



지방재정위기 극복 방안 모색을 위한 세미나

지방자치단체 재정감당역량 도출과 사례분석

2015. 11. 13 [금] 14:00~16:30
정부서울청사 별관 국제회의실(3층)



주최  한국지방행정연구원
Korea Institute for Local Administration

후원  KALF 한국지방재정학회  행정자치부

개 회 사

안녕하십니까?

한국지방정행정연구원장 하혜수입니다.

먼저 바쁘신 일정에도 불구하고 '지방자치단체 재정감당역량
도출과 평가'를 위한 토론회에 참석해주신 여러분께 깊은 감사의
말씀을 드립니다.

특히, 오늘 토론회의 좌장을 기꺼이 허락해주신 김안제 교수님
께 감사의 말씀을 드리며, 축사와 환영사를 해 주실 이삼주 한국
지방재정학회님, 정정순 행정자치부 지방재정세실장님께도 감사드
립니다.

아울러 오늘 발표에 대해 토론을 해 주시기 위해 각계에서 오
셨습니다. 그리고 내년도 예산편성업무가 한창인데도 불구하고 시
간을 할애하여 전국 자치단체의 예산분야 관계자들도 많이 참석
하셨습니다. 감사드립니다.

최근의 지방재정은 세입이 증가하지 않는데 비해 사회복지비
등 의무적 지출의 증가로 많이 어렵다고 합니다. 재정지출의 효율
화가 무엇보다 중요하다고 생각합니다. 오늘 이 자리는 지방재정
을 면밀히 분석하여 현재 어느 정도의 어려움을 겪고 있으며, 어
떠한 방향으로 해결할 것인가를 모색하고 준비하는 매우 뜻 깊은
자리가 될 것으로 생각합니다.

아울러, 우리 연구원에서는 ‘재정감당역량’이라는 새로운 개념의 시각에서 지방재정을 분석하는 방법을 개발하고 적용하는 연구를 하였습니다. 이 연구결과에 대해 전문가, 그리고 중앙과 지방자치단체의 검토를 받는 자리이기도 합니다. 많은 조언과 격려를 부탁드립니다.

지방자치가 성숙되기 위해서는 지방재정이 튼튼해야 합니다. 오늘 세미나는 발표자나 토론자, 참석자 모두 지방재정에 대하여 앞으로 나갈 방향을 찾기 위해 모인 자리입니다. 여러분들의 창의적이고 심도 있는 토론을 통해, 지방재정이 한 단계 도약하고 중앙과 지방이 함께 상상할 수 있는 방안을 논의하는 유익하고 소중한 시간이 되기를 바랍니다.

다시 한번, 이 자리에 참석하신 모든 분들께 감사드리며, 우리나라 지방자치와 지방재정 발전에 큰 힘이 되어 주실 것을 부탁드립니다.

감사합니다.

2015. 11. 13

한국지방행정연구원장 하 혜 수

축 사

안녕하십니까? 한국지방재정학회장 이삼주입니다.

최근 지방행정의 환경변화로 인해 획기적인 세입증대를 기대하기 어려운 상황에서 사회복지비와 같은 지출수요는 지속적으로 확대되고 있습니다. 이러한 상황에서 지방자치단체가 행정기능을 수행하는데 필요한 재원을 어느 정도 보유하고 있는지에 대하여 스스로 진단하고 확인하는 것은 지방자치의 성패를 좌우할 정도로 중요한 요소입니다.

이러한 의미에서 오늘의 행사는 매우 중요하고 또 축하를 받아 마땅하다고 생각합니다.

먼저 본 행사를 준비해 주신 하혜수 한국지방행정연구원 원장님과 정정순 행정자치부 지방재정세제실장님께 깊은 감사를 드립니다. 아울러 오늘 행사가 성대하게 진행될 수 있도록 귀중한 시간을 내주신 김안제 서울대학교 명예교수님, 소중한 연구를 하시고 발표를 하실 임성일 박사님을 비롯한 한국지방행정연구원 연구진 여러분 그리고 오늘 행사에서 토론을 맡아주신 분들과 이 자리에 참석해 주신 모든 분들께 감사드립니다.

우리는 지방재정이 열악하다는 것은 잘 알고 있습니다. 그러나 실제 얼마나 어려운지에 대한 물음에는 정확히 숫자로 답변하기가 쉽지 않습니다. 지방자치단체별로 담세력이나 지역경제력에 대한 정확한 통계인프라 구축되지 못한 상황에서 지방자치단체의 재정력을 개관적으로 측정하는 것이 현실적으로 불가능에 가깝기 때문입니다.

현재에도 지방재정력을 측정하는 지표가 다수 있기는 합니다만 각 지표가 갖고 있는 한계와 함께 실제의 재정력을 대표하기에는 어려움이 있다는 것을 우리 스스로가 잘 알고 있습니다.

이러한 상황에서 한국지방행정연구원에서는 행정자치부와 함께 지난 1년간 지방의 재정력을 객관적으로 측정할 수 있는 방안을 연구해 온 것으로 알고 있습니다. 그리고 그 결과를 발표하는 장이 마련된 것은 지방재정인의 한사람으로 누구보다 기쁘고 환영할 만한 일이라고 생각합니다.

세입한계능력이라는 의미는 매우 어렵습니다만, 각 개별 지방자치단체의 실질 가용재원에 가까운 개념으로, 의무지출을 제외하고 지방자치단체가 자율적으로 집행 가능한 재원확보 능력으로 알고 있습니다.

이 연구결과는 지방자치단체의 재정건전성 측정의 잣대로써 활용될 수 있을 뿐만 아니라 국고보조금을 비롯한 법정 의무지출에 대한 대응능력 그리고 투자사업에 대한 재원조달 역량 진단 등, 지방자치단체가 스스로의 재정능력을 확인하고 사업계획을 수립하기 위한 핵심적인 정보를 제공하게 된다는 점에서 그 활용은 실로 다양할 것으로 기대됩니다.

향후 지방재정에 대한 핵심대안은 자체재원의 확충을 통해 책임성과 자율성을 확대하는 방향이 될 것이라는 점에서, 지방자치단체가 자율적으로 재정능력을 확인할 수 있는 방안을 모색하고 재정환경 변화에 적절히 대응하고자 마련된 본 행사는 매우 시의적절하고 의미있는 행사로 생각됩니다.

모쪼록 본 행사가 우리나라의 자치분권, 재정분권을 위한 유익한 시간이 되시기를 바라며 이 자리에 참석해 주신 모든 분들의 건강과 행복이 함께하시기를 기원합니다.

감사합니다.

2015. 11. 13

한국지방재정학회장 이삼주

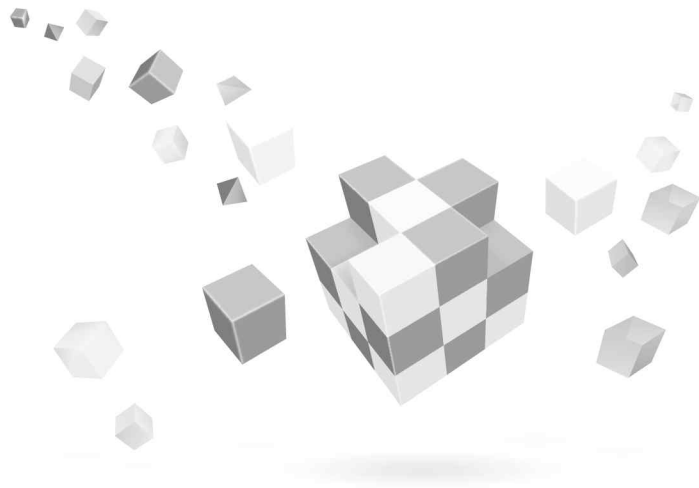
I. 지방자치단체 재정감당역량 도출1
- 임성일·이효

II. 지방자치단체 재정감당역량 사례분석79
- 서정섭·이희재

I

지방자치단체 재정감당역량 도출

임성일·이효



I. 서론

- 최근 지방자치단체는 사회복지비 등 의무지출의 급격한 증가를 겪으면서 세입능력 대비 지출수요 급증, 재정운영 경직성 증가, 재정궁핍 및 재정압박(fiscal pressure) 상황에 처하고 있음
- 국가가 지방자치단체의 여건과 재정능력 수준을 고려하지 않은 채 대형 사회복지 국고보조사업을 추진한 결과 의무지출을 제대로 부담하지 못하는 재정곤란상태의 지방자치단체들이 속출하고 있음
 - 2013년 영유아보육료 예산 미편성의 ‘보육대란’, 2014년 기초연금 시행에 즈음한 지방의 ‘복지 디폴트’ 선언 등은 지방의 재정부담 한계상황을 표출한 대표적 사례임
 - 현재 지방재정을 둘러싸고 있는 경제·사회 환경은 저출산·고령화, 저성장 요인으로 인해 지방자치단체가 자체수입과 중앙정부로부터의 이전재정수입을 예전과 같이 확충하기 어려운 상황임
- 이러한 상황에서 지방재정 운영은 자주재원 혹은 자율적 지출보다 이전재원과 연계된 법적·의무적 성격의 구속성 지출이 점점 많아지면서 재정분권(fiscal decentralization)을 충실히 수행하기 어려운 국면을 맞고 있음
- 이와 같은 지방의 경제·사회·재정 환경 변화는 지방재정의 세입과 세출에 매우 큰 영향과 충격을 주고 있는데, 이에 대해 향후 지방자치단체의 세입능력과 세출수요를 아우르는 “재정상태”를 면밀히 분석하여 적극적으로 대응할 필요가 있음
 - 지방자치단체의 세출에 대해 면밀히 분석하여 현재의 수입으로 사회복지비 등 증가하는 의무지출부담을 어느 정도 감당할 수 있는지에 대한 역량을 파악할 필요가 있음
 - 지방자치단체의 재정곤란 상태를 유발하는 요인(예컨대, 중앙의 사회복지 국고보조사업 등 정책변수가 원인 요인인지 혹은 지방자치단체의 낭비 내지 무리한 사업 추진이 원인 요인인지 등)에 대한 분석의 필요성이 제기됨
 - 또한 지방자치단체의 현재 수입 수준에서 추가적으로 확보 가능한 자체세입 확충여력에 대하여도 객관적으로 분석할 필요가 있음

□ 이와 같은 상황을 인식하면서 본 연구는 지방재정의 상태를 보다 객관적으로 파악하여 현재의 재원조달역량(세입역량)으로서 지방자치단체가 수행하는 재정지출(사업)을 어느 정도 감당할 수 있는지의 재정감당역량(또는 한계능력)을 객관적으로 점검하는 데 그 목적이 있음

- 재정감당역량을 도출하여 지방재정의 구조적 문제에 대해 보다 근본적인 진단과 해결방안을 강구하는데 중점을 둠

- 이를 위해 지방자치단체의 세입확충역량을 점검하고 새로운 접근방법에 의해 세출을 재분류하는 동시에 세입과 세출의 갭(gap)을 파악하고 나아가 세입과 세출을 종합적으로 연계하여 재정감당역량(한계능력)을 측정하는 접근을 함

· 세입의 경우 기존의 일반적 분류(자체수입(지방세+세외수입), 이전재정수입(교부세·보조금 등), 지방채) 외에 일반재원(자체재원, 지방교부세), 목적재원(국고보조금 등: 법적 구속과 지방자치단체 자율로 구분)으로 구분·분석함

· 세출의 경우 법적구속성, 자율통제성, 정부 주요정책, 보편적 성격의 사업관련 비용, 지방자치단체 존재의의(지방자치 핵심필수서비스) 및 기관유지 등의 관점에서 구분·분석함

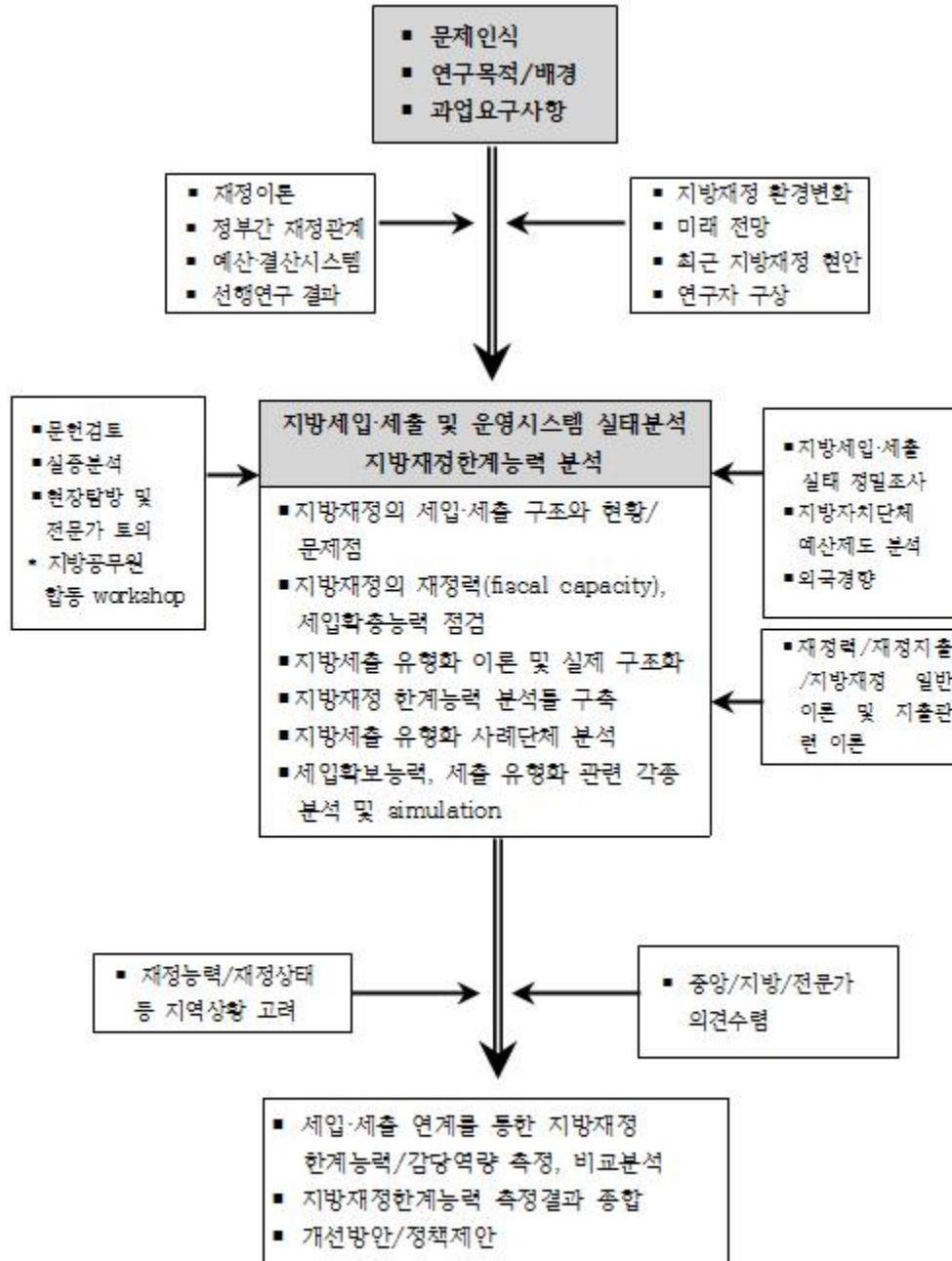
* 세출부문의 분류·유형화는 기존에 없던 새로운 접근임

□ 본 과업에서 중점을 두고 탐구하는 지방자치단체의 재정감당역량(재정한계능력)은 주어진 자체세입 또는 자율재원(자체재원+자주재원(지방교부세, 조정교부금 등))으로 전체 세출 또는 반드시 수행해야 하는 특정 세출그룹을 어느 정도 충당할 수 있는지의 수준(또는 충당하고도 어느 정도 여력을 갖는지의 수준)을 판단하는 개념임

- 이 때 자체수입은 실제 세입(예산 또는 결산)을 반영할 수도 있고, 지방자치단체의 징세노력(세입확충노력)을 감안하여 산정한 표준세입역량을 반영할 수도 있음

- “반드시 수행해야 하는 특정 세출그룹”이란, 지출이 법령 등에 의해 강한 의무·구속성을 갖거나 지방자치의 존재의의와 국(주)민복지 차원에서 중요한 특성을 지니는 지출조합을 의미함

<그림 1-1> 연구의 분석틀 및 접근



II. 지방재정의 상태와 환경변화 및 향후 정책방향

1. 중앙재정과 지방재정의 성장과 자원배분

1) 중앙재정과 지방재정의 성장

□ 지방재정의 급성장

- 우리나라의 지방재정은 지방자치 실시를 계기로 괄목할만한 중장기 성장추세를 보여 왔는데, 성장의 원동력은 국가경제의 고도성장과 지방자치와 재정분권을 지향하는 국가정책이었음
- 지방재정 규모(예산 기준)는 1995년의 42.6조원에서 2015년의 173.3조원으로 4.1배 증가하였음
- 다만, 1990년대와 2000년대 초에 비해 증가속도는 크게 둔화되고 있는데, 이는 향후 지방재정의 지속 가능성 검토 시 중요한 고려사항이 되어야 함

□ 중앙·지방재정의 성장과 GDP성장

- 지난 20여 년간 통계를 보면, 우리나라의 조세수입성장률은 GDP성장률을 능가해 왔는데, 이는 중앙·지방재정의 팽창과 재정의 여유공간을 만들어 주었음
- 국세·지방세의 소득탄력성이 탄력적(즉, 1보다 큼)이어서 재정부문이 경제성장의 결실을 충분히 향유하였고, 이는 한편으로 국가와 지방자치단체가 재정을 낭비하고 도덕적 해이(moral hazard)를 범하는 요인이 되었음
- 대체로 말해서, 2000년대 초·중반까지는 지방세증가율이 국세증가율을 평균적으로 상회하였으나, 글로벌 금융위기 이후 한 동안은 국세증가율이 지방세증가율을 능가하였음

2) 중앙·지방재정의 자원배분

□ 중앙재정과 지방재정의 자원배분 현황(2015년 예산 기준)

- 중앙·지방정부간 자원배분은 세입 측면에서는 중앙재정이 지방재정을 능가하나, 세출 측면에서는 2005년 이후 지방재정이 중앙재정을 능가함
- 세입: 중앙 55.7%, 지방 44.3%(일반지방재정 33.7%, 교육지방재정 10.6%)
- 재정사용액: 중앙 42.5%, 지방 57.5%(일반지방재정 43.1%, 교육지방재정 14.4%)
- 사용액 면에서 지방재정이 중앙재정을 능가하는 것은 재정이전제도 때문임

〈표 II-1〉 중앙재정과 지방재정의 구성(2015년)

예산규모 비교(합계 459조 5,528억원)							
중앙정부 286조 2,938억원 (62.3%)		지방자치단체 173조 2,590억원 (37.7%)					
		이전재원(42.4%)		자체재원(57.6%)			
국세	기타	교부세	보조금	지방세	세외수입	지방채	보전수입등
2,211,421	651,517	315,849	417,917	594,523	202,489	48,207	153,605

자료: 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2015.

〈표 II-2〉 중앙정부와 지방자치단체의 재정사용액(통합재정 지출액 기준, 2015년 예산)

(단위: 억원, %)

구분	중앙정부	지방자치단체	지방교육자치단체	
통합재정 지출 규모 5,138,869	2,862,938(55.7%)	1,732,590(33.7%)	543,341(10.6%)	
이 전 재 원 공 제 내 역	계 (△1,211,756)	△1,193,915	△38,003	
	① 중앙정부 → 자치단체	△799,729 ┌ 지방교부세 348,881 └ 국고보조금 450,848	(733,790) ⊕65,939 ┌ 지방교부세 315,859 └ 국고보조금 417,931	-
	② 중앙정부 → 지방교육	△394,186 ┌ 교육교부금 394,056 └ 교육보조금 130	-	(381,610) ⊕12,576 ┌ 교육교부금 381,382 └ 교육보조금 228
	③ 자치단체 → 지방교육	-	△104,093 ┌ 전출금(의무) 84,483 └ 보조금(재량) 19,610	(96,356) ⊕7,737 ┌ 전출금(의무) 90,588 └ 보조금(재량) 5,768
통합재정 사용액 3,927,113	1,669,023(42.5%)	1,694,587(43.1%)	563,503(14.4%)	

자료: 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2015.

<표 II-3> 중앙정부예산 대 지방자치단체예산 비율(2009~2015)

(단위: 억원, %)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
중앙정부예산	2,174,723	2,259,413	2,355,574	2,486,125	2,636,038	2,746,673	2,862,938
(비중)	(55.1)	(55.5)	(56.0)	(55.5)	(55.9)	(55.9)	(55.7)
지방예산	1,375,449	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887	1,635,793	1,732,590
(비중)	(34.8)	(34.4)	(33.5)	(33.8)	(33.2)	(33.3)	(33.7)
지방교육예산	400,030	410,954	439,214	477,034	514,496	529,028	543,341
(비중)	(10.1)	(10.1)	(10.5)	(10.7)	(10.9)	(10.8)	(10.6)

자료: 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2015.

<표 II-4> 중앙정부·지방자치단체의 재정사용액(2009~2015)

(단위: 억원, %)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
중앙정부	1,327,124	1,362,357	1,373,856	1,460,915	1,525,707	1,579,905	1,668,893
(비중)	(42.9)	(43.7)	(42.8)	(42.8)	(42.6)	(42.3)	(42.5)
지방자치단체	1,339,061	1,335,584	1,364,800	1,440,069	1,509,667	1,600,229	1,694,590
(비중)	(43.3)	(42.8)	(42.5)	(42.2)	(42.1)	(42.8)	(43.1)
지방교육재정	427,326	421,205	473,857	509,792	549,625	558,879	563,654
(비중)	(13.8)	(13.5)	(14.7)	(15.0)	(15.3)	(14.9)	(14.4)

자료: 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2015.

□ 중앙재정과 지방재정의 조세할당

- 국가재정자원을 배분하는 근간이 되는 중앙정부·지방자치단체간 조세할당(tax assignment)은 지난 20여 년간 약 8 대 2의 국세중심 구조를 사실상 고착화시켰음
- 국세 대 지방세: (1991) 79:21, (2000) 82:18, (2010) 78:22, (2013, 2014) 80:20

<표 II-5> 국세와 지방세의 수입배분 비율(2007-2014)

(단위 : %)

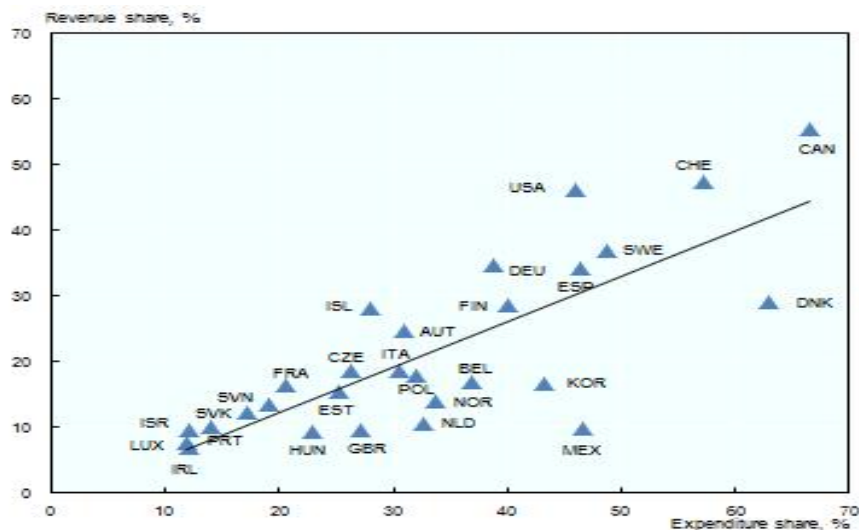
구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
국 세	79.5	79.2	78.8	78.3	79.0	79.3	80.1	79.9
지방세	20.5	20.8	21.2	21.7	21.0	20.7	19.9	20.1

자료: 기획재정부, 안전행정부

2. 재정분권: 취약한 세입분권, 외형뿐인 세출분권

- 국제적으로 재정분권(fiscal decentralization)을 측정하는 보편적 잣대 중 하나가 총 정부지출(중앙+지방지출)에서 지방재정지출이 차지하는 비중인데(IMF, World Bank, OECD 등), 이에 따르면 우리나라의 재정분권 수준은 지난 20년 간 상당히 진전되었음(임성일, 2015a)
 - 동 비율(지방교육재정 포함)은 1990년대의 47~48%(외환위기 기간 제외)에서 2000년대 초반 이후 지금까지 53~59% 수준으로 크게 증가하였는데, 이는 지난 10 여 년간 총 국가재정지출(중앙재정+지방재정)에서 지방재정지출이 차지하는 비중이 약 5~10% 늘어난 것을 의미함
- OECD 국가들과 비교하면 우리나라의 재정분권 수준은 단일국가 중 프랑스, 아일랜드, 영국, 이탈리아 보다는 높지만 연방국가인 미국, 캐나다 그리고 일본, 스페인 북구 제국보다는 낮은 수준임
- 하지만 총 정부수입(중앙+지방수입)에서 지방재정수입이 차지하는 비중을 고려할 경우 우리나라는 아일랜드, 영국, 멕시코 보다 양호한 수준일 뿐 다수 선진국들(독일, 스페인, 이탈리아, 스웨덴, 덴마크, 미국, 캐나다 등)에 비해 낮은 수준임(OECD, Revenue Statistics, 2014; OECD, Fiscal Federalism, 2014).

<그림 II-1> OECD 국가의 재정분권(지방재정의 일반정부 세입·세출 점유비중)



자료: OECD, Fiscal Federalism 2014, 2014, p. 60.

주: 한국, 캐나다, 멕시코는 2010년 기준이고, 나머지 국가는 2011년 기준임.

(1) 세입분권의 현실

- 지방자치 실시 이후 국세와 지방세의 비중은 약 8 대 2의 국세편중구조에서 벗어나지 못하고 있으며, 지방의 과세권(taxing power)은 조세법률주의에 의해 기본적으로 제한된 상태임
 - 그 동안 지방세의 규모 변화에 일정 수준 영향을 준 대표적인 제도 변화가 지방교육세 신설(2001년 실시), 재산세 통합 및 종합부동산세 신설(2005년), 지방소비세와 지방소득세 도입(2010년, 세율 인상 포함)인데, 이들을 다 합쳐도 국세와 지방세의 상대비중을 3~4% 이상 좁히지 못하였음
 - 지난 20년 간 지방세의 세수비중이 가장 확장되었던 2002년의 국세와 지방세의 비중이 76.7% 대 23.3%였음

- 지방은 세원(과표)과 세율을 임의적으로 조정할 수 없고, 탄력세율제도가 있으나 현실적 제약과 환경적 이유로 실제 활용되기 어려운 상태임
 - 주요 OECD 국가를 대상으로 총 조세 대비 지방세 비중을 비교하면, 한국은 영국보다는 높고 이탈리아와 비슷하며, 그 외의 국가들보다는 상당히 낮은 수준임
 - 지방세의 구조는 과거보다 개선되기는 하였지만 여전히 재산과세 중심이고, 기간세인 지방소득세와 지방소비세는 국세 부가세의 면모를 벗어나지 못하고 있음
 - 지방세 중 상당수가 독립세가 아닌 국세 부가세의 성격을 지니고 있어서 과세권 행사에 제약을 지님

- 지방세가 지방자치의 기본재원이고 이를 통해 자기사무를 책임성 있게 수행해야 함을 인식할 때, 우리나라의 세입분권은 매우 취약한 상태임

〈표 II-6〉 OECD 국가의 총 조세 대비 지방세 비중(연도별)

(단위: %)

	1996	1999	2002	2005	2008	2010	2011	평균
한국	21.2	19.7	23.3	22.0	21.4	21.7	21.4	21.5
캐나다	53.7	50.2	50.9	51.4	52.7	54.6	54.4	52.6
프랑스	20.7	19.9	19.9	22.3	25.5	23.5	28.5	22.9
독일	49.3	49.3	48.1	48.6	49.6	47.7	47.7	48.6
이태리	8.4	13.2	23.1	24.0	23.3	22.4	23.1	19.6
일본	38.9	41.6	42.1	40.0	46.3	44.0	43.4	42.3
스페인	21.2	25.9	40.7	45.2	49.4	44.0	51.7	39.7
스웨덴	39.0	32.2	37.1	36.2	39.4	40.3	40.8	37.8
영국	4.6	4.7	5.4	5.8	5.9	6.3	6.0	5.5
미국	43.0	40.9	46.0	45.3	47.4	49.2	47.0	45.5

자료: OECD, Tax revenue trends, 1965-2012.(이남수(2014)에서 인용하였음)

(2) 세출분권의 현실

- 지방재정은 세입분권 못지않게 세출분권 또한 매우 취약한 실정임
 - 2015년도 예산 기준으로 지방재정(교육지방재정 포함)이 국가재정의 57.5%를 사용하지만, 세출분권의 본질에 주목하면 지방의 분권수준은 크게 낮은 상태임
 - 현실적으로 지방재정은 외형적 통계수치와 달리 의사결정의 대부분이 중앙정부에 의해 주도되거나 법적 구속을 받고 있어서 지출권한(spending power)이 크게 제약된 상태임
 - 가장 큰 원인은 세입분권이 취약한 상태에서 지방의 자율성을 구속하고 규제하는 국고보조사업(지역발전특별회계보조금 포함)이 재정이전시스템을 주도하는 정부간 재정관계의 구조에 있음¹⁾
 - 이는 근년에 법적 의무성이 강한 사회복지 국고보조사업이 급팽창하면서 더욱 굳건해졌으며, 그 결과 우리나라의 재정이전시스템이 ‘국고보조금 주도형 재정이전시스템’으로 전환되는 새로운 주류현상이 나타났음

□ 세출분권의 본질은 주어진 예산 제약 하에서 지방자치단체가 얼마만큼 자기 결정권을 갖고서 지역주민이 원하는 공공서비스를 제대로 제공할 수 있는지의 상태와 수준에 있음

1) 참고로 2015년도 예산기준으로 지방재정지출의 80.1%가 정책사업인데 그 중 보조사업이 절반을 초과하며(정책사업 중 52.4%), 자체사업 가운데서도 법령과 조례에 의해 의무와 구속이 주어지는 것이 적지 않음

3. 2015년도 지방재정 개요와 주요 현안

1) 지방재정 개요

□ 2015년도 지방재정 개요²⁾

- 지방재정 예산은 173.26조 원이고, 이는 일반회계 143.09조 원(82.6%), 특별회계 30.16조 원(17.4%)으로 구성됨
- 세출의 경우 일반회계 134.82조 원(77.8%), 특별회계 38.44조 원(22.2%)로 구성됨
- 지방자치단체 유형별로 보면 광역자치단체가 전체 예산의 35.5%(61.48조 원)를 사용하고, 기초자치단체가 64.5%(111.78조 원)를 사용함
- 주요 세입재원별 예산규모는 다음과 같음
 - 자체수입(지방세+세외수입): 79.72조 원(46.0%; 지방세 54.48조 원, 세외수입 20.61조 원)
 - 이전수입(지방교부세 + 국고보조금 등): 73.38조 원(42.4%)
 - 보전수입 등 내부거래: 15.35조 원(8.9%)
 - 지방채: 4.82조 원(2.8%)
- 세출구조별 내역을 보면, 정책사업(자체사업+보조사업)이 전체의 80.1%(66.18조 원)를 차지하고, 나머지가 행정운영경비 14.3%, 재무활동 5.7%로 구성됨
- 세출을 기능별로 파악하면, 사회복지가 전체의 25.4%(44.06조 원)를 차지하여 가장 많고, 그 다음으로 일반공공행정 8.2%(14.2조 원), 농림해양수산 6.6%(11.5조 원), 국토 및 지역개발 6.6%(11.5조 원) 등의 순으로 나타남(지출 성질별 요소인력운영비는 13.3%임)

□ 지방세 구조와 특성

- 지방세는 전통적으로 재산과세가 주도적인 역할(지방세수의 45% 내외 점유)을 해왔으나, 근년에 와서 소득과세와 소비과세의 역할이 점차 강화되는 추세임
 - 이는 지방소비세의 도입(2010)과 세율인상(2014), 지방소득세의 역할 강화 등에 기인함
- 재산과세 가운데 보유과세는 지방자치재정의 근본수단으로서 조세원리("benefit principle") 부합성과 세수 안정성을 장점으로 하는 반면 거래과세는 부동산경기과 국가정책에 민감하여 안정성과 신장성에 문제가 있음
- OECD 국가의 중장기 경향이 재산과세비중의 점진적 감소인 사실을 인식할 때, 향후 우리나라에서도 재산과세의 비중이 점차 줄어들고 소득·소비과세의 비중이 늘어날 것으로 예상됨

2) 행정자치부, 「2015년도 지방자치단체 통합재정개요」 참조

- 우리나라의 지방세 중 재산과세 비중(44.1%, 2014년 기준)은 OECD 국가 평균(35.7%, 2011년 기준)에 비해 상당히 높은 편인데, 이는 거래과세(취득세 등)의 비중이 상대적으로 높기 때문임

<표 II-7> 지방세의 조세유형(2014년 예산기준)

세 목	소득·소비과세			재 산 과 세			기타
	소 계	소득과세	소비과세	소 계	보유과세	거래과세	
금액(조 원)	21.5	10.1	11.4	23.3	9.0	14.3	9.7
비 율(%)	39.3	18.5	20.8	42.8	16.5	26.3	17.9

자료: 행정자치부

□ 지방세 세목별 수입 현황(2015년도)

- 2015년도 지방세 세입(순계) 규모는 총 59조 4,523억 원이며, 이는 취득세, 재산세, 지방소비세 등 11개 세목으로 구성됨
- 최대 세입은 취득세 15조 926억 원(25.4%)이고, 기간 세목은 취득세, 지방소득세, 재산세, 자동차세임

□ 국가정책에 의한 지방세 비과세와 감면 급증

- 국가지책 지원을 위한 지방세의 비과세·감면이 크게 증가하면서 지방세수가 감소하는 등 지방재정에 부정적인 영향이 발생함
- 감면액(2011년, 15.2조 원)을 보면 법령에 의한 감면 14.3조 원(94%), 조례감면 0.9조 원(6%)으로 구성되어 국가주도의 감면이 압도적으로 많은 실정임
- 비과세·감면율(2005 → 2011) : 지방세 12.8% → 22.5%, 국세 14.4% → 13.3%

* 지방세제도의 국가정책과세 특성 부각

□ 지방소득세의 독립세 전환

- 지방소득세는 소득·법인세의 부가세 형태(결정세액의 10%)로 운영 중인데, 2013년 9월 취득세 인하에 따른 재정보전 대책의 일환으로 ‘지방소득세 독립세 전환’을 확정함
- 소득·법인세와 과세표준(소득 부분)은 공유하되, 세율, 세액공제·감면 등에 관한 사항은 ‘지방세 관계법’에서 별도로 규정함
- 세율은 현행과 같이 국세의 10% 수준으로 하고, 누진세율방식을 적용하며, 2014년 1월부터 전면 시행함(2014년 소득 발생분부터 적용)

- * 수시과세인 양도·퇴직소득 및 기타 특별징수(이자, 근로소득 등 원천징수 대상) 분은 발생한 소득에 대해 2014년부터 징수함
- * 기간과세인 종합·법인소득분은 2014년 소득에 대해 2015년부터 징수함

□ 지방세외수입

- 세외수입(일반회계 기준)은 크게 경상적 수입과 임시적 수입으로 구성되며, 경상적 수입이 핵심적인 역할을 담당함
- 지방세외수입은 지방세에 비해 상대적으로 세원이 부족할 뿐 아니라 본원적 세원(사용료, 수수료, 사업수입 등)에 대한 관리체계가 미흡하여(체납누적현상 등) 재원조달기능이 취약함
- 징수율(2012년 결산 기준) : 국세 90.6%(2011년 기준), 지방세 92.2%, 지방세외수입 73.4%
- (대)도시형 지방자치단체를 제외하면, 세외수입은 기간재원의 역할을 수행하지 못하는 실정임

□ 지방채

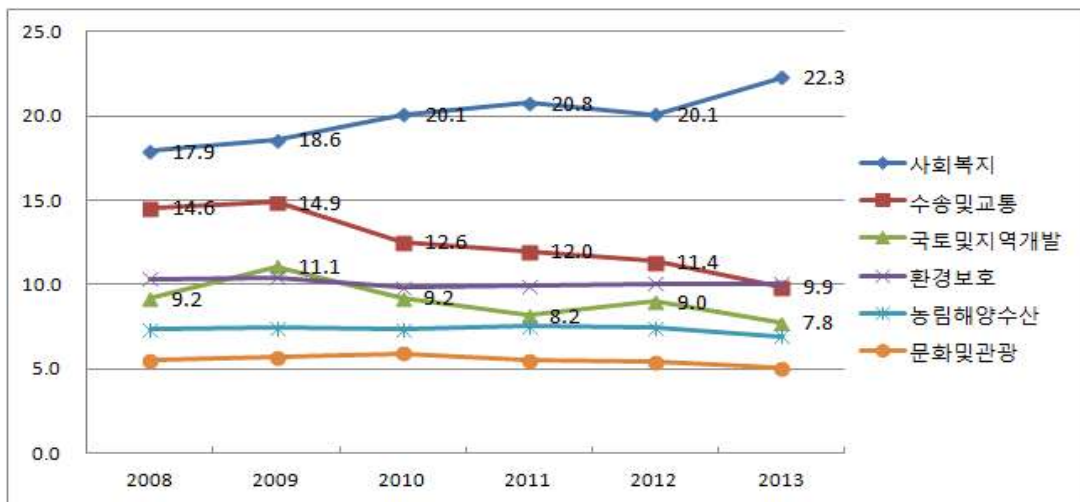
- 지방채무는 지방자치단체만을 대상으로 할 경우(지방공기업 등 제외) 그 규모나 비중이 크지 않으며, 2009·2010년을 정점으로 감소추세에 있음
- 2009~2010년 글로벌 경제위기 극복과정에서 지방채무가 크게 증가하였으나, 2011년부터 감소추세를 보임
- 우리나라의 지방채 잔액은 국내총생산 즉, GDP 대비 2~3% 수준에서 안정적 상태를 유지함
 - 발행액 : ('08) 3.1조 원→('09) 8.5조 원→('10) 6.0조 원→('11) 4.3조 원→('14) 5.3조 원
 - 잔액 : ('08) 19.0조 원→('09) 25.6조 원→('10) 29.0조 원→('11) 28.2조 원→('12) 27.1조 원→('13) 28.6조 원→('14) 28.2조 원
- 예산(순계)대비 채무비율(2013년 말 기준)은 15.5%로 OECD 국가 평균에 비해 양호한 수준인데, 여기에는 장점과 단점이 있음
 - 지방채무는 적절히 활용할 경우 지방SOC 투자를 위한 기간재원 조달수단으로 기능을 하면서 세대간 형평(inter-generational equity) 구현수단의 역할을 수행함
 - 2012년 말 기준으로 채무가 없는 지방자치단체 수는 47개임(대다수가 자치구인데, 이는 반드시 바람직한 것만은 아님)
- 그러나 광의의 지방부채(지방자치단체 외에 지방공기업, 공사·공단, 출자·출연기관 포함)가 100조 원 규모임을 감안할 때, 앞으로 통합부채에 대한 적극적 관리가 필요함

- 아울러 채무비율 과다단체의 보다 철저한 지방채관리노력이 필요하며, 가능하면 자기재정규율(self fiscal discipline)의 정립, 실천이 요구됨

□ 지방재정의 지출구조 변화

- 지방재정지출은 최근 구조면에서 큰 변화를 겪고 있는데, 이는 사회복지지출의 급격한 팽창과 비 사회복지지출의 상대적 축소현상으로 대표될 수 있음
- 과거 ‘지방SOC지출 대 비지방SOC지출’ → 현재 ‘사회복지지출 대 비사회복지지출’의 확인한 구조변화가 전개되고 있음
 - 이와 같은 사회·재정적 신경향은 정치권 주도의 한국적 선택으로 외부충격(외환위기, 글로벌 금융위기 등)으로 인한 재정압박이나 재정위기와는 성격을 달리함
 - 예) 사회복지비 : ('09년) 24.1조 원(17.6%) → ('13년) 35.0조 원(22.3%)
 국토개발비 : ('09년) 14.5조 원(10.6%) → ('13년) 12.2조 원(7.8%)
- 이와 같은 경향은 2015년도 세출 기능별 실태에서 더욱 뚜렷해지고 있음
 - 사회복지지출이 전체 지출예산의 25.4%(44.1조 원)를 차지하여 압도적 위치를 차지하는 반면 국토 및 지역개발(11.5조 원)과 농림해양수산(11.5조 원) 지출은 각각 6.6%에 불과함

<그림 II-2> 지방세율 주요 분야의 점유비와 변화 추이(2008-2013,%)



자료: 행정자치부

2) 지방재정의 주요 현안

□ 지방재정의 사회복지지출 급증현상과 재정압박

- 근년에 지방재정에서 사회복지비가 차지하는 비중이 크게 늘어나면서 지방재정에 심각한 부담과 압박이 주어지고 있음
- 이는 사회복지관련 국고보조사업(국고보조사업, 분권교부세사업)의 급격한 확대와 적정 보조율 이하의 재정지원으로 인해 발생하였음
- 그 배경에는 저출산·고령화 등 다양한 사회복지수요에 대응하는 국가시책(정치권·행정부 주도)이 적극적으로 확대되면서 핵심수단인 국고보조사업(지역발전특별회계보조금 포함)이 급팽창한 것이 자리함
 - 사회복지 국고보조사업은 금액 면에서 과거 전체 보조사업의 30%대 수준이었으나, 현재는 약 50%를 차지함
- 국고보조사업 및 분권교부세 확대에 따른 지방의 매칭부담 규모와 비율의 확대 현상은 지방재정을 압박하는 결정적인 요인으로 작용하였음
- 국고보조율(지방부담율): 2008년 65%(35%), 2010년 63%(37%), 2013년 60%(40%)
 - 국고보조사업비 증가율(7.2%)이 총 지방예산 증가율(3.3%)의 2배가 넘는 가운데 낮은 국고보조율로 인해 지방비 매칭부담이 급증하였음(9.1%)

□ 사회복지재정의 자치구 압박

- 사회복지 국고보조사업의 급팽창으로 인한 재정압박은 자치구에 있어서 가장 심각한데, 그 이유는 자치구와 시·군 간에 인구, 인구밀도, 세입구조, 행정기능 및 지출사무 등이 크게 다르기 때문임
- 자치구는 지방세 세목이 2개(등록면허세, 재산세)에 불과하고, 사회복지지출과 일반행정지출이 지출을 주도하는 재정구조를 지니고 있음

〈표 II-7〉 국고보조사업비(대응지방비 포함) 규모 및 비중

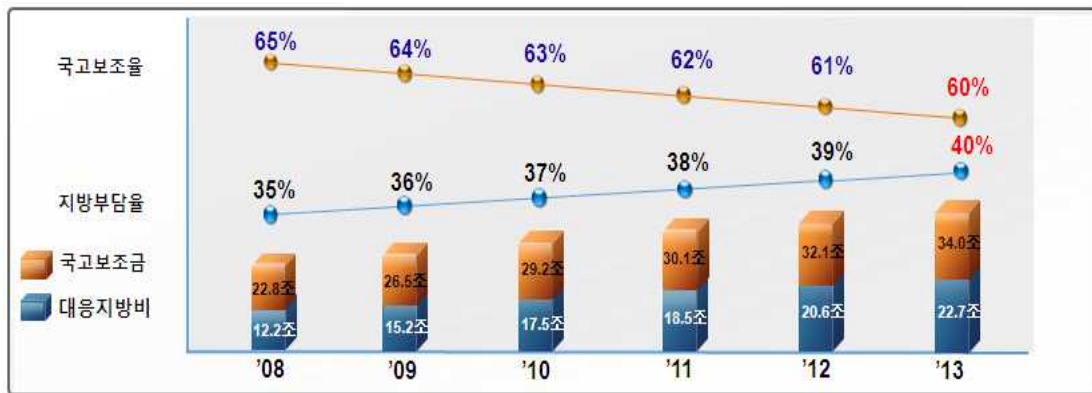
구분	2009	2010	2011	2012	2013
규모(조 원)	41.8	46.7	48.6	52.6	55.1
지방예산 총액 대비	30.4%	33.4%	34.5%	34.8%	35.1%

<표 II-8> 연도별 국고보조사업 자원분담(당초예산 기준, 조 원)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	연평균증가율
지방 예산(A)	137.5	139.9	141.0	151.0	156.9	3.3%
국고보조사업(B)	41.8	46.7	48.6	52.6	55.1	7.2%
(비중 B/A)	(30.4%)	(33.4%)	(34.5%)	(34.8%)	(35.1%)	
■ 국고보조금 (보조율)	26.6 (64%)	29.2 (63%)	30.1 (62%)	32.1 (61%)	33.5 (61%)	6.0%
■ 대응 지방비 (부담율)	15.2 (36%)	17.5 (37%)	18.5 (38%)	20.5 (39%)	21.6 (39%)	9.1%

자료: 행정자치부

<그림 II-3> 연도별 국고보조율, 지방부담율, 국고보조금, 대응지방비(2008-2013)



자료: 행정자치부

□ 지역선호 자체사업의 위축

- 지방에 의무성, 구속성이 강한 국고보조사업이 급격히 확대되면서 지방자치단체는 지역이 선호하는 사업을 축소조정하는 상황에 직면함
- 법에 의해 지방자치단체는 자체사업보다 보조사업에 우선적으로 대응해서 지방비를 부담하도록 의무화되어 지역선호사업 실시에 제약이 발생함(세출우선순위 조정)

□ 비 사회복지 국고보조사업의 문제

- 근년에 확장된 대형 사회복지 국고보조사업 외에도 각 부처가 자기영역의 확장을 위한 보조사업을 추진하면서 중앙정부와 지방자치단체의 재정에 불필요한 부담을 유발하였음

- 이는 기본적으로 우리나라의 재정이 다른 나라에 비해 상대적으로 여유가 있기 때문에 가능함

· 국가의 신규사업·공모사업 확장, 지방의 의무적·자의적 매칭부담 증가, 가용재원 압박 등

□ 지방재정의 보조금(이전재정) 의존성 심화

- 지방자치단체의 자체세입 기반이 강화되지 않은 상태에서 이전재원이 지속적으로 증가하면서 재정의존성이 심화되고 있는데, 이에 따르는 여러 가지 문제점이 나타나고 있음

· 평균증가율(2008~2013) : 자체재원 3.4%, 지방교부세 5.4%, 국고보조금 7.6%

- 특히, 2000년대 중·후반부터는 보조금(국고보조금, 지방교부세 등) 주도형 재정분권이 종전에 가졌던 장점보다 단점을 많이 노정하고 있음

· 여기에는 조세노력 저하, 도덕적 해이, 연성예산제약 등과 관련된 재정의 비효율적 운영 관리가 포함됨

□ 적자재정

- 근년에 지방재정의 통합재정수지가 계속해서 적자를 보이고 있는데, 이에 대한 선제적 대응이 필요함

- 예컨대, 2014년 예산기준으로 지방재정의 통합재정수지는 9.8조 원의 적자를 시현함

· 지속적인 재정수지 적자는 대대적인 지출구조조정을 실시하지 않는 한 채무확대로 연결될 수밖에 없으므로 이에 대한 선제적, 종합적 관리대책 마련이 필요함

□ 종합

- 현행 지방재정구조는 중앙정부 이전재원 의존도가 높은 상황에서 국가 주도의 세입·세출 결정이 이루어지는 형국이며, 이는 지방자치단체의 자율과 선택 나아가 재정운영의 효율성과 책임성 확보에 장애요인으로 작용함(※ ‘자율과 책임’의 자치원리 부 작동)

- 재정수입이 늘어나지 않은 상태에서 사회복지지출 등 법적 의무성·구속성 지출수요가 확대되면서 심각한 재정압박현상을 겪고 있는 것이 지방재정의 현주소이자 당면과제임

- 특히, 국가경제가 본격적인 저성장 국면(regime)에 진입한 상황에서 향후 국가재정과 지방재정의 성장가능성은 과거 어느 때보다 낮은 상태임

4. 지방재정의 환경변화와 향후 정책방향

1) 지방재정의 환경변화(I): 근년의 현상

□ 저성장 기조와 지방재정 영향

- 우리 경제는 2008년에 발생한 글로벌 금융위기(global financial crisis)를 기점으로 사실상 저성장 기조에 접어들었고, 그 여파가 서서히 국가와 지방자치단체의 재정에 압박을 가하고 있음
- 특히, 최근 3년간 연속해서 국가재정자원의 핵심인 국세수입이 예산을 밑도는 세수결손현상을 보였고, 지방세 실적 또한 과거에 비해 크게 저조한 현상을 보였음
- 국세의 경우 2013년과 2014년에 각각 8.5조 원, 11.1조 원의 막대한 세수결손을 나타내어 2년간 약 20조 원의 세수결손이 발생하였음
- 재정의 수입구조가 악화되는 상황에서 국가적으로 사회복지지출수요가 급증하면서 이를 둘러싸고 국가 및 지방재정에 일대 혼란이 발생하고 있음

□ 지방사회복지사업의 급팽창

- 영유아 보육, 아동급식, 기초연금, 누리과정, 기초생활보장 등 사회복지지출이 급속도로 팽창하면서 국가재정과 지방재정에 막대한 부하가 걸리고 중앙·지방간에 상호 갈등과 대립이 표출되고 있음
 - 중앙정부의 사회복지지출은 2014년부터 100조 원을 넘어섰고(2015년 115.7조 원; 예산 지출의 30% 초과), 2015년 당초예산 기준으로 지방예산 중 사회복지지출은 약 25%(44조 원)를 차지함
- 중앙정부는 급증하는 사회복지재정수요를 충족하기 위해 적자성 채무를 늘이는 형국이고, 지방자치단체는 사회복지재정압박으로 지역선호사업을 크게 축소 조정하는 상황에 처하고 있음
 - 특히, 지방자치단체의 경우 정치권과 중앙정부가 급격히 확대 추진하고 있는 사회복지 국고보조사업으로 인해 막대한 재정적 피해를 보고 있음
 - 무엇보다도 불합리하게 낮은 사회복지 국고보조사업의 보조율 하에서 사업의 대상과 범위가 급격히 확대되면서 지방자치단체들은 심각한 재정압박에 직면하고 있음
- 최근 몇 년간 중앙정부와 지방자치단체 간에 재정분담문제를 둘러싸고 극심한 대립과 갈등이 발생하였고, 이는 현재도 진행 중에 있음
- 현재 전망되는 2~3%대의 경제성장률 하에서는 공채발행을 하지 않는 한 지금과 같은 형태와 추세의 사회복지지출수요를 재정이 정상적으로 감당하는 것은 사실상 무리임

□ 일부 자치단체 재정의 부실관리, 낭비현상

- 이러한 상황에서 일부 지방자치단체가 무리하게 대형 개발사업을 추진하거나 부실한 재정관리를 하여 재정의 건전성을 심하게 훼손하고 예산을 낭비하는 우를 범하고 있음
- 일부 지방자치단체와 지방공기업의 방만한 경영, 악성부채·우발부채 남발, 타당성과 합리성이 결여된 잘못된 투자(경전철사업, 과다 청사 신축 등), 예산낭비형 국내외 행사 유치 등은 국(주)민의 세금을 무책임하게 낭용하는 병폐임

2) 지방재정의 환경변화(II): 미래 여건

□ 거시적 국면: “새로운 정상(New Normal)”

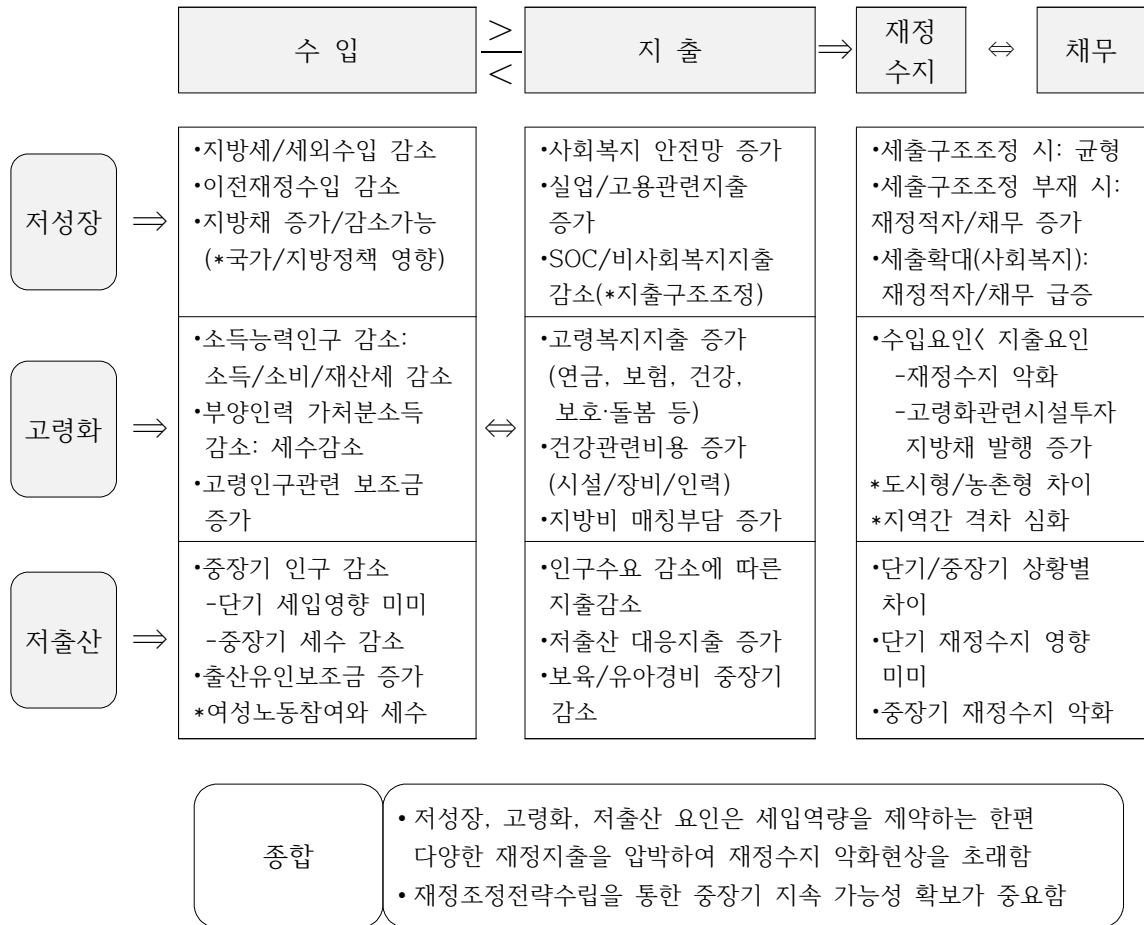
- 거시적 측면에서 향후 지방재정에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 여건 내지 환경에 대한 전망은 다음과 같음
- 저성장 시대 도래: GDP 잠재성장률, 연평균 성장률 3~4% 이하의 저성장 시대 진입
- 재정(국가재정과 지방재정)의 고성장 시대 종식
 - 1990년대 이후 2008년까지는 평균적으로 재정성장률이 경제성장률을 상회하였으나, 2008년 이후에는 경제성장률이 재정성장률을 웃돌거나 조금 하회하는 현상이 나타남
- 선진국 사례에 입각한 지방재정규모 한계: 각 국의 사례를 보면, 지방재정지출이 국가재정지출의 60%를 넘어선 것은 일본 사례가 거의 유일함
 - OECD 국가 중 한국과 일본의 지방자치단체들이 가장 많은 기능과 사무를 수행하고 있음을 인식할 때, 향후 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중(지방교육재정 포함)의 한계는 약 60% 수준일 것으로 전망됨
- 사회복지재정 수요와 압박수위 증가: 고령화, 저출산, 실업문제, 사회양극화현상 등을 감안할 때, 사회복지재정지출이 단·장기 재정운영의 관건이 될 것은 거의 확실함
- 특히, 인구구조와 인구특성의 급격한 변화는 경제의 노동력, 노후인구 부양역량, 소비와 투자 등에 매우 부정적인 영향을 미치는 동시에 지방재정의 수입확충역량(revenue raising capacity)과 재정(지출)수요에 급격한 변동을 초래하는 요인으로 작용함
- 국가사무의 지방이양에 따른 중앙·지방 간 재정조정문제도 정치적 결단 등 상황에 따라 지방재정에 중요한 영향을 미치는 요인으로 작용할 수 있음

3) 저성장·고령화의 지방재정 영향

- 국가경제의 저성장은 다음의 경로(또는 현상)를 통해 지방재정의 세입역량에 압박을 가하고, 세출에 영향을 미칠 것으로 전망됨³⁾
 - 세입부문에서는 (1)지방세·세외수입의 증가율 둔화 내지 절대규모 감소, (2)내국세 수입 감소에 따른 지방교부세 증가율 둔화 내지 규모 축소, (3)국가재정 성장 둔화에 따른 국고보조금 규모 축소(중앙부처별 세출조정)현상이 나타날 것임
 - * 다만, 국가의 채무재정 정책은 경기순응적일 수도 있고 경기역행적일 수도 있는데, 정부의 정책선택에 따라 지방세입에 대한 영향은 달라짐; 그러나 국가경제와 재정이 본격적으로 성장궤도에 재진입하지 않는 상태에서 지속적으로 채무재정에 의존할 수는 없음
 - 세출부문에서는 (1)지방재정의 예산(세입)제약으로 인한 총체적 지출구조조정, (2)각종 사회 안전망(social safety net) 관련 재정지출 증가, (3)지방SOC지출 축소조정, (4)사회복지지출 증가, (5)물가안정(또는 디플레이션)에 따른 경상경비 안정성 유지 현상이 나타날 것으로 예상됨
- 경제와 재정의 저성장에도 불구하고 향후 지방재정을 압박할 요인은 단연 사회복지지출이며, 그 외에도 삶의 질 관련 투자와 기 투자 자본시설의 유지관리비용 등이 지방재정의 압박요인으로 작용할 것으로 전망됨
- 고령화·저출산에 따른 인구의 구조 및 특성 변화는 국가재정과 지방재정의 수입·지출 양면에서 압박요인이 될 것이며, 특히 지방재정부문에서 지방세수 감소와 지방교부세(일반 및 교육)의 배분 그리고 국고보조사업의 지출구조에 직접적인 영향을 미칠 것으로 전망됨

3) 이 부분은 임성일의 글(“지방재정의 현실과 한 단계 높은 재정분권의 모색: 중앙·지방정부간 재정관계의 새로운 정립”, 서울 지방분권 국제포럼 발표논문, 서울시·서울신문 주최, 2015)을 인용하고 있음

<그림 II-4> 저성장·고령화 등 사회 경제적 환경변화의 지방재정 영향



자료: 임성일(2015b)

4) 거시적 지방재정 정책운영 방향

□ 중앙·지방재정 간 협력적 거버넌스 정립: 법적 의무성 국고보조사업 압박 탈출

- 근년에 사회복지관련 보조사업이 급격히 확대되면서 지방재정의 지출구조 변화와 압박현상이 나타났는데, 이는 지방의 자기선택이 아닌 정치권과 중앙정부의 일방적인 정책 드라이브에 의해 주도된 것임
- 사회복지지출의 정책결정과정에서 지방자치단체는 철저히 소외되고, 국정 파트너로서의 정당한 수평적 협의·조절 절차를 요구받지 못하였음
- 사회복지 국고보조사업은 다른 물리적 국고보조사업과 달리 인구 및 인구특성(영유아, 노인, 장애인 등)과 밀접하게 연계 운영되기 때문에 지방자치단체는 지방비 부담의 수준(보조대상과 보조율 즉, 사업예산)을 조금도 조절할 수 없음
- 앞으로는 이와 같이 지방재정에 심각한 영향을 미치는 국가정책과 보조사업의 신설·확대·변화가 발생할 경우 중앙정부와 지방자치단체가 상호 수평적 협력관계에서 사전(계획 및 의사결정 단계)에 협의 조절할 수 있는 법적, 제도적 장치가 마련되어야 함
- 영유아보조사업, 기초연금 등 기존 사회복지 국고보조사업의 '저 보조율'체제를 상향조정하고, 차등보조율제도의 문제점을 개선하는 정책기조를 견지해야 함
- 사회복지대상자가 밀집한 자치구(자치구와 시·군 간에는 인구와 인구밀도, 세입구조, 행정기능 및 지출사무 등에 있어서 크게 다르고, 자치구는 2개 지방세 세목만을 보유함)에 대해 특별·광역시와 자치구 간의 재정조정제도인 조정교부금제도를 구조조정 하는 동시에 지방교부세제도가 자치구 제정과 연계점을 가질 수 있는 대안을 모색할 필요가 있음

□ 지방재정 세입확충노력 강화

- 지방재정의 세입확충
 - 국세수입 성장세가 떨어짐에 따라 재정이전 성장률의 둔화·감소 가능성이 높은 가운데 지방세 성장률 둔화가 예상됨에 따라 지방세입 전체가 하향 조정될 가능성이 상존함
 - 이러한 상황에서는 지방자치단체의 지방세·세외수입 징세노력 강화가 가장 원칙적이면서 우선적으로 필요한 접근임
 - 지방세·세외수입징수율 및 체납징수율 제고, 사용료·수수료 요금현실화, 탄력세율 제도의 적극적 활용, 신세원 발굴 등을 적극적으로 추진함
- 향후 예상되는 지방세 확충
 - 향후 예상되는 지방세수 확충은 국세·지방세체계의 부분 조정에 의한 것이 유력하며,

- 지방세목 중에서는 지방소비세와 지방소득세의 확장 가능성이 높은 것으로 전망됨
- 재산과세의 비중은 상대적으로 축소될 것으로 전망됨; 단, 재산과세 중 거래과세(취득세 등)는 축소되고, 재산세는 확대될 것으로 전망됨
- 현재 기간세원의 역할을 담당하는 취득세의 비중은 중장기적으로 크게 줄어들 것으로 예상되는데, 이는 지방자치와 재정분권의 관점에서 보면 합리적 전이과정으로 간주됨

□ 지방재정이전제도

- 이전재원수입(지방교부세, 국고보조금 등)의 총량은 확대되나, 성장 둔화와 함께 그 비중과 상대적 역할이 점진적으로 감소할 것으로 전망됨
- 지방교부세의 경우 당면한 지방재정압박을 감안하여 총량 확대 필요성을 중앙정부 및 정치권과 협의하는 동시에 기존 배분시스템에 대한 보다 과감한 구조조정을 적극적으로 추진할 필요가 있음
- 국고보조금은 ‘중앙·지방간 협력적 거버넌스 시스템’의 구축에 주력하는 한편 당면현안인 대형 사회복지 국고보조사업의 보조율, 대상범위, 기타 핵심조건의 불합리성을 중앙정부와 협의해서 상호 합리적 해결방안을 모색하는데 주력해야 할 것임
- 지역발전특별회계보조금의 위상·기능·역할이 취약한 점을 깊이 인식하고, 전통적 국고보조금제도와 지역발전특별회계보조금의 통합연계 등 국민세금의 가치와 효율성을 높이는 새로운 정책방안을 강구해야 할 것임
- 광역자치단체와 기초자치단체 간의 재정관계를 보다 전향적인 관점에서 재조정할 필요가 있으며, 앞서 언급한 조정교부금제도의 개선을 적극적으로 강구해야 함

□ 부실 재정운영에 대한 거시·미시적 관리 강화: 재정 건전성 및 효율성 확보

- 지방자치단체의 불건전 재정운영에 대한 거시재정관리를 그 어느 때보다 강화해야 함
 - 축제, 행사, 국제경기대회 과열유치 경쟁, 과대청사, 적자운영 문화체육시설, 과도한 민자유치와 불건전한 민간재무기법(financing technique) 활용, 타당성 미흡 투자사업 실시, 각종 선심성·낭비성 예산지출 등에 대한 거시·미시 재정관리를 강화함
 - 일부 채무과다 지방자치단체에 대한 재정건전성 관리를 강화함
- 기존의 지방재정관리제도 내실화: 지방채 발행 총액한도제, 투융자심사제도, 재정분석제도, 재정위기관리제도, 총액인건비제도, 교부세 및 보조금 관리제도 등에 대한 개별 역량 강화와 함께 제도 간 연계성을 확보하는 종합적·주기적 관리체제를 가동함

- 재정관리의 질을 높이는 차원에서 양질의 재정정보공개를 핵심으로 하는 투명성을 강화하는 동시에 다음과 같이 다양한 정책방안을 적극적으로 모색해야 함
 - 예비예산제도(pre-budgeting) 실시, 대규모 지방채 발행에 대한 주민동의제도(투표시스템) 도입, 자치단체별 자기재정규율 제정, 내부건제시스템 내실화, 외부감사기능 강화 등을 과감하게 추진함
- 현재 우리나라에서는 거시적 재정위기상황은 관측되지 않고 있지만, 근년에 일부 지방자치단체를 중심으로 재정 건전성에 심각한 훼손이 주어지고 재정지출의 낭비와 비효율 현상이 나타나고 있음
 - 인천시, 태백시, 용인시 등 일부 지방자치단체가 재정건전성 문제를 겪고 있음
 - 이러한 사실은 OECD 국가들 중에서 재정 건전성 관리가 양호한 것으로 평가되는 우리나라도 지금부터 철저히 관리하지 아니하면 세계적 ‘지방재정 위기 징후(local fiscal crisis symptom)’를 비껴가기 어려울 수 있다는 경각심을 일깨움

□ 재정지출 압박요인과 재정위험관리 강화

- 향후 지방자치단체들이 재정위기 상황에 빠지지 않으려면 무엇보다도 거시·미시적 관점에서 채무와 재정 위험성(fiscal risk) 관리를 확실히 해나가야 함
 - 지방재정지출을 법적 의무적 압박지출 유형과 지방의 자율성이 담보되는 지출 유형 등 다양한 분류시스템을 개발한 다음 그에 적절한 대응전략을 모색해야 함
 - 세출관리: 감축경영(cut-back management), 지출우선순위 재조정, 예산집행 모니터링 및 집행실적 평가(monitoring & performance evaluation) 등을 실시함
- 특히, 지방채는 채무감내능력(debt affordability)을 객관적으로 점검해서 적정채무 수준을 유지하는 동시에 채무의 성격 등을 파악하여 재정위험성을 사전에 차단함
- 아울러 재정적자 요인을 면밀히 검토한 다음 세입과 세출의 종합전략을 수립하고, 가능한 빠른 시일 내에 건전재정을 확보할 수 있도록 노력함
- 충실한 중기재정계획 수립 및 중기지출관리(MTEM)를 체계적이고 지속적으로 실시함
 - 필요 시 자본예산제도를 도입하고, 중기자본지출에 대해 철저한 관리를 실시함
- * 종합적으로, 재정지출, 채무, 재정수지 면에서 중장기 건전성을 확보하여 재정의 지속가능성을 유지하는데 만전을 다해야 할 것임

5) 지방재정의 지속가능성 추구

- 지방재정의 건전성, 효율성, 책임성에 기반을 둔 중장기 지속 가능성 추구
 - 지방재정을 둘러싼 환경변화의 조짐과 당면현안을 종합적으로 고려할 때, 지금은 재정운용의 기본인 건전성에 초점을 두고 재정의 효율과 효과를 최대한 발휘하여 국(주)민세금의 ‘경제적 가치(value for money)’를 극대화하여야 할 시점임
 - 이는 지방재정의 지속가능성 보장 차원에서 뿐 아니라 현재 세대(주민)와 미래 세대(주민) 간의 형평성 확보 차원에서 매우 중요함
- 지방재정의 세입, 세출, 채무 등에 대한 지속 가능성 추구
 - 지방자치단체들은 조세노력을 포함하여 재정의 수입을 확충할 수 있는 방안을 최대한 강구하는 한편 불요불급한 지출을 삭감·폐지하는 등 적극적인 세출구조조정을 추진해야 함
 - 특히, 세입측면에서는 세입 잠재력(revenue capacity)을 객관적으로 파악하고 잠재력을 최대한 활용하여 잠재성장율을 넘어서는 세입확충노력에 만전을 기하는 것이 매우 중요함
 - 세출부문에서는 지출의 성격과 특성 및 파급효과를 면밀히 검토한 다음 재정의 압박요인과 비효율 요인을 발견하고 그에 적극적으로 대응하는 전략을 수립하고 실천하는 것이 매우 중요함
 - 지금까지 관행적으로 사용해온 객관성과 투명성이 떨어지는 “가용재원” 개념에서 벗어나 객관성이 담보되는 새로운 지출관리시스템을 개발, 적용할 필요가 강하게 대두됨
 - 지방채는 채무감내능력(debt affordability)을 객관적으로 점검하는 가운데 적정채무를 유지하는 노력을 경주해야 함
 - 아울러 재정적자 요인을 면밀히 검토한 다음 세입과 세출의 종합전략을 수립하고, 가능한 빠른 시일 내에 건전재정을 확보할 수 있도록 노력함
 - 종합적으로, 채무와 재정수지 면에서 중장기 건전성을 확보하여 재정의 지속가능성을 유지하는데 만전을 다해야 할 것임

- 저성장 시대에 재정이 계속해서 고성장 기조를 유지할 수 있는 방법(임성일, 2015)
 - 공채의존 적자재정경로 채택(일본 등 다수 OECD국가 정책; 일부 재정위기 경험 중)
 - 적극적인 증세정책(미국 연방정부·주정부, 일부 선진국)
 - 과세기반 확대 및 신 세원 발굴(원론적이며, 저성장 시대 극복수단으로 한계)
 - 지하경제 등 음성소득 세원화 추진 등
 - 기술혁신(과정 및 생산물 혁신: process/product innovation)

Ⅲ. 지방재정의 세입·세출구조와 재정력

1. 지방재정의 세입·세출 구조

1) 세입 구조

□ 지방자치단체 재정의 세입(수입)

- 지방재정의 세입은 크게 자체재원과 이전재정 그리고 지방채로 구분됨
- 자체재원은 지방세와 세외수입으로 구성되며, 지방재정의 기간재원으로서 역할을 담당함
 - 지방세는 재산세·취득세 등 11개 세목으로 구성되며, 보통세와 목적세로 구분됨
 - 세외수입은 사용료·수수료·재산임대수입 등으로 구성되는 경상적 세외수입과 재산매각대금·부담금 등으로 구성되는 임시적 세외수입으로 구분됨
- 이전재정은 일반보조금(지방교부세, 조정교부금 등)과 특정보조금(국고보조금, 지역발전특별회계보조금, 시·도비보조금 등)으로 구성됨
 - 이전재정수입 중 일반보조금은 사실상 자체수입과 마찬가지로 지방자치단체가 임의로 사용할 수 있는 일반재원임
 - 특정보조금(국고보조금 등)은 지출의 용도가 정해진 특정재원으로 지방자치단체가 임의로 사용할 수 없고 통상 비용을 분담(matching)해야 하는 특성을 지님
- 지방채는 국내차입금과 국외차입금으로 구성되며, 공공자금에 의한 직접차입이 전체의 대부분을 차지함
 - 지방채는 자본투자사업을 위한 재원으로만 사용될 수 있으며, 발행 총량한도에 의해 거시적으로 통제·관리되고 있음
- * 지방채는 현금주의(cash basis) 회계기준을 사용하는 세입세출 예·결산서 방식에 의하면 수입에 해당하지만 발생주의(actual basis) 복식부기 회계방식에 의하면 부채에 해당함

2) 세출 구조

□ 지방자치단체 재정의 세출(지출)

- 지방재정의 세출은 기본적으로 기능별, 조직별, 성질별 등으로 구분됨
 - 기능별 분류는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 사회복지, 수송 및 교통 등 총 13개 분야, 52개 부문으로 구성됨

- 성질별 분류(목 그룹, 편성목, 통계목)는 인건비(100), 물건비(200), 경상이전(300), 자본지출(400), 융자 및 출자(500), 보전재원(600), 내부거래(700)의 7개목으로 구성됨
- 조직별 분류는 세출예산 속에 특정조직이 관장하는 사업예산의 정보를 보여주는 것으로 조직의 예산관리 상태와 책임성을 시사함

□ 현행 지방예산제도인 사업예산제도(program budgeting)

- 지방재정의 지출을 크게 정책사업, 행정운영경비, 재무활동의 세 부문으로 구분하여 운영하고 있음
- 정책사업은 재정사업과 업무를 대상으로 부서의 성과목표를 고려하여 정책적 일관성을 가진 다수 단위사업들의 묶음을 의미하며, 지방자치단체의 정책(program)을 대표하는 예산단위임
 - 정책사업은 단위사업-세부사업-편성목의 사업체계를 지님
- 행정운영경비는 지방자치단체의 행정조직 운영을 위한 최소한의 경상비용을 의미하며, 기준인건비 제도에 따른 인력운영비와 관서운영을 위한 기본경비로 구성됨
 - 행정운영경비는 크게 인력운영경비(인건비, 물건비, 경상이전)와 기본경비(일반운영비, 여비, 업무추진비, 자산취득비, 직무수행경비)로 구성됨
- 재무활동은 지방자치단체의 운영을 원활히 할 목적으로 행해지는 자치단체 내부거래활동과 차입금의 원리금 상환 등을 다루는 재무적 활동을 의미함
 - 재무활동은 내부거래지출(전출금, 공기업자본전출금, 기타회계전출금, 기금전출금, 예탁금, 예수금 원리금상환)과 보전지출(차입금 이자상환, 차입금 원금상환, 예치금, 반환금 기타)로 구성됨
- 지방재정지출 가운데는 교육비 전출 등 지방자치단체가 자금을 사용하지 않고 직접 외부로 이전하는 이전지출이 다수 있음
- 이들은 예산편성체계상 대부분 정책사업 중 자체사업의 형태로 편성됨
 - 실제로는 지방자치단체가 자금을 사용하지 않고 순전히 외부로 유출되는 '명목상 지방세입'에 해당함
 - 이 경우 지방자치단체는 단순히 징수-지출 또는 세입확보(예산할당)-지출의 회계적 기능만 담당함
 - 지방의 입장에서는 순수한 '경유(통과)재원'이므로 외형적으로 지방자치단체의 재정수입을 과다하게 계상하는 요인이 됨
 - 따라서 지방자치단체의 실제 세입(세입능력)을 파악하기 위해서는 이들 직접이전지출을 제외하고 접근하는 것이 합리적임
 - 어떤 면에서 이러한 '경유재원'의 많고 적음이 지방자치단체의 재정 경직성 및 압박 여부를 판단하는 하나의 기준이 될 수 있음

□ 사업예산제도 지출구분의 한계

- 현행 사업예산제도의 3대 지출구분(정책사업, 행정운영경비, 재무활동)을 살펴보면, 정책사업은 기능별 예산분류의 특성을 지니는 반면 행정운영경비와 재무활동은 경비의 성질 즉, 성질별 예산분류의 특성을 지님
- 즉, 분류의 특성과 기준이 상이한 지출구분을 두고 상호비교를 하는 접근은 적절치 않음

3) 세입부문과 세출부문의 관계

□ 지방자치단체는 주민의 복지를 위해 각종 재정활동을 하는데, 이는 예산 제약(budget constraint) 하에서 지출사업의 효과를 극대화하는 방식으로 수행되어야 함

- 즉, 지방자치단체의 재정역량(fiscal capacity)을 최대한 발휘하는 세입의 범위 내에서 지출우선순위의 효율·효과를 최대한 달성하고 재정 책임성을 확보하는 방식의 예산운용 방식이 이루어져야 함

□ 그런데 지방자치단체들 가운데는 재정상태와 재정역량에 따라서 지방세 등 자체 수입으로 대부분의 재정지출을 감당할 수 있는 단체가 있는가 하면 자체수입으로는 인건비나 기본경비 조차 충당하지 못하는 단체가 있음

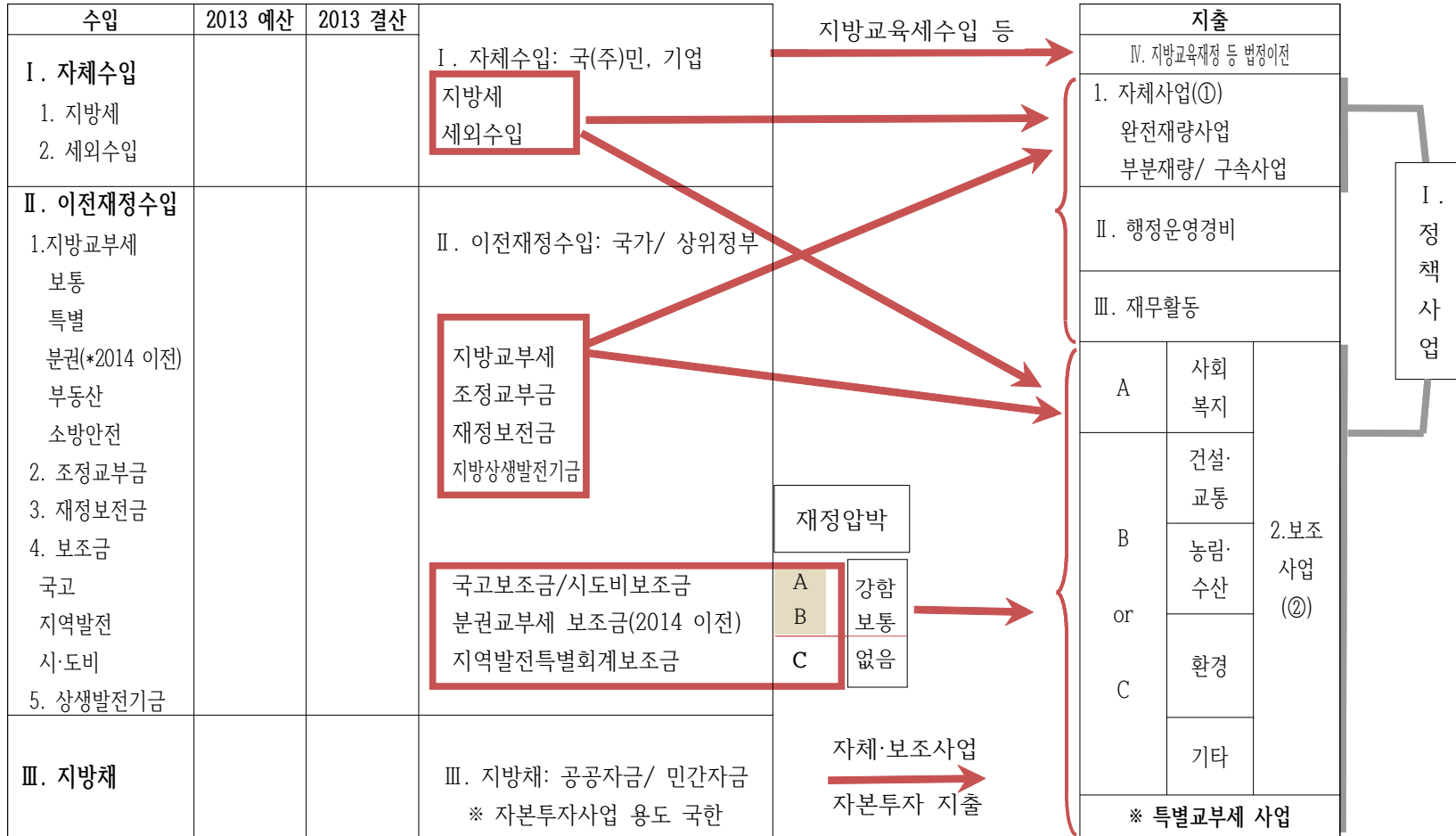
- 재정력이 풍부한 지방자치단체는 행정운영에 소요되는 기본경비는 물론 보조사업(국비/시·도비 보조사업)과 자체사업의 대부분을 자체수입으로 감당함
- 재정력이 열악한 지방자치단체는 지방교부세 등 외부로부터의 이전재정에 의존해야만 자체사업과 보조사업을 수행할 수 있음

□ <그림 III-1>에는 우리나라의 현행 지방재정제도와 세입·세출상태를 종합적으로 감안한 재정연계체제가 제시되어 있음

- 수입은 자체수입, 이전재정수입, 지방채로 구성되며, 이들은 각각 또는 재원조합 방식에 의해 ①정책사업(자체사업, 보조사업), ②행정운영경비, ③재무활동 부문의 재원으로 사용됨
- ①, ②, ③의 예산과목 분류체계 외에 지방자치단체 재원(수입) 중 일부는 형식적으로 자체수입일 뿐 실질적으로는 외부로 이전되는 특성을 지니는데, 이들은 지방자치단체의 재정을 과다계상(과대평가)하는 요인이 됨

- 지방자치단체의 수입 중에는 사용용도가 지정되어 지출과 직접 연계되는 수입이 있는데, 이들은 목적재원에 해당하며 그 사례는 다음과 같음
 - 지방세 가운데는 목적세(지역자원시설세, 지방교육세), 지방소비세(취득세 감소 보전분 중 지방교육세 감소 보전분(20.27%)), 자동차세(주행분 중 유류세보조금분)가 그에 해당함; 다만, 지역자원시설세의 경우 공공시설 부분(소방시설 등)에 대한 재원 이외의 재원은 사용 목적이 광범위함
 - 세외수입 중 일부 일반부담금(철도부담금, 자치단체협약(수자원공사, LH공사 등)), 자치단체간부담금, 일반부담금 등이 그에 해당함
 - 시·도의 경우 조정교부금, 재정보전금의 재원으로 활용해야 하는 특별·광역시의 보통세 중 조례로 정하는 일정액(조정교부금: 보통세의 18.1%~23%), 광역시 및 도의 재정보전금으로 활용해야 하는 시·군에서 징수한 광역시세 및 도세의 일정액(27%, 지역자원시설세 및 지방교육세 제외). 시·군에서 징수한 지방세, 세외수입 징수액의 3%(징수교부금 재원)이 목적재원임
 - 지방교부세 중 특별교부세수입, 분권교부세 수입도 목적재원임
 - 국·도비보조금 수입은 지방의 수입이나 지방비 매칭이 이루어지는 목적재원임
 - 수입 중 국고보조금, 시·도비보조금 수입은 보조금 수혜단체의 입장에서는 분명한 소득(income)이지만, ①소득이 지방비 부담을 요구할 뿐 아니라 ②지출(사업)용도와 조건을 결부시키는 특성을 지님
 - <그림 III-1>에서 국고보조금 / 시·도비 보조금(A, B, C) 수입은 지출부분의 보조사업(A, B or C) 즉, 재정지출과 직결되는 특성을 보임(자금의 '꼬리표'가 달려 있음)
 - 보조사업 재원 중에는 지방자치단체 재정에 강한 압박을 주는 것(예 : 보육사업)으로부터 별다른 부담을 주지 않는 것에 이르기까지 다양함
 - 이에 비해 지방교부세, 조정교부금 등은 일단 지방자치단체에 배분되면 자치단체가 임의적으로 사용할 수 있는 재원임
 - 이들은 자체사업, 보조사업, 인건비 등을 불문하고 자치단체가 원하는 대로 사용됨
 - 지방채는 부채이자 수입인데, 재정규칙에 의해 자체·보조사업 중 자본투자 성격의 사업에만 적용됨
- ※ 지방재정의 감당역량 또는 한계능력을 파악하는 과정에서는 <그림 III-1>의 기본틀이 중요한 역할을 함

<그림 III-1> 지방재정의 세입과 세출의 구조와 연계 재정부담



4) 지방자치단체 재정의 실제 상태와 적정 상태의 비교

□ 실제상태와 적정수준의 차이

- 지방자치단체가 예산과정을 통해 확정하는 실제 예산·결산(세입·세출)과 해당단체의 세입역량(revenue capacity) 및 실질적 재정지출수요와 객관적 상황을 반영하는 ‘적정 수준’ 간에는 차이가 존재하는데, 이를 개념적으로 표현하면 아래 <그림 III-2>와 같음

<그림 III-2> 지방자치단체의 실제 및 적정 세입·세출

실제 세입(I) (AR : Actual Revenue)	실제 세출(II) (AE : Actual Expenditure)
적정 세입(III) (OR : Optimal Revenue)	적정 세출(IV) (OE : Optimal Expenditure)

- 실제 세입·세출과 적정 세입·세출간의 관계는 다음과 같음
 - $AR > AE \Rightarrow$ 재정흑자, $AR < AE \Rightarrow$ 재정적자
 - $AR > OR \Rightarrow$ 초과수입 (플러스 징수노력(revenue effort))
 - $AR < OR \Rightarrow$ 과소수입 (마이너스 징수노력(revenue effort))
 - $AE > OE \Rightarrow$ 과다지출 (비효율·낭비적 지출관리)
 - $AE < OE \Rightarrow$ 과소지출 (효율·생산적 지출관리)
- 궁극적으로는 지방재정과 개별 지방자치단체 재정의 적정 세입·세출(OR·OE)을 측정하고, 이를 실제 세입·세출(AR·AE)과 비교하여 재정상태(압박/여유, 효율/비효율 등)를 파악하는 것이 바람직하지만, 여러 가지 제약조건을 감안하여 본 과업에서는 다음 항에 기술되는 내용을 중심으로 양자의 관계를 파악하고자 함

□ 지방재정 실제세입과 적정세입의 관계

- 지방자치단체의 세입부문을 대상으로 실제세입과 적정세입의 관계를 현실상황을 고려하여 개념적으로 제시하면 <그림 III-3>, <그림 III-4>와 같음
- <그림 III-3>의 경우 특정지방자치단체가 전국평균 등에 비해 지방세 징수노력이나 각종 수수료·사용료 효율현실화 등을 미흡하게 달성한 것을 상정하고 있음
- <그림 III-4>의 경우 특정지방자치단체가 전국평균 등에 비해 지방세 징수노력이나 각종 수수료·사용료 효율현실화 등을 훨씬 많이 달성한 것을 상정하고 있음

- 국고보조금(TR)의 경우 근년에 중앙정부가 대형 사회복지 국고보조사업의 지원 규모와 보조율을 합리적 수준에 크게 못 미치게 지원한 것을 함축함

<그림 III-3> 지방자치단체의 세입 부문 : 실제세입과 적정세입

I. 자체수입(지방세+세외수입)	징세노력(A) OR^+
	요율현실화(B)
	기타(C)
II. 이전수입	
지방교부세	
국고보조금	TR^+
III. 지방채	

- 주 1) A, B, C는 자체수입 확충 노력도(플러스 노력도)를 의미함; TR^+ 는 국고보조금 등 적정 보조율 이하 지원과 관련된 국가의 미지급금(지방자치단체의 미수금)을 의미함
 2) 분석과 이해의 편의상 시·도비보조금 등 기타 이전재정은 생략하였음

<그림 III-4> 지방자치단체의 세입 부문 : 실제세입과 적정세입

I. 자체수입	징세노력(A) OR^+
	요율현실화(B)
	기타(C)
II. 이전수입	
지방교부세	
국고보조금	TR^+
III. 지방채	

- 주 1) A, B, C는 자체수입 확충 노력도(마이너스 노력도)를 의미함; TR^+ 는 국고보조금 등 적정 보조율 이하 지원과 관련된 국가의 미지급금(지방자치단체의 미수금)을 의미함
 2) 분석과 이해의 편의상 시·도비보조금 등 기타 이전재정은 생략하였음

5) 목적세입

- 지방자치단체의 수입 중에는 사용용도가 지정되어 지출과 직접 연계되어 있는 수입이 있으며 이를 목적재원이라 할 수 있음

- 지방세: 목적세(지역자원시설세, 지방교육세), 지방소비세(취득세 감소 보전분 중 지방교육세 감소 보전분(20.27%)), 자동차세(주행분 중 유류세보조금분) 등
- 세외수입: 일부 일반부담금(철도부담금, 자치단체협약(수자원공사, LH공사 등)), 자치단체 간부담금 등
- 조정교부금, 재정보전금 자원, 지방교부세 중 특별교부세수입, 분권교부세 수입 등
- 국고보조금, 시·도비보조금 수입

2. 지방자치단체의 세입역량과 측정방법

1) 재정능력의 이론적 논의

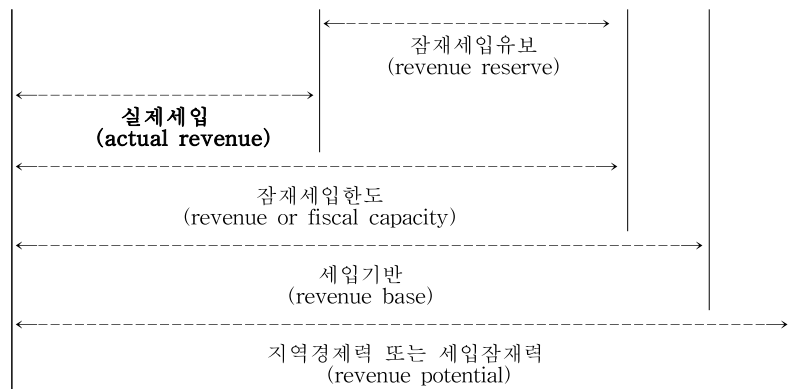
□ 지방재정과 능력(재정력), 역량의 개념

- 일반적으로 재정력(fiscal capacity) 또는 재정능력이란, '지방자치단체가 그 기능을 수행하는데 필요한 재원을 얼마나 가지고 있는가를 의미함'(유훈, 1995: 93)
- 사회·경제적 변수를 중심으로 도시의 재정상태를 비교 평가하여 자치단체의 재정능력을 파악하고자 한 선행연구로는 Nathan & Adams(1976, 1989); Nathan & Fosett(1978); Cuciti((1978); 미 재무성(1978); Bunce & Goldberg(1979); Bradbury, Bowns, & Small(1982), Clark & Ferguson(1983); Bradbury(1983, 1984); Bunce & Neal(1984), Ladd & Yinger(1989,1994); Anderson(1995) 등이 있음
- 지방자치단체의 실제 재정 적자 흑자 상태를 토대로 지표 개발을 한 다음 자치단체의 재정상태를 비교평가함으로써 지방정부의 재정력을 파악하려고 시도한 선행 연구로는 Howell & Gtamm(1976); Aronson & King(1978); Kramer(1982); Dearborn(1988) 등이 있음
- Barro(1978)는 재정기회표(Fiscal Opportunity Schedule)라는 개념을 고안해서 지방자치단체의 재정상태를 측정하고자 시도하였음
 - 지방재정의 수요측면을 재정의 공급측면과 직접적으로 연계시켜 주는 재정기회비율(ratio of fiscal opportunities)라는 개념을 제시하였음
 - 지방자치단체간의 재정상태비교에서 재정수입이나 지출측면 어느 한 면만을 단면적으로 파악하는데서 발생하는 문제점 해소를 모색함
 - 질(quality)적 변수인 행정서비스의 수요와 비용을 측정하는데 어려움이 있어 실용화에 상당한 문제점이 있음
- Maxwell(1979)은 주민의 개인소득 1,000달러당 자체수입원에 의하여 확보된 수입을 각 지방자치단체간에 비교함으로써 수입노력을 측정하고자 시도하였음(Maxwell, 1979)

- Ladd & Yinger(1989)는 수입 확보능력 또는 재정력(fiscal capacity)을 지방자치단체가 다양한 수입원을 통하여 수입을 극대화시킬 수 있는 능력으로 정의하였음
 - 지방자치단체의 재정력은 자치단체가 소유하는 징수가능자원의 크기에 의하여 결정되며, 이것은 다시 각 자치단체가 지니는 자원규모와 조세수출능력(tax exporting ability)에 의해 좌우됨
 - 징수가능자원의 크기는 각 지역의 경제기반 및 경제활동(소득, 인구, 고용상태, 산업경제구조, 지역SOC 등)에 의해 영향을 받음
 - 인구와 고용이 증가하는 지역을 재정성장지역이라 하고, 인구와 고용이 감소하는 지역을 재정감소지역으로 규정함
- Bahl, Martinez, Sioquist(1992)는 수입-지출수요 격차(RRG: Resource-Requirements Gap)를 이용하여 재정격차를 측정하면서 표준적 징세노력을 측정하였음(Bahl, Martinez, Sioquist, 1992)
 - RRG는 표준적 조세제도(징세노력)에 기반을 두고 확보한 재정수입과 표준적 행정서비스 수준을 보장해주는 데 소요되는 비용간의 차액임
 - RRG는 우리나라 보통교부세가 기준재정수입액과 기준재정수요액간의 차이를 기준으로 산정되는 것과 개념상 같은 맥락임
 - RRG가 클수록 지방자치단체의 재정상태가 양호한 것으로 판정됨
 - 재정이 양호한 지역은 RRG 값이 크거나 징세노력이 전국평균 이하임
 - RRG 값이 마이너스 값을 갖는 자치단체는 세율을 평균세율 이상으로 인상하거나 행정서비스 수준을 저하시켜야 하는 재정불건전 지역에 해당함
- Anderson(1994)에 따르면, 미국은 지방자치단체의 재정력이나 재정상태를 측정하는 경우 절대적 기준에 의하기 보다는 여러 지방자치단체들의 재정상태를 상대 비교하는 방식을 사용함
 - 특정 자치단체의 재정상태를 두고 어떤 바람직한 수준을 설정한다는 것은 매우 주관적이고 가치판단적일 가능성이 있기 때문임
 - 세입측면에서는 재정능력 또는 세입확보능력을 측정하기 위해 개인소득이나 1인당 재산세수입액, 수입확보능력(revenue raising capacity: RRC) 개념에 입각하여 재정력을 평가함
- 오연천(1993)의 경우 재정력 또는 재정능력(fiscal capacity)을 ‘잠재세입한도’로 규정하였고, 각 자치단체의 세입은 각 자치단체를 구성하는 지역사회의 경제적 능력과 그 변화에 의해 좌우되는 것으로 파악함
- 미국의 ACIR과 오연천에 의하면 가장 기본적인 경제능력은 세입잠재력(revenue potential) 또는 지역경제력임(<그림 III-5> 참조)

- 이때 지역경제력을 결정하는 주요 요소로는 소득, 인구, 노동 및 산업구조, 고용상태, 생산성 및 자본의 집약도 등이 거론됨
- 이러한 지역경제력이 결정되면 이것을 기반으로 공권력 주체가 재정권력에 의해 세입을 확보할 수 있는 구체적인 방안을 마련하는데, 이것이 바로 세입기반 또는 세입기초 (revenue base)임
- 즉, 각종 조세의 직접적인 과세기초와 세외수입의 재원기초가 결정(관련)되는 것이 이 단계이며, 다음은 자치단체가 확보할 수 있는 가상적인 적정세입 상한선, 즉 잠재세입 한도를 세입기초에 의해 추계하게 됨
- 이러한 잠재세입한도와 실제세입(actual revenue)을 비교함으로써 자치단체의 세입확보수준을 측정할 수 있게 됨(오연천, 1993)

<그림 III-5> 잠재세입 역량 등 제 개념



자료: 오연천(1993). ACIR(1986)

2) 지방자치단체의 재정능력 측정방법

(1) 일반적 접근

□ 지방재정 재정력 측정의 일반적 기준

- 일반적으로 재정력 측정은 특정 자치단체를 대상으로 한 절대적 기준에 의하기 보다는 상대적 기준에 입각하여 비교 평가하는 접근을 취하고 있음
 - 재정력 측정은 각 자치단체들 간에 존재하는 재정력의 상대격차(fiscal capacity disparities)를 객관적이면서도 정확하게 파악하는 것이 중요함
- 자치단체의 재정력 격차는 대체적으로 다음의 3가지 요인에 의해 발생함
 - 각 자치단체가 보유하는 자원규모(소득, 인구, 고용상태, 산업·경제구조)
 - 각 자치단체의 조세수출능력(다른 지역의 주민에게 조세를 전가시키는 능력)
 - 각 자치단체의 징세노력(수입확보노력)

- 각 자치단체가 보유하는 자원규모의 격차는 매우 다양하여 이를 모두 고려하기는 어려운데, 특히 우리나라의 경우 주민의 소득에 관한 자료가 존재하지 않아 연구가 어려움
- 지방자치단체의 조세수출능력이란 타 자치단체의 주민이 해당 자치단체의 지방세를 대신 부담하는 능력을 말하며, A지방에서 수입을 얻어서 이를 B지방에서 사용하고 이를 통해 B지방의 지방세를 높여주는 경우에 발생함
 - 조세수출능력은 대체적으로 수도권이 비수도권에 비해 높고 각 지방의 거점도시들이 주변도시들에 비해 높을 것으로 예상할 수 있으나, 정확한 자료를 통해 밝혀내기 어려운 상황임
- 마지막으로, 각 자치단체의 징세노력의 경우 전체적인 징세노력을 측정하거나 판단하기는 어려우나 몇 가지 지표를 통해 일부 부문별 파악은 가능함
 - 영미국가의 경우 자치단체가 지방세에 대한 세율조정권 즉, 과세권을 지니고 있어 각 자치단체의 재정형편에 따라 세율을 조정하고 있음
 - 우리나라의 경우 지방자치단체가 매우 제한된 과세권을 지니고 있으므로 사실상 동급 자치단체 간에는 전국적으로 동일한 세율과 조세체계가 적용되는 실정임
 - 따라서 우리나라의 지방자치단체 징세노력은 전국적 평균 혹은 동종 자치단체의 평균을 통해 상대적 기준을 설정할 수 있을 것이며 평균에서 어느 정도 아래에 위치하고 있는지를 파악함으로써 잠재 세입유보(revenue reserve)의 일정 부분을 파악할 수 있을 것임
 - 즉, 전국 평균 혹은 동종 자치단체의 평균을 적정세입으로 삼는 접근을 할 수 있음

(2) 본 연구의 접근

- 본 연구에서는 자체수입(지방세+세외수입)을 중심으로 수입확대노력을 측정하는데 중점을 두면서, 이전재정 중 중앙정부가 불합리하게 제공하는 보조사업 예산의 크기를 일정한 가정 하에 파악하고 측정하는 문제에도 관심을 둠(앞의 <그림 III-1> 참조)
- 지방재정의 주요 세입항목(지방세, 세외수입, 이전재정수입, 지방채) 중 지방채는 수입확대 노력이나 재정력을 판단하는 대상이 아니므로 적정성 검토에서 제외함
 - 지방교부세 등 일반보조금은 주어진 것으로 간주하고 그와 관련된 적정성 검토는 하지 않음

□ 세입능력(revenue capacity) 측정: 자체수입(지방세+세외수입) 중심의 세입능력 측정

- 지방자치단체별로 소득(예: 1인당 개인소득), 소비, 부(wealth), 담세력, 지역경제력 등에 대한 기초통계 인프라가 구축되지 못한 우리나라의 현실을 감안할 때, 현재로서는 지방자치단체의 세입능력 또는 세입확보능력을 객관적으로 측정하는 것은 사실상 불가능함
- 이와 같은 상황에서 본 연구는 대안으로서 지방자치단체 간 상대비교 관점에 입각하여 각 지방자치단체의 세입확보노력 내지 조세징수노력(tax effort)의 상태를 점검하는 접근을 취하고자 함
- 세입확보능력 측정지표 후보 : 지방세 징수율, 지방세 체납징수율, 지방세 체납 등 결손처리, 사용료·수수료 현실화, 기간 세외수입 확충노력(징수율, 체납징수율) 등

□ 국고보조금 수입의 양면성 확인과 지방재정의 불합리한 손실 추정

- 국고보조금수입은 세입증가를 유발하는 측면과 함께 법령 등에 의한 의무적 지방비부담(매칭) 조건으로 인해 지방재정을 구속하고 압박하는 양면성을 지님
- 국고보조금의 양면적 특성은 보조금수입을 특정목적(특정 재정지출사업)과 결부시키는 ‘특정재원’ 또는 ‘목적재원’의 개념을 적용토록 함
- 국고보조금은 지방재정의 세입과 세출간에 ‘특정한 관계’를 형성하도록 만드는 요인인 동시에 자본투자를 수반하는 국고보조의 경우 통상 지방채 발행을 유발함
- 이러한 특정재원은 근년에 지방재정을 구속하고 압박하는 심각한 위협요인으로 작용하고 있음
- 불합리하게 낮은 보조율로 인한 재정수입 손실(정상수입보다 적은 수입 확보)
- 불합리하게 높아진 지방비 부담 증가로 인한 재정지출 손실의 이중손실 발생

□ 지방자치단체의 세입확충노력도는 절대비교 방식 대신 상대비교방식을 사용하여 측정하며, 이때 사용되는 비교준거로는 전국 및 유사·동종 지방자치단체의 평균·중위값(median), 상위 1/4 또는 1/5 값을 사용할 수 있음

- 예) 지방세 징수율(상·하수도 원가보상율(요금현실화율))의 전국 및 유사·동종 자치단체의 평균 또는 상위 1/4값을 산정한 다음 이를 각 자치단체의 실제값과 비교하여 대치 산정함
- 세입부문에서는 앞서 언급한 바와 같이, 자체수입(지방세+세외수입) 확보를 위한 징세노력과 주요 서비스 공급비용(원가)의 원가보상 노력(사용료·수수료 현실화 등)에 중점을 두면서 이전재정의 적정배분 여부(예: 적정 보조율 이하 수혜 등)를 파악하고자 함

- 세출부문에서는 (1)지방자치단체의 외적요인(예: 의무·구속성 보조사업)에 의해 지방재정이 압박을 받는 재정지출수요(부문)을 점검하는 문제와, (2)지방자치단체가 일부 또는 전부를 통제할 수 있는 재정지출사업의 과잉(낭비)·비효율적 운영 문제, 그리고 (3)핵심필수서비스와 기본서비스 등을 감당할 수 있는 재정역량에 중점을 두고 분석하고자 함
- 지방재정의 수입과 지출에 중대한 영향을 미치는 국고보조사업의 경우 주요 대형 사회복지 국고보조사업의 기준보조율을 현재 상태에서 적정보조율 수준으로 '정상화'시킬 때 각 지방자치단체의 재정수입이 어느 정도 확대되고 지방비 부담이 어느 정도 축소되는지를 합리적 가정 또는 시나리오에 의해 산정함
- 예) 영유아 보육사업(기초연금사업)의 보조율을 상향조정할 경우(5%, 10%, 15% 등) 각 지방자치단체의 재정수입과 지출에 어떤 변화가 주어지는지를 측정함
- 이 경우 사회복지수급대상자 즉, 특정인구(영유아, 노인 등)가 밀집한 지역들이 상대적으로 큰 혜택을 입게 될 것이 예상됨

3) 우리나라에의 적용 및 한계

- 전국적으로 동일한 세율구조
- 우리나라와 같이 세율이 전국적으로 동일한 상황에서는 지방자치단체의 노력으로 자체세입을 추가로 확보할 수 있는 세입증대가능역량(tax raising capacity)은 주어진 세율 범위 내에서 증대노력을 기해야 하는 징세노력(tax effort)을 중심으로 모색하는 것이 합리적임
- 중앙정부가 지원하는 이전수입(지방교부세, 국고보조금)은 지방의 세입증대 노력과 관계가 적음(지방교부세제도에 일부 인센티브제도가 작동 중이지만 그 영향력은 상대적으로 크지 않음)
- 지방채는 부족재원을 보전하는 세입원으로 세입증대와는 관계가 없음
- 이와 같은 우리나라의 제도적 현실을 감안할 때, 자체세입 증대가능성을 측정할 수 있는 노력지표를 제시해 보면 다음과 같음

<표 III-1> 세입증대역량(여력) 검토지표

분야	범위	이유 및 방법
지방세	지방세 징수율	<ul style="list-style-type: none"> - 세율이 전국적으로 동일하므로 부과액이 지방자치단체가 확보할 수 있는 최대치임 - 지방자치단체 유형별 평균보다 낮은 단체는 평균수준까지 확보해야 하는 노력의무가 있음
	체납 징수율	<ul style="list-style-type: none"> - 지방세 체납액은 지방세수입을 추가로 확보할 수 있는 가장 확실한 여력임 - 지방자치단체 유형별 평균보다 낮은 단체는 평균수준까지 확보해야 하는 노력의무가 있음
	탄력세율	<ul style="list-style-type: none"> - 탄력세율은 지방자치단체 노력으로 세율을 조정하여 세수를 추가 확보하도록 한 것으로 그 적용은 세입 추가확보 및 측정할 수 있는 수단임 - 하지만 실제적용은 주민세(균등할), 지역자원시설세 정도로 지방자치단체에서 하향 적용하기 때문에 세입의 추가확보여력을 측정하기에는 부적절함
	결손 처분율	<ul style="list-style-type: none"> - 결손처분은 지방세기본법 제 96조 및 시행령 제 84조의 절차에 의해 이루어진 세정의 합리적 운영이지만 많거나 비합리적일 경우 세수결손의 단점이 있어 결손처분 축소노력이 필요함 - 결손처리를 축소하는 노력은 필요하지만 결손처리액을 통상적인 세수확보여력으로 보기 어려움
지방세	비과세 감면축소	<ul style="list-style-type: none"> - 지방세 비과세감면은 다양한 정책목적 하에 실시되는데, 세수에 어떠한 영향을 미치는지에 대하여는 밝혀지지 않은 상태임 - 지방세 감면조례 개선은 징세노력으로 보기 어려우며, 감면액을 추가적인 세수확보 여력으로 보기 어려움
	세원발굴	<ul style="list-style-type: none"> - 추가적인 세원 발굴 등에 의한 부과증대는 세수확보를 위해 중요함 - 세원발굴은 당연히 해야 할 책무이며, 이를 별도로 측정하기는 곤란함

분야	범위	이유 및 방법
세외 수입	세외수입 징수율	- 정상세외수입 : 부과액 자체가 징수율임 - 임시세외수입 : 이월수입이 대부분임 - 잡수입징수율(과태료 등) : 잡수입의 징수노력이 세입확보 노력을 측정할 수 있는 부분임 - 잡수입체납징수율(과태료 등) : 잡수입의 체납징수가 추가적인 세입확보 여력임 - 지방자치단체 유형별 평균보다 낮은 단체는 평균수준까지 확보해야 하는 노력의무가 있음
	세외수입 체납징수율	- 잡수입징수율(과태료 등) : 잡수입의 징수노력이 세입확보 노력을 측정할 수 있는 부분임 - 지방자치단체 유형별 평균보다 낮은 단체는 평균수준까지 확보해야 하는 노력의무가 있음
	요금 현실화율	- 사용자부담원칙의 적용에 의해 세입을 추가적으로 확보할 수 있는 수단(적도)으로, 상·하수도 및 지하철요금에 적용 가능함 - 지방자치단체 유형별 평균보다 낮은 단체는 평균수준까지 확보해야 하는 노력의무가 있음
	세원발굴	- 추가적인 세원 발굴, 사업 등에 의해 세수확보 차원에서 매우 중요함 - 세원 발굴 및 사업에 의한 세수확보 기능을 별도로 측정하기는 곤란함

□ 이상에서 기술한 내용을 종합적으로 고려하면서 이용가능한 데이터를 가지고 다각도에서 시뮬레이션을 해 본 결과, 다음의 5개 지표가 현실적으로 합리성이 높은 것으로 나타났음

- 지방세 징수율
- 정상세외수입 증가율
- 상(하)수도 요금 현실화율
- 도시철도 요금 현실화율
- 탄력세율 적용

IV. 지방재정의 세출분류 구조화와 재정한계능력 분석

1. 지방자치단체의 세출사업 분류

1) 개요: 기본인식

- 지방자치단체가 수행하는 사업이 지방재정에 압박을 주는지, 핵심필수서비스와 주민생활에 필요한 기본서비스를 충족시켜 주는지, 그리고 비효율성과 낭비를 초래하는지의 여부와 강도를 판단하기 위해서는 합리적인 접근방법과 판단준거를 마련해야 함
 - 이를 위해서는 무엇보다도 지방자치단체가 수행하는 정책사업(자체사업+보조사업)을 일정한 기준에 의해 체계적으로 유형화하는 접근이 필요함
 - 이는 지방자치단체가 수행하는 수천 개의 사업을 개별적으로 점검하는 것이 사실상 불가능한 점을 인식하고 특징적 현상을 포착, 분석해야 하는 점에서 그러함
 - 실제로 수많은 사업들이 목적·기능·규모면에서 차이가 있음에도 불구하고 중요한 특성면에서 몇 개의 공통성을 보유하고 있는 점도 유형화 접근의 필요성을 뒷받침해 줌
 - 즉, 핵심 공통특성을 간과할 경우 거시적 측면에서의 문제해결이 가능해짐
 - 아울러 지방자치단체가 수행하는 직접사업은 아니지만, 지방행정서비스의 제공과 지방자치단체의 기본운영에 소요되는 각종 지출활동(행정운영경비, 재무활동으로 구성됨)에 대하여도 특성 및 조건 등을 토대로 유형화하는 접근이 필요함

2) 정부예산의 지출 개요와 분류방법

(1) 정부예산의 분류방법과 세계적 표준

- 정부예산의 분류
 - 정부(국가와 지방자치단체)가 예산을 분류하는 방법은 여러 가지 있는데, 기본적으로 국제기구가 제시하는 기준에 입각하고 있음
 - 수입의 경우 수입 원천별 분류방식을 취하고, 지출의 경우 기능별 지출과 성질별 지출 분류방식을 기본으로 채택함
 - 국가와 지방자치단체가 예산을 체계적으로 분류하는 이유는 예산분류시스템을 통해 다양하고 유용한 정보를 얻고자 하는데 있음
 - 이 때 입수한 재정정보는 국(주)민의 알권리를 충족시켜 주고 정부와 의회 및 정부관련 투자자의 의사결정에 적극적으로 활용됨

□ 세계적 예산분류 시스템

- 세계적으로 표준화된 예산(지출)분류시스템으로는 UN의 국가계정체계(System of National Accounts: SNA)의 COFOG와 IMF의 정부재정통계매뉴얼(Government Finance Statistics Manual: GFSM)이 있음
- 수입(세입)의 경우 대체로 수입 원천별 분류(조세수입, 세외수입, 이전재정수입, 채무수입 등) 방식, 그리고 지출의 경우 기능별 지출 분류와 성질별 지출 분류방식이 전 세계적으로 보편화되고 있음
 - 기능별 지출은 일반행정, 교육, 사회복지, 건강, 문화·관광, 환경보호 등 정부가 담당하는 주요 기능에 초점을 두고 지출을 분류하는 방식임
 - 성질별 지출은 인건비, 물건비, 이전경비 등 정부가 지출하는 경비의 성질에 초점을 두는 분류방식임
- 이들에 기초한 재정정보를 사용할 경우 국가 간의 단·장기 비교 분석이 가능해지고, 국가재정의 조정과 미래 활용계획을 수립할 수 있음
- * 이들 분류에 방식에 의해 생성되는 재정정보와 함께 재정지출을 소비성 지출(consumption expenditure)과 투자성 지출(investment expenditure)로 분리하여 정부의 예산·회계·통계에 반영할 경우 매우 유용한 정책판단정보가 도출될 수 있음

□ 경상지출과 자본지출의 구분 활용

- 국가에 따라서는 정부의 지출을 경상지출(current expenditures)과 자본지출(capital expenditures)로 구분, 활용하고 있음
 - 이 경우 통상 자본예산제도(capital budget)가 운영됨
- 경상지출과 자본지출을 구분하는 목적은 재정지출의 성격이 분명히 다른 것들을 구분 관리함으로써 재정의 효율성과 책임성을 구현하고자 하는데 있음
 - 경상지출은 정부가 통상 매년 반복적으로 사용하는 일상적 재정활동으로서 지출의 혜택과 효과가 제한된 범위에서 나타나는 것을 의미하며, 여기에는 인건비, 유지관리비, 소모성 물건비, 경상이전 등이 포함됨
 - 자본지출은 비 일상적, 비 반복적(nonrecurrent) 재정활동과 관련되는 것으로 그 효과가 중장기에 걸쳐 광범위하게 나타나는 것을 의미하며, 여기에는 도로, 교량, 공항, 터널, 공원, 상·하수도 건설과 같은 대규모 자본투자사업을 비롯하여 토지·건물 매입, 소방장비·차량·각종 하드웨어 구입 등이 포함됨
- * 자본예산제도는 기본적으로 자본투자사업을 효과적으로 관리하기 위해 도입된 예산시스템으로 재원과 지출의 대상 그리고 재정관리 측면에서 경상예산(operating

budget)과 차이가 있음

- 현재 미국을 비롯한 유럽의 많은 지방정부들이 자본예산제도를 실시하고 있는 반면 우리나라는 국가와 지방자치단체 모두 자본예산제도를 실시하지 않고 있음
- 지방자치단체의 예산과목체계 속에 자본지출 과목(400)이 존재하지만 이것은 사업단위로 분류하는 것이 아니고 전체 예산사업을 대상으로 예산회계의 통계정보를 획득하는 차원에서 설정된 것임
- 현행 예산관리시스템에서는 경상지출과 자본지출이 일관성 있게 구분되지 않고 양자가 혼재되어 운영되고 있는 실정임
- 이와 같이 예산회계를 달리하면서 자본투자사업들이 혼용될 경우 체계적인 자본투자사업 관리와 성과평가가 어려워지고, 나아가 재정의 비효율과 책임성 결여 현상이 초래됨

(2) 지방자치단체 재정지출에 대한 새로운 분류

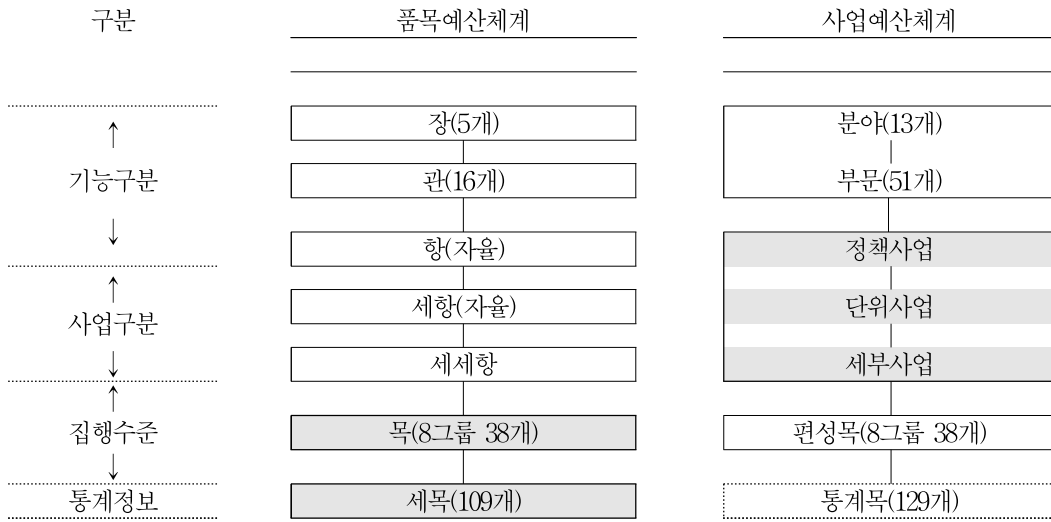
- 지방자치단체의 재정지출에 대한 체계적 분류는 국(주)민의 세금가치를 높이는 데 유용한 정보를 제공할 뿐 아니라 지방자치단체의 재정 책임성, 투명성 제고 차원에서 매우 중요함
- 국제기구 등(UN, IMF, World Bank, OECD)의 노력에 힘입어 세계적으로 보편화된 지출체계 및 정보화시스템은 기능별 분류, 성질별 분류, 조직별 분류에 초점을 두고 있음
- 개별 분류체계와 분류체계의 교차점검(cross checking) 등을 통해 각종 의사결정과 정책판단에 유용한 많은 재정정보가 도출됨
- 이와 같은 지출분류시스템은 거시적 관점에서 재정정책을 수립하고 재정의 효율성, 효과성, 건전성, 책임성을 관리·시현하는 데는 매우 유용하지만, 미시적 차원의 재정관리와 재정분석정보를 충분히 제공하지 못하는 문제와 한계를 안고 있음
- 구체적으로 지적하면, 지방자치단체가 어느 정도의 재정압박을 받고 있는지, 필수적으로 중요한 사업을 어느 정도(어떤 수준으로) 수행할 수 있는지의 역량을 판단할 수 있는 준거와 정보를 제공하는데 한계가 있음
- 아울러 국가별 재정운영 상황과 국가내의 지방재정 운영상황을 충분히 반영하지 못하는 한계가 있음
- 본 연구에서는 기존의 국제적 지출분류기준을 토대로 재정사업(단위사업, 세부사업)의 법적, 이론 및 현실적 특성에 초점을 두는 새로운 지출 유형화를 시도하고자 함

- 예산과목 구조상 낮은 단계의 사업을 유형화하는 기준과 실천적 수단을 고안하는 과정에서 일부 문제와 한계가 있지만, 이는 지속적인 노력과 의견수렴을 통해 극복할 수 있음
- 현실적으로 지방자치단체가 관리하는 세부사업의 수가 2,000개 내외이고, 중앙정부의 국고보조사업이 약 1,000개 내외인 점을 감안하면 지방의 모든 사업을 포괄하는 실무 기준 내지 가이드라인(guide line)을 제시하는 것은 매우 어려운 일임

□ 현행 사업예산제도의 예산분류체계

- 사업예산구조는 기본적으로 지방자치단체의 전체 재정을 정책사업, 행정운영경비, 재무활동으로 구분함
- 사업단위는 정책사업 하위에 단위사업 및 세부사업을 설정하고, 세부사업 하위에 편성목과 통계목을 설정하고, 통계목 하위에 산출근거를 설정함
- 하나의 실·과에서 여러 개의 정책사업을 설정할 수 있으나 정책사업은 단일 부문으로만 구성하도록 함
- 통계목과 산출근거는 예산서상에 표시되지 않고, 통계관리 등 내부관리 목적으로 사용함
- 성과관리 측면에서 사업예산은 조직별 임무, 전략·성과목표에 입각하여 사업을 설정하는 구조를 가짐
- 조직별 임무에 근거하여 전략목표 및 성과목표를 수립한 후, 이를 달성하기 위한 수단으로서 정책사업, 단위사업 및 세부사업을 설정함
- 이 경우 조직별 임무, 전략목표 및 성과목표는 목적을 의미하며, 정책사업, 단위사업과 세부사업은 이를 실현하기 위한 수단임
- 현행 사업별 분류는 정책·단위·세부사업을 기본단위로 사업구조화를 이루는 체계를 취하고 있음
- 사업예산제도는 자치단체의 전략과 정책을 체계적으로 사업에 반영하기 위해 세출예산 기능을 13분야·52부문으로 구분하고 그 하위에 사업단위(정책·단위·세부사업)가 일정한 규칙에 따라 계층을 형성하도록 하고 있음

〈그림 IV-1〉 품목예산제도와 사업예산제도의 비교



자료 : 임성일·이효·서정섭(2013)

〈표 IV-1〉 지방자치단체 세출예산 기능별 분류

분야	부문	명칭	분야	부문	명칭	분야	부문	명칭
010		일반공공행정(4)	070		환경보호(6)	110		산업·중소기업(6)
	011	입법 및 선거관리		071	상하수도·수질		111	산업금융지원
	013	지방행정·재정지원		072	폐기물		112	산업기술지원
	014	재정·금융		073	대기		113	무역 및 투자유치
	016	일반행정		074	자연		114	산업진흥·고도화
020		공공질서 및 안전(2)		075	해양		115	에너지 및 자원개발
	023	경찰		076	환경보호일반		116	산업·중소기업 일반
	025	재난방재·민방위	080		사회복지(8)	120		수송 및 교통(5)
050		교육(3)		081	기초생활보장		121	도로
	051	유아 및 초중등교육		082	취약계층지원		123	도시철도
	052	고등교육		084	보육·가족 및 여성		124	해운·항만
	053	평생·직업교육		085	노인·청소년		125	항공·공항
060		문화 및 관광(5)		086	노동		126	대중교통·물류 등 기타
	061	문화예술		087	보훈		140	국도 및 지역개발(3)
	062	관광		088	주택		141	수자원
	063	체육		089	사회복지 일반		142	지역 및 도시
	064	문화재	090		보건(2)		143	산업단지
	065	문화 및 관광일반		091	보건의료		150	과학기술(3)
				093	식품의약품안전		151	기술개발
			100		농림해양수산(3)		152	과학기술연구지원
				101	농업·농촌		153	과학기술일반
				102	임업·산촌		160	예비비(1)
				103	해양수산·어촌		161	예비비
900		기타						

주 : 2015년부터는 020(분야)에 기존의 경찰, 재난방재·민방위에 “소방” 부문이 추가됨
 자료 : 행정자치부, 2015년 예산편성 운영 기준 및 기금운용계획의 수립 기준, 2014.

□ 정책사업, 행정운영경비, 재무활동 등

- 현행 지방예산제도인 사업예산제도에서는 지방자치단체의 예산지출 유형을 크게 정책사업, 행정운영경비, 재무활동의 세 부문으로 구분함
- 연도별로 조금씩 차이가 있지만, 통상 정책사업이 전체 예산지출의 80% 내외를 차지함

□ 현행 사업예산제도의 지출구분

- 지방자치단체가 재정을 지출하는 사업의 유형을 현행 사업예산제도와 동일하게 정책사업, 행정운영경비, 재무활동으로 구분하고, 이 중에서도 특별히 정책사업에 중점을 두고 접근함
- 프로그램예산(현행 사업예산제도)을 토대로 재정지출사업을 구분하고 특히, 정책사업을 중심으로 지방재정의 압박상태와 필수핵심서비스 및 기본지출을 감당할 수 있는지의 상태를 파악할 수 있는 방법(지표·지수 또는 기법)을 모색함
- 이 과정에서는 만일 가능하다면 일부 ‘재정 비효율성’ 및 낭비상황에 대하여도 점검할 수 있는 접근방법을 모색함
- 정책사업(자체사업, 보조사업) 이외의 행정운영경비와 재무활동에 대하여는 전국 및 유사(동종) 자치단체를 대상으로 일정한 기준을 설정하여 비교분석을 실시함
 - 필요 시 행정운영경비와 재무활동도 정책사업의 지출유형화 틀에 포함시켜 분석함
- 이를 통해 각 지방자치단체의 상대적 ‘실적 내지 위상(performance/ position)’을 파악하는 접근을 함
- 보다 구체적으로 언급하면, 정책사업을 중심으로 거시·미시분석을 실시하고 이를 토대로 지방재정의 압박상태와 핵심 및 기본지출을 감당할 수 있는 역량과 상태를 시계열 및 횡단면적으로 분석함
 - 다만, 본 연구에서는 시계열자료의 제약으로 인해 횡단면 분석에 치중함
- 이와 함께 지방자치단체의 법정이전경비 등 각종 의무적 이전지출(지방자치단체의 ‘명목적·경유적 수입’)에 대해 별도로 분석하고 필요시 다른 정책사업과의 연계분석을 실시함

2. 지방재정지출의 새로운 분류

1) 정책사업의 유형별 구분: 네 가지 유형화

(1) 자체사업과 보조사업

□ 본 연구의 접근방식

- 정책사업을 크게 지방자치단체가 자율적으로 주도하는 자체사업과 국가와 광역자치단체로부터 보조금을 받아서 수행하는 보조사업으로 구분해서 접근함

□ 자체사업

- 자체사업은 지방자치단체가 직접 정책을 결정하고 사업을 설계하며, 예산집행의 통제가 가능한 자원(자체수입+지방교부세·조정교부금 등)을 가지고 주도적으로 사업을 실시하고 예산을 집행하며, 아울러 그에 대해 지방자치단체가 총체적으로 책임을 지는 사업을 의미함(* 단독사업으로 간주될 수 있음)

- 자체사업은 대부분 법적 의무나 구속이 없거나 혹 있더라도 매우 약하고, 지방의 자기 통제가능성이 매우 높은 특성을 지니는 사업으로 구성됨
- 다만, 자체사업 중 일부는 조례나 협약, 주민기초수요(basic need) 등의 요인에 의해 사실상 또는 암묵적으로 용도와 지출규모에 구속을 받고 있음

⇒ 이러한 사실을 고려할 때, 지방자치단체의 자체사업을 재원의 특성과 사업의 형태에 따라 구속성사업과 비구속성사업으로 구분할 수 있음

□ 보조사업(특히, 국고보조사업, 시·도비보조사업)

- 국고보조사업 : 중앙정부가 전적인 이해와 책임을 갖거나 중앙정부와 지방자치단체가 상호 이해관계를 갖는 사업을 중심으로 중앙정부가 정책과 사업을 설계해서 재정을 지원하면 지방자치단체가 일정한 예산을 매칭(matching)해서 집행하는 형태의 사업운영방식을 취함

- 현재 국고보조사업은 「보조금의 관리에 관한 법률」을 일종의 기본법으로 하면서 각종 관계법령에 근거하여 운영되고 있음

- 관련 개별법 예시) 「국민기초생활보장법」, 「의료보험법」, 「전염병예방법」, 「지역보건법」, 「택지개발법」, 「도로법」, 「하천법」, 「하수도법」, 「자연환경보전법」, 「문화예술진흥법」 등 100개 이상

- 시·도비보조사업: 기초자치단체의 경우 국고보조사업에 더해 광역단체 보조사업 즉, 시·도비 보조사업을 정책사업의 일환으로 수행함

- 시·도비보조사업 중에는 '법률 등에 의한 의무·구속성' 기준에 적용을 받는 보조사업은 제한적이고 시·도 조례에 의한 보조사업은 다수 존재함

(2) 정책사업(자체사업, 보조사업)의 유형화

□ 본 연구의 구분

- 지방자치단체가 수행하는 모든 정책사업을 다음에서 제시하는 두 기준을 토대로 네 가지 유형의 사업으로 구분하고자 함
- 기준 1: 법률 등에 의한 의무·구속성 여부
- 기준 2: 지방자치단체가 스스로 예산을 통제·조절할 수 있는 ‘자율적 통제 가능성’ 여부

<그림 IV-2> 지방자치단체의 정책사업(자체·보조사업) 유형 분류

		지방의 자율적 통제 가능성	
		있 음	없 음
법률 의무·구속성	있 음	II (예: 도로 등 다수 투자사업)	I (예: 사회복지국고보조사업, 법령에 의한 전출금)
	없 음	III (예: 대다수 자체사업, 공모 국고보조사업)	IV (예: 인구·경제관련 사업)

주: 영역 I 최소화 모색(지방재정의 영역 I 탈출 모색); 영역, II, III, IV의 효율성·적정성 모색

2) 지방자치단체 재정지출의 세부 유형화

(1) 기본접근 및 판단 준거

□ 기본접근

- 지방자치단체가 수행하는 모든 정책사업(자체사업, 보조사업)을 앞서 제시한 사업 유형화 기준(2개 기준: 기준 1, 기준 2)에 의해 4개 유형으로 구분함
- Type I, Type II, Type III, Type IV(또는 유형 I, 유형 II, 유형 III, 유형 IV)
- 사업 유형화 중 특별히 Type I 과 Type II에 속하는 대상사업을 선정해서 구분한 다음 심층분석을 실시하고, 나머지 사업유형에 대하여도 정밀조사를 실시함
- Type I 중 구분이 명확한 사업과 모호한 사업대상을 선별하여 조치하되, 극단적으로 판단이 모호할 경우에는 전문가·실무자 모임을 통해 판단기준을 확정하고 최종적으로 사업유형을 결정함
- Type II 중 보조사업의 경우 두 기준의 세부 판단조건(요소)을 토대로 ‘강·중·약’의 세 유형으로 구분함

- Type III 사업에 대하여는 (1)조례 등에 의한 구속성(경직성·고정지출) 사업과 (2)완전 자율선택사업으로 구분 접근할 수 있음
- 만일 조례 등에 의한 의무·구속성을 법률과 동일시 할 경우 Type III 사업 중 일부는 Type I 사업으로 이동될 가능성이 있음
- 현실적으로 Type IV에 속하는 사업은 매우 희소할 것으로 추측되지만, 기술적으로는 자체사업과 보조사업 모두 가능함
- 예를 들어, 지역의 인구나 경기 또는 기후변화 등에 따라 지방자치단체가 부득이 수행해야 하는 사업은 Type IV에 속함
- 특정한 목적과 용도를 지정하여 지방자치단체에 기탁한 기부금도 Type IV에 속함

〈그림 IV-3〉 지방자치단체(재정지출)사업의 재정압박 유형 분류

		지방의 자율통제 가능성	
		있 음	없 음
법률 의무 구속성	있 음	Type II-1(강) II-2(중) II-3(약)	Type I-1(보조사업) I-2(자체사업)
	없 음	Type III-1(강) III-2(중) III-3(약)	Type IV

□ 판단준거

- Type II 사업을 대상으로 세부 유형화(강·중·약 : Type II-1, II-2, II-3)를 모색하는 과정에서는 그 판단준거로 다음의 사항을 점검할 필요가 있음
- (1)법적 근거(사업의 법적 자격성, 의무성 존재 여부와 그 수준/상태)
 - 법적 근거는 물량·범위와는 무관함
- (2)왜 필수·강제적(national minimum/standard 등)인지, 자율적인지의 구분 기준
 - 예컨대, 국가최저/표준(national minimum/standard), 국가균형발전정책 등 사회·정치적 타당성(social·political feasibility) 연계 여부 등
- (3)재정부담/압박 초래 가능성(가용자원 감소)
- (4)재정낭비성 점검
- (5)국가 및 지역의 기간 인프라(SOC 등) 해당여부 등

- Type III에 속하는 사업도 지방자치단체의 자율통제 가능성의 수준에 따라 세부 유형을 세 가지 형태(강·중·약 : Type III-1, Type III-2, Type III-3)로 구분하며, 이때 세부 유형화의 구분기준(판단근거)으로 다음을 제시함

- (1) 행정운영에 필수적인 기본경비(사업)
- (2) 반드시 변제·상환이 요구되는 지출요인
- (3) 지방자치단체의 필수 기본서비스(basic service) 관련 재정지출
- (4) 완전 자율성 담보 재정지출 등이 있음

<그림 IV-4> 지방자치단체의 수입과 수행사업의 유형 및 특성

수입	지출(사업 중심)		
	주요 점검사항	사업 유형(자체·보조사업)	
지방세	<ul style="list-style-type: none"> • 기계적 예산배정 • 법률, 예산기준 엄격성 • 지방 자율성 여지 • 기타 	Type I	
세외수입	<ul style="list-style-type: none"> • 법률, 예산기준, 협약 등 • 지방의 자기통제권 수준 • 실질적 외부압력·경쟁 • 재정여유, 낭비성 • 재정 책임성 	Type II (Type IV)	
이전재정		<div style="background-color: #c00000; color: white; text-align: center; padding: 5px;">구속성·재정압박 강</div>	G
지방채		<div style="background-color: #4a7ebb; color: white; text-align: center; padding: 5px;">중</div>	
		<div style="background-color: #92d050; color: white; text-align: center; padding: 5px;">약</div>	
	<ul style="list-style-type: none"> • 조례, 협약 등 • 지방의 자율통제권한 • 재정여유, 낭비 • 주민책임 자유 등 	Type III	G
		<div style="text-align: center;">구속성·경직성·고정성 사업</div>	
		완전자율	

주: G(grey)는 사업의 특성과 유형분류 상 다소 모호하거나 논란 여지가 있는 것을 의미함; 전수조사 등을 통해 모호한 영역이 사라질 것으로 예상되나, 관점·견해 등의 차이로 일부 존재 가능성은 상존함

□ 본 연구는 현실상황을 종합적으로 감안하여 종합적으로 지방재정지출(정책사업)의 유형을 <그림 IV-4>를 토대로 다음과 같이 접근하고자 함

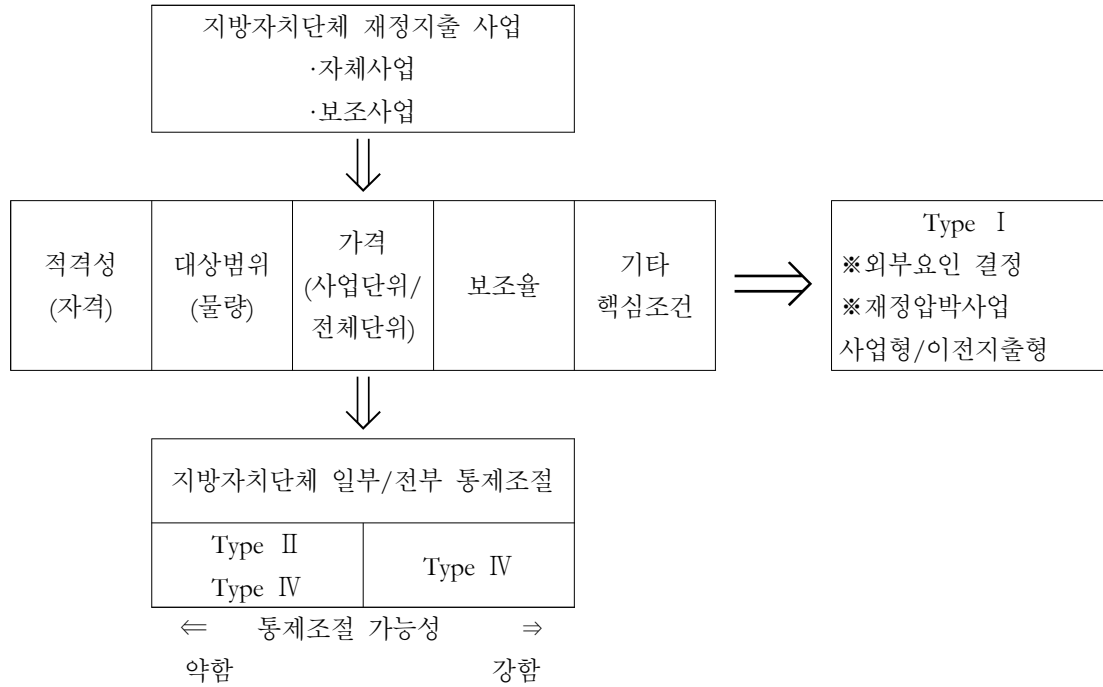
- 현실상황을 감안하여 본 연구는 다음을 기초로 채택해서 접근하고자 함
- Type I: 2개 세부유형을 기본으로 하되, 단일형을 보완적으로 채택함
 - A, B 형태의 2개 유형 : Type I 정의에 부합하는 재정사업 중에서 법적 구속력이 강하여 지방자치단체가 사실상 전혀 재량을 가질 수 없는 것을 A형, 법률에 의해 자치단체가 사용하지 못하고 그대로 넘겨주는 예산에 해당하는 사업들을 B형으로 구분함
- Type II: A, B, C(강, 중, 약)의 3개 형태 세부유형화
 - Type II의 정의에 부합하는 재정사업 가운데서 해당사업의 사업량(사업범위 포함)과 사업예산을 지방자치단체가 어느 정도 자율적으로 의사결정을 하고 통제할 수 있는지의 정도를 기준으로 가장 약한 부류의 사업을 A형(강), 가장 강한 부류의 사업을 C형(약), 그리고 중간부류의 사업을 B형(중)으로 분류함
- Type III : A, B, C(강, 중, 약)의 3개 형태 세부 유형화
 - Type III의 정의에 부합하는 재정사업을 대상으로 (1)지방자치단체가 어느 정도 자율적으로 예산을 편성·집행·관리·통제할 수 있는지의 정도를 판단하는 기준과, (2)행정 운영 필수 경비 여부, (3)의무적 변제·상환 성격, (4)지방자치단체 필수 기본서비스 여부 등의 기준에 의해 강·중·약 사업으로 구분함
- Type IV: 단일형을 기본으로 채택함

(2) 종합

□ 접근의 틀

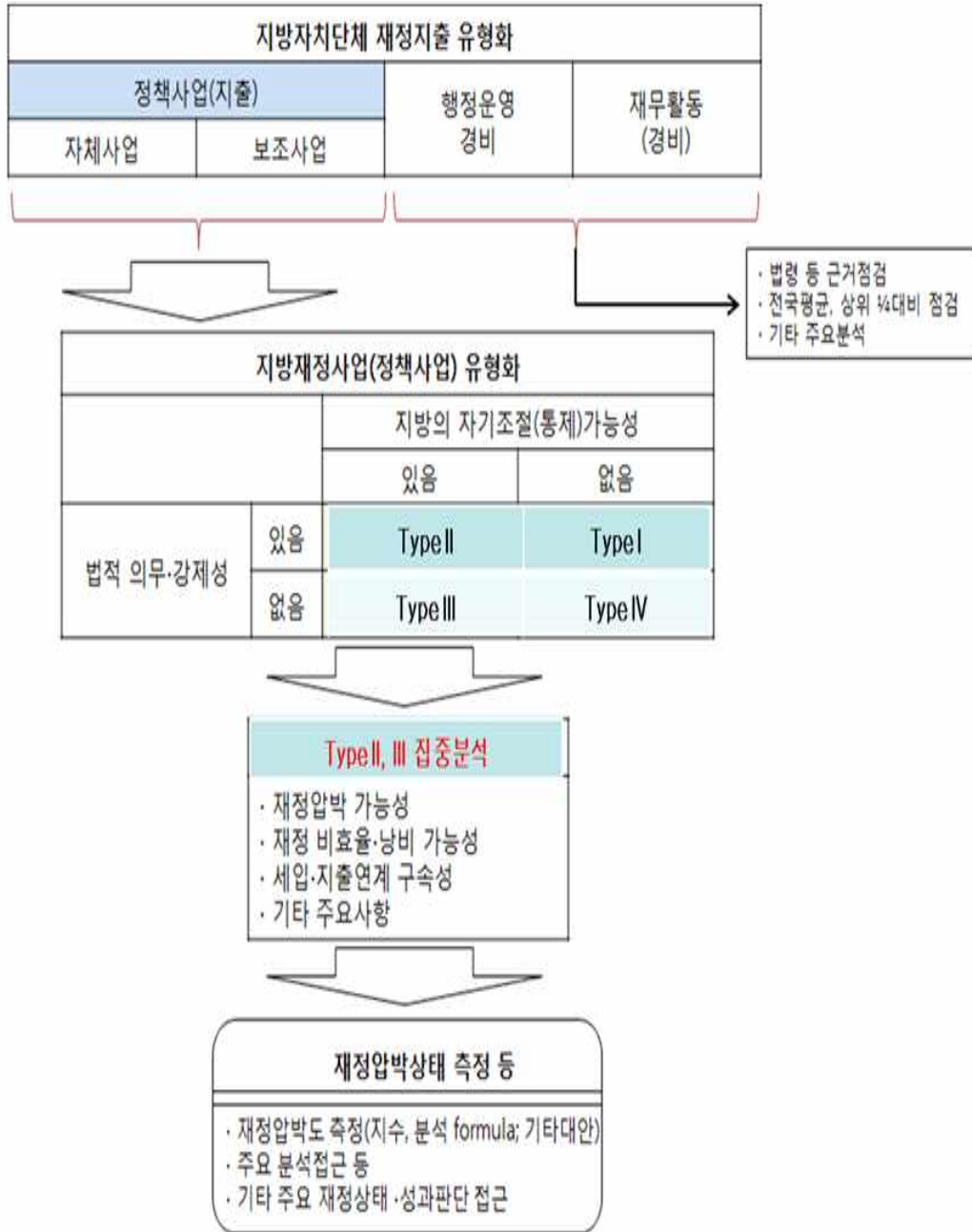
- 앞서 기술한 내용을 종합적으로 정리해서 지방자치단체가 수행하는 모든 재정지출을 유형화하는 접근의 틀을 제시하면 <그림 IV-5>, <그림 IV-6>과 같음
- 먼저, 모든 재정지출(사업)에 대해 (1)법적 의무·구속성이 있는지의 여부와, (2)사업적격성, 사업범위와 역량, 가격, 보조율, 기타 사업 수행 핵심조건을 지방자치단체가 완전히 통제 가능한지(또는 통제 불가능한지)를 점검함
 - 이때 만일 법적 의무·구속성이 있으면서 완전히 통제 불가능한 것으로 판정날 경우 해당 재정지출은 Type I에 귀속됨
- 다음으로, Type I에 속하지 않은 모든 재정지출에 대해 앞서 제시한 기준 및 판단준거를 적용하여 해당지출이 속하는 유형(Type II, Type III, Type IV)을 판정함
- 마지막으로, 각 유형별로 세부유형과 작업을 추진하여 각 재정지출의 세부유형을 확정함

<그림 IV-5> 지방재정지출사업(정책사업)의 유형화 및 재정압박 상태점검 접근(I)



주 : 전체 예산 대비 순수 외부요인에 의한 재정압박 부분 등 점검(예 : 2010~2013년 시계열 추이 점검 등)

<그림 IV-6> 지방재정지출사업(정책사업)의 유형화 및 재정압박 상태점검 접근(II)



3) 정책사업의 재정압박

□ 압박요인 점검기준

- 본 연구에서는 정책사업의 유형화와 보조사업이 지방재정에 압박을 주는 지를 판단하는 중요한 준거로 사업의 법률에 의한 의무·구속성 여부와 ‘자기통제 가능성(self-controllability)’ 확보 여부를 제시하고 있는데, 지금부터는 두 기준에 대한 실천적 정의에 대해 설명하고자 함

□ 국고보조사업의 총지출예산

$$NSE = \sum_{i=1}^n P_i \cdot Q_i \quad P_i, Q_i \text{는 각각 } i \text{보조사업의 가격과 물량을 의미함}$$

- 지방자치단체가 실제로 재정부담을 하는 국고보조사업의 총 재정지출은 각 국고보조사업(i보조사업)의 보조율이 확정되어야만 정확히 산정될 수 있음

(1) 법률에 의한 의무·구속성(기준 1)

□ 법률에 의한 의무·구속성

- 법률에 의한 의무·구속성이란, 법률에 의해 보조사업의 기준보조율은 물론 가격(P)과 수량(Q)(예컨대, 사회복지수급자 1인당 지급액, 수급대상자수)이 법률에서 명기되어 지방자치단체는 사실상 단 1원의 예산도 조절할 수 없는 경우(상황)를 말함
- 법률 의무·구속성 정도의 차이는 사업의 특성과 사업관련 경비의 성질에 따라 가장 엄격한 형태의 의무·구속성을 지니는 사업(지방자치단체가 예산 중 1원도 임의로 조절할 수 없는 사업)으로부터 그보다 의무·구속성의 강도가 약한 몇 가지 형태의 사업으로 구분될 수 있음

(2) 지방자치단체의 자율적 통제(조절) 가능성(기준 2)

□ 지방자치단체의 ‘자율적 통제 가능성(self-controllability)’

- 지방자치단체가 사업의 선정에 대한 의사결정권, 사업량(quantity), 사업가격(price), 보조율, 기타 핵심사업 조건에 영향을 미칠 수 있는지의 여부를 판단하는 기준임
- 이는 궁극적으로 지방자치단체의 사업(자체·보조사업)예산 조절권한 및 능력과 결부됨

- 지방의 자율적 통제 가능성 기준은 기준 1(법률 의무·구속성)과 같이 ‘유·무’의 이분법적 구분을 할 수 있지만, 기준 1과 달리 ‘유(있음)’의 경우 사업별로 정도와 수준의 차이가 존재하는 다 분류 가능성이 있음
 - 1차는 지방의 자율적 통제 가능성이 ‘있음, 없음’으로 대별
 - 2차는 지방의 자율적 통제 가능성이 있는 경우 그 수준과 정도를 기준으로 구분
 - 예) 강/중/약의 3단계 또는 5단계 등의 구분이 가능하지만, 여러 가지 현실상황을 감안하여 본 연구에서는 3단계 유형화를 합리적 대안으로 채택함
- 만일 지방자치단체가 앞서 언급한 P와(또는) Q의 일부를 통제할 수 있다면, 이는 지방자치단체의 입장에서 정책사업을 ‘최소 이상 통제’하는 것으로 간주할 수 있음
- 만일 지방이 P와 Q 모두를 완벽하게 통제할 수 있다면, 이는 지방자치단체가 재정 자율성을 완전히 행사하는 자체사업으로 간주됨
 - 일반적으로 지방자치단체의 자율적 통제의 정도와 수준은 보조사업별로 크게 다름
 - 현실적으로 기준보조율은 법령 등에 의해 결정되기 때문에 보조율 설정문제는 지방자치단체의 통제영역에서 완전히 벗어나 있음
 - 기준보조율(국고보조율)은 특정보조사업(서비스)의 수행비용에 변화를 주기 때문에 지방재정의 압박 또는 여유에 영향을 미치는 중요한 요인이기는 하지만, 그 적정성 논의는 본 과업의 범위를 넘어서는 것으로 간주함
- 최근 국가와 지방 간에 큰 갈등이 빚어진 대형 사회복지 국고보조사업들은 대부분 지방이 사업의 수량이나 크기를 조금도 조절할 수 없는 특성을 지니고 있어서 지방재정을 크게 압박하는 요인으로 급부상하였음
- 지방의 입장에서는 다음과 같은 ‘이중 가중’으로 인해 점증하는 재정압박의 강도를 감지하게 됨
 - 불합리한 기준보조율(낮은 보조율)로 인해 보조사업에 투여되는 지방자치단체의 예산 부담이 증가함(보조율이 기존보다 상향조정될 경우 지방의 예산부담은 감소함)
 - 대상사업의 대부분이 사람과 관련이 되어 지방자치단체가 수량을 조금도 조절할 수 없는 상황에서 정부가 계속적으로 수급대상자를 확대시켜 지방의 보조금 예산부담이 급증함
 - 재정지원혜택(entitlement)사업과 비재정지원혜택(non-entitlement)사업의 구분
 - 예컨대, 도로사업 등 물리적 자본투자사업은 보조율이 불합리할 경우 자치단체가 사업량을 조절해서 예산을 통제할 수 있는 여지가 있지만, 사회복지 국고보조사업은 ‘인적 서비스’의 특성으로 인해 사업량 조절이 불가능함(※ entitlement사업)

- 이전재정(교부세·보조금 등) 가운데서도 지방자치단체의 통제가 가능한 영역이나 변수(controllable variables)가 일부 존재함
 - 국고보조사업의 보조율은 통제가 불가능하지만, 일부 보조사업(예: 사회복지 국고보조사업)을 제외한 대부분의 보조사업은 지방자치단체가 신청단계에서 사업물량과 예산집행을 부분적으로 통제할 수 있음
 - 지방교부세와 조정교부금의 배분공식은 일부 예외변수를 제외하고는 기본적으로 지방자치단체가 통제할 수 없는 변수('uncontrollable variables')로 구성되어 있음
 - 단, 일부 변수(예컨대, 지방교부세 배분공식의 각종 인센티브, 공무원 수 등)의 경우 지방자치단체의 자의적 통제가 가능함

4) 의무구속성과 자율성에 구분에 따른 세부원칙

(1) 법적 의무·구속성 기준(기준 1)

- 법적 의무·구속성 기준은 '유·무(있음·없음)'로 분명히 구분되어야 하며, 그 판단준거(criteria)는 다음과 같음
 - 법령 등(법률·시행령·시행규칙·부령)에서 보조사업의 적격성(자격), 대상범위, 보조사업 가격, 보조율, 기타 핵심조건을 완전히 망라하고 구체적으로 명시해서 규제하는 경우임
 - 법령 등에서 지방자치단체의 수행사업에 대해 구체적인 의무를 부여하고 구속하는 것은 사업실시 주체, 대상범위, 보조사업 가격, 보조율, 기타 핵심운영절차 등임
 - 보조사업 적격성(자격 여부): 자치단체가 해당 보조사업을 수행하는 정당성을 법률 등에서 부여함
 - 대상범위: 사업량, 수혜자, 기타 사업예산의 크기를 구체적으로 규정하여 지방자치단체의 예산편성을 엄격히 구속하는 경우(※ 때로 포괄적으로 규정하고 구속하는 경우도 있음)
 - 포괄적 규정/구속, 구체적 규정/구속에 대한 구분의 필요성이 제기됨
 - 보조사업 가격(사업기준 단위당 또는 전체사업 가격):
 - 예) 사회복지 수급대상자 당 지급금액
 - 예) 박물관 당 정액 보조 등
 - 기준보조율: 전체 보조사업예산 중 국가가 부담하는 금액의 비율로 기본적으로 「보조금관리에 관한 법률」에 의해 정해지는 것과 매년 기획재정부장관에 의해 정해지는 것으로 구분됨(※ 기준보조율 적정성 문제는 본 연구의 범위를 넘어섬)

- 기타 핵심조건: 보조금 신청·공모, 정산·반납 등 핵심 조건사항을 법령 등에서 구체적으로 분명히 명시함

※ 일본의 경우도 중앙부처가 보조사업을 주도적으로 통제할 결과 지방자치단체의 국고보조사업 초과부담(과잉부담) 문제가 사회적 이슈로 제기된 바 있음

- 국가계획, 국가정책, 정부지침에 의해 수행되는 국고보조사업 중에서도 P와 Q가 구체적으로 상세히 정해져 지방자치단체가 ‘기계적 예산산출’만을 하는 경우에도 법적 의무·구속성 기준의 적용을 받는 것으로 간주됨
- 법률 이외에 사실상 지방자치단체를 구속하는 제도로서는 국가중장기종합계획, 국가정책, 정부지침 등이 있음
 - 정부의 지침(예산편성지침 등)을 통해 보조사업의 자격이 인정되고, 보조율은 매년 기획재정부장관의 결정(관계부처 협의 등)에 의해 확정되는 경우
 - 국가정책을 통해 보조사업의 자격이 인정되고, 보조율은 매년 기획재정부장관의 결정(관계부처 협의 등)에 의해 확정되는 경우
 - 국가 중장기종합계획을 통해 보조사업의 자격이 인정되고, 보조율은 매년 기획재정부장관의 결정(관계부처 협의 등)에 의해 확정되는 경우
- 관련 보조사업의 기본법 내지 근거법이 존재하며, 동법에서는 반드시 대상사업의 범위(인적·물적 보조사업대상을 규제함으로써 사실상 사업예산의 총액을 확정 규제함), 보조율, 기타 핵심 사업조건에 대한 사항들을 다루고 있어야 함
 - 원인/정책결정/설계/집행 및 과정/산출 및 결과/환류 등 전체를 지방이 관리하는지, 아니면 중앙이 주도하는지가 사업유형화를 판단하는 관건임

<표 IV-2> 보조사업의 의무·구속성 판단 대상 및 관점

구분	보조사업 자격(격격성)	대상범위	국고보조율 / 시도보조율	핵심조건 (가격/단가)	법적 강제성
법률/시행령/규칙/부령 훈령, 지침, 예규 등	○	○	○	○	
법률/시행령/규칙/부령	○		○		
국가중장기계획	○		○		
국가정책 및 협약 등	○		○		
시도 조례 등	○		○(보조율)		

주: 법적 근거(법률/시행령/규칙/부령/훈령, 지침, 예규 등)에 의한 강제/의무/구속성을 파악한 다음 해당사업(자체/보조사업)의 경비성격을 토대로 사업 세부 유형화를 모색함

- 국가계획, 국가정책, 정부지침에 의해 수행되는 국고보조사업이지만, P와 Q가 구체적으로 정해지지 않아 지방자치단체가 '기계적 예산산출'을 하지 않고 재정상태나 예산사정을 감안하여 사업예산을 조절할 수 있는 사업은 법적 의무·구속성 사업이 아님(※ 이들은 유형 I 보조사업에 해당함)
 - 법률에 보조사업의 자격(대상사업 자격)은 부여되어 있으나 대상범위와 단가가 구체적으로 명시되지 않은 사업:
 - 예) 도로 등 SOC 건설사업, 문화·체육·공공시설사업, 경로당 활성화사업(분권교부세) 등
 - ※ 사업의 수행과 관련된 기준(본)경비가 법령 등(예: 지침)에 의해 정해지는 것을 법적 강제성의 핵심요인으로 볼 수는 없음
 - ※ 보조율은 「보조금 관리에 관한 법률」에 명시되거나, 매년 기획재정부장관의 결정(비 법률 결정)으로 확정되는데, 이는 법적 강제성을 판단하는 중요한 기준의 하나로 간주됨
 - 다만, 이 조건은 사실상 모든 국고보조금에 적용되므로(즉, 지방의 입장에서 통제가 불가능한 요인임) 이를 법적 강제성의 필요충분조건으로 간주할 수는 없음
- 단순히 지방자치단체가 해당사업을 수행할 수 있는(또는 수행해야 하는) 보조사업의 자격조건(적격성)을 부여하거나 사업 수행상의 절차를 다루는 법적 수준은 법적 강제성 기준을 충족하는 것이 아님
 - 예) 건설·교통부문의 다수 도로사업이 '도로법'에 근거하고 있는 것은 법적 강제성의 필요충분조건이 아님

(2) 지방의 자율적 통제(조절) 가능성(기준 2)

- 지방의 자율적 통제 가능성 기준을 판별하는 실천적 판단준거(criteria)
 - 지방자치단체가 (보조)사업의 대상 범위·물량·단가·주요 조건을 사전적 또는 사후적으로 조절이 가능한 경우로서 다음의 사례를 제시할 수 있음
 - 예) 지방자치단체가 법률에 구속되지 않고 자기선택에 의해 단독으로 수행하는 자체사업
 - 예) 도로사업의 경우 도로연장·폭 등의 사항을 지방자치단체가 사전·사후(대부분 사전)적으로 재정사정과 지역여건을 반영하여 관계부처와 협의하는 사례
 - 예) 도서관·박물관·기타 문화예술시설의 규모를 지방자치단체의 재정여건 등을 감안하여 신청하는 경우
 - 예) 농수산물분야 보조사업의 경우 농기계 수 등을 사전에 조정해서 신청하는 사례

※ 다만, 현행 국고보조금시스템 하에서는 보조율에 관한 한 지방자치단체가 사전·사후적으로 조절할 수 있는 여지는 전연 없음

- 기준 2에 의하면 보조사업별로 통제 가능성의 수준과 정도에 차이가 있을 수 있는데, 이에 영향을 미치는 요인으로 다음을 지적할 수 있음
 - 지역주민 선호·수요·민원
 - 사회적 형평 및 배려/포용(inclusion)
 - 유사·동류집단 압력(peer pressure)
 - 지역간 경쟁과 지역사회 압력
 - 자치단체장 선호, 관심, 공약
 - 국회의원, 지방의원, 이익집단 등 압력
- 기준 2를 적용하는 과정에서 일견 ‘없음’ 이라고 판단하기 쉽지만, 실제로는 그렇지 않은 경우를 예시하면 다음과 같음
 - 급식단가는 지방자치단체가 조절이 가능하고, 실제로 지역별로 다른 예산배정 방식이 적용되고 있음
 - 예) 보편적/선별적 접근(울산, 대구 등)
- 실제로 무상급식사업은 법률에 의한 의무적 지출이 아님
 - 예) 지방교육재정에 대한 비법정 전입금은 법률적 의무사항이 아니어서 지방자치단체의 자율적 통제가 가능하지만, 현실적으로 외부로부터의 강한 압력에 의해 일정 수준 구속을 받는 특성을 지님(※ 예: 무상급식 조례 제정)
- 지방의 자율적 통제 가능성 기준(기준 2)을 적용한 결과 ‘완전 없음’으로 판명된 경우는 기준 1(법률 의무·구속성)의 ‘있음’과 동일한 상황에 직면함
 - 예컨대, 대인 사회복지 국고보조사업(영유아보육, 기초연금, 기초생활복지 등)은 유사격 대상, 대상자 수(수혜자수) 등이 지방자치단체의 외적 요인에 의해 확정됨
 - 1인당/가구당 복지지원 단가가 법률 등 외부변수에 의해 확정되기 때문에 지방자치단체 입장에서 예산을 조금도 조절할 수 없음

(3) 사업범위 임계수준

□ 임계수준

- 지방자치단체 사업(자체 및 보조사업)이 지방재정에 압박을 주거나 비효율·낭비를 초래하는 것을 점검하기 위해서는 사업규모의 ‘최저(소) 수준’을 검토할 필요가 있으나, 이는 본 연구의 범위를 넘어섬
 - 객관성과 합리성을 담보하기 위해서는 사업규모, 각 자치단체별 사업우선순위, 사업 및 지역 특성 등의 요인을 감안해야 하는데, 여기에는 방대한 미시자료(micro-data)가 요구됨

- 1인당(per capita), 인구 특성, 주요 사회·경제 변수 대비 특정 재정지출을 지방자치단체 간(전국, 유사·동종 자치단체간)에 비교하는 접근이 합리적일 것임
- 선호사업은 가격효과와 소득효과 혜택 향유; 비 선호사업은 비용부담 초래
- 본 과업에서는 인구, 공무원 등 변수를 가지고 지방자치단체 당 표준화한 지출(비용)데이터를 토대로 상대적 (비)효율성을 점검하는 시도를 함

5) 정책사업(자체사업, 보조사업)의 유형별 사례

(1) 유형 I 국고보조사업 및 법정경비

□ 유형 I 국고보조사업에 대한 정의

- 법령 등(법률, 시행령, 규칙, 부령 등; 가장 엄격한 적용은 국회가 제정한 법률에 국한함)에 의해 다음의 조건들이 엄격히 규제되는 사업을 의미함
 - 보조사업의 근거와 정당성 인정(적격성)
 - 보조대상사업의 구체적 범위(대상자(수급자)·사업예산단가와 크기·기타 사업예산크기를 확정하는 조건) 확정
 - 보조율과 핵심조건 사항에 대한 완전한 구속(의무·강제)성 보유
- 지방자치단체는 이상에서 언급한 모든 핵심 사업조건에 대해 조금도 조정·통제할 수가 없고, 이들 조건의 변화는 오로지 관련 법령 등의 개정에 의해서만 가능함
- 국회가 법률을 개정하기 이전에는 자치단체가 예산금액의 1원도 변경할 수 없음
- 이는 다시 말해서, 해당 보조사업의 예산크기가 법률에 의해 확정되고, 지방자치단체는 예산편성과정에서 해당 예산규모를 조금도 조정할 수 없는 일종의 ‘기계적 예산편성’을 할 뿐임
- 정부지침에 근거하는 계약이행부담금이나 법률에 근거하는 계약·협약관련 재정지출사업 중에서 P와 Q가 구체적으로 정해져 지방자치단체가 ‘기계적 예산산출’만을 할 경우는 유형I 사업에 해당함
 - 이 때 만일 지방자치단체가 재정상태 등을 감안하여 해당사업예산의 일부를 조절할 수 있다면, 동 사업은 유형I 사업이 아닌 유형II 사업으로 분류되어야 함
 - 정부지침에 근거하는 계약이행부담금(지방채원금상환, 공사공단 전출금, 공무원연금 관리공단 전출금, 무임승차 등 운영손실분 보전 등)을 선별, 구분해야 함
- 조례·협약·예산편성기준에 지급기준이 정해진 사업
 - 예) 타 기관 부담금사업, 채무상환 등
 - 다만, 차량 유류대 보조, 버스·택시 재정보조 등은 지방자치단체가 일정한 범위에서 협약 등을 통해 재조정이 가능하므로 유형I 사업으로 분류되기 어려움

- 예산편성기준에서 단일의 법정단가(지출상한이 아닌 실제 지급액을 의미함)가 명확히 제시되고 해당단가가 적용되는 인적·물적 대상의 크기(사람 수, 가구 수, 물량 수 또는 크기 등) 등이 지방자치단체의 입장에서 전연 통제할 수 없는 사업은 유형I 사업으로 분류됨
 - 예) 예산편성기준 명시: 의원 월정수당, 의정활동비 등
 - 예산편성기준에서 명시되더라도 국외여비의 경우는 성격이 다름
- 다만, 예산편성지침 등에서 제시하는 단가가 최대한도이거나 표준적 경비를 의미하여 지방자치단체가 일정한 범위 내(또는 내외)에서 탄력적으로 예산을 편성·지출할 수 있는 경비를 포함하는 사업은 유형I 사업이 아닌 유형II 사업으로 분류되어야 함
- 유형 I 국고보조사업 사례로는 최근 중앙·지방간에 마찰과 갈등을 유발한 다수 대형 사회복지 국고보조사업을 비롯하여 법률로 규정한 법적 이전경비(법정전출금·교부금·부담금)와 극소수의 정부지침·계약 및 협약 이행과 관련된 재정지출사업 등을 지적할 수 있음

□ 유형 I 사업 후보군과 대상사업 예시

- 법률에 의해 지출의무가 부여되고 법령에 의해 지출규모(물량, 대상, 단가)가 확정되는 사업
 - 예) 대다수 사회복지관련 국고보조사업: 영유아보육료, 가정양육수당지원, 기초연금, 기초생활수급자급여(생계급여, 주거급여 등), 장애인관련보조사업 등(* 국가 10대 의무사업)
 - 장애인활동/시설관련 보조사업은 유형 I 보조사업이 아닌 유형II보조사업임
 - 전액 국비보조사업의 대다수는 유형 I 보조사업에 속함
 - 법정전출금, 법정교부금
 - 예) 법정전출금: 교육비특별회계전출금(지방교육세 등), 지방상생발전기금 출연금, 재난관리기금 전출금 등
 - 예) 법정교부금: 조정교부금, 재정보전금, 징수교부금 등
 - 법령에 의한 부담금
 - 국가위탁사무 처리사업(선거위탁사무부담금, 병역관리 등)
 - 공무원연금, 국민건강보험부담금, 의원국민연금부담금, 의원건강보험부담금 등
 - 국제분담금, 이자지출(성질에 따라 유형I에 속할 수 있음)
- ※ 전염병 관리는 유형II에 속함(지방의 예산·사업 융통성이 일부 존재함)

- ※ 유형 I 국고보조사업 중에서는 국가와 지방의 입장에서 투자우선순위와 필요성이 낮은 것들이 있는데, 이들이 계속 운영되는 것은 '국민세금의 경제적 가치(VFM)' 측면에서 바람직하지 않음
- 이는 중앙부처의 조직 및 권한 확대 측면과 지방의 이해관계(전액 지방비로 수행하는 것보다 낫다는 안일한 사고에 기반을 둔 이해관계)가 상호 부합하여 발생함
- 지역주민의 수요 충족성과 유용성이 낮은 상태에서 손해를 보지 않겠다는 근시안적 발상임
- 개인의 구매심리와 유사하며 낭비와 비효율성을 초래함

(2) 유형 II 사업

□ 다수의 국고보조사업이 유형 II에 속함

- 법률 등에 의해 지방자치단체에 의무와 구속을 가하지만 그 정도가 포괄적이고 유동적이어서 지방자치단체가 보조금 예산규모(사업량(범위), 사업단가 등)를 일정 수준 통제 조절할 수 있는 사업을 포괄함
- 다만, 유형 II에 속하는 사업 중에는 기능과 특성 면에서 매우 다양하므로 재정운영의 자율성·압박성 판단기준과 비효율성·낭비성 판단기준을 적용할 경우 사업별로 상당한 수준 차이가 나타남
- 이러한 점을 감안하여 본 연구에서는 사업과 비용의 특성에 따라 유형 II 사업을 A, B, C Type 즉, 강·중·약의 세부 유형화를 실시함

○ 유형 II에 속하는 사업

- 대다수 국고보조사업
- 유형 I 사업 중 지방자치단체가 법적 조건을 넘어 추가적으로 수행하는 사업
 - 예) 사회복지 국고보조사업 중 법률의 요구 수준을 넘어 광역 및 기초자치단체가 추가로 수행하는 사업
- 기타(자체 신규사업 중 일부 등)

□ 유형 II 대상사업 예시

- 법령, 지침, 협약 등에 의해 물량, 단가 조건이 정해지는 경우
 - 법령에 의한 수당, 교통약자이동편의증진법에 의한 장애인 콜승합차 운영, 4대강사업
- 기 입지된 시설운영과 관련한 경비
 - 지역아동센터운영지원, 문화센터운영지원, 알콜상담센터운영 등

- 특정 인적수요(취약계층, 65세 이상 노인, 장애인 등)와 관계된 지출
 - 자활근로지원(기초생활수급자), 희망키움통장, 독거노인생활관리사과전, 장애인거주시설 실비입소 이용료지원
- 100% 국고보조사업
 - 도로명주소사업, 인터넷 중독예방 및 해소사업, 지적재조사사업, 국도대체우회도로
- 사람 및 가축전염병, 산림병해충 방지 등을 위한 방제작업 관련 경비
 - 소나무재선충병 방제, 산림병해충 방제, 수산생물 전염병 방역
- 재해, 재난 방지를 위한 설비 시설투자사업
 - 재해예방노후시설정비, 교통사고예방, 수해상습지 개선, 재해위험지구 정비, 119구조장비 확충, 119구급대 지원, 하도준설, SARS 등 신종감염병 대책
- 각종 국가지원도로 건설사업 등

(3) 유형III 사업

- 유형III 사업(지방사업 중에서 법률 강제성은 없고 통제 가능성이 있는 사업)
 - 지방자치단체가 재정지출사업에 대한 정책결정과 사업설계를 독립적으로 실시하고, 사업예산의 크기·집행·사후관리를 완전히 관장하는 사업을 의미함
 - 지방자치단체가 수행하는 대다수의 자체사업을 비롯하여 일부 국고보조사업(공모사업) 등이 여기에 속함
 - 유형III에 속하는 자체사업은 특성과 지역의 여건 및 상황(예컨대, 이해관계자 등에 의한 지역사회 압력 등)에 따라 구속성 사업과 비구속성 사업으로 구분이 가능함
- 공모 국고보조사업
 - 중앙부처가 국고보조사업의 신청자격 등의 조건을 공지하고 지방자치단체가 자원해서 응모하는 방식으로 운영되는 사업형식인데, 근년에 운영과정에서 여러 가지 부작용이 나타나고 있음
 - 지방자치단체의 입장에서는 순수한 자율선택(법률 의무·구속성 없음, 자기 통제 가능) 사업에 해당함
 - 따라서 만일 이를 통해 재정에 부담 내지 압박이 발생한다면 이는 지방의 책임성이 큼
 - 다만, 의원, 지역사회 이익단체 등의 압력을 비롯하여 지역 간 경쟁가열 등의 요인으로 인해 지방자치단체가 독립적 의사결정을 하기 어려운 상황이 현실적으로 관측됨

- 현행 공모 국고보조사업 가운데 실제로 지방자치단체의 입장에서 매우 바람직한 것은 무엇이고, 어떤 형태의 사업이 지방재정에 부담과 압박을 주는지에 대해 보다 심층적으로 점검할 필요가 있음
- 공모사업에 따른 지방자치단체 제정의 압박 강도·경로·유형 등에 대한 심층 분석

- ※ 이론과 제도상으로는 지방자치단체가 선택할 수 있는 국고보조사업이 적지 않으나, 실제로는 지방의 주민을 포함한 각종 이해주체의 명시적·암묵적 압력/압박에 의해 보조사업 신청을 하고 수행해야 하는 경우가 적지 않은 것이 현실임
- 이웃/유사 자치단체와의 비교에 의한 국도비 확보 압력
- 중앙부처의 관련 예산확보와 사업 확장에 따른 지방자치단체 간의 과도한 보조사업 유치/확보 경쟁

- 이론적으로는 지방의 통제가 가능하나 현실적으로 통제하기 어려운 보조사업
 - 국회의원 등 지방의 유력자나 이해주체를 통해 보조사업 예산의 일부가 확보(초기 소액 확보 등)되지만, 보조율은 매년 기획재정부장관의 결정(관계부처 협의 등)에 의해 확정되는 경우
 - 인접 자치단체 등 다른 지방자치단체와의 명시·묵시적 경쟁시스템(주민, 시민단체, 기타 이해주체 등의 사회적 압력)에 의해 부득이 사업을 수행해야 하는 경우
 - 시범사업이나 공모사업에 대한 응모 유혹
- ※ 기타: 매년 고정적이고 반복적으로 지출되는 사업(쓰레기수거 등 시설운영 유지비); 공용차량구입비 등 자치사무 수행

□ 유형III 사업 예시

- 예) 무상급식, 교육경비보조금, 문화예술회관·체육회관 건립 및 운영, 주민체육시설 설치 및 운영, 박물관 건립 및 운영, 청사 건립, 보훈회관 건립 및 운영, 도서관 건립 및 운영, 경로당 건립, 공원조성 및 운영, 지역축제, 생활체육단체 및 프로그램 운영, 장학사업(기금), 인구출산정책관련 사업 등

- ※ 유형III 국고보조사업 중 비법정 이전지출(무상급식, 교육경비보조금 등)에 대하여는 관점의 차이가 생겨날 수 있는데, 이에 대하여는 심층논의를 통해 합리적 판단을 도출해야 함
- 조례 등에 기반을 두고 있어서 집행부(지방공무원)의 입장에서는 사실상 법률적 의무·구속성 효과가 발생하는 것으로 간주하는 견해와 그에 동의하지 않는 견해가 공존함
- 조례 등에 근거하더라도 예산부담 조치나 수준이 합리성 범위를 넘어서는 경우 지방이 통제 가능성에도 불구하고 자신을 제어하지 못하는 결과가 초래됨
- ※ 다양한 견해에 의해 비법정 이전지출은 유형 I, III, IV 모두에 소속될 가능성이 있음

(4) 유형IV 사업(법적 의무·구속성 없음, 지방의 자율적 통제 가능성 없음)

□ 유형 IV 재정사업 예시

- 지역의 인구나 경기 또는 기후변화 등에 따라 지방자치단체가 부득이 수행해야 하는 사업(예: 인구유입, 일자리 창출 등을 위한 사업지원금)
- 국가주관 행사에 따른 경비
- 법정 지정 기부금 등

* 지방재정의 현실을 감안할 때, 유형 IV에 속하는 사업은 매우 희소할 것으로 판단됨

(5) 국(도)비보조사업의 지방비 부담 범위 초과 지출

□ 기준

- 국고보조사업 중에서 지방자치단체에 따라 국가가 기본적으로 요구하는 수준(법률상 요구조건)을 초과하여 지방이 추가적으로 사업을 시행하는 경우가 적지 않은데, 이 경우 후자(자율선택)로 인한 재정압박은 외부요인에 의한 재정압박으로 간주하기 어려움
- 이러한 형태의 사업은 특히, 사회복지 국고보조사업 분야에서 많이 관측됨
 - 예) 서울 A기초단체의 경우 장애인 활동지원, 노인일자리사업, 경로식당 운영비지원, 경로당 운영지원 사업을 실시하면서 국비/시비/구비 분담비율을 초과하여 사업비를 추가 확대 지원하고 있음
 - 동일사업이라도 일정한 기본수준을 넘어설 경우 사업유형을 다르게 취급함
 - 예) 사회복지 국고보조사업 중 영유아보육사업을 수행하면서 특정 자치단체가 법령상의 단가나 대상범위를 넘어 추가적으로 복지비용을 지급할 경우 전자는 유형II 사업, 후자는 유형I 사업에 해당함

※ 사회복지분야의 의무적 국고보조사업 중에서 지방자치단체가 법률적 기준을 초과하여 확대 재생산하고 있는 현상과 사례에 대한 점검이 필요함

※ 기타: 기준단가와 법정단가, 기타 비용의 규정을 면밀히 파악하여 차등화하는 방안을 검토함

※ 누구의 관점(국가/지방, 기타)에서 문제인식을 하는지가 중요함; 객관적 사실(fact) 파악

6) 유형Ⅱ 국고보조사업의 세부 유형화: 재정압박 가능성 등 점검

(1) 사업 유형의 혼동 가능성

- 유형Ⅰ에 가까우나 유형Ⅱ에 속하는 국고보조사업
 - 국고보조사업을 수행하는 과정에서 지방자치단체가 법령 등 외에 입찰, 각종 예산절감기법에 의해 예산집행 총액에 변화를 줄 수 있는 경우
 - 유형Ⅰ 국고보조사업의 경우 사업가격(또는 단가)이 법령 등에 의해 명확히 정해져 지방의 입장에서는 1원도 변경할 수 없는(1인당 영유아보육료, 기초노령연금 수혜자 1인당 금액) 반면에 각종 공정가격(조달청 단가, 예산편성지침 단가, 물가 정보, 표준품셈, 기타 공공사업원가정보 등)은 기본적으로 지방자치단체가 예산을 수립하는 과정에서 반영하는 공적 지침의 역할은 하나 그 단가를 반드시 고수해야 하는 것은 아님; 따라서 이들 사업은 유형Ⅱ 사업군에 속함
 - 구속력이 약하고 탄력적 운영이 가능함(입찰 시 조절, 예산집행 과정의 절감노력 등)
 - 즉, 과대·과소 산정의 여지가 있고, 적정성 문제를 내포함
 - 법률과 시행령 그리고 시행규칙에서 보조사업의 적격성만을 규정하는 경우는 법적 강제성과 예산 구속성의 강도가 떨어지는 것으로 유형Ⅰ이 아닌 유형Ⅱ 보조사업으로 분류되어야 함
- 유형Ⅱ 국고보조사업의 유형화: 경비성질별/ 기타
 - 유형Ⅱ에 속하는 국고보조사업 중에는 사업의 특성과 경비의 성질에 따라 지방자치단체의 입장에서 구속과 재정압박을 받는 정도에 상당한 차이가 있음
 - 경비 성질별로 파악할 때, 기본수준(예: 지침 등 상위정부 정책/ 권한 사항 등)을 준수한 다음 지방자치단체가 사업의 단위나 규모를 임의로 통제·조절할 수 있는 것들이 상당수 존재함

(예시) 도로연장, 연면적, 층수, 기타 인프라 규모와 관련된 사항
객석수(좌석수), 관람장 규모 등
운영기자재의 성능, 첨단시설, 전산기기 종류 및 등급 등
수당범위, 판공비, 항공기/철도 등 교통수단 및 관련경비
홍보관련 지출, 신문구독, 각종 운영비

- ※ 종합적으로, 예산편성지침, 국가계획, 정부정책 등에서 지출의 근거/정당성/필요 등에 대한 사항은 분명히 명시하고 있으나, 과정/물량/수준/범위 등에 대한 사항은 일정 수준과 범위 내외에서 지방자치단체가 임의로 조정, 통제할 수 있는 경비와 사업의 특성들이 다수 존재함

7) 지방자치단체의 핵심사무정립과 기본수요사업(기본행정서비스)에 대한 접근

□ 지방자치단체의 시민 기본수요 충족 의무

- 지방자치단체는 궁극적으로 지역주민이 필요로 하는 핵심 기본서비스(basic service)를 제공할 의무를 지님
- 핵심 기본서비스는 지역의 생활수준 또는 표준(living standard)을 향상시키는 데 기여할 뿐 아니라 지방자치단체의 존재역량을 점검하는 기준이 됨
- 세계적 조사에 의하면 국가와 지역의 발전단계에 따라 기본서비스의 내용과 수준 및 범위(질과 양)에 차이가 나타나는 것으로 파악됨
- 예컨대, 선진국으로 갈수록 건강, 경제, 사회, 환경 등 삶의 질과 관련된 행정서비스의 질·양적 수요가 증가함; 반면에 후진국으로 갈수록 상·하수도, 위생, 건강 및 사회복지 등 기본서비스조차 충족되지 못하고 있음

□ 지방자치단체의 고유사무이지만 국(주)민의 복리에 반드시 필요한 기초수요사업(basic need)에 대한 접근

- 상·하수도(현재는 건설비용의 일부 국고보조; 유지관리는 지방비 부담), 쓰레기 수거처리, 기타 핵심 인프라 사업의 경우 일정 수준까지는 사실상 유형 I 사업으로 간주할 수 있으나 그 이상의 사업수행은 유형 II 내지 유형 III 사업에 속함
- 헌법, 지방자치법 등에 의해 지방자치단체가 주민복리 차원에서 기본적으로 수행하는 기초수요사업(basic needs, national minimum/standard 사업 등)으로 규정되는 경우 해당사업은 일정 수준에 이르기까지 반드시 실시해야 하는 일종의 의무적 지출 성격을 지님
- 다만, 이 때 어느 수준까지가 지방자치단체의 기본적 책무로 보아야 할지에 대한 판단기준은 없고, 이 경우는 사회복지지출과 달리 예산 상태 등을 반영하여 물량 조절이 가능한 특성이 있음
 - 예) 상·하수도, 환경기초시설, 쓰레기 수거·처리, 도로·교통·주차, 가로청소, 가로등, 공원 및 위락시설, 재난안전 등
- 그런데 현행 법령에는 기초(본)수요사업이라는 개념은 없고, 지방자치법에서 자치사무에 대한 기술만 있을 뿐임
 - 따라서 지방자치단체가 반드시 수행해야 하는 기능과 사무에 대한 보다 구체적 수준은 보는 시각에 따라 논란의 소지가 있음

□ 하나의 사업 속에 ‘상이한 수준문제(level issue)’가 포함되는 경우

- 일정 수준(표준 수준)까지는 의무성과 적정성이 인정되나, 일정 수준을 넘어서는 사업부분에 대하여는 국가의 법률적 의무를 초과 달성한 것으로 간주할 수 있음
 - 즉, 기준점/임계치를 기점으로 사업의 유형과 재정압박 영향 여부 등을 구분할 필요가 있음(예: 임계치까지 국가가 비용 100% 내지 높은 수준 지원)
 - 중요한 이슈는 어디까지가 국가최저/최소/표준 수준이고, 어디 이상은 아닌지에 대한 판단준거를 마련하는 것인데, 이는 다양한 임상실험과 심층분석 그리고 이해관계자의 의견청취를 필요로 함
 - 예) 사회복지사업: 기본 법정의무 수준 + 초과 집행(시·도/시·군·구 추가 지원)

참고: 지방자치단체 핵심사무/기본행정서비스 (재정지출사업)

전 세계적으로 파악된 지방정부의 주요 서비스 책무(main responsibilities)

□ 지방자치단체의 기본서비스는 국가·지역 발전단계 등에 따라 다소 차이 존재

- 핵심 기본서비스는 국가와 지역별로 다소 차이가 있지만 세계 공통적으로 요구되거나 다수의 국가에서 공급되는 것은 다음과 같음
- 서비스(services)
 - 상수, 하수, 폐기물/쓰레기 처리, 대중교통, 가로등, 거리(가로)청소, 시장 및 공공 장소, 공공화장실, 환경오염방지, 공공보건 및 환경보호, 아동보호 및 학교교육, 도서관 및 문화 활동, 일부 사회복지(통상 상위정부와 책임 공유), 소방서비스 및 재난대응(통상 상위정부와 책임 공유), 출생 및 사망 등록, 전염병 관리, 공동묘지, 보건, 교육, 주택 및 경찰
- 인프라(infrastructure)
 - 상수배관 공급, 위생, 폭풍 및 지면 배수(storm and surface drainage), 지방도, 보행로 및 교량, 고품폐기물처리시설, 하수처리장, 버스터미널, 공원 및 광장, 스포츠 시설, 공공장소(public space)
- 빌딩(buildings)
 - 건물 규제, 공공건물 유지관리, 임대시설 규제
- 도시계획(urban planning)
 - 토지이용관리와 토지이용규제 신청, 기간시설 및 인프라 확장 계획
- 기타(others)
 - 지역경제 개발, 관광 진흥 등

자료: UCLG, Third Global Report on Local Democracy and Decentralization: Basic Services for All in an Urbanizing World, p. 14.

□ The UN Habitat Agenda의 지방 기본서비스(local basic services)

- 커뮤니티 단위에서 제공되어야 할 기본 인프라 및 서비스(basic infrastructure and services)에 포함되는 것으로 안전한 물, 위생, 하수/쓰레기 관리, 사회복지, 교통 및 통신시설, 에너지, 건강 및 긴급(응급)서비스, 학교, 공공안전, 오픈 스페이스 관리 등을 제시함(UN Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action Article 84, New York, 1996.)
- 위의 정의에 부합하는 것은 크게 다음의 세 유형/부류로 구분될 수 있음
 - 기초 인프라 및 서비스(basic infrastructure and services): 물과 위생, 하수/쓰레기 처리 및 관리, 교통, 에너지
 - 사회서비스(social service): 교육, 건강, 주택, 노인 및 어린이 보호
 - 삶의 질 서비스(quality of life service): 공공안전, 도시계획, 문화 및 위락, 스포츠, 공공 스페이스(public spaces) 등

□ 지방자치단체 기본행정서비스(핵심서비스)에 대한 세계적 동향과 적정규모 이슈

- UCLG 등이 제시하는 세계적 현황과 경향 등을 살펴볼 때, 비록 이를 토대로 핵심기본서비스를 정의하더라도 서비스 공급(관련 재정지출)에 대한 적정 수준/규모를 판단할 수 있는 객관적 기준(“adequate service standard”)이나 판단준거/지표/지수를 도출하기는 사실상 어려움
- 이는 본 연구에서도 지출유형 III(자체사업)의 강/중/약을 구분하면서 지출규모의 적정성을 객관적으로 판단하기 어려운 한계에 직면하였고, 잠정적으로 이를 판단하지 않기로 결정한 것과 일맥상통함
 - 지방자치단체의 기본서비스 지출비용 전액을 인정함
 - 지출규모와 수준의 적정성을 판단하는 접근으로 유사단체 평균이나 특정 수준을 제시할 수도 있고, 인구, 공무원, 기타 사회·경제적 변수를 통해 표준화(normalization)를 한 다음 비교해 볼 수도 있지만, 타당성이나 실익 면에서 큰 의미가 없고 판단의 객관성을 담보하기가 어려운 것으로 결론이 났음
- 종합적으로, 지방자치단체의 기본행정서비스는 구분할 수 있지만, 공급(질·양) 또는 재정지출의 적정성 내지 적정규모를 객관적으로 파악하는 것은 매우 어려움

< 스페인 지방자치단체의 기본적 의무행정서비스 >

- 공공장소 안전
- 도시도로 상의 교통차량 및 사람 관리
- 주민보호, 재난방지 및 소방
- 각종 공공계획, 관리, 집행 및 계획훈련
- 주택 진흥 및 관리
- 공원 및 정원, 도시 및 농촌 도로 포장/유지관리
- 역사 및 예술 유적 및 환경 보호
- 제반 공급, 도축장, 시장, 소비자 및 사용자 보호
- 공공보건 보호; 기본건강 케어 관리 참여
- 공동묘지 와 장례서비스; 사회서비스 공급 및 홍보, 사회 재통합(social reintegration)
- 상수도, 가로등
- 가로 청소, 쓰레기 수집 및 처리, 하수도 및 하수처리
- 대중교통
- 각종 공공활동/문화 및 스포츠 시설, 여가활용, 관광진흥
- 각종 교육계획 참여, 공립학교 건물, 건설 및 유지관리 협력(교육청)

< 스페인 지방자치단체의 인구규모에 따른 기본적 의무행정서비스 >

- 스페인 지방재정법(LRBRL) 제26조는 지방자치단체 단독 또는 연합 등 어떤 형태로든 다음의 행정서비스는 반드시 공급할 것을 규정함
 - 모든 지방자치단체 공통 기본 의무행정서비스: public lighting, 공동묘지, 쓰레기수거, 가로등, 상수도, 하수도, public center 접근, 포장도로, 음식물 관리
 - 인구 5,000명 이상 지방자치단체: 공통 기본의무행정서비스 + 공원, 공립도서관, 시장, 쓰레기 처리
 - 인구 20,000명 이상 지방자치단체: 이상 서비스 + 주민보호, 사회서비스, 소방·방재, 공공스포츠시설
 - 인구 50,000명 이상 지방자치단체: 이상 서비스 + 도시교통수단, 환경보호
- * 다만, 특정한 여건 하에서는 지방자치단체가 의무행정서비스의 공급 의무 중 일부를 면제받을 수 있음(신청/요청 가능함)

3. 지방재정지출과 세입의 연계분석: 재정한계능력 측정

1) 지방자치단체의 재정감당역량(또는 재정한계능력)

(1) 개념

□ 지방자치단체의 재정감당역량(재정한계능력)은 주어진 자체세입 또는 자율재원(자체재원+자주재원(지방교부세, 조정교부금 등))으로 전체 세출 또는 반드시 수행해야 하는 특정 세출그룹을 어느 정도 충당할 수 있는지의 수준(또는 충당하고도 어느 정도 여력을 갖는지 수준)을 판단하는 개념임

- 이 때 자체수입은 실제 세입(예산 또는 결산)을 반영할 수도 있고, 지방자치단체의 징세노력(세입확충노력)을 감안하여 산정한 표준세입역량을 반영할 수도 있음

* 표준세입역량은 징세노력의 전국평균을 기준으로 산정됨

- “반드시 수행해야 하는 특정 세출그룹”이란, 지출이 법령 등에 의해 강한 의무·구속성을 갖거나 지방자치의 존재의의와 국(주)민복지 차원에서 중요한 특성을 지니는 지출조합을 의미함

■ 징세노력(세입확충노력)

- 지방세 징수율, 세외수입 징수율, 지방세 및 세외수입 체납징수율, 주요 사용료·수수료 현실화율, 탄력세율 등 반영

□ 지방자치단체의 세입은 크게 1)자체수입, 2)이전재정수입, 3)지방채수입으로 구성되는데, 이 중에서 법정이전지출(대부분 자체수입에 속함)은 명목적(형식적)수입에 불과함

- 법정이전지출은 ‘자동지출’, ‘경유자금’의 특성을 지니는 자치단체 수입의 외부이전으로 지방자치단체의 서비스 제공과는 무관하며, 지방재정을 과대평가하는 요인으로 작용함

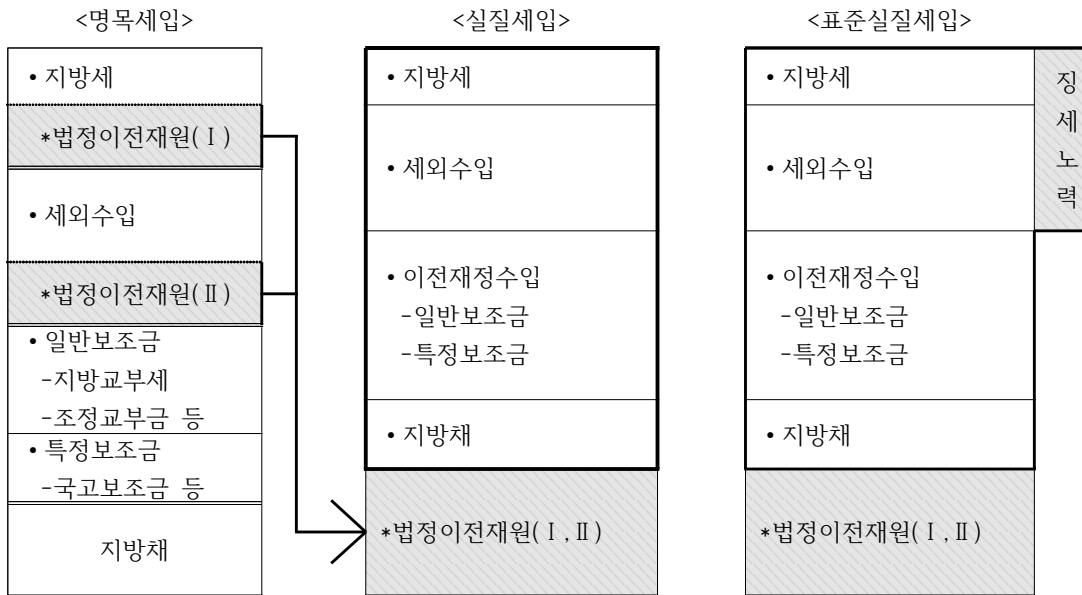
* 지방채수입은 현금주의 단식부기에서는 수입, 발생주의 복식부기에서는 자산과 부채로 각각 계상됨

□ 따라서 지방자치단체의 재정감당역량을 산정하는 과정에서는 법정이전지출을 제외한 실질적 수입을 반영하는 것이 합리적임

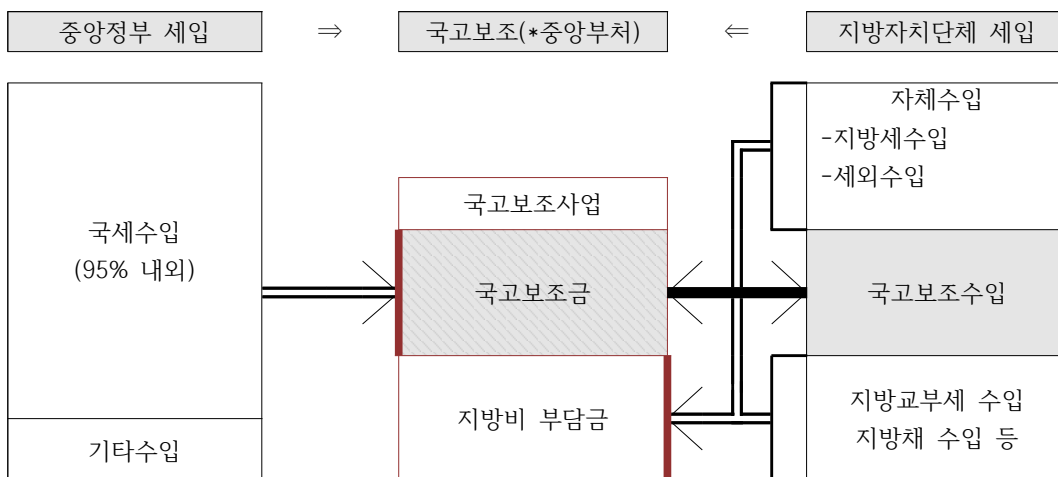
- 실질적 수입 = 총수입 - 법정이전지출 ----- (1) 또는
총수입 - 법정이전지출 ± 징세노력 ----- (2)

* 전국평균 초과단체는 실제 값, 전국평균 미만단체는 평균치 적용

<그림 VI-7> 지방자치단체의 세입: 명목세입, 실질세입, 표준실질세입



<그림 VI-8> 국고보조사업과 중앙·지방간 자원조달 관계



(2) 지방자치단체 세입의 특정재원과 일반재원 구분

- 지방자치단체의 세입은 크게 특정목적에 사용되도록 용도가 지정된 항목(‘특정재원’)과 그렇지 않은 항목(‘일반재원’)으로 구분되는데, 통상 후자가 훨씬 많음
 - 대부분의 지방세입 항목은 지방자치단체가 조달한 재원이 구체적으로 어떤 지출과 연계되어 사용되었는지에 대한 정보를 제시하지 못함
 - * 이와 같이 재원과 재정지출의 용도 및 사업 간에 직접적 연계관계가 형성되지 않을 경우 해당재원의 재정사업 산출물(output) 기여나 성과 및 책임성 수준을 가늠하기가 어려움
- 지방자치단체의 재정역량이나 성과를 보다 체계적으로 파악하기 위해서는 가능한 세입 재원과 지출용도(사업) 간의 연계 내역과 수준(상태)을 구체적으로 파악해 주는 정보체계의 구축이 필요함
 - 이는 재정운영의 탄력성이나 자율성을 손상시키는 문제와 성격이 다름

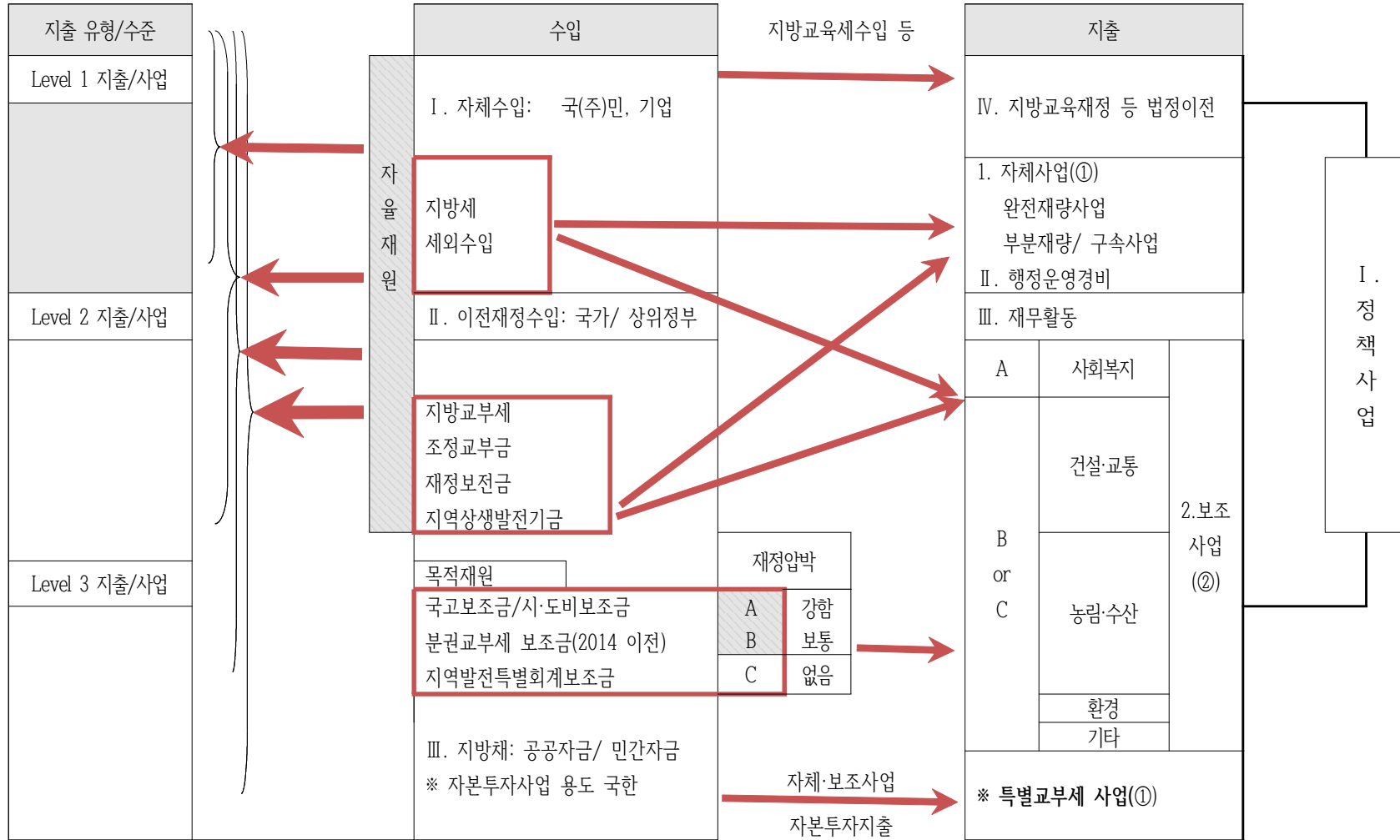
□ 특정(목적)재원

- 국고보조금수입, 시·도비보조금수입은 지방자치단체의 수입으로 포착되지만, 해당보조사업경비의 일부를 총당하는 재원으로 사용됨
 - 국고보조금과 지방비부담의 관계: 국고보조금 \geq 지방비 부담
 - 양자 간의 역학관계에 따라 지방자치단체의 자체사업 수행을 위한 재정 공간(fiscal space)의 크기가 달라짐
- 법정이전경비관련수입: 지방교육세수입, 용도지정 일반부담금/기부금 등은 지방자치단체의 수입으로 포착되지만, 용도가 사전에 정해지는 재원임
- 지방채발행수입: 지방채발행수입은 지방자치단체의 부채이면서 해당자원을 활용하는 특정자본투자사업지출과 연계됨

□ 일반재원(* 특정재원 이외의 세입항목)

- 자체수입(지방세, 세외수입)과 일반보조금수입(지방교부세, 조정교부금 등)은 특정재정지출(사업)과 사전적으로 연계되지 않고, 예산집행 단계에서 그 중 일부가 특정지출의 재원으로 사용됨
- 사후적으로 지출용도가 결정되나, 자금 pool 중 일부가 필요할 때마다 특정 재정지출에 사용되기 때문에 ‘자금의 꼬리표’가 없어서 정확히 어떤 사업에 어떤 자금이 얼마나 사용되는지에 대해 알 수가 없음
 - 예) 지방세와 세외수입 또는 지방교부세가 어떤 용도와 사업을 위해 사용되었는지에 대한 정보 파악이 어려움
 - 예) 지방세 중 취득세나 지방소비세 수입이 어떤 용도와 사업을 위해 사용되었는지에 대한 정보 파악이 어려움

<그림 VI-9> 지방재정의 세입·세출 연계 재정감당역량(한계능력) 개념



2) 지방자치단체 재정지출(사업) 유형화에 근거한 지출 특성(등급) 구분

(1) 기본 개념과 접근

- 지방재정지출의 유형화 체계(4개 유형, 유형별 세부구분)를 토대로 재정지출의 등급을 지방자치단체의 입장에서 최우선적으로 집행해야 할 재정지출로부터 우선순위가 가장 떨어지는 재정지출에 이르기까지 크게 세 등급(수준)으로 구분함
 - 등급(Level): L1, L2, L3의 세 등급 구분

- 지출우선순위에 대한 판단준거(기준)는 1)법적 의무·구속성(*재정압박 강도), 2)지출활동의 중요성('코어 서비스(core service)')이며, 각 판단기준을 중심으로 두 가지 접근방법을 취할 수 있음
 - 접근 1: 법적 의무·구속성 기준에 의한 지출그룹 구분과 세입 연계
 - 접근 2: 지출활동 중요성 기준에 의한 지출그룹 구분과 세입 연계
 - * 두 접근방법을 종합한 단일접근방법도 검토 가능함

- L1(Level 1)은 지방자치단체가 집행하는 재정지출 형태 중에서 가장 높은 단계의 법적 의무·구속성과 국민·국가적 중요성을 갖는 지출집단(expenditure group)을 의미함
 - L1에 속하는 지출그룹은 1)국가정책 중요성(국가최우선 정책사업), 2)지방자치 핵심서비스(core service) 공급 및 지방자치단체 기본운영 활동, 3)법적 의무·구속성의 관점에서 가장 우선적으로 집행되어야 하는 특성을 지니는 지출들로 구성됨
 - 국가현안/미래 지향성 정책사업, 국가(민) 통합 및 연대(national solidarity), 주민생활 필수사업(인프라, 공공서비스), 전국표준(national standardization), 전국최저(national minimization) 수준 구축, 지역균형발전, 전국 및 광역 과급효과 등
 - L1 소속 재정지출의 상당부분은 지출총량이 법령 등 외부요인에 의해 결정되는(즉, 자치단체가 통제할 수 없는) 의무·구속성 특성을 지님 (* 지방자치 핵심서비스 관련지출은 지출총량이 구체적으로 정해지는 것은 아님)
 - L1을 제외한 재정지출 등급(L2, L3)은 지출의 중요성과 의무·구속성 기준에서 L1에 뒤떨어지는 것으로 L2, L3의 순서로 배열됨
 - 그 중에는 법적 의무성은 있지만, 지출총량이 확정(예산편성)되는 과정에서 지방자치단체가 일부 재량을 발휘할 수 있는 여지가 있음(보조사업); 자체사업의 경우 지방자치단체의 자율과 재량이 상당 수준 허용됨
 - * 등급 구분을 4등급, 5등급 방식으로 구조화하는 방안에 대하여도 검토해 보았지만, 3등급 구분이 현실 타당성이 높은 것으로 판단하였음

- 이와 같은 접근(재정지출그룹 등급화)을 하는 목적/용도는 다음과 같음
 - (1) 지방자치단체의 재정압박상태 파악
 - (2) 지방자치단체의 재정감당(한계)역량 측정(* 세입 고려 세출 점검)
 - (3) 지방자치단체의 재정 낭비·비효율 가능영역 파악 및 상대비교
 - (4) 각종 재정분석 활용
 - (5) 주민 등 지방재정 이해관계자(stakeholder) 정보제공 및 소통
 - (6) 지출구조조정 용이성(* 구조조정 필요 지출영역/대상 선별의 용이성)
 - (7) 중앙·지방간 재정 협의·조정 시 준거자료로 활용

3) 접근방법

(1) 접근 1: 재정압박 상태 초점

- 지방자치단체의 재정감당역량(재정한계능력)을 “법령 등에 의해 지방재정에 압박을 가하는 특정 세출그룹을 주어진 자체세입 또는 자율재원(자체재원+자주재원(지방교부세, 조정교부금 등))으로 어느 정도 충당할 수 있는지의 수준(또는 충당하고도 어느 정도 여력을 갖는지 수준)을 판단하는 개념”으로 정의함
 - 이 경우 L1(Level 1)은 지방자치단체가 집행하는 재정지출 형태 중에서 가장 높은 단계의 법적 의무·구속성 지출그룹을 의미하고, 그 다음으로 L2, L3의 순서가 배열됨

- 지출의 재정압박성을 판단하는 기준은 다음과 같음
 - 법령에 의해 지방자치단체가 기계적으로 편성하는 지출예산
 - 법령에 의해 수입이 구체적 지출로 연계되는 통과, 자동지출형 자금
 - 지방자치단체가 임의로 지출예산을 조절할 수 없는 외부주도형 지출
 - * 지방자치단체의 ‘통제 불가능(uncontrollable)’재정지출

- 재정압박성 기준을 토대로 재정지출그룹의 3단계 등급구분은 다음과 같이 제시될 수 있음
 - L1(Level 1)은 지방자치단체가 집행하는 지출 형태 중에서 재정압박성이 가장 높은 단계의 지출그룹을 의미하고, 그 다음이 L2, L3의 순서임

□ Level 1 충족도

(‘근원적 재정압박 감당역량’ 또는 ‘기초재정압박 감당역량’)

- 지방자치단체가 의무·구속성 재정압박이 가장 높은 단계의 사업을 자체재원 또는 자율재원으로 어느 정도 충당할 수 있는지를 측정하는 것으로 지방의 실질적 재정압박 감당역량 및 여력을 가늠할 수 있음
 - 자체재원 적용 시 재정양호단체는 지표 값이 1보다 크게 낮은 반면 재정빈곤단체는 지표 값이 1보다 크게 높을 것임
 - 만일 자체수입에 지방교부세를 더할 경우 재정빈곤단체의 지표 값은 크게 떨어지며, 거의 모든 단체가 1보다 크게 낮은 값을 갖게 됨

근원적 재정압박 소속 지출그룹(Level 1)

- 1) 법령에 의한 기계적 예산산출
 - Type I-1(사회복지 국고보조사업 등)
- 2) 법령, 협약 등에 의한 자치단체 외부로의 재정이전
 - Type I-2(지방교육세, 광역단체의 조정교부금 등)

□ Level 1+ Level 2 충족도

(‘구조적 재정압박 감당역량’)

- 지방자치단체가 의무·구속성 재정압박이 가장 높은 단계의 사업과 중간단계의 사업을 자체재원 또는 자율재원으로 어느 정도 충당할 수 있는지를 측정하는 것으로 지방의 실질적 재정압박 감당역량 및 여력을 가늠할 수 있음
 - 자체재원 적용 시 재정양호단체는 지표 값이 1보다 상당히 낮은 반면 재정빈곤단체는 지표 값이 1보다 매우 크게 높을 것임
 - 만일 자체수입에 지방교부세를 더할 경우 재정빈곤단체의 지표 값은 크게 떨어질 것이지만, Level 1 충족 시보다는 훨씬 높아질 것임

구조적 재정압박 소속 지출그룹(Level 1+ Level 2)

- 1) Level 1 사업 포함
- 2) 법령에 의한 기계적 예산산출은 아니나, 법적 구속성이 강한 지출
 - Type II-1, II-2(국고보조사업)
- 3) 지방자치법 등 법령에 근거하는 지방자치 존립, 지방자치단체 운영 (주민생활 core service 제공, 공무원 인건비 등 기본경비) 관련 지출
 - Type III-1

□ Level 1 + Level 2 + Level 3 충족도

(‘총재정압박 감당역량’ 또는 ‘자율재원 coverage’)

- 지방자치단체가 의무·구속성 재정압박이 가장 높은 단계의 사업으로부터 가장 낮은 단계의 사업 즉, 전체사업을 자체재원 또는 자율재원으로 어느 정도 충당할 수 있는지를 측정함

* 국고보조수입을 감안하면 사실상 수입과 지출이 일치하는 포괄범위임

자율재원 coverage 소속 지출그룹(Level 1 + Level 2 + Level 3)

- 1) Level 1, 2 사업 포함
- 2) 나머지 모든 재정지출사업
 - Type II-3, Type III-2, III-3

□ 지방자치단체의 세입을 감안하는 재정압박 상태는 ‘근원적 재정압박(Level 1)’과 ‘구조적 재정압박(Level 1 + Level 2)’을 주요 대상으로 측정하되, 특히 구조적 재정압박지수를 적극적으로 활용함(주지표 사용)

- 이때 산정되는 각 지방자치단체의 구조적 재정압박지수 값을 기준으로 재정압박 상태의 ‘낮음’, ‘보통’, ‘심각’의 세 가지 형태로 판단할 수 있음

■ ‘낮음’과 ‘심각’은 각각 지방자치단체의 재정압박 감당역량이 ‘양호한 것’과 ‘문제가 심각한 것’을 의미함

- 판단에 필요한 적정지수 값의 범위는 추후 전국을 대상으로 하는 시뮬레이션을 한 다음 확정 가능함

* Level 2와 관련되는 재정압박을 **기본적 재정압박**이라고 명명할 수 있음

〈표 VI-3〉 구조적 재정압박 감당역량지수에 따른 지방재정의 상태(안)

	낮음	보통	심각
구조적 재정압박 감당역량지수	40% 미만	40% 이상~70% 미만	70% 이상

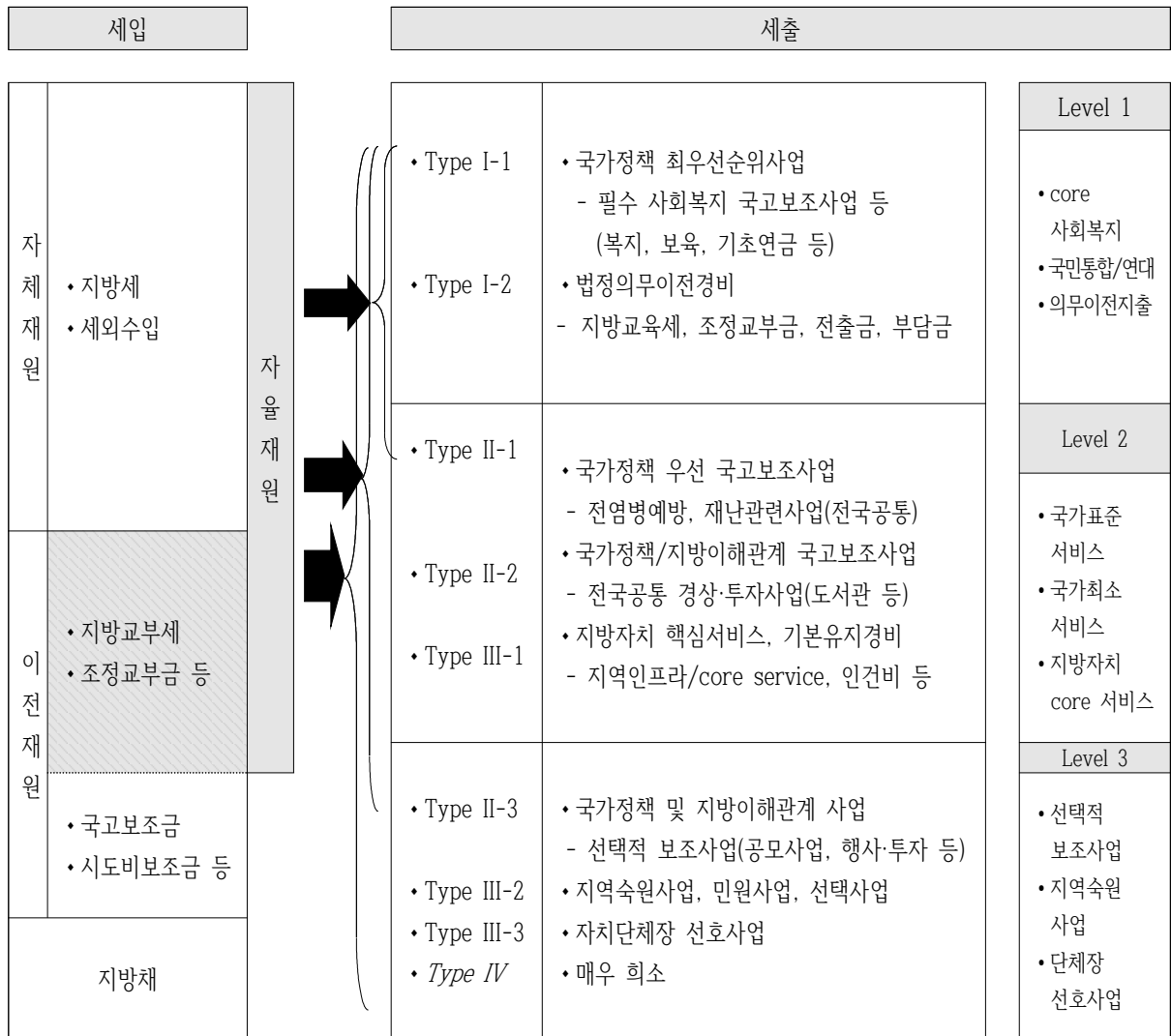
주 1: 심각단체에 대하여는 중앙정부와 지방자치단체의 대응조치가 요구됨

2: 구체적인 적정지수 값은 전국을 대상으로 하는 임상분석 후 확정할 필요가 있음

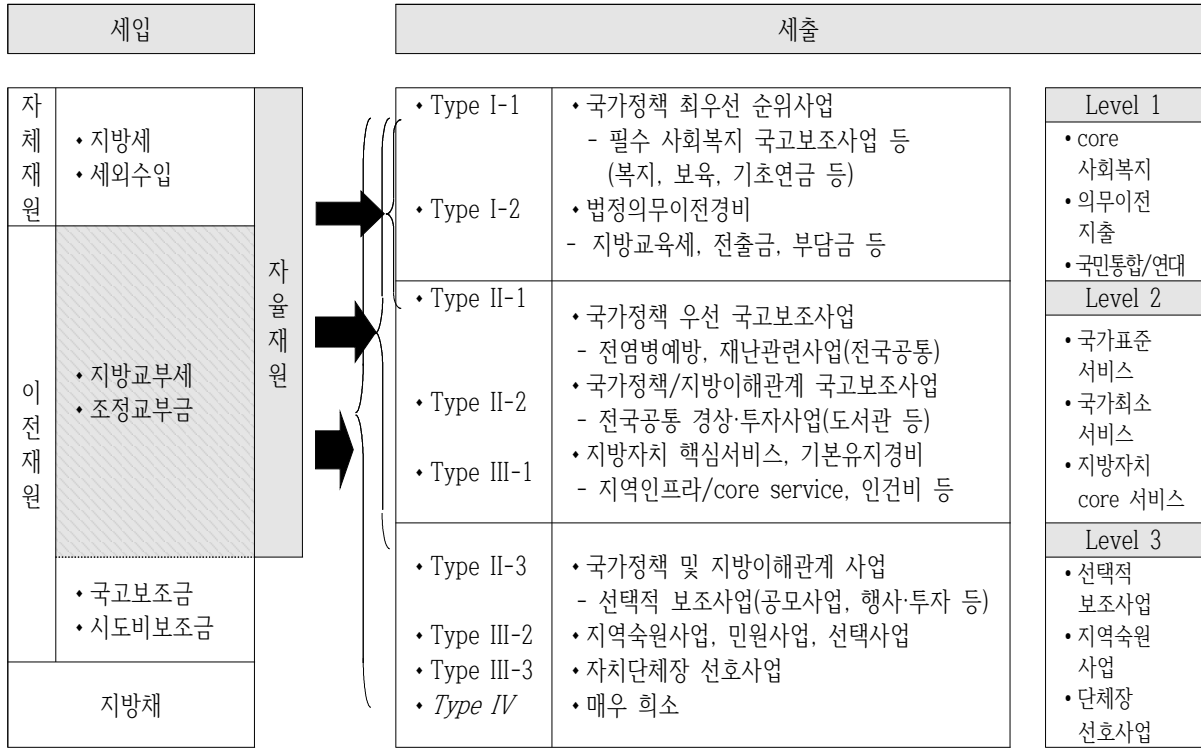
〈그림 VI-10〉 재정지출의 압박성 기준에 의한 지출그룹 유형

지출 재정압박 기준	L1	L2	L3
<ul style="list-style-type: none"> • 법령에 의한 기계적 예산편성 • 법령·협약·규정에 의한 예산총량 산정(통과/자동지출) • 외부주도형 통제불능지출 	Type I-1 Type I-2	Type II-1, II-2 Type III-1	Type II-3 Type III-2, III-3
	<ul style="list-style-type: none"> • core 사회복지 • 의무이전지출 • 국민통합/연대 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가표준서비스 • 국가최소서비스 • 지방자치 core 서비스 	<ul style="list-style-type: none"> • 선택적보조사업 • 지역숙원/개발/투자/복지사업 • 단체장선호사업

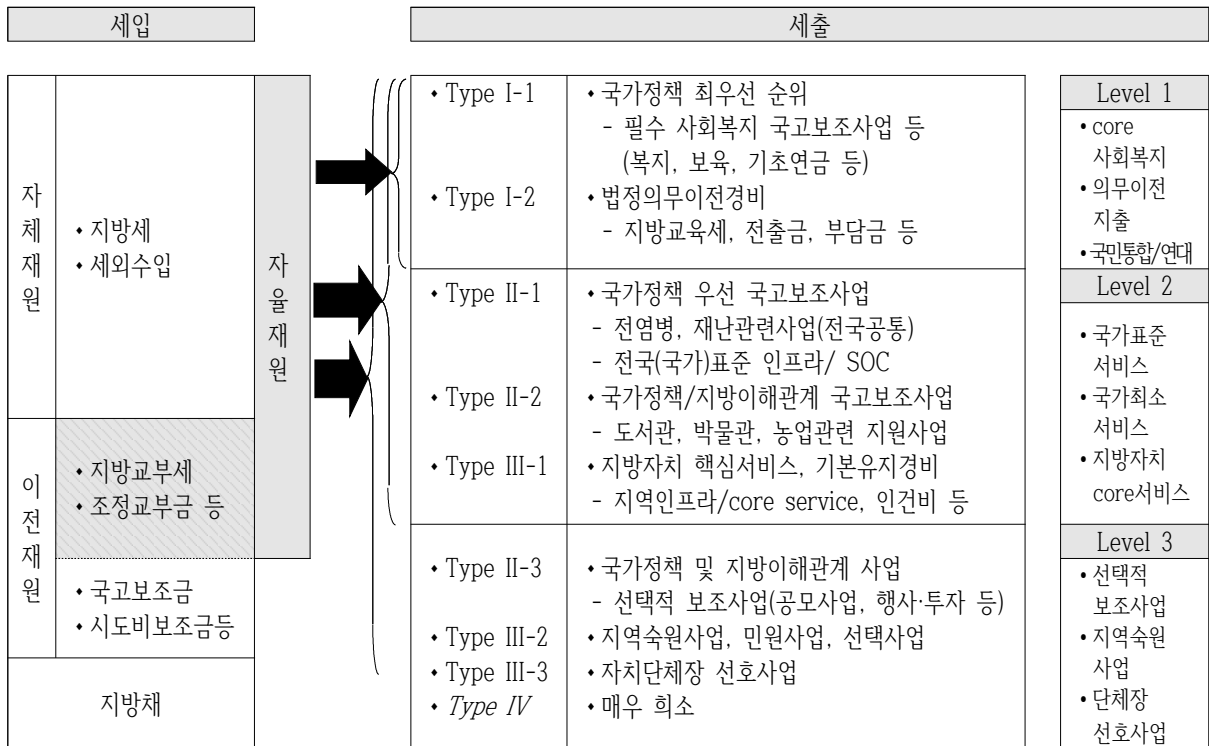
<그림 VI-11> 지방자치단체의 재정압박 감당역량 개념도(접근 1, 기본모형)



<그림 VI-12> 지방자치단체의 재정압박 감당역량 개념도(재정취약단체)



<그림 VI-13> 지방자치단체의 재정압박 감당역량 개념도(재정양호단체)



(2) 접근 2: 재정지출 중요성 초점

- 지방자치단체의 재정감당역량(재정한계능력)을 주어진 자체세입 또는 자율재원(자체재원+자주재원(지방교부세, 조정교부금 등))으로 정부와 국(주)민의 관점에서 지출 중요성이 높은 특정 세출그룹을 어느 정도 충당할 수 있는지의 수준(또는 충당하고도 어느 정도 여력을 갖는지 수준)을 판단하는 개념으로 정의함
 - 이 경우 L1(Level 1)은 지방자치단체가 집행하는 재정지출 형태 중에서 **우선순위와 중요성이 가장 높은 단계의 지출그룹을 의미하고**, 그 다음으로 L2, L3의 순서가 배열됨

- 지출 중요성을 판단하는 기준은 다음과 같음
 - 국가정책 (최)우선순위
 - 지방자치 코어(core)서비스(주민생활 필수불가결 인프라, 공공서비스)
 - 지방자치 유지와 지방자치단체 운영에 기본이 되는 지출(인건비 등)

□ Level 1 충족도

(‘국(주)민 core service 제공역량’/‘국민) 핵심서비스 공급역량’)

- 지방자치단체가 정부(중앙정부/지방자치단체)와 국민적 관점에서 지출 중요성이 가장 높은 단계의 사업을 자체재원과 자율재원으로 어느 정도 충당할 수 있는지를 측정하는 지수임
 - 자체재원 적용 시 재정양호단체는 지표 값이 1보다 크게 낮은 반면 재정빈곤단체는 지표 값이 1보다 크게 높을 것임
 - 만일 자체수입에 지방교부세를 더할 경우 재정빈곤단체의 지표 값은 크게 떨어지며, 거의 모든 단체가 1보다 크게 낮은 값을 갖게됨

Level 1 소속 지출그룹(사업)

- 1) 국가정책 (최)우선순위
 - Type I-1, Type II-1
- 2) 지방자치 코어서비스(주민생활 필수불가결 인프라, 공공서비스), 지방자치 유지 및 지방자치단체 운영 기본지출
 - Type III-1

□ Level 1+ Level 2 충족도

(‘국가(국민)기본서비스 공급역량’)

- 지방자치단체가 정부와 국민적 관점에서 지출 중요성이 가장 높은 단계의 사업과 중간단계의 사업을 자체재원과 자율재원으로 어느 정도 충당할 수 있는지를 측정하는 지수임
 - 자체재원 적용 시 재정양호단체는 지표 값이 1보다 낮은 반면 재정빈곤단체는 지표 값이 1보다 매우 크게 높을 것임
 - 만일 자체수입에 지방교부세를 더할 경우 재정빈곤단체의 지표 값은 크게 떨어질 것이지만, Level 1 충족 시보다는 훨씬 높아질 것임

Level 2 소속 지출그룹(사업)

- 1) Level 1 사업 포함
- 2) 국가정책 우선순위 중간(national standardization/ minimization)
 - Type I-2, II-2
- 3) 지역주민복지 및 일반서비스(투자/경상사업)
 - Type III-2

□ Level 1 + Level 2 + Level 3 충족도

(‘확장적 서비스 공급역량’)

- 지방자치단체가 지출 중요성이 가장 높은 단계의 사업으로부터 가장 낮은 단계의 사업 즉, 전체사업을 자체재원과 자율재원으로 어느 정도 충당할 수 있는지를 측정하는 지수임

Level 3 소속 지출그룹(사업)

- 1) Level 1, 2 사업 포함
- 2) 나머지 모든 재정지출사업
 - Type II-3, Type III-3

- 지방자치단체의 재정지출 중요성을 감안하는 재정감당역량(재정한계능력)은 ‘국(주)민 core service 공급역량’과 ‘국가기본서비스 공급역량’을 주요 측정대상으로 산정, 활용함

- 이때 산정되는 각 지방자치단체의 국가 기본서비스 충족지수 값에 대해 중요 재정지출 coverage 수준을 ‘미흡’, ‘보통’, ‘우량’의 세 가지 형태로 판단할 수 있음
- 판단에 필요한 적정지수 값의 범위는 전국을 대상으로 하는 임상분석/시뮬레이션 이후 확정 가능함
 - * 국가기본서비스 공급역량을 ‘국(주)민필수사업 공급역량’으로 명명할 수 있으며, 이것을 지방재정지출사업의 중요성을 측정하는 핵심지표로 사용함

〈표 VI-4〉 지방자치단체의 국가(국민)기본서비스 공급역량지수 판단(안)

	미흡	보통	양호
자율재원 기준	80% 이상	60% 이상-80% 미만	60% 미만
자체수입 기준	-	-	-

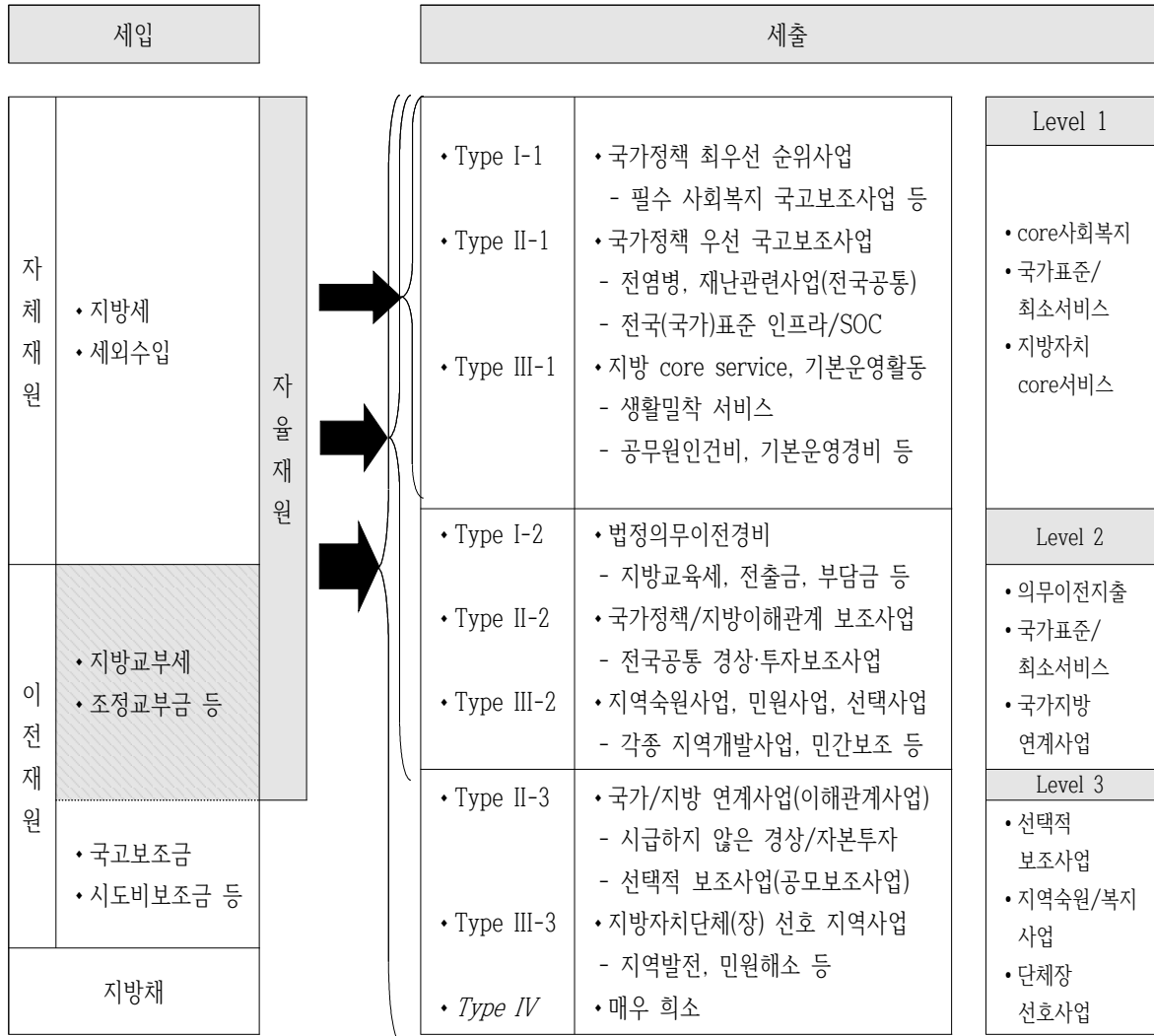
- 주 1: 미흡단체에 대하여는 중앙정부와 지방자치단체의 대응조치가 요구됨
 주 2: 구체적인 적정지수 값은 전국을 대상으로 하는 임상분석 후 확정함

□ 국가기본서비스 공급역량이 갖는 의미는 정부와 국(주)민 관점에서 중요한 재정 사업을 수행한 다음 나머지 사업(Type II-3, Type III-2, Type III-3; 선택적/국지적 국고보조사업, 자체사업)을 수행할 수 있는 여력 수준을 보여줌

〈그림 VI-14〉 재정지출의 중요성 기준에 의한 지출그룹 유형

지출 중요성 기준	L1	L2	L3
<ul style="list-style-type: none"> • 국가정책 최우선 사업 • 지방자치 core service • 지방자치단체 기본운영 	<ul style="list-style-type: none"> • Type I-1 • Type II-1 • Type III-1 	<ul style="list-style-type: none"> • Type I-2 • Type II-2 	<ul style="list-style-type: none"> • Type II-3 • Type III-2 • Type III-3
	<ul style="list-style-type: none"> • core 사회복지 • 국가표준/최소 서비스 • 자치core서비스 	<ul style="list-style-type: none"> • 의무이전지출 • 국가표준/최소 서비스 • 국가지방연계 	<ul style="list-style-type: none"> • 선택적보조사업 • 지역숙원/투자/복지사업 • 단체장선호사업

<그림 VI-15> 지방자치단체의 재정감내역량(접근 2: 지출 중요성)



4) 지방자치단체 재정지출 감당역량(재정한계능력) 측정

(1) 지방자치단체 재정지출(사업) 유형별 사업형태와 재원

- Type I 에 속하는 사업은 국고보조사업과 자체사업(법정이전경비 등은 예산편성상 자체사업에 속함)으로 구성되는데, 이들은 원칙적으로 상위정부(중앙정부, 광역단체)의 보조금(국고보조금, 시·도비보조금)과 지방자치단체의 자체수입으로 충당해야 함
 - 필요 시 자본투자사업에 한해 지방채 활용이 가능함
- Type I -1: 국고보조금/ 시·도비보조금 + 지방자치단체 자체수입 충당
- Type I -2: 지방자치단체 자체수입 충당
 - * 다만, 재정취약단체의 경우 현실적으로 지방교부세, 조정교부금 등 일반보조금을 활용함
- Type II 사업은 기본적으로 국고보조사업으로 구성되며(시·도비보조금 포함), 이들은 중앙정부의 국고보조금과 지방자치단체의 매칭펀드(matching fund) 즉, 자체수입을 활용해야 함
 - 필요 시 자본투자사업에 한해 지방채 활용이 가능함
 - * 다만, 재정취약단체의 경우 현실적으로 지방교부세, 조정교부금 등 일반보조금을 활용함
- Type III 사업은 자체사업으로 구성되며, 이들은 원칙적으로 지방자치단체의 자체수입으로 충당해야 함
 - 필요 시 자본투자사업에 한해 지방채 활용이 가능함
 - * 다만, 재정취약단체의 경우 현실적으로 지방교부세, 조정교부금 등 일반보조금을 활용함

<표 VI-5> 재정압박 강도에 의한 지방재정지출(사업)그룹과 재원

재정지출(사업) 유형	Level	재원 (원칙/ 재정여유단체)	추가재원 활용 (재정빈곤단체)	비고
• Type I-1	L1	• 국고보조금 + 지방자체수입 (지방세+세외수입)	• 지방교부세 등 • 지방채	• 최고압박
• Type I-2	L1	• 지방자체수입(지방세+세외수입)		
• Type II-1(강)	L2	• 국고보조금 + 지방자체수입 (지방세+세외수입)	• 지방교부세 등 • 지방채	• 중간압박
• Type II-2(중)	L2			
• Type II-3(약)	L3			*L3 제외
• Type III-1(강)	L2	• 지방자체수입(지방세+세외수입)	• 지방교부세 등 • 지방채	• 최저압박
• Type III-2(중)	L3			
• Type III-3(약)	L3			*L2 제외
• Type IV	L2,L3	• 상황에 따라 다름	• 상황에 따라 다름	-

주: L1(Level 1)은 지방자치단체의 재정지출(사업) 형태 중에서 가장 높은 단계의 의무성과 재정 압박성을 갖는 것을 의미하며, 그 다음이 L2, L3의 순임

<표 VI-6> 재정지출 중요성에 의한 지방재정지출(사업)그룹과 재원

재정지출(사업) 유형	Level	재원 (원칙/ 재정여유단체)	추가재원 활용 (재정빈곤단체)	비고
• Type I-1	L1	• 국고보조금 + 지방자체수입 (지방세+세외수입)	• 지방교부세 등 • 지방채	• 최고중요
• Type I-2	L2	• 지방자체수입(지방세+세외수입)		*L2 제외
• Type II-1(강)	L1	• 국고보조금 + 지방자체수입 (지방세+세외수입)	• 지방교부세 등 • 지방채	• 최고중요
• Type II-2(중)	L1			
• Type II-3(약)	L3			*L3 제외
• Type III-1(강)	L1	• 지방자체수입(지방세+세외수입)	• 지방교부세 등 • 지방채	• 최고/중간
• Type III-2(중)	L2			
• Type III-3(약)	L3			/최저중요
• Type IV	L2,L3	• 상황에 따라 다름	• 상황에 따라 다름	-

주: L1(Level 1)은 지방자치단체의 재정지출(사업) 형태 중에서 가장 높은 단계의 우선순위와 중요성을 갖는 것을 의미하며, 그 다음이 L2, L3의 순임

(2) 지방자치단체 재정지출 감당역량(능력) 측정

- 지방자치단체의 재정지출 유형화 체계에 근거한 재정지출 의무·구속성 및 중요성 등급과 재정수입을 동시에 고려하여 자치단체의 수입(세입역량/ 재정력)과 지출을 연계하는 재정지출감당역량(한계능력)을 다음과 같이 측정함
 - 접근의 핵심은 재정지출 등급별로 산정되는 재정지출수요를 지방자치단체가 **자체수입** 또는 지방교부세·조정교부금 등을 포함하는 **자율재원으로 어느 정도 충당**하는지의 수준을 지표로 측정하는데 있음
 - 예) Level 1 충족도
 - 지방자치단체의 자체수입으로 L1재정지출(국고보조금은 산정에서 제외)을 몇 퍼센트 충당하는지, 아니면 충당하고도 어느 정도 여력을 갖는지의 수준을 측정함
 - * 현실적으로 재정이 매우 열악하여 의무성과 중요성 면에서 가장 높은 단계의 국고보조사업조차 자체수입으로 충당하지 못하는 기초자치단체가 다수임을 감안하여 **자체수입에 지방교부세 등을 더한 자원(‘자율재원’)**으로 재정지출 중요성 등급(Level)별로 산정되는 재정지출수요 충족 수준/정도를 지표로 측정할 수도 있음

□ 자체수입의 산정과정에서는 다음을 고려할 수 있음

- (1) 전통적 자체수입 산정: 모든 지방세수입 + 모든 지방세외수입
모든 지방세수입 + 경상세외수입
- (2) 지방세수입과 세외수입 중 법정이전 등 특정 목적자원 제외
 - 예) 지방교육세, 주행세 유류세분, 용도/목적 지정 일반부담금 등
 - * 지방자치단체별로 차이가 존재(재정능력/한계 등)함을 인식하고 분석 시 이 점을 반영할 필요가 있음
 - * 법정이전경비 등(지방자치단체의 수입으로 포착되나 외부로 직접 이전 되는 경비)의 상태가 지방자치단체 간에 차이가 있는 것으로 파악되는데, 이에 대한 전국적 정보를 수집 분석한 다음 관련지표를 개발, 활용할 필요가 있음
 - 예) **법정이전경비비율 지표**
- (3) 조세노력(tax effort) 반영: 이 경우 (1), (2) 방식 중 선택 가능
- (4) 기타

□ 지방채 발행에 대한 검토 필요

- 지표 산정 시 재정지출에 포함된 지방채에 대한 객관적 인식/접근
- * 국고보조금과 마찬가지로 지표산정 시 제외하는 것이 합리적이거나, 지방채는 국고보조사업에 국고보조금과 함께 투자되는 자금으로 미래상환이 요구되는 부채이므로 반영될 필요가 있음

〈표 VI-7〉 재정압박 기준에 의한 지방재정 감당역량(한계능력) 측정(안)

구분	지표/지수		지표 의미
	자율재원(자체수입) I (실제수입)	자율재원(자체수입)II (표준수입 반영)	
I. 근원적 재정압박 감당지수	$\frac{\text{Level 1 지출}}{\text{자율재원 I}} \times 100\%$	$\frac{\text{Level 1 지출}}{\text{자율재원 II}} \times 100\%$	자율재원 및 자체재원으로 의무·구속성 재정압박이 가장 높은 재정지출을 어느 정도 감당할 수 있는지의 역량을 측정함
II. 구조적 재정압박 감당지수	$\frac{\text{L1+L2 지출}}{\text{자율재원 I}} \times 100\%$	$\frac{\text{L1+L2 지출}}{\text{자율재원 II}} \times 100\%$	자율재원 및 자체재원으로 의무·구속성 재정압박이 중간단계까지의 재정지출을 어느 정도 감당할 수 있는지의 역량을 측정함
III. 총재정압박 감당지수 * 재정지출 coverage	$\frac{\text{L1+L2+L3 지출}}{\text{자율재원 I}} \times 100\%$	$\frac{\text{L1+L2+L3 지출}}{\text{자율재원 II}} \times 100\%$	자율재원 및 자체재원으로 지방자치단체가 행하는 모든 재정지출을 어느 정도 감당할 수 있는지의 역량을 측정함

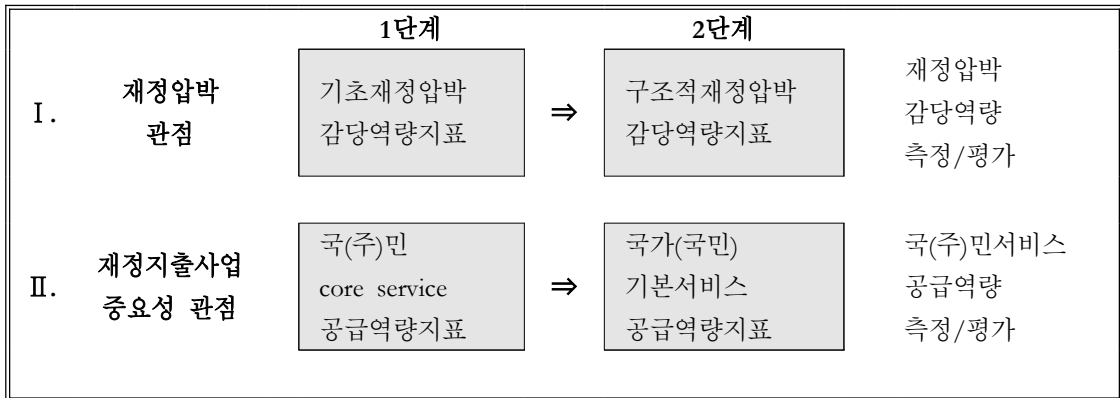
- 주 1) Level 1 지출 등 분자의 지방자치단체 재정지출규모를 산정하는 과정에서는 기본적으로 국고보조금은 제외함(* 다만, 정보보완 차원에서 국고보조금을 포함시켜 산정할 수 있음)
- 2) ‘표준수입’이란 정세노력(tax effort)을 반영하는 지방자치단체의 수입을 의미함
- 3) 위의 산식에서 분자와 분모를 바꾸어 활용할 수도 있음(* 해석 차이)

〈표 VI-8〉 재정지출 중요성 기준에 의한 지방재정 감당역량(한계능력) 측정(안)

구분/지표	지표/지수		지표 의미
	자율재원(자체수입) I (실제수입)	자율재원(자체수입)II (표준수입 반영)	
I. 국민core service 공급지수	$\frac{\text{Level 1 지출}}{\text{자율재원 I}} \times 100\%$	$\frac{\text{Level 1 지출}}{\text{자율재원 II}} \times 100\%$	자율재원 및 자체재원으로 정부와 국(주)민의 관점에서 지출 중요성이 가장 높은 재정지출그룹을 어느 정도 감당할 수 있는지의 역량을 측정함
II. 국가기본서비스 공급지수	$\frac{\text{L1+L2 지출}}{\text{자율재원 I}} \times 100\%$	$\frac{\text{L1+L2 지출}}{\text{자율재원 II}} \times 100\%$	자율재원 및 자체재원으로 정부와 국(주)민의 관점에서 지출 중요성이 중간단계까지의 재정지출을 어느 정도 감당할 수 있는지의 역량을 측정함
III. 확장적서비스 공급지수 * 재정지출 coverage	$\frac{\text{L1+L2+L3 지출}}{\text{자율재원 I}} \times 100\%$	$\frac{\text{L1+L2+L3 지출}}{\text{자율재원 II}} \times 100\%$	자율재원 및 자체재원으로 지방자치단체가 행하는 모든 재정지출을 어느 정도 감당할 수 있는지의 역량을 측정함

- 주 1: Level 1 지출 등 분자의 지방자치단체 재정지출규모를 산정하는 과정에서는 기본적으로 국고보조금은 제외함(* 다만, 정보보완 차원에서 국고보조금을 포함시켜 산정할 수 있음)
- 2: ‘표준수입’이란 징세노력(tax effort)을 반영하는 지방자치단체의 수입을 의미함
- 3: 위의 산식에서 분자와 분모를 바꾸어 활용할 수도 있음(해석을 달리함)

<그림 VI-16> 지방재정 감당역량(한계능력) 도출과정



<표 VI-9> 지방자치단체 재정감당역량(한계능력) 요약

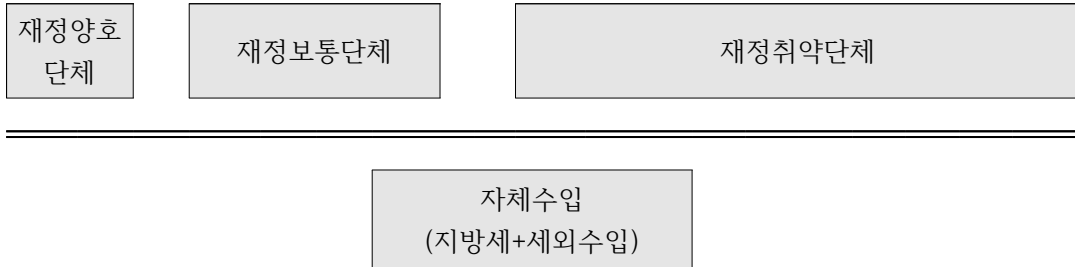
	재정 압박도		재정사업 중요도		비고
	자체수입	자율재원	자체수입	자율재원	
Level 1	자체수입 감당역량	자율재원 감당역량	자체수입 공급역량	자율재원 공급역량	
	근원적(기초) 재정압박 감당역량		국(주)민 core service 공급역량		
Level 2	자체수입 감당역량	자율재원 감당역량	자체수입 공급역량	자율재원 공급역량	
	기본적 재정압박 감당역량		필수서비스 공급역량		
Level 1 + Level 2	구조적 재정압박 감당역량		국가기본서비스 공급역량		
Level 3	전체지출 coverage/ 총재정압박 감당역량		전체지출 overage/ 확장적서비스 공급역량		

< 재정압박, 재정지출 중요성 감당역량 요약 >

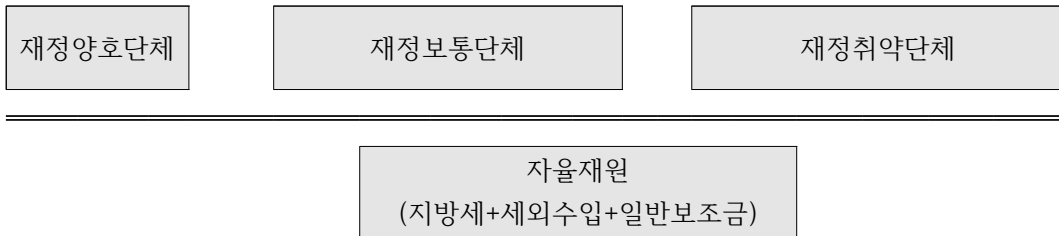
- 재정압박 감당역량
 - 근원적 재정압박(기초재정압박) 감당역량
 - 구조적 재정압박 감당역량
- 핵심필수재정지출(지출중요성) 감당역량
 - (국민)core service 공급역량
 - 국가기본서비스 공급역량

<참고> 재정여건과 재정감당 역량

<그림 VI-17> 자체수입 기준으로 파악되는 지방자치단체 재정력 유형



<그림 VI-18> 자율재원 기준으로 파악되는 지방자치단체 재정력 유형



<표 VI-10> 지방재정의 지출유형화를 감안한 수입과 지출의 관계

	수입과 지출 관계	비고
지출 (세출)	(L1+L2+L3)±(이월금+세계잉여금)	*국고보조금, 지방채, 지방교육세 등은 수입과 지출이 1대1로 연계됨
수입 (세입)	자체수입(지방세+세외수입)+이전수입(일반보조금+특정보조금)+지방채	

주 1: L1, L2, L3 속에는 수입과 지출이 직접 대응되는 특정재원(국고보조금, 지방채 등)이 포함된 경우와 그렇지 않은 일반재원(지방세, 교부세 등)이 포함된 경우가 혼재되어 있음

2: 분자와 분모가 일치하지 않은 상태여서 지수 도출 시 '1'을 기준으로 접근하기 어려움

〈참고문헌〉

- 국가재정운용계획 지방재정분야 작업반, “2012-2016 국가재정운용계획: 지방재정분야”, 2012.
- 기획재정부, 예산개요; 예산개요 참고자료; 조세개요, 각 년도.
- 김현아, “복지재정지출 증가에 따른 정부간 이전재원 개편방향”, 재정학회 추계학술대회 발표논문, 2012.
- 손희준, “민선 6기 출범에 따른 지방재정 성과와 과제”, 예산정책연구, 제3권 제2호, 2014.
- 유태현, “자율성과 책임성 강화를 위한 지방세제 개편방안”, 2015년도 지방재정전략회의 발표자료, 2015
- 이남수, 지방재정 20년 변화와 개선과제, 국회예산정책처, 2014.
- 이상용·하능식, 참여정부의 재정분권 수준 측정과 정책평가, 한국지방행정연구원, 2007.
- 이재은, “3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제”, 2004년도 춘계학술대회 발표논문, 한국지방재정학회, 2004.
- 임성일, “우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원배분체계의 재구축”, 한국지방재정논집, 제8권 제2호, 2003.
- , “재정분권과 성장 - 지역경제성장을 위한 재정분권 정책수단의 모색”, 응용경제, 제10권 제2호, 2008.
- , “국고보조금제도의 기준보조율 관련 분석과 정책적 함의”, 한국재정학회 추계학술대회 발표논문, 2012.
- , “우리나라 중앙·지방정부간 재정관계 재정립”, 저스티스(Justice), 통권 134호, 2013.
- , “2015년도 지방재정정책의 운영방향”, KRILA Focus 2월호, 한국지방행정연구원, 2015.
- , “지방자치 20년 평가와 과제: 지방재정을 중심으로”, 민선 지방자치 20년 회고와 전망, 전국시도지사협의회 세미나 발표논문, 2015.
- , “지방재정의 현실과 한 단계 높은 재정분권의 모색: 중앙·지방정부간 재정관계의 새로운 정립”, 서울 지방분권 국제포럼 발표논문, 2015.
- 임성일·조기현·서정섭, “분권교부세제도와 보통교부세제도의 재정기능에 관한 비교연구”, 한국지방재정논집, 제11권 제1호, 2006.
- 충북 외 사례단체, 통계연보; 세입세출예산서 및 결산서, 각 년도.

행정자치부, 지방자치단체 예산개요, 지방자치단체 통합재정 개요, 각 년도.

-----, 지방재정연감, 각 년도.

-----, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요, 2015.

한국지방행정연구원, 지방재정력 측정지표에 관한 연구, 1988.

-----, 2014 지방재정분석 편람, 2014.

-----, 2014 지방재정분석(통계보고서).

Anderson, Jon E.(ed.), *Fiscal Equalization for State on Local Government Finance*, Praeger, 1994.

Bahl, R., J. Martinez-Vasquez, and D.Sjoquist, "Central City-Suburban Fiscal Disparities", *Public Finance Quarterly*, Vol. 20, 1992.

Barro, Stephen, *The Urban Impacts of Federal Policies: Fiscal Conditions*, Rand Corporation, Santa Monica, California, 1978.

Bern, R. and R. Schramm, *The Financial Analysis of Governments*, Prentice-Hall, 1986.

Berne, Robert & Richard Schramm, *The Financial Analysis of Governments*, Englewood Cliffs, New Jersey:Prentice-Hall, 1986

Bradbury, Katharine L., "Can Local Governments Give Citizens What They Want?", *New England Economic Review*, May, 1991.

Bird, R. M. and M. Smart, "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries," *World Development*, Vol. 30, No. 6, 2002.

Break, G., *Financing Government in a Federal System*, The Brookings Institution, 1980.

Conant, J. K, "Introduction: The "Great Recession," State Budgets, and State Budget Deficits," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 30, No. 1, Spring, 2010.

Downes, Thomas A., and Thomas F. Pogue, "Intergovernmental Aid to Reduce Fiscal Disparities: Problems of Definition and Measurement", *Public Finance Quarterly*, Oct. 1992.

Ebel, R. and S. Yilmaz, "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization," in *Public Finance in Developing and Transitional Countries*, edited by J. Martinez-Vazquez and J. Allen, 2003.

Groves, Sanford M. & Maureen Godsey Valente, *Evaluating Financial Condition*, ICMA, 1986.

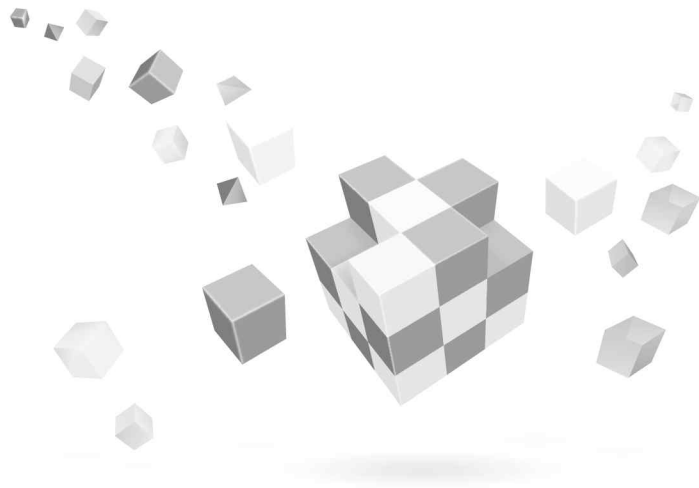
Helen F. Ladd and John Yinger, *America's Ailing Cities*, The Johns Hopkins

- Univ, press, 1989.
- IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1995.
- Joumard, I and P. M. Kongsrud, "Fiscal Relations across Government Levels," OECD, ECO/WKP(2003)29, 2003.
- Kincaid, John, "Fiscal Capacity and Tax Effort of the American States: Trends and Issues, "Public Budgeting & Finance, Autumn, 1989.
- Maxwell, James A., Financing State and Local Governments, 3rd ed., The Brookings Institution, 1979.
- Oats, Wallace, "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions," National Tax Journal, Vol. LXI, No. 2, June, 2008.
- OECD, Fiscal Federalism 2014, 2014.
- OECD, Revenue Statistics, 2014.
- O'Toole, Jr. Laurence J., American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues, 4th ed., CQ Press, 2007.
- Peterson, George, et al., Urban Fiscal Monitoring, The Urban Institute, 1978.
- Rodden, J. A., et al. "Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, The MIT Press, 2003.
- Rubinfield, Daniel, "Credit Rating and the Market for General Obligation Municipal Bond", National Tax Journal, Vol. 26, 1973.
- Sanford M. Grovers, Maureen Godsey Valente, Evaluating Financial Condition, ICMA, 1986.
- Ter-Minassian, T., "Fiscal Rules for subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?," OECD, 2007.
- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Measures of State and Local Fiscal capacity and Tax Effort, Washington, D. C. 1962.
- Wright, Deil. S., "Understanding Intergovernmental Relations," 3rd ed., Wadsworth, 1988.
- 神野直彦 外, 日本の地方財政, 2014.

II

지방자치단체 재정감당역량 사례분석

서정섭·이희재



I. 사례분석의 개요

1) 분석 기준

■ 사례단체

- 지역은 특·광역시 1, 도 2개를 선정하여 지역별로 시, 군, 구로 구분한 후, 인구와 재정력(재정자립도)을 고려하여 상·중·하 중 각각 중 1, 하 1로 선정함
- 적용 사례단체는 광역단체 3개, 시 4개, 군 4개, 자치구 2개 로 총 13개 단체임

지역	단체명
충청북도	본청, 충주시, 제천시, 옥천군, 단양군
경상북도	본청, 안동시, 문경시, 군위군, 예천군
대구광역시	본청, 서구, 북구
계	13개 단체

■ 자체세입 추가확보 가능여력 분석

- 지방세, 경상세외수입, 상수도요금, 하수도요금, 지하철요금, 탄력세율

■ 지방자치단체 세출예산 사업 유형 분류

- 사업유형 분류 기준

		지방의 자율통제 가능성	
		있음	없음
법률의무구속성	있음	Type II-1(강) II-2(중) II-3(약)	Type I-1(보조사업) I-2(자체사업)
	없음	Type III-1(강) III-2(중) III-3(약)	Type IV

- 2014년도 최종 예산의 세부사업 기준

단체	세부사업 수	단체	세부사업 수
충북본청	1,958	예천	777
충주	2,618	군위	842
제천	1,232	대구본청	1,697
옥천	1,139	서구	597
단양	838	북구	989
안동	1,259		

* 경북본청, 문경은 세부사업 수 미기입

■ 지방자치단체 재정감당역량능력 측정

- 지출 의무성 · 구속성 기준의 재정압박지수 산출

본원적 재정압박지수(Index 1) : (Level 1/자체수입)×100
 구조적 재정압박지수(Index 2) : {(Level 1+Level 2)/자체수입}×100
 총재정압박지수(Index 3) : {(Level 1+Level 2+Level 3)/자체수입}×100

지출 재정압박 기준	L1	L2	L3
<ul style="list-style-type: none"> ·법령에 의한 기계적 예산편성 ·법령·협약·규정에 의한 예산총량 산정(통과/자동지출) ·외부주도형 통제불능지출 	Type I-1 Type I-2	Type II-1, II-2 Type III-1	Type II-3 Type III-2, III-3
	<ul style="list-style-type: none"> ·core 사회복지 ·의무이전지출 ·국민통합/연대 	<ul style="list-style-type: none"> ·국가표준서비스 ·국가최소서비스 ·지방자치 core 서비스 	<ul style="list-style-type: none"> ·선택적보조사업 ·지역숙원/개발 /투자/복지사업 ·단체장 선호사업

- 재정지출 중요성 기준의 공공서비스부담지수 산출

국민 core service 공급부담지수(Index 1) : (Level 1/자체수입)×100
 국가기본서비스 공급부담지수(Index 2) : {(Level 1+Level 2)/자체수입}×100
 확장적 서비스 공급부담지수(Index 3) : {(Level 1+Level 2+Level 3)/자체수입}×100

지출 중요성 기준	L1	L2	L3
<ul style="list-style-type: none"> ·국가정책 최우선 사업 ·지방자치 core service ·지방자치단체 기본운영 	·Type I-1 ·Type II-1 ·Type III-1	·Type I-2 ·Type II-2	·Type II-3 ·Type III-2 ·Type III-3
	<ul style="list-style-type: none"> ·core 사회복지 ·국가표준/최소서비스 ·자치 core서비스 	<ul style="list-style-type: none"> ·의무이전지출 ·국가표준/최소서비스 ·국가 지방연계 	<ul style="list-style-type: none"> ·선택적보조사업 ·지역숙원/투자/복지사업 ·단체장 선호사업

II. 자체세입 확보가능여력 분석

1) 가능요소별 분석

(1) 지방세 징수율

■ 특징

- 지방자치단체의 징수노력을 측정할 수 있는 대표적인 지표가 지방세 징수율이라 할 수 있음
- 지방세 징수율은 부과액이라는 지방세수입 목표점, 전국(유형별) 평균치의 특정 기준점 대비 징세노력 정도 및 미달시 추가적인 확보여력을 측정할 수 있는 장점이 있음

■ 징세노력 시뮬레이션 조건

- 2013 회계연도 결산자료를 이용하여, 두 가지로 지방세 징수율을 이용한 시뮬레이션을 실시하였음
- 첫 번째는 실현가능한 지방세 징수노력을 전국 평균으로 설정하고, 전국 평균에 미치지 못하는 경우에는 추가 세입 확보가 가능한 것으로 가정함
- 두 번째는 지방자치단체 유형별로 지방세목의 차이가 있음을 감안하여 자치단체 유형별로 평균징수율을 파악한 후, 유형별 평균에 미치지 못하는 경우에는 추가 세입확보가 가능한 것으로 가정함

■ 시뮬레이션 결과

- 전국 평균 지방세 징수율은 95.85%였으며, 이를 넘어선 자치단체는 140개로 나타났으며 미달하여 위 가정에 근거하여 추가 세입확보가 가능한 자치단체는 104개이며, 평균적으로 약 2.1%의 세입을 추가적으로 확보(총 1,447억원)할 수 있음

표 II-1 지방세 징수율과 추가징수가능액 (전국평균적용)

실제수납액	징수결정액	평균징수율	추가징수가능액
46.6조 원	48.1조 원	95.85%	1,447억 원

- 유형별로 지방세 징수율이 평균을 넘어선 자치단체는 143개로 나타났으며, 미달하여 추가 세입확보가 가능한 자치단체는 101개이며, 평균적으로 약 1.5%의 세입을 추가 확보(2,117억원)할 수 있음

표 II-2 지방세 징수율과 추가징수가능액 (유형별평균적용)

실제 수납액	징수 결정액	특광역시	도	시	군	자치구	추가징수 가능액
46.6조 원	48.1조 원	97.19%	98.25%	94.97%	94.76%	97.63%	2,117억 원

표 II-3 사례단체 지방세 징수율과 추가징수가능액

(단위: 백만원)

	징수율	실제수납액	징수결정액	유형별 평균	평균적용액	실제수납액과 차이	추가가능액
대구시	97.49%	1,383,141	1,418,756	97.32%	1,380,773	-2,368	0
충북도	98.45%	555,332	564,074	98.25%	554,217	-1,115	0
경북도	98.42%	968,865	984,392	98.25%	967,190	-1,675	0
충주시	64.46%	76,349	80,823	94.97%	76,759	410	410
제천시	96.74%	39,436	40,764	94.97%	38,715	-721	0
안동시	94.76%	46,110	48,660	94.97%	46,214	104	104
문경시	93.26%	17,773	19,057	94.97%	18,099	326	326
단양군	94.04%	9,106	9,682	94.97%	9,175	69	69
옥천군	96.92%	14,953	15,428	94.97%	14,619	-334	0
예천군	97.78%	10,032	10,260	94.97%	9,722	-310	0
군위군	94.93%	7,039	7,415	94.97%	7,027	-12	0
대구북구	97.94%	57,144	58,347	97.62%	56,957	-187	0
대구서구	98.67%	25,152	25,491	97.62%	24,884	-268	0

(2) 경상세외수입 증가율

■ 특징

- 세외수입 중 사용료, 수수료 등의 경상세외수입을 제외한 다른 세외수입 항목들은 연도 간에 변동이 커서 세입확보여력을 측정하는데 한계가 있음
- 경상세외수입 증가율의 경우 당해연도 전국(유형별) 평균 증가율을 사용하거나, 아니면 5%~10%의 목표치를 설정하는 방안을 고려해 볼 수 있음
- 신규세원의 발굴 여력을 증가율로 측정하기에는 다소 한계가 있지만 전국(유형별) 평균 증가율과의 차이를 토대로 추가확보 여력을 판단하는 것은 타당해 보임

■ 징세노력 시뮬레이션 조건

- 2012, 2013 회계연도 결산자료를 이용하여, 경상세외수입 증가율을 이용한 두 가지의 시뮬레이션을 실시해 보았음

- 첫 번째는 실현가능한 경상세외수입증가율을 전국 평균으로 설정하고, 전국 평균에 미치지 못하는 경우에는 추가 세입확보가 가능한 것으로 가정함
- 두 번째는 지방자치단체 유형별로 평균 경상세외수입증가율을 파악한 후, 이를 실현가능한 경상세외수입증가율로 설정하고, 평균에 미치지 못하는 경우에는 추가 세입확보가 가능한 것으로 가정함

■ 시뮬레이션 결과

- 전국 평균 경상세외수입증가율은 7.14%이고, 이에 미달하는 자치단체는 147개이며, 평균적으로 약 9.7%의 경상세외수입을 추가 확보(2,265억원)할 수 있었던 것으로 나타남

표 II-4 경상세외수입 증가율과 추가징수가능액 (전국평균적용)

2013 경상세외수입	2012 경상세외수입	평균증가율	추가징수가능액
4.3조 원	3.9조 원	7.14%	2,265억 원

- 유형별 평균에 미달하는 자치단체는 135개이며, 평균적으로 약 10.4%의 경상세외수입이 추가적으로 확보(2,127억원) 가능하였을 것으로 나타남

표 II-5 경상세외수입 증가율과 추가징수가능액 (유형별평균적용)

2013 경상세외수입	특별·광역시	도	시	군	자치구	추가징수가능액
25.3조 원	6.19%	-3.57%	10.26%	9.48%	2.33%	2,127억 원

표 II-6 사례단체 경상세외수입 증가율과 추가징수가능액

(단위: 백만원)

	증가율	2013년 경상세외수입	2012년 경상세외수입	유형별 평균	평균적용액	실제수납액과 차이	추가가능액
대구시	6.54%	55,251	51,858	6.91%	55,441	191	191
충북도	12.41%	13,752	12,234	-3.57%	11,797	1,955	0
경북도	10.35%	16,967	15,376	-3.57%	14,827	2,140	0
충주시	-3.59%	11,182	11,598	10.26%	12,788	1,606	1,606
제천시	11.24%	7,729	6,948	10.26%	7,661	68	0
안동시	15.72%	13,551	11,710	10.26%	12,912	639	0
문경시	13.34%	12,733	11,234	10.26%	12,387	345	0
단양군	11.35%	3,481	3,127	9.48%	3,423	58	0
옥천군	-12.36%	4,847	5,530	9.48%	6,055	1,208	1,208
예천군	31.60%	4,051	3,078	9.48%	3,370	681	0
군위군	-16.08%	3,146	3,749	9.48%	4,105	958	958
대구북구	3.55%	15,547	15,014	2.33%	15,364	184	0
대구서구	-1.12%	6,998	7,076	2.33%	7,241	244	244

(3) 상수도 요금 현실화율

■ 특징

- 상수도 요금현실화는 전국(유형별) 평균과 비교하여 평균 이하 단체의 경우 추가 확보 여력이 있다고 할 수 있음
- 요금 현실화는 일시에 실현하기는 어려우며 단계적으로 추진되어야 함

■ 징세노력 시뮬레이션 조건

- 2013 회계연도 결산 자료를 이용하여, 상수도 요금 현실화율을 이용한 두 가지 시뮬레이션을 실시하였음
- 첫 번째는 실현가능한 상수도 요금 현실화율을 전국 평균으로 설정하고, 전국 평균에 미치지 못하는 경우에는 추가 세입확보가 가능한 것으로 가정함
- 두 번째는 지방자치단체 여건 차이가 있음을 감안하여 유형별로 평균 상수도 요금 현실화율을 파악한 후, 이를 실현가능한 상수도 요금 현실화율로 설정한 후, 평균에 미치지 못하는 경우에는 추가 세입확보가 가능한 것으로 가정함

■ 시뮬레이션 결과

- 전국 평균 상수도 요금 현실화율은 69.49%였으며, 추가 요금 확보가 가능한 상수도는 56개이며, 평균적으로 약 20.6%의 상수도 요금을 추가 확보(1,369억원) 가능하였을 것으로 나타남

표 II-7 상수도요금 현실화율 및 추가징수가능액 (전국평균적용)

상수도 요금	상수도 요금 원가	요금 현실화율	추가징수가능액
3.4조 원	4.1조 원	69.5%	1,369억 원

- 유형별 평균을 근거하여 추가 요금 확보가 가능한 자치단체는 56개이며, 평균적으로 약 16.0%의 요금을 추가 확보(1,307억원)할 수 있을 것으로 나타남

표 II-8 상수도요금 현실화율과 추가가능액 (유형별평균적용)

상수도 요금	상수도 요금 원가	특별·광역시	도	시	군(보정후)	추가가능 요금
3.4조 원	4.1조 원	86.0%	76.69%	76.5%	47.09%	1,307억 원

표 II-9 사례단체 상수도요금 현실화율과 추가가능액

(단위: 백만원)

	요금 현실화율	급수수익	총괄원가	유형별 평균	평균적용액	실제수익과 차이	추가가능요금
대구시	87.68%	162,987	185,889	86.04%	159,939	3,048	0
충북도	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
경북도	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
충주시	79.17%	15,519	19,602	76.50%	14,996	523	0
제천시	62.60%	9,224	14,735	76.50%	11,272	2,048	2,048
안동시	47.18%	9,446	20,019	76.50%	15,315	5,869	5,869
문경시	46.42%	5,008	10,789	76.50%	8,254	3,246	3,246
단양군	38.01%	2,558	6,728	47.09%	3,168	611	611
옥천군	46.59%	3,179	6,823	47.09%	3,213	34	34
예천군	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
군위군	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
대구북구	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
대구서구	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

(4) 하수도 요금 현실화율

■ 특징

- 하수도 요금의 현실화는 매우 낮은 실정으로 추가적인 확보 여력이 있다고 보이며, 전국 (유형별) 평균 이하 단체의 경우 평균과의 차이로 추가적인 확보 여력을 측정할 수 있음

■ 징세노력 시뮬레이션 조건

- 2013 회계연도 결산 자료를 이용하여, 하수도 요금 현실화율을 이용한 두 가지 시뮬레이션을 실시하였음
- 첫 번째는 실현가능한 하수도 요금 현실화율을 전국 평균으로 설정하고, 전국 평균에 미치지 못하는 경우에는 추가 요금 확보가 가능한 것으로 가정함
- 두 번째는 지방자치단체 여건 차이가 있음을 감안하여 유형별로 평균 하수도 요금 현실화율을 파악한 후, 이를 실현가능한 하수도 요금 현실화율로 설정한 후, 유형별 평균에 미치지 못하는 경우에는 추가 요금 확보가 가능한 것으로 가정함

■ 시뮬레이션 결과

- 전국 평균 하수도 요금 현실화율은 25.80%이며, 이에 미달하여 추가 요금 확보가 가능한 하수도는 55개이며, 평균적으로 약 13.2%의 하수도 요금을 추가 확보(1,369억원) 가능하였을 것으로 나타남

표 II-10 하수도요금 현실화율 및 추가징수가능액 (전국평균적용)

하수도 요금	하수도 요금 원가	요금 현실화율	추가징수가능액
1.3조 원	3.7조 원	25.8%	1,880억 원

- 유형별로 하수도 요금 현실화율이 평균에 미달하여 추가 요금 확보가 가능한 하수도는 54개이며, 평균적으로 약 9.6%의 요금(1,686억원)을 추가 확보할 수 있었을 것으로 나타남

표 II-11 하수도요금 현실화와 추가가능액 (유형별평균적용)

하수도 요금	하수도 요금 원가	광역시(보정후)	시	군(보정후)	추가가능 요금
3.4조 원	4.1조 원	68.38%	25.56%	7.70%	1,686억 원

표 II-12 사례단체 하수도요금 현실화율과 추가가능액

(단위: 백만원, %)

	요금 현실화율	사용료수 익	총괄원가	유형별 평균	평균적용 액	실제수익 과 차이	추가가능 요금
대구시	87.68%	103,048	153,043	68.38%	104,561	1,602	1,602
충북도	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
경북도	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
충주시	79.17%	6,858	32,358	25.56%	8,271	1,412	1,412
제천시	62.60%	3,000	20,021	25.56%	5,117	2,117	2,117
안동시	47.18%	2,643	24,389	25.56%	6,234	3,591	3,591
문경시	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
단양군	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
옥천군	46.59%	464	16,598	7.70%	1,278	814	814
예천군	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
군위군	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
대구북구	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
대구서구	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

(5) 지하철 요금 현실화율

■ 특징

- 지하철 요금의 전국 평균 현실화율은 낮으며, 이 중에서도 지역별 12%에서 74%까지 큰 차이가 나는 것을 볼 수 있음
- 일단, 전국 평균 현실화율에 비교하여 그 차이를 추가적인 수입확보 여력으로 평가할 수 있음

표 II-13 지하철요금 현실화율

기관명	요금현실화율(%)	평균운임(원)	수송원가(원)
서울메트로	74	805	1,089
서울특별시도시철도공사	62	832	1,344
부산교통공사	46	739	1,623
대구도시철도공사	33	688	2,101
인천교통공사	42	707	1,684
광주광역시도시철도공사	12	599	4,964
대전광역시도시철도공사	44	1,061	2,401
전국평균	45	776	2,172

■ 정세노력 시뮬레이션 조건

- 전국에 지하철공사는 7개 밖에 없으므로 시뮬레이션은 7개 모두의 평균을 이용하기로 함
- 전국 평균에 미치지 못하는 경우에는 추가 요금 확보가 가능한 것으로 가정함
 - 광주의 경우, 수송원가는 5,000원에 육박하는데, 평균운임은 600원 수준으로 요금현실화율이 매우 낮음. 이를 전국 평균 요금현실화율에 적용시킬 경우, 요금은 2,220원이 되어야 하므로 현재 운임 599원의 4배 가까이 올려야 함. 공공요금을 4배까지 올린다는 것은 현실적으로 실현 불가능한 것으로 시뮬레이션하는 의미가 없음
 - 부산 또한 46%의 현실화율로 현실화율 평균을 다소 넘겼으므로 가정에 따라 적정한 노력을 하여 추가 확보가능금액이 없는 것처럼 보이나, 평균운임은 739원에 불과하여 전국 평균금액인 776원과 차이가 있음
 - 본 시뮬레이션에서 부산과 광주는 전국평균운임인 776원을 현실화 가능운임으로 적용하기로 함

■ 시뮬레이션 결과

- 시뮬레이션 결과, 전국적으로 약 537억원의 추가 요금을 거둘 수 있었을 것으로 파악됨
- 대구가 전국평균 현실화율 45%를 시현했을 경우, 336억 원을 추가 확보할 수 있으며, 부산은 이미 전국평균 현실화율을 초과하였지만, 전국 평균요금인 776원까지만 운임을 올린다면, 118억 원을 추가 확보할 수 있는 것으로 나타났음

표 II-14 지하철요금 현실화와 현실화 이익

기관명	수송원가 (원)	총괄원가 (백만원)	이용인원수 (백만명)	가능운임 (원)	추가액 (원)	현실화이익 (백만원)
서울메트로	1,089	1,212,556	1,113	805	-	-
서울특별시도시철도공사	1,344	905,723	674	832	-	-
부산교통공사	1,623	516,151	318	739	37	11,767
대구도시철도공사	2,101	281,187	134	939	251	33,652
인천교통공사	1,684	167,043	99	753	46	4,562
광주광역시도시철도공사	4,964	89,376	18	776	177	3,187
대전광역시도시철도공사	2,401	95,744	40	1,074	13	502

(6) 탄력세율

■ 특징

- 현재 지방자치단체에서는 주민세 균등할, 지역자원시설세에서 주로 탄력세율을 적용하고 있음
- 주민세 개인균등할 탄력세율은 최고세율(표준세율) 대비 48%에 그치고 있음

■ 시뮬레이션 결과

- 주민세 균등분 최고세율 10,000원, 지역자원시설세 특정자원분 표준세율+50%를 적용할 경우 전국적으로 1,008억원의 세입확충효과가 예상됨
- 사례단체의 경우 지역자원시설세 특정자원분의 탄력세율(최고세율) 적용 시 충북은 14억 원, 경북은 탄력세율(최고세율) 적용으로 0원, 대구는 8.8억 원의 세수 증대를 기대할 수 있음
- 기초자치단체의 경우 주민세 균등분 최고세율(10,000원) 적용 시 충주 4억 원, 안동 3.8억 원, 군위 0.8억 원, 단양 0.4억 원, 대구북구 8억 원의 세수 증대효과를 기대할 수 있음

표 II-15 주민세 추가징수 가능액

(단위: 백만원)

단체명	주민세(균등분)		지방세		추가확보 가능액
	징수액 (2013 결산)	최고세율 적용 부과액	징수액 (2013 결산)	탄력세율 ¹⁾ 적용 부과액	
충북본청 ²⁾	2,823	4,235	606,183	607,595	1,412
충주	407	814	93,329	93,737	407
제천	370	529	55,520	55,680	159
옥천	100	199	19,536	19,636	100
단양	90	129	14,185	14,226	39
경북본청 ²⁾	377 ³⁾	377	1,217,101	1,217,101	0
안동	258	640	60,015	60,397	382
문경	114	301	21,426	21,613	187
예천	58	195	12,044	12,181	136
군위	32	110	8,705	8,783	77
대구본청 ²⁾	322	483	1,723,846	1,724,007	161
서구	395	824	25,425	25,853	428
북구	739	739	58,317	59,117	800

- 주 1) 주민세 균등분 최고세율 10,000원, 지역자원시설세 표준세율의 100분의 ±50에서 +50 적용을 고려
 2) 충북, 경북, 대구본청은 주민세(균등분) 해당사항이 없으며, 지역자원시설세의 특정자원분만을 대상으로 함
 3) 경북은 지역자원시설세로 현재 '발전용수'에 대해 표준세율 대비 +50%를 적용하여 탄력세율을 적용함

2) 시뮬레이션 결과의 요약과 적용

(1) 추가세입여력 시뮬레이션 결과 요약

■ 전국 평균 수준을 적용 할 경우,

표 II-16 전국 평균대비 추가세입확보여력 시뮬레이션 결과

	기준 (전국평균)	기준 초과단체	기준 미달단체	추가징수 가능액
지방세 징수율	95.85%	140개	104개	1,447억 원
경상세외수입 증가율	7.14%	97개	147개	2,265억 원
상수도요금현실화율	69.49%	60개	56개	1,369억 원
하수도요금현실화율	25.80%	32개	55개	1,880억 원

■ 유형별 평균 수준을 적용 할 경우,

표 II-17 유형별 평균대비 추가세입확보여력 시뮬레이션 결과

	특광역시 기준	도기준	시기준	군기준	자치구 기준	기준 초과 단체	기준 미달 단체	추가징수 가능액
지방세 징수율	97.32%	98.25%	94.97%	94.76%	97.63%	143개	101개	2,117억 원
경상세외수입 증가율	6.19%	-3.57%	10.26%	9.48%	2.33%	109개	135개	2,127억 원
상수도요금현실화율	86.00%	76.69%	76.50%	47.09%	-	60개	56개	1,307억 원
하수도요금현실화율	54.28%	68.38%	25.56%	7.70%	-	33개	54개	1,686억 원

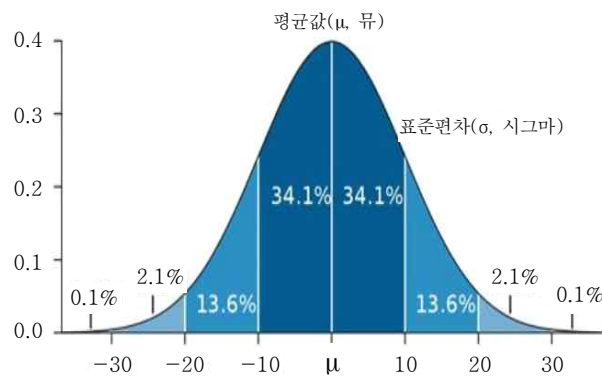
(2) 적용

■ 재 시뮬레이션 조건

- 본 연구에서 설정한 기준과 시행한 시뮬레이션 결과를 현실에 그대로 적용시키는 것은 개별 자치단체의 특수한 사정을 감안할 때 다소 무리가 있음
- 개별 자치단체의 특수한 사정을 감안하는 방법은 정책적 판단에 따라야 할 것이나 본 연구에서는 다음과 같은 하나의 적용 예시사례를 제시하고자 함
- 통계학의 경험적인 규칙(empirical rule) 혹은 3시그마 규칙(three-sigma rule)에 따르면, 약 68.3%의 값들이 평균에서 양쪽으로 1 표준편차 범위 내에 존재하며,

약 95.5%의 값들이 평균에서 양쪽으로 2 표준편차 범위 내에 존재하며, 99.7%의 값들이 평균에서 양쪽으로 3 표준편차 범위 내에 존재하게 됨

<그림 II-1> 통계학의 3시그마 규칙 분포



- 평균에서 '1 표준편차까지를 자치단체 사정 고려 기준으로 설정'하고 재 시뮬레이션을 실시해 보면 보다 현실을 반영한 세입여력을 측정할 수 있음
- 재 시뮬레이션의 기본가정은 ① 각 자치단체들이 평균 수준 이상으로 노력하였다면, 충분히 그 노력을 다한 것으로 간주하고(추가 세입확보여력을 고려하지 않음), ② 평균 수준에서 1 표준편차 이하 정도의 수준에도 미치지 못하였다면 여러 여건을 감안하더라도 노력이 상당히 부족하므로 추가 세입확보여력이 있는 것으로 간주함

■ 재 시뮬레이션 결과

- 전국 평균 수준을 적용 할 경우, 기준에서 1 표준편차까지 자치단체 사정을 고려하면 미달 자치단체가 대폭 축소되어 각 요소별로 40개 미만으로 감소함
- 지방세 징수율로 본 추가징수가능액은 1,447억원에서 328억원으로, 경상세외수입 증가율은 2,265억원에서 417억원으로, 상수도요금현실화율은 1,369억 원에서 257억원으로, 하수도요금현실화율은 1,880억원에서 504억원으로 줄었음

표 II-18 전국 평균대비 추가세입확보여력 재 시뮬레이션 결과

	기준 (전국평균)	기준+1표준편차 초과단체	기준+1표준편차 미달단체	추가징수 가능액
지방세 징수율	95.85%	214개	30개	328억 원
경상세외수입 증가율 ¹⁾	7.14%	214개	30개	417억 원
상수도요금현실화율	69.49%	90개	26개	257억 원
하수도요금현실화율	25.80%	49개	38개	504억 원

주 1. 경상세외수입증가율과 하수도요금현실화율은 평균에 비해 전국편차가 너무 심하므로 1 표준편차대신 1/2 표준편차를 사용하였음

- 유형별 평균을 적용할 경우, 지방세 징수율로 본 추가징수가능액은 2,117억원에서 444억원으로, 경상세외수입증가율은 2,265억원에서 491억원으로, 상수도요금현실화율은 1,307억원에서 397억원으로, 하수도요금현실화율은 1,686억원에서 941억원으로 감소함

표 II-19 유형별 평균대비 추가세입확보여력 재 시뮬레이션 결과

	특별·광역시 기준	도기준	시기준	군기준	자치구 기준	기준초과 단체	기준미달 단체	추가징수 가능액
지방세 징수율	97.32%	98.25%	94.97%	94.76%	97.63%	191개	53개	444억 원
경상세외수입 증가율	6.19%	-3.57%	10.26%	9.48%	2.33%	196개	48개	491억 원
상수도요금현실화율	86.00%	76.69%	76.50%	47.09%		84개	32개	397억 원
하수도요금현실화율	54.28%	68.38%	25.56%	7.70%		40개	47개	941억 원

III. 세출예산의 사업유형 분석

1) 사업 유형 구분 기준⁴⁾

■ Type I: 2개 세부유형으로 구분

- A, B 형태의 2개 유형 : Type I 정의에 부합하는 재정사업 중에서 법적 구속력이 강하여 지방자치단체가 사실상 전혀 재량을 가질 수 없는 것을 A형(Type I-1), 법률에 의해 자치단체가 사용하지 못하고 그대로 넘겨주는 예산사업들을 B형(Type I-2)으로 구분함

4) 사업분류 기준에 의한 실제 사례단체 사업분류는 <참고자료> 참조

■ Type II: A, B, C(강, 중, 약)의 3개 형태 세부유형화

- Type II의 정의에 부합하는 재정사업 가운데서 해당사업의 사업량(사업범위 포함)과 사업예산을 지방자치단체가 어느 정도 자율적으로 의사결정을 하고 통제할 수 있는지의 정도를 기준으로 가장 약한 부류의 사업을 A형(강, Type II-1)), 가장 강한 부류의 사업을 C형(약, Type II-3)), 그리고 중간부류의 사업을 B형(중, Type II-2)으로 분류함

■ Type III : A, B, C(강, 중, 약)의 3개 형태 세부 유형화

- Type III의 정의에 부합하는 재정사업을 대상으로 (1)지방자치단체가 어느 정도 자율적으로 예산을 편성·집행·관리·통제할 수 있는지의 정도를 판단하는 기준과, (2) 행정 운영 필수 경비 여부, (3)의무적 변제·상환 성격, (4)지방자치단체 필수 기본서비스 여부 등에 의한 예산구속성 기준에 의해 강(Type III-1), 중(Type III-2), 약(Type III-3)의 사업으로 구분함

■ Type IV: 단일형을 기본으로 채택함

* 지방재정지출사업 유형을 Type I, Type II, Type III, Type IV로 구분하며, 개념적으로 명칭화하면 다음과 같음

- Type I : 의무구속성 지출, Type II : 국가·지방연계 강화 지출
- Type III : 지역(주민)선호 지출, Type IV : 기타 지출

2) 유형 I의 비중

■ 유형 I 은 세출유형 구분에 있어서 법률에 의해 지출의무가 부여되고 법령에 의해 지출규모가 확정되는 지출임

- 대표적으로 사회복지 관련 국고보조사업(영유아보육료, 기초연금, 기초생활수급자 급여 등), 법정전출금, 법정교부금, 국제분담금 등을 들 수 있음

■ 법령에 의해 지출의무와 지출규모가 결정되는 유형 I 이 세출예산에서 점하는 비중은 자치단체 유형별로 큰 차이를 보이고 있음

- 법령 의무지출로 구성되는 유형 I 의 비중은 자치구가 가장 높아 세출의 45% 내외를 점하며 같은 지역 내에 있는 자치구 간에도 차이가 나타나, 대구 서구의 경우 46.33%인 반면 대구 북구는 43.85%로 대구 서구가 2.48%p 높음

- 세출 중 유형 I 의 비중이 가장 낮은 자치단체 유형은 군으로 경북 예천 14.54%(최대)~경북 군위 11.38%(최소) 사이에 충북 옥천과 단양이 분포함
- 광역자치단체의 경우 대구 31.15%, 충북 33.84%, 경북 30.47%로 법령 의무지출인 유형 I 의 비중이 30%를 초과하고 있음
- 시의 경우 유형 I 의 지출 비중이 충주·제천 18.17%(최대)~문경 14.30%(최소)로 20% 이하를 집함
- 유형 I 의 지출 부담은 자치구가 가장 높고 광역시, 도, 시, 군의 순으로 나타남
- 동일 수준 자치단체 간의 비율격차는 도간 3.37%, 시간 3.87% 군간 3.16%, 자치구간 2.48% 수준으로 그다지 크지 않은 것으로 파악됨

표 III-1 세출예산 대비 유형 I 의 비중(%)

구분	광역시	도	시	군	자치구
유형 I	37.15 (대구)	30.47(경북)	14.30(문경)	11.38(군위)	43.85(대구북구)
		33.84(충북)	18.17(충주, 제천)	14.54(예천)	46.33(대구서구)

3) 유형 II 의 비중

■ 유형 II 는 세출유형구분에 있어서 법률·구속성을 갖지만 그 정도가 포괄적이고 유동적이어서 지방의 자율통제 가능성이 적은 지출이며 대다수 국고보조 사업을 포괄하고 있음

- 대표적으로 법령에 의한 수당, 지역아동센터운영지원, 장애인거주시설 이용료지원, 국도대체우회도로, 산림 병충해방제, 재해예방 노후시설정비 등을 들 수 있음

■ 대부분의 보조사업을 포함하는 유형 II 가 세출예산에서 점하는 비중은 자치단체 유형별 및 동일 유형내 단체 간에도 큰 차이를 보이고 있음

- 지출의 의무·구속성은 있지만 지자체의 예산규모 등의 통제 가능성이 있는 유형 II 는 도의 지출 비중이 가장 높아 경북 46.78%(최대)~충북 40.52%(최소)로 40% 이상을 점함
- 시와 군은 30% 초반~40% 초반으로 지출의 3분 1 이상이 지자체의 어느 정도 통제 가능성은 있지만 법적 구속 및 의무적 성격의 국고보조사업 등에 지출함

- 광역시와 자치구는 완전 법령 구속성 지출이 많은 반면 자체 통제성이 있는 유형 II의 지출이 도, 시, 군보다 낮은 20%대로 나타나고 있음
- 광역시의 경우 도에 비해 국고보조사업이 상대적으로 적은 현실이 그대로 반영되어 나타남

표 III-2 세출예산 대비 유형 II의 비중(%)

구분	광역시	도	시	군	자치구
유형 II	25.02 (대구)	40.52(충북)	32.84(제천)	32.75(단양)	21.43(대구서구)
		46.78(경북)	40.21(문경)	43.00(군위)	28.74(대구북구)

3) 유형 III의 비중

■ 유형 III은 세출유형구분에 있어서 법률 의무·구속성은 없고 지방의 통제 가능성이 있는 지출이며, 자치단체가 수행하는 대다수의 자체사업이 해당됨

- 지방자치단체가 지역의 특성과 여건에 따라 자체적으로 수행하는 무상급식, 교육 경비보조금, 문화예술회관 설치, 경로당 건립 등을 들 수 있음

■ 대부분의 자체사업이 해당하는 유형 III이 세출예산에서 점하는 비중은 도를 제외하고는 전체적으로 매우 높은 비중을 보임

- 지자체가 지출의 양 등을 비교적 통제하기 용이한 자체사업 중심의 유형 III은 시,군의 경우 40% 이상을 점하며, 본 분석 자료에 따르면 군이 다른 자치단체 유형보다 지출 통제의 유연성이 높게 나타남
- 도의 경우 I, II 유형의 지출 비중이 높다 보니 III 유형의 지출 비중이 20%대의 수준이며 광역시(대구)가 도보다는 지출 유연성이 높게 나타남
- 자치구의 경우 I 유형의 지출 비중이 높아 III 유형의 지출 비중이 낮은 상태임
- III 유형은 시/군이 높은 비중을 보이고 광역시/자치구, 도의 순임
 - 이는 법적 의무성 지출을 제외하고 자체사업이 많지 않은 도와 광역시/자치구의 특성을 반영함
- 유형 III은 다른 유형에 비해 지역 간 격차가 상대적으로 크게 나타남
 - 특히, 예천군과 단양군 간에는 10.86%p 차이가 나타나고 있음

표 III-3 세출예산 대비 유형 III의 비중(%)

구분	광역시	도	시	군	자치구
유형 III	37.83 (대구)	22.75(경북)	43.61(안동)	43.28(예천)	27.41(대구북구)
		25.64(충북)	48.99(제천)	54.14(단양)	32.24(대구서구)

5) 유형 IV의 비중

- 유형 IV는 세출유형 구분에 있어서 법률 의무·구속성은 없고 지방의 통제 가능성이 없는 지출이며, 법정 지정기부금 등을 들 수 있으나, 대부분의 자치단체에서는 유형 IV 사업을 수행하지 않는 것으로 파악되고 있음

6) 종합

- 세출분류 기준 유형 I, II, III에 대하여 각 유형을 다시 세부기준 강, 중, 약 별로 13개 사례단체에 적용하여 정리하면 <표 III-4>와 같음. 여기서는 사례단체와 각 유형의 비중을 일일이 설명하기 보다는 해석하는 방법과 중요한 특징 몇 가지만 설명하기로 함

- 대구(본청)의 경우 법정 의무적 성격의 지출이 37.15%이지만 순수 법정지출은 18.03%이고, 법률등에 의해 대구시가 사용하지 못하고 다른 기관(교육청), 자치구(조정교부금) 등에 넘겨주는 예산 지출이 19.12%로, 일명 ‘통과재원’이 많은 편임
- 충북(본청)의 경우 법정 구속성이 있는 유형 II의 지출 비중이 40.52%이지만, 사업량 및 예산규모의 자율 통제성이 거의 없는 지출이 4.51%, 어느 정도 통제성이 있는 지출이 28.47%, 상당히 많은 지출이 7.54%로 나타남. 유형 II는 대부분의 국고보조사업으로 도의 자율 통제성이 높은 편이 아닌 것으로 나타남
- 충주의 경우 주로 자체사업으로 이루어지는 유형 III의 비중은 48.89%이지만 공무원 인건비, 행정조직운영경비, 자치단체가 필수적으로 공공서비스를 제공해야 하는 등의 예산구속성이 아주 강한 유형 III-강의 지출이 27.60%, 예산 구속성이 어느 정도 있는 III-중의 지출이 4.98%이며, 예산구속성이 아주 약한 III-약의 지출이 16.31%로, 예산구속이 약하고 자율통제성이 많은 지출이 15%이상을 점하고 있음
- 광역단체와 기초단체를 비교 할 경우 특징적이 지출은 광역의 경우 법정구속성이 아주 강한 ‘통과재원’의 비중이 10~20%인 반면 기초는 버스운송업체등에 지원되는 유류보전금외에는 거의 없는 실정임

■ 국고보조사업 중심의 유형 II 중에는 법률구속성이 약하고 사례단체의 통제가
 능성이 많은 유형 II-약의 비중이 시·군의 경우 20%에 근접하며 자치구와
 광역단체는 10%이하임

- 반면 경북(본청)은 유형 II-약의 비중이 23.83% 임
- 유형 II-3의 지출은 사례단체의 재정상황을 고려하여 이에 속하는 국고보조사업
 은 자율 통제가 가능하므로 축소가 가능한 부분임
- 시도의 경우 유형 II-3의 지출 비중이 20% 수준에 근접하므로 향후 불요불급한 국고보조
 사업을 면밀히 검토하여 추진 여부를 결정할 필요가 있을 것으로 판단함

표 III-4 세출예산 대비 사업유형별 점유 비중 (13개 단체)

(단위: %)

사례단체	유형 I			유형 II			유형 III			유형 IV			
	소계	유형 I-1	유형 I-2	소계	유형 II-강	유형 II-중	유형 II-약	소계	유형 III-강		유형 III-중	유형 III-약	
광역시	대구	37.15	18.03	19.12	25.02	11.44	6.86	6.72	37.83	26.39	4.11	7.32	0.00
도	충북	33.84	20.19	13.65	40.52	4.51	28.47	7.54	25.64	11.91	9.33	4.40	0.00
	경북	30.47	19.09	11.37	46.78	7.56	15.39	23.83	22.75	13.93	6.05	2.76	0.00
시	충주	18.17	15.27	2.90	32.93	8.78	15.44	8.71	48.89	27.60	4.98	16.31	0.00
	체천	18.17	14.05	4.12	32.84	7.03	8.27	17.54	48.99	24.49	5.46	19.04	0.00
	안동	17.20	13.08	4.12	39.19	7.84	12.59	18.76	43.61	23.25	7.89	12.47	0.00
	문경	14.30	11.55	2.75	40.21	8.67	9.11	22.43	45.49	24.69	6.13	14.66	0.00
군	단양	13.11	10.55	2.56	32.75	5.47	9.51	17.77	54.14	28.63	6.01	19.50	0.00
	옥천	14.02	13.08	0.94	37.03	7.75	10.43	18.85	48.95	27.83	7.57	13.56	0.00
	예천	14.54	13.12	1.43	42.18	4.78	18.35	19.04	43.28	26.64	5.70	10.95	0.00
	군위	11.38	10.01	1.37	43.00	4.12	9.14	29.74	45.62	29.03	6.12	10.47	0.00
자치구 (대구)	북구	43.85	42.47	1.38	28.74	12.54	9.34	6.86	27.41	24.01	1.69	1.70	0.00
	서구	46.33	44.61	1.72	21.43	11.69	4.49	5.25	32.24	30.03	0.70	1.50	0.00

IV. 지방자치단체 재정감당역량 측정

1) 접근 방법

- 앞에서 제시한 지방자치단체의 재정지출 유형화를 토대로 지방재정지출의 등급을 지방자치단체의 입장에서 최우선적으로 집행해야 할 재정지출로부터 우선순위가 가장 떨어지는 지출에 이르기까지 크게 3등급(수준)으로 구분함
- 지출우선순위에 대한 판단준거(기준)는 법적 의무·구속성(재정압박도)과 지출활동의 중요성(핵심서비스) 기준에 따라 2가지 접근방법을 실시함
 - 접근방법 1 : 재정압박 상태 초점
 - 접근방법 2 : 재정지출 중요성 초점

2) 접근 1 : 의무성·구속성 기준의 재정압박 상태 초점

(1) 개념

- Level 1 : 지방자치단체가 집행하는 지출 형태 중에서 재정압박성이 가장 높은 단계의 지출그룹을 의미함

○ 법령에 의한 기계적 예산산출

- Type I-1 : 사회복지 국고보조사업 등

○ 법령, 협약 등에 의한 자치단체 외부로의 재정이전 지출

- Type I-2 : 지방교육세, 광역단체의 조정교부금 등

- Level 2 : 법적 구속성이 강한 지출 및 지방자치 존립과 주민생활 핵심서비스 관련 지출

○ 법령에 의한 기계적 예산산출은 아니나, 법적 구속성이 강한 지출

- Type II-1, II-2 : 국고보조사업

○ 지방자치법 등 법령에 근거하는 지방자치 존립, 지방자치단체의 기본운영에 관련된 지출

- Type III-1 : 주민생활 핵심서비스 제공, 공무원 인건비 등 기본경비

■ Level 3 : 지방자치단체 신청에 의한 선택적 추진사업 및 자율적 판단에 의거 예산을 편성·집행하는 재정지출

○ Type II-3 : 선택적 보조사업

○ Type III-2, III-3 : 지역숙원사업, 단체장 선호사업, 시혜성 사업

(2) 기본통계 분석

■ L1, L2, L3 분류에 따른 세출예산에서의 점유 비중은 다음과 같음

■ Level 1

- 자치구가 가장 높고 광역시, 도, 시, 군의 순임
- 자치구는 세출의 44%~46% 수준을 점유, 광역시(대구)도 37%로 높음
- 도는 세출의 30%~33%, 시와 군은 11%~18% 수준임(사례단체에 국한)

■ Level 2

- 자치단체 유형 간에 비슷한 수준을 보이고 있음
- 광역시(대구)는 세출의 45%, 도는 37%~45% 수준임
- 시/군은 세출의 40%~52%, 자치구는 46% 수준을 보임(사례단체에 국한)

■ Level 3

- 군/시가 높고 그 다음은 도이며, 광역시/자치구는 상대적으로 비중이 낮음
- 시/군은 30%~46%, 도는 21%~33% 수준
- 광역시(대구) 18%, 자치구는 7%~10% 수준

표 IV-1 세출예산 대비 비중

(단위: %)

구분		Level 1	Level 2	Level 3
광역시	대구	37.15	44.69	18.15
도	충북	33.84	44.89	21.27
	경북	30.46	36.88	32.64
시	충주	18.17	51.82	30.00
	제천	18.17	39.79	42.04
	안동	17.20	43.68	39.12
	문경	14.30	42.47	43.22
군	단양	13.11	43.61	43.28
	옥천	14.02	46.01	39.98
	예천	14.55	49.77	35.69
	군위	11.38	42.29	46.33
자치구	대구북구	43.85	45.89	10.25
	대구서구	46.33	46.21	7.45

(3) 재정압박지수 5): 자체수입 대비 지표

■ 지표 산식

본원적 재정압박지수(Index 1) : $(\text{Level 1}/\text{자체수입}) \times 100$

구조적 재정압박지수(Index 2) : $\{(\text{Level 1} + \text{Level 2})/\text{자체수입}\} \times 100$

총재정압박지수(Index 3) : $\{(\text{Level 1} + \text{Level 2} + \text{Level 3})/\text{자체수입}\} \times 100$

■ 지표 의미

Index 1 : 자체수입에서 가장 우선적으로 집행되어야 할 지출로 법적의무지출, 법령·협약 등에 의한 외부로의 재정이전지출(Level 1)이 점하는 비중

Index 2 : 자체수입에서 Level 1 및 법적 구속성이 강한 지출, 지방자치 존립과 자치단체의 기본적 운영에 관련된 지출(Level 2)이 점하는 비중

Index 3 : 자체수입에서 Level 1, Level 2 및 자치단체의 선택적 보조사업, 자율적 판단에 의한 지출(Level 3)이 점하는 비중

5) 재정압박지수는 자체수입(또는 자율재원) 대비 지방자치단체가 우선적으로 집행해야 할 재정지출의 비중을 표시하는 지표이며, 이에 따라 지수값이 낮을수록 재정압박도가 덜한 것을 의미하는 하향지표의 성격을 지님

■ 지표 분석 결과

- Index 1 : 자치구의 지표 값이 가장 높아 재정압박도가 가장 크고, 광역시, 도, 시, 군은 상대적으로 재정압박도가 덜한 것으로 나타남
- Index 2 : 모든 사례단체가 100% 이상으로, (Level 1+Level 2) 지출이 자체수입의 1.5~4.7배에 달하는 것으로 나타남
- Index 3 : 광역시/도는 상대적으로 자치구/시에 비해 재정압박도가 덜하고 군의 경우 (Level 1+Level 2+Level 3) 지출이 자체수입의 5.3~8.8배에 달하여 재정압박이 가장 큰 경우도 있는 것으로 분석됨

표 IV-2 재정압박지수(자체수입 대비)

(단위: %)

구분		Index 1	Index 2	Index 3
광역시	대구시	80.7	177.8	217.3
	충북도	106.9	248.7	315.9
도	경북도	70.2	155.2	230.5
	충주시	75.5	290.6	415.2
시	제천시	85.7	273.5	471.9
	안동시	100.5	355.5	584.0
	문경시	70.5	279.7	492.7
	단양군	69.3	299.7	528.4
군	옥천군	82.4	353.0	588.1
	예천군	97.5	431.3	670.6
	군위군	100.6	474.5	884.0
	대구북구	184.3	377.1	420.2
자치구	대구서구	235.5	470.5	508.4

* 자체수입 : 지방세+세외수입

(4) 재정압박지수 : 자율재원 대비 지표

■ 지표 산식

본원적 재정압박지수(Index 1) : (Level 1/자율재원)×100

구조적 재정압박지수(Index 2) : {(Level 1+Level 2)/자율재원}×100

총재정압박지수(Index 3) : {(Level 1+Level 2+Level 3)/자율재원}×100

■ 지표 의미

- Index 1 : 자율재원에서 가장 우선적으로 집행되어야 할 지출로 법적의무지출, 법령·협약 등에 의한 외부로의 재정이전지출(Level 1)이 접하는 비중
- Index 2 : 자율재원에서 Level 1 및 법적 구속성이 강한 지출, 지방자치 존립과 자치단체의 기본적 운영에 관련한 지출(Level 2)이 접하는 비중
- Index 3 : 자율재원에서 Level 1, Level 2 및 자치단체의 선택적 보조사업, 자율적 판단에 의한 지출(Level 3)이 접하는 비중

■ 지표 분석 결과

- Index 1 : 자치구의 지표 값이 현저하게 높아 재정압박도가 가장 크고, 도, 광역시의 순이며, 시와 군은 상대적으로 재정압박도가 낮음
- Index 2 : 시와 군의 해당단체를 제외하고 모든 사례단체가 100% 이상으로 (Level 1+Level 2) 지출이 자체수입의 1.3~2.5배에 달하는 것으로 나타남
- Index 3 : 자치구의 재정압박도가 가장 크고 그 다음은 도이며, 광역시/시/군은 상대적으로 재정압박이 덜한 것으로 분석됨

표 IV-3 재정압박지수(자율재원 대비)

(단위: %)

구분		Index 1	Index 2	Index 3
광역시	대구시	59.3	130.6	159.6
도	충북도	70.1	163.2	207.3
	경북도	70.2	155.2	230.5
시	충주시	27.6	106.5	152.1
	제천시	26.9	85.8	148.1
	안동시	26.9	95.4	156.6
	문경시	21.9	87.1	153.4
군	단양군	18.2	78.6	138.6
	옥천군	21.0	89.8	149.6
	예천군	23.0	101.7	158.2
	군위군	19.0	89.6	166.8
자치구	대구북구	122.6	250.9	279.6
	대구서구	115.6	230.9	249.6

* 자율재원 : 자체수입(지방세+세외수입)+지방교부세+조정교부금

(5) 세출예산 대비 비중 지표

■ 지표 산식

Index 1 : (Level 1/세출예산)×100
 Index 2 : {(Level 1+Level 2)/세출예산}×100
 Index 3 : {(Level 1+Level 2+Level 3)/세출예산}×100

■ 지표 의미

Index 1 : 세출예산에서 가장 우선적으로 집행되어야 할 지출로 법적의무지출, 법령·협약 등에 의한 외부로의 재정 이전지출(Level 1)이 접하는 비중
 Index 2 : 세출예산에서 Level 1 및 법적 구속성이 강한 지출, 지방자치 존립과 자치단체의 기본적 운영에 관련한 지출(Level 2)이 접하는 비중
 Index 3 : 세출예산에서 Level 1, Level 2 및 자치단체의 선택적 보조사업, 자율적 판단에 의한 지출(Level 3)이 접하는 비중

■ 지표 분석 결과

- Index 1 : 자치구/광역시 높고 도, 시/군의 순임
- Index 2 : 자치구가 현저하게 높고 광역시, 도, 시, 군의 순임
- * 자치구와 광역시(대구)는 세출의 80% 이상 수준임

표 IV-4 재정압박지수(세출예산 대비)

(단위: %)

구분		Index 1	Index 2
광역시	대구시	37.2	81.8
	충북도	33.8	78.7
도	경북도	30.5	67.3
	충주시	18.2	70.0
시	제천시	18.2	58.0
	안동시	17.2	60.9
	문경시	14.3	56.8
	단양군	13.1	56.7
군	옥천군	14.0	60.0
	예천군	14.5	64.3
	군위군	11.4	53.7
	자치구	대구북구	43.9
	대구서구	46.3	92.5

주 : Index 3의 경우 지표 값이 100%로 생략

3) 접근 2 : 재정지출 중요성의 공공서비스 공급부담에 초점

(1) 개념

■ Level 1 : 지방자치단체 재정활동의 중요성이 가장 높은 단계에 해당하는 지출그룹을 의미함

○ 국가정책 (최)우선순위 지출

- Type I-1 : 사회복지 국고보조사업
- Type II-1 : 국가표준/최소서비스로 법적 구속성이 강한 지출

○ 지방자치법 등 법령에 근거하는 지방자치 존립, 지방자치단체의 기본운영에 관련된 지출

- Type III-1 : 주민생활 핵심서비스 제공, 공무원 인건비 등 기본경비

■ Level 2 : 지방자치단체 재정활동의 중요성이 중간 단계에 해당하는 지출그룹을 의미함

○ 국가정책 우선순위 중간

- Type I-2 : 지방교육세, 광역단체의 조정교부금 등
- Type II-2 : 국가정책/지방이해 관계 보조사업

○ 지역주민복지 및 일반서비스

- Type III-2 : 지역숙원사업, 지역개발사업 등

■ Level 3 : 지방자치단체의 선택적 보조사업 및 자율적 판단에 의한 선호 지역사업에 관련한 지출을 의미함

○ Type II-3 : 선택적 보조사업(공모보조사업)

○ Type III-3 : 단체장 선호사업 등

(2) 기본통계 분석

■ L1, L2, L3 분류에 따른 세출예산에서의 점유 비중은 다음과 같음

■ Level 1

- 자치구가 가장 높고 광역시, 시, 군, 도의 순임
- 자치구는 세출의 79%~86% 수준을 점유, 광역시(대구)도 56% 수준임
- 시와 군은 세출의 43%~51%, 도는 36%~40% 수준임(사례단체에 국한)

■ Level 2

- 도가 가장 높고 그 다음은 광역시, 시/군이고, 자치구가 가장 낮은 수준을 보임

- 도는 세출의 33%~51%, 광역시(대구)는 30% 수준임
- 시/군은 세출의 17%~25%, 자치구는 7%~12% 수준을 보임(사례단체 국한)

■ Level 3

- 군/시가 높고 그 다음은 도, 광역시이며, 자치구가 가장 낮은 비중을 보임
- 시/군은 25%~40%, 도는 12%~26% 수준
- 광역시(대구) 14%, 자치구는 7%~8% 수준

표 IV-5 재정지출의 중요성: 세출예산 대비 비중

(단위: %)

구분		Level 1	Level 2	Level 3
광역시	대구	55.86	30.09	14.04
도	충북	36.61	51.45	11.94
	경북	40.58	32.81	26.59
시	충주	51.65	23.32	25.02
	제천	45.57	17.85	36.58
	안동	44.17	24.6	31.23
	문경	44.91	17.99	37.09
군	단양	44.65	18.08	37.27
	옥천	48.66	18.94	32.41
	예천	44.54	25.48	29.99
	군위	43.16	16.63	40.21
자치구	대구북구	79.02	12.41	8.56
	대구서구	86.33	6.91	6.75

(3) 재정지출의 중요성⁶⁾ : 자체수입 대비 지표

■ 지표 산식

국민 core service 공급부담지수(Index 1) : (Level 1/자체수입)×100

국가기본서비스 공급부담지수(Index 2) : {(Level 1+Level 2)/자체수입}×100

확장적 서비스 공급부담지수(Index 3) : {(Level 1+Level 2+Level 3)/자체수입}×100

6) 서비스공급부담지수는 자체수입(또는 자율재원) 대비 지방자치단체 재정활동의 중요성이 높은 단계의 지출의 비중을 표시하는 지표이며, 이에 따라 지수 값이 낮을수록 서비스공급역량이 높은 것을 의미하는 하향지표의 성격을 지님

■ 지표 의미

- Index 1 : 자체수입에서 지출 중요성이 가장 높은 단계의 사업에 대한 지출그룹(국가정책 (최)우선순위 지출, 지방자치법 등 법령에 근거하는 지방자치 존립, 지방자치단체의 기본운영에 관련된 지출; Level 1)이 점하는 비중
- Index 2 : 자체수입에서 Level 1 및 국가정책 우선순위 중간(지방교육세, 광역단체의 조정교부금 등 법정재정이 전, 국가정책/지방이해 관계 보조사업), 지역주민복지 및 일반서비스에 관련한 지출(Level 2)이 점하는 비중
- Index 3 : 자체수입에서 Level 1, Level 2 및 선택적 보조사업 및 자율적 판단에 의한 선호 지역사업에 관련한 지출(Level 3)이 점하는 비중

■ 지표 분석 결과

- Index 1 : 자치구의 지표 값이 가장 높아 자체수입으로 핵심서비스를 공급할 역량이 크게 부족한 것으로 나타난 반면, 광역시와 도는 상대적으로 핵심서비스 공급 역량이 충분한 것으로 나타남
- Index 2 : 모든 사례단체가 100% 이상으로 (Level 1+Level 2) 지출이 자체수입의 1.7~5.3배에 달하는 것으로 나타남
- Index 3 : 광역시/도는 상대적으로 자치구/시에 비해 자체수입에 의한 서비스공급 역량이 나은 반면, 군의 경우 (Level 1+Level 2+Level 3) 지출이 자체수입의 5.3~8.8배에 달하여 서비스공급역량이 크게 부족한 것으로 분석됨

표 IV-6 재정지출의 중요성(자체수입 대비)

(단위: %)

구분		Index 1	Index 2	Index 3
광역시	대구시	121.4	186.7	217.3
	충북도	115.6	278.2	315.9
도	경북도	93.5	169.2	230.5
	충주시	214.5	311.3	415.2
시	제천시	215.1	299.3	471.9
	안동시	257.9	401.6	584.0
	문경시	221.3	310.0	492.7
	단양군	235.9	331.5	528.4
군	옥천군	286.1	397.5	588.1
	예천군	298.7	469.5	670.6
	군위군	381.5	528.5	884.0
	대구북구	332.0	384.2	420.2
자치구	대구서구	438.9	474.1	508.4

(4) 재정지출의 중요성 : 자율재원 대비 지표

■ 지표 산식

국민 core service 공급부담지수(Index 1) : $(\text{Level 1}/\text{자율재원}) \times 100$

국가기본서비스 공급부담지수(Index 2) : $\{(\text{Level 1} + \text{Level 2})/\text{자율재원}\} \times 100$

확장적 서비스 공급부담지수(Index 3) : $\{(\text{Level 1} + \text{Level 2} + \text{Level 3})/\text{자율재원}\} \times 100$

■ 지표 의미

Index 1 : 자율재원에서 지출 중요성이 가장 높은 단계의 사업에 대한 지출그룹(국가정책 (최)우선순위 지출, 지방자치법 등 법령에 근거하는 지방자치 준립, 지방자치단체의 기본운영에 관련된 지출) (Level 1)이 점하는 비중

Index 2 : 자율재원에서 Level 1 및 국가정책 우선순위 중간(지방교육세, 광역단체의 조정교부금 등 법정재정이전, 국가정책/지방이해 관계 보조사업), 지역주민복지 및 일반서비스에 관련한 지출(Level 2)이 점하는 비중

Index 3 : 자율재원에서 Level 1, Level 2 및 선택적 보조사업 및 자율적 판단에 의한 선호 지역사업에 관련한 지출(Level 3)이 점하는 비중

■ 지표 분석

- Index 1 : 자치구의 지표 값이 현저하게 높아 서비스공급이 가장 떨어지고 그 다음은 광역시의 순이며, 도와 시/군은 상대적으로 서비스공급역량이 좋은 것으로 나타나고 있음
- Index 2 : 시와 군의 해당단체를 제외하고 모든 사례단체가 100% 이상으로 (Level 1+Level 2) 지출이 자체수입의 1.2~2.5배에 달하는 것으로 나타남
- Index 3 : 자치구의 서비스공급역량이 가장 취약하고 그 다음은 도이며, 광역시/시/군은 상대적으로 서비스공급역량이 나은 것으로 분석됨

표 IV-7 재정지출의 중요성(자율재원 대비)

(단위: %)

구분		Index 1	Index 2	Index 3
광역시	대구시	89.2	137.2	159.6
도	충북도	75.9	182.5	207.3
	경북도	65.5	118.5	161.4
시	충주시	78.6	114.0	152.1
	제천시	67.5	93.9	148.1
	안동시	69.2	107.7	156.6
	문경시	68.9	96.5	153.4
군	단양군	61.9	86.9	138.6
	옥천군	72.8	101.1	149.6
	예천군	70.4	110.7	158.2
	군위군	72.0	99.8	166.8
자치구	대구북구	220.9	255.6	279.6
	대구서구	215.4	232.7	249.6

(5) 재정지출의 중요성 : 세출예산 대비 비중 지표

■ 지표 산식

Index 1 : (Level 1/세출예산)×100

Index 2 : {(Level 1+Level 2)/세출예산}×100

Index 3 : {(Level 1+Level 2+Level 3)/세출예산}×100

■ 지표 의미

Index 1 : 세출예산에서 지출 중요성이 가장 높은 단계의 사업에 대한 지출그룹(국가정책(최)우선순위 지출, 지방자치법 등 법령에 근거하는 지방자치 존립, 지방자치단체의 기본운영에 관련된 지출)(Level 1)이 점하는 비중

Index 2 : 세출예산에서 Level 1 및 국가정책 우선순위 중간(지방교육세, 광역단체의 조정교부금 등 법정재정이전, 국가정책/지방이해 관계 보조사업, 지역주민복지 및 일반서비스에 관련한 지출(Level 2)이 점하는 비중

Index 3 : 세출예산에서 Level 1, Level 2 및 선택적 보조사업 및 자율적 판단에 의한 선호 지역사업에 관련한 지출(Level 3)이 점하는 비중

■ 지표 분석 결과

- Index 1 : 자치구/광역시가 높고 시/군, 도의 순임
- Index 2 : 자치구가 가장 높고 광역시, 도, 시/군의 순임
- * 자치구는 세출의 90% 이상 수준임

표 IV-8 재정지출의 중요성(세출예산 대비)

(단위: %)

구분		Index 1	Index 2
광역시	대구시	55.9	86.0
도	충북도	36.6	88.1
	경북도	44.4	73.4
시	충주시	51.7	75.0
	제천시	45.6	63.4
	안동시	44.2	68.8
	문경시	44.9	62.9
군	단양군	44.7	62.7
	옥천군	48.7	67.6
	예천군	44.5	70.0
	군위군	43.2	59.8
자치구	대구북구	79.0	91.4
	대구서구	86.3	93.2

주 : Index 3의 경우 지표 값이 100%로 생략

4) 세입에서 법정재정이전, 표준세입(징세노력 고려)을 고려한 지표 분석

■ 충청북도를 대상으로 재정압박도 지표(자율재원 기준), 지출 중요성 지표(자율재원 기준)의 변화를 살펴보면 다음과 같음

- 자율재원 기준으로 범정의무적 지출의 70%, 국가 및 지방의 핵심서비스 공급지출의 76%를 접하여 재정압박 내지 핵심서비스공급부담이 높은 것이 현실임
- 그런데, 조정교부금 및 교육청 등으로의 법정 전출금을 제외할 경우 재정압박이 80%로, 핵심서비스공급부담이 83%로 증가되는 체감을 겪고 있음. 징세노력을 한다는 가상하에서 각각의 부담이 감소되지 않고 있는 실정임
- 의무적 지출의 범위, 혹은 핵심서비스 공급의 범위를 확대할 경우 자율재원 대비 200% 내외의 재정압박 내지는 공공서비스 공급부담의 압력을 받고 있는 실정임

표 IV-9 지방자치단체 재정감당능력 지표 변화 : 충북 사례

(단위: %)

구분		Index 1	Index 2	Index 3
재정압박지수 (재정압박성)	자율재원	70.1	163.2	207.3
	자율재원-법정재정이전	82.8	192.5	244.5
	자율재원+징세노력	69.6	162.0	205.7
서비스공급 부담지수 (지출중요성)	자율재원	75.9	182.5	207.3
	자율재원-법정재정이전	89.5	215.3	244.5
	자율재원+징세노력	75.3	181.2	205.7

주 : 징세노력은 지방세 징수율(도평균 적용)을 적용

V. 요약 및 정책건의

1) 연구결과 요약

■ 자체세입 추가 세입 확보여력

- 지방자치단체의 추가확보여력이 현실적으로 그리 크지 않음. 본 연구에서는 잠재 세입 중 징세노력(징수율, 단력세율, 요금현실화율 등)을 고려하여 전국평균, 유형별 평균 수준을 적용하여 추가확보 세입 여력을 측정할 경우 어느 정도의 자체세입의 추가적인 확보가 가능한 것으로 판단되나, 하지만 이는 다소 무리가 있음
- 본 연구에서 적용한 3시그마 규칙에 의한 ‘평균에서 1표준편차까지 자치단체 사정고려 기준’을 적용할 경우 세입의 추가확보 가능액이 평균 적용시의 1/3수준 이하로 떨어져, 지방자치단체의 다양한 사정을 고려할 경우 자체세입의 징세노력만으로 추가적인 세입확보에는 한계가 있음

■ 세출예산 사업유형의 특성

- 시·도와 자치구의 경우 세출규모 조정 등의 자율성이 없는 법정의무성 지출(유형 I) 비중이 30% 이상을 점하여 높게 나타나고 있음. 특히 대구광역시의 경우 40%에 근접하고 있음. 광역자치단체의 교육특별회계전출금, 조정교부금 등의 용도지정의 일명 ‘통과재원’이 I 유형 지출에서 점하는 비중이 높다. 예를 들면 대구의 경우 전체세출의 19%, 충북 14%, 경북 11%임
- 도의 경우 국고보조사업 중심 지출(유형 II)의 비중이 41%-47%의 비중을 점하며, 충북의 경우 법률구속성이 어느 정도 있는 사업을 많이 추진하는 반면, 경북은 법률 구속성이 약한 국고보조사업을 많이 추진하고 있는 것으로 나타나고 있음
- 시와 군의 경우 재정지출의 자율성이 있고 법률구속성이 거의 없는 지출(유형 III)의 비중이 40%-50%로 나타나고 있으나, 주민생활서비스 등의 자치 핵심 사무와 인건비 등 자치단체 운영 기본경비의 지출이 25% 내외임
- 자치구의 경우 지자체의 통제 가능성이 거의 없는 법정의무적 지출(유형 I)의 비중이 45% 내외이며, 국고보조사업 중 지방의 자율 통제력이 약한 지출(유형 II-1, 2)이 15%-20% 정도임

■ 재정감당역량 분석 : 의무성·구속성 기준의 재정압박 초점(자율재원 기준)

- 지방자치단체의 자율성이 거의 없는 지출(유형 I)의 재정압박지수가 광역시(대구) 59%, 경북·충북 70%, 4개 시 21%-28%, 4개 군 18%-23%, 2개 자치구

116%-123%로, 시와 군의 경우 재정압박이 낮으며, 광역단체는 재정압박을 어느 정도 받고 있으며, 자치구는 100%를 넘어 재정압박을 크게 받고 있음

- 자율성이 어느 정도 보장되는 의무성 지출까지 범위를 확대할 경우 재정압박지수가 광역단체 100% 초과, 4개 시 86%-107%, 4개 군 78%-102%, 2개 자치구 200% 초과로 나타나고 있어, 법정 의무성 지출, 자율성이 약한 국고보조사업, 자치단체 운영 관련 인건비 및 기본경비의 지출에 따른 사례 단체 모두 재정압박을 크게 받고 있으며, 자치구의 경우 감당역량을 초과하고 있다고 볼 수 있음

2) 정책건의

■ 중앙과 지방의 재정관계

- 지방자치단체 자체세입 추가확보여력이 충분하지 않음을 고려하여, 법정 의무성 국고보조사업의 보조율 조정 및 지방자치단체 재정여건을 고려한 국고보조사업 추진 필요
- 지방자치단체는 자율재원을 감안하여 무분별한 국고보조사업 추진을 지양하고 자체세입 추가 확보에 노력 필요

■ 본 연구 관련

- 본 연구는 지방재정을 바라보는 관점을 새로운 시각에서 연구되어 활용될 여지가 크며, 다만 세출분류에서 소수단체 및 단일연도로 파악하여 전 자치단체에 일반화하는데 다소 한계가 있음
- 본 연구에서 제시된 지표(지수)가 향후 중앙·지방재정관계 설정, 지방재정 분석·재정위기 관리제도, 지방교부세 배분 등 지방재정운영에 활용될 수 있도록 추가적인 연구가 필요함

<참고자료> 유형별 대상사업 예시

1 유형 I 대상사업

■ 유형 I-1

분류기준	사업명(예시)
<ul style="list-style-type: none"> • 법령조건에 따라 기계적 예산편성을 하는 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 10대 국가의무사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 기초생활보장급여(교육급여, 생계급여, 의료급여, 주거급여, 재산장제급여) - 기초노령연금 - 영유아보육료 - 장애인연금 - 장애수당 - 한부모가족자녀양육비
<ul style="list-style-type: none"> • 복지, 가축전염병 관리 및 태풍대형사고 등 재난 선포와 관련하여 전국적으로 일시에 시급한 국가정책 추진이 필요한 사업 • 정부규정(정부지침, 국가계획, 예산편성기준, 조례)에 따라 물량, 단가, 보조율을 정하여 추진하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 가정양육수당 - 장애인수당 - 누리과정운영 - 차액보육료지원 - 살처분보상금 - 가축전염병예방접종재료지원
<ul style="list-style-type: none"> • 국가 위임사무인 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 국비 100% 지급 	<ul style="list-style-type: none"> - 고용보험법 - 국민건강증진법(전염병, 만성병) - 개발제한구역관리(광특) - 여권업무(국고) - 가족관계등록(국고) - 쌀소득등보전직불제(국고) - 양곡관리(국고) - 민방위훈련등인력동원훈련보상(국고) - 선거비 - 농지이용관리(인부임, 조사 등) - 농산물소득조사 - 친환경직접지불제

※ 통상 국비 100% 지원 사업의 경우 다음의 성격으로 구분 가능

[case1] 위임에 해당하는 사업으로 발생하는 만큼 모두 지급하는 경우(국가(기금 포함)가 지급하는 금액만큼 예산편성) ⇨ '유형 I'로 분류

[case2] 국고보조금 신청 후 자치단체의 노력 여하에 따라 100% 국비를 지원하는 경우 ⇨ 사업의 특성에 따라 분류

■ 유형 I - 2

유형		예시
법정 전출금	교육비특별회계전출금	- 교육청 전출금(지방교육재정교부금법) - 학교용지 부담금(학교용지부담에 관한 법률)
	지역상생발전기금 출연금	- 지방소비세의 35%(지방자치단체기금관리기본법)
	특별회계전출금	- 의료급여 특별회계 전출금(의료보호 국고보조금에 대한 매칭) - 교통사업 특별회계 전출금(도시계획세의 10%, 주차장법) - 원자력발전분 지역자원시설세 전출금
	국가공공기관 관련 부담금 (목적세입)	- 국가공공기관 관련 부담금 : 도로 또는 지하철도 건설(LH 공사 일반 부담금), 오이도 역사공원 조성사업, 하천유지관리사업(수자원공사 부담금)
	법정출연금	- 지방세연구원출자금 - 지역진흥재단출연금
	기금전출금 (법정)	- 재난관리기금 전출금(최근 3년간 보통세 수입 결산액의 1%, 재난 및 안전관리기본법) - 재난구호기금 - 주거환경정비기금 전출금(도시계획세의 10%, 도시 및 주거환경정비법) - 공무원연금공단 경상전출금
법정 교부금	조정교부금	- 자치구재원조정교부금
	재정보전금	- 시군재정보전금
	징수교부금	- 시도세징수교부금, 도로점용, 환경개선부담금, 배출부과금, 대기개선, 수질개선, 도로사용료 등에 따른 징수교부금
법령, 협약 등	차량유류대 보조	- 버스, 택시, 화물차 유가보조 등 유류세 관련 정비
	국가정책에 따른 자치단체부담금	- 국토부 소관 교통시설 특별회계에 부담하는 경비 - 선거위탁사무부담금(경상적 성격 지원) 및 지방동시선거관리)
	국고보조금 및 도비보조금 반환	- 각종 국고 및 도비 보조금 반환금
	예비비	- 예비비

■ 유형 II - 강

분류기준	예시
<ul style="list-style-type: none"> • 법령, 국도비지침, 협약, 예산편성지침 등에 의해 물량, 단가 조건이 정해지는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 법령에 의한 수당 - 장애인 콜승합차 운영(나드리콜) - 4대강사업 - 지역사회활센터 등 국가가이드라인에 의해 단가적용 - 보조사업 공익근무요원 보수
<ul style="list-style-type: none"> • 기 입지된 시설 운영 관련 지출 <ul style="list-style-type: none"> - 자치단체 직속 산하기관 운영비 관련(자본투자 제외) - 국가정책 이행을 위한 자치단체 역할을 대신 수행하는 기관(여성·청소년 단체 등)에 대해 지급하는 운영비 성격 지출 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역아동센터운영지원, 문화센터 운영지원, 알콜상담센터운영 - 청소년 쉼터 운영지원 - 시도청소년참여위원회, 북한이탈주민 지역협의회 운영
<ul style="list-style-type: none"> • 특정 인적수요 관련(효익당사자가 특정 인적그룹으로 정해진 성격의 사업) 경비 <ul style="list-style-type: none"> * 특정사회 그룹 : 취약계층(기초생활수급자, 차상위계층 당사자 및 자녀), 65세 이상 노인, 장애인, 월평균소득 150% 이하 	<ul style="list-style-type: none"> - 자활근로지원(기초생활수급자) - 희망키움통장(기초생활수급자, 차상위계층) - 독거노인생활관리사파견 (독거노인) - 장애인거주시설 실비입소 이용료 지원(장애인)
<ul style="list-style-type: none"> • 100% 국고보조인 경우 <ul style="list-style-type: none"> : 국가정책의 긴급한 추진을 위해 국가가 결정하여 100% 국비 지급을 원칙으로 하여 지방에 시행토록 유도하는 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 도로명 주소 사업 - 인터넷 중독 예방 및 해소사업 (인터넷진흥원배분) - 지적재조사 사업 - 국도대체우회도로
<ul style="list-style-type: none"> • 사람 및 가축전염병, 산림병해충 방지 등을 위한 방제 작업 관련 <ul style="list-style-type: none"> - 전국사업으로 물량 투입에 재량이 있으나, 시급한 조치가 요구되는 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 소나무 제선충병 방제 - 산림병해충 방제 - 수산생물전염병방역 - 살처분 등 보상금 지원 - 재난 등 보상비 지원

■ 유형 II - 중

분류기준	예시
<ul style="list-style-type: none"> • 재해, 재난 방지를 위한 설비 시설투자사업 • 각종 전염병 예방 관련 시설증강사업 ↳ 주민생활의 안전을 유지하기 위한 필수사업 성격으로 인식 	<ul style="list-style-type: none"> - 재해예방노후시설정비 - 교통사고예방 - 수해상습지개선 - 재해위험지구 정비 - 119 구조장비 확충, 119 구급대 지원 - 하도준설 - SARS 등 신종감염병대책

분류기준	예시
<ul style="list-style-type: none"> • 도로의 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 국지도건설은 '중'으로 유지 : 국가교통계획에 따라 지정·추진된다는 특성을 고려하여 시설증강사업임에도 '중'으로 분류 ※ 국도대체우회도로는 전액 국비 사업이므로 '강' 분류 	<ul style="list-style-type: none"> - 각종 국지도 건설사업

■ 유형 II-약

- 보조사업 중 강/중 이외의 대부분 자본(시설)투자와 관련된 사업은 유형 II-약으로 분류됨

■ 유형 III-강

분류기준	예시
<ul style="list-style-type: none"> • 민간기관 및 상급기관과의 협약에 의해 추진되는 사업 <ul style="list-style-type: none"> - 단, 협약기간에 한하여 적용 	<ul style="list-style-type: none"> - 민간투자사업보조 : BTL/BTO 관련 미지급금 상환 - 자치단체간부담금 : 광역조례 또는 협약에 의해 기초에서 광역에 부담하는 사업경비 및 협회비 등(자체조례 및 자체적으로 추진한 협약에 의해 추진하는 사업비 및 협회비는 제외; 단, 산불예방 및 하천관리와 같이 재해 및 위험관리를 위해 공동협약하여 추진하는 사업은 제외) - 채무부담행위 상환금
<ul style="list-style-type: none"> • 법률 또는 상위 조례에 의해 납입이 의무화된 출연금 	<ul style="list-style-type: none"> - 한국지역진흥재단 출연금
<ul style="list-style-type: none"> • 필수 자치사무(상·하수도, 쓰레기, 도로 및 교량관리 등) 관련 수선유지비 및 노후시설 대체 	<ul style="list-style-type: none"> - 노후도로 보수 및 도로표시판 보수 - 노후교량보수 - 상·하수도 노후관 교체 - 노후가로등 교체
<ul style="list-style-type: none"> • 보건소 운영비용 	<ul style="list-style-type: none"> - 비상구급약품지원, 기초 검사비, 국가필수예방접종 관련 경비
<ul style="list-style-type: none"> • 공무원 인건비 	<ul style="list-style-type: none"> - 행정운영경비 중 인력운영비
<ul style="list-style-type: none"> • 행정운동을 위한 기본경비 성격 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공운영비, 국내여비, 교육여비, 공익근무요원보상금, 파오납금, 시내버스 무료환승 보전 및 가축전염병 예방접종 및 보상관련 - 기 설립된 시설 운영비 - 민간인재해보상비 - 패소에 따른 배상금 - 예비군육성비용 - 예산편성기준에서 구체적인 기준경비를 제시하는 비용 : 업무추진비(기관운영업무추진비, 정월가산업무추진비, 직책급업무추진비, 부서운영업무추진비, 특정업무경비), 수당 등 관련 경비(통장·이장·반장활동보상금, 맞춤형복지제도 관련 경비, 일·숙직비, 월액여비, 특정업무경비) - 전산개발비(자치사무의 운영을 위해 필수적인 성격의 전산, 국가정책적으로 추진하는 시스템) : e-호조, 개인정보유출차단, 인터넷 공시지가 시스템, 공간정보 DB 구축, 기록물 관리
<ul style="list-style-type: none"> • 의회관련 경비 	<ul style="list-style-type: none"> - 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비, 지방의회의원 국외여비, 의원국민연금부담금, 의원국민건강부담금, 의정활동비 - 지방협의체 부담금(전국 광역단위는 ‘강’, 그 외의 경우는 ‘약’)
<ul style="list-style-type: none"> • ‘필수자치사무’추진과 관련된 민간위탁비, 공기관대행사업비, 민간대행사업비 	<ul style="list-style-type: none"> - 다음의 경우와 관련된 민간위탁비 <ul style="list-style-type: none"> ① 자치단체 소속기관 및 소유건물관련 운영비

분류기준	예시
(붙임1 참고)	② 자치단체업무와 관련된 운영비(청소, 검사, 음식물폐기물처리) ※ 자치단체가 운영하는 프로그램을 기존 운영되는 민간기관에 위탁하는 형태의 위탁비는 '약'으로 분류
<ul style="list-style-type: none"> • 법령에서 정하는 바에 따라 추진하는 연구용역비 등 	<연구용역비> - 연안관리지역계획 수립용역 - 온실가스검증용역비 - 도시계획수립 관련 - 상·하수도 관련 중장기 계획 등 <위원회 운영> - 법에서 운영하도록 규정되어 있는 협의회 운영비(수당, 간담회비 등) ※ ex) 지역사회복지협의회(지역사회복지계획 수립을 위해 운영 필요)

■ 유형 III-약

- 자치단체별 경쟁적인 행사·투자사업, 의무적 성격이 아닌 주민 시혜성 성격의 사업

분류기준	예시
<ul style="list-style-type: none"> • 주민 시혜성 성격의 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 교육기관 - 사회단체보조금 - 사회보장적수혜금 - 사회복지보조 	<ul style="list-style-type: none"> - (교육기관보조금) 영어영재교실, 돌봄교실, 학교시설설치 등 - (사회단체보조금) pool 예산 - (사회보장적수혜금) 효도수당, 임신축하금, 셋째출산장려금 - (사회복지보조) 전물군경유족회, 보훈단체, 경로당활성화, 자원봉사센터 운영 등 - 자율방범대 운영비, 이차보전금, 장학금 등
<ul style="list-style-type: none"> • 각종 행사성경비 및 투자사업 관련 경비 	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 행사성경비(민간행사보조, 행사실비보상금, 행사운영비, 행사운영비)
<ul style="list-style-type: none"> • 투자사업 관련 경비 	<ul style="list-style-type: none"> - 투자사업(시설비, 자산취득비, 재료비, 감리비, 전산개발비) 관련 경비 - 단, 자체사무관련 자산취득 및 시설비는 '중'으로 분류
<ul style="list-style-type: none"> • 자체 조례에 따른 기금적립 • 자체 조례 및 정책에 따른 출연금 	<ul style="list-style-type: none"> - 충북인재양성재단 출연금 - 충북 테크노파크 출연금
<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체 차원의 재량에 의한 민간경상보조, 민간자본보조 및 민간대행사업비 • 민간위탁비 중 '강'으로 분류되는 요건에 해당되지 않은 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - (민간경상보조) 장애인 체육회 운영, 세계무술연맹 보조, 농민영농기술향상을 위한 해외연수, 위령제 지원 및 새마을지도자 교육 지원 등 - (민간자본보조) 재향군인회관 계단 개보수, 열린학교 교육기자재 구입, 문화 경로당 보수 및 수선 - (민간대행사업비) 미8군과 함께하는 영어캠프 - (민간위탁비) 자살예방사업 위탁사업비
<ul style="list-style-type: none"> • 홍보 등을 위한 각종 보상금 및 포상금 • 단, 산불예방, 쓰레기무단투기, 음식물쓰레기 감량, 폐기물단속 관련 자체사무 추진을 	<ul style="list-style-type: none"> - 리통장 단체상해보험 - 시민우수제안채택 반영자 시상 - 전통시장 택배서비스 지원

분류기준	예시
위한 보상금은 '중' 으로 분류	- 한우브랜드 육성지원 등
• 법으로 정하지 않고 자체적으로 추진하는 연구 용역비	- 호수축제 평가용역 - 충주한우 통합브랜드 개발용역 등
• 저 순위 자본투자 관련 비용	- 자산 및 물품취득비, 시설비, 시설부대비, 재료비, 시험연구비 등은 모두 '약'으로 분류 - '필수자치사무'(붙임1 참고), 재난(수해, 산불 예방), 위험방지(위험도로정비, CCTV 증설), 전염병방지 등 관련 자본투자비용은 '중'으로 분류
• 예술단원 및 운동부 운영 관련 비용	- 자체로 운영하는 예술단원 및 운동부 운영 관련 비용(인건비 및 운영비 포함)

■ 유형 III-중

- 구축성-강/약으로 분류되지 않은 것을 모두 중으로 분류

※ 기간제근로자 보수(자치단체 업무보조를 위해 총액인건비를 초과하여 사용, 정책적으로 일정 한도를 두고 있는 추세), 공익근무요원(사회복무요원) 보수(자치단체 필요에 의해 국비보조분 외에 추가로 사용하는 인력비), 공중방역 수의사 등 수단(공익근무요원과 유사한 성격)은 '중'으로 분류

■ 사무관리비 분류방법

- 사무관리비는 행정운영을 위한 각종 경비가 혼합되어 있어 별도 분류 체계 마련

통계목 내 분류	분류방법
• 자료 및 보고서, 책자, 각종양식, 전단 등 업무수행에 따른 일체의 인쇄물 및 유인물의 제작비	• 자치사무로 분류된 세부사업예산은 '강' • 나머지는 '중'
• 현수막, 간판 등의 안내·홍보물 제작비 및 기관(관서)의 간판, 명패, 감사패, 상패 등 제작비	• 자치사무로 분류된 세부사업과 관련된 예산은 '중' • 나머지는 '약'
• 재물조사대상이 아닌 물품으로 405(자산취득비)에 계상하기에 부적합하다고 인정되는 소모성 물품구입비(도서구입비 관련)	• 자치사무로 분류된 세부사업과 관련된 예산은 '중' • 나머지는 '약'
• TV, 신문, 잡지 등에 의한 공고료 및 광고료	• 자치사무로 분류된 세부사업과 관련된 예산은 '중' • 나머지는 '약'
• 기계기구·집기 및 기타 공작물의 소규모 수선비	• 자치사무로 분류된 세부사업과 관련된 예산은 '강' • 나머지는 '중'

통계목 내 분류	분류방법
<ul style="list-style-type: none"> • 물품위탁취급수수료 및 업무대행수수료 	<ul style="list-style-type: none"> • 물품취급수수료와 업무대행수수료는 관련 물품 및 업무가 분류되는 기준에 따라 분류
<ul style="list-style-type: none"> • 변호사 관련 변호료·수입료 및 보수, 외국어통역비 	<ul style="list-style-type: none"> • 피소되어 대응하는 경우는 '강' • 나머지는 '약'으로 분류
<ul style="list-style-type: none"> • 속기료, 원고료, 측량수수료 등 각종용역에 대한 반대급부적 수수료 • 소규모 용역에 대한 수수료 	<ul style="list-style-type: none"> • 법령 또는 국가지침에서 추진이 의무화된 경우 '강' • 나머지는 '약'으로 분류
<ul style="list-style-type: none"> • 위원회 참석수당 및 심사수당 	<ul style="list-style-type: none"> • 법령 또는 국가지침에 따라 위원회 개최 및 심사가 의무화된 경우 '강' * 예: 투자심사위원회, 보조금심의위원회, 지방세이의신청 심의 • 나머지는 '약'으로 분류
<ul style="list-style-type: none"> • 임대차 계약에 의한 임차료, 보증금, 전세금 	<ul style="list-style-type: none"> • 청사공간부족 등으로 자치단체 조직 일부(최소 실단위) 외부장소를 사용하는 경우만 '강' • 업무편의를 위한 별도 사무소 운영 등에 소요되는 임차료 등은 '약'

■ 재무활동(유형 III)의 구분

- 구속성 : 강

유형	예시
지방채·예수금 및 관련 이자상환	<ul style="list-style-type: none"> - 지방채(원금, 이자) 상환 - 지역기금개발 차입금(원금, 이자) 상환 - 기타 국내차입금(원금, 이자) 상환 - 중앙정부 차입금(원금, 이자) 상환 - 예수금(원금, 이자) 상환
특별회계, 기타회계 및 공사·공단 경상보전	<ul style="list-style-type: none"> - 상·하수도, 도시철도 손실보전 - 상·하수도, 도시철도 차입금 상환 관련 보전 - 수도권 버스환승, 시내버스 재정지원, 통합환승에 따른 손실부담금, 마을버스 청소년 할인 자치단체 부담금
특별회계, 기타회계 및 공사·공단 자본전출금	<ul style="list-style-type: none"> - 필수자치사무와 관련된 수선유지비, 소규모 교체와 관련된 자본전출금
기금전출금(상급기관 조례에 한함)	<ul style="list-style-type: none"> - 경기신용보증재단 기금 출연금, 경기도중소기업육성기금 출연

○ 구속성 : 중

유형	예시
특별회계, 기타회계 및 공사·공단 자본전출금	- 필수자치사무와 관련된 추가시설투자비 (정수장, 하수처리장 및 배관 확충 등)

○ 구속성 : 약

유형	예시
기타회계, 특별회계 및 공사·공단 자본전출금	- 공사·공단 추가 자본출자(필수자치사무와 관련되지 않은 추가 신규사업 추진 관련) - 경북도립대학전출금
기금전출금(자체 조례 및 규정)	- 청사건립기금, 인재육성장학기금, 메티시티기금, 청년창업투자펀드, 지방채 상환기금마련, 창업 및 경쟁력 강화사업 이자보전, 중소기업 운전자금 이차 보전
국제부담금	- 지방자치단체가 주도하는 국제협약에 의한 부담금 납부
출연기관에 대한 운영비 성격의 지원	- 한국지방행정연구원, 대경연구원 등

- 원칙적으로 해당 지역에 소관된 업무로서 자치단체가 중심이 되어 처리해야 하는 사업과 사업 특성상 지역내 생활유지를 위해 반드시 필요한 사업을 유형III-강으로 구분

구분	사업내용	수선유지비 노후시설 대체 (보수, 보완, 운영)	민간위탁비	사례
위생 및 환경 유지	상·하수도	유형 III-강	유형 III-강	·정수장 ·하수처리장 ·하수관거정비
	쓰레기처리 및 자원순환	유형 III-강	유형 III-강	·매립장 ·자원재활용시설건립 ·환경미화원대기소 ·청소차량차고지이전(공공시설물확충)
	병해충 방지, 전염병 방역	유형 III-강	유형 III-강	·방역차/소독차/장비 구입 ·방역인부 대기소
	산림관리	유형 III-강	유형 III-강	·산불감시원 대기소마련(집기류 등) ·나무파쇄기 및 폐기물처리, 가공처리(X)
재난, 안전유지	소방	유형 III-강	유형 III-강	·소방장비(도)- 소방관서 신축(군별로 한 개씩), 차량도입 등 소방장비
	하천안전관리	·소하천정비(O) ·구거정비(O) ·배수관문 유지보수	유형 III-강	·복개천 공사(x), 생태하천 조성사업(x) ·배수관문 설치 (배수관문통합관제센터)
	자연재난 방재	유형 III-강	유형 III-강	·해안 방파제, 방조제
	CCTV 통합관제센터	유형 III-강	유형 III-강	·CCTV
	민방위 및 예비군 관리	유형 III-강	유형 III-강	·민방위급수시설관리(전쟁시 대비시 비상급수시설)·경비시설
교통	도로관리	유형 III-강	유형 III-강	·교통안전시설물 설치 ·제설대비창고, 제설장비(모래, 염화칼슘) ·주차장(X)
	교통신호시설물 및 표지판	유형 III-강	유형 III-강	·교통신호등 및 표지판 설치
	군도·농어촌도로 관리	수선유지 및 재포장(강)	유형 III-강	·도시계획도로, 군도, 농어촌 포장도로, 농로포 장도로(중분류, 지방자체로 추진하는 사업에 한함) ※ 2005년 지방양여금 제도가 폐지되면서 지방도로 정비사업 재원이 보통교부세로 이관됨(이를 감안 하여 형평유지 사업의 일부로 보아 '중'으로 분류)

구분	사업내용	수선유지비 노후시설 대체 (보수, 보완, 운영)	민간위탁비	사례
	교량관리	유형 III-강	유형 III-강	·교량신설(중분류, 지방자체로 추진하는 사업에 한함) ·경관육교(X)
	대중교통운영 (버스, 택시, 도시철도)	유형 III-강 (벽지노선 손실보상포함)	유형 III-강	·택시 버스 승강장 설치 ·버스공영차고지
	화물차량 관리	유형 III-강	유형 III-강	·화물차량차고지
	가로보안등	유형 III-강	유형 III-강	·가로등 및 보안등 설치
도시관리	문화, 공원, 체육시설 유지관리 (지방교부세 관련)	유형 III-강	유형 III-강	·이와 관련된 신규시설투자(약)
	개별공시지가 조사토지관리, 지적조사 주민등록 관리	유형 III-강	유형 III-강	·관련 전산개발 등

부문명	사업명	사업설명
기초생활 보장	기초생활생계급여	·국민기초생활보장법 제43조 ·생계유지능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 38 ~ 160만원 지급
	기초생활주거급여	·국민기초생활보장법 제43조 ·생계유지능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 10 ~ 40만 원 지급
	기초생활교육급여	·국민기초생활보장법 제43조 ·최저생계비 미달가구의 초·중·고등학생에게 수업료 등 지원
	기초생활해산장제급여	·국민기초생활보장법 제43조 ·최저생계비 미달가구의 가구원이 출생 또는 사망시 급여지급
	기초생활수급자양곡 할인지원	·양곡관리법 제9조 ·정부양곡을 기초수급가구에 50% 할인된 가격으로 지원
	차상위계층양곡할인 지원	·양곡관리법 제9조 ·정부양곡을 차상위계층 가구에 50% 할인된 가격으로 지원
	자활장려금	·국민기초생활보장법 제2조제9항 ·기초생활수급자 및 자활근로사업 참여자에 대해 (자활근로소득*30%- 생계급여)를 자활장려금으로 지급
	긴급복지지원	·긴급복지지원법 제17조 ·갑작스러운 위기상황으로 생계유지 등이 곤란한 사람에게 생계 및 의료 급여 지원
노인·청소년	경로당 냉난방비 등 지원	·노인복지법 제37조의2, 제27조제3항 ·경로당 운영비 중 냉난방비 지원
	기초노령연금	·기초노령연금법 제19조 ·소득·재산 수준에 따라 65세 이상 노인에게 매월 연금 지급
농업·농촌	쌀소득보전 직불제 사업	·쌀소득 등의 보전에 관한 법률 제4조 및 제9조 ·지원대상 논농업 종사자(휴경 포함)에게 쌀고정직불금을 90만원/ha 지급
	친환경농업 직불제사업	·세계무역기구 협정이행에 관한 특별법 제11조, 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정 제16조, 축산법 제3조 ·친환경농축산물 생산농업인에게 초기 소득감소분 및 생산비 차이를 보전
	FTA사업 피해보전 직불금	·「자유무역협정 체결에 따른 농어업인등의 지원에 관한 특별법」 제6조 · FTA 이행으로 인한 가격하락 어업인 지원
	경관보전직불제	·농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제 30조 등 ·시장·군수와 협약으로 경관작물재배 및 보전관리 농업인에게 직불 금 지급
	양곡관리운영	·양곡관리법 제24조, 제26조 ·정부양곡 위임업무 지자체 경비 지원
	논소득기반다양화	·농업·농촌 식품기본법 제7조, 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별 법 제11조 ·논에 벼 아닌 콩, 조사료 및 가공용 벼를 수확할 경우 보조금지급 (100% 국고보조)
	조건불리지역 직접 직불제	·세계무역기구 협정의 이행에 관한 특별법 제11조 제2항 제5호, 농어 업·농어촌 및 식품산업기본법 제39조 제3항 제5호 ·생산성 및 정주여건 취약 어촌 지원

부문명	사업명	사업설명
	밭농업 직접직불제	·농산물의 생산자를 위한 직접직불제도 시행규정 제40조의2 ·밭작물 재배농가에 밭농업보조금 지급
	살처분보상금지원	·가축전염병예방법 제48조, 축산물위생관리법 제7조 ·가축전염병에 걸렸거나 걸렸다고 의심되는 가축 및 오염물건에 대한 보상
	시도가축방역	·가축전염병 예방법 제50조 ·가축전염병 예방·확산방지를 통해 축산농가의 경제적 손실예방 및 경쟁력 제고
	가축방역사업 ※ 가축방역약품구입비, 가축전염병 예방사업(돼지소모성, 소브루셀라 등)	·가축전염병 예방법 제50조 ·가축전염병 예방약, 검진·병성감정 및 장비 등 지원 추진
	가축질병예방사업	·가축전염병예방법 제9조 ·소규모 농가 소독지원
보건의료	예방접종관리지원	·감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 제4조, 제24조 등 ·만 12세 이하 어린이 및 고위험군 등의 민간의료기관 접종비 및 보건소 약품비 등 지원
	결핵예방관리지원 및 결핵시설운영 지원	·결핵예방법 제23조 ·결핵요양시설 운영 및 입원명령자 지원
	미숙아 및 선천성 이상아 의료비	·모자보건법 제3조, 제10조 ·전국가구 월평균소득 150% 이하가구 미숙아 최고 10백만원, 선천성 이상아 최고 5백만원까지 지원
	의료급여수급권자 건강검진사업지원	·건강검진기본법 제5조 ·의료급여수급권자 중 만 19 ~ 39세 세대주, 만 41 ~ 64세 세대주 및 세대원을 대상으로 고혈압, 당뇨 등 심뇌혈관질환을 조기 발견하여 치료 및 관리로 연계함으로써 건강증진 도모
	암환자 건강검진	·암관리법 ·건강보험가입자 및 피부양자로서 당해연도 검진대상자 중 보험료 부과 기준으로 지역가입자는 월 85,000원 이하, 직장가입자는 월 86,000원 이하인 자 ·자궁경부암(30세이상) / 위암, 간암, 유방암(40세 이상) / 대장암(50세 이상)
	만성감염병예방 (에이즈, 성병)	·성병검진, 에이즈 검진, 에이즈 감염인 정기면역검사 실시, 감염인 진료비 지원, 면역증강보조제 지급
	한센병환자 의료비 지원	·기초생활보장수급자에서 제외된 생활이 어려운 한센병 환자들에게 생계비를 지원하여 안정을 도모 ·급양비, 피복비, 월동대책비(김장비, 침구비), 수용비(국비 50%, 시비 50%)
	신생아청각선별	·모자보건법 제3조, 제10조 ·소득기준 불문 신생아 청각 선별검사 최고 2.7만 원 지원
	청소년산모임신출산 의료비	·모자보건법 제3조 ·18세 이하 청소년이 임신했을 경우 임신 당 120만원 이내로 지원

부문명	사업명	사업설명
	희귀난치성질환자 의료비지원	·근거법령 없음 ·최저생계비 120 ~ 300% 저소득 희귀난치성질환자에게 호흡보조기 대여료, 간병비 등 지원
	암환자 의료비 지원	·암관리법 제13조 ·저소득 소아아동암환자 및 성인암환자에게 3천만원 한도 의료비 지원
	영유아건강검진	·건강검진기본법 제5조, 의료급여법 제14조 ·만 6세미만(영유아)에 적합한 건강검진 서비스 제공
	생애전환기 건강검진	·건강검진기본법 제5조, 의료급여법 제14조 ·생애전환기(만 40세, 만 66세, 만 15 ~ 18세 비취학청소년), 발달장애 의심 만6세미만 의료수급권자, 건강보험료 하위 30% 이하 건강보험가입자에 적합한 건강검진 서비스 제공
	난임부부지원	·모자보건법 제11조 ·소득 150%미만 부인 연령 44세미만, 인공수정 및 체외수정비용 지원
	선천성대사이상 검사 및 환아관리	·모자보건법 제3조, 제10조 ·소득기준 불문 선천성대사이상검사 및 환아관리 2만 원 지원
	한부모가족 자녀양육, 교육비지원	·한부모가족지원법 제12조 ·만18세미만 아동을 양육하는 최저생계비 130%이하인 한부모가구에 월 5만원 ~ 7만원 지급
	가정양육수당지원	·영유아보육법 제34조 ·소득에 관계없이 만5세 미만의 영유아에게 10 ~ 20만원의 보육료 지급
	영유아보육료지원 만3~5세 누리과정 지원	·영유아보육법 제34조 ·소득계층 불문 어린이집 이용 만0 ~ 5세 아동에게 보육료 11만원 ~ 36만원 지원
	어린이집 운영	·영유아보육법 제34조 ·국공립이거나 법인, 혹은 취약보육담당 어린이집 교직원에 대해 호봉에 따라서 월 지급액의 30% ~ 100%
	아이돌봄서비스사업	·아이돌봄 지원법 제3조 ·전국가구 평균소득 100% 이하 가정을 대상으로 아동 돌봄서비스 제공
	입양비용지원	·입양특례법제13조, 제32조, 제33조, 제35조 ·장애아동양육보조금, 입양비용지원
	입양아동양육수당지원	·입양특례법제13조, 제32조, 제33조, 제35조 ·입양아동양육수당 지원
	청소년한부모자립 지원사업(구·군)	·한부모가족지원법 제12조 ·4세이하 청소년한부모 가구에 아동양육비, 감정고시 학습비, 자립촉진수당 등을 지원
	공공형 어린이집 운영	·영유아보육법 제36조 ·민간어린이집을 공공형으로 전환 시 선생님 인건비 지원(산출방식) 유형 I
일반행정	여권발급	·국가위임사무 ·여권법 제21조 및 제22조 ·여권업무 수행에 부족한 지자체에 국고보조금 형식으로 지원
	가족관계등록사업	·국가위임사무

부문명	사업명	사업설명
	지적조사사업	·국가위임사무 ·지적재조사에 관한 특별법 ·불일치 지적 등록사항 수정, 디지털 지적 전환 국고보조
지역 및 도시	주한 미군 공여구역 주변지역 등 지원	·주한미군기지 공여구역주변지역 등 지원 특별법 ·공여구역주변지역 등 도로사업 및 반환공여구역 토지매입 지원
	개발제한구역 주민 지원사업	·개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제16조, 제24조 ~ 제26조 ·개발제한구역 생활편익사업, 복지증진·소득증대사업, 저소득 원주민의 생활비용보조
	도시계획정보체계구축	·국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제104조 ·국고 100% : 국가 시책에 따라 시스템 구축 UPIS
취약계층 지원	장애인연금	·장애인연금법 제3조 및 제4조 ·18세 이상 중증장애인 중 소득인정액이 선정기준액 이하인 자에게 장애인연금 지급
	장애수당(기초)	·장애인복지법 제49조 ·저소득 경증장애인에게 월 3만원 지급
	장애수당 (차상위 등)	·장애인복지법 제49조, 제50조 ·차상위 경증장애인 및 장애아동에게 매월 수당 지급(3만원 ~ 20만원)
	장애인의료비	·장애인복지법 제36조 ·저소득 장애인 본인부담금 지원(750원 ~ 전액)
	장애아가족 양육지원 사업	·장애아동복지지원법 제21조, 제23조, 제24조 ·장애아동 달재활서비스 지원, 장애부모의 비장애아동에 대한 언어발달 지원, 돌봄서비스, 발달장애인 부모 심리상담지원 서비스
	장애진단비 및 검사비 지원	·장애인복지법 ·기초생활수급자로서 새롭게 장애인 등록을 하는 분이나 재판정을 받아야 하는 장애인 대상
	장애아동재활치료	·장애아동복지지원법 ·전국 가구 평균 소득 150% 이하인 만 18세 미만 장애 아동 ·소득등급에 따라 14만원 ~ 22만원까지 발달재활서비스에 소요되는 비용 지원
	장애아학비지원	·장애인복지법 ·1급~3급 장애인 본인 또는 자녀가 초등학교, 중학생, 고등학교(일정 소득금액 미만인 자만 대상)을 대상으로 입학금, 교과서대 및 학용품대
	장애아동입양 양육보조금 (장애입양아동 의료비지원)	·입양특례법 ·(양육보조금) 입양특례법상 허가를 받은 입양기관에 의해, 같은 법의 요건과 절차를 갖춰서 장애아동을 국내에서 입양한 가정(월 55만원 ~ 63만원) ·(의료비지원) 본인이 부담한 진료/상담/재활 및 치료(심리치료 포함)에 소요되는 비용(급여 및 비급여부분 포함) 중에서 연간 260만원까지 지원해드려요
	여성장애인 출산지원	·장애인복지법 ·장애인복지법 제32조(장애인등록)에 의한 1 ~ 6급의 등록 여성장애인 중 출산 및 유산, 사산(임신기간 4개월 이상)한 자(출산시 태아 1인당 1백만원)

부문명	사업명	사업설명
수자원	국가하천유지관리	<ul style="list-style-type: none"> ·국가위임사무 ·하천법 제27조, 64조, 92조 ·기후변화 대처 위한 다기능보, 제방, 저수로, 친수시설 등 보조
상하수도·수질	상수원 보호구역 주민지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ·국가위임사무 ·수도법 제10조 제3항 ·상수원보호구역 지역주민의 재산권 행사 및 소득불균형 보상
임업	소나무 재선충병 긴급방제	<ul style="list-style-type: none"> ·산림기본법 제15조, 소나무재선충병 방제특별법 제4조, 산림보호법 제20조 ·산림병해충방제 ·전염병과같이 긴급조치로 지원되는 성격
재난방재	민방위	<ul style="list-style-type: none"> ·민방위기본법 제4조 ·민방위동원인력(전액국비), 특별한 기술과 장비를 가진 사람에 대해 동원이 되어서 일당지원