

실질적 재정분권을 위한 지방재정 운용 자율성 확대방안 연구



실질적 재정분권을 위한 지방재정 운용 자율성 확대방안 연구



연구진

여효성 | 한국지방행정연구원 부연구위원

전성만 | 한국지방행정연구원 부연구위원

연구 요약

□ 지방재정 운용의 자율성 강화를 위해 관련 제도개선의 필요성

- 정부가 그동안 1단계 재정분권을 추진하면서 지방재정의 규모가 순증 하는 성과를 거두어 자치분권·균형발전의 기반이 조성되었으나, 이와 함께 지방재정 운용의 자율성 강화를 위해 관련 제도개선의 필요성은 후속과제로 남아 있음
- 따라서 본 연구는 실질적 재정분권을 위한 지방재정 운용 자율성 확대 필요성에 비추어 지방재정 관련 제도개선을 통한 자율성 확대 방안을 제시하고자 함

□ 지방재정 자율성의 의의

- 지방자치와 분권의 관점에서 재정자율성은 지자체가 외부의 재정개입 및 재정간섭을 받지 않고 자율적으로 관할구역범위내에서 조세재원을 동원하여 예산재원을 사업별로 배분하고 재정관리체계를 관리하는 것을 의미함
- 현실의 지방재정제도에서 외부적인 요인에 의해 간섭받는 제도요소들이 폐지되거나 적용 강도가 약화될 경우, '자율성'이 높아진다고 규정함

□ 현대지방재정 자율성의 복잡성

- 보충성원칙에 기초한 자치분권의 관점에서는 지역내에서 재원을 동원하여 지역사회 공동체의 사회 경제적 문제를 자율적으로 해결하는 것이 원칙적으로 바람직한 것으로 인식함. 하지만 현대사회의 복잡성을 고려하면 고전적인 보충성원칙과 재정자율성 규범을 유지하는 것은 쉽지 않은 동시에 바람직하지 않을 수 있음
- 지역사회 공동체 기반의 보충성원칙 조건은 지역공간-지역주민-지자체의 일체성이 높다는 것임. 교통과 정보통신 발달에 따라 주민들의 공간적인 이

동범위가 급격히 확대되고, 지역내 주소 등록 인구와 지역기반을 형성하는 인구간의 괴리가 심화되는 등 고전적 자율성 전제조건이 해체되고 있음

□ 재정사업의 자율성 보장의 조건으로서 책임성

- 지방재정의 자율성은 지방재정의 책임성 조건과 직접적으로 연결됨. 재정자율성 쟁점의 구조와 본질을 확인하기 위해서는 재정사업의 책임 구조를 재정의 영역에 국한하지 않고 포괄적으로 접근해야 함
- 지방의 재정사업들은 현장의 일선 지방공무원이 운영하게 되며, 따라서 재정사업의 책임구조를 접근하기 위해서는 “지방”과 “관료”라는 두 가지 행정 및 정치적 성격을 이해하고 접근하는 것이 필요함
- 재정사업에서 자율과 책임의 궁극적인 방향은 지역사회와 주민들에 맞추어져야 함. 지방의회에 대한 책임 역시 주민에 대한 성과책임이 전제됨. 따라서 지자체의 모든 사업들의 비전-미션체계에서는 지역발전과 주민의 삶의 질 향상에 대한 상징이 우선 설정됨
- 국고보조사업이 많은 지자체의 경우, 현실에서 자율과 책임의 구조는 주민을 향한 아랫방향 보다는 중앙을 향하는 ‘윗방향’으로 설계됨. 재정공시와 참여예산제도와 같이 주민들을 위한 각종 재정책임성 관리 수단들을 법제화해도 규범적으로 기대되는 효과를 확보하지 못할 수 있음
- 책임의 지향성이 ‘윗방향’으로 설계되면, 주민들이 이해할 수 있고 주민의 관점에서 관심이 높은 공시와 참여 내용 보다는 전국 표준적인 수준에서 수직적인 재정건전성 관리를 위한 항목들 중심으로 제도가 설계·운용될 수 있음

□ 자체자원(지방세)과 재정자율성

- 지방세입에서 재정자율성은 지방세와 세외수입 등과 관련된 됨. 지역내에서 조세재원 등 자체재원의 비중이 높을수록 자율성이 높다고 판단됨. 다만, 지자체의 조세행정권한이 제한되거나 지방세 재원의 지출에 대해 중앙정부가

직접 관리하는 비지방재원의 비중이 높으면 형식과 실질적 자율성에서 괴리가 발생함.

- 지방세 관련 행정권에 대한 지자체의 재량 혹은 권리 보유 상황이 다양하기 때문에 제도적인 형식에서 지방세(자체재원)와 재정자율성의 관점에서 지방세에 대한 자율성 해석은 다양할 수 있음.
- 예를 들어, 분권국가를 지향하는 재정분권혁신에서 지방세 중심의 재정분권이 추진되고 있지만, 지방세행정권한이 없는 지방소비세의 지방이양은 지방세 보다는 이전재정의 의존재원 특성이 강함.

□ 일반재원(지방교부세)과 재정자율성

- 지방재정에서 지출제한이 없는 일반재원으로 지방교부세의 비중이 높아지면 재정자율성이 높아지는 것으로 해석할 수 있음.
- 다만, 지방교부세의 세부 내역에서 특별교부세와 소방안전교부세는 지출용도와 범위가 사전적으로 규정되기 때문에 세입자율성 정도는 제한적임. 또한 보통교부세 자원배분에서 재정패널티를 반영하는 감액제도가 적용되어, 지방재정 운영 전반에 걸쳐 보통교부세 감액조치에 따른 재정자율성 약화요소가 잠재적으로 설정됨.
- 지방교부세는 중앙정부가 규정하는 지방행정경비를 지원하는 재원이기 때문에 제도적으로 지방세입의 자율성은 제한적임. 국고보조사업의 지방이양 수단으로 지방교부세를 사용할 경우, 사무이양에 따른 자원중립 원칙 적용이 일반적임. 이는 지방교부세제도의 성격 때문임. 재정분권과 순증의 요소들이 반영될 여지가 제도적으로 보장되지 않음.

□ 국고보조금과 재정자율성

- 국고보조금은 지방자치단체의 세입을 보장하는 ‘지방’의 재원이거나, 세출에서 국고보조사업을 시행하는 지자체의 윗방향 책임성을 보장하기 위한 성격

을 동시에 갖고 있어 중앙의 재원이기도 한 특성을 지님

- 중앙정부로부터 지방자치단체로 이전되는 재원이기 때문에 중앙 각 부처가 국고보조금을 많이 확보하면 지역사회에서는 해당 지출 재원을 확충하는데 유리한 부분이 있음. 다만, 지방재정 여건과 상관없이 중앙정부의 재정관리 관점에서 국고보조금제도를 운영하면 지방재정 압박과 위기의 원인이 됨
- 지방일반재원 증가율 이상으로 국고보조금 규모의 증가율이 지속되면서 지방의 가용재원이 중앙목적 사업에 과도하게 징발될 수 있음. 현실적으로, 국고보조사업에 대한 지방비 매칭 이후에 지방 자체사업에 대한 가용재원은 절대적으로 부족한 상황임.

□ 재정자율성 관점에서 지방재정관리제도의 특성

- 2000년대부터 새롭게 도입기 시작한 재정관리제도에서는 크게 두 가지 특징이 지적될 수 있음
 - 첫째, 재정관리 측면에서 지자체의 자율은 확대됐음
 - 둘째, 지자체의 재정관리역량이 높아야 실질적인 성과로 이어질 수 있는 각종 전문제도들이 도입됐음
- 단, 프로그램예산제도, 예산편성지침 폐지 그리고 지방채 발행의 자율성 확대 등과 같은 새로운 재정관리제도는 당초 기대와는 달리 재정분권의 성과를 창출하지 못함
 - 기대에 미치지 못하는 성과로 인해 지방재정용이 여전히 중앙정부 지침에 의존하는 과거 회귀적 행태가 지속되어왔다는 지적이 있음

□ 세입과 세출에서 분권 조건

- 재정자율과 지방분권의 관계를 ‘지출의 자율성과 책임성’ 측면에서 고려한다면, 세입·세출 측면 모두에서 집권과 분권 현상이 형성됨
 - 전형적인 재정분권 영역은 중앙정부의 개입 없이 지방세를 통한 자체 사

업을 수행하는 제 I 영역임.

- 전형적인 재정집권 영역은 중앙정부가 설계한 구체적인 사업지침을 위탁 수행하기 위해 국고보조금을 지출하는 제Ⅳ영역임. 이 밖에 제Ⅱ·Ⅲ영역에서는 세출과 세입에서 분권이 혼재되어 있음
- 반대로 형식은 지방세 수입이지만 중앙정부가 지출 용도를 규정한 경우도 있음. 여기에는 자동차세 주행분과 지방교육세가 해당됨

□ 정책방향

- 국세와 지방세 비중(7:3)에 대한 지방재정 자주권 확보 등 논란에도 불구하고 실질적 세제개편이 어려운 상황에서 현재 시점상 지방자치단체의 실질적 재정분권을 위한 자율성 확대방안에 대한 논의

□ 추진방향

- 그간 2010년도 기점 보편적 복지예산 확대 등에 따라 지방재정건전화를 위한 다양한 관리기법이 도입되어 지방재정운용상 자율성을 제약하는 법령 및 제도적 장치 마련
- 지방재정 발전을 위해 지방재정법 분법을 포함한 제도개편 논의를 진행하고 실무적이고 실질적 자율성 확대방안 발굴 논의에 맞추어 기초자치단체에 적용 가능한 자율성 확대방안에 대한 내용을 건의하고자 함

□ 정책제언

1. 지방채무 관리제도

- 1) 지방채 자율발행 한도 상향: 단식부기 세수기준 → 복식부기 자산가치 기준 변경
- 2) 지방채 총량제 도입: 매년 지방채 한도설정 → 증장기적 발행총량 관리
- 3) 지방채 발행 법령 개정: 발행가능 범위 → 발행불가 내역 개정

2. 투자심사지침

1) 재심사 기준 변경

- 재심사 기준 30% → 사업착공전 증액시만
 - 투자심사 후 사업착공 이후에는 매몰비용 등의 사유로 중단될 수 없는 상황으로 사업착공전 증액은 재심사 기준으로 반영하되, 사업착공 이후 재심사는 절차적 제약에 불과함

2) 재심사 기관 변경

- 사업비 기준 → 당초 심사기관에서 심사(책임성 강화)
 - 사업추진 및 착공 후 의존재원 확보 등을 통해 사업비 증액되는 경우 상급기관으로 재심사 상정시 대부분 조건부 등으로 심의 되는 상황으로 상급기관 재심사 또한 절차적 제약에 불과함

3) 행사사업의 투자심사 기준 폐지

4) 이원적 심사 일원화

- 타당성 조사 및 투자심사 → 투자심사센터 일원화 심사 추진

5) 국가주도 공모사업 투자심사 제외 검토

3. 중기지방재정계획

- 현행 중기지방재정계획은 지방자치단체 또는 국가가 예산편성 과정에서 중장기계획에 대한 운영방향을 의회 보고를 위해 운용되고 있으나, 지방자치단체의 가용재원은 매우 미약한 상황임에도 불구하고 중기지방재정계획상 투자계획은 가용재원의 범위를 엄청나게 벗어나는 상황임

① 중기세입 검토제 운영: 자체 검토 → 투자심사센터 검토

- 대다수 자치단체의 경우 예산액의 90%이상은 매년 연례반복, 법정사무 등 고정경비로 물가 상승률만 반영하여 증액하더라도 이전재원(국도비, 교부세, 조정교부금 등)의 증가가 크게 없는 상황에서 가용재원의 범위는

- 매우 협소한 상황이며, 다양한 사업을 반영하기 위해서는 향후 세입을 긍정적으로 반영하여 수많은 공약 및 투자사업을 증기에 반영하고 있는 실정으로 증기 세입에 대한 객관적인 추계검증 및 검토가 필요
- 이는, 자치단체 재정운영의 규제가 아닌 불요불급하지 않은 투자사업을 제3기관에서 배제함으로써 재정부담을 경감할 수 있는 방안임

4. 지방보조금

- 이전 국고보조금 규모 상승률 대비 지방자치단체의 지방보조금 상승률이 급격한 상향에 대하여 지방보조금 제도를 신설하고 총액한도제를 통해 운영하고 있으나, 예산편성 전 사전심의 및 의회심의 후 교부심의 등 실질 보조금 총액한도제를 통한 규제를 벗어나 형식적이고 절차적인 규제에 따른 과도한 업무량으로 내실 있는 심의운영이 불가하고 형식적인 절차적 이행사항으로 변질되고 있음

① 지방보조금 한도제 강화

- 지방보조금 제도가 당연히 개인 및 단체들에게 보조금을 주도록 법적으로 보장하고 있다는 인식을 배제하고 지방자치단체 자율에 따라 보조할 수 있는 자율성을 확보하되, 한도액 미준수에 대한 책임성 강화방안 검토

② 지방보조금 실효성 있는 심의제도 운영

- 대다수 자치단체의 경우 예산액의 90%이상은 매년 연례반복, 법정사무 등 고정경비로 편성되는 사항으로 총액한도제 운영에 따라 사전심의는 폐지하고 사후 교부심의 강화를 통해 보조금 집행에 대한 사업관리(저성과 사업 축소 및 폐지, 지원중단 등) 강화방안 검토

5. 주민참여예산제도

- 주민참여예산제도 법제화에 따라 기초자치단체 대부분이 경제적으로 참여 예산비중을 높게 설정하여 자치단체 운용예산 중 일정부분을 참여예산으로 할당하여 배분하는 방식으로 운영

- 초기 주민건의 등을 반영하여 기존 소규모주민숙원사업을 참여방식으로 행사비용을 수반하여 운영하고 있으며, 제도의 지속화 정례화 됨에 따라 지역 업체들이 제안서를 발굴 제안함
 - ① 주민참여예산제도 의무화 폐지: 지방자치단체 재정운영 및 자율성 확보를 위해 참여예산제도의 의무화는 폐지
 - ② 주민참여예산제도 운영방향 변경: 예산편성 → 결산검사
- 예산편성시 참여보다는 결산검사시 참여방안을 법제화함으로써 시 집행부의 예산편성 및 집행에 대하여 주민들의 재정운영에 대한 알권리를 충족하고 재정집행에 대한 책임성을 주민들이 직접 참여하여 불요불급한 사업에 대한 견제기능을 강화함

6. 교부세 제도 개선

- 사업 종료 후 집행잔액에 대하여 집행잔액 활용계획에 대하여 별도 부처승인을 통해 진행하고 있으나, 집행잔액을 반납하는 경우는 없음
- 집행잔액 사용승인 절차 폐지: 집행잔액 사용승인 → 특별교부세 타 사업 집행
- 특별교부세 세입 자금의 집행잔액은 불용되어 차년도 순세계잉여금에 포함되어 시비재원으로 전환됨에 따라 자치단체 자율적으로 타 특별교부세 사업체 포함 집행함으로써 절차간소화 및 집행의 자율성 확대

7. 예산편성 및 운용제도 개편

- 회계연도 독립의 원칙의 예외로써 이월사업(계속비, 명시, 사고)에 대한 이월집행이 가능하나 이월사업비중 사고이월된 금액의 집행잔액 등은 이월된 연도말 불용을 통해서 해당 재원을 활용 가능함
- 이에 따라 이월된 사업비 중 사업이 완료 또는 집행불가 사업비에 대하여 연도내 이월비 삭감을 통해 해당 재원을 활용 가능하도록 개선이 필요

- 이월사업비 중 집행불가 또는 집행잔액에 대하여 회기 내 삭감 후 재편성 방안 제도 마련
- 회기 내 자율적 운영방안 제도를 신설함으로써, 재원의 효율적 활용 방안 마련으로 재정운영의 자율성 확보 및 신속집행을 통한 경제활성화에 기여

8. 국고 및 지방보조금 차등보조금 제도 폐지

- 국고 및 광역자치단체로부터 추진되는 보조금은 동일사업 동일 수혜자에 대한 지방비 매칭을 전제로 하고 있음에 따라 국고 및 광역보조금 차등보조를 통한 지방재정조정제도는 실질적으로 교부세 및 조정교부금의 산정오류를 발생
- 국고 및 차등보조율 적용 근거 삭제
 - 국고보조금 및 광역지방자치단체의 차등보조 규정 삭제를 통해 동일사업 동일 부담원칙을 적용하고 지방재정조정제도인 교부세 및 조정교부금 제도를 통해 불균형한 재정은 조정
- 노인인구수 급증 및 영유아수 감소 등으로 사회복지 대상 인구수의 현저한 변화로 인해 시·군별 사회복지지수의 정확한 산정이 필요

제1장 | 서론

제1절 연구의 필요성과 목적 3
제2절 연구의 범위와 방법 4

제2장 | 지방재정 자율성에 대한 이론과 제도

제1절 재정자율성의 개념과 범주 9
1. 지방재정의 자율성과 책임성 9
2. 지방재정사업의 자원특성과 재정자율성 12
3. 지방재정관리 및 지방재정사업에서 자율성 15
4. 가치예산제도와 재정자율성: 참여예산제도와 성인지예산제도 18
5. 재정자율성과 재정분권 19
제2절 재정운용 자율성 정책 제도 변화 21

제3장 | 지방재정 자율성 방안 검토

제1절 자율성 확대의 기본방향 29
제2절 재정관리제도 제도개선 지자체 건의사항 검토 30
1. 지방채무 관리제도 30
2. 투자심사지침 32
3. 중기지방재정계획 36
4. 지방보조금 37
5. 주민참여예산제도 40
6. 교부세 제도 개선 41
7. 예산편성 및 운용제도 개편 42
8. 국고 및 지방보조금 차등보조금 제도 폐지 42
제3절 지방재정법 법령 및 지침 개정 46

1. 지방재정법 의의	46
2. 지방재정법 변천과정	47
3. 지방재정법 현황	53
4. 지방재정법 분법 방향	60

제4장 | 요약 및 정책건의

제1절 연구내용의 요약	67
제2절 정책건의	73
1. 투자사업 자체심사 대상 범위 확대	73
2. 타당성조사 및 투자심사 면제 확대	74
3. 이월예산 집행잔액 연도 중 활용 근거 마련	75
4. 재난·재해 목적 예산의 재전용 허용	75
5. 지방채 발행 가능 사업 범위 확대	76
6. 지방채 발행대상 투자심사 규정 완화	78
7. 재정위기지표(예산대비 채무비율) 현실화	79
8. 국·도비보조사업 세부사업 설정 자율성 확대	80
9. 기금운용계획 변경 절차 완화	82
10. 신속집행 대상 선정 시, 자치단체와 사전협의	83
11. 지방재정관리시스템(e호조) 개선	84
12. 도비보조 주민참여예산제 개선	85

【참고문헌】	87
---------------------	-----------

【부 록】	89
--------------------	-----------

표목차 | LIST OF TABLES

〈표 2-1〉 지방비 부담의 의무성 정도에 따른 국고보조사업의 유형화	14
〈표 2-2〉 지방재정사업 자원별 특성과 자율성 관계	14
〈표 2-3〉 지방재정 관리제도의 역사적 맥락	16
〈표 2-4〉 중앙정부에서 운용하는 지방재정관리제도	17
〈표 2-5〉 세입·세출에서 재정분권 인식을 위한 분석 틀	20
〈표 2-6〉 '08년도 재정자율성 개선안(주요내용)	21
〈표 2-7〉 '17년도 재정자율성 개선안(주요내용)	22
〈표 2-8〉 현행 지방재정관리제도의 문제점 및 한계	24
〈표 2-9〉 현행 지방재정 재정자율성 관련 주요 이슈	25
〈표 3-1〉 지방재정법의 개정 내용의 특성 분석	50
〈표 3-2〉 지방재정법에서 지방자치단체의 자율과 책임 특성	54



〈그림 2-1〉 지방재정사업의 효율성과 책임성 영역 11

제1장

서론

● 제1절 연구의 필요성과 목적

● 제2절 연구의 범위와 방법

제1절 연구의 필요성과 목적

□ 지방재정 운용의 자율성 강화를 위해 관련 제도개선의 필요성

- 정부가 그동안 1단계 재정분권을 추진하면서 지방재정의 규모가 순증 하는 성과를 거두어 자치분권·균형발전의 기반이 조성되었으나, 이와 함께 지방재정 운용의 자율성 강화를 위해 관련 제도개선의 필요성은 후속과제로 남아 있음
- 지방재정 운용의 계획성 및 건전성 제고를 위한 지방재정 조정제도들을 그동안 꾸준히 도입되어 왔음. 그동안 운영되어 오던 제도의 큰 틀 범위에서 지자체의 책임성을 훼손하지 않는 범위에서 지자체의 재정운용 자율성 확대하여 보다 효율적인 자원배분을
- 각 지자체가 지역의 여건에 맞춰 주어진 재원을 자율적이고 효율적으로 운용을 할 수 있도록 규제 위주에서 지원 및 컨설팅 위주로 지방재정 운용제도를 개선할 필요성이 제기됨
- 우리나라는 헌법 제117조에 지방자치 제도를 규정하고 있으나 지자체의 명칭이 지방자치단체로 되어있어 중앙정부와 위계적 구조로 구성되어 있음
- 학문적으로는 중앙정부-지방정부로 비교적 대등한 관계로 명명되어 있으나 법률적, 행정적으로는 정부-지방자치단체로 상하관계가 직접적으로 명시되어 있는 상황임
- 지방자치단체가 개별적인 지방정부로서 지위 및 권한을 확보하기 위해 가장 먼저 필요한건은 중앙-지방간 인식의 차이라고 할 수 있음. 지방재정운용 자율성 확보를 논하기 이전에 이와 같은 인식의 변화가 선행될 필요가 있음
- 또한, 지자체의 역량이 부족한 부분이라면 중앙 또는 광역의 관여가 필요하

지만 단순하게 관리의 차원에서 중앙 또는 광역이 통제하는 제도는 지양할 필요가 있음

□ 연구목적

- 따라서 본 연구는 실질적 재정분권을 위한 지방재정 운용 자율성 확대 필요성에 비추어 지방재정 관련 제도개선을 통한 자율성 확대 방안을 제시하고자 함
- 앞서 살펴본 '08년과 '17년도 제도개선 및 그동안 선행연구에서 지적되어 왔던 재정자율성 확대 방안, 지자체에서 제기된 의견 등을 종합하여 제도개선 사항을 발굴함

제2절 연구의 범위와 방법

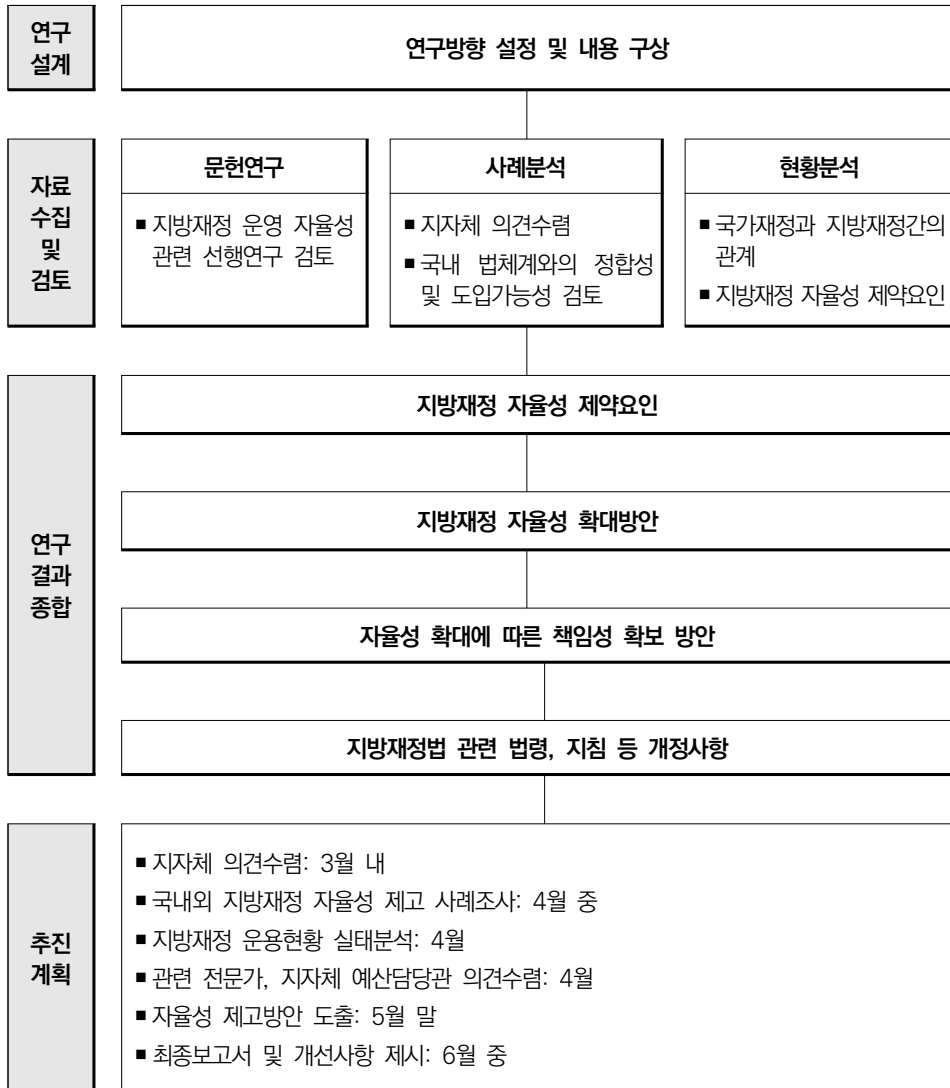
□ 지방재정 운용 관련 현황 분석

- 정부 자율성 확대 이후 지방재정 현황 분석
- 국가 재정과 지방재정 간의 관계
- 지방재정 자율성 제약 요인 파악

□ 지방재정 자율성 방안 검토

- 예산편성, 국고보조금, 지방보조금, 지방계약, 공유재산 및 물품 관리 등 재정제도 전반에 대한 자율성 확대 방안
- 자치단체 의견수렴 등을 포함한 재정제도 개선방안
- 지방재정법 등 관련 법령, 지침 등 개정 필요사항

□ 연구분석의 틀



제2장

지방재정 자율성에 대한 이론과 제도

제1절 재정자율성의 개념과 범주

제2절 재정운용 자율성 정책 제도 변화

제1절 재정자율성의 개념과 범주

1. 지방재정의 자율성과 책임성

□ 지방재정 자율성의 의의

- 지방자치와 분권의 관점에서 재정자율성은 지자체가 외부의 재정개입 및 재정간섭을 받지 않고 자율적으로 관할구역범위내에서 조세재원을 동원하여 예산재원을 사업별로 배분하고 재정관리체계를 관리하는 것을 의미함
- 현실의 지방재정제도에서 외부적인 요인에 의해 간섭받는 제도요소들이 폐지되거나 적용 강도가 약화될 경우, '자율성'이 높아진다고 규정함

□ 현대지방재정 자율성의 복잡성

- 보충성원칙에 기초한 자치분권의 관점에서는 지역내에서 재원을 동원하여 지역사회 공동체의 사회 경제적 문제를 자율적으로 해결하는 것이 원칙적으로 바람직한 것으로 인식함. 하지만 현대사회의 복잡성을 고려하면 고전적인 보충성원칙과 재정자율성 규범을 유지하는 것은 쉽지 않은 동시에 바람직하지 않을 수 있음
- 지역사회 공동체 기반의 보충성원칙 조건은 지역공간-지역주민-지자체의 일체성이 높다는 것임. 교통과 정보통신 발달에 따라 주민들의 공간적인 이동범위가 급격히 확대되고, 지역내 주소 등록 인구와 지역기반을 형성하는 인구간의 괴리가 심화되는 등 고전적 자율성 전제조건이 해체되고 있음¹⁾

1) 예를 들어, 서울특별시 강남구에 근무하는 공무원들의 주소지가 강남구가 아니며, 서울시 경계를 넘어 경기도에 분포한 경우가 많다면, 지자체 구성원과 업무담당 공간범주의 괴리가 발생함. 도심의 회사 종사자들 중심의 주간인구와 해당 자치구에 주소를 등록한 야간인구의 괴

- 자치분권의 공동체 기반에서 분절성이 심화된 상황에서 지방재정에서 자율성을 둘러싼 재정갈등 구조와 강도는 다양한 형태로 심화될 수 있음. 조세 재원이 동원되는 공간범위와 실제 집행을 결정하는 공간범위 그리고 재정사업의 혜택이 발생하는 공간범위가 달라짐. 이러한 세 가지 범위에서 이해관계 주체들간 재정갈등이 다양하게 발생하며, 관련 제도에 전제되는 재정자율성의 내용과 강도가 복잡하게 형성됨

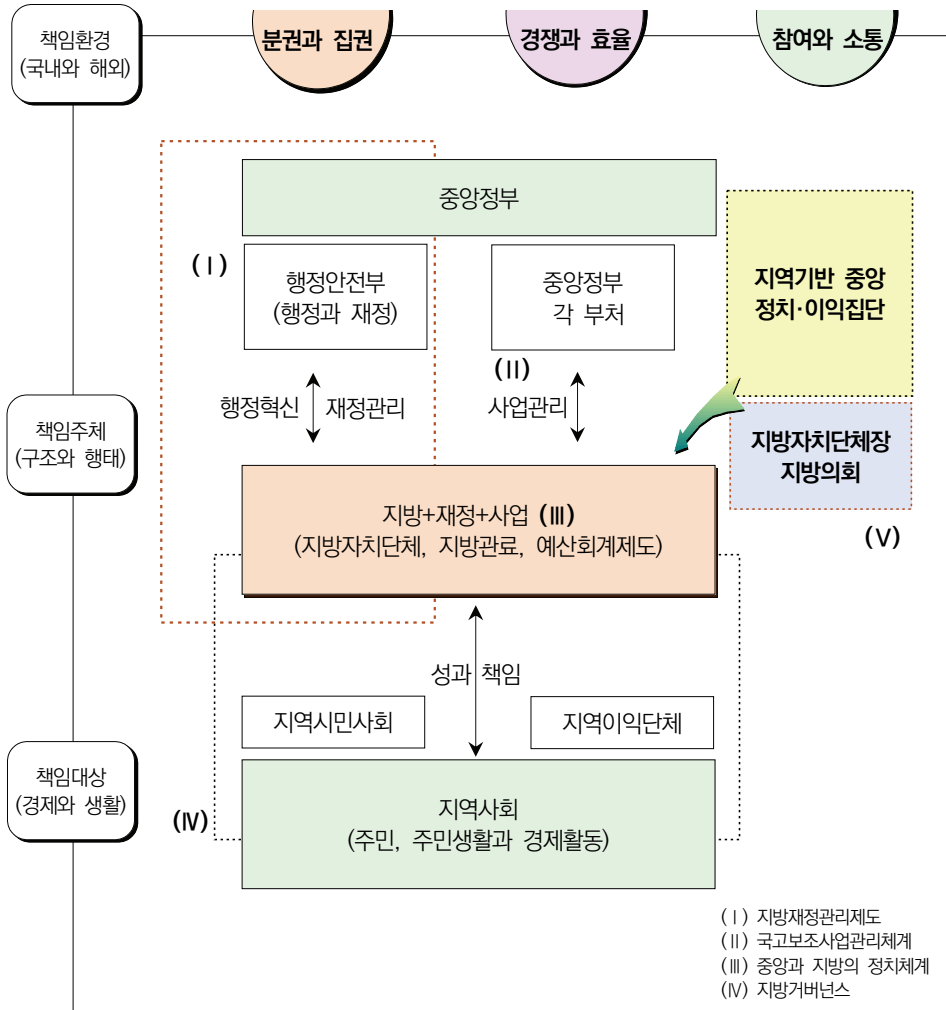
□ 재정사업의 자율성 보장의 조건으로서 책임성

- 지방재정의 자율성은 지방재정의 책임성 조건과 직접적으로 연결됨. 재정자율성 쟁점의 구조와 본질을 확인하기 위해서는 재정사업의 책임 구조를 재정영역에 국한하지 않고 포괄적으로 접근해야 함
- 지방의 재정사업들은 현장의 일선 지방공무원이 운영하게 되며, 따라서 재정사업의 책임구조를 접근하기 위해서는 “지방”과 “관료”라는 두 가지 행정 및 정치적 성격을 이해하고 접근하는 것이 필요함
 - 한편 지방재정 사업에서 자율성과 책임성의 관리는 중앙정부의 의사결정 체계에 대한 고려가 동시에 필요하기 때문에 좀 더 복잡하다고 할 수 있음
- 재정사업에서 자율과 책임의 궁극적인 방향은 지역사회와 주민들에 맞추어져야 함. 지방의회에 대한 책임 역시 주민에 대한 성과책임이 전제됨. 따라서 지자체의 모든 사업들의 비전-미션체계에서는 지역발전과 주민의 삶의 질 향상에 대한 상징이 우선 설정됨
- 국고보조사업이 많은 지자체의 경우, 현실에서 자율과 책임의 구조는 주민을 향한 아랫방향 보다는 중앙을 향하는 ‘윗방향’으로 설계됨. 재정공시와 참여예산제도와 같이 주민들을 위한 각종 재정책임성 관리 수단들을 법제화해도 규범적으로 기대되는 효과를 확보하지 못할 수 있음
- 책임의 지향성이 ‘윗방향’으로 설계되면, 주민들이 이해할 수 있고 주민의

리가 있을 경우, 지방재정사업의 자율성과 책임성에서 분절성이 발생함.

관점에서 관심이 높은 공시와 참여 내용 보다는 전국 표준적인 수준에서 수직적인 재정건전성 관리를 위한 항목들 중심으로 제도가 설계·운용될 수 있음

〈그림 2-1〉 지방재정사업의 효율성과 책임성 영역



자료: 이재원(2019), 「지방재정론」, 윤성사

2. 지방재정사업의 자원특성과 재정자율성

□ 자체자원(지방세)과 재정자율성

- 지방세입에서 재정자율성은 지방세와 세외수입 등과 관련된 됴. 지역내에서 조세재원 등 자체재원의 비중이 높을수록 자율성이 높다고 판단됨. 다만, 지자체의 조세행정권한이 제한되거나 지방세 재원의 지출에 대해 중앙정부가 직접 관리하는 비지방재원의 비중이 높으면 형식과 실질적 자율성에서 괴리가 발생함.
- 지방세 관련 행정권에 대한 지자체의 재량 혹은 권리 보유 상황이 다양하기 때문에 제도적인 형식에서 지방세(자체재원)와 재정자율성의 관점에서 지방세에 대한 자율성 해석은 다양할 수 있음.
- 예를 들어, 분권국가를 지향하는 재정분권혁신에서 지방세 중심의 재정분권이 추진되고 있지만, 지방세행정권한이 없는 지방소비세의 지방이양은 지방세 보다는 이전재정의 의존재원 특성이 강함.

□ 일반자원(지방교부세)과 재정자율성

- 지방재정에서 지출제한이 없는 일반재원으로 지방교부세의 비중이 높아지면 재정자율성이 높아지는 것으로 해석할 수 있음.
- 다만, 지방교부세의 세부 내역에서 특별교부세와 소방안전교부세는 지출용도와 범위가 사전적으로 규정되기 때문에 세입자율성 정도는 제한적임. 또한 보통교부세 자원배분에서 재정패널티를 반영하는 감액제도가 적용되어, 지방재정 운영 전반에 걸쳐 보통교부세 감액조치에 따른 재정자율성 약화요소가 잠재적으로 설정됨.
- 지방교부세는 중앙정부가 규정하는 지방행정경비를 지원하는 재원이기 때문에 제도적으로 지방세입의 자율성은 제한적임. 국고보조사업의 지방이양수단으로 지방교부세를 사용할 경우, 사무이양에 따른 자원증립 원칙 적용

이 일반적임. 이는 지방교부세제도의 성격 때문임. 재정분권과 순증의 요소들이 반영될 여지가 제도적으로 보장되지 않음.

※ 지방교부세법 제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원(財源)을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키도록 함을 목적으로 한다.

□ 국고보조금과 재정자율성

- 국고보조금은 보조사업을 위탁받아 수행하는 지자체의 세입을 보장한다는 측면에서 일반적으로 지방의 재원으로 분류되나, 다른 한편으로 자치단체의 ‘윗방향’ 책임성을 요구받는 ‘중양’의 재원이라는 특징을 나타냄
- 중앙정부로부터 지방자치단체로 이전되는 재원이기 때문에 중앙 각 부처가 국고보조금을 많이 확보하면 지역사회에서는 해당 지출 재원을 확충하는데 유리한 부분이 있음
 - 다만, 지방재정 여건과 상관없이 중앙정부의 재정관리 관점에서 국고보조금제도를 운영하면 지방재정 압박과 위기의 원인이 될 가능성이 공존
- 국고보조사업은 정부간 재정관계의 관점에서 다양하게 유형화할 수 있음
 - 먼저 지방재정에 대한 압박과 지자체의 재정사업 선택 재량 등과 재정과 관리 속성을 결합하여, 부담금, 분담금, 지원금, 위탁금 등으로 구분할 수 있음
 - 국고부담금과 국고분담금의 비중이 높으면 지방재정 자율성은 약화됨. 반면 지자체의 선택 재량이 높은 국고지원금의 비중이 높으면 국고보조사업에서도 지방재정의 자율성은 확대될 수 있음
- 지방일반재원 증가율 이상으로 국고보조금 규모의 증가율이 지속되면서 지방의 가용재원이 중앙목적 사업에 과도하게 징발될 수 있음. 현실적으로, 국고보조사업에 대한 지방비 매칭 이후에 지방 자체사업에 대한 가용재원은 절대적으로 부족한 상황임

〈표 2-1〉 지방비 부담의 의무성 정도에 따른 국고보조사업의 유형화

보조사업 유형	개념	성격
국고 부담금	- 중앙과 지자체가 공동으로 수행하는 의무사업 - 국가가 지자체에 이전하는 당연의무 지출	법정기준보조율사업, 개별법을 근거(국가와 지방자치단체)
국고 분담금	- 국가와 지자체 공동사무로서 상호간 자율 선택성이 부분적으로 인정되는 사업에 대한 지출	국가 표준적 의무분담 (국가와 지자체의 이해 공유)
국고 지원금	- 지자체 자체사업에 대한 국가의 장려적 지출	신청주의 적용사업 (공모과제 등)
국고 위탁금	- 국가사무를 지자체가 자발적 혹은 법적 의무를 통해 위탁 대행 (사무위탁)	100% 국고보조 (위탁수수료-행정관리비용 포함)

자료: 박병희 외(2021). 「국고보조금의 유형분류에 관한 연구」. 한국지방재정공제회

〈표 2-2〉 지방재정사업 재원별 특성과 자율성 관계

		분권의 강도			
		강 ←			→ 약
		자체사업(지방이양)	포괄보조	통합보조	개별보조
분권화 수 단	분권강도	★★★★★	★★★★★	★★	★
	분권형식	기능과 재원의 완전이양	기능 공유, 재원의 포괄이양	국가중심 기능과 재원	집권방식 유지 집행재량 확대
	분권내용	지방의 자율적인 재정운용	포괄분야 범위내에서 자율운영	신청 절차간소화 영세보조통합운영 사업간 전용 확대	불용액 인정 실질적 신청주의 보조를 합리화
	성과책임	자치단체 자체 성과평가	중앙·지방 공유 중앙성과관리 정부간 성과계약 의무적 지출규정	중앙정부 중앙의 표준 지침관리 지방의 집행(전달)과정 책임	
수혜의 성격	자치 서비스	국민의 기본권리 자치 서비스	국민의 기본권리		
개편의 지향가치	정부간 기능 부담의 재설계		행재정관리의 효율성 제고		
재정분권 연속선	자주재원 - 지방교부세 - 지방양여금 - 보조금				

- 재정분권의 연장선에서 분권형식의 유연한 적용이 필요
- “기능이양” 보다 “분권가치”가 더 상위개념임을 고려
- 행정과 재정의 원칙을 고려한 균형 추구

자료: 이재원 외(2003). 「복지분야 보조금제도의 개선방안」. 기획재정부

□ 재정분권, 국고보조사업 지방이양 그리고 재정자율성

- 국고보조사업의 지방이양시 중앙정부의 행정관리/감독/지침 규정을 일괄 이양하여 중앙정부의 사업단위 개입/관리감독을 폐지해야 함. 중앙정부의 행정적인 개입권한을 인정한 상태에서 국고보조금의 재원부담만 지방으로 이양하면 0% 국고보조사업이 되는 것임
- 과거 분권교부세를 통한 복지보조사업이 지방이양됐지만, 사회복지사업법 등 개별 복지법을 통해 보건복지부의 지자체 복지사업 개입이 지속되어 지방이양사업의 재정관리에서 실질적인 자율성이 보장되지 않음
- 개별 보조사업들을 묶어 대규모의 단일 재정프로그램으로 설계하는 포괄보조금에서는 개별보조사업의 지방이양을 수반하지 않고 지방재정의 자율성을 높일 수 있음. 균특회계 지역자율계정, 보건복지부의 지역사회서비스투자사업 등과 같이 다양한 형태의 포괄보조 프로그램이 운용되고 있음

3. 지방재정관리 및 지방재정사업에서 자율성

- 지방자치 부활이전, 개발연대 재정집권
 - 지방세출에 대한 제도적 관리는 1963년 지방재정법 제정에서 시작됐음. 여기서 핵심은 정부간 관계 보다는 중앙부처들 간의 권한 분산임. 중앙예산 당국(경제기획원)의 관리 감독으로부터 내무부(지방자치단체)의 재정을 분리하는 것임
 - 지방재정법에서 지방재정관리제도들은 지방자치가 실시되지 않았던 집권 국가의 중앙행정체제에서 중앙부처 내부에서의 기능조정에서 출발했음. 현재 행정안전에서 운영하는 지방재정관리제도들은 80년대 후반부터 도입됐음
- 지방자치 부활 이후, 신공공관리주의 재정관리 집권
 - 1995년도 지방자치가 부활되었지만 정치적 분권이었으며 재정분권에서는 한계가 있었음. 지방자치법에서 분권가치의 제도화가 확대되었지만

지방재정법에서는 의미 있는 변화는 없었음

- 행정안전부 및 기획재정부를 비롯한 중앙정부 각 부처로부터의 지방세출 사업에 대한 관리 감독 기능들은 지속적으로 강화됐음. 지금까지 관리 감독 기능의 영향 속에서 지자체 예산부서들은 행정안전부의 기본지침이 없으면 자체적인 세출관리업무를 수행하기 힘들 정도로 재정관리는 집권화됐음
- 90년대 후반의 IMF 경제위기를 극복하기 위해 중앙과 지방 모두 성과주의 정부혁신을 추진했음. 그런데, 지방재정에서는 지방자치단체들의 자율적 선택이라기보다는 행정안전부 중심의 하향식 재정혁신이 추진됐음
- 신공공관리주의 혁신 이론에서 현장 중심의 분권이 강조되었지만, 현실의 지방재정에서는 중앙정부를 향하는 ‘윗방향’의 성과책임과 효율 및 건전성 책임이 강화됐음. 지방단위에서 자치분권운동이 여전히 활성화되어 있었지만 주민 참여 중심의 로컬거버넌스는 상징 이상의 의미를 가지지 못했음

〈표 2-3〉 지방재정 관리제도의 역사적 맥락

시기별	주요 관계 구조	비고
지방재정법 제정 (1963)	기획재정부-행정안전부	- 중앙예산과 지방예산의 구분
지방자치 부활 (1995)	행정안전부 - 지자체	- 정치·행정의 분권 (주민투표, 권한과 대표) - 재정집권은 강화 (각종 재정관리제도 신설)
IMF 위기와 정부혁신(1999)	공공 - 민간 성과주의 정부혁신	- 재정사업에서 성과책임 (관행의 혁신) - 하향식으로 강요된 민간위탁과 아웃소싱
균형과 분권 (2005)	중앙부처 - 지자체 행정안전부 - 지자체 국고보조방식 복지확대	- 국고보조사업 지방이양 - 재정관리 분권(세입 집권, 세출 분권) - 지방재원 징발과 정부간 재정갈등·불신 심화
재집권과 표준화 (2010년대 이후)	중앙집권 회귀	- 재정건전성 책임 강화(지자체 파산 우려) - 사회복합 유사중복사업 통제 강화 - 지방재정관리조정 확대(지방재정부담심의위원회, 중기 재정계획의 국무회의 보고 등)
2017년 촛불혁명이후 (문재인정부)	연방제 수준의 자치분권	〈국정과제〉 - 지방세 중심의 재정분권 : 국세-지방세 7:3 - 지방분권국가 개헌, 제2국무회의, 지방정부

자료: 이재원(2019). 「지방재정론」. 윤성사

○ 재정자율성 관점에서 지방재정관리제도의 특성

- 지방자치가 부활된 이후 도입되었던 재정관리제도에서는 크게 두 가지 특징을 찾아볼 수 있음. 먼저, 재정관리 부분에서 지자체 자율성은 확대되는 추세임. 또한, 재정관리제도에 여러 전문제도들이 새롭게 도입되었음
- 단, 새로 도입된 전문제도는 도입당시 기대와 달리 지자체의 재정관리역량이 높아야 실질적인 성과로 연결시키는 것이 가능했음
- 가령, 프로그램예산제도와 예산편성지침 폐지 그리고 지방채 발행 자율성 확대 등과 같은 재정관리제도는 기대만큼의 분권성과를 창출하는데 한계점을 나타냄
- 이에 따라 여전히 중앙정부의 지침에 크게 의존하는 과거 회귀적 행태와 제도가 지속됐다는 지적이 있으며, 지자체가 스스로 관리 역량을 높일 수 있는 기회는 점차 사라지는 악순환이 반복되어옴

〈표 2-4〉 중앙정부에서 운용하는 지방재정관리제도

구분	사전예산관리	사후재정관리
재정 · 예산관리	지방자치단체 예산편성 운영기준	지방재정분석 및 재정진단
	중기지방재정계획	지방재정위기단체 지정
	지방재정투자사업 심사 및 타당성 분석	긴급재정관리단체 지정
	국고보조사업 운영지침(개별 부처)	보통교부세 감액심사
	지방채발행 사전승인(총액한도액 초과발행)	균특회계 지역자율계정 평가인센티브
	신규 사회복지사업 협의(사회보장위원회)	지방재정사업자율평가(지자체)
	지방재정공시(지자체)	
정책관리	지방성인지 예산제도(행정안전부·여성가족부)	행정안전부 합동평가(국고보조사업)
	성별영향평가제도(여성가족부)	국고보조사업준차평가(기획재정부)
	참여예산제(행정안전부)	주민소송제도(행정안전부)

4. 가치예산제도와 재정자율성: 참여예산제도와 성인지예산제도

□ 가치예산제도의 의의

- 국가 및 지방자치단체의 공공예산 운영의 전통적으로 “근검절약”이 원칙이었으나 국가의 사회경제적 역할이 급증하는 행정국가 혹은 복지국가시대가 전개되면서 기본 원칙에서 새로운 재정 가치들이 추가됐음
 - 따라서 2000년대 이후부터는 국가정책에서도 사회적가치를 예산운영에 반영하고자 하는 시도들이 있어옴
- 신사회운동에서는 주민들의 재정참여와 사회복지 분야등과 같은 특정 분야에 더 많은 자원배분을 요구하는 의견이 높았으며, 이를 반영하여 도입된 대표적인 가치예산제도로는 양성평등을 위한 성인지예산, 아동복지를 위한 아동예산이 있음
- 재정민주주의를 확대하기 위해 주민들이 예산편성과정에 직접 참여하는 예산운동은 건전성과 투명성의 전통적인 예산원칙과 양립되면서 우선적으로 제도화됐음

□ 주민참여예산제도와 재정자율성

- 지방재정법 제39조에 참여예산제도의 법적 근거가 있음. 제도 도입 초기에는 지자체에 대한 권고 성격이었음. 이후 의무조항으로 법률을 개정하고 참여예산제도 운영을 위한 구체적인 절차와 방법도 법률에 규정하였음
 - 참여예산제도는 재정민주주의와 예산편성의 대표성 및 합리성에 제도 도입의 명분과 상징을 확보하고 있으며 처음 도입 당시 기대가 상당하였음. 하지만 현실에서는 여전히 쟁점이 많음
- 참여예산제도는 재정자율성과 관련하여 지방의회와 지자체 공무원들의 비판적인 시각이 상당함
 - 가령 지방의회는 집행부가 의회의 예산편성에 대한 고유권한을 약화시킨다고 비판함

- 반면 집행부 공무원들은 참여예산제가 이익집단 혹은 이해관계자들의 예산로비 창구로 변질될 수 있다고 우려함

□ 성인지예산제도와 재정자율성

- 성인지 예산제도는 국가정책으로 양성평등을 실천하기 위한 정책수단임. 성인지(性認知)란 국가의 정책, 예산, 제도 등에서 남성과 여성의 차이를 인식한다는 것임
 - 성인지예산제도 도입 이후 상당 기간이 경과했지만 지방재정에서 보편적 가치 예산으로 정착되지 않았음.
- 국가재정법과 연계하여 2011년 지방재정법 개정 때 지방성인지예산 규정이 신설됐음
 - 성인지예산제도는 기획재정부에서 출발한 하향식 확산 과정을 거친 지방 예산제도임
 - 이에 따라 행정안전부와 지방자치단체 예산부서는 시작부터 소극적이었고 지방재정 자율성을 제약하는 제도적 요소로 인식하고 있음

5. 재정자율성과 재정분권

□ 세입과 세출에서 분권 조건

- 재정자율과 분권을 만일 '재정지출에서 자율과 책임'으로 인식할 경우, 세입과 세출의 측면에서 각각 집권과 분권 현상이 동시에 나타남
 - 전형적인 재정분권 영역은 중앙정부의 개입 없이 지방세를 통한 자체 사업을 수행하는 제Ⅰ영역임.
 - 전형적인 재정집권 영역은 중앙정부가 설계한 구체적인 사업지침을 위탁 수행하기 위해 국고보조금을 지출하는 제Ⅳ영역임. 이 밖에 제Ⅱ·Ⅲ영역에서는 세출과 세입에서 분권이 혼재되어 있음
 - 반대로 형식은 지방세 수입이지만 중앙정부가 지출 용도를 규정한 경우

도 있음. 여기에는 자동차세 주행분과 지방교육세가 해당됨

□ 세출분권 해석에 대한 유의

- 단, '분권'(分權)은 권한과 재량에 대한 것으로 세출분권은 제 I 영역과 제 II 영역에 국한됨
 - 국가 지침에 따라 지자체가 위탁수행을 담당하는 의무적 국고보조사업의 경우 의무지출사업들을 '분권'의 영역에 포함하는 것은 부적절함
- 한편 재정사업에서 지자체의 재량수준에 대한 내용을 포함하지 않은 '세출분권'의 용어 사용은 현실적인 재정분권 상황을 왜곡함
 - 세출분권은 재정회계의 형식적인 수치에 불과한 것으로 분권의 본질을 감추는 '분식분권'의 위험이 있음
 - 따라서 예산규모와 총재정사용액의 차이가 커질수록 정부간 재정관계에서 집권성의 강도가 더 높은 것으로 해석해야 함.

〈표 2-5〉 세입·세출에서 재정분권 인식을 위한 분석 틀

세출		세입	
		분권	집권
세출	분권	I 영역	II 영역
		(지방세-지방사업)	(지방교부세-지방사업)
	집권	III 영역	IV 영역
		(지방세-중앙사업)	(국고보조금-중앙사업)

자료: 이재원(2019). 「지방재정론」. 윤성사

제2절 재정운용 자율성 정책 제도 변화

- 제도개선을 통한 지자체에 재정자율성을 부여하려는 행정안전부의 노력은 그동안 꾸준히 이루어져 왔으며, 여기에는 2008년 자율성 개선안과 2017년 재정자율성 개선안을 꼽을 수 있음

□ '08년도 재정자율성 개선(행정자치부)

- 투융자 심사제도 개선
- 특교세 집행잔액 승인제도 폐지
- 지방공기업 평가제도 개선
- 지방세 감면조례 허가제 폐지

〈표 2-6〉 '08년도 재정자율성 개선안(주요내용)

구 분	주요내용	개선사항
투융자 심사 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙투자심사 기준금액을 상향조정하여 지방의 자율성을 강화하는 대신, 중앙의 실질적인 심사기능은 제고 <ul style="list-style-type: none"> ※ '07년 기준 투융자심사 대상 투자사업 기준은 200억(299건)이며 기준금액을 300억으로 상향시 214건으로 심사대상 축소 ※ 행사성사업 기준 또한 기존 10억(66건)에서 30억(30건)으로 상향 조정 ○ (제도개선 기대효과) 시·도의 시·군·구 투자사업 및 행사에 대한 심사기능을 강화하고, 중앙의 업무부담은 경감하여 실질적인 심사기능 강화에 역점 	지방재정법 시행령 개정
특교세 집행잔액 승인제도 폐지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집행잔액이 1억 이상인 경우 적용하던 사전승인 제도를 폐지 <ul style="list-style-type: none"> ※ '07년 기준 5개 자치단체의 집행잔액은 14억 원 규모 ○ (기대 효과) 집행잔액 발생 시 지자체가 필요로 하는 현안사업에 활용이 가능함 	지방교부세법 시행규칙 개정

구 분	주요내용	개선사항
지방공기업 평가제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초단체 공기업 평가는 광역으로 이관하고, CEO 업무성과 평가는 소속 자치단체에서 실시토록 하여 지자체 자율성 제고 ○ (기대효과) 지방의 공기업 평가 기능은 강화하고 행안부는 심층 진단을 통해 정책개발기능에 집중함 	경영평가 실시 결과조치 등
지방세 감면조례 허가제 폐지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자치단체의 지방세 감면시 행안부 사전허가 및 표준조례 폐지 <ul style="list-style-type: none"> - 국가시책 및 지역산업 육성을 위한 감면시 교부세로 보전되나, 임의 감면시에는 교부세 감액 ○ (기대효과) 사전허가 시 소요되는 기간을 단축하여 신속한 의사결정을 도모하는 한편, 지방재정의 운용 책임성 제고 	지방세법 개정

자료: 행정안전부(2008)

□ '17년도 재정자율성 개선

- '17년도 행정안전부가 발표한 재정자율성 개선안은 예산편성 운영기준 개선, 지방재정 투자심사 개편, 지방채무 관리제도, 지방책임성 강화로 이루어져 있음

〈표 2-7〉 '17년도 재정자율성 개선안(주요내용)

구 분	주요내용	개선사항
예산편성 운영기준 개선	<ul style="list-style-type: none"> □ 의회경비, 기관운영업무추진비, 특정업무경비에 대해 총액한도 내에서 자치단체가 지급대상과 금액을 자율로 결정 □ 일자리와 직접 관련된 사업은 '지방보조금 총액한도' 적용에서 제외 <ul style="list-style-type: none"> - 비정규직 차별해소 차원에서 기존에 정규직 공무원인 경우에만 정원가산 및 부서운영 업무추진비, 특정업무경비의 산정 대상에 포함하던 것을 자치단체 자율로 비정규직도 포함할 수 있도록 개선 □ 부담금은 「지방자치법」에 의해 적법하게 구성된 '행정협의회' 및 '전국 4대 협의체'에 대해서만 편성할 수 있도록 명확히 규정하고, <ul style="list-style-type: none"> - 지역단위 등 의장협의회(임의협의체) 회장단체인 경우에는 최근 3년간 의장 업무추진비 평균액의 30% 내에서 의회운영업무추진비를 추가 편성할 수 있도록 개선 	지방재정법 시행령 개정

구 분	주요내용	개선사항														
지방재정 투자심사개편	<p>○ 중앙투자심사 대상 사업 범위를 시도의 경우 기존 200억 원 이상 사업에서 300억 원 이상 사업으로, 시군구는 기존 100억 원 이상에서 200억 원 이상으로 완화</p> <table border="1" data-bbox="380 450 965 539"> <thead> <tr> <th>구 분</th> <th>현 행</th> <th>개편안</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">중앙심사</td> <td>(시 도) 200억 원 이상</td> <td>300억 원 이상</td> </tr> <tr> <td>(시군구) 100억 원 이상</td> <td>200억 원 이상</td> </tr> </tbody> </table> <p>○ 기보유 중인 공유재산을 고유목적으로 사용 시 공유재산 부분을 총 사업비 산정에서 제외하여 자치단체의 투자심사 부담을 완화 하고, - 총사업비의 80% 이상을 국비로 지원하는 사업 및 국제행사 심사위원회(기재부)가 심의확정하는 행사성 사업은 투자심사 대상에서 제외</p> <p>□ 타당성 조사의 중복해소를 통해 자치단체 주요 투자사업의 효율적인 추진을 지원할 계획 - 지방자치단체와 지방공기업이 동일한 사업을 추진할 경우 「지방재정법」에 따른 타당성 조사와 지방공기업법에 따른 타당성 조사를 각각 실시하였으나, 앞으로는 「지방재정법」에 의한 타당성 조사를 받으면 「지방공기업법」에 의한 타당성 조사는 면제</p> <table border="1" data-bbox="380 925 965 1014"> <thead> <tr> <th>현 행</th> <th>개편안</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>지방재정법에 따른 '타당성 조사'</td> <td>지방재정법에 의한 '타당성 조사'로 일원화</td> </tr> <tr> <td>지방공기업법에 따른 '타당성 검토'</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>- 국가공기업(LH, KAMCO)이 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라, KDI 예비타당성조사를 받은 경우에는 「지방재정법」에 따른 타당성 조사를 면제할 계획</p> <p>□ 국가 정책에 의한 지역전략산업, 도시재생 사업 등 지역경제 활성화사업은 '사업계획 적정성 검토' 방식으로 타당성 조사를 간소화</p>	구 분	현 행	개편안	중앙심사	(시 도) 200억 원 이상	300억 원 이상	(시군구) 100억 원 이상	200억 원 이상	현 행	개편안	지방재정법에 따른 '타당성 조사'	지방재정법에 의한 '타당성 조사'로 일원화	지방공기업법에 따른 '타당성 검토'		지방교부세법 시행규칙 개정
구 분	현 행	개편안														
중앙심사	(시 도) 200억 원 이상	300억 원 이상														
	(시군구) 100억 원 이상	200억 원 이상														
현 행	개편안															
지방재정법에 따른 '타당성 조사'	지방재정법에 의한 '타당성 조사'로 일원화															
지방공기업법에 따른 '타당성 검토'																
지방채무 관리제도	<p>□ 지방채 발행 한도액 설정권한을 행정안전부장관에서 자치단체장으로 변경 - 자치단체장은 매년 전전년도 예산액의 10% 범위 내에서 한 해의 채무 한도액을 스스로 결정하고, 지방의회 의결을 통해 지방채를 발행 - 한도액을 초과한 사업의 경우, 지금까지는 행정안전부장관의 승인이 필요하였으나, 이제는 협의를 통해 사업을 추진</p> <p>□ 과도한 지방채 발행을 방지하고, 지방채를 통한 예산낭비사례 발생을 예방하기 위해 지방재정위기관리제도와 연계하여 책임성 제고 방안 마련 - 예산대비 채무비율 25% 이상 자치단체의 지방채 발행 한도액은</p>	지방재정법 개정														

구 분	주요내용	개선사항
	행정안전부장관이 별도 설정하고, 한도액 초과 발행시 승인 - 예산대비 채무비율 40% 이상 자치단체의 경우, 재정건전화계획에 의한 지방채 발행으로 지방채 자율발행을 제한	
지방책임성 강화	□ 재정집행현장지원단 운영을 통해 위법사항 확인 시 지방교부세법에 의한 감액 등 엄격한 페널티 운영 - 지방재정위기관리 모니터링의 월별 실시(기존 분기별 실시) 및 예산편성, 투자심사, 채무 관련 상황에 대한 모니터링도 추가 검토 - 지방재정365 공개: 투자심사와 관련하여 자치단체별 부진사업 및 채무관리계획 수립 공개	

자료: 행정안전부. 2017. 지방재정 운용 자율성 확대 추진. 행정안전부.

□ 지방재정관리제도의 문제점 및 한계

- 다음 표는 현행 지방재정관리제도의 문제점 및 한계를 정리하여 나타내며, 사전적 관리 및 사후적 관리 측면에서 문제점 및 한계가 지적된 바 있음

〈표 2-8〉 현행 지방재정관리제도의 문제점 및 한계

제도	문제점 및 한계	개선방안	
사전적 관리	중기지방재정 계획	<ul style="list-style-type: none"> • 중기지방재정계획-예산-개별사업 연계성 부족 • 형식적 제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정법 제33조 (중기지방재정 계획의 수립 등) 개정 • 지방재정법 제60조 (지방재정 운용상황의 공시 등) 개정
	지방재정투자 심사	<ul style="list-style-type: none"> • 중기지방재정계획과 연계성 부족 • 투자심사의 형식적 주관적 운영 문제 • 500억 미만 사업에 대한 규정 미흡 • 심사위원회 전문성 확보 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정투자심사대상 규모 상향 - KDI 예타심사 대상 금액 상향 조정 논의 중 • 지방재정법 제32조의 3 (지방보조금심의위원회)
	지방채발행총액한도	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 자율성 제약 	<ul style="list-style-type: none"> • 총액한도 유지하되, 사업한도는 폐지 • 차등적 총액한도 관리제 • 지방채신용평가제도 도입 • 지방채 재정영향 분석 평가 도입

제도		문제점 및 한계	개선방안
사 후 적 관 리	지방재정분석	<ul style="list-style-type: none"> • 제도의 강제력 결여 • 철저한 이행점검 필요 • 인센티브 및 예측가능성 부족 • 재정위기 기준의 불명확성 	<ul style="list-style-type: none"> • 유인제도 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 인센티브 및 제재조치 • 예산과 연계된 컨설팅 기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 성과지표 확대 및 개선
	긴급재정관리	<ul style="list-style-type: none"> • 재정위기 시 책임소재 • 자치단체 권한 제한 타당성 여부 • 사전경보시스템 실효성 문제 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정위기 발생원인에 따른 책임강화 • 위기 대처에 대한 중앙정부-지방 자치단체 간 협력 • 지방자치단체의 재정준칙 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 재정준칙 내 예산편성 기준 완화
	지방재정공시	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들의 정보 수요 반영 • 정보 접근성 필요 	
	재정사업자율 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 맞춤형 자율평가제도 운영 필요 • 사업진행단계에서의 관리 필요 • 평가지표의 타당성 부족 • 평가결과에 대한 환류 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정법 제5조 (성과 중심의 지방재정 운용) <ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 보고 및 정보공개 • 지방재정법 제60조 (지방재정 운용상황의 공시 등) <ul style="list-style-type: none"> - 정보 공개

자료: 한국지방재정학회 (2017) 정리

□ 지방재정 재정자율성과 관련한 문제점과 한계

- 다음 표는 기존 선행연구에서 지적된 현행 지방재정재정자율성과 관련한 문제점과 한계를 제시하며, 자주재원과 과세자주권 확보, 국고보조사업, 재정운용에 대한 주민참여 확대, 지방의회와 주민참여 등이 문제점으로 지적된 바 있음

〈표 2-9〉 현행 지방재정 재정자율성 관련 주요 이슈

제도	문제점 및 한계	개선방안
자주재원확충과 과세자주권	<ul style="list-style-type: none"> • 국세편중의 낮은 재정자립도 • 조세법률주의에 의한 지자체 과세 자주권 미확보 <ul style="list-style-type: none"> - 일부 세목에 대한 탄력세율 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • 소득 및 소비세원 지방세 이양 확대 • 지방자치단체 과세자주권 도입 • 헌법 제59조 개정 필요
국고보조사업	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 매칭 국고보조사업으로 경직적 재정 운용 	<ul style="list-style-type: none"> • 재원이전 방식 개편의 제도 정비 • 지방비 부담 차등화 (차등비율)

제도	문제점 및 한계	개선방안
	<ul style="list-style-type: none"> • 복지 관련 국고보조사업 급증에 따른 재정부담 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙-지방 간 협력체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙-지방 간 사전 협의에 관한 법률 (가칭)
재정운용에 대한 주민참여	<ul style="list-style-type: none"> • 지역민 행정수요 반영 제도적 장치 미흡 • 주민이해의 재정공시 정보공개 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민감사청구제도 개선 • 예산공청회 및 참여예산제 개선
지방의회와 주민참여	<ul style="list-style-type: none"> • 정책결정에 대한 주민행정수요 반영 미흡 • 지자체 중심 하향식 정책 수립 • 지자체-지방의회-주민간 협의 필요 • 지역주민에 의한 지역현안 의제 발굴 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 경비 지원(예산지침 개정) • 수평적 협치 기제 제도 마련

자료: 한국지방재정학회 (2017) 정리

제3장

지방재정 자율성 방안 검토

- 제1절 자율성 확대의 기본방향
- 제2절 재정관리제도 제도개선 지자체 건의사항 검토
- 제3절 지방재정법 법령 및 지침 개정

제1절 자율성 확대의 기본방향

□ 정책방향

- 국세와 지방세 비중(7:3)에 대한 지방재정 자주권 확보 등 논란에도 불구하고 실질적 세제개편이 어려운 상황(교부세 비율 확대 및 소비세율 인상 등)에서 현재 시점상 지방자치단체의 실질적 재정분권을 위한 자율성 확대방안에 대한 논의

□ 추진방향

- 그간 2010년도 기점 보편적 복지예산 확대 등에 따라 지방재정건전화를 위한 다양한 관리기법(지방보조금, 지방채, 중기지방재정계획, 재정분석 지표 및 투자심사기준 등)이 도입되어 지방재정운용상 자율성을 제약하는 법령 및 제도적 장치 마련
- 지방재정 발전을 위해 지방재정법 분법(자치재정법, 보조금법 등)을 포함한 제도개편 논의를 진행하고 실무적이고 실질적 자율성 확대방안 발굴 논의에 맞추어 기초자치단체에 적용 가능한 자율성 확대방안에 대한 내용을 건의하고자 함

□ 건의방향

- 기초지방자치단체 주요 재정운용 제도별 현장에서 발생하는 다양한 사례와 문제점 등에 대한 실무적 문제점을 제시하고 이를 극복하기 지자체의 제도적 개선사항을 건의하고 검토하고자 함

제2절 재정관리제도 제도개선 지자체 건의사항 검토

1. 지방채무 관리제도

□ 현황 및 문제점

- 지방자치단체가 재정운용에 필요한 자원조성은 지방세 등 자주재원과 국가 등으로부터 보전되는 이전재원(교부세, 조정교부금, 국고보조금 등)으로 구성되고, 기초자치단체는 조세법률주의에 따라 신설재원 마련에 한계가 발생. 주거문화 개편 및 신도시개발 등 국민들의 욕구와 수요에 부합하는 다양한 주민편의 사업이 필요한 실정이며, 주요 국책사업 등과 연계되는 도시기반시설(도로, 하천, 공공주택보급 등)과 연계된 다양한 기반시설 투자비로 인해 자체사업추진이 불가능한 실정이며, 연간 투자가용재원은 지속적으로 감소되어 다양한 투자사업을 추진시 자원부족으로 인해 지속적인 사업지연과 사업비 증가 등의 문제점이 발생됨
- 현행 지방채 제도를 살펴보면 지방채 자율발행 범위가 매년 설정되며, 사전승인을 통해 초과발행은 중앙부처의 사전승인을 별도로 얻어야 하는 상황임
- 또한, 기초자치단체 지방채 현황 등이 매년 공시를 통해 공표되어, 지방재정 분석 후 공시되는 시점에서 지방채무 전국 순위가 각종 언론사에서 보도되고, 특히, 선거 전,후로 각 후보자들이 이를 활용하여 다양한 선거전략으로 사용하는 등 지방재정 운용에 매우 부정적으로만 인식되고 있는 실정임

□ 자치단체 사례

ex) ○○시의 경우 공공주택공급을 위한 LH택지개발 사업으로 인해 능곡지구를 시작으로 장현지구, 목감지구, 은계지구, 광명시흥지구, 하중지구 등 도시개발에 따라 동청사, 사회복지시설, 도서관 등 공공시설 수요에 맞물려 코로나로 인해 2020년 연간 1,000억원이라는 가용재원이 소진되어 주민수요에 부합하는 공공시설조치 계속적으로 사업이 지연되고 있음

○ 과거 LH에서 공공택지 조성시 공원, 하천, 도로 외 주차장 및 공공시설을 조성하여 기부채납하였

으나, 현행 국정감사 등 지적에 따라 모든 공공시설 건립에 대한 부담을 갖게 되어 택지조성 후 인수인계되는 공원 등 유지보수비만 수십억 원에 해당하여 지자체 가용재원은 바닥을 보이고 있음

ex) ○○시의 경우 2003년 700억원으로 계획된 ○○지방도 우회도로 개설사업의 경우 사업비 확보 및 투자자연으로 공사재개와 중단을 반복하며 2016년도 준공되어 총사업비 2,300억원으로 준공함

○ 사업의 투자시기를 앞당겼으면 동일재원을 통해 다양한 기반시설 조성이 가능하였으나, 재원부족 및 투자시기 지연으로 과도한 사업비 증액으로 사업을 마무리하는 결과를 초래함

ex) ○○시는 2009년도 지방채 3,000억원을 발행하여 공영개발사업특별회계로 직접 신도시 조성을 시작하여 당시 예산대비 지방채가 40%수준이라는 사회적 이슈로 건전화단체로 관리되었으나, 현재 해당 ○○신도시 분양이 완료되었으며, 지방채 3,000억원은 2016년 용지분양대금을 전액 상환하고 총 2조 7천억 원의 수입을 통해 도시기반시설과 주민편익시설을 제공하여 계획 인구 56,000명 대비 8만에 이르는 신도시 조성을 성공하고 서울대 유치와 함께 경제자유구역으로 추가지정 되는 성과를 보임

□ 지자체 건의사항

1. 지방채 자율발행 한도 상향(단식부기 세수기준 → 복식부기 자산가치 기준 변경)

- 현행 지방채 자율발행 한도는 전년도 한도액을 기준으로 관리채무 및 우발채무와 경상일반재원 등 결산기준 수치를 기준으로 자율발행 한도액을 정하여 운용
- 시중은행 담보대출은 담보물건에 대한 자산의 가치를 적용하고 있으며, 지방자치단체 또한 성수대교 이후 단식부기에서 복식부기를 적용하고 있음. 따라서 자율발행 한도를 기초자치단체 복식부기상 자산가치를 기준으로 변경하여 지방채 자율발행 한도를 과감히 늘려 자치단체 운용재원 범위를 자율적으로 확대할 필요성이 있음

2. 지방채 총량제 도입

○ (매년 지방채 한도설정 → 중장기적 발행총량 관리)

- 매년 지방채 발행한도와 발행계획 수립 및 초과발행 승인 등 제도적 업무

적 제약을 완화하여 중기계획(5년)기준 또는 장기적 계획에 따라 자치단체 총량발행 범위를 지정하고 총량범위 내 지자체 자율적 관리 추진 방향 검토 필요성 있음. 단 자치단체장 임기를 고려하여 총량범위내 연도별 발행의 범위를 설정하고 상환이행에 대한 책임성 방안 검토 필요

3. 지방채 발행 법령 개정

○ (발행가능 범위 → 발행불가 내역 개정)

- 지방재정법 제11조에 의한 지방채 발행 범위를 살펴보면 제한된 범위 내에서만 발행가능토록 규정된 사항에 대하여 이를 개정하여 발행불가 사업으로 규정함으로써 지방채 발행범위의 자율성을 높이는 방안에 대한 검토 필요

□ 기대효과

- 민선 5~7기 기초자치단체는 지방재정건전화로 인해 지방채무가 매우 감소되었으나, 반면, 국채는 지속 증가세임
- 지방채는 기반시설 또는 주민편의시설은 이를 이용하는 수혜주민이 부담하며 상환하는 응익자(수익자)원칙에 부합하고, 금리저하로 과도한 이자부담이 경감되어 지방채 발행시 소비투자가 증가하고 이는 결국 경제활성화와 함께 지방채 제도완화를 통해 국가경제 활성화에 기여할 것으로 기대함

2. 투자심사지침

□ 현황 및 문제점

- 현행 투자심사 기준이 이전보다 일부 완화 되었으나, 민선 지방자치단체의 다양한 사업들에 대하여 신속한 추진을 위해 중기지방계획과 연동되지 못하는 투자심사들이 진행되고 있으며, 자체 투자 심사기준에 맞게 투자심사 후 상급기관으로 재심사건이 상정되는 등 문제점들이 발생되고 있음
- 또한, 현행 투자심사기준 중 총사업비 기준에 토지가격을 포함토록 규정되

어 있으나, 향후 보상을 통해 매입해야 하는 대상을 제외한 자치단체소유의 토지가격을 대장가격 등에 준하여 총사업비에 포함하도록 규정됨에 따라 실 집행이 수반되지 않는 투자사업비가 중기계획 및 투자심사기준에 맞추어야 하는 불필요한 제약 등이 발생함

□ 자치단체 사례

- ex) ○○시는 ○○시설 건립 계획 수립 시 자치단체 소유 공유재산 부지 내 실투자액(의존재원 포함) 100억원을 투자할 계획이나 자치단체 소유토지를 총사업비에 포함되어 자체투자심사 기준을 초과하여 경기도 투자심사(60억 원 이상)를 진행하는 사례 발생
- ex) ○○시는 ○○시설 건립 계획 수립 시 자치단체 소유 공유재산가액 등을 포함하여 총사업비 500억원(의존재원을 포함)을 초과하여 타당성 조사대상에 포함되어 타당성 조사 및 중앙투자심사에 반영하여 심의 진행 (토지비 제외 시 경기도 투자심사 대상이며, 타당성 조사대상 미포함)
- ex) ○○시는 자체투자심사 후 사업착공 후 설계변경 및 연간단가 상승(ES)에 따라 경기도 투자심사 대상에 해당하여 재심사 및 상정하였으나, 경기도 입장에서 사업중단 및 투자심사 반려가 현실적으로 어려운 사항으로 증액범위내 투자심사를 통과 시키는 부담이 가중되며, 기초자치단체에서는 절차적 어려움과 함께 사업추진이 지연되는 문제 발생
- ex) ○○시는 공공주택조성 등에 따른 주민공공시설 건립을 위해 투자계획을 수립하였으나, 중기지방재정계획 미반영 등의 사유로 투자심사가 불가함에 따라 중기지방재정계획 반영 후 다음 해 투자심사를 통해 사업추진이 1년 정도 지연 추진됨
- ex) ○○시는 대부분의 사업추진 계획시 총사업비와 투자심사시 총사업비와 사업진행 및 준공시 총사업비를 비교하면, 당초 계획시 총사업비 대비 30~100%이상 증액되어 준공되는 경우가 다수 발생. 이는 시군 담당공무원의 전문성 결여와 사업계획시 물가 및 인력에 대한 공정계획이 치밀하게 검토되지 않은 가설계 건적금액 등을 기준으로 설계되는 사항이며, 관급공사 성격상 현장 상황에서 발생하는 문제점 등에 대한 설계변경을 통해 총사업비가 증액되는 상황임

□ 지자체 건의사항

1. 재심사 기준 변경

- 재심사 기준 30% → 사업착공전 증액시만

- 투자심사 후 사업착공 이후에는 매몰비용 등의 사유로 중단될 수 없는 상황으로 사업착공전 증액은 재심사 기준으로 반영하되, 사업착공 이후 재심사는 절차적 제약에 불과함

2. 재심사 기관 변경

○ 사업비 기준 → 당초 심사기관에서 심사(책임성 강화)

- 사업추진 및 착공 후 의존재원 확보 등을 통해 사업비 증액되는 경우 상급기관으로 재심사 상정시 대부분 조건부 등으로 심의 되는 상황으로 상급기관 재심사 또한 절차적 제약에 불과함

3. 행사사업의 투자심사 기준 폐지

- 코로나로 인한 문화예술 분야의 다양한 사업이 쇠퇴하고, 모든 행사가 취소되는 상황으로 이는 지방자치단체만의 문제가 아닌 국가의 문화예술 분야의 제약되는 사항으로 지방자치단체의 자율성 부여와 함께 문화예술 분야 발전에 저해됨
- 행사경비 증가에 따른 지방재정운영의 폐널티는 재정분석을 통해 진행되고 있는 사항으로 투자심사를 통해 행사사업을 제한하는 규정은 폐지하는 방안 검토 필요

4. 제3의 심사기관 신설 검토

- 자체투자심사 및 상급기관 심사를 현행 타당성조사 기관인 투자심사센터 등 지역별 투자심사센터 지부를 설치하여 투자심사의 객관성과 전문성을 확보하여 당초 기반시설 사업계획 검토를 면밀하게 검토할 전문인력을 확보하고, 다양한 정치적 관계 등을 배제하고 향후 비용증가분까지 예측하여 이를 심사할 수 있는 제3의 투자심사기관 설립이 필요하며, 이는 기초, 광역, 중앙의 심사부담 경감과 함께 전문성과 객관성 검토를 위해 필요함

5. 이원적 심사 일원화

○ 타당성 조사 및 투자심사 → 투자심사센터 일원화 심사 추진

- 500억 원 이상 사업에 대하여 시군에서는 타당성 용역을 근거로 법령에 의한 타당성 조사를 전문기관에 의뢰하여 추진하고 이에 대한 투자심사

를 중앙부처를 통해 별도 심사추진을 통해 동일 사업에 대한 투자타당성 등에 대한 심사를 이중적으로 진행하고 있음

- 객관성과 전문기관의 투자심사를 통해 타당성과 함께 투자심사 제도를 일원화함으로써 절차 간소화 및 지방자치단체의 자율성을 부여하고 중앙 심사를 폐지함으로써 투자사업에 대한 시군 자율적 책임성을 강화하는 방안에 대한 검토 필요

6. 국가주도 공모사업 투자심사 제외 검토(추가 제안)

- 국가R&D사업, 산학연, 과학기술, 미래 산업, 정보화, 지역개발 분야 등 다양한 분야에서 지자체 매칭펀드 사업(국가공모방식, 국가직접지원) 방식을 활용하고 있음.
- 지자체에서는 국가사업에 관여하지 않음에도 지방재정이 투입되는 이유로 총사업비 기준으로 투자심사 및 타당성 조사를 거쳐야 하며, 국가공모사업의 경우 사업 선정 후 국비확보 후에만 투자심사 절차를 진행하게 되어 있어 이미 확정된 국가사업에 대해 투자심사 결과 재검토 또는 부적정 등의 의견이 나올 경우 국가사업 추진에 차질이 발생됨.
- 이에, 국가 주도로 추진하는 공모사업의 경우에는 지방비 투입 여부와 관계없이 각종 행정절차 간소화(투자심사 및 타당성 조사 제외 또는 완화)를 통해 원활한 사업추진 도모 필요

□ 기대효과

- 현행 절차적 제약요인을 제거하고 당초심사 기관에서 자치단체의 책임성을 강화할 수 있으며, 심사의 객관성과 책임성을 담보하기 위해 제3투자심사 기관을 운영하는 것이 전문성과 사업계획의 구체화 등을 통해 실행 가능한 사업계획을 검토함에 따라 무분별한 사업계획을 예방하고 중기지방재정계획과 연계한 실효성 있는 투자심사가 될 것으로 기대함
- 행사사업 심사 폐지는 침체된 국가경제 및 문화예술분야의 최소한의 기대부흥효과가 있을 것이며, 현행 코로나 등으로 인한 행사가 제한되고 있으며,

재정분석에서도 제약하고 있는 사항으로 형식적인 심사제도에서 유지할 필요성이 없을 것으로 사료됨

3. 중기지방재정계획

- 현행 중기지방재정계획은 지방자치단체 또는 국가가 예산편성 과정에서 중장기계획에 대한 운영방향을 의회 보고를 위해 운용되고 있으나, 기초자치단체의 실무계획을 살펴보면 본예산 확정 전 중기지방재정계획 “담당자 혼자만 보고 아는 계획”이라고 불릴 정도로 본예산 편성안을 기준으로 연도 말 최종 예산을 전망하여 작성되며, 그 또한 의회심의 과정에서 삭감 조정으로 중기계획 변경되며, 민선지방자치단체에서 수없이 많은 사업을 중기지방재정계획에 반영하고 있으나, “지방자치단체 의무/재량 지출”에 대한 연구내용을 살펴보면 지방자치단체의 가용재원은 매우 미약한 상황임에도 불구하고 중기지방재정계획상 투자계획은 가용재원의 범위를 엄청나게 벗어나는 상황임

□ 자치단체 사례

ex) ○○시 일반회계는 2020년 코로나 상황발생에 따라 이를 예방하고 시민지원을 위해 1,000억원의 투자가용 재원을 소진함 이 과정에서 재난관리기금 활용 재원과 재정안정화 기금을 조성하고 회전기금 등을 통한 자금조달을 통해 자원부족으로 모든 자치단체가 재정적 어려움에 있음에도 불구하고 중기지방재정계획에 반영되지 못한 긴급한 비용으로 투자가용재원이 소진되는 상황임 그럼에도 불구하고 중기지방재정계획을 살펴보면 투자자원 중 국도비 등을 제외한 순수 자체투자재원 소요액이 5년의 범위내 2조 5천억 원이 넘는 투자계획이 반영되어 있음.

연간 일반회계 예산이 1조원이고 95%이상이 고정경비로 시군을 유지하는 게 움직일 수 없는 재원인 상황에서 향후 5년의 범위내 기반시설 조성을 위한 신규투자 소요액이 2조 5천억 원은 실행이 불가능한 계획이나, 계획을 포기하지 못하고 있는 실정임

ex) ○○시에서는 과거부터 지금까지 누적된 사업들 중 이전 자치단체장이 만든 사업과 당해 자치단체장이 공약한 사업들이 중기계획에 반영되어 있으나, 당해 자치단체장은 어떠한 사업도 중기계획 등에서 일몰하기 어려운 실정임 (다양한 단체 및 지역주민 등의 요구 등)

□ 지자체 건의사항

1. 중기세입 검토제 운영(자체 검토 → 투자심사센터 검토)

- 대다수 자치단체의 경우 예산액의 90%이상은 매년 연례반복, 법정사무 등 고정경비로 물가 상승률만 반영하여 증액하더라도 이전재원(국도비, 교부세, 조정교부금 등)의 증가가 크게 없는 상황에서 가용재원의 범위는 매우 협소한 상황이며, 다양한 사업을 반영하기 위해서는 향후 세입을 긍정적으로 반영하여 수많은 공약 및 투자사업을 증기에 반영하고 있는 실정으로 증기 세입에 대한 객관적인 추계검증 및 검토가 필요
- 이는, 자치단체 재정운영의 규제가 아닌 불요불급하지 않은 투자사업을 제3기관에서 배제함으로써 재정부담을 경감할 수 있는 방안임

□ 기대효과

- 중기지방재정계획 세입의 검토를 통해 추계세입 범위내 무분별한 공약 사업 및 실행적인 중기계획을 수립함으로써 자치단체 재정운영의 내실을 기하고, 형식적이 아닌 실질적 중기지방재정계획을 운영함으로써, 지방자치단체의 자율적 재량의 투자가용재원 범위 확대를 통해 내실 있는 지방재정운영의 자율성 확대

4. 지방보조금

□ 현황 및 문제점

- 이전 국고보조금 규모 상승률 대비 지방자치단체의 지방보조금 상승률이 급격한 상향에 대하여 지방보조금 제도를 신설하고 총액한도제를 통해 운영하고 있으나, 예산편성 전 사전심의 및 의회심의 후 교부심의 등 실질 보조금 총액한도제를 통한 규제를 벗어나 형식적이고 절차적인 규제에 따른 과도한 업무량으로 내실 있는 심의운영이 불가하고 형식적인 절차적 이행사항으로 변질되고 있음

- 또한, 형식적 심의절차 폐지에 대한 검토와 이에 준하는 지방자치단체 각 분야 단체에 지원되는 기준 및 금액의 범위에 대한 상한제 가이드라인 제시가 효율적일 것으로 사료됨

□ 자치단체 사례

- ex) ○○시의 경우 보조단체들은 지방보조금제도 신설이 보조단체를 법적으로 지원하도록 규정된 사항으로 해당 단체 보조금액 및 보조가 당연히 정부에서 법으로 보장하는 사항으로 지방보조금 예산은 당연히 해당 단체 예산으로 집행잔액 반납에 대하여도 거부하는 사례 등이 발생함
- ex) ○○시 광역자치단체 및 기초자치단체 사례를 살펴보면 체육회 등 법정운영보조금의 내용 중 사무국 인건비 등에 대하여 공무원과 같은 호봉제 요구에 따라 매년 호봉인상을 만큼 지속 인상되는 경우가 발생
- ex) ○○시의 경우 사회복지관의 경우 6개 사회복지관 취사부 인건비를 살펴보면 A복지관 취사부는 경력 21년차로 자치단체 과장급 인건비보다 상향하며, B복지관 취사부는 신규 3년차로 연봉이 기간제근로자 수준의 인건비를 법정운영보조금으로 산정하여 차등 지급됨. 이 경우 동일업무임에도 불구하고 경력 기간에 따라서 임금차이 및 법정운영보조금의 과도한 인상 등에 대한 검토가 필요
- ex) ○○시 보조단체의 경우 사회복지관 A직원(3호봉)을 B직원(15호봉)이 근무하던 직책으로 변경하여 15호봉 수준의 지방보조금을 요구하고 B직원은 5호봉이 근무하는 직책으로 전환하였으나, 경력이 15년차라 15호봉 수준의 임금을 반영한 지방보조금 예산편성을 요구하는 사례 등으로 지방보조금이 지속 증액되나 보건복지부 등에서는 사회복지관 인건비에 대하여 지속적인 상황을 자치단체에 권고하고 있는 상황임

□ 지자체 건의사항

1. 지방보조금 한도제 강화

- 지방보조금 제도가 당연히 개인 및 단체들에게 보조금을 주도록 법적으로 보장하고 있다는 인식을 배제하고 지방자치단체 자율에 따라 보조할 수 있는 자율성을 확보하되, 한도액 미준수에 대한 책임성 강화방안 검토

2. 지방보조금 실효성 있는 심의제도 운영

- 대다수 자치단체의 경우 예산액의 90%이상은 매년 연례반복, 법정사무 등 고정경비로 편성되는 사항으로 총액한도제 운영에 따라 사전심의는 폐지하고 사후 교부심의 강화를 통해 보조금 집행에 대한 사업관리(저성과 사업 축소 및 폐지, 지원중단 등) 강화방안 검토

3. 지방보조금 통계목 통합

- 현행 지방보조금은 법정운영보조금과 경상 및 자본적 보조금으로 편성토록 규정되어 있으나, 법정운영보조금은 대부분 경상적 보조금에 해당하나 단체 등에서 “법정운영보조금”으로 이해하여 당연히 보조해야 하는 것으로 주장하는 사례 들이 발생됨. 지방보조금 제도는 지방재정의 자율적 재정범위내 지방자치단체 사무와 관련된 단체의 활동을 지원할 수 있으나, 통계목 자체가 지원기준의 유무가 법률적 근거 유무를 판단하기 위하여 “법정운영보조금” 과목명을 설정하였으나, 시행초기부터 법적으로 보장된 보조금으로 지속적인 단체 운영비 지원요구 및 인상요구로 자치단체의 자율적 재정운용에 어려움이 발생됨

□ 기대효과

- 지방보조금 제도는 총액한도제로 운영함으로써 한도내 운영에 대하여는 자치단체 자율성을 확보토록 심의제도 완화와 함께 지방보조금 지침 및 법률적 제약 개정 또는 폐지 검토 필요
 - 법제화 및 절차적 심의규제에도 불구하고 지방보조금은 한도내 확대되고 있으며, 민선자치단체인 상황에서 단체들에게 법적으로 보장된 권리라는 인식으로 인해 지방자치단체 재정운용의 자율성을 오히려 저해 받고 있음

5. 주민참여예산제도

□ 현황 및 문제점

- 주민참여예산제도 법제화에 따라 기초자치단체 대부분이 경제적으로 참여 예산비중을 높게 설정하여 자치단체 운용예산 중 일정부분을 참여예산으로 할당하여 배분하는 방식으로 운영
- 초기 주민건의 등을 반영하여 기존 소규모주민숙원사업을 참여방식으로 행사비용을 수반하여 운영하고 있으며, 제도의 지속화 정례화 됨에 따라 지역 업체들이 제안서를 발굴 제안함

□ 자치단체 사례

ex) ○○시의 경우 50억원을 주민참여예산으로 배정하여 사업을 발굴하고 다양한 사업을 예산에 반영하여 추진하고 있으나, 일정금액 이상 입찰발주 시 제안사업자가 본인이 제안한 사업이라며 본인에게 수의계약을 해주어야 한다는 사례가 발생

ex) ○○시의 경우 주민참여예산으로 배정된 사업의 총량을 충당하기 위하여 사업의 타당성과 필요성에 대한 면밀한 검토 없이 정책방향에 충실하기 위해 주민참여예산을 편성 집행하는 사례 발생

□ 지자체 건의사항

1. 주민참여예산제도 의무화 폐지

- 지방자치단체 재정운영 및 자율성 확보를 위해 참여예산제도의 의무화는 폐지

2. 주민참여예산제도 운영방향 변경(예산편성 → 결산검사)

- 주민참여의 방향을 예산편성에서 결산검사 쪽에 참여시킴으로써, 자치단체 운영에 대하여 주민이 참여하여 평가하고 개선방향과 주민의견을 수렴하여 정책방향 및 예산편성시 이에 대한 주민권고사항을 반영할 수 있도록 개선

□ 기대효과

- 주민참여의 다양한 방법 중 가장 효과적이고 빠른 방향으로 예산편성시 주민참여제도를 법제화 하였으나, 지방의회에서 지역사업을 챙기는 것과 같이 지역간 예산배분 과정에서 지역주민들간 경쟁적 경쟁에 대하여 결국 균형적 배분을 위해 적정 사업비를 지역에 균형있게 배분하는 결과를 초래함에 따라 예산편성시 참여보다는 결산검사시 참여방안을 법제화함으로써 시 집행부의 예산편성 및 집행에 대하여 주민들의 재정운영에 대한 알권리를 충족하고 재정집행에 대한 책임성을 주민들이 직접 참여하여 불요불급한 사업에 대한 견제기능을 강화함으로써 건전한 재정운영의 기틀을 확립하고 재원배분과정에서의 업체들의 참여를 배제함으로써 자율적 재정운영의 방향을 제시

6. 교부세 제도 개선

□ 현황 및 문제점

- 내국세의 19.24%의 재원의 범위내 운영되는 지방교부세 중 특별교부세는 지역현안 사업 등을 지원하고 있음. 해당 재원은 법령에 따라 지방자치단체의 실질적 자주재원의 성격을 띠고 있으나, 형식적인 면에서는 중앙부처에서 배분하는 의존재원의 성격이 높다. 사업 종료 후 집행잔액에 대하여 집행잔액 활용계획에 대하여 별도 부처승인을 통해 진행하고 있으나, 집행잔액을 반납하는 경우는 없음

□ 지자체 건의사항

- 집행잔액 사용승인 절차 폐지(집행잔액 사용승인 → 특별교부세 타 사업 집행)

□ 기대효과

- 특별교부세 세입 자금의 집행잔액은 불용되어 차년도 순세계잉여금에 포함되어 시비재원으로 전환됨(불용액은 특별교부세 재원으로 재편성 불가, 이

중세입처리)됨에 따라 자치단체 자율적으로 타 특별교부세 사업체 포함 집행함으로써 절차간소화 및 집행의 자율성 확대

7. 예산편성 및 운용제도 개편

□ 현황 및 문제점

- 회계연도 독립의 원칙의 예외로써 이월사업(계속비, 명시, 사고)에 대한 이월집행이 가능하나 이월사업비중 사고이월된 금액의 집행잔액 등은 이월된 연도말 불용을 통해서 해당 재원을 활용 가능함
- 이에 따라 이월된 사업비 중 사업이 완료 또는 집행불가 사업비에 대하여 연도내 이월비 삭감을 통해 해당 재원을 활용 가능하도록 개선이 필요

□ 지자체 건의사항

- 이월사업비 중 집행불가 또는 집행잔액에 대하여 회기 내 삭감 후 재편성 방안 제도 마련
 - 연도 말 불요 후 다음 년도 집행 가능 → 집행불가시 삭감 후 추경편성 가능

□ 기대효과

- 회기 내 자율적 운영방안 제도를 신설함으로써, 재원의 효율적 활용 방안 마련으로 재정운영의 자율성 확보 및 신속집행을 통한 경제활성화에 기여

8. 국고 및 지방보조금 차등보조금 제도 폐지

□ 현황 및 문제점

- 국고보조금 및 지방보조금의 제도는 교부세 또는 조정교부금 제도의 목적인 지방재정의 균형적 발전 및 지방재정 조정제도의 취지로 운영됨에 따라 국고 및 광역자치단체로부터 추진되는 보조금은 동일사업 동일 수혜자에 대한

지방비 매칭을 전제로 하고 있음에 따라 국고 및 광역보조금 차등보조를 통한 지방재정조정제도는 실질적으로 교부세 및 조정교부금의 산정오류를 발생시키는 바, 차등보조금 제도를 폐지하고 지방조정제도의 정립을 통한 지방조정제도 개편 필요

□ 개선방안

- 국고 및 차등보조율 적용 근거 삭제
 - 국고보조금 및 광역지방자치단체의 차등보조 규정 삭제를 통해 동일사업 동일 부담원칙을 적용하고 지방재정조정제도인 교부세 및 조정교부금 제도를 통해 불균형한 재정은 조정

□ 자치단체 사례

- ex) ○○시의 경우 사회복지 분야 차등보조를 적용시 특별회계가 포함됨에 따라 불합리한 차등보조를 받음
- 사회복지분야 차등보조를 적용을 위한 사회복지비지수 산정 산출식에 “특별회계”가 포함됨에 따라 시·군별 사회복지분야 지수의 기준이 되는 일반회계 및 사회복지분야와 관련없는 특별회계(공기업 등) 규모가 반영되어 전국 자치단체의 사회복지지수 왜곡으로 시·군별 기준보조율 대비 10% 인상·인하의 왜곡 차등보조를 적용받고 있는 불합리한 제도로 운영되고 있음

□ 건의사항

- 노인인구수 급증 및 영유아수 감소 등으로 사회복지 대상 인구수의 현저한 변화로 인해 시·군별 사회복지지수의 정확한 산정이 필요
- 시·군별 사회복지재정지출지수의 정확한 산정을 위해 보조금관리에 관한 법률 시행령 [별표 3]2)에서 정하는 산출식에서 사회복지재정지출지수를 왜

2) 보조금 관리에 관한 법률 시행령 - [별표 3] 차등보조율의 적용기준

- 재정자주도
 - 계산식: {(지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금) / 일반회계 예산규모} × 100

곡시켜 특별회계를 산출식에서 삭제하고 일반회계를 기준으로 정확한 지수 산정 건의

- 전국 자치단체별 재정자립도 및 재정자주도는 일반회계를 기준으로 시군별 지표표를 산정하고 있으며, 사회복지지수 또한 시·군 비교 기준의 공통된 기준 마련을 위해 사회복지지수 산정식에 대한 [별표3]의 산출식 개정 건의

□ 문제점

- 보조금관리에 관한 법률 시행령 [별표1]3)에 근거하여 사회복지분야지수에 따라 시·군별 보조율이 ±10% 차등 지원되고 있음
- 보조금 관리에 관한 법률 시행령 [별표 3]에서 정하고 있는 차등보조율의 적용기준은 각 분야별 지표에 산정식을 제공하고 있으며, 매년 기획재정부장관이 정하도록 규정됨

○ 기준일: 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용
□ 분야별 재정지출지수
○ 계산식: {분야별 세출예산 순계(純系) 규모(일반회계+특별회계) / 세출예산 순계 규모(일반회계+특별회계)} × 100
○ 기준일: 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용
※ 사회복지지수: 지방자치단체 세출예산의 기능 분류에 따른 사회복지분야의 예산규모를 말한다.

3) 보조금 관리에 관한 법률 시행령 - [별표 1] 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율

사 업	기준보조율(%)	차등보조율 기준
80. 기초생활보장수급자 생계급여 81. 기초생활보장수급자 주거급여 82. 기초생활보장수급자 자활급여 83. 기초생활보장수급자 해산급여·장제급여 84. 기초생활보장수급자 교육급여 85. 기초생활보장수급자 의료급여	서울: 50 지방: 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비지수 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상
89. 영유아보육료 및 가정양육수당 지원	서울: 35 지방: 65	나. 사회복지비 지수 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
95. 보육돌봄서비스, 육아 종합지원서비스 제공, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형어린이집	서울: 20지방: 50	

- 보조금 관리에 관한 법률 시행령 [별표 1]에서 정하고 있는 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율 중 타 분야는 정액 또는 정률로 보조율을 정하고 있음. 단, 사회복지분야만 분야별지수 산출식을 적용
- [별표 1]과 [별표 2]에 의거 시·군별 재정자주도는 일반회계를 기준으로 산출하나, 사회복지분야재정지출지수는 일반회계와 특별회계를 포함하여 산출됨에 따라 시군별 재정력에 따른 사회복지부담 비율을 왜곡하는 지수가 산정됨
- 따라서, 특별회계(도시개발, 산업단지, 공영개발, 상수도, 하수도 등)를 운영하는 시·군은 사회복지지수 왜곡에 따라 불분명한 시·군별 차등보조를 적용 받음.

□ 기대효과

- 차등보조와 관련된 시·군간 이견대립의 갈등을 완화하고 지방조정제도의 목적에 부합하는 재정조정방안 마련을 통해 보다 합리적인 제도의 실효성 강화

제3절 지방재정법 법령 및 지침 개정⁴⁾

1. 지방재정법 의의

□ 일반법이자 절차법인 지방재정법

- 지방재정법은 지방자치단체의 재정활동을 총괄적으로 관리하는 일반법이며 동시에 재정관리 실무 사항들이 구체적으로 명기된 절차법으로 되어 있음. 또한 지방재정법은 자치단체의 재정자율성을 보장하는 한편 국가 전체적으로 표준화된 재정관리를 유도하는 관리·감독 법안이란 의의가 있음
- 지방재정이란 “지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 모든 활동”을 의미(지방재정법 제2조)
- 지방재정법에서는 지방자치법의 지방재정 운영의 기본원칙에 따라 지자체와 지방자치단체 조합의 재정운영 및 회계와 관련된 절차와 사항을 규정하고 있음
- 지방자치단체의 재정 운영 원칙이나 이념 정립과 함께 지방자치단체의 예산 편성, 회계처리, 재산관리 등에 관한 재정실무의 법적 근거를 동시에 지님
- 지방재정법은 원칙적으로 중앙정부의 예산회계 관련 기본법인 국가재정법으로부터 독립적이며 대등한 관계로 운영

□ 지방재정법 제정당시 제한적 자주성과 재정건전성 강화

- “지방자치단체의 재정에 관한 기본원칙을 정함으로써 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장함을 목적”(지방재정법 제1조)
- 지방재정의 타율성을 탈피하기 위한 자주성 확보 노력은 중앙정부와 상급자치단체로부터의 재정자율성을 높이고자 함에도 불구하고, 지방재정법을 제

4) 이재원(2010; 2014; 2016)의 내용을 일부 발췌하여 정리

정할 당시⁵⁾ 정부가 추구하였던 지방재정의 이념은 자주성과 건전성의 확보를 통한 기본원칙으로서 엄정한 재정질서의 유지로 설정

- 지방재정법은 재정관리 실무내용까지를 망라하여 구체적으로 조문화하여, 업무를 담당하는 실무자 입장에서는 업무의 법적 근거가 명확하게 확보된다는 장점이 있다고 볼 수 있음
 - 업무의 법적 근거가 명확하다는 장점은 반대로 지방자치의 관점에서 볼 때 중앙정부가 표준적인 재정운영을 강요하는 것으로 해석되어 지방재정 자율성을 필요 이상으로 제한하는 단점으로 작용할 수도 있음

2. 지방재정법 변천과정

□ 제1기: 지방재정법 제정(1963~1987)

- 지방재정법이 제정되었던 1963년 이후부터 지방자치의 부활이 선언된 1987년까지를 제1기로 설정
- 제1기는 우리나라의 근대 국가의 재정관리 관련 법령들이 정립되던 시기로 중앙정부의 예산관리를 규정하는 예산회계법이 1961년 12월에 공포되었으며 2년 뒤인 1963년 11월에 지방재정법이 제정
- 지방재정법은 지방자치단체의 재정에 관한 모법(母法)으로 설계되지는 않음
- 1949년 7월 4일 제정되어 같은 해 8월 15일자로 시행된 지방자치법에는 제

5) 현실적으로, 60년대 초반의 사회 경제적 상황을 고려하면 지방재정법 제정에서 지방자치단체의 재정자율성을 실질적으로 확대하기가 쉽지 않았다. 무엇보다 제3공화국 출범과 동시에 주민들의 선거를 통해 지자체를 구성하는 민선지방자치제가 중단되었다. 1964년 당시 지방자치단체의 재정 상황은 중앙에 대해 자주성을 요구할 형편이 아니었으며 시도의 자체수입은 예산 총액의 36.6%였으며 시는 52.8%, 군은 57.5%였다. 당시 지자체의 예산에서 중앙정부의 국고보조금이 중요하였다. 국고보조 내시가 없으면 해당 사업에 대한 지방예산을 편성할 수 없었다. 세입 구조 뿐 아니라 세출에서도 지방재정의 자율성을 요구할 수 있는 환경은 아니었다. 지방예산편성의 기본방향에서 중앙정부의 재정과 밀접히 연계되어야 하는 경제개발5개년계획 조성과 전국 표준적인 재정제도 법제화가 설정될 정도로 중앙집권적 재정 기초가 강하였다(이재원, 2015).

5장 재무편⁶⁾이 있었고, 지방재정법에 앞서 이미 지방세법(1949)과 지방재정조정교부금법(1958)이 있었음

- 따라서 지방재정법에서는 지방자치법의 규정에 근거하여 지방자치단체의 예산운용 원칙을 구체화하고 지방세와 지방재정조정교부금 이외의 세입에 관한 사항 그리고 세출 관련 예산 및 자산 관리 실무를 위한 법적 근거와 내용을 규정
- 5·16군사정변, 제3공화국, 제4공화국 유신헌법에 의한 지방자치제의 제한 등을 고려할 때, 지방자치단체의 재정적 자율성을 확대할 상황보다는 표준화된 지방재정 관리체계를 구축하는 것이 우선 과제

□ 제2기: 1988년 지방재정법 전부개정(1988~2004)

- 80년대 민주화 운동시기에서 지방자치제 실시는 민주주의를 위한 핵심 과제 중 하나로, 제6공화국의 제10호 대한민국 헌법이 1988년 2월 25일자로 공포되면서 지방의회 구성을 인정하지 않았던 헌법 부칙 조항이 삭제
- 이에 따라 주민투표를 통한 지방자치제의 부활을 앞두고 1988년도에 지방자치법과 지방재정법이 전문 개정
- 이후 1995년도부터 단체장을 주민투표를 통해 선출하는 민선자치시대 이후, 지방재정의 건전성을 제고하고 계획적인 재정운영을 유도하기 위해 1994년에 지방재정법이 대폭 개정
- 분권과 지방자치에 대한 사회적 요구가 높아져 지방자치제도가 부활한 것은 사실이지만 이 기간 동안 지방재정법에서는 민선 자치제 실시에 따라 낭비적인 재정지출과 선심성 정치적 지출이 우려되었던 중앙정부의 입장이 많이 반영

6) 당시의 재무장은 제123조에서 제144조까지 두 개의 절(제1절 재산, 공공시설과 수입, 지출; 제2절 예산과 결산)로 구분되었다.

□ 제3기: 2005년 지방재정법 전부개정(2005~2010)

- 2000년 중반에는 지방재정의 규모가 당초 예산기준으로 70조가 넘을 정도로 급속히 증대되었다. 재정 사업 내용에서 전문성과 복잡성도 확대되면서 단일 법령으로 지방자치단체의 재정을 총괄 규정하는데 한계. 중앙정부가 예산, 회계, 기금, 계약 등 분야별 재정관련 법률 7개를 운용하고 있는 것과 비교하면 대조적인 상황⁷⁾
- 2005년도에 지방재정법을 전면 개정
- 이후 지방자치단체의 재정관련 법은 1) 지방재정법, 2) 지방자치단체기금관리기본법, 3) 지자체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 그리고 4) 공유재산 및 물품관리법 등 네 가지로 분리·운영
- 당시 노무현 정부는 지방분권을 핵심 국정과제 가운데 하나로 추진, 개정 지방재정법에서는 분권적 재정혁신을 위한 조치들을 법조문에 포함

□ 제4기: 2011년과 2014년의 대폭 개정(2011~현재)

- 이 시기의 특징은 중앙정부의 지방재정관리 기능의 강화와 지방재정에서 주민참여와 성인예산제도, 긴급재정관리에 관한 것
- 참여정부에서 지방재정은 “세입집권-세출분권”의 특성으로 자체 재원 보다는 중앙정부의 이전재원을 중심으로 일반재원주의에 따라 지방세입을 조정·지원하였고 지자체의 재정지출 재량은 확대
- 이전재원 중심의 지방재정 재원주의는 지방재정에서 자율과 책임원칙이 약화되면서 지방세출에서 비효율적 운용에 관한 우려로 중앙정부 차원에서 지

7) 지방재정법의 대부분의 조문들이 축약적으로 표현되거나 세부 사항은 시행령 등 하위 규정에 지나치게 위임되어 전체적으로 법의 내용을 이해하기 어려웠다. 또한 계약과 재산관리 분야는 단순히 국가 법률을 준용하도록 되어 있어 지방의 다양성이 제대로 반영되지 못하는 한계도 있었다. 더욱이 단일법으로 포괄하는 분야가 다양하여 중앙정부의 7개 재정관련 법령이 개정되면 지방재정법의 관련 조문들을 수시로 개정해야 했다.

방세출에 대한 관리 감독 기능을 강화하고 국고보조사업⁸⁾에서 지방재정 문제를 대응하기 위한 제도적인 장치가 지방재정법의 조문으로 대폭 강화, 2015년에는 지방재정의 건전성 강화기조에 따라 긴급재정관리계획, 지정, 해제 등의 지자체 재정건전성을 중시

- 이와 함께 지방세출에서 사회적가치 실천을 제도화하기 위해, 성인지 예산 제도와 참여예산제도에 대한 근거조항도 마련. 재정건전성 제고와 중앙정부의 지방재정 관리 기능이 강화되던 시기에 지역주민의 재정참여와 양성평등의 사회적가치를 위한 성인지예산제도가 동시에 법률에 추가되면서 지자체 입장에서 재정관리에서 방향설정과 전략적인 대응에 애로를 겪기도 함

〈표 3-1〉 지방재정법의 개정 내용의 특성 분석

	분권과 자율		재정운영		
	지방통제 (집권)	지방의 독립 (분권과 자율)	재정준칙과 관리감독	집행재량	재정혁신과 가치
제 1 기	-국가정책 반한 재정 금지 (2) -타 지자체 부당 영향 금지 (2) -지방교부세 감액 (23) -예산편성기본지침 시달 (26)	-부담금, 교부금 (16) -경비부담비율(17) -지방비에 대한 내무부 장관 의견(17)	-건전 운영과 엄정 관리(1) -회계연도독립(3) -비모채주의(5) -수입의 직접사용금지(13) -목적외사용금지 (33) -관항간이용금지 (33)	-앞당기어 총당(3) -채무부담행위(8) -특별회계(28) -계속비(31) -예산이체(33) -예비비(세출예산 0.5%)(32)	
	2차 (1966)			-세계현금 전용 (9-2) -관항간 이용(33)	
	3차 (1968)		-회계공무원 배상 책임 강화 (72)		
	4차 (1975)	-보조금 통지시 내무부 장관 협의 (20-2)		-추경 편성 (26-2) -예비비(세출예산 1%)(32)	

8) 중앙정부의 복지지출이 국고보조방식을 추진되면서 지방비의 의무적인 부담 규모가 확대되면서 지방세출에서 경직성과 소비성 현상이 계속 악화되었다.

	분권과 자율		재정운영			
	지방통제 (집권)	지방의 독립 (분권과 자율)	재정준칙과 관리감독	집행재량	재정혁신과 가치	
제 2 기	5차 (1988)	-중기지방재정계획 수립 중앙 지침 (16) -지방비부담액 우선 예산 계상(19)		-예산총계주의(29) -세입세출결산(49)	-수입대체경비(13) -예산불성립시 집행 (37) -예산의 전용(39)	-중기계획수립(16)
	7차 (1991)	-중기지방재정계획 수립 강화(16) -중기재정계획에 기초한 예산편성(30)	-지자체 복권발행 (11-2) -특정 기금조성 목적 지방채 허용 (110) -민관공동출자 사업근거(15)		-예비비 비율 비법 정화 (34)	
	8차 (1994)	-보조금신청시 내무부장관 보고 (25-2) -재정투융자사업 심사 (30) -재정진단 실시 (118)	-재정상황 주민공개 (118-3)			-내무부 연구개발(2) -재정투융자사업 심사 (30) -재정진단 (118) -재정공개 (118-3)
	11차 (1999)	-공유재산관리 강화 (82)	-공유재산관련 보고 폐지 (77)		-대체수입경비범위 확대 (13)	
	14차 (1999)				-재해관련 예산 신속성 강화 (36)	
	15차 (2000)		-재정보전금(24-2)			-예산절약 성과급 지급 (24-2)
제 3 기	18차 (2005)	-성과중심재정 지침 통보 가능(5) -지방재정분석진단 활성화(55~57)	-투명/자율성(1) -주민복리증진원칙 (3) -지방채발행총액한 도제(11) -예산편성지침폐지 (38) -재정공시(60)	-재정의 통합지출 (90)		-성과중심재정운용 (5) -주민참여예산(39) -복식부기회계(53) -재정공시(60) -통합재정정보의 행정자치부 제출(59)
	20차 (2007)		-지역개발세 징수교 부금 배분(29)			
	23차 (2010)		-지방소비세신설에 따른 시군재정보전 (29)			

	분권과 자율		재정운영			
	지방통제 (집권)	지방의 독립 (분권과 자율)	재정준칙과 관리감독	집행재량	재정혁신과 가치	
제 4 기	27차 (2011)	-재정위기단체 지정 및 관련 재정조치 (55-2:5) -지방재정위기관리 위원회 설치·운영 (56)	-기부·보조·출연제 한(17) -예산낭비에 대한 주민감시 (48) -재정위기단체 지정 및 관련 재정조치 (55-2:5) -지방재정위기관리 위원회 설치·운영 (56) -채무관리계획 수립 의무화 (87-2)	-장기계속공사계약 과 계속비 (42, 43) -재난복구사업 계약 재량(44)	-성인지예산 (3, 36) -주민참여예산제 의 무화(39)	
	29차 (2011)		-지방재정부담심의 위원회 안전행정부 설치(27-2) -국고보조사업 예산 편성에서 안전행정 부 역할(27-3) -지방세감면 제한 (28-2)			
	31차 (2013)		-지방재정부담심의 위원회 국무총리실 설치(27-2)	-중앙 각 부처 국고 보조금 이행부 총 괄(27-4)	-보조금의 교부결정 취소 (17-2)	
	32차 (2014)	-지방재정영향평가 (27-6) -중기재정계획 강화 (33)	-국고보조사업 이력 관리 (27-5) -국고보조사업 이양과 재정조치 (27-7)	-지방채발행 명확화 (11) -지방채발행 제한 (11-2) -회계제도 운용강화 (53) -지방통합재정통계 작성(59)	-출납폐기기간 단축 (8) -목적세 특별회계 설치(9) -예비비(일반회계 1%)(43) -결산서 작성개선 (51)	-예산 성과계획서· 보고서(5) -지방재정영향평가 (27-6) -지방보조금 관리 (32-2) -중기재정계획 강화 (33) -지방투자사업 공개 (37-3) -주민참여예산제 강 화(39-2) -재정공시항목 확대 (60)

3. 지방재정법 현황

□ 지방재정법 목적 및 원칙

- 지방재정법은 지방자치법의 재무장에 있는 지방재정 운영원칙에 따라 지방자치단체와 지방자치단체 조합의 재정운영 및 회계와 관련된 사항과 절차를 규정으로 60년대 지방재정법을 제정할 당시 정부가 추구하였던 지방재정의 이념은 자주성과 건전성의 확보 이후, 지방자치단체의 ‘자주성’ 보다는 중앙정부 관점에서 재정건전성과 재정준칙에 대한 내용이 계속 강화
- 지방재정법 제1조의 목적에서 제시하고 있는 핵심주제는 ‘건전’, ‘투명’, ‘자율’로 요약되는데, 마지막 키워드인 자율성에 대한 제도적 보장은 제한적임
- 자율에 대한 보장의 한계는 제3조의 지방재정 운용의 기본방향원칙에서
 - 1) 국가정책에 반해서는 안된다는 내용으로 집권적 특성을 강조
 - 2) 성인지예산 원칙은 전체 재정운영의 맥락과는 관련성이 크지 않은 항목임. 즉, 제1조 목적과 제3조 원칙에서 밝히고 있는 성인지예산의 ‘자율성’은 상징적 선언에 그치고 있으며, ‘건전성’, ‘투명성’, ‘국가정책 위반 금지’ 등과 같이 집권적 내용을 중심으로 세부 법조항이 구성되어 있음
 - 3) 제5조에서는 성과 중심 재정운용 원칙을 제시하고 있으나, 관련 세부 내용은 행정안전부령에 따르도록 한다고 명시되어 있음

□ 지방재정운영제도의 자율과 책임

- 중기지방재정계획, 지방재정투융자심사, 지방재정분석진단, 그리고 지방재정공시제도를 통해 지방재정운영제도의 자율성을 제고시키기 위해서는 지방의회와 주민들의 참여가 절대적으로 중요함
 - 결국 지자체 스스로가 자율성에 기반을 둔 재정 의사결정을 내릴 때 책임성 또한 효과적으로 제고할 수 있음
- 하지만 지방재정법의 재정관리제도에서 지방의회 중심의 재정운영에 대한 규정은 제한적으로 되어 있음. 가령 지방의회에서 최종 의사결정을 내릴 수

있는 자율성 조항은 예산순기와 관련된 규정에만 국한되어 있음

- 한편 성인지예산과 참여예산제도로 대표되는 가치예산제도의 경우 각 지역 별로 사회 경제적 실정이 다양하기 때문에 국가 차원에서 표준적인 제도 운영을 수립하는 것이 현실적으로 어려움
 - 하지만 현실적으로 각 지자체 실정에 맞게 수립할 필요성이 높은 가치예산제도의 경우에도 지방재정법의 규정에 근거하여 중앙정부의 표준 지침의 영향력이 절대적임
- 행안부 내 성인지예산제도와 참여예산제도를 운영할 부서가 설치되지 않은 현실에서 지자체가 예산안에 양성평등 및 예산참여의 사회적가치를 효과적으로 수용할 수 있는 제도적 뒷받침이 충분하지 않은 상태임
 - 이 경우 지자체는 중앙정부가 수립한 표준 지침을 단순 수용하여 지방의 회와 주민에 대한 책임성 보다는 ‘윗방향’의 책임성에 초점을 맞출 가능성이 높음

〈표 3-2〉 지방재정법에서 지방자치단체의 자율과 책임 특성

	관리 감독 기능 (건전성, 투명성)			지자체 입장 자원 (자율성)
	관리감독/통제 (표준화)	협상/선택(제한적 재량) (행정안전부장관)	자율/책임(완전재량) 지방의회	
건 전 성 과	회계연도(제6조)	회계의 구분(제9조) (특별회계조례설치가능)		부담금/교부금/경비부담비율(제21조/22조)
	회계연도 독립의 원칙(제7조)	한도초과/ 외채 및 지방채 발행(제11조)	한도내 지방채 발행(제11조)	보조금 신청주의(제23조)
	출납폐쇄기한 및 출납사무완결 기한(제8조)	시군조정교부금(제29조)	일시차입금(제14조)	지방비부담 수반법령에 대한 행정안전부장관의견/협의(제25-27조)
	지방채발행절차(제12조)	자치구 조정교부금(제29조의2)	기부 또는 보조(제17조)	지방재정부담심의위원회(제27조의2)
효 율 성	수입의 직접사용 금지(제15조)	지방보조금 예산편성(제32조2)(법령근거명기)	출자/출연(제18조)	국고보조사업에 대한 예산편성(제27조의3)
	수입대체경비의 직접사용(제16조)	지방보조금심의위원회 구성(제32조의3)	국가 공공시설 대한 사용료부과(제31조)	국고보조금 관리(집행통보/공개) 제27조4
	지방비부담액 우선 예산편성(제22조)	지방보조금의 용도의 사용금지(제32조의4)	지방보조사업 수행상황 점검/정산(제32조의5-6)	국고보조사업의 이력관리(제27조의 5)
	지방재정영향평가(제27조의6)	예산편성에서 중기계획, 투자	지방보조사업의 운용평가	지방이양에 따른 재정영향

	관리 감독 기능 (건전성, 투명성)			지자체 입장 지원 (자율성)
	관리감독/통제 (표준화)	협상/선택(제한적 재량) (행정안전부장관)	자율/책임(완전재량) 지방의회	
	(행자부제출)	심사 반영(제36조)	(제32조의7)	방지(제27조의7)
	조정교부금의 종류와 용도 (제29조의3)	예산성과급 지급기준(제48조) (대통령령규정)	추가경정예산의 편성 (제45조)	지방세감면 제한 (제28조의2)
	조정교부금의 명세 공개 (제29조의4)	예산/기금 불법지출/낭비 주 만감시(제48조의2) (행정안전부장관에 제출)	예산불성립시 예산편성 (제46조)	지방재정에 대한 특별지원 (제58조) 행자부
	예산총계주의 원칙(제34조)	예산의 전용(제49조)	목적외사용금지와 예산 이체(제47조)	
	지방채 비모채주의(제35조)	예산의 이월(제50조)	결산서 작성/제출 (제51조)	
	지방자치단체 재정운용업무편람 (제38조)			
	예산내용/과목구분/계속비/예 비비/채무 부담행위(제40조 -44조)			
	예산안의 첨부서류 (제44조의2)			
	결산서 첨부서류(제51조의2)			
	재정위기관체(제55조의2-5)			
	긴급재정관리단체(제60조3-9)			
신 공 공 관 리 혁 신	성과계획서, 성과보고서 작성 (제5조)(행정안전부령에서지침 규정)	주요 재정사업평가/반영 (제5조)(평가지침행자부시달)		
	중기지방재정계획수립(제33조) (국무회의보고)	주민참여예산제도(제39조) (행자부에서운영평가실시)		
	중기계획의 국가재정운용계획 연계(제33조)	지방재정운용상황 공시 (제60조)		
	중기계획 미반영사업의 예산편 성금지(제33조)			
	성인지예산서 작성(제36조의2) (지침은 대통령령으로 규정)			
	성인지 결산서 작성 (제53조의2)			
	투자심사(제37조): 내용상세 규정			
	지방재정투자심사위원회구성 (제37조의2)			
	투자심사/지방채사업공개 (제37조의3)			
	지방회계기준과 재무제표 (제53조)			
성 과 투 명				

	관리 감독 기능 (건전성, 투명성)			지자체 입장 지원 (자율성)
	관리감독/통제 (표준화)	협상/선택(제한적 재량) (행정안전부장관)	자율/책임(완전재량) 지방의회	
재정운용에 대한 보고(제54조) (행자부에재정보고서제출)				
재정분석 및 진단(제55조) 행자부				

자료: 이재원. (2016). 지방재정관리제도와 재정운영에서 분권과 책임 특성 그리고 재정관리의 자치 활성화를 위한 정책과제. 한국지방재정논집, 제21권(2호), 인용

□ 지방재정관리제도의 자율과 책임

- 지방재정관리제도는 지방자치단체의 예산편성·집행·결산을 관리하는 수단으로서 지방자치법과 지방재정법에 법적 근거를 두고 있음
- 중기지방재정계획제도, 지방재정투자심사제도, 지방비부담 협의제도, 지방채발행 승인제도, 사업예산제도 등을 대표적인 지방재정관리제도로 꼽을 수 있음
 - 예산의 집행 및 결산과 관련한 제도로는 복식부기회계제도, 지방재정분석·진단제도, 지방재정인센티브 및 교부세 감액제도, 지방재정상황 주민공개, 예산편성의 주민참여 및 공개 확대 등이 도입되어 왔음
- 지방자치 부활 이전부터 일부 지방재정조정제도가 도입된 바 있으나 당시 목적은 주로 지자체의 재정활동을 통제하기 위한 수단으로 도입됨
 - 따라서 지방자치 부활이전 지방재정조정제도는 재정분권에서 강조하는 지자체의 자율과 책임 강화와는 거리가 멀었음
 - 또한 2000년대 후반부터는 정치적 특성과 맞물려 중앙 집권적 관점에서 제도 운영이 강화된 바 있음
- 예산편성지침과 같은 전략적인 재정관리가 제도화된 것은 80년대 후반
 - 당시 내무부는 1988년 4월에 중장기지방재정계획제도를 법제화하고, 1993년에는 지방재정 투·융자심사규칙을 제정함
 - 중기계획과 투자심사제도는 80년대 후반부터 중앙에서 지자체의 사전예산제도로 운영한 재정관리 수단으로 활용되어 그동안 지방재정 제도에

쟁점이 발생하고 행안부의 대응 조치들이 구상될 때마다 중기계획과 투자심사제도는 꾸준히 개편되어 옴

- 1) 행정안전부가 지자체에 하달하는 예산편성지침은 중앙 관점의 비전-전략이 체계적으로 제시되어 있다는 장점이 있는 반면 지침에서 정하고 있는 바에 따라 지자체의 예산이 설계·운영 된다면 지자체의 재정 자율성은 크게 저하되며 지자체가 중앙의 일선기관으로 활동이 좁혀지는 결과를 불러옴
 - 기본적으로 행안부가 매년 작성하는 예산편성지침에서는 지자체의 재정 자율성과 책임성을 인정하는 내용을 명시적으로 찾기 어려움
 - 예산편성지침은 기본적인 경상경비 항목을 표준적으로 규정하여 지자체가 재량으로 경상비용을 관리하는 것을 인정하지 않고 있음
 - 또한 지방재정 전망을 지침에 의거하여 제시하기 때문에 지자체의 고유의 재정여건이 예산편성과정에 반영될 가능성이 낮아짐.
 - 가령 중앙의 재정전망에도 오차가 발생하고, 지자체별로 여건이 다양하다는 점을 고려하면 표준화된 틀 안에서 예산을 수립·운영하는 것은 건전 재정의 관점에서도 부적절함
- 2) 지방재정분석·진단제도는 1996년부터 시범 실시되어 매년 지자체 결산을 중심으로 분석을 실시하는 제도임
 - 90년대까지는 기본적으로 지방재정에 대한 중앙의 통제·감독적 성격이 강하였음
 - 따라서 지자체 입장에서는 자율적인 내부 규율 장치로 활용되어야 할 이러한 재정관리제도가 중앙에 대한 책임성 차원에서 매년 보고해야 하는 형식적이고 통제적인 제도로 인식되어옴
- 3) 중기계획은 지자체가 예산을 편성하기 이전 단계에서 차기연도 예산편성을 위한 학습 수단으로 가치가 있는데, 기획재정부에서 운영하는 국가재정운용계획과 동일한 성격을 가짐
 - 하지만 행정안전부는 전국의 지자체에 대해 표준틀에서 제도를 운영하여 재정운용을 관리 감독하는 수단으로 활용하여 지자체의 책임 있는 자율

적인 중기계획수립의 여지는 줄어들⁹⁾

- 4) 투자심사제도는 지자체가 수립한 대규모 재정사업들에 대해 중앙정부 차원의 타당성을 인정받아야만 수행이 가능하도록 하는 대표적 재정통제 수단임
- 투자심사제도 도입 초기에는 일정규모 이상의 재정사업에만 타당성 검토가 국한되었지만 심사 대상이 점차 확대되면서 현재는 지방축제, 문화체육시설 건립, 공공청사 건립 등과 같이 지역주민의 필요에 의해 지역의 자율성이 인정되어야 할 영역까지 중앙정부의 재정통제가 확대되었음
 - 이렇게 일상적인 재정사업들에 대한 중앙정부의 통제가 확대되면서 지방의회와 지역사회 중심의 의사결정 기능은 제한적임
 - 특히 중앙정부의 실시하는 재정투자심사에 악영향을 미칠 경우 활성화가 필요한 지역내 자치 활동들은 오히려 부정적인 것으로 인식되는 부작용도 발생
 - 또한 대규모 투자사업은 중앙정부가 직접 심사하는 것이 반복되면서 지자체가 자체적인 전문 심사역량을 축적할 수 있는 기회가 구조적으로 사라진다고 볼 수 있음

□ 국고보조금 운용에서 자율과 책임

- 행정안전부는 중앙정부의 다른 부처들이 지방자치단체의 재정개입에 대해 옹호하고 지자체의 입장을 해석하여 대변하는 중간자의 역할을 수행하며 이와 관련된 법적 권한도 지방재정법에 규정되어 있음
 - 최근 국고보조사업의 지방비 부담이 급증하면서 지방재정의 옹호자로서

9) 행정안전부에서는 중기계획수립을 강화하여 계획에 포함되지 않은 사업들은 차기연도 예산편성에 포함되지 못하게 했다. 여기에 대한 지자체의 이의제기가 많아지면서 당초 중기계획의 행정안전부 제출 시기를 회계연도 상반기에서 하반기로 변경했다. 현실에서는 차기연도 예산을 먼저 편성한 이후에 중기계획을 역산하여 수립하는 형식주의가 심화되었다. 중앙정부의 국가재정운영계획과 지자체의 재정계획 연계가 강조되면서 행정안전부는 중기계획을 국무회의에 보고하도록 법제화했다. 이에 따라 비록 보고의 형식에 그치지지만, 지자체의 중기재정계획들은 중앙정부 재정계획의 하위계획으로 전환되어 재정분권과는 반대방향으로 개편되었다.

의 역할이 강조되었으며 관련 내용이 법제화되었음

- 하지만 지방재정 옹호자로서의 기능을 수행함에 있어, 지방재정 운영에 대한 규정들이 지자체로 수직 전달하는 구조로 법의 조항들이 규정되어 있어 지자체의 의견이 각 부처와 행안부로 전달되는 못하는 맹점이 있음
 - 즉 중앙과 지자체 간의 쌍방향 협의 통로는 상대적으로 부족하거나 존재 하더라도 실제 기능하지 못함¹⁰⁾
 - 지방비 부담을 수반하는 사업에 관한 협의를 행안부 장관이 주관하도록 되어 있지만 중앙정부의 예산배분권한은 기획재정부에 있어 이를 견제할 만한 수단이나 규정은 없으며, 행안부의 역할이 '협의'에 국한되어 있어 지방재정 옹호자 기능에는 한계가 있음
- 국고보조사업은 지자체 신청에 따라 중앙정부가 교부하는 '신청주의'로 운영되고 있음
 - 보조금관리에 관한 법 제4조에는 신청주의에 의거하여 지자체의 자율성을 보장하고 있으나 동 법제5조에서는 지자체의 신청 없이도 보조금을 지급할 수 있는 예외조항을 두고 있음
 - 이와 같은 법 조문상의 모순이 존재함에도 법령체계가 수십 년 동안 개정 되지 않고 지속됨
- 현실적으로 국고보조사업은 지자체의 신청 보다는 의무적인 분담방식으로 운영되는 경우가 많음
 - 따라서 이러한 단서조항은 지방재정을 중앙재정의 체계로 편입시키는 집권화 수단으로 활용되어 왔다고 볼 수 있음
 - 2000년대 중반이후 법률에 근거한 의무 복지지출이 국고보조사업 형태

10) 대표적인 사례로, 서울특별시의 청년수당 사업과 관련하여 서울특별시와 사회보장위원회(보건복지부·고용노동부) 간의 재정사업 갈등에서 행정안전부의 중재 조정 기능은 제한적이였다. 복지보조사업의 국고보조율에 대한 지방자치단체의 재정 쟁점에서는 행정안전부의 중재 노력이 상당하였다. 하지만 실제 국고보조금과 국고보조율에 대한 재정권한이 대부분 기획재정부 소관이기 때문에 행정안전부의 역할이 관련 제도 변화와 지자체 의견을 대변할 수 있는 강도는 현실적으로 제한적이다.

로 확대되면서 지자체에서는 자율성이 제한된 상태에서 자체 재원을 분담하고 있음

- 지자체의 세출 기능 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 사회복지비 사업 또한 사실상 법률에 근거한 중앙정부의 재정 틀 속에서 운영되기 때문에 지방세 출관리 측면에서 자율성과 책임성 원칙을 상당부분 약화시키고 있음
 - 결국 지방의 복지예산정치가 지역사회 중심으로 형성되지 못하고 중앙정부의 선거 쟁점으로 논의되는 부작용을 발생시킴

4. 지방재정법 분법 방향

□ 자율과 책임의 관점에서 자치재정의 기본 구조 확립

- 지방재정 운영에서 책임성을 높이기 위해서는 정부간 재정관계의 기본 구조를 개편할 필요성이 있음
 - 현재 중앙정부의 시각에서 지방재정을 관리하는 각종 규정들로 구성되어 있는 지방재정법의 기본 특성을 자치분권 정신에 부합하도록 전면 개편하는 것이 필요함
 - 지방재정법은 지방자치 제도가 부활 이전 기획재정부로부터 지방재정의 권한을 보호받고 독립적인 지자체 재정운영체계 정립을 목적으로 제정되었지만 실제로는 내무부 중심의 수직적인 재정통제 기조 속에서 법령 체계가 정립되어 현 시점에서 요구되는 분권형 성과주의와 같은 재정혁신 요소들은 반영되지 못함
 - 따라서 중앙 집권적 특성이 남아 있는 지방재정법의 성격을 자치시대에 부합하게 새롭게 재정분권을 위한 법률로 전환하는 것이 타당함
 - 또한 지방재정 제도 관련 법 조항을 개정 혹은 신설할 경우 지자체의 재정 상황과 재정사업의 특수성을 우선적으로 심의할 수 있는 제도적 장치가 필요함

○ 자주재원 중심의 지방세입 구조 개편 필요

- 지방세가 해당 지방의 공공서비스에 대한 가격기능을 제대로 수행하기 위한 재정사업의 성과책임을 강조
- 중앙정부의 개별 부처로부터 운영되는 국고보조사업을 대폭 폐지하여 지방으로 이양
- 중앙정부가 책임지는 재정사업은 지자체에 위탁하기보다 부처가 직접 지방 사업을 수행하고, 현행 국고보조방식은 성과에 대해 책임을 강제할 수 있는 수평적 정부간 계약방식으로 전환

□ 지방의회 및 주민 중심의 지방재정관리제도 자율성 확대

○ 재정사업의 성과책임을 중앙의 재정관리에서 지자체 중심의 자율책임

- 재정사업의 성과책임 관점에서 볼 때, 가장 큰 쟁점은 중앙정부의 재정관리제도들이 지향하는 방향이 지방을 불신하면서 중앙정부의 통제를 강화하도록 설정되어 있어서 자치재정의 규범과 상충됨
- 따라서 앞으로 지방재정관리제도의 지향을 지역사회와 주민의 자치 역량을 신뢰하고 '아랫방향'으로의 책임성을 강화하는 방향전환 필요함
- 우선, 중기지방재정계획의 운영방식을 개편하여 중기재정계획을 지방에서 자율적으로 수립·운영하는 것이 필요
- 이와 관련하여 1) 중기계획에 포함되지 않은 사업을 차기연도 예산에 반영하지 못하도록 하는 중앙정부의 지침은 재검토하고 필요시 지자체의 조례에서 정하도록 규정을 완화하며
- 2) 기재부의 국가재정운용계획과 동일하게 지자체 내부적으로 재정규범과 재정정책의 흐름을 분석하고 의회와 주민들이 인식을 공유할 수 있는 학습 수단으로서 중기지방재정계획제도가 재설계 되어야 함
- 둘째, 지방재정투융자심사제도에서 중앙정부의 심사 통제가 필요한지 여부를 검토가 필요하며, 지자체의 다양성을 고려할 때 현재의 제도는 경우에 따라 과잉 혹은 과소 관리제도로 운영 중이라 볼 수 있음¹⁾

- 국고보조가 수반되는 대규모 투자사업의 경우 중앙부처의 보조지원 결정 과정에서 타당성이 검토되게 되며 추가적으로 일정 규모 이상 사업은 기재부의 예비타당성조사를 거치게 되어 있음
- 따라서 이 경우 1) 행안부 차원의 심사는 절차상 중복될 수 있고, 2) 행사 축제성 사업들은 투자심사제도를 거치기보다 지방의회에서 자율적으로 조정할 수 있도록 하며, 3) 근본적으로 지자체 스스로 타당성 분석과 검토를 수행할 수 있도록 역량을 강화하는 방향으로 제도가 개선되어야 함
- 셋째, 지방재정정보공시, 참여예산, 성인지예산 등과 같은 가치예산제도로 도입된 제도들은 법률이 아닌 지자체의 조례를 통해 재량적으로 운영
- 특히 지역별로 다양한 사회적가치를 반영할 필요가 있으며, 이를 획일적으로 중앙정부가 운용하는 재정관리 법령에 포함시키게 될 경우 사업 자체가 경직적으로 운용될 우려가 있음
- 가치예산제도는 사회운동 차원에서 그 필요성은 인정되지만 실제 운용을 통한 기대하는 성과는 자동적으로 확보되지 않는다는 점을 감안할 때 지역 사회의 주민의식과 지역운동 기반이 뒷받침되어야만 그 합리성이 확보될 수 있음

□ 주민들을 위한 재정책임 구조 정립지방의회 및 주민 중심의 지방재정관리제도 자율성 확대

- 자치재정의 규범에 따라 지방의회와 지역주민들에 대한 성과책임을 높일 수 있는 방안들이 모색
- 우선, 지방재정사업에 대한 성과정보들을 체계적으로 주민들에게 공개하는 방안들이 마련되어야 한다. 제도형식 보다는 실천이 중요하다. 재정공시는 회계정보의 공개와 함께 재정사업의 운용성과 및 책임성 구조에 정보를 함께 공개

11) 서울특별시와 광역시의 재정사업을 심사하기에는 적절하지 않고 중소도시의 지자체 사업들은 굳이 현재의 제도 틀을 운용할 필요성이 크지 않는 경우가 많다.

- 둘째, 재정사업의 성과를 정기적으로 분석 판단하는 지역사회 모니터링 활동을 활성화로 지역주민들은 개별 사업에 대한 전문성이 높지 않기 때문에 사전예산편성 과정에 참여하는 것은 성과책임 관점에서는 한계가 있음. 대신, 사전에 사업이 계획한 성과에 대한 사후 분석과 모니터링 활동들은 수행할 수 있다. 시민모니터링단의 검토를 통해 재정사업의 성과 책임을 검증받을 필요
- 셋째, 지방의회를 중심으로 한 참여예산제도가 활성화. 현행 참여예산제도는 지방의회 보다는 집행부와 지역시민단체 중심으로 운용. 집행부와 시민단체 혹은 지역전문가들은 기본적으로 성과에 대한 “책임”을 강제할 수단이 제한적임. 규범적으로 집행부는 결정된 사업에 대한 효율적이 집행의 역할을 담당하며 사업 자체의 성과에 대한 유형과 강도는 지방의회를 중심으로 결정구조 필요

제4장

요약 및 정책건의

제1절 연구내용의 요약

제2절 정책건의

제1절 연구내용의 요약

□ 지방재정 운용의 자율성 강화를 위해 관련 제도개선의 필요성

- 정부가 그동안 1단계 재정분권을 추진하면서 지방재정의 규모가 순증 하는 성과를 거두어 자치분권·균형발전의 기반이 조성되었으나, 이와 함께 지방재정 운용의 자율성 강화를 위해 관련 제도개선의 필요성은 후속과제로 남아 있음
- 따라서 본 연구는 실질적 재정분권을 위한 지방재정 운용 자율성 확대 필요성에 비추어 지방재정 관련 제도개선을 통한 자율성 확대 방안을 제시하고자 함

□ 지방재정 자율성의 의의

- 지방자치와 분권의 관점에서 재정자율성은 지자체가 외부의 재정개입 및 재정간섭을 받지 않고 자율적으로 관할구역범위내에서 조세재원을 동원하여 예산재원을 사업별로 배분하고 재정관리체계를 관리하는 것을 의미함
- 현실의 지방재정제도에서 외부적인 요인에 의해 간섭받는 제도요소들이 폐지되거나 적용 강도가 약화될 경우, '자율성'이 높아진다고 규정함

□ 현대지방재정 자율성의 복잡성

- 보충성원칙에 기초한 자치분권의 관점에서는 지역내에서 재원을 동원하여 지역사회 공동체의 사회 경제적 문제를 자율적으로 해결하는 것이 원칙적으로 바람직한 것으로 인식함. 하지만 현대사회의 복잡성을 고려하면 고전적인 보충성원칙과 재정자율성 규범을 유지하는 것은 쉽지 않은 동시에 바람

직하지 않을 수 있음

- 지역사회 공동체 기반의 보충성원칙 조건은 지역공간-지역주민-지자체의 일체성이 높다는 것임. 교통과 정보통신 발달에 따라 주민들의 공간적인 이동범위가 급격히 확대되고, 지역내 주소 등록 인구와 지역기반을 형성하는 인구간의 괴리가 심화되는 등 고전적 자율성 전제조건이 해체되고 있음

□ 재정사업의 자율성 보장의 조건으로서 책임성

- 지방재정의 자율성은 지방재정의 책임성 조건과 직접적으로 연결됨. 재정자율성 쟁점의 구조와 본질을 확인하기 위해서는 재정사업의 책임 구조를 재정의 영역에 국한하지 않고 포괄적으로 접근해야 함
- 지방의 재정사업들은 현장의 일선 지방공무원이 운영하게 되며, 따라서 재정사업의 책임구조를 접근하기 위해서는 “지방”과 “관료”라는 두 가지 행정 및 정치적 성격을 이해하고 접근하는 것이 필요함
- 재정사업에서 자율과 책임의 궁극적인 방향은 지역사회와 주민들에 맞추어져야 함. 지방의회에 대한 책임 역시 주민에 대한 성과책임이 전제됨. 따라서 지자체의 모든 사업들의 비전-미션체계에서는 지역발전과 주민의 삶의 질 향상에 대한 상징이 우선 설정됨
- 국고보조사업이 많은 지자체의 경우, 현실에서 자율과 책임의 구조는 주민을 향한 아랫방향 보다는 중앙을 향하는 ‘윗방향’으로 설계됨. 재정공시와 참여예산제도와 같이 주민들을 위한 각종 재정책임성 관리 수단들을 법제화해도 규범적으로 기대되는 효과를 확보하지 못할 수 있음
- 책임의 지향성이 ‘윗방향’으로 설계되면, 주민들이 이해할 수 있고 주민의 관점에서 관심이 높은 공시와 참여 내용 보다는 전국 표준적인 수준에서 수직적인 재정건전성 관리를 위한 항목들 중심으로 제도가 설계·운용될 수 있음

□ 자체재원(지방세)과 재정자율성

- 지방세입에서 재정자율성은 지방세와 세외수입 등과 관련된 됨. 지역내에서 조세재원 등 자체재원의 비중이 높을수록 자율성이 높다고 판단됨. 다만, 지자체의 조세행정권한이 제한되거나 지방세 재원의 지출에 대해 중앙정부가 직접 관리하는 비지방재원의 비중이 높으면 형식과 실질적 자율성에서 괴리가 발생함.
- 지방세 관련 행정권에 대한 지자체의 재량 혹은 권리 보유 상황이 다양하기 때문에 제도적인 형식에서 지방세(자체재원)와 재정자율성의 관점에서 지방세에 대한 자율성 해석은 다양할 수 있음.
- 예를 들어, 분권국가를 지향하는 재정분권혁신에서 지방세 중심의 재정분권이 추진되고 있지만, 지방세행정권한이 없는 지방소비세의 지방이양은 지방세 보다는 이전재정의 의존재원 특성이 강함.

□ 일반재원(지방교부세)과 재정자율성

- 지방재정에서 지출제한이 없는 일반재원으로 지방교부세의 비중이 높아지면 재정자율성이 높아지는 것으로 해석할 수 있음.
- 다만, 지방교부세의 세부 내역에서 특별교부세와 소방안전교부세는 지출용도와 범위가 사전적으로 규정되기 때문에 세입자율성 정도는 제한적임. 또한 보통교부세 자원배분에서 재정패널티를 반영하는 감액제도가 적용되어, 지방재정 운영 전반에 걸쳐 보통교부세 감액조치에 따른 재정자율성 약화요소가 잠재적으로 설정됨.
- 지방교부세는 중앙정부가 규정하는 지방행정경비를 지원하는 재원이기 때문에 제도적으로 지방세입의 자율성은 제한적임. 국고보조사업의 지방이양수단으로 지방교부세를 사용할 경우, 사무이양에 따른 자원중립 원칙 적용이 일반적임. 이는 지방교부세제도의 성격 때문임. 재정분권과 순증의 요소들이 반영될 여지가 제도적으로 보장되지 않음.

□ 국고보조금과 재정자율성 관계

- 국고보조금은 자치단체 세입을 보장하기 위한 ‘지방’의 재원이라는 특징과 함께 세출 측면에서는 보조금을 수령하는 지자체의 ‘윗방향’ 책임성을 담보한다는 특징을 동시에 지니고 있음
 - 즉 지방의 재원임에는 분명하나, ‘윗방향’ 책임성을 보장한다는 측면에서는 중앙의 재원이라는 성격을 동시에 보유함
- 중앙정부로부터 지방자치단체로 이전되는 재원이기 때문에 중앙 각 부처가 국고보조금을 많이 확보하면 지역사회에서는 해당 지출 재원을 확충하는데 유리한 부분이 있음. 다만, 지방재정 여건과 상관없이 중앙정부의 재정관리 관점에서 국고보조금제도를 운영하면 지방재정 압박과 위기의 원인이 됨
- 지방일반재원 증가율 이상으로 국고보조금 규모의 증가율이 지속되면서 지방의 가용재원이 중앙목적 사업에 과도하게 징발될 수 있음. 현실적으로, 국고보조사업에 대한 지방비 매칭 이후에 지방 자체사업에 대한 가용재원은 절대적으로 부족한 상황임.

□ 재정자율성 관점에서 지방재정관리제도의 특성

- 지방자치가 부활된 이후 2000년대부터 새로 도입되었던 재정관리제도에서 두 가지 특징이 있음. 첫째, 재정관리에서 지자체의 자율성이 확대됐음. 둘째, 지자체의 재정관리역량이 높아야 성과를 창출할 수 있는 전문제도들이 도입됐음
- 프로그램예산제도와 예산편성지침 폐지 그리고 지방채 발행 자율성 확대 등의 조치들은 기대만큼의 분권성과를 창출하지 못하고 중앙정부의 지침에 의존하는 과거 회귀적 행태와 제도가 지속되어옴

□ 세입과 세출에서 분권 조건

- 재정자율과 지방분권의 관계를 ‘지출의 자율성과 책임성’ 측면에서 고려한

다면, 세입·세출 측면 모두에서 집권과 분권 현상이 형성됨

- 전형적인 재정분권 영역은 중앙정부의 개입 없이 지방세를 통한 자체 사업을 수행하는 제Ⅰ영역임.
- 전형적인 재정집권 영역은 중앙정부가 설계한 구체적인 사업지침을 위탁 수행하기 위해 국고보조금을 지출하는 제Ⅳ영역임. 이 밖에 제Ⅱ·Ⅲ영역에서는 세출과 세입에서 분권이 혼재되어 있음
- 반대로 형식은 지방세 수입이지만 중앙정부가 지출 용도를 규정한 경우도 있음. 여기에는 자동차세 주행분과 지방교육세가 해당됨

□ 향후 지방재정법 분법 방향

- 자율과 책임의 관점에서 자치재정의 기본 구조 확립
 - 지방재정 운영에서 책임성을 높이기 위해서는 정부간 재정관계의 기본 구조를 개편
 - 자주재원 중심의 지방세입 구조 개편 필요
- 지방의회 및 주민 중심의 지방재정관리제도 자율성 확대
 - 지방재정관리제도의 지향을 지역사회와 주민의 자치 역량을 신뢰하여 아랫방향으로 전환 필요
 - 지방재정정보공시, 참여예산, 성인지예산 등과 같은 가치예산제도들은 법률이 아닌 지자체의 조례를 통해 재량적으로 운영. 특히 사회적가치는 지방별로 다양하게 반영되어야 함
- 주민들을 위한 재정책임 구조 정립지방의회 및 주민 중심의 지방재정관리제도 자율성 확대

□ 정책제언 방향

- 국세와 지방세 비중(7:3)에 대한 지방재정 자주권 확보 등 논란에도 불구하고 실질적 세제개편이 어려운 상황에서 현재 시점상 지방자치단체의 실질적 재정분권을 위한 자율성 확대방안에 대한 논의

- 그간 2010년도 기점 보편적 복지예산 확대 등에 따라 지방재정건전화를 위한 다양한 관리기법이 도입되어 지방재정운용상 자율성을 제약하는 법령 및 제도적 장치 마련
- 지방재정 발전을 위해 지방재정법 분법을 포함한 제도개편 논의를 진행하고 실무적이고 실질적 자율성 확대방안 발굴 논의에 맞추어 기초자치단체에 적용 가능한 자율성 확대방안에 대한 내용을 건의하고자 함

제2절 정책건의

1. 투자사업 자체심사 대상 범위 확대

□ 현행

- 중앙 의뢰심사 대상(사업비 규모) 확대
【「지방재정투자사업 심사규칙」 개정】

2008년	2013년	2017년
(시·도) 300억 원 이상 (시군구) 300억 원 이상	(시·도) 200억 원 이상 (시군구) 100억 원 이상	(시·도) 300억 원 이상 (시군구) 200억 원 이상

- 총사업비에 공유재산가격 포함
【「지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」 개정】

개정 전(2014년)	개정 후(2015년)
<ul style="list-style-type: none"> ▸ 총사업비에는 설계비, 보상비, 입찰공고비, 시설부대비, 장비구축구입비 등 투자사업 및 행사사업과 관련된 모든 경비를 포함 ※ 공공시설물 중 시설 운영을 위해 준공(개관) 이전에 구입이 필요하다고 계획한 물품(도서관의 도서, 미술관의 미술품등)도 포함됨 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 총사업비에는 공사비, 보상비, 설비비, 용역비, 제세공과금, 예비비 등 투자사업 및 행사사업과 관련된 모든 경비를 포함 ※ 자치단체 <u>공유재산을 기반으로 사업을 추진하는 경우, 사업시행자, 예산편성여부에 관계없이 해당 공유재산의 가격을 총사업비에 포함</u>

□ 문제점

- 명목상 총사업비 증가로 중앙 의뢰심사 대상 확대에 따른 자치단체 애로·고충
 - 사업 추진 지연, 행정력 낭비(중앙심사 준비) 등 발생
- 소규모 청사, 문화·체육시설의 경우 자체심사 불가

□ 개선방안(지방자치단체의 자체 투자심사 운영 자율성 강화)

- 의뢰심사 대상 기준 변경: 사업비 한도 확대, 재원에 따른 심사기관 결정

- (사업비 규모) 2008년 수준으로 한도 확대(시·군 300억원 미만시 자체 심사)
 - (심사 기관) 보조금 교부기관(중앙·광역)에 따라 의뢰 심사기관 구분
- 자체사업 대상 확대 : 일정 사업비 미만일 경우 자체심사 허용
- 공공청사, 문화·체육시설의 경우에도 전액 자체재원 사용 시 자체심사 하되, 사업비 규모가 큰 경우에 한하여 의뢰심사가 가능하도록 기준 변경 필요

〈 사 례 〉

▶ 기초자치단체에서 시유지를 활용하여 00센터 건립사업을 추진하는 경우
(설계 10억원, 공사비 185억, 시유지 평가액 70억원 / *국비 20억원 포함한 보조사업을 가정)

※ 심사대상 총사업비 산출

- (2014년 기준) 195억원(10억 + 185억원)
- (2015년 이후) 265억원(10억 + 185억원 + 70억원)

대상 기준	중앙의뢰심사 기준	2008년(300억 이상)		2017년(200억 이상)	
	총사업비 산정 기준	2014년	2015년	2014년	2015년
	총사업비	195억원	265억원	195억원	265억원
	중앙심사 대상여부	×	×	×	○

⇒ 중앙의뢰심사 또는 총사업비 산정기준 변경 시, 자체심사 대상에 해당

2. 타당성조사 및 투자심사 면제 확대

- (현황) ‘예비타당성조사’(국가재정법 근거)를 받은 경우에만 타당성조사가 면제되고 있어 유사 조사 완료 시에도 중복조사 실시
 - 국무회의를 통해 ‘예비타당성조사’를 면제한 사업에 대해서도 지방재정 투자심사를 실시하여 정책 일관성 약화
- (개선방안) 타당성 조사에 준하는 조사*를 받은 경우, 타당성 조사 면제 확대
 - * 「공공기관운영법」에 따른 예비 타당성 조사, 민간투자법에 따른 제안서

검토

- 국무회의 예비타당성조사 면제사업에 대한 투자심사 면제규정 신설(지방재정법 시행령 개정)

3. 이월예산 집행잔액 연도 중 활용 근거 마련

- (현황) 당해 연도(y)로 이월된 예산(예산현액 관리, '19년 기준 약 33조원)은 사업이 완료된 경우에도 잔액을 당해 연도(y) 중에 활용 제한
 - 연말 시점에 불용(순세계잉여금) 처리 후, 다음 해(y+1) 예산으로 사용해야만 하는 비효율 발생('20년 기준 2.2조원)
 - ※ (예) '19년 예산 10억원 '20년으로 이월, 사업종료 후 2억원 집행잔액 발생 → '20년 중 잔액 활용불가 → '20년 말 불용 후 '21년 세입(순세계잉여금)으로 편성·활용
- (개선방안) 종료된 자체사업의 이월 예산 잔액을 '지방 의회 의결'을 통해 연 중 불용 후 다른 사업에 재사용 가능하도록 개선

4. 재난·재해 목적 예산의 재전용 허용

- (현황) 이미 전용하여 집행 중인 예산은 재전용(재변경사용) 불가, 재난 발생 시 전용된 예산은 긴급하게 재전용이 필요한 경우에도 제한
- (개선방안) 전용된 예산이라도 재난·재해 목적을 위해 긴급하게 필요한 경우 예외적으로 재전용 허용

5. 지방채 발행 가능 사업 범위 확대

□ 현행(지방채를 발행할 수 있는 사업)

〈 2021 지방채발행계획 수립기준 〉

▶ 지방채를 발행할 수 있는 사업

- 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 총당
- 재해예방 및 복구사업
- 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전
- 지방채의 차환

▶ 유의사항(한도액 범위 내 및 초과 등 모든 경우에 적용)

- 지방채 발행이 허용되는 경우라도, 지방채정투자사업심사 제도와 연계(지방채정법 시행령 제 10조제1항) 다음과 같은 **소규모 사업은 불가**
 - 광역 및 시·도 기준 40억원 미만 사업, 시·군·구 기준 20억원 미만 사업은 투자심사 대상에 제외되는 소규모 사업으로 분류되어 지방채 발행이 불가
 - 단, 청사정비기금에서 차입하는 소규모 청사 관련 사업은 예외적으로 지방채 발행 가능
- 지방채 발행은 기본적으로 자본적 지출사업을 대상으로 함
 - **소모성의 경상적 지출 혹은 인건비는 지방채로 자금조달 불가**
 - * 경상적 지출 예시 : 경상적 유지보수비 및 일반적 조사·연구비, 소모성 기자재비 등

□ 문제점

- 코로나19 대응을 위한 확장적 재정 운용 및 지속적인 조직·인력 증가에 따라 인건비, 공공기관 출연금, 민간위탁 및 보조금 등 주요 경상적 경비 수요 증가
- 장기미집행 도시계획시설 사업 증가에 따른 재정부담
⇒ 지자체 재정부담 증가에 따라 지방채 발행 수요 증가

□ 개선방안(지방채를 발행할 수 있는 사업범위 확대 필요)

- 투자심사 대상규모 이하인 '20억 미만 장기미집행 도시계획시설 사업'에 대

해 지방채 발행 조건 신설

- 자본적 지출사업 외 ‘경상적 경비 사업’에 대한 지방채 발행 허용

□ 지방채 사업 확대

- 하지만 단순히 지방채 발행 한도를 높인다고 하더라도 지방채 발행에 대한 사회적 인식이 변화되기 전에는 지방채 발행이 실질적으로 확대되기는 어렵다. 이러한 사회적 인식 변화를 위해 지방채 발행 대상사업을 확대할 필요가 있음
- 현재 지방채는 positive규제 형태로 되어 있음. 지방채 발행이 가능한 사업을 열거한 형태이다. 이것을 negative규제 형태로 변경하여 재정운용상 문제가 발생할 수 있는 분야 또는 사업을 제외하고 모든 사업을 가능하게 변경할 필요가 있음
- 또한, 지자체의 재정운용 문제점을 언급할 때 항상 언급되는 잉여금 문제를 해결하기 위해서는 세입결손에 대한 적극적인 지방채 발행이 필요함.
- 현재 지방재정법은 ‘천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전’에만 지방채를 발행할 수 있도록 되어있어 적극적인 세수추계를 통한 재정확장에 한계가 있음. 적극적인 세입추계가 어려운 상황이기 때문에 연례적으로 잉여금이 과다하게 발생하고 수차례의 추가경정예산을 편성하는 결과가 발생함
- 세입결손에 대한 지방채발행 규제를 없애 적극적인 세입추계를 통해 연간 재정운용계획을 보다 효율적으로 수립할 수 있을 것임

□ 국채시장 참여

- 지방채의 50% 이상은 1~2%대로 발행하지만 40% 이상은 2%이상 금리로 지방채를 활용하고 있음

- 20년 평균 국고채 발행금리가 1.38%인과 비교해 볼 때 지자체는 여전히 높은 금리로 지방채를 활용한다고 할 수 있음.
- 지자체에서 많이 활용하는 공공자금관리기금은 연 1.365% (20년 4/4분기 기준) 이지만 공공자금관리기금을 확보하지 못할 경우 이보다 높은 금리로 지방채를 활용할 수 밖에 없음
- 지자체가 직접 국채시장에 참여할 수는 없겠지만 지자체가 공공자금관리기금에 차입을 요청한 것은 모두 차입할 수 있는 수준의 국채발행을 통해 지자체가 간접적으로 국채시장에 참여하여 보다 낮은 금리의 지방채를 활용할 수 있도록 지원할 필요가 있음

6. 지방채 발행대상 투자심사 규정 완화

□ 현 행(투자심사 후 지방채 신규·변경 발생 필요 시, 재심사 대상)

〈 관련 규정 〉

■ 지방재정투자사업 심사규칙 ■

제6조(재심사) 다음 각 호의 사업에 대해서는 해당 사업의 타당성 여부 등에 대한 투자심사를 다시 해야 한다.

1. 투자심사 후 총사업비가 30퍼센트 이상 증가한 사업(이하 생략)
2. 투자심사 후 지방채발행액이 100분의 30 이상 늘어난 사업
3. 투자심사 시에는 지방채를 발행할 계획이 없었던 사업으로서 투자심사 후 자원 조달을 위하여 자체재원의 100분의 50(시·도 및 제3조 제1항 제1호 가 목 본문에 따른 인구가 100만 이상인 시·군·구는 100분의 60)을 초과하여 지방채를 발행하는 사업
4. ~ 7. (생략)

■ 2021 지방채발행계획 수립기준 ■ ※ 지방재정투자사업 심사규칙 준용

▶ 지방채발행계획이 없는 경우

- 투자심사 시 지방채발행계획이 없는 경우는 원칙상 재심사 대상
- 다만, 현재 사업이 착수되어 진행 중인 사업*의 경우 당초 지방비 부담액의 50%범위 내(광역시 및 대도시 60%) 지방채 발행 가능

* 실시설계 용역계약이 체결되어 진행되고 있는 사업

※ 광역 또는 100만 명 이상 대도시의 경우 10%추가 인정

사례1) ○○광역시 국비 50억, 지방비 50억으로 승인받은 경우 30억 발행 가능

사례2) ○○군 국비 50억, 지방비 50억으로 승인받은 경우 25억 발행 가능

▶ 지방채발행계획이 있었던 경우

- 동 심사 시의 지방채 발행계획의 30% 범위 내 재심사 없이 지방채 증액 가능

사례3) 국비 50억, 지방비 30억, 지방채 20억으로 승인받은 경우 6억 추가발행 가능

□ 문제점

- 투자심사 후 사업비 변경 또는 재원조달계획 변경 등에 따라 지방채발행이 추가로 필요할 경우 투자심사를 재이행하여야 함에 따라 사업추진 지연

□ 개선방안 (지방재정투자사업 심사규칙 준용 조건 완화)

○ (지방채발행계획이 없는 경우)

- 지방재정 투자심사에서 필요성과 타당성이 인정된 사업에 대해서는 투자심사 시 재원조달계획에 지방채발행계획이 없더라도 지방채 발행 한도액 범위(50% ~ 60%) 내 지방채 발행이 가능하도록 조건 완화 ⇒ ‘사업 착수 조건’ 삭제 건의

○ (지방채발행계획이 있었던 경우)

- 재심사 없이 지방채 증액 가능한 범위를 투자심사 시의 지방채발행계획의 50% 범위내로 확대

7. 재정위가지표(예산대비 채무비율) 현실화

□ 현행

○ 지방재정 위기관리제도 재정지표(예산대비 채무비율)

- (산식) =
$$\frac{\text{채무규모(지방채증권+차입금+채무부담행위+보증채무이행책임액+BTL잔액-장기미집행공원)}}{\text{예산규모(일반회계+기타특별회계+공기업특별회계+기금)}} \times 100$$

- (지표 단계) 25% 이하 - '정상', 25% 초과 - '주의', 40%초과 - '위기'

〈 ○○시 재정위기지표(예산대비채무비율) 현황 〉

구 분	BTL잔액 포함		BTL잔액 미포함	
	장기미집행공원 포함	장기미집행공원 미포함 (현재 지표기준)	장기미집행공원 포함	장기미집행공원 미포함
'19년	5.26	8.41	5.26	8.41
'20년	4.85	8.51	4.85	8.51
'21년 1분기	7.02	11.94	7.02	11.94

(단위: %)

※ 예산대비채무비율 재정위기지표 산정기준 : BTL잔액 포함, 장기미집행공원 미포함
 ※ 장기미집행공원 산실 포함 시, 우리시 재정위기지표-예산대비채무비율 변경 (11.94% → 7.02%)

□ 문제점

- 장기미집행 공원조성 사업으로 지방채 발행하는 지자체가 증가하는 추세이나, '장기미집행공원 지방채발행관리' 메뉴를 별도로 관리하지만 재정위기지표는 장기미집행공원을 미포함하여 산정함(예산대비채무비율 증가)

□ 개선방안 (재정주의단체 지정요건인 '예산대비 채무비율' 지표의 현실화)

- 지방자치단체의 주요재정지표를 모니터링 하여 재정위기를 사전에 예측하고 선제적으로 대응하여 지방재정의 건전성과 효율성 도모할 필요성은 있으나,
- 지방채 발행 추세를 반영한 '예산대비 채무비율' 산정의 현실화 필요

8. 국·도비보조사업 세부사업 설정 자율성 확대

□ 현행

- 지방자치단체 예산편성 운영기준에 따라 보조재원 포함사업은 중앙부처 또

는 시·도의 보조사업명(세부사업명)을 그대로 사용하며, 합병이 불가함.

〈 지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부 훈령 제150호) 〉

【별표 10】 세출예산 사업별 분류(정책·단위·세부사업)

보조재원 포함사업은 중앙부처 또는 시·도의 보조사업명(세부사업명)을 그대로 사용(1:1 설정, 합병 불가)하여 사업간 연계성을 유지해야 함.

□ 문제점

- 중앙정부·광역의 국·도비 보조금 사업 세부적 사업편성으로 인하여 지자체의 책임성과 자율성을 저해함
- 각 세부사업별 예산 운용으로 인하여, 사업별 예산의 불용·부족 문제 등 예산사용의 효율성 및 탄력성을 저해함

〈 사 례 〉

▶ 코로나19 백신 예방접종 실시 관련 국고보조사업 세부사업 편성에 따라 비목간 이동 제한

- 코로나19 백신 예방접종실시(디지털온도계)
- 코로나19 백신 예방접종실시(지역예방접종센터 운영 지원)
- 코로나19 백신 예방접종실시(지역예방접종센터 인건비 지원)
- 코로나19 백신 예방접종실시(초저온냉동고 운영지원)
- 코로나19 백신 예방접종실시(화이자백신예방접종용 희석액)

▶ 세계유산 사업 관련 국고보조사업 세부사업 편성

- 세계유산 보존관리 지원 / - 세계유산 활용 콘텐츠 구축 / - 세계유산 활용 프로그램 운영

▶ 도시녹지분야 사업 관련 도비보조사업 세부사업 편성

- 가로 숲길 조성 / - 학교숲 조성 / - 생활환경숲 조성 / - 쌈지공원 / - 도시숲 조성
- 옥상녹화 / - 도시숲길 정비사업 / - 경기 아이누리 놀이터 조성 등

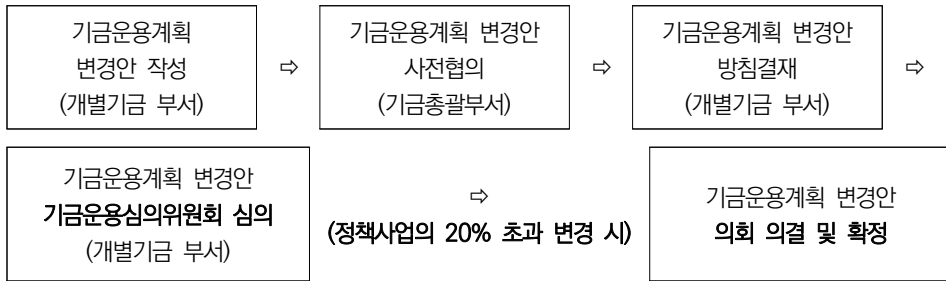
□ 개선방안

- 국·도비 보조사업의 지자체 자율성 및 예산 운용의 효율성 제고를 위하여 세부 사업 설정 지침 단순화 필요

9. 기금운용계획 변경 절차 완화

□ 현행(정책사업 지출금액의 20% 이하 변경 시 의회의결 불요)

- 근거: 「지방자치단체 기금관리기본법」 제11조(기금운용계획의 변경)
- 기금운용계획 변경: 정책사업 20%범위내에서만 의회의결 없이 변경 가능



□ 문제점

- 기금의 신속·탄력적 집행 특성과 달리, 정책사업비 규모가 작은 기금의 경우 소폭으로 예산이 변경되더라도 의회의결 절차이행이 필요해 추경예산 편성 시기에만 기금운용계획 변경 가능 → 기금의 자율적·탄력적인 집행 저해

〈 사례 〉

▶ 옥외광고발전기금에서 예상치 못한 보조금 지원으로 기금운용계획 변경 사유가 발생

- 기존 정책사업비는 4억원이고 1억5천만 원의 증액 사유가 발생되어, 기존 정책사업비의 20% (4억원 × 20% = 8천만 원)를 초과함에 따라 의회 의결 필요함
- 향후 추경 일정이 12월 마무리 추경만 예정되어 있어 사업 추진을 위해서는 그 당시 진행 중이었던 추경 기간에 반드시 의회 의결을 받아야함에 따라 급하게 의회 안건을 추가 상정하여 의결 받음

□ 개선방안

- 신속하고 탄력적인 기금 운용을 위해 기금운용계획 변경 시 의회의결 불요 범위 확대 건의(예: 정책사업의 '20% 이하' → '30% 이하')

10. 신속집행 대상 선정 시, 자치단체와 사전협의

□ 현행(상반기 지방재정 신속집행 기준)

○ 추진대상

- (신속집행) 일반·기타·기금회계, 지방공기업의 37개 통계목 예산현액
- (소비투자) 일반·기타특별회계(43개 통계목*)의 관리대상 예산
 - * 한국은행이 경제성장률 산출에 반영하는 지자체 부문 예산통계목

○ 추진목표

- (신속집행) 상반기 신속집행 관리대상의 60.0% 집행
 - ※ 광역 64.0%, 기초 55.1%(세종·제주 포함), 지방공기업 56.0%
- (소비투자) 분기별 지자체 목표액 행안부 설정 배분

○ 실적평가: 평가지표*별 목표대비 집행실적 평가(평가그룹별 구분 평가)

- * 기초자치단체 기준: 신속집행(45%), 소비투자(45%), 일자리(10%)

□ 문제점

- 신속집행 대상을 예산의 목적과 성격이 아닌 단순 예산과목에 따라 구분함에 따라, 신속집행이 불가하거나 취지에 부합하지 않은 예산도 대상에 포함
- 이월예산의 경우 사업여건에 따라 집행 불가시 추경을 통한 재편 불가
- 신속집행에 따른 이자수입 감소로 인한 지방재정 손실
- 지자체별 무리한 실적경쟁에 따른 행정력 과다 소모

〈 사례 〉

▶ 재난관리기금

- 재난상황에 대비한 기금으로 그 집행시기가 예측 불가함(태풍, 설해 등 하반기 집중)
- 무리한 신속집행 추진으로 실제 재난발생시 복구예산 부족 가능

▶ 상반기 공사 집중발주 및 무리한 선금급 집행에 따른 사업부서 업무 부담

▶ 신속집행 점검회의 등 추진에 따른 각종 보고자료 준비(부진 시·군 보고)

□ 개선방안

- 신속집행의 취지에 부합하지 않는 예산은 신속집행 대상 제외
⇒ 신속집행 대상 선정 시, 지자체와 사전협의 이행 건의
- 집행 불가한 이월예산의 경우 다른 사업으로 재편성하여 사용할 수 있도록 건의
- 신속집행에 따른 지자체 부담 경감 및 자율성 확보를 위한 실적평가 방식 변경
⇒ 기존(상대평가: 평가그룹별 집행실적) → 변경(절대평가: 목표액 달성여부)

11. 지방재정관리시스템(e호조) 개선

□ 현행

- 기초자치단체별 지방재정관리시스템(e호조) 운용(예산 및 지출현황 등 자료 활용) ⇒ 해당 자치단체의 자료 조회만 가능

□ 문제점

- ○○도는 e호조 시스템을 통해 도내 31개 시·군의 예산 및 지출현황에 대해 조회가 가능하지만, 시·군 간에는 서로 조회 불가

〈 사례 〉

▶ 민간데이터 구매현황

- 민간데이터(동선 및 결재내역)는 통신사와 카드사를 통해 구매하여 획득
- 통신사와 카드사의 계약조건에 따라 구매금액의 차이가 커, 도내 타 시·군의 집행현황 자료 비교분석이 필요한, 자료 조회 불가한 실정

- 시군별 사업 추세 및 현황 파악에 있어 빅데이터의 중요성이 커지고 있어, 타 자치단체의 예산 편성 및 집행현황 비교분석 필요성 증대
- 자치단체별 홈페이지에 공개되는 정보는 제한적이며 상세내역 부재

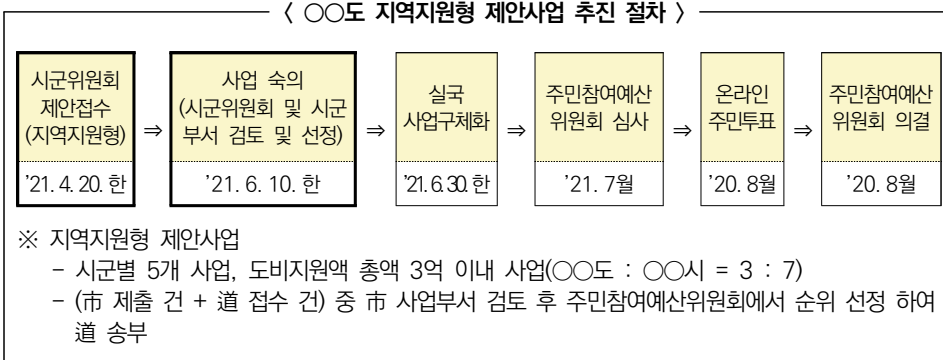
□ 개선방안

- 동일 광역자치단체 내 기초자치단체간 e호조 시스템을 통해 예산 및 지출현황 정보를 조회할 수 있는 기능 추가

12. 도비보조 주민참여예산제 개선

□ 현행

- ○○도에서 도비보조사업 방식으로 주민참여예산 사업 추진
 - 도 주민참여예산위원회 사업 선정 시, 시·군비 매칭부담



□ 문제점

- 지역지원형 선정사업에 대한 시·군비 매칭에 따라 시 재정부담 가중
- 市 주민참여예산위원회의 결정 권한 제한
 - 도 위원회에서 최종 선정된 사업이 시 우선순위 사업과 다를 수 있어, 市 위원회의 결정 권한이 제한됨

□ 개선방안

- 도비보조 주민참여예산에 대한 포괄예산 편성금지원칙의 예외규정 신설

- 도는 시·군별로 주민참여예산 총액한도를 배분하고, 사업비 교부시 도비 전액을 지원하여 시 재정부담을 완화 및 주민참여예산제 활성화

〈 지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부 훈령 제150호) 제8조 〉

제8조(사업예산의 운영관리)

- ② 지방자치단체는 「지방재정법」 제3조에 따라 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 사업별 목적·용도 및 추진계획 등을 사전에 구체적으로 확정하지 아니하고 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원에게 일정액씩 예산을 포괄적으로 할당하여 편성·집행할 수 없다.

(예외규정 신설)

“도는 재정여건의 범위내에서 주민참여예산을 위한 재정을 지원해 줄 수 있다.”

참고문헌

- 김관용(2013), 지방재정의 자율성과 책임성 제고방향, 지방세포럼
- 라휘문(2015), 지방재정, 자율성과 책임성?, 2015 지방재정 발전 세미나
- 라휘문(2016), 지방재정의 자율성과 책임성 진단 및 정책방향, 지역정책연구 제27권 제2호
- 조임곤(2021. 5), 자율성과 책임성 관점에서 본 지방재정관리제도 쟁점, 전국시도지사협의회 재정포럼
- 이재원, 양기용(2014. 4) 지방재정의 자율성과 책임성에 대한 지방공무원의 인식과 정책과제: 군 자치단체를 중심으로, 한국지방재정논집 제19권 제1호
- 이재원(2016. 9), 지방재정관리제도와 재정운영에서 분권과 책임 특성 그리고 재정 관리의 자치 활성화를 위한 정책과제, 한국지방재정논집 제21권 2호
- 이현우 외(2018), 지방재정의 자율성과 책임성 확보 방안, 국회입법조사처
- 이용환 외(2010), 사전적 지방재정관리제도 선진화 방안 연구, 경기연구원
- 조기현 외(2017), 자치단체 예산편성기준의 기준경비 개선방안 연구, 지방행정연구원
- 행정안전부(2017. 8. 16), 지방재정 운용 자율성 확대 추진, 보도자료

부 록

1. 보조금 관리에 관한 법률 시행령

- [별표3] 차등보조율을 적용하는 기준은 다음의 지표와 보조사업 해당 지역의 발전도 및 국가재정 사정 등을 고려하여 매년 기획재정부장관이 정한다.

- 사회복지지수 산출식
- (기존산출) {사회복지분야 세출예산 순계(純系) 규모(일반회계+특별회계) / 세출예산 순계 규모(일반회계+특별회계)}
 - (개정요구) {사회복지분야 세출예산 순계(純系) 규모(일반회계) / 세출예산 순계 규모(일반회계)} × 100
- ※ 시행령 [별표1], [별표3]에 따라 사회복지사업 보조율이 ±10% 차등 지원됨

〈보조금 관리에 관한 법률 시행령 별표 3, 차등보조율의 적용기준〉

- 재정자주도
- 계산식: {(지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금) / 일반회계 예산규모} × 100
 - 기준일: 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용
- 분야별 재정지출지수
- 계산식: {분야별 세출예산 순계(純系) 규모(일반회계+특별회계) / 세출예산 순계 규모(일반회계+특별회계)} × 100
 - 기준일: 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용
- ※ 사회복지지수: 지방자치단체 세출예산의 기능 분류에 따른 사회복지분야의 예산규모를 말한다.

〈보조금 관리에 관한 법률 시행령 별표 1, 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율〉

사 업	기준보조율(%)	차등보조율 기준
80. 기초생활보장수급자 생계급여 81. 기초생활보장수급자 주거급여 82. 기초생활보장수급자 자활급여 83. 기초생활보장수급자 해산급여·장제급여 84. 기초생활보장수급자 교육급여 85. 기초생활보장수급자 의료급여	서울: 50 지방: 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지지수 25 이상이면 서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상
89. 영유아보육료 및 가정양육수당 지원	서울: 35 지방: 65	
95. 보육돌봄서비스, 육아 종합지원서비스 제공, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형어린이집	서울: 20 지방: 50	나. 사회복지지수 20 미만이면 서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하

2. 지방재정 투자사업 심사대상

□ 심사 대상사업(총괄)

구 분		심사대상 사업
자체심사	시·군 심사	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 20억 원 이상 200억원 미만 신규 투자사업 (*17.12.29 개정 시행) 총사업비 20억 원 이상 전액 자체재원 사업(지방채 제외) ※ 시·군 청사 및 문화·체육시설 신축사업은 제외(도심사) 시·군공동사업 총사업비 60억 원 이상 200억원 미만 신규 투자사업 1억 원 이상 3억원 미만 행사성 사업 3억 원 이상 5억원 미만 홍보관 사업
	도심사	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 40억 원 이상 300억원 미만 신규 투자사업 총사업비 40억 원 이상 전액 자체재원 사업(지방채 제외) ※ 시·도 청사 및 문화·체육시설 신축사업은 제외(중앙심사) 3억 원 이상 30억원 미만 행사성 사업 5억 원 이상 30억원 미만 홍보관 사업
의뢰심사	도심사 (시·군→도)	<ul style="list-style-type: none"> 시·군 총사업비 3억 원 이상 30억원 미만 행사성 사업 시·군 총사업비 5억 원 이상 30억원 미만 홍보관 사업
	중앙심사 (시·군·도→중앙)	<ul style="list-style-type: none"> 시도 300억 원 이상, 시·군 200억 원 이상 신규투자사업(전액 자체재원 제외) 시·도공동사업 300억 원 이상, 시·군 공동사업 200억 원 이상 신규투자 사업 총사업비 10억 원 이상 외국차관 도입 또는 해외투자 사업 시·군, 도의 총사업비 30억 원 이상 행사성 사업 및 홍보관 사업

※ 매년 또는 격년제 행사성 사업은 3년마다 심사 실시(단, 20%이상 증액된 경우 3년 이내라도 심사대상)

□ 심사대상 사업(인구 100만 이상 시·군·구)

(단위: 억원)

구 분		자체 심사	도 의뢰 심사	중앙 의뢰심사	비 고
투자 사업	보조사업	20~200	-	200 이상	
	청사, 문화·체육	-	20~200	200 이상	
	자체사업	20 이상	-	-	전액 자체재원 (지방채 제외)
	청사, 문화·체육	-	20 이상	-	
차관도입사업		5~10		10 이상	
해외투자사업		5~10		(10 이상)	
시·군·구 공동사업		20~200	-	200 이상	
행사성 사업		1~3	3~30	30 이상	
홍보관 사업		3~5	5~30		