연구보고서 | 2025-06

지방자치단체 가용재원 실태분석 및 활용 제고방안:
중앙-지방 재정관계를 중심으로

전성만 · 전영준 · 황해동

Korea
Research
Institute
for Local
Administration

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방자치단체 가용재원 실태분석 및 활용 제고방안: 중앙-지방 재정관계를 중심으로

Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진 전 성 만(연구위원)
전 영 준(부연구위원)
황 해 동(부연구위원)

발 행 일 2025년 12월 31일
발 행 인 육 동 일
발 행 처 한국지방행정연구원
주 소 (26464) 강원특별자치도 원주시 세계로 21(반곡동)
전 화 033-769-9999
판 매 처 정부간행물판매센터 02-394-0337
인 쇄 처 (주)투데이기획 044-862-0242
I S B N 978-89-7865-551-4

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서 문

지방자치 시행 30년 동안 지방재정 규모는 약 20배 확대되었음에도, 지방자치단체가 주민 삶의 질 향상을 위해 어느 정도의 재정여력이 필요하며 실제로 보유하고 있는지에 관한 재정분권의 실증연구가 다수 있을 것으로 기대되었다. 그러나, 아쉽게도 중앙-지방 간 재정관계에서 세입과 세출 차원에서 지방자치단체의 재정자율성이 고양되어야 한다는 재정분권의 당위론적 접근을 뒷받침할만한 정교한 재정분석연구가 아쉬웠다. 그 결과, 정부 교체 때마다 재정분권 vs 재정집권 논쟁이 반복되고 있으며, 국세-지방세 비율 조정, 보통교부세 확대, 국고보조금 개편 등 일반적 정책수단만이 논의되어 왔다. 그러나 두 입장의 선행 조건인 "지자체가 정말 자율적 재원을 보유하고 있는가"에 대한 실증적 검증은 충분하지 않았다는 점에서 양 입장에 대한 논거를 대변하는 실증적 기반의 논쟁보다는 정치적인 이해관계에 따른 재정분권이 30여 년 동안 관행적으로 주장되어오지 않았나하는 판단이 든다.

이에 본 연구는 지방재정의 "가용재원(available fiscal resources)" 개념과 범위를 중앙-지방 간 재정관계에 기초하여, 중앙정부의 국고보조사업의 매칭사업과 지방자치단체의 3년 주기 예산과정 내에서 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 재원으로 개념화하여 지방자치단체의 가용재원의 실태를 분석하였다는 점에서 과거의 가용재원 연구와 차별화된다. 또한, 지방자치단체의 가용재원 실태를 파악한 후에, 가용재원에 영향을 주는 세입측면에서 보통교부세제도와 세출측면에서 국고보조사업에 대한 제도 개선의 시사점을 제시하였다는 점에서 의의가 크다. 향후에 본 연구를 토대로, 지방자치단체의 가용재원의 측정을 정교화하여 지방자치단체의 재정자율성을 측정하는 지표가 도출되기를 기대한다.

2025년 12월

한국지방행정연구원장 **육 동 일**

요 약

지방자치가 30년을 운용하면서 지방재정의 규모가 20배 증가하였는데도 불구하고 아직까지 지방자치단체가 어느 규모 및 어느 수준의 재정여력이 필요한지에 대한 논의는 간과되어 왔다.

재정분권론자는 지방자치 30년 동안 주민들의 삶의 질을 고양하기 위해서는 지방재정분권이 필요하고, 재정분권이 되면 지방자치단체의 재정운용의 자율성이 높아지게 되어 결국 지방자치단체가 주민을 위한 재정사업을 할 것이라는 주장하고 있다. 반면 재정집권론자는 지방자치단체는 예산극대화 행태에 의해서 예산집행의 비효율성이 나타나고 현재 지방자치단체의 재정규모는 부족하지 않다는 주장하고 있다. 결국, 두 주장은 새로운 정부가 들어설 때마다 재정분권의 정책으로 국세-지방세 비중을 8:2에서 7:3 또는 6:4의 확대 및 보통교부세의 법정률 인상의 세입분권과 국고보조금 사업의 개선이라는 세출분권이 이슈가 되어왔다. 두 주장의 기저에는 과연 지방자치단체가 이익극대화 집단이건 주민을 위한 집단이건 간에 과연 지자체가 주민들의 삶의 질을 고양하기 위한 자율적인 재원을 소유하고 있는지에 대한 답이 전제되어야 함에도 아직까지 연구가 정교화되지 못하고 있었다.

이에, 본 연구는 두 주장의 기저에 있는 지방자치단체 재정의 충분성에 대해서, 가용재원의 개념을 토대로 이론적 측면과 실증적 측면에서 분석하였다. 주요 분석 결과는 다음과 같다.

(1) 가용재원의 개념과 범위 도출

지방자치단체의 가용재원의 개념과 범위를 이론적 논의를 통해서 의미를 구체화하였고, 실무적으로 중요한 가용재원의 개념과 의미가 무엇인지를 보여주었다. 가용재원의 개념과 범위는 접근에 따라 다르지만, ① 사전적 가용재원(재정자립도 재정자주도), ② 운용 가용재원(재정 운용 자율재원), ③ 사후적 가용재원(순세계잉여금)으로 분류된다. 이 중에서 중앙-지방 간 재정관계에서 3년의 예산주기로 볼 때 ② 운용 가용재원은 이 중앙-지방 간 재정관계에서 중요한 가용재원으로 판단하였다. 그 이유는

사전적으로 재정자립도와 재정자주도의 제약 내에서 국고보조사업의 세출구조 내에서는 재정운용의 자율성이 요구되고, 이는 재정운용의 가용재원에 의존되기 때문이다. 따라서, 본 연구에서는 가용재원의 범위를 ② 운용 가용재원으로 좁혀서 이를 "본 연구의 가용재원"이라는 표현으로 가용재원을 정의하였다.

(2) 가용재원 모델 설립

둘째, 기존의 가용재원을 측정하는 산정방식을 개선하여, 지방자치단체의 실질적인 재량지출의 가용재원을 추출하여 본 연구의 가용재원모델을 수립하였다. 기존 조기현(2015), 김성주 외(2022), 행안부 모델의 한계를 극복하고, 지자체의 재량지출의 측정 타당성을 높였다. 기존 모델은 지자체의 최근 예산 통계목을 반영하지 못했고, 지자체 유형별(광역, 기초 시·군, 구) 이전재원 활용에 대한 차이를 반영하지 못했다. 이에 지자체는 중앙-지방 간 재정관계에서 이전재원에 대한 자체 "조례"를 설정하여 재량지출보다는 의무지출이 증가하였다는 점을 간과하여 기존 가용재원 모델로 가용재원 비율을 추정한 결과, 가용재원이 현실을 반영하지 못한다는 점을 밝혔다. 이를 토대로 본 연구의 가용재원 모델에서는 측정타당성을 높이기 위해 5단계의 기준을 통해 규모를 추정하였다. 이 과정에서 기존 가용재원 모델의 한계를 극복할 수 있는 추정방법을 활용하였다. 가용재원을 측정하는 과정에서 특광역시, 기초시군, 자치구의 기능과 역할에 따라 가용재원의 의미가 달리 적용될 수 있다는 시사점을 도출하였다. 즉, 가용재원은 광역본청, 자치구보다는 기초시군에게 더 필요한 지표라는 점이다. 또한, 현실에서 반영될 수 있는 지자체의 예산행태를 반영하는 가용재원의 비율을 도출하였다.

(3) 가용재원 모델의 유용성

추정된 가용재원을 통해서 사전적 가용재원 (재정자립도와 재정자주도)와 관계를 통해서 지방자치단체의 가용재원의 실태가 어떻게 분포되어 있는지를 기술하였다. 분석결과, 재정자립도보다 가용재원비율이 낮은 지자체, 재정자립도와 재정자주도 사이

에 있는 지자체가 있다는 점을 알게 되었다. 지방자치단체가 자체세입과 이전재원을 통해서 의무지출을 집행하고 재량지출의 수준을 보여주는 근거가 되었다. 또한, 교부세 부족분과 가용재원금액의 차이를 통해서 교부세가 기준재정수요를 충족하기 위해서는 가용재원금액을 늘릴 필요가 있다는 점을 보여주었다.

또한, 지자체의 가용재원의 분포를 통해서, 세입-세출의 영향분석을 실증분석을 통해 밝혔다. 통계분석 결과, 자체세입과 이전재원(교부세)의 확대를 통해 지방자치단체의 가용재원비율을 증가될 수 있다는 점을 밝혔다. 또한 지방자치단체의 세출구조분석을 통해 지자체 그룹별로 국고보조사업이 전 분야에 걸쳐 유사하게 수행되고 있다는 점을 보여주었다.

본 연구에서는 가용재원 모델을 지자체의 자율성의 상태를 진단하고 분석함으로써 중앙-지방 간 재정관계에서 세입차원과 세출차원에서 정책적 시사점을 제시하였다. 세입차원에서는 교부세의 확충을 통한 지자체의 세입 자율성을 높이는 방안으로 교부세 법정률 인상을 제시하였고, 세출차원에서는 국고보조사업의 구조적 개편과 협약을 통한 성과지향적인 국고보조사업의 개편이 필요하다는 점을 강조하였다.

목 차

제1장 서 론

제1절 연구배경 및 목적 ····· 3

1. 연구배경 ····· 3
2. 연구목적 ····· 6

제2절 연구방법 및 연구내용 ····· 7

1. 연구방법 ····· 7
2. 연구내용 ····· 7

제2장 가용재원의 이론적 검토

제1절 가용재원의 개념과 의의 ····· 11

1. 지방재원의 분류와 의의 ····· 11
2. 전통적인 지방재원의 유형과 그 의의 ····· 13
3. 가용재원의 개념 및 범위 ····· 15

제2절 가용재원의 이론적 논의 ····· 22

1. 재정학적 접근: 정부 간 재정관계와 가용재원에 관한 논의 ····· 22
2. 조직론적 접근 ····· 28

제3절 가용재원 관련 선행연구 검토 ····· 34

1. 가용재원 산정방식에 관한 연구 ····· 34
2. 가용재원의 필요성 및 적정 수준에 관한 연구 ····· 38
3. 선행연구의 한계와 본 연구의 차이점 ····· 40

제3장 지방자치단체 가용재원 현황분석

제1절 기존 가용재원 모델을 통한 규모 추정 ····· 45

1. 기존 가용재원 모델 개요 ····· 45

2. 기존 가용재원 모델을 통한 가용재원 규모 측정 ····· 50
3. 기존 가용재원 모델을 통한 지자체 유형별 가용재원 규모 ····· 52

제2절 본 연구 가용재원모델에 따른 지자체 실태분석 ····· 56
1. 본 연구의 가용재원 개념 및 범위 ····· 56
2. 기존 가용재원 모델의 정교화: 본 연구의 가용재원 모델 ····· 70
3. 지방자치단체 가용재원 실태 및 분석 ····· 109

제3절 지자체 세입·세출이 가용재원에 미치는 영향분석 ····· 126
1. 지자체 세입·세출이 가용재원 비율에 미치는 영향분석 ····· 126
2. 지방자치단체 기능별 세출분석: 국고보조금 지원 중심으로 ····· 133

제4장 본 연구 가용재원 분석에 따른 정책제언

제1절 요약 및 결과의 함의 ····· 155
1. 요약 ····· 155
2. 결과 함의 ····· 157

제2절 중앙-지방 간 재정관계에 대한 정책제언 ····· 163
1. 지방자치단체 세입측면: 교부세 확충 ····· 163
2. 지방자치단체 세출측면: 국고보조사업 개선 ····· 168

제3절 연구의 한계 ····· 171

참고문헌 ····· 172

부록1. 설문지 ····· 192

부록2. 가용재원에 대한 설문결과(광역·기초 비교) ····· 197

Abstract ····· 216

표 목차

〈표 2-1〉 중기재정계획상의 가용재원 산정방식 ····· 19
〈표 2-2〉 지방재정투자사업 심사제도상의 가용재원 산정방식 ····· 20
〈표 2-3〉 지방재정분석제도상의 가용재원 산정방식 ····· 21
〈표 2-4〉 조직여유(organizational slack)에 대한 정의 ····· 29
〈표 2-5〉 이창균·신두섭(2007) 연구에서의 가용재원 산정방식 ····· 34
〈표 2-6〉 조기현·여효성(2017) 연구에서의 가용재원 산정방식 ····· 36
〈표 2-7〉 조강주(2018) 연구에서의 가용재원 산정방식 ····· 37
〈표 2-8〉 김성주 외(2022) 연구에서의 가용재원 산정방식 ····· 38

〈표 3-1〉 지방재정분석제도상 가용재원 산정 시에 활용되는 세출 항목 ····· 45
〈표 3-2〉 조기현·여효성(2017) 연구에서의 세출 항목 성격 구분 ····· 46
〈표 3-3〉 김성주 외(2022) 연구에서의 통계목 분류를 통한 가용재원 산정 내역 ··· 48
〈표 3-4〉 기존 모델을 통한 전국 지방자치단체의 가용재원 측정 ····· 50
〈표 3-5〉 기존 모델을 통한 지방자치단체 단위별 가용재원 측정 ····· 52
〈표 3-6〉 기존 모델을 통한 재정자립도 상·하위 자치단체의 가용재원 측정 ····· 53
〈표 3-7〉 기존 모델을 통한 재정자주도 상·하위 자치단체의 가용재원 측정 ····· 54
〈표 3-8〉 기존 모델을 통한 인구감소지역(89개)의 가용재원 측정 ····· 55
〈표 3-9〉 가용재원의 개념-조직학적 접근 ····· 57
〈표 3-10〉 가용재원의 개념-재정학적 접근과 조직학적 접근 비교 ····· 58
〈표 3-11〉 가용재원의 범위-재정학적 접근과 조직학적 접근 비교 ····· 59
〈표 3-12〉 설문대상자 인적사항 ····· 70
〈표 3-13〉 경직성 정도 세출 설문항목 ····· 71
〈표 3-14〉 기존 모델의 의무지출항목과 비의무지출항목 ····· 101
〈표 3-15〉 경직성 정도 세출 설문항목(결과) ····· 105
〈표 3-16〉 본 연구의 가용재원 통계목 리스트 ····· 108
〈표 3-17〉 전국 지방자치단체의 가용재원 규모 및 비율 측정 ····· 110

〈표 3-18〉 기존 모델을 통한 지방자치단체 유형별 가용재원 측정 ····· 111
〈표 3-19〉 재정자립도 상·하위 자치단체의 가용재원 측정 ····· 112
〈표 3-20〉 재정자립도 상·하위 자치단체의 가용재원 측정(광역본청 제외) ····· 112
〈표 3-21〉 재정자주도 상·하위 자치단체의 가용재원 측정 ····· 113
〈표 3-22〉 재정자주도 상·하위 자치단체의 가용재원 측정(자치구 제외) ····· 114
〈표 3-23〉 인구감소지역(89개)의 가용재원 측정 ····· 115
〈표 3-24〉 인구감소지역(89개)의 가용재원 측정(자치구 제외) ····· 115
〈표 3-25〉 가용재원, 재정자립도, 교부세 관계-지자체 그룹 ····· 128
〈표 3-26〉 가용재원 모델 변수 기술 통계 ····· 129
〈표 3-27〉 가용재원 영향 분석- 세입과 지자체 그룹 차이 분석-전체 ····· 130
〈표 3-28〉 가용재원 영향 분석- 세입과 지자체 그룹 차이 분석-재정자립도 하위 25% ····· 131
〈표 3-29〉 가용재원 영향 분석- 세출과 지자체 그룹 차이 분석-전체 ····· 132
〈표 3-30〉 가용재원 영향 분석- 세출과 지자체 그룹 차이 분석-재정자립도 하위 25% ····· 132
〈표 3-31〉 국고보조지원 추이(총합) ····· 133
〈표 3-32〉 국고보조지원 추이(시) ····· 134
〈표 3-33〉 국고보조지원 추이(군) ····· 135
〈표 3-34〉 국고보조지원 추이(구) ····· 135
〈표 3-35〉 국고보조지원 추이(본청) ····· 136
〈표 3-36〉 국고보조지원 추이-재정자립도(평균) ····· 137
〈표 3-37〉 국고보조지원 추이-재정자립도(상) ····· 137
〈표 3-38〉 국고보조지원 추이-재정자립도(중) ····· 138
〈표 3-39〉 국고보조지원 추이-재정자립도(하) ····· 139
〈표 3-40〉 국고보조지원 추이-재정자주도(상) ····· 139
〈표 3-41〉 국고보조지원 추이-재정자주도(중) ····· 140

〈표 3-42〉 국고보조지원 추이-재정자주도(하) ····· 141
〈표 3-43〉 인구감소지역(89개)의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 ····· 141
〈표 3-44〉 비인구감소지역(122개)의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 ···· 142
〈표 3-45〉 5극 3특 지역의 연도별 평균 국고보조 비중 ····· 143
〈표 3-46〉 수도권 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 ····· 144
〈표 3-47〉 대구·경북 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 ····· 145
〈표 3-48〉 부산·울산·경남 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 · 146
〈표 3-49〉 충청권 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 ····· 147
〈표 3-50〉 광주·전남 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 ····· 148
〈표 3-51〉 강원 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 ····· 149
〈표 3-52〉 전북 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 ····· 150
〈표 3-53〉 제주특별자치도의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 ····· 151

〈표 4-1〉 세입과 세출에서 재정분권 인식을 위한 기본 틀 ····· 159
〈표 4-2〉 중앙-지방 간 재정관계에서 가용재원 범위 ····· 162
〈표 4-3〉 보통교부세 재정부족액 보전율 추이 ····· 165
〈표 4-4〉 보통교부세 보전액 부족분 추이 ····· 166
〈표 4-5〉 내국세 법정률 변화에 따른 보통교부세 규모 ····· 166
〈표 4-6〉 지방재정사업의 재원특성과 재정자율성 ····· 169

그림 목차

[그림 1-1] 연구수행내용 및 흐름도 ····· 8

[그림 2-1] 조직여유(organizational slack)의 유형 분류 ····· 32

[그림 3-1] 재정자립도와 재정자주도를 이용한 가용재원의 이해 (1) ····· 68
[그림 3-2] 재정자립도와 재정자주도를 이용한 가용재원의 이해 (2) ····· 70
[그림 3-3] 인건비 설문결과(평균) ····· 72
[그림 3-4] 일반운영비 설문결과(평균) ····· 74
[그림 3-5] 여비 설문결과(평균) ····· 75
[그림 3-6] 업무추진비, 직무수행경비 설문결과(평균) ····· 77
[그림 3-7] 의회비 설문결과(평균) ····· 79
[그림 3-8] 일반보상금, 이주 및 재해보상금 설문결과(평균) ····· 82
[그림 3-9] 포상금, 연금부담금, 배상금, 출연금 설문결과(평균) ····· 83
[그림 3-10] 민간이전 설문결과(평균) ····· 86
[그림 3-11] 자치단체 등 이전 설문결과(평균) ····· 89
[그림 3-12] 전출금, 공사공단자본전출금 설문결과(평균) ····· 90
[그림 3-13] 차입금 이자상환 설문결과(평균) ····· 91
[그림 3-14] 국외이전, 민간자본이전, 자치단체등 자본이전,
국외자본이전 설문결과(평균) ····· 93
[그림 3-15] 융자금 설문결과(평균) ····· 94
[그림 3-16] 차입금원금상환 설문결과(평균) ····· 95
[그림 3-17] 예치금, 기타회계 등 전출금, 기금전출금, 교육비특별회계 전출금
설문결과(평균) ····· 96
[그림 3-18] 예수금 원리금상환 설문결과(평균) ····· 97
[그림 3-19] 기타내부거래, 예비비, 반환금 기타 설문결과(평균) ····· 98
[그림 3-20] 재정자립도, 재정자주도와 가용재원의 관계(지자체 유형) ····· 117

[그림 3-21] 재정자립도 그룹과 재정자주도 그룹과 관계 ····· 118
[그림 3-22] 재정자립도 그룹과 재정자주도 그룹과 관계(밀도함수) ····· 120
[그림 3-23] 재정자립도 그룹과 재정자주도 그룹 관계
(전년대비 변화와 관계, 밀도함수) ····· 121
[그림 3-24] 인구감소지역(89개)의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야
변화 추이 ····· 142
[그림 3-25] 비인구감소지역(122개)의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야
변화 추이 ····· 143
[그림 3-26] 5극 3특 지역의 연도별 평균 국고보조 비중 변화 추이 ····· 144
[그림 3-27] 수도권 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야
변화 추이 ····· 145
[그림 3-28] 대구·경북 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야
변화 추이 ····· 146
[그림 3-29] 부산·울산·경남 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야
변화 추이 ····· 147
[그림 3-30] 충청권 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야
변화 추이 ····· 148
[그림 3-31] 광주·전남 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야
변화 추이 ····· 149
[그림 3-32] 강원 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야
변화 추이 ····· 150
[그림 3-33] 전북 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야
변화 추이 ····· 151
[그림 3-34] 제주특별자치도의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야
변화 추이 ····· 152

[그림 4-1] 지자체 3개연도 예산주기와 가용재원의 범위 ····· 161

1

서론

제1절 연구배경 및 목적
제2절 연구방법 및 연구내용

제1장 서 론

제1절 • 연구배경 및 목적

1. 연구배경

대도시에 살고 있는 맞벌이가족이 고소득이지만, 아파트 주택담보대출을 집행하고 나면 매달 쓸 수 있는 유동자산의 규모가 적은 반면, 지방에 살고 있는 외벌이 가족이자가 아파트에 살면서 의무지출이 없는 경우에 유동자산 규모가 많다면 과연 어느 가족이 삶의 질을 제고하고 있는 것일까?

이를 지방자치단체의 경우로 볼 때 과연 지방자치단체의 어느 정도의 자율적 재원을 소유하고 있어야 주민들의 재정수요를 만족하는 재정사업을 집행할 수 있을까? 과연 지금의 재정여력은 부족한 상태인가? 아니면 충분한가? 이를 답하기 위해서는 일단 주민들의 만족할 만한 수요를 측정해야 하는데, 수용할만한 재정수요의 측정하기에 난제가 많다(임성일, 1997). 그렇다보니, 재정수요에 대응하는 지방자치단체의 세입규모 및 재정여력이 충분해야 한다는 재정분권론자들에게는 지방자치단체가 가용할 수 있는 재원이 많을수록 주민들에게 만족할 만한 재정사업을 수행할 것으로 기대된다. 반면, 지방자치단체의 행태가 주민들을 위한 봉사자의 역할보다는 재정운용자의 이익을 극대화하는 경향을 견제하는 의견도 충분히 많다.

중앙-지방 간 재정관계가 중앙 의존적인 국가에서는 재정분권의 현상과 본질이 다르게 나타난다. 우명동(2007; 2019)은 현상학적 지방재정분권은 중앙-지방 간 재정관계로 1) 재정에 관한 의사결정권을 지방에 이양, 2) 정부계층간의 기능배분과 세원배분, 3) 이전재원이 제도적으로 구체화한다고 보면서, 현상학적 재정분권에 대한 논의가 심화되면 자칫 지방재정분권의 본질인 지역경제 활성화를 통한 지역주민의 삶의 질 제고라는 목표에 대해서는 소홀해질 수 있음을 경고하였다.

지방자치가 출범한 이래로 지방세입 총량은 '90년 23조 원에서 '22년 395조 원으로 17배 증가하였고 지방세출 총량은 '90년 16조 원에서 319조 원으로 20배 성장하였음

에도, 아직 전국 지방자치단체의 평균 재정자립도는 50% 수준이고, 대다수의 군 지역은 30%를 넘지 못하고 있다. 대통령이 선출되는 5년마다 이슈가 되는 지방재정분권은 결국 현상학적인 재정분권의 제도화가 주를 이루었다. 지방재정분권을 필요하다는 견해에서는 30% 내외의 재정자립도 및 2할의 지방세 규모는 지방자치단체의 자체재원으로 충분하지 않고, 재정사업을 운용하는 각종의 규제 및 중앙부처의 지침들은 지방교부세의 자주재원을 이전하고 있다해도 지방자치단체의 재정자율성은 제약되었다고 주장하는 반면, 기획재정부 및 중앙재정집권이 필요하다는 견해에서는 지방자치단체의 공약을 재정사업화하면서 발생하는 비효율성, 연말 순세계잉여금 및 불용액이 존재하는 것을 이유로 지방자치단체가 교부세, 국고보조금 등의 이전재원에도 불구하고 지방자치단체이익극대화의 행태를 보인다고 간주한다.

다수의 지방재정관련 연구가 진행되어 왔음에도 지방자치 30년이 지나오면서 두 입장의 견해의 차이는 크게 변하지 않고 있고, 변화는 대통령의 중앙권력과 중앙관료 권력의 타협의 결과로 진행되어왔다. 그렇다 보니, 지방자치를 30년 운용하면서 지방재정의 규모가 20배 증가하였는데도 불구하고 아직까지 지방자치단체가 어느 규모 및 어느 수준의 재정여력이 필요한지에 대한 논의는 간과되어 왔다. 즉, 지금까지 지방자치단체의 재정력을 대표하는 지방자립도와 재정자주도를 중심으로 지방재정분권을 진단하고 있다는 점이다. 재정자립도와 재정자주도는 비율 숫자의 의미가 지방자치단체의 재정자립과 자주의 의미를 대변[1]하고 있지 못한다. 그럼에도 아직까지 두 지표만큼 단순하면서도 명료한 지표가 산출되지 못하고 있다는 핑계로 두 지표를 지방재정분권의 대표 지표로 활용한다는 점은 지방재정분권에 대한 접근에 한계가 있다는 점을 인정하지 못하는 것일 가능성이 있다.

지방자치단체가 필요로 하는 재원규모에 대한 연구는 지속되어 왔고, 연구들은 기존의 재정자립도 및 재정자주도 지표의 한계를 지방자치단체의 재정(여)력 측정[2]을 통해서 대체하고자 하는 노력이 있어 왔다(오연천, 1988; 임성일, 1997; 이상용·하능식,

1 재정자립도가 낮은 지방자치단체를 '부실재정'으로 간주하는 것을 경계해야한다. 재정자립도는 지방자치단체의 전체 재원 중 자체수입이 차지하는 비중을 나타내는 지표로써, 이는 지방세 등 자체수입 규모와 국고보조금 등 이전재원의 규모에 따라 달라진다. 지자체의 재정자립도가 낮은 이유에는 국고보조금의 영향이 매우 큽니다. 국고보조금은 국가의 정책을 지방자치단체를 통해 실현하는 수단으로, 재정자립도 산식 중 분모인 전체 재원규모에는 포함되어 재정자립도를 낮추는 요인이다(행안부, 2023.4.13. 보도자료).

2 재정력지수는 지자체의 재정수요(사회경제 여건 반영)를 통해서 세입재원의 정도를 측정하였으나, 재정수요는 세입 및 세출의 재원을 기초로 하는 것이 아니기에 논외로 한다.

2007). 지방자치단체의 재정력을 측정하는 측정타당한 지표로 발전하지 못한 이유는 지방자치단체의 재정활동이 지역경제를 발전하여 주민들의 삶의 질을 제고한다는 본질적 목적보다는 중앙-지방 간 재정관계에서 산출된 재원배분을 어떻게 정교하게 구분할 것인지에 집중하였기 때문이다.

지방자치 30년이 지나오면서 중앙-지방 간 재정관계에서 중앙의 재원이 지방의 재원으로 넘어와야 세입의 지방재정분권이 확대된다는 주장을 위해서는 지방재정분권론자는 어떤 근거로 재정수요를 대응할 수 있는 자체재원과 자주재원의 확대가 필요한지에 근거를 제시해야 한다. 지방재정안정화기금 도입에 따른 순세계잉여금에 대한 가용재원을 비축하고 있고, 지방채 발행과 관련하여 재정건전성을 유지하고 있음에도 어떤 측면에서 지방자치단체는 자체재원과 자주재원의 확대가 중앙부처의 국고보조금사업의 확대보다 주민들의 삶의 질을 높일 수 있는지를 논리적으로 설득하여야 한다. 반면, 중앙정부에서는 현재의 중앙-지방 간 재정관계에서 운용되는 자체재원과 이전재원이 주민의 삶의 질을 만족할만한 재정사업의 여건이 된다는 점을 제시하여야 한다. 문재인 정부에서 지방재정 분권을 시행하기 전에 '19년 말 지방자치단체의 68.7조 원('18년 결산 기준) 불용액 규모가 언론에 나오게 되고, 이는 곧 지방자치단체의 여유 재원이 있음에도 불구하고 비효율적 예산운영의 결과를 초래하고 있다는 점이 부각하면서 국세-지방세 비중의 7:3은 성사되지 못했다.

위의 두 주장(분권론자와 집권론자)들의 주장에는 지방자치단체의 "가용재원"에 대한 개념, 범위, 이해가 다르다고 판단된다. 분권론자는 지방자치단체에서 가용재원은 목적 없이 자율적으로 활용할 수 있는 사전적 재원상태(狀態)뿐만 아니라, 재정사업 운용(運用)·집행 및 사후적으로 재정운용 결과를 포함하는 "재정상태 및 운용의 자율성"의 측면에서 가용재원을 포함하는 반면, 중앙정부에서는 재정상태와 사후적인 재정결과를 포함하는 "재정상태 자율성"측면에서 가용재원을 이해하는 것으로 판단된다. 중앙-지방 간 예산과정에서 볼 때, 가용재원은 중앙-지방 간 재정관계의 구조(構造), 이전재원의 과정(過程) 내에서 운용의 행태와 집행, 재원지출의 결과(結果)의 과정 내에서 파악함으로써 연구에 기여할 것으로 기대된다.

따라서, 본 연구에서는 가용재원의 개념 및 범위를 이론적 논의와 실무차원에서 운용되고 있는 제도와 과정을 통해서 도출하고, 가용재원에서 범위에서 도출된 개념을 토대로 가용재원의 실태를 파악하고 분석하여 향후 지방재정분권의 제도개선과 연계할 계획이다.

2. 연구목적

본 연구는 지방자치단체 가용재원의 개념 및 범위를 이론과 실무제도 내에서 도출하고, 도출된 가용재원의 규모의 실태를 파악하고 분석하여, 향후 지방재정분권제도의 개선방안과 연계하는 데 목적이 있다.

이를 위해서 본 연구는 각 장마다 다음의 연구목적을 포함한다.

첫째, 지방자치단체가 소유한 재원특성에 대한 분류를 토대로, 가용재원의 의미와 범위를 살펴보고 기존의 재원특성에 기초한 지표들과 차별적인 가용재원의 의미와 범위에 대해서 개념화한다. 이를 토대로, 본 연구에서 측정하고 실태분석을 하고자 하는 가용재원의 개념은 기존 지표의 의미와 차별화된 지방자치단체의 자율적 선택이 포함된 개념임을 보여주고자 한다.

둘째, 이론적 논의를 토대로 지방자치단체의 가용재원의 의미가 재정학적 접근과 조직론적 접근에서 어떻게 차이가 나타나는지 논리적으로 도출하고자 한다. 이론적 논의에서 추론된 가용자원의 개념과 의의는 지방재정분권의 현상에서 보여주고 있는 중앙-지방 간 재정관계에서의 제도적 논의를 넘어서서, 지역경제활성화를 통해서 주민의 삶의 질을 제고하는 지방재정분권의 본질을 접목하는 가용재원의 의미를 도출하고자 한다.

셋째, 기존의 가용재원 모델을 측정 및 검증하고 이를 토대로 본 연구의 가용재원의 모델을 도출하여 지방자치단체의 가용재원의 실태를 분석한다. 이를 기초로, 지방자치단체의 가용재원에 영향을 주는 세출구조를 세부 분석하여, 중앙-지방 간 재정관계의 구조 내에서 지방자치단체의 재원의 자율적 활용에 영향을 주는 요인을 도출하고자 한다. 재정분권의 현상적 의미는 지방자치단체에 세입과 재정지출의 비율을 높여주는 재정에 관한 의사결정을 보여주는 행위로, 1)중앙-지방 간 기능에 기초한 세출의 배분, 2) 중앙-지방 간 재원의 이전형태로 나타난다. 이에, 본 연구에서 분석되는 세출구조의 세부 분석은 현재 중앙-지방 간 재정관계 내에서 지방자치단체의 가용재원의 비율이 어떻게 변화되는지를 실증적으로 보여주는 데 목적이 있다.

넷째, 가용재원의 실태분석을 토대로, 지자체의 세입과 세출이 지자체 가용재원의 비율에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 통해서, 지방재정조정제도를 통해서 이전되는 세입과 세출의 구조가 어떻게 가용재원에 영향을 주는지를 살펴봄으로써 본 연구의 결과를 토대로 향후 지방재정조정제도(예: 교부세제도, 국고보조금사업)의 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 • 연구방법 및 연구내용

1. 연구방법

본 연구는 지방자치단체의 수정된 가용재원의 모델을 토대로 지방자치단체의 가용재원 실태를 분석하여 자율적인 재정활동을 영위할 수 있는 재원의 조건을 지방재정조정제도 개선안을 제시하는 데 있다.

본 연구에서는 우리나라 지방자치단체를 대상으로 예산편성목을 기준으로 2018~2024년의 예산자료를 활용한다.

이에, 본 연구는 이론적 논의를 위한 문헌 연구와 실증분석연구로 구분된다. 첫째, 문헌연구방법은 가용재원의 개념화(의의와 범위)와 이를 뒷받침하는 재정론적 접근과 조직론적 접근에 활용된다. 본 연구에서는 재정분권정책의 일환으로 제시되는 기존의 재정지표의 한계와 제안된 가용재원 실태분석의 해석 및 정책제언의 논리적 근거를 제공할 것이다.

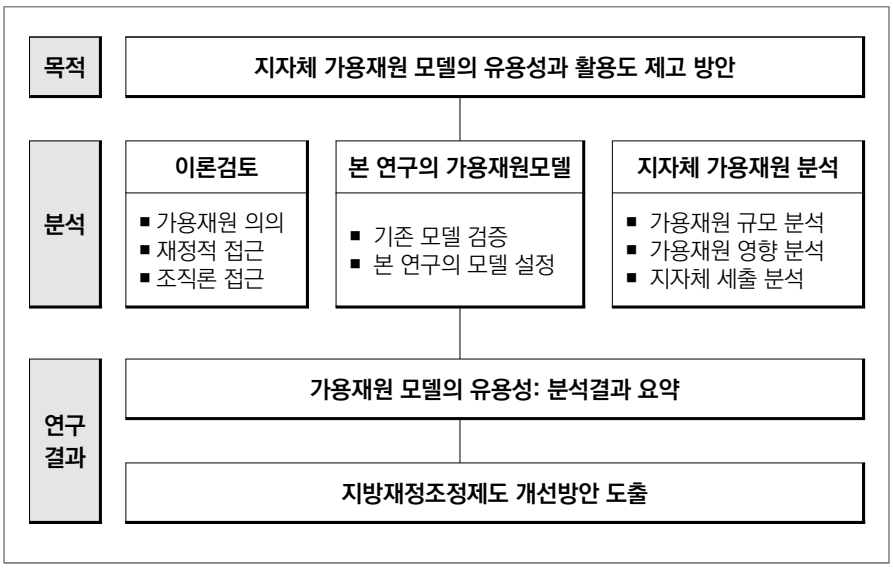
둘째, 실증분석방법은 지방자치단체의 가용재원을 구성하는 통계목을 활용하여, 지방자치단체의 가용재원의 규모 및 변화에 관한 결과를 도출하는 데 활용된다. 이를 통해서, 지방자치단체의 유형에 따른 가용재원의 유형과 지방자치단체의 세출구조에 따른 가용재원 변화의 타당성을 뒷받침할 것이다.

셋째, 전문가의 의견수렴을 통해서 기존의 가용 재원 모델의 한계를 제시하고, 수정된 가용재원의 모델을 설정하는 데 활용한다.

2. 연구내용

본 연구는 지방자치단체의 가용재원 실태분석과 활용방안을 모색하기 위해 다음의 연구내용을 토대로 연구를 수행한다.

그림 1-1 연구수행내용 및 흐름도



2

가용재원의 이론적 검토

제1절 가용재원의 개념과 의의
제2절 가용재원의 이론적 논의
제3절 가용재원 관련 선행연구 검토

제2장 가용재원의 이론적 검토

제1절 • 가용재원의 개념과 의의

1. 지방재원의 분류와 의의

지방재정과 관련한 문제를 다루는 과정에서 지방자치단체의 재원을 구분하는 이유는 그러한 구분이 지역경제에 주는 어떤 특징적 의미를 찾을 수 있기 때문이다. 이렇게 보면, 재원을 비롯하여 지방재정의 문제가 갖는 사회·경제적 의의를 파악해 내기 위해서는 무엇보다 지방재정과 지역경제의 유기적 관련성을 이해할 필요가 있다. 지방재정은 현상적으로 세출과 세입, 나아가 이들 간의 수지 문제를 다루는 것이기는 하지만, 궁극적으로는 지역경제에 영향을 주어 관할 지역주민의 삶의 질을 제고시키고자 한다는 점에서 그 존재 이유를 찾을 수 있기 때문이다. 이런 맥락에서 본 연구는 먼저 지방재정과 지역경제의 유기적 관련성을 파악하고, 그러한 과정에서 지방재원의 유형이 갖는 사회·경제적 의의를 점검하여, 가용재원 논의의 논리적 배경을 검토하고자 한다.

1) 지방재정과 지역경제의 유기적 상관성

무릇 지역경제활동은 해당 지역의 인적, 자연적, 산업적 제반 제약조건에 영향을 받으며, 그러한 활동의 결과는 그 참여 주체인 주민 및 기업의 소득과 나아가 자산 상태의 변화라는 경제적 성과로 나타난다. 이러한 경제적 성과로서의 소득이나 자산 보유 및 이전 상태는 새로운 과세 대상을 만들어내는데, 이 과정에서 중앙정부와 지방정부 간에 주어진 세원배분 틀에 따라 국세와 지방세로 나누어 세금을 부과하게 된다. 이 중 지방세는 지방정부의 주요 재원이 되어 다음 단계인 세출 활동을 가능하게 한다. 그런데 이 단계에서 국세를 징수해 간 중앙정부는 제도적으로 정해진 틀에 따라 지방정부에 재원(보조금)을 이전해 주게 되며, 이러한 이전재원은 지방정부의 또 하나의 재원으로서 지방정부의 세출 활동 수준을 결정짓는다. 이렇게 이루어진 세출은 그 규모와 방향에 따

라 다시금 지역경제활동에 영향을 줌으로써 궁극적으로는 지역의 경제적 성과를 변화시키는 데 중요한 역할을 한다. 이를 통해 지방재정과 지역경제, 지역경제와 지방재정은 서로 영향을 주고받는 상호제약적인 순환관계를 맺고 있음을 알 수 있다.

이렇게 지방재정과 지역경제는 서로 영향을 주고받는 관계에 놓여있으나, 중요한 것은 이 둘 사이의 관계가 단순히 경제적 측면에서 나타나는 관계로만 파악될 수 있는 게 아니라는 점이다. 요컨대, 지방재정과 지역경제 간의 순환과정은 무엇보다 그 규모나 방향이 한 사회의 제도적 혹은 정책적 요인에 의해 크게 영향을 받는다는 사실을 유념할 필요가 있다. 앞서 언급한 것처럼, 지역경제활동의 성과에 의해 만들어지는 세원은 국세와 지방세로 나누어지는데, 그 크기는 구체적으로 해당 사회의 정책적 의지에 의해 만들어진 정부 간 세원배분 틀에 의해 정해진다. 말하자면, 동일한 세원이 만들어지더라도 주어진 세원배분 틀에 따라 지방세의 규모는 달라지는 것이다. 또한, 지방정부에 배분된 세원, 즉 지방세를 징수함에 있어 지방정부가 얼마나 자율적으로 과세권을 행사할 수 있는지도 법적 혹은 제도적으로 미리 정해진 틀에 따라 다르게 된다. 아울러, 중앙정부 몫으로 징수해 간 국세는 일정한 수준만큼 지방정부로 이전해 주는 것이 일반적인바, 이 단계에서 이전재원의 규모와 유형, 그리고 구체적인 배분 방식 등에 따라 지방정부가 해당 재원을 사용함에 있어 얼마나 지역의 사정을 자율적으로 반영해 낼 수 있는지 그 수준에 차이가 발생하게 된다. 요컨대, 재원의 구성과 세출 활동에서 갖는 자율성의 정도에 따라 지방정부가 해당 활동을 통해 지역사회의 수요를 얼마나 충족해 낼 수 있는지가 달라지며, 궁극적으로는 지역경제 발전을 제고시키는 데 기여해 낼 수 있는 수준 역시 다르게 결정된다는 사실을 이해할 필요가 있다(우명동, 2021, 14-15).[3]

결국 본 연구에서 다루고자 하는 가용재원을 비롯한 지방재원은 당해 유형에 따라 지역사회가 실로 필요로 하는 부문에 투입될 수 있는지 그 여부가 달라짐으로써, 궁극적으로는 지역경제 성과를 달리 창출할 수 있다는 사실 때문에 중요한 의미를 갖는다. 이러한 맥락을 바탕으로, 다음에서는 지방재원에 대한 전통적인 분류와 그것이 지방재정과 지역경제의 상관성에서 갖는 의미를 파악한 뒤, 이와 같은 전통적인 분류가 갖는 한

3 이러한 지방재정과 지역경제 간의 상호관계는 세원배분 틀이나 과세권 혹은 이전재원의 구조적 특성에 의해 영향을 받는다 하더라도, 그것이 이들에 대한 별개의 정책적 소산이라기보다는 국가 전체의 지역발전에 관한 서로 다른 인식이라든가, 정치체제의 집권적 내지 분권적인 특성, 정부의 질 등 다양한 사회·경제적 틀에 따라 달라진다는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 이러한 사실에 대한 보다 자세한 내용은 우명동(2021, 15-17)을 참고하기 바란다.

계점으로 인해 새롭게 제시되는 가용재원의 개념과 그것이 갖는 역할에 대해 검토해 보고자 한다.

2. 전통적인 지방재원의 유형과 그 의의

1) 자체재원과 이전재원의 구분과 의의

지방재원의 유형 가운데 가장 전통적이고 보편적인 구분을 통한 것은 '자체재원'과 '이전재원'이라고 할 수 있다. 자체재원은 형태적으로 지방자치단체가 징수하는 재원으로서 지방세와 지방세외수입을 일컫고, 이전재원은 상위정부로부터 이전받는 재원을 말한다. 이러한 구분은 지방재정이 중앙정부의 재정과 달리 정부들 간의 관계 속에서 발현되기 때문에 나타난다. 또한, 이러한 관계의 구성은 나라와 시대에 따라 서로 다르게 설정되기는 해도, 해당 사회가 추구하는 다양한 정책적 목적을 반영하여 상위정부로부터 이전되는 재원은 일반적으로 지방재정에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

이와 같은 자체재원과 이전재원의 구분은 지방자치를 실시하는 나라인지 아닌지에 따라 그것이 지역사회에 주는 의미는 차이가 날 수 있지만, 자체재원은 자치단체가 스스로 징수하는 재원임에 반해 이전재원은 상위정부로부터 이전받는 재원이라는 형식적이고 형태적인 차이를 보인다는 점에서는 그 맥을 같이 한다. 지방자치를 실시하지 않는 나라라면, 이러한 구분은 단순한 행정절차상의 차이를 가질 뿐 어느 재원이나 그것이 지역경제에서 갖는 의미는 중앙정부가 정한 틀에 따라 결정되게끔 되어 있다. 그에 비해 지방자치를 실시하는 나라라면, 이 구분이 지역의 사회경제에 주는 의미는 크게 달라질 수밖에 없다. 즉, 자체재원은 지방자치단체가 징수하여 해당 자치단체의 의지에 따라 지출할 수 있지만, 이전재원은 중앙정부가 국세로 징수한 재원 가운데 중앙정부의 정책방향과 배분방식에 따라 이전받는 재원이기 때문에 지방자치단체로서는 그 사용에 있어서 중앙정부의 의지에 일정한 영향을 받을 수밖에 없는 것이다. 결국 자체재원과 이전재원이 지역경제에 주는 영향은 서로 다르게 주어지기 마련이다.

물론 지역경제에 주는 영향이라는 측면에서 보면, 자체재원이라 하더라도 지방자치단체가 갖는 과세권 행사의 자율성 정도에 따라 그 재원이 지역경제에 주는 구체적인 효과가 다를 수 있겠다. 또한, 이전재원도 중앙정부가 자치단체의 자율적 사용을 허용하는 것과 중앙정부가 그 용도를 제한하여 이전하는 것으로 구분되어 있어서, 각각의

유형이 지역경제에 주는 영향에 차이가 있을 수 있다. 그뿐만 아니라, 이전재원의 배분 과정에 지역 사정을 반영해 내는 메커니즘이 얼마나 갖추어져 있는지 그 여부에 따라 두 유형의 이전재원이 지역경제에 미치는 영향 역시 서로 다르게 나타날 수 있다.

2) 자주재원의 구분과 의의

앞서 언급한 바와 같이, 이전재원은 지방자치단체의 자율적 사용권을 보장해 주는 일반재원과 그 사용 목적이 정해진 상태에서 이전되는 특정재원으로 구분된다. 이때, 전자인 일반재원으로서의 이전재원은 지방자치단체의 입장에서 보면 용도가 자유롭다는 점에서는 자체재원과 차이가 없다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 자체재원과 용도가 정해지지 않은 일반재원으로서의 이전재원을 합하여 흔히 '자주재원'이라 부르기도 한다. 해당 용어는 자체재원과 용도가 정해지지 않은 일반재원은 모두 자치단체가 자율적으로 그 용도를 정할 수 있다는 점에서, 지방자치단체의 재정적 자율성을 가늠해 내는 중요한 정책적 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

그러나 실제 일반재원으로서의 이전재원은 그 총액 자체가 흔히 중앙정부에 의해 결정되기에, 자치단체의 재원 사용에 있어서 예측성과 확실성, 안정성을 갖는다는 측면에서의 자체재원과는 그 성격을 달리한다. 한편 특정재원으로서의 이전재원의 경우 그에 대한 지방자치단체의 매칭비가 의무적으로 부여되는 것이 일반적인데, 이러한 특정재원의 규모가 커질 경우 자치단체로서는 매칭비 부담을 위해 일반재원으로 교부된 이전재원까지 사용해야 하는 상황이 발생하기도 한다. 해당 상황에서는 일반재원의 성격을 갖는 이전재원이더라도 원래 이전 당시의 성격과 달리 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 없는 경우가 발생하게 된다. 이런 경우를 흔히 "일반보조금의 특정보조금화 현상"이라 일컫는데, 이와 같은 상황이 발생하면 당해 재원의 성격 자체가 달라져 그 구분의 실익이 없어지는 상황이 전개될 수도 있다.

3) 전통적인 재원의 분류와 평가

지방재원은 유형별로 지방자치단체의 자율적인 사용 여부가 다르게 되고, 이로 인해 궁극적으로는 지역경제의 성과가 달라질 수 있음을 앞서 언급하였다. 이러한 맥락에서 보면, 자체재원이나 이전재원과 같은 전통적인 재원 분류는 세금의 징수 주체라는 현상

적 의미를 넘어서 지역경제활동을 비롯한 지역사회에 주는 의미를 파악하는 데 큰 의미를 갖지 못한다. 또한, 용도가 정해지지 않은 상태에서 이전되는 일반보조금을 포함한 자주재원 혹은 그 규모도 사실상 일반보조금 이전 주체인 중앙정부의 의지와 특정보조금을 비롯한 전반적인 재원구조와 그 운용방식 등에 크게 좌우되기에, 그것이 지역사회 내지 지역경제에 미치는 특정한 의미를 규명해 내는 것은 매우 제한적이다. 이렇게 보면, 자체재원과 이전재원, 나아가 자주재원과 같은 전통적인 재원의 분류는 그 자체가 지역경제와 관련해서 어떤 특성을 갖는 분류라기보다는 단순히 '법적' 내지 '제도적'인 차원의 분류라는 사실을 유념할 필요가 있다.

아울러 이와 같은 전통적인 재원의 구분과 관련하여, 당해 구분의 취지를 반영한 지방재정 활동상의 자율성(자립성 내지 자주성)을 가늠하는 지표로서 '재정자립도'와 '재정자주도'가 활용되고 있음은 주지의 사실이다. 전자는 전체 세출액에서 자체재원이 차지하는 비중을 의미하고, 후자는 전체 세출액에서 일반재원(자체재원+용도가 지정되지 않은 이전재원)의 비중을 나타내고 있다. 그러나 형식적으로는 용도가 정해지지 않은 이전재원이라 하더라도, 전술한 바와 같이 그 규모나 배분방식의 결정에 있어 지역의 사정을 반영해 내는 메커니즘을 갖추고 있는지 그 여부라든가 일반보조금의 특정보조금화 현상 유무 등에 따라 재원의 성격 자체가 달라질 수 있다는 점을 고려해보면, 재정자주도의 크기가 지방재정 활동 과정에서 사실상 자주성의 정도를 나타낸다고 단정지을 수 없다는 사실을 알 수 있다. 유사한 맥락에서 전자의 재정자립도도 지방자치단체가 행사할 수 있는 과세권 내지 징세권의 정도를 고려해보면, 단순히 양적으로 자체재원이 크다고 해서 지방재정 활동상의 자립 정도를 나타낸다고 단정 짓기 어렵다는 사실 또한 유념할 필요가 있다.

3. 가용재원의 개념 및 범위

1) 가용재원의 개념 및 특징

이처럼 가용재원이라는 재원의 분류는 기존의 자체재원이나 이전재원 내지 자주재원과 같은 분류 자체만으로는 지방자치단체의 재정적 자율성을 제대로 측정하기 어렵다는 점 때문에, 이를 보완하기 위한 것이라 할 수 있다. 즉, 가용재원은 후술하는 선행연구들에서 볼 수 있듯이 그 개념이 다양하게 정의되기도 하나, 궁극적으로는 자치단체가

보다 자유롭게 사용할 수 있는 재원을 규정짓고 그 역할을 규명해 내기 위한 시도로서의 지방재원 유형에 해당한다.

이와 같은 맥락에서 본 연구는 가용재원을 광의의 개념으로서 "지방재정과 지역경제와의 유기적 관련성을 파악하는데 기여하는 세출 재원"으로 정의할 수 있겠다. 그러나 이렇게 개념을 정의하더라도, 그 구체적인 포괄범위는 지방재정과 지역경제의 관련성에 대한 인식의 차이에 따라 서로 다르게 규정지어질 수 있다. 흔히 일컫는 '지역경제발전'은 단순히 지역 내 총생산(GRDP)과 같은 지역경제 규모의 증가로 인식되기도 하고, 어떤 경우에는 지역경제의 구조적 측면에서의 변화, 예를 들어 지역주도적인 지역경제발전으로 인식되기도 하기 때문이다. 즉, 지역경제발전에 기여하는 재원이라 하더라도 구체적인 가용재원의 의미와 그 포괄범위는 지역경제발전을 어떻게 인식하는지에 따라 서로 다르게 정의될 수밖에 없는 '맥락의존적' 내지 '성격의존적'인 것이다. 이는 전술하였듯이 자체재원과 이전재원, 혹은 자주재원처럼 당해 분류가 '법적' 내지 '제도적' 차원인 것과 그 성격이나 분석 차원을 달리한다고 볼 수 있다.

한편, 협의의 개념으로서 가용재원은 보통 개별 지방자치단체가 일정 수준의 자율성을 가지고 사업 수행이나 정책 추진을 위해 동원할 수 있는 재원을 의미한다. 구체적으로, 가용재원은 세입에서 반드시 지출해야 하는 필수 경비를 차감한 나머지 금액을 지칭한다. 이때 필수 경비에는 인건비, 기준경비, 법정교부금, 각종 보조금에 대한 지방비 부담, 채무 상환비, 그리고 법령이나 조례에 따라 지출 의무가 있는 경비 등이 포함된다. 또한, 이러한 필수 경비를 차감한 이후에도 지방자치단체가 계속적으로 추진해야 하는 사업비, 지방채무가 투입된 사업 관련 지출, 그리고 기관 운영에 고정적으로 소요되는 경비를 추가로 제외하기도 한다. 이처럼 가용재원은 단순히 재정의 잔여분을 의미하는 것이 아니라, 실제 자치단체가 자유롭게 활용할 수 있는 재원의 범위를 보다 엄격하게 정의하는 개념으로 볼 수 있다.

이러한 가용재원은 지방자치단체가 행정환경의 변화에 대한 능동적으로 대응하고, 지역 특색에 맞는 사업을 추진하는 데 있어 핵심적인 요소로 작용하는바, 구체적으로 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째, 가용재원은 지방자치단체의 재정자율성 혹은 세출자율성 수준에 대한 척도로서 기능한다. 즉, 가용재원은 예산편성 시 자치단체가 스스로 선택할 수 있는 지출 항목(사업)의 범위와 규모를 결정짓는다. 가령, 전체 재원 중 상당 부분이 국고보조금과 같은 특정재원으로 이루어진 경우, 지방자치단체는 중앙정부가

정한 틀 내에서만 지출이 가능할 것이다. 반면, 가용재원이 많을수록 자치단체는 복지, 교육, 문화, 환경 등 지역 여건에 맞는 사업을 자율적으로 기획하고 집행할 수 있는 여지가 커진다. 이는 단순한 재정운영의 기술적 문제를 넘어, 개별 지방자치단체의 정책결정권 확대일 수 있다는 점에서 그 의미가 크다고 볼 수 있다.

둘째, 가용재원은 지방자치단체가 재정운영의 유연성과 대응성을 확보하는 데 핵심적인 역할을 한다. 재정은 기본적으로 연(年) 단위 계획에 따라 움직이지만, 실제 행정환경은 경기침체, 자연재해, 감염병 발생과 같은 예측 불가능한 외부 요인으로 인해 자주 변화한다. 이러한 변화는 계획된 예산의 틀을 벗어난 재정수요를 발생시키며, 자치단체는 당해 수요에 신속히 대응하기 위한 유동적 재정자원이 필요하게 된다. 이때, 그 역할을 담당하는 것이 바로 가용재원에 해당한다. 따라서, 가용재원의 규모 혹은 비중이 큰 지방자치단체는 기존의 재원 배분 계획을 보다 쉽게 조정(추가 재원 투입 등)할 수 있으므로, 급변하는 행정환경에 대해서 선제적이고 탄력적인 대응이 가능하다.

셋째, 가용재원은 재정위기 관리와 지속가능한 재정운영을 위한 기반이 된다. 자체수입 기반이 취약하여 보조금 등 이전재원에 과도하게 의존하게 되면 지방자치단체의 재정자율성은 약화될 수밖에 없고, 이는 해당 자치단체의 재정책임성을 낮추는 결과로 이어진다. 또한, 자체수입이 부족한 상황에서는 경기변동이나 중앙정부의 이전재원 축소 등 외부 요인에 따른 재정충격(fiscal shock)에 취약하게 되며, 이러한 충격에 대응하기 위한 결과로써 채무(또는 부채)의 급격한 증가가 발생할 수 있다. 그러나 가용재원이 일정 수준 이상 확보되어 있다면, 자치단체는 해당 재원을 통해 재정충격에 대응하여 채무(또는 부채) 비율을 안정적으로 관리할 수 있고, 이전재원에 대한 지나친 의존도를 줄이는 구조 전환도 추진할 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 볼 때, 가용재원의 안정적 확보는 자율성과 책임성을 기반으로 한 재정운영을 가능하게 하여 재정의 건전성과 지속가능성을 동시에 제고할 수 있는 중요한 수단이 된다.

한편, 앞서 언급하였듯이 가용재원은 학문적 개념이라기보다는 정책적 필요에 따라 실무적으로 사용되는 용어로, 그 정의와 산정 방식에 있어 일관된 기준이 존재하지 않는다. 이는 가용재원의 적용 대상이나 목적이 개별 정책에 따라 상이하기 때문이며, 이러한 점은 조기현·여효성(2017)의 연구에서도 지적된 바 있다. 예를 들어, 중기지방재정계획에서는 가용재원을 '투자가용재원'으로 정의하며, 이는 세입 추계에서 경상지출 추계를 차감해 산출한다. 이때 투자가용재원은 투자 사업에 대한 재원 조달 가능성이나 여력

을 판단하는 준거로 활용된다. 반면, 지방재정투자심사제도에서는 세입 합계에서 세출 합계를 차감하여 가용재원을 산출하며, 이 방식은 심사 의뢰 사업에 대한 지방자치단체의 재원 조달 능력을 객관적으로 평가하는 데 중점을 둔다. 또 다른 사례로, 지방재정분석제도에서는 가용재원을 자치단체의 재량적 재원 수준으로 정의하고, 당초예산 기준으로 53개 통계목의 자체사업비 합계를 통해 그 규모를 산출한다. 결국, 가용재원은 각 제도와 정책의 목적에 맞게 다양한 방식으로 정의되고 활용되며, 그 범위나 기준에 대해서는 공통된 합의보다는 정책별 실무적 요구에 따라 결정되는 것이 특징이라 할 수 있다.

2) 가용재원의 역할 및 범위

앞서 언급하였듯이, 가용재원의 범위는 특정 제도나 그것이 활용되는 목적에 따라 상이하게 구성된다. 다만, 가용재원의 개념을 규정짓고 그 포괄범위를 설정하는 과정에서 정책당국 내지 연구자가 설정한 가용재원이 그 취지에 얼마나 부응하고 있는지를 분석할 필요가 있다. 즉, 지역경제발전 내지 지역경제 활성화에 가용재원이 얼마만큼 기여하고 있는지를 밝혀낼 필요가 있는 것이다.

그러나 이 경우에도 전술한 바와 같이 지역경제발전 혹은 지역경제 활성화를 보는 시각에 따라 가용재원에 대해 기대하는 역할이 달라진다는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 구체적으로, 어떤 이들은 가용재원의 사용을 통해 지역경제 규모가 얼마나 늘어났는지를 확인하는 것이 중요하다고 여기는 데 반해, 다른 한편에서는 지역경제구조가 지역주도적인 구조로 얼마나 어떻게 변화하였는지에 관심을 갖는다. 전자의 경우라면 가용재원의 포괄범위를 다룸에 있어서도 해당 재원이 지방자치단체의 자율적 재정지출 증가에 어떤 영향을 미치고, 이것이 궁극적으로 지역경제 규모 증가에 얼마나 기여하였는지를 살펴보는 일에 주된 관심을 지니게 된다. 다만, 승수효과의 측정을 통해 가용재원이 지역경제 규모에 미치는 영향을 파악할 수 있다고는 하나, 지방자치단체가 총수요에 대한 조절 역할을 하지 못하는 상황에서 이러한 접근이 바람직한지에 대한 논란이 있을 수 있다. 또한, 무엇보다 특정 지방정부가 총수요를 일부 조절할 수 있다고 하더라도 지역간의 자유로운 자원이동으로 인한 누출과 주입 효과가 작동하고 있는 상황에서는 관할 지역 내에서의 안정적인 총수요 증대효과를 측정해 내기가 결코 쉽지 않다.[4]

4 시·군·구 단위에서 재정승수효과 추정을 시도한 강신혁·이환웅(2024)이 "어느 지역 경기가 침체하여 해당 지역 경기를 활성화하기 위한 확장적 재정정책이 필요한 경우"가 있어도 해당 자치단체는 "당해 지역과 지리적·경제적

한편, 만약 지역경제발전을 후자로 인식하는 경우라면 가용재원의 포괄범위를 정함에 있어서 어떠한 재원이 지역자원 및 그 특성의 활성화에 부응하게끔 사용되었는지가 주된 관심의 대상이 될 것이다. 즉, 이러한 입장에서는 지방재정이 지역의 총수요 증가에 얼마나 기여하고 있는지를 중점적으로 보기보다, 자치단체의 세입과 세출 활동이 지역 내 계층 간, 기업 간, 또는 산업 부문 간에 어떤 구조적 차이를 만들어내고 있는지를 주된 관심사로 인식하게 된다. 결국 지역경제발전을 어떻게 인식하는지에 따라 가용재원에 기대하는 역할은 달라지며, 이에 부응하여 가원재원의 개념이나 그 포괄범위에도 차이가 날 수밖에 없을 것이다.

다만, 여기서는 중기지방재정계획, 지방재정투자사업 심사제도, 지방재정분석제도 등 현행 주요 제도상의 내용을 중심으로 가용재원의 범위를 살펴보고자 한다. 먼저, 중기지방재정계획에서의 가용재원은 '투자적 가용재원'을 의미하는바, 이는 자치단체가 추진하고자 하는 각종 투자사업의 재원조달 가능성을 판단하기 위한 근거자료로 활용된다. 구체적으로, 이때의 가용재원은 〈표 2-1〉과 같이 연도별 세입추계에서 경상지출 추계를 차감하여 산정되며, 이를 통해 자치단체는 향후의 투자 수요와 재원 간 괴리를 분석함으로써 그 부족분에 대한 보완대책을 마련한다. 다시 말해, 해당 제도에서는 단순히 재정현황에 대한 파악보다는 재정운용의 지속가능성과 정책 이행 가능성에 초점을 맞추어 가용재원을 산정하고 있는 것이다.

표 2-1 중기재정계획상의 가용재원 산정방식

구분	항목
세입추계(Ⅰ)	- 지방세, 세외수입 - 지방교부세, 국고보조금, 시·도비 보조금, 조정교부금 - 보전수입등 및 내부거래
경상지출(Ⅱ)	- 행정운영경비(인력운영비, 기본경비) - 재무활동(내부거래지출, 보전지출) - 예비비
투자가용재원(Ⅰ-Ⅱ)	- 의존재원사업 - 자체가용재원

출처: 조기현·여효성(2017)

으로 밀접하게 연관된 다른 지역 모두와 공조하여 재정지출을 확대하는 것을 고려"하여야 한다거나 "중앙정부를 통한 지역 간 효율적인 공조체제 설계를 같이 고려"할 것을 제언하고 있는 것 역시 이와 같은 내용과 맥을 같이 한다. 요컨대, 가용재원으로 지역경제 규모를 제고시키고자 하는 정책을 독자적으로 추진하고자 하는 것이 적절한 정책이 되기 어렵다는 점을 유념해 둘 필요가 있을 것으로 판단된다.

다음으로, 지방재정투자사업 심사제도에서는 가용재원을 보다 직접적인 투자재원 조달능력으로 간주한다. 당해 제도에서는 신규 투자사업의 추진 여부를 결정하기 위해 특정 지방자치단체가 실제로 사업을 수행할 수 있는 여력이 있는지를 객관적으로 판단하고자 한다. 이 경우 신규 가용재원은 〈표 2-2〉와 같이 자치단체의 세입총계에서 세출총계를 뺀 값으로 계산되며, 세입에는 자체재원과 이전재원이 모두 포함되고, 세출에는 경상경비, 기(旣)추진사업비, 신규사업비 등이 포함된다. 이와 같은 가용재원 산정방식은 단순한 개념적 접근이 아니라 실제로 집행 가능한 예산의 범위를 파악하기 위한 수단으로, 재정건전성과 실행력 확보라는 점에서 중요한 판단 기준이 된다.

표 2-2 지방재정투자사업 심사제도상의 가용재원 산정방식

구분	항목
세입합계 (Ⅰ)	• 자체재원: 지방세, 세외수입, 교부세, 기타 • 이전재원: 국비보조금, 시도비보조금, 지방채
세출합계 (Ⅱ)	• 경상경비(A) – 행정운영경비: 인력운영비, 기본경비 – 재무활동: 내부거래 지출, 보전지출 • 기(旣)추진사업(B) – 보조사업: 보조금, 지방비 부담액 – 자체사업: 사업재원, 법정경비 • 신규사업 – 보조사업 : 보조금(①), 지방비 부담액 – 자체사업
신규가용재원	Ⅰ – (A + B + ①)

출처: 행정안전부(2024a)

한편, 지방재정분석제도에서는 2022년부터 '가용재원비율'을 효율성 분야 보조지표(분석지표)로 신설하였다. 해당 비율은 〈표 2-3〉과 같이 개별 자치단체의 세출결산액에서 의무적·경직성 경비를 뺀 값에 해당하는 가용재원을 다시 세출결산액으로 나누어 산출된다. 이와 같은 지표를 설정한 목적은 특정 지방자치단체의 재량적 사업추진 역량 및 경직성 경비 절감 노력도를 측정하기 위함인바, 이때의 가용재원은 단체장 재량으로 투입 여부 및 그 규모 등을 조정할 수 있는 예산을 의미한다. 구체적으로, 지방재정분석제도상의 가용재원은 53개 세출 통계목에 해당하는 자체사업비(결산 기준)의 합계로 측정되고 있는데, 기간제근로자등보수, 민간위탁금, 공사·공단자본전출금 등의 항목이

이에 속한다.

이처럼 통계목을 통한 분류·측정은 자치단체의 가용재원에 대한 명확한 기준을 제공하지만, 해당 53개 통계목의 자체사업비를 전부 자치단체의 가용재원으로 볼 수 있을지에 대해서 논란의 여지가 있다. 즉, 당해 통계목 가운데 실제에서는 경직성 경비의 성질을 크게 지니는 것이 존재하기 때문이다. 특히, 민간위탁금(307-05) 또는 민간인위탁교육비(307-12) 등과 같은 민간위탁 관련 경비의 경우 적지 않은 자치단체들에서 이를 경직성 경비로 인식할 수 있는 것이다. 따라서, 의무적·경직성 경비에 대한 명확한 정의 등에 기반하여 재정분석의 목적에 부합한 방식으로 가용재원 규모를 보다 타당하게 산출할 필요성이 제기된다(한재명·유승주, 2022).

표 2-3 지방재정분석제도상의 가용재원 산정방식

<table>
<tr><th>구분</th><th>항목</th></tr>
<tr><td>가용재원비율 산출식</td><td>- 가용재원비율(%) = (세출결산액-의무적·경직성경비 / 세출결산액)× 100%
※ 의무적·경직성경비(광의의 개념) : 세출 통계목 중 인력운영비, 기본경비, 재무활동비, 보조사업비, 교육비특별회계전출금, 출연금(법령+조례), 시·군·구 조정교부금, 의무적보조금, 지방의회경비, 계속사업비 등</td></tr>
<tr><td>가용재원 산정방식</td><td>- 가용재원: 아래 53개 통계목(2024회계연도 기준)의 자체사업비 합계
<table>
<tr><td>기간제근로자등보수(101-04)</td><td>맞춤형복지제도시행경비(201-04)</td><td>공립대학운영비(201-05)</td></tr>
<tr><td>국외업무여비(202-03)</td><td>국제화여비(202-04)</td><td>공무원교육여비(202-05)</td></tr>
<tr><td>시책추진업무추진비(203-03)</td><td>특정업무경비(204-02)</td><td>장학금및학자금(301-04)</td></tr>
<tr><td>의용소방대지원경비(301-05)</td><td>자율방범대실비지원(301-06)</td><td>통장 · 이장 · 반장활동보상금(301-07)</td></tr>
<tr><td>민간인국외여비(301-08)</td><td>외빈초청여비(301-09)</td><td>사회복무요원보상금(301-10)</td></tr>
<tr><td>행사실비지원금(301-11)</td><td>예술단원 · 운동부등보상금(301-12)</td><td>기타보상금(301-14)</td></tr>
<tr><td>포상금(303-01)</td><td>의원상해부담금(304-03)</td><td>배상금등(305-01)</td></tr>
<tr><td>의료및회복비(307-01)</td><td>민간경상사업보조(307-02)</td><td>민간단체법정운영비보조(307-03)</td></tr>
<tr><td>민간행사사업보조(307-04)</td><td>민간위탁금(307-05)</td><td>보험금(307-06)</td></tr>
<tr><td>연금지급금(307-07)</td><td>이차보전금(307-08)</td><td>사회복지사업보조(307-11)</td></tr>
<tr><td>민간인위탁교육비(307-12)</td><td>자치단체경상보조금(308-01)</td><td>자치구기타재원조정비(308-05)</td></tr>
<tr><td>시 · 군기타재원조정비(308-06)</td><td>자치단체간부담금(308-07)</td><td>교육기관에대한보조(308-08)</td></tr>
<tr><td>공사 · 공단경상전출금(309-01)</td><td>공무원연금관리공단경상전출금(309-02)</td><td>국외경상이전(310-01)</td></tr>
<tr><td>국제부담금(310-02)</td><td>행사관련시설비(401-04)</td><td>자치단체자본보조(403-01)</td></tr>
<tr><td>공사 · 공단자본전출금(404-01)</td><td>국외자본이전(407-01)</td><td>민간융자금(501-01)</td></tr>
<tr><td>통화금융기관융자금(501-02)</td><td>공사 · 공단등융자금(501-03)</td><td>출자금(502-01)</td></tr>
<tr><td>일반예치금(602-01)</td><td>감가상각비(706-01)</td><td>일반예비비(801-01)</td></tr>
<tr><td>재해 · 재난목적예비비(801-02)</td><td>내부유보금(801-03)</td><td>-</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

출처: 행정안전부(2024b)

제2절 • 가용재원의 이론적 논의

1. 재정학적 접근: 정부 간 재정관계와 가용재원에 관한 논의

1) 지방재정 운영과 정부 간 재정관계

무릇 지방정부의 재정 활동은 지역 주민의 생활이나 기업의 생산, 유통을 비롯한 경제활동 과정에서 나타나는 공동의 애로사항을 공적 지원을 통해 해소해 줌으로써, 궁극적으로 그들의 삶의 질을 제고시키는 것을 목적한다. 그런데 다층적 정부 구조 하에서 지방정부의 재정 활동은 중앙정부의 재정활동과의 관계 속에서 행해지기 때문에, 지방정부가 해당 활동을 통해 궁극적인 목적을 제대로 달성하는지 그 여부는 중앙정부와의 관계가 어떻게 구성되어 있는지에 따라 크게 영향을 받지 않을 수 없다.[5] 이와 같은 지방재정 운영과 관련된 문제는 흔히 일컫는 '재정연방주의론'에서 그 논리적 배경을 찾을 수 있다. 재정연방주의론이란 다층적 정부구조 하에서 전체적으로 한 국가의 정부에 부여되어 있는 기능을 중앙정부와 지방정부가 어떻게 나누어 수행할 것인지, 그리고 지방정부 입장에서 그렇게 나누어진 기능을 수행하는 데 필요한 재원을 중앙정부와 지방정부 사이에 어떻게 나누어 배분할 것인지에 관한 이론적 틀을 일컫는다. 이와 같은 재정연방주의론은 논자에 따라 당해 틀의 구상 자체에 관심을 갖는 견해와 지방정부에 배분되어 있는 기능을 해당 지방정부가 얼마나 자율적으로 수행할 수 있는지 그 자율성 여부에 관심을 갖는 견해 등 크고 작은 서로 다른 의견으로 구성돼 있다.[6]

본 연구에서 다루고자 하는 지방자치단체의 가용재원 역시 중앙정부와 지방정부 간 재정관계 틀에 의해서 정해진다는 점을 고려해 보면, 지방재정 활동과 관련된 다른 문제들과 마찬가지로 그 논리적 기초는 재정연방주의론에서 찾을 수 있겠다. 다시 말하자

5 지방정부 자체도 국가에 따라 복수의 단계로 획일적 또는 차등적으로 운영되기도 하나, 본 연구에서 이 문제는 일단 제외하기로 한다.

6 재정연방주의는 법적으로나 정치적으로 연방주의국가의 재정구조만을 논하는 것으로 오인하여 단방국가에서 이를 적용할 수 없다는 견해가 적지 않으나, 이는 재정연방주의에 대한 오해에서 비롯된 것임을 유념할 필요가 있다. 재정연방주의라는 것은 본문에서 기술한 바와 같이 다층적 정부구조 하에서 공공부문 전체에 부여된 재정적 기능을 중앙정부와 지방정부가 나누어 수행하고, 그에 필요한 재원을 배분해서 공공부문의 기능을 수행해 나가는 사실 자체를 의미한다. 또한, 재정연방주의론이라는 것은 세출기능과 재원 등을 어떻게 배분해 낼 때 전체적인 사회 후생이 극대화될 것인지를 다루는 이론 분야로서 다분히 경제적, 재정적 차원의 개념이다. 일찍이 이 구분은 Oates(1972, 14-20)에서 지적하고 있는바, 이와 관련된 내용은 우명동(2019, 27-32)을 참고하기 바란다.

면, 개별 단위의 정부가 수행하는 기능과 그를 위한 재원의 정부 간 배분 틀이 어떻게 만들어져 있는지에 따라 가용재원의 규모나 활용방식이 달라지게 되며, 가용재원이 지역경제 활성화에 긍정적 효과가 있다고 판단되어 그 크기를 제고시키고자 하는 경우에도, 그것의 가능성 내지 제고 방법 또한 정부 간 재정관계 틀에 따라 달라진다는 사실을 인식하는 것이 중요하다.

2) 재정연방주의론과 가용재원

이러한 정부 간 재정관계 틀을 다루는 재정연방주의론은 크게 Musgrave, Oates 등을 중심으로 하는 전통적인 제1세대 이론과 기존 것의 비현실성을 주장하면서 1990년대 이래 세를 넓혀온 제2세대 이론으로 나누어 볼 수 있다. 그뿐만 아니라 이 두 논의를 다양한 각도에서 비판하면서 현실에서의 정부 간 재정관계 틀에 대한 설명력을 높이기 위해 다양한 비판적 견해들이 제시되고 있다. 뒤에서는 이러한 서로 다른 재정연방주의론의 입장에서 가용재원이 갖는 위상을 파악해 보고자 한다.[7]

(1) 제1세대 재정연방주의론과 가용재원

제1세대 재정연방주의론은 일찍이 경제적 가치에 바탕을 두고 정부 간 재정관계의 틀 및 그 정립에 관한 이론적 기초를 제공하였던 Musgrave(1959; 1961 등)와 이러한 논의에 바탕을 두고 초기 재정연방주의론을 집대성한 Oates(1972)에 이르기까지의 일련의 초기 연구성과를 일컫는다. 먼저 Musgrave는 정부의 기능을 자원배분기능, 소득분배기능, 경제안정기능 등으로 분류한 후, 그 가운데 소득분배기능과 경제안정기능은 중앙정부가 수행하고, 나머지 자원배분기능은 서로 다른 단계의 정부가 나누어 수행할 때 전체 사회후생 제고에 기여할 수 있다는 사실을 밝혀냈다. 이를 이어 Oates(1972)는 소위 '분권화정리'를 통해 자원배분기능의 정부 간 배분에 관한 이론적 기초를 제공함으로써 초기 재정연방주의론의 이론적 기초를 정립해 냈다. 자원배분기능을 중앙정부와 지방정부 간에 배분하는 원리를 Musgrave는 '상호대응성의 원칙', Oates는 '분권화정리'에 의해서 밝혀내고 있는바, 이 두 원칙은 표현에 다소간 차이가 있더라도 내용면에서는 유사하다고 볼 수 있다. 즉, 두 원칙 모두 특정 공공서비스는 그 편익이 미치는 공간적 범위를 관할하는 단계의 정부가 당해 지역 주민들의 부담을 통해 공급할

7 이하 서술하는 재정연방주의론에 관한 논의는 우명동(2019)의 해당 내용을 참고한 것임을 밝혀둔다.

때 전체적으로 사회후생이 극대화될 수 있다는 내용을 담고 있다.

그런데 문제는 실제 서로 다른 단계의 정부에 세출배분과 세입배분을 1:1로 대응시키는 것을 어렵게 하는 요인들이 존재한다는 사실이다. 다시 말하자면, 논리적으로는 세출배분과 세입배분을 조응시키는 정부 간 배분 틀을 구상할 수 있더라도, 현실적으로는 지역 간의 재정력 불균등 또는 정책효과의 지역 간 확산효과(spill over effect) 등으로 인해 그와 같은 기본적인 틀을 적용시키는 일이 사회적 후생이라는 측면에서 적절치 못할 수 있다는 것이다. 그러나 제1세대 재정연방주의론자들은 이와 같은 경우에도 여전히 분권적인 정부구조를 통해 사회적으로 바람직한 결과를 가져올 수 있다는 사실을 주장하고 있는바, 구체적으로 이들은 정교한 재원이전제도를 구상 및 운영해 내면 공공서비스의 분권적 공급과 당해 제도의 결합을 통해서 사회적으로 더 바람직한 결과에 이를 수 있다고 보았다. 구체적으로, 이들은 정부 간에 재정력이 불균등한 경우, 정교한 이전재원제도(일반보조금제도)를 마련하여 취약한 과세능력이나 재정수요를 조정해 줌으로써, 개별 정부의 분권적 기능이 오히려 원활하게 작동할 수 있다는 사실을 보이고 있다. 또한, 특정 지역의 정책효과가 다른 지역으로 파급되는 지역 간 확산효과의 문제도 특정보조금을 활용한 조정을 통해 해결할 수 있다는 사실을 보이고 있다(우명동, 2019, 39-40; 47-82 참고).

이처럼 사회후생 극대화를 위한 전반적인 정부 간 재정관계 틀을 인위적 내지 정책적으로 구상해낼 수 있다고 보는 제1세대론의 입장에서 보면, 지방재원에 대해서는 자체재원과 이전재원의 구분 이외에 별도의 분류 필요성이 제기되지 아니한다. 왜냐하면 자체재원은 지방정부의 독자적인 재원으로서 해당 지방정부에 부여된 기능을 수행하는 데 투입되며, 이전재원은 중앙정부가 제시한 취지에 맞게 사용되면 전반적으로 사회후생 극대화는 달성될 수 있는 것으로 보기 때문이다. 따라서 이 입장에서는 가용재원과 같은 별도의 재원에 대한 논의의 필요성은 제기되지 않는 것으로 판단된다.

(2) 제2세대 재정연방주의론과 가용재원

전술한 초기 재정연방주의론이 현실의 정부 간 재정관계 구축에 있어 이론적 근거의 역할을 해왔지만, 현실에서는 관료나 정치가들의 재정운영상 책임성이 떨어지고 그로 인해 지방정부의 재정운영상 비효율이 발생하는 등 지방재정에 전반적인 위기가 발생하였다. 이에 따라 다양한 연구가들로부터 그 원인과 대안을 찾아내려는 움직임이 전개된바, Qian and Weingast(1997)에 의해 제기된 '시장중시 연방주의론'이 대표적인

견해로 자리 잡아왔다. 당해 연구를 포함하여 Weingast(2009; 2014) 등의 이론을 비롯한 새로운 재정연방주의론은 종전의 제1세대이론이 관료와 정치가들을 '사회적 이익'을 추구하는 합리적 존재로 보고 있었던 것과는 달리, 이들도 '사익극대화'를 추구하며 현실의 이전제도가 그들의 사익추구행위를 유인하는 효과가 있다는 사실을 강조하였다. 이러한 전제의 변화를 공감하는 다양한 논자들의 연구 흐름을 총괄하여 흔히 '제2세대 재정연방주의론'이라 부른다. 이때, 해당 견해들도 분권적 재정구조가 사회후생 극대화에 기여한다고 보고 있으며, 이전재원제도의 필요성에도 공감한다는 측면에서 제1세대 연방주의론과 그 맥을 같이 한다. 그러나 제2세대론자들은 이전재원제도가 관료나 정치가들의 책임성을 훼손시켜 예산운영에서 연성예산제약을 불러일으키는 경향이 있다는 점을 강조하면서, 원칙적으로 지방정부가 자체재원을 중심으로 주민에 대한 책임성을 갖고 지역경제발전을 추진해 나가는 것이 바람직하다고 본다. 또한, 이들은 지방정부가 자체재원을 통해 지역경제발전을 추진해 나가는 경우에도 현실에서 관료나 정치인들의 사적 유인이 제대로 통제되지 않는다면 '분권화 정리'가 제대로 작동되지 못할 수도 있음을 강조하고 있다. 즉, 자체재원을 활용하여 지역경제를 활성화하려는 경우, 그 성과가 다시 자체재원의 증가로 이어지는 메커니즘이 갖추어질 때만이 분권화 정리가 현실에서 제대로 작동할 수 있다고 본 것이다. 특히 이들은 이전재원이 지방정부로 하여금 지역경제발전을 촉진시킬 책임성을 발휘시키지 못하고 오히려 그에 대한 의존도를 키우는 성향을 지닌다고 판단한다. 따라서, 필요한 경우에는 이전재원제도 자체를 통해 이러한 부정적 경향성을 극복하기 위한 특별한 조치를 취할 것을 제안하고 있다. 즉, 이전재원으로 지방정부가 만들어낸 새로운 수입에 대해서는 그 상당부분을 지방정부가 징수할 수 있게끔 하는 소위 '한계적 재정유인' 등과 같은 재정적 유인효과를 구비할 것을 강조한다(우명동, 2019, 40-43; 83-114, 특히 97; 102-104; 112-113 등을 참고).

이처럼 정부 간 재정관계 틀을 구상함에 있어서도 지역경제 활성화를 위한 지방정부의 재정적 유인을 강조하는 제2세대론 입장에서는 자체재원과 이전재원의 구분 자체보다 해당 재원이 지방정부의 지역경제 활성화 의지를 유도하고 그 성과가 지방재원으로 환류되게 할 수 있는지 그 여부를 중시하고 있다. 이렇게 보면, 제2세대론 입장에서는 자체재원이나 이전재원과 같은 전통적인 재원 구분방식보다 지방정부가 해당 재원을 얼마나 자율적으로 활용할 수 있는지에 대해 더 큰 관심을 갖게 된다.

(3) 기존 재정연방주의론에 대한 비판적 견해와 가용재원

앞에서 살펴본 논의들은 중앙정부와 지방정부의 동등한 협상력을 지닌다는 전제 아래, 정부 간 기능배분에 상응하는 재원 배분 방식을 분권적 공급 체계의 주된 논리로 파악하고 있다는 점에서 그 맥을 같이 한다. 다만, 제1세대론은 중앙정부나 지방정부 모두 '선의의 관리자'로 보고 있는 데 반해, 제2세대론은 모두 '사익추구자'로 보고 있다는 점에서 차이를 보이고 있을 따름이다. 그러나 현실에서는 중앙정부나 지방정부 모두 선의의 관리자가 아닐 수 있을 뿐 아니라, 중앙정부와 지방정부의 협상력은 동질적이지 못한 경우가 많다. 즉, 실제에서는 사익을 추구하더라도 국가의 집권적 성향에 따라 중앙정부와 지방정부 각각의 사익추구 정도는 크게 다를 수 있다는 점을 제2세대론도 놓치고 있는 것이다. 이러한 입장을 강조하는 비판적 논자들은 정부 간 재정관계를 보다 분권적으로 설정할 필요성과 그 과정에서 발생하는 제반사항에 대해 사회적, 역사적 제약성을 중심으로 논의를 전개하고 있다. 구체적으로, 기존의 제2세대론이 제시하는 조건들은 현실 정치체제에서 일어날 수 있는 정치적 기초가 결여되어 있음을 강조한 견해(Rodden and Rose-Ackerman, 1997), 지역사회와 지방정부의 이질성의 맥락에서 기존의 재정연방주의론을 비판한 견해(Bardhan, 2002; 2004 등), 기존의 재정연방주의론은 각 사회의 형태와 공공부문의 관행 등이 국가마다 서로 다르다는 점을 간과하고 무모하게 일반화를 시도하고 있다는 점을 지적하는 견해(Ejobowah, 2018), 복잡한 현실의 정부 간 재정관계 문제를 단순히 사적 유인의 차원에서 다루고자 하는 제2세대론을 비판하면서 무엇보다 정책결정과정(즉, 공공재 전달 거버넌스)에 초점을 맞추는 견해(Faggi & Parziale, 2016) 등이 이에 해당한다. 요컨대, 제1세대론과 제2세대론에 대해 비판적 견해를 제기하는 논자들은, 기존의 재정연방주의론이 공통적으로 정부와 지역 주민의 동질성을 전제에 두고 평균적·총량적인 가치(효율성 및 공평성 등) 기준에 의지하여 정부 간 재정관계가 설정될 필요성을 제기한다고 비판하면서, 재정분권의 본질적 가치에 충실하게 지역적 특수성과 역사성, 정부의 이질성 등을 반영하여 정부 간 재정관계 틀이 설정되고 관리될 것을 주장한다(우명동, 2019, 43-44; 115-131).

이러한 비판적 논자들에 의하면 제2세대론과 같이 정부 간 재정관계 틀 자체보다는 주어진 틀 내에서 사실상 지방정부가 얼마나 자율성을 갖고 세출 및 세입 활동을 해내는지가 중요하게 인식된다. 그러나 이들은 제2세대론과 달리 중앙정부와 지방정부 간의 이질성을 강조하는 만큼, 지방정부의 재정활동에서의 자율성을 강조하더라도, 그러

한 틀을 만들고 바꾸고 관리해 나가는 과정에서 지방정부의 의사가 반영되는 메커니즘이 얼마나 어떻게 갖추어져 있는지 그 여부를 중시하고 있다. 즉, 정부 간 재정관계 조정메커니즘 또는 거버넌스를 중시하는 입장을 보이는 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 자체재원이나 이전재원과 같은 기존의 재원의 분류방식으로는 기존 재정연방주의론에 대한 비판적 견해의 관심을 여전히 담아낼 수 없겠다. 따라서, 가용재원과 같은 새로운 재원 구분을 통해 정부 간 재정관계 틀에서 그들이 추구하는 가치를 담아낼 수 있는지 그 여부를 파악해 내는 것이 필요하다. 그러나, 가용재원의 개념과 그에 상응하게 구체적인 포괄범위를 정하여 그러한 구분 속에서 지방정부의 자율성 수준을 파악할 수 있더라도, 구체적으로 지방정부의 이질성이라든가 정부 간 재정관계 틀의 거버넌스 내용까지 해당 재원 구분에 담아낼 수는 없을 것이다.

결국, 기존 재정연방주의론에 대한 비판적 견해의 측면에서는, 당해 정부나 연구자가 추구하는 취지에 맞는 가용재원의 개념과 포괄범위를 설정하여 그 성과를 확인하더라도, 그들이 추구하는 취지에 부응하여 당해 재원이 안정적이고 지속적이고 운영되는지를 확인하는 것이 중요하다. 즉, 정부 간 재정관계 틀의 현재 상태를 파악하는 데서 나아가 그러한 틀을 누가 어떻게 만들고 관리하는지와 같은 소위 정부 간 재정관계 조정메커니즘, 흔히 일컫는 거버넌스를 확인하는 일이 긴요한 것이다. 이처럼 가용재원이 현재 어떤 요인에 의해 형성되고 그 재원이 활용 및 관리되는 과정에 지방정부의 의사가 얼마나 어떻게 반영되고 있는지를 면밀히 살펴볼 필요성은, 지방정부가 가용재원의 조성 및 활용에 관한 예측 가능한 계획을 수립하고 이를 바탕으로 지방재정을 안정적으로 운영하기 위함이다. 또한, 이러한 과정을 통해서야 비로소 지방재정이 지방자치를 실질적으로 뒷받침하고, 궁극적으로는 지역 주민의 삶의 질을 향상시킨다는 본래의 기능을 보다 효과적으로 수행할 수 있게 된다.

(4) 재정연방주의론과 가용재원 논의의 필요성

지금까지의 논의를 종합해 보면, 자체재원이나 이전재원과 같은 전통적인 재원 유형만으로는, 지역 주도의 지역경제 발전에 실질적으로 기여하는 재원을 충분히 설명하기 어렵다. 따라서 앞서 제시한 바와 같이, 이러한 재원을 별도로 구분하려는 시도는 타당하며, 이는 정부 간 재정관계의 논리적 기반을 제공하는 재정연방주의 이론을 통해서도 그 논리적 기초를 확인할 수 있다.

구체적으로, 제1세대 재정연방주의 이론에서는 가용재원과 같은 별도의 재원 유형 개념의 필요성이 제기되지 않는다. 하지만 지방정부의 자율성과 책임성을 강조하는 제2세대 재정연방주의 이론에서는, 자체재원과 이전재원이라는 전통적인 분류를 넘어서는 새로운 개념으로서의 가용재원을 구분할 필요성이 제기된다. 더 나아가, 단순히 기존의 정부 간 재정관계 틀 내에서의 자율성 차원을 넘어 그 틀을 구성하고 운영하는 거버넌스 구조 자체에 주목하는 비판적 논자들의 견해에 따르면, 단지 새로운 재원 범주를 설정하는 것뿐만 아니라, 그 재원을 어떻게 결정하고 바꾸며 관리할 것인지에 대한 제도적 틀과 운영방식까지로 논의의 범위를 확장해야 할 필요가 있다.

2. 조직론적 접근

1) 조직여유의 개념

앞서 언급한 것처럼 가용재원은 학술적 용어가 아닌 실천적 용어로서, 그와 정확히 부합하는 이론적 배경에 대해서는 학자마다 의견이 다를 수 있겠다. 다만, 가용재원은 단순히 지방자치단체가 자유롭게 사용 가능한 예산이라는 실무적 개념을 넘어, 조직적 특성으로서도 일정한 이론적 의미를 지닌다. 즉, 가용재원은 가용재원은 지방자치단체가 기본적인 존립과 운영에 필요한 경비를 충당한 이후에 남는 재원을 의미한다는 점에서, 일반적인 조직이 갖는 조직여유(organizational slack) 또는 재정적 여유(fiscal slack)의 개념과 상당 부분 유사하다고 볼 수 있다. 특히, 모든 지출의무(spending obligations)를 다한 후 남아 있는 자원 또는 자금인 일반펀드 잔고(general fund balance) 역시 미국 지방정부의 대표적인 재정적 여유로 간주됨에 따라(Hou, 2003, Marlowe, 2005, 2011; Hendrick, 2006; Hou & Moynihan, 2007; Stewart, 2009; Hou & Brewer, 2010; Duncombe & Hou, 2014; Arapis & Reitano, 2016; Guo & Wang, 2017; Stewart et al., 2017; Gorina et al., 2019; Shon & Kwak, 2020; Kim & Park; 2021), 가용재원을 지방자치단체의 조직여유로 보는 데에는 큰 무리가 없을 것이다.

조직여유는 민간 부문에서 발전한 개념으로, 그에 대한 구체적인 정의(definition)는 연구 대상과 맥락에 따라 〈표 2-4〉와 같이 학자마다 조금씩 차이가 있다. 그럼에도, 이를 종합해 보면, 조직여유는 조직이 보유한 자원과 해당 조직의 유지에 필수적인 지출

간의 차이를 의미한다고 볼 수 있다(Cyert & March, 1963). 해당 개념은 본래 기업의 유연성과 혁신 가능성, 또는 환경변화에 대한 대응성을 설명하는 데 사용되었다. 다만, 공공부문을 대상으로 조직여유의 개념을 그대로 적용하기에는 일정한 한계가 있을 수 있는데, 이윤 극대화가 주요 목적인 민간 조직에서 여유자원이 발생하는 원인이나 활용되는 방식은 공공부문과 차이가 있을 수 있기 때문이다. 이에 따라 Busch(2002) 등 일부 학자들은 공공부문에서 조직여유의 개념을 보다 명확히 설명하기 위해 예산여유(budgetary slack)나 재량적 예산(discretionary budget)과 같은 개념을 별도로 제시하였다. 구체적으로, 예산여유란 예측된 예산과 실제 예산 간의 차이를 의미하며(Lukka, 1988), 이는 예산과정에서 발생하는 의도적 과다계상이나 보수적 추계와 관련이 있다. 반면, Niskanen(1971)이 정의한 재량적 예산은 정치인이 목표한 산출물을 생산하는 데 필요한 최소 예산과 실제 승인된 총예산 간의 차이로서, 정치적 논리나 관료적 이익 추구와 맞물려 있는 개념이다.

그러나 가용재원은 모든 지출의무를 이행한 이후에도 자율적으로 활용할 수 있는 잔여 재원을 의미하는 점에서, 개념적으로 예산여유나 재량적 예산보다는 조직여유와 더 가깝다고 볼 수 있다. 즉, 가용재원이 지방자치단체의 재정운영에서 갖는 실질적 의미와 기능을 고려하면 이는 공공부문에서의 조직여유에 해당하는 개념으로 충분히 정립될 수 있는 것이다. Dimick & Murray(1978: 616) 또한 조직여유를 조직이 보유하고 있지만 필수적 지출에 할당되지 않은 자원으로 정의하고, 당해 자원이야말로 조직이 자율성을 발휘하거나 새로운 기회를 포착하는 데 필요한 핵심적 재원이 된다고 강조하였다. 이러한 정의는 공공부문에도 무리 없이 적용될 수 있으며, 특히 지방자치단체가 정책 실험이나 위기 대응, 또는 정책 전환에 나설 수 있는 여유자원으로서 가용재원의 중요성을 재조명하는 데 의미가 있다.

표 2-4 조직여유(organizational slack)에 대한 정의

학자	정의
Cyert & March (1963)	– 조직이 보유한 자원(the resources available to the organization)과 조직을 유지하는 데 필요한 지출(the payments required maintain the coalition) 간의 차이
Cohen, March, & Olsen (1972)	– 조직이 지닌 자원(the resources of the organization)과 해당 조직에 부과되는 다양한 요구들(the combination of demands made on it) 사이의 차이

학자	정의
March & Olsen (1976)	- 보유한 자원과 제기되는 수요 간의 차이
Dimick & Murray (1978)	- 조직이 보유했지만 필수지출에 할당되지 않은 것으로서, 자유롭게 (discretionary) 사용할 수 있는 자원

출처: Bourgeois(1981: 30)

2) 조직여유의 유형

조직여유(organizational slack)는 단일한 개념이라기보다는 다양한 요소로 구성된 다층적(multi-dimensional)인 구성 개념으로 이해된다. 이에 따라 학자들은 조직여유를 그것의 구성 자원, 접근 가능성, 사용 재량성 등의 기준에 따라 [그림 2-1]과 같이 다양한 하위 유형으로 구분해 왔다.

특히, Mishina et al.(2004)은 조직이 보유한 자원의 성격에 따라 조직여유를 크게 재무적 여유(financial slack)와 비재무적 여유(non-financial slack)로 분류하였다. 비재무적 여유는 조직 내에서 필수 사용분을 초과하여 확보된 인적 자원(예: 남는 인력), 기술 자산(예: IT 시스템), 기계설비 등의 형태로 존재한다. 반면, 재무적 여유는 조직이 보유한 재정자원 가운데 법적·운영상의 필수 지출을 초과한 것을 의미하며, 이는 조직의 재정적 유연성과 직접적으로 연결된다.

이때, 재무적 여유는 그 자금의 조달 경로 및 활용 가능성에 따라 다시 세분화할 수 있다. 먼저, 조직 외부에서 조달 가능한 재무적 여유는 잠재적 여유(potential slack)라도 하는데, 이는 보통 조직의 대출 여력(unused borrowing capacity)을 의미하기 때문이다. Bourgeois(1981), Cheng & Kesner(1997), Bradley et al.(2011) 등은 이 개념을 통해 조직이 향후 외부 자금을 얼마나 쉽게 조달할 수 있는지를 판단할 수 있다고 보았다. 실제로 잠재적 여유는 자본 대비 부채 비율로 측정되며, 부채 비율이 높을수록 추가 차입 가능성이 낮다는 점에서 해당 지표의 해석은 반대로 이루어진다(Bourgeois & Singh, 1983; Stan et al., 2014). 즉, 높은 부채 비율은 낮은 잠재적 여유를 의미하고, 반대로 부채 비율이 낮을수록 향후 외부 자본 확보 여지가 크다고 해석된다(김진·강혜진, 2019).

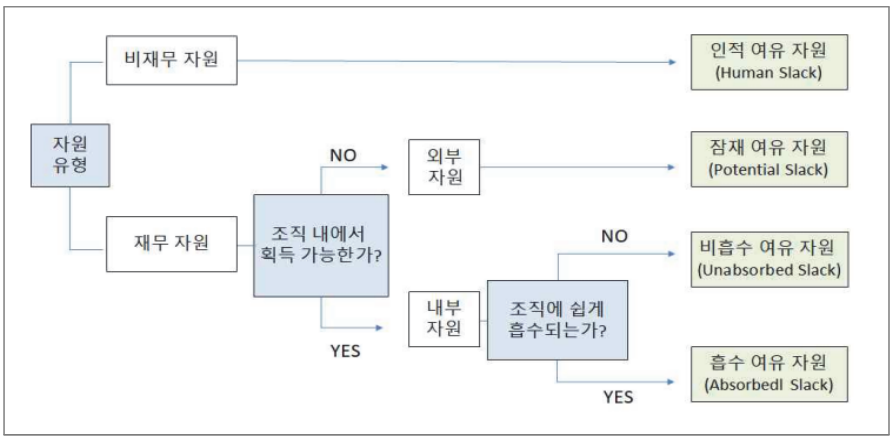
한편, 조직 내부에서 자체적으로 확보할 수 있는 재무적 여유는 비흡수된 여유

(unabsorbed slack)와 흡수된 여유(absorbed slack)로 재차 구분된다(Bourgeois, 1981; Singh, 1986; Tan & Peng, 2003). 비흡수된 여유는 아직 특정 사업이나 과업에 배정되지 않은 상태로 조직 내에 존재하며, 언제든 즉시 활용이 가능한 유동적 자원을 의미한다(Bourgeois & Singh, 1983; Singla et al. 2018). 또한, 이 같은 비흡수된 여유는 필요시에 자유롭고 쉽게 사용이 가능하다는 측면에서 고재량 여유(high discretion slack) 또는 이용 가능한 여유(avaliable slack)의 특성을 지닌다고 볼 수 있는바(Sharma, 2000; Mishina et al., 2004; Simsek et al., 2007), 특정 조직이 외부환경의 변화에 유연하게 대응할 수 있도록 도와준다. 이에, 기존 연구들은 보통 현금 및 현금성 자산이나 유동자산 비율, 잉여금 등으로 조직의 비흡수된 여유를 측정해 왔다(Bowman et al., 2005; 김진·강혜진, 2019).

반면, 흡수된 여유는 이미 조직 내에서 다른 목적을 위해 사용되고 있는 자원을 의미한다. 해당 여유는 이미 조직 내에서 사용되고 있는 초과 비용(excess costs) 형태로 이해할 수 있으며, 이 유형의 자원은 인건비나 경비 감축 등의 조직 재설계(organizational redesign)를 통해 다시 회수 가능하다는 뜻에서 회수 가능 여유(recoverable slack)라고도 불린다(Cheng & Kesner, 1997, Minsha et al., 2004). 다만, 흡수된 여유는 조직 내에서 특정 용도로 사용되고 있기에 그것의 전환이나 조정이 쉽지 않으며, 그만큼 재량성이 낮다는 한계를 가진다(Sharfman et al., 1988).

이러한 조직여유의 다층적 분류 체계에 따를 때, 가용재원은 지방자치단체의 조직여유로서 재무적 여유(financial slack) 가운데 비흡수된 여유(unabsorbed slack)'에 해당한다고 볼 수 있다. 가용재원은 특정 사업이나 목적에 구속되지 않고, 지방자치단체가 자체 판단에 따라 비교적 자유롭게 활용할 수 있는 예산 자원을 의미하기 때문이다. 이는 일반회계상의 잉여금, 예비비, 또는 유동성 높은 일반재원 형태로 존재할 수 있으며, 긴급 상황이나 예측되지 않은 정책 수요에 대응하는 데 매우 유용한 재정적 수단이 된다.

그림 2-1 조직여유(organizational slack)의 유형 분류



출처: 김진·강혜진(2019: 194)

3) 조직여유의 기능과 가용재원

전통적인 조직이론(organization theory)에 따르면, 조직여유는 조직의 성과와 생존에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다(Cyert & March, 1963; Thompson, 1967). 특정 조직이 급변하는 환경이나 예측 불가능한 상황에 직면했을 때, 조직여유는 새로운 전략을 수립하거나 혁신적인 시도를 과감히 실행할 수 있도록 지원하는 촉진자이자 조력자로서의 기능을 수행한다는 것이다. 또한, 이러한 여유는 조직 운영상 충분한 자원을 제공함으로써 조직구성원들의 외부이탈을 제어할 뿐만 아니라 구성원들 간의 갈등을 완화하여 조직 내 분쟁을 막을 수 있게 도와준다.

보다 구체적으로, 자원기반론(resource-based theory)의 관점에서도 조직여유의 기능은 그 중요성이 강조된다.[8] 해당 이론에 따르면, 조직여유는 조직 내 다른 자원들과의 결합 등을 통해 보다 효율적인 방식으로 사용될 수 있고, 이는 곧 해당 조직의 성과 제고와 경쟁우위로 이어질 수 있다는 점에서 그 유용성이 입증되었다(Hamel & Prahalad, 1990; Lee, 2011). 즉, 조직여유는 단순한 잔여 자원이 아니라, 조직의 성과

8 자원기반론(resource based theory)은 특정 조직이 경쟁우위를 확보하는 데 있어서 어떠한 자원이 핵심적인 기능을 발휘하는지에 대해 주로 관심을 지니는데, 희소하며 모방과 대체가 불가능한 자원을 지닌 조직일수록 확실한 경쟁우위와 경제적 지대(rent)를 얻게 된다고 여긴다(Barney, 1991). 또한, 이 같은 자원의 확보를 가능케 하는 조직의 특성 혹은 역량에 따라 당해 조직의 성장 수준이 결정될 수 있음을 강조한다(Kor & Mahoney, 2004).

를 제고하고 전략적 기회를 창출하는 유용한 자원일 수 있다는 것이다. 특히, 조직여유는 예방적 동기(precautionary motive)에 의해 조직 내·외부의 충격에 대한 완충장치(buffer)서로 기능할 수 있다(Hendrick, 2006). 실제로 조직여유에 관한 다수의 선행연구에서는 지방정부가 재정적 위험(risk) 혹은 재정압박(fiscal stress), 불확실성(uncertainty) 등에 대한 대비책으로서 재정적 여유를 활용한다고 보았다(Tyler, 1993; Hendrick, 2006; Gianakis & Snow, 2007; Marlowe, 2011; Rose & Smith, 2012; Stewart et al., 2017; Wei & Denison, 2019; Shon & Kwak, 2020; Wei, 2021).

한편, 기업행동론(behavioral theory of the firm)의 시각에서도 조직여유는 중요한 역할을 수행하는바, 해당 이론에서의 조직여유는 조직의 유지를 위해 필요한 최소 수준 이상의 자원을 의미한다. Cyert & March(1963)는 조직을 각기 다른 이해관계를 가진 개인들의 연합체로 보며, 이들이 기대하는 보상이 충분히 이루어진 경우에만 해당 조직이 지속 가능하다고 보았다. 이러한 구조 속에서 조직여유는 구성원에게 충분한 보상을 제공하는 기반이 되며, 내부 갈등과 이탈을 방지하는 수단으로 기능한다. 특히, 조직의 실제 성과가 설정된 열망수준(aspiration level)에 미달할 경우, 당해 조직은 기대수준(expectation level)을 조정하거나 새로운 전략을 수립해 그 차이를 해소하려는 경향을 보인다.[9] 이때 조직여유는 새로운 전략을 수립하고 실행하기 위한 자원적 기반으로 작동하며, 결국 조직의 목표 달성과 성과 향상에 기여할 수 있다(Lee, 2011).

이처럼 논의된 조직여유의 긍정적 기능에 비추어 볼 때, 지방자치단체의 가용재원과 그 적정 수준에 대한 예측은 매우 중요하다고 판단할 수 있다. 조직여유로서 가용재원은 지방자치단체의 부정적 환경변화에 대한 완충작용을 할 수 있는 한편, 불확실한 환경 하에서 지방자치단체가 유연한 전략을 취할 수 있게끔 도와주기 때문이다. 무엇보다, 저출산·고령화에 의한 복지수요 급증과 저성장에 따른 세수확보의 어려움 등 최근 지방재정의 지속가능성을 위협하는 요인이 늘어남으로써, 개별 지방자치단체 입장에서는 해당 위협에 대한 능동적인 대응을 가능케 하는 가용재원 확보가 더욱 중요해졌다. 또한, 지방자치단체의 가용재원은 국가재정에 대한 높은 의존성을 바탕으로 국가 차원의 정책이나 제도의 변화에 민감하게 반응함에 따라, 만약의 재정충격(fiscal shock)에 대비하여 그 수준을 주기적으로 점검 및 예측할 필요성이 크다.

9 Cyert & March(1963)에 따르면, 기업은 자신이 원하는 열망수준(aspiration level)의 성과를 스스로 설정하고, 기업의 예상되는 기대수준(expectaion level)의 성과가 열망수준의 성과에 미치지 못할 시에는 기대수준의 성과를 열망수준으로 높이기 위한 새로운 방안을 찾는다.

제3절 • 가용재원 관련 선행연구 검토

1. 가용재원 산정방식에 관한 연구

가용재원에 관한 선행연구는 현재까지 소수에 불과하며, 이들 연구는 주로 가용재원의 개념적 정의, 적정 범위, 그리고 구체적인 산정방식에 초점을 맞추고 있다. 특히, 당해 선행연구들에서는 가용재원의 개념과 범위가 그 산정 목적이나 특정한 재정상황에 따라 유동적일 수 있음을 강조한다.

구체적으로, 이창균·신두섭(2007)은 당시 중기지방재정계획과 투·융자심사제도에 따른 지방자치단체의 투자가용재원 산정방식이 실제 지방재정 여건을 충분히 반영하지 못함을 지적하면서 새로운 투자가용재원 산정모델을 제안하였다. 해당 연구에서 정의한 투자가용재원이란 지방자치단체의 투자재원 가운데 당해 회계연도에 실제로 사용할 수 있는 재원을 의미하고, 이는 기본적으로 〈표 2-5〉와 같이 세입총계에서 필수적인 경비지출을 차감한 잔여금액으로 산출된다. 이때, 필수적 경비는 다시 법정 의무적 경비와 기타 필수적 경비로 나뉘는데, 전자는 법령상 반드시 지출이 요구되는 항목으로서 자치단체의 자율적 판단 여지가 거의 없는 경비이며, 후자는 법정 의무적 경비보다 그 지출 여부 등에 대해 자치단체의 재량성이 다소 존재하나 현실적인 행정운영상 필수적으로 지출되어야 할 경비에 해당한다. 이에 따라 개별 자치단체는 기타 필수적 경비의 지출 수준을 조절함으로써 투자가용재원의 범위를 확대할 수 있다.

표 2-5 이창균·신두섭(2007) 연구에서의 가용재원 산정방식

구분	항목		비고
세입총계 (Ⅰ)	자체재원	- 지방세 - 세외수입	지방채 제외
	의존재원	- 지방교부세 - 조정교부금(기초) - 재정보전금(기초) - 국고보조금 - 시도비보조금(기초)	
필수적 경비 (Ⅱ)	법정 의무적 경비	- 인건비	-
		- 지방채상환	채무부담행위 포함하여 행위가 일어난 해에는 의무적 경비로 볼 수 있음

구분	항목		비고
		- 예비비 중 기타	조정교부금, 재정보전금, 지방교육세, 교육재정교부금이 예비비중 기타 경비에 계상되어 있으므로 이는 법정경비에 해당함
		- 보조사업비	지방비부담액을 포함하여 당연 지출해야 하는 경비임
	기타 필수적 경비	- 경상적 경비	경상적 경비는 의무적 경비임과 동시에, 이의 구체적 산출 내역을 고려할 경우 각종 부담금이 경상적 경비에 포함되어 있으므로 필수적 경비에 해당하나, 자치단체의 재정운용상 그 지출에 다소 재량의 여지가 있다는 점에서 법정 의무적 경비와는 별도로 구분함
		- 계속사업비	계속사업비는 사업의 연속선상 계획된 연도에 반드시 지출해야 하는 경비로 간주될 수 있으나, 자치단체에게 다소 취사선택의 여지가 있으므로 기타 필수적 경비로 분류함
가용재원	(Ⅰ) - (Ⅱ)		

출처: 이창균·신두섭(2007)

또한, 조기현·여효성(2017)은 가용재원에서 제외될 수 있는 지출 범주를 의무지출, 준의무지출, 경직성이 높은 지출로 세분화하여, 이를 바탕으로 가용재원을 산출하는 두 가지 모델을 제시하였다. 이때, 법정전출금 등으로 대표되는 법정 의무지출이나 보조금과 같은 용도지정 세출은 의무지출 또는 준의무지출에 해당하는바, 법률이 아닌 시행령, 부령, 훈령, 규칙, 지침 등에서 그 지출 의무를 명시한 경우에도 의무지출로 분류하였고, 조례에 지출 의무나 규모가 명시된 것도 의무지출로 반영하였다. 아울러, 인건비와 기본경비로 구성된 자치단체의 행정운영경비 역시 준의무지출에 속한다고 보았는데, 지방자치단체의 인건비와 기본경비 등은 예산편성기준으로 관리하는 경비로서 예산낭비 억제와 국가와 자치단체 간, 지방자치단체 상호간 형평성 유지 등을 위해 행정안전부가 그 기준액을 정하여 관리하고 있기 때문이다(조기현·여효성, 2017). 이 밖에 지방자치단체의 자체재원으로만 집행되는 사업비에 해당하나,[10] 국가정책 및 지침 이행 사업비 또는 취약계층 지원사업비 등 당해 자치단체의 재량지출 여지가 매우 제한적인 경비를 경직성이 높은 지출로 함께 구분하였다. 이러한 구분을 토대로, 해당 연구는

10 지방자치단체가 정책결정과 사업설계를 독립적으로 실시하고, 사업예산의 크기·집행·사후관리를 완전히 관장하는 사업을 의미한다.

〈표 2-6〉과 같이 광의의 가용재원 산출모델과 협의의 가용재원 산출모델을 각각 제시함으로써, 상황에 따라 가용재원의 범위를 유연하게 해석할 수 있는 일정한 방식을 제공했다.

표 2-6 조기현·여효성(2017) 연구에서의 가용재원 산정방식

구분		광의의 가용재원	협의의 가용재원
① 세입예산		①-②-③-④	①-②-③-④-⑤
② 행정운영경비	인건비 등		
③ 재무활동(법적·의무적 경비)	법정교부금 등		
④ 정책사업(세입관련 용도지정)	국고보조사업비 등		
⑤ 지출경직성이 높은 자체사업	국가정책 이행 사업비 등		

출처: 조기현·여효성(2017)

한편, 조강주(2018)는 특정 경비의 성격과 자치단체의 재량 범위를 고려하여 가용재원을 〈표 2-7〉과 같이 세 가지 방식에 의해 산정하였다. 첫 번째 방식(가용재원I)의 경우 매년 총세입예산에서 행정운영경비, 재무활동비, 예비비 등을 제외하여 가용재원을 산출한다. 여기서 행정운영경비에는 인건비뿐 아니라 사무관리비, 공공운영비, 연금부담금, 건강보험료, 여비 등이 해당하고, 재무활동비로는 공기업회계 전출금, 지방채 원리금 상환, 국고보조금 반환금 등이 포함된다. 두 번째 방식(가용재원II)은 경상경비에 더해 국고보조금 및 지방비부담 등과 같이 재량 지출이 어려운 세입·출 항목을 추가로 제외하여 가용재원을 도출하였으며, 이때의 가용재원은 자치단체가 재량적 판단에 따라 그에 대한 편성권을 지닌 예산으로 간주된다. 마지막으로 세 번째 방식(가용재원III)은 예산의 순환과정에서 계속사업비를 구분해 내어 가용재원을 산출하는 것인데, 보통 한번 정해진 계속사업은 중간에 멈추기가 힘들고, 이들의 사업비가 집중된 해에는 지방자치단체가 새로운 수요에 대응하거나 신규 사업을 공급하는 데 제약을 받기 때문이다(조강주, 2018).

표 2-7 조강주(2018) 연구에서의 가용재원 산정방식

구분		세부 항목	산출식
경상경비	행정운영경비	인력운영비, 업무추진비 등	총세출-경상경비 =가용재원 I
	재무활동비	보전지출, 내부거래, 원리금상환 등	
	예비비	-	
국고보조사업비	국고보조금	-	총세출-경상경비 -국고보조사업비 -시·군·구 이전경비 =가용재원 II
	지방비부담액	-	
시·군·구 이전경비 (교육비 특별회계 포함)		재정보전금, 교부금, 부담금 등	
계속사업비		각년도 세출예산서상 계속사업비	총세출-경상경비 -국고보조사업비 -각 년도 계속사업비 =가용재원 III

출처: 조강주(2018)

이 밖에, 김성주 외(2022)에서는 지방자치단체의 지출 항목을 필수적 의무지출과 실제적 의무지출로 이중 분류하여, 이를 기준으로 최대 가용재원과 최소 가용재원을 각각 정의하였다. 최대 가용재원은 총세입에서 필수적 의무지출만을 차감한 것이며, 최소 가용재원은 총세입에서 필수적 의무지출과 실제적 의무지출 모두를 차감한 값을 의미한다. 구체적으로, 인건비 및 기본경비로 구성된 자치단체의 행정운영경비, 법정전출금 등으로 대표되는 법정·의무적 지출, 보조사업비(보조금 및 지방비부담액) 등과 같은 용도지정 세출을 자치단체의 필수적 의무지출로 분류했고, 민간위탁 관련 경비 및 지방보조사업비와 같이 민간이전의 성질을 가지며 관습적·정치적 이유 등으로 인해 실제에서 그 규모의 축소 또는 폐지가 쉽지 않은 경직성 자체사업비를 실제적 의무지출로 간주하였다. 또한, 뒤에서 더 자세히 논의하겠지만, 김성주 외(2022)는 통계목 중심의 가용재원 산정방식을 제시한바, 이는 e호조와의 연계를 통하여 지방자치단체별 가용재원 산출의 편의성 및 통일성을 제고하기 위함이다.

표 2-8 김성주 외(2022) 연구에서의 가용재원 산정방식

구분	산출식
최대 가용재원	총세입 − 필수적 의무지출 = 총세입 − (행정운영경비+법정·의무적 경비+용도지정 세출) ※ 행정운영경비: 인력운영비, 기본경비 ※ 법정·의무적 경비: 각종 법정교부금 및 법정전출금, 특정 경상이전 등 ※ 세입 관련 용도지정 세출: 보조사업비(국비 또는 시·도비 보조금+지방비부담액), 용도지정 지방교부세(특별교부세, 소방안전교부세), 특별조정교부금 등
최소 가용재원	총세입 − (필수적 의무지출+실제적 의무지출) = 총세입 − (행정운영경비+법정·의무적 경비+용도지정 세출+연례반복 사업비) ※ 연례반복 사업비: 민간위탁사업비, 지방보조사업비 등

출처: 김성주 외(2022)

이상의 연구들을 종합하면, 가용재원은 그 범위가 단일하지 않으며, 지방자치단체의 제도적 환경과 재정구조 등에 따라 달라질 수 있겠다. 따라서 가용재원의 산정은 단순히 회계상 잔여 예산을 계산하는 데 그치지 않고, 자치단체의 재정운영 실태와 정책적 판단 여지를 반영한 정성적 분석이 병행되어야 하는 영역으로 이해될 필요가 있다.

2. 가용재원의 필요성 및 적정 수준에 관한 연구

앞서 언급하였듯이, 가용재원에 관한 선행연구들은 주로 그것의 범위와 산정 방식 등에 초점을 두고 있기에, 가용재원의 필요성과 적정 수준에 관한 논의는 상대적으로 미흡한 실정이다. 이는 현재까지 대부분의 연구가 가용재원을 회계적 또는 기술적 개념으로 접근하고, 정책적 기능이나 전략적 활용 수준에 대해서는 충분히 조명하지 않았기 때문으로 보인다. 따라서 지방자치단체가 어떤 상황에서, 얼마만큼의 가용재원을 확보해야 하는지에 대한 기준이나 실증적 분석은 거의 이루어지지 않은 상황이다.

그럼에도, 미국 지방정부의 재정안정화펀드(Budget Stabilization Funds)에 관한 선행연구들을 통해 가용재원의 필요성에 대한 간접적인 시사점을 얻을 수 있다. 이들 연구에 따를 때, 재정안정화펀드는 미국 지방정부가 재정적 불확실성에 대비하기 위해 조성하는 일종의 재정적 여유(fiscal slack)로서, 이를 통해 개별 지방정부는 외부의 환경변화에 적절히 대응하고 안정적인 재정운영을 도모할 수 있다(Pollock &

Suyderhoud, 1986; Sobel & Holcombe, 1996; Hou, 2003; Gonzalez & Paqueo, 2003; Wagner & Elder, 2005; Hou & Moynihan, 2007). 즉, 재정안정화펀드는 단기의 재정충격(fiscal shock)을 흡수할 수 있는 완충장치(buffer)로 작동하여 재정위기에 대한 지방정부의 대응력을 높여준다. 이러한 재정안정화펀드는 특정 목적에 구속되지 않고 자율적으로 활용할 수 있는 자원이란 점에서 가용재원과 개념적으로 유사하다고 볼 수 있음에 따라, 이의 긍정적 기능을 분석한 연구들은 가용재원의 필요성을 이론적·경험적으로 뒷받침하는 간접적 근거가 되는 것이다.

나아가 미국 주정부(state governments)를 대상으로 한 Joyce(2001)의 연구는 가용재원의 적정 수준 산정에 대한 실질적인 시사점을 제공한다. 해당 연구는 각 주정부가 실제로 얼마나 많은 재정적 여유를 확보해야 하는지를 분석한 내용으로, 일반적으로 통용되어 온 '5% 규칙(개별 주정부가 일반펀드의 약 5% 정도를 재정안정화펀드로 비축하는 것이 적정하다는 경험칙(rule of thumb))'이 실제로 타당한지를 검토하였다. Joyce는 이 규칙이 정밀한 이론적 근거나 실증적 분석에 기반한 것이 아니라 단순한 관행에 불과하다는 점을 지적하며, 주정부마다 처한 재정환경과 예산 변동성이 다름에도 불구하고 동일한 기준을 적용하는 것은 문제가 있음을 밝혔다.

구체적으로, 당해 연구에서는 법인세 수입 비중, 실업률의 변동폭, 연방정부 보조금 의존도 등 다양한 요인을 종합하여 '예산 변동성 지수(volatility index)'를 산출해 낸 뒤, 이를 통해 각 주정부의 재정환경이 얼마나 불안정한지를 점수화하고, 재정안정화펀드의 적정규모를 정량적으로 평가하였다. 그 분석 결과, 많은 주정부에서 자신의 예산 변동성에 비해 지나치게 적은 재정안정화펀드를 보유하고 있음이 확인되었는데, 이는 예산 변동성이 큰 지방정부일수록 일반펀드의 5%를 넘어서는 재정적 여유를 확보해야 할 필요성을 보여준다. 즉, 당해 결과는 "one size fits all" 방식의 단일 기준이 각 지방정부의 재정운영 상황을 정확히 반영하지 못한다는 방증이며, 지방정부마다 상이한 재정 구조와 수입 변동성 등을 종합적으로 고려하여 재정안정화펀드의 적정규모를 설정할 필요성을 시사한다.

결국, 이러한 내용에 비추어 볼 때, 가용재원의 필요성과 적정 수준에 대한 논의는 지방자치단체가 재정위기와 같은 외부 충격에 얼마나 효과적으로 대응할 수 있는지를 가늠하게 해준다. 특히 오늘날 복합적인 위협 요인에 직면한 개별 자치단체에게 있어 가용재원은 단기적 대응력과 중·장기적 지속가능성을 동시에 확보할 수 있는 핵심 수단으

로 기능할 수 있다. 따라서, 각 지방자치단체의 재정 특성을 반영한 정교한 가용재원 산정 모형 및 확보 기준을 마련할 필요가 있으며, 그 과정에서 해외사례는 유의미한 참조 지점이 될 수 있을 것이다.

3. 선행연구의 한계와 본 연구의 차이점

가용재원에 관한 국내 선행연구들은 복잡한 지방재정 구조 속에서 실제로 자치단체가 자유롭게 사용 가능한 재원을 식별하고 이를 수치화함으로써, 자치단체의 세출자율성 수준과 재정위기 대응능력을 진단할 수 있는 기초를 제공하였다.

구체적으로, 당해 선행연구들은 가용재원 개념을 재정운영에서의 '잔여' 혹은 '유동성 확보분'으로 규정하는 데 있어 대체로 공통된 접근을 취하고 있다. 이는 세입총계에서 법정 의무지출이나 경직성 지출을 차감하는 방식으로 산정되는 것이 일반적이며, 개별 자치단체의 정책 판단에 따라 실질적으로 조정 가능한 항목과 그렇지 않은 항목을 구분함으로써 가용재원의 범위를 도출하려는 시도들이 주를 이루었다. 이러한 산정 방식은 현실에서의 예산 편성 구조 및 회계 체계를 충실히 반영했다는 점에서 타당성이 높지만, 한편으로는 가용재원의 기능과 목적을 다소 기술적이고 정태적인 관점에 국한시켰다고 볼 수 있다.

즉, 가용재원은 단순한 재정 잔여분을 넘어, 지방자치단체가 다양한 외부 충격에 대응하고 정책 우선순위에 따라 자율적으로 배분함에 따라, 지역경제발전을 도모할 수 있는 전략적 자원으로 이해될 필요가 있다. 그러나 기존 연구들은 이러한 기능적 측면보다는 예산구조의 형식적 기준에 따른 이의 산정에 집중함으로써, 실제 재정운영의 유연성이나 정책적 탄력성을 반영하고 그 경제적 효과를 파악하는 데 한계가 있었다. 특히 개별 자치단체의 특성 및 유형 또는 이들이 처한 사회·경제적 환경에 대한 진지한 고민이 부재한바, 기존 연구들은 가용재원을 보다 동태적이고 상황적 맥락에서 바라보는 시각이 부족했다는 점에서 비판적으로 검토될 수 있다.

한편, 기존 연구들에서는 가용재원 산출 시 지방자치단체의 지출 항목을 의무지출, 준의무지출, 경직성 지출 등으로 세분화하였으며, 이를 통해 가용재원의 범위를 설정하는 데 일정한 논리적 체계를 제시하였다. 이러한 분류는 가용재원 산출 방식의 객관화와 비교 가능성을 높이는 데 기여한 것으로 판단되나, 그 지출 항목의 분류 기준에

대한 타당성을 한층 제고시킬 필요가 있어 보인다. 예컨대, 준의무지출로 분류된 항목 중에는 자치단체마다 재량권 행사 정도가 상이할 수 있는 항목들이 포함되어 있으며, 경직성 지출로 간주된 예산 항목 또한 실제로는 시기나 지역 여건에 따라 조정 가능성이 존재한다. 이러한 분류는 분석 목적에 부합하는 하나의 기준일 수는 있으나, 실제 예산운영의 정치적·사회적 맥락이 반영되기 어려운 정태적 모델이라는 점에서 주의가 필요하다.

그럼에도, 이러한 가용재원 측정 모델은 예산 항목의 구조적 성격을 이해하고 체계적으로 정리하는 데 유용한 기반을 제공하며, 특히 통계목 중심의 분류를 활용한 산정 방식은 객관성과 실무 활용성 측면에서 여전히 가장 유효한 접근 중 하나라 할 수 있다. 최근에는 통계목 기반의 정량적 접근이 e호조 등 전산시스템과의 연계를 통해 지방자치단체별 산출 기준의 일관성을 제고할 수 있다는 점에서 주목받고 있으며, 이는 가용재원 산정에 대한 비교 가능성과 반복 측정의 용이성을 크게 향상시킬 수 있는 장점으로 평가할 수 있다.

다만, 이러한 통계목 기반의 산정 방식을 활용함에 있어서는 자치단체별로 고유의 특성과 현실을 반영할 수 있는 탄력적 조정 장치를 함께 마련할 필요가 있어 보인다. 예컨대, 일부 통계목 항목은 실제 집행 내역과 분류상 정의 간에 괴리가 있을 수 있으며, 같은 항목이라 하더라도 자치단체 간 예산 편성상의 관행 차이로 인해 실제의 의미가 달라질 수 있다. 따라서 통계목 분류를 기준으로 가용재원을 산정할 시에는, 자치단체별 여건에 따라 조정 가능한 범위, 보완적 해석 기준, 혹은 질적 판단 기준 등을 함께 마련하여 이를 보완해야 필요성이 존재한다. 이는 통계목 기반의 정량 분석이 가진 강점을 유지하면서도, 현실 적합성과 분석 타당성을 동시에 확보하기 위한 필수적인 조정 노력이라 할 수 있겠다.

또한, 국내 선행연구들은 가용재원의 적정 수준에 대한 논의가 상대적으로 미흡했다는 점도 비판적으로 검토될 수 있다. 대부분의 연구는 가용재원의 정의와 산정 방식에 집중하면서, 자치단체가 어느 정도의 가용재원을 확보해야 하는지에 대한 정량적 분석이나 기준 제시에는 소극적이었다. 이는 가용재원이 단순한 산출 결과가 아니라, 재정자율성 및 안정성, 정책 지속성 확보라는 목적 하에 설정되어야 할 전략적 변수임을 고려할 때 다소 아쉬운 측면에 속한다. 앞서 제시한 Joyce(2001)의 연구에서처럼, 예산 변동성과 재정위험 수준 등을 종합적으로 고려하여 가용재원의 적정 수준을 살펴보는

분석이 병행되어야만 그 활용 가치는 더욱 높아질 수 있을 것이다.

본 연구는 이들 선행연구의 성과를 계승하면서도, 다음과 같은 차별화된 시도를 바탕으로 가용재원에 관한 이론적·실천적 논의의 완성도를 제고하고자 한다. 첫째, 기존처럼 통계목 중심의 산정 방식을 유지하여 수정된 가용재원 측정 모델을 개발하되, 개별 지출 항목의 경직성 수준을 보다 실증적인 분석방법을 통해 검증함으로써, 해당 모델의 타당성과 실효성을 제고하고자 한다. 둘째, 지방자치단체 유형별(혹은 특성별)로 단일 시점에서의 가용재원 수준을 제시하는 데 그치지 않고, 동태적 분석틀을 활용하여 시간의 흐름과 각종 이전재원 수준의 변화에 따라 이들의 가용재원 수준이 어떻게 달라질 수 있는지를 분석할 것이다. 셋째, 무엇보다도 본 연구는 타당성 높은 가용재원 측정 모델을 개발 및 적용함으로써, 궁극적으로는 가용재원 확대에 실제 기여할 수 있는 제도적 기반을 마련하고자 한다. 특히, 이를 위해 가용재원의 증대 또는 자치단체의 재정자율성을 제한해 온 각종 지방재정조정제도에 대한 개선 방향을 함께 제시할 것이다. 즉, 단순히 가용재원 규모를 산출 및 예측하고 그 적정 수준을 파악하는 데 그치지 않고, 정부 간 재정관계 구조를 재설계함으로써 가용재원의 제도적 확장을 도모하고자 한다.

결국, 본 연구는 가용재원 산출에 대한 기존의 회계적 접근과 통계목 기반의 산정 방식을 비판적으로 계승하되, 이의 현실 적용 및 정책적 활용 가능성을 보다 제고시키는 데 의의를 둔다. 즉, 이러한 노력은 단순히 가용재원 측정 모델의 개선에 머무는 것이 아니라, 지방재정이 직면한 복합적 환경변화와 제도적 제약을 동시에 반영하는 실천 중심의 분석틀을 제시하려는 시도이다. 나아가 본 연구는 가용재원이 지방자치단체의 전략적 재정운영을 뒷받침하는 핵심 자원으로 기능할 수 있도록, 이론적 기반과 제도 개선 방향을 아우르는 정책적 대안을 함께 제시하는 것을 목표로 한다.

3

지방자치단체 가용재원 현황분석

제1절 기존 가용재원 모델을 통한 규모 추정
제2절 본 연구 가용재원모델에 따른 지자체 실태분석
제3절 지자체 세입·세출이 가용재원에 미치는 영향분석

제3장 지방자치단체 가용재원 현황분석

제1절 • 기존 가용재원 모델을 통한 규모 추정

1. 기존 가용재원 모델 개요

본 연구에서는 대표적인 기존 가용재원 측정 방식으로서 앞서 언급한 지방재정분석제도상의 것(이하 모델Ⅰ), 조기현·여효성(2017)에서의 것(이하 모델Ⅱ), 김성주 외(2022)의 것(모델Ⅲ)을 활용하고자 한다. 이들은 현재 제도적으로 활용되고 있거나 가용재원과 관련한 가장 최신의 연구에서 제시된 것으로, 모두 통계목 기반의 산정 방식을 취하고 있음에 따라, 이를 통한 해당 재원의 산출이 용이하고 산출 결과의 객관성 및 타당성을 보다 쉽게 검토할 수 있다는 장점을 지닌다.

이때, 모델I에서의 가용재원은 특정 53개 세출 통계목에 해당하는 자체사업비(결산기준)의 합계로 측정되고 있으며, 당해 통계목을 재차 제시하면 〈표 3-1〉과 같다.

표 3-1 지방재정분석제도상 가용재원 산정 시에 활용되는 세출 항목

가용재원 산정방식	- 아래 53개 통계목(2024회계연도 기준)의 자체사업비 합계
해당 통계목	기간제근로자등보수(101-04) / 맞춤형복지제도시행경비(201-04) / 공립대학운영비(201-05) 국외업무여비(202-03) / 국제화여비(202-04) / 공무원교육여비(202-05) 시책추진업무추진비(203-03) / 특정업무경비(204-02) / 장학금및학자금(301-04) 의용소방대지원경비(301-05) / 자율방범대실비지원(301-06) / 통장 · 이장 · 반장활동보상금(301-07) 민간인국외여비(301-08) / 외빈초청여비(301-09) / 사회복무요원보상금(301-10) 행사실비지원금(301-11) / 예술단원 · 운동부등보상금(301-12) / 기타보상금(301-14) 포상금(303-01) / 의원상해부담금(304-03) / 배상금등(305-01) 의료및회복비(307-01) / 민간경상사업보조(307-02) / 민간단체법정운영비보조(307-03) 민간행사사업보조(307-04) / 민간위탁금(307-05) / 보험금(307-06) 연금지급금(307-07) / 이차보전금(307-08) / 사회복지사업보조(307-11) 민간인위탁교육비(307-12) / 자치단체경상보조금(308-01) / 자치구기타재원조정비(308-05) 시 · 군기타재원조정비(308-06) / 자치단체간부담금(308-07) / 교육기관에대한보조(308-08)

공사 · 공단경상전출금(309-01)	공무원연금관리공단경상전출금(309-02)	국외경상이전(310-01)
국제부담금(310-02)	행사관련시설비(401-04)	자치단체자본보조(403-01)
공사 · 공단자본전출금(404-01)	국외자본이전(407-01)	민간융자금(501-01)
통화금융기관융자금(501-02)	공사 · 공단등융자금(501-03)	출자금(502-01)
일반예치금(602-01)	감가상각비(706-01)	일반예비비(801-01)
재해 · 재난목적예비비(801-02)	내부유보금(801-03)	-

출처: 행정안전부(2024b)

또한, 모델Ⅱ에서는 광의의 가용재원과 협의의 가용재원을 각각 산출하는 두 가지 모델을 제시한바, 이를 위해 지방자치단체의 특정 경비를 의무지출, 준의무지출, 경직성이 높은 지출로 세분화하였다. 해당 내용을 구체적으로 제시하면 아래의 〈표 3-2〉와 같다.

표 3-2 조기현·여효성(2017) 연구에서의 세출 항목 성격 구분

구분			「지방재정법」기준 경비의 성격
① 세입예산			
② 행정운영경비			
	101 인건비(01~04)		준의무지출
	기본경비		
		일반운영비(201~205)	준의무지출
		연금부담금 등(301~304, 307)	의무지출
③ 재무활동(법적·의무적 경비)			
	법정교부금(208)		의무지출
	지역상생발전기금 출연금(306)		의무지출
	특별회계 전출금(701)		의무지출
	교육비특별회계 전출금(703)		의무지출
	기금전출금(702)		의무지출
	채무상환(311, 601, 705)		의무지출
④ 정책사업(세입관련 용도지정)			
	국고보조사업(501)		의무지출
	국가직접지원사업(307, 402)		의무지출
	시·도비보조사업(307, 402)		의무지출
	지방교부세 용도지정 사업(311)		의무지출
	특별조정교부금(308-03, 04)		의무지출

구분			「지방재정법」기준 경비의 성격
	반환금 기타(802)		준의무지출
	부담금 사업(308)		준의무지출
	법령, 조례, 협약사항		
		차량유류대보조(307)	준의무지출
		버스·택시 재정보조(307)	준의무지출
		여객선 운임보조(308)	준의무지출
		민간투자사업 보조(402)	준의무지출
		시립대 운영비 보조(701)	경직성 지출
⑤ 지출경직성이 높은 자체사업			
		법령 및 지침 이행 사업	경직성 지출
		국가정책 이행 사업	경직성 지출
		취약계층 지원사업	경직성 지출
광의의 가용재원			①-②-③-④
협의의 가용재원			①-②-③-④-⑤

출처: 조기현·여효성(2017)

한편, 모델III에서는 가용재원에서 제외될 수 있는 지방자치단체의 특정 세출 항목을 필수적 의무지출과 실제적 의무지출로 구분함으로써, 지방자치단체의 총세입에서 필수적 의무지출만을 차감한 것을 최대 가용재원으로 보았고, 총세입에서 필수적 의무지출과 실제적 의무지출 모두를 차감한 것을 최소 가용재원으로 산정하였다. 이때, 인건비 및 기본경비로 구성된 행정운영경비, 법정전출금 등으로 대표되는 법정·의무적 지출, 보조사업비(보조금 및 지방비부담액) 등과 같은 용도지정 세출은 필수적 의무지출에 해당하고, 민간위탁 관련 경비 및 지방보조사업비와 같이 민간이전의 성질을 가지며 관습적·정치적 이유 등으로 인해 실제에서 그 규모의 축소 또는 폐지가 쉽지 않은 경직성 자체사업비는 실제적 의무지출에 속한다. 이러한 내용은 아래의 〈표 3-3〉과 같다.

표 3-3 김성주 외(2022) 연구에서의 통계목 분류를 통한 가용재원 산정 내역

구분	내용	항목		
①총세입	세입예산	100 지방세		
		200 세외수입		
		300 지방교부세		
		400 조정교부금등		
		500 보조금		
		600 지방채		
		700 보전수입 등 및 내부거래		
②필수적 의무지출	행정운영경비	인력 운영비		101-01 보수 101-02 기타직 보수 101-03 공무직(무기계약) 근로자 보수
				303-02 성과상여금
				304-01 연금부담금 304-02 국민건강보험금 304-04 공무직(무기계약)근로자 보험료부담금 등
		기본 경비		201-01 사무관리비 201-02 공공운영비 201-04 맞춤형복지제도 시행경비
				202-01 국내여비 202-02 월액여비 202-03 국외업무여비
				203-01 기관운영업무추진비 203-02 정원가산업무추진비 203-04 부서운영업무추진비
				204 직무수행경비
				405 자산취득비
	법정·의무적 경비	재무활동	내부거래	701-01 기타회계전출금
				702 기금전출금
				703-01 교육비특별회계 법정전출금
				705 예수금원리금상환
			보전지출	311 차입금이자상환
				601 차입금원금상환
				602-02 의무예치금
				802-01 국고보조금 반환금 802-02 시·도비조보금 반환금 802-03 기타 반환금 등

구분	내용		항목
			205 의회비
			301-01 사회보장적 수혜금(국고보조재원) 301-02 사회보장적 수혜금(취약계층, 지방재원) 301-07 통장·이장·반장활동보상금 301-10 사회복무요원 보상금
			302 이주 및 재해보상금
			305 배상금등
			307-07 연금지급금 307-09 운수업계보조금
			308-02 징수교부금 308-03 자치구 조정교부금 308-04 시·군 조정교부금 308-07 자치단체 간 부담금 308-10 시·군·구 교육비특별회계 법정전출금 308-13 공기관 등에 대한 경상적 위탁사업비 308-14 기타부담금
			310-02 국제부담금
			403-02 공기관 등에 대한 자본적 위탁사업비
	세입 관련 용도지정 세출		- 보조사업비(국비 또는 시·도비 보조금+지방비부담액) - 특별교부세, 소방안전교부세, 특별조정교부금
③실제적 의무지출	경직성 자체사업비	민간위탁 관련 경비	307-05 민간위탁금 307-12 민간위탁교육비
			402-03 민간위탁사업비
		지방보조 사업비	307-02 민간경상사업보조
			307-03 민간단체 법정운영비보조
			307-04 민간행사사업보조
			307-10 사회복지시설 법정운영비보조
			307-11 사회복지사업보조
			402-01 민간자본사업보조(자체재원)
최대 가용재원			① - ②
최소 가용재원			① - ② - ③

주1: 2024년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준(행정안전부, 2023)'을 바탕으로 각 항목을 제시함.
주2: 하위의 모든 통계목이 의무지출에 해당할 경우 편성목만을 제시함.
주3: 상기 제시된 행정운영경비 또는 법정·의무적 경비 항목(편성목 또는 통계목)에 포함되지 않은 지출만을 고려해야 할 것임.
출처: 김성주 외(2022)

2. 기존 가용재원 모델을 통한 가용재원 규모 측정

앞서 제시한 주요 세 가지 가용재원 측정 모델을 활용하여,[11] 전국 243개 지방자치단체를 대상으로 연도별 전국 지방자치단체의 가용재원 총규모를 산출하였다. 또한, 이를 위해 2018년부터 2024년까지의 각 지방자치단체의 세입 및 세출 항목별 규모를 모두 검토하고, 당해 기간 동안 가용재원의 연도별 규모 변화 추이를 구체적으로 살펴보았다.

그 분석 결과, 〈표 3-4〉와 같이 세 가지 모델 모두에서 공통적으로 2018년부터 2022년까지는 가용재원 총규모가 매년 지속적으로 증가하는 추세를 보였다. 그러나 2023년부터는 그 증가세가 꺾이며, 오히려 가용재원의 총규모가 감소하는 양상이 나타났다. 이는 해당 시기부터 경기 둔화와 세입 기반 약화로 인해 국세 수입이 감소하면서 보통교부세 등 중앙정부로부터의 이전재원 규모가 축소된 데에 주로 기인한 것으로 보인다. 즉, 국세 수입의 감소는 결과적으로 지방자치단체로 이전되는 일반재원의 감소로 이어졌고, 당해 결과는 다시 전체 가용재원 규모에 직접적인 영향을 미친 것으로 판단된다.

특히, 세 모델 간의 연도별 가용재원 산출 규모를 비교해 본 결과, 모델Ⅱ와 모델Ⅲ은 대체로 유사한 모습을 보여주었다. 이에 반해, 모델Ⅰ를 통한 결과는 매년 다른 두 모델에 비해 가용재원 규모가 현저히 작은 것으로 나타났다. 이러한 양상은 모델Ⅰ과 나머지 두 모델이 각각 전제하고 있는 가정이나 항목 구성 방식의 차이에서 비롯된 것으로 보이며, 특히 특정 세출 항목의 경직성 수준을 서로 다르게 평가한 데서 기인했을 가능성도 있다.

표 3-4 기존 모델을 통한 전국 지방자치단체의 가용재원 측정

(단위: 십억 원, %)

구분	모델Ⅰ		모델Ⅱ		모델Ⅲ	
	총규모	세입 대비 비율	총규모	세입 대비 비율	총규모	세입 대비 비율
2018년	62,388	18.62	90,604	27.04	87,003	25.97
2019년	67,143	17.41	102,397	26.56	98,646	25.58
2020년	69,371	15.21	100,261	21.95	99,537	21.79

11 본 연구는 제도적인 차원을 넘어 보다 실질적인 가용재원 규모를 산정하고자, 모델Ⅱ에서는 협의의 가용재원 산출 방식을 차용하였고, 모델Ⅲ에서는 최소 가용재원 산출 방식을 활용하였다.

구분	모델 I		모델 II		모델 III	
	총규모	세입 대비 비율	총규모	세입 대비 비율	총규모	세입 대비 비율
2021년	72,627	14.97	115,696	23.85	114,948	23.70
2022년	90,894	17.38	139,242	26.62	139,858	26.74
2023년	82,732	17.25	110,059	21.57	109,633	21.48
2024년	72,956	16.62	86,956	18.57	85,586	18.28

한편, 앞서 제시한 세 가지 기존 가용재원 측정 모델을 적용하여 지방자치단체 단위별(광역, 시, 군, 자치구)로 연도별 가용재원 총규모를 〈표 3-5〉와 같이 산정하였다. 구체적으로, 광역자치단체, 시, 군 단위에서는 세 가지 모델 모두에서 2018년부터 2022년까지 가용재원 총규모가 지속적으로 증가하는 추세를 보였다. 이는 해당 기간 동안 전반적인 세입 여건의 개선이나 이전재원의 증가 등이 복합적으로 작용한 결과로 해석될 수 있다. 그러나 2023년부터는 이와 같은 증가세가 꺾이며, 가용재원 규모가 전반적으로 감소하는 양상을 나타냈다. 이는 국세 감소에 따른 교부세 등 이전재원의 축소가 주요한 원인으로 작용했을 가능성이 있다. 자치구의 경우도 세 가지 모델 모두에서 2018년부터 2023년까지는 가용재원 총규모가 계속해서 증가하는 양상을 보였으며, 2024년에 들어서 감소세로 전환되었다.

이와 함께, 각 모델 간 측정 결과를 비교해 보면, 모델II와 모델III에서는 지방자치단체 단위별 각 연도의 가용재원 규모가 여전히 유사한 모습을 보였다. 반면, 모델 I 을 적용한 경우에는 같은 연도임에도 불구하고 각각의 자치단체 단위별 가용재원 총규모가 두 모델의 것보다 확연히 작은 모습을 나타냈다.

또한, 한 가지 눈여겨볼 점은 모델II와 모델III에서는 분석기간 동안 자치구의 가용재원 총규모가 군 단위에 비해 매년 작은 것으로 산출되었지만, 모델 I 를 적용한 경우에는 자치구의 가용재원 규모가 군 단위보다 2019년을 제외하고 매년 큰 값을 나타냈다.

이러한 분석 결과는 기존 가용재원 측정 모델들이 각각의 기준과 한계를 지닌 채로 현실을 반영하고 있다는 점을 보여주는 동시에, 현재의 재정여건과 정책적 요구를 보다 정교하게 설명할 수 있는 새로운 가용재원 측정 모델의 필요성을 간접적으로 제기한다. 특히, 설명력이 높고 현실 적합성이 우수한 측정모형의 개발은, 향후 지방자치단체의 재정적 자율성과 재정위기에 대한 대응역량을 진단하고 제고시키는 데에 핵심적인 기초자료로 활용될 수 있다는 점에서 정책적 의미가 크다고 볼 수 있다.

표 3-5 기존 모델을 통한 지방자치단체 단위별 가용재원 측정

(단위: 십억 원,%)

구분	광역			시			군			자치구		
	모델 I	모델II	모델III	모델 I	모델II	모델III	모델 I	모델II	모델III	모델 I	모델II	모델III
'18년	32,036	39,206	43,082	17,409	30,540	26,551	6,218	12,846	10,986	6,725	8,012	6,383
	18.97	23.21	25.51	20.30	35.61	30.96	15.05	31.09	26.59	17.21	20.51	16.34
'19년	33,520	41,490	46,175	18,909	35,438	30,796	7,370	16,443	14,502	7,343	9,027	7,173
	17.61	21.80	24.26	18.71	35.06	30.47	15.03	33.54	29.58	16.27	20.00	15.89
'20년	35,914	42,911	51,214	18,585	32,579	27,638	6,787	14,750	12,686	8,085	10,020	8,000
	15.78	18.86	22.51	15.99	28.03	23.78	12.78	27.78	23.89	13.66	16.71	13.34
'21년	36,390	49,846	57,938	20,410	38,893	34,258	6,996	15,564	13,470	8,831	11,392	9,282
	14.86	20.36	23.66	16.40	31.25	27.53	12.68	28.20	24.41	14.59	18.82	15.33
'22년	41,467	54,531	62,368	27,659	48,628	45,633	10,781	22,107	19,804	10,988	13,977	12,053
	16.25	21.37	24.44	19.88	34.95	32.80	16.65	34.15	30.59	17.15	21.82	18.81
'23년	36,819	42,496	49,438	23,897	33,761	30,592	10,176	18,664	16,752	11,841	15,138	12,851
	16.08	17.29	20.11	19.46	24.93	22.59	15.92	29.20	26.21	18.53	23.23	19.72
'24년	30,681	36,557	40,990	22,193	25,962	22,785	9,764	13,846	12,727	10,318	10,591	9,084
	13.99	15.51	17.39	20.35	21.89	19.21	18.05	25.59	23.52	18.29	17.73	15.21

주: 연도별로 위 칸의 값은 가용재원의 총규모이고, 아래 칸의 값은 세입 대비 비율에 해당함.

3. 기존 가용재원 모델을 통한 지자체 유형별 가용재원 규모

본 연구에서는 지방자치단체를 각각 재정자립도 상·하위 25%, 재정자주도 상·하위 25%, 인구감소지역으로 구분한 뒤, 앞선 3가지 가용재원 측정 모델을 적용하여 이들 자치단체 유형별로 가용재원 총규모를 측정하였다.

우선, 재정자립도 상·하위 지방자치단체의 연도별 가용재원을 산출한 결과, 〈표 3-6〉과 같이 세 가지 모델에서 모두 재정자립도 상위 25%의 가용재원 총규모가 재정자립도 하위 25%보다 매년 월등히 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과는, 일견 당연한 것으로, 재정자립도 상위 자치단체들은 하위 자치단체들보다 자체재원 기반이 탄탄하여 자체수입의 비중이 크고, 이에 따라 자율적으로 활용 가능한 재원도 상대적으로 많은 것에 기인한다고 볼 수 있다. 다만, 특기할만한 점으로서, 모델II와 모델III을 통해 가용재원 총규모를 산출한 결과에서는 재정자립도 하위 25% 자치단체의 총세입 대비 가용

재원 비율이 재정자립도 상위 25% 자치단체의 것보다 매년 높은 수치를 나타냈다.

한편, 모델Ⅱ와 모델Ⅲ을 통한 연도별 가용재원 총규모는 재정자립도 상·하위 유형 모두에서 유사한 양상을 나타냈다. 반면, 모델Ⅰ를 통해 산출한 결과는 재정자립도 상·하위 유형 전부에서 나머지 두 모델보다 매년 현저히 작은 값을 보였다. 이는 모델Ⅱ와 모델Ⅲ이 특정 세입 항목을 보다 확대하여 반영하거나, 세출 항목의 경직성 수준을 상대적으로 낮게 평가하는 방식으로 인해, 자치단체가 실질적으로 활용 가능한 재원을 더 넓은 범위로 본 결과일 수 있다.

또한, 추가적으로 눈여겨 볼 점은, 모델Ⅱ와 모델Ⅲ을 통해 산출한 재정자립도 하위 25% 자치단체의 총세입 대비 가용재원 비율이 재정자립도 상위 25% 자치단체보다 거의 매년 더 큰 값을 나타냈다는 것이다. 모델Ⅰ에서도 2024년에 동일한 양상을 관찰할 수 있다. 이는 재정자립도 하위 25% 자치단체의 가용재원 규모가 재정자립도 하위 25% 자치단체보다 절대적으로 작을지는 몰라도, 그 사용에 필요한 실질적인 규모는 결코 작지 않을 수 있음을 시사한다.

표 3-6 기존 모델을 통한 재정자립도 상·하위 자치단체의 가용재원 측정

(단위: 십억 원, %)

구분	재정자립도 상위 25% 지자체			재정자립도 하위 25% 지자체		
	모델Ⅰ	모델Ⅱ	모델Ⅲ	모델Ⅰ	모델Ⅱ	모델Ⅲ
’18년	38,283	52,964	52,900	4,914	9,656	8,286
	20.10	27.80	27.77	15.72	30.90	26.51
’19년	39,888	55,823	56,237	5,836	12,553	11,203
	18.56	25.97	26.16	15.77	33.93	30.28
’20년	43,842	57,829	61,729	5,469	11,465	9,956
	15.86	20.92	22.33	13.21	27.69	24.05
’21년	42,925	66,571	69,607	5,533	11,589	10,058
	15.50	24.04	25.14	13.35	27.96	24.27
’22년	51,628	75,175	79,623	8,397	16,995	15,565
	17.30	25.20	26.69	16.87	34.16	31.28
’23년	47,139	58,835	62,009	8,018	14,172	12,773
	17.32	19.90	20.98	16.54	29.24	26.35
’24년	40,130	47,799	48,321	8,215	11,086	10,191
	15.86	17.21	17.40	19.95	25.70	23.63

주: 연도별로 위 칸의 값은 가용재원의 총규모이고, 아래 칸의 값은 세입 대비 비율에 해당함.

다음으로, 재정자주도 상·하위 지방자치단체의 연도별 가용재원을 산출한 결과, 〈표 3-7〉과 세 가지 모델에서 모두 재정자주도 상위 25%의 가용재원 총규모가 재정자주도 하위 25%보다 매년 큰 것으로 나타났다. 다만, 앞선 재정자립도 상·하위 자치단체의 가용재원 산출 결과와 달리, 세 가지 모델을 통해 각각 산출한 재정자주도 상위 25% 자치단체의 총세입 대비 가용재원 비율은 재정자주도 하위 25% 자치단체보다 매년 더 큰 값을 보였다.

표 3-7 기존 모델을 통한 재정자주도 상·하위 자치단체의 가용재원 측정

(단위: 십억 원, %)

구분	재정자주도 상위 25% 지자체			재정자주도 하위 25% 지자체		
	모델 I	모델 II	모델 III	모델 I	모델 II	모델 III
'18년	20,666	32,767	31,975	14,069	15,130	15,588
	19.66	31.18	30.42	17.17	18.46	19.02
'19년	22,574	38,219	37,307	15,082	17,268	17,586
	18.15	30.73	29.99	15.85	18.15	18.48
'20년	18,036	28,231	28,455	17,211	19,466	20,581
	16.58	25.95	26.16	14.84	16.78	17.74
'21년	21,125	35,818	35,662	18,207	21,577	22,874
	16.65	28.23	28.10	14.47	17.15	18.18
'22년	25,881	46,947	46,501	21,435	24,252	25,838
	17.49	31.72	31.42	16.56	18.73	19.96
'23년	23,645	36,393	35,577	20,105	22,497	23,525
	17.48	26.91	26.30	16.74	18.73	19.58
'24년	19,035	28,659	27,576	18,783	19,468	20,564
	17.26	25.98	25.00	15.66	16.23	17.14

주: 연도별로 위 칸의 값은 가용재원의 총규모이고, 아래 칸의 값은 세입 대비 비율에 해당함.

3가지 기존 가용재원 측정 모델을 적용하여 전국 인구감소지역으로 지정된 89개 지방자치단체의 연도별 가용재원 총규모를 측정한 결과, 전체적으로 일정한 경향성이 나타났다. 분석 결과, 세 가지 모델 모두에서 2018년부터 2022년까지는 가용재원의 총규모가 지속적으로 증가하는 추세를 보였으며, 2023년부터는 그 규모가 감소하는 양상이 확인되었다. 이는 전국적인 흐름과 유사하게, 2023년부터 경기 둔화와 세입 기반 약

화로 인해 국세 수입이 감소하면서 보통교부세 등 중앙정부로부터의 이전재원 규모가 줄어든 데에 주로 기인한 것으로 판단된다.

그러나 동일한 지역을 대상으로 하여 가용재원 총규모를 산출하였음에도 불구하고, 연도별 그 규모는 모델 간에 다소 상이하게 산정되는 것으로 나타났다. 이는 각 모델이 고려하고 있는 세입·세출 항목 구성 방식과 경직성 지출의 구분 기준 등 가용재원의 산정 범위가 서로 다른 것에 기인할 것이다. 예컨대, 일부 모델은 특정 세출 항목을 보다 경직적으로 간주하여 가용재원에서 제외하는 반면, 다른 모델은 동일 항목을 상대적으로 유연하게 처리함으로써 가용재원으로 포함시키는 방식의 차이를 보인다.

이처럼 인구감소지역에 대해서도 가용재원 규모의 측정 결과가 모델에 따라 달라지는 점은, 향후 정책 수립 및 재정 운용 방향을 논의할 때 신중한 해석이 요구된다는 점을 시사한다. 특히 인구감소지역은 재정수요는 증가하는 반면, 자체 수입 기반은 점차 약화되고 있어, 가용재원에 대한 측정 방식의 타당성이 매우 중요한 정책적 변수로 작용할 수 있다. 따라서 단순한 수치 비교보다는, 모델별 특징과 그에 따른 결과 해석의 차이를 면밀히 검토하는 접근이 병행되어야 할 것으로 사료된다.

표 3-8 기존 모델을 통한 인구감소지역(89개)의 가용재원 측정

(단위: 십억 원, %)

구분	모델 I		모델 II		모델 III	
	총규모	세입 대비 비율	총규모	세입 대비 비율	총규모	세입 대비 비율
2018년	7,259	15.41	14,686	31.17	12,667	26.89
2019년	8,696	15.35	19,217	33.91	17,042	30.08
2020년	8,197	13.37	17,283	28.18	15,038	24.52
2021년	8,705	13.69	18,556	29.18	16,294	25.62
2022년	13,937	18.27	27,608	36.20	25,324	33.20
2023년	12,885	17.48	22,333	30.02	20,504	27.56
2024년	12,612	19.82	16,776	26.37	15,757	24.77

제2절 • 본 연구 가용재원모델에 따른 지자체 실태분석

1. 본 연구의 가용재원 개념 및 범위

1) 본 연구의 가용재원 개념

재정연방주의 1세대는 규범적(normative)접근을 통해 효율성과 형평성 달성을 위한 중앙-지방 간의 최적의 기능배번과 재원 배분원칙을 제시하는 데 중점을 두어, 가용재원의 범위는 지방정부의 재정적 필요(need) 대비 재원(reserve)의 확보 능력을 강조하였다. 이에 가용재원은 지방정부의 자체재원과 중앙정부로부터 받는 이전재원을 포함하는 범위로 보고, 지방정부는 주민들의 복리를 극대화하는 목표로 효율적인 재정사업을 수행한다고 가정하고 있다. 재정연방주의 1세대에서 가용재원의 활용은 최적의 공공재공급을 통한 효율성 증대와 수평적/수직적 재정 불균형을 해소하는 형평성을 달성하는 데 사용하고자 하였다. 즉, 수요가 이질적인 공공서비스는 지방정부가 공급하여 주민들의 선호를 충족키시고 자원배분의 효율성을 높이고, 교부세 등의 이전재원을 활용하여 재정력이 낮은 지방정부의 최소한의 서비스 수준을 보장하고 수평적 형평성을 확보하는 데 중점을 둔다. 이에 중앙정부는 재정안정화 기능, 소득재분배 기능을 담당하고 지방정부는 자원배분기능에 집중하여 가용재원을 활용한다.

재정연방주의 2세대는 실증적(positive)접근을 통해 공무원의 행태에 집중하여, 정치적 유인과 재정적 유인이 중앙-지방 간 재정의 분권화된 재정구조에 어떻게 재정성과를 미치는지를 강조한다. 이에, 가용재원의 범위는 자체재원과 자주재원을 포함하고 있지만, 가용재원 자체의 규모보다는 지방정부가 가용재원을 어떻게 확보하고 활용할 때 경제성장이나 효율성 증대에 어떻게 영향을 줄 수 있는지에 주목하다. 이에, 가용재원에서 1) 지방정부가 세율결정권을 가지고 자체적으로 징수하는 세입이 중요하고, 이에 대한 재정책임을 통한 지역경제 발전에 기여하는 역할, 2) 이전재원이 지방정부 간 형평성을 위한 수단보다는 재정사업의 선택에 미치는 유인효과의 역할을 강조하였다. 이에, 재정연방주의 1세대와 달리 지방정부의 재정사업행태는 지방정부의 예산극대화, 단체장의 재선 등의 행태적 요인에 따라 주민복리의 극대화와 괴리가 있을 수 있음을 인정하고 있다. 지방정부의 가용재원이 많을수록 재정적 자율성과 책임성을 강화하여 지역경제발전을 촉진할 수 있는 재원활용의 유인의 설계가 중요하다는 것을 강조하였다.

조직론적 접근 역시, 재정연방주의 2세대와 유사하게 지방정부를 외부환경변화에 적응하고 전략적 의사결정을 수행하는 조직으로 가정하고, 지방정부의 행태론적 접근으로 재정 자원의 규모가 아닌 유연성과 재량권을 강조한다. 재정슬랙(fiscal slack)으로 가용재원을 이해하는 조직론적 접근에서는 가용재원을 "지방정부가 현재의 목표 및 기능을 수행하는 데 필수적으로 요구되는 수준을 초과하는 재정적 여유자원"으로 개념화하면서, 조직의 목표 및 기능에 따라 가용재원의 개념을 구체화하고 있다. 가용재원은 조직의 생존을 위한 최소한의 자원을 넘어, 외부환경의 충격(shock)을 흡수하거나 미래의 전략적 투자 및 혁신(innovation)을 위해 재분배하는 자원으로 활용될 것으로 이해하고 있다. 가용재원을 ① 가용성(accessibility)와 ② 흡수성(absorbency)의 정도에 따라 구분하여, 가용재원의 범위를 구체화하고 있다.

〈표 3-9〉는 이를 구체화하고 있다.

표 3-9 가용재원의 개념-조직학적 접근

가용재원 유형	정의	가용재원의 예시
유동재원	약정되지 않은 현금이나 유동자산으로 즉시 유용할 수 있는 자원	사후적 유동자산 -순세계잉여금 -미지정된 현금성 자산 -재정안정화기금
회수가능재원	조직의 일상운영에 흡수(absorbed)되어 있지만, 관리자의 의지에 따라 회수가 가능한 자원(예, 과도한 간접비, 불필요한 초과인력 등)	예산집행과정의 비용절감 및 사업의 선택적 재량 재원 -재정자주도에 포함된 자주재원의 일부의 집행재량 재원
잠재재원	차입 능력 등 잠재적으로 동원 가능한 자원 또는 운용여력	재정자립도(자체세원확보능력) 지장채 발행 능력

재정연방주의 1세대, 2세대, 조직론적 접근을 토대로 가용재원의 개념 및 범위를 살펴보면 〈표 2-6〉과 같다. 접근방식에 따라 가용재원은 재원활용가들의 목적과 수단에 따라 다르게 적용된다는 점을 알 수 있다. 재정연방주의 1세대는 중앙-지방 간 재정의 구조(構造)에 중점을 두어, 구조가 확립되었을 시에, 구조 내에서 운용되는 과정 및 행태는 자동적으로 진행될 것이라는 합리적 전제 내에서 가용재원은 불필요한 재원이 될 여지가 크다. 반면, 재정연방주의 2세대 및 조직론적 접근에서는 가용재원은 자율성과 재량권의 수단으로 인식되어 가용재원의 활용을 더 강조한다고 볼 수 있다.

표 3-10 가용재원의 개념-재정학적 접근과 조직학적 접근 비교

	1세대 재정연방주의	2세대 재정연방주의	조직론적 접근
개념/관점	규범적 최적의 배분	실증적, 공무원의 유인과 성과	실증적, 조직의 유인과 성과
활용목표	효율성 형평성	경제성장 및 책임있는 재정운용 유도	조직의 전략적 유연성 및 환경적응력 확보
핵심기제	수평적 형평성 확보	재정유인설계를 통한 행태변화 유도	재정 유인 설계
재원주체 가정	선량한 사회계획가	정치적 목표를 가진 공무원	자원 배분배 권한을 가진 관리자

2) 본 연구의 가용재원 범위

가용재원의 개념은 위에서 살펴보았듯이, 지방정부가 재정사업을 운용할 수 있는 수단으로서 재원임을 알 수 있다. 공통적인 견해는 재정사업을 운용하는데 자율적이고, 재량적인 운용을 위한 수단이라는 점이다. 이를 중앙-지방 간 재정관계와 조직자원의 행태에서 볼 때, 총 재원에서 의무지출을 제외한 목적 없이 자유롭게 활용할 수 있는 재원이라는 점에서 이견이 없다.

하지만, 접근방식에 따라 가용(可用)의 의미는 지방재정을 운용하는 구조-제도-과정-행태에 따라 다르게 적용될 수 있다는 점 역시 간과할 수 없다. 중앙-지방 간 재정관계에서 예산과정이 자원조달-재정운용-집행성과의 과정에 따라 운용될 경우에 가용재원은 단계별로 다르게 적용되어야 할 것이다. 이를 정리하면 다음과 같다.

① 사전적 단계에서 가용재원은 세입측면의 재원으로 자체재원, 자주재원, 전년도 순세계잉여금이 포함된다.

② 재정을 운용하는 과정에서는 세입의 가용재원이 재정사업의 선택에 따라 새로운 사업에 투자되거나, 환경충격 흡수를 위한 전략적 사업의 세출재원으로 변화된다.

③ 회계연도를 기점으로 재정사업의 집행성과 단계에서는 순세계잉여금(재정안정화기금)의 세입에서 세출이 차감된 집행잔액으로 변화된다.

이와 같은 예산과정 단계별로 달리 활용되는 가용재원의 의미는 기존의 재정자립도, 재정자주도, 순세계잉여금의 지표와는 별개로 산정방식이 수행되어 왔다(이창균·신두섭, 2007; 조기현·여효성, 2017; 조강주, 2017; 김성주 외, 2021; 조창덕·김윤지,

2023; 행안부, 2024).

예산과정을 단계별로 구분할 때, ① 사전적 가용재원(재정자립도, 재정자주도)와 ② 사후적 가용재원(순세계잉여금)은 지방정부가 수행하는 재정상태와 운용에 따라 자동적으로 산출되는 결과다. 그렇기에 가용재원을 규모를 추정하는데는 어려움이 없으나, 가용재원 자체로 의미를 부여하는 데 한계가 있다. 사전적인 가용재원과 사후적 가용재원으로 가용재원을 활용할 경우에는 적정수준 및 가용재원의 활용에 따른 재정운용 결과에 어떻게 영향을 주는지에 대한 시사점을 주는 데 한계가 있다. 주어진 중앙-지방간 재정관계에서 지방재정분권을 확대 또는 축소하기 위한 논의를 하기 위해서는 지방정부의 재정운용의 과정과 행태에 따라서 가용재원이 어떻게 변화되고 있는지에 대한 분석이 되어야 한다. 결국, 지방정부의 자율성을 높일 수 있는 제도개선의 근거를 마련하는 지방재정분권의 논리적 출발점은 지방정부가 어느 정도의 재정여력을 지니고 있는지에서 출발되어야 하기 때문이다.

표 3-11 가용재원의 범위-재정학적 접근과 조직학적 접근 비교

	1세대 재정연방주의	2세대 재정연방주의	조직론적 접근
범위	자체재원 이전재원 순세계잉여금	자체재원 이전재원 순세계잉여금	유동재원 회수가능한 재원 잠재재원
1단계: 자원조달 (재정자립도, 재정자주도)	재원배분효율성: 자체세입확보	재정책임의 유인: 자체세원 확보	잠재적 슬랙“ 차입능력 또는 미활용 세원확보 능력, 미래 동원 가능 자원의 규모
2단계:자율적 운용 (재정자주도)	수평적 형평성 달성: 최소한의 서비스 수준을 보장	재량권과 유인설계: 도덕적 해이 및 재정낭비 감소	회수가능한 슬랙:용처가 특정되지 않은 재원으로 환경충격 흡수하거나 새로운 전략적 사업에 투입할 수 있는 유연한 완충재 역할
3단계: 집행성과 (순세계잉여금)	예산편성 및 집행의 정확성: 예산의 비효율 또는 계획의 오차	관료의 재량적 자금: 예산극대화를 위한 자유로운 활용의 유인	유동슬랙: 절약 또는 예산의 효율적 관리를 통해 발생한 사후적 재원. 잠재적 위험에 대비하는 재원

	1세대 재정연방주의	2세대 재정연방주의	조직론적 접근
평가	최적배분원칙 위배 낭비 요인	전략의 유연성 필요 예산극대화 요인	전략의 유연성 필요
활용방안	가용재원 최소화 이전재원을 통한 수평적 격차 해소	재원 적정수준 확보 재정유인 극대화 재원 재분배 필요	재정 적정수준확보 재원 재분배필요

3) 소결: 본 연구에서 가용재원의 개념과 범위

(1) 가용재원 개념과 범위 재설정 의의

이론적 접근방식에서 살펴보았듯이, 가용재원의 개념과 범위는 그동안 수행되었던 연구들에서 벗어나지 않는다. 다만, 다음의 사항에서 본 연구의 가용재원은 재설정되어야 한다고 판단된다.

첫째, 기존연구에서는 지방자치단체의 가용재원의 개념과 범위를 지방자치단체가 사전적으로 계획되어 있는 정태적인 상태로 보았다는 점이다. 예를 들면, 재정자립도, 재정자주도, 순세계잉여금은 현행 중앙-지방 간 재정관계의 구조, 제도 내에서 지방자치단체가 자율적으로 운용하여 도출되는 재정여력(fiscal capacity)가 아니라, 주어진 구조 내에서 산출되는 결과라는 점이다. 조세법률주의에 따라 지방자치단체는 재정자립도, 재정자주도는 주어진 제약여건이고, 제약여건 내에서 중앙의 이전재원사업(국고보조사업)에 따라 회계말 집행잔액이 도출된다. 따라서, 기존 재정자립도, 재정자주도, 순세계잉여금의 지표들은 지방자치단체가 재정여력을 대변하는 데 한계가 있다.

둘째. 중앙-지방 간 가용재원의 개념이 혼용되고 있다. 중앙-지방 간 재정관계에서 중앙의 입장에서는 지자체의 집행잔액을 가용재원의 개념으로 판단한다. 결국, 순세계잉여금, 불용액, 재정안정화기금 등의 집행잔액을 통해서 지자체의 재원활용의 자율성 및 여유를 측정하였다. 반면, 지자체는 중앙사업에 매칭되는 국고보조사업에 재원을 지출하게 됨으로써 지자체의 자체재원사업이 감소하고 재원의 여유성이 중앙사업에 의존하게 됨으로써 가용재원이 줄어든다는 인식한다. 이론적 논의와 마찬가지로 현실에서도 중앙의 시각과 지방의 시각에 따라 재정주체의 목적, 재정활용의 목적에 따라 가용재원의 의미는 다양하게 혼용되고 있다.

셋째, 규범적으로 재정수요에 기초한 가용재원을 측정할 수 없는 한계를 극복할 수

있는 가용재원의 범위를 도출되어야 한다. 잠재재정수요(오연천, 1982)과 재정한계여력(한국지방행정연구원, 2015) 등 재정수요 측정을 통한 가용재원의 개념을 추정하려는 노력에도 불구하고 아직까지 재정수요에 기초한 가용재원의 개념을 추정하는 시도는 감소되고 있다. 가용재원의 범위와 규모가 재정립되면, 보통교부세에서는 "재정수요"와 "지방세입"의 차이를 통해서 재정부족분을 산출하여, 가용재원과 비교하여 적정한 가용재원의 규모를 추정할 여지가 있다.

넷째, 재정분권, 재정격차, 재정자율성의 주요주제를 대상으로 한 다수의 연구(서정섭, 1997; 임성일, 1997,2003; 김태일외, 2001; 조연상·조항석, 2004; 권오성, 2004; 박병희, 2006; 이승모·유재원, 2006; 홍준현, 2006; 배준식·이세구, 2008; 김종순·김성주, 2008; 오시환·한동효, 2009; 고재학, 2010; 이미애, 2014; 주만수, 2012; 이성근 외, 2015; 황소하, 2016; 최원구 외, 2017; 권오성·탁현우, 2019; 박근후 외, 2019; 우명동, 2008; 이상용 외, 2007; 최병호 외, 2001; 현진권 외, 2006; 오시환 외, 2008; 행정안전부, 2004; 염명배, 2003; 윤영진, 2004; 손희준, 2010; 이재원, 2010, 이상용, 2010; 이재은, 2006; 이영희, 2012; 김의섭, 2011; 이현정, 2022; 김홍환, 2023; 라휘문, 2016; 주만수, 2014)에서 공통적인 사항이 발견된다. 재정분권, 재정격차, 재정자율성을 검증하는 공통의 지표는 세입과 세출로 구분하여 ① 재정자립도, ② 재정자주도, ③ 재정력지수, ④ 세입-세출비율로 대변되는 지표를 활용한다는 점이다. 공통적인 사항은 지방자치단체가 보유하고 있는 "가용재원"의 개념과 범위 내에서 기존의 측정지표를 활용하고 있다는 점이다. 재정분권, 재정격차, 재정자율성의 공통적인 요소는 ① 중앙-지방 간 재정관계, ② 지방정부의 세입-세출, ③ 재정지표뿐만 아니라, 권한과 책임 등의 질적 요소라는 점이다. 본 연구의 가용재원의 개념과 범위에 따른 분석은 궁극적으로 재정분권, 재정자율성, 재정격차의 현상과 제도 개선에 시사점을 줄 수 있다는 점이다.

다섯째, 기존의 가용재원 모델(이창균·신두섭, 2007; 조기현·여효성, 2017; 조강주, 2017; 김성주 외, 2021; 조창덕·김윤지, 2023; 행정안전부, 2024)은 지방자치단체의 재정운용 자율성을 포착하고자, 지출 항목을 의무지출과 재량지출로 구분한 뒤 전체 세입에서 의무지출의 규모를 제외하는 방식으로 가용재원을 추정해 왔다. 이러한 접근은 단순한 세입 규모나 재정자립도와 달리, 지방자치단체가 실제로 정책적 선택을 통해 조정할 수 있는 재정 여력을 중심으로 분석을 진행했다는 점에서 일정한 의의를 지닌다.

그러나 이와 같은 가용재원 산정 방식은 방법론적 측면에서 몇 가지 중대한 한계를 내포하고 있다.

우선, 의무지출과 재량지출을 구분하는 기준 자체가 명확하고 객관적으로 정립되어 있다고 보기 어렵다는 점이다. 기존 연구들에서는 지방자치단체의 세출을 통계목 단위로 분류한 뒤, 법령이나 제도에 의해 그 집행이 강제되는 항목을 의무지출로 간주하고 이를 가용재원 산정에서 제외하는 방식을 채택하고 있다. 다만, 특정 연구들은 의무지출 항목을 선별함에 있어 전국 모든 지방자치단체의 예산 구조를 체계적으로 검증하기보다는, 소수의 지방자치단체 공무원을 대상으로 한 자문 의견에 의존하여 의무지출로 간주할 통계목을 선정하는 방식을 취하였다. 이러한 방식은 실무적 경험을 반영한다는 장점이 있을 수 있으나, 표본의 수가 제한적이고 지역적 편차를 충분히 반영하지 못한다는 점에서, 가용재원 산정 결과가 연구자의 문제의식이나 응답자의 주관적 판단에 크게 좌우될 가능성을 내포하고 있다. 즉, 동일한 세출 항목이라 하더라도 연구자나 응답자의 판단 기준에 따라 의무지출 또는 재량지출로 분류될 가능성이 존재하며, 이로 인해 가용재원 규모가 달라질 수 있다는 구조적 문제가 존재한다.

아울러 기존 가용재원 모델은 지방자치단체 재정사업의 실제 운영 특성을 충분히 반영하는 데에도 한계를 지닌다. 지방자치단체의 예산은 단년도 사업뿐만 아니라 다년도에 걸쳐 집행되는 계속비 사업, 중앙정부의 정책 방향과 연계된 이전재원 사업, 국고보조사업 등 다양한 형태의 재정사업으로 구성되어 있다. 이러한 사업들은 형식상으로는 재량지출로 분류될 수 있으나, 이미 사업 구조와 재원 사용처가 사실상 고정되어 있어 단기적으로 조정 가능한 재량성이 매우 제한적인 경우가 적지 않다. 그럼에도 불구하고 기존 가용재원 산정 방식은 이러한 제약을 충분히 고려하지 못한 채, 통계목 단위의 형식적 분류에 의존하는 경향을 보여 왔다.

또한 예산주기 측면에서도 한계가 존재한다. 지방자치단체의 재정 여력은 본예산 기준으로 보느냐, 추가경정예산을 포함하느냐, 혹은 당초예산과 결산 기준 중 어느 시점을 선택하느냐에 따라 상당한 차이를 보일 수 있다. 기존 연구들에서는 분석의 편의상 특정 시점의 예산 자료를 기준으로 가용재원을 산정하는 경우가 많았으나, 이로 인해 동일한 지자체라도 측정 시점에 따라 가용재원 규모가 상이하게 나타나는 문제가 발생한다. 이러한 특성은 가용재원 지표의 시계열적 비교 가능성과 측정의 신뢰성을 저해하는 요인으로 작용한다.

이와 같이 기존 가용재원 모델은 의무지출을 배제함으로써 지방자치단체의 재정운용 자율성을 정량적으로 포착하려는 시도라는 점에서는 의미를 지니지만, 의무지출 항목 선정 과정의 주관성, 재정사업의 실제 집행 구조와 예산주기의 복잡성을 충분히 반영하지 못했다는 점에서 분석 결과의 안정성과 일반화 가능성에는 일정한 제약이 존재한다고 볼 수 있다. 따라서 가용재원 지표를 지방자치단체의 재정 여력이나 정책 자율성을 설명하는 핵심 변수로 활용하기 위해서는, 기존 접근 방식의 한계를 보완할 수 있는 보다 정교하고 일관된 측정 기준의 마련이 요구된다.

여섯째, 기존의 가용재원모델에서는 가용산식을 적용하는 수준에서 분석이 이루어져서, 분석을 통한 시사점을 제시하는 데 한계가 있었다. 즉, 가용재원모델이 실무차원에서 어떻게 운용되어 예산과정 상에서 다음연도에 어떻게 영향을 주는지에 대한 분석이 추가되지 못하고 있다. 본 연구에서 가용재원의 범위는 과거 가용재원 산식과 달리 분석을 통한 시사점을 제공하는 데 의의를 둔다.

(2) 가용재원 범위 재설정

① 사전적 가용재원: 재정자립도와 재정자주도

지방자치단체의 재정관련지표의 측정 및 개발에 관한 논의는 지속되어왔다. 재정관련지표는 지방자치단체의 재정여건에 따라 지표 목적에 따라 다양하게 존재한다. 본 연구에서는 한국의 상황에 따라, 일반재원주의[12]와 중앙-지방 간 재정관계로 한정한다.

지방자치 30년 운용하면서, 지방자치단체의 지방세의 비중은 국가 세입의 20%를 넘지 못하고, '2할의 재정'이라는 일본으로부터 차용된 낮은 재정자율성 구조의 지방재정을 비난받아왔다. 빈약한 지방재정을 나타낸 대표적인 재정지표가 '재정자립도'와 '재정자주도'이다.

첫째, 재정자립도는 예산규모 대비 자체수입(지방세와 세외수입) 비중으로, 지방자치단체가 자체적으로 확보할 수 있는 재원 충당력(capacity by taxable resource)를 의미한다.

둘째, 재정자주도는 예산규모 대비 자율재원(자체수입 + 자주재원(교부세, 조정교부

12 과세주의는 지방자치단체가 지방세의 신설 및 세목의 변경 등의 직접 세입에 관한 권한을 지니고 있는 운영방식을 말하고, 일반재원주의는 국세와 지방세를 법률에 규정하여, 법률의 범위 내에서 이전재원을 활용하여 재정세입을 확충하는 운영방식을 말한다.

금))의 비중으로 자율 재정운용력(capacity by fiscal activity)를 의미한다.

재정자립도와 재정자주도는 중앙-지방 간 재정관계에서 세입의 재정력에 관한 지표로 의의를 가지지만, 재정자립도는 지방자치단체의 재정자율성과 재정력을 세입의 측면에서 강조하고 있고, 자체세입은 지방자치단체의 세금에 대한 통제권과 자율권의 권한에 해당되기에 내생변수(endogenous variable)를 의미한다. 이에, 재정자립도는 중앙-지방 간 재정관계가 서로 연계되어 있을 때, 유용성이 낮아진다. 중앙-지방 간 관계에서 이전재원(지방교부세, 국고보조금, 조정교부금 등)이 규모가 클 경우에는 재정자립도의 의미[13]가 퇴색된다. 이전재원은 지방자치단체의 입장에서는 중앙부처에서 지원받은 재원으로 외생변수(exogeneous variable)에 해당된다. 이전재원 중에서 지방자치단체의 자주재원으로 활용되는 재원은 지방자치단체 재원의 규모를 확대해 줌으로써 재정운용의 자율성을 높이게 된다. 그래서, '재정자주도'의 지표를 세출활동을 포함하는 재정력지표로 더 활용된다.

두 지표는 중앙-지방 간 재정관계에서 세입 충당력과 세출의 재정운용력을 표현하는 데 의의가 있다. 그런데도, 두 지표는 다음의 한계가 있다.

첫째, 두 지표는 지방자치단체의 재정활동을 측정하는 양적지표[14]라는 점이다. 중앙-지방재정 관계에서 이전재원은 국고보조금과 같이 지방자치단체가 선택할 수 있는 사업이 존재하고, 이는 주민의 삶을 고양하기 위한 재정활동에 기초할 때, 재정운용과 관리에 해당하는 질적 요소가 존재함에도 이를 반영하지 못하는 한계가 있다. 이와 같은 지표의 전제에는 지방자치단체가 합리적인 선택과 의사결정을 한다는 전제 및 중앙-지방의 기능과 권한이 배분되어 있다는 재정연방주의 1세대의 실증주의적 접근(positivist approach)로 볼 수 있다.

둘째, 두 지표는 정태적인 지표라는 점이다. 특히, 지방자치단체가 재정활동을 하기 이전의 사전적 의미를 내포하고 있다. 재정자립도와 재정자주도가 높으면 지방자치단체가 주민의 삶을 위한 재정활동은 자동으로 결정되어 운용된다는 결정론적 시각이 반영되었다. 공공부분의 정책결정과정은 결정과 집행을 분리하지 않고, 일련된 과정에서

13 재정자립도의 분모가 예산규모이기에 예산규모에 자체재원보다 이전재원의 비중이 클 경우에는 재정자립도는 상대적으로 낮게 된다. 이전재원에는 국고보조금뿐만 아니라, 지방교부세처럼 포괄적으로 활용될 수 있는 재원이 있음에도 자립도가 낮게 된다. 재정자립도는 과세자주주의를 활용하는 지자체에 적합하다고 판단된다.

14 재정력을 양적으로 볼 때 규모라는 양적인 측면에서 capacity를 표현될 수 있고, 능력의 질적인 측면에서는 capability로 볼 수 있다.

의 변화가 지속됨을 전제하고 있듯이, 재정활동 역시, 사전적인 재정력이 사후의 자율적인 재정력을 담보하지 못한다. 이는 재정연방주의 2세대에 의해서 비판을 받고 있는 측면이다.

셋째, 두 지표는 중앙-지방 간 관계에서 '2할의 재정'이라는 중앙의존적인 지방재정 관계의 현상을 반영하는 데 한계가 있다. 이전재원에는 지방교부세와 조정교부금과 같이 포괄적 성격으로 이전받는 지방자치단체가 자율적으로 쓸수 있는 재원이 있지만, 국고보조사업과 같이 중앙부처의 사업에 매칭을 통해서 의무적으로 지출해야 하는 재원이 존재한다. 이전재원 중에서 국고보조사업과 같이 의무지출의 비중이 높을 경우에는 사전적으로 재정력이 높지만, 사후적으로 재정운용의 자율성은 현저하게 낮아진다.

넷째, 두 지표는 지방자치단체의 외부환경에 적응하는 관리자의 행태를 고려하지 않기에 지방자치단체의 재정력을 측정하는 데 한계가 있다. 지방자치단체는 외부의 사회·경제적 여건 변동에 따라, 재정운용을 안정적으로 활용하기 위해서 때로는 재정사업을 신속하게 수행하거나 지연하는 등의 행동을 통해서 경기변동에 적응하면 주민들에게 안정적으로 재정서비스를 제공하는 관리능력을 활용하고 있다. 이를 위해서는 여유재원을 일부 비축하는 등의 관리적인 접근을 활용한다.

② 사후적 가용재원: 순세계잉여금(재정안정화기금)

「지방자치단체 기금관리기본법」제16조가 전문개정(2020.6.9.)된 후 지방자치단체의 순세계잉여금의 일부는 통합재정안정화기금으로 이전된다.

통합재정안정화기금은 쌓아두는 돈이 아니라, 상황에 반응해 흐르는 가용재원이다. 특히 비수도권 지자체는 취약한 지방세 기반과 지속적으로 확대되는 국고보조사업의 지방비 매칭 부담으로 인해, 작은 재정 변동에도 필수 행정서비스의 속도와 품질에 직접적인 영향을 받는다. 이때, 기금 적립금이 부족하면 당장 해야 할 일을 미루게 만드는 가장 비싼 선택이 된다. 반대로 평상시 충분히 적립된 기금은 세입 변동과 돌발 지출을 완충하고, 국고보조사업 매칭에 필요한 지방비를 제때 공급해 행정서비스의 적시성과 일관성을 지켜낸다. 여유 재원의 축적이 곧 조직 역량의 원천이라는 경영학적 통찰(자원기반관점)이 지방재정에도 그대로 적용된다. 기금은 남는 돈이 아니라, 위기를 흡수하고 기회를 붙잡는 능력 자체가 본질이다.

통합재정안정화기금을 무목적성의 가용재원의 성격을 지닌다. 그래서, 지방자치단체

의 재정환경변화에 대응하는 재원으로 활용된다. 특히, 통합재정안정화기금은 지방자치단체가 t연도 예산계획을 수립할 때, 재정여력의 근거가 되고, t연도 예산수립 이 후에 운용할 때 국세 및 지방세가 미수되었을 때 일시적으로 활용하는 가용재원의 의미이다. 그래서, 좁은 의미의 가용재원의 성격을 지니고 있다.

정부는 기금 축적이 재정 비효율을 초래할 수 있다고 우려하지만, 기금의 운용 목적을 '계획된 위험 관리 및 시차 조정'으로 명확히 하고 자동·계획적 운용 원칙을 도입하면 이러한 비효율 우려는 오히려 해소된다. 기금은 미집행의 결과가 아니라 계획된 위험관리의 수단이며, 연도 간 격차를 메우는 '시차 조정기'다. 세입이 호전될 때는 자동으로 적립되고, 경기 하강이나 사회적 충격, 물가 급등으로 매칭 부담이 커질 때는 사전에 합의된 기준에 따라 인출된다면, 기금이 과도하게 쌓이거나 임의로 쓰이는 문제를 규칙적·명확한 운용으로 해소할 수 있다.

예를 들어, 1의 기금을 투입해 1에서 3배에 이르는 국고보조금이 더해져 지역 SOC, 돌봄·보건, 교통·안전, 인재양성 등 주민 생활과 밀접한 사업들을 가능하게 한다면, 기금은 단순한 현금 유동성을 넘어 지역의 총수요와 고용을 지탱하는 안전판 역할을 하게 된다. 이는 기금 적립액이 많을수록 주민이 필요로 하는 행정서비스를 적기에 제공할 수 있다는 현실을 뒷받침할 수 있다.

중앙-지방 간 재정관계에서 지자체는 ① 첫째,지방세 기반의 구조적 격차가 계속되는 한, 지자체가 자체 수입만으로 경기 변동과 복지 수요를 감당하기 어렵고, ② 둘째, 국고보조사업은 물가와 수요 증가에 민감하게 반응하며, 좋은 사업일수록 선제적 매칭 능력을 요구하며, ③ 셋째, 주민이 체감하는 행정서비스의 가치는 "있느냐 없느냐"만이 아니라 "제때 되느냐"에 의해 결정되는 세 가지 조건 아래에 놓여있다. 재정안정화기금은 지자체가 사업 수행의 실행능력, 즉 속도와 지속성을 담보할 수 있는 자원이다.

따라서 정책의 관점을 "얼마나 많이 쌓아두었는가?"에서 "언제, 어떤 기준으로 기금을 모으고 쓸 것인가"로 바꿔야 한다. 경기가 좋거나 세수가 많이 들어올 때는 자동으로 기금을 적립하고, 경기가 나빠지거나 세수가 급감해 국고보조사업 부담이 늘어나거나 복지 수요가 급증하는 등의 명확한 상황이 생기면 미리 정해진 규칙에 따라 기금을 사용하도록 해야 한다. 기금을 사용할 때는 단순히 재정 적자를 보전하는 것을 넘어, 국고보조사업의 지방비 매칭 등 사업 실행의 적시성을 높이고 주민 체감 효과가 큰 핵심 사업부터 우선순위를 정해 투입해야 한다.

③ 본 연구의 가용재원: 재정운용의 가용재원

일반재원주의에서 1) 재정자립도는 재정충당력, 2) 재정자주도는 재정운용력의 정태적인 측정지표 이외에 지방자치단체가 예산과정에서 재량권을 활용한 "재정운용 자율재원"을 측정하는 지표는 합일화되어 있지 않다.

재정운용의 자율재원을 의미하는 가용재원을 측정한 연구는 소수에 불과하다(이창균·신두섭, 2007; 조기현·여효성, 2017; 조강주, 2017; 김성주 외, 2021; 조창덕·김윤지, 2023; 행안부, 2024). 선행연구는 중앙-지방 간 재정관계에서 "의무", "지출"의 기준으로 지자체가 자율적으로 활용할 수 있는 재원의 규모를 측정하였다. 그럼에도 불구하고, 이들 연구는 가용재원의 개념과 범위가 기존의 지표와 어떻게 연계되는지에 대한 추후 언급은 미흡하였다.

본 연구에서는 가용재원의 개념을 ① 사전적 가용재원(재정자립도, 재정자주도)과 ② 사후적 가용재원(순세계잉여금)의 내에서 중앙-지방 간 재정관계에서 이전재원을 활용하면서 도출되는 "재정운용상 자율재원"으로 개념화하되, 사전적 가용재원에 영향을 받고, 사후적 가용재원에 영향을 주는 매개적 역할을 하는 것으로 측정한다.

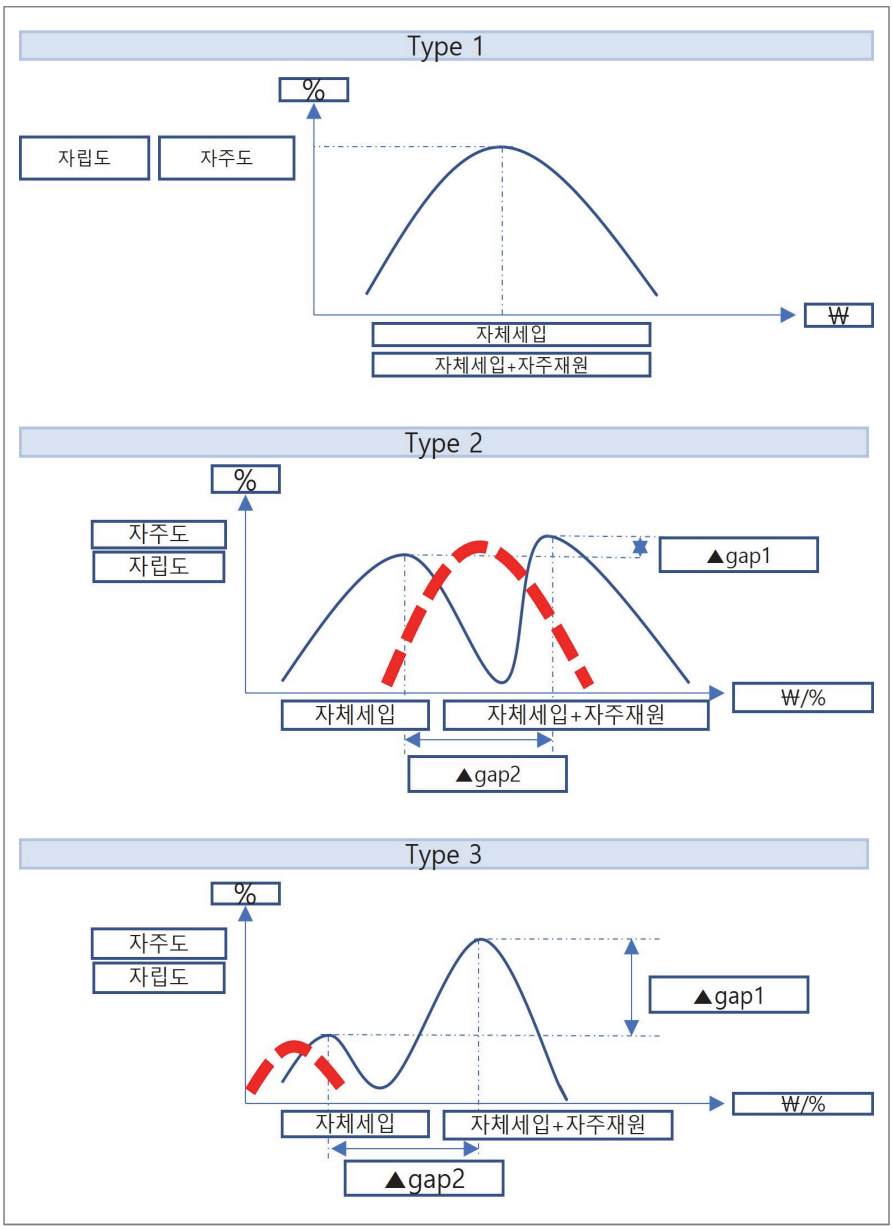
조세법률주의 하에서 지방자지단체의 사전적인 가용재원(재정자립도와 재정자주도)는 규범적인 조건이 된다. 위의 내용을 전제할 때, 일반적으로 다음의 3가지 유형의 지방자치단체의 재정력의 유형이 도출된다.

Type1은 지방자치단체의 자체세입으로 재정세입을 충당하고 활용하는 규범적 모델이다.

Type2는 중앙-지방 간 재정관계에서 자체세입이 지방자치단체의 주요 재원일 경우로 과세자주권이 확보된 모델이다. 중앙정부는 지방자치단체의 재정사업이 외부효과(spillover effect)가 있을 경우, 제한적으로 보조금 사업 및 보조금을 활용하여 사회후생을 높이는 모델이다. gap 1보다 gap2이 상대적으로 크기 때문에 세입자체 충당력이 큰 모델이다. 가용재원의 규모는 재정자립도〈가용재원〈재정자주도의 순으로 나타날 가능성이 높다.

Type3는 중앙-지방 간 재정관계에서 중앙의존적인 관계로 일반재원주의의 지방재정제도를 운용하는 모델이다. 자체세입보다는 자주재원의 규모가 크고, 재정자립도와 재정자주도는 상대적으로 차이가 크게 나타난다. 재정자립도가 세입자체 충당력이고 재정자주도가 세출운용의 재정력이라고 볼 때 둘 간의 차이(gap)는 국고보조금 사업의 규모로 볼 수 있다. 따라서, 재정자주도와 재정자립도의 차이가 클수록 중앙의존적인 지방재정 운용의 현상이 나타난다.

그림 3-1 재정자립도와 재정자주도를 이용한 가용재원의 이해 (1)



가용재원의 규모는 가용재원〈재정자립도〈재정자주도의 순으로 나타날 가능성이 존재한다.

이렇게 볼 때, 지방자치단체의 재정운용의 유형은 다음과 같이 기대된다.

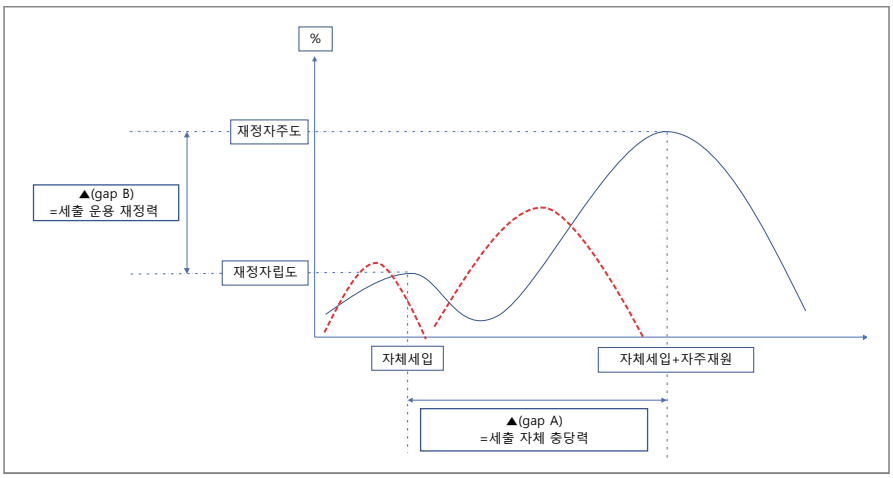
가정1: 지방자치단체가 합리적인 재정운용을 할 경우에는 type2의 유형이 type3의 유형보다 자율적인 재정운용을 통해서 주민의 삶의 질을 제고하는 재정사업을 운용할 수 있는 가능성이 높다.

가정2: 지방자치단체가 예산극대화의 이기적인 재정운용(예: 정치공약 등의 정치적 활동에 따른 일부 이익집단에게 수혜를 부여하는 행위 등)을 할 경우에는 type3의 유형을 통해서 중앙부처의 통제와 모니터링의 체제 내에서 최소한의 주민 삶 제고의 사업들은 국고보조사업의 형태로 수행할 가능성이 높다.

가정3: 지방자치단체의 재정운용행태를 떠나서, 경기변동 예산의 안정적인 운용을 위해서 예비비 등의 비축된 재원을 통해서 제한적인 재정사업을 운용하면서 지방재정사업을 운용할 경우에는 gap1과 gap2의 변화의 변동 폭에 따라 type2와 type3의 유형이 나타날 가능성이 높다.

지방자치단체 가용재원을 지방자치단체가 활용할 수 있는 재원의 광의의 개념을 접근할 때, 양적 규모를 포함한 질적인 재정운용의 결과로 규정할 때, 다음 그림에서 가용재원의 비율은 재정자립도와 재정자주도의 내에서 의미를 지닌다. 즉 gap1과 gap2의 변동에 영향을 주는 중앙-지방 간 재정관계 내에서 자율적인 재정운용의 상태로 볼 수 있다.

그림 3-2 재정자립도와 재정자주도를 이용한 가용재원의 이해 (2)



2. 기존 가용재원 모델의 정교화: 본 연구의 가용재원 모델

1) 공무원 설문을 통한 가용재원 인식조사

(1) 가용재원의 지출인식:의무지출에 대한 경직도

지방자치단체의 재정상황을 측정하기 위한 가용재원 범위 재설정 및 규모 측정 지표 도출 목적의 지방자치단체 지방재정 경력자 및 담당자를 대상으로 경직성 관련 설문조사 실시하였다. 설문기간은 2025년 6월 17일(화) ~ 6월 23일(목)이며, 설문대상은 지방자치단체 지방재정 경력자 및 담당자 29명 중 27명이 회신하였다. 설문지 기본정보는 성별, 연령, 현직급, 현직위 경력으로 구성하였다. 단, 현직위 경력에 대해 지방재정 경력자는 지방재정 담당 경력으로 산정하였다.

표 3-12 설문대상자 인적사항

구분	내용
성별	① 남성, ② 여성
연령	① 만19~29세, ② 만30~39세, ③ 만40~49세, ④ 만50~59세, ⑤ 만60세 이상
현직급	① 사무관, ② 주무관
현직위 경력	( )년 ( )개월

설문내용은 2025년도에 편성된 예산을 기준으로 크게 세입과 세출로 구분하여 편성목별 경직성 정도(1~10)를 표시하고 그에 따른 의견을 제시하는 정량과 정성지표로 구성하였다. 세입은 총 7개의 항목으로 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 보조금, 지방채, 보전수입 등 및 내부거래이다. 세출은 인건비, 일반운영비, 여비, 업무추진비, 직무수행경비, 의회비, 일반보상금, 이주 및 재해보상금, 포상금, 연금부담금 등, 배상금, 출연금, 민간이전 등 36개 항목이다.

표 3-13 경직성 정도 세출 설문항목

구분	내용
질의항목	인건비, 일반운영비, 여비, 업무추진비, 직무수행경비, 의회비, 일반보상금, 이주 및 재해보상금, 포상금, 연금부담금 등, 배상금, 출연금, 민간이전, 자치단체 등 이전, 전출금, 국외이전, 차입금 이자상환, 시설 및 부대비, 민간자본이전, 자치단체 등 자본이전, 공사공단 자본전출금, 자산취득비, 국외자본이전, 융자금, 출자금, 차입금원금상환, 예치금, 기타회계 등 전출금, 기금전출금, 교육비특별회계전출금, 예수금 원리금상환, 기타내부거래, 예비비, 반환금 기타

경직성 정도의 범위는 1~10까지이며, 경직성 정도가 낮은 것은 1이며 높은 것은 10으로 표시하였으며, 각 질의항목에 따라 설문대사장자는 의견을 제시할 수 있도록 하였다.

설문결과를 통해 선행연구에서 제시된 가용재원 산정방식과 비교하여 가용재원의 범위를 경직성 정도에 기반하여 4가지 의의를 도출하고자 한다.

첫째, 선행연구에서 제시된 가용재원 산정방식은 연구자가 선행연구 및 법령 등 문헌을 통해 설정한 범위라는 점에서 실제 지방자치단체에서 활용하는 가용재원의 범위와 비교 및 검토가 요구된다.

둘째, 제시된 예산항목과 선행연구 간 가용재원 적용 여부에 대한 비교가 가능하여 수정된 가용재원의 모델 도출에 활용할 것이다.

셋째, 가용재원이라 할지라도 경직성 정도에 따라 가용재원의 규모가 가능해지므로 예산항목 중 가용재원으로서 활용 방향에 대한 검토가 가능하다.

넷째, 정량화된 예산항목의 경직성 정도에 대한 의견을 제시함으로써 정량결과에 대한 정성분석을 병행하여 실용적인 가용재원의 정책적 함의를 제시하고자 한다.

설문결과를 보충하고 수정된 가용재원의 활용을 위하여 설문조사의 유의미한 의견을 추출하여 자문회의를 진행한다.

(2) 가용재원에 대한 설문결과(평균)

인건비(101)는 지방자치단체 행정조직 운영을 위한 최소한의 경비이다. 인건비(100) 목그룹에 인건비(101) 편성목 내 보수(101-01), 기타직 보수(101-02), 공무직(무기계약)근로자 보수(101-03), 기간제근로자 등 보수(101-04) 통계목이 해당된다.

인건비는 보수(101-01) 10.0점, 기타직 보수(101-02) 9.8점, 공무직(무기계약)근로자 보수(101-03) 9.9점, 기간제근로자 등 보수(101-04) 9.0점으로 9.0 이상의 경직성을 나타내었다.

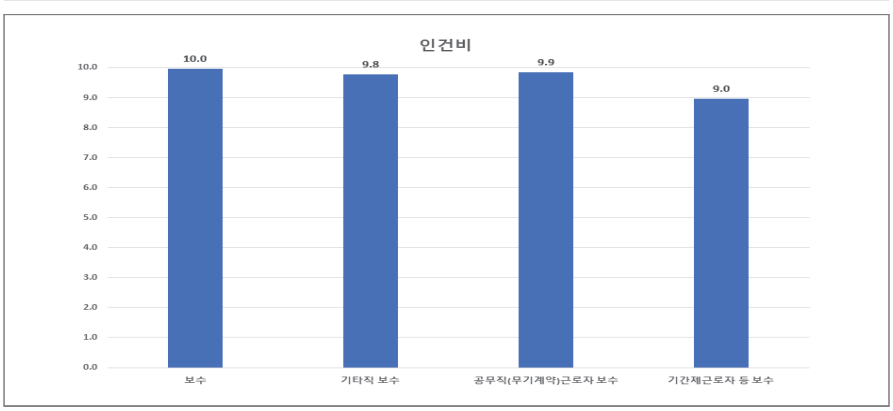
공무원 보수는 공무원 보수규정에 다라 지급되며, 보수가 인상되더라도 일괄적으로 인상되는 부분이므로 임의적으로 증액 및 감액 등 변경이 불가능한 항목이다. 일부 경직성에 영향을 주는 것은 개인 근무 상황에 따라 조정될 여지가 있는 초과근무수당이 해당된다.

지방자치단체는 기준인건비를 통해 자율적 인력운용이 가능한 상황이나 다양한 사업을 추진하는 과정에서 인력부족에 직면하고 있어 인력변동이 크지 않다.

그 외에도 임기제 공무원 및 청원경찰. 환경미화원 등 정규직 외 무기계약직이나 공무직은 법적 또는 단체협약으로 보수가 정해져 있어 경직성이 높다.

기간제 근로자는 부서의 사용 필요성에 따라 사용기간의 변동성에 따른 경직성이 존재하여 유동적이나 보수는 정률적으로 편성되어 경직성이 낮지 않다.

그림 3-3 인건비 설문결과(평균)



일반운영비는 정책사업 수행 부서의 운영을 위한 기본적인 행정사무비로서 부서 운영을 위하여 부서의 인원 수 비례로 산출하는 운영경비 중 하나이다. 일반운영비(201) 내에는 사무관리비(201-01), 공공운영비(201-02), 행사운영비(201-03), 맞춤형복지 시행경비(201-04), 공립대학운영비(201-05)가 해당한다. 일반운영비의 경직성은 맞춤형복지 시행경비(201-04)가 8.4점으로 가장 높았으며, 공립대학운영비(201-05) 7.4점, 공공운영비(201-02) 6.9점, 행사운영비(201-03) 5.5점, 사무관리비(201-01)점 순으로 나타났다. 경직성이 가장 높은 맞춤형복지 시행경비와 사무관리비의 경직성은 3.8점 차이가 났다.

일반운영비에서 가장 높은 경직성이 나타난 맞춤형복지 시행경비는 공무원의 근무능률을 높이기 위해 실시하는 경비로서 복지기준액은 산식에 따라 금액이 산출되고 지자체별로 지원규모가 결정되어 자율적인 감액 등 조정에 한계에 의해 높은 경직성을 보이나, 제도 운영방침에 따라 변동성을 내포하고 있다.

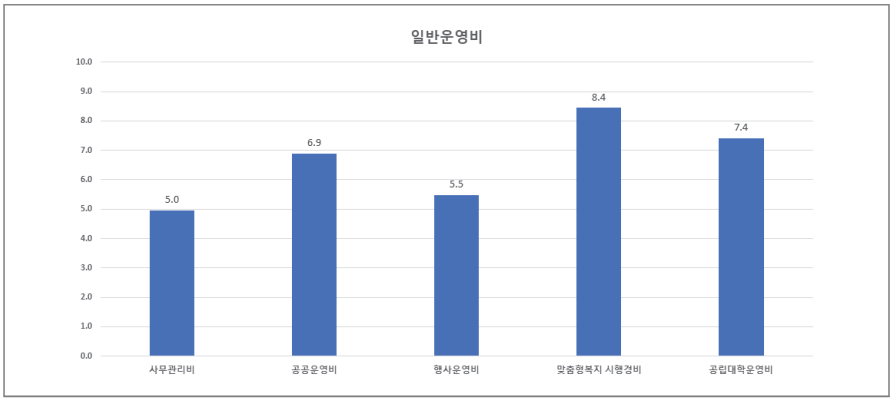
공립대학 운영비는 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」 제2조 및 제4조에 따른 지원금으로 일정금액이 고정적으로 지원된다. 다만, 국립대학 설치 및 지원금의 필요성 여부에 따라 지자체가 결정할 사항으로 다소 변동성을 가지고 있다.

공공운영비는 행정사무비 중 전기료, 통신시설 유지비 등 공공요금 및 제세에 관한 것으로 일반적으로 단가 및 용도가 정해져 있는 고정지출 비용이나, 우편물이나 협회비 부담비용 등 일부 조정가능한 부분이 있다.

행사운영비는 초청장 • 홍보유인물 • 현수막 • 상패제작 등 행사 개최에 따른 각종 일반수용비, 시설 • 장비 • 물품의 임차료, 강사료 등이 해당된다. 따라서 연례적(법정) 행사사업을 제외하고 부서의 행사 추진에 따라 자체적으로 조정가능한 비용으로서 변동성이 존재한다.

사무관리비는 필기구, 용지대, 토너 등 기본행정사무용품 및 소모성물품구입비를 비롯하여 특근급식비, 급식비, 수수료, 소규모 도서구입비, 당직용 침구구입비, 행정사무장비 임차료 등이 해당된다. 부서별 할당액에 따라 사용가능하므로 비교적 변동가능성이 높다.

그림 3-4 일반운영비 설문결과(평균)



여비(202)는 기본업무 수행을 위한 편성목으로서 국내여비(202-01), 월액여비(202-02), 국외업무여비(202-03), 국제화여비(202-04), 공무원교육여비(202-05)가 해당한다.

여비(202)의 경직성은 공무원교육여비(202-05)가 7.4점으로 가장 높았으며, 월액여비(202-02) 7.3점, 국내여비(202-01) 7.1점, 국외업무여비(202-03) 6.2점, 국제화여비(202-04) 5.9점으로 나타났다. 공무원 여비와 국제화 여비의 경직성은 1.5pt 차이를 보였다.

국내여비는 기본업무수행을 위한 관할구역 내 출장여비 및 공무원 인사이동에 따른 이전경비를 포함하고 있다. 여비의 지급은 「공무원 여비 규정」에 따라 공무원 및 공무원이 아닌 사람까지 포함하고 있다. 부서별 출장 축소 및 비대면 전환 등 조정은 가능하나 기본업무수행에는 필요한 비용이다.

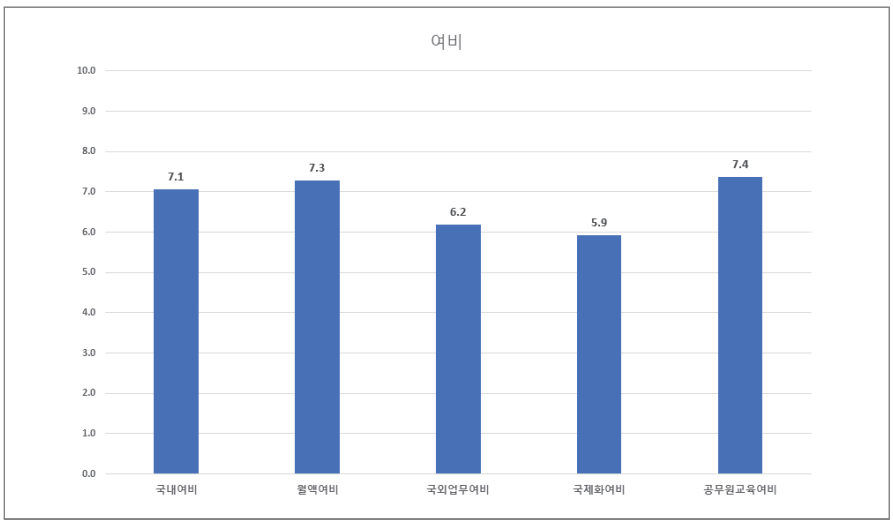
월액여비는 상시출장이 필요한 공무원 및 공무직에 대하여 편성된 비용이다. 월정액 및 편성여부는 지방자치단체 자율선택사항이다. 그러나 일단 편성이 되면 고정적으로 지출되는 비용이라는 특징이 있다.

국외업무여비는 공무원의 국외출장여비 중 업무수행관련 여비로서 특정업무(조사·확인·점검·물품구매·검사, 협력 체결 등), 국제회의, 국제행사 등이 해당된다. 지급방법은 「공무원 여비 규정」을 따르고 있으나, 국내여비와 같이 출장 조정에 따라 비용의 변동성을 가지고 있다.

국제화여비는 업무능력 향상을 위한 각종 해외시찰 • 견학 • 참관 • 자료수집 등, 장단기 공무원 교육훈련 등을 위한 국외훈련여비가 해당된다. 세출용도가 정해져 있고 매년 전년도 수준을 반영하고 있으나 포상의 성격이 강한 항목의 특성상 재량권이 높으며, 출장 여부에 따라 변동성이 크므로 비교적 낮은 경직성을 나타난다.

공무원 교육여비는 전문교육기관의 위탁교육훈련 여비로서 기본 교육훈련시간 필요에 따라 전년도에 대비하여 고정적으로 소비되는 경향이 있다.

그림 3-5 여비 설문결과(평균)



업무추진비(203)는 원활한 업무추진을 위해 연간 집행계획을 수립하고 그 계획에 근거하여 월별 또는 분기별로 균형 있게 집행해야 한다. 업무추진비(203) 내 기관운영업무추진비(203-01), 정원가산업무추진비(203-02), 시책추진업무추진비(203-03), 부서운영업무추진비(203-04)가 해당한다.

업무추진비 중 정원가산업무추진비가 8.3점으로 가장 높은 경직성을 나타냈으며, 기관운영업무추진비와 부서운영업무추진비가 7.6점, 시책추진업무추진비 7.5점 순으로 나타났다.

정원가산업무추진비는 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제4조에 따른 기준경비에

의해 동호인 취미클럽, 체육대회, 생일기념품, 불우 공무원 지원 등 직원사기 진작을 위한 경비에 한하여 편성 및 집행된다. 정원에 의해 지급되는 경비로서 집행의지에 따라 일부 조정은 가능하나 의무지출 성격이 강한 특징이 있다.

기관운영업무추진비와 시책추진업무추진비의 예산편성은 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제4조에 따른 기준경비이며, 「지방회계법 시행령」 제64조제1항에 따라 집행된다. 기관운영업무추진비는 기관내부 직원과의 간담회 등 사기진작을 위해 지출되나 기관장의 대외활동 및 정무업무에 사용되는 경우도 있어 변동성을 가지고 있다. 그리고 시책추진업무추진비는 사업추진 시 외부기관과의 업무추진에 필요한 경비로서 집행의지에 따라 변동성을 가지고 있다.

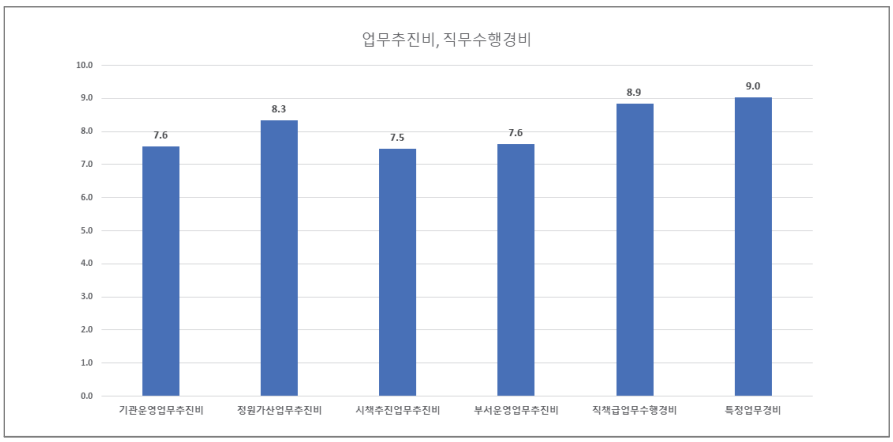
부서운영업무추진비는 통상적인 실·과·소 조직운영에 소요되는 부서운영업무추진 제잡비로서 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제4조에 따른 기준경비에 의해 편성된다. 부서 내부 조직운영을 위해 소요되는 경비로서 집행의지에 따라 일부 절감이 가능한 변동성을 가지고 있다.

직무수행경비(204)는 직책급업무수행경비(204-01)와 특정업무경비(204-02) 통계목이 해당된다. 특정업무경비(204-02)가 9.0점, 직책급업무수행경비(204-01)이 8.9점을 나타냈다.

직책급업무수행경비는 직위별 당해 직무수행 활동에 소요되는 경비를 월정액으로 지급하는 경비로서 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제4조에 따른 기준경비에 의해 편성된다. 이 비용은 직위별 업무수행에 소요되는 경비로서 인건비적 성격을 가지고 있어 실질적으로 조정이 어려워 높은 경직성을 나타낸다.

특정업무경비는 특수업무담당분야에 근무하는 자에 대한 활동비로 월정액으로 지급하는 경비로서 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제4조에 따른 기준경비에 의해 편성된다. 항목에서 제시된 것과 같이 특정 업무 대상으로 지급기준과 대상이 명확하여 경직성이 높을 수밖에 없다.

그림 3-6 업무추진비, 직무수행경비 설문결과(평균)



의회비(205)는 의정활동에 필요한 소요경비로서, 의정활동비(205-01), 월정수당(205-02), 의원국내여비(205-03), 의원국외여비(205-04), 의원운영공통경비(205-05), 의회운영업무추진비(205-06), 의원역량개발비(공공위탁, 자체교육)(205-07), 의원역량개발비(민간위탁)(205-08), 의원정책개발비(205-09), 의장협의체 부담금(205-10), 의원국민연금부담금(205-11), 의원건강보험부담금(205-12)이 해당한다.

의회비 중 가장 높은 경직성은 의원국민연금부담금과 의원국민건강부담금으로 9.7점이며, 월정수당이 9.5점, 의정활동비 9.4점으로 9점대의 경직성을 나타냈다. 그리고 의장협의제 부담금 8.9점 의원국내여비 8.1점으로 8점대이다. 그 외 의원국외여비, 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비가 7.6점이며, 의원역량개발비(민간위탁)와 의원역량정책개발비가 7.3점, 의원역량개발비(공공위탁, 자체교육)가 7.2점 순으로 나타났다.

의정활동비는 「지방자치법 시행령」 제33조 별표5 및 관련 조례의 규정에 따라 매월 지급하는 경비로서 법적으로 고정적인 지출로 의원 필수 경비에 해당하여 경직성이 높은 편이다.

월정수당은 「지방자치법 시행령」 제33조 및 관련 조례의 규정에 의하여 지급하는 수당으로서 의정활동비와 같이 필수경비 성격으로 고정적 지출에 해당한다.

의원국내여비는 「지방자치법 시행령」 제33조 별표6 및 관련 조례의 규정에 의하여 의원의 공무상 국내 출장 시 지급하는 여비로 「지방자치법」과 조례에서 정하는 기준에

따라 실소요액을 편성하게 된다. 출장여부에 따라 변동성은 있다.

의원국외여비는 「지방자치법 시행령」 제33조 별표6 및 관련 조례의 규정에 의하여 의원의 공무상 국외 출장 시 지급하는 경비로서 국가공식행사나 국제회의, 자매결연의 경우 한도액의 30% 범위 이내에서 추가 편성이 가능하다. 다만, 낮은 경직성에도 불구하고 실질적으로는 전액 소진된다.

의정운영공통경비는 의회, 상임위원회, 교섭단체 명의의 공적인 의정활동을 수행하는데 소요되는 경비로서 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제4조에 따른 기준경비이다. 의정활동에 필요한 경우 위로금, 격려금 및 소액경비는 증빙서류 첨부하여 현금 집행이 가능하여 절감노력에 따라 변동성이 있다.

의회운영업무추진비는 지방의회의장, 부의장, 상임위원장, 교섭단체 대표의원의 지방의회운영 및 업무의 유대를 위한 제경비로서 지방자치단체 예산편성 기준』 제4조에 의한 기준경비이다. 지방의회의 의회운영 및 업무협의를 위한 간담회 비용으로 필요에 따라 절감이 가능하다.

의원역량개발비(공공위탁, 자체교육)는 지방의회의원의 역량강화를 위한 위탁교육비 및 강사료로서 국가기관 또는 다른 지방자치단체 등 공공의 교육기관 위탁교육에 따른 경비와 자체교육을 위한 외래강사료가 해당된다. 연례적으로 집행되는 예산이나 필요에 따라 소요되어 예산조정이 가능하다.

의원역량개발비(민간위탁)는 민간교육기관 위탁교육에 따른 경비이다. 공공위탁과 자체교육과 같이 연례적으로 집행되나 필요에 따라 예산조정이 가능하다.

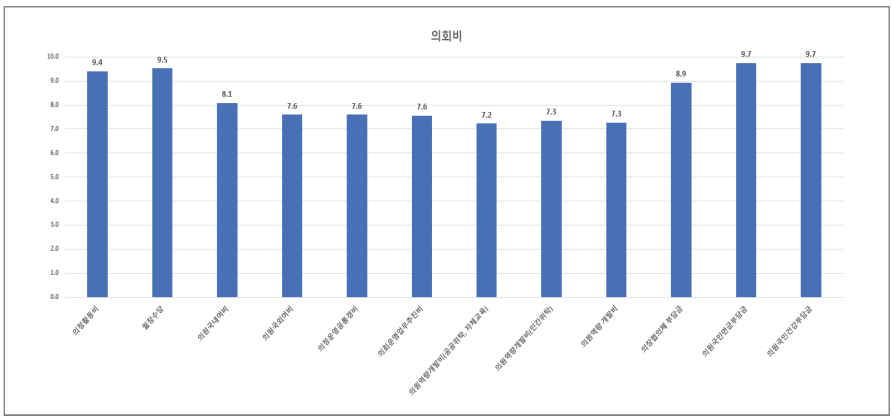
의원역량 정책개발비는 지방의회의 정책 개발을 위해 위촉받은 자의 조사, 연구 등 용역에 대한 것이다. 연구용역비로서 필요에 의한 예산으로서 변동성이 있다.

의장협의체 부담금은 지방자치법 제182조에 따라 설립된 전국적 협의체 중 시·도의회 의장, 시·군·자치구의회 의장 협의체 부담금이다. 협의체 가입시 분담금 형태로서 금액이 고정되어 있다.

의원국민연금부담금은 「국민연금법」에 의한 지방의원에 대한 연금부담금이다. 법정부담금으로서 재량권의 범위에 해당하지 않는다.

의원국민건강부담금은 「국민건강보험법」에 의한 지방의원에 대한 건강보험료이다. 의원국민연금부담금과 같이 법정부담금으로서 재량권을 발휘하는 데 한계가 있다.

그림 3-7 의회비 설문결과(평균)



일반보상금은 사회보장적수혜금(국고보조재원)(301-01), 사회보장적수혜금(취약계층, 지방재원)(301-02), 사회보장적수혜금(301-03)(지방재원), 장학금 및 학자금(301-04), 의용소방대지원경비(301-05), 자율방범대 실비지원(301-06), 통장・이장・반장활동 보상금(301-07), 민간인 국외여비(301-08), 외빈초청여비(301-09), 사회복무요원 보상금(301-10), 행사실비 지원금(301-11), 예술단원 운동부 등 보상금(301-12), 사회성과보상금(301-13), 기타보상금(301-14)이 해당한다.

일반보상금은 다양한 경직성을 보였는데, 통장・이장・반장활동 보상금과 사회복무요원 보상금은 9.3점으로 경직성이 가장 높았으며, 사회보장적수혜금(국고보조재원)과 사회보장적수혜금(취약계층, 지방재원)이 각각 9.2점과 9.1점 순으로 나타났다. 장학금 및 학자금 8.2점, 의용소방대지원경비와 예술단원 운동부 등 보상금 그리고 사회보장적수혜금(지방재원)이 7.9점, 자율방법대 실비지원 7.3점, 사회성과보상금 6.0점, 기타보상금 5.6점, 민간인 국외여비 5.5점, 외빈초청여비 5.4점, 행사실비 지원금 5.2점 순으로 나타났다.

사회보장적수혜금(국고보조재원)은 국고보조사업에 의한 민간에 지급하는 사회보장적 현금성 수혜금 또는 물품지원비로서 법령에 따라 지급하고 있다. 국고보조사업으로 민간에게 지급하는 사회보장적 경비이며 최근 복지수요 증가로 인해 예산이 전년대비 증가하여 조정 여지가 크지 않다.

사회보장적수혜금(취약계층, 지방재원)은 자치단체가 법령(조례포함)의 근거에 따라

자체적으로 추진하는 민간에 지급하는 사회보장적 현금성 수혜금 및 물품지원비 중「사회복지사업법」제2조 1호에 따른 사업(지방재원으로만 편성된 사업)이다. 지자체 자체사업에 따라 현금으로 보조하는 사업으로서 조례 등 지급범위를 정한 보상금이며 취약계층을 위한 재원으로서 조정하기 어렵다.

사회보장적수혜금(지방재원)은 자치단체가 법령(조례포함)의 근거에 따라 자체적으로 추진(민간에 지급)하는 사회보장적 현금성 수혜금 및 물품지원비(지방재원만)이다. 자율적 추진에 따라 변동성이 있지만 지속사업일 경우 경직성 상승과 함께 감축 시에는 지역사회 반발이 예상되는 예산이다.

장학금 및 학자금은 법령 또는 조례에 의하여 지급하는 장학금 및 학자금(국고대여장학금은 제외)으로서 통 · 리장 자녀, 새마을지도자 자녀 등 학업성적이 우수하고 가정형편이 어려운 자 등에 대해 법령 및 조례에 따라 지급하는 장학금 및 학자금이다. 국비사업으로 매칭이 필요하며, 정치적 교육정책 성격이 강해 감축이 어렵고 고정적으로 소요되는 특징이 있다.

의용소방대지원경비는 의용소방대 운영 설치조례에 의하여 지급하는 비용으로 조례로 감액시 대민안전에 영향을 줄 수 있으며, 필요한 경비를 의무부담하고 기초자치단체는 광역과 매칭 부담지시할 경우 변동성이 낮아지게 된다.

자율방범대실비지원은「자율방대 운영 설치 및 운영에 관한 법률」및 동법 시행령, 각 지자체 조례에서 정하고 있는 비용이다. 조례에 의하여 지급하는 경비이다. 다만, 유지비, 피복비, 활동수당이며, 공익성과 지역안정성을 위한 것이나 자치단체장의 재량권이 높다.

통장 • 이장반장활동보상금은 통장 • 이장수당과 반장보상금으로서 조례에 따라 읍 · 면의 이장과 동의 통장에게 지급하는 수당과 읍·면·동의 반장에게 지급하는 활동비로서,「지방자치단체 예산편성 운영기준」제4조에 따른 기준경비에 해당한다. 인건비에 해당하는 경비이며, 편성지침에서 한도기준 등 정함에 따라 재량권이 있으나 주민행정과 연결되어 있어 감축하는 데 한계가 있다.

민간인 국외경비는 지방자치단체 사업을 학계, 언론, 기업, 연구기관 등의 전문가에게 수행하는 경우 당해 사업수행을 위한 국외 출장 시의 여비에 해당한다. 지자체 사업을 수행하는 민간인에게 주는 경비로 공무상 민간인을 보내는 일이 드물어 지자체 재량권 범위 속한다.

외빈초청여비는 사업추진에 특별히 소요되는 외빈초청경비 중 여비로서 지방자치단체가 공식적으로 초청하는 인사에 대한 항공료, 숙박료, 식비 및 관내시찰여비에 관해 「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」으로 집행된다. 의전 및 교류행사에 한정되고 외빈 초청여부는 지자체가 결정하는 사항으로 조정이 가능하다.

사회복무요원 보상금은 「병역법」 제26조 내지 제33조에 따른 사회복무요원의 보수, 중식비, 교통비, 기타 경비가 해당한다. 인력운영부서에서 사회복무요원 수용여부를 결정하는 사항이나, 결정 후에는 법에 따라 지급되므로 경직성이 높다.

행사실비 지원금은 교육·세미나·공청회·회의에 참석하는 민간인에게 지급하는 급식비 및 교통비, 체육행사, 문화제행사, 세미나·공청회 등 출연자 및 발표자의 사례금, 국가단위행사에 참석을 위한 여비, 산업시찰·견학·참여를 위한 실비가 해당한다. 행사운영을 위해 매년 일정액을 반영하는 것이므로 조정이 가능하다.

예술단원 • 운동부 등 보상금은 지방자치단체가 운영하는 예술단원 및 운동부에 대한 인건비 및 운영비이다. 소모품 등 운영비는 조정가능하나 보수성격의 금액을 조정이 불가능하다. 그럼에도 불구하고 예술단원 및 운동부를 운영할지 여부는 지자체 재량사항이다.

사회성과보상금은 지방자치단체가 법령 또는 조례에 따라 사회성과보상사업 수행자에게 지급하는 경비이다. 비정기적 및 일회성 성격의 경비로 사회성과를 인정하여 편성 지원할지 여부가 지자체 재량에 해당한다.

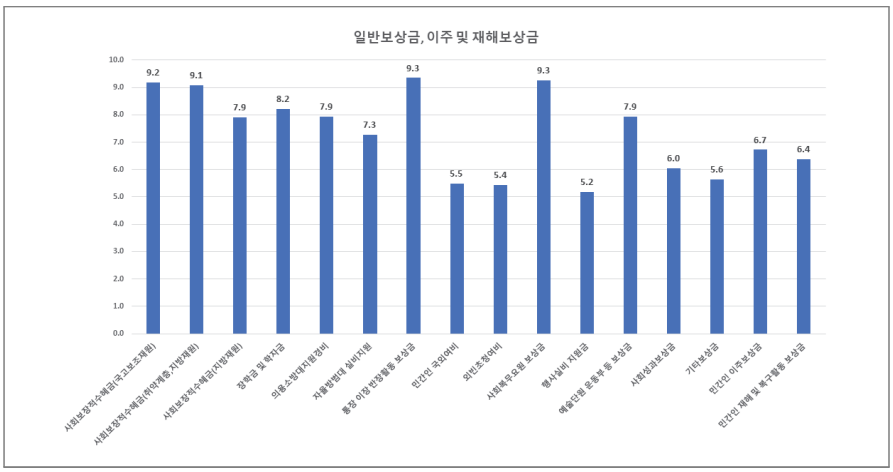
기타보상금은 법령 및 조례에 민간인에게 경비를 지급하도록 규정되어 있는 경우 보상금 또는 물품을 지급하는 것으로 시상금품, 각종 행사나 시책사업 추진하는 과정에서 민간인이 상해를 입었을 경우 상해치료비 등이 해당한다. 민간이 보상이나 포상을 위한 예산으로서 필요에 따라 지출하여 낮은 경직성이 나타난다.

이주 및 재해보상금(302)는 민간인 이주보상금(302-01)과 민간인 재해 및 복구활동 보상금(302-02)가 해당한다. 이주 및 재해보상금 중 민간인 이주보상금은 6.7점이며, 민간인 재해 및 복구활동 보상금은 6.4점이다.

민간인 이주보상금은 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법」에 대한 댐건설 등 대규모 공공사업의 수행을 위하여 이주자에게 대가 없이(토지의 매입에 의하지 않고 토지를 제공받는 경우 포함) 지급하는 이주 정착비 등 이주보상비로서 사유발생 시 집행이 가능하므로 경직성이 낮다.

민간인 재해 및 복구활동 보상금은 재해대책을 위하여 민간인(단체)에게 지급하는 보상금 및 물품(재해보상비, 장제비 등), 재해예방 및 복구 등에 참여하는 민간인(단체)의 활동수당 및 상해치료비, 식비, 동원장비 유류대 등이 해당한다. 재해발생에 따라 지출되는 항목으로 경직성이 낮다.

그림 3-8 일반보상금, 이주 및 재해보상금 설문결과(평균)



포상금(303-01)은 모범공무원 산업시찰, 법령 또는 조례에 따른 생계비 지원에 필요한 경비, 「국제과학기술협력 규정」에 따른 해외파견공무원의 학자금,「지방재정법」 제48조에 따른 예산성과금 및 「영유아보육법」 제14조에 따른 공무원자녀 보육비 지원 등이 해당한다. 경직성은 4.7점으로 세출용도는 정해져 있으나 비교적 대상이 광범위하고 포상의 필요성이 있을 때 지급하는 등 지방자치단체 재량에 해당함에 따라 경직성이 낮다.

연금부담금 등(304)은 연금부담금(304-01), 국민건강보험금(304-02), 의원상해부담금(304-03), 공무직(무기계약)근로자 보험료부담금 등(304-04)이 해당한다.

연금부담금 등 중 국민건강보험금이 9.9점으로 가장 높았으며, 연금부담금 9.8점, 공무직(무기계약)근로자 보험료 부담금 등 9.7점, 의원상해부담금이 9.3점이다.

연금부담금은 「공무원연금법」에 따라 지방자치단체가 부담하는 연금부담금, 퇴직수당부담금, 선거에 의해 취임하는 공무원이 공무원이 소속된 지방자치단체가 부담하는

국민연금 기관 부담금이다. 법령에 따라 연금납부 예산으로서 경직성이 높다.

국민건강보험금은 공무원 및 사립학교 교직원의 「국민건강보험법」에 의한 지방자치단체 부담금으로 법령에 따른 부담금으로서 경직성이 높다.

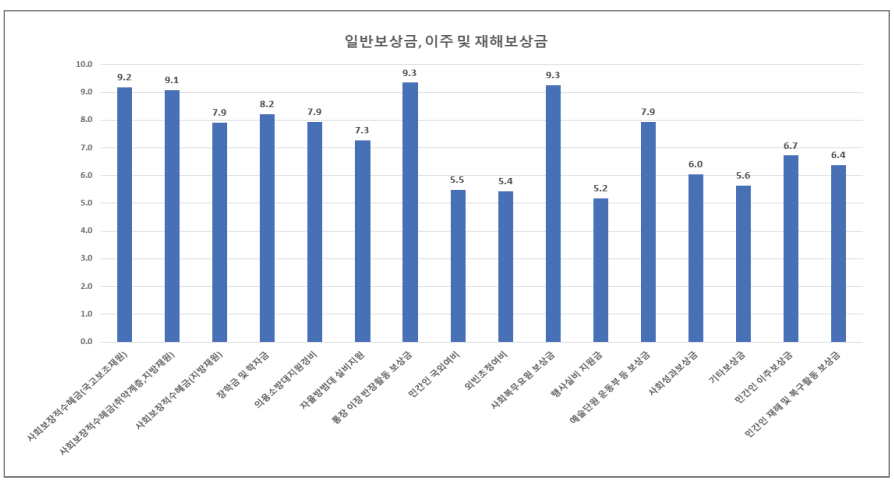
의원상해부담금은 법령 또는 조례에 의해 지급하는 의원상해부담금이며, 사유발생시 지급하고 발생확률의 불확실성이 높아 일부 변동가능성이 있다.

공무직(무기계약)근로자 보험료부담금 등은 공무직(무기계약)근로자의 고용보험부담금, 산업재해보험료 등, 국민연금 기관 부담금, 퇴직금이 해당한다. 의무경비로서 경직성이 높다.

배상금 등(305-01)은 손해배상금, 국가배상금, 망실, 도난, 미회수금의 보전금, 법령에 의하여 증인, 감정인, 참고인, 공술인에 대한 실비 변상금이 해당한다. 경직성은 6.7점이며, 판결 및 합의가 확정된 경우 경직성이 높아지지만 대부분 유보액 개념으로 편성한다.

출연금(306-01)은 지방자치단체가 법령 또는 조례에 의거 민간 및 법인에게 지원하는 경비이다. 경직성은 7.4점이며, 법령과 조례에 따라 지급되어 고정성이 강한 특성이 있다. 다만, 출연금의 범위는 의회동의사항으로서 재량권이 있다.

그림 3-9 포상금, 연금부담금, 배상금, 출연금 설문결과(평균)



민간이전(307)은 의료및회복비(307-01) 민간경상사업보조(307-02), 민간단체 법정운영비보조(307-03), 민간행사사업보조(307-04), 민간위탁금(307-05), 보험금(307-06), 연금지급금(307-07) 이차보전금(307-08), 운수업계 보조금(307-09), 사회복지시설 법정운영비보조(307-10), 사회복지사업보조(307-11), 민간위탁교육비(307-12)가 해당한다.

민간이전 중 연금지급금과 사회복지시설 법정운영비보조가 9.0점으로 가장 높으며, 운수업계 보조금 8.6점, 민간단체 법정운영비보조 8.3점, 사회복지사업보조 8.0점, 민간위탁금 7.3점, 보험금과 이차보전금이 7.1점, 민간위탁교육비 6.5점, 민간경상사업보조 6.3점, 민간행사사업보조 5.6점 순으로 나타났다.

의료및회복비는 병원, 수용기관 및 기타 의료기관 시약대, 수술관계 약품 및 소모품비, 환자·수용자 및 요구호대상자에게 급여 또는 대여하는 피복의 구입비 등으로 국비 매칭이나 소모성 지원 경비로서 지자체 재량이 있다.

민간경상사업보조는 민간이 행하는 사업에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 것으로 자본적 경비를 제외한 보조금으로 「지방재정법」 제17조의 보조제한 사유에 해당되지 않는 경우에 한하여 지원한다. 기 지원하는 민간단체에 대한 예산은 지속사업으로서 고정적이나 지원 여부는 단체장의 의지로 결정할 수 있다.

민간단체 법정운영비보조는 「지방재정법」 제17조 및 「지방보조금법」 제6조제2항 따라 운영비를 지원할 수 있는 단체 등에 지원하는 경비이다. 지원여부는 지자체에서 결정할 수 있으나 예산 감축시 기능 중단 우려가 있다.

민간행사사업보조는 민간이 주관 또는 주최하는 행사에 대하여 자본적 경비를 제외한 보조금이다. 행사성 사업으로 행사의 특성 및 지방자치단체의 여건에 따라 사업비를 조정할 수 있다.

민간위탁금은 국가 또는 지방자치단체가 법령 및 조례에 의하여 민간인에게 위탁관리시키는 사업 중 기금성격의 사업비로서 사업이 종료되거나 위탁이 폐지될 때에는 전액 국고 또는 지방비로 회수가 가능한 사업이며, 지방자치단체가 「지방자치법」 제117조에 따른 위임 또는 위탁, 대행사무에 수반되는 경비로서 위임 또는 위탁, 대행하는 자에게 지급하는 자본형성적 경비 이외의 부담경비이다. 위탁기관 및 계약기간에 따라 경직성의 차이가 있다. 위탁금 금액 결정에 대해 지방자치단체의 재량권이 있다.

보험금은 보험금, 제보험금 등 보험 지급금이 해당한다. 지방자치단체가 자율적 결정

권한이 있다.

연금지급금 기타직보수(101-02)에 계상하는 기타직 보수지급 대상자에 대한 퇴직금, 「공무원연금법」에 의한 재해보상급여이다. 법령에 따른 의무지급 사항이므로 지방자치단체의 재량권에 따른 감액은 불가하다.

이차보전금은 특정목적을 위하여 필요한 자금이 일반 대출 금리 또는 조달금리보다 낮은 금리로 조성될 수 있도록 하기 위하여 지원되는 경비(환차손 포함)이다. 예산이나 실제 수요에 따라 지출이 되므로 상황에 따라 경직적인 변동가능성이 존재한다.

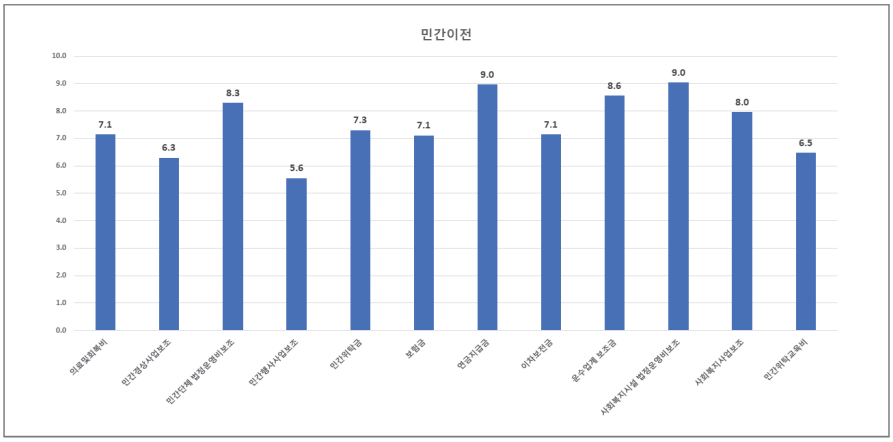
운수업계 보조금은 에너지세제 개편에 따라 유류세액 인상분 보전을 위해 버스·택시·화물운송사업용 자동차운수업계에 지급되는 보조금과 비수익·결손노선 등 운수업계에 지급되는 보조금이 해당한다. 시외버스 및 시내, 농어촌 버스 업계를 지원하는 것으로 지방자치단체에 재량권은 있으나 현실적으로 조정에 한계가 있다.

사회복지시설 법정운영비보조는 주민 복지를 위해 법령의 명시적 근거에 따라 사회복지시설에 대하여 운영비 지원 목적으로 편성하는 보조금이다. 법령에 따른 사회복지시설에 대한 운영비 지원으로서 경직성이 높다.

사회복지사업보조 주민 복지를 위해 법령 또는 조례상 지원기준에 따라 의무적으로 지출하는 보조금 또는 자치단체가 권장하는 사업을 위하여 지급하는 보조금으로서 자본적 경비를 제외한 경비(생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원 사업, 노인·아동·심신장애인·청소년 및 부녀의 보호와 복지증진을 위한 사업, 기타 이에 준하는 복지 관련 사업)이다. 지원여부는 지방자치단체에서 결정할 사항이며, 단체장의 의지에 따라 조정이 가능하나, 법령 및 조례에 따라 지원기준이 있는 의무지출적 성격이 있다.

민간위탁교육비는 법령 또는 조례 등에 따라 자치단체 사무를 위해 민간인을 위탁교육할 경우 위탁기관에 지급할 위탁교육비이다. 시군에 속하는 소액지원이며, 지방자치단체가 재량권을 가지고 있어 예산축소가 가능하다.

그림 3-10 민간이전 설문결과(평균)



자치단체 등 이전(308)은 자치단체 경상보조금(308-01), 징수교부금(308-02), 자치구 조정교부금(308-03), 시군 조정교부금(308-04), 자치구 기타 재원조정비(308-05), 시군 기타재원조정비(308-06), 자치단체 간 부담금(308-07), 교육기관에대한보조(308-08), 지역대학에 대한 경상보조(308-09), 시군구 교육비특별회계 법정전출금(308-10), 시군구교육비특별회계 비법정전출금(308-11), 예비군육성지원 경상보조(308-12), 공기관 등에 대한 경상적 위탁사업비(308-13), 기타부담금(308-14)가 해당한다.

자치단체 등 이전 중 시군구 교육비특별회계 법정전출금이 9.6점으로 가장 높았으며, 자치구 조정교부금 8.8점, 징수교부금과 시군 조정교부금이 8.6점, 교육기관에대한보조 8.3점, 자치단체 간 부담금 8.2점, 시군 기타 재원조정비 7.9점, 기타부담금 7.8점, 시군구 교육비특별회계 비법정전출금 7.7점, 예비군육성지원 경상보조와 공기관 등에 대한 경상적 위탁사업비가 7.4점, 자치단체 경상보조금과 지역대학에 대한 경상보조가 7.3점 순으로 나타났다.

자치단체 경상보조금은 시 · 도에서 관할 시 · 군 · 자치구에 지급하는 자본적 경비를 제외한 보조금과 시 · 도에서 관할 시·군·자치구를 통하여 민간에 교부하는 교부금 중 자본 보조금 이외의 경상적 보조금이 해당한다. 자치단체 경상보조금으로 지원하는 경비로서 자체단체에 따라 조정이 가능하다.

징수교부금은 국가 또는 지방자치단체가 법령 또는 조례의 규정에 따라 위임한 시·도세, 사용료, 수수료, 부담금 등 징수사무에 수반하는 경비로서 지방자치단체 지급하는 교부금이다. 법령에 따른 법정지급액으로 의무적 경비에 해당하여 지방자치단체가 조정할 재량권이 없다.

자치구 조정교부금은 「지방재정법」 제29조의2 규정에 따라 특·광역시에서 자치구에 교부하는 조정교부금이다. 법령에 따른 교부금으로 상위 자치단체의 기준에 따라 산정한다.

시군 조정교부금은 제29조제1항 및 제2항 규정에 따라 광역시·도에서 시·군에 교부하는 조정교부금이다. 법령에 따른 법정지급액으로 경직성 경비이나 배분기준에 따라 일부 조정될 수 있다.

자치구 기타 재원조정비는 「지방재정법」제29조의2 규정에 따라 조정교부금 이외에 자치구에 교부되는 재원조정경비이다. 교부금 외 조정재원으로서 일부 정책적 판단에 따라 조정이 가능하다.

시군 기타 재원조정비는「지방재정법」제29조 제1항 및 제2항 규정에 따른 조정교부금 이외에 시·군에 교부되는 재원조정경비이다. 자치구 기타 재원조정비와 같이 일부 정책적 판단에 따라 조정이 가능하다.

자치단체 간 부담금은 지방재정법 제12687호(2014.5.28.개정) 부칙 제17조의 규정 등에 의해 시·군·구에서 시·도에 부담금으로 부담하는 경비로서, 자치단체 이익을 도모하기 위해 대등한 자치단체 상호간 부담경비이다. 공동사업, 광역협력사업 등에 대해 부담은 재량이나 의무부담이 수반되므로 다소 경직성이 있다.

교육기관에 대한 보조는 시·도 및 시·군·자치구가 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」제2조에 따라 관할구역 안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 비용을 보조하는 경비로, 조례에 따라 교육기관에 직접 또는 교육감·교육장을 통하여 보조한다. 그리고 국고보조금으로 지원되는 자영수산 • 농과생등의 지원비, 학교급식법에 의한 지방자치단체가 교육기관에 보조하는 경비, 「도서관법」 제33조에 의한 공립공공도서관의 운영비, 「국민기초생활 보장법」에 따라 지방자치단체가 교육기관에 보조하는 경비, 교육정보화지원사업 등 관련법령에 따라 교육관련 비용을 보조하는 경비가 해당한다. 교육청 및 학교 협조 사업으로 학교 급식비를 지원하고 있어 매년 고정반영되는 것이 특징이다. 다만, 비법정경비로 절감 가능성은 있다.

지역대학에 대한 경상보조는 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에 따라 대학에 지원하는 자본형성적 사업 외의 경비이다. 대학에 비용을 보조하는 경비로 고정적이나 비법정경비로 조정이 가능하며, 사업지원 여부를 지방자치단체가 결정한다.

시군구 교육비특별회계 법정전출금은 「지방교육재정교부금법」 제14조에 따른 시 · 군 · 구 부담경비이다. 각종 정부시책에 다른 매칭비로서 법정전출금이라는 성격에 따라 경직성이 매우 높다.

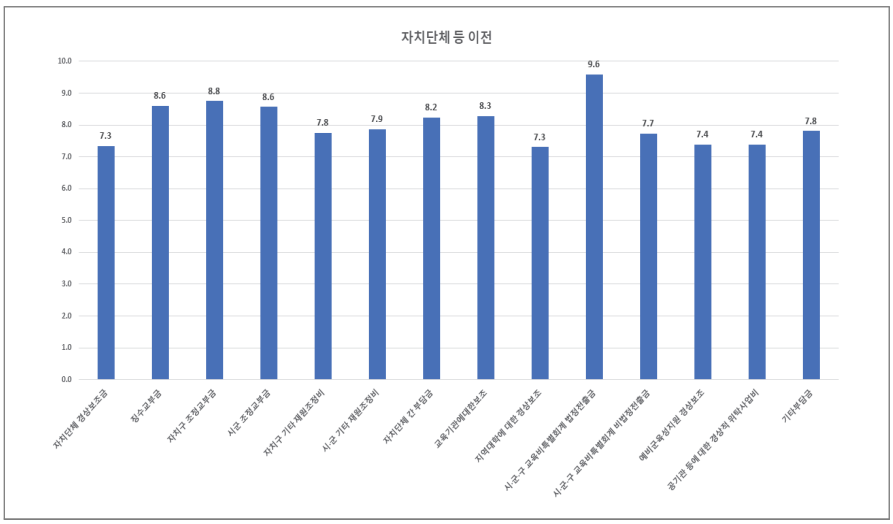
시군구 교육비특별회계 비법정전출금은 「지방교육재정교부금법」 제11조제9항 및 시·군·구 조례에 따라 교육·학예 진흥을 위해 부담하는 부담금이며, 관련 조례에서 정한 기준에 따라 산출하고 기한 내에 전출한다. 법정전출금과 달리 자율전출이나 교육재정 안정을 위해 관행화된 전출로 조정 여지는 크지 않다.

예비군육성지원 경상보조는 「예비군법」 제14조의3제1항 및 같은 법 시행령 제32조 제1항의 규정에 따라 관할구역 안에 있는 예비군부대의 지원·육성에 소요되는 경비로, 동법의 지원대상범위에 해당되고 해당자치단체의 지역 방위협의회에서 심의를 거친 지원사업을 위한 경비이다. 경상보조 성격이 있어 경직성이 높아보이나 국방관련 협력사업 축소 및 비법정경비로 의무지출에 해당되지 않는다.

공기관 등에 대한 경상적 위탁사업비는 광역사업 등 당해 자치단체가 시행하여야 할 자본형성적 사업 외의 경비를 공기관에 위임 또는 위탁, 대행하여 시행할 경우 부담하는 제반 경비, 지방자치단체조합(한국지역정보개발원 등)에 위탁하는 자본형성적 사업 외 제반 경비, 「정부광고법」 제8조에 따른 정부광고료 및 정부광고에 소요된 경비가 해당한다. 실제 업무 위탁 사업비 외 지자체 홍보비도가 포함되어 있어 경직성이 있으나, 위탁사업의 결정과 사업비의 규모는 지방자치단체에서 결정할 수 있으므로 예산조정이 가능하다.

기타부담금은 법령에 의한 국가 등에 부담해야 할 경비, 국토교통부 소관 교통시설특별회계에 부담하는 경비, 지방의회 • 자치단체장 선거에 따른 위탁사무비 등 부담금이다. 관련 행사 여부에 따라 변동폭이 크며, 단체 간 협의에 따른 일시적 또는 반복적 분담 등 성격에 따라 경직성의 편차가 크다.

그림 3-11 자치단체 등 이전 설문결과(평균)



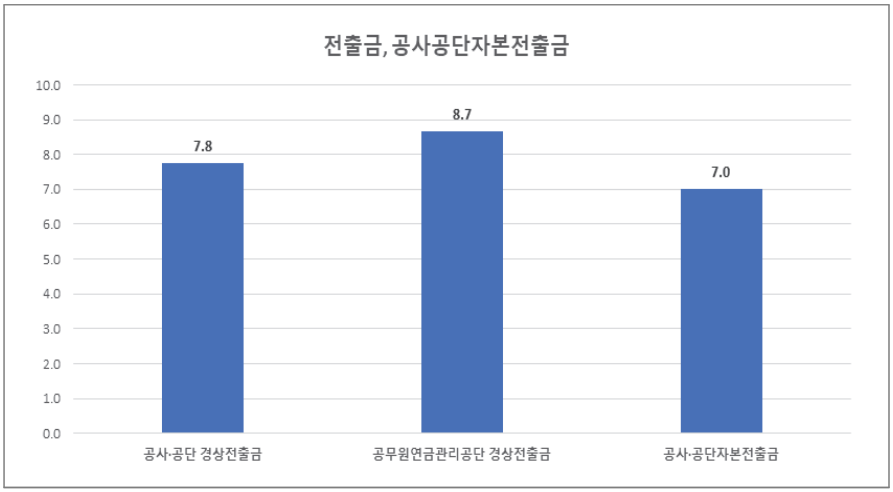
전출금(309)은 공사 • 공단 경상전출금(309-01)과 공무원연금관리공단 경상전출금(309-02)이 해당한다. 전출금 중 공무원연금관리공단 경상전출금(309-01)이 8.7점이며, 공사 • 공단 경상전출금(309-01)은 7.8점이다.

공사 • 공단 경상전출금은 공사 • 공단에 대한 자본전출금을 제외한 전출금으로, 경상전출금으로 고정비가 있으나 비법정경비로 절감이 가능하다.

공무원연금관리공단 경상전출금은 「공무원연금법」 제75조제1항에 의한 공무원 대여장학금으로, 의무경비로서 경직성이 다소 높다.

공사 • 공단 자본전출금(404-01)은 공사 • 공단에 대한 자본형성 또는 경제개발을 위하여 지급하는 전출금이며, 경직성은 7.0점이다. 공사 • 공단에 대한 자본형성을 위해 지급하는 전출금으로 필요에 따라 전출하므로 전출의 결정이 재량권 범위 내에 있다.

그림 3-12 전출금, 공사공단자본전출금 설문결과(평균)



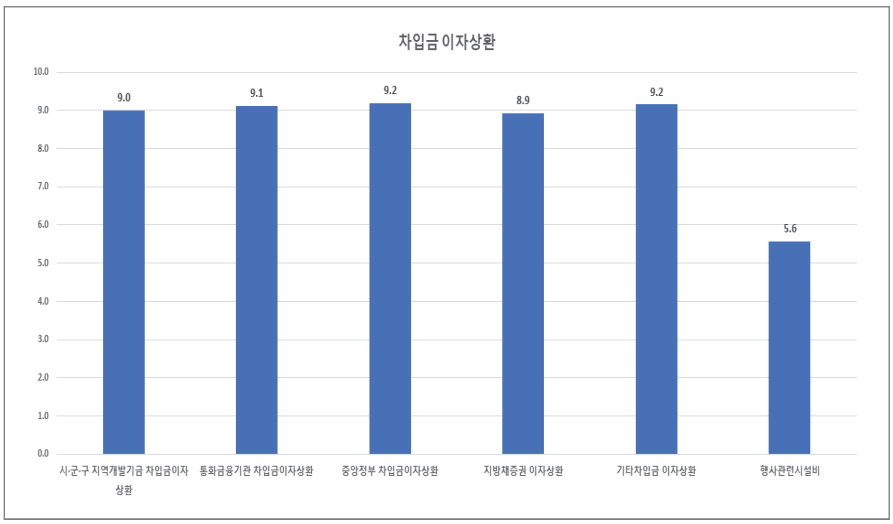
차입금 이자상환(311)은 시군구 지역개발기금 차입금이자 상환(311-01), 통화금융기관 차입금이자상환(311-02), 중앙정부 차입금이자상환(311-03), 지방채증권 이자상환(311-04), 기타차입금 이자상환(311-05)이 해당한다.

- 차입금 이자상환 중 중앙정부 차입금이자상관과 기타차입금 이자상관이 9.2점, 통화금융기관 차입금이자상환 9.1점, 시군구 지역개발기금 차입금이자 상환 9.0점 지방채증권 이자상환 8.9점이다.

시군구 지역개발기금 차입금이자 상환, 통화금융기관 차입금이자상환, 중앙정부 차입금이자상환, 지방채증권 이자상환, 기타차입금 이자상환은 법정 및 의무적 경비로서 조정이 불가한 항목이다.

시설비및부대비(401)의 행사관련시설비(401-04)는 행사장 각종 시설 및 장치등에 관한 임시적・일회성 시설물 설치・구축경비로, 경직성은 5.6점이다. 행사관련시설비를 지원하는 비용으로 필요에 따라 조정이 가능하다.

그림 3-13 차입금 이자상환 설문결과(평균)



국외이전(310)은 국외경상이전(310-01)과 국제부담금(310-02)가 해당한다. 국제부담금(310-02)는 7.4점이며, 국외경상이전(310-01)은 6.1점이다.

국외경상이전은 국외교포 또는 외국기관에 지급하는 경상보조금과 교포 교육경비와 외국(자치단체) 및 외국기업체 등에 지급하는 경상적 경비이다. 해당사업 필요에 따라 지급하는 경비로 변동이 있고 반영 여부에 따라 규모의 차이가 있다.

국제부담금은 법령, 조약, 협정 등에 의하여 설립된 법인, 외국기관, 국제기관, 외국인 또는 외국과 공동으로 설립된 기관 및 조합에 대하여 지방비에서 직접 지급할 국제부담금 및 조약 또는 협정에 의하여 지방자치단체가 부담하도록 규정된 부담금과 지방자치단체의 조례에 의한 국제부담금이다. 의무부담금으로 경직성은 다소 있으나 지자체 재량에 해당하므로 조정이 가능하다.

민간자본이전(402)은 민간자본사업보조(자체재원)(402-01), 민간자본사업보조(이전재원(402-02), 민간위탁사업비(402-03)이 해당한다. 민간자본이전은 민간자본사업보조(이전재원)이 7.8점으로 가장 높고, 민간위탁사업비 6.7점, 민간자본사업보조(자체재원) 5.7점 순으로 나타났다.

민간자본사업보조(자체재원)은 민간의 자본형성을 위하여 민간이 추진하는 사업을

권장할 목적으로 민간에게 자치단체 자체 재원으로 직접 지급하는 보조금이다. 자체사업으로 자치단체 재량적 결정사항으로서 부서사업 반영 여부에 따라 변동이 있다.

민간자본사업보조(이전재원)는 민간의 자본형성을 위하여 민간이 추진하는 사업을 권장할 목적으로 민간에게 국비 또는 시도비를 시도 및 시군구에서 지급하는 보조금이다. 국비사업으로 매칭이 필요하고 복지 소관 사업이 많고 대부분 연례반복적으로 발생한다.

민간위탁사업비는 자치단체가 직접 추진하여야 할 사업으로서 법령의 규정에 의하여 민간에 위임 또는 위탁, 대행시키는 사업의 사업비, 국가 또는 지방자치단체의 위임사무에 수반하는 경비로서 지방자치단체 이외의 타에 지급하는 교부금이다. 국비사업에 따른 지원으로 매년 전년도 수준을 반영하여 지급한다.

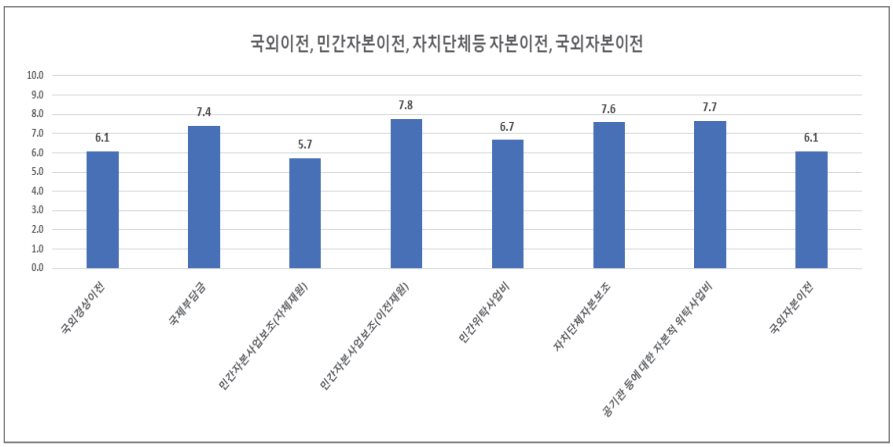
자치단체등 자본이전(403)은 자치단체자본보조(403-01)와 공기관 등에 대한 자본적 위탁사업비(403-02)에 해당한다. 자치단체자본보조(403-01)와 공기관 등에 대한 자본적 위탁사업비(403-02)는 각각 7.6점과 7.7점으로 0.1점 차이가 나타났다.

자치단체자본보조는 지방자치단체에 자본형성 또는 경제개발을 위하여 지급되는 보조금, 지방자치단체를 통하여 민간의 자본형성 또는 경제개발을 위하여 지급되는 보조금이다. 자치단체의 자본형성을 위해 지급하는 보조금으로 필요에 따른 지급에 의해 유동적이나 자치단체 이해관계에 따라 경직성이 있다.

공기관 등에 대한 자본적 위탁사업비는 광역사업 등 당해 자치단체가 시행하여야 할 자본형성적 사업을 공기관에 위임 또는 위탁, 대행하여 시행할 경우 부담하는 제반경비, 지방자치단체조합(한국지역정보개발원 등)에 위탁하는 자본형성적 사업 제반 경비가 해당한다. 매년 전년도 수준이 반영되며, 위탁의 결정은 재량이나 위탁결정 이후에는 의무성 경비에 해당한다.

국외자본이전(407-01)은 국외교포 또는 외국기관에 지급하는 자본형성 보조금이다. 경직성은 6.1점이며, 자치단체 재량적 결정에 따라 발생된다.

그림 3-14 국외이전, 민간자본이전, 자치단체등 자본이전, 국외자본이전 설문결과(평균)



융자금(500)은 융자금(501)과 출자금(502)으로 융자금에는 민간융자금(501-01), 통화금융기관융자금(501-02), 공사·공단 등 융자금(501-03), 출자금(502)에는 출자금(502-01)이 해당된다. 융자금 중 통화금융지관 융자금과 공사·공단 등 융자금이 6.9점이며, 민간융자금은 6.6점이다. 반면 출자금은 7.2점이다.

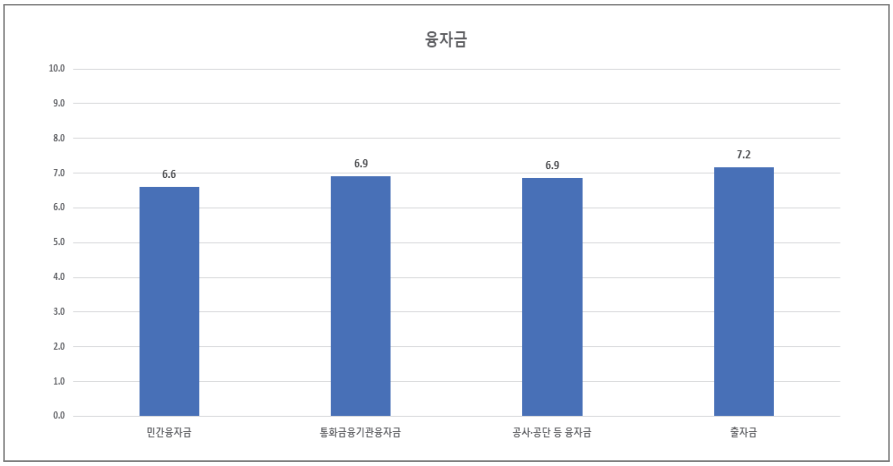
민간융자금은 법령 및 조례의 규정에 의한 민간융자금으로 복지관련 자체사업으로 여건에 따라 융자 수요가 낮을 수가 있어 유동적이다.

통화금융기관융자금은 주택개량사업과 같이 민간인에게 융자를 목적으로 금융기관에 대하여 융자하는 융자금이다. 필요시 발생하므로 변동성이 있다.

공사·공단 등 융자금은 지방자치단체가 발행하는 매출공채 등(지방채)을 통해 지방공사·공단이나 출자출연기관에 융자하는 융자금이다. 사업지원의 성격으로 일정 조건은 의무적이나 재량적 결정에 따라 발생하는 사항이다.

출자금은 융자금(501)을 제외한 「지방재정법」 제18조 규정에 따른 지방자치단체 출자금이다. 조례에 따라 지급하나 출자사업 반영 여부에 따라 달라지므로 유동적이다.

그림 3-15 융자금 설문결과(평균)

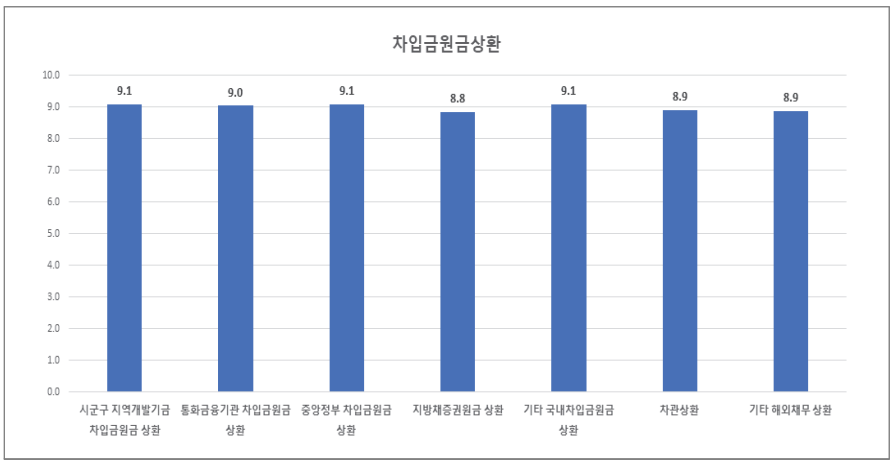


차입금원금상환(601)은 시군구 지역개발기금 차입금원금 상환(601-01), 통화금융기관 차입금원금 상환(601-02), 중앙정부 차입금원금 상환(601-03), 지방채증권원금 상환(601-04), 기타 국내차입금원금 상환(601-05), 차관상환(601-06), 기타 해외채무 상환(601-07)이 해당한다.

차입금원금상환 중 시군구 지역개발기금 차입금원금 상환과 중앙정부 차입금원금 상환, 기타 국내차입금원금 상환이 9.1점, 통화금융기관 차입금원금 상환이 9.0점, 차관상환과 기타 해외채무 상환 8.9점, 지방채증권원금 상환 8.8점 순으로 나타났다.

시군구 지역개발기금 차입금원금 상환, 통화금융기관 차입금원금 상환, 중앙정부 차입금원금 상환, 지방채증권원금 상환, 기타 국내차입금원금 상환, 차관상환, 기타 해외채무 상환은 모두 원금 상환으로 의무경비로 경직성이 높다.

그림 3-16 차입금원금상환 설문결과(평균)



예치금(602)은 일반예치금(602-01)과 의무예치금(602-02)이 해당한다. 의무예치금(602-02)은 7.9점인 반면, 일반예치금(602-01)은 5.3점이다.

일반예치금은 기금운영상 발생한 여유자금을 예치하는 것으로 지방자치단체 재량적 결정 사항이다.

의무예치금은 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제75조제2항에 따라 지방자치단체의 장이 의무적으로 예치·관리하는 것이다. 재난관리기금의 경우 매년 일정액이 반영되며, 의무지출로 경직성이 높다.

기타회계 등 전출금(701)은 기타회계 전출금(701-01), 공기업특별회계 경상전출금(701-02), 공기업특별회계 자본전출금(701-03)이 해당한다. 기타회계전출금(701-01)이 6.9점, 공기업특별회계 경상전출금(701-02) 6.6점, 공기업특별회계 자본전출금(701-03) 6.5점 순으로 나타났다.

기타회계 전출금은 일반회계, 기금, 기타특별회계 상호 간, 기타특별회계 상호 간 및 특별회계 내의 계정 간의 전출금으로 회계 간 필수 전출금을 포함하고 있어 다소 경직적이다.

공기업특별회계 경상전출금과 공기업특별회계 자본전출금은 특별회계 부족재원이 지원목적이며, 법정전출금이나 필요에 따라 조정이 가능하다.

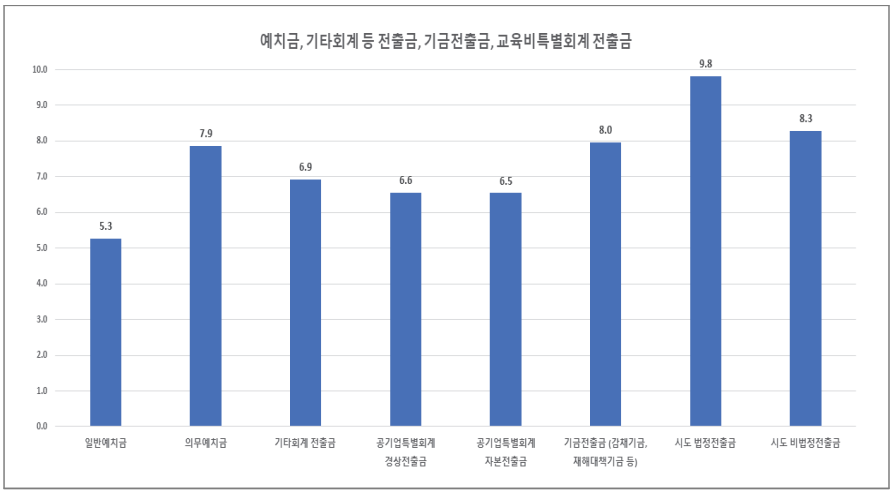
기금전출금(702)은 기금전출금(감채기금, 재해대책기금)이 해당하며, 경직성은 8.0점이다. 법령 및 조례에 의해 자치단체가 직접 관리하는 기금에 전출하는 경비(감채기금, 재해대책기금 등)로 법령 및 조례로 전출하는 비용을 포함하고 있어 경직성이 높다.

교육비특별회계전출금(703)은 시도 법정전출금(703-01)과 시도 비법정전출금(703-02)이 해당한다. 시도 법정전출금은 9.8점이나 시도 비법정전출금은 8.3점이다.

시도 법정전출금은 「지방교육재정교부금법」 제11조(단, 제8항의 경우는 교육기관에 대한 보조금으로 편성) 및 제14조, 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」 제4조제4항 등 법령의 규정에 따른 부담금이다. 법령에 따라 교육청 전출금으로 경직성이 매우 높다.

시도 비법정전출금은 「지방교육재정교부금법」 제11조제9항 및 시·도 조례에 따라 교육·학예 진흥을 위해 부담하는 부담금이다. 관련 조례에서 정한 기준에 따라 산출하고 기한 내에 전출하며, 사업 규모에 따라 일부 조정이 가능하다.

그림 3-17 예치금, 기타회계 등 전출금, 기금전출금, 교육비특별회계 전출금 설문결과(평균)



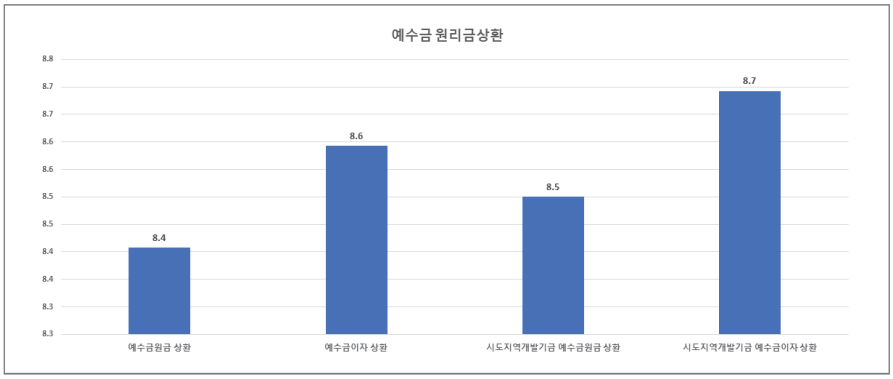
예수금 원리금상환(705)은 예수금원금 상환(705-01), 예수금이자 상환(705-02), 시도지역개발기금 예수금원금 상환(705-03), 시도지역개발기금 예수금이자 상환(705-04)이 해당한다.

시도지역개발기금 예수금이자 상환(705-04)가 8.7점, 예수금이자 상환(705-02)

8.6점, 시도지역개발기금 예수금원금 상환(705-03) 8.5점, 예수금원금 상환(705-01) 8.4점 순이다.

예수금원금 상환(705-01), 예수금이자 상환(705-02), 시도지역개발기금 예수금원금 상환(705-03), 시도지역개발기금 예수금이자 상환(705-04)은 의무상환 및 계급기반 지급으로 조정이 불가하다.

그림 3-18 예수금 원리금상환 설문결과(평균)



기타내부거래(706)는 감가상각비(706-01)이며, 기업회계 등의 고정자산 중 상각자산에 대한 것이다. 감가상각비(706-01)의 경직성은 7.2점이며, 고정자산에 의한 것으로 경직성이 높을 수 있으나 사유발생이 거의 없으며, 예산과목이 아닌 결산과목이다.

예비비(801)은 일반예비비(801-01),재해·재난목적예비비(801-02), 내부유보금(801-03)이 해당한다. 재해·재난목적예비비는 5.5점이며, 내부유보금 4.4점, 일반예비비 4.0점 순으로 나타났다.

일반예비비는 「지방자치법」 제144조 및 「지방재정법」 제43조제1항에 따른 예비비이다. 재정여건에 따라 반영할 수 있어 지방자치단체의 재량권 영향이 크다.

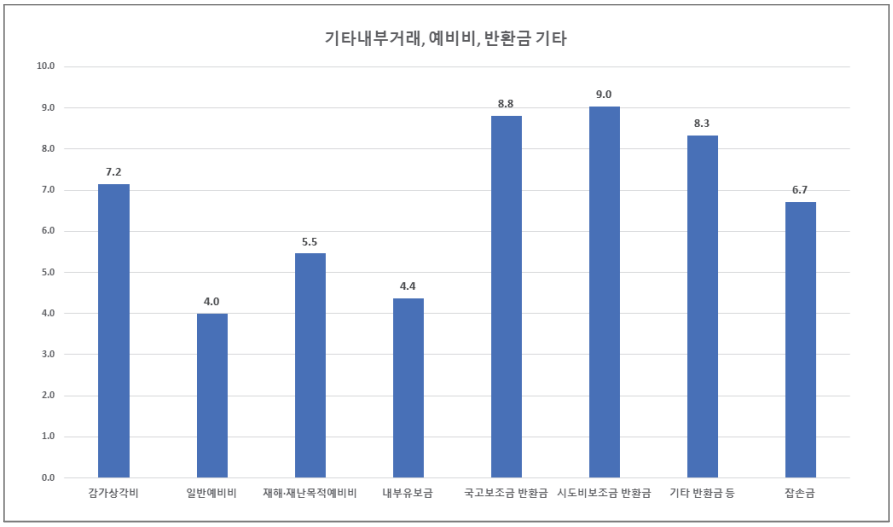
재해·재난목적예비비는 「지방자치법」 제144조 및 「지방재정법」 제43조제2항에 따른 예비비로서 예비비 편성 한도는 없다.

내부유보금은 지방의회의 예산심의 과정에서 삭감된 경비 중 일반예비비 등 다른 세출예산으로 편성하지 못한 경비이다. 지방자치단체의 결정사항으로 경직성이 낮다.

반환금 기타(802)는 국고보조금 반환금(802-01), 시도비보조금 반환금(802-02), 기타 반환금(802-03), 잡손금(802-04)이 해당한다. 시도비보조금 반환금이 9.0점으로 가장 높고, 국고보조금 반환금 8.8점, 기타 반환금 등 8.3점, 잡손금 6.7점 순으로 나타났다.

국고보조금 반환금은 지방자치단체가 국고에 반납하는 국고보조금 사용잔액과 이자 반납금, 시도비보조금 반환금은 시·군·자치구가 시·도에 반납하는 시·도비보조금 사용잔액 및 이자, 기타 반환금은 과오납금, 반환금, 수표지불미청산금, 상환금, 기타 반환금, 잡손금은 결손보전 기타잡손금으로 법정경비로서 경직성을 가지고 있다.

그림 3-19 기타내부거래, 예비비, 반환금 기타 설문결과(평균)



2) 공무원 인식의 시사점

가용재원 지출인식의 경직성 설문조사는 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째는 법정지출 항목이나 경직성이 낮은 항목과 비법정지출이나 경직성이 높은 항목에 관한 것이다. 둘째, 광역과 기초 간 경직성이 모두 높거나, 광역과 기초 간 경직성 정도 차이가 발생하는 항목이다. 셋째로, 현재 경직성과 비교하여 향후 경직성 변동이 예상되는 항목에 관한 것으로 볼 수 있다.

첫째, 법정지출 항목이나 경직성이 낮은 항목, 비법정지출이나 경직성이 높은 항목으로 구분해볼 수 있다.

먼저 법정지출 항목이나 경직성이 낮은 항목은 잡손금(6.7), 민간위탁사업비(6.7), 공기업특별회계 경상전출금(6.6), 공기업특별회계 자본전출금(6.5), 민간사업보조(5.7), 재해재난목적예비비(5.5), 내부유보금(4.4), 일반예비비(4.0)가 해당한다. 이는 지출성격의 특성상 법령에 근거한다고 할지라도 경상적 지출이 아닌 일시적 또는 특정 상황 발생에 근거하여 지출하는 것으로 수요가 많지 않아 낮은 경직성을 나타내고 있다.

반면, 비법정지출이나 경직성이 높은 항목은 특정업무경비(9.0)와 직책급업무수행경비(8.9)를 비롯하여 민간단체 법정운영비보조(8.3), 의회비(7.6), 국내여비(7.1) 등이 해당된다. 비록 비법정지출이나 법정운영비나 국고보조사업을 지원하고 있는 등 법정지출을 보조한다는 측면에서 법정경비적 성격을 내포하고 있어 경직성이 높다. 특히, 총액한도제로 운영하고 사업목적에 따라 유연한 편임에도 불구하고 공무를 수행하기 위한 비용이라는 특징이 있다.

둘째, 광역과 기초 간 경직성이 모두 높거나 차이가 발생하는 항목이 있다. 먼저 일반적으로 법정지출의 경우 광역과 기초의 경직성이 모두 높으나, 비법정지출과 높은 경직성에도 불구하고 광역과 기초의 경직성 정도가 차이가 있는 항목이 보조금(평균-9.1, 광역-8.7, 기초-9.5), 직책급업무수행경비(평균-8.9, 광역-8.3, 기초-9.3), 장학금 및 학자금(평균-8.2, 광역-7.3, 기초-8.9), 의원국내여비(평균-8.1, 광역-7.3, 기초-8.7) 등이 해당된다. 대부분 행안부 예산편성 기준 및 조직편성에 따라 산출하나 직위별 업무수행에 소요되는 경비로 인건비적 성격으로 경직성이 높은 측면이 있다. 특히, 광역과 기초의 차이에 대해서는 재정 여건에 따라 조정은 가능하나 정치적 환경변화에 따라 상대적으로 높은 경직성을 나타내고 있다.

셋째, 현재 경직성과 비교하여 향후 경직성 변동이 예상되는 항목에 관한 것이다. 구체적으로 보면, 경직성이 높으나 더 높아질 것으로 예상되는 항목과 경직성이 높으나 낮아질 것, 경직성이 낮으나 높아질 것과 경직성이 낮으나 더 낮아질 것에 관한 것이다. 비교는 평균 경직성 정도로 설명하였다.

우선 경직성이 높으나 더 높아질 것으로 예상되는 항목에 관한 것이다. 의회비 중 월정수당(9.5)과 의정활동비(9.4), 의장협의체부담금(8.9) 등은 법정지출이며 정해진 한

도 내에서 예산을 편성하여 높은 경직성이 있으나 내부 재량의 영향 내에 있으나 항목의 특성에 따라 더 높은 경직성으로 이어질 수 있다.

둘째, 경직성이 높으나 낮아질 것으로 예상되는 항목이다. 공무직(무기계약)근로자 보수(9.9)는 법정지출로서 높은 경직성이 나타난다. 공무직 수가 일정한 것은 고정적인 지출이 일정하다는 것을 의미한다. 그러나 공무직근로자 편성한도를 설정할 수 있어 채용에 대한 권한이 지자체에 있다는 점에서 자율성이 있다. 이로 인해 경직성이 다소 낮게 평가될 가능성이 존재한다.

셋째, 경직성이 낮으나 높아질 것으로 예상되는 항목이다. 지방채(6.9)는 비법정지출로 국고보조금반환금 수입으로 경직성이 있으나 지역개발기금, 순세계잉여금, 전년도 이월금, 융자금 원금수입 등 비교적 자율성이 높은 세목이 다수 차지하고 있다. 다만 경직성에 비해 자율성이 높은 것이 아니라 비슷한 수준에 있다. 또한 조정교부금(6.3)은 지방재정법에 따른 수입으로 법정산식이나 경직성이 낮다. 그럼에도 불구하고 기초자치단체의 재량권이 낮으며 광역세의 재배분으로 경기에 영향을 많이 받고 광역세의 재배분으로 세입의 경직성이 높다.

넷째, 경직성이 낮으나 더 낮아질 것으로 예상되는 항목이다. 행사운영비(5.5), 사무관리비(5.0)도 비법정지출로서 낮은 경직성에 해당된다. 세목의 공통적인 특성은 지자체의 행사추진 의지 및 부서별 할당액이 정해짐에 따라 높은 변동가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 더 낮아질 것으로 예상되는 항목이라는 것은 집행방식과 행정에 소요되는 비용에 따라 상당 부분 조정이 가능하다는 측면에서 따른 것이다.

3) 기존모델의 가용재원 선정: 지자체 예산통계목 기준

제3장에서 살펴보았듯이, 예산통계목을 활용하여, 총세입에서 지방자치단체의 의무지출을 제외(또는 비의무지출을 합을 산출)하여 가용재원 규모를 추정하였다.

기존 가용재원모델은 가용재원 통계목에 대한 주관적 인식에 기초하여 모델별로 의무지출, 재량지출의 편차가 크게 나타나고 있다는 점이 나타났다.

모델 Ⅰ, 모델 Ⅱ, 모델 Ⅲ의 세 모델의 가용재원 규모 및 비율은 연도별, 지자체 유형별, 사전적 가용재원의 규모별로 차이가 다르게 나타나고 있다. 모델별로 가용재원의 규모가 차이가 나는 것은 "의무지출"의 범위가 모델별로 차이가 나타나기 때문이다.

〈표 3-14〉에서 보는 바와 같이 모델별로 통계목 해당항목에 대한 의무지출의 범위 및 정도가 다르게 나타나고 있다.

첫째, 법적 근거의 제한에 대한 인식의 차이에서 발생한다. 모델 I과 모델 III에서는 민간이전(307)의 항목이 의무지출로 규정한 반면, 모델 II에서는 재량지출로 인식되고 있다. 일반적으로 인건비, 운영비 등 경직성 경상경비 및 공공시설의 자본설비 등을 제외한 예산을 가용재원의 범위로 지정하고 이를 적용하게 된다. 그러나, 세 모델에서 적용되는 의무지출의 범위는 "법적 제한 근거"에 따른 의무지출의 차이가 나타나고 있다고 볼 수 있다. 예를 들면 민간이전(307)은 지방재정법 제17조 및 제32조에 따라, 민간단체 법정운용비 보조(03), 민간위탁금(05), 운수업계보조금(09), 사회복지시설 법정운영비 보조(10)는 경직성 지출로 인식되고 있다.

둘째, 광역, 시, 군, 구의 환경 및 기능에 따라 재량과 지출의 경직성 정도가 다르게 나타난다. 예를 들면 공립대학운영비(201-05)는 국립대학의 회계설치 및 재정운영에 관한 법률 제2조 및 제4조에 따라 의무지출임에도 불구하고, 공립대학이 없는 지자체의 경우에는 재량지출의 영역일 것이고 공립대학이 있는 지자체는 의무지출의 영역일 것이다.

표 3-14 기존 모델의 의무지출항목과 비의무지출항목

편성명	통계목	해당항목	모델 I	모델 II	모델 III 비의무지출
일반운영비	201-04	맞춤형복지 시행경비	1	1	0
여비	202-03	국외업무여비	1		0
직무수행경비	204-02	특정업무경비	1		0
일반보상금	301-07	통장 이장 반장활동 보상금	1	1	0
일반보상금	301-10	사회복무요원 보상금	1	1	0
배상금	305-01	배상금 등	1		0
민간이전	307-02	민간경상사업보조	1		0
민간이전	307-03	민간단체 법정운영비보조	1		0
민간이전	307-04	민간행사사업보조	1		0
민간이전	307-05	민간위탁금	1		0
민간이전	307-07	연금지급금	1		0
민간이전	307-11	사회복지사업보조	1		0

편성명	통계목	해당항목	모델 I	모델 II	모델 III 비의무지출
민간이전	307-12	민간위탁교육비	1		0
자치단체등 이전	308-07	자치단체 간 부담금	1	1	0
국외이전	310-02	국제부담금	1		0
인건비	101-04	기간제근로자 등 보수		1	0
일반운영비	201-04	맞춤형복지 시행경비	1	1	0
일반운영비	201-05	공립대학운영비		1	0
일반보상금	301-04	장학금 및 학자금		1	0
일반보상금	301-05	의용소방대지원경비		1	0
일반보상금	301-06	자율방범대 실비지원		1	0
일반보상금	301-07	통장 이장 반장활동 보상금	1	1	0
일반보상금	301-08	민간인 국외여비		1	0
일반보상금	301-09	외빈초청여비		1	0
일반보상금	301-10	사회복무요원 보상금	1	1	0
일반보상금	301-11	행사실비 지원금		1	0
일반보상금	301-12	예술단원 운동부 등 보상금		1	0
일반보상금	301-14	기타보상금		1	0
포상금	303-01	포상금		1	0
연금부담금 등	304-03	의원상해부담금		1	0
자치단체 등 이전	308-01	자치단체 경상보조금		1	0
자치단체 등 이전	308-05	자치구 기타 재원조정비		1	0
자치단체 등 이전	308-06	시·군 기타 재원조정비		1	0
자치단체 등 이전	308-07	자치단체 간 부담금	1	1	0
자치단체 등 이전	308-08	교육기관에 대한 보조		1	0

셋째, 조직의 자율성과 지자체장의 자율성에 따라 의무지출과 재량지출의 인식의 차이가 존재한다(조창덕·김윤지, 2023). 연구에서는 광역 지방연구원 연구자 3명에게 검토를 요청하여, 법률과 조례에 따른 예산편성운영기준은 조직의 자율성이 '낮음'으로 인식하고 그 통계목 내에서 '한도액 및 편성과 배분이 자유'로운 것은 지자체장의 자율성이 '높음'으로 인식하였다. 공기업자본전출금(404), 자산취득비(405), 406(기타자본이전), 국외자본이전(407)의 경우에는 조직의 자율성이 높으나, 지자체장의 자율성은 낮은 것으로 인식하였다.

넷째, 지방자치단체 예산편성기준이 해마다 달리 적용되어 예산통계목이 통폐합되거나, 신설됨에 따라 기존에 의무지출로 편성된 통계목이 없어지는 사례가 나타나고 재량지출이 신규로 편성되는 사례가 나타난다. 예를 들면 사회보장적수혜금(301-01)은 '23년도에 신설되어 '24년도부터 적용되었으나, '24년도 예산편성 기입의 오류가 발생하여 '25년도 예산편성기준에는 사회보장적수혜금(국고보조재원)(301-01)과 사회보장적수혜금(취약계층, 지방재원)(301-02). 사회보장적 수혜금(지방재원)(301-03)으로 세분화하였다.

이러한 분류를 일률적으로 적용하기에는 어려움이 있어, 기존의 가용재원 규모 연구 시도가 의미가 있음에도 주관성을 배제하기 어려워 산식의 타당성을 얻기에는 한계가 있다. 구체적으로, 세 모델은 2020년 이후의 예산항목이 신설 및 수정되었음에도 불구하고 기존 예산 통계목을 활용하여 가용재원을 측정하여 지자체의 상황을 반영하지 못한 한계가 있다. 위에서 보았듯이, 조기현 모델(모델 Ⅰ)은 2015년 시기의 예산 통계목을 활용하여 가용재원의 규모를 추정하였다. 지자체 공무원들의 조사표를 활용하여 가용재원 규모를 추정하였다는데 의의가 있지만, 8년이 지난 시점에서 매년 예산 통계목이 변하고 있는 상황을 반영하지 못하였다는 한계가 있다. 김성주 모델(모델 Ⅱ)은 2023년도에 조기현 모델을 기초로 실무를 담당하는 공무원의 면접을 통해서 예산 통계목을 선정하였다는 점에서 가용재원 모델의 타당성을 높였다는 의의가 있지만, 실증분석에 이르지 못하고 가용재원 모델을 설정하였다는 점에서 모델 측정의 타당성을 검증받지 못했다는 한계가 있다. 또한, 행안부 모델(모델 Ⅲ)은 한재명(2022)의 지적처럼, 광역-기초 지자체의 예산 통계목에서 재량지출에 대한 검증이 필요하다는 한계가 있다.

따라서, 본 연구에서는 예산편성목의 세출통계목을 활용할 때, 주관성을 배제할 수 없으나 기존모델의 주관성을 최대한 배제하는 방향에서 신규 가용재원 모델을 추정할 여지가 있다고 판단된다.

4) 본 연구의 가용재원 예산 통계목 선정

앞서 제시한 주요 세 가지 가용재원 측정 모델의 산정방식을 활용하여, 전국 243개 지방자치단체를 대상으로 연도별 전국 지방자치단체의 가용재원 총규모를 산출하였다.

수정된 가용재원의 모델을 작성하기 위해, 다음의 기준을 수립하였다.

첫째, "가용재원"의 개념을 지자체가 자율적으로 활용(재량)할 수 있는 재원으로 정의하고, 의무지출과 재량지출을 구분하였다.[15]

둘째, 1단계 예산서 데이터 내에서 사업부담주체를 기준으로 의무지출과 재량지출의 구분하였다. 지자체의 사업단위의 예산서를 기준으로 할 때, ① 국비(일반, 기금, 균특)와 ② 지방비(시도비, 시군구비)이 구성되었을 때, 사업이 국비가 지원되었을 경우를 제외한 지방비로 구성된 사업을 대상으로 선정하였다.

셋째, 2단계 법적 구속성을 기준으로 의무지출과 재량지출의 구분하였다. 법·조례 등 제약 없는 사업지자체 사업의 예산을 수립하기 위해서는 각 사업마다 법적 근거를 수립하게 되어 있어서 법령, 조례 등의 근거가 제시된 사업을 제외하고 제약없는 사업 선정하였다.

넷째, 3단계 예산통계목의 수정·보완을 업데이트 하여, 기존 모델에서 제외되었던 의무지출과 재량지출의 사업을 구분하였다. '18년~'25년의 예산편성기준의 통계목을 기준으로 해당 기간 동안 신설, 변화, 통폐합된 예산편성목을 확인하고, 기존 모델에서 제외된 예산편성목을 추가하여, 자체재원 사업을 선정

다섯째, 4단계 의무지출에 관한 공무원의 설문인식을 통해서 의무지출과 재량지출의 구분하였다. ① 1차적으로 공무원 설문결과[16]와 기존모델의 재량 공통통계목을 선정,

15 의무지출과 재량지출은 지방재정법 제33조와 동법 시행령 제39조에 명시되어있다. 지방재정법 제33조는 중기지방재정계획 수립과 관련된 내용을 규정한 조문으로 투자가용재원을 보완하는 규정으로 판단된다. 제3항의 제6호는 의무지출과 재량지출로 지출규모를 결정하는 지출이나 이자지출을 의무지출, 나머지를 재량지출로 명시하고 있다. 시행령 제39조는 의무지출의 범위에 교육비특별회계전출금, 징수교부금, 조정교부금, 사도 보조금 등 자치단체 상호 간에 법령에 따라 지출하여야 하는 이전재원을 포함하고 있다(조기현,여효성, 2017).

〈표〉 지방재정법 기준 의무지출 사업

지방재정법(제33조③)	지방재정법 시행령(제39조)
〈제6호 의무지출과 재량지출 정의〉 - 법령 등에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 지출 및 이자지출을 말하며 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다. - 재량지출 : 의무지출 외의 지출을 말한다.	〈의무지출의 범위〉 1. 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항에 따른 교육비특별회계전출금, 「지방세기본법」 제67조에 따른 징수교부금, 법 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금 2. 국고보조사업 또는 법 제23조제2항에 따라 시 · 도가 시 · 군 및 자치구에 보조금을 교부하는 사업에 소요되는 경비 3. 지방채 및 차입금 등에 대한 이자지출 4. 「유아교육법」 제24조와 같은 법 시행령 제29조 및 제34조제3항 · 제5항에 따른 공통의 교육 · 보육과정 지원비 5. 그 밖에 법령에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 경비

16 설문결과로 볼 때, 광역지자체와 기초지자체 공무원의 인식이 차이나는 항목들이 존재한다. 이와 같은 결과는 위에서 설명하였듯이, 지자체의 기능과 역할에 따라 다르게 나타나기에 인식의 차이가 존재하게 된다. 공무원의 설문분석은 〈부록〉을 참고하기를 바란다.

② 기존모델에서 제시된 재량통계목이 상이하거나 신설된 예산통계목(기존모델에서는 미적용)은 설문의 지출경직성 7이하(10점)로 구분하였다.

표 3-15 경직성 정도 세출 설문항목(결과)

통계목	해당항목	전체평균	광역평균	기초평균	법정여부
100	지방세	5.0	5.8	4.3	
200	세외수입	4.6	4.7	4.5	
300	지방교부세	5.2	6.3	4.3	
400	조정교부금 등	6.2	7.3	5.5	
500	보조금	9.1	8.7	9.5	
600	지방채	6.9	6.5	7.1	
600	보전수입 등 및 내부거래	5.4	4.9	5.8	
101-01	보수	10.0	10.0	9.9	1.0
101-02	기타직 보수	9.8	9.7	9.9	1.0
101-03	공무직(무기계약)근로자 보수	9.9	9.8	9.9	1.0
101-04	기간제근로자 등 보수	9.0	8.4	9.4	1.0
201-01	사무관리비	5.0	5.0	4.9	
201-02	공공운영비	6.9	7.8	6.2	
201-03	행사운영비	5.5	5.3	5.6	
201-04	맞춤형복지 시행경비	8.4	8.4	8.5	1.0
201-05	공립대학운영비	7.4	7.3	7.5	1.0
202-01	국내여비	7.1	5.8	8.1	
202-02	월액여비	7.3	6.2	8.2	
202-03	국외업무여비	6.2	4.8	7.3	
202-04	국제화여비	5.9	4.7	6.9	
202-05	공무원교육여비	7.4	6.8	7.8	
203-01	기관운영업무추진비	7.6	6.9	8.1	
203-02	정원가산업무추진비	8.3	8.1	8.5	
203-03	시책추진업무추진비	7.5	6.8	8.0	
203-04	부서운영업무추진비	7.6	7.2	8.0	
204-01	직책급업무수행경비	8.9	8.3	9.3	
204-02	특정업무경비	9.0	8.8	9.3	
205-01	의정활동비	9.4	9.3	9.5	1.0
205-02	월정수당	9.5	9.3	9.7	1.0
205-03	의원국내여비	8.1	7.3	8.7	
205-04	의원국외여비	7.6	7.2	7.9	
205-05	의정운영공통경비	7.6	6.9	8.1	
205-06	의회운영업무추진비	7.6	7.0	8.0	
205-07	의원역량개발비(공공위탁, 자체교육)	7.2	6.2	8.1	
205-08	의원역량개발비(민간위탁)	7.3	6.4	8.1	

통계목	해당항목	전체평균	광역평균	기초평균	법정여부
205-09	의원역량 개발비	7.3	6.5	7.9	
205-10	의장협의체 부담금	8.9	7.8	9.8	1.0
205-11	의원국민연금부담금	9.7	9.5	9.9	1.0
205-12	의원국민건강부담금	9.7	9.5	9.9	1.0
301-01	사회보장적수혜금(국고보조재원)	9.2	9.4	9.0	1.0
301-02	사회보장적수혜금(취약계층, 지방재원)	9.1	9.1	9.1	1.0
301-03	사회보장적수혜금(지방재원)	7.9	8.3	7.6	
301-04	장학금 및 학자금	8.2	7.3	8.9	
301-05	의용소방대지원경비	7.9	7.8	8.1	
301-06	자율방범대 실비지원	7.3	6.7	7.7	
301-07	통장 이장 반장활동 보상금	9.3	8.7	9.8	1.0
301-08	민간인 국외여비	5.5	4.6	6.2	
301-09	외빈초청여비	5.4	4.6	6.1	
301-10	사회복무요원 보상금	9.3	8.8	9.7	1.0
301-11	행사실비 지원금	5.2	5.2	5.2	
301-12	예술단원 운동부 등 보상금	7.9	8.4	7.6	
301-13	사회성과보상금	6.0	5.7	6.3	
301-14	기타보상금	5.6	5.3	5.9	
302-01	민간인 이주보상금	6.7	5.7	7.5	
302-02	민간인 재해 및 복구활동 보상금	6.4	5.2	7.3	
303-01	포상금	4.7	4.3	5.1	
304-01	연금부담금	9.8	9.8	9.9	1.0
304-02	국민건강보험금	9.9	9.8	9.9	1.0
304-03	의원상해부담금	9.3	8.7	9.7	1.0
304-04	공무직(무기계약)근로자 보험료 부담금 등	9.7	9.5	9.9	1.0
305-01	배상금 등	6.7	5.5	7.7	
306-01	출연금	7.4	7.8	7.1	1.0
307-01	의료및회복비	7.1	7.3	7.1	
307-02	민간경상사업보조	6.3	6.1	6.5	
307-03	민간단체 법정운영비보조	8.3	8.3	8.3	
307-04	민간행사사업보조	5.6	5.4	5.7	
307-05	민간위탁금	7.3	6.9	7.6	
307-06	보험금	7.1	6.8	7.4	
307-07	연금지급금	9.0	8.8	9.1	1.0
307-08	이차보전금	7.1	6.9	7.3	
307-09	운수업계 보조금	8.6	8.4	8.7	1.0
307-10	사회복지시설 법정운영비보조	9.0	9.1	9.0	1.0
307-11	사회복지사업보조	8.0	8.3	7.7	
307-12	민간위탁교육비	6.5	5.6	7.2	
308-01	자치단체 경상보조금	7.3	6.9	7.8	1.0
308-02	징수교부금	8.6	9.6	7.5	1.0

통계목	해당항목	전체평균	광역평균	기초평균	법정여부
308-03	자치구 조정교부금	8.8	9.5	7.8	1.0
308-04	시군 조정교부금	8.6	9.6	7.5	1.0
308-05	자치구 기타 재원조정비	7.8	7.9	7.6	1.0
308-06	시·군 기타 재원조정비	7.9	8.1	7.6	1.0
308-07	자치단체 간 부담금	8.2	7.7	8.7	1.0
308-08	교육기관에대한보조	8.3	8.2	8.4	1.0
308-09	지역대학에 대한 경상보조	7.3	7.0	7.6	1.0
308-10	시·군·구 교육비특별회계 법정전출금	9.6	9.6	9.5	1.0
308-11	시·군·구 교육비특별회계 비법정전출금	7.7	7.3	8.2	1.0
308-12	예비군육성지원 경상보조	7.4	6.8	7.9	1.0
308-13	공기관 등에 대한 경상적 위탁사업비	7.4	6.7	8.0	1.0
308-14	기타부담금	7.8	7.4	8.1	1.0
309-01	공사·공단 경상전출금	7.8	7.5	8.0	
309-02	공무원연금관리공단 경상전출금	8.7	8.0	9.3	1.0
310-01	국외경상이전	6.1	5.1	7.4	
310-02	국제부담금	7.4	6.8	8.1	
311-01	시·군·구 지역개발기금 차입금이자 상환	9.0	9.5	8.6	1.0
311-02	통화금융기관 차입금이자상환	9.1	9.6	8.7	1.0
311-03	중앙정부 차입금이자상환	9.2	9.6	8.9	1.0
311-04	지방채증권 이자상환	8.9	9.3	8.6	1.0
311-05	기타차입금 이자상환	9.2	9.6	8.8	1.0
401-04	행사관련시설비	5.6	4.8	6.1	
402-01	민간자본사업보조(자체재원)	5.7	5.0	6.3	1.0
402-02	민간자본사업보조(이전재원)	7.8	6.4	8.9	1.0
402-03	민간위탁사업비	6.7	6.3	6.9	1.0
403-01	자치단체자본보조	7.6	6.6	8.6	1.0
403-02	공기관 등에 대한 자본적 위탁사업비	7.7	6.6	8.5	1.0
404-01	공사·공단자본전출금	7.0	6.1	7.7	
405-01	자산 및 물품취득비	5.1	4.5	5.5	
407-01	국외자본이전	6.1	4.9	7.3	
501-01	민간융자금	6.6	6.1	7.1	
501-02	통화금융기관융자금	6.9	6.5	7.4	
501-03	공사·공단 등 융자금	6.9	6.1	7.5	
502-01	출자금	7.2	6.9	7.4	
601-01	시군구 지역개발기금 차입금원금 상환	9.1	9.6	8.6	1.0
601-02	통화금융기관 차입금원금 상환	9.0	9.6	8.5	1.0
601-03	중앙정부 차입금원금 상환	9.1	9.6	8.6	1.0
601-04	지방채증권원금 상환	8.8	9.3	8.4	1.0
601-05	기타 국내차입금원금 상환	9.1	9.6	8.7	1.0
601-06	차관상환	8.9	9.6	8.2	1.0
601-07	기타 해외채무 상환	8.9	9.6	8.1	1.0

통계목	해당항목	전체평균	광역평균	기초평균	법정여부
602-01	일반예치금	5.3	4.0	6.4	
602-02	의무예치금	7.9	7.5	8.2	1.0
701-01	기타회계 전출금	6.9	7.0	6.9	
701-02	공기업특별회계 경상전출금	6.6	6.2	6.8	1.0
701-03	공기업특별회계 자본전출금	6.5	6.0	6.9	1.0
702-02	기금전출금 (감채기금, 재해대책기금 등)	8.0	7.2	8.5	1.0
703-01	시도 법정전출금	9.8	9.9	9.7	1.0
703-02	시도 비법정전출금	8.3	8.4	8.2	1.0
705-01	예수금원금 상환	8.4	8.4	8.4	1.0
705-02	예수금이자 상환	8.6	8.8	8.5	1.0
705-03	시도지역개발기금 예수금원금 상환	8.5	8.6	8.4	1.0
705-04	시도지역개발기금 예수금이자 상환	8.7	9.0	8.5	1.0
706-01	감가상각비	7.2	5.7	8.4	
801-01	일반예비비	4.0	4.3	3.8	1.0
801-02	재해·재난목적예비비	5.5	4.7	6.0	1.0
801-03	내부유보금	4.4	3.2	5.2	1.0
802-01	국고보조금 반환금	8.8	7.5	9.9	1.0
802-02	시도비보조금 반환금	9.0	8.0	9.9	1.0
802-03	기타 반환금 등	8.3	7.1	9.3	1.0
802-04	잡손금	6.7	5.2	7.9	1.0

이를 통해서 〈표 3-16〉과 같이 본 연구의 가용재원 통계목 리스트를 작성하였다.

표 3-16 본 연구의 가용재원 통계목 리스트

통계목	통계목명	통계목	통계목명
201-01	사무관리비	401-01	시설비
201-02	공공운영비	401-03	시설부대비
201-03	행사운영비	401-04	행사관련시설비
202-03	국외업무여비	402-01	민간자본사업보조(자체재원)
202-04	국제화여비	402-03	민간위탁사업비
206-01	재료비	405-01	자산 및 물품취득비
207-01	연구용역비	405-02	도서구입비
207-02	전산개발비	406-01	기타자본이전
207-03	시험연구비	407-01	국외자본이전
301-08	민간인 국외여비	501-01	민간융자금
301-09	외빈초청여비	501-02	통화금융기관융자금

통계목	통계목명	통계목	통계목명
301-11	행사실비 지원금	501-03	공사·공단 등 융자금
301-13	사회성과보상금	602-01	일반예치금
301-14	기타보상금	701-01	기타회계 전출금
302-01	민간인 이주보상금	701-02	공기업특별회계 경상전출금
302-02	민간인 재해 및 복구활동 보상금	701-03	공기업특별회계 자본전출금
303-01	포상금	704	예탁금
305-01	배상금 등	706-02	당기순이익
307-02	민간경상사업보조	706-03	적립금
307-04	민간행사사업보조	801-01	일반예비비
307-12	민간위탁교육비	801-02	재해·재난목적예비비
308-14	기타부담금	801-03	내부유보금
309-01	공사·공단 경상전출금	802-04	잡손금
310-01	국외경상이전		

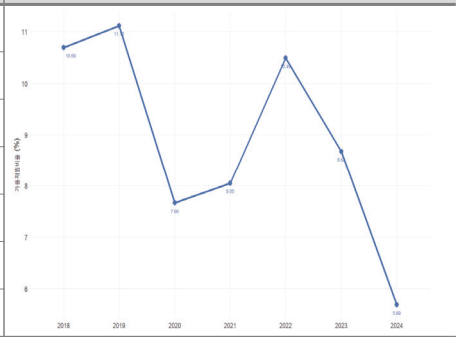
3. 지방자치단체 가용재원 실태 및 분석

1) 전국 지자체 대상

그 분석 결과, 〈표 3-17〉과 같이 2018년부터 2022년까지는 본 연구 가용재원의 총규모는 증가하다가 2022년을 기점으로 급격하게 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면 세입 대비 비율을 보면 규모와 달리 2020년부터 가용재원 비율이 감소하고 있는 추세를 보이고 있다. 이와 같은 현상은 2017년 문재인 정부 시기에 1단계 지방재정분권과 2단계 지방재정분권을 실시하면서, 자체세입의 증가가 두드러진 결과의 원인과 코로나19에 대처하기 위해 지방자치단체의 코로나19 지원금이 대대적으로 수행된 결과로 추정된다. 2023년부터는 그 증가세가 꺾이며, 오히려 가용재원의 총규모가 감소하는 양상이 나타났다. 이는 해당 시기부터 경기 둔화와 세입 기반 약화로 인해 국세 수입이 감소하면서 보통교부세 등 중앙정부로부터의 이전재원 규모가 축소된 데에 주로 기인한 것으로 보인다. 즉, 국세 수입의 감소는 결과적으로 지방자치단체로 이전되는 일반재원의 감소로 이어졌고, 당해 결과는 다시 전체 가용재원 규모에 직접적인 영향을 미친 것으로 판단된다.

표 3-17 전국 지방자치단체의 가용재원 규모 및 비율 측정

(단위: 십억 원, %)

구분	재정		추세
	총규모	세입 대비 비율	
2018년	25,548	10.86	
2019년	28,077	11.26	
2020년	22,913	7.78	
2021년	26,173	8.15	
2022년	36,816	10.60	
2023년	30,581	8.78	
2024년	18,763	5.80	

2) 지방자치단체 유형별

지방자치단체 유형별(광역, 시, 군, 자치구)로 연도별 가용재원 총규모를 〈표 3-18〉과 같이 산정하였다. 구체적으로, 광역자치단체, 시, 군 단위에서는 세 가지 모델 모두에서 2018년부터 2024년까지 가용재원의 총규모는 감소추세를 보이고 있다. 특히, 자치구와 광역(시도 본청)은 상대적으로 기초 시·군보다 가용재원의 규모 및 비율이 가파르게 감소하고 있음을 알 수 있다. '18년~'24년 시기에는 세입측면에서 지방소비세의 인상 등의 세입 확대를 통한 지방재정분권이 추진된 시기이면서, 코로나-19에 대처하기 위해 세출이 증가하는 시기이기도 하다. 이에, 대다수의 지방자치단체는 가용재원의 규모가 증가하였으나 비율은 감소하는 추세를 보인 점은 중앙정부 주도로 코로나19를 대처하는 사업이 증가하였을 것으로 유추된다. 반면, '23년 이후에는 경기침체에 따라 전반적으로 감소하는 양상을 나타냈다. 이는 국세 감소에 따른 교부세 등 이전재원의 축소가 주요한 원인으로 작용했을 가능성이 있다. 이와 같은 감소세는 기초 시·군에서 상대적으로 크게 감소하였다.

표 3-18 기존 모델을 통한 지방자치단체 유형별 가용재원 측정

(단위: 십억 원, %)

구분	광역	시	군	자치구	추세
'18년	8,953	9,263	5,379	1,953	
	6.05	12.64	14.45	5.84	
'19년	8,076	11,177	6,457	2,367	
	5.30	13.30	14.94	6.15	
'20년	7,860	8,075	4,737	2,242	
	4.38	8.50	10.58	4.49	
'21년	9,370	9,512	4,785	2,506	
	4.73	9.41	10.30	5.06	
'22년	12,214	13,847	7,512	3,243	
	5.10	12.00	14.03	6.34	
'23년	11,380	9,958	6,139	3,105	
	5.41	9.25	11.49	5.87	
'24년	7,804	5,850	3,923	1,186	
	4.20	6.09	8.67	2.48	



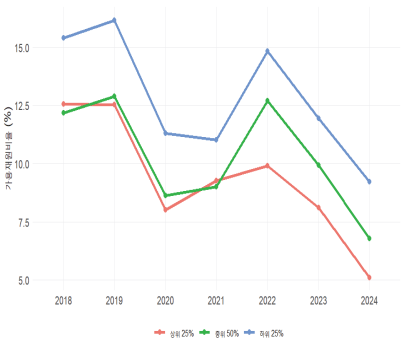
3) 지방자치단체 재정상태 유형별

지방자치단체를 각각 재정자립도 상·하위 25%, 재정자주도 상·하위 25%, 인구감소지역으로 구분한 뒤, 앞선 3가지 가용재원 측정 모델을 적용하여 이들 자치단체 유형별로 가용재원 총규모를 측정하였다.

우선, 재정자립도 상·하위 지방자치단체의 연도별 가용재원을 산출한 결과, 〈표 3-19〉와 같이 재정자립도 상위 25%의 가용재원 총규모가 재정자립도 하위 25%보다 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 재정자립도 상위 자치단체들은 하위 자치단체들보다 자체재원 기반이 탄탄하여 자체수입의 비중이 크고, 이에 따라 자율적으로 활용 가능한 재원도 상대적으로 많기 때문에 더 높을 것으로 추정된다. 하지만, 결과에서는 이와 반대의 결과가 추정되었다.

표 3-19 재정자립도 상·하위 자치단체의 가용재원 측정

(단위: 십억 원, %)

구분	상위 25% 지자체	하위 25% 지자체	추세
'18년	13,525	4,376	
	10.33	14.88	
'19년	12,959	5,191	
	9.79	15.61	
'20년	12,072	3,936	
	6.65	10.92	
'21년	13,188	3,957	
	7.47	10.65	
'22년	17,825	6,308	
	7.86	14.73	
'23년	15,358	4,810	
	7.06	11.73	
'24년	9,821	3,255	
	4.70	8.81	

주: 연도별로 위 칸의 값은 가용재원의 총규모이고, 아래 칸의 값은 세입 대비 비율에 해당함.

이와 같은 추세는 다음 지방자치단체의 광역본청, 시·군·구의 기능과 역할에 따라 다르게 나타날 여지가 크다. 광역도 본청은 재정자립도가 상대적으로 기초 시·군보다 높은 상태이다. 자체재원을 통해서 사업을 직접수행하기 보다는 소속 기초 시·군에 보조금을 배분하는 기능이 크기 때문에, 가용재원의 비중이 상대적으로 낮을 수 있다.

〈표 3-20〉은 재정자립도의 상위 25%, 중위 50%, 하위 25%를 구분하여, 광역본청을 제외한 가용재원을 추정한 결과이다.

표 3-20 재정자립도 상·하위 자치단체의 가용재원 측정(광역본청 제외)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	평균
상위 25%	12.9	12.8	8.2	9.5	10.1	8.3	5.4	9.6
중위 50%	12.3	13.1	8.8	9.1	12.9	10.1	6.9	10.4
하위 25%	15.4	16.2	11.3	11.0	14.8	11.9	9.3	12.9
평균	13.6	14.2	9.6	9.9	13.1	10.4	7.4	11.2

한편, 재정자립도 상위 지자체는 자체재원이 상대적으로 하위 지자체보다 풍부하기 때문에, 규모가 큰 국고보조사업을 추진할 가능성이 높다. 재정자립도 상위 지자체는 특광역시의 자치구와 수도권의 시와 군, 공업단지가 조성된 시군으로 구성되어 있어, 상대적으로 농어촌 지역의 규모가 작은 국고보조사업보다는 규모가 큰 국고보조사업을 수해할 가능성이 높고, 상대적으로 토지, 인건비 등 자본비와 경상경비의 물가가 높은 요인으로 볼 수 있다.

다음으로, 재정자주도 상·하위 지방자치단체의 연도별 가용재원을 산출한 결과, 〈표 3-21〉에서는 재정자주도 상위 25%의 가용재원 총규모가 재정자주도 하위 25%보다 매년 큰 것으로 나타났다. 다만, 앞선 재정자립도 상·하위 자치단체의 가용재원 산출 결과와 달리, 각각 산출한 재정자주도 상위 25% 자치단체의 총세입 대비 가용재원 비율은 재정자주도 하위 25% 자치단체보다 매년 더 큰 값을 보였다.

재정자주도가 높은 경우에는 재정자립도 낮은 시군을 대상으로 볼 때, 교부세의 규모가 크다는 것을 의미한다. 그렇다면, 재정자주도 상위 25%의 그룹에서 가용재원의 비율이 상대적으로 높다는 것은 교부세가 지자체의 가용재원을 높여주는 요인으로 작용한다고 볼 수 있다.

표 3-21 재정자주도 상·하위 자치단체의 가용재원 측정

(단위: 십억 원, %)

구분	상위 25% 지자체	하위 25% 지자체	추세
'18년	10,835	2,664	
	14.10	5.37	
'19년	10,722	3,543	
	13.86	5.84	
'20년	7,622	3,172	
	10.40	3.90	
'21년	10,032	4,642	
	11.55	5.03	
'22년	14,280	4,848	
	13.52	5.78	
'23년	12,253	4,222	
	11.81	5.10	
'24년	6,601	2,801	
	8.70	2.32	



주: 연도별로 위 칸의 값은 가용재원의 총규모이고, 아래 칸의 값은 세입 대비 비율에 해당함

재정자립도와 마찬가지로, 재정자주도의 그룹에는 교부세를 받지 않는 특별광역시, 자치구가 포함되어 있어, 위의 결과에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 재정자주도는 자체재원과 자주재원(교부세)의 영향을 받기 때문에, 자체재원의 비율과 교부세의 비율이 전체 세입에 차지하는 정도에 따라, 재정자주도에 영향을 주게 된다. 따라서, 자치구의 경우에는 재정자립도가 상위~중위 그룹에 있어도, 교부세를 받지 못하는 경우에는 재정자주도 하위그룹으로 지정된다. '18년~'24년 자료를 기초로 할 때, 재정자주도 하위 25% 그룹에 전체 69개 자치구 중 59개[17]가 재정자주도 하위그룹에 속해 있다.

〈표 3-22〉에서 보면 자치구를 제외한 재정자주도 지자체의 가용재원의 추이를 보면 재정자주도 상위 25%, 중위 50%, 하위 25% 간의 가용재원의 비율 격차가 줄어들었다는 것을 알 수 있다.

표 3-22 재정자주도 상·하위 자치단체의 가용재원 측정(자치구 제외)

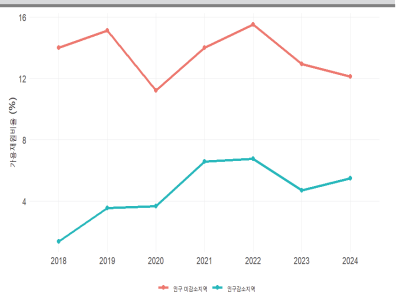
구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	평균
상위 25%	14.6	14.8	10.7	12.2	14.3	12.3	8.8	12.5
중위 50%	13.0	13.8	8.9	8.6	12.4	9.5	6.7	10.4
하위 25%	16.0			9.8		4.5		10.0
평균	13.6	14.2	9.6	9.9	13.1	10.4	7.4	11.2

〈표 3-23〉은 인구감소지역의 가용재원의 규모와 비율을 측정한 결과이다. 인구감소지역이 비인구감소지역보다 가용재원의 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 인구감소지역과 비인구감소지역의 가용재원 비율이 차이가 나는 것은 다양한 해석이 가능하다. 현 시점에서는 인구감소지역에 대한 지원(예를 들면, 지역상생발전기금, 인구소멸대응기금 등)의 증가와 교부세 지원의 영향으로 볼 수 있다. 인구감소지역의 대다수가 재정규모가 작다는 점DMF 고려할 때, 지원금의 규모는 큰 레버리지의 역할을 하는 것으로 판단된다.

17 '18년~'24년 기간동안 1회라도 재정자주도 하위그룹에 있는 자치구는 포함되기 때문에 재정자주도 상위 및 중위에 포함되어 있는 자치구는 10개 이상으로 볼 수 있다.

표 3-23 인구감소지역(89개)의 가용재원 측정

(단위: 십억 원, %)

구분	인구감소지역		비인구감소지역		추세
	총규모	세입 대비 비율	총규모	세입 대비 비율	
2018년	6,366	14.41	19,181	8.80	
2019년	7,851	15.07	20,226	9.07	
2020년	5,647	10.59	17,266	6.15	
2021년	6,115	10.79	20,057	6.62	
2022년	10,125	15.10	26,691	7.99	
2023년	7,563	11.81	23,018	7.02	
2024년	4,684	8.58	14,078	4.19	

그럼에도 불구하고, 인구감소지역과 비인구감소지역의 가용재원 격차가 심화된 이유는 위에서 보았듯이, 특광역시의 자치구 가용재원 비율이 낮은데, 비인구감소지역에 특광역시 자치구가 많이 존재하기 때문이다.

〈표 3-24〉에서는 자치구를 제외할 경우에 가용재원의 비율이 현격하게 줄어들고 있다는 점을 알 수 있다. 인구감소지역과 비인구감소지역 역시, '24년이 다가올수록 가용재원의 비율이 감소하는 추세는 앞의 지자체 유형, 재정상태별 결과가 일관된다는 점을 알 수 있다.

표 3-24 인구감소지역(89개)의 가용재원 측정(자치구 제외)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	평균
비인구감소지역	11.9	12.5	8.0	8.5	10.3	8.5	5.7	9.4
인구감소지역	15.0	15.6	10.9	11.0	15.4	12.1	9.0	12.7
평균	13.6	14.2	9.6	9.9	13.1	10.4	7.4	11.2

4) 재정자립도 및 재정자주도와 관계

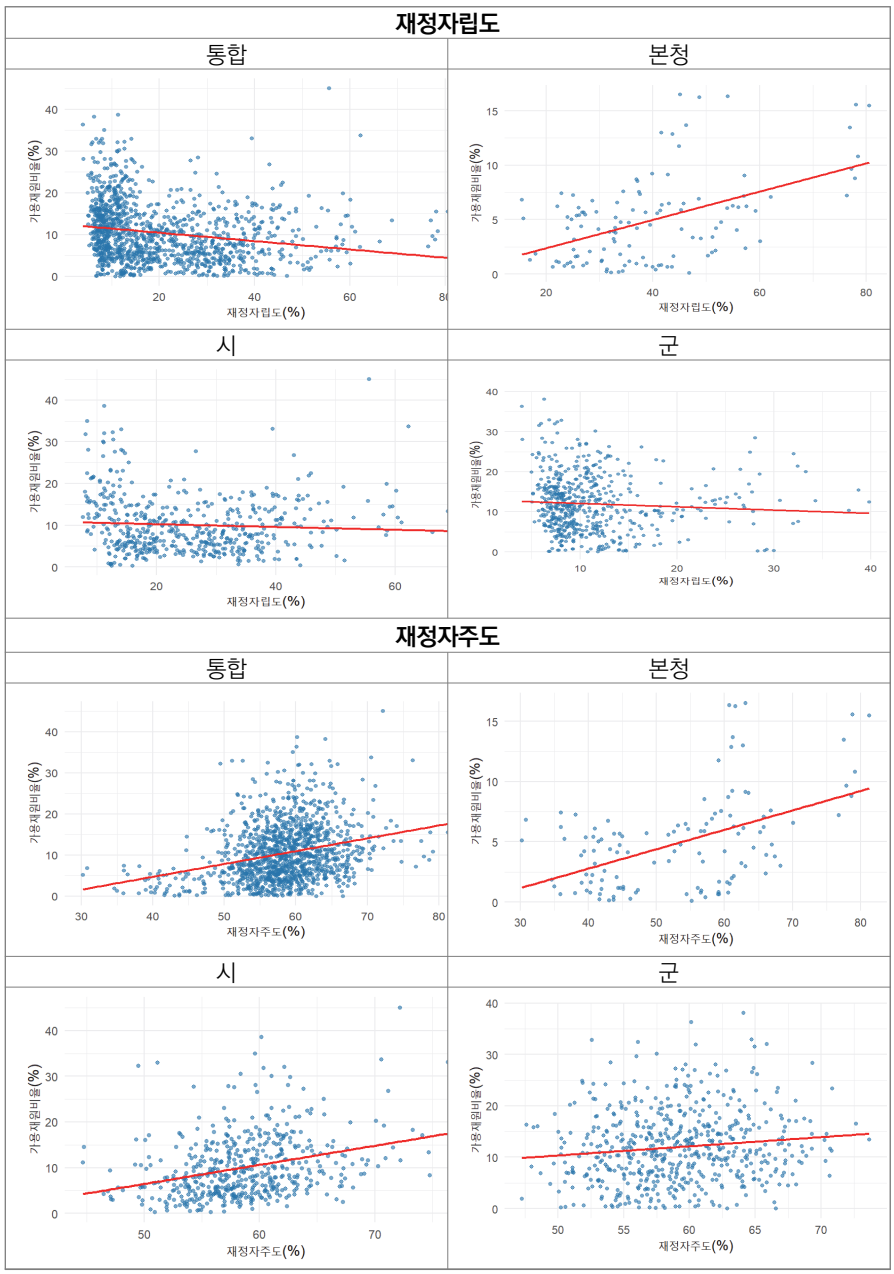
본 연구에서는 분석하는 재정운용 자율재원은 사전적 가용재원(재정자립도, 재정자주도)의 영향을 받는다. 사전적 가용재원의 제약 하에서 지방자치단체는 재정사업의 계획 기초를 수립하기 때문이다.

본 연구의 가용재원과 재정자립도와 재정자주도의 관계를 살펴보았다.

첫째, 지자체의 재정자립도, 재정자주도와 가용재원의 관계를 살펴보면 지장자치단체 유형에 따라 다르게 분포된다. 위의 표에서 보았듯이 광역본청, 시, 군의 자체재원과 자주재원의 구조에 따라 가용재원이 영향을 받는다. 재정자립도의 경우에는 전체적으로 재정자립도가 높을수록 가용재원의 비율이 감소하는 관계 추세에 있는 것으로 보여지고, 이는 본청을 제외한 기초 시·군들이 감소하는 것으로 보여진다.

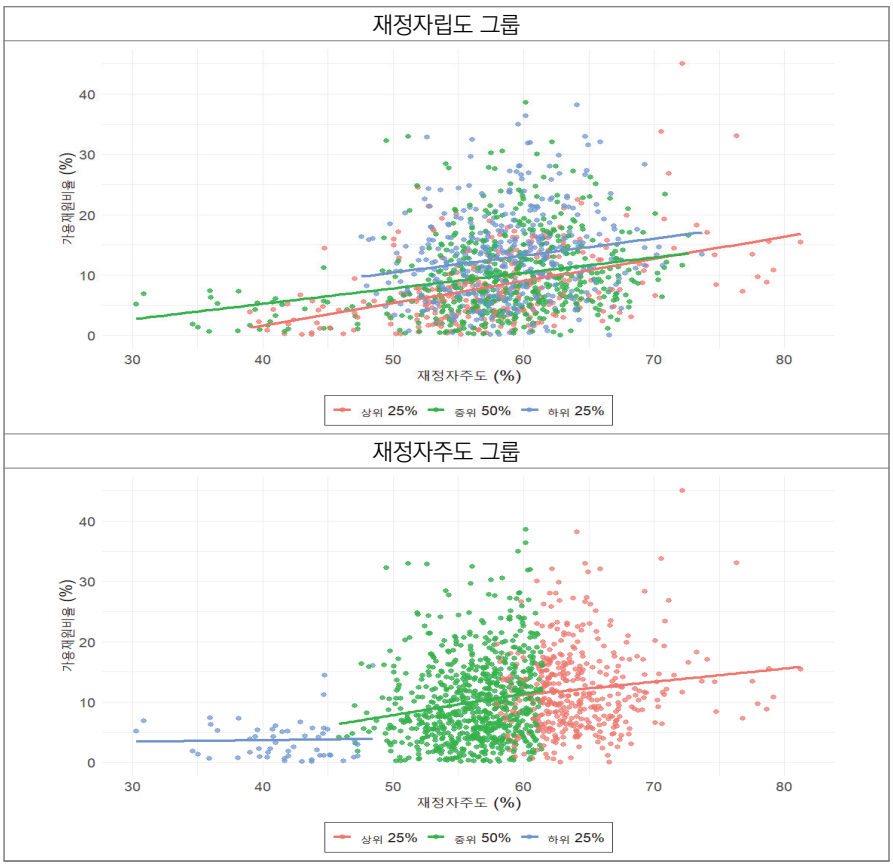
반면, 재정자주도와 관계에서는 전체적으로 재정자주도가 높을수록 가용재원의 비율이 증가하는 경향을 보이고 있다. 광역본청과 시의 경우가 군보다 증가 경향을 보여주고 있다. 이와 같은 추세는 중앙-지방 간 재정관계에서 지방세 위주의 자체재원보다는 교부세와 같은 중앙의존적인 자주재원의 영향을 크게 받고 있다는 점을 시사하고 있다.

그림 3-20 재정자립도, 재정자주도와 가용재원의 관계(지자체 유형)



둘째, 재정자주도와 재정자립도 그룹별 가용재원의 관계를 보면, 재정자립도와 가용재원의 단일비교와 달리, 그룹별로 가용재원과 증가추세에 있음을 알 수 있다. 또한, 재정자주도 그룹은 하위 25% 그룹에서는 감소세를 보이지만 중상위 그룹에서는 증가세를 보여주고 있다.

그림 3-21 재정자립도 그룹과 재정자주도 그룹과 관계



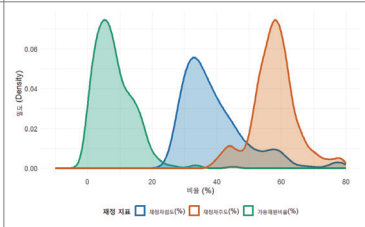
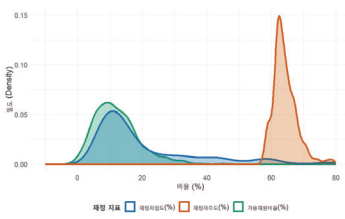
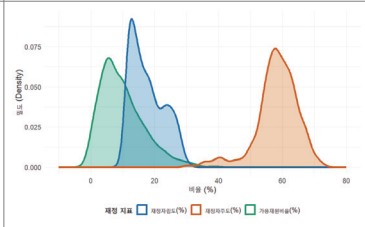
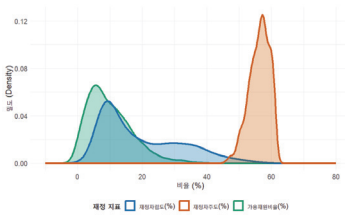
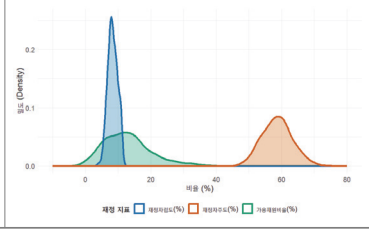
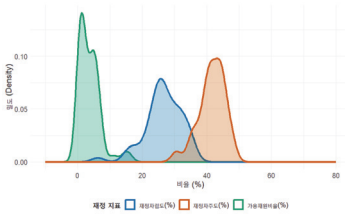
셋째, 재정자주도와 재정자립도의 관계에서 볼 때, 가용재원의 재정자립도와 재정자주도의 제약 내에서 어떻게 변화되고 있는지를 밀도함수를 통해 살펴보았다. 제2장의 논의를 상기하면, 지방자치단체의 재정사업이 중앙의존적인 성향이 있는 경우에는 재

정자립도가 가용재원보다 크게 나타날 것이고(type3) 보편적인 상황에서는 중앙-지방 간 재정사업의 비중에 따라 재정자립도〈가용재원〉재정자주도의 유형(type2)의 유형이 나타날 것으로 기대되었다. 이와 같은 패턴 변화 요인은 재정자립도와 재정자주도의 기초 조건에 영향을 받지만, 지방자치단체가 국고보조사업, 의무성 지출 등의 경직성 지출이 증가하거나 감소할 때 나타나는 현상으로 판단된다. 이에 결과를 보면 [그림 3-22]와 같다.

재정자립도의 그룹에서 상위 25% 그룹은 type2(재정자립도〈가용재원〈재정자주도)의 형태를 보여주고 있는 반면, 중위 50%의 그룹은 type2 -〉 type3쪽으로 움직이는 패턴을 보여주고 있다. 하위 25%의 그룹은 type3의 유형으로 재정자립도보다 가용재원비율이 적은 것으로 나타났다. 이와 같은 현상은 자체재원이 가용재원의 비율에 중요한 요인으로 작용하고 있다는 점을 시사하고 있다. 다시 말해서, 지방자치단체의 자체재원이 낮은 상태라면, 재정자율성을 높이기 위해서는 자체재원을 높이는 방향으로 진행될 때, 가용재원비율이 높아진다는 점을 시사하고 있다.

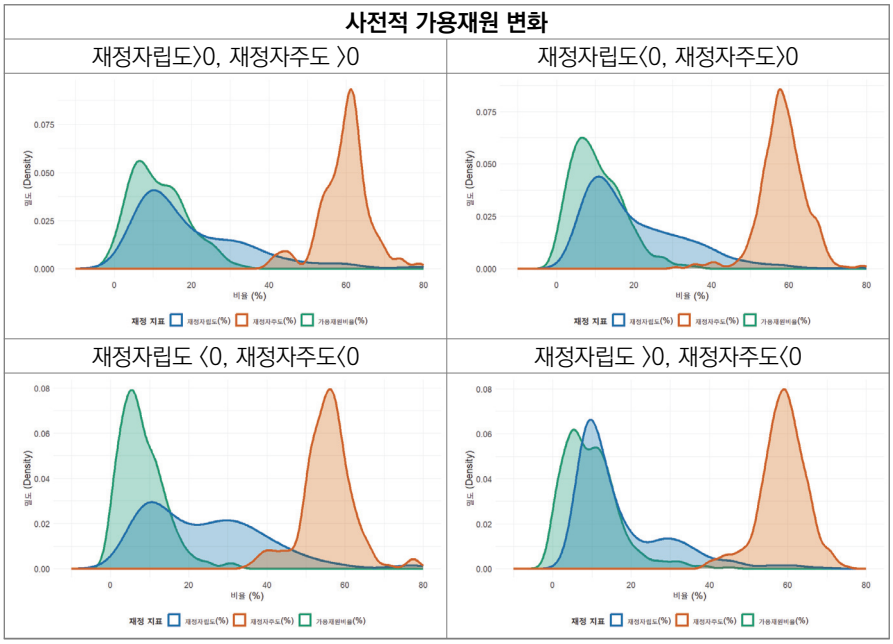
재정자주도 그룹을 볼 때, 재정자주도 상위 25% 그룹은 type 3에 가깝고, 아래 그룹으로 내려갈수록 type3의 유형이 크게 나타나고 있다. 이와 같은 추세는 현재 중앙-지방 간 재정관계에서 이전재원(교부세)으로 의무지출 등의 경직성 경비가 대다수 충당되고 있다는 점을 시사하고 있고, 재정자주도 중·하위 그룹은 심지어 이전재원(교부세)로 의무지출을 집행하는데 부족하다는 점을 말해주고 있다. 이와 같은 추세는 ① 지방자치단체의 재정사업이 중앙의존적인 사업구조 하에서 국고보조사업(공모사업)에 의존적인 행태를 보여주고 있다는 점과 ② 지방자치단체의 경직성 지출이 증가하여 자체재원의 필요하다는 점이 동시에 공존한다고 볼 수 있다.

그림 3-22 재정자립도 그룹과 재정자주도 그룹과 관계(밀도함수)

	재정자립도 그룹	재정자주도 그룹
상위25%		
중위50%		
하위25%		

넷째, 재정자립도의 변동과 재정자주도의 변동에 따른 지방자치단체의 가용재원 비율의 변화를 측정하였다. 즉 전년도 대비 재정자립도 증가/감소, 재정자주도 증가/감소의 4개 유형의 지자체로 분류하여 패턴을 분석하였다. 분석 결과, 재정자립도와 재정자주도의 변화에 따라 가용재원의 비율이 증가추세에 있기 보다는 재정자립도 수준(type3)의 유형에서 큰 변화가 나타나지 않았다. 이와 같은 결과는 중앙-지방 간 국고보조사업(공모사업)의 구조 내에서, 사전적인 가용재원 규모(재정자립도와 재정자주도)의 수준으로는 가용재원의 비율이 증가하기 어렵다는 점을 시사하고 있다. 대다수의 지자체는 교부세로 의무지출 및 경비를 지출하는 데 충당하고 있다는 점이다. 그렇다면, 교부세로 의무지출이 충당되지 않는 지자체가 존재한다면, 상대적으로 지자체는 재정자율성이 제약되었다고 볼 수 있다.

그림 3-23 재정자립도 그룹과 재정자주도 그룹 관계(전년대비 변화와 관계, 밀도함수)



5) 소결: 본 연구의 가용재원 모델 추정

본 절에서는 기존의 가용재원의 모델에서 측정타당성을 높이기 위해서 의무지출과 재량지출을 5단계 기준에 따라 재설정하여 규모를 추정하였다.

첫째, 추정결과, 기존모델과 비교했을 때, 가용재원 비율이 현격하게 낮아졌다는 점을 알 수 있다. 가용재원의 비율이 낮아졌다는 의미가 측정 타당성을 높였다는 의미보다는 이론과 실무차원에서 지자체의 상황을 현실적으로 반영하였다는 점이 개선되었다고 판단된다. 예를 들면 기존 가용재원 통계목에서 제외된 통계목을 추가하여 산정했음에도 기존 모델보다 가용재원의 비율이 낮아졌다는 사실은 기존 가용재원의 모델에서 산정한 가용재원은 실무를 반영하는 데 한계가 있다는 점을 보완하였다는 것이다. 또한, 이론적인 논의 이외에 제도차원에서 법적 근거 및 조례 등의 제약여건에 따라 자체재원으로 수행한 사업일지라도 법적근거에 기초하여 의무적으로 지출한다는 점을 반영하여 규모산정의 오류를 최소화하였다.

둘째, 추정결과 지자체의 유형(본청, 시, 군, 구)에 따라 가용재원의 규모 추정에 대한 실익을 다시 점검할 필요가 있다. 예를 들면, 도 광역본청의 경우에는 자체세입이 많지만 대부분의 재원은 소속 기초시군으로 배분되기 때문에 도 광역본청의 가용재원의 규모와 비율이 가지는 의미를 찾는 실익이 적다 마찬가지로, 특광역시와 자치구의 관계를 볼 때, 자치구의 기능은 광역도와 소속 기초 시·군과의 기능과 이질적인 측면이 있다. 예를 들면, 자체세입(지방세수항목)에 따른 기존 재정상태(재정자립도, 재정자주도)와 비교할 때 기초 시군과의 차이가 나타난다. 본 연구에서는 자체재원과 이전재원의 영향에 따른 가용재원의 변화를 분석하여, 재정제도의 시사점을 마련하는 데 목적이 있어, 향후 세부 분석에서는 자치구를 배제할 필요가 있다.

셋째, 가용재원 모델을 통해서 보여준 가용재원의 비율이 어떠한 의미를 지니는지에 대한 기준이 필요하다. 기존 가용재원 모델과 비교하였을 때, 가용재원의 비율이 낮아졌다고 해서 가용재원의 측정타당도가 높다는 의미가 아니듯이, 지자체의 가용재원 비율이 낮아졌다는 의미를 현실적으로 이해될 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다.

넷째, 과연 가용재원은 재정자립도, 재정자주도, 순세계잉여금(재정안정화기금)보다 지자체의 자율적 재량을 주는 가용재원의 의미가 있어야 한다. 본 연구에서 가용재원의 범위를 ① 사전적 가용재원(재정자립도, 재정자주도), ② 재정운용의 자율재원(본 연구의 가용재원), ③ 사후적 가용재원(순세계잉여금; 재정안정화기금)으로 분류하고, ①과 ②의 가용재원은 재정상태와 운용의 결과로 나타나는 숫자이다. 그렇다 보면, 3년의 지자체 예산과정에서 지속적으로 예산을 수립하는 시기에 필요한 재원의 규모는 재정사업의 안정적 운용에 중요한 의미를 지닌다. 즉, 경기변동에 따라 세수가 줄어들고 중앙-지방 간 재정관계에서 국고보조사업의 의무적 지출이 증가할 때 지방자치단체의 자율적 선택에 따라 가용되는 재원의 규모는 순세계잉여금(재정안정화기금)에 영향을 받지 않는다. 아래는 지방자치단체와 인터뷰를 통해서 밝혀진 사례이다.

사례의 요지는 사후적으로 도출되는 순세계잉여금(재정안정화기금)이 지자체의 자율적 재량의 결과로 나타나는 가용재원의 성격보다는 집행잔액의 특성이 크다는 점이다. 중앙-지방 간 재정관계, 3년의 예산주기 내에서 t-1연도 결산을 하고, t-연도 예산을 집행하고, t+1연도 예산을 수립하는 과정에서 지자체 사업의 자체 재량 사업의 가용재원의 규모가 실질적으로 지방자치단체가 운용하는 가용재원으로 볼 수 있다. 따라서, 본 연구에서 분석하는 본 연구의 가용재원은 지방자치단체가 현 시점에서 즉시 가용할

수 있는 재원으로 엄밀하게 보면 다음연도에 사업에 반영되어야 하는 제약적인 재원으로 볼 수 있다. 예를 들면, 가처분소득과 같은 개념을 볼 수 있다. 대도시에 살고 있는 맞벌이가족이 고소득이지만, 아파트 주택담보대출을 집행하고 나면 매달 쓸 수 있는 유동자산의 규모와 지방에 살고 있는 외벌이 가족이 자가 아파트에 살면서 의무지출이 없는 경우에 유동자산 규모의 비교와 같은 개념을 볼 수 있다. 두 가족의 삶에 대해서 어느 쪽이 풍부한 재원을 지녔다는 비교를 통한 가용재원의 의미를 살펴보기 보다는 삶의 질을 고양하기 위해 사용할 수 있는 재원이 어느 수준이 있는지를 고민해야 하기 때문이다.

이와 같이 지방자치단체의 가용재원은 지방자치단체가 운용되고 있는 재정규모 수준에서 중앙-지방 간 재정관계에서 배분되는 ① 자체재원과 자주재원의 세입구조 내에서 ② 국고보조사업의 이전사업을 통해서 지출되고 난 후의 자율적으로 수행할 수 있는 재원의 규모를 추정함으로써 자체재원와 자주재원이 어떻게 지자체의 가용재원에 영향분석을 통해 향후 지방재정제도의 개선점을 도출할 수 있다.

○○지방자치단체는「지방자치단체 기금관리기본법」제16조가 전문개정(2020.6.9.)된 후 같은 해 9월 통합재정안정화기금 관련 조례를 제정하였다. 이는 회계연도 간 재정수입 불균형 조정과 안정적 재정 운용을 위한 제도적 준비가 완료되었음을 의미하나, 2020년 당시는 기금이 실제로 설치되거나 적립된 상태는 아니었다. 2020 회계연도는 이미 시작되었고, 당시 여유자금으로 활용할 수 있는 재원은 예비비 정도인데, 이 역시「지방재정법」제43조의 제한을 받는다. 이런 제도적 장치에 따라 실질적으로 통합재정안정화기금은 2020 회계연도의 결산이 완료되는 2021년부터 적립될 수 있다. 이 또한 순세계잉여금 등 여유자금이 반드시 발생한다는 점을 전제했을 때 가능하다.

○○지방자치단체의 예산 편성 사례에서 보면 순세계잉여금이 여유자금(가용재원)이 될 수 있는지에 대한 의문이 든다. 통합재정안정화기금 조례가 제정되었으나, 아직 기금 적립액은 없다. ○○지자체는 2020년 10월부터 2021년도 본예산 편성하기 시작했으며, 재원은 자체수입, 의존재원, 이월금, 순세계잉여금 등으로 구성되었다. ○○지자체의 지난 5개년(2015~2019년)의 순세계잉여금의 평균(약 500억 원) 이내인 404억 원을 본예산에 예측·반영했다. 하지만 2021 회계연도가 시작되고 2020 회계연도에 대한 결산이 이루어지면서 세출예산 집행 잔액은 256억 원에 그쳤다. 산술적으로는 선반영한 순세계잉여금 중 148억 원이 부족한 것으로 나타났다. 그러나 실제로는 282억 원이 과다 추정되었는데, 이는 2021년 교부 예정이던 134억 원의 국고보조금이 2020년 12월 말에 조기 교부되어 순세계잉여금에 포함되었기 때문이다.

○○지자체가 5년치 순세계잉여금의 평균을 산출해 그 이내인 404억 원의 순세계잉여금이 발생할 것으로 예측했지만, 실질적으로 사용 목적이 정해진 국고보조금 134억 원을 제외하면 122억 원에 지나지 않았다. 자료에 따르면 2020년 코로나 팬데믹에 따라 이에 대한 대응과 침체한 지역경제 회복을 위한 집행, 집중호우 피해복구를 위한 예산집행으로 예산 집행률이 5년 평균보다 8% 증가했다고 한다. 물론 ○○지자체는 추가경정예산 편성으로 지방세, 추가 세외수입, 지

방교부세 및 조정교부금 정산, 그리고 예산절감으로 부족분 282억 원을 바로 잡았다. 이러한 사례는 지자체가 순세계잉여금을 재정의 안정적 운용 재원으로 삼는 데 내재된 한계를 잘 보여준다. 순세계잉여금의 발생 규모와 시점이 제도적으로 예측되거나 통제될 수 없기 때문이다. 따라서 통합재정안정화기금의 실효성 확보를 위해서는 순세계잉여금에 대한 의존도를 낮추는 구조적 접근이 필요하다. ○○지자체의 2024년도 일반회계 및 특별회계 결산 검사의견서에 따르면 2020년부터 2024년까지 최근 5년간 세입은 2.3%, 세출은 2.5% 증가했고, 순세계잉여금은 3.4% 감소한 것으로 나타났다.

순세계잉여금은 불안정하고 변동성이 크므로, 안정적인 재정 운용의 기반으로 삼기에는 한계가 분명하다. 회계연도별 세입과 세출의 불균형, 국고보조금 교부 시기의 변동, 예산 집행률의 차이 등 여러 요인에 따라 그 규모가 달라지기 때문이다. 특히 국고보조금이나 지방교부세와 같이 중앙정부의 교부 시점이나 정산 결과에 따라 변동되는 재원은 지자체가 자체적으로 통제하기 어렵다. 또한 예산집행 과정에서 발생하는 절감액이나 불용액 역시 정책 환경이나 경기 상황 등 외부 요인에 크게 영향을 받는다.

순세계잉여금의 주요 구성요소인 세출예산 불용액과 세입 초과분은 제도의 설계상 사전에 확정할 수 없으며, 이는 행정집행의 효율성·경제성 평가 결과에 따라 달라질 수 있다. 이러한 점에서 순세계잉여금은 계획적으로 확보된 재정이 아니라, 외부 환경 변화와 집행상의 불확실성에 따라 발생하는 우연적이고 외생적인 '잔여재원', 즉 '가변재원'으로 보는 것이 타당하다.

그럼에도 일부 지자체는 순세계잉여금을 통합재정안정화기금의 주요 재원으로 기대하거나, 다음 회계연도의 가용재원으로 선반영하는 관행을 지속하고 있다. 그러나 이러한 접근은 재정의 예측 가능성을 저하할 뿐만 아니라, 세입 · 세출 구조의 불균형을 확대해 재정 운용의 투명성과 안정성을 약화할 우려가 있다. 순세계잉여금은 본질적으로 불확실하고 변동성이 크기 때문에, 기정재원으로 간주하는 것은 재정계획의 신뢰성을 떨어뜨릴 수 있다. 이는 실제 결산 결과와 예산 편성 간의 괴리를 초래하여 추가경정예산의 반복 편성이나 불용액 발생의 원인이 될 수 있다.

재정 안정성은 일시적 잉여금이나 일회성 수입에 의존하지 않고, 세입과 세출이 장기적으로 균형을 이루는 구조적 개선에서 시작되어야 한다. 순세계잉여금은 회계연도 말에 남는 일시적 재정 여유분으로, 계획적으로 확보되는 세입이 아니라 예산집행 과정에서 우연히 발생하는 금액에 가깝다. 따라서 이를 안정적 재원으로 간주하기보다는, 세입 기반을 넓히고 지출 구조를 효율화하는 등 근본적인 재정 개선 노력이 필요하다. 예를 들어 세입 측면에서는 지방세 확충이나 자체 수입원 발굴을 추진하되, 외부 요인에 따라 변동이 큰 항목(지방교부세, 세외수입 등)은 보수적으로 추계할 필요가 있다. 세출 측면에서는 중복사업을 정비하고, 급하지 않은 사업의 신규 편성을 자제하여 지출 구조를 점진적으로 조정해야 한다. 이러한 방식의 점진적 개선이야말로 지방재정의 예측 불확실성을 줄이는 실질적인 출발점이 된다.

또한 중기재정계획은 정밀한 수치 예측보다는 재정건전성 점검과 위험 요인 조기 파악, 필요시 적기 조정을 목적으로 한 유연한 관리 도구로 활용하는 것이 바람직하다. 즉, 향후 3~5년간의 주요 세입·세출 항목의 변화를 간략히 시뮬레이션하고, 의존재원 감소, 인건비 증가, 기금 운용 악화 등 재정 위험 요인을 조기에 파악해 대응 방안을 마련하는 체계를 구축해야 한다. 이러한 계획은 한 번 수립하면 고정되는 것이 아니라, 경제 상황과 세입 여건의 변화를 반영해 수시로 수정·보완할 수 있는 '유연한 재정운용 계획'으로 운영되어야 한다.

통합재정안정화기금의 제도적 틀은 이미 마련되어 있으나, 실제 운영 단계에서는 지역별 편차가 크고 적립 및 사용기준이 일관되지 않은 한계가 있다. 일부 지자체는 순세계잉여금의 일정 비율을 전입하도록 규정하고 있으나, 기금 규모가 작거나 운용 시기가 불규칙하여 안정적 재정조정 기능을 충분히 수행하지 못하고 있다. 또한 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 각 지자체는 매년 기금 운용성과를 자체 평가하도록 규정하고 있으나, 평가지표와 평가 방법에 대한 표준 기

준틀이 없어 평가 결과의 신뢰성과 비교 가능성이 낮아 실질적인 성과관리 도구로 활용되지 못하고 있다. 따라서 순세계잉여금의 적립 비율을 자율적으로 조정하되, 기금의 적정성·효율성·투명성을 종합적으로 점검할 수 있는 평가체계의 표준화와 제도화가 필요하다. 이를 통해 지자체 간 운용 편차를 줄이고, 기금이 본래 목적에 맞게 활용되는지를 지속적으로 검증할 수 있을 것이다. 통합재정안정화기금은 단순한 회계상 제도가 아니라, 재정위기 대응과 재정건전성 유지에 실질적으로 기여하는 관리 기반으로 자리 잡아야 한다.

이러한 제도적 보완을 통해서만 지방재정의 변동성을 줄이고, 예산 운용의 일관성과 예측 가능성을 높일 수 있다. 결국 순세계잉여금은 매년 크기가 달라지는 '가변재원'으로 이해해야 하며, 이를 안정적 재원으로 전제하는 관행에서 벗어날 때 비로소 지방재정의 지속가능성과 신뢰성이 강화될 것이다.

제3절 • 지자체 세입·세출이 가용재원에 미치는 영향분석

1. 지자체 세입·세출이 가용재원 비율에 미치는 영향분석

1) 분석모형 설계

지방자치단체의 가용재원의 규모와 사전적 가용재원(재정자립도와 재정자주도)과 관계가 있다는 점을 앞 장에서 살펴보았다. 기술적인 산포도와 밀도함수를 통해서는 가용재원이 재정자립도와 재정자주도 관계에서 어느 수준인지를 살펴보았다.

본 장에서는 가용재원에 지방자치단체의 중앙-지방 재정간 관계 구조에서 지자체의 재정상태(재정자립도, 재정자주도)와 재정 여건에 따라 어떻게 영향을 받는지 분석하고자 한다.

가용재원의 수준이 지방자치단체의 재정운용의 자율성과 연계되어 있다는 전제 하에 가용재원의 영향분석은 중앙-지방 간 재정관계에서 세입분권 및 세출분권의 재정제도의 개선방향의 근거를 줄 여지가 크다. 이에 본 장에서는 통계분석기법을 활용하여 가용재원 영향분석을 하고자 한다.

이를 위해 앞 장에서 활용한 '18년~'24년 지방자치단체 예산을 활용하였다.

분석의 유용성을 위해 다음의 분석 설계를 하였다.

첫째, 가용재원영향분석을 위해 243개 지자체의 7년 회계연도를 데이터를 활용한 패널데이터 모형을 활용[18]하였다. 패널데이터는 횡단면 회귀분석과 시계열분석보다 자유도가 높기 때문에 다중공선성을 줄일 수 있고 모수 추정의 효율성을 높일 수 있다. 반면, 개체특성과 시간특성의 효과를 동시에 고려하기 때문에 그룹 간 이분산성(오차항의 등분산성)과 시계열의 자기상관(독립성)의 문제가 제기된다. 이를 보정하기 위해서 본 장에서 패널회귀분석을 1) 연도를 통제하고, 2) lagged variable을 t-2까지 보정하고,

18 패널데이터를 활용할 때 첫 번째 단계에서 개체 또는 시간 단위의 이질성이 존재한다면(개체 또는 시간특성효과가 나타났다면), 개체 또는 시간특성의 효과가 고정적인 것인지 또는 확률적인지를 판단하기 위해 hausman test를 실시한다. hausman test는 독립변수와 개체 또는 시간특성 간의 상관성이 있는지(독립적인지)를 판별함으로써 둘 간의 관계가 독립적이면 확률효과모형이 계수 추정에 효율적이라고 검증한다. 반면, 둘 간의 관계에 상관관계가 존재(cov(xit, ui)≠0)하면 확률모형에서 추정하는 계수는 일치추정량이 되지 않기 때문에 고정효과모형이 더 적합하다. 하지만, 모집단에서 표본을 추출할 때 hausman test가 유효하지만, 표본이 모집단이 되는 경우에 hausman test보다는 고정효과모형이 적합할 수 있다(민인식, 2009).

3) 이분산성, 자기상관과 자기상관의 오차를 줄여주는 Diriscoll & Kraay 표준오차 Model[19]을 활용한다.

둘째, 본 연구에서는 가용재원의 수준을 사전적 가용재원(재정자립도, 재정자주도)의 관계에서 어떻게 영향을 받는지를 분석하여, 향후 재정자립도와 재정자주도 관련 재정제도의 개선점을 도출하기 위해 다음의 그룹핑으로 지자체를 유형화하였다.

① 재정자립도-가용재원비율의 값으로 +/-의 그룹핑을 하였고, (+)의 의미는 이전재원(교부세)로는 의무지출을 감당 못 해 자체재원까지 의무지출을 집행하는 가용재원이 자체재원으로 감당되지 않는 지자체 그룹이다. 반면, (-)의 의미는 의무지출을 이전재원으로 집행하고도 이전재원이 남은 그룹이다. 따라서, (+) 그룹이 상대적으로 (-)그룹보다 자체재원이 부족하다는 지자체 그룹으로 가정한다.

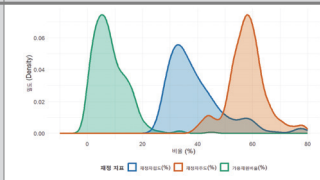
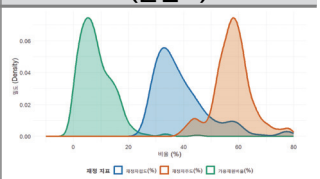
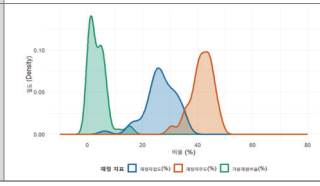
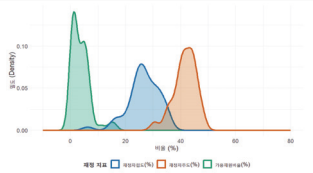
② 교부세 부족액 – 가용재원 금액의 값으로 =/-의 그룹핑을 하였다. 교부세는 기준재정수요-기준세입의 부족분을 채워주는 금액으로 교부세 규모가 부족분보다 적기에 교부세 규모에 따라 100% 미만의 부족분을 채워준다. 이를 교부세의 조정률이라고 하는데, 조정률이 80%라 할 때는 기준재정수요의 20%를 부족하게 주었다는 의미로 볼 수 있다. 따라서, 교부세의 목적에 따라 "행정경비보전"의 의미에서 지자체의 가용재원을 낮추는 의미를 지니고 있다. 즉, 교부세부족분보다 가용재원이 많을 경우에는 부족분만큼 가용재원이 많다는 것이고, 교부세부족분보다 가용재원이 적을 경우는 부족분만큼 가용재원이 필요하다는 의미이다. 이렇게 볼 때, 가용재원과 교부세 부족분의 차이만큼이 향후 교부세의 지원 확대 및 감소의 기준으로 볼 수 있다.

19 Driscoll-Kraay 표준오차는 시간 평균을 이용해 다음과 같은 heteroskedasticity and autocorrelation consistent(HAC) 공분산 행렬을 구성한다. 이렇게 계산된 공분산 행렬로부터 표준오차를 구하면, 횡단면적 상관과 시계열적 자기상관에 모두 강건(robust) 한 표준오차를 얻을 수 있다.. D&K Model은 시간적으로 충분한 데이터일수록 강건성이 높다고 권고하고 있다(Cameron & Trivedi, 2002).

$$\hat{V}_{DK} = \frac{1}{N}\sum_{t=1}^{T}\sum_{s=1}^{T} k\left(\frac{|t-s|}{L}\right)\hat{\Gamma}_{ts}$$

- $k(\cdot)$: 커널 함수 (보통 Bartlett kernel)
- L: lag truncation parameter (Newey-West의 lag처럼)
- $\hat{\Gamma}_{ts}$: 시점 t, s에서의 잔차 공분산

표 3-24 가용재원, 재정자립도, 교부세 관계-지자체 그룹

		가용재원 금액 -교부세 부족분 (B그룹)	
		-(필요)	+ (불필요)
재정자립도-가용재원 (A그룹)	- (불필요)		
	+ (필요)		

셋째, 중앙-지방 간 재정관계에서 세입측면에서는 자체세입과 자주재원(교부세)의 영향을 받지만, 세출부분에서는 국고보조사업(매칭사업)에 따라, 의무지출이 증가하여 가용재원에 영향을 주게 된다. 이에 세출의 영향을 확인하기 위해 국고보조금의 비중에 따라의 위의 지자체 그룹의 가용재원이 어떻게 영향을 받는지를 심층 분석하고자 한다.

패널회귀분석 방정식은 다음과 같다.

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 \sum(\text{지자체그룹 } A)_{it} + \beta_2 \sum(\text{지자체그룹 } B)_{it} + \beta_3 \sum(A^* B) + \beta_4 \sum(\text{통제변수}) + \beta_5 (YearDummy) + u_i + \epsilon_{it}$$

Y_{it} = 가용재원비율

β_1 = 지자체그룹 A (재정자립도-가용재원비율)

β_2 = 지자체그룹 B (교부세 부족분-가용재원비율)

β_3 = 상호작용 변수 (지자체그룹 A* 지자체그룹 B)

β_4 = 통제변수 (소속지자체 인구, 예산세출변수)

β_5 = 연도 통제

u_i = 개체특성 오차항

ϵ_{it} = 오차항

표 3-26 가용재원 모델 변수 기술 통계

변수	변수명	표본	평균	표준편차	최소	최대	변수조작, 단위
slack	가용재원	1,701	8.9	6.7	0.0	45.0	%
A	지자체그룹	1,701	0.8	0.4	0.0	1.0	
B	지자체그룹	1,701	0.9	0.3	0.0	1.0	
subsidyp	보조금비중	1,701	24.9	9.0	6.9	56.8	보조금/총세입
lngross	총세입	1,701	27.5	0.8	25.8	31.3	
lnsubsidy	보조금	1,701	26.0	1.0	23.7	30.2	로그
lnincome	자체세입	1,701	25.7	1.2	23.0	30.9	로그
lntrans	이전재원	1,701	27.1	0.7	25.4	30.3	로그
lnblocg	교부세	1,216	26.1	0.9	21.5	28.4	로그
lnsubsidy	보조금	1,701	26.0	1.0	23.7	30.2	로그
lnpop	인구	1,701	12.0	1.3	9.1	16.4	로그
auto	재정자립도	1,701	21.1	12.9	4.0	80.6	%
indi	재정자주도	1,701	53.1	11.0	22.8	81.3	%
year	연도	1,701	2021.0	2.0	2018.0	2024.0	

2) 세입과 세출이 본 연구의 가용재원 비율에 미치는 영향분석

(1) 세입영향 분석

지방자치단체 가용재원의 세입영향분석을 위해서 지방자치단체 그룹 A(재정자립도)와 지방자치단체 B(교부세 부족분)의 차이를 분석하였다.

그룹 A와 B의 가용재원 비율이 변화를 보기 위해 통제변수의 영향 하에 계수 각 값의 변화를 보기 위해 모델 1~모델 4로 설계하였다. 그룹 A와 그룹 B의 계수 값이 통계적으로 유의미한 가운데 그룹 A는 연도와 통제변수에 영향에 따라 계수 값이 줄어들었으나, 여전히 그룹 A내에서 지자체(가용재원비율〈재정자립도)의 가용재원비율은 지자체(가용재원비율〉재정자립도)보다 5%~6%p 적은 것으로 나타났다. 마찬가지로 그룹 B에서 지자체(교부세부족분〈가용재원금액)의 가용재원비율이 지자체(교부세부족분〉가용재원금액)보다 1~3%p 많은 것으로 나타났다. 지방자치단체의 현재 가용재원의 비율은 사전적인 재정자립도와 이전재원(교부세)의 영향을 받는다는 것을 알 수 있다.

더욱이, 모델 3과 모델4에서 보여주듯이, 그룹 A 내 가용재원의 비율의 차가 그룹 B (교부세부족분>가용재원금액 그룹 vs. 교부세부족분<가용재원그룹)의 차이보다 1.5% p 더 크게 나타나고 있다. 즉, 지자체(재정자립도>가용재원비율)이 교부세의 부족분만큼 가용재원으로 채워질 경우에 지자체(재정자립도<가용재원비율) 가용재원비율이 1.5%p 높아질 수 있다. 이와 같은 세입차원에서 교부세의 지원이 높을수록 지방자치단체의 가용재원의 비율을 높일 수 있다는 근거를 제시하고 있다. 특히, 교부세의 지원은 지방자치단체 중에서 재정자립도보다 낮은 가용재원을 보유하고 있는 지방자치단체에게 효과가 더 클 것으로 판단된다. 마찬가지로, 교부세의 부족분에 해당되는 만큼 지방세입을 증가할 경우에 지방자치단체의 가용재원의 비율이 높아질 것으로 기대된다.

표 3-27 가용재원 영향 분석- 세입과 지자체 그룹 차이 분석-전체

	전체			
	모델 1	모델2	모델3	모델4
그룹 A	-6.342***	-5.144***	-3.220***	-3.028**
그룹 B	3.337***	1.565***	3.471***	2.870***
A*B			-1.963**	-1.566*
총세입				17.377***
보조금				-5.430***
자체세입				-0.668
이전재원				0.145*
교부세				0.972***
인구				-8.186***
재정자립도				0.146*
재정자주도				0.097**
연도통제	없음	있음	있음	있음
N	1701	1701	1701	1216

세입분석의 효과에 대해서 지방자치단체의 재정자립도 하위 75%의 그룹으로 구분하여 살펴보았다. 그 이유는 광역시도 및 자치구와 수도권 시군을 제외한 비수도권 시군의 재정자립도는 상대적으로 낮기 때문이다.

분석결과, 전체 대상으로 한 세입분석효과보다 격차가 더 약간 더 큰 것으로 나타났

다. 재정자립도 하위 75% 내에서 전체 그룹보다 가용재원비율의 영향을 덜 받으나, 그룹 A의 차이와 그룹 B 차이에 따른 가용재원비율의 차이는 더 큰 것으로 나타났다 (A*B=-1.566 ->-1.597).

표 3-28 가용재원 영향 분석- 세입과 지자체 그룹 차이 분석-재정자립도 하위 25%

	재정자립도 하위 75% 그룹			
	모델 1	모델2	모델3	모델4
그룹 A	-6.179***	-4.957***	-3.047***	-2.913***
그룹 B	3.155***	1.451***	3.335***	2.755***
AB			-1.952**	-1.597**
총세입				15.906*
보조금				-5.754*
자체세입				-1.305
이전재원				0.264
교부세				3.333
인구				-15.272*
재정자립도				0.455
재정자주도				-0.041
연도통제	없음	있음	있음	있음
N	1701	427	427	404

(2) 세출영향 분석

지방자치단체 가용재원의 세출영향분석을 하였다. 지방자치단체 그룹 A(재정자립도)의 지자체의 가용재원비율이 국고보조금 사업의 비중이 증가할 때 얼마나 영향을 받는지를 위해 국고보조사업을 총세출에서 차지하는 비중으로 측정하였다.

분석결과, 보조금 비중이 1%p 증가할 때마다, 지자체의 가용재원의 비율은 0.34%~0.39%p. 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 차이를 그룹 A로 그룹핑할 때 지방자치단체(가용재원〉재정자립도)가 지방자치단체(가용재원〈재정자립도)보다 국고보조금비중이 1%p. 증가할 때마다 0.296%p.의 격차가 증가한다. 즉, 재정자립도로 가용재원을 충족하지 못하는 지방자치단체가 국고보조사업의 비중을 높일수록 가용재원의 비율은 계속 하락한다는 것을 의미한다.

표 3-29 가용재원 영향 분석- 세출과 지자체 그룹 차이 분석-전체

	전체			
	모델 1	모델2	모델3	모델4
그룹 A	-6.458***	-6.233***	-9.297***	-10.160***
보조금비중	-0.394***	-0.342***	-0.404***	-0.456***
그룹A*보조금비중			0.199**	0.296***
총세입				12.747***
보조금				0.492
자체세입				0.02
이전재원				0.180**
교부세				0.823**
인구				-9.852**
재정자립도				0.138*
재정자주도				0.107**
연도통제	없음	있음	있음	있음
N	1701	1701	1701	1216

재정자립도 하위 25%의 그룹으로 한정하였을 때, 국고보조금 사업 증가에 따른 가용재원비율의 영향을 분석하였다. 분석결과, 전체를 대상으로 한 효과가 더 크게 나타나고 있다는 것을 알 수 있다(그룹 A*보조금 비중: 0.296%p.-> 0.447%p.). 현행 중앙-지방 간 재정관계에서 자체세입을 높이지 않고, 국고보조사업을 증가할 경우에 지방자치단체의 가용재원의 비율은 지속적으로 낮아지고 있다는 점을 알 수 있다.

표 3-30 가용재원 영향 분석- 세출과 지자체 그룹 차이 분석-재정자립도 하위 25%

	재정자립도 하위 25% 그룹			
	모델 1	모델2	모델3	모델4
그룹 A	-6.044***	-4.319***	-9.095***	-12.201***
보조금비중	-0.348***	-0.188**	-0.271***	-0.409*
그룹A*보조금비중			0.240***	0.447***
총세입				14.370**
보조금				0

	재정자립도 하위 25% 그룹			
	모델 1	모델2	모델3	모델4
자체세입				−1.14
이전재원				0.424*
교부세				−0.373
인구				−5.683
재정자립도				0.445
재정자주도				0.037
연도통제	없음	있음	있음	있음
N	1701	427	427	404

2. 지방자치단체 기능별 세출분석: 국고보조금 지원 중심으로

1) 지방자치단체 유형별

국고보조지원 추이의 총합은 2018년 27.10%에서 2020년에 31.49%로 가장 높았으나, 2021년 30.43%로 2020년보다 1.06%p 낮아진 이후 2024년에는 27.12%까지 낮아졌다. 전체연도에서 분야별로 보면, 사회복지분야가 73.74%로 가장 많았으며, 보건분야 49.95%, 농림해양수산분야 44.97%, 산업・중소기업및에너지분야가 40.99%, 공공질서및안전 35.71% 순으로 나타났다.

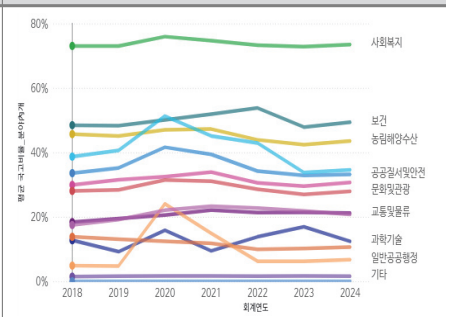
표 3-31 국고보조지원 추이(총합)

(단위: %)

국고보조지원 추이(총합)

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	33.56%	35.18%	41.59%	39.38%	34.21%	32.87%	33.17%	**35.71%**
과학기술	12.74%	9.21%	15.85%	9.45%	13.81%	16.90%	12.40%	**12.93%**
교육	13.81%	13.07%	12.40%	11.79%	9.93%	10.17%	10.62%	**11.68%**
교통및물류	18.36%	19.49%	20.55%	22.10%	21.34%	21.38%	21.18%	**20.63%**
국토및지역개발	29.91%	31.50%	32.49%	33.89%	30.54%	29.54%	30.68%	**31.22%**
기타	1.45%	1.61%	1.65%	1.64%	1.59%	1.64%	1.58%	**1.59%**
농림해양수산	45.68%	45.07%	46.99%	47.23%	43.91%	42.41%	43.53%	**44.97%**
문화및관광	28.05%	28.36%	31.45%	31.07%	28.57%	26.95%	27.94%	**28.91%**
보건	48.44%	48.29%	50.07%	51.86%	53.78%	47.85%	49.36%	**49.95%**
사회복지	73.04%	72.98%	75.92%	74.68%	73.26%	72.84%	73.46%	**73.74%**
산업・중소기업및에너지	38.69%	40.60%	51.28%	45.09%	42.90%	33.75%	34.59%	**40.99%**
예비비	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	**0.00%**
일반공공행정	4.87%	4.77%	24.05%	14.88%	6.22%	6.19%	6.72%	**9.68%**
환경	17.47%	19.15%	22.06%	23.32%	22.76%	21.84%	20.75%	**21.05%**
합계	**27.10%**	**27.60%**	**31.49%**	**30.43%**	**28.30%**	**26.67%**	**27.12%**	**28.39%**

추세



국고보조지원 추이의 시단위 현황을 연도별로 보면, 2018년 22.56%에서 2020년 27.54%로 가장 높았으며, 2024년에는 23.27%로 2021년 26.82%보다 3.55%pt 감소하였다. 전체연도에서 분야별로 보면, 사회복지분야가 69.18%로 가장 많았으며, 보건분야 46.55%, 농림해양수산분야 41.16%, 공공질서및안전분야 31.96%, 산업·중소기업및에너지분야 30.87% 순으로 나타났다.

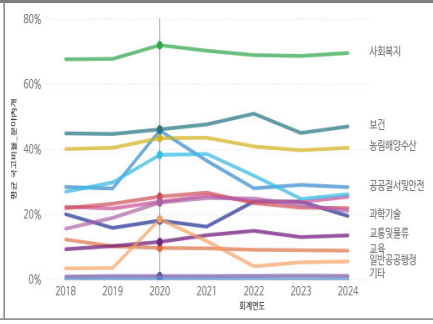
표 3-32 국고보조지원 추이(시)

(단위: %)

국고보조지원 추이(시)

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	28.35%	27.93%	45.72%	36.39%	27.98%	29.01%	28.33%	**31.96%**
과학기술	20.02%	15.80%	18.06%	16.21%	23.94%	23.90%	19.49%	**19.63%**
교육	12.26%	10.18%	9.66%	9.52%	9.10%	8.99%	8.83%	**9.79%**
교통및물류	9.26%	10.27%	11.50%	13.60%	14.91%	13.02%	13.53%	**12.30%**
국토및지역개발	22.28%	21.78%	23.84%	25.72%	24.00%	23.78%	25.34%	**23.82%**
기타	0.87%	1.03%	1.06%	1.06%	1.06%	1.15%	1.12%	**1.05%**
농림해양수산	40.04%	40.40%	43.34%	43.47%	40.82%	39.65%	40.42%	**41.16%**
문화및관광	21.84%	23.26%	25.41%	26.66%	23.44%	22.05%	21.91%	**23.51%**
보건	44.81%	44.64%	46.05%	47.58%	50.85%	44.96%	46.94%	**46.55%**
사회복지	67.59%	67.70%	71.88%	70.20%	68.85%	68.61%	69.45%	**69.18%**
산업·중소기업및에너지	26.88%	29.78%	38.23%	38.50%	31.84%	24.73%	26.12%	**30.87%**
예비비	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	**0.00%**
일반공공행정	3.42%	3.52%	18.45%	11.75%	4.06%	5.23%	5.51%	**7.42%**
환경	15.58%	18.89%	23.57%	24.98%	24.84%	22.93%	21.07%	**21.69%**
합계	**22.56%**	**22.99%**	**27.54%**	**26.82%**	**24.76%**	**23.41%**	**23.72%**	**24.54%**

추세



국고보조금 추이의 군단위 현황을 연도별로 보면, 2018년 25.42%에서 2020년 29.08%로 3.66%pt 증가하였으며, 2021년 29.31%에서 2024년 27.39%로 2.08%pt 감소하였다. 전체연도에서 분야별로 보면, 사회복지분야가 68.32%로 가장 많았으며, 농림해양수산분야 45.23%, 보건분야 40.78%, 공공질서및안전분야 40.43%, 산업·중소기업및에너지분야가 36.23% 순으로 나타났다.

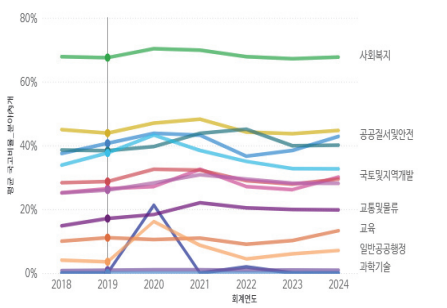
표 3-33 국고보조지원 추이(군)

(단위: %)

국고보조지원 추이(군)

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	37.48%	40.66%	43.82%	43.23%	36.63%	38.41%	42.84%	**40.43%**
과학기술	0.00%	0.00%	21.28%	0.00%	1.94%	0.00%	0.00%	**3.48%**
교육	9.96%	11.08%	10.51%	10.97%	9.00%	10.16%	13.29%	**10.71%**
교통및물류	14.80%	17.09%	18.35%	22.01%	20.44%	19.89%	19.81%	**18.91%**
국토및지역개발	25.14%	26.48%	27.11%	32.54%	27.11%	26.16%	30.10%	**27.80%**
기타	0.77%	0.92%	1.03%	1.00%	0.87%	0.95%	0.92%	**0.92%**
농림해양수산	44.95%	43.87%	46.98%	48.24%	44.18%	43.68%	44.67%	**45.23%**
문화및관광	28.31%	28.69%	32.54%	32.28%	28.94%	27.88%	29.48%	**29.73%**
보건	38.57%	38.35%	39.63%	43.82%	45.07%	39.90%	40.11%	**40.78%**
사회복지	67.84%	67.53%	70.34%	69.89%	67.80%	67.17%	67.67%	**68.32%**
산업·중소기업및에너지	33.81%	37.64%	43.27%	38.42%	35.00%	32.74%	32.65%	**36.23%**
예비비	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	**0.00%**
일반공공행정	4.06%	3.53%	16.18%	8.71%	4.45%	6.05%	7.08%	**7.15%**
환경	25.13%	26.02%	28.27%	30.81%	29.44%	28.19%	28.10%	**27.99%**
합계	**25.42%**	**26.25%**	**29.08%**	**29.31%**	**26.79%**	**26.19%**	**27.39%**	**27.20%**

추세



국고보조금 추이의 구단위 현황을 연도별로 보면, 2018년 34.22%에서 2020년 38.73%로 3.51%pt 증가하였으며, 2021년 35.72%에서 2024년 30.53%로 5.19%pt 감소하였다. 전체연도에서 분야별로 보면, 사회복지가 85.17%로 가장 높았으며, 보건분야 64.60%, 산업・중소기업및에너지분야 57.71%, 농림해양수산 49.19%, 공공질서및안전분야가 34.19% 순으로 나타났다.

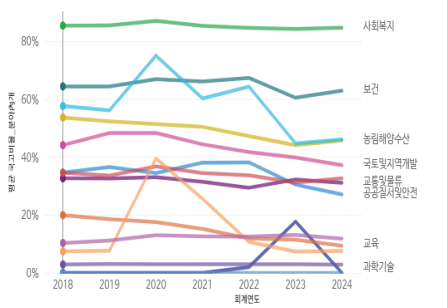
표 3-34 국고보조지원 추이(구)

(단위: %)

국고보조지원 추이(구)

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	34.57%	36.56%	34.46%	38.07%	38.11%	30.50%	27.07%	**34.19%**
과학기술	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	2.04%	17.74%	0.00%	**2.97%**
교육	19.93%	18.57%	17.56%	15.18%	11.90%	11.44%	9.39%	**14.83%**
교통및물류	32.68%	32.58%	33.01%	31.45%	29.40%	32.24%	31.11%	**31.78%**
국토및지역개발	44.08%	48.28%	48.28%	44.38%	41.71%	39.84%	37.16%	**43.38%**
기타	2.92%	3.08%	3.02%	3.03%	3.00%	2.98%	2.86%	**2.98%**
농림해양수산	53.61%	52.32%	51.33%	50.40%	47.22%	44.03%	45.73%	**49.19%**
문화및관광	34.58%	33.56%	36.73%	34.43%	33.69%	31.15%	32.67%	**33.83%**
보건	64.35%	64.32%	66.86%	66.07%	67.30%	60.44%	62.87%	**64.60%**
사회복지	85.32%	85.38%	86.93%	85.24%	84.54%	84.16%	84.60%	**85.17%**
산업·중소기업및에너지	57.60%	56.09%	74.97%	60.19%	64.29%	44.73%	46.06%	**57.71%**
예비비	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	**0.00%**
일반공공행정	7.44%	7.65%	39.47%	25.62%	10.69%	7.40%	7.61%	**15.16%**
환경	10.32%	11.16%	13.06%	12.60%	12.56%	13.12%	11.79%	**12.09%**
합계	**34.22%**	**34.38%**	**38.73%**	**35.72%**	**33.99%**	**30.82%**	**30.53%**	**34.05%**

추세



국고보조금 추이의 본청 현황을 연도별로 보면, 2018년 27.73%에서 2020년 32.06%로 4.33%pt 증가하였으며, 2021년 31.00%에서 2024년 27.72%로 3.28%pt 감소하였다. 전체연도에서 분야별로 보면, 사회복지가 73.97%로 가장 높았으며, 보건분야 50.39%, 농림해양수산 45.46%, 산업・중소기업및에너지분야 41.49%, 공공질서및안전분야가 36.26% 순으로 나타났다.

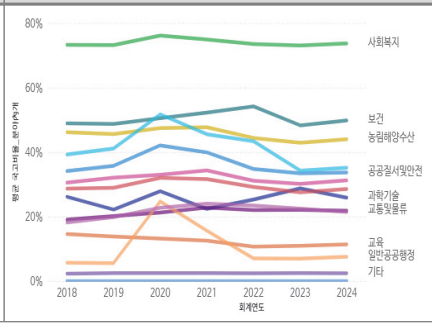
표 3-35 국고보조지원 추이(본청)

(단위: %)

국고보조지원 추이(본청)

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	34.14%	35.75%	42.09%	39.91%	34.79%	33.46%	33.68%	**36.26%**
과학기술	26.16%	22.18%	27.87%	22.39%	25.30%	28.77%	25.88%	**25.50%**
교육	14.58%	13.85%	13.18%	12.57%	10.72%	10.96%	11.41%	**12.46%**
교통및물류	19.08%	20.20%	21.25%	22.78%	22.03%	22.07%	21.86%	**21.33%**
국토및지역개발	30.53%	32.09%	32.97%	34.35%	31.12%	30.16%	31.22%	**31.78%**
기타	2.32%	2.47%	2.51%	2.50%	2.45%	2.50%	2.45%	**2.46%**
농림해양수산	46.18%	45.57%	47.44%	47.69%	44.41%	42.91%	44.01%	**45.46%**
문화및관광	28.68%	28.96%	32.01%	31.64%	29.19%	27.56%	28.57%	**29.52%**
보건	48.90%	48.72%	50.50%	52.28%	54.18%	48.30%	49.81%	**50.39%**
사회복지	73.28%	73.22%	76.13%	74.90%	73.49%	73.07%	73.68%	**73.97%**
산업·중소기업및에너지	39.23%	41.12%	51.70%	45.55%	43.39%	34.29%	35.14%	**41.49%**
예비비	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	**0.00%**
일반공공행정	5.71%	5.58%	24.71%	15.63%	7.05%	7.00%	7.53%	**10.47%**
환경	18.20%	19.86%	22.75%	23.99%	23.44%	22.49%	21.42%	**21.74%**
합계	**27.73%**	**28.21%**	**32.06%**	**31.00%**	**28.91%**	**27.28%**	**27.72%**	**28.99%**

추세



2) 재정자립도 집단별

국고보조지원 추이의 재정자립도(평균)의 현황은, 상위가 2018년 22.27%에서 2024년에 22.49%로 0.22%pt 증가하였으며, 중위는 2018년 29.65%에서 2024년 28.20%로 1.35%pt 감소하였고, 하위는 2018년 26.19%에서 2024년 28.62%로 2.43%pt 감소하였다.

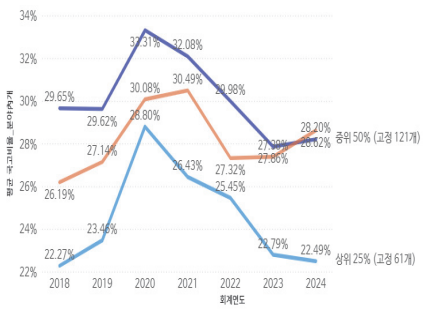
표 3-36 국고보조지원 추이-재정자립도(평균)

(단위: %)

국고보조지원 추이-재정자립도(평균)

회계연도 ▲	상위 25% (고정 61개)	중위 50% (고정 121개)	하위 25% (고정 61개)	합계
2018	22.27%	29.65%	26.19%	**27.10%**
2019	23.46%	29.62%	27.14%	**27.60%**
2020	28.80%	33.31%	30.08%	**31.49%**
2021	26.43%	32.08%	30.49%	**30.43%**
2022	25.45%	29.98%	27.32%	**28.30%**
2023	22.79%	27.86%	27.38%	**26.67%**
2024	22.49%	28.20%	28.62%	**27.12%**
합계	**24.52%**	**30.10%**	**28.17%**	**28.39%**

추세



(1) 재정자립도 상위 25% 그룹

국고보조지원 추이의 재정자립도(상)의 상위 25% 현황은, 2018년 22.27%에서 2020년 28.80%로 5.53%pt 증가하였으며, 2021년 26.43%에서 2024년에는 22.49%로 3.94%pt 감소하였다. 전체연도에서 분야별로 보면, 사회복지분야가 72.33%로 가장 많으며, 보건분야 51.68%, 농림해양수산분야 38.78%, 산업 • 중소기업및에너지분야 35.75%, 공공질서및안전분야 26.00% 순으로 나타났다.

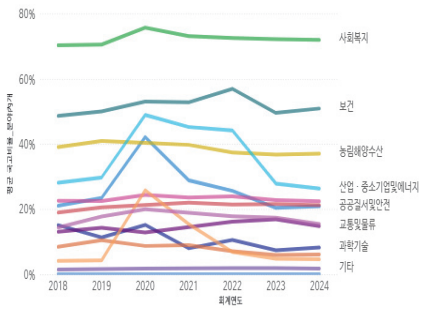
표 3-37 국고보조지원 추이-재정자립도(상)

(단위: %)

국고보조지원 추이-재정자립도(상)

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	21.01%	23.42%	42.12%	28.81%	25.61%	20.37%	20.87%	**26.00%**
과학기술	15.09%	11.32%	15.15%	7.96%	10.52%	7.36%	8.18%	**10.19%**
교육	8.40%	10.44%	8.68%	8.91%	7.08%	5.92%	6.08%	**7.94%**
교통및물류	13.03%	14.26%	12.82%	14.48%	16.13%	16.84%	14.75%	**14.61%**
국토및지역개발	22.56%	22.48%	24.32%	23.56%	23.91%	22.77%	22.42%	**23.15%**
기타	1.41%	1.61%	1.72%	1.80%	1.85%	1.86%	1.76%	**1.71%**
농림해양수산	39.08%	40.94%	40.36%	39.73%	37.40%	36.77%	37.02%	**38.78%**
문화및관광	18.95%	20.52%	21.27%	21.98%	21.39%	21.56%	21.21%	**20.98%**
보건	48.62%	49.98%	53.02%	52.78%	56.94%	49.56%	50.90%	**51.68%**
사회복지	70.32%	70.52%	75.73%	73.14%	72.52%	72.21%	71.96%	**72.33%**
산업 · 중소기업및에너지	28.08%	29.71%	48.94%	45.21%	44.17%	27.84%	26.31%	**35.75%**
예비비	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	**0.00%**
일반공공행정	4.08%	4.25%	25.77%	15.39%	6.84%	4.76%	4.58%	**9.35%**
환경	14.35%	17.71%	19.98%	18.86%	17.81%	17.36%	15.43%	**17.35%**
합계	**22.27%**	**23.46%**	**28.80%**	**26.43%**	**25.45%**	**22.79%**	**22.49%**	**24.52%**

추세



(2) 재정자립도 중위 50% 그룹

국고보조지원 추이의 재정자립도(중)의 중위 50% 현황은, 2018년 29.65%에서 2020년 33.31%로 3.66%pt 증가하였으며, 2021년 32.08%에서 2024년에는 28.20%로 3.88%pt 감소하였다. 전체연도에서 분야별로 보면, 사회복지분야가 76.50%로 가장 많으며, 보건분야 53.48%, 농림해양수산분야 46.95%, 산업·중소기업및에너지 45.19%, 공공질서및안전분야 34.46% 순으로 나타났다.

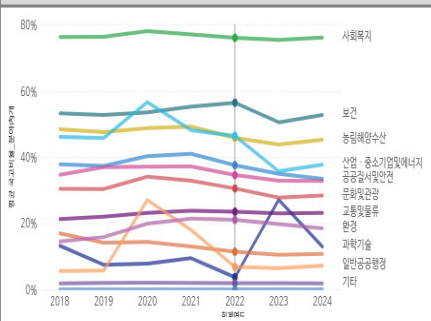
표 3-38 국고보조지원 추이-재정자립도(중)

(단위: %)

국고보조지원 추이-재정자립도(중)

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	37.79%	37.34%	40.25%	41.02%	37.54%	34.93%	33.42%	**37,46%**
과학기술	13.18%	7.45%	7.81%	9.42%	3.68%	27.11%	12.90%	**10,64%**
교육	16.95%	14.14%	14.35%	12.96%	11.38%	10.42%	10.74%	**12,97%**
교통및물류	21.26%	21.99%	23.14%	23.78%	23.49%	23.00%	23.13%	**22,83%**
국토및지역개발	34.63%	37.00%	37.09%	37.16%	34.55%	32.82%	32.81%	**35,14%**
기타	1.83%	1.98%	1.99%	1.96%	1.87%	1.88%	1.81%	**1,90%**
농림해양수산	48.43%	47.52%	48.80%	49.18%	45.83%	43.79%	45.25%	**46,95%**
문화및관광	30.44%	30.33%	34.06%	32.82%	30.51%	27.75%	28.36%	**30,61%**
보건	53.21%	52.72%	53.50%	55.23%	56.44%	50.53%	52.73%	**53,48%**
사회복지	76.32%	76.38%	78.10%	77.08%	76.06%	75.42%	76.14%	**76,50%**
산업·중소기업및에너지	46.09%	45.73%	56.60%	48.14%	46.42%	35.71%	37.71%	**45,19%**
예비비	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	**0,00%**
일반공공행정	5.56%	5.68%	27.02%	17.93%	6.76%	6.39%	7.16%	**10,96%**
환경	14.48%	15.81%	19.88%	21.38%	21.00%	19.77%	18.44%	**18,70%**
합계	**29,65%**	**29,62%**	**33,31%**	**32,08%**	**29,98%**	**27,86%**	**28,20%**	**30,10%**

추세



(3) 재정자립도 하위 25% 그룹

국고보조지원 추이의 재정자립도(하)의 하위 25% 현황은, 2018년 26.19%에서 2020년 30.08%로 3.89%pt 증가하였으며, 2021년 30.49%에서 2024년에는 28.62%로 1.87%pt 감소하였다. 전체연도에서 분야별로 보면, 사회복지분야가 69.56%로 가장 많으며, 농림해양수산분야 46.12%, 보건분야 41.83, 공공질서및안전분야 40.02, 산업·중소기업및에너지 37.07% 순으로 나타났다.

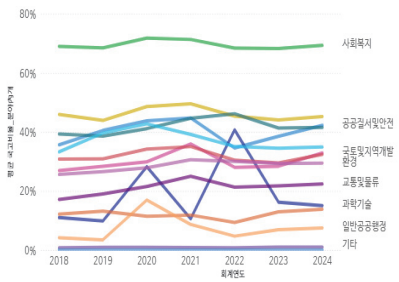
표 3-39 국고보조지원 추이-재정자립도(하)

(단위: %)

국고보조지원 추이-재정자립도(하)

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	35.65%	40.54%	43.80%	44.76%	34.59%	38.53%	42.29%	**40.02%**
과학기술	11.01%	9.84%	28.28%	10.62%	40.73%	16.22%	15.06%	**18.01%**
교육	12.18%	13.16%	11.48%	11.85%	9.36%	12.97%	13.84%	**12.11%**
교통및물류	17.17%	19.00%	21.51%	25.02%	21.32%	21.74%	22.39%	**21.16%**
국토및지역개발	26.93%	28.38%	29.89%	35.97%	28.04%	28.42%	32.94%	**30.08%**
기타	0.77%	0.91%	0.93%	0.89%	0.83%	1.00%	0.99%	**0.90%**
농림해양수산	45.98%	43.92%	48.62%	49.58%	45.39%	44.10%	45.24%	**46.12%**
문화및관광	30.84%	30.93%	34.25%	35.05%	30.48%	29.55%	32.39%	**31.93%**
보건	39.31%	38.59%	41.17%	44.69%	46.17%	41.36%	41.54%	**41.83%**
사회복지	69.03%	68.54%	71.84%	71.36%	68.46%	68.32%	69.36%	**69.56%**
산업·중소기업및에너지	33.28%	39.66%	42.76%	39.22%	35.13%	34.49%	34.92%	**37.07%**
예비비	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	**0.00%**
일반공공행정	4.18%	3.48%	16.96%	8.68%	4.72%	6.90%	7.52%	**7.49%**
환경	25.61%	26.60%	27.89%	30.59%	30.03%	29.32%	29.48%	**28.50%**
합계	**26.19%**	**27.14%**	**30.08%**	**30.49%**	**27.32%**	**27.38%**	**28.62%**	**28.17%**

추세



3) 재정자주도 집단별

(1) 재정자주도 상위 25% 그룹

국고보조지원 추이의 재정자주도(상)의 상위 25% 현황은, 2018년 22.70%에서 2020년 27.10%로 4.40%pt 증가하였으며, 2021년 26.39%에서 2024년에는 25.20%로 1.19%pt 감소하였다. 전체연도에서 분야별로 보면, 사회복지분야가 66.10%로 가장 많으며, 농림해양수산분야 41.69%, 보건분야 41.13%, 공공질서및안전분야 36.68%, 산업·중소기업및에너지분야 34.32% 순으로 나타났다.

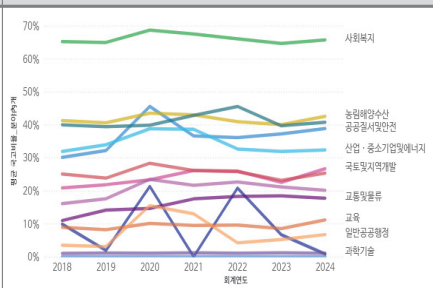
표 3-40 국고보조지원 추이-재정자주도(상)

(단위: %)

국고보조지원 추이-재정자주도(상)

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	30.11%	32.17%	45.53%	36.58%	36.07%	37.20%	38.82%	**36.68%**
과학기술	9.88%	1.90%	21.28%	0.00%	20.81%	6.63%	0.79%	**10.12%**
교육	8.93%	8.19%	10.09%	9.46%	9.59%	8.51%	11.16%	**9.43%**
교통및물류	10.95%	14.14%	14.62%	17.51%	18.26%	18.41%	17.72%	**15.93%**
국토및지역개발	20.82%	21.82%	23.33%	26.13%	25.94%	22.54%	26.68%	**23.89%**
기타	1.01%	1.13%	1.06%	1.20%	1.06%	1.19%	1.04%	**1.10%**
농림해양수산	41.26%	40.57%	43.47%	42.98%	40.89%	40.02%	42.55%	**41.69%**
문화및관광	25.06%	23.80%	28.31%	26.10%	25.78%	23.13%	25.34%	**25.38%**
보건	39.98%	39.39%	39.82%	42.83%	45.52%	39.66%	40.74%	**41.13%**
사회복지	65.19%	64.91%	68.64%	67.49%	65.99%	64.63%	65.70%	**66.10%**
산업·중소기업및에너지	31.88%	33.92%	38.78%	38.59%	32.63%	31.91%	32.34%	**34.32%**
예비비	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	**0.00%**
일반공공행정	3.50%	3.06%	15.47%	13.02%	4.20%	5.21%	6.70%	**7.36%**
환경	16.09%	17.56%	23.45%	21.61%	22.63%	21.10%	20.12%	**20.38%**
합계	**22.70%**	**23.09%**	**27.10%**	**26.39%**	**25.28%**	**24.07%**	**25.20%**	**24.85%**

추세



(2) 재정자주도 중위 50% 그룹

국고보조지원 추이의 재정자주도(중)의 중위 50% 현황은, 2018년 25.19%에서 2020년 29.70%로 3.51%pt 증가하였으며, 2021년 29.60%에서 2024년에는 25.69%로 3.91%pt 감소하였다. 전체연도에서 분야별로 보면, 사회복지분야가 71.15%로 가장 많으며, 보건분야 46.52%, 농림해양수산분야 44.27%, 산업·중소기업및에너지 36.14%, 공공질서및안전분야 34.00% 순으로 나타났다.

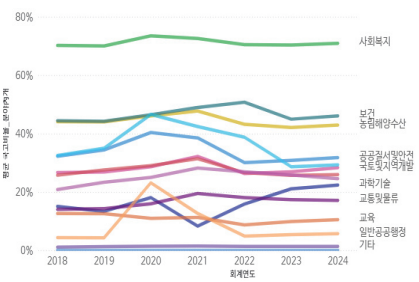
표 3-41 국고보조지원 추이-재정자주도(중)

(단위: %)

국고보조지원 추이-재정자주도(중)

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	32.23%	34.39%	40.35%	38.50%	30.06%	30.77%	31.75%	**34.00%**
과학기술	15.05%	13.35%	18.06%	8.29%	15.85%	21.05%	22.34%	**15.93%**
교육	12.60%	12.56%	10.95%	11.25%	8.69%	9.84%	10.52%	**10.91%**
교통및물류	14.03%	14.27%	15.94%	19.47%	18.07%	17.37%	17.13%	**16.61%**
국토및지역개발	26.66%	26.84%	28.62%	32.17%	26.30%	26.88%	28.32%	**27.96%**
기타	1.07%	1.26%	1.39%	1.45%	1.32%	1.34%	1.36%	**1.31%**
농림해양수산	44.05%	43.98%	46.05%	47.70%	43.16%	42.08%	42.89%	**44.27%**
문화및관광	25.72%	27.53%	29.03%	31.37%	26.62%	25.66%	25.95%	**27.41%**
보건	44.38%	44.17%	46.46%	48.93%	50.73%	44.92%	46.04%	**46.52%**
사회복지	70.17%	69.98%	73.48%	72.57%	70.45%	70.29%	70.90%	**71.11%**
산업·중소기업및에너지	32.48%	34.98%	46.56%	42.41%	38.73%	28.62%	29.28%	**36.14%**
예비비	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	**0.00%**
일반공공행정	4.36%	4.29%	23.12%	12.64%	4.89%	5.37%	5.72%	**8.59%**
환경	20.83%	23.31%	24.97%	28.20%	26.91%	25.84%	24.56%	**24.94%**
합계	**25.19%**	**25.88%**	**29.70%**	**29.60%**	**26.55%**	**25.26%**	**25.69%**	**26.83%**

추세



(3) 재정자주도 하위 25% 그룹

국고보조지원 추이의 재정자주도의 하위 25% 현황은, 2018년 36.03%에서 2020년 40.04%로 4.01%pt 증가하였으며, 2021년 36.46%에서 2024년에는 32.18%로 4.38%pt 감소하였다. 전체연도에서 분야별로 보면, 사회복지분야가 87.37%로 가장 많으며, 보건분야 66.55, 산업·중소기업및에너지 58.36%, 농림해양수산분야 50.16%, 국토및지역개발 45.88% 순으로 나타났다.

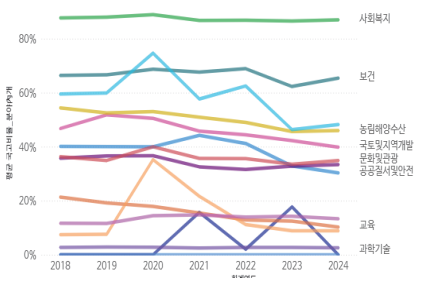
표 3-42 국고보조지원 추이-재정자주도(하)

(단위: %)

국고보조지원 추이-재정자립도(하)

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	40.14%	40.04%	39.99%	44.21%	41.20%	32.85%	30.32%	**38.37%**
과학기술	0.00%	0.00%	0.00%	15.70%	2.04%	17.74%	0.00%	**5.91%**
교육	21.33%	19.17%	17.91%	15.46%	12.91%	12.49%	10.24%	**15.61%**
교통및물류	35.72%	36.57%	36.66%	32.55%	31.56%	32.80%	33.41%	**34.17%**
국토및지역개발	46.75%	51.82%	50.49%	45.75%	44.41%	42.26%	39.84%	**45.88%**
기타	2.75%	2.88%	2.82%	2.50%	2.70%	2.71%	2.61%	**2.71%**
농림해양수산	54.36%	52.52%	53.03%	50.96%	48.98%	45.64%	45.97%	**50.16%**
문화및관광	36.31%	34.91%	39.95%	35.69%	35.63%	33.52%	34.88%	**35.84%**
보건	66.37%	66.64%	68.71%	67.62%	68.88%	62.31%	65.39%	**66.55%**
사회복지	87.70%	87.97%	88.88%	86.77%	86.84%	86.51%	86.96%	**87.37%**
산업·중소기업및에너지	59.50%	59.92%	74.64%	57.67%	62.49%	46.34%	48.22%	**58.36%**
예비비	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	**0.00%**
일반공공행정	7.45%	7.61%	35.22%	21.63%	11.19%	8.90%	8.86%	**14.43%**
환경	11.67%	11.61%	14.45%	14.73%	13.97%	14.26%	13.31%	**13.44%**
합계	**36.03%**	**36.11%**	**40.04%**	**36.46%**	**35.22%**	**32.28%**	**32.18%**	**35.46%**

추세



4) 인구감소지역 집단별

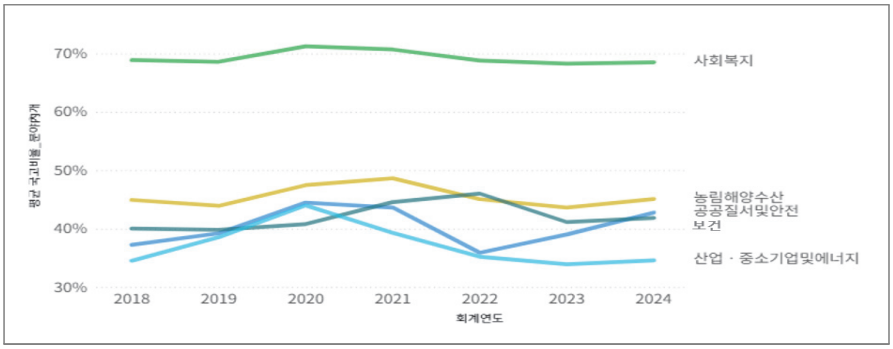
(1) 인구감소지역 그룹

2018년부터 2024년까지의 기간 동안 전국 인구감소지역 89곳의 평균값을 기준으로 국고보조 비중이 높은 상위 5개 세출분야는 사회복지, 농림해양수산, 보건, 공공질서및안전, 산업·중소기업및에너지 순으로 나타났다. 구체적으로, 당해 기간의 평균 국고보조 비중은 사회복지 분야가 약 69.3%를 나타내며 압도적으로 가장 컸고, 농림해양수산과 보건, 그리고 공공질서및안전 분야는 40%를 상회하는 것으로 확인되었다.

표 3-43 인구감소지역(89개)의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	37.23%	39.22%	44.49%	43.64%	35.90%	39.03%	42.77%	**40.32%**
농림해양수산	44.94%	43.93%	47.48%	48.63%	45.07%	43.61%	45.10%	**45.54%**
보건	40.04%	39.81%	40.81%	44.57%	46.02%	41.15%	41.86%	**42.04%**
사회복지	68.88%	68.60%	71.23%	70.69%	68.82%	68.29%	68.51%	**69.29%**
산업·중소기업및에너지	34.53%	38.56%	44.02%	39.33%	35.23%	33.92%	34.61%	**37.17%**
합계	**45.12%**	**46.02%**	**49.61%**	**49.37%**	**46.21%**	**45.20%**	**46.57%**	**46.87%**

그림 3-24 인구감소지역(89개)의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 변화 추이



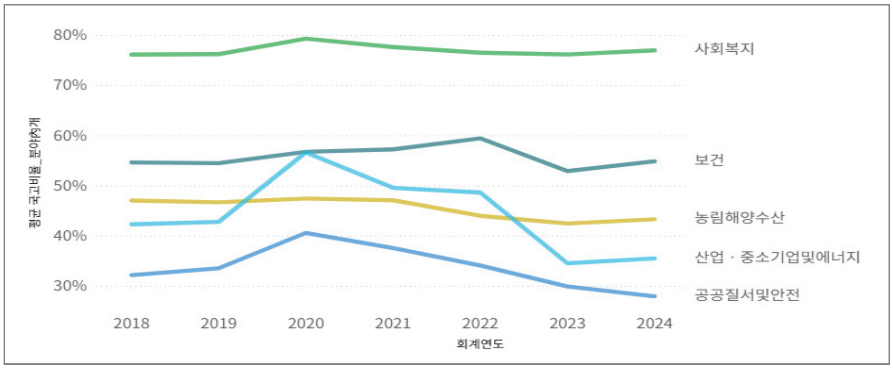
(2) 비인구감소지역 그룹

2018년부터 2024년까지의 기간 동안 전국 비인구감소지역 122곳의 평균값을 기준으로 국고보조 비중이 높은 상위 5개 세출분야는 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업및에너지, 공공질서및안전 순으로 나타났다. 구체적으로, 당해 기간의 평균 국고보조 비중은 사회복지 분야가 약 77.0%를 나타내며 압도적으로 가장 컸고, 보건 분야는 약 55.7%를 나타냈으며, 농림해양수산과 산업·중소기업및에너지 분야는 40%를 상회하는 것으로 확인되었다.

표 3-44 비인구감소지역(122개)의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	32.15%	33.51%	40.56%	37.53%	34.07%	29.89%	27.92%	**33.66%**
농림해양수산	47.02%	46.67%	47.42%	47.06%	43.97%	42.45%	43.28%	**45.40%**
보건	54.61%	54.47%	56.71%	57.22%	59.40%	52.89%	54.84%	**55.74%**
사회복지	76.11%	76.19%	79.26%	77.60%	76.48%	76.12%	76.95%	**76.96%**
산업 · 중소기업및에너지	42.27%	42.77%	56.61%	49.54%	48.61%	34.52%	35.47%	**44.26%**
합계	**50.47%**	**50.76%**	**56.19%**	**53.85%**	**52.58%**	**47.21%**	**47.73%**	**51.25%**

그림 3-25 비인구감소지역(122개)의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 변화 추이



5) 5극 3특 집단별

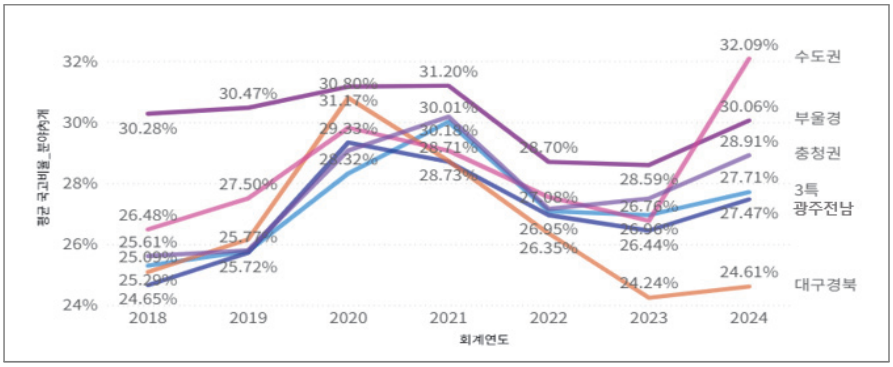
(1) 전체

2018년부터 2024년까지의 기간 동안 5극 3특 각 지역의 평균 국고보조 비중은 매년 25%를 상회하는 것으로 나타났다. 구체적으로, 당해 기간의 평균 국고보조 비중은 부·울·경이 약 30.1%를 나타내며 가장 컸고, 수도권 약 28.5%, 충청권 약 27.8%, 3특(강원, 전북, 제주) 약 27.3%, 광주·전남 약 27.0%, 대구·경북 약 26.6%의 순으로 그 값의 크기가 확인되었다.

표 3-45 5극 3특 지역의 연도별 평균 국고보조 비중

회계연도	3특	광주전남	대구경북	부울경	수도권	충청권	합계
2018	25.29%	24.65%	25.09%	30.28%	26.48%	25.61%	**26.03%**
2019	25.77%	25.72%	26.16%	30.47%	27.50%	25.79%	**26.66%**
2020	28.32%	29.33%	30.80%	31.17%	29.82%	29.07%	**29.65%**
2021	30.01%	28.71%	28.73%	31.20%	29.07%	30.18%	**29.69%**
2022	27.08%	26.95%	26.35%	28.70%	27.54%	27.16%	**27.20%**
2023	26.96%	26.44%	24.24%	28.59%	26.76%	27.49%	**26.66%**
2024	27.71%	27.47%	24.61%	30.06%	32.09%	28.91%	**27.84%**
합계	**27.31%**	**27.04%**	**26.59%**	**30.07%**	**28.47%**	**27.75%**	27.68%

그림 3-26 5극 3특 지역의 연도별 평균 국고보조 비중 변화 추이



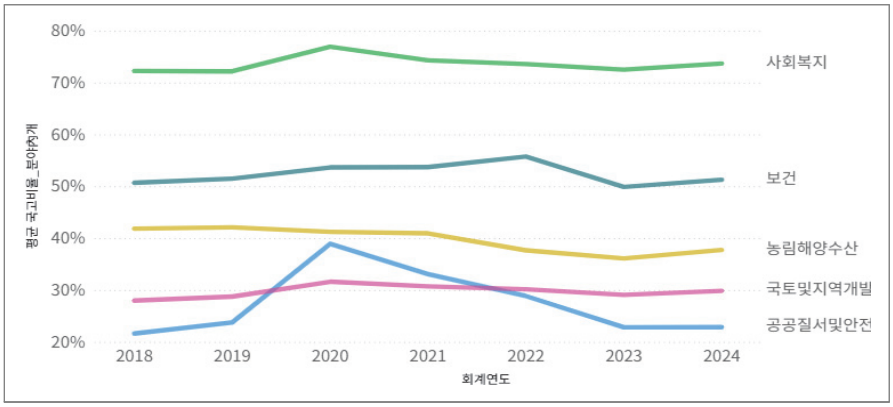
(2) 5극 그룹-수도권

2018년부터 2024년까지의 기간 동안 수도권 지역 모든 지자체의 평균값을 기준으로 국고보조 비중이 높은 상위 5개 세출분야는 사회복지, 보건, 농림해양수산, 국토및지역개발, 공공질서및안전 순으로 나타났다. 구체적으로, 당해 기간의 평균 국고보조 비중은 사회복지 분야가 약 73.6%를 나타내며 압도적으로 가장 컸고, 보건 분야는 약 52.4%를 나타냈으며, 농림해양수산 분야는 약 39.6%로 확인되었다.

표 3-46 수도권 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	21.61%	23.73%	38.91%	33.08%	28.85%	22.83%	22.85%	**27.43%**
국토및지역개발	27.97%	28.74%	31.60%	30.72%	30.15%	29.07%	29.84%	**29.73%**
농림해양수산	41.84%	42.10%	41.21%	40.93%	37.66%	36.11%	37.74%	**39.63%**
보건	50.68%	51.48%	53.64%	53.71%	55.74%	49.88%	51.28%	**52.35%**
사회복지	72.25%	72.17%	76.89%	74.30%	73.58%	72.50%	73.66%	**73.63%**
합계	**42.89%**	**43.67%**	**48.59%**	**46.65%**	**45.34%**	**42.17%**	**43.16%**	**44.64%**

그림 3-27 수도권 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 변화 추이



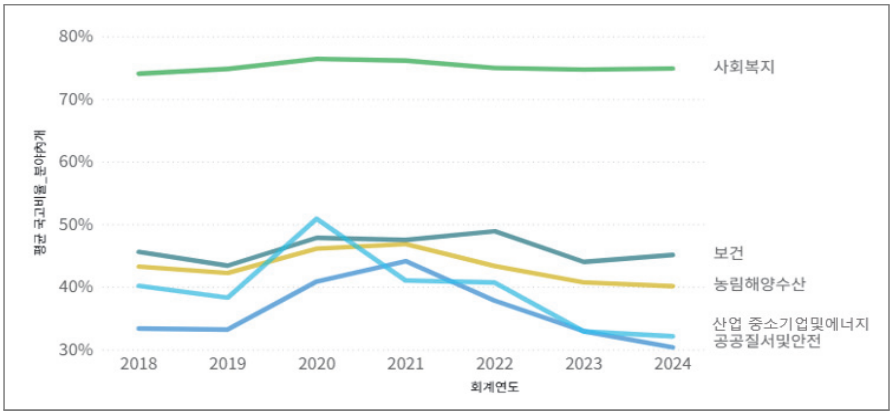
(3) 5극 그룹-대구·경북

2018년부터 2024년까지의 기간 동안 대구·경북 지역 지자체의 평균값을 기준으로 국고보조 비중이 높은 상위 5개 세출분야는 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업및에너지, 공공질서및안전 순으로 나타났다. 구체적으로, 당해 기간의 평균 국고보조 비중은 사회복지 분야가 약 75.1%를 나타내며 압도적으로 가장 컸고, 보건과 농림해양수산 분야는 40%를 상회하였으며, 산업·중소기업및에너지와 공공질서및안전 분야는 35% 이상의 값을 나타냈다.

표 3-47 대구·경북 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	33.35%	33.19%	40.87%	44.11%	37.79%	32.92%	30.34%	**36.11%**
농림해양수산	43.23%	42.21%	46.09%	46.82%	43.33%	40.73%	40.10%	**43.23%**
보건	45.58%	43.39%	47.84%	47.50%	48.87%	43.99%	45.11%	**46.05%**
사회복지	74.02%	74.80%	76.39%	76.12%	74.94%	74.68%	74.86%	**75.12%**
산업 · 중소기업및에너지	40.16%	38.29%	50.88%	41.02%	40.70%	32.88%	32.11%	**39.47%**
합계	**47.27%**	**46.38%**	**52.42%**	**51.12%**	**49.13%**	**45.04%**	**44.51%**	**47.99%**

그림 3-28 대구·경북 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 변화 추이



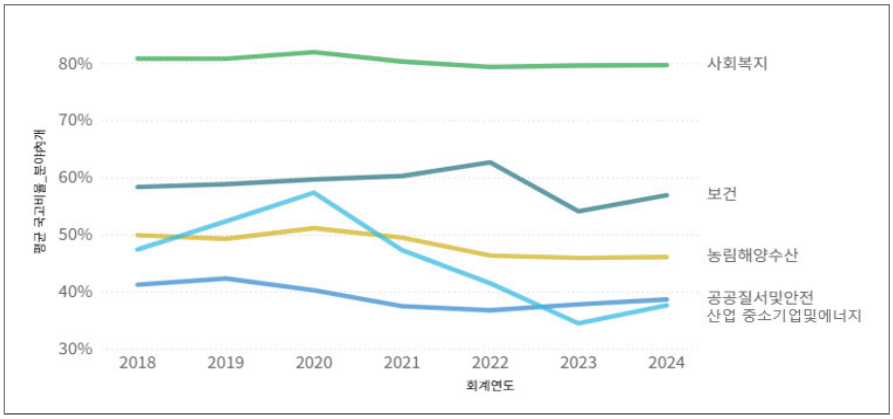
(4) 5극 그룹-부산·울산·경남

2018년부터 2024년까지의 기간 동안 부산·울산·경남 지역 지자체의 평균값을 기준으로 국고보조 비중이 높은 상위 5개 세출분야는 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업및에너지, 공공질서및안전 순으로 나타났다. 구체적으로, 당해 기간의 평균 국고보조 비중은 사회복지 분야가 약 80.4%를 나타내며 압도적으로 가장 컸고, 보건 분야는 약 58.7%를 나타냈으며, 농림해양수산과 산업·중소기업및에너지 분야는 45%를 상회하는 값을 보였다.

표 3-48 부산·울산·경남 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	41.18%	42.28%	40.20%	37.44%	36.72%	37.75%	38.62%	**39.17%**
농림해양수산	49.87%	49.24%	51.10%	49.46%	46.29%	45.89%	46.05%	**48.27%**
보건	58.32%	58.81%	59.64%	60.26%	62.65%	54.07%	56.88%	**58.66%**
사회복지	80.84%	80.79%	81.97%	80.31%	79.37%	79.61%	79.69%	**80.37%**
산업 · 중소기업및에너지	47.37%	52.28%	57.33%	47.25%	41.45%	34.41%	37.58%	**45.38%**
합계	**55.52%**	**56.68%**	**58.05%**	**54.94%**	**53.30%**	**50.35%**	**51.76%**	**54.37%**

그림 3-29 부산·울산·경남 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 변화 추이



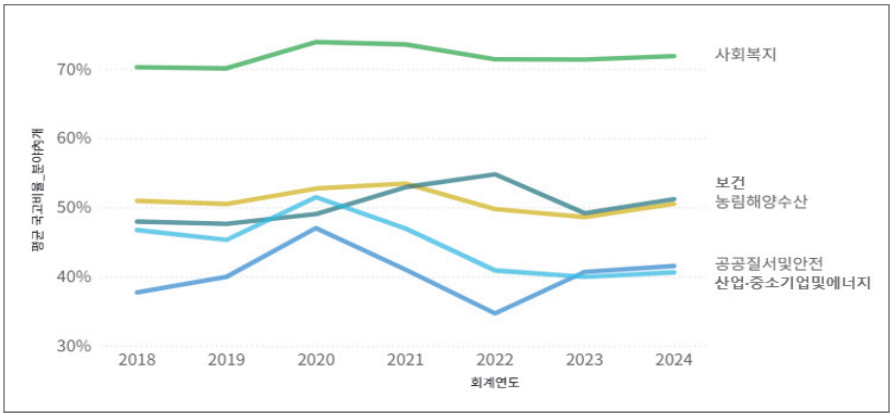
(5) 5극 그룹-충청권(충북, 충남, 대전, 세종)

2018년부터 2024년까지의 기간 동안 충청권 지역 지자체의 평균값을 기준으로 국고보조 비중이 높은 상위 5개 세출분야는 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업및에너지, 공공질서및안전 순으로 나타났다. 구체적으로, 당해 기간의 평균 국고보조 비중은 사회복지 분야가 약 71.8%를 나타내며 압도적으로 가장 컸고, 보건과 농림해양수산 분야는 50%를 상회하였으며, 산업·중소기업및에너지와 공공질서및안전 분야는 40% 이상의 값을 나타냈다.

표 3-49 충청권 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	37.70%	39.94%	47.01%	41.02%	34.68%	40.68%	41.53%	**40.36%**
농림해양수산	50.95%	50.49%	52.73%	53.44%	49.76%	48.60%	50.51%	**50.92%**
보건	47.96%	47.62%	49.04%	52.93%	54.78%	49.16%	51.21%	**50.38%**
사회복지	70.28%	70.11%	73.90%	73.56%	71.43%	71.38%	71.87%	**71.79%**
산업 · 중소기업및에너지	46.74%	45.31%	51.49%	46.97%	40.89%	39.96%	40.62%	**44.57%**
합계	**50.72%**	**50.69%**	**54.83%**	**53.58%**	**50.31%**	**49.95%**	**51.15%**	**51.61%**

그림 3-30 충청권 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 변화 추이



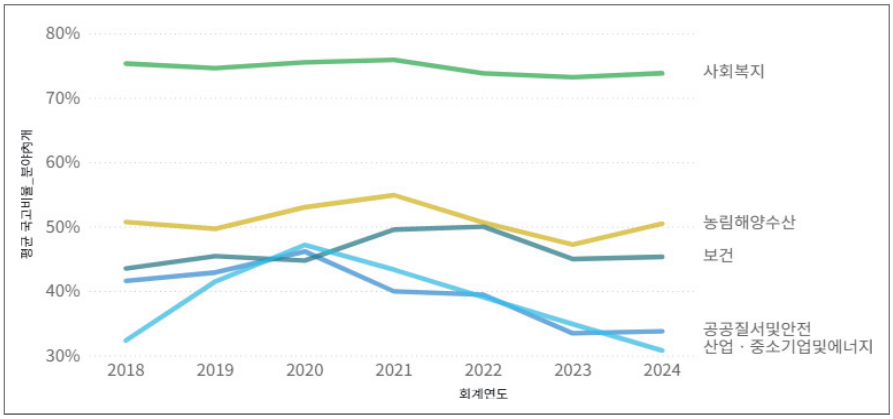
(6) 5극 그룹-광주·전남

2018년부터 2024년까지의 기간 동안 광주·전남 지역 지자체의 평균값을 기준으로 국고보조 비중이 높은 상위 5개 세출분야는 사회복지, 농림해양수산, 보건, 공공질서및안전, 산업·중소기업및에너지 순으로 나타났다. 구체적으로, 당해 기간의 평균 국고보조 비중은 사회복지 분야가 약 74.6%를 나타내며 압도적으로 가장 컸고, 농림해양수산 분야는 약 50.9%를 나타냈으며, 보건 분야는 약 46.2%인 것으로 확인되었다.

표 3-50 광주·전남 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	41.58%	42.88%	46.17%	39.96%	39.44%	33.46%	33.77%	**39.61%**
농림해양수산	50.72%	49.67%	53.01%	54.89%	50.63%	47.22%	50.46%	**50.94%**
보건	43.51%	45.43%	44.74%	49.54%	49.99%	44.97%	45.32%	**46.22%**
사회복지	75.30%	74.61%	75.50%	75.87%	73.78%	73.20%	73.80%	**74.58%**
산업 · 중소기업및에너지	32.32%	41.49%	47.16%	43.31%	39.07%	34.87%	30.76%	**38.43%**
합계	**48.69%**	**50.82%**	**53.32%**	**52.71%**	**50.58%**	**46.74%**	**46.82%**	49.95%

그림 3-31 광주·전남 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 변화 추이



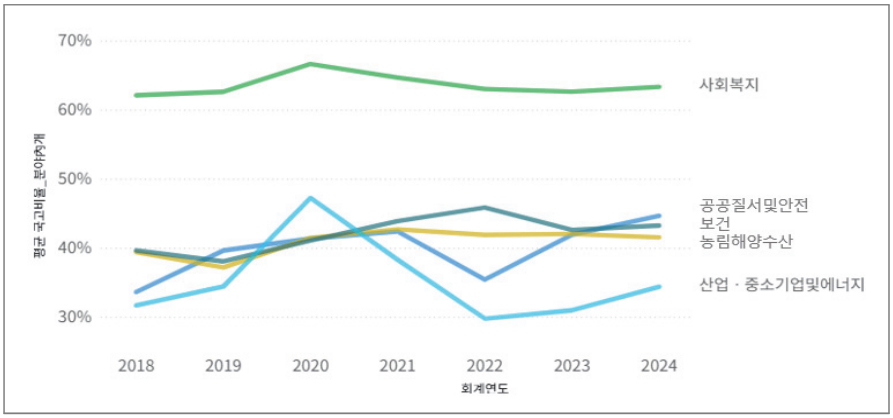
(7) 3특 그룹-강원특별자도

2018년부터 2024년까지의 기간 동안 강원 지역 지자체의 평균값을 기준으로 국고보조 비중이 높은 상위 5개 세출분야는 사회복지, 보건, 농림해양수산, 공공질서및안전, 산업·중소기업및에너지 순으로 나타났다. 구체적으로, 당해 기간의 평균 국고보조 비중은 사회복지 분야가 약 63.6%를 나타내며 압도적으로 가장 컸고, 보건과 농림해양수산 분야는 40%를 상회하였으며, 공공질서및안전과 산업·중소기업및에너지 분야는 35% 이상의 값을 나타냈다.

표 3-51 강원 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	33.61%	39.63%	41.36%	42.38%	35.41%	41.92%	44.65%	**39.85%**
농림해양수산	39.39%	37.19%	41.46%	42.68%	41.89%	42.03%	41.54%	**40.88%**
보건	39.62%	38.06%	41.08%	43.88%	45.83%	42.61%	43.24%	**42.05%**
사회복지	62.08%	62.58%	66.61%	64.65%	62.98%	62.61%	63.29%	**63.55%**
산업 · 중소기업및에너지	31.68%	34.41%	47.23%	38.29%	29.77%	30.98%	34.38%	**35.25%**
합계	**41.28%**	**42.37%**	**47.55%**	**46.38%**	**43.18%**	**44.03%**	**45.42%**	**44.31%**

그림 3-32 강원 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 변화 추이



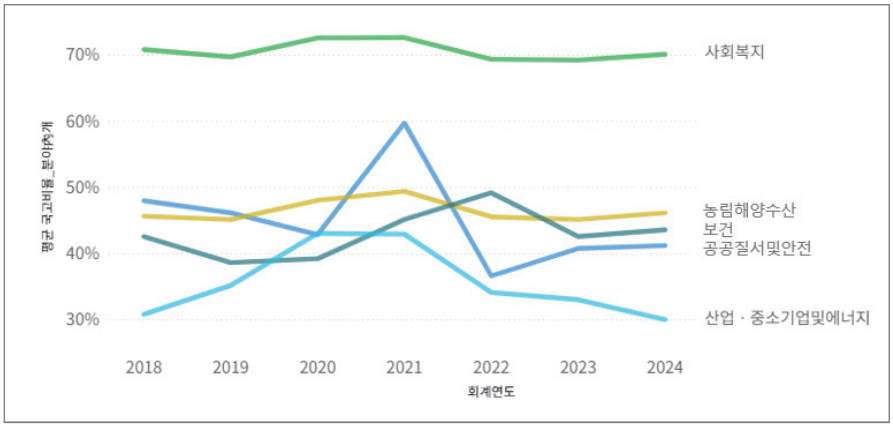
(8) 3특 그룹-전북특별자치도

2018년부터 2024년까지의 기간 동안 전북 지역 지자체의 평균값을 기준으로 국고보조 비중이 높은 상위 5개 세출분야는 사회복지, 농림해양수산, 공공질서및안전, 보건, 산업·중소기업및에너지 순으로 나타났다. 구체적으로, 당해 기간의 평균 국고보조 비중은 사회복지 분야가 약 70.6%를 나타내며 압도적으로 가장 컸고, 농림해양수산과 공공질서 및 안전, 그리고 보건 분야는 40%를 상회하는 것으로 확인되었다.

표 3-52 전북 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	47.94%	46.10%	42.82%	59.66%	36.59%	40.73%	41.17%	**45.00%**
농림해양수산	45.60%	45.10%	48.01%	49.36%	45.51%	45.09%	46.12%	**46.40%**
보건	42.51%	38.58%	39.18%	45.12%	49.14%	42.54%	43.56%	**42.95%**
사회복지	70.77%	69.68%	72.53%	72.59%	69.32%	69.20%	70.07%	**70.60%**
산업 · 중소기업및에너지	30.78%	35.14%	43.01%	42.90%	34.07%	32.99%	29.99%	**35.55%**
합계	**47.52%**	**46.92%**	**49.11%**	**53.93%**	**46.92%**	**46.11%**	**46.18%**	**48.10%**

그림 3-33 전북 지역 지자체의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 변화 추이



(9) 3특 그룹-제주특별자치도

제주특별자치도의 경우 2018년부터 2024년까지의 기간 동안 평균 국고보조 비중이 높은 상위 5개 세출분야는 과학기술, 교육, 교통및물류, 국토및지역개발, 공공질서및안전 순으로 나타났다. 구체적으로, 당해 기간의 평균 국고보조 비중은 과학기술과 교육, 교통및물류 분야가 100%를 나타냈고, 국토및지역개발과 공공질서및안전 분야도 99%를 상회하는 값을 보였다.

표 3-53 제주특별자치도의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야

분야명	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	합계
공공질서및안전	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	98.80%	99.56%	**99.77%**
과학기술	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	**100.00%**
교육	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	**100.00%**
교통및물류	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	**100.00%**
국토및지역개발	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	99.94%	99.36%	**99.90%**
합계	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**	**99.75%**	**99.78%**	**99.93%**

그림 3-34 제주특별자치도의 평균 국고보조 비중 상위 5개 세출 분야 변화 추이



4

본 연구 가용재원 분석에 따른 정책제언

제1절 요약 및 결과의 함의
제2절 중앙-지방 간 재정관계에 대한 정책제언
제3절 연구의 한계

제4장 본 연구 가용재원 분석에 따른 정책제언

제1절 • 요약 및 결과의 함의

1. 요약

재정분권론자는 지방자치 30년 동안 주민들의 삶의 질을 고양하기 위해서는 지방재정분권이 필요하고, 재정분권에 되면 지방자치단체의 재정운용의 자율성이 높아지게 되어 결국 지방자치단체가 주민을 위한 재정사업을 할 것이라고 주장하고 있다. 반면 재정집권론자는 지방자치단체는 예산극대화 행태에 의해서 예산집행의 비효율성이 나타나고 현재 지방자치단체의 재정규모는 부족하지 않다는 주장하고 있다. 결국, 두 주장은 새로운 정부가 들어설 때마다 재정분권의 정책으로 국세-지방세 비중을 8:2에서 7:3 또는 6:4의 확대 및 보통교부세의 법정률 인상의 세입분권과 국고보조금사업의 개선이라는 세출분권이 이슈가 되어왔다. 두 주장의 기저에는 과연 지방자치단체가 이익극대화 집단이건 주민을 위한 집단이건 간에 과연 지자체가 주민들의 삶의 질을 고양하기 위한 자율적인 재원을 소유하고 있는지에 대한 답이 전제되어야 함에도 아직까지 연구가 정교화되지 못하고 있었다.

이에, 본 연구는 두 주장의 기저에 있는 지방자치단체 재정의 충분성에 대해서, 가용재원의 개념을 토대로 이론적 측면과 실증적 측면에서 분석하였다. 주요 분석 결과는 다음과 같다.

1) 가용재원의 개념과 범위 도출

지방자치단체의 가용재원의 개념과 범위를 이론적 논의를 통해서 의미를 구체화하였고, 실무적으로 중요한 가용재원의 개념과 의미가 무엇인지를 보여주었다. 가용재원의 개념과 범위는 접근에 따라 다르지만, ① 사전적 가용재원(재정자립도 재정자주도), ② 운용 가용재원(재정 운용 자율재원), ③ 사후적 가용재원(순세계잉여금)으로 분류된다.

이 중에서 중앙-지방 간 재정관계에서 3년의 예산주기로 볼 때 ② 운용 가용재원은 이 중앙-지방 간 재정관계에서 중요한 가용재원으로 판단하였다. 그 이유는 사전적으로 재정자립도와 재정자주도의 제약 내에서 국고보조사업의 세출구조 내에서는 재정운용의 자율성이 요구되고, 이는 재정운용의 가용재원에 의존되기 때문이다. 따라서, 본 연구에서는 가용재원의 범위를 ② 운용 가용재원으로 좁혀서 이를 "본 연구 가용재원"이라는 표현으로 가용재원을 정의하였다.

2) 가용재원 모델 설립

둘째, 기존의 가용재원을 측정하는 산정방식을 개선하여, 지방자치단체의 실질적인 재량지출의 가용재원을 추출하여 본 연구의 가용재원모델을 수립하였다. 기존 조기현(2015), 김성주 외(2022), 행안부 모델의 한계를 극복하고, 지자체의 재량지출의 특정타당성을 높였다. 기존 모델은 지자체의 최근 예산 통계목을 반영하지 못했고, 지자체 유형별(광역, 기초 시·군, 구) 이전재원 활용에 대한 차이를 반영하지 못했다. 이에 지자체는 중앙-지방 간 재정관계에서 이전재원에 대한 자체 "조례"를 설정하여 재량지출보다는 의무지출이 증가하였다는 점을 간과하여 기존 가용재원 모델로 가용재원 비율을 추정한 결과, 가용재원이 현실을 반영하지 못한다는 점을 밝혔다. 이를 토대로 본 연구의 가용재원 모델에서는 측정타당성을 높이기 위해 5단계의 기준을 통해 규모를 추정하였다. 이 과정에서 기존 가용재원 모델의 한계를 극복할 수 있는 추정방법을 활용하였다. 가용재원을 측정하는 과정에서 특광역시, 기초시군, 자치구의 기능과 역할에 따라 가용재원의 의미가 달리 적용될 수 있다는 시사점을 도출하였다. 즉, 가용재원은 광역본청, 자치구보다는 기초시군에게 더 필요한 지표라는 점이다. 또한, 현실에서 반영될 수 있는 지자체의 예산행태를 반영하는 가용재원의 비율을 도출하였다.

3) 가용재원 모델의 유용성

추정된 가용재원을 통해서 사전적 가용재원(재정자립도와 재정자주도)와 관계를 통해서 지방자치단체의 가용재원의 실태가 어떻게 분포되어 있는지를 기술하였다. 분석결과, 재정자립도보다 가용재원비율이 낮은 지자체, 재정자립도와 재정자주도 사이에 있는 지자체가 있다는 점을 알게 되었다. 지방자치단체가 자체세입과 이전재원을 통해

서 의무지출을 집행하고 재량지출의 수준을 보여주는 근거가 되었다. 또한, 교부세 부족분과 가용재원금액의 차이를 통해서 교부세가 기준재정수요를 충족하기 위해서는 가용재원금액을 늘릴 필요가 있다는 점을 보여주었다.

또한, 지자체의 가용재원의 분포를 통해서, 세입-세출의 영향분석을 실증분석을 통해 밝혔다. 통계분석 결과, 자체세입과 이전재원(교부세)의 확대를 통해 지방자치단체의 가용재원비율이 증가될 수 있다는 점을 밝혔다. 또한 지방자치단체의 세출구조분석을 통해 지자체 그룹별로 국고보조사업이 전 분야에 걸쳐 유사하게 수행되고 있다는 점을 보여주었다.

2. 결과 함의

1) 재정분권과 재정자율성: 정적 개념의 지자체 재정자율성

본 연구는 중앙-지방 간 재정관계에서 지자체의 재정활동 자율성에 관한 논의로부터 출발하였다. 기존의 학자들은 지자체의 재정 자율성을 "스스로 결정하는 권한"이라는 점에서 동의하지만, 자율성의 범위에 대해서는 세입과 세출 측면에서 권한(권민영 외, 2016; 염명배, 2003; 김현조, 2001; 김홍환, 2010)과 포괄적으로 중앙정부로부터의 통제 및 자치능력(이재원 외, 2014; 고성철 외, 2003)으로 달리 개념화하고 있다. 이와 같은 개념은 중앙-지방 간 재정관계의 현상에 대한 재정제도의 평가의 관점으로 볼 수 있다. 반면, Mangioni(2018)는 재정자율성을 "재정분권화라는 과정을 통해서 나타나는 산출물"로 개념화하고, 중앙-지방 간 재정관계에서 재정분권은 중앙정부가 지방정부에게 재정운용에 대한 책임과 권한을 이양하는 것으로 이해하였다. 결과적으로 재정분권의 결실은 지자체의 재정자율성이 증진되는 것으로 나타난다(조창덕 외, 2023). 이와 같은 접근은 중앙-지방 간 재정관계가 정부기능(사무배분)에 따라서 세출배분과 세원배분이 합리적으로 배분되는 과정으로 이행된다는 전제 하에 중앙-지방 간 재정관계를 재정연방주의 이론[20]에 의존하여 당위적인 논의가 지금까지 강조되었다.

하지만, 이와 같은 접근방법은 현상적으로 나타나는 세입분권과 세출분권에 관한 혼

20 재정연방주의 이론은 공공영역에서 서로 다른 계층의 정부가 존재한다고 가정한다. 공공영역에서 기능을 수행하는 책임과 재정도구(fiscal instrument)를 적절한 계층의 정부에 어떻게 배분할 것인가에 관심을 두었다. 즉, 서로 다른 계층의 정부의 기능배분에 따른 재정도구 중에서 어떤 것이 집권화와 분권화 중 적합할 것인가에 관한 기준을 제공한다(전상경, 2009; 33).

재된 상황에서 '세입과 세출의 분권조건'에 대한 구체적인 현상을 설명하는 데 한계가 있다.

중앙-지방 간 재정관계에서는 중앙과 지방의 세입과 세출 기능에 따라 4개의 영역으로 분류된다. 세입과 세출의 두 가지 측면 모두에서 집권과 분권 현상이 동시에 형성된다. 제 I 영역은 전형적인 재정분권 영역으로 중앙정부의 개입 없이 지방세를 통한 자체사업을 수행하게 된다. 이 경우에는 재정자립도, 재정자주도, 가용재원의 개념이 지자체의 영역으로 귀결된다. 반면, 전형적인 재정집권 영역인 제 IV영역에서는 중앙정부가 설계한 구체적인 사업지침에 따른 위탁 수행하는 국고보조금의 영역이기에, 지자체의 재정자립도, 재정자주도, 가용재원의 개념과 범위는 무의미하다. 본 연구의 가용재원의 모델에서 보았듯이, 광역도 본청은 중앙정부의 국고보조금 및 소속지자체의 재원을 이전하는 기능을 담당하기에 가재정분권의 대상에서 논의되는데 한계가 있고, 마찬가지로 특광역시 소속 자치구 역시, 특광역시 기능을 대행하는 데 중점을 두기 때문에 자치구의 재정자립도, 재정자주도, 가용재원의 개념을 적용하는 데 제한적이다.

반면, 제 II 영역과 III 영역은 세출과 세입에서 분권이 혼재되어 있다. 세출분권에서 제 II 영역은 지방교부세-지방사업을 영위할 경우에 세출분권의 의미가 있다. 지방교부세가 중앙사업을 수행하는 데 활용된다면, 지방에서 위탁 수행하면서 의무적인 국고보조사업을 수행하는 지출사업들을 '분권'의 영역에 포함하는 것은 적절하지 않다. 마찬가지로, 제 III영역에서 지방세-중앙사업을 수행할 경우에는 세입분권이 세출분권으로 이어지지 않고 중앙정부의 사업을 수행함으로써 재정사업에서 지방의 재량 정도에 대한 내용을 포함하지 않은 '세출분권'의 용어는 현실의 분권 상황을 왜곡시키는 결과를 가져온다. 다시 말해서, 재정자립도와 재정자주도를 활용한 재정회계의 형식적인 수치는 분권의 본질을 감추는 '분식분권'의 위험을 초래하게 된다. 이와 같은 현상은 예산규모와 총재정사용액의 차이가 커질수록 정부 간 재정관계에서 집권성이 더 높은 것으로 해석해야 할 여지도 크다.

따라서, 본 연구에서는 중앙-지방 간 재정관계에서 정태적으로 산출되는 재정자립도와 재정자주도의 지표에서 도출될 수 있는 재정분권의 감춰진 위험에 대한 검증을 시도하였다는 점에서 의의가 크다.

표 4-1 세입과 세출에서 재정분권 인식을 위한 기본 틀

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

출처: 이재원(2019). 「지방재정론」. 윤성사

기존의 연구에서는 재정분권의 지표를 세입과 세출차원에서 측정하여 분석하여왔다(world bank, 1998; woller and phillips, 1998; Akai and Sakata, 2002; Vo, 2009). 재정분권의 지표는 중앙-지방 간 재정관계에서 세입측면에서는 지방정부의 자체수입 비율, 세출측면에서는 지방정부의 세출비율을 재정분권의 지표로 활용[21]하였고, 이를 지방정부의 재정자율성 대리지표로 활용하였다. 특히, Vo (2009)는 재정분권의 지표를 세입분권과 세출분권지표를 통합하여 재정분권지수를 개발하여, 이를 지수화[22]하여 분석하였다. 하지만, Vo (2009)를 비롯한 재정분권의 지표 역시, 중앙-지방 간 재정관계에서 중앙과 지방의 예산과정의 행태를 반영하지 못한다는 한계를 지니고 있다. 다시 말하면, Vo (2009) 재정분권지수는 다른 표현으로는 재정자립도와 재정자주도의 개념을 혼합하여 재정분권의 대리지표로 활용하였다는 점이다. 이와 같은 지표는 중앙-지방 간 예산과정에서 주고 받는 재원의 이전과정의 동태적인 과정을 담는 데 한계가 있다.

21 OECD (2022)는 Tax Autonomy Indicators를 활용하여 세입차원에서는 과세자주권을 세입분권의 지표로 활용한다. Bach, Blöchliger and Wallau(2009)는 세출자율성을 '하위정부가 직접 지출정책을 수립, 결정, 변경하는 능력'으로 개념화하면서, 사업의 기획, 예산배분 및 집행, 재정성과 전반에 지자체의 영향력을 포함되어야 한다고 주장하고 있다. Dougherty and Leah(2019)는 지방세출 종합자율지표(spending autonomy indicators)를 개념화하였는데, ① 정책자율성, ② 예산자율성, ③ 투입요소 자율성, ④ 산출물 자율성을 포함한다.

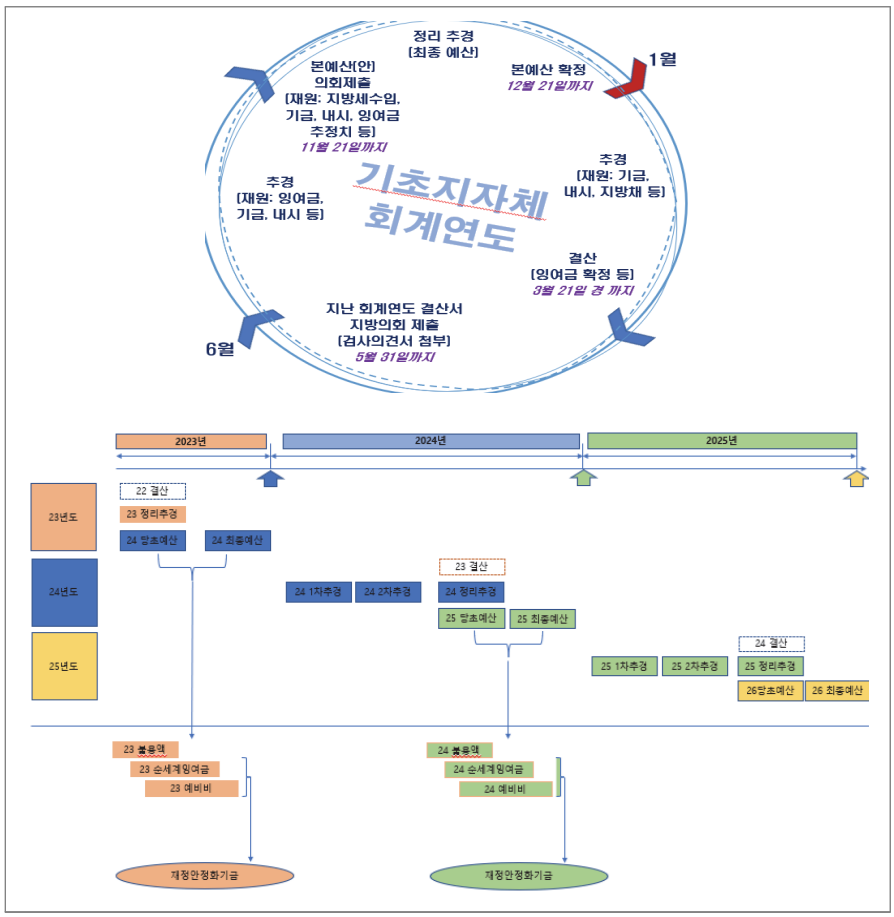
22 Vo(2009)는 재정분권지수를 A(세입분권지표)=(지방정부자체세입/지방정부총지출)와 B(세출분권지표)=(지방정부총지출-이전재원)/(중앙+지방정부총지출)로 구성되는 기하학의 거리로 재정분권지수를 개발하였다(재정분권지수=재정분권지수=루트(A*B)). 그의 재정분권 지수는 세입과 세출측면에서 지방정부의 자율성이 보장될 때 재정분권이 추진된다고 보았다는 점에서 Mangioni(2018)와 맥을 같이한다.

2) 지자체 예산주기에 따른 동적 개념의 지자체 재정자율성: 가용재원 개념

현실에서는 지자체의 3개 연도의 예산계획-결산 주기에서 가용재원은 3가지 차원에서 범위를 정해진다. 당초예산-본예산-추경예산-결산에서 보여주는 가용재원은 t+1연도 예산을 수립할 때는 재정자립도와 재정자주도의 세입측면에서 가용재원을 중심으로 예산을 수립함과 동시, t-1연도의 결산에 따른 순세계잉여금의 잔액의 가용재원을 산출하게 된다. 이와 동시에 t연도의 중앙에서 내려오는 교부세(이전재원)를 세입으로 간주하고, 국고보조금 매칭금액을 의무지출의 세출로 간주하여 세입에서 차감하여 최종예산을 산출한다.

지자체의 예산과정에서 볼 때, 가용재원은 3가지 차원에서 측정된다. 재원조달-재원운용-재원집행의 단계에서 각각 가용재원이 나타난다. 지방자치단체는 재원조달 측면에서 가용재원의 필요성을 주장한다. 반면, 중앙정부는 재원집행측면에서 지자체의 비효율적인 재정활동으로 가용재원을 평가하기에 순세계잉여금, 불용액, 재정안정화기금 등의 집행잔액을 통해서 지자체의 재원활용의 자율성 및 여유로 인식한다. 중앙-지방 간 이러한 인식의 차는 결국 재원을 운용하는 현실을 반영하지 못한다는 한계가 있다. 왜냐하면, 집행잔액으로서의 가용재원으로 인식할 경우에는 측정 시기마다 가용재원의 규모는 지속적으로 변화하게 되기 때문이다. 예를 들면, 연말의 가용재원, 연초의 가용재원, 연중의 가용재원의 규모는 측정시기 마다 다르게 나타나기 때문이다.

그림 4-1 지자체 3개연도 예산주기와 가용재원의 범위



따라서, 중앙-지방 간 재정관계에서 가용재원은 지속적으로 재정사업을 운용되어야 한다는 전제에서 재원을 운용하는 과정에서 “재량지출”의 비중이 가용재원의 개념이 중요하다. 재원운용과정에서 재량지출은 중앙정부의 국고보조사업의 매칭사업에 따라 영향을 받게 되고, 지자체장의 재량적 사업에 따라 영향을 받기 때문이다. 결국, 중앙-지방 간 재정관계에서 가용재원은 유량의 동태적인 현상을 측정할 수 있는 지표가 되어야 유용성[23]이 높아질 것이다. 이를 위해서 본연구의 재원운용 상의 가용재원은 중앙-지자체 간 이전재원의 영향에 따라 세입과 세출의 변동으로 설명된다. 본 연구에서 지

자체의 세입·세출의 영향에 따라 가용재원이 어떻게 변화되었는지를 보여준 실증분석은 현실에서 중앙-지방 간 재정관계에서 지자체의 가용재원이 영향을 받고 있다는 점을 밝혀냈다는 점에서 유용하다고 판단된다.

표 4-2 중앙-지방 간 재정관계에서 가용재원 범위

가용재원	지표	인식
1단계: 재원조달	재정자립도, 재정자주도	지자체에서 활용 재정자립도: 낮음 -〉 낮은 자율성 재정자주도: 낮음 -〉 낮은 자율성
2단계:재원운용	본 연구의 가용재원	중앙-지방 간 재정관계 세입: 재정자립도〈가용재원: 낮은 자율성 세출: 재정자립도〈가용재원〈재정자주도: 자율성 확보
3단계: 재원집행 (순세계잉여금)	순세계 잉여금 (재정안정화 기금)	중앙정부에서 활용 순세계잉여금 : 높은 가용재원 순세계잉여금: 비효율적 재정활동

23 세출측면에서 재정활동의 자율성을 측정하는 지표로 "자체사업의 비중"이 사용되고 있지만, "자체사업의 비중" 역시 "조례"로 지정되는 사업이 되는 순간 "의무지출"의 성격을 띠고 있기 때문에 현실적으로 지자체의 자율적인 가용재원의 범위를 벗어난다고 볼 수 있다.

제2절 • 중앙-지방 간 재정관계에 대한 정책제언

민선 지방자치 30년이 지나면서, 지방재정의 총액 규모는 급증하고 지자체의 재정건전성과 안정성을 위한 재정분권제도 개선이 지속되었다. 역설적으로 대다수의 지방자치단체는 재정자립도가 20% 이하에 머물고 있는 현실은 지자체의 재정자율성이 제고되어야 한다는 주장보다는 중앙정부의 주도적인 보조사업의 개편이 필요하다는 점을 역설적으로 보여주고 있다. 저출생, 고령화의 인구감소 현상에 따라 사회복지 관련 지자체의 세출수요는 급증하고 있기 때문에 지자체의 열악한 자체재원은 중앙정부의 사업에 대응에 미치지 못한다. 대다수의 지자체는 교부세의 자주재원으로 중앙정부의 매칭사업에 대응하고 있다는 현실이다. 이러한 현실에서 지자체의 국세를 지방세로 이양할 경우에는 지자체의 재정격차를 더욱 심화하고, 늘어나는 재정수요를 대응하는 데 한계가 있다. 물론, 행정체제를 개편하여 광역행정체제에서 공동으로 지역의 수요를 대처할 경우에는 현행 행정체제 보다 높은 재정자율성을 확보할 여지가 크다.

따라서, 본 연구에서 중앙-지방 간 재정관계 내에서 지자체의 재정자율성을 확보하기 위해서 가용재원의 개념으로 현실을 진단하고 분석한 결과, 현행 중앙-지방의 재정관계에서 운용되는 재정활동은 주민 삶의 질을 고양하고 주민들이 스스로 문제를 해결하는 자치의 자율성을 고양하는 데 한계가 있다는 점을 지적하였다. 즉, 중앙-지방 간 관계에서 중앙집권적인 재원배분과 사업운용으로 인해, 지방자치단체는 실제 주민들이 필요로 하는 재정사업을 추진하는 데 구조적인 한계가 있다. 주민의 참여와 민주주의 가치에 기반한 주민자치를 실현하기 위해서 중앙집권적인 지방재정운용에서 벗어나 지방자치단체가 당면한 지역문제의 해결을 스스로 가능케 하는 중앙-지방 간 재정관계의 개선이 선행되어야 한다. 이를 위해서는 중앙-지방 간 재정관계에서 세입차원과 세출차원에서 재정제도의 개선방안이 모색되어야 할 것이다.

1. 지방자치단체 세입측면: 교부세 확충

1) 단기차원: 교부세 규모의 확충 및 제도 개선방안

지방재정조정제도란 각 정부의 행정 및 지리적 여건에 따라 기능에 따른 세출-세입의 배분 이후의 정부 간 재정을 조정하는 제도로, 정부 간 재정관계(intergovernment

fiscal relations)에서 재정분권을 실현해나가는 제도적 장치로 이해된다(우명동, 2009; 21). 지방재정조정제도는 중앙-지방 간 기능 배분에 의존하여 지방자치단체의 재정활동에 필요한 재원을 보장하면서 중앙의 재원(국세의 일부 또는 세수)를 일정 기준에 따라 재배분하는 제도이다. 따라서, 각 국가별 재정조정제도는 역사와 정치·경제적 상황에 따라 독자적으로 제도가 설계된다(Bird, 2009). 진노 나오히코(神野直彦)[24]는 사회경제환경변화에 따라 보편적 서비스(universal service)에 대한 재정수요의 증가로 중앙정부의 소득재분배 기능이 지방자치단체로 이전되는 경향이 크다고 진단하였다. 즉, 사회경제 구조의 변화에 따른 노령화 및 여성 진출에 따른 사회복지 서비스가 의료, 교육·문화, 환경, 여가 등의 다양한 서비스와 연계되어 재정수요가 증가하였고, 이와 같은 서비스를 지방자치단체가 담당하고 있다(이정만, 2009; 62-63). 그렇게 때문에 과세자주권이 제약되어 있는 일반재원주의 국가에서는 교부세와 같은 재정조정제도가 지자체의 재정활동의 자율성을 높여주는 주요한 제도로 인식된다.

보통교부세는 '재정부족액(기준재정수요액 – 기준재정수입액)'을 기반으로 교부액을 결정하는 세입·세출 보전방식으로 운영된다. 기준재정수요액은 기초수요액과 보정수요액을 합산한 뒤, 수요부문 자체노력도를 더하거나 빼는 과정을 거쳐 산출되고, 기준재정수입액 또한 이와 유사하게, 기초수입액과 보정수입액을 합산하고 수입 부문 자체노력도를 반영하여 최종적으로 도출된다. 보통교부세의 목적은 지자체의 행정운영경비를 보전한다는 목적을 달성한다는 점에서 최소한의 지자체의 재정사업의 National Minimum의 보장, 보편적이고 균질적인 공공서비스의 제공이라는 국가책무의 근간이 되는 이전재원의 성격이다(조기현·전성만, 2021).

그럼에도, 경기침체에 따른 내국세가 신장되지 않으면서 보통교부세의 보전율의 편차가 커지면서 보통교부세의 '재정완충의 역할'이 감소되고 있는 현실이다. 경기 하락에 따라 보통교부세가 재정부족액을 보전해주는 역할이 아니라 동시에 함께 하락하고 있다는 것은 그 본연의 기능 약화를 의미하며 또한 내국세 연동에 따른 내생적 한계로도 볼 수 있다. 2018년도에 90% 넘는 보전율이 24년도에는 75%까지 하락하였다.

24 진노 나오히코(神野直彦)는 세입자치 중심의 재정분권의 방향성을 주장한다. 세입의 자치가 없으면, 지방자치단체는 중앙정부의 국고보조금을 획득하기 위해서 지방자치단체의 자체 재정사업을 포기하는 재원배분의 우선순위 왜곡에 따른 책임성이 결여된다. 특히, 지방재정조정제도에 의존하는 일반재원주의 입장은 1) 세출의 자율성이 보장되어도 세출규모는 중앙정부에서 결정하는 결과물이라는 점, 2) 이전재원에 기초한 일반재원은 지방자치단체에게 수익과 부담의 불일치를 전제로 하기 때문에 자체재원의 재정책임성이 성립되기 어렵다. 이러한 점에서 재정자립도보다 낮은 가용재원비율을 지닌 지자체는 결국 세출규모가 중앙정부에서 결정하는 것이라는 점을 보여주고 있다.

표 4-3 보통교부세 재정부족액 보전율 추이

(단위: 억 원)

	기준재정수요액	기준재정수입액	재정부족액	보통교부세	재정부족액 보전율
2024	1,427,691	656,924	770,767	598,439	77.64% (75.0%)
2023	1,478,110	690,396	787,714	666,446	84.6% (81.6%)
2022	1,214,619	597,694	616,925	551,042	89.3% (79.2%)
2021	1,10,438	523,572	580,804	445,377	76.7% (73.9%)
2020	1,031,782	493,258	538,525	467,464	86.8% (83.6%)
2019	1,000,399	470,114	530,285	475,976	89.8% (86.4%)
2018	863,171	416,518	446,653	424,696	95.1% (91.5%)

보통교부세의 재정부족액 보전율의 하락은 두 가지의 의미를 지니고 있다. 첫째, 재정자립도가 20% 수준의 대다수 시·군 지자체의 입장에서는 행정운영경비의 고정적 의무지출을 대응하는 데 재원이 소요되고 있다는 점에서 가용재원이 상대적으로 크게 하락하고 있다는 점을 시사하고 있다. 둘째, 보통교부세의 법정률 인상을 통한 보통교부세의 총량이 증가되어야 할 필요가 있다는 점이다. 내국세에 연동되어 있기 때문에 내생적으로 보통교부세의 총액이 감소하는데, 이는 저출생·고령화의 사회경제적 환경변화에 따른 재정수요의 증가에 선제적으로 대응하는 데 한계가 있다는 의미이다. 결국 행정운영경비의 보전이라는 보통교부세의 목적을 달성하는 데 한계가 있다는 점이다.

2018년~2024년 간의 보통교부세 보전액 부족분 추이를 보면 〈표 4-4〉에 나와 있다. 재정부족액 보전율이 낮아질수록 보전액 부족분이 증가하게 되어, 2024년의 경우에는 17조 원 이상의 보전액 부족분이 도출되어 지자체의 안정적인 재정확충에 어려움이 있을 것으로 예상된다. 7년 연평균 약 9조 원의 보전액 부족분이 발생하고 있다.

표 4-4 보통교부세 보전액 부족분 추이

(단위: 억 원)

	기준재정수요액	기준재정수입액	재정부족액 (A)	보통교부세 (B)	보전액 부족분 (A-B)
2024	1,427,691	656,924	770,767	598,439	172,328
2023	1,478,110	690,396	787,714	666,446	121,268
2022	1,214,619	597,694	616,925	551,042	65,883
2021	1,10,438	523,572	580,804	445,377	135,427
2020	1,031,782	493,258	538,525	467,464	71,061
2019	1,000,399	470,114	530,285	475,976	54,309
2018	863,171	416,518	446,653	424,696	21,957

본 연구 실증분석결과에서 보여주었듯이, 가용재원비율이 지방자립도보다 낮은 지자체이면서 교부세 보전액 부족분이 많은 지자체일수록 가용재원비율이 상대적으로 낮다는 점은 교부세 법정률 인상이 필요하다는 점을 시사하고 있다. 세출측면에서 중앙부처의 국고보조사업의 현 수준으로 가정할 때, 보통교부세의 법정률 인상을 통해서 가용재원비율을 높이는 방안이 강구될 수 있다. 현재 보통교부세 법정률 19.24%에서 10조원 규모의 보통교부세가 증액되려면 법정률이 22%~23% 정도 사이에 놓여 있기 때문에, 법정률을 3~4%p. 증가를 통해서 가용재원비율을 높여줄 여지가 있다.

표 4-5 내국세 법정률 변화에 따른 보통교부세 규모

(단위: 억 원, %)

구분	내국세 법정률 변화에 따른 지방교부세 규모							25% ~ 19.24% 차이
	19.24%	20%	21%	22%	23%	24%	25%	
부산	17,464	18,154	19,062	19,969	20,877	21,785	22,693	5,228
대구	18,214	18,933	19,880	20,827	21,774	22,720	23,667	5,453
인천	14,848	15,434	16,206	16,977	17,749	18,521	19,293	4,445
광주	12,668	13,168	13,826	14,485	15,143	15,802	16,460	3,792
대전	11,690	12,152	12,759	13,367	13,974	14,582	15,190	3,500
울산	10,832	11,260	11,823	12,386	12,949	13,512	14,075	3,243
세종	1,254	1,304	1,369	1,434	1,500	1,565	1,630	376
경기	42,721	44,409	46,629	48,850	51,070	53,291	55,511	12,790

구분	내국세 법정률 변화에 따른 지방교부세 규모							25% ~ 19.24% 차이
	19.24%	20%	21%	22%	23%	24%	25%	
강원	61,161	63,576	66,755	69,934	73,113	76,292	79,471	18,310
충북	37,591	39,076	41,030	42,984	44,938	46,891	48,845	11,254
충남	52,766	54,850	57,593	60,335	63,078	65,820	68,563	15,797
전북	60,318	62,700	65,835	68,970	72,105	75,240	78,375	18,058
전남	75,570	78,555	82,483	86,411	90,339	94,266	98,194	22,624
경북	94,789	98,533	103,460	108,386	113,313	118,240	123,166	28,377
경남	66,349	68,970	72,419	75,867	79,316	82,764	86,213	19,863
제주	18,999	19,750	20,737	21,725	22,712	23,700	24,687	5,688
계	597,234	620,824	651,866	682,907	713,950	744,991	776,033	178,798

2) 중장기 차원: 자체재원 확충과 안정적 세입기반 강화

중장기 차원에서 지방의 자체재원 확충과 안정적 세입기반 강화가 필요하다.

첫째, 지방세 확충을 통한 실질적 세입분권 강화를 해야 할 것이다. 현재 국세와 지방세의 비중(약 8:2)을 실질적으로 개선하여, 지방세의 비율을 단계적으로 7:3 이상으로 확대할 필요가 있다. 단순한 세목이양이 아닌, 지방의 조세자율권 강화(세율 조정권, 감면권 부여 등)를 통해 지역의 재정자립을 촉진해야 한다. 이를 위해서는 헌법의 개정을 통해서 조세법률주의에 지방재정분권에 걸맞는 과세자주권 등의 지방의 자율성을 높여야 할 것이다.

둘째, 이전재원 구조의 합리화로, 교부세는 지방 간 재정격차를 완화하는 중요한 장치이지만, 현행 기준재정수요 산정방식은 지역별 가용재원의 현실을 충분히 반영하지 못하고 있다. 따라서, 교부세 산정 시 '운용 가용재원(재정운용 자율재원)' 비율을 반영하여 실질적 재정수요를 평가하도록 개선할 필요가 있다. 교부세 부족분과 실제 가용재원 간의 격차를 줄이기 위해 기준재정수요액 상향 및 보정계수 신설이 필요하다.

셋째, 지방세입 다변화 및 가용재원비율을 제도화하는 것을 제안한다. 지역의 산업·인구 구조에 따라 탄력적으로 활용할 수 있는 "가용재원" 개념을 제도화하여, 특정 목적 없이도 지역 실정에 맞게 지출할 수 있도록 해야 한다. 지역특화세(예: 관광세, 환경세 등) 도입을 검토하여 지방의 재량세입 기반을 강화한다.

2. 지방자치단체 세출측면: 국고보조사업 개선

1) 단기적 차원: 국고보조사업의 구조 개선(포괄보조)

국고보조금은 지방자치단체의 세입을 보장하는 '지방'의 재원인 동시에 세출에서 지방자치단체의 중앙사업을 수행하는 '중앙'의 재원의 성격을 지니고 있다. 중앙정부로부터 지방자치단체로 이전되는 재원이기 때문에 중앙 각 부처가 국고보조금을 많이 확보하면 지역사회에서는 해당 지출 재원을 확충하는 데 유리하지만, 지방재정 여건과 상관없이 중앙정부의 재정관리 관점에서 운용하면 지방재정 압박과 위기의 원인이 된다.

이에, 국고보조사업의 구조적 개선이 필요하다. 국고보조사업은 중앙의 세출통제를 강화해왔지만, 지자체의 사업유사성과 중복성이 높아 효율성이 저하되고 있다. 보조금 사업의 유형별(의무형·선택형·성과형) 분류체계 개편[25]을 통해 지방이 선택적으로 조정 가능한 사업의 비중을 확대해야 한다. 또한, 지방자치단체의 정책성과를 기반으로 성과연계형 보조금제도를 도입[26]하여, 자율성과 책임성을 함께 높인다.

둘째, 지방재정의 운용 자율성 확대다. 이를 위해서는 국고보조율의 설정 및 차등보조의 실효성을 제고하는 방안이 필요하다. 대규모 국고보조사업과 기초생활보장제도, 기초연금 등 전국적으로 통일된 기준의 국고보조사업은 지방재정영향평가를 통해 지방의 재정부담을 정확하게 분석할 필요가 있으며 그 결과를 바탕으로 보조율을 결정하는

25 지방비 부담의 의무성 정도에 따른 국고보조사업의 유형화를 하면 아래 표와 같다. 공모사업의 경우에는 국고지원금에 해당된다.

유형	개념	비고
국고 부담금	중앙-지방정부가 공동으로 수행하는 의무사업 중앙정부가 지방정부에 이전하는 당연의무 지출	법정기준보조율사업, 개별법률 근거 (국가와 지방자치단체)
국고 분담금	공동사무로서 상호간 자율 선택성이 부분적으로 인정되는 사업에 대한 지출	실질적 국가표준적 의무분담 (중앙과 지방의 이해 공유)
국고 지원금	지방정부 자체사업에 대한 장려적 지출	실질적인 신청주의 적용사업 (공모과제 등)
국고 위탁금	중앙정부의 국가사무를 지방정부가 자발적 혹은 법적 의무적으로 위탁 대행 (사무위탁)	100% 국고보조 (위탁수수료-행정관리비용 포함)

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

26 일본은 지역의 실정을 고려한 사업 추진을 위해 지역자주전략교부금을 포괄보조금 형태로 운영하고 있으며, 미국은 혁신 교육 프로그램 전략 포괄보조금(교육부), 모자 보건 서비스 포괄보조금(보건복지부), 국토 안보 포괄보조금(국토안보부) 등 다양한 부처에서 포괄보조금 제도를 운영하고 있다(김태후 외, 2014). 일본의 지역자주전략교부금은 교통안전시설 정비, 소방 방재시설 정비, 학교시설 환경개선, 수도시설 정비 등에 사용됨. 지자체가 사업을 자율적으로 선택하여 사업을 계획하고 사업 비용은 국가가 교부함. 지방발전 및 자율성 확대를 위해 재정사용 용도 지정 폐지, 사무 간소화, 지역 수요 수렴, 조건 불리 지역의 배분 강화에 초점을 두고 운영한다.

방식이 필요하다. 사업별 기준보조율 역시, 사업의 목적이나 사업의 파급효과, 위임사무의 여부, 자치단체의 재정력 수준 등에 따라 보다 합리적인 기준에 의해 보조율을 설정하는 방식으로 개선할 필요가 있다.

표 4-6 지방재정사업의 재원특성과 재정자율성

		강 ← 분권의 강도 → 약			
		자체사업 (지방이양)	**포괄보조**	**통합보조**	**개별보조**
분권화 수 단	분권강도	★★★★★	★★★★	★★	★
	분권형식	기능과 재원의 완전이양	기능의 공유 재원의 포괄이양	중앙중심 기능 중앙중심 재원	집권방식 유지 집행재량 확대
	분권내용	지방의 자주적인 재정운용	포괄분야 범위 내에서 자율운영	신청 절차간소화 영세보조통합운영 사업간 전용 확대	불용액 인정 실질적 신청주의 보조율의 합리화
	성과책임	지방자치단체	중앙 · 지방 공유	중앙정부	
		자체 성과평가	중앙성과관리 정부간 성과계약 의무적 지출규정	중앙의 표준 지침관리 지방의 집행(전달)과정 책임	
수혜의 성격		자치 서비스	국민의 권리 자치 서비스	국민의 권리	
개편의 지향가치		정부간 기능 분담의 재설계		행 · 재정관리의 효율성 제고	
재정분권 연속선		자주재원 – 지방교부세 – 지방양여금 – 보조금			

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

2) 중장기적 차원: 성과책임제도 강화 및 협약제도를 활용한 지방이양 유도

지방재정 효율화 및 평가체계 고도화가 필요하다. 재정운용의 비효율성을 방지하기 위해, 지방재정성과 평가체계를 단순 집행률 중심에서 가용재원 대비 정책효과 중심으로 개편할 필요가 있다. 또한, 중앙부처가 단년도 계속사업을 통해 추진하는 국고보조사업은 지자체로 사무이양을 추진하고 효율적인 구조개선이 필요하다.

협약제도를 통해서 국고보조사업을 수행할 경우에 포괄보조금으로 연계하여 중앙-

지방의 공동책임 하에, 중앙은 관리의 책임과 지방자치단체는 재정성과에 대한 책임을 분리하여 수행할 필요가 있다. 중앙정부는 포괄적인 재정지원하고, 지자체는 단년도 예산집행구조에서 벗어나, 잉여금(순세계잉여금)을 다음 연도 전략적 재투자재원으로 활용하면서 다년간의 예산을 보장하여 사업 재정운영의 안정성을 확보받을 수 있다.

제3절 • 연구의 한계

본 연구는 이론적인 측면에서 활용한 가용재원의 논의와 실무적으로 활용되고 있는 가용재원의 개념 및 범위의 간극을 좁히고자 가용재원의 범위에서 가용재원의 측정까지 검토하였다.

광범위한 내용을 검토하는 과정에서 다음의 연구 한계점이 나타났다.

첫째, 본 연구에서 활용한 가용재원의 개념은 이론적으로 접근한 개념보다는 실무적 차원에서 도출된 개념으로 이론적 접근 또는 실무적 차원에서 다른 의미를 내포하고 있다. 이에, 본 연구에서 규정하는 가용재원의 범위와 개념은 기존의 연구, 이론, 실무자들의 인식에 기초하였기에 자의적인 점이 나타날 여지가 크다. 예를 들면, 재정자립도, 재정자주도, 불용액, 순세계잉여금 등 기존의 개념들이 가용재원에 영향을 준다는 인식 내에서 가용재원 범위 내에서 다시 재정의하는 과정에서 기존의 의미와 중첩성을 내포하고 있다. 이에 독자들은 기존 지표들의 개념과 본 연구에서 가용재원의 개념 사이에서 혼동의 여지가 있을 수 있다.

둘째, 가용재원의 범위와 개념을 정립한 후에 이를 측정하기 위해서 가용재원의 객관적인 개념 내에서 주관성을 배제하여야 하는데, 데이터를 측정하는 과정에서 자료한계 및 인식의 한계로 자의적인 내용이 포함될 여지가 크다. 그렇기 때문에 가용재원을 측정하는 학자 및 기관마다 가용재원의 규모가 다르게 측정될 여지가 크다. 예를 들면, 가용재원을 측정하기 위해 의무-재량지출을 구분하기 위해서는 현재 데이터 및 인식의 기초하에서는 통계목 단위에서 이를 분류하는 방법이 최선이기에, 단위사업별로 지출을 구분하지 못한 한계가 존재한다. 이와 같은 한계는 가용재원의 규모와 직접 연계되기 때문에 가용재원의 규모에 따라 결과의 해석 또한 신중을 기할 필요가 있다.

셋째, 그럼에도 불구하고 기존에 지방자치단체의 재정 자율성에 기초한 지자체의 재정규모의 수준에 대한 연구는 미진하였다는 점에서 본 연구의 가용재원의 규모, 실태 및 수준에 대한 시사점은 중앙-지방 간 재정관계에서 의미있는 기준을 제시할 여지가 있다고 판단된다. 위에서 지적하였듯이, 중앙-지방 간 재정분권의 논의는 실증적인 자료 및 지표를 기준으로 지자체의 재정수요, 세입, 세출 수준에 대한 검토가 생략되어왔다. 이에, 본 연구는 향후 중앙-지방 간 재정분권 논의에 기초가 되는 연구자료를 제시하였다는 점에서 기여도가 있다고 판된다.

참고문헌

강신혁·이환웅. (2024).「재정승수효과 추정에 관한 연구: 시군구 단위분석을 중심으로」. 한국조세재정연구원. 조세재정Brief, 187권.

고제이·김재호·이근재 외. (2013).「중앙과 지방의 사회복지재정 형평화 연구-재정분담체계 재구조화를 중심으로」. 한국보건사회연구원.

권민영·박용호·전지수. (2016). 지방재정자율성이 사회복지지출에 미치는 영향분석: 비대칭 Flypaper Effect를 중심으로.「지방재정」, 26: 132-140.

권오성. (2004). 재정분권화가 도시정부 재정력격차에 미치는 영향.「한국지방자치학회보」, 16(2): 83-101.

권오성·탁현우. (2019).「재정분권 실현을 위한 재정격차 완화방안에 대한 연구」. 한국행정연구원.

권혁진·최미호. (2017). 복지보조사업의 증가가 지자체의 자체사업에 미치는 영향: 시·군·구별 자체사업의 구성과 비중을 중심으로.「한국행정학보」, 51(3): 31-61.

금재덕. (2018). 지방재정조정제도의 역차별 효과.「한국지방재정학회 세미나자료집」, 3-23.

금종예·임현정. (2020). 기초연금 대응지방비가 기초자치단체의 세출 자율성에 미치는 영향.「지방정부연구」, 24(1): 1-24.

김상철·김대철. (2010). 참여정부 이후 지방복지재정 구조변화에 관한 연구: 서울시 국고보조금사업과 지방이양사업을 중심으로.「사회복지정책」, 37(2): 123-150.

김선기·박승규. (2008).「지역간 경제성장격차 변화분석」. 한국지방행정연구원.

김성주·윤태섭. (2020). 재정환경변화에 대응하는 지방재정조정제도의 개선방안: 재정분권 강화와 지방재정조정제도의 역할 변화를 중심으로.「국가정책연구」, 34(3): 29-52.

김성주·전영준·이민아. (2022).「지방자치단체 데이터 기반 재정정책 결정을 위한 재정지표 및 예측모형 개발-가용재원을 중심으로-」. 한국지방행정연구원.

김영주. (1995). 중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 비판적 분석·평가.「지방자치연구」, 7(2): 151-184.

김용성. (2004). 지방교부세의 재정형평화에 대한 연구.「한국개발연구」, 26(2):

105-142.
김은주·최정우·배수호. (2014). 재정압박이 지방자치단체 재정지출에 미치는 영향 분석. 「정책분석평가학회보」, 24(3): 135-161.
김의섭. (2011). 재정분권과 지방재정의 자율성 제고: 참여정부 이후 재정분권을 중심으로". 「재정정책논집」, 13(2): 113-148.
김재훈. (2007). 참여정부 정부간 재정관계의 주요 쟁점 분석: 사회복지부문을 중심으로. 「지방정부연구」, 11(3): 201-219.
김재훈. (2022). 재정분권과 신화: 지방소비세 도입과 확대를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 27(2): 67-108.
김정숙. (2018). 지방자치단체장의 정치적 동학이 세외수입에 미치는 영향. 「지방정부연구」, 22(2): 51-75.
김정훈. (2002). 지방교부세의 형평화 효과: 기준재정수요액의 영향력을 중심으로. 「공공경제」, 7(1): 143-163.
김정훈. (2003). 「지방자치단체 순재정편익과 지역간 균형발전에 관한 연구」. 한국조세연구원.
김종순. (2001). 「지방재정학: 제2판」. 서울: 삼영사.
김종순. (2007). 특별·광역시와 자치구의 세원배분체계 개편. 「한국지방자치학회보」, 12(4): 113-132.
김종순·김성주. (2008). 사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석. 「한국지방재정논집」, 13(1): 35-62.
김진·강혜진. (2019). 조직 여유 자원과 성과의 관계: 지방 공기업 재무적 여유 자원과 성과의 유형별 효과를 중심으로. 「행정논총」, 57(3): 189-226.
김태영. (2008). 재정분권정책에 대한 비판적 고찰과 과제: 참여정부 재정분권정책을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 18(4): 397-423.
김태일. (2014). 「자치단체 보조사업 성격과 보조율 간 관계분석」, 국회예산정책처.
김태일·김재홍·현진권. (2001). 지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과. 「한국지방재정논집」, 6(2): 3-19.
김태희·홍근석·이용모. (2020). 재정분권이 지방정부 재정지출에 미치는 영향 분석: Vo의 재정분권지수를 중심으로. 「융합사회와 공공정책」, 13(4): 3-27.

김현조. (2001). 지방정부 재정자율성:한계와 제고방안. 「지방정부연구」, 5(1): 195-218.

김현아. (2008). 정부간 재정관계의 재정립: OECD 주요국가의 보조금 운용사례를 중심으로. 「재정학연구」, 1(1): 187-210.

김홍환. (2010). 지방정부 세출자율성 측정에 관한 연구. 「지방재정제도연구」. 한국지방재정공제회.

김홍환. (2012). 한국의 중앙정부와 지방정부간 재정관계 분석: 재정통제와 자율재원 분석을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 17(1): 75-102.

김홍환·김경민. (2021). 「지방자치단체 세출자율성 지표 연구」. 한국지방세연구원.

김흥주·구찬동. (2014). 지방자치단체 복지서비스의 지역 간 격차에 관한 연구: 권역별 정부재정 보조의 불평등 완화효과를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 18(1): 99-129.

노호래. (2004). 자치분권시대의 경찰사무 배분방안. 「한국경찰학회보」, 8: 47-71.

라휘문. (2014). 지역발전을 위한 지방재정의 자율성과 책임성, 어떻게 확보할 것인가. 국회입법조사처 주관 「지역균형발전을 위한 지방재정 개선방안」 정책토론회 발표논문.

라휘문. (2016). 지방재정의 자율성과 책임성 진단 및 정책방향. 「지역정책연구」, 27(2): 23-47.

라휘문. (2019). 국세의 지방세 이양 필요성, 이양방법 그리고 대상 세목에 대한 논의. 「한국지방행정연구원 제5차 재정분권전략포럼 발표논문집」.

라휘문·금창호. (2014). 성숙한 지방자치의 구현을 위한 정책추진방향: 신규과제와 추진체계를 중심으로. 「지방행정연구」, 28(2): 163-193.

류민정. (2015). 지방재정압박의 원인과 개선과제: 정부간 재정관계를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 20(1): 113-145.

류영아. (2020). 지방자치단체별 보통교부세의 재정형평화 기능 분석. 「지역정책연구」, 31(1): 1-21.

류춘호. (2003). 공공부문 경쟁논리와 책임성의 부조화에 관한 연구. 「지방정부연구」, 7(4): 315-337.

문동진. (2009). 지역 간 격차에 영향을 미치는 지방재정역량의 구성요소에 관한 연

구. 「국가정책연구」, 23(1): 29-79.
문유석. (2015). 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계: 농정 분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4): 393-416.
박병희. (2006). 지방자치단체 재정자율성 측정지표 활용에 관한 연구, 「지방행정연구」, 20(1): 165-190.
박완규. (1996). 지방자치단체의 재정변수에 대한 실증분석. 「재정논집」, 11(2): 129-147.
박완규 · 이종철. (2001). 우리나라 지방재정 불균등의 실태와 원인 분석. 「재정논집」, 16(1): 209-227.
박정수. (1997). 지방교부세의 형평화 및 재분배 효과 분석. 「재정금융연구」, 4: 25-52.
박종철·금재덕·하현상. (2016). 서울시 자치구간 재정력 격차에 미치는 영향요인 분석. 「지방행정연구」, 30(3): 123-154.
배응환. (2010). 자치단체장과 지방의회의 역할과 권한 및 영향력 - 지방정책과정을 중심으로 -. 「한국행정연구」, 18(4): 171-194.
배인명. (2003). 조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구: 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시를 중심으로. 「정부학연구」, 9(2): 7-212.
배인명. (2011). 지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구, 「국정관리연구」, 6(1): 57-84.
배인명. (2017). 신정부의 재정분권 과제와 추진방안에 대한 소고. 「지방행정연구」, 31(3): 21-49.
배인명. (2020). 지방자치단체 세입 구조의 순세계잉여금에 대한 효과분석. 「지방행정연구」, 34(4): 103-129.
배인명. (2021). 자체재원과 일반보조금의 지방정부 세출 자율성에 대한 효과 분석: 시정부를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 26(3): 1-34.
배준식·이세구. (2008). 지역 간 재정격차 어떻게 해소할 것인가?. 「서울연구원 정책리포트」, 16: 1-18.
복문수. (2016).“수직적 지방재정조정에 의한 수평적 재정조정 효과 분석-기초자치단체의 1인당 재정규모에 의한 GINI 계수값을 기준으로. 「한국자치행정학보」,

30(3): 73-94.
서정섭. (1997).「도시자치단체의 재정격차 결정요인분석과 개선방안」. 한국지방행정연구원
손진상·김창승. (2002). 국가와 지방자치단체간의 사무배분에 관한 연구.「지역발전연구」, 2(2): 133-159.
손호준. (2008). 재정분권을 위한 중앙과 지방간 재원배분 방안.「한국거버넌스학회보」, 15(2): 157-185.
손희준. (2008). 재정분권을 위한 중앙과 지방간 재원배분 방안.「한국거버넌스학회보」, 15(2): 157-185.
손희준. (2010). 지방의 자율성과 책임성 제고를 위한 지방세제 발전방향.「지방재정과 지방세」, 31: 3-35.
손희준. (2015). 환경변화에 대응하는 지방교부세제도 개선방안.「한국지방재정학회 세미나자료집」. 1-25.
손희준. (2015). 미래변화에 대응하는 중앙-지방간 재정관계 정립방향.「지방재정」, 20: 38-71.
신희영. (1995). 지방정부의 자율성과 지방재정조정의 정치적 함의.「한국행정학보」, 29(3): 859-876.
안영훈. (2009). 우리나라 사무구분 체계 개선방안 연구.「지방정부연구」, 13(1): 149-171.
안영훈. (2019). 지자체 간 재정협력: 유럽 지방분권 국가사례.「한국지방행정연구원 제9차 재정분권전략포럼 발표논문집」.
오시환·한동효. (2009). 재정분권화가 재정력격차에 미치는 영향에 관한 연구: 우리나라 16개 광역자치단체를 중심으로.「지방정부연구」, 13(2): 51-73.
오연천. (1988). 지방재정자립도 산정방식의 한계와 지방재정력 측정지표의 활용방안.「행정논총」, 26(2): 267-293.
오연풍. (2012). 우리나라 중앙정부와 지방정부간 체육사무의 배분 분석.「한국체육정책학회지」, 21: 75-92.
염명배. (2003). 지방분권화 시대의 지방재정자율성 및 책임성에 관한 논의.「한국지방재정논집」, 8(2): 33-66.

우명동. (2008). 참여정부 재정분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 '현상'과 '본질'을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 13(1): 125-164.

우명동. (2009). 재정연방주의론과 한국의 정부 간 재정관계에 관한 소고. 「재정정책논집」, 11(2): 93-128.

우명동. (2011). 지속가능지역경제발전과 정부 간 재정관계. 「재정정책논집」, 13(4): 111-151.

우명동. (2012). 재정분권의 현상과 본질: 한국과 네덜란드의 정부 간 재정관계 조정 메커니즘을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 17(3): 65-98.

우명동. (2014). '재정개혁' 논의의 평가와 과제: 정부 간 재정관계 취급실태 분석을 중심으로. 「재정정책논집」, 16(4): 29-75.

우명동. (2019). 「재정연방주의와 정부 간 재정관계」. 성신여자대학교 출판부.

우명동, (2021). 지방재정과 지역경제 관계를 통해서 본 분권과 균형. 「지방세포럼」, 통권 제55호.

원윤희. (2007a). 「자치단체간 수평적 재정불균형의 개념과 그 완화를 위한 정책방향의 모색. 「한국지방재정학회 특별세미나 발표논문집」.

원윤희. (2007b). 지방재정의 수직적 수평적 불균형 완화를 위한 개편방안」. 국회예산결산특별위원회 연구보고서: 1-78.

원윤희. (2008). 「국세-지방세의 합리적 조정방안에 관한 연구」, 서울시립대학교 지방세연구소.

윤영진. (2004). 지방자치단체의 자기책임성 제고방안. 「지방재정」, 2: 77-87.

윤영진. (2016). 「새지방재정론」. 서울: 대영문화사.

이근재 · 정종필 · 최병호. (2009). 재정이전이 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과 분석. 「국토연구」, 60: 233-249.

이기우. (1996). 지방자치발전을 위한 사무배분의 과제. 「지방자치연구」, 8(2): 9-36.

이미애. (2014). 정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구. 「지방정부연구」, 18(1): 337-366.

이성근·임규채·김규섭·서준교. (2015). 지방재정의 재정불균등과 재정격차수준에 관한 분석. 「한국지방자치연구」, 17(2): 173-195.

이상용. (2010). 자치단체 재정운용의 책임성 및 투자효율성 제고: 지방자치단체의

선심성」전시성 예산의 통제방안. 「지방재정과 지방세」, 26: 17-34.
이상용·하능식. (2007) 「참여정부의 재정분권 수준 측정과 정책평가」. 한국지방행정연구원.
이승모·유재원. (2006). 재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의: 수평적 재정형평성의 개선을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(3): 199-218.
이승종·김대욱·김윤지. (2021). 「지방자치론 -정치와 정책-」. 박영사.
이 영·현진권. (2006). 한국의 재정분권 수준은 과연 낮은가?. 「공공경제」, 11(1): 93-120.
이영희. (2012). 재정책임성 제고를 위한 국세와 지방세의 세원배분 재조정, 「한국정책학회보」, 21(3): 361-386.
이영희·김대영. (2007). 광역과 기초간 세원배분에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 12(1): 161-199.
이윤규. (2022). 지방자치단체 사회복지 세출예산의 정치성에 관한 연구: 선거주기와 국회의원-단체장의 정치적 영향력을 중심으로. 「지방행정연구」, 36(3): 87-118.
이장욱. (2021). 「지방자치단체 광역기초간 도비보조금제도 개선방안」. 경기연구원.
이재원. (2009). 포괄보조 방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용 과제: 분권교부세, 균특회계, 그리고 지역사회서비스투자사업을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 14(1): 57-89.
이재원. (2012). 지방재정의 책임성 제고를 위한 정책과제. 「한국지방재정학회 세미나 자료집」, 1-27.
이재원. (2019). 문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제. 「한국지방재정논집」, 24(1): 33-64.
이재원. (2021). 국고보조금제도와 국고보조사업 재정운영체제 개편. 「한국지방세연구원 지방재정 개혁과제 보고서」, 161-192.
이재원·양기용. (2014). 지방재정의 자율성과 책임성에 대한 지방공무원의 인식과 정책과제: 군 자치단체를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 19(1): 77-108.
이재은. (2003). 정부간 재정관계의 재정립. 「지방재정」, 121: 73-85.
이재은. (2006). 지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방향. 「한국지방재정논집」, 11(2): 33-67.

이재현·고승희. (2007). 지방정부의 능력과 자율성 측정에 대한 연구-충남 16개 시군을 중심으로.「지역정책연구」, 18(2): 41-62.

이재은. (2022). 재정분권 개혁의 착종: 이론과 현실의 간극.「한국지방재정논집」, 27(2): 1-66.

이진복·소순창·송병창. (2019). 지방의회와 집행기관의 관계에 관한 실증적 분석 –재의요구권을 중심으로–.「한국지방자치학회보」, 31(1): 75-99.

이진수. (2018). 재정분권을 위한 지방재정법제의 개선방향에 대한 제안적 연구 - '세입집권화론'과 '세출 자율성'으로의 관점 전환을 위한 提言 -.「지방자치법연구」, 18(2): 35-62.

이창균. (2010). 정부간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안.「한국지방재정논집」, 15(2): 109-134.

이창균. (2012). 지방분권 추진에 따른 정부간 재정관계 개선방안에 관한 연구.「재정정책논집」, 14(3): 93-123.

이창균. (2015).「보통교부세 기준재정수요 산정기준 개편방향」. 한국지방행정연구원.

이창균·신두섭. (2007).「자치단체의 투자가용재원 산정 표준모델 개발」. 한국지방행정연구원.

이희태·강재호·배준구·이수구. (2012). 중앙정부와 지방정부 간 사무 및 재원배분 현황과 과제.「한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문집」.

임성일. (1997).「지방자치단체의 재정력 측정모델 개발」. 한국지방행정연구원.

임성일. (1999). 지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구: 일반시를 중심으로.「재정논집」, 13(2): 93-112.

임성일. (2003). 우리나라의 재정분권상태에 대한 분석과 중앙, 지방간 재원배분체계의 재구축.「한국지방재정논집」, 8(2): 129-160.

임성일. (2007). 사회복지 수요증대에 따른 지방재정의 대응전략: 사회복지재정의 환경변화에 따른 중앙, 지방정부간 재정관계 재정립.「지방재정」, 145: 70-94.

임정빈·김성찬·홍근석. (2017). 고향사랑 기부제도의 도입효과 분석: 재원확충과 재정격차 완화 효과를 중심으로.「현대사회와 행정」, 27(4): 69-101.

자치분권위원회. (2018).「자치분권 종합계획(안)」. 서울.

장동호. (2013). 기초자치단체의 사회복지비에 대한 지방재정조정제도의 영향.「사

회복지정책」, 40(1): 121-148.
장덕희. (2017). 지방자치제도 실시 이후 자치단체 재정력 수준의 변화 동향 분석. 「한국정책학회보」, 26(1): 1-24.
정영아·김윤지. (2022). 지방정부는 주민의 수요에 반응하는가?: 2020 기초지방자치단체 공공서비스 분야별 예산을 중심으로. 「지방정부연구」, 26(1): 1-22.
정재진. (2010). 재정분권 실행 수단의 변화에 관한 연구: 통합적 제도 접근방법의 적용. 「정부학연구」, 16(1): 117-154.
정재진. (2011). 재정분권이 지방재정 건전성에 미친 영향. 「정부학연구」, 17(2): 289-325.
정창화·한부영. (2006). 지방분권화의 이론과 원칙 탐색: 독일과 한국의 지방자치단체의 사무배분을 중심으로. 「지방행정연구」, 19(2): 35-64.
조강주. (2018). 재정분권이 지방자치단체 가용재원에 미치는 영향: 16개 광역자치단체를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 29(3): 201-234.
조기현. (2003). 「재정분권화와 지방채정책의 발전방안」. 한국지방행정연구원.
조기현. (2018). 지니계수 분해기법을 이용한 시군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구: 우선배분제도 폐지와 배분기준 변경을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 23(2): 179-206.
조기현·서정섭. (2003). 중앙-지방간 재정관계의 조정. 「한국지방재정논집」, 8(1): 103-134.
조기현·여효성. (2017). 「지방자치단체 가용재원 중장기전망과 정책대응」. 한국지방행정연구원.
조석주. (2012). 지방행정체제 및 자치구 개편 동향과 정책 제언. 「KRILA Focus 제46호」.
조연상·조항석. (2004). 지역균형발전을 위한 재정지표 개발 연구. 「한국지방재정논집」, 9(2): 107-138.
조임곤. (2015). 고령화에 따른 중앙정부와 지방정부 간 재정관계 개혁과제. 「지방재정」, 23: 106-121.
주만수. (2009a). 지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동. 「경제학연구」, 57(3): 101-129.

주만수. (2009b). 지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석. 「재정학연구」, 2(2): 121-149.

주만수. (2010). 지방공공재에 대한 수요와 공공성 추정. 「재정학연구」, 3(1): 77-116.

주만수. (2012a). 자치구 자체재원 확대의 이전재원에 대한 효과 분석. 「서울도시연구」, 13(4): 147-165.

주만수. (2012b). 특별·광역시 조정교부금제도의 비교 분석 및 정책적 시사점. 「서울도시연구」, 13(2): 17-43.

주만수. (2014). 지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자주도 활용. 「경제학연구」, 62(3): 119-145.

주재복. (2013). 「미국의 정부간 관계와 지방정부의 협력적 거버넌스」. 한국지방행정연구원.

지은초·박완규. (2016). 우리나라 광역자치단체의 재정자립도 격차는 줄어들고 있는가. 「지역연구」, 32(3): 45-62.

최병호. (2004). 지방분권특별법과 지방자치단체의 재정격차 완화 방안. 「지방재정」, 2004(2): 56-76.

최병호. (2007). 재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색. 「한국지방재정논집」, 12(1): 129-160.

최병호. (2008). 미국의 재정분권과 지방세제 개혁. 「한국지방재정학회 세미나자료집」, 75-109.

최병호. (2010). 지방소비세 도입의 재원배분효과 분석. 「한국경제연구」, 28(3): 149-182.

최병호. (2015). 고령화에 따른 광역-기초단체 간 재정관계 개편과제: 특별·광역시와 자치구간 관계를 중심으로. 「지방재정」, 23: 122-137.

최병호·정종필. (2007). 재정분권과 지방재정의 과제: 지방세 중심의 구조와 지방정부의 적정규모를 중심으로, 「한국지방재정학회 지방재정세미나 자료집」, 51-76.

최영출. (2022). 새 정부의 지방분권과 지역균형발전 정책의 방향성. 「지방행정연구」, 36(4): 3-44.

최원구·허등용·김진아. (2017). 보통교부세의 지방재정형평화 및 재정력순위변동 효과분석. 「한국지방재정논집」, 22(2): 59-93.

최원익. (2008). 재정분권화와 경제성장의 관계에 관한 실증분석. 「한국지방자치학회보」, 20(3): 89-107.

하재룡. (1996). 중앙-지방간 행정사무의 배분방안. 「지방행정연구」, 11(2): 65-92.

하혜수. (2001). 지방정부 자율성 수준 측정에 관한 연구: 지방공무원의 주관적 인식을 중심으로, 「한국지방자치학회보」, 13(3): 25-49.

한동효·오시환. (2008). 재정분권화에 따른 지방정부간 재정력격차에 관한 연구, 「한국지방정부학회 2008년도 동계학술대회 논문집」, 267-295.

한부영 외. (2014). 「새로운 판별기준에 따른 국가 총사무 재배분 조사표 작성」. 지방자치발전위원회.

한재명·최은철. (2021). 「중장기 지방재정전망 모형 연구」. 한국지방세연구원.

한재명·최진섭·소준영. (2019). 「지방자치단체 간 세수불균형 완화를 위한 세목조정 방안」. 한국지방세연구원.

허문구. (2006). 지역간 소득격차의 결정요인 분석. 「산업경제분석」, 7: 49-62.

홍준현. (2006). 지역격차의 실체 분석. 「한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집」, 15-48.

황소하. (2016). 지방재정조정제도의 형평화 효과와 재정력 역전: 경기도 조정교부금 제도를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 21(3): 93-125.

Alesina, A., & Paradisi, M. (2017). Political budget cycles: Evidence from Italian cities. *Economics & Politics,* 29(2): 157-177.

Allain-Dupré, D. (2018). Assigning Responsibilities across Levels of Government. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism,* 24.

Arapis, Theodoros, & Reitano, Vincent. (2018). A Glimmer of Optimism in Government Savings Accumulation? An Empirical Examination of Municipal Unassigned Fund Balance in Florida. *Public Finance Review,* 46(3): 389–420.

Aronson, J. R., & Lambert, P. (1994). Decomposing the Gini Coefficient to Reveal the Vertical, Horizontal, and Reranking Effects of Income Taxation.

National Tax Journal, 47(2): 273-294.

Atkinson, A. (1981). *Horizontal Equity and the Distribution of the Tax Burden.* In H. Aaron & M. Boskin (Eds.), The Economics of Taxation. Washington, DC: Brookings Institution.

Bach, S., Blöchliger, H., & Wallau, D. (2009). The spending power of sub-central governments: a pilot study. *OECD Economics Department Working Papers,* No. 705, OECD, Paris.

Bardhan, Pranab. (2004). Governance Issues in Delivery of Public Services. *Journal of African economies,* 13, AERC Supplement 1, 2004.

Bardhan, Pranab. (2022). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Ecopnomic Perspectives,* 16(4), Fall 2002.

Bahl, Roy W. (1999a). Fiscal Decentralization as Developmental Policy. *Public Budgeting & Finance,* 19(2): 59-75.

Bahl, Roy W. (1999b). *Implementation Rules for Fiscal Decentralization.* Paper present at the International Seminar on Land Policy and Economic Development. Taiwan.

Bird, R. (1993). Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *Ntional Tax Journal,* XLVI.

Bird, R. (2003). *Fiscal Flows, Fiscal Balance and Fiscal Sustainability.* Georgia State University.

Bird, R. M., & Tarasov, A. V. (2004). Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations. *Environment and Planning C: Government and Policy,* 22(1): 77-102.

Boex, J., & Martinez-Vazquez, J. (2004). *Developing the Institutional Framework for Intergovernmental Fiscal Relations in Decentralizing LDTCs.* Working Paper 04-02. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Bourgeois III, L. J. (1981). On the measurement of organizational slack. *Academy of Management review,* 6(1): 29-39.

Bourgeois, L. J., & Sıngh, J. V. (1983). *Organizational slack and political behavior within top management groups.* In Academy of management proceedings: pp. 43-49.

Bonet-Morón, J., & Ayala-García, J. (2020). The territorial fiscal gap in Colombia. *Regional Science Policy & Practice,* 12(1): 7-24.

Bowman, H. W., Keating, E. K., & Hager, M. (2005). *Organizational slack in nonprofits.* Paper presented at the 2005 Annual Meeting of the Academy of Management at Honolulu, Hawaii.

Bradbury, K. L., Ladd, H. F., Perrault, M., Reschovsky, A., & Yinger, J. (1984). State aid to offset fiscal disparities across communities. *National Tax Journal,* 37(2): 151-170.

Bradley, S. W., Wiklund, J., & Shepherd, D. A. (2011). Swinging a double-edged sword: The effect of slack on entrepreneurial management and growth. *Journal of business venturing,* 26(5): 537-554.

Brennanan, G. and J. Buchanan. (1980). *The Power of Tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution.* Cambridge: Cambridge University Press.

Busch, T. (2002). Slack in public administration: conceptual and methodological issues. *Managerial Auditing Journal,* 17(3): 153-159.

Cheng, J. L., & Kesner, I. F. (1997). Organizational slack and response to environmental shifts: The impact of resource allocation patterns. *Journal of management,* 23(1): 1-18.

Chi, Keon S. (2004). The Contributions of the U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations: A Retrospective Assessment. *State & Local Government Review,* 36(3): 231–233.

Choudhry, S., & Perrin, B. (2007). *The Legal Architecture of Intergovernmental Transfers: A Comparative Examination.* In R. Boadway & A. Shah (Eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice.* The World Bank.

Cohen, M. D.; March, J. G.; & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of

organizational choice. *Administrative Science Quarterly,* 17(1): 1-25.

Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). *A behavioral theory of the firm. Englewood Cliffs.* NJ: Prentice-Hall.

Dahlby, B. G. (2005). *Dealing with the fiscal imbalances: Vertical, horizontal, and structural.* CD Howe Institute.

Dilger, Robert J. (2015). *Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues.* Washington D.C..

Dimmick, D. E. & Murray, V. V. (1978). Correlates of substantive policy decisions in organizations: The case of human resource management. *Academy of Management Journal,* 21(4): 611-623.

Duncombe, W., & Hou, Y. (2014). The savings behavior of special purpose governments: A panel study of New York school districts. *Public Budgeting & Finance,* 34(3): 1-23.

Ebel, Robert D., and Yilmaz, Serdar. (2002). On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. *Washington, D. C.: World Bank Policy Research Working Paper*, 2809: 1-47.

Ejobowah, John Boye. (2018). The Second-Generation Theory of Fiscal Federalism: A Critical Evaluation. *Perspectives on Federalism,* 10(1): 222-245

Faggi, Marisa & Anna Parziale. (2016). A New Perspective for Fiscal Federalism: The NK Model. *Journal of Economic Issues,* 50(4): 1069-1104.

Feldstein, M. (1976). On the Theory of Tax Reform. *Journal of Public Economics,* 6(1-2): 77-104.

Fisher. R. (1996). *State and Local Public Finance.* Irwin.

Fukasaku, Kiichiro & de Mello, Luiz R. Jr.(eds.). (1999). *Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issue.* Paris: OECD.

Gianakis, G. J., & Snow, D. (2007). The Implementation and Utilization of Stabilization Funds by Local Governments in Massachusetts. *Public Budgeting & Finance,* 27(1): 86-103.

Gomes, S. (2012). Fiscal powers to subnational governments: reassessing the

concept of fiscal autonomy. *Regional & Federal Studies,* 22(4): 387-406.

Gorina, E., Maher, C., & Park, S. (2019). Toward a Theory of Fiscal Slack. *Public Budgeting & Finance,* 39(4): 48-74.

Gramlich. Edward M. (1985). *"Reforming US Federal Fiscal Arrangements" in American Domestic Priorities.* ed. by J. M. Quigley & D. L. Rubinfeld, University of California Press.

Guo, Hai, & Wang, Wen. (2017). A Spatial Analysis of Florida County Governments' Unreserved General Fund Balances. *Public Budgeting & Finance,* 37(3): 71-88.

Hamel, G., & Prahalad, C. K. (1990). Corporate imagination and expeditionary marketing. *Harvard Business Review,* 69(4): 81-92.

Hendrick, R. (2006). The Role of Slack in Local Government Finances. *Public Budgeting & Finance,* 26(1): 14-46.

Hou, Y. (2003). What stabilizes state general fund expenditures in downturn years budget stabilization fund or general fund unreserved undesignated balance?. *Public Budgeting & Finance,* 23(3): 64-91.

Hou, Y., & Moynihan, D. P. (2007). The case for countercyclical Fiscal capacity. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 18(1): 139-159.

Hou, Y., & Brewer, G. A. (2010). Substitution and Supplementation between Co-Functional Policy Instruments: Evidence from State Budget Stabilization Practices. *Public Administration Review,* 70(6): 914-924.

Jin, Jing and Zou, Heng-Fu. (2002). How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size?. *Journal of Urban Economics,* 52(2): 270-293.

Joyce, P. G. (2001). What's so Magical about Five Percent? A Nationwide Look at Factors that Influence the Optimal Size of State Rainy Day Funds. *Public Budgeting & Finance,* 21(2): 62-87.

Kim, Cheong., & Park, Sanghee. (2021). When Push Comes to Shove: The Effect of Economic Crisis on the Spending of Government Savings. *International*

Journal of Public Administration, 1-15.

Kornai, J., Maskin, E., & Roland, G. (2003). Understanding the soft budget constraint. *Journal of economic literature,* 41(4): 1095-1136.

Ladd, Helen F., & John Yinger. (1991). *America's ailing cities: Fiscal health and the design of urban policy.* JHU Press.

Lee, S. (2011). How Financial Slack Affects Firm Performance. *Journal of Economic Research,* 16(1): 1-27.

Lessmann, C. (2006). *Fiscal decentralization and regional disparity: a panel data approach for OECD countries.* Ifo working paper.

Litvack, Jennie, et al. (1998). *Decentralization in Developing Countries.* Washington, D.C.: The World Bank.

Lukka, K. (1988). Budgetary biasing in organizations: Theoretical framework and empirical evidence. *Accounting, Organizations and Society,* 13(3): 281-301.

Mangioni. (2018). *Fiscal decentralisation and autonomy.* In Tomlinson & Spiller (Eds.), Australia's Metropolitan Imperative: An Agenda for Governance Reform (pp. 175-191). CSIRO Publishing.

Martin, Fernando M. (2014). The Federal Budget: How the U.S. Got Here, and Where It is Headed. *The Federal Reserve Bank of St. Louis' The Regional Economist,* 22(3): 10–11.

March, J. G. & Olsen, J. P. (1976). Ambiguity and Choice in Organizations. *American Journal of Sociology,* 84: 765-767.

Marlowe, J. (2005). Fiscal Slack and Counter-Cyclical Expenditure Stabilization: A First Look at the Local Level. *Public Budgeting & Finance,* 25(3): 48-72.

Marlowe, J. (2011). Beyond 5 Percent: Optimal Municipal Slack Resources and Credit Ratings. *Public Budgeting & Finance,* 31(4): 93–108.

Meloche, Jean-Philippe, et al., (2004). Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?. *Washington, D.C.: World Bank Policy Research Working Paper,* 3254: 1-28.

Mishina, Y., Pollock, T. G., & Porac, J. F. (2004). Are more resources always

better for growth? Resource stickiness in market and product expansion. *Strategic Management Journal,* 25(12): 1179-1197.

Musgrave, R. A. (1959). *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy.* McGraw-Hill.

Musgrave, R. A. (1961). *Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism.* Public Finance: Needs, Sources, and Utilization, Princeton Univ. Press.

Musgrave, R., & Thin, T. (1948). Income Tax Progression 1929-48. *Journal of Political Economy,* 56(6): 498-514.

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative democracy.* Chicago und New York.

Niskanen, W. A. (1994). *Bureaucracy and public economics.* Edward Elgar Pub.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism.* Harcourt Brace Jovanovich, Inc.

Oates, W. E., (1990). *Decentralization in the Public Sector: An Overview.* in R. Bernett (ed.), Decentralization, Local Governments, and Markets. Oxford: Oxford University Press.

Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature,* 37(3): 1120-1149.

Oates, W. E. (2001). Fiscal Cmptetition and European Union : Contrasting Perspectives. *Regional Science and Urban Economics,* 31(2-3): 133-145.

Oates, W. E. (2005). Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance,* 12(4): 349-373.

Plotnick, R. (1985). *A Comparison of Measures of Horizontal Inequity.* In M. David & T. Smeeding (Eds.), Horizontal Equity, Uncertainty, and Economic Well-Being. Chicago: University of Chicago Press.

Prud'Homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The world bank research observer,* 10(2): 201-220.

Psycharis, Y., Zoi, M., & Iliopoulou, S. (2016). Decentralization and local government fiscal autonomy: evidence from the Greek municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy,* 34(2): 262-280.

Qian, Yingyi and Barry R. Weingast. (1997). Federalism as Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspective,* 11(4): 83-92.

Rescohvsky, A. (2007). *Compensating Local Governments for Difference in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization System.* in Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. World Bank.

Reschovsky, Andrew. (2018). The Tax Autonomy of Local Governments in the United States. *La Follette School Working Paper,* 2018-009.

Rodden, Jonathan & Susan Rose-Ackerman. (1997). Does Federalism Preserve Markets?. *Virginia Law Review,* 83(7): 1521-1572.

Rose, S., & Smith, D. L. (2012). Budget Slack, Institutions, and Transparency. *Public Administration Review,* 72(2): 187–195.

Shah, A. (2007a). *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers.* In R. Boadway & A. Shah(eds.) Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank.

Shah, A. (2007b). *Institutional Arrangements for Intergovernmental Fiscal Transfers and a Framework for Evaluation.* In R. Boadway & A. Shah(eds.) Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank.

Shah, A. (2007c). *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives.* McGil-Queen's University Press.

Sharfman, M. P., Wolf, G., Chase, R. B., & Tansik, D. A. (1988). Antecedents of organizational slack. *Academy of Management Review,* 4: 601–614.

Sharma, S. (2000). Managerial interpretations and organizational context as predictors of corporate choice of environmental strategy. *Academy of Management Journal,* 43: 681–710.

Sharma, C. K. (2012). Beyond gaps and imbalances: Re-structuring the debate on intergovernmental fiscal relations. *Public Administration,* 90(1): 99-128.

Shon, Jongmin, & Kwak, Sunjoo. (2020). Managing Fiscal Volatility: An Empirical Analysis of California County Governments' Saving Behavior. *American*

Review of Public Administration, 50(3): 328-345.

Simsek, Z., Veiga, J. F., & Lubatkin, M. H. 2007. The impact of managerial environmental perceptions on corporate entrepreneurship: Towards understanding discretionary slack's pivotal role. *Journal of Management Studies,* 44: 1398-1424.

Singh, J. V. (1986). Performance, slack, and risk taking in organizational decision making. *Academy of management Journal,* 29(3): 562-585.

Stewart, La Shonda M., Hamman, John A., & Pink-Harper, Stephanie A. (2017). The Stabilization Effect of Local Government Savings: The Case of Illinois Counties. *Public Budgeting & Finance,* 38(2): 23-39.

Smith. B. (1971). *Accountability and Independence in the Contract State.* In B.Smith and D.C. Hauge(eds.), The Dilemma of Accountability in Modern Government. Macmillan.

Smoke, P. (2016). *Looking Beyond Conventional Intergovernmental Fiscal Frameworks: Principles, Realities, and Neglected Issues.* ABDI Working Paper. No. 606. Asian Development Bank Institute.

Stegarescu, D. (2005). Public sector decentralisation: Measurement concepts and recent international trends. *Fiscal studies,* 26(3): 301-333.

Tan, J., & Peng, M. W. (2003). Organizational slack and firm performance during economic transitions: Two studies from an emerging economy. *Strategic management journal,* 24(13): 1249-1263.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy,* 64(5): 416-424.

Tyer, Charlie B. (1993). Local Government Reserve Funds: Policy Alternatives and Political Strategies. *Public Budgeting & Finance,* 13(2): 75-84.

Vigneault, M. L. (2005). *Intergovernmental fiscal relations and the soft budget constraint problem.* Institute of Intergovernmental Relations.

Vo. D. H. (2009). Fiscal Decentralization in Vietnam: Lessons fropm Selected Asian Nations. *Journal of the Asia Pacific Economic*, 14(4): 399-419.

Vo, D. H. (2010). The economics of fiscal decentralization. *Journal of Economic Surveys,* 24(4): 657-679.

Wei, W., & Denison, D. V. (2019). State Rainy Day Funds and Government General Fund Expenditures: Revisiting the Stabilization Effect. *Public Finance Review,* 47(3): 465–492.

Wei, W. (2021). Exploring local government fiscal slack in a political-budgetary-managerial framework. *Public Management Review,* 23(10): 1504-1526.

Weingast, Barry R. (2009). Second Generaltion Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3): 279-293.

Weingast, Barry R. (2014). Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development. *World Development,* 53: 14-25.

부록 1 25년도 세출예산 성질별 분류 (예시)

그룹	편성목	설 정 (통계목 포함)
100 인건비		
	101 인건비	01. 보수 1. 기본급 1) 「공무원 보수규정」 제5조, 「지방공무원 보수규정」 제4조 및 32조에 의한 공무원(「공무원임용령」 제3조의2제1호 및 「지방공무원 임용령」 제3조의2 제1호에 따른 일반임기제공무원을 포함한다.) 봉급 가. 예산편성 당시의 정원 또는 현원을 기준으로 편성 나. 각 지방자치단체별로 '직급별 평균호봉'을 산정 편성 다. 조직 및 기능개편에 따른 변동사항을 반영하여 2024년도 보수표를 기준으로 편성 2) 「공무원 보수규정」 제5조, 「지방공무원 보수규정」 제4조에 따른 봉급을 지급받는 각종 공무원에게 「공무원수당 등에 관한 규정」 제7조, 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제6조에 따라 지급 가. 정근수당 : 연2회 계상 2. 수당 1) 「공무원 보수 등의 업무지침」 및 「지방공무원 보수업무 등 처리지침」에 따라 편성 3. 정액급식비 1) 「공무원 보수 등의 업무지침」 및 「지방공무원보수업무 등 처리지침」에 따라 편성 4. 명절휴가비 1) 「공무원 보수 등의 업무지침」 및 「지방공무원보수업무 등 처리지침」에 따라 편성 5. 연가보상비 1) 「공무원 보수 등의 업무지침」 및 「지방공무원보수업무 등 처리지침」에 따라 편성 6. 성과상여금 1) 「공무원수당 등에 관한 규정」 제7조의2 및 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제6조의2에 따른 성과상여금 7. 직급보조비 1) 직책수행을 위해 직급에 따라 월정액으로 지급하는 경비 2) 예산편성 : 직급보조비의 지급대상, 지급액, 지급방법 등은 「공무원수당 등에 관한 규정」 및 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 에 따름
		02. 기타직 보수

그룹	편성목	설 정 (통계목 포함)
		1.「국가공무원법」 및「공무원임용령」 제3조의2,「지방공무원법」 및「지방공무원 임용령」 제3조의2에 의하여 채용하는 직원에 대한 보수(상여금수당 포함, 이하 같음) 다만,「국가공무원법」 및「공무원임용령」 제3조의2제1호,「지방공무원법」 및「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호에 따른 일반임기제공무원은 제외한다. 2.「공무원임용령」 및「지방공무원 임용령」에 따른 시보공무원이 될 자에 대한 보수 3.「청원경찰법」 및「청원산림보호직원배치에 관한 법률」에 따른 청원경찰의 보수(성과상여금 포함) 4. 법령 및 조례에 따른 각종 위원회 상임위원 및 간사 등 비정규직원에 대한 보수 5.「의무소방대 설치법」에 따른 의무소방대원의 보수 6. 기타 법령 및 조례에 따라 지급하는 비정규 직원에 대한 보수
		03. 공무직(무기계약)근로자보수
		1. 공무직(무기계약)근로자보수 예산편성 가. 공무직(무기계약)근로자보수 1) 환경미화원 ◦ 시가지·가로·공원청소 및 쓰레기 수거 등에 종사하는 공무직(무기계약)근로자 단, 정규시간에 근무하는 건물 및 청사청소원 등은 제외 2) 기타 공무직(무기계약)근로자 ◦ 청소 · 경비 등 단순노무 관련 사무로서 250일이상 상시 · 지속적인 업무를 담당하기 위해 지방자치단체가 고용하는 근로자 ◦ 임금은 직무의 내용, 성격, 기술자격 등에 따라 지정, 통계기관이 공표한 노임단가 등을 고려하여 적용 ◦ 계속 지급하고 있는 상여금 및「근로기준법」상의 각종 수당(시간외근무수당, 휴일근무수당, 연차수당 등) 지급 ◦ 사환 등 임금고시가격의 적용이 지역실정에 적합하지 않은 경우에는 자체적인 기준을 마련하여 예산편성 ※ 기본급, 수당(근로기준법상 각종 수당) 외 경비성 비용은 별도 편성목 등 (201, 202, 203 등) 활용 나. 정액급식비, 명절휴가비 다. 공무직(무기계약)근로자의 성과상여금 2. 환경미화원 등 공무직(무기계약)근로자 고용 및 예산편성 방법 가. 공무직(무기계약)근로자 고용 시에는 근로기준법에 의거 근로계약서를 작성한 후 고용 나. 공무직(무기계약)근로자 관리는 조직관리 부서에서 통합관리 3. 공무직(무기계약)근로자 보수는「최저임금법」이 정하는 사항을 준수하여 편성 ※ 다음 연도의 최저임금은 고용노동부장관이 매년 8.5일까지 결정 · 고시하므로 예산편성시 이를 반영
100	101	04. 기간제근로자등 보수

그룹	편성목	설 정 (통계목 포함)
	인건비	1. 기간제근로자 예산편성 가. 인부임 및 급량(간식)비, 부상치료비, 피복비, 여비 등 근로자고용에 따라 관련법령에 근거하여 고용주가 부담해야 하는 경비 단, 사무보조근로자와 시설부대비를 수반하는 건설사업의 근로자임금은 계상할 수 없음 나. 특정사업수행을 위한 근로자임금은 사업완료 후 근로관계를 종료 다. 소요예산은 고용목적 및 내용에 따라 산정 라. 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」에 따라 채용되는 근로자 임금 편성 2. 인사관계법령에 의한 「지방공무원 인사제도 운영지침」 및 「지방공무원 균형인사운영지침」에 의하여 채용되는 대체인력 근로자임금 3. 기간제근로자등 보수는 「최저임금법」이 정하는 사항을 준수하여 편성 ※ 다음 연도의 최저임금은 고용노동부장관이 매년 8.5일까지 결정 · 고시하므로 예산편성시 이를 반영
200 물건비		
	201 일반운영비	1. 일반운영비는 자치단체의 행정활동수행을 위해 기본적으로 필요한 경비이면서 경상적 소모적 경비로 과다편성 운영시 예산의 낭비요인이 될 수도 있음 2. 일반운영비 "통계목"을 사무관리비와 공공운영비, 행사운영비로 대분류한 것은 목의 세분화에 따른 통계목 변경의 복잡성 등을 감안, 이를 탄력적으로 운영하기 위한 것임
		01. 사무관리비 1. 일반수용비 가. 관서운영에 소요되는 수용비 1) 당직용 침구 구입 및 세탁비 2) 기본사무용품비 : 부서내 일반사무비와 기타용품비 3) 기타수용비 : 범용 S/W 구입비, 도서구입비, 기기구입비, 소규모 수선비, 일반수수료, 관보구독료 등 나. 필기구, 용지대 등 사무용 잡품비 다. 자료 및 보고서, 책자, 각종양식, 전단 등 업무수행에 따른 일체의 인쇄물 및 유인물의 제작비 라. 현수막, 간판 등의 안내·홍보물 제작비 및 기관(관서)의 간판, 명패, 감사패, 상패 등 제작비 마. 재물조사대상이 아닌 물품으로 405(자산취득비)에 계상하기는 부적합하다고 인정되는 소모성 물품구입비 바. 신문, 잡지, 관보, 팸플릿, 마이크로필름 등의 구입비 사. 기계·기구·집기 및 기타 공작물의 소규모 수선비 ※ 내용연수를 현저히 증가시키는 대규모의 수선비는 401-01(시설비)에 계상 아. 기 타 1) 물품위탁취급수수료(자산취득시는 자산취득비에 포함) 및 업무대행수수료 2) 등기 및 소송료

그룹	편성목	설 정 (통계목 포함)
		3) 전문검정기관에 의뢰하는 검정료, 토지 · 건물 평가 등의 감정료, 취득세 시가인정액 관련 감정평가 비용, 수질검사시험 · 콘크리트 강도시험 등의 시험료 4) 하역료·승선료·관세 등의 외자조작비 5) 고속도로 통행료, 주차료 및 차고료 6) 물품의 운송대 7) 물품의 운송을 위한 포장비 및 하차료 8) 외국환 대체송금, 전송금, 우편송금수수료와 공모지방채발행제경비 9) 국선변호사 및 수임·고문변호사에 대한 변호료·수임료 및 보수, 외국어통역비 10) 속기료, 원고료, 측량수수료등 각종용역에 대한 반대급부적인 수수료(현상모집의 경우등 현상금이 수수료 적일 때에는 포함) 11) 소규모 용역제공에 대한 수수료 12) 지방세 인터넷 신용카드 납부시 지방세입금 수납대행 계약에 따라 자치단체가 부담하는 수수료 2. 위탁교육비 가. 공무원 위탁교육에 따른 교육관련 경비 나. 지방공무원의 국가기관 다른 지방자치단체 등 공공의 교육기관 위탁교육에 따른 경비 ※ 지방공무원이 퇴근후 대학(방송통신대학 포함)·대학원에 재학할 경우 「지방공무원 교육훈련법」에 의한 국내위탁교육훈련에 의하지 않은 개별적인 학위과정에 대한 지원은 불가 ※ 「지방공무원 교육훈련법」제18조에 따른 교육훈련 경비 확보기준(인건비 대비 직접교육경비 1% 이상) 준수 노력 3. 운영수당 가. 위원회 참석수당 1) 법령, 조례 및 사업추진을 위해 설치된 위원회 참석수당 2) 법령, 조례 등에 수당금액을 정하고 있는 경우는 관계 규정에 정해진 금액을 계상 3) 교통비, 숙박비는 실비의 범위 안에서 같은 과목 내 별도계상 가능 나. 심사수당 - 법령·조례에 규정되어 있는 경우 예) 지방세이의신청심의, 투자심사 등 - 지방자치단체장이 필요하다고 인정하는 경우 다. 일·숙직비 1) 일·숙직 명을 받고 근무하는 자에게 지급하는 경비 2) 예산편성 : 지방자치단체 예산편성 기준경비의 기준액에 의해 편성 라. 시험관리비 - 시험실시계획에 따른 소요경비를 편성 단, 각급 교육훈련기관의 교육과정에 대한 평가고사 중 당해기관 교관요원이 출제, 채점 및 문제선정, 감시, 문제편집·편찬을 하는 경우는 시험관리비를 계상하지 않음 마. 공무원교육 외래강사료

그룹	편성목	설 정 (통계목 포함)
		1) 교육기관 강사료 가) 공무원교육에 출강하는 외래강사료 나) 교통비, 숙박비는 실비의 범위 안에서 같은 과목 내 별도 계상 가능 2) 자체교육 강사료 가) 자체교육에 초빙한 외래강사에 지급하는 강사료 나) 강사료는 교육담당부서에 일괄 계상 - 교통비, 숙박비에 대한 실비는 같은 과목 내 별도 계상할 수 있음 다) 소속공무원이 담당업무 또는 교관요원으로 지정된 자체 교육강사인 경우 강사료는 지급하지 않음 라) 시·도립 대학의 전임 이외의 외래강사료 마) 기타 월정액으로 지급되지 않는 제 수당

부록 2 가용재원에 관한 공무원 인식조사

1. 설문지

지방자치단체 가용재원 측정을 위한 설문조사

안녕하십니까?
바쁘신중에도 본 설문에 응해주셔서 진심으로감 사드립니다.
본 설문은 한국지방행정연구원에서 진행하고있는"세입·세출 환경변화에 따른 지방재정영향 분석 및 개선전략 연구"를 위한 것입니다.
설문대상은지방자치단체의예산담당공무원이며,설문결과는지방자치단체의재정상황을 측정하기 위해 가용재원의 범위 및 규모 측정 지표를 도출하기 위한 분석자료로 활용될 예정입니다.
따라서, 귀하께서 지방재정담당자(경험자)로서 평소에 생각하신 의견을 토대로 응답해주시면 됩니다.
설문내용은 가용재원의경직성에 관한 조사입니다. 귀하계서 지자체 통계목에 해당되는 사업들을 고려하여 경직성의정도를1-10중선택한후 의견을 제시해 주시면됩니다.
귀하께서 응답하신 내용은 통계적 목적으로만 사용되며, 통계법 제33조에 의거하여 개인정보등에 대한 비밀이 보호됩니다.
각 문항에 대해 귀하의 생각을 솔직하게 응답하여 주시기 바랍니다.

■ (문의)한국지방행정연구원지방재정경제실
연구자: 전성만 박사(033-769-9879, sungmanjun@krila.re.kr)
전영준 박사(033-769-9891, jyj16@krila.re.kr)
황해동 박사(033-769-9925, smarthd@krila.re.kr), 설문담당

구분	내용
성별	①남성, ②여성
연령	①만19~29세, ②만30~39세, ③만40~49세, ④만50~59세, ⑤만60세이상
현직급	①사무관, ②주무관
현직위 경력	(　　)년 (　　)개월

구분	편성명	통계목	해당항목	경직성 정도 (1-10)	의견
세입	지방세	100	지방세		
세입	세외수입	200	세외수입		
세입	지방교부세	300	지방교부세		
세입	조정교부금 등	400	조정교부금 등		
세입	보조금	500	보조금		
세입	지방채	600	지방채		
세입	보전수입 등 및 내부거래	600	보전수입 등 및 내부거래		
세출	인건비	101-01	보수		
세출	인건비	101-02	기타직 보수		
세출	인건비	101-03	공무직(무기계약)근로자 보수		
세출	인건비	101-04	기간제근로자 등 보수		
세출	일반운영비	201-01	사무관리비		
세출	일반운영비	201-02	공공운영비		
세출	일반운영비	201-03	행사운영비		
세출	일반운영비	201-04	맞춤형복지 시행경비		
세출	일반운영비	201-05	공립대학운영비		
세출	여비	202-01	국내여비		
세출	여비	202-02	월액여비		
세출	여비	202-03	국외업무여비		
세출	여비	202-04	국제화여비		
세출	여비	202-05	공무원교육여비		
세출	업무추진비	203-01	기관운영업무추진비		

구분	편성명	통계목	해당항목	경직성 정도 (1-10)	의견
세출	업무추진비	203-02	정원가산업무추진비		
세출	업무추진비	203-03	시책추진업무추진비		
세출	업무추진비	203-04	부서운영업무추진비		
세출	직무수행경비	204-01	직책급업무수행경비		
세출	직무수행경비	204-02	특정업무경비		
세출	의회비	205-01	의정활동비		
세출	의회비	205-02	월정수당		
세출	의회비	205-03	의원국내여비		
세출	의회비	205-04	의원국외여비		
세출	의회비	205-05	의정운영공통경비		
세출	의회비	205-06	의회운영업무추진비		
세출	의회비	205-07	의원역량개발비 (공공위탁, 자체교육)		
세출	의회비	205-08	의원역량개발비 (민간위탁)		
세출	의회비	205-09	의원역량 개발비		
세출	의회비	205-10	의장협의체 부담금		
세출	의회비	205-11	의원국민연금부담금		
세출	의회비	205-12	의원국민건강부담금		
세출	일반보상금	301-01	사회보장적수혜금 (국고보조재원)		
세출	일반보상금	301-02	사회보장적수혜금 (취약계층,지방재원)		
세출	일반보상금	301-03	사회보장적수혜금 (지방재원)		
세출	일반보상금	301-04	장학금 및 학자금		
세출	일반보상금	301-05	의용소방대지원경비		
세출	일반보상금	301-06	자율방범대 실비지원		
세출	일반보상금	301-07	통장 이장 반장활동 보상금		
세출	일반보상금	301-08	민간인 국외여비		
세출	일반보상금	301-09	외빈초청여비		

구분	편성명	통계목	해당항목	경직성 정도 (1-10)	의견
세출	일반보상금	301-10	사회복무요원 보상금		
세출	일반보상금	301-11	행사실비 지원금		
세출	일반보상금	301-12	예술단원 운동부 등 보상금		
세출	일반보상금	301-13	사회성과보상금		
세출	일반보상금	301-14	기타보상금		
세출	이주 및 재해보상금	302-01	민간인 이주보상금		
세출	이주 및 재해보상금	302-02	민간인 재해 및 복구활동 보상금		
세출	포상금	303-01	포상금		
세출	연금부담금 등	304-01	연금부담금		
세출	연금부담금 등	304-02	국민건강보험금		
세출	연금부담금 등	304-03	의원상해부담금		
세출	연금부담금 등	304-04	공무직(무기계약)근로자 보험료 부담금 등		
세출	배상금	305-01	배상금 등		
세출	출연금	306-01	출연금		
세출	민간이전	307-01	의료및회복비		
세출	민간이전	307-02	민간경상사업보조		
세출	민간이전	307-03	민간단체 법정운영비보조		
세출	민간이전	307-04	민간행사사업보조		
세출	민간이전	307-05	민간위탁금		
세출	민간이전	307-06	보험금		
세출	민간이전	307-07	연금지급금		
세출	민간이전	307-08	이차보전금		
세출	민간이전	307-09	운수업계 보조금		
세출	민간이전	307-10	사회복지시설 법정운영비보조		
세출	민간이전	307-11	사회복지사업보조		
세출	민간이전	307-12	민간위탁교육비		

구분	편성명	통계목	해당항목	경직성 정도 (1-10)	의견
세출	자치단체 등 이전	308-01	자치단체 경상보조금		
세출	자치단체 등 이전	308-02	징수교부금		
세출	자치단체 등 이전	308-03	자치구 조정교부금		
세출	자치단체 등 이전	308-04	시군 조정교부금		
세출	자치단체 등 이전	308-05	자치구 기타 재원조정비		
세출	자치단체 등 이전	308-06	시·군 기타 재원조정비		
세출	자치단체 등 이전	308-07	자치단체 간 부담금		
세출	자치단체 등 이전	308-08	교육기관에대한보조		
세출	자치단체 등 이전	308-09	지역대학에 대한 경상보조		
세출	자치단체 등 이전	308-10	시·군·구 교육비특별회계 법정전출금		
세출	자치단체 등 이전	308-11	시·군·구 교육비특별회계 비법정전출금		
세출	자치단체 등 이전	308-12	예비군육성지원 경상보조		
세출	자치단체 등 이전	308-13	공기관 등에 대한 경상적 위탁사업비		
세출	자치단체 등 이전	308-14	기타부담금		
세출	전출금	309-01	공사·공단 경상전출금		
세출	전출금	309-02	공무원연금관리공단 경상전출금		
세출	국외이전	310-01	국외경상이전		
세출	국외이전	310-02	국제부담금		
세출	차입금 이자상환	311-01	시·군·구 지역개발기금 차입금이자 상환		
세출	차입금 이자상환	311-02	통화금융기관 차입금이자상환		
세출	차입금 이자상환	311-03	중앙정부 차입금이자상환		
세출	차입금 이자상환	311-04	지방채증권 이자상환		
세출	차입금 이자상환	311-05	기타차입금 이자상환		
세출	시설비및부대비	401-04	행사관련시설비		

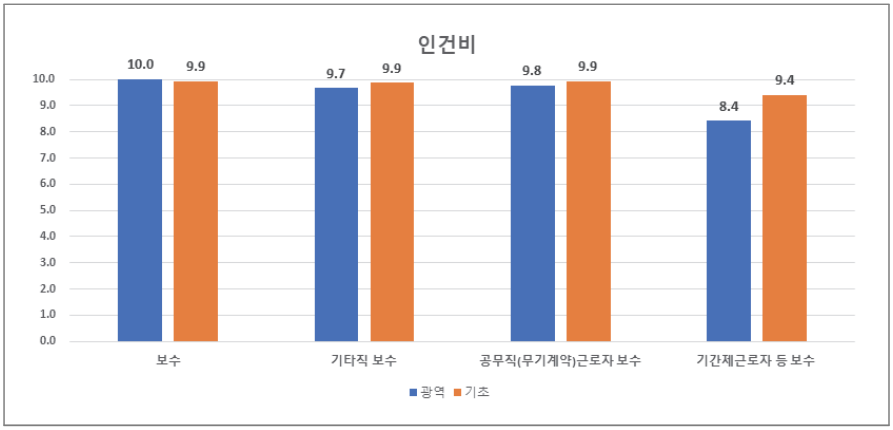
구분	편성명	통계목	해당항목	경직성 정도 (1-10)	의견
세출	민간자본이전	402-01	민간자본사업보조 (자체재원)		
세출	민간자본이전	402-02	민간자본사업보조 (이전재원)		
세출	민간자본이전	402-03	민간위탁사업비		
세출	자치단체등 자본이전	403-01	자치단체자본보조		
세출	자치단체등 자본이전	403-02	공기관 등에 대한 자본적 위탁사업비		
세출	공사공단 자본전출금	404-01	공사·공단자본전출금		
세출	자산취득비	405-01	자산 및 물품취득비		
세출	국외자본이전	407-01	국외자본이전		
세출	융자금	501-01	민간융자금		
세출	융자금	501-02	통화금융기관융자금		
세출	융자금	501-03	공사·공단 등 융자금		
세출	출자금	502-01	출자금		
세출	차입금원금상환	601-01	시군구 지역개발기금 차입금원금 상환		
세출	차입금원금상환	601-02	통화금융기관 차입금원금 상환		
세출	차입금원금상환	601-03	중앙정부 차입금원금 상환		
세출	차입금원금상환	601-04	지방채증권원금 상환		
세출	차입금원금상환	601-05	기타 국내차입금원금 상환		
세출	차입금원금상환	601-06	차관상환		
세출	차입금원금상환	601-07	기타 해외채무 상환		
세출	예치금	602-01	일반예치금		
세출	예치금	602-02	의무예치금		
세출	기타회계 등 전출금	701-01	기타회계 전출금		
세출	기타회계 등 전출금	701-02	공기업특별회계 경상전출금		
세출	기타회계 등 전출금	701-03	공기업특별회계 자본전출금		
세출	기금전출금	702-02	기금전출금 (감채기금, 재해대책기금 등)		

구분	편성명	통계목	해당항목	경직성 정도 (1-10)	의견
세출	교육비특별회계전출금	703-01	시도 법정전출금		
세출	교육비특별회계전출금	703-02	시도 비법정전출금		
세출	예수금 원리금상환	705-01	예수금원금 상환		
세출	예수금 원리금상환	705-02	예수금이자 상환		
세출	예수금 원리금상환	705-03	시도지역개발기금 예수금원금 상환		
세출	예수금 원리금상환	705-04	시도지역개발기금 예수금이자 상환		
세출	기타내부거래	706-01	감가상각비		
세출	예비비	801-01	일반예비비		
세출	예비비	801-02	재해·재난목적예비비		
세출	예비비	801-03	내부유보금		
세출	반환금 기타	802-01	국고보조금 반환금		
세출	반환금 기타	802-02	시도비보조금 반환금		
세출	반환금 기타	802-03	기타 반환금 등		
세출	반환금 기타	802-04	잡손금		

2. 가용재원에 대한 설문결과(광역 · 기초 비교)

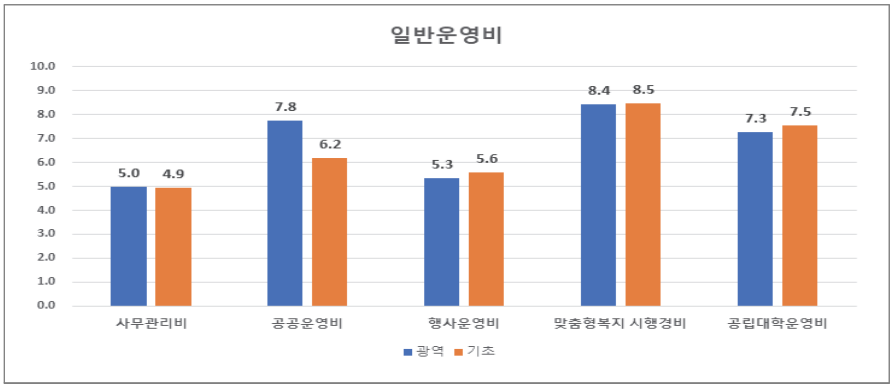
인건비 중 광역은 보수가 10.0점, 기타직 보수 9.7점, 공무직(무기계약)근로자 보수 9.8점, 기간제근로자 등 보수 8.4점이다. 기초에서 보수와 기타직 보수, 공무직(무기계약)근로자 보수가 9.9점, 기간제근로자 등 보수가 9.4점이다. 기간제근로자의 경우 광역과 기초가 1.0점 차이가 나타났다.

그림 부록-1 인건비 설문결과(광역 · 기초)



일반운영비는 맞춤형복지 시행경비가 광역과 기초에서 각각 8.4점과 8.5점으로 가장 높았으며, 사무관리비가 광역 5.0점과 기초 4.9점으로 가장 낮았다. 사무관리비와 비슷한 경직성은 행사운영비로 광역 5.3점, 기초 5.6점이다. 광역과 기초의 경직성에서 가장 큰 차이는 공공운영비로 광역 7.8점과 기초 6.2점으로 1.6점 차이를 보였다.

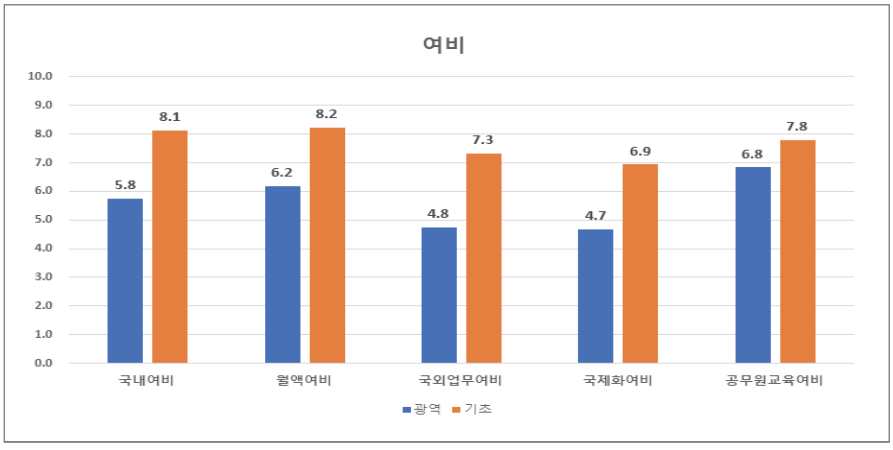
그림 부록-2 일반운영비 설문결과(광역 · 기초)



여비에서는 공무원교육여비에서 광역 6.8점, 기초 7.8점으로 1.0점이라는 가장 낮은 차이를 보였다. 국외업무여비는 광역 4.8점과 기초 7.3점으로 2.5점의 가장

큰 차이가 나타났다. 국내여비는 광역 5.8점과 기초 8.1점으로 2.3점, 월액여비는 광역 6.2점과 기초 8.2점으로 2.0점, 국제화여비는 광역 4.7점, 기초 6.9점으로 2.2점 차이이다.

그림 부록-3 여비 설문결과(광역 · 기초)

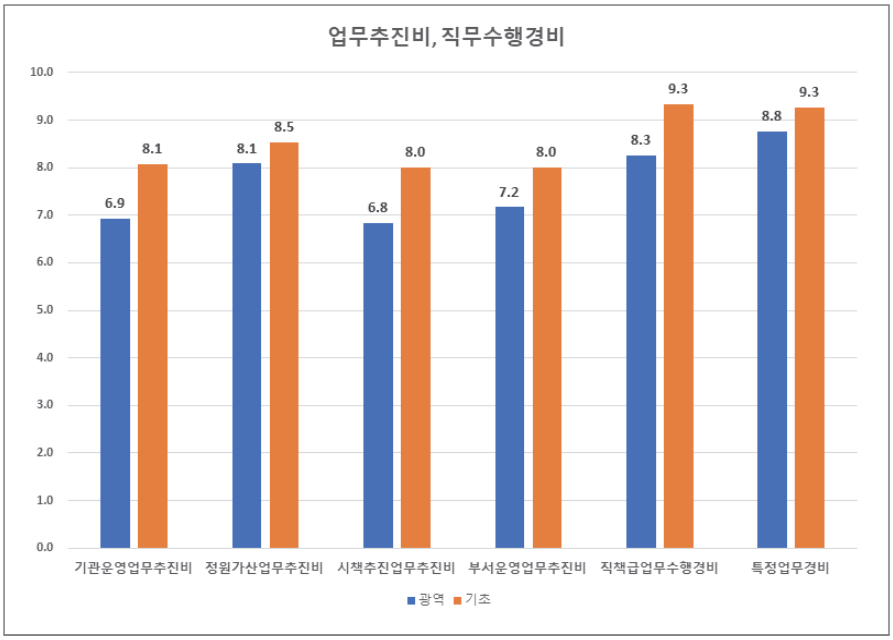


업무추진비는 정원가산업무추진비가 광역 8.1점, 기초 8.5점으로 0.4점의 가장 낮은 차이가 났다. 경직성의 가장 큰 차이는 시책추진업무추진비 광역 6.8점, 기초 8.0점으로 1.2점 차이이다.

광역은 정원가산업무추진비 8.1점 외에 기관운영업무추진비 6.9점 시책추진업무추진비 6.8점, 부서운영업무추진비 7.2점으로 나타났으나, 기초 업무추진비는 모두 8.0 이상의 경직성이 나타났다.

직무수행경비의 경직성은 광역에서 직책급업무수행경비가 8.3점과 특정업무경비 8.8점으로 모두 8점대로 나타났으나, 기초에서는 직책급업무수행경비와 특정업무경비가 모두 9.3점이다.

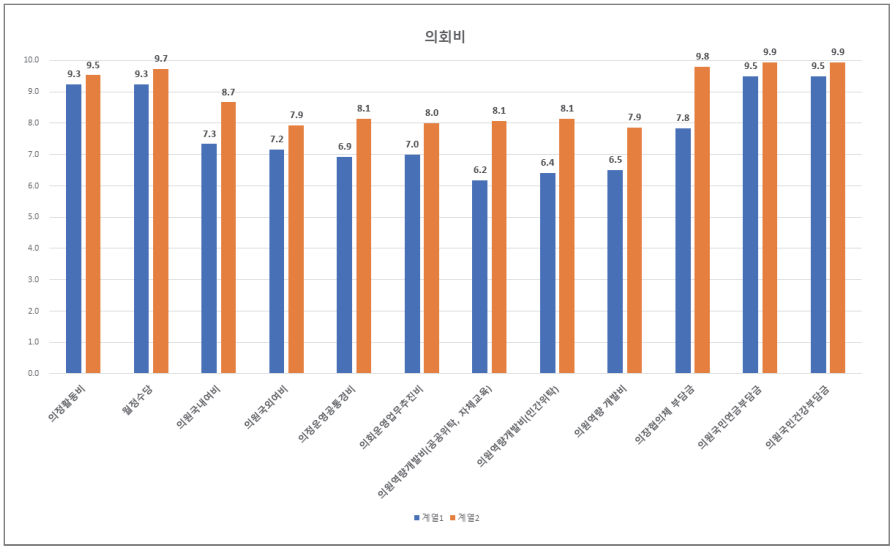
그림 부록-4 업무추진비, 직무수행경비 설문결과(광역 · 기초)



의회비에서 광역과 기초는 의정활동비가 각각 9.3점과 9.5점, 월정수당 9.3점과 9.7점, 의원국민연금부담금 9.5점과 9.9점, 의원국민건강부담금 9.5점과 9.9점이 가장 높았다.

광역과 기초 간 가장 큰 차이는 의원역량개발비(공공위탁, 자체교육)으로 각각 6.2점과 8.1점으로 1.9점 차이이다. 그 외에도 의원역량개발비(민간위탁)은 각각 6.4점과 8.1점으로 1.7점, 의원역량 개발비는 각각 6.5점과 7.9점으로 1.4점 차이가 나타났다.

그림 부록-5 의회비 설문결과(광역 · 기초)

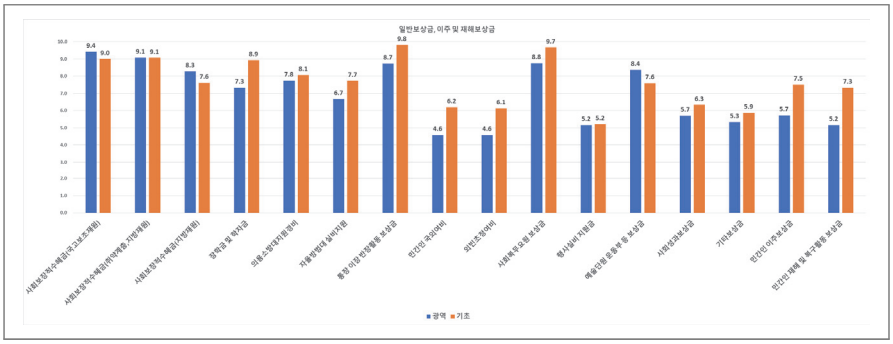


일반보상금은 사회보장적수혜금(국고보조재원)과 사회보장적 수혜금(취약계층, 지방재원)에서 광역과 기초에서 모두 9.0점 이상의 경직성이 나타났다.

광역은 사회보장적수혜금(국고보조재원)과 사회보장적수혜금(취약계층, 지방재원)만 9.0점 이상이었으나, 기초에서는 통장·이장·반장활동 보상금이 9.8점과 사회복무요원 보상금이 9.7점으로 가장 높았다. 광역에서 가장 낮은 경직성은 민간인 국외여비와 외빈초청여비로 4.6점이며, 기초는 행사실비 지원금으로 광역과 같은 5.2점이다.

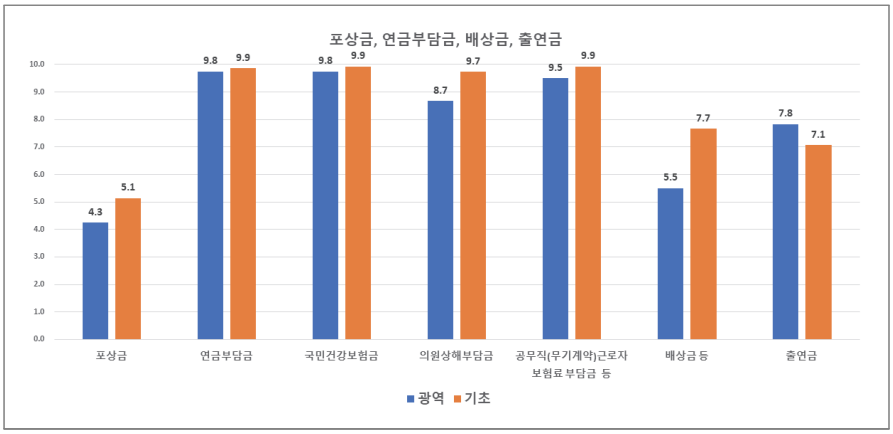
이주 및 재해보상금 중 광역은 민간인 이주보상금이 5.7점과 민간인 재해 및 복구활동 보상금이 5.2점이나 기초는 민간인 이주보상금이 7.5점, 민간인 재해 및 복구활동 보사금이 7.2점으로 나타났다.

그림 부록-6 일반보상금, 이주 및 재해보상금 설문결과(광역 · 기초)



포상금은 광역이 4.3점과 기초 5.1점으로 0.8점 차이가 나타났으며, 연금부담금 등에서 의원상해 부담금을 제외하고 연금부담금, 국민건강보험금, 공무직(무기계약)근로자 보험료 부담금 등이 9.0점 이상의 경직성이 나타났다. 의원상해부담금은 광역 8.7점과 기초 9.7점으로 1.0점 차이가 나타났다. 연금부담금과 국민건강보험금은 광역 9.8점과 기초 9.9점, 공무직(무기계약)근로자 보험료 부담금 등은 광역 9.5점과 기초 9.9점으로 나타났다. 배상금 등은 광역 5.5점과 기초 7.7점으로 2.2점 차이이며, 출연금은 광역 7.8점과 기초 7.1점으로 0.7점 차이가 나타났다.

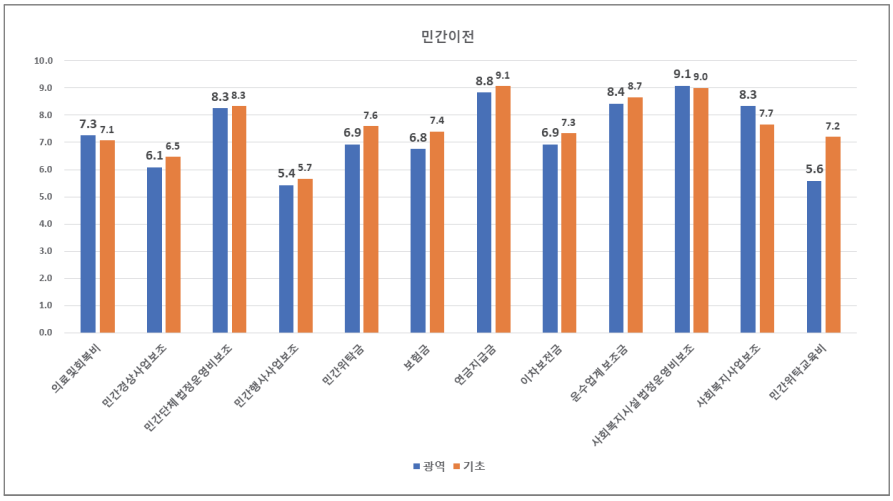
그림 부록-7 포상금, 연금부담금, 배상금, 출연금 설문결과(광역 · 기초)



민간이전에서 사회복지시설법정운영비보조가 광역 9.1점과 기초 9.0점으로 가장 높았으며, 민간행사사업보조가 광역 5.4점과 기초 5.7점으로 가장 낮았다.

사회복지시설법정운영비보조 다음으로 높은 경직성은 연금지급금으로 광역 8.8점과 기초 9.1점이며, 운수업계보조금이 광역 8.4점과 기초 8.7점, 민간단체법정운영비보조가 광역과 기초 모두 8.3점 순으로 나타났다. 광역과 기초 차이 중 민간위탁교육비에서 가장 크게 차이가 나타났는데 광역 5.6점과 7.2점으로 1.6점 차이이다.

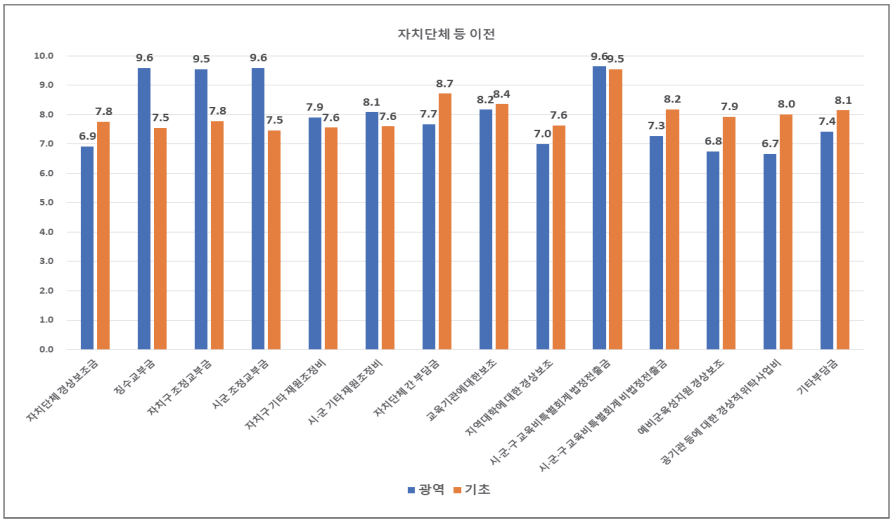
그림 부록-8 민간이전 설문결과(광역 · 기초)



자치단체 등 이전에서 시·군·구교육비특별회계법정전출금이 광역 9.6점과 기초 9.5점으로 가장 높았고, 가장 낮은 것은 광역에서 자치단체 경상보조금 6.9점과 기초는 자치구 기타재원조정비, 시군 기타 재원조정비, 지역대학에 대한 경상보조가 7.6점이다.

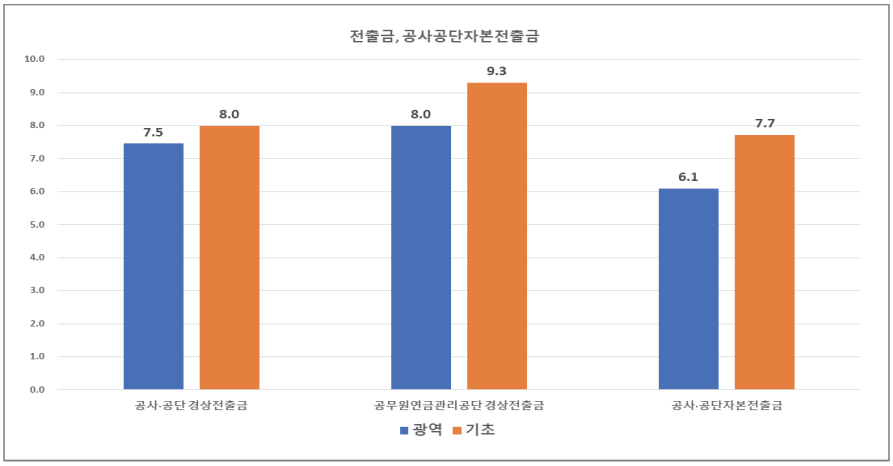
광역에서는 시·군·구교육비특별회계법정전출금과 같이 징수교부금과 시군 조정교부금이 9.6점이며, 자치구 조정교부금도 9.5점이다. 징수교부금과 시군 조정교부금은 광역과 기초 간 각각 9.6점과 7.5점으로 2.1점의 가장 큰 차이가 있다.

그림 부록-9 자치단체 등 이전 설문결과(광역 · 기초)



전출금은 공사·공단 경상전출금이 광역 7.5점과 기초 8.0점으로 0.5점 차이이며, 공무원연금관리공단 경상전출금이 광역 8.0점과 기초 9.3점으로 1.3점 차이이다. 그리고 공사공단자본전출금은 광역 6.1점과 기초 7.7점으로 1.6점 차이이다.

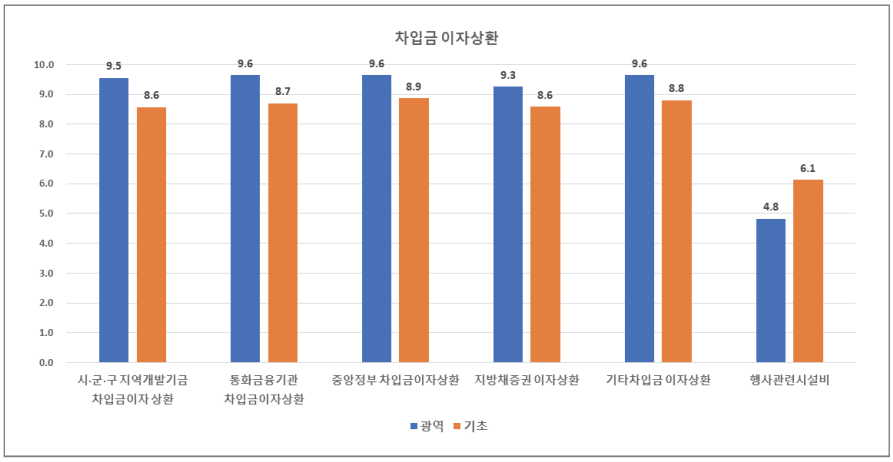
그림 부록-10 전출금, 공사공단자본전출금 설문결과(광역 · 기초)



차입금 이자상환의 광역 시·군·구 지역개발기금 차입금이자상환, 통화금융기관차입금이자상환, 중앙정부 차입금이자상환, 지방채증권 이자상환, 기타차입금 이자상환 모두 9.0점 이상으로 나타났다. 반면, 기초 시·군·구 지역개발기금 차입금이자상환, 통화금융기관차입금이자상환, 중앙정부 차입금이자상환, 지방채증권 이자상환, 기타차입금 이자상환은 모두 8.0점대이다.

행사관련 시설비는 광역 4.8점과 기초 6.1점으로 1.3점 차이이다.

그림 부록-11 차입금 이자상환 설문결과(광역 · 기초)

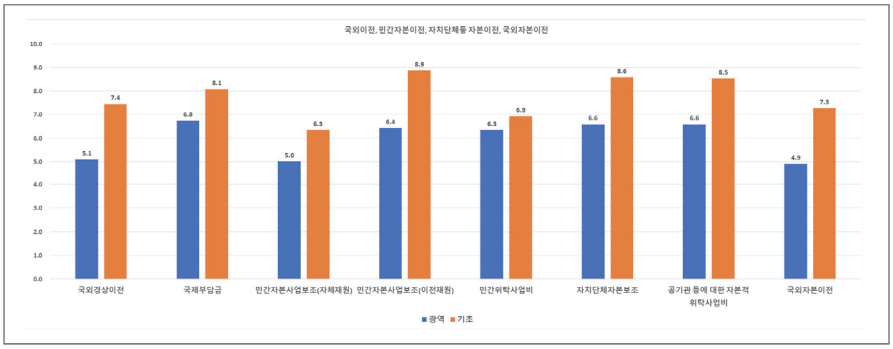


국외이전은 국외경상이전에서 광역 5.1점과 기초 7.4점으로 2.3점 차이가 나타났으며, 국채부담금은 광역 6.8점과 기초 8.1점으로 1.3점 차이이다.

민간자본이전은 민간자본사업보조(이전재원)는 광역 6.4점과 기초 8.9점으로 2.5점 차이로 가장 점수 차이이다.

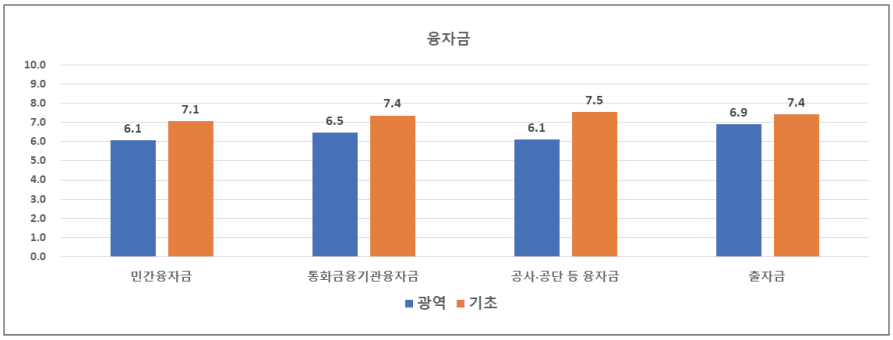
자치단체등 자본이전은 민간위탁사업비와 자치단체자본보조에서 광역이 모두 6.6점이며, 기초는 8.6점과 8.5점으로 차이는 각각 2.0점, 1.9점이다. 그리고 국외자본이전은 광역 4.9점과 기초 7.3점으로 2.4점 차이이다.

그림 부록-12 국외이전, 민간자본이전, 자치단체 등 자본이전, 국외자본이전 설문결과(광역 · 기초)



융자금은 광역은 모두 6.0점대이며, 기초는 7.0점대로 나타났다. 출자금에서 광역은 6.9점과 기초 7.4점으로 가장 낮은 0.5점 차이이며, 공사·공단 등 융자금이 광역 6.1점과 기초 7.5점으로 가장 큰 1.4점 차이로 나타났다.

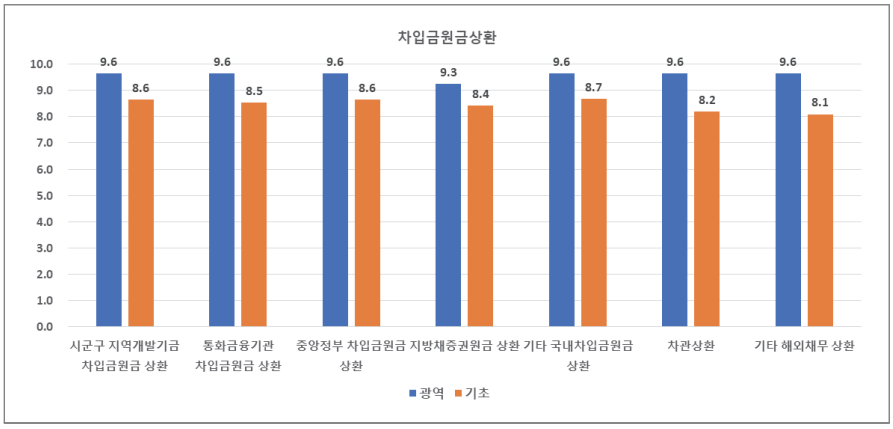
그림 부록-13 융자금 설문결과(광역 · 기초)



차입금원금상환에서 광역 시군구 지역개발기금 차입금원금 상환, 통화금융기관 차입금원금 상환, 중앙정부 차임금원금 상환, 지방채증권원금 상환, 기타국내차입금원금 상환, 차관상환, 기타 해외채무 상환은 모두 9.6점이며, 기초는 8.0점대이다.

기타 국내차입금원금 상환이 광역 9.6점과 기초 8.7점으로 0.9점 차이로 가장 작은 차이이며, 기타 해외채무 상환이 광역 9.6점과 기초 8.1점으로 1.5점 차이로 가장 큰 차이이다.

그림 부록-14 차입금원금상환 설문결과(광역 · 기초)



예치금은 일반예치금이 광역 4.0점과 기초 6.4점으로 2.4점 차이이나, 의무예치금은 광역 7.5점과 기초 8.2점으로 0.7점 차이로 나타났다.

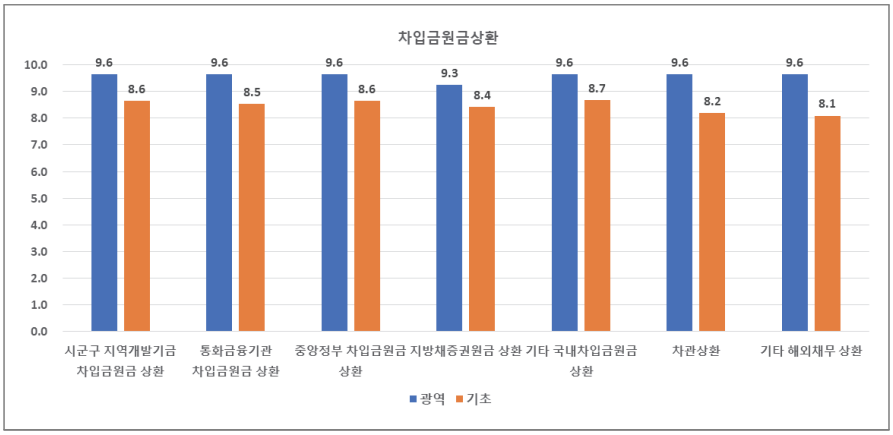
기타회계전출금은 기초 기타회계 전출금과 공기업 특별회계 자본전출금이 6.9점, 공기업특별회계 경상전출금 6.8점이나, 광역은 기타회계 전출금 7.0점과 공기업특별회계 경상전출금 6.2점, 공기업특별회계 자본전출금 6.0점이다.

기타회계 전출금은 광역 7.0점과 기초 6.9점으로 0.1점 차이이나 공기업특별회계 자본전출금은 광역 6.0점과 기초 6.9점으로 0.9점 차이이다.

기금전출금(감채기금, 재해대책기금 등)은 광역 7.2점과 기초 8.5점으로 1.3점 차이이다.

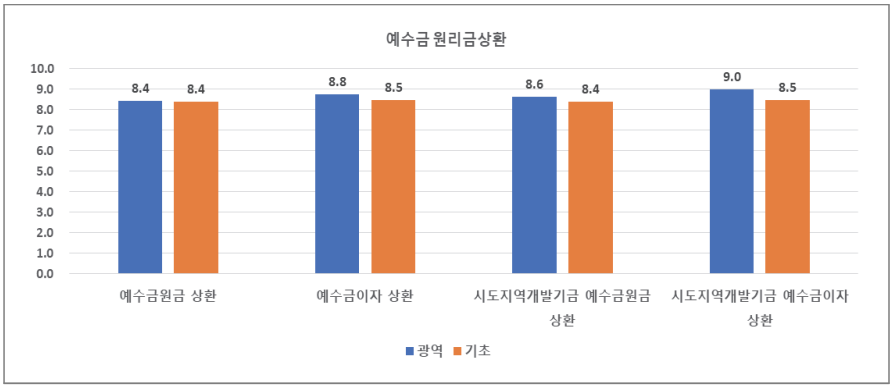
시도 법정전출금은 광역 9.9점과 기초 9.7점으로 나타났으며, 시도 비법정전출금은 광역 8.4점과 기초 8.2점이다.

그림 부록-15 예치금, 기타회계 등 전출금, 기금전출금, 교육비특별회계 전출금 설문결과(광역 · 기초)



예수금 원리상환은 광역 기도지역개발기금 예수금이자 상환 9.0점 외에 모두 8.0점대이다. 예수금원금 상환은 광역과 기초 8.4점이며, 시도지역개발기금 예수금이자 상환이 광역 9.0점과 기초 8.5점으로 0.5점 차이가 나타났다.

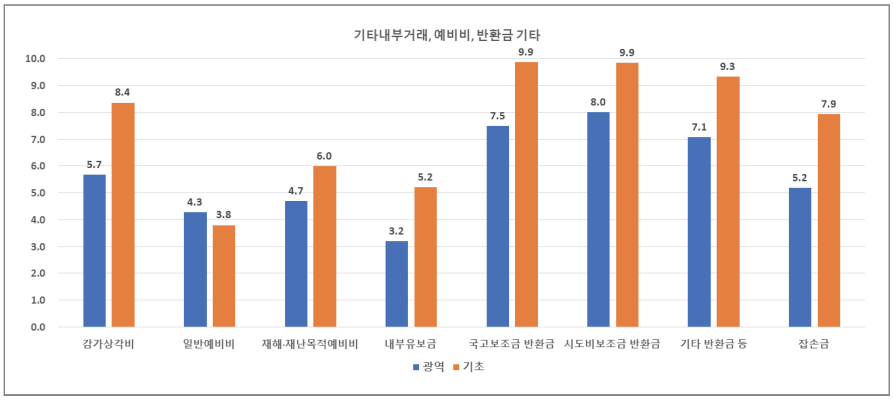
그림 부록-16 예수금 원리금상환 설문결과(광역 · 기초)



기타내부거래의 감가상각비는 광역 5.7점과 기초 8.4점으로 2.7점 차이이며, 예비비는 내부유보금에서 광역 3.2점과 기초 5.2점으로 2.0점 차이로 가장 크다. 반환금기타는 국고보조금 반환금이 광역 7.5점과 기초 9.9점으로 2.4점의 가장 큰 차이가 나타났

다.그리고 시도비보조금 반환금은 광역 8.0점과 기초 9.9점, 기타 반환금 등은 광역 7.1점과 기초 9.3점이다. 잡손금은 광역 5.2점과 7.9점으로 2.7점 차이이다.

그림 부록-17 기타내부거래, 예비비, 반환금 기타 설문결과(광역 · 기초)



Abstract

Analysis and Utilization of Available Fiscal Resources of Local Governments Focusing on Central – Local Fiscal Relations

Over the 30 years of Korea's local autonomy system, the scale of local finance has expanded nearly twentyfold. Nevertheless, discussions have largely overlooked a fundamental question: what level and size of fiscal capacity should local governments possess to enhance residents' quality of life? During this period, advocates of fiscal decentralization have argued that improving the quality of life for residents requires greater fiscal autonomy; if fiscal decentralization is realized, local governments will exercise independent financial decision-making and invest resources for the benefit of their residents. In contrast, advocates of fiscal centralization contend that local governments tend to exhibit budget-maximizing behavior that leads to inefficiency in budget execution, and that the current financial scale of local governments is not insufficient.

Consequently, whenever a new administration is launched, the two positions have clashed around policy tools such as adjusting the national tax–local tax ratio from 8:2 to 7:3 or 6:4, raising the statutory rate of general grants, and reforming national subsidy programs. However, both arguments presuppose a prior question that has not yet been empirically examined: whether local governments—regardless of whether they behave as self-interested or resident-oriented actors—actually possess autonomous fiscal resources sufficient to enhance residents' welfare. To date, research on this matter has remained underdeveloped.

This study analyzes the sufficiency of local governments' fiscal resources —the foundation of both major debates—by conceptualizing and

empirically measuring available fiscal resources.

Key Findings

(1) Concept and Scope of Available Fiscal Resources

The study clarifies the meaning and operational scope of available fiscal resources through theoretical discussion and practical applicability. Depending on the analytical approach, available fiscal resources can be classified into:

Ex-ante Available Resources: Fiscal independence ratio and fiscal self-reliance ratio

Operational Available Resources: Fiscal resources available for discretionary spending

Ex-post Available Resources: Year-end surplus

Among these, the study identifies operational available resources as the most crucial category in central–local fiscal relations within a three-year budgeting cycle, since financial autonomy is exercised within the constraints of ex-ante indicators and the rigid expenditure structure created by national subsidy programs. Accordingly, this research narrows its definition of available fiscal resources to the second category and refers to it as "the available fiscal resources of this study."

(2) Construction of an Available Fiscal Resources Model

The study develops a new model to extract the portion of the budget that represents genuine discretionary fiscal resources of local governments. This model overcomes limitations in prior research (J. Cho 2015; S. Kim et al. 2022; Ministry of the Interior and Safety model), including:

Outdated reflection of recent budget classification systems

Lack of differentiation across types of local governments (metropolitan, basic cities/counties, autonomous districts)

Failure to account for the expansion of mandatory expenditures caused by local ordinances governing intergovernmental transfers

By applying a five-step measurement framework, the study establishes a highly valid method for estimating available fiscal resources. Findings indicate that the concept of available fiscal resources is substantially more

relevant for basic-level local governments (cities and counties) than for metropolitan governments and autonomous districts. The model produces estimates that more accurately reflect the actual budgetary behavior of local governments.

(3) Utility of the Model

Analysis of the estimated available fiscal resources reveals:

Some local governments have lower available fiscal resources than their fiscal independence ratio would suggest, and others lie between the fiscal independence and fiscal self-reliance ratios. This demonstrates that local governments execute mandatory expenditures using both own revenues and intergovernmental transfers, and that available fiscal resources better capture the level of discretionary spending.

A gap exists between general grant shortfalls and the estimated amount of available fiscal resources, suggesting that an increase in the available fiscal resource level is necessary to meet standard fiscal needs. Statistical analysis further shows that: An increase in own revenue or in intergovernmental transfers (general grants) raises the level of available fiscal resources.National subsidy programs are implemented similarly across local government groups, demonstrating that the current expenditure structure constrains discretionary spending.

In sum, the study emphasizes that the core of fiscal decentralization does not lie merely in reallocating tax authority, but in expanding the available fiscal resources—i.e., the discretionary fiscal capacity—of local governments.