

우리나라 國庫補助金制度에 關한 研究(要約)

金 柱 鳳

第一章 序 論	第 1 節 研究의 目的	第 2 節 研究의 範圍 및 方法
第二章 國庫補助金制度의 一般의 考察	第 1 節 國庫補助金의 概念과 用語	第 2 節 國庫補助金의 發達要因
	第 3 節 國庫補助金의 種類	第 4 節 國庫補助金의 機能
	第 5 節 外國의 國庫補助金制度	
第三章 韓國國庫補助金制度의 分析	第 1 節 國庫補助金制度의 沿革	
		第 2 節 國庫補助金의 類型
		第 3 節 國費·地方費 負擔區分制度
		第 4 節 國庫補助金의 管理體系
		第 5 節 國庫補助金의 規模 및 地方 財政上의 地位
		第四章 國庫補助金制度의 問題 및 改 善方案
		第 1 節 現行國庫補助金制度의 問題點
		第 2 節 國庫補助金制度의 改善方案
		第五章 結 論

第一章 序 論

第 1 節 研究의 目的

오늘날 地方財政의 收入部門에 있어 國家에 依存하는 財源이 큰 比重을 占하고, 또한 그것이 높아져가고 있는 것은 世界各國의 共通的인 現象이고 이는 19世紀 自由競爭時代에는 볼 수 없었던 現代地方財政의 顯著한 特徵이다.⁽¹⁾

특히 近年 世界各國에서 國家로부터 地方에 交付하는 國庫補助金이 큰 比重을 占하고 있는 바 이는 19世紀에서는 상상도 하지 못한것으로 第一次 世界大戰 以後 特別히 1929年の 世界大恐慌以後 顯著히 增加되었고 確實히 現代에 있어 地方財政의 一大 特徵을 이루고 있다. 말하자면 이러한 地方財政의 特色으로 現代를 國家獨占資本主義라

稱하는 것이다.⁽²⁾

이러한 現狀은 우리나라도 例外일 수 없으며 더 나아가서 다른 어느나라 보다는 우리나라 地方財政의 國庫依存率은 높은 것으로 指摘되고 있다.

그런데 우리나라의 境遇 國庫補助金은 地方財政의 財源構造上에 큰 比重을 占하고 있으면서 그 制度 및 運營의 不合理로 因하여 地方財政의 健全한 運營에 적지않은 問題를 提起하고 있으며 앞으로 地方財政의 健全한 發展을 위하여는 國庫補助金制度의 合理的 改善이 時急한 課題가 되고 있다.

따라서 本 研究의 目的은 우리나라의 中央財政에서 地方自治團體에 대한 國庫補助金은 어떻게 運營되고 있으며 國庫補助金이 地方財政에 미치고 있는 影響은 어떠한고 各種問題點들에 對한 改善은 어떠한 方向으로 이루어져 나가야 할 것

(1) 藤田武夫, 現代地方財政入門(東京:日本平論社, 1964) pp. 91~92.

(2) 上揭書, p. 95.

인가를 밝힘으로써 補助事業의 成果舉揚과 우리나라 地方財政發展에 貢獻하고자 한다.

第2節 研究的 範圍 및 方法

國庫補助金은 中央財政의 立場에서 理解할 때 民間團體 또는 個人에 대한 補助金까지도 包含되는 것이나 本研究에서는 國庫補助金들을 地方財政의 立場에서 理解하여 地方自治團體에 대한 補助金에만 局限하여 研究的 對象으로 한다.

本 研究의 內容은 抽象的이고 理論的인 考察보다는 內務部에서 10餘年間 地方財政實務에 從事하면서 經驗한 事實과 觀察結果를 土臺로 現行 國庫補助金制度의 現實的인 問題點을 分析導出하여 地方財政의 實務的 次元에서 現實性에 바탕을 두고 그 改善方案을 提示하는데 土臺를 두기도 한다.

本研究의 內容에 있어 우리나라 地方財政에 關한 各種 統計는 原則的으로 內務部地方局에서 發刊되는 地方財政年鑑에 따르고 補助金事業의 分析, 運營實態分析 등은 本 研究者가 平素 地方財政實務에 從事하면서 수집해온 資料를 參照 活用하면서 內務部地方局財政課의 協助를 얻어 調査키로 한다.

第二章 國庫補助金制度의 一般的 考察

第1節 國庫補助金의 概念과 用語

國庫補助金의 概念은 오늘날 보통 세가지로 解釋하는 傾向이 있는데 最廣義의 解釋은 오늘날 一般的으로 補助金이라고 불리고 있는 모든 것을 包含하며, 廣義는 最廣義의 補助金에서 少數를 除外한 모든 補助金을 말한다. 그리고 狹義의 解釋은 分與金은 勿論 補助金을 支出하는 政府의 事務(英國의 Agency Payment, 韓國, 日本의 委任事務)에 대한 交付金を 除外한 補助金을 意味한다.⁽¹⁾

이상에서 說明한 解釋中 우리나라에서는 두번

재 해석, 즉 廣義로 해석함이 妥當하다고 생각 된다.

國庫補助金의 概念에 대한 해석이 國家마다 差異가 있드시 補助金이라고 使用되는 用語 亦是 各國마다 多様하다.

英·美國에서는 補助金을 흔히 Grant in Aid 그리고 獎勵의 뜻이 강한것은 Subsidy가 使用되는 外에 Subvention Aid, 때로는 Contribution이 쓰여지며 獨逸에서는 Dontribution 또는 Dotationen 이 쓰여지고 있다.⁽²⁾

한편 日本의 地方財政法에서는 國庫負擔金, 國庫補助金, 國庫委託金 등의 用語가 使用되고 있으며 日本의 制度를 援用하고 있는 우리나라의 地方財政法에서는 負擔金, 交付金, 補助金의 用語를 使用하고 있다.

第2節 國庫補助金의 發達要因

오늘날 世界 各國마다 國庫補助金이 地方收入에 있어 큰 比重을 占하고 있는데 이와같은 國庫補助金의 發達要因은 다음의 네가지로 要約할 수 있겠다.⁽³⁾

(1) 地方稅源의 一般的 缺乏

地方稅의 稅目은 그 稅源이 貧弱한데다가 中央으로부터 嚴하게 課稅制限이 加해져 있어 地方稅收入만으로는 도저히 地方經費의 急激한 膨脹에 應할 수 없게 되었다.

(2) 貧弱地方自治團體에 있어 極端的 稅源不足 經濟發達の 地域의 不均等으로 貧富地方自治團體間에 獨立財源의 不均衡이 甚하여져 貧弱團體에서는 그 獨立財源收入으로는 膨脹하는 經費의 20%에도 未達하는 極端的인 財政不足 現象을 招來하였다.

(3) 地方經費의 劃一的 膨脹

現代에 있어 地方行政은 財政力에 關係없이 全國的으로 各 地方自治團體가 一定한 水準을 維持하여 가지 않으면 안되고 또 그 水準도 漸次 높아지고 있다. 그 結果 地方經費가 各 地方自治團體의 獨立財源의 規模와는 關係없이 漸漸 劃一的으로 膨脹한다. 이 境遇에 中央政府는 獨占資本

(1) 金喆, 地方財政論, (서울: 敎文社, 1974), p. 132.

(2) 上掲書, p. 132.

(3) 藤田武夫, 現代地方財政入門(東京: 日本評論社, 1964) pp. 92~93.

主義體制을 維持시키기 위하여는 教育社會保障 등의 行政에 대하여 最少限度의 一定水準을 實現하지 않으면 안되고 또 國家의 計劃과 施策을 確實히 實施해나가기 위해서는 어떻게 해서든지 國庫에서 地方自治團體를 援助하지 않으면 아니 되었다.

(4) 中央의 財政資金의 管理徹底와 效率의 利用 中央政府는 國家와 地方을 通하여 財政資金 全體를 될수 있는 限 合理的 效率的으로 利用키를 願하고 있는 바 그러기 위해서는 地方自治團體에 獨立財源을 주고 이것을 自由로이 使用케 하는 것 보다는 될수 있는 限 中央에서 租稅를 徵收하고 그 收入을 中央政府의 立場에서 地方에 交付하는 것이 便利하기 때문이다.

以上에서 說明한바와 같은 國庫補助金の 發達要因 以外에도 中央政府立場에서 오늘날 國庫補助金を 漸次 增大하고 있는 理由를 살펴보면 ① 多種類의 巨額의 補助金이 地方에 交付되면 이에 따라 中央政府의 地方自治團體에 對한 干涉統制가 擴大強化될 수 있고, ② 補助事業을 通하여 地方自治團體의 行政이 中央의 立場에서 意圖하는 바대로 重點化되고 效率化될 수 있다는 點等에서 國庫補助金은 至極히 合理的인 地方支配手段으로서 많이 活用되어지고 있다. (4)

第3節 國庫補助金の 種類

國庫補助金の 種類는 그 分類하는 基準에 따라서 여러가지 形態로 생각할 수 있다.

1. 補助目的에 依한 分類

모든 國庫補助金은 제각기 一定한 目的을 가지고 支出되는 것인바 그 支出되는 目的에 따라 國庫補助金の 類型을 分類하면 獎勵의 補助金, 經費分擔의 補助金, 補償의 補助金, 受惠의 補助金의 四가지로 區分할 수 있다. (5)

2. 支出形態에 依한 分類

國庫補助金을 그 支出形態에 依하여 分類하면

定率補助金, 定額補助金으로 區分된다. (6)

3. 執行對象을 基準으로 한 分類

補助金執行對象의 範圍가 넓은가 좁은가, 個別的인가 包括的인가, 一般的인가 特殊的인가에 따라서 包括補助金과 特定補助金으로 分類할 수 있다. (7)

4. 事業主體를 基準으로 한 分類

國庫補助金을 地方自治團體가 直接執行하느냐 아니면 地方自治團體가 民間 또는 他機關에 再交付하여 執行하느냐에 따라서 直接補助金과 間接補助金으로 區分된다.

5. 其他方法에 依한 分類

위에서 살펴본 네가지 方法에 依한 分類 以外에도 國庫補助金은 資本的 補助金과 經常的 補助金, 經常的 補助金과 臨時的 補助金, 條件附補助金과 非條件附補助金 등 各己 그 分類基準에 따라 여러가지 型態로 種類를 생각할 수 있다.

第4節 國庫補助金の 機能

國庫補助金은 이를 支出하는 國家側이나 交付받는 地方自治團體에나 또한 國民에게 여러가지로 影響을 미치게 되며 利害關係를 가지는데 以下에서는 國庫補助金の 效用 即 純機能과 弊害 即 逆機能을 살펴 보기로 한다.

1. 國庫補助金の 效用(順機能)

國庫補助金の 效用은 이를 다시 國家의 立場과 地方自治團體의 立場에서나 누어 생각할 수 있다.

먼저 國家立場에서 살펴보면 國庫補助金은 다음과 같은 效用을 가진다.

(1) 義務教育, 社會保障 등 國民生活에 있어 가장 基本的이라 생각되는 行政에 對하여 全國的으로 一定한 水準을 維持하고 向上시킨다.

(2) 道路, 河川, 港灣, 下水道, 住宅 등 產業의 發展이나 國民生活水準의 向上을 위하여 必要한 公共施設整備를 國家가 地方을 通하여 計劃的

(4) 上掲書, p. 96.

(5) 金喆, 前掲書 pp. 141~142.

(6) 石原信雄 外 3人共著, 地方財政制度, 新地方自治講座 第8卷(東京: 第一法規出版株式會社, 1973) pp. 398~402.

(7) 金喆, 前掲書, p. 143.

重點으로 實施한다.

(3) 國民福祉向上的 見地에서 地方自治團體에 그 實施를 獎勵하여 助長하고자 하는 事務, 事業의 普及向上을 圓滑히 行하게 한다.

(4) 國家가 實施할 事務를 地方自治團體에 委託하는 方法에 依하여 國民의 利益에 合致하고 統制의 效率化를 可能케 한다.

다음 地方自治團體立場에서 볼 때 國庫補助金은 다음과 같은 效用을 가진다.

(1) 地方自治團體의 財政上 必要한 援助가 適切히 되는 때에는 地方財政의 健全성이 維持되고 地域住民의 福祉增進에 寄與한다.

(2) 地方自治團體의 經濟는 大部分 貧弱하고 經濟調整力이 微弱하여 景氣變動에 對한 適應力이 弱한데 비해 國家는 經濟的 基盤이 地方보다 強大하여 適應力이 強하므로 補助金에 依하여 地方行政의 安定性을 維持強化 시킨다.⁽⁸⁾

(3) 國家와 地方自治團體間에 協力關係가 強化되고 國家의 專門의이고 새로운 知識과 經驗을 地方自治團體가 利用하는 機會가 많아지며 行政力을 向上시킨다.⁽⁹⁾

2. 國庫補助金の 弊害(逆機能)

國庫補助金の 弊害는 國家보다 地方自治團體의 立場에서 볼때 더 큰 것으로 理解되고 있다.

(1) 國庫補助金은 各等の 條件을 附하여 交付하게 되므로 地方自治團體의 自主的인 財政運營을 阻害하는 때가 많다.

(2) 補助金을 받는 地方自治團體로하여금 依他心을 造成케 하고 補助金獲得을 위한 自治團體間의 甚한 競爭과 甚한 不信을 招來하는 弊端이 있다.

(3) 地方自治團體가 緊急히 實施할 必要가 있는 事業일지라도 國庫補助金을 交付 받을때까지 기다림으로써 適正한 時期에 하지 못하여 住民에게 不利益을 준다.

(4) 反對로 地方自治團體立場에서는 緊急히 實施할 必要가 없는 事業일지라도 補助金이 있으면 事業에 對해 價値判斷을 얕은채 이를 無批判하게 받아들이고 여기에 地方費를 負擔하여 財政運營의 主體性을 잃는다.

(8) 金喆, 前掲書, p. 148.

(9) 金喆, 前掲書, p. 149.

(5) 地方自治團體에 過重한 地方費負擔을 要求하여 地方財政을 硬直化 시킨다.

第 5 節 外國의 國庫補助金制度

國庫補助金制度는 그 나라의 政治體制와 歷史的 傳統의 差異에 따라 各國마다 樣態가 相異하다.

1. 日本의 國庫補助金制度

가. 國庫補助金の 種類

國庫負擔金, 國庫支出金, 國庫委託金の 세 가지가 있는데 日本에서는 이를 모두 합쳐서 國庫支出金이라 稱하고 있다.

(1) 國庫負擔金

國家行政의 性質이 많고 그 權限을 地方自治團體에 委任하고 必要한 經費支出義務가 法令으로 規定된 것들로서 普通國庫負擔金, 公共事業國庫負擔金, 災害國庫負擔金の 種類가 있다.

(2) 國庫補助金

地方自治團體에 特定의 事務·事業의 實施를 獎勵하거나 施策을 遂行하기 위하여 特히 必要할 때 또는 地方自治團體의 財政上 特別한 必要가 있다고 認定할 때 交付하는 補助金이다.

(3) 國庫委託金

國家의 利害에 關係가 있는 國家의 事務를 地方自治團體에 委託하여 施行할 때 이에따른 所要經費를 國庫에서 支出하는 것이다.

나. 國費·地方費의 負擔區分制度

地方財政法에 國費·地方費負擔區分原則을 定하고 있으며 國庫負擔金에 대하여는 그 國庫負擔의 對象으로된 經費의 種目, 算定基準, 負擔率을 法令으로 定하도록 하고 있다. 獎勵的 補助金에 대하여는 그 性質上 對象經費의 種目, 算定基準, 補助率에 대하여 法令으로 定하는 것을 要求하고 있지 않다.

다. 國庫補助金の 現況

1973年의 日本 國家豫算에서 地方自治團體一般會計에 交付된 國庫補助金の 總額은 3兆 9,645億圓으로서 이들 國庫補助金中에는 國庫負擔金이 壓到的比重을 點하고 있고, 그 中에서도 義務教育費 및 社會保障費에 관한 國庫負擔金과 公共事業

費에 관한 國庫負擔金이크고 이 兩者가 全體의 85%를 點하고 있다.

2. 美國의 國庫補助金制度

美國의 補助金制度는 聯邦政府의 州에 대한 補助金과 地方自治團體에 대한 補助金으로 區分할 수 있다.

沿革을 簡單하게 살펴보면 1782年 2個都市의 學校設立을 위한 聯邦政府의 最初의 補助金支出부터 始作하여 1929年 世界經濟恐慌以後 New Deal 政策時에 가장 많았다.⁽¹⁰⁾

聯邦政府가 州에 對하여 交付하는 補助金으로는 公共補助金, 高速道路建設補助費 行政要員確保補助費 등이 있으며 이 中에서도 公共補助金과 高速道路建設費가 큰 比重을 차지하고 있다.

地方自治團體에 對한 補助金은 教育補助費, 住宅과 地域社會開發補助費, 空港建設費, 消費品目生産補助費 등이 있는바 이중 教育補助費와 地域社會再開發費가 大宗을 이루고 있다.⁽¹¹⁾

3. 英國의 國庫補助金制度

英國은 國庫補助金制度가 다른 나라에 比하여 일찍이 制度化된 나라로서 1929년에 一般國庫補助金이 創設된 以來 1958년에는 地方稅補填交付金으로 改正되었고 다시 1964년에는 國庫補助金制度가 大幅的으로 改正되어 1967年度부터 새로이 레이트援助交付金(Rate Support Grant)제를 實施하게 되었다.⁽¹²⁾

이 레이트援助交付金에는 第1種交付金, 第2種交付金, 第3種交付金の 3種이 있다.

第1種交付金은 카운티(道), 카운티버러(特別市) 런던버러(런던 特別市) 등에 交付되며 一般交付金에 該當한다.

第2種交付金은 레이트의 課稅標準額이 全國平均에 未達하는 地方自治團體에 對하여 交付하고 第3種交付金은 레이트課稅國體에 對하여 居住用, 財產에 對한 레이트의 輕減을 補填하기 위하여 交付된다.

第三章 韓國 國庫補助金 制度의 分析

第1節 國庫補助金制度의 沿革

우리나라에서 地方自治團體에 대한 國庫補助金制度가 처음으로 始作된 것은 地方自治制度가 確立되고 自主財政原則에 立脚하여 政府財政으로부터 地方財政이 獨立運營된 것과 때를 같이 하였다고 할 수 있는바 國庫補助金制度의 制度的 沿革은 1949年度에 制定公布된 地方自治法 第131條의 規定에서 이를 찾아 볼 수 있으며 後 1963年 11月 11日에 制定公布된 地方財政法에서 國家와 地方의 經費負擔原則을 規定함으로써 國庫補助金을 合理化 할 수 있는 制度的 기틀을 마련하였다. 國庫補助金制度는 地方行政에 관한 上記一般法以外에도 各種 個別法令에서도 그 運營根據를 찾아 볼 수 있는바 現行 우리나라의 法律中國庫補助金과 關聯된 法律은 地方自治法, 地方財政法을 합쳐 무려 20餘種이 된다.

第2節 國庫補助金의 類型

現行 우리나라에서 運營되고 있는 國庫補助金의 種類를 一般的 分類基準에 따라 簡單히 살펴보면 다음 몇가지 類型으로 이를 區分할 수 있다.

첫째, 補助目的과 補助對象經費의 性質을 基準으로 하는 分類面에서 볼때 우리나라의 國庫補助金은 交付金, 負擔金, 補助金의 세가지 類型으로 區分되고 있다. 그러나 이와같은 國庫補助金의 區分은 地方財政法에 規定된 理念上의 區分에 不過하며 實際運營에 있어서는 그 限界가 明確히 區分되지 않고 總稱하여 “國庫補助金”으로 單一 運營되고 있다.

둘째, 國庫補助金의 支出形態에 의한 分類面에서 볼 때 우리나라의 國庫補助金은 그 大部分이 定率補助金의 形式으로 運營되고 있다.

셋째, 補助金의 執行對象의 特定與否를 基準으로

(10) 金詰, 前掲書, pp. 235~236.

(11) James A. Maxwell, *Financing State and Local Government*, Revised Edition, (Washington: The Brookings Institution, 1969) pp. 51~58.

(12) 金詰, 前掲書, pp. 236~237.

로 한 分類面에서 볼 때 우리나라의 國庫補助金은 거의 모두가 特定補助金으로 運營되고 있으며 包括補助金은 財政缺陷補填 등과 같이 特히 필요한 때에 極히 例外的인 경우에 限하여 그 運營實例이 있을 뿐이다.

네째, 國庫補助事業의 施行主體를 基準으로 하는 分類面에서 볼때 우리나라의 國庫補助金은 直接補助金과 間接補助金이 거의 같은 比率를 占하고 있다고 할 수 있다.

第3節 國費·地方費 負擔區分制度

地方自治法과 地方財政法에 國費·地方費負擔限界에 관한 基本原則이 簡略히 規定되 있을 辦法制上으로나 實際運營上에 있어 國費·地方費負擔區分制度가 제대로 確立되어 있지 않다.⁽¹⁾

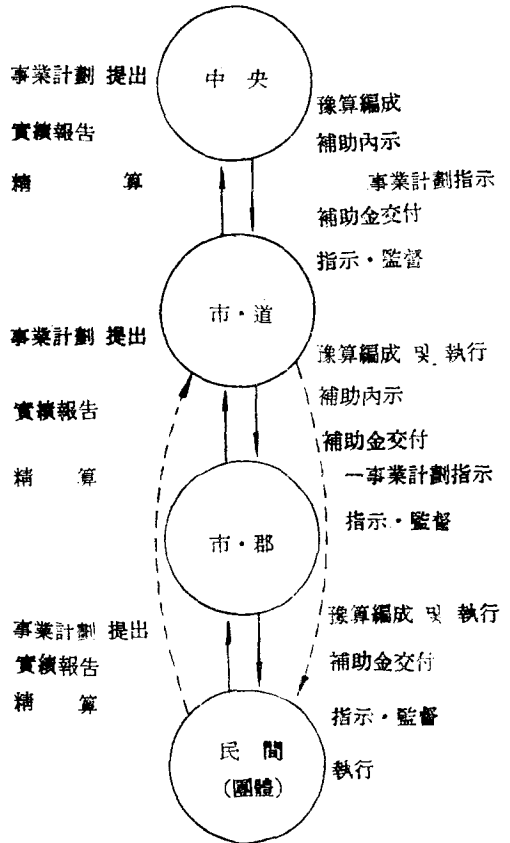
現行法上 우리나라의 國費 地方費負擔區分制度를 살펴보면 地方自治法 第131條와 同法 施行令 第54條 3項 그리고 地方財政法 第15條와 16條 등에서 國費와 地方費의 負擔區分에 관한 原則을 規定하고 있으나 國庫가 負擔하여야 할 經費의 種目, 經費의 算定基準, 負擔比率 등에 관한 細部事項이 法令에 따라 規定되어 있지 않기 때문에 實際에 있어서는 그 負擔原則이 매우 恣意하고 있다.

現在 實際로 運營되고 있는 國費·地方費負擔制度의 實態를 보면 國家가 負擔하여야 할 經費의 種目(補助事業種目)은 每年度 政府豫算編成過程에서 政府의 豫算事情에 따라 中央政府(特히 經濟企劃院)가 一方的으로 決定하고 있으며 負擔比率 亦是 國庫補助金의 內市過程에서 各 部處가 一方的으로 定하여 地方에 示達하고 있다.⁽²⁾

第4節 國庫補助金의 管理體系

國庫補助金은 中央 各 部處가 所管別로 各自己 部處 豫算內에 이를 編成하여 各級自治團體에 交付하고 있는바 國防部所管의 兵務行政費를 除外하고는 實시 市郡에서 執行되는 事業일지라도 모든 國庫補助金이 市道를 통하여 交付되고 管理되고 있다.

우리나라의 國庫補助金管理體系를 圖解하면 <圖 3-1>와 같다.



<圖 3-1> 國庫補助金의 管理體系圖

第5節 補助金의 規模 및 地方財政上의 地位

1. 國庫補助金의 年度別 變動趨勢

地方行政機能의 擴大變貌는 必然的으로 財政需要의 急增을 隨伴하고 있으며 地方自治團體의 限定된 財政收入만으로는 急增되고 있는 財政需要를 充當할 수 없기 때문에 事實上 國家施策을 遂行하고 獎勵하며 地方財政의 缺陷을 補填하는 機能을 遂行하고 있는 國庫補助金은 그 規模面에서

(1) 康祐赫, 「地方財政調整制度의 改善制度의 改善方向」地方行政, 1976年 7月號 p. 43.

(2) 韓國行政問題研究所, 地方財政計劃에 관한 研究報告書, (서울: 韓國行政問題研究所, 1971) pp. 107~108.

〈表 3-1〉

年度別 國庫補助金規模

(單位：百萬圓)

年度別	1951	1953	1958	1960	1962	1964
補助金 倍數	33	321	5,913	6,058	4,007	5,338
		9.7	179.2	183.5	121.4	161.7
1966	1971	1972	1973	1974	1975	1976
5,918 (100%) 179.3	21,295 (359.8%) 645.3	36,617 (618.7%) 1,109.6	33,902 (572.9%) 1,027.3	50,034 (845.4%) 1,516.2	54,914 (927.9%) 1,664.1	71,006 (1,199.8%) 2,151.6

資料：① 1966年度까지는 內務部, 地方財政要覽, 1967. 9에 依據作成

② 1971~1974는 內務部, 地方財政年鑑, 1972~1975 各年度決算編에 依據作成

③ 1975~1976은 內務部, 財政課提供 資料에 依據作成

〈表 3-2〉

年度別, 部處別, 國庫補助金 增加趨勢

(單位：百萬圓)

年度別	1971	1972	1973	1974	1975	1976
經濟企劃院	66 (100)	22 (114.1)	30 (682.4)	7 (641.7)	10 (409.5)	(794.7)
內務部	1,068 (100)	12,191 (115.3)	7,288 (127.5)	6,853 (136.4)	4,374 (152.5)	8,487 (206.6)
農水産部	8,348 (100)	9,625 (116.9)	10,647 (103.3)	11,383 (68.5)	12,733 (136.6)	17,245 (225.9)
農村振興廳	486 (100)	568 (73.5)	502 (522.8)	333 (47.8)	664 (154.9)	1,098 (1,216.1)
商工部 (工業振興廳包含)	136 (100)	100 (144.0)	711 (97.7)	65 (153.8)	65 (154.9)	1,654 (97.9)
建設部	4,514 (100)	6,501 (116.1)	4,410 (197.3)	6,945 (650.2)	6,944 (762.8)	4,422 (978.3)
保健社會部 (勞動廳包含)	2,770 (100)	3,215 (55.6)	5,464 (72.3)	18,012 (69.8)	21,130 (151.6)	27,100 (208.3)
文化公報部 (文化財管理局包含)	649 (100)	361 (91.9)	469 (90.4)	453 (78.5)	984 (86.9)	1,352 (119.8)
水産廳	358 (100)	329 (103.8)	345 (107.9)	281 (159.4)	311 (226.0)	429 (233.3)
山林廳	2,520 (100)	2,616 (286.6)	2,719 (346.6)	4,017 (417.1)	5,696 (544.2)	5,879 (878.9)
國防部	380 (100)	1,089 (286.6)	1,317 (346.6)	1,585 (417.1)	2,068 (544.2)	3,340 (878.9)
合計	(100) 21,295	(171.9) 36,617	(159.2) 33,902	(234.9) 50,034	(257.9) 54,914	(333.4) 71,006

資料：① 1971~1974는 內務部, 地方財政年鑑, 1972~1975 各年度 決算編에 依據作成

② 1975~1976은 內務部 財政課提供 資料에 依據作成

每年擴大一路에 놓여 있다. ⑧

〈表 3-1〉에서 보는바와 같이 1976年度の 國庫補助金 總額은 71.06百萬圓으로서 10年前인 1966年度에 비하면 12倍가 增加 되었으며, 〈表 3-2〉

에서 1971年度부터 1976年度까지 5個年間の 部處別로 國庫補助金 增加趨勢를 보면 年度別로 國庫補助金 額數에 起伏이 甚한 商工部를 除外하고 保健社會部所管이 9.7倍로서 가장 높은 增加趨勢

(3) 俞焘, 「都市行政과 國庫補助政策」 都市問題, 1974年 7月號, p. 36.

<表 3-3>

'76國庫補助金 規模別 分類表

(單位：百萬元)

區	分	計	5百萬元까지	10〃	20〃	50〃	100〃	500〃	1000〃	5000〃	5000〃以上	
合	計	件數	134	17	7	9	25	14	35	9	16	2
		補助額	(100%) 71,006	(12.7%) 50	(5.2%) 52	(6.7%) 145	(18.7%) 800	(10.4%) 1,016	(26.1%) 8,898	(6.7%) 4,591	(12.0%) 33,392	(1.5%) 20,062
			(0.1%)	(0.1%)	(0.2%)	(1.1%)	(1.4%)	(12.5%)	(9.3%)	(47.0%)	(28.3%)	
內務部	件數	5						2		3		
	補助額	8,487						771		7,716		
國防部	件數	1								1		
	補助額	3,340								3,340		
農水產部	件數	28	1	1	1	2	1	15	3	3	1	
	補助額	17,245	2	9	18	72	70	3,701	2,504	5,807	5,062	
農村振興廳	件數	24	10	1	1	7	3	2				
	補助額	1,098	26	6	17	191	234	624				
商工部	件數	3			1					12		
	補助額	1,458			14				1,444			
建設部	件數	9				1	1	4	1	2		
	補助額	4,422				30	54	1,043	549	2,746		
保健社會部	件數	48	6	4	4	11	8	8	1	5	1	
	補助額	27,100	22	30	66	380	604	1,709	746	8,543	15,000	
文化公報部	件數	7			1	3		2	1			
	補助額	1,352			17	88		538	709			
水產廳	件數	5		1	1	1	1	1				
	補助額	429		7	13	39	54	316				
山林廳	件數	3							1	2		
	補助額	5,879							639	5,240		
工團管理廳	件數	1						1				
	補助額	196						196				

를 보이고 있으며 다음이 國防部, 內務部, 山林廳 所管順으로 되어 있다.

2. 1976年度 國庫補助金の 分析

가. 規模別 分析

<表 3-3>에서 보는바와 같이 76年度 國庫補助金の 事業種目數는 總 134件으로서 件當 平均 補助金額은 529百萬元이 되는 셈이다. 이를 좀더 具體的으로 살펴보면 件當 50百萬元 以下の 補助事業 即 1個道當 5百萬元 未滿의 比較的 小規模事業에 該當하는 補助金이 58件으로서 全體 件數의 43.3%를 占하고 있으며 件當 10百萬元 以下 即 1個道當 百萬元 未滿의 零細補助金은 모두 24件으로서 17.9%니 되어 우리나라 國庫補助金이 規模面에서 매우 零細한 補助事業이 큰 比重을 占하고 있음을 알 수 있다.

나. 性質別 分析

'76國庫補助金を 性質別로 살펴보면 資本補助

金이 65件, 407億원으로 全體의 57.3%를 占하고 있으며 經常補助金은 69件에 303億(42.7%)으로 構成되어 있다. (<表 3-4> 參照)

<表 3-4>에서 보는바와같이 內務部와 山林廳 所管補助金은 補助金 全額이 資本補助金이며 反對로 國防部와 工團管理廳 所管補助金은 全額이 經常補助金으로 되어 있다. 資本補助金中에는 農水產部 所管補助金이 가장 큰 比重을 차지하고 있으며 經常補助金中에서는 保健社會部 所管補助金이 그 大部分을 차지하고 있다.

다. 補助比率別 分析

<表 3-5>에서 보면 76國庫補助金中 補助率 50% 以下の 補助金이 67件, 97億원으로서 全體에 比하여 件數로는 50%, 金額으로는 13.6%를 各各 차지하고 있고 補助率 50%以上 80%以下の 補助金은 20件에 272億원, 補助率 80%以上이 47件, 341億원으로 되어 있다.

〈表 3-4〉

'76國庫補助金 性質別 分類表

(金額單位：百萬圓)

部處別	計		資本補助		經常補助		備考
	件數	補助額	件數	補助額	件數	補助額	
合計 (%)	134 (100)	71,006 (100)	65 (48.5)	40,709 (57.3)	69 (51.5)	30,297 (42.7)	
內務部	5	8,487	5	8,487			
國防部	1	3,340			1	3,340	
農水產部	28	17,245	24	15,991	4	1,254	
農村振興廳	24	1,098	2	285	22	813	
商工部	3	1,458	2	1,444	1	14	
建設部	9	4,422	4	3,344	5	1,078	
保健社會部	48	27,100	16	3,550	32	23,550	
文化公報部	7	1,352	5	1,307	32	45	
水產廳	5	429	4	422	1	7	
山林廳	3	5,879	3	5,879	1		
工團管理廳	1	196			1	196	

〈表 3-5〉

'76國庫補助金 補助比率別 分類表

(金額單位：百萬圓)

部處別	國庫補助率	計	31~40%	41~50%	51~60%	61~70%	71~80%	81~90%	全額國費
			件數	補助額	件數	補助額	件數	補助額	
合計		134 (100%)	13 (9.7)	54 (40.3)	4 (3.0)	7 (5.2)	9 (6.7)	5 (3.7)	42 (31.4)
		71,006 (100%)	2,099 (2.9)	7,574 (10.7)	6,123 (8.6)	12,567 (17.7)	8,513 (12.0)	2,268 (3.2)	31,862 (44.9)
內務部		5 8,487	2 1,941	1 330	1 4,316				1 1,900
國防部		1 3,340							1 3,340
農水產部		28 17,245		4 986	2 1,168	3 6,297	2 2,500	1 48	16 6,946
農村振興廳		24 1,098	7 68	15 951			1 21		1 58
商工部		3 1,458							3 1,458
建設部		9 4,422		1 170		1 1,342	2 1,832	1 549	4 529
保健社會部		48 27,100	3 83	29 4,745		1 1,060	2 3,422	2 131	11 17,659
文化公報部		7 1,352		3 76		1 8	2 738		1 370
水產廳		5 429	1 7	1 316					3 106
山林廳		3 5,879			1 639	1 3,700		1 1,540	
工團管理廳		1 196							1 196

部處別로는 補助率 50%以下 補助金 67件中 保健社會部所管이 32件으로서 保健社會部所管에 低 率補助事業이 많은 편이고 農水產部所管은 總補助事業 28件中 16件이 全額 補助事業이고 24件이

〈表 3-6〉

年度別地方財政規模對 國庫補助金比重

(單位：百萬圓)

區 分		年 度 別						平 均
		1971	1972	1973	1974	1975	1976	
地方財政規模(A)		146,820	159,906	190,064	250,062	294,823	396,680	
國庫補助事業	補助金(B)	21,295	36,617	33,902	50,034	54,914	71,006	
	地方費負擔(C)	7,212	12,147	11,174	19,883	17,172	24,443	
	計 (D)	28,507	48,764	45,076	69,917	72,086	95,449	
	B/A	14.5	22.9	17.8	20.0	18.6	17.9	18.6
	C/A	4.9	7.6	5.9	7.9	5.8	6.2	6.4
	D/A	19.4	30.5	23.7	27.9	24.4	24.1	25.0

註：① 地方財政規模는 一般會計 歲出純計

② 1971~1974는 決算, 1975~1976은 當初豫算

資料：① 1975~1976 補助金 및 地方費負擔은 內務部 財政課提供 資料에 의거 作成

② 其他는 內務部, 地方財政年鑑, 1972~1976 各年度版

50%以上の 補助事業으로서 他部處 所管 補助金에 比하여 比較的 補助率이 높은 편이다.

3. 國庫補助金の 地方財政上 地位

地方財政需要가 날로 激增되어 가고 있고 國庫補助金이 擴大一路에 있기 때문에 地方財政에서 차지하고 있는 國庫補助金의 比重은 매우 높은 것으로 나타나 있다.

〈表 3-6〉에 의하면 地方自治團體의 歲出經費中 國庫補助金 財源으로 充當하고 있는 比率는 平均 18.6%나 되며 地方費負擔을 包含한 國庫補助事業體費는 總歲出額의 4分の 1에 該當하는 높은 比重을 占하고 있다.

第四章 國庫補助金制度的 問題點 및 改善方案

第 1 節 現行國庫補助金制度的 問題點

國庫補助金은 새마을運動, 食糧增產, 治山綠化 등 國家當面施策의 強力한 推進과 地域開發 그리고 地域住民의 福祉向上을 위하여 財政的으로 크게 寄與하고 있는 것이 事實이나 그 制度上 缺陷 내지 運營의 不合理로 因하여 財政支出效果나 地方財政의 正常運營에 있어서 逆機能 또한 指摘하지 않을 수 없다. 以下에서는 이러한 逆機能의 要因이라고 할수 있는 問題點들을 制度面과 運營管理面 그리고 經費負擔現實面에서 各各 살펴보기

로 한다.

1. 補助金制度上的 問題點

가. 國庫補助事業의 限界가 不明確하다

國家와 地方自治團體는 各己 自己가 遂行하여야 할 任務에 屬하는 事業에 對하여는 自己가 自己責任下에 經費를 負擔하는 것이 原則이며 國庫補助事業의 限界도 이러한 國家와 地方方面의 事務限界 내지는 經費負擔限界가 明確히 線이, 그어질 때 비로소 明確하여지는 것이나 現在 우리나라의 경우는 實定法上 이러한 事務 내지 經費負擔限界가 明白히 區分되어 있지 않으므로써 國家가 地方自治團體에 補助를 하여야 할 事業과 補助를 할 수 있는 事業의 限界가 不明確하다.⁽¹⁾

나. 國庫補助事業에 對한 地方費負擔基準이 棼如되어 있다.

國庫補助金에 對한 地方費負擔基準이 事業別로 明確히 區分되어 있지 아니하고 各部處마다 任意로 地方費負擔指示率을 定하고 있어 事業別로 그 負擔率에 크게 差異가 있다. (〈表 4-1〉 參照)

이와같은 地方費負擔指示率의 差異는 地方自治團體立場에서 볼 때 投資의 優先順位와는 關係없이 地方費負擔이 甚히 不均衡하게 되며 地方自治團體가 長期的인 眼目에서 財政計劃을 樹立하고 豫算編成에 있어 財源을 合理的으로 配分하는데 커다란 阻害要因이 되고 있다.

다. 國庫補助, 地方費負擔의 統制調整機能의 未

(1) 李相熙, 「우리나라 地方財政構造의 過去와 現在」 地方行政, 1975年 8月號, p. 45.

<表 4-1>

國庫補助事業 地方費負擔 指示例

(單位：百萬元)

事業別	總事業費 (A)	國庫補助額 (B)	地方費負擔 指示額 (C)	比率	
				C/A	C/B
造林事業	1,888	1,540	348	18.4	22.6
開拓地開發	1,270	1,020	250	19.7	24.5
石灰肥料供給	1,948	1,217	731	37.5	60.1
蠶業技術要員人件費	624	312	312	50.0	100.0
求川댐移住民對策	390	170	220	56.4	129.4
肢體不自由兒再活施費運營	188	67	121	64.4	180.6

資料：內務部地方局 財政課提供, 1976.

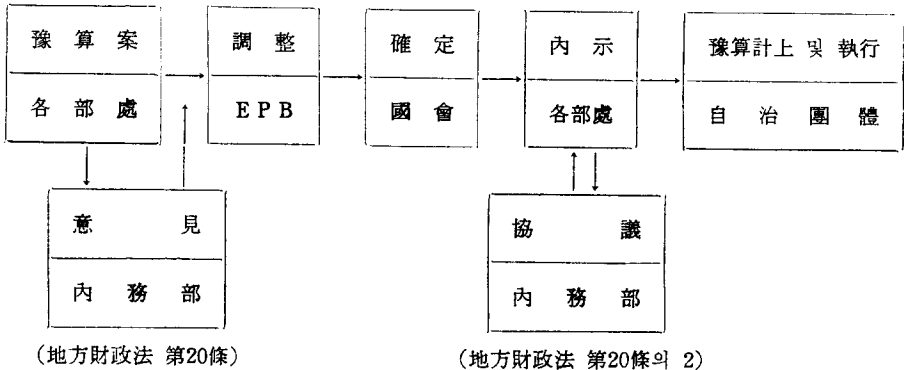
冷이다

國費補助·地方費負擔事業의 綜合的인 統制調整機能이 없어 關係部處의 事情에 따라 個別的으로 處理되고 있으므로 部處間 均衡이 維持되지 않고 있다.

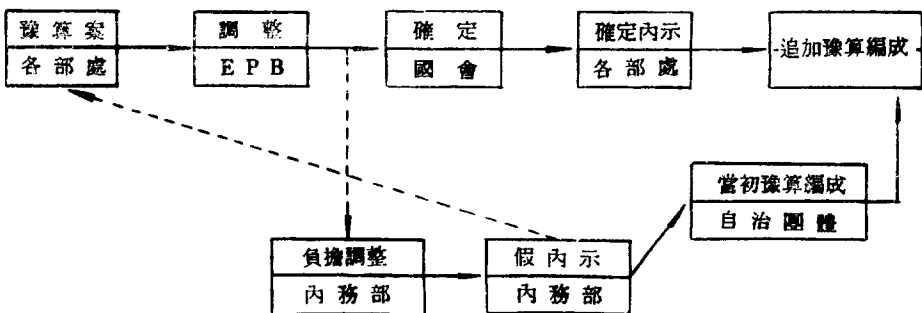
地方財政法 第20條의 規定에 의하면 中央 各院部處는 地方自治團體의 負擔을 隨伴하는 豫算을

經濟企劃院에 要求할 때는 事前에 內務部長官의 意見을 듣도록 되어 있으나 잘 履行되지 않고 있으며 또 意見을 듣는다고 할지라도 加重的인 數字의 羅列에 不足한 豫算要求額을 가지고 協議한다는 것은 無意味하여 經濟企劃院에서 豫算査定時 內務部長官의 意見을 받아들인다는 保障이 없는 限 그 規定은 實效性이 疑問視된다. (2)

<地方財政法上 體系>



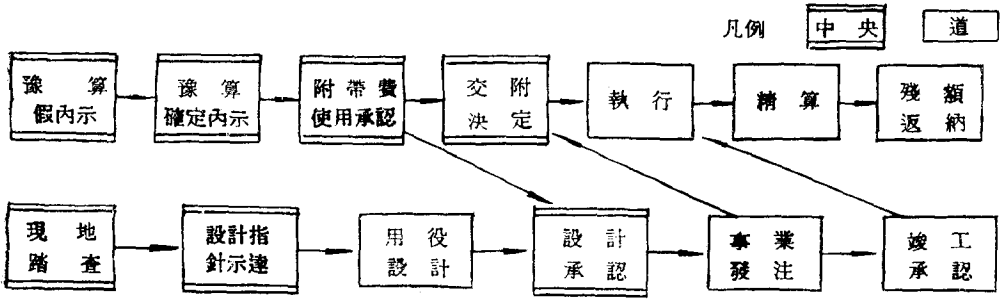
<現行 運營上 體系>



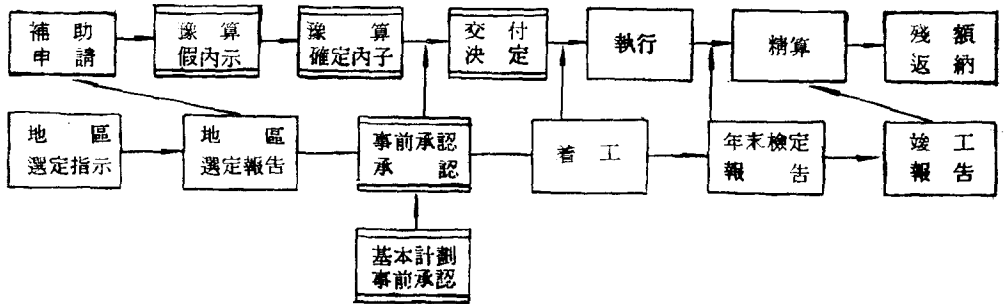
<圖 4-1> 國庫補助에 따른 地方費負擔調整體系

(2) 俞焄, 豫算制度論 (서울: 博英社, 1973) p. 132.

〈1〉文化財補助



〈2〉耕地整理



〈圖 4-2〉國庫補助事業遂行節次

內務部에서는 지난 1975年 12月 31日 地方財政法改正時 第20條의 2를 新設하여 各院部處의 長이 地方財政의 負擔을 隨伴하는 補助金을 地方自治團體에 反對하기로 決定通知할 때에는 事前에 內務部長官과 協議하도록 規定함으로써 既存規定(第20條)보다는 內務部長官의 國庫補助, 地方費負擔統制調整의 機能이 한층 強化하였으나 이 條項 역시 內務부와 事前協議를 거치지 않거나 協議된 內容을 關係部處에서 제대로 지키지 않은채 地方費負擔을 指示할 境遇에는 다른 制裁方法이 없기 때문에 補助金管理法과의 關係上 아직도 그 實效性이 크게 疑問視된다.

〈圖 4-1〉에서 內務부가 調整內示하는 假內示의 境遇에는 地方費負擔額에 對한 法的規制力이 없는 反面 各 部處가 確定內示하는 境遇에는 補助金管理法의 適用을 받아 法的規制力이 있기 때문에 內務部에서 假內示한 負擔調整額과 各 部處에서 確定內示한 負擔指示額이 相異할 境遇 地方自治團體에서는 不得已 確定內示에 依據 負擔치 않을 수 없는 實情이다.

라. 補助金 管理規定의 劃一性이다.

現行 補助金管理法는 地方自治團體와 個人에 대한 補助金管理을 劃一的으로 規定하고 있어 지나친 統制와 制約을 加하고 있기 때문에 事業遂行에 따른 地方自治團體의 自律性과 創意的의 沮害는 勿論 浪費와 非能率을 招來하여 行政의 正常運營을 위축케 하고 있다.

〈圖 4-2〉의 文化財補修事業, 耕地整理事業費의 補助金使用節次에서 모든 步와같이 文化財補修事業費의 경우는 13段階, 耕地整理事業의 경우는 무려 14段階 등으로 그 使用節次가 加다로워 豫算과 時間의 浪費는 勿論 行政의 能率面에서도 많은 問題點을 提起하여 주고 있다.

2. 補助金 運營上의 問題點

가. 羅列式 形式의 零細補助로 財政上 複雜과 非能率을 招來하고 있는 事例가 많다.

市郡에서 本래 部處에 比하여는 1個事業當 1萬 원도 안되는 補助金이 交付되고 있어 우리나라 國庫補助事業에 커다란 問題點을 提起하여 주고 있는바 이러한 零細補助金은 補助事業의 成果도

〈表 4-2〉

’76國庫補助金細部費途指定內示事例

(單位：千圓)

結核管理班運營費			病蟲害發生豫察所運營			
事項別	補助總額	市道當補助額 (1個班當)	事項別	補助總額	市道當 (全道當北)	1個所當
計	32,592	2,963	計	31,349	3,262	652
1. 給與	18,013	1,638	1. 試驗資材費	470	50	10
• 醫師	8,476	771				
• 看護員	6,732	612	2. 豫察番補賞金	1,760	160	32
• 運轉員	2,805	255				
2. 旅費	1,836	167	3. 專門指導士人件費	16,384	1,777	355
• 醫師	1,215	110				
• 看護員	104	9	4. 豫察所運營費	235	25	5
• 運轉員	517	48				
3. 期末手當	5,929	539	5. 顯微鏡	12,500	1,250	250
4. 車輛費	5,126	466				
5. 需用費	748	68				
6. 危險手當	940	85				

資料：內務部地方局財政課提供，1976

期待할 수 없을뿐 아니라 地方의 財政支援에도 아무런 도움을 주지 못하며 오히려 補助金의 交付申請·帳簿處理·精算報告 등에 따른 地方官署의 業務處理단을 複雜하게 하고 있다. (3)

나 補助金의 細部的인 費途指定이다.

國庫補助金을 內示함에 있어 一部 中央部處에서는 補助金의 用途를 細部費途까지 指定하여 內示함으로써 執行上의 融通性이 制限될뿐 아니라 地域의 特殊性에 따른 經費의 調整이 困難해져 效率의인 事業執行에 오히려 커다란 制約要因이 되고 있다. 또한 이와같은 細部的인 費途指定은 中央補助部處의 지나친 干涉과 統制의 口實이 되어 地方自治團體의 自律的인 財政運營에 적지 않은 沮害要因이 되고 있다. (4)

이와같은 補助金의 細部費途指定은 保健社會部所管補助金과 農村振興廳所管補助金에 두드러지게 많다. (〈表 4-2〉 參照)

다 年度中の 散發的 補助內示 및 頻繁하 變更 內示이다.

國家와 地方自治團體의 會計年度가 同一한 現制度下에서는 補助金假內示에 依하여 地方自治團體가 當初豫算을 編成하고 第1回 追更을 通하여

다시 이를 調整하는 것은 어쩔수 없는 不可避한 實情이라 하겠으나 이 보다도 더 큰 問題는 中央部處가 補助金을 運營함에 있어 年初에나마 一括하여 確定內示하는 것이 아니고 年度中에 隨時 散發的으로 內示하거나 一旦 確定內示하여 地方豫算에 反映되고 財政計劃으로 樹立된 補助金을 年度中間에 隨時頻繁하게 變更內示하여 地方豫算 內示된 追更으로 인한 地方財政運營의 混亂 丁 秩序의 紊亂은 勿論 計劃性 있는 事業遂行을 困難케 하는 것이다.

〈表 4-3〉에서 보면 國庫補助金의 內示額이 當初豫算에 比하여 最終豫算에서 크게 늘어 나고 있으며 특히 1974年度에는 當初豫算에 策定된 補助金은 25,092百萬元인데 比하여 最終豫算에서는 50,034百萬元으로 무려 99.4%라는 倍에 達하는 金額이 當初에 內示되지 않고 留保되었다가 年度中에 새로이 地方에 內示되었음을 알 수 있다. 이와같은 年度中の 國庫補助金 增加는 이에 隨伴하여 地方費負擔額도 增加를 要하게 되어 궁핍한 地方財政을 더욱 어렵게 만드는 要因이 되고 있으며 특히 이와같은 年度中の 散發的 補助內示는 部處마다 그리고 部處內에서는 各局課所管別로

(3) 俞焄, 「都市行政과 國庫補助政策」, 都市問題, 1974年 7月號, p. 39.

(4) 康祐赫, 「地方財政調整制度의 改善方向」 地方行政, 1976年 7月號, p. 43.

〈表 4-4〉

年度中 國庫補助金 變動狀況

(單位：百萬元)

年度別	'71		'72		'73		'74		'75	
	補助額	負擔指示額	補助額	負擔指示額	補助額	負擔指示額	補助額	負擔指示額	補助額	負擔指示額
當 初	18,777	10,215	24,081	11,999	24,154	16,332	25,092	15,475	55,464	18,549
最 終	21,295	8,381	36,617	15,112	33,902	12,158	50,034	19,686	82,229	26,914
增 減	(13.4%) 2,518	△1,834	(52.1%) 12,536	3,113	(40.4%) 9,748	△4,174	(99.4%) 24,942	4,211	(42.2%) 26,765	8,365

資料：內務部，地方財政年鑑，1971~1976 各年度版

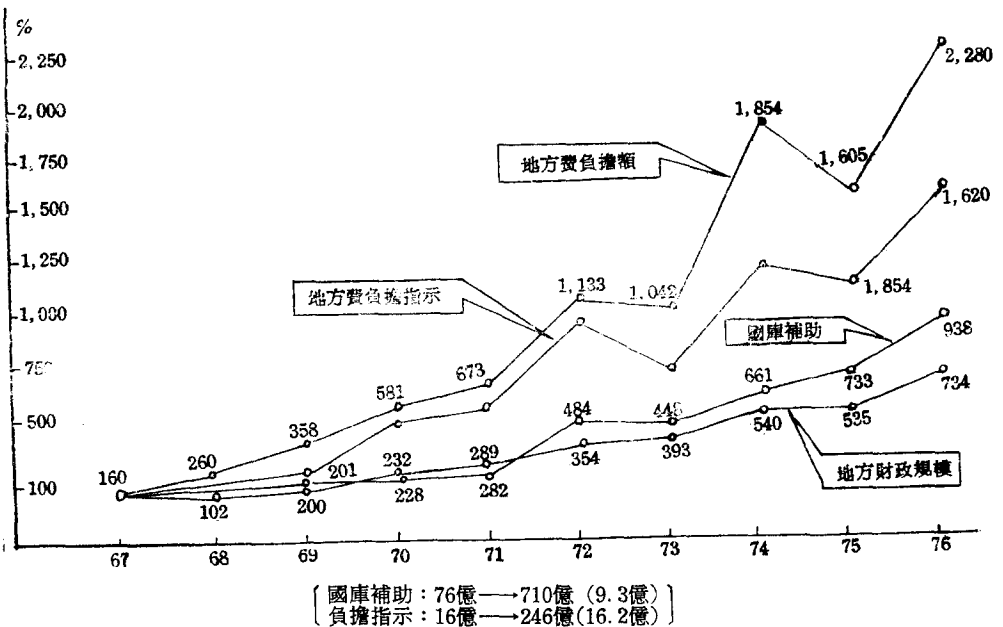
隨時散發的으로 이루어지며 그때마다 地方豫算을 修正하여야 하기 때문에 地方自治團體의 豫算은 1年에도 5·6回, 甚한 경우는 10回 以上の 追更을 하여야하는 실로 심각한 問題가 야기 되고 있다.

年度中の 頻繁한 內示變更과 관련하여 또 한가지 看過할 수 없는 것은 年度末에 臨迫한 補助金의 內示인바 年度末에 臨迫하여 內示되는 補助金은 年度末以前에 豫算을 編成하고 支出原因行爲가 이루어져야 하기 때문에 時期的으로 그 執行이 매우 促迫하며 경우에 따라서는 補助金을 不用額으로 返納하는 것을 避하기 위하여 虛偽公文書等을 作成報告하는 不作用도 憂慮된다.

3. 國庫補助에 따른 地方費負擔의 問題點

가. 地方費負擔指示의 過重으로 確率化가 加重되고 있다.

〈圖 4-3〉에서 過去 9個年 동안의 國庫補助金의 增加와 이에따른 地方費負擔實態를 보면 1967年度를 基準으로 할 때 國庫補助金은 1976年度에 9.3倍가 伸張된데 比하여 이에따른 地方費負擔의 指示는 같은 期間동안 려우 16.2倍의 增加를 가져와 國庫補助金의 增加趨勢보다 거의 2배에 가까운 增加를 가져왔다. 여기서 特記해야할 事項은 實際로 地方費를 負擔한 金額은 9年동안에 무려 22.8倍로 增加되어 地方財政總規模의 伸張인 7.3



〈圖 4-3〉 國庫補助에 따른 地方費負擔增加趨勢

〈表 4-4〉

年度別 國庫補助·地方費負擔實績

(單位：百萬元)

區分	年度別	'67	'68	'69	'70	'71	'72	'73	'74	'75	'76
地方財政規模 (A)		51,701 (100%)	62,730 (102)	103,505 (200)	120,101 (232)	149,333 (289)	183,252 (354)	203,008 (393)	279,330 (540)	276,634 (535)	379,333 (734)
地方費負擔 負擔指示額 (B)		1,630 (100%)	3,080 (189)	4,519 (277)	7,919 (486)	8,381 (514)	15,112 (427)	12,158 (746)	19,686 (1,208)	18,549 (1,138)	26,399 (1,620)
地方費負擔 負擔實績 (C)		1,072 (100%)	2,795 (261)	3,834 (358)	6,223 (581)	7,212 (673)	12,147 (1,333)	11,174 (1,042)	19,883 (1,854)	17,208 (1,605)	24,443 (2,280)
比率	B/A	3.1%	4.9	4.4	4.6	5.6	8.2	6.0	7.1	6.7	7.0
	C/A	2.1%	4.5	3.7	5.2	4.8	6.6	5.5	7.1	6.2	6.4

資料：內務部 地方局 財政課提供, 1976.

배에 비하면 무려 3倍以上에 달하는 負擔額의 增加를 가져와 地方財政의 硬直度深化現狀을 如實히 證明해주고 있다.

한편 이러한 地方費負擔實態를 各年度別로 보면 〈表 4-4〉에서 보는 바와 같이 地方財政規模에 對한 地方費負擔指示額의 比率이 1967年度에는 3.1%에 不過하였던 것이 每年 上昇되어 1972年以後부터는 해마다 平均 7%線으로 그 負擔이 過重하게 增加되었다.

이와같이 國庫補助에 따른 地方費負擔額이 그 絕對額數에 있어서나 財政規模에 대한 比率에 있어 共히 增加되고 있다함은 곧 地方財政의 硬直化가 每年 더욱 커지고 있음을 뜻하는바 地方財政의 健全한 育成과 自律的인 運營을 期해야 된다는 점에서 볼때 매우 심각한 問題라고 생각된다.

나. 國家事業의 地方轉嫁이다

國家事業과 地方事業이 明白히 區分되지 않고는 있으나 그 事業의 性質로보아 國家의 必要性에 의한 事業이나 國家固有業務 그리고 國家的業務에 대한 經費는 當然히 國庫에서 그 經費를 全額補助하거나 國家가 直接 事業을 執行하여야 하나 우리나라의 경우에는 과거 國家가 直接 執行하였거나 全額補助事業으로 自治團體에 委任施行하였던 事業까지도 漸次 이를 地方에 轉嫁하여 地方自治團體에 負擔을 要求하는 事例가 있어 地方財政을 壓迫하는 要因이 되고 있다.

第 2 節 國庫補助金制度의 改善方案

國庫補助金制度의 改善方案은 여러가지 角度에

서 이를 檢討할 수 있으나 여기서는 앞에서 檢討한 問題點을 中心으로 이를 解決할 수 있는 方案을 考察기로 한다.

1. 國家·地方間 業務限界의 劃定

現行 國庫補助事業을 對象으로하여 國家가 推進하여야 할 事業과 地方自治團體가 推進하여야 할 事業의 限界를 明白히 區分하면 自動的으로 經費負擔限界도 明白히 할 수 있다고 생각된다.

國家·地方間 業務限界를 區分하는 具體的 方案으로는 原則的으로 事業의 性格을 勘察하되 現補助率도 參酌하여 理論과 調和를 이루면서 現行 各種補助事業을 國家專擔事業과 地方專擔事業으로 大幅 分類하고 國家專擔과 地方專擔이 困難한 事業은 國庫와 地方費에서 共同으로 負擔하는 事業으로 區分이 可能하다고 생각한다.

여기서 事業限界를 決定하는 基準을 例로 들어 說明하면 다음과 같다.

첫째, 國家가 專擔할 事業은 現行國庫補助事業中 (i) 現在 全額國庫補助事業 (ii) 國家事業의 性格이 뚜렷한 事業 (iii) 民間에 대한 間接補助事業으로서 國家에서 直接 支援함이 妥當한 事業을 들 수 있다.

둘째, 地方專擔으로 轉換할 事業은 (i) 補助金額이 極히 輕微한 事業 (ii) 地方事業의 性格이 뚜렷한 事業, (iii) 指導費를 들 수 있다.

셋째, 國庫와 地方費의 共同負擔事業은 (i) 現行法上 負擔率이 定해져 있는 事業 (ii) 大規模事業으로 國家와 地方間 相互利害關係가 密接한 事業 (iii) 人件費 등이 있다.

2. 國家·地方間 經費負擔基準의 標準化

앞에서 說明한 國家·地方間 業務限界가 劃定 되고나면 經費負擔限界도 1次的으로는 그 原則이 決定되는 것이나 그中 「國庫地方費」의 共同負擔 事業에 對한 細部的인 負擔基準은 이를 다시 事業別로 具體的으로 算定하여 國家·地方間負擔比率을 標準化하여야 할 것이다. 「國庫地方費」事業에 對한 國家·地方間負擔比率의 算定基準으로 는 當該事業의 規模는 勿論 理論的으로는 이를 負擔하여야 할 個個 自治團體의 財政能力을 考慮하여 決定하여야 하겠으나 事業의 規模는 每年 달라질 수 있는 것이며 또 모든 自治團體의 財政能力을 個別的으로 測定하여 補助比率을 算定한다는 것도 現實的으로 어려운 일이므로 國家와 地方이 各各 半半씩 負擔하는 것을 原則으로 하여 財政負擔能力이 特히 큰 團體와 特히 작은 團體에 對하여만 40:60 또는 60:40 등으로 約干의 差等率을 適用함이 妥當할 것이다. (<表 4-5> 參照)

<表 4-5> 國家·地方間 經費負擔基準率 策定例示

區 分	國庫負擔	地方費負擔	備考
1. 財政自立도가 80% 以上인 自治團體	40%	60%	
2. 財政自立도가 30% 未漸인 自治團體	70%	30%	
3. 其他自治團體	50%	50%	

그리고 全國 共通的으로 交付되는 補助금이 아니고 特定 自治團體에만 集中的으로 交付되어 當該 自治團體의 財政能力으로는 基準率에 의한 地方費負擔이 不可能한 團體에 對하여는 例外的으로 補助率을 높이거나 地方交付稅로서 地方費負擔에 필요한 財源을 別途 支援할 수 있도록 하는 制度的 裝置도 아울러 檢討되어야 할 것이다.

3. 國庫補助·地方費負擔의 統制調整強化

地方財政法 第20條 및 第20條의 2의 規定에 依據 地方費負擔이 隨伴하는 國庫補助事業에 對하여는 現行法上으로도 內務部長官이 이를 統制調整할 수 있음을 앞에서 이미 說明한 바 있으나, 이 規定만으로는 아직도 統制調整이 未給한 實情이므로 地方財政法을 다시 改正하여 內務部와 事前協議되지 아니한 國庫補助地方費負擔指示에 對하여는 地方自治團體가 負擔할 義務가 없고 이를 負

擔하지 아니 하더라도 다른 法令(補助金管理法 및 同法施行令)에 의하여 補助金을 返還시킬 수 없도록 強力히 規制하여야 할 것이다. 따라서 地方費負擔에 關한 限 各部處는 恣意的으로 이를 指示할 수 없도록 하고 地方財政을 綜合的으로 管理·監督하는 內務部가 強力히 統制調整할 수 있도록 制度的인 뒷받침이 이루어져야 할 것이다.

4. 國庫補助에 따른 地方費負擔財源의 保障

1973年의 8.3緊急措置에 依據 地方交付稅 法定率이 廢止되기 以前까지만 해도 地方財政歲入의 大宗을 이루고 있는 地方交付稅는 內國稅의 19.6%에 該當하는 金額이 自動的으로 政府豫算에 編成되어 地方自治團體에 交付되었으나 同緊急措置 發効 以後에는 地方交付稅交付額이 法的으로 保障되지 아니하고 政府의 豫算編成過程에서 一般 經費와 마찬가지로 經濟企劃院의 査定을 거쳐서 決定되고 있다. 따라서 經濟企劃院에서 地方交付稅를 決定할 때에는 翌年度 全國 地方財政의 總收入과 總支出需要를 測定하여 總需要에 대한 財源의 不足額을 地方交付稅額으로 算定하는 方式을 그 基準으로 삼고 있다.

그런데 여기서 地方財政의 總需要를 計算할 때에는 必然的으로 翌年度 國庫補助事業에 대한 地方費負擔所要額도 그 需要額에 算入치 않을 수 없게 되는데 政府豫算編成當時 地方交付稅 所要豫算算定에 있어 經濟企劃院에서 認定하는 地方費負擔所要額과 豫算成立後 各部處가 地方自治團體에 實際로 負擔要求하는 金額間에는 현격한 差가 있게 마련이다. 이 境遇 理論上으로는 經濟企劃院에서 財源을 保障받은 金額 範圍안에서만 地方費負擔을 하던 될것 같으나 現實的으로는 補助金管理法과의 關係나 事業의 필요성때문에 地方費를 超過負擔하는 境遇가 많음을 볼 수 있다.

따라서 앞으로 國庫補助에 따른 地方費의 過重한 負擔을 막고 地方財政의 硬直化를 免하게 하기 위해서는 經濟企劃院에서 처음부터 地方費負擔財源을 各部處가 要求하는데로 全額 認定하여 地方交付稅豫算에 反映해 주거나 아니면 現實的으로 地方自治團體가 負擔한 金額에 對하여는 政府가 追更豫算을 通하여서나 翌年度 豫算에서라도 地方交付稅를 追加로 認定하여 그 財源을 保

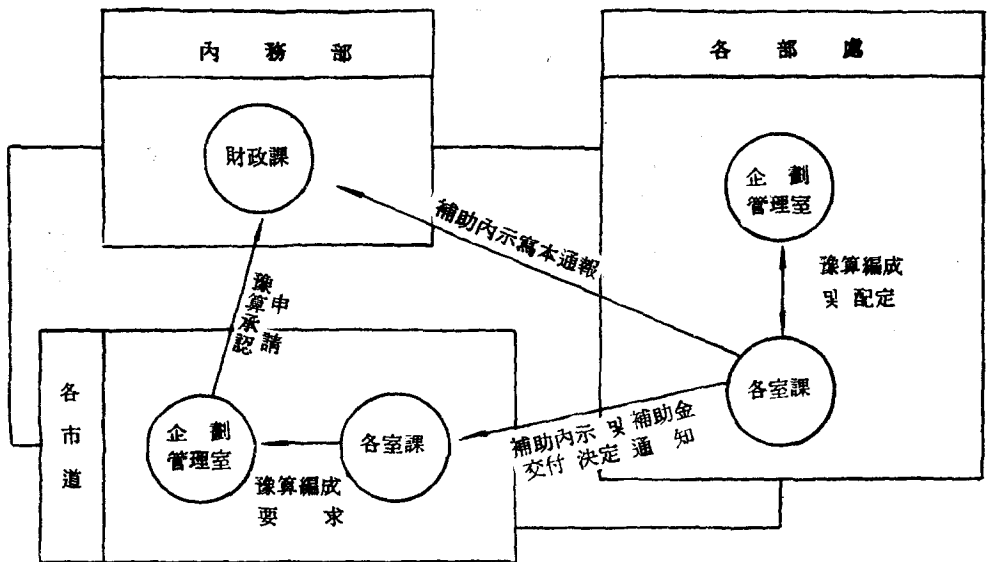
障해주는 制度的 裝置가 이루어져야 할 것이다.

5. 國庫補助金 內示體系의 改善

現在 內務部에서 每年 綜合示達하고 있는 國庫補助金假內示와 年初의 確立內示를 除外하고는 各部處마다 室課所管別로 年度中에 隨時 散發的으로 補助金을 內示交付하고 있는바 補助金의 運營管理體系를 根本的으로 革新하여 補助金의 內示 또는 그 變更은 1次的으로는 部處單位로 各部處 企劃管理室에서 綜合토록 하고 여기서 綜合된 各部處所管補助金內示 또는 그 變更事項은 2次的으로 다시 內務部가 이를 綜合하여 假內示나 年初의 確立內示와 마찬가지로 內務部가 一括하여 各市道에 示達하는 體系로 運營하여야 할 것이다.⁽⁵⁾

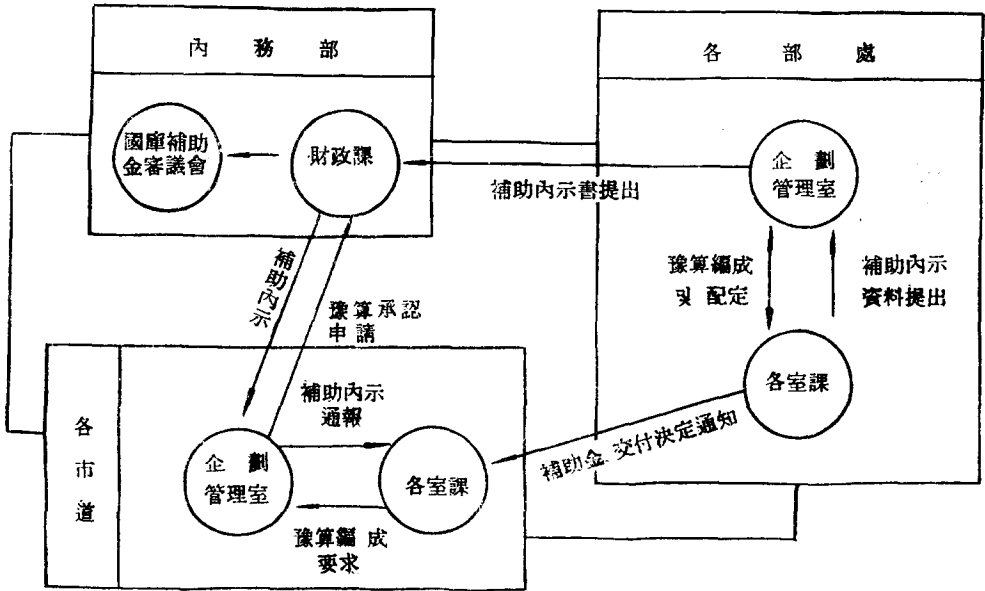
이렇게 할 境遇 補助金의 年度中 內示變更回數는 年初의 確立內示를 包含하여 可及的 年 4回以內로 制限하여야 하며 內務部에서는 이러한 國庫補助金의 綜合過程에서 地方費負擔을 隨伴하는 事項에 대하여는 各部處와 協議調整을 行하여야 할 것이다. 그리고 이러한 補助金內示體系를 더욱 效果的으로 運營하기 위해서는 지금까지 各

部處가 年度中에 隨時 散發的으로 運營하던 補助金內示節次를 單純히 內務部가 綜合하여 一括內示 함으로써 그 內示回數만을 줄이는데 그칠 것이 아니라 지금까지 補助金의 內示는 金額의 通報에만 그치고 具體的인 執行方法이나 執行條件은 補助金交付決定을 通知하는 過程에서 이루어 지던 것을 補助金內示書에 모두 包含시켜 豫算編成當時부터 그 執行限界나 責任關係를 明確히 하도록 해야 할 것이며 單純히 地方費負擔만을 統制調整하는 것이 아니라 이러한 補助條件이나 執行方式까지도 事前에 統制調整이 可能하도록 內務部에 國庫補助事業의 實質的인 審査權을 賦與하든가 內務部長官傘下에 各部處關係官으로 構成하는 國庫補助金審議會를 두어 그 機能을 遂行토록 함이 좋을 것이다. 補助金의 內示體系가 以上과같이 改善될 경우 地方費負擔에 對한 統制調整은 勿論 지금까지 痼疾的인 問題點으로 되어있는 年度中 隨時 散發的인 補助內示, 頻繁한 補助內示變更, 羅列式 및 形式的 零細補助, 細部的인 費途指定 등 弊端은 自然히 是正이 可能하게 될 것이다. 以上에서 說明한 補助金內示體系를 現運



〈圖 4-4〉 現行國庫補助金內示體系

(5) 李相熙, 前掲文, pp. 45~46.



〈圖 4-5〉 國庫補助金內示改善體系

營體系와 比較하면 〈圖 4-4〉와 〈圖 4-5〉와 같다.

6. 羅列式 零細補助金の 整理統合

前節 問題點檢討에서 살펴본 바와같이 羅列式 이고 撒布式인 零細補助金은 補助成果도 擧揚키 어렵고 地方官署의 行政處理節次만 復雜하게 하므로 앞으로 이러한 形式的 補助金은 果敢하게 整理統合하여야 할 것이다. 特히 1個道當 100萬원 未滿의 補助金과 1個市道當 10萬원 未滿의 補助金은 早速히 整理되어야 하겠다. (6)

7. 補助金管理法의 改正

民間에 對한 補助와 自治團體에 對한 補助金을 劃一的으로 規制하고 있는 現行 補助金을 改正하여 民間에 對한 補助와 自治團體에 對한 補助金의 管理方法을 區分 規定하여야 하겠다.

特히 自治團體에 對하여는 補助金の 精算制度를 緩化하여 事業目標을 達成하고 남은 國庫補助金使用殘額에 對해서는 이를 國庫에 返納하도록 하지 말고 不用額으로 移越시켜 翌年度에 同種事業에 繼續하여 使用토록 하여야 된다고 생각된다.

第五章 結 論

지금까지 우리나라 國庫補助金制度에 대하여 補助金制度의 一般的 考察과 韓國國庫補助金制度의 實態分析과 問題點 그리고 그 改善方案順으로 研究해온바 具體的으로는 國庫補助金制度를 運營하는데 있어서 問題點과 改善方案에 主眼을 두어서 研究했다.

本 研究에서 提起한 바 있는 現行 우리나라 國庫補助金制度의 問題點들은 主로 地方自治團體의 立場에서 分析된 것이므로 國家財政을 다루고 있는 政府豫算當局이나 各部處 立場에서는 反論의 餘地도 없지 않다고 생각되며 또 提起된 問題點들에 대한 各 改善方案은 最上·最善의 方案은 되지 못한다고 自認하나 平素 實務에 從事하면서 피부를 통하여 直接 느낀바를 記述했다는 點에서 重要性을 부여하고 있다.

그러나 國庫補助金制度의 效率의 運營은 모든

(6) 韓國行政問題研究所, 地方財政計劃에 關한 研究報告書 (서울: 韓國行政問題研究所, 1971), pp. 106-107.

이 다 마찬가지이지만 그 制度를 다루는 行政
 官들의 價値觀도 크게 問題가 되는 바, 補助金制
 度를 取扱하는 實務者가 더욱 더 研究 努力하고
 研究하고, 올바르게 認識하여 制度上 모순과 運
 轉의 問題點을 改善해 나가야 할 必要性이 切
 實하게 느껴진다.

參 考 文 獻

1. 國內文獻

가. 書 籍

- ① 金甫炫, 金庸來, 地方行政의 理論과 實際, 서울 : 法文社, 1967.
- ② 金 喆, 地方財政論, 서울 : 敎文社, 1974.
- ③ 俞 焄, 豫算制度論, 서울 : 博英社, 1973.
- ④ 俞 焄, 財務行政論, 서울 : 法文社.
- ⑤ 孫在植, 韓國地方行政論, 서울 : 博英社, 1974.
- ⑥ 車一錫, 比較地方行政, 서울 : 博英社, 1974.

나. 學位論文

- ① 李 炎, 「우리나라의 地方補助金 制度에 관한 研究」, 서울대학교 行政大學院 碩士學位論文, 1976.

다. 其 他

- ① 內務部, 地方財政要覽, 1967.
- ② 內務部, 地方財政年鑑, 1969-1976.
- ③ 地方行政, 1975年 8月號, 1976年 7月號.
- ④ 都市問題, 1974年 7月號.

⑤ 內務部, 地方行政十年史, 1958.

⑥ 韓國行政問題研究所, 地方財政計劃에 관한 研究報告書, 1971.

2. 外國文獻

- ① James, A. Maxwell, *Financing State and Local Governments*, 2nd ed., Washington: the Brooking Institution, 1969.
- ② K., Venkataraman, *Local Finance in Perspective*, New York: Asia Publishing House, 1965.
- ③ Richard E., Wagner, *The Fiscal Organization of American Federalism*, Chicago: Markham Publishing Company, 1971.
- ④ 石原信雄外 3人共著, 地方財政制度, 新地方自治講座 第8卷, 東京: 第一法規出版株式會社, 1973.
- ⑤ 吉岡健次外 2人共著, 現代地方財政論, 東京: 有斐閣, 1975.
- ⑥ 鈴木武雄, 島恭彥監修, 戰後地方財政の展開, 東京: 日本評論社, 1968.
- ⑦ 藤田武夫, 現代地方財政入門, 住民からみた地方財政, 東京: 日本評論社, 1962.
- ⑧ 林榮夫外 4人編集, 現代財政學體系, 現代地方財政と地方自治 3卷, 東京: 有斐閣, 1975.
- ⑨ 自治省 編, 地方財政白書, 地方財政の狀況, 昭和 49年版.