



2022. 9.

국회에산정책처 | 대한민국 지방재정

2022 대한민국 지방재정

Local finance of Korea, 2022



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2022 대한민국 지방재정

2022 대한민국 지방재정

총괄 | 최병권 예산분석실장

심의 | 서세욱 사업평가심의관
이현중 예산분석총괄과장
박주연 산업예산분석과장
김현중 사회예산분석과장
이종구 행정예산분석과장
전용수 경제산업사업평가과장
김애선 사회행정사업평가과장
이은경 공공기관평가과장

작성 | 이종구 행정예산분석과장
송은혜 예산분석관
김성은 예산분석관
한예슬 예산분석관
황진솔 예산분석관

지원 | 김자영 행정실무원

『2022 대한민국 지방재정』은 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

연락처: 행정예산분석과 02-6788-3772 aba@nabo.go.kr

이 보고서는 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통해서 다운로드 받을 수 있습니다.

발간사

올해는 「지방자치법」 전부개정을 통해 자치분권 지방행정의 법적기반이 마련되었고, ‘국세-지방세 7:3’을 목표로 한 두 차례의 재정분권 개편이 완료되었습니다. 재정분권을 통한 5조원 정도의 지방재원 ‘순증’은 지방재정을 통한 자치분권혁신의 구체적 실현이라는 점에서 과거와 차별화 되는 것으로 평가할 수 있습니다.

지방자치가 부활한지 30년이 경과되었음에도 불구하고, 자치분권은 여전히 부진한 것으로 평가되어 왔습니다. 특히 재정분권은 재정여력이 부족한 지방자치단체가 주도적으로 지역문제를 해결하기 위한 선결과제이므로 주목할 필요가 있습니다. 나아가 지방자치단체간 재정격차를 완화하여 국가균형발전을 촉진하고, 국민 개개인의 삶의 질을 향상시키는 데 있어서도 중요한 과제로 볼 수 있습니다.

국회와 정부는 지방자치의 역사적, 정책적 중요성을 인식하고 이에 걸맞는 제도적 기반을 마련하기 위하여 노력하고 있습니다. 국회는 「지방자치법」 전부개정, 「지방이양일괄법」 개정 등을 추진하였고, 정부는 그간의 재정분권 성과 평가를 비롯하여 향후의 재정·자치분권 과제를 모색하고 있습니다.

본 보고서는 총 3부로 구성된 기존의 틀을 유지하되, 2022년 예산 및 2021년 결산 기준으로 통계자료를 최신화하고 재정분권 2단계 추진현황 등 주요 지방재정 관련 제도변화를 반영하였습니다. 이와 함께 국고보조사업 재원분담체계 현황 및 해외 사례, 지방소멸대응기금 배분현황, 지방행정구역 변경논의 등의 내용을 추가하는 등 최근 이슈에 대해서도 보다 심도있는 정보를 제공하고자 보완하였습니다.

아무쪼록 「대한민국 지방재정 2022」이 재정분권에 대한 국회의원님들을 비롯하여 중앙정부, 지방자치단체 간에 공통의 이해를 넓히고, 다양한 분석과 개선 방향을 제시하는데 유용하게 활용되기를 바랍니다.

2022년 9월
국회예산정책처장 **조 의 섭**

Contents

[보론]	
[보론 1] 우리나라 지방세 체계의 특징	32
[보론 2] 지방자치단체 간 세입격차 원인 분석: ‘칠곡군’ 사례를 중심으로	42
[보론 3] 시·도교육청 통합재정안정화기금 및 교육시설환경개선기금 도입 및 운용 현황	66
[보론 4] 지방공공기관 예·결산현황	69
[보론 5] 인구구조 변화와 지방재정	94
[보론 6] 고향사랑 기부금 제도 도입 현황	100
[보론 7] 지역상생발전기금	118
[보론 8] 지방소멸대응기금	123
[보론 9] 재정분권의 이론적 배경과 재정지표의 변화 추이	131
[보론 10] 지방자치단체장 재의요구권의 쟁점	164
[보론 11] 적극행정 면책 제도	171
[보론 12] 결산상잉여금 발생내역 및 관리체계	180
[보론 13] 지방재정 분석·진단 제도 현황	190
[보론 14] 지방재정투자심사제도 현황	209
[보론 15] 공유재산 관리 관련 법률체계 현황	214
[보론 16] 지방자치단체 행정구역 변경 논의	219
[보론 17] 국고보조사업 재원 분담체계 현황 및 주요국 사례	253
[보론 18] 국가균형발전특별회계	259
[보론 19] 지방교육재정교부금 개편 논의	271

요약

6

제1부 지방재정의 현황

제1장 지방재정의 의의	14
제2장 우리나라 지방재정 현황	21
제1절 개관	21
제2절 지방자치단체의 예산과 기금	24
1. 일반재정 예산현황	
[보론 1] 우리나라 지방세 체계의 특징	
[보론 2] 지방자치단체 간 세입격차 원인 분석: ‘칠곡군’ 사례를 중심으로	
2. 일반재정 기금현황	
3. 교육재정 예산현황	
4. 교육재정 기금현황	
[보론 3] 시·도교육청 통합재정안정화기금 및 교육시설환경개선기금 도입 및 운용 현황	
[보론 4] 지방공공기관 예·결산현황	
제3절 지방정부의 통합재정	77
1. 지방통합재정의 개념	
2. 지방통합재정의 규모	
3. 지역통합재정의 개념과 규모	
4. 국가재정과 지방재정의 재정사용액	
[보론 5] 인구구조 변화와 지방재정	
[보론 6] 고향사랑 기부금 제도 도입 현황	
제4절 재정분권과 지방재정	103
1. 중앙·지방정부 재정규모	
2. 재정분권 추진현황	
[보론 7] 지역상생발전기금	
[보론 8] 지방소멸대응기금	
3. 역대 재정분권 정책과 재정지표 추이	
[보론 9] 재정분권의 이론적 배경과 재정지표의 변화 추이	



제2부 지방재정의 성립과 관리

제1장 지방재정제도	142
제1절 지방재정 관계 법령	142
제2절 지방재정의 운영원칙	147
제2장 지방재정과정	154
제1절 개관	154
제2절 예산안의 편성	156
1. 예산안 편성의 원칙	
2. 예산안 편성의 절차	
3. 예산안의 내용	
제3절 예산안의 심의·확정	161
[보론 10] 지방자치단체장 재의요구권의 쟁점	
제4절 예산의 집행	167
1. 예산집행의 원칙	
2. 예산집행의 절차	
3. 사무별 경비분담	
[보론 11] 적극행정 면책 제도	
제5절 결산	174
[보론 12] 결산상잉여금 발생내역 및 관리체계	
제3장 지방재정관리제도	184
제1절 개관	184
제2절 지방재정영향평가	184
제3절 지방재정위기관리제도	187
[보론 13] 지방재정 분석·진단 제도 현황	
제4절 지방채무 현황과 지방채 관리제도	194
1. 일반 지방자치단체의 지방채무 현황과 지방채 관리제도	
2. 교육자치단체의 지방채무 현황과 지방채 관리제도	
[보론 14] 지방재정투자심사제도 현황	
[보론 15] 공유재산 관리 관련 법률체계 현황	
[보론 16] 지방자치단체 행정구역 변경 논의	

제2장 지방교부세	232
제1절 지방교부세의 의의	232
제2절 지방교부세의 종류	233
1. 보통교부세	
2. 특별교부세	
3. 부도산교부세	
4. 소방안전교부세	
제3절 지방교부세의 배분현황	240
제3장 지방자치단체 국고보조금	246
제1절 국고보조금의 의의 및 분류	246
1. 국고보조금의 의의	
2. 국고보조금의 분류	
제2절 국고보조금 관련 법률 및 운용체계	248
1. 국고보조금 관련 법률	
2. 국고보조금의 운용체계	
제3절 국고보조금 규모 및 배분 현황	250
[보론 17] 국고보조사업 재원 부담체계 현황 및 주요국 사례	
[보론 18] 국가균형발전특별회계	
제4장 지방교육재정교부금	262
제1절 지방교육재정교부금의 의의	262
제2절 지방교육재정교부금의 종류	264
1. 보통교부금	
2. 특별교부금	
제3절 지방교육재정교부금의 배분현황	268
[보론 19] 지방교육재정교부금 개편 논의	
제5장 자치단체간 재정조정제도	276
제1절 시·도비 보조금	276
제2절 조정교부금	277
1. 자치구 조정교부금	
2. 시·군 조정교부금	
제3절 지방자치단체의 교육청 전출금	279
제4절 자치단체간 재정이전 현황	280

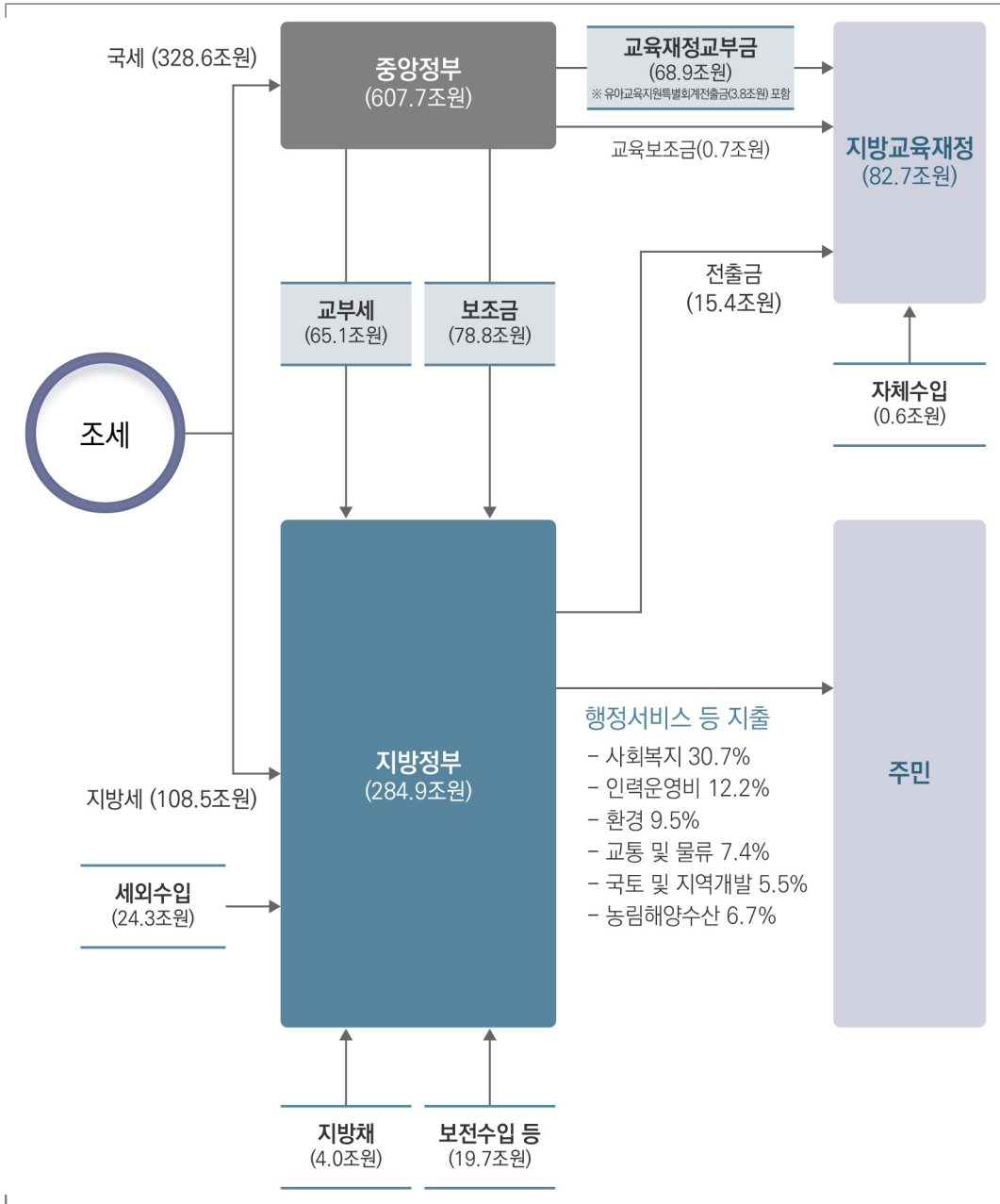
제3부 지방재정조정제도의 이해

제1장 지방재정조정제도 개관	226
제1절 지방재정조정제도의 의의	226
제2절 지방재정조정제도의 유형	227
제3절 우리나라의 지방재정조정제도	227
제4절 지방재정조정 현황	230

부록

지방재정 한눈에 보기	284
찾아보기	289

1. 지방자치단체 재정 흐름

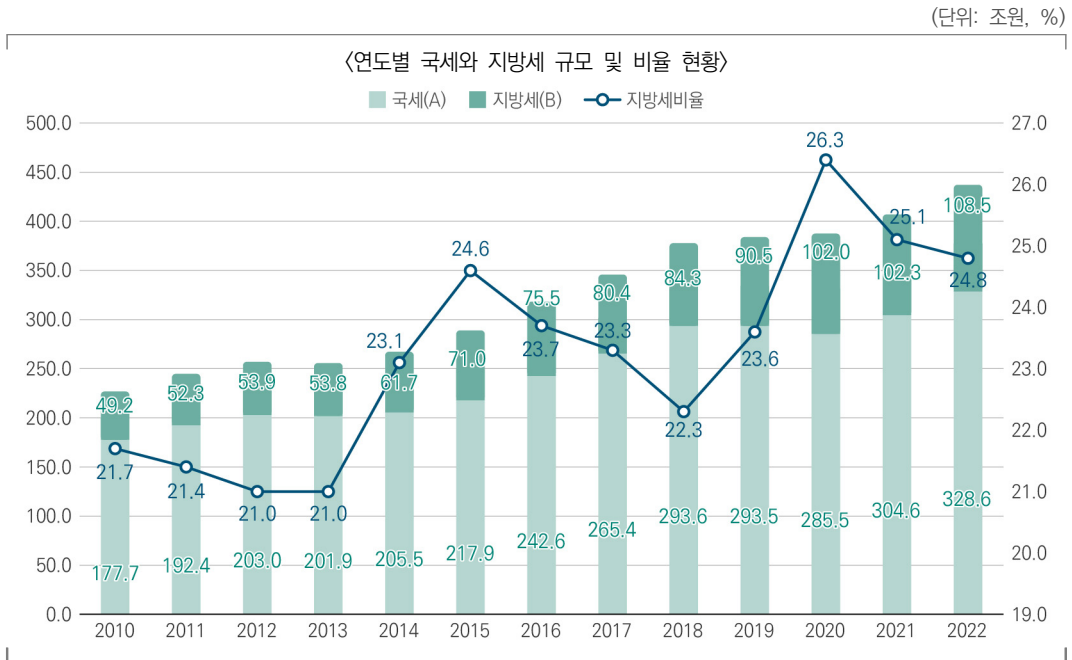


주: 1. 교부세 및 보조금, 교육재정교부금은 2022년도 본예산 기준, 국가재정은 2022년 본예산 기준, 지방재정 및 지방교육재정은 2022년 당초예산 기준 통합재정지출액(일반회계 + 특별회계 + 기금)
 2. 중앙정부-자치단체간 이전재원 차이(121,078억원)는 자치단체에서 지방교부세와 국고보조금을 예산 편성시 적게 반영한 금액임(중앙정부-지방교육청간 이전재원 차이(45,458억원)도 동일)
 3. 자치단체-지방교육간 이전재원 차이(4,642억원)는 지방교육청에서 자치단체 이전재원 예측을 보수적으로 함에 따라 적게 반영한 금액임

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2. 국가와 지방자치단체의 통합재정 규모

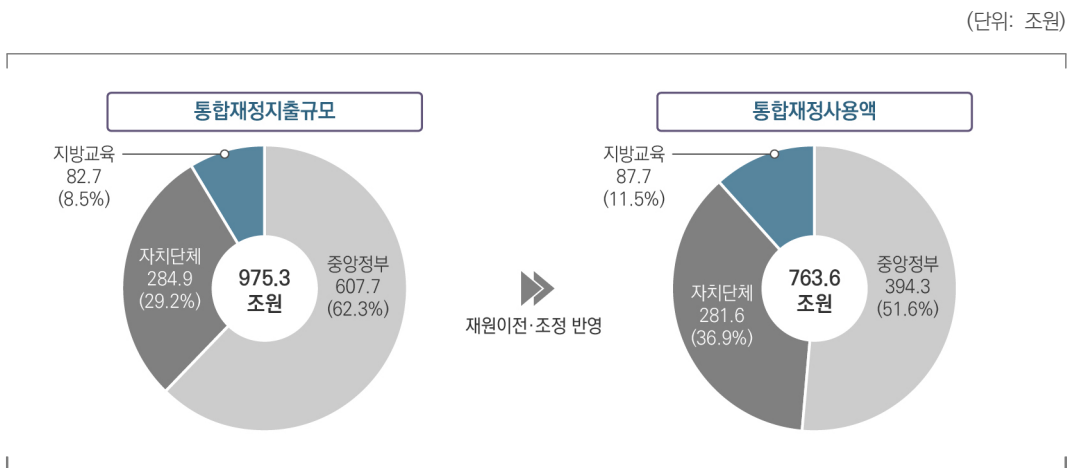
2-1. 연도별 국세와 지방세 규모 및 비율 현황



주: 2020년까지는 결산액, 2021년은 최종예산액, 2022년은 당초예산액 순계 기준

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

2-2. 2022년 통합재정 지출규모 및 통합재정사용액 비율



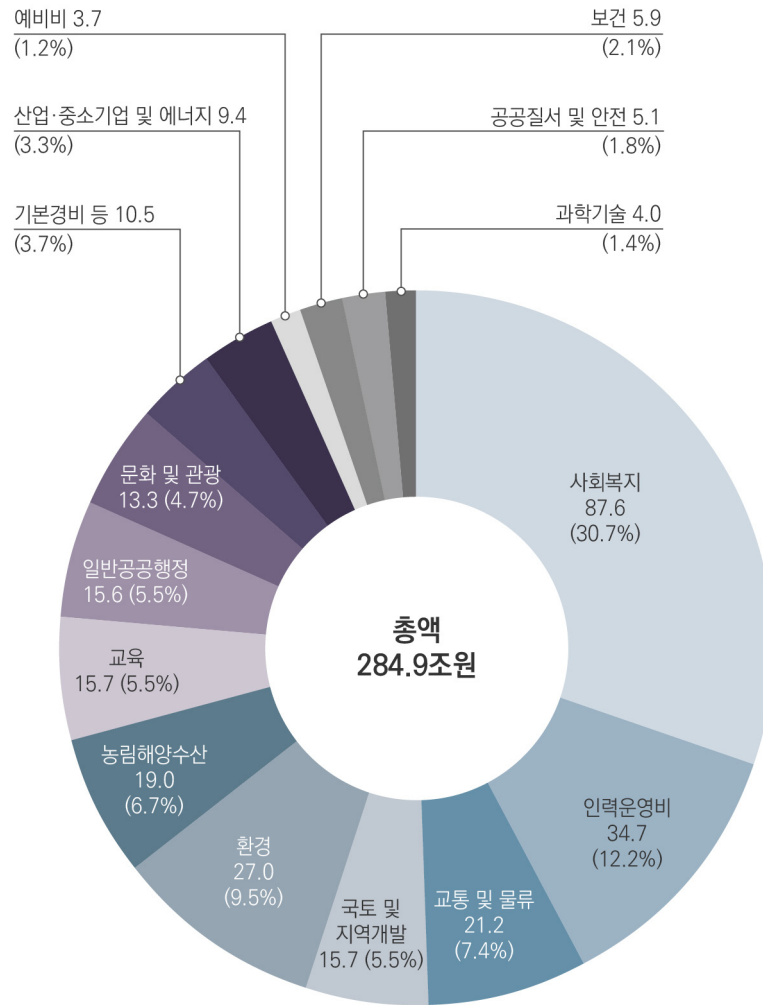
주: 1. 통합재정지출은 일반회계, 특별회계, 기금의 지출을 합한 금액에서 회계·기금간 내부거래 및 보전지출을 뺀 금액

2. 통합재정사용액은 통합재정지출에서 재원 이전(교부금, 국고보조금 등)을 반영한 금액으로 국가 및 지방자치단체의 실제 재정사용액

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

2-3. 2022년 분야별 통합재정 분야별 지출규모

(단위: 조원)



자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

3. 이전재원 (교부세) 현황

3-1. 지방교부세 자원 및 규모

(단위: 억원)

구분	자원	2021	2022
합계		591,699	650,560
보통교부세	내국세의 19.24%의 97%	513,318	551,042
특별교부세	내국세의 19.24%의 3%	15,876	17,043
- 지역현안특별교부세	특별교부세의 40%	6,350	6,817
- 국가지방협력특별교부세	특별교부세의 10%	1,588	1,704
- 재난안전관리특별교부세	특별교부세의 50%	7,938	8,522
부동산교부세	종합부동산세	52,153	73,828
소방안전교부세	담배 개별소비세의 45%	10,352	8,648

주: 2021년은 최종교부액(당초예산+추경예산+정산분), 2022년은 당초예산 기준

자료: 행정안전부

3-2. 지방교육재정교부금 자원 및 규모

(단위: 억원)

구분	자원	2021	2022
합계 (유아교육지원특별회계 포함)		532,300 (571,468)	650,595 (688,885)
보통교부금(특별회계 포함)	내국세 20.79%의 97% + 교육세 일부 ¹⁾	517,416 (556,584)	632,180 (670,470)
특별교부금	내국세 20.79%의 3%	14,884	18,415
- 국가시책특별교부금	특별교부금의 60%	8,930	11,049
- 지역현안특별교부금	특별교부금의 30%	4,465	5,525
- 재난안전관리특별교부금	특별교부금의 10%	1,488	1,842

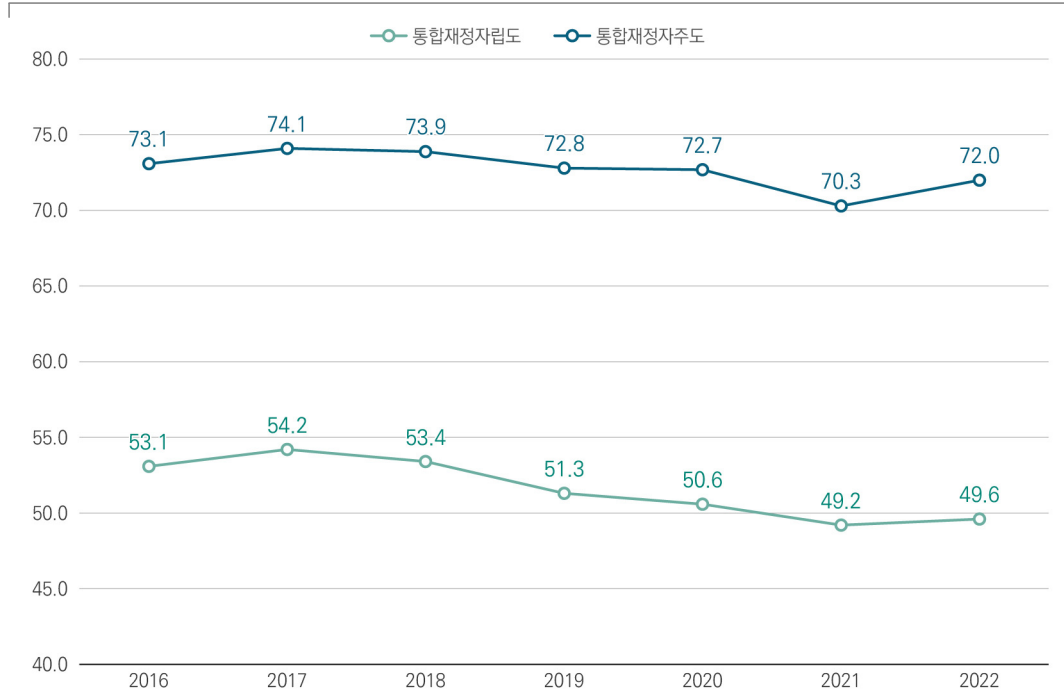
주: 1) 유아교육지원특별회계 전출금 제외

자료: 교육부

4. 통합재정자립도 및 통합재정자주도 현황

4-1. 연도별 통합재정자립도 및 통합재정자주도

(단위: %)



- **통합재정자립도:** 지방자치단체 전체 재원에 대한 자주재원의 비율

$$\frac{(\text{경상수입} + \text{자본수입} + \text{융자회수})}{\text{통합재정수입}} \times 100$$

- **통합재정자주도:** 지방자치단체 전체 자원 중 '자주재원 및 의존재원 중 특정 목적이 정해지지 않은 의존재원'의 비율

$$\frac{\text{경상수입} + \text{자본수입} + \text{융자회수} + \text{이전수입(보조금 제외)}}{\text{통합재정수입}} \times 100$$

4-2. 연도별·자치단체별 통합재정자립도 현황

(단위: %)

구분	전국평균	특별시·광역시 ·특별자치시	도·특별자치도	시	군	자치구
2017	54.2	66.6	38.0	41.5	15.0	29.2
2018	53.4	65.3	37.5	39.9	14.8	27.8
2019	51.3	62.6	35.9	38.2	14.0	27.0
2020	50.6	60.5	38.2	35.8	14.7	26.5
2021	49.2	59.2	35.9	34.0	13.8	26.4
2022	49.6	59.1	39.1	33.4	13.4	26.2

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

4-3. 연도별·자치단체별 통합재정자주도 현황

(단위: %)

구분	전국평균	특별시·광역시 ·특별자치시	도·특별자치도	시	군	자치구
2017	74.1	73.4	48.3	67.2	60.7	47.4
2018	73.9	72.2	48.3	66.5	61.8	45.6
2019	72.8	70.6	47.2	64.9	61.9	43.8
2020	72.7	68.4	49.0	64.2	62.2	43.6
2021	70.3	66.9	45.8	61.1	58.3	43.1
2022	72.0	67.3	49.7	62.5	61.8	43.5

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

2022 대한민국 지방재정

01

일러두기

본고의 예산 규모는 별도의 주석이 있는 경우를 제외하고 중앙정부는 본예산, 지방자치단체는 당초예산 기준으로 작성하였다. 중앙정부와 지방자치단체 비교의 일관성을 확보하기 위한 것으로 지방자치단체는 중앙정부와 달리 추경예산 편성이 잦고 그 횟수도 서로 상이하기 때문이다.

제1부

지방재정의 현황

제1장 지방재정의 의의

제2장 우리나라 지방재정 현황

제1장 지방재정의 의의

지방재정의 개념

정부(政府, Government)는 중앙정부와 지방정부로 구분된다. 지방정부(地方政府, Local Government)는 중앙정부에 대하여 지방의 자치정부를 의미하는 것으로, 우리나라에서는 이를 지방자치단체(地方自治團體)라고 한다. 「지방자치법」 제2조는 지방자치단체의 종류를 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 등 광역자치단체(이하 “광역단체”)와 시, 군, 자치구 등 기초자치단체(이하 “기초단체”)로 규정하고 있다.

[지방자치단체 현황]

(단위: 개)

광역(17)	특별시(1)	광역시(6)	특별자치시(1)	도(8)	특별자치도(1)
기초(226)	자치구(25)	자치구(44) 군(5)	-	시(75) 군(77)	-

자료: 행정안전부

중앙정부와 지방자치단체는 가계와 기업으로부터 거두어들인 조세수입(국세와 지방세) 등을 기반으로 공공재 및 공공서비스의 제공을 위해 지출활동을 하게 되는데, 이러한 정부부문의 경제활동을 통칭하여 재정이라고 표현한다. 지방재정은 지방자치단체의 재정을 말하는 것으로, 지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 모든 활동을 의미한다.¹⁾

지방자치단체는 지방세, 세외수입(사용료, 수수료, 분담금 등), 의존수입(중앙정부 및 상급자치단체로부터의 교부세, 보조금 등), 지방채 등을 재원으로 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무에 필요한 경비를 지출한다.²⁾

1) 「지방재정법」 제2조(정의)

2) 「지방자치법」 제152조(지방세)~제158조(경비의 지출)

[지방자치단체의 사무범위(예시)]

- 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무
- 주민의 복지증진에 관한 사무
- 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무
- 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무
- 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무
- 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무

자료: 「지방자치법」 제13조제2항을 토대로 국회예산정책처 재작성

한편, 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무는 「지방교육자치에 관한 법률」 제2조에 따라 17개 광역단체의 사무로 하며, 17개 광역단체에 각각 교육자치단체(교육감)를 두고(동법 제18조)있다. 17개 교육자치단체가 관장하는 교육재정은 각 단체별로 교육비특별회계를 두어 지방자치단체의 일반행정 경비와 분리하여 편성·지출되고 있다(동법 제38조).

지방재정의 기능

재정은 소득재분배, 경제안정화, 자원배분 기능을 수행한다. 지방재정은 국가재정의 일부로서 그 기능과 역할이 지역적으로 국한되어 있기 때문에 이러한 기능을 제한적으로 파악하려는 경향이 있었다. 그러나 지방재정의 규모가 커지면서 지방재정의 기능과 역할도 커지고 있다.

오늘날 지방자치단체는 국민 또는 주민의 최소한의 기본수요를 충족시키기 위하여 중앙정부의 국고보조금과 함께 지방자치단체의 부담으로 국민의 기초생활을 보장하는 역할이 증가되고 있다(소득재분배 기능). 또한, 지방물가 안정대책, 지역전략산업과 전통시장 기반확충사업, 재정지출 확대정책 등을 통해 지역경제의 안정화 기능을 적극적으로 수행하고 있다(경제안정화 기능). 이와 함께, 소방, 교육, 의료, 보건위생, 상·하수도, 운수·교통, 치산·치수, 항만, 도로, 공원, 문화시설 등 국민생활의 기반을 이루는 모든 분야에 관한 공공재 및 공공서비스의 제공은 지방자치단체의 가장 중요한 기능이라 할 것이다(자원배분 기능).

지방재정의 특징

재정구조의 다양성

지방재정은 17개 광역단체와 226개 기초단체의 재정을 총계한 것이다. 총 243개의 지방자치단체는 인구 규모, 경제적 조건, 자연·지리적 조건, 역사적 조건 등이 각기 다르기 때문에 재정 구조와 규모가 다르고 그 내용도 다양하다.

재정흐름의 복잡성

우리나라는 광역단체와 기초단체의 구성이 다양한 2계층제(Two-Tiered System)를 채택하고 있다. 이에 따라 재정의 흐름이 중앙정부에서 광역단체로, 광역단체에서 다시 기초단체로 배분되고, 광역단체와 기초단체간 자원배분 형태도 도와 시·군 간, 특별시·광역시와 자치구 간의 배분으로 다양하다.

정부간 상호 의존성

지방재정의 세출 중 지방세 등 자체수입으로 조달하지 못하는 부분은 중앙정부나 상위 지방자치단체가 지원하는 의존재원이나 외부로부터 차입하는 지방채로 충당한다. 이러한 의존재원 및 지방채 조달에 관해 중앙정부가 관련 권한의 일부를 갖고 있기 때문에 지방재정은 중앙정부의 감독과 관여를 받는 측면이 있다.

지방재정의 분류

운영주체에 따른 구분

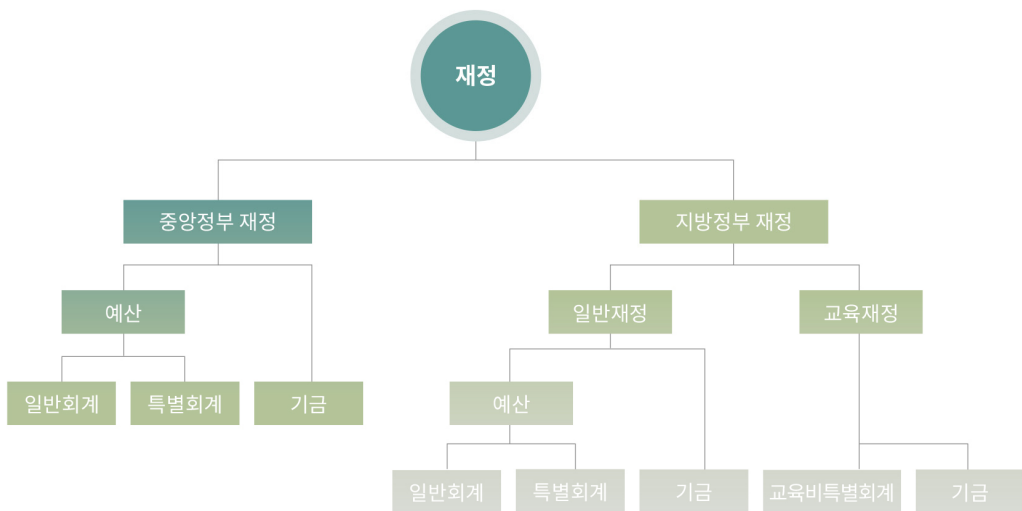
지방재정은 일반자치단체의 재정(일반재정)과 교육자치단체의 재정(교육재정)으로 구분된다. 일반자치단체는 시·도, 시·군·구를, 교육자치단체는 시·도교육청을 의미한다. 시·도교육청은 지방의 교육·학예에 관한 사무를 관장하며, 교육·학예에 관한 경비를 별도로 경리하기 위하여 시·도에 교육비특별회계를 두도록 하고 있다.³⁾

3) 「지방교육자치에 관한 법률」 제38조(교육비특별회계) 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 경리하기 위하여 해당 지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다.

운영수단에 따른 구분

지방재정은 운영수단에 따라 예산과 기금으로 구분되며, 예산은 일반회계와 특별회계를 포함한다. 기금은 지방자치단체가 행정목적을 달성하기 위한 경우나 공익상 필요한 경우에 특정한 자금을 운용하기 위하여 예산과 별도로 설치·운용한다.

[우리나라 재정의 분류]



자료: 국회예산정책처, 「2022 대한민국 재정」

사무분담과 재정분권⁴⁾

중앙정부와 지방자치단체 간 업무 및 재원의 미스매치(mismatch)는 공공서비스의 비효율적인 공급과 국민의 복지 감소를 야기할 수 있으므로, 기능·사무배분과 자원배분의 균형이 필요하다.

중앙-지방 간 재정권한 재배분

재정권한 (재)배분 문제는 ‘국가가 보유하는 사무와 재정에 관한 권한을 중앙-지방 간에 어떻게 분리하여 나누고, 일부 공유할 것인지’에 대한 것이다. 재정권한은 세입, 세출, 공채발행(지방채 발행), 재정관리로 구분된다.

이 중 세입은 지방자치단체가 지방재정수입을 조달하고 통제하는 과정에서 자기 의지와 결정

4) 김성주·전성만, 「재정분권 전환사업의 실행력 확보방안」, 2021. 자료를 토대로 요약

권한을 행사하는지가 핵심이며, 지출은 확보된 재정수입을 공공서비스 공급, 공무원 인건비 지급 등으로 사용하는 과정에서 지방자치단체가 지방사무를 수행할 수 있는 충분한 재원을 확보하고 집행권한을 행사하고 있는지가 관건이다. 공채발행은 지방자치단체가 공채발행 규모 등 차입 조건을 자기 결정에 의해 확보할 수 있는지에 초점을 두며, 재정관리는 지방자치단체가 자기 재량을 행사하여 재정활동을 수행하는지가 핵심이다.

적정 사무배분 및 세입·세출분권

국가가 민간부문으로부터 조달 가능한 재정자원은 한정되어 있으므로 국민복지 차원에서 중앙-지방 간의 배분 문제는 매우 중요하다. 이론적으로는 중앙정부와 지방자치단체의 양자 간 업무에 따라 재정자원을 적절히 배분하는 것이 합리적이나, 현실적으로는 업무에 따라 예산 필요성을 산출하고 재원시스템과 결부시키는 것 등에 한계가 있다.

이에 따라, 재정자원 재배분 문제는 중앙정부와 지방자치단체의 실제 기능 및 사무를 충실히 뒷받침할 수 있는 수준으로 각 정부 간 조세를 적절히 할당시켜주는 것, 그리고 지방자치단체가 그것을 재정 사정에 따라 재량을 행사할 수 있도록 과세권을 부여하는 데 핵심이 있다.

동시에 재정수입을 지방자치단체가 자기 선호와 결정에 입각하여 지출할 수 있는지를 살펴보는 것도 중요하다. 이러한 재정지출은 재정할당, 재정지출 권한, 그리고 재정책임성으로 구분된다.

이 중 재정할당 문제는 지방이양 사무가 지방자치단체의 인적·재정적 역량과 지방사무로서의 적합성에 부합하고, 그것이 중앙정부가 수행할 때보다 경제적이어야 한다는 것을 의미한다.

재정지출 권한 문제는 중앙-지방 간 사무 및 재원이 적절히 배분된 경우 지방이 그것을 자기 결정에 의해 원하는 대로 사용할 수 있는지가 핵심이다.

재정 책임성은 국가와 지방자치단체가 국(주)민 및 기업에 적정한 세금을 부과하고, 징수한 세금을 예산원칙에 입각하여 효율적으로 사용·관리하며, 결과를 국(주)민에게 회계적으로 입증·설명하는 재정운영 원리를 의미한다.

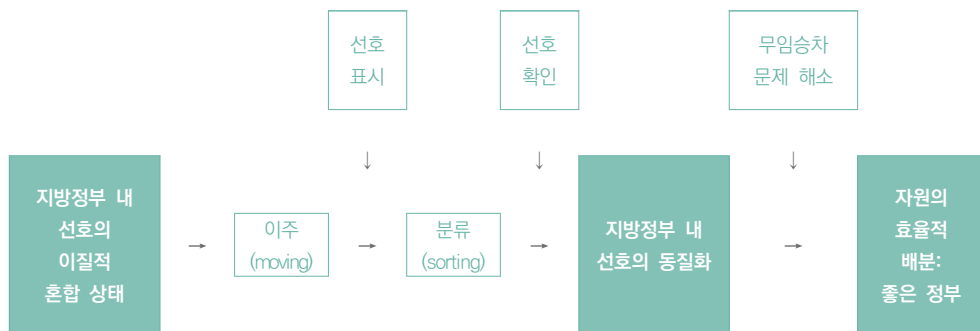
[참고: 지방자치와 지방재정]

지방자치란 지역의 사무를 지역주민 자신이 선출한 기관을 통해 직접 처리하게 함으로써 행정의 능률성을 제고하고 지방의 균형있는 발전 및 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도를 의미한다.⁵⁾

지방자치가 공공재의 효율적 공급이나 후생극대화를 높이는 역할을 한다고 주장하는 긍정적인 시각이 존재하는 한편, 지방자치가 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있다고 보는 부정적인 시각도 존재한다.

지방자치의 필요성을 뒷받침하는 이론 중 하나로 티부모형(Tiebout Model)이 논의되는데, 티부모형은 각 지방정부가 독립적으로 조세와 공공서비스를 결정하는 분권화된 체계 하에서 주민들의 이주에 의한 선호표시(voting-with-feet)가 이루어지기 때문에 지방공공재 공급이 효율적으로 이루어질 수 있다고 설명한다.⁶⁾

[티부(Tiebout Model) 모형: 자원배분 효율화 과정]



출처: 김석태(2016), 「지방자치의 이념형 모색: Rousseau와 Tiebout 모형을 중심으로」, 지방정부연구 제20권 제1호, p. 414

반면, 지방자치가 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있다고 보는 부정적인 시각도 존재하는데, 끈끈이 효과(flypaper effect)가 이에 해당한다. 끈끈이효과란 중앙정부가 지방정부에 교부하는 정액교부금이 교부금과 동일한 금액의 지역주민의 소득 증가보다 지방정부의 지출을 더 많이 증가시키는 효과를 말한다.⁷⁾ 즉, 지방자치단체의 소득이 증가할 때보다 국고보조금 등이 증가할 때 더 많은 지출이 발생한다는 것으로,⁸⁾ 오히려 지방조정제도가 지방정부의 지출규모에 부정적인 영향을 미친다고 설명한다.

5) 행정안전부(2022), 「자치분권 사전협의 지침」, p10

6) 김석태(2016), 「지방자치의 이념형 모색: Rousseau와 Tiebout 모형을 중심으로」, 지방정부연구 제20권 제1호, p413

7) 유금록(2000), 「지방재정교부금의 지출효과: 끈끈이효과의 검정」, 한국정책학회보 9권1호, p112

8) 임상수(2013), 「국고보조금의 비대칭적 끈끈이 효과 분석」, 국회입법조사처, p194

이러한 이론적 논의에 기반하여 지방재정의 수입-지출 간 불균형 완화 방법으로 자주재원주의와 일반재원주의가 논의된다. 우선, 자주재원주의는 지방정부가 자체세원으로 지출해야 할 경비를 조달해야 한다고 보는 입장이다. 이러한 방식은 지방세 확충 등을 통해 중앙정부에 대한 의존 없이 자율적인 재정운영이 가능하다는 장점이 있으나, 지역·권역간 지방세 세원이 상이한 우리나라 특성상 지역간 재정력 격차가 악화될 수 있다는 단점이 있다. 반면, 일반재원주의는 용도가 지정된 특정보조금을 용도가 지정되지 않은 지방교부세 등의 일반재원으로 대체해야 한다고 보는 입장이다. 이러한 방식은 지방교부세 인상 등을 통해 지역간 재정력 격차를 완화할 수 있다는 장점이 있으나, 중앙정부에 대한 의존성을 높이고 도덕적 해이를 초래할 수 있다는 단점이 있다.

[자주재원주의와 일반재원주의 비교]

구분	자주재원주의	일반재원주의
개념	지방정부가 자체세원으로 지출해야 할 경비를 조달	용도가 지정된 특정보조금을 용도가 지정되지 않은 지방교부세 등 일반재원으로 대체
정책과제	지방세 확충 (국세의 지방세 이양(전환), 신세원 발굴 등)	지방교부세 인상 (법정률상향)
장점	세입자치의 신장, 중앙에 의존 없이 자율적인 재정운영	세출자치의 신장, 지역간 재정력격차의 완화
단점	재정형평성을 고려하지 않을 경우 지역간 재정력격차 확대	중앙정부에 대한 의존성을 높이고 도덕적 해이를 초래

제2장 우리나라 지방재정 현황

제1절 개관

재정구조

「지방자치법」 제141조·제159조 및 「지방재정법」 제9조는 지방자치단체의 회계를 일반회계와 특별회계로 구분하도록 하고, 필요한 경우 기금을 설치할 수 있도록 하고 있다. 따라서 지방재정은 일반회계, 특별회계 및 기금으로 구성된다. 일반재정(일반자치단체)은 일반회계와 특별회계(공기업특별회계, 기타특별회계) 및 기금으로, 교육재정(교육자치단체)은 교육비특별회계 및 기금으로 구성된다.

[지방재정 구조]



자료: 행정안전부 및 교육부 자료를 토대로 국회예산정책처 재작성

재정규모

일반재정 예산의 통합재정 규모를 살펴보면, 2022년도 통합재정수입⁹⁾은 269조 149억원, 통합재정지출¹⁰⁾은 284조 9,242억원이다. 2021년 당초예산 대비¹¹⁾ 통합재정수입은 28조 8,559억원, 통합재정지출은 25조 5,351억원 증가하였다.

교육재정의 2022년도 교육비특별회계 규모는 82조 6,902억원이다. 이는 2021년 당초예산 대비 10조 8,296억원 증가한 규모이다.

[2022년도 지방자치단체 재정규모]

(단위: 억원)

구분		2020	2021		2022(C)	증감	
			당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
일반재정	통합재정수입	2,295,880	2,401,591	2,807,854	2,690,149	288,559	△117,705
	일반회계	2,037,165	2,129,406	2,496,111	2,412,058	282,652	△84,054
	특별회계	236,211	247,759	276,107	255,480	7,721	△20,626
	기금	22,504	24,426	35,636	22,611	△1,815	△13,025
	통합재정지출	2,522,743	2,593,891	3,131,603	2,849,242	255,351	△282,361
	일반회계	1,975,403	2,071,738	2,544,441	2,305,271	233,533	△239,171
	특별회계	499,064	475,826	522,711	480,152	4,326	△42,560
	기금	48,277	46,328	64,450	63,820	17,492	△630
교육재정	교육비특별회계	739,014	718,605	849,199	826,902	108,296	△22,297

주: 1. 당초규모는 전년도 말에 지방의회에서 심의·확정한 다음연도 본예산 규모이고, 최종규모는 연도중 추가경정예산액을 반영한 규모임

2. 2020년과 2022년은 당초예산

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」 및 교육부

9) 통합재정수입은 일반회계, 특별회계, 기금의 수입을 합한 금액에서 회계·기금간 내부거래 및 보전수입을 뺀 금액이다.

10) 통합재정지출은 일반회계, 특별회계, 기금의 지출을 합한 금액에서 회계·기금간 내부거래 및 보전지출을 뺀 금액이다.

11) 각 지방자치단체의 지방의회 확정예산에 중앙정부의 국회확정(12월) 예산을 반영하기가 시기적으로 충분하지 않아 지방자치단체는 회계연도 개시 후 추가경정예산을 편성하여 중앙정부 예산에 따른 이전재원 금액을 변경한다. 또한 연도 중에도 국고보조사업 국고보조금 집행 등을 위해 여러 차례 추경을 편성하기 때문에 연도별 지방자치단체 재정 규모 및 추이 비교의 일관성을 위해 “당초예산”을 비교기준으로 사용하였다.

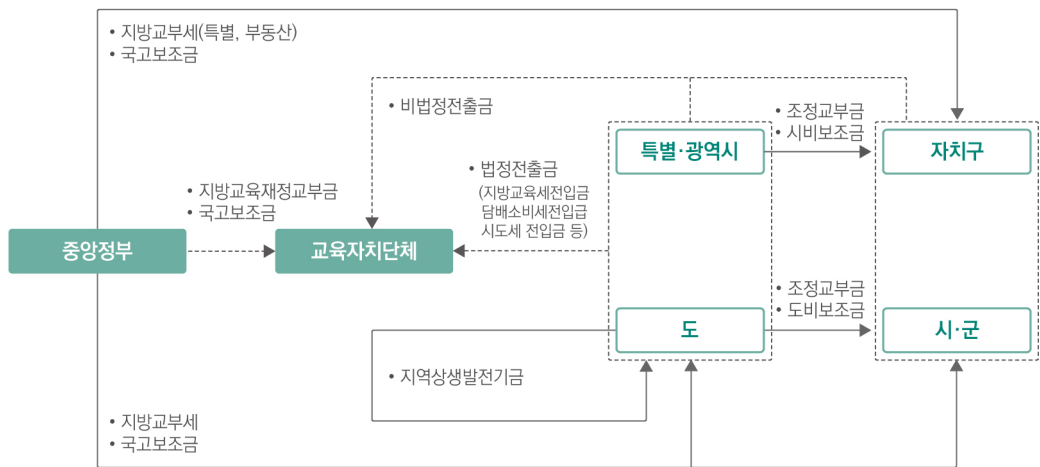
재원의 이전

총 243개의 주체로 구성된 지방재정은 중앙정부 및 다른 지방자치단체와 재원을 이전받거나 이전하는 방식의 재정상의 관계를 맺고 있다.

중앙정부는 지방자치단체간 재정형평성을 제고하고 국가 전체적으로 파급효과가 큰 공공재를 효율적으로 공급하기 위하여 지방교부세,¹²⁾ 지방교육재정교부금¹³⁾ 및 국고보조금 등을 지방자치단체에 이전한다. 지방의 일반재정(광역 및 기초단체)에는 지방교부세와 국고보조금이, 지방의 교육재정(시·도교육청)에는 지방교육재정교부금과 교육관련 국고보조금 및 특별회계 전출금이 이전된다.

지방자치단체간에는 자치단체간 재정형평성 제고와 교육재정과 같은 특정분야에 대한 지원을 위하여 재원이 이전된다. 광역단체에서 기초단체로는 조정교부금¹⁴⁾과 시·도비보조금이 이전된다. 광역단체에서 교육자치단체로는 지방교육세 전액, 담배소비세 일부 및 시·도세 일부, 학교용지부담금 등으로 구성되는 법정전출금과 조례에 따른 비법정전출금 등이 이전되고, 기초단체도 교육자치단체에 일부 비법정전출금을 이전한다.

[중앙정부-지방자치단체-교육자치단체간 재정관계]



자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

12) 지방교부세는 내국세의 19.24%에 해당하는 금액, 종합부동산세 총액, 담배에 부과하는 개별소비세액의 45%에 해당하는 금액 등을 지방자치단체(시·도 및 시·군)에게 교부하는 재원이며, 지방자치단체의 세입이자 일반재원으로 사용된다.

13) 지방교육재정교부금은 내국세의 20.79%와 교육세 일부를 교육자치단체(시·도교육청)에 교부하는 재원이다.

14) 조정교부금은 광역단체가 기초단체 상호간의 재원을 조정하기 위하여 보통세 수입의 일정액을 조례로 정하는 바에 따라 기초단체에 교부하는 재원이다.

제2절 지방자치단체의 예산과 기금

1. 일반재정 예산현황

개관

일반재정의 예산은 일반회계와 특별회계로 구성된다. 일반회계는 지방자치단체 재정운영의 가장 기본이 되는 회계로, 자치단체별로 하나의 일반회계를 운영하고 있다. 일반회계의 세입은 주로 지방세수입과 세외수입이며, 부족재원은 지방교부세, 국고보조금 등 국가의 이전재원과 지방채로 조달한다. 세출은 지방자치단체의 존립·유지와 지역개발 및 주민복지 등을 위한 기본적인 활동에 지출된다.

특별회계는 지방자치단체의 직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계 처리할 필요가 있을 때 법률이나 조례로 설치하도록 하고 있다. 특별회계는 공기업특별회계와 기타특별회계로 구분되는데, 공기업특별회계는 「지방공기업법」 제2조에서 정한 수도사업(마을상수도사업 제외), 공업용수도사업, 궤도사업(도시철도사업 포함), 자동차운송사업, 지방도로사업(유료도로사업만 포함), 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업 등 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로 일정 규모 이상의 사업에 대하여 적용되며, 기타특별회계는 공기업특별회계를 제외한 지방자치단체의 모든 특별회계로 의료보호, 토지구획정리 등 다수의 사업을 위하여 설치·운영되고 있다.

2022년 일반재정 예산 규모

일반재정의 2022년 당초예산¹⁵⁾ 기준 총계예산은 총 400조 1,036억원이다. 이는 2021년 당초예산 총계 365조 7,136억원 대비 9.4% 증가한 규모이다. 2022년 순계예산¹⁶⁾은 총 288조 3,083억원으로 2021년 당초예산 순계 263조 917억원 대비 9.6% 증가한 규모이다.

15) 지방자치단체의 본예산은 통상적으로 회계연도 중 여러 차례의 추가경정예산 편성으로 인해 변동된다. 이를 구분하기 위하여 본예산을 당초예산으로, 마지막 추가경정예산 편성으로 확정된 예산을 최종예산으로 부른다.

16) 지방자치단체의 예산은 각 자치단체 내 회계 간 재원이전 뿐만 아니라 자치단체간 재원이전도 빈번하게 발생한다. 순계 예산은 자치단체 내 회계간(특별회계↔일반회계) 내부거래 및 자치단체간(시·도↔시·군·구) 외부거래의 중복계상분을 공제한 금액이다.

[2022년도 일반재정 예산 규모]

(단위: 억원, %)

구분		2020	2021 (A)	2022 (B)	증감	
					B-A	(B-A)/A
총계	당초예산	3,450,197	3,657,136	4,001,036	343,900	9.4
	최종예산	4,287,366	4,576,851	-	-	-
순계	당초예산	2,532,263	2,630,917	2,883,083	252,166	9.6
	최종예산	3,061,095	3,275,869	-	-	-

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

일반재정의 2022년 총계예산과 순계예산을 비교하면, 총계예산은 400조 1,036억원이나, 회계간 전출입 18조 9,948억원, 보조금(국고보조금 중 중복계상분¹⁷⁾ 76조 3,351억원, 교부금(조정교부금) 15조 1,574억원 등 총 111조 7,953억원의 중복계상분을 제외하고 순계차액¹⁸⁾을 더한 288조 3,083억원이 순계예산이다.

[2022년도 총계예산과 순계예산의 비교]

(단위: 억원)

예산총계 (A)	예산순계 (A-B)	중복계상								
		계(B)	전출입금	예수예탁금	융자금	보조금	교부금	부담금	반환금	순계차액
4,001,036	2,883,083	1,117,953	189,948	3,117	-	763,351	151,574	10,880	2,094	△3,011

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

회계별 예산 규모

2022년 일반회계 세입예산은 당초예산 순계 기준 253조 4,665억원으로 전년 당초예산 대비 26조 5,642억원(11.7%) 증가하였다. 특별회계 세입예산은 34조 8,418억원으로 전년 당초예산 대비 1조 3,477억원(3.7%) 감소하였다. 2022년 일반회계 세출예산은 당초예산 순계 기준 235조 6,412억원으로 전년 당초예산 대비 24조 3,286억원(11.5%) 증가하였고, 특별회계 세출예산은 52조 6,671억원으로 전년 당초예산 대비 8,880억원(1.7%) 증가하였다.

17) 국고보조금을 시·도에서 시·군·구로 이전함에 따라 중복적으로 계상된 금액을 말한다.

18) 순계차액은 지방자치단체간 예산의 확정시기 차이로 인해 자치단체간 주고받는 금액(세입·세출)이 일치하지 않아서 발생하는 유보금액이다.

[2022년도 일반재정 회계별 예산 규모]

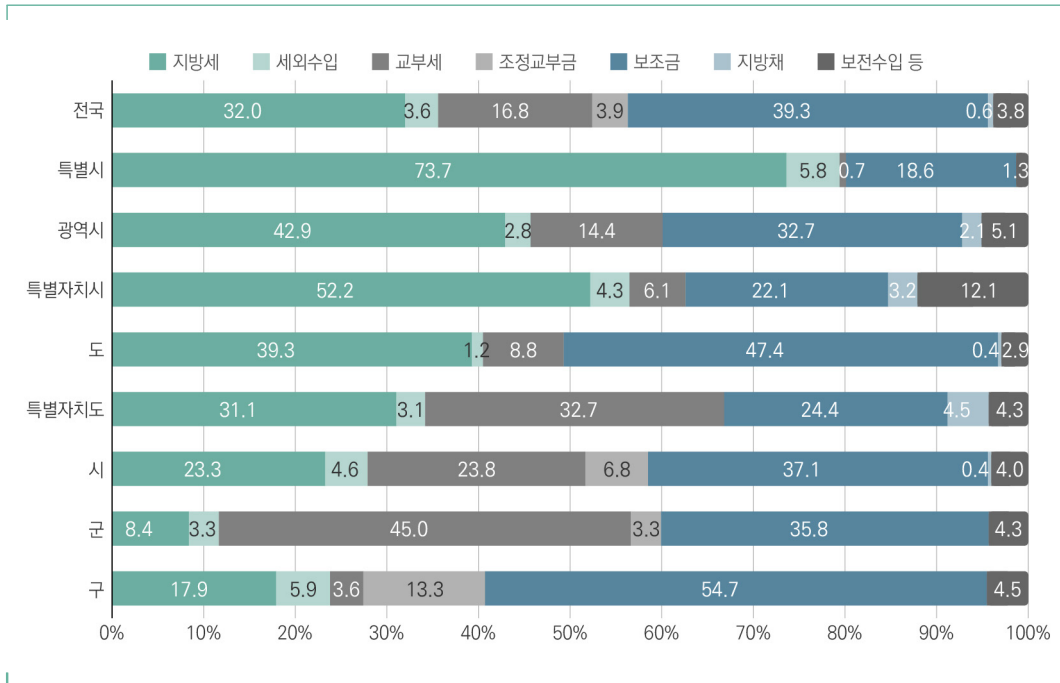
(단위: 억원, %)

구분		2020	2021		2022	증감	
		최종예산	당초예산(A)	최종예산	당초예산(B)	B-A	(B-A)/A
세입	일반회계	2,642,072	2,269,023	2,857,702	2,534,665	265,642	11.7
	특별회계	419,023	361,895	418,166	348,418	△13,477	△3.7
	합계	3,061,095	2,630,917	3,275,869	2,883,083	252,166	9.6
세출	일반회계	2,511,805	2,113,126	2,684,516	2,356,412	243,286	11.5
	특별회계	549,290	517,791	591,353	526,671	8,880	1.7
	합계	3,061,095	2,630,917	3,275,869	2,883,083	252,166	9.6

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

[2022년 일반회계 단체별·재원별 세입 총계예산 구성 비율]

(단위: %)



자료: 행정안전부(2022.3) 「2022년도 지방교부세 산정해설」

자치단체별 예산 규모

광역단체의 2022년 세입예산 규모는 당초예산 순계 기준 188조 1,699억원으로 전체 세입예산 대비 비중은 65.3%이다. 특별시 37조 1,638억원(12.9%), 광역시 51조 9,067억원(18.0%), 도 91조 2,334억원(31.6%), 특별자치도 6조 944억원(2.1%), 특별자치시 1조 7,716억원(0.6%)이다. 기초단체의 2022년 세입예산 규모는 100조 1,384억원으로 비중은 34.7%이다. 시 58조 5,542억원(20.3%), 군 27조 361억원(9.4%), 자치구 14조 5,481억원(5.0%)이다. 광역단체의 세입예산 규모가 기초단체보다 큰 것은 광역단체와 기초단체간 재원이전 때문이다. 광역단체에서 기초단체로 시·도비 보조금 및 조정교부금 등이 이전되는데, 이러한 이전분은 기초단체의 세입으로 중복계상되기 때문에 기초단체의 순계 기준 세입예산을 계산할 때에는 이를 공제한다.

광역단체의 2022년 세출예산 규모는 당초예산 순계 기준 91조 565억원으로 전체 세출예산 대비 비중은 31.6%이다. 특별시 23조 4,118억원(8.1%), 광역시 29조 9,202억원(10.4%), 도 29조 8,586억원(10.4%), 특별자치도 6조 944억원(2.1%), 특별자치시 1조 7,716억원(0.6%)이다. 기초단체의 2022년 세출예산 규모는 197조 2,518억원으로 비중은 68.4%이다. 시 102조 4,161억원(35.5%), 군 46조 1,591억원(16.0%), 자치구 48조 6,765억원(16.9%)이다. 기초단체의 세출예산 규모가 광역단체보다 큰 것은 광역단체에서 기초단체로 이전되는 시·도비 보조금 및 조정교부금 등은 실제로는 기초단체에서 지출하기 때문에 광역단체의 순계 기준 세출예산에서는 공제하기 때문이다.

[2022년 자치단체별 예산 규모]

(단위: 억원, %)

구분		세입		세출	
		순계예산	구성비	순계예산	구성비
광역단체	특별시	371,638	12.9	234,118	8.1
	광역시	519,067	18.0	299,202	10.4
	특별자치시	17,716	0.6	17,716	0.6
	도	912,334	31.6	298,586	10.4
	특별자치도	60,944	2.1	60,944	2.1
	소계	1,881,699	65.3	910,565	31.6
기초단체	시	585,542	20.3	1,024,161	35.5
	군	270,361	9.4	461,591	16.0
	자치구	145,481	5.0	486,765	16.9
	소계	1,001,384	34.7	1,972,518	68.4
합계		2,883,083	100.0	2,883,083	100.0

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

각 시도별로 세출예산 규모와 비중을 살펴보면, 경기도 56조 8,536억원(19.7%), 서울특별시 44조 9,186억원(15.6%), 경상북도 21조 9,983억원(7.6%), 경상남도 21조 4,592억원(7.4%), 전라남도 18조 5,021억원(6.4%), 충청남도 15조 8,960억원(5.5%), 부산광역시 15조 6,539억원(5.4%) 등의 순이다.

[2022년 시도별 순계예산 규모]

(단위: 억원, %)

구분	광역단체	기초단체	소계	비중
경기	112,230	456,306	568,536	19.7
서울	234,118	215,068	449,186	15.6
경북	34,096	185,887	219,983	7.6
경남	32,044	182,548	214,592	7.4
전남	29,329	155,692	185,021	6.4
충남	25,193	133,767	158,960	5.5
부산	74,407	82,133	156,539	5.4
전북	23,302	127,996	151,297	5.2
인천	74,405	71,225	145,630	5.0
강원	23,141	115,028	138,169	4.8
충북	19,252	93,496	112,747	3.9
대구	54,200	55,038	109,238	3.8
광주	36,935	36,578	73,513	2.5
대전	34,002	34,140	68,142	2.4
제주	60,944	-	60,944	2.1
울산	25,253	27,616	52,869	1.8
세종	17,716	-	17,716	0.6
합계	910,565	1,972,518	2,883,830	100.0

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

연도별 예산 추이

연도별 순계예산 규모는 결산액 기준 1995년 52.4조원에서 2020년 350.6조원으로 6.7배 증가하였다. 회계별로는 일반회계가 1995년 36.7조원에서 2020년 301.7조원으로 8.2배 증가하였고, 특별회계는 1995년 15.7조원에서 2020년 48.9조원으로 3.1배 증가하였다.

[연도별 일반재정 예산 추이(1995~2020)]

(단위: 조원, 배)

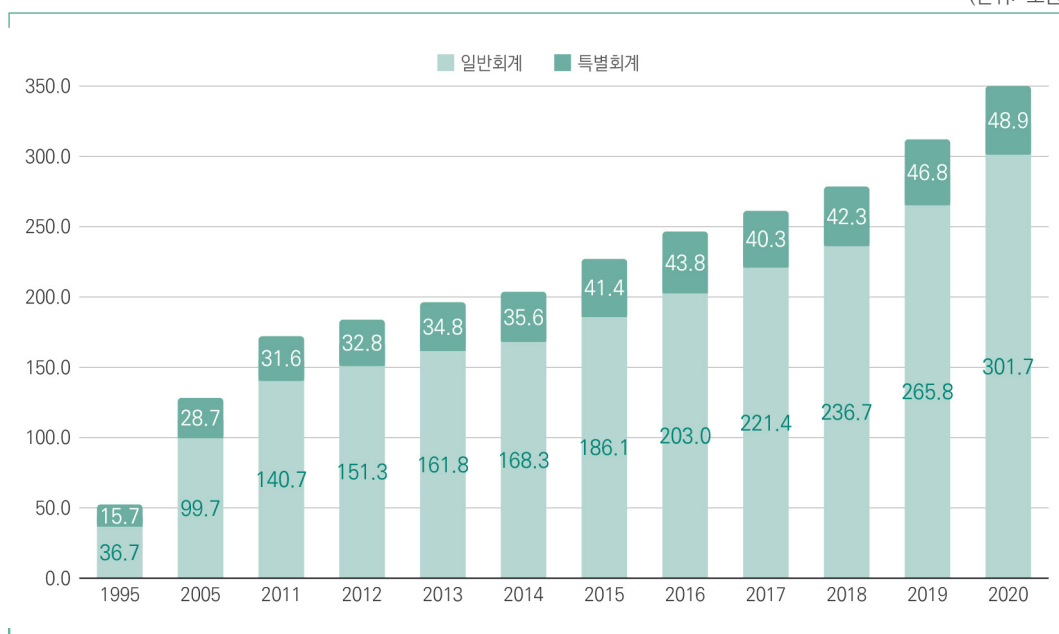
구분	1995 (A)	2005	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (B)	비율 (B/A)
일반회계	36.7	99.7	140.7	151.3	161.8	168.3	186.1	203.0	221.4	236.7	265.8	301.7	8.2
특별회계	15.7	28.7	31.6	32.8	34.8	35.6	41.4	43.8	40.3	42.3	46.8	48.9	3.1
순계예산 규모	52.4	128.4	172.3	184.0	196.6	203.9	227.5	246.8	261.7	279.0	312.5	350.6	6.7

주: 각 연도 결산액 기준임

자료: 각 연도 행정안전부의 「지방자치단체 통합재정개요」를 토대로 국회예산정책처 작성

[연도별 일반재정 예산 추이(1995~2020)]

(단위: 조원)



주: 각 연도 결산액 기준임

자료: 각 연도 행정안전부의 「지방자치단체 통합재정개요」를 토대로 국회예산정책처 작성

(1) 일반재정 세입예산

일반재정의 세입은 자체수입(지방세+세외수입), 이전수입(지방교부세+보조금), 보전수입 및 내부거래, 지방채로 구성된다.

2022년 당초예산 순계 기준 자체수입은 132조 8,144억원으로 전년 당초예산 대비 16조 664억원(13.8%) 증가하였다. 이 중 지방세가 108조 5,070억원으로 전년 대비 15조 9,023억원(17.2%) 증가하였고, 세외수입이 24조 3,075억원으로 전년 대비 1,642억원(0.7%) 증가하였다.

이전수입은 131조 7,281억원으로 전년 당초예산 대비 13조 68억원(11.0%) 증가하였다. 이 중 지방교부세가 58조 4,825억원으로 전년 대비 9조 2,193억원(18.7%) 증가하였고, 보조금이 73조 2,456억원으로 전년 대비 3조 7,875억원(5.5%) 증가하였다.

보전수입등 및 내부거래는 19조 7,315억원으로 전년 대비 1조 3,468억원(△6.4%) 감소하였고, 지방채는 4조 343억원으로 전년 대비 2조 5,099억원(△38.4%) 감소하였다.

[2022년 재원별 세입예산 규모]

(단위: 억원, %)

구분		2020	2021		2022	증감	
		최종예산	당초예산(A)	최종예산	당초예산(B)	B-A	(B-A)/A
자체수입	지방세	921,924	926,047	1,022,963	1,085,070	159,023	17.2
	세외수입	320,367	241,433	316,533	243,075	1,642	0.7
	소계	1,242,290	1,167,480	1,339,466	1,328,144	160,664	13.8
이전수입	지방교부세	501,232	492,632	584,137	584,825	92,193	18.7
	보조금	824,763	694,581	841,702	732,456	37,875	5.5
	소계	1,325,996	1,187,213	1,425,839	1,317,281	130,068	11.0
보전수입 및 내부거래		424,783	210,783	445,201	197,315	△13,468	△6.4
지방채		68,026	65,442	65,332	40,343	△25,099	△38.4
합계		3,061,095	2,630,917	3,275,869	2,883,083	252,166	9.6

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

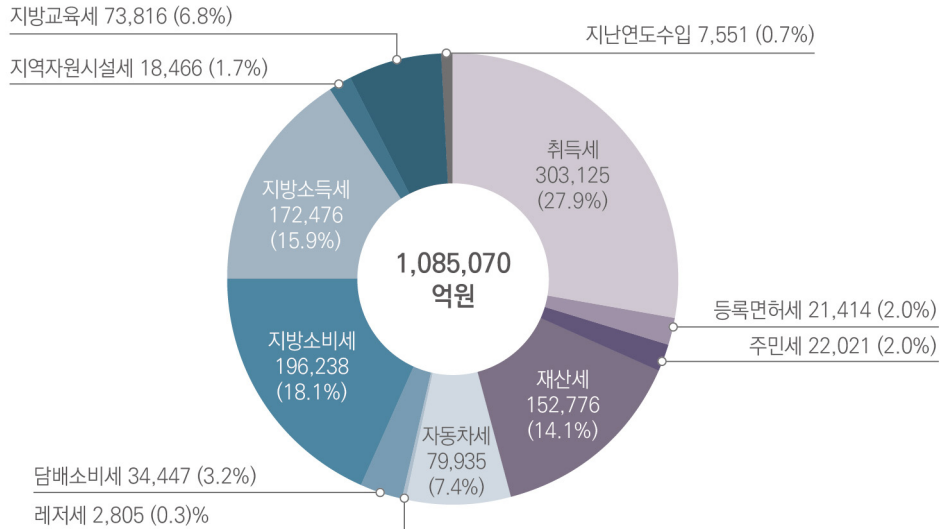
지방세

2022년 지방세 규모는 당초예산 순계 기준 108조 5,070억원이다. 11개 지방세 세목 중 취득세가 30조 3,125억원으로 가장 큰 비중(27.9%)을 차지하였다. 다음으로 지방소비세 19조 6,238억원(18.1%), 지방소득세 17조 2,476억원(15.9%), 재산세 15조 2,776억원(14.1%), 자동차세 7조 9,935억원(7.4%), 지방교육세 7조 3,816억원(6.8%), 담배소비세 3조 4,447억원

(3.2%), 주민세 2조 2,021억원(2.0%), 등록면허세 2조 1,414억원(2.0%), 지역자원시설세 1조 8,466억원(1.7%), 레저세 2,805억원(0.3%) 등의 순이다.

[2022년도 지방세 세입예산 세목구성 현황]

(단위: 억원)



자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

[2022년도 자치단체별 지방세 세입예산 세목구성 현황]

(단위: 억원)

구분	취득세	등록 면허세	주민세	재산세	자동차세	레저세	담배 소비세	지방 소비세	지방 소득세	지역 자원 시설세	지방 교육세	지난 연도 수입	합계
특별시	62,046	-	6,166	20,087	12,165	299	5,715	21,892	60,521	3,097	18,677	2,100	212,767
광역시	64,154	305	412	-	20,216	264	7,832	40,214	30,715	4,587	15,579	817	185,095
특별자치시	2,335	120	130	1,169	631	11	166	2,004	999	146	535	5	8,251
도	169,811	12,176	-	-	-	1,918	-	106,338	-	10,146	37,851	277	338,517
특별자치도	4,779	362	123	1,922	1,151	313	586	4,328	1,576	210	1,174	137	16,661
시	-	-	10,023	58,261	38,290	-	16,663	9,872	70,468	280	-	3,194	207,051
군	-	-	1,421	7,451	7,481	-	3,485	7,157	8,198	-	-	474	35,668
자치구	-	8,451	3,745	63,885	-	-	-	4,432	-	-	-	546	81,060
계	303,125	21,414	22,021	152,776	79,935	2,805	34,447	196,238	172,476	18,466	73,816	7,551	1,085,070

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

[보론 1] 우리나라 지방세 체계의 특징

지방세 현황

조세는 국세와 지방세로 구분된다. 국세는 총 14개 세목으로 구성되는데, 내국세에는 소득세, 부가가치세 등 10개 세목¹⁹⁾이, 목적세에는 관세, 교육세 등 4개 세목²⁰⁾이 있다. 지방세는 총 11개 세목으로 구성되는데, 보통세에는 취득세, 재산세, 지방소비세 등 9개 세목²¹⁾이, 목적세에는 지역자원시설세, 지방교육세 등 2개 세목이 있다.

지방세는 징수 주체별로 도세, 시·군세, 광역시세, 자치구세로 구분된다. 도세는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세 등 6개 세목이 있고, 시·군세는 주민세, 재산세, 자동차세, 지방소득세, 담배소비세 등 5개 세목이 있다. 광역시세는 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 지역자원시설세, 지방교육세 등 9개 세목이며, 자치구세는 등록면허세와 재산세 2개 세목이다.

19) 소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 종합부동산세, 부가가치세, 개별소비세, 주세, 인지세, 증권거래세

20) 교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세, 관세

21) 취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세

[우리나라의 조세 구조]

(단위: 개)

조세									
국세(14)					지방세(11)				
내국세					도세(6)		시군세(5)		
직접세	간접세				보통세	목적세	보통세		
소득세	부가가치세				취득세	지역자원시설세	주민세		
법인세	개별소비세				등록면허세	지방교육세	재산세		
상속세	주세				레저세		자동차세		
증여세	유통세				지방소비세		지방소득세		
종합부동산세	증권거래세						담배소비세		
	인지세								
교통·에너지·환경세					광역시세(9)		자치구세(2)		
교육세					보통세	목적세	보통세		
농어촌특별세					취득세	지역자원시설세	등록면허세		
관세					레저세	지방교육세	재산세		
					담배소비세				
					지방소비세				
					주민세				
					지방소득세				
					자동차세				

주: 서울특별시는 특별시와 자치구 간 재산세 공동과세임
 자료: 행정안전부

지방세 구조의 특징

첫째, 재산과세(재산세, 취득세 등) 중심으로 구성되어 있다. 지방세는 성질별로 소득과세, 소비과세, 재산과세(보유과세와 거래과세) 등으로 구분할 수 있다. 이 중 재산과세가 2020년 결산 기준 총 46.9조원으로 전체 지방세 수입의 45.9%를 차지하고 있다.

[성질별 지방세 수입 현황]

(단위: 조원, %)

성질별	세목	2020년 결산액	비중
소득과세(1)	지방소득세	16.9	16.6
소비과세(4)	지방소비세, 담배소비세, 레저세, 자동차세	30.9	30.3
재산과세	보유과세(2) 재산세, 지역자원시설세(부동산)	15.5	15.2
	거래과세(2) 취득세, 등록면허세(등록분)	31.4	30.7
	소계	46.9	45.9
기타과세(2)	주민세, 지방교육세	7.4	7.2
합계		102.0	100.0

자료: 행정안전부

둘째, 지방자치단체 전체 세입 중 지방세 비중이 작고, 자치단체간, 권역간 세수불균형이 나타난다. 2022년 자치단체의 일반회계 당초예산 기준 세입예산액 중 지방세의 비중은 42.8% 수준이다. 특별시 72.5%, 특별자치시 53.9%, 광역시 43.0%, 도 39.5%, 특별자치도 31.1%이고 시 42.2%, 군 13.8%, 자치구 59.6%로, 광역단체 중 특별자치도와 기초단체 중 군의 지방세 비중이 가장 낮다. 권역별로 보면, 수도권(서울, 경기, 인천) 자치단체는 지방세 비중이 61.9%이고, 비수도권 자치단체는 30.9%이다.

[2022년 자치단체별, 권역별 지방세 세입예산 현황]

(단위: 억원, %)

자치단체		2022년 일반회계 세입예산액(A)	2022년 지방세 예산액(B)	지방세 비중 (B/A)
광역단체	특별시	293,667	212,767	72.5
	광역시	430,482	185,095	43.0
	특별자치시	15,301	8,251	53.9
	도	856,457	338,517	39.5
	특별자치도	53,506	16,661	31.1
	소계	1,649,413	761,291	46.2
기초단체	시	490,229	207,051	42.2
	군	259,012	35,668	13.8
	자치구	136,012	81,060	59.6
	소계	885,252	323,779	36.6
합계		2,534,665	1,085,070	42.8
수도권 (권역별 비중)		975,705	603,549	61.9%
비수도권 (권역별 비중)		1,558,960	481,521	30.9%

주: 지방세 수입은 지난연도 수입(7,551억원)이 포함된 것으로 당초예산 순계기준

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

총조세 중 지방세 비율

2022년 당초예산 기준 국가 전체 조세(국세+지방세)는 437조 830억원이다. 이 중 국세는 328조 5,760억원(75.2%)이고, 지방세는 108조 5,070억원(24.8%)이다. 지방세 비율의 추이를 보면, 2010년부터 2013년까지는 21.0~21.7% 수준으로 큰 변화가 없었지만 2014년 23.1%, 2015년 24.6%, 2016년 23.7%, 2017년 23.3%로 이전에 비하여 상당폭 증가하였다. 이는 2014년부터 부가가치세의 지방소비세 전환율²²⁾이 인상되었고 부동산경기가 활성화되면서 지방세이자 거래세인 취득세가 큰 폭으로 증가함에 따라 지방세가 상대적으로 증가폭이 컸기 때문이다. 2018년도에는 국세의 세수 호조에 따라 국세의 세입예산이 지방세 세입예산보다 큰 규모로 증가하면서 상대적으로 지방세 비율이 하락했으나, 2019년도와 2020년에는 지방세율 인상으로 인해 지방세 비율이 다시 증가했으며 2021년은 소폭 하락하는 추세를 보인다.

22) 지방소비세는 국세인 부가가치세의 일정률에 해당하는 금액이 재원인 지방세로서 2010년에 도입되었다. 도입 당시 부가가치세의 지방소비세 전환율은 5%였지만, 2014년부터 11%로 인상되었고, 2019년 15%, 2020년에는 21%, 2022년에는 23.7%로 인상되었다.

[연도별 지방세 비율 현황]

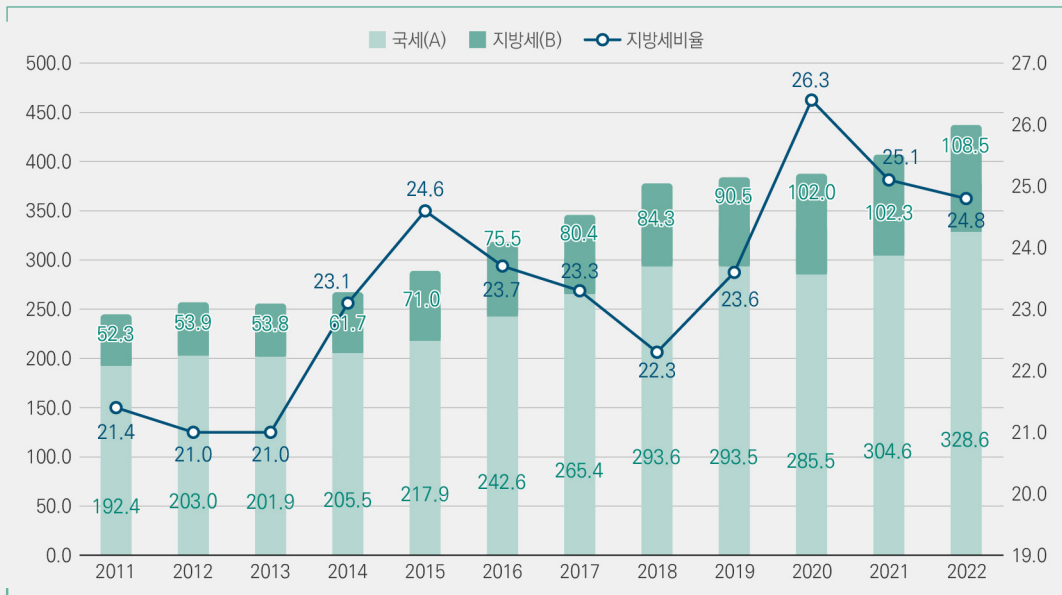
(단위: 억원, %)

연도	구분	총조세	국세		지방세	
			세액	비율	세액	비율
2011		2,446,813	1,923,812	78.6	523,001	21.4
2012		2,569,530	2,030,149	79.0	539,381	21.0
2013		2,556,854	2,019,065	79.0	537,789	21.0
2014		2,672,423	2,055,198	76.9	617,225	23.1
2015		2,888,629	2,178,851	75.4	709,778	24.6
2016		3,180,923	2,425,617	76.3	755,306	23.7
2017		3,457,940	2,653,849	76.7	804,063	23.3
2018		3,778,857	2,935,704	77.7	843,153	22.3
2019		3,839,115	2,934,543	76.4	904,572	23.6
2020		3,878,425	2,855,462	73.6	1,020,485	26.3
2021		4,069,384	3,046,421	74.9	1,022,963	25.1
2022		4,370,830	3,285,760	75.2	1,085,070	24.8

주: 2020년까지는 결산액, 2021년은 최종예산액, 2022년은 당초예산액 순계기준
 자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

[연도별 지방세 비율 현황]

(단위: 조원, %)



주: 2020년까지는 결산액, 2021년은 최종예산액, 2022년은 당초예산액 순계기준
 자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

[2022년 시행되는 지방세입 관계법을 주요 개정내용]

코로나19 등 감염병 대응 및 지역경제 활성화 등을 목적으로 「지방세입 관계법을 개정안」이 2021년 12월 9일 의결되어 2022년 1월 1일부터 시행되었다. 5개 법률(「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방재정법」, 「지방세특례제한법」, 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」)을 대상으로 하며, 코로나19 극복 및 지역경제 활성화 지원, 지방세입 과세제도 합리화, 납세자 권익 보호 등을 주요 내용으로 한다.

먼저, 코로나19 극복 및 지역경제 활성화 지원에 관한 내용이다. 지방의료원 등 의료기관의 취득세·재산세 감면 기간이 3년 연장되고, 감염병 전문병원의 취득세·재산세가 10%p씩 추가 감면된다. 또한, 초기중견기업 기업부설연구소에 대한 취득세·재산세 감면을 확대(35%→50%), 항공·운송업 관련 취득세·재산세 감면 3년 연장, 주택담보노후연금 보증주택에 대한 재산세·등록면허세 감면 연장 및 감면대상 확대(주택→주택+주거용 오피스텔) 등이 추진된다.

둘째, 지방세입 과세제도 합리화에 대한 내용이다. 원자력 등 타 발전원²³⁾에 비해 표준세율이 낮은 화력발전에 대하여 지역자원시설세 세율을 인상(0.3원/kWh→0.6원/kWh)하고, 주민세(개인분)의 경우 1만원을 초과하지 않는 범위 내에서 지방자치단체가 정하도록 하되 주민청구가 있을 경우 읍·면·동별로 1만 5천원 내에서 주민세 세율을 달리 정할 수 있는 근거를 마련하였다. 취득세 과세표준 제도에 대해서는 기존에 개인이 유상으로 부동산 등을 취득할 경우 신고가액과 시가표준액 중 높은 금액을 과세표준으로 하던 것을 취득한 가격을 과세표준으로 하도록 개선하였다.

이 외에도, 납세자 권익 강화에 관한 내용이다. 납세자 경정청구 시 지방세환급가산금 기산일을 경정청구일 다음날에서 납부일 다음날로 변경하여 환급금 지급일이 앞당겨졌다. 또한, 전자송달 방법에 지방세외수입정보통신망과 연계된 다른 정보통신망을 추가하여 민간정보통신망²⁴⁾을 통해서도 전자송달을 가능하게 함으로써 지방행정제재·부과금 납부가 편리해졌다.

자료: 행정안전부 보도자료(2021.12.9)를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

23) (지역자원시설세 세율) 원자력발전: 1원/kWh, 수력발전: 2원/10m³

24) 은행사 앱(12개), 카드사 앱(2개), 카카오페이 등 간편결제 앱(3개) 등이 해당한다.

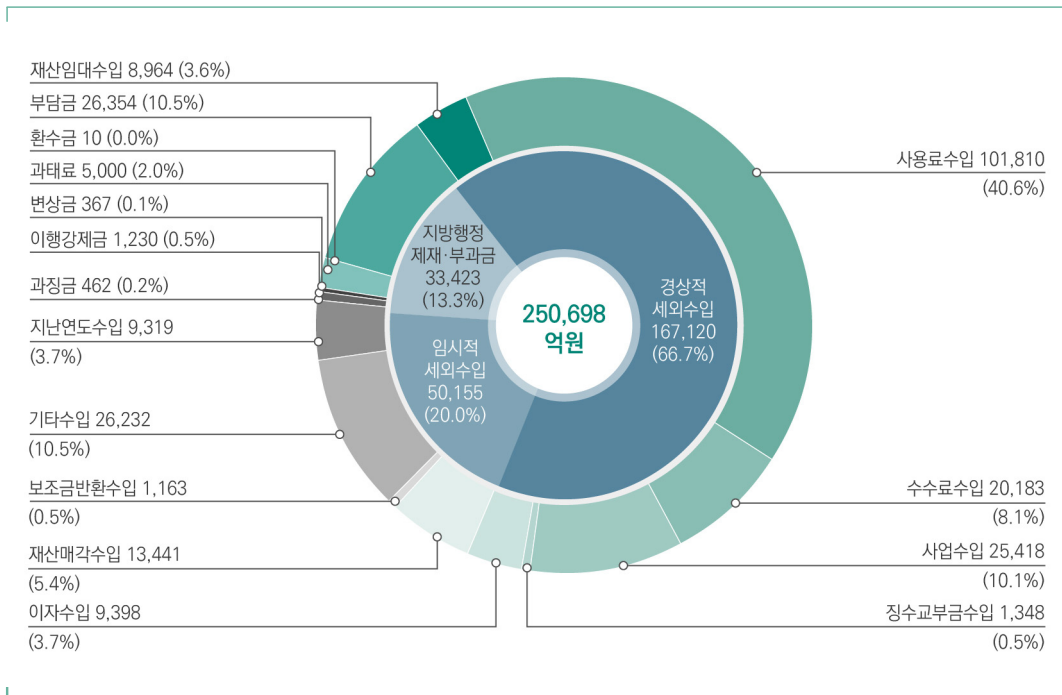
세외수입

지방자치단체의 세외수입은 경상적 세외수입, 임시적 세외수입, 지방행정제재·부과금으로 구분된다. 경상적 세외수입은 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입 등이며, 임시적 세외수입은 재산매각수입, 자치단체간부담금, 보조금반환수입, 기타수입, 지난연도 수입 등이며, 지방행정제재·부과금은 과징금, 이행강제금, 변상금, 과태료, 환수금, 부담금 등이다.

2022년 세외수입 규모는 당초예산 순계 기준 25조 698억원이다. 경상적 세외수입이 16조 7,120억원(66.7%)이며, 임시적 세외수입이 5조 155억원(20.0%)이며, 지방행정제재·부담금은 3조 3,423억원(13.3%)이다. 경상적 세외수입 중 사용료수입이 10조 1,810억원으로 가장 크고, 다음으로 사업수입 2조 5,418억원, 수수료수입 2조 183억원, 재산임대수입 8,964억원 등이다. 임시적 세외수입은 기타수입 2조 6,232억원, 재산매각수입 1조 3,441억원, 지난연도 수입 9,319억원, 보조금반환수입은 1,163억원 등이다. 지방행정제재·부과금은 부담금 3조 3,423억원, 과태료 5,000억원, 이행강제금 1,230억원, 과징금 462억원, 변상금 367억원, 환수금 10억원 등이다.

[2022년도 세외수입 예산 현황]

(단위: 억원)



자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

[2022년도 세외수입 예산 현황]

(단위: 억원)

구분	경상적 세외수입							임시적 세외수입						지방행정 제재· 부과금	합계
	소계	재산 임대 수입	사용료 수입	수수료 수입	사업 수입	장수 교부금 수입	이자 수입	소계	재산 매각 수입	자치단체 간 부담금	보조금 반환수입	기타 수입	지난 연도 수입		
특별시	33,498	5,710	15,766	380	10,416	114	1,112	4,344	863	-	402	2,223	885	5,131	42,972
광역시	30,892	688	23,434	1,028	4,716	262	763	7,143	3,147	-	21	3,222	752	7,314	45,350
특별자치시	1,207	52	631	110	328	15	71	148	5	-	-	121	21	852	2,206
도	4,321	231	624	325	399	885	1,858	3,843	904	-	21	2,034	883	3,831	11,995
특별자치도	3,382	41	1,837	475	808	72	149	465	14	-	4	281	166	453	4,300
시	68,010	1,399	47,711	8,928	7,349	-	2,624	19,841	5,587	-	367	9,543	4,344	10,810	98,661
군	11,246	373	6,266	2,128	1,204	-	1,275	8,028	1,764	-	333	5,579	352	1,071	20,345
구	14,564	470	5,541	6,809	198	-	1,546	6,343	1,156	-	14	3,227	1,946	3,962	24,869
계	167,210	8,964	101,810	20,183	25,418	1,348	9,398	50,155	13,441	-	1,163	26,232	9,319	33,423	250,698

주: 지방행정제재·부과금은 과징금, 이행강제금, 변상금, 과태료, 환수금, 부담금으로 구성

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

지방채

지방채무는 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무로, 지방채증권 및 차입금, 채무부담행위액, 보증채무부담행위 중 채무자의 파산 등으로 인하여 자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액을 포함한다. 이 중 지방채는 공유재산의 조성 등 지방자치단체 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당, 재해예방 및 복구사업, 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전, 지방채의 차환 등을 위해 발행된다.

2022년 당초예산 순계 기준 지방채 규모(지방채 발행수입 계획액)는 4조 343억원으로, 지방채 의존율은 1.4%이다. 일반회계의 지방채 규모는 1조 8,973억원으로 지방채 의존율은 0.7%이며, 특별회계의 지방채 규모는 2조 1,371억원으로 지방채 의존율은 6.1%이다.

[연도별 지방채 규모(순계 기준)]

(단위: 억원, %)

연도	총규모(일반회계+특별회계)			일반회계			특별회계		
	총규모 (일반+특별)	지방채	의존율	예산	지방채	의존율	예산	지방채	의존율
2015	1,999,764	55,515	2.8	1,648,015	12,596	0.8	351,749	42,919	12.2
2016	2,147,816	40,573	1.9	1,767,011	7,503	0.4	380,805	33,070	8.7
2017	2,279,676	24,176	1.1	1,937,790	8,528	0.4	341,886	15,648	4.6
2018	2,431,210	20,631	0.8	2,064,893	9,479	0.5	366,317	11,152	3.0
2019	2,720,533	40,316	1.5	2,322,341	12,738	0.5	398,192	27,578	6.9
2020	3,061,095	68,026	2.2	2,642,072	33,575	1.3	419,023	34,451	8.2
2021	3,275,869	65,332	2.0	2,857,702	37,194	1.3	418,166	28,138	6.7
2022	2,883,083	40,343	1.4	2,534,665	18,973	0.7	348,418	21,371	6.1

주: 1. 의존율은 지방채를 총규모, 일반회계 규모, 특별회계 규모 등으로 나눈 값임

2. 2021년까지는 최종예산액, 2022년은 당초예산액

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

2021년 12월말 기준 지방채 잔액은 총 35조 9,481억원이다. 일반회계 10조 796억원, 기타특별회계 12조 9,929억원, 공기업특별회계 1,365억원, 기금 12조 7,392억원으로, 기금의 지방채 잔액이 상대적으로 많다. 기금의 지방채 잔액이 많은 것은 지방자치단체의 주택 및 토지개발 등을 위해 발행하는 지역개발채권이 지역개발 기금의 잔액으로 분류되기 때문이다.

[2021년 12월말 기준 지방채 잔액현황]

(단위: 억원, %)

구분	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계	기금	합계
서울특별시	342	107,500	0	7,500	115,342
부산광역시	17,505	11,228	0	3,606	32,338
대구광역시	7,671	2,993	400	12,672	23,735
인천광역시	10,596	2,595	128	7,197	20,516
광주광역시	7,838	0	29	4,681	12,548
대전광역시	4,241	200	0	4,036	8,476
울산광역시	2,806	500	0	6,578	9,884
세종특별자치시	1,427	307	0	1,996	3,729
경기도	8,325	1,376	0	20,503	30,204
강원도	4,165	355	90	9,040	13,650
충청북도	1,288	80	50	7,772	9,190
충청남도	6,148	77	0	5,658	11,883
전라북도	2,533	180	44	5,349	8,105
전라남도	2,640	100	0	12,014	14,754
경상북도	5,826	546	89	11,516	17,977
경상남도	10,249	1,857	235	4,347	16,688
제주특별자치도	7,198	35	300	2,929	10,462
합계	100,796 (28.0)	129,929 (36.1)	1,365 (0.4)	127,392 (35.4)	359,481 (100.0)

주: 시·도별 지방채 잔액에 시·군·구도 포함되며, 광역-기초간 내부거래를 제외한 순계 기준임

자료: 행정안전부

[보론 2] 지방자치단체 간 세입격차 원인 분석: ‘칠곡군’ 사례를 중심으로

지방자치단체 간 예산 규모의 비교는 세입과 세출 두 가지 측면에서 가능하다. 세입 측면에서는 총규모 및 구성재원의 차이를 살펴볼 수 있으며, 세출 측면에서는 기능별 재원배분이나 집행수단의 비교가 가능하다. 이에 따라, (예산 및 인구 규모가 비슷하다는 가정 하에) 특정 자치단체의 예산 규모가 타 자치단체 대비 과소한 원인을 파악하기 위해서는 세입의 구성비를 비교하는 것이 유용하다.

아래에서는 칠곡군을 기준으로 5개 자치단체(성주군, 고령군, 영주시, 영천시, 상주시)의 예산 규모, 구성재원 차이 등을 비교하여 기술하였다. 비교대상으로는 동일 광역권 내에 위치한 자치단체 중 자치단체 유형이 동일하고 지리적으로 인접한 2개 군과 자치단체 유형은 다르지만 인구규모가 유사한 3개 시를 선정하여 분석하였다.

[비교대상]

구분	내용	자치단체
유형	칠곡군과 광역권역(경상북도) 동일, 자치단체 유형 동일(군)	성주군
		고령군
인구수	칠곡군과 광역권역(경상북도) 동일, 자치단체 유형 상이(시), 인구수 유사	영주시
		영천시
		상주시

대상 자치단체별 세입예산 규모 비교²⁵⁾

칠곡군의 총세입 규모는 중위권이지만 이를 구성하는 자체세입 규모는 가장 크고 이전수입 규모는 중위권으로 나타났다.

규모로 보았을 때, 칠곡군의 총세입 규모는 성주군, 고령군보다 크고 영주시, 영천시, 상주시보다 작다. 동일 유형의 자치단체와 비교할 경우 칠곡군은 자체세입과 이전수입의 규모가 모두 가장 높게 나타났으나, 유사 인구규모의 자치단체와 비교 시 칠곡군의 자체세입 규모는 가장 높지만 이전수입 규모는 가장 낮게 나타났다.

상대비로 보았을 때, 칠곡군의 자체세입 대비 이전수입의 비율(상대비)은 나머지 5개 자치단체보다 낮게 나타났다.

²⁵⁾ 세입 항목 중 비중이 작거나 자치단체 간 차이가 크지 않은 항목(세외수입, 조정교부금, 보전수입 및 내부거래, 지방채 등)은 분석에서 제외하였다.

[대상 자치단체별 세입구성 규모 순위 및 상대비]

구분	규모(순위)			상대비
	총세입			자치세입:이전수입
		자체세입	이전수입	
칠곡군	4	1	4	1:3
성주군	5	5	5	1:6
고령군	6	6	6	1:7
영주시	3	3	3	1:7
영천시	2	2	2	1:6
상주시	1	4	1	1:9

주: 2020년 최종예산 총계 기준

자료: 한국지역정보개발원 제출자료를 바탕으로 재작성

실제 세입예산(2020년 최종예산 기준)을 기준으로 세입항목의 규모와 비중 차이를 살펴보면 하단 표와 같다. 자치세입 비중 구성을 보면, 칠곡군의 지방세 비중은 15.2%로 나머지 5개 자치단체보다 최소 7.7%p에서 최대 11.7%p 높은 것으로 나타났다. 이전수입 비중 구성을 보면, 칠곡군의 교부세 비중은 25.0%로 나머지 5개 자치단체보다 최소 4.8%p에서 최대 12.4%p 낮으며, 칠곡군의 국고보조금 비중은 41.4%로 나머지 5개 자치단체보다 최소 3.3%p에서 최대 16.3%p 높은 것으로 나타났다.

[대상 기초자치단체별 세입예산(기금포함)]

(단위: 억원, %, 명)

지자체	총세입	자치세입			이전수입				인구
		소계	지방세	세외수입	소계	교부세	조정교부금	국고보조금	
칠곡군	6,377	1,313 (20.6)	966 (15.2)	347	4,409 (69.1)	1,591 (25.0)	178	2,640 (41.4)	114,758
성주군	5,977	630 (10.5)	443 (7.4)	187	4,011 (67.1)	1,892 (31.7)	126	1,994 (33.4)	43,414
고령군	3,830	415 (10.8)	286 (7.5)	129	2,993 (78.1)	1,434 (37.4)	98	1,461 (38.1)	31,361
영주시	10,283	1,007 (9.8)	636 (6.2)	371	6,940 (67.5)	3,267 (31.8)	195	3,479 (33.8)	103,119
영천시	10,642	1,189 (11.2)	782 (7.3)	408	7,133 (67.0)	3,573 (33.6)	201	3,359 (31.6)	102,015
상주시	16,034	993 (6.2)	555 (3.5)	438	8,979 (56.0)	4,773 (29.8)	185	4,021 (25.1)	97,228

주: 2020년 최종예산 총계 기준

자료: 한국지역정보개발원 제출자료 및 KOSIS(국가통계포털) 인구수(2020.12.기준) 참고

종합하면, 칠곡군의 총세입 규모는 중위권으로 나타나는데, 총세입 중 자체세입 비중은 상대적으로 높지만 이전수입 특히, 교부세 비중이 낮은 것으로 나타났다.

대상 자치단체별 총세입 규모 차이 발생 원인 분석

자체세입은 법령에 따라 모든 자치단체가 동일한 세목과 세율을 정하고 있으므로, 자치단체별 총세입 규모의 차이는 자치단체에 따라 다르게 적용·교부되는 이전수입에 의해 발생한다. 이하에서는 주요 이전수입인 ‘교부세’와 ‘국고보조금’ 중심으로 자치단체별 총세입 규모 차이의 발생 원인을 분석하였다.

칠곡군과 5개 자치단체의 교부세 및 국고보조금 규모의 차이를 분석하기 위해, 칠곡군과 동일 유형의 자치단체 중 상대적으로 인구수가 비슷한 ‘성주군’, 유형이 다른 자치단체 중 상대적으로 인구수가 비슷한 ‘영주시’를 선정·비교하였다.

첫째, 보통교부세 규모 차이 분석이다. 칠곡군의 교부세 규모는 나머지 2개 자치단체보다 작고 총세입 대비 교부세 비중도 가장 작은 것으로 나타났다. 교부세 중 가장 가장 큰 비중을 차지하는 보통교부세²⁶⁾ 규모를 살펴보면, 칠곡군은 기준재정수요액과 기준재정수입액 간 차이인 재정부족액이 상대적으로 작아 보통교부세 규모가 작은 것으로 확인된다.

[칠곡군, 성주군, 영주시 보통교부세 산정내역]

(단위: 억원)

지자체	보통교부세 교부액	기준재정수요				기준재정수입			
		계	기초수요	보정수요	자체노력	계	기초수입	보정수입	자체노력
칠곡군	1,581	2,864	2,455	416	△7	972	627	309	35
성주군	1,802	2,651	2,093	564	△5	495	194	285	16
영주시	3,216	4,663	3,508	1,132	23	814	411	399	4

주: 1. 2020년 예산 기준

2. 지자체 세입예산(최종예산)과 행정안전부에서 교부 통지하는 지방교부세 교부결정액이 다를 수 있음

자료: 행정안전부 제출자료

칠곡군의 기준재정수요액은 2,864억원으로 성주군과는 유사한 수준이며 영주시보다는 1,799억원 작게 나타났다. 이는 기준재정수요 산정시 고려하는 행정구역 면적, 도로 면적, 노령 인구 비율 등의 차이에 기인한 것이다.

26) 보통교부세=재정부족액(기준재정수요액-기준재정수입액)×조정률(보통교부세 총액[제주도 3%, 분권교부세 보전분 제외]/재정부족액 총액)

[칠곡군, 성주군, 영주시 기준재정수요액 현황]

(단위: 억원)

지자체	기초수요					보정수요			자체 노력 ¹⁾
	인건비	문화 관광비	농업비	도로 관리비	교통 관리비	지역 관리비	낙후 지역	성장 촉진	노령 인구
칠곡군	471	167	198	114	66	178	0	0	10
성주군	392	129	329	119	50	189	142	69	78
영주시	631	244	402	262	124	305	340	88	324

주: 1) 수요 자체노력의 경우 (+)는 인센티브, (-)는 페널티

1. 기초수요는 전체 16종 중 3종, 보정수요는 전체 46종 중 3종, 자체노력은 전체 6종 중 1종을 기입함

자료: 행정안전부 제출자료

[칠곡군, 성주군, 영주시 기준재정수요액 현황]

(단위: 명, 천km², 천km)

지자체	공무원 수	인구 수	행정구역 면적	경지 면적	도로 면적	하천 길이	낙후지역 (인구)	낙후지역 (면적)	노령 인구
칠곡군	828	121,669	450,929	72,550	899	91,820	- ¹⁾	0	10
성주군	651	44,711	616,101	126,081	1,028	126,320	13,575	376,620	78
영주시	1,049	108,562	670,024	156,833	2,869	148,480	16,813	447,730	324

주: 1) 칠곡군은 낙후지역에 해당하지 않아 공란 처리

자료: 행정안전부 제출자료

칠곡군의 기준재정수입액은 972억원으로 영주시보다 158억원 크고 성주군보다 477억원 큰 것으로 나타났다. 이는 보정수입에는 큰 차이가 없으나 보통세로 구성된 기초수입이 많기 때문이다.

[칠곡군, 성주군, 영주시 기준재정수입액 현황]

(단위: 억원)

지자체	계	기초수입		보정수입					보정수입(정산분)						자체 노력 ¹⁾
		소계	보통세	소계	경상세 외수입	부동산 교부세	일반 조정 교부금	시도세 정수 교부금	소계	지방세 정산분	경상 세외 수입 정산분	일반 조정 교부금 정산분	시도세 정수 교부금 정산분	부동산 교부세 정산분	
칠곡군	972	627	627	355	48	100	192	16	△ 46	△ 4	0.1	△ 35	△ 7	0.3	35
성주군	495	194	194	277	32	121	117	7	9	13	7	△ 18	△ 2	8	16
영주시	814	411	411	369	56	132	173	8	30	55	△ 2	△ 31	△ 3	10	4

주: 1) 수입 자체노력의 경우 (-)는 인센티브, (+)는 페널티

자료: 행정안전부 제출자료

둘째, 국고보조금 규모 차이 분석²⁷⁾이다. 칠곡군의 국고보조금 규모는 성주군보다 크고 영주시보다 작으나 총세입 대비 국고보조금 비중은 가장 큰 것으로 나타났다. 특히, 칠곡군은 영주시보다 사회복지, 문화 및 관광, 농림해양수산 분야 순으로 국고보조금 규모가 작은 것으로 확인된다. 사회복지 분야의 국고보조금 규모는 칠곡군이 영주시보다 207억원 작고, 이는 노령인구(칠곡군 16.0%, 영주시 27.3%)²⁸⁾ 등 인구구성 차이에 따른 것으로 보인다. 문화 및 관광 분야의 국고보조금은 행정구역 면적(칠곡군 450,929천km², 영주시 670,024천km²) 등에 따라, 농림해양수산 분야의 국고보조금은 인접 지리적 환경, 기존 인프라 등에 따라 그 규모의 차이가 발생할 수 있다.

[칠곡군, 성주군, 영주시 분야별 국고보조금 현황]

(단위: 억원, %)

지자체	합계	일반 공공 행정	공공 질서 및 안전	교육	문화 및 관광	환경	사회 복지	보건	농림 해양 수산	산업 중소 기업 및 에너지	교통 및 물류	국토 및 지역 개발	과학 기술
칠곡군	1,885	285 (15.1)	6 (0.3)	2 (0.1)	61 (3.3)	225 (11.9)	1,023 (54.3)	37 (2.0)	77 (4.1)	58 (3.1)	8 (0.4)	98 (5.2)	-
성주군	1,270	2 (0.2)	146 (11.5)	0 ¹⁾ (0.0)	48 (3.8)	222 (17.5)	521 (41.0)	36 (2.9)	100 (7.9)	46 (3.6)	20 (1.5)	124 (9.7)	-
영주시	2,261	256 (11.3)	36 (1.6)	19 (0.8)	214 (9.4)	153 (6.8)	1,230 (54.4)	33 (1.5)	165 (7.3)	49 (2.1)	40 (1.8)	58 (2.6)	-

주: 1) 성주군의 교육 분야의 국고보조금은 1,000만원으로 단위(억원)상 0원으로 기입

1. 2020년 최종예산 기준, 모든 회계(일반, 기타, 공기업, 기금) 대상

2. 국비와 지방비가 모두 있는 사업을 기준으로 국비는 표준재원기준(국고보조금, 군특보조금, 기금보조금, 특별교부세, 소방안전교부세)임

자료: 한국지역정보개발원 제출자료

27) 지방자치단체간 국고보조금의 차이는 개별 자치단체의 유형(광역, 기초)과 특성(주민 수, 환경, 교통 등)이 복합적으로 상호작용한 결과이며, 이외에 국고보조사업의 기능별 자원 배분이나 보조율 설계 등도 영향을 미치고 있다.

28) KOSIS(국가통계포털) 고령인구비율(2020년 기준) 참고

(2) 일반재정 세출예산

분야별·회계별 세출예산

지방자치단체의 세출예산은 15개 분야로 구분된다. 2022년 당초예산 순계 기준 사회복지 분야가 88조 572억원(30.5%)으로 가장 크고, 인력운영비²⁹⁾ 34조 7,213억원(12.0%), 환경 27조 5,302억원(9.5%) 등이다.

회계별로는 일반회계가 235조 6,412억원(81.7%)이고, 특별회계가 52조 6,671억원(18.3%)이다. 환경 분야의 경우 예산의 53.5%가 특별회계에 편성되어 있는데, 이는 상하수도·수질, 폐기물 처리 등의 사업이 공기업특별회계에 계상되기 때문이다.

[2022년도 지방자치단체 분야별·회계별 세출예산 현황]

(단위: 억원, %)

분야	일반회계(A)	특별회계(B)	합계(A+B)	분야별 비중
사회복지	745,926	134,645	880,572	30.5
교통및물류	148,726	81,645	230,371	8.0
국토및지역개발	121,012	47,422	168,434	5.8
인력운영비	283,924	63,289	347,213	12.0
환경	128,016	147,286	275,302	9.5
농림해양수산	183,325	3,965	187,290	6.5
교육	155,850	2,119	157,968	5.5
일반공공행정	158,620	6,074	164,694	5.7
문화및관광	130,319	3,742	134,061	4.7
기본경비등	85,741	11,160	96,901	3.4
예비비	35,093	2,770	37,863	1.3
산업·중소기업및에너지	75,772	5,394	81,167	2.8
공공질서및안전	41,844	17,146	58,990	2.0
보건	58,273	9	58,282	2.0
과학기술	3,970	5	3,975	0.1
계 (순계예산 대비 비중)	2,356,412 (81.7%)	526,671 (18.3%)	2,883,083 (100.0)	100.0

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

²⁹⁾ 인력운영비는 보수, 기타직보수, 무기계약직보수, 직급보조비, 성과상여금, 연금지급금, 국민건강보험금 등을 합한 액수이다.

지방자치단체 분야별 세출예산의 연도별 현황을 보면 사회복지 분야의 예산액과 비중은 지속적으로 증가하고 있으며 2021년의 경우 전년대비 비중의 증가폭이 0.9%p, 2022년의 경우 감소폭이 0.1%p로 나타났다.

교통 및 물류 분야와 인력운영비 분야의 경우 예산액은 2018년 대비 증가하였으나, 비중은 2018년 대비 각각 0.7%p, 1.3%p 감소하였다.

[연도별 지방자치단체 분야별 세출예산 현황]

(단위: 억원, %)

분야	2018		2019		2020		2021		2022	
	예산액	비중	예산액	비중	예산액	비중	예산액	비중	예산액	비중
사회복지	571,293	27.1	661,588	28.6	751,015	29.7	804,767	30.6	880,572	30.5
교통및물류	182,878	8.7	190,101	8.2	206,290	8.1	209,007	7.9	230,371	8.0
국토및지역개발	141,816	6.7	165,482	7.2	174,719	6.9	163,007	6.2	168,434	5.8
인력운영비	279,434	13.3	298,994	12.9	315,348	12.5	330,141	12.5	347,213	12.0
환경	208,324	9.9	226,708	9.8	257,342	10.2	263,631	10.0	275,302	9.5
농림해양수산	132,074	6.3	141,542	6.1	157,957	6.2	172,441	6.6	187,290	6.5
교육	129,396	6.1	134,422	5.8	139,509	5.5	140,329	5.3	157,968	5.5
일반공공행정	126,003	6.0	125,331	5.4	133,454	5.3	134,496	5.1	164,694	5.7
문화및관광	102,866	4.9	110,233	4.8	121,263	4.8	119,744	4.6	134,061	4.7
기본경비등	59,441	2.8	68,562	3.0	80,244	3.2	81,320	3.1	96,901	3.4
예비비	50,801	2.4	56,047	2.4	45,485	1.8	39,518	1.5	37,863	1.3
산업·중소기업및에너지	45,237	2.1	48,202	2.1	62,637	2.5	72,277	2.7	81,167	2.8
공공질서및안전	37,318	1.8	40,336	1.7	43,219	1.7	52,800	2.0	58,990	2.0
보건	35,217	1.7	37,002	1.6	40,057	1.6	44,091	1.7	58,282	2.0
과학기술	4,685	0.2	5,601	0.2	3,722	0.1	3,349	0.1	3,975	0.1
계	2,106,784	100	2,310,152	100	2,532,263	100	2,630,917	100.0	2,883,083	100.0

자료: 각 연도 행정안전부의 「지방자치단체 통합재정개요」를 토대로 국회예산정책처 작성

분야별·재원부담주체별 세출예산

지방자치단체 사업의 재원은 국가, 광역단체 및 기초단체가 나누어 부담한다. 각 분야별 국비·지방비(시도비+시군구비+기타) 부담현황을 살펴보면, 인력운영비(98.3%), 기본경비등(99.8%), 교육(99.7%), 일반공공행정(97.8%) 분야의 지방비 비중이 높고, 사회복지(43.7%), 보건(67.2%), 농림해양수산(69.0%) 분야의 지방비 비중이 상대적으로 낮다.

[2022년 지방자치단체 분야별·재원부담주체별 세출예산 현황]

(단위: 억원, %)

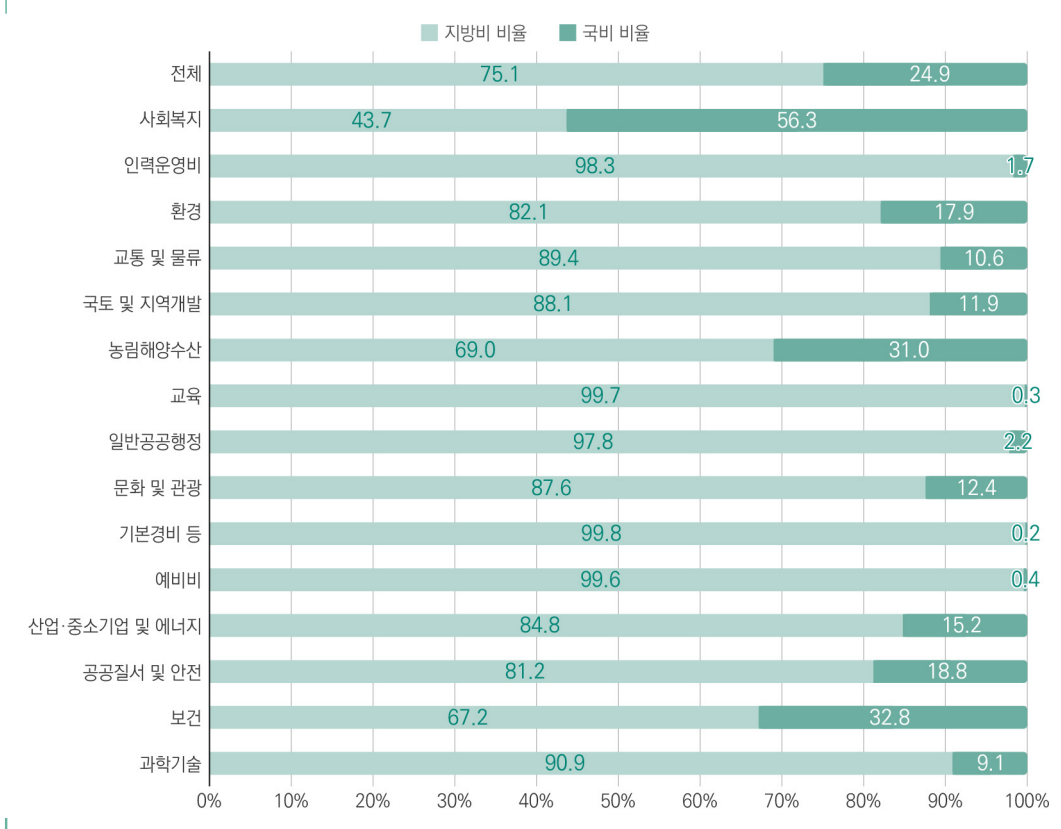
구분	국비 (A)	지방비(B)				B/(A+B)
		시·도비	시·군구비	기타	소계	
사회복지	495,931	220,446	163,630	565	384,641	43.7
인력운영비	6,030	111,588	229,595	0	341,183	98.3
환경	49,308	67,121	158,696	177	225,994	82.1
교통및물류	24,479	111,046	94,293	553	205,892	89.4
국토및지역개발	20,059	54,791	93,460	124	148,375	88.1
농림해양수산	58,146	39,349	89,334	461	129,144	69.0
교육	461	132,930	24,577	-	157,507	99.7
일반공공행정	3,678	58,533	102,464	19	161,016	97.8
문화및관광	16,641	42,122	75,234	64	117,420	87.6
기본경비등	192	7,565	18,212	70,932	96,709	99.8
예비비	151	8,679	29,027	6	37,712	99.6
산업·중소기업및에너지	12,356	40,755	28,039	17	68,811	84.8
공공질서및안전	11,103	30,289	17,593	4	47,886	81.2
보건	19,114	16,869	22,299	-	39,168	67.2
과학기술	360	3,504	112	-	3,616	90.9
계	718,009	945,587	1,146,565	72,922	2,165,074	75.1

주: 기타는 광역단체와 기초단체간 이전재원에 대한 예산편성액의 차액(유보재원)임

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

[2022년 지방자치단체 분야별·재원부담주체별 세출예산 비율]

(단위: %)



자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

유형별 세출예산

지방자치단체의 세출예산은 유형별로 정책사업, 행정운영경비, 재무활동으로 구분된다. 정책사업은 사업추진을 위해 직·간접적으로 소요되는 예산으로 보조사업과 자체사업으로 구분된다. 행정운영경비는 인력운영비와 기본경비로, 재무활동은 내부거래지출과 보전지출로 구분된다.

2022년 당초예산 순계 기준 정책사업 규모는 240조 1,818억원으로 전체 세출예산의 83.3%이다. 행정운영경비는 36조 9,908억원으로 12.8%, 재무활동은 11조 1,331억원으로 3.9%이다.

정책사업 중 보조사업은 132조 4,657억원, 자체사업은 107조 7,162억원으로, 자체사업 비중은 44.8%이다. 시도별로는 서울, 세종, 경기 등은 자체사업 비중이 50%를 상회하였으나, 나머지 시도는 50%에 미치지 못하였다.

[2022년 지방자치단체 유형별 세출예산 현황]

(단위: 억원, %)

시·도	정책사업				행정운영경비	재무활동	계
	보조사업	자체사업 (A)	소계 (B)	자체사업비중 (A/B)			
서울	166,763	191,694	358,456	53.5	56,540	34,189	449,186
부산	72,435	52,385	124,820	42.0	21,647	10,072	156,539
대구	54,189	37,008	91,197	40.6	14,743	3,298	109,238
인천	67,355	50,933	118,288	43.1	16,581	10,761	145,630
광주	39,786	22,189	61,975	35.8	8,790	2,748	73,513
대전	35,550	21,566	57,116	37.8	9,148	1,878	68,142
울산	24,241	17,793	42,034	42.3	7,278	3,557	52,869
세종	7,031	8,279	15,310	54.1	2,219	187	17,716
경기	234,977	250,774	485,750	51.6	64,846	17,940	568,536
강원	68,462	46,935	115,397	40.7	20,530	2,242	138,169
충북	55,105	39,496	94,601	41.8	15,757	2,389	112,747
충남	78,793	54,882	133,675	41.1	21,353	3,932	158,960
전북	83,657	45,392	129,049	35.2	19,816	2,432	151,297
전남	93,870	62,791	156,660	40.1	25,618	2,743	185,021
경북	108,298	76,215	184,513	41.3	30,291	5,179	219,983
경남	107,320	75,319	182,639	41.2	27,330	4,623	214,592
제주	26,825	23,512	50,337	46.7	7,422	3,185	60,944
합계	1,324,657	1,077,162	2,401,818	44.8	369,908	111,331	2,883,083

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

지방자치단체 유형별 세출예산의 최근 11년간 연도별 현황을 보면 자체사업 비율의 경우 증감을 반복하고 있기는 하지만 2012년 50.2%에서 2022년 44.8%로 감소하는 경향을 보이고 있다. 이는 국고보조사업으로 수행되는 복지사업 증가 등의 요인이 작용했을 것으로 보인다.

[연도별 지방자치단체 유형별 세출예산]

(단위: 억원, %)

연도	정책사업				행정운영경비	재무활동	계
	보조사업	자체사업 (A)	소계 (B)	자체사업비율 (A/B)			
2012	600,789	606,467	1,207,256	50.2	212,317	91,377	1,510,950
2013	650,223	600,334	1,250,557	48.0	223,905	94,425	1,568,887
2014	692,930	614,378	1,307,308	47.0	235,617	92,868	1,635,793
2015	727,032	660,177	1,387,210	47.6	247,453	97,927	1,732,590
2016	767,527	740,369	1,507,896	49.1	261,313	76,616	1,845,825
2017	780,628	798,671	1,579,299	50.6	279,483	72,750	1,931,532
2018	860,788	882,275	1,743,062	50.6	300,771	62,950	2,106,784
2019	973,636	950,113	1,923,749	49.4	321,207	65,195	2,310,152
2020	1,104,086	1,026,740	2,130,826	48.2	336,161	65,276	2,532,263
2021	1,212,977	980,144	2,193,121	44.7	352,256	85,541	2,630,917
2022	1,324,657	1,077,162	2,401,818	44.8	369,908	111,331	2,883,083

자료: 각 연도 행정안전부의 「지방자치단체 통합재정개요」를 토대로 국회예산정책처 작성

보조사업 비중

보조사업 비중은 지방자치단체의 총계 예산 중 국고보조금과 시·도비 보조금 등 상급기관으로부터 재원을 보조받아 추진하는 예산의 비중을 의미한다. 2022년 전국 평균(순계 기준) 보조사업 비중은 47.3%이다. 자치단체별 평균(총계 기준) 보조사업 비중은 특별시·광역시·특별자치시 38.1%, 도·특별자치도 54.3%, 시 54.3%, 군 53.6%, 자치구 64.8%이다.

[시도별 보조사업 비중 현황]

(단위: %)

시·도	시도별평균	특별시·광역시·특별자치시	도·특별자치도	시	군	자치구
서울	38.8	29.0	-	-	-	57.1
부산	45.6	45.6	-	-	49.2	68.0
대구	49.4	44.6	-	-	55.8	71.6
인천	50.2	43.6	-	-	55.0	69.8
광주	52.3	46.9	-	-	-	74.8
대전	52.7	44.9	-	-	-	74.2
울산	44.8	40.9	-	-	50.2	69.2
세종	42.5	39.8	-	-	-	-
경기	43.1	-	43.9	51.2	45.1	-
강원	49.6	-	56.4	56.2	49.4	-
충북	48.6	-	61.8	53.4	50.8	-
충남	50.7	-	59.9	55.0	59.3	-
전북	55.9	-	65.3	61.2	56.9	-
전남	50.9	-	60.6	58.8	57.3	-
경북	51.0	-	60.8	53.9	51.9	-
경남	52.1	-	62.3	57.2	51.6	-
제주	42.9	-	40.5	-	-	-
단체별평균	47.3	38.1	54.3	54.3	53.6	64.8

주: 일반회계 기준

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

2. 일반재정 기금현황

개관

기금은 지방자치단체가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률과 조례로 설치할 수 있다. 「지방자치법」 제159조는 지방자치단체의 기금 설치 근거를 규정하고 있고, 「지방재정법」 제34조는 기금을 세입·세출예산 외로 운용할 수 있도록 하고 있으며, 「지방자치단체 기금관리기본법」은 지방자치단체 기금 운용의 공공성과 지방재정의 효율성 증진을 위한 기금의 관리 및 운용에 관한 사항들을 규정하고 있다.

기금은 출연금·부담금 등을 주요 재원으로 특정 목적의 사업을 추진하므로 수입과 지출의 연계가 강하게 나타난다는 점에서 특별회계와 유사하다. 그러나 기금은 계획변경 등 일반회계나 특별회계에 비해 집행상 탄력성이 인정된다는 측면에서 예산과 구별된다. 다만, 기금운용계획 확정 및 결산승인도 예산과 마찬가지로 지방의회의 심의·의결을 거친다는 점에서 지방재정의 운영수단으로서의 차이가 크지 않다.

지방자치단체의 기금은 설치목적에 따라 ① 사업관리기금(사회복지기금, 문예진흥기금, 장학기금 등), ② 융자성기금(중소기업육성기금, 농어촌진흥기금 등), ③ 적립성기금(재해대책·구호기금, 주차시설확충기금, 신청사건립기금 등)이 있으며, 사업내용에 따라 ① 구호기금, ② 사회복지기금, ③ 장학기금, ④ 산업지원기금, ⑤ 문예·체육진흥기금, ⑥ 농수산·어업진흥기금, ⑦ 도시개발기금, ⑧ 공무원복지기금 등이 있다. 또한 기금관리방식에 따라 ① 직접관리기금, ② 위탁관리기금으로 구분된다.

기금설치 및 조성 규모

2021년 말 기준 지방자치단체 기금의 수는 총 2,413개이며, 기금조성액은 총 48조 2,309억 원이다. 기금수는 전년 대비 13개가 증가하였고, 조성액은 전년 대비 9조 3,446억원 증가하였다. 기금조성액이 전년 대비 증가한 것은 전국 자치단체의 통합재정안정화기금³⁰⁾(6조 4,866억원), 지역개발기금(3조 938억원) 등이 증가했기 때문이다.

[연도별 지방자치단체 기금수 및 조성액 규모]

(단위: 개, 억원)

2017		2018		2019		2020		2021	
기금수	조성액	기금수	조성액	기금수	조성액	기금수	조성액	기금수	조성액
2,323	336,127	2,316	324,341	2,403	408,543	2,400	388,863	2,413	482,309

자료: 각 연도 행정안전부의 「지방자치단체 통합재정개요」를 토대로 국회예산정책처 작성

30) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조에 따르면, 회계연도 간 재정수입 불균형 등의 조정 및 재정의 안정적 운용 또는 각종 회계·기금 운영 상 여유재원 또는 예비금의 통합적 관리를 위하여 지방자치단체가 설치할 수 있다.

법적 유형별로 살펴보면, 지방자치단체의 조례로 설치한 자체기금이 914개, 8조 8,829억원으로 전체 조성액의 18.4%이고, 법률에 따라 설치한 법정기금이 1,499개, 39조 3,481억원으로 총조성액의 81.6%이다. 법정기금은 법률상 설치가 의무적인 법정의무기금³¹⁾과 법률에 설치 근거가 있는 법정재량기금³²⁾으로 구분되는데, 기금수는 각각 980개와 519개이고, 기금조성액은 각각 4조 2,990억원(8.9%), 35조 491억원(72.6%)이다.

[지방자치단체 법적 유형별 기금수 및 기금조성액 현황(2021년 기준)]

구분		기금수(개)	구성비(%)	조성액(억원)	구성비(%)
자체기금		914	37.9	88,829	18.4
법정 기금	소 계	1,499	62.1	393,481	81.6
	법정의무기금	980	40.6	42,990	8.9
	법정재량기금	519	21.5	350,491	72.6
계		2,413	100.0	482,309	100.0

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

시도별로는 경기도의 기금조성액이 12조 9,797억원(26.9%)으로 가장 많고, 서울시 7조 2,332억원(15.0%), 경상북도 4조 1,495억원(8.6%), 전라남도 3조 2,539억원(6.7%) 등이다.

31) 법정의무기금은 재난관리기금, 재해구호기금, 도시주거환경정비기금, 주민지원기금, 식품진흥기금, 옥외광고발전기금, 지방세발전기금, 관광진흥기금, 지역농어촌진흥기금 등이 있다.

32) 법정재량기금은 통합관리기금, 중소기업육성기금, 자활기금, 청소년육성기금, 지역문화진흥기금, 양성평등기금, 장사시설주변지역주민지원기금, 지역개발기금, 재정안정화기금 등이 있다.

[시도별 지방자치단체 기금수 및 조성액 현황]

(단위: 개, 억원)

시·도	2020		2021		증감	
	기금수(A)	조성액(B)	기금수(C)	조성액(D)	기금수(C-A)	조성액(D-B)
서울	361	59,696	365	72,332	4	12,636
부산	124	16,857	127	16,915	3	58
대구	64	15,610	61	19,310	△3	3,700
인천	84	17,115	90	17,136	6	21
광주	54	8,751	56	10,836	2	2,085
대전	66	10,791	66	11,850	0	1,059
울산	45	10,608	45	10,972	0	364
세종	13	2,542	14	7,010	1	4,468
경기	370	80,752	372	129,797	2	49,045
강원	180	22,830	180	30,138	0	7,308
충북	110	14,621	115	16,844	5	2,223
충남	161	15,968	162	18,046	1	2,078
전북	159	12,397	157	14,455	△2	2,058
전남	193	31,755	190	32,539	△3	784
경북	216	34,456	221	41,495	5	7,039
경남	177	24,407	169	21,066	△8	△3,341
제주	23	9,707	23	11,567	0	1,860
계	2,400	388,863	2,413	482,309	13	93,446

주: 시·도는 소속 시·군·구를 포함

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

[참고: 재난관리기금과 재해구호기금]

지방자치단체는 법정 의무기금의 하나로서 재난·재해 예방 및 피해복구·지원을 위해 재난관리기금 및 재해구호기금을 운용하고 있다.

재난관리기금은 「재난 및 안전관리 기본법」 제67조, 제68조 및 「동법 시행령」 제74조, 제75조에 근거하여 각 지방자치단체가 재난관리에 드는 비용 충당을 위해 적립하는 기금이다. 동 기금의 최저적립액은 법령에 의해 '최근 3년간 지방세 보통세 수입결산액 평균연액의 1%'로 규정되어 있다. 또한 지방자치단체는 매년 최저적립액의 21%를 응급복구 또는 긴급한 조치에 우선 사용하고 15%는 의무예치 하여야 한다.³³⁾ 2022년 상반기 누적적립액은 2억 3,813억원('22.6.30.기준) 규모이다.

재해구호기금은 「재해구호법」 제14조, 제15조 및 「동법 시행령」 제8조, 제9조에 근거하여 임시주거시설 제공 등 구호비용을 부담하기 위해 적립하는 기금이다. 관련 법령에서는 '지방자치단체가 최근 3년간 보통세 수입결산액 연평균액의 0.5%를 적립(특별시의 경우 0.25%)하도록 하고 있다. 2022년에는 코로나 대응 등으로 상반기에 1조 2,273억원을 집행하였으며, 현재 누적적립액은 3,829억원이다.

[2022년도 재난관리기금·재해구호기금 현황]

(단위: 억원)

구분		당초 누적적립액	상반기 지출액	상반기 잔액
재난관리기금	광역자치단체	27,380	13,622	13,758
	기초자치단체	11,981	1,926	10,055
	소 계	39,361	15,548	23,813
재해구호기금	광역자치단체	16,102	12,273	3,829

주: 2022.6.30.기준

자료: 행정안전부

2022년 기금운용계획 규모

지방자치단체의 2022년 당초계획 기준 기금운용계획 규모는 총 41조 4,529억원으로, 전년 당초계획 대비 7조 1,718억원(17.3%) 증가하였다. 자치단체별로는 광역단체가 21조 5,305억원으로 전년 대비 4조 6,916억원 (20.8%) 증가하였고, 기초단체가 18조 9,224억원으로 전년 대비 2조 4,802억원(13.1%) 증가하였다.

33) 단, 최근 재난관리기금의 용도 및 의무예치금액 사용에 관한 특례조항이 신설되어('20.4.2.) 코로나바이러스감염증-19로 인해 경제적 어려움을 겪고 있는 소상공인·취약계층에 대한 지원, 코로나바이러스감염증-19 재난관리에 재난관리기금을 사용할 수 있게 되었으며, 동 사안에 대해서는 의무예치금도 사용할 수 있다.

[2022년 지방자치단체 기금운용계획 규모]

(단위: 억원, %)

지방자치단체		2020 최종계획	2021		2022 당초계획(C)	증감	
			당초계획(A)	최종계획(B)		C-A	(C-A)/A
광역 단체	특별시	44,886	18,429	42,867	35,021	16,592	47.4
	광역시	97,352	50,463	69,449	54,052	3,589	6.6
	특별자치시	1,979	2,996	3,629	3,997	1,001	25.0
	도	133,083	99,807	136,701	125,229	25,422	20.3
	특별자치도	10,695	6,693	8,587	7,006	313	4.5
	소계	287,995	178,389	261,234	225,305	46,916	20.8
기초 단체	시	110,483	95,602	128,776	109,214	13,612	12.5
	군	43,645	30,727	41,654	34,701	3,974	11.5
	자치구	48,078	38,092	46,770	45,309	7,217	15.9
	소계	202,207	164,422	217,199	189,224	24,802	13.1
합계		490,202	342,811	478,433	414,529	71,718	17.3

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

기금운용계획의 수입 및 지출내역을 살펴보면, 수입내역 중 예치금회수가 25조 7,008억원(62.0%)으로 가장 많고, 차입금 3조 6,467억원(8.8%), 전입금 3조 5,198억원(8.5%) 등이다. 지출내역은 예치금 25조 3,204억원(61.1%), 예탁금 3조 911억원(7.5%), 비용자성사업비 4조 3,877억원(10.6%) 등이다.

[2022년 지방자치단체 기금운용계획 수입·지출 내역]

(단위: 억원)

수입	예치금회수	전입금	예탁금 원금회수	차입금	융자금회수	이자수입	기타수입	계
	257,008	35,198	26,242	36,467	14,700	5,997	38,917	414,529
지출	예치금	차입금 원리금상환	비용자성 사업비	예탁금	융자성 사업비	예수금 원리금상환	기타지출	계
	253,204	28,003	43,877	30,911	33,232	18,266	7,037	414,529

주: 1. 기타 수입재원으로 보조금(1,870억원)과 예수금(3조 1,597억원)을 포함

2. 기타 지출내역에는 인력운영비 및 기본경비(180억원)를 포함

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

3. 교육재정 예산현황

개관

17개 광역단체는 교육비특별회계를 설치·운영하고 있다. 교육비특별회계는 지방의 교육재정(교육·학예에 관한 경비의 수입 및 지출)을 일반재정과 별도로 경리하기 위하여 지방자치단체에 두도록 되어 있다.³⁴⁾ 교육비특별회계의 운영주체는 시·도교육청이다. 다만, 시·도교육청은 교육재원조달을 위한 과세권을 갖지 못하며, 지방자치단체가 징수한 지방교육세를 전액 수령하고, 중앙정부로부터는 지방교육재정교부금을 지원받고 있다. 또한 시·도세의 법정전입금, 시·도 및 시·군·구의 보조금 등이 교육재정에 지원되고 있다.

세입·세출 규모 및 연도별 추이

2022년 본예산³⁵⁾ 기준 지방자치단체 교육비특별회계의 규모는 총 82조 6,902억원으로 2021년 본예산 71조 8,605억원 대비 10조 8,297억(15.1%)이 증가하였다.

세입은 이전수입, 자체수입, 지방채 및 기타, 내부거래³⁶⁾로 구성된다. 이전수입은 중앙정부 이전수입인 지방교육재정교부금, 국고보조금, 특별회계전입금³⁷⁾과 지방자치단체이전수입과 기타이전수입으로 나눌 수 있다. 자체수입은 학생납입금과 기타 재산수입이며, 지방교육채 및 기타는 차입금과 순세계잉여금 등이다. 세입항목별로는 이전수입이 80조 953억원으로 전체 세입의 96.9%를 차지하며, 2021년 본예산 대비 10조 6,204억원(15.3%) 증가하였다. 자체수입은 5,796억원(0.7%)으로, 1,843억원(46.6%) 증가하였다. 지방채 및 기타는 1조 4,179억원(1.7%)으로, 1,650억원(13.2%) 증가하였다. 내부거래는 5,974억원(0.7%)으로, 1,400억원 감소하였다.

세출은 예비비와 기타(인건비)를 제외하면 교육부문에 유아및초중등교육, 평생교육, 교육일반으로 구분된다. 유아및초중등교육 부문은 인적자원운용, 교수학습활동지원, 교육복지, 보전급식, 학교재정지원관리, 학교교육여건개선시설으로, 평생교육 부문은 평생교육으로, 교육일반 부문은 교육행정일반, 기관운영, 재무활동으로 구성된다. 세출분야별로는 유아및초중등교육 분야가 36조 4,924억원으로 전체 세출의 44.1%를 차지하며, 2021년 본예산 대비 32조 5,824억원(△47.2%) 감소하였다. 감소원인은 유아및초중등교육분야에서 인건비 부분이 별도로 분리되었기 때문이다. 평생교육 분야는 2,122억원(0.3%)으로 389억원(22.4%) 증가하였고, 교육일반 분야는 3조 988억원(3.7%)으로 7,376억원(31.2%) 증가하였다.

34) 「지방교육자치에 관한 법률」 제38조(교육비특별회계) 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 경리하기 위하여 해당 지방자치단체에 교육비특별회계를 둔다.

35) 본예산은 전년도에 지방의회에서 심의·확정한 예산으로, 당초예산과 같은 의미이다. 일반지방재정을 소관하는 행정안전부는 “당초예산”을, 지방교육재정을 소관하는 교육부는 “본예산”을 관련 통계에서 사용하고 있어 그대로 인용한다.

36) 2020년에 교육비특별회계와 기금간의 처리를 위한 내부거래 예산과목이 신설되었다.

37) 특별회계전입금은 중앙정부의 유아교육지원특별회계전입금으로서 교육세 일부와 국고지원분을 재원으로 한다. 유아교육지원특별회계는 중앙정부의 3년 한시(2017년~2019년) 특별회계로 운영된 이후 2022년까지 효력이 연장되었다.

[2022년도 교육비특별회계 예산 현황]

(단위: 억원, %)

구분			2021(A)		2022(B)		증감	
			예산액	구성비	예산액	구성비	(B-A)	(B-A/A)
세입	이전수입		694,749	96.7	800,953	96.9	106,204	15.3
	중앙 정부 이전 수입	지방교육재정교 부금	521,269	72.5	608,658	73.6	87,389	16.8
		국고보조금	2,148	0.3	5,974	0.7	3,826	178.2
		특별회계전입금	36,547	5.1	35,699	4.3	△848	△2.3
		지방자치단체이전수입	132,980	18.5	149,515	18.1	16,535	12.4
	기타이전수입		1,805	0.3	1,107	0.1	△698	△38.7
	자체수입		3,953	0.6	5,796	0.7	1,843	46.6
	지방채 및 기타		12,529	1.7	14,179	1.7	1,650	13.2
	내부거래		7,374	1.0	5,974	0.7	△1,400	△19.0
	합계		718,605	100.0	826,902	100.0	108,297	15.1
세출	교육	유아및초중등교육	690,748	96.1	364,924	44.1	△325,824	△47.2
		평생교육	1,733	0.2	2,122	0.3	389	22.4
		교육일반	23,612	3.3	30,988	3.7	7,376	31.2
	예비비		2,512	0.3	3,303	0.4	791	31.5
	기타(인건비)				425,564	51.5		
	합계		718,605	100.0	826,902	100.0	108,297	15.1

주: 2022회계연도부터 유아및초중등교육 부문 내 인적자원운용 정책사업 일부가 신설된 인건비 부문으로 분리되었고, 직업교육정
책사업도 평생·직업교육 부문에서 분리하여 다른 사업에 통·폐합하는 등 예산 체계를 재구성함

자료: 교육부

시·도별 교육비특별회계 규모는 2022년 본예산 기준 경기도가 19조 1,959억원으로 가장 크고, 다음으로 서울특별시 10조 5,886억원, 경상남도 6조 496억원, 부산광역시 4조 8,753억 원, 경상북도 5조 1,162억원 등의 순이다.

[2022년도 시·도별 교육비특별회계 본예산 규모]

(단위: 억원, %)

시·도	2021(A)	2022(B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
서울	97,420	105,886	8,466	8.7
부산	45,899	48,753	2,854	6.2
대구	33,497	37,229	3,732	11.1
인천	40,298	47,970	7,672	19.0
광주	22,341	25,920	3,579	16.0
대전	21,835	25,150	3,315	15.2
울산	17,839	20,240	2,401	13.5
세종	8,208	8,704	496	6.0
경기	159,218	191,959	32,741	20.6
강원	30,304	33,656	3,352	11.1
충북	27,486	31,820	4,334	15.8
충남	35,548	42,349	6,801	19.1
전북	34,249	38,626	4,377	12.8
전남	36,463	43,330	6,867	18.8
경북	44,057	51,162	7,105	16.1
경남	52,244	60,496	8,252	15.8
제주	11,699	13,651	1,952	16.7
합계	718,605	826,902	108,297	15.1

주: 각 연도 본예산 기준임

자료: 교육부(2022.3), 「지방교육재정알리미(www.eduinfo.go.kr)」

최근 10년 간 교육비특별회계 규모 추이를 살펴보면, 2013년 51조 4,496억원에서 2022년 82조 6,902억원으로 증가하였으며, 연평균 증가율은 5.0%이다.

[교육비특별회계 본예산 규모 추이]

(단위: 억원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
본예산 규모	514,496	529,027	543,341	562,001	590,662	661,623	705,960	739,014	718,605	826,902	5.0
전년대비 증가율	7.9	2.8	2.7	3.4	5.1	12.0	6.7	4.7	△2.8	15.1	-

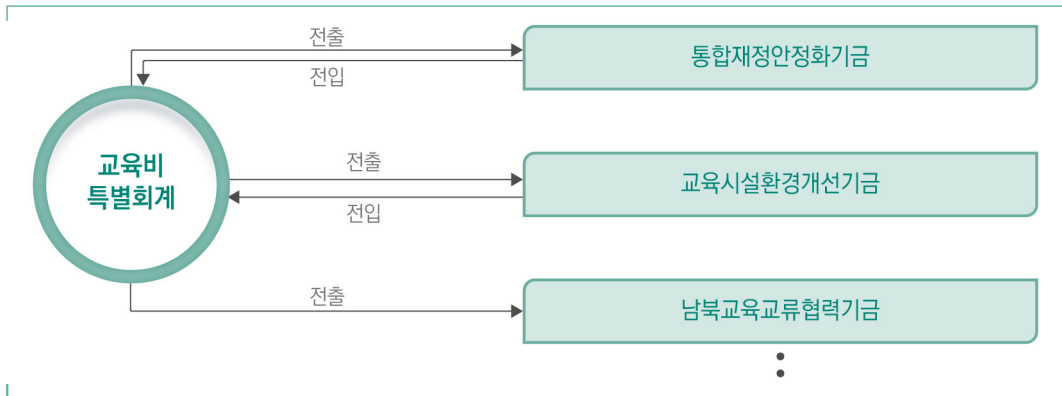
자료: 교육부

4. 교육재정 기금현황

개관

시·도교육청의 기금은 시·도교육감이 특정한 행정목적을 달성하기 위하여 「지방자치법」 제 159조 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제3조 또는 다른 법률에 따라 설치·운용하는 자금이다. 시·도교육청 기금 재원은 대부분 교육비특별회계 전출금으로 조달된다.

[시·도교육청 회계·기금 간 재원이전 현황]



자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

기금설치 및 조성 규모

2021년말 기준 시·도교육청은 통합재정안정화기금, 남북교육교류협력기금 등 총 44개 기금을 기금회계로 운영하고 있으며, 누적조성액은 6조 1,678억원, 사용액은 7,636억원, 연도말 현재액은 총 5조 4,041억원 규모이다.

[연도별 시·도교육청 기금 수 및 조성액 규모]

(단위: 개, 백만원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
기금수	9	10	20	31	44
누적 조성액	356,612	466,881	1,798,057	2,976,076	6,167,706
사용액	35,934	33,077	82,336	81,311	763,646
연도말 현재액	320,678	433,804	1,715,721	2,894,765	5,404,060

주: 조성액은 전년도 이월액을 포함한 누적액

자료: 교육부

시·도교육청별로 기금 운용 현황을 살펴보면, 서울 4개 기금, 부산 2개 기금, 대구 2개 기금 등이다. 시·도교육청은 2019년 이후 통합재정안정화기금, 남북교육교류협력기금 등 신규기금 설치를 확대하였으며, 2021년도에는 교육시설환경개선기금을 신규로 설치하였다.

[시·도교육청 기금별 조성액 규모]

(단위: 백만원)

교육청	기금명	조성연도	조성액	사용액	연도말 현재액
서울	학교안전공제및사고예방기금	2007	15,133	6,661	8,472
	신청사및연수원건립기금	2016	76,805	1,028	75,777
	남북교육교류협력기금	2020	2,003	68	1,935
	교육시설환경개선기금	2021	318,411	-	318,411
부산	통합재정안정화기금	2019	474,175	230,000	244,175
	교육시설환경개선기금	2021	225,000	-	225,000
대구	통합재정안정화기금	2021	85,000	-	85,000
	교육시설환경개선기금	2021	200,000	-	200,000
인천	통합재정안정화기금	2020	456,109	101,000	355,109
	교육시설환경개선기금	2021	138,918	-	138,918
광주	남북교육교류협력기금	2019	1,128	1	1,127
	통합재정안정화기금	2020	45,683	-	45,683
	교육시설환경개선기금	2021	25,000	-	25,000
대전	통합재정안정화기금	2019	138,907	48,450	90,457
	교육시설환경개선기금	2021	62,000	-	62,000
울산	통합재정안정화기금	2020	75,455	37,500	37,955
	교육시설환경개선기금	2021	63,600	-	63,600
세종	교육재정안정화기금	2019	235,584	50,000	185,584
	교육시설환경개선기금	2021	41,100	-	41,100
경기	학교안전공제및사고예방기금	2007	23,560	7,793	15,767
	남북교육교류협력기금	2019	4,076	1,484	2,592
	통합재정안정화기금	2020	167,656	-	167,656
강원	남북교육교류협력기금	2019	3,968	1,801	2,167
	통합재정안정화기금	2019	519,337	-	519,337
충북	교육재정안정화기금	2019	357,477	96,900	260,577
	적정규모학교육성기금	2021	54,308	5,897	48,411

교육청	기금명	조성연도	조성액	사용액	연도말 현재액
충남	적정규모학교육성지원기금	2015	76,687	5,279	71,408
	교육재정안정화기금	2020	206,960	-	206,960
전북	남북교육교류협력기금	2011	887	-	887
	통합재정안정화기금	2020	187,562	-	187,562
	교육시설환경개선기금	2021	190,122	-	190,122
전남	교직원주택임차지원기금	2001	9,859	7,210	2,649
	남북교육교류협력기금	2020	201	-	201
	폐교매각대금관리기금	2020	11,139	-	11,139
	교육시설환경개선기금	2021	124,000	-	124,000
경북	통폐합학교지원기금	2013	289,909	23,777	266,132
	공무원주택임차기금	2010	5,308	4,609	699
	교육재정안정화기금	2019	322,342	113,500	208,842
	교육시설환경개선기금	2021	319,100	-	319,100
경남	통합재정안정화기금	2020	417,212	-	417,212
	남북교육교류협력기금	2021	500	-	500
	교육시설환경개선기금	2021	25,900	-	25,900
제주	교육시설환경개선기금	2021	138,925	20,688	118,237
	교육기관등의설립기금	2021	30,700	-	30,700
합 계			6,167,706	763,646	5,404,060

주: 조성액은 전년도 이월액을 포함한 누적액

자료: 교육부

2022년 기금운용계획 규모

시·도교육청의 2022년 당초계획 기준 기금운용계획 규모는 총 5조 5,863억원으로, 전년 당초계획 대비 2조 6,934억원(93.1%) 증가하였다. 시·도교육청별 증가 규모는 경남교육청 3,711억원(270.5%), 서울시교육청 3,301억원(289.4%), 인천교육청 3,286억원(196.4%) 등의 순이다.

[2022년 시·도교육청 기금운용계획 규모]

(단위: 백만원, %)

교육청	기금수	2021		2022 당초계획(B)	증감	
		당초계획(A)	최종계획		B-A	(B-A)/A
서울	5개	114,091	412,351	444,228	330,138	289.4
부산	3개	493,055	699,175	672,239	179,184	36.3
대구	2개	0	285,000	287,537	287,537	순증
인천	2개	167,272	595,027	495,865	328,593	196.4
광주	3개	26,226	71,811	47,474	21,248	81.0
대전	2개	92,879	200,907	174,134	81,255	87.5
울산	2개	75,000	139,055	102,707	27,707	36.9
세종	2개	181,517	276,684	236,993	55,476	30.6
경기	3개	172,104	195,292	198,075	25,969	15.1
강원	2개	315,982	523,305	526,284	210,302	66.6
충북	2개	211,047	411,785	352,082	141,036	66.8
충남	2개	139,536	283,647	287,437	147,901	106.0
전북	3개	122,047	378,571	382,850	260,803	213.7
전남	4개	19,250	145,199	146,686	127,436	662.0
경북	4개	511,686	936,659	643,144	131,457	25.7
경남	3개	137,177	443,612	508,250	371,073	270.5
제주	2개	123,812	169,625	80,330	△43,481	△35.1
합 계		2,892,965	6,167,706	5,586,315	2,693,350	93.1

자료: 교육부(2022.3), 「지방교육재정알리미(www.eduinfo.go.kr)」

[보론 3] 시·도교육청 통합재정안정화기금 및 교육시설환경개선 기금 도입 및 운용 현황

통합재정안정화기금 도입

시·도교육청은 회계연도 간의 재정수입 불균형 등을 조정하고, 재정을 안정적으로 운용하기 위하여 세입 및 결산상 잉여금 등의 일부를 재원으로 하는 통합재정안정화기금을 2019년부터 설치하여 운영하고 있다(「지방자치법」 제159조, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조).

「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조는 통합재정안정화기금은 세입 및 결산상 잉여금 등 다른 회계로부터의 전입금을 재원으로 하며, 다른 회계로의 전출, 지방채 원리금 상환 등을 기금의 용도로 정하고 있다.

또한 통합재정안정화기금의 조성, 용도 및 운용 등에 필요한 구체적인 사항은 시·도교육청 조례로 정하고 있다. 대표적으로 「서울특별시교육청 교육재정안정화기금 설치 및 운용 조례」를 살펴보면, 기금의 재원은 교육비특별회계 전입금, 기금운용수익금, 그 밖의 수입금으로 조성하며, 교육비특별회계 전입금의 경우 '최근 3년 평균증가율 비교 등을 통해 세입재원이 증가했다고 판단될 경우, 기금운용심의위원회를 거쳐 교육감이 결정한 금액', '그 밖에 교육감이 필요하다고 인정한 경우, 기금운용심의위원회를 거쳐 교육감이 결정한 금액'을 기금에 적립하도록 규정하고 있다.

기금은 교육비특별회계로 전출하여 '교육비특별회계세입재원이 과거 3년 평균 금액보다 감소하여 세입의 보전이 필요한 경우', '대규모 재난·재해 대응 및 예방 등을 위해 기금사용 필요성이 인정되는 경우로서 교육비특별회계에 편성된 예비비로 충당할 수 없을 경우' 등의 용도로 사용할 수 있으며, 한 회계연도에 적립 총액의 50%를 초과하여 사용할 수 없다.

통합재정안정화기금 운용현황

시·도교육청은 2019년부터 교육재정안정화기금을 조성하기 시작하여 2021년말 누적 3조 6,895억원을 조성하여 6,774억원을 사용하였다. 시·도교육청별로 보면, 2021년말 기준 강원교육청이 5,193억원으로 기금 조성 규모가 가장 크며, 부산교육청 4,742억원, 인천교육청 4,561억원, 경남교육청 4,172억원 등의 순이다.

[시·도교육청별 교육재정안정화기금 조성 및 사용 현황]

(단위: 억원)

시도 교육청	설치일자	2019		2020		2021	
		조성액(누적)	사용액	조성액(누적)	사용액	조성액(누적)	사용액
서울	2020.07.16.	-	-	-	-	-	-
부산	2019.05.22.	3,900	-	4,697	-	4,742	2,300
대구	2019.10.10.	-	-	-	-	850	-
인천	2020.05.25.	-	-	1,670	-	4,561	1,010
광주	2020.03.01.	-	-	248	-	457	0
대전	2019.08.09	290	-	924	-	1,389	485
울산	2020.04.02.	-	-	750	-	755	375
세종	2019.07.10.	1,738	-	1,820	-	2,356	500
경기	2020.11.12.	-	-	1,484	-	1,677	-
강원	2019.07.05.	2,100	-	3,118	-	5,193	-
충북	2019.09.20.	1,530	-	1,939	-	3,575	969
충남	2020.06.10.	-	-	642	-	2,070	-
전북	2020.04.03.	-	-	1,203	-	1,876	-
전남	2020.07.02.	-	-	-	-	-	-
경북	2019.05.23.	2,270	-	3,202	-	3,223	1,135
경남	2019.09.26.	-	-	1,360	-	4,172	-
제주	2021.01.01.	-	-	-	-	-	-
합 계		11,828	-	23,056	-	36,895	6,774

자료: 교육부

교육시설환경개선기금 도입 및 운용현황

교육시설환경개선기금은 2021년 신설된 기금으로 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」 제30조에 근거하여 15개 교육청이 조례를 제정하고 13개 교육청이 신규로 1조 8,721억원을 조성하여 207억원을 사용하였다. 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」은 교육시설 등에 대한 안전 및 유지관리 등에 대한 관리체계를 구축하고 교육시설 등의 안전성을 확보하기 위한 법적 근거를 마련하기 위해 제정(2019. 12. 3., 시행 2020. 12. 4.)되었으며, 제30조는 교육감이 관할 교육시설의 환경개선을 위하여 교육시설환경개선기금을 설치하도록 하고 있다.

[시·도교육청별 교육시설환경개선기금 조성 및 사용 현황]

(단위: 억원)

교육청	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
조성액	3,184	2,250	2,000	1,389	250	620	636	411	-
사용액	-	-	-	-	-	-	-	-	-
교육청	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
조성액	-	-	-	1,901	1,240	3,191	259	1,389	18,721
사용액	-	-	-	-	-	-	-	207	207

자료: 교육부

참고로, 시·도교육청 회계는 교육비특별회계와 기금으로 구성되며, 교육비특별회계의 순세계 잉여금과 통합재정안정화기금 및 교육시설환경개선기금 적립누적액은 시·도교육청이 당해연도에 사용하지 않고 다음연도에 사용할 수 있는 재원에 해당한다. 시·도교육청 연도말 보유재원은 2017년 2조 577억원에서 2021년 6조 6,356억원으로 증가하는 추세이므로 기금을 포함한 지방교육재정의 효율적인 집행관리가 필요하다.

[시·도교육청별 연도말 보유재원 추이]

(단위: 억원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
지방교육재정교부금(A)	465,910	524,528	605,305	535,431	603,371
연도말 보유재원(B)	20,577	22,360	33,569	39,940	66,356
순세계잉여금	20,577	22,360	21,741	16,884	17,721
통합재정안정화기금	-	-	11,828	23,056	30,121
교육시설환경개선기금	-	-	-	-	18,514
B/A	4.4	4.3	5.5	7.5	11.0

주: 지방교육재정교부금은 추경과 세계잉여금 정산분을 합한 최종액

자료: 교육부

[보론 4] 지방공공기관 예·결산현황

지방공공기관 예산 및 부채현황

일반적으로 지방공공기관은 지방자치단체가 지역의 공적인 이익을 추구하기 위한 목적으로 설립한 기관으로서, 「지방공기업법」 및 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」의 적용을 받는 대상을 의미한다. 행정안전부의 지방공공기관 경영정보공시 대상을 기준으로 2022년 현재 우리나라의 지방공공기관은 총 1,255개(지방공기업 412개, 출자·출연기관 843개)이다.

[지방자치단체의 지방공기업과 출자·출연기관]

구분		특징	예·결산 승인	예시	현황 (개)	
지방 공기업	지방직영 기업	• 지방자치단체가 주민의 복리증진 목적으로 직접 경영하는 사업 중 「지방공기업법」의 적용을 받는 사업(공기업특별회계를 설치, 일반회계와 독립적으로 운영) • 조직·인력 지방자치단체 소속	지방 의회	상·하수도/ 공영개발	254	412
	지방 공사·공단	• 지방자치단체가 50% 이상 출자한 독립법인으로 「지방공기업법」을 적용받는 사업 • 조직·인력 독립적 운영	이사회	도시철도공사	158	
출자·출연기관		• 지방자치단체가 10%~50%미만을 출자·출연하여 설립한 주식회사 또는 재단법인 • 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 적용 • 조직·인력 독립적 운영	이사회	복지재단, 장학회	843 ¹⁾	

주: 1) 지방교육청 설립 2개(경기도교육연구원, 강원교육복지재단) 미포함

1. 설립현황은 2022.3.31. 기준

자료: 지방공공기관통합공시 공개시스템과 행정안전부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 재작성

자치단체별 공기업 설립현황을 보면 경기도가 가장 많은 공기업(106개)을 운영하고 있는 것으로 나타난다. 이는 경기도시공사, 경기도판교테크노밸리조성사업 등 광역자치단체 차원의 공기업 외에 소속 기초자치단체별로 상·하수도·공영개발(68개) 등 직영기업과 도시공사(22개) 및 시설관리공단(9개)이 다수 설립되어 있기 때문이다. 다음으로 경상북도(39개), 경상남도(39개), 충청남도(36개) 순으로 많은 공기업을 운영 중에 있다.

지방출연·출자기관 역시 경기도가 148개로 가장 많고, 강원도(85개), 전라남도(80개), 경상북도(72개) 순으로 나타난다. 일반적으로 출자보다는 출연기관의 비중이 크고, 출연기관은 대부분 장학회, 문화재단, 교육재단이다.

[지방공기업 및 지방출자출연기관 설립현황]

(단위: 개)

시·도	지방공기업							출자·출연기관		
	광역			기초			소계	출자	출연	소계
	직영	공사	공단	직영	공사	공단				
서울	2	4	2	-	-	24	32	5	62	67
부산	2	3	3	-	-	1	9	2	30	32
대구	2	2	2	-	-	1	7	1	26	27
인천	3	3	2	-	-	8	16	5	19	24
광주	2	3	1	-	-	3	9	1	19	20
대전	2	3	1	-	-	-	6	-	19	19
울산	2	1	1	-	-	4	8	-	15	15
세종	3	1	1	-	-	-	5	3	4	7
경기	3	4	-	68	22	9	106	15	133	148
강원	-	1	-	23	2	6	32	12	73	85
충북	-	1	-	17	-	3	21	8	33	41
충남	-	1	-	30	1	4	36	4	60	64
전북	-	1	-	17	1	1	20	8	52	60
전남	-	1	-	19	-	1	21	12	68	80
경북	-	2	-	28	2	7	39	6	66	72
경남	-	1	-	28	4	6	39	16	52	68
제주	3	3	-	-	-	-	6	1	13	14
합계	24	35	13	230	32	78	412	99	744	843

주: 2022.3.31. 기준

자료: 지방공공기관통합공시 공개시스템을 토대로 국회예산정책처 재작성

지방공기업의 예산규모는 총 66조 8,656억원이며, 자본대비 부채비율은 직영기업의 경우 6.2% 수준인데 반해 지방공사·공단은 93%를 상회한다('21년말 기준). 한편 지방출자·출연기관은 약 13조 8,538억원의 예산규모를 나타내고 부채비율은 66.2% 수준이다('20년말 기준).

[2021년도 지방공공기관 예산 및 부채 규모]

(단위: 억원, %)

구분			예산규모	부채규모	부채비율
지방 공기업	직영기업	소계	241,114	70,534	6.2
		상수도	98,547	6,917	1.8
		하수도	103,616	53,962	11.2
		공영개발	38,769	9,637	3.5
		자동차운송	212	18	16.5
	지방 공사·공단	소계	427,512	492,905	93.3
		도시철도공사	55,791	88,673	40.9
		도시개발공사	272,967	373,115	151.1
		기타공사	64,768	27,244	47.3
		지방공단	33,986	3,873	56.0
지방출자·출연기관		소계	138,538	89,715	66.2

주: 1. 부채비율은 자본규모 대비 부채규모를 의미

2. 지방공기업은 2021.12.31.기준이며, 지방출자·출연기관은 2020.12.31.기준

3. 지방출자·출연기관의 예산규모는 인건비, 경상경비, 사업비 및 기타예산을 합한 금액임

자료: 행정안전부

정부와 지방자치단체는 「지방공기업법」 제78조 및 「동법 시행령」 제68조에 근거하여 매년 사전설
정된 지표에 따라 지방공기업에 대상으로 경영평가를 실시, 사후조치를 통해 경영개선을 도모하고 있다.

[지방공기업 경영평가제도 현황]

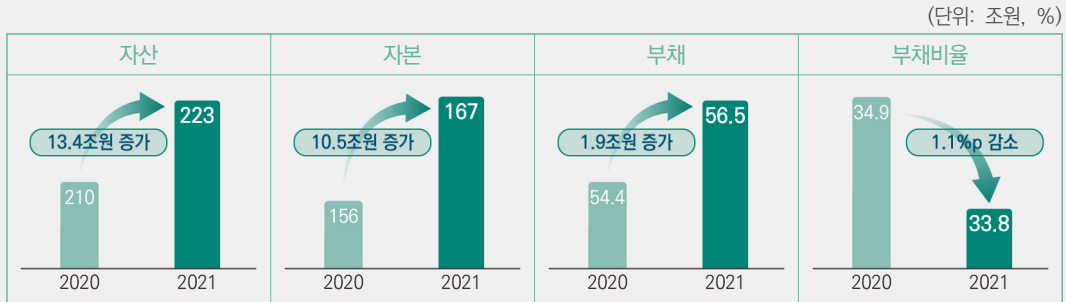
구분	내용
평가대상	- 지방직영기업 및 지방공사·공단 2021년 평가의 경우 272개 기관 대상 실시(상하수도는 격년제 평가 실시) ※ 신설 등으로 경영실적이 없거나 청산명령을 받은 공기업 등은 제외
평가체계	- 행정안전부 주관: 지방공사 공단 및 광역 하수도 - 시·도 주관: 시·군 하수도 8개 사업유형별 3개 지표 - 사업유형 : 상수도, 하수도, 도시철도공사, 도시개발공사, 관광공사, 시설관리공단, 환경시설관리공단, 특정공사·공단 - 평가지표 : 지속가능경영, 경영성과, 사회적 가치, 코로나19 대체지표
결과조치	- 경영평가등급에 따라 행정안전부 장관이 정한 평가급 지급 - 부진기관 대상 경영진단 실시하여 개선지도 및 조치, 우수기관은 표창 실시

자료: 지방공기업평가원(2022.1), 「지방공기업 경영평가 종합보고서」

지방공기업 결산내역 및 재무지표 추이

2021년 지방공기업 결산내역을 보면, 총 410개 지방공기업³⁸⁾의 자산은 223조원, 자본은 167조원, 부채는 56.5조원 수준이며, 이는 전년도와 비교하여 자산은 13.4조원, 자본은 10.5조원, 부채는 1.9조원 증가, 부채비율은 1.1%p 감소한 것이다.

[주요 지표 전년대비 증감현황]



자료: 행정안전부

유형별로 보면, 직영기업(상·하수도, 공영개발, 운송) 전체 부채는 7.2조원 수준이며 당기순손실은 3조 7,788억원이다. 이 중 상·하수도 부채는 각각 0.8조원, 5.4조원으로 전년 대비 상수도는 44.4%p 증가, 하수도는 0.8%p 증가했다. 이들은 낮은 요금현실화를 지속 및 코로나 19 상황을 감안한 수도요금 감면, 요금인상계획 유보·취소 등으로 상수도는 4,832억원, 하수도는 1조 3,962억원의 당기순손실이 발생했다.

도시철도공사 역시 부채는 8.9조원으로 전년 대비 7.3% 증가했으며, 낮은 요금현실화를 등 구조적 원인과 코로나19로 인한 승객감소로 인한 당기순손실이 1조 6,092억원으로 경영적자가 계속되고 있다.

반면, 도시개발공사는 용지매각의 수익성 향상 및 주택분양 수익 증가 등으로 9,489억원의 당기순이익이 발생했으나 부채 역시 37.3조원으로 전년 대비 2.0%p증가했다. 기타공사³⁹⁾들도 부지매각과 공공주택사업 등으로 당기순이익이 882억원 발생했으며(전년 대비 103억원 증가), 부채도 2.7조원으로 전년 대비 22.8%p 증가했다.

한편, 최근 5년 간 재무지표의 추이를 보면 자산과 자본은 연평균 각각 4.6%p, 5.8%p 증가하는 추세이며, 부채는 1.5% 증가한 것을 알 수 있다.

38) 직영기업 254개, 공사 68개, 공단 86개를 합한 것이며, 최근 5년 간 연도별 결산기관 수를 보면 2017년 399개, 2018년 401개, 2019년 405개, 2020년 407개, 2021년 410개이다.

39) 기초도시공사(지역개발), 관광공사, 유통공사, 시설관리공사 등이 이에 포함된다.

[최근 5년 간 재무지표의 추이]

(단위: 조원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증감률(%)
자산	177.9	193.4	204.9	210.0	223.3	4.6
부채	52.3	52.5	52.5	54.4	56.3	1.5
부채비율(%)	41.6	37.3	34.4	34.9	33.8	-
자본	125.6	140.8	152.4	155.6	166.9	5.8

자료: 행정안전부

[지방공공기관 설립 현황]

지역	유형	개수	기관명
서울	직영	2	서울특별시상수도, 서울특별시하수도
	공사	4	서울교통공사(서울메트로+서울특별시도시철도공사), 서울주택도시공사, 서울특별시농수산물공사, 서울에너지공사
	공단	2	서울특별시시설관리공단, 서울물재생시설공단
	출연	20	서울의료원, 서울연구원, 서울산업진흥원, 서울신용보증재단, 세종문화회관, 서울시여성가족재단, 서울시복지재단, 서울문화재단, 서울시립교향악단, 서울디자인재단, 서울장학재단, 서울특별시평생교육진흥원, 서울특별시50플러스재단, 서울디지털재단, 120다산콜재단, 서울특별시공공보건의료재단, 서울기술연구원, 서울관광재단, 서울특별시사회서비스원, 재단법인 서울특별시 미디어재단 티비에스
부산	직영	2	부산광역시상수도, 부산광역시하수도
	공사	3	부산교통공사, 부산도시공사, 부산관광공사
	공단	3	부산시설공단, 부산환경공단, 부산지방공단스포원
	출연	17	부산경제진흥원, 부산국제교류재단, 재단법인 부산디자인진흥원, 부산문화재단, 재단법인 부산연구원, 부산복지개발원, 부산신용보증재단, 부산여성가족개발원, 부산영어방송재단, 부산의료원, 부산정보산업진흥원, 부산테크노파크, 영화의전당, 부산광역시도시재생지원센터, 재단법인 부산산업과학혁신원, 부산문화회관, 부산인재평생교육진흥원
	출자	2	(주)벅스코, 아시아드CC(주)
대구	직영	2	대구광역시상수도, 대구광역시하수도
	공사	2	대구도시철도공사, 대구도시공사
	공단	2	대구시설공단, 대구환경공단
	출연	13	대구의료원, 대구경북연구원, 대구신용보증재단, 대구테크노파크, 대구디지털산업진흥원, 대구경북디자인진흥원, 대구청소년지원재단, 대구문화재단, 대구여성가족재단, 대구오페라하우스, 대구사회서비스원, 재단법인 대구관광재단, 재단법인 대구평생학습진흥원
	출자	1	(주)엑스코
인천	직영	3	인천광역시상수도, 인천광역시하수도, 인천광역시 경제자유구역청
	공사	3	인천교통공사, 인천도시공사, 인천관광공사

지역	유형	개수	기관명
	공단	2	인천광역시시설관리공단, 인천환경공단
	출연	9	인천광역시의료원, 인천연구원, 인천신용보증재단, 재단법인 인천테크노파크, 인천문화재단, 인천글로벌캠퍼스운영재단, 여성가족재단, 재단법인 인천인재평생교육진흥원, 재단법인 인천광역시 사회서비스원
	출자	4	인천스마트시티(주), (주)인천투자펀드, 인천종합에너지(주), 인천투자펀드2
광주	직영	2	광주광역시상수도, 광주광역시하수도
	공사	3	광주광역시도시철도공사, 광주광역시도시공사, 김대중컨벤션센터
	공단	1	광주환경공단
	출연	16	광주광역시경제고용진흥원, 광주과학기술진흥원, 광주그린카진흥원, 국제기후환경센터, 재단법인 광주디자인진흥원, 광주광역시광주문화재단, 광주신용보증재단, 재단법인 광주광역시 여성가족재단, 광주영어방송, 광주정보문화산업진흥원, 재단법인 광주복지연구원, 광주테크노파크, 광주광역시평생교육진흥원, 재단법인 광주광역시 사회서비스원, 재단법인 광주광역시 관광재단, 광주광역시 상생일자리재단
	출자	1	한국씨이에스(주)
대전	직영	2	대전광역시상수도, 대전광역시하수도
	공사	3	대전광역시도시철도공사, 대전도시공사, 대전마케팅공사
	공단	1	대전시시설관리공단
	출연	14	재단법인 대전일자리경제진흥원, 대전고암미술문화재단, 정보문화산업진흥원, 대전문화재단, 대전세종연구원, 재단법인 대전광역시 사회서비스원, 대전신용보증재단, 대전인재육성장학재단, 대전테크노파크, 대전평생교육진흥원, 재단법인 한국효문화진흥원, 재단법인 대전디자인진흥원, 재단법인 대전과학산업진흥원, (재)2022대전세계지방정부연합(UCLG)총회 조직위원회
울산	직영	2	울산광역시상수도, 울산광역시하수도
	공사	1	울산도시공사
	공단	1	울산시설공단
	출연	11	울산경제진흥원, 재단법인 울산연구원, 울산신용보증재단, 울산테크노파크, 울산광역시여성가족개발원, 울산정보산업진흥원, 재단법인 울산인재평생교육진흥원, 재단법인 울산일자리재단, 울산문화재단, 재단법인 울산관광재단, 울산광역시사회서비스원
세종	직영	3	세종특별자치시상수도, 세종특별자치시하수도, 세종특별자치시공영개발
	공사	1	세종도시교통공사
	공단	1	세종특별자치시시설관리공단
	출연	4	세종시인재육성평생교육진흥원, 세종시문화재단, 세종특별자치시 사회서비스원, 세종테크노파크
	출자	3	농업회사법인세종로컬푸드(주), 주식회사 세종스마트그린, 세종벤처밸리산업단지 주식회사
경기	직영	3	경기도한류월드조성사업, 경기도판교테크노밸리조성사업, 경기도고덕국제화계획지구
	공사	4	경기도시공사, 경기관광공사, 경기평택항만공사, 경기교통공사
	출연	21	경기도평생교육진흥원, 경기도수원월드컵경기장관리재단, 재단법인 경기도 농수산진흥원, 재단법인 경기도여성가족재단, 경기도청소년수련원, 경기콘텐츠진흥원, 경기테크노파크, 경기대진테크노파크, 경기복지재단, 한국도자재단, 경기도경제과학진흥원, 재단법인 경기아트센터, 경기연

지역	유형	개수	기관명
			구원, 경기신용보증재단, 경기문화재단, 경기도의료원, 경기도일자리재단, 차세대융합기술연구원, 재단법인 경기도시장상권진흥원, 재단법인 경기도사회서비스원, 재단법인 경기환경에너지진흥원
	출자	2	(주)킨텍스, 코리아경기도주식회사
	공사	1	강원도개발공사
강원	출연	22	강원신용보증재단, 강원문화재단, 강원도경제진흥원, 재단법인 강원인재육성평생교육진흥원, 한국기후변화연구원, 스크립스코리아향체연구원, 한국여성수련원, 강원연구원, 강원테크노파크, 강원도원주의료원, 강원도강릉의료원, 강원도속초의료원, 강원도삼척의료원, 강원도영월의료원, 강원도립극단, 재단법인 강원디자인진흥원, 재단법인 강원도혁신도시발전지원센터, 재단법인 강원도일자리재단, 재단법인 강원도문화재연구소, 재단법인 2018평창기념재단, 재단법인 강원도 사회서비스원, 재단법인 강원도관광재단
	출자	4	(주)강원심충수, 주식회사 강원중도개발공사, 태백가덕산풍력발전 주식회사, 주식회사 강원수출
	공사	1	충북개발공사
충북	출연	13	충북문화재단, 충청북도문화재연구원, 충북연구원, 충북신용보증재단, 충북인재양성재단, 충청북도기업진흥원, 재단법인 충북과학기술혁신원, 충청북도 청주의료원, 충청북도 충주의료원, 충북학사, 충북여성재단, 충북테크노파크, 재단법인오송바이오진흥재단
	공사	1	충청남도개발공사
충남	출연	20	충남연구원, 충청남도여성정책개발원, 충남역사문화연구원, 충청남도경제진흥원, 재단법인 충남정보문화산업진흥원, 충남신용보증재단, 충남문화재단, 충청남도인재육성재단, 충청남도청소년진흥원, 천안의료원, 공주의료원, 서산의료원, 홍성의료원, 충남테크노파크, 재단법인 백제문화재단, 충청남도평생교육진흥원, 재단법인 충청남도사회서비스원, 재단법인 충청남도일자리진흥원, 재단법인 충청남도과학기술진흥원, 충청남도관광재단
	공사	1	전북개발공사
전북	출연	15	전북연구원, 재단법인 전라북도 인재평생교육진흥원, 전북신용보증재단, 전라북도경제통상진흥원, 전북테크노파크, 자동차융합기술원, 에코융합섬유연구원, 전북여성교육문화센터, 재단법인 전북바이오융합산업진흥원, 전라북도남원의료원, 전라북도군산의료원, 전라북도국세교류센터, 전라북도문화관광재단, 재단법인 전라북도콘텐츠통합진흥원, 재단법인 전라북도 사회서비스원
	공사	1	전남개발공사
전남	출연	23	광주전남연구원, 재단법인 한국학 호남진흥원, 전라남도순천의료원, 전라남도강진의료원, 전남신용보증재단, 재단법인 전남바이오산업진흥원, 전남테크노파크, 전라남도중소기업진흥원, 전남정보문화산업진흥원, 명량대첩기념사업회, 재단법인 전남여성가족재단, 재단법인 전남인재평생교육진흥원, 전라남도청소년미래재단, 재단법인 전라남도문화재단, 녹색에너지연구원, 포물러원 국제자동차경주대회조직위원회, 전라남도국제농업박람회, 전라남도 환경산업진흥원, 재단법인 전라남도사회서비스원, 전라남도세계친환경디자인박람회조직위원회, (재)남도음식문화관존치, 남도장학회, 재단법인 전라남도관광재단
	공사	2	경상북도개발공사, 경상북도관광공사
경북	출연	22	경상북도포항의료원, 경상북도김천의료원, 경상북도안동의료원, 경북테크노파크, 경북바이오산업연구원, 경북하이브리드부품연구원, 경상북도경제진흥원, 경북신용보증재단, 한국국학진흥원, 경상북도문화콘텐츠진흥원, 경북문화재단, 문화엑스포, 경상북도환경연수원, 재단법인 환동해산업연구원, 경북행복재단, 경북여성정책개발원, 경상북도청소년육성재단, 재단법인 경상북도 인재평생교

지역	유형	개수	기관명
경남			육진흥원, 독도재단, 경상북도 농식품유통교육진흥원, 새마을세계화재단, 경상북도독립운동기념관
	출자	1	경북통상(주),
	공사	1	경남개발공사
	출연	15	(재)경상남도청소년지원재단, 경남신용보증재단, 재단법인 경남연구원, 경남테크노파크, 경남로봇랜드재단, 경상남도람사르환경재단, 경남문화예술진흥원, 경상남도마산의료원, 경남한방향노화연구원, 경상남도장학회, 재단법인 경상남도 사회서비스원, 재단법인 경상남도 관광재단, 재단법인 경상남도 여성가족재단, 재단법인 경상남도 경제진흥원, 재단법인 경상남도평생교육진흥원
	출자	1	(주)경남무역
제주	직영	3	제주특별자치도상수도, 제주특별자치도하수도 제주특별자치도공영버스
	공사	3	제주특별자치도개발공사, 제주관광공사, 제주에너지공사
	출연	13	제주의료원, 서귀포의료원, 제주평생교육장학진흥원, 제주문화예술재단, 제주연구원, 제주신용보증재단, 제주테크노파크, 제주특별자치도경제통상진흥원, 제주여성가족연구원, 제주4·3평화재단, 제주한의학연구원, 제주영상·문화산업진흥원, 재단법인 제주특별자치도 사회서비스원
	출자	1	(주)제주국제컨벤션센터

주: 1. 2022.3.31. 기준

2. 기관수 및 기관명은 광역자치단체(본청) 기준

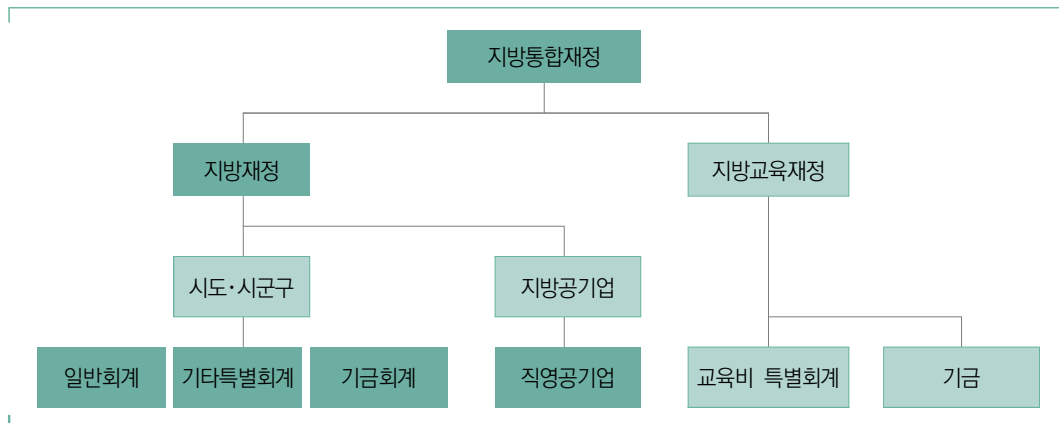
자료: 지방공공기관통합공시 공개시스템

제3절 지방정부의 통합재정

1. 지방통합재정의 개념

지방통합재정은 IMF 기준에 따라 지방자치단체가 직접 관리하는 일반회계, 기타특별회계 및 기금과 지방공기업의 공기업특별회계를 포함한 전체 재정활동을 의미하며, 2005년부터 작성되어 2013년부터 발표되고 있다. 다만, 지방교육재정(교육비특별회계)은 통계의 기초자료 수집 주체 및 시기에 차이가 있어 지방통합재정의 통계 대상에서는 제외하고 있다.

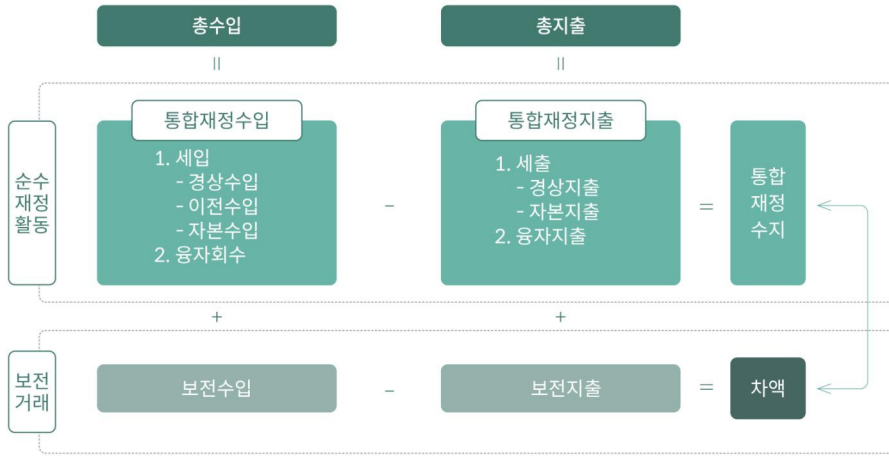
[지방통합재정의 범위]



자료: 행정안전부(2022.5), 「지방자치단체 통합재정개요」

통합재정수입은 경상수입(지방세, 세외수입), 이전수입(지방교부세, 보조금, 조정교부금), 자본수입(재산매각수입), 융자회수(융자·출자금 회수)로, 통합재정지출은 경상지출(인건비, 물건비, 이자지급, 기타경상이전지출), 자본지출(고정자산취득, 자본이전 등) 및 융자지출(융자·출자금 지출)로 구성된다. 통합재정수지는 통합재정수입에서 통합재정지출을 뺀 금액이다.

[통합재정 수지 산정 체계도]



- (총수입·총지출) 예산과 기금을 통합한 순계기준의 규모로서, 회계 간 내부거래와 자치단체 간 외부거래를 제외한 규모(보전재원은 포함)
- (통합재정수입) 총수입에서 보전수입을 제외한 순수한 재정수입 규모
 - * 경상수입(지방세, 세외수입) + 이전수입(지방교부세, 보조금, 조정교부금)
 - + 자본수입 (재산매각수입) + 융자회수(융자·출자금회수)
 - * (보전수입) 지방채 차입금, 순세계잉여금, 국·시도비보조금 사용잔액, 예치회수 등
- (통합재정지출) 총지출에서 보전지출을 제외한 순수한 재정지출 규모
 - * 경상지출(인건비, 물건비, 이자지급, 기타경상이전 지출) + 자본지출(고정자산취득, 자본이전 등)
 - + 융자지출(융자·출자금 지출)
 - * (보전지출) 지방채 원금상환, 예치금, 적립금, 국·시도비보조금 반환금
- (통합재정규모) 자치단체의 총지출규모(1년)에서 보전지출을 차감한 순수재정활동 규모
 - * 통합재정규모 = 세출(경상지출+자본지출) + 순융자(융자지출-융자회수)
 - * 융자금 회수는 재정활동의 감소요인이 되므로 융자지출에서 차감한 순융자만 계상
- (통합재정수지) 당해연도의 순수한 수입에서 순수한 지출을 차감한 수치로서 재정 활동의 적자 또는 흑자 등 재정운영수지를 측정하는 지표
 - * 통합재정수지 = 통합재정수입 - 통합재정 지출
 - * 통합재정수지 = (세입 + 융자회수) - (세출 + 융자지출)
 - * 통합재정수지 = 세입 - 세출 및 순융자 (융자지출 - 융자회수)
 - * 통합재정수지비율 = 통합재정수지 규모 / 통합재정 규모

자료: 행정안전부(2022.5), 「지방자치단체 통합재정개요」

2. 지방통합재정의 규모

2022년 통합재정수입은 269조 149억원으로 전년 당초예산 대비 28조 8,559억원(12.0%) 증가하였다. 통합재정지출은 284조 9,242억원으로 전년 당초예산 대비 25조 5,351억원(9.8%) 증가하였다. 전년 최종예산 기준으로는 통합재정수입은 11조 7,705억원(△4.2%), 통합재정지출은 28조 2,361억원(△9.0%) 감소하였다.

회계별로 보면, 통합재정수입은 일반회계 241조 2,058억원, 특별회계 25조 5,480억원, 기금 2조 2,611억원이다. 통합재정지출은 일반회계 230조 5,271억원, 특별회계 48조 152억원, 기금 6조 3,820억원이다.

[2022년도 통합재정 수입·지출 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2021		2022 (C)	증감		증감률	
	당초(A)	최종(B)		C-A	C-B	당초대비	최종대비
통합재정수입 ¹⁾	2,401,591	2,807,854	2,690,149	288,559	△117,705	12.0	△4.2
일반회계	2,129,406	2,496,111	2,412,058	282,652	△84,054	13.3	△3.4
특별회계	247,759	276,107	255,480	7,721	△20,626	3.1	△7.5
기금	24,426	35,636	22,611	△1,815	△13,025	△7.4	△36.6
통합재정지출 ²⁾	2,593,891	3,131,603	2,849,242	255,351	△282,361	9.8	△9.0
일반회계	2,071,738	2,544,441	2,305,271	233,533	△239,171	11.3	△9.4
특별회계	475,826	522,711	480,152	4,326	△42,560	0.9	△8.1
기금	46,328	64,450	63,820	17,492	△630	3.8	△1.0

주: 1) 통합재정수입은 일반회계, 특별회계, 기금의 수입을 합한 금액에서 회계·기금간 내부거래 및 보전수입을 뺀 금액

2) 통합재정지출은 일반회계, 특별회계, 기금의 지출을 합한 금액에서 회계·기금간 내부거래 및 보전지출을 뺀 금액

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

2015년 이후 연도별 통합재정 수입·지출 규모(당초예산 기준)를 보면, 통합재정수입은 2015년 157.0조원에서 2022년 269조원으로 연평균 8.0%, 통합재정지출은 2015년 168.1조원에서 2022년 284.9조원으로 연평균 7.8% 증가하였다. 통합재정수지는 2015년 11조 1,096억원 적자에서 2022년 15조 9,093억원 적자로, 적자규모가 점차 증가하는 추세이다.

[연도별 통합재정 수입·지출 및 통합재정수지 현황]

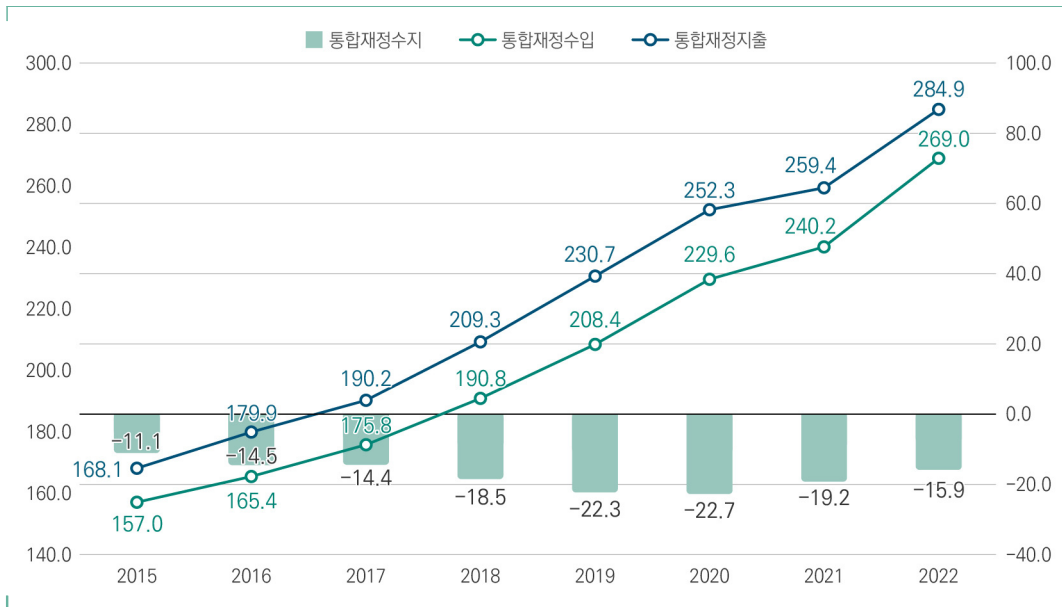
(단위: 억원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
통합재정수입 (A)	1,569,916	1,654,102	1,758,162	1,908,375	2,084,028	2,295,880	2,401,591	2,690,149	8.0
통합재정지출 (B)	1,681,012	1,798,798	1,901,854	2,093,430	2,307,488	2,522,743	2,593,891	2,849,242	7.8
통합재정수지 (A-B)	△111,096	△144,696	△143,692	△185,055	△223,460	△226,863	△192,301	△159,093	-

자료: 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정개요」 각 연도 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

[연도별 통합재정 수입·지출 규모 현황]

(단위: 조원)



자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」를 토대로 국회예산정책처 재작성

(1) 통합재정수입

재원별 통합재정수입

2022년 재원별 통합재정수입은 지방세가 108조 5,070억원으로 40.3%를 차지하고 있고, 다음으로 세외수입 25조 698억원(9.3%), 지방교부세 58조 4,825억원(21.7%), 국고보조금 73조 2,739억원(27.2%), 융자회수 등 3조 6,818억원(1.4%)이다.

[2022년도 재원별 통합재정수입 규모]

(단위: 억원, %)

구분	일반회계	특별회계	기금	합계	구성비
지방세	1,085,070	-	-	1,085,070	40.3
세외수입	103,466	138,448	8,784	250,698	9.3
지방교부세	578,629	6,195	-	584,825	21.7
국고보조금	622,695	108,763	1,281	732,739	27.2
융자회수 등	22,197	2,074	12,547	36,818	1.4
합계	2,412,058	255,480	22,611	2,690,149	100.0

주: 융자회수 등=융자회수(1조 4,681억원)+공사·공단 전입금(555억원)+교육비특별회계 전입금(2조 1,581억원)

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

[지방자치단체의 통합재정수입 개념]

국가재정과 지방재정 모두 ‘통합재정수입’이라는 동일한 용어를 사용하나, 그 개념적 정의와 산출방식은 상이하다.

지방정부의 통합재정수입은 지방자치단체들의 재정수입 총합을 의미하며, 중앙정부의 총수입과 유사한 개념으로 일반회계, 특별회계, 기금 포함하여 계상하되 내부거래와 보전거래는 차감하는 것을 원칙으로 한다. 이와 달리 중앙정부의 통합재정수입은 보전거래가 계상에서 제외되고 용자회수 지출도 순용자만 계상하기 때문에 총수입에 비하여 항상 작다.

구분	중앙정부	지방정부
총수입	- 일반회계수입+특별회계수입+기금수입 -내부거래-보전거래 - 일반수입+용자회수+기업특별회계 영업수입 (용자 회수를 수입에 계상) * 기업특별회계: 우편, 우체국 예금, 우체국보험, 양곡관리, 조달	예산과 기금 통합한 순계기준 규모 회계 간 내부거래와 자치단체 간 외부거래를 제외한 규모(보전거래는 포함)
통합 재정 수입	- 경상수입+자본수입 * 보전거래의 제외: 자금의 조달 및 처분활동에 따른 수입 및 지출로서 정부의 금융활동으로 보아 계상대상에서 적용 제외 - 일반수입+기업특별회계 영업흑자 (+순용자(지출<회수일 경우) * 용자: 순용자(지출-회수)산출한 후 통합재정수입에서 차감 * 기업특별회계: 영업수지(영업수입-지출)산출한 후 흑자인 경우 통합재정수입에 계상, 적자인 경우 통합 cf. 총수입은 용자회수 및 지출을 각각 총수입, 총지출에 계상, 또한 기업특별회계도 총수입은 총계기준의 영업수입과 지출을 각각 총수입 총지출에 계상	- 일반회계 수입+특별회계수입+기금수입 -내부거래-보전거래 * 보전거래: 차입금, 지난연도 이월금 등 - 일반수입+용자회수+이전수입 * 경상수입: 지방세(지방교육세 제외)+세외수입(재산매각수입 제외) * 자본수입: 재산매각수입 * 용자회수: 자치단체 용자회수금+민간용자회수금 * 이전수입: 지방교부세+조정교부금+보조금

자료: 국회예산정책처 작성

자치단체별 통합재정수입

2022년 자치단체별 통합재정수입은 광역단체가 179조 9,358억원으로 66.9%를 차지하고 있고, 기초단체는 89조 791억원(33.1%)이다.

광역단체는 특별시 34조 4,003억원(12.8%), 광역시 47조 9,654억원(17.8%), 특별자치시 1조 5,664억원(0.6%), 도 90조 4,108억원(33.6%), 특별자치도 5조 5,930억원(2.1%)이고, 기초단체는 시 51조 8,992억원(19.3%), 군 24조 8,497억원(9.2%), 자치구 12조 3,302억원(4.6%)이다.

[2022년도 자치단체별 통합재정수입 규모]

(단위: 억원, %)

자치단체	일반회계	특별회계	기금	계	구성비
광역단체	1,600,370	182,213	16,775	1,799,358	66.9
특별시	292,773	47,454	3,776	344,003	12.8
광역시	404,960	72,648	2,046	479,654	17.8
특별자치시	13,707	1,888	69	15,664	0.6
도	839,574	53,923	10,611	904,108	33.6
특별자치도	49,356	6,300	273	55,930	2.1
기초단체	811,688	73,267	5,836	890,791	33.1
시	455,043	61,354	2,594	518,992	19.3
군	240,929	7,140	428	248,497	9.2
자치구	115,715	4,773	2,814	123,302	4.6
합계	2,412,058	255,480	22,611	2,690,149	100.0

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

(2) 통합재정지출

분야별 통합재정지출

2022년 분야별 통합재정지출은 사회복지 분야가 87조 5,943억원으로 30.7%를 차지하였고, 다음으로 인력운영비 34조 7,215억원(12.2%), 환경 26조 9,700억원(9.5%), 교통 및 물류 21조 1,797억원(7.4%), 농림해양수산 17조 2,788억원(6.7%), 국토 및 지역개발 15조 7,470억원(5.5%), 교육 15조 7,329억원(5.5%), 일반공공행정 15조 5,850억원(5.5%) 등이다.

[2022년도 분야별 통합재정지출 규모]

(단위: 억원, %)

구분	일반회계	특별회계	기금	합계	구성비
사회복지	743,714	130,547	1,682	875,943	30.7
인력운영비	283,924	63,289	1	347,215	12.2
교통및물류	145,376	65,558	863	211,797	7.4
국토및지역개발	117,528	33,110	6,832	157,470	5.5
환경	125,874	142,109	1,718	269,700	9.5
농림해양수산	182,385	3,272	4,143	189,801	6.7
교육	155,577	1,499	254	157,329	5.5
일반공공행정	131,427	2,294	22,129	155,850	5.5
문화및관광	127,746	3,649	1,964	133,358	4.7
기본경비등	93,513	11,313	655	105,481	3.7
산업·중소기업및에너지	72,049	4,053	17,407	93,510	3.3
예비비	35,022	2,403	-	37,425	1.3
보건	58,182	9	787	58,978	2.1
공공질서및안전	29,024	17,042	5,353	51,419	1.8
과학기술	3,930	5	33	3,968	0.1
계	2,305,271	480,152	63,820	2,849,242	100.0

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

2021년과 비교하면, 통합재정지출 규모가 전년 대비 25조 5,351억원(9.8%) 증가하였고, 공공질서 및 안전 분야가 전년 대비 630억원(18.9%) 증가하였으며, 사회복지 분야가 전년 대비 7조 1,908억원(8.9%) 증가하였다. 반면 국토 및 지역개발 분야는 246억원(0.16%) 증가하였다.

[2021년과 2022년 분야별 통합재정지출 비교]

(단위: 억원, %)

구분	2021 (A)	2022 (B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
사회복지	804,035	875,943	71,908	8.9
인력운영비	330,228	347,215	16,987	5.1
교통및물류	194,380	211,797	17,419	9.0
국토및지역개발	157,224	157,470	246	0.16
환경	252,507	269,700	17,193	6.8
농림해양수산	172,788	189,801	17,013	9.8
교육	137,836	157,329	19,493	14.1
일반공공행정	126,767	155,850	29,083	22.9
문화및관광	118,198	133,358	15,160	12.8
기본경비등	82,837	105,481	22,644	27.3
산업·중소기업및에너지	82,879	93,510	10,631	12.8
예비비	38,292	37,425	△867	△2.3
보건	44,597	58,978	14,381	32.2
공공질서및안전	47,985	51,419	3,434	7.2
과학기술	3,338	3,968	630	18.9
계	2,593,891	2,849,242	255,351	9.8

자료: 행정안전부(2022.5) 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

자치단체별 통합재정지출

2022년 통합재정지출을 자치단체별로 보면, 광역단체 88조 1,325억원(30.9%), 기초단체 196조 7,917억원(69.1%)이다. 기초단체의 통합재정지출이 광역단체보다 많은 것은 광역단체에서 기초단체로 이전되는 시·도비 보조금과 조정교부금 등이 광역단체의 지출에서 중복분으로 제외되기 때문이다.

광역단체 중 특별시는 21조 2,208억원(7.4%), 광역시 27조 7,213억원(9.7%), 특별자치시 1조 7,268억원(0.6%), 도 31조 5,034억원(11.1%), 특별자치도 5조 9,601억원(2.1%)이다. 기초단체는 시 101조 6,137억원(35.7%), 군 45조 6,999억원(16.0%), 자치구 49조 4,781억원(17.4%)이다.

[2022년도 자치단체별 통합재정지출 규모]

(단위: 억원, %)

자치단체	일반회계	특별회계	기금	계	구성비
광역단체	518,644	318,137	44,544	881,325	30.9
특별시	102,663	102,609	6,936	212,208	7.4
광역시	166,211	104,709	6,294	277,213	9.7
특별자치시	14,670	2,465	134	17,268	0.6
도	186,376	99,160	29,499	315,034	11.1
특별자치도	48,726	9,194	1,681	59,601	2.1
기초단체	1,786,626	162,015	19,276	1,967,917	69.1
시	883,798	121,809	10,529	1,016,137	35.7
군	423,698	30,858	2,442	456,999	16.0
자치구	479,130	9,347	6,304	494,781	17.4
합계	2,305,271	480,152	63,820	2,849,242	100.0

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

(3) 통합재정수지

통합재정수지 규모

2022년 당초예산 기준 통합재정수입은 269조 149억원, 통합재정지출은 284조 9,242억원으로 통합재정수지는 15조 9,093억원 적자가 예상된다. 이는 2021년 당초예산 대비 3조 3,208억원 증가, 2021년 최종예산 대비 16조 4,655억원 증가한 규모이다. 또한, 지방자치단체의 순세계잉여금 12조 4,281억원을 포함한 통합재정수지는 3조 4,812억원 적자가 된다.

순세계잉여금은 전년도 세입과 세출의 차이인 세계잉여금(결산상 잉여금)에서 이월재원(명시이월+사고이월금+계속비이월금)과 보조금 집행잔액을 제외한 금액이다.⁴⁰⁾ 당초예산 기준 통합재정수지를 계산하는 시점에는 전년도 결산 결과 순세계잉여금이 확정되지 않기 때문에 순세계잉여금을 수입과 지출에 계상하여 흑·적자를 파악하는 데에 한계가 있다. 따라서 전년도 순세계잉여금 추정치를 통합재정수입에 포함하지 않은 경우와 포함한 경우로 구분하여 통합재정수지를 파악한다.

40) 순세계잉여금 = 세계잉여금 - (이월재원+보조금집행 잔액), 이월재원 = 명시이월금+사고이월금+계속비이월금, 세계잉여금(결산상 잉여금) = 수납된 세입액 - 지출된 세출액

[2022년도 지방자치단체 통합재정수지 현황]

(단위: 억원)

구분	2021		2022 (C)	증감	
	당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
통합재정수입(a)	2,401,591	2,807,854	2,690,149	288,558	△117,705
통합재정지출(b)	2,593,891	3,131,603	2,849,242	255,351	△282,361
통합재정수지 I (c=a-b)	△192,301	△323,748	△159,093	33,208	164,655
순세계잉여금(d)	158,124	288,753	124,281	△33,843	△164,472
통합재정수지 II (e=c+d)	△34,177	△34,996	△34,812	△635	184

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

[2022년도 지방자치단체 통합재정수지 내역]

(단위: 억원)

통합재정수입			통합재정지출		
수입과목		금액	지출과목		금액
세입	경상수입	1,344,583	세출	경상지출	2,090,148
	이전수입	1,317,564		자본지출	718,903
	자본수입	13,320		소계	2,809,051
	소계	2,675,468			
융자회수		14,681	융자지출		40,191
합계		2,690,149	합계		2,849,242

• 통합재정수지(I)=세입-세출-순융자(융자지출-융자회수)=△159,093

• 통합재정수지(II)(순세계잉여금 158,124억원 포함시)=△34,812

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

당초예산 기준 연도별 통합재정수지는 2016년 14조 4,696억원 적자, 2022년 15조 9,093억원 적자이다. 한편 순세계잉여금을 포함할 경우의 통합재정수지는 2016년 1조 3,345억원 흑자, 2022년 3조 4,812억원 적자이다.

[연도별 지방자치단체 통합재정수지 현황]

(단위: 억원)

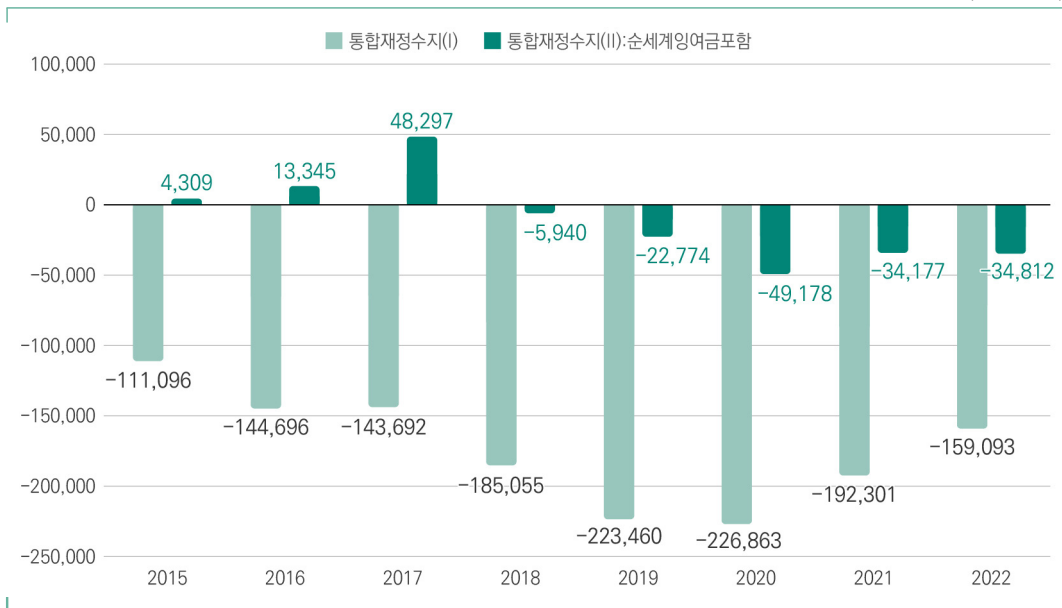
구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
통합재정수지(I)	△111,096	△144,696	△143,692	△185,055	△223,460	△226,863	△192,301	△159,093
통합재정수지(II)	4,309	13,345	48,297	△5,940	△22,774	△49,178	△34,177	△34,812

주: 각 연도 당초예산 기준이며, 통합재정수지(I)은 순세계잉여금을 포함하지 않고 계산되며, 통합재정수지(II)은 순세계잉여금을 포함하여 계산됨

자료: 각 연도 행정안전부의 「지방자치단체 통합재정개요」를 토대로 국회예산정책처 작성

[연도별 지방자치단체 통합재정수지 현황]

(단위: 억원)



자료: 각 연도 행정안전부의 「지방자치단체 통합재정개요」를 토대로 국회예산정책처 작성

자치단체별 통합재정수지

2022년 자치단체별 통합재정수지는 광역단체 6조 3,096억원 적자, 기초단체 9조 4,523억원 적자가 예상된다. 통합재정수지가 통합재정규모에서 차지하는 비중인 통합재정수지 비율은 광역단체 △3.4%, 기초단체 △5.0%이다.

광역단체는 특별시 1조 1,068억원 적자, 광역시 2조 190억원 적자, 특별자치시 1,604억원 적자, 도 2조 6,562억원 적자, 특별자치도 3,671억원 적자가 예상된다. 기초단체는 시 5조 5,834억원 적자, 군 1조 6,733억원 적자, 자치구 2조 1,955억원 적자가 예상된다.

[2022년도 자치단체별 통합재정수지 현황]

(단위: 억원, %)

자치단체	세입 (A)	세출 (B)	융자지출 (C)	융자회수 (D)	통합재정규모 (E=B+C-D)	통합재정수지 (F=A-B-C+D)	재정수지비율 (G=F/E)
광역단체	1,798,430	1,861,525	39,003	13,873	1,836,395	△63,096	△3.4
특별시	343,559	348,919	8,387	2,679	354,627	△11,068	△3.1
광역시	478,675	498,140	2,099	1,374	498,865	△20,190	△4.1
특별자치시	15,630	17,217	51	34	17,234	△1,604	△9.3
도	904,647	912,602	28,382	9,775	931,209	△26,562	△2.9
특별자치도	55,919	59,517	84	11	59,590	△3,671	△6.2
기초단체	1,803,818	1,896,290	4,150	2,099	1,898,341	△94,523	△5.0
시	937,370	992,134	1,502	431	993,204	△55,834	△5.6
군	426,885	443,046	1,158	586	443,618	△16,733	△3.8
자치구	439,563	461,110	1,489	1,082	461,518	△21,955	△4.8
전국(순계)	2,675,468	2,809,051	40,191	14,681	2,834,561	△159,093	△5.6

주: 1. 전국은 순계예산 기준이며, 자치단체별은 총계예산 기준

2. 세입은 경상이전수입과 자본수입을 합한 수지로 융자회수를 제외한 순수한 재정활동의 세입임

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

3. 지역통합재정의 개념과 규모

지방통합재정은 일반회계, 특별회계, 기금을 포함한 지방자치단체의 재정규모를 나타내지만 지방교육재정과 지방자치단체 출자·출연기관의 재정이 제외되기 때문에 지방재정의 전체 규모를 파악하기에는 한계가 있다고 볼 수 있다. 이에 따라 행정안전부는 2015회계연도 결산부터 지방자치단체, 지방공공기관⁴¹⁾, 지방교육재정을 모두 포함하는 지역통합재정을 작성하고 있다.

2021회계연도 세출 결산 기준 지역통합재정 규모는 총 425조 1,814억원이다. 주체별로 지방자치단체 438조 5,118억원, 지방공공기관 46조 7,676억원, 지방교육재정 84조 9,386억원이고, 여기에서 지방자치단체→지방공공기관, 지방자치단체→지방교육재정, 지방자치단체→타 지방자치단체 간 내·외부거래⁴²⁾가 중복계상분으로 제외된다.

41) 해당 회계연도의 지방공공기관 지출액을 말한다.

42) 내부거래는 지방자치단체 내부에서 지방자치단체와 지방공공기관 또는 지방자치단체와 지방교육청 간의 전·출입 금액이고, 외부거래는 광역지방자치단체가 기초지방자치단체에 교부하는 보조금, 조정교부금 등 지방자치단체 간 전·출입 금액을 말한다.

[2021회계연도 결산 기준 지역통합재정(세출) 규모]

(단위: 억원)

시·도	합계 (①+②-③-④)	지방정부				지방교육 재정(②)	내부거래 (③)	외부거래 (④)
		소계 (①=A+B-C)	지방자치 단체(A)	지방공공 기관(B)	내부 거래(C)			
합계	4,251,814	4,697,219	4,385,118	467,676	155,576	849,386	142,956	1,151,835
서울	641,555	742,900	662,151	123,689	42,940	111,879	45,924	167,300
부산	226,565	252,915	238,009	26,685	11,779	52,239	9,237	69,352
대구	166,198	179,426	167,983	19,311	7,868	39,087	7,350	44,965
인천	252,597	262,567	222,459	50,571	10,463	49,783	9,847	49,907
광주	107,566	118,794	109,858	11,839	2,902	25,030	4,402	31,857
대전	103,644	111,546	105,676	12,190	6,320	25,531	3,920	29,513
울산	76,256	77,891	74,466	6,093	2,668	20,768	2,574	19,828
세종	29,674	21,367	20,251	2,188	1,072	9,792	1,485	-
경기	907,301	1,012,580	931,361	116,156	34,937	186,663	38,578	253,364
강원	204,453	222,765	214,505	14,821	6,561	38,619	3,295	53,635
충북	167,711	185,391	176,192	12,390	3,191	33,226	3,289	47,616
충남	218,337	245,469	237,316	12,765	4,611	43,911	5,042	66,001
전북	199,073	232,386	227,545	8,116	3,274	36,570	3,229	66,654
전남	254,573	293,947	286,571	9,457	2,081	41,107	3,085	77,396
경북	307,587	339,951	329,145	16,273	5,467	58,949	5,257	86,056
경남	297,510	328,958	318,600	17,440	7,081	62,024	5,082	88,390
제주	79,874	68,366	63,032	7,693	2,359	14,208	2,701	-

자료: 행정안전부

4. 국가재정과 지방재정의 재정사용액

국가재정과 지방재정 간, 지방재정의 일반재정과 교육재정 간 재원이전에 따라 국가재정과 지방재정의 예산서상 지출액과 국가와 지방자치단체의 실제 사용액 간에는 차이가 발생한다. 예를 들어 지방교부세는 국가재정인 행정안전부 소관 일반회계 세출예산에 편성되지만, 실제 사용주체는 지방자치단체이기 때문에 통합재정지출 산정 시에는 지방자치단체의 세출로 계산된다.

통합재정 기준 재정사용액

2022년 당초예산 기준 통합재정지출 규모는 중앙정부 607.7조원(62.3%), 지방정부의 일반재정 284.9조원(24.2%)과 교육재정 82.7조원(8.5%)으로, 총 975.3조원이다. 여기에 중앙정부에서 지방일반재정으로 지방교부세 65.1조원, 국고보조금 78.8조원 등 143.8조원, 중앙정부에서 지방교육재정으로 지방교육재정교부금 68.9조원, 유아교육지원특별회계 3.8조원, 교육보조금 0.7조원 등 69.6조원, 지방정부의 일반재정에서 교육재정으로 법정부담금⁴³⁾과 전출금⁴⁴⁾ 및 보조금 15.4조원이 이전된다. 또한, 중앙과 지방의 예산안 편성 및 확정시기가 대개 일치하지 않기 때문에 재원이전을 주는 주체가 세출예산에 편성한 재원이전액과 재원이전을 받는 주체가 세입예산에 편성한 재원이전액 간 차이가 발생한다. 이는 회계연도 중 추가경정예산 편성을 통해 조정되는데, 이러한 재원조정액은 일반재정 12조 1,078억원, 교육재정 5조 100억원이다.

즉, 통합재정지출에 재원이전과 재원조정을 감안한 2022년도 통합재정 기준 재정사용액은 중앙정부 394.3조원(51.6%), 일반재정 281.6조원(36.9%), 교육재정 87.7조원(11.5%)이다. 중앙정부와 지방정부 간 통합재정 기준 재정사용액 비율은 51.6 : 48.4이다.

[2022년도 통합재정 기준 재정사용액]

(단위: 억원, %)

구분		중앙정부	자치단체	지방교육	합계
통합재정지출 (비중)		6,076,633 (62.3%)	2,849,242 (24.2%)	826,902 (8.5%)	9,752,777
이전재원	중앙정부 → 자치단체	△1,438,359	121,078 ¹⁾	-	△1,317,281
	중앙정부 → 지방교육	△695,756	-	45,458	△650,298
	자치단체 → 지방교육	-	△154,191	4,642 ²⁾	△149,549
	소계	△2,134,115	△33,113	50,100	△2,117,128
통합재정사용액 (비중)		3,942,518 (51.6%)	2,816,129 (36.9%)	877,002 (11.5%)	7,635,649

주: 1) 중앙정부 - 자치단체 간 이전재원 차이(121,078억 원)는 자치단체에서 지방교부세와 국고보조금을 예산 편성 시 적게 반영한 금액임(중앙정부-지방교육청간 이전재원차이(45,458억 원)도 동일)

2) 자치단체 - 지방교육청간 이전재원 차이(4,642억 원)는 지방교육청에서 자치단체 이전재원 예측을 보수적으로 함에 따라 적게 반영한 금액임

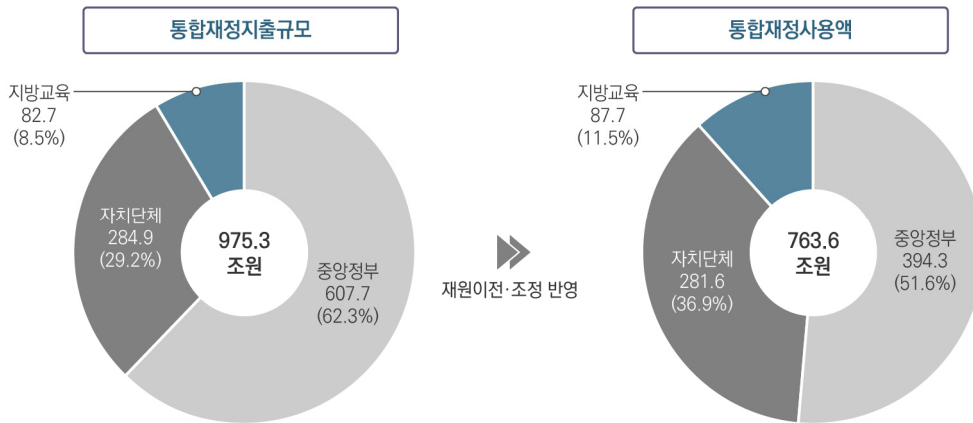
자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

43) 학교용지부담금 등

44) 광역단체 보통세의 일정률(3.6~10%)에 해당하는 금액과 지방교육세 전액

[2022년도 통합재정 기준 재정사용액]

(단위: 조원, %)



자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

통합재정 기준 재정사용액의 연도별 변화를 살펴보면 통합재정이 처음 발표된 2013년의 경우 중앙정부의 재정사용액이 230조 9,346억원(53.2%) 일반지방자치단체의 재정사용액이 148조 4,542억원(34.2%), 지방교육자치단체의 재정사용액이 54조 9,625억원(12.6%)원이었다. 2015년까지는 중앙정부와 지방정부(일반재정 및 지방재정)의 재정사용액 비율이 증감을 반복하다가 2015년 이후 중앙정부 재정사용액 비율이 지속적으로 감소하여 53.7%에서 2022년 51.6%까지 감소하였고, 같은 기간 일반지방자치단체의 재정사용액 비율은 34.5%에서 36.9%로 증가하였다. 일반지방자치단체의 재정사용액 증가는 영유아보육료, 기초연금과 같은 사회복지와 관련된 국고보조금 증가가 주요한 원인이라고 보인다.⁴⁵⁾ 반면, 지방교육자치단체의 재정사용액 비율은 11.8%에서 11.5%로 감소하였다. 지방교육자치단체의 재정사용액은 2013년 이후 지속적으로 증가하였으나, 일반지방자치단체의 재정사용액 증가가 커서 지방교육자치단체의 재정사용액비율이 감소한 것으로 보인다.

45) 2013년 대비 2021년의 통합재정 기준 재정사용액 총액은 61.4% 증가한데 반하여 2013년(36조 7,551억원) 대비 2021년(74조 8,016억원)의 본예산(기금 포함) 기준 국고보조금 총액은 103.5% 증가하여 국고보조금의 증가율이 재정사용액 총액의 증가율보다 높았다.

[연도별 통합재정기준 재정사용액]

(단위: 억원, %)

연도	합계	중앙정부 (비율)	지방정부	
			일반재정 (비율)	교육재정 (비율)
2013	4,343,513	2,309,346 (53.2)	1,484,542 (34.2)	549,625 (12.6)
2014	4,501,107	2,391,283 (53.1)	1,550,954 (34.5)	558,879 (12.4)
2015	4,766,630	2,560,118 (53.7)	1,643,009 (34.5)	563,503 (11.8)
2016	4,973,646	2,629,522 (52.9)	1,761,496 (35.4)	582,628 (11.7)
2017	5,172,977	2,665,102 (51.5)	1,877,982 (36.3)	629,893 (12.2)
2018	5,553,381	2,792,437 (50.3)	2,067,122 (37.2)	693,822 (12.5)
2019	6,049,543	2,991,356 (49.4)	2,303,785 (38.1)	754,402 (12.5)
2020	6,571,346	3,030,202 (51.0)	2,459,593 (37.4)	761,310 (11.6)
2021	7,011,906	3,733,410 (53.3)	2,532,745 (36.1)	745,751 (10.6)
2022	7,635,649	3,942,518 (51.6)	2,816,129 (36.9)	877,002 (11.5)

자료: 각 연도 행정안전부의 「지방자치단체 통합재정개요」를 토대로 국회예산정책처 작성

[보론 5] 인구구조 변화와 지방재정

인구구조변화 현황

통계청 인구추계⁴⁶⁾에 따르면 출산율 중위추계 기준으로 총인구는 2020년 5,184만명⁴⁷⁾에서 향후 10년간 연평균 6만명 내외로 감소해 2030년 5,120만명, 2070년 3,766만명으로 전망되었다. 유소년인구(0~14세 인구) 대비 고령인구(65세 이상 인구) 비율인 노령화 지수는 2020년 129.3에서 2030년 301.6, 2040년 389.5, 2070년 620.6으로 증가할 것으로 전망되었다.

[연령대별 인구구성 추계(출산율 중위추계)]

(단위: 만명, %)

연도	총인구	인구구성비			부양비		노령화지수
		유소년인구	생산가능인구	고령인구	유소년	노년	
2020	5,184	12.2	72.1	15.7	16.9	21.8	129.3
2025	5,145	10.2	69.2	20.6	14.7	29.7	201.5
2030	5,120	8.5	66.0	25.5	12.8	38.6	301.6
2035	5,087	8.1	61.8	30.1	13.2	48.6	369.1
2040	5,019	8.8	56.8	34.4	15.5	60.5	389.5
2045	4,903	9.1	53.5	37.4	17.0	69.9	411.6
2050	4,736	8.8	51.1	40.1	17.2	78.6	456.2
2060	4,262	7.7	48.5	43.8	15.8	90.4	570.6
2070	3,766	7.5	46.1	46.4	16.2	100.6	620.6

주: 1. 노령화지수는 유소년인구(0~14세) 대비 고령인구(65세 이상) 비율임

2. 유소년 부양비는 생산가능인구(15~64세) 대비 유소년 인구 비율임

3. 노년 부양비는 생산가능인구 대비 고령인구 비율임

자료: 통계청(2021), 「장래인구추계: 2020~2070년」

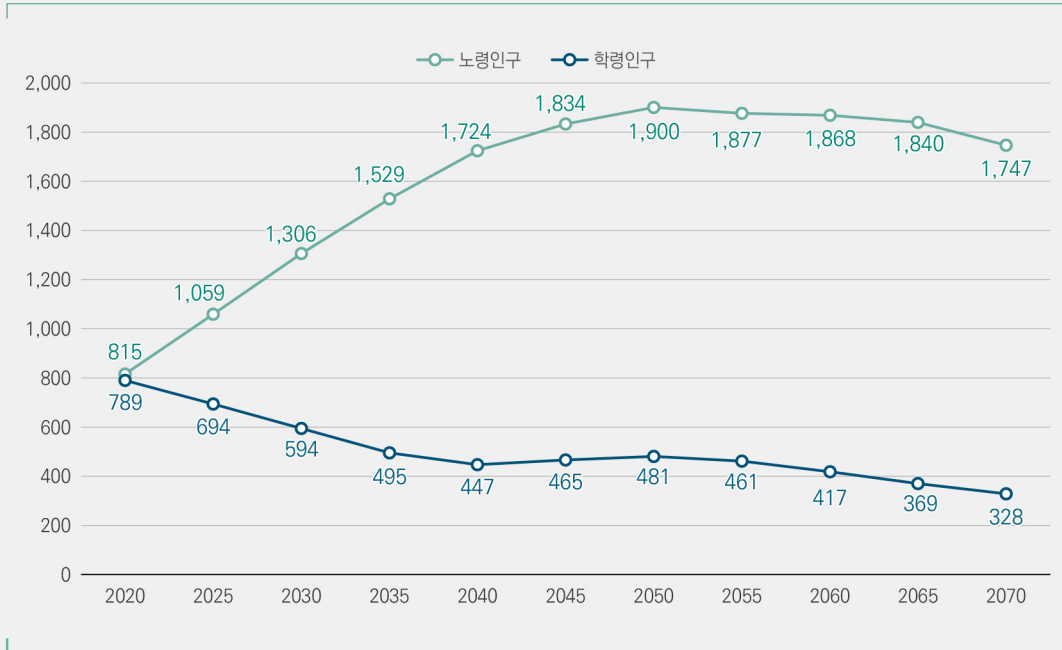
46) 2020년 인구총조사(등록센서스) 결과와 2021년까지의 인구변동요인(출생·사망·국제이동) 추이를 반영하여 2021년에 발표된 「장래인구추계(2020년~2070년)」를 기준으로 작성하였다.

47) 2020년 인구주택총조사 기준

65세 이상 노령인구는 2020년 815만명에서 2025년 1,000만명을 넘어, 2050년 1,900만명까지 증가 후 감소가 예상되고, 만 6~21세 학령인구는 2020년 789만명에서 2030년 594만명, 2070년 328만명까지 계속해서 감소할 전망이다. 특히 2020년부터 노령인구의 규모가 학령인구를 초과할 것으로 전망되었다.

[학령인구(만6-21세) 및 노령인구(만 65세 이상) 추계(2020-2070)]

(단위: 만명)



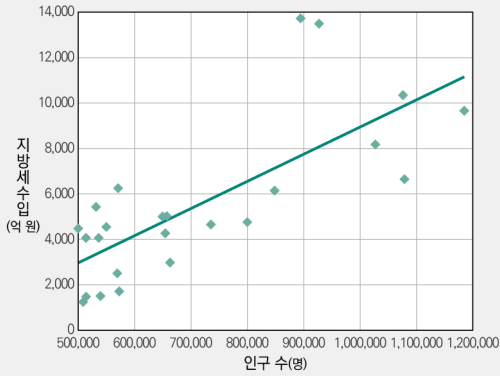
자료: 통계청(2021), 「장래인구추계: 2020~2070」

인구수와 지방세수입

기초자치단체를 주민등록인구수 기준으로 기초자치단체(I)(인구수 50만명 이상), 기초자치단체(II)(인구수 30~50만명), 기초자치단체(III)(인구수 10~30만명), 기초자치단체(IV)(인구수 10만명 이하)로 구분할 때, 기초자치단체(I)와 기초자치단체(IV)가 인구수와 지방세수의 관계가 밀접한 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 즉, 인구수가 10만명 이하인 기초단체에서는 인구수가 감소하면 직접적으로 지방세수입이 감소할 가능성이 크다는 것을 의미한다. 2021년 7월 기준 인구수가 10만명 이하인 기초단체는 93개로서 전체(226개)의 41.2%에 달한다.

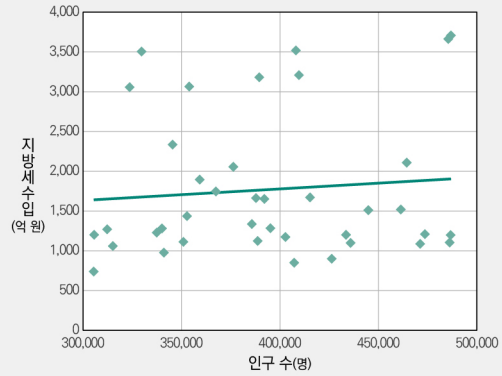
[인구수와 지방세수입의 관계]

기초자치단체(I): 50만명 이상



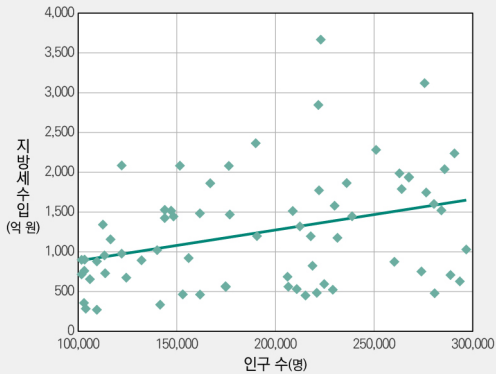
기초자치단체(I): 24개

기초자치단체(II): 30~50만명 이하



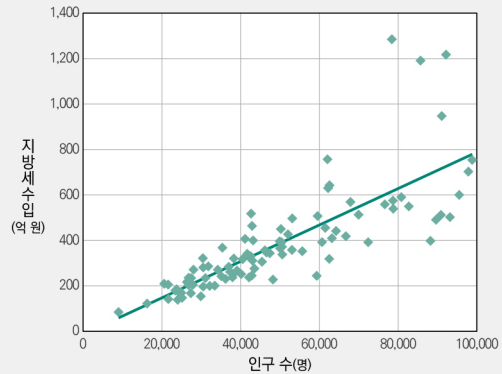
기초자치단체(II): 39개

기초자치단체(III): 10~30만명 이하



기초자치단체(III): 70개

기초자치단체(IV): 10만명 이하



기초자치단체(IV): 93개

주: 인구수는 2022년 7월 주민등록인구수 기준이며, 지방세수입은 2022년 당초예산 기준
 자료: 행정안전부의 「지방재정365」 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

고령인구 증가와 사회복지 지출

2009년 지방자치단체의 노인·청소년 부문 예산(당초예산, 순계 기준)은 6조 1,848억원으로 전체 순계예산 대비 4.5%, 사회복지 분야 예산 대비 25.6%를 차지하였다. 그런데 2022년 노인·청소년 부문 예산은 29조 682억원으로 전체 순계예산 대비 10.1%, 사회복지 분야 예산 대비 33.0%로 증가하였다. 또한, 2009년부터 2022년까지 전체 순계예산 규모는 연평균 5.9% 증가하였지만, 노인·청소년 부문 예산 규모는 연평균 12.6% 증가하였다.

[지방자치단체 노인·청소년 부문 예산 추이]

(단위: 억원, %)

구분	2009	2014	2020	2021	2022	연평균증가율 (2009~2021)
순계예산(A)	1,375,349	1,635,793	2,532,263	2,630,917	2,883,083	5.9
사회복지 분야(B)	241,455	400,832	751,015	804,767	880,572	10.5
노인·청소년 부문(C)	61,848	102,545	241,288	267,557	290,682	12.6
비중						
순계예산 대비(C/A)	4.5	6.3	9.5	10.2	10.1	-
사회복지 분야 대비(C/B)	25.6	25.6	32.1	33.2	33.0	-

자료: 각 연도 행정안전부의 「지방자치단체 통합재정개요」를 토대로 국회예산정책처 작성

지방자치단체의 노인·청소년 부문 예산의 대부분은 기초연금 지급, 노인회관 운영과 같은 노인복지 증진과 관련된 예산인 것으로 파악된다.⁴⁸⁾ 따라서 인구고령화 추세가 진행됨에 따라 지방자치단체의 노인·청소년 부문 예산의 급격한 증가가 예상되며, 지방재정에 부담이 될 것으로 보인다.

48) 서울특별시 A 자치구의 경우 2022년 당초예산 기준 노인·청소년 부문 예산은 총계예산 대비 13.6%이며, 이중 노인복지 증진 관련 예산은 총계예산 대비 13.4%이고 청소년복지 관련 예산은 0.2%이다. 또한 노인·청소년 부문 예산 중 노인복지 증진관련 예산이 차지하는 비중은 98.5%에 이른다.

[2022년도 서울특별시 A자치구 노인·청소년 부문 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2021(A)	2022(B)	증감		총계예산 대비 비중
			B-A	(B-A)/A	
총계예산(A)	478,192	490,834	12,642	2.6	100.0
사회복지 분야(B)	166,963	175,651	8,688	5.2	35.8
노인·청소년 부문(C)	63,535	66,921	3,386	5.3	13.6
노인복지 증진	62,763	65,894	3,131	5.0	13.4
청소년복지 증진	772	1,027	255	33.0	0.2

자료: 서울특별시 A자치구 2022년도 예산서를 토대로 국회예산정책처 작성

학령인구 감소와 지방교육재정 변화

앞에서 살펴본 바와 같이 통계청 장래인구특별추계에 따르면 향후 학령인구는 지속적으로 감소하여 초·중·고 학생수는 2020년 547만명에서 2030년 406만명, 2070년 227만명으로 감소할 것으로 전망된다.

[통계청 장래인구 추계]

(단위: 만명)

구분	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2070
초 (6-11세)	272	234	159	152	181	186	169	157	137	109
중 (12-14세)	136	140	115	76	77	92	93	84	78	56
고 (15-17세)	139	136	132	95	70	85	95	88	82	62
합계	547	510	406	323	328	363	357	329	297	227

주: 1. 교부금 지원대상 학생수와 실제 학생수는 다름
2. 중위 기준
자료: 통계청

이와 같이 학령인구가 감소추세에 있음에도 불구하고 지방교육재정교부금이 내국세에 연동되어 결정되므로 내국세의 증가율에 따라 등락을 보이지만 경제규모가 커지면서 장기적으로는 지속적으로 증가하는 모습을 보인다. 학령인구의 감소로 학생 1인당 지방교육재정교부금은 2014년 2.6% 증가, 2015년 0.8% 감소, 2020년 9.6% 감소한 것을 제외하고는 2012~2021년 동안 전년대비 9.3~18.1%의 높은 증가율을 기록하였다. 또한 지방교육재정의 재원 중 70% 이상이 지방교육재정교부금으로 조달되므로 유아·초·중등 교육비 수입 및 지출도 교육수요 지표 변동과 무관하게 내국세 규모에 크게 영향을 받게 된다.

[2012~2021년 지방교육재정교부금 증가 추이]

(단위: %)

구분	2012 (A)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (B)	B-A/A
지방교육재정 교부금 ¹⁾ (조원)	39.2	40.8	40.9	39.4	43.2	46.6	52.5	60.5	53.5	59.6	48.2
전년대비 증가율	8.6	4.1	0.2	△3.7	9.6	7.9	12.7	15.2	△11.6	11.4	-
교육비특별회계 총세입 (조원)	54.9	57.3	60.5	62.4	66.1	72.4	78.8	87.4	82.2	88.1	60.5
전년대비 증가율	6.2	4.4	5.6	3.1	5.9	9.5	8.8	10.9	△5.9	7.1	-
학생 1인당 교부금 ²⁾ (만원)	572	625	641	636	717	799	922	1,089	985	1,120	95.8
전년대비 증가율	12.6	9.3	2.6	△0.8	12.7	11.4	15.4	18.1	△9.6	13.7	-

주: 1) 세계잉여금 정산분 및 추경 포함

2) 학생1인당 교부금 = 연도별 세계잉여금 정산분 및 추경 포함 교부금 / 연도별 교부금 산정 기준 대상 학생수

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

지방교육재정교부금 및 교육지출의 지속적인 확대는 초·중등교육에 대한 투자가 늘고 교육여건이 개선되는 측면에서는 긍정적이라고 할 수 있으나 한정된 정부재정을 효율적으로 지출하는 것이 바람직하다는 측면에서 초·중등교육 지출 규모의 적정성에 대해서도 검토할 필요가 있다.

[보론 6] 고향사랑 기부금 제도 도입 현황

고향사랑 기부금 제도의 의의 및 도입 배경

고향사랑 기부금 제도는 개인이 자신이 현재 거주하고 있는 주소지 이외의 지방자치단체에 기부하면, 기부를 받은 지방자치단체는 세액 공제의 혜택과 함께 지역특산품 등을 답례품으로 제공하는 제도이다. 고향사랑 기부금 제도를 도입하는 내용의 「고향사랑 기부금에 관한 법률」 제정안⁴⁹⁾이 2021년 9월 28일 국회 본회의를 통과하고 2021년 10월 19일에 제정되어, 2023년 1월 1일부터 시행될 예정이다.

최근 가속화되고 있는 지역 인구유출로 인해 지역사회의 활력이 저하되고, 지역에서 성장한 인재들이 외지로 이주하는 탓에 이들이 나고 자란 고향에 기여하는 선순환 구조를 만들기 어려운 상황이므로, 고향에 대한 건전한 기부 문화를 조성하고, 지역경제를 활성화함으로써 국가 균형 발전에 기여하기 위하여 도입되었다.

일본은 고향납세제도를 2008년부터 도입하고, 2014년부터 본격적으로 확산하여 운영하고 있다. 일본의 고향납세 기부금액은 2008년에는 81.4억엔이었으나, 2020년에는 6,725억엔으로 크게 증가하였다.⁵⁰⁾ 우리나라와 일본의 제도는 지방자치단체에 기부를 하고, 기부에 대해 세액공제와 답례품 혜택을 제공한다는 점에서는 유사하다.

그러나, 우리나라와 일본은 구체적인 기부주체·기부대상 등에 있어서는 차이가 있다. 우리나라는 모든 개인의 기부가 인정되고 법인의 기부는 불가능하지만, 일본은 개인 중에서 도시민의 기부만 가능하며 법인도 기부 주체가 될 수 있다. 또한, 우리나라는 개인이 현재 거주지 이외의 지역에 기부금을 기부하지만, 일본은 고향 또는 원하는 지역에 기부하기 때문에 현재 거주지에도 기부가 가능하다.⁵¹⁾

[고향사랑 기부금에 관한 법률 주요내용]

우리나라의 고향사랑 기부금 제도	구분	일본의 고향납세제도
「고향사랑 기부금에 관한 법률」	근거 법률	「지방세법」
2023년 1월	시행 시기	2008년 4월
개인이 현재 거주지 이외의 지역에 기부금을 기부	주요 내용	도시민이 고향 또는 원하는 지역에 기부금을 기부
개인(법인 기부 불가)	기부 주체	도시민(도시 거주 개인)과 법인

49) 「고향사랑 기부금에 관한 법률」(법률 제18489호, 2021.10.19. 제정, 2023.1.1. 시행예정)

50) 법인의 고향납세 기부금액 실적은 제외한 수치

51) 「고향사랑 기부금에 관한 법률」 제정의 주요 내용 및 의의, 류영아, 국회입법조사처 이슈와 논점 제1928호, 2022.2.28.

우리나라의 고향사랑 기부금 제도	구분	일본의 고향납세제도
현재 거주지 이외의 지역	기부 대상	고향 또는 원하는 지역(현재 거주지에 기부 가능)
5백만원 이하	기부금	2천엔 이상, 상한액 없음
기부금 세액공제(소득세, 지방소득세), 답례품 제공	기부 주체 혜택	소득세 소득공제, 개인주민세 세액공제, 답례품 제공
10만원 이하 전액 세액공제, 10만원~500만원: 16.5%	세액공제	기부자 연 소득 및 가족 구성에 따라 공제 상한선 변동
종류 제한(법률): 현금·귀금속·보석 금지 상한액 제한(시행령 예정): 기부액의 30% 이내, 최대 1백만원 이내	답례품 규정	종류 제한(총무성 지침): 전자제품·상품권 금지 상한액 제한(총무성 지침): 기부액의 30% 이내

주: 일본은 2016년부터 법인이 고향에 납세하도록 허용하는데, 법인이 고향 또는 원하는 지역에 직접 기부하는 것이 아니고 '지방 정부가 마련하고 내각부가 인정한 지방 창생 또는 지역 재생 사업'에 법인이 기부금을 기부하면 기부금의 일정 비율을 세액공제하는 방식이다.

자료: 「고향사랑 기부금에 관한 법률」 제정의 주요 내용 및 의의, 류영아, 국회입법조사처 이슈와 논점 제1928호, 2022.2.28.

고향사랑 기부금 제도의 주요 내용

첫째, 고향사랑 기부금의 기부 주체는 개인으로, 개인이 기부할 수 있는 기부 대상은 현재 거주지 이외의 모든 지방자치단체이다. 개인별 고향사랑 기부금의 연간 상한액은 500만원이다.

둘째, 기부에 대한 감사 표시로 지방자치단체는 기부자에게 지역특산물·지역사랑상품권, 그 밖에 지역경제 활성화 등에 기여할 수 있는 것으로서 조례로 정하는 것을 답례품으로 제공할 수 있다. 입법예고된 시행령 제정령안⁵²⁾에 따르면, 답례품의 상한액은 개인당 기부총액의 30% 이내로 제한한다.

셋째, 지방자치단체는 모금·접수한 고향사랑 기부금의 관리·운용을 위하여 별도의 고향사랑 기금을 설치하여야 한다. 고향사랑기금은 고향사랑 기부금을 재원으로 하되, 사회적 취약계층의 지원 및 청소년의 육성·보호, 지역 주민들의 문화·예술·보건 등의 증진, 시민참여·자원봉사 등 지역공동체 활성화 지원 등 주민의 복리 증진 등에 필요한 사업을 추진하는 목적으로만 사용되어야 한다. 지방자치단체는 전년도 기부액의 100분의 15의 범위에서 고향사랑기금의 일부⁵³⁾를 고향사랑 기부금의 모집 및 운용 등 필요한 비용에 충당할 수 있다. 지방자치단체는 고향사랑 기부금의 접수현황 및 고향사랑기금의 운용 결과 등을 공개하여야 한다.

넷째, 누구든지 타인에게 기부·모금 등을 강요할 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의

52) 「고향사랑 기부금에 관한 법률 시행령 제정령안」(2022.5.6. 입법예고)

53) 「고향사랑 기부금에 관한 법률 시행령 제정령안」(별표2) 모집·운용 등 필요비용에 충당할 수 있는 비율

전년도 고향사랑 기부금액	모집과 운용 등 필요비용에 충당할 수 있는 비율
1. 10억원 이하	100분의 15 이하
2. 10억원 초과 100억원 이하	100분의 13 이하
3. 100억원 초과 200억원 이하	100분의 12 이하
4. 200억원 초과	100분의 10 이하

벌금에 처하도록 하고, 위법행위에 대해 일반주민이 공익신고를 할 수 있도록 규정하였다. 또한, 기부 활성화를 위해 세액공제 혜택을 제공한다.

[고향사랑 기부금에 관한 법률 주요내용]

구분	주요내용
기부주체/대상	개인이 주소지 외의 전국 모든 지방자치단체에 기부 가능 - 강제모집 등 방지를 위해 현재 거주 지방자치단체는 기부 제한 - 개인만 기부 가능하며, 법인은 기부할 수 없음 - 개인 기부금 연간한도액을 500만원으로 정함(지방자치단체의 모금 한도액은 없음)
답례품	기부 촉진, 지역경제 활성화를 위해 답례품 제공 가능 - 지자체간 과열경쟁 방지를 위해 종류(지역특산품·지역사랑상품권 등) 및 상한선 규정
기부금 운용	고향사랑 기부금을 재원으로 하는 별도의 고향사랑기금을 설치하여 청소년 육성, 문화·예술·체육진흥, 지역공동체활성화 등 주민복지 증진 등에 사용함 지방자치단체는 고향사랑 기부금의 접수 현황 및 운용 결과 등을 공개하여야함
개인 및 기관처벌	기부강요·모금방법 위반에 대한 처벌 - 기부·모금을 강요한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하 벌금 - 기관: 법 위반 시 지자체의 모금·접수를 1년 이내 기간 동안 제한하고, 위반사실 공표
세액공제	기부 활성화를 위해 세액공제 혜택 제공 - 10만원까지 전액, 10만원 초과 시 16.5%

제도 시행 준비 현황 및 향후 계획

행정안전부는 첫째, 「고향사랑 기부금에 관한 법률 시행령」을 2022년 9월 제정⁵⁴⁾하였으며, 지방자치단체로 하여금 고향사랑기금의 관리·운용, 답례품 선정절차 등을 규정한 조례를 2022년 하반기에 제정하도록 독려할 계획이다. 고향사랑 기부금의 온라인 접수·답례품 선택·세액공제 연계 등을 원스톱으로 처리할 수 있도록 하는 시스템은 2022년 12월까지 구축될 예정이다.⁵⁵⁾

54) 2022.9.13.제정. 2023.1.1. 시행

55) 행정안전부 누리집, 고향사랑기부제 업무안내 참고

제4절 재정분권과 지방재정

1. 중앙·지방정부 재정규모

중앙정부와 지방정부의 재정총량

중앙정부의 2022년도 통합재정수입(총수입)은 553.6조원, 통합재정지출(총지출)은 607.7조원이다. 총지출은 분야별로 보건·복지·고용 217.7조원(35.8%), 일반·지방행정 98.1조원(16.1%), 교육 84.2조원(13.9%), 국방 54.6조원(9.0%), SOC 28.0조원(4.6%) 등으로 구성된다.

지방정부의 2022년도 재정총량은 일반재정의 경우 통합재정수입은 269.0조원, 통합재정지출은 284.9조원이다. 교육재정은 세입세출 규모 기준 82.7조원이다. 일반재정의 통합재정지출은 사회복지 87.6조원(30.7%), 인력운영비 34.7조원(12.2%), 환경 27.0조원(9.5%) 등이고, 교육재정은 유아 및 초중등교육이 69.1조원으로 96.1%를 차지하고 있다.⁵⁶⁾

[2022년도 중앙정부와 지방정부의 재정총량 비교]

(단위: 조원)

구분	중앙정부	지방정부	
		일반재정	교육재정
통합재정수입	553.6	269.0	82.7
- 예산	369.5	266.7	82.7
- 기금	184.1	2.3	-
통합재정지출	607.7	284.9	82.7
- 예산	413.0	278.5	82.7
- 기금	194.6	6.4	-

주: 중앙정부는 총수입·총지출 기준, 지방정부의 일반재정은 통합재정수입·통합재정지출 기준, 교육재정은 세입·세출예산 기준임
 자료: 국회예산정책처(2022.3), 「2022 대한민국 재정」 및 행정안전부(2022. 5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

⁵⁶⁾ 다만, 중앙정부와 지방정부의 소관 사무범위의 차이로 인해 분야별 자원배분 현황을 직접 비교하는 것은 한계가 있다. 예를 들어, 국방 및 외교·통일 분야는 중앙정부의 전속적인 권한이다. 교육의 경우 지방정부는 일반재정과 교육재정이 분리되어 있고 일반재정에도 교육 분야가 일부 포함되어 있다. 또한, 중앙정부의 일반·지방행정 분야에 포함되는 인력운영비와 기본경비 등을 지방정부 일반재정에서는 나누어 산출하고 있다.

[2022년도 중앙정부와 지방정부의 분야별 자원배분 비교]

(단위: 조원, %)

중앙정부			지방정부					
분야	예산액	비중	일반재정			교육재정		
			분야	예산액	비중	분야	예산액	비중
보건·복지·고용	217.7	34.9	사회복지	87.6	30.7	유아 및 초중등교육	36.5	44.1
일반·지방행정	98.1	15.7	인력운영비	34.7	12.2	교육일반	3.1	3.7
교육	84.2	13.5	환경	27.0	9.5	평생·직업교육	0.2	0.3
국방	54.6	8.7	교통 및 물류	21.2	7.4	기타(인건비)	42.6	51.5
R&D	29.8	4.8	국토 및 지역개발	15.7	5.5	합계	82.7	100.0
농림·수산·식품	23.7	3.8	농림해양수산	19.0	6.7			
공공질서·안전	22.3	3.6	교육	15.7	5.5			
SOC	28	4.5	일반공공행정	15.6	5.5			
산업·중소기업·에너지	31.3	5.0	문화및관광	13.3	4.7			
환경	11.9	1.9	기본경비등	10.5	3.7			
문화·체육·관광	9.1	1.5	산업·중소기업 및 에너지	9.4	3.3			
외교·통일	6	1.0	예비비	3.7	1.3			
합계	624.3	100.0	보건	5.9	2.1			
			공공질서및안전	5.1	1.8			
			과학기술	0.4	0.1			
			합계	284.9	100.0			

주: 중앙정부는 총지출 기준, 일반재정은 통합재정지출 기준, 교육재정은 세출예산 기준임

자료: 국회예산정책처(2022.3), 「2022 대한민국 재정」 및 행정안전부(2022. 5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

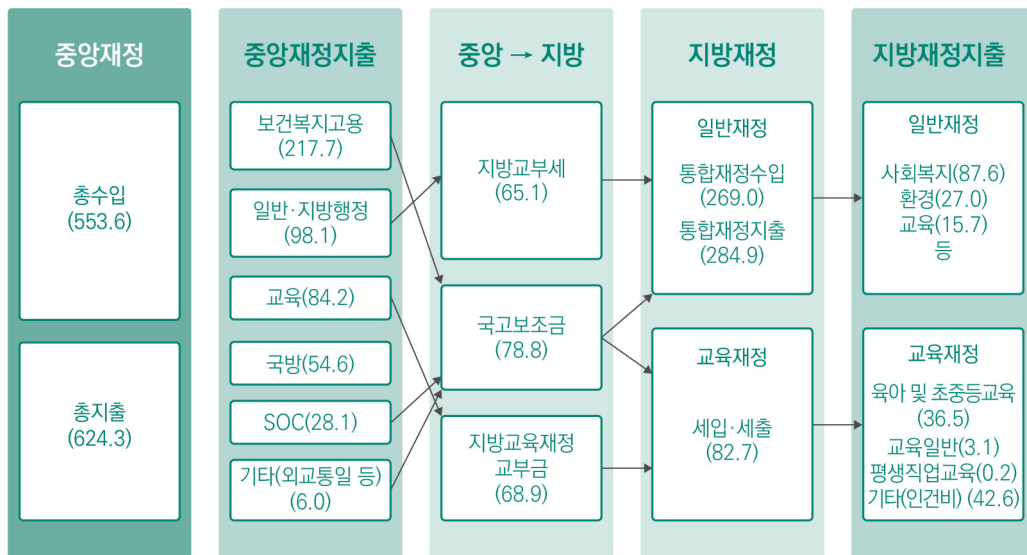
중앙정부 및 지방정부 간 재원이전

앞에서 살펴본 중앙정부와 지방정부의 재정총량 중 일부재원은 지방교부세, 지방교육재정교부금, 조정교부금, 보조금 등의 방식으로 중앙정부와 지방정부, 광역자치단체와 기초자치단체, 일반자치단체와 교육자치단체 간에 재원의 이전을 통해 최종 지출 주체가 결정된다.

중앙정부에서 지방정부로 이전되는 재원을 살펴보면 일반·지방행정 분야에서 지방교부세 65.1조원이 지방정부의 일반재정으로, 교육 분야에서 지방교육재정교부금 68.9조원이 지방정부의 교육재정으로 이전된다. 또한 보건복지고용 분야, SOC 분야 및 기타 분야 등에서 국고보조금 78.8조원이 지방정부의 일반재정과 교육재정으로 이전된다.

[중앙재정에서 지방재정으로 재원이전]

(단위: 조원)

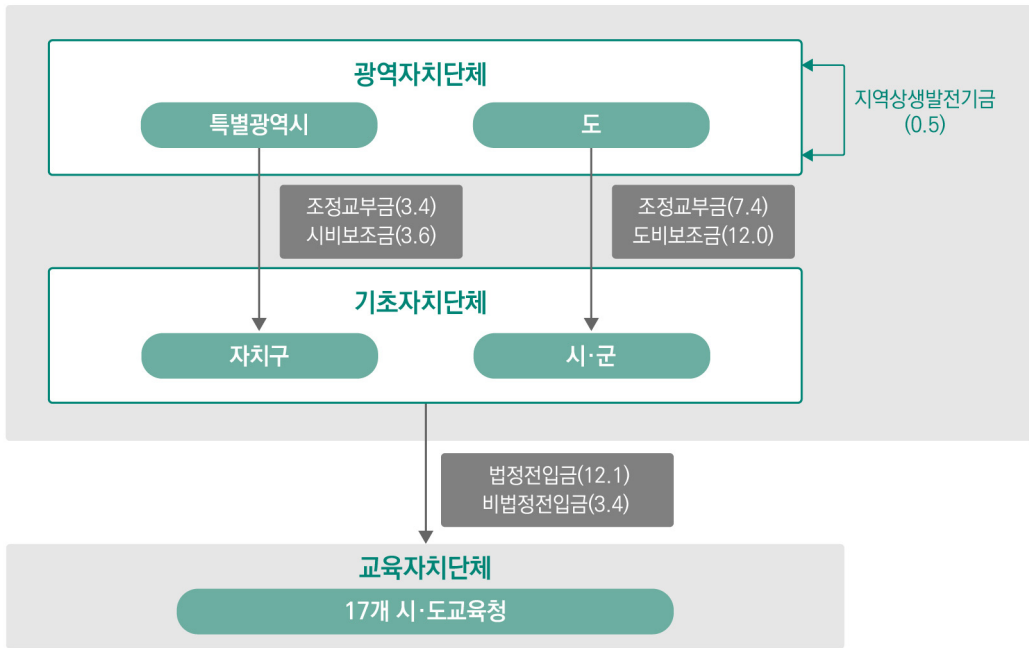


자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

지방자치단체 간의 재원이전을 살펴보면 광역자치단체 중 특별·광역시에는 관할구역 내 기초자치단체인 자치구에 조정교부금 3.4조원, 시비보조금 3.6조원을 이전한다. 도는 기초자치단체인 시·군에 조정교부금 7.4조원, 도비보조금 12.0조원을 이전한다. 광역자치단체와 기초자치단체는 교육자치단체에 법정전입금 12.1조원과 비법정전입금 3.4조원을 이전한다. 또한 광역자치단체간에는 지방소비세의 일부를 재원으로 조성한 지역상생발전기금을 통해 재원을 이전하고 있다.

[지방자치단체간 재원이전]

(단위: 조원)



자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2. 재정분권 추진현황

재정분권 추진 배경

재정분권(Fiscal Decentralization)은 중앙정부가 하위지방정부에 대해 재정적 권한과 기능을 이양하는 것을 의미한다. 이와 같은 재정분권의 근거는 중앙정부와 지방정부 각 주체의 재정수입과 재정지출의 불일치라고 볼 수 있다.

먼저 재정수입을 살펴보면 2013년부터 2022년까지 10년간 국세는 201.9조원에서 328.6조원으로 연평균 5.6% 증가하였고, 지방세는 53.8조원에서 108.5조원으로 연평균 8.1% 증가하였다. 총조세 중 지방세 비율은 2013년 21%에서 2015년 24.6%까지 증가하다 2016년, 2017년, 2018년도에 하락했으며, 2019년과 2020년에는 다시 증가하였으나, 2021년, 2022년은 2020년 대비 하락하였다.

[최근 10년간 지방세 규모 및 비율 현황]

(단위: 조원, %)

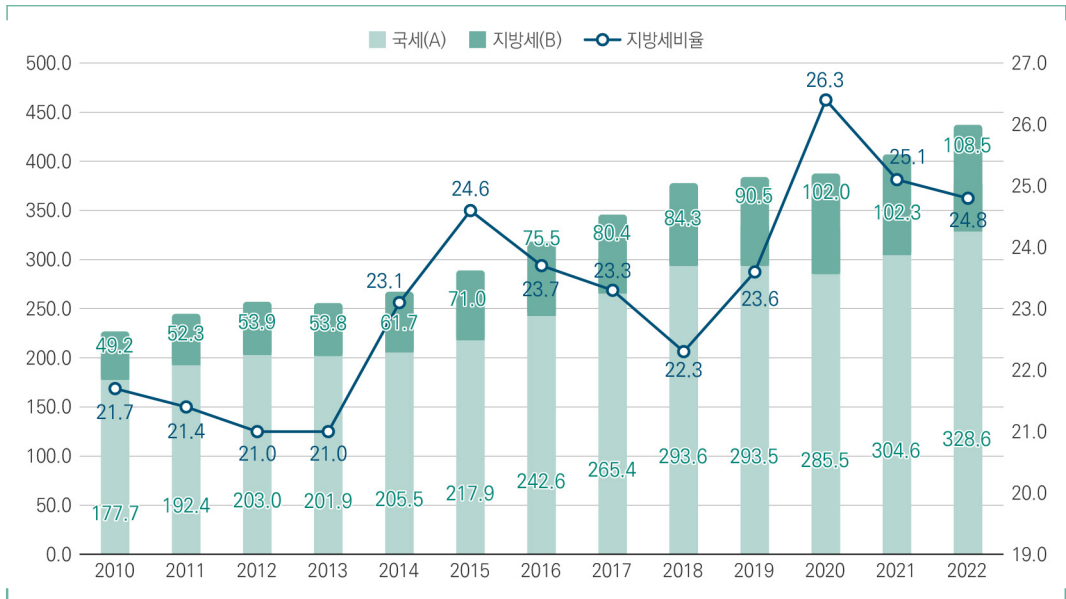
구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
국세(A)	201.9	205.5	217.9	242.6	265.4	293.6	293.5	285.5	304.6	328.6	5.6
지방세(B)	53.8	61.7	71.0	75.5	80.4	84.3	90.5	102.0	102.3	108.5	8.1
총조세(A+B)	255.7	267.2	288.9	318.1	345.8	377.9	383.9	387.6	406.9	437.1	6.1
국세비율	79.0	76.9	75.4	76.3	76.7	77.7	76.4	73.7	74.9	75.2	-
지방세비율	21.0	23.1	24.6	23.7	23.3	22.3	23.6	26.3	25.1	24.8	-

주: 2020년까지는 결산액, 2021년은 최종결산액, 2022년은 당초예산액 순계 기준

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요」

[최근 10년간 국세 및 지방세 규모 추이]

(단위: 조원, %)



주: 2020년까지는 결산액, 2021년은 최종결산액, 2022년은 당초예산액 순계 기준

자료: 행정안전부, 「지방재정365(lofin.mois.go.kr)」

다음으로 재정지출을 살펴보면, 2022년 당초예산 기준 전체 통합재정지출 규모는 991.9조원 이고, 이 중 중앙정부는 624.3조원, 지방자치단체(일반자치단체 + 교육자치단체)는 367.6조원 이다. 전체 통합재정지출 대비 중앙정부의 비중은 62.9%이고 지방자치단체는 37.1%이다. 지방 자치단체의 통합재정지출 비중은 2017년 40.1%에서 2022년 37.1%로 3.0%p 감소하였다.

[최근 6년간 통합재정지출 추이]

(단위: 조원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
중앙정부(A)	400.5	428.8	469.6	512.3	558.0	624.3	9.3
일반자치단체(B)	209.5	229.4	252.7	279.8	259.4	284.9	6.3
교육자치단체(C)	59.1	66.2	69.3	73.9	71.9	82.7	7.0
통합재정지출규모 (D=A+B+C)	669.1	724.4	791.6	866.0	889.2	991.9	8.2
중앙정부 비중(A/D)	59.9	59.2	59.3	59.2	62.7	62.9	-
자치단체 비중 (B+C)/D)	40.1	40.8	40.7	40.8	37.3	37.1	-

주: 각 연도 본예산(당초예산) 기준 통합재정지출액(총지출)이며, 지방자치단체는 2013년부터 통합재정지출액이 추가되었음
 자료: 각 연도 행정안전부의 「지방자치단체 통합재정개요」를 토대로 국회예산정책처 작성

즉 2022년 당초예산 기준 전체 통합재정지출 중 지방자치단체의 비중은 37.1%이지만, 총조세 중 지방세의 비중은 24.8%이다. 이에 따라 지방자치단체는 2022년 당초예산 기준 지출 비중이 수입 비중에 비해 12.3%p 정도를 초과하며, 이러한 초과분만큼 재정갭(fiscal gap)이 발생하고 있다고 볼 수 있다. 우리나라는 이러한 재정갭을 앞에서 살펴본 중앙정부의 이전재원(지방교부세 및 국고보조금 등)으로 충당하고 있다.

재정분권 추진연혁

1995년 지방자치단체장 선거가 실시되면서 지방자치제도가 본격적으로 시작된 이후 정부의 재정분권 추진연혁을 살펴보면, 먼저 김대중 정부(1998~2003년)의 경우 재정분권보다는 자치분권에 초점이 맞추어져 있어 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률(시행: 1999. 7. 30.)」을 제정하는 등 중앙정부 사무의 지방이양을 적극 추진⁵⁷⁾하였다. 다만 국세 및 지방세 개편과 관련하여 휘발유에 부과되는 국세인 교통세 중 일부를 주행세로 전환하여 지방세로 이양(2000년)하였고, 국세인 교육세의 일부를 지방교육세⁵⁸⁾로 전환하여 신설(2001년)하는 등 지방재정 확충과 연관된 정책이 실시되었다.

57) 국민의 정부 기간 동안 610건의 사무 이양

58) 취득세액(구 등록세분)의 20%, 등록면허세액의 20%, 주민세액(개인분·사업소분 기본세액)의 10%~25%, 재산세액의 20%, 담배소비세액의 43.99%, 레저세액의 40%, 자동차세액의 30%로 구성

다음으로 노무현 정부(2003~2008년) 시기에는 ‘지방분권 로드맵’에 따라 지방분권을 국정과제로 추진하였고 이에 따라 재정분권도 적극적으로 추진되었다. 우선 지방교부세율을 기존 내국세의 15.0%에서 19.13%까지 인상(2005년)하였다. 다음으로 국고보조사업 중 일부를 지방으로 이양⁵⁹⁾하면서 내국세의 0.83%를 재원으로 하는 분권교부세를 신설(2005년)하였고, 국가균형발전특별회계를 신설(2004년)하여 해당 재원을 통해 추진하는 국고보조사업⁶⁰⁾은 편성 및 집행상에서 지방자치단체의 자율성을 확대하는 포괄보조사업 형태로 추진하도록 하였다. 또한 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세를 신설(2006년)하였으며, 담배소비세율을 인상(2005년)⁶¹⁾하여 지방재정의 세수확충이 이루어졌다.

이후 이명박 정부(2008~2013년)는 지방분권 과제 중 하나로 지방재정 확충을 추진하였다. 지방재정의 확충을 위해 국세 중 소득세 및 법인세와 동일한 과세대상 및 과세표준에 대해 그 결정세액의 10%를 부과하는 지방소득세, 국세인 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세를 신설(2010년)하였고, 각 지방자치단체의 연도별 최종소비지출액에 수도권:광역시:도에 각각 1:2:3의 가중치를 부여하여 배분되는 지방소비세에 의한 지방자치단체 간 재정격차를 완화하기 위해 수도권 지방자치단체(서울, 경기, 인천)의 지방소비세 세수(부가가치세의 5% 중 해당 지방자치단체 분배액)의 35%를 재원으로 하는 지역상생발전기금을 신설(2010년)하였다.

박근혜 정부(2013~2017년)는 지방분권의 핵심과제 중 하나로 지방재정 확충 및 건전성 강화를 추진하였다. 우선 지방세인 취득세를 인하함에 따라 이를 보전하기 위하여 지방소비세의 세율을 기존 5%에서 11%로 인상(2014년)하였고, 담배가격 인상 추진과 관련하여 지방세인 담배소비율을 인상(2015년)⁶²⁾하였다. 또한 담배분 개별소비세의 20%를 재원으로 하는 소방안전교부세를 신설(2015년)하고, 노인, 정신요양, 장애인생활시설 등의 사업을 국고보조사업으로 전환하면서 분권교부세를 폐지(2015년)하였다.

문재인 정부(2017~2022년)는 ‘재정분권 추진방안’(2018.10.30., 관계부처 합동)을 수립하여 제1단계(‘19~’20년) 재정분권을 추진하였으며, 제2단계(‘22-’23) 재정분권을 추진 중에 있다. 재정분권 1단계에서는 지방세 확충과 기능이양을 위한 지방소비세율 인상(‘18년 11%, ‘19년 15%, ‘20년 21%), 중앙정부 기능이양(3.5조원 규모), 소방안전교부세율 확대(‘18년 20%, ‘19년 35%, ‘20년 45%)를 핵심과제로 추진하였다. 재정분권 2단계에서는 지방소비세율 추가 인상(‘22년 23.7%(+2.7%p), ‘23년 25.3%(1.6%p)), 지역소멸대응기금 신설, 기초자치단체 국고보조율 인상 등을 추진하였다.

59) 2004년 기준 163개 사업, 1조 689억원 규모

60) 2004년 기준 126개 사업, 3조 4,777억원 규모

61) 담배 한 갑당 510원 → 641원

62) 담배 한 갑당 641원 → 1,007원

[정부의 재정분권 추진 연혁]

구분	기간	주요 추진사항
김대중 정부	1998~ 2003	• 휘발유에 부과되는 국세인 교통세 중 일부를 주행세로 전환(2000년) • 국세인 교육세의 일부를 지방교육세로 전환(2001년)
노무현 정부	2003~ 2008	• 지방교부세율을 15.0% → 19.13%까지 인상(2005년) • 내국세의 0.83%를 재원으로 하는 분권교부세 신설(2005년) • 국가균형특별회계를 신설하여 포괄보조사업 도입(2004년) • 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세 신설(2006년) • 담배소비세율 인상(담배 한 갑당 510원 → 641원, 2006년)
이명박 정부	2008~ 2013	• 국세 중 소득세 및 법인세와 동일한 과제대상 및 과세표준에 대해 그 결정세액의 10%를 부과하는 지방소득세 신설(2010년) • 국세인 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세 신설(2010년) • 수도권 지방자치단체(서울, 경기, 인천)의 지방소비세 세수의 35%를 재원으로 하는 지역상생발전기금 신설(2010년)
박근혜 정부	2013~ 2017	• 지방소비세의 세율을 5%→11%로 인상(2014년) • 담배소비세율 인상(담배 한 갑당 641원→1,007원, 2015년) • 담배분 개별소비세의 20%를 재원으로 하는 소방안전교부세 신설(2015년) • 노인, 정신요양, 장애인생활시설 등의 사업을 국고보조사업으로 전환하면서 분권교부세 폐지(2015년)
문재인 정부	2017~ 2022	• ‘재정분권 추진방안(2018.10.30., 관계부처 합동)’ 수립 • 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」 일괄 개정(2020.02.18.) • 지방소비세율 인상(11%(‘18)→15%(‘19)→21%(‘20)→23.7%(‘22)→25.3%(‘23)) • 소방안전교부세율 인상(20%(‘18)→35%(‘19)→45%(‘20))

자료: 행정안전부 자료를 토대로 국회예산정책처 제작성

재정분권 추진현황

문재인 정부는 지방의 자율성 책임성 확보와 국가균형발전을 상생과 협력을 통해 지속가능한 발전을 이루게 하는 국가전략차원에서 지방재정 자립을 위한 ‘강력한 재정분권’을 국정과제로 설정하고, ‘지방재정분권 추진 방안(관계부처 합동, 2018.10.30.)’에 따라 1단계와 2단계로 나누어 재정분권을 단계적으로 추진하고 있다. 당초 2021년부터 추진될 계획이었던 2단계 추진방안은 구체적인 추진방안 마련 과정에서 다양한 이해관계자들의 의견조율 등으로 2022년에 시행되었다.

1단계 추진방안의 핵심은 지방세확충과 기능이양에 있으며, 이를 위해 지방소비세율 확대, 중앙정부 기능이양, 소방안전교부세율 확대를 전략과제로 설정하고, 실제 지방소비세율 인상 등을 주요 내용으로 하는 7개의 재정분권 관계 법률을 개정⁶³⁾하였다. 정부는 인상된 지방소비세(‘18년 11%, ‘19년 15%, ‘20년 21%)에 대해 시·도 소비지수에 지역별 가중치(수도권:광역

⁶³⁾ 재정분권 관계법률은 「지방세법」, 「지방세기본법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」, 「지방재정법」, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」, 「지방교육재정교부금법」, 「부가가치세법」이다.

시:도=1:2:3)를 적용하여 배분하고, 수도권 자치단체 지방소비세 세수의 35%를 지역상생발전 기금으로 출연하였다.

또한 지방세 확충과 연계하여, 중앙정부 기능 지방이양(3.5조원 규모)⁶⁴⁾을 추진하였다.⁶⁵⁾ 아울러, 소방직 국가직화와 소방인력 충원을 지원하기 위해 소방안전교부세율을 '19년 35%, '20년 45%로(비교: '18년 담배분 개별소비세의 20%) 인상하였다.

1단계 추진방안 이행 결과, 국세 대비 지방세 비중이 4%p('18년 결산 22.3%, '20년 결산 26.3%) 개선되었고, '20년 기준 3.2조원 규모의 지방재정이 순확충되었다.

[재정분권 추진방안 및 이행결과]

구분	이전	1단계		2단계	
	'18년	'19년	'20년	'22년	'23년
지방소비세율	11%	15%(+4%p)	21%(+6%p)	23.7%(+2.7%)	25.3%(+1.6%)
소방안전 교부세율	20%	35%(+15%p)	45%(+10%p)	-	
기능이양	-	3.5조원		2.3조원	
국세:지방세 ('16년 76:24)	77.7:22.3	76.4:23.6	73.7:26.3	72.6:27.4	

주: 세율인상분과 가감액은 전년대비 증가규모
자료: 행정안전부 자료를 토대로 국회예산정책처 재작성

한편, 재정분권 2단계('22년~'23년)에서는 지방소비세율 추가 인상, 지역소멸대응기금 신설, 기초자치단체 국고보조율 인상을 핵심과제로 제시했다. 구체적으로, 지방세 추가 확충('22년 23.7%(+2.7%p), '23년 25.3%(1.6%p))을 통해 국세 대비 지방세 비중을 당초 목표였던 7:3에서 72.6:27.4로 개선할 계획이다. 지방소비세 인상분은 기존 시·도 소비지수에 지역별 가중치(수도권:광역시:도=1:2:3) 적용하여 광역자치단체별로 배분하는 방식에서 광역자치단체에 배분된 지방소비세를 광역 및 기초자치단체에 6:4로 재배분하도록 개선되었다.

또한, '지방소멸대응기금'을 신설하여 낙후지역 인프라 확충 등에 사용한다는 계획이다. 재원은 정부가 매년 1조원씩 10년간(2022년~2031년) 총 10조원을 출연하고, 지역소멸지수, 낙후도 등에 따라 광역 및 기초자치단체에 25%, 75%씩 배분한다.

64) 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」의 일괄개정(2020.02.18.)에 따라 2021년 1월 1일부터 16개 부처 소관 46개 법률의 400개 사무에 대한 권한이 지방자치단체로 이관되었다.

65) 기능이양에 따른 비용 보전을 위해 2020년부터 지역상생발전기금 내 전환사업보전계정을 신설하여 관리하고 있으며, 당초 2022년까지 운영할 한시계정이었으나 2026년까지 연장되었다.

아울러, 국고보조율 인상⁶⁶⁾을 통해 기초자치단체의 대응비 부담을 완화하는 한편, 2.3조원 규모의 국고보조사업이 지방이양⁶⁷⁾될 예정이다.

2단계 추진방안을 통해서도 국세 대비 지방세 비중이 1.1%p('20년 결산 26.3%, '23년 결산 27.4%) 개선되고, 2.3조원 규모의 지방재정이 순확충될 예정이다.

[재정분권 추진 관련 주요 개정 법률]

구분	관계 법령 (개정일)	개정 내용
지방 소비세 인상	「부가가치세법」 제72조 (2021.12.8.)	• 부가가치세 중 지방세분 현행 11% → ('19) 15% → ('20) 21% → ('22) 23.7% → ('23) 25.3%
	「지방세법」 제69조 (2021.12.7.)	• 부가가치세 중 지방세분 현행 11% → ('19) 15% → ('20) 21% → ('22) 23.7% → ('23) 25.3%
	「지방교육재정교부금법」 제3조 (2019.12.31.)	• 내국세 20.27% → ('19) 내국세 20.46% 시행 → ('20) 내국세 20.79% 시행
소방직 지원 ¹⁾	「지방교부세법」 제4조 (2019.12.10.)	• 소방안전교부세율 20% → ('19) 35% → ('20) 45%
	「지방교부세법 시행령」 제10조의4 (2020.3.10.)	• 소방시설·장비 지원 → (개정) 인건비 추가
기능 이양	「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법」 (지방일괄이양법) (2020.2.18.)	• 기획재정부 소관 「물가안정에 관한 법률」 등 46개 법률
	「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 36개 법률 일부개정을 위한 법률」 (제2차 지방일괄이양법) (소관 상임위 심사 중)	• 해양수산부 소관 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률 등 5개 법률의 일부개정에 관한 법률안」 등 36개 법률

주: 1) 소방직 국가직화를 위한 「소방공무원법」 등의 개정을 전제로 추진

자료: 관계부처 합동, 「재정분권 추진방안」, 2018.10.30. 등 자료를 토대로 국회예산정책처 재작성

66) 국고보조율 인상대상 사업은 기초연금, 첫만남 이용권, 경로당 냉난방비 및 양곡비 지원사업 등이 있다.

67) 제2차 지방일괄이양 추진을 위해 13개 부처 소관의 36개 법률을 개정하여 261개 사무를 지방에 이양하는 것을 골자로 한다. 이와 관련하여 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 공중위생관리법 등 5개 법률의 일부개정에 관한 법률안」 등 법안이 국회에 제출되어 소관상임위 심사 중이다.

[국가사무의 지방이양 현황]

「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법(이하 '제 1차 지방일괄이양법')」 일괄개정(20.02.18.)⁶⁸⁾으로 2021년 1월 1일부터 16개 부처 소관 46개 법률의 400개 사무에 대한 권한이 지자체로 이관되었다. 구체적으로 총 349개 사무(87.2%)가 국가에서 지방으로, 51개(12.8%) 사무가 시·도에서 시·군·구로 이양되었다.

부처별 이양사무 내역을 보면 가장 많은 사무가 이양된 기관이 해양수산부(135개)이며, 국토교통부(70개), 여성가족부(51개) 순이다.

[제1차 지방일괄이양 사무 현황(부처별)]

(단위: 개)

부처	법률	사무	부처	법률	사무
기획재정부	1	4	보건복지부	3	12
교육부	2	15	환경부	2	5
과학기술정보통신부	1	2	여성가족부	1	51
국방부	1	1	국토교통부	9	70
행정안전부	6	20	해양수산부	7	135
문화체육관광부	3	26	식품의약품안전처	1	3
농림축산식품부	2	2	소방청	1	1
산업통상자원부	4	22	산림청	2	31

자료: 「지방이양일괄법」 개정내용에 근거하여 국회예산정책처 재작성

이후 제2차 지방일괄이양 추진 법안이 2021년 7월 자치분권위원회가 심의·의결한 안⁶⁹⁾을 기반으로 입법예고 및 관계기관 의견조회 등을 거쳐 마련되었다. 2022년 1월 25일 국무회의에서 제2차 지방일괄이양 추진을 위하여 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 관공진흥법 등 2개 법률의 일부개정에 관한 법률안」 등 12개 법안이 의결되었다.⁷⁰⁾ 2022년 7월 기준, 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 공중위생관리법 등 5개 법률의 일부개정에 관한 법률안」 등 법안이 국회에 제출되어 소관 상임위 심사 중이다.

68) 2004년부터 국회에서 해당 사무와 관련된 개별 법률들을 포괄적으로 처리하는 방안이 제안되어 왔으나, 일괄입법을 통한 개정방식이 국회법 제37조 상 상임위 소관주의에 위배된다는 입장이 있어 보류되었다. 2018년 여·야당의 원내 대표가 협의하여 해당 법안을 국회운영위원회에서 접수 및 심의하기로 합의하고 총괄책임 맡은 국회운영위원회와 더불어 12개 관련 상임위원회에서 소관법률에 대한 심사를 진행하였다.

69) 48개 법률 166개 사무를 포함했으나 이양 필요 연계사무 추가, 부처협의·법제처 심사 결과에 따라 법률·사무수가 변동되었다.

70) 이번에 의결된 12개 법안의 경우 소관 부처별로 묶어서 법률들을 개정하는 방식이다. 즉, 부처별로 법안을 발의하되 부처 소관 법률이 2개 이상일 경우 일괄법 형식으로 법률을 모아서 제출한다. 다만, 질병관리청 소관 법률은 보건복지부 일괄법에 포함된다.

제2차 지방일괄이양 사무 현황을 보면 13개 부처 소관 36개 법률을 개정하여 261개 사무를 이양할 계획이며, 이중 권한이양 201개, 대도시 특례 60개 사무가 이양될 예정이다.

[제2차 지방일괄이양 사무 현황(총괄)]

(단위: 개, %)

구분	계	권한이양(201개)						대도시 특례(60개)		
		소계	국가→시·도	국가→시·군·구	국가→시·도·시·군·구	국가, 시·도→시·군·구	시·도→시·군·구	소계	100만 이상 특례 부여	50만 이상 특례 부여
사무	261	201	88	33	8	1	71	60	21	39
비율	100	77.0	33.7	12.7	3.0	0.4	27.2	23.0	8.0	15.0

자료: 행정안전부 보도자료(2022.1.25)

부처별 이양사무 내역을 살펴보면 해양수산부, 국토교통부, 환경부 소관 사무가 185개로 전체의 70.9%를 차지하고 있다.

[제2차 지방일괄이양 사무 현황(부처별)]

(단위: 개)

부처	법률	사무	부처	법률	사무
행정안전부	1	15	해양수산부	5	84
문화체육관광부	2	7	중소벤처기업부	1	1
농림축산식품부	1	6	식품의약품안전처	1	19
산업통상자원부	4	11	질병관리청	1	9
보건복지부	4	5	공정거래위원회	1	2
환경부	8	35			
고용노동부	1	1			
국토교통부	6	66			

자료: 행정안전부 보도자료(2022.1.25)

이에 따라 환경부의 폐기물 전용용기제조업 등록 및 처분 등 기능을 시·군·구로 이양할 계획이며, 이외에도 국토교통부는 여객자동차운수사업의 운송신청, 중대한 교통사고 수리, 터미널 사용명령 등 사무를 50만 대도시에 부여할 예정이다.

[제2차 지방일괄이양 부처별 주요 사무]

부처	주요 법률	주요 사무	이양방향
행안부	비영리민간 단체 지원법	• 비영리민간단체에 대한 등록, 관리, 지원 등 관련 권한을 인구 100만 이상 특례시에도 부여	국가, 시·도 → 국가, 시·도, 특례시(인구 100만 이상 대도시)
문체부	관광진흥법	• 관광특구의 지정, 평가, 지원 등 권한을 인구 100만 이상 특례시에도 부여	시·도 → 시·도, 특례시(인구 100만 대도시)
농식품부	농어촌정비법	• 일정면적 미만의 농업생산기반정비사업, 예정지 조사 및 안전관리 교육 등 사무를 시·도로 이양	국가 → 시·도 / 국가 → 국가, 시·도
산업부	이러닝(전자학습)산업 발전 및 이러닝 활용 촉진에 관한 법률	• 이러닝산업 전문인력 양성, 지원 등 권한을 자치 단체에 부여	국가 → 국가, 시·도
복지부/ 질병청	심뇌혈관질환의 예방 및 관리에 관한 법률	• 심뇌혈관질환 관리 집행계획 수립 등	시·도 → 시·도, 시·군·구 / 국가, 시·도 → 국가, 시·도, 시·군·구
	감염병의 예방 및 관리에 관한 법률	• 의료기관 감염관리 실태조사, 의료기관의 역학조사 요청 등에 대한 사무를 시군구까지 이양	시·도 → 시·도, 시·군·구 / 국가, 시·도 → 국가, 시·도, 시·군·구
환경부	폐기물관리법	• 폐기물 전용용기제조업 등록 및 처분 등 기능을 시·군·구로 이양	국가 → 시·군·구 / 국가, 시·도 → 국가, 시·도, 시·군·구
고용부	근로복지 기본법	• 지방자치단체의 자체 예산으로 근로복지사업 추진 시 고용노동부와 협의 의무 삭제	국가 → 국가, 시·도, 시·군·구
국토부	여객자동차 운수사업법	• 여객자동차운수사업의 운송신청, 중대한 교통사고 수리, 터미널 사용명령, 차령연장 등 관련 사무를 50만 대도시에게 부여	국가, 시·도 → 국가, 시·도, 인구 50만 대도시 / 시·도 → 시·도, 인구 50만 대도시
해수부	항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률	• 지방항의 경우 노후 및 유휴항만 주변지역을 포 함한 항만재개발 관련 권한을 시·도로 이양	국가 → 국가(국가항), 시·도(지방항)
중기부	벤처기업육성에 관한 특별조치법	• 신기술창업집적지역 지정 시 협의	시·도 → 시·도, 특례시(인구 100만 대도시)
식약처	마약류 관리에 관한 법률	• 마약류 도매업자 등에 대한 관리 등	시·도 → 시·군·구
공정위	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	• 공개정보 검색권한 등	국가 → 국가, 시·도, 시·군·구

자료: 행정안전부 보도자료(2022.1.25)

이양시기별 세부사업 수와 규모를 보면 2022년에는 총 26개 사업으로 약 1.0조원, 2023년에는 총 15개 사업으로 약 1.2조원이 이양된다.

[2단계 재정분권 지방이양사업 규모]

(단위: 억원)

이양시기	세부사업 수	이양규모
합계	41개	22,516
'22년	26개 ¹⁾	10,311
'23년	15개	12,205

주: 1) 1개 사업(지역교통안전환경개선)은 일부는 '22년, 일부는 '23년 이양
자료: 행정안전부

[2단계 재정분권 지방이양사업 목록]

(단위: 억원)

연도	구분	부처	사 업 명		이양규모
			세부사업	내역사업	
2022	1	행안부 (균특)	지역공동체 일자리 ※ 마을기업 발굴 및 육성 제외	• 지역공동체일자리사업 • 마을기업 중간지원기관 운영	384.8 36.5
	2	행안부 (균특)	지방이양사무 지원	• 지방이양사무 지원	56.5
	3	행안부 (균특)	지역교통안전환경개선 ※ 어린이보호구역 개선사업 제외	• 안전한 보행환경조성 • 노인보호구역개선 • 교통사고찾은곳	123 70 330
	4	문체부 (일반)	문화예술교육 활성화 ※ 지역문화예술교육 민간보조는 제외	• 지역문화예술교육 기반구축 (지자체보조) • 유아문화예술교육 지원	90.0 17.0
	5	문체부 (문예기금)	지역문화예술 지원	• 공연장상주단체육성 지원	61.9
	6	문체부 (관광기금)	문화관광해설사육성	• 문화관광해설사육성 지원	95.9
	7	농식품부 (농특)	농식품 소비정책 및 건강한 식생활 확산	• 농식품 소비정책 강화 (지자체별 소비정책 강화사업)	3.4
	8	농식품부 (농특)	친환경농자재 지원	• 유기질비료 지원	1,130.0
	9	농식품부 (농특)	농업농촌사회적가치 확산 지원	• 푸드플랜 운영 지원 (안전품질관리)	25.0
	10	복지부 (일반)	육아종합지원센터 지원	• 지방육아종합지원센터 운영 • 상담전문요원배치 • 가정양육지원	28.5 5 22.1
	11	복지부 (일반)	공공형어린이집	• 공공형어린이집운영비	597.2
	12	복지부 (균특)	지역자율형사회서비스 투자	• 산모·신생아건강관리지원	1,134.4
	13	복지부 (건증기금)	노인건강관리	• 치매치료관리비 지원	221.3
	14	복지부 (건증기금)	암환자 지원	• 암환자 지원	351.1

연도	구분	부처	사 업 명		이양규모
			세부사업	내역사업	
2022	15	복지부	양로시설 운영지원	• 양로시설 운영지원	422.3
	16	복지부	사회복무제도 지원	• 사회복무제도 지원	2,346.0
	17	복지부 (건증기금)	모자보건	• 난임부부 시술비 지원	227.2
	18	복지부	노숙인등 복지지원	• 노숙인 시설운영	400.3
	19	고용부 (균특)	지역산업 맞춤형일자리창출 지원 ※ 6개사업 중 5개사업 제외	• 자치단체 지원 (기초자치단체 지원)	225.0
	20	고용부 (일반)	신종년 사회공헌활동 지원	• 신종년 사회공헌	161.2
	21	여가부 (일반)	지역청소년 활동정책 진흥	• 지방청소년활동진흥센터 운영지원	26.8
	22	해수부 (일반)	해양관광 육성	• 해양레저 스포츠 활성화 (해양레포츠 교육 프로그램)	16.0
	23	해수부 (균특)	지방이양항만 지원		1,598
	24	해수부 (균특)	특행기관 지방이전 운영지원 ※ 제주특별자치도 제외	(4개 지방관리무역항 관리 운영)	34.6
	25	해수부 (교특)	여객 터미널 운영 ※ 지방관리무역항만 포함	(3개 지방관리무역항 여객터미널 운영)	23.7
	26	산림청 (일반)	산림서비스도우미 ※ 산림서비스도우미 수목원 코디네이터 제외	• 산림서비스도우미 (숲길등산지도자, 숲생태관리인, 도시녹지관리원, 명상숲코디네이터)	46.4
	합 계				10,311.1
2023	1	문체부 (균특)	문화시설확충 및 운영		2,614
	2	문체부 (균특)	체육진흥시설지원		1,901
	3	국토부 (균특)	주차환경개선지원		2,571
	4	환경부 (균특)	상수도시설 확충관리		1,026
	5	산림청 (균특)	산림휴양녹색공간조성		530
	6	농진청 (균특)	지역농촌지도사업 활성화 (시설지원은 제외)	장비지원	124
	7	행안부 (균특)	지역교통안전환경개선	어린이 보호구역개선	1,988
	8	행안부 (균특)	위험도로 구조개선		320
	9	경찰청 (일반)	자치경찰사무 * 생활안전, 교통 등 7개 세부사업		1,131
	합계				12,205

자료: 행정안전부

[보론 기] 지역상생발전기금

지역상생발전기금의 의의 및 연혁

정부는 수도권 규제합리화에 따른 개발이익을 비수도권에 지원하여 지역상생발전을 도모한다는 목적 하에 2010년부터 지역상생발전기금을 설치·운영하고 있다(「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조).

기금의 재원은 서울특별시·인천광역시·경기도에 귀속되는 지방소비세(2010~2019년 5%p분, 2020~2021년 10%p분의 일부)의 일정 비율(35%)을 핵심으로 한다. 그 밖에 지방자치단체의 지역개발기금 등 여유자금으로부터 예치 받은 자금, 지방채 발행 수입 및 일시차입금, 지방자치단체의 출연금, 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금 등이 법적으로 기금 재원에 포함되지만(「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조의2), 그 규모는 크지 않다.

지역상생발전기금은 신설 당시 2019년도 종료를 계획하였으나, 재정분권 방안 이행으로 지방소비세가 10%p 인상('18년 11% → '19년 15% → '20년 21%)됨에 따라 재원에 대한 출연기한이 2029년까지로 연장되었으며, 지방소비세 추가 인상분(10%p)의 일부를 재원으로 하여 새롭게 개편되었다. 즉 2020년부터는 재정분권 추진에 따른 지역 간 재정격차의 완화를 위해 지방소비세 세율 인상분(10%p)의 일부를 이용하여 새로운 지역상생발전기금이 운영되고 있으며, 기금운용심의위원회의 설치, 전환사업보전계정의 한시적 운영 등 운영방식을 개편하였다.⁷¹⁾

71) 「지방자치단체 기금관리기본법」(2019.12.31. 일부개정, 2020.1.1. 시행)

[지방소비세율 연도별 변화와 지역상생발전기금 현황]

구분	5%	6%(11%)	4%(15%)	6%(21%)	4.3%(25.3%)
2010 ~2013년	지방자치단체별 최종소비지출액 기준 배분 (서울:광역시:도=1 :2:3) ※ 수도권 시·도에 서 배분받은 지방 소비세 세수의 35% 지역상생발전 기금에 출연 ('10~'19년)	2013년 지방세법 개정에 따른 유상가대주택 취득 세율 인하로 감소하는 세수 보전	전환사업 보전분 ¹⁾ , 재정조정 ²⁾ , 잔여분으로 구분하여 각각 배분 ※ 지방소비세의 10%p 중 전환사업 보전분 약 3.6조원과 재정조정분 0.9조원을 제외한 잔여분 중 수도권 지자체 분의 35% 출연('20~'29년)	전환사업 보전분 ³⁾ , 재정조정 ⁴⁾ , 잔여분 ⁵⁾ 으로 구분하여 각각 배분	
2014 ~2018년					
2019년					
2020년					
2021년					
2022 ~2023년					

주: 1) 1단계 재정분권에 따라 국가에서 지방자치단체로 전환된 사업에 소요되는 비용을 한시적(2026년)으로 보전(약 3.6조원 규모)
 2) 전환사업 보전분이 전액 사업비로 사용될 수 있도록 시·도 전환사업 보전금액을 조정교부금·교육전출금 재원에서 제외하고, 이에 해당하는 금액을 한시적(2026년)으로 보전(약 0.9조원 규모)
 3) 2단계 재정분권에 따라 국가에서 지방자치단체로 전환된 사업에 소요되는 비용을 한시적(2026년)으로 보전(약 2.3조원 규모)
 4) 전환사업 보전분이 전액 사업비로 사용될 수 있도록 시·도 전환사업 보전금액을 조정교부금·교육전출금 재원에서 제외하고, 이에 해당하는 금액을 한시적(2026년)으로 보전(약 0.7조원 규모)
 5) 1)과2)를 보전하고 남은 금액을 시·도별 민간최종소비지출액에 가중치(수도권:광역시:도=1:2:3)를 적용한 기준으로 배분하되, 광역-기초 간 6:4로 배분

자료: 행정안전부 제출자료를 바탕으로 작성

기금의 용도는 지방채 및 공사채 인수, 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원 등이며(「지방자치단체 기금관리기본법」 제18조), 2014년까지는 수도권 출연금 전액(조합 운영비 제외)을 시도에 재정지원금으로 배분하였으나, 2015년부터 출연금의 50%는 재정지원(재정지원계정)용도로 배분하고, 50%는 적립(융자적립계정)해 오고 있다.

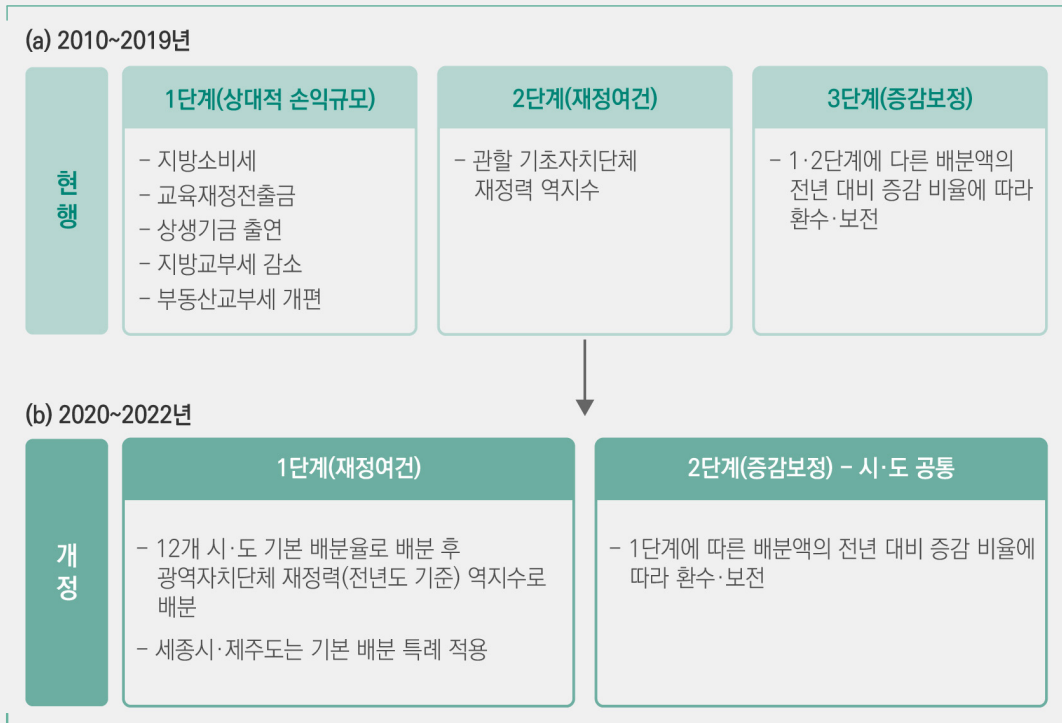
이 중 재정지원계정은 2020년부터 기존의 포괄적 용도 지정방식이 갖는 한계를 감안⁷²⁾하여 지역 특성에 맞는 특정분야(사회복지 분야, 농림해양수산 분야, 산업·중소기업 분야, 국토 및 지역개발 분야)를 지정하는 방식으로 변경되었다.⁷³⁾ 다만 2020년과 2021년의 경우 코로나19에 대응하여 관련 피해극복 등을 위한 용도로도 사용할 수 있도록 예외를 두었다. 더불어 재정지

72) 기존에는 포괄적인 지역발전 사업으로 지정했으나, 이에 따라 자원 사용처가 지나치게 넓어 사용 용도가 불명확하고 성과관리에 한계가 있다는 점 등을 고려하여 지역 특성에 맞는 특정분야를 지정하는 방식으로 변경하였다.

73) 지역상생발전기금조합, 「2020년도 지역상생발전기금 재정지원계정 배분금액사용용도 지정(안)」, 2020.4.28.

원계정 총액에서 제주도와 세종시에 우선 교부되는 금액⁷⁴⁾을 제외한 금액은 상대적 손익규모, 재정여건 및 증감보정 3단계 기준에 따라 각 시·도에 배분되었으나, 2020년부터 2022년까지 한시적으로 상대적 손익규모를 제외한 2단계로 단순화되었다. 또한 관련 규정에 의하면 각 시·도는 재정지원계정 배분액의 30% 이상을 관할 구역 안에 있는 시·군·구에 배분하도록 노력해야 한다.⁷⁵⁾

[재정지원계정의 배분기준 변화]



자료: 지역상생발전기금조합, 「지역상생발전기금 재정지원계정 운용 규정 일부개정규정안」, 2020.4.28.

74) 재정지원계정 총액에서 보조사업 지원과 조합운영 경비 등을 제외한 금액 중 3%를 제주도에 우선교부하고, 세종시에 대해서는 그 금액에 해당 자치단체 인구수 비율을 적용하여 산출한 금액을 배분한다. 제주도에 대해서는 3%를 기본 배분율로 하고, 세종시에 대해서는 직전 연도 12월말 기준 전국 인구수 대비 세종시 인구수 비율을 기본 배분율로 하여 우선 넘겨준다.

75) 「지역상생발전기금 재정지원계정 운용 규정」 제4조제2항

[지역상생발전기금 연도별 출연 및 배분 현황]

(2022.7월 기준, 단위: 억원)

구분	연도	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
출연	출연	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,425	4,676	4,451	5,146	5,006
	서울	1,627	1,644	1,681	1,745	1,675	1,755	1,967	2,000	2,097	1,923	2,221	2,177
	인천	311	318	330	347	340	361	412	422	448	439	508	-
	경기	1,453	1,494	1,547	1,619	1,599	1,710	1,954	2,003	2,131	2,089	2,418	2,829
배분	배분	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,425	4,676	4,451	5,146	5,006
	재정지원	3,391	3,456	3,558	3,711	1,807	1,915	2,169	2,215	2,340	2,225	2,573	2,503
	서울	119	135	143	147	73	77	82	88	89	83	98	97
	부산	154	157	158	160	76	81	86	88	97	98	117	117
	대구	301	331	333	347	184	195	207	219	232	215	234	216
	인천	101	101	101	106	47	48	50	53	57	56	66	75
	광주	336	342	344	358	156	175	264	246	271	250	273	254
	대전	291	294	302	303	160	170	180	191	203	187	206	202
	울산	333	300	302	315	149	154	163	172	175	162	176	171
	세종	-	-	-	-	7	9	12	13	15	15	18	17
	경기	120	130	137	145	77	81	86	92	95	88	105	101
	강원	242	263	279	296	157	166	176	180	198	184	218	212
	충북	246	206	207	218	88	97	157	142	157	156	186	183
	충남	158	167	177	186	87	90	95	98	100	101	121	123
	전북	183	170	179	186	90	94	100	106	106	107	128	130
	전남	260	293	310	329	152	158	167	173	179	174	208	204
	경북	263	276	290	305	149	156	165	169	177	164	195	181
	경남	182	186	187	198	100	105	112	117	117	118	141	141
	제주	101	104	107	111	54	57	65	66	70	65	77	73
	사무국	1	1	2	1	1	2	2	2	2	2	6	6
	융자적립	-	-	-	-	1,807	1,911	2,164	2,210	2,336	2,226	2,573	2,503
	전환사업보전	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35,680	35,680	45,992

주: 1. '10년~'21년은 정산 기준이며, '22년은 수도권 3개 시·도 당초예산 편성기준('23년 정산 후 최종 반영)

2. '22년 기금 규모는 현재 인천 634억원 미출연 상태이며, 추경예산 편성 후 출연 예정

3. 세종특별자치시는 2015년에 조합 가입

자료: 행정안전부

더불어 2020년부터 국가에서 지방으로 전환되는 균특사업 등(전환사업)의 비용 보전을 위한 전환사업보전계정⁷⁶⁾을 신설하여 관리하고 있으며, 2022년까지 한시 운영할 예정이었으나 재정분권 2단계 추진방안에 따라 그 기한이 2022년에서 2026년까지 연장되었다.

한편, 이러한 기금의 관리·운용기관으로 시·도가 지역상생발전기금조합을 설립하여 운영하고 있다. 조합회의(의결기관)는 시도 기획조정실장(17명), 행정안전부 지방재정정책관, 재정전문가(2명) 등 20명으로 구성되며, 조합장(집행기관)은 한국지방재정공제회 이사장이 조합사무 위탁에 따라 겸임하고 있다.

이러한 지역상생발전기금은 지역발전이라는 실질적 목표의 추구, 지방자치단체 조합에 의한 자율적 운용 및 관리, 시·도의 수평적 재정조정제도로서의 의의가 있으나, 기금사업 용도의 불명확성, 자체 성과분석의 낮은 실효성, 결과 환류 기능의 결여 등의 문제가 제기되고 있다.⁷⁷⁾ 2020년부터 새로운 지역상생발전기금이 운영되고 있는 만큼 면밀한 성과검토와 적실성 있는 환류조치를 통해 기금 운용의 효율성을 도모할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

76) 전환사업보전계정은 전환사업 비용 보전을 목적으로 사용되고 있으며, 그 재원은 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조의2제1항제7호에 따른 금액, 제8호에 따른 그 밖의 수입금 등으로 규정(같은 법 시행령 제13조의5)하고 있다. 2022년 7월 현재 약 4.6조원 규모이다.

77) 한재명 외, 「지역상생발전기금 성과관리 개선방안 연구」, 한국지방재정논집, 제26권 제1호, pp.153-196, 2021.

[보론 8] 지방소멸대응기금

지방소멸대응기금의 의의

지방소멸대응기금은 지역상생발전기금과 동일하게 시·도에 설치되어 운용되나, 지방자치단체의 출연금을 재원으로 하는 지역상생발전기금과는 달리 정부 출연금을 재원으로 한다는 차이가 있다.

지방소멸대응기금은 2단계 재정분권 추진에 따라 도입되었으며, 10년간(2022년~2031년) 매년 1조원씩 출연하여 총 10조원을 재원으로 조성할 계획이었다. 다만, 2022년 예산에는 사업 준비기간 등을 고려하여 7,500억원이 편성되었다.

[지방소멸대응기금 예산편성 계획]

(단위: 억원)

연도	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	합계
기금 출연	7,500	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	97,500

주: 2022년에는 사업 준비기간 등을 고려하여 7,500억원이 편성됨

자료: 행정안전부

기금의 주된 용도는 인구감소지역 등 낙후지역 인프라 개선이며, 그 외 지방 공사채 발행한도 확대 등 지방재정의 자율성 확대를 위해 사용될 계획이다. 기금은 용도에 따라 광역지원계정과 기초지원계정으로 구분된다.

기금의 관리·운용은 지방자치단체조합에서 지역상생발전기금과 함께 관리 및 운용한다. 조합에는 광역지원계정 운용심의위원회 및 기초지원계정 운용심의위원회를 두고 있으며, 위원회 위원은 각각 위원장 1명을 포함하여 총 23인 이내로 구성된다(「지방자치단체 기금관리기본법」 제26조).

지방소멸대응기금 배분현황

지방소멸대응기금은 「지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준」(제정 '20.02.18., 시행 22.2.10.)에 따라, 기초자치단체에 75%, 광역자치단체에 25%를 배분하되, 인구감소지역 89곳에 집중적으로 배분될 예정이다.⁷⁸⁾

[인구감소지역 및 관심지역 현황]

분류	시·도구분	지역수(개)	인구감소지역
인구감소 지역	부산	3	동구 서구 영도구
	대구	2	남구 서구
	인천	2	강화군 옹진군
	경기	2	가평군 연천군
	강원	12	고성군 삼척시 양구군 양양군 영월군 정선군 철원군 태백시 평창군 홍천군 화천군 횡성군
	충북	6	괴산군 단양군 보은군 영동군 옥천군 제천시
	충남	9	공주시 금산군 논산시 보령시 부여군 서천군 예산군 청양군 태안군
	전북	10	고창군 김제시 남원시 무주군 부안군 순창군 임실군 장수군 정읍시 진안군
	전남	16	강진군 고흥군 곡성군 구례군 담양군 보성군 신안군 영광군 영암군 완도군 장성군 장흥군 진도군 함평군 해남군 화순군
	경북	16	고령군 군위군 문경시 봉화군 상주시 성주군 안동시 영덕군 영양군 영주시 영천시 울릉군 울진군 의성군 청도군 청송군
	경남	11	거창군 고성군 남해군 밀양시 산청군 의령군 창녕군 하동군 함안군 함양군 합천군
관심지역	부산	2	금정구 중구
	인천	1	동구
	광주	1	동구
	대전	3	대덕구 동구 중구
	경기	2	동두천시 포천시
	강원	4	강릉시 동해시 속초시 인제군
	전북	1	익산시
	경북	2	경주시 김천시
	경남	2	사천시 통영시

자료: 행정안전부 보도자료(2022.8.16)

⁷⁸⁾ 행정안전부는 연평균 인구증감률, 인구밀도, 조출생률, 고령화 비율 등 8개 지표를 종합하여 선정한 인구감소지수 산정 결과를 바탕으로 인구감소지역을 지정(2021.10.18.)하였다.

세부 배분 기준을 살펴보면, 지방소멸대응기금은 광역지방자치단체에 배분되는 25%(광역지원계정)의 재원과 기초지방자치단체에 배분되는 75%의 재원(기초지원계정)으로 구분되어 있는데, 이중 광역지원계정의 경우, 재원의 90%는 인구감소지수, 인구감소지역 비율 등을 고려한 산식⁷⁹⁾에 의하여 인구감소지역을 관할하는 시·도에 배분되고 광역자치단체가 직접 집행한다. 나머지 10%는 광역자치단체의 인구·재정여건에 따라 차등 배분하되 인구·재정 여건이 양호한 서울·세종·인천·경기는 배분대상에서 제외한다. 한편, 기초지원계정의 경우, 재원의 95%를 인구감소지역에 배분하되, 나머지 5%는 기초자치단체가 제출한 투자계획의 평가결과에 따라 인구감소지역에 지정되지 않았으나 인구감소 위험이 높다고 판단되는 관심지역에 차등 배분한다.⁸⁰⁾

2022년 8월 16일, 지방자치단체별 배분금액이 최초 결정되었는데, 올해는 제도 도입 첫해로 2년분(2022년, 2023년도) 배분금액을 결정하였다. 각 지방자치단체는 5월까지 투자계획을 수립 및 제출하여 총 1,691건⁸¹⁾(’22년, 811건, ’23년, 880건)의 사업이 포함되었다. 이중 광역자치단체는 인구감소지역 지정 비율, 인구감소지수 평균값 등을 고려한 산식에 따라 배분금이 결정되고 이에 따라 투자계획을 수립하였다.⁸²⁾ 한편, 기초자치단체는 사업의 투자계획을 수립하고 한국지방재정공제회에서 위촉한 평가단⁸³⁾의 평가를 토대로 배분금액이 결정되었다.

단체별 배분금액 규모를 보면, 기초자치단체의 경우 인구감소지역에는 2년간 최소 112억원(’22년, 48억, ’23년, 64억), 관심지역에는 최소 28억원(’22년, 12억, ’23년, 16억)이 배분된다.

[기초자치단체 배분금액 규모(인구감소지역: 89개 시·군·구)]

(단위: 개, 억원)

등급	자치단체 수(비율)	배분금액		
		2022년	2023년	합계
A	4(5%)	90	120	210
B	13(15%)	72	96	168
C	39(45%)	60	80	140
D	18(20%)	54	72	126
E	15(15%)	48	64	112

자료: 행정안전부 보도자료(2022.8.16)

$$79) \text{ 해당 시·도 배분 금액} = \text{제3조제1호광역지원계정배분총액} \times 0.9 \times \frac{A_i \times a1_i \times a2_i}{\sum (A_i \times a1_i \times a2_i)}$$

A_i = 해당 시·도가 관할하는 인구감소지역의 인구감소지수 평균값

$a1_i$ = 해당 시·도가 관할하는 시·군·구 중 인구감소지역 지정 비율

$a2_i$ = 전체 인구감소지역 중 해당 시·도가 관할하는 인구감소지역 비율

80) 기초자치단체가 투자계획을 기금 관리·운용주체인 지방자치단체조합의 기금심의위원회에 제출한 뒤, 외부전문가로 구성된 평가단의 평가, 기금심의위원회의 심의를 거쳐 지방자치단체 조합회의에서 최종 배분금액을 결정한다. 기초자치단체 당 최대 지원한도는 매 회계연도 출연금 1조원을 기준으로 인구감소지역 160억원, 관심지역 약 40억원이다.

81) 지방자치단체별 평균 6.9건(기초 6.8건, 광역 7.8건)의 사업을 제출하였다.

82) 2022년 기준, 전남 378억원, 경북 363억원, 강원 258억원, 전북 240억원 등이다.

83) 인구감소·균형발전 등 분야의 민간 전문가 24명으로 구성된다.

[기초자치단체 배분금액 규모(관심지역: 18개 시·군·구)]

(단위: 개, 억원)

등급	자치단체 수(비율)	배분금액		
		2022년	2023년	합계
A	1(5%)	23	30	53
B	3(15%)	18	24	42
C	9(45%)	15	20	35
D	3(20%)	14	18	32
E	2(15%)	12	16	28

자료: 행정안전부 보도자료(2022.8.16)

[광역자치단체 배분금액 규모]

(단위: 개, 억원)

구분	전남	경북	강원	전북	경남	충남	충북	부산	대구	광주	제주	인천	대전	울산	경기
'22년	378	363	258	240	223	179	119	26	24	14	14	12	9	9	4
'23년	504	484	344	320	297	239	159	34	32	19	19	16	12	12	5

주: 억 단위로 반올림하여 제시한 금액이며, 산식에 따라 세부 금액을 산출하여 결정

자료: 행정안전부 보도자료(2022.8.16.)

3. 역대 재정분권 정책과 재정지표 추이

국세 대비 지방세 비중 변화

국세 대비 지방세 비중은 국세와 지방세 조정 및 중앙정부·지방정부 간 가용재원 배분 정책결정에 기초자료로 활용되며 재정건전성 유지 및 국가채무 관리에도 활용된다.

우리나라는 재정분권 수단으로 지방소비세 인상, 지방세 신세원 발굴 등을 통한 지방세 신장 노력을 계속 해 왔으며, 관련 정책은 국세 대 지방세 비중의 변화에 영향을 미쳤다. 국세는 소득세·법인세 등 소득과세, 지방세는 취득세·재산세 등 재산과세 중심으로 구성되는 조세 구조적 차이 등도 국세 대비 지방세 비중에 영향을 미친다.

국세 대비 지방세 비중 변화추이를 보면 ('05)22.0% → ('10)21.7% → ('15)24.6% → ('20)26.3%로 2005년 이후 2018년까지 약 21%~24.6% 수준에서 등락을 거듭하였으며, 2019년에는 23.6%, 2020년에는 26.3%로 증가하고 2021년에는 24.0%로 전년 대비 감소하였다.

[국세 대비 지방세 비율]

(단위: 조원, %)

연도	총조세			구성비	
	계	국세	지방세	국가	지방
2005	163.4	127.5	36.0	78.0	22.0
2006	179.3	138.0	41.3	77.0	23.0
2007	205.0	161.5	43.5	78.8	21.2
2008	212.8	167.3	45.5	78.6	21.4
2009	209.7	164.5	45.2	78.5	21.5
2010	226.9	177.7	49.2	78.3	21.7
2011	244.7	192.4	52.3	78.6	21.4
2012	256.9	203.0	53.9	79.0	21.0
2013	255.7	201.9	53.8	79.0	21.0
2014	267.2	205.5	61.7	76.9	23.1
2015	288.9	217.9	71.0	75.4	24.6
2016	318.1	242.6	75.5	76.3	23.7
2017	345.8	265.4	76.4	76.7	23.3
2018	377.9	293.6	84.3	77.7	22.3
2019	382.9	293.5	90.5	76.4	23.6
2020	387.6	285.5	102.0	73.7	26.3
2021	452.6	344.1	108.5	76.0	24.0

주: 각 연도 결산(순계) 기준

자료: 각 연도 국세청 「징수보고서」, 행정안전부 「지방자치단체 통합재정개요」 자료를 토대로 국회예산정책처 재작성

이러한 지방세 비중의 변화는 역대 정부의 지방세목 신설 및 지방세율 조정 정책의 결과라고 보는 의견이 일반적이다.

2000년대 초반 지방세 비중은 지방교육세 및 주행세 등의 신설에 의해 증가하여 22%~23%까지 상승했으며, 노무현 정부에서 시행된 지역자원시설세 과세대상 및 세율 확대, 담배소비세 인상, 지방세율 인상·조정 등의 영향으로 2006년에는 23%대로 증가했다. 이후 취득세율을 1월 1.5%, 9월 1%로 인하함에 따라 2007년에 다시 21%대로 낮아졌으며, 그 후 완만한 상승 추이를 나타내다가 2010년 지방소비세 도입(2.7조원, 부가가치세의 5%)으로 21.7%까지 제고되었다. 2015년에는 지방세 비중이 24.6%까지 증가했는데, 이는 취득세와 지방소비세의 높은 증가율이 지방세 비중 상승으로 이어졌다는 해석이 일반적이다. 구체적으로, 당시 2014년 취득세율 인하에 따른 세수보전을 위해 부가가치세의 지방소비세율을 기존 5%에서 11%로 조정(6%p 인상)하면서 지방소비세가 증가한 것뿐만 아니라, 취득세 영구 인하 조치에 따라 부동산 거래가 활성화되며 경기가 회복되었고, 법인에 대한 지방세 감면이 철폐되었다.

이후 지방세 비율은 하락세를 보이며 2018년 22.3%를 기록하였는데, 2016~2018년은 소득세와 법인세 중심의 국세수입 호조(2016~2018년: 소득세 11.6%, 법인세 16.4%p 인상)에 따라 지방세 비율이 하락된 측면이 있다. 2019년에는 부가가치세의 지방소비세율을 2018년 대비 4%p 인상함에 따라 지방세 비율이 23.6%로 증가했으며, 2020년에도 지방소비세율을 추가 인상(6%p)에 따라 지방세 비율은 26.3%로 증가추세가 이어졌다.

정부별 연평균 지방세 비중을 보면, 노무현 정부 22.0%, 이명박 정부 21.3%, 박근혜 정부 23.4%이며, 전년 대비 증가율은 노무현 정부(2006년 4.6%)와 박근혜 정부(2014년 10%, 2015년 6.5%)에서 각각 큰 폭으로 증가하였다. 관련 연구에서는 노무현 정부의 경우 지역자원시설세 확대와 담배소비세 인상, 박근혜 정부의 경우 지방소득세의 독립세화, 지방소비세 재원 확대 등을 추진한 결과로 평가하며, 세목신설 및 세율인상이라는 정책의 유사성에도 불구하고 대상 세목의 차이에 따라 결과에 차이가 나타난다고 해석한다.⁸⁴⁾ 다만 노무현·박근혜 정부 모두 지방세의 비중이 신장되었던 차년도에는 다시 평년의 수준으로 회귀⁸⁵⁾하는 현상을 보이고 있다. 관련 연구는 행정수도 이전, 부동산 정책 활성화 등 국가의 정책적 판단에 따른 외부효과⁸⁶⁾로서, 지방세의 주된 수입원인 취·등록세의 규모가 감소함에 따른 상쇄 효과로 보고 있다.

84) 2018년 지방자치단체의 세입항목별 현황을 살펴보면, 취득세(28.2%), 지방소득세(19.8%), 재산세(13.7%), 자동차세(9.4%), 지방소비세(8.9%)로 높은 비중을 차지하고 있다.

85) 지방세의 비중이 2007년(노무현 정부)에는 전년대비 7.8% 감소, 2018년(박근혜 정부)에는 전년대비 4.3% 감소했다.

86) 노무현 정부의 경우 2006년 종전 부동산관련 보유세를 종합부동산세(국세), 재산세(지방세)로 이원화하고, 공공기관의 지방이전에 따른 취·등록세 감면 정책을 추진하였으며, 박근혜 정부의 경우 부동산 경기 활성화를 위하여 2013년 주택에 대한 취득세율 인하를 추진하였다.

국가 총 재정지출 중 지방재정지출 비율의 변화

지방분권의 근간은 지방자치단체가 자신의 책임 하에 주민의 복리증진을 위한 정책을 수립·집행하는 것에 있다. 때문에 지방자치단체가 자율적으로 세출의 항목 및 규모를 결정하고 집행하는 것 역시 세입분권만큼 주요한 재정분권의 일환이다.

지방자치단체 재정지출 규모를 살펴보면, 2003년부터 2021년까지 약 19년 동안 지방재정지출의 규모는 2007년, 2010년을 제외하고 연평균 5% 수준에서 꾸준한 증가세를 나타내고 있다.

국가 총 재정지출 대비 지방자치단체의 재정지출 비중은 2003년부터 2021년까지 약 19년 동안 증감을 반복하여 왔는데, 특히 2004년과 2007년에는 전년대비 각각 2%p, 2.5%p 증가했다. 2014년 이후에는 지속적인 증가추세를 보였으나 2018년도, 2019년도에는 감소하였고, 2020년에는 다시 43.2%로 증가하였으며, 2021년에는 43.0%로 소폭 감소하였다.

[국가 총 재정지출 중 지방재정지출 비율]

(단위: 조원, %)

연도	국가 총 재정지출	국가	지방	지방재정 비중
2003	300.6	188.0	112.6	37.5
2004	302.6	183.1	119.5	39.5
2005	318.5	192.3	126.2	39.6
2006	338.6	200.8	137.8	40.7
2007	347.7	196.9	150.8	43.4
2008	389.6	222.8	166.8	42.8
2009	452.4	252.1	200.3	44.3
2010	338.8	200.2	138.6	40.9
2011	369.5	228.3	141.2	38.2
2012	375.6	225.3	150.3	40.0
2013	399.6	239.0	160.6	40.2
2014	405.8	243.7	162.1	39.9
2015	432.2	256.9	175.3	40.6
2016	450.4	264.7	185.7	41.2
2017	473.9	275.2	198.7	41.9
2018	504.0	293.7	210.3	41.7
2019	574.3	329	245.3	36.6
2020	659.6	374.4	285.2	43.2
2021	699.6	398.9	300.7	43.0

주: 2003~2009년 세출결산(일반+특별회계, 총계), 2010~2021년 세출결산(일반+특별회계, 총지출) 기준

자료: 각 연도 정부 결산보고서 및 행정안전부 「지방재정연감」, 기획재정부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 재작성

이러한 세출분권지표의 추이에 대해서는 다음과 같은 해석이 있다. 먼저, 2004년 및 2007년의 지방세출 비중의 증가의 원인은 2003년부터 추진되었던 자치분권 확대의 정책 기조와 관련하여 해석할 수 있다. 노무현 정부는 정권 수립 초기부터 2003년 「지방분권추진 로드맵」 추진, 정부혁신지방분권위원회의 설립, 2005년 사회복지 분야 국고보조사업 67개의 지방이양, 2006년 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제정, 행정수도 이전 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제정 등의 정책을 추진하였다. 이를 통해 지방자치단체가 수행하는 사무·권한의 증가에 수반하여 지방자치단체의 재정지출 규모 역시 크게 증가하였음을 추정할 수 있다.

다만, 당시 사무이양에 따른 행·재정 비용의 병행이전이 명확히 이루어지지 않아 권한의 확대와 비례하여 동등한 수준의 보상이 이루어졌는가에 대해서는 이견이 존재하며, 오히려 지방자치단체의 재정 부담을 가중시켰다는 평가도 제기된다.⁸⁷⁾⁸⁸⁾

지방자치단체의 세출부담과 관련하여 일부에서는 지방 세입예산 증가추이 역시 복지수요 팽창 및 국가차원의 정책 추진을 위한 국고보조금의 증가를 주요한 원인으로 분석한다. 2005년 지방자치단체에 이전된 국고보조금은 약 12.7조원 수준이었으나, 2021년 국고보조금은 약 151.4조원⁸⁹⁾ 규모로 대폭 증가하였다. 그런데 국고보조금의 증가가 국가예산 대비 지방예산 제고의 주요인이라면 이는 정부의 분권정책은 본래 목표를 달성했다고 보기 어렵다. 국고보조금은 지방자치단체가 수행하는 사무에 대해 일부를 국가에서 보조해주는 것으로, 국고보조금의 증가는 단순 이전재원의 증가가 아니라 지방자치단체로 하여금 대응지방비의 증가로 이어져, 지방자치단체의 예산부담 및 자체사업에 대한 예산 경직성 등을 초래할 수 있기 때문이다.

또 다른 특이점 중 하나인 2009년, 2013년, 2017년, 2021년의 지방세출 비중의 증가는 지방자치단체 선거와 같은 정치적 요인과 연관된다는 해석이 일반적이다.⁹⁰⁾ 재정지출의 정치경제학 이론에서는 선거 전년도에 재정지출이 확대되는 경향이 나타난다고 설명하는데, 전년도 대비 세출이 증가한 4개년도 모두 지방자치단체 선거 전년도로서 전년대비 약 0.2~2.5%p 증가가 나타났다.

87) 박병현. (2008). 노무현 정부의 복지재정분권정책에 따른 지방정부 사회복지재정 실태 분석 및 정책적 개선방안. 한국사회복지학, 60(1), 159-185.

88) 김홍환. (2018). 참여정부 재정분권 정책에 대한 평가: 문재인 정부 재정분권정책 추진에 대한 제언을 중심으로. 한국지방재정논집, 23(2), 1-38.

89) 2021년도 최종예산(총계)기준

90) Blais, A., & Nadeau, R.. (1992) The electoral budget cycle, Public choice, 74(4), pp.389-403, Nordhaus, W., (1975). "The Political Business Cycle", Review of Economic Studies, Vol. 42, pp.169-190.

[보론 9] 재정분권의 이론적 배경과 재정지표의 변화 추이

재정분권의 이론적 배경

일반적으로 재정분권은 중앙정부가 지방정부에 조세·지출 등 자원할당 권한과 책무 일부를 이전함으로써 지방자치단체가 고유 업무를 수행하기 위해 필요한 자율 세입 및 세출 권한을 확보하는 것을 의미한다.⁹¹⁾

재정분권의 이론적 배경은 중앙(연방)정부 중심의 일반적이고 획일적인 공공재 공급이 지역 주민의 선호를 정확히 반영하기 어렵기 때문에, 재정적 자율성을 전제로 지방자치단체 간 경쟁을 통해 최소비용으로 주민 선호를 만족할 수 있는 방향으로 재정이 효율적으로 운영되어야 한다는 논의에서 출발한다.⁹²⁾

초창기 재정분권 이론(제1세대 재정분권 이론)은 지방정부로 조세 및 집행권을 이양함으로써 사회적 자원의 효율적인 분배와 주민들의 후생극대화가 가능하다는 점을 역설했다. 일례로, 분권화가 이루어지면 지방정부는 다른 지방정부와의 경쟁에서 우위를 점하기 위해 재정을 적극적으로 활용하며, 결과적으로 주민들이 자신의 선호에 맞는 정부를 선택하여 거주하게 되고, 이를 통해 선호체계가 비슷한 주민들이 한 지역에 집중되어 사회적 후생의 극대화가 가능하다고 보았다.⁹³⁾ Oates의 분권화 정리에 의하면 중앙정부의 획일적 공공재 공급이 규모의 경제에 의한 비용절감을 기대할 수 없을 경우 분권화된 재정이 바람직하며, 국가 전체에서 개인의 선호가 다양할수록, 그리고 권역(지역)별로 동질적 수요를 가질수록 분권화를 통해 특정 공공재를 공급함으로써 얻을 수 있는 이득은 그만큼 커질 수 있다.⁹⁴⁾

재정연방주의(Fiscal Federalism)를 주장하는 입장에서도 국방, 거시경제정책, 외교 등 전국적인 파급효과를 지닌 공공재는 중앙정부가 공급하고, 파급효과가 일부 행정구역에 제한되거나 규모의 경제가 작동하지 않는 공공재는 지방정부가 담당하는 것이 기능적인 측면에서 바람직하다는 점을 강조했다.⁹⁵⁾

그러나 1990년대 이후 소위 2세대 재정분권이론에서는 급진적 민주화와 분권화가 진행된 개발도상국에서 지방정부의 채무 증가와 경제위기가 발생한 것을 설명하면서 재정분권의 부정

91) Hague, Rod, and Martin Harrop. Comparative government and politics. Vol. 6. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2004., 정재진, 재정분권이 지방재정 건전성에 미친 영향, 정부학연구, 제17권 2호, PP.289-325, 2011.

92) Tiebout. C. M. A pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, Vol.64(5), pp. 416-424. 1956

93) 황재희·신진원, 재정분권이 주민 생활만족도에 미치는 영향-OECD 국가를 중심으로-, 한국지방자치학회보, 제32권 4호, pp.56-69, 2020.

94) 민기·강윤호·전상경, 「현대지방재정론」, 박영사, 2021

95) Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. International Tax and Public Finance, 12: 349-375

적 측면이 있음을 주장한다. 관련 연구들은 재정권을 이양 받은 지방정부가 재집권과 특정 집단의 영향력 강화 등을 위해 사적이익을 추구하면서 분권의 순기능을 훼손할 수 있다고 보며,⁹⁶⁾ 과도한 재정분권이 지방정부의 재정책임성을 결여시키고, 자원낭비와 예산팽창, 불투명한 재정 운영 등 정부 적자와 사회적 비효율성을 가져왔다고 주장⁹⁷⁾한다. 더불어 분권화 후에도 남아있는 국고보조금 등의 의존재원이 지역발전에 인센티브 역할을 하지 못하고 지방정부에 대한 동기 부여를 억제시킨다고 주장하는 입장도 있다.⁹⁸⁾

이외에도 개발도상국의 재정분권은 지방정부의 역량 부족에 따른 비용 증대, 공공재 공급의 비효율 등에 의한 물가상승과 재정적자를 초래할 수 있으며, 자치단체 간 경쟁이 과도하게 변질되어 오히려 자원의 비효율적 배분이 심화된 개연성이 높다고 보는 시각도 존재한다.⁹⁹⁾

이와 같이 재정분권에 대해 긍정적인 시각에서는 공공재의 효율적 배분과 후생 극대화가 가능하다고 주장하는 반면, 부정적 입장에서는 이론적 논의와는 상이한 재정현상과 정치적 의사결정에 의한 자원배분의 왜곡 가능성 등에 대해 문제를 제기한다.

이에 따라 지속적으로 관련 실증연구들이 수행되어 왔으며, 국내에서도 재정분권이 지역경제 성장 혹은 지자체의 재정지출 규모와 재정효율성에 미치는 영향에 대한 연구결과¹⁰⁰⁾가 발표되고 있다. 일부 연구는 OECD 회원국을 대상으로 국가 간 비교연구를 통해 재정분권이 경제성장에 미치는 영향력¹⁰¹⁾과 주민 생활만족도에 미치는 영향력에 대한 분석¹⁰²⁾결과를 제시하기도 한다.

96) 공공선택이론에 근거한 주장으로, 대표적 연구로는 'Bardhan, P. K. & Mookherjee, D. Capture and Governance at Local and National Levels, American Economic Review, 90(2), pp.135-139. 2000.'이 있다.

97) 연성계약이론을 바탕으로 중앙-지방의 예산제도를 비판하는 시각이며, 독일 재정구조를 분석한 'Rodden, J. A. Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government, The IO Foundation, 57(4), pp.695-729, 2003.'연구가 대표적 사례로 언급된다.

98) Cereaga, M., and Weingast, B.R., Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico Dani Rodrik (Ed.), Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth. 2003.

99) Prud'homme, R. (1995). The Danger of Decentralization. The World Bank Research Observer, 10(2): 201-220.

100) 임태경, 재정분권의 강화가 우리나라 지역경제성장에 미치는 영향 분석: 내생성을 고려한 도구변수 이용을 중심으로, 지방행정연구, 33(2), pp. 81-107, 2019, 강황목·남창우, 재정분권이 지역 간 소득격차와 재정효율성에 미치는 영향 분석, 도시행정학보, 33(4), pp.16-190, 2020., 김재영·임채홍, 시·군 단위 기초자치단체 재정분권과 재정지출 규모에 대한 동적 패널분석: Leviathan 가설과 Collusion 가설을 중심으로, GRI연구논총, pp.273-308, 2021.

101) 홍근석·김종순, 재정분권과 정부지출규모 간의 관계: Leviathan 가설과 Collusion 가설의 검증, 「지방정부연구」, 16(1), pp.103-120, 2013.

102) "황재희·신진원, 재정분권이 주민 생활만족도에 미치는 영향: OECD 국가를 중심으로", 한국지방자치학회보, 32, pp.55-69, 2020.

재정분권 관련 재정지표의 변화

재정분권(Fiscal Decentralization)수준은 중앙-지방 정부 간 재정적 권한 배분의 정도를 의미하는데, 중앙정부의 간섭·통제를 받지 않고 자유로운 재정적 권한을 행사할 수 있을 정도로 권한이 이양된 수준을 의미한다. 재정분권 수준을 측정하는 지표로는 일반적으로 지방세비율, 자체세입비중, 세입분권지수, 세출분권지수, 재정자립도, 재정자주도 등 6가지가 대표적으로 활용된다.¹⁰³⁾

[재정분권 수준을 측정하는 주요 지표 현황]

(단위: %)

지표명	개념	우리나라 ¹⁾	OECD 평균 ²⁾
지방세비율	$\frac{\text{지방세 수입}}{\text{총조세 수입}}$	24.8	- 연방형: 25.2 - 단일형: 10.9
자체세입비중	$\frac{\text{지방정부 자체세입}}{\text{지방정부 세입}}$	35.7	53.2
세입분권지수	$\frac{\text{지방정부 자체세입}}{\text{일반정부 세입}}$	16.1	19.72
세출분권지수	$\frac{\text{지방정부 세출}}{\text{일반정부 세출}}$	39.4	31.29
재정자립도	$\frac{\text{지방세 + 세외수입}}{\text{자치단체 일반회계 예산규모}}$	49.9	-
재정자주도	$\frac{\text{일반재원(자체세입 + 자주재원)}}{\text{자치단체예산규모}}$	73.4	-

주: 1) 우리나라 지표는 2022년 당초예산 기준이며, OECD의 산식을 기준으로 자체 계상한 값임

2) OECD 지표는 지방세 비율은 2019년, 자체세입비중 등 그 외 지표는 2017년 기준임

자료: OECD(2021), 「Revenue Statistics 2021」, 「Fiscal Federalism Database 2019」, 행정안전부(2022. 5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」, 「2022년 나라살림예산개요」를 토대로 국회예산정책처 작성

지방세비율은 총조세수입(국세+지방세) 중 지방세수입의 비중을 의미한다. 우리나라의 지방세 비율은 2022년 기준 24.8%이며 2017년 기준 OECD 국가 평균은 14.3%으로, 우리나라의 지방세 비율은 연방형 국가의 평균보다 조금 낮고 단일형 국가의 평균보다는 높은 수준이다. 자체세입비중은 지방정부 세입 중 자체세입(지방세+세외수입)이 차지하는 비중을 의미한다. 우리나라의 자체세입비중은 2022년 기준 35.7%이고 2017년 기준 OECD 국가의 평균은 53.2%이다.

¹⁰³⁾ 국제비교 시 동년도 자료를 활용하는 것이 일반적이나, ① 우리나라의 재정분권 수준을 ‘재정분권 추진방안’ 1단계 이행 후인 2021년 중심으로 파악할 필요가 있고, ② 타 회원국 대부분은 상대적으로 오랜 재정분권 역사를 가지고 있고, 제공된 최신정보가 지방세 비율의 경우에는 2018년, 자체세입 비중 등 그 외 지표의 경우에는 2017년 자료임을 감안하여 우리나라와 OECD의 지표를 제시하였다.

한편, 세입분권지수는 일반정부(중앙정부+지방정부) 세입 중 지방정부의 자체세입(지방세+세외수입) 비중을 의미하며, 세출분권지수는 일반정부(중앙정부+지방정부) 세출 중 지방정부 세출의 비중을 의미한다. 2022년 기준 우리나라의 세입분권지수는 16.1%, 세출분권지수는 39.4%이며, OECD 국가의 경우 가장 최신 자료인 2017년 평균 세입분권 지수는 19.7%, 평균 세출분권지수는 31.3%이다. OECD 회원국 대비 우리나라의 세입분권지수는 상대적으로 낮고 세출분권지수는 다소 높은 것으로 나타나고 있으나, 국가별로 재원배분과 지출체계가 상이하므로 직접 비교하는 것은 신중할 필요가 있다.¹⁰⁴⁾ 다만, 지방자치단체의 과세자주권 현황을 보면 OECD 국가들이 우리나라에 비해 지방정부가 지방세에 대하여 상대적으로 높은 자율성을 갖는 것으로 나타난다.¹⁰⁵⁾

세입·세출분권 추이를 보면 OECD 국가들의 경우 세입분권지수는 유지하면서 세출분권지수가 감소되는 추세인 반면, 우리나라는 세입분권지수가 감소하면서 세출분권지수는 증가하는 추세이다.

[한국과 OECD 국가(평균)의 연도별 세입분권, 세출분권 추이]

(단위: %)

연도	한국		OECD 평균	
	세입분권지수	세출분권지수	세입분권지수	세출분권지수
2006	21.9	36.6	19.5	32.8
2008	23.0	39.0	19.3	32.7
2010	21.7	38.2	19.7	32.4
2012	21.5	37.8	19.8	31.6
2014	17.1	37.3	19.4	31.9
2017	18.8	38.9	19.7	31.3
2018	18.6	38.9		
2019	17.6	39.0		
2020	18.0	39.6		
2021	16.7	49.3		
2022	16.1	39.4		

주: 우리나라 세입·세출분권지수는 OECD 산식에 따라 자체적으로 계산한 값임

자료: OECD(2020), 「Revenue Statistics 2020」, 「Fiscal Federalism Database 2019」

재정자립도는 지방자치단체 일반회계 중 자체수입(지방세+세외수입)이 차지하는 비중으로 2022년 기준 49.9%이며, 재정자주도는 지방자치단체 일반회계 중 일반재원(자체수입+자주재

¹⁰⁴⁾ 지방정부 예산 중 상위정부에 의해 용도가 사전에 결정되는 국고보조금의 포함여부 등이 국가별로 상이할 수 있어, World Bank 등의 국제기구와 일부 연구는 세입자율성, 정부간 이전지출, 지출 자율성 등의 지표를 활용하기도 한다.

¹⁰⁵⁾ 우리나라의 과세자주권 등급은 B2로 높지 않은 수준이다(A1-F까지 13등급이 존재하며 A1에 가까울수록 지방자치단체의 자율성이 높음). 지방세 비중이 4.1%도 되지 않는 에스토니아, 슬로바키아, 룩셈부르크 등도 높은 수준의 과세자주권(A1)을 가지고 있다는 점에서 한국과 차이를 보인다.

원)이 차지하는 비중으로 2022년 기준 73.4%이다. 2021년도와 비교하면 재정자립도가 48.7%에서 49.9%로 1.2%p, 재정자주도가 70.8%에서 73.4%로 2.6%p 상승한 수치이다.

통합재정자립도

통합재정자립도는 지방자치단체의 통합재정수입 중 자체수입의 비중을 나타내는 지표이다.

$$\text{통합재정자립도} = \frac{\text{경상수입} + \text{자본수입} + \text{융자회수}}{\text{통합재정수입}} \times 100$$

- 경상수입 = 지방세(지방교육세 제외) + 세외수입(재산매각수입 제외)
- 자본수입 = 재산매각수입, 융자회수 = 자치단체 융자회수금 + 민간융자회수금
- 통합재정수입 = 경상수입(지방교육세 제외) + 자본수입 + 융자회수 + 이전수입(지방교부세 + 조정교부금 + 보조금)

2022년 전국 평균(순계 기준) 통합재정자립도는 49.6%¹⁰⁶⁾로 전년 대비 0.4%p 증가하였다. 자치단체별 평균(총계 기준) 통합재정자립도는 특별시·광역시·특별자치시 59.1%, 도·특별자치도 39.1%, 시 33.4%, 군 13.4%, 자치구 26.2%이다.

[연도별·자치단체별 통합재정자립도 현황]

(단위: %)

연도	전국 평균	특별시·광역시 ·특별자치시	도·특별자치도	시	군	자치구
2017	54.2	66.6	38.0	41.5	15.0	29.2
2018	53.4	65.3	37.5	39.9	14.8	27.8
2019	51.3	62.6	35.9	38.2	14.0	27.0
2020	50.6	60.5	38.2	35.8	14.7	26.5
2021	49.2	59.2	35.9	34.0	13.8	26.4
2022	49.6	59.1	39.1	33.4	13.4	26.2

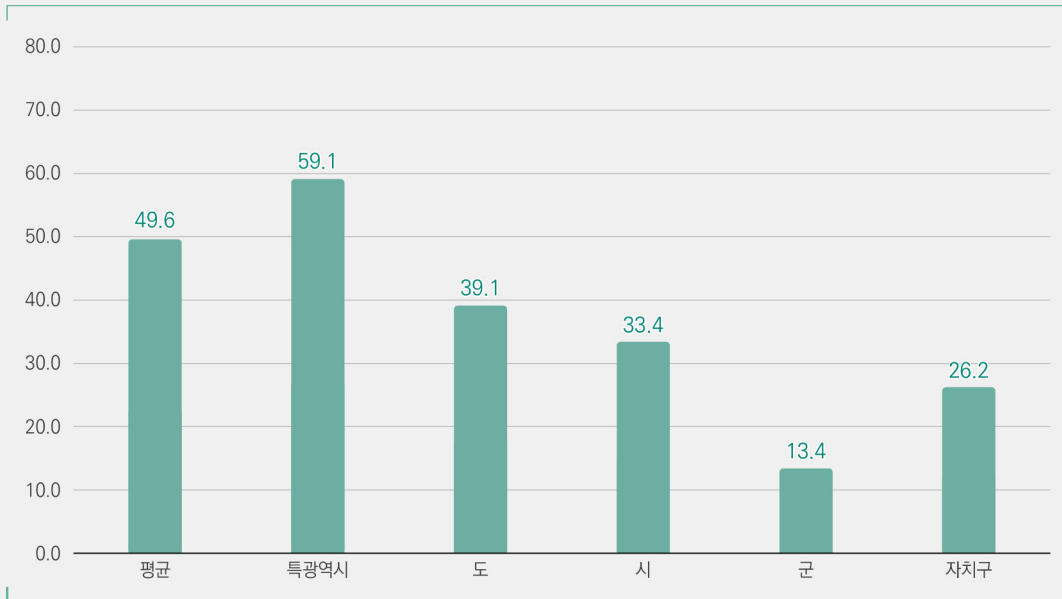
주: 전국평균은 순계, 자치단체별은 총계 기준

자료: 각 연도 행정안전부의 「지방자치단체 통합재정개요」를 토대로 국회예산정책처 작성

106) 전 지방자치단체 통합재정자립도의 산술평균 값

[2022년도 자치단체별 평균 통합재정자립도 현황]

(단위: %)



자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

통합재정자주도

통합재정자주도는 지방자치단체의 통합재정수입 중 자체수입과 보조금을 제외한 이전수입 등 실질적인 자주재원의 비중을 나타내는 지표이다. 통합재정자주도가 통합재정자립도와 다른 점은 이전수입 중 보조금을 제외한 지방교부세와 조정교부금을 포함하여 재정력을 산출한다는 것이다.

$$\text{통합재정자주도} = \frac{\text{경상수입} + \text{자본수입} + \text{융자회수} + \text{이전수입(보조금 제외)}}{\text{통합재정수입}} \times 100$$

- 경상수입 = 지방세(지방교육세 제외) + 세외수입(재산매각수입 제외)
- 자본수입 = 재산매각수입, 융자회수 = 자치단체 융자회수금 + 민간융자회수금
- 통합재정수입 = 경상수입(지방교육세 제외) + 자본수입 + 융자회수 + 이전수입(지방교부세 + 조정교부금 + 보조금)

2022년 전국 평균 통합재정자주도는 72.0%로 전년 대비 1.7%p 증가하였다. 자치단체별 평균 통합재정자주도는 특별시·광역시·특별자치시 67.3%, 도·특별자치도 49.7%, 시 62.5%, 군 61.8%, 자치구 43.5%이다.

[연도별·자치단체별 통합재정자주도 현황]

(단위: %)

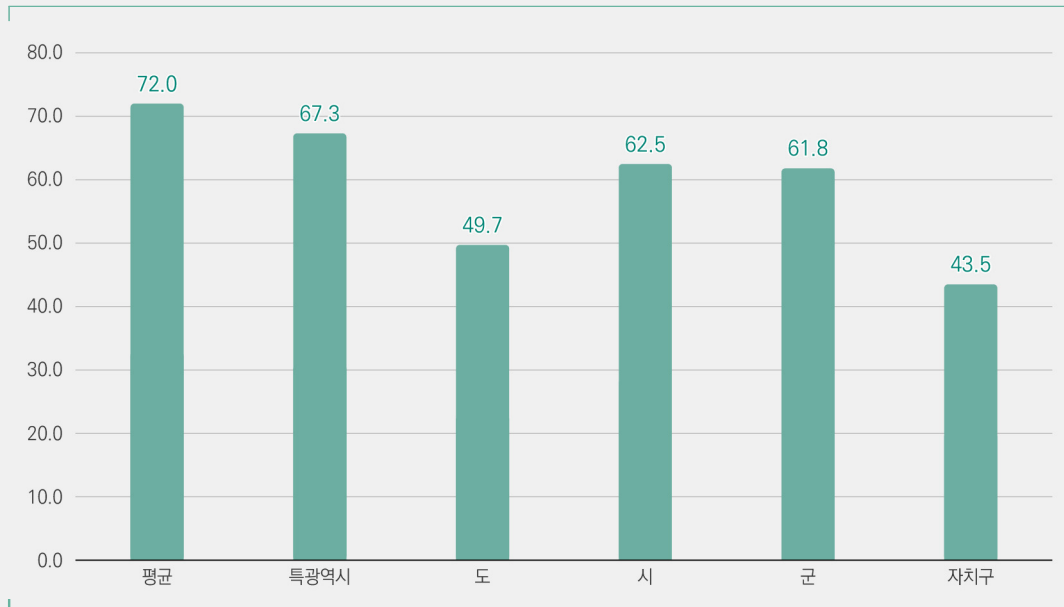
연도	전국 평균	특별시·광역시· 특별자치시	도·특별자치도	시	군	자치구
2017	74.1	73.4	48.3	67.2	60.7	47.4
2018	73.9	72.2	48.3	66.5	61.8	45.6
2019	72.8	70.6	47.2	64.9	61.9	43.8
2020	72.7	68.4	49.0	64.2	62.2	43.6
2021	70.3	66.9	45.8	61.1	58.3	43.1
2022	72.0	67.3	49.7	62.5	61.8	43.5

주: 전국평균은 순계, 자치단체별은 총계 기준

자료: 각 연도 행정안전부의 「지방자치단체 통합재정개요」를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[2022년도 자치단체별 평균 통합재정자주도 현황]

(단위: %)



자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

지니계수 분석을 통한 재정력 격차 분석¹⁰⁷⁾

세입·세출분권지수, 재정자립도, 재정자주도 등 재정지표와 더불어, 지니계수를 통해서도 지방자치단체 간 재정력 격차를 파악할 수 있다.

지니계수의 경우 대표적인 소득 불평등 지표로 활용되며 0과 1사이의 값을 갖는다. 0에 가까울수록 평등한 소득분배, 1에 가까울수록 불평등한 소득분배를 의미하며, 0.4 이상일 경우 최악의 분배상태를 나타낸다.

17개 광역자치단체의 지니계수를 분석한 결과, 총 세입은 재정분권 추진 이전인 2016년 0.544에서 2020년 0.463으로 감소하는 추세이나, 이중 지방세는 2016년 0.606에서 등락을 반복하다 2020년 0.604가 되었으며, 지방교부세의 경우 2018년까지 증가 추세를 보이다 2020년 0.566으로 감소하였다. 이는 지방소비세율 인상을 통한 지방세 증가로 인한 재정불균형 해소 과정에서 지방교부세 활용이 이루어졌다고 볼 수 있는 결과이지만, 2019년, 2020년 총 세입의 지니계수 감소가 지방교부세의 변화와 상관성이 높다고 보기는 어려운 측면이 있다.¹⁰⁸⁾

[광역자치단체의 지방재정 지니계수의 변화]

광역	2016	2017	2018	2019	2020
지방세	0.606	0.577	0.601	0.617	0.604
세외수입	0.652	0.662	0.644	0.617	0.614
지방교부세	0.604	0.651	0.667	0.633	0.566
조정교부금	-	-	-	-	-
국고보조금	0.628	0.582	0.604	0.600	0.562
지방채	0.643	0.801	0.826	0.694	0.628
기타	0.636	0.627	0.620	0.608	0.619
총 세입액	0.544	0.516	0.521	0.484	0.463

주: 결산 및 총계기준

자료: 「지방재정연감」 각 연도 자료를 바탕으로 재작성

다음으로 기초자치단체의 지니계수는 광역자치단체보다 더 큰 지니계수를 나타낸다. 이는 기초자치단체 간 세입 분배가 광역자치단체 수준의 분배 결과가 이미 반영된 상황에서 개별 광역자치단체 내 기초자치단체 간 재정격차가 2차적으로 반영되기 때문으로 보인다.

기초자치단체의 총 세입의 지니계수는 0.6 이상으로 재정력 격차가 심각한 수준으로 확인된다. 이중 지방세의 지니계수가 지속적으로 증가하고 있어 재정력 격차 악화의 주요 원인 중 하나로

107) 탁현우(2022), 「지방자치단체 간 재정력·경제력 격차 완화를 위한 지방재정조정제도의 실효성 확보 방안」, 국회예산정책처 연구용역 자료를 바탕으로 요약

108) 2018년부터 지방교부세의 지니계수는 감소하는 추세이나 지방교부세의 영향으로 총 세입의 지니계수가 개선되었다고 보기에는 무리가 있다. 지방교부세는 총 세입의 지니계수 감소에 가장 주요한 영향을 미칠 수 있는 재정형평화 기능의 세입항목이지만, 지니계수로는 이를 확인하기 어렵다. 지니계수는 분배상태를 파악할 수 있는 대표적인 지표이나 서울 및 경기지역이 지방재정의 상당한 비중을 차지하는 상황에서 이들을 제외한 지방자치단체 간의 분배상태를 확인하는 데는 한계가 있다.

볼 수 있다. 세외수입 및 조정교부금도 유사한 수준을 유지하고 있다. 한편, 지방교부세의 지니계수는 감소하고 있어 기초자치단체 간 배분 격차가 줄어드는 것으로 보이나 여전히 지니계수의 수치가 0.6 이상으로 나타나 기초자치단체 간 차이가 큰 상황임을 알 수 있다. 한편, 국고보조금은 0.65 이상으로 기초자치단체 수준에서 지니계수가 높은 세입항목에 해당한다.

[기초자치단체의 지방재정 지니계수의 변화]

광역	2016	2017	2018	2019	2020
지방세	0.493	0.514	0.511	0.533	0.534
세외수입	0.416	0.429	0.431	0.405	0.431
지방교부세	0.639	0.652	0.652	0.623	0.618
조정교부금	0.466	0.474	0.487	0.500	0.492
국고보조금	0.668	0.669	0.658	0.644	0.670
지방채	0.907	0.933	0.962	0.960	0.941
기타	0.587	0.617	0.610	0.618	0.635
총 세입액	0.662	0.652	0.634	0.639	0.647

주: 결산 및 총계기준

자료: 「지방재정연감」 각 연도 자료를 바탕으로 재작성

종합해보면 광역자치단체 수준에서 재정력 격차가 완화되고 있으나 기초자치단체 수준에서는 여전히 개선되지 않고 있음을 확인할 수 있다. 또한, 재정력 격차의 변화에 지방교부세의 영향이 제한적이며¹⁰⁹⁾, 국고보조금, 세외수입 등 여타 세입항목의 경우에도 재정력 격차 완화에 큰 효과를 나타내고 있다고 보기에는 한계가 있다.

¹⁰⁹⁾ 일부 연구에서는 지방교부세의 재정격차 완화효과가 가능하기 위해서는 지방세 증가율이 낮은 지역에 지방교부세를 추가 배분하는 등의 방안이 필요함을 주장하고 있다.

2022 대한민국 지방재정

02

일러두기

본고의 예산 규모는 별도의 주석이 있는 경우를 제외하고 중앙정부는 본예산, 지방자치단체는 당초예산 기준으로 작성하였다. 중앙정부와 지방자치단체 비교의 일관성을 확보하기 위한 것으로 지방자치단체는 중앙정부와 달리 추경예산 편성이 잦고 그 횟수도 서로 상이하기 때문이다.

제2부

지방재정의 성립과 관리

제1장 지방재정제도

제2장 지방재정과정

제3장 지방재정관리제도

제1장 지방재정제도

지방재정에 대해서는 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「지방회계법」에서 주로 규정하고 있다. 이와 함께 지방자치단체가 설치·운영하는 기금에 관해서는 「지방자치단체 기금관리기본법」, 지방세에 관해서는 「지방세법」, 「지방세기본법」, 「지방세특례제한법」, 지방직영기업과 지방공사·공단에 관해서는 「지방공기업법」, 지방재정조정제도에 관해서는 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」, 「지방교부세법」, 「보조금 관리에 관한 법률」 등에서 규정하고 있다. 또한, 행정안전부장관은 지방자치단체 예산편성기준(「지방재정법」 제38조제2항), 지방회계기준(「지방회계법」 제12조), 기금운용계획 수립기준(「지방자치단체 기금관리기본법」 제9조의2)을 정하거나 지방자치단체의 건전한 재정지출에 필요한 기준(「지방재정법」 제38조제3항), 결산서 작성지침(「지방회계법」 제53조)을 지방자치단체장에게 통보할 수 있고, 지방자치단체 재정운용 업무편람(「지방재정법」 제38조제1항)을 작성·보급할 수 있다. 한편, 각 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 조례나 규칙으로 재정운용을 규율할 수 있고, 「국가재정법」 및 중앙정부의 예산·회계 관련 지침 등을 준용하기도 한다.

제1절 지방재정 관계 법령

지방재정의 기본적인 사항에 대해서는 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「지방회계법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」에서 규정하고 있다.

지방자치법

「지방자치법」은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항과 국가와 지방자치단체의 기본적인 관계를 정하고 있다. 지방재정의 운영에 대해서는 제7장에서 규정하고 있는데, 재정운영의 기본원칙(제1절), 예산과 결산(제2절), 수입과 지출(제3절), 재산 및 공공시설(제4절)에 관한 사항을 내용으로 한다. 또한 보칙(제5절)에 「지방재정법」의 제정근거와 지방공기업의 설치·운영 근거를 규정하고 있다.

[지방자치법의 지방재정 관련 조항]

절	조문
재정운영의 기본원칙	제136조(지방재정의 조정), 제137조(건전재정의 운영), 제138조(국가시책의 구현), 제139조(지방채무 및 지방채권의 관리)
예산과 결산	제140조(회계연도), 제141조(회계의 구분), 제142조(예산의 편성 및 의결), 제143조(계속비), 제144조(예비비), 제145조(추가경정예산), 제146조(예산이 성립하지 아니할 때의 예산집행), 제147조(지방자치단체를 신설할 때의 예산), 제148조(재정부담이 따르는 조례 제정 등), 제149조(예산의 이송·고시 등), 제150조(결산), 제151조(지방자치단체가 없어졌을 때의 결산)
수입과 지출	제152조(지방세), 제153조(사용료), 제154조(수수료), 제155조(분담금), 제156조(사용료의 징수조례 등), 제157조(사용료 등의 부과·징수, 이의신청), 제158조(경비의 지출)
재산 및 공공시설	제159조(재산과 기금의 설치), 제160조(재산의 관리와 처분), 제161조(공공시설)
보칙	제162조(지방재정운영에 관한 법률의 제정), 제163조(지방공기업의 설치·운영)

자료: 「지방자치법」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

지방재정법

「지방재정법」은 지방자치단체의 재정에 대한 기본원칙을 정함으로써 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성 보장을 목적으로 한다. 동 법률은 총칙(제1장), 경비의 부담(제2장), 예산(제3장), 재정분석 및 공개(제5장), 긴급재정관리(제5장의2), 채권의 관리(제10장), 부채의 관리(제10장의2) 등으로 구성되어 있다.

[지방재정법의 주요 조문]

장	주요 조문
총칙	제3조(지방재정 운용의 기본원칙), 제5조(성과 중심의 지방재정운용) 제6조(회계연도), 제7조(회계연도 독립의 원칙) 제9조(회계의 구분), 제10조(교육·과학 및 체육 등에 관한 사항의 적용) 제11조(지방채의 발행), 제11조의2(지방채 발행의 제한), 제12조(지방채 발행의 절차) 제13조(보증채무부담행위 등) 제17조(기부 또는 보조의 제한), 제18조(출자 또는 출연의 제한)
경비의 부담	제20조(자치사무에 관한 경비) 제21조(부담금과 교부금), 제23조(보조금의 교부) 제27조의2(지방재정부담심의위원회), 제27조의6(지방재정영향평가) 제28조(시·도의 사무위임에 수반하는 경비 부담), 제28조의2(지방세 감면의 제한 등) 제29조(시·군 조정교부금), 제29조의2(자치구 조정교부금)
예산	제33조(중기지방재정계획의 수립 등), 제34조(예산총계주의의 원칙), 제35조(세출의 재원), 제36조(예산의 편성), 제37조(투자심사), 제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민참여) 제40조(예산의 내용), 제41조(예산의 과목구분), 제42조(계속비 등), 제43조(예비비), 제44조(채무부담행위), 45조(추가경정예산의 편성 등), 제46조(예산 불성립 시의 예산집행), 제47조(예산의 목적 외 사용금지), 제47조의2(예산의 이용·이체) 제49조(예산의 전용), 제50조(세출예산의 이월)
재정분석·공개/ 긴급재정관리	제54조(재정 운용에 관한 보고 등), 제55조(재정분석 및 재정진단 등) 제55조의2(재정위기단체와 재정주의단체의 지정 및 해제), 제55조의3(재정위기단체 등의 의무 등) 제59조(지역통합재정통계의 작성), 제60조(지방재정 운용상황의 공시 등), 제60조의3(긴급재정관리단체의 지정 및 해제), 제60조의4(긴급재정관리인의 선임 및 파견)
채권의 관리/ 부채의 관리	제85조(채권의 관리와 그 사무의 위임), 제86조(채권의 보전) 제87조의2(부채의 관리), 제87조의3(지방재정건전성의 관리)

자료: 「지방재정법」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

지방회계법

「지방회계법」은 지방자치단체의 회계 및 자금관리에 대한 기본사항을 정함으로써 지방자치단체의 회계를 투명하게 관리하고 자금을 효율적으로 관리하도록 하는 것을 목적으로 한다. 동 법률은 총칙(제1장), 회계처리의 기준 등(제2장), 결산(제3장), 수입(제4장), 지출(제5장), 현금과 유가증권(제6장) 등으로 구성되어 있다.

[지방회계법의 주요 조문]

장	주요 조문
총칙	제5조(지방자치단체 회계의 원칙) 제6조(회계연도), 제7조(출납 폐쇄기한 및 출납사무 완결기한) 제11조(지방회계제도 심의위원회)
회계처리의 기준 등	제12조(지방회계기준) 제13조(지방회계 등에 대한 전문기관의 지정 등)
결산	제14조(결산의 수행), 제15조(결산서의 구성) 제19조(결산상 잉여금의 처리)
수입/지출	제20조(세입의 징수와 수납), 제24조(일시차입금) 제25조(수입의 직접 사용 금지), 제26조(수입대체경비의 직접 사용) 제29조(지출원인행위), 제30조(명시이월비의 다음 회계연도에 걸친 지출원인행위) 제31조(지출의 절차), 제32조(지급명령) 제34조(관서의 일상경비등의 지급), 제35조(선금급과 개산급)
현금과 유가증권	제38조(금고의 설치), 제39조(세계현금의 전용) 제42조(공금 취급의 제한), 제43조(현금 취급의 제한)

자료: 「지방회계법」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

지방자치단체 기금관리기본법

「지방자치단체 기금관리기본법」은 지방자치단체에 설치하는 기금의 관리 및 운영에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 지방자치단체 기금 운용의 공공성과 지방재정의 효율성 제고를 목적으로 한다. 동 법률은 기금의 설치 제한(제3조), 기금의 존속기한(제4조), 기금의 관리 및 운용원칙(제5조), 기금의 관리 및 운용(제6조), 회계연도 및 출납폐쇄 등(제7조), 기금운용계획 및 결산(제8조), 기금운용심의위원회(제13조), 통합재정안정화기금의 설치·운용(제16조), 지역상생발전기금의 설치·운용(제17조), 발전기금의 재원(제17조의2), 발전기금의 용도(제18조), 발전기금에의 예치(제19조) 등으로 구성되어 있다.

[지방자치단체 기금관리기본법의 주요 조문]

주요 조문

제3조(기금의 설치 제한), 제4조(기금의 존속기한),
제5조(기금의 관리 및 운용원칙), 제6조(기금의 관리 및 운용),
제7조(회계연도 및 출납폐쇄 등),
제8조(기금운용계획 및 결산),
제8조의2(성인지 기금운용계획서의 작성), 제8조의3(성인지 기금결산서의 작성),
제9조(기금운용계획안의 내용), 제9조의2(기금운용계획수립의 기준),
제10조(기금운용계획 불성립 시의 기금운용계획 집행), 제11조(기금운용계획의 변경),
제12조(지출사업의 이월),
제13조(기금운용심의위원회), 제14조(기금 운용의 성과 분석),
제15조(기금의 통합·폐지), 제15조의2(포괄기금의 설치·운용),
제16조(통합재정안정화기금의 설치·운용),
제17조(지역상생발전기금의 설치·운용),
제17조의2(발전기금의 재원), 제18조(발전기금의 용도), 제19조(발전기금에의 예치),
제20조(발전기금 조성을 위한 지방채 발행 등),
제21조(발전기금의 성과 분석 및 공개)

자료: 「지방자치단체 기금관리기본법」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률

「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」은 지방보조금 예산의 편성, 교부 신청 및 관리 등의 기본적인 사항을 규정함으로써 지방보조금 예산의 효율적인 편성 및 집행 등 지방보조금 예산의 투명하고 적절한 관리를 목적으로 한다. 동 법률은 총칙(제1장), 지방보조금의 예산 편성(제2장), 지방보조금의 교부 절차(제3장), 지방보조사업의 수행(제4장), 지방보조금의 관리(제5장), 지방보조금의 반환과 제재(제6장) 등으로 구성되어 있다.

[지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률의 주요 조문]

장	주요 조문
지방보조금의 예산 편성	제4조(시·도비 기준보조율) 제5조(지방보조사업을 수행하려는 자의 예산 계상 신청) 제6조(지방보조금의 예산 편성 및 운영)
지방보조금의 교부 절차	제7조(지방보조금의 교부 신청), 제8조(지방보조금의 교부 결정), 제9조(지방보조금의 교부 조건) 제11조(사정변경에 의한 교부 결정의 취소 등)
지방보조사업의 수행	제13조(지방보조금의 용도 외 사용 금지), 제14조(지방보조사업의 내용변경 등) 제16조(지방보조사업 수행 상황 점검 등), 제17조(지방보조사업의 실적 보고) 제19조(지방보조금의 금액 확정), 제21조(재산 처분의 제한)
지방보조금의 관리	제23조(이의신청 등), 제24조(별도 계정의 설정 등), 제25조(신고포상금의 지급) 제26조(지방보조금관리위원회), 제27조(지방보조사업의 운용평가) 제28조(지방보조금통합관리망의 구축)
지방보조금의 반환과 제재	제31조(지방보조금의 반환), 제32조(지방보조사업 수행 배제 등) 제33조(다른 지방보조금 교부의 일시 정지 등), 제34조(지방보조금수령자에 대한 지방보조금의 환수) 제35조(제제부가금 및 가산금의 부과·징수), 제36조(강제징수)

자료: 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

제2절 지방재정의 운영원칙

지방재정에 대해 여러 법령에서 규율하는 것은 각 지방자치단체가 재정을 자의적으로 운영하지 않도록 하는 한편, 전국적으로 통일성과 균형을 유지하기 위한 것이다. 여러 법령에서는 지방재정 운영을 통해 구현하여야 할 결과로서 건전재정운영, 국가시책 구현과 지방재정의 자주성, 성과중심 운영, 성인지적 운영 원칙을 제시하고 있고, 지방재정 운영의 과정에서 회계연도 독립, 단일예산 및 예산총계주의, 예산의 목적 외 사용 금지, 사전의결 및 공개 원칙을 준수하도록 하고 있다. 또한, 재정운영의 탄력성을 확보하기 위해 각 원칙에 대한 예외 규정을 두고 있다.

[지방재정의 운영원칙]

원칙	법적 근거	내용	예외
건전재정운영	「지방자치법」 제137조 「지방재정법」 제3조	세입과 세출의 수지균형	지방채 발행
국가시책 구현과 지방재정의 자주성	「지방자치법」 제138조 및 제139조 「지방재정법」 제3조	- 지방자치단체의 국가시책달성 노력 의무 - 국가의 지방재정 자주성과 건전한 운영 조장 의무	
성과중심운영	「지방재정법」 제3조 및 제5조	재정활동의 성과관리체계 구축	
성인지적 운영	「지방재정법」 제3조	성인지예산서 및 결산서 작성·제출	
회계연도 독립	「지방재정법」 제7조	각 회계연도의 경비는 해당연도의 세입으로 총당	계속비 명시이월·사고이월 지난 회계연도 수입·지출
단일예산 및 예산총계주의	「지방재정법」 제34조 「지방회계법」 제25조	- 모든 수입을 세입으로, 모든 지출을 세출로 함 - 모든 세입과 세출을 예산에 편성 - 수입의 직접 사용 금지	특별회계 및 기금 세입세출예산 외 처리 수입대체경비의 직접사용
예산의 목적 외 사용 금지	「지방재정법」 제47조	세출예산에서 정한 목적 외의 용도로 경비를 사용할 수 없음	예산의 이용·이체·전용 기금운용계획 변경
사전의결 및 공개	「지방자치법」 제142조 「지방재정법」 제60조	- 지방의회회 회계연도 전 예산안 의결 - 예산서 및 결산서 주민공개	준예산

자료: 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「지방회계법」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

건전재정운영 원칙

「지방자치법」 제137조제1항은 “지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다”고 규정하고 있고, 「지방재정법」 제3조제1항도 지방자치단체는 주민의 복리증진을 위하여 “재정을 건전하게 운영하여야 한다”고 규정하고 있다.

이러한 건전재정운영 원칙은 「지방재정법」 제35조 본문에서 “지방자치단체의 세출은 지방채 외의 세입을 그 재원으로 하여야 한다”고 규정하는 바와 같이 예산상 수지균형 원칙으로 구체화된다. 그러나, 현실적으로는 지방자치단체가 지방세, 세외수입, 의존수입(지방교부세 및 국고보조금)의 합계를 초과하여 지출할 수 있는데, 이 경우 「지방재정법」 제35조 단서에 따라 지방채로 충당하게 된다. 따라서 지방채 발행은 예산상 수지균형 원칙의 예외라고 볼 수 있다.

이와 함께 지방재정의 건전한 운영을 위해 「지방재정법」은 지방자치단체의 기부·보조 및 출자·출연을 제한하고 있고(제17조 및 제18조), 지방재정영향평가(제27조의6), 투자심사(제37조), 재정위기단체 및 긴급재정관리단체의 지정(제55조의2 및 제60조의3), 지방재정건전성의 관리(제87조의3) 등을 규정하고 있다.

[지방채 발행의 용도와 한도액]

「지방재정법」 제11조는 지방채(⑤와 ⑥은 지방교육채) 발행을 통해 조달된 자금의 용도를 ① 공유 재산 조성 등 소관 재정투자사업, ② 재해예방 및 복구사업, ③ 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전, ④ 지방채 차환, ⑤ 지방교육재정교부금 차액의 보전, ⑥ 교육공무원 명예퇴직신청자가 직전 3개 연도 평균의 100분의 120을 초과하는 경우 추가발생비용의 충당으로 제한하고 있다.

또한, 지방자치단체장은 지방채 발행시 지방채 발행 한도액의 범위에서 지방의회의 의결을 얻어야 하고, 한도액을 초과하기 위해서는 사전에 행정안전부장관의 협의 또는 승인을 받아야 한다. 「지방재정법 시행령」 제10조는 지방채발행 한도액을 해당 지방자치단체의 전전년도 예산액의 100분의 10의 범위에서 지방채 발행액, 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액, 채무부담행위액, 그 밖에 해당 지방자치단체의 채무규모, 채무상환일정, 재정부담상향 등을 고려하여 행정안전부장관이 정하는 산정 기준에 따라 지방자치단체장이 정하도록 하고 있다. 지방자치단체장은 매년 7월 15일까지 행정안전부장관에게 다음 연도 지방자치단체 지방채발행 한도액을 통보하여야 한다.

국가시책 구현과 지방재정의 자주성 원칙

「지방자치법」 제138조제1항은 “지방자치단체는 국가시책을 달성하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 한편 같은 법 제137조제2항은 “국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다”고 규정하고 있고, 「지방재정법」 제3조제1항은 지방자치단체가 재정운용에 있어 “국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다.

이러한 규정들은 지방자치단체가 국가의 일부로서 전체적인 효율을 추구함과 동시에 국가와 자치단체간, 자치단체 상호간 재정운영의 독립성과 자주성을 상호 보장하면서 균형과 조화의 유지를 실현하도록 하는데 목적이 있다고 하겠다.

성과중심 운영 원칙

「지방재정법」 제3조제1항은 지방자치단체는 주민의 복리증진을 위하여 “재정을 효율적으로 운영하여야 한다”고 규정하고 있고, 제5조는 성과 중심의 지방재정 운용에 대해 규정하고 있다.

이에 따라 지방자치단체장은 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 하고, 예산의 성과계획서 및 성과보고서를 작성하여 예산안 및 결산의 첨부서류로 지방의회에 제출하여야 한다. 또한, 일정 규모 이상의 총사업비가 소요되는 투자사업이나 행사성 사업 등 주요 재정사업¹⁾을 평가하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있도록 하고 있다.

1) 총사업비 5억원(시·군·자치구 2억원) 이상의 투자사업과 공연·축제 등 행사성 사업

성인지적 운영 원칙

「지방재정법」 제3조제2항은 “지방자치단체는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 지방자치단체의 예산에 반영하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 이러한 성인지적 재정운영을 위해 성인지예산서(「지방재정법」 제36조의2) 및 성인지결산서(「지방회계법」 제18조)를 작성·제출하도록 하고 있다.

회계연도 독립의 원칙

「지방재정법」 제7조는 회계연도 독립의 원칙을 규정하고 있다. 즉, 각 회계연도의 경비는 해당 연도의 세입으로 충당하여야 한다. 지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 끝난다.²⁾

그러나 사업이나 경비의 성질 또는 사업추진경과 등에 따라 해당 회계연도에 지출을 마치지 못할 것으로 예상되는 경우가 있다. 이에 대비해 계속비(「지방재정법」 제42조), 명시이월·사고이월(「지방재정법」 제50조), 지난 회계연도 수입·지출(「지방회계법」 제27조 및 제37조) 등의 예외를 두고 있다.

[회계연도 독립 원칙의 예외]

원칙의 예외	법률 근거	내용
계속비	「지방재정법」 제42조	공사나 제조 등 완성에 수년을 요하는 것은 필요경비의 총액과 연도별 금액에 대하여 지방의회의 의결을 얻어 계속비로서 여러 해에 걸쳐 지출
명시이월 사고이월	「지방재정법」 제50조	- 경비 성질상 그 회계연도에 지출을 마치지 못할 것으로 예상되어 명시이월비로서 취지를 분명하게 밝혀 미리 지방의회의 의결을 얻은 금액은 다음 회계연도에 이월하여 사용 - 회계연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 회계연도 내에 지출하지 못한 경비와 그 부대경비, 지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인행위를 할 때까지 오랜 기간이 걸리는 경우로서 일정 경비, 공익·공공사업 시행에 필요한 손실보상비로서 일정 경비, 경상경비 중 일정 경비는 사고이월비로서 다음 회계연도에 이월하여 사용
지난 회계연도 수입 지난 회계연도 지출	「지방회계법」 제27조 및 제37조	- 출납이 완결된 회계연도에 속하는 수입 또는 예산 외의 수입은 현 회계연도의 세입에 편입 - 지난 회계연도에 속하는 채무확정액으로서 지출하지 아니한 경비는 현 회계연도의 세출예산에서 지출

자료: 「지방재정법», 「지방회계법」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2) 「지방자치법」 제125조, 「지방재정법」 제6조, 「지방회계법」 제6조, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제7조제1항

단일예산 원칙과 예산총계주의 원칙

지방의회와 주민이 지방재정을 효과적으로 통제하기 위해서는 재정의 투명성이 전제되어야 한다. 이를 위해서는 지방재정이 하나의 예산으로 운영되어야 하고 지방자치단체의 모든 수입과 지출은 예산에 편성되어야 한다. 이를 단일예산 원칙과 예산총계주의 원칙이라 한다. 이에 따라 재정을 운영할 경우 지방자치단체의 모든 세입과 세출이 단일한 예산서 내에 표시됨으로써 재정에 대한 이해와 실제 재정규모 파악이 용이하게 된다.

그러나, 지역주민의 요구 및 지역별 특성에 맞는 사업을 적기에 적절한 방법으로 수행하고, 자금의 성격에 따라 운영의 효율성을 확보하기 위해서는 이에 대한 예외가 인정될 필요가 있다.

먼저, 각 지방자치단체는 하나의 일반회계 외에 공기업특별회계와 기타특별회계 및 기금을 별도로 설치·운영하고 있다. 특별회계의 경우 「지방자치법」 제141조제2항에 법률이나 조례로 설치할 수 있도록 근거를 두고, 「지방재정법」 제9조는 “「지방공기업법」에 따른 지방직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에만” 설치할 수 있도록 하고 있다. 기금의 경우 「지방자치법」 제159조제1항에서 지방자치단체는 행정목적을 달성하기 위한 경우나 공익상 필요한 경우 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다고 규정하면서, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제3조제3항은 “일반회계 또는 특별회계로 사업을 하는 것이 곤란한 경우에만” 설치할 수 있다고 규정하고 있어 특별회계와 기금이 예외적인 형태의 재정운용임을 명확히 하고 있다.

[단일예산 원칙의 예외]

원칙의 예외	법률 근거	내용
특별회계	「지방자치법」 제141조 「지방재정법」 제9조	지방직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때 법률이나 조례로 설치
기금	「지방자치법」 제159조 「지방자치단체 기금관리기본법」 제3조	• 행정목적을 달성하기 위한 경우나 공익상 필요한 경우 특정한 자금을 운용하기 위하여 설치 • 일반회계 또는 특별회계로 사업을 하는 것이 곤란한 경우에만 설치

자료: 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

다음으로, 「지방재정법」 제34조는 제1항과 제2항에서 예산총계주의 원칙을 규정하고 있다. 즉, 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 하여야 하며, 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다.

이와 함께 같은 조 제3항은 지방자치단체가 현물로 출자하는 경우와 기금을 운용하는 경우 또는 그 밖에 공공시설 손실부담, 계약보증·입찰보증·차액보증 및 하자보수보증, 다른 법률에

의한 예치, 사무관리상 필요에 의하여 지방자치단체가 일시적으로 보관하는 경비 등 보관의무가 있는 현금이나 유가증권이 있는 경우에는 세입·세출예산 외로 처리할 수 있다고 규정하고 있다. 이 외에도 「지방회계법」 제19조는 세계잉여금의 일부를 세출예산에 관계 없이 지방채 상환에 사용할 수 있도록 하고 있고, 같은 법 제24조는 세입은 확보되었으나 지방자치단체의 금고 잔액이 부족한 경우에 대비하여 일시차입금을 규정하고 있다.

[예산총계주의 원칙의 예외]

원칙의 예외	법률 근거	내용
세입세출예산 외 처리	「지방재정법」 제34조	• 현물 출자 • 기금 운용 • 공공시설 손실부담, 계약보증·입찰 보증·차액보증 및 하자보수 보증, 다른 법률에 의한 예치, 사무관리상 필요에 의하여 일시적으로 보관하는 경비
세계잉여금의 지방채 상환	「지방회계법」 제19조	• 세계잉여금 중 일부를 세출예산에 관계없이 지방채 상환 가능
일시차입금	「지방회계법」 제24조	• 지방금고에 잔액이 부족한 경우 이를 보충하기 위한 일시적인 자금 조달

자료: 「지방재정법」, 「지방회계법」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

한편, 「지방회계법」 제25조는 수입의 직접사용 금지 원칙을 규정하고 있다. 이는 예산의 투명성 제고라는 취지에서 예산총계주의 원칙과 유사하다. 구체적으로 지방자치단체장, 보조기관 및 소속 행정기관은 지방자치단체의 모든 수입을 지정된 수납기관에 내야하며, 이 법 또는 다른 법률에서 달리 정하고 있는 경우를 제외하고는 직접 사용하여서는 아니 된다.

이에 대한 예외로는 수입대체경비의 직접 사용을 들 수 있는데, 「지방회계법」 제26조는 수입대체경비(용역이나 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 지방자치단체가 특별한 서비스 또는 시설을 제공하고 제공받은 자로부터 그 비용을 징수하는 경우, 수입의 범위에서 관련경비 총액을 지출할 수 있는 경우, 수입과 관련되는 실험·실습·연구의 비용을 그 수입의 범위에서 지출하는 경우)는 그 수입이 확보되는 범위에서 지방자치단체장 및 소속 행정기관이 직접 사용할 수 있도록 하고 있다.

예산의 목적 외 사용금지 원칙

「지방재정법」 제47조는 예산의 목적 외 사용금지 원칙을 규정하고 있다. 이는 집행부로 하여금 지방의회가 심의·확정한 내용과 달리 자의적으로 예산을 집행하지 못하도록 통제하기 위한 것으로, 지방의회는 예산집행이 당초 목적대로 이루어졌는지를 결산심사 시 평가한다.

다만, 회계연도 중 예산편성·심의시 예측할 수 없었던 사정변경 등에 대응하기 위해 예산의 이용·이체(「지방재정법」 제47조의2) 및 전용(「지방재정법」 제49조) 등의 예외를 규정하고 있으며, 기금의 경우 기금운용계획 변경 제도를 둬으로써 재정운영의 탄력성을 확보하고 있다.

[예산의 목적 외 사용금지 원칙의 예외]

원칙의 예외	법률 근거	내용
예산의 이용	「지방재정법」 제47조의2	예산 집행에 필요하여 미리 예산으로서 지방의회의 의결을 얻었을 때 각 정책사업 간 상호 이용 가능
예산의 이체	「지방재정법」 제47조의2	지방자치단체의 기구·직제 또는 정원에 관한 법령이나 조례의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 관계 기관 사이에 직무권한 등이 변동되었을 때 상호 이체 가능
예산의 전용	「지방재정법」 제49조	각 정책사업 내의 예산액 범위에서 각 단위사업 또는 목의 금액을 전용 가능
기금운용계획 변경	「지방자치단체 기금관리기본법」 제11조	• 예측할 수 없거나 긴급한 소요가 발생한 경우, 기존사업을 보완하는 경우 기금운용계획의 정책사업 지출금액의 범위에서 세부항목 지출금액 변경 • 지방의회의 의결을 받아 기금운용계획(재난관리기금 및 재해구호기금 제외)의 정책사업 지출금액의 10분의 2 이상 변경

자료: 「지방재정법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

사전의결 및 공개 원칙

「지방자치법」 제142조는 지방자치단체장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군·자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 하고, 시·도의회는 회계연도 시작 15일 전까지, 시·군·자치구의회는 회계연도 시작 10일 전까지 예산안을 의결하여야 한다고 규정하고 있다. 이 경우, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제8조에 따라 기금운용계획안도 예산안과 함께 지방의회에 제출하여 의결을 받아야 한다.

다만, 「지방자치법」 제146조 및 「지방재정법」 제46조는 지방의회가 회계연도 시작 전에 예산안을 의결하지 못하였을 때를 대비하여 준예산 제도를 규정하고 있다. 준예산에 따라 지출이 허용되는 경비는 ① 법령·조례에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영, ② 법령 또는 조례상 지출의무 이행, ③ 이미 예산으로 승인된 사업의 계속이다. 최근 준예산이 편성된 사례는 천안시(2001년 예산), 부안군(2004년 예산), 경기도(2016년 예산) 등이다.

또한, 「지방재정법」 제60조는 재정의 민주성과 투명성을 제고하기 위해 예산편성 및 집행결과를 주민들에게 공개하는 재정공시 제도를 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체장은 예산확정 또는 결산승인 후 2개월 이내에 예산서와 결산서를 기준으로 세입·세출예산의 운용상황, 재무제표, 채권관리 현황 등을 주민에게 공시하도록 하고 있다. 또한, 해당 지방자치단체의 세입·세출예산 운용상황을 특별한 사유가 없으면 매일 주민에게 공개하여야 한다.

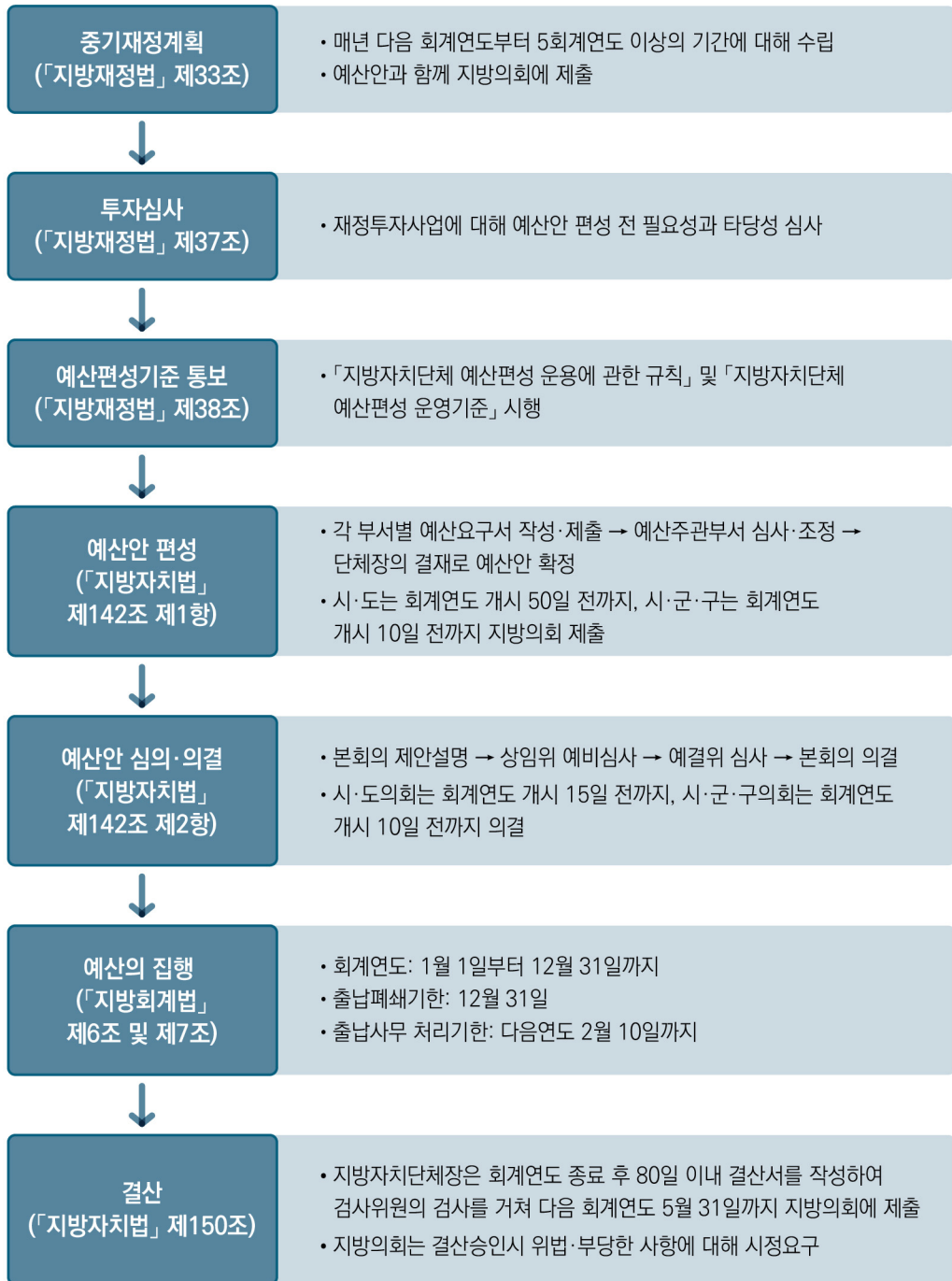
제2장 지방재정과정

제1절 개관

지방재정과정이란 지방자치단체가 조달가능한 재원을 누구를 대상으로 어떤 목적과 내용으로 얼마를 배분·집행할 것인가를 결정하는 공식적인 절차이다. 이는 ‘예산안의 편성’과 ‘심의·의결’, ‘예산집행’, ‘결산’으로 구성된다. 한편, 기금의 편성과 심의·의결, 집행과 결산은 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 예산에 준하여 이루어진다.

당해연도 예산이 집행되기 위해서는 전년도에 중기재정계획 수립과 투자심사를 거쳐 예산안 편성 및 심의·확정이 이루어져야 한다. 당해연도의 예산집행에 대한 결산은 다음연도에 이루어진다. 결과적으로 지방재정과정은 통상 3년의 기간이 소요된다. 또한, 지방의회와 집행부는 각각의 기능을 통해 상호 견제와 균형을 이루도록 구성되어 있다. 즉 예산안 편성권은 집행부에, 심의·확정권은 지방의회에 있고, 예산의 집행권은 집행부에, 결산 승인권은 지방의회에 있다. 이러한 기능의 분리는 지방재정의 민주성과 효율성을 실현하기 위한 것이다.

[지방재정과정]



자료: 「지방재정법」, 「지방자치법」, 「지방회계법」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

제2절 예산안의 편성

1. 예산안 편성의 원칙

「지방재정법」 제36조는 지방자치단체의 예산안편성 원칙을 규정하고 있다. 먼저, 지방자치단체는 법령 및 조례로 정하는 범위에서 합리적인 기준에 따라 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다. 이를 위해 중기지방재정계획과 투자심사 결과를 기초로 예산을 편성하여야 한다. 다음으로, 모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제 현실에 맞도록 그 수입을 산정하여 예산에 계상하여야 한다. 또한, 세입·세출의 항목이 구체적으로 명시되도록 예산을 계상하여야 한다.

「지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙」 제2조는 지방자치단체는 재원을 확보하여 주민의 복리를 증진할 수 있도록 노력하여야 하며, 경비지출의 효율성과 건전성을 높여 나갈 수 있도록 주민의 기본적인 수요충족과 복리증진, 지역경제의 지속적인 발전과 성장잠재력 배양, 지방재정의 자립기반 조성, 합리적인 세입을 고려한 재정지출과 건전재정 운용, 국가정책 기본방향과의 효율적인 연계를 종합적으로 고려하여 예산을 편성하여야 한다고 규정하고 있다.

2. 예산안 편성의 절차

중기지방재정계획의 수립: 「지방재정법」 제33조

지방자치단체장은 지방재정을 계획성 있게 운용하기 위하여 매년 다음 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 중기지방재정계획을 수립하여 예산안과 함께 지방의회에 제출하고, 회계연도 개시 30일 전까지 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.

중기지방재정계획에는 재정운용의 기본방향과 목표, 중장기 재정여건과 재정규모전망, 관련 국가계획 및 지역계획 중 해당 사항, 분야별 자원배분계획, 예산과 기금별 운용방향, 의무지출의 증가율 및 산출내역과 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획, 지역통합재정통계의 전망과 근거, 통합재정수지 전망과 관리방안, 투자심사와 지방채 발행 대상사업 등이 포함되어야 한다.

행정안전부장관은 각 지방자치단체의 중기지방재정계획을 기초로 매년 종합적인 중기지방재정계획을 수립하여 국무회의에 보고하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 의견을 최대한 반영하도록 노력하여야 하고, 국가재정운용계획과의 연계성을 높일 수 있도록 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다.

투자심사: 「지방재정법」 제37조

지방자치단체장은 재정투자사업에 관한 예산안 편성, 채무부담행위·보증채무부담행위·예산 외 의무부담에 대한 지방의회의 의결 요청에 대해서는 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 심사(투자심사)를 하여야 한다. 이중 총사업비 500억원 이상의 신규사업에 대해서는 행정안전부장관이 고시하는 전문기관의 타당성조사 결과를 토대로 투자심사를 하여야 한다. 재정투자사업의 범위와 심사방법에 대해서는 「지방재정법 시행령」 제41조에서 규정하고 있다.

[투자심사의 심사방법 및 대상사업 현황]

심사구분	심사기관	대 상 사 업
자체심사	시·군·자치구	• 20억원 이상~60억원 미만 신규투자사업 • 1억원 이상~3억원 미만 공연·축제 등 행사성사업 • 3억원 이상~5억원 미만 신규 홍보관 사업 • 20억원 이상 전액 자체재원 부담 신규투자사업
	시·도	• 40억원 이상~300억원 미만 신규투자사업 • 3억원 이상~30억원 미만 공연·축제 등 행사성사업 • 5억원 이상~30억원 미만 신규 홍보관 사업 • 40억원 이상 전액 자체재원 부담 신규투자사업
의뢰심사	시·도	• 시·군·구의 60억원 이상~200억원 미만 신규투자사업 • 시·군·구의 3억원 이상~30억원 미만 행사성 사업 • 시·군·구의 5억원 이상~30억원 미만 홍보관 사업 • 20억원 이상 시·군·구의 청사 및 문화·체육시설 신축사업
	중앙	• 시·도의 300억원 이상 또는 시·군·구의 200억원 이상 신규투자사업 • 시·도, 시·군·구의 30억원 이상 행사성 사업 및 홍보관 건립사업 • 40억원 이상 시·도의 청사 및 문화·체육시설 신축사업 • 10억원 이상 외국차관도입 또는 해외투자사업

주: 심사제외사업은 「지방재정법 시행령」 및 「지방재정투자사업 심사규칙」에 규정된 사업과 개별법령에 투자 심사제외 근거규정이 명시된 사업

자료: 행정안전부

예산편성기준 통보: 「지방재정법」 제38조

「지방재정법」 제38조는 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위하여 필요한 회계연도별 지방자치단체 예산편성기준을 행정안전부령(「지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙」)으로 정하도록 하고, 행정안전부장관은 지방자치단체의 건전한 재정지출에 필요한 기준(「지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부훈령)」)을 정하여 지방자치단체에 통보할 수 있도록 하고 있다. 2021년 예산안 편성과 관련한 「지방자치단체 예산편성 운영기준」은 2020년 7월 21일에 시행 및 통보되었다.

예산안의 작성

지방자치단체의 예산주관부서는 다음연도 예산편성 방침을 각 부서에 통보하고 각 부서는 지정된 기일까지 세입·세출예산요구서와 사업관리카드(정책사업, 단위사업, 세부사업)를 작성·제출한다. 세입예산은 세입주관부서에서 각 부서의 자료를 취합하여 제출한다. 예산주관부서는 각 부서의 설명을 청취한 후 재정상황, 사업의 효율성 등을 고려하여 각 부서의 예산요구서를 종합·조정한 예산안을 마련한 후 단체장의 결재를 얻어 확정한다.

예산안의 지방의회 제출

지방자치단체장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군·자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다. 지방자치단체장은 예산안을 제출한 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정하려면 수정예산안을 작성하여 지방의회에 다시 제출할 수 있다(「지방자치법」 제142조).

3. 예산안의 내용

「지방재정법」 제40조제1항은 예산의 내용을 예산총칙, 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비로 규정하고 있다. 한편, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제9조에 따라 기금운용계획안은 운용총칙과 자금운용계획으로 구성되고, 운용총칙에는 기금의 설치목적, 기금의 조성·운용 및 자산취득에 관한 총괄적 사항을 규정한다. 자금운용계획은 수입계획과 지출계획으로 구분한다.

예산총칙

예산총칙에는 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비에 관한 총괄적 규정과 지방채 및 일시차입금의 한도액, 예산의 이체와 이용 및 예비비 사용 등에 관한 사항 등을 정하여야 한다(「지방재정법」 제40조제2항).

[예비비]

「지방재정법」 제43조에 따라 지방자치단체는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과 지출에 충당하기 위하여 일반회계와 교육비특별회계 예산 총액의 100분의 1 범위 내의 금액을 예비비로 예산에 계상하여야 하고, 그 밖의 특별회계의 경우에는 각 예산 총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 예산에 계상할 수 있으며, 재해·재난 관련 목적예비비는 별도로 예산에 계상할 수 있다. 업무추진비·보조금(긴급재해대책보조금 제외)에 대하여는 예비비 계상을 할 수 없고(「지방재정법 시행령」 제48조), 지방자치단체장은 지방의회의 예산안 심의 결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 예비비를 사용할 수 없다. 예비비로 사용한 금액의 명세서는 「지방자치법」 제134조제1항에 따라 지방의회의 승인을 받아야 한다.

세입·세출예산

세입·세출예산은 당해 회계연도의 세입·세출의 예정액을 표시한 것으로 협의의 예산이다. 「지방재정법」 제41조에 따라 세입예산은 그 내용의 성질과 기능을 고려하여 장·관·항으로 구분하고, 세출예산은 그 내용의 기능별·사업별 또는 성질별로 주요항목 및 세부항목으로 구분하며 주요항목은 분야·부문·정책사업으로, 세부항목은 단위사업·세부사업·목으로 다시 구분한다.

계속비

「지방재정법」 제42조는 지방자치단체장은 공사나 제조, 그 밖의 사업으로서 완성에 수년을 요하는 것은 필요한 경비의 총액과 연도별 금액에 대하여 지방의회의 의결을 얻어 계속비로서 여러 해에 걸쳐 지출할 수 있다고 규정하고 있다. 또한, 지방자치단체는 완성하기까지 여러 해가 걸리는 공사 중 시급하게 추진하여야 하는 사업으로서 재난복구사업과 중단 없이 이행하여야 하는 사업은 특별한 사유가 없으면 계속비로 편성하여야 한다.

계속비로 지출할 수 있는 연한은 그 회계연도로부터 5년 이내로 하며 필요시 지방의회의 의결을 거쳐 연장할 수 있다. 계속비의 회계연도별 필요경비 중 해당 회계연도에 지출하지 못한 금액은 사업완성연도까지 차례로 이월하여 사용할 수 있다(「지방재정법」 제50조제3항).

채무부담행위

「지방재정법」 제44조에 따라 지방자치단체장은 채무부담의 원인이 될 계약의 체결이나 그 밖의 행위를 할 때에는 미리 예산으로 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 이 경우 법령이나 조례에 따른 것이나 세출예산·명시이월비 또는 계속비 총액 범위의 것은 제외한다. 다만, 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없을 때에는 재난 복구를 위하여 시급히 추진할 필요가 있는 사업으로서

총사업비 10억원 이하의 범위에서 조례로 정하는 금액 이하인 계약은 지방의회의 의결을 거치지 아니하고 체결할 수 있지만, 즉시 지방의회에 보고하여야 한다.

채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고, 그 행위를 할 연도와 채무부담의 금액, 채무의 상환연도 및 상환금액을 표시하여야 한다(「지방재정법 시행령」 제49조). 이러한 채무부담이 되는 행위를 하였을 때에는 늦어도 다음다음 회계연도 세출예산에 반드시 계상하여야 하고, 해당 회계연도와 다음 회계연도에 걸쳐 지출하여야 할 지출원인행위를 할 수 있다.

명시이월비

「지방재정법」 제50조제1항은 세출예산 중 경비의 성질상 그 회계연도에 그 지출을 마치지 못할 것으로 예상되어 명시이월비로서 세입·세출예산에 그 취지를 분명하게 밝혀 미리 지방의회의 의결을 얻은 금액은 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다고 규정하고 있다.

[예산안의 첨부서류: 「지방재정법」 제44조의2]

- 재정운용상황개요서(재정지표, 통합부채, 우발부채, 의무지출과 재량지출의 비중, 재정운용 관련 감사원 등 감사결과, 지방교부세 감액사항, 재정분석 및 재정진단 내용, 지방세지출현황, 지방채 발행사업 현황, 민간투자사업 현황 및 재정부담액 현황, 지방공기업 현황, 지방세 및 세외수입 체납현황 등 포함)
- 세입·세출예산 사업별 설명서
- 계속비사업에 대한 설명서와 지출상황 및 투자계획
- 채무부담행위에 대한 설명서와 지출상황 및 전망금액
- 지방세지출보고서(추정액 기준)
- 지역통합재정통계 보고서(예산액 기준) *예산안 제출 후 10일 이내에 제출가능
- 성인지 예산서
- 성과계획서
- 예산정원표 및 편성기준 단가
- 명시이월 명세서
- 중기지방재정계획서
- 공유재산 관련 서류
- 회계와 기금 간 이전 관련 서류
- 지방자치단체 예산편성기준
- 전전년도 결산 총계표 및 순계표와 전년도 세입·세출결산 추정액 총계표 및 순계표
- 지방채증권 및 차입금에 관한 전전년도 말 발행 및 상환실적과 전년도말 및 해당 연도말 현재액 추정액
- 지방채증권 및 차입금에 관한 연차별 상환계획에 관한 조서

자료: 「지방재정법」을 바탕으로 국회예산정책처 제작

제3절 예산안의 심의·확정

지방의회의 예산안 심의

지방의회에 예산안이 제출되면 지방자치단체장은 본회의에서 제안설명을 한다. 의장은 예산안을 각 상임위원회에 회부하고, 각 상임위는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 의장은 상임위의 예비심사보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다.³⁾ 지방의회는 지방자치단체장의 동의 없이 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없다(「지방자치법」 제142조제3항).

예산안의 의결 및 예산의 확정

지방의회는 시·도의 경우 회계연도 시작 15일 전(전년도 12월 16일)까지, 시·군·자치구의 경우 회계연도 시작 10일 전(전년도 12월 21일)까지 예산안을 의결하여야 한다(「지방자치법」 제142조제2항). 의장은 예산안이 의결되면 3일 이내에 지방자치단체장에게 이송하여야 하며, 지방자치단체장은 예산을 이송받으면 지체 없이 시·도는 행정안전부장관에게, 시·군·자치구는 시·도지사에게 각각 보고하고 그 내용을 고시하여야 한다(「지방자치법」 제149조).

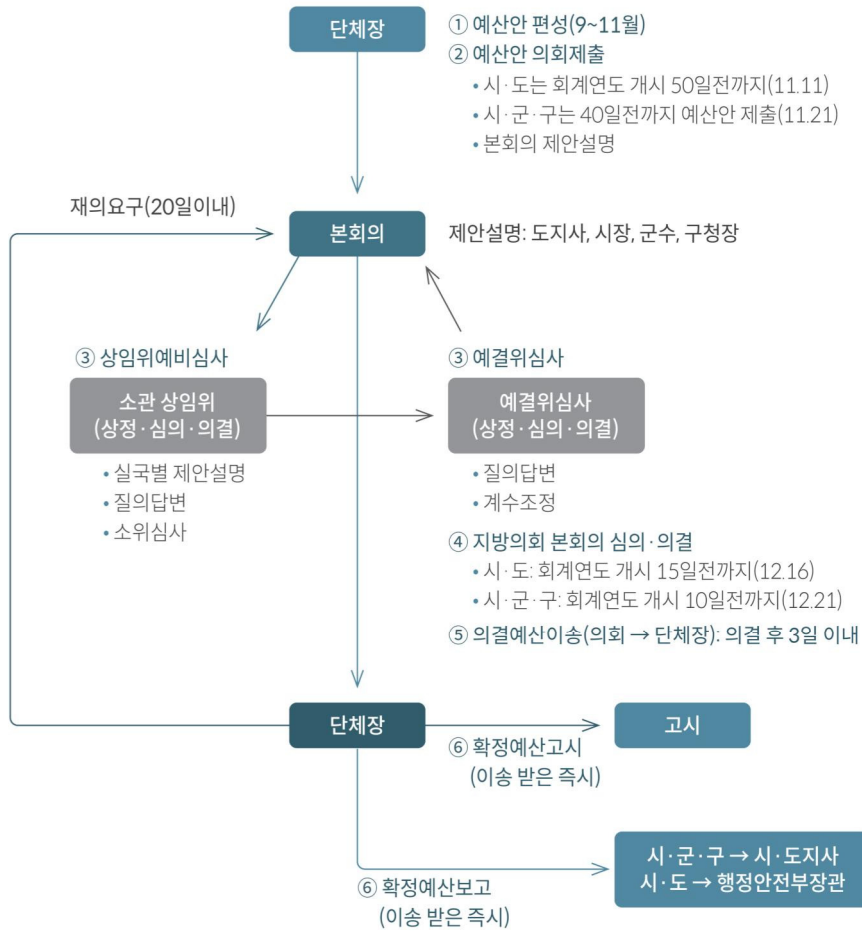
지방자치단체장의 재의요구

「지방자치법」 제121조에 따라 지방자치단체장은 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 그 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다. 또한, 지방의회가 법령에 따라 지방자치단체에서 의무적으로 부담하여야 할 경비나 비상재해로 인한 시설의 응급 복구를 위하여 필요한 경비를 줄이는 의결을 할 때에도 재의를 요구할 수 있다.

이러한 재의요구에 대하여 지방의회가 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정되고, 지방자치단체장은 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 인정되면 대법원에 소를 제기할 수 있다.

3) 「서울특별시의회 회의규칙」 제65조

[지방자치단체의 예산안 심의 및 확정 흐름도]



자료: 행정안전부

[지방자치단체의 추가경정예산]

추가경정예산은 예산 성립 후에 생긴 사유로 인하여 이미 성립된 예산을 변경할 필요가 있을 때 편성하는 예산이다(「지방자치법」 제145조, 「지방재정법」 제45조). 지방자치단체는 순세계잉여금, 국고보조금이나 지방교부세 등 국가의 이전재원 증가분, 기채 등 지방채 추가발행이나 당초 예상하지 못했던 특정재원의 수입 발생분으로 사업을 추진할 필요가 있는 경우나 이미 편성된 예산 중 사업집행 등 경비집행에 있어서 부득이한 사유로 사업비를 추가하거나 변경할 필요가 있는 경우 등에 추경을 편성한다.

2021년도의 경우 광역단체는 평균 3.1회 추경을 편성하였다. 인천광역시, 울산광역시, 경기도가 4회로 가장 많았고, 서울특별시가 2회로 가장 적었다.

[2021년도 광역단체별 추경편성 현황]

(단위: 회)

자치단체명	추경횟수	자치단체명	추경횟수
서울특별시	2	강 원 도	3
부산광역시	3	충청북도	3
대구광역시	3	충청남도	3
인천광역시	4	전라북도	3
광주광역시	3	전라남도	3
대전광역시	3	경상북도	3
울산광역시	4	경상남도	3
세종자치시	3	제주자치도	3
경 기 도	4	평균	3.1

자료: 행정안전부

[보론 10] 지방자치단체장 재의요구권의 쟁점⁴⁾

예산은 확정되는 형식에 따라서 ‘예산법률주의’와 ‘예산의결주의(예산비법률주의)⁵⁾’로 구분된다. 미국, 영국, 프랑스, 독일 등 많은 민주국가들이 예산법률주의⁶⁾를 채택하고 있다. 예산의 결주의인 우리나라는 법률제정 과정과 다른 형식과 내용 그리고 절차에 따라 예산을 확정하고 있다. 「헌법」 제40조에서 입법권은 국회에 속한다고 규정하고 「헌법」 제54조에서 국회가 국가의 예산안을 심의·확정한다는 별도의 규정을 두고 있음이 그것이다. 이에 따라 법률안은 국회에서 의결되더라도 대통령의 서명·공포의 절차적 요건이 이행되기 전까지는 여전히 법률안으로 남게 되지만, 국가예산안은 국회 본회의의 의결과 동시에 예산으로 성립되며 대통령의 거부권이 인정되지 않는다.⁷⁾

그런데 국가예산제도와 달리 지방자치단체 예산에 대하여 「지방자치법」은 지방의회의 심의·의결로 예산을 확정하도록 규정(예산의결주의)하면서 동시에 지방자치단체장에게 예산재의권을 인정(예산법률주의)하고 있다. 즉, 「지방자치법」 제120조는 같은 법 제47조의 예산의 심의·확정 등을 포함한 지방의회 의결사항에 대한 지방의회의 의결이 ‘월권 또는 법률에 위반되거나 공익을 현저히 해하는 경우’ 자치단체장이 재의를 요구할 수 있도록 하고 있으며 같은 법 제121조도 ‘지방의회 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있는 경우’ 등에 자치단체장은 의회로부터 의결된 예산을 의회에 재의 요구할 수 있도록 하고 있다.

우리나라에서 재의요구권의 행사는 지방의회와 지방자치단체장의 갈등으로 나타나는 경우⁸⁾가 일반적이다. 원래 재의요구권은 민선 지방의회가 구성된 이후에 관선 지방자치단체장과 공존

4) 지방의회 의결에 대한 지방자치단체장의 재의요구는 ①지방자치단체장의 자율적 판단에 따라 요구하는 경우, ②중앙부처 또는 상급 지방자치단체의 지시에 따라 요구하는 경우로 구분된다. 이하에서는 전자(①)의 관점에서 내용을 다루도록 한다.

5) ‘예산비법률주의’는 법학 분야의 연구보고서, 학술논문에서 주로 사용되며, ‘예산의결주의’는 행정학 및 재정학 등에서 주로 사용하고 있다.

6) 일례로, 미국은 행정부가 의회로부터 예산을 승인받기 위해서 예산안과 함께 예산의 내용을 규정하는 법률을 동시에 의회에 제출한다. 이 법률은 지출승인법(Appropriation Act)으로 ‘미국 헌법 제1장 제9조의 법률로서 승인된 지출 이외에 어떠한 금전도 국고로부터 인출될 수 없다(No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriation made by law.)’는 규정에 근거하고 있다.

7) 대통령의 거부권(혹은 재의요구권)과 관련하여 임명현(2022)은 우리나라의 경우 예산안은 법률 형식이 아니므로 재의요구 대상이 될 수 없고, 예산법률주의로 전환하여 예산이 법률 형식으로 바뀌더라도 정부가 증액동의를 표하여 국회에서 확정된 예산안에 대하여 정부가 다시 재의를 요구하는 것은 논리상 적절하지 않다고 기술하고 있다. 다만, 정부 동의가 있더라도 국회에서 의결한 내용 중 헌법이나 법률에 위반되거나 불일치되는 사항이 포함될 경우 재의요구 대상으로 하거나 미국과 같이 회계연도 중 집행을 거부하는 절차 마련이 필요하다고 의견을 제시한 바 있다(임명현(2022), 「대한민국 공공재정론」, pp. 228-229).

8) ‘2011년도 서울특별시 예산안 재의요구(친환경 무상급식 관련 쟁점)’, ‘2015년도 제주특별자치도 예산안 재의요구(법령에 위배된 의회 삭감액 관련 쟁점)’ 등이 해당한다. 이외에 예산은 아니지만 사실상 예산에 직접 반영되는 조례에 관한 재의요구 사례도 다수 존재한다. 최근 대법원에서 단체장의 예산안 편성권에 사전적인 제약을 가한다는 취지 등으로 조례무효 판결(2022추5040)이 확정된 ‘2020년 서울시 교육경비 보조에 관한 일부개정조례안(교육비 특별회계 전출금의 하한선 신설 관련 쟁점)’이 해당한다.

하던 형태가 상당기간 지속되는 과정에서 의회에 대한 견제권을 확보하려는 입법의도에서 비롯되었다⁹⁾. 그러나 지방의회에서 심의·의결로 확정된 예산이 회계연도 개시 이후 지방자치단체장에 의해 거부되는 상황이 발생할 경우 준예산 체제 운영 등으로 지방재정운영의 불안정성이 커지고, 예산의 불확정으로 인해 주민복리가 심대하게 훼손될 가능성이 현행 제도에 존재한다는 지적이 있다¹⁰⁾¹¹⁾.

재의요구권의 개선을 위해서 재의요구권의 존치 필요성 및 ‘일반 거부권’에서 ‘항목별 거부권’으로의 전환, 회계연도 개시 이후에 재의에 의한 재의결이 이루어질 가능성을 고려한 예산일정 조정 등이 검토 과제로 제기되고 있다¹²⁾.

[지방자치법의 지방자치단체장 재의요구 관련 조항]

제47조(지방의회의 의결사항)

① 지방의회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.

1. 조례의 제정·개정 및 폐지
 2. 예산의 심의·확정
 3. 결산의 승인
 4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수
 5. 기금의 설치·운용
- (이하 생략)

제120조(지방의회의 의결에 대한 재의 요구와 제소)

- ① 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 그 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다.
- ② 제1항의 요구에 대하여 재의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다.
- ③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 인정되면 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다. 이 경우에는 제192조제4항을 준용한다.

제121조(예산상 집행 불가능한 의결의 재의 요구)

- ① 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 그 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다.
- ② 지방의회가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비를 줄이는 의결을 할 때에도 제1항과 같다.
 1. 법령에 따라 지방자치단체에서 의무적으로 부담하여야 할 경비
 2. 비상재해로 인한 시설의 응급 복구를 위하여 필요한 경비
- ③ 제1항과 제2항의 경우에는 제120조제2항을 준용한다.

9) 이해영. (2016). 지방자치단체 예산안 재의요구에 대한 법적고찰. 공법연구. pp. 449-465

10) 민기·박철민. (2015). 지방자치단체의 예산재의요구권의 쟁점 및 개선방안. pp. 223-241

11) 전국 시·도의회회장협의회. (2019). 지방자치단체장의 예산 재의요구권 관련 「지방자치법」 개정 건의안.

12) 관련하여 민기·박철민(2015)은 ① 예산의결주의(비조례주의)의 입법 논리에 맞게 현재 단체장에게 부여한 재의요구권을 폐지하거나 ‘일반 거부권’으로서의 재의요구권을 특정요건에 해당하는 경우에만 재의요구를 할 수 있는 ‘항목별 특별 거부권’으로의 법 개정, ② 현행 재의요구권을 그대로 유지하려고 할 경우, 회계연도 개시 이전에 최소한 첫 번째 재의에 의한 재의결이 이루어질 수 있도록 예산일정 등에 대한 재조정, ③ 지방의회에서 예산안이 부결된 이후 집행기관에서 새롭게 제출한 예산안이 당초 제출한 예산 원안과 동일할 경우 일사부재의 원칙에 위배되는지의 여부에 대한 명확한 법적 규정 마련, ④ 의회와 집행기관 간의 입장 차이로 인한 갈등이 깊어질 경우 발생할 수 있는 반복적인 예산 부결 또는 재의요구를 방지할 수 있도록 예산안에 대한 지방의회의 부결 횟수의 제한 등을 제시하고 있다.

제142조(예산의 편성 및 의결)

- ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.
- ② 시·도의회는 제1항의 예산안을 회계연도 시작 15일 전까지, 시·군 및 자치구의회는 회계연도 시작 10일 전까지 의결하여야 한다.
- ③ 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이 지출예산 각 항의 금액을 증가시키거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없다.
- ④ 지방자치단체의 장은 제1항의 예산안을 제출한 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정하려면 수정예산안을 작성하여 지방의회에 다시 제출할 수 있다.

제192조(지방의회 의결의 재의와 제소)

- ① 지방의회 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 해당 지방자치단체의 장에게 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의 요구 지시를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.
- (이하 생략)

자료: 「지방자치법」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

제4절 예산의 집행

1. 예산집행의 원칙

「지방자치단체 세출예산 집행기준」은 「지방재정법」, 「지방회계법」, 「지방공무원법」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등을 근거로 지방자치단체의 세출예산 집행원칙을 규정하고 있다.

[지방자치단체의 세출예산 집행원칙]

- 국가정책에 반하는 재정지출 금지(「지방재정법」 제3조)
- 당해 자치단체 사무와 관련 없는 경비지출 금지(「지방재정법 시행령」 제32조)
- 세출예산의 목적외 사용 금지(「지방재정법」 제47조)
- 회계연도 독립의 원칙(「지방재정법」 제7조, 「지방회계법」 제6조)
 - * 예외: 예산의 이월, 지난 회계연도 지출, 회계연도 개시전 예산지출 등
- 수입의 직접사용 금지(「지방회계법」 제25조)
 - * 예외: 수입대체경비(「지방회계법」 제26조)
- 기부 또는 보조의 제한(「지방재정법」 제17조)
- 출자 또는 출연의 제한(「지방재정법」 제18조)
- 정당한 채권자 이외의 예산집행 금지(「지방회계법」 제33조)
 - * 예외: 일상경비출납원에 대한 자금 교부, 지방자치단체구매카드 사용을 통한 예산집행
- 「지방공무원법」 제44조에 따라 법령에 근거한 공무원 관련경비 집행
 - * 법령의 위임 없이 공무원 관련경비에 대한 조례 제정 금지
- 예산집행시 관련 법령·조례·규칙·예규 등에 따른 기준과 절차 준수
 - * 사업비의 비목에 상관없이 실질적으로 자치단체의 지출원인이 되는 계약으로서 다른 법령이나 조례 등에 특별한 규정이 없는 경우에는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제2조 및 제4조에 따라 재무관(분임재무관)에 의한 계약 체결

자료: 「지방자치단체 세출예산 집행기준」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2. 예산집행의 절차

예산집행은 지방의회에서 확정된 예산을 실행하는 것으로, 세입의 징수와 수납, 세출예산의 배정, 지출원인행위의 실행 및 출납 등을 모두 포함한다.

세입의 징수와 수납

「지방자치법」 제152조~제155조는 지방자치단체의 수입으로 지방세, 사용료, 수수료, 분담금을 규정하고 있다. 「지방회계법」 제20조는 지방세와 그 밖의 세입은 법령, 조례 및 규칙에서 정하는 바에 따라 징수·수납하여야 한다고 규정하고 있다.

지방자치단체장이나 그 위임을 받은 공무원(징수관)이 세입을 징수할 때에는 징수원인과 징수금액을 조사·결정한 후 납부의무자에게 납입고지를 하여야 한다(「지방회계법」 제21조). 세입은 그 수납을 담당하는 출납공무원(수입금출납원)이 아니면 수납할 수 없다. 다만, 지방자치단체 금고(교육비특별회계금고 포함) 또는 체신관서에 수납사무를 위탁하는 경우에는 그러하지 아니하다. 수입금출납원이 세입을 직접 수납할 때에는 지체 없이 그 수납금을 해당 지방자치단체 금고에 납입하여야 한다(「지방회계법」 제22조). 「지방회계법」 제23조에 따라 징수기관과 수납기관은 분리되어야 한다.

예산의 배정

예산의 배정은 일정기간에 걸쳐 지출원인행위를 할 수 있는 세출예산의 한도액을 통지하는 행위이다. 예산이 성립되면 지방자치단체장은 예산배정계획서를 작성하고, 이에 의하여 지방의회의 사무기구·보조기관·소속행정기관 및 하부행정기관에 예산을 월별 또는 분기별로 배정하여야 한다(「지방재정법 시행령」 제56조).

세출예산을 배정받은 때라도 상급기관의 허가·승인 또는 지방의회의 의결을 요하는 것으로서 아직 결정이 나지 않은 경우, 재원의 전부 또는 일부를 교부금, 부담금, 보조금, 기부금, 지방채, 기타 특정수입에 의하는 것으로 그 연도 또는 매 분기의 해당 수입이 책정되지 않은 경우, 그 밖에 정당한 사유로 중앙행정기관장 또는 지방자치단체장이 일정한 요건을 충족할 때까지 집행중지를 요청하는 경우에는 예산을 집행할 수 없다(「지방자치단체 재무회계규칙」 제24조).

지출원인행위와 출납

지출원인행위는 지방자치단체의 지출원인이 되는 계약이나 그 밖의 행위로, 지방자치단체장 또는 그 위임을 받은 공무원(재무관)이 법령·조례 및 규칙이 정하는 바에 따라 배정된 예산의

범위에서 하여야 한다(「지방회계법」 제29조).

재무관이 지출원인행위를 하였을 때에는 지방자치단체장이 임명한 공무원(지출원)에게 관계 서류를 보내야 하며(「지방회계법」 제31조), 지출원이 지출원인행위에 의하여 지출을 할 때에는 현금지급에 갈음하여 자치단체의 금고에 대하여 지급명령을 하여야 한다(「지방회계법」 제32조). 지출원은 여비 등 현금지급이 불가피한 경우가 아니면 금고로 하여금 채권자 등의 금융기관 예금계좌로 이체하여 지급하게 하여야 한다(「지방회계법 시행령」 제37조).

지방자치단체장은 소관 현금과 유가증권의 출납, 보관 및 그 밖의 금고 업무를 취급하게 하기 위하여 「은행법」에 따른 은행을 금고로 지정하여야 한다(「지방회계법」 제38조). 또한, 지방자치단체장이나 그 위임을 받은 공무원은 소속 공무원 중 출납원을 임명하고, 출납원은 법령, 조례 및 규칙이 정하는 바에 따라 현금이나 물품을 출납·보관하여야 한다(「지방회계법」 제34조). 「지방회계법」 제36조에 따라 재무관·지출원 및 현금출납의 직무는 서로 겸할 수 없다.

3. 사무별 경비분담

「지방자치법」 제158조에 따라 지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무를 진다. 다만, 국가사무나 지방자치단체사무를 위임할 때에는 이를 위임한 국가나 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다.

「지방재정법」상 사무별 경비분담 원칙은 ① 자치사무는 해당 지방자치단체가 필요경비 전액을 부담한다(제20조), ② 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무이나 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 국가에서 부담하지 아니하면 아니되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다(제21조제1항), ③ 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우의 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다(제21조제2항), ④ 국가는 정책상 필요나 지방자치단체의 재정사정상 필요가 인정될 때에는 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있고, 광역자치단체도 이러한 필요가 인정되면 기초자치단체에 보조금을 교부할 수 있다(제23조).

국가와 지방자치단체간 경비분담에 관해서는 「보조금관리에 관한 법률 시행령」에서, 광역단체와 기초단체간 경비분담에 관해서는 「지방재정법 시행령 제33조제1항 본문에 따른 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」에서 구체적으로 정하고 있다.

[국가 - 광역단체 - 기초단체간 경비분담 관련 법령]

구분	국가-지방자치단체 경비분담	광역단체-기초단체 재원분담
관련 법령	「보조금관리에 관한 법률 시행령」 별표 1	「지방재정법 시행령 제33조제1항 본문에 따른 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」
내용	122개 국고보조금 지급대상 사업과 각 기준보조율	96개 국고보조사업의 지방비 부담에 대한 기준부담률
차등보조율 적용사업	- 기초생활보장수급자 급여(생계급여, 주거급여, 자활급여, 해산급여·장제급여, 교육급여) - 영유아보육료 및 가정양육수당 지원 - 보육서비스 지원(보육돌봄서비스, 육아종합지원서비스 제공, 어린이집교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형 어린이집)¹⁾ * 기초연금의 경우 「기초연금법 시행령」에 따라 지방자치단체의 재정자주도 및 노인인구 비율에 따라 차등보조율 적용	- 기초생활보장수급자 생계급여, 주거급여 - 영유아보육료 및 가정양육수당지원

주: 1) 중앙육아종합지원센터 지원과 육아종합지원센터 설치만 해당, 공공형어린이집 운영비 제외

자료: 「보조금관리에 관한 법률 시행령」 및 「지방재정법 시행령 제33조제1항 본문에 따른 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[기초자치단체의 보조사업 경비분담]

「보조금관리에 관한 법률 시행령」은 122개 국고보조금 사업에 대한 국고보조율을, 「지방재정법 시행령 제33조제1항 본문에 따른 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」은 국고보조사업의 지방비부담에 대한 광역단체와 기초단체 간 부담률에 대해 규정하고 있다. 국고보조율은 보조대상 지방자치단체의 서울 소재 여부 및 사회복지비 지수와 재정자주도 수준에 따라 달라진다. 지방비 부담률도 사회복지비 지수와 재정자주도 수준에 따라 다르게 적용된다.

예를 들어, 기초생활수급자 생계급여 사업의 경우 국고보조율은 서울 50%, 지방 80%이나, 사회복지비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 기초단체에 대해서는 국고보조율을 10%p 상향하도록 하고 있으며, 사회복지비 지수가 20 미만인면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하하도록 하고 있다. 지방비부담률은 광역단체와 기초단체가 절반씩 부담하도록 하고 있는데, 사회복지비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 기초단체에 대해서는 광역단체 부담률을 상향하도록 하고 있다.

[기초생활보장수급자 생계급여 사업의 국고보조율 및 지방비부담률]

(단위: %)

보조유형		국고보조율 (기준보조율)		지방비부담률	
				광역단체	기초단체
일반보조		서울	50	25	25
		지방	80	10	10
차등보조 (기초단체)	사회복지비 지수 25 이상 재정자주도 80 미만	서울	60	28	12
		지방	90	7	3
	사회복지비 지수 20 미만 재정자주도 85 이상	서울	40	18이상	42이하
		지방	70	9이상	21이하

주: 해당 회계연도의 전전년도 최종예산상

자료: 「보조금관리에 관한 법률 시행령」, 「지방재정법 시행령 제33조제1항 본문에 따른 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」

[보론 11] 적극행정 면책 제도

적극행정 면책 제도의 의의

적극행정은 국무조정실의 총괄 및 조정 하에 인사혁신처는 중앙부처의, 행정안전부는 지방자치단체의 적극행정 및 제도운영을 담당한다. 적극행정 주요제도로는 사전 컨설팅¹³⁾, 감사면책, 적극행정 공무원 보상¹⁴⁾ 등이 있다.

이중 적극행정 면책 제도는 「적극행정 면책 및 공무원 경고 등 처분에 관한 규정」에 근거하여 지방자치단체와 그 소속기관·산하단체에 소속한 공무원 또는 임·직원 등이 직무를 성실하고 적극적으로 처리하는 과정에서 부분적인 절차상 하자 등의 부작용이 발생하였더라도 일정 요건을 충족한 경우 징계 등 불이익한 처분(요구) 등을 하지 않거나 감경처리하는 목적으로 운영된다.

적극행정 면책요건

「적극행정 면책 및 공무원 경고 등 처분에 관한 규정」 제5조(적극행정 면책요건)에 따르면, 감사를 받는 공무원 등이 적극행정 면책을 받기 위해서는 ① 업무 처리가 불합리한 규제의 개선, 공익사업의 추진 등 공공의 이익을 위한 것일 것, ② 대상 업무를 적극적으로 처리하였을 것, ③ 행위에 고의나 중대한 과실이 없을 것¹⁵⁾ 등의 요건을 갖추어야 한다. 다만, 동 규정 제6조에 근거하여, 업무처리 과정에서 기본적으로 지켜야 할 의무 불이행, 금품수수, 고의·중과실, 무사안일 및 직무태만, 자의적인 법 해석 및 집행으로 법령의 본질적인 사항 위반, 특혜성 업무처리 등의 경우 면책대상에서 제외한다.

면책심사 신청·심사 및 결과 처리절차

면책심사 신청(규정 제9조)의 경우, 감사자, 감사부서 책임자, 감사대상자 및 감사대상기관의 장이 면책심사를 신청할 수 있으며, 당해 감사결과와 처분지시가 이루어지기 이전에 신청하도록 규정하고 있다.

면책심사 심의(규정 제11조)의 경우, 감사결과에 대한 처분양정을 장관이 최종 결정하기 전에 심의회를 개최하고, 위원장을 포함한 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하되 가부동수인 때에는 부결하도록 규정하고 있다.

13) 인·허가 등 규제 및 불명확한 법령 등으로 인하여 업무를 적극적으로 추진할 수 없는 경우 해당 부서가 자체감사기구 에 의견제시를 요청하고 감사기구가 이에 대한 의견을 제시하는 제도이다.

14) 적극행정 우수공무원을 선발하여 특별승진·승급, 국외유학 교육훈련의 우선 선발, 성과상여금 최고등급 부여, 포상휴가 등 인사상 우대조치를 부여하는 제도이다.

15) 동 규정 제5조(적극행정 면책요건)에 따르면, 감사를 받는 공무원 등과 대상 업무 사이에 사적인 이해관계가 없거나 대상 업무를 처리하면서 중대한 절차상의 하자가 없었을 경우 고의나 중대한 과실이 없는 것으로 추정한다.

심사결과 처리(규정 제12조)와 관련해서는 신청인 또는 신청인의 소속 기관장에게 심의회 심사 결과를 통보하도록 규정하고 있다.

운영현황

2021년도 말까지 총 328명이 면책심의를 받았으며 이중 총 202명의 신청이 인용 처리(61.6%) 되었고 나머지 126명(38.4%)의 신청은 불인용 처리되었다. 2021년도에는 총 87명이 면책심의를 받았으며, 그중 49명의 신청이 인용 처리되었고 나머지 38명의 신청은 불인용 처리되었다.

[행정안전부 및 지방자치단체 운영 현황('21.12.31. 누적)]

(단위: 명)

시·도	대상	인용	불인용
합계	328	202	126
행정안전부	60	40	20
서울	38	7	31
부산	5	4	1
대구	10	7	3
인천	5	0	5
광주	17	10	7
대전	5	4	1
울산	8	7	1
세종	1	1	0
경기	10	10	0
강원	13	10	3
충북	18	17	1
충남	25	6	19
전라	29	21	8
경상	28	26	2
경남	9	9	0
제주	13	6	7

주: 상기 수치는 면책심의를 받은 인원(행정상 처분요구 포함)을 기준으로 작성함
자료: 행정안전부

[연도별 운영 현황]

(단위: 명)

연도별	합계	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
대상	328	12	35	13	19	78	84	87
인용	202	11	19	11	17	44	51	49
불인용	126	1	16	2	2	34	33	38

자료: 행정안전부

제5절 결산

결산은 재정과정의 마지막 단계로서 회계연도의 집행실적을 확정된 계수로 표시하는 행위이다. 지방의회의 결산심사·승인은 집행부가 지방의회에서 심의·의결한 대로 예산을 집행하였는지를 규명하는 사후적 재정통제수단이다.

출납폐쇄 및 출납사무완결

지방자치단체의 출납은 회계연도가 끝나는 날(12월 31일) 폐쇄한다. 다만, 해당 회계연도의 예산에 포함된 경우로서 회계연도 말에 계약 이행이 완료되어 회계연도 내에 지출하기가 곤란한 경우, 국가나 다른 지방자치단체 등으로부터 자금이 교부되지 아니하여 회계연도 내에 지출하기가 곤란한 경우 등에는 다음 회계연도 1월 20일까지 수입 또는 지출 처리를 할 수 있다. 또한, 세입·세출의 출납에 관한 사무는 다음 회계연도 2월 10일까지 마쳐야 한다(「지방회계법」 제7조).

결산서의 작성

지방자치단체장은 출납폐쇄 후 80일 이내에 일반회계·특별회계 및 기금을 통합한 결산서를 작성하여야 한다(「지방자치법」 제150조 전단 및 「지방회계법」 제14조). 결산서는 결산 개요, 세입·세출 결산, 재무제표(재정상태표, 재정운영표, 순자산 변동표), 성과보고서로 구성된다(「지방회계법」 제15조). 결산 개요는 결산서의 나머지 내용을 요약하고 주민이 쉽게 이해할 수 있도록 작성하여야 한다. 세입·세출 결산은 세입·세출 예산 또는 기금운용계획과 같은 구분에 따라 그 집행 결과를 종합하여 작성한다. 재무제표는 지방회계기준에 따라 작성하고, 공인회계사의 검토의견을 첨부한다. 성과보고서는 성과계획서에서 정한 성과목표와 실적을 대비하여 작성하고, 사업원가와 성과를 연계한다(「지방회계법」 제16조).

[결산서 첨부서류: 「지방회계법」 제17조]

- 계속비 결산 명세서
- 수입대체경비 사용 명세서
- 이월 명세서 및 명사이월비 집행 명세서
- 성인지 결산서
- 지방세지출보고서(실적 기준)
- 국고보조금 또는 시·도보조금의 반납명세서
- 지역통합재정통계 보고서(결산액 기준)
- 지방채 발행 보고서
- 지방공기업에 대한 출자·출연 보고서
- 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 출자·출연 보고서
- 공유재산 및 물품 관련 보고서
- 채무관리 보고서
- 채권현재액 보고서
- 재무제표 첨부서류: 성질별 재정운영 보고서, 유형자산 명세서, 감가상각 명세서

자료: 「지방회계법」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

결산서에 대한 검사

지방자치단체장은 결산서를 작성한 후 지방의회가 선임한 감사위원회에게 검사를 의뢰하여야 한다. 감사위원의 수는 시·도는 7명 이상 20명 이내, 시·군·자치구는 3명 이상 10명 이하이다. 감사위원은 해당 지방의회 의원(감사위원 수의 3분의 1 이내)이나 공인회계사·세무사 등 재무 관리에 관한 전문지식과 경험을 가진 자 중에서 선임한다. 지방자치단체의 상근 직원은 감사위원이 될 수 없다(「지방자치법 시행령」 제83조).

감사위원의 결산검사 사항은 결산개요, 세입·세출의 결산, 재무제표, 성과보고서, 결산서의 첨부서류, 금고의 결산이며, 감사위원은 결산검사가 끝난 후 10일 이내에 감사의견서를 지방자치단체장에게 제출하여야 한다(「지방자치법 시행령」 제84조). 감사위원은 지방자치단체장, 지방의회, 그 밖의 이해관계인으로부터 독립하여 공정하게 업무를 수행하여야 한다(「지방회계법」 제14조제2항).

결산서의 제출

지방자치단체장은 결산서에 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 회계연도 5월 31일까지 지방의회에 제출하여야 한다(「지방회계법 시행령」 제10조제1항). 또한, 지방의회에 결산 승인을 요청한 날부터 5일 이내에 결산서를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다(「지방회계법」 제14조제5항). 지방의회의장은 결산서와 감사의견서를 받은 날부터 7일 이내에 감사의견서와 감사위원의 성명을 지방의회의 인터넷 홈페이지에 1개월 이상 공고하여야 한다(「지방회계법 시행령」 제10조).

결산승인

지방의회의장은 의회에 결산이 제출되면 각 상임위에 회부하고, 상임위는 예비심사 결과를 의장에게 보고한다. 의장은 결산서에 상임위의 예비심사보고서를 붙여 예결위에 회부하여 종합 심사하게 한 후 그 결과를 본회의에 부의하도록 한다.¹⁶⁾ 지방의회의 결산 승인은 제1차 정례회의¹⁷⁾의 회기 내에 처리하여야 한다(「지방자치법 시행령」 제82조).

결산심사 결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 경우에 지방의회는 본회의 의결 후 지방자치단체 또는 해당 기관에 변상 및 징계 조치 등 그 시정을 요구하고, 지방자치단체 또는 해당 기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다(「지방자치법」 제150조제1항).

16) 「서울특별시의회 회의규칙」 제69조

17) 「지방자치법」 제53조에 따라 지방의회는 매년 2회 정례회를 개최하며, 정례회의 집회일은 각 지방자치단체의 조례로 정한다.

[지방의회의 시정요구사항 예시]

우리 예산결산특별위원회는 00시 20△△회계연도 결산 승인안을 승인하되, 「지방자치법」 제134조제1항에 따라 다음 사항에 대하여 시정을 요구함.

시정요구사항	내용
예산의 목적외 집행에 대한 시정요구	회계연도중 예산의 변경사용 없이 민간위탁금 중 00억원을 다른 세부사업에 지출한 것은 「지방재정법」상 '예산의 목적외 사용금지의 원칙'을 위반한 사례로 지출에 대한 책임 규명과 향후 재발 방지대책을 별도 보고할 것
00센터 위·수탁 협약 위반 사안에 대한 철저한 조사 요구	사업비 관리를 위한 별도 계좌를 개설하여 수탁자 계좌와 분리·운영하도록 되어 있으나, 수탁사업자는 개인통장을 사용하듯이 사업비 통장을 사용하였으므로 위·수탁 협약위반사항에 대해 철저히 조사할 것
세외수입에 대한 세입징수 및 수납시스템을 정비하고, 수시점검 촉구	실·본부·국별로 발생하는 세외수입에 대해 징수과정을 총괄적으로 관리·감독함으로써 징수체계에 대한 신뢰성을 높일 필요가 있으므로 이에 대한 개선방안을 제출할 것
회계연도 출납사무에 대한 법정기한내 정확한 정정처리 촉구	법정기한까지 출납사무를 정확히 완료하고, 지출원인행위를 포함하여 정정이 필요한 사안에 대해서는 신속한 처리를 통하여 각 회계연도 결산업무를 완결할 것
소송 관련 예비비 지출 최소화 필요	- 소송 관련 예비비 지출을 최소화하고, 예비비의 당초 편성취지에 부합되는 지출이 되도록 개선할 것 - 예비비를 통해 소송비용이 지출되지 않도록 정책과정에 대해 철저히 준비하고 대응할 것

자료: 지방자치단체 결산 승인안을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

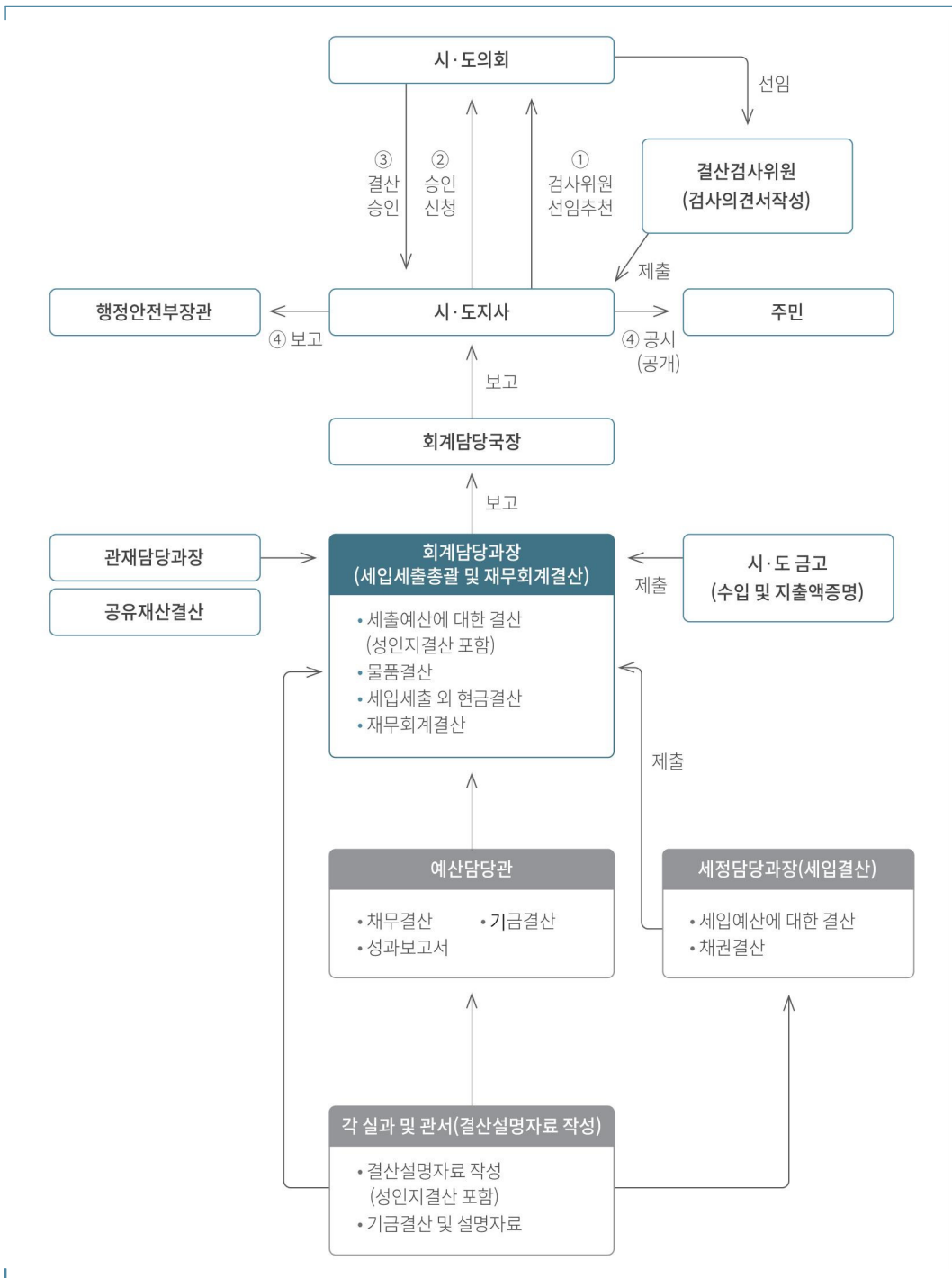
지방자치단체장은 결산 승인을 받으면 5일 이내에 시·도는 행정안전부장관에게, 시·군·자치구는 시·도지사에게 각각 보고하고 그 내용을 고시하여야 한다(「지방자치법」 제150조제2항). 또한, 지방자치단체장은 결산 결과를 다음 연도 예산 편성에 반영하도록 노력하여야 한다(「지방회계법」 제14조제4항).

결산상 잉여금의 처리

결산상 잉여금은 실제수입총액과 실제지출총액의 차액으로, 실제수입총액은 세입금의 금고 마감일인 1월 20일까지의 수납액이고, 실제지출총액은 출납폐쇄기한인 12월말까지의 지출액과 예외규정에 따른 1월 20일까지의 지출액(「지방회계법」 제7조)이다.

순세계잉여금은 여기에서 법정잉여금, 이월금 및 국·도비 집행잔액을 공제한 금액으로, 「지방회계법」 제19조 및 「지방회계법 시행령」 제16조에 따라 지방채 원리금 상환 및 다음 회계연도의 세입재원으로 활용할 수 있다.

[지방자치단체 결산과정 흐름도(광역단체 기준)]



자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

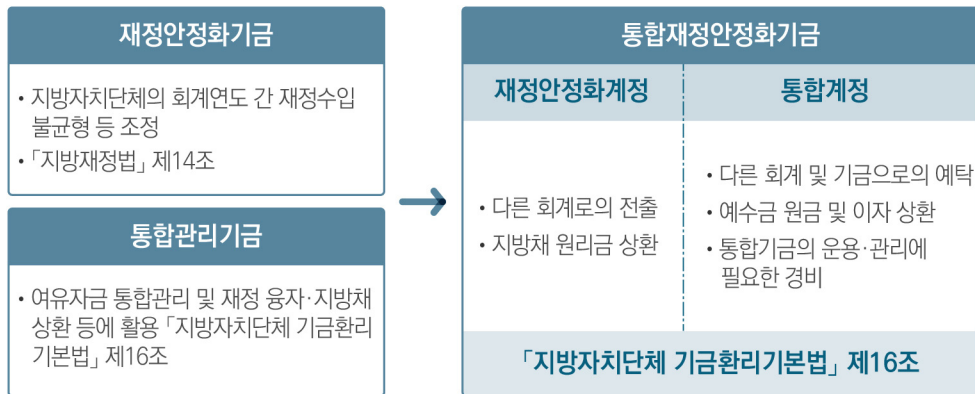
[참고: 2020년도 지방자치단체 통합재정안정화기금 신설]

기존 「지방재정법」 제14조에서는 지방자치단체의 회계연도 간 재정수입 불균형 조정을 위해 '재정안정화기금'을 설치할 수 있도록 하고, 이와 별도로 각종 기금의 여유자금을 통합하여 재정용자·지방채 상환 등에 활용하는 '통합관리기금'을 설치·운용할 수 있도록 하였다.

그러나 이는 시기별 재정 변동에 대한 자금유통 기능과 동일 회계연도 내 기금별 재정여건에 따른 자금유통 기능이 이원화되고, 기금 이외에 다른 회계로부터 재원을 조성할 수 있는 근거가 없어 지방 재정 운용의 효율성에 제약이 있었다.

2020년도에는 이를 개선하고자 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조를 개정('20.06.09.)하여 두 기금을 통합한 '통합재정안정화기금'을 설치하고, 기금 및 여유재원이 있는 다른 회계로부터도 재원을 조성하고 재원이 부족한 다른 회계에도 이를 활용할 수 있도록 했다.

[지방자치단체 통합재정안정화기금의 연혁]



자료: 「지방재정법」 제14조 및 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조

통합재정안정화기금은 재정안정화계정과 통합계정으로 구분하여 운용되며, 재정안정화 계정의 재원은 세입 및 결산상 잉여금 등 다른 회계로부터의 전입금으로 하며, 이는 다른 회계로의 전출, 지방채 원리금 상환에 활용될 수 있다. 통합계정의 재원은 「지방재정법」 제9조의2에 따라 다른 회계 또는 기금으로부터 예탁받는 자금, 다른 회계 또는 기금에 예탁한 자금의 원금 및 이자 수입, 통합기금 운용으로 발생하는 수익금으로 조성해야 한다. 동 계정은 다른 회계 및 기금으로의 예탁, 예수금 원금 및 이자상환, 통합기금의 운용·관리에 필요한 경비에 활용될 수 있다.

단, 지방자치단체가 한 회계연도에 재정안정화 계정에서 사용할 수 있는 금액은 전년도 말 기준 적립금 총액 중 조례로 정하는 비율에 해당하는 금액을 초과할 수 없으며(지방채 원리금 상환에 사용하는 경우는 예외), 법령에서 규정한 사항 외에 필요한 사항은 조례로 정하도록 하고 있다.

[보론 12] 결산상잉여금 발생내역 및 관리체계

지방자치단체 결산상잉여금의 처리규정

수입과 지출을 일치시키는 균형예산 편성은 중요한 예산원칙 중 하나이나, 현실적으로 이를 완전히 일치시키는 것은 불가능하여 결산상 세입과 세출 간 차이가 발생한다. 즉, 세입예산을 초과하여 수납된 세입액, 세출예산에 계상되었지만 지출되지 않은 이월액과 불용액 등에 따라 정부 예산운영에 있어 실제 수납된 세입액과 지출된 세출액 사이에는 괴리가 발생하며 이를 결산상잉여금이라 한다.

지방자치단체의 결산상잉여금의 처리는 기본적으로 「지방회계법」 제19조와 「동법 시행령」 제16조 및 제17조에서 사용 용도와 범위를 규정하고 있다. 2020년 6월 9일, 「지방자치단체 기금관리기본법」 일부 개정으로 통합재정안정화기금이 신설되었으며, 결산상잉여금을 동 기금의 재원으로 활용할 수 있도록 하였다.

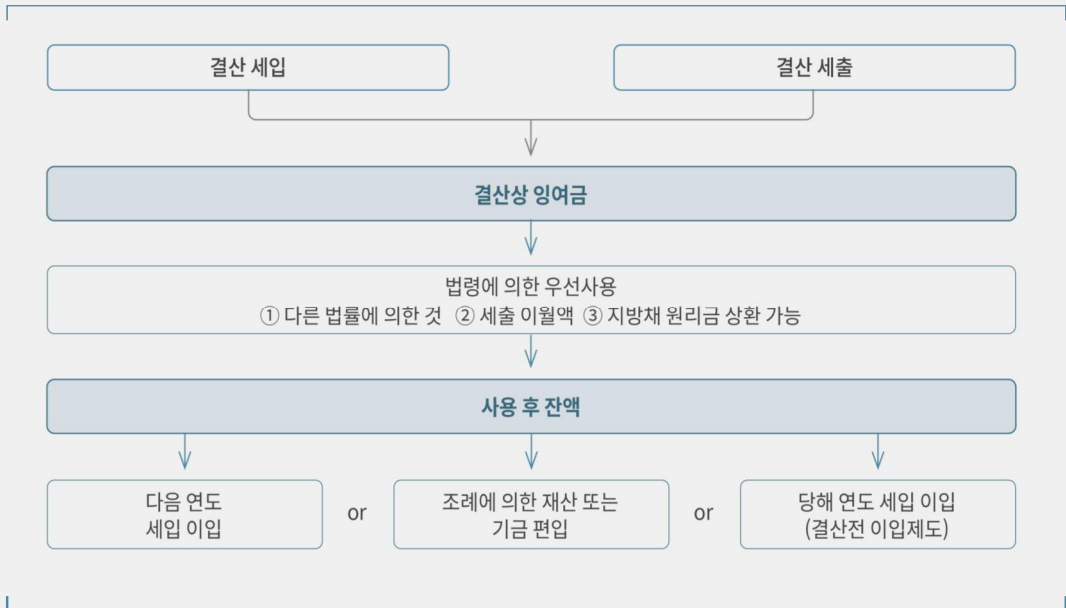
[관계 법령에 따른 잉여금 처리 원칙]

구분	법률	시행령
지방회계법	제19조(결산상 잉여금 처리) 지방자치단체는 회계연도마다 세입·세출 결산상 잉여금이 있을 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액을 뺀 잉여금을 그 잉여금이 생긴 회계연도의 다음 회계연도까지 세출예산에 관계없이 지방채의 원리금 상환에 사용할 수 있다. 1. 다른 법률에 따라 용도가 정해진 금액 2. 「지방재정법」 제50조에 따른 이월금	제16조(결산상 잉여금의 처리) 지방자치단체의 장은 매 회계연도의 결산상 잉여금이 있는 경우에는 법 제19조 각 호의 금액과 지방채증권 또는 차입금의 상환해당액을 공제한 금액을 다음 연도 세입에 이입하여야 한다.
		제17조(세계잉여금의 결산 전 이입) 지방자치단체의 장은 매 회계연도의 결산상 잉여금 중에서 전년도 세입금의 수납액으로써 채무확정액과 법 제19조 각 호의 금액 및 지방채증권 또는 차입금의 상환재원에 충당한 후에 발생한 잉여금은 제16조에도 불구하고 회계연도가 시작된 후 자금형편상 부득이한 경우에만 전년도 세입·세출의 결산 이전이라도 당해연도의 세입에 이입할 수 있다.
지방자치단체 기금관리 기본법	제16조(통합재정안정화기금의 설치·운영) ④ 재정안정화 계정은 세입 및 결산상 잉여금 등 다른 회계로부터의 전입금을 재원으로 한다. 다만, 특별회계로부터의 전입은 법령 또는 조례에 근거가 있는 경우에 한정한다.	

자료: 「지방회계법」 제19조, 「지방회계법 시행령」 제16조, 제17조 및 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조

관련 법령에 따르면 자치단체의 결산상 잉여금은 ① 다른 법률에 의하는 것과 「동법 시행령」 제16조에 의한 세출이월액을 공제하고, ② 남은 금액은 지방채의 원리금 상환, 지방채 상환재원에 충당할 수 있다.¹⁸⁾ ③ 이후 남은 금액은 다음연도 세입에 이입하되, 조례가 정하는 바에 따라 기금에 편입하고, 전년도 세입세출의 결산 이전이라도 이를 당해연도의 세입에 이입할 수 있다.

[결산상 잉여금의 처리절차]



자료: 경기개발연구원(2012)의 「세계잉여금의 예산편성 및 활용방안 연구」 내용을 바탕으로 예산정책처 재작성

지방자치단체 결산상잉여금 발생내역 분석

최근 3년간 전국 243개 지방자치단체의 결산상잉여금은 매년 약 65~69조원 규모이며, 이 중 세출이월액과 보조금 집행잔액을 제외한 순세계잉여금 규모는 매년 약 32조원 수준이다.

일부에서는 이러한 결산상잉여금 규모와 추이에 대해 방만한 지방재정 운영의 결과라고 지적하기도 한다. 그러나 결산상잉여금의 현황을 평가하기 위해서는 그 재원을 하위 내역별로 분류하여 파악하고, 발생원인을 구조적·행태적 측면으로 나누어 발생 원인을 분석해 볼 필요가 있다.

18) 순세계잉여금의 채무상환 활용은 '관리채무부담도'에 따라 다르다. ① 관리채무부담도가 60%미만인 단체는 자체적으로 매년 순세계잉여금의 일정액을 향후 상환재원으로 기금 또는 별도 회계 등에 적립하거나 직접 사용하는 방안을 추진한다. ② 관리채무부담도가 60% 이상인 단체는 매년 의무적으로 순세계잉여금 발생의 20%에 해당하는 금액을 조기상환하거나 채무상환을 위해 기금 또는 별개의 회계 등에 적립해야 한다.

[참고: 지방재정 결산상잉여금과 순세계잉여금 산출방식]

중앙정부의 경우 결산상잉여금 중 「국가재정법」 제48조 및 다른 법률들에 따른 이월금을 제외한 금액(순세계잉여금)을 「국가재정법」 제90조에 의거하여 ① 지방교부세(금) 정산, ② 공적자금상환기금 출연(잔여액 30% 이상), ③ 채무상환(잔여액 30% 이상), ④ 추경재원 또는 세입이입 순으로 사용해야 한다.

지방자치단체의 경우 국가나 상위 자치단체에 반환할 의무가 있는 보조금 집행잔액 등이 있어, 결산상잉여금에서 각종 이월금 및 국·도비 보조금 집행잔액을 차감한 금액이 자치단체가 다음 회계연도에 활용가능한 순세계잉여금이 된다.

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{세입} \\ \text{결산액} \\ \text{(A)} \\ \hline \end{array} - \begin{array}{|c|} \hline \text{세출} \\ \text{결산액} \\ \text{(B)} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{결산상} \\ \text{잉여금} \\ \text{(C=A-B)} \\ \hline \end{array} - \begin{array}{|c|c|} \hline \text{이월금 등(D)} \\ \hline \text{명시이월금,} & \text{국고 및 시·도비} \\ \text{사고이월금,} & \text{보조금 집행} \\ \text{계속비이월금} & \text{잔액} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{순세계} \\ \text{잉여금} \\ \text{(E=C-D)} \\ \hline \end{array}$$

[지방자치단체 결산상잉여금 내역(2019~2021년도)]

(단위: 조원)

연도	결산상 잉여금	이월액				보조금 집행 잔액	순세계잉여금				
		계	계속비 이월	명시 이월	사고 이월		계	초과 세입	보조금 정산 잔액	예비비	낙찰차 액 등 잔액
2019	67.2	32.9	10.1	16.2	6.6	2.2	32.1	8.9	1.6	10.0	11.6
2020	65.4	30.3	9.4	14.1	6.8	3.1	32.1	11.6	1.8	7.4	11.3
2021	68.6	34.3	10.9	16.4	7.0	2.8	31.5	13.3	1.7	4.3	12.2

- 주: 1. 계속비 이월: 미리 수년에 걸쳐 시행(이월)을 계획하여 의결을 얻은 예산
 2. 명시이월: 경비 성질상 당해연도 내 지출완료가 불가능할 것으로 예측되는 경우 사전 의회 승인을 얻어 다음해로 이월 사용하는 예산
 3. 사고이월: 불가피한 사유로 인해 다음연도로 이월하여 사용하는 예산
 4. 초과세입: 세입예산 보다 초과발생한 세입으로 차년도 예산편성 시 활용
 5. 예비비: 일반 및 재난목적 예비비의 경우 재난 등 예측하지 못한 수요에 대비하는 목적으로 재난 등 미발생시 잔액 발생, 특별회계 예비비는 개별법 등에 목적이 제한되어 적립·사용되는 경향
 6. 낙찰차액 등: 공사입찰 시 예산과 낙찰액 차이로 일부는 연내 변경사용되나, 발생 시기 등에 따라 일부는 잔액발생으로 차년도 활용
 7. 동 내역은 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계까지 포함한 잉여금 규모임

자료: 행정안전부

결산상잉여금은 발생내역은 ① 이월액과 ② 보조금 집행잔액, ③ 순세계잉여금으로 구분할 수 있다.

2021년도 결산상잉여금 중 이월액과 보조금 집행잔액은 총 37.1조원으로 전체의 54.1%를 차지한다. 이월액과 보조금 집행잔액은 지방재정의 구조적 여건 상 전체 예산 중 의무 편성·집행하는 국고보조 비중이 높은 상황에서 중앙재정과 지방재정의 운용시차에 기인하는 측면이 있다.

지방재정의 약 37%를 차지하는(2021년도 지방자치단체 본예산 기준) 국고보조사업의 경우 ① 자치단체 본예산 편성 전 국비 규모, 사업내용 등이 충분히 안내되지 않거나 일부 공모사업의 경우 연중 추경 후 집행해야 하므로 이월액이 발생하고, ② 국가 추경에 의해 국고보조사업이 하반기에 확정될 경우 집행기간 부족으로 이월·불용이 불가피하며, ③ 국세 초과세입에 의한 교부세 정산분 발생 시 4월 말에 교부되어 이에 대한 예산편성 및 집행기간 확보에 제약이 따른다. 이외에도 대규모 SOC사업 집행 시 사전절차, 부처협의, 토지보상 등의 과정에서 연내 집행이 어려운 경우가 많다.

결산상잉여금에서 실제 지방자치단체의 잉여재원이 되는 순세계잉여금(2021년 결산기준)은 31.5조원(45.9%)으로, 이중 예비비는 점차 감소 추세에 있으나 여전히 상당한 비중(15% 내외)을 차지하고 있는데, 그 이유로는 개별법상 용도제한이 있는 적립성 예산이라는 구조적 원인도 있지만 지방자치단체가 일종의 잉여재원으로 특별회계에 예비비를 과도하게 편성하는 행태적 원인도 있다.¹⁹⁾ 또한 낙찰차액을 비롯한 지출잔액은 일부 자치단체의 수입확충과 예산절감을 위한 노력 등에 의한 세입·세출 예산 간 차이에 의해 발생한다.

그러나 소극적 세수추계에 따른 의도적 결산수입 확대, 비계획적 사업추진, 과다비용 산정을 통한 지출예산 편성, 단순 집행부진에 의한 이월·불용 과다 등 행태적 문제로 인한 잉여금 발생 측면 역시 존재한다.

지방재정의 결산상잉여금, 특히 순세계잉여금은 재정운용 과정에서 발생하는 잉여재원이자 예산이 이월된다는 측면에서 비효율성을 지니며, 주민의 관심과 통제가 적은 추가경정예산 편성에 주로 활용된다²⁰⁾는 문제가 있으므로 이를 축소하기 위한 노력이 필요하다.

이를 위해 ① 구조적 측면에서 이전재원(지방교부세 규모, 국고보조사업 계획 등)에 대한 사전 안내로 예산편성과 지방재정제도 운영일정의 불일치 개선, 예비적 재원(예비비·기금 등)의 적립과 활용에 대한 제도적 보완, 세수추계 시스템 개선 등을 고려해야 하고, ② 행태적 측면에서 교부세 배분에 있어 불용·이월액, 조기집행 추진실적에 근거한 패널티·인센티브를 확대 등의 방안을 모색할 필요가 있다.

19) 「지방재정법」 개정('20.05.20)을 통해 지방자치단체가 특별회계 예산에 계상할 수 있는 예비비의 규모를 각 예산총액의 100분의 1 이내로 제한한 이유도 이러한 맥락에 따른 것이다.

20) 류춘호, (2019), 「지방정부의 순세계잉여금 관리실태와 정책방향」, 지방재정, pp.100-121.

제3장 지방재정관리제도

제1절 개관

「지방재정법」 등 지방재정 관련 법령에는 지방자치단체가 재정을 건전하고 효율적으로 운영 하도록 하기 위한 각종 제도를 규정하고 있다. 이러한 지방재정관리제도는 지방재정영향평가, 중기지방재정계획, 투자심사, 지방채발행 한도액 설정 등 사전적 제도와 주요재정사업 평가, 재정분석 및 진단, 지방재정위기관리제도 등 사후적 제도로 구분할 수 있다.²¹⁾

[지방재정관리제도 현황]

구분	제도	법적근거
사전적	지방재정영향평가 중기지방재정계획 투자심사 지방채발행 한도액 설정	「지방재정법」 제27조의6 「지방재정법」 제33조 「지방재정법」 제37조 「지방재정법 시행령」 제10조
사후적	주요재정사업 평가 재정분석 및 진단 지방재정위기관리제도	「지방재정법 시행령」 제1조의2 「지방재정법」 제55조 「지방재정법」 제55조2 및 제60조의3

자료: 「지방재정법」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

제2절 지방재정영향평가

지방재정영향평가의 의의

「지방재정법」 제27조의6에 따라 지방자치단체장은 대규모의 재정적 부담을 수반하는 국내·국제경기대회, 축제·행사, 공모사업 등의 유치를 신청하거나 응모를 하려면 지방재정영향평가의 결과를 토대로 지방재정투자심사위원회의 심사를 거쳐야 한다. 또한, 중앙관서장은 자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법령을 제·개정하기 위해 행정안전부장관의 의견을 듣거

21) 중기지방재정계획, 투자심사, 지방채발행 한도액 설정, 주요재정사업 평가에 대해서는 “100-108”쪽을 참조

나 예산요구안 중 자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여 행정안전부장관과 협의할 때에는 지방재정영향평가 결과를 행정안전부장관과 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

즉, 지방재정영향평가는 지방자치단체의 대규모 경비부담을 수반하는 사항에 대해 지방자치단체장 또는 중앙관서장이 지방재정에 미치는 영향을 사전에 평가하는 제도로, 지방재정의 건전한 운영을 도모하기 위한 것이다.

지방재정영향평가의 대상사업 및 평가항목

대상사업은 「지방재정법 시행령」 제35조의5 및 제35조의6과 행정안전부훈령인 「지방재정영향평가지침」 제2조 및 제3조에, 평가항목은 「지방재정영향평가지침」 제6조에 규정되어 있다.

[지방재정영향평가의 대상사업 및 평가항목]

유형	대상사업	평가항목
지방사업 (지자체장 평가)	투자심사의 대상이 되는 국내·국제경기대회, 공연·축제 등 행사성 사업으로서 총사업비가 30억원 이상인 사업 * 반복적 사업으로 이미 지방재정영향평가를 실시한 사업 (총사업비 20% 이상 증액된 경우 제외) 제외 * 공모사업 등 유치를 신청하거나 응모하는 사업으로서 총사업비가 100억원 이상이고 지방재정 부담이 50억원 이상인 사업 * 법령에 따라 의무적으로 시행하는 사업 중 행정안전부장관이 고시하는 사업 제외	연도별 예산 대비 사업비, 연도별 정책사업 예산 대비 사업비, 연도별 자체사업 예산 대비 지방비 및 사후비용이 발생하는 시설 건설 사업 등의 3년간 사후 소요 예상액
국가사업 (중앙관서장 평가)	총사업비가 500억원 이상이고 지방재정 부담이 200억원 이상인 신규사업	지방자치단체 수, 지방자치단체의 재정부담 규모, 지방자치단체의 재정부담 변화율 등 사후 비용이 발생하는 시설건설 사업 등의 3년간 사후 소요 예상액

자료: 「지방재정법 시행령」 및 「지방재정영향평가지침」을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

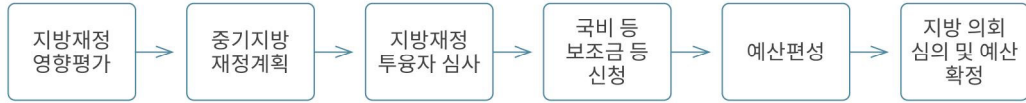
지방재정영향평가의 절차

지방재정영향평가의 절차에 대해서는 「지방재정영향평가지침」 제7조 및 제8조에서 규정하고 있다.

지방자치단체는 다음 회계연도부터 시행하는 사업을 대상으로 하되, 중기지방재정계획에 반영하기 전에 시행하여야 한다. 다만, 긴급히 국가시책사업을 추진하거나 연도 중에 사업을 시행하여야 할 특별한 사유가 있는 때에는 당해 회계연도 사업에 대하여 실시할 수 있다. 지방자치단체장은 사업계획서와 지방재정영향평가서 등을 지방재정계획심의위원회에 제출하여 중기지방재정계획 수립시 참조하도록 할 수 있다. 지방재정투자심사위원회는 지방재정영향평가 결과와

관련하여 재원규모 및 재원조달계획, 재정에 미치는 영향의 적정성, 사후 소요예산액의 적정성 등에 대해 심사한다.

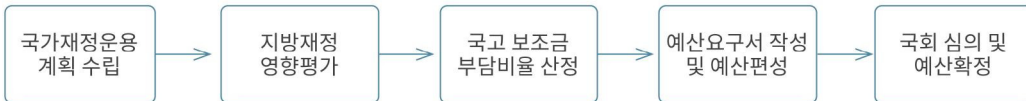
[지방자치단체의 지방재정영향평가 시행 절차]



자료: 행정안전부

중앙관서는 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 법령 제·개정안에 대해 행정안전부장관의 의견을 들을 때에는 「법제업무 운영규정」 제11조제1항에 따른 의견 조회시 지방재정영향평가 관련 서류를 제출하여야 한다. 또한, 예산요구안에 대해 행정안전부장관과 협의할 때에 지방재정영향평가 관련 서류를 제출하여야 한다. 행정안전부장관은 중앙관서의 지방재정영향평가와 관련하여 필요시 지방재정 등에 관한 전문가의 자문을 받거나 지방재정부담심의위원회의 심의를 요청할 수 있다.

[중앙정부의 지방재정영향평가(예산안) 시행 절차]



자료: 행정안전부

제3절 지방재정위기관리제도

지방재정위기관리제도는 2009년 글로벌 경제위기로 지방세수 감소와 지방채무 급증 등 지방 재정 위기에 대한 우려가 확산되자 지방자치단체의 재정위기에 대한 사전정보와 이후 재정건전화계획 수립·이행 등의 과정을 중앙정부와 지방자치단체가 체계적으로 수행하도록 하기 위해 도입되었다. 동 제도는 재정분석 및 재정진단 → 재정위기단체 지정 → 긴급재정관리제도로 구성된다.

재정분석 및 재정진단

지방자치단체장은 예산, 결산, 출자, 통합부채, 우발부채, 그 밖의 재정상황에 관한 재정보고서를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다(「지방재정법」 제54조). 행정안전부장관은 그 내용을 분석하여 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여 재정진단을 실시하여야 한다. 행정안전부장관은 재정분석 및 재정진단 결과를 공개할 수 있으며, 중요 사항에 대하여는 매년 재정분석·진단 실시 후 3개월 이내에 국회 소관 상임위원회 및 국무회의에 보고하여야 한다(「지방재정법」 제55조).

행정안전부장관은 재정분석 결과 건전성과 효율성 등이 우수한 지방자치단체와 재정진단 결과를 토대로 한 재정건전화계획 수립·이행 권고 및 재정건전화를 위한 지도사항의 이행 결과가 우수한 지방자치단체에 대하여는 특별교부세를 별도로 교부할 수 있다(「지방재정법」 제57조).

재정위기단체의 지정

행정안전부장관은 재정분석 및 재정진단 결과 등을 토대로 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 자치단체를 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 재정위기단체로 지정할 수 있다. 재정위기단체 지정사유가 해소된 경우에는 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 그 지정을 해제할 수 있다(「지방재정법」 제55조의2).

「지방재정법 시행령」 제65조의3은 재정위기단체 및 재정주의등급단체 지정기준을 규정하고 있다. 재정주의등급단체는 재정위험수준이 재정위기단체에 해당되지는 아니하나 재정건전성·효율성 등이 현저하게 떨어졌다고 판단되는 지방자치단체로, 「지방재정법」 제55조의3 제8항은 재정주의등급단체에 대하여 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 재정건전화계획의 수립·이행 등을 권고할 수 있도록 하고 있다.

[재정위기단체 및 재정주의등급단체 지정기준]

관점	재정지표	산정방식	주의등급단체 기준	위기단체 기준
재정수지	통합재정수지적자비율	$\frac{\text{지출 및 순융자} - \text{세입}}{\text{통합재정규모}}$	25% 초과~ 30% 이하	30% 초과
채무관리	예산대비 채무비율	$\frac{\text{지방채무 잔액}}{\text{세출예산현액(총계)}}$	25% 초과~ 40% 이하	40% 초과
	채무상환비 비율	$\frac{\text{미래4년 평균 관리채무 상환액}}{\text{미래4년 평균 경상일반재원}}$	12% 초과~ 17% 이하	17% 초과
세입관리	지방세 징수율	$\frac{\text{해당연도 분기말 수납액}}{\text{최근3년 평균 분기말 수납액}}$	70% 이상~ 80% 미만	70% 미만
자금관리	금고잔액 현황	$\frac{\text{당해연도 분기말 잔고}}{\text{최근 3년 평균 분기말 잔고}}$	10% 이상~ 20% 미만	10% 미만
공기업	공기업 부채비율	$\frac{\text{부채}}{\text{순자산}}$	400% 초과~ 600% 이하	600% 초과
	개별공기업 부채비율			

자료: 행정안전부

재정위기단체의 장은 지정된 날로부터 60일 이내에 재정건전화계획을 수립하여 행정안전부장관의 승인을 받고 지체없이 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 해당 지방자치단체장은 재정건전화계획을 기초로 예산을 편성하여야 하고, 시·도의 경우 총사업비 40억원 이상, 시·군·자치구의 경우 총사업비 20억원 이상의 재정투자사업에 관한 예산을 편성할 수 없다. 한편, 지방자치단체장은 재정건전화계획의 이행상황을 지방의회 및 행정안전부장관에게 보고하고 매년 2회 이상 주민에게 공개하여야 한다.

긴급재정관리제도

긴급재정관리제도는 「지방재정법」 제5장의2에 따라 2015년 신설되었다. 행정안전부 장관은 지방자치단체가 자력으로 재정위기상황을 극복하기 어렵다고 판단되는 경우 해당 자치단체장과 지방의회의 의견을 미리 들어 긴급재정관리단체로 지정할 수 있다. 또한, 지방자치단체장은 긴급재정관리가 필요하다고 판단하는 경우 지방의회의 의견을 들은 후 행정안전부 장관에게 긴급재정관리단체의 지정을 신청할 수 있다. 행정안전부 장관은 긴급재정관리단체를 지정하려면 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐야 하고, 시·도를 긴급재정관리단체로 지정한 경우에는 지정한 날부터 60일 이내에 국무회의에 보고하여야 한다.

[긴급재정관리단체 지정기준]

- 재정위기단체가 재정건전화계획을 3년간 이행하였음에도 불구하고 재정위험 수준이 재정위기단체로 지정된 때보다 일정 수준 이하로 악화된 경우
 - 통합재정수지 적자비율이 100분의 45 이상인 경우
 - 지방채 발행액과 보증채무부담행위액 중 자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액 및 채무부담행위액의 합계가 해당연도 최종예산의 100분의 60 이상인 경우
 - 해당연도 기준 과거 4년과 미래 4년간 순지방비 채무 상환액의 평균이 같은 기간 일반재원 평균 수입액의 1,000분의 255 이상인 경우
 - 해당연도 분기별 지방세 누적 징수액이 음의 값이고, 그 값의 절댓값이 최근 3년간 해당 분기별 평균 지방세 누적 징수액 절댓값의 100분의 50 이상인 경우
 - 해당연도 분기별 금고의 총 잔액이 최근 3년간 해당 분기별 평균 금고 총 잔액의 100분의 5 이하인 경우
 - 지방공사의 부채가 순자산의 9배 이상인 경우
- 소속 공무원의 인건비를 30일 이상 지급하지 못한 경우
- 상환일이 도래한 채무의 원금 또는 이자에 대한 상환을 60일 이상 이행하지 못한 경우

자료: 「지방재정법」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

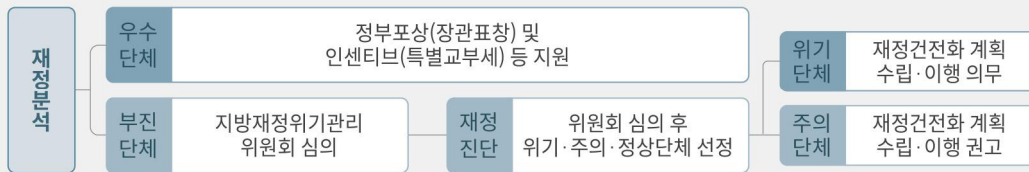
행정안전부 장관은 국가기관 소속 공무원 또는 재정관리에 관한 업무지식과 경험이 풍부한 사람을 지방재정위기관리위원회의 심의·의결을 거쳐 긴급재정관리인으로 선임하여 긴급재정관리단체에 파견하여야 한다. 해당 지자체장은 긴급재정관리계획안을 작성하여 긴급재정관리인의 검토를 받아 지방의회의 의결을 거친 후 행정안전부 장관의 승인을 받아야 한다. 또한, 긴급재정관리계획에 따라 예산안을 편성하여야 하고, 이미 성립된 예산을 긴급재정관리계획에 따라 변경하여야 하는 경우에는 행정안전부 장관이 동 계획을 승인하여 통보한 날부터 60일 이내에 추가경정예산안을 편성하여 긴급재정관리인의 검토를 받아 지방의회에 제출하여야 한다. 지방의회는 추가경정예산안에 대하여 제출한 날부터 15일 이내에 의결하여야 한다.

[보론 13] 지방재정 분석·진단 제도 현황

행정안전부는 지방재정위기관리제도의 일환으로, 「지방재정법」 제55조 및 제57조, 「동법 시행령」 제65조~제65조의4에 근거하여 지방자치단체의 재정현황 및 성과를 객관적 자료에 근거하여 종합적으로 분석·평가함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 제고하기 위해 매년 지방자치단체의 결산자료에 근거한 재정분석을 수행하고 있다.

재정분석은 지방자치단체의 전년도 결산자료를 기초로 전국 243개 지방자치단체를 대상으로, 3개 분야, 13개 지표(재정건전성 4개, 재정효율성 6개, 재정계획성 3개)를 기준으로 지표별 가중치 반영 후 1,000점 만점으로 분석·평가한다. 또한 그 결과를 토대로 우수하다고 평가된 지방자치단체에 인센티브로 제공하고 있으며, 부진하다고 평가된 일부 지방자치단체에 대해서는 추가적 재정진단을 실시하고 있다.

[지방재정위기관리제도 체계]



자료: 행정안전부(2021), 「FY2020 지방자치단체 재정분석 종합보고서」, p7

2020년부터는 코로나19로 위축된 지역경제를 회복하기 위해 보다 효율적이고 계획적인 지방재정 운영 역량이 중요하다는 점을 감안하여 재정 효율성과 계획성 부문에 대한 평가를 강화하였다. 이에 따라 지방자치단체가 예산 초기단계부터 면밀하게 사업을 검토하고 계획성 있게 예산을 편성·집행했는지 평가하고자 계획성 분야의 3개 지표²²⁾를 신설하였으며, 재정분석 평가 비중이 기존 효율성 50%:건전성 50%에서 효율성 50%:건전성 30%:계획성 20%로 조정되었다. 한편, 재정건전성 지표는 지방자치단체별로 상대점수를 부여하는 방식에서 상대평가를 하되 5등급으로 구분하여 점수를 부여하고 균형재정 여부, 부채감축목표 등을 감안하여 평가하는 방식으로 변경하였다.

22) 중기재정계획반영비율, 세수오차비율, 이·불용액비율

〈 2019년 지표 체계 〉			〈 2020년~2021년 지표 체계 〉		
분야	가중치	분석지표	분야	가중치	분석지표
효율성	50%	• 자체수입비율(증감률) 등 7개	효율성	50%	• 자체수입비율(증감률) 등 6개
건전성	50%	• 통합재정수지비율 등 6개	건전성	30%	• 통합재정수지비율 등 4개
책임성	감점	• 재정법령준수 1개	계획성	20%	• 중기재정계획반영비율 등 3개

자료: 행정안전부, 「FY2020 지방자치단체 재정분석 종합보고서」, 2021.11. 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

그러나 일부에서는 현행 분석 척도 중 일부가 지방자치단체의 자체노력 보다 해당 지역의 사회·경제적 환경에 의해 결정되는 측면이 있고, 해당 지표가 당초 목적인 것과는 상이한 평가 결과가 도출될 수 있어 보완이 필요하다는 의견이 제기된다.

일례로, 효율성 평가를 위해 자체재원의 확보수준(세입결산액 대비 지방세 수입과 세외수입의 비율)을 보고 있는데, 지방세 세원 중 40~50%를 차지하는 재산세는 부동산 거래가격 등 지역의 경제적 여건에 따라 결정되고, 소득세와 소비세 역시 자치단체의 노력보다 환경적 변수의 영향력이 더 크다. 세외수입 역시 시설물 대여 등에 의한 사용료수입이 40%이상, 재산임대 및 매각수입이 10% 이상의 비중을 차지하여, 재정운용성과 보다 기존 자산수준에 의해 결정되는 측면이 있다. 더불어 외부지원관리 측면에 있어 단순히 지방보조금과 출자·출연·전출금 규모가 크면 비효율적이라고 평가하는 것은 타당성에 한계가 있으며, 이를 어떻게 활용하고 운용하느냐를 기준으로 효율성이 평가될 필요가 있다.

이외에도 신규 도입된 중기재정계획반영비율 척도는 지방자치단체가 중기지방재정계획 당시 수립한 정책사업비(세출예산) 대비 그 해 당초예산 수립 시 정책사업비의 비율 자체가 점수가 된다. 그런데, 중기계획액과 예산액 차이는 중앙정부의 국고보조사업 확대나 코로나19 긴급대응 등 지자체의 재정운영 계획능력과는 상관성이 낮은 요인들의 영향력이 크다. 또한 지표의 특성 상 결과값에 대한 해석도 불분명하여 자치단체 재정운영에 대한 계획능력 향상을 유도하기 위한 지표가 되기에 제약이 따른다. 따라서 지방재정 분석·진단이 당초 목적을 달성하기 위해서는 지표 전반에 대한 면밀한 검토와 개정이 필요하다는 시각이 존재한다.

[2021년 지방재정분석 지표 및 결과]

분야/부문/재정분석지표			척 도	분석 결과	전년 대비
재정 건전성	통합재정수지비율		{수입-(지출+순융자)} / (지출+순융자) × 100	△2.23%	부진
	관리채무비율		[지방채무잔액(BTL지급잔액포함) / 세입결산액] × 100	6.28%	개선
	통합유동부채비율		(유동부채 / 유동자산) × 100	26.3%	부진
	공기업부채비율		(부채총액/자기자본) × 100	35.0%	부진
재정 효율성	세입 관리	자체수입비율[지방세]	세입결산액 대비 지방세수입의 비율	23.6%	부진
		자체수입증감률[지방세]	세입결산액 대비 지방세수입의 증감률	14.1%	개선
		자체수입비율[세외수입]	세입결산액 대비 세외수입의 비율	3.58%	부진
		자체수입증감률[세외수입]	세입결산액 대비 세외수입의 증감률	3.53%	개선
	징수 관리	지방세징수율	지방세 징수결정액 대비 실제수납액의 비율	98.2%	개선
		지방세징수율제고율	지방세 징수결정액 대비 실제수납액 제고율	1.0035	개선
		체납액관리비율[지방세]	세입결산액과 지방세체납 누계액의 비율 및 증감률	1.01%	개선
		체납액증감률[지방세]	세입결산액과 지방세체납 누계액의 증감률	△5.62%	개선
		체납액관리비율[세외수입]	세입결산액과 세외수입 체납 누계액의 비율 및 증감률	0.79%	개선
		체납액증감률[세외수입]	세입결산액과 세외수입 체납 누계액의 증감률	6.48%	부진
	외부 지원 관리	지방보조금비율	세출결산대비 지방보조금의 비율	5.26%	개선
		지방보조금증감률	세출결산대비 지방보조금의 증감률	6.98%	개선
		출자·출연·전출금비율	세출결산액 대비 출자·출연·전출금 비율	2.28%	개선
		출자·출연·전출금증감률	세출결산액 대비 출자·출연·전출금 증감률	14.0%	부진
	내부 경비 관리	자체경비비율	자체세입결산액 대비 자체경비(내부경비관리용) 비율	9.48%	개선
		자체경비증감률	자체세입결산액 대비 자체경비 증감률	4.51%	개선
재정 계획성	재정 계획	중기재정계획반영비율	(당초예산기준 정책사업비 / 중기지방재정계획심의 정책사업비)×100	100.2%	개선
		세수오차비율	{(지방세 당초예산액/지방세 세입결산액)×50} + {(지방세 최종예산액/지방세 세입결산액)×50}	89.7%	부진
	재정 집행	이불용액비율	{이불용액(사고이월비+불용액)/예산현액} ×100	5.72%	개선

주: 증감률은 전년대비 증감률로 계산함

자료: 행정안전부, 「FY2020 지방자치단체 재정분석 종합보고서」, 2021.11.

한편, 「2021년 지방재정분석종합보고서(2022.01.)」에 의하면, 2020회계연도²³⁾의 경우 지방자치단체 관리채무, 지방세징수율 등은 전년대비 소폭 개선되었고, 재정계획성도 양호한 수준이나, 재정건전성 분야 중 통합재정수지비율, 공기업부채비율 등은 지속적으로 감소하는 추세이다.

정부의 확장적 재정정책과 함께 지방자치단체에서도 재정의 적극적 역할로써 지방채를 활용할 가능성이 높아지며 지방채 발행에 대한 자율성이 강화되는 상황에서 지방자치단체 스스로의 자율통제 및 주민통제가 충분히 이루어지지 않을 경우 재정건전성은 더욱 악화될 수 있다.

더불어 재정효율성 분야의 자체수입비율²⁴⁾ 등은 다소 부진하여 지속적 개선노력 필요한 것으로 나타난다. 코로나19 위기 대응에 필요한 재정지출 증가 등 환경변화와 국고보조사업의 확대로 지방재정의 총량이 증가되고 있으며, 이 과정에서 매칭에 따른 지방비부담이 증가하는 상황이므로 효율적 세출관리를 통한 비용절감 노력을 지속하고, 적극집행 및 정확한 세입추계 등을 통해 예산운영의 효율성 강화 필요가 있다.

23) 지방재정분석은 이전 회계연도의 결산자료에 근거하므로 2020년 11월에 발표된 지자체 재정분석보고서의 기초자료는 2019 회계연도 결산자료이다.

24) 자체수입비율(지방세): 2018년 25.9% → 2019년 24.5% → 2020년 23.6%, 자체수입비율(세외수입): 2018년 4.28% → 2019년 4.09% → 2020년 3.58%

제4절 지방채무 현황과 지방채 관리제도

1. 일반 지방자치단체의 지방채무 현황과 지방채 관리제도

지방채무 의의 및 현황

국가채무는 정부가 민간 또는 해외 투자자에게 원리금의 상환의무를 직접적으로 지고 있는 확정 채무로서, 중앙정부 채무와 지방정부 채무로 구성²⁵⁾된다.

2022년도 국가채무는 1,064.4조원(GDP대비 50.0%)으로 예상되며²⁶⁾ 이 중 지방정부의 순채무 규모는 31.1조원으로 국가채무의 약 2.9%를 차지한다.

[중앙정부와 지방정부 채무현황]

(단위: 조원)

구분		2021년 결산(A)	2022년 본예산(B)	2022년 2차 추경예산	전년대비 (B-A)
국가채무(①+②) (GDP대비, %)		970.7 (46.9)	1,064.4 (50.0)	1,068.8 (49.7)	93.8 (3.1%p)
중앙정부	국채	937.0	1,031.3	1,035.8	94.2
	차입금	2.0	2.0	1.9	0.0
	국고채무부담행위	0.1	0.1	0.1	0.0
	소계 ①	939.1	1,033.3	1,037.7	94.2
지방정부	소계 ②	31.5	31.1	31.1	-0.4

자료: 기획재정부

지방채무는 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무로, ① 지방채, ② 채무부담행위액, ③ 보증채무이행책임 확정액의 잔액으로 구성된다.

지방채는 지방채증권과 차입금으로 구성되며 지방채증권은 지방자치단체가 증권발행의 방법에 의하여 차입하는 지방채이며, 차입금은 지방자치단체가 증서에 의하여 차입하는 지방채를 말한다.

채무부담행위액은 지방자치단체에 채무부담의 원인이 될 계약의 체결이나 그 밖의 행위를 할 때에 그로 인해 발생하는 채무액으로 채무부담행위에 대해서는 미리 지방자치단체 의회의 의결을 받도록 하고 있다(「지방재정법」 제44조).

보증채무이행책임 확정액의 잔액은 채무자의 파산 등으로 인하여 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게된 금액의 잔액으로 지방자치단체가 지방공공기관(지방공기업 등)의 채무에 대하여

25) 중앙정부 채무는 정부 차관을 포함한 차입금과 국채, 국고채무부담행위를 통해 부담하는 채무가 포함되며, 지방정부 채무는 지방정부의 지방채 및 지방교육채 잔액에서 중앙정부에 대한 채무잔액을 차감한 순채무를 포함시킨다.

26) 2022년 본예산 기준

일정한 목적을 위해 지급보증을 하였다가 해당 지방공공기관 파산 등의 사유로 지급보증한 금액이 지방자치단체의 채무로 전환된 경우 발생한다. 태백시가 태백관광공사의 사업추진을 위해 지급보증을 하였다가 태백관광공사의 파산으로 인해 지급보증한 채무 일부가 태백시의 채무로 전환된 경우가 전형적인 사례이다.

최근 10년간 연도별 지방채무 현황을 보면 2021회계연도(연도 말) 기준 지방자치단체 총 채무액은 36조 605억원으로 지방자치단체 순계예산 규모 대비 10.4%에 해당하는 금액이며 지방채 35조 9,481억원, 채무부담행위액 39억원으로 구성되어있다. 지방자치단체 총 채무액은 2012년 27조 1,252억원이었고, 2014년 이후로는 전년대비 총 채무액이 지속적으로 감소하였으나 2019년 다시 증가하였다. 예산대비 채무비율의 경우에는 2012년 15.4%를 기록한 뒤 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다.

[연도별(연도 말 기준) 지방채무 현황]

(단위: 억원)

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
채무 현황 (억원)	총 채무 (a)	271,252	285,886	280,017	279,457	264,234	252,949	245,422	251,191	300,294	360,605
	지방채	267,559	282,960	277,071	276,915	263,399	252,314	244,800	251,042	298,183	359,481
	채무부담 행위액	3,693	2,926	1,738	1,395	108	58	252	149	1,117	39
	보증채무이행 책임액	0	0	1,207	1,147	727	577	370	0	994	1,085
예산 대비 채무 (조원, %)	순계예산 규모(b)	1,766,257	1,847,488	1,887,829	2,081,772	2,238,651	2,446,378	2,634,740	2,933,572	3,290,030	3,475,043
	예산대비 채무비율 (a/b)	15.4%	15.5%	14.8%	13.4%	11.8%	10.3%	9.3%	8.6%	9.1%	10.4%

자료: 행정안전부

2021회계연도 기준 지방자치단체 중 시·도 본청의 지방채무 현황을 살펴보면, 서울특별시가 11조 5,342억원으로 가장 지방채무가 많았고, 부산광역시 3조 2,275억원, 경기 2조 9,112억원, 대구광역시 2조 3,704억원, 인천광역시 1조 9,887억원 순이었다.

[2021회계연도 기준 시·도 본청의 지방채무 현황]

(단위: 억원)

구분	지방 채무 합계 (A=B+C+D)	지방채(지방채 증권 + 차입금)						채무 무담 행위 (C)	보증 채무 이행 책임액 (D)
		합계 (B=E+I)	지방채 증권				차입금 (I)		
			소계 (E=F+G+H)	모집 채권 (F)	도시철도 채권 (G)	지역개발 채권 (H)			
총계	343,455	343,445	276,608	90,592	62,944	123,072	66,837	10	0
서울	115,342	115,342	105,636	50,564	55,072	0	9,706	0	0
부산	32,275	32,265	24,495	17,090	5,272	2,134	7,770	10	0
대구	23,704	23,704	13,271	9,300	2,600	1,372	10,432	0	0
인천	19,887	19,887	14,875	7,667	0	7,208	5,012	0	0
광주	12,501	12,501	8,866	4,186	0	4,681	3,635	0	0
대전	8,476	8,476	4,522	486	0	4,036	3,955	0	0
울산	9,878	9,878	7,878	1,300	0	6,578	2,000	0	0
세종	3,729	3,729	1,996	0	0	1,996	1,734	0	0
경기	29,112	29,112	29,112	0	0	29,112	0	0	0
강원	11,646	11,646	9,827	0	0	9,827	1,819	0	0
충북	8,093	8,093	8,093	0	0	8,093	0	0	0
충남	10,231	10,231	6,647	0	0	6,647	3,584	0	0
전북	6,665	6,665	6,665	0	0	6,665	0	0	0
전남	13,734	13,734	12,414	0	0	12,414	1,320	0	0
경북	17,108	17,108	15,158	0	0	15,158	1,950	0	0
경남	10,611	10,611	4,189	0	0	4,189	6,423	0	0
제주	10,462	10,462	2,965	0	0	2,965	7,498	0	0

주: 시·도 본청의 채무현황으로 시·군·구는 제외되며, 총계 기준임
자료: 행정안전부

[국가채무 및 지방채무 전망]

정부의 「2021~2025년 국가채무관리계획」에 의하면 국가채무는 2021년 965.3조원(GDP대비 47.3%)에서 2025년 1,408.5조원으로 연평균 9.9% 증가할 것으로 전망되었으며, 이 중 지방정부의 순채무는 2021년 28.1조원에서 2025년 34.3조원 규모가 될 것으로 전망되었다.

[국가채무 전망(유형에 따른 구분)]

(단위: 조원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	'21~'25 연평균 증가율
국가채무 (GDP 대비 비율)	965.3 (47.3)	1,068.3 (50.2)	1,175.4 (53.1)	1,291.5 (56.1)	1,408.5 (58.8)	9.9
- 중앙정부	937.8	1041.5	1152.5	1277.1	1406.8	10.7
- 지방정부 순채무	28.1	31.1	32.7	33.5	34.3	5.1

자료: 국회예산정책처, 「2021~2030년 NABO 중기재정전망」, 2021.10.
대한민국정부, 「2021~2025년 국가재정운용계획」, 2021.08.

지방채 의의 및 현황

지방채무의 대부분을 차지하고 있는 지방채는 공유재산의 조성 등 지방자치단체 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당, 재해예방 및 복구사업, 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전, 지방채의 차환 등을 위해 발행된다.

2022년 당초예산 순계 기준 지방채 규모(지방채 발행수입 계획액)는 4조 343억원으로, 지방채 의존율은 1.4%이다. 일반회계의 지방채 규모는 1조 8,973억원으로 지방채 의존율은 0.7%이며, 특별회계의 지방채 규모는 2조 1,371억원으로 지방채 의존율은 6.1%이다.

[연도별 지방채 규모(순계 기준)]

(단위: 억원, %)

연도	총규모(일반회계+특별회계)			일반회계			특별회계		
	총규모 (일반+특별)	지방채	의존율	예산	지방채	의존율	예산	지방채	의존율
2014	1,808,754	49,120	2.7	1,492,245	10,184	0.7	316,510	38,936	12.3
2015	1,999,764	55,515	2.8	1,648,015	12,596	0.8	351,749	42,919	12.2
2016	2,147,816	40,573	1.9	1,767,011	7,503	0.4	380,805	33,070	8.7
2017	2,279,676	24,176	1.1	1,937,790	8,528	0.4	341,886	15,648	4.6
2018	2,431,210	20,631	0.8	2,064,893	9,479	0.5	366,317	11,152	3.0
2019	2,720,533	40,316	1.5	2,322,341	12,738	0.5	398,192	27,578	6.9
2020	3,061,095	68,026	2.2	2,642,072	33,575	1.3	419,023	34,451	8.2
2021	3,275,869	65,332	2.0	2,857,702	37,194	1.3	418,166	28,138	6.7
2022	2,883,083	40,343	1.4	2,534,665	18,973	0.7	348,418	21,371	6.1

주: 1. 의존율은 지방채를 총규모, 일반회계 규모, 특별회계 규모 등으로 나눈 값임

2. 2021년까지는 최종예산액, 2022년은 당초예산액

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

2021년 12월말 기준 지방채 잔액은 총 35조 9,481억원이다. 일반회계 10조 796억원, 기타특별회계 12조 9,929억원, 공기업특별회계 1,365억원, 기금 12조 7,392억원으로, 기금의 지방채 잔액이 상대적으로 많다. 기금의 지방채 잔액이 많은 것은 지방자치단체의 주택 및 토지개발 등을 위해 발행하는 지역개발채권이 지역개발기금의 잔액으로 분류되기 때문이다.

[2021년 12월말 기준 지방채 잔액현황]

(단위: 억원, %)

구분	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계	기금	합계
서울특별시	342	107,500	0	7,500	115,342
부산광역시	17,505	11,228	0	3,606	32,338
대구광역시	7,671	2,993	400	12,672	23,735
인천광역시	10,596	2,595	128	7,197	20,516
광주광역시	7,838	0	29	4,681	12,548
대전광역시	4,241	200	0	4,036	8,476
울산광역시	2,806	500	0	6,578	9,884
세종특별자치시	1,427	307	0	1,996	3,729

구분	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계	기금	합계
경기도	8,325	1,376	0	20,503	30,204
강원도	4,165	355	90	9,040	13,650
충청북도	1,288	80	50	7,772	9,190
충청남도	6,148	77	0	5,658	11,883
전라북도	2,533	180	44	5,349	8,105
전라남도	2,640	100	0	12,014	14,754
경상북도	5,826	546	89	11,516	17,977
경상남도	10,249	1,857	235	4,347	16,688
제주특별자치도	7,198	35	300	2,929	10,462
합계	100,796 (28.0)	129,929 (36.1)	1,365 (0.4)	127,392 (35.4)	359,481 (100.0)

자료: 행정안전부, 「지방재정 365」

한편, 지방채 중 일부는 중앙정부가 지방정부의 특정 사업에 대한 자금을 간접적으로 지원하기 위한 목적으로 정부자금으로 매입하는 경우가 있다. ① 공공자금관리기금에서 국민복지의 향상과 주요산업의 지원을 위한 사업, ② 주택도시기금에서 행복주택 건설사업, ③ 환경개선특별회계에서 중소도시 지방상수도 개발, 하수처리시설 지원을 위한 사업, ④ 농산물가격안정기금에서 공영도매시장 시설 현대화 사업 등을 위하여 발행된 지방채를 해당 기금 및 특별회계에서 매입하여 중앙정부가 보유하고 있으며 그 규모는 2021년 기준 4조 5,379억원 규모이다.

[연도별 지방채 잔액 중 정부자금 매입분 현황]

(단위: 억원)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년
지방채 잔액	244,800	251,042	298,183	359,481
정부자금	11,780	11,351	26,283	45,379

자료: 행정안전부

[2022년도 지방채 발행예상규모]

2022년도 지방자치단체 지방채 발행 예상 규모는 8조 1,019억원이다. 지방채 발행액 확대는 각 지방자치단체의 코로나19 대응 정책추진, '도시공원일몰제'에 따른 토지 보상 등에 기인한다. 이중 '도시공원일몰제'(20.7.1.시행)는 도시계획시설 상 도시공원으로 지정만 해 놓은 개인소유의 땅에 20년간 공원을 조성하지 않을 경우 도시공원에서 해제하는 제도로, 주요 지방자치단체는 지방채 발행을 통해 재원을 마련하여 해당 토지를 매입한다.

일례로, 2020년 7월 도시공원일몰제가 시행된 이후, 대전광역시에서는 장기 미집행 도시공원 토지 구입을 위해 당시 1,390억원 규모의 지방채를 발행하였고, 이외에도 코로나19 대응을 위한 재난지원금(대전형 970억원, 정부형 4,039억원) 지급, 복지예산 확대에 따른 지방비부담 증가 등이 지방채 발행규모 확대의 주요한 원인으로 제기되었다.²⁷⁾

[2022년 지방자치단체별 지방채 발행계획]

(단위: 억원)

지자체명	2020 발행액	2021 발행액	2022 발행계획 (7월말 현재)	지자체명	2020 발행액	2021 발행액	2022 발행계획 (7월말 현재)
서울	31,817	35,733	23,262	경기	5,536	14,298	15,745
부산	8,975	8,374	4,050	강원	2,284	4,497	1,710
대구	17,004	6,531	4,100	충북	2,389	2,656	2,180
인천	4,352	5,593	2,371	충남	4,694	4,786	2,559
광주	2,961	3,977	2,920	전북	1,976	2,768	3,344
대전	3,385	1,866	3,239	전남	3,206	4,119	2,540
울산	3,509	2,668	1,377	경북	4,292	4,903	3,180
세종	1,212	1,191	1,057	경남	5,191	6,660	4,140
제주	3,322	3,879	3,247	합 계	106,108	114,499	81,019

자료: 행정안전부

27) 김경태, “대전시, 지방채 12월 1조원 돌파 전망...이자부담만 151억”, 「뉴데일리」, 2022.7.21.

지방채발행 총액한도제와 지방채 발행 절차

지방채발행 총액한도제는 지방자치단체가 지방채 발행 한도액 내에서는 지방의회의 의결을 거쳐 지방채 발행 등 채무를 발생시키는 행위를 할 수 있지만, 한도액을 초과하여 지방채를 발행하고자 하는 경우 행정안전부의 협의 또는 승인을 얻도록 하는 제도이다. 지방채발행 총액한도제는 2006년 기존 기채(起債)승인제도²⁸⁾를 대체하여 도입된 제도로, 재정분권의 관점에서 지방자치단체의 자율성을 증진하면서도 재정건전성 관점에서 지방채발행 규모의 총량을 국가가 통제하기 위한 목적으로 도입되어 운용되고 있다.

지방채발행 총액한도액은 일반채무, BTL 임차료, 우발채무(50%)를 합한 값을 경상일반재원에서 차감한 값을 10%를 곱하여 산정되는 기본한도액(A)과 지역개발채권 및 도시철도채권 발행액, 차환액, 지역일자리사업 및 장기미집행 도시계획시설 관련 채무를 합하여 산정되는 별도 한도액(B)의 합으로 구성된다.

[지방채발행 총한도액 산정 기준]

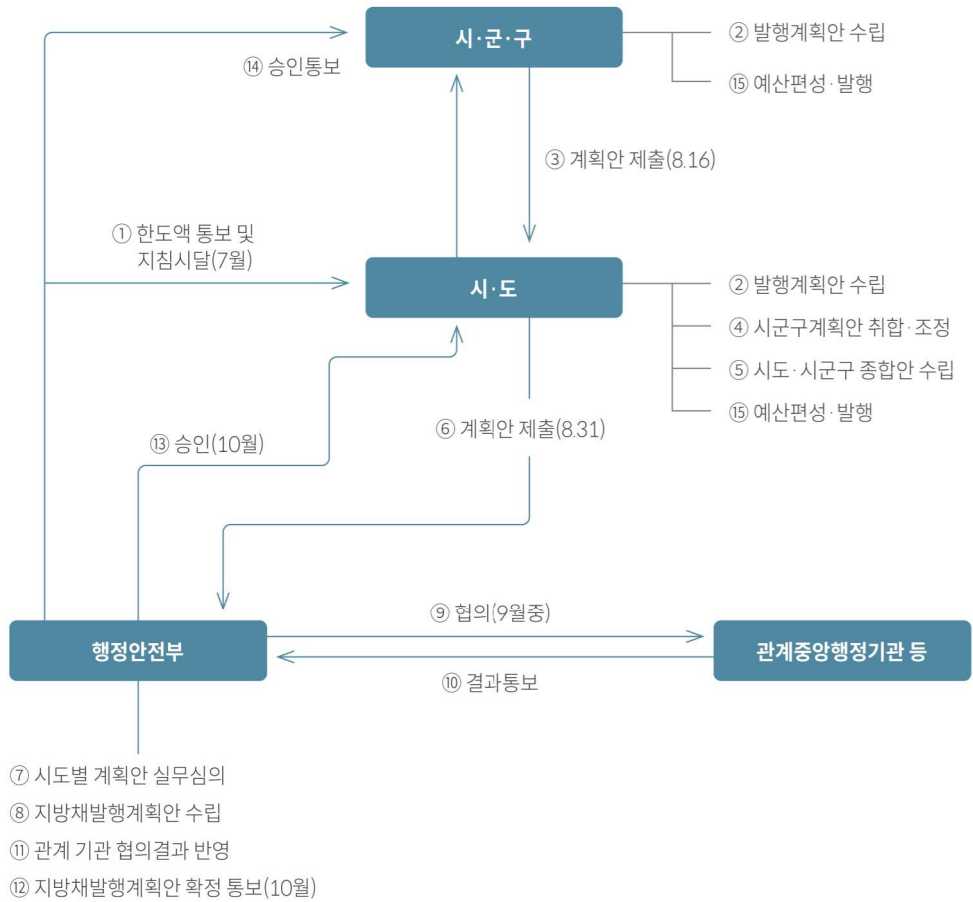
구분		시·도, 인구 100만 이상의 대도시	시·군·구
총한도액 (A+B)	기본 한도액(A)	{경상일반재원 - (일반채무 + BTL 임차료 + 우발채무 50%)} × 10%	
	대도시 특례	기본한도액의 10% 추가	
	별도 한도액(B)	지역개발채권·도시철도채권 발행액 + '23년 차환채 발행액 + 지역일자리사업(투자사업) + 장기미집행 도시계획시설	

자료: 행정안전부

지방채발행 총액한도제에 따른 지방채 발행 절차를 살펴보면, 먼저 행정안전부가 다음 연도 지방채발행계획 수립기준을 시·도에 통보(①)하면 시·도 및 시·군·구가 지방채발행 한도액을 산정하여 행정안전부에 통보(②)하고 지방채 발행계획안을 수립(③)한다. 각 시·도가 하위 시·군·구와 취합·조정(④, ⑤)을 거쳐 발행계획 종합안을 수립(⑥)하여 행정안전부에 제출(⑦)한다. 행정안전부는 제출된 시·도별 계획안에 대한 실무심의(⑧)를 거쳐 지방채발행계획안을 수립(⑨)하고 관계중앙행정기관과 협의(⑩, ⑪)를 거쳐 그 결과를 반영(⑫)하여 지방채발행계획안을 각 시·도에 확정 통보(⑬)한다. 시·도는 시·군·구에 그 결과를 통보(⑭)하고, 각 시·도 및 시·군·구는 승인된 지방채발행 한도액 내에서 지방채발행을 포함한 자치단체 예산을 편성하여 예산안에 대한 의회 승인 절차를 거쳐 최종적으로 지방채를 발행(⑮)하게 된다.

28) 지방자치단체의 지방채 발행 건별로 행정안전부의 승인을 필요로 하는 제도

[지방채발행 총액한도제에 따른 지방채발행 절차]



자료: 행정안전부

2. 교육자치단체의 지방채무 현황과 지방채 관리제도

지방채무 의의 및 현황

교육자치단체의 지방채무는 금전의 지급을 목적으로 하는 교육자치단체의 채무로, 채무의 성격에 따라 지방교육재정교부금의 향후 지급액을 고려하여 교육부장관이 지원하기로 결정하여 발행한 교부금부담(①, ③) 채무와 교육청이 산정한 발행한도액내에서 자체적으로 발행한 자체 부담(②, ④) 채무로 구분되며, 채무의 유형에 따라 지방채 잔액(①, ②)과 임대형 민간투자사업(BTL: Build Transfer Lease)²⁹⁾ 원리금(③, ④)로 구성된다.

[교육자치단체의 지방채무의 유형별 분류]

구분		교부금부담	자체부담
지방채무 잔액	지방채 잔액	①	②
	BTL 원리금	③	④

2020년 총 지방채무 잔액은 6조 8,060억원으로 2019년 7조 7,875억원에 비해 9,815억원(△12.6%) 감소하였다. 이 중 자체부담 지방채무 잔액은 1조 545억원으로 2019년 1조 1,665억원에 비해 1,120억원(△9.6%) 감소하였다. 총 관리채무 비율³⁰⁾은 8.73%이며, 자체부담 관리채무 비율³¹⁾은 1.36%으로 총 관리채무 비율 및 자체부담 관리채무 비율 모두 전년 대비 하락하고 있다.

29) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조제2호에 따라 “사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식”에 따른 민간투자사업을 말한다.

30) 세입액(지방채 수납액 제외) 대비 지방교육채무비율

31) 세입액(지방채 수납액 및 보통교부금 재정결합보전 교부액 제외) 대비 자체부담 지방교육채무 비율

[연도별 관리채무 현황]

(단위: 억원, %)

구분		2017	2018	2019	2020
채무 현황	총 채무 (A)=(a)+(b)	193,090	146,256	77,875	68,060
	교부금부담 (a)	178,112	133,108	66,210	57,515
	자체부담 (b)	14,979	13,149	11,665	10,545
세입결산액 (B)		728,064	793,034	891,683	852,026
지방채결산액 (C) ¹⁾		11,431	3,209	-	-
보통교부금 재정결함보전 교부액 (D) ²⁾		12,293	21,125	34,780	10,275
총 관리채무비율 $A/(B-C) \times 100$		26.94	18.52	8.73	7.99
자체부담 관리채무비율 $b/(B-C-D) \times 100$		2.13	1.71	1.36	1.25

주: 1) 세입액 중 지방채 수납액

2) 지방교육재정교부금으로 해당 채무의 원리금을 재정결함보전 교부액 형태로 보전하는 채무

1. 회계연도 말 기준

자료: 교육부

교육자치단체별 지방채무 잔액 현황을 살펴보면 경기도가 3조 92억원으로 가장 많았고, 서울 특별시 9,994억원, 인천광역시 4,320억원 순이었다. 총 관리채무 비율이 가장 높은 교육자치단체는 경기(16.21%)였으며, 자체부담 관리채무 비율이 가장 높은 교육자치단체는 서울특별시 (3.88%)였다.

[2020회계연도 기준 교육자치단체별 관리채무 현황]

(단위: 억원, %)

구분	지방교육채무 잔액			세입 결산액 (B)	지방 교육채 결산액 ¹⁾ (C)	보통교부금 재정결함 보전 교부액 ²⁾ (D)	총 관리채무 비율 A/(B-C) ×100	자체부담 관리채무 비율 b/(B-C-D) ×100
	계 (A) =(a+b)	교부금 부담 (a)	자체 부담 (b)					
총계	68,060	57,515	10,545	852,026	-	10,275	7.99	1.25
시지역	25,076	18,461	6,615	335,273	-	3,218	7.48	1.25
서울	9,994	5,608	4,386	113,600	-	448	8.80	3.88
부산	2,126	1,468	657	53,785	-	467	3.95	1.23
대구	2,405	1,900	504	38,240	-	676	6.29	1.34
인천	4,320	3,692	627	47,777	-	459	9.04	1.33
광주	1,745	1,687	58	24,792	-	289	7.04	0.24
대전	1,279	1,159	120	24,775	-	417	5.16	0.49
울산	1,863	1,621	241	20,887	-	318	8.92	1.17
세종	1,346	1,324	22	11,418	-	145	11.79	0.19
도지역	42,984	39,055	3,930	516,753	-	7,057	8.32	0.77
경기	30,092	30,064	28	185,664	-	3,684	16.21	0.02
강원	609	184	425	36,716	-	373	1.66	1.17
충북	967	621	346	32,225	-	425	3.00	1.09
충남	1,563	1,226	337	41,979	-	398	3.72	0.81
전북	1,389	626	763	39,659	-	300	3.50	1.94
전남	2,193	1,997	195	43,362	-	538	5.06	0.46
경북	2,679	1,923	755	58,187	-	675	4.60	1.31
경남	3,492	2,414	1,078	63,582	-	664	5.49	1.71
제주	-	-	-	15,377	-	-	0.00	0.00

주: 1) 세입액 중 지방채 수납액

2) 지방교육재정교부금으로 해당 채무의 원리금을 재정결함보전 교부액 형태로 보전하는 채무

1. 회계연도 말 기준

자료: 교육부

지방채 의의 및 현황

지방채는 「지방재정법」 제11조 및 「동법 시행령」 제7조에 따라 시도교육감이 재정수입의 부족을 보충하기 위하여 자금을 차입하면서 부담하는 채무로서, 채무의 이행이 1 회계연도를 넘어서 이루어지는 지방채 증권 또는 차입금 형식을 취하는 것을 의미한다.

지방채는 시·도교육감이 한도액 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 발행하는 자체 부담 지방채와 지방교육재정교부금(보통교부금) 재원의 부족 시 발행하는 지방채로서 교육부장관이 원리금 지원을 조건으로 발행규모를 승인 후 한도액 범위 안에서 시·도교육감이 발행하는 교부금 부담 지방채로 구분되며, 지방채 발행의 대부분은 교부금부담 지방채로, 2016년부터

는 교부금부담 지방채만 발행하였고 2020년 지방채 전액(잔액 1조 6,221억원)이 이 유형에 해당한다. 또한 교부금부담 지방채 누적 규모는 2016년 13조 4,064억원에서 2021년 3,583억원으로 감소하였다. 교부금부담 지방채는 교육부장관의 승인에 따라 발행하는 지방채로, 이는 학교신설 등 보통교부금 교부 산정 항목에 해당하는 통상적인 수요이지만 재원이 부족한 경우에 교육부 장관의 별도 승인에 따라 지방의회 의결을 얻어 발행되고,³²⁾ 이 경우 향후 보통교부금으로 원금·이자 상환을 담보(기준재정수요 산정기준에 반영)하도록 되어 있다.

[연도별 지방교육재정교부금 및 지방채(누적채무) 현황]

(단위: 억원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021
지방교육 재정교부금 ¹⁾	412,284	448,042	524,528	605,305	535,431	603,337
지방채 신규 발행	31,529	11,661	3,359	-	-	-
지방채 누적 잔액 ²⁾	134,064	120,658	81,216	19,231	16,053	3,583

주: 1) 세계잉여금 정산분 및 추경 포함

2) 세계잉여금 지방채 상환액의 경우 세계잉여금 해당 회계연도로 구분

자료: 교육부

정부는 2015년 5월 12일 「지방재정법」의 개정(시행 2015. 11. 14.)을 통해 시·도교육청의 지방채의 발행요건에 지방교육재정교부금의 정산에 따른 교부금 차액의 보전³³⁾이나 통상적인 재정수요를 초과하는 명예퇴직 비용의 충당을 추가하였다.

이에 따라 시·도교육청은 2015~2016년 교부금 차액 보전과 명예퇴직 비용을 충당하기 위한 지방채를 2조 2,712억원, 1조 1,000억원 규모로 발행 승인하였다. 다만, 교부금 차액보전이나 명예퇴직 비용 충당에 관한 사항은 「지방재정법」 부칙³⁴⁾에 따라 2017년까지 한시적으로 운영 되는 것이었으므로, 현재는 동 사유를 이유로 지방채를 발행할 수 없다.

³²⁾ 근거 규정은 「지방재정법」 제11조제3항, 「지방재정법 시행령」 제11조제2항 등이다.

³³⁾ 내국세나 교육세가 줄어드는 경우에는 지방교육재정 여건 등을 고려하여 다음다음 회계연도까지 교부금을 조절할 수 있으며, 내국세 감소에 따른 지방교육재정교부금 감소를 지방채 발행으로 보전할 수 있도록 하였다.

³⁴⁾ 「지방재정법」

부칙 〈법률 제13283호, 2015. 5. 13.〉 제2조(지방채의 발행에 관한 유효기간) 제11조제1항의 개정규정은 이 법 시행일부터 2017년 12월 31일까지 효력을 가진다.

지방채 발행 한도액과 발행 절차

지방채 발행 한도액은 「지방재정법」 제11조 제2항, 「동법 시행령」 제10조 제1항 및 제2항에 따라 시·도교육감이 교육부장관의 승인 없이 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있는 상한액으로, 매년 개별 교육청의 채무규모, 채무상환 일정 등 재정상황을 고려하여 해당 교육청의 전전년도 예산액의 100분의 10 범위 내에서 교육부장관이 정한 지방채 발행 한도액산정 기준에 따라 시·도교육감이 지방채 발행 한도액을 정하고 있으며, 지방채 자율발행지수(일반채무, BTL임대료, ³⁵⁾ 우발채무³⁶⁾의 50%를 합한 값을 경상일반재원으로 나눈 값을 1에서 차감하여 산정)에 경상일반재원을 곱하여 산정된 값에 100분의 10을 곱하여 산정한다.

$$\bullet \text{ 한도액} = \text{자율발행 가능지수}^{1)} \times \text{경상일반재원}^{2)} \times 10/100^{3)}$$

- 1) 자율발행 가능지수 = 1 - (일반채무* + BTL임대료 + 우발채무 총액의 50%) / 경상일반재원
 ※ 세종특별자치시교육청의 경우, 출범과 함께 학교 신설비 충당을 위한 대규모 지방채 발행이 불가피함을 감안하여 '25년까지 한시적으로 타 시·도의 평균값을 적용
 * 일반채무(이자제외) = 지방채+채무부담행위+보증채무이행책임 확정액의 잔액기준
- 2) 경상일반재원 = 교부금 + 법정이전수입 + 자체수입
- 3) 지방채발행 한도액은 해당 시·도교육청의 전전년도 예산액의 100분의 10의 범위에서 시·도교육감이 정함 (시행령 제10조 및 11조)

자료: 교육부

지방채 발행 절차를 살펴보면, 교육감이 자체적으로 발행하는 지방채의 경우 먼저 교육부가 지방채 발행 계획 수립 기준을 시·도교육청에 통보하면 시·도교육청에서는 지방채 발행 한도액을 산정 후 한도액 내에서 지방채 발행을 포함한 예산안을 편성하여 예산안에 대한 의회 승인 절차를 거쳐 최종적으로 지방채를 발행하게 된다.

시·도교육청이 교부금 부담 지방채를 발행하는 경우에도 지방채발행계획안에 포함하여 교육부장관에게 제출 및 승인 요청하는 방식으로, 사업별 발행대상에 대해 교육부장관이 지방채 발행을 승인·통보한 후, 보통교부금 확정교부 시 반영하게 된다. 시·도교육청에서는 지방채 승인액에 대해 본예산을 편성(전년도 12월)하거나 추가경정예산 편성을 통해 지방채를 발행하게 된다.

³⁵⁾ 준공 후 자치단체로 소유권이 이전된 시설물에 대해 결산일 기준으로 향후 민간사업자에게 지급의무가 생긴 총액 중 순지방비로 지급할 금액

³⁶⁾ 「지방재정법」 제13조에 따른 보증채무부담행위 및 「지방자치법」 제39조제1항제8호에 따른 것(예산 외 의무부담)으로서 보증·협약 등에 따라 시·도교육청 채무 등으로 현실화될 가능성이 있는 것을 말한다.

[주요국의 지방재정관리제도]

주요 OECD 국가에서는 1990년대부터 누적된 재정적자 문제를 해결하고자 최근 새로운 재정준칙 도입하거나 기존 제도를 보완하는 조치를 취했으며, 이러한 재정준칙은 연방정부를 시작으로 각 주(州)정부에도 도입되고 있다.

특히 많은 유럽 국가들이 채택하고 있는 부채방지제도(Debt Brake)는 정부의 재정지출이 수입을 초과하여 편성되지 못하도록 법률로서 제한하는 것을 핵심으로 한다.

일례로 독일의 경우 장기재정 건전성을 제고하기 위해 2009년 헌법 개정을 통해 채무제한제(Schuldenbremse)를 도입하였다. 이에 따라 주정부 예산은 2020년부터(연방정부는 2016년 도입) 원칙적으로 차입에 의한 수입 없이 수입과 지출이 균형을 이루어야 한다. 경기침체 및 재해 등 예상치 못한 상황에서는 예외규정을 적용할 수 있으나 이 경우에도 반드시 상환계획을 제출해야 한다. 또한 연방정부는 경기순환적 요인을 제외한 구조적 부분에 대해 GDP대비 0.35% 이내의 신규 차입은 허용하나, 주정부에 대해서는 구조적 차입을 허용하지 않는다.

스위스 역시 우리나라의 광역자치단체에 해당하는 칸톤(Kanton)들이 모두 강력한 부채방지제도를 도입하여 엄격한 지출규정에 따라 재정지출이 수입에 상응하도록 하고 있다. 매년 결산이 완료되면 실제 수입과 수정된 경제전망에 따라 최대 허용 가능한 지출액이 재계산되며, 당해연도 정부지출이 재계산된 지출한도를 초과하는 경우 초과분은 보상계정으로 청구되고 이후 몇 년 간 동 계정의 결손을 제거해야 한다. 다만 심각한 경기 침체, 자연재해 등의 상황에 한해 지출한도의 상향조정이 가능하다.

한편, 영국에서는 지방자치단체의 재정운용 관리와 별개로 중앙정부의 정책 시행으로 인해 지방재정이 열악해지는 것을 막기 위한 제도적 장치가 구축되어 왔다.

핵심사례로서 'New Burdens Doctrine'이 시행되고 있는데, 이는 정부 부처가 신규사업을 제안할 때 동 사업의 운영이 지방자치단체의 재정지출을 초래할 가능성이 있는지 사전검토를 받도록 하는 제도이다. 즉, 중앙정부의 정책사업이 지방자치단체의 예산지출을 조장할 것으로 예상되는 경우, 해당 부처가 동 재원조달에 대한 책임을 지며 적정 부담규모 등에 대해 별도의 검토절차를 거쳐야 한다.

우리나라 역시 유사한 취지로 '지방재정부담심의위원회'를 도입하여 운영하고 있으나, 정책도입 전 사전검토는 이루어지지 않으며, 행정안전부 장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항에 한해서만 심의하는 한계가 있다.

[보론 14] 지방재정투자심사제도 현황

지방재정투자심사제도 의의

지방재정투자심사제도는 지방예산의 계획적이고 효율적인 운영을 도모하고 각종 투자사업에 대한 중복투자를 방지하는 제도로서, 「지방재정법」 제37조에 근거하여 예산편성 전에사업의 필요성과 사업계획의 타당성 등을 심사한다.

이는 일정규모 이상의 각종 투자사업에 대해 사업의 적절성, 타당성, 추진체계, 재원조달능력, 사업우선순위 등을 사전에 검토하여 예산편성의 합리성과 계획성을 검토하는 사전적 재정관리 제도의 성격을 지닌다.³⁷⁾ 유사한 제도로는 「국가재정법」의 예비타당성 조사제도, 지방교육행정 기관의 재정투자사업 심사제도 등이 있다.

[유사제도와와의 비교]

구분	예비타당성 조사제도	공공기관 예비타당성 조사제도	지방교육행정기관 재정투자사업 심사제도	지방재정 투자심사제도
목 적	예산낭비 방지와 재정운영의 효율성 제고	공공기관 투자사업의 효율성 제고 및 재무건전성 확보	지방교육재정의 계획적 효율적 운영 목적	지방정부예산의 건전성과 효율성 확보
내 용	대규모 재정사업의 타당성에 대한 평가	공공기관의 대규모 투자사업의 타당성에 대한 평가	지방교육행정기관 재정투자사업에 대한 평가	지방자치단체의 주요 투자사업에 대한 타당성 평가
심사대상	총사업비 500억 이상, 재정지원규모가 300억원 이상인 신규사업	총사업비 1000억원 이상, 재정지원+공공기관 부담분 500억원 이상 신규투자·자본출자사업	교육감이 실시하는 총사업비 300억 이상 신규투자사업	시군구 총사업비 20억이상 / 시도의 총사업비 40억원 이상 신규투자사업
법적근거	국가재정법	공공기관 운영에 관한 법률	지방재정법	지방재정법
주무부처	기획재정부	기획재정부	교육부	행정안전부
수행기관	한국개발연구원 한국과학기술기획평가원 한국조세재정연구원	한국개발연구원	한국고원대학교	별도 수행기관 없음 ¹⁾

주: 1) 타당성 조사는 한국지방행정연구원, 한국지방재정공제회에서 수행함

지방재정투자심사는 세출예산 구조상 세부사업의 사업예산에 해당되는 투자성 사업, 행사성 사업 및 현물이 출자(투자)되는 사업으로서 다음 회계연도부터 시행하고자 하는 총사업비가 일

37) 심희철·김재환. 「지방재정투자사업의 평가체계 구축을 위한 계층구조도 설정에 관한 연구」. Asia-Pacific Journal of Multimedia Services Convergent with Art, Humanities, and Sociology, 9(11), pp.1177-1186, 2018.

정규모 이상인 신규 투자사업을 대상으로 한다.

투자심사기관은 자체심사와 의뢰심사로 구분할 수 있다. 자체심사는 사업을 추진하는 지방자치단체가 자체적으로 실시하며(시·군·구 자체심사, 시·도 자체심사), 의뢰심사의 경우 기초자치단체의 사업에 대해 광역자치단체에서 실시하는 시·도 의뢰심사와 일정규모 이상의 사업에 대해 행정안전부가 주관하여 실시하는 중앙 의뢰심사로 다시 구분할 수 있다.

대상이 되는 투자사업은 일반투자사업, 행사성 사업, 홍보관 사업, 지방자치단체 청사 신축사업, 문화·체육시설 신축사업, 채무부담행위 등 지방의회 의결 요청사업으로 구분한다. 사업의 특성에 따라 사업비 기준과 심사 기관이 달라진다.

[지방재정투자심사 대상사업 및 심사주체]

구분	사업유형	심사주체(기관)		
		자체심사	의뢰심사	
			시도 (시군구→시도)	중앙 (시도/시군구→중앙)
기초 자치 단체 (시군구)	일반투자사업	20억원이상 전액 자체재원	-	-
		20억원 이상~60억원 미만	60억원 이상~200억원 미만	200억원 이상
	행사성 사업	1억원 이상~3억원 미만	3억원 이상~30억원 미만	30억원 이상
	홍보관 사업	3억원 이상~5억원 미만	5억원 이상~30억원 미만	30억원 이상
	청사 신축사업	-	20억원 이상	200억원 이상 (이전재원 포함)
	문화·체육시설 신축사업	-	20억원 이상	200억원 이상 (이전재원 포함)
광역자치 단체 (시도)	일반투자사업	40억원 이상 (전액자체재원)	-	-
		40억원 이상~300억원 미만	-	300억원 이상
	행사성 사업	3억원 이상~30억원 미만	-	30억원 이상
	홍보관 사업	5억원 이상~30억원 미만	-	30억원 이상
	청사 신축사업	-	-	40억원 이상
	문화·체육시설 신축사업	-	-	40억원 이상

자료: 행정안전부, 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」, 2020.12.

이러한 대상사업과 사업별 심사주체에 대해서는 2000년 이후 「지방재정법」 및 동법 시행령, 동법 시행규칙 등을 통해 빈번한 개정이 이루어졌다. 전반적으로 심사대상 금액이 점차 상향조정되었고, 2019년에는 투자심사 제외대상 사업을 확대했다.³⁸⁾

특히, 2020년도에는 코로나19로 인한 경제위기상황을 감안하여 지역경제 회복을 위한 지방재정의 역할을 강화한다는 방침 하에 지방투자심사 절차를 대폭 개선하였다 일례로, 학교복합시설(학교부지 내 체육관·문화시설·도서관 등 복합시설)의 투자심사 간소화³⁹⁾, 지방자치단체의 현안 사업의 신속한 추진을 위한 재심사기준 완화(3년→4년), 정기심사 확대(3회→4회) 등의 제도 개선이 이루어졌다.

[2020년 지방재정투자심사제도 주요 개정내역]

구분	기존				변경		
학교 복합시설 투자심사 간소	교육부 타당성 전문기관	→	교육부 중앙투자 심사위원회	→	행안부 타당성 전문기관	→	행안부 중앙투자 심사위원회
	타당성 조사		투자심사		타당성 조사		투자심사
	6개월		3개월		6개월		3개월
재심사 기준완화 및 정기심사 확대	① 재심사 대상	① 투자심사 후 3년 이상 사업 지연			① 투자심사 후 4년 이상 사업 지연		
	② 재심사 범위	② 자체 재원의 40%범위 내의 지방채 발행은 재심사			② 자체 재원의 50%범위 내의 지방채 발행은 재심사 ※시·도 100만명 이상 도시는 60%		
	③ 투자심사	③ 정기심사 3회			③ 정기심사 4회		
면제사업 신설 및 정비	① 면제사업 신설	① 급경사지 붕괴위험 정비사업 면제규정 없음			① 급경사지 붕괴위험 정비사업을 면제사업으로 추가		
	② 면제사업 정비	② 면제사업이 유형별로 정리되지 못하고 혼재되어 있음			② 면제대상 사업을 유형별로 분류하여 체계화		

자료: 행정안전부 제출자료를 바탕으로 재작성

38) 일례로, 2017년 시도 투자심사 의뢰심사 기준금액은 200억원 이상에서 300억원으로 조정되었으며, 2019년에는 보건소, 소방서 등의 건축사업과 국가산업단지재생사업, 도시재생사업 등이 추가로 심사 제외대상에 포함되었다.

39) 학교복합시설의 경우 하나의 사업에 대해 지자체, 교육청이 각각 행정안전부와 교육부의 투자심사를 받았으나, 이에 대해 공동투자심사위원회를 신설, 공동 심사하여 약 3개월의 기간이 단축되도록 했으며, 타당성조사도 각각의 전문기관(한국지방행정연구원, 한국지방재정공제회, 청주대학교)이 공동으로 수행하도록 하여 조사기간을 4개월 이상 단축했다.

지방재정투자심사제도 운용 현황

최근 5년 간(2017년~2021년) 지방재정투자심사제도 운영 현황을 보면, 2019년까지 전국 243개 지방자치단체에서 실시한 자체심사와 시도 의뢰심사, 그리고 중앙 의뢰심사를 포함한 전체 투자심사 건수와 심사 금액이 증가 추세를 보이고 있으며, 2020년과 2021년에 심사건수와 금액이 다소 감소하였으나 그 폭이 작은 것으로 확인된다.

2017년 기준 전체 투자심사 건수는 총 4,851건으로 금액은 49.83조원인 데 반해 2021년에는 총 4,888건의 심사가 이루어졌고 심사금액은 80.28조원 수준이다. 심사주체별로 구분해보면, 중앙 투자심사 건수가 전체 심사건수에서 차지하는 비율은 점차 작아지는 반면('17년 12% → '21년 9.2%), 시군구 자체심사 건수의 동 비율은 증가('17년 54.8% → '21년 56.5%)하는 추세이다.

[지방재정투자심사 심사건수 및 심사금액 추이]

(단위: 건, 조원)

연도	심사건수				심사금액
	중앙(의뢰)	시도(의뢰)	시군구(자체)	전체	전체
2017	592 (12%)	1,603 (33.1%)	2,656 (54.8%)	4,851 (100%)	49.83
2018	372 (7.6%)	1,637 (33.5%)	2,879 (58.9%)	4,888 (100%)	60.7
2019	497 (7.3%)	2,331 (34.2%)	3,984 (58.5%)	6,812 (100%)	76.6
2020	479 (9.2%)	1,798 (34.5%)	2,936 (56.3%)	5,213 (100%)	86.83
2021	449 (9.2%)	1,676 (34.3%)	2,763 (56.5%)	4,888 (100%)	80.28

주: 중앙, 시도, 시군구 심사건수의 괄호 안 숫자는 전체 투자심사 건수 대비 해당 심사건수 비율
자료: 행정안전부

한편, 2021년 기준 심사기관별 투자심사 통과율을 보면 중앙심사의 통과율은 72.8% 인데 반해 시도심사는 91.3%, 시군구 자체심사는 99.2%로 나타나, 자체심사의 경우 대부분의 안건이 통과되는 것을 알 수 있다. 이는 여러 가지 원인이 복합적으로 영향을 미치는데, 중앙심사의 경우 상대적으로 보다 규모가 크고 장기요소가 예상되는 사업이라는 사업 특성에 기인하는 측면이 있고, 자체심사보다는 의뢰심사가 더욱 엄격한 기준을 적용한다는 점도 영향을 미친다. 일부에서는⁴⁰⁾ 기초자치단체들 중 전문성과 중립성을 갖춘 심사위원 확보가 여의치 않는 경우가 있

40) 이와 관련해서는 최민수 외, 「지방자치단체 예산 어떻게 낭비되고 있는가?」, 제윤의정학술연구소, 2017., 박병희, 「지방재정투자 심사제도의 운영 성과와 개선과제」, 한국지방세연구원, 2016., 이효 외, 「자치분권에 부합하는 지방재정 관리제도 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2018. 등에서 기술하고 있다.

고, 심사기간이 부족하여 심사위원들이 실무자들의 현장평가 의견서에 의존하는 등의 문제가 있다고 설명한다.

[2021년 심사기관별 지방재정투자심사 통과건수 및 통과율]

(단위: 건)

구분		통과			탈락		총계 (C)
		적정 (A)	조건부 (B)	통과율(%) (A+B/C)	재검토	부적정·반려· 심사보류	
건수	중앙	8	319	72.8	110	12	449
	시도	213	1,317	91.3	138	8	1,676
	시군구	1,680	1,062	99.2	17	4	2,763
	합 계	1,901	2,698	94.1	265	24	4888
금액(억원)		102,629	583,836	686,465	110,021	6,368	802,854

자료: 행정안전부

동 제도에 대해 관련 전문가들은 지방자치단체의 투자사업에 대한 자율성 및 책임성 확보 방안, 지역특성 강화를 위한 평가항목 개발, 주민의견 수렴 절차 강화, 사업목적에 대한 달성여부와 경제적 효과분석 등 성과평가를 기반으로 하는 사후관리제도 강화 등을 개선방안으로 제시하고 있다.⁴¹⁾

41) 윤성일·김상기, 「재정환경 변화에 따른 지방재정 투자심사제도 개선방안 연구」, 지방행정연구원, 2020.

[보론 15] 공유재산 관리 관련 법률체계 현황

공유재산 관리체계

공유재산의 범위는 「공유재산 및 물품 관리법(이하 “공유재산법”)」 제4조⁴²⁾에서 규정하고 있으며, 그 성격에 따라 지방자치단체 소유의 물건에 해당하는 부동산과 동산, 그리고 권리에 해당하는 용익물권, 지식재산권, 유가증권, 수익권, 배출권 등으로 구분할 수 있다.

[공유재산 범위]

구분			내용
공유 재산	물건	부동산	- 토지, 건물, 입목·죽 - 토지의 정착물 : 공작물, 부속물·부합물 등 ※ 건설 중인 재산 포함 - 종물 : 농가 주택의 창고 등
		동산	- 선박, 부잔교, 부선거 및 항공기 - 공영사업 또는 시설에서 사용하는 중요기계
	권리	용익물권	지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 기타 이에 준하는 권리
		지식재산권	저작권, 특허권, 의장권, 상표권, 실용신안권
		유가증권	주식, 출자로 인한 권리, 사채권, 지방채증권, 국채증권, 기타 이에 준하는 권리
		수익권	부동산 신탁의 수익권
		배출권	「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 배출권

자료: 행정안전부, 「2022 공유재산 업무편람」, 2022.6. 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

42) 「공유재산 및 물품 관리법」

제4조(공유재산의 범위) ① 공유재산의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 부동산과 그 종물(從物)
2. 선박, 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그 종물
3. 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구
4. 지상권·지역권·전세권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리
5. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 권리(이하 “지식재산”이라 한다)
 - 가. 「특허법」·「실용신안법」·「디자인보호법」 및 「상표법」에 따라 등록된 특허권, 실용신안권, 디자인권 및 상표권
 - 나. 「저작권법」에 따른 저작권, 저작인접권 및 데이터베이스제작자의 권리 및 그 밖에 같은 법에서 보호되는 권리로서 같은 법 제53조 및 제112조제1항에 따라 한국저작권위원회에 등록된 권리(이하 “저작권등”이라 한다)
 - 다. 「식물신품종 보호법」 제2조제4호에 따른 품종보호권
 - 라. 가목부터 다목까지의 규정에 따른 지식재산 외에 「지식재산 기본법」 제3조제3호에 따른 지식재산권. 다만, 「저작권법」에 따라 등록되지 아니한 권리는 제외한다.
6. 주식, 출자로 인한 권리, 사채권·지방채증권·국채증권과 그 밖에 이에 준하는 유가증권
7. 부동산신탁의 수익권
8. 제1호 및 제2호의 재산으로 건설 중인 재산
9. 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 배출권

공유재산의 현황을 보면 2021년 말 기준 재산가액은 총 876조 200억원이며, 토지 474조 6,240억원, 공작물 213조 470억원, 건물 119조 7,720억원 순으로 큰 비중을 차지하고 있다.

[공유재산 현황]

구분	건수	면적(m ²)	금액(억원)
총계	-	-	8,760,200
토지	5,149,141(필지)	9,235,367,000	4,746,240
건물	158,110(동)	178,484,000	1,197,720
공작물	75,141,937(점)	-	2,130,470
입목죽	141,470,529(주)	-	31,300
선박	784(척)	-	3,930
항공기	29(대)	-	2,920
기계·기구	28,567(점)	-	12,810
유가증권(주식·출자)	2,462,232,296(주)	-	623,610
무체재산	9,969,796(건)	-	4,340
용익물권	5,061(건)	-	6,070
회원권	2,219(건)	-	790

주: 2021.12.31. 기준

자료: 행정안전부, 「2022 행정안전 통계연보」, 2022.8. 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

공유재산의 관리 및 처분 등에 관한 일반적 사항은 「공유재산법」(2005.8.4.제정, 2006.1.1. 시행)에서 규정하고 있으나⁴³⁾, 도로, 하천 등 특별 관리가 필요한 공유재산의 경우 「도로법」, 「하천법」 등 개별법에서 별도로 규정하고 있다.

공유재산법에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 공유재산 관리, 처분, 수입 및 지출 등에 관한 사항을 조례 또는 규칙으로 제정·운영할 수 있는데,⁴⁴⁾ 「공유재산법」에서 조례로 위임한 사항은 아래와 같다.

43) 2005년까지 「지방재정법」에 근거하여 지방자치단체 공유재산을 관리해 왔으나, 관리체계의 중요성이 확대됨에 따라 「공유재산 및 물품 관리법」을 별도로 제정하여 시행하고 있다.

44) 「공유재산 및 물품 관리법」 제94조의2제2항(공유재산 및 물품 운영기준)

[「공유재산법」에서 조례로 위임한 사항]

위임한 사항	조문	내용
공유재산심의회	제16조	• 법 제16조제2항제1호, 제2호, 제3호, 제4호, 제5호 규정 외에 공유재산의 관리·처분 등에 대하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 경우
대부료의 감면	제34조	• 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 경우에는 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 대부료의 전부 또는 일부를 감면
공유재산 및 물품운영 상황의 공개 등	제92조	• 회계연도마다 1회 이상 공유재산의 증감 및 현황, 중요물품의 증감 및 현재액 등을 조례로 정하는 바에 따라 주민에게 공개
청사의 면적기준	제94조의3	• 청사의 면적기준은 해당 지방자치단체의 주민 및 공무원 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정함

자료: 행정안전부, 「2022 공유재산 업무편람」, 2022.6. 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

공유재산의 관리체계는 크게 조직, 계획 및 정보체제로 구분하여 볼 수 있는데, 먼저 조직적 측면에서는 행정주체인 총괄관과 재산관리관, 심의·자문조직인 공유재산심의회가 있고, 계획체계로는 국유재산 종합계획과 특례종합계획을 통합한 성격의 중기공유재산관리계획, 공유재산 관리계획 등이 구축되어 있으며, 정보는 공유재산 대장과 연간 실태조사 등을 통해 관리하고 있다.

[공유재산 관리체계]

구분	공유재산
조직체계	총괄관 (회계과 등)
	재산관리관 (각 소관 실·과)
	공유재산심의회
	공유재산정책협의회의(신규)
계획체계	중기 공유재산 관리계획(신규, 의회제출)
	공유재산 관리계획(의회 의결)
	전년도 및 해당회계연도 간 증감보고서 현재액 보고서 작성 및 지방의회 보고
정보체계	(실태조사) 공유재산 대장 / 실태조사(매년) 관리상황 보고 및 관리위탁 현황 공개
	(시스템) 시도행정정보시스템, 시군구(서울)행정시스템 K-에듀파인(한국교육학술정보원)

자료: 박소영(2021), 「공유재산의 통합적 관리체계 구축방안」, 국토연구원 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

「공유재산법」이 21번 개정(2022. 6.30. 기준)되는 등 공유재산 관리체계는 지속적으로 정비되어 왔으나, 여전히 일각에서는 공유재산심의회 심의·자문 내용 확대, 재산관리관의 연간 재산운용계획 작성·제출 신설⁴⁵⁾, 공유재산종합정보체계 구축 항목 신설⁴⁶⁾ 등의 보완이 필요함을 주장하고 있다.⁴⁷⁾

45) 행정재산의 관리를 과단위에서 국단위로 묶어 규모화하고, 비용 절감 및 서비스 개선을 위한 연간운용계획을 작성하여 행정재산 관리의 전문화를 유도하는 개선방안이다.

공유재산특례제한법 제정 논의

그동안 개별 법률로 공유재산 특례를 규정해왔으나, 특례 과다로 인한 공유재산의 방만운용과 수익기관간 형평성 문제를 해소하고자 「공유재산특례제한법」 제정법률안이 마련되었다. 2021년 10월 27일 국무회의에서 「공유재산특례제한법」 제정법률안이 의결되었으며, 2022년 7월 기준 법안이 국회에 제출되어 소관 상임위원회 심사 중이다.

이번 「공유재산특례제한법」 제정법률안은 특례허용 절차, 관리 방법 등을 규정하였는데, 주요 내용을 보면 법률 목적 및 특례제한 범위 등과 관련하여 현행 공유재산법상에 포함되지 않은 임대료 감면, 장기임대, 영구시설물 축조 허용 등을 공유재산 특례로 정의하고, 공유재산특례제한법에 규정된 경우만 특례로 인정하는 것을 원칙으로 규정하였다.

또한 특례심사 및 점검·평가와 관련하여 특례 목적, 경제적 비용, 운영방식·절차를 매년 1회 이상 점검 및 평가하도록 규정하였다.

이 외에도, 매년 지방자치단체에서 특례종합계획을 수립하고, 분석보고서를 작성·제출하도록 하여 보다 효율적으로 공유재산을 활용하도록 개선하였다.

[「공유재산특례제한법」 제정법률안 주요 내용]

구분		내용
법률 목적 및 특례제한 범위 등	목적 및 정의	• 법률안의 제정목적 및 공유재산 특례의 정의를 규정 - (목적) 공유재산의 적절한 관리 도모, 지방재정의 건전운영 이바지 - (특례) 「공유재산법」에 따르지 아니한 임대료 감면, 장기임대, 영구시설물 축조, 양여
	적용제외	• 대가성이 있는 경우 및 별도 기준으로 점·사용료를 산정·부과 운영하는 도로, 하천, 공원 등의 법률은 특례제한법 적용을 배제 - 지자체에 대한 기부 또는 대체시설 제공에 따른 대가로서의 특례 - 「공유수면매립법」, 「농어촌도로정비법」, 「도로법」, 「도시공원법」, 「소하천정비법」, 「어촌·어항법」, 「자연공원법」, 「하수도법」, 「하천법」, 「항만법」에 따른 특례
	특례의 제한	• 개별법의 공유재산 특례는 이 법 별표에 규정된 경우만 허용 - 공유재산특례의 기본원칙 1) 특례의 목적이 공익에 부합할 것 2) 특례의 요건이 구체적이고 명확하게 규정되어 있을 것 3) 특례가 예산지원, 현물출자, 그 밖의 다른 방법보다 적절할 것 4) 특례의 존속기간이 그 목적에 비추어 적절할 것
	특례의 존속기한	• 특례의 목적달성 이후 폐지되도록 일몰규정 의무화 - 개별법률의 특례 신설 시 해당 규정의 존속기간을 그 법률에 규정 - 장기 사용·대부의 경우 외에는 존속기간을 10년 이내로 제한

46) 국가차원에서 통합적인 공유재산 관리를 위한 정보시스템을 구축하여 지방자치단체에 보급하는 방안으로, 해당 정보시스템을 통해 내부적 재산관리뿐만 아니라 민감참여, 대국민 서비스 증진을 위한 정보공개 등을 유도하는 개선방안이다.

47) 박소영 외(2021), 「공유재산의 통합적 관리체계 구축방안」, 국토연구원 등

구분		내용
	양여의 용도제한	• 개별법률에 따라 양여하는 경우도 「공유재산법」상 양여 조건과 동일하게 지정 용도 사용기간(10년) 및 특약등기 의무화 - 법률에 따라 양여받은 자는 10년이상 지정된 용도로 사용하도록 함 - 10년 이내 양여목적과 다르게 사용되면 양여계약을 해제하는 특약등기 의무
특례심사 및 점검·평가 (행정안전부)	특례심사	• 현행 개별법의 공유재산 특례(156개)는 이법에 인용하고, 이후 법령 제·개정 시 신설·변경되는 특례는 심사를 통해 허용 - 법령 소관부처 요청 → 행안부(공유재산정책협의회)심사 → 수용/재검토통보
	점검·평가	• 특례운용의 필요성, 성과 등 점검·평가로 존치여부 등 검토 - (행안부) 특례의 목적, 경제적비용, 운용성과·절차 등 점검·평가 및 공개 - (소관부처) 제도개선 요청 받은 경우 대책 마련 후 행안부와 협의
특례의 관리 등 (지방자치단체)	특례종합계획	• 무계획·수시·방만 특례운용의 지양 위해 특례계획 수립 * (내용) 특례의 기본운용방향, 유형별 운용실적·전망, 규모 및 산출근거 - 국가(기재부): 특례계획 수립 → 국유재산종합계획에 포함 → 국무회의 → 국회제출 - 지방(지자체): 특례종합계획 수립 → 중기공유재산관리계획에 포함 → 지방의회 제출
	특례분석 보고서	• 연간 특례운용 실적 등 특례분석보고서 작성을 통해 체계적 특례관리 강화 - 지자체가 공유재산 특례에 따른 재정지원의 직전년도 실적과 해당 및 다음연도 추정금액을 특례 유형별로 분석한 보고서를 작성하여 지방의회 제출

출처: 행정안전부 보도자료(2021.10.27.)

[보론 16] 지방자치단체 행정구역 변경 논의⁴⁸⁾

지방행정구역 개념

「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조⁴⁹⁾ 및 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조⁵⁰⁾에 따르면, 지방행정구역은 지방행정체제를 구성하는 요소의 하나로 간주된다. 즉, 지방행정구역은 지방행정체제를 구성하는 지방자치단체의 관할구역을 의미하며, 이러한 지방행정구역은 당해 지방자치단체의 공간적 관할영토를 확정하고, 자치권 행사범위를 결정하며, 행정서비스의 공급범위를 설정하여 준다.

특히, 지방자치단체의 관할구역인 자치구역은 지방자치단체의 기능, 계층구조, 집권 및 분권과 연계된 특성을 갖는다. 구체적으로, 첫째, 지방행정구역은 지방자치단체의 기능과 직접적으로 연계되어 있다. 이는 수행되는 행정기능의 성격 및 내용에 따라 기능수행을 위한 지역적 범위가 다르며, 기능의 변화에 따라 지역적 범위는 항상 신속히 적응해야 하기 때문이다. 둘째, 지방행정구역은 지방자치단체의 계층구조와도 밀접하게 연관되어 있다. 기초적 지방자치단체 간 유기적 협조를 확보하기 위해 광역 및 기초자치단체 간 계층이 형성되는 것이다. 셋째, 지방행정구역은 집권 및 분권과도 밀접하게 연계되어 있는데, 지방행정구역은 공동사회적 기초(민중화)와 능률적인 행정운영(능률화)을 보장하는 것이어야 한다.

48) 금창호·권오철, 「지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구」, 2021. 자료를 토대로 요약

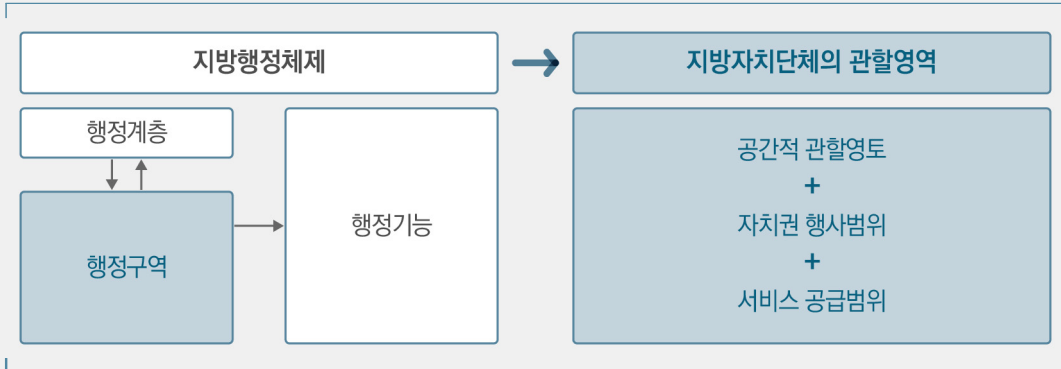
49) 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 국가와 지방자치단체 및 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.
2. “지방자치단체의 통합”이란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 말한다.
3. “통합 지방자치단체”란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 설치된 지방자치단체를 말한다.

50) 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “지방자치분권”(이하 “자치분권”이라 한다)이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다.
2. “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.
3. “지방자치단체의 통합”이란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 말한다.
4. “통합 지방자치단체”란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 설치된 지방자치단체를 말한다.

[지방행정구역 개념]



자료: 금창호·권오철(2021), 「지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, p10

지방행정구역 종류

지방행정구역은 법적 기준의 자치구역, 기능 기준의 일반목적 구역, 범위 기준의 광역 구역과 기초구역으로 구분된다. 다만, 법적 기준의 행정구역, 기능 기준의 특별목적 구역은 행정기관의 관할구역으로 특별한 목적 하에서만 설치되는 것이 일반적이다.

[지방행정구역 종류]

구분		내용
법적 기준	자치구역 ¹⁾	자치단체의 관할구역
	행정구역 ²⁾	행정기관의 관할구역
기능 기준	일반목적구역 ³⁾	일반지방자치단체의 관할구역
	특별목적구역 ⁴⁾	특별지방자치단체(행정기관)의 관할구역
범위 기준	광역구역 ⁵⁾	광역자치단체의 관할구역
	기초구역 ⁶⁾	기초자치단체의 관할구역

주: 1) 지방자치단체의 자치권이 미치는 범위

2) 국가 또는 지방자치단체가 행정상 편의를 위해 내부에 설정해 놓은 지역적 단위

3) 보통지방자치단체(특·광역시, 도, 시, 군, 자치구 등)의 행정구역으로 일정한 지역 내에서 일반적인 사무를 종합적으로 처리하기 위해 설치된 구역

4) 일정 지역 내에서 교육, 소방 등 특수한 행정사무를 전문적으로 처리하기 위해 설치된 구역

5) 특별시, 광역시, 도 등 다른 하위구역을 포괄하는 상위구역

6) 시, 군, 자치구 등 더 이상 분할되지 않는 하위구역

자료: 금창호·권오철(2021), 「지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, p11

지방행정구역의 변경목적

지방행정구역은 일반적으로 미래의 환경 변화, 지역 경쟁력 강화 등 정부의 정책적 목적에 따라 변경된다. 일례로, 1994년에서 1995년까지 시·군 통합이 추진되었는데, 이는 민선단체장의 출범을 앞두고 정책적 목적에 따라 지방행정구역이 변경된 사례에 해당한다. 한편, 지방행정구역을 획정하는 자연조건의 변화 혹은 주민들의 생활권역 변화로 인해 지방행정구역이 변경되기도 한다. 예를 들어, 고정적인 지방행정구역과 가변적인 주민생활권역 간 불일치 현상으로 지방행정구역이 변경될 수 있다. 종합하면, 지방행정구역의 변경은 지역개발을 촉진하고 주민편의를 제고하며 행정능률을 향상하고자 하는 데 목적이 있다.

[지방행정구역 변경목적]

구분	내용
규범적 측면	• 분권형 국가운영기반 마련 - 자립형 지방분권의 정착기반이라고 할 수 있는 지방자치단체의 혁신역량을 제고하는 공간적 단위로서 지방행정계층 및 행정구역 개편 • 국가추구의 지방정책 목표 달성 - 국가균형 및 지역별 특성화 발전 기반구축 - 지방자치의 활성화를 통한 지역경쟁력 확보 • 해당사례 - 국가재정 건전화 목표(일본 시정촌통합) - 연방자원 확보(독일 게마인데통합)
처방적 측면	• 현행의 지방행정체제(기능, 계층구조, 행정구역)가 갖고 있는 현실적인 문제점 극복 - 기능관점: 국가-지방간 기능배분 합리화, 도-시군 기능배분 합리화, 도-시군-읍면행정 효율화 - 계층/구역관점: 다계층성 문제해결, 수요대응 및 격차해소를 위한 구역조정 • 해당사례 - 업무효율 및 지원격차 해소 - 규모 적정화(일본 시정촌통합, 도주제론) - 정부간 기능중복(미국 시군통합) - 규모 적정화(한국 도농통합)
제도적 측면	• 자치제도 다양성 및 선택성 확보 - 획일적 자치제도 운영 극복 • 민주회 / 세계화 / 정보화 부응 - 중앙집권적 체제 한계 극복 • 획기적 지방활성화 추진 - 지방경제의 피폐화 및 수도권 집중 해결 • 지속적 지방분권 추진 - 현행 지방행정체제 경직성(다계층화로 인력과 비용 과다소요, 행정구역의 불균형 및 구역협소로 경쟁공동체 미흡) 완화 • 삶의 질 제고와 협치체제 구축 - 전국적 평균화 및 주민불만족 조정 • 분권수용능력 제고 - 지방분권의 당위성 강조 및 분권화의 전제조건 논의 미흡(고도의 중앙집권적 체제 유지 및 외형적 지방분권적 자치 운영) 조정 • 해당사례 - 지역격차해소 및 주민서비스 요구(캐나다 대도시 단층개편) - 지역 정실인사 및 부정부패 제거(미국 시군통합)

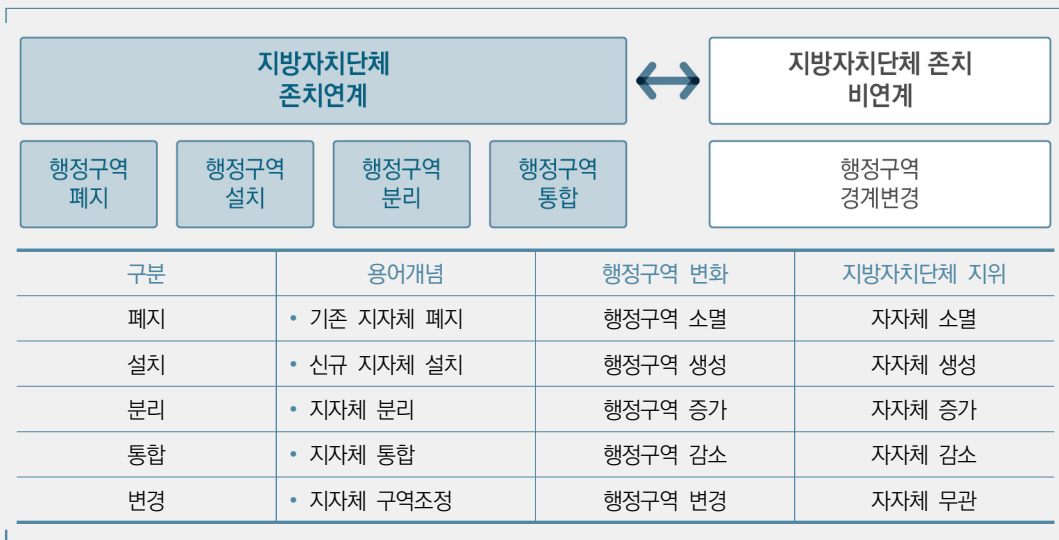
자료: 금창호·권오철(2021), 「지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, p12~13

지방행정구역의 변경유형

지방행정구역의 변경은 지방자치단체의 존립을 기준으로 1) 지방자치단체 존립에 영향을 미치는 유형, 2) 영향을 미치지 않는 유형으로 구분된다.

지방자치단체 존립에 영향을 미치는 유형은 지방행정구역의 폐지, 설치, 분리 및 통합으로 다시 구분된다. 지방행정구역의 폐지는 기존 지방자치단체를 폐지하는 것으로 지방행정구역의 소멸을 초래한다. 지방행정구역의 설치, 분리는 지방자치단체를 새롭게 설립하는 것으로 지방행정구역의 생성을 가져오며, 지방행정구역의 통합은 2개 이상의 지방자치단체를 통합함으로써 행정구역의 감소를 불러온다. 한편, 지방행정구역의 변경은 지방행정구역 경계변경과 달리 명확한 법적 근거가 요구된다.

[지방행정구역 변경유형]



자료: 금창호·권오철(2021), 「지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, p14

최근 논의 및 추진현황

최근까지 지방행정구역의 통합, 분리 및 조정 등 지방행정체제 개편에 관한 논의가 지속되고 있으며, 일부 지방자치단체에서는 행정구역 조정이 진행된 상황이다. 먼저 지방행정구역 통합과 관련하여 대구광역시-경상북도, 광주광역시-전라남도, 대전광역시-세종특별자치시 간의 통합논의가 이루어지고 있다. 특히, 대구광역시와 경상북도의 경우 지역 경쟁력 강화를 이유로 통합추진활동을 가장 적극적으로 전개하고 있는 사례이다. 또한, 목포시-신안군, 동해시-삼척시, 구미시-칠곡군 통합 등 기초단위에서도 통합논의가 제기되고 있다.

또한, 지방행정구역의 분리논의도 이루어지고 있다. 일례로, 경기도의 경우 한강을 기준으로 경기남부와 경기북부 분리를 주장해왔는데, 이는 경기북부의 낙후도와 이에 따른 행정수요의 질적 차이에 이유를 두고 있다.

한편, 지방행정구역 조정논의도 지속되고 있는데, 대표적으로 경상북도 군위군의 대구광역시 편입 논의가 있다. 대구공항의 경상북도 이전 협의 당시 군위군의 대구광역시 편입을 합의하였는데, 이와 관련하여 2022년 1월 「경상북도와 대구광역시 간 관할구역 변경에 관한 법률안」⁵¹⁾이 국회에 제출되어 현재 소관 상임위원회 심사 중이다. 이외에 지방행정구역 조정 사례가 발생하였는데, 2022년 4월 19일 '부울경 메가시티⁵²⁾' 구축을 위한 특별지방자치단체⁵³⁾가 설치되었으며, 2021년 1월, 고양시, 용인시, 창원시가 특례시⁵⁴⁾로 지정되었다. 이후 특례시의 사무를 법적으로 확정하기 위한 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」⁵⁵⁾ 개정이 이루어졌으며, 개정법률은 2023년 4월 27일 시행 예정이다.

[지방행정구역 개편논의]

구분		내용
통합	시·도 통합	- (대구-경북 통합) '대구경북행정통합연구단' 구성('19.12), 행정통합기본구상 마련('20.5) 및 주민의견 수렴 중 - (대전-세종 통합) 대전시장, 행정수도 이전 계기로 통합 필요성 제기('20.8) - (광주-전남) 광주시장, 상생과 동반성장 위해 통합 제안('20.9)
	시·군 통합	- (목포-신안 통합) 목포시장-신안군수, 행정통합추진 합의('20.7), 2026년 통합시장 선출 목표로 실무위구성 예정('20.9) - (동해-삼척 통합) 동해시장, 삼척시장, 인구감소 대응을 위해 동해-삼척 자율통합 기반구축 추진 합의('20.6) - (구미-칠곡 통합) 구미시장, 특례시지정기준인구 50만 진입을 위해 칠곡군에 통합 제의('20.8)
분리		- (경기북부-남부 분리) 김민철 의원(의정부출), 김성원 의원(동두천/연천), 경기북도분리 관련법안 제출
조정		- (군위 대구 편입) 군공항이전을 계기로 군위군의 대구편입논의 시작, 군위군의회대구시 편입 동의안 의결('20.8.13) - (부산-울산-경남 메가시티) 부울경메가시티 구축을 위한 '부산울산경남특별연합' 설립 - (수원, 고양, 용인, 창원 특례시 지정) 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 국회 통과(2022.4.5.)

자료: 금창호·권오철, 「지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구」, 2021. 자료를 바탕으로 재작성

51) 경상북도 군위군 주민의 생활편의를 증진하고 경상북도와 대구광역시의 상생발전을 도모하기 위하여 경상북도 군위군을 경상북도의 관할구역에서 제외하고, 대구광역시의 관할구역에 편입하려는 데 목적이 있다.

52) 부울경 메가시티의 구상전략에 따르면, 수도권 집중화로 인한 공동문제를 해결하고 글로벌 도시 경쟁력을 제고하기 위해 부산, 울산, 경남 3개 시·도를 중심으로 생활·경제·문화·행정공동체를 형성하여 하나의 생활권 및 경제권을 구축하고자 한다.

53) 특별지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체가 특정한 목적 하에 사무처리가 필요할 경우 설치되는 특수한 형태의 지방자치단체이다.

54) 「지방자치법」 제198조에 근거하여 특례시는 인구 100만명 이상 대도시를 말한다.

55) 자치분권위원회가 인구 100만 이상 대도시에 이양하기로 심의·의결한 권한과 사무 6건을 이양하고, 현행 「지방자치법」 제198조제2항에 따라 인구 100만 이상 대도시에 부여된 명칭인 특례시의 명칭을 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에서도 사용하도록 규정하는 데 목적이 있다.

2022 대한민국 지방재정

03

일러두기

본고의 예산 규모는 별도의 주석이 있는 경우를 제외하고 중앙정부는 본예산, 지방자치단체는 당초예산 기준으로 작성하였다. 중앙정부와 지방자치단체 비교의 일관성을 확보하기 위한 것으로 지방자치단체는 중앙정부와 달리 추경예산 편성이 잦고 그 횟수도 서로 상이하기 때문이다.

제3부

지방재정조정제도의 이해

제1장 지방재정조정제도 개관

제2장 지방교부세

제3장 지방자치단체 국고보조금

제4장 지방교육재정교부금

제5장 자치단체간 재정조정제도

제1장 지방재정조정제도 개관

제1절 지방재정조정제도의 의의

지방자치단체가 소관 사무를 수행하는 데 필요한 경비는 지방세, 세외수입 등 자체재원으로 충당하는 것이 바람직하다. 그러나 국세와 지방세라는 세원구조, 지역 간 환경적 차이에 따른 세원의 불균형으로 인해 지방정부 간에는 재정격차가 발생하며, 지역 간 경제력 격차가 현저한 경우 지역 주민 간 조세부담, 공공서비스 공급 및 발전 수준 등에 있어서 격차가 심화될 수 있다. 따라서 지역 간 재정력 격차에서 발생하는 공공서비스 공급의 불균형을 방지하기 위해 재정을 재배분하게 되는데, 이를 지방재정조정제도라고 한다.¹⁾

지방재정조정제도는 외부효과의 내부화를 통해 지방공공재를 적정수준으로 공급하기 위하여 필요한 제도이기도 하다. 일부 지방공공재는 그 혜택이 어느 한 지역에 국한되지 않고 다른 지역으로 유출되는 외부효과를 초래하기도 한다. 외부효과가 존재할 때 각 지방정부가 어떤 공공재를 어느 수준에서 공급할 것인지에 대해 내린 결정이 사회적으로 바람직한 것과는 차이가 있게 된다. 이와 같은 외부성의 문제를 해결하기 위해서는 중앙정부가 적절한 보조금 혹은 교부금을 지급하여 지방정부로 하여금 사회적으로 가장 적합한 공공재의 수준을 자발적으로 선택하도록 하는 것이 필요하다.²⁾

또한, 중앙정부의 사무를 지방정부로 위임하는 경우, 사무수행에 필요한 비용은 중앙정부가 부담해야 하는 것이 원칙이므로, 중앙정부의 위임사무를 수행하는 지방정부에 대해서는 중앙정부에 의한 보조금 지원이 이루어져야 한다.

요컨대, 지방재정조정제도는 지방자치단체 간 재정력 격차의 시정, 지역 간 외부효과의 내부화를 통한 지방공공재 공급, 중앙정부 위임사무에 대한 비용 부담 등을 목적으로 중앙정부와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간에 재정을 조정하는 일련의 조치를 의미한다.

1) 한국지방행정연구원, 「재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도의 개선방안」, 2019.9, 21쪽 참조

2) 이정국, 「재정학」, 광교이텍스, 2019, 1106~1108쪽 참조

제2절 지방재정조정제도의 유형³⁾

수직적 재정조정

수직적 재정조정은 중앙-지방 간 또는 광역-기초 간 수직적 재정불균형을 해소하기 위한 조치들이다. 수직적 재정불균형은 지방자치단체의 경상지출수요와 조세조달능력 간의 불균형 및 중앙정부와 지방정부의 세출기능 및 세원 배분의 불균형에서 비롯된다. 우리나라의 수직적 재정조정제도는 지방교부세, 조정교부금(자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금) 등이 있다.

수평적 재정조정

수평적 재정조정은 동일 계층 지방자치단체 간 수평적 재정불균형을 해소하기 위한 조치들이다. 우리나라는 수도권 3개 광역자치단체(서울특별시, 인천광역시, 경기도)가 재원을 출연하여 17개 광역자치단체 간 재정격차를 완화하는 지역상생발전기금을 2010년부터 설치하여 운영하고 있다.

제3절 우리나라의 지방재정조정제도

중앙정부 지방재정조정제도

중앙정부 지방재정조정제도는 중앙정부와 지방자치단체간, 지방자치단체 상호 간의 수직적·수평적 재정불균형을 조정하는 수단으로, 중앙정부가 지방자치단체 또는 교육지방자치단체에게 이전하는 지방교부세, 국고보조금, 지방교육재정교부금으로 구성된다.

3) 한국지방행정연구원, 「재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도의 개선방안」, 2019.9, 23쪽, 40쪽 참조

[중앙정부 지방재정조정제도]

구분	지방교부세	국고보조금	지방교육재정교부금
			유아교육지원특별회계 보조금
근거 법령	「지방교부세법」	「보조금 관리에 관한 법률」	「지방교육재정교부금법」 「유아교육지원특별회계법」
재원 구성	• 내국세의 19.24% - 보통교부세(97%) - 특별교부세 (3%) • 부동산교부세: 종합부동산세 전액 • 소방안전교부세: 담배에 부과하는 개별소비세의 45%¹⁾	국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상	내국세의 20.79% + 교육세 일부 - 보통교부금(내국세 교부금 97% + 특별회계전입금을 제외한 교육세) - 특별교부금 (내국세 교부금 3%) - 교육세 일부 - 중앙정부 일반회계 전입금 등
용도	• 보통·부동산교부세: 용도지정 없이 자치단체 일반예산으로 사용 • 특별교부세: 용도지정, 조건부여 가능 • 소방안전교부세: 특수수요는 용도 지정 가능 - 소방분야에 교부세 총액의 75% 이상 사용 규정	용도와 조건이 지정되어 특정목적 재원으로 운용	- 보통교부금: 용도지정 없음 - 특별교부금: 용도지정·조건부여 가능 - 누리과정 지원
배분 방법	• 보통교부세: 단체별 기준재정수입액과 기준 재정수요액 산정 후 재정부족액을 기준으로 산정·교부 • 특별교부세: 지역현안, 재난·안전관리, 국가 지방협력수요 사업에 대하여 사업 타당성 등을 종합적으로 심사하여 사업별·시책별로 교부 • 부동산교부세: 재정여건, 사회복지, 지역교육, 보유세 규모 등에 따라 산정·교부 • 소방안전교부세: 소방 및 안전시설 현황과 투자소요, 재난예방 및 안전강화 노력, 재정여건 등에 따라 산정·교부	소관 부처별 중장기 사업 계획 등을 고려하여 매년 정부예산으로 정함	- 보통교부금: 교육청별 기준재정 수입액과 기준재정수요액 산정 후 재정부족액을 기준으로 교부 - 특별교부금: 국가시책, 지역현안 수요, 재해대책·예방수요 사업에 대하여 사업 타당성 등을 종합적으로 심사하여 교부 - 매년 특별회계 예산으로 정함
성격	• 보통·부동산교부세: 일반재원(자주재원 성격) • 특별교부세: 특정재원(자주재원 성격) • 소방안전교부세: 일반 및 특정재원(자주재원 성격)	특정목적재원 (이전재원 성격)	• 보통교부금: 일반재원 (자주재원 성격) • 특별교부금: 특정재원 (자주재원 성격) - 특정목적재원(이전재원 성격)

주: 1) 소방안전교부세율은 2018년 20%에서 2020년 45%로 인상

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요」 및 교육부 자료

자치단체간 재정조정제도

자치단체간 재정조정제도는 지방자치단체간 수직적·수평적 재정불균형을 조정하는 수단으로, 광역단체가 기초단체(교육자치단체 포함)에 지원하는 시·도비 보조금, 자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금, 지방자치단체의 교육청 전출금 등이 있다.

[자치단체간 지방재정조정제도]

구분	시·도비 보조금	자치구 조정교부금	교육청 전출금								
		시·군 조정교부금									
근거 법령	• 「지방재정법」 제23조제2항 ¹⁾	• 「지방재정법」 제29조의2 • 「지방재정법 시행령」 제36조의2 • 「지방재정법」 제29조 • 「지방재정법 시행령」 제36조	• 「지방교육재정교부금법」 제11조								
재원	• 시·도의 일반회계 또는 특별회계	• 특별·광역시의 보통세 중 조례로 정하는 일정액 <table><tr><td>서울 22.6%</td><td>부산 23.0%</td></tr><tr><td>대구 22.29%</td><td>인천 20.0%</td></tr><tr><td>광주 23.9%</td><td>대전 23.0%</td></tr><tr><td>울산 20.0%</td><td></td></tr></table> • 일반조정교부금(90%), 특별조정교부금(10%) • 광역시세·도세(화력·원자력발전·특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세 제외) 총액 및 지방소비세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시는 47%)에 해당하는 금액 • 일반조정교부금(90%), 특별조정교부금(10%)	서울 22.6%	부산 23.0%	대구 22.29%	인천 20.0%	광주 23.9%	대전 23.0%	울산 20.0%		• 지방교육세 전출금 • 담배소비세 전출금 • 시·도세 전출금 • 학교용지 일반회계 부담금 • 지방교육재정교부금 보전금 • 교육급여 보조금 • 기타 전출금
서울 22.6%	부산 23.0%										
대구 22.29%	인천 20.0%										
광주 23.9%	대전 23.0%										
울산 20.0%											
용도	• 특정한 지원대상사업 재정수요 총당 (용도 지정)	• 일반조정교부금은 용도지정 없이 자치단체의 일반재원으로 사용 • 특별조정교부금은 교부 시 부과된 조건이나 목적에 맞게 사용	• 지방의 교육·학예에 드는 경비								
배분 방법	• 지원사업별 사업우선순위 등에 의거 지원	• 기초단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분석한 후 재정부족액을 기준으로 배분 • 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정력 등에 따라 배분	• 광역단체가 해당 시·도교육청이 운영하는 교육비특별회계에 전출								

주: 1) 지방보조금의 경우 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」(2021.1.12. 제정)이 제정되면서 기존「지방재정법」에 규정된 내용을 이관함

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요」 및 교육부 자료

제4절 지방재정조정 현황

일반지방재정에 대한 재원이전 현황

일반지방재정에 대한 재원이전은 중앙정부가 지방자치단체에 이전하는 지방교부세 및 국고보조금과 광역단체가 기초단체에 이전하는 조정교부금 및 시·도비 보조금으로 구성된다.

2022년 일반지방재정(당초예산 기준) 세입 총계는 400.1조원이다. 이중 자체재원은 137.2조원이고 지방채 및 내부거래는 41.3조원이며 나머지 221.6조원은 의존재원으로 총계예산 대비 비중은 55.4%이다. 중앙정부 이전재원은 187.1조원(지방교부세 58.5조원, 국고보조금 128.6조원)(46.8%)이고, 광역단체 이전재원은 34.5조원(자치구 조정교부금 6.0조원, 시·군 조정교부금 7.6조원, 시·도비 보조금 20.9조원)(8.6%)이다.

[일반지방재정에 대한 재원이전 추이(총계 기준)]

(단위: 조원, %)

구분			2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
총계예산(A+B+C)			290.7	304.5	324.5	367.7	428.7	457.7	400.1
자체재원(지방세+세외수입)(A)			96.7	102.6	108.0	114.0	123.1	136.2	137.2
의존 재원	중앙 →지방	소계(a)	117.4	127.2	136.8	164.3	201.5	211.3	187.1
		지방교부세	37.3	43.4	47.9	56.2	50.1	58.4	58.5
		국고보조금	80.1	83.8	88.9	108.1	151.4	152.9	128.6
	광역 →기초	소계(b)	23.4	19.6	26.8	30.4	39.7	41.1	34.5
		자치구 조정교부금	4.9	5.5	5.7	6.1	6.5	7.2	6.0
		시·군 조정교부금	5.6	6.1	6.0	6.7	7.2	9.3	7.6
		시·도비 보조금	13.0	13.9	15.1	17.6	26.0	24.6	20.9
	의존재원 합계(B)		140.9	146.8	163.6	194.7	241.2	252.4	221.6
	기타(지방채+보전수입등 및 내부거래)(C)			53.2	47.6	50.9	59.0	64.5	69.1
총계예산 대비 비중	중앙→지방(a)		40.4	41.8	42.2	44.7	47.0	46.2	46.8
	광역→기초(b)		8.0	6.4	8.3	8.3	9.3	9.0	8.6
	의존재원(B)		48.5	48.2	50.4	53.0	56.3	55.1	55.4

주: 2021년까지는 최종예산, 2022년은 당초예산 기준임. 회계·재원별에서 '지방채'는 2013년까지는 종전 세입구조에 따라 '지방채및예치금회수(600)' 과목에 편성된 금액이며, '보전수입등및내부거래' 과목은 기존 세외수입 과목 등을 개편하여 2014년부터 신설한 과목임

자료: 각 연도 행정안전부의 「지방자치단체 통합재정개요」를 토대로 국회예산정책처 작성

지방교육재정에 대한 재원이전 현황

2022년 교육비특별회계(당초예산 기준) 규모는 82조 6,902억원이다. 자체수입 및 지방채 등은 2조 5,949억원이고 나머지 80조 953억원은 이전수입으로 96.9%를 차지한다. 중앙정부 이전수입은 65조 331억원(지방교육재정교부금 60조 8,658억원, 국고보조금 5,974억원, 특별회계 전입금 3조 5,699억원)(78.6%)이고, 지방자치단체 이전수입은 14조 9,515억원(법정이전수입 13조 5,312억원, 비법정이전수입 1조 4,204억원)(18.1%)이다.

[교육지방재정에 대한 재원이전 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2021 (A)		2022 (B)		증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A *100
합계	718,605	(100.0)	826,902	(100.0)	108,296	15.1
이전수입	694,749	(96.7)	800,953	(96.9)	106,204	15.3
중앙정부 이전수입	559,964	(77.9)	650,331	(78.6)	90,367	16.1
지방교육재정교부금	521,269	(72.5)	608,658	(73.6)	87,389	16.8
국고보조금	2,148	(0.3)	5,974	(0.7)	3,826	178.2
특별회계 전입금	36,547	(5.1)	35,699	(4.3)	△848	△2.3
지방자치단체 이전수입	132,980	(18.5)	149,515	(18.1)	16,535	12.4
법정이전수입(의무)	120,342	(16.7)	135,312	(16.4)	14,970	12.4
비법정이전수입(재량)	12,638	(1.8)	14,204	(1.7)	1,566	12.4
기타이전수입	1,805	(0.3)	1,107	(0.1)	△699	△38.7
자체수입	3,953	(0.6)	5,796	(0.7)	1,842	46.6
지방채 및 기타 등	19,903	(2.4)	20,153	(2.4)	251	1.3

주: 1. 2021~2022회계연도 시·도 교육비특별회계 재원별 본예산 기준((이전수입 규모는 예산안 편성시 예정교부금 규모, 확정교부된 이전수입규모는 지방자치단체 추경을 통해 반영). '국고보조금'은 국고보조금과 국고지원전입금으로, 법정이전수입(의무)은 지방교육세전입금, 담배소비세전입금, 시도세전입금, 학교용지일반회계부담금, 지방교육재정교부금보전금, 교육급여보조금, 무상교육경비 전입금으로 구성되며, 비법정이전수입(재량)은 광역단체전입금, 기초단체전입금으로 구성됨

자료: 교육부, 한국교육개발원, 「2021회계연도 교육비특별회계 세입·세출 본예산 분석결과」

제2장 지방교부세

제1절 지방교부세의 의의

지방교부세는 지역 간 경제력 격차에 따른 세원의 편재 및 재정불균형을 해소하는 재정력균등화 기능과 모든 지방자치단체가 일정 수준의 행정운영에 필요한 재원을 확보할 수 있도록 하는 재원보장 기능을 수행한다.

지방교부세는 1962년 1월 1일에 제정·시행된 「지방교부세법」에 따라 도입되어 1969년에 내국세 지방교부세 비율을 법률에 정하는 법정교부율 방식을 채택하였다. 이후 1983년 내국세의 13.27% → 2000년 15.0% → 2005년 19.13% → 2006년 19.24%로 법정교부율이 상향조정되었다. 2006년에는 부동산교부세가, 2015년에는 소방안전교부세가 신설되었다.

2020년에는 소방직 국가직화 추진 등에 따라 소방안전교부세 재원이 담배에 대한 개별소비세의 20%에서 45%로 인상되었다.⁴⁾

[지방교부세의 연혁]

연 도	개 요
1951	임시지방분여세제도(「임시지방분여세법」)로 출발 - 국세 중 지세 등의 일정률(34.68%) 교부
1952	지방분여세제도(「지방분여세법」)(1952~1958) - 영업세 등의 일정률(15%) 교부
1959	지방재정조정교부금제도(「지방재정조정교부금법」)(1959~1961) - 국세 중 영업세 등의 일정률(40%) 교부
1962	지방교부세제도(「지방교부세법」)(1962~현재) - 국세 중 특정세목의 일정률 교부(1962~1968)
1967	국세부가세 폐지 재원 흡수
1969	법정교부율 즉 내국세의 17.6%(보통 16%, 특별 1.6%) 방식 채택(1969~1972)
1973	법정교부율 유보(8.3조치, 「경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령」)(1973~1982) - 매년 국가예산으로 재원규모 결정

4) 소방안전교부세율은 2018년 20%에서 2019년 35%, 2020년 45%로 인상되었다.

연 도	개 요
1983	법정교부세(내국세의 13.27%) 부활(1983~1999), 증액교부금 신설
1991	내국세 범위 조정(내국세에서 지방양여금 자원 감액), 지방양여금 신설
1995	농어촌특별세관리특별회계에서 전입되는 금액의 교부세 자원 추가
2000	지방교부세 법정률 상향조정(내국세 총액의 13.27 → 15.0%)(2000~2004)
2005	지방교부세 법정률 상향조정(내국세 총액의 15.0 → 19.13%), 증액교부금 및 지방양여금제도 폐지, 분권교부세 신설(내국세의 0.83%)
2006	지방교부세 법정률 상향조정(내국세 총액의 19.13 → 19.24%), 분권교부세를 상향조정(내국세의 0.83 → 0.94%), 부동산교부세 신설(종합부동산세 총액)
2012	보통교부세 도로보전분 폐지(보통교부세에 통합)
2014	보통교부세와 특별교부세 간 자원 조정 (내국세의 19.24% 중 보통교부세는 96 → 97% 확대, 특별교부세는 4 → 3% 축소)
2015	분권교부세가 보통교부세로 통합, 소방안전교부세 신설(담배에 부과되는 개별소비세의 20%)
2019	소방안전교부세의 재원이 담배에 부과되는 개별소비세의 35%로 상향 조정
2020	소방안전교부세의 재원이 담배에 부과되는 개별소비세의 45%로 상향 조정

자료: 한국지방행정연구원, 「재정분권 추진에 따른 지방재정조정제도의 개선방안」, 2019.12, 37~39쪽, 자료를 바탕으로 재작성

제2절 지방교부세의 종류

지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구분된다(「지방교부세법」 제3조). 지방교부세의 재원은 해당연도 내국세⁵⁾ 총액의 19.24%, 종합부동산세 총액, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 45% 및 전년도 정산액(내국세, 종합부동산세, 개별소비세의 예산액과 결산액 간의 차이로 인한 교부세 차액)으로 구성된다(「지방교부세법」 제4조). 국가는 해마다 교부세를 예산에 계상하여야 한다. 또한, 추가경정예산에서 내국세의 증감이 있는 경우 교부세도 함께 증감시켜야 하지만, 감소하는 경우에는 지방재정 여건 등을 고려하여 다음다음 연도까지 조절할 수 있다(「지방교부세법」 제5조).

5) 목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 45% 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액 제외

1. 보통교부세

보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 지방세 등 자체수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전하는 일반재원으로, 내국세의 19.24% 중 97%를 재원으로 한다.

보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액(재정부족액)을 기초로 교부한다(「지방교부세법」 제6조). 2022년 기준 보통교부세 불교부단체는 8개 자치단체이다.

[2022년도 보통교부세 불교부단체 현황]

(단위: 개)

구분	단 체 수			비고 (불교부단체)
	계	교부	불교부	
계	174	166	8	
특별시	1	-	1	서울
광역시	6	6	-	
특별자치시	1	1	-	
도	8	7	1	경기
특별자치도	1	1	-	
시	75	69	6	수원, 성남, 하남, 용인, 이천, 화성
군	82	82	-	

주: 기준재정수입이 기준재정수요를 초과할 경우 불교부단체가 됨. 자치구(69개)는 특별·광역시 본청에 합산 산정됨
 자료: 행정안전부(2022.3), 「2022년도 지방교부세 산정 해설」

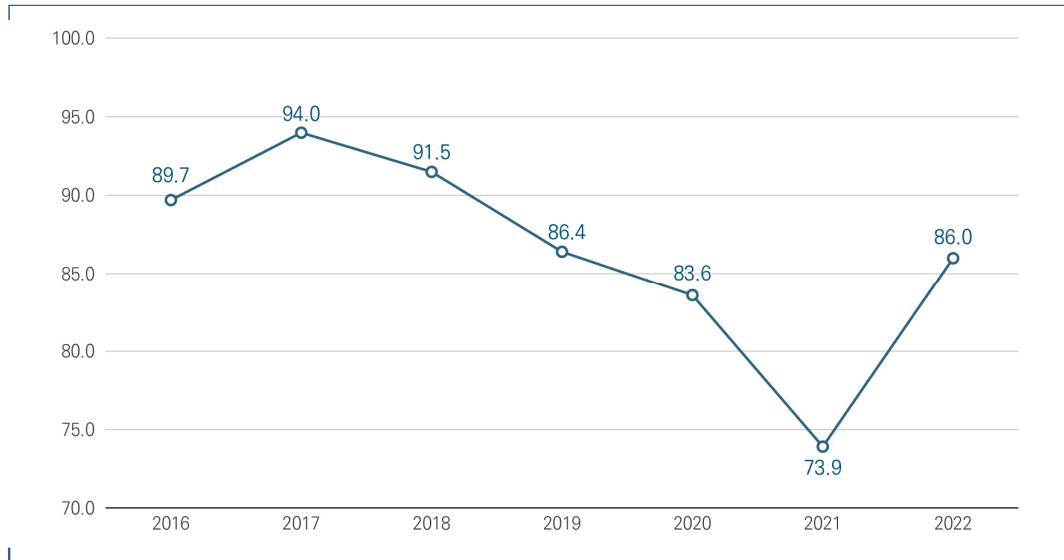
지방자치단체별로 산정된 재정부족액의 합산액이 보통교부세 총액을 초과하는 경우에는 각 자치단체의 재정부족액을 비례적으로 감액(조정률⁶⁾ 적용)하여 단체별 교부액을 결정한다. 이 경우 재정부족액에 관계없이 보통교부세 총액의 3%를 정률로 교부받는 제주특별자치도분 보통교부세와 보통교부세 불교부단체에 교부되는 분권교부세 보전분 금액은 조정률 산정 시 제외된다.

연도별 조정률 추이를 살펴보면 2016년 89.7%, 2017년 94.0%, 2018년 91.5%로 비슷한 수준을 유지해오다 2021년 73.9%까지 감소하였으며 2022년 86.0%로 다소 증가하였다.

6) 2022년 조정률은 보통교부세 총액의 3%를 교부받는 제주특별자치도의 산정액(1조 6,351억원)과 불교부단체에 관한 분권교부세 보전분(4,018억원)을 제외한 보통교부세의 총액(52조 492억원)을 재정부족액(61조 6,925억원)으로 나눈 86.0%이다.

※ 조정률 산식: 보통교부세 총액[제주도 3%, 분권교부세 보전분 제외] / 재정부족액 총액

[연도별 보통교부세 조정률]



자료: 행정안전부 각 년도 「지방교부세 산정 해설」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[보통교부세 산정흐름도]



자료: 행정안전부(2022.3), 「2022년도 지방교부세 산정 해설」

[기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정]

기준재정수요액	기준재정수입액
• 기초수요액 + 보정수요액 ± 수요 자체노력	• 기초수입액 + 보정수입액 ± 수입 자체노력
- 기초수요액: 16개 세항목별 측정단위 수치 × 단위비용 × 보정계수 - 보정수요액: 측정항목 및 측정단위의 형태로는 산정할 수 없는 행정·재정상의 수요(일반조정교부금, 징수교부금, 통합지방자치단체 수요, 세종특별자치시 수요, 지역균형수요, 사회복지지균형수요 등) - 수요 자체노력: 7개 항목(인건비 건전운영, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성 경비 절감, 지방보조금 절감, 민간위탁금 절감, 예산집행 노력) 가감 반영	- 기초수입액: 지방세 중 보통세 수입의 80% - 보정수입액: 경상세외수입, 시·군의 일반조정교부금, 시·도세 징수교부금, 부동산교부세 및 지방소비세 재원으로 조성된 지역상생발전기금에서 배분받은 수입액 등의 80%를 반영하고, 전전년도 산정 정산액(지방세, 경상세외수입, 시·군의 일반조정교부금, 징수교부금, 부동산교부세, 지역상생발전기금 배분액 등)의 80%를 보정수입으로 반영 - 수입 자체노력: 7개 항목(지방세 징수를 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용('22년 통합), 지방세 감면액 축소, 적극적 세원 발굴 및 관리('22년 통합)) 가감 반영

자료: 행정안전부(2022.3), 「2022년도 지방교부세 산정 해설」

2. 특별교부세

특별교부세는 내국세의 19.24% 중 3%를 재원으로 한다. 특별교부세는 ① 보통교부세의 기준 재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우(지역현안수요, 40%), ② 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재난을 복구하거나 재난 및 안전 관리를 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우(재난안전수요, 50%), ③ 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있는 경우(국가지방협력수요, 10%)에 교부한다(「지방교부세법」 제9조).

[특별교부세 유형]

교부대상	배분비율
지역현안수요	특별교부세의 40%
국가지방협력수요	특별교부세의 10%
재난안전수요	특별교부세의 50%

특별교부세는 해당 자치단체의 신청에 대해 심사를 통하여 교부한다. 다만, 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 신청이 없는 경우에도 일정한 기준을 정하여 교부할 수 있다. 또한 특별교부세 사용에 관하여 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있다.

3. 부동산교부세

부동산교부세는 2005년 부동산세제 개편으로 지방세인 종합토지세와 재산세의 일부를 국세인 종합부동산세로 전환함에 따라 지방자치단체의 재원 감소분을 보전하고 지역균형발전을 도모하기 위하여 신설되었다. 2009년까지는 부동산세제 개편에 따른 광역 및 기초단체의 세수감소분을 우선 보전한 후, 나머지 재원을 균형재원으로 시·군·구(제주특별자치도 포함)에 교부하였으나, 2010년부터는 시·도세인 지방소비세가 도입되면서 전액 균형재원으로 특별자치시, 특별자치도 및 시·군·자치구에 교부하고 있다(「지방교부세법」 제9조의3).

특별자치시, 시·군·자치구에 대해서는 재정여건(50%), 사회복지(35%), 지역교육(10%), 부동산보유세 규모(5%)를 기준으로 산정한 금액을 교부한다. 제주특별자치도에 대해서는 부동산교부세 총액의 1.8%를 교부한다(「지방교부세법 시행령」 제10조의3). 부동산교부세는 종합부동산세인 국세로 징수하나, 세원 자체가 주택, 토지 등 지방세를 근원으로 하기 때문에 지방자치단체

의 고유재원이며, 사용목적은 지방자치단체의 자주적인 판단에 맡겨져 있고 국가가 그 사용 목적을 제한하거나 조건을 붙이지 않는 일반재원이다.

[부동산교부세 교부기준 및 산정지표]

구분	교부기준	산정지표
특별자치시· 시·군 및 자치구	재정여건(50%)	재정력역지수(50%)
	사회복지(35%)	사회복지비 지수(18.2%), 노령인구 지수(5.6%), 노인보호 지수(2.8%), 국민기초생활 수급권자 지수(4.2%), 장애인 지수(4.2%)
	지역교육(10%)	지역교육 현안수요 지수(3.0%), 영어체험교실 운영 지수(4.0%), 보육·교육 지원 지수(1.6%), 영어체험교실 수(1.0%), 보육·교육학급 수(0.4%)
	보유세규모(5%)	재산세 부과액 지수(5.0%)
제주특별자치도	부동산교부세 총액의 1.8%	

자료: 행정안전부(2022.3), 「2022년도 지방교부세 산정 해설」

4. 소방안전교부세

소방안전교부세는 2015년 담배가격 인상과 함께 담배분 개별소비세가 신설되면서 주요 화재 원인인 담배에 대하여 부과되는 개별소비세 총액의 20%를 재원으로 신설되었고(「지방교부세법」 제9조의4) 2019년 35%, 2020년 45%로 인상되었다.

소방업무가 광역사무임을 고려하여 광역단체에 교부되는데, 소방 및 안전시설 현황과 투자소요(40%), 재난예방 및 안전강화 노력(40%), 재정여건(20%)을 기준으로 산정·교부된다(「지방교부세법 시행령」 제10조의4).

[소방안전교부세 교부기준 및 산정지표]

구분	소방분야 기준	안전분야 기준
소방·안전시설 투자소요(40%)	노후·부족 소방장비 교체·보강 소요금액(12%) 소방청사 개선소요지수(5%) 소방 공무원 수(4%) 화재위험지수(3%) 소방출동지수(2%)	지방도로지수(6%) 지방하천지수(4%) 안전소요지수(2%) 안전신고지수(2%)
재난예방 및 안전강화 노력 (40%)	소방정책발전 노력지수(13%) 소방안전교육확산 노력지수(3%) 화재예방지수(3%) 소방예산정책수행 노력지수(2%) 예산집행 노력지수(2%), 소방안전교부세 적정사용지수(8%)	안전시설 확충 노력지수(4%) 안전지수 개선지수(3%) 재난안전 전담공무원 수(1%) 안전신고 개선 지수(1%)
재정여건(20%)	재정자주도(20%)	

주: 2022년도 소방안전교부세 교부기준

자료: 행정안전부

소방안전교부세를 교부받은 시·도는 소방 및 안전분야 대상사업의 범위 내에서 자율적으로 예산을 편성하여 집행한다. 대상사업은 소방·안전 각 분야별로 중점사업과 재량사업으로 구분하여 지정되어 있다.

[소방안전교부세의 대상사업]

구분	대상사업
소방 분야	중점 사업 ① 기동장비 교체·보강 ② 보호장비 교체·보강 ③ 정보통신장비 교체·보강 ④ 구조장비 교체·보강 ⑤ 구급장비 교체·보강 ⑥ 긴급구조 시스템 및 장비확충·보강 ⑦ 소방출동로 확보 ⑧ 소방교육기관 시설·장비 보강 ⑨ 소방관서 보건 안전관리 강화
	재량 사업 ① 기동장비 교체·보강 ② 측정장비 교체·보강 ③ 소방사각지역 화재진압장비 교체·보강 ④ 노후 소방관서 개선 ⑤ 긴급구조통제단 장비 확충·보강 ⑥ 재난대응역량강화 소방훈련 ⑦ 건축물 화재안전관리 정보조사 ⑧ 소방안전교육 ⑨ 소방장비의 세척
안전 분야	중점 사업 ① 도로의 부속물 정비 ② 교통안전시설 ③ 하천유지관리 ④ 안전문화·재난 안전산업 진흥에 관한 산업
	재량 사업 ① 설해예방 및 경감대책 ② 연안해역 안전관리 시설물 설치 ③ 해수욕장 안전관리 ④ 공공시설물 내진성능평가 ⑤ 국가지점번호판 설치 ⑥ 재난 예·경보 시설 정비사업 ⑦ 재난관리지원 ⑧ 주민대피시설 운영·관리 ⑨ 재해지도 ⑩ 어린이놀이시설 안전점검, 교체 및 복구 ⑪ 펌프장 유지·관리 ⑫ 재난대응역량강화 안전훈련 ⑬ 시설물 안전관리 ⑭ 재난안전관리 계획 수립 ⑮ 재난안전관련 보험사업
특수수요	① 소방헬기 ② 안전체험관 ③ 소규모 고위험시설 ④ 소방 고가사다리차

주: 대상사업은 지방자치단체와의 협의를 거쳐 행정안전부장관이 매년 별도로 지정함. 소방분야의 경우 국고보조사업, 응급의료기금 사업은 대상에서 제외되며, 안전분야의 경우 국고보조사업은 대상에서 제외됨

자료: 행정안전부

제3절 지방교부세의 배분현황

2022년도 지방교부세 규모는 본예산 기준 65조 560억원으로 전년 추가경정예산 대비 12.9%(7조 4,101억원) 증가하였다. 보통교부세 55조 1,042억원, 특별교부세 1조 7,043억원, 부동산교부세 7조 3,828억원, 소방안전교부세 8,648억원이다.

[2022년도 지방교부세 규모]

(단위: 억원, %)

구분	2020		2021		2022 (B)	증감	
	본예산	추경	본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
보통교부세	467,264	448,965	445,377	518,063	551,042	32,979	6.4
특별교부세	14,451	13,895	13,775	15,542	17,043	1,501	9.7
- 지역현안특별교부세	5,780	5,558	5,511	6,217	6,817	600	9.7
- 국가지방협력특별교부세	1,445	1,389	1,377	1,554	1,704	150	9.7
- 재난안전관리특별교부세	7,226	6,947	6,887	7,771	8,521	750	9.7
부동산교부세	33,210	33,210	49,357	49,357	73,828	24,471	49.6
소방안전교부세	7,143	6,851	9,039	9,039	8,648	△391	△4.3
합계	522,068	502,921	517,547	576,459	650,560	74,101	12.9

주: 2022년은 본예산 기준

자료: 행정안전부

지방교부세 규모는 1996년 6조 3,777억원에서 2022년 65조 560억원으로 약 10배 증가하였다. 보통교부세는 1996년 5조 7,979억원에서 2022년 55조 1,042억원으로 증가하였고, 특별교부세는 1996년 5,798억원에서 2022년 1조 7,043억원으로 증가하였다. 2005년 신설된 부동산교부세는 2005년 3,930억원에서 2022년 7조 3,828억원으로 증가하였고, 2015년 신설된 소방안전교부세는 2015년 3,141억원에서 2022년 8,648억원으로 증가하였다.

[1996~2022년 지방교부세 규모]

(단위: 억원)

연도	합계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	부동산교부세	소방안전교부세 [증액교부금]
1996	63,777	57,979	5,798	-	-	
1997	67,987	61,427	6,143	-	-	[418]
1998	70,392	63,538	6,354	-	-	[500]
1999	67,108	57,825	5,783	-	-	[3,500]
2000	82,665	74,687	7,469	-	-	[510]
2001	122,890	111,195	11,120	-	-	[575]
2002	122,594	108,849	10,885	-	-	[2,860]
2003	149,107	122,385	12,239	-	-	[14,483]
2004	144,691	130,129	13,013	-	-	[1,549]
2005	198,775	179,276	7,116	8,454	3,930	-
2006	214,614	186,915	7,434	10,065	10,200	-
2007	251,969	213,162	8,528	11,387	18,892	-
2008	310,990	257,959	10,394	13,784	28,853	-
2009	283,196	230,321	9,243	12,305	31,328	-
2010	280,128	246,791	9,929	13,187	10,221	-
2011	308,952	272,747	11,010	14,575	10,620	-
2012	341,862	301,914	12,580	16,154	11,214	-
2013	357,246	315,581	13,149	16,886	11,630	-
2014	356,982	318,845	9,861	16,884	11,391	-
2015	348,881	321,762	9,874	-	14,104	3,141
2016	379,673	350,237	10,832	-	14,457	4,147
2017	443,639	410,323	12,690	-	15,491	5,135
2018	490,446	452,118	13,983	-	20,172	4,173
2019	577,093	526,028	16,269	-	29,421	5,375
2020	503,221	448,965	13,895	-	33,210	6,851
2021	591,699	513,318	15,876	-	52,153	10,352
2022	650,560	551,042	17,043	-	73,828	8,648

주: 1. 2021년까지는 최종예산+전년도 정산분, 2022년은 당초예산 기준임

2. 2004년까지는 보통교부세 10/11, 특별교부세 1/11 비율이었으나, 2005년부터는 보통교부세 96%, 특별교부세 4%로, 2014년부터는 보통교부세 97%, 특별교부세 3%로 변경됨

3. 2005년 이후 보통교부세에 도로보전분 8,500억원이 포함되었으나, 2012년부터 보통교부세로 통합됨

4. 분권교부세는 국고보조 149개 사업을 지방으로 이양하면서 이에 소요되는 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 2005년도에 도입되어 149개 사업을 경상적수요와 비경상적수요로 구분하여 산정·교부하다가 2010년도에 유사중복사업 통·폐합 등 구조조정으로 2011년도에 90개를 대상으로 산정·교부하였으며, 이후 사업완료 등으로 2014년도에는 86개를 대상으로 산정·교부함. 그러나 2015년부터 분권교부세가 폐지되면서 노인양로시설운영, 장애인거주시설운영, 정신요양시설운영, 아동보호전문기관 설치 및 운영 등 4개 사업은 국가로 환원되었으나 교부세 법정률(19.24%)은 기존대로 유지됨

자료: 행정안전부(2022.3), 「2022년 지방교부세 산정해설」

보통교부세

2022년 보통교부세는 53조 492억원⁷⁾으로 산정되었다. 이 중 특광역시분은 6조 3,015억원(11.4%), 도(道)분은 7조 5,456억원(13.7%), 시(市)분은 20조 9,686억원(38.1%), 군(郡)분은 18조 2,335억원(33.1%)이고, 제주특별자치도분은 1조 6,531억원(3.1%)이다.

[2022년 보통교부세 산정결과]

(단위: 억원, %, 개)

구분	기준재정 수요액	기준재정 수입액	재정부족액	교부세산정액	교부단체
합계(174) [불교부 포함]	1,214,619 [1,541,288]	597,694 [1,002,670]	616,925	547,024 (99.3) [551,042] [100.0]	166
특광역시분(8)	261,947	188,665	73,282	63,015 (11.4)	7
도분(8)	197,208	109,457	87,751	75,456 (13.7)	7
시분(75)	467,931	224,080	243,850	209,686 (38.1)	69
군분(82)	287,534	75,492	212,043	182,335 (33.1)	82
제주특별자치도	3% 정률 교부			16,531 (3.1)	1
불교부단체(8)	분권교부세 보전분			4,018 (0.7)	

주: []내는 불교부단체 포함분이며, 교부세 산정액에는 산정 이후에 반영되는 감액·인센티브·보전분, 불교부단체에 대한 분권교부세 보전분은 포함되어 있지 않음. 제주특별자치도는 보통교부세财源의 3%를 교부하므로 기준재정수요·수입액은 별도로 산정되지 않으나 보통교부세 교부단체에는 포함됨

자료: 행정안전부(2022.3), 「2022년 지방교부세 산정해설」

7) 전체 보통교부세 예산액 55조 1,042억원 중 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제75조의 특례에 따라 보통교부세 총액의 3%를 정률로 교부받는 제주특별자치도의 산정액(1조 6,531억원)과 분권교부세 폐지에 따른 불교부단체에 교부되는 분권교부세 보전분(4,018억원)이 제외된 금액이다.

보통교부세 산정액에 교부세 감액·보전분 및 불교부단체에 대한 분권교부세 보전분을 포함한 2022년 보통교부세 교부액은 경북 9조 601억원(16.4%), 전남 7조 3,606억원(13.4%), 경남 6조 1,103억원(11.1%), 강원 5조 9,025억원(10.7%), 전북 5조 5,203억원(10.0%) 등이다.

[2022년 시도별 보통교부세 배분현황]

(단위: 억원, %)

구분	시도 본청분	시분	군분	합계	비중
서울	1,726	-	-	1,726	0.3
부산	13,883	-	1,173	15,056	2.7
대구	11,565	-	1,712	13,277	2.4
인천	9,055	-	3,647	12,702	2.3
광주	10,696	-	-	10,696	1.9
대전	10,816	-	-	10,816	2.0
울산	6,171	-	1,548	7,719	1.4
세종	837	-	-	837	0.2
경기	1,902	31,618	4,552	38,072	6.9
강원	11,091	21,585	26,349	59,025	10.7
충북	7,746	14,043	14,768	36,557	6.6
충남	8,389	22,504	16,622	47,515	8.6
전북	11,093	25,766	18,345	55,203	10.0
전남	12,952	17,414	43,240	73,606	13.4
경북	15,792	46,870	27,939	90,601	16.4
경남	8,392	30,296	22,415	61,103	11.1
제주	16,531	-	-	16,531	3.0
계	158,637	210,096	182,309	551,042	100.0

주: 광역시의 군은 부산(기장군), 대구(달성군), 인천(강화군, 옹진군), 울산(울주군)임. 교부세 감액 및 보전분, 불교부단체 분권교부세 보전분(4,018억원)을 포함한 최종 교부액임

자료: 행정안전부(2022.3), 「2022년 지방교부세 산정 해설」

특별교부세, 부동산교부세 및 소방안전교부세

2021년 기준 특별교부세는 총 1조 5,876억원⁸⁾으로 경기 2,230억원(14.0%), 서울 1,514억원(9.5%), 전남 1,476(9.3%), 경북 1,407억원(8.9%), 경남 1,369억원(8.6%), 강원 1,036억원(6.5%) 등이다. 부동산교부세 교부액은 총 5조 2,153억원으로 경기 5,688억원(10.9%), 경북 5,504억원(10.6%), 전남 5,395억원(10.3%), 서울 4,948억원(9.5%) 등이다. 소방안전교부세 교부액은 총 10,352억원으로 경기 1,344억원(13.0%), 경북 1,031억원(10.0%), 전남 951억원(9.2%), 경남 945억원(9.1%) 등으로 배분되었다.

[2021년 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세의 시도별 배분현황]

(단위: 억원, %)

구분	특별교부세 (현안 + 협력 + 재난)		부동산교부세		소방안전교부세	
합계	15,876	100.0	52,153	100.0	10,352	100.0
서울	1,514	9.5	4,948	9.5	411	4.0
부산	934	5.9	3,751	7.2	488	4.7
대구	577	3.6	1,913	3.7	417	4.0
인천	708	4.5	2,374	4.6	451	4.4
광주	515	3.2	1,216	2.3	353	3.4
대전	454	2.9	1,308	2.5	313	3.0
울산	437	2.8	1,049	2.0	326	3.1
세종	108	0.7	113	0.2	155	1.5
경기	2,230	14.0	5,688	10.9	1,344	13.0
강원	1,036	6.5	4,275	8.2	807	7.8
충북	937	5.9	2,573	4.9	561	5.4
충남	1,016	6.4	3,347	6.4	785	7.6
전북	960	6.0	3,604	6.9	675	6.5
전남	1,476	9.3	5,395	10.3	951	9.2
경북	1,407	8.9	5,504	10.6	1,031	10.0
경남	1,369	8.6	4,155	8.0	945	9.1
제주	199	1.3	939	1.8	339	3.3

주: 1. 제주에 대한 부동산교부세는 1.8% 정률로 교부됨

2. 교부액은 당초예산, 추경예산, 정산분을 합산한 금액임

자료: 행정안전부(2022.3), 「2021년도 지방교부세 운영사항」

8) 2021년 특별교부세 예산액 1조 3,775억원에 2020년 정산분 334억원, 2회 추경 1,767억원을 더한 금액

지방교부세 정산

앞에서 살펴본 지방교부세의 배분 현황 등은 2020년 특별교부세 및 부동산교부세 배분현황을 제외하고는 각 연도별 예산에 따른 것으로, 세수에 연동되어 교부액이 확정되는 지방교부세의 특성 상 중앙정부의 예산 기준 세수와 결산 기준 세수의 차이가 발생하게 되면 지방교부세 교부액을 증액 또는 감액하여 정산하는 것이 필요하다.

먼저 예산에 따른 세수보다 결산에 따른 세수가 커서 세계잉여금이 발생하는 경우에는 ① 차차년도 예산안에 해당 증액분을 포함하여 편성하는 방법, ② 「국가재정법」 제90조제2항⁹⁾에 따라 세계잉여금 정산을 통해 지급하는 방법 이상 2가지 방법으로 교부액 증액 정산이 가능하다. 반면에 예산에 따른 세수보다 결산에 따른 세수가 작은 경우에는 세계잉여금이 발생하지 않기 때문에 차차년도 예산안에 해당 감액분을 포함하여 편성하는 방법으로 지방교부세를 정산한다.

최근 3년 간 지방교부세 정산분을 살펴보면, 2019년부터 2021년도까지 국내 세수 호조에 따라 세계잉여금 정산을 통해 차년도에 지방교부세가 증액 지급되었다. 전년도 세계잉여금 정산을 통한 2019년과 2020년도의 정산분 규모는 각각 663억원, 152억원이며, 2021년도의 정산분 규모는 608억원이다.

[연도별 지방교부세 정산분 현황]

(단위: 백만원)

구분	2018년 정산분	2019년 정산분	2020년 정산분	2021년 정산분
보통교부세	5,000,192	64,286	10,797	48,972
특별교부세	154,645	1,987	334	1,515
- 지역현안	61,858	795	134	606
- 국가지방협력	15,465	198	33	151
- 재난안전관리	77,322	994	167	757
부동산교부세	92,662	(-178,135)	2,797	10,164
소방안전교부세	(-2,288)	(-16,655)	1,313	205
총계	5,247,499 (5,245,211)	66,273 (-128,517)	15,241	60,856

주: 1. 2018년과 2019년 정산분의 괄호 안의 금액은 세계잉여금 정산분과 차차년도 예산반영 감액분(부동산, 소방안전교부세)을 합한 금액

2. 2019년은 순세계잉여금 정산 후 부족분은 추경예산으로 정산

3. 2019년의 부동산교부세는 징수미달로 차차년도 본예산 감정산

자료: 행정안전부

9) 「국가재정법」

제90조(세계잉여금 등의 처리) ② 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 제48조의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액(이하 "세계잉여금"이라 한다)은 「지방교부세법」 제5조제2항의 규정에 따른 교부세의 정산 및 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항의 규정에 따른 교부금의 정산에 사용할 수 있다.

제3장 지방자치단체 국고보조금

제1절 국고보조금의 의의 및 분류

1. 국고보조금의 의의

「보조금 관리에 관한 법률」은 “보조금”을 국가 외의 자가 수행하는 사무·사업에 대해 국가가 조성·재정상 원조를 위해 교부하는 보조금·부담금·급부금으로 정의하고 있다. 이 중 지방자치단체가 수행하는 사무 또는 사업에 대해 국가가 이를 조성하거나 재정상 원조를 하기 위해 교부하는 재원이 지방자치단체 국고보조금이다.

중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 이전재원 중 지방교부세와 달리 국고보조금은 사업별로 용도와 조건이 지정되어 특정 목적으로 집행하여야 하고, 일정한 지방비 부담을 요한다.

[국고보조금과 지방교부세 비교]

구분	국고보조금	지방교부세
근거	「보조금 관리에 관한 법률」	「지방교부세법」
목적	지방자치단체의 특정사업 지원	지방자치단체 재원 보전 및 재정 불균형 완화
재원	국가 예산	내국세의 19.24%
재원성격	특정 목적 재원	용도 지정 없는 일반재원
배분	사업별 용도지정, 지방비 확보 의무	재원 부족액 기준 배정

출처: e나라도움(www.gosims.go.kr)

2. 국고보조금의 분류

국고보조금은 교부목적에 따라 부담금, 교부금, 협의의 보조금으로, 지방비 부담방식에 따라 정률보조금, 정액보조금으로 구분된다. 또한 지원내용에 따라 자본보조와 경상보조로 구분할 수 있고, 교부조건에 따라 특정보조금과 포괄보조금으로 분류할 수 있다.

교부목적에 따른 분류: 부담금, 교부금, 협의의 보조금

「지방재정법」은 교부목적에 따라 부담금, 교부금, 협의의 보조금으로 구분하고 있다.¹⁰⁾ “부담금”은 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우 원활한 사무처리를 위하여 국가가 경비의 전부 또는 일부를 부담하는 것을 말한다. “교부금”은 선거나 여권업무 등 국가가 스스로 하여야 할 사무를 국민의 편의, 경비의 효율성 등을 이유로 지방자치단체 등에 위임하여 수행하는 경우 이에 소요되는 경비를 국가가 전액 부담하는 것을 말한다. “협의의 보조금”은 국가가 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때 예산의 범위에서 지방자치단체에 지원하는 경비이다.

지방비 부담방식에 따른 분류: 정률보조금, 정액보조금

정률보조금(Matching Grants)은 사업비의 일정 비율을 국가가 보조하는 것이다. 현행 보조금은 대부분 정률보조금으로, 사업별 기준보조율은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 규정되어 있다. 정액보조금(Lump-Sum Grants)은 일정한 금액을 교부하는 것으로, 보조대상 사무·사업량에 일정한 단가를 곱한 금액을 교부하는 방법과 개별 사무나 사업마다 일정액을 교부하는 방법이 있다.

지원내용에 따른 분류: 경상보조금, 자본보조금

경상보조금은 지방자치단체의 사무 또는 사업을 조성하거나 재정상의 원조를 위하여 행하는 경상적 경비(기관운영비나 인건비, 여비 등)에 대한 보조이고, 자본보조금은 자본의 축적과 관련되는 토지매입, 시설건축, 자산취득에 지원하는 보조금이다.¹¹⁾

교부조건에 따른 분류: 특정보조금, 포괄보조금

특정보조금(Specific Grants)은 보조금 교부시 국가의 교부조건(지방비 부담 의무, 보조금 사용목적의 한정, 보조대상 행정수준에 대한 규제 등)이 있는 보조금이다. 포괄보조금(Block Grants)은 보조금을 교부할 때 교부조건이 포괄적으로 설정되는 보조금으로, 일정한 범위 또는 지역의 사업이나 일정한 효과가 있는 사업의 촉진을 위하여 그러한 취지에 맞는 경비에 충당할 포괄적인 조건으로 교부하는 보조금을 말한다.

10) 「지방재정법」 제21조(부담금과 교부금) 및 제23조(보조금의 교부)

11) 「2023년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」은 자치단체 경상보조(330-01목)와 자본보조(330-03목)를 세목을 달리 정하고 있다.

제2절 국고보조금 관련 법률 및 운용체계

1. 국고보조금 관련 법률

국고보조금에 대해서는 여러 법률에서 규정하고 있다. 보조금의 예산편성·교부신청과 결정의 절차 및 사후관리, 보조금의 반환 등에 관한 일반적인 사항에 대하여는 「보조금 관리에 관한 법률」이, 위임사무에 대한 국가부담은 「지방자치법」이, 보조금의 종류 및 근거 등은 「지방재정법」이 규정하고 있다. 그 외 「국가재정법」에서도 보조금 관련 사항을 일부 규정하고 있으며, 각 개별법에서도 사업별로 보조 근거 등을 두고 있다.

[국고보조금 관련 법률]

법률명	규정 내용
「보조금 관리에 관한 법률」	보조금의 예산편성 및 집행 관련
「지방자치법」	위임사무에 대한 국가부담(제158조)
「지방재정법」	보조금의 종류(제21조 및 제23조) 예산신청 시 행정안전부에 보고(제24조)
「국가재정법」	보조금 교부실적, 집행실적의 기획재정부 및 국회 제출(제54조)
개별법	보조의 근거, 비용의 국가부담 등

2. 국고보조금의 운용체계

지방자치단체 국고보조금의 운용체계는 보조금 예산의 편성 - 보조금의 교부신청 및 교부결정 - 사업의 수행 - 보조금의 정산 단계로 구분할 수 있으며, 구체적인 사항들은 「보조금 관리에 관한 법률」에 규정되어 있다.

보조금 예산의 편성

지방자치단체장은 중앙관서의 장에게 해당 회계연도의 전년도 4월 30일 이전까지 보조금의 예산제상을 신청하여야 한다(제4조). 중앙관서의 장은 이를 조정하여 기획재정부장관에게 보조금 예산을 요구하여야 하는데(제6조), 지방자치단체의 부담이 수반되는 경우에는 행정안전부장관과 보조사업계획에 대하여 협의한다(제7조). 중앙관서의 장은 보조금 예산안을 9월 15일까지 지방자치단체장에게 보조금통합관리망을 통하여 통지하며, 예산안이 국회에서 심의·확정된 후에도 통지한다. 이와 함께 기획재정부장관과 행정안전부장관에게 통보하여야 한다(제12조).

지방자치단체에 대한 보조금이 지급되는 대상사업의 범위와 기준보조율은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에서 규정하고 있으며(제9조), 기획재정부장관은 필요시 해당 지방자치단체의 재정사정을 고려하여 차등보조율을 적용할 수 있다(제10조). 지방자치단체장은 보조사업에 대한 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 예산에 계상하여야 한다(제13조).

보조금의 교부신청 및 교부결정

지방자치단체장이 중앙관서의 장에게 보조금 교부신청서를 제출하면(제16조), 중앙관서의 장은 법령 및 예산 목적에의 적합여부, 보조사업 내용의 적정여부, 금액 산정의 착오 유무, 자기자금의 부담능력 유무 등을 조사하여 교부여부를 결정한다(제17조). 중앙관서의 장은 보조금 교부 목적을 달성하는 데 필요한 조건을 붙일 수 있다(제18조).

보조사업의 수행

지방자치단체장은 법령, 보조금 교부결정 내용, 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실히 보조사업을 수행하여야 하며 그 보조금을 다른 용도에 사용하여서는 아니된다(제22조). 또한, 사정변경으로 보조사업의 내용이나 보조사업에 드는 경비의 배분을 변경하려면 중앙관서의 장의 승인을 받아야 한다(제23조).

지방자치단체장은 보조금에 대하여 별도의 계정을 설정하고 자체의 수입 및 지출을 명백히 구분하여 회계처리 하여야 하고, 국비 및 지방비의 내역과 집행실적을 구분하여 처리하여야 한다(제34조).

지방자치단체장은 보조사업 완료, 폐지 승인, 회계연도 종료시 보조사업실적보고서를 작성하여 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다(제27조). 중앙관서의 장은 보조사업의 실적이 법령, 보조금 교부결정의 내용 또는 중앙관서의 처분에 적합한지 심사하여 보조금의 금액을 확정·통지한다(제28조).

보조금의 정산

보조금의 금액이 확정되면 지방자치단체장은 이미 교부된 보조금과 이로 인해 발생한 이자의 합계가 확정된 보조금의 금액을 초과하는 경우 이를 반납하여야 한다. 다만, 지방자치단체의 자체노력으로 예산을 절감한 경우에는 초과액을 반납하지 않고 해당 보조사업의 목적과 유사한 사업에 사용할 수 있다(제31조).

한편, 기획재정부장관 및 중앙관서의 장은 보조사업의 원활한 수행과 보조금의 중복·부정수급을 방지하기 위하여 보조금통합관리망¹²⁾을 구축하여야 하고(제26조의2), 기획재정부장관은

해당 관리망 관련 업무를 총괄한다(제26조의7). 보조사업 총액이 연 1천만원 이상인 보조사업자는 보조금통합관리망에 보조금교부신청서, 보조사업의 수입·지출내역, 정산보고서, 관련 감사지적사항 등을 공시하여야 하나, 지방자치단체는 제외된다(제26조의10).

제3절 국고보조금 규모 및 배분 현황

2022년 당초예산 순계 기준 지방자치단체 국고보조금 규모는 총 73조 2,456억원으로, 2021년 당초예산 대비 5.5% 증가하였다. 지방재정 총수입 대비 국고보조금 비중은 25.4%로, 최근 7년간 지방재정 총수입 대비 국고보조금 비중은 22.8~26.4% 수준이다.

[연도별 지방자치단체 국고보조금 예산 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
국고보조금(A)	430,191	440,673	480,061	549,698	607,488	694,581	732,456
(전년 대비 증가율)	2.9	2.4	8.9	12.7	10.5	14.3	5.5
지방재정 총수입(B)	1,845,825	1,931,532	2,106,784	2,310,152	2,532,263	2,630,917	2,883,083
지방재정 총수입 대비 국고보조금 비중(A/B)	23.3	22.8	22.8	23.8	24.0	26.4	25.4

주: 당초예산 순계 기준

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요」

12) e나라도움(www.gosims.go.kr)

17개 시도별 국고보조금 배분 현황을 보면, 경기도가 13.1조원으로 가장 많고, 서울특별시 7.9조원, 경상남도 5.9조원, 경상북도 5.77조원 순이다. 각 지방자치단체의 지방재정 총수입 대비 국고보조금 비중은 부산광역시가 32.9%로 가장 높고, 광주광역시 32.7%, 대구광역시 31.2%, 전라북도 30.5%, 전라남도 28.5%의 순이며, 서울특별시가 17.8%로 가장 낮았다.

[2022년도 시도별 국고보조금 예산 현황]

(단위: 억원, %)

시·도	세입		국고보조금		세입 대비 국고보조금 비중 (B/A)
	순계예산(A)	비중	순계예산(B)	비중	
서울	449,186	15.6	79,789	10.9	17.8
부산	156,539	5.4	51,495	7.0	32.9
대구	109,238	3.8	34,036	4.6	31.2
인천	145,630	5.1	38,160	5.2	26.2
광주	73,513	2.5	24,073	3.3	32.7
대전	68,142	2.4	18,741	2.6	27.5
울산	52,869	1.8	12,569	1.7	23.8
세종	17,716	0.6	3,895	0.5	22.0
경기	568,536	19.7	131,008	17.9	23.0
강원	138,169	4.8	34,152	4.7	24.7
충북	112,747	3.9	30,173	4.1	26.8
충남	158,960	5.5	41,919	5.7	26.4
전북	151,297	5.2	46,186	6.3	30.5
전남	185,021	6.4	52,821	7.2	28.5
경북	219,983	7.6	57,707	7.9	26.2
경남	214,592	7.4	59,023	8.1	27.5
제주	60,944	2.1	16,709	2.3	27.4
합계	2,883,083	100.0	732,456	100.0	25.4

주: 당초예산 순계 기준

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요」

지방자치단체가 수행하는 국고보조사업의 국비·지방비 분담액과 분담비율을 보면, 2022년 당초예산 기준 국고보조사업의 총규모는 104조원이며, 이중 국고보조금이 70.7조원, 지방비 부담이 33.3조원이다. 지방비부담 비율은 2018년 33.2%, 2019년 33.1%, 2020년 32.9%, 2021년 31.6%, 2022년 32.0%로 나타나고 있다.

[연도별 국고보조사업 경비분담 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2018		2019		2020		2021		2022	
	예산액	구성비	예산액	구성비	예산액	구성비	예산액	구성비	예산액	구성비
국고보조사업	706,631	100	800,992	100	867,050	100	974,594	100	1,040,695	100
	(720,236)	(100)	(815,960)	(100)	(883,660)	(100)	(992,990)	(100)	(1,060,063)	(100)
• 국고보조금	472,042	66.8	535,994	66.9	581,492	67.1	666,580	68.4	707,355	67.9
	(472,042)	(65.5)	(535,994)	(65.7)	(581,492)	(65.8)	(666,580)	(67.1)	(707,355)	(66.7)
• 지방비부담	234,589	33.2	264,998	33.1	285,558	32.9	308,014	31.6	333,340	32.0
	(248,194)	(34.5)	(279,966)	(34.3)	(302,168)	(34.2)	(326,410)	(32.9)	(352,708)	(33.3)

주: 지방자치단체에서 당초예산에 편성한 금액으로서 순계예산과 차이가 있을 수 있으며, 괄호안의 수치는 세부사업 단위에서 국고 보조사업을 판단한 액수임

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

[보론 17] 국고보조사업 자원 분담체계 현황 및 주요국 사례¹³⁾

지방자치단체 국고보조사업 자원 분담체계

지방자치단체 국고보조사업은 국가와 지방이 재원을 분담하는 방식이 일반적이나 예외적으로 국가에서 재원을 전액 부담하는 경우(일반여권 발급, 배수 개선 사업 등)도 있다.

자원 분담방식은 일반적으로 국고보조금과 대응지방비 비율이 보조율(기준보조율¹⁴⁾, 차등보조율¹⁵⁾에 따라 정해지는 정률보조 방식을 적용하지만 정액으로 정하기도 한다(경전철 건설, 항만 배후 도로 건설 사업 등).

국고보조금과 대응지방비 분담 비율이 기준보조율 및 차등보조율을 통해 결정되고 나면, 대응지방비 중에 시·도, 시·군·자치구가 각기 부담하는 경비는 해당 사업 관련법 혹은 「지방재정법 시행령」에 따라 행정안전부령으로 정해진다.¹⁶⁾

자원분담 조정기제: ‘지방재정부담심의위원회’

국고보조사업은 원칙적으로 지방자치단체의 신청주의에 기초하여 자원 확보가 결정되나 목적성, 시급성 등을 이유로 지방자치단체의 신청 없이 중앙관서의 결정으로 추진되는 경우가 적지 않다.

이에 따라, 2012년부터 ‘지방재정부담심의위원회’를 설치하였는데, 이는 지방자치단체의 신청 없이 편성되거나 신규인 사업에 지방비 부담이 과중되는 문제 등을 해소하고자 사전협의를 통해 합리적인 범위 내에서 국비 및 지방비 비율을 정하는 데 목적이 있다. 그러나, 회의 실시 현황을 보면 2017년부터 2021년까지 지방비 부담수준 적성성에 관한 심의는 매년 1회, 총 5회에 불과하였으며, 총 42건의 국고보조사업 중 심의결과가 반영된 사업은 7건(16.7%)으로 나타나 실효성이 저조한 것으로 나타났다.

13) 자원 분담체계는 「사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업 분석」, 국회예산정책처, 2021.2., pp.5~22 및 「국고보조금 이해하기: 제도, 사업, 시스템」, 한국재정정보원, 2018.12., pp.30~32, 해외 사례는 「중앙정부와 지방정부 간 자원분담 결정과정에 관한 탐색적 연구」, 2021. 국회예산정책처 연구용역 자료를 참고하여 작성하였다.

14) 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」〈별표 1〉에서 보조금 지급 대상 사업의 범위와 ‘기준보조율’을 규정하고 있으며, 그 외 보조사업은 국가재정 상황에 따라 조정되어 결정된다.

15) 차등보조율은 지방자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출 지수, 지역발전도 등을 고려하여 지방자치단체별로 보조율을 다르게 적용하는 것으로, 기준보조율에 일정 비율(10%p, 15%p, 20%p)을 더한 ‘인상 보조율’과 이를 뺀 ‘인하 보조율’로 구분된다.

16) 행정안전부령인 「지방재정법 시행령 제33조제1항 본문에 따른 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」에 따라 대상 사업 항목 및 시·도와 시·군·구의 국고보조사업 대응지방비 부담비율을 규정하고 있다.

[지방재정부담심의위원회 회의 실시 현황]

(단위: 회, 개)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
회의 개최 횟수	2	2	2	2	2
지방비 부담수준 적정성 관련 심의 횟수	1	1	1	1	1
지방비 부담수준 적정성 관련 심의 사업 수	9	5	11	7	10

자료: 행정안전부

일본 사례

일본의 보조금은 국가의 일반회계와 특별회계에서 지출되는 보조금, 교부금, 부담금, 위탁비, 보급금을 총칭하는 것으로, 용도를 제약하지 않는 일반보조금인 지방교부세, 용도가 한정된 특정보조금인 국고지출금으로 구분된다. 여기서 국고지출금은 우리나라의 국고보조금에 해당하는 것으로, 지방자치단체가 실시해야 하는 사업 중 국가사무의 성격을 갖거나 국가의 시책 혹은 광역자치단체 재정상 필요성이 있는 경우 그 비용의 일부나 전부를 국가가 부담하는 것이다. 또한 국고지출금은 보조사업의 실시 주체가 광역 혹은 기초일 때 실시 주체에 직접 자금을 교부하는 직접보조, 실시 주체가 기초일 때 광역을 경유하여 기초에 교부하는 간접보조로 이루어진다. 일본의 국고보조사업 유형은 성격에 따라 크게 보조금, 부담금, 위탁금으로 구분된다.

[국고지출금 유형]

종류	내용	예
보조금	국가가 특정사업을 장려하기 위하여 지원하는 금액(지방재정법 제10조-제10조의 3)	사립대학등경상비보조금, 공영주택건설비등보조금, 하수도사업비보조금 등
부담금	국가가 사회보장, 의무교육 등 일정한 책임을 지는 사무의 지출에 대한 지원금액(지방재정법 제16조)	의무교육비국고부담금, 생활보호비부담금, 노인의료급부비부담금
위탁금	선거 등 국가 사무를 지자체가 수행할 때 그 경비를 지원하는 금액(지방재정법 제10조의4)	통계조사지방공공단체위탁비, 외국인 등록사무위탁비, 보급금위탁비

자료: 이재완, 「중앙정부와 지방정부 간 자원분담 결정과정에 관한 탐색적 연구」, 2021. 국회예산정책처 연구용역 자료를 토대로 재작성

공동 소관사무의 자원분담 체계를 살펴보면, 중앙정부와 지방정부의 공동 소관사무를 처리하는 데 필요한 재원은 이해 정도가 아닌 ‘책임의 귀속 비율’을 기준으로 분담하도록 하고 있다. 여기서 ‘책임의 귀속 비율’은 일률적으로 정할 수 없고 국고부담제도가 설치된 시기의 사업규모, 국가재정 및 지방재정의 역사·사회문화적 요소를 고려하여 결정된다.

또한 일본에서는 지방정부 및 지방의회가 중앙정부 내각 및 의회에 국고지출금에 대한 의견

(예: 국고지출금의 증액 등)을 제출할 수 있는 ‘지방정부의 의견제출제도’를 마련하고 있다. 지방자치단체의 의회가 해당 지방공공단체의 공익에 관한 사건에 대해 의견서를 국회 또는 관계 행정청에 제출할 수 있으며, 국고지출금의 산정, 지출시기, 지출금의 교부조건 등에 관해 지방자치단체가 내각에 의견을 신청하거나 내각을 경유하여 국회에 의견서를 제출할 수 있도록 규정하고 있다.

영국 사례

영국 감사원(National Audit Office: NAO)에 따르면, 국고보조금은 ‘일정한 조건에 따라 활용되는 특수한 목적을 위한 자금의 영구적 이전’으로 정의되며, 이는 ‘중앙정부에서 지방정부로의 이전 보조금’을 포함한다. 영국 보조금 제도는 중앙정부 차원에서 운영되는 것으로, 연도별 보조금 현황은 다음과 같다.

[연도별 중앙정부 보조금 현황]

(단위:백만원)

구분	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
세입지원교부금(RSG)	10,387	7,653	4,162	1,410	664
치안보조금(PG)	8,099	7,865	7,443	7,286	7,269
특정·특별보조금(SSG)	43,773	41,756	41,151	40,441	40,432
지역서비스지원보조금(LSSG)	32	20	37	23	29
기타보조금(Grants outside AEF)	19,963	23,007	21,426	19,558	17,068
주택계정보조금(HS)	-801	-816	-812	-750	-741
자본계정보조금(GCE)	11,852	10,843	8,484	9,321	8,249
중앙정부 총보조금(TGI)	93,304	90,329	81,892	77,288	72,969

자료: 이재완, 「중앙정부와 지방정부 간 재원분담 결정과정에 관한 탐색적 연구」, 2021. 국회예산정책처 연구용역 자료를 토대로 재작성

영국은 새로운 사무에 대한 비용을 충당하기 위해 ‘새로운 부담의 원칙(New Burdens Doctrine)’에 입각하여 중앙정부가 지방정부를 지원하는 방안을 마련하였다. 중앙정부가 지방정부를 “충분히, 적절한 수준에서, 적시에” 지원하는 ‘새로운 부담의 원칙’에 입각하여 국고보조금의 탄력적·합리적 관리(예: ‘새로운 부담’ 평가 절차 등)가 가능하도록 하였다. 여기서 ‘새로운 부담’이란 각 지방정부가 새로운 사무를 수행함으로써 지방정부의 순비용(net cost)이 증가하는 정책 또는 프로그램을 의미하며, 그 예시로는 1) 중앙정부가 지방정부에 새롭게 부과하거나 확대를 요구하는 사무 및 책임, 2) 신설·확대되는 상위 기관, 3) 중앙정부로부터 지방정부로 이관되는 사무 및 기능, 4) 지방정부 업무 수행 절차의 수정 및 변화 등이 있다.

이외에도 영국은 지역사회·지방정부부(Department for Levelling Up, Housing and Communities, DLHC)¹⁷⁾에 의해 현행·신규 국고보고금사업을 관리하고 있다. ‘새로운 부담’의 발생 여부를 모니터링하기 위해 DLHG는 중앙정부 각 부처의 정책 담당 부서와 교류하고, 지방정부를 대변하는 지방정부협의회(Local Government Association, LGA)의 대표자들과 매달 회의를 진행하고 있다.

독일 사례

독일은 최고법인 「독일 기본법(Grundgesetz)」상 정부 간 사무 배분에 대한 사항을 규정하여 연방과 연방주의 고유사무를 명확히 제시하고, 예외적으로 공동사무, 위임사무, 연방주와 지방자치단체의 투자사업 등에 관해서도 상세히 규정하고 있다. 원칙적으로 연방과 연방주는 기본법에 다른 규정이 없는 경우 자신의 사무수행으로 발생하는 비용을 각자 부담한다.

의무적 공동사무의 재원 분담은 ‘지역 경제구조 개선’ 관련 사무의 경우 연방이 각 연방주 지출의 50%를 부담하고, ‘농업구조 개선’ 관련 사무는 60%, ‘연안보호 개선’ 관련 사무는 70%를 부담한다.

[의무적 공동사무에 대한 연방부담금]

구분	재원분담 내용	법적 근거
지역 경제구조 개선	연방이 50% 부담 (기본법 제91a조 제3항 제1문에 규정된 연방 부담률 50%를 법률상에 구체적으로 명시)	‘공동사무 “지역 경제구조의 개선”에 관한 법률’ 제7조 제1항
농업구조 및 연안보호 개선	*농업구조 개선: 연방 60% 부담 *연안보호 개선: 연방 70% 부담 (기본법 제91a조 제3항 제3문의 ‘최소 50%’ 기준을 구체화)	‘공동사무 “농업구조와 연안보호의 개선”에 관한 법률’ 제10조 제1항

자료: 이재완, 「중앙정부와 지방정부 간 재원분담 결정과정에 관한 탐색적 연구」, 2021. 국회예산정책처 연구용역 자료를 토대로 재작성

임의적 공동사무의 재원 분담은 ‘학문·연구·강의 진흥’ 관련 사무의 경우 연방과 연방주의 행정협정 방식으로 개별 사무 및 사업별로 상이하게 결정되고, ‘연방과 연방주의 IT 시스템 간 통신’ 관련 사무는 연방과 연방주의 IT-국가협약(IT-Staatsvertrag)에 따라 정해지며, ‘구직자 기초보장’ 관련 사무는 연방이 행정비용을 포함한 모든 비용을 부담한다.

17) Department for Communities and Local Government(DCLG)에서 Department for Levelling Up, Housing and Communities(DLHC)로 개칭되었다.

[임의적 공동사무에 대한 연방부담금]

구분	재원분담 내용	법적 근거
학문·연구·강의 진흥	개별 사무별로 상이 (예: 막스-플랑크 연구재단 지원의 50%를 연방 부담)	개별 사무 관련 행정협정 및 이에 근거한 수행협정들
연방과 연방주의 IT 시스템 간 통신	IT-국가협약에 따라 결정됨 (예: FIKTO 사무 수행 관련 연방의 고정 부담부분 25%까지 확대)	1차 IT-개정국가협약 제9조 제4항
구직자 기초보장	연방이 행정비용을 포함한 구직자 사회보장 비용 부담 (공동 시설의 경우, 연방이 전체행정비용의 84.8% 부담)	사회법전 II 제 46조 제1항 제1문 및 제3문, 동조 제3항

자료: 이재완, 「중앙정부와 지방정부 간 재원분담 결정과정에 관한 탐색적 연구」, 2021. 국회예산정책처 연구용역 자료를 토대로 재작성

독일 기본법은 현금지급을 내용으로 하며 연방주에 의해 집행되는 사무의 경우 그 금전급부의 전부 혹은 일부를 부담하도록 규정하고 있다. 개별 법률에서 정하고 있는 금전급부에 대한 연방 정부의 재원분담 내용은 다음과 같다.

[금전급부법률의 연방교부금]

구분	재원분담 내용	법적 근거
교육진흥 교부금	연방 100% 부담	‘연방교육진흥법’ 제56조 제2항 제1문
주거교부금	연방 및 연방주 50%씩 부담	‘주거보조금법’ 제32조
부모수당교부금	연방 100% 부담	‘부모수당과 육아휴직에 대한 법률’ 제12조 제3항
아동생계보조교부금	연방 40%, 연방주 60% 부담	‘선급생계보조금 또는 생계손실급부를 통한 독신모와 독신부 아동의 생계 보장을 위한 법률’ 제8조 제1항 제1문
숙소·난방비 교부금	연방 최대 74% 부담	‘사회법전 II’ 제46조 제5항 제2문
노령과 생계능력 감소에 대한 기초보장교부금	연방 100% 부담	‘사회법전 XI’ 제46조 제1항

자료: 이재완, 「중앙정부와 지방정부 간 재원분담 결정과정에 관한 탐색적 연구」, 2021. 국회예산정책처 연구용역 자료를 토대로 재작성

프랑스 사례

프랑스의 공공재정 구조를 보면 우리나라와는 달리 중앙정부 예산을 2개로 구분하여 관리하고 있으며 예산법안도 2개(사회재정법(LFSS), 일반재정법(LFP))로 나뉜다. 한편, 지방재정의 구성을 보면, 우리나라와 달리 조세이전이란 항목이 있는데, 이는 이전조제, 직어재교육 및 견습제도 조달재원 항목을 합쳐 산출한 것이며, 포괄교부금은 우리나라 지방교부세와 유사하다. 국고보조금의 경우 지원대상 사업 성질에 따라 경상국고보조금과 자본투자국고보조금으로 구분되는데, 경상국고보조금은 지방정부의 일상적인 업무에 소요되는 비용에 대한 지원금이며, 자본투자국고보조금은 연구, 부동산 취득, 건설·정비 등 비용에 대한 지원금이다. 프랑스 국고보조금이

지방재정에서 자치하는 비중은 2% 수준에 그치고 있는데, 우리나라의 국고보조금이 약 18~20% 수준인 것을 감안하면 매우 저조한 것으로 볼 수 있다.¹⁸⁾ 프랑스 지방정부의 재정수입 구조 및 규모는 아래와 같다.

[지방정부 재정수입 구조]

(단위: 십억 유로, %)

구분		2018		2019		2020	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
합계		238.8	100.0	246.1	100.0	247.1	100.0
지방세 수입		86.5	36.2	89.5	36.3	91.1	36.9
세외 수입		34.1	14.3	31.3	12.7	21.5	8.7
이전수입	조세이전	38.0	15.9	38.8	15.7	38.5	15.6
	포괄교부금	71.6	30.0	78.9	32.1	83.9	34.0
	국고보조금	4.8	2.0	5.9	2.4	6.3	2.6
	소계	104.8	43.9	111.8	45.4	116.1	47.0
차입금(지방채)		13.4	5.6	13.6	5.5	18.4	7.4

자료: 이재완, 「중앙정부와 지방정부 간 자원분담 결정과정에 관한 탐색적 연구」, 2021. 국회예산정책처 연구용역 자료를 토대로 재작성

프랑스 국고보조금의 경우 지방정부는 재정적 최소참여율의 적용을 받으며, 최소참여율은 「지방정부 일반법전」에 따라 지방정부에 의해 행사하는 권한의 성격별로 다르게 규정되어 있다. 일반적으로 지방정부의 최소참여율은 20%이며, 해당 사업이 자신의 권한 영역에 속할 경우 30%를 부담해야 한다. 자치정부별 권한 영역은 다음과 같다.

[「지방정부 일반법전」 L1111-9에 따른 지방정부의 권한 영역]

광역(region)	도(departement)	기초(commune)
영토의 정비 및 지속가능한 개발 생물다양성 보호, 기후, 대기의 질, 에너지, 청소년 정책, 이동성(특히 복합운송, 이동수단간 보충, 기차역 정비), 고등교육 및 연구 지원	사회서비스, 사회 발전, 에너지, 빈곤 감소, 신체적/육체적 자율성, 지역간 연대	지속적 이동, 근접 공공서비스 조직화, 공간의 정비, 지역 발전(사회경제적 측면)

자료: 이재완, 「중앙정부와 지방정부 간 자원분담 결정과정에 관한 탐색적 연구」, 2021. 국회예산정책처 연구용역 자료를 토대로 재작성

18) 프랑스의 경우 공공재정 중 40%가 넘는 사회재정이 별도 운영되고 있으며, 사회재정이 사용되는 영역에서는 국고보조금이 사용될 여지는 거의 없다.

[보론 18] 국가균형발전특별회계

국가균형발전특별회계의 연혁

2004년 4월 「국가균형발전 특별법」이 시행되면서 국고보조사업의 개편¹⁹⁾과 함께 2005년에 국가균형발전특별회계가 신설되었다. 국가균형발전특별회계는 기본적으로 균형발전을 위해 각 지방자치단체에 지원하는 중앙정부의 이전 재원이지만, 지역 사정에 맞는 사업들을 지방자치단체가 자발적으로 선택하고 기획·집행하는 것을 유도하는 포괄보조금을 포함한 재원으로 설계되었다.²⁰⁾²¹⁾

2009년에는 행정구역 단위의 사업추진이 중복투자, 분산투자로 재원의 효율적 사용을 저해한다는 지적에 따라 광역·지역발전특별회계로 개편하였다. 2015년에는 기존의 광역경제권이 행정구역 중심의 인위적 설정으로 인해 정책효과를 체감하기 어렵다는 지적이 나오면서 지역생활권 및 경제협력권을 신설하고, 지역발전특별회계로 명칭을 변경하였다. 2018년 2월 「국가균형발전 특별법」이 개정되어 2019년부터 국가균형발전특별회계로 명칭이 변경²²⁾되었다. 이와 함께 지방자치단체장이 예산신청서를 중앙행정기관장과 함께 국가균형발전위원회에도 제출하도록 하고, 중앙행정기관장은 국가균형발전위원회의 의견을 기초로 예산요구서를 작성하도록 하여 국가균형발전위원회의 역할을 강화하였다(「국가균형발전 특별법」 제38조).

[국가균형발전특별회계의 연혁]

2005년	국가균형발전특별회계 신설
2006년	지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 구분 - 개발계정은 시·도 자율편성 및 일부 국가직접편성사업을, 혁신계정은 국가직접편성사업만 편성
2007년	- 개발계정 내 일부사업을 시·군·구 자율편성사업으로 변경하고, 혁신계정 내에도 시·도 자율편성사업 포함 - 제주특별자치도계정 신설
2009년	광역·지역발전특별회계로 변경 - 개발계정 내 200여개 사업을 24개 포괄보조사업으로 재편 - 개발계정은 시·도 및 시·군·구 자율편성사업으로, 광역계정은 부처직접편성사업으로만 구성
2015년	지역발전특별회계로 변경 - 지역개발계정과 광역발전계정을 생활기반계정과 경제발전계정으로 변경 - 생활계정의 포괄보조금 사업 수가 증가하였고, 경제계정은 지역특화산업 및 경제협력권 육성을 위한 사업을 중심으로 구성 - 세종특별자치시계정 신설

19) 당시 533개, 12조 6,568억원의 국고보조사업 중 233개 사업(7조 9,485억원)만 국고보조사업으로 유지하고, 163개 사업(1조 689억원)은 지방자치단체로 이양되었고, 126개 사업(3조 5,777억원)은 국가균형발전특별회계로 이관되었다.

20) 강현수, 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로」, 한국지방행정연구원, 2018

21) 국가균형발전특별회계의 세입원은 주세, 과밀부담금, 개발부담금, 「농어촌구조개선 특별회계법」 전입금, 광역교통시설부담금, 「자동차교통관리 개선 특별회계법」 전입금 등으로 구성된다.

22) 부칙 규정에 따라 2018년 세입·세출 결산에 관해서는 지역발전특별회계로 운용하고 2019년부터 국가균형발전특별회계로 운용하고 있다.

2019년	국가균형발전특별회계로 변경 ※ 부칙 규정에 따라 2018년 세입·세출 결산에 관해서는 지역발전특별회계로 운용하고 2019년부터 국가균형발전특별회계로 운용 - 생활기반계정은 지역자율계정으로, 경제발전계정은 지역지원계정으로 변경
2020-2021년	국가균형발전특별회계 내 계정 간 변경 - '19년 재정분권에 따라 지역자율계정 내 43개 포괄보조 사업이 18개로 축소되고, 이에 따른 지역자율계정과 지역지원계정간 재원 안배를 위해 계정간 거래 신설

2022년 국가균형발전특별회계 현황

국가균형발전특별회계는 4개 계정, 8개 사업군으로 구성되어 있다. 지역자율계정은 지방자치단체 자율편성에 의한 포괄보조사업으로, 시·도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업으로 구분된다.

포괄보조사업은 보조금 교부시 국가의 교부조건(지방비 부담 의무, 보조금 사용목적의 한정, 보조대상 행정수준에 대한 규제 등)이 있는 일반적인 보조사업과 달리 일정한 범위 또는 지역의 사업이나 일정한 효과가 있는 사업의 추진을 위하여 그러한 취지에 맞는 사업에 대하여 포괄적으로 수행되는 보조사업으로 국가균형발전특별회계를 그 재원으로 한다.

각 지방자치단체는 지역자율계정에서 부여된 포괄보조금 지출한도 내에서 2022년도 기준 총 18개(시·도 자율편성 13개, 시·군·구 자율편성 5개)의 포괄보조사업 중 각 지방자치단체에 필요한 사업을 편성·집행한다.

지역지원계정은 부처가 직접 편성한 사업으로 구성되어 있으며, 광역협력권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충, 지역특화산업 및 광역협력권산업의 육성과 투자 및 일자리 창출 촉진 등 국가적 우선순위가 높은 사업 중 각 부처가 지방자치단체의 요구를 받아 직접 예산을 편성한다.

즉, 국가균형발전특별회계 안에서도 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지방자치단체의 자율성이 요구되는 사업은 지역자율계정에 포함하고, 경제·문화 등 다양한 분야 및 권역의 협력이 필요한 사업은 지역지원계정에 포함시키고 있다고 볼 수 있다.

한편, 세종계정과 제주계정은 세종특별자치시와 제주특별자치도가 자율편성하는 사업과 부처가 직접편성하는 사업이 혼재되어 있다.

[국가균형발전특별회계 구조]

편성방식 \ 계정		지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	① 시·도 자율편성사업	-	③ 시·도, 시·군·구 자율편성사업 * 시·군·구 기반구축 사업 등 포함	④ 시·도, 시·군·구 자율편성사업 * 시·군·구 기반구축 사업 등 포함 ⑤ 특별지방행정기관 이관사무수행경비
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업	-		
부처직접편성		-	⑥ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접 편성사업	⑧ 부처직접 편성사업

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요」

국가균형발전특별회계를 세부적으로 살펴보면 시·도 자율편성사업(①)은 지역의 일반적 개발 사업으로 각 시·도가 예산을 자율편성하고, 시·군·구 자율편성사업(②)은 성장촉진지역 등 시·군·구 관련 기반구축사업으로 각 시·군·구가 지출한도(계속소요) 내에서 예산을 자율 편성한다.

세종·제주계정 자율편성사업(③, ④, ⑤)은 세종 및 제주계정 대상사업 중 부처 직접편성 사업을 제외한 사업으로 세종특별자치시와 제주특별자치도가 사업군별 지출한도 내에서 자율편성한다.

지역지원계정과 세종·제주계정의 부처직접편성사업(⑥, ⑦, ⑧)은 광역협력권 지원을 위한 시·도간 연계사업 등 국가적 우선순위가 높은 사업으로 각 부처가 시·도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거, 지자체 요구 등을 받아 부처에서 직접 예산을 편성한다.

국가균형발전특별회계는 2005년 신설 당시 5.4조원 규모에서 2022년 현재 10.8조원 규모로 운영되고 있다. 계정별로는 지역자율 2.3조원, 지역지원 8.2조원, 제주 및 세종계정이 0.3조원 규모이다.

[연도별 국가균형발전특별회계 규모]

(단위: 조원)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
지역자율	4.1	4.5	5.0	5.8	3.8	3.7	3.6	3.5	3.4	3.5	4.5	4.6	4.7	5.3	5.5	2.3	2.5	2.3
지역지원	1.3	1.4	1.5	1.7	5.4	5.8	5.8	5.5	6.2	5.5	5.4	4.9	4.7	4.2	4.8	6.6	7.5	8.2
제주세종	-	-	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
합 계	5.4	5.9	6.8	7.9	9.6	9.9	9.8	9.4	9.9	9.4	10.4	10.0	9.8	9.9	10.7	9.2	10.3	10.8

자료: 기획재정부, 행정안전부

제4장 지방교육재정교부금

제1절 지방교육재정교부금의 의의

지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」에 따라 지역 간 균형 있는 교육 발전을 위하여 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하는 제도이다.

지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」이 제정·시행(1971.12.28. 제정, 1972.1.1. 시행)되면서 본격적으로 운용되었다. 2001년에 내국세의 법정교부율이 11.8%에서 13.0%로 상향조정되었고, 2005년에 19.4%로, 2008년에 20.0%로, 2010년에 20.27%로 인상되었다. 2017년 유아교육지원특별회계가 2022년까지 연장되어(「유아교육지원특별회계법」 개정, 2019. 12.3.) 전액 보통교부금에 편입되던 교육세 중 일부가 특별회계로 전입되었다. 2018년에는 보통교부금과 특별교부금 비율이 96:4에서 97:3으로 조정되었다. 국세-지방세의 단계별 조정에 따라 2019년에는 축소되는 교부금 보전을 위해 내국세분 비율이 20.27%에서 0.19% 인상된 20.46%로, 2020년에는 20.79%로 조정되었다.

[「지방교육재정교부금법」 개정과 교부율 인상내역]

정부의 ‘재정분권 추진방안(’18.10. 관계부처 합동)’ 이행조치로 지방소비세율(15 → 21%)과 소방안전교부세율(20 → 45%) 인상에 따라 교부금의 재원이 되는 내국세의 감소와 이로 인한 교부금 감소가 예상되었다.

이에 대응하는 「지방교육재정교부금법」의 개정(’18.12, ’19.12.)은 지방교육재정의 안정적 운영을 위해 교부율 인상(2018년 20.27% → 2019년 20.46% → 2020년 20.79%)으로 해당 감소분을 보전하는 것을 핵심으로 한다.

구분	(2019년도) 지방소비세율 15%	(2020년도) 지방소비세율 21%, 소방안전교부세율 45%
지방교육재정 감소(예상)규모	△4,829억원	△13,647억원
「지방교육재정교부금법」개정	2018.12.31. 일부개정	2019.12.31. 일부개정
보전을 위한 교부율 인상 (기존 내국세의 20.27%)	0.19%p 상향조정 (내국세의 20.46%)	0.52%p 상향조정 (내국세의 20.79%)

[지방교육재정교부금 연혁]

연도	보통교부금		특별교부금	증액 교부금	지방교육 양여금
	경상교부금	보급교부금			
2000	내국세 11.8%의 10/11	의무교원 봉급	내국세 11.8%의 1/11	국가예산 범위 내	국세 및 지방세분 교육세
2001~ 2004	내국세 13.0%의 10/11	의무교원 봉급 및 관련 수당	내국세 13.0%의 1/11	국가예산 범위 내	국세분 교육세
2005~ 2007	- 내국세 19.4%의 ¹⁾ 96% - 국세분 교육세 전액	폐지	내국세 19.4%의 4%	폐지 (내국세 교부금에 포함)	폐지 (보통 교부금에 포함)
2008~ 2009	- 내국세 20.0%의 96% - 국세분 교육세 전액		내국세 20.0%의 4%		
2010~ 2016	- 내국세 20.27%의 96% - 국세분 교육세 전액		내국세 20.27%의 4%		
2017	- 내국세 20.27%의 96% - 국세분 교육세 중 일부(40.7%) * 나머지는 유아교육지원특별회계에 편입		내국세 20.27%의 4%		
2018	- 내국세 20.27%의 97% - 국세분 교육세 중 일부(65.1%) * 나머지는 유아교육지원특별회계에 편입		내국세 20.27%의 3%		
2019	- 내국세 20.46%의 97% - 국세분 교육세 중 일부(62.3%) * 나머지는 유아교육지원특별회계에 편입		내국세 20.46%의 3%		
2020	- 내국세 20.79%의 97% - 국세분 교육세 중 일부(64.4%) * 나머지는 유아교육지원특별회계에 편입		내국세 20.79%의 3%		
2021	- 내국세 20.79%의 97% - 국세분 교육세 중 일부(68.1%) * 나머지는 유아교육지원특별회계에 편입		내국세 20.79%의 3%	국가예산 범위 내	
2022	- 내국세 20.79%의 97% - 국세분 교육세 중 일부(68.8%) * 나머지는 유아교육지원특별회계에 편입		내국세 20.79%의 3%		

주: 2005년 지방교육재정교부금은 지방교육재정 구조 단순화 등을 위해 기존 보급교부금과 증액교부금 등을 내국세 대비 비율에 통합하면서 내국세 교부율을 19.4% 인상

자료: 교육부

제2절 지방교육재정교부금의 종류

지방교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분된다(「지방교육재정교부금법」 제3조). 지방교육재정교부금의 재원은 해당연도 내국세²³⁾ 총액의 20.79%와 교육세²⁴⁾ 중 유아교육 지원특별회계 편입분을 제외한 금액으로 구성된다. 추가경정예산에 따라 내국세나 교육세의 증감이 있는 경우에는 교부금도 함께 증감하여야 하는데, 내국세나 교육세가 줄어드는 경우에는 지방교육재정 여건 등을 고려하여 다음다음 회계연도까지 교부금을 조절할 수 있다. 또한 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액은 늦어도 다음다음 회계연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다(「지방교육재정교부금법」 제9조).

[지방교육재정교부금의 종류]

구분		교부기준
보통교부금 (내국세 20.79% 중 97% 및 교육세 일부)		기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지자체에 그 미달액을 기준으로 총액으로 교부(지방교육재정교부금법 제5조) ※ 제주특별자치도교육청은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제83조 제1항에 따라 보통교부금 총액의 1.57% 교부
특별교부금 (내국세 20.79% 중 3%)	국가시책 (60%)	전국에 걸쳐 시행되는 교육관련 국가시책으로 특별한 재정수요가 있을 때 교육부 내 국가시책사업심의회의 심의를 거쳐 교육부장관이 결정
	지역현안 (30%)	기준재정수요액 산정방법으로는 포착할 수 없는 특별한 지역교육현안 수요 발생 시 교육감의 신청을 받아 심사하여 교부
	재난안전관리 (10%)	재해가 발생하거나 재해를 예방하기 위한 특별한 재정수요 발생 시 교육감의 신청을 받아 사업부서 검토 후 교부

자료: 교육부

1. 보통교부금

보통교부금은 시·도교육청별 재정여건의 차이를 보정함으로써 시·도간 교육여건의 격차를 해소하기 위한 것이다. 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 시·도교육청에 대해 부족액을 기준으로 총액으로 교부한다. 교육부는 2월까지 시·도교육청에 확정 교부하고, 3월 31일까지 보통교부금의 배분기준·배분내용·배분금액 등을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

23) 목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액 제외

24) 금융·보험업자 수입금액의 0.5%, 개별소비세액의 30%(등·중유, 부탄 및 부산물 유류 15%), 교통세액(휘발유·경유)의 15%, 주세액의 10%(주세율 70% 초과 주류는 30%)

시·도교육청은 보통교부금을 교육비특별회계에 세입조치하고 이를 재원으로 세출예산을 편성하여 인건비, 시설비 등에 사용하거나 학교회계로 전출하여 집행한다.

[보통교부금 산정 흐름]



※ 단, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제83조제1항에 따라 보통교부금 총액의 1만분의 157을 산정

자료: 교육부

기준재정수요액

기준재정수요액은 지방교육 및 그 행정운영에 관한 재정수요를 산정한 금액으로, 측정항목별 측정단위에 단위비용을 곱하고 이를 합산하여 구한다. 측정항목은 9개 측정항목과 30개 소항목으로 구성되며, 9개 측정항목은 교직원 인건비, 학교운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 교육기관 등 시설비, 유아교육비, 방과후학교 사업비, 고교무상교육지원, 재정결함보전이다(「지방교육재정교부금법 시행령」 별표 1).

지방교육행정기관의 재정운용 효율화 및 건전성 제고 등을 유도·촉진하기 위해 자체노력 항목을 기준재정수요액 산정에 포함하는데, 학교 통폐합 및 신설대체이전지원, 학교신설 민관협력 확대, 외부로부터의 교육투자유치, 재정집행 효율화 지원 등 4개 항목이다(「지방교육재정교부금법 시행령」 별표 2).

기준재정수입액

기준재정수입액은 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 세외수입과 지방세전입금 등으로 구성된다. 세외수입은 시·도의 일반회계 및 학교용지부담특별회계에서 부담하는 학교용지부담금 전액 등이다. 지방세전입금은 지방교육세 전액과 시·도 보통세 등의 일정비율인데 그 비율은 시·도별로 다르다. 서울특별시는 10%, 광역시·경기도·제주특별자치도는 5%, 그 밖의 도 및 특별자치시는 3.6%이다. 특별·광역시에는 추가적으로 담배소비세의 45%를 교육비특별회계에 전입한다.

2. 특별교부금

특별교부금은 국가시책, 지역현안, 재난안전관리 등 보통교부금 기준재정수요로 산정되기 어려운 특별한 재정수요에 대하여 교부하는 것으로, 국가시책 특별교부금 60%, 지역현안 특별교부금 30%, 재난안전관리 특별교부금 10%의 비중으로 배분되고 있다.

국가시책 특별교부금

국가시책 특별교부금은 전국에 걸쳐 시행하는 교육 관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있거나 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용 실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원이 필요할 때 교부된다. 교육부장관은 이러한 사유가 발생하거나 교육부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 교육감의 신청 없이도 일정 기준을 정하여 교부할 수 있다.

국가시책사업에는 공교육혁신 사업, 교육복지지원 사업, 안전한학교지원 사업, 진로·직업교육지원 사업, 교육행정지원 사업 등이 포함된다. 교육부 내 해당 실·국에서 사업을 신청하고 이에 대해 국가시책사업심의회의 심의를 거쳐 교육부장관이 결정·교부한다. 국가시책 특별교부금은 매년 1월 31일까지 교부되며, 필요시 시기 조정이 가능하다.

지역현안 특별교부금

지역현안 특별교부금은 기준재정수요액의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역교육현안에 대한 재정수요가 있을 때 교부된다. 교부대상은 학교교육시설 신·증축 및 개선 사업, 교육행정기관 및 교육지원기관 시설 관련 사업, 시·도교육감이 지역별·학교별 특색을 반영하여 제안한 지역특색 교육프로그램 사업 등이다.

시·도교육감은 지역현안 수요가 발생할 경우 사업의 필요성 및 시급성, 투자효과 등을 검토하여 교육부에 연중 수시로 신청하며, 이에 대해 사업의 타당성 및 시급성, 규모의 적정성, 지역 간 형평성 및 재정여건과 사업의 기대효과 등을 종합적으로 검토하여 교육부장관이 결정·교부한다.

재난안전관리 특별교부금

재난안전관리 특별교부금은 보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소하였을 때 또는 재해를 예방하기 위한 특별한 재정수요가 있을 때 교부된다.

교부대상은 각종 재난으로 인한 학교시설 등의 보수 및 피해복구사업, 학교시설 등의 피해예방사업, 학생 및 교직원에 대한 피해회복 지원사업, 학생·교직원 등의 안전을 확보하기 위한 수송, 임시수용 사업 등이다. 시·도교육감이 신청한 사업에 대해 교육부가 사업의 적정성 및 시급성 등을 고려하여 지원계획을 수립한다.

제3절 지방교육재정교부금의 배분현황

2022년 본예산 기준 지방교육재정교부금은 65조 595억원이고, 2021회계연도 지방교육재정교부금 본예산·결산 정산액은 11조 6,184억원이었으나, 이 중 6조 3,658억원은 2021회계연도 2차 추경에 반영하고, 미반영된 5조 2,526억원은 2021회계연도 국가 일반회계 세계잉여금으로 2022년 4월에 정산하였다. 한편, 2017년부터 유아교육지원특별회계를 설치하여 교육세 일부 및 국고지원액을 특별회계로 전출하고 있으며, 2020년부터 고교 무상교육을 지원하기 위해 증액교부금을 편성하고 있는데, 이를 포함할 경우 2022회계연도 지방교육재정교부금은 80조 7,835억원이다.

[지방교육재정교부금 규모]

(단위: 억원)

구분	재원	2021			2022		
		본예산	추경	세계잉여금 정산액 ³⁾	본예산	추경	세계잉여금 정산액
지방교육재정교부금 (특별회계 등 포함 ¹⁾)	내국세 20.79% ²⁾ + 교육세 일부	532,300 (578,807)	595,958 (642,465)	7,413	650,595 (697,980)	760,450 (807,835)	52,526
보통교부금	내국세 20.79%의 97%+교육세 일부	517,416	579,164	7,053	632,180	738,554	50,890
특별교부금	내국세 20.79%의 3%	14,884	16,794	360	18,415	21,896	1,636
국가시책	특별교부금의 60%	8,931	10,076	216	11,049	13,137	982
지역현안	특별교부금의 30%	4,465	5,038	108	5,524	6,569	491
재난안전관리	특별교부금의 10%	1,488	1,680	36	1,842	2,190	163

주: 1) 유아교육지원특별회계 전출금, 고교 무상교육지원 증액교부금 포함

2) 재정분권 추진에 따른 교부금법 개정으로 내국세분 교부비율이 2019년 20.46%(2019.1.1. 시행), 2020년 20.79%(2020.1.1. 시행)로 조정(국세인 부가가치세의 일부가 지방세로 전환 → 내국세 감소)

3) 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 세계잉여금 정산액은 기획재정부가 시·도교육청으로 교부하며 교육부의 지방교육재정교부금 예산 규모에 포함되지 않음

자료: 교육부

2021년 지방교육재정교부금의 시도교육청 교부현황을 살펴보면, 보통교부금은 경기도교육청 12조 7,304억원(22.0%), 서울시교육청 5조 7,033억원(9.9%), 경남교육청 4조 5,771억원(7.9%), 경북교육청 4조 567억원(7.0%) 등의 순으로, 특별교부금은 경기도교육청 3,975억원(23.7%), 서울시교육청 2,044억원(12.2%), 경남교육청 1,145억원(6.8%), 부산교육청 960억원(5.7%) 등의 순으로 교부되었다.

[2021년 지방교육재정교부금의 시·도교육청 교부 현황]

(단위: 억원, %)

시·도 교육청	보통교부금	특별교부금				합계
		국가시책	지역현안	재해대책	소계	
서울	57,033(9.9)	1,324(13.1)	425(8.4)	295(17.6)	2,044(12.2)	59,077(9.9)
부산	33,859(5.9)	617(6.1)	280(5.6)	63(3.8)	960(5.7)	34,819(5.8)
대구	26,764(4.6)	521(5.2)	222(4.4)	73(4.3)	816(4.9)	27,580(4.6)
인천	30,664(5.3)	569(5.6)	276(5.5)	92(5.5)	937(5.6)	31,601(5.3)
광주	18,037(3.1)	335(3.3)	178(3.5)	39(2.3)	552(3.3)	18,589(3.1)
대전	17,747(3.0)	352(3.5)	185(3.7)	70(4.2)	607(3.6)	18,354(3.1)
울산	14,433(2.5)	272(2.7)	39(0.8)	30(1.8)	341(2.0)	14,774(2.5)
세종	7,616(1.3)	147(1.5)	34(0.7)	6(0.4)	187(1.1)	7,803(1.3)
경기	127,304(22.0)	2,409(23.9)	1,298(25.8)	268(16.0)	3,975(23.7)	131,279(22.0)
강원	27,994(4.8)	355(3.5)	257(5.1)	114(6.8)	726(4.3)	28,720(4.8)
충북	23,628(4.1)	407(4.0)	202(4.0)	65(3.9)	674(4.0)	24,302(4.1)
충남	32,542(5.6)	502(5.0)	309(6.1)	94(5.6)	905(5.4)	33,447(5.6)
전북	32,032(5.5)	408(4.0)	240(4.8)	87(5.2)	735(4.4)	32,767(5.5)
전남	34,079(5.9)	472(4.7)	283(5.6)	135(8.0)	890(5.3)	34,969(5.9)
경북	40,567(7.0)	537(5.3)	334(6.6)	108(6.4)	979(5.8)	41,546(7.0)
경남	45,771(7.9)	646(6.4)	382(7.6)	117(7.0)	1,145(6.8)	46,916(7.9)
제주	9,093(1.6)	203(2.0)	94(1.9)	23(1.4)	320(1.9)	9,413(1.6)
합계	579,163(100.0)	10,076(100.0)	5,038(100.0)	1,679(100.0)	16,794(100.0)	595,958(100.0)

주: 세계잉여금 정산분은 포함하지 않음

자료: 교육부

지방교육재정교부금 정산

지방교육재정교부금의 재원은 해당연도 내국세 총액의 20.79%와 교육세 중 유아교육지원특별회계 편입분을 제외한 금액으로 구성된다. 「국가재정법」 제90조²⁵⁾와 「지방교육재정교부금법」 제9조²⁶⁾에 따라 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액은 늦어도 다음다음 회계연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

최근 3년(19년~21년)간 경기 호조에 따라 국가의 예산액 대비 결산액이 증가하였고, 이에 따라 지방교육재정교부금도 잉여 정산액이 발생하였다. 그 규모도 2019년 결산분 319억원, 2020년 결산분 7,413억원, 2021년 결산분 5조 2,526억원으로 증가하였다. 교부금별 정산액을 보면, 2019년 결산분은 보통교부금만 319억원이고, 2020년 결산분은 보통교부금 7,053억원, 특별교부금 360억원 규모이며, 2021년 결산분은 보통교부금 5조 890억원, 특별교부금 1,636억원 규모이다.

[연도별 지방교육재정교부금 정산분 현황]

(단위: 억원)

구분	2019년 결산분	2020년 결산분	2021년 결산분
보통교부금	319	7,053	50,890
특별교부금	-	360	1,636
- 국가시책	-	216	982
- 지역현안	-	108	491
- 재난안전관리	-	36	163
총계	319	7,413	52,526

자료: 교육부

25) 「국가재정법」

제90조(세계잉여금 등의 처리) ②매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 제48조의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액(이하 “세계잉여금”이라 한다)은 「지방교부세법」 제5조제2항의 규정에 따른 교부세의 정산 및 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항의 규정에 따른 교부금의 정산에 사용할 수 있다.

26) 「지방교육재정교부금법」

제9조(예산 계상) ③ 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액은 늦어도 다음다음 회계연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

[보론 19] 지방교육재정교부금 개편 논의

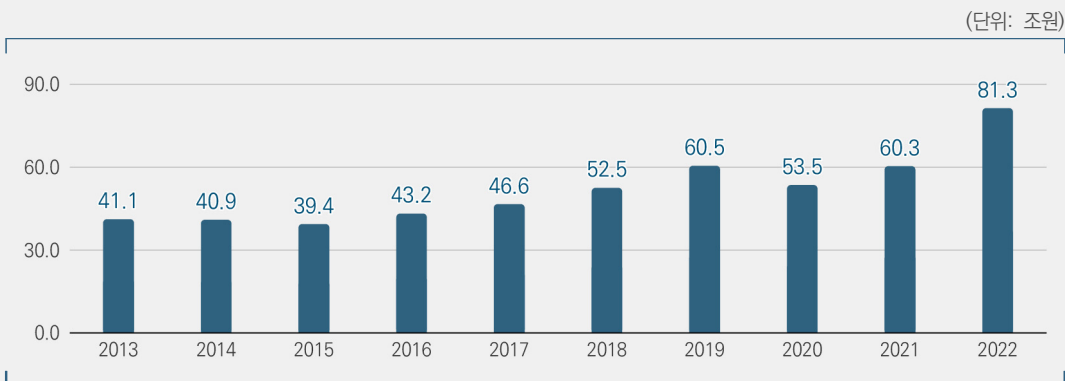
지방교육재정교부금 현황

지방교육재정교부금은 지방교육자치를 실시하도록 중앙정부에서 시·도교육청으로 이전되는 재원으로, 시·도교육청 세입 예산의 약 70% 수준(2021년 기준)이다.

지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」에 근거하여 내국세의 20.79%와 교육세 일부로 조성되며, 내국세 법정교부율은 19.4%(2005), 20%(2008), 20.27%(2010), 20.46%(2019), 20.79%(2020~)로 인상되었다. 교육세는 유아교육비 보육료 지원을 위한 유아교육지원특별회계 전출을 제외한 나머지가 교부금 재원이 된다.

지방교육재정교부금(추경 및 전년도 세계잉여금 정산분 포함)은 2022년 81.3조원으로, 내국세의 증가 등으로 2013년의 2배 수준으로 증가하였다.

[지방교육재정교부금 추이]



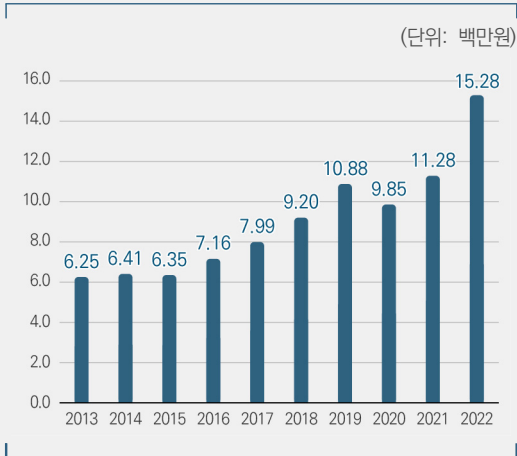
주: 추경 증액 및 전년도 세계잉여금 정산분을 포함한 최종 교부금 기준
자료: 교육부

지방교육재정교부금 개편 논의 배경

최근 내국세의 법정교부율로 결정되는 교부금 산정 방식, 일반지방재정과 지방교육재정 간 관계 개편과 관련한 논의가 이루어지고 있다.

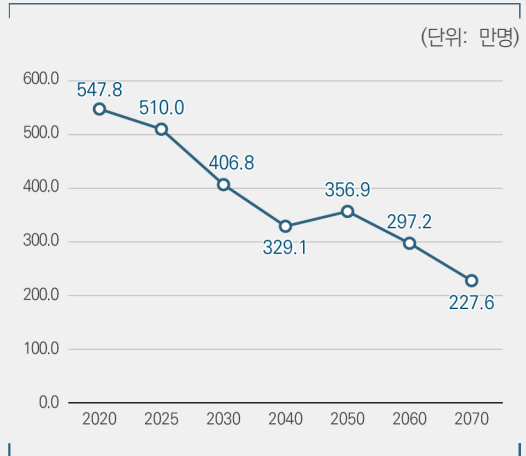
이는 학령인구 1인당 교부금 규모가 빠른 속도로 증가하고 있음에도 불구하고 교부금 규모가 내국세의 일정 비율로 결정되므로 학령인구 감소 등 사회경제적인 여건을 고려한 편성의 어려움이 있기 때문이다. 학령인구 1인당 교부금은 2022년 1,528만원으로 2013년의 2.4배 수준이며, 통계청은 학령인구는 향후 10년간 141만명 감소하고 2070년에는 2020년의 41.5% 수준으로 전망하고 있다.

[학령인구 1인당 지방교육재정교부금]



자료: 교육부

[통계청의 학령인구(6~17세) 전망]



자료: 통계청, 「장래인구추계」, 2021. 12.(중위 추계 기준)

또한 시·도교육청 재정여력은 개선되고 있는 반면 중앙정부의 재정부담은 증가하여, 국가 전체적인 자원배분이 불합리하다는 측면이 있다. 시·도교육청 순세제잉여금, 통합재정안정화기금·교육시설환경개선기금 적립금은 다음 해에 사용할 수 있는 보유재원으로, 2017년 2.1조원에서 2021년 6.6조원으로 증가하고 시·도교육청 지방채는 2017년 12.1조원에서 2021년 0.4조원으로 감소한 반면, 중앙정부 채무 규모는 동 기간 627.4조원에서 939.1조원으로 증가하였다.

[교육청 연도말 보유재원 및 지방채 추이]

(단위: 조원, %)					
구 분	2017	2018	2019	2020	2021
교육청 연도말 보유재원	2.1	2.2	3.4	4.0	6.6
교육청 지방채	12.1	8.1	1.9	1.6	0.4
중앙정부 채무	627.4	651.8	699.0	819.2	939.1
(GDP 대비 비율)	(34.2)	(34.3)	(36.4)	(42.4)	(45.6)

자료: 교육부

교육 부문 간 정부 재정지원 격차가 고등교육 질 저하로 이어질 것이라는 우려로 지방교육재정에 대한 개편 논의가 이루어지고 있는 측면도 있다. 정부 총지출 중 초·중·고 교육분야 지출 비중과 초·중·고 학생 1인당 정부지출액은 한국이 OECD 국가에 비해 각각 2.5%p, 2,426달러 높은 수준이나, 대학 지원의 경우 OECD 국가 평균보다 낮은 수준이다.

[학교단계별 교육분야 정부지출 국제비교(2018년)]

구 분		초등학교~고등학교	대학	전체
정부 총지출 중 교육분야 지출 비중(%)	한국	10.3	2.8	13.1
	OECD 평균	7.8	2.9	10.7
학생 1인당 정부지출(GDP에 대한 미국 달러 PPP 환산액)	한국	12,339	6,266	10,206
	OECD 평균	9,913	13,389	10,564

자료: OECD, 「Education at a Glance 2021: OECD indicators」, 2021. 9.

마지막으로, 최근 정부의 내국세 수입 증액 내용을 반영한 추경 편성 및 세계잉여금 정산 규모가 확대되고 있어 시·도교육청의 재정 규모의 증가가 발생하고 있다. 추가경정예산에 따라 내국세의 증감이 있는 경우 교부금도 함께 증감하는 것이 원칙이며, 내국세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액을 정산하고 있는데, 추경 증액과 정산분의 합계액은 2016년 1.9조원(본예산 대비 4.7%)에서 2022년 16.2조원(본예산 대비 25.0%)으로 확대되었다.

지방교육재정교부금 개편 논의 동향

내국세의 20.79%와 교육세로 결정되는 현행 교부금 산정방식에 대한 개편 의견으로는 소득 증가·물가 상승·학령인구 변화를 반영하는 방식으로 개편하는 의견²⁷⁾, 수요에 기반한 산정방식으로 개편하는 의견²⁸⁾ 등이 있다.

소득 증가·물가 상승·학령인구 변화를 반영하는 방식²⁹⁾은 교부금이 실질소득 증가와 물가 상승을 초과하는 수준으로 확대되는 현행 내국세 20.79% 결정 방식은 합리적 자원배분으로 보기 어렵다는 의견이며, 개편에 따른 재정절감 규모를 2021~2060년 1,046.8~1,144.6조원 수준으로 전망하고 있다. 교육수요에 기반한 산정방식은 교육수요 국제비교를 위한 지표로 ‘정부 총예산 대비 유초중등 교육재정 비중’, ‘학생 1인당 유초중등 교육재정 지출액’을 사용할 것을 제안한다.

현행 교부금 산정방식을 개편해야 한다는 의견이 있는 반면, 고교학점제, 그린스마트 미래학교, 과밀학급 해소 등으로 지방교육재정교부금에 대한 신규수요가 창출되고 있으므로 현행 내국세·교육세 연동방식을 유지해야 한다는 의견도 있다.

27) 김학수·고선·김진영·정종필·김재훈·최병호, “2021~2025년 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화”, 국가재정운용계획지원단, 2021. 10.

28) 구균철, “지방교육재정의 현황과 과제”, 한국재무행정학회 2022년 춘계학술대회 자료집, 2022. 5.

29) 산정식은 다음과 같음

(1안) 교부금_t = (1 + 국민1인당경상GDP증가율_{t-1}) × 1인당평균교부금_{t-1} × 학령인구수_t

(2안) 교부금_t = (1 + 경상GDP증가율_t) × 교부금_{t-1} × $\frac{\text{학령인구비율}_t}{\text{학령인구비율}_{t-1}}$

일반지방재정과 교육지방재정 간 관계의 재구조화 논의로는 지방자치단체와 시·도교육청 협력 강화 방안 마련, 공동사업비·교육지원특별회계 등을 신설하여 고등교육 등 국가 교육재정 수요 재원으로 활용하며 장기적으로는 지방교부세와 교부금 통합추진 등에 대한 의견이 있다. 그 외 단기과제로 지방재정·교육재정 간 예결산 및 성과관리 효과성 제고, 지자체·교육청 간 공동사업비 제도 도입 등, 중기과제로 지방정부의 재원조달 역할 강화 등을 추진하고, 장기과제로 지방교육재정과 일반지방재정 간 통폐합을 이루어야 한다는 의견이 있다.

정부도 지방교육재정교부금 제도 개선을 준비하고 있으며 최근 발표한 「2023년 예산안」 및 「2022~2026년 국가재정운용계획」에 교부금 제도 개선 검토 계획을 포함하고 있다. 학령인구 감소, 미래인재양성 투자소요 등을 감안하여 교육부문간 균형있는 투자를 위해 지방교육재정교부금 제도 개편을 추진하며, 구체적으로 지방교육재정교부금 중 국세교육세 등을 활용한 ‘(가칭) 고등·평생교육지원 특별회계’를 신설하며, 관제부처 및 전문가 협의를 거쳐 내국세 연동방식의 문제점을 근본적으로 해결하기 위한 방안을 마련한다는 계획이다.

초·중등 교육재정 해외사례

주요국은 교육환경과 재정수요를 바탕으로 초·중등 교육재정 규모를 매년 산정한다. 즉, 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일 등은 우리나라와 같은 법률에서 정하는 내국세 연동방식이 아니라 다른 예산과 같이 국회 또는 지방의회에서 교육환경과 재정수요를 감안하여 매년 초·중등 교육재정의 적정규모를 산정한다.

지방재정과 지방교육재정 분리 운영 사례를 보면, 미국은 우리나라와 같이 초·중등 교육행정·재정이 일반 지방자치 행정·재정으로부터 분리되어 있다. 우리나라 시·도교육청은 과세권이 없는 반면, 미국 교육행정기관은 상당한 자율성을 보장받는 대신 교육재원 조달에 대한 책무(과세권 보유)를 함께 지니고 있다. 미국의 지방교육재정 부담 비율은 지방정부 44.9%, 주정부 47%, 연방정부 8.1%(2016-2017학년도 기준) 수준이다.

지방재정과 지방교육재정 통합 운영 사례로는 일본, 프랑스, 독일 등이 있다. 일본의 경우 중앙정부는 지방교육비 중 교직원 인건비 등 특별한 비용의 일부만 직접 부담하며, 지방교부세를 통해서 부분적으로 지방교육비를 부담한다. 지방교육재정 부담구조(2019회계연도 기준)는 국고보조금 13%, 도도부현 51%, 시정촌 30%, 지방채 6% 등이다. 프랑스의 경우 초·중등 교육행정·재정은 중앙정부와 지방정부가 분담하여 각각 일반 행정·재정의 한 부분으로 운영한다. 중앙정부는 교육과정과 교원 인건비 지급 등을 책임지고 지방정부는 학교 운영, 시설 보수, 행정 인력 비용을 지출한다. 독일의 경우 주정부는 초·중등 및 고등교육재정을 책임지며 교원 인건비를 부담하고 지방정부는 개별학교의 설립과 운영, 행정 및 기술인력의 인건비를 부담한다.

현행 교부금 결정방식 개편 논의의 출발점은 예산 편성의 경직성에 따른 국가재정 전체적인 관점에서 효율적인 자원배분의 한계, 내국세 변동성에 따른 시·도교육청의 안정적인 재정운용 계획 수립의 어려움 발생 가능성 등이 배경이다. 반면, 내국세 연동방식을 개편하는 것은 교부금 축소로 이어질 우려가 있기 때문에 현행 방식을 유지해야 한다는 의견도 있어 사회적 합의 도출이 필요한 상황이다. 따라서 다양한 교부금 제도 대안을 마련하여 각 대안이 교육투자 수혜자에게 미치는 효과, 재정절감 효과 등을 면밀히 검토할 필요가 있다.

제5장 자치단체간 재정조정제도

제1절 시·도비 보조금

시·도비 보조금의 의의

시·도비 보조금은 광역단체의 정책적 필요에 따른 기초단체 사업에 대한 지원 또는 시·도 위임사무의 수행을 위한 사업비의 전부 또는 일부를 기초단체에 지원하는 제도이다.³⁰⁾ 따라서, 시·도비 보조금은 국고보조사업에 대한 시·도비 부담으로서 광역단체가 기초단체에 지급하는 시·도비 보조금(지방비 부담금)과 시·도 시책상 보조사업에 지원하는 순수 시·도비 보조금으로 구분될 수 있다.³¹⁾

시·도비 보조금의 재원

시·도비 보조금은 광역단체의 일반재원으로 조달된다. 이에 따라 재원의 용도가 지정되어 있고 대부분의 경우 기초단체의 재원 부담을 전제한다.

지방비 부담금 성격의 시·도비 보조금은 국고보조사업에 대한 광역-기초단체간 부담비율(기준부담률)을 적용하여 산정된다. 이는 「지방재정법 시행령 제33조제1항의 규정에 의한 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙」 [별표]에서 정하고 있다. 시·도 시책사업에 대한 순수 시·도비 보조금은 지원사업별로 예산의 범위에서 자율적으로 결정된다.

30) 지방행정연수원, 「2017년도 공통교재: 지방재정조정제도」, 2017.2, p. 94.

31) 정원식·송병주, “도비보조금의 실태분석: 경상남도를 중심으로”, 「한국행정학보」, 제34권 제2호, 2000, p. 201.

제2절 조정교부금

1. 자치구 조정교부금

자치구 조정교부금의 의의

자치구 조정교부금은 특별·광역시별로 자치구간 세원 분포의 불균형에 따른 재원확보 능력의 차이를 시정(자치구간 재정력균등화 기능)하고, 모든 자치구가 일정 수준의 행정운영에 필요한 재원을 확보(재원보장 기능)할 수 있도록 돕는 역할을 수행한다.

자치구 조정교부금은 일반조정교부금과 특별조정교부금으로 구분된다. 일반조정교부금은 자치구의 행정운영에 필요한 재원을 보전하는 등 일반적 재정수요에 충당하기 위한 교부금이고, 특별조정교부금은 자치구 지역개발사업과 같은 시책을 추진하는 등 특정한 재정수요에 충당하기 위한 교부금이다(「지방재정법 시행령」 제36조의2).

자치구 조정교부금의 재원

특별·광역시는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 관할 자치구 간 재정력 격차를 조정하여야 한다(「지방재정법」 제29조의2). 이에 따라 자치구 조정교부금 재원은 특별·광역시의 시세(市稅) 중 보통세(광역시의 경우 주민세 재산분 및 주민세 종업원분 제외)의 일정 비율이 된다. 2022년 현재 특별·광역시의 보통세 비율은 서울 22.6%, 부산 23.0%, 대구 22.29%, 인천 20.0%, 광주 23.9%, 대전 23.0%, 울산 20.0%이다.

자치구 조정교부금 총액의 90%는 일반조정교부금, 10%는 특별조정교부금으로 운영된다. 일반조정교부금은 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치구에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 교부된다. 지방교부세의 경우와 비슷하게 일반교부금 총액이 재정부족액 총액에 미달하는 경우에 이를 일치시킬 목적으로 조정률을 적용한다.

2. 시·군 조정교부금

시·군 조정교부금의 의의

시·군 조정교부금은 광역 시·도가 관할 시·군이 징수한 도세의 일부를 해당 시·군에 배분하는 방식으로 운영되고 있다. 이는 시·군 조정교부금이 상위 자치단체가 하위 자치단체에 재원을 이전하는 수직적 재정조정역할을 하는 동시에, 시·군 간 재정력 격차를 완화하는 수평적 재정조정역할도 수행함을 의미한다.

시·군 조정교부금은 일반조정교부금과 특별조정교부금의 두 종류로 구분된다. 일반조정교부금은 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하는 등 일반적 재정수요에 충당하기 위한 것으로 조정교부금 총액의 90%를 재원으로 하고, 특별조정교부금은 시·군의 지역개발사업 같은 시책을 추진하는 등 특정한 재정수요에 충당하기 위한 것으로 나머지 10%를 재원으로 한다(「지방재정법 시행령」 제36조).

시·군 조정교부금의 재원

시·군 조정교부금은 시·군에서 징수하는 광역시세·도세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시는 47%)를 재원으로 한다(「지방재정법」 제29조). 광역시세·도세는 ① 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세 제외)의 총액과 ② 해당 시·도(특별시 제외)의 지방소비세액을 전년도 말의 시·도 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군 인구를 곱한 금액으로 구성된다.

광역 시·도는 시·군 조정교부금을 인구, 징수실적(지방소비세 제외), 해당 시·군의 재정사정 등을 기준으로 관할 시·군에 배분하며, 화력발전·원자력발전에 대한 각각의 지역자원시설세의 65%(징수교부금 교부시 해당 금액 제외)를 화력발전소·원자력발전소가 소재한 시·군에 각각 배분하여야 한다. 일반조정교부금의 경우 총액의 50%는 해당 시·군의 인구수에 따라 배분하고, 20%는 해당 시·군의 광역시세·도세 징수실적에 따라 배분하며, 30%는 재정력지수(매년도 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값)가 1 미만인 시·군을 대상으로 1에서 해당 시·군의 재정력지수를 뺀 값(역재정력지수)을 기준으로 배분한다.

제3절 지방자치단체의 교육청 전출금

지방자치단체의 교육청 전출금의 의의

「지방교육재정교부금법」 제11조는 시·도의 교육·학예에 드는 경비는 해당 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하되, 의무교육 관련 경비는 지방교육재정교부금과 시·도의 일반회계 전입금으로 충당하고, 의무교육 외의 관련 경비는 지방교육재정교부금, 시·도의 일반회계 전입금, 수업료 및 입학금 등으로 충당한다고 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체 일반회계로부터의 전입금 즉 지방자치단체의 교육청 전출금은 지방교육재정교부금과 함께 교육비특별회계의 주요 재원을 형성한다.

지방자치단체의 교육청 전출금의 재원

지방자치단체의 교육청 전출금은 법적 성격에 따라 법정전출금과 비법정전출금으로 구분되고, 재원부담주체에 따라 광역단체 전출금과 기초단체 전출금으로 구분된다.

[지방자치단체의 교육청 전출금의 재원]

법정 전출금	광역	- 지방교육세 전출금 - 지방교육세 전액 - 담배소비세 전출금 - 담배소비세의 45% - 시·도세 전출금 - 서울특별시: 특별시세 총액(보통세 중 주민세 재산분 및 종업원분, 목적세 및 특별시분 재산세, 특별시에 배분되는 지방소비세 제외)의 10% - 광역시 및 경기도: 광역시세 또는 도세 총액(목적세, 광역시 및 경기도에 배분되는 지방소비세 제외)의 5% - 그 밖의 도 및 특별자치도: 도세 또는 특별자치도세 총액(목적세, 그 밖의 도 및 특별자치도에 배분되는 지방소비세 제외)의 3.6% - 학교용지일반회계부담금 - 학교용지매입비는 시·도의 일반회계와 학교용지부담금특별회계에서 50%, 교육비특별회계에서 50%를 부담하는데, 이중 시·도의 일반회계 예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하는 금액 - 지방교육재정교부금 보전금 - 지방소비세율 인상분(6%p)에 지방교육재정교부금 법정률(20.27%)과 각 시·도교육청의 보통교부금 배분비율을 적용하여 산정	「지방교육재정교부금법」 제11조제2항 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조 「지방세법 시행령」 제75조
	광역 기초	- 무상교육경비전입금 - 광역·기초자치단체가 부담하는 무상교육경비 전입금(5%)	「지방교육재정교부금법」 제14조제2항
비법정 전출금	광역 기초	- 기타 전출금 - 시·도 및 시·군·자치구는 는 관할구역의 교육·학예 진흥을 위하여 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있음	「지방교육재정교부금법」 제11조 제9항

제4절 자치단체간 재정이전 현황

지방자치단체의 교육청 전출금 현황

지방자치단체의 교육청 전출금은 광역단체의 시·도교육청 전출금이 대부분이다. 기초단체의 전출금은 교육급여보조금에 일부 포함되어 있다. 광역단체의 시·도교육청 전출금 중 법정전출금은 시·도세 전출금, 담배소비세 전출금, 지방교육세 전출금, 학교용지부담금 전출금(학교용지 일반회계부담금), 고교무상교육으로 구성된다. 2022년 본예산 기준 광역단체의 교육청 전출금은 12조 564억원이다. 지방교육세 전출금이 7조 5,799억원으로 전체의 62.9%이다. 시·도세 전출금은 3조 6,928억원으로 전체의 30.6%이고, 담배소비세 전출금은 6,089억원(5.1%), 학교용지부담금 전출금은 1,400억원(1.2%), 고교무상교육은 348억원(0.3%)이다.

[시도별 교육청 법정전출금 현황]

(단위: 억원, %)

구분	법정전출금						구성비
	시도세	담배소비세	지방교육세	학교용지부담금	고교무상교육	합계	
서울	16,268	2,572	19,663	20	75	38,598	32.0
부산	2,056	862	3,853	-	28	6,799	5.6
대구	1,391	578	2,676	67	26	4,737	3.9
인천	1,883	884	4,251	110	24	7,152	5.9
광주	953	453	1,816	100	16	3,338	2.8
대전	987	459	1,802	-	13	3,261	2.7
울산	957	281	1,348	-	10	2,596	2.2
세종	310	-	535	11	4	860	0.7
경기	7,156	-	22,126	906	39	30,227	25.1
강원	448	-	1,827	32	11	2,318	1.9
충북	460	-	1,678	-	5	2,144	1.8
충남	710	-	2,875	76	14	3,675	3.0
전북	466	-	1,685	8	16	2,176	1.8
전남	706	-	2,399	58	16	3,179	2.6
경북	500	-	2,380	-	15	2,895	2.4
경남	1,003	-	3,711	-	7	4,721	3.9
제주	673	-	1,174	12	28	1,888	1.6
합계 (비중)	36,928 (30.6)	6,089 (5.1)	75,799 (62.9)	1,400 (1.2)	348 (0.3)	120,564 (100.0)	100.0

주: 시·도세 총액(목적세 등 제외)의 일정률: 서울특별시 10%, 광역시·경기도 5%, 기타 도 3.6%. 법정전출금 중 「지방교육재정교부금법」 제11조에 따른 예산에는 2015년도 정산분 포함. 지방교육세는 지방교육세의 지난연도 수입 정산분 포함

자료: 행정안전부(2022.5), 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요」

한편, 2022년 교육비특별회계 본예산 기준 총수입 82조 6,902억원 중 이전수입(의존재원)이 80조 953억원으로 96.9%를 차지하는데, 중앙정부 이전수입(지방교육재정교부금, 국고보조금, 특별회계전입금)은 65조 331억원으로 78.6%이고 지방자치단체 이전수입은 14조 9,515억원으로 18.1%이다. 지방자치단체이전수입 중 지방교육세 전입금 등 법정이전수입은 13조 5,312억원으로 교육비특별회계 예산의 16.4%, 지방자치단체의 재량에 따른 비법정이전수입이 1조 4,204억원이다. 기타이전수입이 1,107억원, 자체수입이 5,796억원, 지방교육채등 기타수입이 1조 4,179억원, 내부거래 5,974억원이다.

[지방자치단체와 교육비특별회계 간 재원이전 현황(본예산 기준)]

(단위: 억원, %)

구분	2021 (A)		2022 (B)		증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A*100
합계	718,605	(100.0)	826,902	(100.0)	108,296	15.1
이전수입	694,749	(96.7)	800,953	(96.9)	106,204	15.3
중앙정부이전수입	559,964	(77.9)	650,331	(78.6)	90,367	16.1
지방교육재정교부금	521,269	(72.5)	608,658	(73.6)	87,389	16.8
국고보조금	2,148	(0.3)	5,974	(0.7)	3,826	178.2
특별회계 전입금	36,547	(5.1)	35,699	(4.3)	△848	△2.3
지방자치단체이전수입	132,980	(18.5)	149,515	(18.1)	16,535	12.4
법정이전수입(의무)	120,342	(16.7)	135,312	(16.4)	14,970	12.4
지방교육세 전입금	68,288	(9.5)	76,600	(9.3)	8,312	12.2
담배소비세 전입금	6,105	(0.8)	6,286	(0.8)	181	3.0
시·도세 전입금	32,079	(4.5)	38,440	(4.6)	6,361	19.8
학교용지일반회계 부담금	1,791	(0.2)	1,469	(0.2)	△322	△18.0
지방교육재정교부금 보전금	10,856	(1.5)	11,311	(1.4)	456	4.2
교육급여 보조금	221	(0.0)	251	(0.0)	30	13.3
무상교육경비전입금	1,002	(0.1)	955	(0.1)	△48	△4.7
비법정이전수입(재량)	12,638	(1.8)	14,204	(1.7)	1,566	12.4
광역자치단체전입금	7,430	(1.0)	8,689	(1.1)	1,260	17.0
기초자치단체전입금	5,208	(0.7)	5,515	(0.7)	306	5.9
기타이전수입	1,805	(0.3)	1,107	(0.1)	△699	△38.7
자체수입	3,953	(0.6)	5,796	(0.7)	1,842	46.6
지방채 및 기타	12,529	(1.7)	14,179	(1.7)	1,650	13.2
내부거래	7,374	(1.0)	5,974	(0.7)	△1,399	△19.0

자료: 교육부, 한국교육개발원(2022.3), 「2022회계연도 교육비특별회계 세입·세출 본예산 분석결과」

2022 대한민국 지방재정

부록

일러두기

본고의 예산 규모는 별도의 주석이 있는 경우를 제외하고 중앙정부는 본예산, 지방자치단체는 당초예산 기준으로 작성하였다. 중앙정부와 지방자치단체 비교의 일관성을 확보하기 위한 것으로 지방자치단체는 중앙정부와 달리 추경예산 편성이 잦고 그 횟수도 서로 상이하기 때문이다.

부록

- 지방재정 한눈에 보기
- 찾아보기

1995

본격 지방자치제도 실시 (4대 동시선거)

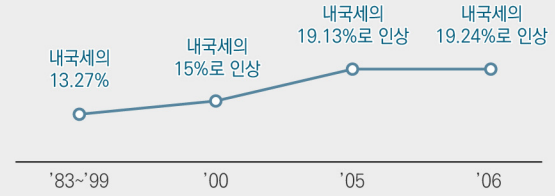
- 1991년 기초의회의원 선거,
1995년 지방자치단체장 선거

2000

지방교부세 법정률 15% 인상

지방교육재정교부금 법정률 13% 인상

| 지방교부세 법정률 추이 |



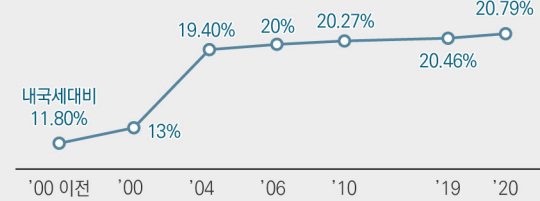
지방교부세 규모 변화

(단위: 조원)

연도	'99	'00	'01	'04	'05	'06	'07	'16	'19	'22
지방교부세	6.7	8.3	12.3	14.5	19.9	21.5	25.2	37.9	57.7	65.1
보통교부세	5.8	7.5	11.1	13.0	17.9	18.7	21.3	35.0	52.6	55.1
특별교부세	0.6	0.8	1.1	1.3	0.7	0.7	0.9	1.1	1.6	1.7

주: 보통교부세는 정률분의 97%, 특별교부세는 정률분의 3%임

| 지방교육재정교부금 법정률 추이 |



지방교육재정교부금 규모 변화

(단위: 조원)

연도	'00	'01	'04	'05	'06	'07	'10	'11	'18	'22
지방교육재정교부금	9.8	14.6	18.3	23.7	24.6	26.9	32.4	36.1	49.5 ^주	65.1
보통교부금	8.8	13.4	16.2	23.0	23.8	26.0	31.3	35.0	48.2	63.2
특별교부금	0.6	1.0	1.1	0.8	0.8	0.9	1.1	1.1	1.4	1.8

주: 2018년도 유아교육특별회계 포함 시 지방교육재정교부금 규모는 53.4조원(보통교부금 52.1조원)임

주: 보통교부금은 정률분의 96%, 특별교부금은 4%였으나, 2017년도 개정(2018년 시행)으로 보통교부금 97%, 특별교부금 3%로 교부율이 조정됨

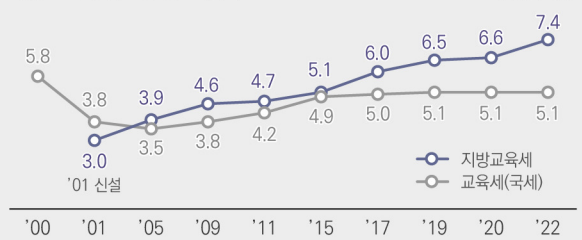
2001

지방교육세 신설

- 교육세(국세)에서 배분하는 방식에서,
광역 지자체 목적세인 '지방교육세'로
분리·신설

지방교육세 연도별 규모 변화

(단위: 조원)



2004

균형발전특별회계 신설

- 지방분권 3개 특별법(지방분권특별법, 신행정수도건설 특별조치법, 국가균형발전특별법)제정에 따른 국가균형발전계획 시행의 재정적 지원 목적
- 부처별 분산추진되던 균형발전사업 재원을 동 회계로 통합

| 국가균형발전특별회계 신설 |

이전재원 구분		2004년 예산	균특회계 이관 (5조원)
국가 보조금	지자체보조금	12.7조원	→ 3.9조원
	민간보조금	4.8조원	→ 0.4조원
지방양여금(오지개발 등)		4.4조원	→ 0.4조원
민간출연금(R&D사업 등)		9.6조원	→ 0.3조원

균형발전특별회계 규모 변화

연도	'05	'07	'09	'11	'13	'15	'17	'18	'19	'20	'21	'22
명칭	균형발전 특별회계		광역지역발전 특별회계		지역발전 특별회계		지역발전 특별회계		균형발전 특별회계			
규모(조원)	5.4	6.5	9.6	9.4	9.6	10.4	9.8	9.9	10.7	9.2	10.3	10.8

2005

지방교육재정교부금 법정률 19.4%로 인상

- 유아교육 지방이양·평생교육 확대/ 지방교육재정 안정화

지방교부세 법정률 19.13%로 인상

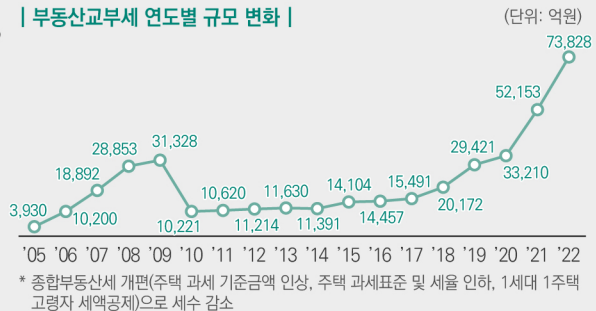
부동산교부세 신설

- 종합부동산세 세수를 재원으로 전액 지방배분

국고보조금제도 개편

- 국고보조사업의 지방이양 및 균특사업 이관 통해 지방자치단체 재정자율성 제고 목적

| 부동산교부세 연도별 규모 변화 |



개편개요

국고보조사업 533개(12.7조원) 중 165개(1.1조원) 지방이양

국가보조 사업	지방이양사업	균특사업	보조사업 유지
533개, 12.7조원	→ 행정부소관(149개, 1조원) 교육부소관(16개, 0.1조원)	126개, 3.6조원	233개, 7.9조원

이후 경과

- 국고보조사업 지속 확대
- 2018년 기준 국고보조금 1,569개 세부사업(58.8조원)

국고보조사업 규모 변화

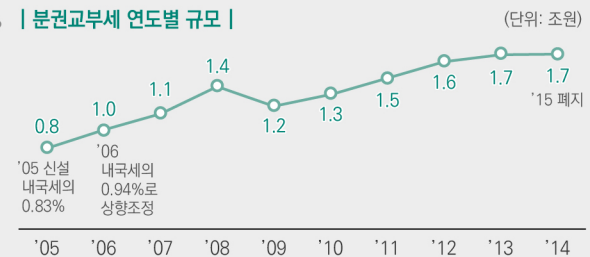
연도	'05	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
규모(조원)	12.7	46.0	46.4	50.2	58.8	65.6	74.8	79.5

- '16년 지방이양사업 일부(정신·장애인·노인양로시설사업) 국고보조사업 전환
- 연도별 주요 증가는 기초연금 인상('15, '18, '19), 부양의무자 기준완화('19), 아동수당 도입('18) 등에 기인함.

분권교부세 신설

- 국고보조사업 일부 지방이양에 따른 재원이전
- 국고보조금 개편에 따라 지방이양된 사업의 재원보전 목적

| 분권교부세 연도별 규모 |



2006

지방교부세 법정률 19.24%로 인상

2007

지방교부세법 개정

- 특례 신설하여 제주특별자치도는 보통교부세 총액의 3% 정률 교부

2010

지방소득세 신설

- 종전 주민세·사업소세를 지방소득세로 개편, 과세항목 조정

지방소비세 신설

- 국세인 부가가치세의 5%를 지방세인 지방소비세로 전환

지방교육재정교부금 교부율 20.27%로 인상

- 지방소비세 신설에 따른 내국세 감소에 따라 교부율 조정으로 감소금 보전

2013

지방소득세 독립세화

- 개편 후 서울은 광역지자체 자율 결정

2014

지방소비세 이양률 5%→11% 인상

- 취득세수 감소*에 따른 지방세수 보전 목적,
* 1가구 1주택자 주택거래 취득세 감면
(「지방세법」 11조)

| 제주특별자치도 재정특례 |

- 지방교부세 특례(법 제75조)
 - 제주특별자치도 보통교부세 총액의 3%를 정률 교부
(cf. 타 지자체는 기준재정 수입액·수요액을 근거로 차등배분)

제주특별자치도 재정규모 변화

(단위: 억원)

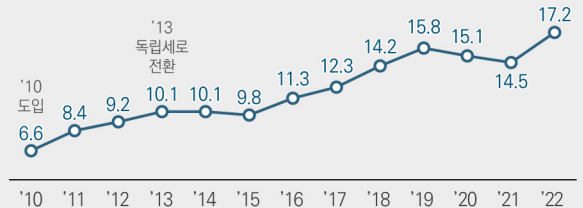
	'05	'06	'07	'08	'13	'20	'21	'22
총 규모	21,669	26,092	28,959	24,723	33,667	49,753	49,047	53,527
지방세	4,011	4,337	4,471	4,401	6,646	15,611	15,224	16,660
지방교부세	5,825	6,197	7,356	7,753	9,979	14,647	14,291	17,494
보조금	4,561	7,769	-	7,647	10,465	11,900	11,708	13,044
기타	7,273	7,787	17,131	4,922	6,576	7,595	7,824	6,329

| 지방소득세 신설 |

기존		개편('10년) 이후	
주민세	소득분	→	소득분
	균등분	↘	종업원분
사업소세	종업원분	↗	균등분
	재산분	→	재산분
			지방소득세
			주민세

지방소득세 규모 변화

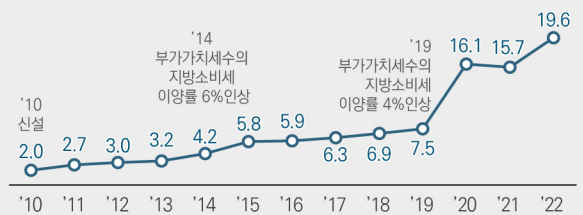
(단위: 조원)



| 지방소비세 신설 |

기존	변경내역	'10년 이후
부가가치세 납부 (100%)	↓	부가가치세 납부 (100%)
↓		↓
국세(100%)		국세(95%) 지방세(5%)

(단위: 조원)



기존(부가세)

지방 소득세	종합소득	부가세율 10%
	양도소득	
	법인소득	
	특별징수	

개편(독립세)

0.6~3.8%
0.6~7%
1.0~2.2%
10%

2015

소방안전교부세 신설

- 지자체 소방안전시설 확충·안전관리 강화 지원 목적

분권교부세 폐지

- 분권교부세 대상 이양사업의 국고보조사업 전환

소방안전교부세 규모 변화

(단위: 억원)

연도	'17	'18	'19	'20	'21	'22
교부액	5,135	4,173	5,375	7,143	10,352	8,648
서울	담배개별소비세 총액의 20%		35%	45%로 인상		

※ 소방안전교부세 재원 예시

담뱃값 4,500원 = 출고가 1,182원 + 담배소비세(지방세) 1,007원

+ 개별소비세(국세) 597원 + 제세공과금 등 1,717원

유아교육지원특별회계 설치에 따른 지방교육재정교부금 변경내역 |

- 지방교육재정교부금 재원 일부가 유아교육지원특별회계로 이관

전체재원	보통교부금	특별교부금	유아교육지원특별회계
내국세 20.27%	내국세 20.27% 일부	내국세 20.27% 일부	교육세 일부 (유치원 누리과정)
	=	+	+
교육세 ^주	교육세 일부		국고 (어린이집 누리과정)

유아교육지원특별회계 설치 전후 지방교육재정교부금 내역 변화

구분	'10-'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
보통교부금	내국세 정률분	20.27% *96%	20.27% *97%	20.46% *97%	20.79% *97%	20.79% *97%	20.79% *97%
	교육세	전액 40.7%	65.1%	62.3%	64.4%	68.1%	68.8%
특별교부금	내국세 정률분	20.27% *4%	20.27% *3%	20.46% *3%	20.79% *3%	20.79% *3%	20.79% *3%
	유아교육지원특별회계*	-	59.3%	34.9%	37.2%	35.6%	30.3%
	교육세	-	59.3%	34.9%	37.2%	35.6%	31.2%

* 유아교육지원특별회계는 교육세와 국고지원금으로 구성됨

유아교육지원특별회계 예산 규모

구분	'19	'20	'21	'22
소 계	38,153	37,846	37,070	36,534
- 교육세 전출분	18,341	17,518	16,901	16,664
- 국고 지원분	19,812	20,328	20,169	19,870

주: 교육세(국세) - 부가세 형식[금융·보험업자의 수익금액의 0.5%, 특별소비세액의 30%, 교통세액의 15%, 주세액의 10% 부과]

재정분권 추진방안 시행 후 예상 변화 |

개편 내역	1단계	
	'19	'20
지방소비세 세율 인상 ('18년 11%)	15%	21%
소방안전교부세 세율 인상 ('18년 20%)	35%	45%
국세:지방세 비율	75:25	74:26

2017

유아교육지원특별회계 설치

- 누리과정 소요예산 동 특별회계에서 지원
- 3년('17~'19) 한시 특별회계 후 2022년까지 효력 연장

2018

지방교육재정교부금 법정률 조정

- 보통교부금 96% → 97%, 특별교부금 4% → 3% 조정

2019

지방교육재정교부금 법정률 20.46%로 인상

- 재정분권 추진방안에 따른 내국세 감소 예상, 교부금 수준 보전을 위해 교부를 인상

지방소비세 세율 15%로 인상

- 부가가치세수의 지방소비세 이양률 인상 (11% → 15%)

재정분권 추진방안 발표

2020

재정분권 추진 1단계 이행

- 지방소비세율 21%로 인상
- 소방안전교부세율 45%로 인상

지방교육재정교부금 법정률 20.79%로 인상

- 재정분권 추진방안에 따른 내국세 감소 예상, 교부금 수준 보전을 위해 교부율 인상

통합재정안정화기금 신설

| 지방자치단체 통합재정안정화기금 |

- 재정안정화기금과 통합관리기금을 통합한 통합재정안정화기금 설치

재정안정화기금	통합관리기금	통합재정안정화기금
지자체 회계연도 간 재정수입 불균형 등 조정	여유자금 통합관리 및 재정용자·지방채 상환 등에 활용	통합계정 - 다른 회계 및 기금으로의 예탁 - 예수금 원금 및 이자 상환 - 통합기금의 운용·관리에 필요한 경비
		재정안정화계정 - 다른 회계로의 전출 - 지방채 원리금 상환

| 재정분권 1단계 이행경과 및 2단계 추진방안 |

구분	1단계		2단계
	'19	'20	'22~'23
지방소비세 세율 인상 ('18년 11%)	15%	21%	25.3%
소방안전교부세 세율 인상 ('18년 20%)	35%	45%	-
기능이양	3.5조원		2.3조원
국세:지방세 비율	76.4:23.6	73.7:26.3	72.6:27.4

2021

재정분권 2단계 추진방안 발표

- 지방소비세율 4.3%p 인상 ('22년 2.7%p, '23년 1.6%p)
- 지방소멸대응기금 신설 (10년간 매년 1조원 정부출연) (광역:기초=2.5:7.5 배분)

2022

재정분권 추진 2단계 이행

- 지방소비세율 인상(21% → 23.7%, 2.7%p 인상)
- 지방소멸대응기금 지자체별 배분금액 결정

| 지방소멸대응기금 단체별 배분금액 |

광역자치단체 배분금액 규모

(단위: 억원)

구분	전남	경북	강원	전북	경남	충남	충북	부산	대구	광주	제주	인천	대전	울산	경기
'22	378	363	258	240	223	179	119	26	24	14	14	12	9	9	4
'23	504	484	344	320	297	239	159	34	32	19	19	16	12	12	5

주: 억 단위로 반올림하여 제시한 금액이며, 산식에 따라 세부 금액을 산출하여 결정

기초자치단체 배분금액 규모

(인구감소지역: 89개 시·군·구)

(단위: 억원)

등급	자치단체 수 (비율)	배분금액		
		'22	'23	합계
A	4(5%)	90	120	210
B	13(15%)	72	96	168
C	39(45%)	60	80	140
D	18(20%)	54	72	126
E	15(15%)	48	64	112

기초자치단체 배분금액 규모

(관심지역: 18개 시·군·구)

(단위: 억원)

등급	자치단체 수 (비율)	배분금액		
		'22	'23	합계
A	1(5%)	23	30	53
B	3(15%)	18	24	42
C	9(45%)	15	20	35
D	3(20%)	14	18	32
E	2(15%)	12	16	28

찾아보기

ㄱ

건전재정운영 원칙	148
결산상 잉여금의 처리	177
계속비	159
고향사랑 기부금 제도	100
교육재정(교육비특별회계)	77
교육재정안정화기금	66
교육청 전출금	279
국가균형발전특별회계	259
국가시책 구현과 지방재정의 자주성	149
국고보조금	246
긴급재정관리제도	189

ㄴ

단일예산 원칙과 예산총계주의 원칙	151
--------------------	-----

ㄷ

명시이월비	160
-------	-----

ㄹ

(국고)보조사업 비중	53
보통교부금(지방교육재정교부금)	264
보통교부세	234, 242
부동산교부세	237

ㄴ

사전의결 및 공개 원칙	153
성과중심 운영 원칙	149
성인지적 운영 원칙	150
세입분권지수	133
세입의 징수와 수납	168

세입·세출예산	159
소방안전교부세	238
시·도비 보조금	276

ㅇ

예산안 편성의 원칙	156
예산안 편성의 절차	156
예산의 목적 외 사용금지 원칙	152
예산의 배정	168
예산총칙	158

ㅈ

재정분권	106
재정사용액	90
적극행정 면책 제도	171
정률보조금	247
정액보조금	247
중기지방재정계획의 수립	156
지방교부세	30, 232
지방교육재정교부금	262, 268
지방세	30
지방소멸대응기금	123
지방자치단체장 재의요구권	161
지방재정	21
지방재정관리제도	184
지방재정영향평가	184
지방재정위기관리제도	187
지방재정조정제도	226
지방채	205
지방채무	194
지방통합재정	77
지역상생발전기금	118

지역통합재정	89
지출원인행위와 출납	168

㉞

채무부담행위	159
출납폐쇄 및 출납사무완결	174

㉟

통합재정	77
통합재정수입	79, 81
통합재정수지	79, 86
통합재정안정화기금	66
통합재정자립도	135
통합재정자주도	136
통합재정지출	79, 84
투자심사 제도	209
특별교부금(지방교육재정교부금)	266
특별교부세	237
특정보조금	247

Ⅱ

포괄보조금	247
-------	-----

㉡

회계연도 독립의 원칙	150
-------------	-----

2022 대한민국 지방재정 Local Finance of Korea, 2022

발간일 2022년 9월

발간인 국회예산정책처장 조의섭

발행처 국회예산정책처

서울특별시 영등포구 의사당대로 1 대한민국국회

TEL. 02.6788.3772

편 집 예산분석실 행정예산분석과

디자인·인쇄 경성문화사(02.786.2999)

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서
보실 수 있습니다.

ISBN 979-11-6799-080-8 93350

© 국회예산정책처, 2022

새로운 **희망**을 만드는 국회



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호

31-9700373-001663-10



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE