

진정한 지방시대 구현을 위한 지방재정 운용방향 수립

- 행정안전부, 9월22일(금) 부산에서 「2023 지방재정전략회의」 개최
- 지방자치단체 간 공동·협력 사업 활성화 방안, 지방이양사업 적정 투자 관리 방안 등 논의

- 행정안전부(장관 이상민)는 9월 22일(금), 부산 BPEX에서 이상민 장관 주재로 「2023 지방재정전략회의」를 개최하고 전국 지방자치단체와 함께 ‘진정한 지방시대 구현을 위한 지방재정 운용방향’을 논의했다.
- 지방재정전략회의는 중앙정부와 지방자치단체, 민간 전문가가 함께 모여 지방재정의 주요 현안을 논의하고 발전 전략을 모색하는 논의의 장으로, 2010년 이후 매년 개최되어 왔다.
- 올해 회의는 지방시대를 맞아 최초로 지방에서 개최하였으며, 지방시대위원장, 시·도지사협의회 등 4대 지방협의체 대표, 17개 시·도 부단체장, 민간 전문가를 포함하여 70여명이 참석했다.
- 이날 회의에서 논의, 발표된 진정한 지방시대 구현을 위한 지방재정 운용 방향은 다음과 같다.

【 ① 지자체 간 공동·협력 촉진, 불합리한 재정 규제 혁파 】

- 행안부는 지방자치단체 간 「공동·협력 사업」을 활성화하여 유사·중복된 공공시설 건립으로 인한 예산 낭비를 근절하고, 지역 간 갈등 해소를 통해 상생 발전을 도모할 계획이다.
- 그간 지자체가 SOC, 문화·체육시설 등 선호시설을 경쟁적으로 유치(PIMFY)함에 따라 예산이 중복·과잉투자되고, 폐기물처리시설 등 기피시설을 거부(NIMBY)함에 따라 지역 간 갈등이 야기되는 문제가 있었다.

< 지방자치단체 간 입지거부·과잉투자 현상 (사례) >

- 쓰레기 매립지에 대한 민원 제기 및 소각장 설립 반대 운동 등 혐오시설에 대한 입지거부현상(NIMBY) 발생, 지역 간 갈등 유발
- 관광객 유치를 위한 케이블카, 출렁다리 등 선호시설에 대한 과잉투자현상(PIMFY) 발생, 상당수가 만성 적자를 초래하는 등 비효율 유발

○ 이러한 입지거부·과잉투자를 해소하기 위해, ▲공동협력특별교부세 도입 추진, ▲중앙투자심사 기준 완화 ▲보통교부세 추가 지원 등을 통해 지자체 간 공동·협력을 촉진해 나갈 계획이다.

○ 특히, 2개 이상 지자체가 함께 공동·협력사업을 추진하는 경우 특별교부세로 사업비를 과감히 지원하고, 중앙투자심사 기준 적용을 완화*하는 한편,

* (예시) A시가 150억원, B군이 180억원을 부담하여 공동으로 공공시설 건립 시, (현행) 총 사업비 330억원으로 중앙투자심사 대상 → (개선) 시도 심사(자체·의뢰)

- 폐기물처리시설 등 부정적 외부효과가 큰 시설을 유치하는 지자체는 추가적인 재정지원을 위하여 보통교부세 배분기준을 개편하는 방안도 추진될 예정이다.

□ 아울러, 지방의 자율적인 재정 운용을 막는 재정 규제를 혁파한다.

○ 첫째, 지자체가 지방세입 감소에 적극 대응할 수 있도록 「통합재정안정화 기금*」의 사용가능 비율 제한을 단계적으로 자율화한다.

* 지자체 여유재원의 통합적 관리 및 회계연도 간 수입 불균형을 조정하기 위한 기금

- 현재는 기금의 일정 비율(60% 수준)만 사용할 수 있어 지방세입이 감소하는 경우에도 가용재원을 충분히 활용하기 어려웠으나, 앞으로는 조례로 사용 가능 비율을 70~90%까지 상향 조정하고, 장기적으로 「지방기금법」 개정을 통해 상한을 폐지한다.

○ 둘째, 지자체가 지방채를 탄력적으로 활용할 수 있도록 지방채 발행 대상 제한을 폐지하고 「포괄지방채」 발행을 허용한다.

- 현재는 재정투자사업 등을 대상으로만 지방채 발행이 가능하고, 인건비 등 경상경비에 사용할 목적으로는 발행할 수 없었으나, 앞으로는 국채와 동일하게 이와 같은 제한을 폐지해 모든 사업에 활용할 수 있게 한다.

- 다만, 보증채무 등 향후 지방채무로 전환될 수 있는 우발채무는 집중 모니터링을 실시하는 등 체계적으로 관리해 재정위험을 최소화한다.
 - 셋째, 지자체가 지역 문제 해결에 지방세를 전략적으로 활용할 수 있도록 「지방세 조례 감면」을 자율화한다.
 - 현재는 일부 사업*에 대해서만 예외적으로 지방세 감면이 가능했으나, 앞으로는 모든 자치사무에 대해 지방세 감면이 가능하도록 하고, 지방세 감면을 가로막던 지방교부세 페널티도 폐지해, 조례에 근거한 지방세 감면 자율성을 높인다.
- * 서민생활 지원 등 공익, 특정지역, 산업 지원 감염병 발생으로 감면이 필요한 경우(지특법§4①)

【 ② 책임 있는 재정 운용, 강력한 건전재정 기조 확립 】

- 한편, 「지방이양사업」에 대한 관리를 강화해 국민 안전 등 필수적인 기능에 공백이 생기지 않도록 하고, 지방시대를 맞아 지자체가 권한에 부합하는 책임성을 갖고 사업을 수행할 수 있도록 유도한다.
- 재정분권(‘19~’23년)에 따라 80개 국고보조사업을 이양하고 소요재원 5.8조원을 매년 별도로 지자체에 보전해왔으나, 지방하천정비 등 일부 사업에 대한 과소 투자*가 발생하는 등 책임 있는 사업관리에 일부 한계가 있었다.
 - * 사업별로는 지방하천정비, 임도시설 등이 이양 전에 비해 과소 투자되었으며, 지자체별로 소하천 정비, 상수도 관리 등 생활기반 사업이 과소 투자된 사례도 존재
- 앞으로는 지방으로 이양된 사업 중 6개 우선투자 대상 사업*을 선정해 국민안전·민생안정과 직결된 사업에 적정 수준의 투자가 유지될 수 있도록 집중 관리한다.
 - * (주민안전) ①지방하천정비사업, ②소하천정비사업, ③지역교통안전환경개선사업, ④위험도로 구조개선사업, (생활기반) ⑤상수도시설확충사업, (국정과제) ⑥범죄예방및생활질서유지사업
- 구체적으로, 우선투자 사업의 적정한 예산편성 기준액을 산정해 통보하고, 성과평가 체계도 우선투자 사업 중심으로 전면 개편하여, 그 결과에 따라 재정적 인센티브를 지급할 계획이다.

○ 또한, 지방이양사업의 추진 실적과 효과성에 대한 종합적 분석을 토대로
재원 보전 종료 이후('27년~)의 근본적인 제도개편 방안을 모색한다.

□ 아울러, 건전하고 책임 있는 재정 운용을 위한 재정 혁신을 추진한다.

○ 첫째, 민·관 합동으로 「지방재정 합동점검·지원반」을 구성·운영하여 지방
재정의 책임성과 건전성을 제고한다.

- 그간 예산낭비 사례 등 부적절한 재정운용 사례에 대해 사후적 통제에
치중해 사전적 관리와 지원이 부족한 문제가 있었다.

- 앞으로는 합동점검반이 예산낭비 사례 등 재정운용 실태를 모니터링하고,
분기별 현장점검을 실시해 적절한 조치를 취하는 한편 집행 애로사항에
대한 컨설팅을 병행한다.

○ 둘째, 「지방 기금·특별회계」를 통·폐합해 재정 운용의 건전성과 효율성을 높인다.

- 기금·특별회계는 신설이 용이한 반면, 관리체계는 미흡해 일단 설치되면
지속적으로 운영되어 지방재정 효율성을 저해하는 문제가 있었다.

※ (현황) 지방 기금은 총 2,431개, 특별회계는 총 1,978개 설치·운영 중

- 앞으로는 성과평가 체계를 개선하고, 평가 결과에 따라 통·폐합을 권고
하여 성과가 미흡하고 운영이 부실한 기금·특별회계를 정비해 나간다.

○ 셋째, 「지방재정 데이터 플랫폼」을 구축·활용해 재정 지출의 효과성과
효율성을 높인다.

- 그간 지방재정과 주요 경제 통계 간 연계가 부족하고, 지자체 간 재정·
경제 현황에 대한 비교 분석이 어려워 정책 결정에 데이터를 활용하기
어려운 문제가 있었다.

- 앞으로는 지방재정과 주요 경제 통계를 한 곳에 모아 활용성을 높이는
동시에, ‘차세대 지방재정시스템’에 탑재된 ‘정책지원시스템’을 활용해
데이터 기반의 정책 결정을 지원한다.

□ 아울러, 이날 회의에서는 행정안전부, 지방시대위원회, 4대 지방협의체가 함께 본격적인 지방시대 개막을 맞아, 주민의 복리 증진과 지역 발전을 위해 건전하고 책임 있게 재정을 운용하자는 내용의 공동 다짐을 발표했다.

* (공동다짐 주체) 이상민 행정안전부 장관, 우동기 지방시대위원장, 이철우 시도지사 협의회장(유민봉 사무총장 대참), 조길연 시도의회의장협의회장, 조재구 시군구청장 협의회장, 최봉환 시군자치구의회의장협의회장

□ 이상민 장관은 “진정한 지방시대 구현을 위해서는 지방이 주도적으로 재정을 운용할 수 있도록 자주권을 높이는 한편, 주어진 권한에 걸맞는 책임성도 제고해 나가야 한다.”면서, “본격적인 지방시대를 맞아, 앞으로도 지방자치단체와 함께 지역 발전을 위한 지방재정의 역할을 더욱 발전시켜나갈 예정이다.” 라고 말했다.

담당 부서	지방재정경제실 재정정책과	책임자	과 장	홍성철 (044-205-3702)
		담당자	사무관	박찬혁 (044-205-3705)



I 대·내외 여건 분석

- (경제·사회 환경 변화) 국내경제는 물가·고용이 비교적 안정세로, 점진적 수출 개선 및 관광객 유입 확대 등에 힘입어 성장 개선 전망
 - ※ (성장률 전망) 세계(OECD, '23.6월) : '23년 2.6→2.7%(0.1%p 상향) / 한국(한국은행, '23.8월) '23 1.4%, '24 2.2%
- 저출산·고령화 등 인구구조 변화에 따른 복지지출 증가 등 재정 역할 확대, 지방소멸 가속화에 따른 지역경제 활력 제고 필요
 - ※ (노령인구) '19 769만명 → '23 950만명 / (인구감소지역, '21년) 89개(전체 시·군·구의 40%)
- (세입여건) 부동산 시장 둔화, 기업실적 악화 등에 따라 '23년 국세·지방세 징수실적 저조, 지방교부세 자금 감소
 - ※ (국세) 상반기 178.5조원(전년동기 대비 △39.7조원) / (지방세) 상반기 52.4조원(전년동기 대비 △5.8조원)
(교부세) '23년 본예산(75.3조원) 대비 '23년은 △11.6조원 감소, '24년 정부예산안은 △8.5조원 감소

II 지방재정의 현 주소

- (지방분권 추진 경과) '95년 지방자치제도 실시(4대 동시선거) 이후 지방분권이 지속 추진되면서, 행정·재정 권한*이 지방에 대폭 이양
 - * (행정) 지방이양일괄법을 통한 사무이양(1차 '20.1월 2차 '22.1월, 6개 분야 57개 과제 추가 이양('23.2월 등
(재정) 분권교부세(05), 지방소득세소비세 신설(10), 지방소비세 확대(19~23), 지방소멸대응기금 도입(22) 등
- (당면 과제) 지방분권 추진과 지방시대 출범으로 지방의 재정자율성 확대 및 규제 완화에 대한 요구와 기대감이 더욱 상승
 - 한편 일부 자치단체의 비효율적인 재정지출에 대한 언론 등의 지적도 계속되면서, 지방재정의 책임성·건전성에 대한 관심도 증가

⇒ 지방시대로의 전환점인 지금, 그간의 지방분권의 성과를 되돌아보고 '진정한 지방시대를 구현하는 지방재정 운용방향' 수립 필요

Ⅲ 2024년 지방재정 운용 방향

< 지방시대, 행정안전부-지방자치단체 공동 다짐 >
진정한 지방시대를 구현하는 지방재정 운용

2대
핵심
가치

공동협력 · 규제해소

책임성 · 건전성

1+3
규제
혁파

① 지방자치단체 간 공동·협력을 촉진하고,
지역발전에 걸림돌이 되는 재정 규제를 해소하겠습니다.

대표
과제

< 지방자치단체 간 공동협력 사업 활성화 방안 >

주요
제도
개선

- ① 통합재정안정화 기금 활용 확대
- ② 포괄지방채 허용
- ③ 지방세 조례 감면 자율화

1+3
재정
혁신

② 책임·내실 있는 지방재정 운용을 통해
강력한 건전재정 기초를 확립하겠습니다.

대표
과제

< 지방이양사업 적정 투자 관리 및 지원 방안 >

주요
제도
개선

- ① 재정운용 현황 모니터링 및 협력 강화
- ② 지방 기금 및 특별회계 통폐합
- ③ 지방재정 데이터 플랫폼 구축

IV 2024년 지방재정 추진 과제

1. 규제혁파: 공동·협력 촉진과 불합리한 재정 규제 해소

① (대표과제) 지방자치단체 간 공동·협력 사업 활성화 방안

- (추진배경) 지방소멸·인구감소 여건과 건전재정 기초를 반영한 지방자치단체 간 공동·협력사업 활성화로 상생발전 도모 필요
- (개선사항) 공동사업에 대한 구속력 있는 행정제도의 부재, 재정 지원도 국고보조사업에 한정되고, 지원 대상과 인센티브가 제한적

□ 공동·협력 활성화 방안

- ① (행정적 지원) 다양한 광역 협력 수요 대응을 위해, 별도 조직 없이 연계가 가능하면서도 구속력이 있는 공공협약제도 도입 추진
※ 「지방자치법」 개정안 입법예고 중 (23.9.12~)
- ② (재정적 지원) 공동협력특별교부세 도입, 중앙투자심사 완화 등
 - (교부세 지원) 특별교부세 시책수요 활용하여 공동협력 사업에 지원, 구축이후 사업비를 보통교부세 보정수요에 반영하여 지속성 담보
 - (투자심사 완화) 공동·협력사업에 대한 중앙투자심사 기준금액 완화 (현행 시·도 300억원, 시·군·구 200억원 → 개선공동·협력사업 500억원)

② (제도개선) ①통합재정안정화기금 활용 확대, ②포괄지방채 허용, ③감면 자율화

① 통합재정안정화기금 활용 확대

- (현황·문제점) 지방세입 감소시, 통합재정안정화기금 활용이 필요하나, 현재 조례에 따라 전년도말 잔액의 60% 수준만 사용 가능
※ (통합재정안정화기금, '23.8월 기준) 예치금 약 22.8조원, 활용가능한 재원은 13.7조원 수준
- (개선방안) ①(단기) 조례로 정하는 사용비율 상향(50~70%→ 70~90%)
→ ②(장기) 「지방기금법」상 사용 비율 제한 단계적 완화 추진(제16조)

② 포괄지방채 허용

- (현황·문제점) 현재 지방채는 투자사업, 재해예방·복구사업 등 자본지출 사업만 발행 가능, 인건비 등 경상사업 불가

- (개선방안) 발행 대상 제한 폐지, 모든 사업에 활용 가능토록 개선*

* 국채는 발행대상 제한 없음(공공목적에 필요한 자금 확보 등을 위해 발행(국채법 제2조))

※ 다만, 보증채무 등 추후 자치단체 채무로 전환 가능한 우발채무는 체계적 관리 지속

③ 지방세 조례 감면 자율화

- (현황·문제점) 지방세 조례감면*은 법률 개정예 비해 신속·효과적인 지원과 지역특성 고려가 가능함에도 활용률 저조

* ('22년) 총 감면액 7조 3,711억원 중 법정 감면 6조 9,309억원(94.0%), 조례 감면 4,402억원(6.0%)

- (개선방안) 조례감면 범위를 예외적 허용에서 자치사무 전체로 포괄적 허용으로 확대, 조례감면시 적용되는 교부세 페널티 폐지*

* (현행) 한도 내 100%, 한도 초과 등 150% → (개선) 한도 내 폐지, 한도 초과 등 200%

2. 재정혁신 : 책임·내실있는 재정 운용과 강력한 건전재정

① (대표과제) 지방이양사업 적정 투자 관리 및 지원방안

- (추진배경) 재정분권 등으로 국고보조사업의 이양 및 소요재원 보전을 추진해왔으나, 이양 이후 자치단체 책임 있는 관리에 일부 한계

- (개선사항) ①이양 전과 비교시 사업별로 과다·과소 투자 등 불균형 발생*, ②총액 중심 평가로 사업별 관리 미흡, ③보전 종료 후 대책 필요

* (이양 전('19년) 대비 과소투자) 주민 안전과 밀접한 지방하천 정비사업(98.2%), 친환경 양식어업육성(66.6%), 임도시설(69.4%) 등 16개 사업

□ 지방이양사업 관리 강화 방안

① < 1단계 > 우선투자 사업 선정 및 집중관리, 사업별 성과관리체계 마련

- (우선투자 사업 관리) 주민안전, 생활기반, 국정과제 등 고려하여 관계부처·자치단체 등 의견수렴을 거쳐 6개 우선투자 사업* 선정
- * (주민안전) ①지방하천정비사업 ②소하천정비사업 ③지역교통안전환경개선사업 ④위험도로구조개선사업 (생활기반) ⑤상수도시설확충사업 (국정과제) ⑥범죄예방및생활질서유지사업
- (관리계획) 선정된 우선투자 사업비에 대한 예산편성 기준액 산정·통보, 자치단체는 목표율 등을 반영한 자체 「이양사업 관리계획」 수립
- (사업별 성과관리) 우선투자 사업별 예산편성률·집행률 평가지표 신설, 평가 결과에 따라 미흡 자치단체 보전금을 우수 자치단체로 지급

② < 2단계 > 종합적 지원방안 마련

- (종합분석) 지방이양사업 추진 실적, 효과성에 대한 종합적 분석을 토대로 보전 종료 이후('27년~) 대비 근본적 제도개편 모색
- (행·재정 지원) 추가 재원 부담 등을 고려한 사업조정, 업무량에 따른 인력재배치, 보통교부세 보정수요 반영 등 지원방안 검토

② (제도개선) ①재정운용 현황 모니터링 및 협력 강화, ②지방 기금 및 특별회계 통·폐합, ③지방재정 데이터 플랫폼 구축

① 재정운용 현황 모니터링 및 협력 강화

- (현황·문제점) 낭비성 사업, 비효율적 재정운용 등에 대한 관리가 사후적 방식에만 치중하여, 사전적 관리 및 지원 시스템 부재

- (개선방안) 행안부·관계부처·민간전문가 등 「지방재정 합동 점검·지원반」 구성, 분기별 재정운용 상황 현장점검 추진

※ ①비효율적 재정운용 가능성 높은 분야 등 모니터링, ②집행관리 및 애로사항 컨설팅, ③점검 후 필요시 감사의뢰, 법령 위반 시 교부세 감액 적용

② 지방 기금 및 특별회계 통·폐합

- (현황·문제점) 기금·특별회계의 신설은 용이한 반면, 관리체계가 미흡하여 일단 설치되면 지속적으로 운영, 지방재정 효율성 저하

- (개선방안) ①기금 성과평가 개선* 및 특별회계 평가 신설, 평가 결과에 따라 성과 미흡 기금·특별회계에 대해서는 폐지·정비 권고

* (현행) 자치단체별 평가방식 → (개선) 각 기금별 평가방식 도입(기금별 개선권고 실시 등)

※ 개별법률 개정만으로도 설치가 가능했던 지방자치단체 법정 기금·회계를 「지방재정법」 및 「지방기금법」도 개정하도록 규정 검토 (국가의 경우 기금·회계 신설시 「국가재정법」 개정 필요)

③ 지방재정 데이터 플랫폼 구축

- (현황·문제점) 자치단체 간 재정·경제 현황 비교 분석 및 미래 전망 등이 어려워, 정책 결정 시 데이터가 뒷받침이 되지 못하는 한계

- (개선방안) ‘정책지원시스템’을 통해 지방재정-지역경제 데이터 현황을 연계하고, 자치단체 상호 간 공개·공유 및 맞춤형 정보 제공 강화

※ 공유 데이터 : (지방재정) '07~'23년까지 전 자치단체 세입, 세출, 결산 등 6,353개
(지역경제·사회) 통계청 인구, 소비, 고용, 주거 등 1,825개 지표

※ ①예산편성, ②집행, ③중장기 전략 수립 등 쉼단계 정책결정 지원,

①단체장, ②예산부서, ③지방의회 등 수요자 맞춤형 정보 제공