

국고보조사업 자원분담 관리제도 개선방안 연구*

Improving the Financial Sharing Management System for Government Subsidy Programs in Korea

한재명**

Jae Myung Han

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 선행연구 검토
- III. 국고보조사업 자원분담 관리제도 현황과 문제점
- IV. 국고보조사업 자원분담 관리제도 개선 방안
- V. 결론

본 연구는 국고보조사업에 대한 지방비 부담 협의, 지방재정부담심의회 등 국가와 지방 간 자원분담 관리제도의 문제점을 알아보고 해당 제도의 실효성을 높일 수 있는 방안을 모색하는 데 목적이 있다. 우선 국가와 지방 간 자원분담 관리제도의 문제점으로, 지방비 부담 협의와 관련해서는 실질적 협의를 위한 사전준비 부족, 지방재정영향평가 대상의 제약 및 결과에 대한 심층분석 결여, 지방재정부담심의회와 관련해서는 지방의 참여 보장 수준 미흡, 의결 사항의 환류 제약, 광역과 기초 간 자원분담 비율 조정에 관한 논의 부족을 제시했다. 이러한 문제의 해결을 위한 개선방안으로 다음을 제안했다. 첫째, 지방비 부담 협의 단계에서 국고보조사업별로 자원분담 실태와 이것이 지방재정에 미치는 영향을 체계적으로 파악할 수 있도록 기존 분석 틀을 보완한다. 둘째, 지방비 부담 협의 대상 사업 중 지방재정영향평가서 제출 대상을 확대하고 평가 결과에 대한 심층분석을 실시한다. 마지막으로 지방재정부담심의회에 대한 지방 참여를 활성화하고 의결 사항의 환류를 강화한다.

* 본 논문은 2022년 7월에 한국지방세연구원에서 발간한 「국고보조사업의 자원분담 관리체계 개선 방안 모색-해외제도 조사 중심으로-」 연구보고서 일부와 2022년 한국지방자치학회 하계학술대회(2022.8)에서 발표한 “국고보조사업 자원분담 관리제도 개선방안”의 내용을 수정·보완한 것입니다. 본 논문에 대해 세심하고 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

** 한국지방세연구원 연구위원

논문 접수일: 2022. 12. 9. 심사기간: 2022. 12. 9. ~ 2023. 1. 9. 게재확정일: 2023. 1. 9.

□ 주제어: 국고보조사업, 지방비 부담 협의, 지방재정부담심의회위원회, 지방재정영향평가

The purpose of this study is to find ways to increase the effectiveness of the management system for sharing financial resources between the central and the local governments, such as consultation on the burden of local expenses and the LFDC (Local Finance Deliberation Committee). Several problems are pointed out across the burden of local expenses and the LFDC. The following improvements are needed to solve these problems. First, it is necessary to supplement the existing analysis framework in order to systematically grasp the status of financial sharing for each government subsidy program and its impact on local finances at the stage of discussing local cost burden. Second, among the programs subject to consultation on the burden of local expenses, it is required to expand the subject of submission of the local financial impact assessment and to conduct an in-depth analysis of the evaluation results. Finally, it is necessary to activate local participation in the LFDC and strengthen the feedback of resolutions.

□ Keywords: Government Subsidy Program, Consultation on the Burden of Local Expenses, LFDC (Local Finance Deliberation Committee), Local Financial Impact Assessment

I. 서론

2000년대 중반 이후 저출산·고령화 심화 등 새로운 사회적 위기에 대응하여 중앙정부 주도로 대규모 복지사업이 확대되었다. 대표적으로 2008년 기초노령연금 신설, 2014년 기초연금으로의 확대, 2012~2013년 영유아보육사업 확대, 2018년 아동수당 신설 등을 들 수 있다. 더욱이 향후 10년 이내 저출산이 지속되는 한편 고령화 가속으로 복지수요가 급증할 전망이다. 특히 우리나라 전체 인구에서 65세 이상 인구가 점유하는 비율이 세계적으로 그 유례를 찾아보기 힘들 정도로 급속히 증가하고 있다. 이는 노인 빈곤 완화 및 삶의 질 개선을 위한 복지사업이 크게 늘어날 개연성이 높음을 의미한다.

이처럼 기초연금, 영유아보육사업 등 대규모 복지사업이 확대되고 있으나 그 재원조달 과정에서 중앙과 지방의 분담 몫을 결정하는 국고보조율이 과거 SOC 사업 중심으로 마련된 경직된 보조금법의 규율을 받아 결정되면서 지방의 지방비 부담을 급증시킨 측면이 있다. 다시 말해 현행 국고보조사업의 중앙과 지방 간 재원분담 구조가 여전히 1986년 말 보조금법 전부개정¹⁾을 통해 마련된 법정 기준보조율 제도를 근간으로 하고 있어 변화한 현실에 대응하는데 한계를 안고 있다. 1980년대 후반 당시 법정 기준보조율이 적시된 사업은 주로 대규모 SOC 분야 사업들이었고, 복지사업은 생활보호대상자, 심신장애자, 부랑인 등을 위한 소규모 선별적 사업에 국한되어 지방재정에 미치는 영향은 제한적이었다. 그런데 2000년대 중반 이후 기초(노령)연금, 영유아보육, 아동수당 등 보편적 성격의 복지사업이 크게 늘어나면서 지방재정 부담이 커지기 시작했다. 그 주된 원인은 기존 보조금법의 기준보조율 제도 또는 차등보조율 등 이와 관련한 신규 제도가 보편 복지 확대라는 새로운 현실에 부합하게 적절히 변화하지 못한 데서 찾을 수 있을 것이다.

이 같은 지방비 부담 급증으로 일부 자치단체에서는 주민복지 및 지역발전을 위한 자체사업 추진이 위축되는 문제가 발생하고 있다. 대규모 복지사업 대부분이 기존 경직된 국고보조율 운용 방식에 기반하여 추진되는 현금성 의무지출 사업인 경우가 많아, 이 같은 사업의 확대에 지방비 부담이 가중되면서 일부 자치단체에서 자체사업 추진을 위한 재원을 줄일 수밖에 없는 실정이기 때문이다(배준식, 2016).

이러한 문제의 해결을 위해 우리나라는 지방의 부담을 수반하는 국고보조에 대해 행안부장관과 협의하도록 하는 지방비 부담 협의 제도를 두고 있고, 지방재정부담심의위원회 운영을

1) 우리나라는 1986년 말 전부개정된 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」(이하 보조금법) 제9조 및 제10조(1986.12.31. 전부개정·시행)에 근거하여 지방자치단체 국고보조금에 대하여 대상 사업 범위를 정하고 사업별 기준보조율을 규정하고 있다.

통해 국고보조사업의 지방비 부담 비율 등을 심의하도록 하고 있다.

그런데 이 두 제도가 국고보조사업에 대한 지방비 부담 실태와 영향에 대한 관심을 불러일으키는 데는 성공한 측면이 있으나 사업별 지방비 부담 수준의 적정성 여부를 판별하고 이를 조정하는 기능을 수행하는 데에는 한계가 있다는 지적이 많다. 예를 들어 지방비 부담 협의와 관련해서는 지방비 부담 검토 단계에서 종합적인 검토 틀이 미흡하고, 중점협의 대상 및 지방재정부담심의위원회 상정 대상 안전에 대한 심층분석이 부재하다. 또한 국고보조사업 지방비 부담 협의와 관련하여 지방재정부담심의위원회에 대한 지방 참여 보장 수준이 미흡하고 의결사항의 환류 수준도 부족하다.

이 같은 현실을 고려하여 본 연구는 국고보조사업에 대한 지방비 부담 협의, 지방재정부담심의위원회 등 국가와 지방 간 재원분담 관리제도의 문제점을 알아보고 해당 제도의 실효성을 높일 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 다시 말해 복지사업 확대 등 변화하는 환경에 대응하여 국고보조사업의 중앙과 지방 간 합리적 재원분담을 이끌 수 있는 제도적 개선 방안을 제시하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 다음과 같이 구성하였다. II장에서는 국고보조사업 재원분담에 관한 이론적 논의를 알아보고 관련 선행연구를 검토한다. III장에서는 지방비 부담 협의, 지방재정부담심의위원회 등 국고보조사업 재원분담 관리제도 현황을 정리하고 관련 문제점을 살펴본다. IV장에서는 도출된 문제점 극복을 위한 국고보조사업의 재원분담 관리제도 개선방안을 제안한다. V장에서는 앞의 내용을 요약하고 결론을 맺는다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 이론적 논의

국고보조사업의 재원은 일반적으로 국비와 지방비로 구성된다. 여기서 국비는 국고보조금을 가리키며, 국고보조사업의 총사업비가 주어질 때 국비(국고보조금)가 결정되면 지방비도 결정된다. 따라서 국고보조사업의 재원분담에 관한 논의는 국고보조금에 대한 논의로 요약된다.

국고보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」에 근거하여 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금(국제조약에 따른 부담금 제외) 등을 말한다.²⁾ 이 중 보조금은 지방자치단체 보조금과 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 보조금으로 구성된다.

국고보조금은 특정 공공재의 공급, 지역 간 외부효과를 유발하는 국가적 사업 추진, 지방자치단체의 세입과 세출 간 불균형 및 지역 간 재정격차 완화 등의 기능을 수행한다. 대표적으로 복지 분야 등 전국적 수준의 공공서비스 확보, 도로, 항만 등 재정자금의 계획적·중점적 투입, 재정자립 기반이 취약한 지방자치단체에 대한 재정 원조 등을 들 수 있다.

이 가운데 지역 간 외부효과를 유발하는 국가적 사업의 경우 사업추진을 위한 국고보조금 또는 지방비 규모를 결정하는 기준보조율은 일반적으로 지역 간 외부성의 내부화 관점에서 설정된다. 해당 사업 운영에 따른 파급효과가 전국에 걸쳐 있으면 기준보조율은 높게 설정되고 일부 지역에 국한되면 상대적으로 낮게 책정된다.

그러나 복지 분야 등 전국적 수준의 공공서비스 확보와 관련한 사업의 기준보조율은 지역 간 외부성의 내부화 관점에서 설정되기 곤란하다.³⁾ 이 분야 사업에 대한 기준보조율은 오히려 사업 성격, 지방의 재량 정도 및 재정여건 등을 종합적으로 고려하여 설정될 필요가 있다. 이 경우 사업성격은 전국적으로 공통된 국민 최저수준(national minimum)의 보장에 해당하는 것인지, 중앙정부가 권장하는 가치재인지, 전국적 관점에서 계획적 정비가 필요한 중추적 공공시설인지에 따라 다르게 평가할 수 있을 것이다. 이 측면에서 주요 국고보조사업의 기준보조율이 변화하는 현실에 부합하는 방식으로 설정되어 있는지에 대한 검토와 논의는 지속적으로 이뤄질 필요가 있다.

특히 최근 사회복지 분야 국고보조사업이 확대되면서 지방의 지방비 부담이 급증하고 있는 현실을 고려할 때 해당 사업의 국고보조율이 적정 수준인지에 대한 사회적 평가와 관리의 필요성이 더 커지고 있다. 더욱이 지역 간 외부효과를 유발하는 국고보조사업도 외부성의 내부화 관점에서만 기준보조율이 설정되지 않는 현실⁴⁾을 고려하면, 복지 분야 등 전국적 수준의

2) 「보조금 관리에 관한 법률」 제2조 제1호

3) 이재원(2015)은 Oates(2005)의 1·2세대 재정연방주의론(fiscal federalism) 구분 방식에 기반하여 정부 간 재정관계 이론(intergovernmental fiscal relations)을 1세대와 2세대로 구분하고 국고보조사업의 기준보조율 설정과 관련하여 각 세대의 특징을 다음과 같이 요약한다. 첫째, 1세대 정부 간 재정기능 분담 원칙은 재정지출의 지역 간 외부성을 중시한다. 이에 따라 국고보조사업은 지역 간 외부성의 내부화 관점에서 기준보조율 수준이 설정된다. 그러나 이 원칙은 재정기능 가운데 ‘자원배분기능’에 한정되며 ‘소득분배기능’에는 적합하지 않다. 둘째, 2세대 이론에서는 정부간 재정기능 분담의 원칙과 논리가 없으며 최적 기준보조율의 개념도 없다. 다만 정부간 협상을 통한 “계약”을 중시하여 계약에 대한 자발적 참여를 유인하는 동기부여와 투명한 정보공유를 강조한다. 이 2세대 이론은 종전까지 중앙정부의 정책영역으로 봤던 복지사업에서 지방정부의 역할과 책임 범위가 확대되고 있다는 점에서 크게 주목할 필요가 있다.

4) 예를 들어 백평선(2002)은 교통시설 투자 관련 국고보조사업에 대해 그 파급효과 측정에 기반하여 지방광역시나 수도권 지역에서는 85~90%의 기준보조율이 적절한 것으로 제시했으나 현실에서 수도권 지역 자치단체에 대한 국고보조율은 대부분 불리하게 적용되고 있다. 다시 말해 외부성의 내부화 관점과 같은 경제적 기준은 논리적이고 설득력이 높으나 현실의 제도로 구체화하는 과정에서 지방자치단체 재정여건 등 다른 관점이 고려되면서 바로 적용되기 어려운 실정이다(이재원, 2015, p.8).

공공서비스 확보와 관련한 국고보조사업의 기준보조율 또는 국고보조율은 다양한 요인들에 대한 종합적인 검토에 기반하여 결정되도록 할 필요가 있다. 그리고 이 과정에서 이해관계자들 간 지방비 부담 협의와, 그 결과를 구체화하고 현실화하는 장치로서 지방재정부담심의위원회와 같은 사회적 조정기구의 역할이 중요해지고 있다.

2. 선행연구 검토

국고보조사업 재원분담에 관한 연구는 주로 국고보조율 체계 개선, 국가와 지방 간 사무 재배분에 의한 제도 개선 등을 위주로 전개되었다. 특히 국고보조율 체계 개선에 관한 문헌은 전체 국고보조사업을 대상으로 기준보조율 재설계를 시도하는 연구, 사회복지분야 중심으로 적정 기준보조율 및 차등보조율 체계를 모색하는 연구, 개별 사업에 대한 적정 국고보조율을 제안하는 연구로 분류될 수 있다. 첫째, 기준보조율 재설계와 관련한 연구로는 임성일·서정섭(1991), 이창균(2001), 권오성 외(2005), 이재원 외(2007), 최병호·정종필(2007), 문병기(2008) 등을 들 수 있다. 대체로 지역적 외부성(피급효과 또는 누출효과) 기준으로 기준보조율을 차등화(임성일·서정섭, 1991)하거나, 이에 더하여 사무배분 및 사업성격도 같이 고려하여 기준보조율의 차등화를 시도하는 연구(이창균, 2001; 권오성 외, 2005; 최병호·정종필, 2007; 문병기, 2008)가 주종을 이룬다. 아울러 재정특성 분야별로 기준보조율을 차등화하는 연구도 존재한다(이재원 외, 2007).

둘째, 최근 들어서는 사회복지분야 중심으로 적정 기준보조율 및 차등보조율 체계를 모색하는 연구가 다수 발표되었다(이재원, 2013; 하능식, 2013; 주만수, 2013; 이재원, 2015; 이재원, 2018; 이재원 외, 2021). 이재원(2013)은 보조사업의 사회적·정책적 성격과 지자체의 집행 재량(분권특성)을 기준으로 복지 보조사업의 기준보조율을 9개로 유형화하는 방안을 제안했다. 하능식(2013)은 국고보조사업 중 국가사무 성격이 강하고 자치단체 재량의 여지가 없는 의무성 자격급여의 경우 100% 보조를 원칙으로 하고, 나머지 사회복지 보조사업은 비 사회복지 분야 보조사업과 함께 외부성과 지방 재량성 정도를 고려하여 기준보조율을 설정하는 방안을 제시했다. 주만수(2013)는 국고보조사업 관련 대응지방비의 자연증가분은 자치단체가 부담하되 정책변화에 따른 대응지방비 추가 증가분은 중앙정부가 감당하도록 기준보조율을 조정할 것을 주장했다.

이재원(2015)은 이재원(2013)의 기준보조율 개편 방안에 더하여 지방세입에서 일반재원 증가율만큼 대응지방비의 증가 수준을 보정하는 '기준보조율 조정률 제도'의 도입을 제안했다. 이재원(2018)은 이에서 더 나아가 중앙정부가 지방의 일반재원 증가율 이상으로 국고보

조사사업의 국비 규모를 증대시키지 않게 하는 자동조절 장치로서 ‘국고보조금 준칙’ 제도를 법제화할 것을 제안했다. 이재원 외(2021)는 이를 좀 더 구체화하여 지방비 부담의 의무성 정도를 기준으로 국고보조사업을 국고부담금, 국고분담금, 국고지원금, 국고위탁금 등 4개로 유형화하고, 기초연금 등 국고부담금 유형에 속하는 사업의 경우 총사업비 및 국비 증감규모가 지방의 일반재원 증감규모를 초과하지 않게 보조금 총량관리규정, 즉 ‘국고보조금 준칙’을 도입할 것을 주문했다. 한편 차등보조율과 관련해서는 그 존치 타당성을 재검토하여 기준보조율 체계에 반영(이재원, 2015)하거나, 적용 대상을 세분화(시·군과 자치구 구분)하고 기준지표를 합리화(하능식, 2013)하거나, 또는 해당 제도를 폐지하고 재정형평화 기능은 보통교부세로 일원화하는 방안(주만수, 2013) 등이 제시되었다.

〈표 1〉 기준보조율 재설계 관련 연구

문헌	유형화 기준	유형화 단계	기준보조율	비고
임성일·서정섭 (1991)	사업성격, 공공재성격, 파급효과 및 소득분배	전국적 지역적 국지적	100%, 75% 62.5% 50%	파급효과 기준으로 구체적 사업 예시 보조율체계 단순화
이창균 (2001)	보조사업 성격 및 지자체 사무성격	국가적 사무 국가우선/정책사무 광역적/지역파급효과 지역적 사무	100% 80% 60% 40% 정액	20% 단위로 구분하여 기준보조율 단계 단순화 최하위 보조율 수준을 40%로 설정
권오성 외 (2005)	법률상 사무배분 및 외부효과	기관위임/고외부효과 기관위임/중외부효과 단체위임/고외부효과 단체위임/중외부효과 단체위임/저외부효과 기관위임/저외부효과	100% 70% 70% 50% 30% 정액	설문조사에 근거 외부성 평가 (소수 전문가에 의한 외부효과 평가 결과와 유사, 다만 기준보조율 논거 제시 미흡)
이재원 외 (2007)	재정특성 정책분야	보편 - 광역 - 신청주의 시장재 - 집합재	30% ~100%	복지사업은 50%, 80%, 100% 차등화 기준(재정여건, 정책수요)
최병호·정종필 (2007)	파급효과, 국가시책, 사업주체 및 사업비규모	사업별 부담률 (가중 평균)	100%, 80%, 60%, 40%, 0%	사업유형별로 점수화하여 합산 후 보조율 결정
문병기 (2008)	성격유형 및 정책효과 (외부효과)	국가기본정책, 정책유형, 공공재 성격, 파급효과 및 예산규모	100% 80% 60% 40%	1차적으로 정률사업과 정책사업으로 분류, 세부기준별 가중치 부여 후 표준점수화한 후 5개 지표의 단순평균치 (통합정책효과 산정지표) 도출

출처: 이재원(2015, p.7) 참조

셋째, 개별 사업을 대상으로 국고보조율의 합리화 방안을 제안한 연구로는 백평선(2002), 장현주(2015) 및 홍근석·임정빈(2021)을 들 수 있다. 백평선(2002)은 교통시설 투자 관련 국고보조사업의 경우 그 파급효과를 측정하여 중앙정부와 자치단체 간 수직적 재원분담 비율 및 자치단체 간 수평적 재원분담 비율을 도출할 것을 제안했다. 장현주(2015)는 기초연금의 차등 국고보조율 산정기준 중 하나인 노인인구비율 대신 수급률을 이용하는 것이 국가위임사무를 수행하는 기초자치단체에게 더 바람직하며, 노인인구비율을 계속 사용하는 경우 고령화 심화를 고려하여 점차 상위구간을 세분할 필요가 있음을 주장했다. 홍근석·임정빈(2021)은 영유아보육료, 가정양육수당, 아동수당에 대한 현행 차등보조율 제도를 폐지하고 기준보조율을 10%p 상향 조정하는 방안이 현행 재원분담 체계에서 모든 자치단체가 만족할 수 있는 대안임을 보여주었다.

한편 국가와 지방 간 사무 재배분에 의한 제도 개선에 관한 연구로는 오영삼 외(2018), 이재원(2011; 2018) 등을 들 수 있다. 오영삼 외(2018)는 노인복지와 관련한 11개 보조금 사업을 대상으로 재정분권 유형화 모형(이재원 외, 2003)을 적용하여 합리적 분권 방향을 모색한 결과, 기초연금과 치매치료비관리지원 사업 등은 국가사무로 전환하고 노인단체지원 사업 등은 지방으로 이양하는 것이 더 유리함을 보여주었다. 이재원(2011)은 생계급여, 의료급여 등과 같이 권리로써 보장하고 있는 복지서비스에 대한 재정책임은 중앙정부가 전적으로 부담하고, 관리방식도 국민연금과 건강보험으로 통합하여 기금방식으로 전환하되, 지리적 외부성이 큰 사회서비스는 지방의 지출재량이 큰 방향의 재설계가 필요함을 주장했다. 또한 이재원(2018)은 생계급여, 의료급여, 기초연금, 보육료지원, 아동수당 등 기초적인 사회안전망프로그램의 재원은 중앙정부가 전액 부담하거나 국가사무로 전환하는 것이 비용-효과적이라고 지적했다.

이와 다르게 관리제도 측면에서는 이창균(2001), 김승연(2019), 이재완 외(2021) 등 지방비 부담 협의의 내실화 방안을 제안한 연구로 제한된다. 이창균(2001)은 당시 행정자치부(현 행정안전부)의 지방비협의위원회나 기획예산처의 보조금심의위원회의 위원 구성으로 볼 때 중앙과 지방이 대등하게 지방비 부담 협의를 할 수 있는 체계가 아님을 지적하고, 중앙이 지방비 부담과 관련한 심의를 할 때 자치단체의 참여를 보다 확대할 필요가 있음을 주장했다. 김승연(2019)은 지방재정부담심의위원회 운영의 활성화를 위해 자치단체도 동 위원회 개최를 요구할 수 있게 하고 관련 부처에서 위원회 심의결과를 의무 반영토록 하며, 국회 예산심의 과정에서 관련 사항을 논의할 수 있게 국고보조사업 지방비 부담 현황 등의 예산안 첨부 의무화할 필요가 있음을 주장했다. 이재완 외(2021)는 주요국의 국고보조금 재원분담 조정제도 조사에 기반하여 협약 방식의 적극적 도입, 국고보조금 산정 시 자치단체의 의견제출제도 도입 및 부처 답변 의무 부과 등의 방안을 제안했다.

이처럼 국고보조사업의 국가-지방 간 재원분담과 관련해서는 국고보조율 체계 개선 중심으로 논의가 이뤄져 온 반면 재원분담 관리제도와 관련한 연구는 제한적이다. 이에 본 연구는 국고보조사업 지방비 부담 협의 및 지방재정부담심의위원회 등 재원분담 관리제도의 현황과 문제점을 살펴보고 실효성 제고 방안을 모색하고 있다는 점에서 기존 연구를 좀 더 심화시킨 특징을 갖는다.

Ⅲ. 국고보조사업 재원분담 관리제도 현황과 문제점

1. 재원분담 관리제도 현황

1) 재원분담 관리제도 개요

우리나라는 지방비 부담을 수반하는 국고보조사업을 대상으로 지방비 부담 협의 제도와 심의기구로서 지방재정부담심의위원회를 두고 있다. 우선 지방비 부담 협의는 각 부처가 행안부에 지방비 부담을 수반하는 국고보조사업에 대해 협의를 요청하고 행안부에서 사업별 지방비 부담 수준의 적정 여부 검토를 통해 중점협의 대상을 선정하며 이에 대한 의견 통보 및 수렴의 과정을 거쳐 이뤄진다. 특히 부처에 대한 의견 통보 과정에서 해당 부처의 의견 회신이 없는 경우 ‘미협의 사업’으로 간주하고 자치단체 예산편성 제한 권고 등의 조치를 취한다. 2021년 기준으로 중점협의 대상으로 45개 사업(신규 20, 계속 25)을 선정했다.

행안부는 이 지방비 부담 협의 과정에서 수집된 중점협의 대상에 대한 부처와 자치단체 의견을 검토하여 지방재정부담심의위원회 상정 사업을 선정하고 동 위원회 실무위원회 및 본위원회를 통해 적정성 심의를 실시한다.

심의 결과는 기재부 및 사업 소관 부처에 통보하고 그 결과는 기재부 최종 심의를 거쳐 정부 예산안에 반영된다. 2021년 기준으로 지방재정부담심의위원회 상정 사업으로 10개 사업(신규 5, 계속 5)이 선정되었고 이 10개 사업에 대한 조정안이 기재부 및 사업 소관 부처에 통보되었으나 최종 예산안에는 2개 사업만이 반영되고 나머지 8개 사업은 미반영되었다.

이처럼 지방비 부담 협의 제도와 지방재정부담심의위원회는 서로 긴밀히 연계되어 운영되고 있다.

〈표 2〉 지방비 부담 협의 및 심의 절차(2021년 기준)

과 정	내 용	비고(2021년 일정)
예산계상 신청 및 보고(~4.30.) (시도 → 부처, 행안부) (지방재정법 제24조)	▶ 자치단체에서 보조금 예산 신청내용 보고 및 조정의견을 행안부에 제출 ※ 지방재정관리시스템(e-호조)를 통해 신청	안내 공문(→시도, 4.13.)
국고보조사업 협의 요청 (부처 → 행안부)	▶ 부처에서 행안부에 지방비 부담을 수반하는 국고보조사업에 대한 협의 요청	안내 공문(→부처, 4.15.) 부처 협의 요청(~5.6.) ※ 1,820개 내역사업 접수 (신규사업 220개)
지방비 부담 검토 (행안부)	▶ 사업별 지방비 부담 수준 적정여부 검토를 통한 중점협의 대상(45개) 선정 ※ 검토사항 : 지방비 부담 필요성(사업성격), 부담수준의 적정성, 부담 가능성 등	실무 검토(~5월중) ※ 1,820개 중 45개 선정(신규20, 계속25)
검토의견 통보 및 회신요청 (행안부 → 부처, 자치단체)	▶ 중점협의 대상에 대한 의견 통보 및 수렴 ※ 부처의 의견 회신이 없는 경우 '미협의 사업'으로 간주하여 자치단체 예산편성 제한 권고	공문 발송(5월중) 의견 접수(~6월초)
지방비 부담 검토 (행안부)	▶ 부처, 자치단체 의견을 검토하여 지방재정부 담심의위원회 상정 사업(10개) 선정	실무 검토(~7월초) ※ 45개 중 10개 선정 (신규5, 계속5)
지방재정부담심의위원회 실무위원회 개최	▶ 실무위원회를 통한 적정성 심의 ※ 심의 결과 : 10개 사업 조정안 의결	개최 안내(7.19.) 개최(7.29./대면·영상)
지방재정부담심의위원회 개최	▶ 본위원회를 통한 적정성 심의 ※ 심의 결과 : 10개 사업 조정안 의결	개최(8.3.~8.12./서면)
위원회 의결결과 통보 (지방재정법 제27조의2 ⑥)	▶ 기재부 및 사업 소관부처에 결과 통보	공문 발송·통보(8.13.)
정부 예산안 국회 제출 (기재부) (국가재정법 제33조)	▶ 기재부 최종 심의를 거쳐 국회 제출	국회 제출(~9.3.)

출처: 행정안전부 내부자료

2) 지방비 부담 협의 제도

국고보조사업에 대한 지방비 부담 협의 제도는 1975년 말 지방재정법 개정⁵⁾을 통해 신설·운영되고 있다. 다만 보조금을 포함한 중앙관서의 세입, 세출 및 국고채무 부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항(경비)에 대한 기존 행안부장관의 의견제출권이 협의 권으로 변경된 것은 2012년부터다.⁶⁾

세부적으로 중앙관서장은 그 소관에 속하는 세입·세출 및 국고채무부담행위 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여는 예산요구서 등을 기재부장관에게 제출하기 전에 행안부장관과 협의해야 한다(지방비 부담 협의).⁷⁾

이러한 지방비 부담 협의 규정은 보조금법에도 규정되어 있다. 즉 중앙관서의 장은 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금 예산을 요구하려는 경우 행안부장관과 보조사업계획에 대하여 협의해야 하고, 협의 요청을 받은 행안부장관은 그 의견서(자치단체 의견 포함)를 기재부장관과 관계 중앙관서의 장에게 제출해야 한다.⁸⁾

또한 보조금법은 보조금 예산편성에 관한 자치단체의 의견제출권 규정도 두고 있다.⁹⁾ 즉 광역자치단체장은 보조금 예산의 편성 과정에서 해당 관할구역 보조사업의 우선순위 또는 보조금 예산액의 조정 등에 관한 의견을 해당 중앙관서장 및 기재부장관에게 제시할 수 있다. 아울러 기재부장관은 광역자치단체장이 제시한 의견 중 타당하다고 인정되는 사항은 해당 중앙관서장의 의견을 들어 예산에 반영할 수 있다. 다만 이 규정은 광역자치단체의 의견제출에 국한되며 이에 관한 결정 권한이 기재부에 있음을 명시하여 보조금 예산액 조정 등을 위한 장치로서 실효성이 낮다고 할 수 있다.

세부 절차를 살펴보면, 각 부처에서 행안부로 국고보조사업 협의를 요청하면 행안부는 사업별 지방비 부담 수준에 대한 적정 여부를 검토하여 중점협의 대상을 선정하며 이를 해당 부처 및 자치단체를 대상으로 중점협의 대상에 대한 의견을 통보하고 해당 기관의 의견을 수렴한다. 중점협의 대상 선정을 위한 검토사항으로는 지방비 부담 필요성(사업성격), 부담 수준의 적정성, 부담 가능성 등이다. 중점협의 대상에 대한 의견 통보 후 해당 부처의 의견 회신이 없는 경우 '미협의 사업'으로 간주하고 자치단체 예산편성을 제한하도록 권고한다. 이후 중점협의 대상에 대한 부처 및 자치단체의 의견을 검토하여 지방재정부담심의위원회 상정 사업을 선정한다.

5) 「지방재정법」(1975.12.31. 일부개정, 1976.1.1. 시행)

6) 「지방재정법」(2011.8.4. 일부개정, 2012.2.5. 시행)

7) 「지방재정법」 제26조

8) 「보조금 관리에 관한 법률」 제7조

9) 「보조금 관리에 관한 법률」 제11조

이 같은 지방자치단체 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항 중 중점협의 대상은 지방재정부담심의위원회의 주요 심의 대상 안건으로 상정될 수 있어 지방비 부담 협의 제도는 동 위원회를 통해 그 실질적 의미를 갖는 것으로 볼 수 있다.¹⁰⁾

이러한 지방비 부담 협의의 사업 수는 해마다 빠르게 증가하고 있다. 2017년 901건에서 2021년 1,820건으로 2배 이상 증가했다(표 3) 참조). 지방비 부담 협의 사업에서 신규사업이 점유하는 비율은 10% 내외 수준이다.

〈표 3〉 지방비 부담 협의 사업 수

(단위: 건, %)

심의연도	지방비 부담 협의 사업 수	
	전체	신규
2017(2018년 예산안)	901	확인 불가
2018(2019년 예산안)	991	확인 불가
2019(2020년 예산안)	1,416	122 (8.6%)
2020(2021년 예산안)	1,458	179 (12.3%)
2021(2022년 예산안)	1,820	220 (12.1%)

주: ()안은 협의사업 수에서 신규 사업수가 점유하는 비율임.

출처: 행정안전부 내부자료

3) 지방재정부담심의위원회

2011년 지방재정법 개정을 통해 지방재정의 건전성 확보 차원에서 지방비 부담에 대한 행안부장관의 의견제출권을 협의권으로 변경하여 지방비 부담 협의 제도를 강화하고 동시에 행안부 소속으로 지방재정부담심의위원회를 설치하는 조항이 신설되었다. 이에 따라 그 이듬해인 2012년 6월 11일에 지방재정부담심의위원회가 공식 출범했다. 동 위원회는 2014년 9월 5일에 행안부 소속에서 국무총리 소속으로 위상이 격상되었다.

지방재정부담심의위원회는 위원장과 부위원장을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성된다.¹¹⁾ 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 행안부장관과 민간위원으로 하되, 민간위원인 부위원장은 위원회에서 호선하여 선정한다. 위원은 당연직 4명(국무총리, 행안부·기재부장관, 국조실장)과 위촉직 11명(국무총리 위촉 지방재정 전문가 7명, 지방 4대 협의체 추천 위원 4명) 등 총 15명으로 구성된다. 다만 2018년 10월부터 전국시도지사협의회 및 전국시장군수

10) 「지방재정법」 제27조의2 제1항

11) 이하의 내용은 「지방재정법」 제27조의2 및 같은 법 시행령 제35조~제35조의3 참조

구청장협의회에서 해당 협의회 소속 지방자치단체장 중 각각 1명씩 추천하게 하여 위원회 논의 과정에서 지방자치단체의 입장을 일부 반영하게 하고 있다.¹²⁾

또한 동 위원회를 효율적으로 운영하고 위원회의 심의사항을 전문적으로 검토하기 위해 위원회에 실무위원회를 두며, 실무위원회 위원장은 행안부차관이 담당한다. 실무위원회는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성된다.¹³⁾

이러한 지방재정부담심의위원회는 지방의 재정부담에 관한 사항 중 주요 안건을 심의한다. 본 연구가 주목하는 부분은 이 중 ‘지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비’와 ‘국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정’에 관한 사항이다.

〈표 4〉 지방재정부담심의위원회의 주요 안건

1. 제26조에 따른 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항
- 1의2. 국가와 지방자치단체 간 세목 조정 중 지방재정상 부담이 되는 중요 사항
2. 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항
3. 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 행정안전부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항
4. 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 행정안전부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항
5. 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 행정안전부장관의 요청에 따라 국무총리가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

출처: 「지방재정법」 제27조의2 제1항

한편 지방재정부담심의위원회는 다음과 같은 방식으로 운영된다. 위원장이 회의를 소집하고 의장의 역할을 담당한다. 그리고 위원회 개최에 앞서 실무위원회에서 위원회 심의 안건 등을 검토한다. 회의는 재적의원 과반수 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 행안부장관은 주요 안건과 관련하여 지방자치단체장이 의견을 제출한 경우 필요하다고 인정하면 위원회 심의에 부치도록 위원장에게 요청할 수 있다. 위원장은 심의에 필요한 경우 관계 기관에 필요한 자료 또는 의견의 제출 등을 요청하거나 관계 공무원 또는 민간전문가를 출석시켜 의견을 들을 수 있다. 또한 행안부장관은 위원회 의결 사항에 대해 각 부처 및 지방자치단체에 즉시 통보하여 필요한 조치를 할 수 있도록 해야 한다. 이 경우 해당 부처 및 지

12) 「지방재정법」(2017.3.21. 일부개정·시행)

13) 실무위원회 위원은 기재부, 행안부, 국조실 소속 고위공무원, 지방 4대 협의회 추천 각 1명, 행안부장관 위촉 지방재정전문가로 구성된다.

방자치단체의 장은 그 조치 결과를 행안부장관에게 통보해야 하고, 행안부장관은 그 내용을 위원회에 보고해야 한다. 나아가 2016년부터 정부 및 지방자치단체는 지방재정부담심의위원회의 의결 사항을 반영해야 할 의무를 부여받고 있다.¹⁴⁾ 다만 불가피한 사유로 의결한 사항을 반영하지 못하는 경우 그 내용을 행안부장관에게 통보하고 행안부장관은 이를 위원회에 보고하도록 하는 예외 규정도 존재한다.¹⁵⁾

2. 문제점

1) 지방비 부담 협의 관련

(1) 실질적 협의를 위한 사전준비 부족

중앙관서의 장이 지방의 부담을 수반하는 경비 협의 시 행안부에 제출해야 하는 지방재정영향평가서 작성 대상 사업은 총사업비가 500억원 이상이고 지방재정 부담이 200억원 이상인 신규사업에 국한된다. 아울러 이 지방재정영향평가서 제출 대상이 아니더라도 행안부는 사업별 지방비 부담 수준의 적정 여부를 검토하여 중점협의 대상을 선정한다. 2021년 1,820개 사업 중 45개 사업이 중점협의 대상으로 선정되었다. 이 45개 사업 중 신규사업이 20개, 계속사업이 25개였다.

그런데 이 같은 지방비 부담 검토 단계에서 사업성격을 고려한 지방비 부담의 필요성, 부담 수준의 적정성, 자치단체의 부담 가능성 등에 대한 종합적인 검토 틀이 미흡한 상황이다. 중점협의 대상 사업 선정 시 다각도의 검토가 체계적으로 이뤄지지 않을 경우 그 검토 결과에 대한 해당 부처와 지방자치단체 의견 회신 내용이 부실해지거나 형식적으로 될 우려가 존재한다. 그 결과 지방재정부담심의위원회 상정 대상 사업 선정이 객관적 원칙 또는 합리적 기준보다는 담당 부서의 주관적 판단에 의해 이뤄질 개연성도 있다.

요컨대 수많은 협의 대상 국고보조사업의 지방비 부담과 관련하여 그 적정성을 체계적으로 검토할 수 있는 틀이 미흡하여 실효성 있는 지방비 부담 협의가 곤란한 실정이다.

(2) 지방재정영향평가 대상의 제약

중앙관서의 장이 지방자치단체의 부담을 수반하는 경비에 대해 협의할 때 행안부에 제출해

14) 「지방재정법」(2015.12.29. 일부개정, 2016.6.30. 시행)

15) 「지방재정법」 제27조의2 제6항

야만 하는 지방재정영향평가서는 대규모 지방재정 부담을 수반하는 신규사업에 한한다.¹⁶⁾ 세 부적으로 지방재정영향평가 대상은 총사업비가 500억원 이상이고 지방재정 부담이 200억원 이상인 신규사업¹⁷⁾에 국한된다.

이에 따라 지방비 부담 협의 대상 사업 중 계속사업은 사업비가 전년도보다 일정 비율(예: 20%) 이상 증가하더라도 지방재정영향평가 대상이 되지 않는다. 신규사업이 아닌 계속사업에 해당하더라도 사업비 증가 속도가 빠를 경우 궁극적으로 지방재정 부담이 커질 수 있으므로 이를 지방재정영향평가 대상에 포함하지 않는 것은 문제로 볼 수 있다. 이와 대조적으로 매년 또는 격년으로 개최하는 반복적 공연·축제 등 행사성 사업의 경우 해당 자치단체가 전년도 또는 전전년도에 지방재정영향평가를 실시한 경우 현년도에는 평가를 면제하되, 사업비가 전년 대비 20% 이상 증액된 사업은 평가를 실시한다.¹⁸⁾

이를 고려할 때 지방비 부담 협의 대상인 계속사업에 대해 그 사업비가 전년 대비 일정 비율(예: 20%) 이상 증가하더라도 지방재정영향평가의 예외로 인정하고 있는 현실은 개선이 필요해 보인다.

(3) 지방재정영향평가 결과에 대한 심층분석 결어

각 부처가 행안부에 제출한 지방재정영향평가 결과(지방재정영향평가서)는 시·도 단위 지방재정 부담 규모 및 변화를 보고하는 데 그치고 있다. 이는 이 부담 규모 및 변화가 개별 자치단체에 미치는 재정적 영향에 대한 심층분석이 미비함을 의미한다.

이를 좀 더 자세히 살펴보면, 지방재정영향평가서는 지방재정 부담의 기간, 소요금액에 대한 내역 및 자원조달가능성에 대한 평가결과를 포함해야 하며, 세부 평가항목, 기준, 평가절차 및 방법 등에 관해서는 행안부장관이 정하고 있다.¹⁹⁾ 즉 행안부는 「지방재정영향평가지침」을 통해 중앙관서의 재정영향평가 절차와 서식을 제공하고 있다. 특히 중앙 부처의 법령안, 세입·세출 및 국고채무부담행위의 요구안에 대해 의견을 듣거나 협의할 때 행안부에 제출해야 하는 지방재정영향평가서 서식은 여러 재정소요 사항과 재정영향평가 항목으로 구성된다.

16) 지방재정영향평가는 지방자치단체가 실시하는 평가와 중앙관서의 장이 실시하는 평가로 구분된다. 본 연구는 이 중 후자의 평가에 국한하여 살펴본다. 또한 중앙관서의 장이 실시하는 평가는 지방자치단체의 부담을 수반하는 경비에 대해 협의하는 경우(지방재정법 제25조)뿐만 아니라 지방자치단체의 부담을 수반하는 법령과 관련하여 행안부장관의 의견을 듣는 경우(지방재정법 제26조)에도 실시한다. 본 연구는 이 가운데 전자의 지방비 부담 협의에 국한하고 있다.

17) 「지방재정법 시행령」 제35조의6 제2항

18) 「지방재정영향평가지침」 제3조 제1항

19) 「지방재정법 시행령」 제35조의6 제1항

그런데 기간별·용도별 재원과 사후소요 예상액으로 구성된 재정소요 사항과 달리, 재정영향 평가 항목은 재정적 영향을 받는 자치단체 수, 시·도별 재정부담 규모 및 변화율에 국한된다. 이는 중앙 부처의 법령안 등에 따른 지방재정영향평가의 가장 핵심이라 할 수 있는 개별 자치단체에 대한 재정적 영향 분석이 결여되어 있음을 의미한다. 즉 단순히 재정부담 규모 및 변화율을 제시하는 데 그치지 않고 이것이 현행 자치단체 재정 상황에서 감당할 만한 규모 및 증가 속도인지에 대한 구체적인 분석이 결여되어 있다는 것이다.

이처럼 개별 자치단체 수준에서 재정적 영향에 대한 심층분석이 결여되면서 해당 법령안, 세입·세출 및 국고재무부담행위로 인해 지방이 받을 수 있는 실질적인 재정적 부담 수준을 파악하기 어렵고 부담 완화를 위한 설득력 있는 의견 제시가 곤란한 상황이다. 덧붙여 말하면 현재 중앙관서의 지방재정영향평가와 관련하여 필요시 지방재정 등에 관한 전문가의 자문을 받거나 지방재정부담심의위원회의 심의를 요청할 수 있다.²⁰⁾ 또한 행안부장관은 중앙관서의 장 등에게 지방재정영향평가와 관련한 자료의 제출을 요청할 수 있고, 자료제출 요청을 받은 중앙관서의 장 등은 이에 응할 의무가 있다.²¹⁾ 그러나 전문가 자문만으로 중앙관서의 지방재정영향평가 결과에 대한 심층분석이 가능하지 않을 뿐만 아니라, 이 같이 심층분석이 결여된 상태로 해당 안건이 지방재정부담심의위원회의 심의 안건으로 상정되는 경우 실효성 있는 심의가 곤란할 수 있다. 지방비 부담의 적정성은 해당 자치단체 재정 여건을 고려한 심층분석을 통해 파악될 수 있는 사안이기 때문이다.

2) 지방재정부담심의위원회 관련

(1) 지방 참여 보장 수준 미흡

지방재정법 제25조~제27조에서 지방자치단체의 부담을 수반하는 법령안 및 경비(보조금 포함)에 대해 미리 행안부장관의 의견을 청취하거나 협의하도록 정하고 있으나 정작 경비 등의 부담 주체인 지방자치단체의 의견을 듣거나 협의하게 강제하는 규정은 찾아볼 수 없다. 다만 보조금법에서 보조금 예산편성에 관한 광역자치단체장의 의견제출권 규정을 두고 있으나 이 규정은 광역자치단체장의 의견제출에 국한되며 이에 대한 결정 권한은 기재부에 있음을 명시하여 보조금 예산액 조정 등을 위한 장치로서 실효성이 낮은 편이다. 또한 지방재정법에서 행안부장관으로 하여금 지방재정부담심의위원회 주요 안건과 관련하여 자치단체장이 의견을 제출한 경우 필요하다고 인정하면 동 위원회 심의에 부치도록 위원장에게 요청²²⁾할 수 있

20) 「지방재정영향평가지침」 제8조 제3항

21) 「지방재정영향평가지침」 제9조

게 하고 있을 뿐 자치단체 의견 청취를 강제하지는 않는다.

아울러 지방재정부담심의위원회를 통한 지방비 부담 심의 과정에서 지방자치단체의 참여가 극히 제한적이다. 즉 지방재정부담심의위원회를 구성하는 총 15명 위원 중 지방 4대 협의체 추천 위원 4명이 지방을 대표하고 있고, 이 중에서도 전국시도지사협의회 및 전국시장군수구청장협의회가 추천하는 자치단체장 2명이 지방의 목소리를 대변하고 있을 뿐이다. 이는 동 위원회 심의에 대한 지방의 참여 수준이 4/15 또는 2/15에 불과함을 의미한다.

(2) 의결 사항의 환류 부족

국고보조사업 지방비 부담 협의와 관련하여 의결 사항의 환류가 미흡하고 대규모 복지사업에 대한 실질적 논의가 미진하여 지방재정부담심의위원회 심의의 실효성이 낮은 실정이다. 2016~2021년 동안 동 위원회는 연 2회씩 총 12회 개최되었는데, 이 중 지방비 부담 수준의 적정성 관련 심의 사업 수는 적게는 2건(2016년)에서 많게는 11건(2019년 및 2021년)으로 총 45건이었다.

〈표 5〉 지방재정부담심의위원회 의결 및 이행결과

구 분	안 건	의결 결과	이행 결과
2016년 제2차 (16.8.24)	• 2017년도 국고보조사업 예산요구안 지방비 부담수준 적정성 심의(2개 사업에 대한 보조율 조정 등 심의 → 정부예산안 반영)	원안 의결	┌반영 1 └미반영 1
2017년 제2차 (17.8.18)	• 2018년도 국고보조사업 예산요구안 지방비 부담수준 적정성 심의 ※ 9개 사업에 대한 보조율 조정 등 심의결과 통보(기재부, 소관부처)	원안 의결주)	┌반영 1 └미반영 1 └예산 미편성 3 * 대규모 복지사업 4건 제외
2018년 제2차 (18.8.20~24, 서면)	• 2019년도 국고보조사업 지방비 부담수준 적정성 심의(총 5건, 지방비 237억원 삭감 요구)	원안 의결	┌반영 1 └미반영 2 └예산 미편성 2
2019년 제2차 (19.8.13~20, 서면)	• 2020년도 국고보조사업 지방비 부담수준 적정성 심의(총 11건, 지방비 115억원 삭감 요구)	원안 의결	┌반영 2 └미반영 3 └예산 미편성 6
2020년 제2차 (20.8.5~7, 서면)	• 2021년도 국고보조사업 지방비 부담수준 적정성 심의(총 7건, 지방비 296억원 삭감 요구)	원안 의결	┌반영 2 └미반영 5 └예산 미편성 0

22) 「지방재정법 시행령」 제35조의2 제4항

구 분	안 건	의결 결과	이행 결과
2021년 제2차 (21.8.3~6, 서면)	• 「식물방역법 시행령」 개정안 : 손실보상금 부담 비율 및 시행시기	원안 의결 * 국비 80%, 지방비 20% (2022년 1월부터 적용)	반영
	• 2022년도 국고보조사업 지방비 부담수준 적정성(총 10건, 지방비 2,425억원 삭감 요구)	원안 의결	┌반영 2 └미반영 8
2022년 제1차 (22.1.26~2.3, 서면)	• 2021년 제2차 지방재정부담심의위원회 심의 결과 이행상황	원안 접수	-

주: 2018년도 국고보조사업 예산요구안 지방비 부담수준 적정성 심의 결과 보조율 조정 등 심의결과가 통보된 9개 사업 중 대규모 복지사업 4건은 지방과 협의하고, 국가사무에 대한 보조사업 4건은 전액 국비로 하며, 보조율 인상 필요 사업 1건은 보조율을 재논의하도록 함.

출처: 행정안전부 내부자료

그런데 이 중 심의 의결 사항이 최종 반영된 사업은 10개에 불과했고, 의결 사항이 미반영된 경우가 20건, 아예 예산 자체가 편성되지 않은 경우도 11건이었다. 특히 아동수당, 기초생활보장제도, 기초연금 등 대규모 사회복지 국고보조사업에 대해서는 명확한 결론을 내지 못한 채 심의를 마치고 있어 지방비 부담의 적정성에 대한 실질적인 협의를 통해 그 결과를 예산 편성으로 환류하게 하는 등 위원회 역할이 제한적이다.

최근 2021년 제2차 심의위원회에서는 2022년도 국고보조사업 지방비 부담 수준 적정성 관련 심의 사업 수 10건 중 무려 8건이 미반영되었다.

이렇듯 심의위원회 의결 사항을 최종 반영하지 않아도 해당 부처는 불가피한 사유와 함께 그 조치 결과(미반영)를 행안부장관에게 통보하기만 하면 되므로 의결 사항의 환류 또는 사후 관리가 부실한 편이다.

(3) 광역과 기초 간 자원분담 비율 조정에 관한 논의 미흡

지방재정부담심의위원회의 주요 안건 중 하나인 ‘국고보조사업의 자원분담 비율 조정’에 대한 사항은 ‘국가와 지방 간’은 물론이고 ‘시·도와 시·군·구 간’에도 해당되는 사안이다. 그런데 광역과 기초 간 자원분담 비율 조정과 관련한 안건이 동 위원회에 상정된 사례는 발견되지 않으며, 이에 대한 논의도 미흡한 상황이다. 2016~2017년 동안 지방재정부담심의위원회에서 (국고)보조율 조정 안건에 대한 심의가 이뤄진 바 있으나, 광역과 기초 간 지방비 분담과 관련한 사항이 안건으로 상정된 사례는 찾을 수 없다.

최근 문재인 정부의 1~2단계(2019~2023) 재정분권 추진으로 광역자치단체의 세수(지방소비세)가 크게 확충되었음을 고려할 때 광역과 기초 간 지방비 분담 조정이 필요할 수 있다.

즉 재정분권 추진의 영향이 광역과 기초에 불균등하게 영향을 미칠 것이므로 광역과 기초 간 지방비 부담 현황에 대한 사전조사 및 분석을 전제로 부담 비율 조정의 필요성 및 조정 방식에 대한 검토가 필요한 상황이다.

IV. 국고보조사업 자원분담 관리제도 개선 방안

1. 개선 방향

Ⅲ장에서 국고보조사업의 국가-지방 간 자원분담 관리제도의 문제점을 알아보았다. 구체적으로 지방비 부담 협의와 관련하여 지방재정영향평가 대상의 제약 및 결과에 대한 심층분석 결여, 실질적 협의를 위한 준비 부족, 지방재정부담심의위원회와 관련하여 지방 참여 보장 미흡, 의결 사항의 환류 부족, 광역·기초 간 조정 논의 미흡 등을 지목했다.

이 같은 문제의 해결을 위해서는 다음과 같은 방향의 개선을 도모해야 할 것이다. 첫째, 지방비 부담 협의 관련 지방재정영향평가 대상을 확대하고 그 결과에 대해 심층분석을 실시하며 실질적 협의를 위한 사전준비를 강화함으로써 지방비 부담 협의는 물론 지방재정부담심의위원회의 심의를 실질적으로 지원한다(지방비 부담 협의 제도의 개선).

둘째, 지방재정부담심의위원회와 관련하여 지방의 참여 수준을 높이고 의결 사항이 다음 연도 예산으로 환류될 수 있게 하는 장치를 마련하며 광역과 기초 간 조정 논의도 실시함으로써 본위원회 심의의 실효성을 높인다(지방재정부담심의위원회 심의의 실효성 제고).

2. 지방비 부담 협의 제도의 개선

1) 협의의 내실화를 위한 지방비 부담 검토 방식 보완

행안부는 각 부처가 협의를 요청한 국고보조사업들을 대상으로 지방비 부담 수준의 적정 여부를 검토하여 이 중 일부를 중점협의 대상으로 선정하고 있다. 그런데 이 같은 지방비 부담 검토 과정에서 지방비 부담의 필요성, 부담 수준의 적정성, 자치단체 부담 가능성 등을 종합적으로 검토하는 체계가 미흡한 상황이다. 2021년 기준으로 지방비 부담 협의 사업수가 1,820건에 달하고 있어 종합적인 검토 틀의 미흡은 중점협의 대상 사업 선정 과정에서 담당

부서의 주관적 판단이 개입할 개연성을 높인다. 이는 중점협의 대상 사업 선정의 부실화로 이어질 수 있고, 관련 후속 조치에도 영향을 미칠 수 있다.

이 같은 현실을 고려할 때 행안부는 협의 대상 사업 관련 지방비 부담 수준의 적정성 등에 대한 기존 종합적인 검토 틀을 보완하고 이에 대한 종합보고서를 매년 작성·발표함으로써 지방비 부담 협의의 내실화를 도모할 필요가 있다. 보완된 지방비 부담 수준 평가 틀에 입각하여 협의 대상 사업에 대한 면밀한 사전 검토가 이뤄지는 경우 중점협의 대상 사업 선정의 합리화와 그 검토 결과에 대한 관련 부처와 지방자치단체의 내실 있는 의견 회신을 유인할 수 있을 것이다. 또한 지방재정부담심의위원회 상정 대상 사업 선정의 합리화도 기대할 수 있다. 아울러 행안부는 국고보조사업 재원분담 실태와 개선방안에 관한 종합보고서를 매년 작성·발표함으로써 재원분담 개선에 관한 논의가 국회 상임위, 중앙지방협력회의²³⁾ 등에서 이뤄질 수 있는 환경을 마련할 수 있을 것이다.

2) 지방재정영향평가 대상 확대

현재 지방자치단체의 부담을 수반하는 경비에 대해 협의할 때 중앙관서의 장이 행안부에 제출해야 하는 지방재정영향평가서 작성 대상은 총사업비가 500억원 이상이고 지방재정 부담이 200억원 이상인 신규사업에 국한된다. 그 결과 지방자치단체의 부담을 수반하는 계속사업은 사업비가 전년도보다 일정 비율(예: 20%) 이상 증가하더라도 지방재정영향평가 대상이 되지 않는다.

그런데 신규사업이 아닌 계속사업이더라도 경비 증가 속도가 빠를 경우 궁극적으로 지방재정 부담이 커질 수 있으므로 이를 지방재정영향평가 대상에 포함하는 것이 바람직할 수 있다. 실제로 매년 또는 격년으로 개최하는 반복적 공연·축제 등 행사성 사업의 경우 해당 자치단

23) 중앙지방협력회의란 국가와 지방자치단체 간 협력을 위해 운영되는 협의체로 2019년 말 신설되었다. 대통령이 의장을, 국무총리와 시도지사협의회장이 공동부장을 맡으며 국무총리, 주요 부처 장관을 비롯하여 17개 시·도 시·도지사 전원과 지방 4대 협의체 회장이 구성원으로 참여한다. 협력회의에서는 국가와 지방자치단체 간 협력, 권한·사무·재원 배분 등 지방자치와 균형발전과 관련한 사항들을 폭넓게 논의하며, 국가와 지방자치단체는 회의결과를 존중하고 성실히 이행할 의무를 부여받는다. 즉 국가와 지방자치단체는 협력회의의 심의결과를 존중하고 성실히 이행할 의무가 있고 심의결과에 따른 조치계획 및 이행결과를 협력회의에 보고해야 하며, 심의결과 이행이 어려운 특별한 사유가 있는 경우 그 사유와 향후 조치계획을 협력회의에 보고해야 한다(「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」(2021.7.13. 제정, 2022.1.13. 시행) 제4조). 이를 고려할 때 향후 협력회의의 운영 결과에 기반하여 가급적 심의결과 이행이 어려운 특별한 사유 유형을 제약함으로써 심의결과 이행의 구속력을 강화하는 방향의 개선이 요구된다. 또한 지방재정부담심의위원회와 중앙지방협력회의의 역할이 서로 겹치지 않도록 기능 재정비 및 연계 방안 마련도 필요하다(하혜영, 2021).

체가 전년도 또는 전전년도에 지방재정영향평가를 실시한 경우 현년도에는 평가를 면제하지
만, 사업비가 전년 대비 20% 이상 증액된 사업은 평가를 실시하고 있다.

따라서 지방자치단체의 부담을 수반하는 계속사업에 대해서도 그 사업비가 전년 대비 일정
비율(예: 20%) 이상 증가하는 경우 새로 지방재정영향평가를 실시하는 방안을 강구할 필요가
있다.

3) 지방재정영향평가 결과에 대한 심층분석 및 관련 제도 정비

각 부처가 행안부에 제출하는 지방재정영향평가서의 재정영향평가 항목은 재정적 영향을
받는 자치단체 수, 시·도별 재정부담 규모 및 변화율에만 국한된다. 이는 지방재정영향평가의
가장 핵심이라 할 수 있는 개별 자치단체에 대한 재정적 영향 분석이 결여되어 있음을 의미한
다. 즉 중앙 부처의 법령안 등에 따른 자치단체 재정부담 규모 변화가 해당 자치단체 재정 상
황에서 감당할 만한 규모 및 증가 속도인지에 대한 구체적이고 심층적인 분석이 결여되어 있
다는 것이다.

이러한 현실을 고려할 때 지방재정영향평가 결과에 대한 심층분석을 통해 지방비 부담 협
의 및 심의를 내실화하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다. 심층 분석 대상은 중점협의 대
상 또는 지방재정부담심의위원회 상정 사업으로 한정할 수 있다. 다만 심층분석에 필요한 기
간(최소 3개월)을 고려하면 7월초 결정되는 지방재정부담심의위원회 상정 사업보다는 그보다
앞서 선정(5월 중)되는 중점협의 대상 사업 중심으로 심층분석을 실시하는 것이 바람직하다.
이 경우 내실 있는 심층분석을 위해서는 부처 협의 요청 기한을 5월초에서 최소 4월 중순으
로 조정하고, 중점협의 대상 선정 시기는 5월 중에서 4월말로 앞당길 필요가 있다.

이러한 심층분석은 행안부가 지정하는 지방재정 전문기관에서 수행하고, 심층분석 기간은
3~4개월로 하되 최소 4월말 착수하고 분석결과가 적시에 제공될 수 있게 하는 것이 적절하
다.²⁴⁾ 또한 심층분석은 대상 사업에 대한 지방재정영향평가 개요(사업개요, 소요재원, 재정소
요, 재정부담 규모 및 변화율 등), 자치단체 재정여건 및 경제상황, 재정부담 규모 및 변화가
전체 또는 시·도별 자치단체 재정 또는 재정구조에 미치는 영향 분석, 제도개선 사항 등을 주
요 내용으로 하여 실시한다. 특히 해당 사업에 대한 보조율 시나리오를 설정하고 시나리오별
재정부담 규모 및 변화가 전체 또는 시·도별 자치단체 재정(구조)에 미치는 영향을 계량적으
로 분석한다.

²⁴⁾ 심층분석 과정에서 사안의 복잡성으로 인해 분석 기간이 3개월을 초과하여 분석 대상 사업이 지방재정
부담심의위원회 상정 사업으로 지정되지 않거나 위원회 심의 과정에서 활용될 수 없는 경우에는 분석
결과를 다음 회계연도 정부예산안 작성 시 참고자료로 활용할 수 있게 할 필요가 있을 것이다.

심층분석 결과는 각 국고보조사업에 적용되는 최소 및 최대 보조율과 그 장단점을 적시하여 지방비 부담 협의 및 지방재정부담심의위원회 심의에 활용한다.

아울러 (가칭) 「국고보조사업의 지방재정영향 심층평가 운용기준」을 마련하여 지방비 부담 협의 관련 지방재정영향평가 결과에 대한 심층분석 대상 및 선정 시기·절차, 수행기관 및 기간, 분석내용 및 방법, 결과 활용 등을 적시할 필요가 있다. 또한 동 기준에 중앙관서의 장, 지방자치단체장 등에 대해 심층분석을 위해 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있고 자료제출 요청을 받은 중앙관서의 장, 지방자치단체장 등은 이에 응할 의무가 있음을 명시하여 심층분석이 원활히 이뤄질 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 지방재정부담심의위원회 심의의 실효성 제고

1) 지방재정부담심의위원회에 대한 지방 참여 수준 및 범위 확대

지방자치단체의 부담을 수반하는 경비(보조금 포함)에 대해 행안부장관의 의견청취권이나 협의권은 인정되고 있으나 직접적 이해당사자인 자치단체에게는 그와 유사한 권리가 부여되어 있지 않고, 지방비 부담 심의 과정에서 지방의 참여 수준도 낮은 상황이다. 지방재정법 제25조~제27조에서 지방자치단체의 부담을 수반하는 법령안 및 경비(보조금 포함)에 대해 미리 행안부장관의 의견을 청취하거나 협의하게 하고 있으나 정작 경비 등의 부담 주체인 자치단체의 의견을 듣거나 협의하게 강제하는 규정은 찾을 수 없다. 또한 지방재정법에서 행안부장관으로 하여금 지방재정부담심의위원회 주요 안건과 관련하여 자치단체장이 의견을 제출한 경우 필요하다고 인정하면 동 위원회 심의에 부치도록 위원장에게 요청할 수 있게 하고 있을 뿐 자치단체 의견 청취를 강제하지는 않는다. 나아가 지방재정부담심의위원회를 통한 지방비 부담 심의 과정에서 지방의 참여 수준이 4/15 또는 2/15에 불과하다.

이 같은 현실을 고려할 때 국고보조사업에 대한 지방비 부담의 적정성을 심의하는 지방재정부담심의위원회와 관련하여 지방의 참여 수준을 높여 직접적 이해당사자인 지방자치단체의 의견이 적극적으로 개진되고 심의에 반영될 수 있도록 해야 할 것이다. 예를 들어 전국시도지사협의회 및 전국시장군수구청장협의회가 추천하는 자치단체장 수를 2명에서 4명 또는 그 이상으로 늘리는 방안을 검토할 필요가 있다.²⁵⁾ 또한 「지방재정법 시행령」 제35조의2 제4항에서 지방재정부담심의위원회 주요 안건에 대한 의견제출권을, 자치단체장은 물론 지방의회의

25) 이창균(2001)은 중앙이 지방비 부담과 관련한 심의를 할 때 자치단체의 참여를 보다 확대하되 자치단체 참여 위원수가 최소 과반수는 되어야 함을 강조한다.

의장²⁶⁾에게도 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다. 아울러 의견제출권 행사의 실효성을 높이기 위해서는 지방자치단체장 및 지방의회 의장이 제출한 의견에 대해 동 심의위원회 또는 관계 부처의 성실한 답변 의무를 부여하는 방안에도 대해서도 검토가 필요하다.

2) 지방재정부담심의위원회 의결 사항의 환류의무 예외 규정 정비

현재 국고보조사업 지방비 부담 협의와 관련하여 지방재정부담심의위원회의 역할이 제한적이다. 2016~2021년 동안 지방비 부담 수준의 적정성 관련 심의 사업 수는 총 45건이었으나, 이 중 심의 의결 사항이 최종 반영된 사업은 10개에 불과했고, 의결 사항이 미반영된 경우가 20건, 아예 예산 자체가 편성되지 않은 경우도 11건이었다. 특히 기초연금 등 대규모 사회복지 국고보조사업에 대해서는 명확한 결론을 내지 못한 채 심의를 마치고 있어 지방비 부담의 적정성에 대한 실질적인 협의를 통해 그 결과를 예산 편성으로 환류하게 하는 동 위원회 역할이 제한적이다.

이를 고려할 때 지방재정부담심의위원회 의결 사항이 정당한 사유가 있지 않는 한 다음 연도 예산안에 의무적으로 반영될 수 있게 하는 장치의 마련이 요구된다. 현재 지방재정법 제27조의2 제6항에 근거하여 지방재정부담심의위원회 의결 사항에 대해서는 정부 및 지방자치단체가 이를 의무적으로 반영하게 하고 있으나, 예외 규정의 존재로 잘 지켜지지 않고 있다. 따라서 의결 사항의 환류 수준을 높이기 위해서는 지방재정법 제27조의2 제6항 단서에 적시된 “불가피한 사유”에 따른 예외 규정을 현실에 맞게 제한하는 방법을 강구할 필요가 있다.

이를 위해서는 지방비 부담의 적정성에 대한 이해관계자 간 실질적인 협의를 통해 심의 결과에 대한 수용성을 높일 필요가 있다. 또한 심의 결과에 사업예산 또는 지방비 부담 총액 기준을 설정하고 이를 초과하는 금액에 대해서는 행안부와의 지방비 부담 사전협의를 강제하는 장치를 마련하여 동 위원회 의결 사항이 최소한의 이행력을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

3) 광역과 기초 간 재원분담 비율 조정 논의 활성화

지방재정부담심의위원회는 국고보조사업의 중앙-지방 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항

26) 일본의 경우 지방자치단체 부담을 수반하는 법령안 또는 경비에 대한 총무대신의 의견청취제도와 함께 지방자치단체 또는 지방의회의 내각 및 국회에 대한 의견제출제도를 두고 있다(일본 지방재정법 제21조 및 제22조). 이 제도는 지방자치단체나 지방의회가 내각이나 의회(양원)에 대해 국고보조사업의 재원분담과 관련하여 자신들의 의견을 제출할 수 있는 통로의 역할을 한다. 여기서 주목할 점은 일본의 의견제출제도는 그 권한을 지방자치단체장뿐만 아니라 지방의회 의장에게도 부여하고 있어 지역의 의견 개진 통로가 다양하다는 사실이다.

을 주요 안건으로 심의하지만, 국고보조사업 관련 광역과 기초 간 지방비 분담 비율에 관한 사항도 안건이 될 수 있다. 그러나 광역과 기초 간 지방비 분담과 관련한 사항이 실질적으로 안건으로 상정된 사례는 찾을 수 없다. 이는 국고보조사업의 중앙-지방 간 자원분담에 관한 사항보다 광역과 기초 간 지방비 분담에 관한 사항에 대한 관심이 낮은 현실을 보여준다.

그런데 최근 문재인 정부의 1~2단계(2019~2023) 재정분권 추진에 따라 광역자치단체의 세수(지방소비세)가 크게 늘면서 국고보조사업 관련 광역과 기초 간 지방비 분담 조정의 필요성이 제기되고 있다. 이는 재정환경 변화와 광역과 기초의 기준부담률 및 차등부담률에 관한 실태 분석에 기반하여 지방비 분담 조정의 필요성을 검토하고 그 구체적인 실행 방안을 모색할 필요가 있음을 의미한다. 이 경우 재정분권 추진의 영향이 광역과 기초에 불균등하게 영향을 미칠 것이므로 국고보조사업 관련 광역과 기초 간 지방비 분담 현황에 대한 면밀한 분석 연구가 전제되어야 할 것이다.

V. 결론

본 연구는 국고보조사업에 대한 지방비 부담 협의, 지방재정부담심의위원회 등 국가와 지방 간 자원분담 관리제도의 문제점을 알아보고 해당 제도의 실효성을 높일 수 있는 방안을 모색하고자 했다. 우선 자원분담 관리제도의 문제점으로, 지방비 부담 협의와 관련하여 실질적 협의를 위한 사전준비 부족, 지방재정영향평가 대상의 제약 및 결과에 대한 심층분석 결여를 지목했다. 지방재정부담심의위원회와 관련해서는 지방의 참여 보장 수준 미흡, 의결 사항의 환류 제약, 광역과 기초 간 자원분담 비율 조정에 관한 논의 부족을 지적했다.

이러한 문제의 해결을 위해 지방비 부담 협의와 지방재정부담심의위원회 중심의 국고보조사업 자원분담 관리제도는 다음과 같은 방향의 개선을 도모해야 할 것이다. 첫째, 지방비 부담 협의 단계에서 국고보조사업별로 자원분담 실태와 이것이 지방재정에 미치는 영향을 체계적으로 파악할 수 있도록 기존 분석 틀을 보완하고 이에 대한 종합보고서를 매년 작성·발표한다. 이 같은 지방비 부담 수준 평가 틀에 입각하여 협의 대상 사업에 대한 면밀한 사전적 검토가 이뤄지는 경우 중점협의 대상 사업 선정 방식을 합리화하는 동시에 그 검토 결과에 대한 관련 부처와 지방자치단체의 내실 있는 의견 회신을 유인하는 계기가 될 수 있다. 아울러 행안부는 국고보조사업 자원분담 실태와 개선방안에 관한 종합보고서를 매년 작성·발표함으로써 자원 부담 개선에 관한 논의가 국회 상임위, 중앙지방협력회의 등에서 이뤄질 수 있는 환경을 마련할 수 있을 것이다.

둘째, 지방비 부담 협의 대상 사업 중 지방재정영향평가서 제출 대상을 확대하고 평가 결과에 대한 심층분석을 실시한다. 신규사업이 아닌 계속사업이더라도 경비 증가 속도가 빠른 경우 궁극적으로 지방재정 부담이 커질 수 있으므로 이를 지방재정영향평가 대상에 포함하는 것이 바람직하다. 또한 각 부처가 행안부에 제출한 지방재정영향평가 결과를 대상으로 심층분석을 실시함으로써 지방재정 부담 규모 및 변화가 개별 자치단체에 미치는 재정적 영향을 파악하고 지방비 부담 협의 및 지방재정부담심의위원회 심의 과정에서 이를 주요 판단 근거로 활용할 수 있을 것이다.

마지막으로 지방재정부담심의위원회에 대한 지방 참여를 활성화하고 의결 사항의 환류를 강화한다. 지방재정부담심의위원회 심의 과정에서 직접적 이해당사자인 지방자치단체의 의견이 적극적으로 개진되고 심의에 반영될 수 있도록 지방의 참여 수준을 높일 필요가 있다. 또한 의결 사항의 환류 수준을 높이기 위해서는 지방재정법 제27조의2 제6항 단서에 적시된 “불가피한 사유”에 따른 예외 규정을 현실에 맞게 제한하는 방법을 강구할 필요가 있을 것이다.

한편 본 연구는 국고보조사업에 한정하여 중앙과 지방 간 자원분담 관리제도의 문제점과 개선방안을 모색하고 있다. 그런데 정작 중요한 것은 현행 국고보조사업 자원분담 관리제도가 중앙과 지방 간 기능분담에 따른 합리적 제도 설계에 기반하고 있는지 여부에 있을 수 있다. 본 연구는 이를 전제하고 논의를 전개하고 있으나 향후 이 전제의 타당성에 대한 후속 연구가 이뤄져야 할 것이다.

【참고문헌】

- 권오성·배인명·김성철·서성아. (2005). 「국고보조금 및 매칭펀드제도 개선방안」. 서울: 한국행정연구원.
- 김승연. (2019). 지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안. 「서울연구원 정책리포트」, 제271호. 서울: 서울연구원.
- 문병기. (2008). 정책효과 정량화 모형을 위한 탐색적 연구. 「한국정책과학학회보」, 12(3). 한국정책과학학회.
- 배준식. (2016). 사회복지 국고보조사업의 실태와 개선과제. 「지방세포럼」, 제26호. 서울: 한국지방세연구원.
- 백평선. (2002). 교통시설 투자의 합리적인 국고보조율에 대하여. 「경상논총」, 20(2). 한독경상학회.
- 오영삼·이재원·김은정. (2018). 복지재정분권의 현황과 국고보조금제도 개편방안에 대한 모색. 「한국사회복지행정학」, 20(2). 한국사회복지행정학회.
- 이재완·강혜진·김병조·김민한. (2021). 「중앙정부와 지방정부 간 재원분담 결정과정에 관한 탐색 연구」. 연구과제보고서. 국회예산정책처.
- 이재원. (2011). 사회서비스 투자를 위한 지방재정의 역할 강화 방안: 중앙·지방정부간 복지재정관계를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 제16권 2호. 한국지방재정학회.
- 이재원. (2013). 사회복지 보조금의 적정보조를 설정방안. 「지방재정」, 2013(4). 한국지방재정공제회.
- 이재원. (2015). 사회복지분야 국고보조사업에서 국고보조율의 현황 및 운영 특성, 그리고 개편과제. 「한국지방재정논집」, 20(2). 한국지방재정학회.
- 이재원. (2018). 이전재원 시스템 정비방안: 국고보조금을 중심으로, 「지방세포럼」, 제38호, 서울: 한국지방세연구원.
- 이재원·김은정·김윤수·제호영·손충남. (2007). 「사회복지분야 재정분담 적정화를 위한 국고보조금제도 개편방향」. 보건복지부.
- 이재원·박병희·이종하. (2021). 국고보조사업의 재정 특성별 맞춤형 재정관리체계 정립에 관한 연구: 복지보조사업을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 26(1). 한국지방재정학회.
- 이재원·초의수·이석원. (2003). 「복지분야 보조금제도의 개선방안」. 한국행정학회.
- 이창균. (2001). 국고보조금의 보조율과 지방비부담에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 6(2). 한국지방재정학회.
- 임성일·서정섭. (1991). 「국고보조사업의 기준보조율 조정방안에 관한 연구」. 강원: 한국지방행정연구원.
- 장현주. (2015). 기초연금의 재원부담방식에 관한 연구: 기초자치단체 유형별 국고부담률을 중심으로

- 로. 「지방정부연구」, 18(4). 한국지방정부학회.
- 주만수. (2013). 사회복지지출의 정부 간 재원분담체계 조정방안: 영유아보육지원 및 기초노령연금을 중심으로. 「사회보장연구」, 29(3). 한국사회보장학회.
- 최병호·정종필. (2007). 국고보조사업의 광역과 기초자치단체간 지방비 부담비율 결정에 관한 연구. 「경제연구」, 25(3). 한국경제연구학회.
- 하능식. (2013). 지방 사회복지 보조금제도 개편과제: 국고보조율제도 개선을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 25(3). 한국지방자치학회.
- 하혜영. (2021). 중앙지방협력회의의 주요 내용과 향후 과제. 「이슈와 논점」, 제1888호. 국회입법조사처.
- 홍근석·임정빈. (2021). 사회복지 국고보조사업의 차등보조율제도 개선방안 연구: 영유아보육료와 아동수당을 중심으로. 「지방정부연구」, 24(4). 한국지방정부학회.
- Oates, W. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373.

한재명: 고려대학교에서 경제학 박사학위(「한국 공공부조제도의 구조 전환과 평가-빈곤완화, 노동공급 그리고 재정에 미치는 영향을 중심으로-」, 2014)를 취득하고, 현재 한국지방세연구원 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방세, 지방재정 및 복지로 “지방자치단체 통합부채 관리지표 운용 방안 연구”(「지방행정연구」, 2022), “지방소득세 확대 방안 연구: 소득세·법인세 일부의 지방소득세 전환을 중심으로”(「재정정책논집」, 2021), “비주거용 부동산 시가표준액의 문제점과 개선방안”(「한국지방재정논집」, 2021) 등 다수의 논문을 게재하였다(jmhan02@kilf.re.kr).

