세부사업별 세출현황이 유일하다. 세부사업별 세출현황에서 사회복지 분야 사업을 추출하고, 다시 국고보조사업을 구분하여 별도로 정리하였다. 세부사업별 세출현황에서 추출한 사회복지 분야 국고보조사업은 226개 기초자치단체의 28,815개 세부사업(기초자치단체당 평균 128개 세부사업)으로 확인되었다. 기초자치단체가 없는 세종과 제주를 별도로 분리하여 542개 세부사업 현황 데이터를 구축하였다. 226개 기초자치단체의 사회복지 국고보조사업 정보는 지역, 기초자치단체, 회계구분, 부문, 사업명, 국비, 시도비, 시군구비 등의 항목 정보가 있으며, 이를 활용하여 국고보조사업의 국비 비율, 시도비 비율, 그리고 시군구비 비율을 산출함으로써 국고보조사업별로 재원 분담 현황을 파악할 수 있다. 또한 열린재정과 보조금통합포털 데이터를 기반으로 구축된 사업별 국고보조율 데이터와 대조하여 재원 분담구조 데이터의 신뢰성을 확인할 수 있다.

국고보조사업별 국고보조율 데이터와 기초자치단체별 국고보조사업의 재원 비율 데이터를 활용하여 기준보조율과 차등보조율 적용의 타당성을 검토하였다. 또한 국고보조사업의 재원 분담구조와 개별 지방자치단체의 재정 상황, 복지수요자 규모와 분포, 지방자치단체 유형 등과 관련성을 확인하기 위하여 교차분석, 상관분석, 분산분석 그리고 평균분석 등의 계량분석을 수행하였다.

사회복지 국고보조사업 및 재원 분담구조와 관련한 담당 실무자와 전문가 자문을 진행하였다. 담당 실무자 자문회의는 행정안전부와 보건복

22 사회복지 국고보조사업 보조율 산정 기준의 타당성 분석과 자원 분담구조 개선 방안

지부의 국고보조사업 예산을 담당하는 실무자, 광역자치단체와 기초자치단체의 예산 부서 실무자를 대상으로 실시하였다. 또한 관련 분야 전문연구자를 대상으로 연구 기획, 분석 결과 활용 및 개선 방안의 타당성 등에 대한 자문회의를 진행하였다.



제2장

사회복지 국고보조사업 현황과 국고보조율 결정 거버넌스

제1절 사회복지 국고보조금 및 국고보조사업 현황

제2절 사회복지 국고보조사업의 국고보조율 제도

제3절 국고보조율 결정 거버넌스 분석

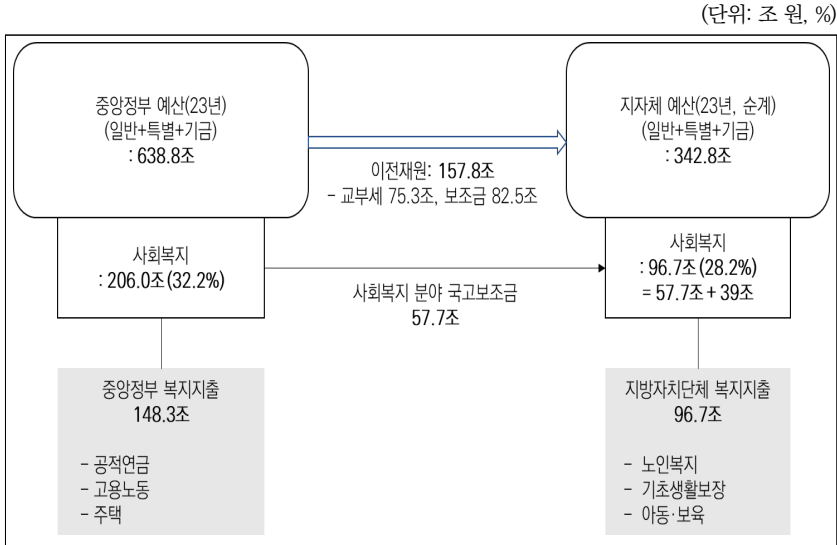
제2장 사회복지 국고보조사업 현황과 국고보조율 결정 거버넌스

제1절 사회복지 국고보조금 및 국고보조사업 현황

1. 사회복지지출과 사회복지 국고보조금

2023년 예산을 기준으로 중앙정부 예산은 총 638.8조 원이며, 사회복지 분야 예산은 206조 원으로 전체 예산의 32.2%를 차지하고 있다. 중앙정부 사회복지 예산의 72%에 해당하는 148.3조 원은 중앙정부가 직접 지출 하였으며, 주로 공적연금, 고용·노동, 주택 부문이 여기에 해당한다. 중앙정부 사회복지 예산 중 57.7조 원(28%)은 국고보조금 형태로 지방자치단체로 재원을 이전하고, 지방자치단체가 지출을 담당하였다. 지방자치단체는 국고보조금 57.7조 원과 자체 재원 39조 원을 합하여 총 96.7조 원을 사회복지 분야에 지출하였다. 지방자치단체 사회복지 예산은 전체 지방자치단체 예산의 28.2%에 달하며, 지방자치단체 사회복지 예산 중 가장 비중이 높은 부문은 노인복지이며, 다음으로 기초생활보장, 아동·보육의 순이다.

[그림 2-1] 중앙정부와 지방자치단체의 복지지출 구조 (2023년 기준)

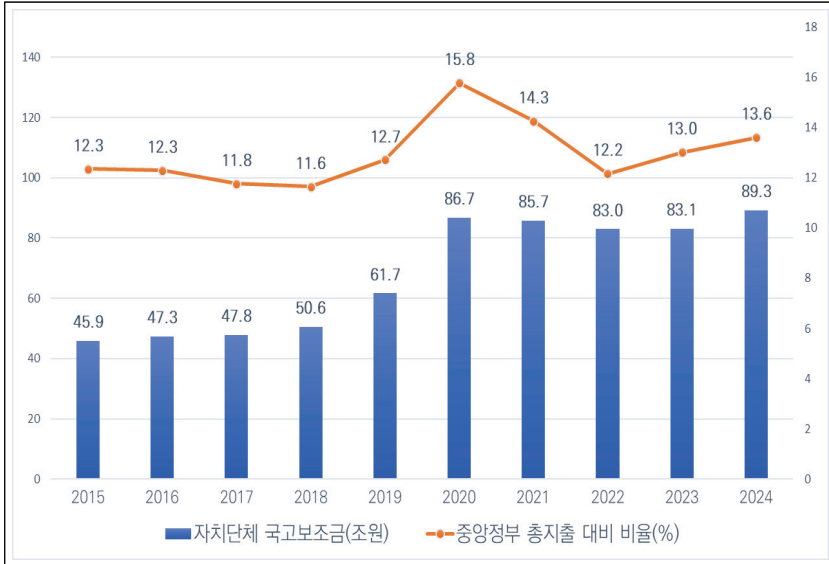


출처: “2023 주요 재정통계,” 한국재정정보원, 2023과 “2023년도 지방자치단체 통합재정 개요.” 행정안전부, 2023을 참고하여 연구진이 작성함.

중앙정부에서 지방자치단체로 이전하는 이전 재원은 지방교부세, 교육재정교부금, 국고보조금으로 구분할 수 있다. 이전 재원은 2015년에 121.7조 원이었으며, 이후에 지속적으로 증가하여 2023년에는 238.6조 원 규모를 보이고 있다(한국재정정보원, 2023). 이전 재원의 증가 속도는 중앙정부 지출의 증가 속도와 비교하여 빠르게 증가하는 양상을 보이고 있다. 2015~2023년 기간에 중앙정부의 총지출은 연평균 6.9% 증가하였으며, 이전 재원은 연평균 8.8% 증가한 것으로 나타났다. 이전 재원의 급격한 증가로 인하여 중앙정부 총지출 대비 이전 재원의 비율은 2015년 32.7%에서 2023년에 37.3%로 높아졌다.

[그림 2-2] 자치단체 국고보조금 규모¹⁾의 연도별 현황

(단위: 조 원, %)



주: 1) 2015~2022년은 결산 기준이며, 2023~2024년은 본예산 기준임.

출처: “주요재정통계,” 한국재정정보원, 2024, 열린재정 정보공개시스템, 2024.8.12. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

지방자치단체에 대한 이전 자원 중 하나인 국고보조금은 연도별로 차이가 있으나, 지속적으로 증가하는 추세를 보인다. 지방자치단체에 대한 중앙정부의 국고보조금 규모는 2015년 45.9조 원에서 2019년 61.7조 원으로 지속적인 증가 추세를 나타내고 있으며, 2020년에는 86.7조 원으로 매우 가파르게 증가하는 양상을 보인다. 이후에 2021년과 2022년에는 각각 85.7조 원, 83조 원으로 하락하였으며, 2023년 이후에 다시 증가하는 양상을 보이며 2024년에는 89.3조 원에 달한다. 지방자치단체에 대한 국고보조금이 2021년부터 다시 증가하는 것은 코로나19 위기 대응을 위한 재정지출 증가와 방역 등 지방자치단체가 담당하는 사업의 확대에서 비롯되었다. [그림 2-2]에서 보는 바와 같이 2015년에 지방자

지단체 국고보조금은 중앙정부 총지출 대비 12.3% 수준이었으며, 이후에 등락을 보이다가 2020년에 중앙정부 총지출 대비 15.8%로 높아졌다. 이후에 2022년에 중앙정부 총지출 대비 12.2%로 낮아졌으며, 이후에 다시 증가하여 2024년에 중앙정부 총지출 대비 13.6%로 상승하였다.

〈표 2-1〉 사회복지 분야 자치단체 국고보조금 연도별 현황

(단위: 조 원, %)

년도	지방자치단체 국고보조금(A)	사회복지 분야 국고보조금(B)	비율(B/A)
2015	45.9	25.6	55.7
2016	47.3	27.1	57.3
2017	47.8	29.0	60.6
2018	50.6	32.3	63.8
2019	61.7	40.1	65.0
2020	86.7	49.4	56.9
2021	85.7	49.3	57.5
2022	79.5	52.0	65.4
2023	83.1	57.7	69.4
2024	89.3	62.9	70.4

주: 2015~2021년은 결산 기준이며, 2022~2024년은 본예산 기준임.
출처: “주요재정통계,” 한국재정정보원, 2024, 열린재정 정보공개시스템, 2024.8.12. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>; “보조사업현황,” 한국재정정보원, 2024, e나라도움 보조금통합포털, 2024.8.12. 검색, <https://www.bojo.go.kr>

사회복지 분야의 지방자치단체 국고보조금 규모는 전체 국고보조금과 동일한 양상으로 지속적 그리고 급격한 증가 추세를 나타내고 있다. 사회복지 국고보조금은 2015년에 25.6조 원 수준이었으며, 2018년 32.3조 원, 2023년 57.7조 원, 그리고 2024년 62.9조 원으로 증가하였다.

전체 지방자치단체 국고보조금에서 사회복지 분야가 차지하는 비중은

50%를 상회하고 있으며, 이는 사회복지 분야를 제외한 나머지 분야를 모두 합한 것보다 높은 수준이다. 전체 지방자치단체 국고보조금에서 사회복지 분야가 차지하는 비중은 2015년에 55.7%이었으며, 이후에 지속적으로 높아지는 추세를 나타내고 있다. 2018년에 63.8%, 2021년에 57.5%, 2023년에 69.4%로 증가하였으며, 특히 2024년에는 70% 수준을 상회하고 있다. 이러한 결과는 사회복지 분야 지방자치단체 국고보조금이 전체 지방자치단체 국고보조금보다 빠르게 증가하였기 때문이다. 2015~2024년 기간에 지방자치단체 국고보조금은 연평균 7.7% 증가하였으며, 반면에 사회복지 분야 지방자치단체 국고보조금은 무려 연평균 10.5% 증가하였다.

2. 사회복지 국고보조사업 현황

2023년 예산을 기준으로 사회복지 국고보조사업은 국고보조금(57.7조 원)과 지방비를 재원으로 하며, 8개 중앙부처의 소관인 178개 사업으로 구성되어 있다. 사회복지 국고보조사업은 세부사업 기준으로 총 178개이며, 이 중 99개 사업(55.6%)이 보건복지부 소관 사업이다. 보건복지부 다음으로 여성가족부(33개, 18.5%), 고용노동부(22개, 12.4%), 국토교통부(14개, 7.9%)의 순으로 소관 사업의 수가 많다.

사회복지 국고보조사업의 국고보조금 예산 규모를 보면, 사업 수와 동일하게 보건복지부 소관 예산의 비중이 높은 것으로 나타났다. 보건복지부 소관의 국고보조금은 51.7조 원으로, 이는 전체 사회복지 국고보조금의 89.7%로 절대적 비중에 해당한다. 다음으로 국토교통부 3.9조 원(6.8%), 여성가족부 1.3조 원(2.2%)의 순이며, 이외 5개 부처 소관 사업의 국고보조금 예산 규모는 1% 이하의 비중을 나타내고 있다.

〈표 2-2〉 사회복지 국고보조사업의 소관부처별, 회계종류별 현황 (2023년)

(단위: 개, 억 원)

부처	일반회계		지역균형발전 특별회계		기금		합계	
	사업	예산	사업	예산	사업	예산	사업	예산
보건복지부	69	502,220	23	13,109	7	2,034	99	517,362
국토교통부	4	25,950	1	77	9	13,141	14	39,168
여성가족부	10	3,898	3	880	20	8,013	33	12,791
행정안전부			4	2,144			4	2,144
고용노동부	9	668	9	2,869	4	24	22	3,561
교육부	1	1,545					1	1,545
기획재정부					2	278	2	278
국가보훈처	2	64	1	23			3	87
합계	95	534,345	41	19,101	42	23,490	178	576,936

출처: “세목 예산편성현황(총지출),” 한국재정정보원, 2024, 열린재정 정보공개시스템, 2024.8.12.
검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

사회복지 국고보조사업을 회계 종류별로 구분하면, 일반회계가 95개 사업, 53.4조 원으로 절대적인 비중을 보인다. 반면에 지역균형발전특별회계(이하, 균특회계)(41개 사업, 1.9조 원)와 기금(42개 사업, 2.3조 원)의 비중은 상대적으로 낮다. 또한 사회복지 국고보조사업 중에서 매년 연속적으로 시행되는 경상보조사업은 136개 사업(전체 사회복지사업 수 대비 76.4%), 56.1조 원(전체 사회복지 국고보조금 대비 97.3%)으로 매우 높은 비율을 차지한다. 반면에 일회적 보조 성격의 자본보조사업은 42개 사업(전체 사회복지사업 수 대비 23.6%)이며, 국고보조금은 1.5조 원(전체 사회복지 국고보조금 대비 2.7%) 수준이다.

사회복지 국고보조사업을 부문별로 구분하면, 사업 수는 아동·보육 부문이, 국고보조금 예산은 노인복지 부문이 가장 높은 비중을 차지하고

있다. 사회복지 국고보조사업의 수는 아동·보육 부문이 41개(23%)로 가장 많으며, 다음으로 취약계층지원 부문 34개(19.1%), 여성·가족·청소년 부문 33개(18.5%), 고용·노동 부문 22개(12.4%), 노인 부문과 주택 부문이 각각 13개(7.3%), 사회복지일반 부문 11개(6.2%), 기초생활보장 부문 8개(4.5%) 그리고 보훈 부문이 3개(1.7%) 순이다.

〈표 2-3〉 사회복지 국고보조사업의 부문별 현황 (2023년)

(단위: 개, 억 원, %)

부문	사업		예산(국고보조금)	
	수	비율	규모	비율
기초생활보장	8	4.5	190,456	33.0
취약계층지원	34	19.1	46,638	8.1
아동·보육	41	23.0	97,675	16.9
여성·가족·청소년	33	18.5	12,791	2.2
노인	13	7.3	207,324	35.9
고용·노동	22	12.4	3,561	0.6
주택	13	7.3	13,931	2.4
보훈	3	1.7	87	0.0
사회복지일반	11	6.2	4,472	0.8
합계	178	100.0	576,936	100.0

출처: “세목 예산편성현황(총지출),” 한국재정정보원, 2024, 열린재정 정보공개시스템, 2024.8.12. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

국고보조사업의 국고보조금 예산은 노인 부문이 20.7조 원(35.9%)으로 가장 많고, 다음으로 기초생활보장 부문 19조 원(33%), 아동·보육 부문 9.8조 원(16.9%), 취약계층지원 부문 4.7조 원(8.1%), 주택 부문 1.4조 원(2.4%), 그리고 여성·가족·청소년 부문 1.2조 원(2.2%)의 순이다. 노인, 기초생활보장, 아동·보육 3개 부문은 사회복지 국고보조사업 예산의

85.9%의 비중을 차지하고 있으며, 취약계층지원 부문을 합하면 94.0%의 비중을 보인다.

노인 부문과 기초생활보장 부문은 국고보조금 예산의 규모가 크고, 사업 수는 적다. 따라서 사업당 예산 규모가 각각 1.6조 원과 2.4조 원으로 가장 큰 것을 알 수 있다. 반면에 여성·가족·청소년 부문의 경우 사업 수는 상대적으로 많으나, 예산 규모가 작아 사업당 예산 규모가 390억 수준으로 나타났다.

〈표 2-4〉 예산(국고보조금) 규모 상위 10대 사회복지 국고보조사업 (2023년)

(단위: 억 원)

부문	세부사업명	예산(국고보조금)
노인	기초연금지급	185,078
	노인일자리 및 사회활동지원	13,563
기초생활보장	의료급여	90,961
	생계급여	60,125
	주거급여지원	25,237
아동보육	영유아보육료 지원	30,251
	아동수당 지급	22,563
	보육교직원 인건비 및 운영지원	17,504
	부모급여(영아수당) 지원	16,214
취약계층지원	장애인활동지원	19,681

출처: “세목 예산편성현황(총지출),” 한국재정정보원, 2024. 열린재정 정보공개시스템, 2024.8.12. 검색, <https://www.openfiscaldat.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>

사회복지 국고보조사업 중 국고보조금 예산 규모가 큰 10개 사업은 〈표 2-4〉에서 보는 바와 같다. 국고보조금 예산 규모 상위 10대 사회복지 국고보조사업은 예산이 모두 1조 원이 넘으며, 분야별로 구분하면 노인 부문 2개, 기초생활보장 부문 3개, 아동·보육 부문 4개 그리고 취약계층지원 부문 1개 사업이다. 세부사업 단위로 국고보조금 예산이 가장 큰

사업은 기초연금으로 18.5조 원의 규모이며, 기초연금 다음으로는 의료급여 9.1조 원, 생계급여 6조 원, 영유아보육료 3조 원, 주거급여 2.5조 원, 그리고 아동수당 2.2조 원의 순이다. 국고보조금 예산 규모 상위 10개 사업의 사회복지 국고보조사업의 국고보조금 예산은 총 48.1조 원이며, 전체 사회복지 국고보조금 57.7조 원의 83.4%에 달하는 규모이다.

사회복지 분야 국고보조금과 국고보조사업은 특정 부처와 부문에 편중되어 있다. 2023년 중앙정부 예산을 기준으로 전체 지방자치단체 국고보조금의 69.4%가 사회복지 분야이며, 보건복지부 소관이 62.2%의 비중을 차지하고 있다. 사회복지 분야 국고보조사업의 국고보조금 예산은 기초생활보장, 취약계층지원, 아동·보육, 노인 4개 부문에 집중되어 있다. 4개 부문의 국고보조금 규모는 사회복지 국고보조금의 94.0%에 달하며, 전체 지방자치단체 국고보조금의 65.2%를 차지하고 있다. 또한 전체 지방자치단체 국고보조금의 57.8%가 사회복지 분야 예산 규모 상위 10개 사업에 집중되어 있는 상황이다. 따라서 사회복지 분야 국고보조사업의 개편은 국민기초생활보장(생계급여, 의료급여, 주거급여), 노인기초연금, 영유아보육료 지원, 아동수당, 부모급여(영아수당), 장애인활동지원 등 예산 규모 상위 10대 사회복지 국고보조사업이 핵심이라 할 수 있다.

제2절 사회복지 국고보조사업의 국고보조율 제도

1. 국고보조율의 법적 근거

사회복지 국고보조사업에 필요한 재원은 중앙정부와 지방자치단체가 정해진 비율에 따라 나누어 부담한다. 현행 제도와 규칙에 따르면 사회복지 국고보조사업의 재원 부담은 중앙정부가 부담하는 보조금 규모를 결정하고, 이후에 지방자치단체가 재원 부담 규모를 결정하는 방식을 취하고 있다. 사회복지 국고보조사업의 중앙정부와 지방자치단체 간 재원 부담은 ‘국고보조율’¹⁾에 따라 결정한다.

국고보조방식과 국고보조율 수준 등을 포함한 국고보조금 제도 전반을 규율하는 법률은 「보조금 관리에 관한 법률」(이하 보조금법)이다. 보조금법은 1963.11.1.에 「보조금관리법」(법률 제1431호, 1963.12.2. 시행)이라는 명칭으로 제정되었다. 1986.12.31.에는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」(법률 제3874호, 1986.12.31. 시행)로 명칭이 변경되었으며, 2011.7.25.에 현재의 법률명인 「보조금 관리에 관한 법률」(법률 제10898호, 2011.10.26. 시행)로 변경되었다.

보조금법 개정 및 국고보조금 제도의 변화를 반영한 보조금법 시행령의 주요 개정 연혁은 <표 2-5>와 같다. 시행령은 1964.4.21.에 제정되었으며, 1987.4.3. 시행령 개정 당시 국고보조율 결정에 있어 기준보조율과 차등보조율 제도를 도입하였다. 이때 차등보조율은 지방자치단체 유형에 따라 다르게 적용하는 방식이었다. 2005.8.31. 개정의 주요 내용은 지방자치단체로 이양한 복지사업을 국고보조에서 제외하는 것이며,

1) 국고보조율은 매년 해당 국고보조사업의 예산으로 결정한다(「보조금 관리에 관한 법률」 제9조, 법률 제20409호, 2024.3.26. 시행).

2007.12.28. 개정의 주요 내용은 차등보조율을 적용하는 복지사업을 제
시함으로써 사업별 차등보조 방식을 도입한 것이다.

〈표 2-5〉 보조금법 시행령의 주요 개정 연혁

명칭 및 개정 연혁	시행 일자	주요 내용
보조금관리법 시행령 대통령령 제1771호, 1964.4.21., 제정	1964.04.21.	시행령 제정
보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 대통령령 제12128호, 1987.4.3., 전부개정	1987.04.03.	법률명 변경 기준보조율과 차등보조율 (차등은 자치단체별로 적용)
보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 대통령령 제15188호, 1996.12.31., 일부개정	1996.12.31.	기준보조율 개념 변경 (재정용자, 수익자부담 포함)
보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 대통령령 제19030호, 2005.8.31., 일부개정	2005.08.31.	지방이양사업 국고보조 제외
보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 대통령령 제20491호, 2007.12.28., 일부개정	2008.01.01.	사업별 차등보조율 도입 (기초생활보장, 영유아보육)
보조금 관리에 관한 법률 시행령 대통령령 제23264호, 2011.10.16., 일부개정	2011.10.26.	법률명 변경, 보조사업 운용 평가 구체화
보조금 관리에 관한 법률 시행령 대통령령 제34492호, 2024.05.07., 타법개정	2024.05.17.	현행 시행령

출처: “연혁법령,” 보조금 관리에 관한 법률 시행령. 국가법령정보센터. 2024.8.12. 검색, <https://law.go.kr/lsc.do?menuId=1&subMenuId=17&tabMenuId=93&query=%EB%B3%B4%EC%A1%B0%EA%B8%88%20%EA%B4%80%EB%A6%AC%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0%20%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9#undefined>

현행 법령 규정에 따르면, 사회복지 국고보조사업의 국고보조금은 정
액 방식과 정률 방식으로 구분할 수 있다. 정액 방식은 해당 사업예산의
규모와 관계없이 정해진 일정 금액을 부담하는 것이며, 정률 방식은 해당
사업예산의 일정 비율을 부담하는 것이다. 정률 방식의 국고보조금을 결
정하기 위해서 ‘기준보조율’을 규정하고 있다. 기준보조율이란 국고보조
금 예산 편성 시 보조사업별로 기준이 되는 국고보조율을 의미한다(보조
금법, 제9조, 동 시행령 제4조). 기준보조율을 결정하는 기준 또는 원칙은

분명하게 규정하고 있지 않으며, 해당 사업의 근거 법령 또는 성격에 따라 사업별로 결정한다고 규정하고 있다. 또한 국고보조금 지급 대상에서 제외하는 사업과 국고보조금을 지급하는 사업의 목록을 제시하고 있으며, 국고보조금이 지급되는 사업별로 기준보조율을 열거하고 있다.

개별 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 방식으로 적용할 수 있으며, 이를 ‘차등보조율’이라 한다(보조금법 제10조, 동 시행령 제5조). 차등보조율은 개별 지방자치단체의 재정자주도, 해당 분야의 재정지출지수 등의 기준에 따라 적용하고 있다(보조금법 제10조 제2호). 또한 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 보통교부세를 교부받지 않는 지방자치단체에 적용하도록 제한하고 있다.

2. 사회복지 국고보조사업의 기준보조율

사회복지 국고보조사업 예산 중 중앙정부가 분담하는 재원은 기준보조율에 따라서 결정한다. 기준보조율은 개별 국고보조사업에 적용하는 기준이 되는 국고보조율이다(보조금법 제9조). 구체적으로 국고보조금, 지방비 부담액, 국가 재정융자금으로 조달된 금액, 수익자 부담 금액 등 해당 국고보조사업의 전체 예산에서 국고보조금이 차지하는 비율을 의미한다(보조금법 시행령 제4조).

국고보조사업의 국고보조율을 구체적으로 제시한 보조금법 시행령 [별표 1]에는 100개²⁾ 사업의 목록을 제시하고 있다. 이 중 사회복지 분야의 경상 국고보조사업에 해당하는 사업은 모두 23개이며, 기준보조율 적용

2) 보조금법 시행령 [별표 1]에는 121개 사업 목록이 있으나, 21개 항목은 삭제되어 실제 규정하고 있는 사업은 100개이다.

사업 16개와 차등보조율 적용 사업 7개를 확인할 수 있다. 2023년 현재 사회복지 국고보조사업은 세부사업 단위로 총 178개 사업이며, 자본보조 사업을 제외한 경상보조사업은 136개이다. 따라서 현재 사회복지 경상 국고보조사업 중 국고보조율에 대한 구체적인 규정이 있는 사업은 23개 사업(136개 대비 16.9%)이며, 나머지 113개 사업은 보조금법 시행령 [별표 1]의 122. 기타 항목에 해당한다.

〈표 2-6〉 기준보조율을 적용하고 있는 사회복지 국고보조사업

소관	사업	기준보조율
여성가족부	방과후 돌봄서비스	서울: 30%, 지방: 50%
보건복지부	기초보장수급자 의료급여	서울: 50%, 지방: 80%
보건복지부	장애인 의료비, 장애인 자녀 학비 지원	서울: 50%, 지방: 80%
보건복지부	장애수당, 장애아동수당	서울: 50%, 지방: 70%
여성가족부	저소득 한부모가족 지원	서울: 50%, 지방: 80%
보건복지부	긴급복지지원	서울: 50%, 지방: 80%
보건복지부	아동통합서비스 지원·운영	서울: 50%, 지방: 80%
보건복지부	장애인활동 지원	서울: 50%, 지방: 70%
보건복지부	장애인연금	서울: 50%, 지방: 70%
보건복지부	지역자율형사회서비스 투자 (산모·신생아건강관리지원 제외)	서울: 50%, 지방: 70%, 성장추진지역: 80%
보건복지부	장애유형별 거주시설 운영	서울: 50%, 지방: 70%
보건복지부	중증장애인 거주시설 운영	서울: 50%, 지방: 70%
보건복지부	장애영유아 거주시설 운영	서울: 50%, 지방: 70%
보건복지부	정신요양시설 운영	서울: 50%, 지방: 70%
보건복지부	아동보호전문기관 설치 및 운영	50%
보건복지부	학대아동보호쉼터 설치 및 운영	40%

출처: [별표 1] 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율, "보조금 관리에 관한 법률 시행령, 대통령령 제34492호.

기준보조율을 구체적으로 규정하고 있는 사회복지 국고보조사업 현황은 〈표 2-6〉과 같다. 사회복지 국고보조사업의 기준보조율은 16개 사업

중 14개 사업에서 서울과 지방을 구분하는 이원적 보조율 체계를 보이고 있다. 서울의 기준보조율은 전체적으로 50% 수준이며, 서울을 제외한 나머지 지역은 70~80% 수준이다.

3. 사회복지 국고보조사업의 차등보조율

기준보조율을 차등 적용하는 차등보조율 방식의 사회복지 분야 국고보조사업은 모두 9개 사업이다(〈표 2-7〉 참고). 노인기초연금을 제외한 8개 사업은 「보조금법 시행령」에서 규정하고 있으며, 노인기초연금은 「기초연금법 시행령」에 별도의 규정을 두고 있다.

국민기초생활보장제도 중 의료급여를 제외한 생계급여, 주거급여, 자활급여, 해산·장제급여, 교육급여 등 5개 사업의 국고보조 기준보조율은 서울 50%, 지방 80%이다. 또한 영유아보육료와 가정양육수당 지원은 서울 35%, 지방 65%이며, 보육서비스 지원은 서울 20%, 지방 50%이다. 이들 사업의 국고보조율은 기준보조율을 해당 기초자치단체의 사회복지비지수와 재정자주도의 수준에 따라 10%p를 더하거나 또는 빼는 방식으로 차등 적용하고 있다. 사회복지비지수와 재정자주도는 해당 회계연도 전전년도 최종예산을 기준으로 산출한다. 예를 들어 2023년도 회계연도 국고보조율을 산출할 때, 2021년도 최종예산을 기준으로 사회복지비지수와 재정자주도를 계산한다는 것이다. 사회복지비지수는 일반회계와 특별회계의 순계예산을 기준으로 산출하며, 재정자주도는 일반회계 총계예산을 기준으로 한다.

국민기초생활보장제도의 생계급여를 대상으로 국고보조의 기준보조율을 기초자치단체 재정 상황에 따라 차등 적용하면 서울 지역의 기초자치단체의 국고보조율은 40%, 50%, 60%의 3가지 수준이 가능하며, 서울을

제외한 지역의 기초자치단체의 국고보조율은 70%, 80%, 90%의 3가지 경우가 가능하다. 또한 영유아보육료 사업의 경우에는 서울 지역은 25%, 35%, 45%, 그리고 서울 이외 지역은 55%, 65%, 75%의 국고보조율을 보일 수 있다는 것이다.

〈표 2-7〉 차등보조율을 적용하고 있는 사회복지 국고보조사업

사업	차등보조율: 보조율 및 차등 적용 방식				
생계급여 주거급여 자활급여 해산·장제급여 교육급여	서울: 50% 지방: 80%	해당 회계년도 전전년도 최종예산 기준 - 사회복지비지수 25 이상 & 재정자주도 80 미만 기초자치단체 : 10%p 인상 - 사회복지비지수 20 미만 & 재정자주도 85 이상 기초자치단체 : 10%p 인하			
영유아보육료 가정양육수당 지원	서울: 35% 지방: 65%				
보육서비스 지원	서울: 20% 지방: 50%				
노인기초연금	- 국고보조율 산정				
	구분		노인인구 비율(%)		
			14 미만	14~20	20 이상
	재정 자주도	90 이상	40%	50%	60%
		80~90	50%	60%	70%
		80 미만	70%	80%	90%
	- 국가 추가부담 비용				
	국고보조율	사회복지비지수			
20~50 미만		50~60 미만	60 이상		
70%	6%	10%	10%		
80%	-	-	4%		

주: 재정자주도 = ((지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금)/일반회계 예산규모)×100
사회복지비지수 = (사회복지세출예산 일반·특별회계 순계 / 세출예산 일반·특별회계 순계)×100
노인인구 비율 = (65세 이상 노인인구 수 / 전체 인구 수)×100
출처: “보조금 관리에 관한 법률 시행령 [별표 1] 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율,” 국가법령정보센터; “기초연금법 시행령」 제23조, [별표 2] 국가가 부담하는 기초연금 지급 비용의 비율, [별표 2의2] 국가가 추가로 부담할 수 있는 기초연금 지급 비용,” 국가법령정보센터.

차등보조율을 적용하는 8개 사업과 달리 노인기초연금은 기준보조율을 별도로 설정하지 않고, 개별 기초자치단체의 상황에 따라 국고보조율을 결정하는 방식을 채택하고 있다. 노인기초연금의 국가 부담 비율 즉 국고보조율은 재정자주도와 노인인구 비율을 기준으로 결정하며, 40~90% 수준에서 6단계로 구분한다. 또한 국고보조율이 70%와 80%인 기초자치단체 중에서 사회복지비지수가 20 이상인 경우에 국고보조금을 추가로 지원할 수 있다. 추가 국고 부담을 고려하면 노인 기초연금은 40%, 50%, 60%, 70%, 76%, 80%, 84% 그리고 90%의 8개 국고보조율이 가능하다.

제3절 국고보조율 결정 거버넌스 분석

1. 국고보조율 결정·관리제도 현황

2000년대 중반 이후 우리 사회의 저출산·고령화로 인한 사회적 변화에 대응하기 위하여 다양한 복지사업이 확대되었다. 저출산 대응을 위한 아동수당의 신설, 영유아 보육사업의 확대, 노령화 대응을 위한 노인 장기요양 및 돌봄 사업과 기초연금 신설 등이 대표적인 예라 할 수 있다. 이러한 사업들은 중앙정부의 기획과 의사결정에 의해서 시행되었으나, 정책 대상이 지역주민이다. 따라서 지방자치단체가 사업 운영을 담당하고, 중앙정부는 재정을 보조하는 국고보조사업 형태로 진행되었다. 2015년 회계연도를 기준으로 사회복지 분야 자치단체 국고보조금은 25.6조 원으로 전체 국고보조금의 55.7% 수준이었으며, 이후에 사회복지 분야 국고보조금은 가파르게 상승하여 2020년에 49.4조 원(전체 국고보조금의

56.9%), 그리고 2024년에 62.9조 원으로 전체 국고보조금 중 70.4% 비중을 차지하고 있다. 사회복지 국고보조사업의 재정지출이 급격하게 증가하고 있으나, 중앙정부와 지방자치단체의 재원 분담을 합리적으로 결정하는 절차와 관련 제도가 부재한 상황이다. 수도권 인구 집중과 지역 쇠퇴의 가속화로 인한 세수 부족으로 지방자치단체가 재정적 어려움을 겪는 점을 고려한다면 국고보조사업의 지방비 부담 증가는 지방자치단체 입장에서 큰 재정 부담으로 작용하고 있다(한재명, 2023).

이러한 문제를 해결하기 위하여 정부는 기준보조율을 설정하여 국고보조율 설정에 대한 근거를 마련하고 있다. 또한 지방재정조정제도, 지방재정영향평가, 지방재정관리위원회를 설치하여 중앙에서 실시하는 국고보조사업에 대한 적정한 지방비 비율을 협의, 분석 및 심의하고 있다. 그러나 이러한 지방비 부담 협의 제도에도 불구하고 협의 과정에 지방자치단체 참여나 의견 제시가 제한된다거나 합리적 분석 절차가 부재하고 협의 결과가 실질적으로 환류되지 못하여 제도 운영의 실효성이 떨어진다. 이러한 맥락에서 이 연구는 사회복지 국고보조사업의 국고보조율 결정 방식과 절차의 현황과 적정성을 검토하고자 한다. 이러한 현황 분석을 통하여 국고보조율 결정 거버넌스의 문제점을 진단하고 사회복지 국고보조사업의 지방비 결정의 합리성과 실효성을 제고하여 중앙정부와 지방정부 간 합리적인 재원 분담을 이끌 수 있는 보조율 결정 거버넌스의 개편 방안을 제시하고자 한다.

가. 국고보조사업 결정 절차

사회복지 분야 국고보조사업 보조율 결정 절차는 보조금에 관한 일반 법률인 「보조금법」 및 「지방재정법」에 규정된 일반적인 보조율 결정 절차를 따르고 있다. 우리나라는 중앙부처가 국가 정책에 의해 수반되는 국고보조사업을 신설하기 위해서 「보조금법」에서 규정하고 있는 기준보조율을 참고하여 시범사업을 실시한다. 이를 통하여 사업 여건이나 지방정부의 재정 부담을 분석하고, 국고보조율을 일차적으로 결정한다.

지방재정법은 지방비 부담을 수반하는 법령이나 보조사업의 지방비 부담 수준에 대해 중앙부처가 지방자치단체 및 행정안전부와 사전에 협의하고 지방재정관리위원회 심의를 통해 정부 예산안을 편성하도록 규정하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 중앙부처는 지방비 부담을 수반하는 기존 및 신규 보조사업의 지방비 부담 수준에 대하여 행정안전부에 협의³⁾를 요청한다. 협의 요청이 오면 행정안전부는 지방자치단체 의견수렴을 거쳐 지방비 부담의 적정성을 검토하며, 행정안전부에 통보하지 않은 미협의 사업에 대한 추가 검토를 실시한다. 검토 후 행정안전부는 중점협의 대상 국고보조사업을 설정하는데, 이때 협의 대상 사업에 대해 중앙부처, 기획재정부, 지방자치단체로부터 의견수렴을 거친다. 중점협의 대상 사업이 정해지면 국장급 실무협의체를 통해 지방재정관리위원회에 상정 예정인 사업에 대해 사전 논의를 진행한다. 국장급 실무협의체에서 논의한 후 지방재정관리위원회 분과위원회와 본위원회를 개최하여 지방비 부담의 적정성을 심의한다. 지방비 부담의 적정 수준을 의결하고, 그 결과를 기획재정부 및 소관 중앙부처에 통보한다. 기획재정부는 지방재정영향평가의 결과와 지방재정관리위원회의 의결 내용을 참고하여 지방비

3) 중앙부처는 협의·요청 시 사업별 지방비 부담 수준 현황자료와 지방재정영향평가서를 제출한다.

부담 수준을 심의하여 정부예산(안)을 편성한다.

[그림 2-3] 지방비 부담 협의 및 심의 절차

과정 및 절차	내 용	일정
중앙부처 예산편성 지자체 예산계상 신청	• (신규)기준보조를 및 시범사업 등을 통해 지방자치단체의 부담률을 설정 • (기존)지방재정관리시스템을 통해 지자체 보조금 예산 신청	4월 이전
국고보조사업 협의 요청 (부처 → 행안부)	• 부처에서 행안부에 지방비 부담을 수반하는 국고보조사업에 대한 협의 요청	4월 말
지방비 부담 1차 검토 및 중점협의 대상 사업 선정 (행안부)	• 지자체 의견수렴 및 사업별 지방비 부담 수준 적정여부 검토를 통한 중점협의대상 선정 - 계속사업은 2월에 지자체 의견수렴, 3월에 지방비 부담 적정성 검토	5월 중
검토의견 통보, 의견 회신 및 미협의 사업 협의 요청 (행안부 → 부처, 지자체)	• 중점협의 대상에 대한 의견 통보 및 의견수렴 • 중앙부처에서 기재부에 예산요구안 제출 시, 행안부와 협의되지 않은 사업내역 추가 제출	5월 중
미협의 사업 검토 및 협의 결과 통보 (행안부 → 부처, 지자체)	• 중앙부처에서 제출한 미협의 사업에 대한 추가 검토 및 협의의 결과 통보 ※ 중점협의대상으로 선정 시, 중앙부처, 기재부 및 지자체 의견수렴	6월 초
국장급 실무협의체 운영 (행안부)	• 중점협의 대상 사업 중 지방재정관리위원회 상정 예정인 사업에 대해서 사전 논의	6월 말
지방재정관리위원회 분과위원회 개최	• 분과위원회를 통한 지방비 부담 적정성 등 심의	7월 중순
지방재정관리위원회 개최	• 본위원회를 통한 지방비 부담 적정성 등 심의	8월 초
위원회 의결결과 통보 (지방재정법 제27조의2 ⑥)	• 기재부 및 사업 소관부처에 결과 통보 및 의결 결과 이행사항 내역 제출 요청	8월 초
정부 예산안 국회 제출 (기재부)	• 기재부 최종 심의를 거쳐 국회 제출	9월 초
의결결과 이행내역 제출 (부처 → 행안부)	• 의결 결과의 정부안 반영 여부 및 미반영시 사유 제출	9월 중순

출처: “국고보조사업 지방비 부담 협의 사전절차 강화 등 지방재정 부담 완화,” 행정안전부, 2024.2.20. 자료를 연구진이 수정·보완하여 작성함.

나. 기준보조율의 결정

기존 사업의 경우 지방자치단체가 지방재정시스템(e호조)을 통해 예산을 신청한 후 중앙부처는 예산을 계상하여 부처 예산을 편성한다. 한편, 부처는 신규 보조사업의 경우 「보조금법」⁴⁾과 「보조금법 시행령」에 있는 기준보조율을 참고하여 국고보조율을 설정한다. 사회복지 분야 주요 사업의 기준보조율은 50~80%의 수준으로 설정하는 것이 일반적이며, 서울은 재정적 여력을 고려하여 50% 이하를 지원하는 차등보조율을 적용하는 경우가 많다. 다만, 기준보조율에 명확한 관련 사업이 없는 경우 “그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업”의 규정이 적용되어 사업 수행의 근거 법령, 성격에 따라 정률 또는 정액 보조의 수준을 부처가 임의로 결정한다. 이 경우 부처는 시범사업 결과, 지방자치단체의 재정 여건이나 의견 및 사업 수혜자의 의견을 종합적으로 고려하여 국고보조율과 지방비 부담 수준을 결정한다.

다. 지방비 부담 협의제도

국고보조사업의 지방비 부담 수준에 대한 국고보조율을 결정하는 일차적인 제도는 지방비 부담 협의제도이다. 「보조금법」⁵⁾과 「지방재정법」⁶⁾

4) 보조금법 제9조(보조금의 대상 사업 및 기준보조율 등) ① 보조금이 지급되는 대상 사업, 경비의 종목, 국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다. 다만, 지방자치단체에 대한 보조금의 경우 다음 각호에 해당하는 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2016. 1. 28.>

1. 보조금이 지급되는 대상 사업의 범위

2. 보조금의 예산 계상 신청 및 예산 편성 시 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 국고보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)

② 국가는 지방자치단체가 수행하는 국고보조사업의 기준보조율을 변경하여 보조금 예산을 편성할 경우에는 사전에 지방자치단체에 통보하여야 한다.

5) 보조금법 제7조(지방비 부담 경비의 협의 등)

① 중앙관서의 장은 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금 예산을 요구하려는 경우에

은 지방자치단체에 재정적 부담을 수반하는 국고보조사업을 시행하는 경우 담당 중앙부처는 행정안전부와 협의하고, 지방자치단체는 중앙부처와 기획재정부에 의견을 제출할 수 있도록 규정하고⁷⁾ 있다. 구체적으로 지방재정법은 중앙부처로 하여금 지방자치단체의 부담을 수반하는 법령안과 경비에 대하여 행정안전부 장관에게 통보한 후 협의하도록 규정하고 있다. 이 규정에 따라 중앙부처는 기획재정부에 부처 국고 보조 예산안을 제출하기 전에 지방 재정에 부담을 주는 국고보조사업을 편성하는 경우 관련 내용을 행정안전부에 통보하고 있다. 부처에 통보한 후 행정안전부는 지방자치단체 의견수렴 과정을 거친 후 부처 간 국장급 실무협의회를 통해 통보된 국고보조사업의 적정 지방비 부담 수준을 논의하고 지방재정관리위원회에서 심의되는 중점협의 대상 사업을 선정한다. <표 2-8>에서 보는 바와 같이 소관 중앙부처와 행정안전부 간에 지방비 부담에 관한 협의를 진행하는 사업 수는 매년 증가하는 추세를 나타내고 있다. 지방비 부담 협의 사업 수는 2017년과 2018년에 각각 901개이며, 2019년 1,416개, 2020년 1,458개, 그리고 2021년 1,820개로 증가하였다.

는 행정안전부장관과 보조사업계획에 대하여 협의하여야 한다.

보조금법 제11조(보조금 예산의 편성에 관한 의견 제시)

- ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사는 보조금 예산의 편성 과정에서 해당 관할구역의 보조사업의 우선순위 또는 보조금 예산액의 조정 등에 관한 의견을 해당 중앙관서의 장 및 기획재정부장관에게 제시할 수 있다.
- 6) 지방재정법 제25조(지방자치단체의 부담을 수반하는 법령안) 중앙관서의 장은 그 소관 사무로서 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법령을 제정하거나 개정하려면 미리 행정안전부장관의 의견을 들어야 한다.
지방재정법 제26조(지방자치단체의 부담을 수반하는 경비) 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 세입·세출 및 국고채무 부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여는 「국가재정법」 제31조에 따른 서류 또는 같은 법 제51조 제2항에 따른 명세서를 기획재정부장관에게 제출하기 전에 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

〈표 2-8〉 지방비 부담 협의 사업 수

(단위: 건, %)

심의 연도	지방비 부담 협의 사업 수	
	전체	신규
2017년 (2020예산)	901	-
2018년 (2021예산)	901	-
2019년 (2020예산)	1,416	122(8.6%)
2020년 (2021예산)	1,458	179(12.3%)
2021년 (2022예산)	1,820	220(12.3%)

출처: “국고보조사업 자원분담 관리제도 개선방안 연구,” 한재명, 2023, p. 54.

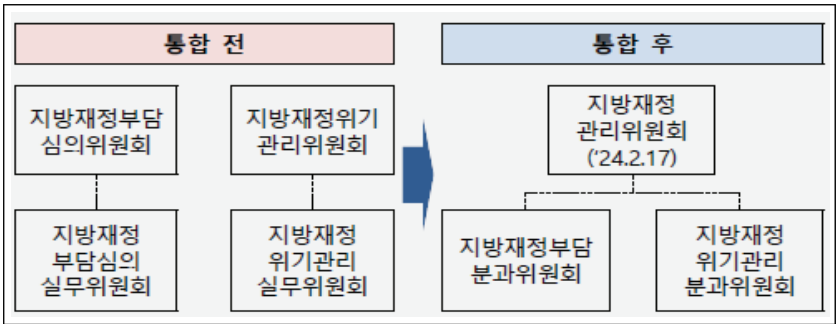
라. 지방재정관리위원회

지방비 부담 협의 제도의 실효성을 제고하고 심층적인 협의를 위해서 2011년 「지방재정법」을 개정하여 「지방재정부담심의위원회」를 설치하였다. 또한 2024년에는 국고보조사업의 지방비 부담 협의 등을 심의하던 「지방재정부담심의위원회」는 지방자치단체의 재정위기와 관련된 사항을 심의하던 「지방재정위기관리위원회」와 통합하여 「지방재정관리위원회」로 개편하였다.

「지방재정관리위원회」는 위원장과 부위원장을 포함하여 14명의 정부 및 민간위원으로 구성한다. 위원장은 행정안전부 장관이 되며, 부위원장은 행정안전부 차관과 민간위원이 담당한다. 민간위원이 부위원장을 위원회에서 호선하여 선정한다. 위원회의 위원은 관계 중앙관서의 차관 또는 이에 준하는 직위에 재직 중인 공무원, 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 위원, 이외에 지방 재정에 대한 학식과 전문지식이 있는 사람으로서 행정안전부 장관이 위촉하는 사람으로 구성된다. 또한 위원회의 효율적 운영과 심의 사항을 전문적으로 검토하기 위하여 「지방재정

부담분과위원회」와 「지방재정위기관리분과위원회」를 두고 있다. 분과위원회는 위원장을 포함하여 11명 이내의 위원으로 구성하며, 국고보조사업의 재원 분담에 대한 심의를 담당하는 「지방재정부담분과위원회」의 위원장은 행정안전부 차관이 담당한다.

[그림 2-4] 지방재정관리위원회의 구조



출처: “국고보조사업 지방비 부담 협의의 사전절차 강화 등 지방재정 부담 완화,” 행정안전부, 2024.2.20., p. 1.

「지방재정관리위원회」는 지방자치단체의 재정 부담⁸⁾ 및 재정 위기관리에 대한 사항을 심의하고 의결하는데, 지방자치단체의 재정 부담을 초래하는 중앙부처의 주요경비 및 재원 분담 비율 조정에 관한 사항을 심의

8) 지방재정법 제27조의 2 (지방재정관리위원회)

1. 지방자치단체의 재정부담에 관한 다음 각 목의 사항
 - 가. 제26조에 따라 지방자치단체의 재정부담을 수반하는 사항 중 주요 경비에 관한 사항
 - 나. 국가와 지방자치단체 간 세목 조정 사항 중 지방재정상 부담이 되는 중요 사항
 - 다. 국고보조사업 중 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항
 - 라. 지방자치단체의 재원분담과 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항
 - 마. 지방세 특례 및 세율 조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정·폐지에 관한 사항 중 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항
 - 바. 그 밖에 지방자치단체의 재정부담에 관한 사항으로 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

하고 있어 실질적으로 사회복지 분야 국고보조율 설정을 논의하는 공식적인 심의기구이다. 특히 「지방재정법」 제27조의2 제6항은 위원회에서 의결한 사항에 대하여 중앙관서의 장 및 지방자치단체의 장이 소관 사무의 수행에 반영하도록 의무화하고 있으며, 불가피하게 반영하지 못하는 경우 그 사유를 행정안전부 장관과 위원회에 통보 및 보고하도록 하고 있어 위원회의 심의 결과가 환류될 수 있도록 하고 있다.

마. 지방재정영향평가

협의를 및 심의기구 외에 국고보조사업의 지방비 수준의 적절성을 합리적으로 분석하기 위한 분석 절차로 「지방재정영향평가」가 있다. 「지방재정법」 제27조의6⁹⁾에 의하면 “중앙관서의 장은 지방 재정에 부담을 수반하는 법령안과 경비에 대하여 의견을 듣거나 협의 시 지방 재정에 미치는 영향을 평가한 결과(이하 제3항에서 “지방재정영향평가서”라 한다)를 행정안전부장관과 기획재정부장관에게 제출하여야 한다”고 규정하고 있어 「지방재정영향평가」를 제도화하고 있다. 「지방재정법 시행령」은 「지방재정영향평가」의 대상 사업을 규정하고 있는데 사회복지 국고보조사업의 경우 중앙관서의 장이 총사업비가 300억 원 이상이면 지방 재정 부담 금액이 100억 원 이상인 신규사업과 총사업비 및 지방 재정 부담 금액이 전년 대비 각각 20% 증가한 사업을 평가 대상으로 한다.

중앙부처의 「지방재정영향평가」의 평가 기준과 방법은 행정안전부

9) 지방재정법 제27조의6(지방재정영향평가)

② 중앙관서의 장은 제25조 또는 제26조에 따라 의견을 듣거나 협의할 때에 대규모 지방재정 부담을 수반하는 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방재정에 미치는 영향을 평가한 결과(이하 제3항에서 “지방재정영향평가서”라 한다)를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 평가대상은 지방재정 부담의 소요기간, 소요금액 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

장관이 정한 「지방재정영향평가지침」(행정안전부훈령 제324호, 시행 2024.1.1.)에 따른다. 「지방재정영향평가지침」에 의하면 국고보조사업의 보조율에 관하여 행정안전부 장관과 협의 시 지방재정영향평가서를 제출해야 한다. 「지방재정영향평가」는 정책자문위원회 등을 활용하여 실시하며 서면 심사로 대체할 수 있다. 「지방재정영향평가」에서는 (1) 지방비 부담의 필요성, (2) 국고보조율 산정 근거의 합리성, (3) 지방자치단체의 재정 부담 규모 및 변화율 적정성 등의 평가 항목을 통하여 지방비 부담의 적정성을 평가한다.

바. 국고보조사업 적격심사 및 연장 평가

「지방재정법」에 의해 실시되는 「지방재정영향평가」 외에 「보조금법」에 의해 실시되는 국고보조 신규사업 적격심사¹⁰⁾와 국고보조사업 연장평가제도¹¹⁾가 있다. 먼저 「국고보조금 통합관리지침」(기획재정부공고 제 2023-241호, 시행 2024.1.2.)은 국고보조금 규모가 100억 원 이상인 신규 보조사업을 예산안에 반영하고자 하는 경우, 적격심사를 해야 한다고 규정하고 있다. 기획재정부는 외부 전문가로 구성된 보조사업 적격심사 평가단을 구성하여 100억 원 이상의 신규사업에 대해 보조사업의 적격성을 심사하고 있다. 적격심사에서는 신규 보조사업의 적격성을 (1) 사업의 타당성 (2) 사업계획의 구체성, (3) 규모의 적정성으로 나누어 심사

10) 국고보조금 통합관리지침 제10조(보조사업 적격성 심사) ① 중앙관서의 장은 총사업비 또는 중기사업계획서에 의한 재정지출금액 중 국고보조금 규모가 100억 원 이상인 신규 보조사업을 예산안에 반영하고자 하는 경우, 적격심사를 거쳐야 한다.

11) 보조금 관리에 관한 제15조(보조사업의 존속기간과 연장평가)

① 대통령령으로 정하는 보조사업을 제외한 보조사업의 존속기간은 3년 이내로 한다.
② 기획재정부장관은 존속기간이 만료되는 보조사업에 대하여 실효성 및 재정지원의 필요성을 평가하여 3년 이내의 범위에서 해당 보조사업의 존속기간을 연장할 수 있다. 존속기간이 연장된 보조사업에 대해서도 또한 같다.

한다. 보조율의 합리성은 규모의 적정성 항목에서 평가되는데, 크게 기준 보조율의 준수 여부와 보조율 합리적 설정 여부(기준보조율이 없는 경우)를 평가한다.

신규 보조사업에 대한 사전심사로 적격심사제도가 있다면, 사후적으로 존속기간이 도래한 기존 보조사업을 평가하기 위하여 “보조사업 연장평가” 제도가 있다. 보조사업 연장평가는 3년에 걸쳐 전체 국고보조사업을 평가한다. 평가는 외부 전문가로 구성된 보조사업 평가단이 수행하며 크게 (1) 보조사업의 타당성과 (2) 보조사업 관리의 적절성을 평가한다. 보조율의 적정성은 보조사업 타당성의 세부 항목인 재정지원규모의 적정성에서 평가하고 있으며, 기존 사업이 기준보조율을 준수하고 있는지와 기준보조율이 없는 경우 현행 보조율이 합리적인 보조율 산정 기준에 근거하고 있는지를 평가한다.

〈표 2-9〉 국고보조사업 적격심사 및 연장 평가의 보조율 평가

제도	평가 항목	세부 평가 항목	평가 요소
적격심사	규모의 적정성	보조율의 합리성	(보조금법 시행령상 기준보조율이 있는 경우) 보조금법 시행령상의 기준보조율 준수 여부 (보조금법 시행령상 기준보조율이 없는 경우) 제시한 보조율이 합리적인 보조율 산정기준에 근거하였는지 여부
연장평가	보조사업 타당성	재정지원 규모의 적정성	현행 보조율이 「보조금법 시행령」상 기준보조율을 준수하는지를 고려하고, 「보조금법 시행령」상 기준보조율이 없는 경우에는 현행 보조율이 합리적인 보조율 산정기준에 근거하는 지를 고려

출처: “신규보조사업 적격성 심사 관련 연구,” 정용관 외, 2021; “2024년 국고보조사업 연장평가 보고서,” 기획재정부 보조사업평가단, 2024.

2. 국고보조율 결정 거버넌스의 문제점

가. 보조율 설정의 합리성 부족과 경직성

국가 시책으로 결정되는 국고보조사업의 보조율을 결정하는 최초의 기준은 「보조금법」과 「보조금법 시행령」의 [별표 1]의 규정에 따른 기준보조율이다. 122개 사업의 기준보조율이 예시되어 있으며, 중앙부처가 국고보조사업 시행 시 해당 사업이 보조금 지급 대상 사업의 범위에 해당하는지를 검토한 후 보조율을 결정한다. 사업 내용이 기준보조율 대상이면 별표의 기준보조율을 적용하지만, 사업 내용이 기준보조율을 예시하고 사업들과 다른 경우에는 사업 내용이나 근거 법령에 따라 임의로 보조율을 정하게 된다. 문제는 기준보조율이 새로운 복지사업의 근거 기준으로 합리성이 부족하며 경직적이라는 점이다. 기준보조율은 해당 사업이 시작되는 당시에 설정된 이후 경로의존성을 띠며 별다른 변화 없이 고정되어왔다(이재원, 2015a).

현재 사회복지 분야 국고보조사업의 기준보조율은 50~80% 수준이며 이러한 보조율은 사무의 성격과 관계없이 정치적 협상이나 소관 부처의 임의적 결정으로 결정된 것이 과거부터 유지되어 오고 있다. 예를 들어, 영유아보육료 및 양육수당 지원과 보육서비스 지원은 유사한 사업임에도 불구하고 합리적 근거 없이 보조율이 각각 65%와 50%로 다르게 설정되어 있다. 이런 문제에도 불구하고 기존에 설정된 보조율의 적절성을 합리적으로 분석하거나 재심사하는 공식적인 절차나 제도는 부재한 상황이다. 예산이 지속적으로 증가하고 지방자치단체가 사업 시행을 담당하는 사회복지 분야 국고보조사업의 특성상 중앙부처가 국가 시책상 필요에 의해 국고보조사업을 신설할 때 적용하는 기준보조율의 합리적 설정 근

거가 부족하고 이를 체계적으로 분석할 절차나 제도가 부재하다는 점은 국가와 지방자치단체 간의 재정적 갈등의 원인이 된다는 점에서 기존 보조율 제도의 합리성을 제고하고 경직성을 완화하기 위한 제도적 노력이 필요하다.

나. 보조율 결정 과정에 사전 협의 및 의견수렴 부족

일반적으로 기존 국고보조사업은 지방자치단체의 예산 계상 신청에 따라서 예산을 편성한다. 이 경우, 지방자치단체는 국고보조사업의 재정 소요를 미리 파악할 수 있기 때문에 이에 맞추어 재정 및 집행 계획을 세울 수 있다. 문제는 지방자치단체의 예산 계상 신청이 없더라도 국가 시책상 부득이하게 중앙관서에 의해 보조금 예산이 편성되는 경우이다. 이 경우 지방자치단체는 국고지원에 대응하는 매칭비를 부담하게 되는데, 지방자치단체 입장에서 재정 소요를 사전에 예상할 수 없어 재정 운용에 상당한 어려움을 겪을 수 있다(이재완 외, 2021). 이를 위해 「지방재정법」과 「보조금법」은 지방 재정에 부담을 초래하는 국가사업에 대하여 행정안전부장관에 통보하고 행정안전부는 지방자치단체의 의견을 수렴하여 중앙부처 및 기획재정부와 사전 협의하는 지방비 조정협의 제도를 운영하고 있다. 다만 사전 조정 협의제도는 공식적인 의사결정 제도가 아니기 때문에 지방자치단체의 의견이 공식적으로 반영되는 데 한계가 있으며 이로 인해 중앙정부와 지방자치단체 간에 지방비 부담의 적정성과 규모를 둘러싸고 갈등이 발생하기도 한다.

특히, 중앙부처가 설정한 국고보조율은 전술한 것처럼 「보조금법」 상 기준보조율에 따라서 설정하도록 되어 있다. 그런데 분야 및 사업별 기준보조율 범위가 사업의 특성과 지방의 재정 여건을 고려하지 않고 설정되

어 지방자치단체와 갈등이 발생하기도 한다. 또한, 기준보조율이 설정되지 않은 신규 보조사업의 경우 중앙부처가 임의로 국고보조율을 설정하여 지방자치단체의 불만을 초래하기도 한다. 이러한 갈등 사례 때문에 지방비 조정에 대한 사전 조정 협의제도가 운영되고 있으나, 공식적인 협의 및 의결 기구가 아니라는 한계가 있다. 특히, 사전 조정 협의제도는 사업 담당 부처, 행정안전부, 기획재정부 등 중앙부처가 주로 참여하며 지방자치단체의 의견은 행정안전부를 통해서 전달 및 반영되고 있기 때문에 국고보조사업의 지방비 부담에 있어 지방자치단체의 의견이 폭넓게 반영되는 데 한계가 있다.

다. 국고보조율 심의 및 의결 절차의 실효성 부족

국가 정책에 따라 중앙부처가 신규로 편성하는 국고보조사업이나 전년도에 비해 예산의 큰 폭으로 증가한 국고보조사업의 경우 지방자치단체의 사전 대응과 중앙과 지방간의 충분한 논의와 사전 조정이 이루어지기 어렵다. 이런 어려움 때문에 「지방재정법」은 「지방재정관리위원회」를 통해 국고보조사업의 지방비 부담의 당위성, 적정성 및 부담 수준을 심의하도록 하고 있다. 다만, 「지방재정관리위원회」를 두어 적정 지방비 부담 수준을 심의할지라도 심의 대상의 범위, 지방자치단체의 참여, 심의 결과의 반영 의무 등에 있어 여러 한계가 있다. 예를 들어, 시간과 비용의 한계 때문에 「지방재정관리위원회」는 중점 심의 대상 국고보조사업의 지방비 부담 수준만을 협의한다. 따라서 중점 심의 대상에 선정되지 못하는 사업의 경우 지방비 부담의 적정성과 규모를 공식적으로 심사하는 데 한계가 있다. 또한 중점 심의 대상 사업도 중앙부처와 행정안전부의 실무적 판단에 의해 결정되기 때문에 선정 기준이 명확하지 않다.

「지방재정관리위원회」는 국고보조사업의 지방비 부담 수준을 결정하는 공식적인 심의 및 의결 기구이지만 심의와 의결의 실효성이 약하다는 지적이 있다(김우림, 2021). 「지방재정법」은 「지방재정관리위원회」의 공식적인 심의 사항을 국고보조율 결정에 반영하도록 의무화하여 심의의 기속력을 강화하였다. 다만, 국고보조금을 규율하는 일반법인 「보조금법」에는 심의 결과의 환류 규정이 없어 법적 근거가 제한적이라는 한계가 있다. 더구나 의무 환류 규정이 있더라도 불가피하게 반영하지 못하는 경우 예외 규정을 두어 실질적 환류가 제한되고 있다. 따라서 향후 위원회의 심의 결과가 국고보조율 결정에 실질적으로 반영되도록 환류의 법적 기속력을 강화하는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다.

〈표 2-10〉 지방재정부담심의위원회 심의 결과 반영 현황

심의 연도	사업명	소관 부처	심의 결과	예산 반영
2016	사회적 기업 육성	고용노동부	국고보조율 인상	미반영
2017	청소년 유해환경 개선	여성가족부	결론 없음	미반영
	아동수당지급	보건복지부	결론 없음	-
	기초생활제도	보건복지부	결론 없음	-
	기초연금	보건복지부	결론 없음	-
	국가예방접종	보건복지부	결론 없음	-
2018	여성새로일하기 센터 지원	여성가족부	국고보조율 인상	미반영
2019	사업적 기업육성	고용노동부	국고보조율 인상	반영
	위탁가정 양육지원	보건복지부	보조사업부적절	예산 미편성
	성인지 정책 분석 평가	여성가족부	국고보조율 유지	국고보조 미편성
2020	주거급여 지원	국토교통부	국고보조율 인상	미반영

출처: “사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업 분석,” 김우림, 2021, p. 55.

라. 국고보조율 결정의 합리적 분석 및 평가 절차의 미비

현재 사회복지 사업의 국고보조율을 분석하는 공식적인 평가 절차로 중앙관서의 장에 의한 「지방재정영향평가」와 기획재정부에서 실시하는 「국고보조사업 신규사업 적격심사」와 「국고보조사업 연장평가」가 있다. 먼저, 중앙부처 보조사업의 경우 지방재정 부담 금액이 100억 원 이상인 신규사업과 사업비가 전년 대비 20% 증액된 사업¹²⁾에 대해 「지방재정영향평가」를 실시하고 있다. 「지방재정영향평가」는 평가의 범위와 분석 방법에 있어 개선의 여지가 있다. 「지방재정영향평가」는 100억 원 이상인 신규사업과 사업비가 20% 증가된 사업을 대상으로 실시되는데, 평가가 필요한 사업이 누락되거나 평가의 필요성이 부족한 사업이 평가되어 부처의 부담을 지우는 문제가 나타나고 있다.

현재 평가 대상 사업의 선정 기준으로는 100억 미만의 사업이거나 전년 대비 예산이 크게 증가하지 않은 사업은 평가 대상에서 제외되는데, 예산 변화의 폭이 크지 않은 사회복지 보조사업의 경우 대부분의 보조사업이 평가 대상에서 제외되어 국고보조율의 적정성을 점검할 기회가 없다는 문제가 발생한다. 예를 들어, 사회복지사업은 시범사업 형태로 진행되는 경우가 많은데, 시범사업의 경우 100억 원 미만이면서 예산이 많이 증가하지 않기 때문에 사업 타당성에 문제가 있더라도 「지방재정영향평가」의 평가 대상에서 누락되는 경우가 발생할 수 있다. 반면, 소규모 국고보조사업의 경우 예산이 20% 이상 증가하기만 하면 평가 대상에 포함된다. 이러한 소규모 사업은 예산이 증가하더라도 평가의 실익이 적기 때문에 부처의 평가 부담을 높이고 「지방재정영향평가」가 형식적으로 진행되

12) 지방재정영향평가 지침이 개정으로 올해부터 20% 증액된 기존 국고보조사업도 지방재정영향평가를 받고 있다.

는 원인이 되고 있다.

다음으로 「지방재정영향평가」는 분석이 정성적으로 진행되어 평가 결과의 합리성과 엄밀성이 높지 않고, 평가 결과의 활용 수준이 높지 않은 문제가 있다. 「지방재정영향평가」는 중앙부처와 지방자치단체에 의해 실시되는데, 국고보조사업을 직접 설계하는 중앙부처 입장에서 지방자치단체의 재정적 부담을 고려하면서 「지방재정영향평가」를 정확하고 엄밀하게 실시할 유인이 적다. 이 때문에, 사회복지 분야 보조사업의 「지방재정영향평가」는 정량적 분석 절차를 생략하고 정책위원회에 참여하는 전문가의 정성평가로 진행되고 있으며 대부분 서면 평가로 진행되고 있어 평가의 타당성이 높지 않은 문제를 가지고 있다. 따라서 향후, 「지방재정영향평가」의 합리성과 객관성을 높이기 위한 개선 노력이 필요하다.

한편, 국고보조사업의 보조율에 대한 분석 절차로 「지방재정영향평가」 외에 「보조금법」에 의해 실시하는 「국고보조사업 신규사업 적격심사」와 「국고보조사업 연장평가」가 있다. 전술한 대로 「국고보조사업 신규사업 적격심사」와 「국고보조사업 연장평가」에서는 신규사업과 기존사업의 보조율 설정의 적절성을 평가하고 있다. 다만, 평가 항목이 있음에도 불구하고 실질적으로 보조율 적정 수준을 평가하는 데 한계가 있다. 평가단은 기준보조율이 있는 경우 준수 여부만을 평가한다. 기준보조율이 없는 경우 국고보조율을 결정한 근거의 유무만을 평가하고 있어, 보조율 수준에 대한 적정성을 평가하지 않는다. 따라서 「보조금법」의 「국고보조사업 신규사업 적격심사」와 「국고보조사업 연장평가」의 경우 사업의 성격과 지방 재정 여력에 따라 보조율이 적정하게 설정되었는지를 실질적으로 평가할 수 있도록 제도 개선이 필요하다.

마. 보조율에 대한 국회 심의 절차의 부재

마지막으로 정부예산 편성의 최종 단계인 국회의 예산심의 절차에서 국고보조율 설정의 적정성을 심의하는 절차가 부재하다는 문제가 있다. 현재, 국회의 예산 심의와 확정에는 정부가 제출한 정부 예산서를 분야별 상임위원회가 예비 심사한 후 예산결산위원회의 본심사를 거쳐 최종 표결을 하는 형태로 이루어진다. 문제는 국회의 예산심의 절차에서 국고보조사업의 보조율 수준을 세부적이고 심층적으로 심의하는 절차나 기구가 없다는 점이다. 개별 사업의 경우 정부예산 요구서에는 전체 사업예산만 표기하고 있으며, 국고보조율이나 지방비 부담 비율이 표기되지 않기 때문에 국회의원들의 관심이 적은 편이다. 국회 예산심의에서 국고보조율이 관심을 받는 경우는 전국적으로 실시되는 가시성 높은 대규모 복지사업의 예산심의를 한정된다. 따라서 국가 예산의 최종 확정 단계인 국회의 예산심의 과정에서 개별 국고보조사업의 보조율 수준을 심의할 수 있는 별도의 절차나 기구를 마련하여 보조율 결정의 적정성과 민주성을 확보하려는 노력이 필요하다.

3. 국고보조율 결정 거버넌스 개편 방안

가. 국고보조율 설정의 근거 기준의 합리적 설정

기존 및 신규 사업의 국고보조율을 설정할 때 최초로 참고하는 것이 기준보조율이다. 그러나 현재 기준보조율 설정에 대한 합리적인 근거가 부족하다. 따라서 국고보조율 결정 거버넌스를 개선하기 위해서는 먼저 기준보조율을 객관적이고 합리적으로 설정하는 기준과 절차를 마련해야

한다. 이재원(2015a)은 기준보조율 설정의 임의성을 개선하기 위하여 사회복지 사업의 사회적 성격을 고려하여 기준보조율을 유형화할 것을 제안했다. 이를 고려한 개선 방향으로, 사회복지 사업의 성격과 내용에 따라 국고보조율의 범위를 결정하는 기준을 만들어 이를 신규 보조사업 보조율 설정 시 의무적으로 적용하도록 하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이에 더하여 현재 기준보조율을 결정할 때 지방 재정 상황에 대한 고려 장치가 없기 때문에 지방 재정 상황과 연동하여 국고보조율을 결정하게 하는 재정연동화 장치¹³⁾도 검토해 볼 수 있다.

[그림 2-5] 사회복지사업의 국고보조율 설정 범위 예시

복지사업의 사회적 성격				
		1. 기초생활보장 (중앙정부 책임)	2. 사회기반 투자 (중앙·지방 협력)	3. 일상생활 지원 (지방자치단체 책임)
집행재량	1 낮음	Type I (생계급여) (90%)	Type II (80%)	Type III (70%)
	2 중간	Type II (80%)	Type III (노인돌봄) (70%)	Type VI (60%)
	3 높음	Type III (70%)	Type VI (60%)	Type V (노인단체 지원) (50%)

출처: “사회복지분야 국고보조사업에서 국고보조율의 현황 및 운영 특성,” 이재원, 2015a, p. 9.

13) 이재원(2018)은 지방자치단체의 재정 여력에 따라 국고보조율을 조정하는 재정연동화제도를 제안하였다. 예를 들어, 지방자치단체의 부채 비율이나 재정자주도가 악화될 경우 그에 맞추어 국고보조율을 높이는 방식이다.

한편, 재정 상황과 사회적 환경 변화에 따라 기준보조율의 적정 수준을 주기적으로 분석 및 평가하는 절차가 필요하다. 이를 위해, 외부의 전문가로 구성된 기준보조율 분석·평가제도를 신설하고 3~5년 주기로 기준보조율의 적정성을 분석 평가한 후 그 결과에 맞추어 새롭게 기준보조율을 설정하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

나. 국고보조율 설정 사전 의견수렴 및 협의의 실질화

앞에서 서술한 바와 같이, 국가 시책상 부득이하게 결정되는 국고보조사업은 지방자치단체의 재정 부담 수준을 고려하지 않고 중앙부처에서 재량적으로 결정하기 때문에 지방자치단체에 상당한 재정적 부담을 초래한다. 이러한 문제점을 줄이기 위하여 지방비 부담을 초래하는 사회복지 분야 국고보조사업 신설 시 사업의 기획 단계에서부터 지방자치단체의 의견을 수렴하고, 참여를 제도화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 중앙부처가 국가 시책에 따라 불가피하게 사회복지 사업을 신설하거나 기존 사업의 예산을 증액할 경우, 사업 기획 단계에서 지방자치단체와 공동으로 재정 소요와 사업 추진 방식을 계획하고 예산을 편성한다면 지방비 부담 수준 결정을 둘러싼 갈등이 어느 정도 완화될 수 있다.

중앙부처와 지방자치단체 사이의 공동 보조사업 기획이 어렵다면 예산 편성 과정에서 중앙부처가 직접적으로 지방자치단체의 의견을 수렴할 수 있는 절차를 고민해 볼 수 있다. 현재 보조사업의 예산 편성 단계에서 지방자치단체의 의견은 행정안전부를 통하여 간접적으로 수렴되고 있는데, 사전 협의 및 조정 과정에서 부처가 직접적으로 지방자치단체의 의견을 들을 수 있는 절차를 마련하는 것이다. 현재 중앙부처와 행정안전부 사이에 국장급 실무협의회가 가동되어 「지방재정관리위원회」에 상정할 중점

협의 대상 사업을 선정하고 있는데, 국장급 실무협의회에 지방자치단체의 참여를 의무화하여 국고보조율 결정 과정에 재정 부담의 주체인 지방자치단체 입장이 충분히 반영될 필요가 있다.

다. 지방재정관리위원회의 실효성 제고

국고보조사업의 국고보조율 결정에 관한 공식적인 심의 기구인 「지방재정관리위원회」의 실효성을 강화할 필요가 있다. 현재 「지방재정관리위원회」는 시간과 비용의 제약으로 인하여 중점 심의 대상 보조사업만 심사하고 있는데, 중앙부처가 협의를 요청하지 않은 소액 및 비중요 사업의 경우 논의 대상에서 제외되는 문제가 있다. 따라서 「지방재정관리위원회」의 심의 대상을 현재보다 큰 폭으로 확대하거나, 모든 사업을 심의하는 것으로 개선이 필요하다. 이 경우 늘어난 업무를 처리하기 위하여 실무위원회의 수와 기능을 확대하는 것을 검토할 필요가 있다. 행정, 사회, 경제 등 보조사업의 영역별 실무위원회를 설치하고 분과위원회에 심의 기능에 더하여 의결 기능¹⁴⁾을 부여하는 것을 검토해 볼 수 있다. 또한 「지방재정관리위원회」는 지방자치단체협의회에서 추천하는 위원이 지방을 대표하여 참여할 수 있는데, 공무원이 아닌 만큼 의견제시나 의사결정에 한계가 있을 수 있다. 따라서 지방자치단체의 장이나 고위 관료를 「지방재정관리위원회」에 참여하게 하여 지방자치단체의 의견이 보조율 결정 과정에 반영될 수 있는 구조를 검토할 수 있다.

마지막으로, 「지방재정관리위원회」의 실효성을 높이기 위해 의결된 사항에 예산 반영 수준을 확대하고 법적 근거를 강화하는 것이다. 현재, 「지

14) 실무위원회에 의결 기능이 부여될 경우 1차 의결 후 본 위원회는 최종 추진하는 형태로 운영할 수 있다.

방재정법」에는 특별한 사유가 없는 한 의결 사항을 반영하도록 하여 예산 환류를 강화했지만, 불가피한 사정이 있을 때 반영 의무에 대한 예외 규정을 두고 있다. 따라서 예외 규정 적용에 대한 보다 엄격하고 구체적인 기준을 마련할 필요가 있다. 또한, 예외 규정을 적용하기 위해서는 중앙 부처가 불가피한 사정에 대한 구체적인 분석과 근거를 제시하고, 이를 외부 전문가를 통해 승인 받도록 하는 엄격한 절차를 마련할 필요가 있다. 더불어, 현재 「지방재정법」에만 있는 「지방재정관리위원회」의 환류 규정을 국고보조금의 일반법인 「보조금법」에도 신설하여 환류에 대한 법적 구속력을 강화한다면 심의 및 의결의 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

라. 지방비 부담 수준에 대한 합리적/객관적 분석의 강화

현재 국고보조사업의 지방비 부담 수준에 대한 분석을 실시하는 절차는 「지방재정영향평가」가 유일¹⁵⁾하다. 다만 「지방재정영향평가」의 경우 분석 대상 및 방법에 한계가 있어 개선이 필요하다. 먼저 100억 원 이상 및 20% 이상 증액 보조사업에 대하여 실시하는 중앙부처 「지방재정영향평가」의 대상을 유연하게 조정할 필요가 있다. 예를 들어, 20% 이하로 증액되었지만 지방 재정에 영향을 미치고 사회적 가시성이 높은 보조사업에 대해서도 「지방재정영향평가」를 실시하는 방안을 검토할 수 있다. 또한, 평가의 부담을 줄이고 분석의 엄밀성과 정확성을 제고하기 위하여 평가의 실익이 없는 소규모 보조사업을 분석에서 제외하거나 「국고보조사업 연장평가」와 같이 3년 주기로 「지방재정영향평가」를 실시하는 방안도 검토할 수 있다.

15) 국고보조사업의 적격심사나 연장평가는 지방비 부담 수준을 고려한 국고보조율 수치의 적절성보다는 중앙부처 입장에서 국고보조율 설정의 근거가 있는지를 평가한다.

한편, 무엇보다도 「지방재정영향평가」가 합리적 보조율 설정의 근거로 활용되기 위해서는 분석 및 평가의 신뢰성과 타당성을 확보해야 한다. 현재, 중앙부처에서 실시하고 있는 「지방재정영향평가」는 내부의 정책위원회에서 서면 평가를 활용하여 형식적으로 진행되고 있는 경우가 많다. 따라서 「지방재정영향평가」의 실질적 환류 수준을 높이기 위해서 「지방재정영향평가」를 외부의 독립적 분석 및 평가기관에서 수행하도록 하여 평가 결과의 객관성과 정확성을 높일 필요가 있다. 이에 더하여 「지방재정영향평가」의 심층분석 기능을 별도로 마련하는 것을 검토할 수 있다. 현재, 일정 요건이 되는 보조사업은 「지방재정영향평가」의 대상 사업이 되는데, 분석 대상 보조사업의 수가 많은 경우 서면 평가 등으로 대체되면서 분석이 형식적으로 이루어지게 된다. 따라서 전체 예산 규모가 크거나 경제적, 사회적, 지역적으로 큰 파급효과를 일으키는 핵심 보조사업의 경우 외부 전문가가 수행하는 심층분석체계를 도입함으로써 「지방재정영향평가」의 분석의 엄밀성과 타당성을 제고할 필요가 있다.

끝으로, 기획재정부가 시행하고 있는 「신규보조사업 적격성 심사」와 「국고보조사업 연장평가」에 국고보조율 수준의 적정성을 체계적으로 평가하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 전술한 대로 현재 적격심사와 연장평가에서는 소극적으로 국고보조율 수준 자체의 적정성보다는 국고보조율 설정에 대한 근거가 있는지를 판단하고 있다. 따라서 기획재정부가 실시하는 국고보조사업 평가에서 국고 보조율 설정 및 지방비 부담 수준 자체를 외부의 평가위원이 엄밀하고 객관적으로 평가하여 평가 결과를 보조율 설정에 환류하도록 개선할 수 있다. 향후 보조사업 평가에서 보조율 수준의 적정성에 대한 평가가 적극적으로 이루어진다면, 평가 결과를 「지방재정영향평가」와 연동할 수 있다. 이를 위해 「신규보조사업 적격성 심사」나 「국고보조사업 연장평가」를 받은 보조사업의 「지방재정영향평가」

를 면제하고, 기획재정부의 보조사업 평가로 대체하여 부처의 행정 부담을 줄이고 평가의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

마. 국회의 보조율 심의 기능 강화

마지막으로 예산 편성의 최종 단계인 국회의 예산심의 과정에서 국고보조율의 적정성에 대한 심의나 심사 기능을 강화할 필요가 있다. 지방의회의 경우 국고보조사업이 지방 재정에 직접적인 부담을 지우기 때문에 국고보조율에 대한 적극적 심사가 이루어지고 있다. 반면에 중앙정부 예산의 경우 개별 사업의 전체 예산 규모에만 관심을 두는 경우가 많고, 이로 인하여 개별 사업의 국고보조율에 대한 심의는 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 국회의 국고보조율 심의를 강화하기 위하여 별도의 국고보조율 관련 예산 문서를 작성하고 이를 체계적으로 심의할 기구나 절차를 신설하는 방안을 고민해 볼 수 있다. 현재 부처의 예산안 요구서에는 국고보조율에 대한 별도의 정보가 수록되지 않는데, 개별 사업별로 국고보조율을 적시하고 설정의 근거를 제시하는 별도의 부속 문서(가칭 국고보조사업 예산서)를 예산안과 함께 제출하도록 개선할 수 있다.

국회 상임위원회 예비 심사에서 국고보조사업 예산서를 검토하는 소위원회를 구성하도록 하여 적정 보조율에 대한 엄밀한 심의를 실시할 필요가 있다. 상임위원회의 심의 후, 전체 예산안을 심사하는 예산결산특별위원회의 본심사에서도 상임위원회에서 합의되지 않거나 파급효과가 큰 핵심 국고보조사업에 대하여 국고보조율의 적정성을 심층적으로 심의하는 소위원회를 설치하여 심의를 강화한다면 적정 국고보조율 설정에 대한 국회의 심의 기능이 강화될 것이다.



제3장

사회복지 국고보조사업의 국고보조율 분석

- 제1절 국고보조 방식과 보조사업별 국고보조율 현황
- 제2절 기초생활보장 사업의 국고보조율 분석 및 평가
- 제3절 돌봄서비스 사업의 국고보조율 분석 및 평가
- 제4절 현금급여 사업의 국고보조율 분석 및 평가

제3장

사회복지 국고보조사업의 국고보조율 분석

제1절 국고보조 방식과 보조사업별 국고보조율 현황

1. 사회복지 국고보조사업의 국고보조금 결정 방식

중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 보조금의 개념에 대해서 상반되는 해석이 존재하며, 따라서 이에 대한 분명한 정리가 필요하다. 「지방재정법」 제23조에 따르면 지방자치단체에 대한 보조금이란 “정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때” 중앙정부가 지방자치단체에게 교부하는 재원이다. 이러한 법률 규정의 내용은 보조금이 부담금,¹⁶⁾ 교부금¹⁷⁾과는 다른 개념임을 의미한다. 부담금과 교부금은 재정적 책임성에 근거하여 중앙정부가 의무적으로 부담하는 것이다. 반면에 보조금은 중앙정부의 필요 또는 지방자치단체 재정 형편에 따라 중앙정부가 선택적으로 지원하는 것이다.

「지방재정법」에서 규정하고 있는 보조금은 협의의 개념이라고 할 수 있으며, 반면에 「보조금법」에서 규정하고 있는 보조금은 광의의 개념으로 볼 수 있다. 「보조금법」 제2조에 보조금이란 “국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하

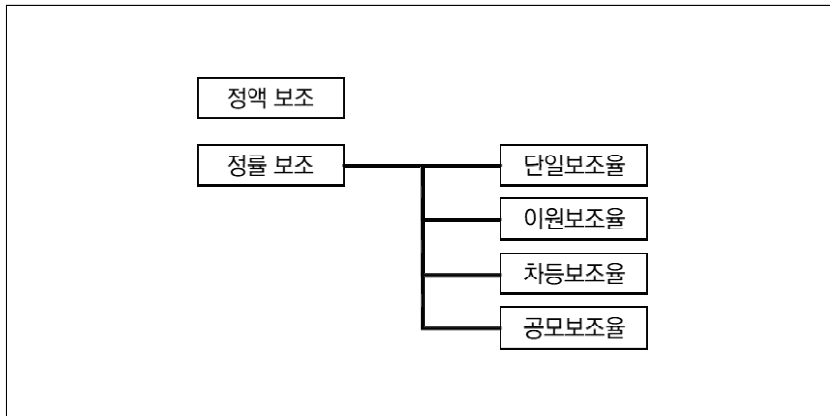
16) 「지방재정법」에서 부담금과 관련하여 “지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다.”라고 규정하고 있다(지방재정법 제21조 제1항).

17) 교부금에 대해서 「지방재정법」에 “국가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.”라고 규정하고 있다(지방재정법 제21조 제2항).

기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금”이라고 규정하고 있다. 즉 「보조금법」에서 규정하고 있는 보조금은 「지방재정법」에서 규정하고 있는 보조금, 부담금, 교부금을 모두 포함하는 의미라고 할 수 있다. 사회복지 분야에서 보조금이 지급되는 대상 사업인 국고보조사업에는 교부금에 해당하는 국가사무, 부담금에 해당하는 공동사무, 그리고 보조금에 해당하는 자치사무를 모두 포함하고 있다. 따라서 국고보조사업의 보조금이란 보조금, 교부금, 부담금을 모두 포함하는 광의의 개념을 지칭한다고 할 수 있다.

국고보조사업의 국고보조금 결정은 ‘정액 보조’ 방식과 ‘정률 보조’ 방식으로 구분된다. 또한 정률 보조 방식은 단일보조율, 이원보조율, 차등보조율, 그리고 공모보조율 4가지 방식으로 나눌 수 있다([그림 3-1] 참고).

[그림 3-1] 국고보조사업의 국고보조금 결정 방식



출처: 연구진 작성

정액 보조는 국고보조사업을 수행하는 지방자치단체에게 정해진 규모의 일정 금액을 교부하는 방식이다. 사회복지 분야에서 정액 보조 방식의 국고보조사업은 상당히 적은 편이다. 여기에 해당하는 사업은 광역자활센터 운영지원, 권역재활병원 공공재활프로그램 운영지원 등이 있으며, 일회성 사업으로 대규모 국제행사 지원 사업도 여기에 속한다. 정액 보조 방식의 국고보조사업은 주로 복지사업을 수행하는 기관 운영을 지원하는 사업이 대부분이다.

정률 보조 방식은 [그림 3-1]에서 보는 바와 같이 4가지 유형으로 나눌 수 있다. 정률 보조 방식의 유형은 국고보조금 예산을 편성할 때 기준이 되는 기준보조율을 적용하는 방식에 따라 구분한다. 단일보조율 방식은 기준보조율이 1개로, 모든 지방자치단체에 동일한 국고보조율을 적용하는 것이다.

이원보조율 방식은 기준보조율이 2개인 경우로, 지방자치단체를 서울과 지방으로 구분하여 서로 다른 기준보조율을 적용하는 방식이다. 예를 들어, 특정 국고보조사업의 국고보조율을 서울 지역 지방자치단체는 50%, 서울 이외 지역 지방자치단체는 80%로 설정하는 것이다.

차등보조율은 개별 지방자치단체의 재정 상황 등을 반영하여 국고보조사업의 기준보조율을 다르게 적용하는 방식이다. 차등보조율 방식의 사회복지 국고보조사업은 숫자는 적으나, 국고보조금 예산 규모가 큰 사업들이 여기에 해당한다. 차등보조율 방식의 국고보조사업은 국민기초생활보장의 5개 사업(생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산·장제급여, 자활급여), 영유아보육료 지원과 가정양육수당, 아동수당, 노인기초연금 등이 있다. 기준보조율을 차등 적용하기 위한 기준으로 재정자주도, 사회복지비지수를 활용한다. 노인기초연금은 재정자주도와 노인인구 비율을 기준으로 사용하며, 추가적으로 사회복지비지수를 활용하고 있다.

사회복지 국고보조사업 중 공모보조율 방식의 사업은 비율이 가장 낮으며, 보조율 설정 방식이 차등보조율과 유사한 양상을 보인다. 차등보조율 국고보조사업과 비교하여 공모보조율 국고보조사업의 특징은 첫째, 국가균형발전특별회계(2023.7.10. 이후 지역균형발전특별회계)를 재원으로 국고보조금을 교부한다. 둘째, 전국적 차원에서 보편적으로 시행하는 사업이 아니라, 사업 수행을 원하는 지방자치단체의 공모에 의해서 성립되는 사업으로 일부 지역에서 시행되는 사업이다. 셋째, 차등보조율은 개별 지방자치단체의 재정 상황이라는 기준을 적용하고 있으나, 공모보조율은 사업계획서에 설정된 국고보조율을 해당 지방자치단체가 선택하는 방식으로 결정한다.

2. 국고보조 방식과 국고보조율

가. 단일보조율 방식의 국고보조사업

단일보조율 방식의 사회복지 국고보조사업은 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 2023년 예산서의 내역사업을 기준으로 61개로 확인되었다. 다만, 서울 지역에 해당 사업이 없어 단일보조율인지 여부를 분명하게 확인하지 못한 사업을 제외하였다. 따라서 단일보조율 방식의 사회복지 국고보조사업은 최소 61개에서 최대 75개 정도로 예상되며, 내역사업을 기준으로 전체 사회복지 국고보조사업(248개 사업) 대비 약 25~30%의 비중을 차지한다고 추정할 수 있다.

〈표 3-1〉 단일보조율 방식의 사회복지 국고보조사업 현황

(단위: 천 원, %)

부문	내역사업명	국고보조금 (천 원)	국비 비율 ¹⁾ (%)	기존보조율	
				서울 (%)	지방 (%)
기초 생활 보장	이사비지원사업	2,999,600	50.0	50	50
	주거취약계층 주거상향지원	4,999,758	50.0	50	50
취약 계층 지원	공공어린이재활병원센터 공공재활프로그램 운영지원	630,000	50.0	50	50
	공공어린이재활병원센터 운영지원	1,740,000	80.0	80	80
	장애인건강보건 전달체계	8,281,000	50.3	50	50
	장애친화 산부인과 지원 사업	900,000	50.0	50	50
	장애인거주시설 공기청정기 렌탈지원	384,000	60.0	60	60
	발달장애인 부모교육지원 교육사업비	562,000	50.0	50	50
	주간활동서비스 운영인력 지원(지역)	1,738,000	50.0	50	50
	지역발달장애인지원센터 운영 지원	4,823,000	50.0	50	50
	시각장애인안마사파견사업	16,911,000	80.0	80	80
	마을기업 육성사업	6,695,000	50.0	50	50
아동· 보육	지역아동센터 시도지원단 운영	950,000	29.4	30	30
	입양대상아동 보호비 지원	3,024,000	70.0	70	70
	아동학대전담의료기관 활성화 시범사업	850,000	50.0	50	50
	아동보호전문기관 운영	36,977,000	48.1	50	50
	거점 심리치료센터 운영	1,220,000	50.0	50	50
	요보호아동 그룹홈 운영	25,721,132	40.1	40	40
	학대피해아동쉼터 운영	15,085,344	40.0	40	40
	부모모니터링단 운영	891,000	50.2	50	50
	시간제보육서비스 제공지원	19,863,000	50.0	50	50
	생애 초기 건강관리 시범사업	4,696,000	49.8	50	50
여성· 가족· 청소년	지자체가 선도하는 출산인식 전환사업	336,000	50.0	50	50
	시설 입소자 상담·의료 지원	713,000	50.0	50	50
	공동생활가정형(매입임대) 주거지원	997,000	100	100	100
	사회복무요원 인력경비	341,000	100	100	100
	가족역량강화 지원	7,121,000	49.5	50	50
	청소년부모 아동양육비 지원 시범사업	3,600,000	50.5	50	50
	일반국민 찾아가는 폭력예방교육 운영	808,000	50.0	50	50
	장애 아동·청소년 성 인권 교육	340,000	50.0	50	50
	(성매매 피해)지역전담지원센터 운영	1,067,000	49.9	50	50
	청소년 인터넷스마트폰 중독 전담상담사 배치	977,000	49.8	50	50
여성· 가족· 청소년	청소년 근로보호(지역지원본부)	916,000	50.0	50	50
	청소년유해환경감시단 지원사업	330,000	49.8	50	50
	청소년여아울림마당 운영지원	1,512,000	36.6	40	40
	청소년동아리 운영지원	1,250,000	40.0	40	40
	청소년상담복지센터 운영지원	27,469,876	43.8	50	50

72 사회복지 국고보조사업 보조율 산정 기준의 타당성 분석과 재원 분담구조 개선 방안

부문	내역사업명	국고보조금 (천 원)	국비 비율 ¹⁾ (%)	기준보조율	
				서울 (%)	지방 (%)
	지자체 청소년안전망 운영	1,650,000	50.0	50	50
	(사례관리사)지자체 청소년안전망 운영	511,124	50.0	50	50
	청소년시설 사회복지요원 배치지원	888,000	100	100	100
	청소년쉼터 퇴소청소년 자립지원수당 지원	480,000	50.0	50	50
	청소년지도사 배치지원	5,516,000	44.0	50	50
	수련시설 청소년운영위원회 운영 지원	331,000	47.5	50	50
	경로당광역지원센터 운영지원	2,350,000	50.0	50	50
노인	지역노인보호전문기관 운영지원	8,405,000	49.0	50	50
	학대피해노인전용쉼터 운영지원	2,256,000	49.8	50	50
	광역치매센터 운영	7,634,000	70.0	70	70
	다양한 고용형태 종사자 보호 지원(자치단체)	840,000	50.0	50	50
노동, 고용	사회보험료 지원	9,847,000	75.3	75	75
	일자리창출사업	93,530,000	75.2	75	75
	사업개발비(공모사업)	14,636,000	70.1	70	70
	사업개발비(지역특화사업)	5,580,000	70.0	70	70
	집단상담프로그램운영(자치단체새일센터)	3,172,000	98.4	100	100
	신중년 경력형 일자리	25,663,000	49.2	50	50
	중증장애인 지역 맞춤형 취업지원	2,258,937	50.1	50	50
주택	개별주택가격조사	21,009,000	47.4	50	50
	청년전세보증금반환보증보증료지원	6,100,000	50.3	50	50
	전세임대경상보조사업 자금지원	35,910,000	100	100	100
사회 복지 일반	통합사례관리사 지원(인건비)	16,568,800	49.3	50	50
	방문건강관리	45,734,000	50.0	50	50
	사회보장 특별지원구역 운영	1,140,000	50.0	50	50

주: 1) 국비 비율은 전체 지방자치단체의 해당 사업 예산에서 국고보조금(국비)이 차지하는 비율
출처: “세목 예산편성현황(총지출),” 한국재정정보원, 2024, 열린재정, 2024.8.12. 검색; “보조사업현황,” 한국재정정보원, 2024, e나라도움 보조금통합포털, 2024.8.12. 검색; “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색. 3개 데이터를 연계하여 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 정리하고, 이를 활용하여 연구진이 별도로 산출함.

단일보조율 국고보조사업을 부문별로 구분하면 여성·가족·청소년 부문이 20개 사업으로 가장 많으며, 아동·보육 부문과 취약계층지원 부문이 상대적으로 높은 비중을 보인다. 반면에 기초생활보장, 노인, 주택, 사회복지일반 부문은 상대적으로 낮은 비중을 보인다.

단일보조율 국고보조사업의 국고보조율은 최고 100%에서 최하 30%의 범위로 보이고 있으며, 61개 사업 중 42개 사업이 국고보조율 50%로 높은 비중을 차지하고 있다. 단일보조율 방식 국고보조사업의 국고보조율은 전체 사회복지 분야의 국고보조율에 비해 낮은 수준이다. 이는 국고보조율이 상대적으로 낮은 아동·보육과 여성·가족·청소년 부문의 사업이 많기 때문이다. 또한 기초생활보장, 고용과 사회복지일반 부문의 국고보조사업은 비교적 최근에 도입된 제도라는 점에서 사회복지 국고보조사업의 국고보조율 하향 추세와 관련이 있다.

나. 이원보조율 방식의 국고보조율

2023년 내역사업을 기준으로 이원보조율 방식의 사회복지 국고보조사업은 총 79개 사업이다(〈표 3-2〉 참고). 국고보조금 자료(보조금 통합포털, <https://www.bojo.go.kr/>)와 지방자치단체 예산 자료(지방재정 365, <https://www.lofin365.go.kr/>)의 차이로 국비와 지방비 부담 비율을 확정하지 못한 약 11개 사업을 제외한 결과이다. 따라서 전체 사회복지 국고보조사업은 248개(내역사업) 중 이원보조율 방식의 사업은 최소 79개에서 최대 91개 정도로 추정된다. 이원보조율 방식의 국고보조사업은 전체 국고보조사업의 약 32~37%의 비율이며, 이는 가장 높은 비중을 차지하는 국고보조금 결정 방식이라 할 수 있다.

〈표 3-2〉에서 보는 바와 같이, 이원보조율 방식의 사회복지 국고보조

사업을 부문별로 구별하면 79개 사업 중 취약계층지원이 26개 사업, 아동·보육이 23개 사업, 그리고 여성·가족·청소년이 16개 사업으로 높은 비율을 보인다. 반면에 기초생활보장(3개 사업), 노인(4개 사업) 그리고 사회복지일반(7개 사업) 부문은 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있다.

국민기초생활보장제도에 해당하는 대다수 국고보조사업은 차등보조율 방식을 보이고 있으며, 이원보조율 방식의 국고보조사업은 긴급복지, 의료급여, 그리고 지역자활센터 운영 지원 3개 사업이다. 취약계층지원 부문의 국고보조사업은 내용적으로 장애인복지사업이며, 이러한 국고보조사업의 국고보조율은 서울 50%, 지방 70%가 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 3-2〉 이원보조율 방식의 사회복지 국고보조사업 현황

(단위: 천 원, %)

부문	내역사업명	국고보조금 (천 원)	국비 비율 ¹⁾ (%)	기준보조율	
				서울 (%)	지방 (%)
기초 생활 보장	긴급복지	315,304,000	76.3	50	80
	의료급여(자치단체경상보조)	9,096,067,000	75.1	50	80
	지역자활센터 운영지원	62,491,000	66.5	50	70
취약 계층 지원	중증장애인자립생활센터 지원	4,825,000	22.4	20	40
	장애인거주시설 운영지원	629,008,000	71.5	50	70
	보조기기교부	1,788,000	75.6	50	80
	발달장애인 가족휴식 지원	1,876,000	67.4	50	70
	발달장애인 공공후견비용 지원	2,923,000	76.4	50	80
	발달장애인 긴급돌봄 운영	4,559,000	68.7	50	70
	발달장애인 부모상담 지원	1,286,000	67.3	50	70
	방과후활동서비스 바우처지원	53,703,000	67.0	50	70
	주간활동서비스 바우처지원	173,504,000	68.6	50	70
	여성장애인 교육지원	1,734,000	67.1	50	70
	여성장애인 출산비용지원	779,000	67.4	50	70
	발달재활서비스 바우처 지원	127,032,000	67.2	50	70
	언어발달지원 바우처 지원	651,000	66.5	50	70

부문	내역사업명	국고보조금 (천 원)	국비 비율 ¹⁾ (%)	기준보조율	
				서울 (%)	지방 (%)
	장애아 가족 양육지원	47,561,000	66.5	30	70
	장애인 활동지원급여 지원	1,946,153,000	66.2	50	70
	활동보조 가산급여	21,925,000	65.3	50	70
	장애수당(기초) 지급	142,943,000	66.8	50	70
	장애수당(차상위 등) 지급	72,054,000	67.5	50	70
	장애인연금 급여	878,283,138	67.1	50	70
	장애인의료비 지원	28,324,000	76.3	50	80
	저소득장애인 진단서 발급비 및 검사비 지원	588,000	45.9	30	50
	일반형(시간제) 일자리	26,382,000	46.6	30	50
	일반형(전일제) 일자리	102,506,000	46.7	30	50
	복지일자리	50,984,000	48.0	30	50
	발달장애인요양보호사보조	9,354,000	48.5	30	50
	입양아동 가족지원	22,469,000	66.2	40	70
아동· 보육	다함께돌봄센터 인건비 지원	37,540,000	45.7	30	50
	다함께돌봄센터 운영비 지원	6,033,000	45.2	30	50
	지역아동센터 인건비 지원	150,943,000	47.9	30	50
	지역아동센터 운영비 지원	34,637,000	47.9	30	50
	다함께돌봄센터 운영시간 연장 지원	504,000	49.5	30	50
	특성별 지역아동센터 추가 지원	4,453,000	48.1	30	50
	아동복지교사 파견 지원	31,498,000	47.6	30	50
	가정위탁아동 상해보험료 지원	484,000	68.4	50	70
	입양가정위탁아동 심리치료 지원	479,000	67.0	40	70
	전문아동보호비 지원	3,251,000	69.2	40	70
	아동용품구입비 지원	136,000	68.0	40	70
	아동발달지원계좌(자치단체보조)	49,900,000	68.5	40	70
	보호종료아동자립수당(자치단체보조)	43,366,754	75.1	50	80
	자립지원 사업비	7,635,000	75.5	50	80
	자립지원 전담인력 배치	5,287,840	77.1	50	80
	경계선아동 맞춤형 사례관리	1,076,000	67.5	50	70
	고위험 입산부 의료비 지원	2,761,000	47.2	30	50
	모자보건사업 보조인력비	1,036,000	43.1	30	50
	표준모자보건수첩 제작	174,000	46.3	30	50
	미숙아 및 선천성이상아 의료비 지원	2,299,000	47.1	30	50
	선천성대사이상 검사 및 환아관리	2,943,000	47.0	30	50
	선천성 난청검사 및 보청기 지원	303,000	47.0	30	50
	기저귀 및 조제분유 지원	38,178,000	47.6	30	50

76 사회복지 국고보조사업 보조율 산정 기준의 타당성 분석과 재원 분담구조 개선 방안

부문	내역사업명	국고보조금 (천 원)	국비 비율 ¹⁾ (%)	기준보조율	
				서울 (%)	지방 (%)
여성· 가족· 청소년	다문화가족 특성화사업	37,630,000	47.5	30	50
	가족센터 운영	51,447,000	45.7	30	50
	공동육아나눔터 운영	10,437,000	48.2	30	50
	아이돌봄 지원	353,163,346	63.6	30	70
	돌봄공동체 지원 사업(지자체 보조)	690,000	48.0	30	50
	청소년한부모 아동양육 및 자립지원	5,104,000	63.8	50	80
	시설 아이돌봄서비스 지원	1,369,000	61.1	30	70
	한부모가족자녀 양육비 등 지원	495,857,000	76.5	50	80
	여성긴급전화1366센터 운영(경상보조)	6,166,046	47.3	30	50
	가정폭력 가해자 교정치료프로그램 운영	791,000	64.2	50	70
	폭력피해이주여성 상담소 운영지원	1,334,876	48.5	35	50
	여성청소년 생리용품 지원(지자체)	13,188,000	47.1	30	50
	청소년 특별지원	3,587,000	65.6	50	70
	학교 밖 청소년 지원센터 지원	22,247,000	63.9	50	70
	청소년복지시설 운영지원	27,553,000	42.7	30	50
	청소년방과후아카데미 운영	31,306,000	47.5	30	50
노인	노인맞춤돌봄서비스	497,354,000	68.0	50	70
	경로당 냉난방비 및 양곡비 지원	71,508,000	49.0	20	50
	노인일자리 및 사회활동지원 확대	1,356,313,000	48.0	30	50
	치매안심센터 운영지원	163,585,000	72.3	50	80
사회 복지 일반	읍면동 맞춤형 통합서비스 지원	23,079,000	67.5	50	70
	아동보호전담요원	20,316,000	74.1	50	80
	자활사재관리	2,515,000	65.7	50	70
	의료급여관리사	19,067,000	75.0	50	80
	통합사재관리사 지원(시군구 사업비)	1,605,000	46.7	20	50
	취약계층 아동통합서비스 지원(드림스타트)	54,065,000	76.0	50	80
	시도 대체인력 인건비 및 운영비	6,198,064	68.0	50	70

주: 1) 국비 비율은 전체 지방자치단체의 해당 사업 예산에서 국고보조금(국비)이 차지하는 비율
출처: “세목 예산편성현황(총지출),” 한국재정정보원, 2024, 열린재정, 2024.8.12. 검색; “보조사업현황,” 한국재정정보원, 2024, e나라도움 보조금통합포털, 2024.8.12. 검색; “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색. 3개 데이터를 연계하여 사회 복지 국고보조사업 관련 데이터를 정리하고, 이를 활용하여 연구진이 별도로 산출함.

아동·보육 부문의 이원보조율 국고보조사업은 다함께돌봄센터, 지역 아동센터, 가정위탁 지원, 보호종료아동 자립지원, 그리고 모자보건과 영유아 건강관리 등이 있으며, 이들 사업의 국고보조율은 서울 30%, 지방 50% 수준이 가장 비율이 높은 것을 알 수 있다. 여성·가족·청소년 부문은 여성가족부 소관의 국고보조사업이 여기에 해당한다. 여성·가족·청소년 부문의 이원보조율 국고보조사업은 아이돌봄 지원, 건강가정과 다문화가족 지원, 한부모가족 지원, 각종 폭력 대응과 지원, 그리고 청소년 안전망 등을 내용으로 하고 있으며, 국고보조율은 아동·보육 부문과 유사하게 서울 30%, 지방 50%가 상대적으로 높은 빈도를 보인다.

노인 부문의 이원보조율 국고보조사업은 노인일자리, 경로당 지원, 노인맞춤돌봄서비스, 그리고 치매안심센터 운영지원 4개 사업이다. 사회복지일반 부문의 이원보조율 국고보조사업은 사례관리, 전달체계와 관련하여 지방자치단체를 지원하는 것을 내용으로 하고 있다. 노인과 사회복지일반 부문 국고보조사업의 국고보조율은 서울 20~50%, 지방 50~80% 수준을 나타내고 있다.

다. 차등보조율 방식의 국고보조율

차등보조율 방식의 사회복지 국고보조사업은 <표 3-3>에 정리한 바와 같이 16개 사업이다. 차등보조율 방식의 국고보조사업을 부문별로 나누어서 살펴보면 아동·보육 부문이 10개로 가장 많고, 기초생활보장 부문 5개 사업, 그리고 노인 부문이 1개 사업이다. 차등보조율 방식의 국고보조사업은 보육 비용 지원, 보육시설 지원과 소득보장 기능을 목적으로 하는 사업이다. 또한 국고보조금 규모가 1조 원을 넘는 큰 규모의 사업이 7개 사업으로 16개 사업 중 43.8%의 비율을 나타내고 있다.

차등보조율 방식 사회복지 국고보조사업의 국비 비율은 80% 이상 6개 사업, 70% 내외가 5개 사업, 그리고 50% 이상 5개 사업의 분포를 보인다. 또한 개별 사업의 국비 비율은 서울 이외 지방의 기준보조율을 상회하고 있다. 이는 개별 지방자치단체의 재정 상황을 반영하여 차등보조율을 적용한 결과이다. 즉 기준보조율을 하향 적용한 지방자치단체는 없고, 기준보조율을 상향 적용하는 지방자치단체가 많다는 것을 의미한다.

〈표 3-3〉 차등보조율 방식의 사회복지 국고보조사업 현황

부문	내역사업명	국고보조금 (천 원)	국비 비율 ¹⁾ (%)	기준보조율	
				서울 (%)	지방 (%)
기초생활보장	생계급여	6,012,456,000	83.0	50	80
	교육급여	154,473,000	84.1	50	80
	해산장제급여	38,210,000	83.1	50	80
	자활근로	609,393,000	83.5	50	80
	주거급여	2,512,828,000	81.3	50	80
아동·보육	가정양육수당 지원사업	175,854,000	67.1	35	65
	부모급여 지원	1,621,354,000	68.9	35	65
	어린이집 교원 보수교육	1,308,000	50.0	20	50
	보육교직원 인건비 지원	1,018,934,000	51.9	20	50
	보육교직원 처우개선 지원	246,350,000	54.3	20	50
	보조교사, 대체교사 지원	465,162,000	53.1	20	50
	어린이집 운영(교재교구비)	19,916,000	54.1	20	50
	영유아보육료 지원	3,025,145,000	69.7	35	65
	아동수당급여지급	2,256,348,000	75.7	50	70
	첫만남 이용권 지원	319,241,000	68.5	35	65
노인	기초연금 지급(지자체보조)	18,507,787,000	82.1	-	-

주: 1) 국비 비율은 전체 지방자치단체의 해당 사업 예산에서 국고보조금(국비)이 차지하는 비율
출처: “세목 예산편성현황(총지출),” 한국재정정보원, 2024. 열린재정, 2024.8.12. 검색; “보조사업현황,” 한국재정정보원, 2024, e나라도움 보조금통합포털, 2024.8.12. 검색; “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색. 3개 데이터를 연계하여 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 정리하고, 이를 활용하여 연구진이 별도로 산출함.

3. 국고보조사업의 특성과 국고보조율

사회복지 국고보조사업의 특성에 따라 국고보조율(국비 비율) 수준의 차이가 있는지 분석하고자 한다. 분석을 위해서 2023년 예산을 기준으로 열린재정(openfiscaldata.go.kr)의 '세목 예산편성현황(총지출)' 자료와 보조금 통합포털(bojo.go.kr)의 '보조사업 현황' 자료를 통합하고, 지방재정365의 '세부사업별 세출현황' 자료와 교차 검증을 통해 세부사업 이하 내역사업 단위로 사회복지 국고보조사업의 현황을 정리하였다. 사회복지 국고보조사업의 특성을 파악하기 위하여 해당 사업의 국고보조금 예산과 국비 비율을 산출하였으며, 개별 사업의 국고보조방식과 사회복지 부문별로 분류하였다. 자료를 통합한 이후에 국고보조방식과 국비 비율이 정확하게 산출된 216개 사업을 대상으로 분석하였다.

2023년 현재 내역사업을 기준으로 216개 사회복지 국고보조사업의 현황을 보면 아동·보육 부문의 사업이 54개로 가장 많고, 취약계층 지원(51개)과 여성·가족·청소년(49개) 부문의 사업 수가 비슷한 수준이다. 반면에 기초생활보장(13개), 고용·노동(14개), 노인(16개), 그리고 사회복지일반(19개) 부문의 사업 수는 상대적으로 적다. 국고보조 방식을 기준으로 국고보조사업을 구분하면, 서울과 지방을 구분하여 기준보조율을 적용하는 이원보조율 방식이 93개로 가장 많으며, 다음으로는 전체 기초자치단체에 동일한 기준보조율을 적용하는 단일보조율 방식이 89개이다. 반면에 기초자치단체의 재정자주도와 사회복지비지수를 기준으로 기준보조율을 차등 적용하는 차등보조율 방식의 국고보조사업은 19개이다. 차등보조율 방식 국고보조사업 중 기초연금은 다른 사업과 달리 재정자주도와 노인인구 비율을 기준으로 기준보조율을 차등 적용한다.

이원보조율과 단일보조율 방식은 취약계층지원, 아동·보육, 여성·가

죽·청소년 3개 부문에 해당하는 국고보조사업이 많다. 반면에 차등보조율 방식의 국고보조사업은 기초생활보장, 아동·보육 부문에 집중되어 있으며, 노인 부문인 기초연금이 있다.

〈표 3-4〉 사회복지 부문별, 국고보조 방식별 국고보조사업 현황 (2023년, 내역사업)

(단위: 개)

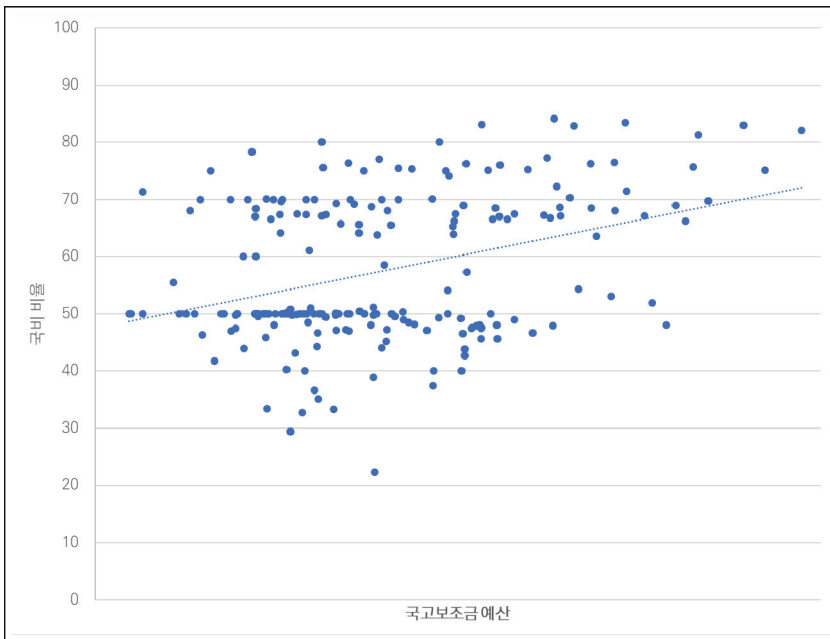
구분	단일보조율	이원보조율	차등보조율	정액보조율	합계
기초생활보장	3	3	6	1	13
취약계층지원	14	32	0	5	51
아동·보육	20	23	10	1	54
여성·가족·청소년	22	20	0	7	49
노인	9	6	1	0	16
고용노동	12	0	2	0	14
사회복지일반	9	9	0	1	19
합계	89	93	19	15	216

출처: “세목 예산편성현황(총지출),” 한국재정정보원, 2024, 열린재정, 2024.8.12. 검색; “보조사업현황,” 한국재정정보원, 2024, e나라도움 보조금통합포털, 2024.8.12. 검색; “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색. 3개 데이터를 연계하여 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 정리하고, 이를 활용하여 연구진이 별도로 산출함.

〈표 3-1〉 ~ 〈표 3-3〉의 국비 비율은 개별 국고보조사업 예산에서 국고보조금이 차지하는 비율이며, 실질적인 의미에서 개별 국고보조사업의 국고보조율이라고 할 수 있다. 국비 비율과 기준보조율을 비교하면, 법령 또는 사업 지침에 따라 설정한 국고보조율을 실제로 준수하고 있는지를 확인할 수 있다. 〈표 3-1〉의 단일보조율 방식 국고보조사업의 국비 비율은 기준보조율과 동일한 값을 보이고 있다. 〈표 3-2〉의 이원보조율 방식 국고보조사업의 국비 비율은 서울의 기준보조율과 지방의 기준보조율 사이의 값을 나타내고 있다. 또한 서울 지역의 국고보조사업 총예산 규모보다 다른 지역 국고보조사업의 총예산 규모가 크다는 점에서 산출된 국비

비율은 서울이 아닌 지방에 적용되는 기준보조율 값에 근접하고 있다. <표 3-3>의 차등보조율 방식 국고보조사업의 국비 비율은 기준보조율보다 높은 값을 보이고 있다. 이는 기준보조율을 상향 적용한 지방자치단체가 많고, 차등보조율 방식이란 실질적으로 국고보조율을 상향 조정하는 것을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 3-2] 사회복지 국고보조사업의 국고보조금 예산과 국비 비율 분포도



출처: “세목 예산편성현황(총지출),” 한국재정정보원, 2024. 열린재정, 2024.8.12. 검색; “보조사업현황,” 한국재정정보원, 2024. e나라도움 보조금통합포털, 2024.8.12. 검색; “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024. 지방재정365, 2024.8.12. 검색. 3개 데이터를 연계하여 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 정리하고, 이를 활용하여 연구진이 작성함.

사회복지 국고보조사업의 국비 비율은 해당 사업의 국고보조금 예산 규모와 연관성이 있는 것으로 추정할 수 있다. [그림 3-2]는 개별 국고보조사업의 예산 규모와 국비 비율의 분포를 보여준다. 국고보조금 예산과

국비 비율의 분포와 추세선에 따르면 국고보조금 예산이 커질수록 국비 비율이 높아지고 있다. 국고보조금 규모와 국비 비율의 연관성을 분명하게 파악하기 위하여 상관분석을 하였다. 분석 결과 국고보조금 규모와 국비 비율은 양(+)의 상관관계($\rho=0.184$)가 있으며, 신뢰도 0.01 수준에서 통계적으로 유의미하다.

〈표 3-5〉 사회복지 부문별 국고보조사업의 국비 비율, 국고보조금 현황

(단위: %, 천 원)

부문		국비 비율(%)	국고보조금(천 원)
기초생활보장 (13개)	평균	71.64	1,465,048,258
	표준편차	13.78	2,855,567,362
취약계층지원 (51개)	평균	57.99	86,569,517
	표준편차	16.47	305,468,924
아동·보육 (54개)	평균	54.44	179,431,372
	표준편차	10.84	559,926,657
여성·가족·청소년 (49개)	평균	57.64	23,769,575
	표준편차	17.98	85,552,868
노인 (16개)	평균	61.61	1,289,265,063
	표준편차	16.29	4,604,793,876
고용·노동 (14개)	평균	68.92	21,175,781
	표준편차	14.16	40,677,316
사회복지일반 (19개)	평균	60.56	23,535,782
	표준편차	12.57	47,586,131
전체 (216개)	평균	59.05	257,808,138
	표준편차	15.54	1,494,043,258

출처: “세목 예산편성현황(총지출),” 한국재정정보원, 2024, 열린재정, 2024.8.12. 검색; “보조사업현황,” 한국재정정보원, 2024, e나라도움 보조금통합포털, 2024.8.12. 검색; “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색. 3개 데이터를 연계하여 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 정리하고, 이를 활용하여 연구진이 별도로 산출함.

사회복지 국고보조사업의 국비 비율과 국고보조금 예산 규모는 사회복지 부문별로 분명한 차이를 보인다. 국고보조율 수준을 의미하는 국비 비율은 기초생활보장 부문이 71.64%로 가장 높고, 고용·노동 부문 68.92%, 노인 부문 61.61%, 그리고 사회복지일반 부문 60.56%의 순이다. 반면에 아동·보육 부문은 54.44%, 여성·가족·청소년 부문은 57.64%, 취약계층지원 부문은 57.99%로 국비 비율이 상대적으로 낮은 수준을 보인다.

국고보조금 예산 규모 역시 부문별로 차이가 있는데, 기초생활보장 부문의 국고보조금 예산은 1조 4,650억 원, 노인 부문은 1조 2,893억 원으로 다른 부문에 비해 국고보조금 예산이 많으며, 그 차이가 매우 크다. 아동·보육 부문은 1,794억 원, 취약계층지원 부문은 866억 원으로 중간 정도의 수준을 보이고 있으며, 나머지 여성·가족·청소년 부문 238억 원, 사회복지일반 부문 235억 원, 그리고 고용·노동 부문 212억 원으로 다른 부문에 비해 국고보조금 예산 규모가 상대적으로 작다.

〈표 3-6〉 사회복지 부문별 국고보조사업의 국비 비율, 국고보조금의 분산분석

구분		제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
국비 비율 (%)	집단-간	4874.232	6	812.372	3.611	0.002
	집단-내	47012.887	209	224.942		
	전체	51887.119	215			
국고보조금 (천 원)	집단-간	4.2307E+19	6	7.0511E+18	3.368	0.003
	집단-내	4.3761E+20	209	2.0938E+18		
	전체	4.7992E+20	215			

출처: “세목 예산편성현황(총지출),” 한국재정정보원, 2024, 열린재정, 2024.8.12. 검색; “보조사업현황,” 한국재정정보원, 2024, e나라도움 보조금통합포털, 2024.8.12. 검색; “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색. 3개 데이터를 연계하여 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 정리하고, 이를 활용하여 연구진이 별도로 산출함.

사회복지 부문별로 국고보조사업의 국비 비율과 국고보조금 예산의 차이가 통계적으로 의미가 있는지 판단하기 위하여 분산분석(ANOVA)을 하였다. <표 3-6>에서 보는 바와 같이 분산분석 결과 국고보조사업의 국비 비율과 국고보조금 예산 규모는 사회복지 분야별로 분명한 차이가 있으며, 이는 통계적으로 유의미한 결과이다.

사회복지 국고보조사업의 국비 비율과 국고보조금 예산을 국고보조 방식에 따라 구분하여 살펴보면, <표 3-7>에서 알 수 있듯이 차등보조율 방식 국고보조사업의 국비 비율이 평균 69.56%로 가장 높고, 다음으로 정액보조율 방식 59.28%, 이원보조율 방식 58.82% 그리고 단일보조율 방식 57.01%의 순으로 나타났다.

<표 3-7> 국고보조 방식과 국고보조사업의 국비 비율, 국고보조금 현황

(단위: %, 천 원)

국고보조방식		국비 비율(%)	국고보조금(천 원)
단일보조율 (89개)	평균	57.01	5,483,669
	표준편차	15.65	12,469,552
이원보조율 (93개)	평균	58.82	191,586,697
	표준편차	13.70	972,745,470
차등보조율 (19개)	평균	69.56	1,965,644,842
	표준편차	13.19	4,284,187,849
정액보조율 (15개)	평균	59.28	2,246,427
	표준편차	23.10	3,937,719
전체 (216개)	평균	59.05	257,808,138
	표준편차	15.54	1,494,043,258

출처: “세목 예산편성현황(총지출),” 한국재정정보원, 2024, 열린재정, 2024.8.12. 검색; “보조사업현황,” 한국재정정보원, 2024, e나라도움 보조금통합포털, 2024.8.12. 검색; “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색. 3개 데이터를 연계하여 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 정리하고, 이를 활용하여 연구진이 별도로 산출함.

또한 국고보조금 규모는 차등보조율 방식 국고보조사업이 평균 1조 9,656억 원으로 압도적으로 크며, 다음은 이원보조율 방식이 1,916억 원, 단일보조율 방식 55억 원, 그리고 정액보조율 방식 23억 원으로 나타났다. 차등보조율 방식과 이원보조율 방식의 국고보조사업의 국고보조금 규모가 크며, 단일보조율과 정액보조율 방식의 국고보조사업의 국고보조금 예산 규모는 상대적으로 작다고 할 수 있다.

국고보조금을 결정하는 방식에 따라 국고보조사업의 국비 비율 수준과 국고보조금 예산 규모의 차이가 통계적으로 의미가 있는지 분석하기 위하여 분산분석(ANOVA)을 하였다. 분산분석 결과 국고보조사업의 국비 비율(국고보조율 수준)과 국고보조금 예산 규모는 국고보조금을 결정하는 방식에 따라 분명한 차이가 있으며, 이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

〈표 3-8〉 사회복지 부문별 국고보조사업의 국비 비율, 국고보조금의 분산분석

구분		제급합	자유도	평균제급	F	유의확률
국비 비율 (%)	집단-간	2474.985	3	824.995	3.54	0.016
	집단-내	49412.134	212	233.076		
	전체	51887.119	215			
국고보조금 (천 원)	집단-간	6.2471E+19	3	2.0824E+19	10.575	0.000
	집단-내	4.1744E+20	212	1.9691E+18		
	전체	4.7992E+20	215			

출처: “세목 예산편성현황(총지출),” 한국재정정보원, 2024, 열린재정, 2024.8.12. 검색; “보조사업현황,” 한국재정정보원, 2024, e나라도움 보조금통합포털, 2024.8.12. 검색; “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색. 3개 데이터를 연계하여 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 정리하고, 이를 활용하여 연구진이 별도로 산출함.

제2절 기초생활보장 사업의 국고보조율 분석 및 평가

1. 국민기초생활보장 국고보조사업의 국고보조 현황

외환위기로 인해 1997.12.5. 국제통화기금(IMF)에 자금지원을 신청하였으며, 우리 경제는 이전에 경험하지 못한 커다란 위기에 직면하게 되었다. 경제 위기를 극복하기 위해서 혹독한 구조조정은 불가피하였으며, 국민이 겪는 어려움으로 인하여 위기에 대응하는 안전망의 필요성을 절감하게 되었다(남찬섭 외, 2017). 1998년 경제 위기는 빈곤 문제에 대한 시각을 변화시키는 직접적 계기가 되었다. 심각한 경제 위기를 경험하면서 빈곤은 나태함과 게으름에서 기인하는 개인의 문제가 아닌 구조적 요인에서 발생하는 사회적 위험이며, 공적 대응과 제도에 의해서 극복할 문제라는 관점으로 변화하였다. 이러한 시대적 흐름과 시민사회의 성장에 따른 사회복지 확대 요구 등이 결합하면서 1999.9.7. 「국민기초생활보장법」(법률 제6024호)을 제정하였으며, 2000.10.1. 시행하였다. 국민기초생활보장제도는 구빈법적 구습을 탈피한 근대적 의미의 공공부조제도로써 국민 최저선(national minimum)을 확보하고, 급여 대상에 근로 능력이 있는 빈곤층을 포함한다는 점에서 사회복지정책의 획기적 전환을 의미한다. 국민기초생활보장제도는 시행 직후부터 보호받지 못하는 빈곤층, 즉 ‘사각지대’ 문제를 해결하기 위한 지난한 노력이 요구되었다. 부양 의무자 기준과 대상자 선정 기준을 지속적으로 완화하는 방향으로 변화를 모색하였다. 또한 2015년에 ‘통합 급여’ 체계를 ‘맞춤형 급여’ 체계로 전환하였다.

국민기초생활보장 국고보조사업이란 「국민기초생활보장법」에 근거를 둔 급여 및 관련 사업으로 국고보조 방식에 의해서 수행되는 복지사업들

지칭한다. 2023년 중앙정부와 지방자치단체 예산서를 기준으로 국민기초생활보장 국고보조사업은 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산·장제급여, 자활사업, 그리고 탈수급지원 총 7개 세부사업이며, 내역사업을 기준으로 12개 사업이다.

〈표 3-9〉 국민기초생활보장 국고보조사업의 국고보조 현황

(단위: 천 원, %)

세부사업명	내역사업명	국고보조금 (천 원)	국비 비율 ¹⁾ (%)	국고보조 방식
생계급여	생계급여	6,012,456,000	83.0	차등보조율
주거급여지원	주거급여	2,512,828,000	81.3	차등보조율
	이사비지원사업	2,999,600	50.0	단일보조율
	장애인주택 개조사업	2,850,000	50.0	단일보조율
	주거취약계층 주거상향지원	4,999,758	50.0	단일보조율
의료급여	의료급여 자치단체경상보조	9,096,067,000	75.1	이원보조율
교육급여	교육급여	154,473,000	84.1	차등보조율
해산장제급여	해산장제급여	38,210,000	83.1	차등보조율
자활사업	자활근로	609,393,000	83.5	차등보조율
	광역자활센터 운영지원	6,650,000	65.5	정액 보조
	지역자활센터 운영지원	62,491,000	66.5	이원보조율
탈수급지원	자산형성지원사업	226,906,000	82.9	차등보조율

주: 1) 국비 비율은 전체 지방자치단체의 해당 사업 예산에서 국고보조금(국비) 비율의 계산 결과임.
출처: “세목 예산편성현황(총지출),” 한국재정정보원, 2024. 열린재정, 2024.8.12. 검색; “보조사업현황,” 한국재정정보원, 2024. e나라도움 보조금통합포털, 2024.8.12. 검색; “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024. 지방재정365, 2024.8.12. 검색. 3개 데이터를 연계하여 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 정리하고, 이를 활용하여 연구진이 별도로 산출함.

12개 내역사업의 국고보조금 총액은 18.7조 원이며, 개별 사업 중 국고보조금이 가장 큰 사업은 의료급여로 국고보조금은 9.1조 원이다. 또한 의료급여 이외에 생계급여(6.0조 원), 주거급여(2.5조 원), 자활근로(0.6조 원) 등이 국고보조금의 규모가 큰 것을 알 수 있다. 전체 지방자치단체 예산에서 국고보조금의 비중(국비 비율)을 보면, 80%를 상회하는 국고보

조사업은 교육급여(84.1%), 자활근로(83.5%), 해산·장제급여(83.1%), 생계급여(83.0%), 자산형성지원(82.9%), 그리고 주거급여(81.3%) 6개 사업이다. 이들 6개 사업은 공통적으로 차등보조율 방식으로 국고보조금을 결정한다.

의료급여의 국비 비율은 75.1% 수준이며 기준보조율이 서울 50%, 지방 80%인 이원보조율 방식의 국고보조사업이다. 자활사업의 내역사업인 광역자활센터 운영지원은 국비 비율이 65.5%이며, 개별 시·도 당 423백만 원(서울은 309백만 원)을 보조하는 정액 보조¹⁸⁾ 사업이다. 또한 시·군·구 단위의 지역자활센터 운영지원의 국비 비율은 66.5%이며, 기준보조율이 서울 50%, 지방 70%인 이원보조율 방식에 따라서 국고보조금을 결정한다. 이사회지원사업, 장애인주택 개조사업, 주거취약계층 주거상향지원 3개 사업의 국비 비율은 각각 50%이며, 서울과 지방을 구분하지 않은 단일보조율 방식의 국고보조사업이다.

2. 국고보조 방식과 국고보조율 평가

가. 일관성

국민기초생활보장 국고보조사업의 국고보조금 결정 방식은 차등보조율이 6개 사업으로 12개 사업 중 절반의 비중을 보인다. 그리고 단일보조율 방식이 3개 사업, 이원보조율 방식이 2개 그리고 정액 보조 방식이 1개 사업이다. 또한 12개 사업 중 기준보조율과 보조율 적용 방식을 법령

18) 광역자활센터 운영지원은 정액 보조가 아닌 이원보조율 방식으로 볼 수도 있다. 지방자치단체 예산서를 기준으로 국고보조율은 서울 50%, 지방 70%이며, 일부 광역자치단체는 자체 재원을 추가하고 있다. 광역자치단체별로 국비 비율의 차이가 크고, 국고보조금 규모를 일정 금액으로 결정한다는 점에서 정액 보조로 분류하였다.

에서 규정하고 있는 사업은 6개 사업이다. 기준보조율을 차등 적용하는 차등보조율 방식의 사업으로는 생계급여, 주거급여, 자활급여(자활근로), 해산·장제급여, 교육급여 5개 사업이 있다. 의료급여는 기준보조율이 서울 50%, 지방 80%인 이원보조율 방식으로 규정하고 있다. 따라서 국고 보조 방식과 국고보조율을 법령에서 규정하지 않은 사업은 6개 사업이다.

12개 사업 중 국고보조금의 규모가 큰 사업은 차등보조율 방식을 채택하고 있다. 반면에 국고보조금 규모가 가장 큰 의료급여는 차등보조율이 아닌 이원보조율을 방식을 적용하고 있다. 국민기초생활 국고보조사업에 대해서 차등보조율을 명문화한 것은 2007.12.28.에 개정된 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」(대통령령 제20491호, 2008.1.1. 시행)이다. 직전의 시행령에서는 생계급여, 주거급여, 의료급여 3개 사업에 대해서 기준보조율이 서울 50%, 지방 80%인 이원보조율로 규정하고 있다. 2007년의 시행령 개정에서는 생계급여와 주거급여는 차등보조율 방식으로 변경하였으나, 의료급여는 기존과 동일하게 이원보조율 방식을 유지하였다. 또한 2011.10.26. 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」(대통령령 제23264호, 2011.10.26. 시행) 개정에서 생계급여와 주거급여에 추가하여 자활급여, 해산·장제급여, 교육급여를 차등보조율 방식으로 변경하였으나, 의료급여는 이원보조율 방식을 유지하였다. 국민기초생활보장 국고보조사업을 차등보조율로 변경한 이유는 제도 확대에 따라 “사회보장 수요가 많은 기초자치단체의 재정부담이 가중되어..... 사회복지비 부담의 불균형이 초래되는 문제가 있으므로 이를 해소하기 위하여..... 해당 기초자치단체의 재정여건과 사회보장 수요를 고려”하기 위함이다(제정·개정이유, 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」, 대통령령 제20491호). 차등보조율로 변경한 이유가 지방자치단체의 재정 부담 가중과 사회복지비 부담의 지역 간 불균형이라면, 예산 규모가 가장 큰 의료

급여를 차등보조율로 변경하지 않았다는 것은 의문이다. 또한 2011년에 자활급여, 해산·장제급여, 교육급여를 추가로 차등보조율로 변경하면서도 의료급여는 기존 방식을 유지하였다. 의료급여를 차등보조율에서 제외한 것은 국민기초생활보장 국고보조사업에서 국고보조방식과 국고보조율 기준 적용의 일관성에 문제가 있음을 의미한다.

동일한 세부사업에 포함되는 내역사업들의 국고보조 기준이 상이한 경우도 있다. 자활사업의 내역사업인 자활근로는 차등보조율 방식이며, 반면에 광역자활센터 운영지원은 정액 보조 방식, 지역자활센터 운영지원은 이원보조율 방식이다. 광역자활센터 운영지원의 국고보조 방식의 구체적인 내용을 보면 이원보조율 방식과 유사하다는 점에서 지역자활센터 운영지원과 사실상 동일하다고 볼 수 있다. 자활근로는 대상자에게 급여를 지급하는 사업이고, 센터 운영은 기관에 대한 지원이라는 점에서 사업의 성격은 분명한 차이가 있다. 그러나 사업의 계층적 구조를 고려한다면 동일한 세부사업 내에서 국고보조 방식과 국고보조율 기준이 상이하다는 것은 일관성이라는 관점에서 적절하지 않다.

세부사업인 주거급여지원의 4개 내역사업 역시 국고보조 방식과 국고보조율 기준의 일관성에 문제점이 있다. 주거급여 사업은 「보조금법 시행령」에 근거하여 국고보조 기준보조율이 서울 50%, 지방 80%이며, 기초자치단체 여건에 따라 $\pm 10\%$ 를 차등 적용하는 차등보조율 방식이다. 반면에 이사비지원, 장애인주택개조, 주거상향지원 3개 사업은 기준보조율이 50%인 단일보조율 방식이다. 자활사업의 3개 내역사업은 급여 지급과 기관 운영지원이 병존하고 있다. 반면에 주거급여지원의 4개 내역사업은 모두 급여 지급에 해당한다는 점에서 사업의 성격이 동일하다. 사업의 특성을 고려하면, 주거급여지원 사업의 4개 내역사업의 국고보조 방식과 국고보조율 기준이 상이한 것은 일관성이라는 측면에서 적절하지

않다. 또한 제도의 신설과 시행 시기가 최근일수록 국고보조율 수준이 낮아지고 있는 경향성을 반영하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

나. 형평성

국민기초생활보장 국고보조사업 중 예산 규모가 상대적으로 큰 국고보조사업의 국고보조금은 차등보조율 방식에 의해서 결정된다. 또한 차등보조를 결정하는 기준으로 재정자주도와 사회복지비지수를 활용하고 있다. 재정자주도는 지방자치단체 일반회계 세입 중에서 지출 용도가 정해지지 않아 지방자치단체의 재량으로 지출할 수 있는 재원이 차지하는 비중을 의미한다. 재정자립도가 재원 조달 측면에서 지방자치단체의 자립 정도를 나타내는 것이라면, 재정자주도는 재원의 사용 측면에서 자주권과 자율권을 나타내는 것이라 할 수 있다. 사회복지비지수는 지방자치단체 일반회계와 특별회계 세출예산 순계 규모에서 사회복지 분야 세출예산 순계 규모가 차지하는 비율을 의미한다.

재정자주도는 해당 기초자치단체의 재정 여건, 특히 재원의 활용 능력을 나타내는 지표이다. 사회복지비지수는 해당 기초자치단체의 사회복지 수요의 정도를 표현하는 지표로 간주된다. 따라서 국고보조사업의 국고보조금을 결정하는 기준으로 재정자주도와 사회복지비지수를 활용하는 것은 지역 간 형평성이란 관점에서 적절하다고 할 수 있다. 반면에 국고보조금의 규모가 가장 큰 의료급여에 대해서 차등보조율이 아닌 이원보조율을 적용한 것은 지역 간 형평성을 저해하는 것으로 볼 수 있다. 의료급여는 해당 지역의 빈곤층과 노인인구 규모에 비례하여 지출 규모가 증가하는 사업이다. 의료급여는 해당 기초자치단체의 사회복지 수요를 직접적으로 반영하는 대표적 사업이다. 따라서 의료급여의 국고보조 방식

은 지역 간 형평성에 있어서 문제가 있는 것이다.

국민기초생활보장 국고보조사업에 재정자주도와 사회복지비지수를 기준으로 국고보조율 차등 적용하는 것은 국고보조의 지역 간 형평성을 제고하는 방안이다. 그러나 이러한 해석은 단선적 평가일 가능성이 있다. 재정자주도가 낮을수록 그리고 사회복지 분야 세출예산 비중이 높을수록 국고보조금 규모는 증가한다. 또한 개별 기초자치단체에 교부하는 국고보조금이 커질수록 재정자주도는 낮아지고, 사회복지비지수는 높아진다. 따라서 차등보조 기준인 재정자주도와 사회복지비지수는 국고보조금 규모와 일종의 악순환 관계를 고착시키는 요인으로 작용할 수 있다. 예산 규모가 큰 기초생활보장 국고보조사업에 차등보조율 방식을 지속적으로 적용한다면 국고보조금 규모의 지역 간 격차를 확대시키는 요인이 될 수 있다. 결론적으로 예산 규모가 큰 국고보조사업의 차등보조율 방식은 장기적으로 지역 간 형평성을 저해하고, 지방자치단체 복지지출의 재량권과 재정 부담 책임성을 괴리시키는 위험성이 있다.

다. 타당성

기초생활보장 국고보조사업의 국고보조금은 사실상 차등보조율 방식에 의해서 결정된다. 개별 기초자치단체의 재정 상황과 복지 수요를 기준으로 기준보조율을 상향 또는 하향 적용하고 있으며, 따라서 기초생활보장 국고보조사업의 국고보조율에 대한 타당성을 판단하는 것은 내용적으로 차등보조율 방식의 타당성을 의미한다. 차등보조율 방식은 재정자주도와 사회복지비지수를 기준으로 기준보조율 적용, 기준보조율 10%p 인상, 그리고 기준보조율 10%p 인하의 3가지 경우로 구분한다([그림 3-3]참고). 즉 사회복지비지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기

초자치단체는 기준보조율을 10%p 인상하고, 사회복지비지수가 20 미만 이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 기준보조율을 10%p 인하하는 것이다.

[그림 3-3] 차등보조율 적용 방식

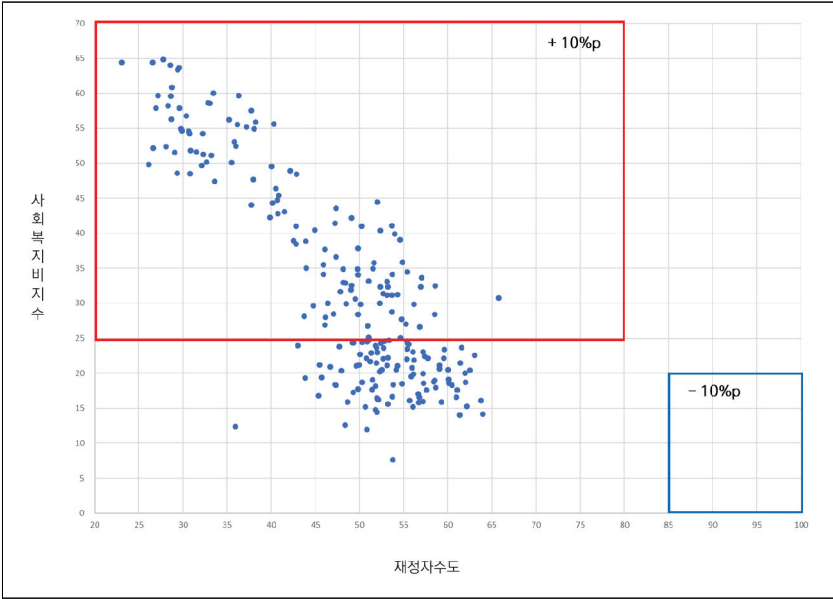
사회복지비지수	25	기준보조율 + 10%p	기준보조율	기준보조율
	20	기준보조율	기준보조율	기준보조율
		기준보조율	기준보조율	기준보조율 - 10%p
		80	85	
재정자주도				

출처: “보조금법 시행령,” 대통령령 제34492호, 2024.

사회복지 국고보조사업의 차등보조율 적용 방식에 따라 2021년 최종 예산을 기준으로 기초자치단체 재정자주도와 사회복지비지수 값의 분포를 살펴보면 [그림 3-4]와 같다. 사회복지비지수가 20 미만이고 재정자주도 85 이상으로 기준보조율을 인하 적용하는 기초자치단체는 없으며, 반면에 사회복지비지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만으로 기준보조율을 인상 적용하는 기초자치단체는 123개로 전체 226개 대비 54.4%에 달한다. 또한 기준보조율을 그대로 적용하는 기초자치단체는 103개로 파악되었다.

[그림 3-4] 기초자치단체의 재정자주도와 사회복지비지수 분포 (2021년 기준)

(단위 : %)



출처: “재정자주도(최중),” 행정안전부, 2021, 지방재정 365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF2210000.do?tab=gov&pfaIndcCd=A114&rgnzDvCd=02&byatcClsTy=LCTBBDG11&fyr=2024>; “부문별 세출(순계, 최중),” 행정안전부, 2021, 지방재정 365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do#>

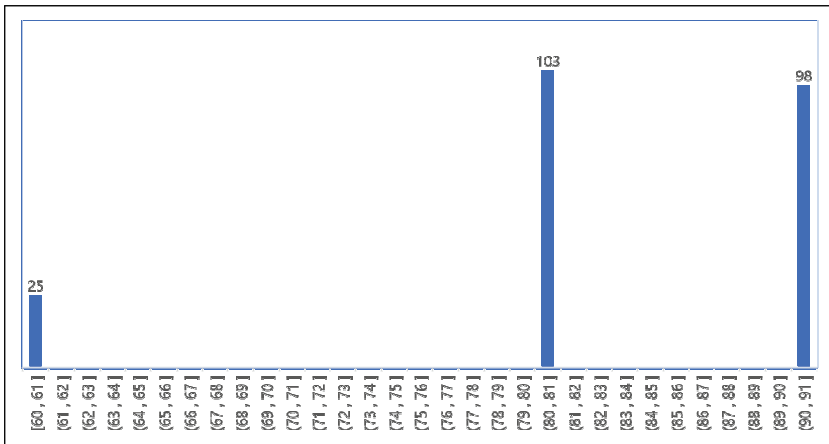
기초생활보장 생계급여의 기준보조율은 서울 50%, 지방 80%이다. 2021년 기준 사회복지비지수와 재정자주도를 기준으로 서울 지역 25개 자치구는 모두 10%p 인상 적용 대상이다. 따라서 2023년 생계급여의 국고보조율은 60%, 80%, 90%의 3가지 경우로 귀결된다. 이러한 분석 결과를 개별 기초자치단체 예산서에서 산출된 값과 비교하여 동일한 결과를 도출하였다.

[그림 3-5]는 226개 기초자치단체 세부사업별 예산서에서 기초생활보장 생계급여의 국비 비율을 계산한 결과이다. 기초생활보장 생계급여의 국비 비율이 60% 이상~61% 미만인 기초자치단체는 25개이며, 모두

서울의 자치구이다. 생계급여 국비 비율이 80% 이상~81% 미만인 기초자치단체는 103개(시 26개, 군 77개)이다. 또한 생계급여 국비 비율이 90% 이상~91% 미만인 기초자치단체는 시 49개, 군 5개, 자치구 44개 총 98개로 나타났다.

[그림 3-5] 시·군·자치구별 생계급여의 국비 비율 분포 (2023년 최종 예산 기준)

(단위 : %)



출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lfofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=0GAR4HBB8LWEB8L4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 해당 사업의 예산 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

사회복지 국고보조사업 차등보조율의 경우 기준보조율을 인하여 적용하는 기초자치단체는 없고, 기준보조율을 그대로 적용하거나 인상하여 적용하는 기초자치단체만 있다. 이러한 결과는 기준보조율 차등 적용의 기준인 재정자주도와 사회복지비지수의 구간 설정의 결과이다. 2021년 최종 예산을 기준으로 기초자치단체의 사회복지비지수 값을 보면 20 미만인 기초자치단체는 50개, 20 이상~25 미만은 53개, 그리고 25 이상은 123개이다. 사회복지비지수 값의 평균이 32.4, 표준편차가 14.5임을 감

안하면, 비대칭 분포를 보이게 하는 구간 설정이라고 할 수 있다. 재정자주도는 85 이상과 80 이상 ~ 85 미만에 해당하는 기초자치단체는 없고, 226개 기초자치단체 모두 80% 미만 구간에 해당한다. 이는 기준보조율 차등 적용에 있어서 재정자주도는 변별력이 없는 기준임을 의미한다.

기준보조율 차등 적용과 관련하여 사회복지비지수 구간 설정이 타당하지 않으며, 재정자주도는 차등 적용의 기준으로 실질적인 역할을 하지 못한다. 이런 점에서 차등보조율 방식에 대한 심층적 분석과 개선 방안 마련이 필요하다. 그러나 2008년에 기초생활보장 국고보조사업에 차등보조율을 도입하면서 기준 지표와 지표의 구간 설정 문제를 예측하지 못하였다고 보기 어렵다. 당시에도 재정자주도와 사회복지비지수의 값은 현재와 큰 차이가 없었다. 또한 2014년에 지방자치단체 세입 과목 개편으로 잉여금, 이월금, 전입금, 예탁·예수금 등을 제외수입에서 제외함으로써 재정자주도 수치가 상당한 폭으로 감소하였다. 따라서 2008년 사회복지 국고보조사업에 차등보조율을 도입한 것은 명목상 국고보조율을 유지하면서 실질적으로 국고보조율을 높이려는 정책적 의도로 볼 수 있다. 중앙과 지방의 사회복지지출이 급격하게 증가하였고, 이는 지방자치단체의 재정 압박으로 연계되었다. 따라서 차등보조율은 사회복지지출 증가의 부담을 중앙정부가 추가로 감당하고, 지방자치단체 재정 부담을 일부 완화하기 위한 장치로 해석할 수 있다.

제3절 돌봄서비스 사업의 국고보조율 분석 및 평가

1. 돌봄서비스 국고보조사업 현황

돌봄서비스 국고보조사업이란 영유아와 노인을 대상으로 돌봄서비스를 제공하는 국고보조 방식의 복지사업을 지칭한다. 이 연구에서 분석 대상에 포함하는 돌봄서비스 사업을 구체적으로 살펴보면, 영유아를 대상으로 하는 국고보조사업으로 영유아보육료 지원, 시간제보육 지원, 어린이집 교원 양성 지원, 보육교직원 인건비 및 운영지원, 가정양육수당 지원 등이 있다. 또한, 아이돌봄지원사업은 부모의 맞벌이 등으로 양육 공백이 발생한 가정의 만 12세 이하 아동을 대상으로 하여 영유아 범위를 벗어나지만, 주요 이용 연령층이 영유아라는 점에서 분석 대상에 포함한다. 노인 대상 돌봄서비스 국고보조사업은 노인맞춤돌봄서비스가 있다.

〈표 3-10〉 돌봄서비스 국고보조사업 목록

대상	세부사업명	소관부처명
영유아	영유아보육료 지원	보건복지부
	가정양육수당 지원사업	
	시간제보육 지원	
	어린이집 교원 양성 지원	
	보육교직원 인건비 및 운영지원	
	아이돌봄지원사업	여성가족부
노인	노인맞춤돌봄	보건복지부

출처: 연구진 작성

가. 영유아보육료 지원

영유아보육료 지원은 부모의 자녀 양육 부담을 덜어주고, 부모가 원활하게 경제활동을 할 수 있도록 어린이집을 이용하는 영유아에게 보육료를 지원하는 사업이다. 이 사업은 「영유아보육법」(법률 제20103호) 제34조를 근거로 시행하고 있으며, 1991년 「영유아보육법」을 제정(법률 제4328호)한 이후 꾸준히 발전해 왔다.

1992년에 차등보육료 지원이 시작되었고, 1999년에는 만 5세 아동을 대상으로 무상보육료 지원이 도입되었다. 2003년에는 장애아 무상보육료 지원이 시작되었으며, 2005년부터는 두 자녀 이상 가정에 대한 보육료 지원이 시행되었다. 2006년에는 민간 보육시설을 이용하는 영아에게 기본보조금이 도입되었고, 2009년에는 영아 기본보조금이 차등보육료에 통합되어 보육료 바우처제도가 시행되었다.

2011년에는 보육료 전액 지원 대상이 소득 하위 50%에서 70%로 확대되었으며, 2012년부터는 만 0~2세 및 만 5세 아동에게 소득 수준과 무관하게 보육료가 지원되었다. 2013년부터는 만 5세 이하 모든 영유아에게 보육료가 지원되었으며, 2016년에는 만 0~2세 아동을 대상으로 하는 ‘맞춤형 보육’이 도입되었다. ‘맞춤형 보육’은 만 0~2세 아동을 대상으로 부모의 경제활동과 육아 상황에 따라 종일반과 맞춤형으로 나누어 보육 서비스를 제공하는 제도이다. 종일반은 맞벌이 가정이나 양육 공백이 발생하는 가정을 위해 설계되었고, 맞춤형은 전업주부 가정 등 상대적으로 보육 필요성이 낮은 가정을 위해 마련되었다. 그러나 2020년에는 보육 지원체제 개편을 통해 종일반과 맞춤반의 이원화를 해소하고, 아이돌봄 서비스와의 연계 강화 등이 이루어졌다.

영유아보육료 지원 사업의 예산 변화를 살펴보면, 2020년부터 2024년

까지 국비와 지방비 모두 꾸준히 감소하는 추세를 보인다. 2020년에는 국비 예산이 3조 4,162억 원이었으나, 2021년에는 약간 감소하여 3조 3,952억 원이 되었다. 이후 2022년에는 3조 1,781억 원, 2023년에는 3조 251억 원으로 점차 줄어들었고, 2024년에는 2조 6,731억 원으로 더 큰 폭으로 감소하였다. 2020년과 비교했을 때 2024년의 국비 예산은 약 21.7% 감소한 것으로 나타난다. 지방비 또한 2020년에 1조 5,063억 원에서 시작하여, 2021년에는 1조 4,970억 원으로 소폭 감소하였다. 2022년에는 1조 4,013억 원, 2023년에는 1조 3,339억 원, 2024년에는 1조 1,786억 원으로 지속적인 감소 추세를 보였다.

〈표 3-11〉 영유아보육료 지원사업의 예산 현황 (2020~2024)

(단위: 백만 원)

연도	2020	2021	2022	2023	2024
국비	3,416,221	3,395,239	3,178,111	3,025,145	2,673,100
지방비	1,506,288	1,497,036	1,401,300	1,333,854	1,178,629
총액	4,922,509	4,892,275	4,579,411	4,358,999	3,851,729

주: 예산안 기준. 지방비는 평균보조율을 적용하여 산출

출처: “2024년 예산 및 기금운용계획 사업설명자료,” 보건복지부, 2024를 재구성

나. 가정양육수당 지원

가정양육수당 지원은 어린이집이나 유치원 등을 이용하지 않고, 가정에서 아이를 양육하는 취학 전 아동(최대 만 7세 미만)의 부모에게 양육수당을 지원하는 사업이다. 이 사업은 부모의 가정양육 부담을 완화하고, 아이들이 가정 내에서 안정적으로 양육될 수 있도록 돕기 위해 마련되었으며, 「영유아보육법」 제34조의2(양육수당)에 근거하고 있다.

2008년에 보육시설을 이용하지 않는 아동에 대한 양육수당 지원이 국

정과제로 채택되었으며, 2008년 3월 대통령 업무보고를 통해 양육수당 지원제도가 도입되었다. 2008년 12월에는 「영유아보육법」 개정(법률 제 9165호)을 통해 양육수당 지원에 대한 법적 근거가 마련되었고, 2009년 7월부터 양육수당 지원사업이 본격적으로 시행되었다. 2011년에는 양육수당 지원 연령이 24개월 미만에서 36개월 미만으로 확대되었고, 지원 단가도 월 10만 원에서 월 20만 원으로 인상되었다. 2012년에는 농어촌 양육비 지원사업이 농림부에서 이관되었고, 장애아동 양육수당도 도입되었다. 2013년에는 대선 공약 및 국정과제로 채택됨에 따라 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 0~5세 아동을 대상으로 양육수당 지원이 확대되었다. 2019년에는 양육수당 지원 기간이 초등학교 취학 연도 2월까지 확대되었으며, 2022년에는 영아수당이 도입됨에 따라 2022년 이후 출생아는 만 2세부터 가정양육수당을 지원받도록 변경되었다.

〈표 3-12〉 가정양육수당 지원사업의 예산 현황 (2020~2024)

(단위: 백만 원)

연도	2020	2021	2022	2023	2024
국비	842,855	760,779	482,907	175,854	108,075
지방비	383,116	345,809	219,503	79,934	49,125
총계	1,225,971	1,106,588	702,410	255,788	157,200

주: 예산안 기준. 지방비는 평균보조율을 적용하여 산출

출처: “2024년 예산 및 기금운용계획 사업설명자료,” 보건복지부, 2024.

가정양육수당 지원사업의 예산 변화를 살펴보면, 보육료지원사업과 마찬가지로 2020년부터 2024년까지 큰 폭으로 감소하고 있다. 2020년에는 국비 예산이 8,429억 원이었으나, 2021년에는 7,608억 원으로 감소하였다. 2022년에는 4,829억 원으로 예산이 급격히 줄었으며, 2023년에는 1,759억 원으로, 2024년에는 1,081억 원으로 더욱 줄어드는 추세

를 보였다. 이러한 감소 추세는 영아수당 도입과 보육시설 이용 증가로 인해 양육수당을 지원받는 대상 아동 수가 줄어들었기 때문으로 해석할 수 있다. 지방비 또한 2020년 3,831억 원에서 2021년 3,458억 원으로 감소하였다. 이후 2022년에는 2,195억 원, 2023년에는 799억 원, 2024년에는 491억 원으로 지속적인 감소 추세를 보이고 있다.

다. 시간제보육 지원

시간제보육 지원은 부모가 필요할 때 유연하게 보육서비스를 이용할 수 있도록 지원하는 사업이다. 이 사업은 맞벌이 가정, 비정규직, 프리랜서 등 고정된 근무 시간이 아닌 다양한 형태로 경제활동을 하는 부모들의 보육 부담을 줄이고, 일시적으로 발생하는 보육 공백을 메우기 위해 설계되었다. 부모는 일정 시간 동안 어린이집이나 보육기관을 이용하여 필요한 시간에 해당하는 서비스를 받을 수 있으며, 부담하는 보육료는 시간당 약 1,000원 수준이다. 정부는 그 외의 시간제 보육료와 제공기관 및 관리기관의 인건비·운영비를 지원한다.

시간제보육은 「영유아보육법」 제26조의2를 근거로 시행되었으며, 2013년 국정과제로 도입된 후 2014년에 시간제보육 시범사업으로 확대되었다. 2015년에는 본격적인 시간제보육 본사업이 시행되었고, 2022년에는 윤석열 대통령의 공약 및 국정과제로 선정되어 통합형 시범사업이 운영되었다. 기존의 시간제보육반은 정규보육반과 분리된 별도 공간에서 운영되었기 때문에, 별도의 공간이 없는 어린이집은 참여하기 어려운 한계가 있었다. 이를 보완하기 위해 정규보육반의 미충원 정원을 시간제보육으로 활용하는 통합반 시범사업이 도입되었다.

〈표 3-13〉 시간제보육 지원사업의 예산 현황 (2020~2024)

(단위: 백만 원)

연도	2020	2021	2022	2023	2024
국비	16,600	21,570	20,482	19,863	24,505
지방비	16,600	21,570	20,482	19,863	24,505
총계	33,200	43,140	40,964	39,726	49,010

주: 예산안 기준. 지방비는 평균보조율을 적용하여 산출, 시간제보육 지원사업은 지자체경상보조인 시간제보육서비스 제공지원사업과 나머지 사업의 보조율이 다른데, 2021년까지는 운영관리비(민간경상보조)와 인프라 구축비(자본보조)를 구분할 수 없어 합계로 산출한 금액이며, 2022년부터는 자치단체 경상보조분만 포함.

출처: “2024년 예산 및 기금운용계획 사업설명자료,” 보건복지부, 2024.

2020년 시간제보육 사업의 예산은 국비와 지방비가 각각 166억 원으로 총 332억 원의 예산이 책정되었다. 2021년에는 국비와 지방비가 각각 216억 원으로 크게 증가하여, 총예산이 431억 원에 이르렀다. 이는 사업의 확대와 보육서비스에 대한 수요 증가에 따른 예산 증액으로 볼 수 있다. 2022년에는 국비와 지방비가 각각 205억 원으로 다소 감소하여 총예산이 410억 원이 되었다. 이후 2023년에는 국비와 지방비가 각각 199억 원으로 추가적으로 감소하여 총예산이 397억 원으로 줄어들었다. 이러한 감소 추세는 영유아 수의 감소와 시간제보육은 독립된 공간을 필요로 한다는 점에서 참여할 수 있는 어린이집이 제한된 점 등이 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 그러나 2024년에는 국비와 지방비가 각각 245억 원으로 다시 크게 증가하여 총예산이 490억 원에 이르렀다. 이는 통합형 시범사업의 확대와 부모들의 보육서비스 수요 증가에 맞춰 정부가 지원을 강화한 결과로 볼 수 있다.

라. 어린이집 교원 양성 지원

어린이집 교원 양성 지원 사업은 어린이집 원장 및 보육교사가 보육에 필요한 지식과 능력을 유지하고 개발할 수 있도록 법정 보수교육에 대한 비용을 지원하는 사업이다. 이 사업은 보육의 질을 높이기 위한 필수적인 교육과정을 제공하며, 「영유아보육법」 제23조, 제23조의2, 제36조, 제51조, 제51조의2 및 「영유아보육법 시행령」 제24조, 제26조에 근거하여 추진한다. 2005년 「영유아보육법」 개정(법률 제7135호)을 통해 보수교육 의무화가 시행되었으며, 2007년에는 일부 보수교육 과정인 특별직무교육을 온라인으로 진행하기 시작하였다. 또한 같은 해에 누리과정 이수교육(표준보육과정 포함)을 전면적으로 온라인으로 전환하여 운영하고 있다.

〈표 3-14〉 어린이집 교원 양성 지원사업의 예산 현황 (2020~2024)

(단위: 백만 원)

연도	2020	2021	2022	2023	2024
국비	2,474	2,474	2,227	1,892	1,314
지방비	2,680	2,680	2,413	2,050	1,424
총계	5,154	5,154	4,640	3,942	2,738

주: 예산안 기준. 지방비는 평균보조율을 적용하여 산출함.

출처: “2024년 예산 및 기금운용계획 사업설명자료,” 보건복지부, 2024.

어린이집 교원 양성 지원 사업의 예산 변화를 살펴보면, 2020년부터 2024년까지 감소하는 경향을 보인다. 2020년과 2021년에는 국비가 각각 25억 원, 지방비가 각각 27억 원으로 총 52억 원의 예산이 동일하게 책정되었다. 하지만 2022년에는 국비가 22억 원, 지방비가 24억 원으로 각각 감소하여 총 46억 원으로 줄어들었다. 2023년에는 국비가 19억 원,

지방비가 20억 원으로 더 줄어들어 총예산이 39억 원에 이르렀다. 2024년에는 국비가 13억 원, 지방비가 14억 원으로 감소하여 총예산이 27억 원으로 지속적인 감소 추세를 보였다. 예산 감소는 보수교육 운영 방식의 변화나 온라인 교육의 확대 등이 영향을 미쳤을 것으로 해석할 수 있다.

마. 보육교직원 인건비 및 운영지원 사업

보육교직원 인건비 및 운영지원은 국공립 및 법인 어린이집, 그리고 취약 보육(영아 전담, 장애아 전문, 장애아 통합, 방과 후, 연장형 보육 등)을 지원하는 어린이집에 인건비와 운영비를 지원하는 사업이다. 구체적으로 보육교직원의 인건비, 교사 처우개선을 위한 근무환경 개선비와 농어촌 보육교사 특별근무수당, 그리고 보조교사 및 대체교사 지원을 통해 보육 공백을 방지한다. 또한 어린이집 운영에 필요한 교재교구비, 차량 운영비, 농어촌 소재 법인 어린이집 지원을 포함하고 있다. 이 사업은 「영유아보육법」 제36조와 「영유아보육법 시행령」 제24조에 근거하여 추진한다.

1991년 「영유아보육법」 제정(법률 제4328호)에 따라 종사자 인건비 지원 기준을 마련하였으며, 2002년에는 시간 연장 보육교사 인건비 지원을 시작하였다. 2003년에는 장애아 통합 보육교사 인건비 지원을 도입하였으며, 2005년에는 영아반과 유아반의 인건비 지원 비율을 조정하였다. 2009년에는 대체교사 인건비와 농어촌 보육교사 특별근무수당을 지원하기 시작했다. 2012년에는 교사 근무환경 개선비와 교사 겸직 원장 지원비를 추가하였으며, 2015년에는 어린이집 보조교사 지원을 시작하였다. 2016년에는 농어촌 보육교사 특별근무수당 지원 사업을 농림부에서 보건복지부로 이관하였고, 2020년에는 연장 보육교사 지원을 도입하였다.

〈표 3-15〉 보육교직원 인건비 및 운영 지원사업의 예산 현황 (2020~2024)

(단위: 백만 원)

연도	2020	2021	2022	2023	2024
국비	1,465,430	1,598,961	1,688,041	1,750,362	1,886,306
지방비	1,363,585	1,487,836	1,570,725	1,628,715	1,755,211
총계	2,829,015	3,086,797	3,258,766	3,379,077	3,641,517

주: 예산안 기준. 지방비는 평균보조율을 적용하여 산출함.

출처: “2024년 예산 및 기금운용계획 사업설명자료,” 보건복지부, 2024.

보육교직원 인건비 및 운영지원 사업의 예산 변화를 살펴보면, 2020년부터 2024년까지 꾸준히 증가하는 추세를 보인다. 2020년에는 국비 예산이 1조 4,654억 원이었으며, 2021년에는 1조 5,989억 원으로 증가하였다. 2022년에는 1조 6,880억 원으로 계속해서 증가하였고, 2023년에는 1조 7,504억 원, 2024년에는 1조 8,863억 원으로 상승하였다.

지방비 역시 2020년에 1조 3,636억 원에서 시작하여 2021년 1조 4,878억 원, 2022년에는 1조 5,707억 원으로 증가하였다. 2023년에는 1조 6,287억 원, 2024년에는 1조 7,552억 원으로 지속적으로 증가하였다. 이러한 예산 증가 추세는 영유아 수가 감소하고 있음에도 불구하고, 보육교직원 처우 개선과 인건비 지원의 필요성이 강조되고 있는 정책적 지향이 반영된 결과로 볼 수 있다.

바. 아이돌봄지원 사업

아이돌봄지원 사업은 저출산 문제를 해소하고, 만 12세 이하 자녀를 둔 맞벌이 가정 등 돌봄이 필요한 가정을 대상으로 아이돌보미가 직접 가정을 방문하여 1:1로 아동을 안전하게 돌보는 서비스이다. 이 사업은 「아이돌봄 지원법」 제4조(국가 등의 지원) 및 제20조(비용의 지원 등)에 근

거하여 수행한다.

2006년 천안과 울산에서 ‘아이돌보미 양성 및 연계’ 시범사업을 처음 운영하였고, 2007년에 시간제 아이돌봄 및 장애아가족 아동양육지원 사업을 새롭게 도입하였다. 2008년과 2009년에는 시간제 아이돌봄 지원사업을 확대하였으며, 2010년에는 0세 영아 정기 돌보미 서비스를 시작하였다. 2011년과 2012년에 영아 종일제 서비스 지원 대상을 확대하였고, 2012년에는 「아이돌봄 지원법」을 제정(법률 제11288호)하여 법적 근거를 마련하였다. 2013년부터 시간제 및 영아 종일제 돌봄을 확대하였으며, 2017년에 영아 종일제 지원 연령을 만 24개월 이하에서 만 36개월 이하로 상향 조정하였다. 2019년에는 시간제 정부 지원 시간을 연간 720시간에서 840시간으로, 2023년에는 960시간으로 확대하였으며, 중위소득 150% 이하 가정으로 지원 대상을 확대하였다. 정부의 서비스 요금 지원 비율도 최대 90%까지 상향하였으며, 이용 단가는 2013년 5,000원에서 2022년 10,550원으로 점진적으로 인상하였다. 아이돌봄 지원은 만 12세 이하 아동을 대상으로 하지만, 실제로는 영유아가 80% 이상이다.

〈표 3-16〉 아이돌봄 지원사업의 예산 현황 (2020~2024)

(단위: 백만 원)

연도	2020	2021	2022	2023	2024
국비	248,336	258,054	277,784	353,165	466,518
지방비	133,719	138,952	150,500	192,453	253,370
총계	382,055	397,006	428,284	545,618	719,888

주: 예산안 기준. 지방비는 평균보조율을 적용하여 산출, 아이돌봄지원사업은 기초지자체 경상보조와 과 광역센터 지원의 보조율이 다른데, 2021년까지는 이를 구분할 수 없어 합계로 산출한 금액이며, 2022년부터는 이를 구분하여 지방비를 산출함.

출처: “2024년 예산 및 기금운용계획 사업설명자료,” 보건복지부, 2024.

아이돌봄지원 사업의 국비 예산은 2020년 2,483억 원에서 2021년 2,581억 원, 2022년 2,778억 원으로 증가하였다. 2023년에는 3,532억 원, 2024년에는 4,665억 원으로 예산이 크게 증가하는 추세를 보였다. 이는 돌봄서비스 수요 증가와 맞벌이 가정 및 취약계층에 대한 정부 지원 강화로 인해 예산 확대가 이루어진 결과로 보인다.

사. 노인맞춤돌봄

노인맞춤돌봄서비스는 일상생활을 영위하는 데 어려움을 겪는 취약 노인에게 적절한 돌봄서비스를 제공하여 안정적인 노후생활을 보장하고, 노인의 기능과 건강을 유지하며, 악화를 예방하는 것을 목표로 하는 사업이다. 이 사업은 「노인복지법」 제4조(보건복지증진의 책임)와 제27조의2(홀로 사는 노인에 대한 지원)를 근거로 시행되고 있다.

이 사업은 기존에 분산되어 있던 여러 노인돌봄서비스를 통합하여 2020년 1월부터 시행한 제도이다. 즉, 노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스, 단기가사서비스, 초기 독거노인 자립지원 사업, 독거노인 사회관계 활성화 사업, 지역사회 자원연계 사업 6개의 다양한 노인 지원 사업들을 하나로 통합하였다. 2007년에는 노인돌보미바우처 사업과 독거노인생활관리사 파견 사업을 각각 시행하였고, 2008년에는 두 사업의 통합 방안을 마련하였다. 2009년에는 노인돌봄서비스 사업을 통합 시행하였으며, 2010년에는 가사간병서비스(노인), 취약농가가사도우미(노인), 독거노인응급안전도우미 사업을 통합하여 시행하였다. 2017년에는 노인돌봄기본서비스를 사례관리 지원체계 개선 사업으로 통합하였고, 2020년에 6개 노인돌봄사업을 통합하여, 노인맞춤돌봄서비스로 개편하였다.

〈표 3-17〉 노인맞춤돌봄서비스 사업의 예산 현황 (2020~2024)

(단위: 백만 원)

연도	2020	2021	2022	2023	2024
국비	372,797	418,299	431,967	497,354	541,444
지방비	175,434	196,847	203,279	234,049	254,797
총계	548,231	615,146	635,246	731,403	796,241

주: 예산안 기준. 지방비는 평균보조율을 적용하여 산출, 노인맞춤돌봄지원사업은 기초지자체 경상보조와과 민간보조의 보조율이 다른데, 2021년까지는 이를 구분할 수 없어 합계로 산출한 금액이며, 2022년부터는 이를 구분하여 지방비를 산출함.

출처: “2024년 예산 및 기금운용계획 사업설명자료,” 보건복지부, 2024.

노인맞춤돌봄서비스 사업 예산은 2020년부터 2024년까지 매년 증가하는 추세를 보인다. 2020년에는 국비 3,728억 원, 지방비 1,754억 원으로 총 5,482억 원의 예산을 책정하였다. 2024년에 국비는 5,414억 원, 지방비는 2,548억 원으로 증가하여 총예산이 7,962억 원에 이르렀다. 이러한 예산 증가는 노인인구의 증가와 함께 노인돌봄 수요도 꾸준히 증가함에 따라 예산이 점진적으로 확대되고 있음을 반영한다.

2. 돌봄서비스 국고보조사업의 국고보조율

돌봄서비스는 국고보조사업으로서 「보조금법」에 따라 지방자치단체에 교부되는 보조금과 지방자치단체의 자체 재원으로 운영된다. 국고보조금은 사업 유형에 따라 서울과 지방의 기준보조율을 적용하여 지급되며, 이 기준은 〈표 3-18〉에서 확인할 수 있듯이 대체로 서울과 지방으로 나뉘어 있으나 사업별로 차이가 있다.

영유아 돌봄서비스 이용자 지원 사업에는 영유아보육료 지원사업, 가정양육수당 지원사업, 시간제 보육지원사업, 그리고 아이돌봄 지원사업이 있다. 이 사업들은 「보조금법 시행령」 제4조 및 [별표 1] 89번에 국고

보조율에 대한 구체적인 규칙이 제시되어 있다. 영유아보육료 및 가정양육수당 지원의 기준보조율은 서울 35%, 지방 65%이며, 개별 기초자치단체의 재정자주도와 사회복지지수를 기준으로 $\pm 10\%$ p를 차등 적용하고 있다. 기준보조율 차등 적용에 따라 영유아보육료 지원과 가정양육수당에 실제로 적용하는 보조율은 서울 45%, 지방 65%와 75%이다.

시간제보육 지원은 단일보조율 방식으로 기준보조율은 50%이다. 아이돌봄 지원의 경우에는 서울 30%, 지방 70%의 이원보조율 방식에 따라서 국고보조금을 결정한다.

〈표 3-18〉 돌봄서비스 국고보조사업의 국고보조 현황 (2023년)

(단위: 천 원, %)

세부사업명	국고보조금 (천 원)	국고보조 방식	국비 비율 ¹⁾ (%)	기준보조율(%)	
				서울	지방
영유아보육료 지원	3,025,145,000	차등보조율	69.7	35	65
가정양육 수당	175,854,000	차등보조율	67.1	35	65
시간제 보육 지원	19,863,000	단일보조율	50.0	50	50
아이돌봄 지원	353,165,346	이원보조율	63.6	30	70
어린이집 교원 양성 지원	1,308,000	차등보조율	50.0	20	50
보육교직원 인건비 및 운영 지원	1,750,362,000	차등보조율	-	-	-
보육교직원 인건비 지원	1,018,934,000	차등보조율	51.9	20	50
보육교직원 처우개선 지원	246,350,000	차등보조율	54.3	20	50
보조교사, 대체교사 지원	465,162,000	차등보조율	53.1	20	50
어린이집 운영 지원	19,916,000	차등보조율	54.1	20	50
노인맞춤돌봄서비스	497,354,000	이원보조율	68.0	50	70

주: 1) 국비 비율은 전체 지방자치단체의 해당 사업 예산에서 국고보조금(국비) 비율의 계산 결과임.
출처: “세목 예산편성현황(총지출),” 한국재정정보원, 2024, 열린재정, 2024.8.12. 검색; “보조사업현황,” 한국재정정보원, 2024, e나라도움 보조금통합포털, 2024.8.12. 검색; “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색. 3개 데이터를 연계하여 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 정리하고, 이를 활용하여 연구진이 별도로 산출함.

보육시설을 지원하는 어린이집 교원 양성 지원 사업과 보육교직원 인건비 및 운영 지원 사업(4개 내역사업)의 국고보조는 「보조금법 시행령」 [별표 1]의 95번 항목에서 규정하고 있다. 보육시설을 지원하는 2개 국고보조사업의 기준보조율은 서울 20%, 지방 50%이며, 기초자치단체의 재정자주도와 사회복지비지수를 기준으로 차등 적용한다.

노인맞춤돌봄서비스는 기준보조율이 서울 50%, 지방 70%인 이원보조율 방식으로 국고보조를 결정한다. 2023년 기초자치단체 최종 예산을 기준으로 노인맞춤돌봄서비스의 국비 비율은 68%로 나타났다.

3. 국고보조 방식과 국고보조율 평가

가. 일관성

보육 관련 사업에서 이용자 지원 사업과 지원 대상별 국고보조율을 비교하면 사업 간의 차이가 명확하다. 먼저, 이용자(개인)에게 보육료와 돌봄서비스를 제공하는 영유아보육료 지원, 가정양육수당 지원, 시간제 보육료 지원, 아이돌봄 지원 4개 사업은 국고보조방식과 국고보조율이 다르게 적용된다. 보육료 지원과 가정양육수당 지원은 기초자치단체의 재정자주도와 사회복지비지수에 따라 차등보조율이 적용된다. 차등보조율은 지방 간 재정 불균형을 완화하려는 목적에 따라 지방의 재정자주도나 사회복지비지수를 기준으로 국고보조율을 다르게 적용하는 것이다. 반면에 시간제 보육 지원과 아이돌봄 지원은 각각 단일보조율과 이원보조율이 적용된다. 시간제 보육 지원의 기준보조율은 50%이며, 아이돌봄 지원은 서울 30%, 지방 70%의 기준보조율이 적용되었다.

보육시설을 지원하는 국고보조사업들은 국고보조방식과 기준보조율의

사업 간 일관성이 상대적으로 높다. 보육교직원 인건비 및 운영지원 사업과 어린이집 교원 양성 지원 사업은 서울 20%, 지방 50%의 이원보조율을 적용하여 사업 간 일관성을 유지하고 있다. 이 사업들은 논리적으로 서울 10~30%, 지방 40~60%의 국고보조율이 가능하지만, 실제로는 서울 30%, 지방 50%와 60% 수준이다. 또한 보육시설을 지원하는 국고보조사업의 2023년 전국 기초자치단체 사업의 국비 비율은 약 50% 수준을 보인다. 분석 대상에서 제외하였으나, 보육시설 또는 기관을 지원하는 육아종합지원센터 지원, 어린이집 기능보강, 그리고 어린이집 설치 지원 등의 경우에도 국고보조율은 50%로 설정되어 있다. 따라서 보육서비스 이용자 지원 사업에 비해 국고보조율이 상대적으로 낮지만, 국고보조방식과 보조율은 일관성이 비교적 높다고 볼 수 있다.

돌봄서비스 국고보조사업의 사업별, 연도별 국고보조율의 일관성을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 영유아보육료 지원 및 가정양육수당 지원은 사업 시행 이후 국고보조율이 점진적으로 상향되었다. <표 3-19>에서 볼 수 있듯이 영유아보육료 지원과 및 가정양육수당 지원의 경우에 국고보조율은 1993년부터 2024년까지의 점진적으로 인상된 것을 알 수 있다.

<표 3-19> 영유아보육료, 가정양육수당의 기준보조율 연도별 추이 (1993~2024)

(단위: %)

구분	1996-2005		2006-2013		2014-2024	
	지방	서울	지방	서울	지방	서울
국고	50	15	50	20	65	35
지방비	50	85	50	80	35	65
자부담	20	20	-	-	-	-

주: 사업 시작 연도는 1991년이나, 자료가 조회 가능한 1996년부터 정리함.

출처: “보조금법 시행령 [별표 1] 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율,” 대통령령 제34492호, 2024.

1993년에 영유아보육료 지원은 지방의 경우 국비 48%, 지방비 32%, 자부담 20%로 구성되어 있었고, 서울은 국비 16%, 지방비 64%, 자부담 20%로 국비 지원 비율이 상대적으로 낮았다. 2000년에는 지방의 국비 비율이 50%로 증가하며, 보육료에 있어서 자부담이 없어졌다. 서울은 국비 15%, 지방비 85%로 국비 지원 비율이 여전히 낮은 수준을 유지했다.

2006년부터 영유아보육료, 가정양육수당 지원을 개편하면서 국고보조율을 상향하기 시작하였다. 2006년에는 기존 15%였던 서울 지역의 국고보조율을 20%로 상향하였다. 2013년부터 보육서비스 제공에 있어 소득기준이 없어지면서 전 계층에 대한 보육서비스 지원이 이루어지게 되었고, 이에 따라 지방자치단체의 지방비 부담이 크게 증가하였다(박기용, 2013). 이러한 요구를 반영하여 2014년 서울 지역의 국비 비율이 35%로 크게 증가하고, 지방비는 65%로 감소하였다. 서울 외 지역의 경우 국비 65%, 지방비 35%로 조정되었다. 이같이 영유아보육료 및 가정양육지원 사업 경우에 지원 대상 범위가 확대됨에 따라 지방자치단체의 부담을 줄이기 위해 국고보조율을 상향 조정하였다. 이러한 국고보조율의 결정은 일정 부분 정치적 협상의 산물로서 국가 주도적 보육 대상 확대에 따른 지방자치단체의 반발을 완화하려는 조치로 볼 수 있다(이재원, 2015b).

〈표 3-20〉 보육교직원 인건비 지원의 기준보조율 연도별 추이 (1993~2024)

(단위: %)

구분	1996-2005		2006-2024	
	지방	서울	지방	서울
국고	50	15	50	20
지방비	40	65	50	80
자부담	10	10	-	-

주: 사업 시작 연도는 1991년이나, 자료 조치가 가능한 1996년부터 정리함
출처: “보조금법 시행령 [별표 1] 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율,” 대통령령 제34492호, 2024.

보육시설 또는 기관을 지원 대상으로 하는 국고보조사업인 보육교직원(종사자) 인건비 지원의 경우, 연도별 변화를 살펴보면 <표 3-20>과 같다. 1996년부터 2005년까지 서울 이외 지역의 국고보조율이 50% 수준이었고, 서울 지역은 국고보조율이 15%로 낮은 수준이었다. 2006년부터 2024년까지는 서울 외 지역은 국고보조율이 50%, 서울 지역은 20%로 유지되고 있다.

나. 형평성

국고보조율은 국고보조사업에 필요한 재원 중 중앙정부가 부담하는 비율을 의미하며, 이는 복지 서비스의 형평성과 지역 간 재정 균형에 직결된다. 그러나 유사한 대상자를 지원하는 사업들 사이에서 국고보조율의 적용 방식에 차이가 존재함에 따라 형평성 문제가 제기될 수 있다. 특히 영유아를 주요 대상으로 하는 시간제 돌봄 사업, 아이돌봄 지원과 보육료 지원 및 가정양육수당의 경우에 이러한 문제점이 두드러진다.

아이돌봄 지원은 만 12세 이하 아동을 대상으로 하지만 실제 이용자의 80% 이상이 영유아에 집중되어 있다. 이 사업은 이원보조율 방식으로 국고보조율이 일률적으로 적용되어, 지방자치단체의 재정 상태와 무관하게 동일한 비율의 지원을 받는다. 반면, 보육료 지원은 지방자치단체의 재정력에 따라 차등보조율이 적용된다. 이러한 차이는 동일한 영유아 대상 복지 서비스에 대해서 지역 간 지원 수준에 불균형을 초래할 수 있다.

차등보조율 도입은 지방 재정의 형평성을 고려한 정책적 노력의 일환이다. 그러나 현재 법제화되어 있는 차등보조율이 실제 지역별 영유아 인구 비율 등 수요의 차이를 충분히 반영하는가에 대해서는 상당한 논쟁이 존재한다. 일부 연구에서는 차등보조율이 재정 형평화에 기여하지 못하

고, 오히려 지역 간 재정 격차를 심화시킨다는 비판을 제기하고 있다(이현정, 2021). 지방자치단체의 재정자주도와 사회복지비지수는 밀접하게 연관되어 있으며, 사회복지 사업의 확대는 지자체의 재정자립도를 낮추는 경향이 있다(최정열, 2021). 이러한 논의는 재정력이 약한 지방자치단체일수록 자체 부담이 증가하여 사회복지 서비스 제공에 어려움을 겪을 수 있음을 시사한다. 또한 서울-지방 간 차별적 보조율이 적용되어 지역 간 불균형을 심화시킨다는 지적 역시 존재한다(박지현, 2015; 홍근석, 임정빈 2021). 보육료 지원 사업과 같이 대상자 규모가 큰 사업의 경우, 대상자 규모에 따라 부담이 달라지게 되기 때문이다. 특히, 인구가 밀집된 지역의 경우 인원수가 많아 상대적으로 재원 마련이 더 어려우며, 실제 아동 1인당 보육예산을 계산해보면 인구가 많은 지역의 보육료 예산이 인구가 낮은 지역보다 더 낮게 나타난다(정홍원 외, 2020).

유사한 대상자층을 지원하는 두 사업에서 국고보조율의 차이가 존재하는 것은 지원 대상 간 형평성 문제를 초래할 수 있다. 보육서비스와 아이돌봄서비스 모두 가정의 양육 부담을 덜어주고 부모의 경제활동을 지원하는 중요한 복지사업이지만, 두 사업 간 보조율 적용 방식이 상이하여 일관성이 미흡한 실정이다. 이러한 차이는 지역 간 재정 불균형과 소득 수준에 따른 부모의 경제적 부담 차이를 초래할 수 있으며, 동일한 대상층에 대한 복지 혜택의 형평성을 저해할 수 있다.

또한, 사업의 특성이 다르더라도 단일보조율 또는 이원보조율을 적용하는 방식이 형평성을 충분히 보장하는 것은 아니다. 영유아를 주요 대상으로 하는 시간제 돌봄 사업, 아이돌봄 지원사업의 경우, 보육료 지원 및 가정양육수당과 달리 이원보조율이나 단일보조율이 적용되고 있는데, 이는 지역의 보육 수요를 충분히 반영했다고 보기 어렵다. 특히 아이돌봄지원사업의 경우, 보육시설이 충분하지 않은 지역에서는 대체적 보육서비스

스로 기능할 수 있기 때문에 재정지원을 강화할 필요가 있다.

어린이집 시설 확충 또는 기능보강의 경우, 서울시와 다른 지방자치단체 간에 국고보조율 차이가 없다. 그러나 아동 인구 감소와 지역 쇠퇴 위험이 있는 농촌 지역에서는 세수 여건이 취약하여 국공립 어린이집 확충에 대한 욕구가 높다. 반면, 어린이집 확충 예산은 2020년부터 2022년까지 서울 지역에서 가장 크게 증가하였다. 이러한 상황을 고려할 때, 지역적 여건에 따라 국고보조율을 차등 적용하여 보조금을 교부하는 것이 형평성 측면에서 필요하다.

노인맞춤돌봄서비스는 이원보조율을 적용하고 있다. 재정적 여건이 어려운 지역에서 고령화율이 높은 점을 감안할 때, 이 같은 일률적인 보조율은 향후 지역 간 재정 부담 격차를 심화시킬 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 국고보조율의 적용 기준과 방식을 재검토할 필요가 있다. 첫째, 동일한 대상자층에 대한 복지 서비스라면 보조율의 적용 방식도 일관성을 확보해야 한다. 이는 지원 대상 간 형평성을 확보하고 복지 혜택의 공정성을 높이는 데 기여할 것이다. 둘째, 지역별 수요와 특성을 반영한 보조율 조정이 필요하다. 영유아 인구 비율, 지역의 사회경제적 특성 등을 고려한 세밀한 기준이 마련되어야 한다.

다. 타당성

정책 목표와 지방자치단체의 재량 수준을 논의할 때, 지방자치단체의 재정 분담과 재량 사이의 불일치가 중요한 쟁점으로 떠오른다. 특히 보육 부문 이용자 지원사업에서 지자체의 재정 분담 비율은 25~30%로 설정되어 있지만, 실제로 지방자치단체가 해당 사업을 집행하는 과정에서 재량은 거의 없다. 이는 서비스 집행이 중앙정부의 지침에 따라 이루어지며, 지방자치단체의 자율적 결정권이 제한되기 때문이다.

지방자치단체가 보육료 지원이나 아이돌봄 등 주요 복지사업을 집행할 때, 중앙정부가 정한 기준에 따라 사업을 집행해야 한다. 보육 관련 서비스 및 노인돌봄 사업에서 지방자치단체가 지역의 특성에 맞게 사업을 집행할 수 있는 재량이 거의 없다. 어린이집은 중앙정부가 제공하는 보육사업안내 지침에 따라 사업을 일괄적으로 집행해야 하며, 노인맞춤돌봄이나 독거노인응급안전안심서비스도 마찬가지이다. 즉, 사업에 대한 관리 는 보건복지부, 보육진흥원, 독거노인종합지원센터와 같은 중앙정부와 그 소속기관이 담당하고 있으며, 지방자치단체가 자체적으로 서비스의 품질과 이용자 만족도를 높이기 위해 사업을 조정하거나 지역 특성에 맞게 변화시키는 데 필요한 자율성이 현저히 부족하다.

노인맞춤돌봄서비스는 2023년부터 균특회계(현. 지특회계)로 이관하였으며, 2023년 이전에 일반회계에서 지출되었다. 균특회계는 중앙정부가 지방자치단체에 예산을 지원하여, 각 지역의 상황에 맞는 사업을 자율적으로 계획하고 수행할 수 있도록 설계된 회계 계정이다. 균특회계는 4개의 세부 계정으로 구성되는데, 지역자율계정은 포괄보조금 방식으로 운영되며 지방자치단체가 사업을 선택해서 예산을 배정하도록 하고 있다. 지역지원계정은 지역특화사업 및 지방대학육성 등 지역 경쟁력 강화를 목적으로 운영되며, 제주특별자치도계정과 세종특별자치시계정이 지역적 특수성을 고려하여 별도로 운영되고 있다.

노인맞춤돌봄서비스와 같은 사업은 지역 여건과 상황에 따라 자율성을 부여하려는 논의가 진행되고 있으므로(홍세영, 2022), 노인맞춤돌봄을 균특회계로 이관하는 것은 일면 긍정적 측면이 있다. 문제는 노인맞춤돌봄서비스가 균특회계로 이관되면서 지역의 자율성이 높이는 방식으로 사업 방식이 전환되지 못하고, 여전히 중앙정부가 지침을 통해 사업 내용과 예산 사용에 대한 세부 기준을 설정하고 있다는 것이다. 특히, 노인맞춤

돌봄서비스가 일반회계로 지출된 이유는 해당 사업이 정부가 보편적으로 시행되어야 할 사업이며, 전국적으로 동일한 방식으로 사업이 집행되어야 한다고 보았기 때문이다.

따라서 일반회계에서 지출되던 사업을 특별회계인 균특회계로 이관할 경우, 지역의 자율성과 재량권을 확대할 수 있도록 제도적 방안을 함께 마련하는 것이 타당하다. 그러나 해당 사업이 균특회계로 이관된 이후에도 실질적으로 사업에 대한 재량권에는 변화가 없다. 사업이 지역의 실정에 맞게 변형되거나 포괄보조금 형태로 집행되지 않고, 기존 일반회계에서 집행되던 방식과 동일하게 운영되고 있다. 균특회계로 이관된 사업이 몇 년 후 지방으로 이양될 가능성이 크며, 이로 인해 정부가 단순히 지방자치단체의 재정 부담을 증가시키는 조치라는 비판이 제기되고 있다(손종필, 2022; 이성현, 2023).

최정열(2021)에 따르면, 지방자치단체는 국고보조사업 재원의 일정 부분을 부담하지만, 재정 분담 수준과 실제 재량권은 불균형 상태에 놓여 있다. 이는 재정 부담의 효율성을 떨어뜨리며, 지방자치단체의 재정자주도를 낮추는 결과를 낳는다. 예를 들어, 보육서비스는 지방자치단체가 사업비의 일정 비율을 부담하면서도 실제 운영에 관한 결정은 중앙정부의 지침을 따르는 경우가 많다. 이러한 상황은 지방자치단체의 독립성과 자율성을 제약하는 중요한 요인으로 작용한다.

지방자치단체 간 재정력의 차이를 고려하지 않고 일률적으로 적용되는 중앙정부의 지침은 재정력이 약한 지방자치단체에 더 큰 부담을 줄 수 있다. 지방자치단체의 재정자주도와 사회복지비지수는 밀접하게 연관되어 있으며, 사회복지 사업 확대는 지방자치단체의 재정자립도를 낮추는 경향이 있다(최정열, 2021). 즉, 재정력이 부족한 지방자치단체일수록 복지 사업을 실행하는 데 더 큰 재정 부담을 지게 되며, 이는 장기적으로 지역

간 재정 불평등을 심화시킬 가능성이 있다.

결론적으로, 지방자치단체가 재정 부담을 지는 만큼 사업 운영에 대한 자율성을 높여야 한다. 중앙정부의 지침에 따라 일괄적으로 시행되는 복지사업이 지역 특성에 맞지 않는 경우, 지방자치단체는 이를 조정할 수 있는 권한이 거의 없다. 이는 지자체가 해당 사업을 효과적으로 운영하는 데 걸림돌이 되며, 지역별 특성과 수요를 반영한 맞춤형 복지사업을 추진할 수 없는 한계를 초래한다.

영유아 돌봄 및 노인 돌봄 사업에서 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정 분담은 명확한 원칙에 따라 이루어지지 않고 있으며, 복지사업 운영에서 재정 부담과 자율성 간의 불균형 문제가 발생하고 있다. 보육 및 노인 돌봄 사업의 국고보조율은 사업 유형과 지역에 따라 차등적으로 적용되어 지방자치단체의 재정 여건과 지역 특성을 고려한 지원을 목표로 하고 있지만, 실제 집행 과정에서는 중앙정부의 지침에 따른 일률적인 운영 방식이 주를 이루고 있다. 지방자치단체의 재정 부담이 증가하는 동시에, 사업 운영에 대한 자율성을 크게 제한하는 실정이다.

또한, 균특회계로 이관된 사업들마저도 실질적인 자율성의 확대 없이 기존의 일반회계 방식과 유사하게 운영되고 있어, 지방분권 실현이라는 목표를 달성하지 못하고 있다. 이러한 상황을 개선하기 위해 지방자치단체가 재정 부담을 지는 만큼 운영에 대한 자율성과 지역 맞춤형 조정 권한이 반드시 확대되어야 한다. 이를 통해 지역 간 재정 불균형을 완화하고, 지방자치단체의 독립성과 자율성을 강화하여 복지 서비스의 질적 향상과 지역 특성에 부합하는 맞춤형 정책을 실현할 수 있을 것이다.

따라서 중앙정부는 지방자치단체의 재정 부담에 상응하는 운영 자율성을 보장하고, 지역별 특성과 수요를 충분히 반영한 복지사업을 추진할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 이를 통해 복지 서비스의 효율성과 효과성을

높이고, 장기적으로는 지역 간 재정 불균형을 줄이며 지방분권의 취지를 실현하는 데 기여할 수 있을 것이다.

제4절 현금급여 사업의 국고보조율 분석 및 평가

1. 현금 급여 국고보조사업의 국고보조 현황

사회복지 국고보조사업 중 급여를 수급자에게 현금으로 지원하는 사업은 많지 않다. 이들 사업은 빈곤·저소득, 취약계층을 대상으로 소득 지지(income support)를 목적으로 한다. 또한 일정 연령을 기준으로 하는 수당(demogrant)인 경우도 있다. 현금 급여 국고보조사업은 앞에서 분석한 국민기초생활보장이 대표적이며, 이외에도 장애수당, 장애인연금, 아동수당, 부모급여, 그리고 기초연금이 있다.

장애인연금은 생활이 어려운 중증장애인의 소득 지원과 장애로 인한 추가 비용을 보전하기 위하여 매월 일정액의 연금을 지급하는 제도이다. 장애인연금은 비교적 최근인 2010년에 신설된 제도로 급여 기준이 되는 기초급여액을 기초연금과 동일한 방식으로 산출한다. 또한 장애인연금 수급자가 65세에 도달하여 기초연금 수급권자가 되면 기초급여액을 지급하지 않는다. 장애인연금과 기초연금은 상호 연계되는 제도이며, 동일한 원칙에 따라서 급여를 산정하고 있다.

장애수당과 장애아동수당은 각각 18세 이상 중증이 아닌 등록장애인, 18세 미만 등록장애인으로 기초생활보장 수급자와 차상위계층에게 매월 일정액을 지원하는 사업이다. 중증이 아닌 장애인의 월 급여는 낮은 수준이며, 반면에 아동 중증장애인의 월 급여는 상대적으로 높은 수준이다.

따라서 장애수당과 장애아동수당의 소득지지 기능은 상대적으로 제한적이라 할 수 있다. 장애수당은 1990년 12월에 생계보조수당이라는 명칭으로 시작되었으며, 2001년 1월 장애수당으로 명칭을 변경하였다. 장애아동수당은 2000년 1월에 장애아동부양수당이라는 이름으로 시작된 제도로, 장애아동 본인뿐 아니라 장애아동을 양육하는 사람을 지원한다.

아동수당은 만 8세 미만(0~7세) 아동을 대상으로 매월 수당을 지급하여 아동의 기본 권리 보장과 아동 양육에 따른 경제적 부담을 줄이기 위한 사업이다. 아동수당의 법적 근거는 「아동수당법」 제3조와 제4조에 명시되어 있다. 아동수당은 2018.9.에 처음 시행되었으며, 도입 당시 만 0~5세 아동을 대상으로 월 10만 원을 지급하는 것으로 시작되었다. 이후 단계적으로 지급 대상을 확대하여 현재는 만 8세 미만 아동에게도 동일한 혜택을 제공하고 있다.

부모급여는 출산 및 양육으로 인한 소득 손실을 보전하고, 주 양육자의 직접 돌봄이 중요한 아동 발달의 특성에 따라 영아기에 대한 돌봄을 집중 지원하기 위한 제도이다. 이 사업은 기존의 영아수당¹⁹⁾을 부모급여로 변경하고 확대하여 시행하고 있다. 사업 추진의 근거는 「아동수당법」 제4조 제5항에 명시되어 있다. 2023년 6월에 부모급여 지급 근거를 규정한 「아동수당법」을 개정(법률 제19455호)하였다. 해당 법령에 따르면, 만 2세 미만 아동에게 매월 50만 원 이상의 추가 금액을 지급할 수 있으며, 「아동수당법 시행령」으로 정하는 금액²⁰⁾을 적용한다.

19) 2022년 이전에는 보육시설 이용자는 보육료 바우처를 지원하고, 보육시설 미이용자는 가정양육수당을 지원하였다. 2022년에 보육료 바우처와 가정양육수당을 영아수당으로 통합하였다. 영아수당은 보육시설 미이용 0~1세는 월 30만 원 현금을 지원하고, 보육시설 이용 0~1세는 월 50만 원의 보육료 바우처로 지원하였다. 2023년 1월 영아수당을 부모급여로 확대·개편하였다.

20) 2023년에는 0세 월 70만 원, 1세 월 35만 원이며, 2024년에는 0세 월 100만 원, 1세 월 50만 원이다. 보육시설을 이용하는 경우에 보육료 바우처와 현금으로, 보육시설을 이용하지 않은 경우에 현금으로 지급한다.

〈표 3-21〉 현금 급여 국고보조사업 제도 개요

사업	급여 대상	급여 수준	비고
장애수당	만18세 이상 중증장애인에 해당하지 않는 등록 장애인 중 기초생활보장 수급자 및 차상위계층	월 3~6만 원	1990.12. 제도 시행 (생계보조수당) 2000.1. 장애수당
장애아동수당	만18세 미만 등록장애인으로 기초생활보장 수급자 및 차상위계층	월 3~22만 원	2000.1. 제도 시행 (장애아동부양수당) 2007.10. 장애아동수당
장애인연금	만18세 이상 중증장애인가구소득인정액이 선정 기준액 이하(2023년 단독가구 월 122만 원)	기준연금액 월 323,180원 부가급여액 월 20,000~403,180	2010.7. 제도 시행 2014.7. 기초연금액을 노인기초연금과 동일한 수준으로 인상
아동수당	만8세 미만 (0~95개월)	1인당 월 10만 원	2018.9. 제도 시행
부모급여	만2세 미만 (0~23개월)	1세 미만 월 70만 원 2세 미만 월 35만 원	2023.1. 제도 시행
기초연금	만65세 이상 가구소득인정액이 선정 기준액 이하 (2023년 단독가구 월 202만 원)	기준연금액 월 323,180원 국민연금급여액, 가구, 소득역전방지 등 감액	2008.1. 기초노령연금 2014.7. 기초연금 급여의 지속적 인상 : 약10만 → 약30만 원 물가상승, 국민연금급여액을 고려 기초연금액 산정

출처: “장애인연금 사업안내(장애수당 및 장애아동수당 포함),” 보건복지부, 2023; “2023 아동수당 사업 안내,” 보건복지부, 2023; “2023년 부모급여 사업안내,” 보건복지부, 2023; “2023 기초연금 사업안내,” 보건복지부, 2023.

기초연금은 안정적인 소득 기반을 제공함으로써 노인의 생활 안정을 지원하고 복지를 증진하기 위한 제도이다. 기초연금은 2008년 1월 기초노령연금으로 시작되었으며, 2014년 7월에 기초연금으로 확대·개편되었다. 기초노령연금 도입 이전에 저소득 노인을 대상으로 하는 노령수당(1991~1998), 경로연금(1998~2007)을 시행하였다. 참여정부 당시 연금 소득대체율의 급격한 인하를 내용으로 하는 국민연금 개혁을 추진하는 과정에서 기초노령연금을 도입하였다. 2014년에 기초노령연금이 기

초연금으로 명칭이 변경되면서 급여액이 인상되었으며, 2018~2021년 단계적 인상을 통해 연금액이 월 30만 원 수준에 도달하였다.

기초생활보장을 제외한 현금 급여 사회복지 국고보조사업은 <표 3-21>에서 보는 바와 같이 6개 사업이다. 장애수당과 장애아동수당은 제도가 아닌 기초생활보장 수급자와 차상위계층이라는 대상별로 구분하고 있으며, 이외에 장애인연금, 아동수당, 부모급여, 기초연금이 있다.

<표 3-22> 현금 급여 국고보조사업의 국고보조 현황

(단위: 천 원, %)

세부사업명	국고보조금 (천 원)	국고보조 방식	국비 비율 ¹⁾ (%)	기준보조율(%)	
				서울	지방
장애수당(기초)	142,943,000	이원보조율	66.8	50	70
장애수당(차상위 등)	72,054,000	이원보조율	67.5	50	70
장애인연금	878,283,138	이원보조율	67.1	50	70
아동수당 지급	2,256,348,000	차등보조율	75.7	50	70
부모급여	1,621,354,000	차등보조율	68.9	35	65
기초연금지급	18,507,787,000	차등보조율	82.1	-	-

주: 1) 국비 비율은 전체 지방자치단체의 해당 사업 예산에서 국고보조금(국비) 비율의 계산 결과임.
출처: “세목 예산편성현황(총지출),” 한국재정정보원, 2024, 열린재정, 2024.8.12. 검색; “보조사업현황,” 한국재정정보원, 2024, e나라도움 보조금통합포털, 2024.8.12. 검색; “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색. 3개 데이터를 연계하여 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 정리하고, 이를 활용하여 연구진이 별도로 산출함.

현금 급여 국고보조사업의 국고보조금은 총 23.5조 원 규모이며, 기초연금이 18.5조 원으로 가장 많다. 기초연금 국고보조금은 사회복지 분야 국고보조사업 중 가장 많으며, 사회복지 분야 전체 국고보조금(57.7조 원) 대비 무려 32%에 달한다. 기초연금 다음으로 아동수당 2.3조 원, 부모급여 1.6조 원의 순이다. 장애인연금은 8.8천억 원, 장애수당은 2.1천억 원으로 다른 사업에 비해 상대적으로 국고보조금 규모가 작다. 그러나

장애인복지 부문에서 장애인연금은 장애인활동지원 다음으로 국고보조금 규모가 큰 사업이며, 장애수당(기초 + 차상위) 역시 장애인복지 부문에서 국고보조금 규모가 네 번째로 큰 사업이다.

현금 급여 국고보조사업을 국고보조 방식에 따라 구분하면, 장애수당과 장애인연금은 기준보조율이 서울 50%, 지방 70%인 이원보조율 방식이며, 아동수당, 부모급여, 기초연금은 차등보조율 방식이다. 차등보조율 방식의 3개 사업은 국고보조금을 결정하는 기준보조율과 기준보조율을 차등 적용하는 방식이 상이하다. 아동수당의 기준보조율은 서울 50%, 지방 70%인 반면에 부모급여의 기준보조율은 서울 35%, 지방 65%이다. 아동수당과 부모급여의 기준보조율 차등 적용은 개별 기초자치단체의 재정자주도와 사회복지비지수를 기준으로 10%p를 인상 또는 인하하는 것으로 동일하다.

〈표 3-23〉 기초연금 국고보조사업의 차등보조율

(단위: %)

구분		노인인구 비율(%)		
		14 미만	14 이상 ~ 20 미만	20 이상
재정 자주도	90 이상	40%	50%	60%
	80 이상 ~ 90 미만	50%	60%	70%
	80 미만	70%	80%	90%

출처: “기초연금법 시행령, [별표 2] 국가가 부담하는 기초연금 지급 비용의 비율,” 대통령령 제34258호, 2024.

기초연금은 다른 사회복지 국고보조사업과 상이한 차등보조율 방식을 활용하고 있다. 기초연금은 국고보조의 기준보조율을 별도로 설정하지 않으며, 개별 기초자치단체의 재정자주도와 노인인구 비율을 기준으로 40~90% 범위에서 국고보조금을 결정하는 방식이다. 기초생활보장 국고

보조사업의 차등보조율 분석에서 서술한 바와 같이, 재정자주도가 80 이상인 기초자치단체가 없다. 따라서 기초연금의 국고보조율은 실제로 70%, 80%, 90%의 3가지 경우가 있다.

2. 국고보조 방식과 국고보조율 평가

가. 일관성

현금 급여 국고보조사업에 해당하는 6개 사업은 소득 지지 기능을 목적으로 하며, 국고보조 예산의 규모가 비교적 크다는 공통점을 갖는다. 그러나 국고보조금 결정 방식과 국고보조율 수준(국비 비율)에서 차이가 있다. 차등보조율 방식의 기초연금은 국비 비율이 82.1%로 가장 높은 수준이며, 다음으로 아동수당 75.7%, 부모급여 68.9%의 순이다. 아동수당과 부모급여는 동일한 내용의 차등보조 방식에 의해서 국고보조금이 결정되지만, 기준보조율의 차이로 인하여 국비 비율이 차이를 보인다. 또한 재정자주도 값의 분포로 인하여 차등보조율 방식은 기준보조율의 인상 적용과 동일한 의미를 갖는다. 따라서 기준보조율이 낮은 부모급여(68.9%)와 이원보조율 방식의 장애수당(기초 66.8%, 차상위 67.5%), 장애인연금(67.1%)과 유사한 수준의 국비 비율을 나타내고 있다.

동일한 기능과 목적을 갖는 국고보조사업이 서로 상이한 국고보조 방식과 국비 비율을 나타내고 있다. 이러한 차이는 사업의 성격에 따라 국고보조율을 결정한다는 원칙에 부합하지 않으며, 국고보조율의 일관성 측면에서 적절하지 않다는 것을 의미한다. 결론적으로, 현금 급여 국고보조사업의 국고보조방식과 국고보조율은 사업의 기능, 목적, 성격이라는 관점에서 일관성이 다소 미흡하다고 하겠다.

현금 급여 국고보조사업의 국고보조방식과 국고보조율에 대한 일관성 문제는 수급 대상자 측면에서도 살펴볼 수 있다. 장애수당과 장애인연금은 장애인을 대상으로 다른 국고보조사업과 동일한 또는 매우 유사한 국고보조 방식과 기준보조율을 보이고 있다. 따라서 장애수당과 장애인연금은 수급 대상자의 관점에서 국고보조방식과 국고보조율의 일관성은 높다고 할 수 있다.

아동수당은 아동·보육 부문의 다른 국고보조사업에 비해 국고보조율 수준이 상대적으로 높다. 아동수당은 아동·보육 부문의 대표적 사업인 영유아보육료 지원 및 유사 사업과 동일한 차등보조 방식이지만, 기준보조율(서울 50%, 지방 70%)은 가장 높은 수준이다. 반면에 수급 대상자와 사업 성격이 동일한 부모급여의 기준보조율(서울 35%, 지방 65%)은 아동수당과 비교해서 낮은 수준이다. 부모급여는 영아수당을 계승한 사업이며, 가정양육수당과 동일한 성격으로 간주된다. 또한 가정양육수당은 영유아보육료 지원과 같이 보육 지원 사업으로 분류된다. 따라서 부모급여의 국고보조 방식과 국고보조율은 영유아보육료와 동일한 내용으로 결정된 것으로 보인다. 그러나 부모급여의 근거 법률이 「아동수당법」이고, 연령 기준의 보편수당이며, 급여 형태가 서비스/현물이 아닌 현금이라는 점에서 사업의 성격은 아동수당과 동일하다. 결론적으로 아동수당과 부모급여는 수급 대상자 측면에서 국고보조방식과 국고보조율의 일관성을 확보하지 못하고 있다.

기초연금의 국고보조방식과 국고보조율은 다른 사회복지 국고보조사업과 분명한 차이가 있다. 또한 기초연금의 국고보조방식은 「보조금법」이 아닌 「기초연금법」에서 별도로 규정하고 있다. 그런데 기초연금의 국고보조방식과 국고보조율에 대해 일관성의 관점에서 부정적 평가를 하는 것은 신중할 필요가 있다. 기초연금의 국고보조 방식은 개별 기초자치단

체의 재정 형편(재정자주도)과 노인복지 수요(노인인구 비율)를 반영하고 있다. 또한 기초연금의 국고보조금 규모는 사회복지 분야 국고보조사업 중에서 가장 큰 규모이다. 이러한 측면에서 기초연금은 다른 사회복지 국고보조사업과 차별성이 있으며, 일관성이라는 기준을 단순히 적용하는 것은 적절하지 않다.

나. 형평성

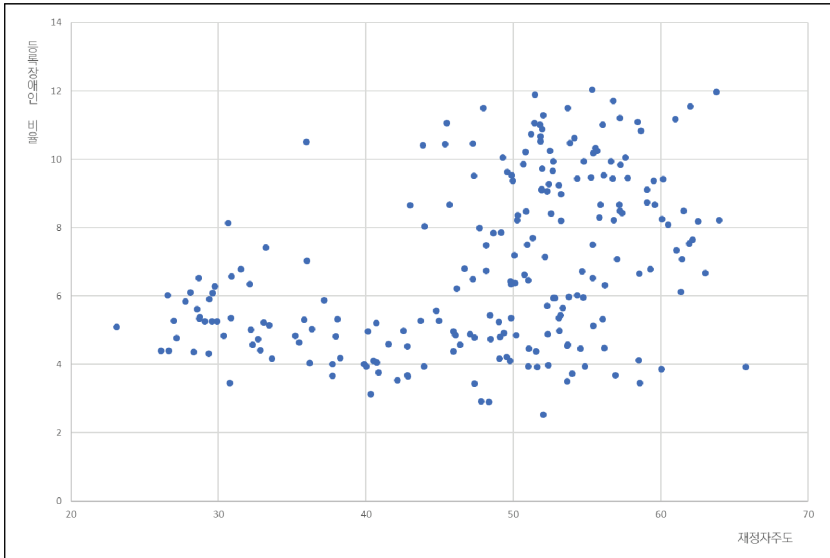
장애수당과 장애인연금의 국고보조는 서울과 지방의 기준보조율을 구분한 이원보조율 방식에 의해서 결정된다. 개별 기초자치단체의 상황과 해당 사업의 특성을 고려하지 않고 단일보조율 또는 이원보조율을 적용하는 것은 지역 간 형평성 문제를 초래할 수 있다. 특히 장애인인구 비율의 지역 간 편차가 상당하다는 점을 고려할 필요가 있다. 장애인활동지원, 장애인연금, 장애수당 등과 같이 예산이 상대적으로 많은 국고보조사업은 개별 기초자치단체의 재정 상황과 복지 수요를 상호 연계하는 것이 필요하다.

[그림 3-6]은 기초자치단체의 재정자주도(2021년)와 등록장애인 비율(2023년)의 분포를 보여준다. 지역별 등록장애인 비율은 중위수를 기준으로 6.3%이고, 최소 2.5%에서 최대 12%의 범위로 분포하고 있으며, 이는 장애인복지 사업의 수요가 지역별로 상당한 편차가 있음을 의미한다. 기초자치단체 재정자주도 역시 최소 23.1%에서 최대 65.8%로 지역 간 편차가 큰 분포를 보인다. 재정자주도와 등록장애인 비율은 상관성이 없고, 일정한 추세를 보이는 것도 아니다. 이는 재정자주도가 동일한 수준의 기초자치단체 간에 등록장애인 비율이 상당한 차이가 있음을 의미하는 것이며, 동시에 등록장애인 비율이 동일한 또는 유사한 기초자치단

체의 재정자주도가 큰 편차가 있을 수 있다는 것이다. 따라서 재원 부담 능력이 동일한 기초자치단체라도 장애인복지 수요는 큰 차이를 보일 수 있다. 장애인복지 수요가 동일한 경우에도 재원 부담 능력에서 상당한 격차를 예상할 수 있으며, 이는 장애인연금과 장애수당의 국고보조방식과 국고보조율의 지역 간 형평성에 문제가 있음을 의미한다.

[그림 3-6] 기초자치단체 재정자주도(2021년)와 등록장애인 비율(2023년) 분포

(단위 : %)



출처: “시군구별 장애인 현황,” https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11761_N009&conn_path=I3; “시군구, 연령별 주민등록연앙인구,” https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M1&conn_path=I3; “재정자주도 (최종),” 지방재정 통합공시 자료를 바탕으로 결과를 산출함.

아동수당, 부모급여, 그리고 기초연금은 개별 기초자치단체의 특성을 반영한 차등보조율 방식을 채택하고 있다는 점에서 지역 간 형평성에 별 다른 문제는 없다. 다만 아동수당과 부모급여의 대상자인 0~7세 인구 비율은 등록장애인 비율과 유사하게 지역별 편차가 상당하는 점을 유의할

필요가 있다. 기초연금은 국고보조율 결정에서 노인인구 비율이라는 노인복지 수요를 반영하고 있으며, 국고보조방식과 국고보조율의 지역 간 형평성에 별다른 문제가 없다.

다. 타당성

국고보조방식과 국고보조율의 타당성 분석은 해당 국고보조사업의 의사결정 권한과 재정 분담 책임의 일치 여부, 괴리 정도를 판단하는 것이다. 현금 급여 국고보조사업에 해당하는 6개 사업은 전국적 차원에서 획일적으로 시행하는 사업으로 의사결정 권한이 중앙정부에 전적으로 귀속되어 있으며, 지방자치단체의 재량권은 존재하지 않는다. 수급자 선정 기준, 급여 내용과 수준, 급여 신청과 제공 방법 등 사업 운영 전반은 법률과 중앙정부 지침에 의해서 규율된다. 대면 서비스 또는 기관 운영과 같은 사업은 사업 수행을 담당하는 지방자치단체에 재량권이 있다. 반면에 급여 형태가 현금인 사업의 경우 지방자치단체의 재량권은 극도로 제약된다.

현금 급여 국고보조사업의 의사결정 권한과 대조적으로 재정 부담의 책임은 상당 부분 지방자치단체에 귀속된다. 기초연금과 아동수당의 국비 비율이 상대적으로 높은 수준이다. 장애수당과 장애인연금, 부모급여의 국비 비율을 고려하면, 지방자치단체는 약 35% 수준의 재정을 분담하고 있다.

현금 급여 국고보조사업은 국고보조 방식과 국고보조율의 타당성이라는 측면에서 구조적 문제를 내포하고 있다. 기초연금과 아동수당은 사업 권한과 재정 책임의 괴리가 상대적으로 작은 수준이다. 반면에 장애수당, 장애인연금, 부모급여는 권한과 책임의 불일치 정도가 상당한 수준이다.



제4장

사회복지 국고보조사업의 광역-기초 간 자원 분담구조

제1절 사회복지 국고보조사업의 지방비 부담 비율

제2절 서울-지방 구분의 이원보조율 분석

제3절 특·광역시-자치구 간 자원 분담구조 분석

제4절 도-시·군 간 자원 분담구조 분석

제4장

사회복지 국고보조사업의 광역-기초 간 자원 분담구조

제1절 사회복지 국고보조사업의 지방비 부담 비율

1. 지방비 부담 비율의 법적 근거

사회복지 국고보조사업에 필요한 자원은 중앙정부, 광역자치단체, 그리고 기초자치단체가 정해진 비율에 따라 나누어 부담한다. 현행 법령 규정과 제도 운용 방식에 따르면, 중앙정부가 부담하는 국고보조금 규모를 먼저 결정하고, 이후에 광역자치단체와 기초자치단체 간 자원 분담을 결정하는 방식이다. 사회복지 국고보조사업의 광역자치단체와 기초자치단체 간 자원 분담을 결정하는 기준은 ‘지방비 부담 비율’²¹⁾이다.

사회복지 국고보조사업의 광역자치단체와 기초자치단체 간 자원 분담을 결정하는 ‘지방비 부담 비율’을 규율하는 법령은 「지방재정법」이다. 「지방재정법」 제22조와 「지방재정법 시행령」 제33조에 국고보조사업의 지방비 부담 비율을 정하는 근거, 재정 형편을 고려하여 광역자치단체가 기초자치단체를 지원하는 추가 부담을 명시하고 있다. 지방비 부담 비율에 대한 세부 사항은 「지방재정법 시행령 제33조 제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」(이하 지방경비부담규칙)으로 정하고 있다. 「지방경비부담규칙」은 1989.1.1. 제정(내무부령 제

21) 국고보조사업에 대한 지방자치단체 경비부담과 관련하여 지방재정법에서 시·도와 시·군·자치구의 ‘지방비 부담 비율’이라는 용어를 사용하고 있다(「지방재정법 시행령 제33조 제1항의 본문에 따른 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」, 행정안전부령 제356호, 2023.1.1. 시행).

483호)되었으며, 국고보조사업에서 국고보조금을 제외한 지방비를 시·도와 시·군·자치구가 부담할 비율을 규정하는 사업을 예시하고 있다. 「지방경비부담규칙」은 제정 이후 빈번하게 개정되었으며, 개정을 통해 규정하는 사업 목록과 부담 비율을 변경하였다. 「지방경비부담규칙」의 개정에서 중요한 변화는 1997.11.14. 개정(내무부령 제721호)에서 시·도가 부담하는 경비 범위에서 시·군·자치구의 재정 여건을 감안하여 차등 지원이 가능하도록 한 것이다. 또한 2007.12.31. 개정(행정자치부령 제413호)에서는 시·군·자치구의 차등 지원 기준을 재정자립도에서 재정자립도로 변경하였으며, 기초생활보장과 영유아 보육사업의 지방비 부담 비율을 차등 적용하도록 하였다. 이러한 개정의 결과로 지방비 부담 비율은 시, 군, 자치구와 같은 기초자치단체 유형에 따라 차등 적용하고 있으며, 동시에 복지사업 중 기초생활보장과 영유아 보육사업 등 사업별로 차등 적용하고 있다.

2. 지방비 부담 비율의 내용

사회복지 국고보조사업의 지방비 부담 비율이란 국고보조사업 예산 중 중앙정부가 부담하는 국고보조금을 제외한 나머지를 광역자치체인 시·도와 기초자치체인 시·군·자치구가 나누어 부담하는 비율을 의미한다. 예를 들어, 국고보조율이 70%인 국고보조사업의 경우 시·도와 시·군·자치구의 지방비 부담 비율이 각각 60%와 40%이면, 전체 재원 분담 비율은 중앙정부 70%, 시·도 18%, 그리고 시·군·자치구 12%가 되는 것이다.

사회복지 국고보조사업의 지방비 부담 비율은 「지방재정법」의 시행규칙인 「지방경비부담규칙」에서 별표로 규정하고 있다. 지방비 부담 비율은 국고보조율의 기준보조율과 차등보조율의 원칙을 준용하고 있다. 국

고보조사업의 기준보조율과 같이 특정 국고보조사업의 지방비 부담 비율을 예시로 규정하고 있으며, 또한 국고보조금 차등보조율과 동일한 방식으로 기초자치단체의 재정 상황을 고려하여 지방비 부담 비율을 차등 적용하고 있다.

〈표 4-1〉 사회복지 국고보조사업의 지방비 부담 비율

(단위 : %)

사업명	특별·광역시		도	
	시	자치구	도	시·군
방과 후 돌봄서비스	50	50	50	50
기초생활보장수급자 의료급여	100	0	70 80	시 30 군 20
장애인 의료비, 장애인 자녀 학비 지원	100	0	70	30
장애수당·장애아동수당	70	30	70	30
저소득 한부모가족 지원	100	0	50	50
사회복지보장시설 및 장비 지원	100	0	70	30
어린이집 기능 보강	50	50	50	50
긴급복지지원	50	50	50	50
아동통합서비스 지원·운영	30	70	30	70
지역자율형사회서비스 투자사업	50	50	50	50
학대아동보호 쉼터 설치 및 운영	100	0	50	50
정신요양시설 운영	100	0	100	0
가정폭력·성폭력 방지 및 보호지원	100	0	50	50
노인 여가시설운영 지원	50	50	30	70
성매매피해자 지원시설 및 상담소 운영	100	0	50	50

출처: “지방경비부담규칙 [별표] 국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·자치구의 부담 비율,” 행정안전부령 제356호, 2023.

사회복지 국고보조사업의 지방비 부담 비율을 규정하고 있는 내용은 〈표 4-1〉과 같다. 광역자치단체와 기초자치단체의 지방비 부담 비율은

100:0~30:70 수준에서 다양한 비율을 보인다. 주목할 점은 특별·광역시와 자치구 간 지방비 부담 비율의 경우 광역자치단체의 부담 비율이 상대적으로 높은 수준이며, 반면에 도와 시의 지방비 부담 비율에서 광역자치단체의 부담 비율이 상대적으로 낮다는 점이다.

기초자치단체의 재정 상황에 따라 국고보조사업의 지방비 부담 비율을 차등 적용하는 경우도 있다. 지방비 부담 비율을 차등 적용하는 사업은 기초생활보장수급자 생계급여와 주거급여, 영유아보육료, 가정양육수당 지원, 보육돌봄서비스, 육아 종합지원서비스, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형 어린이집 9개 사업이다. 지방비 부담 비율 차등 적용은 국고보조사업의 차등보조율과 동일한 사회복지비지수와 재정자주도의 두 지표를 기준으로 한다. 이러한 사업의 지방비 부담 비율은 기본적으로 50:50이며, 기초자치단체의 사회보장비지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우에 광역자치단체의 비율이 높게 설정된다. 반면에 기초자치단체의 사회보장비지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우에 기초자치단체의 부담 비율이 높아진다.

〈표 4-2〉 사회복지 국고보조사업 지방비 부담 비율의 차등 적용

구분	지방비 부담 비율	
	시·도	시·군·자치구
해당 회계연도의 전전년도 최종예산상 시·군·자치구의 사회보장비지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70%	30%
해당 회계연도의 전전년도 최종예산상 시·군·자치구의 사회보장비지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30% 이상	70% 이하
그 밖의 경우	50%	50%

출처: “지방경비부담규칙 [별표] 국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·자치구의 부담 비율,” 행정안전부령 제356호, 2023.

광역자치단체와 기초자치단체 간 지방비 부담 비율에 대한 「지방경비 부담규칙」의 규정은 96개 사업을 예시하고 있으며, 전체 국고보조사업을 대상으로 규정하지 않고 있다. 또한 96개 사업 중에서 사회복지 분야와 관련한 것은 기초보장수급자 생계급여, 긴급복지 등을 포함한 15개 정도에 불과하다. 국고보조사업별 광역-기초 간 지방비 부담 비율에 대한 분석은 중앙정부 법령 이외에 광역자치단체 조례, 그리고 기초지방자치단체 예산서를 기반으로 구체적인 분석이 필요하다.

국고보조사업의 광역-기초 간 부담 비율에 관한 광역자치단체의 조례를 살펴보면, 경기도는 「경기도 지방보조금 관리 조례」 제3조에서 기준보조율을 규정하고 있으며, 보건과 사회복지 분야는 30~70%로 설정하고 있다. 또한 동 조례 별표에서는 차등보조율의 기준은 매년 도지사가 결정하게 되는데, ① 인건비 자체충당능력 지수, ② 재정력 지수를 기준으로 설정²²⁾하여 $\pm 20\%$ 를 적용하도록 규정하고 있다. 반면에 충청북도의 경우에는 「충청북도 지방보조금 관리 조례」 제3조에서 기준보조율은 도지사가 20~60% 범위에서 시행규칙을 통해 정하도록 규정하고 있다. 「충청북도 지방보조금 관리 조례 시행규칙」 별표에서 사회복지 분야는 13개 세부 분야로 구분하고 30~40%(일부 사업 정액) 수준에서 광역자치단체의 부담 비율을 적용하고 있다.²³⁾ 결국 광역지자체 단위에서 광역-기초 간 지방비 부담 비율은 광역자치단체별로 각기 다르게 적용하고 있을 가능성이 매우 높다. 따라서 전체 및 사례지역의 선정을 통해 실제 사업별로 광역-기초 간 지방비 부담 비율을 확인할 필요성이 높다.

22) 인건비 자체충당능력 지수는 '(지방세수입+경상적세의수입)/공무원인건비 $\times 100$ '으로 결정되며, 재정력 지수는 '지수재정수입액/기준재정수요액'으로 결정한다.

23) 충청북도의 경우 조례와 시행규칙에서 차등보조율에 대한 규정이 없다.

3. 국고보조사업의 광역-기초 간 재원 부담구조 분석

광역-기초 간 재원 부담구조에 대한 분석을 위해 전국 기초자치단체를 기준으로 사회복지 분야 국고보조사업 예산을 중앙(국비), 광역(시도비), 기초(시군구비)로 구분하여 재원별 비율을 분석하였다.

〈표 4-3〉 국고보조사업 재원 부담 비율의 사회복지 부문별 현황 (2023년)

(단위: 개, %)

구분		N	평균	표준편차
기초생활보장	중앙 비율	241	70.424	20.725
	광역 비율	241	12.033	6.916
	기초 비율	241	10.490	5.808
취약계층지원	중앙 비율	243	56.260	18.424
	광역 비율	243	16.218	10.361
	기초 비율	243	18.880	8.893
노인·청소년	중앙 비율	243	49.654	15.523
	광역 비율	243	14.382	9.507
	기초 비율	243	28.145	11.269
보육·가족 및 여성	중앙 비율	243	52.111	17.235
	광역 비율	243	19.714	10.108
	기초 비율	243	20.356	9.011

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtdId=0GAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

분석 결과, 기초생활보장(081) 부문의 국비 비율은 평균 70.4%로 가장 높게 나타났으며, 노인·청소년 부문의 국비 비율이 평균 49.6%로 가장 낮게 나타났다. 이는 3대 국고보조사업이라 불리는 국민기초생활보장, 기초연금, 영유아보육료 사업에서 나타나는 국고보조율과는 달리 각 부

문 내 국고보조사업의 국고보조율에 편차가 있음을 확인할 수 있는 결과이다. 세부사업을 기준으로 하기 때문에 예산 규모가 큰 특정사업 뿐 아니라 소규모 사업들이 포함되어 전체적인 국고보조율은 일반적인 인식과 다른 결과를 보일 가능성이 있다.

사회복지 국고보조사업을 부문별로 구분하여 재원 분담 비율을 산출한 결과로는 재원 구성에 대한 외연적인 양상을 파악할 수 있으나, 지방자치단체 유형에 따른 재원 분담구조를 파악하기는 어렵다. 지방자치단체 유형에 따라 재원 부담 비율은 차이를 보일 수 있다. 예를 들어 서울 지역의 기초자치단체는 다른 지역의 기초자치단체에 비해 낮은 국고보조율을 적용받는 사업들이 많으며, 기초자치단체 종류에 따라 국고보조사업의 광역-기초 간 부담 비율이 상당한 차이를 보이고 있기 때문이다. 따라서 국고보조사업의 광역-기초 간 재원 분담구조의 전체적인 현황을 살펴보기 위하여 부문별 재원 구성을 지방자치단체 유형에 따라 구분하여 분석할 필요가 있다. 지방자치단체 유형은 광역과 기초의 유형을 연계하여 ‘도-시’, ‘도-군’, ‘특별시-자치구’, ‘광역시-자치구’, ‘광역시-군’ 5가지로 구분한다. 광역과 기초 간 재원 분담구조를 분석한다는 점에서 기초자치단체가 없는 세종과 제주를 제외하였다.

사회복지 부문 중에서 광역자치단체의 재원 부담 비율이 가장 높은 부문은 보육·여성및가족 부문으로 20.38%로 나타났고, 다음으로 취약계층 지원 부문 17.88%, 노인·청소년 부문 15.51%, 그리고 기초생활보장 부문 12.44%의 순으로 나타났다.

〈표 4-4〉 사회복지 국고보조사업의 부문별, 지방자치단체 유형별 재원 분담구조

(단위: %)

구분	평균 국비 비율	평균 광역 비율	평균 기초 비율
기초생활보장	75.55	12.44	12.01
도-시	78.09	8.97	12.94
도-군	74.83	10.48	14.69
특별시-자치구	58.52	28.11	13.37
광역시-자치구	80.07	14.56	5.36
광역시-군	73.81	16.32	9.87
취약계층지원	62.10	17.88	20.02
도-시	63.10	11.82	25.08
도-군	64.38	11.19	24.42
특별시-자치구	45.07	35.04	19.90
광역시-자치구	63.02	27.91	9.06
광역시-군	63.47	26.08	10.45
보육·가족및여성	57.87	20.38	21.75
도-시	60.77	15.90	23.33
도-군	56.62	15.88	27.50
특별시-자치구	34.49	40.83	24.68
광역시-자치구	61.65	28.26	10.09
광역시-군	57.83	25.76	16.40
노인·청소년	53.76	15.51	30.73
도-시	55.17	9.40	35.44
도-군	55.45	10.05	34.50
특별시-자치구	40.53	31.23	28.23
광역시-자치구	55.85	26.08	18.07
광역시-군	51.46	23.52	25.02

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.l ofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtalId=0GAR4HBB8LWEB8L4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

사회복지 부문별로 국고보조사업의 국비 비율은 기초생활보장 부문이 75.55%로 가장 높은 수준이며, 취약계층지원 부문 62.10%, 보육·가족 및여성 부문 57.87%, 노인·청소년 부문 53.76%이다. 부문별 국비 비율

은 상대적으로 편차가 작으며, 이러한 상황에서 특·광역시 지역의 기초자치단체의 광역(시·도비) 비율이 높게 나타나고 있다. 이러한 결과는 부문별 평균 부담 비율을 계산한 아래 <표 4-5>에서도 확인할 수 있다.

<표 4-5> 지방자치단체 유형별 사회복지 국고보조사업의 자원 분담구조

(단위: %)

구분	평균 국비 비율	평균 광역 비율	평균 기초 비율
도-시	62.39	12.42	25.19
도-군	60.91	12.45	26.64
서울시-자치구	43.55	33.90	22.56
광역시-자치구	63.14	25.61	11.25
광역시-군	60.71	23.90	15.39

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=0GAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

이와 같은 결과는 지방세 구조에 따라 기초자치단체별 재정총액의 차이와 연계되는 것으로 볼 수 있다. 지방세 세입 구조는 특·광역시 지역의 기초자치단체와 도 지역의 기초자치단체가 서로 상이하다. 지방세 중 상당 부분을 차지하고 있는 지방소득세의 경우 도 지역은 기초자치단체 세입에 포함되는 반면에 특·광역시 지역은 기초자치단체가 아닌 광역자치단체 세입에 포함되어 있다. 그 결과 특·광역시 지역의 자치구 및 군의 재정수입이 도 지역의 시·군에 비해 상당히 낮은 수준이다. 따라서 특·광역시 지역의 기초자치단체를 지원하기 위해 광역자치단체의 부담 비율을 높게 설정하는 것으로 유추할 수 있다.²⁴⁾

사회복지 국고보조사업의 광역자치단체 부담 비율과 기초자치단체 부

24) 예를 들어 2024년 당초예산 총계 기준 서울 강남구의 예산 규모는 1.3조 원이나, 경기 성남시의 경우 3.5조 원에 이르고 있으며, 강남구와 인구 규모가 유사한 경기 시흥시의 경우 1.8조 원 규모를 보인다.

담 비율의 구조적 편차는 시도별로 구분하여 살펴보면 더욱 명확해진다. <표 4-6>은 사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조를 시도별로 구분한 것이다. 국고보조사업의 평균 국비 비율은 서울을 제외하고 60~65% 수준으로 유사한 상황을 보이고 있다. 반면에 광역자치단체의 부담 비율은, 도 지역이 10% 초반 수준인 반면, 광역시 지역은 20% 중·후반, 그리고 서울 지역은 33.9%를 보이고 있다. 이로 인하여 도 지역의 기초자치단체 부담 비율은 20% 후반대를 보이는 반면, 광역시 지역의 자치구 부담 비율은 약 10~15% 수준이다. 서울 지역의 자치구 경우 광역자치단체 부담 비율이 가장 높은 수준임에도 불구하고, 국비 비율이 낮아 기초자치단체 부담 비율은 도 지역의 기초자치단체 수준에 근접하는 양상을 보인다.

<표 4-6> 시도별 사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조

(단위: %)

구분		평균 국비 비율	평균 광역 비율	평균 기초 비율
도	강원	61.51	11.73	26.76
	경기	63.82	11.56	24.62
	경남	60.88	14.65	24.47
	경북	61.65	12.04	26.31
	전남	60.10	11.71	28.20
	전북	60.67	13.38	25.95
	충남	61.20	12.46	26.34
	충북	61.73	13.83	24.44
특·광역시	서울	43.55	33.90	22.56
	광주	62.48	29.70	7.82
	대구	61.98	26.79	11.23
	대전	63.80	26.52	9.67
	부산	64.70	24.57	10.73
	울산	61.24	26.48	12.28
	인천	61.76	22.63	15.61

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=0GAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

도·시·군과 특·광역시·자치구·군의 광역자치단체 부담 비율의 차이는 사회복지 부문별로 차이를 보인다. 기초생활보장 부문의 경우 도·시·군 지역의 광역자치단체 부담 비율이 높게 나타나고 있으며, 반면에 취약계층지원과 보육·가족및여성 부문에서는 특·광역시·자치구 지역이 도·시·군 지역에 비해 광역자치단체 부담 비율이 높은 수준이다. 또한 노인·청소년 부문의 경우에 도·시·군 지역에 비해 특·광역시·자치구 지역의 광역자치단체 부담 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이와 같은 결과는 차별적 이원보조율의 적용을 받는 서울 지역 이외에도 도 지역과 광역시 지역의 광역-기초 간 부담 비율이 상이하기 때문이다.

〈표 4-7〉 부문별 광역-기초 간 자원 부담 비율의 시도별 현황

(단위: %)

구분		기초생활보장		취약계층지원		보육·가족및여성		노인·청소년	
		광역	기초	광역	기초	광역	기초	광역	기초
도	강원	8.73	16.83	11.30	25.08	15.24	25.29	8.06	37.37
	경기	8.41	11.60	10.15	26.39	16.03	22.39	8.89	35.75
	경남	12.03	11.60	13.35	24.27	17.63	23.81	13.46	29.79
	경북	10.21	14.37	11.97	23.59	13.80	28.58	10.48	34.96
	전남	10.62	14.65	10.61	25.57	14.55	27.62	8.58	36.35
	전북	7.66	17.92	12.80	22.05	17.02	26.04	9.85	33.86
	충남	10.42	12.62	12.31	25.52	15.90	24.85	8.58	35.82
	충북	11.17	13.83	12.84	21.46	17.87	22.46	10.30	35.50
특 광역시	서울	28.11	13.37	35.04	19.90	40.83	24.68	31.23	28.23
	광주	17.03	3.05	31.62	6.15	30.25	7.99	34.40	12.26
	대구	14.00	4.38	30.43	6.14	27.10	12.04	26.77	19.47
	대전	15.36	2.47	29.37	8.31	27.53	10.54	24.96	18.24
	부산	14.22	6.12	26.38	9.12	28.44	8.65	25.57	15.76
	울산	16.33	9.96	31.09	8.09	29.19	9.57	24.61	22.79
	인천	13.64	6.89	23.72	14.29	26.74	13.91	22.66	23.21

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtalId=OGAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

사회복지 부문별로 국고보조사업의 광역-기초 간 재원 부담 비율을 시도별로 구분한 결과는, 다음 <표 4-7>과 같다. 기초자치단체의 재원 부담 비율은 도 지역과 광역시 지역 간 상당한 차이를 보인다. 서울 지역의 자치구는 예외적인 재원 분담구조를 나타내고 있다. 서울 지역은 제외하고, 모든 부문에서 도 지역에 비해 광역시 지역의 기초자치단체가 부담하는 비율이 낮은 수준임을 알 수 있다. 또한 도 지역 기초자치단체의 재원 부담 비율은 부문별로 차이를 보인다. 기초자치단체 부담 비율은 기초생활보장 부문에서 전북 지역(17.92%)이 가장 높게 나타나고, 취약계층지원 부문은 경기 지역(26.39%), 보육·가족및여성 부문은 경북 지역(28.58%), 노인·청소년 부문은 전남 지역(36.35%)이 상대적으로 높은 수준이다. 국비 비율의 차이가 크지 않은 상황에서 광역-기초 간 부담 비율은 시도별로 약 1.3배 차이가 있다. 기초자치단체 부담 비율의 차이는 광역시에서는 더욱 크게 발생하고 있다. 특히 취약계층지원 부문의 경우 기초자치단체 부담 비율이 가장 낮은 대구 지역(6.14%)과 가장 높은 인천 지역(14.29%)은 2.3배의 차이를 보인다.

4. 국고보조사업 재원 분담구조와 지방자치단체 재정력

사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조는 국고보조율과 지방비 부담 비율에 의해서 결정된다. 또한 국고보조율과 지방비 부담 비율은 부분적으로 지방자치단체의 재정자주도, 사회복지비지수에 의해서 영향을 받는다. 앞에서 제시한 사회복지 부문별 광역-기초 간 재원 부담 비율을 살펴보면 특이한 점이 있다. 경기도는 다른 도에 비해 재정자주도(48.44%) 및 재정자립도(47.55%)가 높는데 광역자치단체의 부담 비율(11.56%)은 낮은 수준이다. 또한 국고보조사업의 광역자치단체 부담 비율은 낮은 반면

에 사회복지지출 비율은 40.4%로 다른 광역자치단체에 비해서 가장 높은 수준이다. 이는 경기도의 경우 광역보조사업, 순수광역사업과 같은 자체 복지사업이 다른 광역자치단체에 비해 많다는 것을 의미한다.

〈표 4-8〉 광역자치단체 재정자주도 및 사회복지 지출 비율 현황 (2022년 결산 기준)
(단위: %)

구분		재정자주도	재정자립도	사회복지비 비율	지방보조금 비율
도	강원본청	47.12	27.06	33.66	2.00
	경기본청	48.44	47.55	40.40	0.66
	경남본청	42.01	32.02	35.84	1.23
	경북본청	42.79	24.57	31.89	1.56
	전남본청	41.66	24.43	28.66	2.23
	전북본청	41.50	23.49	34.77	1.61
	충남본청	44.75	31.74	32.30	1.07
	충북본청	44.13	28.34	33.53	1.36
광역시	서울본청	67.20	66.51	32.58	2.10
	광주본청	57.95	35.65	38.57	2.75
	대구본청	58.46	40.65	38.39	2.41
	대전본청	61.59	37.93	37.33	1.41
	부산본청	55.95	41.69	40.20	1.36
	울산본청	61.49	42.45	33.96	2.35
	인천본청	63.28	51.91	38.75	1.27

출처: “지방재정통합공시 항목별현황(결산기준),” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF2100000.do?fyr=2023&uprPfalndcCd=LCTSM0000&tab=atcEpl>

특·광역시 지역 역시 도 지역과 비슷한 양상을 보인다. 모든 부문에서 기초자치단체 부담 비율이 가장 높은 지역은 서울이다. 서울 다음으로 기초자치단체 부담 비율이 높은 지역을 보면 기초생활보장 부문은 울산 9.96%, 취약계층지원 부문은 인천 14.29%, 보육·가족및여성 부문은 인천 13.91%, 그리고 노인·청소년 부문은 인천 23.21%이다. 재정자주도와 재정자립도가 상대적으로 높은 특·광역시 본청은 서울과 인천인데, 이

지역 국고보조사업의 기초자치단체 부담 비율이 상대적으로 높은 수준을 보인다. 그런데 도 지역과 달리 사회복지지출 비율은 서울(32.58%)과 인천(38.75%)이 아닌 부산(40.20%)이 가장 높은 수준이다(〈표 4-8〉 참조). 부산의 경우에 국고보조사업의 기초자치단체 부담 비율은 특·광역시 지역 중에서 중간 정도의 수준을 나타내고 있다.

〈표 4-9〉 사회복지비지수, 재정자주도, 사회복지 부문별 국비 비율의 상관관계 분석

구분		재정자립도 결산	재정자주도 결산	기초생보_ 국비	취약계층 지원_국비	노인_국비	보육_국비
재정자립도 결산	Pearson 상관	1	-.094	-.370**	-.437**	-.448**	-.404**
	유의확률 (양측)		.143	.000	.000	.000	.000
	N	243	243	241	243	243	243
재정자주도 결산	Pearson 상관	-.094	1	-.035	.068	.071	.021
	유의확률 (양측)	.143		.584	.294	.273	.749
	N	243	243	241	243	243	243
기초생보_ 국비	Pearson 상관	-.370**	-.035	1	.805**	.848**	.851**
	유의확률 (양측)	.000	.584		.000	.000	.000
	N	241	241	241	241	241	241
취약계층 지원_국비	Pearson 상관	-.437**	.068	.805**	1	.857**	.860**
	유의확률 (양측)	.000	.294	.000		.000	.000
	N	243	243	241	243	243	243
노인_국비	Pearson 상관	-.448**	.071	.848**	.857**	1	.944**
	유의확률 (양측)	.000	.273	.000	.000		.000
	N	243	243	241	243	243	243
보육_국비	Pearson 상관	-.404**	.021	.851**	.860**	.944**	1
	유의확률 (양측)	.000	.749	.000	.000	.000	
	N	243	243	241	243	243	243

주: **: 상관관계가 0.01 수준에서 유의합니다(양측).
출처: “지방재정통합공시 항목별현황(결산기준),” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF2100000.do?fyr=2023&uprPfaIndcCd=LCTSM000&tab=atcEpl>; “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000¤tPage=1&pageSize=10&pdtalId=0GAR4HBB8L.WEBSL4NIHZ817053&rdlncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 분석한 결과임.

사회복지 국고보조사업은 지역의 특성을 반영하지 못하며, 지역의 사회경제적 특성과는 큰 상관관계가 없고 변화가 필요하다는 비판이 적지 않다. 따라서 국고보조사업의 국고보조율이 지방자치단체의 재정 상황 및 지역의 사회경제적 특성과 관련성이 있는지 검토할 필요가 있다. 우선 국고보조사업의 기준보조율을 차등 적용하는 기준인 재정자주도와 사회복지비지수, 그리고 부문별 국고보조율 간 상관관계를 분석한다. 두 번째로 사회복지 분야의 주요 부문별 국고보조율과 지역의 사회경제적 특성과 상관관계를 분석한다.

기준보조율 차등 적용의 두 가지 기준인 사회복지비지수와 재정자주도(재정자립도 추가) 간의 상관관계는 <표 4-9>와 같다. 분석 결과, 재정자주도와 사회복지 부문별 국비 비율의 상관관계가 통계적으로 유의미하지 않았다. 오히려 재정자립도와는 기초생활보장, 취약계층지원, 노인·청소년, 보육·가족및여성 등 사회복지 부문별 국비 비율이 통계적으로 유의미한 상관관계를 보인다. 또한 상관관계의 부호가 음(-)으로 나타났는데, 이는 결국 지방자치단체의 열악한 재정 상황을 국고보조사업이 보완 해주고 있다는 것으로 해석할 수 있다.

다음으로 재정자립도, 재정자주도, 사회복지비 비율, 지방보조금 비율 등의 지표 간 상관관계를 분석하였다. 분석 결과, 사회복지비 비율은 재정자립도와는 양(+)의 상관관계, 재정자주도와는 음(-)의 상관관계를 보인다. 이는 자주재원(지방세, 세외수입)이 많은 지역이 더 많은 복지지출을 한다는 것이며, 의존재원(지방교부세, 재정보전금, 조정교부금)이 포함된 재정자주도와는 반대 결과를 보인다. 결국 재정 여력이 있는 지방자치단체는 사회복지지출 증가로 연계되지만, 교부세 또는 교부금이 높은 지역에서는 사회복지지출 증가가 어렵다는 의미로 해석할²⁵⁾ 수 있다. 자

25) 이는 재정자주도와 지방보조금 비율 간 상관관계에서 확인할 수 있다. 분석 결과에서

주재원의 비중이 낮은 지역에서는 보조금의 비율이 높으며, 전체적인 재원에 비해 사회복지비가 높게 나타난다고 볼 수 있다.

〈표 4-10〉 지방자치단체 재정지표 간 상관관계 분석

구분		재정자립도 결산	재정자주도 결산	사회복지비 비율	지방보조금 비율
재정자립도 결산	Pearson 상관	1	-.094	.317**	-.144*
	유의확률 (양측)		.143	.000	.025
	N	243	243	243	243
재정자주도 결산	Pearson 상관	-.094	1	-.885**	-.514**
	유의확률 (양측)	.143		.000	.000
	N	243	243	243	243
사회복지비 비율	Pearson 상관	.317**	-.885**	1	.530**
	유의확률 (양측)	.000	.000		.000
	N	243	243	243	243
지방보조금 비율	Pearson 상관	-.144*	-.514**	.530**	1
	유의확률 (양측)	.025	.000	.000	
	N	243	243	243	243

주: **. 상관관계가 0.01 수준에서 유의합니다(양측).

*. 상관관계가 0.05 수준에서 유의합니다(양측).

출처: “지방재정통합공시 항목별현황(결산기준),” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF2100000.do?fyr=2023&uprPfIndcCd=LCTSM0000&tab=atcEpl>에서 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 계산한 결과임.

사회복지 주요 부문별 재원 부담 비율과 지역의 사회경제적 특성 간 상관관계를 분석하고자 한다. 국고보조사업의 예산 규모는 일반적으로 해당 지역의 대상 인구에 가장 큰 영향을 받는다. 그런데 사업의 대상 인구와 재원 부담 비율의 상관관계는 주요 부문별로 다른 결과를 보였다.

보조금 비율은 재정자주도와 음의 상관관계가 높음을 확인할 수 있는데, 결국 현 규정에 따라 재정자주도가 높으면 인하보조율을 적용받게 되어 보조금은 줄어들게 된다.

〈표 4-11〉 사회복지 부문별 자원 부담 비율과 재정지표 간 상관관계 분석

구분			재정자립도	재정자주도	사회복지비 비율
기초 생활 보장	중앙 비율	Pearson 상관	-.370**	-.035	.022
		유의확률 (양측)	.000	.584	.729
		N	241	241	241
	광역 비율	Pearson 상관	-.043	-.385**	.442**
		유의확률 (양측)	.506	.000	.000
		N	241	241	241
	기초 비율	Pearson 상관	-.279**	.468**	-.382**
		유의확률 (양측)	.000	.000	.000
		N	241	241	241
취약 계층 지원	중앙 비율	Pearson 상관	-.437**	.068	-.082
		유의확률 (양측)	.000	.294	.203
		N	243	243	243
	광역 비율	Pearson 상관	-.040	-.649**	.686**
		유의확률 (양측)	.531	.000	.000
		N	243	243	243
	기초 비율	Pearson 상관	-.264**	.555**	-.471**
		유의확률 (양측)	.000	.000	.000
		N	243	243	243
아동	중앙 비율	Pearson 상관	-.404**	.021	-.017
		유의확률 (양측)	.000	.749	.792
		N	243	243	243
	광역 비율	Pearson 상관	-.070	-.517**	.593**
		유의확률 (양측)	.276	.000	.000
		N	243	243	243
	기초 비율	Pearson 상관	-.370**	.591**	-.540**
		유의확률 (양측)	.000	.000	.000
		N	243	243	243
노인	중앙 비율	Pearson 상관	-.448**	.071	-.063
		유의확률 (양측)	.000	.273	.329
		N	243	243	243
	광역 비율	Pearson 상관	-.079	-.667**	.684**
		유의확률 (양측)	.222	.000	.000
		N	243	243	243
	기초 비율	Pearson 상관	-.294**	.506**	-.416**
		유의확률 (양측)	.000	.000	.000
		N	243	243	243

주: **. 상관관계가 0.01 수준에서 유의합니다(양측).

*. 상관관계가 0.05 수준에서 유의합니다(양측).

출처: “지방재정통합공시 항목별현황(결산기준),” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF2100000.do?fyr=2023&uprPfalndcCd=LCTSM0000&tab=atcEpl>; “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM0000&curPage=1&pageSize=10&pdtaId=0GAR4HBB8LWEBSL4NIH2817053&rdIncrYn=Y&firstParamYn=Y>에서 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 계산한 결과임.

기초생활보장 부문에서 재원 부담 비율은 정책 대상자인 기초보장 수급자 비율과의 상관관계가 통계적으로 유의미하지 않다. 이는 기초생활보장 국고보조사업의 재원 부담 비율은 사회복지비지수와 재정자주도를 기준으로 설정하고 있기 때문이다. 즉 지역의 재정력을 기준으로 국고보조율 및 광역보조율을 설정하여 재정력 격차를 완화하려는 목적이 반영된 결과이다. 그런데 차상위수급자의 경우에는 다른 결과가 나타나는데, 차상위수급자 지원에 관한 부분은 시행령 등에서 기준을 설정하고 있지 않아 지역별로 다른 보조율 체계를 가지고 있으며, 기초자치단체의 부담 비율이 상대적으로 높기 때문이라고 해석할 수 있다.

취약계층지원과 노인 부문에서는 중앙정부 부담 비율과 기초자치단체 부담 비율이 정책 대상자 인구 비율에 양(+)의 상관관계를 가지고 있으며, 반면에 광역자치단체 부담 비율은 음(-)의 상관관계를 가지고 있다. 이는 장애인과 노인에 대한 국고보조사업은 정책 대상자의 인구 비율에 영향을 받으나, 실질적으로 광역자치단체에 비해 기초자치단체가 더 많은 재원을 부담하는 것을 의미한다. 특히 기초연금과 관련한 부분은 「기초연금법」에서 노인인구 비율이 국고보조율 산정에서 기준으로 적용되기 때문에 정책 대상자 인구 비율과 중앙정부 및 기초자치단체의 부담 비율은 양(+)의 상관관계가 나타난다고 할 수 있다.

중앙정부는 재정조정제도로서 국고보조사업(보조금)을 활용하고 있지만, 광역 단위에서의 국고보조율의 차이는 크지 않다. 그리고 광역 단위에서는 국고보조사업은 광역-기초 간 재정조정 장치로 활용하지 않고, 자체적인 조례 등을 통해 중앙정부 사업을 위임받아 집행하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 4-12〉 주요 부문별 자원 부담 비율과 대상자 인구 비율 간 상관관계 분석

구분			중앙비율	광역비율	기초비율
기초 생활 보장	기초생활보장 수급자 비율	Pearson 상관	.080	-.080	-.016
		유의확률 (양측)	.217	.218	.811
		N	241	241	241
	차상위수급자비율	Pearson 상관	.111	-.206**	.151*
		유의확률 (양측)	.084	.001	.019
		N	241	241	241
취약 계층 지원	장애인구비율	Pearson 상관	.234**	-.407**	.282**
		유의확률 (양측)	.000	.000	.000
		N	243	243	243
	장애인연금수급률	Pearson 상관	.163*	-.270**	.044
		유의확률 (양측)	.011	.000	.494
		N	243	243	243
아동	영유아 인구비율	Pearson 상관	-.095	-.014	-.314**
		유의확률 (양측)	.139	.826	.000
		N	243	243	243
	보육서비스 충족률	Pearson 상관	-.047	.001	-.338**
		유의확률 (양측)	.468	.987	.000
		N	243	243	243
	보육교사 1인당 영유아 비율	Pearson 상관	.119	-.119	-.228**
		유의확률 (양측)	.065	.063	.000
		N	243	243	243
노인	노인인구비율	Pearson 상관	.240**	-.250**	.240**
		유의확률 (양측)	.000	.000	.000
		N	243	243	243
	기초연금수급률	Pearson 상관	.185**	-.349**	.137*
		유의확률 (양측)	.004	.000	.033
		N	243	243	243

주: **. 상관관계가 0.01 수준에서 유의합니다(양측).

*. 상관관계가 0.05 수준에서 유의합니다(양측).

출처: “지방재정통합공시 항목별현황(결산기준),” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF2100000.do?fyr=2023&uprPfaIndcCd=LCTSM0000&tab=atcEpl>; “시군구, 연령별 주민등록연앙인구,” 통계청, 2024, 국가통계포털, 2024.8.12. 검색, kosis.kr; 사회보장정보원, (2024). “복지서비스별 복지통계,” 사회보장정보원, 2024, 복지포, 2024.8.12. 검색, www.bokjiro.go.kr에서 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 분석한 결과임.

제2절 서울-지방 구분의 이원보조율 분석

1. 이원보조율 분석의 필요성

국고보조사업의 기준보조율을 둘러싸고 중앙과 지방의 갈등이 지속되고 있으나 근본적인 해결 방안은 추진되지 못했다. 문재인 정부의 재정분권 추진 과정에서 국세와 지방세 비율을 7:3으로 조정하는 것을 목표로 하여 지방소비세율 인상과 더불어 기초연금, 아동수당과 보육사업 등 주요 국고보조사업의 재정 책임 부담을 조정하는 ‘복지빅딜’이 제안되고, 국회에서 관련 법안을 발의하기도 했다. 사회복지 국고보조사업에 대한 지방비 의무 부담으로 지방자치단체의 재정 압박이 심각해지면서, 중앙 정부는 기준보조율의 전반적인 체계는 고수하면서 탄력적으로 지방자치단체 간 재정 부담과 격차 완화를 위한 조치로서 차등보조율 등 국고보조율을 통한 재정 형평화 방안을 모색해왔다.

현행 사회복지 국고보조사업의 보조율은 재정력 수준과 재정수요를 고려하여 지방자치단체 간 격차를 완화하기 위해 차등보조율과 같은 복수보조율 체계로 운영되고 있다. 서울시는 재정력 수준이 높다는 이유로 타 지방자치단체에 비해 인화된 기준보조율이 적용된다. 「보조금법 시행령」 제4조제1항 및 [별표 1]에 규정하고 있는 122개 국고보조사업 중 9개 정액 보조사업을 제외하고, 동일한 기준보조율을 적용하는 사업이 69개이다. 서울시에 대해서 인하 보조율을 적용하는 이원보조율 방식의 사업은 28개이다. 그리고 서울시에 인하 보조율을 적용하면서, 기초자치단체의 사회복지지비수와 재정자주도 등 지역 수요와 재정 상황에 따라 차등보조율 적용하는 사업이 8개이다. 지방자치단체 재정의 부족분을 보충하고, 지역 간 재정 형평성을 제고하기 위해서 교부세 제도를 시행하고 있

다. 이러한 상황에서 차등보조율 방식의 국고보조를 중첩적으로 시행하는 것은 오히려 재정 형평화 기능을 훼손한다는 지적이 있다(최병호 외, 2008; 주만수, 2013; 한재명, 2018; 박지현, 2020).

복잡한 국고보조율 체계에 관한 다양한 문제가 제기되는 가운데 서울시에 대한 인하 보조율 적용은 몇 가지 문제점이 있다. 첫째, 2023년을 기준으로 경기도 재정력 지수는 1.264, 서울시 재정력 지수 1.415이다. 서울과 경기 모두 기준재정수요를 충족하는 재정력 지수가 1 이상인데, 서울시에 대해서만 인하보조율을 적용한다. 둘째, 서울시 재정력 지수는 1 이상이나, 서울 지역 자치구의 재정력 지수는 강남구를 제외하고 모두 1 미만이다. 경기도 성남시 1.2, 화성시 1.1보다 수준이 낮음에도 불구하고, 서울 지역 자치구만 인하 보조율을 적용하는 것은 역차별이라 할 수 있다. 셋째, 전체 지방재정 관점에서 서울시에 인하 보조율을 적용하는 것이 자치구 간 재정 격차 완화와 형평성 제고에 효과가 있는지 검증되지 않았다. 그동안 서울시가 더 많은 재정을 부담하는 것은 당연한 것으로 간주하고, 서울시에 인하 보조율 적용이 타당한 것인지에 관한 검토는 이루어지지 못했다. 일부 연구에서 서울과 지방 간 이원적 기준보조율의 적용은 타당성이 없다는 지적이 있지만, 서울시만 인하 보조율을 적용하는 것에 대한 문제를 본격적으로 분석한 연구는 찾아보기 어렵다. 또한 손인호와 금재덕(2018)은 서울과 지방 간 이원보조율 적용 실태 및 적정성을 분석하였지만, 서울시 자치구의 적용 실태는 주목하지 않았다.

1986년 「보조금법」을 전면 개정(법률 제3874호)하고, 서울시에 인하 보조율을 적용한 이후에 서울시 자치구의 재정 여건에 많은 변화가 있었다. 서울시 자치구의 복지재정 책임이 과거에 비해 상당히 높아졌지만, 서울시에 대해서 인하보조율이 관습처럼 적용되어 개선 과제로서 검토되지 못했다. 특히, 서울시 자치구의 취약한 재정력에도 불구하고, 교부세

도 받지 못하면서 인하된 보조율이 적용되는 이중적 차별을 받는 상황이다. 서울시 자치구의 재정 문제는 서울시와 자치구 간 관계에서 해결해야 하는 구조로 고착되었으며, 서울시의 자치구는 서울시 본청에 대한 재정 종속성이 높아질 수밖에 없다.

2. 지방자치단체 재정력과 국고보조율

가. 사회복지 국고보조율의 구조

국민기초생활보장, 기초연금, 보육 지원 등 대규모의 사회복지 국고보조사업이 시행되면서 지출 수요에 탄력적으로 적용하고, 지역 간 재정 격차를 완화하기 위해 차등보조율이 시행되었다. 보조율의 차등 적용에 관한 법률 근거는 1986년부터 있었지만, 국고보조사업에 대한 지방자치단체의 재정 부담 문제가 커지면서 2008년부터 본격적으로 시행되었다.

차등보조율이 적용되는 사업은 국민기초생활보장제도의 급여(의료급여 제외), 기초연금, 영유아보육료 및 가정양육수당 지원 등이다. 현행 국고보조금 운영체계에서 두 가지 유형의 차등보조율 방식이 적용된다. 첫 번째 유형으로는 기초연금과 같이 개별 법령에 있는 차등보조율 규정을 따르는 것이다. 두 번째 유형은 「보조금법」 제10조에 근거하여 지방자치단체의 재정 능력과 지출 수요를 고려하여 사업별 기준보조율에서 일정 비율을 가감하는 것이다. 두 번째 유형의 차등보조율 방식은 「보조금법 시행령」에서 정한 기준보조율을 서울과 지방으로 구분하여 서울시에 인하 보조율을 적용하고 있다. 이러한 이원보조율은 1986년 「보조금법」의 전면 개정(법률 제3874호)과 1987년 「보조금법 시행령」의 전면 개정(대통령령 제12128호)으로 시행하였다. 재정력 지수가 1 이상으로 재정적

자립 능력이 있는 서울과 재정 능력이 좋지 않은 지방을 구분하여 차별적으로 기준보조율을 적용하는 것이다. 현행 「보조금법 시행령」에 규정된 사회복지 분야 30개 사업 중 화장시설 사업과 학대아동보호쉼터 운영 2개 사업을 제외한 28개 사업은 서울과 지방을 구분하여 서울에 인하 보조율을 적용하고 있다(〈표 4-13〉 참고).

차등보조율 적용이 지방자치단체의 재정 부담을 완화하고, 지역 간 재정 격차를 감소시키는 효과를 분석한 여러 연구가 있다. 차등보조율 적용은 지방비 부담을 줄여 지방자치단체의 가용 재원을 확대하고, 지역 간 재정력 격차를 감소시키는 효과가 있다. 동시에 재정력 순위 변동 즉 재정력 역전을 통한 재정력 격차의 감소가 발생한다는 분석 결과도 있다. 이는 보통교부세와 같은 다른 이전 재원을 함께 고려했을 때, 오히려 재정 형평화 기능을 훼손할 수 있다는 지적이다(최병호 외, 2008; 주만수, 2013; 한재명, 2018; 박지현, 2020). 최병호 외(2008)는 보통교부세와 보조금과 같은 이전 재원은 형평화 효과가 있다고 보았다. 하지만 보통교부세와 다른 유형의 이전 재원을 동시에 고려했을 때, 이전 재원의 배분으로 보통교부세의 형평화 효과가 오히려 악화되는 분석 결과를 제시했다. 주만수(2013)는 지방재정의 어려움이 사회복지 분야 국고보조사업 확대에 의해 초래되었음을 제시했다. 또한 지방자치단체 간 재정 형평화를 위한 자원 이전 제도를 중첩적으로 운영함으로써 지방자치단체의 재정력 역전을 초래한다고 지적한다. 따라서 사회복지 국고보조사업의 차등보조율을 폐지하고, 재정 형평화 기능을 보통교부세로 단일화할 것을 제안하였다.

박지현(2020)은 서울과 지방 간 이원보조율 적용의 효과를 분석한 결과, 서울시 자치구의 가용 자원 비율이 평균 6%p 하락했고, 자치구 간 순위변동 효과가 크게 나타났다고 밝혔다. 이는 자치구 간 재정력 역전 현

상이 나타난 것으로 이원보조율 적용이 실질적인 재정력 격차를 감소시키는 것이 아니라, 순위 변동에 따른 재정력 격차 감소가 발생한 것을 의미한다(박지현, 2020).

〈표 4-13〉 법령상 사회복지 국고보조사업의 국고보조율 및 지방비 부담 비율

(단위: %)

사업명	국고보조율		지방비 부담 비율			
	서울	지방	특별·광역시	자치구	도	시·군
방과 후 돌봄서비스	30	50	50	50	50	50
기초보장 생계, 주거급여	50	80	70 30	30 70	70 30	30 70
기초보장 자활, 해산·장제, 교육급여	50	80	-	-	-	-
기초보장 의료급여	50	80	100	0	시 70 군 80	시 30 군 20
장애인 의료비, 자녀 학비 지원	50	80	100	0	70	30
장애수당·장애아동수당	50	70	70	30	70	30
영유아보육료 및 가정양육수당 지원	35	65	70 30	30 70	70 30	30 70
저소득 한부모가족 지원	50	80	100	0	50	50
사회복지보장시설 및 장비 지원	50	50	100	0	70	30
어린이집 기능 보강	50	50	50	50	50	50
화장시설·보안시설·장지·화장로	70	70	100	0	50	50
긴급복지지원	50	80	50	50	50	50
보육서비스 지원	20	50				
가. 보육돌봄서비스	20	50	70 30	30 70	70 30	30 70
나. 육아종합지원, 어린이집 교원 양성, 어린이집 지원, 공공형 어린이집	20	50	-	-	-	-
아동통합서비스 지원·운영	50	80	30	70	30	70
장애인활동 지원, 장애인연금	50	70	-	-	-	-
지역자율형사회서비스 투자	50	70	50	50	50	50
장애유형별/중증장애인/장애영유아 거주시설 운영	50	70	-	-	-	-
정신요양시설 운영	50	70	-	-	-	-
아동보호전문기관 설치 및 운영	50	50	-	-	-	-
학대아동보호쉼터 설치 및 운영	40	40	100	0	50	50

출처: “「보조금법 시행령」 [별표 1] 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율,” 대통령령 제 34492호, 2025; “「지방경비부담규칙」 [별표] 국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·자치구의 부담 비율,” 행정안전부령 제356호, 2023.

나. 지방자치단체 재정력

지방자치단체의 재정력 수준은 국고보조금, 교부세 등 이전재원 규모를 결정하는 주요 요인이다. 지방자치단체의 재정력 지수는 기준재정수요액 대비 기준재정수입액으로 산출한다. 이를 근거로 하여 재정 부족분을 보통교부세로 보전하는 것이다.

〈표 4-14〉 시·도별 재정력 수준과 보통교부세 산정

(단위: 억 원, %)

구분	기준 재정 수요액	기준 재정 수입액	재정력 지수	보통교부세	보통교부세 후 재정력 지수
서울	171,592	237,890	1.39	1,726	1.40
부산	67,299	51,152	0.76	13,883	0.97
대구	46,128	32,681	0.71	11,565	0.96
인천	53,153	42,626	0.80	9,055	0.97
광주	32,372	19,933	0.62	10,696	0.95
대전	31,499	18,921	0.60	10,816	0.94
울산	23,797	16,626	0.70	6,171	0.96
세종	7,699	6,726	0.87	837	0.98
경기	93,159	96,002	1.03	1,902	1.05
강원	25,438	12,541	0.49	11,091	0.93
충북	22,330	13,322	0.60	7,746	0.94
충남	27,594	17,837	0.65	8,389	0.95
전북	24,168	11,268	0.47	11,093	0.93
전남	27,117	12,056	0.44	12,952	0.92
경북	35,706	17,341	0.49	15,792	0.93
경남	34,854	25,094	0.72	8,392	0.96

출처: “2023년도 보통교부세 산정내역,” 행정안전부, 2022.3., p. 4. <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF6100000.do?dtsSnum=654962>

2022년 기준, 광역자치단체의 재정력 지수는 서울 1.39, 경기 1.03으로 기준재정수입액이 기준재정수요액을 충족하고 있다. 한편, 전남 0.44, 전북 0.49, 강원 0.49, 경북 0.49 등 다수의 지역은 재정력이 매우 미흡한 수준이다. 보통교부세 교부 이후 재정력 수준은 서울 1.40, 경기 1.05이고, 전남 0.92, 전북 0.93, 강원 0.93, 경북 0.93 등으로 유사한 수준으로 재정 형평화가 이루어졌다.

자치구 재정력 지수는 광역자치단체보다 더 열악한 수준이다(표 4-15) 참고). 재정력 지수가 1 미만이면, 자체 수입으로 사회복지 수요나 인건비 등 기본적인 행정 수요를 충당하지 못하는 걸 의미한다. 서울시 자치구의 경우에 강남구 1.67, 서초구 1.00을 제외하고, 모든 자치구가 기준재정수요를 충족하지 못한다. 그리고 부산시 해운대구 0.77, 영도구 0.25, 대구시 수성구 0.63, 남구 0.23, 대전시 유성구 0.56, 동구 0.22, 인천시 연수구 1.0, 계양구 0.32 등 특별·광역시 내에서 자치구 간 재정력 지수 편차가 크다.

서울시는 재정력 지수가 1이 넘는다는 이유로 국고보조사업에 인화된 보조율이 적용되는데, 보통교부세 이후 모든 광역자치단체의 재정력 지수가 1에 근접해 있고, 경기도는 보통교부세 이전에도 재정력 지수가 1이 넘지만, 다른 광역자치단체와 동일한 기준보조율을 적용한다. 서울시 자치구는 본청과 달리 재정력 지수가 낮음에도 불구하고, 별도의 재정적 보완 조치 없이 인화된 보조율을 적용한다.

〈표 4-15〉 특별·광역시 자치구의 재정력 수준

지역	재정력지수	지역	재정력지수	지역	재정력지수
서울시		부산시		대구광역시	
종로구	0.85	중구	0.38	중구	0.52
중구	0.98	서구	0.31	동구	0.41
용산구	0.83	동구	0.40	서구	0.31
성동구	0.72	영도구	0.25	남구	0.23
광진구	0.67	부산진구	0.58	북구	0.43
동대문구	0.60	동래구	0.52	수성구	0.63
종량구	0.57	남구	0.51	달서구	0.51
성북구	0.55	북구	0.32	광주광역시	0.62
강북구	0.55	해운대구	0.77	동구	0.327
도봉구	0.54	사하구	0.37	서구	0.479
노원구	0.52	금정구	0.45	남구	0.345
은평구	0.57	강서구	0.67	북구	0.395
서대문구	0.65	연제구	0.45	광산구	0.540
마포구	0.78	수영구	0.41	대전광역시	
양천구	0.65	사상구	0.50	동구	0.22
강서구	0.66	인천광역시		중구	-
구로구	0.62	중구	0.80	서구	0.38
금천구	0.65	동구	n/a	유성구	0.56
영등포구	0.82	연수구	1.00	대덕구	-
동작구	0.66	남동구	0.45	울산광역시	0.70
관악구	0.56	부평구	0.39	중구	0.320
서초구	1.00	계양구	0.32	남구	0.624
강남구	1.67	서구	n/a	동구	0.36
송파구	0.92	미추홀구	n/a	북구	0.53
강동구	0.68				

출처: “기준재정수요충족도(재정력지수),” 통계청, 2022, 지역통계, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=201&tblId=DT_201004_O140019&conn_path=l3

3. 자치구 사회복지 국고보조율 적용 실태

가. 주요 자치구의 일반 현황

서울시에 대한 이원보조율 적용이 타당한지를 검토하기 위해 재정 수준, 사회복지 재정지출 수요 등이 유사한 지역을 선정하여 실제 사회복지 국고보조사업의 보조율 적용 현황을 분석하였다. 전체 69개 자치구의 2022년²⁶⁾ 재정력 지수, 노인인구 비율, 기초생활수급자 수, 사회복지지출 비율을 파악하여 서울시 강북구, 부산시 남구, 광주시 광산구, 경기도 성남시 지역을 선정했다. 경기도 성남시는 서울시와 같이 재정력 지수가 1 이상이지만, 서울시 자치구와 달리 인하 보조율을 적용하지 않기 때문에 서울시 자치구와의 비교를 위해 분석에 포함하였다.

〈표 4-16〉 주요 자치구 및 성남시의 재정 수준 및 사회복지지출 현황 (2022년)

(단위: %, 명)

구분	지역	재정력 지수	노인인구 비율	수급자 수	사회복지 지출 비율
서울	강북구	0.545	22.5	22,846	54.60
부산	남구	0.508	22.2	12,661	63.44
광주	광산구	0.540	10.5	22,236	55.79
경기	성남시	1.214	15.7	31,691	31.56

출처: “지역통계,” 통계청, 2022, 국가통계포털, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIn dex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group

서울시 강북구는 재정력 지수 0.545, 노인인구 비율 22.5%, 수급자 수 22,846명, 사회복지지출 비율 54.6%이다. 부산시 남구의 재정력 지수는 0.508, 노인인구 비율은 22.2%, 수급자 수 12,661명, 사회복지지출 비

26) 재정력 지수 등 자치구 통계자료가 2022년까지 공개되어 지역 선정하는데 활용된 자료는 2022년이다. 지역별 사회복지사업별 국고보조율 분석은 2023년 자료를 활용하였다.

을 63.44%이다. 광주시 광산구는 재정력 지수 0.540, 노인인구 비율 10.5%로 서울시 강북구와 부산시 남구에 비해 낮은 수준이지만, 수급자가 22,236명으로 사회복지지출 수요가 높을 것으로 예상된다. 경기도 성남시는 재정력 지수 1.214, 노인인구 비율 15.7%, 수급자 수 31,691명, 사회복지지출 비율 31.56%이다.

나. 자치구의 사회복지 국고보조사업 보조율 현황

사회복지 국고보조사업은 서울 강북구 89개, 부산 남구 105개, 광주 광산구 149개, 경기 성남시 213개로 서울 강북구의 사업 수가 상대적으로 적은 편이다. 사회복지 국고보조사업 지출액은 서울 강북구 4,281억 원, 부산 남구 3,349억 원, 광주 광산구 4,850억 원, 경기 성남시 1조 1,046억 원이다. 경기 성남시가 국고보조사업의 사업 수가 많고, 지출액에서 가장 규모가 크다.

〈표 4-17〉 주요 자치구 및 성남시의 사회복지 국고보조사업 현황

(단위: 개, 억 원, %)

구분	서울 강북구	부산 남구	광주 광산구	경기 성남시
사회복지 국고보조사업 수	89	105	149	213
사회복지 국고보조사업 예산	4,280	3,349	4,850	11,045
국비 (비율)	2,843 (66.4)	2,707 (80.8)	3,569 (73.6)	8,377 (75.8)
시도비 (비율)	932 (21.8)	451 (13.5)	988 (20.4)	1,022 (9.3)
시군구비 (비율)	505 (11.8)	190 (5.7)	292 (6.04)	1,646 (14.9)

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtaId=0GAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

서울 강북구, 부산 남구, 광주 광산구의 재정력 수준과 사회복지 국고 보조사업 지출 규모는 상대적으로 차이가 크지 않으나, 중앙정부의 국비 비율과 자치구 부담 비율은 차이가 상당하다. 사회복지 국고보조사업의 국비 예산은 서울 강북구 2,834억 원, 부산 남구 2,707억 원, 광주 광산구 3,569억 원, 경기 성남시 8,377억 원으로 서울 강북구와 부산 남구의 국비 예산이 상대적으로 적다. 시군구비는 서울 강북구 505억 원, 부산 남구 190억 원, 광주 광산구 292억 원, 경기 성남시 1,646억 원으로 서울 강북구는 다른 자치구에 비해 훨씬 많은 시군구비를 부담한다.

국고보조율은 국고보조사업에서 중앙정부와 지방자치단체의 재원 부담 비율을 결정한다는 점에서 중앙과 지방의 재정 관계를 나타낸다. 또한 국고보조금을 제외한 지방비 부담액에서 광역-기초 간 부담 비율은 국고 보조율과 동일한 법률이나 규정에서 정하지 않고, 별도로 설정하도록 하고 있다. 즉, 국고보조사업에서 중앙정부가 부담할 금액만 결정하고, 지방비는 지방자치단체 내에서 해결하도록 한 것이다. 중앙과 지방 간 재정 관계 측면에서 국비 부담률과 지방비 부담률을 살펴보면, 국비 부담률은 서울 강북구 66.43%, 부산 남구 80.83%, 광주 광산구 73.59%, 그리고 경기 성남시 75.84%이며, 서울 강북구가 가장 낮은 국고보조율을 적용받고 있다. 광역자치단체와 기초자치단체 간 재정 관계 측면에서 특·광역시와 자치구 간 부담률 현황을 살펴보면, 서울시 강북구는 서울시 본청이 64.85%, 부산시 남구는 부산시 본청이 70.33%, 광주시 남구는 광주시 본청이 77.14%, 성남시는 경기도가 38.30%를 부담하고 있다. 서울 강북구는 다른 지역에 비해 광역자치단체의 재원 부담 비율이 낮은 수준이다. 서울 강북구는 서울시에 속한 자치구이지만 재정력 수준은 낮은 편이며, 국고보조율도 낮고, 서울시의 보조율도 낮아 다른 자치구 비해 국고보조사업에 대한 재정 부담이 상대적으로 크다고 할 수 있다.

〈표 4-18〉 주요 자치구 및 성남시의 사회복지 국고보조사업 재정 관계

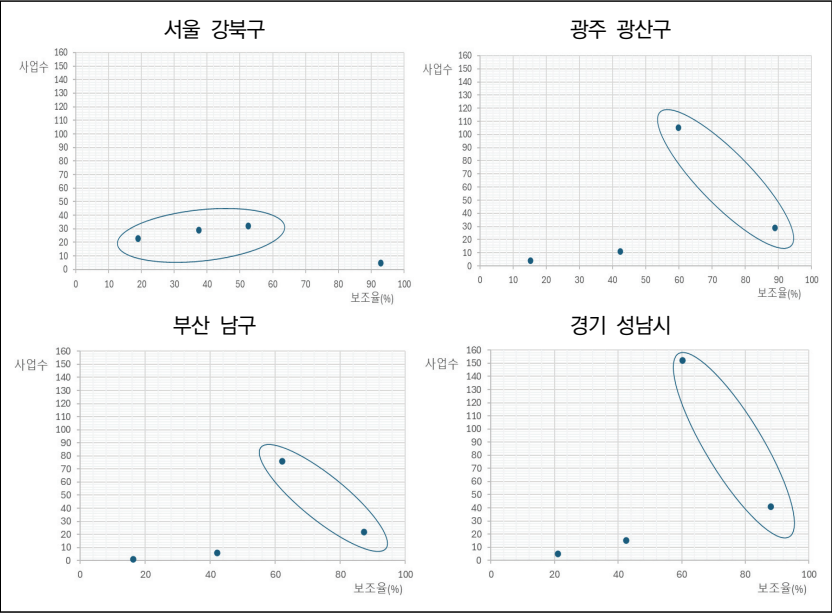
(단위: %)

구분		서울 강북구	부산 남구	광주 광산구	경기 성남시
중앙-광역 재정관계	국비부담률	66.43	80.83	73.59	75.84
	지방비부담률	33.57	19.17	26.41	24.16
광역-기초 재정관계	지방비 중 광역부담률	64.85	70.33	77.14	38.30
	지방비 중 기초부담률	35.15	29.67	22.86	61.70

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtalId=0GAR4HBB8LWEB8L4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

서울 지역 자치구는 다른 광역시 자치구와 비교하여 사회복지 국고보조사업의 기초자치단체 부담 비율이 상대적으로 높은 수준이다. 다른 지역과 비교하여 광역자치단체인 서울시의 부담 비율이 높은 수준임에도 불구하고, 자치구의 부담 비율이 높은 것은 낮은 국고보조율이 적용되기 때문이다. 서울 강북구, 부산 남구, 광주 광산구, 경기 성남시 국고보조사업의 국고보조율 분포를 살펴보면, 서울 강북구와 다른 지역 간 국고보조율 차이가 두드러진다. 강북구 전체 사업 89개 중 52개 사업(58.4%)의 국고보조율이 50% 이하이고, 국고보조율이 81% 이상인 사업은 5개(5.6%)에 불과하다. 반면에 부산 남구, 광주 광산구, 경기 성남시는 국고보조율이 50% 이하인 사업이 각각 6.7%, 10.1%, 9.3%이며, 전체 사업의 70% 이상이 보조율 51% 이상~80% 이하 구간에 있다. 또한 국고보조율이 81% 이상인 사업은 부산 남구는 22개(21.0%), 광주 광산구 29개(19.5%), 경기 성남시 41개(19.2%)이다.

[그림 4-1] 보조율 수준에 따른 사회복지 국고보조사업 현황



출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtalId=0GAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

<표 4-19> 보조율 수준에 따른 사회복지 국고보조사업 현황

(단위: 개, %)

보조율	서울 강북구		부산 남구		광주 광산시		경기 성남시	
	사업 수	비중	사업 수	비중	사업 수	비중	사업 수	비중
0 ~ 30 이하	23	25.8	1	1.0	4	2.7	5	2.3
31 이상 ~ 50 이하	29	32.6	6	5.7	11	7.4	15	7.0
51 이상 ~ 80 이하	32	36.0	76	72.4	105	70.5	152	71.4
81 이상 ~ 100	5	5.6	22	21.0	29	19.5	41	19.2

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtalId=0GAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

다. 동일한 국고보조를 적용 결과 : 서울시 강북구 사례

강북구의 사회복지 국고보조사업 89개 중 다른 지역과 동일한 기준보조율을 적용하는 보조사업은 23개, 차별적으로 인하된 이원보조율을 적용하는 사업은 66개이다. 사업예산 기준으로 살펴보면, 동일한 국고보조율이 적용된 사업의 예산은 148억 원, 인하된 국고보조율이 적용된 사업의 예산은 4,132억 원으로 인하된 국고보조율을 적용하는 보조사업의 예산 규모가 매우 크다.

〈표 4-20〉 강북구 보조율 유형에 따른 사회복지 국고보조사업 현황

(단위: 개, 백만 원)

구분	전체	동일한 보조율 사업	인하된 보조율 사업
사업 수	89	23	66
사업 예산액	428,085	14,837	413,248
국비부담액	284,369	5,658	278,711
시비부담액	93,203	5,653	87,550
구비부담액	50,512	3,526	46,986

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtId=0GAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

강북구 사회복지 국고보조사업에 대해서 다른 지역과 동일하게 보조율을 적용할 경우, 예산의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 인하된 보조율이 적용된 66개 사업의 국비부담액은 2,787억 원, 서울시 본청 부담액은 876억 원, 강북구 부담액은 470억 원이다. 66개 사업에 대해 다른 지역과 동일하게 적용하게 되면, 국비 부담액은 3,446억 원으로 659억 원이 증가하는 반면에, 서울시 본청 부담은 446억 원, 강북구 부담은 213억

원이 감소하는 것으로 파악된다. 강북구는 현행 자체 재원으로 조달하는 전체 구비 부담액의 45.4%가 감소하는 것이다.

〈표 4-21〉 강북구 사회복지 보조율 변화에 따른 예산부담 변화

(단위: 백만 원, %)

구분	국비 부담액	지방비 부담액		
		지방비 소계	시비 부담액	구비 부담액
인하된 국고보조율 적용	278,711	134,536	87,550	46,986
동일한 국고보조율 적용	344,629	68,618	42,968	25,650
증감액	65,918	-65,918	-44,582	-21,336
증감율	△23.7	▽49.0	▽50.9	▽45.4

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtalId=0GAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

제3절 특·광역시-자치구 간 재원 분담구조 분석

최근 새롭게 제기되는 사회적 위험과 코로나19 팬데믹이라는 상황을 경험하면서 사회복지사업은 한층 확대되었고, 자치단체의 책임과 역할은 더 중요해지고 있다. 최근 10년 동안 사회복지지출이 증가하는 한편, 자치구의 지방세 수입은 상대적으로 감소 또는 정체하는 불리한 상황이 지속되었다. 문재인 정부에서 재정 분권이 지방소비세 중심으로 추진되면 자치구가 재정적으로 불리한 상황이 더 강화되었다. 또한 최근 자치구는 자주 재정 능력의 지속적인 감소가 두드러진다. 자치구의 재정자주도 하락은 시군에 비해 상대적으로 더 심각한 양상으로 전개되는 것은 특·광역시 본청의 조정교부금제도가 자치구의 재정 보전 기능을 제대로 하지 못한 것으로 볼 수 있다. 자치구 재정 규모의 지속적 증가로 재정적 책임은

높아졌지만, 재정자립도와 재정자주도는 지속적으로 감소하고, 국고보조사업 의무분담비가 증가하여 사회복지 재정 압박이 높아지고 있다. 따라서 재정의 자율성과 책임성이 지속적으로 취약해지고, 전국 표준적인 사회복지 국고보조사업 수행에 따라 지역 맞춤의 관점에서는 재정사업의 비효율성이 커지고 있다는 문제가 잠재되어 있다(임상수, 2021).

그동안 사회복지 국고보조사업의 재정 책임 분담에 관한 문제가 지속적으로 제기되고, 다양한 대안이 제시되었으나 근본적인 문제를 해결하지 못했다. 특히, 재정 분담 문제가 중앙정부와 지방자치단체 간 관계에 집중되어 광역자치단체와 기초자치단체 간 재정 분담에 관해서는 현황 파악도 제대로 이루어지지 못한 상황이다.

1. 특·광역시-자치구 사회복지사업 현황

가. 자치구의 사회복지지출 현황

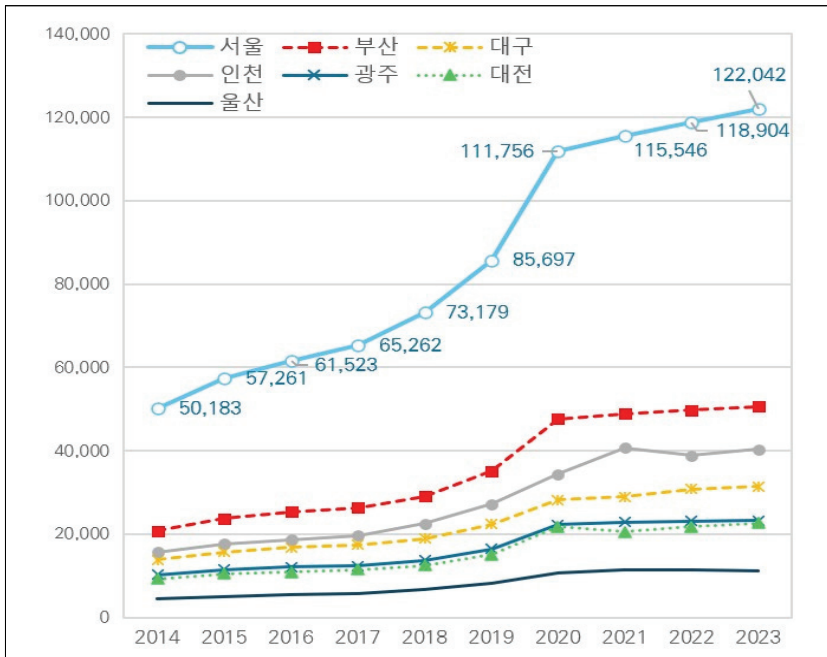
사회복지 국고보조사업 확대에 의한 지방자치단체의 재정적 어려움은 자치구에서 가장 심각한 양상이다. 2023년 지방자치단체 전체 사회복지지출 비중은 32.7%인데 비해, 자치구 평균 사회복지지출 비중은 58.7%이며, 이는 시 37.9%, 군 23.1에 비해 상당히 높은 수준이다. 또한 부산 북구의 사회복지지출 비중은 71.8%인데, 서울 종로구는 39.3%로 자치구에서도 사회복지비 부담의 격차가 상당하다. 전체 자치구의 자체사업 예산 비중이 18.3%에 불과한 상황에서 자체사업 예산의 절반은 사회복지비에 충당되고 있다. 이를 재정기능 관점에서 보면, 자치구는 중앙정부의 사회복지사업을 집행하는 일선 집행기관의 역할을 하는 것이다.

지난 10년 동안 전국 69개 자치구의 사회복지지출 변화를 살펴보면 다

음과 같다. 자치구의 사회복지지출 규모는 서울이 가장 크고, 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산의 순이다. 같은 기간에 모든 자치구의 사회복지지출이 꾸준히 증가하여 규모가 2배 이상 증가하였다. 서울시 25개 자치구의 사회복지지출은 2014년에 5조 183억 원에서 2023년에 12조 2,042억 원으로 급격하게 증가하였다. 울산시의 5개 자치구의 사회복지지출은 2014년에 4,471억 원에서 2023년에 1조 1,176억 원으로 증가하였다.

[그림 4-2] 자치구 사회복지지출액

(단위: 억 원)



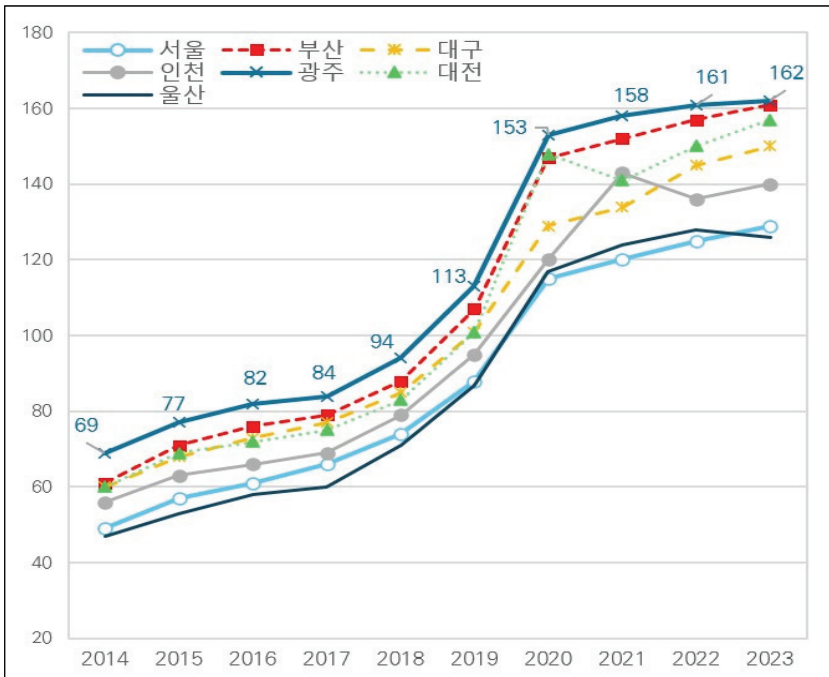
출처: “지방자치단체 통합재정개요,” 행정안전부, 2014-2023, 지방재정365, 2024.9.10. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do#%20return%20false> 자료를 재정리.

한편, 사회복지지출 규모와 달리 인구를 반영한 1인당 사회복지지출은 다른 양상을 보인다. 실제로 2023년 광주 자치구의 1인당 사회복지지출

액은 162만 원으로 가장 높은 수준이며, 반면에 울산은 126만 원, 서울은 129만 원으로 1인당 사회복지지출액 수준이 낮은 편이다.

[그림 4-3] 자치구 1인당 사회복지지출액

(단위: 만 원)



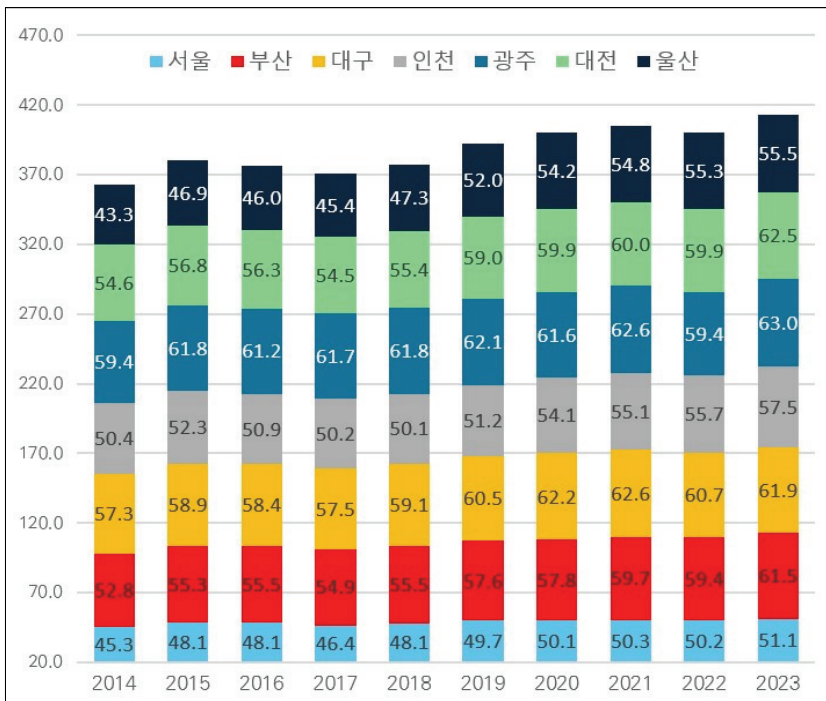
출처: “지방자치단체 통합재정개요,” 행정안전부, 2014-2023, 지방재정365, 2024.9.10. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do#%20return%20false> 자료를 재정리.

지난 10년간 복지사업의 제도 확대와 신규사업 도입으로 다른 분야 지출에 비해 사회복지지출이 빠르게 증가함에 따라 사회복지지출 비중도 급격히 증가하였다. 다만 최근에는 증가율이 주춤하는 추세를 보인다. 서울시 자치구의 사회복지지출 비중은 2014년 45.33%에서 2019년 49.71%로 상승한 이후 증가율이 정체하고 있다. 같은 기간 부산 자치구

도 52.83%에서 57.55%로 상승한 이후 증가 추세가 완화되는 것으로 나타난다. 이렇게 대부분의 자치구에서 2019년 이후부터 증가 추세가 정체하는 경향이 보인다. 2018년 노인기초연금의 기초연금액 인상, 2019년 이후 국민기초생활보장제도의 부양의무자 폐지 등 중앙정부 국고보조사업이 급격하게 확대되었다. 국고보조사업의 급격한 확대로 인하여 자치구 사회복지지출 부담이 급격히 증가하였고, 재정지출 한계로 인해 추가적인 사회복지지출을 억제하는 것으로 보인다.

[그림 4-4] 특별·광역시별 자치구 사회복지지출 비중 (2014~2023)

(단위: %)



출처: “지방자치단체 통합재정개요,” 행정안전부, 2014~2023, 지방재정365, 2024.9.10. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do#%20return%20false> 자료를 재정리.

나. 자치구의 사회복지 부문별 지출 현황

사회복지 부문별 지출 현황을 통해 사회복지사업 확대와 자치구의 재정지출 변화를 파악하였다. 사회복지 부문별로 재정지출 수준이나 증가 추세는 상이한 양상을 보인다. 지방자치단체 재정지출에서 사회복지 분야는 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족및여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반 8개 부문으로 구분한다. 이 중에서 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족및여성, 노인·청소년 부문이 97% 이상을 차지하기 때문에 4개 부문에 대해 세부적으로 살펴보았다.

자치구의 노인·청소년 부문 지출은 2023년 11조 973억 원으로 지출액이 가장 크고, 증가율도 높다. 2014년에는 3조 3,568억 원으로 보육·가족및여성 부문 4조 8,976억 원보다 적은 수준이었으나, 2018년 이후 기초연금액 인상에 따라 급격히 지출이 증가하여 8개 부문 중 지출이 가장 높은 수준이다.

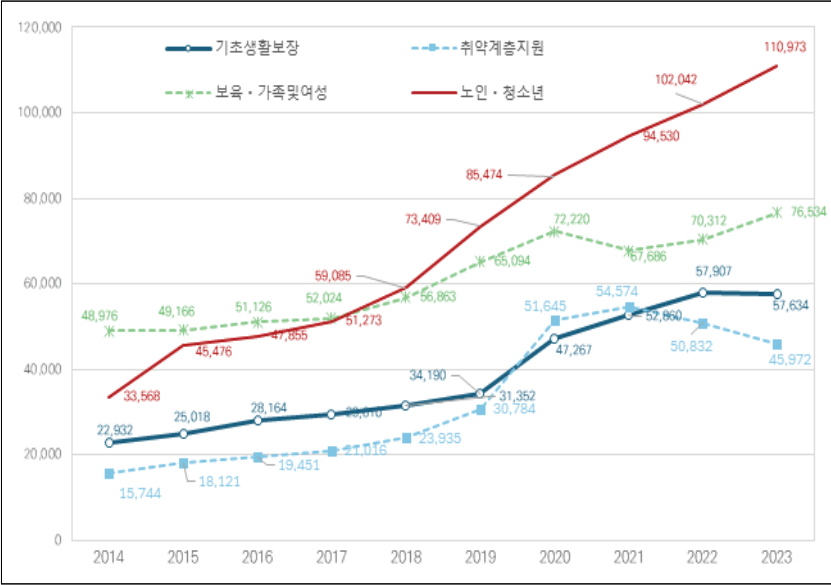
보육·가족및여성 부문 지출은 무상보육 시행으로 2014년에 전체 부문 중 지출 수준이 가장 높았으나, 출산율 저하 등으로 비교적 점진적인 증가율을 나타냈다. 아동수당 도입 및 확대로 2019년과 2020년 급증하였으며, 이후에 다시 주춤하는 것으로 나타났다.

기초생활보장 부문 지출은 2014년 2조 2,932억 원에서 2023년 5조 7,634억 원으로 증가했다. 기초생활보장 부문 지출은 보수적으로 증가하다가 2019년 이후 부양의무자 기준이 단계적으로 폐지됨에 따라 지출 확대가 두드러진다.

취약계층지원 부문 지출은 2014년 1조 5,744억 원에서 2023년 4조 5,972억 원으로 늘어났다. 특히, 코로나19 시기에 취약계층 지원이 쏟아지면서 2020~2022년 기간에 예산이 급격히 늘었다가, 2023년에 다시 감소하고 있다.

[그림 4-5] 자치구 사회복지 부문별 지출액 (2014~2023)

(단위: 억 원)

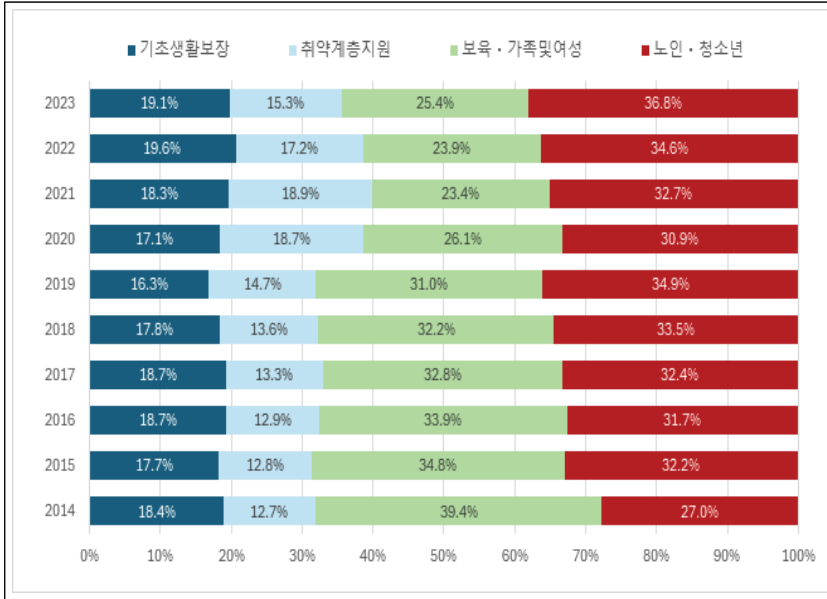


출처: “지방자치단체 통합재정개요,” 행정안전부, 2014~2023, 지방재정365, 2024.9.10. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do#%20return%20false> 자료를 재정리.

사회복지 분야의 부문별 지출 비중은 부문별 지출 증가율의 차이에 따라 변화하는 것으로 나타난다. 2014년에는 자치구 사회복지지출 중 보육·가족및여성 부문 비중이 39.4%로 가장 높고, 노인·청소년 부문이 27.0%, 기초생활보장 부문 18.4%, 취약계층지원 부문 12.7%이었다. 2023년에는 노인·청소년 부문의 비중이 36.8%로 가장 높고, 보육·가족및여성 부문은 25.4%로 나타나 2014년과 비교하면 노인·청소년 부문과 보육·가족및여성 부문의 지출 비중이 역전되었다.

[그림 4-6] 자치구 사회복지 부문별 지출 비중 (2014~2023)

(단위: %)



출처: “지방자치단체 통합재정개요,” 행정안전부, 2014~2023, 지방재정365, 2024.9.10. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do#%20return%20false> 자료를 재정리.

2. 특·광역시-자치구 간 사회복지 국고보조사업의 자원 분담구조

가. 특·광역시-자치구 간 지방비 분담 특성

사회복지 국고보조사업의 자원 분담 쟁점은 주로 중앙정부와 지방자치단체 간 재정 관계에 초점이 맞춰져 왔다. 하지만 자치구의 실질적인 재정 부담과 지역 간 재정 격차를 파악하기 위해서는 광역자치단체와 기초자치단체 간 재정 관계, 그리고 기초자치단체 유형별 상황에도 주목할 필요가 있다. 「지방자치법」에는 시·도와 시·군·구 사무를 유형별로 구분하

여 규정한다. 「지방자치법 시행령」 제9조에 자치구 사무의 특례 조항을 두어 자치구와 시·군의 사무를 차별적으로 규정하기 때문에 특·광역시-자치구 관계와 도-시·군 관계에는 차이가 있다.

지방세는 특·광역시 본청의 비중이 절대적으로 높아 특·광역시 본청과 자치구 간 세수 비중이 8.5대 1.5 수준이다. 재정 책임에서 특·광역시 지역은 본청의 비중이 크고 자치구의 책임은 시·군과 비교하여 상대적으로 적은 편이다. 그런데 국고보조사업에 대한 재원 분담에 관한 사항은 「보조금법」 또는 개별법률, 중앙부처의 내부 규정 등에서 국비와 지방비에 대한 내용 중심으로 규정하고 있다. 지방비의 재원 구성인 광역과 기초 간 재원 분담에 대한 내용들은 「지방재정법 시행령」과 「보조금법 시행령」에서 차등보조율 관련 내용을 부분적으로 규정하고 있다. 지방자치단체 사회복지사업 중 국고보조사업이 대부분을 차지하고, 전체 국고보조사업 중 사회복지사업의 비중이 높은 점을 고려했을 때, 중앙-지방 간 재정 관계뿐 아니라 국고보조율과 연계된 지방비 부담 비율에서 광역자치단체와 기초자치단체 간 구체적이고, 명확한 분담 비율이 필요하다. 하지만 「지방재정법 시행령」에서 규정하는 분담 비율 체계는 미흡한 점들이 있다. 현행 규정은 실제 지방자치단체에서 시행되고 있는 사업들을 제대로 포괄하지 못한다. 규칙에 규정된 사업은 15개로, 「보조금법 시행령」 별표에서 정한 사업조차도 모두 포괄하지 못한다. 그리고 최근에 도입된 아동수당과 같은 주요 사업에 대한 규칙도 반영되지 않았다. 그리고 지방자치단체 재정 분담 비율의 원칙이나 기준에서 일관성이 결여되었다. 예를 들어 기초생활보장제도에 생계급여, 주거급여는 광역 대 자치구 간 30대 70 또는 70대 30으로 차등분담률을 적용하면서, 의료급여는 특·광역시가 100% 부담하도록 하고, 자활급여, 교육급여, 장제·해산급여 부담 비율은 규정하지 않고 있다.

이와 같이 근거 규정이 없는 사업도 상당히 많기 때문에 국고보조사업의 지방비에 대한 광역자치단체와 기초자치단체 간 재원 배분 방식은 관행적으로 광역자치단체 본청의 결정이 비교적 강하게 반영되는 구조이다. 광역자치단체 본청과 자치구의 재정 여건에 따라 임의로 분담 비율이 설정되기 때문에 특·광역시와 자치구 간 재정 분담 갈등이 항시 내재되어 있다. 그럼에도 불구하고 사회복지 국고보조사업의 재정 문제에서 광역자치단체와 기초자치단체 간 실제 재원 분담 현황이나 재정 관계를 어떻게 풀어가야 할지에 대한 검토가 제대로 이루어지지 못했다.

나. 자치구의 사회복지 국고보조사업 재정분담 현황

특·광역시 자치구 전체 사회복지 국고보조사업은 2023년 세부사업을 기준으로 총 8,313개이다. 광역자치단체별로 구분하면 서울시 자치구가 2,393개로 가장 많고, 부산 1,939개, 인천이 1,149개이다. 전체 사업 예산은 26조 2,577억 원으로 서울 자치구가 9조 9,408억 원으로 예산액이 가장 많고, 부산 자치구가 4조 5,168억 원, 인천 자치구 3조 4,348억 원 순이다.

사회복지 국고보조사업 전체 예산 중 국비 부담액은 18조 4,762억 원, 지방비 부담액은 7조 7,814억 원으로 전체 사업 예산의 70.4%를 중앙정부가 부담하고 있다. 특·광역시별로 국비 부담 비율은 차이가 있는데, 서울 자치구의 경우 국비 비율은 58.6%로 가장 낮고, 부산 자치구는 79.9%로 가장 높다. 서울 자치구의 국비 비율이 낮은 것은 다수의 사회복지사업에 대해 서울시만 인하된 기준보조율을 적용하는 이원보조율 방식 때문이다.

〈표 4-22〉 자치구 사회복지 국고보조사업 국비 및 지방비 분담 현황 (2023년)

(단위: 개, 백만 원, %)

지역명	세부 사업 수	사회복지 사업비	국비	지방비	국비 비율	지방비 비율
서울(25)	2,393	9,940,839	5,820,069	4,120,770	58.6	41.5
부산(15)	1,939	4,516,886	3,609,379	907,508	79.9	20.1
대구(7)	949	2,807,759	2,189,595	618,165	78.0	22.0
인천(8)	1,149	3,434,897	2,619,551	815,346	76.3	23.7
광주(5)	727	2,807,759	2,189,595	618,165	78.0	22.0
대전(5)	657	1,832,498	1,377,984	454,514	75.2	24.8
울산(4)	499	917,077	670,079	246,999	73.1	26.9
자치구(69)	8,313	26,257,715	18,476,252	7,781,467	70.4	29.6

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtId=OGAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

특·광역시 자치구의 전체 사회복지 국고보조사업 지방비 부담액 7조 7,814억 원 중 7개 특·광역시 본청 부담액은 5조 1,881억 원이며, 69개 자치구 부담액은 2조 5,932억 원이다. 지방비 부담액 중 시 본청이 66.67%, 자치구가 33.33%를 분담하고 있다.

지방비 부담 비율에도 지역 간 차이가 있는데, 서울 자치구와 인천 자치구의 부담 비율은 각각 36.9%, 36.8%로 다른 지역 자치구에 비해 부담 비율이 높은 편이다. 특히, 서울시는 재정력 수준이 높다는 이유로 유일하게 인하된 기준보조율을 적용하여 지방비 부담 수준이 상대적으로 높은 편이다. 지방비 부담액 중에서 자치구 부담률도 서울시 자치구가 상대적으로 높으며, 다른 광역시 자치구와 비교해서 서울시 자치구의 부담이 상대적으로 높은 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-23〉 자치구 사회복지 국고보조사업 특·광역시-자치구 분담 현황 (2023년)

(단위: 개, 백만 원, %)

세부 사업수	세부 사업 수	전체 지방비	특·광역시 부담액	자치구 부담액	지방비 부담 비율	
					특·광역시 부담 비율	자치구 부담 비율
서울(25)	2,393	4,120,770	2,601,772	1,518,998	63.1	36.9
부산(15)	1,939	907,508	656,463	251,044	72.3	27.7
대구(7)	949	618,165	447,189	170,976	72.3	27.7
인천(8)	1,149	815,346	515,440	299,906	63.2	36.8
광주(5)	727	618,165	447,189	170,976	72.3	27.7
대전(5)	657	454,514	346,321	108,193	76.2	23.8
울산(4)	499	246,999	173,801	73,198	70.4	29.6
자치구(69)	8,313	7,781,467	5,188,175	2,593,291	66.7	33.3

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=0GAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

특·광역시 자치구의 사회복지 국고보조사업을 부문별로 구분하여 국고보조사업의 자원 분담구조를 분석하고자 한다. 기초생활보장 부문에는 국민기초생활보장제도의 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산·장제급여 예산과 자활사업 관련 예산, 기초보장 수급자 사례관리에 관한 사업들이 포함되어 있다. 전체 자치구의 기초생활보장 부문 사업 수는 1,028개, 사업 예산은 5조 6,150억 원이다. 이 중 중앙정부는 77.45%를 부담하고, 지방자치단체는 22.55%를 부담한다. 서울시 자치구만 국비 부담률이 59.9%이다. 반면에 울산시 자치구는 87.5% 수준이며, 나머지 광역시 자치구의 국비 부담률은 89% 이상이다.

특·광역시와 자치구 간 재정 분담 현황을 살펴보면, 전체 지방비 부담액 중 시비 부담률이 69.88%, 자치구 부담률이 30.12%이다. 대구, 광주, 대전은 시비 부담률이 70%를 약간 상회하고, 다른 지역도 69% 이상 특·광역시 본청이 부담하고 있다.

〈표 4-24〉 자치구 기초생활보장 부문 사업 국비 및 지방비 분담 현황 (2023년)

(단위: 개, 백만 원, %)

기초생활보장	사업 수	사업 예산	국비 부담률	지방비 부담률	지방비 부담 비율	
					특·광역시 부담 비율	자치구 부담 비율
서울(25개)	351	2,264,492	59.9	40.14	69.90	30.10
부산(15개)	231	1,067,678	89.5	10.50	69.65	30.35
대구(7)	76	651,659	89.6	10.42	70.50	29.50
인천(8)	142	649,609	89.4	10.62	69.29	30.71
광주(5)	75	450,563	89.3	10.73	70.15	29.85
대전(5)	91	377,683	89.3	10.74	70.10	29.90
울산(4)	62	153,342	87.5	12.48	69.17	30.83
자치구(69)	1,028	5,615,026	77.5	22.55	69.88	30.12

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=OGAR4fHBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

취약계층 부문은 장애인, 보호가 필요한 아동, 노숙인 등 취약계층에 대한 각종 지원 사업을 포함하고 있다. 전체 자치구의 취약계층 부문 사업 수는 2,454개, 사업 예산은 3조 3,500억 원이다. 이 중 중앙정부가 61.7%를 부담하고, 지방자치단체가 38.3%를 부담한다. 서울시 자치구만 국비 부담률이 46.3%이고, 인천 70.1%, 부산 70.1%, 울산 69.1%로 대부분의 광역시 자치구는 국비 부담률이 70% 수준을 나타내고 있다.

특·광역시와 자치구 간 재정 분담 현황을 살펴보면, 전체 지방비 부담액 중 시비 부담률이 73.7%, 자치구 부담률이 26.3%이다. 자치구 부담률은 인천이 42.6%로 가장 높고, 서울 33.8%, 부산 24.8%인 데 비해 대구 7.6%, 광주 10.5%로 특·광역시별로 자치구 부담률은 상당한 편차를 보이고 있다.

〈표 4-25〉 자치구 취약계층 부문 사업 국비 및 지방비 분담 현황 (2023년)

(단위: 개, 백만 원, %)

취약계층	사업 수	사업 예산	국비 부담률	지방비 부담률	지방비 부담 비율	
					특·광역시 부담 비율	자치구 부담 비율
서울(25개)	564	1,053,447	46.34	53.66	66.16	33.84
부산(15개)	663	646,955	70.12	29.88	75.25	24.75
대구(7)	272	385,047	67.50	32.50	92.41	7.59
인천(8)	338	453,820	70.14	29.86	57.42	42.58
광주(5)	235	346,192	68.15	31.85	89.50	10.50
대전(5)	250	351,619	66.50	33.50	86.59	13.41
울산(4)	132	112,928	69.08	30.92	88.99	11.01
자치구(69)	2,454	3,350,007	61.72	38.28	73.67	26.33

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=0GAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

보육·가족및여성 부문에는 대표적으로 영유아보육료 지원, 보육시설 운영 및 확충, 보육서비스 지원에 관한 사업들이 포함되어 있다. 전체 자치구의 보육·가족및여성 부문 사업 수는 2,501개, 사업예산은 5조 9,267억 원이다. 이 중 중앙정부가 56.7%를 부담하고, 지방자치단체가 43.3%를 부담한다. 보육·가족및여성 부문은 다른 부문에 비해 국비 부담률이 낮은 편이다. 이는 보육서비스 사업은 지방자치단체의 책임성이 더욱 강조되기 때문인 것으로 보인다. 서울은 국비 부담률이 39.9%로 국고 보조사업임에도 불구하고, 서울시 부담 비율이 훨씬 높다.

특·광역시와 자치구 간 재정 분담 현황을 살펴보면, 전체 지방비 부담액 중 시비 부담률이 67.4%, 자치구 부담률이 32.6%이다. 자치구 부담률은 서울이 33.4%로 가장 높고, 대전이 29.5%로 가장 낮는데, 지방비 부담에 있어서 특·광역시별로 자치구 간 부담률 편차는 크지 않은 편이다.

〈표 4-26〉 자치구 보육·가족 및 여성 부문 사업 국비 및 지방비 부담 현황 (2023년)

(단위: 개, 백만 원, %)

보육·가족및 여성	사업 수	사업 예산	국비 부담률	지방비 부담률	지방비 부담 비율	
					특·광역시 부담 비율	자치구 부담 비율
서울(25개)	682	2,648,074	39.87	60.13	66.60	33.40
부산(15개)	541	719,928	70.10	29.90	67.29	32.71
대구(7)	322	524,784	70.22	29.78	68.41	31.59
인천(8)	344	831,208	70.94	29.06	68.10	31.90
광주(5)	254	505,395	69.62	30.38	69.73	30.27
대전(5)	180	418,595	69.91	30.09	70.51	29.49
울산(4)	178	278,767	70.98	29.02	70.32	29.68
자치구(69)	2,501	5,926,750	56.71	43.29	67.41	32.59

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=OGAR4fHBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

노인·청소년 부문에는 대표적으로 기초연금, 노인요양시설 확충, 독거 노인 지원, 학교 밖 청소년 지원이나 각종 청소년 지원사업들이 포함되어 있다. 전체 자치구의 노인·청소년 부문 사업 수는 1,661개, 사업 예산은 10조 1,822억 원이다. 이 중 중앙정부가 76.3%를 부담하고, 지방자치단체가 23.7%를 부담한다. 보육·가족및여성 부문 다른 부문에 비해 국비 부담률이 비교적 높은 편이다.

특·광역시와 자치구 간 재정 부담 현황을 살펴보면, 전체 지방비 부담액 중 시비 부담률이 61.6%, 자치구 부담률이 38.4%이다. 자치구 부담률은 서울 50.1%로 가장 높고, 광주 22.1%로 가장 낮는데, 지방비 부담에 있어서 특·광역시별 자치구 간 부담률 편차는 큰 편이다.

〈표 4-27〉 자치구 노인·청소년 부문 사업 국비 및 지방비 부담 현황 (2023년)

(단위: 개, 백만 원, %)

노인·청소년	사업 수	사업 예산	국비 부담률	지방비 부담률	지방비 부담 비율	
					특·광역시 부담 비율	자치구 부담 비율
서울(25개)	590	3,880,858	74.10	25.90	49.93	50.07
부산(15개)	362	2,031,773	81.90	18.10	75.51	24.49
대구(7)	182	1,206,166	78.99	21.01	66.91	33.09
인천(8)	220	1,361,091	74.61	25.39	61.35	38.65
광주(5)	120	671,228	74.27	25.73	77.86	22.14
대전(5)	95	669,256	75.48	24.52	74.32	25.68
울산(4)	92	361,865	69.83	30.17	64.92	35.08
자치구(69)	1,661	10,182,238	76.25	23.75	61.56	38.44

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=0GAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

사회복지일반 부문에는 대표적으로 지역자율형 사회서비스투자사업, 각종 사례관리 지원, 다문화가족 지원, 정신건강 관련 사업들이 포함되어 있는데, 사회복지일반 부문에 편성된 사업이 자치구마다 상당히 차이가 있다. 전체 자치구의 사회복지일반 부문 사업 수는 206개, 사업 예산은 1,148억 원이다. 이 중 중앙정부가 53.9%를 부담하고, 지방자치단체는 46.1%를 부담한다. 서울의 국비 부담률이 44.8%로 가장 낮고, 대구 74.6%로 가장 높은 편으로 지역 간 국비 부담률의 편차가 크다.

특·광역시와 자치구 간 재정 부담 현황을 살펴보면, 전체 지방비 부담액 중 시비 부담률이 66.2%, 자치구 부담률이 33.8%이다. 자치구 부담률은 울산 62.8%로 가장 높고, 대전 16.5%로 가장 낮는데, 지방비 부담 비율에서도 지역별 자치구 간 부담률 편차는 큰 편이다.

〈표 4-28〉 2023년 자치구 사회복지일반 부문 사업 국비 및 지방비 분담 현황 (2023년)

(단위: 개, 백만 원, %)

사회복지일반	사업 수	사업 예산	국비 부담률	지방비 부담률	전체 지방비	
					특·광역시 부담률	자치구 부담률
서울(25개)	89	63,196	44.84	55.16	67.55	32.45
부산(15개)	36	15,327	64.79	35.21	64.24	35.76
대구(7)	16	8,381	74.56	25.44	63.31	36.69
인천(8)	32	11,589	65.95	34.05	46.67	53.33
광주(5)	4	1,539	59.43	40.57	65.07	34.93
대전(5)	21	11,611	59.02	40.98	83.65	16.35
울산(4)	8	3,164	63.78	36.22	37.16	62.84
자치구(69)	206	114,807	53.95	46.05	66.24	33.76

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=OGAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

제4절 도·시·군 간 재원 분담구조 분석

1. 주요 시군의 사회복지 부문별 국고보조사업 재원 분담구조

기초자치단체의 사회복지비지수와 재정자주도를 기준으로 하는 차등보조율, 그리고 서울-지방의 이원보조율을 고려하면 국고보조사업의 기준보조율 적용 수준은 12개 유형으로 구분할 수 있다. 그러나 ‘해당 없음’ 유형이 5개로 나타나고 있으며, 인구 100만 이상의 특례시도 존재한다. 따라서 이 절에서는 사회복지비지수가 25 이상이면서 재정자주도는 80 미만인 지방의 시(市)를 특례시와 일반시로 구분하고자 한다. 이를 바탕으로 주요 시군별 국고보조율은 경기 수원특례시, 경기 시흥시, 충남 공주시, 경북 상주시, 전남 무안군, 충북 보은군, 부산 사하구의 사례를 선

정하여 분석한다. 7개 기초자치단체 중 경기 수원특례시, 경기 시흥시, 충남 공주시, 전남 무안군, 부산 사하구 5개 기초자치단체는 기준보조율의 상향 적용 대상이다.

인구 100만 명 이상의 특례시인 수원시와 시흥시는 전반적으로 부문별 자원 분담구조는 유사하게 나타나고 있다. 국비의 경우 기초생활보장 부문이 가장 높고, 노인·청소년 부문이 가장 낮게 나타난다. 그러나 광역자치단체의 부담 비율은 보육·가족및여성 부문에서 가장 높게 나타나고 있으며, 노인·청소년과 기초생활보장 부문이 낮게 나타난다. 특히 급격한 인구 고령화의 진행으로 노인 부문의 보조 비율이 다른 부문에 비해 매우 낮아 기초자치단체의 부담이 크며, 향후 재정 부담은 지속적으로 증가할 가능성이 매우 높다. 수원시와 시흥시에 대한 자원 분담구조가 크게 다르지 않다는 것은 동일한 광역자치단체 관할 내에서 적어도 특례시와 일반시의 차이가 없다는 것을 의미한다.

〈표 4-29〉 수원특례시의 사회복지 부문별 자원 분담구조

(단위 : %)

구분	평균			최대			최소		
	국비	광역	기초	국비	광역	기초	국비	광역	기초
기초생활보장	77.24	8.62	14.14	100	50.00	50.00	50.00	-	-
취약계층지원	63.33	11.68	24.98	80.00	40.13	50.00	50.00	-	-
보육·가족및여성	60.00	14.66	25.35	100	30.00	68.60	16.11	-	-
노인·청소년	56.08	6.77	37.16	100	35.00	60.00	35.15	-	-

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=OGAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

〈표 4-30〉 시흥시 사회복지 부문별 재원 분담구조

(단위: %)

구분	평균			최대			최소		
	국비	광역시	기초	국비	광역시	기초	국비	광역시	기초
기초생활보장	79.45	8.48	12.07	100	50.00	50.00	50.00	-	-
취약계층지원	62.54	12.36	25.10	90.16	39.34	50.00	50.00	-	2.95
보육·가족및여성	62.31	14.53	23.16	100	30.00	94.72	5.28	-	-
노인·청소년	56.82	10.12	33.07	100	35.00	60.00	40.00	-	-

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=OGAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

충남 공주시는 경기도의 수원시와 시흥시에 비하여 기초생활보장의 국비 부담률은 다소 낮은 반면, 취약계층지원, 보육·가족및여성, 노인·청소년 부문의 국비 부담률은 높은 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 기초자치단체인 공주시의 자체 부담 비율은 시흥시와 유사하게 나타나는데, 이는 증가한 국비 부담에도 광역자치단체의 부담률이 상대적으로 낮아서, 기초자치단체의 부담률은 별다른 차이가 나타나지 않는 것이다.

〈표 4-31〉 공주시 사회복지 부문별 재원 분담구조

(단위: %)

구분	평균			최대			최소		
	국비	광역시	기초	국비	광역시	기초	국비	광역시	기초
기초생활보장	75.71	10.16	14.12	100	33.30	50.00	50.00	-	-
취약계층지원	64.59	11.37	24.04	80.00	35.00	56.06	43.94	-	6.00
보육·가족및여성	60.21	14.84	24.95	100	30.00	78.33	9.12	-	-
노인·청소년	59.00	7.35	33.64	100	50.00	60.00	40.00	-	-

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=OGAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

인상된 국고보조율을 적용하는 지역 중에서 군 단위인 전남 무안군의 자원 분담구조는 앞선 3개 시와는 다소 차이를 보인다.

〈표 4-32〉 전남 무안군의 사회복지 부문별 자원 분담구조

(단위: %)

구분	평균			최대			최소		
	국비	광역	기초	국비	광역	기초	국비	광역	기초
기초생활보장	81.18	8.53	10.29	100	20.00	30.34	69.41	-	-
취약계층지원	64.55	12.18	23.27	80.00	30.00	50.00	50.00	-	6.00
보육·가족맞여성	55.38	18.82	25.80	80.00	33.33	88.79	9.17	-	-
노인·청소년	55.98	10.12	33.90	100	35.00	52.48	36.55	-	-

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtalId=OGAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

기초생활보장 부문에서 국비 부담률은 다른 지역에 비해 다소 높고, 무안군 자체 부담 비율은 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 또한 보육·가족맞여성 부문에서는 국비 부담률이 상대적으로 낮은 반면에 광역자치단체의 부담 비율이 높아 무안군의 부담은 앞의 3개 시와 유사한 수준을 보인다. 결국 무안군의 경우 인상된 국고보조율을 적용받는 다른 시와 비교하여 국비 부담률에서는 차이가 존재하지만, 그 차이를 광역자치체가 부담하여 결과적으로 기초자치단체의 부담 비율은 유사하게 나타나고 있다.

인상된 국고보조율을 적용받는 지역 중에서 광역시 자치구인 부산 사하구는 앞의 4개 시·군과는 확연하게 달리 기초자치단체의 비중이 모든 부문에 걸쳐 낮은 것을 확인할 수 있다. 앞의 도 지역의 기초자치단체에서 광역자치단체의 비중에 비해 기초자치단체의 부담 비중이 높은 반면, 사하구에서는 모든 부문에서 기초자치단체보다 광역자치단체의 부담 비

율이 높게 나타나고 있다. 이에 전반적으로 앞의 4개 시·군에 비해 기초 자치단체의 부담 비율은 절반 수준에 불과하다.

〈표 4-33〉 부산 사하구 사회복지 부문별 재원 분담구조

(단위: %)

구분	평균			최대			최소		
	국비	광역	기초	국비	광역	기초	국비	광역	기초
기초생활보장	79.63	14.36	6.01	100	50.00	21.33	50.00	-	-
취약계층지원	63.98	27.02	9.00	100	60.00	48.94	34.04	-	-
보육·가족및여성	61.67	27.89	10.45	100	50.00	41.99	29.01	-	-
노인·청소년	57.15	25.64	17.22	100	50.00	50.00	40.00	-	-

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtalId=OGAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

기준보조율을 적용받는 지역은 취약계층지원, 보육·가족및여성, 노인·청소년 부문에서는 큰 차이가 나타나지 않으나, 기초생활보장 부문에서는 국비 부담율이 낮게 나타나고 있다. 이로 인해 기초자치단체 부담 비율은 기초생활보장 부문에서 높게 나타나고 있으며, 다른 부문의 경우에는 큰 차이가 없는 것으로 나타난다. 이는 시와 군 지역 모두 유사하게 나타나고 있으며, 특히 노인 부문의 기초자치단체 부담 비율이 높은 것으로 나타나고 있어 인구고령화에 따른 재정 부담은 기초자치단체가 높아질 것으로 예상된다.

〈표 4-34〉 경북 상주시 사회복지 부문별 자원 분담구조

(단위: %)

구분	평균			최대			최소		
	국비	광역	기초	국비	광역	기초	국비	광역	기초
기초생활보장	71.32	10.27	18.42	100	50.00	97.98	1.62	-	-
취약계층지원	65.84	11.60	22.56	100	35.00	40.75	49.97	-	-
보육·가족및여성	58.05	13.34	28.61	100	25.00	70.00	27.64	-	-
노인·청소년	53.38	12.27	34.35	90.00	35.00	70.00	30.00	-	8.00

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=0GAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

〈표 4-35〉 충북 보은군 사회복지 부문별 자원 분담구조

(단위: %)

구분	평균			최대			최소		
	국비	광역	기초	국비	광역	기초	국비	광역	기초
기초생활보장	72.71	9.12	18.18	80.00	33.30	61.69	29.47	-	-
취약계층지원	67.02	11.28	21.70	80.00	21.00	35.01	50.00	6.00	6.00
보육·가족및여성	56.59	19.20	24.21	80.00	25.00	35.00	43.33	9.00	10.00
노인·청소년	56.45	11.78	31.77	100	35.00	50.00	39.65	-	-

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=0GAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

2. 주요 시군의 세부사업별 자원 분담구조

사례로 선정한 7개 기초자치단체에서 공통적으로 시행하고 주요 세부 사업별로 자원 부담 비율의 차이를 분석하고자 한다. 세부사업별로 사회복지비지수 25 이상이면서 재정자주도 80 미만인 기준보조율 상향 적용 지역과 그 외 기준보조율을 그대로 적용하는 지역을 구분하여 살펴본다.

세부사업별로 보조사업의 재원 분담구조를 분석할 때 고려해야 할 점은 차등보조율을 적용하는 사업과 단일보조율 또는 이원보조율을 적용하는 사업을 구분해야 한다는 점이다. 사례로 선정한 7개 기초자치단체에 서울 지역이 포함하지 않았기 때문에 이원보조율은 고려하지 않는다.

기초생활보장 부문의 기초생활보장 생계급여, 주거급여, 의료급여, 해산·장제급여, 긴급복지, 자활근로(사례관리 포함), 근로능력 있는 수급자의 탈수급 지원 등의 사업을 기준으로 살펴본다.

기초생활보장수급자 생계급여, 주거급여, 의료급여에 대해서는 「지방재정법 시행규칙」의 [별표]에 광역과 기초의 부담 비율을 규정하고 있다. 기준보조율은 서울 50%, 지방 80%로 규정하고 있으며, 의료급여는 기준보조율을 그대로 적용하며, 나머지 사업들은 차등보조율 방식에 따라 5개 기초자치단체는 기준보조율을 상향 적용한다. 광역과 기초의 부담 비율을 살펴보면, 생계급여와 주거급여의 경우 인상보조율 지역은 광역과 기초의 부담 비율이 7:3이며, 인하보조율 지역은 광역과 기초의 부담 비율이 3:7로 규정되어 있다(그 밖의 경우에는 5:5). 단 의료급여의 경우에는 특·광역시는 광역이 모두 부담하고, 시의 경우 광역과 기초가 7:3이며, 군 지역의 경우 8:2를 적용한다.

〈표 4-36〉에서 보는 바와 같이, 경기와 부산 지역을 제외하고 나머지 지역은 법령상 규정과 실제 부담 비율이 일치하지 않고 있다. 경기 수원시와 시흥시, 부산 사하구의 경우 규칙에 따라 광역과 기초의 부담 비율을 적용하고 있음이 확인된다. 그러나 공주시, 상주군, 무안군, 보은군의 경우 생계급여와 주거급여는 광역과 기초의 부담 비율이 7:3으로 규정되었음에도 5:5로 기초자치단체가 더 많은 부담을 하고 있다. 반면 의료급여의 경우에는 공주시와 상주시가 7:3, 무안군과 보은군이 8:2로 규정되어 있음에도 무안군, 상주시, 보은군에서는 기초자치단체의 부담이 없는

것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 「지방재정법 시행규칙」의 [별표] 규정에도 불구하고, 「지방재정법 시행령」 제33조 제2항의 “시·군·자치구의 재정 형편상 필요하다고 인정하는 때에는 기준부담률 외에 따로 추가 부담을 할 수 있다”는 규정에 근거하여 별도 부담 비율을 적용한 결과로 해석할 수 있다.

긴급복지의 경우에는 특·광역시와 도 지역 모두 광역과 기초가 5:5로 부담하도록 규정되어 있는데, 실제로도 규정과 동일한 부담 비율에 따른 자원 분담구조를 보인다.

자활근로사업의 경우 법령에 별도의 규정이 없으며, 지역별로 매우 다른 부담 비율을 보이고 있다. 광역자치단체가 더 많은 부담을 하는 지역(수원시, 시흥시, 사하구), 동일하게 부담하는 지역(공주시), 기초자치단체가 더 많은 부담을 하는 지역(무안군, 상주군, 보은군) 등 국고보조의 기준보조율과 관계없이 광역-기초 간 부담 비율이 적용되어 운영하는 것이 확인된다. 반면 자활사례관리의 경우에는 사하구를 제외하고 수원, 시흥, 상주에서 기초자치단체 부담 비율이 높은 것이 확인된다. 자활근로사업에서 광역자치단체 부담 비율이 높았던 수원과 시흥의 경우에 자활사례관리에서는 반대의 양상이 나타나고 있다. 이는 동일한 대상자에 대해서도 광역-기초의 부담 비율이 사업별로 차이가 있음을 의미한다.

근로능력 있는 수급자의 탈수급 지원(희망키움통장, 청년저축계좌 등)에서는 광역시 자치구를 제외한 모든 지역에서 기초자치단체의 부담 비율이 광역자치단체의 부담 비율에 비해 약 2배가 높은 것으로 나타나고 있다. 사하구의 경우 광역과 기초의 부담 비율이 약 7:3으로 나타나고 있으나, 다른 지역의 경우 광역과 기초의 부담 비율이 3:7로, 오히려 기초자치단체의 부담 비율이 높게 나타나고 있다.

〈표 4-36〉 기초생활보장 부문 주요 사업별 재정 부담 비율

(단위: %)

세부사업		국고보조율 적용	시·군	국비 비율	광역 비율	기초 비율
국민기초 생활보장	생계급여	인상보조율	수원	90.0	7.0	3.0
			시흥	90.0	7.0	3.0
			공주	80.0	10.0	10.0
			무안	80.0	10.0	10.0
			사하	90.0	7.0	3.0
		기준보조율	상주	80.0	10.0	10.0
			보은	80.0	10.0	10.0
	주거급여	인상보조율	수원	90.0	7.0	3.0
			시흥	90.0	7.0	3.0
			공주	80.0	10.0	10.0
			무안	-	-	-
			사하	90.0	7.0	3.0
		기준보조율	상주	80.0	10.0	10.0
			보은	80.0	10.0	10.0
	의료급여	차등 적용 없음 기준보조율	수원	80.0	14.0	6.0
			시흥	80.0	14.0	6.0
			공주	80.0	14.0	6.0
			무안	80.0	20.0	0.0
			사하	80.0	20.0	0.0
			상주	80.0	20.0	0.0
			보은	80.0	20.0	0.0
해산장제 급여	인상보조율	수원	90.0	7.0	3.0	
		시흥	90.0	3.0	7.0	
		공주	80.0	10.0	10.0	
		무안	80.0	10.0	10.0	
		사하	90.0	7.0	3.0	
	기준보조율	상주	80.0	7.0	13.0	
		보은	80.0	6.0	14.0	
긴급복지		차등 적용 없음 기준보조율	수원	80.0	10.0	10.0
			시흥	80.0	10.0	10.0
			공주	80.0	10.0	10.0
			무안	80.0	10.0	10.0
			사하	80.0	10.0	10.0
			상주	80.0	10.0	10.0
			보은	80.0	10.0	10.0

세부사업	국고보조를 적용	시·군	국비 비율	광역 비율	기초 비율
자활근로	인상보조율	수원	90.0	7.0	3.0
		시흥	90.0	7.0	3.0
		공주	80.0	10.0	10.0
		무안	90.0	3.0	7.0
		사하	90.0	7.0	3.0
	기준보조율	상주	80.0	4.0	16.0
		보은	80.0	6.0	14.0
자활사례관리	차등 적용 없음 기준보조율	수원	70.0	9.0	21.0
		시흥	70.0	9.0	21.0
		공주	-	-	-
		무안	-	-	-
		사하	70.0	21.0	9.0
		상주	70.0	9.0	21.0
		보은	-	-	-
근로능력 있는 수급자의 탈수급 지원	인상보조율	수원	90.0	3.0	7.0
		시흥	90.0	3.0	7.0
		공주	80.0	6.0	14.0
		무안	80.0	6.0	14.0
		사하	90.1	7.2	2.7
	기준보조율	상주	80.0	6.0	14.0
		보은	80.0	6.0	14.0

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtalId=OGAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

취약계층지원 부문은 「지방재정법 시행규칙」의 [별표]에서 장애인 의료비 및 장애인 자녀 학비 지원, 장애수당·장애아동수당 등에 대해서 광역과 기초의 부담 비율을 규정하고 있다. 장애인 의료비 및 장애인 자녀 학비 지원은 특·광역시는 전액 광역 부담, 도에서는 광역과 기초의 부담 비율을 7:3으로 규정하고 있다. 반면 장애수당과 장애아동수당은 광역의 구분 없이 모두 광역과 기초의 부담 비율을 7:3으로 규정하고 있다. 사례 분석 지역의 장애수당의 경우 수원시, 시흥시, 사하구, 공주시, 보은군에서는 광역과 기초의 부담 비율이 7:3으로 나타나고 있다. 반면 무안군과

상주시의 경우 광역과 기초의 부담 비율이 약 3:7로 나타나고 있어 차이가 존재한다.

장애인연금의 경우 경기 지역(수원시, 시흥시)의 경우 광역과 기초의 부담 비율은 2:8이며, 반면에 공주시, 무안군, 상주시, 보은군은 3:7로 나타난다. 사하구의 경우에는 전액 광역이 부담하는 것으로 나타나고 있다. 장애인활동급여의 경우 수원시와 시흥시에서는 광역과 기초의 부담 비율이 1.5:8.5이며, 공주시, 무안군, 상주시의 경우 3:7, 보은군은 2:8, 사하구는 약 7:3의 부담 비율이 나타나고 있어 공통된 기준은 없는 것으로 확인된다. 또한 장애인거주시설 운영, 발달장애인 주간활동서비스 지원, 발달재활서비스 바우처의 경우도 사하구(5:5)를 제외하고는 동일한 수준을 보이고 있다.

결국 장애수당과 장애인연금 같은 현금성 급여 사업에서 광역과 기초의 부담 비율은 상이하게 나타나고 있으며, 서비스 이용권을 제공하는 장애인활동급여, 발달장애인 주간활동서비스, 발달재활서비스 바우처의 경우 지역 내에서는 동일한 부담 비율을 보이고 있다. 그러나 전국적으로는 지역별 편차가 크게 나타나고 있다.

〈표 4-37〉 취약계층지원 부문(장애인) 주요 사업별 재정 부담 비율

(단위: %)

세부사업	국고보조율 적용	시·군	국비 비율	광역 비율	기초 비율
장애인 활동급여	차등 적용 없음 기준보조율	수원	70.0	4.5	25.5
		시흥	70.0	4.5	25.5
		공주	70.0	9.0	21.0
		무안	70.0	9.0	21.0
		사하	70.0	20.0	10.0
		상주	70.0	9.0	21.0
		보은	70.0	6.0	24.0

세부사업	국고보조율 적용	시·군	국비 비율	광역 비율	기초 비율
장애인연금	차등 적용 없음 기준보조율	수원	70.0	6.0	24.0
		시흥	70.0	6.0	24.0
		공주	70.0	9.0	21.0
		무안	70.0	9.0	21.0
		사하	70.0	30.0	0.0
		상주	70.0	9.0	21.0
		보은	70.0	9.0	21.0
장애수당	차등 적용 없음 기준보조율	수원	70.0	21.0	9.0
		시흥	70.0	21.0	9.0
		공주	70.0	21.0	9.0
		무안	70.0	8.5	21.5
		사하	70.0	21.0	9.0
		상주	70.0	9.0	21.0
		보은	70.0	21.0	9.0
장애인 거주시설 운영	차등 적용 없음 기준보조율	수원	70.0	4.5	25.5
		시흥	70.0	4.5	25.5
		공주	70.0	9.0	21.0
		무안	-	-	-
		사하	-	-	-
		상주	70.0	9.0	21.0
		보은	-	-	-
발달장애인 주간활동서비스	차등 적용 없음 기준보조율	수원	70.0	4.5	25.5
		시흥	70.0	4.5	25.5
		공주	70.0	9.0	21.0
		무안	70.0	9.0	21.0
		사하	70.0	15.0	15.0
		상주	70.0	9.0	21.0
		보은	70.0	6.0	24.0
발달재활서비스 바우처	차등 적용 없음 기준보조율	수원	70.0	4.5	25.5
		시흥	70.0	4.5	25.5
		공주	70.0	9.0	21.0
		무안	70.0	9.0	21.0
		사하	70.0	15.0	15.0
		상주	-	-	-
		보은	70.0	9.0	21.0

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=0GAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

보육·가족및여성 부문의 대표적인 국고보조사업인 영유아보육료 지원과 가정양육수당 지원은 광역-기초 간 재정 분담에 대해 「지방재정법 시행규칙」의 [별표]에서 규정하고 있다. 규정에 따르면 인상보조율 지역은 광역과 기초의 부담 비율이 7:3이며, 인하보조율 지역은 광역과 기초의 부담 비율이 3:7이다(그 밖의 경우에는 5:5). 영유아보육료 지원과 가정양육수당의 경우에는 사례 지역 모두 관련 법령에서 규정한 광역과 기초의 부담 비율과 동일하게 운영되고 있는 것이 확인되었다.

부모급여는 영유아보육료 및 가정양육수당과 동일한 부담 비율을 적용하여 운영하고 있다. 반면에 아동수당의 경우에는 지역별로 매우 상이하게 운영하고 있다. 경기 수원시와 시흥시는 광역-기초의 부담 비율이 4.5:5.5이며, 무안군과 상주시는 3:7, 보은군은 4:6으로 나타나 기초자치단체의 부담 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 반면 공주시의 경우에는 광역과 기초가 5:5로 동일하게 부담하고 있으며, 사하구의 경우에는 7:3으로 광역자치단체의 부담 비율이 높게 나타나고 있다.

아동발달지원계좌의 경우 앞의 현금성 수당(아동수당 제외) 사업과 달리 기초자치단체의 부담 비율이 높게 설정되어 있다. 국고보조율은 모두 70%로 동일하게 설정되어 있으나, 광역과 기초의 부담 비율은 지역마다 다르게 설정되어 있다. 수원시와 시흥시의 경우 광역과 기초의 부담 비율이 1.5:8.5, 사하구는 광역자치단체가 모두 부담하며, 나머지 지역은 3:7로 나타나고 있다. 아이돌봄 지원에서도 유사하게 나타나고 있는데, 수원시, 시흥시, 사하구의 경우 5:5로 동일하게 부담하고 있으나, 나머지 지역은 광역과 기초의 부담 비율이 3:7로 나타나고 있다.

〈표 4-38〉 아동·보육 및 여성 부문 주요 사업별 보조 비율

(단위: %)

세부사업	국고보조율 적용	시·군	국비 비율	광역 비율	기초 비율
영유아보육료	인상보조율	수원	75.0	17.5	7.5
		시흥	75.0	17.5	7.5
		공주	65.0	17.5	17.5
		무안	65.0	17.5	17.5
		사하	75.0	17.5	7.5
	기준보조율	상주	65.0	17.5	17.5
		보은	65.0	17.5	17.5
아동수당	인상보조율	수원	80.0	9.0	11.0
		시흥	80.0	9.0	11.0
		공주	70.0	15.0	15.0
		무안	69.9	9.1	21.0
		사하	80.0	14.0	6.0
	기준보조율	상주	70.0	9.0	21.0
		보은	70.0	12.0	18.0
부모급여	인상보조율	수원	75.0	17.5	7.5
		시흥	75.0	17.5	7.5
		공주	65.0	17.5	17.5
		무안	65.0	17.5	17.5
		사하	75.0	17.5	7.5
	기준보조율	상주	-	-	-
		보은	65.0	17.5	17.5
가정양육수당	인상보조율	수원	75.0	17.5	7.5
		시흥	75.0	17.5	7.5
		공주	65.0	17.5	17.5
		무안	65.0	17.5	17.5
		사하	75.0	17.5	7.5
	기준보조율	상주	65.0	17.5	17.5
		보은	65.0	17.5	17.5
아동발달 지원계좌	차등 적용 없음 기준보조율	수원	70.0	4.5	25.5
		시흥	70.0	4.5	25.5
		공주	70.0	9.0	21.0
		무안	70.0	9.0	21.0
		사하	70.0	30.0	0.0
		상주	70.0	9.0	21.0
		보은	70.0	9.0	21.0

세부사업	국고보조율 적용	시·군	국비 비율	광역 비율	기초 비율
아이돌봄 지원	차등 적용 없음 기준보조율	수원	69.5	15.3	15.3
		시흥	69.7	15.1	15.1
		공주	70.0	9.0	21.0
		무안	68.8	8.8	22.4
		사하	70.0	15.0	15.0
		상주	70.0	9.0	21.0
		보은	70.0	9.0	21.0

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtald=0GAR4fHBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

노인·청소년 부문은 기초연금법의 규정에 따른 기초연금을 제외하고 대부분 사업이 「보조금법 시행령」의 기준보조율과 「지방재정법 시행규칙」의 광역-기초의 부담 비율에 대한 규정이 없는 상태이며, 각기 다른 국고보조율과 지방비 부담 비율을 적용하고 있다.

기초연금의 경우 국고보조율이 수원시와 시흥시에서는 70%, 공주시, 사하구, 상주시, 보은군에서는 90%에 이르고 있다. 또한 광역과 기초의 부담 비율은 도 지역과 광역시에서 다르게 나타나고 있는데, 도-시군 간 부담 비율은 2:8로 나타나고 있다(광역시 자치구는 9:1). 그러나 국고보조율의 차이로 인하여 경기 지역의 시에서 부담은 높게 나타나고 있으며, 향후 인구 고령화의 진전에 따라 부담은 크게 증가할 것으로 예측된다.

노인일자리 지원사업의 경우 국고보조율은 대부분 50% 수준을 보이고 있으나, 광역과 기초의 부담 비율은 지역에 따라 큰 차이가 나타나고 있다. 수원시와 시흥시의 경우 1.5:8.5의 비율을 보이고 있는 반면, 공주시, 무안군, 상주시는 3:7, 보은군은 1:9를 보이고 있다.

노인맞춤돌봄서비스는 전체적으로 국고보조율은 70% 수준이며, 기초 자치단체의 부담 비율이 높게 나타나고 있다. 그러나 수원시와 시흥시는 1.5:8.5, 상주군과 보은군은 3:7, 공주시는 5:5로 지역에 따라 비율이 다

르게 나타나고 있다.

경로당 냉난방비 및 양곡비 지원의 경우 노인일자리 사업의 국고보조율과 유사한 비율을 보이고 있는데(수원시, 무안군 등은 30%대), 광역과 기초의 부담 비율은 노인일자리와는 매우 다른 형태를 보이고 있다. 시흥시, 공주시, 상주군은 광역과 기초의 부담 비율이 3:7이며, 반면에 보은군은 2:8, 수원시와 무안군은 약 1.5:8.5의 비율을 나타내고 있다.

〈표 4-39〉 노인·청소년 부문 주요 사업별 보조 비율

(단위: %)

세부사업	국고보조율 적용	시·군	국비 비율	광역 비율	기초 비율
기초연금	차등보조 방식 기준보조율 별도 설정 없음 : 70% ~ 90%	수원	70.0	6.0	24.0
		시흥	70.0	6.0	24.0
		공주	90.0	2.0	8.0
		무안	80.0	4.0	16.0
		사하	90.0	9.0	1.0
		상주	90.0	2.0	8.0
		보은	90.0	2.0	8.0
노인일자리	차등 적용 없음 기준보조율	수원	50.0	7.5	42.5
		시흥	50.0	7.5	42.5
		공주	50.0	15.0	35.0
		무안	49.7	15.0	35.3
		사하	49.2	30.6	20.2
		상주	50.0	15.0	35.0
		보은	50.0	5.0	45.0
노인맞춤 돌봄서비스	차등 적용 없음 기준보조율	수원	70.0	4.5	25.5
		시흥	70.0	4.5	25.5
		공주	70.0	15.0	15.0
		무안	55.0	13.7	31.2
		사하	70.0	15.0	15.0
		상주	70.0	9.0	21.0
		보은	70.0	9.0	21.0

세부사업	국고보조를 적용	시·군	국비 비율	광역 비율	기초 비율
경로당 냉난방비 및 양곡비	차등 적용 없음 기준보조율	수원	35.2	10.5	54.3
		시흥	50.0	15.0	35.0
		공주	50.0	15.0	35.0
		무안	30.7	9.9	59.4
		사하	50.0	25.0	25.0
		상주	50.0	15.0	35.0
		보은	50.0	10.2	39.8

출처: “세부사업별 세출현황,” 행정안전부, 2024, 지방재정365, 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtdId=OGAR4fHBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>에서 사회복지 국고보조사업 관련 데이터를 추출하여 연구진이 별도로 산출한 결과임.

3. 도·시·군의 국고보조사업 재원 분담구조 평가

기초자치단체 7개 지역을 사례로 하여 도·시·군이 담당하는 국고보조사업의 재원 분담구조를 세부사업 단위로 분석한 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. ① 유사·동종 사업의 기준보조율 차이, ② 광역-기초 부담비율의 기준 부족, ③ 정책적 목표에 맞지 않는 보조율 체계, ④ 부문별 상이한 보조율 체계이다.

첫째, 유사·동종 사업의 경우 정책 목표 또는 정책 수단이 유사한 국고보조사업들이 각기 다른 보조율 체계를 가지고 있다. 대표적으로 기초생활보장(생계급여)과 기초연금의 경우 빈곤층 또는 소득 하위 70% 이하의 노인들에게 안정된 생활 유지를 위한 정책적 지원이라는 목표와 현금 지급이라는 동일한 정책 수단을 가지고 운영되고 있다. 또한 아동수당과 부모급여도 아동 양육에 필요한 현금성 수당 지원이라는 측면에서는 정책 목표와 정책 수단이 유사한 것으로 볼 수 있다. 그러나 「보조금법 시행령」의 기준보조율 등에서 규정하고 있지 않은 사업에 대해서는 각기 다른 보조율 체계를 가지고 있다.

둘째, 광역-기초 부담 비율의 기준이 상이하다. 기준보조율의 문제점

과 마찬가지로 「지방재정법 시행령」에서 규정하고 있지 않은 사업들의 경우 지역마다 각기 다른 기준을 통해 광역-기초의 부담 비율을 정하고 있다. 사회보장제도의 정부 간 역할 분담이라는 관점에서 제시되었던 기초생활보장은 중앙정부, 서비스 지원은 지방자치단체가 담당한다는 것과 상당한 괴리가 있으며, 광역자치단체와 기초자치단체 간 복지사업의 보충적 관계와도 상이한 보조율 체계를 가지고 있다. 복지사업의 담당 주체에 따라 재원 분담 비율이 정해지는 것이 타당할 것인데, 사업별로 유형화할 수 없는 정도로 복잡한 양상으로 운영되고 있다는 것이다.

셋째, 정책적 목표에 맞지 않는 보조율 체계를 가지고 있다. 예를 들어 아동 보육과 관련한 광역과 기초의 부담 비율은 사업의 수단(현금/서비스 등)과는 크게 상관없이 운영되고 있으며, 아동수당과 부모급여 등의 사업은 정책 대상이 아동인지 부모인지에 따라 다르게 나타나고 있다. 무엇보다 영유아·아동 인구가 적은 지역의 보조율이 해당 인구가 많은 지역에 비해 낮게 나타나고 있다는 점은 사업의 정책적 목적보다는 국고보조사업이 지방재정조정제도로서의 기능이 강화되었다는 것을 의미한다.²⁷⁾ 저소득층 아동에게 지원하는(대상이 제한적인) 아동발달지원계좌를 제외하면, 아동 인구가 적은 지역의 국고보조율이 10% 정도 낮은 수준이다. 또한 전체 아동을 대상으로 사업이 운영되는 아동수당의 경우 광역보다 기초자치단체의 부담 비율이 높게 나타나고 있다. 이러한 점은 수당 등의 지급을 통해 영유아·아동의 양육 부담을 경감한다는 정책적 목적과는 괴리가 있다. 또한 아동수당 사업은 유사한 정책 수단을 활용하고 있는 영유아보육료, 부모급여, 가정양육수당과 다른 보조율 체계를 적용하고 있

27) 아동과 관련한 차등보조율(영유아보육료, 가정양육수당)은 재정자주도와 사회보장비지수에 의해서 결정된다. 그러나 기초연금의 보조율은 노인인구 비율과 재정자주도에 의해 결정되는데(「기초연금법 시행령」 제23조), 기초연금의 경우 노인인구 비율이 높은 지역이 보조율이 높게 나타난다.

고, 이 또한 기초자치단체의 부담률이 높게 설정되어 있다는 점은 지방쇠퇴의 대응 주체가 국가 또는 광역이 아닌 기초자치단체에 전가되고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 반면 서비스 지원과 관련한 아이돌봄 지원과 같은 부분은 여전히 서비스적 측면이 부각되어 기초자치단체의 부담 비율이 높은데, 이에 대해서도 고려가 필요하다.

노인 부문의 국고보조사업에서도 유사한 양상을 보이고 있다. 기초연금의 도입 목적은 65세 이상 노인의 안정된 노후를 지원하는 것이다. 이는 현재 우리나라의 높은 노인빈곤율을 고려하였을 때 노인들에게 제공되는 기초생활보장의 한 수단으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 기초생활보장(생계급여 기준)에 비해 국고보조율은 낮은 상황이며, 광역자치단체 부담 비율 또한 낮게 나타나고 있다. 유사한 정책 목적을 가지고 있는 두 제도에서 중앙-광역-기초의 부담 비율은 역으로 나타나고 있는 것이다. 또 다른 사례로 노인일자리 사업의 경우 목적이 사회적 관계 증진과 노후소득 보충이라는 점에서 서비스 지원과 소득보장이라는 두 가지 목적을 동시에 가진다고 볼 수 있다. 그러나 보조율 체계는 이와는 달리 노인여가지원(경로당 지원)과 같은 수준의 국고보조율을 보이고 있으며, 광역과 기초의 부담 비율 또한 지역에 따라 다르게 나타난다. 무엇보다 노인일자리의 사업량이 중앙정부에서 결정되어 기초자치단체에 할당된다는 점에서 기초자치단체에게 사업의 결정 권한은 주지 않고 비용 부담만을 강요한다는 비판에서 자유롭지 않다.

넷째, 사회복지 부문별로 상이한 보조율 체계를 가지고 있다. 정책 대상자에 따라 기준보조율과 광역-기초자치단체 간 부담 비율이 다르게 나타난다는 점은 인구구조 변화에 따라 지자체들의 재정 부담이 크게 변할 수 있음을 의미한다. 대표적으로 대상자의 급격한 증감이 없는 기초생활보장 수급자 지원의 경우 광역자치단체의 부담 비율이 높은 반면, 인구

고령화와 밀접한 연관이 있는 노인 부문의 경우 기초자치단체의 부담 비율이 높게 나타난다. 또한 출산율 제고 및 지방 쇠퇴에 대응해야 할 아동 인구가 적은 지역에서 기초자치단체의 부담 비율도 높게 나타나고 있다. 예산지원의 확대가 필요한 지역에서 오히려 사회복지비지수가 낮다고 하여 차등적 기준보조율이 적용되거나, 중앙 또는 광역 단위에서 해결해야 할 문제를 오히려 기초자치단체에 떠넘기는 양상을 보이고 있다. 이러한 문제는 빈익빈 부익부를 가속화시켜 국고보조사업의 지방재정조정제도로서의 기능을 약화시킬 가능성이 있다.

현재 나타나고 있는 차등적 기준보조율 체계에 대한 구조적 문제점과 더불어 기초자치단체의 복지사업이 실제 지역의 재정력 및 인구 사회학적 특성과 어떠한 관계가 있는지를 살펴본다면, 국고보조사업이 재정조정제도로서의 기능을 적절히 수행하고 있는지를 판별할 수 있을 것이다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제5장

결론

제1절 사회복지 국고보조사업 정비

제2절 사회복지 국고보조사업 자원 분담구조 개선

제5장 결론

제1절 사회복지 국고보조사업 정비

1. 사회복지 국고보조사업 정비의 필요성

사회복지 분야 국고보조사업은 법률 또는 국가 정책에 근거하여 중앙 정부가 기획·결정하고 지방자치단체가 집행을 담당하며, 중앙정부의 국고보조금과 지방자치단체의 지방비를 재원으로 시행하는 복지사업이다. 지난 20여 년 동안 사회복지 국고보조사업에서 가장 두드러진 변화는 예산 규모가 지속적으로 그리고 급격하게 증가하였다는 것이다. 사회복지 국고보조사업 예산의 증가 속도는 중앙정부와 지방자치단체의 재정지출은 물론 중앙정부 사회복지 재정지출, 지방자치단체 사회복지 재정지출의 증가 속도를 상회하고 있다. 국고보조사업의 예산 증가는 중앙정부 재정지출 증가를 의미하며, 동시에 지방비 의무 부담으로 인하여 지방자치단체 재정지출의 급격한 증가로 연계되었다. 사회복지 국고보조사업의 문제점으로 가장 많이 지적하는 것은 국고보조사업에 대한 지방비 부담 증가와 이로 인한 지방 재정의 어려움이 가중되었다는 점이다.

사회복지 국고보조사업의 급격한 증가는 지방 재정에 압박으로 작용하였으며, 동시에 지방자치단체의 사회복지 자체사업을 위축시키는 원인이 되었다. 지방자치단체 복지사업은 예산 규모를 기준으로 보조사업이 약 90%의 비중을 차지하고 있으며, 자체사업의 비중은 10% 미만에 불과하다. 따라서 사회복지 국고보조사업 확대는 중앙정부 중심의 집권화와 획일화를 강화하는 것이며, 지방자치단체의 지역 단위 복지사업을 제약한

다는 점에서 자치·분권의 걸림돌로 작용하고 있다.

사회복지 국고보조사업이 지방 재정의 어려움을 초래하고, 사회복지 자체사업을 제약한다는 지적은 국고보조사업 증가로 인하여 나타난 결과에 초점을 맞추는 논의이다. 반면에 사회복지 국고보조사업 그 자체를 분석하거나, 개선 방안을 모색하는 논의는 상대적으로 미흡하다. 「보조금법 시행령」 [별표 1]의 기준보조율 규정을 개정하기 위한 검토와 분석을 제외하면, 관련 논의나 연구는 사실상 전무한 실정이다.

2023년 중앙정부 예산을 기준으로 사회복지 분야 지방자치단체 국고보조금은 57.7조 원으로 전체 지방자치단체 국고보조금 83.1조 원의 69.4%이다. 자본보조를 제외한 경상보조는 65.6조 원이며, 사회복지 경상보조는 56.1조 원으로 85.5%의 비중을 보인다. 또한 전체 지방자치단체 국고보조금의 65% 이상, 그리고 사회복지 분야 국고보조금의 80% 이상이 국고보조금 1조 원 이상인 10개 사회복지 국고보조사업에 집중되어 있다.

세부사업 수를 기준으로 하면 지방자치단체 국고보조사업은 1,131개이며, 이 중 사회복지 분야는 178개 사업으로 15.7%의 비율이다. 그런데 자본보조를 제외한 경상보조의 경우에 전체 국고보조사업 576개 중 사회복지 분야 국고보조사업은 136개로, 그 비율이 23.6%에 달한다. 이러한 수치는 사회복지 분야 국고보조사업은 일회적 보조가 아닌 매년 수행되는 계속사업이 많다는 것을 의미한다.

중앙정부 예산에는 세부사업 단위로 편성되어 있으나, 지방자치단체 예산에서 국고보조사업은 내역사업 단위로 편성하는 것이 일반적이다. 내역사업을 기준으로 사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업은 약 370개로 추정할 수 있으며, 이 중 경상보조사업은 268개이다. 사회복지 국고보조사업은 대부분 지방자치단체가 사업을 수행하고 있다. 지방자치

단체 수가 243개(광역 17개, 기초 226개)라는 점을 고려하면, 실제 국고 보조사업 수는 기하급수적으로 증가한다.

사회복지 분야 국고보조사업의 예산 증가와 더불어 사업 수 증가로 인하여 국고보조사업 체계의 복잡성이 높아졌다. 국고보조사업의 집행과 관리의 어려움이 증가하였고, 권한과 책임 소재가 불분명해지는 문제점이 제기되고 있다. 중앙정부와 지방자치단체 간 국고보조사업의 재원 분담을 결정하는 국고보조율은 매우 복잡한 체계로 되어 있다. 국고보조금을 결정하는 방식이 다양하고, 국고보조사업의 기준보조율을 적용하는 방법 역시 매우 복잡하다.

국고보조사업의 광역자치단체와 기초자치단체 간 재원 분담을 결정하는 지방비 부담 비율은 국고보조율과 비교하여 더욱 복잡한 양상을 보인다. 국고보조사업의 지방비 부담 비율과 광역보조사업(지방보조사업)의 광역-기초 간 재원 분담 방식이 일치하는 경우가 있고, 별도로 구분하기도 한다. 서울-지방의 국고보조율을 구분하는 이원보조율 방식은 광역자치단체와 기초자치단체의 지방비 부담 비율에 영향을 주고 있다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체 유형에 따라 국고보조사업의 재원 분담구조가 차이를 보인다. 광역과 기초의 계층 형태는 '특별시-자치구', '광역시-자치구', '광역시-군', '도-시', '도-군'으로 구분할 수 있으며, 이러한 5가지 유형에 따라 국고보조사업의 재원 분담구조는 상당한 차이를 보인다. 기초자치단체의 재정력 수준과 복지 수요에 따라 지방비 부담 비율을 차등 적용하고 있으며, 이러한 지방비 차등 부담은 국고보조사업의 재원 분담구조를 더욱 복잡하게 한다. 사회복지 국고보조사업의 지방비 부담 비율은 「지방재정법 시행령」과 「지방경비부담규칙」에 근거를 두고 있으나, 일부 사업을 예시하는 방식이다. 별도의 규정이 없는 사업에 대해서는 지방자치단체가 서로 협의하여 정할 수 있다.

결론적으로 사회복지 국고보조사업은 사업 수가 많고, 국고보조금 예산이 일부 사업에 편중되어 있으며, 국고보조율과 지방비 부담 비율은 복잡하게 중첩되어 국고보조사업의 재원 분담구조를 제대로 파악하기 어려울 정도이다. 이러한 맥락에서 국고보조사업을 정비하고, 국고보조사업의 재원 분담구조를 개선하는 것은 시급한 과제이다.

2. 사회복지 국고보조사업의 정비 방안

사회복지 국고보조사업을 정비한다는 것은 사업 예산 축소 또는 사업을 통해서 제공하는 급여·서비스의 감축을 의미하지 않는다. 국고보조사업 정비는 사업 수를 줄이는 것이다. 사업 수를 줄이는 방법으로는 기존 사업을 통합하는 것, 그리고 현행 국고보조사업의 대부분을 지방이양사업으로 전환하는 근본적 개혁이 있다.

기존 사업을 통합하여 국고보조사업 수를 줄인 사례로는 제3장에서 언급한 노인맞춤돌봄사업이 대표적이다. 노인맞춤돌봄사업은 기존에 분산되어 있던 여러 노인돌봄 서비스를 통합하여 2020년에 시행한 제도이다. 노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스, 단기가사서비스, 독거노인 자립지원 사업, 독거노인 사회관계 활성화 사업, 지역사회 자원연계 사업 6개의 사업을 하나로 통합하였다. 기존 사업 통합은 소규모 또는 동일한 대상자에 대한 서비스를 세분화한 사업을 대상으로 추진할 수 있다. 또한 유사 또는 중복사업을 통합하는 방식으로 추진할 수 있을 것이다. 예를 들어, 영유아 및 아동을 대상으로 하는 돌봄서비스, 보육시설에 대한 각종 지원 사업, 각종 폭력 예방 및 피해자 지원 사업 등을 우선적으로 고려할 수 있다.

사회복지 국고보조사업을 근본적으로 개편하기 위해서는 국가사무와

자치사무를 구분하는 것이 선결되어야 한다. 사무 배분의 효율성, 중앙-지방의 역할 구분 등을 기준으로 국가사무, 자치사무, 그리고 공동사무를 구분하는 것이다. 이러한 구분을 기반으로 국가사무는 중앙정부 직접 사업 또는 자치단체 대행사업으로, 자치사무는 지방이양사업으로 전환하는 것이며, 공동사무는 현행과 동일하게 국고보조사업을 유지하는 방안이다 (정홍원 외, 2019). 이러한 방식의 국고보조사업 재편 방안은 사회복지 분권 실현을 강조하는 관점에서 ‘복지빅딜’이라는 이름으로 제안되기도 하였다(김승연, 하석철, 2020; 김형용 외, 2020; 윤홍식 외, 2020). 또한 「지방재정법」 제21조와 제23조에서 규정하고 있는 부담금, 교부금, 그리고 보조금을 구분하는 것과 동일한 의미가 있다. 사회복지 국고보조사업의 근본적 개편은 단순히 사업을 정비 또는 조정하는 것이 아니며, 사회복지 분권의 실현과 중앙-지방의 합리적 역할 분담 체계를 정립하기 위한 기능 재편을 의미한다. 이러한 구조적 개혁을 이루려면 현행 국고보조사업에 대해서 중앙정부와 지방자치단체가 부담하고 있는 재원의 변동이 불가피하다. 그러나 중앙정부와 지방자치단체 중 일방의 부담을 증가시키는 변화는 수용할 수 없다. 중앙정부와 지방자치단체 모두 재정적 추가 부담이 없거나, 그 부담이 최소한의 수준으로 통제할 필요가 있다. 또한 국가사무, 공동사무, 자치사무를 명확하게 구분하기 위한 법률 제·개정과 제도화가 전제되어야 한다.

제2절 사회복지 국고보조사업 재원 분담구조 개선

사회복지 국고보조사업의 정비 또는 구조적 재편과 별도로 국고보조사업의 재원 분담구조 개선 방안을 정리하여 제시하고자 한다. 제도 개선 방안은 재원 분담구조의 복잡성을 완화하고, 기존의 재원 분담구조를 간결하게 정비하는 것을 지향한다. 또한 재원 분담구조를 결정하는 국고보조율과 지방비 부담 비율의 일관성, 형평성, 그리고 타당성 제고를 목표로 한다.

1. 국고보조율과 지방비 부담 비율에 관한 법령 규정을 개정

사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조는 국고보조율과 지방비 부담 비율을 기준으로 결정된다. 국고보조율의 구체적 내용은 「보조금법 시행령」에서 규정하고 있으며, 지방비 부담 비율은 「지방재정법」의 시행규칙인 「지방경비부담규칙」에서 규정하고 있다. 국고보조율과 지방비 부담 비율은 사업 목록을 예시하고, 사업별로 국고보조율과 지방비 분담 비율을 정하는 방식으로 규정하고 있다. 예외적으로 기초연금의 경우에 국고보조율(국가가 부담하는 기초연금 지급 비용의 비율)을 「기초연금법 시행령」에서 규정하고 있다.

관련 법령의 개정을 통해 사회복지 국고보조사업의 국고보조율과 지방비 부담 비율을 규정하는 방법 및 내용에 대한 개선 방안을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 「보조금법 시행령」과 「지방경비부담규칙」에서 예시하고 있는 사업은 현행 사회복지 국고보조사업의 일부에 해당한다. 따라서 해당 법령에서 가능한 한 많은 사업을 포함할 수 있어야 할 것이다. 둘째, 사회복지 국고보조사업은 매년 신설, 변경, 폐지 등이 이루어지며, 일정

기간이 지나면 법령 규정과 실제 국고보조사업 간에 괴리가 발생한다. 따라서 사업 목록을 주기적으로 변경하는 것을 명문화하는 방안을 고려할 수 있다. 셋째, 「보조금법 시행령」과 「지방경비부담규칙」에서 열거하는 국고보조사업 목록이 최대한 일치할 수 있도록 개정이 필요하다. 넷째, 「보조금법 시행령」과 「지방경비부담규칙」에 규정하는 사업 목록을 선정하는 기준이 필요하다. 예를 들어 사업 목록을 세부사업 또는 단위사업 단위로 작성함으로써 법령 규정과 예산 편성 체계를 일원화하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 사회복지 부문별로 중요 사업을 선정하여 사업 목록을 작성하거나, 국고보조금이 일정 규모 이상인 국고보조사업을 포함하도록 사업 목록을 작성하는 것이다. 다만, 지방비 부담 비율을 결정하는 권한을 중앙정부가 아닌 광역자치단체로 위임할 수 있으며, 이 경우 지방비 부담 비율은 광역자치단체 조례에서 규정한다.

국고보조율과 지방비 부담 비율에 관한 법령 개정은 사회복지 국고보조사업 재원 분담구조 개선과 동일한 의미이다. 법령에 규정하는 사업 목록을 확대하는 것은 국고보조사업 재원 분담구조의 공식화, 제도화 수준을 제고하는 방안이다. 또한 법령에서 규정하는 사업을 선별하는 것은 사회복지 분야 국고보조사업의 대상자, 급여·서비스의 형태와 제공 방식, 달성하려는 목표 등의 관점에서 사업의 중요도와 우선순위를 판단하는 것이다. 특정 국고보조사업의 국고보조율과 지방비 부담 비율을 새롭게 결정하거나, 기존 비율의 변경을 검토하는 것은 중앙과 지방의 역할 분담, 재정적 책임, 사업에 대한 권한을 정립하는 것이다. 또한 법령 개정 과정에서 관련 기관 및 이해 당사자들의 상호 협의가 필요하며, 이러한 일련의 과정은 사회복지 국고보조사업의 재원 분담구조를 개선하는 계기로 작용할 수 있을 것이다.

2. 재원 분담구조 결정 과정과 절차 개선

국고보조율과 지방비 부담 비율의 논의 과정 및 절차, 결정 방식 등 거버넌스에 대한 분석과 개선 방안을 제2장에서 논의하였다. 앞에서 제시한 내용 중에서 핵심적인 사항을 정리하여 제시하고자 한다.

첫째, 지방비 부담 협의제도와 「지방재정관리위원회」의 심의를 상호 연계하여 재원 분담구조 결정의 실효성을 제고하는 것이다. 현행 논의 절차는 중앙부처가 행정안전부에 관련 사항을 통보한 이후에 행정안전부는 지방자치단체의 의견수렴과 국장급 실무협의를 통해 국고보조사업의 지방비 부담 수준을 논의하고, 지방재정관리위원회에서 심의하는 중점협의 대상 사업을 선정하고 있다. 이러한 절차를 일부 변경하여, 중앙부처가 행정안전부에 관련 사항을 통보한 이후에 행정안전부는 지방자치단체의 의견수렴과 지방재정관리위원회의 심의를 거쳐 중점협의 대상 사업을 선정하며, 위원회의 심의 결과를 기반으로 국장급 실무협의를 통해 국고보조사업의 지방비 부담 수준을 논의하도록 한다.

둘째, 국고보조사업의 재원 분담구조 결정 과정에서 지방자치단체의 대표자 또는 대변자의 참여를 확대하는 것이 필요하다. 현재의 논의 과정과 절차에서 지방자치단체 대표자 또는 대변자가 참여하는 경우는 「지방재정관리위원회」가 유일하다. 「지방재정관리위원회」 이외에 지방재정영향평가, 국고보조사업 적격심사 및 연장 평가에도 참여하는 것이 필요하다. 이를 위해서 지방재정영향평가, 국고보조사업 적격심사 및 연장 평가에 광역자치단체 연구기관의 전문가가 참여할 수 있도록 개선해야 한다. 또한 「지방재정관리위원회」에서 국고보조율과 지방비 부담 비율에 대한 실질적인 논의를 담당하는 「지방재정부담분과위원회」 위원 구성에 있어서 지방자치단체 대표자 또는 대변자의 참여가 보장되어야 할 것이다.

셋째, 국고보조율에 대한 국회의 심의 기능 강화는 매우 중요하다. 이를 위해서 정부 예산안 요구서에 국고보조사업 정보를 수록한 부속 문서(가칭 국고보조사업 예산서)를 제출하도록 변경하는 것이 필요하다. 부속 문서는 별도로 작성하거나 또는 기존의 보조사업 평가단의 보고서를 수정·보완하는 것으로 대체할 수 있으며, 이를 해당 상임위원회별로 제출하도록 공식화하는 것이다.

3. 국고보조율 개선 방안

사회복지 분야 국고보조사업의 국고보조율은 매우 복잡한 체계로 구성되어 있으며, 일관성과 지역 간 형평성 측면에서 여러 가지 문제점이 지적되고 있다. 이러한 맥락에서 국고보조율의 현행 보조 방식과 보조율 수준을 간결하게 정리하는 것이 시급한 과제이다. 또한 사업 간 일관성, 지역 간 형평성, 그리고 보조율 설정 기준의 타당성을 제고하는 방안을 모색할 필요가 있다.

사회복지 분야 국고보조사업을 부문(영역), 수혜자(대상자), 급여·서비스 형태와 제공 방식, 달성하려는 목표 등을 기준으로 분류하고, 동일한 범주에 속한 국고보조사업의 국고보조 방식과 국고보조율 수준을 동일하게 설정하는 것이다. 즉 유사 또는 중복적 성격의 국고보조사업은 동일한 국고보조방식과 동일한 수준의 국고보조율로 일원화하는 것이다. 실무적 차원에서 현재 활용하고 있는 프로그램 예산제도(Program Budgeting System)의 세부사업 단위로 국고보조 방식과 국고보조율을 일원화하고, 향후 충분한 분석과 검토를 거쳐 단위사업 단위로 일원화하는 것을 고려할 필요가 있다.

사회복지 국고보조사업의 근본적 개편은 단기간 추진하기 어렵다는 점

에서 단기적으로 고려할 수 있는 개선 방안은 국고보조율의 단계를 축소하는 것이다. 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담 또는 사업에 대한 권한 정도를 기준으로 국고보조율 수준을 3단계로 설정하는 것이다. 중앙정부의 권한과 책임이 큰 국고보조사업은 높은 수준의 국고보조율을, 지방자치단체의 재량권이 상대적으로 큰 국고보조사업은 낮은 수준의 국고보조율을, 그리고 중앙정부와 지방자치단체 모두 이해관계가 있는 국고보조사업은 중간 수준의 국고보조율을 적용하는 것이다.

서울과 지방을 구분하여 서로 다른 국고보조율을 적용하는 이원보조율 방식은 그 실효성을 재검토할 필요가 있다. 서울과 지방을 구분하는 것은 서울특별시의 재정수입, 즉 재정력 수준이 높기 때문이다. 따라서 서울시에 대해서는 지방교부세를 교부하지 않으며, 다른 광역자치단체에 비해 낮은 수준의 국고보조율을 적용하고 있다. 그런데 광역자치단체가 아닌 기초자치단체의 재정 여건(재정자주도)과 사회복지 수요(사회복지비지수)를 기준으로 국고보조율을 차등 적용하고 있으며, 이는 중앙정부의 국고보조는 실질적으로 광역자치단체가 아닌 기초자치단체를 대상으로 이루어진다는 것을 의미한다. 서울시의 자치구가 다른 광역시의 자치구, 그리고 도의 시·군들과 비교해서 재정력 수준이 높다는 근거는 없다. 현 상황에서 이원보조율 방식은 일정 기간 유지하는 것이 불가피하겠으나, 이원보조율의 타당성, 실효성, 그리고 지방 재정에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 근본적인 재검토가 필요하다.

국고보조사업의 차등보조율은 필요성과 타당성 측면에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 반면에 재정 형평화 기능과 재정력 역전의 문제가 있다는 점은 분명하다. 차등보조율과 관련한 제도 개선은 크게 두 가지 방향으로 구분할 수 있다. 첫째는 재정 형평화 기능은 지방교부세로 일원화하고, 차등보조율을 적용하고 있는 국고보조사업의 국고보조율을 상향

평준화하면서 차등보조율을 폐지하는 방안이다. 둘째는 차등보조율을 그대로 유지하면서 보조율을 차등 적용하는 기준 지표의 적절성을 검토하는 등의 부분적인 개선 방안이다. 전자의 개선 방안은 앞에서 서술한 국고보조사업의 근본적 개편 방안과 연계하는 것이 타당하며, 단기간에 제도 개선을 추진하는 것은 용이하지 않다. 따라서 후자의 개선 방안을 모색하고, 이를 추진하는 것이 현실적이다. 단기적 개선 방안의 핵심은 국고보조율을 차등 적용하는 기준 지표의 구간 설정을 변경하는 것이다. 현행 차등보조율 방식은 상향 적용하는 경우만 있고, 하향 적용하는 경우가 없다. 따라서 기준 지표의 분포를 반영하여 구간 설정을 변경하여 상향 적용과 하향 적용이 유사한 빈도를 보일 수 있도록 개선하는 것이다.

4. 지방비 부담 비율 개선 방안

지방비 부담 비율은 국고보조율과 비교해서 공식화, 제도화 정도가 상대적으로 미흡하다. 따라서 사회복지 국고보조사업의 지방비 부담 비율에 관한 규정을 보완하고, 지방비 부담 비율을 설정하는 사업 목록을 확대하는 것이 시급한 과제이다.

지방비 부담 비율에 대한 제도 개선 방안은 몇 가지로 구분하여 모색할 수 있다. 첫째는 국고보조율의 보조 방식과 보조율 수준 설정에 적용하는 원칙을 그대로 지방비 부담 비율에 적용하는 것으로, 그 방법은 「지방재정법」 시행규칙인 「지방경비부담규칙」에 일괄적으로 규정하는 것이다. 예를 들어, 특정 국고보조사업의 기준보조율이 60%인 경우에 광역자치단체의 지방비 부담 비율을 60%로 설정하는 것이다. 이렇게 설정한 결과로 해당 국고보조사업의 재원 부담구조는 중앙정부 60%, 광역자치단체 24%, 기초자치단체 16%가 되는 것이다. 그러나 이러한 방식으로 할 경

우 광역자치단체와 기초자치단체의 유형에 따라 유·불리와 편차가 커질 가능성이 있다. 예를 들어, 이원보조율을 적용하고 있는 서울시의 자치구는 재원 부담 비율이 높아지고, 재정적 어려움이 커진다. 또한 광역시의 자치구와 군, 도의 시와 군 역시 지역 간 형평성에 문제가 발생할 가능성이 매우 높다. 따라서 이러한 방식을 제도화하는 것은 바람직하지 않으며, 실현 가능성도 낮다는 점에서 선택하기 곤란하다.

두 번째 제도 개선 방안은 광역자치단체와 기초자치단체의 종류에 따라 유형을 구분하고, 유형별로 지방비 부담 비율을 다르게 설정하는 방식이다. 예를 들어, 광역-기초의 유형을 ‘특별시-자치구’, ‘광역시-자치구’, ‘광역시-군’, ‘도-특례시’, ‘도-시’, ‘도-군’으로 구분하고, 국고보조사업의 기준보조율을 다르게 설정하는 것이다. 이러한 방식의 제도 개선은 현행 방식을 보다 세분화, 구체화하는 것이다. 그런데 광역-기초의 유형에 따라 지방비 부담 비율을 설정하는 것은 현행 방식보다 복잡성이 증가하는 것으로 「지방경기부담규칙」에 일일이 규정하는 것도 쉽지 않다. 또한 유형별로 구분하더라도 개별 기초자치단체의 재정력 차이와 해당 국고보조사업의 수요를 반영하지 못하는 문제는 여전히 남는다. 따라서 이러한 방식의 제도개선은 현행 방식과 비교해서 우위에 있다고 하기 곤란하다.

세 번째 제도 개선 방안은 전국적 차원에서 표준화된 사업을 집행해야 할 소수의 국고보조사업을 제외하고, 대부분 국고보조사업의 지방비 부담 비율의 결정을 지방자치단체에 위임하는 것이다. 지방자치단체 위임에서 제외하는 사업이란 지역에 관계없이 동일한 대상자 선정 기준, 급여 수준을 설정하여 현금으로 지급하는 기초연금, 아동수당, 생계급여 등을 의미한다. 국고보조사업의 지방비 부담 비율을 법률, 시행령, 시행규칙이 아닌 광역자치단체의 조례로 정하는 것이다. 광역자치단체 조례로 정할 경우 광역자치단체와 관할구역의 기초자치단체 간 협의가 필요하며, 각

시·도별로 상이한 지방비 부담 비율을 설정할 가능성이 있다. 또한 기초 자치단체의 개별성을 반영하여 지방비 부담 비율을 차등 적용할 수 있다. 이러한 제도 개선 방안을 추진하기 위해서는 고려해야 할 사항이 많고, 따라서 단기간에 실현될 가능성은 상대적으로 높지 않다. 그러나 자치와 복지 분권의 측면에서 개선이 필요하며, 개별 지방자치단체의 재정 여건과 지역적 특성을 반영할 수 있다는 점에서 긍정적인 검토가 필요하다. 또한 최근에는 지방자치단체의 유형이 다양해지고 있으며, 자치 계층에도 변화가 예견되고 있다. 세종과 제주의 단층제 자치 계층, 특례시의 신설, 전북과 강원도의 특별자치도 전환 등이 이루어졌다. 또한 향후 제주의 자치 계층이 단층제에서 이층제로 변경될 가능성이 있고, 경기도의 분도, 충청권과 영남권의 메가시티, 경북과 대구의 행정 통합 등이 추진되고 있으며, 이 중 일부는 현실화될 가능성이 높다. 따라서 향후 지방자치단체의 다변화, 중앙정부 중심성의 약화와 원심력의 증가 등을 고려한다면 국고보조사업의 지방비 부담 비율을 중앙정부 법령이 아닌 광역자치단체 조례로 정하는 것이 오히려 적절한 방안이다.



1. 문헌자료

- 구인회, 양난주, 이원진. (2009). 참여정부 복지분권화에 대한 비판적 고찰. **한국사회복지학**, 61(2), 61-84.
- 권혁진, 최미호. (2017). 복지보조사업의 증가가 지자체의 자체사업에 미치는 영향: 시·군·구별 자체사업의 구성과 비중을 중심으로. **한국행정학보**, 51(3), 31-61.
- 김승연, 하석철. (2020). 사회복지분권화를 위한 중앙정부와 지방정부 간 역할 재정립 방안. **한국지역사회복지학**, 73, 1-29.
- 김승연. (2019). 지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안. 서울연구원 정책리포트 271. 서울연구원.
- 김우림. (2021). 사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업 분석. 국회예산정책처.
- 김형용, 김승연, 남기철, 박세경, 이재원. (2020). 사회복지서비스분야 기초자치단체 분담방안 연구. 동국대학교 산학협력단.
- 남찬섭, 양재진, 조성은, 강지원, 김교성, 강혜규, 최명민, 이상배, 김도연, 조흥식 (2017). **서울사회복지사 제2권: 현대 복지정책과 제도**. 서울역사편찬원.
- 박지현. (2015). 지방복지재정의 지속가능성. **예산정책연구**, 4(1), 113-148.
- 박지현. (2020). 사회복지 국고보조사업 차등보조율제가 자치단체간 재정력역전에 미치는 영향 분석: 지니계수 분해를 중심으로. **한국지방재정논집**, 25(1), 73-109.
- 손인호, 금재덕. (2018). 국고보조금 기준보조율의 적용 실태 분석: 서울시를 중심으로. **한국공공관리학보**, 32(3), 283-308.
- 손종필. (2022). 2023년 균특회계 실제 2.7조원 감소, 지자체 자율성 훼손 심각. **나라살림브리핑**, 제270호, 2022.10.25.
- 윤홍식, 김승연, 이주하, 남찬섭. (2020). '민주적 분권'을 위한 복지분권의 3층 모형: 사회복지 지방분권에 대한 비판적 검토. **한국사회복지교육**, 49, 107-138.

- 이성현. (2023). 통계적 착시를 걷어내면 24년 균특회계 예산 4,903억원 감소 (4.2%↓). **나라살림브리핑**, 제335호, 2023.9.20.
- 이재완, 강혜진, 김병조, 김민한. (2021). **중앙정부와 지방정부 간 재원부담 결정 과정에 관한 탐색적 연구**. 한국행정학회.
- 이재원, 박병희, 이종하. (2021). 국고보조사업의 재정 특성별 맞춤형 재정관리 체계 정립에 관한 연구: 복지보조사업을 중심으로. **한국지방재정논집**, 26(1), 117-151.
- 이재원. (2013). 사회복지 보조금의 적정보조율 설정방안. **지방재정**, 2013(4), 44-62.
- 이재원. (2015a). 사회복지분야 국고보조사업에서 국고보조율의 현황 및 운영 특성, 그리고 개편과제. **지방재정논집**, 20(2), 1-34.
- 이재원. (2015b). 국고보조금 운용의 효율화를 위한 정책과제. **한국지방재정학회 세미나자료집**, 79-102.
- 이재원. (2018). 이전재원 시스템 정비방안: 국고보조금을 중심으로. **지방세포럼**, 38, 46-66.
- 이현정. (2021). 지방자치단체 재정격차 측정지표 활용의 문제점과 개선방안. **한국지방세연구원 기획보고서**, 2021(6), 1-133.
- 임상수. (2021). 복지수요증가 대응을 위한 기초자치단체 재정확충방안. 한국지방재정학회 2021 동계학술대회 세미나 자료집, 113-135.
- 전영옥, 박세진, 안성호. (2022). 국고보조사업의 정책선택에 관한 연구: 전라북도 사례를 중심으로. **한국지방자치학회보**, 34(1), 197-219.
- 정용관, 정세나, 최민혜. (2021). **신규보조사업 적격성 심사 관련 연구**. 기획재정부·한국개발연구원.
- 정홍원, 강지원, 고혜진, 장인수, 최혜진, 박종서, 이지혜. (2020). **2020년 제도 평가 : 중앙·지자체 출산지원제도 평가**, 보건복지부.
- 정홍원, 김보영, 민효상, 이정은. (2019). **사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완**. 한국보건사회연구원.
- 주만수. (2013). 복지지출의 정부 간 재원분담체계 조정방안: 영유아보육지원 및 기초

- 노령연금을 중심으로. **사회보장연구**, 29(3), 1-32.
- 최낙혁, 권향원. (2023). 보조금 배분과 행정, 정치: 국고보조금과 균형발전특별 회계를 중심으로. **한국행정연구**, 23(1), 183-205.
- 최병호, 정종필, 이근재. (2008). 재정이전과 자원 역전현상에 관한 실증분석. **한국재정학회 추계정기학술대회 논문집**, 1-22.
- 최정열. (2021). 사회복지비지수가 재정자주도에 미치는 영향: 국고보조금 차등 보조율 기준 지표를 중심으로. **한국지방재정논집**, 26(3), 35-59.
- 하능식. (2013). 지방 사회복지 보조금제도 개편과제: 국고보조율제도 개선을 중심으로. **한국지방자치학회보**, 25(3), 35-62.
- 한재명, 김성수. (2016). 복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제. 사업 평가현안분석 제58호. 국회예산정책처.
- 한재명. (2018). 주요 복지사업 차등보조율과 지방재정조정제도의 관계 분석. **한국지방재정학회 2018 지방재정 발전 세미나 자료집**, 73-93.
- 한재명. (2023). 국고보조사업 자원분담 관리제도 개선방안 연구. **지방행정연구**, 37(1), 43-69.
- 홍근석, 임정빈. (2021). 사회복지 국고보조사업의 차등보조율제도 개선방안 연구: 영유아보육료와 아동수당을 중심으로. **지방정부연구**, 24(4), 389-415.
- 홍근석. (2020). 사회복지 국고보조사업의 자원분담체계 개선방안: 아동복지 분야를 중심으로. 한국지방행정연구원.
- 홍세영. (2022). 『지역사회통합돌봄법안』에 보충성의 원칙 적용에 관한 연구. **사회법연구**, 46, 681-712.

2. 법령: 법률, 시행령, 시행규칙, 지침, 조례, 조례 시행규칙 등

경기도 지방보조금 관리 조례. 경기도조례 제7933호 (2024).

국가법령정보센터. (2024). 연혁법령. 보조금 관리에 관한 법률 시행령.

국가법령정보센터. (2024). 연혁법령. 지방재정법 시행령 제33조제1항 본문에 따른 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙 (지방경비부담규칙).

- 국고보조금 통합관리지침. 기획재정부공고 제2023-241호 (2024).
- 국민기초생활보장법. 법률 제6024호 (2000).
- 기초연금법 시행령. 대통령령 제34258호 (2024).
- 노인복지법. 법률 제20212호 (2024).
- 보조금관리법. 법률 제1431호 (1963).
- 보조금의예산및관리에관한법률. 법률 제3874호 (1986).
- 보조금 관리에 관한 법률. 법률 제10898호 (2011).
- 보조금 관리에 관한 법률. 법률 제20409호 (2024).
- 보조금의예산및관리에관한법률시행령. 대통령령 제12128호 (1987).
- 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제20491호 (2008).
- 보조금 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제23264호 (2011).
- 보조금 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제34492호 (2024).
- 아동수당법. 법률 제19455호 (2023).
- 아동수당법 시행령. 대통령령 제33715호 (2023).
- 아이돌봄 지원법. 법률 제11288호 (2012).
- 아이돌봄 지원법. 법률 제19338호 (2023).
- 영유아보육법. 법률 제4328호 (1991).
- 영유아보육법. 법률 제7135호 (2005).
- 영유아보육법. 법률 제9165호 (2009).
- 영유아보육법. 법률 제20103호 (2024).
- 영유아보육법 시행령. 대통령령 제34786호 (2024).
- 지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률. 법률 제19333호 (2023).
- 지방자치법. 법률 제19951호 (2024).
- 지방재정법. 법률 제19591호 (2024).
- 지방재정법 시행령 제26조제1항의규정에의한지방자치단체경비부담의기준등에
관한규칙. 내무부령 제483호 (1989).
- 지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준
등에 관한 규칙. 행정자치부령 제413호 (2007).

지방재정법 시행령 제33조제1항 본문에 따른 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙. 행정안전부령 제356호 (2023).

지방재정영향평가지침. 행정안전부훈령 제324호 (2024).

충청북도 지방보조금 관리 조례. 충청북도조례 제4783호 (2022).

충청북도 지방보조금 관리 조례 시행규칙. 충청북도규칙 제3078호 (2023).

3. 정부간행물 및 정책자료

기획재정부 보조사업평가단. (2023). 2023년 국고보조사업 연장평가 보고서. 기획재정부.

기획재정부 보조사업평가단. (2024). 2024년 국고보조사업 연장평가 보고서. 기획재정부.

보건복지부. (2023). 2023 기초연금 사업안내. 보건복지부.

보건복지부. (2023). 2023 아동수당 사업 안내. 보건복지부.

보건복지부. (2023). 2023년 부모급여 사업안내. 보건복지부.

보건복지부. (2023). 장애인연금 사업안내(장애수당 및 장애아동수당 포함). 보건복지부.

보건복지부. (2024). 2024년 예산 및 기금운용계획 사업설명자료. 보건복지부.

행정안전부. (2023.3.). 2023년도 보통교부세 산정내역. <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF6100000.do?dtsSnum=654962>

행정안전부. (2024.2.20.). 국고보조사업 지방비 부담 협의 사전절차 강화 등 지방재정 부담 완화[보도자료]. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=107205.

4. 통계 데이터

사회보장정보원. (2024). 복지서비스별 복지통계[데이터 세트]. 복지로. 2024.8.

12. 검색, <https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/twatxa/wlfarePr/selectWlfareSubMain.do>

- 통계청. (2022). **기준재정수요충족도(재정력지수)** [데이터 세트]. 국가통계포털.
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=201&tblId=DT_201004_O140019&conn_path=I3
- 통계청. (2022). **지역통계** [데이터 세트], 국가통계포털. https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group
- 통계청. (2024). **시군구, 연령별 주민등록연앙인구**[데이터 세트]. 국가통계포털. 2024.8.12. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M1&conn_path=I3
- 통계청. (2024). **시군구별 장애인 현황**[데이터 세트]. 국가통계포털. 2024.8.12. 검색, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11761_N009&conn_path=I3
- 한국재정정보원. (2023). **2023 주요 재정통계**. 한국재정정보원.
- 한국재정정보원. (2024). **보조사업 현황**[데이터 세트]. e나라도움 보조금통합포털, 2024.8.12. 검색, <https://www.bojo.go.kr>.
- 한국재정정보원. (2024). **세목 예산편성현황(총지출)**[데이터 세트]. 열린재정 정보공개시스템. 2024.8.12. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>.
- 한국재정정보원. (2024). **주요 재정통계**[데이터 세트]. 열린재정 정보공개시스템. 2024.8.12. 검색, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01>.
- 행정안전부. (2021). **부문별 세출(순계, 최종)**[데이터 세트]. 지방재정365. 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do#>
- 행정안전부. (2021). **재정자주도(최종)**[데이터 세트]. 지방재정365. 2024.8.13. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF2210000.do?tab=gov&pfaIndcCd=A010&rgnzDvCd=02&byatcClsTy=LCTBBBDG11&fyr=2021>

- 행정안전부. (2023). **지방자치단체 통합재정개요**[데이터 세트]. 지방재정365. 2024.9.10. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do#%20return%20false>
- 행정안전부. (2024). **세부사업별 세출현황**[데이터 세트]. 지방재정365. 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF5110000.do?srchCndDvCd=LCEXMM000&curPage=1&pageSize=10&pdtaId=0GAR4HBB8LWEBSL4NIHZ817053&rdIncrYn=Y&frstParamYn=Y>
- 행정안전부. (2024). **재정자주도(최종) 지방재정통합공시**[데이터 세트]. 지방재정365. 2024.8.12. <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF2210000.do?tab=gov&pfaIndcCd=A114&rgnzDvCd=02&byatcClsTy=LCTBBDG11&fyr=2024>
- 행정안전부. (2024). **지방재정통합공시 항목별현황(결산기준)**[데이터 세트]. 지방재정365. 2024.8.12. 검색, <https://www.lofin365.go.kr/portal/LF2100000.do?fyr=2023&uprPfaIndcCd=LCTSMM000&tab=atcEpl>



Abstract

Analyzing the Validity of subsidy rates and Improving the Financial Structure of Central Government Subsidy Program in Social Welfare.

Project Head: Chung, Hong won

The ‘Central Government Subsidy Program in Social Welfare’ (CGSPSW) has increased rapidly, leading to difficulties in local finances and constraining local welfare programs. In the absence of a clear distribution of tasks between the central and local governments, the principles of the financial structure remain undefined, which is likely to lead to unnecessary debates and conflicts. The financial structure of CGSPSW is highly complex and has many problems in terms of consistency, equity, and adequacy.

This research aims to systematically analyze and evaluate the financial structure of CGSPSW. The financial structure is determined by the ‘central government subsidy method’, ‘central government subsidy rate’ and ‘local expense sharing ratio’. Based on these analysis results, we seek to explore and propose alternatives for reforming the financial structure of CGSPSW.

Key words: Central government subsidy, Central government subsidy program, Subsidy rate, Social welfare.

Co-Researchers: Choi, Hyejin · Kim, Seungyun · Min, Hyosang · Oh, Youngmin · Ahn, Young