

재정분권 전환사업의 실행력 확보방안

김성주 · 전성만



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

재정분권 전환사업의 실행력 확보방안

연구진 김 성 주 (연구위원)
전 성 만 (부연구위원)

발행일 2021년 12월 31일

발행인 김 일 재

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 문화공감 02-2266-1897~8

ISBN 978-89-7865-506-4

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

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



정부는 중앙-지방간, 지방-지방간 재정 및 기능의 불균형으로 지방분권과 균형발전의 촉진에 한계가 있음을 인식하고 지방의 자율성·책임성 확보와 국가균형발전을 상생과 협력을 통해 지속가능한 발전을 이루게 하는 국가전략차원에서 재정분권을 추진해 온 바 있습니다.

국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선하는 것을 목표로 2017년 8월부터 '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권'을 국정과제로 설정하고 추진방안 수립에 착수하였습니다. 2017년 11월부터는 자치분권위원회 산하 '범정부 재정분권 TF'를 구성한 후 재정분권 TF 논의결과와 자치분권 종합계획 등을 토대로 부처협의 및 조정과정을 거쳐 범정부차원의 1, 2단계 재정분권 추진방안을 마련하게 됩니다.

1단계 재정분권 추진계획에서는 지방소비세율 인상과 연계하여 균특 포괄보조 사업을 중심으로 '20년에 3.5조 원 내외 규모의 중앙정부 기능을 지방정부로 이양하는 안을 담고 있습니다. 본 연구는 2020년부터 시행된 재정분권 1단계 이양사업을 분석하여 2018년 10월 재정분권 추진방안에서 발표하였던 지방재정의 자율성과 책임성 확보, 지방사무에 적합한 사업이 이양되었는지를 분석하고 향후 사업들이 내실있게 운영될 수 있는 방안을 제시하고 있습니다. 궁극적으로 본 연구는 재정분권 1단계와 향후 추진될 재정분권 이양 사업이 지자체에서 잘 실행될 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 이를 위해 다양한 분석을 실시하였습니다.

분석결과를 바탕으로 본 연구에서는 재정분권 전환사업 운영의 내실화를 위해서 세 가지 정도를 제안하고 있습니다. 첫째, 지방으로 이양된 전환사업의 경우 아직까지 중앙정부의 규정은 그대로 남아있는데, 일몰 연장된 2026년 이후에는 관련 내용을 지자체 조례에 담을 필요가 있다. 둘째, 전환사업의 성과평가가 강화될 필요가 있다. 셋째, 전환사업의 지방사무 적합성에 대해서 지속적으로 검토하고 향후 중앙정부와 협력·보완할 필요가 있음을 제시하고 있습니다. 모쪼록 연구결과가 다음 단계의 재정분권과 실질적인 재정분권 정책의 방향성에 관한 기초자료로 활용되기를 바라며, 연구진의 노고에 감사드립니다.

2021년 12월

한국지방행정연구원장 김일재



요약

2018년 10월, 관계부처 합동으로 발표한 '재정분권 추진방안'에서는 지방소비세율 인상과 함께 중앙정부의 기능을 지방으로 이양하여 2020년부터 시행한다는 내용이 담겨 있었다. 당시 국가 기능을 지방으로 이양시 기본원칙은 지방의 일은 지방에서 자율성과 책임성을 갖고 스스로 해결하는 구조로 개편하는 것이었다.

이에 본 연구에서는 1단계 재정분권시 이양된 사업을 분석하여 실제로 '재정분권 추진방안'에서 천명하였던 지방재정의 자율성과 책임성 확보, 지방사무에 적합한 사업이 이양되었는지를 분석한다. 분석결과를 바탕으로 이미 추진된 재정분권 1단계, 향후 추진될 재정분권 이양사업이 지자체에서 잘 실행될 수 있도록 하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 1차적으로 관련자료 검토와 사전인터뷰를, 2차적으로는 1차에 검토한 내용을 바탕으로 설문지를 구성, 행정안전부와 공동으로 공무원 인식조사를 실시하였다.

분석결과, 먼저 재정의 자율성 측면에서 전반적으로는 자율성이 확대된 것으로 나타났다. 구체적으로는 첫째, 사회복지나 문화체육 등 분야별로 예산편성 규모를 줄이고 늘리는 등 그 해의 상황에 맞게 분야별 조정이 가능하다는 점이다. 둘째, 비록 제한적이기는 하지만 사업의 시급성에 따라 사업별로 편성시기의 조절이 가능한 점이다. 셋째, 지자체의 외부절차를 내부화할 수 있다는 점이다. 지방자치단체 유형에 따라서는 공통적으로 재정력지수와 재정자주도가 높은 지방자치단체는 재정분권 후 재정 자율성이 제고될 것으로 인식하였다. 또한 재정분권 후 균특이양 사업 수가 적은 자치단체는 전환사업의 보전 일몰에 찬성하였다.

재정책임성과 관련하여 재정계획성을 검토하였는데 예산의 이월액 규모를 이양 전과 후를 비교한 결과 사례 지자체의 경우 이양 전보다 이양 후 이월액이 일부 감소하였음을 알 수 있었다. 책임성 항목 중 '지자체장 및 지방의회의 관심도 향상'은 관심도가 높아질 것으로, '지방재정의 대응력 증대(환경변화 대응)'도 이양 전보다 좋아질 것이라고 보았다. '재정건전성 세고'는 이양 전보다 비슷할 것이라고 응답한 비율이 높았다. 이양사업의 적합성은 전적으로 공무원 인식조사를 바탕으로 하였는데 특히 국고보조사업으로 다시 환원해야 할 사업에 지방하천 정비사업과 상수도 확충시설 사업의 비율이 상당히 높게 나타났다.

다. 지방하천 정비사업의 경우 국민의 안전과 직접 연관된 재난·재해를 예방하는 업무이고, 상수도시설 확충 및 관리사업의 경우도 주민의 삶과 직결되고 안전한 수돗물 공급은 국민의 보편적 권리이므로 지역별 편차가 우려된다는 답변을 하였다.

이상의 분석결과를 바탕으로 본 연구에서는 재정분권 전환사업 운영의 내실화를 위해 세 가지 정도를 제안하고 있다. 첫째, 지방으로 이양된 전환사업의 경우 아직까지 중앙정부의 규정은 그대로 남아있는데, 일몰 연장된 2026년 이후에는 전환사업과 관련된 중앙정부의 법령과 규칙, 규정들을 모두 삭제하고 관련 내용은 지자체 조례에 담을 필요가 있다. 둘째, 전환사업의 성과평가가 강화가 될 필요가 있는데 이를 위해 좀 더 구체적이고 객관적인 지표 제시, 성과평가지 시·도나 시·군·구에 재량 부여, 단순한 집행실적이 아니라 사업성과에 대한 평가가 필요하다는 점이다. 마지막으로 전환사업의 지방사무 적합성에 대해서는 지속적으로 검토하고 지방하천사업과 상수도시설 확충 사업의 경우와 같이 필수적이지만 지자체가 예산규모를 줄이거나 폐지할 가능성이 있는 사업의 경우 향후 중앙정부와 협력·보완할 필요가 있음을 제시하고 있다.



차 례

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
제2절 연구범위 및 방법	5
제2장 재정분권의 이론적 배경	7
제1절 재정분권의 이론	9
1. 재정분권의 개념과 원리	9
2. 재정분권의 필수 요소	11
제2절 재정분권의 기본조건 :	
중앙-지방간 사무배분과 자원배분의 균형	13
1. 사무배분과 자원배분의 균형	13
2. 중앙 - 지방간 재정권한의 재배분	14
3. 적정 사무배분과 세입분권 및 세출분권	15
4. 재정 책임성	18
제3절 재정분권 이론에 따른 분석기준	21
1. 1단계 재정분권 수준의 변화 분석 기준	21
2. 재정 자율성 관점	22
3. 재정 책임성 관점	29
4. 이양사무의 적정성 관점	30

제3장 전환사업의 개요 및 현황	35
제1절 1단계 재정분권 이양사업의 선정 경과	37
제2절 1단계 재정분권 이양사업의 개요	39
1. '재정분권 추진방안' 내 재정분권의 추진배경 및 기본원칙	39
2. 1단계 재정분권의 핵심내용	42
3. 1단계 전환사업의 운영기준	46
제3절 1단계 전환사업의 일반현황	50
1. 계정별 현황	50
2. 시·도별 현황	52
3. 이양 후 전환사업의 규모 및 사업수 변화현황	57
제4절 1단계 전환사업의 유형별 현황	59
1. 유형별 현황분석의 개요	59
2. 광역 / 기초, 수도권 / 비수도권, 군특 생활권역별 현황	60
3. 지자체 재정자립도별 현황	67
제4장 1단계 전환사업 분석	71
제1절 기본방향	73
제2절 관련자료, 사전인터뷰 : 재정자율성, 책임성	75
1. 재정지출의 자율성	75
2. 재정의 책임성	79
제3절 공무원 인식조사 : 재정자율성, 책임성, 사업적합성	81
1. 인식조사의 목적	81
2. 인식조사의 개요	82
3. 인식조사 결과	84
4. 인식조사 결과 분석	99

제4절 분석결과 종합	119
1. 재정의 자율성 측면	119
2. 재정의 책임성 측면	120
3. 사업의 적합성 측면	122
제5장 전환사업의 실행력 확보 방안	125
제1절 기본방향	127
제2절 지방재정의 자율성과 책임성 제고를 위한 제도 보완	129
1. 관련 법령의 개정	129
2. 성과평가제도의 실질화	130
제3절 전환사업의 적절성 제고	132
1. 전환사업으로서의 적절성 지속적 점검	132
2. 중앙정부와의 협력·보완 사업 검토	133
참고문헌	136
부록	138
Abstract	183



표목차

CONTENTS

〈표 1-1〉 연구분석의 틀	6
〈표 2-1〉 지방자치단체의 재정책임성에 대한 접근: 주요 부문과 핵심 점검사항	20
〈표 2-2〉 재원이양과 사무이양의 재정분권 영향 점검	33
〈표 2-3〉 관계부처 합동 재정분권 추진방안의 기본체계	43
〈표 3-1〉 1단계 전환사업: 시·도 자율계정	50
〈표 3-2〉 1단계 전환사업: 시·군·구 자율계정	51
〈표 3-3〉 1단계 전환사업: 기타	52
〈표 3-4〉 부처별·내역사업별·시·도별 전환사업 현황: 사업수	53
〈표 3-5〉 부처별·내역사업별·시·도별 전환사업 현황: 사업비	54
〈표 3-6〉 17개 시·도별 지방소비세 배분액과 균형발전특별회계 국고보조사업 비중	56
〈표 3-7〉 전환사업 규모 및 사업수 분석	57
〈표 3-8〉 시·도 자율계정 이양 사업 현황 - 행정단위별	61
〈표 3-9〉 시·군·구 자율계정 이양 사업 현황 - 행정단위별	62
〈표 3-10〉 시·도 자율계정 이양 사업 현황 - 수도권 / 비수도권	63
〈표 3-11〉 시·군·구 자율계정 이양 사업 현황 - 수도권 / 비수도권	64
〈표 3-12〉 시·도 자율계정 이양 사업 현황 - 시·군·구 생활권 사업 별	66
〈표 3-13〉 시·군·구 자율계정 이양 사업 현황 - 시·군·구 생활권 사업별	67
〈표 4-1〉 A도의 2018년~2020년 이월액, 당초예산 편성규모	80
〈표 4-2〉 조사 설계	82
〈표 4-3〉 시·도별 응답자 분포	84
〈표 4-4〉 행정단위별 분포	85
〈표 4-5〉 직급별 분포	85
〈표 4-6〉 연령별 분포	85
〈표 4-7〉 공직근속연수별 분포	86

• CONTENTS

〈표 4-8〉 전환사업 담당기간	86
〈표 4-9〉 담당 전환사업과 관련된 중앙부처	86
〈표 4-10〉 재정분권 1단계 전환사업을 알고 있는지에 대한 질문	87
〈표 4-11〉 사업 이양 후 이양 전보다 재량적 운용 확대 분야	87
〈표 4-12〉 사업 이양 후 긍정적 변화에 대한 인식	88
〈표 4-13〉 사업 이양 후 부정적 변화에 대한 인식	89
〈표 4-14〉 담당 공무원이 생각하는 지역주민의 만족도 변화	90
〈표 4-15〉 향후 재정분권 추진시 지방이양이 필요한 분야	91
〈표 4-16〉 재정분권 강화를 위해 재원조성 방법에 대한 인식	91
〈표 4-17〉 전환사업의 성과평가 필요성	92
〈표 4-18〉 현행 전환사업의 성과평가 지표별 필요성	92
〈표 4-19〉 재원보전 일몰여부에 대한 의견	93
〈표 4-20〉 시·도 자율계정 사업별 지방사무로서의 적합도에 대한 인식	95
〈표 4-21〉 시·군·구 자율계정 사업별 지방사무로서의 적합도에 대한 인식	97
〈표 4-22〉 기타 계정 사업별 지방사무로서의 적합도에 대한 인식	98
〈표 4-23〉 지자체 유형별 1단계 전환사업 인식	99
〈표 4-24〉 재원보전의 유지 및 일몰에 대한 의견	101
〈표 4-25〉 지자체 유형별 및 업무특성 1단계 전환사업 성과평가 인식	103
〈표 4-26〉 시·도 자율계정 사업의 지방사무 적합도 인식	112
〈표 4-27〉 시·군·구 자율계정 사업의 지방사무 적합도 인식	113
〈표 4-28〉 기타사업의 지방사무 적합도 인식	114
〈표 4-29〉 지자체 유형별 주민만족도에 대한 인식	114
〈표 4-30〉 분석의 기술통계	117
〈표 4-31〉 재정지원방식의 로짓결과 분석	118



그림목차

CONTENTS

〈그림 3-1〉 재정분권 추진방안	41
〈그림 3-2〉 재정분권에 따른 지방소비세 자금 흐름	45
〈그림 3-3〉 균특회계 5개 지역 개발사업 지원체계	65
〈그림 3-4〉 시·도 자율계정 이양 사업과 자치단체 재정자립도와 관계	68
〈그림 3-5〉 시·군·구 자율계정 이양 사업과 자치단체 재정자립도와 관계	70
〈그림 4-1〉 균특회계사업이었을 때의 예산편성절차	78
〈그림 4-2〉 전환사업이 된 이후의 예산편성절차	79
〈그림 4-3〉 1단계 전환사업 인식에 대한 의사결정나무 분석	100
〈그림 4-4〉 광역·기초의 재정분권 수단에 대한 인식	101
〈그림 4-5〉 전환사업 보전 일몰과 관련된 의사결정나무 분석	102
〈그림 4-6〉 재정분권 후 자율성 확대 인식에 대한 의사결정나무 분석	104
〈그림 4-7〉 재정분권 후 관심도 향상 인식에 대한 의사결정나무 분석	104
〈그림 4-8〉 재정분권 후 주민 참여도 제고에 대한 의사결정나무 분석	105
〈그림 4-9〉 재정분권 후 지방재정 대응력에 대한 의사결정나무 분석	106
〈그림 4-10〉 재정분권 후 재정건전성에 대한 의사결정나무 분석	106
〈그림 4-11〉 재정분권 후 행정비용 증가에 대한 의사결정나무 분석	107
〈그림 4-12〉 재정분권 후 사업관리 소홀 및 사업효과에 대한 의사결정나무 분석	107
〈그림 4-13〉 재정분권 후 지방재정 부담 증가에 대한 의사결정나무 분석	108
〈그림 4-14〉 재정분권 후 소극적 사업 추진에 대한 의사결정나무 분석	109
〈그림 4-15〉 재정분권 후 집행률 및 이월에 대한 의사결정나무 분석	109
〈그림 4-16〉 재정분권 후 예산 투입 양극화에 대한 의사결정나무 분석	110
〈그림 4-17〉 재정분권 후 예산편성집중에 대한 의사결정나무 분석	111
〈그림 4-18〉 재정분권 후 주민 만족도에 대한 의사결정나무 분석	115



제1장

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법



재정분권 전환사업의
실행력 확보방안

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

2018년 10월, 관계부처 합동으로 발표한 ‘재정분권 추진방안’에서는 지방소비세율 인상과 함께 중앙정부의 기능을 지방으로 이양하여 2020년부터 시행한다는 내용이 담겨 있었다. 이에 따라 2019년 10월에는 약 3.6조 원에 해당하는 11개 부처, 39개 세부사업, 150개 내역사업(부기사업 포함)이 이양되었다.

당시 발표자료에서 국가 기능을 지방으로 이양시 기본방향은 국가의 일은 국가에서, 지방의 일은 지방에서였다. 기본원칙은 중앙정부의 권한·기능과 재원을 이양, 지방의 일은 지방에서 자율성과 책임성을 갖고 스스로 해결하는 구조로 개편하는 것이었다. 이양기준은 해당사무의 성격, 정책대상, 국가정책과의 연계성, 집행의 효율성, 서비스 전달체계 등을 종합적으로 감안하는 것이었다.

정부에서 이양 대상사업 검토시 고려사항은 균특 포괄보조사업 등 지방에서 더욱 잘 할 수 있는 사업 중심으로 이양하되 자치경찰제, 지방이양일괄법, 특행기관 이관 등 현안과 연계하는 것이었다. 지방에서 더 잘 할 수 있는 사업으로 제시된 것이 지역밀착형 국고보조사업이었다. 지역밀착형 국고보조사업은 명백한 지방사무, 반복적 집행사무, 이양가능한 공동사무 등으로 제시되었다. 이들 사업은 지방에서 스스로의 권한과 재원을 통해 사업을 처리하는 것이 보다 효율적인 사업으로서 지방으로 과감히 이양하는 내용이었다. 당시 균특 포괄보조사업 자율계정은 재정효과가 특정 지역에 국한되고, 지방 자율성이 요구되는 사업을 의미하는 것으로서 우선 이양 대상으로 검토되었다. 또한 개별 시·군·구 단위에서는 사업수행 절차가 복잡하여 과도한 행정비용이 발생함에 따라 우선 고려요인이 되었다. 특히 기능 조정과 관련하여 검토될 사항으로 국가최소보장적(National Minimum) 사업은 국가책임을 강화하는 내용이었다.

한편 재정분권에 관한 근본적인 목적을 살펴볼 필요가 있는데 재정분권에 관한 이론은 지역주민과 근접한 정부가 주민의 선호를 잘 알고 있어서 공공서비스를 보다 효율적으로 공급할 수 있다고 강조한다. 재정분권은 지방분권의 정신과 이론에 입각하여 정부간 기능 및 사무의 재조정과 국가 재정차원의 재배분을 상호 조화시키는 데에 있고 그것은 재정분권 원리인 재정 자율성과 재정 책임성에 기반을 둔다(임성일, 2017a).

2021년 현재 2019년 말에 이양된 39개의 1단계 전환사업은 2020년 한 해동안 운영된 상황이고 2022년 말(2단계 재정분권에서 2026년으로 연장)에 재원보전금 일몰을 앞두고 있으며 2단계 재정분권 이양사업이 2022년부터 시행될 예정이다.

이에 본 연구에서는 1단계 재정분권시 이양된 사업(이하에서는 1단계 전환사업¹⁾이라고 함)을 분석하여 재정분권 강화 차원에서 전환사업들이 실제로 ‘재정분권 추진방안’에서 천명하였던 지방재정의 자율성과 책임성 확보, 지방사무에 적합한 사업의 이양이 되었는지를 분석한다. 이러한 내용은 궁극적으로 재정분권의 강화를 위한 것이므로 먼저 재정분권 이론에 비추어 볼 때 이들 기준이 재정분권 강화를 위한 기준으로 적합한지 점검한다. 이후 1단계 전환사업 분석을 통해 향후 단계별로 추진되고 있는 재정분권이 실행력을 확보할 수 있는 방안을 강구하는데, 먼저 재정지출의 자율성과 책임성 강화를 위해 제도적으로 개선해야 할 부분을 제안하고 국고보조사업으로 환원되어야 사업들이 있는지에 대해서도 분석 후 제시하는 것을 목적으로 한다.

1) 1단계 전환사업이라는 명칭은 행안부의 ‘지자체 전환사업 운영기준’이 있는 바와 같이 문재인정부 재정분권 추진 시 지방으로 이양된 사업을 통칭한다.

제2절 연구범위 및 방법

본 연구의 범위는 시간적, 공간적, 내용적 범위로 나뉘어진다.

먼저 시간적 범위는 본 연구가 1단계 재정분권시 이양되었던 사업 즉 1단계 전환사업에 대한 분석이므로 재정분권 추진방안이 발표되었던 2018년 10월 한 해 전인 2017년부터²⁾ 2단계 재정분권이 논의되고 재원보전금 일몰기한인 2022년까지로 한다³⁾. 공간적 범위는 1단계 전환사업은 전 지자체에 이양된 사업이므로 243개 전체 지자체를 대상으로 하되 자율계정 사업이 대부분 시·도 자율계정이므로 주로 17개 시·도를 대상으로 한다. 내용적 범위는 재정분권이론 전반과 균특회계사업, 1단계 전환사업과 이양 검토되고 있는 사업 등 관련이론과 대부분의 균특회계 사업과 전환사업 전체를 대상으로 한다.

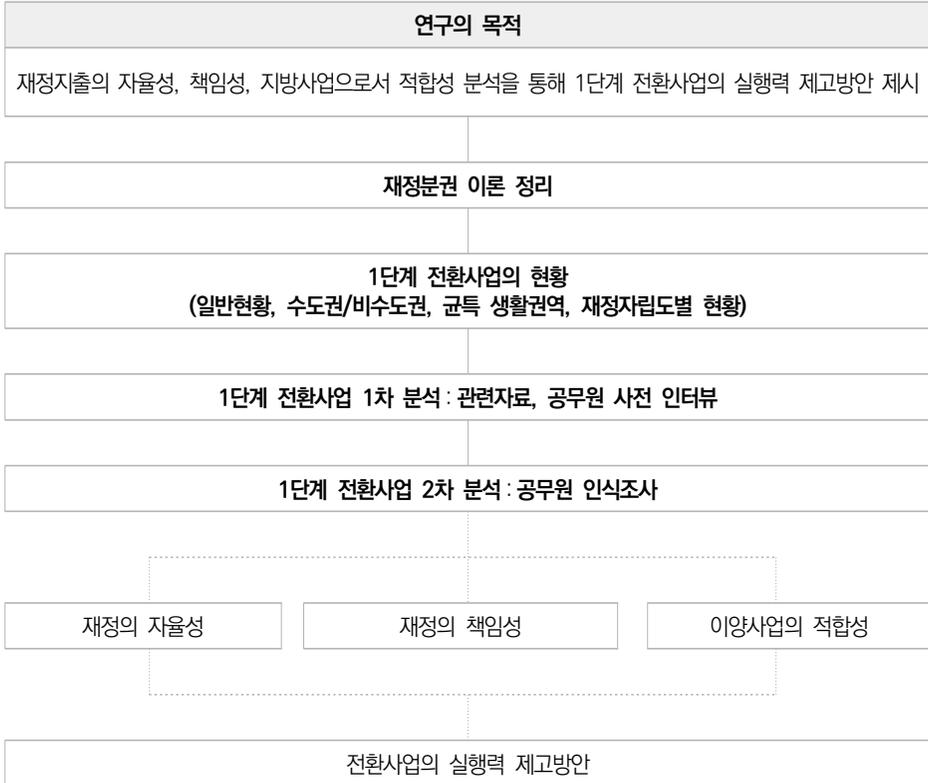
본 연구의 방법은 선행연구 및 이론 검토, 통계분석, 설문조사 방식으로 진행될 것이다.

먼저 선행연구 및 이론 정리를 위해 본 연구의 가장 중요한 핵심이론인 재정분권과 관련한 이론을 심도있게 검토한다. 특히 본 연구가 지방소비세라는 세입이 확보된 이후 주로 지출의 자율성 부분이지만 이론적 배경 부분에서는 지출(세출)의 자율성과 함께 수입(세입)의 자율성에 대한 이론적 검토도 재정분권 이론 차원에서는 매우 중요하므로 동시에 정리한다. 통계분석은 본 연구가 1단계 전환사업에 대한 검토이므로 39개의 세부사업과 150개 내역사업이지만 세부내역사업 수는 약 5,000개에 달하며 이들 약 5,000개의 사업에 대한 분석이 필요하므로 지자체별 분포도, 균특 생활권역 분포, 수도권/비수도권의 분포도에 대한 통계를 분석한다. 마지막으로 본 연구의 분석기준인 이양사무의 적합성 검토를 위해 시·도 전환사업 담당자를 중심으로 인식에 대한 설문조사를 실시한다.

2) 자치분권위 산하 범정부 재정분권 TF팀이 2017년 말에 구성되었다

3) 재정분권 2단계에서는 일몰기한을 2026년까지 4년간 연장하는 내용이 담겨 있다.

표 1-1 연구분석의 틀





제2장

재정분권의 이론적 배경

제1절 재정분권의 이론

제2절 재정분권의 기본조건:

중앙-지방간 사무배분과 자원배분의 균형

제3절 재정분권 이론에 따른 분석기준



재정분권 전환사업의
실행력 확보방안

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제2장

재정분권의 이론적 배경

제1절 재정분권의 이론

1. 재정분권의 개념과 원리

지방분권은 한 나라가 특정 시점에서 보유하는 공적 권한, 기능과 사무, 경제·재정자원, 공공서비스 공급 역량 및 인프라 등을 중앙정부와 지방정부 간에 재구조화하는 제도적 변화를 의미한다. 이것은 통상 일정한 가치와 원칙에 입각해서 가능한 지방 방향으로 무게와 방향을 이동시키는 특성을 지닌다(국회미래연구원, 2020, p. 120).

역사적으로 지방분권은 비교대상이 없는 상태에서 주창되고 진화된 것이 아니고, 세계적으로 중앙집권 체제가 오랫동안 지속되면서 쌓였던 문제와 폐해들에 대한 반동 내지 새로운 대안으로 급격히 부상되었다. 제2차 세계대전 이후 많은 나라들이 경제적 호황을 누리는 가운데 정부의 권한과 역할 및 경제력이 크게 팽창하는 현상을 보였다. 당시에는 소위 ‘큰 정부(big government) 현상’이 세계적인 대세를 이루었다. 큰 정부는 기본적으로 중앙정부(단일형 국가)나 연방정부(연방형 국가)가 지배적인 역할을 하는 구조를 지녔다. 그런데 각국의 큰 정부는 1970년대와 1980년대에 세계적인 경제 충격(ex: 오일 쇼크, 인플레이션과 스태그플레이션)을 겪었고, 그 와중에 심각한 관료제의 폐단, 낮은 행정 효율성과 생산성 등을 노정하면서 심각한 정치·사회·경제적 문제와 한계를 드러내었다. 이러한 상황에서 새로운 글로벌 가치개념으로 등장한 것이 대표적으로 분권(decentralization)과 민영화(privatization)였다(Bishop et al, 1994; 임성일, 2017, p. 20; 국회미래연구원, 2020, p. 119). 그리고 같은 맥락에서 신 공공관리(new public management)나 정부 혁신과 같은 새로운 이론과 실제 전략이 시대적 어젠다로 떠올랐다. 이들은 국가의 존재와 운영 및 거버넌스에 관한 새로운 시대의 출현과 패러다임 전환(paradigm shift)을 예고하고 실제로 견인하였다.

이와 같은 세계적 패러다임 전환 상황에서 지방분권은 선진국을 비롯한 세계 다수 국가의 주도적 경향으로 자리 매김을 하기 시작하였다. 비록 현재는 그 열기와 관심이 과거에 비해 크게 줄어들었지만, 그럼에도 불구하고 분권은 당분간 세계의 정치·행정체제를 주도하는 가치체제로서 역할을 할 것으로 예상된다.

대체로 분권이 지향하는 가치와 방향성에 대하여는 세계의 많은 나라들이 공감을 하지만, 실제 각국에서 전개되고 있는 중앙-지방정부간의 권한과 기능 및 자원의 재구조화 실상은 국가 간에 상당한 차이를 나타내고 있다. 다시 말해서 이것은 분권의 실시 양상은 국가 간에 거시적으로는 유사해 보이지만, 분권을 구현하는 미시적 상황(틀과 구조, 국가 전략과 비전, 내용 및 수준 등)은 국가별로 상당히 다른 양상을 보인다는 것을 의미한다. 이러한 현상은 분권이 절대적 개념이 아닌 상대적 개념임을 의미하고(국회미래연구원, 2020, p. 120), 앞으로 일정한 시간이 지나면 이 또한 새로운 도전과 추격을 받을 수 있음을 시사한다.

상술한 바와 같이 지방분권의 핵심은 중앙정부가 기존에 보유하고 있는 권한, 기능 및 사무, 재정자원을 지방으로 이양하거나 지방과 공유하는 제도적 변화와 공적 활동 및 행태의 변화에 있다. 즉, 분권은 권한과 재원을 지방에 이양하여 중앙과 지방의 정부간 관계에서 지방의 자율성과 책임성을 증진시키는 현상이다(김의섭 2019, Rodden et al. 2003, Bird and Ebel 2007).

지방분권의 핵심이면서 그것을 실제로 구현하는 것은 다름 아닌 재정분권이다. 재정분권은 크게 보아 (1) 재정에 관한 의사결정권한의 이양과 공유, (2) 기능과 사무 권한의 이양과 조정(지방 중심의 재 배분), (3) 국가 재정자원의 재 배분, (4) 기타로 구분할 수 있다. 이에 관해 조금 구체적으로 기술하면 다음과 같다(국회미래연구원, 2020, p. 122).

첫째, 재정분권은 재정과 관련된 의사결정 권한의 지방 이양과 중앙·지방간 공유를 핵심으로 한다. 여기에는 수입과 지출에 대한 예산 권한, 과세권한, 공채 발행권한, 각종 규제 권한 등이 포함된다. 둘째, 재정분권은 기능과 사무의 지방 이양과 조정을 수반한다. 이 때 보충성 원칙(subsidiary principle) 등에 의해 가능하면 정부가 담당하는 공공서비스의 공급 업무가 지방 중심으로 재편된다. 이 과정에서는 중앙정부와 지방정부간에 재원배분과 기능배분의 균형을 이루는 것을 기본원칙으로 한다. 셋째, 재정분권은 국가 재정자원

의 재 배분을 수반한다. 이것은 중앙정부와 지방정부 간에 총 국가재정자원(조세 및 세외 수입 등)을 재 배분하는 것을 뜻하며, 그 과정에서는 지방자치단체가 자신에게 부여된 기능과 사무를 충실히 감당할 수 있도록 조치가 취해져야 한다.

이들을 종합하면, 한마디로 재정분권은 지방분권의 정신과 이론에 입각하는 정부간 기능 및 사무의 재조정과 국가 재정자원의 재 배분을 상호 조화시키는데 있고, 그것은 재정분권 원리인 재정 자율성(fiscal autonomy)과 재정 책임성(fiscal accountability)에 기반을 둔다. 그리고 이를 통해 나타나는 현상 내지 성과는 재정운영의 효율성과 형평성 제고이며, 이는 궁극적으로 주민의 복지 증진으로 귀착된다.

이상에서 기술한 내용 중에서 특히, 본 과제와 밀접한 관련성을 지니는 것은 둘째 사항과 셋째 사항이다. 다만, 본 연구는 지방분권과 재정분권 전반에 대해 다루지 않고, 최근 정부가 재정분권 정책의 일환으로 실시한 1단계 재정분권 가운데서 중앙정부 사무의 지방 이양(‘전환사무’)과 관련된 우리나라 재정분권의 상황에 관하여 검토하고자 한다.

2. 재정분권의 필수 요소

재정분권의 핵심이자 이상적인 상태는 지방자치단체가 모든 재정활동에 자기 결정권을 행사하는 것이다. 이는 달리 말해서, 지방이 완전한 재정운영의 자율성을 확보하는 것을 뜻한다. 재정 자율성(자기 결정권)은 기본적으로 행정의 운영에 필요한 수입을 자신의 능력으로 확보하고, 확보된 수입을 자기 판단과 결정에 의해 지역주민이 필요로 하는 공공서비스를 최적으로 공급하는 것을 핵심으로 한다. 그리고 재정 자율성은 재정 운영에 관한 모든 관리와 책임을 지방자치단체가 자기의 의지와 역량을 통해 담당하는 것을 내포한다. 지방재정의 자율성과 책임성은 분권의 가치를 실현시키는 두 개의 근본적 축이다(김의섭, 2021).

이러한 사실을 인식할 때, 재정분권이 추구하는 기본가치와 철학은 재정자원의 조달과 사용에 있어서 자기 결정에 기반을 두는 자율성과 그와 관련된 모든 과정과 결과에 대해 책임을 지는 자기 책임성에 뿌리를 두고 있다. 이 때 책임성이란, 국민(주민)으로부터 세금을

징수해서 사용하는데 대한 정치·정책·예산회계적 책무를 의미한다. 이것을 통상 재정분야에 서는 국민(주민)에 대한 '예산회계적 설명책임'을 뜻하는 재정 책임성(fiscal accountability) 개념으로 규정한다.

그런데 이들 두 원리와 더불어 재정분권을 실시하는 목적(또는 목표)과 정당성에 대하여 도 반드시 주목해야 한다. 앞서 기술한 재정 자율성과 재정 책임성은 재정분권의 기반이자 그것을 이끌어 나가는 원리이지, 재정분권이 궁극적으로 달성하고자 하는 목적과 성과는 아니다. 재정분권 이론이 강조하고 세계의 많은 나라들이 재정분권을 추구하는 목적은 재정분권을 실시한 결과 향상된 지방의 재정 자율성과 책임성을 통해 행정서비스가 국(주)민에게 보다 더 효율적이고 효과적으로 공급되어 마침내 국민복지가 제고되는데 있다.

이러한 사실을 인식할 때, 재정분권을 논할 경우 필수적으로 인식되고 끊임없이 점검·적용되어야 하는 것은 재정의 자율성과 책임성 및 효율성이라고 말할 수 있다. 이들은 실로 재정분권을 지탱하는 '삼각 축'이라고 규정할 수 있다. 예를 들어, 어느 국가가 재정분권을 적극적으로 추진하고자 다양한 분권 정책과 수단을 펼친다고 가정할 때, 그것이 과연 제대로 진행되고 있는지를 점검하고자 한다면 반드시 재정의 자율성, 책임성, 효율성을 구성하는 요소(또는 기준 내지 잣대)들에 비추어 판단해야 한다. 다만, 재정 효율성 문제는 넓게 보면 재정 책임성의 개념 속에 포함시켜 적용할 수도 있다. 그 이유는 중앙정부와 지방자치단체가 국민 또는 주민에게 재정운용 전반에 대해 예산회계적 설명책임을 진다는 것은 재정을 효율적으로 수행한다는 의미를 내포하기 때문이다.

한편 재정의 자율성·책임성·효율성은 개념적으로는 명확하지만, 실제 그것을 적용하려면 각 원칙을 구성하는 주요 특징적 요소나 현상에 대해 측정·판단할 수 있는 기준 내지 잣대가 마련되어야 한다. 이와 관련하여 본 과제는 연구의 주제인 중앙정부로부터의 사무이양과 재원이양과 관련된 재정분권 상황을 점검·분석하는 과정에서 이들 3대 원칙 - 재정 자율성, 재정 책임성, 재정 효율성 - 에 관한 실천적 점검기준(잣대)과 방법(론)을 도출하고자 한다. 이 때 조금 전에 기술한 바와 같이, 재정 효율성은 재정 책임성 개념 속에 포함시켜 접근하고자 한다. 아울러 국가사무로부터 지방사무로 이양된 대상이 과연 지방자치단체가 수행하기에 적합한 사무인지에 대한 적정성에 관하여도 다루고 있다.

제2절 재정분권의 기본조건: 중앙-지방간 사무배분과 자원배분의 균형

1. 사무배분과 자원배분의 균형

앞에서 재정분권의 개념과 이론에 대해 살펴보면서 재정분권을 이끌어 나가는 핵심가치 내지 기본원칙이 재정의 자율성과 책임성 그리고 재정 효율성이라는 사실을 서술하였다. 이러한 사실을 인식하면서 이 절에서는 재정분권의 기본조건이라고 말할 수 있는 중앙정부와 지방자치단체 간의 사무배분과 자원배분의 균형 문제에 관해 살펴보고자 한다. 행정학에서는 정부간 관계와 분권에 대해 사무배분 이론을 정리했다. 재정기능(예산단위)가 아닌 행정업무(행정사무)를 중심으로 정부간에 역할 분담체계가 논의된다. 사무배분 이론은 단일제 국가의 단체자치체제에 적용되는 것이다. 국가-지방자치단체의 수직적 관계에서 조직설계와 사무배분의 이론들이 적용된다(이재원, 2020).

일반적으로 재정의 자율성과 책임성 및 효율성이 온전히 실현되기 위해서는 무엇보다도 중앙정부와 지방자치단체 간에 하는 일(기능, 업무 등)과 하는 일을 실질적으로 뒷받침해 주는 재정자원이 적절하게 배분되어야 한다. 즉, 중앙-지방간에 기능 및 사무배분과 자원배분이 균형과 조화를 이루는 체제가 선행적으로 정립되어야 한다. 이것은 어떤 의미에서 한 국가의 분권을 논할 때 요구되는 가장 큰 전제 내지 기본 틀이라고 말할 수 있다.

만일 중앙-지방간에 사무배분이 체계적이지 못하고 불합리하게 이루어졌다면, 재정분권에 필수적인 첫 단추가 잘못 꿰인 것이나 다름없다. 즉, 기능 및 사무배분에 기초하는 합리적인 재정분권은 더 이상 진행될 수가 없다. 마찬가지로, 중앙-지방간에 사무배분이 합리적으로 이루어졌다고 하더라도 그에 상응하는 자원배분시스템이 불합리한 방식으로 운영된다면 양자의 균형은 깨어진다. 이러한 상황에서는 실효성 있는 지방분권과 지방자치가 성립될 수 없다. 극단적으로는, 중앙정부와 지방자치단체 간에 '일과 돈(업무와 자원)'의 미스 매치(mismatch)로 인해 적지 않은 문제와 갈등이 발생하고, 그 결과 공공서비스가 비효율적으로 공급되고 국민의 복지가 감소하는 현상이 나타난다.

이러한 현상은 본 연구에서 중점을 두고 다루는 중앙정부 사무의 지방이양과 재정분권의 관계에 대해 살펴볼 때 반드시 유념해야 하는 사실이다. 다만, 본 연구는 이러한 사실에 대하여는 중앙정부와 지방자치단체 간에 사무배분과 자원배분이 조화와 균형을 이루어야

한다는 사실에 대한 명확한 인식을 갖지만, 사무배분과 관련된 전반적인 논의나 구체적인 정책방안에 대하여는 다루지 않는다.⁴⁾ 하지만 본 연구를 진행하는 과정에서 필수적으로 접하게 되는 중앙정부 사무의 지방이양 문제 즉 ‘전환사업’ 문제와 관련해서는 사무이양의 적정성 문제를 비롯해서 그것이 재정분권의 관점에서 어떤 의미와 유용성을 지니는지에 대하여는 구체적으로 다룬다.

이러한 사실을 인식하면서 지금부터는 앞서 규정한 재정분권을 크게 (1) 국가가 보유하는 사무와 재정 운영에 관한 권한(이하 ‘재정권한’이라고 함)의 조정(재배분), 그리고 (2) 재정자원의 중앙-지방간 재구조화(재배분)의 두 가지로 구분해서 기술하고자 한다.

2. 중앙-지방간 재정권한의 재배분

재정권한에 관한 재정분권은 앞서 언급한 지방자치단체의 재정 자율성 개념을 본질로 한다. 이는 크게 (1) 세입, (2) 세출, (3) 공채발행, (4) 재정관리의 네 부문으로 구분해서 파악할 수 있고, 이들은 기본적으로 적정 사무배분과 밀접하게 관련되어 있다. 그 중에서도 특히, 수입부문이 가장 중요한데, 이는 지방재정수입을 조달하고 통제하는 과정에서 지방자치단체가 실질적으로 자기 의지와 역량 및 결정권한을 행사하는지와 관련된다.

지출은 확보된 재정수입을 국(주)민이 필요로 하는 각종 공공서비스의 공급, 공무원 인건비 지급, 이자상환 등의 용도로 사용하는 행위인데, 관건은 그 과정에서 지방자치단체가 충분한 재원의 지원을 받고 즉, 부여된 지방사무를 충실히 수행할 수 있는 재원을 확보하고 자기 선택과 결정에 의해 집행권한을 실질적으로 행사하고 있는지의 여부이다.

공채발행(지방채 발행)은 중앙정부나 지방자치단체가 재정수지의 적자를 보완하는 수단으로서 외부로부터의 직·간접 차입을 하는 재정행위이다. 이 때 재정권한과 관련해서는 지방자치단체가 자기 결정에 의해 공채의 발행 규모와 차입선 등 각종 차입조건을 적절히 확보할 수 있는지가 핵심이다.

4) 본 연구는 기본적으로 중앙정부와 지방자치단체 간에 일정한 수준에서 합리적인 기능 및 사무의 배분이 이루어진 상태를 전제로 새로운 재정분권 조치(예컨대, 사무이양과 자원이양)가 취해졌을 때, 그것이 재정분권의 관점에서 실질적으로 얼마나 합리적이고 바람직한 현상을 유발하는지에 대하여 다루고 있다.

재정관리란 지방자치단체가 수행하는 모든 재정활동을 법·제도와 자신의 역량을 총동원하여 재정의 건전성·효율성·투명성·지속가능성을 확보하는 노력이다. 이 때 요구되는 재정권한의 재배분 이슈는 이들 활동과 관련하여 지방자치단체가 자기 재량을 어느 정도 행사할 수 있는지에 집중된다.

요약하면, 재정권한의 재배분 문제는 재정분권의 기본요소로서 한 국가가 보유하는 모든 사무와 재정에 관한 권한을 중앙과 지방간에 어떻게 분리해서 나눌 것인지, 또는 일부 공유할 것인지에 관하여 집중적으로 다룬다. 이 과정에서는 사무의 적정 배분, 수입을 확보할 수 있는 공권력(과세권), 수입을 집행하는 자기 결정권 즉, 지출권한(spending power), 그리고 수입과 지출의 역학관계로 인해 발생하는 재정수지를 조정하는 공채의 발행에 관한 권한의 재조정 문제가 가장 중요하다. 그 외에도 정부간 재정이전의 운영과 관련된 권한, 민간의 경제 활동을 통제하는 규제 권한, 공공부문의 재정운영을 관리하고 위험성을 차단하는 재정관리 권한, 기타 권한에 관한 사항도 중요한 고려대상이 된다.

본 연구가 중점적으로 다루는 국가사무의 지방이양(전환사업)과 관련된 재정분권 문제는 주로 재정의 수입권한과 지출권한의 두 부문과 직접적으로 관계된다. 수입권한과의 관계는 중앙정부에서 지방자치단체로 권한·역할·책임이 넘어 오는 사무들은 모두 자금을 필요로 하는데, 이것을 감당하기 위해서는 지방자치단체가 소요자금을 충당할 수 있는 권한과 실질적으로 자금을 확보할 수 있는 분권조치가 뒷받침되어야 하기 때문이다. 그리고 재정지출 측면에서는 이양된 사업을 지방자치단체가 자기 결정에 의해 자유롭게 사업을 수행할 수 있는 지출권한을 실질적으로 확보할 수 있어야 하고, 또한 사업을 효율적으로 수행해야 하는 재정 책임성이 요구되기 때문이다. 이와 관련된 보다 자세한 내용은 이하에서 다룬다.

3. 적정 사무배분과 세입분권 및 세출분권

1) 세입분권

재정분권의 핵심은 국가가 보유하는 총 경제적 자원(이하 '재정자원'이라고 함)을 중앙과 지방간에 어떻게 합리적으로 배분할 것인지에 달려 있다. 이것은 앞서 언급한 재정권한

의 재조정 내용 속에 포함되는 수입 권한과 밀접하게 관련되며, 중앙-지방간 기능 및 사무 배분 문제와 직결된다.

특정 시점에서 국가가 민간부문으로부터 법에 의해 강제적으로 조달할 수 있는 재정자원은 한정되어 있는데, 이를 중앙과 지방간에 합리적으로 배분하는 문제는 국민복지 차원에서 매우 중요하다. 이론적으로는 중앙정부와 지방자치단체가 각자 하는 일에 따라 양자간에 재정자원을 적절히 배분하는 것이 효율적이고 합리적이다. 그러나 현실은 이론에서 상정하는 것보다 훨씬 복잡다단하고, 또한 하는 일의 경제적 가치 즉, 예산 필요성을 구체적으로 산출해서 그것을 재원시스템과 결부시키는 것이 매우 어렵다. 이것은 앞서 언급한 바와 같이, 세계 각국이 분권을 구현하는 과정에서 거시·미시적 현상과 내용 면에서 서로 간에 상당한 차이를 보이고 있는 것이 말해 준다.

중앙정부와 지방자치단체간에 세원을 (재)배분하는 과정에서는 중앙과 지방간에 세목을 완전히 분리해서 운영할 수도 있고(독립세) 상호 공유할 수도 있는데(부가세 또는 공유세·공동세), 바람직한 분권의 차원에서는 전자가 합리적이다.

하지만 실제에 있어서는 국세와 지방세를 매끄럽게 구분하기가 쉽지 않고, 특히 완전한 '지방 독립세'를 도출하는 것은 매우 어려운 일이다. 조세이론이 명쾌하게 제시하는 지방세 특성 즉, '혜택(과)세(benefit tax)'를 지방세로 선정해서 제도화하거란 현실적으로 결코 만만치 않은 과업이다. 만일 그에 근접하는 지방세를 구조화하였다고 하더라도 세수가 지방의 하는 일을 감당하기에 턱없이 부족한 상황이 흔히 발생한다. 그 뿐 아니라 지역간에 세원(tax base)과 조세역량(tax capacity)의 격차가 클 경우 평균적이고 보편적인 관점에서 설계된 국세와 지방세의 조세구조 개편은 상당수의 지방자치단체로 하여금 제대로 된 지방분권의 과실을 향유할 수 없게 만든다. 지방세 재배분의 '부익부 빈익빈 현상'이 초래되기 때문이다. 이 경우 전국적 관점에서는 수입확보의 자율성에 기반을 두는 정상적인 지방자치의 운영이 어려워진다.

이 문제와 관련하여 무엇보다도 중요한 것은 중앙정부와 지방자치단체가 실제로 수행하는 기능과 사무를 충실히 뒷받침해 줄 수 있는 수준으로 각 정부간에 조세를 적정하게 할당시켜 주는 조치이다. 이 때 지방에 적정한 세목을 부여해 줄 뿐 아니라 지방자치단체가 그것을 재정 사정에 따라 적절히 재량을 행사할 수 있도록 해주는 과세권(taxing

power)을 부여해 주는 것이 재정분권의 관점에서 매우 중요하다. 그 이유는 지방분권과 재정분권이 실현되려면 무엇보다도 지방자치단체에 부여된 기능과 사무를 자체재원 또는 자기 조달가능 재원으로 충당할 수 있어야 하기 때문이다. 이것이 구현될 때 비로소 세입 분권과 세출분권이 구현되고, 궁극적으로 지방 차원에서 재정의 자율성과 책임성 및 효율성이 성취될 수 있다.

요약하면, 재정자원의 (재)배분 문제는 중앙-지방간 조세할당에 있고, 그 핵심은 국세와 지방세가 얼마나 합리적으로 배분되고, 또한 지방에 적절한 수준의 과세권이 부여되는지에 있다.

분권의 관점에서 중앙-지방간에 세원배분이 합리적으로 이루어졌는지에 대해 판단하기 위해서는 몇 가지 실천적 점검 기준이 필요하다. 이와 관련해서 가장 중요한 점검 잣대는, (1) 국세-지방세 구분 즉, 구조화의 적합성 기준(이론과 실제 면에서 지방세 조건을 충족하는 지방세 선정), (2) 지방자치단체의 과세권 확보 여부, (3) 지방세 비과세·감면에 관한 재량성 확보 여부이다. 무엇보다도 지방세를 중심으로 하는 재정수입의 확보와 관련된 지방자치단체의 수입 자율성(revenue autonomy)은 재정적 자기결정 권한과 재량성의 확보 수준에 의해 결정된다(OECD, 2006).

2) 세출분권

재정분권은 사무와 재원 및 재정권한의 재배분 문제를 핵심으로 하는데, 이 때 확보된 재정수입을 지방자치단체가 실질적으로 자기 선호와 결정에 입각해서 재정을 지출할 수 있는지가 매우 중요하다.

재정지출과 관련해서 재정분권이 강조하고 중요시하는 것은 재정지출의 자율성과 책임성이다. 이것은 기본적으로 재정할당(fiscal assignment)과 재정지출 권한(spending power) 그리고 예산운용에 대한 설명책임을 핵심으로 한다.

재정할당 문제는 중앙-지방간의 사무배분이 각 주체의 역할과 역량에 맞도록 적절히 안배되는 것을 골자로 한다. 이것을 중앙정부 사무의 지방이양과 연관해서 논한다면, 이양되는 사무가 중앙정부가 아닌 지방자치단체가 수행할 때 가장 효율적이고 주민 친화적이어야 한다는 것을 의미한다. 이것은 다시 말해서, 특정한 사무가 중앙정부로부터 이양될

경우 그것은 지방자치단체의 역량(인적·물적(재정적) 역량)과 지방사무로서의 적합성에 부합해야 하며, 그 결과 중앙정부가 수행할 때보다 더 경제적으로 효율적인지가 확인될 수 있어야 한다는 것을 뜻한다. 부연하면, 사무이양 문제를 재정할당의 측면에서 점검할 경우 해당사무는 이들 조건을 통과해야만 한다.

재정지출 권한 문제는 중앙과 지방간에 사무와 재원이 적절히 배분되었을 때, 지방이 그것을 자신의 의사결정에 의해 원하는 대로 실제 사용할 수 있는지에 초점을 둔다. 구체적으로, 지방자치단체가 기존의 재정사업을 수행하거나 아니면 새로 이양되는 재정사업을 수행하는데 있어서 사업의 계획, 예산의 편성과 집행, 관리 등에 대한 전체 예산과정을 자기 결정권과 재량성에 의해 주도하고 있는지를 점검하는데 초점을 맞춘다. 만일 중앙정부 사무의 지방이양이 추진되면서 지방자치단체가 그와 같은 재정의 자율과 재량을 확보할 수 있다면, 세출분권의 수준은 한 단계 높아진다.

끝으로, 재정지출의 자율성과 관련하여 재정 책임성의 중요성을 제시하고자 하는데, 이에 대하여는 바로 다음 항에서 기술된다.

4. 재정 책임성⁵⁾

재정 책임성(fiscal responsibility, accountability)이란 국가와 지방자치단체가 국(주)민과 기업에 대해 적절한 수준의 세금을 부과하고, 징수한 세금을 예산원칙에 입각해서 건전하고 효율적으로 사용 관리하며, 또한 그 결과를 국(주)민에게 회계적으로 입증하고 설명하는 재정운영 원리이다.

따라서 재정 책임성 문제는 정부가 수행하는 전체 예산과정을 비롯하여 수입·지출 등 모든 재정활동과 관련된 법·경제·사회적 책무와 깊이 관계된다. 일반적으로 지방재정의 책임성을 논하고 점검할 때 특히 중요시되는 원리는 재정의 건전성과 투명성 및 계획성이 지적된다. 이론적으로는 효율성도 중요하지만, 실용성 면에서 점검의 취약성이 있다.

5) '임성일, 「지방재정의 책임성 제고 방안」, 2017'을 바탕으로 요약함

지방의 재정책임성은 중앙정부의 이전재원을 받아서 운용할 때보다 자체세입으로 운용할 때 더 증진된다(국회예산정책처, 2019). 세계적으로 재정 책임성에 대한 논의는 크게 두 가지 관점에서 접근되고 있다. 하나는 재정 운영의 건전성과 효율성 보장을 핵심으로 하는 재정 책임성(fiscal responsibility)에 관한 것이고, 또 다른 하나는 예산의 편성과 운영에 대한 예산·회계 측면의 설명책임을 핵심으로 하는 재정 책임성(fiscal accountability)이다.

전자에 관한 논의는 많은 문헌들이 국가와 지방자치단체의 재정 건전성에 중점을 두면서 구체적으로, 재정수지와 채무의 적정관리 문제에 초점을 맞추고 있으며 그 외에 일부 재정지출 문제도 고려 대상에 포함하기도 한다. 재정 효율성 문제는 재정 책임성 문제와 상당한 관련성이 있지만, 실제로 양자를 연계시켜 연구한 문헌은 상대적으로 드물다. 반면에 후자에 관한 논의는 전자에 비해 상대적으로 분산되고 공통적인 관점을 정립하지 못하고 있다. 하지만 대체로 보아 지방재정 활동(예산 활동)의 법률 및 규칙 준수, 예산의 계획적 집행, 예산 집행 결과의 목적 달성 상태 등에 초점을 맞추는 것으로 이해된다.

이러한 실천적 잣대와 접근은 본 연구의 진행에 상당한 시사와 유용성을 제공한다. <표 2-3>에서 제시되어 있는 재정 책임성 점검대상 가운데서 본 과제의 주된 연구대상이 되는 일부 국고보조사업 사무의 지방이양과 지방소비세 중심의 재원 이양 문제와 직접적으로 관련이 되는 것은 (1) 재정지출/세입확충과 (2) 재정 계획성 부분이다. 예를 들어, 1단계 재정분권 조치는 채무나 재정수지와 같은 지방재정의 건전성 문제나 재정 투명성 문제와는 사실상 큰 관계가 없다.

구체적으로 살펴보면, 재정지출의 효율성에 대한 종합적 측정이 매우 어렵다고 판단하고, 그 대신 지방자치단체의 재정 낭비, 도덕적 해이 등에 관한 실태와 현상을 개괄적으로 살펴보고 있다. 세수확충 노력 부문에서는 지방자치단체가 자체재원의 확보를 위해 얼마나 노력하고 있는지(징세노력)의 수준과 상태를 점검하는데 중점을 둔다. 그 과정에서는 적정 조세부담 문제에 대해 개괄적으로 탐색하면서 특히, 징세노력과 제한적 과세권 행사와 관련된 내용을 중요하게 다루고 있다.

표 2-1 지방자치단체의 재정책임성에 대한 접근: 주요 부문과 핵심 점검사항

	주요 부문	주요 점검 내용 / 기준 등	개선방향
I. 건전재정 책임성 재정 건전성 등	채무	- 채무 적정성(총량, 부문 등) - 채무 감당역량(affordability) - 자치단체/주민의 채무부담 공유 - 지방채 가버넌스(주민참여 여부)	- GDP 대비 지방채무 - 지방재정분석지표 적용: 관리채무비율, 예산대비 채무비율, 지방채무상환비율 등 - 국제표준 기준의 적용 - 주민참여 및 동의시스템(주민투표 등)
	재정수지	- 균형재정 준수 여부 - 재정적자 상태와 수준 - (순)세계잉여금 상태 / 발생 원인	- 예산대비 재정적자 - 지방재정분석지표 적용: 통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율 등 - 재정수지 발생 구조 개선 - 엄격한 균형예산 적용 여부, 대상 등
	재정지출 / 세입확충	- 재정낭비 - 도덕적 해이 - 세입확충 노력 / 징세노력 - 과세권 행사	- 재정낭비 / 비효율 사례 제시 - 도덕적 해이 사례 제시 - 지방세 징수율 변화 상태 점검 - 탄력세율제도의 적극적 사용 여부 등
II. 재정 설명 책임성 재정 계획성 및 투명성	재정 계획성	- 세입·세출 예산 계획성 - 지방세수 예측 합리성 - 과도한 추경예산편성 / 기타	- 당초예산과 결산 비교(세입·세출) - 지방세의 당초 예산·결산 오차 점검 - 과도한 추경예산편성 문제 / 폐해 점검 - (순)세계잉여금 개선
	재정 투명성	- 재정 투명성 목적 / 원리 이행 점검 - 지방재정 공개 상태 점검 - 국제적 재정 투명성 수준 비교	- IMF 재정투명성 기준 확대 준수 - 국제 best practice - 지방재정공시제도 개선 - 재정 예측 / 전망, 재정 위험 정보 공시 * 주민 우선 정보공개체계 구축

다음으로, 재정 계획성 부문에서는 지방자치단체의 예산이 당초의 계획과 전망대로 실천되었는지의 상태를 파악하는데 초점을 맞추고 있다. 구체적으로, 당초예산과 결산 또는 최종예산과의 관계 비교, 당초예산과 결산과 비교하는 지방세수 예측 오차에 대한 점검, (순)세계잉여금의 실태에 관하여 중점적으로 연구 분석하고 있다. 특히, 재정 계획성 부문에서 제시되는 지표는 지방이양사무의 재정 책임성 문제를 다루는데 있어서 유용할 것으로 판단된다.

이러한 사실을 인식하면서 본 연구는 1단계 재정분권 조치가 지방재정의 책임성 관점에서 어떠한 변화와 영향을 미치고 있는지의 상태를 객관적으로 점검할 수 있는 기준을 제시해 보고 그 중 일부를 활용해서 실제로 상태 변화를 파악하고자 한다. 이와 관련된 내용은 조금 뒤에서 다루어진다.

제3절 재정분권 이론에 따른 분석기준

1. 1단계 재정분권 수준의 변화 분석 기준

앞서 언급한 바와 같이, 본 연구는 재정분권에 관한 정부의 모든 정책을 다루지 않고, 최근에 문재인 정부가 단행한 1단계 재정분권 조치에 초점을 두고 그 내용과 수준이 우리나라의 재정분권에 실제로 어떤 변화와 영향을 초래하고 있는지에 대해 점검하고 분석하고자 한다. 구체적으로, 재정분권 차원에서 단행된 중앙-지방간 재정시스템 개편 즉, 중앙재정의 지방재정 이전과 일부 국고보조사업과 같은 국가사무의 지방이양이 재정분권의 이론과 실제에 비추어 우리나라 재정분권의 진전에 얼마나 유의미한 기여를 하고 있고, 또한 지방재정에 영향을 미치는지에 대해 점검·분석하고자 한다. 이 과정에서 적용하고자 하는 재정분권의 주된 내용과 기본원칙은 지방재정의 자율성과 효율성을 포함한 책임성의 상태 변화와 사무이양의 적정성 문제에 관한 것이다.

재정 자율성은 앞서 수차 강조한 바와 같이, 재정분권의 핵심이 중앙정부가 보유하는 권한·기능·재원을 지방자치단체로 이양하는데 있음을 인식할 때, 가장 중점적으로 다루어야 할 사항에 속한다. 이와 관련해서 중점적으로 점검해야 하는 사항은 지방자치단체의 재정수입의 확보와 재정지출 과정에서 자율과 재량이 신장되었는지를 객관적인 기준과 자료 및 정보를 통해 확인하는 일이다. 이와 관련된 주요 내용(포괄적·거시적 사항)은 앞의 절에서 정리한 바 있고, 본 과제의 구체적인 수행과 관련된 실천적 측정기준은 다음 항에서 기술되고 있다.

재정 책임성은 재정분권의 조치가 취해진 결과 지방자치단체가 재정의 수입 확보와 지출을 건전성·책임성·계획성 등의 원칙에 입각해서 주민에게 서비스를 효율적으로 공급하고 그 결과를 예산회계적으로 성실히 설명하고 있는지에 대해 점검하는 것을 골자로 한다.⁶⁾

사무이양의 적정성 문제는 다양한 논의와 고심 및 갈등의 과정을 거쳐 마침내 지방에 이양되기로 결정된 사업이 재정분권의 이론과 실제 면에서 지방자치단체가 수행하는 것이

6) 재정분권은 상대적으로 지방재정의 자율성에 상대적으로 더 큰 무게를 두는 경향이 있고, 재정 책임성은 어떤 면에서 재정분권의 '암묵적 전제' 내지 재정분권 결과의 성과 달성을 뒷받침해 주는 원칙의 성격을 지닌다.

지방자치단체와 국(주)민의 입장에서 효율적이고 효과적인 것인지, 그리고 이양된 사무를 지방이 충분히 감당할 수 있는 역량을 보유하고 있는 것인지에 대해 주로 점검한다.

2. 재정 자율성 관점

1) 재정수입 측면 : 수입 자율성

재정 자율성은 크게 세입부문과 지출부문으로 구분해서 접근한다. 세입부문은 재정 자율성(특히, 조세 자율성)과 재원(세원) 확충에 중점을 두고, 지출부문은 지출할당(expenditure assignment)과 지출권한의 적정성과 일부 재정 책임성에 관한 사항을 점검한다. 이와 관련된 포괄적인 내용은 앞에서 기술한 바를 참고할 필요가 있고, 여기서는 그것을 토대로 금번에 단행된 1단계 재정분권 조치(재원이양과 일부 국고보조사업 사무이양)에 적용해서 분석할 수 있는 주요 점검 관점과 기준을 제시하고자 한다. 이와 관련된 내용은 다음과 같다.

첫째, 지방재정의 수입과 관련된 사항을 토대로 재원역량 확충(단기 확충, 중장기 지속적 확충 등)과 재정 자율성의 영향 및 변화에 대해 점검한다.

먼저, 재원확충 효과는 재정분권과 재정 자율성 제고 측면에서 중요한 의미가 있다. 이것은 지방재정의 수입이 증가(재정 확충)한 결과 지방자치단체가 사용할 수 있는 가용재원과 재원 잠재력이 늘어난다는 점에서 그러하다. 금번의 재원이양은 지방소비세의 세율인상을 통해 광역자치단체와 기초자치단체의 재정규모를 증가시켰고, 그 중에서도 특히 광역자치단체에 상대적으로 더 많은 혜택이 주어졌다. 실제로 금번의 조치는 재원확충(지방재정 증가)을 수반한 점에서 재정분권에 긍정적인 영향을 미친 것은 분명하다. 그 이유는 금번의 세율이양이 이양사무에 대한 재정부담을 충족하고도 지방재정 전체와 개별 지방자치단체 수준에서 어느 정도 여유재원(재정 순증효과)을 확보하였기 때문이다. 재원확충은 재원의 특성에 따라 재정분권의 질적 향상 수준을 달리하지만, 기본적으로 재정 자율성에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 평가된다.⁷⁾

7) 무엇보다도 금번에 중앙재정으로부터 지방재정으로 이양되는 재원의 핵심이 지방소비세 세율 인상임을 감안하면, 지방재정의 총량 증가와 개별 지방자치단체의 차별적 총량 증가 측면에서는 재정분권의 상태(특히, 재정 자율성)는 분명히 향상되었다. 하지만 과세권을 비롯한 지방재정의 재량성 등의 측면에서는 본질적인 재정 자

1단계 재정분권 조치 결과 국세의 일부가 지방세로 이양되면 자연히 조세제도와 보조금 제도 간의 역학관계와 역할 면에서 변화가 일어나고, 이 과정에서 지방재정의 자율성과 자주성에 변화가 생겨났다. 현실적으로, 국가 총 조세에서 지방세가 차지하는 비중을 2-3% 이상 제고시키는(국세의 입장에서는 2-3% 이상 줄이는) 재정(세원)조정 조치가 취해지면 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 재원이 그 만큼 늘어나고, 이는 지방자치단체의 재정 자율성 향상에 기여한다(임성일, 2019, p. 159).⁸⁾

자체재원의 증가와 더불어 지출권한이 향상될 경우 그와 관련된 소득효과(income effect)가 발생한다. 이 때 소득효과와 크기는 지방자치단체의 지출 효율성과 생산성에 달려 있다. 다만, 지방소비세의 세율인상으로 인해 내국세가 줄어들고, 그 결과 지방교부세의 배분 파이가 감소하여 지방의 일반재원이 줄어드는 동시에 국고보조금의 자원 감소가 유발되는 점은 인식할 필요가 있다. 이 때 전자는 지방재정에 소득효과, 그리고 후자는 소득효과 및 가격효과(price effect)와 관련된 재정적 영향을 미치면서 궁극적으로 지방재정 전체와 개별 지방자치단체 수준에서 상이하게 나타날 것이다(임성일, 2019, p. 159-160).

다음으로, 중앙재정에서 지방재정으로 이양되는 재원의 성격을 검토해서 그것이 수입의 역량(재정확충 포함)과 자율성을 증대시키는 것인지에 대해 점검할 필요가 있다. 재정수입 자율성은 조세제도에 중점을 두되, 재전이전제도(일반보조금, 특정보조금 등)에 대하여도 점검하는 것이 중요하다. 구체적으로, 이양되는 재원이 조세 중심인지, 아니면 재정 이전 주도인지에 대해 점검해야 한다. 이러한 시·도를 하는 이유는 주도적 재원이양의 유형과 특성에 따라 지방자치단체에 이양되는 재원의 자율성과 지속성에 상당한 차이가 나타나기 때문이다. 이번에 시행된 1단계 재정분권 조치는 조세제도(지방소비세) 중심으로 추진되었고, 이 과정에서 재전이전제도는 상대적으로 미미한 역할 내지 영향을 드러내었다.

울성의 향상은 사실상 없거나 미미한 것으로 평가된다.

8) 다만, 지방소비세는 특성 상 지방자치단체가 과세권(세율, 과표 조정 등 조세 입법권과 징세권)을 행사할 여지가 없고(세수 사용권만 확보), 또한 세수입이 보조금과 유사하게 단순 배분공식에 의해 확보되기 때문에 사실상 지방자치단체의 징세노력을 기대할 수 있는 세목이 아니다.

조세제도의 경우 앞서 강조한 바와 같이, 세수 확충(총량 증가)과 과세권 신장에 중점을 둔다. 만일 사무이양에 대한 재정지원이 조세가 아닌 국고 지원일 경우 그것이 특정시점을 기준으로 단 한번만 제공되는 것인지, 아니면 일정 기간 동안 계속 제공되는 것인지에 대해 점검할 필요가 있다. 이는 그 특성에 따라 각각 재정 자율성에 미치는 영향과 효과가 다르기 때문이다.

이와 관련하여 이양사업이 미래에 점진적으로 재정수요를 확대할 가능성이 있는지, 그리고 이에 대해 대응할 수 있는 중앙과 지방이 합의된 정책대안이 있는지의 유무를 확인할 필요가 있다. 그리고 이때 만일 대응방안이 있을 경우 재정지원의 방식과 유형(국고지원, 조세, 보조금 등)과 관련된 요인들에 대해 면밀히 점검해야 하는데, 그 이유는 이들이 궁극적으로 재정수입의 자율성에 영향을 초래하기 때문이다.

1단계 재정분권 조치가 취한 재원이양은 분명 조세(지방소비세)가 주도하는 것이지만, 지방소비세의 특성과 한계로 인해 재정 자율성의 본질적인 향상에는 사실상 기여하지 못하였다.⁹⁾ 지방소비세의 확충(세율 인상)은 지방재정과 개별 지방자치단체 재정의 총량 확대에 기여한 것은 틀림없지만, 앞으로 지방자치단체가 자기 필요에 의해 지방소비세의 규모를 적절히 조절할 수 없는 분명한 한계를 내포한다. 그것은 지방소비세는 세원과 세율이 법률(통상 행정부와 국회에 의해 발의되고 국회에서 의결 확정됨)에 의해 조정되기 때문에 지방자치단체가 재량권을 행사할 수 있는 지방의 독립세로서 위상과 정체성을 갖지 못하기 때문이다.¹⁰⁾

그럼에도 불구하고 이번의 1단계 재정분권 조치에서 지방소비세는 중앙과 지방간의 사무와 재정의 불균형을 포괄적으로 조정하는데 기여(지방재정의 순증(확충)에 상당 수준 기여)하였을 뿐 아니라 이양사무(전환사무)에 대한 한시적(3년) 재정지원 수단으로서도 역할을 하였다.

9) 지금까지 지방재정의 확충에 중추적인 역할을 해온 지방소비세는 지방자치단체가 자율성을 기반으로 세금의 규모를 스스로 결정할 수 없는 성격을 지니므로 이러한 방식의 재원이양은 재정분권의 본질적 의미와 효용을 충족시키는 접근으로 간주되기 어렵다.

10) 현재 지방소득세는 외형상으로는 국세(소득세·법인세)와 별개로 지방자치단체가 부과권과 징수권을 갖고 있으나, 실제로는 국세 부가세의 성격이 강하다(세원과 세율을 지방자치단체가 자율적으로 조절할 수 있는 입법권을 갖고 있지 못함). 이에 비해 지방소비세는 지방소득세와 달리 형식과 실질 면에서 완전한 국세 부가세(sur-tax, piggy back tax)로서 향후 지방자치단체가 재정 상태를 고려하여 재량적으로 재정을 조절할 수 있는 여지가 조금도 없는 근본적인 한계를 지닌다.

재정 자율성(수입 자율성) 관점에서 그 다음으로 중요한 것은 재원의 미래 확장성 문제이다. 구체적으로, 재원이양 결과 단기적으로 수입이 늘어났지만, 중장기적으로 이양된 사무에 대응하는 재정수입의 확장성(신장성)이 어느 정도인지, 그리고 해당 재원이 지방자치단체가 재정 상태를 감안하여 적절히 조절할 수 있는지의 여부에 대해 점검해 보는 것이 중요하다. 만일 이양사무의 재정수요가 중장기적으로 크게 늘어날 것으로 예측되는 상황에서 그와 관련된 재원이양은 반대로 중장기적으로 변하지 않거나 느리게 성장할 것으로 예상된다면, 이러한 사무이양과 재원이양은 중장기 미스매치(mismatch)를 유발하는 것으로 지방분권의 진전에 기여하지 않는다. 이것은 사무이양을 하면서 일부 사무에 대해 '자금지원 없는 의무사업'(unfunded mandate) 방식으로 처리하는 것과 같이 재정분권에 배치되고 역행하는 것과 비슷하다. 이들 모두는 지방자치단체의 재정 자율성에 장애요인으로 작용한다.

그리고 중앙정부로부터 이양되거나 지원되는 재원이 일몰 방식(sunset system)의 적용을 받는지의 여부에 대하여도 점검할 필요가 있다. 그 이유는 일몰방식이 불합리하게 사용될 경우 재정할당과 재정 자율성의 관점에서 재정분권의 효과와 실익이 크게 줄어들기 때문이다.

이 문제는 세입 측면의 재정분권에 관하여 살펴볼 때, 재정분권의 핵심가치인 재정 자율성에 대한 판단을 단기와 중장기로 구분해서 접근할 필요가 있음을 우리에게 강조한다. 이와 결부시켜 구체적으로 지적하자면, 단기적으로는 금번에 시행된 조치로 인해 지방자치단체의 재정 자율성이 향상된 것으로 평가하기는 어렵다. 그 이유는 기존의 중앙정부가 주도해 오던 국고보조사업(균특 보조사업)이 지방의 자체사업으로 전환되기는 하였지만, 당분간(3년 한시) 종전과 같은 방식으로 해당사업을 수행하도록 조치되었기 때문이다. 이것은 다시 말해서, 해당사업의 재원이 종전의 중앙정부 자금에서 지방자치단체의 자금으로 바뀌었음에도 불구하고 여전히 자금의 사용용도에 대한 꼬리표가 붙어 있다는 것을 의미한다(3년간 한시적으로 지방소비세 인상분의 일부를 지원하는 것이 골자임). 종합적으로, 이러한 사실만을 두고 본다면, 금번의 재정분권 조치에 따른 지방재정의 자율성 신장은 겉보기보다 상대적으로 미미한 것으로 평가될 수 있다.

이 문제와 관련하여 한 가지 인식할 사실은 그 동안 이양되는 국고보조사업을 상대적으로 많이 수행한 지방자치단체와 상대적으로 적게 수행한 지방자치단체들 간에는 정부가

못 박은 일몰 기간(즉, 3년)이 경과한 후에 감내해야 할 재정압박 면에서 차이가 나는 점이 다(양자 간에는 떠안아야 할 지방비 부담(국비지원의 내부화) 면에서 금전적 격차가 상당 수준에 이른다). 이와 관련해서 일부 지방자치단체들이 중앙정부에 일몰 기간을 연장하거나 계속해서 국비지원을 해 줄 것을 강하게 요청하고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 이 문제와 관련해서는 어떤 지방자치단체가 이양대상 국고보조사업을 3년 후에도 계속해서 수행해야 하는 상황이 있을 수 있는가 하면, 의무기한이 지난 다음부터는 지방의 사정과 선택에 따라 자율적으로 사업 실시 여부를 결정할 수 있는 등 현실 여건에 차이가 있다는 사실을 인식할 필요가 있다.

다만, 현재와 같은 상황(해당재원이 종전의 중앙정부 자금에서 지방자치단체의 자금으로 변경된 경우)에서도 지방재정의 자율성이 조금은 신장된 것으로 인정해 줄 수 있는 여지는 있다. 이것은 비록 회계연도 내이지만 종전에 당초예산부터 국고보조사업으로 편성해 두어야만 했던 관련 예산을 시기적으로 조금 융통성 있게 활용할 수 있는 여지가 생겨나는 점에서 그러하다(국비지원 시기 등을 감안하여 일정 기간 해당 자금을 조절해서 사용할 수 있는 융통성이 생겨남). 부연하면, 그 동안 국고보조금 형태로 지불되던 재원이 이제는 지방자치단체의 자체수입으로 전환됨에 따라 회계연도 중에 해당 자금을 필요 시 조금 융통성 있게 활용할 수 있는 여지가 생긴다는 점에서 미미하나마 재정운용의 자율성에 변화가 일어난 것으로 간주할 수 있다.

그러나 이것은 회계연도 내에 예상하는 수입이 제대로 확보되지 못할 경우 사업의 위험성으로 작용할 수 있다. 극단적으로는, 종전에 국고보조사업으로서 엄격히 관리되었던 자금이 지방자치단체가 탄력적으로 활용하면서 때로 세입 결손(징세 부족 등)으로 인해 해당 자금을 추경 시 변제할 수 없는 상황이 발생할 수 있기 때문이다. 특히, 지방자치단체의 예산은 당초예산을 중심으로 주민과 약속을 하는 것이어서 가능한 추경예산을 편성하지 않는 것이 바람직하다는 관점에서 보면 이러한 자금 활용 융통성을 진정한 의미에서의 재정 자율성 향상으로 보기는 어렵다.

이와 달리 이양사업에 대한 운영 및 관리가 종전과 달리 모든 관계부처의 지침과 관리는 받지 않고, 행정안전부를 중심으로 '전환사업 운영지침'의 관리를 받게 되는 새로운 변화는 지방재정의 자율성 향상으로 간주될 수 있다.

그러나 이양된 국고보조사업이 중기 시야 이후부터는 중앙정부의 간섭과 개입을 받지 않는 점을 감안하면, 세입·세출 자율성은 현재보다 향상되는 것으로 간주된다. 그 이유는 지방자치단체가 해당사업과 관련된 자금을 자신이 원하는 용도로 활용할 수 있는 탄력적 여지를 가질 수 있기 때문이다. 만일 중기 시야에서 지방자치단체들이 종전의 국고보조사업 조건으로부터 완전히 해방된다면 지방자치단체는 그와 관련된 재원을 기존의 국고보조사업 용도로 사용할 수도 있고, 아니면 지역의 다른 투자우선순위 사업에 사용할 수도 있다. 이것은 관련된 사무이양과 재원이양이 있기 전의 상황(즉, 국고보조사업과 국고보조금 지원 및 지방의 매칭 부담)과 비교할 때, 재정 자율성을 중심으로 재정분권의 수준이 한 단계 높아지는 것을 의미한다.

끝으로, 국고보조사업의 이양과 관련된 재원이양(또는 재원 보전)이 광역자치단체와 기초자치단체에 각각 어떤 상이한 수단과 경로를 채택하고 있고 또한 어떤 특성 차이가 있는지, 그리고 이 과정에서 광역자치단체와 기초자치단체 간에 어떤 재정적 관계와 격차가 형성되고 있는지에 대해 점검하는 것도 중요하다.

2) 재정지출 측면 : 지출 자율성

재정지출 자율성 부문에서는 지출할당(expenditure assignment)과 지출권한(spending power)의 관점에서 지출 자율성이 확보되었는지를 점검한다. 이와 관련되는 주요 점검 사항과 기준에 대해 제시하면 다음과 같다.

(1) 지출할당의 적합성에 대해 점검해야 하는데, 이것은 사무이양이 적절하고 그와 관련된 재원이양이 적절한지에 대해 점검하는 것을 골자로 한다. 이것은 앞서 언급한 바와 같이, 이양사무의 지방 적합성을 점검하는 문제와 밀접한 관련이 있다. 다만, 양자의 차이는 지출할당의 경우 지방에서 수행하는 것이 가장 효율적일 뿐 아니라 그와 관련된 각종 집행권한이 수반되고 있는지에 있다.

(2) 해당 이양사무에 대해 완전한 지출권한(spending power)을 확보하고 있는지에 대해 판단해야 한다. 이것은 지방자치단체가 이양사무를 수행하면서 사업의 계획, 예산 편성 및 집행, 관리 등에 대한 전 과정을 자기 결정권에 의해 주도하고 있는지를 점검하는데 초점을 맞춘다. 부연하면, 여기에는 지방자치단체가 실질적으로 효과적 재량성(effective

discretion)을 행사(지방의 자기재량 확보 여부)하는지에 대해 점검하는 것으로 그 속에는 사업의 규모와 계획, 예산편성과 집행, 각종 규제와 통제로부터의 자율성을 확보하는 내용이 포함된다.

(3) 이양되는 사무가 광역자치단체와 기초자치단체 중 어디에 속하고, 이 때 광역자치단체로부터 기초자치단체로 특정한 재정이전이 이루어지는가에 대해 점검할 필요가 있다.

먼저, 지출할당과 관련하여 금번의 조치는 대체로 말해서 지방자치단체가 수행하기에 비교적 적합하고 또한 이양사무와 관련된 재원이 어느 정도 적절히 뒷받침된 것으로 평가된다(이와 관련된 구체적인 점검은 다음 장에서 다루어진다). 이러한 사실을 인정할 경우 이번의 재정분권 조치 결과 재정지출 부문에서의 재정분권은 한 단계 향상된 것으로 간주된다.

다음으로, 지방재정의 지출 자율성에 관한 점검 결과이다. 재정 수입 부문과 달리 만일 이양된 재원이 종전의 국고보조사업과 동일하게 운영된다면 재정지출 자율성 측면에서는 사실상 향상은 전혀 없다. 그 이유는 비록 지방이양사업으로 전환되었지만, 사업의 계획에서부터 집행과 관리(국가지침 준용 등)가 사실상 기존의 방식에서 크게 바뀌지 않았기 때문이다.

그러나 3년이 경과한 이후 지방자치단체가 해당 자금을 자기가 원하는 곳에 적절히 사용할 수 있게 될 경우 지방자치단체의 재정 자율성은 본질적으로 향상된다. 이것은 앞서 기술한 바와 같이, 중기 시야부터 지방자치단체가 중앙정부의 간섭과 관리를 받지 않고 지역이 원하는 용도와 우선순위에 자유롭게 사용할 수 있기 때문에 그러하다. 다만, 이 때 각 지방자치단체가 지역복지, 주민복지 차원에서 합리적으로 재정사용을 선택(기존 사업의 유지·조정, 기존사업 폐지 대신 다른 우선순위 사업 실시 등)한다는 전제가 있어야 한다.

이 경우 지방자치단체의 재정지출 자율성은 확실히 높아지지만, 수입 자율성 제고 여부는 다소 불분명하고 특히 지방자치단체별로 차이가 난다. 그 이유는 금번의 사무이양과 관련해서 각 지방자치단체에 조치되는 재원이양의 수단과 방법 및 내용에 차이가 나기 때문이다. 크게는 광역자치단체와 기초자치단체간에 차이가 나고, 작게는 광역자치단체간, 기초자치단체간에 차이가 나는 것이 현실이다.

3. 재정 책임성 관점

앞에서 기술한 바와 같이, 세계적으로 재정 책임성에 대한 초점은 크게 보아 재정 운영의 건전성 및 효율성 보장과 재정운용에 대한 예산·회계 측면의 설명책임을 핵심으로 하는 것으로 파악되고 있다. 여기서는 앞서 살펴본 이론과 실재를 토대로

(1) 재정 책임성의 변화 상태를 파악하기 위해서는 먼저, 1단계 재정분권 조치로 인해 지방재정의 건전성(특히, 재정수지와 채무의 적정관리 및 수준 유지)에 영향이 주어졌는지에 대해 점검하는 접근이 필요하다. 그런데 1단계 재정분권 조치는 지방재정의 건전성 문제(채무, 재정수지 등)와는 사실상 큰 관계가 없거나, 별다른 영향을 주지 않는 것을 알 수 있다. 따라서 본 연구는 이러한 사실을 선형적으로 인식하고 재정 건전성과 관련된 재정 책임성에 관한 점검은 하지 않기로 한다.

(2) 1단계 재정분권 조치로 인해 지방재정의 효율성에 어떠한 영향이 주어졌는지에 대해 점검할 필요가 있다. 그런데 효율성 영향에 대한 점검문제는 이론과 실제(특히, 실제)면에서 많은 어려움을 수반한다. 그 뿐 아니라 효율성에 대해 본격적으로 점검하고 측정하려면 일정한 기간과 풍부한 데이터가 필요하다. 그런데 1단계 재정분권 조치가 취해진 이후 이제 2년 남짓한 시간이 경과하였고, 또한 관련 미시 데이터가 이용 가능하지 않아 재정분권 조치에 따른 효율성 분석을 사실상 수행할 수가 없는 상황이다. 따라서 본 연구에서는 사무이양과 재원이양 조치에 따른 효율성 변화에 대하여는 매우 제한적인 범위에서 접근하고자 한다.

(3) 본 연구에서 재정 책임성 문제를 구체적으로 점검하고자 하는 영역은 재정(세입·세출) 활동과 관련된 변화에 관한 것이다. 구체적으로, 1단계 재정분권 조치의 결과 예산의 계획적 집행이나 예산 집행 결과 향상(집행상태의 개선, 목적 달성 상태 등)에 초점을 두고 접근하고자 한다. 이를 위해서 본 연구는 임성일(2017b)의 연구에서 제시하는 일부 기준과 본 연구가 재정분권 조치를 감안하여 고안한 기준을 종합해서 1단계 재정분권 조치와 관련된 재정 책임성의 변화에 대해 점검하고자 한다.

이러한 사실을 인식하면서 본 연구가 1단계 재정분권 조치와 관련하여 재정 책임성을 점검하고자 하는 것을 요약하면 크게 (1) 세입확충 노력, (2) 재정지출 효율성, (3) 재정

계획성 부분으로 정리된다.

세입확충 노력은 금번의 재정분권 조치 결과 지방자치단체가 징세노력을 강화하는 행태의 변화를 도모하였는지가 관건이다. 이에 대하여는 지방세 징수율, 탄력세율의 적극적 활용, 지방세외수입 징수율 증가 등을 점검해 볼 수 있다. 물론 속단할 수는 없지만, 금번의 재정분권 조치가 지방자치단체의 세입확충을 유도할만한 행정·재정적 유인을 제공하지 않은 점에서 이들 요인에 일정한 변화가 있을 것으로 기대하기는 어렵다.

임성일(2017b)은 재정지출의 효율성에 대한 종합적 측정이 매우 어렵다고 판단하고, 그 대신 지방자치단체의 재정 낭비, 도덕적 해이 등에 관한 실태와 현상을 개괄적으로 점검하였다. 그런데 금번의 재정분권 조치는 어떤 면에서 그와 같은 비효율적 재정 행태를 초래할 가능성을 내포한다. 그 이유는 앞서 기술한 바와 같이, 지방자치단체의 입장에서 과거에 생각하지 못했던 추가재원(순증)이 발생하였기 때문이다. 구체적으로, 새로운 재원(어떤 면에서 횡재(windfall money)의 개념에 속함)을 사용하는 과정에서 어떤 지방자치단체들은 지역의 선호를 반영하면서 매우 효율적으로 사용하는가 하면 또 다른 지방자치단체들은 낭비와 도덕적 해이에 가까운 재정지출을 하는 경우가 발생할 수 있다.

끝으로, 재정 계획성 부문에서는 지방자치단체의 예산이 당초의 계획과 전망대로 실천되었는지의 상태를 파악하는데 초점을 맞추고 있다. 구체적으로, 당초예산(세입과 세출)과 결산(또는 최종예산)과의 관계 비교, 지방세수 예측 오차(당초예산과 결산의 비교)에 대한 점검, 예산의 (조기)집행률, 이월사업비율, (순)세계잉여금의 실태에 관하여 증점적으로 점검할 필요가 있다. 특히, 재정 계획성 부문에서 제시되는 지표는 지방이양사무의 재정 책임성 문제를 다루는데 있어서 유용할 것으로 판단되며, 구체적으로 예산 집행률, 이월사업비율, 순세계 잉여금 실태 등이 그러하다.

4. 이양사무의 적정성 관점

이양사무의 적정성은 기본적으로 금번에 중앙정부가 지방으로 이양한 사무들(전환사무)이 실제로 지방자치단체 수준에서 수행되는 것이 적절하고 효율적인지의 여부를 판단

하는데 초점을 둔다. 이는 이양사무의 지방 자체사무로서의 적합성을 판단하는 것으로 그 과정에서는 이론과 논리, 그리고 현실적 정책판단이 필요하다.

이 문제는 행정·정책적 차원과 재정분권 차원(특히, 지출할당)이 동시에 관련된다. 전자와 관련해서는 행정 분야의 사무이양 이론(또는 논리)과 함께 실제 정부의 정책기조와 원칙(예컨대, 급변의 사무이양 시 정부가 공식적으로 표방한 지방이양의 기본원칙과 기준)을 지방(재정)분권의 실질적인 점검 잣대로 사용하는 것이 합리적이다. 후자(재정할당)와 관련되는 사항은(전자와도 연관성이 있음) 재정 자율성을 다룰 때 보다 구체적으로 제시되는 것이 합리적이다.

전자와 관련해서 정부는 국가기능의 지방이양 기본원칙을 (1) 중앙정부의 권한·기능과 재원의 이양, (2) 지방의 일은 지방에서 자율성과 책임성을 갖고 스스로 해결하는 구조로 개편하는 것으로 명시하였다(이하 정부 내부자료 참조). 이것은 재정분권이 원론적으로 강조하고 있는 지방의 자율성과 책임성 향상을 추구하는 것으로 이해된다.

그리고 이양기준으로는 해당사무의 성격, 정책대상, 국가정책과의 연계성, 집행의 효율성, 서비스 전달체계 등 다양한 요소들을 종합적으로 고려하였다. 정부는 이러한 원칙과 기준(기조) 하에 (1) 국가균형발전특별회계 포괄보조사업 등 지방에서 더욱 잘 할 수 있는 사업 중심 이양, (2) 자치경찰제, 지방이양일괄법, 특별행정기관 이관 등 현안과 연계 방향을 설정하였다. 그리고 정부는 지방에서 스스로의 권한과 재원을 통해 사업을 처리하는 것이 보다 효율적인 지역밀착형 국고보조사업을 지방으로 과감하게 이양하기로 결정하였다. 이 때 그 대상사업으로는 명백한 지방사무, 반복적 집행사무, 이양가능한 공동사무 등 지역밀착형 사업을 지목하였다.¹¹⁾ 이러한 정부 정책의 기조와 원칙을 토대로 제3장(또는 부록)에서 제시되어 있는 지방이양사업이 구체적으로 선정되었다.

11) 이와 관련하여 정부가 제시한 이양대상사업의 예로는 명백한 지방사무에 대한 국고보조사업(지역문화예술지원, 지역노사민정 협력활성화, 귀어귀촌 활성화 등), 반복적 집행성격의 시설물 경상운영비 사업(신중년사회 공헌활동 지원, 생활체육프로그램 지원, 노인단체 지원 등), 단순 지방재원 보전 성격 또는 국고보조 실익이 낮은 소액사업(여성안심터미널, 지가조사, 지역평생교육활성화 지원 등)을 제시하였다. 그리고 국가 필요사업이나 지방에서 집행할 경우 효율적인 분야는 소관부처 협의, 전문가 검토 등을 통해 이양대상 선정(분야) 관광, 체육, 상하수도, 여성·가족·청소년, 농산어촌 개발 등), 이양대상 선정과정에서 자치단체 의견을 충분히 수렴할 필요가 있음을 강조하였다(정부 내부자료 참조).

본 연구에서 사무이양의 적정성과 관련하여 증점적으로 점검하고자 하는 기준은 다음과 같다.

(1) 기능 및 사무이양의 적합성(적절성)과 관련하여 해당사무가 지방자치단체의 서비스 공급 효율성, 배타성, 자기 책임성을 확보할 수 있는 것인지에 대해 점검한다. 이 때 배타성이란, 지방자치단체가 단독으로 해당사업을 수행(예컨대, 중앙정부나 상위 자치단체 등의 도움이나 지원이 없이 독자적으로 수행)하는 것을 의미한다.

(2) 이양된 기능 및 사무가 서로 다른 지방자치단체 수준 간에 적절히 안배되었는지(역량 포함)를 점검한다. 구체적으로, 이양사무가 광역자치단체와 기초자치단체의 특성과 역량 등을 감안하여 적정하게 안배되었는지(즉, 이양된 사무가 지방사무 중에서도 광역자치단체가 수행하는 것이 적합한지, 아니면 기초자치단체가 수행하는 것이 적합한지)에 대해 점검한다. 이는 지방분권·재정분권 이론에서 강조하는 논리 즉, ‘행정서비스를 가장 효율적으로 공급하는 정부가 어떤 수준인지’를 확인하는 차원에서 중요하다. 그리고 이 문제는 곧 바로 이양된 재원을 누구에게 어떤 방식으로 제공하는 것이 합리적이고 바람직한지에 관한 이슈와 직결된다.

금번에 이양된 사무의 대부분 광역자치단체를 대상으로 하는 국고보조사업이며, 기초자치단체에 해당되는 것인 매우 제한적인 것으로 파악되고 있다. 재정분권 이론에 의하면 재정분권의 과정에서 정부의 기능과 사무는 가능한 주민과 근접한 기초자치단체 중심으로 배분해 주는 것이 합리적이다. 이것은 EU 등에서 바람직한 재정분권을 도모하면서 기초자치단체에 우선권을 부여하는 보충성 원칙(subsidiarity principle)을 적용하는 것과 맥을 같이 한다.

(3) 기능 및 사무이양에 상응하는 적절한 재원수단이 제공되고 있는지에 대해 점검한다. 이와 관련해서는 (i) 일회성 단기 재원 지원 / 중장기 지속적 재원지원(수단) 활용, (ii) 중기 시야의 이양사무 재정수요 확대 가능성, (iii) 추가 재원 지원 및 재원확장 가능성 등에 대한 점검이 중요하다.

(4) 기능 및 사무이양이 지역간 불균등 안배문제를 초래하고 있는 것은 아닌지에 대해 점검한다. 이것은 사무배분이 전체적으로 합리적인 재조정이 이루어지더라도 그 과정에서 지역간에 지나친 편차(불균등)현상이 발생할 경우 일부 지방자치단체들은 재정의 자율성

과 책임성을 구현하는데 실패할 가능성이 높기 때문이다.

끝으로, 이러한 과정에서 기본적으로 전제가 되는 것은 재정분권의 조건인 사무배분과 자원배분이 현재 상태에서 어느 정도 균형을 이루고 있거나 그에 근접해 있어야 한다.

표 2-2 | 재원이양과 사무이양의 재정분권 영향 점검

		주요 점검 대상 / 내용
I. 재정 자율성	재정 수입 (수입 자율성)	<ul style="list-style-type: none"> • 세원배분(지원 재원)의 성격 <ul style="list-style-type: none"> - 재정확충 - 재정수입 자율성 확장(재량성, 과세권 신장 등) • 세원배분 수단(재정자율성, 재원확충 잠재력) <ul style="list-style-type: none"> - 조세수단 의존, 이전재정 의존 방식 등 - 조세수단/이전재정 수단의 특성 • 광역-기초자치단체 간의 재정지원(세원배분) 수단 차이 <ul style="list-style-type: none"> - 조세수단 활용 후 광역-기초단체간 재정이전 방식 - 조세수단 주도적 활용, 재정이전수단 주도적 활용 • 재정이전 수단 활용 시 일반보조금 또는 특별보조금 활용 여부 <ul style="list-style-type: none"> - general grant, block grant / specific grant 비중 변화 • 재정지원수단의 일몰방식(sunset system) 활용 • 지방채 발행 자율성
	재정 지출 (지출 자율성)	<ul style="list-style-type: none"> • 재정지출할당(expenditure assignment)의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 적정 사무이양과 적정 재원조치, 지방자치단체 감당 역량 - 광역자치단체와 기초자치단체간의 적정 안배 • 비대칭 할당 / 안배(asymmetric assignment) 상황 점검 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙과 지방, 지방(광역과 기초, 동급 단체간) 불균등 안배 / 할당 이슈 • 재정지출 자율성(expenditure autonomy) <ul style="list-style-type: none"> - 재정사업(사무)의 기획, 예산편성·집행·관리에 대한 자기 결정 - 단기와 중장기 차원에서 지출 자율성 차이 여부 • 이양재원의 기존 이양사업 외 다른 지역우선순위사업 활용 • 이양사무의 미래(중기 시야 이후) 규모 / 수요 확대 가능성 <ul style="list-style-type: none"> - 수요 증가에 따른 추가 재정지출 및 의사결정 필요 • 자금지원 없는 이양사무의 수행('unfunded mandate') • 중앙정부의 관련 지침 / 규제 / 관리·감독권 행사

	주요 점검 대상 / 내용
II. 재정 책임성	<ul style="list-style-type: none"> • 세입확충 노력 : 지방세 / 세외수입 징수율, 탄력세율제도 활용 여부
	<ul style="list-style-type: none"> • 재정지출 효율성 : 재정 낭비, 도덕적 해이 등 간접적 점검
	<ul style="list-style-type: none"> • 재정운영 / 활동 계획성 <ul style="list-style-type: none"> - 당초 / 최종 예산 오차 비율, 예산 (조기) 집행률, 이양사업 집행률 / 집행상태, 이월사업비율, 순세계 잉여금 실태
III. 이양사무 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 기능 / 사무이양의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 서비스 공급 효율성, 배타성, 자기 책임성
	<ul style="list-style-type: none"> • 기능 / 사무이양의 적절한 지방자치단체 수준 안배(역량 포함) <ul style="list-style-type: none"> - 광역단체와 기초단체의 적정 안배 ; 지역간 불균등 안배 이슈
	<ul style="list-style-type: none"> • 기능 / 사무이양에 상응하는 적절한 재원수단 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 일회성 단기 재원 지원 / 중장기 지속적 재원지원(수단) 활용 - 중기시야의 이양사무 재정수요 확대 가능성 - 추가 재원 지원/확장 가능성 * 재정분권의 기본 전제 : 사무배분과 재원배분 균형



제3장

전환사업의 개요 및 현황

제1절 1단계 재정분권 이양사업의 선정 경과

제2절 1단계 재정분권 이양사업의 개요

제3절 1단계 전환사업의 일반현황

제4절 1단계 전환사업의 유형별 현황



재정분권 전환사업의
실행력 확보방안

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제3장

전환사업의 개요 및 현황

제1절 1단계 재정분권 이양사업의 선정 경과

정부는 '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권'이라는 국정과제를 추진하기 위해 2017년 8월부터 추진방안을 수립하기 시작하였다. 이를 위해 2017년 11월에 자치분권위원회 산하에 '범정부 재정분권TF'를 구성하여 논의하여 '재정분권 추진방안(안)'을 마련하기 시작하였다. 범정부 재정분권 TF는 2018년 7월에 추진방안(안)을 도출하였고, 그 대안은 다시 국무조정실이 주관하여 관계부처 간 협의와 조정을 거쳤다. 자치분권위원회는 2018년 9월에 재정분권 추진방향을 담은 '자치분권 종합계획'을 발표하였다. 이러한 과정을 통해 2018년 10월 30일 관계부처 합동의 재정분권 추진방안이 발표되었다.

지방세 확충은 2019년부터 4% 포인트 인상하고 2020년부터는 추가로 6% 포인트를 인상하는 것이었다. 이에 따라 지방세 수입이 약 8.5조 원이 증가하며, 이에 대한 일종의 반대급부로 국고보조금을 축소하는 것이다. '재정분권 추진방안'에는 "지방세 확충과 연계하여 균형발전특별회계 포괄보조 사업을 중심으로 2020년에 3.5조 원 내외 규모의 중앙정부 기능을 지방정부로 이양"하는 내용이 포함되었다. 다만 "기능이양 추진을 위해 관계부처 기능조정 TF"를 구성하여 운영하기로 하였다¹²⁾.

기능이양 추진을 위한 TF가 구성되었지만 이미 국가균형발전특별회계의 포괄보조 사업, 즉 지역자율계정에 있는 국고보조사업을 지방으로 이양하는 원칙이 확정되어 있었다. 이에 따라 지역자율계정 사업을 주관하는 중앙부처들의 조정이 있었다. 국고보조사업의 지방이양 대상 선정은 2018년 11월부터 2019년 4월까지 진행되었다. 기획재정부가 핵심이 되어 3.57조 원 규모에 이르는 국고보조사업들을 발굴·선정하여 지방으로 이양한 것이었다.

12) 재정분권 1단계의 구체적인 내용은 후술할 것이다.

‘범정부 재정분권TF’에 참여하고 있는 기획재정부는 국세의 지방이양으로 국세 세입도 감소하므로 국고보조사업의 정비방향 등을 논의하였다. 기능조정 TF는 2018년 11월 2일부터 기획재정부 차관이 주관하고 관계부처 기획조정실장이 참여하는 추진체계를 정비하였다. 차관급 회의를 지원하기 위해 기획재정부 재정관리관 및 관계부처 국장이 참여하는 실무협의반이 운영될 것으로 기대하였다.

기능이양의 기본 원칙은 “기본적으로 균형발전특별회계 포괄보조사업은 기능 조정 대상으로 삼을 것이며, 그 외에 지역밀착형 사업 위주로 대상을 발굴한다”는 것이었다. 이러한 원칙 하에서 기획재정부는 각 부처로 하여금 포괄보조사업(균형발전특별회계 지역자율계정 사업) 중에서 지방이양하는 경우에 문제점이 예상되는 사업에 대해서만 의견을 제출하도록 하였다. 그 후 사업별로 이양할 때 발생하는 문제점 등을 고려하여 기획재정부와 관계 부처가 협의하였다. 이러한 과정을 거쳐 기획재정부는 2019년 5월 2일 ‘2020년도 예산안 편성지침’을 통해 관계 부처와 지방자치단체에 3.57조 원 규모의 40개 이양 대상 사업을 통보하였다.

제2절 1단계 재정분권 이양사업의 개요

1. '재정분권 추진방안' 내 재정분권의 추진배경 및 기본원칙

1) 재정분권의 추진배경 및 논의경과

문재인정부 들어서 재정분권을 적극적으로 추진하게 된 배경은 중앙-지방간, 지방-지방간 재정 및 기능(사무)의 불균형으로 인해 지방분권과 균형발전 촉진에 한계가 있다는 데에서 비롯되었다. 즉 2016년 현재 중앙·지방간 재원비율은 세입 76:24, 세출 34:66, 재정자립도 55.8%인데 재정자립도 30% 미만 자치단체가 수도권 69개 지자체 중 19개(28%) 대비 비수도권이 174개 지자체 중 126개(72%)이었다. 이에 정부는 지방의 자율성·책임성 확보와 국가균형발전을 상생과 협력을 통해 지속가능한 발전을 이루게 하는 국가전략차원에서 재정분권을 추진하였다¹³⁾.

즉, “지방분권과 국가균형발전은 수도권과 지방이 상생과 협력 속에 지속가능한 발전을 이룰 수 있게 하는 최고의 국가발전 전략”(18.3.26. 대통령)이라는 판단에 따라 ‘지방재정자립을 위한 강력한 재정분권’을 국정과제로 설정하고, 추진방안 수립에 착수(‘17.8월~)하였다. 여기서 국정과제는 국세-지방세의 구조개선을 통해 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선하는 것이었다. 또한 이전재원 조정 및 재정균형 달성을 통해 지자체간 재정격차를 완화하고 균형발전을 추진하였다.

논의경과는 2017년 11월부터 자치분권위원회 산하에 ‘범정부 재정분권TF’를 구성하여 ‘재정분권 추진방안(안)’ 마련을 추진하였다. 2018년 9월에는 재정분권 추진방향을 담은 자치분권 종합계획을 발표하였다. 2018년 7월부터는 국조실을 중심으로 재정분권 추진방안에 대한 관계부처간 협의·조정을 실시한 후 2018년 10월에 관계부처 합동으로 ‘재정분권 추진방안’을 발표하게 된다¹⁴⁾.

13) '재정분권 추진방안'(2018. 10) 인용

14) '재정분권 추진방안'(2018. 10) 인용

2) 재정분권의 기본원칙 및 추진계획

관계부처 합동으로 발표된 ‘재정분권 추진방안’의 기본원칙¹⁵⁾은 크게 세가지로 나뉜다. 첫째, 지방의 자율성과 책임성을 제고하는 지방재정제도 개혁이고 둘째, 재정분권을 통해 국가 균형발전을 촉진하고 재정격차를 완화하고 셋째, 단계적 추진전략으로 조속한 성과 창출과 실효성을 제고한다는 것이다.

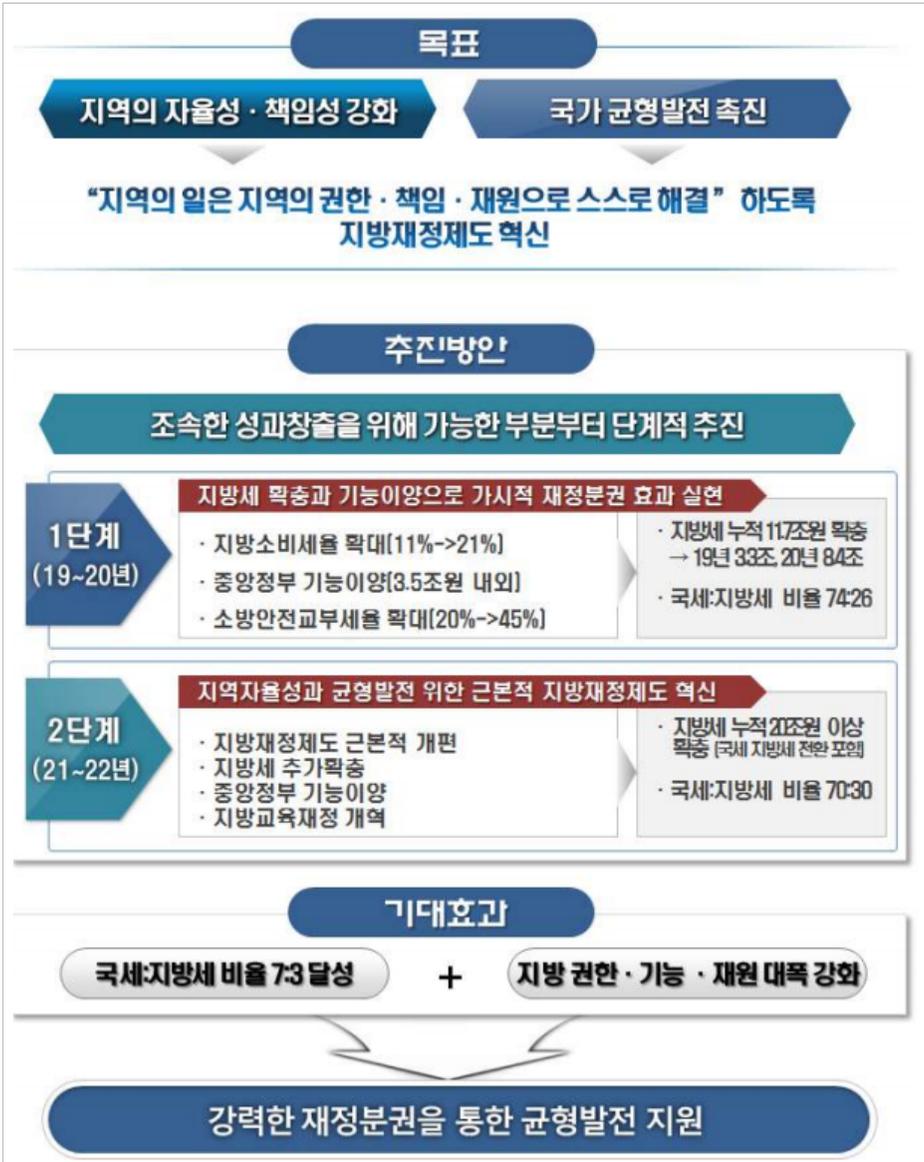
먼저, 지방의 자율성과 책임성을 제고하는 지방재정제도 개혁은 지역의 다양성과 창의성이 발휘될 수 있도록 “지역의 일은 자율성과 책임성을 갖고 지역이 스스로 해결”하도록 지방재정제도를 혁신하는 것이다. 이를 위해 중앙정부의 기능과 재원을 지방정부로 대폭 이양하여 '22년까지 국세·지방세 비율을 7:3으로 하는 것을 목표로 하는 것이었다. 둘째, 재정분권을 통한 국가 균형발전 촉진과 재정격차 완화에 기여하기 위해서는 지역간 세원 불균형에 대한 보정장치를 마련하여 재정분권 추진으로 어느 지역도 현 지방재정제도보다 불리해지는 경우가 없도록 세심하게 제도를 설계하는 것이었다. 셋째, 단계적 추진전략으로 조속한 성과 창출과 실효성 제고를 위한 정부의 의지가 실현될 수 있도록 당장 추진가능한 사항을 중심으로 1단계 추진방안을 마련하여 '19년부터 시행하고 지역의 자율성 강화와 균형발전 촉진을 위하여 근본적인 제도개편 방안을 담은 2단계 추진방안을 '19년 중 마련하여 '21년부터 시행한다는 내용이었다.

1단계 추진방안은 2장에서 전술한 바와 같고 2단계(2021~2022)는 지방재정제도 혁신을 위해 지방재정의 자율성과 책임성을 획기적으로 강화하고 국가균형발전을 촉진하기 위해 지방재정제도를 근본적으로 개편하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 관계부처, 지자체, 시·도교육청, 전문가 등 충분한 의견수렴을 거쳐 '19년 중 방안을 마련하고, '21년부터 시행한다는 내용이다. 이 때 지방재정제도 개편 방안 마련시 검토사항은 다음 사항을 중점적으로 검토한다. ① 지방세 확충방안으로 국세-지방세 구조(지방분권세 등 포함) 또는 지방재정조정제도 개편을 추진하고 추가적인 지방세수를 확충(지방소득세, 교육세 등)한다. ② 추가적인 중앙정부 기능의 지방정부 이양방안을 마련하고 ③ 지방교육재정교부금 제도를 개편하며 ④ 지방 자율성 제고를 위해 자원배분, 지방제도 등 개선한다.

이상의 내용들을 요약하면 다음 그림과 같다.

15) '재정분권 추진방안'(2018. 10) 인용

그림 3-1 재정분권 추진방안



출처 : 관계부처 합동, '재정분권 추진방안', 2018. 10.

2. 1단계 재정분권의 핵심내용

1단계 재정분권 추진방안의 핵심은 지방소비세의 세율을 2년에 걸쳐 비교적 큰 폭으로 인상(2019년 15%(+4%p), 2020년 21%(+6%p)의 단계적 인상)하고, 일부 사무를 지방에 이양(지방소비세 세율 인상 재원 중 일부를 지방이 기능이양 관련 비용을 감당함)하는 것이다. 동 방안을 발표할 당시에는 이를 통해 계획기간 중에 11.7조 원 이상(2019년 3.3조 원, 2020년 8.4조 원)의 지방재정 확충효과가 있을 것으로 예상하였다. 그러나 실제로는 지방자치단체가 사무이양 등의 경비를 부담하기로 되어 있어서 실질적인 지방재정 확충(순증효과)은 그보다 크게 적은 것으로 드러났다. 실제로 지방세(지방소비세 수입) 8.5조 원 확충에서 기능이양 관련 경비(3.6조 원)와 지방교부세 감소분(1.7조 원)을 제한 지방재정 순증효과는 약 3.2조 원으로 추계되었다. 본 연구가 중점을 두는 기능이양 조치는 3.6조 원 상당의 국고보조사업이 지방으로 이양되는 것을 골자로 하며, 사무이양 과정에서 발생할 수 있는 지방재정의 충격을 완화할 목적으로 지방소비세의 인상분 중 3년간(2020-2022년) 한시적으로 비용을 보전하는 것으로 가닥을 잡았다.

이 때 이양되는 국고보조사업은 주로 국가균형발전특별회계 포괄보조사업을 중심으로 구성되며(11개 부처 주관의 39개 세부사업(150개 내역사업)으로 구성), 이들은 지방자치단체의 일반사업으로 전환된다('전환사업'이라고 지칭함). 정부는 전환사업이 안정적으로 수행될 수 있도록 해당 사업비의 국비분담 부분을 지방소비세 인상분을 관리하는 상생발전기금을 통해 한시적으로 재정 지원하는 것으로 정책을 확정하였다(정부 내부자료 참조).

정부는 재정분권 추진방안의 핵심인 지방소비세의 세율을 인상하는 배경으로 국정과제 추진에 따른 복지사업 확대, 지방공무원 증원 등 지방의 재정부담 및 기능이양 등을 감안하는 것임을 분명히 하였다. 그 외에 지방소비세의 확충과 더불어 소방직의 국가직화 및 소방인력 충원(2022년까지 총 2만명)을 지원하기 위해 소방안전교부세율을 인상하는 조치도 함께 취해졌다. 2018년 현재 담배분 개별소비세의 20%를 재원으로 사용하던 것을 2019년 35%, 2020년 45%로 인상하고, 이를 통해 2019~2020년 기간 중 8천억 원 규모(2019년 3천억 원, 2020년 5천억 원)의 재원 확보를 전망하였다.

1단계 재정분권 방안에서는 조세제도와 함께 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)의 양대 축을 이루는 재정이전시스템(지방교부세·국고보조금제도)에 대하여는 사실상 다루지 않았다.¹⁶⁾ 아울러 지방재정 확충의 주된 수단이 지방소비세인 만큼 재정분권 정책의 효과가 광역자치단체에 상대적으로 더 유리한 방향으로 발생한 것으로 추정된다. 그 뿐 아니라 기초자치단체의 경우 재정의 조건과 상태 면에서 지방자치단체간에 상당한 차이가 있는 상황에서 지방소비세의 세율인상 파이 중 일부를 배분받는 과정에서 지역 간 격차가 발생하는 현상이 나타났다.

표 2-3 | 관계부처 합동 재정분권 추진방안의 기본체계

구분	1단계				2단계	합계
	'19년	'20년	소계('19~'20년)		'21~'22년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조 * 지방소비세율 +4%p	5.1조 * 지방소비세율 +6%p	8.4조	11.7조	12조+ α * 국세 지방세 전환 포함	20.4조+ α
소방직 지원	0.3조 * 소방안전교부세율 +15%p	0.2조 * 소방안전교부세율 +10%p	0.5조	0.8조		
기능이양	-	-3.5조 내외	-3.5조 내외		-	-
지방재정 순 확충**	2.9조	0.8조	3.7조	6.6조	-	-
국세 대 지방세 (2016년 76:24)	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30

* 2019년 : 2019년 예산안, 2020년 : 2018 - 2022 국가재정운용계획 기준

** 지방세 확충(+), 소방직 지원(+), 기능이양(-), 교부세 감소분(-) 등 감안

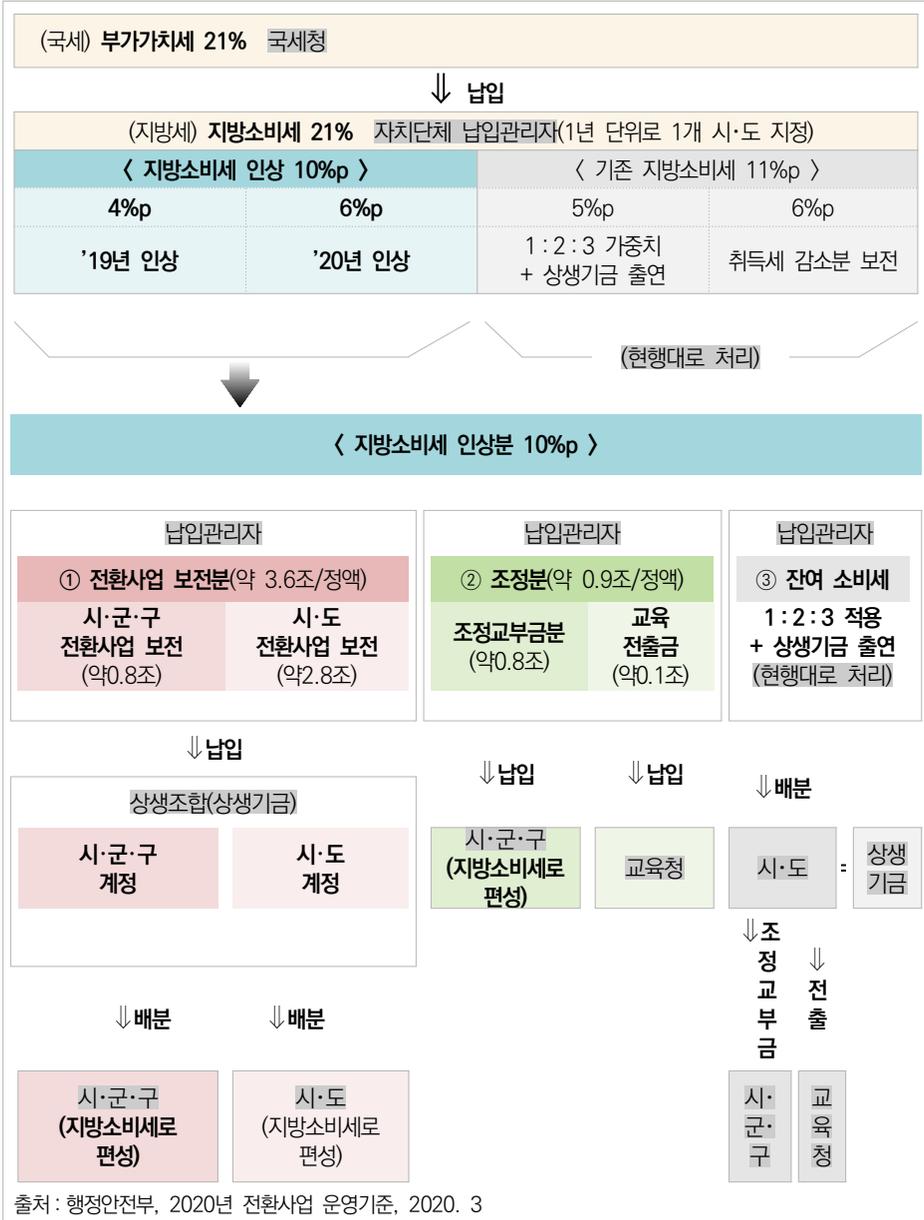
출처 : 국무조정실·국무총리비서실, 「보도자료」(정부, 재정분권 본격화한다), 2018.10.30.

16) 지방소비세의 세율 인상이 지방재정 확충효과를 유발하기 때문에 지방교부세의 법정교부율은 인상하지 않은 반면 수입이 직접적으로 영향을 받는 지방교육재정교부금의 경우(지방소비세의 세율 인상으로 인해 내국세 수입과 교부금 총액에 부정적인 영향이 주어짐) 법정교부율을 상향 조정하였다(20.27%에서 20.46%로 인상).

1단계 재정분권 추진 방안에서는 지방소비세율 인상과 균특회계 사업(사무)이양과 관련된 자치단체간 재원배분 방식이 정부와 지방자치단체 간의 협의를 통해 확정되었는데, 그 핵심은 다음과 같다. 행정안전부(2019년 지방재정전략회의 자료(2019. 6.4) 참조)에 의하면 재원배분의 기본방향은 크게 (1) 현 지방소비세(5%p분)의 시·도 배분 유지, (2) 이양 사업의 지속적 수행을 전제로 실제 예산편성 결과에 기초한 재원 보전, (3) 지역발전상생기금의 확대개편 도모(성과평가 등)의 세 가지이다. 지방소비세 세율 인상분(10%p, 약 8조 원)은 크게 (1) 기능이양 보전(0.8조 원), (2) 제도 전환 관련 조정(0.9조 원 : 조정교부금 0.8조 원, 지방교육청전출금 0.1조 원), (3) 잔여 소비세(4.0조 원, 지방소비세 4.7%p)의 세 부분으로 나누어 배분된다. 이 중에서 기능이양 보전용으로 배분되는 자금은 지역발전상생기금에 기능이양계정을 신설해서 자금을 출연하는 방식으로 운영되며, 잔여 소비세(4.7%p)는 기존 방식대로 가중치(1 : 2 : 3)를 적용하고 수도권 3개 시·도는 인상분 중 35%를 상생발전기금에 출연(약 4,200억 원)하는 것으로 결정되었다.

종합적으로, 1단계 재정분권 조치는 한편으로 중앙-지방간에 행정·정책적 측면에서 무난한 해법을 찾은 것처럼 보이지만, (1) 지방재정 확충(지방소비세율 인상)과 사무 이양 문제를 정교하게 다루지 못한 점, (2) 조세의 조정과 이전재정의 연계 조정이 결여된 점, (3) 지방재정의 자주성 강화에 관한 본질을 비켜간 점, (4) 지역발전상생기금의 정체성을 상실한 점 등에서 문제와 한계가 노정된다(임성일, 2019, p. 156-157).

그림 3-2 재정분권에 따른 지방소비세 자금 흐름



3. 1단계 전환사업의 운영기준¹⁷⁾

「지방자치단체 전환사업 운영기준(예규)」은 지방세법 제71조제3항, 지방자치단체 기금관리법 제18조제1항 및 제2항에 근거하여, 지방자치단체 전환사업의 예산편성 및 집행, 성과평가에 대한 기본 방향과 기준을 제시하여 전환사업의 안정적인 수행을 도모하는데 그 목적이 있다. 이 예규는 2020. 2. 3.부터 시행하였다.

1) 전환사업의 개요

(1) 배경

전환사업의 배경은 범정부 1단계 재정분권(18.10월 발표) 방안에 따라 지방소비세율 인상과 함께 중앙정부 기능을 지방으로 이양(20년 시행)하게 되면서이다. 이양사업은 국가균형발전특별회계(이하 “균특”이라 함) 포괄보조사업을 중심으로 약 3.6조 원, 11개 부처 39개 세부사업 150개 내역사업(부기사업 포함) 규모의 국고보조사업을 자치단체 일반사업으로 전환하였다.

또한 자치단체에서의 안정적인 전환사업 수행을 지원하기 위해 해당 사업비의 국비분을 한시적으로 보전(3년)하여 자치단체에서 적정 수준의 전환사업을 체계적·효율적으로 추진할 수 있도록 적극 지원하는 것을 바탕으로 한다.

(2) 운영기준

전환사업은 기본적으로 지방의 재원으로 지방이 수행하는 사업으로서 「지방자치단체 예산편성 운영기준」, 「지방자치단체 세출예산 집행기준」, 「지방보조금 관리기준」 등에 따라 자치단체에서 자율적으로 운영한다.

다만, 기존 균특 포괄보조사업 등의 안정적인 수행에 필요한 최소한의 사항에 대해서는 전환사업 운영기준을 적용한다.

17) 행정안전부, 2020년도 전환사업 운영기준(행안부 예규 제 129호), 2020. 2'을 인용하였다. 2021년도 운영기준이 있지만 본 연구는 2020년도에 추진되었던 재정분권 1단계 사업들을 바탕으로 분석하는 것이므로 2020년도 운영기준을 제시한다.

2) 재원보전의 기본방향

(1) 근거

전환사업비의 국비분을 한시적으로 3년간 보전하는 근거는 지방세법 제71조제3항에 국가균형발전특별회계 등 국가에서 지방으로 전환되는 사업의 비용을 보전하기 위한 재원 배분을 한다에 있다. 또한 지방자치단체 기금관리기본법 제18조제1항 및 제2항에 지역상생발전기금의 용도로서 전환사업의 비용 보전을 추가하며, 세부적인 보전방안에 대하여 행안부와 협의하여야 한다.

(2) 보전기준 및 보전방법

전환사업의 재원보전 기준은 지방으로 이양되는 '19년 국가균형발전특별회계 포괄보조사업 규모만큼 보전함이 원칙이되 매년 자치단체의 사업수행 적정성, 집행실적, 광역-기초 분담비율 등을 평가하여 자치단체별 보전규모를 일부 조정할 수 있다.

보전방법은 전환사업평가 결과를 반영하여 행안부가 지자체에 다음연도 단체별 보전규모 사전통지한 후 자치단체 이의신청 등 의견수렴 절차를 거쳐 단체별 최종 보전규모 및 관련자료 행안부가 지역상생발전기금조합에 송부한다. 지역상생발전기금조합은 지역상생발전기금 전환사업계정을 통해 납입관리자가 자치단체에 보전금을 지급하는 순서이다.

3) 전환사업의 집행원칙

전환사업을 집행하는 데에 있어서는 집행원칙이 있는데 먼저, 전환사업 보전 목적에 반하는 재정지출을 금지하는데 전환사업 보전금은 그 목적에 맞게 재정지출을 하여야 한다. 둘째, 전환사업 보전금은 이월을 최소화해야 하는데 전환사업은 연차별 투자계획을 세워 당해연도에 집행하며 공모사업은 조속히 공모절차를 완료하여 시·군·구 예산편성 및 사업집행에 차질 없도록 추진한다. 셋째, 전환사업 사업지침을 준수토록 하는데 전환사업은 이양 전 중앙부처의 사업지침을 준수하여 집행토록 하고 있다. 넷째, 전환사업 보조비율을 준수하여야 하는데 이양 전 시·도비·시·군·구비 보조비율을 준수하여 집행하여야 한다.

4) 전환사업 성과평가

2022년까지 3년간 한시적으로 국비가 보전되는 전환사업은 상술한 집행원칙이 있는데 이러한 원칙을 바탕으로 행정안전부는 연말에 성과평가를 실시한다.

전환사업은 재정분권의 취지에 맞게 자치단체가 자율적으로 추진하되, 행정안전부에서는 보전금이 그 목적에 맞게 쓰이는지 여부를 확인·평가하며 평가 결과는 다음연도 전환사업 재원보전 규모에 반영하는 것을 기본방향으로 한다.

(1) 세부 평가기준

① 적정투자 여부

원칙적으로 2년 이상 장기간 소요되는 전환사업은 연차별 투자계획에 따라 편성되었는지 확인하되 계속사업은 기존 전환사업의 연차별 투자계획에 맞게 예산이 편성되었는지, 신규사업은 연차별 투자계획의 적정성을 확인한다.

② 보조율 준수여부

이양 전 '시·도비-시·군·구비'간 보조율을 참고하여 전환사업 예산의 '시·도비-시·군·구비'간 보조율 적정성을 확인하는데 '보전금이 포함된 시·도비 비율'이 이양 전 '국비+시·도비 비율'보다 낮지 않아야 한다. 신규사업도 시·도별 전환사업 보조율을 통해 준수 여부를 확인한다.

③ 사업지침 준수여부

전환사업이 기존의 중앙부처 사업지침에 따라 편성되었는지 확인하는데, 사업지침상 지원할 수 없는 부분에 대한 예산편성은 불가하다. 예를 들어 토지보상금이나 자본보조사업의 일반운영비 등 경상경비를 편성해서는 안되는 것 등이다.

④ 집행실적

연초에 e호조에서 전환사업으로 추출한 사업에서 평가대상 확정 후 연중 집행실적을 점검하고 별도 관리한다.

(2) 결과반영

성과평가 결과 적정투자 여부, 시·도보조율 준수, 사업지침 준수, 집행실적 등을 평가하여 그 규모의 일정비율 만큼 다음연도 재원보전 규모에서 조정한다. 재원보전 조정 등을

통한 보전금 잔여분은 현행 지방소비세 배분비율에 따라 재배분한다.

(3) 성과평가 일정

- '21년도 전환사업 확정예산서 제출(1월)
- '21년도 전환사업 성과평가(10월)
 - ※ 자치단체 세출예산서를 평가기준에 따라 점검
 - '21년도 전환사업 신속집행 실적점검(7월)
- 전환사업 성과평가 결과안 통보(10월)
 - 자치단체는 관련서류를 첨부하여 이의신청(10월 중순)
- '21년도 성과평가 최종결과를 반영한 '22년도 자치단체별 전환사업 보전금 확정통지(12월)

제3절 1단계 전환사업의 일반현황

1. 계정별 현황

2018년 10월 재정분권 추진방안에 따라 재정분권 1단계에서 지방으로 이양된 사업은 다음과 같다. 총 11개 부처, 39개 세부사업, 150개 내역사업인데, 39개 세부사업 중 31개가 시·도 자율계정, 3개 시·군·구 자율계정, 5개가 기타 사업이다. 11개 중앙부처 중에서 세부사업을 기준으로 할 때 이양 숫자가 가장 많은 곳이 해수부로서 7개이고 환경부 6개, 농식품부·국토부 각 5개, 문체부·산림청 각 3개의 순이다. 150개 내역사업을 기준으로 했을 때는 문체부 사업이 29개로 가장 많고, 다음이 해수부 27개, 농식품부 19개, 환경부 14개, 국토부 8개의 순이다.

표 3-1 1단계 전환사업 : 시·도 자율계정

부처	세부사업	내역사업		세부 내역사업
		사업명	개수	
계(세부/내역)	31	135		4,790
문체부 (3/28)	문화시설 확충 및 운영	- 공립미술관 건립지원 외	12	174
	관광자원 개발	- 관광지개발조성 외	7	519
	지방문화사업기반 조성	- 대구 디자인패션산업 육성 지원 외	7	21
	지역문화행사 지원	- 지역특화문화행사 지원 외	4	41
농식 품부 (4/18)	농촌자원복합산업화 지원	- 기획평가체계구축지원 외	7	378
	농업기반정비	- 발기반정비 외	9	324
	지역전략식품산업 육성	- 지역전략식품산업육성 - 향토산업육성	2	48
	반려동물산업 육성	- 공설동물장묘시설 설치지원 외	3	16
산업부	지역특성화산업육성 지원	- 지역산업마케팅 등 지역산업육성 외	6	136
고용부	자치단체직업 능력개발지원	- 자치단체직업능력개발지원(제주)	1	1
여가부	청소년시설 확충	- 청소년시설 확충	1	93
환경부 (5/13)	상수도시설 확충 및 관리	- 농어촌생활용수개발 외	4	369
	생태하천복원사업	- 생태하천복원(기금 제외)	1	71
	자연환경 보전 및 관리	- 자연환경보전이용시설설치 외	4	103

부처	세부사업	내역사업		세부 내역사업
		사업명	개수	
	지방산업단지 공업용수도 건설	- 지방산업단지 공업용수도 건설	1	24
	폐기물처리시설 확충(제주)	- 생활쓰레기 수거 선진시스템 구축 외	3	5
국토부 (4/7)	대중교통 지원	- 거점지역기반시설 지원 외	3	39
	지역거점조성 지원	- 산학연 유치지원센터 지원	1	9
	지방하천 정비	- 지방하천정비	1	405
	제주국제자유도시기반시설 지원	- 제주헬스케어타운 진입도로 - 영어교육도시 제2진입도로	2	2
해수부 (5/25)	어촌자원 복합 산업화 지원	- 어촌체험관광지원 외	4	59
	어업기반정비	- 지자체관리어항건설 외	12	316
	해양 및 수자원 관리	- 지역 해양관광자원시설지원 외	6	109
	수산물가공산업 육성	- 수산물산지가공시설 외	2	27
	수산물안전검사체계구축	- 수산물안전검사체계구축	1	12
중기부	전통시장 및 중소 유통물류 기반조성	- 전통시장 시설현대화 외 중소유통 공 동물류센터	2	356
문화재청	문화유산관광자원 개발	- 문화유산관광자원화	1	31
농진청	지역농촌지도사업 활성화	- 지역활력화작목기반조성 외	9	314
산림청 (3)	산림경영자원 육성	- 수출용 임산물 표준규격 출하사업 외	5	67
	산림휴양녹색공간 조성	- 산림생태문화체험단지 외	13	579
	임도시설	- 임도시설(간선임도 제외)	1	142

표 3-2 | 1단계 전환사업 : 시·군·구 자율계정

부처	세부사업	내역사업		세부 내역사업
		사업명	개수	
계	3	9		2,018
행안부	소하천 정비	- 소하천 정비	1	470
농식품부	일반농산어촌 개발	- 마을만들기 외	6	1,438
국토부	도시활력증진지역개발	- 도시생활환경 개선 - 지역역량강화	2	110

표 3-3 1단계 전환사업 : 기타

부처	세부사업	내역사업		세부 내역사업
		사업명	개수	
계	5	6		137
문체부 (문예기금)	예술의 관광자원	- 지역대표공원에예술제	1	74
환경부 (지역지원)	생태휴식공간 확대	- 도시 생태휴식공간 조성 - 어린이 생태체험공간 조성	2	32
해수부 (일반)	연안관리	- 방치선박 정리사업	1	19
해수부 (농특)	낙시산업 선진화	- 낙시터 환경개선	1	9
	친환경양식어업 육성	- 적조피해 예방지원	1	3

2. 시·도별 현황

시·도별로 이양된 사업들을 분석해보면 다음과 같다. 세부내역사업 수 기준으로 이양 현황은 전남이 1,244개로 사업이 가장 많이 이양되었고, 경남 897개, 경북 838개, 전북 798개, 충남 696개, 강원 555개, 경기도 428개의 순서로 나타났다. 반면 울산은 34개로 이양 사업수가 가장 적었고, 서울 40개, 세종 42개, 인천 56개, 광주 66개의 순서로 적게 이양된 지자체로 나타났다.

사업비 기준으로 시·도별 이양 현황을 살펴보면 역시 전남이 7,942억 원으로 가장 많은 예산규모가 이양되었고, 다음이 경북 5,924억 원, 경남 5,483억 원, 전북 5,253억 원, 충남 4,413억 원, 강원 3,424억 원 순으로 많이 이양된 것으로 나타났다. 반면 서울은 241억 원으로 가장 적은 규모가 이양되었고, 울산 371억 원, 세종 387억 원, 광주 497억 원, 대전 557억 원 순으로 적게 이양되었다.

대체적으로 이양된 사업수가 많은 곳에 사업비도 많이 이양된 것으로 나타났다. 전반적으로 사업수와 사업비 모두 수도권, 광역시일수록 적게 이양되었고 비수도권, 도단위 지자체일수록 많이 이양된 것으로 나타난다.

표 3-4 부처별·내역사업별·시·도별 전환사업 현황 : 사업수

(단위 : 개)

구분	부처	세부사업명	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	소계	
시·도 자율 편성	고용부	자치단체직업능력개발지원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
		대중교통지원	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	5	4	5	6	6	3	7	0	39
	국토부	지역거점조성지원	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	9
		지방하천정비	0	8	13	4	6	8	6	8	56	32	31	42	49	38	58	44	2	2	405
		제주국제자유도시기반시설지원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
	농식품부	농촌자원복합산업화지원	0	1	2	0	1	2	0	4	11	22	13	50	145	38	35	35	19	378	
		농업기반정비	0	3	1	2	0	0	0	1	5	10	28	20	23	114	26	72	19	324	
		지역전략식품산업육성	0	2	0	0	0	0	0	0	3	5	4	8	9	2	9	4	2	48	
		반려동물산업육성	1	1	0	0	0	3	0	0	0	2	1	0	2	2	1	2	1	16	
	농진청	지역농촌지도사업활성화지원	0	0	0	2	3	3	1	0	24	48	41	37	50	38	28	35	4	314	
	문체부	문화시설확충및운영	5	10	6	6	4	1	3	2	15	10	4	21	15	14	19	12	10	157	
		관광자원개발	1	6	6	2	2	3	2	2	55	56	13	43	65	135	81	36	11	519	
		지방문화산업기반조성	0	0	1	1	1	0	0	0	1	3	1	0	0	6	3	1	3	21	
		지역문화행사지원	2	6	11	0	4	0	2	0	0	4	2	3	0	1	6	0	0	41	
	문화재청	문화유산관광자원개발	1	1	0	0	1	0	0	0	3	3	2	11	2	2	3	2	0	31	
	산림청	산림경영자원육성	0	1	2	0	0	0	0	0	2	8	0	4	3	24	3	15	5	67	
		산림휴양녹색공간조성	4	3	5	6	9	6	3	2	56	47	29	64	35	148	72	76	14	579	
		임도시설	0	1	1	1	1	1	1	1	10	15	12	14	14	23	24	20	3	142	
	산업부	지역특성화산업육성	0	8	18	2	13	7	1	1	3	2	11	5	37	17	3	6	2	136	
	여가부	청소년시설확충	3	8	5	1	3	3	0	2	12	6	4	4	5	5	10	8	14	93	
중기부	전통시장및중소유통물류기반조성	21	14	16	4	1	32	2	0	6	49	14	23	10	29	21	79	35	356		
해수부	어촌자원복합산업화지원	0	4	0	0	0	0	0	0	0	3	2	4	4	25	5	6	6	59		
	어업기반정비	0	7	0	9	0	0	6	0	4	30	4	31	19	107	30	53	16	316		
	해양및수자원관리	0	1	0	0	0	0	1	0	4	8	0	14	6	31	15	20	8	108		
	수산물가공산업육성	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	4	4	11	1	3	1	27		
	수산물안전검사체계구축	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	2	1	2	1	1	1	12	

구분	부처	세부사업명	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	소계
시·도 자율 편성	환경부	상수도시설확충및관리	0	0	0	1	0	0	1	8	15	34	26	61	34	76	56	54	3	369
		자연환경보전및관리	0	0	1	2	0	0	2	0	4	4	4	5	32	18	10	7	14	103
		생태하천복원사업	0	0	1	1	0	0	0	1	8	4	4	9	9	12	10	12	0	71
		지형산업단지공업용수도건설지원	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	10	2	2	1	4	1	0	24
		폐기물처리시설확충	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
소 계			38	87	91	46	50	69	31	32	301	416	266	486	582	926	538	612	201	4,772
시· 군· 구 자율 편성	국토부	도시활력증진지역개발	2	13	19	4	16	3	3	0	13	4	2	4	8	3	7	5	4	110
	농식품부	일반농산어촌개발	0	0	0	0	0	0	0	7	49	91	127	159	153	259	205	227	31	1,308
	행안부	소하천정비	0	1	2	6	0	2	0	3	65	44	42	47	55	56	88	53	6	470
	소 계			2	14	21	10	16	5	3	10	127	139	171	210	216	318	300	285	41
합 계			40	101	112	56	66	74	34	42	428	555	437	696	798	1,244	838	897	242	6,660

표 3-5 부처별·내역사업별·시·도별 전환사업 현황 : 사업비

(단위 : 억 원)

구분	부처	세부사업명	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	소계
시·도 자율 편성	고용부	자치단체직업능력개발지원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
	국토부	대중교통지원	0	0	4	70	0	0	0	0	35	129	88	34	114	317	43	138	0	972
		지역거점조성지원	0	1	0	0	1	0	0	0	0	3	2	10	1	2	5	1	0	26
		지방하천정비	0	68	125	36	55	35	59	58	736	441	363	534	625	714	902	849	97	5,697
		제주국제자유도시기반시설지원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	56
농식품부	농촌자원복합산업화지원	0	2	5	0	1	3	0	18	49	60	40	189	446	154	127	134	38	1,268	
	농업기반정비	0	7	17	19	0	0	0	10	86	102	142	81	246	534	117	260	168	1,788	
	지역전략식품산업육성	0	11	0	0	0	0	0	0	13	20	11	27	48	33	26	18	15	221	
농진청	반려동물산업육성	1	6	0	0	0	17	0	0	0	18	0	6	11	12	5	23	0	100	
	지역농촌지도사업활성화지원	0	28	0	34	24	5	0	0	57	82	72	64	111	90	119	66	42	794	

구분	부처	세부사업명	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	소계	
시·도 자율 편성	문체부	문화시설확충및운영	61	186	96	41	78	21	72	19	227	152	80	145	216	206	206	98	64	1,968	
		관광자원개발	1	156	65	5	5	18	2	1	102	106	88	238	297	664	431	380	166	2,726	
		지방문화산업기반조성	0	0	8	5	7	0	0	0	10	7	3	0	0	26	5	8	16	95	
		지역문화행사지원	10	38	29	0	15	0	3	0	0	4	9	26	0	3	32	0	0	168	
	문화재청	문화유산관광자원개발	7	35	0	0	27	0	0	0	22	20	5	79	28	13	8	3	0	0	246
		산림경영자원육성	0	6	13	0	0	0	0	0	19	24	0	22	11	34	18	28	6	181	
	산림청	산림휴양녹색공간조성	32	70	34	22	59	72	27	9	88	73	109	151	195	288	244	314	43	1,829	
		임도시설	0	7	7	3	0	8	12	6	52	90	67	78	92	160	193	97	7	879	
	산업부	지역특성화산업육성	0	133	126	18	52	201	10	2	10	18	98	17	276	199	31	40	6	1,236	
	여가부	청소년시설확충	25	49	69	10	22	10	0	49	104	73	24	14	31	65	122	84	31	783	
	중기부	전통시장및중소유통물류기반조성	96	110	45	20	28	22	47	0	37	239	30	32	32	85	67	50	55	995	
	해수부	어촌자원복합산업화지원	0	35	0	0	0	0	0	0	0	16	14	23	35	119	18	22	107	389	
		어업기반정비	0	47	0	79	0	0	18	0	38	117	18	149	80	384	95	205	242	1,472	
		해양및수자원관리	0	30	0	0	0	0	1	0	35	68	0	88	17	183	125	102	42	690	
		수산물가공산업육성	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	15	38	99	7	9	2	176	
	환경부	수산물안전검사체계구축	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	1	3	1	1	2	14	
상수도시설확충및관리		0	0	0	595	40	50	3	116	522	396	182	744	283	1,165	739	624	138	5,597		
자연환경보전및관리		0	0	1	11	0	0	77	0	16	34	18	40	79	95	58	46	111	586		
생태하천복원사업		0	0	7	10	0	0	0	10	143	100	31	100	145	148	95	129	0	918		
지형산업대기공업용수도건설지원		0	0	0	0	0	0	0	0	0	64	129	25	34	25	58	35	0	369		
		폐기물처리시설확충	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	19	
시·군·구 자율 편성 사업	소 계		232	1,026	651	978	416	462	332	297	2,400	2,463	1,623	2,935	3,491	5,818	3,897	3,764	1,475	32,260	
	국토부	도시활력증진지역개발	9	109	174	47	81	82	39	0	113	34	31	57	48	59	103	52	82	1,120	
	농식품부	일반농산어촌개발	0	0	0	0	0	0	0	55	357	656	866	1,122	1,249	1,758	1,388	1,414	187	9,051	
		지역행복생활권 협력사업	0	0	0	16	0	0	0	2	0	74	44	69	107	0	92	0	16	420	
	행안부	소하천정비	0	0	5	53	0	13	0	34	392	197	240	229	358	308	444	253	59	2,585	
소 계		9	109	180	116	81	95	39	91	863	961	1,180	1,477	1,762	2,124	2,026	1,719	344	13,176		
합 계		241	1,135	830	1,094	497	557	371	387	3,262	3,424	2,803	4,413	5,253	7,942	5,924	5,483	1,819	45,436		

특히, 17개 시·도별 지방소비세 배분액과 이양된 균특회계 규모의 비중을 비교해 보면 국세의 지방세 이양에 따른 이양 규모와 축소되는 국고보조사업비 규모의 괴리가 발생하고 있음을 알 수 있다. 실제로 균특사업의 경우 전북이 17.61%로 가장 이양규모가 크지만 지방소비세는 5.26%정도의 비중만이 해당된다. 경남의 경우도 균특이양규모는 12.71%인 반면 지방소비세는 7.93%만이 배분된다. 전남, 경북도 비슷한 상황으로 안분되는 지방소비세 대비 이양사업 규모가 상대적으로 큰 것을 알 수 있다. 이는 세수의 수도권 편중이 강화될 가능성이 크다는 것을 암시한다. 따라서 이양되는 국고보조사업에 대한 보전 규모와 보전 기간 설정에 있어서의 좀 더 심화된 논의가 필요함을 알 수 있다. 지역 특징별 구체적인 분석결과는 후술할 것이다.

표 3-6 17개 시·도별 지방소비세 배분액과 균형발전특별회계 국고보조사업 비중 (단위: 십억 원)

	지방소비세		균형발전특별회계 이양 규모	
	금액	비중	금액	비중
서울	562.1	13.85%	23.1	0.65%
부산	315.3	7.77%	88.2	2.47%
대구	217.6	5.36%	62.7	1.76%
인천	117.7	2.90%	92.7	2.60%
광주	135.2	3.33%	39.2	1.10%
대전	141.4	3.49%	38.2	1.07%
울산	108.0	2.66%	24.6	0.69%
세종	28.5	0.70%	31.4	0.88%
경기	558.4	13.76%	262.7	7.36%
강원	187.1	4.61%	318.8	8.93%
충남	191.4	4.72%	215.5	6.04%
충북	246.8	6.08%	338.3	9.48%
전남	220.1	5.42%	405.3	11.35%
전북	213.3	5.26%	628.7	17.61%
경남	321.9	7.93%	453.7	12.71%
경북	418.2	10.31%	414.6	11.61%
제주	75.1	1.85%	132.3	3.71%

출처: 임상수, 2021 전북재정포럼 발제자료, 2020. 6

3. 이양 후 전환사업의 규모 및 사업수 변화현황

세부사업별로 균특사업이었던 경우와 전환사업으로 이양된 이후 변화를 보이는 것 중의 하나가 보전금 규모와 사업수 변화인데 전환 이전과 이후에 상당한 차이를 발견할 수 있다. 예를 들어 가장 많은 변화가 있는 전통시장 및 중소기업물류 기반 조성사업의 경우 사업수가 2019년도에 356개에서 2020년도에 221개로 135개가 감소하였고 보전금 또한 44,340천 원이 축소되었다. 임산농산어촌 개발이나 생태하천복원 사업 외에 변화를 보이는 사업이 다수 있다.

소수나 소액의 변화에 대해서는 전년대비 사업내용의 일부 조정으로 볼 수 있으나 큰 변화를 보이는 것은 제한적이기는 하지만 전환사업 내에서 추진 가능한 분야나 사업에 우선 편성하고 그렇지 못한 사업은 다음 해로 연기하는 등의 영향으로 볼 수 있다.

표 3-7 전환사업 규모 및 사업수 분석

(단위: 천 원, 개)

세부사업명	2019년		2020년		2020년-2019년	
	보전금	사업수	보전금	사업수	보전금	사업수
합계	3,568,062	6,947	3,631,300	7,872	63,238	925
관광자원개발	260,272	519	258,531	573	-1,741	54
낙시산업선진화	660	9	505	35	-155	26
농업기반정비	178,835	324	195,249	353	16,414	29
농촌자원복합산업화지원	126,766	378	126,315	645	-451	267
대중교통지원	97,050	39	99,226	53	2,176	14
도시활력증진지역개발	77,964	110	76,149	158	-1,815	48
문화시설확충및운영	107,564	174	106,022	167	-1,542	-7
문화유산관광자원개발	24,547	31	16,834	27	-7,713	-4
반려동물산업육성	7,200	16	6,570	11	-630	-5
산림경영자원육성	18,081	67	25,213	71	7,132	4
산림휴양녹색공간조성	154,558	578	185,455	816	30,897	238
상수도시설확충및관리	352,533	369	382,541	299	30,008	-70

세부사업명	2019년		2020년		2020년-2019년	
	보전금	사업수	보전금	사업수	보전금	사업수
생태하천복원	91,928	71	81,341	68	-10,587	-3
생태휴식공간확대	5,763	35	7,115	49	1,352	14
소하천정비	258,462	470	322,778	559	64,316	89
수산물가공산업육성	17,565	27	18,596	33	1,031	6
수산물안전검사체계구축	1,443	12	1,415	29	-28	17
어업기반정비	147,293	316	160,650	378	13,357	62
어촌자원복합산업화지원	39,025	59	33,975	64	-5,050	5
연안관리	100	19	133	18	33	-1
예술의관광자원	9,195	74	7,241	44	-1,954	-30
일반농산어촌개발	438,701	1,438	424,943	1,321	-13,759	-117
임도시설	34,439	142	33,327	193	-1,112	51
자연환경보전및관리	49,836	103	49,758	100	-78	-3
자연친화적농업농촌개발지원	212	1	0	0	-212	-1
전통시장및중소유통물류 기반조성	127,387	356	83,047	221	-44,340	-135
제주국제자유도시기반시 설지원	5,600	2	5,600	2	0	0
지방문화사업기반지원	9,538	21	6,885	17	-2,653	-4
지방산업단지공업용수도 건설지원	39,741	24	35,090	23	-4,651	-1
지방하천정비	569,680	405	566,501	404	-3,179	-1
지역거점조성지원	1,572	9	7,506	23	5,934	14
지역농촌지도사업활성화	35,226	314	34,124	529	-1,102	215
지역문화행사지원	16,830	41	21,236	68	4,406	27
지역전략식품산업육성	22,137	48	15,174	49	-6,963	1
지역특성화산업육성	123,680	136	125,739	253	2,059	117
청소년시설확충	78,180	93	80,430	106	2,250	13
친환경양식어업육성	6,000	3	2,663	14	-3,337	11
폐기물처리시설확충(제주)	1,874	5	1,834	5	-40	0
해양및수자원관리	30,625	109	25,592	94	-5,033	-15

출처 : 행안부 내부자료(2021)

제4절 1단계 전환사업의 유형별 현황

1. 유형별 현황분석의 개요

본 절에서는 문재인 정부에서 수행한 1단계 재정분권에서 3.57규모의 전환사업이 어떻게 지역별로 분포되었는지를 기술적으로 분석하는데 목적이 있다.

자치단체의 입장에서는 전환사업은 3년 한시적으로 시·도세인 지방소비세의 10%p 증가분으로 보전받기 때문에, 전환사업이 향후 정책변화에 따라 자체사업으로 수행해야 하는 기대를 할 수 있다. 이에 따라, 자치단체의 전환사업은 향후 재정사업의 우선순위 및 예산 편성과 연계되어 계획을 수립할 필요가 있다. 또한, 행정안전부의 입장에서는 한시적으로 운영하는 「전환사업 운영기준(예규 제129호)」지속적 관리감독의 개선점이 필요한 상황이다. 따라서, 본 장에서는 3.57조 원 규모의 자치단체 전환사업이 어떻게 배분되었는지를 살펴봄으로써 향후 제도개선방향 및 제도개선의 기초자료의 의의가 있다.

전환사업의 분석은 두 가지 목적의 자료로 활용될 것으로 기대된다. 첫째, 전환사업 자치단체별 재정부담을 통해서 1단계 재정분권의 파급효과를 분석할 수 있다. 이를 통해서 한시적으로 운영되는 전환사업이 지방소비세 인상분, 지역상생발전기금의 조정역할 및 기초자료로 활용될 수 있다. 둘째, 한시 적용의 전환사업이 자치단체의 일반사업으로 전환 또는 삭감을 통해서 자치단체가 운영할 경우, 현재 전환사업의 기능을 중앙-지방 간 분류를 통해 기능이양일괄법과 연계하여 향후 제도개선의 기초자료로 활용될 수 있다.

이를 위해, 본 연구에서는 자치단체별 균특회계의 시·도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업 리스트와 세부사업내역별 재정규모 자료가 포함된 자료를 수집하고자 하였다. 그러나 세부사업내역별 재정규모 사업의 자료 수집에는 한계가 있어, 자치단체별 세부사업 리스트를 토대로, 자치단체 유형별(수도권, 비수도권, 행정구역별, 균특회계 유형별 등)로 전환사업이 어떻게 배분되었는지를 기술하고자 한다. 이에, 더 나아가 자치단체의 재정력 지표를 활용하여, 전환사업이 어떤 관계가 있는지를 살펴보고자 하였다.

따라서, 전환사업의 특성에 관한 기초분석은 다음과 같은 시사점을 줄 수 있다. 첫째, 자치단체별 전환사업이 자치단체별로 편중되거나, 균등배분되었는지를 살펴봄으로써, 자치단체의 유형에 따라 전환사업이 어떠한 의미가 있는지를 확인할 수 있다. 이와 같은 사업의 기능은 일몰 이후 전환사업의 재원부담 및 사업의 지속성 측면에서 고려되어야

할 제도계약여건의 필수항목이기 때문이다. 이렇게 볼 때, 본 분석은 1단계 재정분권 정책에서 기능이양된 사업이 자치단체의 기능과 역할의 고려없이 국세-지방세 7:3 비율의 총량적 접근에 따른 한계를 지적할 수 근거가 될 수 있다.

둘째, 전환사업이 균특회계의 자치단체 자율계정의 3.57조 규모를 이양되었다면, 전환사업의 분포를 통해서 균특회계의 균형발전정책을 위한 지역 간 발전 격차를 완화하는 기능을 수행했는지 여부를 평가할 수 있다. 2006년도 균특회계를 과거의 부처별로 수행된 국고보조 사업을 통합하여 포괄보조화하여, 지금까지 매년 10여 조 원의 재정이 투입되었으나, 이에 관한 성과평가 없이 나눠주기 식의 비판에 대한 기초분석의 자료를 제공할 수 있다. 초기에 편중된 시·도 및 시·군·구 자율계정사업이 15년 지속되었다면, 균특회계를 통해 지역 간 격차를 줄이겠다는 정책목표와 수단이 괴리되었다는 점을 보여줄 수 있다. 이런 측면에서, 향후 균특회계 운용 및 균형발전 사업의 제도개선에 기초자료로 활용될 수 있다.

셋째, 무엇보다도, 재정분권과 관련하여 자치단체의 입장에서 과연 전환사업이 지방소비세의 일반재원에서 일부 지원되어야 하는지에 대한 세입자주권과 세출운영자율권에 관한 판단이다. 전환사업의 3년 한시 보전은 지방소비세의 일반재원으로 지원되고 있다. 지방소비세는 국세인 부가가치세의 부가세(surtax)의 형식으로 과연 지방세원인지에 대한 정체성이 아직까지 회의적인 상황에서, 전환사업의 보전분으로 활용된다면, 제도적 측면에서 자치단체의 재정자율성과 책임성을 고양하는 재정분권의 방향성과 부합되는지에 관한 논쟁으로 이어질 수 있다. 결국, 총량적 접근에서 국세-지방세의 비율을 확대하였지만, 자치단체의 재정운용 자율성과 책임성은 반영되지 않는 형식적 지방재정분권의 정책으로 관습화될 여지가 크다. 이와 같은 문제의식에 관한 기초적 통계와 사업에 의한 자치단체의 파급효과 분석을 통해 실질적 재정분권정책의 방향성과 정체성에 관한 기초자료를 제공할 것으로 기대된다.

2. 광역 / 기초, 수도권 / 비수도권, 균특 생활권역별 현황

1) 광역 / 기초별 현황

전환사업은 균특회계의 시·도, 시·군·구 자율계정의 사업에 따라 행정단위별로 현황을 볼 때, 시·도와 시·군·구로 구분하여 살펴봐야 한다. 약 5,000여개의 세부사업별로 볼

때 시·도 자율계정의 사업의 경우에도, 광역시·도를 경유하여, 결국 기초자치단체에서 수행하는 사업으로 볼 수 있다. 이렇게 볼 때, 시·도 자율사업 중에서 광역시·도의 비중은 전체 20%미만이고, 기초자치단체가 80% 이상 수행하는 것으로 나타났다. 이와 같은 현상은 전환사업의 자치단체 재정분담과 연계가 되어 있는데, 균특사업의 중앙-지방 간 매칭 비율 및 광역자치단체-기초자치단체 간 매칭 비율을 고려할 때, 기초 시·군·구는 시·도 자율계정사업에도 일정 매칭비율의 재정부담이 따른다는 것을 알 수 있다. 따라서, 기초 시·군은 상대적으로 전환사업의 부담이 가중될 수 있다.

표 3-8 시·도 자율계정 이양 사업 현황 - 행정단위별

(단위: 개, %)

부처	세부사업명	합계	특광역시		도		시		군		구	
			(개)	(비중)	(개)	(비중)	(개)	(비중)	(개)	(비중)	(개)	(비중)
고용부	자치단체직업능력개발지원	1	0	(0.0)	1	(100.0)	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
국토부	대중교통지원	39	0	(0.0)	2	(5.1)	22	(56.4)	13	(33.3)	2	(5.1)
	지역가점조성지원	9	3	(33.3)	6	(66.7)	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
	지방하천정비	405	28	(6.9)	211	(52.1)	65	(16.0)	88	(21.7)	13	(3.2)
	제주국제자유도시기반시설지원	2	0	(0.0)	2	(100.0)	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
농식품부	농촌자원복합산업화지원	378	8	(2.1)	71	(18.8)	120	(31.7)	177	(46.8)	2	(0.5)
	농업기반정비	324	3	(0.9)	7	(2.2)	87	(26.9)	225	(69.4)	2	(0.6)
	지역전략식품산업육성	48	2	(4.2)	5	(10.4)	20	(41.7)	21	(43.8)	0	(0.0)
	반려동물산업육성	16	5	(31.3)	4	(25.0)	6	(37.5)	1	(6.3)	0	(0.0)
농진청	지역농촌지도사업활성화지원	314	8	(2.5)	36	(11.5)	104	(33.1)	166	(52.9)	0	(0.0)
문체부	문화시설확충및운영	157	24	(15.3)	23	(14.6)	68	(43.3)	30	(19.1)	12	(7.6)
	관광자원개발	519	20	(3.9)	12	(2.3)	197	(38.0)	286	(55.1)	4	(0.8)
	지방문화산업기반조성	21	3	(14.3)	6	(28.6)	1	(4.8)	11	(52.4)	0	(0.0)
	지역문화행사지원	41	25	(61.0)	4	(9.8)	7	(17.1)	5	(12.2)	0	(0.0)
문화재청	문화유산관광자원개발	31	3	(9.7)	0	(0.0)	9	(29.0)	19	(61.3)	0	(0.0)
산림청	산림경영지원육성	67	2	(3.0)	2	(3.0)	23	(34.3)	39	(58.2)	1	(1.5)
	산림휴양녹색공간조성	579	35	(6.0)	36	(6.2)	238	(41.1)	267	(46.1)	3	(0.5)
	임도시설	142	7	(4.9)	13	(9.2)	51	(35.9)	71	(50.0)	0	(0.0)
산업부	지역특성화산업육성	136	50	(36.8)	78	(57.4)	6	(4.4)	2	(1.5)	0	(0.0)
여가부	청소년시설확충	93	16	(17.2)	5	(5.4)	36	(38.7)	27	(29.0)	9	(9.7)

부처	세부사업명	합계	특광역시		도		시		군		구	
				(비중)		(비중)		(비중)		(비중)		(비중)
중기부	전통시장및중소유통물류기반 조성	356	4	(1.1)	2	(0.6)	184	(51.7)	82	(23.0)	84	(23.6)
	어촌자원복합산업화지원	59	2	(3.4)	7	(11.9)	17	(28.8)	32	(54.2)	1	(1.7)
해수부	어업기반정비	316	21	(6.6)	61	(19.3)	92	(29.1)	142	(44.9)	0	(0.0)
	해양및수자원관리	108	2	(1.9)	4	(3.7)	44	(40.7)	58	(53.7)	0	(0.0)
	수산물가공업육성	27	0	(0.0)	1	(3.7)	11	(40.7)	15	(55.6)	0	(0.0)
	수산물안전검사체계구축	12	2	(16.7)	10	(83.3)	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
	상수도시설확충및관리	369	9	(2.4)	3	(0.8)	139	(37.7)	218	(59.1)	0	(0.0)
환경부	자연환경보전및관리	103	5	(4.9)	12	(11.7)	37	(35.9)	49	(47.6)	0	(0.0)
	생태하천복원사업	71	2	(2.8)	0	(0.0)	36	(50.7)	32	(45.1)	1	(1.4)
	지방산업단지공업용수도건설 지원	24	0	(0.0)	2	(8.3)	11	(45.8)	11	(45.8)	0	(0.0)
	폐기물처리시설확충	5	0	(0.0)	0	(0.0)	5	(100.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
소 계		4,772	289	(6.1)	626	(13.1)	1,636	(34.3)	2,087	(43.7)	134	(2.8)

4개의 시·군·구 자율계정의 사업을 볼 때, 약 2,000여개의 사업들이 시와 군에서 90% 이상 수행하고 있다. 특히, 도시재생사업 및 농촌활력사업 등의 균형발전정책의 주요 사업을 차지하고 있는 기능 및 사업들이 기초 시군으로 이양되고 있음을 알 수 있다. 한편, 행안부의 소하천정비사업은 재난과 관련된 기초 시군에 필수적인 사업임을 고려할 때, 전환사업에 포함되어 있다는 점은 전환사업의 성격에 대해 고려되어야 할 사업으로 볼 수 있다.

표 3-9 시·군·구 자율계정 이양 사업 현황 - 행정단위별

(단위: 개, 억 원)

부처	세부사업명	합계	특광역시		도		시		군		구	
				(비중)		(비중)		(비중)		(비중)		(비중)
국토부	도시활력증진지역개발	106	0	(0.0)	0	(0.0)	46	(43.4)	5	(4.7)	55	(51.9)
농식품부	일반농산어촌개발	1,277	7	(0.5)	0	(0.0)	427	(33.4)	843	(66.0)	0	(0.0)
농식품부	지역행복생활권 협력사업	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
행안부	소하천정비	464	3	(0.6)	0	(0.0)	191	(41.2)	268	(57.8)	2	(0.4)
소 계		1,847	10	(0.5)	0	(0.0)	664	(36.0)	1,116	(60.4)	57	(3.1)

2) 수도권/비수도권별 현황

위에서 보았듯이, 특·광역시 시·도의 광역단위의 자치단체보다 기초자치단체에게 전환 사업이 분포되어있다는 것을 보았다. 전환사업이 균형발전특별회계에서 운영되는 사업이기 때문에, 아래 표에서 보는 바와 같이 수도권과 비수도권의 현황을 보면, 90% 이상이 비수도권에서 수행되고 있다는 점을 알 수 있다.

표 3-10 시·도 자율계정 이양 사업 현황 - 수도권 / 비수도권

(단위 : 개, %)

부처	세부사업명	내역사업	합계	수도권		비수도권	
					(비중)		(비중)
고용부	자취단체직업능력개발지원	직업능력개발훈련비 훈련수당 등	1	0	(0.0)	1	(100.0)
	대중교통지원	화물차 공영차고지 건설등	39	2	(5.1)	37	(94.9)
	지역거점조성지원	혁신도시산학연유치지원센터	9	0	(0.0)	9	(100.0)
국토부	지방하천정비	지방하천정비	405	60	(14.8)	345	(85.2)
	제주국제자유도시기반시설지원	제주국제자유도시기반시설지원	2	0	(0.0)	2	(100.0)
농식품부	농촌자원복합산업화지원	농촌체험관광지원등	378	11	(2.9)	367	(97.1)
	농업기반정비	밭기반정비등	324	7	(2.2)	317	(97.8)
	지역전략식품산업육성	향토산업육성등	48	3	(6.3)	45	(93.8)
	반려동물산업육성	반려동물지원센터설치지원 등	16	1	(6.3)	15	(93.8)
	지역농촌지도사업활성화지원	지역활력화작목기반조성, 농업전문인력양성	314	26	(8.3)	288	(91.7)
문체부	문화시설확충및운영	공립미술관, 역사전통문화도시 조성, 복합문화	157	26	(16.6)	131	(83.4)
	관광자원개발	관광지개발등	519	58	(11.2)	461	(88.8)
	지방문화산업기반조성	지역영상미디어센터등	21	2	(9.5)	19	(90.5)
	지역문화행사지원	비엔날레지원, 종교문화행사지원등	41	2	(4.9)	39	(95.1)
문화재청	문화유산관광자원개발	지역문화유산개발	31	4	(12.9)	27	(87.1)
	산림경영지원육성	임산물수출촉진등	67	2	(3.0)	65	(97.0)
산림청	산림휴양녹색공간조성	숲길조성·관리, 산림레포츠시설조성등	579	66	(11.4)	513	(88.6)
	임도시설	작업임도, 구조개량, 유지보수 등	142	11	(7.7)	131	(92.3)
산업부	지역특성화산업육성	지역산업마케팅지원등	136	5	(3.7)	131	(96.3)
여가부	청소년시설확충	청소년시설 확충	93	16	(17.2)	77	(82.8)
중기부	전통시장및중소유통물류기반조성	전통시장시설현대화등	356	31	(8.7)	325	(91.3)

부처	세부사업명	내역사업	합계	수도권		비수도권	
					(비중)		(비중)
해수부	어촌지원복합산업화지원	어촌체험관광지원등	59	0	(0.0)	59	(100.0)
	어업기반정비	지방어항 등	316	13	(4.1)	303	(95.9)
	해양및수자원관리	연안정비 등	108	4	(3.7)	104	(96.3)
	수산물기공산업육성	수산물산지가공시설 등	27	0	(0.0)	27	(100.0)
	수산물안전검사체계구축	수산물분석장비 구축 및 운영	12	2	(16.7)	10	(83.3)
환경부	상수도시설확충및관리	농어촌생활용수개발, 소규모수도시설개량 등	369	16	(4.3)	353	(95.7)
	자연환경보전및관리	자연환경보전이용시설설치, 산업단지완충녹지	103	6	(5.8)	97	(94.2)
	생태하천복원사업	생태하천복원	71	9	(12.7)	62	(87.3)
	지방산업단지공업용수도건설지원	지방산업단지공업용수도건설	24	2	(8.3)	22	(91.7)
	폐기물처리시설확충	생활쓰레기수거, 폐비닐수거지원 등	5	0	(0.0)	5	(100.0)
소 계			4,772	385	(8.1)	4,387	(91.9)

4개의 시·군·구 자율계정의 사업을 볼 때, 약 2,000여개의 사업들은 90% 이상이 비수도권의 기초 자치단체의 사업으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 수도권의 시·군·구는 경기도 북부의 시·군·구 및 인천의 자치구 등이 포함되어 운영되고 있다는 점을 알 수 있다.

표 3-11 시·군·구 자율계정 이양 사업 현황 - 수도권 / 비수도권

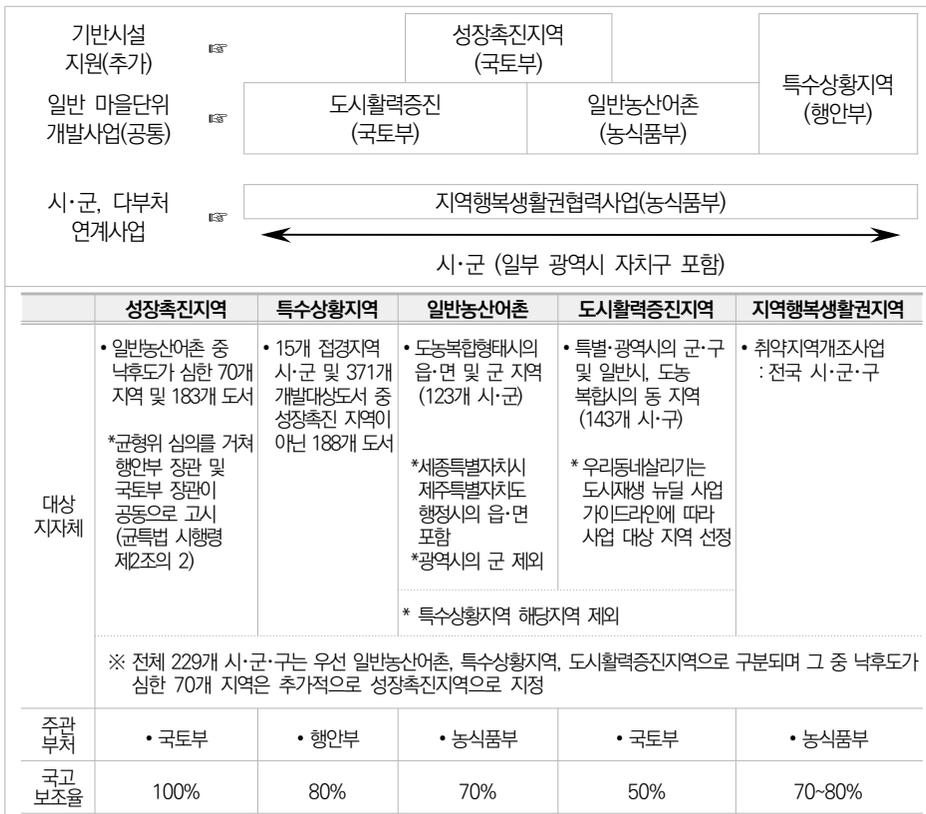
(단위: 개, 억 원)

부처	세부사업명	내역사업	합계	수도권		비수도권	
					(비중)		(비중)
국토부	도시활력증진지역개발	도시생활환경개선, 지역역량강화	106	19	(17.9)	87	(82.1)
농식품부	일반농산어촌개발	마을만들기, 기초생활인프라, 농촌다움복원	1,277	49	(3.8)	1,228	(96.2)
농식품부	지역행복생활권 협력사업	연계협력사업 및 취약지역개선 등	-	-	-	-	-
행안부	소하천정비	연계협력사업 및 취약지역개선 등	464	71	(15.3)	393	(84.7)
소 계			1,847	139	(7.5)	1,708	(92.5)

3) 균특 생활권역별 현황

균형발전특별회계는 시·군·구 자율편성사업을 지원하기 위해, 유사기능별 2~4개의 내역사업으로 구성하여, 포괄보조사업의 목적에 부합하는 범위내에서 지원하였다. 이를 위해, 5개 지역 개발사업 지원을 구축하여, 1) 시·군·구에 대한 마을단위 개발 사업은 우선 “일반농산어촌, 특수상황지역, 도시활력증진지역”으로 구분, 2) 성장촉진지역 개발사업은 시·군 중 낙후도가 심한 지역에 대해 기반시설(도로 등) 확충을 추가로 지원, 3) 지역행복 생활권협력사업은 2개 이상 시군, 다부처 연계사업 등 지원하고 있다.

그림 3-3 균특회계 5개 지역 개발사업 지원체계



군특회계 유형별로 볼 때, 시·도 자율계정 중 전환사업은 일반농산어촌지역 사업, 도시 활력증진지역 사업, 성장촉진지역 사업 순으로 이양되었다는 것을 알 수 있다.

표3-12 시·도 자율계정 이양 사업 현황 - 시·군·구 생활권 사업 별

(단위: 개, %)

부처	세부사업명	합계	성장촉진지역		접경지역		일반농산어촌 지역		도시활력증진 지역	
				(비중)		(비중)		(비중)		(비중)
고용부	자치단체직업능력개발지원	1	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
	대중교통지원	39	12	(30.8)	1	(2.6)	29	(74.4)	24	(61.5)
국도부	지역거점조성지원	9	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
	지방하천정비	405	79	(19.5)	6	(1.5)	137	(33.8)	97	(24.0)
	제주국제자유도시기반시설지원	2	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
농식품부	농촌자원복합산업화지원	378	199	(52.6)	6	(1.6)	288	(76.2)	124	(32.8)
	농업기반정비	324	215	(66.4)	6	(1.9)	306	(94.4)	90	(27.8)
	지역전략식품산업육성	48	22	(45.8)	2	(4.2)	38	(79.2)	19	(39.6)
	반려동물산업육성	16	2	(12.5)	2	(12.5)	5	(31.3)	4	(25.0)
농진청	지역농촌지도사업활성화지원	314	146	(46.5)	24	(7.6)	240	(76.4)	95	(30.3)
	문화시설확충및운영	157	33	(21.0)	6	(3.8)	79	(50.3)	79	(50.3)
문체부	관광자원개발	519	283	(54.5)	36	(6.9)	417	(80.3)	186	(35.8)
	지방문화산업기반조성	21	9	(42.9)	2	(9.5)	9	(42.9)	1	(4.8)
	지역문화행사지원	41	4	(9.8)	0	(0.0)	11	(26.8)	7	(17.1)
문화재청	문화유산관광자원개발	31	15	(48.4)	1	(3.2)	27	(87.1)	8	(25.8)
산림청	산림경영지원육성	67	37	(55.2)	1	(1.5)	59	(88.1)	24	(35.8)
	산림휴양녹색공간조성	579	255	(44.0)	28	(4.8)	441	(76.2)	224	(38.7)
	임도시설	142	67	(47.2)	6	(4.2)	115	(81.0)	49	(34.5)
산업부	지역특성화산업육성	136	2	(1.5)	0	(0.0)	9	(6.6)	7	(5.1)
여가부	청소년시설확충	93	22	(23.7)	3	(3.2)	55	(59.1)	45	(48.4)
중기부	전통시장및중소유통물류기반조성	356	71	(19.9)	15	(4.2)	231	(64.9)	262	(73.6)
해수부	어촌자원복합산업화지원	59	27	(45.8)	2	(3.4)	45	(76.3)	19	(32.2)
	어업기반정비	316	131	(41.5)	7	(2.2)	217	(68.7)	91	(28.8)
	해양및수자원관리	108	48	(44.4)	2	(1.9)	94	(87.0)	43	(39.8)
	수산물가공산업육성	27	14	(51.9)	1	(3.7)	22	(81.5)	11	(40.7)
	수산물안전검사체계구축	12	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
환경부	상수도시설확충및관리	369	215	(58.3)	15	(4.1)	347	(94.0)	143	(38.8)
	자연환경보전및관리	103	46	(44.7)	3	(2.9)	81	(78.6)	37	(35.9)
	생태하천복원사업	71	30	(42.3)	2	(2.8)	62	(87.3)	36	(50.7)
	지방산업단지공업용수도건설지원	24	4	(16.7)	2	(8.3)	20	(83.3)	11	(45.8)
	폐기물처리시설확충	5	0	(0.0)	0	(0.0)	5	(100.0)	5	(100.0)
소 계		4,772	1,988	(41.7)	179	(3.8)	3,389	(71.0)	1,741	(36.5)

시·군·구 자율계정 사업은 지자체의 매칭비율이 50%~0%의 수준임을 고려할 때, 일반 농산어촌사업 및 도시활력증진사업의 기능 이양은 상대적으로 자치단체의 재정부담이 가중될 수 있다는 점을 보여주고 있다.

표 3-13 시·군·구 자율계정 이양 사업 현황 - 시·군·구 생활권 사업별

(단위: 개, 억 원)

부처	세부사업명	합계	성장축진지역		접경지역		일반농산어촌지역		도시활력증진지역	
				(비중)		(비중)		(비중)		(비중)
국토부	도시활력증진지역개발	106	6	(5.7)	0	(0.0)	32	(30.2)	106	(100.0)
농식품부	일반농산어촌개발	1,277	826	(64.7)	0	(0.0)	1,277	(100.0)	434	(34.0)
농식품부	지역행복생활권 협력사업	-	-	-	-	-	-	-	-	-
행안부	소하천정비	464	233	(50.2)	42	(9.1)	403	(86.9)	180	(38.8)
소 계		1,847	1,065	(57.7)	42	(2.3)	1,712	(92.7)	720	(39.0)

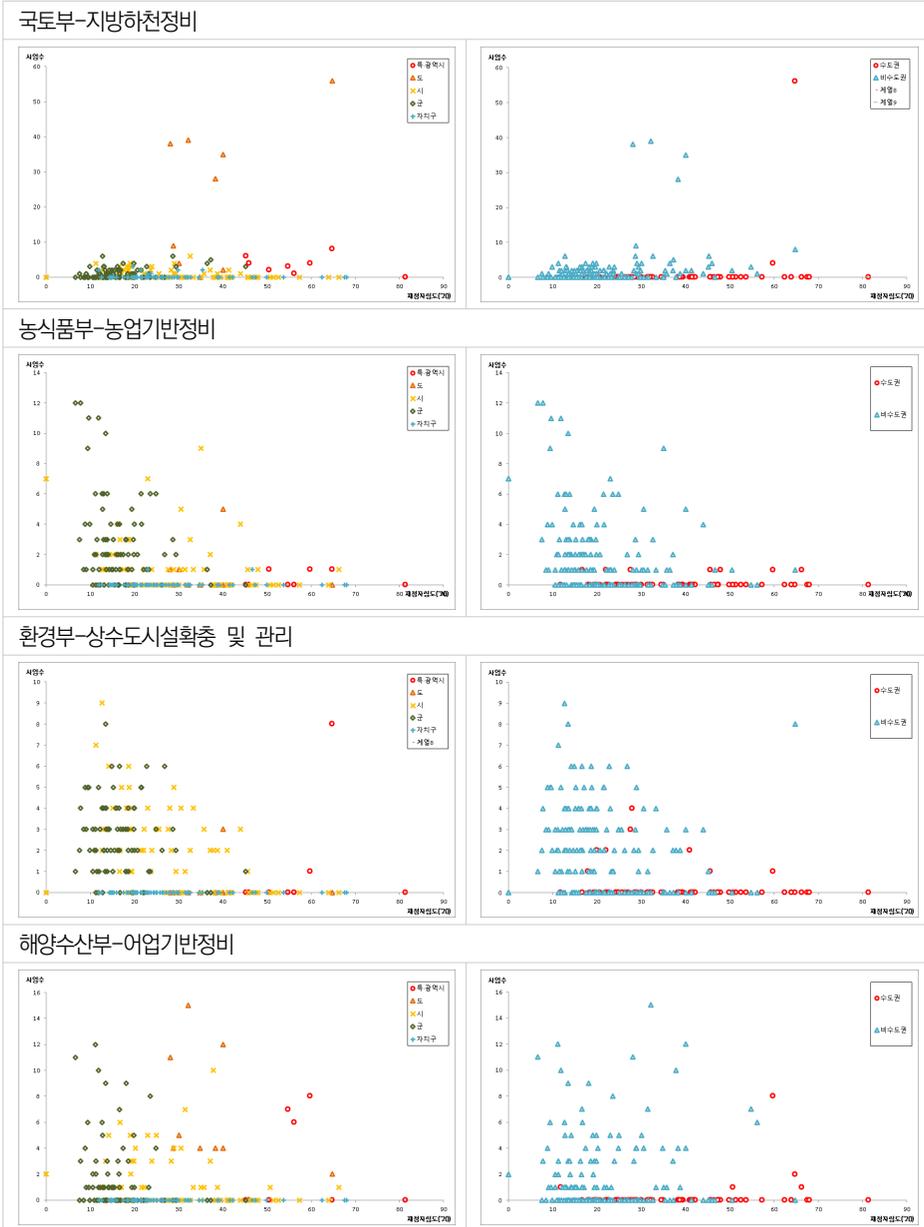
3. 지자체 재정자립도별 현황

1) 시·도 자율계정 사업

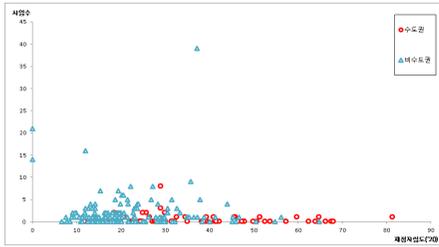
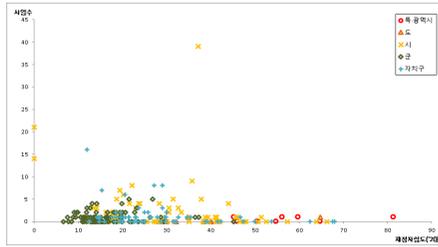
시·도 자율계정의 사업에 해당하는 전환사업 중 국토부, 농식품부, 문체부, 환경부, 중기부 산자부 등 소관의 대표사업을 자치단체의 재정자립도 (X축)와 전환사업 수 (Y축)으로 놓고 분포를 살펴보았다. 좌측의 분포는 행정구역별 (특광역시, 시, 군, 구) 분포를 나타내고, 우측의 분포는 수도권/비수도권별 분포를 나타낸다.

분포의 공통적인 특성을 보면, 1) 자치단체의 재정자립도가 낮을수록, 기능이양의 사업 수가 다수 분포하고 있다는 점이고 대다수가 비수도권의 시군에 집중되어 있다는 점이다. 2) 사업의 특성에 따라, 자치단체가 해당되는 기능이 골고루 분포되어 있다는 점에서 균특 회계의 사업이 지역별로 균등배분 성향이 있다는 점 또한 공통적이다. 그렇다면, 지역적 특성을 반영한 자율사업이 공모사업인 점을 고려할 때, 사업기한이 3년 지나고 나면, 다시 공모하여 사업을 지속적으로 추진하였을 가능성 또한 배제할 수 없다. 그렇다면, 균특회계 사업이 자치단체로 이양되었을 경우, 15여년 동안 사업이 지속되어왔을 경우, 자치단체는 전환사업을 3년 한시로 일몰할 경우, 일몰부담 또한 작용할 것으로 판단된다.

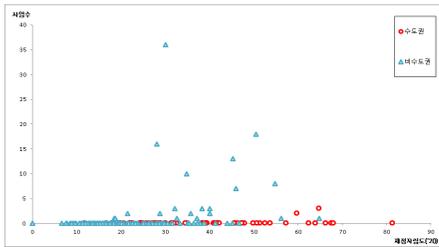
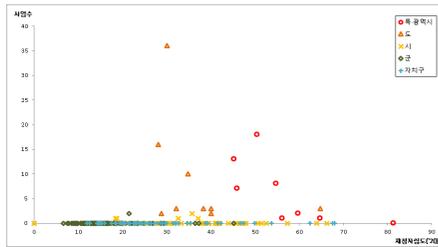
그림 3-4 시·도 자율계정 이양 사업과 자치단체 재정자립도와 관계



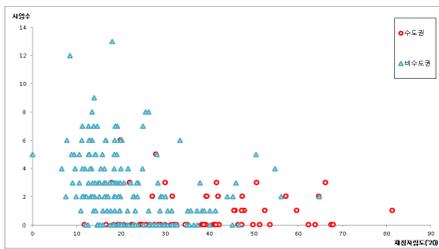
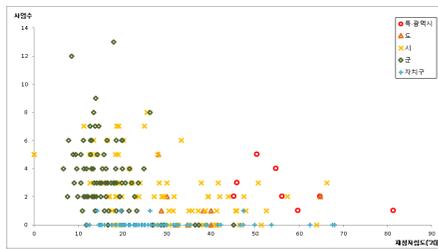
중소벤처기업부-전통시장 및 중소유통물류기반조성



산업통상자원부-지역특성화산업육성



문화체육관광부-관광자원개발



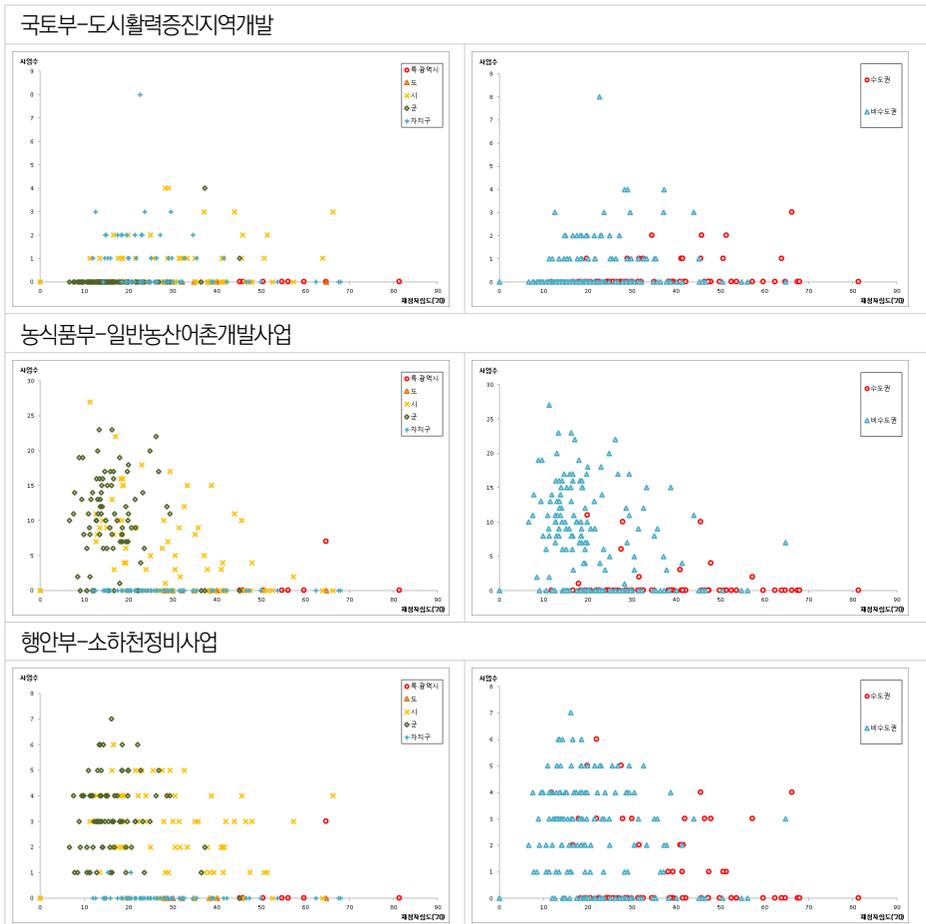
2) 시·군·구 자율계정 사업

시·군·구 자율계정의 사업에 해당하는 전환사업 중 국토부, 농식품부, 행안부 소관의 대표사업을 자치단체의 재정자립도(X축)와 전환사업 수(Y축)으로 놓고 분포를 살펴보았다. 좌측의 분포는 행정구역별(특광역시, 시, 군, 구) 분포를 나타내고, 우측의 분포는 수도권/비수도권별 분포를 나타낸다.

분포의 공통적인 특성을 보면, 1) 자치단체의 재정자립도가 낮을수록, 기능이양의 사업 수가 다수 분포하고 있다는 점이고, 2) 이와 같은 분포는 비수도권의 기초 시와 군에 집중

되어 있다는 점이다. 3) 균특회계는 1) 특수상황지역에는 지역생활기반확충, 지역소득 증대, 지역경관개선, 지역역량 강화사업으로 구성, 2) 일반농산어촌개발지역에는 기생활거점조성, 권역단위거점개발, 농촌중심지활성화, 시군역량강화, 신활력플러스사업으로 구성, 3) 도활력증진지역 개발에는 역량 강화, 우리동네살리기(도시재생) 사업으로 구성하여, 전국의 자치단체의 재정력에 따라 사업을 수행하였다는 점이다.

그림 3-5 시·군·구 자율계정 이양 사업과 자치단체 재정자립도와 관계



제4장

1단계 전환사업 분석

제1절 기본방향

제2절 관련자료, 사전인터뷰 : 재정자율성, 책임성

제3절 공무원 인식조사 : 재정자율성, 책임성,
사업적합성

제4절 분석결과 종합



재정분권 전환사업의
실행력 확보방안

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제4장 1단계 전환사업 분석

제1절 기본방향

이론적 배경에서 정리한 바와 같이 지방분권을 실제로 구현하는 것은 재정분권이고 재정분권은 지방분권 이론에 입각하는 정부간 기능 및 사무의 재조정과 국가 재정자원의 재배분을 상호조화시키는 데 있으며, 이것은 재정분권의 원리인 재정 자율성과 재정 책임성에 기반을 둔다고 할 수 있다.

재정분권의 이상적인 상태는 지자체가 모든 재정활동에 자기 결정권을 행사하는 것이다. 즉, 행정운영에 필요한 수입을 자신의 능력으로 확보하고 지역주민이 필요로 하는 공공서비스를 자신의 판단과 결정에 의해 공급하는 것이 재정자율성이라고 할 수 있다. 또한 이러한 모든 과정과 결과에 대해서는 책임을 져야 하는데 모든 국민이나 주민으로부터 세금을 징수해서 사용하는 데 대한 정책 및 예산회계적 책무를 재정 책임성이라고 할 수 있다. 재정의 자율성 및 책임성(효율성 포함)과 함께 국가사무로부터 지방사무로 이양된 사업이 실제로 지방자치단체가 수행하기에 적합한 사무인지에 대한 적성정도 매우 중요한 점검요소라고 전술한 바 있다.

이러한 사실을 인식하면서 본 장에서는 1단계 재정분권 조치(재원이양과 사무이양(전환사업) 등)를 염두에 두면서 이들 개념을 현실적으로 점검·측정할 수 있는 실천적 판단준거(기준)를 제시하고자 한다. 아울러 이 과정에서는 앞서 살펴본 재정분권의 개념과 이론을 기반으로 우리나라의 현행 지방재정시스템과 상태에 대한 현실적 고려가 충실히 반영될 수 있도록 노력하고 있다. 그리고 제시된 내용을 토대로 이번엔 재정분권 차원에서 중앙정부로부터 지방자치단체에 재 배분된 재정자원과 그에 상응하는 지방의 사무 재 배분의 내용을 재정분권의 원칙과 기준에 입각해서 특성을 파악하고 상황(상태 변화)을 진단하는 접근을 하고자 한다. 최근에 단행된 1단계 재정분권 조치가 실제로 재정분권의 상태에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 초점을 두고 그것을 점검할 수 있는 판단기준을 재정 자율

성, 재정 책임성, 사무이양의 적정성에 두고 점검결과를 제시하고자 한다.

다만, 본 연구에서는 다음과 같은 제약요건을 가지고 있다. 전반적으로는 국가사무가 자체사무로 전환되어 1단계 전환사업이라는 명칭으로 운영된 기간이 2020년 한 해라는 제한 요소로 인하여 축적된 데이터의 활용이나 분석이 아닌 제도 변화에 따른 차이점, 지자체 담당 공무원과의 인터뷰, 인식조사 결과 분석에 한정되었다는 연구의 한계가 있다. 재정 자율성 분석 측면에서는 자율성은 지자체의 소요자금을 스스로 충당하는 재원조달 권한 즉, 수입 자율성 부분은 이미 지방소비세 인상이라는 전제조건이 있음에 따라 본 연구에서는 지출 자율성 부분만을 다룬다. 또한 재정 책임성 측면에서도 재정운영이나 활동계획서에 국한하되 이 부분 또한 자료구득의 한계로 인하여 예산의 이월액에 한정하여 분석한다. 이양 사업의 적정성 부분도 39개의 이양된 사업(세부사업별) 각각에 대한 전환사업 담당 공무원의 인식조사로 대신하여 분석한다.

제2절 관련자료, 사전인터뷰 : 재정자율성, 책임성

1. 재정지출의 자율성

본 연구가 중점적으로 다루는 전환사업과 관련된 재정분권 중 재정지출 측면에서는 이양된 사업을 지자체가 자기선호와 결정에 의해 자유롭게 사업을 수행할 수 있는 지출권을 실질적으로 확보할 수 있는지이다. 즉, 재정지출의 자율성은 재정할당과 재정지출 권한으로 볼 수 있고, 이 중 재정지출 권한 문제는 지자체가 새로 이양되는 재정사업을 수행하는데 있어서 사업의 계획, 예산의 편성과 집행, 관리 등 전체 예산과정에서 자기 결정권과 재량성에 의해 주도하고 있는지를 점검하는 데에 초점을 맞춘다고 전술한 바 있다. 아래의 약 세 가지 측면에서 재정지출에 대한 권한의 확대 여부를 검토해 보았다.

1) 분야별 편성규모의 자율 조정

재정활동의 자기결정권이 재정지출 자율성의 중요 요소임을 고려할 때 1단계 전환사업은 균특 국고보조사업일 때보다 분야간 재량편성이 확대된 것으로 나타났다. 균특사업이 있을 경우 포괄보조형식이라고는 하지만, 각 부처별로 사업관리를 해오며 따라 해당 부처 사업안에서만 내역사업간 조정이 가능하였다. 즉, 균특회계 예산편성기준을 살펴보면 시·도는 지출한도 내에서 15개 포괄보조사업 중 선택하여 예산을 신청하되 단, 별도 지출한도는 해당 세부사업에만 배분 가능토록 규정하고 있다. 그러나 전환사업이 되면서 어떤 해에는 문화·관광분야의 규모를 줄이고 농정, 산림분야의 예산 편성규모를 늘리는 등 그 해의 상황에 맞게 분야별 조정이 가능해졌다는 점이다.

예를 들어 문체부의 공립미술관 지원이나 지방문화원 건립사업이 해당 지자체에서는 시급하지 않다면 농식품부의 발기반 정비나 신규 작목 권장을 위한 농업경영컨설팅 예산을 증액하여 편성이 가능하다는 것이다. 그러나 균특사업이었을 경우에는 세부사업 단위인 문화시설 확충 및 운영 내에서만 조정이 가능했었다. 따라서 분야를 넘어서더라도 전환사업에만 해당된다면 지출분야간 자율성이 확보되었다고 할 수 있다. 특히 전환사업의 주무부처가 이전에는 각 관련 부처였다면 이양 후에는 행정안전부가 총괄함에 따라서 주무부처 분야간 경직성이 완화된 측면이 있는 점도 있다.

부처	세부사업	내역사업
농식품부	농업기반정비	<ul style="list-style-type: none"> - 밭기반정비 - 소규모배수개선 - 시군수리시설개보수 - 농업경영컨설팅 - 농업인교육훈련 - 대구획경지정리
문체부	문화시설 확충 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 공립미술관 건립지원 - 지방문화원 건립(시설비) 지원 - 문화예술인 기념시설 조성 - 복합문화시설조성 - 역사·전통문화도시조성 외

2) 사업의 시급성에 따른 예산편성 시기 조절

균특사업이 이양된 이후 비록 제한적이기는 하지만 사업의 시급성에 따라 예산을 편성하는 시기의 조절이 가능해졌다. 즉, 전환사업이 균특사업이었을 경우, 실링 범위 내에서 사전절차 이행여부 등을 고려는 했지만 실링 범위 내 무조건 당초예산에 편성을 해야 했다. 따라서 국비지원시에는 1년간 국비 및 지방비 매칭비가 정해져 있어서 유동적인 편성이 불가능 하여 연초에 사업의 추진가능 여부와는 관계없이 1년 내내 당초예산부터 묶여 있어야 했다. 그러나 전환사업, 즉 자체사업화 된 이후에는 반드시 연초부터 추진해야 하는 사업이 아닐 경우 당초예산에는 전환사업보다 좀 더 시급한 예산을 편성하여 연초에 우선 지출하고 전환사업은 1차 추경에 편성하는 등 제한적이기는 하지만 탄력적인 편성시기의 조절이 가능해졌다고 할 수 있다.

예를 들면, A도의 경우 전환사업으로 변화 이후 '20년도에는 도입 첫 해로 당초 예산에 실링까지 모두 반영하였지만 '21년도부터는 집행현황 등을 고려하여, 추경에 반영하는 등 시기 조절이 가능해져 조금이나마 자율성이 보장받고 있다고 판단하고 있다. A도는 '21년도 예산의 경우 '20년도에 예산 심의시 집행 부진 사업에 대하여는 당초 예산에 일부만 반영하였고(2,178억 → 전환사업 1,756억) 사전절차 및 집행 상황 등을 고려하여 '21년도 추경 시 571억(전환 447억 포함)을 추가로 반영하였다. 즉 <표>에서 보는 바와 같이 동물방역과의 '동물방역센터 설립사업'의 경우 '20년도에 107백만 원의 당초예산을 편성하였으나 107백만 원 모두 이월시킴에 따라서 '21년도에는 본래 사업 2차년도에 계획했던

4,989백만 원을 당초예산에 모두 편성하는 것이 아니라 당초예산에 2,271백만 원, 2차 추경에 2,718백만 원을 편성하는 방식의 편성시기 조절이다.

반면 B도의 경우에는 전환사업 성과평가를 인식, 오히려 균특사업일 때보다 전환사업의 실링 이상으로 당초예산에 편성하는 경우도 있다. 즉, 전환사업의 성과평가 검토사항 중 균특사업이었던 예산규모만큼 예산편성을 하였는지와 집행률을 점검하는 항목이 있는데 B도는 시·군·구에서 편성을 하지 않는 경우까지 대비해서 초과편성을 하는 것이다.

이처럼 전환사업으로 변동 이후 2021년 현재 전환 2년차로서 크게는 아니지만 지자체 운영의 모에 따라서는 균특사업일 때와 달리 자율적이고 탄력적인 예산편성 운신의 공간이 일부 확보가 가능함을 알 수 있다. 즉, 지자체 자체적으로 전년도 집행실적 등에 따라 사업간 시기 조절을 하고 있는 것이다. 반면 오히려 더 보수적으로 전환사업 편성을 하고 있는 지자체도 있는 등 지자체의 인식에 따라 전환사업 운영의 차별성이 나타나고 있음을 알 수 있다.

3) 지자체 외부절차의 내부화 가능

전환사업이 과거 균특사업일 경우 예산편성시 균형위, 기재부, 각 부처 등과의 관계 속에서 중앙부처와 기재부, 균형위 제출, 승인, 사업내용 조정시 다시 중앙부처와 기재부, 균형위 재제출, 재승인 등 매우 복잡다단한 절차를 거쳐야 했다. 즉, 균특사업시 예산편성 순기는 지자체가 4월말까지 각 부처 및 기재부에 예산 신청 → 각 중앙부처가 예산 검토 5월 말까지 기재부에 제출 → 기재부 내부 검토 및 9월 3일까지 국회에 예산안을 제출하는 과정이었다.

반면 균특사업이 전환사업이 된 이후에 예산편성 순기(지자체별로 차이는 있을 수 있음)는 예산안을 각 부처나 기재부에 4월 말까지 신청하는 것이 아니라 지자체 자체적인 예산 편성 절차만을 거치면 되어 외부절차를 지자체 절차로 내부화가 되었고 단계 또한 간소화 되었다고 볼 수 있다. 즉, 지자체가 중앙부처나 기재부에 4월말까지 신청하던 예산을 지자체 자체 예산편성 절차만 밟으면 되는데, 지자체 사업부서는 10월 말까지 예산부서에 신청하면 해당 지자체 예산부서는 예산검토 후 11월 11일까지(광역자치단체) 지방의회에 제출하면 되는 순기로 변경되었다. 예를 들어 A도는 '20년도'의 경우 '19년도 10월말까지 예산팀에서 예산 심의 후 11월11일까지 A도 지방의회에 2,711억을 제출하여 전환사업 규모

2,198억 전액 반영하였다.

또한 균특사업이었을 경우 전년도 4월 30일까지 예산을 제출해야 했으므로 시차가 꽤 남에 따라 제출한 예산내역에 대해 지역의 사업여건이나 환경변화가 있어서 수정을 해야 할 경우 다시 중앙부처를 방문하여 사유를 자세히 설명하고 관철한 후 조정이 가능했다. 그러나 이양 후에는 자체적인 예산편성 절차만 거치면 되므로 전년도 4월 말이 아니라 전년도 10월 말까지만 제출하면 되어서 사업여건의 시차를 상당 부분 감소시킬 수 있다. 또한 수정사항이 있어도 지방의회에 제출하기 전에 해당 지자체 예산부서에 설명만 하면 되므로 조정절차도 매우 간소화되어 외부절차의 내부화가 가능해졌다고 할 수 있다.

그림 4-1 균특회계사업이었을 때의 예산편성절차

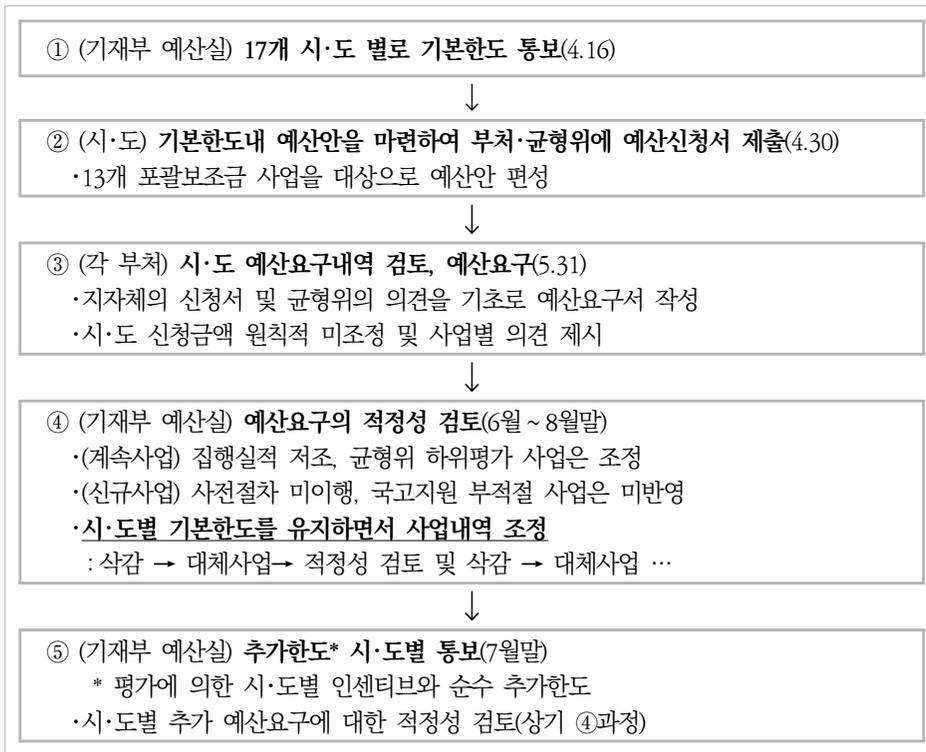


그림 4-2 전환사업이 된 이후의 예산편성절차

'20.10월	'21년 전환사업 운영기준 통보	행안부 → 자치단체
'20.12월	'21년 자치단체별 전환사업 보전금 및 관련 자료 송부	행안부 → 지역상생발전기금
'21.1월	'21년 전환사업 확정예산서 제출	자치단체 → 행안부
'21.3월	지역상생발전기금 전환사업 계정을 통해 보전금 지급	지역상생발전기금 → 자치단체

2. 재정의 책임성

재정분권 이론에서 정리한 바와 같이 재정책임성에 관한 논의는 지방재정 활동의 법률 및 규칙 준수, 예산의 계획적 집행, 예산의 집행결과 목적달성 상태 등에 초점을 맞춘다. 재정책임성의 점검대상 가운데에는 재정계획성 부분이 있다. 재정계획성 부문에서는 지자체의 예산이 당초의 계획과 전망대로 실천되었는지의 상태를 파악하는데 초점을 맞추고 있다. 즉 당초예산과 결산과의 관계 비교, 지방세수 예측 오차에 대한 점검, (순)세계잉여금의 실태에 관하여 중점적으로 다룬다.

본 연구에서는 재정분권의 한 축인 재정의 책임성을 검토하기 위해 재정계획성 부문을 이월액을 중심으로 살펴보고자 한다. 즉 이월액은 계획된 당초예산대로 결산에서 실행했는지 여부에 대한 비교, (순)세계잉여금의 실태를 점검하는데 모두 필요한 항목이라고 할 수 있기 때문이다.

예를 들어 A도의 경우 동일사업에 대해 균특사업이던 2018년과 2019년 결산 결과 이월액과 이양 후 전환사업으로 운영했던 2020년 결산상 이월액을 비교해 보면 비율이 일부 감소하였음을 알 수 있다. 즉, 이월액은 예산현액 대비 이월금 비율로서 예산현액이 당초 예산+전년도 이월액이라는 점을 고려했을 때 사업예산 편성시기 조절에 따른 예산의 계획성, 즉 재정책임성의 일부 확보 측면을 알 수 있다.

표 4-1 A도의 2018년~2020년 이월액, 당초예산 편성규모

(단위: 백만 원)

부서명	사업명	2018년도			2019년도			2020년도			2021년도		
		예산액	이월액	이월비율	예산액	이월액	이월비율	예산액	이월액	이월비율	합계	당초	2추
치수과	지방하천정비(계촌천)	5,990	2,845	47.5%	7,000	2,618	37.4%	6,000	1,763	29.4%	5,780	4,380	1,400
	지방하천정비(철암천)	800	621	77.6%	800	800	100.0%	561	561	100.0%	66	66	-
	지방하천정비(석황천)	530	367	69.2%	2,075	1,924	92.7%	3,000	2,112	70.4%	9,806	5,806	4,000
	지방하천정비(두미천)	400	265	66.3%	2,391	2,376	99.4%	3,000	1,864	62.1%	1,076	1,076	-
	지방하천정비(남천)	540	539	99.8%	2,000	1,943	97.2%	2,000	1,834	91.7%	1,496	1,496	-
	지방하천정비(상남천)	400	399	99.8%	2,612	2,612	100.0%	2,000	1,893	94.7%	1,496	1,496	-
	지방하천정비(물치천)	800	799	99.9%	2,000	2,000	100.0%	3,000	2,620	87.3%	886	886	-
수산정책과	재해취약 지방어항 시설정비	7,637	605	7.9%	6,875	1,569	22.8%	7,000	1,513	21.6%	6,717	6,717	-
동물방역과	반려동물 자원센터 건립 지원	-	-	-	-	-	-	107	107	100.0%	4,989	2,271	2,718

합계	17,097	6,440	37.7%	25,753	15,842	61.5%	26,668	14,267	53.5%
----	--------	-------	-------	--------	--------	-------	--------	--------	-------

칸은 19년 대비 이월액 비율이 많이 줄어든 사례입니다.

제3절 공무원 인식조사: 재정자율성, 책임성, 사업적합성

1. 인식조사의 목적

1단계 재정분권에서 균특 전환사업의 이양은 두 가지 차원에서 정책적 함의를 포함한다. 첫째, 국가 기능을 지방으로 이양시 기본방향은 국가사무는 국가에서 수행하고, 지방사무는 지방에서 수행을 해야하는 중앙-지방 간의 기능사무 배분이다¹⁸⁾. 기능사무 배분에 따른 재정사업을 어떻게 운영해야 하는 것은 제도가 향후 나아가야 할 방향성이다. 이에, 기본원칙은 중앙정부의 기능과 재원을 이양, 지방의 일은 지방에서 자율성과 책임성을 갖고 스스로 해결하는 구조로 개편하는 것으로 볼 수 있다. 이에, 1단계 전환사업을 대상으로 국가기능의 지방이양시 기본원칙이었던 지방의 자율성과 책임성, 이양기준이었던 해당사무 성격의 적합성에 관한 지자체의 인식은 필요한 사항을 볼 수 있다.

둘째, 과거 국고보조사업의 지방이양은 중앙부처의 계획에 따라 상향적 접근이 이루어져왔다. 세입의 재정분권을 수행한 과거 정부의 접근은 지방자치단체의 재원보장기능과 재정형평기능을 동시에 추구하는 전략에 따라, 실질적 지자체의 재정역량을 강화에 한계가 있어왔다. 특히, 하나의 정책수단으로 복수 이상의 정책목적을 달성하려는 시도는 바람직하지 않을 뿐 아니라 정책효과 역시 저하된다는 정책반성에 기초한다¹⁹⁾. 따라서, 본 인식조사에서는 균특 전환사업 이후의 지자체의 자율성과 책임성 측면에서 어떻게 변화되었는지를 살펴봄으로써 향후, 국고보조사업의 지방이양 시에 제도적으로 요구되는 사업평가 및 사업관리에 관한 체계적인 제도화의 근거를 제시하는데 의의²⁰⁾가 있다.

18) 「지방이양일괄법 (2020.1.9.)」 제정에 따른 권한이양이 수행되었지만, 자치분권의 실질적 조치에 대응하는 재정지원제도의 미흡하였다는 점이다. 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 자치분권위원회의 지자체 이양하는 사무처리의 인력 및 재정소요 등에 관한 사항의 심의·의결 근거에 따른 지방이양 사업의 행정 및 재정부담을 진단하는 계획 마련 필요하다. 본 인식조사는 균특 전환사업의 특성이 국가 및 지방사무에 관한 논의가 출발점이라는 인식에서 출발하였다.

19) 지방이양 사업을 추진 시 재원보장기능과 재정형평기능의 충돌을 예방하기 위해서는 틴버겐 정리(Tinbergen's theorem)에 입각하여, 세수 확충과 재정사업의 효율적 운용과는 분리하는 정책 검토 필요하다. 과거정책의 예를 보면 참여정부의 지방양여금 폐지에 따른 분권교부세의 한정적 시행, 이명박 정부 시 수도권 규제완화의 조건으로 지방소비세 도입, 박근혜 정부 시 주택 취득등록세 완화에 따른 지방소비세율 인상 등으로 실질적인 사업 운용의 한계가 지적되었다.

20) 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률 (2021.7.13.)」 시행에 따른 지방자치단체의 사업성과 평가 및 체계적 관리의 필요하다.

2. 인식조사의 개요

1) 조사 개요

국가 기능을 지방으로 이양시 기본방향은 국가의 일은 국가에서, 지방의 일은 지방에서였다. 지방분권의 기본원칙은 중앙정부의 권한·기능과 재원을 이양, 지방의 일은 지방에서 자율성과 책임성을 갖고 스스로 해결하는 구조로 개편하는 것이었다. 이양기준은 해당 사무의 성격, 정책대상, 국가정책과의 연계성, 집행의 효율성, 서비스 전달체계 등을 종합적으로 감안하는 것이었다.

이에 행정안전부와 한국지방행정연구원은 1단계 전환사업을 대상으로 국가기능의 지방 이양시 기본원칙이었던 지방의 자율성과 책임성, 이양기준이었던 해당사무 성격의 적합성에 대해 분석하였으며, 분석과정에 있어서 1단계 전환사업을 직접 시행하고 있는 지방자치단체 담당자의 전환사업에 대한 인식은 매우 중요한 요소임에 따라 금번 인식조사를 실시하게 되었다.

2) 조사 설계

인식조사의 대상자는 지방자치단체에서 지방이양 사무를 담당하는 공무원을 대상으로 하였으며, 총 응답수는 154건 이었다. 응답률을 높이기 위하여 온라인 설문조사 사이트를 통합 Web Survey와 행정업무망을 통한 설문지 직접 제출 방식을 병행하였으며, 조사기간은 2021년 9월 7일 ~ 2021년 9월 27일까지 21일간이었다.

표 4-2 | 조사 설계

구분	내용
조사 대상	지방자치단체에서 전환사업을 담당하는 공무원
조사 규모	154명
조사 방법	온라인 설문조사 사이트를 통한 Web Survey와 행정업무망을 통한 설문지 직접 제출 병행
조사 기간	2021년 9월 7일 ~ 2021년 9월 27일

3) 분석 방법

지방자치단체의 특징에 따라 재정분권 후 자율성과 책임성의 변화를 살펴보기 위해 회귀분석 방법론을 활용할 수 있다. 다만, 회귀분석의 경우에는 변수들 간의 선형관계 또는 비선형관계 등의 정형화된 관계가 전제된다는 제약이 있다. 설문조사의 경우의 분석 데이터는 대체로 범주형 데이터(categorical data)가 되며, 이분형 변수(binary variable) 또는 서열형 변수(ordinal variable)가 될 가능성이 크다. 이러한 이유로 통상적인 회귀분석 방법론을 활용할 수 없으며, 이분형 선택모형(binary choice model) 또는 순서형 선택모형(ordinal choice model)을 활용해야 한다. 이러한 선택모형은 오차항의 누적확률분포에 따라 달라진다. 오차항의 누적확률분포가 정규분포인 경우 Probit 모형(또는 Normit 모형)이 활용되고, 오차항의 누적확률분포가 로지스틱함수인 경우 logit 모형이 활용된다.

다만, 이와 같은 회귀분석의 경우에는 변수들 간의 정형화된 관계를 가정하고 있기 때문에 유형화를 수행하는데 있어 한계가 있다. 이에 본 연구는 분류 분석 방법 중 하나인 의사결정나무(decision tree model) 분석을 활용한다. 의사결정나무는 각 노드(node)가 설정되고, 이에 따라 가지(branch)가 결정되는 것으로 재정분권 이후 인식 주제별 지방자치단체의 유형 파악에 용이하다는 장점이 있다. 물론, 유형 분석 후 각 변수들 간의 관계를 구체화할 수 없다는 단점이 존재한다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 1단계 재정분권 이후 지방자치단체별로 재정 자율성과 책임성에 변화가 있으며 이러한 변화를 분석하기 위해 지방자치단체 유형화에 관심을 가지므로 분류형 분석 방법인 의사결정나무가 더 적합한 것으로 보인다.

이에 본 연구는 의사결정나무를 바탕으로 재정분권에 대한 인식에 대한 지방자치단체 별 유형을 분석하고자 한다. 다만, 일부 데이터에 대해서는 회귀분석모형을 활용하여 종합적인 결론을 제시하고자 한다. 특히 지방자치단체의 유형은 해당 자치단체의 광역 및 기초 여부, 해당 지역의 특징(소멸위험지역, 소멸우려지역, 일반농산어촌지역, 도시활력증진지역, 성장촉진지역), 해당 지역의 재정 여건(균특이양 사무 수, 재정력지수, 재정자주도)을 기준으로 분류하고자 한다.

또한 분류의 기준인 종속변수는 재정분권 후 재정 자율성에 대한 질문과 재정 책임성에 대한 질문으로 한다. 이와 함께 종합적인 판단을 수행하는 재정지원에 대한 인식 여부에 대한 분석에 대해서는 의사결정나무가 아닌 회귀분석(로지트 분석)을 시도한다.

3. 인식조사 결과

1) 응답자 특성

17개 광역시·도 중 14개 광역시·도의 공무원 총 154명이 응답하였다. 가장 많은 응답을 보인 곳은 전남(42명, 27.3%)이었고, 부산, 울산, 제주의 공무원들은 응답자가 없었다.

표 4-3 시·도별 응답자 분포

(단위: 명, %)

	응답수	비율		응답수	비율
서울	3	1.95	강원	31	20.13
부산	0	0.00	충북	6	3.90
대구	1	0.65	충남	14	9.09
인천	5	3.25	전북	4	2.60
광주	3	1.95	전남	42	27.27
대전	7	4.55	경북	7	4.55
울산	0	0.00	경남	16	10.39
세종	1	0.65	제주	0	0.00
경기	14	9.09	합계	154	100.00

행정단위별로 보면, 군 단위의 자치단체 응답자가 62명(40.3%)로 가장 많은 응답을 보였으며, 시 단위 응답자(45명), 도단위 응답자(27명)의 순이었다.

응답자의 직급을 기준으로 보면, 7급 공무원의 응답이 60명(39.0%)으로 가장 많았으며, 8급 공무원(36명), 6급 공무원(35명)의 순이었다.

응답자의 나이는 30대가 63명(40.9%)으로 가장 많았으며, 40대(48명), 20대(30명)의 순이었다.

표 4-4 행정단위별 분포 (단위: 명, %)

계층	응답수	비율
특광역시	9	5.84
도	27	17.53
시	45	29.22
군	62	40.26
자치구	11	7.14
합계	154	100.00

표 4-5 직급별 분포 (단위: 명, %)

직급	응답수	비율
5급	8	5.19
6급	35	22.73
7급	60	38.96
8급	36	23.38
9급	15	9.74
합계	154	100.00

표 4-6 연령별 분포 (단위: 명, %)

연령대	응답수	비율
20대	30	19.48
30대	63	40.91
40대	48	31.17
50대	13	8.44
합계	154	100.00
합계	154	100.00

응답자의 공직근무연수는 5년 이상~10년 미만이 48명(31.2%)으로 가장 많았으며, 5년 미만이 34명(22.1%), 10년 이상~15년 미만이 32명(20.8%)의 순이었다.

현재 업무를 담당하게 된 기간은 1년이 93명(60.4%)로 가장 많았으며, 2년(35명), 3년(13명)의 순이었다. 10년을 넘게 담당할 경우도 3명이 응답하였다.

표 4-7 공직근속연수별 분포
(단위: 명, %)

	응답수	비율
5년 미만	34	22.08
5년 이상~10년 미만	48	31.17
10년 이상~15년 미만	32	20.78
15년 이상~20년 미만	22	14.29
20년 이상~25년 미만	6	3.90
25년 이상~30년 미만	7	4.55
30년 이상	5	3.25
합계	154	100.00

표 4-8 전환사업 담당기간
(단위: 명, %)

	응답수	비율
1년	93	60.39
2년	35	22.73
3년	13	8.44
4년	6	3.90
6년	1	0.65
9년	3	1.95
11년	1	0.65
12년	1	0.65
24년	1	0.65
합계	154	100.00

담당중인 전환사업 업무의 관련 중앙부처를 묻는 질문에서는 행정안전부가 49명(31.8%)으로 가장 많았으며, 농림축산식품부(42명), 국토부(15명)의 순이었다.

표 4-9 담당 전환사업과 관련된 중앙부처

(단위: 명, %)

	응답수	비율
국토부	15	9.74
기획재정부	13	8.44
농림축산식품부	42	27.27
문화체육관광부	12	7.79
보건복지부	3	1.95
산업통상자원부	1	0.65
여성가족부	3	1.95
중소벤처기업부	6	3.90
해양수산부	4	2.60
행정안전부	49	31.82
환경부	6	3.90
합계	154	100.00

2) 재정분권에 대한 인식조사 결과

재정분권 1단계 전환사업은 1단계 재정분권 추진(19~20년 지방소비세율 10% 인상)시 약 3.56조 원 규모의 균특 국고보조사업이 지방으로 이양될 때 이양된 사업을 의미한다. 응답자들에게 재정분권 1단계 전환사업에 대해 알고 있는지를 묻는 질문에 116명(75.3%)이 알고 있다고 답하였으며, 37명(24.0%)이 모르고 있다고 답하였다. 응답하지 않은 응답자도 1명 있었다.

표 4-10 재정분권 1단계 전환사업을 알고 있는지에 대한 질문

(단위 : 명, %)

	응답수	비율
예	116	75.32
아니오	37	24.03
무응답	1	0.65
합계	154	100.00

균특사업의 이양 전 ‘국고보조사업’에서 → 이양 후 ‘자체사업(전환사업)’이 되었는데 국고보조사업일 때와 비교하여, 재량적 운용이 확대된 분야에 대한 질문에서는 예산편성 시의 재량이 확대되었다는 답변이 93건(40.79%)로 가장 많았다.

표 4-11 사업 이양 후 이양 전보다 재량적 운용 확대 분야

(단위 : 명, %)

	응답수	비율
① 예산편성시 재량 확대	93	40.79
② 사업여건상 예산 이월시(계속사업) 재량 확대	38	16.67
③ 사업조정시 재량 확대	67	29.39
④ 성과평가시 재량 확대	14	6.14
⑤ 기타	16	7.02
합계	228	100.00

주 : 해당 질문은 복수응답이 가능한 질문임

이양 후 자체사업이 됨에 따라 균특사업일 때와 비교했을 때 어떤 변화가 있었는지에 대한 질문에 대해 세부항목별로 인식조사를 수행하였다. 먼저 전환사업이 됨에 따른 긍정적 변화를 항목별로 질문하였다.

예산편성 및 집행시 자율성의 증대에 대한 질문에 대해 자율성이 높아질 것이라고 응답한 응답자가 74명(48.1%)으로 이전과 같을 것이라고 응답한 응답자(47명)보다 많았다.

지자체장 및 지방의회의 관심도와 관련한 질문에서 관심도가 향상될 것이라고 응답한 응답자가 71명(46.1%)로 이전과 같을 것이라고 응답한 응답자(59명)보다 많았다.

주민참여도 제고와 관련하여서는 이전과 같을 것이라고는 응답이 76명(49.4%)이 참여도가 높아질 것이라는 응답(49명)보다 많았다.

지방재정 대응력에 대한 질문에는 대응력이 증대될 것이라는 응답한 66명(42.9%)로 이전과 같을 것이라는 응답(54명)보다 많았다.

안정적 예산확보 및 예산 낭비 방지 등 재정 건전성 제고와 관련하여서는 이전과 같을 것이라는 응답이 65명(42.2%)이 재정건전성이 제고될 것이라는 응답(60명)보다 많았다.

전반적으로 예산편성 및 집행시 자율성의 증대, 지자체장 및 지방의회의 관심도, 환경변화 등에 대한 지방재정의 대응력 등은 긍정적인 방향으로 변화할 것이라고 인식하고 있으며, 주민참여도나 재정건전성 등은 이전과 같을 것이라고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

표 4-12 사업 이양 후 긍정적 변화에 대한 인식

(단위 : 명, %)

세부항목	1~4	5	6~10	무응답	합계
	이전과 같음	보통	높아짐		
예산편성 및 집행시 자율성의 증대	47	31	74	2	154
	30.52	20.13	48.05	1.30	100.00
지자체장 및 지방의회의 관심도 향상	59	22	71	2	154
	38.31	14.29	46.10	1.30	100.00
주민참여도 제고	76	27	49	2	154
	49.35	17.53	31.82	1.30	100.00
지방재정 대응력 증대(환경변화 대응)	54	31	66	3	154
	35.06	20.13	42.86	1.95	100.00
재정건전성 제고(안정적 예산확보 및 예산낭비 방지)	65	26	60	3	154
	42.21	16.88	38.96	1.95	100.00

전환사업이 됨에 따른 부정적인 변화를 항목별로 질문하였다.

행정비용이 증대되어 주민, 단체장, 의회관계 및 신규사업 발굴 어려움 등의 문제가 발생할 가능성에 대하여, 이전과 같을 것이라는 응답이 65명(42.2%)로 우려된다는 응답(62명)보다 많았다.

컨트롤타워의 부재로 사업관리 소홀 및 사업효과 파악이 불가능해 질 것 같은지에 대한 질문에는 이전과 같을 것이라는 응답이 80명(52.0%)이었고, 우려된다는 응답이 45명 이었다.

지방재정부담이 증가할 것 같은지에 대한 질문에는 우려된다는 응답이 88명(57.1%)으로 이전과 같을 것이라는 응답(45명)보다 많았다.

한시보전에 따라 단년도 신규사업 편성 또는 사업을 추진시에 불확실성이 증대되어 소극적으로 사업을 추진할 것 같은지에 대한 질문에는 우려된다는 응답이 89명(57.8%)로 이전과 같을 것이라는 응답(44명)보다 많았다.

집행률이 저조하거나 이월액이 과다 발생할 것 같은지에 대한 질문에는 이전과 같다는 응답이 90명(58.4%)으로 우려된다는 응답(39명)보다 많았다.

예산투입의 양극화로 사업별 편차가 발생할 것 같은지에 대한 질문에는 우려된다는 응답이 75명(48.7%)으로 이전과 같을 것이라는 응답(56명)보다 많았다.

단체장의 의지에 따른 예산편성 집중이 발생할 것 같은지에 대한 응답에는 우려된다는 응답이 74명(48.1%)로 이전과 같을 것이라는 응답(55명)보다 많았다.

전반적으로 행정비용 증대, 사업관리 소홀 및 사업효과 파악 불가능, 집행률 저조 및 이월액 과다 등의 항목에서는 이전과 같을 것이라는 의견이 많았으며, 지방재정부담 증가, 한시보전에 따른 소극적 사업추진, 예산투입 양극화로 사업별 편차 발생, 단체장의 의지에 따른 예산편성 집중 등에 대해서는 부정적 변화가 우려된다는 의견이었다.

표 4-13 사업 이양 후 부정적 변화에 대한 인식

(단위 : 명, %)

세부항목	1~4	5	6~10	무응답	합계
	이전과 같음	보통	높아짐		
행정비용 증대(주민, 단체장, 의회관계 및 신규사업 발굴 어려움 등)	65	25	62	2	154
	42.21	16.23	40.26	1.30	100.00

세부항목	1~4	5	6~10	무응답	합계
	이전과 같음	보통	높아짐		
사업관리 소홀 및 사업효과 파악 불가능 (컨트롤타워 부재)	80	27	45	2	154
	51.95	17.53	29.22	1.30	100.00
지방재정부담 증가	45	20	88	1	154
	29.22	12.99	57.14	0.65	100.00
한시보전에 따른 소극적 사업추진 우려 (단년도 신규사업 편성 또는 사업추진 불 확실성 증대)	44	19	89	2	154
	28.57	12.34	57.79	1.30	100.00
집행률 저조 및 이월액 과다	90	23	39	2	154
	58.44	14.94	25.32	1.30	100.00
예산투입 양극화로 사업별 편차 우려	56	21	75	2	154
	36.36	13.64	48.70	1.30	100.00
단체장의 의지에 따른 예산편성 집중	55	23	74	2	154
	35.71	14.94	48.05	1.30	100.00

이양 후 자체사업이 됨으로써 사업 추진 과정이나 결과에 대해 지역주민의 만족도에 대한 인식으로는 이양 전과 같다가 77명(50.0%)이었으며, 주민만족도가 높아질 것이라는 긍정적인 답변은 60명(39.0%), 낮아질 것 이라는 답변에는 10명(6.5%)이 응답하였다. 응답 하지 않은 응답자도 1명 있었다.

표 4-14 담당 공무원이 생각하는 지역주민의 만족도 변화

(단위: 명, %)

	응답수	비율
① 대체로 주민 만족도가 높아질 것이다	39	25.32
② 일부 사업은 주민 만족도가 높아질 것 같다	21	13.64
③ 이양 전과 같다	77	50.00
④ 이양 전보다 주민만족도가 낮아질 것 같다	10	6.49
⑤ 기타	6	3.90
무응답	1	0.65
합계	154	100.00

향후 재정분권 추진시, 어떠한 사업들이 지방으로 이양되어야 한다고 생각하는지에 대한 질문에서는 문화체육관광이라고 응답한 응답자가 42명(25.6%)로 가장 많았으며, 농림식품해양(38명), 국토(30명)의 순이었다.

표 4-15 향후 재정분권 추진시 지방이양이 필요한 분야

(단위: 명, %)

	응답수	비율
① 국토	30	18.29
② 문화체육관광	42	25.61
③ 농림식품해양	38	23.17
④ 환경	14	8.54
⑤ 복지	16	9.76
⑥ 산업,고용,인프라 등 기타	24	14.63
합계	154	100.00

향후 재정분권 추진시 재정분권 강화를 위한 재원조성 방법에 대해 질문하였다. 지방세 순증방식의 경우는 65명(42.2%), 보통교부세 방식의 경우는 찬성하는 의견이 107명(69.5%), 현행의 지방소비세 인상 방식의 경우는 69명(44.8%)이 찬성하였다. 전반적으로 보통교부세 확충 방식에 대한 찬성비율이 가장 높은 것으로 나타났다.

표 4-16 재정분권 강화를 위해 재원조성 방법에 대한 인식

(단위: 명, %)

세부항목	1~4	5	6~10	무응답	합계
	반대	보통	찬성		
지방세 순증 방식	52	33	65	4	154
	33.77	21.43	42.21	2.60	100.00
보통교부세 확충 방식	17	27	107	3	154
	11.04	17.53	69.48	1.95	100.00
지방소비세 인상 방식(현행)	37	45	69	3	154
	24.03	29.22	44.81	1.95	100.00

향후 재정분권 추진시 전환사업의 성과평가와 관련한 질문중 전환사업의 성과평가가 필요하다고 생각하는지에 대한 질문에 대해 89명의 응답자(57.8%)가 필요하다고 응답하였으며, 필요하지 않다고 응답한 응답자는 53명(34.4%) 이었다. 기타나 응답하지 않은 경우도 12명(7.8%) 있었다.

표 4-17 전환사업의 성과평가 필요성

(단위: 명, %)

	응답수	비율
① 필요하다	89	57.79
② 필요하지 않다	53	34.42
③ 기타	10	6.49
무응답	2	1.30
합계	154	100.00

현재 1단계 전환사업의 성과평가 지표와 관련하여 기준별로 적정성에 대해 질문하였다. 적정투자여부 지표에 대해서는 68명(44.2%), 보조율 준수 여부 지표에 대해서는 67명(43.5%), 사업지침 준수 여부 지표에 대해서는 62명(40.3%), 집행실적 지표에 대해서는 61명(39.61%)이 반대하였다.

표 4-18 현행 전환사업의 성과평가 지표별 필요성

(단위: 명, %)

세부항목	1~4	5	6~10	무응답	합계
	적절	보통	개선필요		
적정투자 여부 지표	68	36	48	2	154
	44.16	23.38	31.17	1.30	100.00
보조율 준수 여부 지표	67	27	57	3	154
	43.51	17.53	37.01	1.95	100.00
사업지침 준수 여부 지표	62	34	56	2	154
	40.26	22.08	36.36	1.30	100.00
집행실적 지표	61	36	55	2	154
	39.61	23.38	35.71	1.30	100.00

전환사업과 관련하여 당초 2022년까지이었던 재원보전의 일몰 또는 연장에 대하여 재원보전이 연장되어야 한다고 응답한 응답자가 116명(75.3%) 이었고, 일몰이 필요하다고 응답한 응답자는 32명(20.8%) 이었다.

표 4-19 재원보전 일몰여부에 대한 의견

(단위: 명, %)

	응답수	비율
① 일몰이 필요하다	32	20.78
② 재원보전이 연장되어야 한다	116	75.32
③ 기타	5	3.25
무응답	1	0.65
합계	154	100.00

1단계 전환사업에 대해 지방사무로서의 적합도를 질문하였다.

시·도 자율계정 사업 31건에 대하여, 세부사업별로 국가사무와 지방사무 중 어느쪽에 적합한지를 질문하였으며, 결과는 다음과 같다.

고용부의 자치단체직업능력개발지원 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(25명, 16.2%)이 지방사무에 적합하다는 의견(13명)보다 많았다.

국토부의 대중교통지원 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(20명, 13.0%)이 지방사무에 적합하다는 의견(19명)보다 많았다. 지역거점조성지원 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(22명, 14.3%)이 지방사무에 적합하다는 의견(15명)보다 많았다. 지방하천정비 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(25명, 16.2%)이 지방사무에 적합하다는 의견(20명)보다 많았다. 제주국제자유도시기반시설지원 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(17명, 11.0%)이 국가사무에 적합하다는 의견(12명)보다 많았다.

농식품부의 농촌자원복합산업화지원 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(21명, 13.6%)이 지방사무에 적합하다는 의견(19명)보다 많았다. 농업기반정비 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(24명, 15.6%)이 국가사무에 적합하다는 의견(16명)보다 많았다. 지역전략식품 산업육성 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(25명, 16.2%)이 국가사무에 적합하다는 의

견(15명)보다 많았다. 반려동물산업육성 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(22명, 16.3%)이 지방사무에 적합하다는 의견(20명)보다 많았다.

농진청의 지역농촌지도사업활성화지원 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(24명, 15.6%)이 국가사무에 적합하다는 의견(22명)보다 많았다.

문체부의 문화시설확충및운영 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(29명, 18.8%)이 지방사무에 적합하다는 의견(21명)보다 많았다. 관광자원개발 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(25명, 16.2%)이 국가사무에 적합하다는 의견(19명)보다 많았다. 지방문화산업기반 조성 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(23명, 15.0%)이 국가사무에 적합하다는 의견(17명)보다 많았다. 지역문화행사지원 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(28명, 18.2%)이 국가사무에 적합하다는 의견(11명)보다 많았다.

문화재청의 문화유산관광자원개발 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(23명, 15.0%)이 지방사무에 적합하다는 의견(14명)보다 많았다.

산림청의 산림경영자원육성 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(21명, 13.6%)이 국가사무에 적합하다는 의견(20명)보다 많았다. 산림휴양녹색공간조성 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(22명, 14.3%)이 지방사무에 적합하다는 의견(21명)보다 많았다. 임도시설 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(20명, 13.0%)이 지방사무에 적합하다는 의견(19명)보다 많았다.

산업부의 지역특성화산업육성 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(21명, 13.6%)이 국가사무에 적합하다는 의견(17명)보다 많았다.

여가부의 청소년시설확충 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(22명, 14.3%)이 지방사무에 적합하다는 의견(14명)보다 많았다.

중기부의 전통시장및중소유통물류기반조성 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(20명, 13.0%)이 지방사무에 적합하다는 의견(16명)보다 많았다.

해수부의 어촌자원복합산업화지원 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(23명, 15.0%)이 지방사무에 적합하다는 의견(13명)보다 많았다. 어업기반정비 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(22명, 14.3%)이 지방사무에 적합하다는 의견(15명)보다 많았다. 해양및수자원관리 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(25명, 16.2%)이 지방사무에 적합하다는 의견(12명)

보다 많았다. 수산물가공산업육성 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(19명, 12.3%)이 지방사무에 적합하다는 의견(17명)보다 많았다. 수산물안전검사체계구축 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(25명, 16.2%)이 지방사무에 적합하다는 의견(11명)보다 많았다.

환경부의 상수도시설확충및관리 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(27명, 17.5%)이 지방사무에 적합하다는 의견(17명)보다 많았다. 자연환경보전및관리 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(24명, 15.6%)이 지방사무에 적합하다는 의견(15명)보다 많았다. 생태하천복원 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(28명, 18.2%)이 지방사무에 적합하다는 의견(13명)보다 많았다. 지방산업단지공업용수도건설지원 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(24명, 15.6%)이 지방사무에 적합하다는 의견(15명)보다 많았다. 폐기물처리시설확충 사업은 국가사무에 적합하다는 의견(26명, 16.9%)이 지방사무에 적합하다는 의견(13명)보다 많았다.

1단계 전환사업 중 시·도 자율계정 사업에 속하는 31개 사업중 지방사무에 더 적합하다고 응답한 사업은 9개 사업, 국가사무에 더 적합하다고 응답한 사업은 12개 사업이다.

표 4-20 시·도 자율계정 사업별 지방사무로서의 적합도에 대한 인식

(단위 : 명, %)

부처	세부항목	세부항목	1~4	5	6~10	무응답
		국가사무	-	지방사무		
고용부	자치단체직업능력개발지원	25	8	13	108	154
		16.23	5.19	8.44	70.13	100.00
국토부	대중교통지원	20	10	19	105	154
		12.99	6.49	12.34	68.18	100.00
	지역거점조성지원	22	9	15	108	154
		14.29	5.84	9.74	70.13	100.00
	지방하천정비	25	8	20	101	154
		16.23	5.19	12.99	65.58	100.00
제주국제자유도시기반시설지원	12	11	17	114	154	
	7.79	7.14	11.04	74.03	100.00	
농식품부	농촌자원복합산업화지원	21	12	19	102	154
		13.64	7.79	12.34	66.23	100.00
	농업기반정비	16	13	24	101	154
		10.39	8.44	15.58	65.58	100.00

부처	세부항목	세부항목	1~4	5	6~10	무응답
		국가사무	-	지방사무		
	지역전략식품산업육성	15	8	25	106	154
		9.74	5.19	16.23	68.83	100.00
	반려동물산업육성	22	8	20	104	154
		14.29	5.19	12.99	67.53	100.00
농진청	지역농촌지도사업활성화지원	22	10	24	98	154
		14.29	6.49	15.58	63.64	100.00
문체부	문화시설확충및운영	29	8	21	96	154
		18.83	5.19	13.64	62.34	100.00
	관광자원개발	19	8	25	102	154
		12.34	5.19	16.23	66.23	100.00
	지방문화산업기반조성	17	8	23	106	154
		11.04	5.19	14.94	68.83	100.00
지역문화행사지원	11	9	28	106	154	
	7.14	5.84	18.18	68.83	100.00	
문화재청	문화유산관광자원개발	23	10	14	107	154
		14.94	6.49	9.09	69.48	100.00
산림청	산림경영자원육성	20	8	21	105	154
		12.99	5.19	13.64	68.18	100.00
	산림휴양녹색공간조성	22	11	21	100	154
		14.29	7.14	13.64	64.94	100.00
	임도시설	20	12	19	103	154
		12.99	7.79	12.34	66.88	100.00
산업부	지역특성화산업육성	17	10	21	106	154
		11.04	6.49	13.64	68.83	100.00
여가부	청소년시설확충	22	11	14	107	154
		14.29	7.14	9.09	69.48	100.00
중기부	전통시장및중소유통물류기반 조성	20	12	16	106	154
		12.99	7.79	10.39	68.83	100.00
해수부	어촌자원복합산업화지원	23	10	13	108	154
		14.94	6.49	8.44	70.13	100.00
	어업기반정비	22	10	15	107	154
		14.29	6.49	9.74	69.48	100.00
	해양및수자원관리	25	10	12	107	154
		16.23	6.49	7.79	69.48	100.00
	수산물가공산업육성	19	10	17	108	154
		12.34	6.49	11.04	70.13	100.00
	수산물안전검사체계구축	25	10	11	108	154
		16.23	6.49	7.14	70.13	100.00

부처	세부항목	세부항목	1~4	5	6~10	무응답
		국가사무	-	지방사무		
환경부	상수도시설확충및관리	27	6	17	104	154
		17.53	3.90	11.04	67.53	100.00
	자연환경보전및관리	24	9	15	106	154
		15.58	5.84	9.74	68.83	100.00
	생태하천복원사업	28	8	13	105	154
		18.18	5.19	8.44	68.18	100.00
	지방산업단지공업용수도건설 지원	24	8	15	107	154
		15.58	5.19	9.74	69.48	100.00
폐기물처리시설확충	26	8	13	107	154	
	16.88	5.19	8.44	69.48	100.00	

시·군·구 자율계정 사업 3건에 대하여, 세부사업별로 국가사무와 지방사무 중 어느쪽에 적합한지를 질문하였으며, 결과는 다음과 같다.

행안부의 소하천 정비 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(30명, 19.5%)이 국가사무에 적합하다는 의견(18명)보다 많았다.

농식품부의 일반농산어촌 개발 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(30명, 19.5%)이 국가사무에 적합하다는 의견(11명)보다 많았다.

국토부의 도시활력증진지역 개발 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(20명, 70.1%)이 국가사무에 적합하다는 의견(11명)보다 많았다.

1단계 전환사업 중 시·군·구 자율계정 사업에 속하는 3개 사업은 모두 지방사무에 더 적합하다고 응답하였다.

표 4-21 시·군·구 자율계정 사업별 지방사무로서의 적합도에 대한 인식

(단위: 명, %)

부처	세부항목	1~4	5	6~10	무응답	합계
		국가사무	-	지방사무		
행안부	소하천 정비	18	9	30	97	154
		11.69	5.84	19.48	62.99	100.00
농식품 부	일반농산어촌 개발	11	15	30	98	154
		7.14	9.74	19.48	63.64	100.00
국토부	도시활력증진지역개발	11	15	20	108	154
		7.14	9.74	12.99	70.13	100.00

기타 사업 5건에 대하여, 세부사업별로 국가사무와 지방사무 중 어느쪽에 적합한지를 질문하였으며, 결과는 다음과 같다.

문체부(문체기금)의 예술의 관광자원 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(19명, 12.3%)이 국가사무에 적합하다는 의견(11명)보다 많았다.

환경부(지역지원)의 생태휴식공간 확대 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(20명, 13.0%)이 국가사무에 적합하다는 의견(11명)보다 많았다.

해수부(일반)의 연안관리 사업은 지방사무에 적합하다는 의견과 국가사무에 적합하다는 의견이 각 14명(9.1%)로 같은 숫자가 응답하였다.

해수부(농특)의 낚시산업 선진화 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(15명, 9.7%)이 국가사무에 적합하다는 의견(11명)보다 많았다.

친환경양식어업 육성 사업은 지방사무에 적합하다는 의견(15명, 9.7%)이 국가사무에 적합하다는 의견(11명)보다 많았다.

1단계 전환사업 중 기타 사업에 속하는 5개 사업 중 지방사무에 더 적합하다는 응답은 4개 사업이었다.

표 4-22 기타 계정 사업별 지방사무로서의 적합도에 대한 인식

(단위 : 명, %)

부처	세부항목	1~4	5	6~10	무응답	합계
		국가사무	-	지방사무		
문체부 (문예기금)	예술의 관광자원	11	10	19	114	154
		7.14	6.49	12.34	74.03	100.00
환경부 (지역지원)	생태휴식공간 확대	11	9	20	114	154
		7.14	5.84	12.99	74.03	100.00
해수부 (일반)	연안관리	14	7	14	119	154
		9.09	4.55	9.09	77.27	100.00
해수부 (농특)	낚시산업 선진화	11	10	15	118	154
		7.14	6.49	9.74	76.62	100.00
	친환경양식어업 육성	11	10	15	118	154
		7.14	6.49	9.74	76.62	100.00

4. 인식조사 결과 분석

(1) 재정분권 1단계 전환사업에 대한 인지도

재정분권 1단계 전환사업에 대해 알고 있는지 질문에 대한 응답을 광역과 기초 단위로 나누어서 살펴보면 광역지자체 응답자 중 83%, 기초지자체 응답자 중 72.8%가 내용을 알고 있는 것으로 응답하여 광역지자체 응답자가 기초지자체 응답자보다 전환사업에 대한 내용을 알고 있는 것으로 파악되었다.

표 4-23 지자체 유형별²¹⁾ 1단계 전환사업 인식

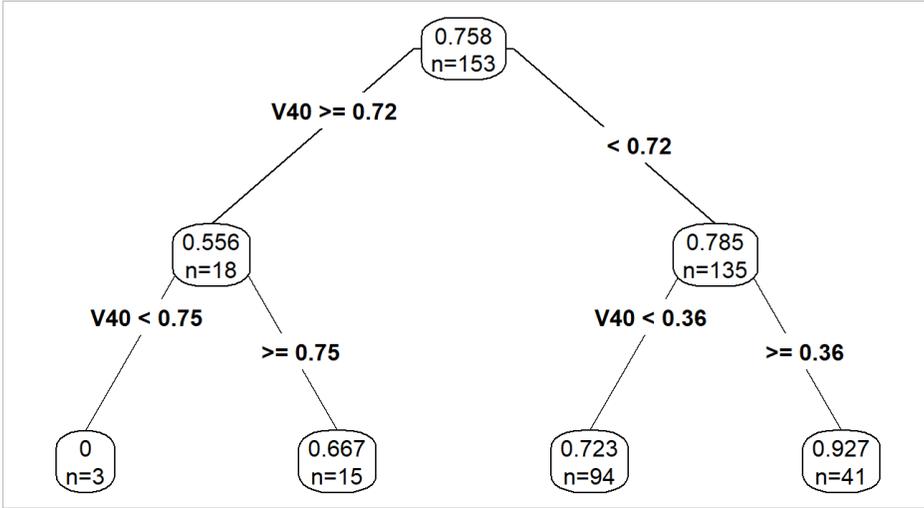
지자체 유형	모른다	알고있다	무응답	합계
광역	5	30	1	36
기초	32	86		118
군	18	44		62
시	11	34		45
자치구	3	8		11
합계	37	116	1	154

전술한 바와 같이 재정분권 1단계 전환사업에 대해 인지 여부에 대해 회귀분석을 시도한 결과, 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이에 의사결정나무 분석을 바탕으로 지방자치단체를 유형화하는 방법을 활용했다.

응답 공무원이 속한 지방자치단체의 재정력지수(V40)에 따라 전환사업의 인지도가 달라지는 것으로 나타났다. 재정력지수(V40)가 낮을수록 응답 공무원은 대체로 재정분권 1단계 전환사업에 대해 더 잘 인지하는 것으로 나타났다. 전환사업 인식 비율은 재정력지수가 0.36 이상 0.72 미만인 경우가 가장 크고, 0.36 미만인 경우가 두 번째로 크며, 0.75 이상인 경우가 세 번째로 크다. 이는 재정력지수가 낮을수록 보조사업에 대한 관심이 크고 1단계 전환사업에 대한 관심 역시 큰 것으로 판단된다.

21) 지자체 유형별 이외의 해당근무연수 및 업무특성별 차이를 살펴본 결과, 해당근무연수(1년 이하와 2년이상) 업무특성별(기획예산과 사업관리)별 차이는 크게 나타나지 않고, 평균 75% 수준에서 차이가 없었다.

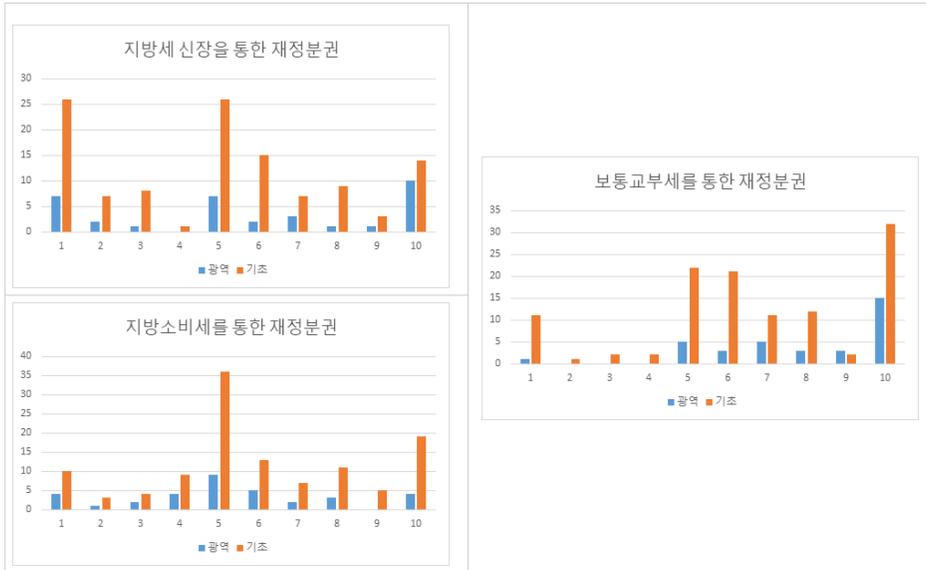
그림 4-3 1단계 전환사업 인식에 대한 의사결정나무 분석



(2) 재정분권을 위한 재원조성 방식에 대한 인식

공무원 인식조사에서 재원지원방식 즉, 1) 지방세 순증, 2) 보통교부세 확충, 3) 지방소비세 인상(현행) 방식에 대한 광역-기초의 응답자 비교를 할 때, 지방세 신장을 통한 재정분권은 찬성이 반대보다 더 많은 반면, 현행 지방소비세를 통한 재정분권을 통한 재정분권의 의견은 명확하지 않았다. 반면, 보통교부세를 통한 재정분권은 광역-기초의 응답자 중에서 찬성 의견이 많았다.

그림 4-4 광역-기초의 재정분권 수단에 대한 인식



(3) 전환사업 재원보전의 일몰에 대한 인식

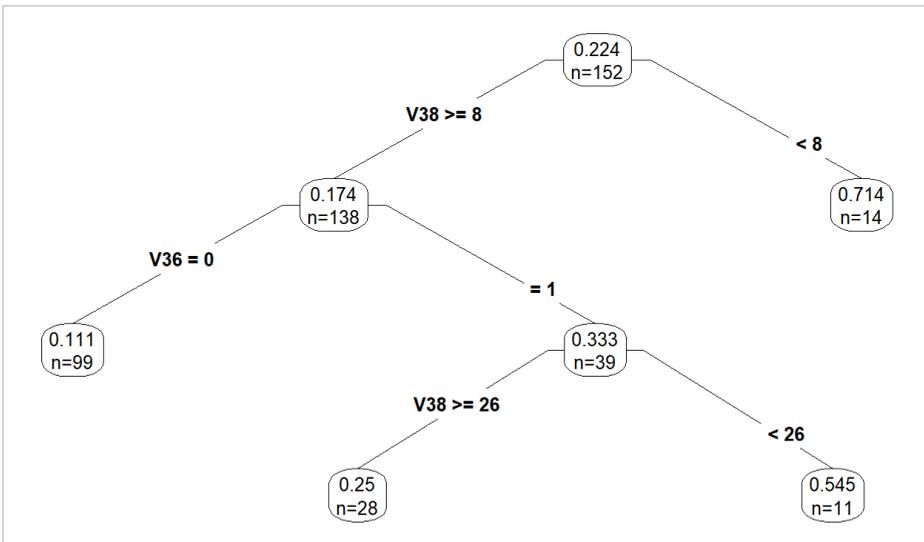
전환사업의 재원보전 일몰(기존 2022년에서 2026년까지 연장)에 대한 의견을 광역-기초로 나누어 살펴보면 광역지자체 응답자의 91.6%가 재원보전의 연장이 필요하다고 인식한 반면, 기초지자체의 응답자는 72%가 재원보전 연장이 필요하다고 응답하였다.

표 4-24 재원보전의 유지 및 일몰에 대한 의견

지자체 유형	모른다	알고있다	무응답	합계
광역	33	3		36
기초	85	31	2	118
군	52	8	2	62
시	29	16		45
자치구	4	7		11
합계	118	34	2	154

전환사업 보전에 대한 일몰 인식과 관련해서는 균형발전특별회계 이양 사업 개수(V38)가 적을수록 일몰에 대해 찬성하는 것으로 나타났다. 균형발전특별회계 이양 사업 개수(V38)가 8개 미만인 경우 일몰에 찬성하는 비율은 0.714인 반면 8개 이상인 경우에는 0.174로 찬성 비율이 급락한다. 또한 균특이양 사업 수(V38)가 8개 이상이면 도시활력증진지역(V36)인 자치단체가 도시활력증진지역(V36)이 아닌 자치단체보다 일몰에 대해 찬성하는 것으로 나타났다. 도시활력증진지역(V36)에서도 균특이양 사업 수가 적은 지방자치단체가 전환사업 보전 일몰에 대해 찬성하는 것으로 나타났다.

그림 4-5 전환사업 보전 일몰과 관련된 의사결정나무 분석



(4) 전환사업의 성과평가에 관한 인식

전환사업의 성과평가 필요성에 대해 광역지자체 응답자 및 기초 응답자의 60%가 평가가 필요하다고 인식하였다.

표 4-25 지자체 유형별 및 업무특성 1단계 전환사업 성과평가 인식

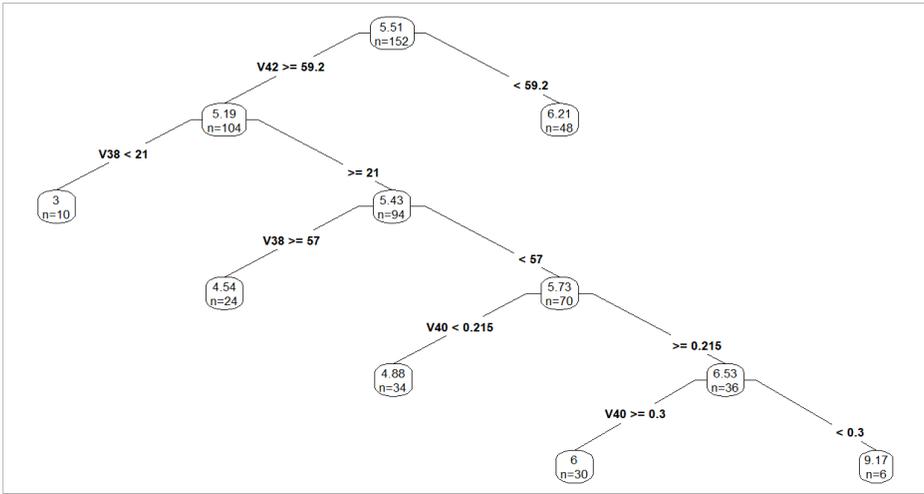
지자체 유형	불필요	필요	무응답	합계
광역시	13	22	1	36
기초	41	71	6	118
군	24	34	4	62
시	13	31	1	45
자치구	4	6	1	11
합계	54	93	7	154

3) 전환사업의 운용에 관한 인식

(1) 군특사업 이양 후 지자체 자율성 확대에 대한 인식

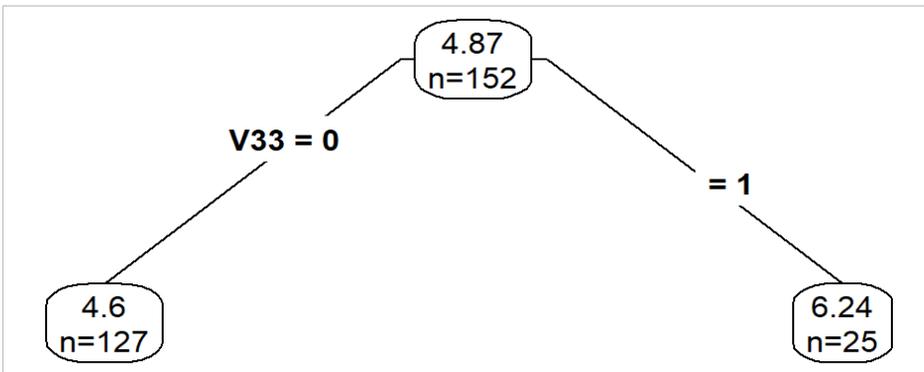
재정분권 이후 예산편성 및 집행 시 자율성 증대와 관련된 점수가 가장 큰 노드는 재정자주도가 59.2 이상이고, 균형발전특별회계 이양 사업 수가 21개 이상이고 57개 미만이며, 재정력지수가 0.215 이상인 자치단체로 재정분권 후 자율성 확대 점수는 6.53인 것으로 나타났다. 다음으로 재정자주도(V42)가 59.2 미만인 경우 자율성 확대 점수는 6.21인 것으로 나타났다. 반면, 재정자주도가 59.2 이상이고 균형발전특별회계 이양 사업 수가 21개 미만인 경우의 자율성 확대 점수는 3으로 가장 작았다. 이로 미루어볼 때, 재정자주도가 높더라도 균형발전특별회계 이양 사업 수가 적으면 재정분권 후 자율성은 확대되지 않을 것으로 인식했고, 재정자주도가 높고, 균형발전특별회계 이양 사업 수가 21개 이상 57개 미만이며, 재정력지수가 높으면 재정분권 후 자율성은 확대될 것으로 인식하는 것으로 나타났다.

그림 4-6 재정분권 후 자율성 확대 인식에 대한 의사결정나무 분석



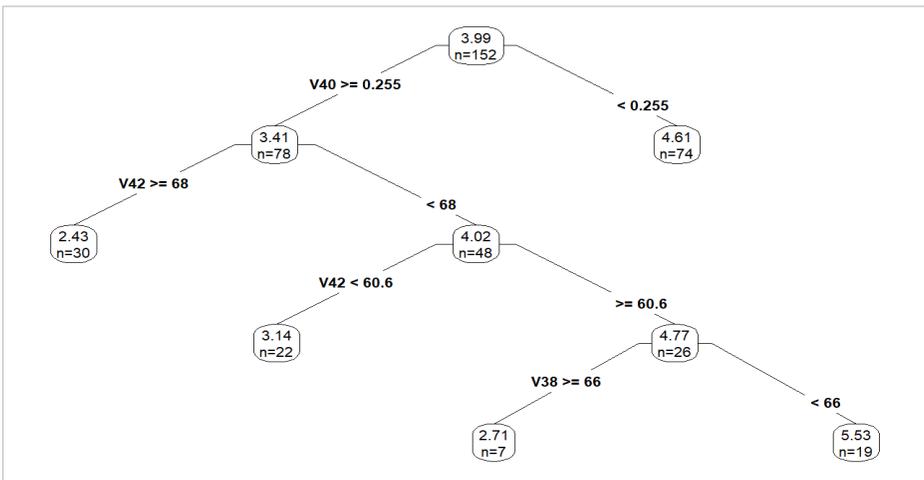
재정분권 이후 지자체장 및 지방의회 관심도 향상과 관련된 점수가 가장 큰 노드는 인구소멸지역(V33)인 경우로 점수는 6.24인 반면 인구소멸지역(V33)이 아닌 경우의 점수는 4.6인 것으로 나타났다. 이는 재정분권 후 지방자치단체장 및 지방의회의 관심도가 향상될 가능성이 큰 지역은 인구소멸지역인 것으로 나타났다.

그림 4-7 재정분권 후 관심도 향상 인식에 대한 의사결정나무 분석



재정력지수(V40)가 0.255 이상이고 재정자주도(V42) 68 이상인 자치단체의 경우 재정분권 후 주민 참여도에 대한 점수는 2.43으로 가장 적으며, 재정자주도(V42)가 60.6 이상이고 68 미만이고, 균특이양 사업 수(V38)가 66개 미만인 자치단체의 점수는 5.53으로 가장 높다.

그림 4-8 재정분권 후 주민 참여도 제고에 대한 의사결정나무 분석

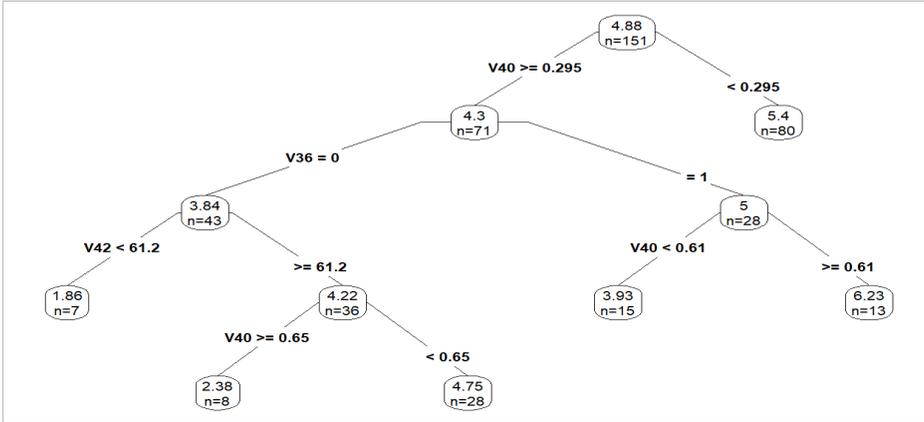


다음으로 전환사업의 1) 예산편성, 2) 예산집행, 3) 사업조정, 4) 성과평가의 수행단계별 지자체 재량 확대에 대한 인식을 조사했다. 단계별 복수응답 결과, 응답자의 61%는 예산편성단계, 26.6%는 예산집행, 43%는 사업조정, 10.3%는 성과평가 단계에서 재량이 확대되었다고 응답하였다.

(2) 균특사업 이양 후 지자체 책임성 확대에 대한 인식

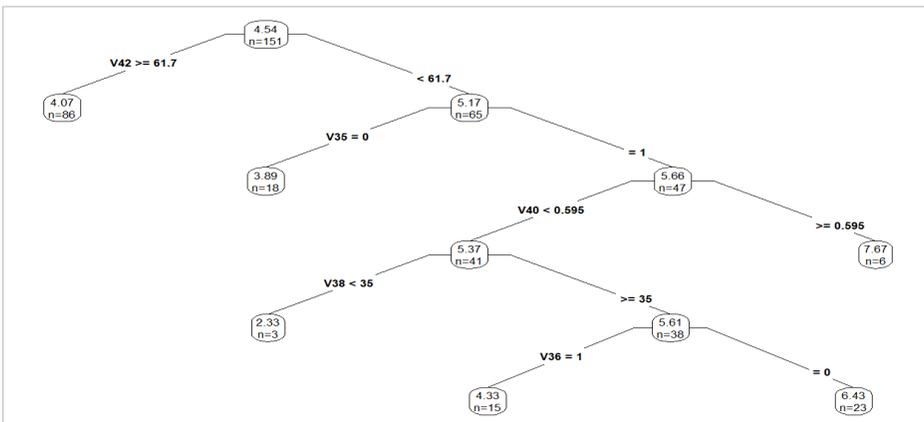
도시활력증진지역(V36)이면서 재정력지수(V40)가 0.61 이상인 지방자치단체가 지방재정 대응력에 대해 긍정적이라고 응답한 점수가 6.23으로 가장 높다. 반면, 재정력지수(V40)가 0.295 이상이면서 도시활력증진지역(V36)이 아니고, 재정자주도가 61.2 미만인 지방자치단체가 지방재정 대응력에 대해 긍정적이라고 응답한 점수는 1.86으로 가장 작다.

그림 4-9 재정분권 후 지방재정 대응력에 대한 의사결정나무 분석



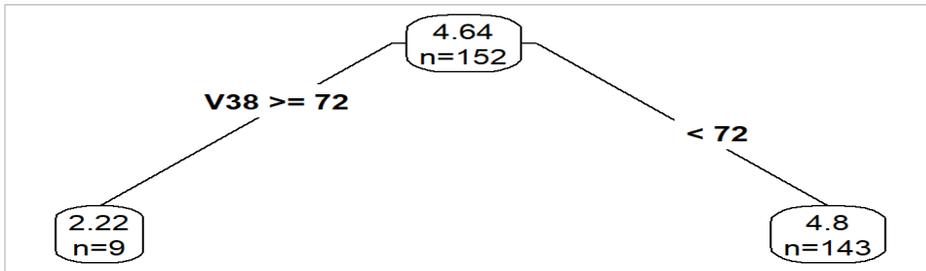
재정자주도(V42)가 61.7 미만이고, 일반농산어촌지역(V35)이며, 재정력지수(V40)가 0.595 미만이고, 균특이양 사업 수(V38)가 35개 미만인 지방자치단체가 재정분권 후 재정건전성이 제고된다고 응답한 점수는 2.33으로 가장 낮은 것으로 나타났다. 반면, 재정자주도가 61.7 미만이고, 일반농산어촌지역(V35)이며, 재정력지수(V40)가 0.595 이상인 자치단체가 재정분권 후 재정건전성이 제고된다고 응답한 점수가 7.67로 가장 큰 것으로 나타났다.

그림 4-10 재정분권 후 재정건전성에 대한 의사결정나무 분석



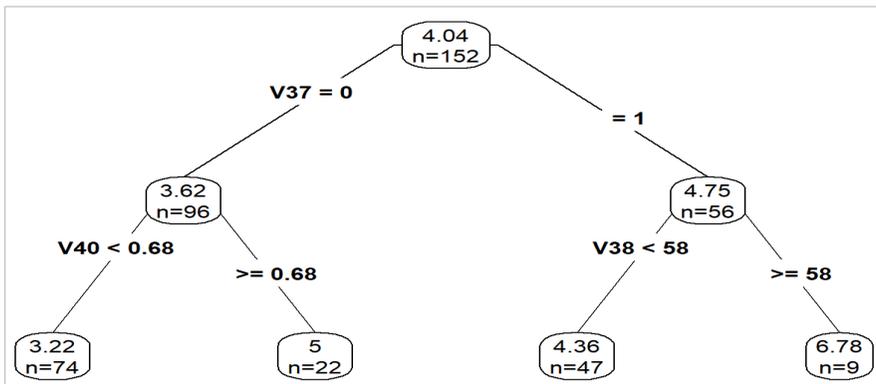
균특이양 사업 수(V38)가 72개 미만인 자치단체가 재정분권 후 행정비용이 증가할 것이라고 응답한 점수는 4.8로 균특이양 사업 수(V38)가 72개 이상인 자치단체가 응답한 점수 2.22보다 높은 것으로 나타났다. 이는 균특이양 사업 수가 작을수록 재정분권 후 행정비용이 증가할 것이라고 응답하고 있다는 것을 의미한다.

그림 4-11 재정분권 후 행정비용 증가에 대한 의사결정나무 분석



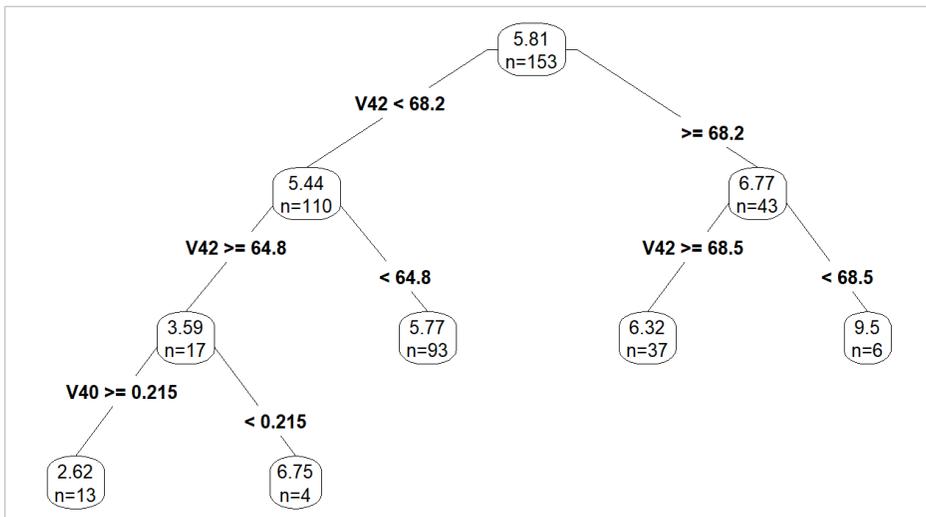
성장축진지역(V37)이고 균특이양 사업 수(V38)가 58개 이상인 자치단체가 재정분권 후 사업관리가 소홀하고 사업효과가 부정적이라고 응답한 점수가 6.78로 가장 높은 것으로 나타났다. 반면, 성장축진지역(V37)이 아니고 재정력지수(V40)가 0.68 미만인 자치단체가 응답한 점수는 3.22로 가장 낮다.

그림 4-12 재정분권 후 사업관리 소홀 및 사업효과에 대한 의사결정나무 분석



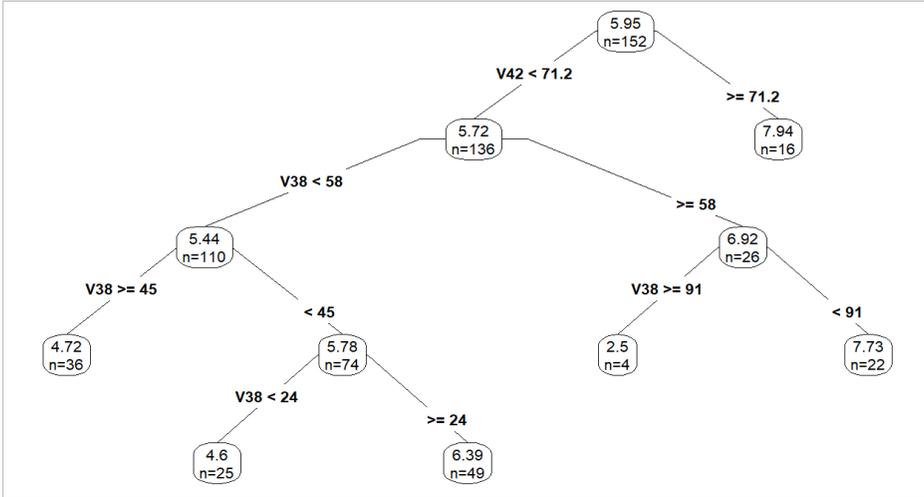
재정자주도(V42)가 68.2 이상인 지방자치단체가 재정분권 후 지방재정 부담이 증가할 것이라고 응답한 점수는 6.77로 재정자주도(V42)가 68.2 미만인 지방자치단체가 재정분권 후 지방재정 부담이 증가할 것이라고 응답한 점수 5.44보다 크다. 반면, 재정자주도(V42)가 낮지만 재정력지수(V40)가 0.215 이상인 자치단체가 응답한 점수는 2.62로 가장 낮다.

그림 4-13 재정분권 후 지방재정 부담 증가에 대한 의사결정나무 분석



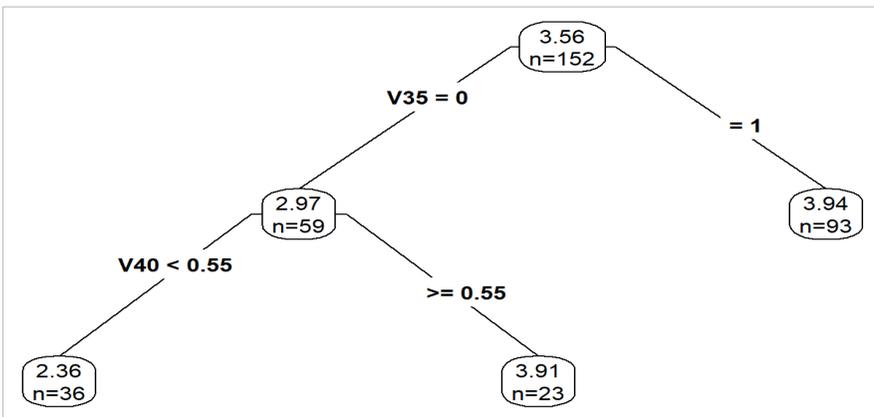
재정자주도(V42)가 71.2 이상인 지방자치단체가 재정분권 후 전환사업에 대한 한시적 보전으로 인해 사업 추진에 있어 소극적이 될 것이라고 응답한 점수는 7.94로 가장 높다. 반면, 재정자주도가 71.2 미만이고 균특이양 사업 수(V38)가 91개 이상인 지방자치단체가 재정분권 후 사업 추진에 있어 소극적이 될 것이라고 응답한 점수는 2.5로 가장 낮다.

그림 4-14 재정분권 후 소극적 사업 추진에 대한 의사결정나무 분석



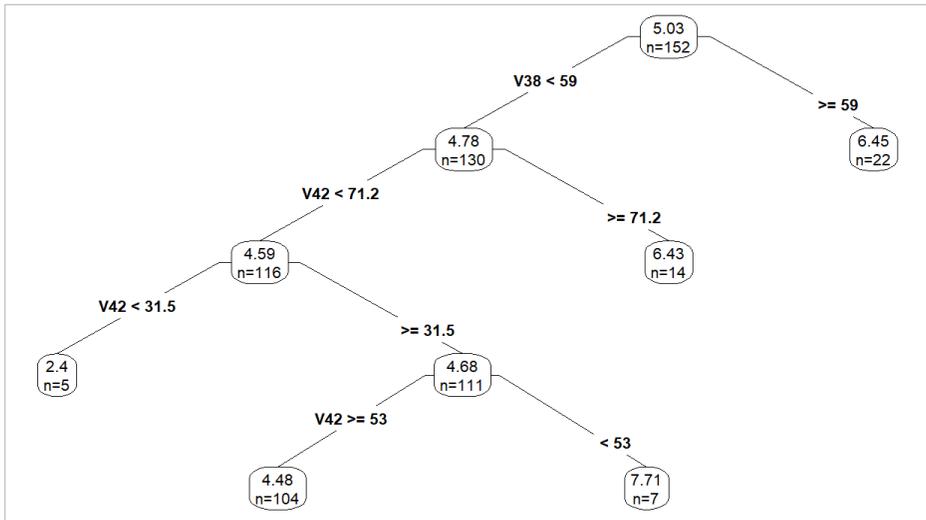
일반농산어촌지역(V35)인 지방자치단체가 재정분권 후 집행률이 저조하고 이월액이 과다할 것이라고 응답한 점수는 3.94로 가장 크고, 일반농산어촌지역이 아니고 재정력지수가 0.55 미만인 지방자치단체가 응답한 점수는 2.36으로 가장 작다.

그림 4-15 재정분권 후 집행률 및 이월에 대한 의사결정나무 분석



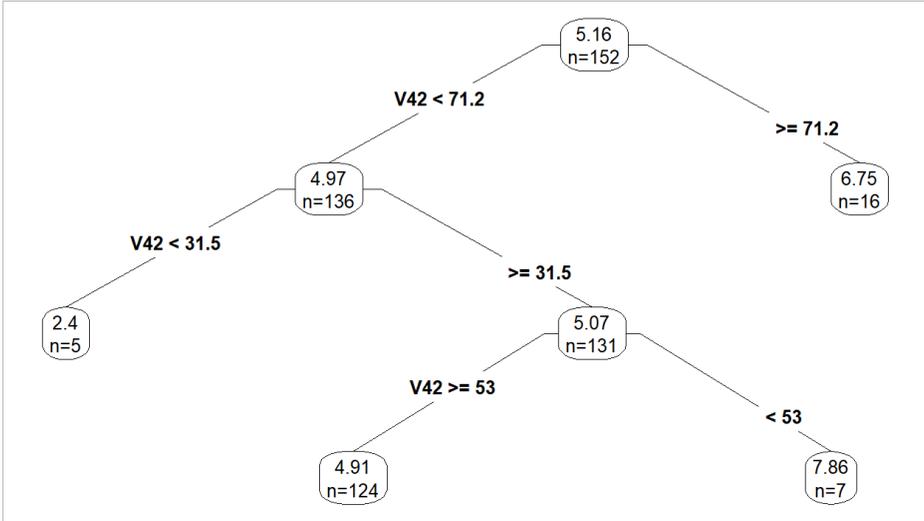
균특이양 사업 수(V38)가 59개 미만이고, 재정자주도(V42)가 31.5 미만인 자치단체가 재정분권 후 예산 투입 양극화로 사업별 편차가 우려된다고 응답한 점수는 2.4로 가장 낮다. 반면, 균특이양 사업 수(V38)가 59개 미만이고, 재정자주도(V42)가 53 미만인 자치단체가 응답한 점수는 7.71로 가장 높다.

그림 4-16 재정분권 후 예산 투입 양극화에 대한 의사결정나무 분석



재정자주도(V42)가 31.5 이상이고 53 미만인 자치단체가 재정분권 후 단체장의 의지에 따라 예산 편성이 집중할 것이라고 응답한 점수는 7.86으로 가장 높다. 또한 재정자주도(V42)가 31.5 미만인 자치단체가 재정분권 후 단체장의 의지에 따라 예산 편성이 집중할 것이라고 응답한 점수는 2.4로 가장 낮다.

그림 4-17 재정분권 후 예산편성집중에 대한 의사결정나무 분석



지금까지의 내용을 요약하면, 재정력 지수가 낮을수록 전환사업에 대해 잘 인식하고 있다. 반면 재정력 지수가 높을수록 재정분권 이후 자율성이 확대되고, 주민 참여도가 제고되며, 환경변화에 대한 지방재정 대응력이 좋아지며, 재정건전성이 제고될 것으로 예상된다. 그러나 집행률 및 이월액 과다가 예상되고, 사업관리가 소홀하고 사업효과가 부정적일 것으로 예상된다.

그리고 재정자주도가 높을수록 재정 분권 후 재정 자율성이 확대되고 예산 투입 양극화에도 사업별 편차는 크지 않고, 자치단체장의 의지에 따라 예산 편성이 집중되지 않는다고 응답한 반면 재정 건전성은 저하되고 재정 부담은 증가하며 전환사업 한시 보전에 따른 소극적 사업 추진이 우려되는 것으로 예상된다.

균특이양 사업 수가 작을수록 재정분권 이후 전환사업 보전 일몰에 찬성하는 경향이 있고, 주민 참여도는 제고되며 예산 투입 양극화에 따른 사업별 편차가 크지 않은 반면, 사업추진에 있어 소극적이라고 응답하는 비중은 낮다.

인구소멸지역은 재정분권 후 자치단체장과 지방의회의 관심도가 제고되고, 도시활력증진지역은 재정분권 후 지방재정 대응력이 제고될 것으로 판단된다. 이와 함께 일반농산어

촌지역은 재정분권 후 집행률 저조 및 이월액 과다를 우려하고 있고, 성장촉진지역은 재정분권 후 사업관리 소홀 및 사업효과 파악이 불가능할 것이라고 우려하는 것으로 나타났다.

분석 결과 지방자치단체의 특징에 따라 재정분권 후 재정 자율성과 재정 책임성에 대한 입장이 다를 수 있다는 것을 보였다. 그러나 공통적으로 재정력지수와 재정자주도가 높은 지방자치단체는 재정분권 후 재정 자율성이 제고된다. 이는 재정력지수와 재정자주도가 높은 지방자치단체는 재정분권 후 재정력지수와 재정자주도가 더 높아질 거시라 예상하기 때문인 것으로 판단된다. 또한 균특이양 사업 수가 작은 자치단체는 전환사업 보전 일몰에 찬성하고, 이는 전환사업에 따른 보전규모가 작기 때문에 일몰을 적용하는 것이 재정적으로 유리하다고 판단하기 때문이다. 또한 인구소멸지역, 도시활력증진지역, 일반농산어촌지역, 성장촉진지역은 지역의 특징에 따라 재정분권 후 예상되는 재정 자율성과 책임성은 달라질 수 있다.

(3) 전환사업의 지방사무로서의 적합도 인식

시·도 자율계정 사업 중에서 지방사무에 가까운 사업은 1) 국토부의 '제주국제자유도시 기반시설지원', 2) 농식품부의 '농업기반정비'와 '지역전략식품산업육성', 3) 문체부의 '관광자원개발', '지역문화산업기반조성', '지역문화행사지원' 사업이 지방사무에 가깝게 인식하고 있다. 이외의 환경부, 산업부, 중기부, 해수부 등의 사업들은 국가사무로 인식하고 있다.

표 4-26 시·도 자율계정 사업의 지방사무 적합도 인식

부처	세부사업명	평균 인식 (1=국가사무, 10=지방사무)
고용부	자치단체직업능력개발지원	3.83
국토부	대중교통지원	4.53
	지역거점조성지원	4.24
	지방하천정비	4.38
	제주국제자유도시기반시설지원	5.20
농식품부	농촌자원복합산업화지원	4.79
	농업기반정비	5.38
	지역전략식품산업육성	5.50
	반려동물산업육성	4.62

부처	세부사업명	평균 인식 (1=국가사무, 10=지방사무)
농진청	지역농촌지도사업활성화지원	4.96
문체부	문화시설확충및운영	4.59
	관광자원개발	5.04
	지방문화산업기반조성	5.17
	지역문화행사지원	5.96
문화재청	문화유산관광자원개발	4.09
산림청	산림경영자원육성	4.84
	산림휴양녹색공간조성	4.83
	임도시설	4.75
산업부	지역특성화산업육성	4.94
여가부	청소년시설확충	4.32
중기부	전통시장및중소유통물류기반조성	4.67
해수부	어촌자원복합산업화지원	4.20
	어업기반정비	4.36
	해양맞수자원관리	4.00
	수산물가공산업육성	4.76
	수산물안전검사체계구축	3.96
	상수도시설확충및관리	4.12
환경부	자연환경보전및관리	4.21
	생태하천복원사업	3.84
	지방산업단지공업용수도건설지원	4.15
	폐기물처리시설확충	3.94

행안부의 소하천 정비, 농식품부의 일반농산어촌개발, 국토부의 도시활력증진지역개발의 시·군·구 자율계정 사업은 지방사무로 인식하고 있다.

표 4-27 시·군·구 자율계정 사업의 지방사무 적합도 인식

부처	세부사업명	평균 인식 (1=국가사무, 10=지방사무)
행안부	소하천 정비	5.46
농식품부	일반농산어촌 개발	5.75
국토부	도시활력증진지역개발	5.50

또한, 기타사업의 경우, 문체부 기금으로 운용되는 예술의 관광자원, 환경부의 생태휴식 공간 확대, 해수부의 낚시산업 선진화 및 친환경양식어업육성 사업은 지방사무로 인식하고 있다.

표 4-28 기타사업의 지방사무 적합도 인식

부처	세부사업명	평균 인식 (1=국가사무, 10=지방사무)
문체부 (문예기금)	예술의 관광자원	5.18
환경부 (지역지원)	생태휴식공간 확대	5.60
해수부 (일반)	연안관리	4.86
해수부 (농특)	낚시산업 선진화	5.14
	친환경양식어업 육성	5.08

(4) 주민만족도 향상 여부에 관한 인식

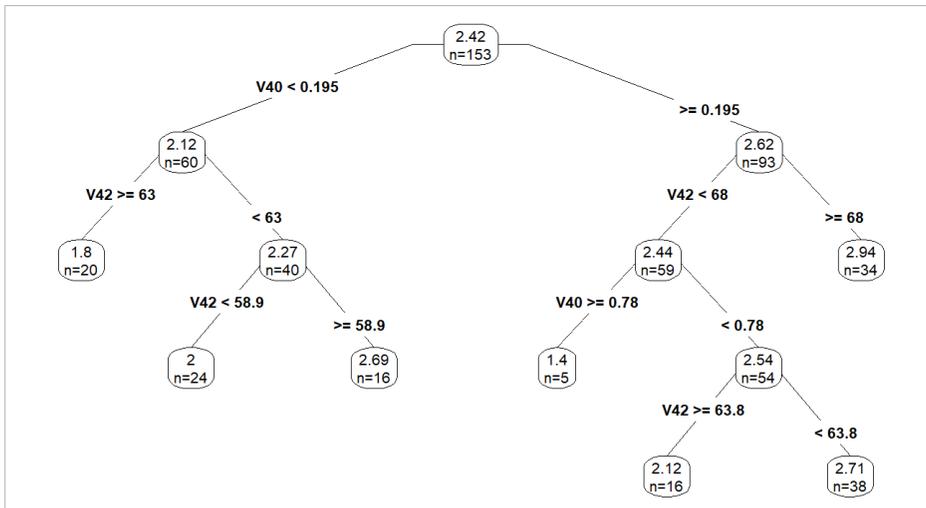
균특 사업 이양 후 지자체의 자체사업으로 운용시 주민만족도의 향상 여부에 대한 질문에 대해 광역-기초 담당자 간 차이를 보이고 있다. 광역지자체 응답자는 22%만이 전환사업 이후 주민만족도가 높을 것이라고 기대한 반면, 기초지자체 응답자의 45%가 전환사업 이후 주민만족도가 높을 것이라고 기대하였다. 특히, 기초지자체의 사업관리 분야 담당자는 응답자의 47%가 주민만족도가 높을 것으로 기대하였다.

표 4-29 지자체 유형별 주민만족도에 대한 인식

지자체 유형	낮은 만족도	이전과 동일	높은 만족도 (일부사업)	높은 만족도 (전체)	무응답	합계
광역	6	22	4	4		36
기초	5	60	17	35	1	118
균	2	28	10	21	1	62
시	3	27	4	11		45
자치구		5	3	3		11
합계	11	82	21	39	1	154

재정분권 이후 주민 만족도에 대한 의사결정나무 분석 결과는 재정력지수가 0.195 미만인 경우 만족 점수는 2.12인 반면 재정력지수가 0.195 이상인 경우 만족 점수는 2.62인 것으로 나타났다. 재정력지수가 높고 재정자주도가 68 이상인 경우 점수 만족도는 2.94로 분류 유형 중 가장 높은 것으로 나타났다. 이로 미루어볼 때, 재정력지수와 재정자주도가 높은 지방자치단체는 재정분권 이후 주민 만족도 역시 높은 것으로 판단된다. 다만, 재정력이 낮은 그룹에서 재정자주도가 63 이상인 경우와 재정자주도가 68 미만인 그룹에서 재정력지수가 0.78 이상인 경우에는 오히려 주민 만족도가 가장 낮은 그룹이라는 점을 발견할 수 있었다. 이는 재정자주도와 재정력이 매우 좋은 지방자치단체의 경우에는 재정분권 후 오히려 주민 만족도가 낮아진다고 응답하고 있다는 것을 의미한다.

그림 4-18 재정분권 후 주민 만족도에 대한 의사결정나무 분석



4) 전환사업의 재정지원 인식에 관한 로짓모형 분석

마지막으로 전환사업 재정지원 인식에 대한 종합적인 분석을 시도한다. 우선, 지자체 공무원들이 전환사업의 지속적 운용을 위한 제도의 변화에 관한 인식을 기술통계를 통해

살펴보았다.

위의 기술통계를 통해서, 지자체 유형 및 전환사업으로 이양된 이후 제도변화, 전환사업의 특성을 통해서 지자체 공무원의 인식이 다르게 나타나고 있음을 알 수 있었다. 이와 같은 인식의 차이는 결국, 전환사업의 재정지원으로 귀결되어 있다. 특히, 지자체의 지역적 특성, 지자체의 재정적 현황, 군특사업의 제도운용 변화에 따른 인식이 재정지원의 인식에 영향을 미칠 가능성이 높기 때문이다. 군특 전환사업이 현재 3년 한시의 재원보전 방식으로 운용되고 있지만, 3년 이후에는 자치사무로 인식되어 사업을 일몰하는 방식으로 전환될 것이다. 이러한 상황의 변화에 따라, 재정지원방안은 중요한 이슈가 될 것으로 기대된다.

따라서 본 연구에서는 지자체 공무원들의 재정지원에 관한 인식조사를 통해 재정지원 인식에 어떠한 요인들이 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 이를 통해서 향후 재정분권 시 이양사업에 대한 재정지원방안 마련에 시사점을 제시할 수 있을 것이다.

인식조사에서는 군특사업의 전환 이후, 어떠한 재정지원방안이 바람직한 지에 관한 문항 즉, 1) 재정보전, 2) 일몰의 두 항목으로 구성되어 있고, 이 문항이 서로 독립적인 대안인 점을 활용하여, 더미변수화 하여, 이항로짓회귀분석(binary logistic regression analysis)을 실시하였다.

이항 로짓회귀분석은 설명변수가 특정 대안을 선택하는데 영향을 미친다는 가정 하에 선택확률은 선택에 관한 효용의 증가에 따라 로짓분포에 수렴한다. 이에, 선택에 따른 효용을 확률변수로 전환하고, 이를 로짓 변환과정을 거쳐 이항 로짓회귀모델로 추정된다. 이를 위해서, 대안의 선택을 군특 전환사업의 재정지원방안을 1) 재정보전과 2) 일몰로 측정하였다. 지자체별 지역적 특성(소멸지역, 군특회계 유형, 지자체 행정유형)과 군특사업 전환 이후 1년 간의 운용을 통한 지자체의 자율성과 책임성에 관한 인식에 따라 대안의 선택확률에 영향을 미칠 것으로 판단된다. 인식조사 내용과 지자체의 특성 내용을 수집하여 분석에 활용한 기술통계는 다음 표와 같다.

기술통계를 보면, 인식조사 응답지 154부를 토대로, 종속변수 및 지자체 유형화는 더미 처리하여 집단 간 차이 분석을 하고, 제도의 자율성 및 책임성 인식은 10점 척도를 통해서 연속변수를 활용한 척도별 영향요인을 분석하였다.

표 4-30 분석의 기술통계

구분	변수	표본	평균	표준편차	최소	최대
종속변수	재정지원방안(일몰=1)	152	0.22	0.42	0	1
응답자특성	광역	154	0.23	0.42	0	1
	직급	154	7.10	1.03	5	9
	근무연수	154	2.38	1.27	1	5
	담당근무연수	154	1.47	0.68	1	5
	기획예산	154	0.40	0.49	0	1
지자체 특성	소멸지역지자체유형 (소멸위험)	154	0.16	0.37	0	1
	소멸지역지자체유형 (소멸우려)	154	0.22	0.42	0	1
	균특회계 지역 유형(일반농산어촌지역)	154	0.61	0.49	0	1
	균특회계 지역 유형(도시활력증진지역)	154	0.34	0.47	0	1
	균특회계 지역 유형(성장축진지역)	154	0.37	0.48	0	1
제도변화 (자율성)	예산편성 및 집행	152	5.51	2.98	1	10
	지자체장 및 지방의회 관심도	152	4.87	2.94	1	10
	주민참여도 제고	152	3.99	2.76	1	10
	지방재정 대응력 증대	151	4.88	2.79	1	10
	재정건전성 제고	151	4.54	2.82	1	10
제도변화 (책임성)	행정비용증대	152	4.64	2.93	1	10
	사업관리 소홀 및 사업효과 파악	152	4.04	2.86	1	10
	지방재정부담 증가	153	5.81	3.18	1	10
	한시보전에 따른 소극적 사업추진	152	5.95	3.25	1	10
	집행률 저조 및 이월액 과다	152	3.56	2.73	1	10
	예산투입 양극화로 사업별 편차 우려	152	5.03	3.05	1	10
	단체장의 의지에따른 예산편성집중	152	5.16	3.13	1	10

분석결과를 보면, 광역-기초의 응답자, 일반농산어촌지역과 도시활력지역간의 재정지원방안에 관한 인식의 차이가 나타났다. 특히, 기초지자체이면서 농산어촌지역의 공무원은 재정보전 유지를 상대적으로 더 선호하는 것으로 나타났다. 또한, 균특사업 이양 이후의 자율성 변화보다는 책임성 부분에서 지자체 응답자들은 재정지원방식에 더 큰 영향을 주는 것으로 나타났다. 이와 같은 인식은 균특사업 이양 이후에, 지자체의 재정적 여건

및 운용행태에 따라, 향후 이양사업의 존속에 영향을 주는 것임을 알 수 있다. 이렇게 볼 때, 현행 균특이양사업이 한시적으로 운용되고 있지만, 지속가능한 이양사업으로 정착 되기 위해서는 제도적 변화 및 개선이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

표 4-31 재정지원방식의 로짓결과 분석

구분	변수	모델 1	모델 2
종속변수	재정지원방안(일몰=1)		
응답자특성	광역	-1.765	-2.597*
	직급	-0.525	-0.75
	근무연수	-0.565	-0.549
	담당근무연수	0.4	0.686
	기획예산	-0.375	-0.315
지자체 특성	소멸지역지자체유형(소멸위험)	-14.749	-16.657
	소멸지역지자체유형(소멸우려)	-14.828	-16.693
	균특회계 지역 유형(일반농산어촌지역)	-1.173	-1.664*
	균특회계 지역 유형(도시활력증진지역)	1.522*	1.621
	균특회계 지역 유형(성장촉진지역)	15.21	16.809
제도변화 (지울성)	예산편성 및 집행		0.088
	지자체장 및 지방의회 관심도		0.129
	주민참여도 제고		-0.145
	지방재정 대응력 증대		-0.064
	재정건전성 제고		0.045
제도변화 (책임성)	행정비용증대		-0.138
	사업관리 소홀 및 사업효과 파악		0.118
	지방재정부담 증가		-0.185
	한시보전에 따른 소극적 사업추진		-0.144
	집행을 저조 및 이월액 과다		0.405*
	예산투입 양극화로 사업별 편차 우려		-0.322*
	단체장의 의지에따른 예산편성집중		0.367*
상수	3.59	4.715	
N	152	150	
Prob> Chi2	0.0012	0.0005	
Pseudo R2	0.18	0.31	

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

제4절 분석결과 종합

1. 재정의 자율성 측면

1차 관련자료와 사전 공무원 인터뷰 결과 재정지출의 자율성 측면에서는 3가지 정도로 나누어서 자율성이 확대된 것으로 분석되었다.

첫째, 사회복지나 문화체육 등 분야별로 예산편성 규모를 줄이고 늘리는 등 그 해의 상황에 맞게 분야별 조정이 가능하다는 점이다. 균특사업이었을 경우에는 각 부처별로 사업관리를 해오며 따라 해당 부처 사업안에서만 내역사업간 조정이 가능하였지만 전환사업이 되면서 분야를 망라하고 사업간 편성규모 조정이 가능해졌다는 것이다. 둘째, 비록 제한적이기는 하지만 사업의 시급성에 따라 사업별로 편성시기의 조절이 가능한 점이다. 균특사업이었을 경우에는 무조건 당초예산에 편성하였지만 전환사업이 되면서는 당초예산에 전환사업보다 좀 더 시급한 사업을 편성할 수 있게 되었다는 것이다. 셋째, 지자체 외부절차를 내부화할 수 있다는 점이다. 즉 균특사업일 경우에는 사업의 신청부터 승인, 사업내용 조정까지를 기재부나 균형위, 관련 부처와의 관계 속에서 추진을 했어야 했다면 이양 후에는 지자체의 예산편성 절차나 순기내에서 관련 사업부서가 예산부서와의 협조를 통한 절차면 거치게 되는 등 매우 간소화되었다는 것이다.

이상의 내용은 공무원 인식조사 결과에서도 나타났는데, 실제 설문지 6-1문항인 '예산 편성 및 집행시 자율성의 증대 정도'를 묻는 질문(1 이전과 같음 ~ 10 높아짐)에 어느 정도 높아졌다(6)부터 매우 높아짐(10)의 비율이 48.2%로 나타나서 이전과 같음(1 ~ 4) 30.5%보다 높았다. '단계별로 재량적 확대 순위'를 묻는 질문에는 예산편성단계(61%)의 비율이 가장 높았고, 사업조정(43%), 예산집행(26.6%), 성과평가(10.3%)의 순서로 답했다.

구체적인 이유를 묻는 주관식 질문에는 자체사업으로 예산사용 및 정산시 보조사업보다 용이, 행정절차 간소화에 따른 사업추진 편의, 자체사업으로 전환됨에 따라 예산편성, 예산이월, 사업비 변경, 성과평가 등 사업추진과정 전반에 지자체의 재량이 확대 되었다고 판단, 지방이양으로 인해 증액된 예산 범위에서 자치단체 자율적 편성 가능, 사업추진시 여건 반영의 탄력성, 투자 우선순위 결정에 자율성 확대, 자체사업으로 예산편성되므로 이월여부를 지자체 자체적으로 결정(예산 이월 등 중앙부처 협의사항 재량권 확대), 시군

및 시장여건을 반영하여 사업조정 가능, 부처승인 없이 자율적으로 사업조정 가능, 예산편성 협의 절차 축소, 예산 편성 요구자료 일부 축소, 예산편성 및 조정시 유연성 확대(사업조정시 유연한 대처 가능), 기초 직접사업 대상지 자율 선정, 사업조정 시 승인기관 축소 → 예전에는 경남도를 거쳐 농림축산식품부 승인을 받는데 상당한 시일 소요, 지역 현안사업에 대한 지원 확대, 노후 농공단지 개선 예산 편성 재량 확대, 집행에서의 변경승인 등 절차의 번거로움이 없음, 지역 특성 및 상황에 대한 세밀한 조정 가능 등 예산편성 전반의 자율성 확대에 대해 적극적으로 답하였다. 일부는 이전과 큰 차이가 없다고 답하기도 하였지만, 관련자료와 공무원 사전 인터뷰, 공무원 인식조사 결과 모두 균특 국고보조사업이었을 때보다 사업 이양 후 전반적으로 자율성이 확대되었음을 알 수 있다.

지방자치단체 유형에 따른 재정 자율성을 분석한 결과, 공통적으로 재정력지수와 재정자주도가 높은 지방자치단체는 재정분권 후 재정 자율성이 제고된다. 이는 재정력지수와 재정자주도가 높은 지방자치단체는 재정분권 후 재정력지수와 재정자주도가 더 높아질 것이라 예상하기 때문인 것으로 판단된다. 또한 균특이양 사업 수가 작은 자치단체는 전환사업 보전 일몰에 찬성하였는데 이는 전환사업에 따른 보전규모가 작기 때문에 일몰을 적용하는 것이 재정적으로 유리하다고 판단하기 때문이다. 또한 인구소멸지역, 도시활력증진지역, 일반농산어촌지역, 성장촉진지역의 경우, 지역의 특성에 따라 재정분권 후 예상되는 재정 자율성은 다른 결과가 나타났다.

2. 재정의 책임성 측면

재정책임성 검토와 관련하여 1차 관련 자료 분석에서는 짧은 1단계 재정분권 시행기간 및 데이터 구축의 한계로 인해 재정책임성을 점검하는 다양한 항목 중 재정계획성 부분만을 제시할 수 있었다. 재정계획성을 위해 이월액 규모를 이양 전과 후를 비교한 결과 사례 지자체의 경우 이양 전보다 이양 후 이월액이 일부 감소하였음을 알 수 있었다.

다양한 재정 책임성을 측정하는 항목 중 관련 자료와 데이터에서 확인할 수 없었던 내용들을 공무원 인식조사에서 질문하고 분석한 결과는 다음과 같다. 인식조사 질문항목

중 지자체장 및 지방의회의 관심도 향상, 지방재정 대응력 증대(환경변화 대응), 재정건전성 제고(안정적 예산확보 및 예산낭비 방지), 지역주민의 만족도, 전환사업의 성과평가 항목을 재정의 책임성 측정항목으로 보았다.

먼저, '지자체장 및 지방의회의 관심도 향상' 항목의 경우 지자체장이나 지방의회의 관심도가 높을수록 예산확보가 용이하고 사업추진이 빠름에 따라 사업을 적극적으로 추진할 수 있고 결과적으로 사업이 당초 계획과 전망대로 실천될 가능성이 높다. 본 항목의 설문 결과 1(이전과 같음)~10(높아짐) 선택에서 이전과 같음에 가까운 1~4는 38.8%이고 대체로 높아지거나(6)~높아짐(10)으로 응답한 비율은 46.1%, 보통(5)이 14.3%로 나타났다. 즉 전환사업 담당 공무원들은 사업이 국고보조사업일 때보다 자체사업이 된 이후 지자체장이나 지방의회의 관심도가 높아질 것이라고 인식하고 있었다.

'지방재정의 대응력 증대(환경변화 대응)' 질문의 경우 대체로 이전과 같음(1~4)이 35.8%, 대체로 높아지거나 높아짐(6~10)이 42.7%, 보통(5)이 20.13%로 나타나서 환경변화에 대응한 지방재정의 대응력이 이양 전보다 좋아질 것이라고 보았다. '재정건전성 제고' 항목의 경우 대체로 이전과 같음(~4)이 43.1%로 나타났고, 대체로 높아짐(4~10)이 39.0%, 보통(5)이 16.9%로 나타나서 이양 전보다 비슷할 것이라고 응답한 비율이 높았다.

'주민만족도 제고' 여부를 묻는 질문에 대체로 주민만족도가 높아질 것이다와 일부 사업은 주민만족도가 높아질 것이다라고 응답한 비율이 39%, 이양 전과 같을 것이다가 50.3%로 나타났다. 또한 '전환사업의 성과평가 필요성'을 묻는 질문에는 필요하다가 59.3%, 필요하지 않다가 35.3%로 나타나서 국고보조사업이 자체사업이 됨에 따라 성과평가가 필요하고 이를 다음 해의 사업추진에 환류해야 한다는 의식이 더 높은 것으로 나타났다. 또한 의사결정나무 분석 결과, 재정력지수와 재정자주도가 높은 지방자치단체는 재정분권 이후 주민 만족도 역시 높아진 것으로 판단된다. 다만, 재정자주도와 재정력이 매우 좋은 지방자치단체의 경우에는 재정분권 후 오히려 주민 만족도가 낮아진 것으로 나타났다.

지자체 전환사업 담당 공무원들은 지방재정의 책임성을 측정하는 인식조사 질문들에 대해 보통(5)이라고 응답한 비율이 전반적으로 20% 가까운 것을 고려할 때, 지방재정의 건전성 제고 정도를 묻는 질문 외에는 이양 전과 비슷하다보다는 높아질 것이라고 응답한 비율이 높았다. 결국 국고보조사업의 지방 이양 즉 지자체의 자체사업이 되었을 때

재원만 동시에 이양된다면 지방재정의 책임성 확보가 더 양호한 환경인 것으로 나타났다.

지방자치단체 유형별로 재정분권 이후 재정 책임성을 분석한 결과, 자율성과 달리 책임성의 경우에는 일관성 있는 결론이 도출되지 않았다. 즉, 관심 변수에 따라 지방자치단체의 유형이 다르게 분류되었다. 이는 향후 2단계 재정분권 추진 시 재정 책임성과 관련하여 다양한 제도적인 보완 대책을 마련할 필요성이 있다는 것을 의미한다.

3. 사업의 적합성 측면

재정분권 1단계 전환사업이 지방사무로서 적합한가에 대해서는 선행연구와 관련 자료, 공무원 사전 인터뷰를 통해서도 파악할 수 없는 항목으로서 한계는 있지만 공무원 인식조사 결과를 100% 활용하였다. 인식조사에서 전환사업이 지방사무로서 적합하기를 묻는 질문은 2개 문항인데 하나는 39개 사업 각각에 대해 각 사업의 담당자가 1(국가사무)~10(지방사무) 등 10개 구간에 대해 체크하도록 한 것과, 다른 하나는 주관식 질문으로서 ‘특히 국고보조사업으로 다시 환원되어야 한다고 생각 하는 사업은?’이다.

먼저, 전환사업 담당자가 본인이 담당하는 사업에 대한 국가 또는 지방사무로서의 적합성을 묻는 질문에 국가사무(1~4)라고 50% 이상 답한 사업은 자치단체 직업능력개발 지원(고용부), 해양 및 수자원 관리(해수부), 수산물 안전검사체계 구축(해수부), 상수도시설 확충 및 관리(환경부), 생태하천 복원 사업(환경부), 폐기물 처리시설 확충(환경부) 등 총 6개 사업이었다. 이 중 특히 국고보조사업으로 다시 환원해야 할 사업을 묻는 주관식 질문에 가장 많이 답한 사업은 환경부의 상수도시설 확충 및 관리사업이었다. 또한 같은 질문에 다수가 제시한 사업은 소하천 정비사업(행안부)과 지방하천 정비사업(환경부)이었다. 특히 지방하천 정비사업의 국가사무로 환원되어야 하는 이유에 대해 전환사업 담당자들은 본 사업은 국민의 안전과 직접 연관된 재난·재해를 예방하는 업무로서 지방하천에 문제가 생기면 국가하천에도 영향을 미치기 때문으로 답변하였다. 상수도시설 확충 및 관리사업의 경우도 국가사업으로서 타당한 이유에 대해 주민의 삶과 직결되고 안전한 수돗물 공급은 국민의 보편적 권리이므로 지역별 편차가 우려된다는 답변을 하였다.

결과적으로 환경부의 상수도시설 확충 및 관리사업과 환경부의 지방하천 정비사업은 공히 국(주)민의 건강과 안전에 직결되는 사업인 만큼 국고보조사업으로의 환원을 고려해 볼 필요가 있다.



제5장

전환사업의 실행력 확보 방안

제1절 기본방향

제2절 지방재정의 자율성과 책임성 제고를
위한 제도 보완

제3절 전환사업의 적절성 제고



재정분권 전환사업의
실행력 확보방안

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제5장

전환사업의 실행력 확보 방안

제1절 기본방향

본 연구는 1, 2단계 재정분권 전환사업들이 지자체 자체사업으로 운영시 사업의본래 목적대로 실행력을 제고시킬 수 있는 방안 모색을 목적으로 한다. 2020년도부터 재정분권 1단계 전환사업들이 운영되고 있고, 2022년부터는 2단계 전환사업들이 지자체 자체사업으로 운영될 예정이다. 어떠한 제도나 계획을 초기에 면밀히 설계를 했다고 하더라도 실제 운영을 해보면 개선해야 할 문제점들이 드러나게 마련이다. 특히 재정분권 1, 2단계 전환사업들은 원칙적으로는 지방의 자체재원 100%로 운영이 되기에 지자체장의 의지에 따라서는 주민에게 수혜가 큰 사업은 확대할 수도, 반대로 주민을 위해 불요불급한 사업이지만 눈에 띄는 사업을 선호할 수도 있다. 이에 본 연구에서는 재정분권의 기본조건에 맞추어 분석한 결과를 바탕으로 향후 재정분권 1, 2단계 전환사업들의 지자체 자체사업으로서 실행력을 확보하기 위한 몇 가지 대안을 제시한다.

재정분권의 기본조건은 재정의 자율성과 책임성 및 효율성이고 이들이 실현되기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간에 하는 일과 이를 실질적으로 뒷받침해 주는 재정자원이 적정하게 배분되어야 한다. 즉, 중앙-지방간에 기능 및 사무배분과 자원배분이 선행적으로 정립되어야 한다. 만약 중앙-지방간에 사무배분이 체계적이지 못하게 이루어졌다면, 재정분권에 필수적인 전제가 잘못된 것이다. 즉, 기능 및 사무배분에 기초하는 합리적인 재정분권은 더 이상 진행될 수가 없고 중앙정부와 지방자치단체 간에 일과 돈의 미스 매치로 인해 문제와 갈등이 발생하게 된다. 그 결과 공공서비스가 비효율적으로 공급되어 국민의 복지가 감소하는 현상이 나타날 수 있다고 전술한 바 있다.

이에 본 연구에서는 이러한 세 가지 측면, 즉 재정의 자율성 특히 재정지출의 자율성, 책임성, 그리고 전환사업의 지방사무로서 적합성 분석을 위해 이론적 검토와 사전자료 및 공무원 사전 인터뷰, 공무원 인식조사 등을 실시하였다. 다양한 분석결과 단계별 재정

분권 추진시 그 실행력을 확보하기 위해 다음과 같이 기본방향을 제시한다.

먼저 전환사업을 자율적이지만 책임감을 가지고 추진하는 데에 있어서 제도적으로 걸림돌이 없는지를 검토하고 이에 대한 개선방안을 제시한다. 둘째, 국가가 수행해야 할 사업들을 지자체로 이양함에 따라 국민적 불편함을 초래하는 등 지방사무로서 부적합한 사업들을 살펴본 후 제시한다. 특히 관계부처 합동으로 발표한 '재정분권 추진방안'에서는 기능 조정과 관련하여 검토될 사항으로 국가최소보장적 사업은 국가책임을 강화하는 내용이 담겨있음에 따라 지자체의 여건 특히 재정적인 여건으로 인해 국민에게 직접적인 피해가 가는 사업여부에 주안점을 두고 검토한 결과를 제시한다.

제2절 지방재정의 자율성과 책임성 제고를 위한 제도 보완

1. 관련 법령의 개정

전환사업은 100% 자체사업으로서 시·도 자율계정사업은 시·도 조례에, 시·군·구 자율계정 사업은 시·군·구 조례에 적시하여 전환사업의 내용이나 대상, 시행방법 등이 해당 지역의 여건에 맞게 제정되어 추진될 수 있도록 자율성을 제고시킬 필요가 있다.

1단계 전환사업은 현재 2년 차 자체사업으로 운영 중에 있고 2022년에 재원보전금 일몰 예정이었으나 2026년까지 4년 연장하는 것이 확실시되고 있는 상황이다. 재원보전금이 유지되는 경우에는 2019년 기준 국고보조금 규모대로 보전을 해줌에 따라 현행 관련 법령이나 하위의 규칙대로 운영되는 것에 큰 이견이 없다. 그러나 2026년 이후에는 재정분권에 따른 이양사업들이 온전히 지방의 자체사업으로 100% 전환됨에 따라 중앙정부의 관련 법령이나 규칙들에서 전환사업과 관련된 내용은 삭제하는 것이 바람직하다. 즉, 법이나 시행령에서는 전환사업과 관련된 위임한다는 내용이 삭제되어야 하고, 하위의 본 사업과 관련된 시행규칙이나 매뉴얼, 편람 등이 존재해서는 안된다.

예를 들어 환경부의 폐기물 처리시설 사업은 현재 지방자치단체의 신규사업으로 편입되어 광역·기초의 부담비율을 논의하고 있다. 그러나 환경부에는 폐기물처리시설 설치업무 편람이 있으며 폐기물처리기본계획 수립, 입지선정, 폐기물처리시설 설치 승인, 주민지원기금 조성 등 매우 세부적인 내용과 절차대로 운영토록 하고 있다. 국토부의 산학연 유치지원센터 지원사업의 경우도 국토부 혁신도시 발전지원센터 설치 및 운영에 관한 규정에 센터의 설치, 구성, 사업, 사업계획서 제출, 사업평가 등에 대해 제시하고 있다.

결과적으로 보면 2019년 말에 이미 지방으로 이양되어 100% 자체사업이 되었음에도 불구하고 중앙정부의 규정은 그대로 남아있고 지자체는 자체사업임에도 해당 규정대로 사업계획 수립부터 평가까지 국고보조사업일 때와 마찬가지로 운영하고 있다는 문제가 있다. 따라서 상술한 바와 같이 일몰 연장된 2026년 이후에는 전환사업과 관련된 중앙정부의 법령과 규칙, 규정들을 모두 삭제하고 관련 내용은 지자체 조례에 담고 개정을 거듭하면서 자율적으로 운영할 수 있는 공간을 마련해 줄 필요가 있다.

2. 성과평가제도의 실질화

상술한 자율성 확대 방안과 함께 전환사업들에 대한 책임성을 확보하기 위해서는 사업의 사후 관리 즉, 성과평가가 병행되어야 할 것이다.

전환사업 담당공무원 인식조사에서 국고보조사업이 자체사업이 되면서 우려되는 점 중 사업관리 소홀 및 사업효과 파악이 불가능할 것이라고 약간 우려하거나 우려한 6~10 구간(10점 척도)에 응답한 비율이 29.6%로 적지않게 나타났다. 그 이유에 대해서는 컨트롤 타워 부재로 인한 예산집행사항 확인 등 우려, 사업관리소홀, 사업관리 어려움, 이양사업은 기존 균특사업에 비해 사후 평가가 다소 빈약 등으로 답하였다. 사업 이양 후 기타 우려가 예상되는 것은 무엇인가?라는 질문에서는 사업 진척률이 우려되고 시·군·구비율 전가로 재정악화가 우려된다고 시·군·구 담당자가 답하였다.

전반적으로 국고보조사업이 자체사업이 되면서 사업관리, 예산집행사항 즉 진척도 관리, 사후평가의 빈약, 현행 시·도비 보조율 유지 담보 불확실 등으로 정리할 수 있다. 특히 상술한 바와 같이 재정보조금 일몰 후 관련 법령이나 규칙 등이 제시되지 않게 되면 우려되는 점들이 가중될 수 있다.

실제로 공무원 인식조사에서 성과평가가 필요하다고 응답한 비율이 59.3%, 필요하지 않다는 비율이 35.3%로 나타나서 담당자 입장에서는 부담스러울 수 있는데도 59% 이상의 공무원이 성과평가가 필요하다고 응답한 것이다. 인식조사 전에 예상했던 것과 매우 다른 항목 중의 하나이었다.

성과평가가 필요한 이유에 대해 전환사업에 대한 지속적 관심과 관리가 필요해서(성과 평가마저 없어진다면 사업의 관리가 힘들어질 것 같음, 컨트롤타워 부재로 관리 필수 등)라고 적어낸 공무원이 가장 많았고, 평가 후 피드백 필요, 예산낭비 차단, 시·도의 시·군·구 부담 전가 등을 이유로 제시하였다.

성과평가 지표별로 살펴보면 현재 지방자치단체 전환사업 운영기준에는 4개의 지표가 제시되어 있는데 적정투자 여부, 보조율 준수 여부, 사업지침 준수여부, 집행실적 점검 등이다. 이들 성과지표의 적절성에 대한 공무원 인식조사 결과 이들 4개 지표 모두 60% 이상이 보통이거나 적절하다고 응답하였고, 35% 전후 비율로 개선이 필요하다 답한 것을

참고로 했을 때 성과지표는 소폭 보완될 필요가 있음을 알 수 있다. 특히 사업지침 준수여부 지표에 대해서는 무조건적인 중앙정부의 지침을 강요한다는 의견이 있음에 따라 개선이 필요하다.

공무원 인식조사 결과 등을 종합했을 때 성과평가와 관련해서 다음의 사항이 개선될 필요가 있다. 먼저 좀 더 구체적이고 객관적인 지표 제시가 필요하다. 둘째, 평가시 시·도나 시·군·구에 재량을 부여할 필요가 있다. 셋째, 단순한 집행실적에 대한 평가가 아니라 사업 추진결과 성과에 대한 평가가 필요하다. 전환사업의 평가는 일몰 후에는 지방재정법에 의한 주요재정사업 평가나 지방보조사업 평가로 대체할 필요가 있다.

제3절 전환사업의 적절성 제고

1. 전환사업으로서의 적절성 지속적 점검

국고보조사업이 지방으로 이양되었다가 다시 국고보조사업으로 환원된 사례가 있었는데 분권교부세 사업이었다. 2013년도에 포괄보조금 형식의 140개 분권교부세 사업이 지방으로 이양되었고 이 중 67개 사업이 복지사업이었다. 그러나 지방사무로 이양 후 복지사업 중 노인시설, 정신지체인시설, 장애인시설은 지방사무로서 적절치 않다는 의견이 강하게 대두되었다. 이유는 해당 3개 시설의 경우 입지 지역의 예산으로 운영되지만 실제로 시설에 입소하는 수혜자는 전국 각지에서 오기 때문에 지역주민이 혜택은 극히 일부이고 대부분 타지역의 주민이 혜택을 봄에 따라 지방사무로서 적합하지 않다는 이유였다. 따라서 다양한 논의 끝에 위의 3개 시설은 2015년도에 다시 국고보조사업으로 환원되었다.

재정분권 1단계 사업의 경우도 위의 경우 즉, 지방사무로 이양된 39개 세부사업(150개 부기사업)들 중 막상 지방에서 자체사업으로 운영을 해보니 지방사무로서 적합하지 않는 사업이 있을 가능성이 있다는 점이다.

앞서 정리한 재정분권 1단계 이양사업의 선정경과를 살펴보면 2018년 10월에 관계부처 합동 재정분권 추진방안이 발표되었고, 발표내용에는 지방세 확충과 연계하여 균형발전특별회계 보조사업 중심으로 2020년에 3.5조 원 내외 규모의 중앙정부 기능을 지방정부로 이양한다는 내용이 포함되어 있었다. 동시에 재정분권 추진방안에는 기능이양 추진을 위해 관계부처 기능조정 TF를 구성하여 운영한다는 내용 또한 포함되어있었다는 것이다. 즉, 기능조정 TF를 가동하기도 전에 이미 균특 보조사업을 중심으로 이양된다는 사업의 이양범위가 정해져 있었다는 것이다.

이후 국가균형특별회계 사업 중에서 시·도 자율계정사업과 시·군·구 자율계정사업의 일부를 이양하기로 결정하고 일부 사회서비스 사업을 제외한 후 지방사무로서의 사업 각 각에 대한 지방사무로서의 적절성 검토는 없이 팩키지로 이양되었다. 물론 지역에서 시행하기에 적합한 자율계정 사업들이었으므로 대부분은 지방사무로서 적합하다고 할 수 있다. 그러나 지자체에서 많이 제기하는 예산규모가 너무 큰 사업이다라는 것이 문제는 될 수 없으나 사업의 성격상 국민의 안전이나 기본권과 직결되는 사업이라면 접근이 달라진

다고 할 수 있다.

따라서 향후 이양완료된 1단계 재정분권 39개 세부사업과 2022년부터 지방사무로 시행될 40개의 2단계 1차 사업을 바탕으로 지방사무로서의 적합성을 지속적으로 점검하고 의견수렴을 할 필요가 있다. 특히 민선이라는 지자체장의 특성상 지자체에 따라서는 눈에 띄는 성과만을 위해 중요필수 사업임에도 불구하고 줄이거나 폐지하려는 경우가 있을 수 있다라는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 이러한 가능성은 공무원 인식조사에서 전환사업 담당자들도 우려를 표한 사업이 드러남에 따라 행정안전부는 1, 2단계 재정분권 전환사업과 향후 진행될 3단계 전환사업 모두를 대상으로 지속적인 지방사무로서의 적합성 검토를 해나가야 할 것이다.

2. 중앙정부와의 협력·보완 사업 검토

재정분권 1단계 전환사업은 2020년과 2021년 상반기 정도(2021년 9월 기준)의 짧은 운영기간이었지만 지방사무로서 적합하지 않은 사업이 있는지를 조사했고 일부 사업이 있었다. 39개 세부사업 중 지방사무보다는 국가사무로서 적합하다고 조사된 사업이 6개 정도였고, 이 중 막연히 예산규모가 커서 지방사무가 아닌 것 같다가 아닌 관심을 기울여야 하는 이유의 사업이 2개이다. 상수도 시설 확충 및 관리 사업과 지방하천 정비사업인데 이들 사업은 국민의 생명과 안전에 직접적인 영향을 미치는 내용의 사업이므로 지방사무로서의 적합성 여부를 지속적으로 고려할 필요가 있다. 그리고 두 사업의 경우 향후 관련 부처와 협력·보완할 대상이라고 판단되는데 구체적으로는 다음과 같다.

상수도시설 확충 및 관리사업은 환경부 자본사업으로서 관련법령은 수도법 소관 사업이고 상위사업은 상수도 관리이다. 사업목적은 농어촌, 도서지역 등 낙후지역에 상수도 서비스를 확대하여 주민들의 삶의 질 개선하는 것이고, 사업내용은 강변여과수개발, 고도정수처리시설, 농어촌생활용수개발, 도서지역 식수원개발 등이다. 본 사업의 내역사업 중 농어촌생활용수개발, 소규모수도시설개발, 식수전용저수지확충, 상수원보호구역주민지원이 금번에 이양되었다. 본 사업에 대한 공무원 인식조사 결과 국가사무라는 비율이 54%,

지방사무라는 비율은 34%로 나타났다.

특히 국가사무라는 이유가 매우 중요한데 안전한 수돗물 공급은 국민의 보편적인 권리, 시민의 삶과 직결, 지역별 편차가 우려, 지방사무로 전환될 경우 상수도시설 투입비용이 현저히 줄어들 가능성이 있음, 먹는 물은 전기와 같은 공공재로 국가가 주도적으로 관리가 필요하다.

시·도별 상수도 확충 및 관리사업의 예산규모를 살펴보면 전남이 1,165억 원으로 가장 많았고, 다음이 충남(744억 원), 경북(739억 원), 경남(624억 원)의 순으로 많았다. 반면 특광역시인 경우 인천(595억 원)을 제외하면 0원이거나 50억 원 미만이었다. 재정력이 좋지 않은 지역일수록 본 사업의 수요가 많은 것으로 나타남에 따라 담당공무원들이 우려하는 바와 같이 상수도시설 투입비용이 현저히 줄어들고 지역별 편차가 심해지는 것은 현실이 될 수 있는 가능성이 높아질 것이다. 따라서 결국에는 관련 지자체 주민의 기본권인 먹는 물의 침해가 발생, 주민의 건강과 생명이 위태로워질 수 있다는 점이다. 따라서 본 사업은 향후 환경부와의 지방사무로서의 적합성을 점검할 필요가 있다.

지방하천 정비사업은 국토부 자본사업으로서 관련법령은 하천법이고 상위사업은 하천 정비사업이며 국가하천과 지방하천으로 나뉘어서 관리된다. 사업목적은 홍수예방 뿐만 아니라 하천 환경개선 등 하천별 특성을 고려한 하천관리의 효율화 도모 및 재해로부터 안전한 국토보존을 위함이다. 사업내용은 치수, 이수, 환경, 문화 등을 종합적으로 고려한 하천정비를 추진하는 것이다. 특히 추진배경이 매우 중요한데 우리나라는 기상학적으로 여름철에는 몬순 계절풍의 영향으로 폭우를 동반하는 태풍이 자주 내습하고 집중호우도 빈번히 발생함에 따라 하천을 홍수에 강하면서도 맑은 물과 수려한 경과, 생태계가 살아있는 건강한 하천으로 되살리기 위해 추진하게 되었다.

본 사업의 경우도 지방사무로 적합한지 지속적인 관심과 점검이 필요한 사업으로서 그 이유는 지방하천 정비사업이 막연히 하천을 맑게 관리하는 사업내용이 아닌 상술한 바와 같은 재난·재해 예방사업으로서 국민의 안전 및 재산보호와 직접 연관되어 있다는 것이다. 특히 사업 담당자들은 본 사업에 대해 전환사업으로 이양 후 우려되는 점 중 행정비용 증대되는 사업이고 하천정비사업의 경우 예산 우선순위에서 밀려 정비가 지연되는 점이 우려된다고 의견을 제시하였다. 또한 전환사업으로 이양 후 사업관리가 소홀해지고

사업효과 파악이 불가능하여 본 사업도 예산을 줄여서 재해·재난에 취약해질 수 있다는 것이다.

지방하천 정비사업의 시·도별 예산규모를 살펴보면 경북이 902억 원으로 가장 많았고, 다음이 경남(849억 원), 경기(736억 원), 전남(714억 원), 전북(625억 원) 순으로 많았다. 특광역시의 경우 서울이 0원이고 그 외 대구(125억 원)를 제외한 곳은 68억 원~35억 원 사이였다. 본 사업 또한 재정력이 좋지 않을수록 사업수요가 많음에 따라 예산 우선순위에 서 밀려 정비가 지연된다면 주민의 안전에 큰 위협이 갈 수 있다. 특히 사업내용이 태풍과 집중호우에 대비한 재해관리라는 점에서 향후 국토부와 본사업에 대한 지방사무로서의 적합성에 대해 협력·보완해나갈 필요가 있겠다.

참고문헌

- 국회미래연구원. (2020). 「초고령사회의 재정분권」.
- 임성일·이효. (2014). 「지방자치단체의 세계잉여금에 관한 연구」. 국회의정연구.
- 임성일. (2003). 우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 자원배분체계의 재구축. 「한국지방재정논집」, 8(2) : 1-31.
- _____. (2015). 「지방재정의 현실과 한 단계 높은 재정분권의 모색」, 「중앙·지방정부간 재정관계의 새로운 정립」. 지방자치 20주년 기념 서울 지방분권 국제포럼 발표 논문. 서울시 : 서울신문.
- _____. (2017a). 「우리나라의 지방재정분권 상태에 관한 연구」. 한국지방세연구원.
- _____. (2017b). 「지방재정의 책임성 제고 방안」. 한국조세재정연구원.
- _____. (2019a). 「지방재정의 자주권 강화 방향과 과제」. 한국지방재정학회 하계세미나 종합토론 발표문.
- _____. (2019b). 「수평적 재정균등화(Horizontal Fiscal Equalization) 제도의 도입에 관한 연구」. 한국지방세연구원.
- 국회예산정책처. (2020). 「대한민국 재정, 2020」.
- 대한민국 정부. (2020). 「2020-2024년 국가재정운용계획」.
- 자치분권위원회. (2018). 「자치분권 종합계획(안)」.
- 행정안전부. (2020). 「2020년 지방자치단체 통합재정 개요」.
- Ebel, R. and S. Yilmaz. (2003). *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*. in *Public Finance in Developing and Transitional Countries*, edited by J. Martinez-Vazquez and J. Allen.
- IMF. (2014). *Update on the Fiscal Transparency Initiative*.
- Joumard, I and P. M. Kongsrud. (2003). *Fiscal Relations across Government Levels*.

- OECD, ECO/WKP(2003)29.
- Liu, L, and Webb. (2011). *Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline*. Policy Research working paper(5587), The World Bank.
- Martinez-Vazquez. (2007). *Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization. International Studies Program, Working Paper 07-09*, Andrew Young School of Public Studies, Georgia State University.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York : McGraw Hill.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, New York : Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Oates, W. E. (2008). On the Evolution of Fiscal Federalism : Theory and Institutions. *National Tax Journal*, Vol. LXI, No. 2, June.
- OECD. (2006). Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. *Working Paper*, No. 2.
- OECD. (2014). *Fiscal Federalism 2014*.
- OECD(Dorothee Allain-Dupre). (2018). *Assigning Responsibilities across Levels of Government*. Sep. No. 24.
- OECD. (2019). *Fiscal Challenges and Inclusive Growth in Ageing Societies*. Sep. No. 27.
- OECD. (2020). Asymmetric Decentralization : Trends, Challenges and Policy Implications. *OECD Regional Development Papers*, No. 10.
- Shah, A. (2014). *Responsibility with Accountability: A FAIR Governance Framework for Performance Accountability of Local Governments*. Vol 32.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, 64.
- Yilmaz, S. et. al. (2008). *Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance*. The World Bank, July.
- 池上岳彦 編. (2015). 「現代財政学を学ぶ」. 有斐閣.
- 神野直彦 外. (2014). 「日本の地方財政」. 有斐閣.

부록

[부록1] 분야별, 사업별, 지자체별 전환사업 현황

1. 전환사업 전체 현황

1) 시도 자율계정 이양 사업 현황

〈표 1〉 시도 자율계정 이양 사업 현황

(단위 : 개, 억 원)

부처	세부사업명	내역사업	시행지자체	총사업
고용부	자치단체직업능력개발지원	직업능력개발훈련비 훈련수당 등	제주(1개 사업, 2.0억 원)	총 1개 사업 2.0억 원
국토부	대중교통지원	화물차 공영차고지 건설등	대구(1개 사업, 4.0억 원), 인천(1개 사업, 70.0억 원), 경기(1개 사업, 35.0억 원), 강원(5개 사업, 129.1억 원), 충북(4개 사업, 87.7억 원), 충남(5개 사업, 34.2억 원), 전북(6개 사업, 114.0억 원), 전남(6개 사업, 316.8억 원), 경북(3개 사업, 43.3억 원), 경남(7개 사업, 138.0억 원)	총 39개 사업 972.2억 원
	지역거점조성지원	혁신도시산학연유치 지원센터	부산(1개 사업, 1.2억 원), 대구(1개 사업, 0.4억 원), 광주(1개 사업, 1.0억 원), 강원(1개 사업, 2.8억 원), 충북(1개 사업, 2.0억 원), 충남(0개 사업, 9.7억 원), 전북(1개 사업, 0.5억 원), 전남(1개 사업, 2.4억 원), 경북(1개 사업, 4.8억 원), 경남(1개 사업, 1.0억 원)	총 9개 사업 25.8억 원
	지방하천정비	지방하천정비	부산(8개 사업, 68.0억 원), 대구(13개 사업, 125.0억 원), 인천(4개 사업, 36.0억 원), 광주(6개 사업, 55.0억 원),	총 405개 사업 5,697.0억 원

부처	세부사업명	내역사업	시행지자체	총사업
			대전(8개 사업, 35.0억 원), 울산(6개 사업, 59.0억 원), 세종(8개 사업, 58.0억 원), 경기(56개 사업, 736.0억 원), 강원(32개 사업, 441.0억 원), 충북(31개 사업, 363.0억 원), 충남(42개 사업, 534.0억 원), 전북(49개 사업, 625.0억 원), 전남(38개 사업, 714.0억 원), 경북(58개 사업, 902.0억 원), 경남(44개 사업, 849.0억 원), 제주(2개 사업, 97.0억 원)	
	제주국제자유도시기 반시설지원	제주국제자유도시기 반시설지원	제주(2개사업, 56.0억 원),	총 2개 사업 56.0억 원
농식품부	농촌자원복합산업화 지원	농촌체험관광지원등	부산(1개 사업, 2.4억 원), 대구(2개 사업, 5.0억 원), 광주(1개 사업, 1.1억 원), 대전(2개 사업, 3.1억 원), 세종(4개 사업, 17.9억 원), 경기(11개 사업, 49.3억 원), 강원(22개 사업, 60.2억 원), 충북(13개 사업, 39.9억 원), 충남(50개 사업, 189.3억 원), 전북(145개 사업, 446.0억 원), 전남(38개 사업, 154.1억 원), 경북(35개 사업, 127.2억 원), 경남(35개 사업, 134.0억 원), 제주(19개 사업, 38.0억 원)	총 378개 사업 1,267.5억 원
	농업기반정비	발기반정비등	부산(3개 사업, 7.2억 원), 대구(1개 사업, 16.6억 원), 인천(2개 사업, 19.0억 원), 세종(1개 사업, 10.0억 원), 경기(5개 사업, 85.7억 원), 강원(10개 사업, 101.8억 원), 충북(28개 사업, 141.7억 원), 충남(20개 사업, 81.4억 원), 전북(23개 사업, 246.0억 원), 전남(114개 사업, 533.7억 원), 경북(26개 사업, 117.5억 원), 경남(72개 사업, 260.0억 원), 제주(19개 사업, 168.0억 원)	총 324개 사업 1,788.5억 원
	지역전략식품산업	향토산업육성등	부산(2개 사업, 10.5억 원),	총 48개 사업

부처	세부사업명	내역사업	시행지자체	총사업
	육성		경기(3개 사업, 13.0억 원), 강원(5개 사업, 20.0억 원), 충북(4개 사업, 10.6억 원), 충남(8개 사업, 27.3억 원), 전북(9개 사업, 48.0억 원), 전남(2개 사업, 33.1억 원), 경북(9개 사업, 25.5억 원), 경남(4개 사업, 18.0억 원), 제주(2개 사업, 15.0억 원)	221.1억 원
	반려동물산업육성	반려동물자원센터설치지원 등	서울(1개 사업, 0.9억 원), 부산(1개 사업, 6.3억 원), 대전(3개 사업, 17.1억 원), 강원(2개 사업, 18.0억 원), 충북(1개 사업, 0.3억 원), 충남(0개 사업, 6.0억 원), 전북(2개 사업, 11.0억 원), 전남(2개 사업, 12.3억 원), 경북(1개 사업, 5.1억 원), 경남(2개 사업, 23.0억 원), 제주(1개 사업, 0.3억 원)	총 16개 사업 100.3억 원
농진청	지역농촌지도사업활성화지원	지역활력화작목기반 조성, 농업전문인력 양성	부산(0개 사업, 27.9억 원), 인천(2개 사업, 34.2억 원), 광주(3개 사업, 24.3억 원), 대전(3개 사업, 4.5억 원), 울산(1개 사업, 0.4억 원), 경기(24개 사업, 56.8억 원), 강원(48개 사업, 82.4억 원), 충북(41개 사업, 72.4억 원), 충남(37개 사업, 63.5억 원), 전북(50개 사업, 111.0억 원), 전남(38개 사업, 89.5억 원), 경북(28개 사업, 118.7억 원), 경남(35개 사업, 66.0억 원), 제주(4개 사업, 42.0억 원)	총 314개 사업 793.6억 원
문체부	문화시설확충및운영	공립미술관,역사전통문화도시조성,복합문화	서울(5개 사업, 60.6억 원), 부산(10개 사업, 186.0억 원), 대구(6개 사업, 96.0억 원), 인천(6개 사업, 41.0억 원), 광주(4개 사업, 78.3억 원), 대전(1개 사업, 21.4억 원), 울산(3개 사업, 72.0억 원), 세종(2개 사업, 18.8억 원), 경기(15개 사업, 226.5억 원),	총 157개 사업 1,967.5억 원

부처	세부사업명	내역사업	시행지자체	총사업
			강원(10개 사업, 152.2억 원), 충북(4개 사업, 79.5억 원), 충남(21개 사업, 144.9억 원), 전북(15개 사업, 216.0억 원), 전남(14개 사업, 206.0억 원), 경북(19개 사업, 206.4억 원), 경남(12개 사업, 98.0억 원), 제주(10개 사업, 64.0억 원)	
	관광자원개발	관광지개발등	서울(1개 사업, 1.1억 원), 부산(6개 사업, 155.6억 원), 대구(6개 사업, 65.4억 원), 인천(2개 사업, 5.0억 원), 광주(2개 사업, 5.4억 원), 대전(3개 사업, 17.8억 원), 울산(2개 사업, 2.0억 원), 세종(2개 사업, 1.5억 원), 경기(55개 사업, 102.2억 원), 강원(56개 사업, 105.8억 원), 충북(13개 사업, 88.2억 원), 충남(43개 사업, 238.4억 원), 전북(65개 사업, 297.0억 원), 전남(135개 사업, 663.6억 원), 경북(81개 사업, 431.3억 원), 경남(36개 사업, 380.0억 원), 제주(11개 사업, 166.0억 원)	총 519개 사업 2,726.3억 원
	지방문화산업기반 조성	지역영상미디어센 터등	대구(1개 사업, 8.0억 원), 인천(1개 사업, 5.0억 원), 광주(1개 사업, 7.0억 원), 경기(1개 사업, 10.2억 원), 강원(3개 사업, 7.2억 원), 충북(1개 사업, 3.3억 원), 전남(6개 사업, 25.7억 원), 경북(3개 사업, 5.0억 원), 경남(1개 사업, 8.0억 원), 제주(3개 사업, 16.0억 원)	총 21개 사업 95.4억 원
	지역문화행사지원	비엔날레지원, 종교 문화행사지원등	서울(2개 사업, 10.0억 원), 부산(6개 사업, 38.0억 원), 대구(11개 사업, 28.5억 원), 광주(4개 사업, 15.3억 원), 울산(2개 사업, 3.3억 원), 강원(4개 사업, 4.0억 원), 충북(2개 사업, 9.0억 원), 충남(3개 사업, 25.5억 원),	총 41개 사업 168.3억 원

부처	세부사업명	내역사업	시행지자체	총사업
			전남(1개 사업, 3.0억 원), 경북(6개 사업, 31.7억 원)	
문화재청	문화유산관광자원개발	지역문화유산개발	서울(1개 사업, 6.6억 원), 부산(1개 사업, 35.0억 원), 광주(1개 사업, 26.5억 원), 경기(3개 사업, 21.8억 원), 강원(3개 사업, 20.0억 원), 충북(2개 사업, 4.5억 원), 충남(11개 사업, 79.4억 원), 전북(2개 사업, 28.0억 원), 전남(2개 사업, 13.0억 원), 경북(3개 사업, 7.7억 원), 경남(2개 사업, 3.0억 원)	총 31개 사업 245.5억 원
	산림경영자원육성	임산물수출촉진등	부산(1개 사업, 5.7억 원), 대구(2개 사업, 12.8억 원), 경기(2개 사업, 19.0억 원), 강원(8개 사업, 23.7억 원), 충남(4개 사업, 21.8억 원), 전북(3개 사업, 11.0억 원), 전남(24개 사업, 34.1억 원), 경북(3개 사업, 18.5억 원), 경남(15개 사업, 28.0억 원), 제주(5개 사업, 6.0억 원)	총 67개 사업 180.5억 원
산림청	산림휴양녹색공간조성	숲길조성·관리, 산림레포츠시설조성등	서울(4개 사업, 32.0억 원), 부산(3개 사업, 69.6억 원), 대구(5개 사업, 34.2억 원), 인천(6개 사업, 22.0억 원), 광주(9개 사업, 59.3억 원), 대전(6개 사업, 72.0억 원), 울산(3개 사업, 27.0억 원), 세종(2개 사업, 8.6억 원), 경기(56개 사업, 88.1억 원), 강원(47개 사업, 73.1억 원), 충북(29개 사업, 109.0억 원), 충남(64개 사업, 150.7억 원), 전북(35개 사업, 195.0억 원), 전남(148개 사업, 287.8억 원), 경북(72개 사업, 243.7억 원), 경남(76개 사업, 314.0억 원), 제주(14개 사업, 43.0억 원)	총 579개 사업 1,829.0억 원
	임도시설	작업임도, 구조개량, 유지보수 등	부산(1개 사업, 7.0억 원), 대구(1개 사업, 6.7억 원),	총 142개 사업 879.0억 원

부처	세부사업명	내역사업	시행지자체	총사업
			인천(1개 사업, 2.7억 원), 광주(1개 사업, 0.4억 원), 대전(1개 사업, 7.8억 원), 울산(1개 사업, 12.0억 원), 세종(1개 사업, 6.2억 원), 경기(10개 사업, 52.0억 원), 강원(15개 사업, 89.7억 원), 충북(12개 사업, 67.3억 원), 충남(14개 사업, 78.3억 원), 전북(14개 사업, 92.0억 원), 전남(23개 사업, 160.4억 원), 경북(24개 사업, 192.6억 원), 경남(20개 사업, 97.0억 원), 제주(3개 사업, 7.0억 원)	
산업부	지역특성화산업육성	지역산업마케팅지원 등	부산(8개 사업, 133.3억 원), 대구(18개 사업, 125.9억 원), 인천(2개 사업, 18.0억 원), 광주(13개 사업, 52.1억 원), 대전(7개 사업, 201.0억 원), 울산(1개 사업, 10.0억 원), 세종(1개 사업, 1.8억 원), 경기(3개 사업, 9.9억 원), 강원(2개 사업, 18.0억 원), 충북(11개 사업, 97.6억 원), 충남(5개 사업, 17.2억 원), 전북(37개 사업, 276.0억 원), 전남(17개 사업, 198.9억 원), 경북(3개 사업, 30.5억 원), 경남(6개 사업, 40.0억 원), 제주(2개 사업, 6.0억 원)	총 136개 사업 1,236.2억 원
여가부	청소년시설확충	청소년시설 확충	서울(3개 사업, 25.0억 원), 부산(8개 사업, 49.4억 원), 대구(5개 사업, 69.4억 원), 인천(1개 사업, 10.0억 원), 광주(3개 사업, 22.0억 원), 대전(3개 사업, 10.0억 원), 세종(2개 사업, 48.5억 원), 경기(12개 사업, 103.6억 원), 강원(6개 사업, 73.5억 원), 충북(4개 사업, 23.9억 원), 충남(4개 사업, 14.0억 원), 전북(5개 사업, 31.0억 원), 전남(5개 사업, 65.2억 원),	총 93개 사업 782.5억 원

부처	세부사업명	내역사업	시행지자체	총사업
			경북(10개 사업, 122.1억 원), 경남(8개 사업, 84.0억 원), 제주(14개 사업, 31.0억 원)	
중기부	전통시장및중소유통 물류기반조성	전통시장시설현대 화등	서울(21개 사업, 95.7억 원), 부산(14개 사업, 109.9억 원), 대구(16개 사업, 45.0억 원), 인천(4개 사업, 20.0억 원), 광주(1개 사업, 28.4억 원), 대전(32개 사업, 22.2억 원), 울산(2개 사업, 47.0억 원), 경기(6개 사업, 36.8억 원), 강원(49개 사업, 239.1억 원), 충북(14개 사업, 30.1억 원), 충남(23개 사업, 32.3억 원), 전북(10개 사업, 32.0억 원), 전남(29개 사업, 84.6억 원), 경북(21개 사업, 66.8억 원), 경남(79개 사업, 50.0억 원), 제주(35개 사업, 55.0억 원)	총 356개 사업 995.0억 원
해수부	어촌자원복합산업화 지원	어촌체험관광지원등	부산(4개 사업, 34.6억 원), 강원(3개 사업, 16.2억 원), 충북(2개 사업, 14.2억 원), 충남(4개 사업, 22.9억 원), 전북(4개 사업, 35.0억 원), 전남(25개 사업, 119.3억 원), 경북(5개 사업, 18.2억 원), 경남(6개 사업, 22.0억 원), 제주(6개 사업, 107.0억 원)	총 59개 사업 389.4억 원
	어업기반정비	지방어항 등	부산(7개 사업, 47.2억 원), 인천(9개 사업, 79.0억 원), 울산(6개 사업, 18.0억 원), 경기(4개 사업, 37.7억 원), 강원(30개 사업, 116.9억 원), 충북(4개 사업, 18.1억 원), 충남(31개 사업, 149.5억 원), 전북(19개 사업, 80.0억 원), 전남(107개 사업, 383.7억 원), 경북(30개 사업, 95.4억 원), 경남(53개 사업, 205.0억 원), 제주(16개 사업, 242.0억 원)	총 316개 사업 1,472.4억 원
	해양및수자원관리	연안정비 등	부산(1개 사업, 29.7억 원), 울산(1개 사업, 0.9억 원),	총 108개 사업 690.4억 원

부처	세부사업명	내역사업	시행지자체	총사업
			경기(4개 사업, 35.2억 원), 강원(8개 사업, 68.5억 원), 충남(14개 사업, 87.6억 원), 전북(6개 사업, 17.0억 원), 전남(31개 사업, 182.6억 원), 경북(15개 사업, 124.9억 원), 경남(20개 사업, 102.0억 원), 제주(8개 사업, 42.0억 원)	
	수산물가공산업육성	수산물산지가공시설 등	강원(3개 사업, 6.6억 원), 충남(4개 사업, 14.9억 원), 전북(4개 사업, 38.0억 원), 전남(11개 사업, 98.6억 원), 경북(1개 사업, 7.3억 원), 경남(3개 사업, 9.0억 원), 제주(1개 사업, 2.0억 원)	총 27개 사업 176.3억 원
	수산물안전검사체계 구축	수산물분석장비 구축 및 운영	부산(1개 사업, 1.5억 원), 인천(1개 사업, 0.4억 원), 경기(1개 사업, 0.1억 원), 충북(1개 사업, 0.8억 원), 충남(2개 사업, 4.0억 원), 전북(1개 사업, 0.5억 원), 전남(2개 사업, 2.5억 원), 경북(1개 사업, 0.9억 원), 경남(1개 사업, 1.0억 원), 제주(1개 사업, 2.0억 원)	총 12개 사업 13.7억 원
환경부	상수도시설 확충 및 관리	농어촌생활용수개발, 소규모수도시설 개량 등	인천(1개 사업, 595.0억 원), 광주(0개 사업, 40.1억 원), 대전(0개 사업, 50.0억 원), 울산(1개 사업, 3.0억 원), 세종(8개 사업, 115.5억 원), 경기(15개 사업, 522.0억 원), 강원(34개 사업, 395.7억 원), 충북(26개 사업, 182.4억 원), 충남(61개 사업, 743.6억 원), 전북(34개 사업, 283.0억 원), 전남(76개 사업, 1,165.0억 원), 경북(56개 사업, 739.3억 원), 경남(54개 사업, 624.0억 원), 제주(3개 사업, 138.0억 원)	총 369개 사업 5,596.6억 원
	자연환경보전및관리	자연환경보전이용시설 설치, 산업단지완충녹지	대구(1개 사업, 1.0억 원), 인천(2개 사업, 11.0억 원), 울산(2개 사업, 77.0억 원),	총 103개 사업 586.0억 원

부처	세부사업명	내역사업	시행지자체	총사업
			경기(4개 사업, 15.6억 원), 강원(4개 사업, 33.8억 원), 충북(4개 사업, 18.2억 원), 충남(5개 사업, 40.2억 원), 전북(32개 사업, 79.0억 원), 전남(18개 사업, 95.2억 원), 경북(10개 사업, 58.0억 원), 경남(7개 사업, 46.0억 원), 제주(14개 사업, 111.0억 원)	
	생태하천복원사업	생태하천복원	대구(1개 사업, 7.1억 원), 인천(1개 사업, 10.0억 원), 세종(1개 사업, 10.0억 원), 경기(8개 사업, 143.0억 원), 강원(4개 사업, 100.4억 원), 충북(4개 사업, 30.8억 원), 충남(9개 사업, 100.5억 원), 전북(9개 사업, 145.0억 원), 전남(12개 사업, 147.8억 원), 경북(10개 사업, 94.8억 원), 경남(12개 사업, 129.0억 원)	총 71개 사업 918.2억 원
	지방산업단지공업용 수도건설지원	지방산업단지공업용 수도건설	경기(2개 사업, 0.0억 원), 강원(2개 사업, 63.7억 원), 충북(10개 사업, 128.7억 원), 충남(2개 사업, 24.6억 원), 전북(2개 사업, 34.0억 원), 전남(1개 사업, 25.0억 원), 경북(4개 사업, 58.0억 원), 경남(1개 사업, 35.0억 원)	총 24개 사업 369.0억 원
	폐기물처리시설확충	생활쓰레기수거, 폐 비닐수거지원 등	제주(5개 사업, 19.0억 원)	총 5개 사업 19.0억 원
소 계			총 4,772개 사업, 32,259.9억 원	

2) 시·군·구 자율계정 이양 사업 현황

〈표 2〉 시·군·구 자율계정 이양 사업 현황

(단위: 개, 억 원)

부처	세부사업명	내역사업	시행지자체	총사업
국토부	도시활력증진지역 개발	도시생활환경개선, 지역역량강화	서울 서대문구(1), 서울 강서구(1), 부산 중구(1), 부산 서구(2), 부산 동구(2), 부산 부산진구(2), 부산 동래구(1), 부산 북구(1), 부산 금정구(2), 부산 사상구(2), 대구 중구(2), 대구 동구(2), 대구 서구(1), 대구 남구(2), 대구 북구(2), 대구 수성구(3), 대구 달서구(3), 대구 달성군(4), 인천 동구(1), 인천 연수구(1), 인천 서구(2), 광주 동구(2), 광주 서구(1), 광주 남구(3), 광주 북구(2), 광주 광산구(8), 대전 동구(1), 대전 중구(1), 대전 유성구(1), 울산 중구(1), 울산 남구(1), 울산 울주군(1), 경기 수원시(2), 경기 성남시(1), 경기 안산시(1), 경기 안양시(2), 경기 남양주시(1), 경기 화성시(3), 경기 평택시(1), 경기 오산시(1), 경기 의왕시(1), 강원 원주시(1), 강원 속초시(2), 강원 삼척시(1), 충북 청주시(1), 충북 제천시(1), 충남 천안시(3), 충남 당진시(1), 전북 전주시(4), 전북 익산시(1), 전북 정읍시(2), 전북 남원시(1), 전남 순천시(2), 전남 광양시(1), 경북 포항시(4), 경북 김천시(1), 경북 영주시(1), 경북 영천시(1), 경남 창원시(3), 경남 김해시(1), 경남 거제시(1), 제주 제주시(3), 제주 서귀포시(1)	총 110개 사업 1,119.8억 원
농식품부	일반농산어촌개발	마을만들기, 기초생활인프라, 농촌다움 복원	세종 본청(7), 경기 용인시(2), 경기 남양주시(2), 경기 평택시(10), 경기 광주시(3), 경기 이천시(4), 경기 안성시(6), 경기 여주시(10), 경기 양평군(11), 경기 가평군(1), 강원 원주시(9), 강원 강릉시(6),	총 1,308개 사업 9,050.9억 원

부처	세부사업명	내역사업	시행지자체	총사업
			강원 삼척시(9), 강원 홍천군(12), 강원 횡성군(6), 강원 영월군(16), 강원 평창군(11), 강원 정선군(14), 강원 양양군(8), 충북 청주시(12), 충북 충주시(16), 충북 제천시(10), 충북 보은군(11), 충북 옥천군(11), 충북 영동군(15), 충북 증평군(12), 충북 진천군(11), 충북 괴산군(8), 충북 음성군(12), 충북 단양군(9), 충남 천안시(11), 충남 공주시(15), 충남 보령시(10), 충남 아산시(15), 충남 서산시(5), 충남 논산시(11), 충남 계룡시(4), 충남 당진시(7), 충남 금산군(13), 충남 부여군(16), 충남 서천군(15), 충남 청양군(9), 충남 홍성군(10), 충남 예산군(10), 충남 태안군(8), 전북 군산시(4), 전북 익산시(10), 전북 정읍시(8), 전북 남원시(27), 전북 김제시(8), 전북 완주군(4), 전북 진안군(13), 전북 무주군(7), 전북 장수군(23), 전북 임실군(6), 전북 순창군(23), 전북 고창군(10), 전북 부안군(10), 전남 여수시(3), 전남 순천시(5), 전남 나주시(16), 전남 광양시(15), 전남 담양군(8), 전남 곡성군(19), 전남 구례군(2), 전남 고흥군(14), 전남 보성군(13), 전남 화순군(9), 전남 장흥군(10), 전남 강진군(14), 전남 해남군(16), 전남 영암군(20), 전남 무안군(20), 전남 함평군(19), 전남 영광군(14), 전남 장성군(17), 전남 완도군(9), 전남 진도군(6), 전남 신안군(10), 경북 포항시(1), 경북 경주시(3), 경북 안동시(7), 경북 구미시(4), 경북 영주시(15), 경북 영천시(8), 경북 상주시(9), 경북 문경시(13), 경북 경산시(17), 경북 군위군(12), 경북 의성군(13), 경북 청송군(11), 경북 영양군(6), 경북 영덕군(8), 경북 청도군(8), 경북 고령군(7), 경북 성주군(9), 경북 칠곡군(22), 경북 예천군(13),	

부처	세부사업명	내역사업	시행지자체	총사업
			경북 봉화군(11), 경북 울진군(6), 경북 울릉군(2), 경남 창원시(5), 경남 진주시(3), 경남 통영시(3), 경남 사천시(18), 경남 김해시(8), 경남 밀양시(22), 경남 거제시(9), 경남 양산시(9), 경남 의령군(17), 경남 함안군(17), 경남 창녕군(17), 경남 고성군(17), 경남 남해군(7), 경남 하동군(16), 경남 산청군(15), 경남 함양군(18), 경남 거창군(7), 경남 합천군(19), 제주 제주시(18), 제주 서귀포시(13)	
농식품부	지역행복생활권 협력사업	연계협력사업 및 취약지역개선 등	-	총0개 사업 420.4억 원
행안부	소하천정비	연계협력사업 및 취약지역개선 등	강원 화천군(3), 강원 양구군(3), 강원 인제군(2), 강원 고성군(1), 강원 양양군(1), 충북 청주시(5), 충북 충주시(4), 충북 제천시(2), 충북 보은군(4), 충북 옥천군(4), 충북 영동군(7), 충북 증평군(2), 충북 진천군(4), 충북 괴산군(4), 충북 음성군(4), 충북 단양군(2), 충남 천안시(3), 충남 공주시(3), 충남 보령시(3), 충남 아산시(4), 충남 서산시(4), 충남 논산시(3), 충남 계룡시(2), 충남 당진시(4), 충남 금산군(3), 충남 부여군(2), 충남 서천군(3), 충남 청양군(2), 충남 홍성군(4), 충남 예산군(4), 충남 태안군(3), 전북 전주시(1), 전북 군산시(2), 전북 익산시(2), 전북 정읍시(6), 전북 남원시(3), 전북 김제시(4), 전북 완주군(5), 전북 진안군(5), 전북 무주군(5), 전북 장수군(3), 전북 임실군(6), 전북 순창군(6), 전북 고창군(3), 전북 부안군(4), 전남 여수시(2), 전남 순천시(2), 전남 나주시(4), 전남 광양시(2), 전남 담양군(3), 전남 곡성군(3), 전남 구례군(1), 전남 고흥군(4), 전남 보성군(4), 전남 화순군(3), 전남 장흥군(3), 전남 강진군(1), 전남 해남군(3),	총470개 사업 2,585.2억 원

부처	세부사업명	내역사업	시행지자체	총사업
			전남 영암군(3), 전남 무안군(3), 전남 함평군(3), 전남 영광군(5), 전남 장성군(3), 전남 완도군(1), 전남 진도군(1), 전남 신안군(2), 경북 포항시(1), 경북 경주시(4), 경북 김천시(5), 경북 안동시(3), 경북 구미시(2), 경북 영주시(4), 경북 영천시(2), 경북 상주시(4), 경북 문경시(5), 경북 경산시(5), 경북 군위군(4), 경북 의성군(4), 경북 청송군(5), 경북 영양군(2), 경북 영덕군(4), 경북 청도군(5), 경북 고령군(5), 경북 성주군(6), 경북 칠곡군(4), 경북 예천군(6), 경북 봉화군(4), 경북 울진군(3), 경북 울릉군(1), 경남 창원시(1), 경남 진주시(2), 경남 통영시(2), 경남 사천시(5), 경남 김해시(3), 경남 밀양시(4), 경남 거제시(3), 경남 양산시(3), 경남 의령군(1), 경남 함안군(5), 경남 창녕군(3), 경남 고성군(3), 경남 남해군(3), 경남 하동군(1), 경남 산청군(4), 경남 함양군(5), 경남 거창군(1), 경남 합천군(4), 제주 제주시(4), 제주 서귀포시(2)	
소 계			총 1,888개 사업, 13,176.2억 원	

2. 시·도 자율편성 사업별 운영현황

1) 고용노동부

〈표 3〉 시·도 자율편성사업 운영 지자체 현황 - 고용노동부

(단위: 개)

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
자치단체직업능력개발지원	시·도 (1)개	제주 본청(1)

2) 국토교통부

〈표 4〉 시·도 자율편성사업 운영 지자체 현황 - 국토교통부

(단위: 개)

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
대중교통지원	시·도 (2)개 시·군·구 (31)개	충북 충주시(3), 충남 아산시(2), 전북 부안군(2), 경북 성주군(2), 경남 양산시(2), 대구 북구(1), 인천 계양구(1), 경기 의왕시(1), 강원 강릉시(1), 강원 동해시(1), 강원 속초시(1), 강원 고성군(1), 강원 양양군(1), 충북 음성군(1), 충남 천안시(1), 충남 서산시(1), 충남 계룡시(1), 전북 전주시(1), 전북 군산시(1), 전북 임실군(1), 전북 고창군(1), 전남 본청(1), 전남 목포시(1), 전남 순천시(1), 전남 나주시(1), 전남 광양시(1), 전남 영광군(1), 경북 고령군(1), 경남 본청(1), 경남 진주시(1), 경남 밀양시(1), 경남 고성군(1), 경남 거창군(1)
지역거점조성지원	시·도 (9)개	부산 본청(1개), 대구 본청(1개), 광주 본청(1개), 강원 본청(1개), 충북 본청(1개), 전북 본청(1개), 전남 본청(1개), 경북 본청(1개), 경남 본청(1개)
지방하천정비	시·도 (15)개 시·군·구 (78)개	경기 본청(56), 경북 본청(39), 전남 본청(38), 경남 본청(35), 충남 본청(28), 강원 본청(9), 세종 본청(8), 광주 본청(6), 충북 청주시(6), 충북 음성군(6), 전북 고창군(6), 대구 달성군(5), 부산 기장군(4), 인천 본청(4), 대전 본청(4), 전북 본청(4), 전북 전주시(4), 전북 군산시(4), 전북 남원시(4), 전북 무주군(4), 전북 부안군(4), 부산 본청(3), 대구 동구(3), 울산 울주군(3), 강원 강릉시(3), 강원 평창군(3), 충북 충주시(3), 충북 영동군(3), 충북 진천군(3), 충북 괴산군(3), 충남 공주시(3), 전북 정읍시(3), 전북 완주군(3), 전북 진안군(3), 경북 경주시(3), 대구 본청(2), 대구 북구(2), 대전 동구(2), 대전 유성구(2), 울산 남구(2), 강원 원주시(2), 강원 태백시(2), 강원 영월군(2), 강원 양구군(2), 강원 양양군(2), 충북 제천시(2), 충북 옥천군(2), 충북 단양군(2), 충남 금산군(2), 충남 예산군(2), 전북 익산시(2), 전북 김제시(2), 전북 장수군(2), 전북 임실군(2), 전북 순창군(2), 경북 포항시(2), 경북 구미시(2), 경북 영주시(2), 경북 문경시(2), 경북 의성군(2), 경남 창원시(2), 제주 본청(2), 부산 금정구(1), 대구 달서구(1), 울산 본청(1), 강원 춘천시(1), 강원 삼척시(1), 강원 횡성군(1), 강원 정선군(1), 강원 철원군(1), 강원 화천군(1), 강원 인제군(1),

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
		충북 보은군(1), 충남 천안시(1), 충남 보령시(1), 충남 아산시(1), 충남 당진시(1), 충남 부여군(1), 충남 서천군(1), 충남 홍성군(1), 경북 김천시(1), 경북 영천시(1), 경북 경산시(1), 경북 군위군(1), 경북 청도군(1), 경북 봉화군(1), 경남 통영시(1), 경남 밀양시(1), 경남 양산시(1), 경남 고성군(1), 경남 산청군(1), 경남 함양군(1), 경남 거창군(1)
제주국제자유도시기 반시설지원	시·도 (1)개	제주 본청(2개)

3) 농림축산식품부

〈표 5〉 시·도 자율편성사업 운영 지자체 현황 - 농림축산식품부

(단위: 개)

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
농촌자원복합산업화 지원	시·도 (13)개 시·군·구 (104)개	전북 본청(27), 전북 순창군(15), 전남 본청(14), 충남 본청(11), 전북 장수군(11), 전북 익산시(10), 전북 김제시(10), 전북 정읍시(9), 전북 남원시(9), 제주 본청(9), 전북 완주군(8), 전북 진안군(8), 전북 부안군(8), 경남 하동군(8), 충남 금산군(7), 전북 군산시(7), 전북 임실군(7), 강원 홍천군(6), 충남 공주시(6), 전북 무주군(6), 전북 고창군(6), 제주 제주시(6), 강원 본청(5), 경북 안동시(5), 경북 상주시(5), 세종 본청(4), 충남 보령시(4), 충남 서천군(4), 충남 청양군(4), 전북 전주시(4), 경남 산청군(4), 경남 거창군(4), 제주 서귀포시(4), 충북 옥천군(3), 충북 진천군(3), 충남 부여군(3), 전남 보성군(3), 경북 영주시(3), 경북 문경시(3), 경북 경산시(3), 경남 함안군(3), 경남 함양군(3), 대구 본청(2), 대전 유성구(2), 경기 본청(2), 경기 평택시(2), 경기 양평군(2), 강원 강릉시(2), 강원 양구군(2), 충남 천안시(2), 충남 당진시(2), 충남 예산군(2), 충남 태안군(2), 전남 담양군(2), 전남 화순군(2), 전남 무안군(2), 경북 영양군(2), 경북 성주군(2), 경북 예천군(2), 경북 봉화군(2), 경남 김해시(2), 경남 의령군(2), 경남 고성군(2), 부산 본청(1), 광주 본청(1), 경기 용인시(1), 경기 화성시(1), 경기 시흥시(1), 경기 구리시(1), 경기 포천시(1), 강원 춘천시(1), 강원 태백시(1), 강원 횡성군(1), 강원 평창군(1), 강원 정선군(1),

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
		강원 인제군(1), 강원 고성군(1), 충북 본청(1), 충북 청주시(1), 충북 충주시(1), 충북 제천시(1), 충북 영동군(1), 충북 증평군(1), 충북 음성군(1), 충남 아산시(1), 충남 논산시(1), 충남 홍성군(1), 전남 여수시(1), 전남 순천시(1), 전남 나주시(1), 전남 구례군(1), 전남 고흥군(1), 전남 장흥군(1), 전남 강진군(1), 전남 해남군(1), 전남 영암군(1), 전남 함평군(1), 전남 영광군(1), 전남 장성군(1), 전남 완도군(1), 전남 진도군(1), 전남 신안군(1), 경북 본청(1), 경북 포항시(1), 경북 경주시(1), 경북 김천시(1), 경북 군위군(1), 경북 청송군(1), 경북 고령군(1), 경북 울진군(1), 경남 본청(1), 경남 진주시(1), 경남 사천시(1), 경남 밀양시(1), 경남 거제시(1), 경남 창원군(1), 경남 합천군(1)
농업기반정비	시·도 (6)개 시·군·구 (103)개	전남 강진군(12), 전남 신안군(12), 전남 고흥군(11), 경남 합천군(11), 전남 해남군(10), 전남 보성군(9), 경남 김해시(9), 경남 사천시(7), 제주 제주시(7), 제주 서귀포시(7), 충남 금산군(6), 전남 장흥군(6), 전남 영암군(6), 전남 무안군(6), 전남 영광군(6), 전남 완도군(6), 전남 진도군(6), 경남 진주시(5), 경남 하동군(5), 경남 거창군(5), 제주 본청(5), 충북 영동군(4), 충북 괴산군(4), 충남 천안시(4), 전남 화순군(4), 전남 함평군(4), 전남 장성군(4), 경북 문경시(4), 경남 고성군(4), 경남 함양군(4), 충북 청주시(3), 충북 충주시(3), 충북 보은군(3), 충북 음성군(3), 전북 진안군(3), 전남 나주시(3), 전남 담양군(3), 전남 곡성군(3), 경북 영천시(3), 경북 의성군(3), 경북 봉화군(3), 경남 통영시(3), 경남 창원군(3), 경남 남해군(3), 경남 산청군(3), 강원 홍천군(2), 충북 옥천군(2), 충북 진천군(2), 충북 단양군(2), 충남 보령시(2), 충남 서천군(2), 충남 태안군(2), 전북 정읍시(2), 전북 남원시(2), 전북 무주군(2), 전북 장수군(2), 전북 순창군(2), 전북 고창군(2), 전북 부안군(2), 경북 상주시(2), 경북 청송군(2), 경북 영덕군(2), 경북 예천군(2), 경남 창원시(2), 경남 밀양시(2), 경남 의령군(2), 경남 함안군(2), 부산 금정구(1), 부산 강서구(1), 부산 기장군(1), 대구 본청(1), 인천 본청(1), 인천 강화군(1), 세종 본청(1), 경기 화성시(1), 경기 평택시(1), 경기 이천시(1), 경기 안성시(1), 경기 연천군(1), 강원 춘천시(1), 강원 삼척시(1), 강원 횡성군(1), 강원 영월군(1), 강원 정선군(1), 강원 철원군(1), 강원 인제군(1), 강원 고성군(1),

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
		충북 제천시(1), 충북 증평군(1), 충남 서산시(1), 충남 당진시(1), 충남 청양군(1), 충남 예산군(1), 전북 본청(1), 전북 군산시(1), 전북 익산시(1), 전북 김제시(1), 전북 완주군(1), 전북 임실군(1), 전남 본청(1), 전남 광양시(1), 전남 구례군(1), 경북 경주시(1), 경북 안동시(1), 경북 군위군(1), 경북 청도군(1), 경북 고령군(1), 경남 거제시(1), 경남 양산시(1)
지역 전략식품산업 육성	시·도 (6)개 시·군·구 (34)개	부산 본청(2), 강원 양양군(2), 충북 청주시(2), 충남 보령시(2), 충남 금산군(2), 전북 임실군(2), 전북 순창군(2), 경북 문경시(2), 경기 화성시(1), 경기 포천시(1), 경기 양평군(1), 강원 홍천군(1), 강원 영월군(1), 강원 양구군(1), 충북 옥천군(1), 충북 괴산군(1), 충남 본청(1), 충남 천안시(1), 충남 논산시(1), 충남 예산군(1), 전북 본청(1), 전북 전주시(1), 전북 정읍시(1), 전북 김제시(1), 전북 완주군(1), 전남 본청(1), 전남 순천시(1), 경북 본청(1), 경북 경주시(1), 경북 안동시(1), 경북 영주시(1), 경북 의성군(1), 경북 예천군(1), 경북 울진군(1), 경남 본청(1), 경남 창원시(1), 경남 창원군(1), 경남 산청군(1), 제주 제주시(1), 제주 서귀포시(1)
반려동물산업육성	시·도 (7)개 시·군·구 (6)개	대전 본청(3), 강원 춘천시(2), 서울 본청(1), 부산 본청(1), 충북 충주시(1), 전북 본청(1), 전북 임실군(1), 전남 본청(1), 전남 순천시(1), 경북 포항시(1), 경남 본청(1), 경남 밀양시(1), 제주 본청(1)

4) 농촌진흥청

〈표 6〉 시·도 자율편성사업 운영 지자체 현황 - 농촌진흥청

(단위: 개)

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
지역농촌지도사업활성화지원	시·도 (7)개 시·군·구 (116)개	전북 본청(30), 전북 김제시(8), 충북 보은군(6), 강원 원주시(5), 강원 횡성군(5), 충북 청주시(5), 충남 서천군(5), 충남 태안군(5), 전북 무주군(5), 충북 충주시(4), 충북 옥천군(4), 충북 영동군(4), 충북 진천군(4), 충북 괴산군(4), 충남 서산시(4), 충남 논산시(4), 충남 예산군(4), 경북 김천시(4), 경남 합천군(4), 제주 본청(4), 광주 본청(3),

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
		대전 본청(3), 경기 이천시(3), 경기 안성시(3), 경기 가평군(3), 경기 연천군(3), 강원 춘천시(3), 강원 강릉시(3), 강원 삼척시(3), 강원 영월군(3), 강원 평창군(3), 강원 정선군(3), 강원 철원군(3), 강원 양구군(3), 충북 증평군(3), 충북 단양군(3), 충남 당진시(3), 충남 금산군(3), 충남 청양군(3), 전북 정읍시(3), 전남 곡성군(3), 전남 구례군(3), 전남 보성군(3), 전남 무안군(3), 전남 함평군(3), 경남 김해시(3), 경남 밀양시(3), 경남 창녕군(3), 경남 함양군(3), 경기 파주시(2), 경기 양주시(2), 경기 양평군(2), 강원 태백시(2), 강원 속초시(2), 강원 홍천군(2), 강원 화천군(2), 강원 인제군(2), 강원 양양군(2), 충북 제천시(2), 충북 음성군(2), 전남 본청(2), 전남 담양군(2), 전남 고흥군(2), 전남 화순군(2), 전남 장흥군(2), 전남 해남군(2), 전남 영암군(2), 전남 영광군(2), 전남 장성군(2), 전남 진도군(2), 전남 신안군(2), 경북 포항시(2), 경북 구미시(2), 경북 상주시(2), 경북 의성군(2), 경북 영양군(2), 경북 성주군(2), 경북 칠곡군(2), 경남 창원시(2), 경남 사천시(2), 경남 함안군(2), 경남 하동군(2), 경남 산청군(2), 경남 거창군(2), 인천 본청(1), 인천 옹진군(1), 울산 본청(1), 경기 남양주시(1), 경기 화성시(1), 경기 평택시(1), 경기 김포시(1), 경기 포천시(1), 경기 여주시(1), 강원 동해시(1), 강원 고성군(1), 충남 천안시(1), 충남 공주시(1), 충남 보령시(1), 충남 아산시(1), 충남 부여군(1), 충남 홍성군(1), 전북 전주시(1), 전북 남원시(1), 전북 임실군(1), 전북 순창군(1), 전남 여수시(1), 경북 경주시(1), 경북 안동시(1), 경북 영주시(1), 경북 문경시(1), 경북 경산시(1), 경북 군위군(1), 경북 영덕군(1), 경북 청도군(1), 경북 예천군(1), 경북 울진군(1), 경남 진주시(1), 경남 통영시(1), 경남 거제시(1), 경남 양산시(1), 경남 의령군(1), 경남 고성군(1), 경남 남해군(1)

5) 문화체육관광부

〈표 7〉 시도 자율편성사업 운영 지자체 현황 - 문화체육관광부

(단위: 개)

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
문화시설확충및운영	시·도 (16)개 시·군·구 (78)개	제주 본청(10), 충남 천안시(5), 경북 경주시(5), 서울 본청(4), 부산 본청(4), 대구 본청(4), 전북 익산시(4), 인천 본청(3), 광주 본청(3), 울산 본청(3), 경기 시흥시(3), 강원 속초시(3), 전북 전주시(3), 경남 본청(3), 부산 사하구(2), 인천 부평구(2), 세종 본청(2), 경기 군포시(2), 경기 가평군(2), 강원 원주시(2), 강원 인제군(2), 충남 본청(2), 충남 부여군(2), 충남 예산군(2), 전북 본청(2), 전북 김제시(2), 전남 본청(2), 전남 신안군(2), 경북 본청(2), 경북 포항시(2), 경북 안동시(2), 경북 칠곡군(2), 경남 창원시(2), 경남 밀양시(2), 서울 성동구(1), 부산 북구(1), 부산 해운대구(1), 부산 사상구(1), 부산 기장군(1), 대구 중구(1), 대구 남구(1), 인천 동구(1), 광주 북구(1), 대전 본청(1), 경기 수원시(1), 경기 부천시(1), 경기 안산시(1), 경기 파주시(1), 경기 이천시(1), 경기 포천시(1), 경기 여주시(1), 경기 동두천시(1), 강원 본청(1), 강원 춘천시(1), 강원 정선군(1), 충북 본청(1), 충북 청주시(1), 충북 충주시(1), 충북 제천시(1), 충남 공주시(1), 충남 보령시(1), 충남 아산시(1), 충남 서산시(1), 충남 계룡시(1), 충남 당진시(1), 충남 금산군(1), 충남 서천군(1), 충남 청양군(1), 충남 홍성군(1), 전북 군산시(1), 전북 정읍시(1), 전북 장수군(1), 전북 임실군(1), 전남 여주시(1), 전남 순천시(1), 전남 나주시(1), 전남 광양시(1), 전남 담양군(1), 전남 강진군(1), 전남 해남군(1), 전남 영암군(1), 전남 영광군(1), 전남 완도군(1), 경북 구미시(1), 경북 영주시(1), 경북 영천시(1), 경북 문경시(1), 경북 영양군(1), 경북 영덕군(1), 경남 통영시(1), 경남 사천시(1), 경남 김해시(1), 경남 의령군(1), 경남 함양군(1)
관광자원개발	시·도 (14)개 시·군·구 (141)개	제주 제주시(5), 제주 서귀포시(5), 부산 본청(4), 강원 원주시(4), 강원 양구군(4), 전북 장수군(4), 전북 순창군(4), 전남 고흥군(4), 전남 화순군(4), 전남 영암군(4), 전남 무안군(4), 전남 신안군(4), 경북 영덕군(4), 경북 청도군(4), 경남 함양군(4), 경남 합천군(4), 대전 본청(3), 경기 안산시(3),

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
		경기 화성시(3), 경기 파주시(3), 경기 양주시(3), 경기 포천시(3), 경기 동두천시(3), 경기 가평군(3), 경기 연천군(3), 강원 춘천시(3), 강원 강릉시(3), 강원 영월군(3), 강원 인제군(3), 충북 영동군(3), 충북 단양군(3), 충남 공주시(3), 충남 논산시(3), 충남 부여군(3), 충남 홍성군(3), 충남 예산군(3), 전북 부안군(3), 전남 여수시(3), 전남 진도군(3), 경북 포항시(3), 경북 경주시(3), 경북 상주시(3), 경북 문경시(3), 경북 영양군(3), 경북 성주군(3), 경북 예천군(3), 경남 고성군(3), 경남 남해군(3), 경남 산청군(3), 광주 분청(2), 울산 분청(2), 세종 분청(2), 경기 분청(2), 경기 용인시(2), 경기 부천시(2), 경기 남양주시(2), 경기 의정부시(2), 경기 시흥시(2), 경기 광명시(2), 경기 김포시(2), 강원 태백시(2), 강원 속초시(2), 강원 홍천군(2), 강원 횡성군(2), 강원 평창군(2), 강원 철원군(2), 강원 화천군(2), 강원 양양군(2), 충북 증평군(2), 충북 괴산군(2), 충남 천안시(2), 충남 당진시(2), 전북 분청(2), 전북 전주시(2), 전북 익산시(2), 전북 완주군(2), 전남 담양군(2), 경북 영주시(2), 경북 경산시(2), 경북 군위군(2), 경북 의성군(2), 경북 봉화군(2), 경북 울릉군(2), 경남 통영시(2), 경남 사천시(2), 경남 밀양시(2), 경남 거창군(2), 서울 분청(1), 부산 영도구(1), 부산 수영구(1), 대구 동구(1), 인천 분청(1), 인천 중구(1), 경기 안양시(1), 경기 평택시(1), 경기 이천시(1), 경기 과천시(1), 강원 분청(1), 강원 정선군(1), 충북 제천시(1), 충북 보은군(1), 충북 옥천군(1), 충남 분청(1), 충남 아산시(1), 충남 서산시(1), 충남 금산군(1), 충남 태안군(1), 경북 구미시(1), 경북 청송군(1), 경남 창원시(1), 경남 김해시(1), 경남 거제시(1), 경남 양산시(1), 경남 의령군(1), 경남 창원군(1), 제주 분청(1)
지방문화산업기반 조성	시·도 (6)개 시·군·구 (12)개	제주 분청(3), 전남 분청(2), 대구 분청(1), 인천 분청(1), 광주 분청(1), 경기 분청(1), 강원 태백시(1), 강원 철원군(1), 강원 인제군(1), 충북 보은군(1), 전남 담양군(1), 전남 해남군(1), 전남 영광군(1), 전남 신안군(1), 경북 의성군(1), 경북 봉화군(1), 경북 울릉군(1), 경남 창원군(1)
지역문화행사지원	시·도 (8)개 시·군·구 (11)개	대구 분청(11), 부산 분청(6), 광주 분청(4), 서울 분청(2), 울산 분청(2), 충북 분청(2), 경북 포항시(2), 강원 강릉시(1), 강원 동해시(1),

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
		강원 평창군(1), 강원 정선군(1), 충남 본청(1), 충남 공주시(1), 충남 계룡시(1), 전남 순천시(1), 경북 본청(1), 경북 청도군(1), 경북 칠곡군(1), 경북 예천군(1)

6) 문화재청

〈표 8〉 시·도 자율편성사업 운영 지자체 현황 - 문화재청

(단위: 개)

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
문화유산관광자원개발	시·도 (3)개 시·군·구 (21)개	충남 예산군(4), 강원 평창군(2), 충남 아산시(2), 충남 부여군(2), 충남 홍성군(2), 서울 본청(1), 부산 본청(1), 광주 본청(1), 경기 용인시(1), 경기 파주시(1), 경기 안성시(1), 강원 원주시(1), 충북 청주시(1), 충북 옥천군(1), 충남 서천군(1), 전북 장수군(1), 전북 부안군(1), 전남 광양시(1), 전남 완도군(1), 경북 경산시(1), 경북 고령군(1), 경북 칠곡군(1), 경남 함안군(1), 경남 합천군(1)

7) 산림청

〈표 9〉 시·도 자율편성사업 운영 지자체 현황 - 산림청

(단위: 개)

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
산림경영자원육성	시·도 (3)개 시·군·구 (56)개	제주 서귀포시(3), 강원 본청(2), 전남 목포시(2), 전남 순천시(2), 경남 의령군(2), 경남 함양군(2), 제주 제주시(2), 부산 본청(1), 대구 본청(1), 대구 달서구(1), 경기 이천시(1), 경기 안성시(1), 강원 원주시(1), 강원 강릉시(1), 강원 영월군(1), 강원 평창군(1), 강원 정선군(1), 강원 인제군(1), 충남 보령시(1), 충남 아산시(1), 충남 논산시(1), 충남 부여군(1), 전북 진안군(1), 전북 무주군(1), 전북 부안군(1), 전남 여수시(1), 전남 나주시(1), 전남 광양시(1), 전남 담양군(1), 전남 곡성군(1), 전남 구례군(1), 전남 고흥군(1), 전남 보성군(1), 전남 화순군(1), 전남 장흥군(1), 전남 강진군(1), 전남 해남군(1), 전남 영암군(1), 전남 무안군(1),

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
		전남 함평군(1), 전남 영광군(1), 전남 장성군(1), 전남 완도군(1), 전남 진도군(1), 전남 신안군(1), 경북 의성군(1), 경북 영덕군(1), 경북 봉화군(1), 경남 창원시(1), 경남 통영시(1), 경남 밀양시(1), 경남 거제시(1), 경남 함안군(1), 경남 고성군(1), 경남 남해군(1), 경남 하동군(1), 경남 산청군(1), 경남 거창군(1), 경남 합천군(1)
산림휴양녹색공간 조성	시·도 (17)개 시·군·구 (144)개	전남 순천시(11), 전남 나주시(10), 광주 본청(9), 전남 구례군(9), 전남 영광군(9), 전남 목포시(8), 전남 보성군(8), 전남 장흥군(8), 경북 문경시(8), 경남 거창군(8), 충남 홍성군(7), 전남 광양시(7), 전남 곡성군(7), 전남 화순군(7), 전남 강진군(7), 전남 완도군(7), 경북 구미시(7), 경남 통영시(7), 충북 증평군(6), 충북 음성군(6), 충남 천안시(6), 전남 담양군(6), 전남 무안군(6), 전남 장성군(6), 경북 청송군(6), 제주 서귀포시(6), 대구 본청(5), 대전 본청(5), 경기 남양주시(5), 강원 본청(5), 강원 춘천시(5), 충북 보은군(5), 충남 공주시(5), 충남 아산시(5), 충남 서산시(5), 충남 당진시(5), 충남 태안군(5), 전남 본청(5), 전남 여수시(5), 전남 진도군(5), 경남 양산시(5), 경남 의령군(5), 제주 본청(5), 서울 본청(4), 인천 본청(4), 경기 본청(4), 경기 수원시(4), 경기 양주시(4), 경기 오산시(4), 경기 동두천시(4), 강원 원주시(4), 강원 강릉시(4), 강원 삼척시(4), 강원 정선군(4), 충남 본청(4), 충남 논산시(4), 충남 예산군(4), 전북 본청(4), 전북 정읍시(4), 전북 부안군(4), 전남 고흥군(4), 전남 신안군(4), 경북 본청(4), 경북 안동시(4), 경북 경산시(4), 경북 군위군(4), 경남 본청(4), 경남 진주시(4), 경남 사천시(4), 경남 밀양시(4), 경남 고성군(4), 경남 하동군(4), 경남 합천군(4), 부산 본청(3), 울산 본청(3), 경기 안산시(3), 경기 구리시(3), 경기 여주시(3), 강원 태백시(3), 강원 횡성군(3), 강원 영월군(3), 강원 철원군(3), 충북 제천시(3), 충남 보령시(3), 충남 금산군(3), 충남 서천군(3), 전북 진안군(3), 전북 장수군(3), 전남 해남군(3), 전남 영암군(3), 전남 함평군(3), 경북 영천시(3), 경북 상주시(3), 경북 의성군(3), 경북 성주군(3), 경북 예천군(3), 경북 울진군(3), 경남 창원시(3), 경남 김해시(3), 경남 거제시(3), 경남 함안군(3), 경남 창녕군(3), 경남 산청군(3), 경남 함양군(3), 제주 제주시(3), 세종 본청(2), 경기 성남시(2), 경기 용인시(2),

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
		경기 부천시(2), 경기 파주시(2), 경기 김포시(2), 경기 포천시(2), 경기 양평군(2), 경기 연천군(2), 강원 동해시(2), 충북 옥천군(2), 충북 진천군(2), 충북 괴산군(2), 충북 단양군(2), 충남 부여군(2), 충남 청양군(2), 전북 전주시(2), 전북 남원시(2), 전북 김제시(2), 전북 무주군(2), 전북 임실군(2), 전북 순창군(2), 전북 고창군(2), 경북 포항시(2), 경북 경주시(2), 경북 영양군(2), 경북 고령군(2), 경북 칠곡군(2), 경북 봉화군(2), 경남 남해군(2), 인천 중구(1), 인천 미추홀구(1), 대전 대덕구(1), 경기 안양시(1), 경기 의정부시(1), 경기 광주시(1), 경기 이천시(1), 경기 의왕시(1), 경기 하남시(1), 강원 속초시(1), 강원 홍천군(1), 강원 평창군(1), 강원 화천군(1), 강원 양구군(1), 강원 인제군(1), 강원 고성군(1), 충북 본청(1), 충남 계룡시(1), 전북 군산시(1), 전북 익산시(1), 전북 완주군(1), 경북 김천시(1), 경북 영주시(1), 경북 영덕군(1), 경북 청도군(1), 경북 울릉군(1)
임도시설	시·도 (16)개 시·군·구 (122)개	경북 본청(3), 전남 본청(2), 경남 본청(2), 부산 본청(1), 대구 본청(1), 인천 본청(1), 광주 본청(1), 대전 본청(1), 울산 본청(1), 세종 본청(1), 경기 본청(1), 경기 용인시(1), 경기 남양주시(1), 경기 광주시(1), 경기 이천시(1), 경기 양주시(1), 경기 안성시(1), 경기 여주시(1), 경기 동두천시(1), 경기 양평군(1), 강원 본청(1), 강원 춘천시(1), 강원 원주시(1), 강원 강릉시(1), 강원 동해시(1), 강원 태백시(1), 강원 홍천군(1), 강원 횡성군(1), 강원 영월군(1), 강원 평창군(1), 강원 정선군(1), 강원 철원군(1), 강원 양구군(1), 강원 인제군(1), 강원 양양군(1), 충북 본청(1), 충북 청주시(1), 충북 충주시(1), 충북 제천시(1), 충북 보은군(1), 충북 옥천군(1), 충북 영동군(1), 충북 증평군(1), 충북 진천군(1), 충북 괴산군(1), 충북 음성군(1), 충북 단양군(1), 충남 본청(1), 충남 천안시(1), 충남 공주시(1), 충남 보령시(1), 충남 아산시(1), 충남 서산시(1), 충남 논산시(1), 충남 당진시(1), 충남 금산군(1), 충남 부여군(1), 충남 서천군(1), 충남 청양군(1), 충남 홍성군(1), 충남 예산군(1), 전북 본청(1), 전북 군산시(1), 전북 익산시(1), 전북 정읍시(1), 전북 남원시(1), 전북 김제시(1), 전북 완주군(1), 전북 진안군(1), 전북 무주군(1), 전북 장수군(1), 전북 임실군(1), 전북 순창군(1), 전북 고창군(1), 전북 부안군(1),

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
		전남 여수시(1), 전남 순천시(1), 전남 나주시(1), 전남 광양시(1), 전남 담양군(1), 전남 곡성군(1), 전남 구례군(1), 전남 고흥군(1), 전남 보성군(1), 전남 화순군(1), 전남 장흥군(1), 전남 강진군(1), 전남 해남군(1), 전남 영암군(1), 전남 무안군(1), 전남 함평군(1), 전남 영광군(1), 전남 장성군(1), 전남 완도군(1), 전남 진도군(1), 전남 신안군(1), 경북 포항시(1), 경북 경주시(1), 경북 김천시(1), 경북 안동시(1), 경북 구미시(1), 경북 영천시(1), 경북 상주시(1), 경북 문경시(1), 경북 경산시(1), 경북 군위군(1), 경북 의성군(1), 경북 청송군(1), 경북 영양군(1), 경북 영덕군(1), 경북 청도군(1), 경북 고령군(1), 경북 성주군(1), 경북 칠곡군(1), 경북 예천군(1), 경북 봉화군(1), 경북 울진군(1), 경남 창원시(1), 경남 진주시(1), 경남 통영시(1), 경남 사천시(1), 경남 김해시(1), 경남 밀양시(1), 경남 거제시(1), 경남 양산시(1), 경남 의령군(1), 경남 함안군(1), 경남 창녕군(1), 경남 고성군(1), 경남 남해군(1), 경남 하동군(1), 경남 산청군(1), 경남 함양군(1), 경남 거창군(1), 경남 함천군(1), 제주 본청(1), 제주 제주시(1), 제주 서귀포시(1)

8) 산업통상자원부

〈표 10〉 시·도 자율편성사업 운영 지자체 현황 - 산업통상자원부

(단위: 개)

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
지역특성화산업육성	시·도 (16)개 시·군·구 (6)개	전북 본청(36), 대구 본청(18), 전남 본청(16), 광주 본청(13), 충북 본청(10), 부산 본청(8), 대전 본청(7), 경기 본청(3), 충남 본청(3), 경북 본청(3), 경남 본청(3), 인천 본청(2), 강원 본청(2), 충남 금산군(2), 경남 양산시(2), 제주 본청(2), 울산 본청(1), 세종 본청(1), 충북 청주시(1), 전북 익산시(1), 전남 나주시(1), 경남 창원시(1)

9) 여성가족부

〈표 11〉 시·도 자율편성사업 운영 지자체 현황 - 여성가족부

(단위: 개)

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
청소년시설확충	시·도 (11)개 시·군·구 (56)개	제주 제주시(7), 제주 서귀포시(7), 부산 본청(5), 서울 본청(3), 광주 본청(3), 대전 본청(2), 세종 본청(2), 경기 의왕시(2), 경기 하남시(2), 경기 여주시(2), 충북 증평군(2), 부산 서구(1), 부산 부산진구(1), 부산 북구(1), 대구 본청(1), 대구 동구(1), 대구 서구(1), 대구 북구(1), 대구 수성구(1), 인천 중구(1), 대전 대덕구(1), 경기 용인시(1), 경기 시흥시(1), 경기 김포시(1), 경기 양주시(1), 경기 양평군(1), 경기 가평군(1), 강원 본청(1), 강원 삼척시(1), 강원 횡성군(1), 강원 영월군(1), 강원 정선군(1), 강원 고성군(1), 충북 본청(1), 충북 제천시(1), 충남 천안시(1), 충남 당진시(1), 충남 금산군(1), 충남 예산군(1), 전북 전주시(1), 전북 완주군(1), 전북 임실군(1), 전북 순창군(1), 전북 부안군(1), 전남 본청(1), 전남 목포시(1), 전남 담양군(1), 전남 화순군(1), 전남 장흥군(1), 경북 본청(1), 경북 김천시(1), 경북 구미시(1), 경북 영주시(1), 경북 영천시(1), 경북 의성군(1), 경북 영양군(1), 경북 영덕군(1), 경북 예천군(1), 경북 울릉군(1), 경남 본청(1), 경남 통영시(1), 경남 거제시(1), 경남 의령군(1), 경남 함안군(1), 경남 고성군(1), 경남 하동군(1), 경남 합천군(1)

10) 중소벤처기업부

〈표 12〉 시·도 자율편성사업 운영 지자체 현황 - 중소벤처기업부

(단위: 개)

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
전통시장및중소유통 물류기반조성	시·도 (6)개 시·군·구 (123)개	경남 창원시(39), 제주 제주시(21), 대전 동구(16), 제주 서귀포시(14), 경남 양산시(9), 서울 강서구(8), 대구 중구(8), 강원 춘천시(8), 대전 중구(7), 강원 강릉시(7), 대전 서구(6), 전남 목포시(6), 충남 금산군(5), 전남 여주시(5), 전남 나주시(5), 경남 거제시(5), 경남 함안군(5), 강원 원주시(4),

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
		강원 태백시(4), 강원 평창군(4), 충남 천안시(4), 충남 부여군(4), 충남 홍성군(4), 경북 포항시(4), 경북 경주시(4), 서울 양천구(3), 대구 달서구(3), 강원 삼척시(3), 강원 정선군(3), 강원 철원군(3), 충북 청주시(3), 충남 보령시(3), 전남 장흥군(3), 경남 진주시(3), 경남 사천시(3), 서울 동대문구(2), 서울 금천구(2), 서울 관악구(2), 인천 미추홀구(2), 대전 대덕구(2), 강원 동해시(2), 강원 속초시(2), 강원 홍천군(2), 강원 인제군(2), 충북 충주시(2), 충북 증평군(2), 충북 괴산군(2), 충북 단양군(2), 충남 서산시(2), 전북 군산시(2), 전북 완주군(2), 전남 광양시(2), 전남 곡성군(2), 전남 고흥군(2), 경북 문경시(2), 경북 청도군(2), 경남 밀양시(2), 경남 고성군(2), 경남 남해군(2), 경남 함양군(2), 경남 합천군(2), 서울 본청(1), 서울 노원구(1), 서울 서대문구(1), 서울 구로구(1), 부산 중구(1), 부산 서구(1), 부산 동구(1), 부산 영도구(1), 부산 부산진구(1), 부산 남구(1), 부산 북구(1), 부산 사하구(1), 부산 금정구(1), 부산 강서구(1), 부산 연제구(1), 부산 수영구(1), 부산 사상구(1), 부산 기장군(1), 대구 동구(1), 대구 남구(1), 대구 북구(1), 대구 수성구(1), 대구 달성군(1), 인천 본청(1), 인천 서구(1), 광주 본청(1), 대전 유성구(1), 울산 본청(1), 울산 남구(1), 경기 본청(1), 경기 수원시(1), 경기 부천시(1), 경기 안양시(1), 경기 평택시(1), 경기 광주시(1), 강원 횡성군(1), 강원 영월군(1), 강원 화천군(1), 강원 고성군(1), 강원 양양군(1), 충북 본청(1), 충북 보은군(1), 충북 음성군(1), 충남 아산시(1), 전북 전주시(1), 전북 익산시(1), 전북 정읍시(1), 전북 남원시(1), 전북 장수군(1), 전북 부안군(1), 전남 보성군(1), 전남 해남군(1), 전남 함평군(1), 전남 완도군(1), 경북 구미시(1), 경북 영주시(1), 경북 군위군(1), 경북 의성군(1), 경북 영양군(1), 경북 영덕군(1), 경북 칠곡군(1), 경북 봉화군(1), 경북 울진군(1), 경남 통영시(1), 경남 김해시(1), 경남 창원군(1), 경남 하동군(1), 경남 거창군(1)

11) 해양수산부

〈표 13〉 시·도 자율편성사업 운영 지자체 현황 - 해양수산부

(단위 : 개)

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
어촌자원복합산업화 지원	시·도 (6)개 시·군·구 (34)개	전남 진도군(4), 전남 신안군(4), 전남 고흥군(3), 전남 완도군(3), 부산 본청(2), 강원 고성군(2), 충북 본청(2), 전북 군산시(2), 경북 울진군(2), 경남 창원시(2), 제주 본청(2), 제주 제주시(2), 제주 서귀포시(2), 부산 강서구(1), 부산 기장군(1), 강원 삼척시(1), 충남 보령시(1), 충남 서천군(1), 충남 홍성군(1), 충남 태안군(1), 전북 본청(1), 전북 부안군(1), 전남 본청(1), 전남 목포시(1), 전남 여수시(1), 전남 광양시(1), 전남 보성군(1), 전남 장흥군(1), 전남 강진군(1), 전남 해남군(1), 전남 영암군(1), 전남 무안군(1), 전남 영광군(1), 경북 본청(1), 경북 경주시(1), 경북 영덕군(1), 경남 통영시(1), 경남 사천시(1), 경남 거제시(1), 경남 하동군(1)
어업기반정비	시·도 (12)개 시·군·구 (74)개	경북 본청(15), 전남 완도군(12), 제주 본청(12), 전남 본청(11), 전남 신안군(11), 전남 여수시(10), 전남 고흥군(10), 전남 해남군(9), 경남 남해군(9), 인천 본청(8), 전남 진도군(8), 부산 본청(7), 경남 거제시(7), 경남 고성군(7), 울산 본청(6), 전남 보성군(6), 전남 장흥군(6), 경남 통영시(6), 충남 보령시(5), 충남 홍성군(5), 전북 본청(5), 전북 군산시(5), 전남 순천시(5), 경남 사천시(5), 경남 하동군(5), 강원 본청(4), 충북 본청(4), 충남 본청(4), 충남 서산시(4), 충남 당진시(4), 전북 부안군(4), 전남 목포시(4), 전남 무안군(4), 전남 함평군(4), 경남 본청(4), 강원 강릉시(3), 강원 속초시(3), 강원 삼척시(3), 강원 양양군(3), 충남 태안군(3), 전남 강진군(3), 전남 영광군(3), 경북 포항시(3), 경북 경주시(3), 경북 영덕군(3), 경남 창원시(3), 경기 본청(2), 강원 동해시(2), 강원 고성군(2), 충남 서천군(2), 경북 울진군(2), 경북 울릉군(2), 제주 제주시(2), 제주 서귀포시(2), 인천 옹진군(1), 경기 안산시(1), 경기 화성시(1), 강원 춘천시(1), 강원 원주시(1), 강원 홍천군(1), 강원 횡성군(1), 강원 영월군(1), 강원 평창군(1), 강원 정선군(1), 강원 화천군(1), 강원 양구군(1), 강원 인제군(1), 충남 아산시(1), 충남 논산시(1), 충남 부여군(1), 충남 예산군(1), 전북 정읍시(1),

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
		전북 김제시(1), 전북 진안군(1), 전북 임실군(1), 전북 고창군(1), 전남 광양시(1), 경북 안동시(1), 경북 영양군(1), 경남 김해시(1), 경남 밀양시(1), 경남 양산시(1), 경남 산청군(1), 경남 함양군(1), 경남 거창군(1), 경남 합천군(1)
해양및수자원관리	시·도 (4)개 시·군·구 (45)개	충남 보령시(5), 경남 거제시(5), 충남 태안군(4), 전남 보성군(4), 경북 포항시(4), 경북 영덕군(4), 경북 울릉군(4), 강원 양양군(3), 충남 홍성군(3), 전남 목포시(3), 전남 장흥군(3), 전남 영광군(3), 전남 완도군(3), 경남 창원시(3), 경남 통영시(3), 경남 고성군(3), 경남 남해군(3), 제주 본청(3), 제주 서귀포시(3), 전북 군산시(2), 전북 부안군(2), 전남 여수시(2), 전남 고흥군(2), 전남 강진군(2), 전남 해남군(2), 전남 무안군(2), 전남 진도군(2), 전남 신안군(2), 경북 울진군(2), 경남 사천시(2), 제주 제주시(2), 부산 본청(1), 울산 본청(1), 경기 본청(1), 경기 안산시(1), 경기 화성시(1), 경기 김포시(1), 강원 강릉시(1), 강원 동해시(1), 강원 속초시(1), 강원 삼척시(1), 강원 고성군(1), 충남 당진시(1), 충남 서천군(1), 전북 원주군(1), 전북 고창군(1), 전남 순천시(1), 경북 경주시(1), 경남 하동군(1)
수산물가공산업육성	시·도 (1)개 시·군·구 (25)개	전북 군산시(2), 강원 동해시(1), 강원 속초시(1), 강원 인제군(1), 충남 보령시(1), 충남 아산시(1), 충남 서산시(1), 충남 서천군(1), 전북 고창군(1), 전북 부안군(1), 전남 목포시(1), 전남 여수시(1), 전남 고흥군(1), 전남 장흥군(1), 전남 강진군(1), 전남 해남군(1), 전남 함평군(1), 전남 영광군(1), 전남 완도군(1), 전남 진도군(1), 전남 신안군(1), 경북 포항시(1), 경남 통영시(1), 경남 남해군(1), 경남 하동군(1), 제주 본청(1)
수산물안전검사체계 구축	시·도 (10)개	충남 본청(2), 전남 본청(2), 부산 본청(1), 인천 본청(1), 경기 본청(1), 충북 본청(1), 전북 본청(1), 경북 본청(1), 경남 본청(1), 제주 본청(1)

12) 환경부

〈표 14〉 시·도 자율편성사업 운영 지자체 현황 - 환경부

(단위: 개)

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
상수도시설확충 및 관리	시·도 (3)개 시·군·구 (118)개	충남 논산시(9), 세종 본청(8), 전남 담양군(8), 전북 남원시(7), 충남 보령시(6), 충남 예산군(6), 전북 완주군(6), 전남 나주시(6), 경남 함안군(6), 경남 고성군(6), 충남 공주시(5), 충남 당진시(5), 충남 금산군(5), 전남 고흥군(5), 전남 보성군(5), 전남 화순군(5), 전남 함평군(5), 경남 밀양시(5), 경남 산청군(5), 경남 합천군(5), 경기 여주시(4), 충북 충주시(4), 충남 서산시(4), 충남 청양군(4), 충남 홍성군(4), 전남 광양시(4), 전남 장흥군(4), 전남 강진군(4), 전남 해남군(4), 전남 영암군(4), 경북 영주시(4), 경북 영천시(4), 경북 상주시(4), 경북 군위군(4), 경북 성주군(4), 경북 울진군(4), 경남 사천시(4), 경남 의령군(4), 경남 하동군(4), 경남 함양군(4), 경기 안성시(3), 강원 춘천시(3), 강원 강릉시(3), 강원 삼척시(3), 강원 홍천군(3), 강원 화천군(3), 강원 인제군(3), 충북 제천시(3), 충북 옥천군(3), 충북 영동군(3), 충북 음성군(3), 충남 천안시(3), 충남 부여군(3), 충남 서천군(3), 전북 군산시(3), 전북 김제시(3), 전북 무주군(3), 전북 임실군(3), 전북 부안군(3), 전남 순천시(3), 전남 곡성군(3), 전남 구례군(3), 전남 무안군(3), 전남 완도군(3), 경북 김천시(3), 경북 영양군(3), 경북 청도군(3), 경북 예천군(3), 경남 양산시(3), 제주 본청(3), 경기 광주시(2), 경기 포천시(2), 경기 양평군(2), 강원 원주시(2), 강원 영월군(2), 강원 평창군(2), 강원 양구군(2), 강원 양양군(2), 충북 청주시(2), 충북 보은군(2), 충북 진천군(2), 충북 괴산군(2), 충북 단양군(2), 충남 아산시(2), 전북 진안군(2), 전북 장수군(2), 전남 여주시(2), 전남 장성군(2), 경북 포항시(2), 경북 경주시(2), 경북 안동시(2), 경북 문경시(2), 경북 청송군(2), 경북 영덕군(2), 경북 고령군(2), 경북 칠곡군(2), 경북 봉화군(2), 경남 창원시(2), 경남 통영시(2), 경남 거창군(2), 인천 본청(1), 울산 울주군(1), 경기 평택시(1), 경기 가평군(1), 강원 동해시(1), 강원 태백시(1), 강원 횡성군(1), 강원 정선군(1), 강원 철원군(1), 강원 고성군(1), 충남 계룡시(1), 충남 태안군(1), 전북 정읍시(1), 전북 순창군(1),

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
		전남 영광군(1), 전남 진도군(1), 전남 신안군(1), 경북 경산시(1), 경북 의성군(1), 경남 거제시(1), 경남 남해군(1)
자연환경보전및관리	시·도 (8)개 시·군·구 (49)개	제주 본청(5), 제주 서귀포시(5), 전북 완주군(4), 전남 신안군(4), 제주 제주시(4), 전북 김제시(3), 전북 진안군(3), 전북 고창군(3), 전남 보성군(3), 인천 본청(2), 울산 본청(2), 경기 본청(2), 강원 철원군(2), 충북 단양군(2), 충남 본청(2), 충남 예산군(2), 전북 전주시(2), 전북 군산시(2), 전북 익산시(2), 전북 정읍시(2), 전북 무주군(2), 전북 장수군(2), 전북 임실군(2), 전북 순창군(2), 전북 부안군(2), 전남 순천시(2), 전남 구례군(2), 경북 본청(2), 경북 구미시(2), 경남 김해시(2), 대구 본청(1), 경기 남양주시(1), 경기 가평군(1), 강원 영월군(1), 강원 인제군(1), 충북 본청(1), 충북 음성군(1), 충남 천안시(1), 전북 남원시(1), 전남 광양시(1), 전남 장흥군(1), 전남 강진군(1), 전남 무안군(1), 전남 함평군(1), 전남 영광군(1), 전남 완도군(1), 경북 경주시(1), 경북 영천시(1), 경북 경산시(1), 경북 영덕군(1), 경북 고령군(1), 경북 울진군(1), 경남 진주시(1), 경남 밀양시(1), 경남 거제시(1), 경남 양산시(1), 경남 창원군(1)
생태하천복원사업	시·도 (2)개 시·군·구 (57)개	경기 용인시(3), 충남 아산시(3), 충남 당진시(2), 전북 김제시(2), 전북 완주군(2), 전북 고창군(2), 전남 무안군(2), 경북 울진군(2), 경남 김해시(2), 경남 함안군(2), 대구 본청(1), 인천 부평구(1), 세종 본청(1), 경기 성남시(1), 경기 시흥시(1), 경기 구리시(1), 경기 포천시(1), 경기 하남시(1), 강원 춘천시(1), 강원 원주시(1), 강원 정선군(1), 강원 양양군(1), 충북 청주시(1), 충북 옥천군(1), 충북 영동군(1), 충북 증평군(1), 충남 천안시(1), 충남 서산시(1), 충남 논산시(1), 충남 예산군(1), 전북 전주시(1), 전북 남원시(1), 전북 임실군(1), 전남 순천시(1), 전남 나주시(1), 전남 광양시(1), 전남 담양군(1), 전남 고흥군(1), 전남 보성군(1), 전남 화순군(1), 전남 장흥군(1), 전남 영암군(1), 전남 장성군(1), 경북 포항시(1), 경북 영주시(1), 경북 상주시(1), 경북 문경시(1), 경북 영덕군(1), 경북 청도군(1), 경북 성주군(1), 경북 예천군(1), 경남 창원시(1), 경남 사천시(1), 경남 밀양시(1), 경남 양산시(1), 경남 의령군(1), 경남 창원군(1), 경남 남해군(1), 경남 함천군(1)

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
지방산업단지공업용 수도건설지원	시·도 (2)개 시·군·구 (19)개	충북 청주시(2), 충북 진천군(2), 충북 음성군(2), 경기 평택시(1), 경기 연천군(1), 강원 원주시(1), 강원 철원군(1), 충북 본청(1), 충북 제천시(1), 충북 옥천군(1), 충북 괴산군(1), 충남 보령시(1), 충남 아산시(1), 전북 남원시(1), 전북 완주군(1), 전남 본청(1), 경북 경주시(1), 경북 김천시(1), 경북 경산시(1), 경북 고령군(1), 경남 창원군(1)
폐기물처리시설확충	시·군·구 (2)개	제주 제주시(3), 제주 서귀포시(2)

3. 시·군·구 자율편성 사업별 운영현황

1) 국토교통부

〈표 15〉 시·군·구 자율편성사업 운영 지자체 현황 - 국토교통부

(단위: 개)

세부사업명	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
도시활력증진지역 개발	시·군·구 (63)개	광주 광산구(8), 대구 달성군(4), 전북 전주시(4), 경북 포항시(4), 대구 수성구(3), 대구 달서구(3), 광주 남구(3), 경기 화성시(3), 충남 천안시(3), 경남 창원시(3), 제주 제주시(3), 부산 서구(2), 부산 동구(2), 부산 부산진구(2), 부산 금정구(2), 부산 사상구(2), 대구 중구(2), 대구 동구(2), 대구 남구(2), 대구 북구(2), 인천 서구(2), 광주 동구(2), 광주 북구(2), 경기 수원시(2), 경기 안양시(2), 강원 속초시(2), 전북 정읍시(2), 전남 순천시(2), 서울 서대문구(1), 서울 강서구(1), 부산 중구(1), 부산 동래구(1), 부산 북구(1), 대구 서구(1), 인천 동구(1), 인천 연수구(1), 광주 서구(1), 대전 동구(1), 대전 중구(1), 대전 유성구(1), 울산 중구(1), 울산 남구(1), 울산 울주군(1), 경기 성남시(1), 경기 안산시(1), 경기 남양주시(1), 경기 평택시(1), 경기 오산시(1), 경기 의왕시(1), 강원 원주시(1), 강원 삼척시(1), 충북 청주시(1), 충북 제천시(1), 충남 당진시(1), 전북 익산시(1), 전북 남원시(1), 전남 광양시(1), 경북 김천시(1), 경북 영주시(1), 경북 영천시(1), 경남 김해시(1), 경남 거제시(1), 제주 서귀포시(1)

2) 농림축산식품부

〈표 16〉 시·군·구 자율편성사업 운영 지자체 현황 - 농림축산식품부

(단위: 개)

	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
일반농산어촌개발	시·도 (1)개 시·군·구 (120)개	전북 남원시(27), 전북 장수군(23), 전북 순창군(23), 경북 칠곡군(22), 경남 밀양시(22), 전남 영암군(20), 전남 무안군(20), 전남 곡성군(19), 전남 함평군(19), 경남 합천군(19), 경남 사천시(18), 경남 함양군(18), 제주 제주시(18), 전남 장성군(17), 경북 경산시(17), 경남 의령군(17), 경남 함안군(17), 경남 창녕군(17), 경남 고성군(17), 강원 영월군(16), 충북 충주시(16), 충남 부여군(16), 전남 나주시(16), 전남 해남군(16), 경남 하동군(16), 충북 영동군(15), 충남 공주시(15), 충남 아산시(15), 충남 서천군(15), 전남 광양시(15), 경북 영주시(15), 경남 산청군(15), 강원 정선군(14), 전남 고흥군(14), 전남 강진군(14), 전남 영광군(14), 충남 금산군(13), 전북 진안군(13), 전남 보성군(13), 경북 문경시(13), 경북 의성군(13), 경북 예천군(13), 제주 서귀포시(13), 강원 홍천군(12), 충북 청주시(12), 충북 증평군(12), 충북 음성군(12), 경북 군위군(12), 경기 양평군(11), 강원 평창군(11), 충북 보은군(11), 충북 옥천군(11), 충북 진천군(11), 충남 천안시(11), 충남 논산시(11), 경북 청송군(11), 경북 봉화군(11), 경기 평택시(10), 경기 여주시(10), 충북 제천시(10), 충남 보령시(10), 충남 홍성군(10), 충남 예산군(10), 전북 익산시(10), 전북 고창군(10), 전북 부안군(10), 전남 장흥군(10), 전남 신안군(10), 강원 원주시(9), 강원 삼척시(9), 충북 단양군(9), 충남 청양군(9), 전남 화순군(9), 전남 완도군(9), 경북 상주시(9), 경북 성주군(9), 경남 거제시(9), 경남 양산시(9), 강원 양양군(8), 충북 괴산군(8), 충남 태안군(8), 전북 정읍시(8), 전북 김제시(8), 전남 담양군(8), 경북 영천시(8), 경북 영덕군(8), 경북 청도군(8), 경남 김해시(8), 세종 본청(7), 충남 당진시(7), 전북 무주군(7), 경북 안동시(7), 경북 고령군(7), 경남 남해군(7), 경남 거창군(7), 경기 안성시(6), 강원 강릉시(6), 강원 횡성군(6), 전북 임실군(6), 전남 진도군(6), 경북 영양군(6), 경북 울진군(6), 충남 서산시(5), 전남 순천시(5), 경남 창원시(5), 경기 이천시(4), 충남 계룡시(4), 전북 군산시(4), 전북 완주군(4), 경북 구미시(4), 경기 광주시(3), 전남 여주시(3), 경북 경주시(3), 경남 진주시(3),

해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
	경남 통영시(3), 경기 용인시(2), 경기 남양주시(2), 전남 구례군(2), 경북 울릉군(2), 경기 가평군(1), 경북 포항시(1)

3) 행정안전부

〈표 17〉 시·군·구 자율편성사업 운영 지자체 현황 - 행정안전부

(단위 : 개)

해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
소하천정비 시·도 (1)개 시·군·구 (150)개	경북 청송군(5), 경북 청도군(5), 경북 고령군(5), 경남 사천시(5), 경남 함안군(5), 경남 함양군(5), 인천 옹진군(4), 경기 화성시(4), 경기 평택시(4), 강원 춘천시(4), 강원 강릉시(4), 강원 횡성군(4), 충북 충주시(4), 충북 보은군(4), 충북 옥천군(4), 충북 진천군(4), 충북 괴산군(4), 충북 음성군(4), 충남 아산시(4), 충남 서산시(4), 충남 당진시(4), 충남 홍성군(4), 충남 예산군(4), 전북 김제시(4), 전북 부안군(4), 전남 나주시(4), 전남 고흥군(4), 전남 보성군(4), 경북 경주시(4), 경북 영주시(4), 경북 상주시(4), 경북 군위군(4), 경북 의성군(4), 경북 영덕군(4), 경북 칠곡군(4), 경북 봉화군(4), 경남 밀양시(4), 경남 산청군(4), 경남 함천군(4), 제주 제주시(4), 세종 본청(3), 경기 용인시(3), 경기 김포시(3), 경기 이천시(3), 경기 양주시(3), 경기 포천시(3), 경기 하남시(3), 경기 여주시(3), 경기 동두천시(3), 경기 가평군(3), 강원 태백시(3), 강원 영월군(3), 강원 평창군(3), 강원 정선군(3), 강원 화천군(3), 강원 양구군(3), 충남 천안시(3), 충남 공주시(3), 충남 보령시(3), 충남 논산시(3), 충남 금산군(3), 충남 서천군(3), 충남 태안군(3), 전북 남원시(3), 전북 장수군(3), 전북 고창군(3), 전남 담양군(3), 전남 곡성군(3), 전남 화순군(3), 전남 장흥군(3), 전남 해남군(3), 전남 영암군(3), 전남 무안군(3), 전남 함평군(3), 전남 장성군(3), 경북 안동시(3), 경북 울진군(3), 경남 김해시(3), 경남 거제시(3), 경남 양산시(3), 경남 창원군(3), 경남 고성군(3), 경남 남해군(3), 대구 달성군(2), 인천 강화군(2), 경기 남양주시(2), 경기 파주시(2), 경기 광주시(2), 경기 의왕시(2), 강원 홍천군(2), 강원 철원군(2), 강원 인제군(2), 충북 제천시(2),

	해당 시·도 및 시·군·구	시행지자체명
		충북 증평군(2), 충북 단양군(2), 충남 계룡시(2), 충남 부여군(2), 충남 청양군(2), 전북 군산시(2), 전북 익산시(2), 전남 여수시(2), 전남 순천시(2), 전남 광양시(2), 전남 신안군(2), 경북 구미시(2), 경북 영천시(2), 경북 영양군(2), 경남 진주시(2), 경남 통영시(2), 제주 서귀포시(2), 부산 기장군(1), 대전 중구(1), 대전 서구(1), 경기 수원시(1), 경기 고양시(1), 경기 부천시(1), 경기 안산시(1), 경기 시흥시(1), 경기 오산시(1), 강원 삼척시(1), 강원 고성군(1), 강원 양양군(1), 전북 전주시(1), 전남 구례군(1), 전남 강진군(1), 전남 완도군(1), 전남 진도군(1), 경북 포항시(1), 경북 울릉군(1), 경남 창원시(1), 경남 의령군(1), 경남 하동군(1), 경남 거창군(1)

[부록2] 1단계 전환사업 인식조사 설문지

'1단계 재정분권 전환사업' 이양 후 인식조사

□ 인식조사의 배경

- 국가 기능을 지방으로 이양시 기본방향은 **국가의 일은 국가에서, 지방의 일은 지방에서**였음
 - 기본원칙은 중앙정부의 권한·기능과 재원을 이양, **지방의 일은 지방에서 자율성과 책임성을 갖고** 스스로 해결하는 구조로 개편하는 것이었음
 - 이양기준은 **해당사무의 성격**, 정책대상, 국가정책과의 연계성, 집행의 효율성, 서비스 전달체계 등을 종합적으로 감안하는 것이었음
 - 이에 행정안전부와 한국지방행정연구원은 1단계 전환사업을 대상으로 국가기능의 지방이양시 기본원칙이었던 지방의 자율성과 책임성, 이양기준이었던 해당사무 성격의 적합성에 대해 분석 중에 있음
 - 분석과정에 있어서 1단계 전환사업을 직접 시행하고 있는 지방자치단체 담당자의 전환사업에 대한 인식은 매우 중요한 요소임에 따라 금번 인식조사를 실시하게 됨
(인식조사 결과는 **연구용도로만 활용된 후 즉시 폐기 예정임**)
- ⇒ **감사의 뜻으로 커피쿠폰**을 준비하였으니, 마지막 장에 휴대폰 번호 입력 부탁드립니다!
- ⇒ 문의처: 지방행정연구원 재정분권센터장 김성주(033-769-9874 / sjkim@krila.re.kr)
지방행정연구원 재정분석센터장 전성만(033-769-9879 / sungmanjun@krila.re.kr)

□ 인식조사 시작

1. 귀하의 소속 기관 및 직급은?

(시/도) (시/군/구) (직급: 급)

2. 귀하의 나이와 근무연수는?

나이(만 세) 공직 근무연수(년 개월) 현재 업무 담당기간(년 개월)

3. 귀하가 담당하시는 업무의 관련 중앙부처는? ※ 예) 국토부

()

4. 재정분권 1단계 전환사업은 1단계 재정분권 추진('19~'20년 지방소비세율 10% 인상)시 약 3,56조원 규모의 균특 국고보조사업이 지방으로 이양되었는데 그 이양된 사업을 말합니다. 재정분권 1단계 전환사업에 대해 알고 계셨습니까?

- ① 예 ② 아니오

5. 균특사업의 이양 전 '국고보조사업'에서 → 이양 후 '자체사업'(전환사업)이 되었는데 국고보조사업일 때보다 다음 중 어느 단계의 재량적 운용이 확대되었다고 생각하십니까?

(☑ 해당 항목 모두 체크)

- ① 예산편성시 재량 확대 ② 사업여건상 예산 이월시(계속사업) 재량 확대
 ③ 사업조정시 재량 확대 ④ 성과평가시 재량 확대
 ⑤ 기타()

5-1. 5번에서 ①~⑤ 중 선택하셨다면 그 이유는?

()

6. 이양 후 자체사업이 됨에 따라 균특사업일 때와 비교했을 때 다음의 어떠한 변화가 있다고 생각하시나요? ☑ 이유에 대해서도 가능한 기입해주시기 바랍니다.

세부항목	10점 척도 체크											
6-1. 예산편성 및 집행시 자율성의 증대	이전과 같음	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	높아짐
	이유?:											
6-2. 지자체상 및 지방의회의 관심도 향상	이전과 같음	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	높아짐
	이유?:											
6-3. 주민참여도 제고	이전과	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	높아짐

● 재정분권 전환사업의 실행력 확보방안

세부항목	10점 척도 체크											
	같음											
	이유?:											
6-4. 지방재정 대응력 증대 (환경변화 대응)	이전과 같음	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	높아짐
	이유?:											
6-5. 재정건전성 제고 (안정적 예산확보 및 예산낭비 방지)	이전과 같음	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	높아짐
	이유?:											
6-6. 기타 개선될 것 같은 부분은?												
6-7. 행정비용 증대(주민, 단체장, 의회관계 및 신규사업 발굴 어려움 등)	이전과 같음	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	우려됨
	이유?:											
6-8. 사업관리 소홀 및 사 업효과 파악 불가능 (컨트롤타워 부재)	이전과 같음	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	우려됨
	이유?:											
6-9. 지방재정부담 증가	이전과 같음	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	우려됨
	이유?:											
6-10. 한시보전에 따른 소극적 사업추진 우려 (단년도 신규사업 편성 또는 사업추진 불확실성 증대)	이전과 같음	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	우려됨
	이유?:											
6-11. 집행률 저조 및 이월 액 과다	이전과 같음	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	우려됨
	이유?:											
6-12. 예산투입 양극화로 사업별 편차 우려	이전과 같음	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	우려됨
	이유?:											

세부항목	10점 척도 체크
6-13. 단체장의 의지에 따른 예산편성 집중	이선과 같음 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 우려됨
	이유?:
6-14. 기타 우려가 예상되는 부분은?	

7. 이양 후 자체사업이 됨으로써 사업 추진 과정이나 결과에 대해 지역주민이 좀 더 만족할 것이라 생각하시나요?

- ① 대체로 주민 만족도가 높아진 것이다
- ② 일부 사업은 주민 만족도가 높아질 것 같다 ⇨ 7-1
- ③ 이양 전과 같다
- ④ 이양 전보다 주민만족도가 낮아질 것 같다 ⇨ 7-2
- ⑤ 기타()

7-1. 일부 사업은 어떠한 사업인가요?

()

7-2. 주민만족도가 낮아질 것 같은 이유는?

()

8. 재정분권 1단계의 경우, 3,56조원 규모에 맞추어서 군특회계 시도와 시군구 자율계정 사업이 패키지로 이양되었음. 향후 재정분권 추진시, 어떠한 사업들이 지방으로 이양되어야 한다고 생각하시나요?(⇨ 해당 항목 모두 체크)

- ① 국토(⇨ 8-1) ② 문화체육관광(⇨ 8-2) ③ 농림식품해양(⇨ 8-3) ④ 환경(⇨ 8-4)
- ⑤ 복지(⇨ 8-5) ⑥ 산업,고용,인프라 등 기타(⇨ 8-6)

8-1. 국토분야 국고보조사업 중 어떠한 성격의 사업이 지방이양 가능?(키워드로만 작성)

- ()
- 8-2. 문화체육관광분야 국고보조사업 중 어떠한 성격의 사업이 지방이양 가능?
(키워드로만 작성)
- ()
- 8-3. 농림식품해양분야 국고보조사업 중 어떠한 성격의 사업이 지방이양 가능?
(키워드로만 작성)
- ()
- 8-4. 환경분야 국고보조사업 중 어떠한 성격의 사업이 지방이양 가능?(키워드로만 작성)
- ()
- 8-5. 복지분야 국고보조사업 중 어떠한 성격의 사업이 지방이양 가능?(키워드로만 작성)
- ()
- 8-6. 산업,고용,인프라 등 기타분야 국고보조사업 중 어떠한 성격의 사업이 지방이양 가능?(키워드로만 작성)
- ()

9. 향후 재정분권 추진시 분권의 바람직한 방향은?

9-1. 재정분권 강화를 위한 재원조성 방법

세부항목	10점 척도 체크											
9-1-1. 지방세 순증 방식	반대	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	찬성
9-1-2. 보통교부세 확충 방식	반대	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	찬성
9-1-3. 지방소비세 인상 방식 (현행)	반대	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	찬성

9-2. 전환사업의 성과평가 방법

9-2-1. 전환사업의 성과평가가 필요하다고 생각하십니까?

부처	세부사업명	지방사무 적합도(이유는 키워드만)
	농업기반정비	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무
		국가(지방)사무인 이유()
	지역전략식품산업육성	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무
		국가(지방)사무인 이유()
	반려동물산업육성	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무
		국가(지방)사무인 이유()
농진청	지역농촌지도사업활성화지원	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무
		국가(지방)사무인 이유()
문체부	문화시설확충및운영	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무
		국가(지방)사무인 이유()
	관광자원개발	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무
		국가(지방)사무인 이유()
	지방문화산업기반조성	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무
		국가(지방)사무인 이유()
지역문화행사지원	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무	
	국가(지방)사무인 이유()	
문화재청	문화유산관광자원개발	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무
		국가(지방)사무인 이유()
산림청	산림경영지원육성	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무
		국가(지방)사무인 이유()
	산림휴양녹색공간조성	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무
		국가(지방)사무인 이유()

부처	세부사업명	지방사무 적합도(이유는 키워드만)
		사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 무
		국가(지방)사무인 이유()
	생태하천복원사업	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 무
		국가(지방)사무인 이유()
	지방산업단지공업용수 도건설지원	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 무
		국가(지방)사무인 이유()
	폐기물처리시설확충	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 무
		국가(지방)사무인 이유()
부처	세부사업명	지방사무 적합도(이유는 키워드만)
행안부	소하천 정비	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 무
		국가(지방)사무인 이유()
농식품부	일반농산어촌 개발	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 무
		국가(지방)사무인 이유()
국토부	도시활력증진지역 개발	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 무
		국가(지방)사무인 이유()

□ 기타 사업

● 재정분권 전환사업의 실행력 확보방안

부처	세부사업명	지방사무 적합도(사유는 키워드만)
문체부 (문예기금)	예술의 관광지원	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무
		국가(지방)사무인 이유()
환경부 (지역지원)	생태휴식공간 확대	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무
		국가(지방)사무인 이유()
해수부 (일반)	연안관리	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무
		국가(지방)사무인 이유()
해수부 (농특)	남시산업 선진화	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무
		국가(지방)사무인 이유()
	친환경양식산업 육성	국가 사무 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 지방사무
		국가(지방)사무인 이유()

11. 마지막으로, 특히 국고보조사업으로 다시 환원되어야 한다고 생각하시는 사업은?

세부사업명(국기사업기준)	예산액	환원 필요 이유

12. 커피쿠폰 지급용 휴대폰 번호는?()

감사합니다!

Abstract

A Study on the Ensuring Plans to Executive Ability of Transforming Functioned Programs

In October 2018, government presented 'Fiscal decentralization promotion plans', which include action plans to transforming functioned programs of central government to local government accordance with increasing rate of local sales tax. Also, those plans has enforced form 2020. At that time, basic principle for transforming functioned programs was local affairs have taken accountability to local government respectively.

This study is to examine whether proper functions have transformed to local governments with respect to ensuring local fiscal autonomy and accountability by analyzing transformed programs. In addition, this study is to suggest ensuring plans to executive ability of transforming and transformed programs in fiscal decentralization step 1 and 2. For doing so, this study conducts related literature review, interview in first research stage and utilize perception survey to public officials in local governments with based upon first research stage.

First of all, the result of this study shows autonomy of local governments have enlarged with regard to fiscal perspective. In specific, first, it is possible to adjust the budget by reducing and increasing in the field of social welfare and cultural/sports. Second, although limit, it is possible to adjust the schedule for each project according to the urgency of the programs. Third, it is possible to be internalized to external procedure. In addition, the result reveals that local governments with higher fiscal power have recognized to be improved fiscal autonomy accordance with fiscal

decentralization. Furthermore, local governments with a small number of transforming functioned programs show a trend to agree with sun-set of transforming functions.

Next, this study has reviewed fiscal planning regarding to fiscal accountability by comparing to carry-over before and after transformation. It has revealed that after carry-over have reduced.

Finally, this study has conducted survey to public officials in local governments. The perceptions of public officials are followings. First, interest of local executives and local councils to local finance regarding to accountability. Second, enhancement of local fiscal soundness is similar to before transformed functions. Third, maintenance programs to local river and water supply expansion have to be returned to grant-aid program. It is because that the case of local river and water supply expansion have directly connected to the quality of life and universal rights of local residents.

Therefore, based upon above results, this study suggests following regrading to ensuring plans to executive ability of transforming functioned programs. First, it need to be deleted statute and rule of central government with respect to transforming functioned programs and it need to be enacted as local statue and rule after 2026. Second, it need to be enforced performance evaluation of transforming functioned programs. For doing so, performance evaluation index has to include more specific objective index and focus program performance rather than simple execution performance and discretion degree. Finally, this study suggest that ongoing review process is needed with regard to compatibility to transforming functioned programs such as local river and water supply which are necessary to cooperate to central and local government. It is because that those programs are essential but possibility to reducing budget in local governments.