

자치분권에 부합하는 지방재정관리제도 개선방안



연구진

이 효(한국지방행정연구원 선임연구위원)

서정섭(한국지방행정연구원 선임연구위원)

조기현(한국지방행정연구원 연구위원)

연구 요약

1. 연구의 배경과 목적

□ 연구의 배경

- 현재 추진되고 있는 재정분권은 지방세를 비롯한 자체재원 중심의 지방세입 체계를 구축하는 한편 세출의 합리화를 통해 지방자치단체가 재정운영에 있어서 자율성을 발휘할 수 있는 여지를 넓혀주되 그 결과에 대해서 책임을 지도록 하는 방식을 지향하고 있음
- 그동안 정부개혁 차원에서 지방재정 관련 제도적 정비가 이루어져 왔으나, 지방재정의 중앙의존 구조와 행태로 인해 지방자치단체의 의사결정의 자율성이 제약되어 왔음
 - 중앙정부의 획일적 기준과 형식이 과도하게 적용됨으로 인해 지방자치단체의 재정운영에 대한 자율성 약화 및 다양성 반영에 한계가 나타남
- 자치분권 시대에 자치단체가 다양한 지역문제를 해결하고 지역발전을 추진하기 위해서는 지방자치단체 재정운영의 자율성 신장과 함께 그에 상응하는 재정 책임성이 요구되고 있음

□ 연구의 목적

- 지방재정의 규모 증대와 함께 세출수요 측면에서도 사회복지, 교육, 환경보호, 사회기반시설 등 지역발전을 위한 다양한 재정지출이 이루어지고 있으나, 실제 지출의사결정의 많은 부분이 중앙정부에 의해 주도되고 있는 실정임
 - 지방재정규모(순계예산) : 57조 7,553억원(1998) → 124조 9,666억원(2008) → 210조 6,784억원(2018)
- 지방자치단체는 예산편성·집행·결산·평가의 전 과정에 있어서 주요 지방재

정관리 제도(지방재정투자심사, 지방예산편성기준, 지방재정공시, 지방채발행, 지방보조금관리)를 운영하고 있으나, 중앙정부 중심의 법령과 지침 등에 의해 실제로 지방재정 자원의 사용에 대한 권한과 자율성이 제약되고 있음

- 따라서 자치분권의 추진에 따라 그동안 중앙정부 관점에서 바라본 지방재정 관리체계를 자치분권의 취지에 부합하는 방향에서 개선방안을 모색하여야 함
 - 지방자치단체의 주요 재정관리 제도에 대해서 현황과 문제점을 분석하고 이를 토대로 각 쟁점에 대한 정책대안을 모색
 - 지방자치단체의 자율성, 지역의 특성과 다양성 반영
 - 재정운영의 자율성을 부여하되 그에 상응한 책임성 확보 필요

2. 주요 연구내용 및 정책제언

기본방향

- 지방재정운영과 관련하여 주체별 역할을 보면 중앙정부 차원의 관리·감독 기능, 지방 차원의 자율적 관리기능, 주민의 참여·감시기능을 들 수 있음
- 이와 관련하여 자치분권 관점에서 지방재정의 자율성을 제고할 수 있도록 지방예산편성 및 운영, 지방채발행, 중기재정계획, 투자심사 등에 있어서 중앙정부의 일정한 가이드라인 내에서 이에 상응한 자율적 지방재정운영시스템을 수립하는 것이 필요함
- 특히, 지방재정 관련 의사결정의 자율성 신장과 함께 이에 상응하여 재정규율제도를 통해 책임성을 강화하는 지방재정의 자율성과 책임성의 조화가 요구됨

지방재정투자심사제도 개선

- 현행 중앙투자심사의 심사대상 기준은 신규투자사업의 경우 시·도는 총사업비 300억원 이상, 시·군·자치구는 200억원 이상으로 되어 있음

<중앙투자심사 실적>

(단위: 건)

구분	2015	2016	2017
시·도	142	166	179
(특별·광역시)	100	105	89
시·군·자치구	304	367	408
합계	446	533	587

○ 지방자치단체의 자율적인 투자심사를 강화하고 토지가격이 높은 서울 등 대도시의 특성(용지보상비 고려)을 반영하는 차원에서 중앙투자심사 대상사업의 총사업비 기준을 상향 조정 필요

- 특별·광역시 : (현행) 300억원 이상 → (조정) 400억원 이상

* 도 및 시·군·자치구는 현행 유지

- 심사기준 상향 조정에 따라 최근 3년('15년~'17년) 평균 기준으로 특별·광역시의 중앙투자심사 건수는 60건→ 39건으로 21건(35%) 감소함

□ 지방예산편성기준 개선

○ 현재 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위하여 예산편성 관련 기준경비를 정하고 이들 경비에 대해서는 기준액 및 총액한도제를 운영하고 있음

- 예산편성 기준경비(7개) : 지방의회 관련 경비, 업무추진비, 지방보조금, 통·리·반장 활동보상금, 맞춤형복지제도 시행 경비, 일·숙직비, 교육강사 수당

○ 예산편성 기준경비의 개선(단기적 접근)은 현행제도 운영상에 나타나는 쟁점 및 문제점을 개선하고 굳이 기준경비제도로 운영하지 않아도 될 비목은 폐지함

- 조직 및 부서운영 경비의 현실화·객관화

- 유사성격 경비의 통·폐합

- 자치단체 간 및 중앙과 지방간 균형 유지에 필요한 항목으로 간소화
 - 정원가산업무추진비와 부서운영업무추진비는 집행용도 유사성, 업무추진비 간소화 등을 고려할 때 통합 운영하는 방안을 적극 검토할 수 있음
 - 부서운영 업무추진비로 단일화 시 자치단체 차원의 수요에 적정 대응 애로가 예상됨으로 정원가산 업무추진비로 흡수 통합하되, 통합 기준액은 2017년도 양 업무추진비 기준액에 근거하여 산정한 합산액으로 설정함
 - 기관운영업무추진비와 시책추진업무추진비에 대해서는 우선, 시책추진업무추진비의 경우 정책사업비 증가율에 맞도록 보정계수를 연차적으로 상향 조정(0.1→0.3)
 - 보다 근본적으로 기관운영업무추진비와 시책추진업무추진비를 통합한 후 한도제를 적용하며, 한도액은 현실에 맞게 책정될 수 있도록 산식을 새로 개발하는 방안 검토
 - 지방보조금의 경우 보조금 총액한도액이 이미 산정되어 있는데도 불구하고 예산증가율을 넘지 못하도록 단서조항을 두는 것은 이중제한이 될 수 있으므로 단서조항은 삭제하는 것이 바람직함
 - 중장기적으로는 현행의 기준경비제도의 운영은 지방자치 이념 실현 및 재정분권 강화 차원에서 폐지하고 지방 스스로 관련 조례를 제정하여 운영하도록 할 필요가 있음
- 지방재정공시제도 개선
- 1994년 재정운영상황 공개제도 도입 이후 2006년에 지방재정공시제도를 도입하여 운영하고 있음
 - 공시항목·방법·시기·공시심의위원회 설치 등에 관한 사항을 지방재정법에 규정(지방재정법 제60조)
 - 지방자치단체는 연 1회 결산서를 기준으로 채무, 부채, 업무추진비, 국외여비 등 재정운영 주요사항(63종)을 주민들에게 공시

- 지방재정공시는 주민 눈높이에 맞추어 알기 쉽게 재정정보를 제공하고 시민 보고서(Citizen's Guide), 재무제표 요약서 등 정보 이해도를 제고할 수 있도록 공개방식 개선 필요
- 지역주민들의 관점에서 필요한 재정상태 및 재정사업 성과정보, 공약사업, 핵심 투자사업, 세금 및 부채, 경제적 상황(실업, 소득, 취약계층), 교육 및 보건 관련 정보 등 주민관심 정보를 확대 제공 필요

□ 지방채발행제도 개선

- 2006년도부터 지방자치단체별로 기재한도를 주고 그 범위 내에서 지방의회 의 의결을 거쳐 자체적으로 지방채를 발행하는 제도를 운영하고 있음
 - 지방채발행 한도액은 해당 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위에서 행정안전부장관이 정하여(지방재정법시행령 제10조 제2항), 지자체에 통보하면 그 범위 내에서 지방자치단체 스스로 지방채를 발행함
 - 지방채발행한도액 산정에 포함되는 지방채무의 범위는 ①지방채발행액, ②채무부담행위액, ③보증채무이행책임액, ④BTL입차료, ⑤우발채무총액의 50%에 해당하는 금액임
- 지방채발행한도액의 설정 권한을 행정안전부장관에서 지방자치단체장으로 전환, 이에 따라 지방재정법시행령에 한도액의 설정 가이드라인을 규정하고 그 범위 내에서 지방자치단체장이 한도액 설정
 - 한도액 초과발행은 행정안전부장관의 승인에서 협의로 전환하여 초과 발행의 경우에도 지방자치단체의 자율성 확대
- 현행 지방채발행 기본한도액의 산정기준은 매우 복잡하기 때문에 이를 폐지하고 산정방식 단순화 필요
 - 현행 지방채발행 한도액 산정 기준 중 기본한도 산정기준을 폐지하고 새롭게 모든 지방자치단체에 경상일반재원(일반회계, 특별회계, 기금의 통합회계 기준) 대비 10%로 기준을 지방재정법시행령에 규정할 필요가 있음
 - * 다만, 경상일반재원의 10%로 하되, 경상일반재원에서 기존의 채무잔액을

제(除)한 금액의 10%로 할 예정에 있음

- 다만, 서울시를 포함한 광역시, 특별자치도 및 특별자치시, 그리고 도의 경우는 지역의 특성 및 재정규모 등을 고려하여 기본한도액(경상일반재원의 10%)의 10%~20%를 더하여 이를 기본한도액으로 설정하는 것이 바람직할 것임
- 관리채무상환비비율이 20%를 초과하는 경우 지방채를 발행할 수 없는 규정은 폐지
- 재정분권의 추진에 따라 지방채발행의 자율성을 확대하는 차원에서 서울시 및 광역시, 대도시 등의 경우에 대하여는 예산대비채무비율 25%(주의등급 기준)를 상향 조정하는 방안을 검토할 필요가 있음

□ 지방보조금관리 개선

- 서울시 본청의 경우 2014년~2016년 동안 매년 민간경상·자본보조 등 민간 보조금은 최근 7,000억원~7,500억원 내외로 일반회계, 특별회계 및 기금을 포함한 통합회계 기준에서 세출예산 대비 3% 내외로 예산의 적지 않은 부분을 차지하고 있음
- 서울시도 정부방침에 따라 민간보조금에 대한 부정수급을 예방하고 관리를 강화해야 함. 다만, 서울시가 자율적으로 할 수 있는 사업 혹은 집행·정산 등 우수사업자들에 대하여는 인센티브를 부여하는 방안을 시행할 필요가 있음
- 지방보조금 관리체계 강화 : 서울시는 정부방침에 따라 민간보조금 및 보조사업자에 대한 관리를 강화해야 하며, 지역의 주민자치회, 주민참여예산위원회, 생활공감모니터단, 주부물가모니터단, 바르게살기협의회 등의 주민대표기구와 각종 주민단체 등을 활용한 주민 중심의 자율 감시체계를 운영하는 것이 필요함
- 성과평가 및 예산반영 강화 : 서울시는 매년 민간보조금을 평가하여 그 결

과를 예산에 반영해야 함. 평가는 모든 민간보조금에 대하여 자체평가, 지방보조금심의위원회 혹은 제3자를 통해 평가하고 성과가 미흡한 경우 사업 폐지 및 지원예산의 축소가 필요함

- 3년 마다 민간보조금을 평가하여 그 존치여부를 결정하고 새로운 사업을 발굴하여 지원할 필요가 있음
- 지방보조금 통합관리시스템 구축 : 국고보조금 통합관리시스템(e나라도움) 과 보조사업자 및 수급자 DB 등의 공유 및 연계를 통해 보조금을 “실시간” 통합 관리하는 것이 필요함
- 신사업 발굴 및 지역일자리 사업과 연계 : 관행적, 성과 없는 지원 등을 점차 폐지하고 서울시 정책방향에 부응하는 방향으로 민간보조금을 지원하고, 특히 지역경제 활성화 및 지역 일자리 창출에 기여할 수 있는 사업을 발굴하여 지원할 필요가 있음
 - 새로운 사업 지원의 방향은 공동체 활성화, 새로운 서울시 정책수행 사업, 소외계층지원, 도시활성화, 환경보호 등 검토
 - 지역일자리 창출은 영세기업 근로환경 개선, 중소기업 인턴의 임금 및 4대 보험 일부 지원, 노인계층 등 소외계층을 고려한 사업 등을 검토
- 우수 보조사업자에 대하여는 서울시가 자체적으로 인센티브를 부여하는 방안 추진
 - 인센티브 부여방법으로는 ① 민간보조금 총액에서 일정분을 인센티브 재원으로 확보하고 우수사업자에게 추가로 지원하는 방안, ② 우수사업자에 대하여는 다음 공모 신청 시 우선적으로 선정하는 방안, ③ 우수사업자의 사례 발표 대회 및 시상, 관련 사업의 해외벤치마킹 등의 인센티브 부여방안을 고려할 수 있음

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	5
제2절 연구의 범위 및 방법	6
1. 연구범위	6
2. 연구방법	6
제2장 자치분권과 지방재정 운영	9
제1절 자치분권의 목표와 과제	11
1. 자치분권 목표	11
2. 자치분권 관련 국정과제	12
3. 자치분권 종합계획(안)	13
제2절 자치분권에 따른 지방재정 운영 방향	16
1. 지방자치법과 지방재정법에 의한 재정운영 원칙	16
2. 자치분권과 지방재정 운영방향	18
제3절 선행연구 검토	20
제3장 지방재정관리제도의 운영 실태	25
제1절 지방재정관리 제도 개요	27
제2절 지방재정관리 제도 현황	29
1. 지방재정투자심사제도	29
2. 지방예산편성 운영기준	35



3. 지방채발행제도	40
4. 지방재정공시제도	43
5. 지방보조금관리제도	51
제3절 지방재정관리 제도 변화	54
1. 제도 도입 연혁	54
2. 지방재정관리 제도 변화	55
제4절 주요 쟁점	57
제4장 지방재정관리제도의 개선방안	59
제1절 기본방향	61
1. 재정주체별 역할	61
2. 지방재정의 자율성과 책임성의 조화	62
제2절 지방재정투자심사제도	64
1. 현행제도	64
2. 쟁점사항	65
3. 투자심사제도 개선방안	72
제3절 지방예산편성기준	73
1. 현행제도	73
2. 기준경비별 현황 및 쟁점사항	79
3. 기준경비제도 개선방안	88
제4절 지방재정공시제도	95
1. 현행제도	95
2. 쟁점사항	98
3. 지방재정공시제도 개선방안	98





제5절 지방채발행제도	99
1. 현행제도	99
2. 재정분권의 과제와 쟁점사항	106
3. 지방채발행제도 개선방안	108
제6절 지방보조금관리	116
1. 현행 제도	116
2. 지방보조금 현황과 관련 쟁점사항	123
3. 지방보조금 운영·관리 개선방안	129
【 참고문헌 】	135

표 차례

한국지방행정연구원

<표 2-1> 자치분권 종합계획(안) 관련 추진과제 구성	14
<표 2-2> 지방재정법령상 지방재정관리제도 운영규정	19
<표 3-1> 지방예산운영시스템과 재정관리 제도	28
<표 3-2> 연도별 중앙투자 심사결과	34
<표 3-3> 지방채 발행 규모(세입예산 순계기준)	42
<표 3-4> 지방채 잔액 현황(2016. 12월말 기준)	43
<표 3-5> 2018년도 지방재정공시(결산기준) 기본편제 (‘18.8월)	45
<표 3-6> 2018년도 통합공시(결산기준) 기본편제 (‘18.10월)	47
<표 3-7> 지방보조금의 성격과 분류	52
<표 3-8> 지방재정관리제도 도입 연혁	54
<표 3-9> 역대정부별 재정관리 방향과 관련제도	56
<표 3-10> 자치분권 관점의 지방재정관리제도 주요 쟁점	58
<표 4-1> 자치분권에 따른 지방재정관리제도 개선방향	64
<표 4-2> 광역자치단체(시·도)의 중앙투자심사결과	66
<표 4-3> 기초자치단체(시·군·자치구)의 중앙투자 심사결과	68
<표 4-4> 특별·광역시의 중앙투자심사결과	70
<표 4-5> 중앙투자 심사대상 기준의 개선방향	73
<표 4-6> 2006년 이전 예산편성기준의 기준경비	76
<표 4-7> 2018년 현재 예산편성 기준경비 현황	78
<표 4-8> 직책급 업무추진비 기준액	84
<표 4-9> 부서운영 업무추진비 기준액	85
<표 4-10> 특정업무경비 기준액	86



<표 4-11> 우리나라 지방채무 관리 범위	100
<표 4-12> 지방채발행 한도액 산정 기준(2019년)	106
<표 4-13> 서울특별시의 연도별 지방채무 현황	110
<표 4-14> 서울특별시 지방채무 전망	111
<표 4-15> 서울특별시 지방채발행한도액 현황	113
<표 4-16> 수정경상일반재원에 의한 한도액 비율 (2017년 한도액 기준)	113
<표 4-17> 수정경상일반재원에 의한 한도액 증감 (10%, 20% 추가)	114
<표 4-18> 지방보조금의 성격과 예산과목 구분	119
<표 4-19> 지방보조사업 규모와 추이(전국)	125
<표 4-20> 지방보조사업 규모와 추이(서울시 본청) ·	126
<표 4-21> 보조금의 비효율성 유형	127
<표 4-22> 지방보조금심의위원회와 지방보조금관리 위원회 비교	131
<표 4-23> (가칭)지방보조금관리법 제정안	131

그림 차례

한국지방행정연구원

<그림 1-1> 연구수행 흐름도	7
<그림 4-1> 광역자치단체(시·도)의 중앙투자심사결과 ..	67
<그림 4-2> 기초자치단체(시·군·자치구)의 중앙투자 심사결과	69
<그림 4-3> 특별·광역시시의 중앙투자심사결과 (2015년~2017년)	72
<그림 4-4> 기준경비제도 운영의 개선방향 (단기적 접근)	90
<그림 4-5> 지방채무의 유형	103
<그림 4-6> 지방보조금 이해	116
<그림 4-7> 지방보조사업의 구도	124
<그림 4-8> 지방보조금관리의 추진과제	128
<그림 4-9> 지방보조금 관리시스템 체계(안)	133





제 **1** 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

KRILA

제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구배경

- 중앙정부 관점의 지방재정 관리체계 개선 필요
 - 그동안 정부개혁 차원에서 지방재정 관련 제도적 정비가 이루어져 왔으나, 지방재정의 중앙의존 구조와 행태로 인해 지방자치단체의 의사결정의 자율성이 제약되어 왔음
 - 또한 저성장, 저출산, 고령화 등 사회경제적 변화 속에서 지방재정의 건전성 관리와 재정준칙, 사회복지 관련 국고보조사업 증대 등의 이유로 인해 지방자치단체의 재정 자율성과 유연성이 제약되고 있음
 - 중앙정부의 획일적 기준과 형식이 과도하게 적용됨으로 인해 지방자치단체의 재정운영에 대한 자율성 약화 및 다양성 반영에 한계가 나타남
 - 이에 따라 지방자치단체의 예산편성·집행·결산·평가의 전 과정에 있어서 중앙정부 관점에서 바라보는 지방재정 관리체계를 개선할 필요가 있음
- 지방재정 운영의 자율성 신장 필요
 - 현재 추진되고 있는 재정분권은 지방세를 비롯한 자체재원 중심의 지방세입체계를 구축하는 한편 세출의 합리화를 통해 지방자치단체가 재정운영에 있어서 자율성을 발휘할 수 있는 여지를 넓혀주되 그 결과에 대해서 책임을 지도록 하는 방식을 지향하고 있음
 - ※ 자치분권이란 각 지역이 독립체의 위상을 갖추고 그곳에 거주하는 주민들의 입장과 지역 실정 등을 충실하게 반영하는 방식으로 지역살림을 이끄는 기제를 만들어가는 과정임(유태현, 2018)

※ 재정분권(fiscal decentralization)은 공공서비스의 제공에 따르는 재정적 권한과 책임을 여러 단계의 정부에 배분하는 과정으로 과세자주권, 지방세출에 대한 자주권, 정부 간 재정조정제도 등이 핵심임(손희준, 2018)

- 이에 대해 현행 중앙정부와 지방자치단체의 관계 속에서는 중앙부처의 규정, 지침을 통한 과도한 통제로 지방재정운영의 자율성이 제약되고 있음
- 따라서 이와 같은 현상은 현 정부가 추구하는 자치분권 및 재정분권의 방향과 부합될 수 있도록 개선할 필요가 있음

□ 재정 자율성 부여에 따른 재정 책임성의 확보

- 정부가 추구하는 자치분권의 확대는 재정 자율성 강화와 함께 그에 상응하는 재정 책임성이 요구되고 있음
- 자치분권 관점에서 자주적 의사결정능력을 중시하는 경우 지방재정에 있어서도 자주적인 관리능력 즉, 자치단체가 스스로 자유롭게 의사결정을 할 수 있는 재정관리 역량이 요구되며, 이는 결국 재정책임성 강화로 이어지게 됨
- 현재 지방재정 운영에서 자치단체의 재량과 지역문제 해결을 위한 자치단체의 역할 및 정책수단이 축소됨. 이에 따라 지방자치단체가 자체적으로 재정을 운영할 수 있는 자율성 신장과 함께 그에 상응하는 책임성을 확보하는 것이 중요함
- 재정운영의 자율성 확대는 주로 법령이나 지침에서 규정하는 규제 또는 통제 사항을 개선하여 지방재정운영의 자율성을 제고시키는 것임
- 예를 들면, 예산편성 및 운영, 지방채발행, 중기재정계획 수립, 투자심사제도 운영 등에 있어서 자치단체가 보다 자율적으로 재정을 운영할 수 있도록 하는 것임
- 이에 대해 책임성 확보는 자율적으로 재정을 운영하되 그 결과에 대해 책임을 지고 주민의 참여와 정보의 공개 등을 통해 재정을 투명하게 운영하는 것임

※ 지방자치단체의 징및 계획, 과다한 수요전망, 타당성이 부실한 공약사업 이행 등으로 인한 재정적 손실이나 예산낭비 사례 등은 재정책임성의 결여 문제로 지적되고 있음

2. 연구목적

- 지역의 실정에 맞는 지방재정운영 체계 마련
 - 지방재정 규모 증대와 함께 지방재정의 세출내역을 살펴보면, 사회복지, 교육, 환경보호, 사회기반시설 등 지역발전을 위한 다양한 재정지출이 이루어지고 있으나, 실제 지출의사결정의 많은 부분이 중앙정부에 의해 주도되고 있음
 - 지방재정 규모 증가(순계예산규모)
 - 57조 7,553억원('98) → 124조 9,666억원('08) → 210조 6,784억원('18)
 - 즉, 법령, 지침 등에 의해 중앙정부가 지방재정 자원의 사용에 대한 권한을 상당 부분 보유하거나 구속성 있는 보조금제도를 통해 실질적 권한을 행사하고 있음(임성일, 2015)
 - 국고보조사업(특히, 사회복지 관련 국고보조금)
 - 각 중앙부처의 지침에 의한 지방의 재정 자율성 제약 등
- 자치분권에 부합하도록 지방재정관리 제도 개선
 - 자치분권의 취지에 맞게 지방자치단체의 자율성, 다양성을 보장하는 방향으로 재정관리 제도 정비
 - 주요 지방재정관리제도에 관한 운영 실태와 문제점 분석, 현지조사 및 전문가 의견 등을 수렴하고, 이를 토대로 자치분권의 취지와 지역의 실정을 반영할 수 있도록 관련 제도에 대한 개선방안 제시

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구범위

- 지방자치단체의 재정관리 제도 분석
 - 전국 단위에서 지방자치단체 재정관리 제도의 운영 실태와 문제점을 분석함
 - 주요 항목에 대해서는 서울시(필요시 광역시 포함)를 대상으로 세부내용을 분석함
- 지방재정관리 제도 가운데 자치분권과 밀접하게 관련되고 지방의 재정 자율성과 다양성을 살리기 위한 사항을 중심으로 개선방안 모색
 - 지방재정투자심사, 지방예산편성기준
 - 지방재정공시, 지방채발행, 지방보조금관리

2. 연구방법

문헌연구

- 자치분권, 재정분권 및 지방재정 관리체계에 관한 다양한 개념 및 제도·정책의 구체적인 내용 조사
- 자치분권과 지방재정관리제도 관련 자료 및 선행연구 검토
- 최근의 국내·외 동향 및 시사점 도출

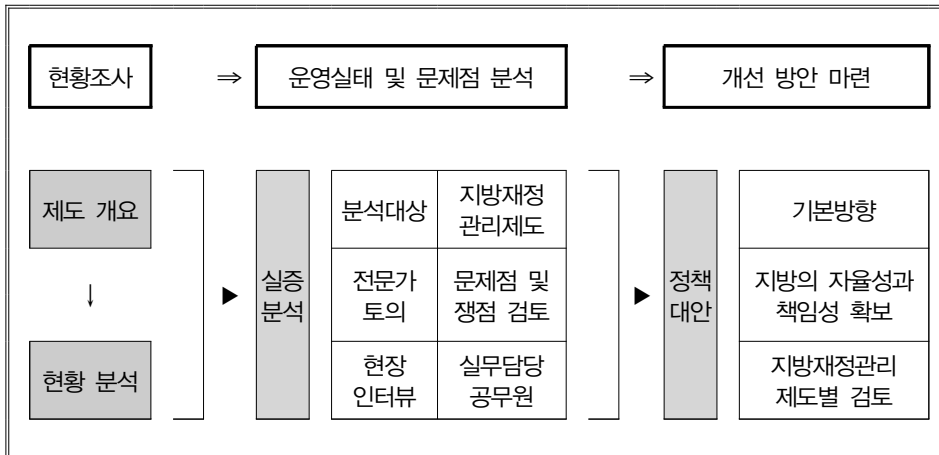
현지면담 및 전문가 토의

- 현지 면담 및 인터뷰, 전문가 의견 등을 통해 지방재정 정책 및 제도 관련 실무적 현실과 정책대안의 실천가능성을 점검
- 지방자치단체에서 예산을 편성하고 운영하는 예산 및 재정 관련 실무자 면담을 통해 재정운영의 자율성과 책임성에 관한 현상을 점검하고 문제요인과 개선 의견을 수렴

□ 사례조사

- 지방재정 관리체계의 개선방안을 마련하는 과정에서 필요한 객관적 입증자료 및 논거를 확보하는데 활용
- 세부내용 분석이 필요한 경우 서울 및 광역시 통계자료 분석
 - 투자심사제도 관련 중앙투자 심사결과 통계분석
 - 지방채 발행 현황 및 채무상환계획 등 검토

<그림 1-1> 연구수행 흐름도





제 2 장

자치분권과 지방재정 운영

제1절 자치분권의 목표와 과제

제2절 자치분권에 따른 지방재정 운영방향

제3절 선행연구 검토

KRILA

제 2 장

자치분권과 지방재정 운영

제1절 자치분권의 목표와 과제

1. 자치분권 목표

○ 문재인 정부는 자치분권 추진과 관련하여 <국정목표 4> : “고르게 발전하는 지역”에서 자치분권을 이루기 위해서는 중앙정부 권한의 지방 이양과 지방 재정확충을 통해 지방분권을 추진하고, 주민자치 확대를 통한 지역 현장에서의 풀뿌리 민주주의 구현(국정기획자문위원회, 2017)을 강조하고 있음¹⁾

◆ 국정목표 4 : ‘고르게 발전하는 지역’ 3대 국정전략

- ① 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권
- ② 골고루 잘사는 균형발전
- ③ 사람이 돌아오는 농산어촌(국정기획자문위원회, 2017)

<국정목표 4> : 고르게 발전하는 지역

<전략1> : 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권

◆ 국정과제

- 74 획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화
- 75 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권
- 76 교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화
- 77 세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성(국정기획자문위원회, 2017)

1) 주요 자치분권 과제는 문재인 정부 국정운영 5개년 계획(국정기획자문위원회, 2017.7월)에 의함

2. 자치분권 관련 국정과제

- “풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권” 전략을 실현하기 위한 국정과제 : 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화(과제 74)와 지방재정자립을 위한 강력한 재정분권(과제 75)의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같음

(1) 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화(과제 74, 행정안전부)

- (자치분권 기반 확보) 2017년 하반기 제2국무회의 시범운영 후 제도화 추진, 2018년 헌법 개정으로 실질적 자치분권 기반 조성(대한민국정부, 2017)
 - 4대 자치권 보장, 주민대의기관으로서 지방의회의 역량·책임성 제고(대한민국정부, 2017)
 - (국가기능 지방이양) 2018년부터 포괄적 사무이양을 위한 지방이양일괄법을 단계별로 제정하여 국가기능의 획기적 지방이양 추진(대한민국정부, 2017)
 - 파급효과가 큰 기능중심의 이양사무 발굴과 사무배분사전협의제 도입(대한민국정부, 2017)
 - (주민직접참여제도 활성화) 2018년까지 주민투표 확대, 주민소환 요건 완화, 조례개폐청구요건 세부화 등을 추진하여 주민직접참여제도 확대(대한민국정부, 2017)
 - 주민참여 확대를 위한 지방행·재정정보공개 확대(대한민국정부, 2017)
 - (마을자치 활성화) 2018년까지 주민자치회 제도개선안 마련 및 법률 개정, 2017년에 주민중심 행정복지서비스 혁신 추진계획 수립 및 추진체계 구축
 - 주민 주도의 실질적 마을협의체로서 주민자치회의 역할·지위 강화, 읍면동을 주민자치의 실현공간이자 서비스 제공의 핵심 플랫폼화(대한민국정부, 2017)
- ### (2) 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권(과제 75, 행안부·기재부)
- (국세·지방세 구조개선) 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선(대한민국정부, 2017)

- 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 국가·지방 간 기능 재조정, 지방세 신세원 발굴, 지방세 비과세·감면율 15% 수준 관리(대한민국정부, 2017)
- (이전재원 조정 및 재정균형 달성) 지자체 간 재정격차 완화 및 균형발전 추진
 - 지방교부세율 상향 및 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비(대한민국정부, 2017)
- (지방재정의 건전성 강화) 지방세 및 지방세외수입 체납징수를 제고, 예산낭비사업 근절을 위한 제도 개선 추진(대한민국정부, 2017)
 - 고액·상습체납자 대상 징수활동 강화, 지방세외수입 업무시스템 통합, 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화(대한민국정부, 2017)
- (고향사랑기부제 활성화) 고향사랑기부제법(가칭) 제정을 통한 지방재정 보완 및 지역경제 활성화
 - 재정이 열악한 지자체에 기부할 경우 인센티브 제공, 투명하고 공정한 기부금 모집·활용을 위한 제도 개선 추진(대한민국정부, 2017)
- (주민참여예산제 확대) 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여예산제 확대를 통해 주민에 의한 자율통제 강화(대한민국정부, 2017)

3. 자치분권 종합계획(안)

- 자치분권의 추진전략과 추진과제(자치분권위원회, 2018)
 - 대통령소속 자치분권위원회는 2018년 9월 자치분권 종합계획(안)을 통해 자치분권과 관련하여 6대 전략, 33개 과제를 제시하고 있음
 - 자치분권의 6대 추진전략으로는 주민주권 구현, 중앙권한의 획기적인 지방이양, 재정분권의 강력한 추진, 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화, 자치단체의 자율성과 책임성 확대, 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선을 선정함

- 본 연구에서 다루고 있는 지방재정관리제도 개선과 관련하여 5번째 추진전략 : “자치단체의 자율성과 책임성 확대”에서 2가지 추진과제를 제시하고 있음
 - 지방재정 운영의 자율성 제고
 - 지방재정정보 공개 및 접근성 확대

자치분권 추진과제 구성

- 자치분권 종합계획(안)에 담겨 있는 6대 추진전략별 세부적인 추진과제를 살펴보면 다음과 같음(<표 2-1> 참조)

<표 2-1> 자치분권 종합계획(안) 관련 추진과제 구성

추진전략	추진과제
1. 주민주권 구현	① 주민 참여권 보장 ② 숙의 기반의 주민참여 방식 도입 ③ 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 ④ 조례 제·개정 of 주민직접발안제도 도입 ⑤ 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 ⑥ 주민투표 청구대상 확대 ⑦ 주민참여예산제도 확대
2. 중앙권한의 획기적인 지방이양	① 중앙-자치단체 간 사무재배분 ② 중앙권한의 기능중심 포괄이양 ③ 자치분권 법령 사전협의제 도입 ④ 특별지방행정기관 정비 ⑤ 대도시특례 확대 ⑥ 광역단위 자치경찰제 도입 ⑦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계협력 활성화
3. 재정분권의 강력한 추진	① 국세·지방세 구조개선 ② 지방세입 확충기반 강화 ③ 고향사랑기부제 도입 ④ 국고보조사업 개편 ⑤ 지방교부세 형평기능 강화 ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
4. 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	① 중앙-지방 협력기구 설치·운영 ② 자치단체 간 협력 활성화 지원 ③ 제주·세종형 자치분권모델 구현

추진전략	추진과제
5. 자치단체의 자율성과 책임성 확대	① 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 ② 자치조직권 강화 및 책임성 확보 ③ 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 ④ 지방공무원 전문성 강화 ⑤ 지방재정 운영의 자율성 제고 ⑥ 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 ⑦ 자치분권형 평가체계 구축 ⑧ 자치단체 형태 다양화
6. 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선	① 지방행정체제 개편방안 모색 ② 지방선거제도 개선방안 모색

자료: 자치분권 종합계획(안)(자치분권위원회, 2018), p.4

- 자치분권 종합계획(안)에서 제시하는 추진과제 가운데, <추진전략 5 : 자치단체의 자율성과 책임성 확대> 관련 추진과제인 “지방재정 운영의 자율성 제고”와 “지방재정정보 공개 및 접근성 확대”에 대하여 세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같음

(1) 지방재정 운영의 자율성 제고

- 지방재정 확충과 함께 주민중심 자치분권에 걸맞게 지방재정 운영의 자율성을 보장할 수 있도록 지방재정제도 개편의 필요성을 제시하고 자치분권 시대에 부합하는 자치단체의 재정운영 자율성 보장을 위한 4개 추진방안을 설정함
- (지방재정관리제도의 합리적 개선) 자치단체 재정운영과 관련한 지방재정관리제도를 자율성 확대 등을 통해 주민중심으로 개선 추진
- (예산편성의 자율성 확대) 지역별 특성을 반영한 지방예산 편성이 가능하도록 예산편성의 자율성 제고
- (지방채무관리제도 개편) 채무한도액 설정 및 초과발행 자율성 확대
 - 지방채발행 한도액 설정주체를 자치단체장으로 변경(현재 행안부장관)
 - 한도액 초과발행 시 행정안전부장관 승인에서 협의로 변경

- (교육경비 보조제한 완화 검토) 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 기초자치단체의 교육경비 보조제한 규정 완화 검토

(2) 지방재정정보 공개 및 접근성 확대

- 주민의 지방재정 통제와 참여를 활성화하고 지방재정의 투명성을 확보하기 위해 재정정보 공개 확대의 필요성을 제시하고, 재정운용계획 및 성과를 투명하게 공개하고 접근성을 확대하여 재정 책임성을 강화하기 위한 4개 추진방안을 설정함
- (채무정보) 매년 자치단체장이 지방채무관리계획을 수립하고 주민이 채무현황 및 채무상환계획을 쉽게 확인할 수 있도록 지방재정365에 공개
- (투자사업) 투자심사 시기, 사업비, 진행상황 등을 지방재정365에 공개
 - ※ 일부 대규모 투자사업이 중앙투자심사 통과 후 중단·지연 등 재정손실 유발
- (재정사업 성과공개) 지방재정 사업운영에 따른 구체적이고 결과지향적인 성과정보를 주민에게 공개함으로써 지방재정의 성과책임 향상 도모
- (접근성 강화) 주민생활과 밀접한 재정정보를 주민이 알기 쉽고 접근이 용이하도록 개선함으로써 주민의 관심과 이해도 제고
 - ※ 채무, 투자사업, 원가정보 등 공개

제2절 자치분권에 따른 지방재정 운영 방향

1. 지방자치법과 지방재정법에 의한 재정운영 원칙

지방자치법 규정

- 지방자치법의 재무(제7장) 제122조~123조에서 재정운영의 기본원칙으로서

수지균형에 의한 건전성과 지방재정의 자주성, 그리고 국가기관의 신설·확장·이전·운영과 관련된 비용을 지방자치단체에 부담시켜서는 아니된다고 규정하고 있음

- 다른 한편으로 지방자치단체는 국가시책을 달성하기 위해 노력하여야 한다고 규정하고 있음

지방자치법 제7장 재무
제1절 재정운영의 기본원칙

제122조(건전재정의 운영)

- ① 지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.
- ② 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다.
- ③ 국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 신설·확장·이전·운영과 관련된 비용을 지방자치단체에 부담시켜서는 아니 된다.
 1. 「정부조직법」과 다른 법률에 의하여 설치된 국가행정기관 및 그 소속 기관
 2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 법인·단체 또는 기관
 3. 국가가 출자·출연한 기관(재단법인, 사단법인 등을 포함한다)
 4. 국가가 설립·조성·관리하는 시설 또는 단지 등을 지원하기 위하여 설치된 기관(재단법인, 사단법인 등을 포함한다)
- ④ 국가는 제3항의 기관을 신설 또는 확장하거나 이전하는 위치를 선정할 경우 지방자치단체의 재정적 부담을 조건으로 하거나 입지 적합성의 선정항목으로 이용하여서는 아니 된다.

제123조(국가시책의 구현)

- ① 지방자치단체는 국가시책을 달성하기 위하여 노력하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 국가시책을 달성하기 위하여 필요한 경비에 대한 국고보조율과 지방비부담률은 법령으로 정한다.

지방재정법 규정

- 지방재정법 제1조에서 지방재정에 관한 기본원칙으로 건전성, 투명성, 자율성을 제시하고 있음

지방재정법 제1조(목적)

이 법은 지방자치단체의 재정에 관한 기본원칙을 정함으로써 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장함을 목적으로 한다.<개정 2016. 5. 29.>

- 이에 대한 내용으로서 제3조에서 지방재정의 건전하고 효율적인 운용, 국가 정책 위반금지, 성인지 예산원칙을 규정함
- 그리고 지방재정법 제5조에서 성과중심의 재정운용 원칙을 제시하고 있으며, 이에 대해 예산의 성과계획서와 성과보고서를 작성하고 주요재정사업을 평가하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있음

지방재정법 제3조(지방재정 운용의 기본원칙)

- ① 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.
- ② 지방자치단체는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 지방자치단체의 예산에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

지방재정법 제5조(성과중심의 지방재정운용)

- ① 지방자치단체의 장은 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.
- ② 지방자치단체의 장은 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 예산의 성과계획서 및 성과보고서를 작성하여야 한다.
- ③ 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 평가하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다.
- ④ 성과 중심의 지방재정 운용을 위하여 필요한 그 밖의 사항은 행정안전부령으로 정한다.

2. 자치분권과 지방재정 운영방향

- 자치분권 관점에서 보면, 주요 지방재정관리제도 운영에 있어서 지방재정법령에 의한 중앙정부 중심의 관리·감독이 강할수록 그만큼 자치단체의 자율

적인 의사결정이 약하고 관련 제도운영의 다양성이 제한되는 것으로 이해할 수 있음

- 이와 같은 지방재정운영에 대한 규정들이 행정안전부로부터 지자체로 일방향으로 수직 시달하는 구조로 지방재정법의 조항들이 규정된 반면, 지자체의 의견이 중앙 각 부처와 행정안전부로 전달되는 쌍방향 협의 통로는 상대적으로 부족하거나 실제 기능하지 못한다고 볼 수 있음(이재원, 2016: 16)

<표 2-2> 지방재정법령상 지방재정관리제도 운영규정

구분	관리감독/통제 (중앙정부)	제한적 재량 (행정안전부장관)	자율과 책임 (단체장, 지방의회)
지방재정투자심사	· 투자심사대상/기준	· 투자심사결과의 예산편성 반영	· 자체심사
지방예산편성기준	· 지방비부담액 우선 예산편성	· 예산편성 기준경비	· 국고보조사업의 예산편성 · 추가경정예산 편성
지방재정공시	· 재정운용에 대한 보고 · 투자심사/지방채사업 공개	· 지방재정운용상황 공시	-
지방채발행제도	· 지방채발행대상/절차 · 지방채 비모체주의	· 한도초과/외채발행	· 한도내 지방채발행
지방보조금관리	-	· 지방보조금 예산의 편성 · 지방보조금의 용도 외 사용금지	· 지방보조사업의 실적보고/정산 · 지방보조사업의 운용평가

자료: 지방재정법 및 관련 법령

- 자치분권의 관점에서 중앙정부 중심의 수직적 관계로부터 자치단체 스스로 의사결정하고 관리하는 수평적 재정운영체계를 마련하는 것이 필요함
 - 지방재정 운영의 자율성과 책임성 강화
 - 지역의 여건 및 다양성 고려
 - 지자체 재정관리 능력 향상

제3절 선행연구 검토

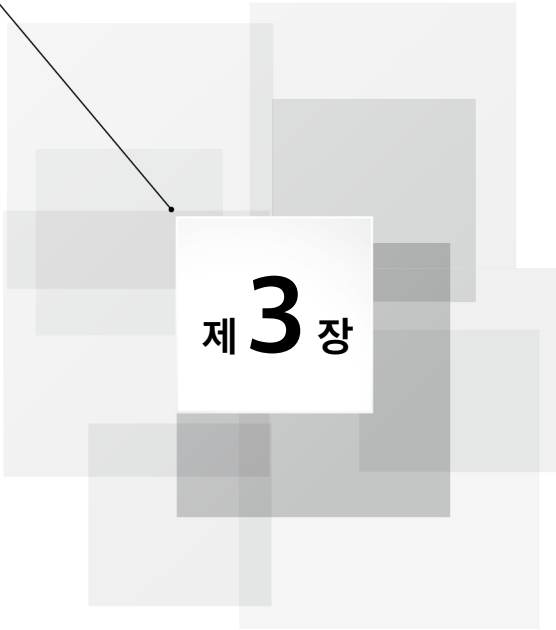
- 정부 간 재정관계에서 자율과 책임은 여러 관점에서 제기되고 있는데, 대표적으로 오우츠(1972)는 분권화가 집권화된 구조보다 서비스 제공과 업무수행 면에서 보다 효율성을 가져온다고 분석함(이재원, 2016)
 - 오우츠 분권이론에서는 공공서비스의 지리적 외부성에 따라 중앙-광역-기초의 정부간 ‘독점적’ 재정기능 분담구조를 제안함(Oates, 1972; 이재원, 2016 재인용)
- 이에 대해 정부 간 재정관계에서 제2세대 이론은 윤리적이고 온순한 정부라는 전통적인 복지국가 전제를 인정하지 않고 공공선택론의 전제가 되는 이기적 정부 혹은 이기적 관료 조건에 기초하고 있음
 - 즉, 기본적으로 중앙정부 중심의 재정기능을 경계하면서 지방정부가 보다 많은 권한과 책임을 가지는 것을 강조함(Xingyuan et al. 2013:578; 이재원, 2016 재인용)
- 세계은행의 연구에 의하면, 지방정부는 재정자율성을 가질 때 ‘정보이점’을 통해 더 좋은 성과를 가질 수 있고 주민들과 가깝기 때문에 분권화가 재정책임성을 높이는데 유리함(World Bank, 2004; 이재원, 2016 재인용)
 - 또한 와인개스트는 분권을 통한 효율성과 책임성을 보장하기 위해 새로운 정부 간 재정관계로서 시장친화적 연방주의를 주창하고 완전경쟁시장 상태와 유사한 맥락에서 다섯 가지 조건을 제시하기도 하였음(Qian & Weingast, 1997; 이재원, 2016 재인용)
- 한편, 1990년대 이후의 신공공관리주의에 의한 성과관리혁신과 재정분권은 다른 차원의 이론적 접근이며, 정치경제학적 접근이라기보다는 경영학에서 논의하는 성과관리와 정부혁신의 관점에서 도입된 것임
 - 즉, 정부 간 관계에서 지방의 자율과 책임을 강화하였다는 점에서 신공공관리주의는 제2세대 이론과 유사하지만(이재원, 2016), 자치재정의 관점에서 두 이론에는 근본적인 차이가 있음

- 즉, 신공공관리주의는 중앙정부의 관점에서 결과지향성을 강조하고 중앙정부 주도의 정부혁신을 추진하기 때문에 기본적으로 ‘집권적’ 특성이 존재함 (이재원, 2016: 6-7)
- 손희준(2018)은 역대 정부의 재정분권 관련 국정과제의 내용을 평가하고 이를 지방재정 변화와 추이분석을 통해 어떻게 변화해 왔는지를 분석하고 문재인 정부의 재정분권 과제를 다음과 같이 제시함
 - 강력한 세입분권의 달성과 확실한 재정순증 효과의 가시화
 - 중앙집권적이고 획일적인 재정조정과 재정관리 방식의 개선
 - 지방재정의 자율성 신장을 통한 재정운영의 책임성과 투명성 확보
- 라휘문(2012)은 지방정부의 예산과정별로 도출된 성과요소(예산편성단계:형식, 내용, 절차; 예산집행·결산·환류단계:재량권, 책임성, 성과정보, 예산과의 연계)에 대해 설문조사를 실시하고 그에 따른 시사점을 아래와 같이 제시함
 - 성과창출 기여도가 가장 낮은 재정관리 제도부터 개선 필요
 - 각 재정관리 제도별로 문제가 있는 영역에 차이가 있기 때문에 각 제도별로 개선대안을 마련하는 것이 필요
 - 자료 및 분석 : 성과요소들을 구조화된 설문지로 전환한 후 지방재정전문가 80명과 지자체 예산담당공무원 120명을 대상으로 전화조사 설문 실시
- 이재원(2016)은 분권체제에서 지방재정 운영에 대한 기본원칙은 지방의 자율과 책임이지만, 1995년 지방자치 부활 이후 행정안전부의 지방재정관리 제도에서는 중앙정부로부터의 수직적인 관리통제가 강화되고 있다고 전제하면서, 지방재정법과 지방재정관리 제도를 중심으로 재정분권에 부합하는 자치단체의 자율성과 책임성을 확보하도록 하는 정책과제의 모색 강조
 - 정부 간 재정관계에서 자율과 책임에 대한 이론과 현실 제도분석 내용에 기초하여, 지역사회와 지역주민들의 관점에서 지자체 재정의 자율과 책임을 강화하는 것이 필요함(이재원, 2016)

- 자율과 책임의 자치재정 원칙이 의미 있게 실현되기 위해서는 지방재정법과 지방재정관리제도의 성격과 접근방식을 분권지향적으로 개편하는 것이 필요함
 - 임성일(2015)은 지방재정의 변화 경향과 재정분권 상태를 점검하고 지방자치 실시 이후 지방재정은 규모 면에서 성장추세를 보여 왔으나, 중앙·지방간 재정관계 속에서 지방재정의 중앙의존구조와 의사결정 자율성 제약 문제를 지적하고 있음
 - 지방재정의 미래지향적 대응전략으로서 세입확충 노력, 지출구조 조정, 중앙·지방정부 간 협력적 재정관계 정립, 지방재정의 자율성과 책임성 확보를 제언함
 - 유태현(2018)은 자치와 분권과 관련하여 각 지방이 그 구성원들의 의견을 모아 반영하는 지방발전을 이끌 수 있기 위해서는 지방의 위상이 강화되어야 하며 더불어 지방이 중앙정부에 버금가는 권한을 갖고 그것을 자율적으로 행사할 수 있는 기반구축이 필요하다고 강조함
 - 최근 사회경제 환경변화 등을 감안할 때 지방재정시스템의 본원적 개혁이 필요하며, 그런 개혁을 이루기 위해서는 지방세입, 지방세출, 지방재정관리 등 각 분야별로 문제점을 개선하는 대안을 찾는 접근을 제시함
 - 재정분권의 기본방향은 지방 스스로 재정운영을 주도하고 그 결과에 책임을 지는 자율과 책임의 지방재정 틀 구축을 지원하기 위한 것이며, 이는 지방세를 비롯한 지방의 자체재원 확충과 더불어 지방이 이들 재원을 자율적으로 운영할 수 있도록 하는 것이 중요하다고 강조함
 - 염명배(2003)는 지방분권 과정에서 수반되는 지방재정 운영의 자율성 및 책임성 강화에 관한 현행 논의와 정책을 소개하고, 중앙-지방간 재정재원의 적절한 재분배시스템을 통하여 지방재정의 자율성과 책임성을 동시에 제고할 수 있는 정책적 대안을 모색함(염명배, 2003: 35-36)
 - 지방재정 통제(관리)시스템과 관련하여 중앙정부/자치단체/주민 관점에서 관련 제도를 평가함
- * 중앙정부 차원의 관리기능 강화 : 재정분석·진단제도, 지방교부세 인센티브·페널티, 지

방재정위기관리제도, 지방재정공개 등

- * 자치단체 차원의 자율적 관리기능 강화 : 중기지방재정계획, 투융자심사, 지방채발행제도 등
- * 주민 차원의 관리기능 강화 : 예산관련 시민청문회, 시민 감사청구권, 부당 예산집행에 대한 납세자 소송제 등
- 지방재정의 자율성·책임성 문제를 별도로 다루기보다는 지방재원의 확충과 결부시켜 지방자치단체의 장기적 자주성을 강화하면서 이와 동시에 지방재정 운영의 자율성과 책임성을 제고하는 방향을 제시함(염명배, 2003: 61)
- 특히, 지방재정 운영의 자율성과 책임성을 동시에 제고할 수 있는 방안으로 재정이전보조금 지급을 지방자치단체의 경제개발 노력과 연계하여 실시하는 “재정일몰규정(Fiscal Sunset Clause)”을 제시함
- 조기현·서정섭(2003)은 재정분권화를 재설계한다는 관점에서 중앙-지방간 재정관계의 조정방향을 제시하고 있음. 이와 관련하여 재정분권화에 관한 이론적 논의와 함께 우리나라의 재정분권화에 대한 실태분석으로부터 세출기능과 세입기능의 부조화, 지방세 및 이전재원의 기능이 미흡하다는 사실을 도출함
- 특히, 선행연구 결과에 의하면 재정분권화는 분권화의 전체 시스템 속에서 이루어져야 하며 세출기능의 분산이 선행된 후 세입의 분권화가 이루어져야 한다는 점, 정치적 책임성과 중앙정부의 감시기능이 중요하다는 점을 강조하고 있음
- 중앙-지방 간 재정관계의 조정방안으로 지방재정의 세입기반 강화 및 자율성 확대, 지방재정 책임성 강화를 제시함
- * 지방재정의 세입기반 강화 및 자율성 확대 : 세원재조정, 지방재정조정제도 개편, 지방채발행제도 개선
- * 지방재정의 책임성 강화 : 지방자치단체의 자율통제시스템 강화, 주민통제와 지방재정정보공개 확대, 중앙정부의 평가·감시기능 강화



제 3 장

지방재정관리제도의 운영 실태

-
- 제1절 지방재정관리 제도 개요
 - 제2절 지방재정관리 제도 현황
 - 제3절 지방재정관리 제도 변화
 - 제4절 주요 쟁점

KRILA

제 3 장

지방재정관리제도의 운영 실태

제1절 지방재정관리 제도 개요

- 지방재정관리 제도는 사업계획에서부터 예산편성 단계에 이르는 사전적 제도와 예산집행 단계뿐만 아니라 결산 및 평가, 그리고 환류에 이르기까지의 사후적 제도로 구분됨(지방자치 20년 평가, 2015)
 - 재정관리 제도는 지방자치법, 지방재정법 등에 규정되어 상호 보완적으로 운영되고 있으며, 이들 제도는 지방자치단체 재정운영의 골격을 형성하고 건전하고 효율적으로 재정이 운영되도록 뒷받침하고 있음(지방자치 20년 평가, 2015)
 - 또한 각 제도마다 재정의 자율성, 책임성, 투명성, 주민참여 및 민주성, 성과향상 등의 하위 목표를 지향하고 있음. 지방재정은 각 제도의 취지에 부합하여 운영됨으로써 재정의 건전성과 효율성을 달성할 수 있음(지방자치 20년 평가, 2015)
- 지방예산운영시스템 상에서 재정관리 제도는 예산편성·집행·결산을 관리하는 수단으로서 지방자치법과 지방재정법에 법적 근거를 두고 있으며, 계획수립에서부터 결산단계에 이르기까지 다양한 제도가 운영되고 있음
 - (계획수립단계) 재정운영 목표와 방향성, 재정여건 전망, 사업 및 재정계획을 공유하는 단계로 대표적으로 성과계획서, 중기재정계획제도, 지방재정투자심사제도, 지방비부담협의제도, 지방채발행제도 등을 들 수 있음
 - (예산편성단계) 예산편성기준에 따라 예산안을 작성하는 단계로 사업부서의 예산요구서를 제출받아 예산부서의 예산조정을 거쳐 해당 회계연도의 예산(안)을 수립함
 - 지방자치단체는 2008년도 사업예산제도를 도입한 이후 분야/부문/사업별로 예산(안)을 편성하고 있음

- (예산집행 및 결산단계) 수립된 예산을 집행하고 회계처리 및 결산과정을 거쳐 결과를 분석하는 단계로 대표적으로 복식부기회계제도, 지방재정분석·진단제도, 재정위기관리제도, 지방재정공시, 지방보조금관리, 주요재정사업평가, 성과보고서 등을 들 수 있음

<표 3-1> 지방예산운영시스템과 재정관리 제도

단계별	재정관리 제도	비고
계획수립단계	<ul style="list-style-type: none"> · 성과계획서 · 중기재정계획제도 · 지방재정투자심사제도 · 지방채발행제도 · 지방비부담협의제도 	<ul style="list-style-type: none"> · 성과계획, 재정목표, 사업 및 재정계획 공유 · 부서 간 업무협의 · 주민의견 수렴 등
예산편성단계	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체 예산편성기준 · 프로그램(사업)예산제도 · 성인지예산제도 · 주민참여예산제도 	<ul style="list-style-type: none"> · 예산-사업부서 간 예산 조정
예산집행 및 결산단계	<ul style="list-style-type: none"> · 복식부기회계제도 · 지방재정분석진단 · 지방재정공시제도 · 지방재정위기관리 · 지방보조금관리 · 주요재정사업평가제도 · 성과보고서 	<ul style="list-style-type: none"> · 회계처리 및 예산모니터링 · 재정분석 및 진단 · 재정정보 공시 · 재정사업평가 · 성과보고

제2절 지방재정관리 제도 현황²⁾

1. 지방재정투자심사제도

- 지방재정의 건전성·효율성을 제고하기 위해 각종 투자사업에 대해 예산편성 전에 사업추진 필요성과 재원조달의 가능성 등을 심사하는 제도로 1992년부터 도입하여 운영하고 있음(지방자치 20년 평가, 2015)
- 지방자치단체의 사업추진은 중기지방재정계획 반영 → 투자심사 → 투자심사 통과 사업만 예산반영 및 추진할 수 있음. 투자심사는 사업규모 기준으로 자체심사, 의뢰심사(광역, 중앙)로 구분되어 이루어짐(지방자치 20년 평가, 2015)

(1) 제도 의의

- 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 투자심사제도 도입
- 주요 투자사업 및 행사성 사업에 대하여 예산편성 전에 그 사업의 타당성·효율성 등을 심사(지방자치단체 통합재정개요, 2018)
 - * 지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 중기지방재정계획과 투자심사 결과를 기초로 하여야 함(지방재정법 제36조)
- 근거 규정
 - 지방재정법 제36조, 제37조, 제37조의2, 제37조의3, 동법시행령 제41조, 지방재정투자사업 심사규칙(행정안전부령)(지방자치단체 통합재정개요, 2018)
- 투자심사의 필요성
 - 국가계획과 지방계획이 연계된 건전하고 생산적인 지방재정 운영
 - 한정된 지방재원을 효율적·계획적으로 운영

2) 지방재정관리제도 현황은 「지방자치단체 통합재정 개요」(행정안전부, 2018)를 토대로 작성함

- 지방자치단체 주요투자사업의 타당성을 사전에 검증(지방자치단체 통합재정 개요, 2018)
- 중기지방재정계획과 연계된 계획적인 재정운영

(2) 연혁

- 1994년 : 지방재정법 조문 신설
 - 지방자치단체장은 투융자심사결과를 기초로 예산을 편성해야 함
- 1995년 : 지방재정법시행령 개정
 - 투자심사 대상사업 규정
 - 지방자치단체장은 시·도지사 또는 안전행정부장관에 심사 의뢰
- 2006년 : 지방재정투융자사업 심사규칙 개정
 - 행사성사업 심사기관 구분, 투융자심사 일정 조정 등(지방자치단체 통합재정개요, 2018)
- 2008년 : 지방재정투융자사업심사규칙 개정
 - 중앙투융자사업 대상기준(금액) 상향조정
 - 행사성사업 3년마다 심사 등
- 2009년 : 지방재정법시행령 개정
 - 투융자심사기준 상향 조정
 - 지방자치단체 본청 및 의회청사 신축사업은 상급기관 투융자심사 의무화(지방재정투융자사업 심사규칙 개정)(지방자치단체 통합재정개요, 2018)
- 2010년 : 지방재정법시행령 개정
 - 공연·축제 등 행사성사업에 대한 투자심사 강화
 - 정기투자심사 3회로 확대, 청사신축사업 추진 시 리모델링 가능 여부 사전 검토 의무화(지방재정투융자사업심사규칙 개정)
- 2011년 : 지방재정법 및 동법시행령 개정
 - 재정위기단체로 지정된 자치단체에 대해 재정투융자사업의 예산편성 제한

- 자치단체 홍보관 건립사업에 대한 투융자심사 대상범위 확대 및 심사기관 구체화(지방재정법시행령/심사규칙 개정)(지방자치단체 통합재정개요, 2018)
- 2013년 : 지방재정투융자사업 심사규칙(부령) 개정
 - 투융자심사 의뢰심사 기준금액 상향조정
 - 중앙의뢰심사 : 300억원 이상 → (광역) 200억원 이상, (기초) 100억원 이상
 - 전액 자체재원 사업 중 상급기관 의뢰심사 대상 확대
 - 사회기반시설에 대한 민간투자법 관련 사업의 심사제외 대상 축소
- 2014년 : 지방재정법 및 동법시행령 개정
 - 용어변경 : 투융자 → 투자
 - 투자심사 대상 확대 : 채무부담행위, 보증채무부담행위, 지방자치법 제39조 제1항 제8호에 따른 예산외의 의무부담
 - 총사업비 500억원 이상 신규투자사업 타당성조사 기관은 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관(한국지방행정연구원 육성법에 따라 설립된 한국 지방행정연구원(행정안전부 고시 제2014-2호, 2014.11.28.)에서 반도록 의무화 (지방자치단체 통합재정개요, 2018)
 - 지방재정투자심사위원회 구성 시 민간위원 기능 강화(위원장 및 전체의 3/4 이상)
 - 정기 투자심사를 3회→ 4회로 확대, 재심사 기준 변경(총사업비 50%→ 30% 이상 증가 등), 소하천정비사업 등 투자심사 제외사업 추가, 타당성조사 관련 규정 마련(지방재정투자사업 심사규칙 개정)
- 2015년 : 지방재정투자사업 심사규칙 개정
 - 인구 100만 이상 대도시 자체심사기준 상향(40억원→100억원)
 - 감사원이 감사결과에 따라 요청하는 사업에 대해 투자재심사 및 타당성 재조사 실시
 - 투자사업이력관리제도 도입
 - 타당성 조사 기간·비용·방법에 대한 내용 규정(지방자치단체 통합재정개요, 2018)

○ 2016년 : 지방재정투자사업 심사규칙 개정

- 투자심사의뢰서 반려근거 명확화(지방자치단체 통합재정개요, 2018)
 - 투자사업의 추진시기·규모 및 재원조달계획 등에 있어 사업의 타당성을 결한 것이 명백하다고 판단되는 경우
 - 종전의 투자심사결과와 제3항 제3호에 따른 재검토 통보를 받고 그 재검토 내용에 대하여 충분한 보완 없이 재심사를 의뢰한 경우
 - 투자심사의뢰서에 통계자료의 왜곡 또는 주요 자료의 누락이 있거나 허위로 자료를 작성한 것으로 판단되는 경우
 - 경제성·재무성 분석결과 등 타당성 조사내용에 명백히 오류가 있는 경우
- 시·군·구의 행사성사업 자체심사 기준 하향 : 당초 3~5억원 → 개정 1~3억원)
- 시·도의 행사성사업 자체심사 기준 하향 : 당초 5~30억원 → 개정 3~30억원)(지방자치단체 통합재정개요, 2018)

○ 2017년 : 지방재정투자사업 심사규칙 개정

- 신규 투자사업에 대한 직접고용 및 간접고용 인원 등을 객관적으로 산출하여 투자심사 시 고용효과를 검토하는 등 투자심사 「일자리창출」 항목 신설
- 투자심사 제도운영 상 문제점 발견 시 투자심사 제도운영 전반에 대한 점검 등 조언·권고를 실시하는 “자치단체 투자심사 제도운영 조언·권고”, 위원회 구성 인원, 임기, 민간위원 위촉비율 등 중앙투자심사위원회 근거 마련(지방자치단체 통합재정개요, 2018)
- 투자심사 의뢰심사 기준 금액 상향조정
 - 시도 : 200억원 이상 → 300억원 이상
 - 시군구 : (시도) 40억원 이상~100억원 미만 → 60억원 이상~200억원 미만
(중앙) 100억원 이상 → 200억원 이상
- 투자심사 횟수 조정 : 정기심사는 연 4회에서 3회로 조정하고 수시심사는 유지
- 타당성조사 관련 의뢰횟수 조정 : 정기의회는 연 4회에서 3회로 조정하고 수시 타당성조사는 유지(지방자치단체 통합재정개요, 2018)

(3) 투자심사 대상사업

○ 자체심사의 심사대상 기준

심사주체	심사대상 범위
시·군·자치구	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 20억원 이상 60억원 미만 신규 투자사업 * 단, 전년도 말일 주민등록이 되어 있는 주민수가 2년 연속 100만 이상인 시군구는 20억원 이상 200억원 미만까지 자체심사 가능(지방자치단체 통합재정개요, 2018) 총사업비 1억원 이상 3억원 미만 공연·축제 등 행사성사업과 홍보관사업 총사업비 20억원 이상으로 전액 자체재원(지방채 제외)으로 추진하는 신규 투자사업. 단, 청사신축사업과 문화체육시설 신축사업은 제외(지방자치단체 통합재정개요, 2018)
시·도	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 40억원 이상 300억원 미만 신규 투자사업 총사업비 3억원 이상 30억원 미만 공연·축제 등 행사성사업과 홍보관사업 총사업비 40억원 이상으로 전액 자체재원(지방채 제외)으로 추진하는 신규 투자사업. 단, 청사신축사업과 문화체육시설 신축사업은 제외

○ 의뢰심사의 심사대상 기준

심사주체	심사대상 범위
시·도심사	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 60억원 이상 200억원 미만 시·군·자치구 신규 투자사업 * 단, 전년도 말일 주민등록이 되어 있는 주민수가 2년 연속 100만 이상인 시군구는 제외(지방자치단체 통합재정개요, 2018) 시·군·자치구의 총사업비 3억원 이상 30억원 미만 공연·축제 등 행사성사업과 홍보관사업 총사업비 20억원 이상으로 전액 자체재원(지방채 제외)으로 추진하는 시·군·자치구의 청사신축 및 문화체육시설 신축사업
중앙심사	<ul style="list-style-type: none"> 시도의 총사업비 300억원 이상 또는 시군구의 총사업비 200억원 이상 신규 투자사업(지방자치단체 통합재정개요, 2018) 외국차관 도입사업 또는 해외투자사업 관련 총사업비 10억원 이상 신규 투자사업 시도 또는 시·군·자치구의 총사업비 30억원 이상 공연·축제 등 행사성사업과 홍보관사업(지방자치단체 통합재정개요, 2018) 총사업비 40억원 이상으로 전액 자체재원(지방채 제외)으로 추진하는 시도의 청사신축 및 문화체육시설 신축사업(지방자치단체 통합재정개요, 2018)

(4) 투자심사결과 유형(지방재정투자사업 심사규칙 제5조)

- 적정
 - 사업의 타당성이 인정되고 예산반영 등 재원조달 대책이 수립되어 정상적으로 사업 추진이 가능한 경우
- 조건부 추진
 - 사업의 타당성은 인정되나 선행절차 이행 및 재원조달 등 필요한 조건이 충족되어야만 사업추진이 가능한 경우
- 재검토
 - 사업의 규모, 시기, 재원조달 대책 및 채무상환계획 등에 대한 종합적인 재검토가 필요한 경우
- 부적정
 - 사업의 타당성 결여로 사업을 추진하여서는 않되는 경우

<표 3-2> 연도별 중앙투자 심사결과

(단위 : 건)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017
건수	215 (100%)	287 (100%)	482 (100%)	447 (100%)	533 (100%)	592 (100%)
적정	149 (69.3%)	196 (68.3%)	327 (67.8%)	288 (64.4%)	340 (63.8%)	422 (71.3%)
재검토	66 (30.7%)	91 (31.7%)	155 (32.2%)	159 (35.6%)	193 (36.2%)	170 (28.7%)

주: 적정= 적정+조건부, 재검토= 재검토+부적정+반려

※ 투자심사결과 조치

- 행정안전부장관 및 시도지사는 심사결과를 심사완료일로부터 14일 이내에 관련 기관 및 관계 부처에 통보하고 심사결과를 국고보조금, 시도비 지원 및 지방채 발행 승인과 연계하여 운영(지방자치단체 통합재정개요, 2018)

- 각종 재정지원과 연계 운영
 - 투자심사를 실시하지 않았거나 투자심사결과 재검토된 사업의 예산을 편성·집행하는 경우
 - ▶ 지방채 발행계획 미반영, 교부세 감액 및 관계부처와 협의하여 국고보조금 지원 중단 등 제재조치(지방자치단체 통합재정개요, 2018)
 - 2002년부터 투자심사 없이 예산편성 및 지출한 경우 교부세 감액조치
 - ▶ 투자심사 미이행 지방자치단체는 교부세 감액제 적용(지방교부세법시행령 제12조)
- 투자사업에 대한 철저한 관리를 위한 사후평가 및 투자사업이력관리 실시

2. 지방예산편성 운영기준

- 지방자치단체 재정운영의 자율성 확대를 위해 기존의 지방예산편성기본지침을 폐지하고 자치단체 간 형평성 유지 및 중앙정부와의 연계를 위하여 필요한 최소한의 기준경비(지방의회관련 경비, 업무추진비, 사회단체보조금, 통·리·반장활동보상금)의 단가만을 준용하도록 한 지방예산편성의 기준으로 2006년도부터 시행함(지방자치 20년 평가, 2015)
 - 예산편성지침의 폐지로 자치단체는 예산편성의 자율성이 확대되었음

(1) 지방의회 관련 경비

- 총액한도제 운영
 - (대상) 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비, 지방의원국외여비 3개 통계목
 - 4년마다 물가상승률 등 감안 총액한도 조정(최초 2018~2021년 적용)

① 의정운영공통경비

- 경비성격 : 지방의회 또는 위원회 명의를 공적인 의정활동을 수행하는데 필요한 공통적인 경비
 - 의회관련 경비 총액한도 내에서 자율편성(지방자치단체 통합재정개요, 2018)

② 의회운영업무추진비

- 경비성격 : 지방의회 의장·부의장·상임위원장의 의정활동 및 직무수행을 위한 제경비
 - 의회관련 경비 총액한도 내에서 자율편성
 - * 의회운영 의장업무추진비는 지역단위 등 의장협의회(임의협의회)의 회장 단체인 경우 최근 3년간 의장업무추진비 평균 예산액의 30% 범위 내에서 추가 편성 가능(지방자치단체 통합재정개요, 2018)
 - * 예산결산특별위원회의 위원장에 대해서는 상임위원장 예산편성액을 적용 계상 가능

③ 지방의회의원 국외여비

- 경비성격 : 지방의원의 공무상 여행 및 국외연수를 위한 여비
 - 의회관련 경비 총액한도 내에서 자율편성
 - * 예외: 아래 사항의 경우 연간 편성한도액의 30% 범위 내에서 추가 편성 가능(국가공식 행사, 국제회의, 자매결연)(지방자치단체 통합재정개요, 2018)

(2) 업무추진비

① 기관운영업무추진비

- 총액한도 산정방법에 따라 자치단체별로 총액한도를 설정하고 한도액 범위 내에서 지급대상과 금액을 자율 편성하되, 기관운영 취지에 맞게 시도 3급(국장급) 이상, 시군구 4급 이상 및 사업소장, 읍면동장 범위 내에서 편성(지방자치단체 통합재정개요, 2018)
 - * 개인적 용도 사용금지 및 월정액으로 지급 금지
- 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제21조 등의 규정에 위반되게 설치한 기구에 대해서는 편성 불가
 - 다만, 전문임기제공무원, 합의제행정기관 및 임시조직(T/F 등)의 장도 해당 직위(급)에 상응한 기관운영업무추진비 편성 가능(지방자치단체 통합재정개요, 2018)

- 행정운영경비의 일정비율을 적용하여 총액한도 산정
- ② 정원가산업무추진비
 - 경비성격 : 직원의 사기진작을 위한 경비
 - 적용대상
 - 각급 지방자치단체: 시·도, 시·군·자치구, 의회사무기구
 - 도의 출장소, 특별자치도의 행정시, 일반시의 구, 시의 출장소(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018)
 - 소방관서 : 서울 및 광역시도의 소방본부, 소방서
 - 사업소 : 시·도 및 시·군·자치구의 사업소
 - 읍면동 : 시·군·자치구의 읍면동
 - 적용기준 : 소속 공무원의 총 정원수
 - * 단, 자치단체장이 재정여건 등을 감안하여 필요하다고 인정하는 경우 비정규직 등(무기계약직, 청원경찰, 기간제, 파견자 등) 직원도 자율 적용 가능(지방교육재정 전출제도 개선방안, 2015)
 - 기준액(1인당 연간금액) : 기준액 산정은 정원 구간별 누적 산정
 - 시·도, 시·군·자치구 및 특별자치도의 행정시 본청, 의회사무기구, 시·도 소방본부

정원	100명까지	101~300명	301~600명	601~800명	801명 이상
1인당 기준액	80,000원	60,000원	45,000원	30,000원	15,000원

* 경기도 북부청사, 강원 횡동해본부 포함

- 시·도 및 시·군·자치구의 출장소 및 사업소, 소방서, 일반시의 구, 읍면동 (특별자치도의 행정시 읍면동 포함)(지방자치단체 통합재정 개요, 2018)

정원	100명까지	101~400명	401~1,000명	1,000명 이상
1인당 기준액	40,000원	30,000원	25,000원	20,000원

③ 시책추진업무추진비

- 단체별 예산편성기준액을 상한액으로 하여 경비의 목적에 따라 해당부서의 정책사업에 포함하여 편성(지방자치단체 통합재정개요, 2018)
- 기준액 : 일정공식에 의해 산정
- 증액편성 : 국가단위 행사개최, 재난지역 선포 등 특별한 수요가 발생된 경우에는 기준액의 20% 범위 내에서 증액 편성 가능

④ 직책급업무추진비

- 경비성격 : 직위별 당해 직무수행 활동에 소요되는 경비
- 기준액 : 직위(급)에 따라 월정액으로 지급
* (예) 시·도지사 : 900천원(서울 1,025천원)
시장·군수·자치구청장 : 1급 750천원, 2급 650천원, 3급 650천원

⑤ 부서운영업무추진비

- 경비성격 : 통상적인 실·과 조직운영에 소요되는 제잡비
- 기준액 : 시·도, 시·군·구 및 출장소·사업소의 전 실과와 읍면동을 정원수에 따라 편성

⑥ 특정업무경비

- 경비성격 : 특수업무 담당분야에 근무하는 자에 대한 활동비로 월정액으로 지급
- 지급대상 : 지급대상 범위에 해당되는 직무를 전담하는 부서(전담팀, 전담계 포함)의 담당공무원에게 지급(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018)
 - 공통필수항목(5종)은 기준액에 따라 지급대상 및 월액 규모 결정
 - * 5종: 대민활동비, 구조구급활동비, 방호활동비, 치안활동비, 특사경수사활동비
 - 선택항목은 지급대상 및 금액을 자치단체가 자율 결정

(3) 통·리·반장 활동보상금

- 경비성격 : 통장·이장·반장의 업무수행에 소요되는 실비로서 예산의 범위 내에서 월정액으로 지급하는 경비
- 기준액
 - 통·리장 : 기본수당 월 200,000원 이내, 상여금 연 200%, 회의참석수당 1회 당 20,000원(월 2회)(지방자치단체 통합재정개요, 2018)
 - 반장수당 : 연 50,000원

(4) 맞춤형복지제도 시행 경비

- 경비성격 : 지방공무원법 제77조의 규정에 따라 지방자치단체의 장이 공무원의 근무능률을 높이기 위하여 실시하는 지방공무원 맞춤형복지제도 시행 경비(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018)
- * 기준액 및 편성방법은 행정안전부 지방인사제도와 지침에 따름

(5) 일·숙직비

- 경비성격 : 일·숙직자에 대한 실비보상적 경비
- 기준액
 - 일직비 : 1일당 50,000원 이내
 - 숙직비 : 1야당 50,000원 이내
- * 다만, 기준액은 근무여건, 교통여건 등 지역특성을 고려하여 기준액의 20% 범위 내에서 자율 조정 가능

(6) 교육강사 수당

- 경비성격 : 공무원교육원 및 자치단체(지방의회 포함)가 시행하는 각종 직장교육 및 역량개발을 위한 외래강사의 수당(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018)
- 기준액 : 국가공무원인재개발원 또는 지방자치인재개발원의 강사수당 지급 기준을 준용

- * 다만, 지리적 접근성 등 우수강사 확보의 어려움을 감안하여 지급액을 기준액의 20% 범위 내에서 추가 지급이 가능함(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018)
- * 강사의 교통비, 숙박비 등 실비보상은 공무원 여비규정에 따라 별도 지급이 가능함

3. 지방채발행제도

- 지방자치단체가 재정수입의 부족을 보충하기 위하여 과세권을 실질적인 담보로, 공용·공공시설 설치 등 재정투자사업과 재해예방·복구 등의 필요가 있는 때에 행정안전부장관의 승인을 받아 지방채를 발행함(지방자치 20년 평가, 2015)
- 지방채발행은 2005년도까지 개별 사업마다 행정안전부장관의 승인을 받는 사업별 승인제도이었으나, 2006년부터는 매년 지방채발행총액이 부여되면 그 범위 내에서 필요시 자율적으로 발행할 수 있어 지방자치단체의 재정운영의 자율성이 확대되었음(지방자치 20년 평가, 2015)

(1) 지방채무의 개념 및 발행대상

- 지방채무는 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무(지방재정법 제2조)로 지방채증권 및 차입금, 채무부담행위액, 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액을 포함(지방채무 총량관리방안, 2016)
- 지방채무의 발행대상은 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당, 재해예방 및 복구사업, 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전, 지방채의 차환 등으로 제한됨

(2) 지방채무관리제도

- 지방채발행 총액한도제
 - 자치단체별로 1년간 발행할 수 있는 지방채발행한도액을 설정하고 한도액 내에서 지방의회의 의결을 거쳐 지방채 발행 가능(지방자치단체 통합재정개요, 2018)

* 자치단체별 채무액(BTL임차료, 우발채무의 50% 포함), 경상일반재원 등을 기초로 예산액의 10% 범위 내에서 매년 행정안전부에서 산정하여 각 자치단체에 통보

○ 한도제 초과발행 승인제도

- 각 자치단체별 한도액을 초과하여 지방채를 발행하고자 할 때는 행정안전부장관의 승인을 받은 후 지방의회 의결을 거쳐 발행

* 사업의 필요성, 재정상태와 상환능력, 채무관리계획 등을 고려하여 지방채발행심사위원회(50% 이상 외부전문가) 심사를 거쳐 승인여부 결정(지방자치단체 통합재정개요, 2018)

○ 채무관리계획 수립 운영 및 공개

- 지방채차입, 상환실적 및 계획, 향후 5년 이상 지방채 발행 및 상환계획 등을 매년 수립, 자치단체 홈페이지 등에 공개

○ 순세계잉여금을 활용한 채무 직접 상환 및 감채기금 조성(지방자치단체 통합재정개요, 2018)

- 순세계잉여금은 다음연도 예산에 편성하지 않고도 직접 채무상환가능, 채무상환재원 마련을 위한 감채기금(지방채상환기금) 제도 운영(지방자치단체 통합재정개요, 2018)

(3) 지방채 현황

① 지방채 발행 규모

○ 2018년 당초예산 순계기준 지방채 규모(지방채 발행수입 계획액)

- 1조 9,905억원 (지방채 의존율 : 0.9%)

- 일반회계의 지방채 규모 : 8,479억원 (지방채 의존율 : 0.5%)

- 특별회계의 지방채 규모 : 1조 1,427억원 (지방채 의존율 : 3.6%)(대한민국 지방재정, 2018)

<표 3-3> 지방채 발행 규모(세입예산 순계기준)

(단위 : 백만원, %)

구분	총규모			일반회계			특별회계		
	총예산	지방채	비중	예산규모	지방채	비중	예산규모	지방채	비중
2011	1,562,568	64,783	4.1	1,276,740	31,199	2.4	285,828	33,584	11.7
2012	1,670,153	40,324	2.4	1,366,855	6,215	0.5	303,298	34,109	11.2
2013	1,769,920	79,410	4.5	1,454,339	44,094	3.0	315,582	35,316	11.2
2014	1,808,754	49,120	2.7	1,492,245	10,184	0.7	316,510	38,936	12.3
2015	1,999,764	55,515	2.8	1,648,015	12,596	0.8	351,749	42,919	12.2
2016	2,147,816	40,573	1.9	1,767,011	7,503	0.4	380,805	33,070	8.7
2017	2,279,676	24,176	1.1	1,937,790	8,528	0.4	341,886	15,648	4.6
2018	2,106,784	19,905	0.9	1,786,889	8,479	0.5	319,895	11,427	3.6

주: 2017년까지는 최종예산, 2018년은 당초예산 기준
 자료: 지방자치단체 통합재정개요(행정안전부, 2018)

② 지방채 잔액 현황

○ 2016년 12월말 기준 지방채 잔액 : 총 26조 3,399억원

- 일반회계 : 7조 3,161억원
- 기타특별회계 : 8조 1,748억원
- 공기업특별회계 : 10조 8,400억원
- 기금 : 90억원

○ 지역별로는 서울, 경기, 인천, 부산, 대구, 경북, 강원, 전남도 등은 지방채 잔액이 1조원 대를 초과하는 수준에 있음

<표 3-4> 지방채 잔액 현황(2016. 12월말 기준)

(단위: 억원)

구분	합계	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계	기금
합계	263,399 (100%)	73,161 (27.8%)	81,748 (31.0%)	108,400 (41.1%)	90 (0.1%)
서울	56,967	5,200	51,767	-	-
부산	26,457	13,745	8,848	3,859	5
대구	16,659	9,105	5,804	1,750	-
인천	29,173	8,868	10,802	9,504	-
광주	9,835	4,579	-	5,256	-
대전	6,681	1,830	-	4,849	3
울산	5,514	53	-	5,456	5
세종	741	-	-	741	-
경기	34,929	5,665	469	28,795	-
강원	12,594	6,928	235	5,431	-
충북	7,284	1,266	374	5,644	-
충남	9,183	2,167	1,035	5,981	-
전북	9,335	3,005	512	5,818	-
전남	11,172	2,414	936	7,805	17
경북	12,769	4,765	487	7,458	60
경남	9,179	2,456	412	6,312	-
제주	4,926	1,116	67	3,743	-

주: 채무부담행위액, 보증채무이행책임액은 제외

4. 지방재정공시제도

- 지방재정운영에 대한 주민참여를 통하여 주민의 알권리를 충족시킴과 동시에 재정운영 및 예산집행의 정당성과 투명성 제고를 위해 지방재정운영상황을 주민에게 공시하는 제도임(지방자치 20년 평가, 2015)
- 1994년 지방재정법 개정에 의해 재정운영상황 공개제도가 도입되었으며, 2006년부터 지방재정공시제도로 전환·확대되어 시행됨(지방자치 20년 평가, 2015)

(1) 개념 및 필요성

- 지방자치단체가 예산서 및 결산서를 기준으로 재정운용 결과와 주민의 관심 사항 등을 주민에게 공개하는 제도
- 지방자치단체 재정운용상황에 대해 주민의 이해를 돕고 주민에 대한 재정적 책임성과 투명성 확보
- 재정운용에 대한 자율통제 기반을 확립하여 자발적인 건전재정 운용 유도 (지방자치 20년 평가, 2015)

(2) 제도 도입 추진 경과

- 1994년부터 「재정운영상황 공개제도」 운영
 - 자치단체별 조례가 정하는 바에 따라, 매 회계연도 마다 1회 이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액 등 재정운용에 관한 중요사항을 주민에게 공개 (구. 지방재정법 제118조의3)
 - 자치단체별로 공개범위, 공개방법, 공개시기 등이 서로 상이하여 주민에 대한 체계적인 정보제공 및 다른 자치단체와 비교 등이 어렵다는 한계
- 2006년부터 「지방재정 공시제도」 도입
 - 재정공시 대상, 공시방법, 시기, 지방재정공시심의위원회의 설치 등에 관한 사항을 법령에 규정
 - 기존 「재정운영상황 공개제도」의 한계를 극복하고, 주민에 대한 재정투명성 및 책임성을 제고하는 효과(지방자치단체 재정공시 편람, 2018)

<표 3-5> 2018년도 지방재정공시(결산기준) 기본편제('18.8월)

2016 회계연도(59개)		2017 회계연도(59개)	
분류	세부항목	분류	세부항목
결산규모	<ul style="list-style-type: none"> • 세입결산 • 세출결산 • 기금운영현황 • 지역통합재정통계 	결산규모	<ul style="list-style-type: none"> • 세입결산 • 세출결산 • 기금운영현황 • 지역통합재정통계
재정여건	<ul style="list-style-type: none"> • 재정자립도[결산] • 재정자주도[결산] • 통합재정수지[결산] 	재정여건	<ul style="list-style-type: none"> • 재정자립도[결산] • 재정자주도[결산] • 통합재정수지[결산]
부채/채무/ 채권	<ul style="list-style-type: none"> • 통합부채 현황 • 지자체 부채 현황 • 지방공기업 부채 현황 • 출자·출연기관 부채 현황 • 우발부채 현황 • 지자체 채무 현황 • 지방채발행 한도액 및 발행액 • 일시차입금 현황 • 민자사업 재정부담 현황 • 재정건전성관리 계획·이행현황 • 보증채무 현황 • 채권 현황 	부채/채무/ 채권	<ul style="list-style-type: none"> • 통합부채 현황 • 지자체 부채 현황 • 지방공기업 부채 현황 • 출자·출연기관 부채 현황 • 우발부채 현황 • 지자체 채무 현황 • 지방채발행 한도액 및 발행액 • 일시차입금 현황 • 민자사업 재정부담 현황 • 재정건전성관리 계획·이행현황 • 보증채무 현황 • 채권 현황
주요예산 집행결과	<ul style="list-style-type: none"> • 기본경비 집행현황 • 자치단체 청사 관리·운영현황 • 공무원인건비 집행현황 • 업무추진비 집행현황 • 국외여비 집행현황 • 지방의회경비 집행현황 • 지방의회 국외여비 집행현황 • 맞춤형복지비 현황 • 연말지출 비율 • 금고 협력사업비 운영 현황 	주요예산 집행결과	<ul style="list-style-type: none"> • 기본경비 집행현황 • 자치단체 청사 기준면적 현황 • 공무원인건비 집행현황 • 업무추진비 집행현황 • 국외여비 집행현황 • 지방의회경비 집행현황 • 지방의회 국외여비 집행현황 • 맞춤형복지비 현황 • 연말지출 비율 • 금고 협력사업비 운영 현황
지방세/ 세외수입	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세 징수 실적 • 지방세 지출현황 • 지방세 및 세외수입 체납현황 	지방세/ 세외수입	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세 징수 실적 • 지방세 지출현황 • 지방세 및 세외수입 체납현황

2016 회계연도(59개)		2017 회계연도(59개)	
분류	세부항목	분류	세부항목
복지/ 민간지원	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지비 • 지방보조금 교부 현황 • 지방보조사업 성과평가 결과 • 지방보조금으로 취득한 중요재산의 변동현황 • 지방보조금 교부결정 취소 등 주요 처분내용 • 행사·축제경비 	복지/ 민간지원	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지비 • 지방보조금 교부 현황 • 지방보조사업 성과평가 결과 • 지방보조금으로 취득한 중요재산의 변동현황 • 지방보조금 교부결정 취소 등 주요 처분내용 • 행사·축제경비
재산및물품 / 지방공공 기관	<ul style="list-style-type: none"> • 공유재산 및 물품 • 출자·출연금 집행현황 • 출자·출연기관현황 • 지방공기업 현황 	재산및물품 / 지방공공 기관	<ul style="list-style-type: none"> • 공유재산 및 물품 • 출자·출연금 집행현황 • 출자·출연기관현황 • 지방공기업 현황
재정성과/ 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 성과보고서 • 복식부기 재무제표 • 기금성과분석결과 • 재정분석 결과 • 재정건전화 계획 및 이행현황 • 성인지 결산현황 • 행사·축제 원가회계 정보 • 청사신축 원가회계 정보 • 수의계약 현황 • 자치단체 공공시설물 운영 현황 • 예산낭비 신고센터 접수·처리현황 • 조정교부금 교부 실적 • 조기집행 실적 · 감사결과 	재정성과/ 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 성과보고서 • 복식부기 재무제표 • 기금성과분석결과 • 재정분석 결과 • 재정건전화 계획 및 이행현황 • 성인지 결산현황 • 행사·축제 원가회계 정보 • 청사신축 원가회계 정보 • 수의계약 현황 • 자치단체 공공시설물 운영현황 • 예산낭비 신고센터 접수·처리현황 • 조정교부금 교부 실적 • 신속집행 실적 · 감사결과
주요 투자 사업 추진현황	<ul style="list-style-type: none"> • 투융자심사 대상사업 • 지방채 발행사업 • 민간투자사업 	주요 투자 사업 추진현황	<ul style="list-style-type: none"> • 투융자심사 대상사업 • 지방채 발행사업 • 민간투자사업
특수공시	<ul style="list-style-type: none"> • 특수재정 상황 및 사업 등 재정공시심의위원회 심의·선정(5건 이상) 	특수공시	<ul style="list-style-type: none"> • 특수재정 상황 및 사업 등 재정공시심의위원회 심의·선정(5건 이상)

<표 3-6> 2018년도 통합공시(결산기준) 기본편제('18.10월)

2016회계연도(32개)		2017회계연도(36개)	
분류	세부항목	분류	세부항목
결산규모	<ul style="list-style-type: none"> • 세입결산 • 세출결산 • 기금현재액 • 지역통합재정통계 	결산규모	<ul style="list-style-type: none"> • 세입결산 • 세출결산 • 기금현재액 • 지역통합재정통계
재정여건	<ul style="list-style-type: none"> • 재정자립도[결산] • 재정자주도[결산] • 통합재정수지비율[결산] 	재정여건	<ul style="list-style-type: none"> • 재정자립도[결산] • 재정자주도[결산] • 통합재정수지비율[결산]
부채/채무/ 채권	<ul style="list-style-type: none"> • 예산대비채무비율 • 지자체부채비율 • 지방공기업부채비율 • 민자사업재정부담액 • 보증채무 비율 • 채권현황 	부채/채무/ 채권	<ul style="list-style-type: none"> • 예산대비채무비율 • 지자체부채비율 • 지방공기업부채비율 • 출자·출연기관 부채현황 • 민자사업재정부담액 • 보증채무 비율 • 채권현황
주요예산 집행결과	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원인건비비율 • 업무추진비비율 • 지방의회경비비율 • 맞춤형복지비비율 • 연말지출비율 • 기본경비비율 	주요예산 집행결과	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원인건비비율 • 업무추진비비율 • 지방의회경비비율 • 지방의회 국외여비 비율 • 맞춤형복지비비율 • 연말지출비율 • 기본경비비율
지방세/ 세외수입	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세 지출현황 • 지방세 및 세외수입채납 현황 	지방세/ 세외수입	<ul style="list-style-type: none"> • 지방세 징수 실적 • 지방세 지출현황 • 지방세 및 세외수입채납 현황
복지/민간 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지비비율 • 지방보조금비율 • 행사·축제경비비율 	복지/민간 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지비비율 • 지방보조금비율 • 행사·축제경비비율

2016회계연도(32개)		2017회계연도(36개)	
분류	세부항목	분류	세부항목
재산및물품/ 지방공공기관	<ul style="list-style-type: none"> • 출자·출연금비율 • 공유재산 및 물품현재액 	재산및물품/ 지방공공기관	<ul style="list-style-type: none"> • 출자·출연금비율 • 공유재산 및 물품현재액
재정성과/평가	<ul style="list-style-type: none"> • 행사축제 원가회계정보 • 청사신축 원가회계정보 • 복식부기 재무현황 • 수의계약비율 • 자치단체 공공시설물 운영현황 • 조기집행 실적 	재정성과/평가	<ul style="list-style-type: none"> • 성인지 결산현황 • 행사축제 원가회계정보 • 청사신축 원가회계정보 • 복식부기 재무현황 • 수의계약비율 • 자치단체 공공시설물 운영현황 • 신속집행 실적

자료: 지방자치단체 재정공시 편람(행정안전부, 2018)

(3) 지방재정 공시제도 운영방안

- 공시주체 : 모든 지방자치단체장
- 공시의 구분 : 공통공시와 특수공시로 구분
 - 공통공시 : 지방재정법령에서 정한 자치단체의 일반적인 재정운용상황 공시
 - * 예산공시 : 4개 분류 16개 세부항목
 - * 결산공시 : 9개 분류 59개 세부항목

● ● 공통공시의 범위

→ 지방재정 운용상황의 결과 (지방재정법 제60조)

- 세입·세출예산의 운용상황(성과계획서, 성과보고서 포함)
- 재무제표
- 채권관리 현황
- 기금운용 현황
- 공유재산의 증감 및 현재액
- 지역통합재정통계
- 지방공기업 및 지방자치단체 출자·출연기관의 경영정보
- 중기지방재정계획
- 제36조의2 및 「지방회계법」 제18조에 따른 성인지 예산서 및 성인지 결산서
- 제38조에 따른 예산편성기준별 운영상황
- 제44조의2 제1항 제1호에 따른 재정운용상황개요서
- 제55조 제3항에 따른 재정건전화계획 및 그 이행현황
- 제87조의3에 따른 재정건전성관리계획 및 이행현황(지방자치단체 재정공시편람, 2018)
- 투자심사사업, 지방채 발행사업, 민간자본유치사업, 보증채무사업의 현황
- 지방보조금 관련 현황(교부현황, 성과평가 결과 등)

→ 그밖에 재정운용에 관한 중요사항 (지방재정법시행령 제68조)

- 지방재정분석·진단의 결과
- 감사원 등 감사기관으로부터 받은 감사결과(지방자치단체 재정공시편람, 2018)
- 그 밖에 일반적인 재정운용상황으로서 주민에게 공시할 필요가 있다고 인정하여 행정안전부장관이 정하는 사항

- 특수공시 : 당해 지방자치단체의 특수한 재정운용상황에 대한 공시

* 특수공시를 하여야 할 사항에 대해서는 각 자치단체별로 설치된 지방재정공시심의위원회에서 결정

●● 특수공시의 대상

→ 자치단체의 특수한 재정운용 상황에 대하여 각 자치단체별로 설치된 지방재정
공시심의위원회에서 결정하는 사항

- 공시대상 건수 대비 2~3배수 정도를 위원회에 상정하여 결정

→ 대상사업 선정기준

- 전년도 업무계획에 의거 추진 중이거나 완료된 사업

※ 단체장 치적홍보를 위한 사업, 계획 중인 사업은 배제

- 주민관심도 제고, 공시의 효과성 등을 고려하여 가급적 전체 주민에게 수혜
가 있는 사업(지방자치단체 재정공시편람, 2018)

- 타 자치단체에서는 추진하지 않는 고유사업으로 파급효과가 큰 사업
(특수공시사항 예시 참조)

※ 공시건수, 후보건수 선정 등은 탄력적으로 운영(지방자치단체 재정공시편
람, 2018)

<특수공시 사항 예시>

- 노인치매병원 유치 등 핵심 지역숙원사업 또는 특수지역 유치사업의 재원확
보 및 집행상태 등 추진실적
- 상습침수지역 등 재해위험지역 재정지원결과 전년대비 피해축소 등 재난 및
안전 관련 주민관심사항(지방자치단체 재정공시편람, 2018)
- BIO 산업단지 유치관련 재원확보 및 분양실적 등 지역전략산업 추진상황
- 지역 특수주거여건인 달동네 주택개량사업에 대한 재정지원 등 저소득층 생
활개선 관련 주민관심사항(지방자치단체 재정공시편람, 2018)
- 지역주차난 해소를 위한 공영주차장 설치투자 등 기타 당면 주요 지역현안
사업 추진실적 등(지방자치단체 재정공시편람, 2018)

○ 공시의 시기 및 작성 : 정기공시와 수시공시로 운영

- 정기공시 : 매년 2월, 8월 총 2회 실시

- 수시공시 : 부득이한 사유로 정기공시 시점에 작성되지 않은 항목을 작성이
가능해진 시점에 추가 공시

- 작성방법 : 공시편람을 준수하되, 수요자의 입장을 고려하여 항목별 세부사항을 업무담당자가 자율적으로 작성

○ 공시방법

- 지역사회 주민들의 접근성, 편의성, 시청률, 구독률 등을 종합적으로 고려하여 최선의 수단과 방법을 선택
- 지방자치단체 홈페이지, 당해 지역을 배포지역으로 하는 일간지, 지역방송, 시·군정지(반상회보) 등(지방자치단체 재정공시편람, 2018)
- 자치단체 홈페이지에 의무적으로 공시
- 지역실정에 적합한 시·군정지 등 공시수단 추가 활용
 - * 주민접촉이 많은 주민자치센터, 보건소 등에 관련 공시자료가 포함된 시·군정지(반상회보)를 비치(지방자치단체 재정공시편람, 2018)
 - * 시책홍보를 위한 주민간담회, 정책토론회 등에서 필요시 홍보용 책자 활용 등
- 최소한 1년 이상 홈페이지 등을 통한 재정공시 유지
 - ※ 차년도 재정공시 이전까지 당해 자치단체 홈페이지에 공시되어야 하며, 기타 다른 방법에 의한 재정공시 자료도 최소 1년 이상 보관(지방자치단체 재정공시 편람, 2018)
 - ※ 1년이 경과한 재정공시 자료에 대해서도 홈페이지 운영에 지장이 없는 범위 내에서 해당 홈페이지에서 공시자료로서 관리(지방자치단체 재정공시 편람, 2018)

5. 지방보조금관리제도

(1) 제도 개요

○ 지방보조금 개념

- 지방자치단체가 민간 등이 자율적으로 수행하는 사업에 대해 개인 또는 단체 등에 지원하거나, 시·도가 정책상 또는 재정사정상 특히 필요하다고 인정할 때 시·군·구에 지원하는 재정상의 원조(지방보조금관리기준, 2017)

○ 근거 법령

- 지방재정법 제17조 및 제32조2 내지 제32조10

○ 적용 대상

- 민간경상사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 민간행사사업보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 민간자본사업보조, 운수업계보조

○ 지방보조금 분류 : 보조금의 교부대상 및 내용, 성격 등에 따라 구분(지방보조금관리기준, 2017)

<표 3-7> 지방보조금의 성격과 분류

구분	지방보조금의 분류
대상별	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 공공단체보조 : 자치단체, 공기관, 교육기관 등에 대한 보조 ◇ 민간보조 : 법인 또는 단체, 개인에 대한 보조금
내용별	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 경상보조 : 보조사업자의 경상적 사업경비의 지급을 위한 보조 ◇ 자본보조 : 보조사업자의 자본형성을 위한 보조

- 지방보조금의 종류

- (공공단체보조) 자치단체자본·경상보조, 예비군육성지원자본·경상보조, 교육기관에 대한 보조(지방보조금관리기준, 2017)
- (민간보조) 민간경상사업보조, 민간자본사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 운수업계보조(지방보조금관리기준, 2017)

(2) 지방보조금 예산편성기준

<ul style="list-style-type: none"> ◆ 민간경상사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 민간행사사업보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 민간자본사업보조의 전체 보조한도액의 범위 내에서 대상사업 및 지원금액을 자율적으로 편성·운영(지방보조금관리기준, 2017) ◆ 지방보조금의 관리에 관한 세부적인 사항은 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 관리(지방보조금관리기준, 행정안전부 예규, 2017)
--

○ 경비 성격

- 민간이 행하는 사업 또는 행사에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 경비(지방자치단체 예산편성운영기준, 2018)

○ 보조금 총액한도 운영

- 지방보조금 예산은 「지방자치단체 예산편성운영기준」에 의한 총한도액 범위 내에서 예산편성
- 적용대상 : 민간경상사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 민간자본사업보조(지방자치단체 예산편성운영기준, 2018)
- 보조금 예산은 국·시·도비보조금(지방비 부담금 포함)과 국가직접지원사업 보조금을 제외한 순지방비 예산임
- 운영방법 : 자치단체별로 한도액 범위 내에서 사업별 우선순위를 감안하여 예산편성(지방자치단체 예산편성운영기준, 2018)

☞ 「국제행사의 유치·개최 등에 관한 규정」에 의한 국제행사, 전국단위 및 시도단위 정기적인 순회행사(전국체전 등)와 국고보조금, 시도비보조금(해당 자치단체 부담분, 지자체 매칭펀드사업 지방비 부담분 포함) 등은 제외

* 지자체 매칭펀드사업은 자체자원 사업으로 설정하되, 세부사업명 옆에 “국가직접지원”으로 반드시 표시하여 관리(지방자치단체 예산편성운영기준, 2018)

☞ 일자리와 직접 연계된 사업은 총액한도 대상에서 제외

* 단, 고용노동부 등 관계부처에서 일자리 사업으로 분류된 사업에 한함

☞ 예측하지 못한 특별한 수요 등에 대해서는 행정안전부(시군구는 시도)와 사전협의를 거쳐 한도 증액 가능((지방자치단체 예산편성운영기준, 2018)

제3절 지방재정관리 제도 변화

1. 제도 도입 연혁

- 지방정부가 예산을 편성하고 이를 집행·결산·환류하는 전 과정에 걸쳐 재정을 건전하고 효율적으로 운영하도록 지방자치법과 지방재정법 등 관련 법령에 다양한 재정관리 수단을 규정하고 있음
- 이들 지방재정관리제도는 정부의 재정분권 정책, 정부 간 재정관계, 사회경제적 환경변화(예: 저성장, 저출산, 고령화 등) 등에 따라 새로운 제도가 도입되는가 하면 기존 제도의 변화가 나타나게 됨

<표 3-8> 지방재정관리제도 도입 연혁

연도	재정운영 관련제도	제도운영 목적
- 1949 1982 1992	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 지방자치단체 예산편성지침 운영 ▸ 지방채발행 개별승인제 도입(사업별 승인제 운용) ▸ 중기지방재정계획제도 도입 ▸ 지방재정투자심사제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 건전성(통제) 증시 건전성(통제) 증시 효율성(계획) 유도 건전성·효율성 제고
1994 1994 1997	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 지방재정분석진단제도 도입(지방자치 20년 평가, 2015) ▸ 지방재정운용상황 공개제도 도입 ▸ 지방재정인센티브제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 건전성 제고 투명성 제고 건전성·효율성 제고
1998 2002	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 지방재정분석진단제도 시행 ▸ 재정페널티제 도입(지방자치 20년 평가, 2015) 	<ul style="list-style-type: none"> 건전성 제고 건전성 제고
2005 2005 2006 2006 2006 2007 2008	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 예산편성과정에서의 주민참여 근거 마련 ▸ 지방재정분석진단제도 강화 ▸ 예산편성지침 폐지→ 예산편성기준 운영 ▸ 지방채사업별승인제 폐지→ 지방채발행총액한도제로 전환 ▸ 지방재정운용상황공개제도→ 지방재정공시제도로 전환 ▸ 복식부기회계제도 전면시행 ▸ 사업예산제도 전면시행(지방자치 20년 평가, 2015) 	<ul style="list-style-type: none"> 주민참여 유도 건전성·책임성 제고 자율성 제고 자율성 제고 책임성·투명성 제고 효율성·투명성 제고 효율성·성과 향상
2011 2011 2013	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 재정위기관리제도 도입 ▸ 주민참여예산제도 운영 의무화 ▸ 성인지예산제도 운영 의무화(지방자치 20년 평가, 2015) 	<ul style="list-style-type: none"> 건전성·책임성 제고 주민참여·민주성 제고 민주성 제고

연도	재정운영 관련제도	제도운영 목적
2015	▸ 지방사업 타당성조사기관 법정화	책임성 제고 성과 제고
2015	▸ 성과예산제도(2005년 시범운영, 2016년 시행)(지방자치 20년 평가, 2015)	
2015	▸ 지방보조금관리 시행	건전성·책임성 제고 건전성 제고
2015	▸ 지방재정영향평가제도, 지역통합재정통계제도, 지방재정건전성관리계획제도	
2016	▸ 긴급재정관리제도 도입	건전성 제고 지율성·책임성 제고
2017	▸ 지방재정투자사업심사규칙 개정 (투자심사 대상기준 금액 상향 조정)	

2. 지방재정관리 제도 변화

- 역대정부별 지방재정운영제도는 재정건전성 및 재정효율성을 확보하고자 새로운 제도의 도입 혹은 기존 제도의 폐지 및 강화 등의 개선을 하였음(지방자치 20년 평가, 2015)
- 이에 더하여 지방자치의 관점에서 점차 지방자치단체 재정운영의 자율성 강화와 책임성 확보, 투명성과 주민참여, 재정성과를 중시해 오고 있음(지방자치 20년 평가, 2015)

<역대 정부별 제도 변화>

- 김영삼 정부에서는 지방자치실시 이전의 재정운영제도를 운영하면서 1995년 지방재정공개제도, 1997년 보통교부세 산정 시 자구노력수요의 인센티브제도를 운영하여 재정운영의 건전성을 강조하였음(지방자치 20년 평가, 2015)
- 김대중 정부에서는 전 자치단체를 대상으로 1998년부터 재정분석을 시행하고, 2002년부터 불건전 재정집행에 대한 지방교부세 감액 등의 재정페널티제를 시행하여 재정운영의 건전성을 강화하였음(지방자치 20년 평가, 2015)

- 노무현 정부에서는 지방자치단체 재정운동을 통제하는 예산편성지침과 지방채발행 개별승인제를 2005년에 폐지하고 예산편성기준과 지방채발행총액 한도제로 개선하여 지자체의 자율성을 확대하였으며, 재정분석진단제도 및 재정공시제도 강화로 재정책임성을 확보하였음(지방자치 20년 평가, 2015)
- 또한 2007년~2008년에 복식부기회계제도 및 사업예산제도, 주민참여예산제도를 도입하여 재정운영의 효율성, 투명성 및 주민참여를 제고하였음
- 이명박 정부에서는 재정위기관리제도를 2011년도에 도입하여 재정운영의 건전성을 강화하였으며, 성인지예산제도 및 주민참여예산제도 운영을 의무화하여 자원배분의 효율성 및 참여를 통한 재정운영의 투명성을 확보하였음(지방자치 20년 평가, 2015)
- 박근혜 정부에서는 2015년도에 지방투자사업 중 500억원 이상 사업에 대해 법적 전문기관에서 타당성조사를 받도록 의무화하였으며, 성과예산제도를 도입하기 위해 2015년도에 시범운영(2016년 시행), 지방재정영향평가제도 도입, 지역통합재정통계제도 도입, 지방재정건전성관리계획제도 도입 등으로 재정운영의 건전성, 책임성 및 재정성과 향상을 위한 제도 시행을 추진함(지방자치 20년 평가, 2015)

<표 3-9> 역대정부별 재정관리 방향과 관련제도

역대정부	관련제도	재정운용 목표와 방향
지방자치 실시 이전	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 중기지방재정계획 및 투융자심사제도 운용 ▸ 예산편성지침, 지방채사업별 승인제 운용 	▸ 건전성·효율성 지향
김영삼 정부	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 지방재정운용상황 공개제도 ▸ 지방재정인센티브제도 도입 	▸ 건전성 강조
김대중 정부	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 지방재정분석진단제도 시행, 재정페널티제 도입 (지방자치 20년 평가, 2015)	▸ 건전성 강조
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 예산편성지침, 지방채 사업별 승인제 폐지 ▸ 재정분석진단제도 및 재정공시제도 강화 ▸ 사업예산제도, 복식부기회계제도 도입·시행 ▸ 주민참여예산제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 자율성, 책임성 강화 ▸ 효율성, 투명성 강조

역대정부	관련제도	재정운용 목표와 방향
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> 재정위기관리제도 도입·시행 주민참여예산 및 성인지예산제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 건전성, 참여 강조
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> 지방투자사업 타당성조사 전문기관 운영 성과예산제도 시범운영 지방재정영향평가제도, 지역통합재정통계제도, 지방재정건전성관리계획제도 도입(지방자치 20년 평가, 2015) 	<ul style="list-style-type: none"> 건전성, 책임성 강조
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화 주민참여예산제도 확대 지방재정운영의 자율성 제고 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 건전성, 투명성 강조 자율성, 책임성 확보

제4절 주요 쟁점

- 자치분권 관점에서 지방재정의 운영방향은 지자체에 재정자율성과 유연성을 부여하고 그에 따른 성과(결과)에 대한 책임성을 확보하는 것임
 - 문재인 정부의 재정분권 방향도 지방재정운영에 있어 자율성을 발휘할 수 있는 여지를 넓혀주되, 그 결과에 대해서는 책임을 지도록 하는 방식을 지향하고 있음(유태현, 2018)
- 지방재정관리 수단을 그동안의 수직적 관리체계에서 자치분권의 가치를 실현하고 자치단체의 자율과 책임을 확보하는 관점에서 수평적 관리로 전환하는 것이 필요함
- 지역의 특성과 다양성을 고려할 때 중앙정부의 관리감독·통제 관점에서 지방자치단체 스스로 결정할 수 있도록 자치단체의 관리능력을 향상시키는 것이 필요함

- 중앙정부에서 운용하는 재정관련 법령에 의하면 지방재정제도가 경직적으로 운용될 가능성이 크므로, 지역의 특성과 다양성을 반영할 필요가 있는 관리제도의 경우 지방자치단체 조례를 통해 이루어지는 것이 바람직할 것임
- 지방정부의 재정운영과 관련하여 제기되는 문제점으로 우선 세입재원의 부족, 방만한 재정지출, 예산낭비 등 재정지출의 비효율성 문제와 함께, 최근 지방분권과 재정분권의 추진과 관련하여 지방정부의 의사결정을 제약하는 자율성과 유연성 부족 문제를 들 수 있음
- 요컨대 자치분권 관점에서 지방정부가 스스로 재원을 조달하고 자주적으로 지역의 일을 수행하는 재정운영의 자율성과 주민에 대한 책임성이 강조되고 있음

<표 3-10> 자치분권 관점의 지방재정관리제도 주요 쟁점

구분	주요 쟁점	비고
지방재정투자심사	지역의 특성과 다양성 반영 - 중앙투자심사 기준 완화	자율성 부여 및 그에 따른 책임성 확보
지방예산편성기준	지방자치단체 자율성 제고 - 예산편성 기준경비 완화	법령상의 규제·통제 조항 개선 * 자율성 침해요소 점검
지방재정공시	정보 접근성/투명성 제고 - 주민관심 정보를 알기 쉽게 제공	정보 활용도/ 환류 제고
지방채발행	채무능력 범위 내 기재자율성 - 지방채 발행한도액 상향 조정 등	지방채발행의 자기책임성 확보 * 지역의 특성 반영
지방보조금관리	지방보조금 관리방식 개선 - 우수사업자 인센티브 부여 등	부정수급 방지 및 효율적 관리



제 4 장

지방재정관리제도의 개선방안

- 제1절 기본방향
- 제2절 지방재정투자심사제도
- 제3절 지방예산편성기준
- 제4절 지방재정공시제도
- 제5절 지방채발행제도
- 제6절 지방보조금관리

KRILA

제 4 장

지방재정관리제도의 개선방안

제1절 기본방향

1. 재정주체별 역할

- 지방재정 운영의 자율성과 책임성을 강화하기 위한 각 주체별 역할을 살펴 보면 다음과 같이 정리할 수 있음(염명배, 2003: 13~15)

(1) 중앙정부 차원의 관리·감독 기능

- 중앙정부 차원의 관리 기능은 지방자치제도의 주무기관인 행정안전부의 사전적 관리와 행정안전부 및 기타 외부기관(감사원, 국회, 기타 행정부서 등)의 사후적 감사기능을 들 수 있음
- 행정안전부는 지방자치단체를 직접 관리하는 사항과 자치단체 차원에서 자율적 관리가 가능하도록 일반적 제도를 수립하는 역할을 담당함
 - 대표적으로 지방예산편성기준, 지방재정분석 및 재정진단제도, 지방교부세 인센티브·페널티제도, 지방재정위기관리제도, 지방재정정보 공개, 지방자치단체에 대한 감사기능을 들 수 있음
 - 또한 감사원과 국회는 정기적으로 지방재정 수행의 적정성에 대한 감사를 실시함
- 이와 같은 중앙정부 차원의 관리 방안에 대한 논의에도 불구하고 근본적으로는 지방재정의 책임성 강화 문제를 외부적 감시·통제에 의존하기보다는 지방자치단체가 스스로 책임을 지도록 하는 내부적·자율적 관리 기능을 강화하는 것이 자치분권의 원칙에 부합하는 것임(염명배, 2003)

(2) 지방자치단체 차원의 자율적 관리 기능

- 현행 제도상으로는 여러 가지 지방재정의 자율적 관리 기능이 부여되어 있으나, 현실적으로 예산편성 및 운영, 중기지방재정계획, 투자심사, 지방채발행 등의 제도가 실제로는 중앙정부의 지방재정관리 수단이라는 인식이 크기 때문에 지방자치단체 스스로 내실 있게 운영하지 못하는 측면이 있음(염명배, 2003)
- 따라서 자치분권 시대에 부응하여 실제로 지방재정의 자율성을 제고할 수 있는 실천적 방안을 모색하여야 함
 - 지방자치단체 예산편성 및 운영, 지방채발행, 중기지방재정계획, 투자심사 등에 있어서 중앙정부의 일정한 가이드라인 내에서 이에 상응한 자율적 지방재정운영시스템을 수립하는 것이 필요함

(3) 지역주민 차원의 참여·감시 기능

- 지방의회를 거치지 않고 바로 주민이 지방재정의 결정 및 운영과정에 참여하고 감시하는 기능은 직접민주주의 원칙에 해당하며, 이는 ‘예산수립 및 집행과정에 대한 주민참여’(사전적)와 ‘예산집행 결과에 대한 주민감시’(사후적) 등으로 이루어짐(염명배, 2003)
- 주민 차원의 참여·감시 방안으로는 예산관련 시민청문회, 시민 감사청구권, 부당예산집행에 대한 납세자 소송제 등을 들 수 있음

2. 지방재정의 자율성과 책임성의 조화

- 자치분권 관점에서 지방재정 관련 의사결정의 자율성 신장과 함께 이에 상응하여 재정규율제도를 통해 책임성을 강화하는 지방재정의 자율성과 책임성의 조화가 요구됨

(1) 지방재정의 자율성 신장

- 지방재정의 자율성이란 지역의 공공서비스를 제공하는 일과 그에 필요한 재원조달 규모 및 방법을 자치단체 스스로 결정하는 것이며, 대표적으로 지방자치단체 기채발행, 예산편성 및 운영, 지방재정투자심사, 지방재정공시 등을 들 수 있음
- 다만, 지방재정의 자율성을 제대로 논하기 위해서는 우선적으로 어떤 방법으로도든 지방재원의 부족과 불균형 문제를 해결함으로써 지방자치단체로 하여금 충분한 재원을 가지고 의사결정을 할 수 있는 여건을 마련할 필요가 있음(염명배, 2003)

(2) 지방재정의 책임성 강화

- 지방재정의 책임성이란 지역의 공공서비스 제공에 있어서 스스로의 자원부담과 자율적 의사결정에 의존하는 것이며, 책임성과 관련되는 재정관리 제도로는 대표적으로 재정분석진단, 재정위기관리, 지방재정공시, 재정성과관리, 재정평가제도 등을 들 수 있음
- 재정책임성을 강화하기 위해서는 무엇보다도 세입확보를 통해 지방자치단체의 자율성을 제고함으로써 이에 상응하여 지방재정에 대한 책임운영을 확보하는 것이 중요함
- 지방자치단체는 납세자인 지역주민과 재정을 지원하는 중앙정부에 대하여 재정집행의 결과에 대해 책임성을 가지는 것임
- 이와 같은 상황을 종합적으로 고려하면서 자치분권 관점에서 주요 지방재정관리 제도의 개선 방향을 제시하면 다음과 같음

<표 4-1> 자치분권에 따른 지방재정관리제도 개선방향

구분	재정관리 제도	개선방향
사전적 제도	지방예산편성기준	<ul style="list-style-type: none"> • 기준경비 현실화 • 유사성격 경비 통합운영
	지방채발행	<ul style="list-style-type: none"> • 지방채발행 자율성 제고 • 지역의 특성과 다양성 반영
	지방재정투자심사	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙투자심사 기준 상향 조정 • 핵심투자사업 심화분석
사후적 제도	지방재정공시	<ul style="list-style-type: none"> • 정보접근성 및 이해도 제고 • 주민관심 정보 확대 제공
	지방보조금관리	<ul style="list-style-type: none"> • 신사업 발굴, 일자리사업과 연계 운영 • 우수 보조사업자에 대한 인센티브 부여

제2절 지방재정투자심사제도

1. 현행제도

- 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위해 도입된 제도(지방자치단체 통합재정개요, 2018)
- 주요 투자사업 및 행사성 사업에 대해 예산편성 전에 그 사업의 타당성·효율성 등을 심사
 - ※ 지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 중기지방재정계획과 투자심사 결과를 기초로 하여야 함(지방재정법 제36조)(지방자치단체 통합재정개요, 2018)
- 중앙투자심사의 심사대상 기준
 - 총사업비 300억원 이상(시도), 200억원 이상(시군구) 신규투자사업
 - 외국차관 또는 해외투자사업: 총사업비 10억원 이상 신규투자사업
 - 행사성사업과 홍보관사업 : 총사업비 30억원 이상(시도, 시군구)

- 시도의 청사 및 문화체육시설 신축사업(전액 자체재원) : 총사업비 40억원 이상
- ※ 타당성조사 대상사업 : 총사업비 500억원 이상 신규투자사업

2. 쟁점사항

○ 검토사항

- 지역의 특성과 다양성이 반영될 수 있는 방향에서 중앙투자심사 금액기준을 상향 조정할 수 있는지 검토
- 최근 3년(2015년~2017년)의 중앙투자심사 분석결과에 기초하여 심사기준 조정 여부를 검토
- 광역자치단체와 기초자치단체를 구분하여 분석

① 광역자치단체(시·도)

- 2015년도 시·도의 중앙투자심사 총 142건에 대해 일정금액 이상 사업의 누적비율을 살펴보면 다음과 같음
 - 총사업비 300억원 이상 사업의 누적비율 : 59.9%
 - 총사업비 400억원 이상 사업의 누적비율 : 39.4%
- 2016년도 시·도의 중앙투자심사 총 166건에 대해 일정금액 이상 사업의 누적비율을 살펴보면 다음과 같음
 - 총사업비 300억원 이상 사업의 누적비율 : 51.2%
 - 총사업비 400억원 이상 사업의 누적비율 : 29.5%
- 2017년도 시·도의 중앙투자심사 총 179건에 대해 일정금액 이상 사업의 누적비율을 살펴보면 다음과 같음
 - 총사업비 300억원 이상 사업의 누적비율 : 49.7%
 - 총사업비 400억원 이상 사업의 누적비율 : 34.1%

<표 4-2> 광역자치단체(시·도)의 중앙투자심사결과

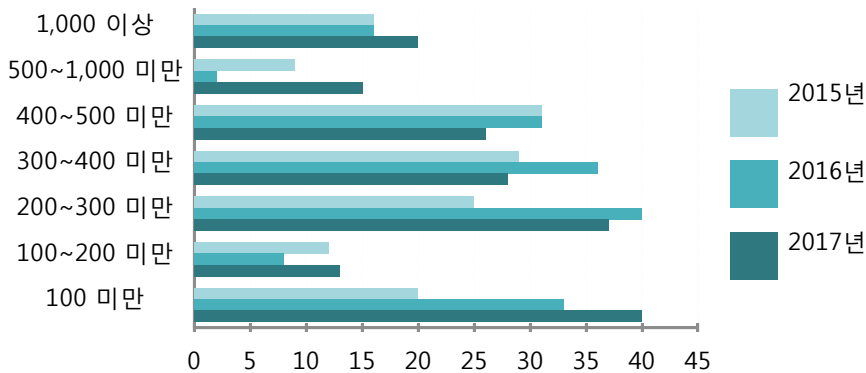
(단위: 억 원)

사업규모	건 수			비고 (최대, 최소)
	2015년	2016년	2017년	
1,000억 이상	16건 (11.27%)	16건 (9.64%)	20건 (11.17%)	최대 : 서울 (기초주택(대세대등) 매입사업 / 12,299) 최소 : 경기 (화도~운수 도로확포장공사 (지방도387호선) / 1,009)
500 ~ 1,000억 미만	9건 (6.34%)	2건 (1.20%)	15건 (8.38%)	최대 : 광주 (가연성 폐기물 연료화 사업 / 915) 최소 : 대구 (“경제·교통·문화Hub” 조성을 통한 서대구 재창조 / 500)
400 ~ 500억 미만	31건 (21.83%)	31건 (18.67%)	26건 (14.53%)	최대 : 경기 (수원~구로 BRT사업 / 498) 최소 : 울산 (국가산업단지 특수재난안전 훈련센터 건립 / 400)
300 ~ 400억 미만	29건 (20.42%)	36건 (21.69%)	28건 (15.64%)	최대 : 경기 (경기도 반려동물 에듀파크 조성 / 395) 최소 : 광주 (수소융합스테이션 플랫폼 실증사업 / 300)
200 ~ 300억 미만	25건 (17.61%)	40건 (24.10%)	37건 (20.67%)	최대 : 대구 (K-Medical(외국의료인력통합연수) 센터건립 / 299) 최소 : 충북 (천연물 제재개발 생산시설 구축 / 200)
100 ~ 200억 미만	12건 (8.45%)	8건 (4.82%)	13건 (7.26%)	최대 : 세종 (세종시 한국불교문화체험관 건립 / 199) 최소 : 경북 (호찌민-경주세계문화 엑스포 2017 / 100)

사업규모	건 수			비고 (최대, 최소)
	2015년	2016년	2017년	
100억 미만	20건 (14.08%)	33건 (19.88%)	40건 (22.35%)	최대 : 충남 (2020 계룡세계 軍문화엑스포 / 98) 최소 : 강원 (K-FOOD PLAZA 설치 운영 / 30)
합 계	142건 (100%)	166건 (100%)	179건 (100%)	-

<그림 4-1> 광역자치단체(시·도)의 중앙투자심사결과

(단위 : 건 억 원)



② 기초자치단체(시·군·자치구)

- 2015년도 기초자치단체(시·군·자치구)의 중앙투자심사 총 304건에 대해 일 정금액 이상 사업의 누적비율을 살펴보면 다음과 같음
 - 총사업비 200억원 이상 사업의 누적비율 : 55.6%
 - 총사업비 300억원 이상 사업의 누적비율 : 29.6%
- 2016년도 기초자치단체(시·군·자치구)의 중앙투자심사 총 367건에 대해 일 정금액 이상 사업의 누적비율을 살펴보면 다음과 같음

- 총사업비 200억원 이상 사업의 누적비율 : 55.9%
- 총사업비 300억원 이상 사업의 누적비율 : 30.5%

○ 2017년도 기초자치단체(시·군·자치구)의 중앙투자심사 총 408건에 대해 일
정금액 이상 사업의 누적비율을 살펴보면 다음과 같음

- 총사업비 200억원 이상 사업의 누적비율 : 51.2%
- 총사업비 300억원 이상 사업의 누적비율 : 28.7%

<표 4-3> 기초자치단체(시·군·자치구)의 중앙투자심사결과

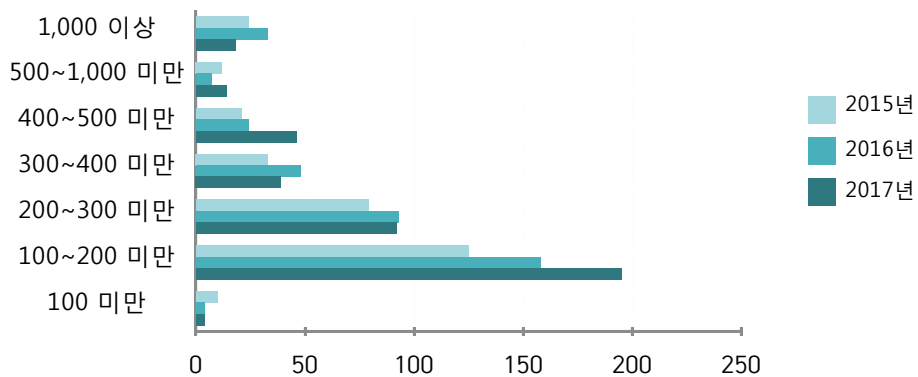
(단위: 억 원)

사업규모	건 수			비고 (최대, 최소)
	2015년	2016년	2017년	
1,000억 이상	24건 (7.89%)	33건 (8.99%)	18건 (4.41%)	최대 : 평택시 (평택 브레인시티 일반산업단지 조성 / 22,070) 최소 : 전주시 (전주육상경기장 증축 및 야구장 건립 / 1,002)
500 ~ 1,000억 미만	12건 (3.95%)	7건 (1.91%)	14건 (3.43%)	최대 : 안산시 (방아머리 마리나항만 개발사업 / 997) 최소 : 강릉시 (올림픽 아트센터 건립 / 509)
400 ~ 500억 미만	21건 (6.91%)	24건 (6.54%)	46건 (11.27%)	최대 : 은평구 (은평 광역자원순환센터 건립 / 498) 최소 : 연천군 (DMZ농촌체험관광광특화단지 조성사업 / 400)
300 ~ 400억 미만	33건 (10.86%)	48건 (13.08%)	39건 (9.56%)	최대 : 가평군 (가평 뮤직빌리지 조성사업 / 399) 최소 : 순창군 (장내유용미생물은행 건립사업 / 300)

사업규모	건 수			비고 (최대, 최소)
	2015년	2016년	2017년	
200 ~ 300억 미만	79건 (25.99%)	93건 (25.34%)	92건 (22.55%)	최대 : 부천시 (별빛마루도서관(범박도서관) 건립 / 298) 최소 : 해운대구 (해운대~송정해수욕장지구 연안정비사업 / 200)
100 ~ 200억 미만	125건 (41.12%)	158건 (43.05%)	195건 (47.79%)	최대 : 금정구 (금정도서관 건립 / 199) 최소 : 대덕구 (경부선(회덕~조차창간) 장등천교개량사업 / 100)
100억 미만	10건 (3.29%)	4건 (1.09%)	4건 (0.98%)	최대 : 청송군 (남관화백기념관 및 아트센터 건립 / 80) 최소 : 합천군 (2017 대장경세계문화축전 / 30)
합 계	304건 (100%)	367건 (100%)	408건 (100%)	-

<그림 4-2> 기초자치단체(시·군·자치구)의 중앙투자심사결과

(단위: 건, 억 원)



③ 특별·광역시외의 중앙투자 심사결과 분석

- 2015년도 특별·광역시외의 중앙투자심사 총 100건에 대해 일정금액 이상 사업의 누적비율을 살펴보면 다음과 같음
 - 총사업비 300억원 이상 사업의 누적비율 : 68.0%
 - 총사업비 400억원 이상 사업의 누적비율 : 45.0%
- 2016년도 특별·광역시외의 중앙투자심사 총 105건에 대해 일정금액 이상 사업의 누적비율을 살펴보면 다음과 같음
 - 총사업비 300억원 이상 사업의 누적비율 : 53.3%
 - 총사업비 400억원 이상 사업의 누적비율 : 30.5%
- 2017년도 특별·광역시외의 중앙투자심사 총 89건에 대해 일정금액 이상 사업의 누적비율을 살펴보면 다음과 같음
 - 총사업비 300억원 이상 사업의 누적비율 : 62.9%
 - 총사업비 400억원 이상 사업의 누적비율 : 43.8%

<표 4-4> 특별·광역시외의 중앙투자심사결과

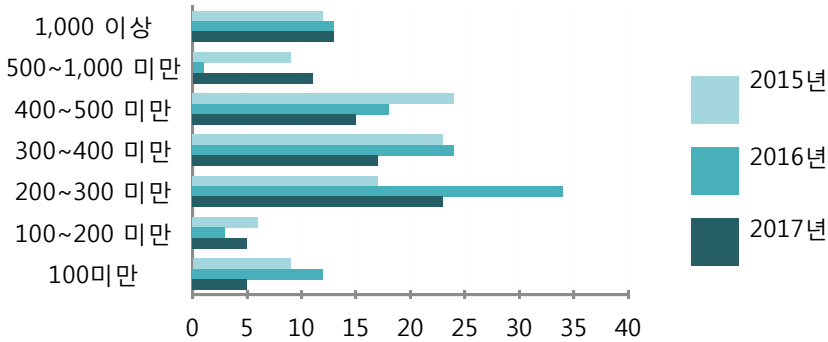
(단위: 억 원)

사업규모	건 수			비고 (최대, 최소)
	2015년	2016년	2017년	
1,000억 이상	12건 (12%)	13건 (12.38%)	13건 (14.61%)	최대 : 서울 (기초주택 매입사업 / 12,299) 최소 : 부산 (국립아트센터(가칭), 부산국제아트센터 건립 / 1,009)
500 ~ 1,000억 미만	9건 (9%)	1건 (0.95%)	11건 (12.36%)	최대 : 광주 (가연성 폐기물 연료화 사업 / 915) 최소 : 대구 (“경제·교통·문화Hub” 조성을 통한 서대구 재창조 / 500)

사업규모	건 수			비고 (최대, 최소)
	2015년	2016년	2017년	
400 ~ 500억 미만	24건 (24%)	18건 (17.14%)	15건 (16.85%)	최대 : 대구 (대구대표도서관 건립사업 / 498) 최소 : 울산 (국가산업단지 특수재난안전 훈련센터 건립 / 400)
300 ~ 400억 미만	23건 (23%)	24건 (22.86%)	17건 (19.10%)	최대 : 경기 (경기도 반려동물 에듀파크 조성 / 395) 최소 : 광주 (수소융합스테이션 플랫폼 실증사업 / 300)
200 ~ 300억 미만	17건 (17%)	34건 (32.38%)	23건 (25.84%)	최대 : 대구 (K-Medical(외국의료인력통합연수) 센터건립 / 299) 최소 : 부산 (IoT기반 해양도시관리 실증 클러스터 구축 / 200)
100 ~ 200억 미만	6건 (6%)	3건 (2.86%)	5건 (5.62%)	최대 : 세종 (세종시 한국불교문화체험관 건립 / 199) 최소 : 부산 (「습지와 새」 생태가든쇼 개최 / 100)
100억 미만	9건 (9%)	12건 (11.43%)	5건 (5.62%)	최대 : 세종 (세종시 연동면 복합커뮤니티센터 건립 / 97) 최소 : 세종 (2016 세종민속문화의 해 사업 추진 / 30)
합 계	100건 (100%)	105건 (100%)	89건 (100%)	-

<그림 4-3> 특별·광역시의 중앙투자심사결과(2015년~2017년)

(단위: 건, 억 원)



3. 투자심사제도 개선방안

- 지방자치단체의 자율적인 투자심사를 강화하는 차원에서 중앙투자심사 대상사업의 총사업비 기준을 상향 조정
 - 지역의 핵심적 투자사업 중심으로 전환(심층분석)
 - 토지가격이 높은 서울 등 대도시의 특성 반영(용지보상비 고려)
- 중앙투자심사 대상사업 건수
 - 시·도 : 142건(2015) → 166건(2016) → 179건(2017)
 - 특별·광역시 : 100건(2015) → 105건(2016) → 89건(2017)
 - 시·군·자치구 : 304건(2015) → 367건(2016) → 408건(2017)
 - 전체 건수 : 446건(2015) → 533건(2016) → 587건(2017)
- 중앙투자 심사결과 분석을 기초로 현행 특별·광역시의 중앙투자심사의 총사업비 기준의 상향 조정 검토
 - 특별·광역시 : (현행) 300억원 이상 → (조정) 400억원 이상
 - 도 : 300억원 이상(현행 유지)
 - 시군구 : 200억원 이상(현행 유지)

<표 4-5> 중앙투자 심사대상 기준의 개선방향

구분	유형	현행	조정
심사대상 기준	특별·광역시	300억원 이상	400억원 이상
	도	300억원 이상 (현행 유지)	
	시·군·구	200억원 이상 (현행 유지)	
심사건수 변화 (2015~2017년 평균)	특별·광역시	60건	39건(21건 ↓)
	도	26건 (변동 없음)	
	시·군·구	194건 (변동 없음)	
	전체	280건	259건(21건 ↓)

제3절 지방예산편성기준

1. 현행제도

(1) 제도 개요

- 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위하여 예산편성 관련 기준경비를 정하고, 이에 대해서는 기준액 및 총액한도제를 운영하고 있음
- 예산편성 기준경비 대상 : 7개 항목
 - 지방의회 관련 경비
 - 업무추진비
 - 지방보조금
 - 통·리·반장 활동보상금
 - 맞춤형복지제도 시행 경비

- 일·숙직비
- 교육강사 수당

(2) 기준경비제도의 정책의의와 변천과정

□ 예산편성기준의 정책의의

- 예산편성기준은 지방자치단체 재정운영 업무편람의 성격을 가짐
 - 이는 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운영의 균형을 확보하기 위한 것으로, 지방재정법 제38조의 제2항에 의한 예산편성운영기준은 행정안전부 부령과 훈령으로 운영되고 있음
 - 즉, 지방자치단체는 매년 ‘지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙(부령)’, ‘지방자치단체 예산편성 운용기준(훈령)’에 근거하여 예산을 편성·운용함
 - 참고로 업무편람 성격의 ‘지방자치단체 예산편성 운용기준(책자)’은 2006년부터 시행하고 있으며, 그 이전에는 ‘지방자치단체 예산편성기본지침’으로 운영되었음
- 국가재정운영 및 주요 시책 방향에 대한 정보를 제공함으로써 국가와 지방의 정책과 재정을 연결해 주는 역할을 함
 - 매년 국가재정운영 여건(대내외 경제여건, 세입·세출 여건 등)과 기본방향(재정운영 기본방향, 중점 자원배분, 재정운영 방식 등)에 부응한 지방재정 운영여건과 방향을 제시해 줌
 - 지방자치단체가 예산을 편성하고 운용함에 있어서 국가재정과 지방재정의 여건과 방향을 고려하도록 관련 내용을 제공함
- 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운영의 균형을 확보하기 위해 ‘기준경비’의 항목과 기준액을 제시해주고 있음
 - 기준경비는 지방자치단체의 건전한 재정지출 및 지방자치단체 간 균형을 유지하기 위해 필요한 기준을 정하여 운용하는 재정지출이라고 할 수 있음
 - 이는 방만하게 운영될 수 있는 경비인 공무원 관련 경비, 기관운영을 위한

경비, 자치단체 간에 균형을 유지해야 할 경비 등에 대하여 기준을 제시하여 낭비요인을 제거함으로써 건전재정을 유지하도록 하는 것임

- 예산과목구분과 설정을 마련함으로써 전국적으로 통일된 재정통계의 산출을 가능하게 함
 - 세입예산은 장-관-항-목의 과목과 설정, 세출예산의 경우 분야-부문-정책사업-단위사업-세부사업-편성목의 과목과 설정을 통하여 243개 지방자치단체의 예산편성 구조를 통일화함
 - 이는 지방자치단체의 예산구조의 균형을 유지하고 각종 통계 산출 및 분석을 용이하게 함
- 예산편성에 필요한 단위단가 등 정보를 제공함으로써 예산편성의 편의를 도모함
 - 지방자치단체에서 예산편성에 필요한 주요 법정 경비의 정보를 제공함

□ 기준경비제도의 정책의의

- 국가와 지방자치단체간의 상호 균형 유지
 - 기관운영 및 공무원 관련 경비 등 기본업무 수행을 위한 경비는 국가와 지방자치단체 간 상호 균형을 유지토록 함
 - (예시) 직책급업무추진비, 특정업무수행 활동비 등
 - 2005년도에 지방의 재정운영 자율성 확대 차원에서 예산편성지침을 폐지하고 2006년 기준경비(4대 기준경비: 업무추진비, 지방의회관련경비, 사회단체보조금, 통리반장활동보상금) 제정 시 국가기준이 대폭 약화되었음
 - 하지만, 국가재정운용과 지방재정운용의 정책 연계 측면에서 기관운영 및 공무원 관련 경비는 최소한으로 국가와 균형을 유지가 필요하며, 지방재정운용의 낭비 등 부정적인 인식 발생을 차단하기 위해 특정의 기준경비(4대 기준경비)는 예산편성기본지침의 폐지에도 불구하고 유지함

○ 경상경비 과다 예산편성 방지 및 건전재정 운용

- 기준경비란 지방자치단체가 일정한 기준이 없이 경비를 운영할 경우 과도한 예산계상이 우려되는 경비와 지역간·단체간 균형을 유지해야 할 경비에 대하여 지출상한선을 정하여 균형있고 적정하게 예산을 편성·운용토록 하는 경비임
- 지방재정법 제38조 제2항에 의하면 ‘지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위하여 필요한 회계연도별 지방자치단체 예산편성기준은 행정안전부령으로 정한다’고 규정함
- 공무원 공무, 기관운영 등의 경상경비가 과도하게 계상되어 예산이 낭비되는 상황을 방지하여 건전재정을 운용하도록 하기 위해 기준경비가 운용됨
- 이러한 측면에서 2014년 지방재정의 건전재정 운영 강화를 위해 기준경비 운영을 강화하였음
 - (예시) 2004년부터 지방 자율적으로 운영되던 일·숙직비, 교육강사수당, 월액여비 등의 2014년부터 한도액 설정 및 운용, 2017년도의 행사축제경비 한도액 설정 및 운용으로 기준경비에 포함됨

<표 4-6> 2006년 이전 예산편성기준의 기준경비

국가기준을 적용하는 기준경비	예산편성기본지침으로 정하는 기준경비
직책급업무추진비, 특정업무수행 활동비, 부서운영업무추진비, 정원가산업무추진비, 일·숙직수당, 교육강사수당, 대학강사수당, 시험수당, 위원회참석수당, 직원능력개발비, 특근매식비	의정운영공통경비, 의장단활동비, 지방의회 의원 해외여비, 기관운영업무추진비, 시책추진업무추진비, 사회단체에 대한 보조(정액보조, 임의보조), 통리반장활동보상금

□ 기준경비제도의 변천과정

- 2005년도 지방자치단체 예산편성기본지침 폐지 시점까지는 국가기준 기준경비와 지방기준 기준경비의 운영으로 20여개의 항목이 기준경비로 운영됨

- 일·숙직비, 교육강사수당 등의 일부 기준경비는 2004년부터 자치단체 자율로 정하도록 함
- 2006년도에는 예산편성기본지침을 폐지함과 동시에 기존의 기준경비를 대폭 폐지하고 지방 자율로 운영토록 함
- 2006년부터 2012년까지는 4대 기준경비를 운용하였으며, 항목으로는 11개 항목이 기준경비로 운영됨
 - 4대 기준경비는 업무추진비, 지방의회 관련경비, 사회단체보조금, 통리반장 활동보상금임
 - 업무추진비는 기관운영업무추진비, 정원가산업무추진비, 시책추진업무추진비, 직책급업무추진비, 부서운영업무추진비, 특정업무수행활동비의 6가지임
 - 지방의회 관련경비는 의정업무추진비, 기관운영업무추진비, 지방의회의원 해외여비의 3가지임
- 2013년도에는 지방공무원 맞춤형 복지제도 시행 경비가 자치단체 자율 운용에서 자치단체 간 균형 유지를 위해 기준경비에 포함됨
- 2014년도에는 건전재정 운영을 위해 기준경비 강화 차원에서 일·숙직비, 교육강사수당, 월액여비가 기준경비에 포함됨
- 2017년도에는 행사축제경비에 대하여 한도액 설정으로 기준경비에 포함됨
- 2018년에는 지방예산 자율성 확대 차원에서 다음의 조치가 취해짐
 - 월액여비, 행사축제경비 폐지
 - 지방의회 관련 경비에 의원역량개발비를 신설하면서 총액한도제 도입
 - 기관운영, 직책급, 부서운영 업무추진비의 지급기준 및 적용범위 확대

<표 4-7> 2018년 현재 예산편성 기준경비 현황

기준경비	예산편성 운용기준(훈령)
① 지방의회 관련 경비 중(4종) · 의원 국외여비 · 의정운영공통경비 · 의정운영업무추진비 · 의원역량개발비	· 2006년도부터 시행 · 2018년 의원역량개발비 신설
② 업무추진비(6종) · 기관운영업무추진비 · 정원가산업무추진비 · 시책추진업무추진비 · 직책급업무추진비 · 부서운영업무추진비 · 특정업무경비	· 2006년도부터 시행 · 2018년 기관운영업무추진비, 직책급업무추진비, 부서운영업무추진비 등의 지급기준 및 범위 완화
③ 지방보조금(7종) · 민간경상사업보조 · 민간단체법정운영경비 · 민간행사사업보조 · 사회복지시설 법정운영비보조 · 사회복지사업보조 · 민간자본보조 · 운수업계보조	· 2006년부터 시행 · 2015년부터 사회단체보조금을 3개로 분류하고, 민간자본보조도 한도액으로 운영 · 2017년 운수업계보조 포함
④ 통장·이장·반장 활동보상금	· 2006년도부터 시행
⑤ 맞춤형복지제도 시행 경비	· 2013년도 기준경비 시행
⑥ 일·숙직비	· 2014년도 일·숙직비 한도 설정
⑦ 교육강사수당	· 2014년도 교육강사수당 한도 설정

※ 2018년부터 월액여비 및 행사축제공비는 기준경비 대상에서 제외하였으며, 자치단체 내부 규정을 마련하여 운영하도록 개선하였음

2. 기준경비별 현황 및 쟁점사항

(1) 지방의회 관련 경비

① 경비성격

- 지방의회 또는 위원회 명의로 공적인 의정활동을 수행하는데 필요한 공통적인 경비로 공청회, 세미나, 각종 회의 및 행사, 위탁교육 등의 소요경비임 (지방자치단체 통합재정개요, 2018)

② 총액한도제 도입

- (대상) 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비, 의원국외여비, 의원역량개발비(민간위탁비 포함)의 4개 통계목
- 총액한도 산정방법

지방의회 관련 경비 총액한도 산정방법

• 기본 산식

$$\{(\text{의정운영공통경비의 최근 3년간 당초예산액의 평균액} \times (1 + 0.297)) + (\text{의회운영업무추진비의 최근 3년간 당초예산액의 평균액} \times (1 + 0.176)) + (\text{의원국외여비의 최근 3년간 당초예산액의 평균액} \times (1 + 0.05)) + (\text{의원역량개발비(민간위탁)*의 최근 3년간 당초예산액의 평균액} \times (1 + 0.297))\}(\text{지방자치단체 통합재정개요, 2018})$$

• 4년마다 물가상승률 등 감안 총액한도 조정(최초 2018~2021년 적용)

※ 2019년도에 한하여 의원 1인당 0.8백만원 범위에서 한도 조정 가능

③ 경비별 성격과 적용대상

○ 의정운영공통경비

- 지방의회 또는 위원회 명의로 공적인 의정활동을 수행하는데 필요한 공통적인 경비로서 공청회, 세미나, 각종 회의 및 행사 등의 소요경비
- 의회관련 총액한도 내에서 자율편성 가능

○ 의회운영업무추진비

- 지방의회 의장·부의장·상임위원장 의정활동 및 직무수행을 위한 제경비
- 예결위원장에 대하여는 상임위원장 예산편성액을 적용 계상 가능
- 의회관련 총액한도 내에서 자율편성 가능

○ 지방의회의원 국외여비

- 지방의원의 공무상 여행 및 국외연수를 위한 여비
- 의회관련 총액한도 내에서 자율 편성 가능하며, 국가공식행사, 국제회의, 자매결연 등과 사유 발생 시 연간 편성 한도액의 30% 내에서 추가편성 가능
- 이 경우 국가공식행사, 국제회의, 자매결연은 다음 조건에 해당하는 경우만 인정됨

▶ 국가공식행사 : 외국의 중앙정부차원의 공식행사에 지방의원이 지방자치단체 또는 지방의회의 대표로서 정식 초청된 경우(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018)

▶ 국제회의 : 3개 국가 이상의 중앙정부 또는 지방자치단체가 참여하는 국제회의에 지방의원이 지방자치단체 또는 지방의회를 대표하여 발표자, 토론자 등으로 선정되어 정식 초청된 경우(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018)

▶ 자매결연 : 지방자치단체의 국외교류·협력 차원에서 추진되는 자매결연 조인식 또는 사전단계인 의향서 체결단계와 자매결연 조인 이후 공식적인 교류행사에 의회의장 또는 부의장이 지방의회를 대표하여 참가하는 경우(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018)

○ 지방의원 역량개발비

- 지방의회의원의 민간교육기관 위탁교육에 따른 경비
- 의회관련 경비 총액한도 내에서 자율편성 가능

(2) 업무추진비

① 기관운영업무추진비

○ 경비 성격

- 지방자치단체의 장과 보조기관, 사업소장의 통상적인 조직운영과 홍보, 대민 활동, 유간기관과의 협조 및 직책수행 등의 직무수행에 소요되는 경비임

- 종전까지는 직위별·직급별 기준액을 적용하였으나, 2018년부터 자치단체별 총액한도제를 도입함
- 총액한도 산정방법
 - 자치단체별로 총액한도를 설정하고, 한도액 범위 내에서 지급대상과 금액을 자율 편성할 수 있도록 자율화
 - 다만, 기관운영업무추진비 지급대상은 시·도의 경우 3급 이상과 4급 보조기관(기획관, 감사관, 공보관 등) 및 사업소장(소방서장 포함)으로 제한
 - 시·군·구는 본청 및 사업소 4급 이상(농업기술센터소장은 5급도 가능), 읍면동장 범위 내에서 편성 가능
 - 아울러 전문임기제공무원, 합의제행정기관 및 임시조직(T/F 등)의 장도 해당 직위(급)에 상응한 기관운영업무추진비 편성 가능(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018)
 - 그러나 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제21조 등의 규정에 위반되게 설치한 기구에 대해서는 편성 불가

기관운영업무추진비 총액한도 산정방법

- 시·도 : 당해 자치단체 최근 3년 행정운영경비 평균액 × 0.0024(세종시 0.0049)
- 시·군·구 : 당해 자치단체 최근 3년 행정운영경비 평균액 × 0.0035
- 다만, 산정된 한도액은 당해 자치단체 최근 3년 대비 17.6%를 초과할 수 없으며, 초과한 경우에는 다음의 별도 산정기준을 적용함
 - 시·도 : 당해 자치단체 전년도 기관운영업무추진비 × (1 + 0.014)
 - 시·군·구 : 당해 자치단체 전년도 기관운영업무추진비 × (1 + 0.003)(지방자치단체 통합재정개요, 2018)

② 정원가산업무추진비

- 경비 성격
 - 직원의 사기진작을 위한 경비

○ 적용 대상

- 시·도, 시·군·자치구 및 특별자치도의 행정시 본청, 의회사무기구, 시·도 소방본부 및 소방서, 시·도 및 시·군·구의 사업소, 읍·면·동

○ 적용 기준

- 2018년 6월 30일 현재 소속 공무원의 총 정원수를 기준하되, 필요성이 인정되는 경우 비정규직(무기계약직, 청원경찰, 기간제, 파견자 등) 직원도 적용 가능하도록 개선함

○ 기준액

- 1인당 연간 금액으로서 종전과 동일하게 정원 구간별로 누적 산정
- 시·도, 시·군·자치구 및 특별자치도의 행정시 본청, 의회사무기구, 시·도 소방본부

정 원	100명까지	101~300명	301~600명	601~800명	801명이상
1인당기준액 (2005년~2017년)	80,000원	60,000원	45,000원	30,000원	15,000원

- 시·도 및 시·군· 자치구의 출장소 및 사업소, 소방서, 일반시의 구, 읍·면·동
(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018)

정 원	100명까지	101~400명	401~1,000명	1,001명이상
1인당 기준액	40,000원	30,000원	25,000원	20,000원

③ 시책추진업무추진비

○ 경비 성격

- 자치단체가 시행하는 주요 행사, 대단위 시책추진사업, 주요 투자사업의 원활한 추진을 위한 경비

○ 편성 방법

- 자치단체별 예산편성기준액을 상한액으로 하여 경비의 목적에 따라 해당부서의 정책사업에 포함하여 편성함

○ 기준액

- 종전의 틀을 유지하고 있으나 다만, 종전에는 행정안전부 협의를 거쳐 증액 편성할 수 있었으나 2018년부터는 기준액의 20% 범위 내에서 증액편성이 가능하도록 자율성 부여

시책추진 업무추진비 기준액

기준액 = 기초기준액 + (정책사업결산 연동액 × 보정계수)

- ① 기초기준액 = 전년도 당해 시·도 당초 시책추진업무추진비 기준액
- ② 정책사업결산 연동액 = 정책사업결산 증감률 × 정책사업예산 연동수요(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018)
 - ① 정책사업 결산 증감률 = 최근 3년간 당해 시·도의 정책사업 결산 평균증감률
 - ※ 최근3년간 정책사업결산 평균증감률이란 전전년도, 전전전년도, 전전전전년도, 정책사업 결산액의 전년대비 증감률의 평균(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018)
 - (예시) 17년 경우 : 전전년도(15년도), 전전전년도(14년도), 전전전전년도(13년도)
 - ② 정책사업예산 연동수요 = 최근 3년간 당해 시·도 당초 시책추진업무추진비 기준액 평균×0.3(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018)
- ③ 보정계수 : 「지방예산 효율화 정책」의 효과적인 추진을 위하여 '17년도에는 0.1 적용 (정책사업결산 연동액의 10%만 인정)
 - ※ 기타사항 : 정책사업결산은 일반회계 + 기타특별회계(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018)
 - ※ 정책사업 : 사업예산서 상의 정책사업

④ 직책급업무추진비

○ 경비성격

- 직위별 직무수행에 소요되는 경비로서 일정액으로 지급

○ 기준액

- 종전과 동일함

<표 4-8> 직책급 업무추진비 기준액

구분	월액(천원)			년액(천원)		
시·도지사	900 (서울 1,025)			10,800 (서울 12,300)		
부시장·부지사	700 (서울 900)			8,400 (서울 10,800)		
시장·군수·자치구청장	1급 750	2급 650	3급 650	1급 9,000	2급 7,800	3급 7,800
부시장·부군수·부구청장	2급 600	3급 600	4급 400	2급 7,200	3급 7,200	4급 4,800
1급						
	기관장	750		9,000		
	보조기관	700		8,400		
2~3급						
	기관장	650		7,800		
	보조기관	600		7,200		
4급						
	기관장	400		4,800		
	보조기관	350		4,200		
5급						
	시·도과장	350		4,200		
	기관장	150		1,800		
	보조기관	100		1,200		
6급						
	기관장	100		1,200		
	보조기관	50		600		
직장예비군대대장		150		1,800		
직장예비군중대장						
	시·도	100		1,200		
	시·군·구	80		960		

⑤ 부서운영업무추진비

○ 경비 성격

- 통상적인 실·과 조직운영에 소요되는 제잡비

○ 지급 대상

- 시·도, 시·군·구 및 출장소·사업소의 전 실·과와 읍·면·동(지방자치단체 예산편성 운영기준, 2018)

○ 기준액

- 종전의 틀을 유지하면서, 2018년부터 정원 구간을 더 세분화하였으며, 비정규직(무기계약직, 청원경찰, 기간제, 파견자 등) 직원도 포함시킬 수 있도록 자율성을 부여하였음

<표 4-9> 부서운영 업무추진비 기준액

구 분	2005년	2006년~2017년	2018년
정원 5인 이하 실·과	월 100,000원	월 100,000원	월 100,000원
정원 10인 이하 실·과			월 175,000원
정원 15인 이하 실·과	월 200,000원	월 250,000원	월 250,000원
정원 20인 이하 실·과			월 300,000원
정원 25인 이하 실·과			월 350,000원
정원 30인 이하 실·과	월 300,000원	월 350,000원	월 400,000원
정원 31인 이상 1인 초과 시	5,000원 추가	5,000원 추가	5,000원 추가

⑥ 특정업무경비

○ 경비 성격

- 특수업무 담당분야에 근무하는 자에 대한 활동비로 월정액으로 지급

○ 지급 대상

- 지급 대상 범위에 해당되는 직무를 전담하는 부서(전담팀, 전담계 포함)의 담당 공무원에게 지급(지방자치단체 예산편성운영기준, 2018)

- 공통필수항목(5종) : 다음의 기준액에 따라 지급대상 및 월액 규모를 결정하며 전년도와 동일 기준을 적용
- 선택항목 : 종전에는 감사·세무·예산·여론동향·공무원단체·자치경찰 담당 공무원에 한정하여 지급할 수 있도록 하였으나, 2018년부터는 2017년도 전년도 선택항목 특정업무경비 예산총액×최근 3년간 당초예산(일반+특별) 평균증가율의 1/2 범위 내에서 추가편성 가능하도록 개선
- 지급대상 및 금액결정은 과반이상의 외부전문가가 포함된 위원회(예 : 지방재정계 획심의회위원회)의 심의를 거쳐 4년 단위로 결정(지방자치단체 통합재정개요, 2018)

<표 4-10> 특정업무경비 기준액

구분	대상	월액	
공 통 필 수 항 목	대민활동비	▶시·도 5급 이하 및 시·군·구(출장소 포함, 읍·면·동 근무수당 지급대상자 제외) 근무 6급 이하 정규직공무원 (전임계약직 5급 상당 이하, 청원경찰, 청원산림보호직원 포함)(지방예산편성운영기준, 2018)	50,000
	구조구급활동비	▶119안전센터 구급요원, 구조대·소방정대·항공대 요원 및 소방서의 구조구급업무담당공무원	100,000
	방호활동비	▶소방령 이하 화재진압업무에 종사하는 자 - 소방정승선요원, 소방항공대요원, 기능직(소방차운전원) 포함(지방자치단체 예산편성운영기준, 2018)	170,000
	치안활동비	▶시·도 및 시·군·구에 근무하는 자치경찰공무원(경정 이하)	170,000
	특사경수사활동비	▶특별사법경찰관 직무관련 수사업무에 종사하는 담당공무원(시·도 5급 이하, 시·군·구 6급 이하) 또는 자치경찰공무원(경정 이하)	200,000

(3) 지방보조금

○ 경비 성격

- 민간이 행하는 사업 또는 행사에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 경비

- 지방보조금 총액한도제 운영(그간의 변천과정)
 - 2005년 ‘사회단체보조금’으로 상한제를 운영(예산규모, 면적, 인구수 반영)
 - 2011년에는 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조 및 자본보조를 ‘민간이전경비’로 하고, 민간경상보조, 민간행사보조, 사회복지보조는 한도액의 범위 내에서 대상사업 및 지원금액을 편성·운영토록 조치
 - 2014년도에는 자체수입증감률을 예산액 기준에서 결산액 기준으로 변경
 - 2015년도에는 한도제의 적용 대상을 민간경상사업보조, 민간단체법정운영비보조, 민간행사사업보조, 사회복지사업보조, 사회복지시설법정운영비로 재분류하여 적용하였으며, 동시에 민간이전경비를 ‘지방보조금’으로 변경
- 현재는 2015년도 지방보조금 총액한도제 방식이 그대로 유지되고 있음

지방보조금 총액한도 기준

- 기준액 = 전년도 보조금한도 기준액×(1+최근 3년간 일반회계 자체수입 평균증감률)
- 전년도 보조금 총액한도의 증가율은 전체예산(일반+기타특별회계)의 증가율(전년도 당초예산 대비)을 초과하지 못함
 - 적용대상: 민간경상사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 민간자본사업보조(지방자치단체 예산편성운영기준, 2018)
 - 적용기준 : 일반+기타특별회계
 - ※ 당해 자치단체 최근3년간 일반회계 자체수입 결산액의 평균증감률 = 전전년도, 전전전년도, 전전전전년도 지방세와 세외수입을 합한 결산액의 전년대비 증감률의 평균
 - 보조금 예산은 국·시·도비 보조금(지방비 부담금 포함)과 국가직접 지원사업 보조금을 제외한 순지방비 예산임(지방자치단체 예산편성운영기준, 2018)

(4) 기타 기준경비

① 통장·이장·반장 활동보상금

○ 경비 성격

- 통장·이장·반장의 업무수행에 소요되는 실비로서, 예산의 범위 내에서 월정액으로 지급하는 경비

- 기준액 : 종전과 동일
 - 통·리장 : 기본수당 200,000원, 상여금 200%, 회의참석수당 1회당 20,000원
(지방자치단체 예산편성운영기준, 2018)
 - 반장 : 연 50,000원

② 맞춤형 복지

- 경비 성격
 - 공무원의 근무능률을 높이기 위하여 실시하는 지방공무원 맞춤형복지제도 시행 경비로서 2013년부터 자치단체 간 균형 유지 목적으로 시행되고 있음
- 기준액
 - 종전에는 예산편성기준에 기준액을 제시하였으나, 2018년부터 기준액 및 편성방법은 행정안전부 지방인사제도와 지침에 따르도록 변경함

③ 일·숙직비

- 경비 성격
 - 일·숙직자에 대한 실비보상적 경비
- 기준액 : 종전과 동일
 - 일직비 : 1일당 5만원
 - 숙직비 : 1야당 5만원

3. 기준경비제도 개선방안

가. 기본방향

- 지방자치의 이념 구현이란 측면에서는 지방자치단체의 예산편성에 재량권을 주는 것이 바람직함
 - 주민통제가 약한 상황 하에서 재량권 부여는 지방의회와 집행부 모두 소관 예산을 과다하게 책정하거나, 불요불급하더라도 예산에 편성된 금액을 전액

- 지출하는 과잉소비를 유인할 수도 있음
- 단기적으로 예산의 과다책정 및 과잉소비 가능성이 있는 비목에 대하여는 기준경비제도를 운영
 - 중장기적으로 기준경비제도를 폐지하고 지방 스스로 결정하고 주민감시와 통제 등의 사후통제로 전환될 필요가 있음
- 현재의 기준경비 과목과 같은 특정비목에 대한 지출에 있어서 지방자치단체 간 균형유지가 필요하다면, 국가가 가이드라인을 설정해 이를 유도할 수도 있고 각 지방자치단체가 유사단체의 조례 등을 참조하여 비슷한 수준으로 결정할 수도 있을 것임
- 현재 기준경비제도는 건전재정 유지도 있지만 지방자치단체 간 균형유지의 목적으로 운영되고 있음
 - 단기적으로 자치단체 간 반드시 균형유지가 필요한 비목에 대하여 기준경비제도를 운영
 - 중장기적으로는 각 지방자치단체 스스로 유사단체 등을 참조하여 비슷한 수준으로 결정할 수 있도록 하고 대신에 사후 통제 장치 등을 활용할 수 있도록 함
- 종합적으로 현행의 기준경비제도는 단기적 접근 및 중장기적 접근의 단계적 접근으로, 즉 운영개선 → 축소 → 폐지로 전환될 필요성이 있음
- 단기적 접근은 현행 운영상의 쟁점과 문제점을 개선하고, 기준경비제도로 운영하지 않아도 될 비목은 폐지하여 최소한의 기준경비로 운영하는 것임
 - 중장기적으로는 지방에 재량권을 주어 기준경비제도를 폐지하고, 대신 사후 통제를 강화하도록 할 필요가 있음

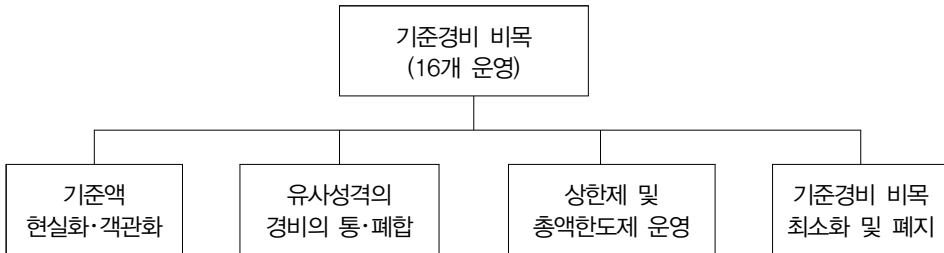
나. 제도개선 방안

(1) 단기적 운영 방안 : 쟁점 및 문제점 개선

□ 개선 방향

- 기준경비의 단기적 접근은 현행제도 운영상에 나타나는 쟁점 및 문제점을 개선하고 굳이 기준경비제도로 운영하지 않아도 될 비목은 폐지함
- 현행 제도운영의 쟁점 및 문제점 개선방안은 다음과 같음
 - 조직 및 부서운영 경비의 현실화·객관화
 - 유사성격 경비의 통·폐합
 - 자치단체 간 및 중앙과 지방간 균형 유지에 필요한 항목으로 간소화

<그림 4-4> 기준경비제도 운영의 개선방향(단기적 접근)



□ 쟁점사항

- 그간에 제기되어 왔던 자치단체의 애로사항은 2018년 기준경비제도에서 상당부분 개선 조치하였음
- 그럼에도 지속적인 제도개선 차원에서 그간 제기된 쟁점사항을 정리하면 다음과 같음

① 지방의회 관련 경비

○ 지방의회 공통경비

- 기준액이 2002년 이후 14년째 동결되어 그간의 물가 인상에 따른 실제 소요 경비 충당에 어려운 실정
- 의정활동 실적이 많은 경기도 등은 의정활동 증가율이 상대적으로 낮아 증액편성 애로 발생

○ 지방의원 국외여비

- 국외여비 현실화
- 국가공식행사, 국제회의, 자매결연 이외에 집행부 대표단과 공동 국외출장하는 경우나 지역현안과제, 집단민원 등도 추가편성 가능하도록 건의

○ 지방의회 업무추진비

- 2008년~2017년 동안 기준액 동결로 현실화 필요
- 지역내 현안 해소와 관련하여 다양한 특별위원회가 설치 운영되고 있으며, 특별위원회의 원활한 활동을 위해서는 업무추진비 필요

○ 상기와 같은 불만들이 매년 제기됨에 따라 올해부터 총액한도제를 도입하여 자치단체 실정에 맞게 운영할 수 있도록 자율성을 확대하였음

○ 다만, 10여년 넘게 동결된 기준액을 토대로 총액한도를 산정하는 것이 현실적인가에 대해서는 검토할 필요가 있음

② 업무추진비

○ 기관운영업무추진비와 시책추진업무추진비

- 기관운영 업무추진비와 시책추진 업무추진비의 성격이나 용도가 유사하여 통합 운영 필요성 제기
- 기관운영 업무추진비 적용 범위에 대한 적절성 논란 제기

* 특별한 경우를 제외하고는 시·도는 국장급, 시·군·구는 지방4급에 한정하여 편성 운영하고 있는 바, 자치단체 조직운영 특성에 따라 확대 필요성 제기

- * 소방조직 특수성을 고려하여 시·도 소방본부장은 2급 이상(11,000천원)에서 1급(24,200천원)으로 조정하고, 같은 맥락에서 소방준감서장 3·4급을 3급(6,600천원), 4급(4,400천원)으로 조정(서울, 경기, 강원)
- * 서울특별시는 본청 과장급 보조기관과 전문위원(지방4급), 독립된 합의제 행정기관(4급)에 대하여 사업소장(4급) 수준의 편성 필요성 건의
- * 이와 관련하여 본청장급, 전문위원 등 지방4급에 대한 편성불가 대상의 세부기준이 필요하다는 의견도 개진(전남)
- 시책추진 업무추진비의 현실화 필요(기준액이 2000년 이후 불변)
- * 기준액 산정방식을 자체수입 평균증가율을 적용하는 “보조금 한도액” 적용 방식으로 개선하거나, 또는 전년대비 자체수입 증가율만큼 증가할 수 있도록 보정계수 상향 조정
- * 증액사유 대상으로 책임읍면동제 및 대동제 등 국가정책 차원의 장기적인 행정수요 발생요인도 포함토록 개선
- 정원가산업무추진비 및 부서운영업무추진비
 - 비정규직 포함, 기준액 구간별 세분화 필요성을 주로 건의
 - 이에 대해서는 2018년 제도개선 시 상당부분 반영

③ 지방보조금

- 전년도 보조금의 총액한도의 증가율이 전체 당초예산(일반+기타) 증가율을 초과하지 못한다는 단서조항에 대한 재검토가 필요하다는 지적이 제기됨
 - 즉, 보조금총액한도액은 ‘전년도 보조금한도 기준액(총액한도)×(1+최근 3년간 일반회계 자체수입 평균증감률)’이지만,
 - 단서 규정에 ‘전년도 보조금 총액한도의 증가율은 전체예산(일반+기타특별회계)의 증가율(전년도 당초예산 대비)을 초과하지 못함’ 이라고 제한하고 있어 전체 예산의 증가율을 초과하는 경우는 한도액에 미치지 못하더라도 예산편성을 할 수 없도록 되어 있음
- 자치단체별 한도액에 더하여 부서별 한도액까지 설정하여 운영하라는 것은 비현실적이며, 불필요한 행정력 낭비를 초래함

□ 제도개선

① 정원가산업무추진비와 부서운영업무추진비

- 집행용도 유사성, 업무추진비 간소화 등을 고려할 때 통합 운영하는 방안을 적극 검토할 수 있음
- 부서운영 업무추진비로 단일화 시 자치단체 차원의 수요에 적정대응 애로가 예상됨으로 정원가산 업무추진비로 흡수 통합하되, 통합 기준액은 2017년도 양 업무추진비 기준액에 근거하여 산정한 합산액으로 설정함
 - 의회사무기구, 출장소, 소방본부 및 소방서, 사업소, 읍·면·동, 실·과 등의 예산배분은 자치단체 자율운영 방식으로 하되, 2018년도 예산액보다 줄어드는 일이 없도록 산정

통합 정원가산 및 부서운영 업무추진비
기준액 제도개선(안)

- 기준액 개선(안)
 - 정원의 인력(청원경찰, 무기계약직, 시·군 파견공무원)을 포함하여 산정
 - 2017년도 정원가산 업무추진비와 부서운영 기준액 산식에 정원의 인력을 반영하여 산출
 - 정원가산업무추진비로 단일화

$$\text{정원가산 업무추진비} = 2017\text{년도 (정원가산 업무추진비} + \text{부서운영 업무추진비)}$$

※ 정원의 인력을 포함하여 산정

- 2019년도 1인당 기준액은 2009년 이후 물가상승률을 반영하는 방안 검토
 - 2018년도 적정집행 여부 파악 후 물가상승률 반영 여부 판단
- 기관별·부서별 예산편성액은 자치단체별로 자율 운영
 - 2017년도 정원가산 업무추진비와 부서운영 업무추진비 합계액을 감안하여 배정

② 기관운영업무추진비와 시책추진업무추진비

- 기관운영업무추진비의 경우 그간의 제도개선 요청에 대하여 총액한도제 도입과 전문임기제공무원, 합의제행정기관, 임시조직의 장도 편성할 수 있도록 개선하였음

- 다만, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제21조 등의 규정에 위반되게 설치한 기구에 대해서는 편성할 수 없도록 제한하고 있어 소방조직 등과 같은 특별한 요인에 대해서는 제도개선 여지를 검토 가능
- 아울러 시책추진업무추진비 보정계수를 지금의 0.1에서 그 이상으로 상향 조정하는 방안을 적극 검토할 수 있음
- 보다 근본적으로 기관운영업무추진비와 시책추진업무추진비를 통합한 후 한도제를 적용하며, 한도액은 현실에 맞게 책정될 수 있도록 산식을 새로 개발하는 방안도 있음
- 정책사업비 증가율에 맞도록 보정계수를 연차적으로 상향 조정(0.1→0.3)

③ 지방보조금

- 부서별 한도제는 자치단체 의견을 수용하여 2018년부터 폐지하였음
- 그러나 당해 자치단체의 한도액 설정 시 단서 조항은 유지되고 있는 바, 보조금 총액한도액이 이미 산정되어 있는데도 불구하고 전체예산 증가율을 넘지 못하도록 단서조항을 두는 것은 이중제한이 될 수 있으므로 단서조항은 삭제하는 것이 바람직하다고 판단됨
- 지방보조사업의 남설 및 팽창, 성과관리 미흡 등의 문제는 지방보조사업에 대한 평가제도 정비 방식으로 대응하는 것이 적절함

(2) 중장기적 운영 방향 : 기준경비제도 폐지 및 사후 통제 장치 마련

- 중장기적으로 현행의 기준경비제도의 운영은 지방자치 이념 실현 및 재정분권 강화 차원에서 폐지하고 지방 스스로 관련 조례를 제정하여 운영하도록 할 필요가 있음
- 경비지출 원칙에서 국가기준이 있는 것은 이를 준용토록 하고,
- 자치단체 간 경비의 편차가 크게 발생하지 않도록 유사단체의 사례를 상호 참고하여 조례에 설정할 필요가 있음

- 다만, 이를 위해서는 지방자치단체, 전문가, 주민 및 시민단체 등의 인원으로 구성된 ‘○○○위원회’에서 관련 경비에 대하여 심의하도록 하고, 경비 지출을 공개하여 주민감시 및 주민통제가 가능한 환경이 조성되어야 함
- 기준경비제도 운영의 폐지에 따른 지방자치단체의 재량권 확대에 대한 책임성을 담보하기 위해서는 지출내역의 상세 공개, 민간옴부즈만 활동, 주민감사청구, 주민소송 등 사후통제의 강화가 이루어져야 함
- 현행 기준경비로 운영되는 비목에 대한 사후통제제도로는 주민통제 이외에 지방재정공시제도, 지방재정분석제도, 보통교부세 자구노력 반영 배분제도를 강화하여 활용할 수 있음

제4절 지방재정공시제도

1. 현행제도

(1) 지방재정공시제도

- 지방자치단체가 예산서 및 결산서를 기준으로 재정운용 결과와 주민의 관심 사항 등을 주민에게 공개하는 제도
- 공시주체 : 모든 지방자치단체장, 공시구분 : 공통공시와 특수공시
- 공통공시 : 자치단체의 일반적인 재정운용상황 공시(예산, 결산)
 - 세입세출예산의 운용상황
 - 재무제표, 채권관리, 기금운용, 공유재산의 증감 및 현재액
 - 지역통합재정통계
 - 지방공기업 및 지방자치단체 출자·출연기관의 경영정보
 - 중기지방재정계획
 - 성인지 예산서 및 성인지 결산서

- 예산편성기준별 운영 상황
 - 재정운용상황개요서
 - 재정건전화계획 및 그 이행현황
 - 재정건전성관리계획 및 이행현황
 - 투자심사, 지방채발행, 민간자본유치사업, 보증채무사업 현황
 - 지방보조금 관련 현황(교부현황, 성과평가 결과 등)
 - 지방재정분석·진단의 결과
 - 감사원 등 감사기관으로부터 받은 감사결과 등
- 특수공시 : 당해 지방자치단체의 특수한 재정운용 상황에 대한 공시
- 전체 주민에게 손해가 있는 사업
 - 타 자치단체에서는 추진하지 않는 고유사업으로 파급효과가 큰 사업 등에 대해서 지방재정공시심의위원회에서 결정하여 공시

(2) 지방재정통합공개시스템 : 지방재정365

- 지방자치단체·지방공기업·출자출연기관·교육청의 재정정보를 한눈에 비교·분석할 수 있도록 통합하여 공개하는 시스템(2016.5~)
- 지방재정통계 및 알기 쉬운 지방재정을 통해 공공 재정정보를 국민들에게 투명하게 공개하고 공유하고 있음
- 지방재정통계
 - 지방자치단체(통합공시, 예산, 집행, 결산, 성과/평가)
 - 지방공기업(경영성과, 인건비 현황, 경영공시)
 - 지방출자·출연기관(경영공시개요, 기관별 경영공시, 경영정보 통합공시)
 - 교육청(예산, 결산, 교육재정 통합공시)(지방재정365, 2018)
- 알기 쉬운 지방재정
 - 테마별 재정
 - 재정배움터

- 어린이 배움터
- 맞춤형 조건검색
- 지자체간 비교검색(지방재정365, 2018)

(3) 지방재정공개제도 연혁

- 1994년 재정운영상황 공개제도 도입
 - 지방자치단체는 조례에 따라 연 1회 이상 재정운용 관련 주요사항을 국민에게 공개
- 2002년 지방재정공개사이트 오픈
 - 지방재정공개사이트(재정고)를 구축하여 지방재정과 관련된 각종 통계정보를 공개
- 2006년 지방재정공시제도 도입
 - 공시항목·방법·시기·공시심의위원회 설치 등에 관한 사항을 지방재정법에 규정(지방재정법 제60조)
 - 지방자치단체는 연 1회 결산서를 기준으로 채무, 부채, 업무추진비, 국외여비 등 재정운영 주요사항(63종)을 주민들에게 공시
- 2010년 통합공시 도입
 - 주민의 관심이 높고 자치단체 간 비교가 가능한 공시항목을 행정안전부가 통합하여 공시(총 37종, 지방재정법 제60조의2)
- 2015년 예산공시 도입
 - 지방자치단체 결산서 뿐 아니라 예산서를 기준으로 예산, 중기지방재정계획 등을 주민에게 공시하는 예산공시제도 도입

2. 쟁점사항

- 중앙정부 관점에서 재정정보를 공개함으로써 주민의 접근성이 떨어지고 이해하기 어려움
 - 재정용어의 전문성, 정보생산자 중심의 공개로 인해 주민들이 이해하는데 어려움이 있음
- 현행 지방재정공시는 주로 예산·회계정보 중심으로 이루어지고 실제 가공하지 않은 그대로 주민들에게 제공하여 정보 활용도가 낮음
- 주요 재정정보 항목이 예산, 결산, 채무, 부채 등을 중심으로 공개되고 있어서 주민관심 항목 공개가 부족한 실정임

3. 지방재정공시제도 개선방안

- 지역주민이 알기 쉽게 재정정보를 제공하는 수요자 접근성 강조
 - 주민 눈높이에 맞게 재정정보 공개 홍보 및 공개방식 개선
 - 시민보고서(Citizen's Guide), 재무제표 요약서 등 재정정보의 이해도를 제고할 수 있도록 정보 제공
- 주민관심 대상 정보 강화
 - 지역주민들의 관점에서 필요한 재정상태 및 재정사업의 성과에 대한 정보 공개
 - 자치단체장의 공약사업, 지역발전을 위한 핵심 투자사업에 대한 내용과 추진상황을 주민들에게 공개
 - 세금, 부채 관련 정보
 - 경제적 상황(실업, 소득, 취약계층)
 - 교육, 보건 관련 정보
 - 사회간접자본 등 공개

제5절 지방채발행제도

1. 현행제도

(1) 지방채의 개념과 범위

- 지방채(local government debt)란 지방자치단체가 부담하고 있는 모든 채무를 의미함. 지방채는 지방자치단체가 금융기관이나 중앙정부로부터의 차입(loan), 지방채증권(bond)을 발행함으로써 지는 채무, 해외로부터의 차관을 포함함
 - 채무는 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무를 말함(지방재정법 제2조 제5호)³⁾
- 채무는 직접적·명시적 채무, 즉 지방자치단체가 직접적인 상환의무를 부담하는 금전채무로서 확정채무만을 대상으로 하며, 암묵적·우발적 채무는 대상으로 하지 않는 것이 원칙임. 우리나라의 경우 그동안 표 <표 4-11> 중 명시적·직접 채무만을 관리범위에 포함하여 왔음
 - 하지만 2015년부터 지방자치단체의 보증·협약 등의 예산외부담행위인 우발채무에 대해서도 지방재정의 건전성 악화 요인으로 작용할 수 있다는 판단 하에 그 일부를 관리범위에 포함하고 있음

3) 이에 대해 부채는 일반적인 의미로 “화폐단위로 표시된 법적의무”를 의미함. 부채는 지방자치단체가 과거 사건의 결과로 부담하는 의무로서 그 이행을 위하여 미래에 자원의 유출이 예상되는 현재 시점의 의무를 말함(지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 제11조②)

<표 4-11> 우리나라 지방채무 관리 범위

구분	직접채무	우발채무
명시적 채무	·차입금(금융기관, 상급정부 등) ·채권(지역개발채권, 해외채 등) ·채무부담행위 잔액 ·보증채무이행책임액 ·BTL지급액	·지방자치단체 보증·협약 등(예산외 의무부담) ·산하기관 부채
암묵적 채무	·BTO ·법정전출금 (교육비특별회계 전출금 등)	·산하기관 자회사 보증채무 ·자회사의 채무불이행, 파산

- 지방채란 외부로부터 자금을 빌리거나 조달하여 지방자치단체의 상환의무가 있는 금전채무라고 할 수 있음. 우리나라의 경우 증서차입이나 증권발행 형식의 지방채 외에 계약체결에 따른 채무부담행위, 보증행위로 인해 발생한 보증채무이행책임액, 임대형 민간사업자에게 지급해야 할 임차료(BTL사업)를 지방자치단체의 채무 범위로 정하고 있음
- 뿐만 아니라 지방채 발행제도에서는 지방자치단체가 보증·협약한 우발채무에 대하여 향후 채무로 전환될 가능성을 고려하여 그 일부(50%)를 채무의 범주에 포함시켜 전체 지방채발행 규모를 관리하고 있음

(2) 지방채무의 유형

○ 일반채무

- 지방채: 지방채는 지방채증권과 차입금으로 구분됨
- 지방채증권은 지방자치단체가 증권발행의 방법에 의하여 차입하는 지방채를 말하며, 외국에서 발행하는 경우를 포함함. 예를 들면 모집공채, 지역개발공채 및 도시철도공채 등임
- 차입금은 지방자치단체가 증서에 의하여 차입하는 지방채를 말하며, 외국정부·국제기구 등으로부터 차관(현물차관을 포함)을 도입하는 경우를 포함함. 예를 들면 정부 및 공공, 민간금융기관으로부터 차입하는 지방채를 말함

- 채무부담행위액: 채무부담행위란 지방자치단체가 금전급부를 내용으로 하는 채무를 부담하는 행위를 말함. 채무부담행위는 지출원인행위 및 지출이 당해 연도에 귀속되지 않음
 - 채무부담행위액은 지방자치단체에 채무부담의 원인이 될 계약의 체결이나 그 밖의 행위를 할 때 예산으로 미리 지방의회의 의결을 얻도록 되어 있으며, 흔히 외상공사 등이 예임
- 보증채무이행책임액: 보증채무이행책임액은 보증채무부담행위⁴⁾ 중 그 지방자치단체의 채무이행이 확정된 금액임. 태백시가 태백관광공사의 사업추진을 위해 지급보증을 하였다가 태백관광공사의 파산으로 태백관광공사의 채무 일부가 태백시로 전환된 것이 그 예임

○ BTL 임차료

- 지방자치단체가 사회기반시설에 대한 민간투자법 제4조 제2호에 따른 임대형 민자사업(BTL)을 추진할 경우 지방자치단체는 민간사업자에게 BTL 임차료를 지급해야 함. BTL 사업의 임차료 지급은 이자가 발생함을 근거로 채무로 인식되고 있음
- 2014년부터 지방채발행 한도액 산정 시 채무에 포함하게 되었으며 같은 해부터 채무관리계획에서도 이를 포함하고 있으며, 2019년부터는 재정위기 사전경보시스템의 모니터링 지표인 예산대비채무비율 산정에도 포함하기로 되어 있음
- BTL 임차료는 지방자치단체가 순지방비(국비 및 시군구의 경우 시도비를 제외한 금액)로 민간사업자에게 임차료 명목(운영비·이자 제외)으로 지급해야 할 잔여 총액을 매년도의 채무에 포함하고 있음
 - * 현재 지방채발행 계획수립 기준에서는 일반채무(지방채, 채무부담행위, 보증채무이행책임액)에 BTL 임차료 잔액을 포함하여 '관리채무' 로 명명하고 있음(관리채무란 BTL이 포함된 지방채무를 말함)

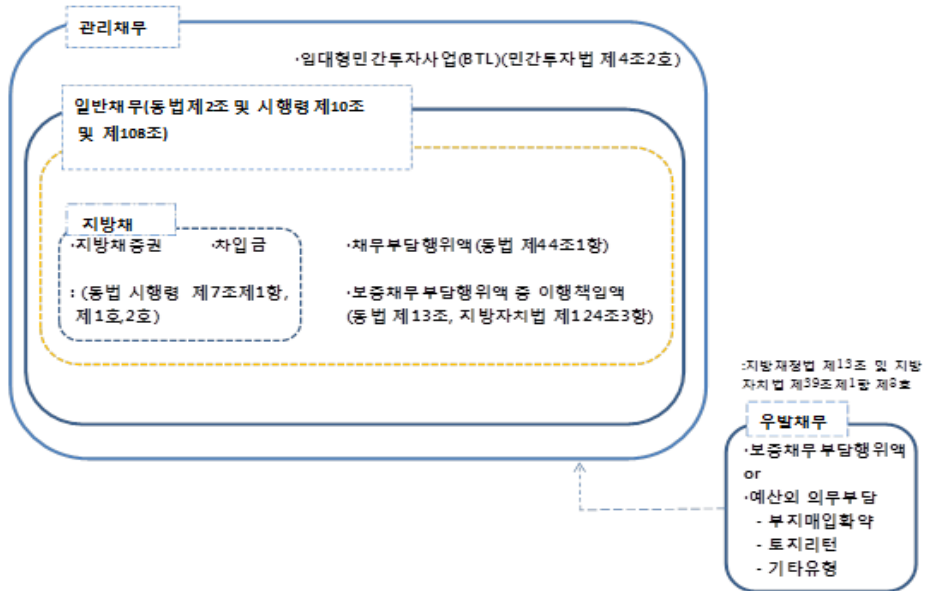
4) 보증채무부담행위란 제3자의 채무이행에 대해 파산 등이 발생할 시 그 채무범위의 이행을 지방자치단체가 보증하는 것을 말함

○ 우발채무

- 우발채무란 보증채무부담행위 및 예산외 의무부담으로서 보증·협약 등에 따라 지방자치단체의 채무 등으로 바뀔 가능성이 있는 것을 말한다. 우발채무는 보증채무부담행위 및 예산외 의무부담⁵⁾ 유형으로 구분할 수 있음
- 예산외 의무부담이란 법령과 조례로서 규정된 것을 제외한 예산외의 의무부담으로 부지매입확약, 토지리턴, 기타 유형으로 분류됨
 - 부지매입 확약은 지방자치단체가 일정기간이 지난 시점에 미분양 부지를 매입할 의무를 부담하는 형식으로 채무 보증하는 형태임(배정아서정섭, 2014)
 - 토지리턴은 토지매매계약 해약 시 토지매수자에게 매매대금에 대한 조건 없는 반환의무가 부여된 계약 형식임(배정아서정섭, 2014)
 - 기타유형은 부지매입확약, 토지리턴 이외에 협약 등에 따라 지방자치단체의 부담으로 바뀔 가능성이 있는 예산외 의무부담임
- 우발채무는 실질적인 채무는 아니지만 지방채발행 한도액 산정 시 2015년부터 총액의 50%를 채무의 범주에 포함하여 산정하고 있음

5) 지방자치법 제39조1항 제8호

<그림 4-5> 지방채무의 유형



출처: 서정섭·이장욱, 「지방자치단체 채무의 적정수준과 관리에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 2017-09, 2017, p.45

(3) 지방채발행 한도제 운영

- 우리나라의 지방채 발행은 사업별 개별 승인제에서 2006년도부터 지방자치단체별로 기채한도를 주고 그 범위 내에서 지방자치단체 스스로 발행할 수 있도록 한 지방채발행 한도제를 운영하고 있음. 지방채발행한도제의 도입은 지방자치단체의 재정자율성 확대 차원에서 도입됨
- 지방채발행한도제란 지방자치단체가 한도액의 범위 내에서는 중앙정부(행정안전부)의 승인 없이 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있는 제도임
- 지방채발행한도액은 지방자치단체 스스로 정하는 것이 아니라 전년도 예산액의 10% 범위 내에서 행정안전부장관이 정하여, 지방자치단체에 통보하면 그 범위 내에서 지방자치단체 스스로 지방채를 발행하는 제도임(지방재정법시행령 제10조 ②)

- 지방채발행한도액 산정에 포함되는 지방채무의 범위는 ① 지방채발행액, ② 채무부담행위액, ③ 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액(보증채무이행책임액), ④ 지방자치단체가 BTL 사업 준공 후 민간투자사업자에게 순수지방비로 지급해야 할 의무가 확정된 임차료 잔액, ⑤ 우발채무 총액의 50%에 해당하는 금액임(지방채무 총량관리방안, 2016)
- 지방자치단체별 지방채발행 한도액은 ‘지방채자율발행가능지수’와 ‘관리채무상환비율’을 기준으로 산정하며, 회계범위는 일반회계, 특별회계, 기금을 포함함
- 지방채자율발행가능지수는 1에서 경상일반재원 대비 지방채발행총액한도액 산정의 채무(일반채무, BTL임차료잔액, 우발채무액의 50%) 비율을 제(除)하여 산정함
- 관리채무상환비율은 미래 4년간 일반재원수입 대비 순지방비로 상환할 관리채무액의 비율로 산정함(지방채무 총량관리방안, 2016)

$$\text{지방채자율발행가능지수} = 1 - \frac{\text{일반채무(결산)} + \text{BTL임차료(결산)} + \text{우발채무(50\%)}}{\text{경상일반재원(결산)}} \times 100$$

- 일반채무 = 지방채 + 채무부담행위 + 보증채무이행책임 확정액의 잔액기준 ※ 이자 제외
 - BTL임차료 = 준공 후 지방자치단체로 소유권이 이전된 시설물에 대해 결산일 기준으로 향후 민간사업자에게 지급의무가 생긴 총액 중 순지방비로 지급할 금액(지방채무 총량관리방안, 2016)
 - 우발채무 = 보증채무부담행위액, 지방자치법 제39조제1항제8호에 따른 예산외 의무부담 등 보증·협약 등에 따라 지방자치단체 채무 등으로 바뀔 가능성이 있는 것을 말함(지방채무 총량관리방안, 2016)
 - 경상일반재원 = 지방세(지방교육세 제외) + 경상적세외수입 + 지방교부세 + 조정교부금
- * 공기업특별회계는 일반회계와 통합결산시 적용되는 세입과목(지방채무 총량관리방안, 2016)

자료: 행정안전부, 2019년 지방채발행계획 수립기준, 2018, p. 9

$$\text{관리채무상환비율} = \frac{\text{미래 4년 순지방비로 상환할 평균관리채무액}}{\text{미래 4년 경상일반재원의 평균 수입액}} \times 100$$

○ 연도구분: 한도액 산정 기준연도는 한도액산정 기초자료의 결산 다음연도부터 4개 년간

* 예, 2018년 한도액 산정시 미래4년은 2017~2020년

○ 관리채무: 일반채무 + BTL임차료 총액

○ 평균 관리채무상환액 및 평균 경상일반재원 수입액 계산식

- 미래4년 상환할 평균 채무액: [미래 4년(' 17~' 20) 관리채무상환액] ÷ 4년

· 전년 말 현재 지방채무 잔액을 기준으로 미래 4년 관리채무상환액 산정

· 이자액은 과거 4년 평균 이자액을 미래 4년간 관리채무상환액에 합산(지방채무 총량관리방안, 2016)

- 평균 경상일반재원 수입액: [미래 4년(' 17~' 20) 경상일반재원 수입액] ÷ 4년

· 직전 연도의 경상일반재원 규모에 과거 4년 경상일반재원 평균 증가율을 적용

○ 미래 상환할 관리채무액에 조기상환액은 포함되지 않도록 산정(지방채무 총량관리방안, 2016)

자료: 행정안전부, 2019년 지방채발행계획 수립기준, 2018, p. 9

○ 이상과 같은 절차를 거쳐 지방채발행 한도액은 계층별로 차등화된 한도액을 산정함

- 특별·광역시 및 특별자치시·특별자치도, 도·인구 100만 이상의 대도시, 시·군, 구의 계층별로 발행가능비율을 차등 부여함. 관리채무상환비율이 20%를 초과하는 지방자치단체는 지방채를 발행할 수 없음(지방채무 총량관리방안, 2016)

- 최종적으로 지방자치단체별 '지방채자율발행가능지수'에 '계층별 지방채발행가능비율'과 경상일반재원을 곱하여 기본한도액을 산출함(<표 4-12> 참조)

- 매입공채 및 차환, 지역일자리 및 장기미집행 도시계획시설 사업 관련 지방채 발행은 기본한도액과는 별도로 승인받는 것으로 간주하여 그만큼 별도의 한도액을 인정함(기본한도액의 25% 이내)

* 별도한도액(기본한도액의 25% 이내)은 매입공채 및 차환으로 시작되어 2018년 지역일자리사업, 2019년 장기미집행 도시계획시설 사업이 각각 추가됨

- 기본한도액과 별도한도액을 합하여 지방채발행한도액을 산정함
- 관리채무상환비비율이 20%를 초과하는 지방자치단체에 대하여는 지방채발행 한도액이 0으로 처리되어 지방채를 발행할 수 없음

<표 4-12> 지방채발행 한도액 산정 기준(2019년)

구 분		특별·광역시 및 특별자치시·도	도 및 인구100만 이상 대도시	시·군	구
총 한 도 액 (A + B)	기본한도액(A)	지방채 자율발행 가능지수 × 계층별 발행가능 비율 × 경상일반재원(지방채발행계획 수립기준, 2018)			
	지방채자율발행 가능지수	1-{(일반채무(결산)+BTL임차료(결산)+우발채무(50%)/경상일반재원(결산)}			
	계층별 산정비율	10%	8%	5%	2%
	별도한도액 (B)	지역개발채권 및 도시철도채권 발행액 + 차환액 + 지역일자리사업 및 장기미집행 도시계획시설(지방채발행계획 수립기준, 2018)			

자료: 행정안전부, 2019년 지방채발행계획 수립기준, 2018, p. 10

2. 재정분권의 과제와 쟁점사항

(1) 재정분권의 과제

- 정부(행정안전부)는 지방재정운영의 자율성 확대를 위해 지방채무관리제도를 개편할 예정에 있으며, 핵심은 지방채발행한도액 설정 주체를 행정안전부에서 각 지방자치단체장으로 전환하는 것과 한도액 초과 발행의 경우 행정안전부장관의 승인을 협의로 변경하는 것임
- 지방재정법시행령 제10조 제2항에서 규정하고 있는 지방채발행한도액 설정 주체를 행정안전부장관에서 지방자치단체장으로 변경하는 것이며, 이는 2020년부터 시행할 예정임
- 지방재정법 제11조 제3항에서 규정하고 있는 한도액 초과 발행의 경우 행정안전부장관의 승인에서 협의로 변경할 예정이며, 이는 개정안이 입법예고(2018.10.29.까지) 중임

현행	개선
지방재정법시행령	
제10조(지방채발행 한도액의 산정 등) ②법 제11조 제2항에 따른 지방채발행 한도액은 해당 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위에서 다음 각 호의 사항을 고려하여 행정안전부장관이 정하는 금액 으로 한다.	제10조(지방채발행 한도액의 산정 등) ②법 제11조 제2항에 따른 지방채발행 한도액은 해당 지방자치단체의 전전연도 예산액의 100분의 10의 범위에서 다음 각 호의 사항을 고려하여 지방자치단체의 장이 정하는 금액 으로 한다.
지방재정법	
제11조(지방채의 발행) ③ 지방자치단체의 장은 제2항에도 불구하고 행정안전부장관의 승인을 받은 경우에는 그 승인받은 범위에서 지방의회의 의결을 얻어 제2항에 따른 지방채 발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다.	제11조(지방채의 발행) ③ 지방자치단체의 장은 제2항에도 불구하고 지방의회의 의결을 얻어 지방채발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다. 다만, 이 경우 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

(2) 쟁점사항

- 지방채발행한도액 산정 기준
 - 지방채발행 자율성 제고 차원에서 ‘계층별 산정비율’의 상향 조정 필요
 - 현재의 한도액 산정 기준은 복잡하기 때문에 단순화 필요
 - 서울 및 광역시 등 대도시의 경우 지가 등을 고려하여 지방채 발행 한도액의 상향 조정을 요구하고 있음
 - 현재의 한도액 산정기준이 경상일반재원으로 이를 예산 혹은 일반재원으로 변경 요구
- 지방채발행한도액 설정 주체
 - 지방채발행한도액 설정 주체를 행정안전부장관에서 지방자치단체장으로 전환하는 것에 대하여, 지방자치단체장이 어떻게 한도액을 설정할 것인가의 방법 상 의문의 여지가 있음

- 일자리사업과 장기미집행 도시계획시설 사업 관련 재원조달
 - 지방자치단체에서는 일자리사업과 장기미집행 도시계획시설 사업 추진과 관련하여 지방채 발행이 필요함. 특히 장기미집행도시계획시설 사업의 경우 대규모 재원이 동원되어야 하기 때문에 지방채 발행에 의한 재원조달이 필요함
 - 이와 관련하여 지방자치단체에서는 현행 지방채발행 기준의 상향 조정을 요구하고 있으며, 서울시와 같은 대도시에서는 재정수요가 많아 현행기준의 상향 조정이 필요한 실정임
 - 현재 일자리사업과 장기미집행 도시계획시설에 대하여는 기본한도액외에 별도한도액으로 인정하고 있음
- 기본한도액 초과분에 대한 행정안전부장관 승인에서 협의로 변경
 - 현재 기본한도액 초과발행 시 행정안전부장관의 승인을 받아야 지방채를 발행할 수 있으나, 향후에는 행정안전부장관과의 협의로 변경될 예정에 있음
 - 협의 과정에서 재정위기관리 기준인 예산대비채무비율 25%를 초과하지 않을 경우 협의하여 지방채를 초과 발행하는 것에는 문제가 없을 것으로 판단함
 - 다만, 재정위기관리기준 지표의 하나인 예산대비채무비율 25%를 초과하는 경우 한도액 초과발행에 지장이 있을 수 있음

3. 지방채발행제도 개선방안

(1) 기본방향

- 지방채발행 한도액 설정은 지방자치단체장의 권한으로 전환
 - 지방채발행한도액의 설정 권한을 행정안전부장관에서 지방자치단체장으로 전환함에 따라,
 - 지방재정법시행령에 한도액의 설정 가이드라인을 규정하고, 그 범위 내에서 지방자치단체장이 한도액 설정
 - 한도액 초과발행은 행정안전부장관의 승인에서 협의로 전환하여 초과 발행의 경우에도 지방자치단체의 자율성 확대

- 현행 기본한도액의 산정 기준 방식(지방채 자율발행가능지수 × 계층별 발행 가능비율 × 정상일반재원)을 폐지하고 산정방식 단순화
 - 별도한도액(지역개발채권 및 도시철도채권 + 차환액 + 지역일자리사업 및 장기미집행 도시계획시설)은 기본한도액의 25% 이내는 유지
 - 관리채무상환비율이 20%를 초과하는 경우 지방채를 발행할 수 없는 규정은 폐지

(2) 서울시 지방채무 관련 현황

- 지방채발행 한도액 산정기준으로 서울특별시의 지방채무는 2016년 기준 5조 6,967억원임(2017년 6조 1,717억원)
 - 2016년 5조 6,967억원에는 도시철도채권 중 교통공사로 배분된 2조 2,197억원이 포함되어 있음
 - * 도시철도채권은 발행액 중 교통공사와 시 본청에 배분되며, 교통공사로의 배분은 채무상환용으로 배분되는 것임. 2013년도부터 채무가 증가한 원인은 도시철도채권 발행액 중 교통공사로 배분된 금액이 서울시 채무로 전환되었기 때문임(감사원 지적)
- 예산대비채무비율은 2012년도부터 행정안전부 재정위기 사전경보시스템의 지표로 산정되고 있음
 - 예산대비채무비율이 25%를 초과할 경우 재정위기 주의단체로 될 수 있음
 - 서울특별시의 경우 2013년 이후 예산대비채무비율이 20% 내외임

<표 4-13> 서울특별시의 연도별 지방채무 현황

(단위 : 억 원 %)

연도	채무잔액	경상일반재원	예산대비 채무비율
2010	38,177	-	-
2011	31,761	-	-
2012	29,662	248,699	11.93
2013	53,322	260,345	20.48
2014	52,270	273,173	19.50
2015	55,060	285,940	19.26
2016	56,967	319,704	17.82

자료: 행정안전부 내부자료

- 서울특별시 증기지방재정계획(2019~2023년)에 따르면 채무 전망은 2018년 6.3조원 → 2019년 7.8조원 → 2020년 8.8조원 → 2021년 9.1조원 → 2022년 8.7조원 → 2023년 8.6조원으로 2021년 9.1조원을 정점으로 감소될 전망이다(<표 4-14> 참조)
- 2018년 이후 지방채무가 증가하는 것은 지역 풍납토성 보상, 장기미집행도시계획시설 보상이 주원인임
- 서울시의 경우 지방채무가 정점에 이른 2021년의 9.1조원은 해당연도 예산 대비채무비율 22.36%이므로 행정안전부가 제시하는 「주의」 등급 수준 25% 미만임
- 2021년의 채무 9.1조원을 정점으로 감소하기 때문에 지방채 발행 여력은 있다고 판단됨

<표 4-14> 서울특별시 지방채무 전망

(단위 : 억 원)

사업명	2018년	2019년	2020년
총채무(A)	63,316	78,342	88,135
총예산(총계+기금)(B)	388,514	388,581	395,891
예산대비채무비율(A/B×100)	16.30%	20.16%	22.26%

사업명	2021년	2022년	2023년
총채무(A)	91,027	87,683	86,270
총예산(총계+기금)(B)	407,045	417,468	426,032
예산대비채무비율(A/B×100)	22.36%	20.99%	20.25%

주: 총채무에는 교통공사 도시철도공채 24,589억원이 각년도에 포함되어 있음
 자료: 서울시 내부 자료

<참고> 중기지방재정계획의 지방채 발행계획(2019년-2023년)

(단위: 억 원)

구분	계	2018	2019	2020	2021	2022	2023
계	80,548	8,523	24,021	17,937	11,998	9,152	8,917
도시철도건설(도시철도공채)*	48,377	7,780	7,951	8,040	8,120	8,202	8,284
풍납토성 복원사업	1,606	722	442	442	-	-	-
장기미집행 도시공원 실효대비 공원용지 보상	12,902	-	8,600	4,302	-	-	-
신월빗물저류배수시설 설치 등 SOC 확충	529	-	258	271	-	-	-
강남순환도시고속도로 건설 등 SOC 확충	6,794	-	2,157	2,265	2,372	-	-
동부간선도로 확장 등 SOC 확충	3,243	-	1,448	1,048	747	-	-
임대주택 공급	1,846	-	1,846	-	-	-	-
생활밀착형 문화시설 확충	1,469	-	717	752	-	-	-
신림선 경전철 및 진접선 차량기지 건설	3,098	-	602	615	621	627	633

※ 도시철도공채는 교통공사 배분액을 포함한 금액임

(3) 지방채발행 한도액 산정기준 개선

- 현행 지방채발행 한도액 산정 기준 중 기본한도 산정기준을 폐지하고 새롭게 모든 지방자치단체에 경상일반재원(일반회계, 특별회계, 기금의 통합회계 기준) 대비 10%로 기준을 지방재정법시행령에 규정할 필요가 있음
 - * 다만 경상일반재원의 10%로 하되, 경상일반재원에서 기존의 채무잔액을 제(除)한 금액의 10%로 할 예정에 있음
 - 지방자치단체장이 한도액을 설정해야 함으로 경상일반재원의 10% 이내에서 지방의회 의결을 거쳐 지역의 특성에 따라 자율적으로 한도액을 설정하도록 함
 - * 경상일반재원: 지방세(지방교육세 제외)+경상적세외수입+보통교부세+조정교부금(미래 4년 평균의 현행 방식을 적용)
 - * 경상일반재원을 기준으로 하는 것은 지방채무 상환재원으로 사용이 가능한 재원이기 때문이며, 다른 재원은 용도가 지정된 특정재원임
- 다만, 서울시를 포함한 광역시, 특별자치도 및 특별자치시, 그리고 도의 경우는 지역의 특성 및 재정규모 등을 고려하여 기본한도액(경상일반재원의 10%)의 10%~20%를 더하여 이를 기본한도액으로 설정함이 바람직함
 - 서울특별시를 포함한 광역시 및 자치시의 경우 현행기준에 따르면 서울과 세종을 제외하고는 기본한도액이 경상일반재원의 5% 내외임
 - 서울시의 경우 최근 3년 동안 6%에서 7%로 증가하여 왔으며 세종의 경우 7%에서 9%로 증가하여 왔음
 - 다른 자치단체도 기본한도액이 점차 증가하여 왔음
 - 경상일반재원의 10%로 기본한도액을 정하고 서울을 포함한 대도시의 경우 기본한도액(경상일반재원 10%)의 10%를 추가하여 한도액을 설정하도록 하여도 당분간은 지방채 발행에 지장은 없을 것으로 보임

<표 4-15> 서울특별시 지방채발행한도액 현황

(단위 : 억원, %)

구분	경상일반재원			한도액(기본)			비율		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
서울	133,824	147,381	167,764	8,030	9,418	11,270	6.00	6.39	6.72
부산	41,328	48,951	52,177	1,240	1,787	2,429	3.00	3.65	4.66
대구	28,116	32,030	34,122	816	1,244	1,656	2.90	3.88	4.85
인천	31,828	33,369	41,984	-	-	389	-	-	0.93
광주	17,192	19,088	19,759	551	805	744	3.20	4.22	3.77
대전	16,857	19,310	20,050	675	980	1,036	4.00	5.08	5.17
울산	13,255	14,759	15,692	703	816	907	5.30	5.53	5.78
세종	4,215	6,404	7,549	296	518	665	7.02	8.09	8.81

- 하지만, 경상일반재원에서 기존의 채무잔액을 공제(수정경상일반재원)할 경우 서울을 포함한 광역시의 경우 다소 문제가 발생할 수 있음
- 경상일반재원에서 기존채무를 제외한 금액의 10%를 기본한도액으로 설정할 경우, 서울은 10%를 초과하고 있으며 부산, 대구, 세종의 경우도 10%에 아주 근접하고 있음

<표 4-16> 수정경상일반재원에 의한 한도액 비율(2017년 한도액 기준)

(단위 : 억원, %)

구분	경상일반재원 (2017년 기준) (A)	채무잔액 (2016년) (B)	수정경상 일반재원 (C=A-B)	2017년 한도액 (D)	비율 (D/C)
서울	167,764	56,967	110,797	11,270	10.2
부산	52,177	26,343	25,834	2,429	9.4
대구	34,122	16,429	17,693	1,656	9.4
인천	41,984	28,634	13,350	389	2.9
광주	19,759	9,950	9,809	744	7.6
대전	20,050	6,470	13,580	1,036	7.6
울산	15,692	5,461	10,231	907	8.9
세종	7,549	740	6,809	665	9.8

- 서울을 포함한 광역시의 경우 기본한도액[(경상일반재원-기존 채무잔액)의 10%]의 10%를 추가하여도 2017년도 한도액과 비교할 경우 서울, 인천을 제외하고는 500억원 미만 증가함
- 만약 추가액을 기본한도액의 20%로 할 경우 서울, 인천의 경우는 1,000억원에서 2,000억 여원 증가하지만 다른 단체는 500억원 내외 증가함
- 따라서 서울을 포함한 광역시 및 대도시(필요시 도 포함)의 지역 특성을 고려함과 동시에 지방채발행의 자율성 확대 차원에서 기본한도액의 20%를 추가하여 한도액을 설정하는 것을 검토해볼 필요가 있음

<표 4-17> 수정경상일반재원에 의한 한도액 증감(10%, 20% 추가)

(단위: 억원, %)

구분	2017년 한도액 (A)	기본한도액+10%추가		기본한도액+20%추가	
		한도액 (B)	차이 (A-B)	한도액 (C)	차이 (A-C)
서울	11,270	12,188	918	13,296	2,026
부산	2,429	2,842	413	3,100	671
대구	1,656	1,946	290	2,123	467
인천	389	1,469	1,080	1,602	1,213
광주	744	1,079	335	1,177	433
대전	1,036	1,494	458	1,630	594
울산	907	1,125	218	1,228	321
세종	665	749	84	817	152

- 기본한도액 외에 별도한도액(지역개발공채 및 도시개발공채+차환, 지역일자리 및 장기미집행 도시계획시설)이 기본한도액의 25% 범위 내에서 인정되고, 기본한도액 초과발행의 경우도 행정안전부장관의 승인에서 협의로 전환되기 때문에 추가액을 20% 이상으로 하는 것은 지방재정운영의 건전성 및 책임성 확보 차원에서 바람직하지 않음

(4) 재정위기관리기준의 상향조정 검토 필요

- 지방재정위기 사전모니터링 지표 중 예산대비채무비율은 25% 초과 시 「주의」 등급, 40%초과 시 「심각」 등급의 재정위기 단체로 지정될 수 있으며, 예산대비채무비율이 25%를 초과할 경우 신규사업의 지방채 발행 및 신규 투자사업의 제한이 있을 수 있음
 - 서울특별시의 경우 현재 예산대비채무비율이 20% 내외이고 지방채무가 정점에 이르는 2021년 9.1조원일 경우에도 예산대비채무비율이 22.36%이며 만약 채무가 10조원을 초과할 경우 예산대비채무비율이 25%를 초과할 수 있음
 - 2023년까지의 채무전망에 따르면, 2021년을 정점으로 점차 감소하지만, 예상하지 못한 추가적인 채무발생이 있거나, 상환계획을 실천하지 못할 경우 지방채무가 10조원을 초과하여 예산대비채무비율 25%를 초과할 수도 있음. 이 경우 지방채 발행 및 신규사업의 제한을 받을 염려도 있음. 이렇게 될 경우 적극적인 재정사업을 추진하지 못하는 문제가 발생할 수도 있음
 - 재정분권의 추진에 따라 지방채 발행의 자율성을 확대하는 차원에서 서울시 및 광역시, 대도시 등의 경우에 대하여는 예산대비채무비율 25%(주의등급 기준)를 상향 조정하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 지역일자리사업 및 장기미집행 도시계획시설 보상 등을 위해 재정력이 양호한(예, 특별·광역시 전체 및 100만 이상 도시, 또는 재정력지수 0.7 이상인 단체) 자치단체에 대하여는 주의등급기준을 상향 조정하는 연구가 필요함

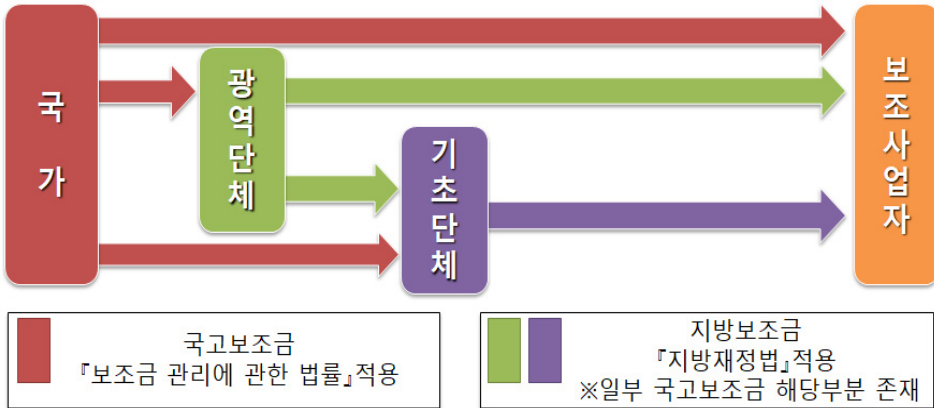
제6절 지방보조금관리

1. 현행 제도

(1) 지방보조금의 개념과 의의

- 지방보조금이란 ① 민간이 자율적으로 수행하는 사무, 사업 중 자치단체가 권장하는 사업에 한하여 단체·개인에 지원하거나, ② 광역자치단체가 정책상 필요에 따라 기초자치단체 등에 지원하는 재정상의 원조라고 할 수 있음 (행정안전부, 지방보조금관리기준, 2017)
- 지방보조금은 국가가 민간 혹은 공공기관에 보조하는 국고보조금과 대비되는 용어임
- 지방보조금은 지방자치단체가 민간에 대한 보조와 하위 자치단체를 포함한 공공기관에 지급하는 보조금이 포함된 개념임

<그림 4-6> 지방보조금 이해



- 지방보조금은 민간 및 자치단체를 포함한 공공기관을 대상으로 지원되며, 자치단체가 권장하는 사업을 이들이 추진할 경우 사업지원을 위한 재정지원의 성격과 목적을 갖는 의의가 있음
 - 지방보조금 중 공공기관에 대한 보조금은 대부분 법령에 의해 지원되기 때문에 지방자치단체의 자율성이 제한되어 있어 엄격한 의미에서 지방보조금에서 제외하고 있으며, 이러한 이유로 지방보조금은 민간에 지원되는 민간보조금으로 동일시되고 있음
- 지방보조금은 지방자치단체 내의 사회적 수요를 충족시키기 위한 공공프로그램을 공급함에 있어 민간의 역량을 활용하기 위해 지원되는 재원으로(윤태현·한재명, 2007), 지방자치단체의 재정운영 측면에서 공공과 민간을 연결하는 기능을 지님(윤태섭·이삼주·김성주, 2016)
- 지방보조금은 지방자치단체의 자연·사회·경제적 특성과 지방자치단체장의 정책방향을 반영하여 지원되는 특성이 있음. 예를 들면, 농촌지역은 농업보조금이 많은 반면 도시지역은 청소년 유해환경개선 보조금이 많고, 공장밀집 지역은 근로자 환경개선 보조금이 많으며, 단체장의 역점시책에 따라 보조금의 지원이 변동됨

(2) 지방보조금의 분류

- 지방보조금은 지원 대상별 및 지원 내용별로 분류할 수 있음
 - 지원대상별로 구분하면 공공단체 보조와 민간보조로 나눌 수 있음. 공공단체 보조는 자치단체(시도→시군구), 공공기관⁶⁾, 교육기관 등에 대한 보조이며, 민간보조는 민간법인 또는 단체, 개인에 대한 보조금임
 - 지원내용별로는 경상보조와 자본보조로 구분하며, 전자는 보조사업자의 경상적 사업경비의 지급을 위한 보조이며, 후자는 보조사업자의 자본형성을 위한 보조임

6) 그 목적과 설립이 법령 또는 법령의 근거에 따라 조례로 정해진 기관 자치체를 회원으로 하는 공익법인 등으로 공공기관 운영에 관한 법률을 적용 받는 공기업 준정부기관 등 및 이에 준하는 기관임

- 지방자치단체 세출예산과목으로 분류하면 지방보조금은 경상보조 10개의 과목, 자본보조 4개의 과목으로 분류하고 있음
 - 공공단체보조는 경상이전(300목)-자치단체 등 이전(308목) 과목 중 자치단체 경상보조금(308-01), 교육기관에 대한 보조(308-08), 예비군육성지원 경상보조(308-09), 경상이전(300목)-국외이전(310목) 과목 중 국외경상이전(310-01), 자본지출(400목)-자치단체 등 자본이전(403목) 과목 중 자치단체자본보조(403-01), 예비군육성지원 자본보조(403-03), 자본지출(400목)-국외자본이전(407)의 7개 통계목임
 - 민간보조금은 경상이전(300목)-민간이전(307목) 과목 중 민간경상사업보조(307-02), 민간단체법정운영비보조(307-03), 민간행사사업보조(307-04), 운수업계보조금(307-09), 사회복지시설 법정운영비보조(307-10), 사회복지사업보조(307-11), 자본지출(400목)-민간자본이전(402)의 민간자본사업보조(402-01)의 7개 통계목임
 - 민간보조금 중 운수업계보조금은 비수익·결손 노선 등의 운수업계에 지급되는 보조금으로 정산하여 유가보조금이 안분되기 때문에 민간보조금 관리에 쟁점이 없으며, 따라서 나머지 6개 과목의 민간보조금의 관리에 관심이 집중되고 있음

<표 4-18> 지방보조금의 성격과 예산과목 구분

【지방보조금 교부대상 및 내용에 따른 분류】

대상별	- 공공단체보조 : 자치단체, 공기관, 교육기관 등에 대한 보조금 - 민간보조 : 법인 또는 단체, 개인에 대한 보조금
내용별	- 경상보조 : 보조사업자의 정상적 사업경비 지급을 위한 보조금 - 자본보조 : 보조사업자의 자본형성을 위한 보조금

【지방보조금 예산과목】

구분	경상이전(300목)-민간이전(307목) : 10개	자본지출(400목)-민간자본이전(402목) : 4개
공공단체 보조	자치단체경상보조금, 교육기관에 대한 보조, 예비군육성지원 경상보조, 국외경상이전	자치단체자본보조, 예비군육성지원 자본보조, 국외자본이전
민간 보조	민간경상사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 민간행사사업보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 운수업계보조금,	민간자본사업보조

(3) 지방보조금제도 운영

○ 지방보조금 관련 규정

- 지방재정법(제17조, 제32조의2~제32조의11, 제60조, 제60조의 2, 제97조, 제98조)
 - 보조의 제한(보조금 지급대상), 지방보조금의 예산편성, 지방보조금심의위원회 설치, 용도와 사용금지, 지방보조사업의 수행상황 점검, 실적보고 및 정산, 성과평가(매년 시행, 3년 간격 유지 평가), 법령위반 등에 따른 교부 결정 취소 및 처벌, 중요재산처분의 제한, 이의 신청, 신고포상금 지급, 지방보조금 관련 공시, 벌칙 등(지방보조금관리기준, 2017)
- 지방재정법시행령(제37조, 제37조의2~제37조의7, 제68조)
 - 지방보조금 이력관리, 보조사업자 자료보관 및 실적보고 기한, 성과평가 및 관리, 처분이 제한되는 중요재산의 범위, 신고포상금 지급(30% 이내, 상한 1억원), 공시방법

- 지방보조금관리기준(행정안전부 예규), 조례
 - (조례) 보조금심의위원회 구성·운영, 보조금 교부절차 등 사항
- 지방보조금 적용대상
 - 적용대상: 민간경상사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 민간자본사업보조(지방자치단체 예산편성운영기준, 2018)
- 지방보조금 예산편성 원칙
 - 해당 지방자치단체의 사무와 관련한 사업비의 예산편성 원칙
 - 운영비는 법령에 명시적 근거가 있는 경우에 한해 편성
 - 해당 사업에 보조금 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우
 - 단체에 대한 지방보조금 예산편성은 「비영리민간단체 지원법」 제2조의 비영리민간단체 요건을 참조하여 지방자치단체가 자율적으로 판단
 - 지방자치단체가 직접 운영하는 행사운영비는 직접 집행하고, 보조금으로 편성·집행하지 않도록 유의(지방자치단체 예산편성운영기준, 2018)
 - 일몰도래사업, 수혜대상이 부분적인 보조금 사업 및 수익자부담원칙이 적용 가능한 사업, 보조단체의 운영·유지 성격이 강한 사업은 원칙적으로 폐지
 - 보조금 횡령 등 부정사업자에 대하여는 5년 범위 내에서 보조금 교부제한
 - ‘지방보조금심의위원회’의 심의를 거친 범위 내에서 사업별로 편성
- 지방보조금 지급 대상
 - 법률에 규정되어 있는 경우, 국고보조 재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, 용도가 지정된 기부금의 경우, 보조금 지출에 관한 근거가 조례에 직접 규정되어 있고 보조금을 지급하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우(지방재정법 제17조 제1항)
 - 자치사무와 관련하여 해당 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 공공기관(지방재정법 제17조 제1항)

7) 그 목적과 설립이 법령 또는 법령의 근거에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정하여진 기관 또는 지

○ 지방보조금 총액한도제 운영

- 적용대상: 민간경상사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 민간자본사업보조(지방보조금관리기준, 2018)
- * 적용 기준: 일반 및 기타특별회계
- * 보조금 예산은 국·시(도)비 보조금(지방비 부담금 포함)과 국가직접지원사업 보조금을 제외한 순수지방비 예산임
- 산정기준: 전년도 보조금 기준액(총한도액) × (1+최근 3년간 일반회계 자체수입 평균증감률)
- * 최근 3년간 일반회계 자체수입 평균증감률 = 전전전년도, 전전전전년도 지방세와 세외수입을 합한 결산액의 전년 대비 증감률의 평균

- 국제행사, 전국체전 및 시도체전, 국고보조금, 시·도비보조금(해당단체 부담분 포함) 제외
- 일자리와 직접 연계된 사업은 총액한도 대상에서 제외(단, 고용노동부 등 관계부처에서 일자리사업으로 분류된 사업에 한함)
- 예측하지 못한 특별한 수요 등에 대하여는 행정안전부(시군구는 시도)와 사전협의를 거쳐 한도 증액 가능(지방자치단체 예산편성운영기준, 2018)

○ 지방보조금심의위원회 운영

- 지방재정법 제32조의3에서 각 지방자치단체는 지방보조금에 대한 사항을 전문적으로 심의하기 위한 지방보조금심의위원회(위원장 민간위원 포함 15인 내외)를 두도록 규정되어 있으며, 구성·운영 등은 조례로 정하도록 함
- 지방보조금심의위원회에서는 지방보조금 예산, 지방보조사업자 선정 및 지원금액 심의, 경우에 따라서는 지방보조금의 성과평가 등의 역할을 수행함

○ 보조사업자의 사업실적 및 정산서 제출(지방재정법 제32조의6 및 시행령 제37조의 3)

- 지방보조사업자는 사업을 완료시점 등을 기준으로 2개월 이내에 실적보고서

- 와 함께 정산서를 제출하도록 하고 있음
- 모든 보조사업자는 보조금액 등에 관계없이 지방보조사업에 소요된 경비를 재원별로 명백히 한 계산서 등의 상세한 정산서를 제출하도록 함
- * 보조사업자의 사업실적 및 상세한 정산서 제출은 2014년에 재정건전성 강화 차원에서 지방보조금관리를 강화하고자 법령화 함

지방재정법 제32조의6(지방보조사업의 실적보고 및 정산) ① 지방보조사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 대통령령으로 정하는 기한까지 그 지방보조사업의 실적보고서를 작성하여 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. 이 경우 실적보고서에는 그 지방보조사업에 든 경비를 재원별로 명백히 한 계산서 및 지방자치단체의 장 이 정하는 서류를 첨부하여야 한다.

1. 지방보조사업을 완료하였을 때
2. 지방보조사업 폐지의 승인을 받았을 때
3. 회계연도가 끝났을 때

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 실적보고서를 토대로 지방보조사업이 법령 및 교부결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분에 적합한 것인지를 심사하여야 한다. 이 경우 필요하면 현지조사를 할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 제2항의 심사 결과 적합하다고 판단된 때에는 지방보조금액을 확정하여 해당 지방보조사업자에게 통지하여야 하며, 적합하지 아니하다고 판단된 때에는 해당 지방보조사업자에게 시정 등 필요한 조치를 명할 수 있다.[본조신설 2014.5.28.]

지방재정법시행령 제37조의3(지방보조사업의 실적보고 기한) 지방보조사업자는 법 제32조의6제1항 각 호의 사유가 발생한 날부터 2개월 이내에 지방보조사업의 실적보고서를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.[본조신설 2014.11.28.]

- 보조사업자의 성과평가 및 관리(지방재정법 제32조의7 및 시행령 제37조의4)
 - 지방보조사업자에 대하여 매년 성과평가를 하여 다음연도 예산에 반영토록 하고 있으며, 3년 주기로 사업의 유지 필요성을 평가하여 조치토록 하고 있음
 - 지방보조사업에 대하여 매년 평가하여 예산에 반영하는 지방자치단체가 증가하고 있음(예를 들면, 미흡이나, 매우 미흡 사업에 대하여는 예산 미 반영 등의 조치를 취함)

- 보조사업자는 계산서(집행 실적, 증거서류 등)를 정보시스템에 등록하여 관리하도록 하고 있음

지방재정법 제32조의7(지방보조사업의 운용평가) ① 지방자치단체의 장은 지방보조사업에 대하여 매년 성과평가를 실시하고 특별한 사유가 없으면 그 평가결과를 예산편성에 반영하여야 한다. 다만, 국고보조사업의 경우에는 예외로 할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 지속적으로 이루어지는 지방보조사업에 대해서는 3년마다 유지 필요성을 평가하고 지방보조금심의위원회의 심의를 거쳐 그 평가결과에 따라 필요한 조치를 하여야 한다[본조신설 2014.5.28.]

지방재정법시행령 제37조의4(지방보조사업의 평가 및 관리) ① 지방자치단체의 장은 법 제32조의7에 따른 성과평가 및 법 제32조의8 제8항에 따른 사후평가를 하는 경우에는 보조사업의 성과, 보조사업의 유지 필요성 등에 대한 평가를 포함하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 법 제32조의7에 따른 성과평가 및 법 제32조의8 제8항에 따른 사후평가가 효율적으로 운용될 수 있도록 제37조 제2항 각 호의 사항을 법 제96조의2 제1항에 따른 정보시스템에 등록하여 관리하여야 한다. <개정 2016.6.28.>

③ 행정안전부장관은 법 제32조의7 및 제32조의8 제8항에 따라 지방보조사업의 평가 및 예산편성, 운영관리 등에 관한 기준을 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.<개정 2017. 7.26.>[본조신설 2014.11.28.]

2. 지방보조금 현황과 관련 쟁점사항

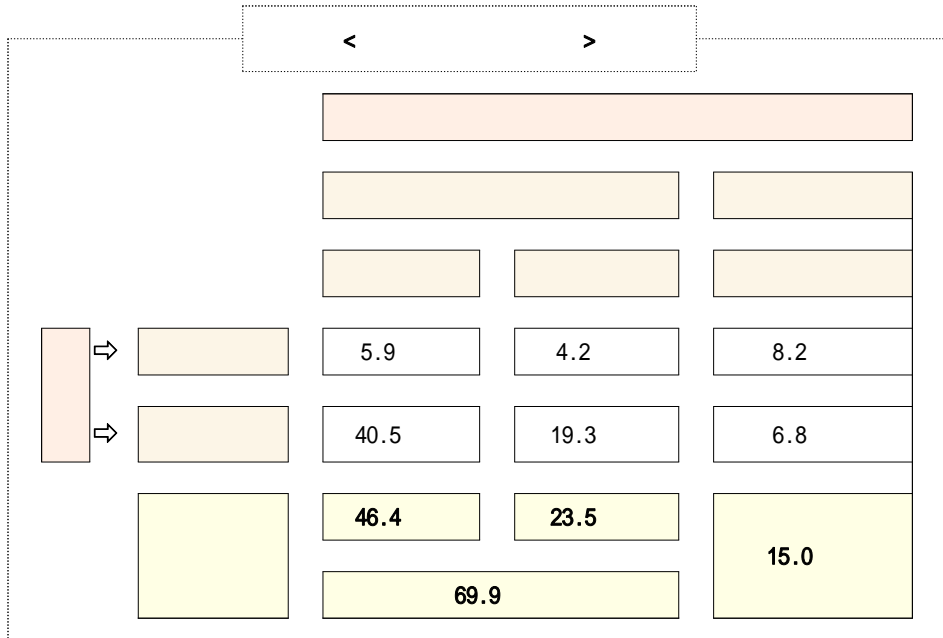
(1) 지방보조사업 구도와 현황

- 지방자치단체가 수행하는 지방보조사업은 2016년 결산기준으로 대략 85조 원임
 - 국고보조사업 69.9조원(국고보조금 46.4조원+대응지방비 23.5조원), 지방자치단체 자체보조사업 15.0조원
 - 85조원 중 지방자치단체가 민간단체를 통해 수행하는 사업(민간보조사업: 장애인거주시설 운영지원 사업, 지역아동센터 지원 등) 18.3조원, 지방자치단체가 직접 수행하는 사업(양육수당, 출산장려금 등 사회보장적 수혜금, 운

수업계 보조금 등)은 약 66.6조원

- 지방자치단체 순수 자체재원으로 민간을 통해 수행하는 사업은 8.2조원임

<그림 4-7> 지방보조사업의 구도



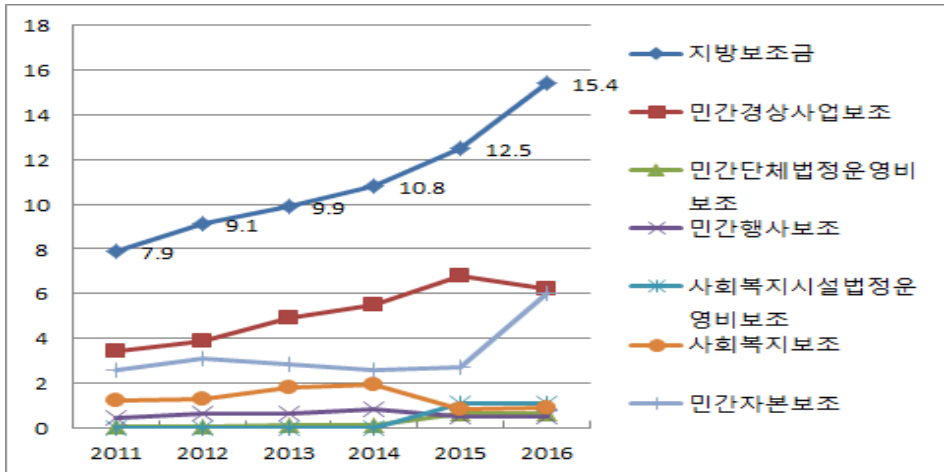
자료: 행정안전부, 2018.2.14 보도자료

- 지방자치단체를 통해 민간에 보조된 자원(국고보조금 및 대응부담분 포함)인 지방보조금은 2011년 7.9조원에서 2016년 15.6조원(운수업계보조금 3조원 내외 제외)으로 2배 정도 증가함
- 지방보조금 중 민간경상보조와 민간자본보조가 12.2조원으로 90%(2016년 기준) 정도로 대부분을 차지함
- 사회복지보조(시설법정운영비 포함)가 2016년 기준으로 2조원 규모임

〈표 4-19〉 지방보조사업 규모와 추이(전국)

(단위: 조원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016
지방보조금(계)	7.9	9.1	9.9	10.8	12.5	15.4
민간경상사업보조	3.4	3.9	4.9	5.5	6.8	6.2
민간단체법정운영비보조	0.01	0.01	0.1	0.1	0.6	0.6
민간행사보조	0.4	0.6	0.6	0.8	0.5	0.5
사회복지시설법정운영비보조	0	0	0	0	1.1	1.1
사회복지보조	1.2	1.3	1.8	1.9	0.8	0.9
민간자본보조	2.6	3.1	2.8	2.6	2.7	6.0



주: 운수업계보조금 제외(2016년 결산 3조원 정도임)

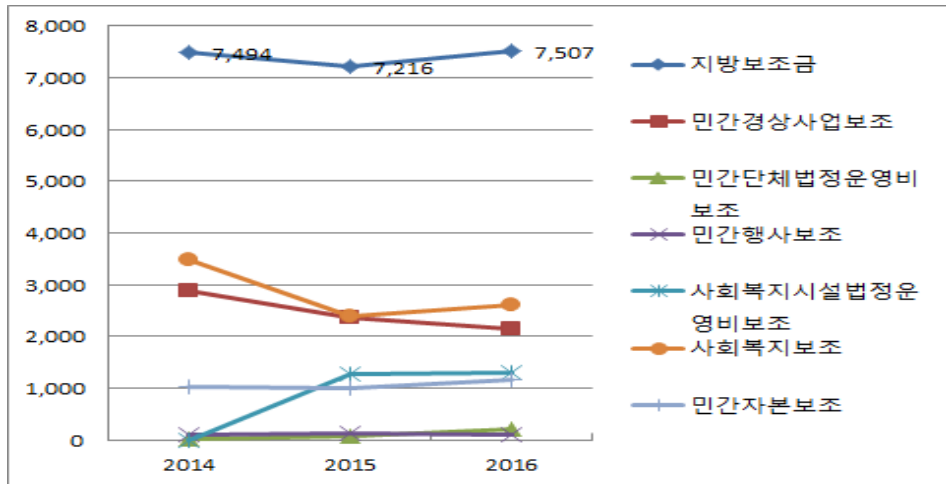
자료: 지방재정분석(FY 2011-2016)

- 서울시 본청의 경우 2014년~2016년 동안 매년 지방보조금은 7,000억 원~7,500억원 내외임
 - 통합회계 기준 세출예산 대비 3% 내외임
 - 사회복지관련 보조(법정운영비보조 포함)가 가장 많으며 지방보조금의 50%를 넘고 있음
 - 민간경상보조는 감소하고 있으나 민간자본보조는 증가하고 있는 특징을 보임

<표 4-20> 지방보조사업 규모와 추이(서울시 본청)

(단위: 억원)

구분	2014	2015	2016
지방보조금(계)	7,494	7,216	7,507
민간경상사업보조	2,869	2,372	2,134
민간단체법정운영비보조	26	59	204
민간행사보조	94	137	101
사회복지시설법정운영비보조	0	1,261	1,286
사회복지보조	3,481	2,383	2,617
민간자본보조	1,029	1,004	1,165
결산대비 비율	3.2%	2.9%	2.7%



주: 운수업계보조금 제외

자료: 지방재정분석(FY 2014-2016)

(2) 부정수급 및 예산낭비의 부정적 타이틀

○ 흔히 지방보조금을 포함한 보조금은 ‘눈먼 돈’, ‘부패 고리’, ‘혈세 낭비’ 등의 부정적 타이틀이 언론 등에 자주 등장함

- 보조금 관련 언론보도·감사 자료⁸⁾로 수집된 비효율적 집행의 151건을 유형

8) 2016년 4월 4일부터 2016년 4월 8일까지 4일간 ‘카인즈(www.kinds.or.kr)’ 사이트를 통한 ‘보조금 키워드로

별로 분류하면 부당수급(35.1%), 횡령 및 뇌물(27.5%), 부실집행(16.6%), 허위문서 작성 및 공문서 위조(10.6%), 자격검증 소홀(2.6%), 중복지원(1.3%), 목적외 사용(1.3%), 정산 부적정(2.0%), 사후관리소홀(사유화)(2.6%) 등 다양한 형태로 나타남

<표 4-21> 보조금의 비효율성 유형

(단위: 건, %)

구분	계	부당수급	횡령	부실집행	허위문서작성	공문서위조	자격검증소홀	뇌물	중복지원	목적외사용	정산부적정	사후관리소홀
감사	41	5	3	10	8	-	4	-	2	2	3	4
인론	110	48	34	15	7	1	-	5	-	-	-	-
계	151	53	37	25	15	1	4	5	2	2	3	4
비중	100	35.1	24.5	16.6	9.9	0.7	2.6	3.3	1.3	1.3	2.0	2.6

자료: 서정섭(2017, 원문: 서정섭·김성주(2016) 재정리)

(3) 지방보조금 관리체계의 지속적 강화

- 2014.5.28 지방재정법 개정(시행 2014.11.29.)을 통하여 ‘지방보조금의 관리’ 장을 별도로 신설함
 - 이전의 민간이전 예산을 지방보조금 예산으로 명명하고 지원 대상, 예산편성 및 지원 절차, 지방보조금심의위원회 구성·운영, 성과평가 등을 규정함
 - 이후에도 성과평가, 보조사업자의 실적 및 정산서 제출, 이력관리, 신고포상금 등을 규정함
- 2018.2.14. 행정안전부는 「지방보조금 부정수급 근절대책」을 발표함
 - 지역주민-지방자치단체-차상위 기관 등 다양한 층위에서의 입체적인 부정수

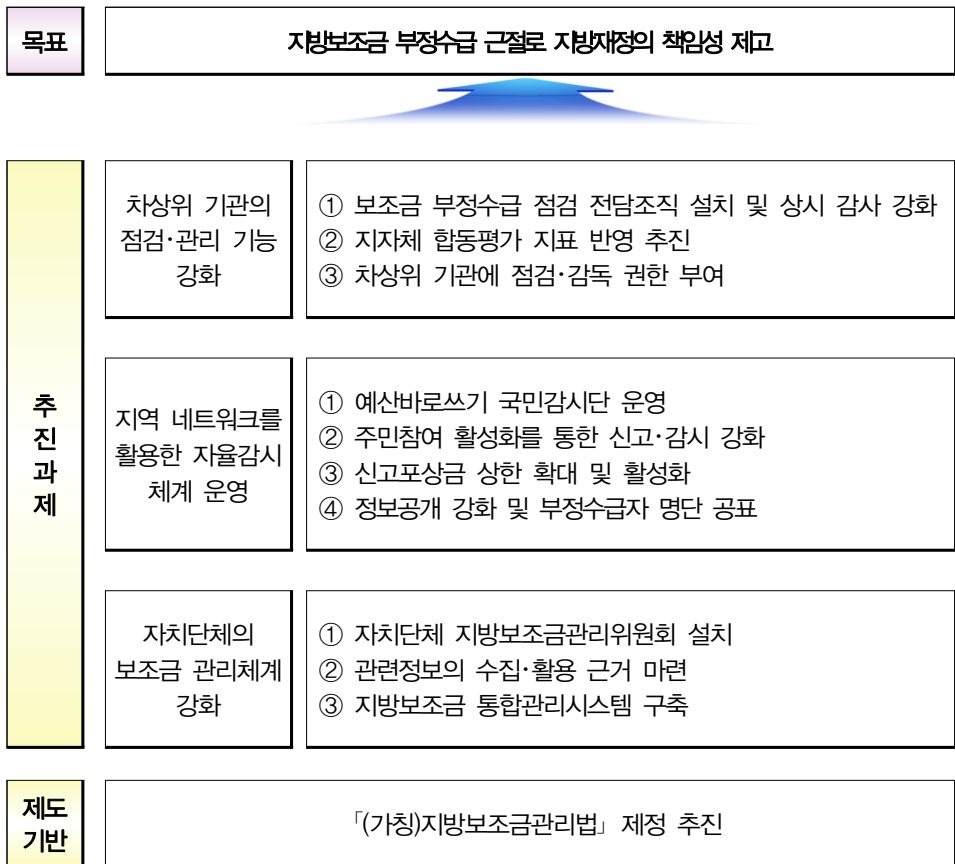
검색한 결과 보조금의 비효율적 운영 관련 110건의 보도를 추출함. 그리고 행정자치부 보통교부세 감액심사 자료(2015-2016년 감사원 및 행정자치부, 시도 등의 감사자료 포함)를 바탕으로 보조금의 비효율적 집행으로 지적된 41건을 추출함

급 적발·감시 방안이 포함됨

* 차상위 기관: 시·군·구의 경우 시·도, 시·도의 경우 중앙부처

- 지방보조금 부정수급 근절대책의 주요 내용은 차상위 기관의 점검·관리기능 강화, 주민중심의 자율감시체계 운영, 지방자치단체의 보조금관리체계 강화, (가칭)지방보조금관리법 제정임(<그림 4-8> 참조)

<그림 4-8> 지방보조금관리의 추진과제



자료: 행정안전부 보도자료(2018.2.14.)

(4) 보조사업자의 실적 및 정산서 제출

- 2014년부터 모든 보조사업자는 사업실적, 상세한 정산서 및 증거서류를 제출토록 하고 있음
 - 이는 <표 4-21>에서 나타나는 보조금의 부정수급 및 비효율성을 예방하기 위해, 그리고 사업계획대로 집행하도록 하기 위한 관리방안의 하나임
 - 사업실적 및 정산서 등은 보조금액의 규모, 우수사업자 구분 없이 제출하도록 하고 있음
- 소규모 보조사업자, 일부 단체나 조직에서는 실적 및 정산과정의 어려움을 들어 이의 단순화나 생략 등을 요구하고 있음
 - 지역주민-지방자치단체-차상위 기관 등 다양한 층위에서의 입체적인 부정수급 방지

3. 지방보조금 운영·관리 개선방안**□ 기본방향**

- 지방보조금 중 지방자치단체가 개인 또는 민간에게 지원하는 민간보조금에 대한 관리는 더욱 강화될 필요가 있음
 - 서울시 본청의 경우 2014년~2016년 동안 매년 민간경상·자본보조 등 민간보조금은 최근 7,000억원~7,500억원 내외로 일반회계, 특별회계 및 기금을 포함한 통합회계 기준 세출예산 대비 3% 내외로 예산의 적지 않은 부분을 차지하고 있음
 - 민간보조금은 “눈먼 돈”, “부패 고리”의 부정적 타이틀로 실제 부정수급이 곳곳에서 발생하고 있어, 행정안전부는 2018년 2월 「지방보조금 부정수급 근절대책」을 발표하고 그 방안을 강구하고 있음
 - 이에 서울시도 정부방침에 따라 민간보조금에 대한 부정수급을 예방하고 관리를 강화해야 함. 다만, 서울시가 자율적으로 할 수 있는 사업 혹은 집행·정산 등 우수사업자들에 대하여는 인센티브를 부여하는 방안을 시행할 필요가 있음

○ 신사업 발굴 및 지역일자리 사업과 연계

- 민간보조금은 지역주민에 대한 공공서비스 제공 및 지역 발전 등의 정부 역할을 민간과 협력하는 거버넌스 시스템으로 민간의 자원과 역량을 활용하는 것임
- 민간보조금은 부정수급이라는 부정적 타이틀 이전에 다음과 같은 순기능을 위해 이루어지는 것임

□ 민간보조금의 순기능

- 지자체 기능 지원
 - 공공프로그램 공급에 있어 민간의 역량 활용
- 지역의 사회문제 해결
 - 도시와 농촌의 지방보조금 지원 대상 상이
- 지역산업 조장
 - 농업 등 관련 보조금, 우수 중소기업 및 취약 중소기업 지원 등
- 공동체 지원
 - 보훈단체, 각종 단체 등
- 자원봉사활동 독려
 - 산길조성, 교통지도 등
- 지역발전 및 일자리 창출
 - 환경개선과 관련한 노인일자리 창출 등

- 서울시의 경우 관행적, 성과없는 지원 등을 점차 폐지하고 서울시 정책방향에 부응하는 방향으로 민간보조금을 지원하고, 특히 지역경제 활성화 및 지역일자리 창출에 기여할 수 있는 사업을 발굴하여 지원할 필요가 있음
 - 이와 관련하여 기존에 지원하던 개인이나 단체에 대하여도 보조금 신청시 기존사업을 서울시 정책방향에 맞는 새로운 사업으로 전환을 유도할 필요가 있음
 - 또한 지방보조금심의위원회에서 공모사업 선정 및 지원금액 결정시 일자리 창출에 기여하거나 서울시의 새로운 정책방향에 부합하는지를 심의기준에 포함하여 심의하는 방향도 검토해야 함

□ 지방보조금관리 체계 강화

○ 부정수급 방지

- 민간보조금의 부정수급 방지를 위해서 정부에서는 다각적이고 다차원적인 관리·감독 시스템 운영을 계획하고 있음. 각 시·도는 보조금감사팀을 신설하여 운영하도록 하고 있음
- 동시에 주민 중심의 자율감시체계 운영을 유도하기 위해 17개 시·도별로 국민감시단을 구성하여 운영하도록 하고, 부정수급 신고자에게는 신고포상금 상한액을 2억원까지 인상할 예정임
- 뿐만 아니라 지방자치단체의 보조금관리체계를 강화하기 위해, ‘지방보조금심의위원회’를 ‘지방보조금관리위원회’로 기능을 확대할 예정이며, 지방보조금통합관리시스템을 구축하고, (가칭)지방보조금관리법을 제정할 방침임

<표 4-22> 지방보조금심의위원회와 지방보조금관리위원회 비교

구분	지방보조금심의위원회	지방보조금관리위원회(안)
기능	지방보조금 예산편성 전 심의 지방보조금 관련 조례안 의회 제출 전 심의 보조사업자의 재원분담에 관한 사항 심의	기존 지방보조금심의위 기능 + 부정수급 환수결정 심의 + 보조사업 일몰제 심의 등

자료: 행정안전부 보도자료(2018.2.14.)

<표 4-23> (가칭)지방보조금관리법 제정안

구분	현행(지방재정법)	개선(「(가칭)지방보조금관리법」 제정)
주체	지방자치단체의 장	지방자치단체의 장, 보조사업자
공개 항목	교부현황 / 성과평가 결과 / 중요재산 취득·변동 / 교부결정 취소 등 중요처분	<ul style="list-style-type: none"> • (지자체) 기존 공개+실명제+부정수급자 명단 공표 <ul style="list-style-type: none"> - (정보공개) 교부/평가결과/재산/중요처분 등 - (실명제) 보조사업 담당자 및 관리자 명단 공개 - (명단공표) 부정수급자 등 명단 공표 • (보조사업자) 보조사업 정보 공개 신설 <ul style="list-style-type: none"> - 교부신청서, 보조사업 지출내역, 정산보고서, 감사지적 사항, 감사관련 보고서, 재무제표 등

자료: 행정안전부 보도자료(2018.2.14.)

- 이와 관련하여 서울시는 정부방침에 따라 민간보조금 및 보조사업자에 대한 관리를 강화해야 하며, 지역의 주민자치회, 주민참여예산위원회, 생활공감모니터단, 주부물가모니터단, 바르게 살기협의회 등의 주민대표기구와 각종 주민단체 등을 활용한 주민 중심의 자율감시체계를 운영하는 것이 필요함

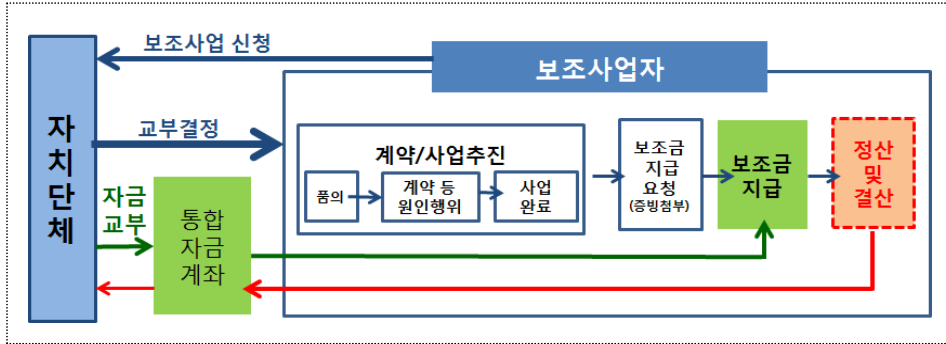
○ 성과평가 및 예산반영 강화

- 지방재정법 제32조의7 및 동법시행령 제37조의4에서는 민간보조금에 대하여 매년 성과를 평가하여 그 결과를 예산에 반영하고, 3년 주기로 존치평가를 하도록 하는 일몰제를 시행하고 있음
- 서울시의 경우 매년 민간보조금을 평가하여 그 결과를 예산에 반영해야 함. 평가는 모든 민간보조금에 대하여 자체평가, 지방보조금심의위원회 혹은 제3자를 통해 평가하고 성과가 미흡한 경우 사업 폐지 및 지원예산의 축소가 필요함
- 3년 마다 민간보조금을 평가하여 그 존치여부를 결정하고 새로운 사업을 발굴하여 지원할 필요가 있음
- 한편 서울시의 민간보조금 총액이 너무 증가되는 것은 방지해야 함. 민간보조금 예산의 증가는 부정수급의 증가를 발생시킬 소지가 있기 때문임

○ 지방보조금 통합관리시스템 구축

- 지방보조금의 관리강화 및 예산낭비를 방지하기 위해서는 지방보조금 통합관리시스템이 조속히 구축될 필요가 있음
- 지방보조금 통합관리시스템은 국고보조금 통합관리시스템(e나라도움)과 보조사업자 및 수급자 DB 등의 공유 및 연계를 통해 보조금 “실시간” 통합관리를 시행하고자 하는 것임

<그림 4-9> 지방보조금 관리시스템 체계(안)



자료: 행정안전부 보도자료(2018.2.14.)

- 서울시는 지방보조금 통합관리시스템 구축·운영과 관련하여 민간보조사업자에게 이의 활용과 활용방법 및 취지 등을 홍보 및 교육을 실시해야 함

□ 신사업 발굴 및 지역일자리 사업과 연계

- 서울시 정책방향에 부응하는 새로운 사업들이 추진될 수 있도록 지방보조금 운영의 정책 전환이 필요함
 - 이를 위해서는 우선 민간보조사업에 대한 평가를 엄격히 해야 하며 그 기준에는 기존 보조사업의 성과, 시대적 상황, 서울시 정책방향 등을 주요 기준으로 평가하여 이에 부합하지 못하는 사업을 폐지하고 대신 새로운 사업에 지원해야 함
 - 새로운 사업 지원의 방향은 공동체 활성화, 새로운 서울시 정책수행 사업, 소외계층지원, 도시활성화, 환경보호 등 다양한 영역에서 발굴하는 것이 가능함
- 지역일자리 사업과 연계
 - 민간보조금의 경우도 지역경제 활성화 및 지역일자리 창출에 기여할 수 있도록 해야 함
 - 영세기업 근로환경 개선, 중소기업 인턴의 임금 및 4대 보험 일부 지원, 노

인계층 등 소외계층 등을 고려한 사업의 경우 지역경제 활성화 및 지역일자리 창출에 기여한다고 볼 수 있음

- 예를 들어, 노인회에 민간보조금을 지원하고 구역별로 정하여 환경지킴이, 학생지킴이 등의 활동을 하도록 하고 임금을 지원할 경우 이는 노인일자리 창출사업이라고 할 수 있음
- 민간보조금 공모사업의 경우 심사기준으로 지역경제 활성화 및 일자리 창출 기여도 기준을 포함하여 우선 선정될 수 있도록 할 수도 있음

□ 우수 보조사업자 인센티브 부여

- 모든 민간보조금 사업자는 세부사업 및 경비별로 정산이 필요함. 이는 향후 지방보조금 통합관리시스템이 구축될 경우 시스템에 개별 사업자가 등록해야 하기 때문에 소규모 지원금이라 하더라도 예외는 있을 수 없음
- 소규모 보조사업자들이 실제 사업보다는 정산의 어려움으로 이의 간소화를 주장하는 경우도 있으나 국민의 세금으로 지원되는 것이기 때문에, 그리고 보조금의 부정수급 방지를 위해 정산 및 그 절차의 간소화 및 생략은 법령에서 규정한 것이기 때문에 시행하기 어려움
- 다만, 우수 보조사업자에 대하여는 서울시가 자체적으로 인센티브를 부여하는 방안은 추진될 수 있을 것으로 판단됨
- 이 경우도 우수 사업자의 기준을 정하기 용이하지 않지만, 서울시 정책 방향에 맞는 사업을 추진하여 성과가 우수한 사업자, 공동체 활성화 및 지역일자리 창출에 기여한 사업, 일정기간(예: 3년) 정산 및 그 절차가 모범이 된 사업자 등을 우수사업자 기준으로 설정할 수 있음
- 이러한 우수 사업자들에게 대하여는 인센티브를 부여할 수 있음. 인센티브 방법으로는 ① 민간보조금 총액에서 일정분을 인센티브 재원으로 확보하고 우수사업자에게 추가로 지원하는 방안, ② 우수사업자에 대하여는 다음 공모 신청 시 우선적으로 선정하는 방안, ③ 우수사업자의 사례 발표 대회 및 시상, 관련 사업의 해외벤치마킹 등의 인센티브 방안을 고려할 수 있음

【참고문헌】

- 구균철.(2018). “재정분권과 포괄보조금의 해외동향.” 「2018 한국지방재정학회 추계 학술대회 발표논문집」.
- 국정기획자문위원회.(2017). 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.
- 국회예산정책처.(2018). 「대한민국 지방재정」.
- 라휘문.(2012). “성과창출을 위한 지방재정관리제도 개선방향”. 「도시행정학보」, 25(2), pp.251-275.
- 배정아·서정섭.(2014). 「지방자치단체 우발부채 관리방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 서정섭·김성주.(2016). 「지방자치단체 국고보조금 집행의 효율적 관리방안」. 연구보고서 2016-10. 한국지방행정연구원.
- 서정섭·이장욱.(2017). 「지방자치단체 채무의 적정수준과 관리에 관한 연구」. 연구보고서 2017-09. 한국지방행정연구원.
- 서정섭·조기현.(2016). 「지방채무 총량관리방안」. 한국지방행정연구원.
- 손희준.(2018). “문재인 정부의 재정분권 방안 : 역대 정부의 국정과제에 대한 평가를 중심으로.” 「2018 지방재정발전세미나」. 한국지방재정학회.
- 염명배.(2003). “지방분권화 시대의 지방재정 자율성 및 책임성에 관한 논의.” 「한국지방재정논집」. 8(2). pp.33-66. 한국지방재정학회.
- 유태현.(2018). “재정분권 추진의 기본방향과 이행전략.” 「서울시 재정분권 정책토론회」.
- 유태현.(2018). “지방세 신세원 확충방안 : 지역자원시설세 과세대상 확대를 중심으로.” 「2018 지방재정발전세미나」. 한국지방재정학회.
- 이재원.(2016). “지방재정관리제도와 재정운영에서 분권과 책임 특성 그리고 재정관리의 자치활성화를 위한 정책과제.” 「한국지방재정논집」, 21(2).pp.1-33.

- 이재원.(2018). “정부 개헌안의 재정분권’ 그리고 연방제 수준의 재정분권을 위한 정책과제.” 「서울시 재정분권 정책토론회」.
- 이재원.(2018). “내일의 재정분권을 위한 정책과제.” 「2018 한국지방재정학회 추계 학술대회 발표논문집」.
- 임성일.(2015). “지방재정의 현실과 미래지향적 전략 모색.” 「지방자치 20년, 저성장·고령화시대 지방재정 미래전략」.
- 조기현·서정섭.(2003). “중앙-지방간 재정관계의 조정.” 『한국지방재정논집』, 8(1). 103-134. 한국지방재정학회.
- 행정안전부.(2018). 『지방자치단체 재정공시 편람』.
- 행정자치부·한국지방행정연구원.(2015). 『지방자치 20년 평가』.