G-Welfare Brief
현장공감 경기복지재단

vol.01
2019.05.16.

발행인 : 진석범 | 경기도 수원시 장안구 경수대로1150 신관 3층 | Tel. 031-267-9368 | https://ggwf.gg.go.kr

ISSN 2671-7174

도-시군간 복지재정관계 재정립의 논의와 시사점

요약

□ **(현황) 경기도는 지난 5월 1회 추경안을 편성하면서 도비 보조사업의 재정분담률을 기존의 3(도비):7(시군비)을 유지하면서 분담비율에 대한 논쟁이 재발**

- 경기도는 약 1조 8천억원(일반회계 1.7조원, 특별회계 1천억) 규모의 추가경정예산안을 확정하면서 도비 분담비율은 기존의 3:7을 유지하여 31개 시군과 갈등이 재발
- 2018년 경기도 보조사업은 158개에 총 사업비는 5,658억원(국고-4,248억원, 광역-1,410억원)
- 국고/자체 보조사업 모두 도-시군간 매칭비율이 과마다 상이하며, 초기 사업의 시작은 도비 비율이 높으나 이후 도비의 비율이 지속적으로 감소하는 경향을 보임

□ **(보조율 개편 대안) 복지사무유형 구분기준의 재정립과 이에 따른 보조비율 적용을 통해 광역-기초정부간 역할을 설정하고, 이에 따른 예산변화를 추정**

○ 현 중앙 및 경기도의 보조율 규정 및 지침의 범위 내(1안), 범위의 확대(2안)를 기준으로 사무의 특성에 따라 보조사업의 유형을 6가지로 구분하고, 이에 따른 기준보조율 제시

- 보조율의 근간이 되는 사무배분은 기존의 국가/지방사무, 기관/단체 위임사무, 자치사무 등의 구분을 벗어나 사무의 특성을 바탕으로 재 구분

〈표〉 복지사무배분 기준과 기준보조율 개편(안) 및 도 예산 변화

구 분			대안 1		대안 2	
			도비	시군비	도비	시군비
규정적용사무(부담규칙 또는 중앙정부 기준 적용사업)			규정 그대로 적용			
도 견인 사무(처우개선비, 종사자특수근무수당 등)			100%	0%	100%	0%
기초생활보장 사무			70%	30%	90%	10%
사회기반투자(인적 · 물적) 사무			50%	50%	50%	50%
일상생활지원 사무			30%	70%	10%	90%
시범사업			50%	50%	50%	50%
구분		변경 사업수	현기준(억원)	변경예산	도비증감액	변경예산	도비증감액
보조사업 총계		100	912.7	1,865.7	953.1	937.4	24.8
사업	국고보조사업	32	403.6	763.5	359.8	254.5	-149.1
	광역보조사업	68	509.1	1,102.2	593.3	682.9	174.0

□ **(정책적 제언) 중앙정부에 대한 국고보조율 상향 및 지방세 개편에 대한 지속적 건의와 자체 경기도 보조율 체계의 확립 필요**

○ 국민최저선(기초생활보장) 관련 사업의 국고보조율 상향조정과 진정한 지방분권을 위한 지방재원 확충을 지속적으로 중앙정부에 건의

○ 경기도 광역-기초정부간 보조율체계의 단계적 전략을 마련하고, 복지사무 신설변경에 관한 협의·조정 기구 설치를 통해 경기도-시군 간 협력적 정부간 관계의 기틀을 마련

I. 복지재정관계 재정립의 필요성과 경기도

○ 경기도는 지난 5월 1회 추경안을 편성하면서 도비 보조사업의 재정분담률을 기존의 3(도비):7(시군비)을 유지하면서 분담비율에 대한 논쟁이 재발

- 경기도는 약 1조 8천억원(일반회계 1.7조원, 특별회계 1천억) 규모의 추가경정예산안을 확정하면서 도비 분담비율은 기존의 3:7을 유지하여 31개 시군과 갈등이 재발
- 그동안 경기도 시장군수협의회는 경기도에 대하여 보조사업의 분담비율을 5:5를 제안하였고, 지속적으로 도비의 확대를 요구하였음
- 그러나 이번 1회 추경에서는 경기도가 5:5 분담비율을 수용하지 않은 체 기존의 3:7의 보조비율에 대해 최종결제를 마침으로써 갈등이 증폭

○ 2018년 기준 경기도에서 수행하고 있는 국고 또는 자체 보조사업은 158개에 총 사업비는 5,658억원이며, 이중 국고사업은 4,248억원, 광역사업은 1,410억원에 이르고 있음

- 경기도 보건복지국 자체 자료에 따르면 복지분야 4개 과(복지정책, 사회적일자리, 노인복지, 장애인복지)의 국고보조사업은 총 80개이며, 자체보조사업은 78개임

〈표-1〉 경기도 국고 및 광역보조사업 예산(국비/도비 100% 제외)

(단위 : 개, 억원)

구분	사업수	총예산
전체	158	5,658
국고	80	4,248
광역	78	1,410

- 복지정책과는 총 35개(국고보조사업 18개, 자체보조사업 17개)의 사업을 수행하고 있으며, 총 사업비는 2,375억원(국고-2,289억원, 광역-85억원)에 달하고 있음
- 사회적일자리과는 총 29개(국고보조사업 21개, 자체보조사업 8개)의 사업을 수행하고 있으며, 총 사업비는 233억원(국고-212억원, 광역-21억원)에 달하고 있음[1)]
- 노인복지과는 총 40개(국고보조사업 16개, 자체보조사업 24개)의 사업을 수행하고 있으며, 총 사업비는 2,477억원(국고-1,430억원, 광역-1,047억원)에 달하고 있음
- 장애인복지과는 총 54개(국고보조사업 25개, 자체보조사업 29개)의 사업을 수행하고 있으며, 총 사업비는 573억원(국고-316억원, 광역-257억원)에 달하고 있음

1) 사회적일자리과는 2018년 10월 경기도 조직개편에 따라 팀 개편과 함께 청년복지정책과로 변경

〈표-2〉 경기도 과별 보조사업예산(국비/도비 100% 제외)

(단위 : 개, 억원)

과	사업수			총예산		
	계	국고	광역	계	국고	광역
전체	158	80	78	5,658	4,248	1,410
복지정책과	35	18	17	2,375	2,289	85
사회적일자리과	29	21	8	233	212	21
노인복지과	40	16	24	2,477	1,430	1,047
장애인복지과	54	25	29	573	316	257

○ 경기도 복지분야는 총 사업수 대비 국고보조사업은 50.6%, 자체보조사업은 49.7%로 국고보조사업의 비중이 높았으며, 예산의 측면에서도 국고보조사업이 총 사업비의 75.1%로, 자체보조사업에 비해 3배 이상 많음

- 이는 외견상 경기도만의 자체 복지사업이 많은 것으로 오해할 소지가 매우 높은 것이며, 국고보조사업의 대응지방비가 높아질수록 자체사업은 예산의 제약으로 인해 소규모 사업의 진행 또는 추가 확대가 어려울 것으로 전망됨

○ 또한 국고/자체 보조사업 모두 도-시군간 매칭비율이 과마다 상이하며, 초기 사업의 시작은 도비 비율이 높으나 이후 도비의 비율이 지속적으로 감소하는 경향을 보임

- 매칭비율을 4개 과별로 평균 도비 보조율을 비교하였을 때, 복지정책과의 국고보조율이 높으며, 노인복지과와 장애인복지과는 반대의 상황이 나타나고 있음
- 이러한 결과는 신규사업의 보조율을 결정하거나, 기존사업의 보조율을 변경할 때 담당 공무원 및 예산부서의 재량으로 결정되는 것이 많다는 것을 의미하며, 국고보조사업에서 나타나는 문제점과 동일함

□ 복지사무 증가에 따른 재정압박의 해소와 지방재정분권 차원에서 복지사무배분 기준 및 국고보조사업 보조율 체계 개편의 논의가 진행되고 있음

○ 인구의 고령화와 사회복지수요의 급격한 증가와 이에 따른 재정적 압박으로 인해 상대적으로 열악한 재정환경의 지방정부는 중앙정부의 지원확대를 지속적으로 주장

- 특히 영유아보육사업 및 기초연금제도의 확대 등으로 인하여 지방재정의 압박은 날로 거세지고 있으나, 재정분담과 관련하여 중앙과 지방정부는 서로에게 책임을 전가

- 보편주의 또는 선별주의의 복지국가 이념적 논쟁을 차치하더라도 바람직한 복지국가로의 발전을 도모하기 위해 복지전달주체인 중앙과 지방간의 재정 책임관계의 정립은 우선적으로 해결해야 할 문제
- 사회보장지출이 정부의 재정소요 증대를 견인하고 있음에도 불구하고, 과거 발전주의 시대의 재정분담 원칙을 고수하면서 재정적 압박의 피해가 고스란히 국민 또는 지자체 주민들에게 전가되고 있는 실정
- 급여 확대(기초생활보장, 기초연금, 장애인연금), 수당신설(아동수당), 시설확충(치매안심센터) 등으로 인해 경기도의 대응지방비 부담은 감내하기 어려운 수준
- (급여확대) 기초생활보장 부양의무자 기준의 단계적 완화, 기초연금과 장애인연금의 급여 수준 인상 등으로 인해 경기도는 2022년 기준 약 1조 148억원의 추가 부담이 예상됨
- (아동수당 신설) 2018년 7월부터 아동수당(만 5세 이하 월 10만원 지급)으로 인해 2018년 기준 2,620억원의 재정부담이 신규 발생(국비:지방비=70:30)
- (치매안심센터) 31개 시군에 44개 치매안심센터 건립 및 리모델링 및 운영비(인건비 등)로 2018년 기준 152억원의 재정부담이 신규 발생(국비:지방비=80:20)

〈표-3〉 5대 복지분야 국고보조사업 확대에 따른 추가 재정소요액 추계 결과(2018~2022)

(단위 : 억원)

	2018년				2022년			
	총계	국비	도비	시군비	총계	국비	도비	시군비
국기초 부양의무자 기준 폐지	2,570	2,166	259	145	16,567	13,759	1,847	961
기초연금 수급액 인상	7,738	5,505	446	1,786	21,574	15,350	1,245	4,979
치매안심센터 설치 · 인상	759.9	607.9	30.1	121.9	517.0	413.6	0	103.4
장애인연금 수급액 인상	1,972	1,380	118	473	3,723	2,606	223	893
아동수당 신설	8,735	6,114	1,310	1,310	8,603	6,022	1,290	1,290
합계	21,775	15,773	2,163	1,310	50,984	38,151	4,605	8,226

자료 : 민효상(2017)

○ **그러나 국고보조사업은 자의적·편의적인 보조율 설정과 국고보조사업의 목적과 다른 지역간 재정형평성을 고려하는 보조율 결정체계 등 많은 문제점을 내포하고 있으며, 나아가 복지사무의 배분에 관한 구조적 논쟁마저 불러일으키고 있음**

- 사무배분 기준에 따라 기관위임사무는 「지방재정법」에 국가에서 부담할 것을 명시하고 있음
- 헌법재판소 판례(헌재 2008.6.26., 2005헌라7)에서 국민기초생활 보장법과 관련한 사항을 기관위임사무로 판단하고 있고, 지방행정연수원 교육교재에서도 국가위임 사무의 기준 보조율은 100%임을 명시하고 있음

- 그러나 중앙정부는 재정상의 이유로 지방비의 부담을 명시하여 운영 중에 있어 헌법재판소 판례 및 공무원 교육교재와 다른 내용으로 운영하고 있음
- 이에 전국시도지사협의회(2014)는 국고보조사업 사무구분에 따라 국가사무의 판별 기준을 ⅰ)국가존립성, ⅱ)전국적 통일성, ⅲ)고도의 기술 및 전문성, ⅳ)사회보장 등 국가재정력 필수성을 제시하면서 중앙정부의 부담을 주장하고 있음
- 또한 국고보조금과 지방교부세는 다른 목적으로 운영되어야 하나, 재정력이 낮은 지역에 국고보조율을 기준으로 재정조정기능을 수행하고 있는 것은 논리적인 모순 논쟁을 일으키고 있음
  - 국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등 국가의 특정목적을 달성하기 위해 국가의 통제 하에 운영되는 특정지원금(specific grant) 성격의 제도(고제이 외, 2013)[2)]
  - 지방교부세는 자치단체의 재원보장과 재정조정을 목적으로 지방교부세의 적정한 배분을 통해 지방자치단체간 재정력 격차를 해소하는 제도(2014년도 지방교부세 산정해설)

□ 그간의 논의는 주로 중앙-광역 정부간 관계를 중심으로 진행되었으나, 광역-기초 정부간 개편 논의는 미흡

○ **국고보조금제도는 지방재정의 중요한 기능을 수행해왔으나, 급격히 증가하는 국고보조사업의 규모와 함께 지방정부가 대응해야 하는 대응지방비도 크게 증가하여 개편의 요구가 높음**

- 광역정부와 학계에서 주장하는 국고보조사업 보조율체계의 문제점은 크게 4가지로 구분
- ⅰ) 국민최저선과 관련한 국고보조사업의 낮은 보조율체계 : 중앙정부의 일방적·하향적 법률관계에 따라 수행되는 사업은 국가위임사무이나, 위임사무에 대한 비용부담을 국가가 아닌 지방정부가 부담하는 것은 법률 및 헌재 판례 등에 위배
- ⅱ) 차등적 기준보조율로 인한 서울-수도권의 역차별 : 중앙정부의 권한으로 수행하는 국고보조사업의 기준보조율을 서울-수도권에만 낮게 적용하여 국가의 재정책임을 지방정부에 전가
- ⅲ) 차등보조율 기준의 문제 : 차등보조 대상사업의 선정원칙, 차등화 기준지표, 국고보조금으로 인한 재정자주도의 가속화 원리, 문턱효과 등의 문제 발생
- ⅳ) 중앙과 지방의 사회보장 책임배분 기준의 불합리성 : 재정운용의 효율성과 재정부담의 형평성 고려를 통해 사회보장 책임배분 체계의 재구조화가 필요

○ **이에, 학계 및 시도지사 협의회 등은 지속적으로 사무배분 기준 및 국고보조사업 보조율 체계에 대한 개편을 중앙에 요구하였고, 최근 문재인 정부에서 지방재정분권의 논의로 이어지고 있음**

2) 고제이 외(2016). 『중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구: 재정분담체계 재구조화를 중심으로』. 한국보건사회연구원

- 기획재정부와 행정안전부는 기획재정위원회 및 대통령 업무보고를 통해 지방재정 분권의 실행방안을 보고하고 각기 주도적 역할 수행을 피력
  - 기획재정부는 8월 28일 국회 업무보고를 통해 재정분권에 대해 보다 전향적이고 주도적인 역할을 수행할 것을 밝히며, '공동세' 도입 등 지방재정의 구조적 개혁의 입장을 피력
  - 행정안전부는 같은 날 대통령 업무보고를 통해 연말까지 '지방재정분권 종합대책'을 수립하기로 하고, 9월 7일 「자치분권전략회의」를 개최하여 구체적 실행방안 마련에 착수
- 기획재정부는 현 세수구조(지방재정조정제도)에서는 국세와 지방세 비율을 6:4로 변경하는 것은 시기상조이며, 지방세 특정 세목을 자치단체 간 공동세 형태로 운영하는 방안을 제시
  - 김동연 경제부총리는 재원을 지방에 주게 되면 기능 재분배에 대한 논의가 수반되어야 하나, 이는 오랜기간이 소요되는 것으로 우선적으로 지방재정의 안정성을 먼저 달성하겠다는 의지

    ※ '공동세' : 독일식 지방재정조정제도로서 소득세 · 법인세 · 부가가치세를 공동세로 규정하고 과세권은 국세청에 두고 징수한 후, 일정비율(연방헌법에 규정)로 배분하는 방식
- 반면 행정안전부는 지방세제와 지방교부세·국고보조금 등의 개혁을 통해 지방정부 부담을 최소화할 수 있는 재정확충방안 마련에 중점을 두고 있음
  - 김부겸 행정안전부 장관은 국세와 지방세 비중을 7:3으로 개선하기 위하여 지역성이 강한 세원과 연계된 세목(부가가치세, 주세 등)의 지방세 이양 등을 중심으로 발전방안 논의
  - 또한 지방소비세(현 부가가치세 11%) 및 지방교부세(내국세의 19.24%) 등 현 국회 발의 법안을 고려하여 세율을 인상할 것을 적극 고려

○ **그러나 광역-기초정부간의 사무배분 기준 및 보조율 체계에 관한 사항은 중앙정부가 관여하지 않고 있어, 경기도가 선제적으로 대응할 필요가 높음**

- 경기도는 「경기도 지방보조금 관리 조례」 제 21조에 근거하여 시·군 보조금의 대상사업·기준보조율 등을 규정하고 있음
- 동 조례에 따르면 보건·사회분야의 기준보조율은 30%에서 70%까지로 규정하고 있으며,
- 또한 동 조례 제22조 및 별표에 의거 ⅰ)인건비자체 충당 능력지수, ⅱ)재정력 지수를 기준으로 차등보조율을 ±20%까지 적용할 수 있음을 규정하고 있음
- 이에 따라 보건·사회분야 보조율은 10%에서 90%까지 매우 다양하게 나타날 수 있음
- 차등보조율 기준의 문제점은 차치하더라도 사무배분 기준이 명확하게 설정되어 있지 않기 때문에 사업(정책)에 따라 자의적인 보조율 기준의 적용이 많이 나타나고 있고,
- 결국 신설되는 사업(정책)들은 사업성격과 관계없이 30% 기준을 적용하는 사례 빈번하게 발생

□ **이에 현 경기도와 31개 시군간 복지사무 배분기준과 보조율 체계에 대한 전반적 검토를 바탕으로 합리적 기준 정립을 통해 지방재정분권을 위한 복지분권개헌에 대비가 필요**

Ⅱ. 복지사무 배분 기준과 정부간 보조사업의 문제점

□ 복지사무배분 기준은 이론적 논의 및 법·제도적 논의를 통해 정립

○ 사무배분의 원칙은 크게 미국의 정부 간 관계에 관한 자문위원회의 권고안과 Musgrave의 기능별 분류체계가 전통적으로 활용되었음

- 사무배분과 관련한 전통적 논의는 미국의 정부 간 관계에 관한 자문위원회(Advisory Commission for Intergovernmental Relations)의 권고에 따라 경제적 효율성, 재정적 형평성, 정치적 책임성, 행정적 효과성 등 4가지 기준을 활용(김재훈, 2007[3])
  - 미국의 권고안은 그동안 미국에서 진행된 사무 또는 기능의 배분이 수시적, 점진적으로 배분되었다는 점을 지적하면서, 이를 교정하기 위한 개념으로 관할권을 기준으로 해야 함을 강조
  - 이는 지자체가 제공할 경우 무임승차자 문제가 나타날 수 있거나, 규모의 경제 효과가 큰 사업의 경우 중앙정부가 관할하는 것이 타당함을 지적
- Musgrave(1959)는 정부의 재정적 기능을 크게 경제안정화, 소득재분배, 자원배분으로 구분하여 담당 주체에 따라 효과성이 달라짐을 강조
  - 경제안정화와 소득재분배 정책은 중앙정부에서 담당하는 것이 바람직하거나 효과적이며, 자원배분의 경우 외부성, 규모의 경제 크기에 따라 중앙-지방정부간 역할 분담이 필요한 영역으로 보고 있음

○ 우리나라에서는 「지방자치법」과 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에서 원칙을 제시하고 있으며, 사무의 성질과 내용이 아닌 상황에 따라 담당주체가 달라질 수 있음을 적시(행정자치부. 2015[4])

- 「지방자치법」에서는 광역과 기초지자체의 사무배분 기준을 제시하며, 광역-기초정부 간 관계에서 기초지자체의 우선 원칙과 불경합의 원칙을 제시
  - 「지방자치법」제 10조 1항에서는 광역(시 · 도)사무와 기초지자체(시 · 군 · 구)사무를 구분하고 있으며, 구체적인 사항은 시행령 별표를 통해 지방자치단체의 종류별 사무를 예시적으로 열거하고 있음(부록 Ⅰ-1 참조)
  - 「지방자치법」 제 10조 3항에서는 광역과 기초지자체간 사무배분과 관련하여 '③ 시 · 도와 시 · 군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시 · 군 및 자치구에서 먼저 처리한다' 고 하여 기초지자체 우선 원칙과 불경합성의 원칙을 제시

3) 김재훈(2007). "미국의 보조금". 서울산업대학교 행정학과. 정부혁신지방분권위원회에 제출된 미발간 원고. '최순영·조임곤(2014).『국고보조금 제도의 정비방안』. 한국행정연구원 연구'에서 재인용.
4) 행정자치부(2015).『국가와 지방자치단체간의 사무구분 및 사무조사 연구』

- 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제9조는 사무배분의 원칙을 4가지로 규정하고 있음
  - ① 국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.
  - ② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구(이하 "시·군·구"라 한다)의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.
  - ③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분하는 때에는 사무를 배분 또는 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.
  - ④ 국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 사무를 배분하는 때에는 민간부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여기회를 확대하여야 한다.

○ **자치단체가 제공하는 사무는 「지방자치법」상 크게 국가사무와 지방사무로 구분되며, 지방사무는 다시 자치사무와 위임사무로 구분**

- 국가사무는 국가 전체의 이해관계가 적용되는 사무로 지자체는 국가사무에 관여하지 못하며, 소요되는 경비도 국가가 전액 부담하며 행위의 주체는 국가, 정부, 중앙행정기관의 장이 됨
  - 국가사무는 「지방자치법」 제11조에서 국가만이 처리하는 것으로 열거된 다음의 7가지가 해당되나, 법률에 다른 규정이 있는 경우에는 지자체에서도 처리가 가능
  - ① 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, ② 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, ③ 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, ④ 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, ⑤ 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무, ⑥ 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, ⑦ 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무
- 지방사무는 지방의 고유사무로 볼 수 있는 자치사무(혹은 고유사무)와 국가의 사무 중 지방적 특성을 가지는 위임사무로 구분

- 「지방자치법」 제9조에서는 아래와 같이 지자체의 사무범위를 규정하고 있는데, 관할 구역의 자치 사무와 법령에 따라 지자체에 속하는 사무(위임사무)로 분류할 수 있음
- ①지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, ②주민의 복지증진에 관한 사무, ③농림 · 상공업 등 산업 진흥에 관한 사무, ④지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치 · 관리에 관한 사무, ⑤교육 · 체육 · 문화 · 예술의 진흥에 관한 사무, ⑥지역민방위 및 지방소방에 관한 사무

○ **위임사무는 다시 단체위임사무, 기관위임사무로 구분될 수 있는데, 위임사무는 서비스제공 주체(지자체)와 권한주체(국가)가 다르기 때문에 비용 부담 등에서 갈등 발생**

- 단체위임사무는 국가 또는 상급 지자체로부터 해당 지자체에 처리가 위임된 사무를 의미하며, 조례의 형식으로 존재
- 기관위임사무는 국가 또는 상급 지자체가 법령에 의해 집행기관(지자체의 장)에게 처리를 위임한 사무이며, 전국적 이해관계가 있는 국가사무이나 사무 처리의 편의성과 능률성, 국민의 편의 등을 이유로 지자체 장에게 위임한 것으로 규칙의 형식으로 존재[5)]
  - 기관위임사무의 경우 지자체는 국가의 대리기관으로서 사무를 처리하기에 소요되는 경비는 전액 국고에서 부담하는 것이 원칙임
  - 따라서 지방교부세나 지방소비세 상향조정 등과 같은 지방재정보전수단을 통해 사무배분 등의 소요재원을 보전하겠다는 중앙정부의 주장은 설득력이 떨어짐(지방자치발전위원회. 2015)

○ **사무구분에 따라 자치사무는 지방정부가 책임지는 것이 법제화 되어 있으나, 위임사무의 경우 국가나 지자체가 경비를 부담하도록 규정하고 있어 논란이 되고 있음**

- 자치사무 : 「지방자치법」 제141조에 따라 지자체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비에 대하여 지출의무를 가지게 됨
- 권오성 외(2005)에 의하면 자치사무는 지자체의 존립 및 주민 복리증진을 위한 사무로 소요경비는 지자체의 자주재원과 지방교부세 등으로 전액 충당하는 것이 원칙임을 제시
- 다만 파급효과가 지역범위를 넘어서 발생하는 사무의 경우 파급 촉진을 위해 장려 성격의 보조금을 국가가 지원할 수 있음
- 단체위임사무 : 「지방자치법」 제141조 단서에는 국가사무나 지방자치단체사무를 위임할 때는 위임한 국가나 지자체가 경비를 부담하도록 규정되어 있음

5) 그러나 김영수(1995)은 단체위임사무의 경우 위임된 이후 자치사무와 차이가 없어 구분의 실익이 없다고 주장하며("중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 비판적 분석·평가". 『한국지방자치학회보』. 7(2):151-184.), 허명환(2000)의 경우에는 자치사무가 자체수입을 기반으로 하기 때문에 자치사무와 다르며, 오히려 기관위임사무와 동일한 것으로 간주해야 한다고 주장("중앙과 지방정부 간 재원부담모델". 『재정논집』. 15(1):149-174.)하는 등 학자 간의 견해가 대립

- 단체위임사무는 지자체의 본래 고유사무가 아니며, 지방적 이해와 전국적 이해를 동시에 가지고 있어 국가는 부담금 성격의 보조금을 지원
- 기관위임사무 : 지방적 이해보다는 전국적 이해관계가 더 큰 사무로서 지자체는 국가의 대리기관으로 사무를 처리하고, 소요 경비는 국고부담이 원칙
- 이때 교부되는 국고보조금은 외견상 보조금의 형태이지만 실질적으로는 의무적 위탁금 또는 교부금에 가깝게 됨

□ 정부간 보조사업은 크게 국고보조사업과 광역보조사업으로 구분할 수 있으나, 기본적인 작동원리 및 문제점은 유사하게 나타남

○ 국고보조사업의 문제점은 ①낮은 기준보조율, ②차등적 기준보조율, ③차등보조율 등으로 구분할 수 있으며, 이와 함께 중앙정부의 일방적 · 수직적 의사결정 구조도 문제

- 많은 연구들은 국고보조사업의 기준보조율이 전반적으로 기준보조율이 낮다는 점을 지적하고 있으며, 특히 국민최저선(national minimum)과 관련한 사업의 보조율은 국가가 전액부담해야 한다는 주장도 제기
  - · 최성은(2010)[6]은 기초생활보장, 기초연금 등 국가사무 성격이 강한 기초생활보장, 기초연금, 장애수당 등의 국고보조사업은 국가에서 전액 지원해야 함을 제안
  - · 지은구(2013)[7]는 기초생활보장, 보육서비스, 기초연금 등은 국민의 삶의 질을 결정하는 기본서비스에 해당하므로 지방비 매칭이 아닌 전액 국고 보조하는 것이 바람직하다고 주장
  - · 민효상(2016)[8]은 실정법상 국민기초생활보장사무는 기관위임사무이며, 위임사무에 대한 경비는 국가에서 부담할 것을 명시하고 있다는 점을 근거로 현재상태가 위법상태에 준한다고 판단
- 차등적 기준보조율은 지방자치단체를 서울 및 수도권, 일부 광역시 등과 타 시도를 구분하고 낮은 기준보조율을 적용하여 지역간 형평성 발생
- 차등보조율은 지방재정의 압박상황 등을 종합적으로 고려할 때 의미를 가지지만, 임의적으로 설계되면서 다음의 큰 4가지 차원에서 문제가 존재(하능식, 2013[9])
  - · ① 차등보조 대상사업의 선정원칙 결여 : 대상사업 중 복지비 부담이 큰 이른바 3대 국고보조사업(기초생활보장, 기초연금, 영유아보육)으로 한정하였을 뿐으로, 체계적인 선정원칙이 결여(박혜자. 2009[10], 김재일 외. 2011[11])

6) 최성은(2010). 『사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구』. 한국보건사회연구원.
7) 지은구(2013). 복지재정분권의 현실과 개선방안. 『사회과학논총』. 32(1):83-128.
8) 민효상(2016). "복지분야 국고보조사업 보조율의 합리적 조정을 통한 정부간 관계 재정립 :서울시 사례를 중심으로". 『정책연구』. 2(1):27-49.
9) 하능식(2013). 지방 사회복지 보조금제도 개편과제 : 국고보조율제도 개선을 중심으로. 『한국지방자치학회보』. 25(3):35-62.
10) 박혜자(2009). 복지분야 국고보조금사업의 차등보조율제 도입 및 개선방안. 『한국거버넌스학회보』. 16(1):31-55.
11) 김재일 외(2011). 『중앙-지방의 사회복지 재정분담제도 개선방안 연구』. 보건복지부.

- ② 차등화 기준지표 문제 : 재정자주도는 사후분석지표로서 부적절한 측면이 존재하며, 사회복지비지수도 개별 복지사업의 성격을 반영하지 못하는 한계가 존재
- ③ 재정자주도의 가속도원리 작용 : 차등보조율로 인한 재정자주도의 급격한 변화가 나타나며[12], 실제로 2008년 차등보조율 도입이후 차등보조율을 적용받는 서울시와 광역시 자치구의 경우 재정자주도가 지속적으로 감소
- ④ 차등보조율로 인한 문턱효과 : 차등보조율 적용단체와 미적용단체의 보조율 격차가 지나치게 크다는 것임

III. 사무배분 재정립을 통한 보조율 체계 개편(안)

○ **(사무유형 구분) 현 중앙 및 경기도의 보조율 규정 및 지침의 범위 내(1안), 범위의 확대(2안)를 기준으로 사무의 특성에 따라 보조사업의 유형을 6가지로 구분**

- 보조율의 근간이 되는 사무배분은 기존의 국가/지방사무, 기관/단체 위임사무, 자치사무 등의 구분을 벗어나 사무의 특성을 바탕으로 재 구분
- 이에 기초생활보장 사무는 광역이 주도적으로, 일상생활지원 사무는 기초정부가 주도적으로 담당하는 것이 타당하며, 이에 따라 보조율 기준도 설정
- 다만 경기도가 31개 시군을 총괄하는 입장에서 선도적으로 수행해야 할 '도 견인사무'를 신설하여 이는 전액 도비 지원을 원칙으로 제안
- 또한 사회기반투자(인적·물적) 사무와 도-시군간 합의에 의해 진행되는 시범사업은 공동부담을 원칙으로 제안

○ **(보조비율) 현 경기도 보조금 지원 조례에 근거한(차등보조율 미적용) 1안과 사무유형에 따른 보조비율을 재구성한 2안으로 구분할 수 있음**

- 사무유형별로 90%(국가사무에 가까운 유형)~10%(지방사무에 가까운 유형)의 상이한 기준보조율 적용
- 다만 1안은 현재 경기도에서 시행중인 조례 중 보건·복지분야 기준보조율인 30%~70%를 유지하며, 2안에서는 보조율 기준인 10%~90%를 적용
- 1안과 2안의 구분에도 '규정적용사무'는 중앙정부의 보조비율이 변경이 전제되지 않았기 때문에 보조비율은 유지하며, '도 견인사무'는 도비 100%, '시범사업'은 공동부담으로 설정

12) 재정자주도는 '자주재원/(자주재원+국고보조금)으로 구성되는데, 복지보조금 증가가 재정자주도 하락으로 이어지고, 이를 통해 차등보조율을 적용받게 되면 복지보조금의 급증으로 인해 재정자주도는 하락

〈표-4〉 복지사무배분 기준과 기준보조율 개편(안)

구분	1안		2안	
	도비	시군비	도비	시군비
규정적용사무(부담규칙 또는 중앙정부 기준 적용사업)	규정 그대로 적용			
도 견인 사무(처우개선비, 종사자특수근무수당 등)	100	0	100	0
기초생활보장 사무	70	30	90	10
사회기반투자(인적 · 물적) 사무	50	50	50	50
일상생활지원 사무	30	70	10	90
시범사업	50	50	50	50

○ (예산변화) 새로운 보조율 개편(안)에 따라 사업별 예산변화를 추정한 결과, 제1안의 경우 약 953억원 정도, 제2안의 경우 24억원 정도의 예산 증가가 추정

- 도비 기준부담비율이 30%인 개선방안 1안의 경우 경기도의 부담은 총 953억원 정도가 증가할 것으로 추정되며, 개선방안 2의 경우 비율이 10%로 24억원의 증가가 예상됨
- 이중 국고보조사업은 1안의 경우 304억원의 도비 증가, 2안의 경우 131억원의 도비 감소, 광역보조사업(자체사업)은 1안의 경우 387억원의 도비 증가, 2안의 경우 149억원의 도비 증가가 예상됨
- 이 결과만으로도 현재 광역보조사업의 도비 부담률이 국고보조사업에 비해서도 낮게 책정되어 있음을 알 수 있어 개선이 시급

〈표-5〉 기준보조율 개편에 따른 대상사업 수 및 재정변화 추정

(단위 : 억원)

구분		사업수	현기준	대안1		대안2	
				변경예산	증감액	변경예산	증감액
보조사업 총계		100	912.7	1,865.7	953.1	937.4	24.8
사업	국고보조사업	32	403.6	763.5	359.8	254.5	-149.1
	광역보조사업	68	509.1	1,102.2	593.3	682.9	174.0
부서	복지정책과	19	98.1	153.8	55.7	115.6	17.5
	사회적일자리과	19	186.8	369.5	182.7	126.2	-60.6
	노인복지과	25	216.1	476.9	254.1	311.9	95.9
	장애인복지과	37	411.7	865.5	453.8	383.7	-28.0

Ⅳ. 정책적 제언

□ 대(對) 경기도 정책적 제언 1 : 재원확보를 위해 우선 순세계 잉여금 활용 시군 보조

○ 경기도는 최근 4년간 도 세입의 평균 10%가 순세계잉여금으로 적립되어 있어, 우선적 활용을 검토

- 순세계잉여금은 지방채의 원리금 상환 및 다음회계연도의 세입재원으로 활용할 수 있으며, 경기도는 지방채상환재원적립기금에 400억원(2017년 결산 기준)정도가 있으며, 순세계잉여금의 30%를 적립하는 것을 기본으로 하고 있음
- 물론 순세계잉여금은 복지사무만을 위해 활용할 수 있는 재원은 아니나, 최근 선거 이후 중앙 및 지방정부의 복지사업의 확대되는 과정에서 우선적으로 복지사무에 활용할 수 있을 것임

〈표-6〉 경기도 세입 · 세출 총괄

(단위 : 억원, %)

	세입결산	세출결산	순세계잉여금	세입 대비 순세계잉여금 비율
평 균	226,724	196,270	22,837	10.07
2017	242,258	216,684	14,562	6.01
2016	247,122	201,491	36,111	14.61
2015	230,420	195,252	28,151	12.22
2014	187,096	171,652	12,524	6.69

○ 향후 국고보조사업의 보조율 체계가 개편될 경우 경기도는 개편안(1안 기준)에 따른 부담금의 3.5배 이상의 재정증대효과가 있고, 2안으로 될 경우 부담은 더욱 감소할 전망

- 경기도는 3,329억원(90% 변경시)에서 3,699억원(전액 국비) 정도의 세수 증대효과가 발생하기 때문에 1안의 추가 도비 부담분인 953억원을 넘어서 자체복지사업의 확대를 추진할 수 있음
- 또한 31개 시군에서도 대응지방비 감소로 인해 개선방안 2안으로 변경될 경우 부담능력을 가지게 되어 재원확보는 가능할 것으로 판단됨

□ 대(對) 경기도 정책적 제언 2 : 단계별 보조율 체계 개편 전략 마련

○ (1단계) 신규사업(공약사업 등)에 대한 새로운 보조율 체계를 적용

- 지난 6월 지방선거 이후 새로이 공약사업으로 추진되고 있는 사업의 경우 우선적으로 새로운 보조율 체계를 적용하여 정책의 일관성 및 재정준칙의 확립을 확대할 수 있도록 추진
- 경기도 공약사업의 이행과정에서 나타날 수 있는 도-시군간 갈등 구조를 방지하기 위하여 신규 공약사업에 대해서는 새로운 복지사무배분 기준과 이에 따른 보조율을 적용

○ (2단계) '도 견인사무'의 전액 도비화 전환(종사자처우개선, 특수근무수당 등)

- '도 견인사무'는 경기도 내 모든 시설 및 지역에서 단일한 기준으로 진행되며, 도가 시군을 견인하여 대상자의 복지증진을 위한 사무이므로 전액 도비로 변경
- 대부분의 종사자처우개선비는 전액 도비로 구성되어 있으나, 특수근무수당 등 성격은 유사하지만 부서별로 차이를 보이는 것은 전액 도비로 변경

○ (3단계) 법규정 등에서 준용할 수 있는 사업들의 적용 및 단일화 : 운영비 지원 등

- 복지사무 중 도입시기 및 담당부서의 차이로 인해 유사한 사업이나, 보조율이 다른 사업의 경우 정책의 일관성을 위해 보조율의 단일화를 추진
- 특히 운영비 지원과 관련해서는 부담규칙 중 운영비 지원 규정을 적용을 통해 지원 지침의 단일화를 도모할 필요성이 높음
- 소유는 시군에 있으나, 도민들의 복지증진을 위해 활용되고 있는 시설에 대한 운영비의 경우 부담규칙에서는 도비-30, 시군비-70의 규정을 하고 있음

○ (4단계) 국고보조율 체계 개편에 따른 개선방안 1안에서 2안으로 변화

- 중앙정부의 국고보조사업의 보조율이 개편될 경우 중앙-광역의 보조율 체계 개편과 함께 광역-기초간의 부담비율 조정(1안→2안)이 수반되어야 함
- 대규모 대응지방비가 투입되는 국고보조사업의 보조율 체계 개편은 경기도 및 31개 시군의 재정증대가 나타나기 때문에 이를 재원으로 보조율 체계를 수정
- 중앙정부에서 예산내시서가 확정되어 시달되는 일부 보조사업의 경우에도 중앙정부 건의를 통해 부담비율을 조정해야 함

□ 대(對) 경기도 정책적 제언 3 : 복지사무 신설 및 변경에 관한 협의·조정 기구 설치

○ 경기도-시군간 복지사무 신설·변경에 관한 협의·조정기구 설치를 설치하여, 시군의 재정에 부담을 주는 사무신설에 대해서는 기구에서 협의를 통해 진행할 수 있도록 추진

- 경기도에서는 중앙정부에 대해 지속적으로 지방정부의 사회보장제도 신설·변경에 대해서

중앙이 일방적으로 가부(可否)를 결정하는 것이 아니라, 중앙정부의 신설·변경도 협의 대상에 포함시켜 달라는 요구를 하고 있음

- 이와 동일한 맥락으로 경기도가 추진하는 사회보장제도의 신설·변경에 대해서는 시군이 참여하여 논의할 수 있는 장(場)을 마련하는 것이 중요

○ 또한 협의·조정기구에서 신설·변경되는 사회보장제도의 기준보조율도 결정하도록 하여 위상과 권한을 높여줌으로써 도-시군간 파트너십 및 거버넌스의 질적 향상 도모

□ 대(對) 중앙정부 정책적 제언1 : 국민최저선 관련 사업의 국고보조율 상향 조정

○ 국고보조사업은 국가적 이해와 정책결정에 의해서 지방이 수행하는 사무이기에 전액 국가부담을 기본원칙으로 하는 것이 학계 등의 일반적 제안임

- 국고보조사업의 개선과 관련한 대다수의 연구에서 특정한 성격, 즉 국민최저선(national minimum)과 관련된 사업은 국가가 전액 부담하는 것이 타당하다고 지속적으로 지적
- 따라서 기초생활보장, 기초연금, 영유아보육사업, 장애인연금 등과 최근 시행된 아동수당 등의 전국적 공통기준을 가진 국민최저선과 관련된 사업은 국가의 전액 보조로 하는 것이 타당

〈표-7〉 국가책임성 사업 전액보조에 따른 기준보조율 조정(안)

사업	기준보조율(현행)		조정 기준보조율
	지방	서울	공통
기초생활수급자 급여	80	60	100
의료급여사업	80	50	100
영유아 보육료(보조)	65	35	100
기초연금 지급	74.5	72	100
가정양육수당 지원	65	35	100

○ 다만 복지정책의 확대에 따른 중앙재정의 부담과 지역 주민을 위한 복지사무에 대해 지방정부가 재정분담을 해야 한다는 논리에 비추어보면 합리적 수준에서 분담체계를 구축하는 것이 현실적 대안이 될 수 있으며, 이에 6가지 사무유형을 구분

〈표-8〉 복지사무배분 기준과 기준보조율 개편(안)

구분	1안		2안	
	도비	시군비	도비	시군비
규정적용사무(부담규칙 또는 중앙정부 기준 적용사업)	규정 그대로 적용			
도 견인 사무(처우개선비, 종사자특수근무수당 등)	100	0	100	0
기초생활보장 사무	70	30	90	10
사회기반투자(인적 · 물적) 사무	50	50	50	50
일상생활지원 사무	30	70	10	90
시범사업	50	50	50	50

□ 대(對) 중앙정부 정책적 제언2 : 지방세 개편에 대한 지속적 건의

○ **보조사업제도는 지방이양 과정에서 지방세 개편이 함께 진행되지 못해 지방정부는 책임만 부담하게 되어 지방의 자주재원 확보(확대)가 무엇보다 필요한 시점임**

- 민선 4기 이후 지방의 재원확충의 제도개선이 미진하기 시작하였고, 특히 2011년에는 취득세 감세조치로 인해 수입의 감소(2013년 취득세율 영구인하 발표)와 2013년 박근혜 정부 이후 복지사업확대로 인한 대응지방비 급증이 나타남
- 특히 경기도는 보통교부세 불교부단체이며(기초 4개), 지난 2016년 지방재정개혁으로 조정교부금 배분방식과 법인지방소득세의 공동세 전환에 따라 6개 기초 지자체의 예산이 크게 감소하였음
- 결국 자주 재원의 확대를 위한 지방세 개편방안의 마련을 통해 지방재정분권은 경기도 및 31개 시군에서는 절실한 상황이 되고 있어, 이에 대한 중앙정부의 지속적 건의를 통한 개선이 필요

○ **진정한 지방분권은 재정분권과 더불어 권한의 이양이 수반되어야 하며, 이를 위해 지방세 비중 확대 및 권한의 재분배를 동시에 진행한 스웨덴식 지방분권형 모델을 적극 건의**

- 스웨덴은 지방세율(31%), 지자체 교부금 비중(광역-22%, 기초18%) 모두 높은 수준이며, 정부간 역할을 구분하면서 '지자체 재정균등화제도'를 통해 서비스의 질적 수준을 통제
- 중앙정부는 사회보험 등 전국적 기준과 관련한 제도에 대해서는 직접 관장하며, 지방정부는 복지서비스의 생산과 분배, 복지재정의 관리에 초점을 맞추고 있음

※ 복지분야 업무배분체계 : 중앙정부-사회보험급여관리, 정책수립, 재원확보 및 조정(세원 : 사회보장세, 연기금, 부가세 등), 광역정부-전문의료 · 보건서비스, 기초정부-사회서비스, 사회부조, 초중등교육(세원 : 지방세 및 교부금)