재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가

Analysis of Fiscal Decentralization Policy and Local Transfer Projects

국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가

재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가

총 괄 | 최병권 예산분석실장

기획·조정 | 전용수 사업평가심의관
김애선 사회행정사업평가과장

작 성 | 변재연 사회행정사업평가과 예산분석관

지 원 | 김선정 사회행정사업평가과 행정실무원
심록희 사회행정사업평가과 자료분석연구원

본 보고서는「국회법」제22조의2 및「국회예산정책처법」제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

문 의 : **예산분석실 사회행정사업평가과** | 02) 6788-3773 | sae@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가

2023. 6.

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

이 보고서는「국회법」제22조의2 및「국회예산정책처법」제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처「보고서발간심의위원회」의 심의(2023. 6. 1.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

정부는 「재정분권 추진방안(2018)」을 수립하고 지역의 자율성·책임성 강화 및 국가균형발전을 목표로 하는 재정분권 정책 및 지방이양 사업을 시행하고 있습니다. 지방소비세율 확대 등 재정분권 정책이 2019년도부터 시작되었고, 지방세 확충과 연계하여 5.8조원 규모의 재정사업이 2020년부터 지방으로 이양되어 현재 3~4년이 경과되었습니다. 중간 점검 차원에서 성과와 향후 발전과제 등에 대해 검토가 필요한 시점입니다.

본 보고서에는 재정분권 정책 및 지방이양 사업을 통해 지역의 자율성과 책임성 강화, 재정격차 완화 등 당초 목표로 한 성과를 달성하였는지, 지방사무에 적합한 사업들이 이양되어 제대로 운영되고 있는지에 대해 분석하여 향후 발전을 위한 개선방안을 도출하고자 하였습니다.

주요 분석결과, 지방세 수입은 지방소비세를 중심으로 계속 증가하고 있으나 시군세 보다는 시도세 위주로 증가하고 있는 것으로 나타났습니다. 그리고, 지방이양 사업의 실질적인 사업시행주체인 시군구의 집행률은 최근 2년간 58~59%로서 낮은 수준이므로 지역의 책임성 강화를 위해 효율적인 집행관리가 필요할 것으로 보입니다. 현재 지방이양 사업의 성과관리체계는 지자체를 대상으로 예산·결산 등 이행상황에 대해서만 평가를 하고 있어, 향후 재정자율성·책임성 등 지방이양 효과를 종합적으로 검증할 수 있는 방향으로 개선할 필요가 있습니다.

본 보고서가 재정분권 정책 및 지방이양 사업에 관심을 가지고 계시는 의원님들의 의정활동에 유용하게 활용되기를 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석을 통해 의원님들의 의정활동을 적극 지원하겠습니다.

2023년 6월

국회예산정책처장 조 의 섭

차 례

CONTENTS

〈 요 약 〉

Ⅰ. 개 요 / 1

1. 평가의 배경과 목적 ····· 1

2. 평가의 구성과 방법 ····· 2

Ⅱ. 현 황 / 4

1. 개요 ····· 4

가. 재정분권의 개념과 목적 ····· 4

나. 지방이양 사업의 개념과 추진경과 ····· 6

2. 관련 법령 및 계획 ····· 8

가. 관련 법령 ····· 8

나. 관련 계획 ····· 12

3. 지방이양 사업 현황 ····· 15

4. 재정분권 및 지방이양 사업 추진체계 ····· 19

Ⅲ. 주요 쟁점 분석 / 22

1. 지방이양 사업 예·결산 및 성과관리체계 분석 ····· 22

CONTENTS

가. 지방이양 이후의 예산 현황 분석 ····· 22

나. 지방이양 이후의 결산 현황 분석 ····· 27

다. 지방이양 사업 성과관리체계 분석 ····· 32

2. 재정분권 효과 분석 ····· 35

가. 지방세 등 세입 측면의 성과 분석 ····· 35

나. 재정자립도 및 재정자주도 추이 분석 ····· 41

다. 자체사업·보조사업 비중 등 세출 측면의 자율성 분석 ····· 46

3. 지방이양 관련 중앙정부·지자체 인식도 조사 분석 ····· 49

가. 지역의 자율성·책임성 증진 여부 ····· 49

나. 지방이양 대상 사업 선정의 적정성 ····· 56

다. 지방이양 전후 애로사항 및 향후 발전과제 ····· 63

4. 주요 쟁점사업 분석 ····· 68

가. 지방하천 관련 사업 ····· 69

나. 상수도시설 확충 및 관리사업 ····· 77

다. 난임부부 시술비 지원사업 ····· 86

라. 유기질비료 지원사업 ····· 95

마. 임도시설 사업 ····· 102

Ⅳ. 시사점 / 113

요 약

Ⅰ. 개요

1. 평가의 배경과 목적

○ 정부는 「재정분권 추진방안(2018)」을 수립하고 지역의 자율성·책임성 강화 및 국가균형발전을 목표로 하는 재정분권 정책 및 지방이양 사업을 시행중

- 지방소비세율 확대 등 재정분권 정책이 2019년도부터 시작되었고, 지방세 확충과 연계하여 5.8조원 규모의 재정사업이 2020년부터 지방으로 이양되어 현재 3~4년이 경과

○ 정부에서는 「지방자치단체 전환사업 운영기준」 등에 따라 지자체를 대상으로 예산편성 및 집행 등 이행상황에 대한 평가만 하고 있을 뿐, 재정분권 효과가 얼마나 있었는지, 이양된 사업은 지역별 특성에 맞게 잘 운영되고 있는지 정리·발표하고 있지 않은 상황

- 정부는 지방이양 사업의 안정적인 정착을 위해 2026년까지 지역상생발전기금을 통해 지자체에 보전금을 지원하고 있고, 지방시대를 앞당기기 위한 「중앙권한 지방이양 추진계획(2023)」을 발표하는 등 지방이양 정책은 지속될 전망

○ 본 보고서에는 재정분권 정책 및 지방이양 사업을 통해 지역의 자율성과 책임성 강화, 재정격차 완화 등 당초 목표로 한 성과를 달성하였는지, 지방사무에 적합한 사업들이 이양되어 제대로 운영되고 있는지에 대해 분석하여 향후 발전을 위한 개선방안을 도출하고자 하였음

2. 평가의 구성과 방법

○ 현황에서는 재정분권 및 지방이양 사업의 개념과 목적, 관련 법령과 상위계획, 지방이양 사업 현황, 재정분권 정책 및 지방이양 사업 추진체계를 정리

○ 주요 쟁점분석은 ①지방이양 사업 예·결산 및 성과관리체계 분석, ②재정분권 효과 분석, ③지방이양 관련 중앙정부·지자체 인식도 조사 분석, ④주요 쟁점사업 분석의 순으로 구성

- 객관적인 검토를 위해 행정안전부와 더불어 보건복지부, 농림축산식품부, 산림청, 국토교통부, 환경부 등 관련 부처과 협의하고, 전문가 간담회를 실시하였으며, 정부 내부자료 및 각종 국내외 통계자료를 활용·분석

[재정분권 정책 및 지방이양 평가의 구성과 주요 내용]

구분	주요 분석 내용
Ⅰ. 개요	• 평가 배경 및 목적, 평가의 구성 및 방법
Ⅱ. 현황	• 재정분권 및 지방이양 사업의 개념과 목적 • 관련 법령 및 상위계획 • 지방이양 사업 현황 • 재정분권 및 지방이양 사업 추진체계
Ⅲ. 주요 쟁점 분석	❑ 지방이양 사업 예·결산 및 성과관리체계 분석 • 지방이양 이후의 예산 현황 분석 • 지방이양 이후의 결산 현황 분석 • 지방이양 사업 성과관리체계 분석
	❑ 재정분권 효과 분석 • 지방세 등 세입 측면의 성과 분석 • 재정자립도 및 재정자주도 추이 분석 • 자체사업·보조사업 비중 등 세출의 자율성 분석
	❑ 지방이양 관련 중앙정부·지자체 인식도 조사 분석 • 지역의 자율성·책임성 증진 여부 • 지방이양 대상 사업의 적정성 조사 • 지방이양 전후 애로사항 및 향후 발전과제 조사
	❑ 주요 쟁점사업 분석 • 지방하천 관련 사업 • 상수도시설 확충 및 관리사업 • 난임부부 시술비 지원 사업 • 유기질비료 지원사업 • 임도시설 사업
Ⅳ. 시사점	• 종합 제언

Ⅱ. 현황

1. 개요

❑ 재정분권의 개념과 목적

○ 재정분권이란 중앙정부가 가지고 있는 조세 및 지출에 관한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 자치단체에 이양하는 것을 의미

- 일반적으로 지방자치단체가 자율적으로 부과·징수하여 필요한 재원을 스스로 마련하는 세입분권과 지방자치단체가 자율적으로 지출할 수 있는 재원을 확대하는 세출분권으로 구분할 수 있음[1)]

○ 재정분권이 작동하기 위해서는 재정 자율성과 재정 책임성의 2가지 원리를 필요로 함

- 재정 자율성(fiscal autonomy)이란, 기본적으로 행정의 운영에 필요한 수입을 자신의 능력으로 확보하고, 확보된 수입을 자기 판단과 결정에 의해 지역주민이 필요로 하는 공공서비스를 최적으로 공급하는 것을 의미
- 재정 책임성(fiscal accountability)은 국민(주민)으로부터 세금을 징수해서 사용하는데 대한 정치·정책·예산회계적 책무를 의미

○ 재정분권을 추구하는 목적은 재정분권을 실시한 결과 향상된 지방의 재정 자율성과 책임성을 통해 행정서비스가 국민에게 보다 더 효율적으로 공급되어 국민복지가 제고되는 데에 있다고 볼 수 있음[2)]

❑ 지방이양 사업의 개념과 추진경과

○ 지방이양 사업은 「재정분권 추진방안(2018)」에 따라 지방소비세율 인상과 함께 중앙정부 기능(국고보조사업) 일부를 자치단체 자체사업으로 이양한 것을 말함

- 행정안전부의 「지방자치단체 전환사업 운영기준(예규)」에 따라 '지방자치단체 전환사업'으로 부르기도 함

---

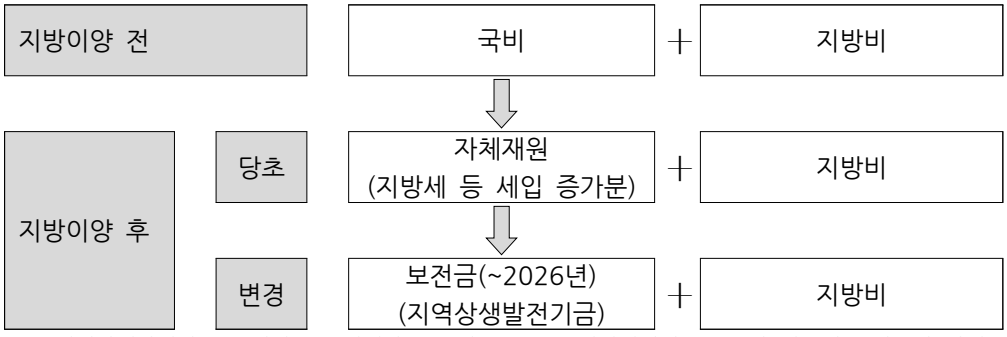
1) 국회입법조사처, 「재정분권 추진의 의의와 주요 쟁점」, 2020.
2) 김성주, 「재정분권 전환사업의 실행력 확보방안」, 한국지방행정연구원, 2021.

○ 2단계로 나뉘어 추진되었으며, 1단계(2020년)에서는 13개 부처의 39개 세부사업(3.6조원 규모)이 지방으로 이양되었으며, 2단계(2022~2023년)에서는 12개 부처의 41개 세부사업(2.3조원 규모)이 지방으로 이양

- 당초 정부는 지방소비세 등 늘어난 지방재정을 바탕으로 지방이양 사업을 시행하기로 하였으나, 자치단체에서의 안정적인 전환사업 수행을 지원하기 위해 지역상생발전기금(전환사업보전계정)을 통해 해당 사업비의 국비분을 2026년까지 한시적으로 보전하기로 하였음

○ 재원변화를 중심으로 살펴보면, 현재(~2026년)의 지방이양 사업은 국비 지원분이 지방상생발전기금을 통한 보전금으로 재원이 변경되었고 기본적인 구조는 지방이양 전과 유사한 과도기적 형태로 운영되고 있다고 볼 수 있음

[지방이양 사업 수행 재원 변화]



주: 지역상생발전기금을 재원으로 지원하는 보전금은 2026년까지이며, 2027년 이후에는 당초와 같이 지방세 등 세입 증가분으로 시행할 예정임

2. 관련 법령 및 계획

○ 재정분권 및 지방이양 사업과 관련된 법률은 「지방분권법」, 「지방이양일괄법」, 「지방기금법」 등이 있으며, 자치분권(재정분권 및 지방이양)의 목적은 궁극적으로 국민의 삶의 질 제고에 있다고 명시하고 있음

- 「지방기금법」 및 「지방세법」은 지방이양 사업에 대한 보전금 지원의 근거를 담고 있음

○ 재정분권 및 지방이양 사업과 관련된 계획은 「(1단계) 재정분권 추진방안(2018)」, 「(2단계) 재정분권 추진방안(2021)」 등이 있음

- 지역의 자율성·책임성 강화와 국가균형발전 촉진을 위해 “지역의 일은 지역의 권한·책임·재원으로 스스로 해결”하도록 지방재정제도를 혁신하는 것을 목적으로 하고 있음
- 지방소비세를 중심으로 지방세를 확충하여 2022년 국세:지방세 비율을 72.6:27.4로 달성하겠다는 목표를 설정하고[3], 총 5.8조원의 중앙정부 기능을 지방정부로 이양한다는 계획이었음

○ 새로운 정부에서도 「중앙권한 지방이양 추진계획(2023)」을 수립하고 관련 정책을 시행하고 있음

- 저출생과 수도권 집중 심화로 지방소멸이 가시화되고 있는 상황에서 지자체가 스스로 위기를 극복하고 성장을 주도할 수 있도록, 6개 분야 57개 과제를 선정하여 우선 추진하기로 하였음

3. 지방이양 사업 현황

○ 재정사업의 지방이양은 2단계에 걸쳐 15개 부처의 80개 세부사업 5.8조원 규모로 시행

- 1단계(2020)에서는 국가균형발전특별회계 포괄보조사업을 중심으로, 2단계(2022~2023)에서는 지역밀착형 사업을 중심으로 추진
- 1단계(2020)에서는 13개 부처 3조 5,681억원의 재정사업이 지방으로 이양되었고, 2-1단계(2022)에서는 8개 부처 1조 312억원의 재정사업이 지방이양되었으며, 2-2단계(2023)에서는 7개 부처 1조 2,210억원이 이양

○ 부처별로 살펴보면, 지방이양 규모가 큰 부처는 국토교통부(1조 89억원), 농림축산식품부(8,895억원), 문화체육관광부(8,814억원), 환경부(6,443억원), 행정안전부(5,894억원), 보건복지부(5,756억원)의 순

- 분야별로 살펴보면, 1단계에서는 국토 및 지역개발 분야의 이양규모가 1조 3,795억원(38.7%)으로 가장 컸고, 다음으로 농림해양수산 분야(1조

3) 2018년 기준 국세:지방세 비율은 77.7:22.3이었음

2,279억원, 34.4%), 환경 분야(5,327억원, 14.9%), 문화 및 관광 분야(4,279억원, 12.0%)의 순

- 2단계에서는 국토 및 지역개발/환경 분야의 이양규모가 8,141억원(36.2%)으로 가장 컸고, 다음으로 사회복지 분야(6,590억원, 29.3%), 문화 및 관광 분야(4,796억원, 21.3%)의 순

4. 재정분권 및 지방이양 사업 추진체계

○ 기획재정부는 지방이양 대상 국고보조사업의 발굴·선정 및 조정 역할을 담당하였고, 행정안전부는 재정분권 관련 정책 수립 및 조정과 더불어 지방이양 사업의 운영지원 및 성과관리를 담당하고 있으며, 지방자치단체는 이양된 사업을 수행하고 있음

- 행정안전부는 「지방자치단체 전환사업 운영기준」에 따라 지방이양 사업에 대한 성과평가를 2020년도부터 시행하고 있음[4)]

4) 이는 재정분권의 취지에 맞게 자치단체가 지방이양 사업을 자율적으로 추진하되, 행정안전부에서는 보전금이 그 목적에 맞게 쓰이는지 여부를 점검·평가하기 위한 것이다.

Ⅲ. 주요 쟁점 분석

1. 지방이양 사업 예·결산 및 성과관리체계 분석

가. 지방이양 이후의 예산 현황 분석

❑ **첫째, 정부가 지방이양 사업의 안정적인 수행을 위해 지역상생발전기금으로 보전금을 2026년까지 지원하기로 함에 따라, 매년 대부분의 지자체에서는 보전금 규모를 준수하여 예산을 편성하고 있는 것으로 보임**

○ 중앙정부의 재정사업이 지방으로 이양된 이후 예산 추이를 검토하는 것은 재정분권의 원칙 중 하나인 재정 자율성 증진 여부를 파악한다는 점에서 중요

- 당초 정부는 지방소비세 등 늘어난 지방재정을 바탕으로 지방이양 사업을 시행하기로 하였으나, 지방재정부담에 대한 우려 등을 감안하여[5] 자치단체에서의 안정적인 전환사업 수행을 지원하기 위해 지역상생발전기금(전환사업 보전계정)을 통해 해당 사업비의 국비분을 2026년까지 한시적으로 보전하기로 하였음

○ 보전금을 기준으로 지방이양된 사업의 예산 추이를 살펴보면 1단계 사업의 경우, 보전규모(2019년 국비지원액) 3조 5,680억원 대비 지자체는 2020년 3조 5,669억원(보전규모의 99.7%), 2021년 3조 5,578억원(99.7%), 2022년 3조 5,433억원(99.3%)을 매년 예산에 반영하고 있는 것으로 나타났음[6]

- 2-1단계 사업의 경우에도 보전규모(2021년 국비지원액)는 1조 311억원이었는데 2022년 지자체는 1조 289억원(보전규모의 99.8%)을 예산에 반영한 것으로 나타났음[7]

○ 이는 앞서 살펴본 바와 같이 「자치단체 전환사업 평가」의 평가기준에서 국비보전금 규모만큼 예산을 편성하도록 한 '적정투자(편성) 여부'가 평가기준인 것에 기인한 것으로 보임[8]

---

5) 시도지사협의회 및 다수의 지자체 의회에서 지방이양에 따른 재원보전을 요구한 바 있다.

6) 예산규모가 일부 감소하고 있는 것은 행정안전부의 「자치단체 전환사업 평가」 결과 평가등급이 저조한 지자체에 대해 보전금 규모를 일부 감액하고 있기 때문이다.

7) 2-2단계 및 2023년도 예산규모는 2023년 평가를 통해 집계될 예정이다.

8) 한편, 일부 지자체 및 사업담당자 면담 결과 대부분의 지자체에서는 보전규모만큼의 예산을 편성하는 경향을 보이므로 증가하는 사업수요에 대응하기 힘들다는 의견이 개진된 바 있다.

❑ **둘째, 사업별 예산의 경우, 지방이양 이후 정부의 사업별 예산 미취합, 지자체 정보입력 오류 발생, 중앙부처의 담당자 부재 등으로 인해 일부 사업을 제외하고는 예산 추이를 파악하기 곤란한 실정임**

○ 지방이양 이후 지자체의 특성에 맞게 어떤 사업에 얼마 만큼의 예산이 편성되었는지를 파악하는 것은 재정 자율성 검토 측면에서 중요한 의미

- 그리고, 예산은 사업별 성과에 대한 기본적인 투입(input) 지표라는 점에서 전체 성과를 파악하는데 있어 기초적인 지표임

○ 그러나, 지방이양 이후 정부의 사업별 예산 미취합, 지자체 정보입력 오류 발생, 중앙부처의 담당자 부재 등으로 인해 일부 사업을 제외하고는 사업별 예산 추이를 파악하기 곤란한 실정

- 먼저, 예산은 행정안전부에서 매년 「자치단체 전환사업 평가」를 통해 취합하고 있는데, 동 평가는 사업이 아니라 지자체를 평가대상으로 하고 있어 사업별 예산을 취합·정리하고 있지 않음
- 그리고, 행정안전부는 「차세대통합지방재정시스템」에서 지자체가 기입한 전환사업 속성 및 단계정보가 표기된 사업을 추출하여 평가대상을 확정 후 편성 및 집행실적을 평가하고 있는데, 지자체에서 임의로 사업명을 입력·변경하는 경우 해당 사업이 기존 중앙정부의 어떤 사업인지 특정하기 곤란하며[9], 전환사업으로 기재된 사업수도 2020년 7,060개, 2021년 7,569개로 많아서 이를 전부 검증하기가 곤란한 상황
- 또한, 중앙부처에서 사업이 지방으로 이양된 경우, 중앙부처에는 담당자가 부재하여 예산 및 성과관리 등을 하고 있지 못한 실정임[10]

○ 다만, 행정안전부에서도 이러한 문제점을 인식하고, 2023년 평가부터는 사업입력시 전환사업 속성 및 단계정보와 더불어, 지방이양 전 국가단위 내역사업명을 기입하도록 하고 있어, 향후 사업별 예산이 파악될 전망

---

9) 예를 들어, ○○시의 "△△천 정비공사 사업"의 경우 지방하천정비(국토교통부) 사업인지 소하천정비(행정안전부) 사업인지 생태하천복원(환경부)사업인지 파악하기 곤란하다. 그리고, □□시의 "지역사회 활성화 기반조성" 사업이나 ▽▽군의 "시설현대화" 사업, ◇◇시의 "지역역량강화" 사업과 같은 경우 사업명만으로는 어느 부처의 어느 사업이었는지 특정하기 곤란한 실정이다.

10) 다만, 임도시설 사업(산림청)과 같이 세부사업 중 일부 내역사업이 이관된 경우에는 중앙부처 담당자의 의지에 따라 지자체로부터 예산편성 내역을 취합·정리하는 사례가 있다.

나. 지방이양 이후의 결산 현황 분석

❑ **재정분권의 기본원칙인 지역의 책임성 강화를 위해서는 사업비의 효율적인 집행이 필요한데, 실질적인 사업시행주체인 기초자치단체(시군구)의 집행률은 최근 2년간 58~59%로서 낮은 수준임**

○ 상위계획인 「(1단계) 재정분권 추진방안(2018)」에서는 기본원칙으로서 지역의 자율성과 함께 지역의 책임성을 강조하고 있음

- 재정 책임성이란 기본적으로 지역 특성·실정에 맞는 사업·예산을 자율적으로 편성하고 이를 책임성 있게 집행하여 성과를 창출하는 것임

○ 재정분권 1단계 이양사업을 중심으로 예산 집행실적을 살펴보면[11], 2020년도의 경우 총사업비[12] 8.4조원 중 6.2조원을 집행하여 집행률은 74.0%였고, 2021년에는 총사업비 8.9조원 중 6.5조원을 집행하여 집행률은 73.2%였음

- 사업시행주체별로 예산 집행실적을 살펴보면, 2021년도의 경우 시도는 예산액 4.2조원 중 3.8조원을 집행하여 집행률은 89.7%이고, 시군구는 예산액 4.7조원 중 2.8조원을 집행하여 집행율은 58.4%였음[13]

○ 한편, 지방이양 전 중앙정부 소관 시 집행실적과 비교하여도 집행률은 저하되고 있는 것으로 나타났음

- 지방이양 1단계 사업의 2019회계연도 사업별 실집행 내역을 살펴보면, 총 6.0조원 중 4.2조원을 집행하여 집행률은 70.5%

○ 중앙정부 기능을 지방으로 이양하면서, 지방이양에 따른 지자체의 재정부담을 완화하기 위해 2026년까지 보전금을 지원하고 있는 점을 감안하면, 지방이양 이후 지역의 책임성이 충분히 확보되었다고 보기 곤란

- 향후, 지자체는 지역의 책임성 측면에서 집행관리를 철저히 해야하고, 행정안전부는 전환사업 평가시 재정분권의 취지를 훼손하지 않는 범위 내에서 집행부진에 대한 기준을 강화하는 등 관리를 철저히 할 필요가 있음[14]

---

11) 2단계 지방이양 사업 및 2022년도 집행실적은 2023년도 평가를 통해 정리될 예정이다.

12) 시도와 시군구 예산을 합한 것이며, 국비지원액(보전금)과 매칭 지방비를 포함한 개념이다.

13) 행정안전부는 시도 사업의 경우 시군구로 교부되는 금액도 집행실적에 포함되어 집행률이 상대적으로 높은 것이라고 설명하고 있으며, 실질적인 사업시행주체인 시군구의 집행률은 낮은 것을 알 수 있다.

14) 행정안전부는 2023년 평가부터는 집행률에 대한 평가비중을 높이고 집행률이 저조한 지자체에 대한 페널티를 강화할 예정이라고 설명하고 있다.

다. 지방이양 사업 성과관리체계 분석

❑ **현재 「지방자치단체 전환사업 운영기준(예규)」에 따른 지방이양 사업 평가는 지자체를 대상으로 예산·결산 등 이행상황에 대해서만 평가를 하고 있어, 향후 지방이양 효과 검증, 기능 재배분 등 종합적인 평가체계를 마련할 필요가 있음**

○ 현재 지방이양 사업에 대한 성과관리체계를 살펴보면, 지자체를 대상으로 예산·결산 등 이행상황에 대해서만 평가를 하고 있어, 지방이양에 따른 지역의 자율성·책임성 증진 등의 효과를 파악하기가 곤란한 상황

- 평가결과의 반영에 있어서도 성과평가의 이행력 확보를 위해, 미흡 등급에서 감액한 보전금을 우수등급 지자체에 배분하는 등 평가 등급에 따라 보전금 규모를 일부 조정하고 있으나, 그 수준이 미미하여[15] 지자체에 대한 실질적인 효과도 충분하지 못한 상황
- 지방이양 대상 사업은 선정과정에서 명확한 기준이 마련되지 않은 채 기획재정부 등을 중심으로 하향식(top-down)으로 선정·이양되었는데, 재정분권을 통해 이양된 사업들이 지방사무에 적합한 사업들로 구성되어 시행되고 있는지에 대해서도 점검이 필요한 상황

○ 따라서, 향후 정부에서는 재정분권이라는 정책의 일관성을 훼손하지 않는 범위 내에서 ①현재 예산·결산 등 이행상황 중심에서 이루어지고 있는 지방이양 사업 평가체계를, 재정자율성·책임성 등 지방이양 효과를 종합적으로 검증할 수 있는 방향으로 평가체계를 개선하며, ②평가결과에 따라 관련 지방이양 업무 지원·개선 및 기능재배분 등을 검토할 필요가 있음

- 특히, 기능 재배분의 경우, 재정분권이라는 정책의 일관성을 훼손하지 않는 범위 내에서 지속적인 모니터링을 거쳐 정책품질·국민만족도가 현저하게 저하되어 지자체에서 수행하는 것이 적합하지 않은 경우에는 중앙·지방 협력을 강화하거나 기능을 재배분하는 것 등을 검토할 필요가 있음[16]

2. 재정분권 효과 분석

---

15) 1단계 이양사업에 대한 평가결과 반영여부를 살펴보면, 감액규모는 2020년 11.3억원에서 2022년 193억원으로 증가하였으나 전체 이양규모(3조 5,681억원)에 비해 미미한 수준이다.

16) 지방이양 대상 사업의 적정성에 대한 중앙정부·지자체 인식도 조사 분석은 다음 절에서 정리하였으며, 이중 지방이양 후 문제가 발생하고 있거나 우려가 있는 사업은 [4. 주요 재정사업 분석]에서 정리하였다.

가. 지방세 등 세입 측면의 성과 분석

❑ 지방세 수입은 지방소비세를 중심으로 계속 증가하고 있는데 시군세 보다는 시도세 위주로 증가하였음

○ 정부는 「재정분권 추진방안」을 마련하면서, 지방의 재정 자율성 강화를 위해 중앙정부의 기능과 재원을 지방정부로 대폭 이양하여 2022년까지 국세·지방세 비율을 72.6:27.4로 개선하고, 지방소비세를 포함하여 지방세를 20.4조원 이상 확충하겠다고 밝힌 바 있음

- 지방세 세수는 2018년 84.3조원에서 2022년 108.5조원으로 24.2조원 증가하여 당초 계획한 20.4조원 목표를 달성하였음
- 다만, 2022년도 국세·지방세 비율은 75.2 : 24.8로 당초 계획한 지방세 비중 목표(국세 : 지방세=72.6 : 27.4)를 달성하지 못하였음[17)]

○ 지방이양 사업의 실질적인 시행주체는 기초지자체(시군구)로 볼 수 있는데, 지방소비세 등을 바탕으로 늘어난 지방세는 주로 시도세 위주로 증가되어 시군구 재정확대에는 상대적으로 도움이 적을 것으로 보임

- 재정분권 전후 시도세는 2018년 62.5조원에서 2021년 86.8조원으로 24.3조원(38.9%) 증가하였으나, 시군세는 같은 기간 중 21.9조원에서 26.0조원으로 4.2조원(19.1%) 증가하는데 그쳤음
- 시도세 증가율이 시군세 증가율에 비해 높은 사유를 살펴보면, 금번 지방재정 확충의 핵심수단인 지방소비세는 시도세이며 지방소비세율 증가에 따라 시도세 위주로 확충되었기 때문이라고 볼 수 있음
- 다만 행정안전부는 늘어난 시도세는 조정교부금 재원으로 활용되어 시군구로 배분된다고 설명

17) 당초 계획한 국세:지방세 비중 목표를 달성하지 못한 사유에 대해 주관부서인 행정안전부에서는 지방소비세를 중심으로 지방세가 일정 부분 증가하였으나, 국세 수입 증가율이 상대적으로 높은 것에 기인한다고 설명하고 있다.

나. 재정자립도 및 재정자주도 추이 분석

❑ **첫째, 재정분권의 목표는 지방자치단체의 재정격차 완화 및 균형발전에 있는데, 지방자치단체의 재정자립도는 낮아지고 있고 자치단체간 격차도 확대되고 있는 것으로 나타났음**

○ 「재정분권 추진방안(2018)」에서는 이전재원 조정을 통해 재정격차 완화 및 균형발전 지원을 목표로 하였음[18)]

○ 재정분권 전후 전국평균 자치단체의 재정자립도[19)]는 2018년 53.4%에서 2022년 49.9%로 낮아졌으며, 광역자치단체인 시도(2018~2022년 감소율 △3.7%)보다 기초자치단체인 시군구의 감소율(△13.1%)이 상대적으로 더욱 큰 것으로 나타났음[20)]

- 기초자치단체(특히 군 지역)의 경우 재정자립도 10%미만의 자치단체수는 2018년 1개에서 2022년 13개로 증가하는 등 재정격차는 오히려 확대
- 행정안전부는 그동안 정부는 지방소비세율 인상 등 지방의 자체 수입 확충을 위해 노력해왔으나, 사회복지 분야 국고보조금 등 이전재원이 더 크게 증가하여 재정자립도가 감소하였다고 설명

○ 지방자치단체별 재정자립도 격차를 확인하는 방법 중 하나인 변이계수[21)]의 변화를 분석한 결과에서도 기초자치단체 간 재정자립도 격차는 커지고 있음

- 기초자치단체 재정자립도 변이계수는 2018년 0.49에서 2022년 0.53으로 증가

---

18) 이는 2017년 기준 재정자립도 30% 미만인 자치단체가 수도권은 19개/69개(28%)인데 비해 비수도권은 126개/174개(72.4%)인 점 등을 감안한 것이다.

19) 재정자립도는 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석 지표로, 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입 합산액의 비율로 측정하며 일반적으로 비율이 높을수록 세입징수기반이 좋은 것을 의미한다.

20) 특히 농어촌지역에 입지한 군의 감소율(△14.0%p)이 상대적으로 더 크게 나타났는데, 재정분권의 세수효과가 시도에 집중되어 있기 때문이다.

21) 지역 간 불균등도를 측정하는 대표적 지표인 변이계수(Coefficient of Variation)는 표준편차를 평균으로 나누어 측정하는데, 서로 다른 집단 간 산포도를 비교하는데 활용된다. 변이계수는 0부터 1의 값을 가지며 변이계수의 숫자가 커질수록 격차가 심화된 것으로 해석할 수 있으며, 단위가 없는 것이 특징이다.

❑ **둘째, 재정분권 전후 지방자치단체의 재정자주도는 2018년 75.3%에서 2022년 73.4%로 낮아졌으며, 광역자치단체인 시도 감소율보다 기초자치단체인 시군구의 감소율이 상대적으로 더욱 큰 것으로 나타났음**

○ 재정자주도는 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 전체 세입 중 얼마나 되는가를 나타내는 지표로, 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세 등을 지표에 포함시킴으로써 자치단체의 재원 활용능력을 나타냄

- 재정자립도가 재원조달 면에서의 자립정도를 나타내는 것이라면, 재정자주도는 재원사용면에서 자주권, 자율권을 나타내는 지표로 볼 수 있음

○ 재정분권 전후 재정자주도 추이를 살펴보면, 아래 표와 같이 전국평균 자치단체의 재정자주도는 2018년 75.3%에서 2022년 73.4%로 낮아졌으며[22], 광역자치단체인 시도(2018~2022년 감소율 △2.6%) 보다 기초자치단체인 시군구의 감소율(△4.7%)이 상대적으로 더욱 큰 것으로 나타났음

- 이는 앞서 살펴본 바와 같이 재정분권의 세수효과가 시도에 집중되어 있기 때문으로 분석될 수 있음

22) 다만, 2021~2022년에는 재정자주도가 70.8%에서 73.4%로 상승하였다.

다. 자체사업·보조사업 비중 등 세출 측면의 자율성 분석

❑ **전반적으로 지방자치단체의 자체사업 비중이 감소하고 보조사업 비중이 증가하고 있으며, 특히 비수도권 지역의 자체사업 비중이 상대적으로 낮은 것으로 나타났음**

○ 재정자립도 등이 세입 측면에서의 자립정도를 나타내는 재정지표라면, 자체사업·보조사업 비중은 세출 측면에서의 자율성을 측정하는 재정지표임

- 일반적으로 자체사업 비중이 높고, 보조사업 비중이 낮을수록 세출 측면의 자율성이 높아지는 것을 의미

○ 2019년 재정분권 조치 이후 전반적으로 지방자치단체의 자체사업 비중이 감소하고 보조사업 비중이 증가하고 있으며, 특히 비수도권 지역의 자체사업 비중이 상대적으로 낮음[23)]

- 자체사업 비중은 2018년 38.7%에서 2022년 37.4%로 1.3%p 감소
- 보조사업 비중은 2018년 43.2%에서 2022년 47.3%로 4.1%p 증가
- 자체사업 비중의 경우 2022년 수도권은 40.7%인데 비해, 비수도권은 35.3%로 상대적으로 낮음

○ 행정안전부는 전반적으로 자체사업 비중이 감소하는 사유에 대해, 기간 중 사회복지 등 국고보조사업의 규모가 크게 증가하여 보조사업의 세출 규모가 증가하고 자체사업 비중이 감소하였기 때문이라고 설명

- 그리고, 수도권·비수도권 차이에 대해서는 별도의 분석자료는 없지만, 비수도권 지역의 경우 상대적으로 낮은 재정자립도로 인해 보조금 등에 의존하는 경향이 큰 것에 기인할 수 있다고 설명

○ 중앙정부의 재정사업 이양을 통해 세출 측면에서의 자율성을 높이고자 하였지만 그 효과는 아직 충분하지 못한 것으로 보이며, 향후 정부는 지방정부의 재정자율성 향상을 위한 방안을 다방면으로 마련할 필요가 있음

---

23) 자체사업 비중은 지방자치단체 총 예산 중 지역개발을 위하여 자율적으로 추진하는 예산의 비중을 나타내며, 보조사업 비중은 지방치단체 총 예산 중 상급기간으로부터 재원을 보조받아 추진하는 예산의 비중을 나타낸다. 지방이양 사업의 경우 자체사업에 포함된다.

3. 지방이양 관련 중앙정부·지자체 인식도 조사 분석[24)]

가. 지역의 자율성·책임성 증진 여부

❑ **지역의 자율성·책임성 증진 여부에 대한 중앙정부 및 광역지자체 조사 결과 긍정적인 측면에서는 예산편성 및 집행시 자율성의 증대, 지자체장 및 지방의회의 관심도 향상 등이 다른 항목에 비해 높게 조사되었으며, 부정적인 측면에서는 단체장의 의지에 따른 예산 편성 집중 문제가 높게 조사되었음**

○ 재정분권의 기본원칙은 지역의 다양성과 창의성이 발휘될 수 있도록 "지역의 일은 자율성과 책임성을 갖고 지역이 스스로 해결"하도록 지역의 자율성과 책임성을 제고하는 데 있음

- 현재까지 정부에서는 재정분권 이후 얼마만큼 지역의 자율성이나 책임성 등이 증진되었는지 정책효과에 대해 관리를 하고 있지 않은 실정
- 따라서, 본 절에서는 재정분권에 따른 지역의 자율성과 책임성 증진 여부를 살펴보기 위해서, 중앙부처 및 광역지자체를 중심으로 지방이양 전후로 어떠한 효과와 문제점이 발생하였는지 조사를 시행하였음

○ 조사항목 설정에 있어서는 선행연구[25)] 등을 참조하여, 긍정적인 측면의 5개 항목, 부정적인 측면의 7개 항목 등 총 12개 항목으로 설정[26)]

- 각 항목별로 이전과 같을 경우 1점에 가깝게, 높아졌을 경우 10점에 가깝게 기입하도록 하여 평균값을 산출[27)]

○ 긍정적인 측면에서는 예산편성 및 집행시 자율성의 증대(중앙부처 7.6점, 지자체 6.6점), 지자체장 및 지방의회의 관심도 향상(중앙부처 6.9점, 지자체 5.4점) 등이 다른 항목에 비해 높게 조사되었으며, 부정적인 측면에서는 단체장의 의지에 따른 예산 편성 집중 문제(중앙부처 7.1점, 지자체 5.6점)가 높게 조사

---

24) 국회예산정책처에서 지방이양 사업이 있었던 15개 중앙부처(기획재정담당관실)와 17개 시도(예산실) 담당자를 대상으로 직접 조사한 것이다.

25) 김성주, 「재정분권 전환사업의 실행력 확보방안」, 한국지방행정연구원, 2021.

26) 긍정적인 측면의 경우 (1)예산편성 및 집행시 자율성의 증대, (2)지자체장 및 지방의회의 관심도 향상, (3)주민참여도 제고, (4)재정건전성 제고, (5)예산편성기간의 축소 등 5개 항목으로 설정하였고, 부정적인 측면의 경우 (6)행정비용의 증대, (7)사업관리 소홀 및 사업효과 파악 불가능, (8)지방재정부담 증가, (9)한시보전에 따른 소극적 참여 우려, (10) 집행률 저조 및 이월액 과다, (11)예산투입 양극화로 사업별 편차 우려, (12)단체장의 의지에 따른 예산 편성 집중 등의 항목으로 설정하였다.

27) 중간값은 5.5점으로 볼 수 있다.

나. 지방이양 대상 사업의 적정성

❑ **지방이양 대상 사업의 적정성에 대한 중앙정부 및 광역지자체 조사 결과 전반적으로는 지방사무로서 적합하다고 답하였으나, 환경·사회복지·국토 및 지역개발 분야 중 일부 사업에 대해서는 중앙부처의 업무에 보다 상대적으로 적합하다고 조사**

○ 재정분권의 기본방향은 국가의 일은 국가에서, 지방의 일은 지방에서 추진한다는 것이었고, 재정분권을 통해 이양된 사업들이 지방사무에 적합한 사업들로 구성되었는지 살펴보는 것은 중요한 과제

- 그런데, 지방이양 대상 사업의 선정과정에서 명확한 기준이 마련되지 않은 점이 지적된 바 있었고[28], 언론보도 검토 및 일부 중앙부처 관계자 업무협의 결과 중앙정부 차원에서 관리 강화가 필요한 사업들이 일부 존재하는 것으로 파악되었음
- 따라서, 본 절에서는 ①지방이양 대상 사업의 선정기준 및 선정절차를 검토한 후, ②지방사무에 적합한 사업이 이양되었는지를 살펴보고자 중앙부처 및 광역지자체를 중심으로 조사를 시행하였음

○ 먼저, 지방이양 대상 사업의 선정기준을 살펴보면, 명확하고 세부적인 선정기준은 제시되지 않았고, 1단계에서는 국가균형발전특별회계 포괄보조 사업을 중심으로, 2단계에서는 지역밀착형 사업을 중심으로 이양한다는 기준만이 제시

- 선정절차를 살펴보면, 기획재정부 등을 중심으로 하향식(top-down)으로 지방이양 대상 사업을 선정하여 관계 부처 협의 등을 통해 확정

○ 두 번째로, 지방이양의 기본원칙에 따라 지방사무에 적합한 사업이 이양되었는지를 살펴보고자, 중앙부처 기획재정담당관실 및 광역지자체 예산실(행정안전부의 전환사업 담당자)을 중심으로 조사를 실시하였음[29]

- 지방이양 사업의 목적 및 내용을 검토한 후 10점 척도[30]를 기입하는 방식으로 조사를 시행

---

28) 국회예산정책처, 「2022년 예산안 위원회별 분석, 행정안전위원회, 재정분권 2단계 추진현황과 개선과제」, pp.11~30., 국회예산정책처, 「2022년 예산안 총괄 분석 Ⅱ, 지역균형발전 4대 패키지 예산안 분석」, pp.389~392.

29) 광역지자체 담당자는 행정안전부로부터 명단을 제출받아 조사를 시행하였으나, 기초지자체 담당자는 명단 부재, 담당자의 이동·변경 등으로 인해 조사를 시행하지 못하였다.

30) 국가사무에 적합하다고 판단할수록 1점으로, 지방사무에 적합하다고 판단할수록 10점으로 기입

○ 1단계 지방이양 대상 사업에 대한 조사 결과를 살펴보면, 전체 평균값이 중앙부처(6.13점), 광역지자체(6.19점)로서 전반적으로 지방사무로서 적합하다는 결과가 도출되었음[31]

- 2단계 지방이양 대상 사업에 대한 조사 결과를 살펴보면, 전체 평균값이 중앙부처(6.12점), 광역지자체(5.36점)로서, 전반적으로 지방사무로서 적합하다는 결과가 도출되었음
- 다만, 광역지자체의 경우 1단계 사업(6.19점)에 비해 평균값은 낮아져, 2단계의 경우 국가사무에 적합하다고 하는 의견이 증가한 것으로 조사

○ 사업별로 살펴보면, 1단계 사업의 경우, 지방하천정비(국토부), 소하천정비(행안부), 생태하천복원(환경부), 임도시설(산림청), 상수도시설 확충 및 관리(환경부) 등의 사업에서 상대적으로 국가사무에 적합하다는 의견이 제시

- 2단계 사업의 경우, 상수도시설 확충 및 관리(환경부), 유기질비료 지원(농식품부), 난임부부 시술비 지원(복지부) 등의 사업에서 상대적으로 국가사무에 적합하다는 의견이 제시

○ 정부는 재정분권 정책의 일관성을 훼손하지 않는 범위 내에서, 이들 사업의 추진실적과 성과 등에 대한 면밀한 모니터링을 통해 정책품질·국민만족도 등이 현저하게 저하되어 지자체에서 수행하는 것이 적합하지 않은 경우에는 중앙·지방 협력을 강화하거나 국가사무로 기능을 재배분하는 것 등을 검토할 필요가 있음[32]

다. 지방이양 전후 애로사항 및 향후 발전과제

❑ **지방이양 전후 중앙정부 및 광역지자체 담당자를 대상으로 애로사항 및 향후 발전과제에 대한 조사결과, 중앙정부의 관리 강화, 지자체간 형평성 있는 공공서비스 제공 필요 등의 의견이 제시되었음**

○ 정책을 시행하는데 있어서 관계자의 의견을 청취하여 문제점을 파악하고 이를 해결하는 것은 성과관리상 중요한 과제 중 하나임

---

31) 중간값은 5.5점으로 볼 수 있다.

32) 한편, 지방이양 이후 문제가 발생하였거나 발생할 우려가 있고 국가사무에 조금 더 적합하다고 조사된 사업에 대해서는 [주요 쟁점 분석 4. 주요 쟁점사업 분석]에서 분야별로 일부 사례를 심층분석하였다.

- 본 절에서는 중앙정부와 광역지자체 담당자를 대상으로 지방이양 전후 어떠한 애로사항이 있고, 이를 해결하기 위한 과제가 있다면 무엇인지에 대해 자유응답 형식으로 조사·정리하였음

○ 먼저 중앙정부의 의견은 크게 3가지로서, ①중앙정부의 관리 강화, ②이양 전 소관부처에 대한 권한 부여, ③정책환경 변화 등에 따른 예산 반영임

- '중앙정부의 권리 강화'에 있어서는, 공공성이 강하게 요구되는 복지, 안전, 환경 분야와 더불어, 취약분야(농업 등)에 있어서는 지방이양으로 인해 사각지대가 발생할 수 있으므로 중앙정부의 적극적인 관여가 필요하다는 의견이 제시
- '이양 전 소관부처에 대한 권한 부여'에서는 지방이양 후 집행 점검 등을 행안부에서 주도적으로 하지만, 이양 전 소관부처에서 참여할 수 있는 부분이 적어 사업효과를 거두기 어려운 측면이 있으므로, 단기적으로라도 기존 업무를 수행하던 행정기관에서 사업을 조정할 수 있는 권한 부여가 필요하다는 의견이 제시
- '정책환경 변화 등에 따른 예산 반영'에서는 전환사업 보전기준이 과년도(2019년 혹은 2021년) 국고보조사업 국비규모로 되어 있어 정책환경 변화 등에 따른 예산확대가 어려우므로 보전기준을 당해연도 예산현액으로 반영하는 것이 적절하다는 의견이 제시

○ 광역지자체의 의견은 ①지자체간 형평성있는 공공서비스 제공 필요, ②국가주도의 사업관리 강화 필요, ③지방재정부담 가중 및 한시적 재원 보전에 대한 우려, ④행정부담 발생 등과 같이 다양한 의견이 제시

○ 동 조사는 중앙정부(기획재정담당관실), 광역지자체(예산실) 담당자 만을 대상으로 하여 모수가 많지 않고, 실질적인 사업담당인 기초자치단체가 제외되어 있는 등 한계가 있음

- 다만, 현재 재정분권 및 지방이양 사업에 대한 성과관리체계를 보면, 지자체를 대상으로 예산·결산 등 이행상황에 대해서만 평가를 하고 있어, 지방이양에 따른 지역의 자율성·책임성 증진 등 효과를 파악하기 곤란한 상황
- 향후 정부는 매년 시행하고 있는 「지방자치단체 전환사업 성과평가」 시, 이러한 점을 염두에 두고 성과관리를 체계적으로 면밀히 시행해나갈 필요

4. 주요 쟁점사업 분석[33)]

가. 지방하천 관련 사업

(1) 현황

○ 1단계(2020년) 지방이양 된 사업 중 지방하천 관련 사업은 지방하천정비(국토부), 소하천정비(행안부), 생태하천복원(환경부) 등 3개 사업이 있으며, 2019년까지 국가균형발전특별회계(지역자율계정)를 재원으로 사업을 시행하였음[34)]

○ 우리나라의 하천은 기본적으로 국가하천과 지방하천으로 구분되는데, 시설수·연장·면적 등에서 지방하천·소하천이 국가하천에 비해 상대적으로 큼

- 시설수의 경우 국가하천은 137개(2.1%)인데 비해, 지방하천·소하천은 6,330개(97.9%)이고, 연장의 경우 국가하천은 2,842km(10.5%)인데 비해, 지방하천·소하천은 24,112km(89.5%)이며, 면적의 경우 국가하천은 6.6억㎡(32.3%)인데 비해, 지방하천·소하천은 13.8억㎡(67.7%)임

(2) 분석의견

❑ **첫째, 지방하천 관련 사업은 기본적으로 재해발생을 예방·억제하는 데 목적을 두고 있는데, 지방하천의 정비율은 국가하천에 비해 상대적으로 낮고 하천 재해 발생은 대부분 지방하천에서 발생하고 있음**

○ 지방하천정비, 소하천정비, 생태하천복원 등 지방하천 관련 3개 사업의 목적은 사업목적 및 사업내용, 성과지표에서 알 수 있듯이 하천정비를 통해 재해를 예방하여 국민의 생명과 재산을 보호하는 데 있음

○ 성과지표인 하천 정비율을 살펴보면, 2021년 기준으로 국가하천은 95.0%인데 비해, 지방하천은 77.5%로서 상대적으로 낮음

---

33) 언론보도, 각종 토론회 및 연구보고서, 지방이양 관련 인식조 조사 등을 참고하여 하여 사례를 추출하였고, 사업성과, 공공서비스의 형평성, 사업 효율성 등에 대해 분석하였다.

34) 지방하천정비 사업은 전국의 지방하천을 치수·이수·환경·문화를 종합적으로 고려하여 정비함으로써 홍수 피해로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고, 자연친화적이고 안전한 하천공간을 조성하기 위한 것이다. 소하천정비 사업은 재해위험이 높은 미정비 소하천의 체계적인 정비로 재해를 사전에 예방하고, 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 것이다. 생태하천복원 사업은 오염하천, 생태계 훼손 하천을 대상으로 수질을 개선하고 수생태계 건강성을 회복시켜 생태하천으로 복원하기 위한 것이다.

- 지방하천의 정비율이 낮은 사유는 2014년 보조율 감소(60→50%), 2015년 포괄보조금 전환, 지방비 확보 곤란 및 지자체의 관심 저하 등에 기인

○ 최근 하천별 홍수 피해 상황을 살펴보면, 대부분 지방하천에서 발생하고 있는 것으로 조사되었음

- 2017년부터 2022년까지 발생한 홍수 피해에서 시설수의 경우 국가하천의 비중은 7.0%인데 비해 지방하천의 비중은 93.0%였으며, 피해액의 경우 국가하천의 비중은 16.2%인데 비해 지방하천의 비중은 83.8%임

❑ **둘째, 하천은 기본적으로 점(點)적인 요소가 아니라 선(線)적인 요소로서 물관리의 기본원칙에 따라 특정 행정단위가 아니라 유역단위에서 통합관리가 필요한 측면이 있음**

○ 물관리의 기본원칙 중에서 하천의 경우 유역 단위에서 조화와 균형을 이루면서 관리되어야 하고, 통합물관리 차원에서 유역·지역간 협력과 연계관리를 강조(「물관리기본법」 제2장)

- 하천은 기본적으로 점(點)적인 요소가 아니라 선(線)적인 요소로서, 하천 관련 사업은 수해 등으로부터 국민 생명과 재산을 보호하는 국가적 과제이며, 홍수관리를 위해 행정구역 단위가 아닌 유역단위로 통합관리가 필요하며 유역 내 지방자치단체 및 권역 간 연계가 필수적 요소임

○ 앞서 살펴본 지방이양 대상 사업의 적정성 조사에서도 지방하천 정비, 소하천 정비, 생태하천 복원 사업의 경우 중앙부처 및 광역지자체 모두 국가사무에 보다 더 적합하다는 의견이 조사된 바 있음

- 중앙정부 소관시에도 지방비 확보 곤란 및 지자체의 관심 저하 등으로 인해 지방하천 관련 사업의 예산 및 실적이 계속 감소하였던 가운데, 2020년 지방이양 이후에는 각 부처의 담당이 부재한 관계 등으로 인해 예산 및 실적을 파악하기 곤란한 상황

○ 향후 정부는 이러한 점을 감안하여 지방하천 관련 사업의 예산 및 실적을 모니터링하면서 현저하게 예산·실적이 감소하는 등 지자체의 관리가 미흡하였을 경우, 중앙·지방간 협력을 강화하거나 기능을 재배분하는 것을 검토할 필요

나. 상수도시설 확충 및 관리사업

(1) 현황

○ 동 사업은 지방상수도가 보급되지 않은 농어촌·도서지역 등의 상수도 시설 확충, 마을상수도 등 소규모 수도시설의 개량, 고도정수처리시설 설치 등을 통해 안전하고 깨끗한 수돗물 공급 체계를 구축하기 위한 것임(환경부)

- 2단계에 걸쳐 지방으로 이양되었는데, 농어촌 생활용수 개발 등 4개 내역사업은 2020년에 이양되었고, 강변여과수 개발 등 4개 사업은 2023년에 이양되었으며, 도서지역식수원 개발 사업은 중앙부처 사업으로 존치

(2) 분석의견

❑ **첫째, 전반적으로 농어촌 상수도 보급률이 도시지역 등에 비해 상대적으로 낮은 가운데, 지방 이양 이후 상수도 보급 증가률이 저하되고 있어 국민간 형평성 있는 공공재 보급이라는 사업목적 달성이 우려**

○ 동 사업은 지방상수도가 보급되지 않은 농어촌지역 등의 상수도 시설을 확충하기 위한 것이며, 농어촌 지역을 나타내는 면지역의 상수도 보급률을 살펴보면, 2015년 71.0%에서 2021년 81.6%로 높아지고 있으나, 도시지역(99.1%) 및 읍지역(95.1%)과 비교하여 낮은 수준[35]

- 연도별로 살펴보면, 지방이양 전(2015~2019년)에는 전년 대비 증감률이 1.9~4.0% 수준(평균 2.6%)이었으나, 지방이양 이후(2020~2021년)에는 증감률이 1.2~2.5%(평균 1.9%)로 다소 낮아지고 있음

○ 농어촌 상수도 보급률이 낮고 보급 증가율이 저하되는 사유는 다음과 같음

- 동 사업의 경우 지하매설 시설로 사업성과가 드러나기 쉽지 않고, 사업기간이 장기간(3~4년) 소요되는 실정으로서, 이에 지자체장의 임기 내 성과 달성이 어려운 점, 지자체장의 관심도로부터 밀려 필수 공공재임에도 상수도 시설 예산 확보가 어려운 것 등에 기인

35) 일부 기초자치단체(강원 철원군 63.6%, 충북 보은군 63.6%)의 경우 상수도 보급률이 상대적으로 크게 낮은 지역도 존재한다.

○ 물은 인간의 생존에 있어서 필수적인 것으로서 상수도의 공급은 모든 사람들이 공평하게 서비스를 이용하고 배분 받을 수 있는 형평성의 원칙 하에서 고려될 필요가 있음(「수도법」)

- 앞서 살펴본 지방이양 대상 사업의 적정성 조사에서도 동 사업의 경우 1·2단계 모두 국가사무에 보다 더 적합하다는 의견이 조사된 바 있음

❑ **둘째, 농어촌지역의 경우 수도요금이 도시지역에 비해 상대적으로 높지만 요금 현실화율이 낮고 지방이양 이후 이러한 격차는 더욱 커지고 있어, 수도사업의 재정 악화 및 수도사업자의 재정 투자여력 감소로 이어질 가능성이 있음**

○ 상수도 보급의 경우, 보급률과 같은 양적 지표 외에도, ①주민들이 적정한 가격·서비스를 형평성 있게 제공 받을 수 있는 질적 지표와, ②상수도 서비스 제공 주체인 지방자치단체 등 재정력 부담 등을 고려할 필요가 있음

○ 먼저 권역별로 살펴보면, 주로 농어촌지역에 입지해있는 군의 경우는 944.1원/㎥로서 특광역시(628.7원/㎥)나 시(770.5원/㎥)에 비해 높게 형성

- 농어촌 지역의 수도가격이 높은 사유를 살펴보면, 농어촌지역에 상수도를 공급하기 위해서는 도시 지역에 비해 필요한 시설과 비용이 많기 때문

○ 그리고, 상수도 서비스 제공의 주체인 지방자치단체의 자립도 및 경영수지를 파악할 수 있는 상수도 요금 현실화율[36]의 경우에도 군의 경우는 42.6%로서 특광역시(77.9%)나 시(78.2%)에 비해 낮게 형성

- 연도별로 보면 군의 경우 2019년 47.1%에서 2021년 42.6%로 감소율이 △9.6%였는데, 전국평균(△6.8%) 및 시(△5.4%) 감소율에 비해 높음
- 농어촌지역의 경우 공급의 효율성이 낮아서 요금 현실화율이 높지 못한데 이는 지자체의 상수도 서비스 운영에 재정부담으로 작용

○ 향후 정부는 전환사업 평가 시 동 사업의 예산 및 실적, 그리고 요금현실화율 등을 모니터링하면서 성과가 개선되지 못할 경우에는, 지자체 재정자립도 등을 고려하여 수도시설 설치비를 지원하는 등 형평성 있는 상수도 공급이 이루어질 수 있도록 중앙과 지방간 협력을 강화해나갈 필요

36) 평균 수도요금 대비 생산원가의 비중으로 산출한다.

다. 난임부부 시술비 지원사업

(1) 현황

○ 동 사업은 저출산 대응을 위해 체외수정시술 및 인공수정시술 등 보조생식술을 받는 저소득층·중산층 난임부부에게 건강보험 본인부담 및 비급여 일부를 보충적으로 지원하여 경제적 부담을 경감시키기 위한 것임(복지부)

- 동 사업은 2022년에 지방으로 이양되었는데, 2017년이후 난임치료 시술에 대한 건강보험 적용으로 국가 차원에서 안정적인 보편지원의 근거가 마련되었으므로, 지방자치단체에서 지역별 상황과 특성에 맞는 난임치료시술 지원이 이루어지도록 한 것임

(2) 분석의견

❑ **첫째, 난임부부의 증가로 저출산 극복을 위한 수단 중 하나로서 난임부부 시술비 지원사업에 대한 수요는 증가추세에 있음**

○ 동 사업은 난임부부의 지속적인 증가에 따라 난임문제를 개별 가정의 문제가 아닌 사회현상으로 간주하여 대처가 필요하다는 배경하에 저출산 대책 중점우선순위과제로 선정되어 2006년부터 시행

○ 우리나라의 출산율을 살펴보면, 연도별로 계속 감소하고 있고 주요 국가에 비해 낮은 상황

- 우리나라의 합계출산율[37]은 1970년 4.53명에서 계속 감소하여 2022년 기준으로 0.78명으로 최저치를 기록
- 2021년 기준으로 우리나라는 0.81명으로서 싱가포르(1.02명), 중국(1.16명), 일본(1.53명), 호주(1.60명), 미국(1.66명), 유럽 등 주요 국가에 비해 낮은 상황

○ 우리나라의 저출산 문제가 심각해지고 있는 가운데, 최근 저출산 문제 해결을 위해 출생아 수에 직접적 영향을 주는 기여방안으로서 난임부부 시술비 지원사업에 대한 수요는 증가

37) 여성 1명이 가임기간(15~49세)에 낳을 것으로 기대되는 평균 출생아 수로, 출산력 수준을 비교하기 위해 활용되는 대표적 지표이다.

- 지원인원은 2019년 38,967명에서 2022년 49,208명으로, 지원건수는 같은 기간 중 72,404건에서 105,067건으로 증가

❑ **둘째, 난임부부 시술비 지원사업이 지방으로 이양되면서 재정부담, 지자체의 선호도 등에 따라 지역(시도, 시군구)별로 지원혜택에 편차가 발생하고 있는데, 난임이라는 것은 지역의 문제가 아니라 국가의 문제임을 감안할 필요**

○ 보건복지부는 난임부부 시술비 지원사업과 관련하여 전국 지자체에서 보건복지부의 공통 지침과 지원 범위내용을 준수하되, 추가 지원이 필요하다고 판단되는 부분에 대해서 자율로 조정하도록 권고하고 있음

○ 광역지자체 모자보건 정책 관련 홈페이지 및 기초지자체 보건소 홈페이지를 바탕으로 시도별, 시군구별 난임부부 시술비 지원에 대한 추가 지원정책 현황을 조사해보면 격차가 발생[38)]

- 37개 기초자치단체가 추가적인 재원을 투입하여 소득기준 제한 폐지, 자격요건 완화, 시술별 최대 지원횟수 증가, 시술별 회당 최대 지원금액 확대, 한방치료 등을 추가 지원하고 있는 반면, 재정부담, 지자체의 선호도 등에 따라 기본 지원 범위내용 만을 지원하는 기초지자체도 많은 것으로 보임

○ 저출산 문제는 국가 차원에서 대응해야 될 과제로 볼 수 있으며, 지방이양 대상사업의 적정성 조사 결과에서도 난임부부 시술비 지원사업의 경우 중앙정부 사업에 보다 더 적합하다는 의견이 조사[39)]

○ 향후 정부는 국가적 과제인 저출산 대응을 위해 온 국민에게 균형 있는 공공서비스가 지원될 수 있도록 국가차원에서 관리를 강화해나갈 필요

---

38) 동 조사는 광역지자체 모자보건 정책 관련 홈페이지 및 기초지자체 보건소 홈페이지를 바탕으로 조사한 것으로, 동 조사내용 이외에 지자체별로 다른 정책이 있을 수 있다.

39) 일부 중앙부처 및 지자체에서는 난임부부 시술비 지원사업과 같은 복지사업은 매년 수요가 증대됨에 따라 한정된 보전금 규모 외에 자체재원을 추가 투입할 수 밖에 없는 실정이고, 자치단체별 재정여건에 따라 수혜도에 차이가 발생되고 있으므로 국민모두 인간다운 삶과 평등을 위해 국고보조사업으로서 시행되는 것이 적절하다는 의견이 제시된 바도 있다.

라. 유기질비료 지원사업

(1) 현황

○ 동 사업은 농림축산 부산물의 자원화·재활용을 촉진하고 토양환경을 보전하여, 지속가능한 농업 추진을 위해 농업경영체를 대상으로 유기질비료[40]를 지원하는 것임(농식품부)

- 동 사업은 친환경농자재 지원사업(세부사업)에 포함된 내역사업이었는데, 유기질비료 지원사업만이 2022년 지방으로 이양됨

(2) 분석의견

❑ **첫째, 화학비료 사용량이 증가 추세에 있고 우리나라의 양분수지[41]는 OECD 국가에 비해 매우 높은 수준임에도 불구하고, 이러한 문제를 해소하고 토양환경 보전을 위한 유기질비료 지원사업의 지원량 및 지원비중은 계속 줄어들고 있음**

○ 동 사업은 2005년 화학비료[42] 보조 중단이후 친환경농자재인 유기질비료를 지원하여 농림축산부산물의 재활용 및 자원화를 촉진하고 토양환경 보전을 위해 시행된 것임

○ 우리나라의 화학비료 사용 추이를 살펴보면, 총사용량의 경우 2011년 44만 7천톤에서 2021년 46만 1천톤으로 증가하였으며, ha당 사용량도 249kg에서 286kg으로 증가[43]

- 환경부하의 척도를 나타내는 지표로서 양분수지 지표가 사용되고 있는데, 우리나라의 양분수지는 질소 229.9kg/ha, 인산 45.9kg/ha로서, OECD 국가 중 일본, 네덜란드와 더불어 최상위 수준임

---

40) 유기질비료는 농림축수산업을 영위하는 과정에서 나온 부산물(副産物) 등을 이용하여 제조한 비료로서 「비료관리법」 제4조에 따라 공정규격이 설정된 것을 말하며, 논밭의 밑거름으로 쓰인다.

41) 양분수지는 농경지에 투입되는 화학비료나 가축분뇨 등의 양분량(질소, 인산)에서 농작물 생산 등의 반출량을 제외하고 남은 양분량을 의미하며, 값이 높을수록 환경에 대한 부하가 큰 것을 의미한다.

42) 화학비료는 인조비료라고도 하며, 화학적 처리로 제조되는 비료로서 천연 유기질 비료와 구별되는 개념이다.

43) 2021년에 화학비료 사용량이 상대적으로 크게 증가된 사유에 대해, 농림축산식품부는 요소수 사태 등에 따른 가수요 발생으로 일시적으로 판매량이 급증하였다고 설명하고 있다.

○ 이와 같이, 우리나라의 화학비료 사용량이 증가추세에 있고 양분수지가 OECD 국가에 비해 매우 높은 상황이지만, 이러한 문제를 해소하고 토양환경 보전을 위한 유기질비료 지원사업의 지원량 및 지원비중은 계속 감소

- 최근 10년간 유기질비료 지원량을 살펴보면, 2013년 308만톤에서 2022년 248만톤으로 감소
- 그리고 농가신청량은 같은 기간 중 381만톤에서 414만톤으로 증가하고 있지만 지원량은 계속 줄어들고 있어, 농가신청량 대비 지원비중은 80.9%에서 59.8%로 감소
- 2022년도에는 지원된 보전금 규모(1,130억원)만큼 예산이 투입되었을 것으로 농식품부는 추정하고 있으나[44], 지방이양 이후 지자체장의 선호도 부족, 2026년 보전금 지원 중단 등으로 인해 계속해서 예산이 감소될 우려

❑ **둘째, 유기질비료 지원사업의 궁극적인 지원대상은 농지라고 볼 수 있으며, 농지는 공익적 자원이고 지역특성에 따른 선별재가 아니라는 점을 감안할 때 국가차원에서 지속적으로 면밀한 관리가 필요**

○ 동 사업의 목적은 농림축산 부산물의 자원화·재활용을 촉진하고 토양환경을 보전하여 지속가능한 농업을 추진하기 위한 것임

- 1차적인 지원대상은 농업을 경영하고 있는 경영체(농업인, 농업법인 등)이지만, 궁극적인 지원대상은 농지라고 볼 수 있음(「농지법」)
- 그리고 농지는 선별적 관리대상이 아니라, 국민에게 식량을 공급하고 국토환경을 보전하는 데에 필요한 공익적 기반임을 감안할 필요

○ 이와 같은 사업성격 및 내용으로 인해 앞서 살펴본 지방이양 대상 사업의 적정성 조사에서도 유기질비료 지원사업의 경우 다른 농림해양수산 분야 사업에 비해 상대적으로 국가사무에 보다 적합하다는 의견이 제시된 바 있음

- 향후 정부는 유기질비료 지원사업의 예산규모 및 성과 추세를 면밀하게 모니터링하여, 지방이양 이후 예산·성과가 현저하게 저하되었을 경우 중앙·지방 협력을 강화하는 방안 등을 검토할 필요가 있음

---

44) 농림축산식품부는 2022년 지방이양이 된 후에도 신청량 대비 지원율이 전년 대비 감소하지 않았다고 설명하고 있다.

마. 임도시설 사업

(1) 현황

○ 동 사업은 산림경영관리 필수 기반시설(SOC)인 임도를 설치하여 임업 생산성을 향상시키고, 기존 임도의 구조개량 및 유지관리로 재해예방과 임도의 활용성을 증대하기 위한 것임(산림청)

- 임도시설 사업은 사업내용에 따라 간선임도, 작업임도, 구조개량, 유지보수로, 대상지에 따라 국유림과 민유림으로 구분할 수 있으며, 지방이양된 사업은 민유림을 대상으로 한 작업임도, 구조개량, 유지보수임

(2) 분석의견

❑ **첫째, 우리나라의 임도 밀도는 주요 임업 선진국에 비해 매우 낮고 그중에서도 우리나라 산림의 약 2/3를 차지하고 있는 민유림의 임도 밀도가 상대적으로 낮은 상황에서, 지방이양된 민유림 대상 사업 예산과 사업실적이 감소하고 있음**

○ 임도 밀도는 임산업의 진흥 기능, 공익적 기능 등 임도망의 충족도를 나타내는 양적 지표

- 우리나라의 임도 밀도는 2021년 기준 3.8m/ha로서, 산림면적 및 산림비율이 유사한 임업선진국인 독일(46m/ha), 오스트리아(45m/ha), 일본(15m/ha)에 비해 매우 낮은 상황
- 소유형태별로 살펴봤을 때, 국·공유림 4.7m/ha에 비해, 민유림은 3.5m/ha로서 상대적으로 낮은 실정

○ 임도 관련 상위 종합계획인 「제4차 전국임도 기본계획(2011~2020)」에서는 민유림의 경우 2020년까지 총연장 23,091km를 목표로 하였는데 실적은 15,789km로서 달성도는 68.4%에 불과하였고, 국유림의 달성도(87.8%)에 비해 상대적으로 낮은 상황

○ 지방이양 전후 임도시설 사업의 예산과 실적 추이를 살펴보면, 중앙정부에서 시행하고 있는 국유림 및 민유림(간선임도)에 비해, 지방이양된 사업의 예산과 실적이 감소하고 있는 것으로 나타났음

- 민유림 작업임도의 경우, 예산은 지방이양 전인 2019년 148억원에서 2022년 81억원으로 66억원(△44.9%) 감소하였으며, 실적도 같은 기간 중 157km에서 86km로 71km(△45.2%) 감소하였고, 이와 같은 경향은 구조개량 및 유지보수 사업에서 동일하게 나타나고 있음
- 이는 지방재정 부담, 낮은 지자체장 선호도, 산림경영 필요성에 대한 낮은 인식 등에 기인

○ 앞서 살펴본 바와 같이, 지방이양 대상 사업의 적정성 조사에서도 임도시설 사업의 경우 중앙부처 및 광역지자체 모두 국가사무에 보다 더 상대적으로 적합하다는 의견이 조사

❑ **둘째, 임도는 단순히 양적으로 규모를 확대하는 것 외에, 임도간 연결성을 통한 체계적인 임도망 구축 및 관리가 중요한데, 지방이양 이후 신설 임도가 분절적으로 분포 설치되고 있음**

○ 임도는 산림을 경영·관리하는데 있어 사람의 동맥과 같은 역할을 하게 되므로 단순히 양적으로 규모를 확대하는 것 외에, 임도간 연결성을 통한 체계적인 임도망 구축 및 관리가 중요[45]

- 그런데, 지방이양된 2020년 이후 신설 임도 분포 내역을 임도망도[46]를 통해 살펴보면, 기존 임도 및 도로 등과 분절적으로 설치되고 있는 것으로 보임(본문 110p [최근 임도시설 입지 현황] 참조)
- 산림청은 이에 대해 지자체에서 임의적으로 임도 입지를 선정하기 때문으로 설명

○ 정부는 향후 임도 시설사업의 예산규모 및 성과추세, 연결성 추세 등을 면밀하게 모니터링하여, 지방이양 이후 예산·성과·연결성 등이 현저하게 저하되었을 경우 중앙지방 협력을 강화하거나 기능을 재배분하는 것을 검토할 필요가 있음

---

45) 산림청, 「제5차 전국임도기본계획(2021~2030)」, 2020.12.

46) 임도망도(林道網圖)는 산림에 대한 현황정보 제공을 통하여 산림자원의 관리 및 이용을 촉진시키기 위해 지리정보시스템(GIS)을 통해 임도의 설치, 거리, 폭 등의 현황을 지도상으로 나타낸 것이다.

Ⅳ. 시사점

1. 재정의 자율성

❑ 재정분권 정책 시행 이후, 재정 자율성 증진 여부를 판단하기 위해, 지방세 등 지방재정 확충 실적, 재정자립도 추이, 지방이양 사업 예산 추이, 중앙정부·지자체 대상 인식도 조사분석 등을 시행하였음

- ○ 먼저, 지방세 등 지방재정 확충 성과를 보면, 지방세 수입은 지방소비세를 중심으로 계속 증가하고 있으나 시군세 보다는 시도세 위주로 증가
- ○ 두 번째로, 재정자립도 추이를 살펴보면, 재정분권의 목표는 지방자치단체의 재정격차 완화 및 균형발전에 있는데, 지방자치단체의 재정자립도는 낮아지고 있고 자치단체간 격차도 일부 확대되고 있는 것으로 나타났음
- ○ 세 번째로, 지방이양 사업의 예산 추이를 살펴보면, 정부가 지방이양 사업의 안정적인 수행을 위해 지역상생발전기금으로 보전금을 2026년까지 지원하기로 함에 따라 매년 지자체에서는 보전금 규모를 준수하여 예산을 편성하고 있는 것으로 보임[47)]
- ○ 네 번째로, 지역의 자율성·책임성 증진 여부에 대한 중앙정부 및 광역지자체 조사 결과 긍정적인 측면에서는 예산편성 및 집행시 자율성의 증대, 지자체장 및 지방의회의 관심도 향상 등이 상대적으로 높게 조사되었으며, 부정적인 측면에서는 단체장의 의지에 따른 예산 편성 집중 문제가 높게 조사되었음

2. 재정의 책임성

❑ 재정분권의 기본원칙인 지역의 책임성 강화를 위해서는 효율적인 집행이 필요한데, 지방이양사업의 실질적인 사업시행주체인 기초자치단체(시군구)의 집행률은 최근 2년간 58~59%로서 낮은 수준임

---

47) 사업별 예산의 경우, 지방이양 이후 정부의 사업별 예산 미취합, 지자체 정보입력 오류 발생, 중앙부처의 담당자 부재 등으로 인해 일부 사업을 제외하고는 예산 추이를 파악하기 곤란한 실정이다. 다만, 행정안전부에서도 이러한 문제점을 인식하고, 2023년 평가부터는 사업입력시 전환사업 속성 및 단계정보와 더불어, 지방이양 전 국가단위 내역사업명을 기입하도록 하고 있어, 향후 사업별 예산이 파악될 전망이다.

○ 지방이양 1단계 사업의 지방이양 전(2019회계연도) 집행률이 70.5%라는 점을 감안하면, 지방이양 이후 지역의 책임성은 충분히 확보되지 못한 실정

○ 향후, 지자체는 지역의 책임성 측면에서 집행관리를 철저히 해야 하고, 행정안전부는 전환사업 평가시 재정분권의 취지를 훼손하지 않는 범위 내에서 집행 부진에 대한 기준을 강화하는 등 관리를 철저할 필요

3. 지방이양 대상 사업의 적정성

❑ 지방이양 대상 사업의 적정성에 대한 중앙정부 및 광역지자체 조사 결과 전반적으로는 사업들이 지방사무로서 적합하다고 답하였으나, 환경·사회복지·국토 및 지역개발·농림해양수산 분야 중 일부 사업에 대해서는 중앙부처의 업무에 보다 적합하다고 조사

○ 이 중에서 지방하천 관련 사업, 상수도시설 확충 및 관리 사업, 난임부부 시술비 지원사업, 유기질비료 지원사업, 임도시설 사업 등 5개 사업군에 대한 심층분석을 실시하였음

○ 향후 정부는 이들 사업의 예산규모 및 성과 추세를 면밀하게 모니터링하여, 지방이양 이후 예산·성과가 현저하게 저하되거나 국민 형평성 차원에서 문제가 발생할 경우 중앙·지방 협력을 강화하거나 중앙정부 사업으로 기능을 재배분하는 것을 검토할 필요가 있음

4. 성과관리체계의 적정성

❑ 현재 지방이양 사업에 대한 성과관리체계를 살펴보면, 지자체를 대상으로 예산·결산 등 이행상황에 대해서만 평가를 하고 있어, 지방이양에 따른 지역의 자율성·책임성 증진 등 효과를 파악하기가 곤란한 상황

○ 향후 정부에서는 재정분권이라는 정책의 일관성을 훼손하지 않는 범위 내에서 ①현재 예산·결산 등 이행상황 중심에서 재정자율성·책임성 등 지방이양 효과를 종합적으로 검증할 수 있는 방향으로 평가체계를 개선하며, ②평가결과에 따라 관련 지방이양 업무 지원·개선 및 기능재배분 등을 검토할 필요가 있다. ③그리고, 중앙부처의 재정사업이 지방으로 이양되어 중앙부처의 담당이 없어진 경우가 있었는데, 지방이양 전까지 시행하였던 사업실적·통계 등 성과관리가 누락되지 않도록 지속적으로 관리를 할 필요

Ⅰ 개 요

1 평가의 배경과 목적

그동안 중앙·지방간[1], 지방·지방간[2] 재정 및 기능 불균형으로 인해 지방분권과 균형발전 촉진에 한계가 발생하여 왔다.[3] 이에 정부는 「재정분권 추진방안(2018)」을 수립하고 지역의 자율성·책임성 강화 및 국가균형발전을 목표로 하는 재정분권 정책 및 지방이양 사업을 시행하고 있다.

「재정분권 추진방안(2018)」에 따라 지방소비세율 확대 등 재정분권 정책이 2019년도부터 시작되었고, 지방세 확충과 연계하여 5.8조원 규모의 재정사업이 2020년부터 지방으로 이양되어 현재 3~4년이 경과되었다.

정부에서는 「지방자치단체 전환사업 운영기준」 등에 따라 지자체를 대상으로 예산편성 및 집행 등 이행상황에 대한 평가만 하고 있을 뿐, 재정분권 효과가 얼마나 있었는지, 이양된 사업은 지역별 특성에 맞게 잘 운영되고 있는지 정리·발표하고 있지 않은 상황이다.

정부는 지방이양 사업의 안정적인 정착을 위해 2026년까지 지역상생발전기금을 통해 지자체에 보전금을 지원하고 있고, 지방시대를 앞당기기 위한 「중앙권한 지방이양 추진계획(2023)」을 발표하는 등 지방이양 정책은 지속될 전망이다.

이에 본 보고서에는 재정분권 정책 및 지방이양 사업을 통해 지역의 자율성과 책임성 강화, 재정격차 완화 등 당초 목표로 한 성과를 달성하였는지, 지방사무에 적합한 사업들이 이양되어 제대로 운영되고 있는지에 대해 분석하여 향후 발전을 위한 개선방안을 도출하고자 하였다.

재정분권 정책에는 지방교육재정 개혁, 지역소멸대응기금 등 다양한 정책이 시행되고 있는데, 본 보고서는 다양한 재정분권 정책 중에서 지방이양 사업과 관련된 내용에 초점을 두고 분석하였다.

---

1) 중앙·지방 재원비율(2016년): (세입) 중앙 : 지방=76% : 24%, (세출) 중앙 : 지방=34% : 66%
2) 재정자립도 30% 미만 자치단체(2016년): 수도권 19개/69개(28%), 비수도권 126개/174개(72%)
3) 관계부처 합동, 「재정분권 추진방안」, 2018.

2 평가의 구성과 방법

본 보고서의 구성 및 분석내용을 살펴보면, 먼저 현황에서는 재정분권 및 지방이양 사업의 개념과 목적, 관련 법령과 상위계획, 지방이양 사업 현황, 재정분권 정책 및 지방이양 사업 추진체계를 정리하였다.

주요 쟁점분석은 ①지방이양 사업 예·결산 분석, ②재정분권 효과 분석, ③지방이양 관련 중앙정부·지자체 인식도 조사 분석, ④주요 쟁점사업 분석의 순으로 구성하였다.

[재정분권 및 지방이양 평가의 구성과 주요 내용]

구분	주요 분석 내용
Ⅰ. 개요	• 평가 배경 및 목적, 평가의 구성 및 방법
Ⅱ. 현황	• 재정분권 및 지방이양 사업의 개념과 목적 • 관련 법령 및 상위계획 • 지방이양 사업 현황 • 재정분권 및 지방이양 사업 추진체계
Ⅲ. 주요 쟁점 분석	❑ 지방이양 사업 예·결산 및 성과관리체계 분석 • 지방이양 이후의 예산 현황 분석 • 지방이양 이후의 결산 현황 분석 • 지방이양 사업 성과관리체계 분석
	❑ 재정분권 효과 분석 • 지방세 등 세입 측면의 성과 분석 • 재정자립도 및 재정자주도 추이 분석 • 자체사업·보조사업 비중 등 세출의 자율성 분석
	❑ 지방이양 관련 중앙정부·지자체 인식도 조사 분석 • 지역의 자율성·책임성 증진 여부 • 지방이양 대상 사업의 적정성 조사 • 지방이양 전후 애로사항 및 향후 발전과제 조사
	❑ 주요 쟁점사업 분석 • 지방하천 관련 사업 • 상수도시설 확충 및 관리사업 • 난임부부 시술비 지원 사업 • 유기질비료 지원사업 • 임도시설 사업
Ⅳ. 시사점	• 종합 제언

먼저 지방이양 사업 예·결산 및 성과관리체계 분석에서는 지방이양된 사업의 예산 및 결산 추이와 더불어, 정부의 평가관리체계에 대해서 분석하였다.

재정분권 효과 분석에서는 지방세 등 지방재정 확충 성과, 재정자립도 및 재정자주도 추이, 보조사업·자체사업 비중 등 세출의 자율성에 대해 분석하였다.

지방이양 관련 중앙정부·지자체 인식도 조사 분석에서는 지방이양 사업이 있었던 15개 중앙부처 기획재정담당관실(일부 사업부서)과 17개 시·도 예산실 담당자를 대상으로 (1)지방의 자율성·책임성 증진 여부, (2)지방이양 대상 사업의 적정성, (3)지방이양 전후 애로사항 및 향후 발전과제에 대해 조사하였다.

[지방이양 관련 인식도 조사 개요]

구분	주요 내용
조사대상	• 지방이양 사업이 있었던 15개 중앙부처 기획재정담당관실(일부 사업부서) • 17개 시·도 예산실
조사항목	□ 지방의 자율성·책임성 증진 여부 • 중앙정부의 보조사업이 지방이양 후 자체사업이 됨에 따라, 지방의 자율성·책임성 측면에서 지방이양 전후로 어떠한 효과와 문제점이 발생하고 있는지 파악하고자 함 □ 지방이양 대상 사업의 적정성 • 지방이양의 기본 원칙은 “국가의 일은 국가에서, 지방의 일은 지방에서”였으며, 지방사무에 적합한 사업이 지방으로 이양되었는지, 혹은 국가차원에서 지속적으로 관리강화 등이 필요한 사업이 있는지 파악 □ 지방이양 전후 애로사항 및 향후 발전과제(자유 설문)
조사방법	• 해당 항목에 10점 척도 및 근거 사유 등을 기입
조사기간	• 2023년 2월 21일~28일

주요 쟁점사업 분석에서는 지방이양 이후 국가적 관리 강화가 필요한 사업의 성과와 문제점 등에 대해서 사례 분석을 실시하였다.[4)]

마지막으로 시사점에서는 재정분권 정책 및 지방이양 사업의 종합적인 성과 및 문제점 분석을 통해 향후 발전방안을 검토하였다.

객관적인 검토를 위해 행정안전부와 더불어 보건복지부, 농림축산식품부, 산림청, 국토교통부, 환경부 등과 협의하고, 전문가 간담회를 실시하였으며, 정부 내부자료 및 각종 국내외 통계자료를 활용·분석하였다.

4) 언론 보도, 각종 토론회 및 연구보고서, 지방이양 관련 인식도 조사 등을 참고로 하여 사례를 추출·분석하였다.

Ⅱ 현 황

1 개요

가. 재정분권의 개념과 목적

재정분권이란 중앙정부가 가지고 있는 조세 및 지출에 관한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 자치단체에 이양하는 것을 의미한다.[5]

유사한 개념인 지방분권은 국가 전체의 권한과 기능·사무 그리고 재정자원을 중앙정부와 지방정부 간에 새롭게 구분하여 재구조화하는 제도적 변화를 의미하는데, 지방분권의 핵심이면서 그것을 실제로 구현하는 것은 재정분권으로 볼 수 있다.

역사적으로 지방분권은 중앙집권 체제가 오랫동안 지속되면서 쌓였던 문제들에 대한 반동 내지 새로운 대안으로 부상하였다. 제2차 세계대전 이후 많은 나라들이 경제적 호황을 누리는 가운데 정부의 권한과 역할이 팽창하는 현상을 보였다. 당시에는 소위 '큰 정부(big government) 현상이 대세를 이루었다. 그런데 각국의 큰 정부는 1970년대와 1980년대에 세계적인 경제충격(오일쇼크, 인플레이션과 스태그플레이션)을 겪었고, 그 와중에 관료제의 문제점, 낮은 행정 효율성과 생산성 등을 노정하면서 정치·사회·경제적 문제와 한계를 드러내었다. 이러한 상황에서 새로운 가치개념으로 등장한 것이 대표적으로 분권이었다.[6]

재정분권에 대해서는 합의된 개념 정의가 없지만 일반적으로 세입분권과 세출분권을 포함한 것으로 인식된다. 지방자치단체가 자율적으로 부과·징수하여 필요한 재원을 스스로 마련하는 세입분권과 지방자치단체가 자율적으로 지출할 수 있는 재원을 확대하는 세출분권으로 구분할 수 있다.[7]

재정분권이 작동하기 위해서는 재정 자율성과 재정 책임성의 2가지 원리를 필요로 하는데, 재정 자율성(fiscal autonomy)이란, 기본적으로 행정의 운영에 필요한 수입

5) 행정안전부 내부자료
6) 국회미래연구원, 「초고령사회의 재정분권」, 2020.
7) 국회입법조사처, 「재정분권 추진의 의의와 주요 쟁점」, 2020.

을 자신의 능력으로 확보하고, 확보된 수입을 자기 판단과 결정에 의해 지역주민이 필요로 하는 공공서비스를 최적으로 공급하는 것을 의미한다. 이와 관련해서 중점적으로 점검해야 하는 사항은 지방자치단체의 재정수입의 확보와 재정지출 과정에서 자율과 재량이 신장되었는지를 확인하는 것이다.

재정 책임성(fiscal accountability)은 국민(주민)으로부터 세금을 징수해서 사용하는데 대한 정치·정책·예산회계적 책무를 의미한다. 다시 말하면 재정분권의 조치가 취해진 결과 지방자치단체가 재정의 수입 확보와 지출을 건전성·책임성·계획성 등의 원칙에 입각해서 주민에게 서비스를 효율적으로 공급하고 그 결과를 예산회계적으로 성실히 운용하고 있는지에 대해 점검하는 것을 골자로 한다.

그런데, 재정자율성과 재정책임성은 재정분권의 기반이자 그것을 이끌어나가는 원리이지, 재정분권이 궁극적으로 달성하려는 목적과 성과는 아니다. 재정분권을 추구하는 목적은 재정분권을 실시한 결과 향상된 지방의 재정 자율성과 책임성을 통해 행정서비스가 국민에게 보다 더 효율적으로 공급되어 국민복지가 제고되는 데에 있다고 볼 수 있다.[8)]

[재정분권의 개념 및 목적]

구분	주요 내용
개념	• 중앙정부가 가지고 있는 조세 및 지출에 관한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 자치단체에 이양하는 것 • 지방자치단체가 자율적으로 부과·징수하여 필요한 재원을 스스로 마련하는 세입분권과 지방자치단체가 자율적으로 지출할 수 있는 재원을 확대하는 세출분권으로 구분
원리	• 재정 자율성(fiscal autonomy): 기본적으로 행정의 운영에 필요한 수입을 자신의 능력으로 확보하고, 확보된 수입을 자기 판단과 결정에 의해 지역주민이 필요로 하는 공공서비스를 최적으로 공급하는 것 • 재정 책임성(fiscal accountability): 국민(주민)으로부터 세금을 징수해서 사용하는데 대한 정치·정책·예산회계적 책무
목적	• 재정분권을 실시한 결과 향상된 지방의 재정 자율성과 책임성을 통해 행정서비스가 국민에게 보다 더 효율적으로 공급되어 국민복지가 제고되는 데에 있음

자료: 자치분권위원회, 행정안전부, 국회입법조사처 등의 자료를 바탕으로 재작성

8) 김성주, 「재정분권 전환사업의 실행력 확보방안」, 한국지방행정연구원, 2021.

나. 지방이양 사업의 개념과 추진경과

지방이양 사업은 「재정분권 추진방안(2018)」에 따라 지방소비세율 인상[9]과 함께 중앙정부 기능(국고보조사업) 일부를 자치단체 자체사업으로 이양한 것을 말하며, 행정안전부의 「지방자치단체 전환사업 운영기준(예규)」에 따라 '지방자치단체 전환사업'으로 부르기도 한다.[10]

지방이양 사업은 2단계로 나뉘어 추진되었으며, 1단계(2020년)에서는 13개 부처의 39개 세부사업(3.6조원 규모)이 지방으로 이양되었으며, 2단계(2022~2023년)에서는 12개 부처의 41개 세부사업(2.3조원 규모)이 지방으로 이양되었다.[11]

당초 정부는 재정분권 정책을 수립하면서 지방소비세 등 늘어난 지방재정을 바탕으로 지방이양 사업을 시행하기로 하였으나, 자치단체에서의 안정적인 전환사업 수행을 지원하기 위해 지역상생발전기금(전환사업보전계정)을 통해 해당 사업비의 국비분을 2026년까지 한시적으로 보전하기로 하였다.

한시보전 기간(~2026년)까지 자치단체별로 기존 국비 규모를 전환사업 보전금으로 자치단체에 우선 배분하기로 하였으며, 2027년부터는 기존의 지방소비세 배분방식[12]에 따라 배분하기로 하였다.

행정안전부는 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 「지방자치단체 전환사업 운영기준」을 마련하고, 자치단체의 전환사업 운영지원 및 성과관리를 실시하고 있는데, 전환사업 보전금이 전환사업에 적절히 투자운영되고 있는지 점검하고 있다.

[지방이양사업 연도별 상황]

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1단계 사업	이양 결정	←2020년 이양, 3년간 보전→			←2026년까지 추가 보전→			
2단계 사업			이양 결정	←2022년 또는 2023년 이양, 2026년까지 보전→				

자료: 행정안전부 제출자료를 바탕으로 재작성

9) 지방소비세는 재화·용역의 공급, 재화의 수입 등에 대해 과세하는 지방세로서, 국세인 부가가치세 납부세액의 일정비율을 재원으로 하고 있으며, 지방소비세율은 2018년 11%에서 2019년 15%, 2020년 21%, 2022년 23.7%, 2023년 25.3%로 인상되었다.

10) 본 보고서에서는 일반적인 인지도를 감안하여 "지방이양 사업"으로 용어를 사용하였다.

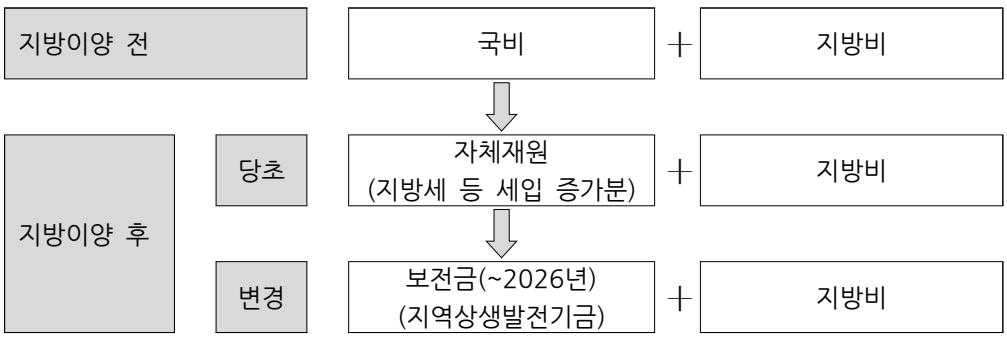
11) 지방이양 사업 현황에 대해서는 다음 절 이하를 참조할 것.

12) 각 시도별 소비지수에 가중치(수도권 1: 광역시 2: 도 3)를 곱한 비율로 배분한다.

지방이양 사업 수행 재원 변화를 지방이양 전후로 도식화하여 보면, 다음과 같이 나타낼 수 있다.

지방이양 전에는 국비와 지방비로 국고보조사업을 수행하였는데, 지방이양 후에는 당초 국비분을 자체재원(지방세 등 세입 증가분)으로 충당할 계획이었다. 그런데, 앞서 살펴본 바와 같이 지방자치단체에서의 안정적인 전환사업 수행을 지원하기 위해 지역상생발전기금(전환사업보전계정)[13]을 통해 해당 사업비의 국비분을 2026년까지 한시적으로 보전하기로 한 것이다.

[지방이양 사업 수행 재원 변화]



주: 지역상생발전기금을 재원으로 지원하는 보전금은 2026년까지이며, 2027년 이후에는 당초와 같이 지방세 등 세입 증가분으로 시행할 예정임

재원변화를 중심으로 살펴보면, 현재(~2026년)의 지방이양 사업은 국비 지원분이 지방상생발전기금을 통한 보전금으로 재원이 변경되었고 기본적인 구조는 지방이양 전과 유사한 과도기적 형태로 운영되고 있다고 볼 수 있다.

13) 지역상생발전기금은 수도권 자치단체의 출연금 등을 재원으로 하고 있고, 운용주체는 17개 시·도로 구성된 지역상생발전기금조합이 관리운영하되 한국지방재정공제회에 사무를 위탁하여 수행하고 있다. 자세한 것은 [지역상생발전기금의 주요 내용](p.22)를 참조할 것.

2 관련 법령 및 계획

가. 관련 법령

재정분권 및 지방이양 사업과 관련된 법률은 「지방분권법」, 「지방이양일괄법」, 「지방기금법」 등이 있으며, 자치분권(재정분권 및 지방이양)의 목적은 궁극적으로 국민의 삶의 질 제고에 있다고 명시하고 있다.

「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(이하 "지방분권법")은 지방자치분권과 지방행정체계 개편을 종합적·계획적으로 추진하기 위하여 마련된 법으로서, 성숙한 지방자치를 구현하고 지방의 발전과 국가의 경쟁력 향상을 도모하며 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 하고 있다.

[「지방분권법」의 주요 내용]

구분	주요 내용
목적	• 지방자치분권과 지방행정체계 개편을 종합적·계획적으로 추진하기 위하여 기본원칙·추진과제·추진체계 등을 규정함으로써 성숙한 지방자치를 구현하고 지방의 발전과 국가의 경쟁력 향상을 도모하며 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 함(제1조)
권한이양 등	• 국가는 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하고, 이를 포괄적·일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적조치를 마련하여야 함(제11조) • 지방자치단체에 이양한 권한 및 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하도록 규정 • 지방자치단체는 이양받은 권한 및 사무가 원활히 처리될 수 있도록 기구·인력의 효율적인 배치 및 예산조정 등 필요한 조치를 하여야 함
자치분권 위원회	• 대통령 소속으로 자치분권위원회를 설치하고, 자치분권 종합계획 및 연도별 시행계획 수립에 관한 사항, 자치분권 및 지방행정체제 개편 추진에 관한 사항 등을 심의·의결하도록 하고 있음(제5조, 제6조, 제45조 등)

자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 재작성

같은 법 제11조에 따라 국가는 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하고, 이를 포괄적·일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적조치를 마련하여야 하며, 지방자치단체에 이양한 권한 및 사무가 원활히 처리될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하도록 규정하고 있다. 그리고, 지방자치단체는 이양받은 권한 및 사무가 원활히 처리될 수 있도록 기구·인력의 효율적인 배치 및 예산조정 등 필요한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있다.

한편, 대통령 소속으로 자치분권위원회를 설치하고, 자치분권 종합계획 및 연도별 시행계획 수립에 관한 사항, 자치분권 및 지방행정체제 개편 추진에 관한 사항 등을 심의·의결하도록 하고 있다.

「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부 개정을 위한 법률」(이하 "지방이양일괄법")은 국가의 권한 및 사무의 지방이양을 위해 필요한 법률들을 일괄하여 개정한 것이다.

[「지방이양일괄법」의 주요 내용]

<table>
<tr><th>구분</th><th>주요 내용</th></tr>
<tr><td>제정
배경</td><td>□ 국가의 권한 및 사무의 지방이양을 위해 필요한 법률들을 한 개의 법률로 종합하여 개정
• 저출산·고령화 등 행정환경의 변화와 다변화된 주민의 행정 수요에 효율적으로 대응하고, 자치분권 확대를 통하여 지방의 인구·지리·경제적 여건과 특성에 적합한 정책결정 및 행정서비스 제공을 촉진하기 위하여, 지방자치단체에 이양하기로 심의·의결한 권한과 사무를 조속히 이양할 수 있도록 관련 법률을 일괄하여 개정하려는 것임.</td></tr>
<tr><td>지방
이양
사무</td><td>□ 16개 중앙부처 소관 46개 법률의 400개 사무에 관한 권한 지자체로 이관
[지방이양일괄법의 지방이양 사무 현황]
<table>
<tr><th>부처</th><th>법률</th><th>사무</th><th>부처</th><th>법률</th><th>사무</th></tr>
<tr><td>기재부</td><td>1</td><td>4</td><td>복지부</td><td>3</td><td>12</td></tr>
<tr><td>교육부</td><td>2</td><td>15</td><td>환경부</td><td>2</td><td>5</td></tr>
<tr><td>과기부</td><td>1</td><td>2</td><td>여가부</td><td>1</td><td>51</td></tr>
<tr><td>국방부</td><td>1</td><td>1</td><td>국토부</td><td>9</td><td>70</td></tr>
<tr><td>행안부</td><td>6</td><td>20</td><td>해수부</td><td>7</td><td>135</td></tr>
<tr><td>문체부</td><td>3</td><td>26</td><td>식약처</td><td>1</td><td>3</td></tr>
<tr><td>농식품부</td><td>2</td><td>2</td><td>소방청</td><td>1</td><td>1</td></tr>
<tr><td>산업부</td><td>4</td><td>22</td><td>산림청</td><td>2</td><td>31</td></tr>
<tr><td>합계</td><td colspan="4">16개 부처, 46개 법률, 400개 사무</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

자료: 국회법률정보시스템 및 행정안전부 자료 등을 바탕으로 재작성

앞서 살펴본 자치분권위원회의 심의·의결 결과를 반영하여 2021년 1월부터 시행되는 동 법률에 따라 16개 중앙부처 소관 46개 법률의 400개 사무에 관한 권한이 지자체로 이관되었다.

사무 중에서 해양수산부(135개), 국토교통부(70개), 여성가족부(51개) 순으로 많은 사무가 지방으로 이양되었으며, 지방이양일괄법에 따라 이양된 주요 사무를 보면 다음과 같다.

각종 특정지구(경제자유구역, 제주국제자유도시, 국제과학비즈니스벨트 등) 내의 유치원이나 외국교육기관의 설립승인은 시·도가 담당한다. 해양수산부의 지방관리무역항 및 지방관리연안항에 대한 항만의 개발 및 관리에 관한 사무는 시·도로 바뀐다. 국토교통부가 수행하던 개발부담금의 부과 및 징수 등에 관한 권한은 시·군·구로 이양되고, 새마을금고 설립·합병인가 및 설립허가 취소 등의 사무는 국가에서 시·군·구로 이양한다. 그리고 아동·청소년 성범죄 경력자의 관련 기관 취업 여부 점검 및 확인 사무도 지방자치단체로 이양된다.[14]

그리고, 2021년 1월 제1차 「지방일괄이양법」 시행 이후 제2차 지방일괄이양이 추진되고 있다. 정부는 제2차 지방일괄이양 추진을 위한 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방일괄이양을 위한 관련 법률 일부 개정을 위한 법률안」을 2022년 1월 국회에 제출하였고, 2023년 4월 현재 국회 상임위에 계류중에 있다.

[「제2차 지방이양일괄법」 관련 계류법안 현황]

의안번호	의안명
2114572	중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법 등 8개 법률의 일부개정에 관한 법률안
2114563	중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 건설기계관리법 등 6개 법률의 일부개정에 관한 법률안
2114559	중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률 등 5개 법률의 일부개정에 관한 법률안
2114555	중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 등 4개 법률의 일부개정에 관한 법률안
2114553	중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 공중위생관리법 등 5개 법률의 일부개정에 관한 법률안

주: 상임위 소관별로 조정된 것임
자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 재작성

14) 국회입법조사처, 「지방이양일괄법의 주요 내용과 향후 과제」, 2020.2.

한편, 「지방자치단체 기금관리기본법(이하 “지방기금법”)」 및 「지방세법」은 지방이양 사업에 대한 보전금 지원의 근거를 담고 있다.

당초 정부는 재정분권 정책을 수립하면서 지방소비세 등 늘어난 지방재정을 바탕으로 지방이양 사업을 시행하기로 하였으나, 자치단체에서의 안정적인 전환사업 수행을 지원하기 위해 지역상생발전기금(전환사업보전계정)을 통해 해당 사업비의 국비분을 2026년까지 한시적으로 보전하기로 하였다.

「지방기금법」 제17조에서는 지방자치단체간 상생 발전 지원 등을 목표로 하는 지역상생발전기금의 설치를 규정하고 있다. 그리고 제18조제1항 및 제2항에서는 지역상생발전기금의 용도에 ‘전환사업의 비용 보전’을 추가하며, 세부적인 보전방안에 대하여 행안부장관과 협의하여야 한다고 규정하고 있다.

지역상생발전기금은 기존의 재정지원계정, 융자관리계정 외에, 전환사업보전계정 등 3개의 계정으로 운용되고 있다.

「지방세법」 제71조제1항에서는 지역상생발전기금 전환사업보전계정의 지원절차에 대해 규정하고 있고, 제71조제3항에서는 지방이양(전환) 사업의 비용을 보전하기 위하여 재원배분을 명시하고 있다.

[「지방세법」 및 「지방기금법」의 주요 내용]

구분	주요 내용
지방 기금법	• 지방자치단체간 상생 발전 지원 등을 목표로 하는 지역상생발전기금의 설치를 규정(제17조) • 지역상생발전기금의 용도에 ‘전환사업의 비용 보전’을 추가하며, 세부적인 보전방안에 대하여 행안부 장관과 협의하여야 함(제18조제1항 및 제2항)
지방세법	• 지역상생발전기금 전환사업보전계정의 지원절차에 대해 규정(제71조제1항) • 지방이양(전환) 사업의 비용을 보전하기 위하여 재원배분(제71조제3항)

자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 재작성

나. 관련 계획

재정분권 및 지방이양 사업과 관련된 계획은 「(1단계) 재정분권 추진방안(2018)」, 「(2단계) 재정분권 추진방안(2021)」 등이 있으며, 새로운 정부에서도 「중앙권한 지방이양 추진계획(2023)」을 수립하고 관련 정책을 시행하고 있다.

「(1단계) 재정분권 추진방안(2018)」은 지역의 자율성·책임성 강화와 국가균형발전 촉진을 위해 "지역의 일은 지역의 권한·책임·재원으로 스스로 해결"하도록 지방재정제도를 혁신하는 것을 목표로 하고 있다.

기본원칙은 ①지방의 자율성·책임성을 제고하는 지방제도 개혁, ②재정분권을 통한 국가 균형발전 촉진 및 재정격차 완화, ③단계적 추진전략으로 조속한 성과 창출과 실효성 제고이다.

[(1단계) 재정분권 추진방안(2018)의 주요 내용]

구분	주요 내용	
목표	• 지역의 자율성·책임성 강화 • 국가균형발전 촉진 ☞ 지역의 일은 지역의 권한·책임·재원으로 스스로 해결하도록 지방재정제도 혁신	
기본 원칙	• 지방의 자율성·책임성을 제고하는 지방제도 개혁 • 재정분권을 통한 국가 균형발전 촉진 및 재정격차 완화 • 단계적 추진전략으로 조속한 성과 창출과 실효성 제고	
추진 방안	1단계 (19~20년)	□ 지방세 확충과 기능이양으로 가시적 재정분권 효과 실현 • 지방소비세율 확대(11%→21%) • 중앙정부 기능이양(3.5조원 내외) • 소방안전교부세율 확대(20%→45%) ☞ 지방세 누적 11.7조원 확충(19년 3.3조, 20년 8.4조) 국세: 지방세 비율: 74:26
	2단계 (21~22년)	□ 지역자율성과 균형발전 위한 근본적 지방재정제도 혁신 • 지방재정제도 근본적 개혁 • 지방세 추가 확충 • 중앙정부 기능이양 • 지방교육재정 개혁 ☞ 지방세 누적 20조원 이상 확충(국세 지방세 전환 포함) 국세: 지방세 비율: 70:30
기대 효과	• 국세:지방세 비율 7:3 달성 • 지방 권한·기능·재원 대폭 강화	

자료: 관계부처 합동, 「재정분권 추진방안」, 2018.10.

이를 위해 「(1단계) 재정분권 추진방안(2018)」은 구체적인 내용을 1단계(2019~2020년)와 2단계(2021~2022)으로 구분하였다. 1단계(2019~2020년)에는 지방세 확충과 기능이양으로 가시적 재정분권 효과를 실현하는 것으로 설정하였다. 지방세 확충에 있어서는 지방의 재정부담 및 기능이양 등을 감안하여 2018년 기준 국세인 부가가치세수의 11%인 지방소비세율을 2019년 15%, 2020년 21%로 인상한다는 것이었다. 이를 통해 2020년까지 지방세 누적 11.7조원을 확충하여 국세와 지방세 비율을 74:26로 달성하겠다는 목표를 설정한 바 있다.

기능이양에 있어서는 지방세 확충과 연계하여 국가균형발전특별회계 포괄보조 사업을 중심으로 2020년에 3.5조원 내외 규모의 중앙정부 기능을 지방정부로 이양한다는 것이었다.

「(2단계) 재정분권 추진방안(2021)」은 「(1단계) 재정분권 추진방안(2018)」의 2단계(2021~2022년) 내역을 구체화한 것으로, 4가지 내용을 담고 있다. 먼저 ①지방소비세율 4.3%p의 추가 인상과 함께, ②낙후지역 인프라 확충에 사용하기 위하여 매년 1조원씩 10년간 정부가 출연하는 지방소멸대응기금을 도입하는 것, ③일부 국고보조사업에서 기초자치단체에 대한 국고보조율을 인상하는 것, ④지역밀착형 사업을 중심으로 2022년에 26개 사업(1.03조원), 2023년에 15개 사업(1.22조원) 등 총 41개 사업 2.25조원을 이양한다는 것이다.

[(2단계) 재정분권 추진방안(2021)의 주요 내용]

구분	주요 내용
지방세 확충	• (지방소비세 확충) 지방소비세율 추가(4.3%p) 인상 • (2021) 21.0% → (2022) 23.7% → (2023) 25.3%
지역소멸대응 기금 신설	• 낙후지역 인프라 확충을 위하여 1조원 규모의 기금을 신설하고 10년간 중앙정부에서 지원 • 기금 재원은 지역소멸지수낙후도 등을 고려하여 광역:기초 간 2.5:7.5 배분
기초단체 국고보조 인상	• 기초자치단체의 대응 지방비 부담완화를 위해 기초연금 사업 등의 국고 보조율 인상
2단계 지방이양	• 지역밀착형 사업을 중심으로 2022년에 26개 사업(1.03조원), 2023년에 15개 사업(1.22조원) 등 총 41개 사업 2.25조원 이양

자료: 행정안전부 자료를 바탕으로 재작성

한편, 새로운 정부에서도 2023년 2월 「중앙권한 지방이양 추진계획(2023)」을 수립하고, 재정분권 및 지방이양 관련 정책을 시행하고 있다.

정부는 저출생과 수도권 집중 심화로 지방소멸이 가시화되고 있는 상황에서 지자체가 스스로 위기를 극복하고 성장을 주도할 수 있도록 중앙정부의 권한을 지방으로 과감하게 이양하기로 결정하였다.

그동안 정부는 ①수요자(Bottom-up) 중심으로, ②지방소멸 대응과 균형발전 효과를 가져올 수 있는 실질적인 과제를 선정하고, ③권한과 책임을 동시에 이양한다는 3대 추진원칙을 세우고, 2022년 7월부터 지자체와 중앙정부가 참여하여 과제를 발굴하였다.

이러한 과정을 통해서 지방의 실질적인 변화와 혁신을 촉진할 수 있는 6개 분야 57개 과제를 선정하여 우선 추진하기로 하였다.

또한, 지방이양 사업이 효과적으로 정착될 수 있도록 행정안전부를 중심으로 지방이양 효과 검증 및 평가체계를 마련하기로 하였다.

[중앙권한 지방이양 추진계획(2023)의 주요 내용]

구분	주요 내용	
추진 배경	• 저출생과 수도권 집중 심화로 지방소멸이 가시화되고 있는 상황에서 지자체가 스스로 위기를 극복하고 성장을 주도할 수 있도록 중앙정부의 권한을 지방으로 과감하게 이양하기로 결정	
3대 추진 원칙	• 수요자(Bottom-up) 중심으로 • 지방소멸 대응과 균형발전 효과를 가져올 수 있는 실질적인 과제를 선정 • 권한과 책임을 동시에 이양	
추진 과제 (6개 분야 57개)	국토(12개)	비수도권 개발제한구역 해제 권한, 농지전용 권한 위임 확대
	산업(22개)	자유무역지역 사업 운영권한, 국가산단 유치업종 등 변경권한
	고용(8개)	외국인력 도입규모 지자체 참여 강화, 일자리 대책 수립·집행 권한
	교육(4개)	지역대학 재정지원권한, 경제자유구역 내 외국대학 설립승인권
	복지(7개)	농어촌 보건진료소 승인권, 대중골프장 지정권
	제도(4개)	균형발전특별회계 개선, 지방이양 성과평가체계 구축
기대 효과	• 국토, 환경, 산업, 고용, 교육, 복지 등 전 분야에 걸친 다양한 권한이 지자체로 이양되어, 지자체가 지역 실정을 감안한 맞춤형 정책을 추진할 수 있을 것으로 기대	

자료: 국무조정실 자료를 바탕으로 재작성

3 지방이양 사업 현황

재정사업의 지방이양은 2단계에 걸쳐 15개 부처의 5.8조원 규모로 시행되었으며, 이양규모가 큰 부처는 국토교통부(1.0조원), 농림축산식품부(8,895억원), 문화체육관광부(8,814억원), 환경부(6,443억원)의 순이다.

앞서 살펴본 바와 같이, 재정사업의 지방이양은 재정분권 추진방안에 따라 2단계에 걸쳐 시행되었는데, 1단계(2020)에서는 국가균형발전특별회계 포괄보조사업을 중심으로, 2단계(2022~2023)[15]에서는 지역밀착형 사업을 중심으로 추진되었다.

이를 통해, 총 15개 부처에서 5조 8,202억원의 재정사업이 지방으로 이양되었으며 세부사업 기준으로는 80개 사업이다.

[부처별 지방이양 사업 현황]

(단위: 백만원, 개)

부처명	1단계(2020)		2-1단계(2022)		2-2단계(2023)		합계	
	이양규모	사업수	이양규모	사업수	이양규모	사업수	예산액	사업수
국토부	751,866	5	-	-	257,066	1	1,008,932	6
농식품부	773,639	5	115,840	3	-	-	889,479	8
문체부	403,399	5	26,477	3	451,520	2	881,396	10
환경부	541,675	6	-	-	102,639	1	644,314	7
행안부	258,462	1	100,088	3	230,829	2	589,379	6
복지부	-	-	575,573	9	-	-	575,573	9
해수부	242,711	8	167,250	4	-	-	409,961	12
산림청	207,078	3	4,637	1	53,043	1	264,758	5
중기부	127,387	1	-	-	-	-	127,387	1
산업부	123,680	1	-	-	-	-	123,680	1
경찰청	-	-	-	-	113,400	7	113,400	7
여가부	78,180	1	2,679	1	-	-	80,859	2
농진청	35,226	1	-	-	12,453	1	47,679	2
고용부	212	1	38,623	2	-	-	38,835	3
문화재청	24,547	1	-	-	-	-	24,547	1
합계	**3,568,062**	**39**	**1,031,167**	**26**	**1,220,950**	**15**	**5,820,179**	**80**

주: 사업수는 세부사업 기준이며, 같은 세부사업이라 하더라도 연도별로 다른 내역사업이 이양된 경우에는 중복하여 집계하였음

자료: 행정안전부 자료를 바탕으로 재작성

15) 2단계는 2-1단계(2022)와 2-2단계(2023)로 나뉘어 시행되었다.

단계별로 살펴보면, 1단계(2020)에서는 13개 부처 3조 5,681억원의 재정사업이 지방으로 이양되었고, 2-1단계(2022)에서는 8개 부처 1조 312억원의 재정사업이 지방이양되었으며, 2-2단계(2023)에서는 7개 부처 1조 2,210억원의 재정사업이 지방이양되었다.

부처별로 살펴보면, 지방이양 규모가 큰 부처는 국토교통부(1조 89억원), 농림축산식품부(8,895억원), 문화체육관광부(8,814억원), 환경부(6,443억원), 행정안전부(5,894억원), 보건복지부(5,756억원)의 순이다.

분야별[16]로 살펴보면, 1단계에서는 국토 및 지역개발 분야의 이양규모가 1조 3,795억원(38.7%)으로 가장 컸고, 다음으로 농림해양수산 분야(1조 2,279억원, 34.4%), 환경 분야(5,327억원, 14.9%), 문화 및 관광 분야(4,279억원, 12.0%)의 순으로 나타났다.

2단계에서는 국토 및 지역개발/환경 분야의 이양규모가 8,141억원(36.2%)으로 가장 컸고, 다음으로 사회복지 분야(6,590억원, 29.3%), 문화 및 관광 분야(4,796억원, 21.3%)의 순으로 나타났다.

[분야별 지방이양 사업 현황]

(단위: 백만원, %)

1단계(2020)		2단계(2022~2023)	
분야	이양규모	분야	이양규모
국토 및 지역개발	1,379,528 (38.7)	국토 및 지역개발/ 환경	814,144 (36.2)
농림해양수산	1,227,929 (34.4)	농림해양수산	185,973 (8.3)
문화 및 관광	427,946 (12.0)	문화 및 관광	479,597 (21.3)
환경	532,659 (14.9)	사회복지	659,003 (29.3)
-	-	공공질서 및 안전	113,400 (5.0)
합계	3,568,062 (100.0)	합계	2,252,117 (100.0)

주: 괄호 안은 단계별 합계에서 차지하는 비중임
자료: 행정안전부 자료를 바탕으로 재작성

16) 행정안전부의 분류 기준에 따른 것이다.

단계별·분야별·부처별·재원별 지방이양사업 내역은 이하에서 상세하게 정리하였다.

[1단계 재정분권 지방이양 사업 현황]

(단위: 백만원)

분야	부처명	재원명	세부사업명	이양규모
국토 및 지역 개발	국토부	균특	대중교통지원	97,050
	국토부	균특	지역거점조성지원	1,572
	국토부	균특	지방하천정비	569,680
	국토부	균특	제주국제자유도시기반시설지원	5,600
	국토부	균특	도시활력증진개발	77,964
	행안부	균특	소하천정비	258,462
	여가부	균특	청소년시설확충	78,180
	산업부	균특	지역특성화산업육성	123,680
	중기부	균특	전통시장 및 중소유통물류 기반조성	127,387
	환경부	균특	지방산업단지 공업용수도 건설	39,741
	고용부	균특	자치단체 직업능력개발지원(제주)	212
농림 해양 수산	농식품부	균특	농업기반정비	178,835
	농식품부	균특	농촌자원 복합산업화 지원	126,766
	농식품부	균특	지역전략식품산업육성	22,137
	농식품부	균특	반려동물산업육성	7,200
	농식품부	균특	일반농산어촌개발	438,701
	해수부	균특	어업기반정비	147,293
	해수부	균특	어촌자원복합산업화 지원	39,025
	해수부	균특	수산물가공산업 육성	17,565
	해수부	균특	수산물안전검사체계 구축	1,443
	해수부	농특	낚시산업 선진화	660
	해수부	농특	친환경양식어업육성	6,000
	산림청	균특	산림경영자원육성	18,081
	산림청	균특	산림휴양녹색공간조성	154,558
	산림청	균특	임도시설	34,439
	농진청	균특	지역농촌지도사업활성화지원	35,226
문화 및 관광	문체부	균특	관광자원개발	260,272
	문체부	균특	문화시설 확충 및 운영	107,564
	문체부	균특	지방문화산업기반조성	9,538
	문체부	균특	지역문화행사지원	16,830
	문체부	문진	예술의 관광자원화	9,195
	문화재청	균특	문화유산관광자원개발	24,547
환경	환경부	균특	상수도시설 확충 및 관리	352,533
	환경부	균특	생태하천복원사업	91,928
	환경부	균특	자연환경보전 및 관리	49,836
	환경부	균특	폐기물처리시설 확충(제주)	1,874
	환경부	균특	생태휴식공간확대	5,763
	해수부	균특	해양 및 수자원 관리	30,625
	해수부	일반	연안관리	100
합계(4개 분야 13개 부처 39개 세부사업)				**3,568,062**

자료: 행정안전부 자료를 바탕으로 재작성

[2단계 재정분권 지방이양 사업 현황]

(단위: 백만원)

분야	부처명	재원명	세부사업명	이양규모	
				2022	2023
국토 및 지역 개발 /환경	행안부	균특	지방이양사무지원	5,647	-
	환경부	균특	상수도시설확충관리	-	102,639
	행안부	균특	지역교통안전환경개선	52,313	198,780
	행안부	균특	위험도로구조개선	-	32,049
	해수부	균특	지방이양항만지원	159,827	-
	해수부	균특	특행기관지방이전운영지원	3,457	-
	해수부	교특	여객터미널운영	2,366	-
	국토부	균특	주차환경개선지원	-	257,066
농림 해양 수산	농식품부	농특	농식품소비정책및건전한식생활확산	340	-
	농식품부	농특	농업·농촌 사회적가치확산지원	2,500	-
	농식품부	농특	친환경농자재지원	113,000	-
	산림청	일반	산림서비스도우미	4,637	-
	산림청	균특	산림휴양녹색공간조성	-	53,043
	농진청	균특	지역농촌지도사업활성화	-	12,453
문화 및 관광	문체부	관광	문화관광해설사육성	9,590	-
	문체부	일반	문화예술교육활성화	10,700	-
	문체부	문예	지역문화예술지원	6,187	-
	문체부	균특	문화시설확충및운영	-	261,422
	문체부	균특	체육진흥시설지원	-	190,098
	해수부	일반	해양관광육성	1,600	-
사회 복지	복지부	일반	육아종합지원센터지원	5,554	-
	복지부	일반	공공형어린이집	59,718	-
	복지부	균특	지역자율형사회서비스투자	113,442	-
	복지부	건증	노인건강관리	22,130	-
	복지부	건증	암환자지원	35,108	-
	복지부	일반	양로시설운영지원	42,234	-
	복지부	건증	모자보건(난임부부 시술비 지원)	22,721	-
	복지부	일반	노숙인등복지지원	40,028	-
	복지부	일반	사회복무제도지원	234,638	-
	고용부	균특	지역산업맞춤형일자리창출지원	22,500	-
	고용부	일반	신중년사회공헌활동지원	16,123	-
	행안부	균특	지역공동체일자리	42,128	-
	여가부	일반	지역청소년활동정책진흥	2,679	-
공공 질서 및 안전	경찰청	일반	범죄예방및생활질서유지	-	113,400
	경찰청	일반	아동청소년보호및수사활동	-	
	경찰청	일반	여성대상범죄예방 및 수사활동	-	
	경찰청	일반	아동안전지킴이	-	
	경찰청	일반	교통안전교육홍보	-	
	경찰청	일반	교통안전활동	-	
	경찰청	일반	교통과학장비관리	-	
합계(5개 분야 12개 부처 41개 사업)				1,031,167	1,220,950

주: 공공질서 및 안전 부문의 경찰청 사업은 7개 세부사업에서 자치경찰 관련 내역이 이양된 것임

자료: 행정안전부 자료를 바탕으로 재작성

4 재정분권 및 지방이양 사업 추진체계

기획재정부는 지방이양 대상 국고보조사업의 발굴·선정 및 조정 역할을 담당하였고, 행정안전부는 재정분권 관련 정책 수립 및 조정과 더불어 지방이양 사업의 운영지원 및 성과관리를 담당하고 있으며, 지방자치단체는 이양된 사업을 수행하고 있다.

재정분권 및 지방이양 사업 추진에 있어서, 국무총리실, 기획재정부, 행정안전부, 자치분권위원회, 중앙부처, 광역·기초자치단체 등 다양한 기관이 연계·추진하여 왔다.

[재정분권 및 지방이양 사업 추진체계]

구분	주요 내용
국무총리실	• 재정분권 정책 관련 중앙부처·자치단체 등 총괄 조정
기획재정부	• 지방이양 대상 국고보조사업의 발굴·선정 및 조정
행정안전부	• 재정분권 관련 정책 수립 및 조정 • 「전환사업 운영기준」 마련 • 자치단체의 전환사업 운영지원 및 성과관리
자치분권 위원회	• 자치분권 및 지방행정체제 개편 추진에 관한 사항 등을 심의·의결
중앙부처	• (지방이양 전) 국고보조사업의 예산편성 및 보조사업자 선정 관리, 집행, 성과관리 등 • (지방이양 후) 지방이양 된 사업에 대해서는 일부를 제외하고는 담당 부서 및 담당자가 부재한 상황
광역자치단체 (시도)	• 전환사업 예산 편성·교부 및 보조사업자(시군구) 선정 관리 • 지방이양 사업(전환사업) 수행(기존 시도 사업)
기초자치단체 (시군구)	• 지방이양 사업(전환사업) 수행(기존 시군구 사업)

자료: 각종 계획자료 및 행정안전부 자료를 바탕으로 재작성

국무총리실은 재정분권 정책 관련 중앙부처·자치단체 등에 대한 총괄 조정 역할을 하며, 기획재정부는 지방이양 대상 국고보조사업의 발굴·선정 및 조정 역할을 담당하고 있다.

현재 중심적인 역할을 하고 있는 행정안전부는 재정분권 관련 정책 수립 및 조정 역할을 하고 있으며, 「지방자치단체 전환사업 운영기준」[17]을 마련하는 등 자치단체 전환사업(지방이양 사업)의 운영지원 및 성과관리를 담당하고 있다.

자치분권위원회는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제44조에 따라 설립되었으며, 자치분권 및 지방행정체제 개편 추진에 관한 사항 등을 심의·의결하고 있다.

중앙부처의 경우 지방이양 이전에는 국고보조사업의 예산편성 및 보조사업자 선정 관리, 집행, 성과관리 등을 하였으나, 지방이양 이후에는 지방이양된 사업에 대해서는 일부를 제외하고는 담당부서 및 담당자가 부재한 상황이다.

광역자치단체(시도)는 지방이양 이전 중앙부처가 담당하였던 역할인 전환사업 예산편성·교부 및 보조사업자(시군구) 선정 관리 등과 더불어, 기존 시도사업인 지방이양 사업(전환사업)을 수행하고 있다. 기초자치단체(시군구)는 기존 시군구 사업인 지방이양 사업(전환사업)을 수행하고 있다.

한편, 행정안전부는 「지방자치단체 전환사업 운영기준」에 따라 지방이양 사업에 대한 성과평가를 2020년도부터 시행하고 있다.

이는 재정분권의 취지에 맞게 자치단체가 지방이양 사업을 자율적으로 추진하되, 행정안전부에서는 보전금이 그 목적에 맞게 쓰이는지 여부를 점검·평가하기 위한 것이다.

2022년 평가대상은 1단계 이양사업의 205개 자치단체(보전금 없는 38개 시군구 제외), 2단계 이양사업의 243개 자치단체이며, 성과평가의 이행력 확보를 위해 평가 결과를 다음연도 전환사업 보전금 배분 규모에 반영하되, 과도한 수준의 조정은 자제하고 있다.

평가기준은 크게 ①적정투자(편성) 여부, ②집행실적, ③보조율 준수여부, ④인건비 적정 편성집행 여부 등 4가지 이다.

---

17) 「지방자치단체 전환사업 운영기준(행정안전부 예규)」은 「지방세법」 제71조제3항, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제18조제1항 및 제2항에 근거하여, 지방자치단체 전환사업(지방이양 사업)의 예산 편성 및 집행, 성과평가에 대한 기본방향과 기준을 제시하여, 전환사업의 안정적인 수행을 도모하는 데 그 목적이 있다.

[지방자치단체 전환사업 성과평가 개요]

구분	주요 내용
평가 목적	• 재정분권의 취지에 맞게 자치단체가 자율적으로 추진하되, 행정안전부에서는 보전금이 그 목적에 맞게 쓰이는지 여부를 점검·평가
평가 대상	• 1단계 205개 자치단체(보전금 없는 38개 시군구 제외), 2단계 243개 자치단체에 대하여 각 단계별 평가 • 5개 유형(특광역시, 도, 시, 군, 자치구)으로 분류하고, 종합점수에 따라 3등급으로 평가(우수 30%, 보통 40%, 미흡 30%) • 성과평가의 이행력 확보를 위해 평가 결과를 다음연도 전환사업 보전금 배분 규모에 반영하되, 과도한 수준의 조정은 자제
평가 기준	□ 적정투자(편성) 여부 • (원칙) 2년 이상 장기 소요되는 전환사업은 연차별 투자계획에 따라 편성되었는지 확인 • (계속사업) 기존 전환사업의 연차별 투자계획에 맞게 예산이 편성되었는지 확인 • (신규사업) 자치단체 전환사업 신규사업을 편성하는 경우 연차별 투자계획의 적정성 확인 • (점검방법) 시도는 각 단계별 전체 전환사업 규모(보전금+지방비)와 사업 분야별 규모를 기준으로 예산 편성 확인, 시군구는 각 단계별 전체 전환사업 규모(보전금+지방비)를 기준으로 예산편성 확인 □ 집행실적 • 차세대통합지방재정시스템에서 전환사업 속성 및 단계정보 표기된 사업을 추출하여 평가대상 확정 후 연중 집행실적 점검 • 성과평가에 집행실적 반영 비중을 확대하고, 미집행액에 대한 페널티를 적용하는 등 집행 관리 강화 □ 보조율 준수여부 • 이양 전 [국비:시도비:시군구비] 간 보조율을 기준으로 전환사업 예산의 보조율 적정성 확인 □ 인건비 적정 편성·집행 여부 • 인건비가 포함된 사업은 근거 법률 및 지침 등을 준수하여 고용의 연속성·안정성이 확보될 수 있도록 편성 및 집행
평가 지표 및 방식	• 예산편성률(22년 전환사업 예산편성액 중 국비분/22년 보전금 규모) • 예산집행률 • 보조비율 준수(보전분 대비 지방비 비율 또는 시도비 대비 시군구비 비율 위반 건수) • 사업지침 준수(중앙부처 사업지침 미준수 건수)

주: 2022년도 평가 기준임

자료: 행정안전부, 「2023년도 지방자치단체 전환사업 운영기준」, 2022.12.

Ⅲ 주요 쟁점 분석

1 지방이양 사업 예·결산 및 성과관리체계 분석

가. 지방이양 이후의 예산 현황 분석

첫째, 정부가 지방이양 사업의 안정적인 수행을 위해 지역상생발전기금으로 보전금을 2026년까지 지원하기로 함에 따라, 매년 대부분의 지자체에서는 보전금 규모를 준수하여 예산을 편성하고 있는 것으로 보인다.

중앙정부의 재정사업이 지방으로 이양된 이후 예산 추이를 검토하는 것은 재정분권의 원칙 중 하나인 재정 자율성[18] 증진 여부를 파악한다는 점에서 중요하다.

당초 정부는 「(1단계) 재정분권 추진방안(2018)」을 수립하면서 지방소비세율 인상 등 확충된 지방재원을 바탕으로 지방이양된 사업을 지자체에서 수행하도록 한다는 계획이었다. 그런데 지방재정부담에 대한 우려 등을 감안하여[19] 안정적인 이양사업 수행을 지원하기 위하여 해당 사업비의 국비분을 지역상생발전기금(전환사업보전계정)을 통해 2026년까지 한시적으로 보전하고 있다.

[지역상생발전기금의 주요 내용]

구분	주요 내용
근거	• 「지방자치단체 기금관리법」 제17조
목적	• 지방자치단체 간 상생발전을 위한 재정지원
재원	• 수도권 자치단체의 출연금(수도권 지방소비세의 10% 중 전환사업보전금과 재원보전분을 제외한 잔여분 중 35% 출연)
계정	• 재정지원, 융자, 전환사업보전 등 3개 계정
운용주체	• 운용주체는 17개 시·도로 구성된 지역상생발전기금조합이 관리운영하되 한국지방재정공제회에 사무를 위탁하여 수행
운용규모	• 재정지원(2,503억원), 융자(4,150억원), 전환사업보전(4.6조원) (2022년)

자료: 행정안전부 자료를 바탕으로 재작성

18) 재정 자율성(fiscal autonomy)이란, 기본적으로 행정의 운영에 필요한 수입을 자신의 능력으로 확보하고, 확보된 수입을 자기 판단과 결정에 의해 지역주민이 필요로 하는 공공서비스를 최적으로 공급하는 것을 의미한다.

19) 시도지사협의회 및 다수의 지자체 의회에서 지방이양에 따른 재원보전을 요구한 바 있다.

보전금을 기준으로 지방이양된 사업의 예산 추이를 살펴보면 1단계 사업의 경우, 보전규모(2019년 국비지원액) 3조 5,680억원 대비 지자체는 2020년 3조 5,669억원(보전규모의 99.7%), 2021년 3조 5,578억원(99.7%), 2022년 3조 5,433억원(99.3%)을 매년 예산에 반영하고 있는 것으로 나타났다.[20]

2단계 사업의 경우 2-1단계(2022년), 2-2단계(2023년)로 나뉘어 시행되었으며, 총 보전규모는 2조 2,521억원이다. 2-1단계 사업의 경우 보전규모(2021년 국비지원액)는 1조 311억원이었는데 2022년 지자체는 1조 289억원(보전규모의 99.8%)을 예산에 반영한 것으로 나타났다.[21]

[지방이양 사업 예산편성 추이(보전금 기준)]

(단위: 억원, %)

구분		보전규모	예산 규모		
			2020	2021	2022
1단계	시도	27,874	27,870	27,870	28,140
	시군구	7,806	7,799	7,708	7,293
	합계	35,680	35,669	35,578	35,433
	보전규모 대비 비중		99.7	99.7	99.3
2-1 단계	시도	6,878	-	-	6,878
	시군구	3,433	-	-	3,411
	합계	10,311	-	-	10,289
	보전규모 대비 비중		-	-	99.8

주: 1. 보전규모는 이양 결정(1단계 2019년, 2-1단계 2021년) 당시의 국비 지원 규모임
2. 세종 및 제주는 2021년까지 시군구 직접 사업을 별도로 구분하였으나 두 지자체는 기초지자체가 없어 2022년도부터 시도 예산에 포함
3. 보전규모 대비 비중은 보전규모 대비 연도별 예산 합계의 비중임
4. 2-2단계 및 2023년도 예산규모는 2023년 평가를 통해 집계될 예정임

자료: 행정안전부의 각년도 「지방자치단체 전환사업 성과평가 결과」를 바탕으로 재작성

17개 지역별로 살펴보아도, 1단계 사업의 경우 대부분의 지역에서 보전금 규모를 준수하여 예산을 편성하고 있는 것으로 나타났다.

이는 앞서 살펴본 바와 같이 「자치단체 전환사업 평가」의 평가기준에서 국비보전금 규모만큼 예산을 편성하도록 한 '적정투자(편성) 여부'가 평가기준인 것에 기인한 것으로 보인다.[22]

---

20) 예산규모가 일부 감소하고 있는 것은 행정안전부의 「자치단체 전환사업 평가」 결과 평가등급이 저조한 지자체에 대해 보전금 규모를 일부 감액하고 있기 때문이다.

21) 2-2단계 및 2023년도 예산규모는 2023년 평가를 통해 집계될 예정이다.

[1단계 지방이양 사업의 지역별 예산편성 추이(보전금 기준)]

(단위: 백만원)

구분	2020		2021		2022	
	보전규모	편성액	보전규모	편성액	보전규모	편성액
서울	28,106	28,106	28,252	28,252	29,698	29,698
부산	97,479	97,479	97,568	97,558	98,434	98,434
대구	77,207	77,207	77,269	77,269	77,874	77,874
인천	45,679	45,679	45,713	45,711	46,052	46,045
광주	38,464	37,446	37,485	37,458	37,855	36,872
대전	47,612	47,612	47,651	47,651	47,811	47,811
울산	35,336	35,336	35,367	35,343	35,649	35,649
세종	33,559	33,558	33,559	33,559	33,562	33,562
경기	257,494	257,492	257,657	254,312	255,715	247,479
강원	274,496	274,496	274,552	274,551	275,078	275,078
충북	216,671	216,671	216,727	214,732	215,285	215,006
충남	351,486	351,486	351,562	351,562	352,319	351,601
전북	415,100	415,100	415,163	411,427	412,114	407,172
전남	611,319	611,319	611,382	610,484	610,675	610,307
경북	465,530	465,530	465,625	465,456	466,224	458,627
경남	426,377	426,264	426,383	426,383	427,546	425,903
제주	146,147	146,147	146,147	146,147	146,171	146,171
합계	3,568,062	3,566,928	3,568,062	3,557,855	3,568,062	3,543,289

주: 1. 보전규모는 2019년, 당시의 국비 기준이며 편성액은 배분받은 보전금 대비 실제 편성한 보전금 금액임

2. 세종 및 제주는 2021년까지 시군구 직접 사업을 별도로 구분하였으나 두 지자체는 기초지자체가 없어 2022년도부터 시도 예산에 포함

자료: 행정안전부의 각년도 「지방자치단체 전환사업 성과평가 결과」를 바탕으로 재작성

22) 한편, 일부 지자체 및 사업담당자 면담 결과 대부분의 지자체에서는 보전규모만큼의 예산을 편성하는 경향을 보이므로 증가하는 사업수요에 대응하기 힘들다는 의견이 개진된 바 있다.

둘째, 사업별 예산의 경우, 지방이양 이후 정부의 사업별 예산 미취합, 지자체 정보입력 오류 발생, 중앙부처의 담당자 부재 등으로 인해 일부 사업을 제외하고는 예산 추이를 파악하기 곤란한 실정이다.

지방이양 이후 지자체의 특성에 맞게 어떤 사업에 얼마만큼의 예산이 편성되었는지를 파악하는 것은 재정 자율성 검토 측면에서 중요한 의미가 있다. 그리고, 예산은 사업별 성과에 대한 기본적인 투입(input) 지표라는 점에서 전체 성과를 파악하는데 있어 기초적인 지표이다.

그러나, 지방이양 이후 정부의 사업별 예산 미취합, 지자체 정보입력 오류 발생, 중앙부처의 담당자 부재 등으로 인해 일부 사업을 제외하고는 사업별 예산 추이를 파악하기 곤란한 실정이다.

[지방이양 이후 사업별 예산 파악이 곤란한 사유]

구분	주요 내용
사업별 예산 미취합	• 예산은 행정안전부에서 「자치단체 전환사업 평가」를 통해 취합하고 있는데, 동 평가는 사업이 아니라 지자체를 평가대상으로 하고 있어 사업별 예산을 취합·정리하고 있지 않음
지자체 정보입력 오류 발생	• 행정안전부는 「차세대통합지방재정시스템」에 지자체가 기입한 전환사업 속성 및 단계정보가 표기된 사업을 추출하여 편성 및 집행실적을 평가하고 있음 • 지자체에서 임의로 사업명을 변경한다던가 해서 지자체에서 기입한 사업이 기존 중앙정부의 어떤 사업인지 특정하기 곤란 • 전환사업으로 기재된 사업수도 2020년 7,060개, 2021년 7,569개로 많아서 하나하나 검증하기가 곤란
중앙부처 담당 부재	• 중앙부처에서 사업이 지방으로 이양된 경우, 중앙부처에는 담당이 부재하여 예산 및 성과관리 등을 하고 있지 못한 실정 • 임도시설 사업(산림청)과 같이, 세부사업 중 일부 내역사업이 이관된 경우에는 중앙부처 담당자의 의지에 따라 지자체로부터 예산편성 내역을 정리하는 사례가 있음

자료: 행정안전부 및 각 중앙부처 조사 자료를 바탕으로 재작성

먼저, 예산은 행정안전부에서 매년 「자치단체 전환사업 평가」를 통해 취합하고 있는데, 동 평가는 사업이 아니라 지자체를 평가대상으로 하고 있어 사업별 예산을 취합·정리하고 있지 않다.

그리고, 행정안전부는 「차세대통합지방재정시스템」에서 지자체가 기입한 전환사업 속성 및 단계정보가 표기된 사업을 추출하여 평가대상을 확정 후 편성 및 집행실적을 평가하고 있는데, 지자체에서 임의로 사업명을 입력·변경하는 경우 해당 사업이 기존 중앙정부의 어떤 사업인지 특정하기 곤란하며[23], 전환사업으로 기재된 사업수도 2020년 7,060개, 2021년 7,569개로 많아서 이를 전부 검증하기가 곤란한 상황이다.

또한, 중앙부처에서 사업이 지방으로 이양된 경우, 중앙부처에는 담당자가 부재하여 예산 및 성과관리 등을 하고 있지 못한 실정이다. 다만, 임도시설 사업(산림청)과 같이 세부사업 중 일부 내역사업이 이관된 경우에는 중앙부처 담당자의 의지에 따라 지자체로부터 예산편성 내역을 취합·정리하는 사례가 있다.

다만, 행정안전부에서도 이러한 문제점을 인식하고, 2023년 평가부터는 사업입력 시 전환사업 속성 및 단계정보와 더불어, 지방이양 전 국가단위 내역사업명을 기입하도록 하고 있어, 향후 사업별 예산이 파악될 전망이다.

23) 예를 들어, ○○시의 "△△천 정비공사 사업"의 경우 지방하천정비(국토교통부) 사업인지 소하천정비(행정안전부) 사업인지 생태하천복원(환경부)사업인지 파악하기 곤란하다. 그리고, □□시의 "지역사회 활성화 기반조성" 사업이나 ▽▽군의 "시설현대화" 사업, ◇◇시의 "지역역량강화" 사업과 같은 경우 사업명만으로는 어느 부처의 어느 사업이었는지 특정하기 곤란한 실정이다.

나. 지방이양 이후의 결산 현황 분석

재정분권의 기본원칙인 지역의 책임성 강화를 위해서는 사업비의 효율적인 집행이 필요한데, 실질적인 사업시행주체인 기초자치단체(시군구)의 집행률은 최근 2년간 58~59%로서 낮은 수준이다.

상위계획인 「(1단계) 재정분권 추진방안(2018)」에서는 기본원칙으로서 지역의 자율성과 함께 지역의 책임성을 강조하고 있다. 재정 책임성이란 기본적으로 지역 특성·실정에 맞는 사업·예산을 자율적으로 편성하고 이를 책임성 있게 집행하여 성과를 창출하는 것으로 볼 수 있다.

1단계 지방이양 사업은 대부분 국가균형발전특별회계 포괄보조사업이 중심이 되었고, 이들 사업은 다양한 원인으로 인해 연례적으로 집행이 부진한 측면이 있었다.[24]

이러한 반복적·구조적 집행 부진을 사전에 방지하고, 집행이 어려운 사업은 과감한 구조조정을 통해 효율적 예산투입을 유도하는 것은 지역의 책임성 측면에서 중요한 과제이다.

재정분권 1단계 이양사업을 중심으로 2020~2021회계연도 예산 집행실적을 살펴보면[25], 2020년도의 경우 총사업비[26] 8조 3,817억원 중 6조 2,050억원을 집행하여 집행률은 74.0%였고, 2021년에는 총사업비 8조 8,986억원 중 6조 5,111억원을 집행하여 집행률은 73.2%였다.

사업시행주체별로 예산 집행실적을 살펴보면, 2021년도의 경우 시도는 예산액 4조 1,891억원 중 3조 7,592억원을 집행하여 집행률은 89.7%이고, 시군구는 예산액 4조 7,094억원 중 2조 7,519억원을 집행하여 집행율은 58.4%이다.

지역별로 살펴보면, 2021년 기준으로 집행률이 가장 높은 곳은 울산(91.4%)이고, 가장 낮은 곳은 광주(53.6%)이다.

---

24) 포괄보조 사업의 실집행실적이 연례적으로 저조한 이유는 각 사업별로 다양하지만 크게 다음 두가지로 정리할 수 있다. 첫째, 세부사업계획 수립 지연, 사업자 선정 지연, 사업계획의 변경 등 사업계획이 면밀하게 수립되지 못하여 사업이 지연되거나 포기되었기 때문이다. 둘째, 토지 등 보상 협의 지연, 환경영향평가 및 인허가 등 사전 행정절차 지연, 민원 발생등으로 사업이 지연되면서 사업이 적기에 시행되지 못하였기 때문이다.(국회예산정책처, 「2021회계연도 결산 총괄분석 Ⅱ. 국고보조금 평가」, pp.170~192.)

25) 2단계 지방이양 사업 및 2022년도 집행실적은 2023년도 평가를 통해 정리될 예정이다.

26) 시도와 시군구 예산을 합한 것이며, 국비지원액(보전금)과 매칭 지방비를 포함한 개념이다.

[1단계 지방이양 사업 예산집행 추이]

(단위: 억원, %)

구분		2020			2021		
		예산	집행	집행률	예산	집행	집행률
합계		**83,817**	**62,050**	**74.0**	**88,986**	**65,111**	**73.2**
주체별	시도	40,270	36,083	89.6	41,891	37,592	89.7
	시군구	**43,547**	**25,967**	**59.6**	**47,094**	**27,519**	**58.4**
시도별	서울	914	669	73.2	650	541	83.3
	부산	1,941	1,555	80.1	2,555	1,903	74.5
	대구	1,842	1,380	74.9	2,354	1,730	73.5
	인천	1,136	914	80.5	1,325	1,059	80.0
	광주	803	603	75.0	971	521	53.6
	대전	1,122	725	64.6	1,413	1,062	75.2
	울산	869	637	73.3	999	913	91.4
	세종	403	343	85.0	404	315	78.0
	경기	7,043	5,206	73.9	8,681	6,020	69.3
	강원	6,650	4,919	74.0	6,829	4,809	70.4
	충북	5,020	4,144	82.6	4,756	3,646	76.7
	충남	8,111	6,052	74.6	8,306	6,289	75.7
	전북	9,610	7,123	74.1	10,591	7,854	75.7
	전남	13,903	9,888	71.1	13,748	9,725	70.7
	경북	11,047	8,060	73.0	11,366	8,327	73.3
	경남	10,069	6,806	67.6	10,386	7,134	68.7
	제주	3,335	3,027	90.8	3,652	3,261	89.3

주: 2022년 집행 현황은 2023년 전환사업 성과평가시 정리

자료: 행정안전부의 각년도 「지방자치단체 전환사업 성과평가 결과」를 바탕으로 재작성

행정안전부는 시도 사업의 경우 시군구로 교부되는 금액도 집행실적에 포함되어 집행률이 상대적으로 높은 것이라고 설명하고 있으며, 실질적인 사업시행주체인 시군구의 집행률은 낮은 것을 알 수 있다.

집행률 구간별로 사업수 현황을 살펴보면, 2021년 기준으로 전체(시도+시군구) 사업의 경우, 집행률 0%인 사업이 520개로 전체의 6.9%에 해당하였으며, 집행률 70% 미만인 사업도 2,079개로 전체의 27.5%를 차지하고 있다.

집행률 70% 미만의 사업비중은 2020년 29.3%, 2021년 27.5%로 집행이 부진한 사업의 비중이 낮지 않은 것을 알 수 있다.

집행주체별로 살펴보면, 2021년 기준으로 시군구의 경우 집행률 70% 미만의 사업비중은 32.6%로서 시도의 9.1%에 비해 크게 높아, 시군구 사업에서 집행부진의 경향이 큰 것으로 나타났다.

[집행률 구간별 사업수 현황(당해예산 기준)]

(단위: 개, %)

구분	집행률	2020		2021	
		사업수	비중	사업수	비중
전체 (시도+ 시군구)	0%	477	6.8	520	6.9
	1~29%	647	9.2	613	8.1
	30~49%	461	6.5	443	5.9
	50~69%	475	6.7	503	6.6
	70~100%	4,500	63.7	5,107	67.5
	기타	500	7.1	381	5.0
	소계	7,060	100.0	7,569	100.0
	* 70% 미만	2,060	29.2	2,079	27.5
시도	0%	36	2.1	42	2.5
	1~29%	38	2.2	31	1.9
	30~49%	45	2.7	38	2.3
	50~69%	36	2.1	40	2.4
	70~100%	1,426	84.4	1,408	85.1
	기타	109	6.4	95	5.7
	소계	1,690	100.0	1,654	100.0
	* 70% 미만	155	9.2	151	9.1
시군구	0%	441	8.2	478	8.1
	1~29%	609	11.3	582	9.8
	30~49%	416	7.7	405	6.8
	50~69%	439	8.2	463	7.8
	70~100%	3,074	57.2	3,699	62.5
	기타	391	7.3	286	4.8
	소계	5,370	100.0	5,915	100.0
	* 70% 미만	1,905	35.5	1,928	32.6

주: 기타는 당해 예산이 없었으나 추경 등으로 집행하였거나, 당해 예산대비 집행액이 초과된 사업을 말함

자료: 행정안전부의 각년도 「지방자치단체 전환사업 성과평가 결과」를 바탕으로 재작성

한편, 지방이양 전 중앙정부 소관 시 집행실적과 비교하여도 집행률은 저하되고 있는 것으로 나타났다. 지방이양 1단계 사업의 2019회계연도 사업별 실집행 내역을 살펴보면, 총 5조 9,888억원[27] 중 4조 2,229억원을 집행하여 집행률은 70.5%이다.

27) 예산규모가 다른 것은 지역거점조성지원, 도시활력증진개발, 산림휴양녹색공간조성, 임도시설, 지역농촌지도사업활성화지원, 문화시설 확충 및 운영, 상수도시설 확충 및 관리, 해양 및 수자원 관리 등 8개 사업의 경우 이양된 내역사업을 포함한 전체 세부사업 기준으로 집계하였고, 일부 보조사업자 실집행 내역이 불명확한 사업은 제외하였기 때문이다.

[지방이양 1단계 사업의 2019회계연도 사업별 실집행 내역]

(단위: 억원, %)

부처명	재원명	세부사업명	예산현액	실집행액	집행률
국토부	균특 자율	대중교통지원	126,555	83,178	65.7
국토부	균특 자율	지역거점조성지원	2,542	2,267	89.2
국토부	균특 자율	지방하천정비	675,624	531,007	78.6
국토부	균특 자율	제주국제자유도시기반시설지원	6,066	5,020	82.8
국토부	균특 자율	도시활력증진개발	277,214	160,572	57.9
행안부	균특 자율	소하천정비	290,819	223,081	76.7
산업부	균특 자율	지역특성화산업육성	129,532	102,241	78.9
중기부	균특 자율	전통시장 및 중소유통물류 기반조성	126,559	81,851	64.7
환경부	균특 자율	지방산업단지 공업용수도 건설	60,754	30,217	49.7
고용부	균특 자율	자치단체 직업능력개발지원(제주)	212	195	92.0
농식품부	균특 자율	농업기반정비	230,967	187,725	81.3
농식품부	균특 자율	농촌자원 복합산업화 지원	219,789	128,876	58.6
농식품부	균특 자율	지역전략식품산업육성	23,404	22,232	95.0
농식품부	균특 자율	반려동물산업육성	10,380	613	5.9
농식품부	균특 자율	일반농산어촌개발	1,247,496	1,016,416	81.5
해수부	균특 자율	어업기반정비	150,293	150,293	100.0
해수부	균특 자율	어촌자원복합산업화 지원	39,025	39,025	100.0
해수부	균특 자율	수산물가공산업 육성	34,737	15,574	44.8
해수부	균특 자율	수산물안전검사체계 구축	1,385	1,345	97.1
산림청	균특 자율	산림경영자원육성	26,438	13,645	51.6
산림청	균특 자율	산림휴양녹색공간조성	246,888	150,194	60.8
산림청	균특 자율	임도시설	86,551	86,551	100.0
농진청	균특 자율	지역농촌지도사업활성화지원	94,974	69,204	72.9
문체부	균특 자율	관광자원개발	489,514	249,548	51.0
문체부	균특 자율	문화시설 확충 및 운영	326,867	188,027	57.5
문체부	균특 자율	지방문화산업기반조성	9,538	8,942	93.8
문체부	균특 자율	지역문화행사지원	16,830	16,543	98.3
환경부	균특 자율	상수도시설 확충 및 관리	651,924	455,741	69.9
환경부	균특 자율	생태하천복원사업	173,261	80,365	46.4
환경부	균특 자율	자연환경보전 및 관리	90,243	56,898	63.0
환경부	균특 자율	폐기물처리시설 확충(제주)	2,292	1,812	79.1
환경부	균특 지원	생태휴식공간확대	6,592	4,588	69.6
해수부	균특 자율	해양 및 수자원 관리	113,406	59,065	52.1
해수부	일반회계	연안관리	100	81	81.0
합계			**5,988,771**	**4,222,932**	**70.5**

주: 1. 보조사업자 실집행 기준임

2. 지역거점조성지원, 도시활력증진개발, 산림휴양녹색공간조성, 임도시설, 지역농촌지도사업활성화지원, 문화시설 확충 및 운영, 상수도시설 확충 및 관리, 해양 및 수자원 관리 등 8개 사업의 경우 이양된 내역사업을 포함한 전체 세부사업 기준으로 결산내역을 정리한 것임

3. 2019회계연도 결산설명자료의 보조사업자 실집행 내역이 불명확한 사업은 제외하였음

자료: 각 부처의 2019회계연도 결산 사업설명자료를 바탕으로 재작성

이와 같이, 재정분권의 기본원칙인 지역의 책임성 강화를 위해서는 효율적인 집행이 필요한데, 실질적인 사업시행주체인 기초자치단체(시군구)의 최근 2년간 집행률은 58~59%로서 낮은 수준이고 지방이양 전(70.5%)에 비해 저하된 것으로 보인다.[28)]

더구나, 중앙정부 기능을 지방으로 이양하면서 지방소비세율을 인상하는 외에 지방이양에 따른 지자체의 재정부담을 완화하기 위해, 2026년까지 보전금을 지원하고 있는 점을 감안하면, 지방이양 이후 지역의 책임성이 충분히 확보되었다고 보기 어렵다.

향후, 지자체는 지역의 책임성 측면에서 집행관리를 철저히 해야하고, 행정안전부는 전환사업 평가시 재정분권의 취지를 훼손하지 않는 범위 내에서 집행 부진에 대한 기준을 강화하는 등 관리를 철저할 필요가 있다.[29)]

28) 행정안전부는 지방이양 이전 집행실적은 이월예산에 대한 집행액도 포함되어 있어 비교 기준이 다를 수 있다고 설명하고 있다.

29) 행정안전부는 2023년 평가부터는 집행률에 대한 평가비중을 높이고 집행률이 저조한 지자체에 대한 페널티를 강화할 예정이라고 설명하고 있다.

다. 지방이양 사업 성과관리체계 분석

현재 「지방자치단체 전환사업 운영기준(예규)」에 따라 시행하고 있는 지방이양 사업 평가는 지자체를 대상으로 예산·결산 등 이행상황에 대해서만 평가를 하고 있어, 향후 지방이양 효과 검증, 기능 재배분 등 종합적인 평가체계를 마련할 필요가 있다.

정부는 지방이양 사업의 안정적인 정착을 위해 2026년까지 지역상생발전기금을 통해 지자체에 보전금을 지원하고 있고, 지방시대를 앞당기기 위한 「중앙권한 지방이양 추진계획(2023)」을 발표하는 등 지방이양 정책은 지속될 전망이다.

그런데 현재 지방이양 사업에 대한 성과관리체계를 살펴보면, 지자체를 대상으로 예산·결산 등 이행상황에 대해서만 평가를 하고 있어, 지방이양에 따른 지역의 자율성·책임성 증진 등 효과를 파악하기가 곤란한 상황이다.

[지방자치단체 전환사업 성과평가 개요(2022년)]

구분	주요 내용
근거	• 지방자치단체 전환사업 운영기준(행정안전부 예규)
평가 목적	• 재정분권의 취지에 맞게 자치단체가 자율적으로 추진하되, 행정안전부에서는 보전금이 그 목적에 맞게 쓰이는지 여부를 확인·평가
평가 대상	• 1단계 205개 자치단체(보전금 없는 38개 시군구 제외), 2단계 243개 자치단체에 대하여 각 단계별 평가 • 5개 유형(특광역시, 도, 시, 군, 자치구)으로 분류하고, 종합점수에 따라 3등급으로 평가(우수 30%, 보통 40%, 미흡 30%) • 성과평가의 이행력 확보를 위해 평가 결과를 다음연도 전환사업 보전금 배분 규모에 반영하되, 과도한 수준의 조정은 자제
평가 기준	• 적정투자(편성) 여부 • 집행실적 • 보조율 준수여부 • 인건비 적정 편성·집행 여부
평가 지표 및 방식	• 예산편성률(22년 전환사업 예산편성액 중 국비분/22년 보전금 규모) • 예산집행률 • 보조비율 준수(보전분 대비 지방비 비율 또는 시도비 대비 시군구비 비율 위반 건수) • 사업지침 준수(중앙부처 사업지침 미준수 건수)
반영	• 성과평가의 이행력 확보를 위해 평가 결과를 다음연도 전환사업 보전금 배분 규모에 반영하되, 과도한 수준의 조정은 자제

자료: 행정안전부, 「2023년도 지방자치단체 전환사업 운영기준」, 2022.12.

그리고, 현재 행정안전부 예규(例規)인 「지방자치단체 전환사업 운영기준」에 따라 평가를 시행하고 있어, 행정규칙 상 단계가 높지 않고 법령에 비해 효력이 충분하지 못한 측면이 있다.

[법률 및 행정규칙의 종류와 차이]

구분	주요 내용
법률	• 사회생활을 유지하기 위한 지배적인 규범으로서 국회의 의결을 거쳐 제정
시행령	• 법률을 시행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 제정하는 명령
훈령	• 상급기관이 하급기관 또는 소속공무원에 대하여 장기간에 걸쳐 그 권한의 행사를 일반적으로 지시하기 위하여 발하는 명령
예규	• 행정사무의 통일을 기하기 위하여 반복적 행정사무의 처리기준을 제시하는 법규문서 외의 문서
고시	• 법령으로 정하는 바에 따라 일정한 사항을 일반에게 알리기 위한 문서

자료: 국회법률정보시스템 등을 바탕으로 재작성

평가결과의 반영에 있어서도 성과평가의 이행력 확보를 위해, 미흡 등급에서 감액한 보전금을 우수등급 지자체에 배분하는 등 평가 등급에 따라 보전금 규모를 일부 조정하고 있으나, 그 수준이 미미하여 지자체에 대한 실질적인 효과도 충분하지 못한 상황이다.

1단계 이양사업에 대한 평가결과 반영여부를 살펴보면, 감액규모는 2020년 11.3억원에서 2022년 193억원으로 증가하였으나 전체 이양규모(3조 5,681억원)에 비해 미미한 수준이다.

[1단계 평가결과 반영 현황]

(단위: 억원, 개)

구분	감액규모	대상 지자체
2020	11.3	3
2021	110	16
2022	193	14

주: 1. 대상 지자체는 시도, 시군구를 합한 것임
2. 1단계 사업 기준이며, 1단계 지방이양 규모는 3.6조원이었음

자료: 행정안전부 자료를 바탕으로 재작성

또한, 지방이양 대상 사업은 선정과정에서 명확한 기준이 마련되지 않은 채 기획재정부 등을 중심으로 하향식(top-down)으로 선정·이양되었는데, 재정분권의 기본방향은 "국가의 일은 국가에서, 지방의 일은 지방에서 추진한다"는 것이므로, 재정분권을 통해 이양된 사업들이 지방사무에 적합한 사업들로 구성되어 시행되고 있는지에 대해서도 점검이 필요한 상황이다.

[지방이양 대상 사업의 선정 기준]

구분	주요 내용
1단계	• 국가균형발전특별회계 포괄보조 사업 중심
2단계	• 지역밀착형 사업 중심

자료: 행정안전부 자료 등을 바탕으로 재작성

따라서, 향후 정부에서는 재정분권이라는 정책의 일관성을 훼손하지 않는 범위 내에서 ①현재 예산·결산 등 이행상황 중심에서 이루어지고 있는 지방이양 사업 평가체계를, 재정자율성·책임성 등 지방이양 효과를 종합적으로 검증할 수 있는 방향으로 평가체계를 개선하며, ②평가결과에 따라 관련 지방이양 업무 지원·개선 및 기능 재배분 등을 검토할 필요가 있다.

특히, 기능 재배분의 경우, 재정분권이라는 정책의 일관성을 훼손하지 않는 범위 내에서 지속적인 모니터링을 거쳐 정책품질·국민만족도가 현저하게 저하되어 지자체에서 수행하는 것이 적합하지 않은 경우에는 국가사무로 기능을 재배분하는 것 등을 검토할 필요가 있다.[30]

그리고, 중앙부처의 재정사업이 지방으로 이양되어 중앙부처의 담당이 없어진 경우가 있었는데, 지방이양 전까지 시행하였던 사업실적·통계 등 성과관리가 누락되지 않도록 지속적으로 관리를 할 필요가 있을 것으로 보인다.

30) 지방이양 대상 사업의 적정성에 대한 중앙정부·지자체 인식도 조사 분석은 다음 절에서 정리하였으며, 이중 지방이양 후 문제가 발생하고 있거나 우려가 있는 사업은 [4. 사업별 심층분석]에서 정리하였다.

2 재정분권 효과 분석

가. 지방세 등 세입 측면의 성과 분석

지방세 수입은 지방소비세를 중심으로 계속 증가하고 있는데 시군세 보다는 시도세 위주로 증가하였다.

정부는 「(1단계) 재정분권 추진방안(2018)」을 마련하면서, 지방의 재정 자율성 강화를 위해 중앙정부의 기능과 재원을 지방정부로 대폭 이양하여 2022년까지 국세·지방세 비율을 70:30으로 개선하고, 2019~2022년 기간 중 지방소비세를 포함하여 지방세를 20.4조원 이상 확충하겠다고 밝힌 바 있다.

이후 「(2단계) 재정분권 추진방안(2021)」에서는 코로나 등으로 인한 정부부담 증가를 고려하여 국세·지방세 비율을 72.6:27.4로 지방세 비중을 일부 하향 조정한 바 있다.

[재정분권 추진방안의 지방세 확충 목표]

구분	주요 내용
1단계 (19~20년)	• 지방세 8.4조원 확충(19년 3.3조, 20년 5.1조) • 국세 : 지방세 비율 = 74 : 26
2단계 (21~22년)	• 지방세 12조원 이상 확충(국세 지방세 전환 포함) • 국세 : 지방세 비율 = 70 : 30
합계 (19~22년)	• 지방세 20.4조원 이상 확충 • 국세 : 지방세 비율 72.6 : 27.4로 조정

자료: 관계부처 합동, 「재정분권 추진방안」, 2018.10.

행정안전부의 각년도 「지방세통계연감」 및 「지방자치단체 통합재정개요」를 바탕으로 지방세 등 추이를 살펴보면, 지방세 세수는 2018년 84.3조원에서 2022년 108.5조원으로 24.2조원 증가하여 당초 계획한 20.4조원 목표를 달성하였다.[31]

31) 2022년 수치(지방자치단체 통합재정개요)는 연초 예산 상 수치로서 결산 결과가 나오면 일부 증가될 가능성이 있다.

다만, 국세 및 지방세 비중 추이를 살펴보면, 2022년도의 경우 국세·지방세 비율은 75.2 : 24.8로 당초 계획한 지방세 비중 목표(국세 : 지방세=72.6 : 27.4)를 달성하지 못하였다.

[국세 및 지방세 추이]

(단위: 조원, %)

	2018 (A)	2019	2020	2021	2022 (B)	증감	
						B-A	(B-A)/A
합계	377.9 (100.0)	383.9 (100.0)	387.6 (100.0)	456.9 (100.0)	437.1 (100.0)	59.2	15.7
- 국세	293.6 (77.7)	293.5 (76.4)	285.5 (73.7)	344.1 (75.3)	328.6 (75.2)	35.0	11.9
- 지방세	84.3 (22.3)	90.5 (23.6)	102.0 (26.3)	112.8 (24.7)	108.5 (24.8)	24.2	28.7

주: 1. 괄호 안은 합계에서 차지하는 비중임
2. 2021년까지는「지방세통계연감」상 결산 기준이며, 2022년은「지방자치단체 통합재정개요」상 당초 예산 기준임

자료: 행정안전부의 각년도「지방세통계연감」및「지방자치단체 통합재정개요」를 바탕으로 재작성

당초 계획한 국세:지방세 비중 목표를 달성하지 못한 사유에 대해 주관부서인 행정안전부에서는 지방소비세를 중심으로 지방세가 일정 부분 증가하였으나, 국세 수입 증가율이 상대적으로 높은 것에 기인한다고 설명하고 있다.[32)]

[국세:지방세 비중 목표 미달성 사유]

구분	주요 내용
국세·지방세 비중	• 지방소비세를 중심으로 지방세가 일정 부분 증가하였으나, 국세 수입 증가율이 상대적으로 높은 것에 기인

자료: 행정안전부 제출 자료를 바탕으로 재작성

32) 실제로 2021년 국세수입은 글로벌 경기회복에 따른 법인 실적 개선, 자산 관련 세수 호조 등 경기적 요인의 영향으로 소득세 및 법인세 등이 증가하여 전년대비 58.5조원, 예산대비 29.82조원 증가한 바 있다.

지방세는 징수주체에 따라 시도세와 시군세가 있다. 시도세에는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세가 있고, 시군세에는 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세가 있다.[33]

[지방세의 종류]

구분	세목	주요 내용
시도세	취득세	원시·승계·취득, 유상·무상의 모든 취득 행위에 부과하며 거래단계별 납세의무가 성립하는 유통세의 성격을 지닌 조세
	등록면허세	재산권과 그 밖의 권리의 설정·변경·소멸에 관한 사항을 공부에 등기·등록할 때 부과하는 지방세
	레저세	승마투표권 등의 판매금액을 과세표준으로 과세하는 세금으로 수익세적 성격을 가지고 있음
	지방소비세	종전 부가세 방식에서 벗어나 과세자주권을 구현할 수 있고 안정적 지방재정 운용을 뒷받침할 수 있는 세제로, 국세인 부가가치세 납부세액의 일정비율을 재원으로 함
	지역자원시설세	지역 부존자원 보호·보전, 환경보호·개선, 안전·생활편의시설 설치 등 주민생활환경 개선 및 지역개발사업 등에 소요되는 비용에 충당하기 위해 부과
	지방교육세	지방교육재정의 확충에 드는 재원을 확보하기 위해 취득세 등 지방세에 부과
시군세	담배소비세	제조 및 수입한 담배를 과세대상으로 부과
	주민세	해당 지방자치단체의 구성원으로서 부담하는 회비적 성격의 조세
	지방소득세	지방재정 확충의 일환으로 국세인 부가가치세액의 일부를 지방세로 이양하여 2010년도에 신설된 세목
	재산세	납세자가 소유한 재산의 경제적 교환가치에 담세력을 두어 과세하는 조세
	자동차세	자동차 소유에 따른 재산세적 성격으로 도로 손상, 교통혼잡 유발 등 사회적 비용 발생에 따른 부담금적 성격을 지님

자료: 행정안전부의 「2022 지방세통계연감(2022.10)」 등을 바탕으로 재작성

「재정분권 추진방안」에서 재정분권 목표 중 하나는 "지역의 일은 지역의 재원으로"라고 한 바 있으며, 앞서 [지방이양 사업 예산집행 현황]에서 살펴보았듯이 지방이양 사업의 실질적인 시행주체는 기초지자체(시군구)로 볼 수 있다.

그런데, 아래 표와 같이 지방소비세 등을 바탕으로 늘어난 지방세는 주로 시도세 위주로 증가되어 시군구 재정확대에는 상대적으로 도움이 적을 것으로 보인다.

재정분권 전후 지방세 증감 추이를 시도세와 시군세로 나누어 살펴보면, 시도세는 2018년 62.5조원에서 2021년 86.8조원으로 38.9% 증가하였으나, 시군세는 같은 기간 중 21.9조원에서 26.0조원으로 19.1% 증가하는데 그쳤다.

33) 지방세 세목별 증감 추이는 [별표. 지방세 세목별 증감 추이]에 정리하였다.

[지방세(시도세 및 시군세) 증감 추이]

(단위: 억원, %)

구분	2018 (A)	2019	2020	2021 (B)	증감	
					B-A	(B-A)/A
지방세 합계	843,183 (100.0)	904,604 (100.0)	1,020,488 (100.0)	1,127,984 (100.0)	284,801	33.8
- 시도세	624,567 (74.1)	674,018 (74.5)	782,868 (76.7)	867,685 (76.9)	243,118	38.9
- 시군세	218,616 (25.9)	230,586 (25.5)	237,620 (23.3)	260,299 (23.1)	41,683	19.1

주: 결산 기준임

자료: 행정안전부의 각년도 「지방세통계연감」을 바탕으로 재작성

시도세 증가율이 시군세 증가율에 비해 높은 사유를 살펴보면, 금번 지방재정 확충의 핵심수단인 지방소비세는 시도세이며 지방소비세율 증가에 따라 시도세 위주로 확충되었기 때문이라고 볼 수 있다. 다만 행정안전부는 늘어난 시도세는 조정교부금 재원으로 활용되어 시군구로 배분된다고 설명하고 있다.

그리고, 지방소비세의 경우에도 2020년부터 지방세법 개정에 따라 시군구에 납입된 금액은 시군세로 배분되어 시군세가 일부 증가할 것으로 보인다.

[시도세 증가율이 시군세 증가율에 비해 높은 사유]

구분	주요 내용
사유	• 금번 지방재정 확충의 핵심수단인 지방소비세는 시도세이며, 지방소비세율 증가(부가가치세의 11%→15%→21%→23.7%→25.3%)에 따라 시도세 위주로 확충되었음 • 늘어난 시도세는 조정교부금 재원으로 활용되어 시군구로 배분 • 지방소비세의 경우에도 2020년부터 지방세법 개정에 따라 시군구에 납입된 금액은 시군세로 배분됨

자료: 행정안전부 제출 자료를 바탕으로 재작성

한편, 금번 지방재정 확충의 핵심수단인 지방소비세는 재화·용역의 공급, 재화의 수입 등에 대해 과세하는 지방세로서, 국세인 부가가치세 납부세액의 일정비율을 재원으로 하고 있으며, 지방소비세율은 2018년 11%에서 2019년 15%, 2020년 21%, 2022년 23.7%, 2023년 25.3%로 인상되었다. 이에 따라 지방소비세 세수는 2018년 7조 4,624억원에서 2021년 17조 8,166억원으로 10조 3,542억원(138.8%) 증가하였다.

2020년부터는 「지방세법」 개정에 따라[34] 일부 시군세로도 배분되고 있는데, 총 징수액 중 시군구의 비중은 2020년 9.4%, 2021년 8.8% 수준이다.

[지방소비세 시도/시군구별 배분 추이]

(단위: 억원, %)

	2018	2019	2020	2021
총 징수액	74,624 (100.0)	113,455 (100.0)	165,692 (100.0)	178,166 (100.0)
- 시도	74,624 (100.0)	113,455 (100.0)	150,095 (90.6)	162,543 (91.2)
- 시군구	-	-	15,596 (9.4)	25,624 (8.8)

주: 1. 결산 기준이며, 2022년 데이터는 2023년말에 공표될 예정
2. 괄호안은 총 징수액에서 차지하는 비중임

자료: 행정안전부의 각년도 「지방세통계연감」을 바탕으로 재작성

이와 같이, 지방세 수입은 지방소비세를 중심으로 계속 증가하고 있는데, 시군세보다는 시도세 위주로 증가하여 시군구 재정확대 및 재정안정성에는 상대적으로 도움이 적을 것으로 보인다.

행정안전부는 늘어난 시도세는 조정교부금 재원으로 활용되어 시군구로 배분되고 있으며, 지방소비세 중 일부도 시군구로 배분하고 있다고 설명하고 있다. 조정교부금은 지방자치단체 재원별 세입항목에 있어서 자체 재원이 아니지만, 지방자치단체가 자율성을 가지고 편성 및 집행을 할 수 있는 자주재원에는 포함된다.

34) 지방재정을 확충하기 위하여 지방소비세액을 부가가치세액의 100분의 15에서 100분의 21로 인상하는 한편, 납입된 지방소비세액 중 21분의 5에 해당하는 부분은 지역별 소비지출 등을 고려하여 광역지방자치단체의 장에게 납입하고, 21분의 6에 해당하는 부분은 취득세 감소분 등을 보전하기 위하여 지방자치단체의 장 및 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 교육감에게 납입하며, 21분의 10에 해당하는 부분은 지방자치단체사업으로 전환되는 국가균형발전특별회계 사업 비용 등을 보전하기 위하여 지역상생발전기금, 기초지방자치단체의 장 및 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 교육감에게 우선 납입하고 잔여 세액은 광역지방자치단체의 장에게 납입하도록 하되, 우선 납입하는 부분은 2022년 12월 31일까지 한시적으로 운영하도록 하였음(제69조제2항, 제71조 및 부칙 제2조).

[지방세 세목별 증감 추이]

(단위: 억원, %)

구분	2018 (A)	2019	2020	2021 (B)	증감	
					B-A	(B-A)/A
총 징수액	**843,183**	**904,604**	**1,020,488**	**1,127,984**	**284,801**	**33.8**
-취득세	238,135	239,147	295,363	337,166	99,031	41.6
-등록면허세	17,182	18,374	20,529	21,550	4,368	25.4
-레저세	10,164	9,705	1,686	1,060	△9,104	△89.6
-지역자원시설세	16,255	16,806	17,773	18,411	2,156	13.3
-지방소비세	74,624	113,455	165,692	178,166	103,542	138.8
-지방교육세	65,439	66,770	71,358	75,986	10,547	16.1
-주민세	19,948	21,296	21,239	22,829	2,881	14.4
-지방소득세	167,057	174,259	169,411	199,573	32,516	19.5
-재산세	115,321	126,771	137,731	149,743	34,422	29.8
-자동차세	78,877	77,251	81,342	83,546	4,669	5.9
-담배소비세	34,776	33,577	35,777	35,579	803	2.3
-과년도 수입	5,405	7,194	2,587	4,374	△1,031	△19.1

주: 결산 기준임

자료: 행정안전부의 각년도 「지방세통계연감」을 바탕으로 재작성

나. 재정자립도 및 재정자주도 추이 분석

첫째, 재정분권의 목표는 지방자치단체의 재정격차 완화 및 균형발전에 있는데, 지방자치단체의 재정자립도는 낮아지고 있고 자치단체간 격차도 확대되고 있는 것으로 나타났다.

상위계획인 「재정분권 추진방안(2018)」에서는 이전재원 조정을 통해 재정격차 완화 및 균형발전 지원을 목표로 하였다. 이는 2017년 기준 재정자립도 30% 미만인 자치단체가 수도권은 19개/69개(28%)인데 비해 비수도권은 126개/174개(72.4%)인 점 등을 감안한 것이다.

재정자립도는 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석 지표로, 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입 합산액의 비율로 측정하며 일반적으로 비율이 높을수록 세입징수기반이 좋은 것을 의미한다.

[재정자립도의 개념 및 목적]

구분	주요 내용
개념	• 재정수입의 자체 충당능력을 나타내는 세입분석 지표로, 일반적으로 비율이 높을수록 세입징수기반이 좋은 것을 의미
측정산식	• 일반회계의 세입 중 자체재원(지방세+세외수입)의 비율로 측정 • 전국 및 시도별 평균을 산출하는 경우에는 순계예산규모로 산출하며, 단체별로 산출하는 경우 총계예산규모로 산출
활용도	• 재정자립도의 활용은 재정구조 개선을 위한 동기와 목표설정에 대한 직·간접적인 기준으로서 지방재정이 발전적으로 운영되도록 활용

자료: 행정안전부 자료를 바탕으로 재작성

재정분권 전후[35] 재정자립도 추이를 살펴보면, 아래 표와 같이 전국평균 자치단체의 재정자립도는 2018년 53.4%에서 2022년 49.9%로 낮아졌으며, 광역자치단체인 시도(2018~2022년 감소율 △3.7%) 보다 기초자치단체인 시군구의 감소율(△13.1%)이 상대적으로 더욱 큰 것으로 나타났다.

특히 농어촌지역에 입지한 군의 감소율이 상대적으로 더 크게 나타났는데, 이는 앞서 살펴본 바와 같이 재정분권의 세수효과가 시도에 집중되어 있기 때문으로 분석될 수 있다.

35) 지방소비세율 인상 등 재정분권 조치는 2019년부터 시행되었다.

[지방자치단체 재정자립도 추이]

(단위: %, %p)

구분		2018 (A)	2019	2020	2021	2022 (B)	증감	
							B-A	(B-A)/A
전국 평균		**53.4**	**51.4**	**50.4**	**48.7**	**49.9**	**△3.5**	**△6.6**
시도	**평균**	**51.5**	**48.9**	**49.4**	**46.6**	**49.6**	**△1.9**	**△3.7**
	- 특별시	82.5	80.1	79.4	78.9	79.5	△3.0	△3.7
	- 광역시	53.4	49.9	47.5	44.9	47.7	△5.7	△10.7
	- 특별자치시	69.2	72.7	64.8	65.6	67.0	△2.2	△3.2
	- 도	38.8	37.0	39.4	36.3	40.2	1.4	3.6
	- 특별자치도	42.5	36.5	40.1	38.7	37.1	△5.4	△12.7
시군구	**평균**	**31.2**	**30.5**	**28.4**	**27.7**	**27.1**	**△4.1**	**△13.1**
	- 시	37.8	36.8	33.5	27.8	31.8	△6.0	△15.9
	- 군	18.5	18.3	17.3	17.3	15.9	△2.6	△14.0
	- 구	30.3	29.8	29.0	28.5	28.3	△2.0	△6.6

주: 당초예산, 일반회계 순계 기준임

자료: 행정안전부의 각년도 「지방자치단체 통합재정 개요」를 바탕으로 재작성

[지방자치단체 재정자립도 분포 추이]

(단위: 개, %)

구분		2018 (A)	2019	2020	2021	2022 (B)	증감	
							B-A	(B-A)/A
시도	10% 미만	-	-	-	-	-	-	
	10%~30% 미만	4	4	2	5	3	△1	25.0
	30%~50% 미만	7	7	11	8	10	3	42.9
	50%~70% 미만	5	4	3	3	3	△2	40.0
	70%~90% 미만	1	2	1	1	1	-	-
	90% 이상	-	-	-	-	-	-	-
	소계	17	17	17	17	17	-	
시군구	10% 미만	1	5	9	3	13	12	1,200.0
	10%~30% 미만	150	149	159	165	158	8	5.3
	30%~50% 미만	60	59	48	49	46	△14	△23.3
	50%~70% 미만	15	13	10	7	9	△6	△40.0
	70%~90% 미만	-	-	-	2	-	-	-
	90% 이상	-	-	-	-	-	-	-
	소계	226	226	226	226	226	-	-
군	10% 미만	1	5	9	3	13	12	1,200.0
	10%~30% 미만	77	73	70	76	67	△10	△13.0
	30%~50% 미만	4	4	3	3	2	△2	△50.0
	50%~70% 미만	-	-	-	-	-	-	-
	70%~90% 미만	-	-	-	-	-	-	-
	90% 이상	-	-	-	-	-	-	-
	소계	82	82	82	82	82	-	-

주: 당초예산, 일반회계 순계 기준임

자료: 행정안전부의 각년도 「지방자치단체 통합재정 개요」를 바탕으로 재작성

그리고, 기초자치단체(특히 군 지역)의 경우 재정자립도 10%미만의 자치단체수는 2018년 1개에서 2022년 13개로 증가하는 등 재정격차는 오히려 더 커지고 있는 것으로 보인다.

한편, 지방자치단체별 재정자립도 격차를 확인하는 방법 중 하나인 변이계수의 변화를 분석한 결과에서도 기초자치단체 간 재정자립도 격차는 커지고 있는 것으로 나타났다.

지역 간 불균등도를 측정하는 대표적 지표인 변이계수(Coefficient of Variation)는 표준편차를 평균으로 나누어 측정하는데, 서로 다른 집단 간 산포도를 비교하는데 활용된다. 변이계수는 0부터 1의 값을 가지며 변이계수의 숫자가 커질수록 격차가 심화된 것으로 해석할 수 있으며, 단위가 없는 것이 특징이다.

기초자치단체 재정자립도 변이계수는 재정분권 이전인 2018년 0.49에서 2022년 0.53으로 증가하였다.

[기초자치단체 재정자립도 변이계수 분석 결과]

구분	2018	2019	2020	2021	2022
평균(MEAN)	26.8	26.2	24.7	24.4	23.5
표준편차(SD)	13.12	13.14	12.43	12.22	12.36
변이계수(CV)	0.49	0.50	0.50	0.50	0.53

주: 기초자치단체의 재정자립도를 대상으로 계산한 것임

자료: 행정안전부의 각년도「지방자치단체 통합재정 개요」자료에 근거하여 계산하였음

행정안전부는 이에 대해 그동안 정부는 지방소비세율 인상 등 지방의 자체 수입 확충을 위해 노력해왔으나, 사회복지 분야 국고보조금 등 이전재원이 더 크게 증가하여 재정자립도가 감소하였다고 설명하고 있다.[36]

재정분권의 목표는 지방자치단체의 재정격차 완화 및 균형발전에 있는데, 지방자치단체의 재정자립도는 계속 낮아지고 있고 자치단체간 격차도 일부 확대되고 있는 것으로 나타났다.

36) 재정자립도는 자치단체 총수입에서 자체수입(지방세+세외수입)의 비중을 의미하는 것이므로, 의존재원(지방교부세, 국고보조금 등)의 증가율이 자체수입 증가율보다 큰 경우 재정규모가 증가하더라도 재정자립도는 하락할 수 있다.

둘째, 재정분권 전후 지방자치단체의 재정자주도는 2018년 75.3%에서 2022년 73.4%로 낮아졌으며, 광역자치단체인 시도 감소율보다 기초자치단체인 시군구의 감소율이 상대적으로 더욱 큰 것으로 나타났다.

재정자주도는 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 전체 세입 중 얼마나 되는가를 나타내는 지표로, 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세 등을 지표에 포함시킴으로써 자치단체의 재원 활용능력을 나타낸다.

재정자립도가 재원조달 면에서의 자립정도를 나타내는 것이라면, 재정자주도는 재원사용면에서 자주권, 자율권을 나타내는 지표로 볼 수 있다.

[재정자주도의 개념 및 목적]

구분	주요 내용
개념	• 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 전체 세입 중 얼마나 되는가를 나타내는 지표로, 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세 등을 지표에 포함시킴으로써 자치단체의 재원 활용능력을 나타냄 • 재정자립도가 재원조달 면에서의 자립정도를 나타내는 것이라면, 재정자주도는 재원사용면에서 자주권, 자율권을 나타내는 지표임
측정산식	• 일반회계의 예산규모 중 자체재원(지방세+세외수입) + 자주재원(지방교부세+조정교부금)의 비율로 측정 • 전국 및 시도별 평균을 산출하는 경우에는 순계예산규모로 산출하며, 단체별로 산출하는 경우 총계예산규모로 산출
활용도	• 재정자주도의 활용은 재정구조 개선을 위한 동기와 목표설정에 대한 직·간접적인 기준으로서 지방재정이 발전적으로 운영되도록 활용

자료: 행정안전부 자료를 바탕으로 재작성

재정분권 전후[37] 재정자주도 추이를 살펴보면, 아래 표와 같이 전국평균 자치단체의 재정자주도는 2018년 75.3%에서 2022년 73.4%로 낮아졌으며[38], 광역자치단체인 시도(2018~2022년 감소율 △2.6%) 보다 기초자치단체인 시군구의 감소율(△4.7%)이 상대적으로 더욱 큰 것으로 나타났다.

이는 앞서 살펴본 바와 같이 재정분권의 세수효과가 시도에 집중되어 있기 때문으로 분석될 수 있다. 그리고, 연도별로 자치단체의 재정자주도 분포 추이를 살펴보면, 전반적으로 큰 변화 없이 유지되고 있는 것으로 나타났다.

37) 지방소비세율 인상 등 재정분권 조치는 2019년부터 시행되었다.
38) 다만, 2021~2022년에는 재정자주도가 70.8%에서 73.4%로 상승하였다.

[지방자치단체 재정자주도 추이]

(단위: %, %p)

구분		2018 (A)	2019	2020	2021	2022 (B)	증감	
							B-A	(B-A)/A
전국 평균		**75.3**	**74.2**	**73.9**	**70.8**	**73.4**	**△1.9**	**△2.5**
시도	**평균**	**61.1**	**59.6**	**59.5**	**55.9**	**59.5**	**△1.6**	**△2.6**
	- 특별시	83.2	80.9	80.2	79.6	80.2	△3.0	△3.6
	- 광역시	66.3	65.2	62.3	58.8	62.6	△3.7	△5.6
	- 특별자치시	72.9	76.4	70.8	72.3	73.3	0.4	0.5
	- 도	48.3	47.3	49.2	45.1	49.5	1.2	2.5
	- 특별자치도	74.8	70.9	70.3	68.6	70.5	△4.3	△5.7
시군구	**평균**	**61.4**	**60.2**	**59.5**	**56.9**	**58.5**	**△2.9**	**△4.7**
	- 시	66.4	64.8	63.8	60.9	62.5	△3.9	△5.9
	- 군	65.2	65.3	64.9	61.2	64.2	△1.0	△1.5
	- 구	47.5	46.1	45.5	44.8	45.2	△2.3	△4.8

주: 당초예산, 일반회계 순계 기준임

자료: 행정안전부의 각년도 「지방자치단체 통합재정 개요」를 바탕으로 재작성

[지방자치단체 재정자주도 분포 추이]

(단위: 개, %)

구분		2018 (A)	2019	2020	2021	2022 (B)	증감	
							B-A	(B-A)/A
시도	10% 미만	-	-	-	-	-	-	-
	10%~30% 미만	-	-	-	-	-	-	-
	30%~50% 미만	7	7	6	7	7	-	-
	50%~70% 미만	6	7	8	8	7	1	16.7
	70%~90% 미만	4	3	3	2	3	△1	△25.0
	90% 이상	-	-	-	-	-	-	-
	소계	17	17	17	17	17	-	-
시군구	10% 미만	-	-	-	-	-	-	-
	10%~30% 미만	1	2	-	4	3	2	200.0
	30%~50% 미만	39	40	44	43	41	2	5.1
	50%~70% 미만	158	162	163	171	164	6	3.8
	70%~90% 미만	28	22	19	8	18	△10	△35.7
	90% 이상	-	-	-	-	-	-	-
	소계	226	226	226	226	226	-	-
군	10% 미만	-	-	-	-	-	-	-
	10%~30% 미만	-	-	-	-	-	-	-
	30%~50% 미만	-	-	-	-	-	-	-
	50%~70% 미만	70	70	70	78	71	1	1.4
	70%~90% 미만	12	12	12	3	11	△1	△8.3
	90% 이상	-	-	-	-	-	-	-
	소계	82	82	82	82	82	-	-

주: 당초예산, 일반회계 순계 기준임

자료: 행정안전부의 각년도 「지방자치단체 통합재정 개요」를 바탕으로 재작성

다. 자체사업·보조사업 비중 등 세출 측면의 자율성 분석

전반적으로 지방자치단체의 자체사업 비중이 감소하고 보조사업 비중이 증가하고 있으며, 특히 비수도권 지역의 자체사업 비중이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

재정지표란 일반적으로 지방자치단체의 다양한 재정여건과 운영상황을 객관적이며 통일된 기준으로 표현한 것으로 지방자치단체간 비교를 가능하게 하고 보다 나은 재정상태로 발전하기 위한 방향과 목표를 제시하는 데 그 목적이 있다.

앞서 살펴본 재정자립도가 세입 측면에서의 자립정도를 나타내는 재정지표라면, 자체사업·보조사업 비중은 세출 측면에서의 자율성을 측정하는 재정지표이다.

일반적으로 자체사업 비중이 높고, 보조사업 비중이 낮을수록 세출 측면의 자율성이 높아지는 것을 의미한다.

[재정 자율성 관련 주요 재정지표]

구분	재정지표	주요 내용	산식
세입	재정자립도	재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입 분석지표로, 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로 측정하며, 일반적으로 비율이 높을수록 세입징수기반이 좋은 것을 의미	일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입 등 자체수입 비중
세출	자체사업 비중	지방자치단체의 총 예산 중 지역개발을 위하여 **자율적으로** 추진하는 예산의 비중 (보조사업 제외)	자체사업 예산/자치단체 예산규모
	보조사업 비중	지방자치단체의 총 예산 중 상급기관으로부터 재원을 보조받아 추진하는 예산의 비중	보조사업 예산/자치단체 예산규모

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

2019년 재정분권 조치 이후 자체사업 및 보조사업 비중 추이를 보면, 전반적으로 지방자치단체의 자체사업 비중이 감소하고 보조사업 비중이 증가하고 있으며, 특히 비수도권 지역의 자체사업 비중이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.[39]

39) 지방이양 사업은 자체사업에 해당된다.

2022년 기준으로 전국 평균 자체사업 비중은 37.4%인데 비해 특별시·광역시·특별자치시의 경우 39.7~49.8%로 높고, 도·특별자치도의 경우 31.2~39.0%로 상대적으로 낮다. 수도권과 비수도권으로 구분하여 살펴보면, 수도권은 40.7%인데 비해, 비수도권은 35.3%로 상대적으로 낮았다.

연도별로 살펴보면, 전국 평균은 2018년 38.7%에서 2022년 37.4%로 1.3%p 감소하여, 전반적으로 자체사업 비중은 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 수도권과 비수도권으로 구분하여 살펴보면, 2018년 대비 수도권의 자체사업 감소율은 8.5%인데 비해, 비수도권은 2.2%로 상대적으로 낮았다.

[재정분권 전후 자체사업 및 보조사업 비중 추이]

(단위: %, %p)

구분			2018 (A)	2019	2020	2021	2022 (B)	증감	
								B-A	(B-A)/A
자체사업 비중	**전국평균**		**38.7**	**38.0**	**38.1**	**36.3**	**37.4**	**△1.3**	**△3.4**
	시도	특별시	53.0	50.6	50.5	49.7	49.8	△3.2	△6.0
		광역시	42.7	41.6	39.3	38.3	39.7	△3.0	△7.0
		특별자치시	46.8	42.1	39.2	40.8	41.9	△4.9	△10.5
		도	28.8	27.5	31.4	28.3	31.2	2.4	8.3
		특별자치도	36.3	38.7	42.0	39.3	39.0	2.7	7.4
	시군구	시	33.3	32.0	31.0	29.3	29.8	△3.5	△10.5
		군	30.0	30.4	30.0	27.4	29.3	△0.7	△2.3
		구	17.9	17.2	17.4	17.3	18.1	0.2	1.1
	수도권		**44.5**	**43.3**	**42.0**	**40.2**	**40.7**	**△3.8**	**△8.5**
	비수도권		**36.1**	**35.4**	**35.4**	**34.1**	**35.3**	**△0.8**	**△2.2**
보조사업 비중	전국평균		43.2	44.7	45.5	48.0	47.3	4.1	9.5
	시도	특별시	27.1	31.0	31.3	31.0	29.0	1.9	7.0
		광역시	39.3	41.3	43.6	45.2	44.5	5.2	13.2
		특별자치시	35.4	38.2	41.1	39.8	39.8	4.4	12.4
		도	60.1	61.4	58.2	62.1	58.9	△1.2	△1.9
		특별자치도	39.8	40.4	38.6	39.3	40.5	0.7	1.8
	시군구	시	48.1	50.2	52.1	54.6	54.3	6.2	12.9
		군	51.5	51.2	52.5	55.6	53.6	2.1	4.1
		자치구	61.4	63.1	64.0	64.8	64.8	3.4	5.5
	수도권		38.2	40.0	42.4	44.1	44.0	5.8	15.2
	비수도권		45.5	46.8	47.5	49.9	49.2	3.7	8.1

주: 1. 전국 평균, 시도별 평균은 순계예산 규모로 산출한 것임
2. 자치단체별 평균은 총계예산 규모로 산출한 것임

자료: 행정안전부의 각년도 「지방자치단체 통합재정 개요」를 바탕으로 재작성

행정안전부는 전반적으로 자체사업 비중이 감소하는 사유에 대해, 기간 중 사회복지 등 국고보조사업의 규모가 크게 증가하여 보조사업의 세출 규모가 증가하고 자체사업 비중이 감소하였기 때문이라고 설명하고 있다.

그리고, 수도권·비수도권 차이에 대해서는 별도의 분석자료는 없지만, 비수도권 지역의 경우 상대적으로 낮은 재정자립도로 인해 보조금 등에 의존하는 경향이 큰 것에 기인할 수 있다고 설명하고 있다.

[자체사업 비중 등 감소사유]

구분	주요 내용
자체사업 비중 감소	• 기간 중 사회복지 등 국고보조사업의 규모가 크게 증가하여 보조사업의 세출 규모가 증가하고 자체사업 비중이 감소
수도권 비수도권 차이	• 수도권과 비수도권의 차이 발생 사유에 대한 분석자료는 없지만, 비수도권 지역의 경우 상대적으로 낮은 재정자립도로 인해 보조금 등에 의존하는 경향이 큰 것에 기인할 수 있음

자료: 행정안전부 제출 자료를 바탕으로 재작성

이와 같이, 지방자치단체 전반적으로 자체사업 비중이 감소하고 보조사업 비중이 증가하고 있으며, 비수도권 지역의 자체사업 비중이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

중앙정부의 재정사업 이양을 통해 세출 측면에서의 자율성을 높이고자 하였지만, 그 효과는 아직 충분하지 못한 것으로 보인다. 향후 정부는 지방자치단체의 재정자율성 향상을 위한 방안을 다방면으로 마련할 필요가 있다.

3 지방이양 관련 중앙정부·지자체 인식도 조사 분석

가. 지역의 자율성·책임성 증진 여부

지역의 자율성·책임성 증진 여부에 대한 중앙정부 및 광역지자체 조사 결과 긍정적인 측면에서는 예산편성 및 집행시 자율성의 증대, 지자체장 및 지방의회의 관심도 향상 등이 다른 항목에 비해 높게 조사되었으며, 부정적인 측면에서는 단체장의 의지에 따른 예산 편성 집중 문제가 높게 조사되었다.

재정분권의 기본원칙은 지역의 다양성과 창의성이 발휘될 수 있도록 "지역의 일은 자율성과 책임성을 갖고 지역이 스스로 해결"하도록 지역의 자율성과 책임성을 제고하는 데 있다.[40]

지역의 자율성이란 행정운영에 필요한 수입을 지역의 능력으로 확보하고 지역주민이 필요로 하는 공공서비스를 지역의 판단과 결정에 의해 공급하는 것이다. 그리고 이러한 과정에서 국민이나 주민으로부터 세금을 징수하여 사용하는 데 대한 정책 및 예산회계적 책무를 지역의 책임성이라고 볼 수 있다.[41]

[지역의 자율성·책임성 증진 여부 조사 개요]

구분	주요 내용
조사대상	• 지방이양 사업이 있었던 15개 중앙부처 기획재정담당관실(일부 사업부서) • 17개 시·도 예산실(전환사업 담당자)
조사항목	□ 지방의 자율성·책임성 증진 여부 • 중앙정부의 보조사업이 지방이양 후 자체사업이 됨에 따라 지방의 자율성·책임성 측면에서 지방이양 전후로 어떠한 효과와 문제점이 발생하고 있는지 파악하고자 함
조사방법	• 담당자에게 조사서 송부 후 회신 • 지방이양 전후 긍정적·부정적 변화 항목에 대해 10점 척도 기입(이전과 같을 경우 1점에 가깝게, 높아졌을 경우 10점에 가깝게 기입)
조사기간	• 2023년 2월 21일~28일

40) 관계부처 합동, 「재정분권 추진방안」, 2018.
41) 김성주, 「재정분권 전환사업의 실행력 확보방안」, 한국지방행정연구원, 2021.

현재까지 정부에서는 재정분권 이후 얼마만큼 지역의 자율성이나 책임성 등이 증진되었는지 정책효과에 대해 관리를 하고 있지 않은 실정이다.

따라서, 본 절에서는 재정분권에 따른 지역의 자율성과 책임성 증진 여부를 살펴보기 위해서, 중앙부처 및 광역지자체를 중심으로 지방이양 전후로 어떠한 효과와 문제점이 발생하였는지 조사를 시행하였다.[42]

조사항목 설정에 있어서는 선행연구[43] 등을 참조하여, 긍정적인 측면의 경우 (1)예산편성 및 집행시 자율성의 증대, (2)지자체장 및 지방의회의 관심도 향상, (3)주민참여도 제고, (4)재정건전성 제고, (5)예산편성기간의 축소 등 5개 항목으로 설정하였고, 부정적인 측면의 경우 (6)행정비용의 증대, (7)사업관리 소홀 및 사업효과 파악 불가능, (8)지방재정부담 증가, (9)한시보전에 따른 소극적 참여 우려, (10) 집행률 저조 및 이월액 과다, (11)예산투입 양극화로 사업별 편차 우려, (12)단체장의 의지에 따른 예산편성 집중 등의 항목으로 설정하였다.

각 항목별로 이전과 같을 경우 1점에 가깝게, 높아졌을 경우 10점에 가깝게 기입하도록 하여 평균값을 산출하였으며, 근거 사유에 대해서도 별도 설명자료를 제출받았다.[44]

[지역의 자율성·책임성에 대한 10점 척도 체크]

구분	← 이전과 같음									높아졌음 →
10점 척도 체크	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

먼저, 긍정적인 측면에서 '예산편성 및 집행시 자율성의 증대'에 대한 질문에 대해 중앙부처는 평균 7.6점, 광역지자체는 평균 6.6점으로 조사되었는데, 전체 항목 평균값(중앙부처 6.6점, 광역지자체 5.1점)보다 상대적으로 높아 전반적으로 자율성이 증대되었다는 결과로 볼 수 있다.[45]

---

42) 중앙부처 담당자(기획예산담당관실 혹은 사업부서)를 대상으로 조사한 것은 재정사업의 지방이양 이후 사업 시행과정 및 성과관리 등에 있어서 어떠한 변화가 있었는지를 조사하기 위한 것이고, 광역지자체 담당자는 행정안전부로부터 명단을 제출받아 조사를 시행하였으나, 기초지자체 담당자는 명단 부재, 담당자의 잦은 변경 등으로 인해 조사를 시행하지 않았다.

43) 김성주, 「재정분권 전환사업의 실행력 확보방안」, 한국지방행정연구원, 2021.

44) 항목별 판단 사유는 [별표. 지역의 자율성·책임성 판단 사유]를 참조할 것.

45) 자율성이 높아질 것이라고 응답한 사유에 대해서는 지자체에서 능동적으로 예산을 편성할 수 있으며, 집행시 국가의 승인 절차가 생략되어 자율성이 증대되고, 시급한 사업에 우선 사업비 반영이 가능하다는 의견이 있었다. 반대로 이전과 같다고 응답한 사유에 대해서는 기존 국가 지침에 따라 집

‘지자체장 및 지방의회의 관심도 향상’에 대한 질문에 대해 중앙부처는 평균 6.9점, 광역지자체는 평균 5.4점으로 답하여, 상대적으로 다른 항목에 비해 전반적으로 높아졌다는 결과로 볼 수 있다.[46]

[지역의 자율성·책임성 조사 결과]

(단위: 점)

순번	조사항목	중앙부처	광역지자체
[긍정적인 측면]			
1	**예산편성 및 집행시 자율성의 증대**	**7.6**	**6.6**
2	**지자체장 및 지방의회의 관심도 향상**	**6.9**	**5.4**
3	주민참여도 제고	6.2	3.8
4	재정건전성 제고(안정적 예산확보 및 예산낭비 방지)	5.7	5.2
5	예산편성 기간의 축소	6.5	4.6
항목 평균		6.6	5.1
[부정적인 측면]			
6	행정비용의 증대(주민, 단체장, 의회관계 및 신규사업 발굴 어려움 등)	4.2	4.4
7	사업관리 소홀 및 사업효과 파악 불가능(컨트롤타워 부재)	5.4	4.2
8	지방재정부담 증가	4.9	7.2
9	한시보전에 따른 소극적 참여 우려(단년도 신규사업 편성 또는 사업추진 불확실성 증대)	4.6	5.7
10	집행률 저조 및 이월액 과다	4.0	3.6
11	예산투입 양극화로 사업별 편차 우려	6.2	3.8
12	**단체장의 의지에 따른 예산 편성 집중**	**7.1**	**5.6**
항목 평균		5.2	4.9

주: 굵은 글씨는 중앙정부 및 광역지자체 조사결과 모두 평균 이상의 항목임
자료: 중앙부처 및 광역지자체 제출 자료를 바탕으로 재작성

‘주민참여도 제고’에 대한 질문에 대해 중앙부처는 평균 6.2점, 광역지자체는 평균 3.8점으로 답하였고,[47] ‘재정건전성 제고(안정적 예산확보 및 예산낭비 방지)’에 대한

행하려는 성향이 강하고, 당초 획일적 사업 기준에 맞추기 때문에 자율성이 증대되었다고 보기 어렵다는 의견이 개진되었다.

46) 지자체장 및 지방의회의 관심도가 높아질 것이라고 응답한 사유에 대해서는 시도에서 직접 예산을 편성함에 따라 지자체장 및 지방의회에서 추가 예산을 편성하는 등 예산에 대한 관심이 증가하고, 지역민들이 바로 체감할 수 있는 사업의 기획부터 예산반영, 성과물이 산출되기까지 소요되는 기간이 국비 사업일때보다 빠르기 때문이라는 의견이 있었다. 반대로 이전과 같다고 응답한 사유에 대해서는 지방이양 여부와 관계없이 해당 사업은 계속사업이며 국고보조사업이었을때와 동일하게 추진되는 경우가 많으므로 특별히 이전과 변동사항이 없다는 의견이 개진되었다.

47) 주민참여도가 제고될 것이라고 응답한 사유에 대해서는 지자체에서 자율적으로 추진하므로 우리 지역 사업이라는 인식이 커짐에 따라 관심도가 향상될 것이라는 의견이 있었고, 반대로 이전과 같다고

질문에 대해 중앙부처는 평균 5.7점, 광역지자체는 평균 5.2점으로 답하였으며, '예산 편성기간의 축소'에 대한 질문에 대해 중앙부처는 6.5점, 광역지자체는 4.6점으로 답하여, 대부분 이전과 같을 것이라고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

부정적인 측면에서는 단체장의 의지에 따른 예산 편성 집중 항목의 평균값이 중앙부처 7.1점, 광역지자체 5.6점으로 나타나, 다른 항목(항목 평균값 중앙부처 5.2점, 광역지자체 4.9점)에 비해 상대적으로 높았다. 단체장의 의지에 따른 예산 편성이 집중될 것이라고 응답한 사유에 대해서는 직접적 예산편성 권한이 단체장에 있으므로 단체장 의지에 따라 단기간에 가시적인 성과창출이 가능한 사업(각종 시설개발사업)에 예산이 편중되고, 지자체 부서별 업무계획은 단체장 공약사항 등을 기준으로 과제를 발굴하는 경우가 일반적이기 때문이라는 의견이 있었다. 반대로 이전과 같다고 응답한 사유에 대해서는 지방이양과 무관하다는 의견이 있었다.

부정적인 측면의 다른 항목에 있어서는 중앙부처와 광역지자체의 의견에서 상대적인 차이가 발생하였다.

먼저 '지방재정부담 증가'의 경우 광역지자체의 평균값은 7.2점으로서 중앙부처의 평균값 4.9점에 비해 높았는데, 광역지자체에서는 매년 인건비, 자재비 등은 증가하지만 보전금 규모는 일정하여 지방재정 부담이 증가되고 있고, 2026년 이후 보전금 보전이 끝나면 계속사업에 대한 지방재정부담이 증가될 것이라는 의견이 있었다. 반면 중앙정부에서는 재원과 함께 사업이 지방이양되었으므로 지방재정 부담은 변동이 없을 것이라는 의견이 제시된 바 있다.

'예산투입 양극화로 사업별 편차 우려'의 경우 중앙부처 평균값은 6.2점으로 광역지자체 평균값(3.8점)에 비해 높았다. 중앙부처에서는 안전, 복지, 환경 등 공공성이 요구되는 사업보다 지역개발 사업 위주로 편중될 우려가 클 것이라는 의견이 있었던 반면, 지자체에서는 사업대상 및 한도액 수정이 어려워 기존 유형의 사업만 추진할 수 밖에 없다는 의견도 제시되었다.

응답한 사유에 대해서는 주민이 예산편성에 참여할 수 있는 창구는 주민참여예산제도, 지방의회 등을 통한 의견 제출로 소통 창구가 한정적일 수 밖에 없는 상황이므로 국비 사업일때와 달라진 점을 체감하기 어렵다는 의견이 있었다.

[별표. 지역의 자율성·책임성 판단 사유]

주요 내용
[긍정적인 측면]
[예산편성 및 집행시 자율성의 증대] □ 높아졌음 • 지자체에서 능동적으로 예산을 편성할 수 있으며, 집행시 국가의 승인 절차가 생략되어 자율성이 증대됨 • 시급한 사업에 우선 사업비 반영 가능 □ 이전과 같음 • 아직까지 지방이양 사업에 대한 적극적인 해석보다는 기존 정부의 지침에 따라 집행하려는 성향이 강함 • 지방의 자율성은 증대되나 국가시책 등 일관성 약화 우려 • 당초 획일적 사업 기준에 맞추기 때문에 자율성의 증대된다고 보기 어려움
[지자체장 및 지방의회의 관심도 향상] □ 높아졌음 • 지자체가 직접 예산을 편성함에 따라 지자체장 및 지방의회에서 추가 예산을 편성하는 등 예산에 대한 관심 증가 • 지역민들이 바로 체감할 수 있는 사업의 기획부터 예산반영, 성과물이 산출되기까지 소요되는 기간이 국비 사업일때보다 빠름 □ 이전과 같음 • 지자체가 주도하는 자체사업이 늘었다고 하여 관심도가 비례하여 증가하지 않았을 것이라 판단 • 지방이양 여부와 관계없이 해당 사업은 계속사업이며 국고보조사업이었을 때와 동일하게 추진되는 경우가 많으므로 특별히 이전과 변동사항 없음
[주민참여도 제고] □ 높아졌음 • 지자체가 주도로 하는 자체사업이 늘어남에 따라 주민의 참여는 증가 가능 • 지자체에서 자율적으로 추진하므로 우리 지역 사업이라는 인식이 커짐에 따라 관심도 향상 □ 이전과 같음 • 지방이양만으로 주민참여도가 더 높아졌을 것으로 보이지 않음 • 주민이 예산편성에 참여할 수 있는 창구는 주민참여예산제도, 지방의회 등을 통한 의견 제출로 소통창구가 한정적일 수 밖에 없는 상황이므로 국비 사업일때와 달라진 점을 체감하기 어려움
[재정건전성 제고(안정적 예산확보 및 예산낭비 방지)] □ 높아졌음 • 지자체가 사업 필요성을 판단하여 우선순위에 따라 예산 확보 가능 □ 이전과 같음 • 무분별한 포퓰리즘으로 낭비될 가능성도 배제할 수 없음 • 재정자립도가 낮은 농촌지역의 경우 재정건전성 약화 우려 • 예산편성과 집행의 자율성을 부여받은 만큼 최소한의 사전절차를 미이행한 상황이라도 지역 현안 등의 명목으로 반영을 요구한 사업을 포기하거나 중단 또는 지연하는 사례가 빈번히 발생하고 있음

주요 내용
[예산편성 기간의 축소] □ 높아졌음 • 이전에는 국고보조금 확정 후 지방비를 매칭하여 사업을 추진하였으나, 지방이양 이후에는 지방비 확보만으로 사업추진이 가능하여 예산편성 기간 축소 • 기존 균특사업으로 추진 시 보다 지방이양 이후 기간 단축 □ 이전과 같음 • 지방이양과 예산편성 기간과의 상관관계 없을 것으로 판단 • 사업신청 기간은 국비 사업 신청기간과 비슷하게 운영하되, 편성은 도 본예산 편성 순기로 운영하기 때문에 예산편성 기간은 오히려 늘어남
[부정적인 측면]
[행정비용의 증대(주민, 단체장, 의회관계 및 신규사업 발굴 어려움 등)] □ 높아졌음 • 지자체 예산으로 신규사업 발굴 등에 대한 행정비용 확보 어려움 존재 • 이해관계자에게 관련사업 설명 및 낙후 시군 전환사업 매칭비 부담으로 신규사업 발굴 어려움 □ 이전과 같음 • 지방이양 이후 행정비용이 증대된 측면은 특별히 없는 것으로 파악
[사업관리 소홀 및 사업효과 파악 불가능(컨트롤타워 부재)] □ 높아졌음 • 지방정부의 자율적인 편성·집행에 따른 중앙정부의 컨트롤타워 역할 부재로 사업관리 소홀 및 사업효과 파악 불가능 • 소관부처에 관리받던 국비사업이 이제 막 지방으로 전환된 상황이라 도·시군 모두 지방보조사업이라는 인식이 아직 정립되지 않은 실정으로 도 사업부서는 주체적인 관리자 입장으로 지방보조사업 관리가 안되는 상황이고, 시군 사업부서는 지방보조사업자 승인없이 자체적으로 사업기간, 사업규모 등을 수정 결정하고 지자체장 면담 등 정무적인 결정을 통해 선확보, 후요구하는 분위기가 형성되는 등 전환사업 관리가 전반적으로 어려운 실정임 • 관리체계가 일원화되어 있지 않아, 사업효과 현실적으로 파악 곤란 □ 이전과 같음 • 지자체의 사업 관리 책임성이 증가함
[지방재정부담 증가] □ 높아졌음 • 매년 인건비, 자재비 등은 증가하지만 보전금 규모는 일정하여 지방재정 부담 증가 • 2026년 이후 보전금 보전이 끝나면 지방재정부담이 더 커질 것으로 예상 • 문화 및 관광 등 수요를 조절할 수 있는 사업도 있지만, 국토 및 지역개발(하천정비사업), 환경(상수도사업), 사회복지(어린이집, 산모신생아관리, 치매관리, 저소득층 암환자 지원, 난임시술비 지원 등) 등 인간의 삶에 필수적인 요소와 직결될 수 있는 성격이라 중단할 수 없고 수요가 계속 증가할 것으로 예측되는 사업들이 지방으로 전환된 상황이라 지방재정부담이 매년 증가하는 실정임 □ 이전과 같음 • 재원과 함께 지방이양되었으므로 지방재정 부담은 변동 없을 것으로 판단

주요 내용
[한시보전에 따른 소극적 참여 우려(단년도 신규사업 편성 또는 사업추진 불확실성 증대)] □ 높아졌음 • 지방 재정부담 증가에 따른 소극적 참여 가능성 증대 • 한시 보전 기간(~'26년) 이후에는 재정부담 증가로 사업추진 불확실성 증대가 예상됨 • 한시적 보전으로 장기간 소요되는 대규모 사업 추진에 한계가 있음 □ 이전과 같음 • 장기적 계획을 통한 사업 지속성 강화 예상
[집행률 저조 및 이월액 과다] □ 높아졌음 • 집행방식 변경으로 집행률 저조 및 이월액 다수 발생 • 사업이 반영되는 진입장벽이 낮아진 만큼 사업 변경, 지연, 중단, 포기도 늘어나고 있는 실정임 □ 이전과 같음 • 의사결정이 빨라서 집행은 신속하고 이월은 적을 것 같음
[예산투입 양극화로 사업별 편차 우려] □ 높아졌음 • 안전, 복지, 환경 등 공공성이 요구되는 사업보다 지역개발 사업 위주로 편중될 우려가 클 것으로 판단 • 단체장 관심도에 따라 사업별 예산투입 편차가 발생 가능 □ 이전과 같음 • 지자체 주도사업이라 사업별 양극화 가능 • 사업대상 및 한도액 수정이 어려워 기존유형의 사업만 추진
[단체장의 의지에 따른 예산 편성 집중] □ 높아졌음 • 단체장의 의지에 따라 단기간에 가시적인 성과가 가능한 사업(각종 시설개발사업)에 예산이 편중 • 직접적 예산편성 권한이 단체장에 있으므로 단체장 의지에 따른 예산 편성 집중으로 이어질 가능성 높을 것으로 판단 • 지자체 부서별 업무계획은 자치단체장 공약사항 등을 기준으로 과제를 발굴하는 경우가 일반적이기 때문임 □ 이전과 같음 • 지방이양과 상관없음

자료: 중앙부처 및 광역지자체 제출 자료를 바탕으로 재작성

나. 지방이양 대상 사업 선정의 적정성

지방이양 대상 사업의 적정성에 대한 중앙정부 및 광역지자체 조사 결과 전반적으로는 지방사무로서 적합하다고 답하였으나, 환경·사회복지·국토 및 지역개발 분야 중 일부 사업에 대해서는 중앙부처의 업무에 보다 상대적으로 적합하다고 조사되었다.

재정분권의 기본방향은 국가의 일은 국가에서, 지방의 일은 지방에서 추진한다는 것이었고, 재정분권을 통해 이양된 사업들이 지방사무에 적합한 사업들로 구성되었는지 살펴보는 것은 중요한 과제이다.

그런데, 지방이양 대상 사업의 선정과정에서 명확한 기준이 마련되지 않은 점이 지적된 바 있었고[48], 언론보도 검토 및 일부 중앙부처 관계자 업무협의 결과 중앙정부 차원에서 관리 강화가 필요한 사업들이 일부 존재하는 것으로 파악되었다.

본 절에서는 ①지방이양 대상 사업의 선정기준 및 선정절차를 검토한 후, ②지방사무에 적합한 사업이 이양되었는지를 살펴보고자 중앙부처 및 광역지자체를 중심으로 조사를 시행하였다.

먼저, 지방이양 대상 사업의 선정기준을 살펴보면, 명확하고 세부적인 선정기준은 제시되지 않았고, 1단계에서는 국가균형발전특별회계 포괄보조 사업을 중심으로 이양하고, 2단계에서는 지역밀착형 사업을 중심으로 이양한다는 기준만이 제시되어 있다.

선정절차를 살펴보면, 기획재정부 등을 중심으로 하향식(top-down)으로 지방이양 대상 사업을 선정하여 관계 부처 협의 등을 통해 확정되었다.

세부적으로 보면, 1단계에서는 「재정분권 추진방안」 발표 이후, 기획재정부 및 관계부처 등 「기능조정 TF」를 구성·운영(2018.11~2019.2)하여 전환사업 선정을 완료하였다. 2단계에서는 자치분권위 중심으로 범정부 2단계 재정분권 TF에서 이양사업을 발굴하고, 2021년 8월에 2단계 지방이양사업 목록이 송부(기재부→행안부)되어 중앙부처 및 자치단체를 대상으로 2단계 지방이양사업 편성예산 확인 요청 및 의견 조회가 이루어졌다. 9월에는 2단계 전환사업 보전금 시도별 배분 규모 작업 수행, 2단계 전환사업 운영방안, 추진일정, 부처 의견 수렴 등을 통해 10월에 2단계 전환사업 보전금이 확정·통보되었다.

---

48) 국회예산정책처, 「2022년 예산안 위원회별 분석, 행정안전위원회, 재정분권 2단계 추진현황과 개선과제」, pp.11~30., 국회예산정책처, 「2022년 예산안 총괄 분석 Ⅱ, 지역균형발전 4대 패키지 예산안 분석」, pp.389~392.

[지방이양 대상 사업의 선정기준 및 선정절차]

구분		주요 내용
선정 기준	1단계	• 국가균형발전특별회계 포괄보조 사업 중심
	2단계	• 지역밀착형 사업 중심
선정 절차	1단계	• (2018.10)「재정분권 추진방안」발표 • (2019.03) 관계부처 합동「지방이양 추진방안」마련, 전환사업 선정 완료 - 기재부, 관계부처 등「기능조정 TF」구성·운영(2018.11~2019.2) • (2019.06) 자치단체 협의·조정을 통한 전환사업 보전방안 확정·발표
	2단계	• (2019.09) 분권위 중심 범정부 2단계 재정분권 TF에서 이양사업 발굴 추진 • (2021.07) 2단계 재정분권 합의안 발표 • (2021.08) 2단계 지방이양사업 목록 송부(기재부→행안부) • (2021.08) 중앙부처 및 자치단체 대상, 2단계 지방이양사업 편성예산 확인 요청 및 의견 조회 • (2021.09) 2단계 전환사업 보전금 시도별 배분 규모 작업 수행 • (2021.09) 2단계 전환사업 운영방안, 추진일정, 부처 의견 수렴 등 • (2021.10) 2단계 전환사업 보전금 확정 통보(자치단체 및 기재부)

자료: 행정안전부 및 각종 정책 자료를 바탕으로 재작성

두 번째로, 지방이양의 기본원칙에 따라 지방사무에 적합한 사업이 이양되었는지를 살펴보고자, 중앙부처 기획재정담당관실 및 광역지자체 예산실(행정안전부의 전환사업 담당자)을 중심으로 조사를 시행하였다.[49]

[지방이양 대상 사업의 적정성 조사 개요]

구분	주요 내용
조사대상	• 지방이양 사업이 있었던 15개 중앙부처 기획재정담당관실(일부 사업부서) • 17개 시·도 예산실(행정안전부의 전환사업 담당자)
대상사업	• 1단계 39개 세부사업, 2단계 41개 세부사업
조사항목	□ 지방이양 대상 사업의 적정성 • 지방이양의 기본 원칙은 "국가의 일은 국가에서, 지방의 일은 지방에서"였으며, 지방사무에 적합한 사업이 지방으로 이양되었는지, 혹은 국가차원에서 지속적으로 관리강화 등이 필요한 사업이 있는지 파악
조사방법	• 담당자에게 조사서 송부 후 회신 • 지방이양 사업의 목적 및 내용을 보고 10점 척도 기입(국가사무에 적합하다고 판단할수록 1점에 가깝게, 지방사무에 적합하다고 판단할수록 10점에 가깝게 기입)
조사기간	• 2023년 2월 21일~28일

49) 광역지자체 담당자는 행정안전부로부터 명단을 제출받아 조사를 시행하였으나, 기초지자체 담당자는 명단 부재, 담당자의 이동·변경 등으로 인해 조사를 시행하지 못하였다.

지방이양 사업의 목적 및 내용을 검토한 후 10점 척도[50]를 기입하는 방식으로 조사를 시행하였는데, 1단계 지방이양 대상 사업에 대한 조사 결과를 살펴보면, 전체 평균값이 중앙부처(6.13점), 광역지자체(6.19점)로서 전반적으로 지방사무로서 적합하다는 결과가 도출되었다.[51]

분야별로 살펴보면, 전반적으로 지방사무에 적합하다는 의견이나, 환경 분야가 가장 점수가 낮았고 문화 및 관광 분야의 경우 가장 점수가 높았다. 세부적으로 평균값을 살펴보면, 국토 및 지역개발 분야의 경우 중앙부처(6.31점), 광역지자체(6.18점)이었고, 농림해양수산 분야의 경우 중앙부처(5.97점), 광역지자체(6.33점)이었다. 문화 및 관광 분야의 경우 중앙부처(7.08점), 광역지자체(6.84점)이었고, 환경 분야의 경우 중앙부처(5.40점), 광역지자체(5.35점)이었다.

사업별로 살펴보면, 국토 및 지역개발 분야에서는 대중교통지원(국토부), 지방하천정비(국토부), 소하천정비(행안부) 등 4개 사업이 국가사무에 상대적으로 조금 더 적합하다고 하는 의견이 제시되었다.[52] 농림해양수산분야에서는 농업기반정비(농식품부), 어업기반정비(해수부), 임도시설 등 5개 사업이 국가사무에 상대적으로 조금 더 적합하다는 의견이 제시되었다. 문화 및 관광 분야에서는 모두 지방사무에 적합하다는 의견이 제시되었고, 환경 분야에서는 상수도시설 확충 및 관리(환경부), 생태하천복원사업(환경부), 자연환경보전 및 관리(환경부) 등 대부분의 사업이 조금 더 국가사무에 상대적으로 적합하다는 의견이 제시되었다.

[1단계 지방이양 대상 사업의 적정성 조사결과]

(단위: 점)

분야	세부사업명(부처명)	중앙부처	광역지자체
국토 및 지역 개발	**대중교통지원(국토부)**	**5.79**	**5.28**
	지역거점조성지원(국토부)	6.53	6.22
	지방하천정비(국토부)	**5.50**	**5.56**
	제주국제자유도시기반시설지원(국토부)	6.80	6.58
	도시활력증진개발(국토부)	6.21	6.24
	소하천정비(행안부)	**5.79**	**5.94**
	청소년시설확충(여가부)	5.93	6.56
	지역특성화산업육성(산업부)	7.00	6.50

50) 국가사무에 적합하다고 판단할수록 1점으로, 지방사무에 적합하다고 판단할수록 10점으로 기입
51) 중간값은 5.5점으로 볼 수 있다.
52) 중앙정부 및 광역지자체 조사결과 모두 평균값 이하의 사업을 정리한 것이다.

(단위: 점)

분야	세부사업명(부처명)	중앙부처	광역지자체
	전통시장 및 중소유통물류 기반조성(중기부)	8.07	7.17
	지방산업단지 공업용수도 건설(환경부)	**4.93**	**4.83**
	자치단체 직업능력개발지원(제주)(고용부)	6.86	7.08
	국토 및 지역개발 분야 평균	6.31	6.18
농림 해양 수산	**농업기반정비(농식품부)**	**6.00**	**5.56**
	농촌자원 복합산업화 지원(농식품부)	5.57	6.72
	지역전략식품산업육성(농식품부)	6.86	7.06
	반려동물산업육성(농식품부)	6.71	6.67
	일반농산어촌개발(농식품부)	5.93	6.83
	어업기반정비(해수부)	**5.64**	**5.50**
	어촌자원복합산업화 지원(해수부)	5.79	6.17
	수산물가공산업 육성(해수부)	5.93	6.33
	수산물안전검사체계 구축(해수부)	**4.79**	**5.94**
	낚시산업 선진화(해수부)	6.71	7.17
	친환경양식어업육성(해수부)	**5.64**	**5.56**
	산림경영자원육성(산림청)	5.71	6.28
	산림휴양녹색공간조성(산림청)	6.43	7.17
	임도시설(산림청)	**5.57**	**5.28**
	지역농촌지도사업활성화지원(농진청)	6.21	6.78
	농림해양수산 분야 평균	5.97	6.33
문화 및 관광	관광자원개발(문체부)	6.71	7.22
	문화시설 확충 및 운영(문체부)	7.29	6.44
	지방문화산업기반조성(문체부)	6.79	6.35
	지역문화행사지원(문체부)	7.57	7.33
	예술의 관광자원화(문체부)	7.50	7.39
	문화유산관광자원개발(문화재청)	6.64	6.28
	문화 및 관광 분야 평균	7.08	6.84
환경	**상수도시설 확충 및 관리(환경부)**	**5.93**	**5.33**
	생태하천복원사업(환경부)	**5.50**	**5.33**
	자연환경보전 및 관리(환경부)	**5.43**	**5.22**
	폐기물처리시설 확충(제주)(환경부)	**5.86**	**4.65**
	생태휴식공간확대(환경부)	5.64	6.72
	해양 및 수자원 관리(해수부)	**5.07**	**5.33**
	연안관리(해수부)	**4.36**	**4.89**
	환경 분야 평균	5.40	5.35
전체 평균		6.13	6.19

주: 굵은 글씨는 중앙정부 및 광역지자체 조사결과 모두 평균값(각각 6.13, 6.19점) 이하의 사업임

자료: 중앙부처 및 광역지자체 제출 자료를 바탕으로 재작성

2단계 지방이양 대상 사업에 대한 조사 결과를 살펴보면, 전체 평균값이 중앙부처(6.12점), 광역지자체(5.36점)로서, 전반적으로 지방사무로서 적합하다는 결과가 도출되었다. 다만, 광역지자체의 경우 1단계 사업(6.19점)에 비해 평균값은 낮아져, 2단계의 경우 국가사무에 적합하다고 하는 의견이 증가한 것으로 조사되었다.

분야별로 살펴보면, 전반적으로 국토 및 지역개발/환경, 사회복지, 공공질서 및 안전 분야가 점수가 낮았고, 문화 및 관광 분야가 점수가 높았다. 세부적으로 평균값을 살펴보면, 국토 및 지역개발/환경 분야의 경우 중앙부처(5.74), 광역지자체(5.51)이었고, 농림해양수산 분야의 경우 중앙부처(6.20), 광역지자체(6.55)이었다. 문화 및 관광 분야의 경우 중앙부처(7.52), 광역지자체(7.14)이었고, 사회복지 분야의 경우 중앙부처(5.80), 광역지자체(4.26)이었으며, 공공질서 및 안전 분야의 경우 중앙부처(5.89), 광역지자체(5.68)이었다.

사업별로 살펴보면, 국토 및 지역개발 분야에서는 상수도시설확충관리(환경부), 지역교통안전환경개선(행안부), 위험도로구조개선(행안부) 등 6개 사업이 국가사무에 상대적으로 조금 더 적합하다고 하는 의견이 제시되었다. 농림해양수산분야에서는 친환경농자재 지원(농식품부) 사업이 국가사무에 조금 더 적합하다고 하는 의견이 제시되었으며, 문화 및 관광 분야에서는 모두 지방사무에 적합하다는 의견이 제시되었다. 사회복지 분야에서는 공공형어린이집, 노인건강관리, 모자보건(난임부부 시술비 지원)(이상 복지부) 등 8개 사업이 조금 더 국가사무에 상대적으로 적합하다는 의견이 제시되었다. 공공질서 및 안전 분야에서는 범죄예방 및 생활질서 유지, 아동청소년보호 및 수사활동(이상 경찰청) 등 5개 사업이 국가사무에 상대적으로 조금 더 적합하다는 의견이 제시되었다.

[2단계 지방이양 대상 사업의 적정성 조사 결과]

(단위: 점)

분야	세부사업명	중앙정부	광역지자체
국토 및 지역개발/환경	지방이양사무지원(행안부)	8.40	7.56
	상수도시설확충관리(환경부)	**4.27**	**4.00**
	지역교통안전환경개선(행안부)	5.60	5.89
	위험도로구조개선(행안부)	4.86	5.83
	지방이양항만지원(해수부)	4.86	4.94
	특행기관지방이전운영지원(해수부)	**5.93**	**5.33**
	여객터미널운영(해수부)	**4.79**	**3.65**
	주차환경개선지원(국토부)	7.20	6.89
	국토 및 지역개발/환경 분야 평균	5.74	5.51

(단위: 점)

분야	세부사업명	중앙정부	광역지자체
농림 해양 수산	농식품소비정책및건전한식생활확산(농식품부)	6.57	6.67
	농업·농촌 사회적가치확산지원(농식품부)	7.00	6.94
	친환경농자재지원(농식품부)	5.36	6.06
	산림서비스도우미(산림청)	6.07	6.72
	산림휴양녹색공간조성(산림청)	6.71	6.72
	지역농촌지도사업활성화(농진청)	5.50	6.17
	농림해양수산 분야 평균	6.20	6.55
문화 및 관광	문화관광해설사육성(문체부)	7.07	7.56
	문화예술교육활성화(문체부)	7.57	7.72
	지역문화예술지원(문체부)	7.64	7.39
	문화시설확충및운영(문체부)	8.14	5.94
	체육진흥시설지원(문체부)	7.86	6.94
	해양관광육성(해수부)	6.86	7.28
	문화 및 관광 분야 평균	7.52	7.14
사회 복지	육아종합지원센터지원(복지부)	6.86	4.39
	공공형어린이집(복지부)	**5.71**	**5.22**
	지역자율형사회서비스투자(복지부)	**5.36**	**3.89**
	노인건강관리(복지부)	**5.07**	**3.44**
	암환자지원(복지부)	**5.21**	**3.61**
	양로시설운영지원(복지부)	**5.36**	**3.56**
	모자보건(난임부부 시술비 지원)(복지부)	**5.07**	**2.94**
	노숙인등복지지원(복지부)	**5.71**	**3.39**
	사회복무제도지원(복지부)	**5.50**	**3.56**
	지역산업맞춤형일자리창출지원(고용부)	6.71	6.22
	신중년사회공헌활동지원(고용부)	6.29	5.33
	지역공동체일자리(행안부)	6.36	4.72
	지역청소년활동정책진흥(여가부)	6.21	5.17
	사회복지 분야 평균	5.80	4.26
공공질서 및 안전	**범죄예방및생활질서유지(경찰청)**	**5.86**	**4.33**
	아동청소년보호및수사활동(경찰청)	**5.57**	**4.39**
	여성대상범죄예방 및 수사활동	**5.07**	**4.17**
	아동안전지킴이(경찰청)	6.43	5.11
	교통안전교육홍보(경찰청)	6.57	5.28
	교통안전활동(경찰청)	**6.07**	**4.67**
	교통과학장비관리(경찰청)	**5.64**	**4.78**
	공공질서 및 안전 분야 평균	5.89	4.68
전체 평균		6.12	5.36

주: 굵은 글씨는 중앙정부 및 광역지자체 조사결과 모두 평균값(6.12, 5.36점) 이하의 사업임

자료: 중앙부처 및 광역지자체 제출 자료를 바탕으로 재작성

이와 같이, 지방이양 대상 사업의 적정성에 대해 살펴본 결과, 명확하고 세부적인 선정기준은 제시되지 않은 채 기획재정부 등을 중심으로 하향식으로 선정되어, 일부 사업에서는 중앙정부 차원에서 수행하거나 관리가 필요하다는 의견이 다수 있었다.

따라서, 정부는 재정분권 정책의 일관성을 훼손하지 않는 범위 내에서, 이들 사업의 추진실적과 성과 등에 대한 면밀한 모니터링을 통해 정책품질·국민만족도 등이 현저하게 저하되어 지자체에서 수행하는 것이 적합하지 않은 경우에는 중앙·지방 협력을 강화하거나 기능을 재배분하는 것 등을 검토할 필요가 있다.

한편, 지방이양 이후 문제가 발생하였거나 발생할 우려가 있고 국가사무에 조금 더 적합하다고 조사된 사업에 대해서는 [주요 쟁점 분석 4. 주요 쟁점사업 분석]에서 분야별로 일부 사례를 심층분석하였다.[53]

53) 언론 보도, 각종 토론회 및 연구보고서, 지방이양 관련 인식도 조사 등을 참고로 하여 사례를 추출·분석하였다.

다. 지방이양 전후 애로사항 및 향후 발전과제

지방이양 전후 중앙정부 및 광역지자체 담당자를 대상으로 애로사항 및 향후 발전과제에 대한 조사결과, 중앙정부의 관리 강화, 지자체간 형평성 있는 공공서비스 제공 필요 등의 의견이 제시되었다.

정책을 시행하는데 있어서 관계자의 의견을 청취하여 문제점을 파악하고 이를 해결하는 것은 성과관리상 중요한 과제 중 하나이다. 본 절에서는 중앙정부와 광역지자체 담당자를 대상으로 지방이양 전후 어떠한 애로사항이 있고, 이를 해결하기 위한 과제가 있다면 무엇인지에 대해 자유응답 형식으로 조사·정리하였다.

먼저 중앙정부의 의견은 크게 3가지로 정리할 수 있는데, ①중앙정부의 관리 강화, ②이양 전 소관부처에 대한 권한 부여, ③정책환경 변화 등에 따른 예산 반영이다.

먼저, '중앙정부의 권리 강화'에 있어서는, 공공성이 강하게 요구되는 복지, 안전, 환경 분야와 더불어, 취약분야(농업 등) 등 일부 사업에 있어서는 지방이양으로 인해 사각지대가 발생할 수 있으므로 중앙정부의 적극적인 관여가 필요하다는 의견이 제시되었다.

'이양 전 소관부처에 대한 권한 부여'에서는 지방이양 후 집행 점검 등을 행안부에서 주도적으로 하지만, 이양 전 소관부처에서 참여할 수 있는 부분이 적어 사업효과를 거두기 어려운 측면이 있으므로, 단기적으로라도 기존 업무를 수행하던 행정기관에서 사업을 조정할 수 있는 권한 부여가 필요하다는 의견이 제시되었다.

'정책환경 변화 등에 따른 예산 반영'에서는 전환사업 보전기준이 과년도(2019년 혹은 2021년) 국고보조사업 국비규모로 되어 있어 정책환경 변화 등에 따른 예산확대가 어려우므로 보전기준을 당해연도 예산현액으로 반영하는 것이 적절하다는 의견이 제시되었다.

광역지자체의 의견은 ①지자체간 형평성있는 공공서비스 제공 필요, ②국가주도의 사업관리 강화 필요, ③지방재정부담 가중 및 한시적 재원 보전에 대한 우려, ④행정부담 발생 등과 같이 다양한 의견이 제시되었다.

'지자체간 형평성있는 공공서비스 제공 필요'에서는 복지사업은 매년 수요가 증대됨에 따라 한정된 보전금 규모 외에 자체재원을 추가 투입할 수 밖에 없는 실정이고, 자치단체별 재정여건에 따라 수혜도에 차이가 발생하고 있으므로 국민 모두 인간다운 삶과 평등을 위해 국고보조사업으로서 시행되는 것이 적절하다는 의견이 제시되었다.

‘국가주도의 사업관리 강화 필요’에서는 재해예방(하천정비, 소하천정비 등), 농어촌기반 조성(상수도시설확충 및 관리, 농업기반정비, 어업기반정비 등), 복지사업(육아종합 · 공공형어린이집 지원, 산모신생아 · 난임부부 지원, 양로시설 지원, 치매치료 지원, 노숙인시설 지원, 암환자 지원 등) 등은 국가 주도의 중장기 계획에 따라 안정적인 재정투입이 요구되는 사업이나, 지방이양 후 한시 지원으로 재원확보가 불투명한 상황이므로 국가주도의 사업관리가 필요하다는 의견이 제시되었다.

‘지방재정부담 가중 및 한시적 재원보전에 대한 우려’에서는 난임시술 지원 등 매년 사업규모가 증가하는 사업의 경우 지방비를 추가로 부담하게 되어 지방재정 부담이 가중되고, 전환사업 보전금은 2026년까지 한시적 지원으로 이후에는 지방재정으로 부담해야 하는 어려움이 있다는 의견이 제시되었다.

‘행정부담 발생’에서는 지방이양 사업에 대한 지침이 구체적이지 않아 지방이양 사업과 관련된 다양한 문의가 많고, 시도 및 시군구 담당자의 해당 제도에 대한 이해도가 부족하여 사업 편성 및 집행 시에 혼선이 있다는 의견이 제시되었다. 그리고 2023년부터는「차세대통합지방재정시스템」도입으로 전환사업 속성정보 체크를 통해 전산시스템으로 관리 및 성과평가를 실시하겠다고는 하나, 전산 등록상 누락이 발생할 우려가 많으므로 행정안전부에서는 전체 사업 리스트를 파악하여 지자체에 전달하는 컨트롤 타워 역할을 할 필요가 있다는 의견도 제시되었다.

[지방이양 전후 애로사항 조사 결과]

구분	주요 내용
중앙정부	**□ 중앙정부의 관리 강화** • 지방이양된 복지, 환경 분야의 일부 사업들은 지역균형 발전과 취약계층 보호를 위해 국가적 관리가 필요해 보임 • 재난안전, 복지, 균형발전 등 국가 주도가 필요한 사업의 경우 국가사무 존속이 필요할 뿐만 아니라, 당초 지방이양사무의 경우에도 지방재정 투입 여건 및 사후 효과 분석 등을 통해, 보완책 마련 필요 • 지방 이양 후 분권효과가 있는 분야가 있을 것으로 예상되나, 취약분야(농업 등)의 경우 단체장 관심도 차이에 의한 분야별·지역별 불균형 및 양극화 심화가 우려됨. 이에 취약분야에 대해서는 중앙정부의 적극적인 관여가 필요함 • 지방이양으로 책임과 권한을 이양하였으나, 대부분 지자체는 여전히 재정여건 열악 등을 이유로 유사 사업에 대한 국비 지원을 지속적으로 요구하고 있음. 그러나, 중앙정부에서는 지방이양된 사업에 대해 재정지원은 어려운 상황. 공공성이 강하게 요구되는 안전, 환경 등의 사업의 경우 이로 인한 사각지대 발생으로 국민들 피해 커질 우려

구분	주요 내용
	□ **기존 중앙정부에 대한 권한 부여** • 지방분권 후 집행 점검 등을 행안부에서 주도적으로 하지만, 원 집행 행정기관에서 참여할 수 있는 부분이 적어 사업효과를 거양하기 어려운 측면이 있음. 단기적으로라도 기존 업무를 수행하던 행정기관에서 사업을 조정할 수 있는 권한 부여 필요 □ **정책환경 변화 등에 따른 예산 반영** • 전환사업 보전기준이 "과년도(2019년, 2021년) 국고보조사업 국비 규모"로 되어 있어 정책환경 변화 등에 예산 확대가 어려워 보전기준을 당해연도 예산현액 반영이 적정(정부정책 변화에 따른 예산반영 필수) • 지방재정 열악으로 시설 운영 예산확보에 어려움이 예상됨에 따라 예측가능한 단계(연도)별 국비지원 로드맵도 함께 제시할 필요
광역 지자체	□ **지자체간 형평성있는 공공서비스 제공 필요** • 인건비성 사업 및 복지사업은 매년 수요가 증대됨에 따라 한정된 보전금 규모 내 편성에 어려움으로 자체재원을 추가 투입할 수 밖에 없는 실정임. 복지사업은 지자체간 재정자립도의 격차로 인해 복지서비스의 불균형 초래 • 7:3을 목표로 추진하다 보니 국가 성격의 사업도 지방으로 강제 이양된 사업이 많이 있음. 이로 인해 전 국민이 동일한 수혜를 보아야 함에도 불구하고 자치단체별 재정 여건에 따라 수혜도가 차이가 발생되고 있음. 복지 사업 중 일부는 다시 국고보조사업으로 환원될 필요 • 꾸준한 수요와 균등한 지원기준이 필요하다 생각되는 사회복지사업의 경우 국민모두의 인간다운 삶과 평등을 위해 국고보조사업으로서 시행되는 것이 적절하다 판단됨 □ **국가주도의 사업관리 강화 필요** • 재해예방(하천정비, 소하천정비 등), 농어촌기반 조성(상수도시설확충 및 관리, 농업기반정비, 어업기반정비 등), 복지사업(육아종합·공공형어린이집 지원, 산모신생아·난임부부 지원, 양로시설 지원, 치매치료 지원, 노숙인시설 지원, 암환자 지원 등) 등 일부 사업은 국가 주도의 중장기 계획에 따라 안정적인 재정투입이 요구되는 사업이나, 지방이양 후 한시 지원으로 재원확보가 불투명한 상황임 • 이양된 사업이 매우 다양하기 때문에 개별 부처가 개별 사업을 관리할 때의 통제도에 미치기 힘듦 □ **지방재정부담 가중, 한시적 재원 보전에 대한 우려** • 난임시술 지원 등 매년 사업규모가 증가하는 사업의 경우, 시비를 추가로 부담하게 되어 지방재정 부담 가중 • 1단계 전환사업은 일몰사업도 간혹 발생하여 신규사업 계획 시 보전금으로 편성이 가능한 부분이 있으나, 2단계 전환사업은 계속사업인 경우도 사업비가 매년 증가하여 보전금 부족현상 및 지방비 부담이 증가하며 신규사업은 보전금 지원이 어려운 실정임 • 전환사업 보전금은 2026까지 한시적 지원으로 이후 전환사업 보전금으로 지원받던 사업에 대해 전액 지방비로 부담해야 하는지 지방재정 측면에서 부담감이 있음 • 지방이양사업의 규모가 이양 전년도 시점에 고정되어 있어 어항 사업같은 단기간 대규모 투자사업의 경우 수요에 맞춘 예산 편성이 어려우며 향후 지자체이양사업으로 자체

구분	주요 내용
	편성 및 사업진행하기에도 어려운 부분이 있어 국고보조사업으로 추진이 적절하다 사료됨. • 인건비 사업 이양에 따른 지방비 부담 증가→ 인건비 사업의 경우 이양 대상에서 제외하거나 추가 지원 필요 • 2026년까지 한시적 재정보전으로는 대규모 예산이 투입되는 장기적인 사업 추진이 어려워 영구 보전 필요 • 현재 재정 보전금은 정액(이양되는 국고보조사업 국비 규모)으로 정해져 있으나 이양 된 사업 중에는 사회복지, 공공의료, 자치경찰 사무 등 행정적 수요가 지속적으로 증가되는 사업들이 많고, 특히 도로, 하천, 상수도 등 SOC 사업은 수요, 물가 상승 등 여러 요인에 의해 대규모 사업비가 필요함 **□ 행정부담 발생** • 지방이양 사업에 대한 지침이 구체적이지 않아 지방이양 사업과 관련된 다양한 경우에 대한 문의 사항이 많고, 시 사업담당자 또는 자치구 담당자의 해당 제도에 대한 이해도가 부족하여 사업 편성 및 집행 시에 혼선이 있음 • 행정안전부 「지자체 전환사업 운영기준」에 따르면 '사업이 종료된 전환사업에 대해서는 각 단계별 전환사업 범위 내 기존 또는 신규사업으로 편성 가능'하다고 되어있어 종료사업 발생 시에 전환사업 목록이 변동될 수 있으나, 특히 OO시의 경우 자치구 변동사항을 매번 파악하기 어려워 행정력 낭비 요소가 있음 • 2023년부터는 차세대통합지방재정시스템 도입으로 전환사업 속성정보 체크를 통해 전산시스템으로 관리 및 성과평가를 실시하겠다고는 하나, 해당 사업들이 정확히 등록되어있는지의 여부 등은 전산 관리만으로 파악하기 어렵고, 특히 전산 등록이 되어있지 않은 경우에는 관리 대상에서 완전히 제외되어 사업 누락 가능성 있음(행정안전부에서 전체 사업 리스트를 파악하여 지자체에 전달하는 컨트롤타워 역할을 할 필요성 있음)

자료: 중앙부처 및 광역지자체 제출 자료를 바탕으로 재작성

정부에서 재정분권의 효과, 관련 주체들의 애로사항 등에 조사·공표하고 있지 않은 가운데, 본 절에서는 ①지역의 자율성·책임성 증진 여부, ②사업대상의 적정성, ③지방이양 전후 애로사항 등에 대해 조사하였다.

동 조사는 중앙정부(기획재정담당관실), 광역지자체(예산실) 담당자 만을 대상으로 하여 모수가 많지 않고, 실질적인 사업담당인 기초자치단체가 제외되어 있는 등 한계가 있다.

다만, 현재 재정분권 및 지방이양 사업에 대한 성과관리체계를 보면, 지자체를 대상으로 예산·결산 등 이행상황에 대해서만 평가를 하고 있어, 지방이양에 따른 지역의 자율성·책임성 증진 등 효과를 파악하기 곤란한 상황이다.

향후 정부는 매년 시행하고 있는「지방자치단체 전환사업 성과평가」시, 이러한 점을 염두에 두고 성과관리를 체계적으로 면밀히 시행해나갈 필요가 있다.

4 주요 쟁점사업 분석

지방이양 대상 사업의 선정과정에서 명확한 기준이 마련되지 않은 채 기획재정부 등을 중심으로 하향식(top-down)으로 선정·이양되었는데, 재정분권의 기본방향은 "국가의 일은 국가에서, 지방의 일은 지방에서 추진한다"는 것이었고, 재정분권을 통해 이양된 사업들이 지방사무에 적합한 사업들로 구성되어 시행되고 있는지에 대해서도 점검이 필요한 상황이다.

본 절에서는 지방이양 이후 중앙·지방정부의 협력을 강화하거나 국가적 관리강화가 필요할 것으로 보이는 5개 사업군에 대해 분석하였다.

언론 보도, 각종 토론회 및 연구보고서, 지방이양 관련 인식도 조사 분석 등을 참고로하여 사례를 추출하였으며, 지방이양 전후 사업성과, 공공서비스의 형평성, 사업 효율성 등의 분석방향에 따라 분석하였다.

대상 사업은 지방하천 관련 사업(국토부·행안부·환경부), 상수도시설 확충 및 관리 사업(환경부), 난임부부 시술비 지원사업(복지부), 유기질비료 지원사업(농식품부), 임도시설 사업(산림청)이다.

[주요 쟁점사업 분석의 선정기준과 분석방향]

구분	주요 내용
선정기준	• 언론 보도, 각종 토론회 및 연구보고서, 지방이양 관련 인식도 조사 분석 등을 참고로하여 사례를 추출하였음
분석방향	• 지방이양 전후 사업성과, 공공서비스의 형평성, 사업 효율성 등의 분석방향에 따라 분석하였음
대상사업	• 지방하천 관련 사업(국토부·행안부·환경부) • 상수도시설 확충 및 관리 사업(환경부) • 난임부부 시술비 지원사업(복지부) • 유기질비료 지원사업(농식품부) • 임도시설 사업(산림청)

주: 사업명 뒤 괄호은 지방이양 전 소관 부처임

가. 지방하천 관련 사업

(1) 현황

1단계(2020년) 지방이양 된 사업 중 지방하천 관련 사업은 지방하천정비(국토교통부), 소하천정비(행정안전부), 생태하천복원(환경부) 등 3개 사업이 있으며, 2019년까지 국가균형발전특별회계(지역자율계정)를 재원으로 사업을 시행하였다.

[지방하천 관련 사업 지방이양 내역]

(단위: 백만원)

사업명 (부처명)	사업내용	2019 예산액
지방하천정비 (국토교통부)	전국의 지방하천을 치수·이수·환경·문화를 종합적으로 고려하여 정비함으로써 홍수 피해로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고, 자연친화적이고 안전한 하천공간을 조성	569,680
소하천정비 (행정안전부)	재해위험이 높은 미정비 소하천의 체계적인 정비로 재해를 사전에 예방하고, 국민의 생명과 재산 보호	258,462
생태하천복원 (환경부)	오염하천, 생태계 훼손 하천을 대상으로 수질을 개선하고 수생태계 건강성을 회복시켜 생태하천으로 복원	91,928

자료: 각 부처 사업설명자료를 바탕으로 재작성

지방하천정비 사업은 전국의 지방하천을 치수·이수·환경·문화를 종합적으로 고려하여 정비함으로써 홍수 피해로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고, 자연친화적이고 안전한 하천공간을 조성하기 위한 것이다.

소하천정비 사업은 재해위험이 높은 미정비 소하천의 체계적인 정비로 재해를 사전에 예방하고, 국민의 생명과 재산 보호하기 위한 것이다.

생태하천복원 사업은 오염하천, 생태계 훼손 하천을 대상으로 수질을 개선하고 수생태계 건강성을 회복시켜 생태하천으로 복원하기 위한 것이다.

2020년에 지방이양된 예산규모는 3개 사업 합계 총 9,201억원이다.

한편, 우리나라의 하천은 「하천법」(제7조)에 따라 기본적으로 국가하천과 지방하천으로 구분된다. 국가하천은 국토보전 상 또는 국민경제 상 중요한 하천으로서 환경부장관이 그 명칭과 구간을 지정하고 있다. 지방하천은 지방의 공공이해와 밀접한 관계가 있는 하천으로서 시·도지사가 그 명칭과 구간을 지정하고 있다.

소하천은 하천법의 적용을 받지 않는 하천으로서, 재해예방과 생활환경 개선을 위해 소하천정비법에 따라 시·도지사 또는 자치구의 장이 지정(하폭 2m, 길이 500m 이상)하고 있다.

생태하천은 지방하천이나 소하천 중에서 오염되거나 생태계가 훼손된 하천을 대상으로 수질을 개선하고 수생태계 건강성을 회복시키기 위한 것이다.

2021년 기준 우리나라의 하천 현황을 살펴보면, 시설수·연장·면적 등에서 지방하천·소하천이 국가하천에 비해 상대적으로 큰 것을 알 수 있다.

시설수의 경우 국가하천은 137개(2.1%)인데 비해, 지방하천·소하천은 6,330개(97.9%)이고, 연장의 경우 국가하천은 2,842km(10.5%)인데 비해, 지방하천·소하천은 24,112km(89.5%)이다. 면적의 경우 국가하천은 6.6억㎡(32.3%)인데 비해, 지방하천·소하천은 13.8억㎡(67.7%)이다.

[우리나라의 하천 현황]

(단위: %)

구분	사업내용	시설수 (개)	연장 (km)	면적 (백만㎡)
국가하천	국토보전 상 또는 국민경제상 중요한 하천으로서 환경부장관이 그 명칭과 구간을 지정	137 (2.1)	2,842 (10.5)	660 (32.3)
지방하천	지방의 공공이해와 밀접한 관계가 있는 하천으로서 시도지사가 그 명칭과 구간을 지정	2,424 (37.5)	16,689 (61.9)	1,072 (52.5)
소하천	하천법의 적용을 받지 않는 하천으로서, 재해예방과 생활환경 개선을 위해 소하천정비법에 따라 시·도지사 또는 자치구의 구청장이 지정(하폭 2m, 길이 500m 이상)	3,906 (60.4)	7,433 (27.6)	310 (15.2)
합계		6,467 (100.0)	26,964 (100.0)	2,042 (100.0)

주: 2021년 기준이며, 괄호안은 합계에서 차지하는 비중임
자료: 통계청 자료를 바탕으로 재작성

(2) 분석의견

첫째, 지방하천 관련 사업은 기본적으로 재해발생을 예방·억제하는 데 목적을 두고 있는데, 지방하천의 정비율은 국가하천에 비해 상대적으로 낮고 하천 재해발생은 대부분 지방하천에서 발생하고 있다.

지방하천정비, 소하천정비, 생태하천복원 등 지방하천 관련 3개 사업의 목적은 사업목적 및 사업내용, 성과지표에서 알 수 있듯이 하천정비를 통해 재해를 예방하여 국민의 생명과 재산을 보호하는 데 있다.

[지방하천 관련 사업별 성과 지표]

사업명(부처명)	프로그램 목표	성과지표
지방하천정비 (국토교통부)	재해에 강한 하천을 구현하기 위해 체계적으로 하천을 정비·관리	지방하천정비률
소하천정비 (행정안전부)	수해위험이 높은 미정비 소하천의 체계적인 정비로 재해 사전예방 및 국민의 생명과 재산보호	소하천정비지구 재해발생률
생태하천복원 (환경부)	깨끗하고 생태적으로 건강한 물환경 조성	생태하천복원 비율

자료: 각 부처 성과계획서 및 사업설명자료를 바탕으로 재작성

하천정비 상황을 측정하기 위한 지표는 하천 정비율이 있는데, 하천정비가 필요한 연장에 대해 제방정비 완료와 제방보강 필요 연장의 비율로서 산출된다. 하천 정비율을 국가하천과 지방하천으로 구분하여 살펴보면, 2021년 기준으로 국가하천은 95.0%인데 비해, 지방하천은 77.5%로서 상대적으로 낮다.

연도별로 살펴보면, 이러한 상황은 2009년부터 계속 유지되고 있으며[54], 지방하천의 정비율이 낮은 사유는 ①2014년 보조율 감소(60→50%), ②2015년 포괄보조금 전환, ③지방비 확보 곤란 및 지자체의 관심 저하 등에 기인한다.

[하천 정비율 추이]

(단위: %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2018	2020	2021
전체	79.9	80.3	78.0	76.9	76.9	76.7	75.8	78.4	79.4
- 국가하천	95.1	96.1	96.4	96.3	96.3	96.2	95.5	95.0	95.0
- 지방하천	78.2	78.6	75.9	75.7	74.8	74.6	73.8	76.4	77.5

주: 2015, 2016, 2017년 기준 하천일람을 발간하지 않아 해당 연도 통계자료는 없음
자료: 환경부의 각년도 「하천일람」을 바탕으로 재작성

54) 2020년에 국가하천의 정비율이 낮아지고, 지방하천의 정비율이 높아진 것은 15개 지방하천의 국가하천 승격으로 인한 것이다.

한편, 최근 하천별 홍수 피해 상황을 살펴보면, 대부분 지방하천에서 발생하고 있는 것으로 조사되었다. 2017년부터 2022년까지 발생한 홍수 피해에서 시설수의 경우 국가하천의 비중은 7.0%인데 비해 지방하천의 비중은 93.0%였으며, 피해액의 경우 국가하천의 비중은 16.2%인데 비해 지방하천의 비중은 83.8%인 것으로 나타났다.

지방하천의 피해비중이 높은 것은 앞서 살펴본 바와 같이 보조율 감소, 포괄보조금 전환, 지방비 확보 곤란 및 지자체의 관심 저하 등으로 인해 지방하천 정비율이 낮은 것에 기인한다.

[하천별 홍수 피해 상황조사]

(단위: 개소, 백만원)

구분	재난명	국가하천		지방하천	
		시설수	피해액	시설수	피해액
2017	7.2~7.11 호우	1	10	30	844
	7.14~7.16 호우	3	128	73	13,286
	소계	4	138	103	14,130
2018	6.26~7.4 호우, 제7호 태풍	-	-	11	452
	8.26~9.1 호우	5	684	155	8,820
	제19호 태풍 솔릭	-	-	5	187
	제25호 태풍 콩레이	-	-	87	4,109
	소계	5	684	258	13,568
2019	제18호 태풍 미탁	4	215	232	24,679
	소계	4	215	232	24679
2020	7.28~8.11 호우	148	48,723	1,011	128,622
	제9호 태풍 마이삭 및 제10호 태풍 하이선	5	193	265	18,652
	소계	153	48,916	1,276	147,274
2021	7.5~7.8 집중 호우	-	-	98	7,314
	제12호 태풍 오마이스	-	-	111	7,359
	소계	-	-	209	14,673
2022	8.8~8.17 집중호우	23	2,970	427	58,803
	소계	23	2,970	427	58,803
합계		189 (7.0)	52,923 (16.2)	2,505 (93.0)	273,127 (83.8)

주: 1. 2015, 2016, 2017년 기준 하천일람을 발간하지 않아 해당 연도 통계자료는 없음

2. 2022년 수치는 2023년 12월경 공표 예정

자료: 환경부의 각년도 「홍수피해 상황조사 보고서」를 바탕으로 재작성

지방이양 전 지방하천 관련 사업의 예산 및 실적 추이를 살펴보면, 3개 사업 모두 예산과 실적이 감소 추세에 있다.[55] 지방하천 정비 사업의 경우 예산은 2015년 7,204억원에서 2019년 5,697억원으로 감소하였고, 실적도 같은 기간 중 389km에서 245km로 감소하였다.

소하천 정비 사업의 경우 예산은 2015년 2,645억원에서 2019년 2,585억원으로 감소하였고, 실적도 같은 기간 중 402km에서 315km로 감소하였다. 생태하천 복원 사업의 경우 예산은 2015년 2,789억원에서 2019년 919억원으로 감소하였고, 실적도 같은 기간 중 141km에서 70km로 감소하였다.

그리고, 2020년 지방이양 이후 이들 사업에 대한 예산 및 실적은 각 부처의 담당이 부재한 관계 등으로 인해 파악하기 곤란한 상황이다.

[지방하천 관련 사업 예산 및 실적]

(단위: 억원, km)

구분		2015	2016	2017	2018	2019
지방하천 정비	예산	7,204	6,384	5,787	5,691	5,697
	실적	389	415	314	278	245
소하천 정비	예산	2,645	2,115	2,115	2,116	2,585
	실적	402	380	306	318	315
생태하천복원	예산	2,789	2,683	2,551	1,437	919
	실적	141	118	135	75	70

주: 본 예산 기준이며, 제주와 세종 계정을 포함한 것임

자료: 각년도 결산 사업설명자료를 바탕으로 재작성

55) 이들 사업의 예산 및 실적이 감소했던 것은 앞서 살펴본 바와 같이 균특회계 전환 이후 지방비 확보 곤란 및 지자체의 관심 저하 등에 기인한 것으로 보인다.

둘째, 하천은 기본적으로 점(點)적인 요소가 아니라 선(線)적인 요소로서 물관리의 기본원칙에 따라 특정 행정단위가 아니라 유역단위에서 통합관리가 필요한 측면이 있다.

하천을 포함한 물관리의 기본원칙은 「물관리기본법」 제2장 제8조~제19조에 따라, 물의 공공성, 건전한 물순환, 수생태환경의 보전, 유역별 관리 등 12개 항목으로 구성되어 있다.

[물관리의 기본원칙]

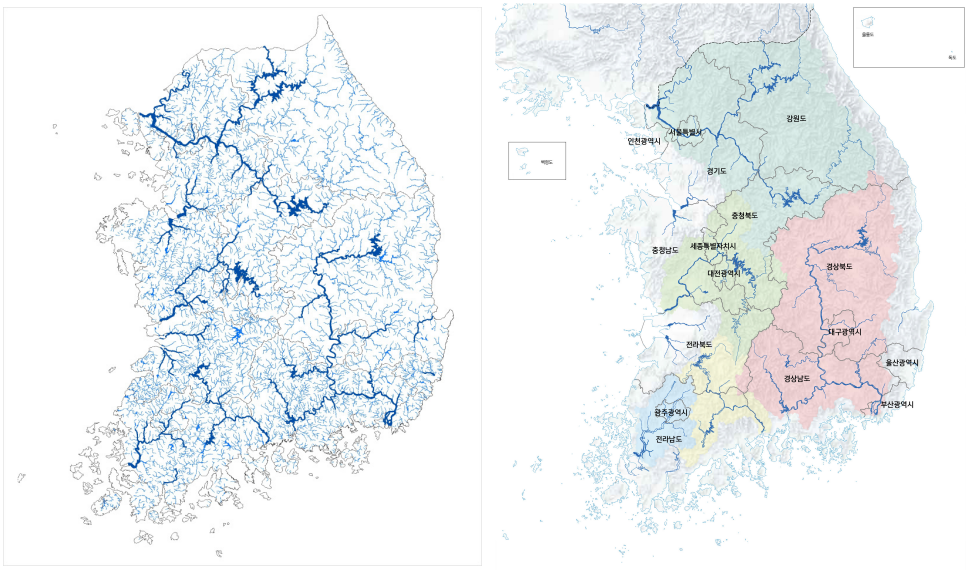
구분	주요 내용
물의 공공성	• 국민 모두는 공공의 이익을 침해하지 않고, 국가의 물관리 정책에 지장을 주지 아니하며, 물환경에 대한 영향을 최소화하는 범위에서 물을 이용해야 함
건전한 물순환	• 국가와 지방자치단체는 생태계의 유지와 인간의 활동을 위한 물의 기능이 정상적으로 유지될 수 있도록 건전한 물순환을 위해 노력
수생태환경의 보전	• 국가와 지방자치단체는 생물 서식공간으로서의 물의 기능·가치를 고려하여 훼손된 수생태 환경 개선·복원 등 지속가능한 수생태환경 보전을 위해 노력해야 함
유역별 관리	• **물을 유역 단위로 관리되어야 함을 원칙으로 하되, 유역 간 물관리는 조화와 균형을 이루어야 함**
통합 물관리	• **국가와 지방자치단체는 지표수와 지하수 등 물순환 과정에 있는 모든 형상의 물이 상호 균형을 이루도록 하고, 물과 관련된 정책을 수립시행할 때에는 물순환 과정의 전주기를 고려하여, 자연환경 및 경제·사회에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려해야 함**
협력과 연계관리	• **국가와 지방자치단체는 물관리 정책을 시행함에 있어 유역 전체를 고려하여야 하며, 어느 한 지역의 물관리 여건 변화가 다른 지역의 물순환 건전성에 나쁜 영향을 미치지 않도록 유역·지역간 연대를 이루러야 함**
물의 배분	• 국가와 지방자치단체는 물을 합리적이고 공평하게 배분하여야 하며, 동·식물 등 생태계의 건강성 확보를 위한 물의 배분도 함께 고려해야 함
물수요관리 등	• 국가와 지방자치단체는 수자원의 개발·공급에 관한 계획을 수립하려는 경우에 물수요를 적정하게 관리하여야 할 필요성을 고려하여야 함
물 사용의 허가 등	• 물을 사용라려는 자는 관련 법률에 따라 허가 등을 받아야 함
비용부담	• 물을 사용하는 자에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 부담시킴을 원칙으로 하며, 그 비용은 물관리를 위해 사용함
기후변화 대응	• 국가와 지방자치단체는 기후변화로 인한 물관리 취약성을 최소화하여야 하며, 물순환 회복 등을 통하여 적극적으로 기후변화에 대응할 수 있는 물관리 방안을 마련해야 함
물관리 정책 참여	• 물관리 정책 결정은 국가와 지방자치단체 관계 공무원, 물 이용자, 지역주민, 관련 전문가 등 이해관계자의 폭넓은 참여 및 다양한 의견 수렴을 통하여 이루어져야 함

자료: 「물관리 기본법」을 바탕으로 재작성

이 중에서 하천과 밀접한 관련이 있은 항목은 유역별 관리, 통합물관리, 협력과 연계관리 등이며, 하천을 포함한 물은 유역 단위에서 조화와 균형을 이루면서 관리되어야 하고, 통합물관리 차원에서 유역·지역간 협력과 연계관리를 강조하고 있다.

이와 같이 하천은 기본적으로 점(點)적인 요소가 아니라 선(線)적인 요소로서, 하천 관련 사업은 수해 등으로부터 국민 생명과 재산을 보호하는 국가적 과제이며, 홍수관리를 위해 행정구역 단위가 아닌 유역단위로 통합관리가 필요하며 유역 내 지방자치단체 및 권역 간 연계가 필수적인 것으로 볼 수 있다.

[우리나라의 하천망과 유역분포도]



자료: 국토교통부

이러한 하천의 특성 및 하천관련 사업의 목적을 감안하여, 앞서 살펴본 지방이양 대상 사업의 적정성 조사에서도 지방하천 정비, 소하천 정비, 생태하천 복원 사업의 경우 중앙부처 및 광역지자체 모두 국가사무에 보다 더 적합하다는 의견이 조사된 바 있다.

[1단계 지방이양 대상 사업의 적정성 조사 결과]

(단위: 점)

분야	세부사업명(부처명)	중앙부처	광역지자체
국토 및 지역 개발	대중교통지원(국토부)	5.79	5.28
	지역거점조성지원(국토부)	6.53	6.22
	지방하천정비(국토부)	**5.50**	**5.56**
	제주국제자유도시기반시설지원(국토부)	6.80	6.58
	도시활력증진개발(국토부)	6.21	6.24
	소하천정비(행안부)	**5.79**	**5.94**
	청소년시설확충(여가부)	5.93	6.56
	지역특성화산업육성(산업부)	7.00	6.50
	전통시장 및 중소유통물류 기반조성(중기부)	8.07	7.17
	지방산업단지 공업용수도 건설(환경부)	4.93	4.83
	자치단체 직업능력개발지원(제주)(고용부)	6.86	7.08
	국토 및 지역개발 분야 평균	6.31	6.18
환경	상수도시설 확충 및 관리(환경부)	5.93	5.33
	생태하천복원사업(환경부)	**5.50**	**5.33**
	자연환경보전 및 관리(환경부)	5.43	5.22
	폐기물처리시설 확충(제주)(환경부)	5.86	4.65
	생태휴식공간확대(환경부)	5.64	6.72
	해양 및 수자원 관리(해수부)	5.07	5.33
	연안관리(해수부)	4.36	4.89
	환경 분야 평균	5.40	5.35
전체 평균		6.13	6.19

주: 1점에 가까울수록 중앙사무에 적합, 10점에 가까울수록 지방사무에 적합

자료: 중앙부처 및 광역지자체 제출 자료를 바탕으로 재작성

이와 같이, 지방하천 관련 사업은 기본적으로 재해발생을 예방·억제하는 데 목적을 두고 있는데, 지방하천의 정비율은 국가하천에 비해 상대적으로 낮고 하천 재해발생은 대부분 지방하천에서 발생하고 있다.

중앙정부 소관시에도 지방비 확보 곤란 및 지자체의 관심 저하 등으로 인해 지방하천 관련 사업의 예산 및 실적이 계속 감소하였던 가운데, 2020년 지방이양 이후에는 각 부처의 담당이 부재한 관계 등으로 인해 예산 및 실적을 파악하기 곤란한 상황이다.

향후 정부는 이러한 점을 감안하여 지방하천 관련 사업의 예산 및 실적을 모니터링하면서 현저하게 예산·실적이 감소하는 등 지자체의 관리가 미흡하였을 경우, 중앙·지방간 협력을 강화하거나 기능을 재배분하는 것을 검토할 필요가 있다.

나. 상수도시설 확충 및 관리사업

(1) 현황

상수도시설 확충 및 관리사업은 지방상수도가 보급되지 않은 농어촌·도서지역 등의 상수도 시설 확충, 마을상수도 등 소규모 수도시설의 개량, 고도정수처리시설 설치 등을 통해 안전하고 깨끗한 수돗물 공급 체계를 구축하기 위한 것이다.

[상수도시설 확충 및 관리 사업의 지방이양 현황]

내역사업명	사업내용	이양시기
농어촌 생활용수 개발	지방상수도가 미보급된 농어촌 면단위 지역에 상수도 시설을 확충하여 안전하고 깨끗한 수돗물을 공급함으로써 주민 삶의 질 개선	1단계 (2020)
소규모 수도시설개량	마을상수도, 소규모급수시설 등 지방상수도 이외 시설을 개량하여 소외된 농어촌지역의 안전한 물공급	
식수전용 저수지확충	안전하고 깨끗한 물을 생산할 수 있는 취수원 개발 및 가뭄시에도 상시 공급 가능한 취수 유지 사업	
상수원보호구역 주민지원(제주)	상수원보호구역에 대한 토지이용 및 개발행위의 엄격한 규제로 인해 사유재산권 행사에 제한을 받는 주민들을 지원함으로써 규제에 따른 소득 불균형을 직·간접적으로 보상	
강변여과수 개발	기존 취수원의 수량 및 수질문제 등으로 하천표류수 외의 대안으로 하천 바닥의 모래층 아래 자연여과된 물을 취수할 수 있도록 강변여과수 시설을 설치하여 안전한 수돗물 공급체계 구축	2단계 (2023)
고도정수처리 시설설치	하천 수질 악화로 기존 정수처리 공정으로는 처리가 어려운 오염물질을 추가 정수함으로써 국내정수처리수준 향상 및 국민이 안심하고 마실 수 있는 수돗물 공급	
지방상수도 비상공급망 구축	급수구역간 무단수 연계관로체계를 구축하여 재난, 가뭄에 대응	
친환경대체 취수원개발(제주)	한정적인 제주도 수원의 안정적인 확보를 위하여 지하수 직접 유출량 중 연안에서 유출되는 용천수를 개발하여 안정적인 친환경대체 취수원으로 확보	
도서지역 식수원 개발	지방상수도가 미보급된 도서지역에 상수도 시설 확충으로 급수취약 지역 주민에게 안전하고 깨끗한 수돗물을 공급함으로써 주민 삶의 질 개선	환경부 존치

자료: 환경부의 사업설명자료를 바탕으로 재작성

동 세부사업은 농어촌 생활용수 개발, 소규모수도시설개량, 식수전용저수지확충, 강변여과수 개발, 고도정수처리 시설설치, 도서지역 식수원 개발 등의 내역사업으로 구성되어 있었으며, 국가균형발전특별회계(지역자율계정)를 재원으로 하여 시행되었다.

동 사업은 2단계에 걸쳐 지방으로 이양되었는데, 농어촌 생활용수 개발, 소규모수도시설개량, 식수전용저수지확충 등 4개 내역사업은 2020년에 지방으로 이양되었고, 강변여과수 개발, 고도정수처리시설 설치, 지방상수도 비상공급망 구축, 친환경대체취수원개발 등 4개 사업은 2023년에 이양되었으며, 도서지역식수원 개발 사업은 중앙부처 사업으로 존치되었다.

농어촌 생활용수 개발은 지방상수도가 미보급된 농어촌 면단위 지역에 상수도 시설을 확충하여 안전하고 깨끗한 수돗물을 공급함으로써 주민 삶의 질을 개선하기 위한 것이고, 소규모 수도시설개량은 마을상수도, 소규모급수시설 등 지방상수도 이외 시설을 개량하여 소외된 농어촌지역의 안전한 물공급을 위한 것이다.

식수전용 저수지확충은 안전하고 깨끗한 물을 생산할 수 있는 취수원 개발 및 가뭄시에도 상시 공급 가능한 취수를 유지하기 위한 것이고, 상수원보호구역 주민지원(제주)는 상수원보호구역에 대한 토지이용 및 개발행위의 엄격한 규제로 인해 사유재산권 행사에 제한을 받는 주민들을 지원함으로써 규제에 따른 소득 불균형을 직·간접적으로 보상하기 위한 것이다.

강변여과수[56] 개발은 기존 취수원의 수량 및 수질문제 등으로 하천표류수 외의 대안으로 하천 바닥의 모래층 아래 자연여과된 물을 취수할 수 있도록 강변여과수 시설을 설치하여 안전한 수돗물 공급체계를 구축하기 위한 것이고, 고도정수처리 시설 설치는 하천 수질 악화로 기존 정수처리 공정으로는 처리가 어려운 오염물질을 추가 정수함으로써 국내정수처리수준 향상 및 국민이 안심하고 마실 수 있는 수돗물을 공급하기 위한 것이다.

지방상수도 비상공급망 구축은 급수구역간 무단수 연계관로체계를 구축하여 재난, 가뭄에 대응하기 위한 것이고, 친화경대체취수원 개발(제주)은 한정적인 제주도 수원의 안정적인 확보를 위하여 지하수 직접 유출량 중 연안에서 유출되는 용천수를 개발하여 안정적인 친환경 대체 취수원으로 확보하기 위한 것이다.

---

56) 여과수(濾過水 , Filted Water): 여재(모래, 안트라사이트 등)층을 통과시켜 부유물이나 콜로이도상 물질을 제거한 물, 즉 여과의 공정을 거친 물이다.

(2) 분석의견

첫째, 전반적으로 농어촌 상수도 보급률이 도시지역 등에 비해 상대적으로 낮은 가운데, 지방 이양 이후 상수도 보급 증가률이 저하되고 있어 국민간 형평성 있는 공공재 보급이라는 사업목적 달성이 우려된다.

상수도시설 확충 및 관리사업은 지방상수도가 보급되지 않은 농어촌지역 등의 상수도 시설을 확충하기 위한 것이며, 동 사업의 성과지표는 "농어촌 상수도 보급률[57]"로 설정되어 있다.

농어촌 지역을 나타내는 면지역의 상수도 보급률을 살펴보면[58], 2015년 71.0%에서 2021년 81.6%로 높아지고 있으나, 도시지역 및 읍지역과 비교하여 낮은 수준이다.[59]

연도별로 살펴보면, 지방이양 전인 2015~2019년 기간 중에는 전년 대비 증감률이 1.9~4.0% 수준(평균 2.6%)이었으나, 지방이양 이후인 2020~2021년 기간 중에는 증감률이 1.2~2.5%(평균 1.9%)로 다소 낮아지고 있는 것으로 나타났다.

[상수도 보급률 추이]

(단위: %)

구분	전체	특광역시	일반 시지역	읍지역	**면지역**	
						증감률
2015	96.5	99.7	99.3	94.5	**71.0**	**2.7**
2016	96.4	99.6	99.0	93.5	**72.7**	**2.4**
2017	96.8	99.7	99.1	94.1	**75.6**	**4.0**
2018	97.0	99.7	99.1	94.6	**77.0**	**1.9**
2019	97.3	99.7	99.1	95.1	**78.6**	**2.1**
2020	97.5	99.7	99.2	95.5	**80.6**	**2.5**
2021	97.7	99.8	99.1	95.1	**81.6**	**1.2**

주: 1. 마을상수도 및 소규모 급수시설을 제외한 것임
2. 2022년 데이터는 2023년 12월에 공표 예정
3. 2014년도 면지역 상수도 보급률은 69.1%였음

자료: 환경부의 각년도 「상수도 통계」를 바탕으로 재작성

57) 총 인구 중 수돗물을 공급받고 있는 인구의 비율(급수인구/총인구)을 나타낸다.
58) 일반적으로 농어촌지역은 읍·면 지역을 의미하나, 상수도 보급률은 면 지역을 농어촌지역으로 구분하여 통계를 생산하고 있다.
59) 일부 기초자치단체(강원 철원군 63.6%, 충북 보은 군 63.6%)의 경우 상수도 보급률이 상대적으로 크게 낮은 지역도 존재한다.

농어촌 상수도 보급 관련 상위 계획인 「농어촌·도시지역 2단계(10~14) 상수도 확충 수정계획(2010)」에서는 2014년에 농어촌상수도 보급률 76.0%를 목표로 하였으나, 실적은 69.1%로서 목표를 달성하지 못하였다. 이후 수립된 「농어촌·도시지역 2단계(10~14) 상수도 확충 수정계획(2014)」, 「제3차 농어업인 삶의질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(2017)」에서도 마찬가지로 목표를 달성하지 못하였다.

「제4차 농어업인 삶의질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(2020)」에서는 2024년까지 농어촌 상수도 보급률을 85.0%로 설정하고 있다.

[농어촌 상수도 보급 목표 대비 실적]

상위계획명	목표연도	목표	실적 및 달성여부
농어촌·도시지역 2단계(10~14) 상수도 확충 수정계획(2010), 환경부	2014년	76.0%	69.1% (미달성)
농어촌 상수도확충사업 실행계획 (13~17) (2014, 환경부)	2017년	80.0%	75.6% (미달성)
제3차 농어업인 삶의질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(2017, 관계부처 합동)	2019년	82.0%	78.6% (미달성)
제4차 농어업인 삶의질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(2020, 관계부처 합동)	2024년	85.0%	-

자료: 각 계획자료 및 환경부 자료를 바탕으로 재작성

이와 같이, 농어촌 상수도 보급률이 낮고 보급 증가률이 저하되는 사유를 기존 소관부처인 환경부 설명자료를 통해 살펴보았다.

상수도사업의 경우 지하매설 시설로 사업성과가 드러나기 쉽지 않고, 사업기간이 장기간(3~4년) 소요되는 실정으로서, 이에 지자체장의 임기 내 성과 달성이 어려운 점, 주민들이 선호하는 사업(문화, 체육 등 지자체장 치적사업)에 예산 배정 경향 등의 이유로 지자체장의 관심도로부터 밀려 필수 공공재임에도 상수도 시설 예산 확보가 어려운 것에 기인한 것으로 보인다.

[농어촌 상수도 보급률 저하 사유]

구분	주요 내용
농어촌 상수도 보급률이 낮고 보급 증가율이 저하되는 사유	• 상수도 사업의 경우 지하매설 시설로 사업성과가 드러나기 쉽지 않고, 사업기간이 장기간(3~4)년 소요되는 실정 • 이에 지자체장의 임기 내 성과 달성이 어려운 점, 주민들이 선호하는 사업(문화, 체육 등 지자체장 업적사업)에 예산 배정이 우선시되는 등 지자체장의 관심도로부터 밀려, 필수 공공재임에도 상수도 시설 예산확보가 어려운 것으로 판단

자료: 환경부 자료를 바탕으로 재작성

국가에서 물을 제공하고 관리하는 공공서비스인 상수도 서비스는 자연 상태의 물을 취수 및 가공하여 인간이 이용할 수 있도록 공급하는 일련의 과정 및 활동을 말한다. 물은 인간의 생존에 있어서 필수적인 것으로서 상수도의 공급은 모든 사람들이 공평하게 서비스를 이용하고 배분 받을 수 있는 형평성의 원칙 하에서 고려될 필요가 있다.

한편, 상수도시설 확충 및 관리사업의 근거법령인 「수도법」의 주요 내용을 살펴보면, 국가, 지방자치단체 및 수도사업자는 모든 국민에 대한 수돗물의 보편적 공급에 기여하여야 한다고 규정하고 있다.

[수도법의 주요 내용]

구분	주요 내용
제2조 (책무)	• 국가는 모든 국민이 질 좋은 물을 공급받을 수 있도록 수도에 관한 종합적인 계획을 수립하고 합리적인 시책을 강구하며 수도사업자에 대한 기술 지원 및 재정 지원을 위하여 노력하여야 한함 • 특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 특별자치도지사 · 시장 · 군수(광역시의 군수는 제외한다)는 관할 구역의 주민에게 수돗물이 안정적으로 공급되도록 수도시설의 관리 등에 노력하여야 하며, 도지사는 관할 구역의 수도사업자에게 기술적 · 재정적 지원을 하여야 함 • 국가, 지방자치단체 및 수도사업자는 빈곤층 등 모든 국민에 대한 수돗물의 보편적 공급에 기여하여야 함

자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 재작성

앞서 살펴본 지방이양 대상 사업의 적정성 조사에서도 상수도시설 확충 및 관리사업의 경우 1·2단계 모두 국가사무에 보다 더 적합하다는 의견이 조사된 바 있다.

[지방이양 대상 사업의 적정성 조사결과]

(단위: 점)

단계	분야	세부사업명(부처명)	중앙부처	광역지자체
1단계	환경	**상수도시설 확충 및 관리(환경부)**	**5.93**	**5.33**
		생태하천복원사업(환경부)	5.50	5.33
		자연환경보전 및 관리(환경부)	5.43	5.22
		폐기물처리시설 확충(제주)(환경부)	5.86	4.65
		생태휴식공간확대(환경부)	5.64	6.72
		해양 및 수자원 관리(해수부)	5.07	5.33
		연안관리(해수부)	4.36	4.89
		환경 분야 평균	5.40	5.35
	1단계 전체 평균		6.13	6.19
2단계	국토 및 지역개발/환경	지방이양사무지원(행안부)	8.40	7.56
		상수도시설확충관리(환경부)	**4.27**	**4.00**
		지역교통안전환경개선(행안부)	5.60	5.89
		위험도로구조개선(행안부)	4.86	5.83
		지방이양항만지원(해수부)	4.86	4.94
		특행기관지방이전운영지원(해수부)	5.93	5.33
		여객터미널운영(해수부)	4.79	3.65
		주차환경개선지원(국토부)	7.20	6.89
		국토 및 지역개발/환경 분야 평균	5.74	5.35
	2단계 전체 평균		6.12	5.36

주: 1. 1점에 가까울수록 중앙사무에 적합, 10점에 가까울수록 지방사무에 적합

2. 상수도시설 확충 및 관리사업에서 1단계에 이양된 것은 농어촌생활용수 개발, 소규모 수도시설 개량, 식수전용 저수지확충, 상수원보호구역 주민지원(제주) 등 4개 사업이고, 2단계에 이양된 것은 강변여과수 개발, 고도정수처리시설 설치, 지방상수도 비상공급망 구축, 친환경대체취수원 개발 등 4개 사업임

자료: 환경부 자료를 바탕으로 재작성

둘째, 농어촌지역의 경우 수도요금이 도시지역에 비해 상대적으로 높지만 요금 현실화율이 낮고 지방이양 이후 이러한 격차는 더욱 커지고 있어, 수도사업의 재정악화 및 수도사업자의 재정 투자여력 감소로 이어질 가능성이 있다.

상수도 보급의 경우, 보급률과 같은 양적 지표 외에도, ①주민들이 적정한 가격·서비스를 형평성 있게 제공 받을 수 있는 질적 지표와, ②상수도 서비스 제공 주체인 지방자치단체 등 재정력 부담 등을 고려할 필요가 있다.

그런데, 상수도 요금과 요금 현실화율에 대한 지방자치단체 간 격차가 두드러지는 것을 확인할 수 있다.

[2021년도 지역별 수도요금 및 요금 현실화율 현황]

(단위: 원/㎥, %)

구분		수도요금 (A)	생산원가 (B)	요금현실화율 (A/B)
전국		720.8	989.2	72.9
시도별	서울	523.9	743.0	70.5
	부산	873.3	995.8	87.7
	대구	660.5	820.4	80.5
	인천	629.9	842.8	74.7
	광주	644.1	739.6	87.1
	대전	562.9	621.1	90.6
	울산	827.1	1,028.5	80.4
	세종	848.6	1,078.3	78.7
	경기	688.8	827.4	83.3
	강원	983.5	2,001.2	49.1
	충북	830.0	1,071.6	77.5
	충남	954.4	1,438.9	66.3
	전북	909.0	1,287.5	70.6
	전남	855.0	1,412.6	60.5
	경북	848.6	1,463.7	58.0
	경남	850.6	1,303.7	65.2
	제주	834.4	1,143.5	73.0
권역별	특·광역시	628.7	806.9	77.9
	특별자치도	834.4	1,143.5	73.0
	시	770.5	983.6	78.3
	군	**944.1**	**2,216.5**	**42.6**

자료: 환경부, 「2021년도 상수도 통계」, 2022.12.

먼저 지자체별로 수도요금을 살펴보면, 2021년 기준으로 전국 평균 요금이 720.8원/㎥인데, 가장 높은 곳은 충남(954.4원/㎥)이고 가장 낮은 곳은 서울(523.9원/㎥)로서 430.5원/㎥의 차이가 난다.

권역별로 살펴보면, 주로 농어촌지역에 입지해있는 군의 경우은 944.1원/㎥로서 특광역시(628.7원/㎥)이나 시(770.5원/㎥)에 비해 높게 형성되어 있다.

농어촌 지역의 수도가격이 높은 사유를 살펴보면, 농어촌지역에 상수도를 공급하기 위해서는 도시 지역에 비해 필요한 시설이 많기 때문이다.[60] 농어촌지역은 시설과 비용이 많이 필요한데, 낮은 인구밀도로 수혜주민의 수가 적어 사업 추진에 어려움이 많다.

그리고, 상수도 서비스 제공의 주체인 지방자치단체의 자립도 및 경영수지를 파악할 수 있는 상수도 요금 현실화율[61]의 경우에도 2021년 기준으로 전국 평균 요금이 72.9%인데, 가장 높은 곳은 대전(90.6%)이고 가장 낮은 곳은 강원(49.1%)으로 41.5%p의 차이가 난다.

권역별로 살펴보면, 주로 농어촌지역에 입지해있는 군의 경우는 42.6%로서 특광역시(77.9%)나 시(78.2%)에 비해 낮게 형성되어 있다.

이와 같이 상수도 요금 및 현실화율의 지역간 격차와 함께, 운영주체의 손실에서 격차가 발생하는 원인은 다음과 같다.

인구밀도가 높고, 상수도로 활용할 수 있는 물 공급지(취수원)가 가까울수록 낮은 비용으로 생산이 가능하기 때문에 다른 지역보다 낮은 상수도 요금을 책정하고 있기 때문이다. 따라서 공급의 효율성이 높은 곳에서는 낮은 상수도 요금, 공급의 효율성이 낮은 곳에서는 높은 요금이 책정되는 것이다. 낮은 요금 현실화율은 지방자치단체의 상수도 서비스 운영에 있어서 재정부담을 가져온다고 볼 수 있다.

지방이양 전후로 요금 현실화율 추이를 살펴보면, 농어촌지역을 나타내는 군의 경우 2019년 47.1%에서 2021년 42.6%로 감소율이 △9.6%였는데, 이는 전국평균(△6.8%) 및 시(△5.4%) 감소율에 비해 높은 것으로 나타났다.

---

60) 기본적으로 상수관로를 길게 설치해야 하며 부가적으로 필요한 시설도 많다. 상수도를 공급하기 위해서는 배수지에서 물을 취수하여 도수(導水), 정수, 송수의 과정을 거친다. 관로가 길어지면 물을 보관하는 물탱크인 배수지를 설치해야 하는데, 관로가 길어질수록 설치량이 많아지며, 또한 압력을 주기 위한 가압시설도 설치해야 한다.

61) 평균 수도요금 대비 생산원가의 비중으로 산출한다.

[지방이양 전후 요금 현실화율 현황]

(단위: %, %p)

구분	2019 (A)	2020	2021 (B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
전국	78.2	73.6	72.9	△5.3	△6.8
특광역시	83.7	80.4	77.9	△5.8	△6.9
시	82.7	78.2	78.2	△4.5	△5.4
군	**47.1**	**41.2**	**42.6**	**△4.5**	**△9.6**

자료: 환경부의 각년도 「상수도 통계」를 바탕으로 재작성

이와 같이, 전반적으로 농어촌 상수도 보급률이 도시지역 등에 비해 상대적으로 낮은 가운데, 지방 이양 이후 상수도 보급 증가률이 저하되고 있어 국민 형평성 있는 공공재 보급이라는 사업목적 달성이 우려된다. 물은 인간의 생존에 있어서 필수적인 것으로서 상수도의 공급은 모든 사람들이 공평하게 서비스를 이용하고 배분 받을 수 있는 형평성의 원칙 하에서 고려될 필요가 있다.

그리고, 농어촌지역의 경우 수도요금이 도시지역에 비해 상대적으로 높지만 요금현실화율이 낮고 지방이양 이후 이러한 격차는 더욱 커지고 있어, 수도사업의 재정악화 및 수도사업자의 재정 투자여력 감소로 이어질 가능성이 있다.

향후 정부는 전환사업 평가 시 상수도시설 확충 및 관리 사업의 예산 및 실적, 그리고 요금현실화율 등을 모니터링하면서 성과가 개선되지 못할 경우에는, 지자체 재정자립도 등을 고려하여 수도시설 설치비를 지원하는 등 형평성 있는 상수도 공급이 이루어질 수 있도록 중앙과 지방간 협력을 강화해나갈 필요가 있다.

다. 난임부부 시술비 지원사업

(1) 현황

난임부부 시술비 지원사업은 저출산 대응을 위해 체외수정시술 및 인공수정시술 등 보조생식술을 받는 저소득층·중산층 난임부부에게 건강보험 본인부담 및 비급여 일부를 보충적으로 지원하여 경제적 부담을 경감시키기 위한 것이다.

동 사업은 보건복지부의 모자보건(세부사업)사업에 포함된 내역사업이었으며, 2022년에 지방으로 이양되었다. (2021년 예산액은 314억원, 추경 기준)

지원 대상은 부부(사실상 혼인관계에 있는 경우 포함) 및 기준중위소득 180% 이하 및 기초생활보장수급자(생계, 의료, 주거, 교육)이다. 지원 내용은 인공수정, 체외수정(신선배아, 동결배아) 시술비 중 본인부담금 중 90%, 배아동결비(최대 30만원), 착상보조제 및 유산방지제(각 최대 20만원) 등 각 시술별 지원금액 상한범위 내에서 지원하고 있다.

[난임부부 시술비 지원사업의 주요 내용]

구분	주요 내용
목적	• 출산과 양육의 국민인식 개선을 통한 국가의 지속발전 가능성 증대
지원대상	• 부부(사실상의 혼인관계에 있는 경우 포함) • 기준중위소득 180% 이하 및 기초생활보장수급자 (생계, 의료, 주거, 교육)
지원내용	• 인공수정, 체외수정(신선배아, 동결배아) 시술비 중 일부·전액 본인부담금 중 90%, 배아동결비(최대 30만원), 착상보조제 및 유산방지제(각 최대 20만원) 등 각 시술별 지원금액 상한범위 내
2021 예산	• 31,354백만원(추경)

주: 2022년도 기준임
자료: 보건복지부의「2022년 모자보건사업 안내」자료를 바탕으로 재작성

동 사업이 지방이양된 사유를 살펴보면, 2017년 10월 이후 난임치료 시술에 대한 건강보험 적용으로 국가 차원에서 안정적인 보편지원의 근거가 마련되었으므로, 지방자치단체에서 지역별 상황과 특성에 맞는 난임치료시술 지원이 이루어지도록 하려는 것이다.[62]

즉, 난임시술비 지원사업은 건강보험 적용 후 일부 저소득 및 중산층의 경제적 부담을 완화하기 위한 것이다.

[난임부부 시술비 지원사업 추진경위]

구분	주요 내용
2005	• 저출산대책 추진기획단에서 저출산대책 중점우선순위 과제로 선정
2006	• 난임부부 지원사업 실시, 도시근로자 월평균소득 130% 이하, 1회 150만원(기초 수급자는 255만원) 범위내 2회까지 지원
2009	• 지원횟수(2회→3회) 및 지원금액 확대(255만원→270만원)
2010	• 맞벌이부부 지원대상자 확대 및 인공수정시술비 신규 지원, 전국가구 월평균소득 150% 이하
2013	• 체외수정 최대 4회 1회당 180만원, 인공수정 최대 3회 1회당 50만원 지원
2014	• 체외수정시술 최대 6회차까지 지원 확대(신선배아 3회, 동결배아 3회)
2015	• 체외수정시술비 신선배아 시술비 1회당 180만원→190만원으로 지원금액 확대
2016	• 체외수정 소득기준 폐지 및 지원금액 확대(최대 190만원→240만원, 최대 3회→4회)
2017	• 난임시술에 대한 건강보험 적용에 따라 2018년부터 기준중위소득 130% 이하 및 의료급여 대상자에게 최대 4회, 회당 50만원 범위내 비급여지급
2019	• 기준중위소득 180%로 확대 및 인공수정 3회, 체외수정(신선배아) 4회, 체외수정(동결배아) 3회, 회당 50만원 범위내 본인부담금 및 비급여, 전액본인부담금 지원 • 7월부터 건보적용 횟수 확대, 연령제한 폐지(시술비 지원사업도 동일) • 10월부터 건보적용 사실혼 부부 지원확대(시술비 지원사업도 동일)
2020	• 인공수정 5회(1~3회 최대 30만원, 4~5회 20만원), 체외수정(신선배아) 7회(1~4회 최대 110만원, 5~7회 90만원), 체외수정(동결배아) 5회(1~3회 최대 50만원, 4~5회 40만원) 본인부담금 및 비급여, 전액본인부담금 시술별 차등 지원 실시 • 2021년 11월부터 건보적용 횟수 확대
2022	• 지방이양

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 재작성

62) 보건복지부, 「2022년 모자보건 사업 안내」, 2022.

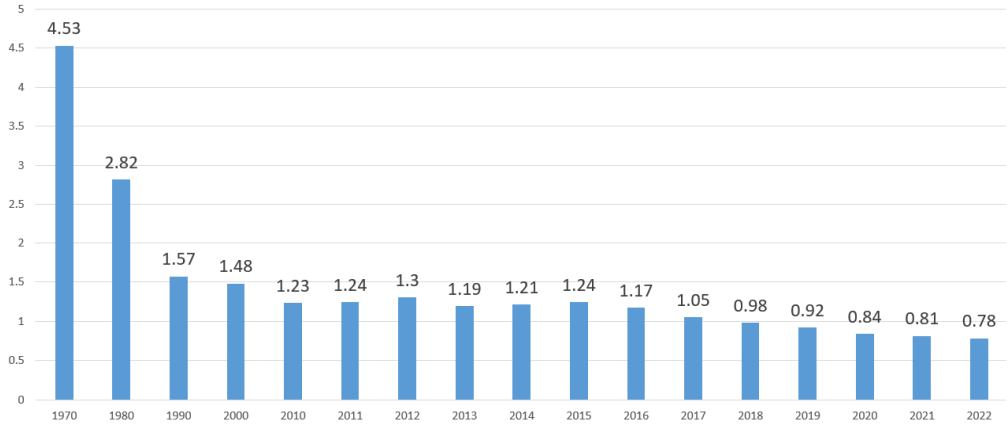
(2) 분석의견

첫째, 난임부부의 증가에 따라 저출산 극복을 위한 수단 중 하나로서 난임부부 시술비 지원사업에 대한 수요는 증가추세에 있다.

난임부부 시술비 지원사업은 난임부부의 지속적인 증가에 따라 난임문제를 개별 가정의 문제가 아닌 사회현상으로 간주하여 대처가 필요하다는 배경하에 저출산 대책 중 점우선순위과제로 선정되어 2006년부터 시행되고 있다.

우리나라의 출산율을 살펴보면, 연도별로 계속 감소하고 있고 주요 국가에 비해 낮은 상황이다. 우리나라의 합계출산율[63]은 1970년 4.53명에서 계속 감소하여 1990년에는 대체출산율[64]보다 낮은 1.57명이었으며, 2010년대에 접어들면서 초저출산(1.3명 이하)[65] 현상이 나타났으며, 2022년 기준으로 0.78명으로 최저치를 기록하였다.

[우리나라의 합계출산율 추이]



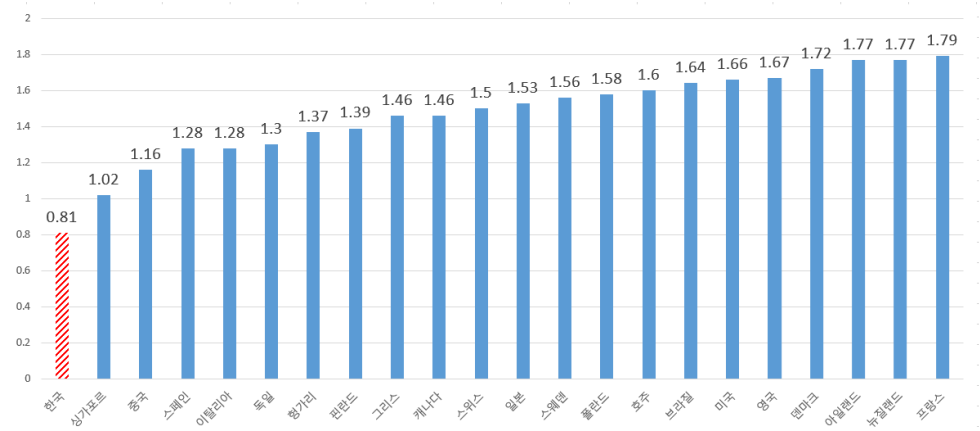
자료: 통계청의 각년도 「인구동향조사」를 바탕으로 재작성

63) 여성 1명이 가임기간(15~49세)에 낳을 것으로 기대되는 평균 출생아 수로, 출산력 수준을 비교하기 위해 활용되는 대표적 지표이다.

64) 일반적으로 합계출산율이 2.1명일 때 인구 규모가 유지될 것으로 보고, 이를 대체출산율이라고 부른다.

65) 합계출산율이 1.3명 이하인 상황을 초저출산(lowest-low fertility)이라고 부르고 있다.

[주요 국가의 합계출산율(2021년)]



주: 2021년 기준임

자료: UN Department of Economic and Social Affairs의 「https://population.un.org/wpp, World Population Prospects 2022」를 바탕으로 재작성

주요 국가의 합계출산율을 살펴보면, 2021년 기준으로 우리나라는 0.81명으로서 싱가포르(1.02명), 중국(1.16명), 일본(1.53명), 호주(1.60명), 미국(1.66명), 유럽 등 주요 국가에 비해 낮은 상황이다.[66]

이와 같이, 우리나라의 저출산 문제가 심각해지고 있는 가운데, 최근 저출산 문제 해결을 위해 출생아 수에 직접적 영향을 주는 기여방안으로서 난임부부 시술비 지원사업에 대한 수요는 증가하고 있다. 지원인원은 2019년 38,967명에서 2022년 49,208명으로, 지원건수는 같은 기간 중 72,404건에서 105,067건으로 증가하였다.

[연도별 난임부부 시술비 지원사업 추진 현황]

(단위: 명, 건)

구분	2019 (A)	2020	2021	2022 (B)	증감 (B-A)
지원인원	38,967	45,161	50,774	49,208	10,241
지원건수	72,404	91,941	105,070	105,067	32,663

주: 지원건수 및 지원인원은 지역보건의료정보시스템 상 비용청구 시술확인서의 시술종료일자 기준으로 당해연도에 해당되는 건수 및 인원을 추출한 것으로서(중복제외 실인원), 추출 시점에 따라 수치변동이 가능함(실제 시술일자와 비용청구일자간 최대 6개월 차이 발생)

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 재작성

66) 합계출산율의 감소 추세는 우리나라에만 국한되는 현상이 아니며, 최근 유럽 동부지역과 지중해연안 그리고 동아시아 국가들에서도 합계출산율의 급격한 감소 추세가 관찰되고 있다. 그리고, 우리나라보다 합계출산율이 높게 나타나고 있는 유럽 대부분의 국가들은 혼외 출생아 비중, 이민자에 의한 출생아 비중이 증가하는 등 인구학적인 측면에서 우리나라와 차이가 있다는 점을 감안할 필요가 있다.

둘째, 난임부부 시술비 지원사업이 지방으로 이양되면서 재정부담, 지자체의 선호도 등에 따라 지역(시도, 시군구)별로 지원혜택에 편차가 발생하고 있는데, 난임이라는 것은 지역의 문제가 아니라 국가의 문제임을 감안할 필요가 있다.

보건복지부는 난임부부 시술비 지원사업과 관련하여 전국 지자체에서 보건복지부의 공통 지침과 지원 범위내용을 준수하되, 추가 지원이 필요하다고 판단되는 부분에 대해서 자율로 조정하도록 권고하고 있다.

광역지자체 모자보건 정책 관련 홈페이지 및 기초지자체 보건소 홈페이지를 바탕으로 시도별, 시군구별 난임부부 시술비 지원에 대한 추가 지원정책 현황을 조사해보면 다음과 같다.[67)]

예를 들어, 서울시의 경우 시술별 최대 지원금액은 관내 6개월 이상 거주자 중 신선배아 건강보험 급여 횟수(9회) 소진자 1회 180만원(소득기준 없음)으로 확대하였고, 한방치료 및 건강검진을 추가 제공하고 있다. 서울시 강남구의 경우 기준중위소득 180% 기준을 폐지하였고, 시술별 최대 지원금액도 연령 제한 없이 신선배아 최대 100만원까지 지원하고 있으며, 한방치료 및 남성 난임검사도 추가 제공하고 있다.

37개 기초자치단체가 추가적인 재원을 투입하여 소득기준 제한 폐지, 자격요건 완화, 시술별 최대 지원횟수 증가, 시술별 회당 최대 지원금액 확대, 한방치료 등을 추가 지원하고 있는 반면, 재정부담, 지자체의 선호도 등에 따라 보건복지부의 기본 지원 범위내용 만을 지원하는 기초지자체도 많은 것으로 보인다.

[지방자치단체별 난임부부 시술비 추가 지원정책 현황]

시도	시군구	추가 지원정책 내용
서울	공통	• (시술별 최대 지원금액) 관내 6개월 이상 거주자 중 신선배아 건강보험 급여 횟수(9회) 소진자 1회 180만원(소득기준 없음) • 한방치료 및 건강검진 추가 제공
	강남구	• 기준중위소득 180% 기준 폐지 • (시술별 최대 지원금액) 연령제한 없이 신선배아 최대 100만원 • 한방치료, 남성 난임검사 추가 제공
부산	공통	• 기준중위소득 180% 기준 폐지 • 주사제(프로게스테론) 투약비 지원(56회) • 한방치료 추가 제공
대구	공통	• 한방치료 추가 제공

67) 동 조사는 광역지자체 모자보건 정책 관련 홈페이지 및 기초지자체 보건소 홈페이지를 바탕으로 조사한 것으로, 동 조사내용 이외에 지자체별로 다른 정책이 있을 수 있다.

시도	시군구	추가 지원정책 내용
인천	공통	• 한방치료 추가 제공
광주	공통	• 기준중위소득 180% 기준 폐지 • 시술별 최대 지원횟수 연 최대 4회로 증가 • (시술별 최대 지원금액) 중위소득 180%이하(신선배아 150만원, 동결배아 70만원, 인공수정 30만원), 중위소득 180% 미만(신선배아 120만원, 동결배아 50만원, 인공수정 20만원)
대전	공통	• 한방치료 추가 제공
울산	공통	• 한방치료 추가 제공
	북구	• 엽산제, 임신테스트기 제공
	울주군	• 교통비 제공
세종	공통	• 기준중위소득 180% 기준 폐지
경기	광명시	• 한방치료 추가 제공
	광주시	• 기준중위소득 180% 기준 하향
	구리시	• 기준중위소득 180% 기준 하향
	군포시	• 기준중위소득 180% 기준 폐지 • 한방치료 추가 제공
	김포시	• 한방치료 추가 제공
	부천시	• 한방치료 추가 제공
	안산시	• 난임검사비 추가 제공
	안양시	• 한방치료 추가 제공
	양평군	• 기준중위소득 180% 기준 하향 • (시술별 최대 지원금액) 난임여성 연령구분 및 시술 구분없이 총 16회 지원(신선배아 1회 당 최대 90만원, 동결배아 1회당 최대 40만원)
	여주시	• 기준중위소득 180% 기준 폐지
강원	공통	• 난임검사비 추가 제공
	춘천시	• 한방치료 추가 제공
	원주시	• 한방치료 추가 제공
충북	청주시	• 한방치료 추가 제공
	충주시	• (시술별 최대 지원금액) 체외수정 50망원, 인공수정 20만원
	제천시	• 한방치료 추가 제공
충남	아산시	• 난임검사비 추가 제공
	보령시	• 기준중위소득 180% 기준 하향
	홍성군	• 기준중위소득 180% 기준 하향
전북	군산시	• 한방치료 추가 제공
	익산시	• 한방치료 추가 제공
	남원시	• 한방치료, 난임검사비 추가 제공
전남	공통	• 기준중위소득 180% 기준 폐지 • 한방치료 추가 제공 • (시술별 최대 지원금액) 신선배아 150만원, 동결배아 70만원, 인공수정 30만원
	목포시	• 난임검사비 추가 제공
	여수시	• 기준중위소득 180% 기준 하향 • (시술별 최대 지원금액) 신선배아 90만원 • 난임검사비 추가 제공
	순천시	• 기준중위소득 180% 기준 하향 • (시술별 최대 지원금액) 만44세 이하(신선배아 50만원, 동결배아 50만원, 인

시도	시군구	추가 지원정책 내용
		공수정 30만원), 만45세 이상(신선배아 40만원, 동결배아 40만원, 인공수정 20만원) • 난임검사비 추가 제공
	광양시	• 기준중위소득 180% 기준 하향 • 난임검사비 추가 제공
	담양군	• (시술별 최대 지원금액) 건강보험 회차 종료자(신선배아 150만원, 동결배아 70만원, 인공수정 30만원) • 난임검사비 추가 제공
	장흥군	• (시술별 최대 지원금액) 500만원(국가지원 한도 초과, 만 44세 이하 중위소득 180% 초과)
	영암군	• (시술별 최대 지원금액) 190만원
	무안군	• (시술별 최대 지원금액) 200만원
	함평군	• (시술별 최대 지원금액) 시술 횟수 소진자 3회 200만원, 소득 초과자 건강보험 적용 획수 50만원
	영광군	• 기준중위소득 180% 기준 폐지 • (시술별 최대 지원금액) 신선배아 150만원, 동결배아 50만원, 인공수정 30만원 • 비급여 지원
	완도군	• (시술별 최대 지원금액) 신선배아 150만원, 동결배아 150만원, 인공수정 150만원
경북	공통	• 기준중위소득 180% 기준 폐지 • (시술별 최대 지원금액) 만44세 이하(신선배아 150만원, 동결배아 70만원, 인공수정 40만원), 만45세 이상(신선배아 130만원, 동결배아 50만원, 인공수정 30만원)
경남	공통	• 한방치료, 남성 난임검사 추가 제공
	진주시	• 한방치료, 남성 난임검사, 실패격려비 추가 제공
	함양군	• (시술별 최대 지원금액) 도 지원 외 21회 본인부담금 90% • 난임검사비 추가 제공
	합천군	• 일부 및 전액본인부담금, 비급여의료비 중 본인 납부액 전액(기존중위소득 180% 이하 100만원 이내, 기준중위소득 180% 이상 50만원 이내) • 난임검사비 추가 제공

주: 정부지원 사업 외에 지자체별로 추가지원되는 정책을 기입한 것임
자료: 각 시도 모자보건 정책 홈페이지 및 시군구 보건소 홈페이지 조사 자료를 바탕으로 재작성

난임부부 시술비 지원사업은 저출산 대응을 위한 것이고 근거법령인 「저출산·고령사회기본법」, 「모자보건법」에서 규정하고 있듯이, 국민의 삶의 질 및 국민보건 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지하기 위한 것이다.

[난임시술비 지원사업의 근거법령]

구분	주요 내용
저출산·고령사회 기본법	□ 제1조(목적) • 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지
	□ 제2조(기본이념) • 국가의 지속적인 발전을 위한 인구 구성의 균형과 질적 향상을 실현하고, 국민이 건강하고 안정된 노후생활을 할 수 있도록 하는 것
	□ 제10조(경제적부담의 경감) • 국가 및 지방자치단체는 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 함
모자보건법	□ 제1조(목적) • 모성 및 영유아의 생명과 건강을 보호하고 건전한 자녀의 출산과 양육을 도모함으로써 국민보건 향상에 이바지함을 목적으로 함
	□ 제3조(국가와 지방자치단체의 책임) • 국가와 지방자치단체는 모성과 영유아의 건강을 유지·증진하기 위한 조사·연구와 그 밖에 필요한 조치를 하여야 함 • 국가와 지방자치단체는 모자보건사업에 관한 시책을 마련하고 모성과 영유아의 보호자에게 적극적으로 홍보하여 국민보건 향상에 이바지하도록 노력하여야 함
	□ 제11조(난임극복 지원사업) • 국가와 지방자치단체는 난임 등 생식건강 문제를 극복하기 위한 지원을 할 수 있음

자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 재작성

지방이양 대상 사업의 적정성 조사 결과, 난임부부 시술비 지원사업의 경우 중앙정부 사업에 보다 더 적합하다는 의견이 조사되었다. 동 사업은 2단계 지방이양 대상 사업 중 사회복지 분야내에서 가장 낮은 점수(중앙부처 5.07점, 광역지자체 2.94점)로 조사되었다.[68)][69)]

68) 1점에 가까울수록 국가사무에 적합, 10점에 가까울수록 지방사무에 적합한 것을 의미한다.

69) 일부 중앙부처 및 지자체에서는 난임부부 시술비 지원사업과 같은 복지사업은 매년 수요가 증대됨에 따라 한정된 보전금 규모 외에 자체재원을 추가 투입할 수 밖에 없는 실정이고, 자치단체별 재정여건에 따라 수혜도에 차이가 발생되고 있으므로 국민모두 인간다운 삶과 평등을 위해 국고보조사업으로서 시행되는 것이 적절하다는 의견이 제시된 바도 있다.

[2단계 지방이양 대상 사업의 적정성 조사 결과]

(단위: 점)

분야	세부사업명	중앙정부	광역지자체
사회복지	육아종합지원센터지원(복지부)	6.86	4.39
	공공형어린이집(복지부)	5.71	5.22
	지역자율형사회서비스투자(복지부)	5.36	3.89
	노인건강관리(복지부)	5.07	3.44
	암환자지원(복지부)	5.21	3.61
	양로시설운영지원(복지부)	5.36	3.56
	모자보건(난임부부 시술비 지원)(복지부)	**5.07**	**2.94**
	노숙인등복지지원(복지부)	5.71	3.39
	사회복무제도지원(복지부)	5.50	3.56
	지역산업맞춤형일자리창출지원(고용부)	6.71	6.22
	신중년사회공헌활동지원(고용부)	6.29	5.33
	지역공동체일자리(행안부)	6.36	4.72
	지역청소년활동정책진흥(여가부)	6.21	5.17
	사회복지 분야 평균	5.80	4.26
전체 평균		6.12	5.36

주: 1점에 가까울수록 국가사무에 적합, 10점에 가까울수록 지방사무에 적합

자료: 중앙부처 및 광역지자체 제출 자료를 바탕으로 재작성

이와 같이, 우리나라의 저출산 문제가 심각한 가운데 난임부부의 증가와 더불어 저출산 극복을 위한 수단 중 하나로서 난임부부 시술비 지원사업에 대한 수요는 증가추세에 있다.

그런데, 난임부부 시술비 지원사업이 지방으로 이양되면서 재정부담, 지자체의 선호도 등에 따라 지역(시도, 시군구)별로 지원혜택에 편차가 발생하고 있는데, 난임이라는 것은 지역의 문제가 아니라 국가의 문제임을 감안할 필요가 있다.

향후 정부는 국가적 과제인 저출산 대응을 위해 온 국민에게 균형있는 공공서비스가 지원될 수 있도록 국가차원에서 관리를 강화해나갈 필요가 있다.

라. 유기질비료 지원사업

(1) 현황

유기질비료 지원사업은 농림축산 부산물의 자원화·재활용을 촉진하고 토양환경을 보전하여, 지속가능한 농업 추진을 위해 농업경영체를 대상으로 유기질비료[70]를 지원하는 것이다.

동 사업은 농림축산식품부에서 농어촌구조개선특별회계를 재원으로 시행하고 있는 친환경농자재 지원사업에 포함된 내역사업이었다. 친환경농자재 지원사업은 유기질비료 외에 토양개량제, 유기농업자재, 교육·홍보, 비료품질관리시스템 등 5개 내역사업이 있었는데, 이 중 유기질비료 지원 사업만이 2022년에 지방으로 이양되었다.

사업내용을 살펴보면, 농업경영체를 대상으로 농산물 생산에 사용하는 유기질비료 구입비의 일부(평균 1,000원/20kg)를 지원하고 있다.

[유기질비료 지원사업 개요]

구분	주요 내용
목적	• 농림축산 부산물의 자원화·재활용을 촉진하고 유기물 공급으로 토양환경을 보전하여 지속가능한 농업 구현 • 환경친화적인 자연순환 농업의 정착 및 고품질 안전농산물 생산 유도
근거법령	• 「비료관리법」 제7조(비료의 공급) • 「농지법」 제21조(토양의 개량·보전) 등
사업내용	• 농산물 생산에 사용하는 유기질비료 구입비를 일부 지원 • 정액보조(지원단가: 평균 1,000원/20kg)
사업대상자	• 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 농업경영체(농업인, 농업법인)
지방이양	• 2022년부터 지방으로 이양

자료: 농림축산식품부 사업시행지침서 등을 바탕으로 재작성

70) 유기질비료는 농림축수산업을 영위하는 과정에서 나온 부산물(副産物) 등을 이용하여 제조한 비료로서 「비료관리법」 제4조에 따라 공정규격이 설정된 것을 말하며, 지원대상이 되는 유기질비료에는 혼합유박(油粕)·혼합유기질·유기복합비료 등 3종의 유기질비료와, 가축분퇴비·퇴비 등 2종의 부숙(腐熟)유기질비료가 있다. 유박(油粕)은 기름을 짜고 남은 깨의 찌꺼기를 말하며, 논밭의 밑거름으로 쓰인다.

(2) 분석의견

첫째, 화학비료 사용량이 증가 추세에 있고 우리나라의 양분수지는 OECD 국가에 비해 매우 높은 수준임에도 불구하고, 이러한 문제를 해소하고 토양환경 보전을 위한 유기질비료 지원사업의 지원량 및 지원비중은 계속 줄어들고 있는 상황이다.

동 사업은 2005년 화학비료 보조 중단이후 친환경농자재인 유기질비료를 지원하여 농림축산 부산물의 재활용 및 자원화를 촉진하고 토양환경 보전을 위해 시행된 것이다.

화학비료는 인조비료라고도 하며, 화학적 처리로 제조되는 비료로서 천연 유기질비료와 구별되는 개념이다.[71] 우리나라의 화학비료 사용 추이를 살펴보면, 총사용량의 경우 2011년 44만 7천톤에서 2021년 46만 1천톤으로 증가하였으며, ha당 사용량도 249kg에서 286kg으로 증가하였다.[72]

[우리나라의 화학비료 사용량]

(단위: 천톤, kg)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
총 사용량	447	472	459	453	439	450	442	446	432	431	461
ha당 사용량	249	267	262	258	261	268	270	268	262	266	286

주: 2022년 수치는 집계중임

자료: 농림축산식품부 자료를 바탕으로 재작성

그리고, 환경부하의 척도를 나타내는 지표로서 양분수지 지표가 사용되고 있는데, 이는 농경지에 투입되는 화학비료나 가축분뇨 등의 양분량(질소, 인산)에서 농작물 생산 등의 반출량을 제외하고 남은 양분량을 의미하며, 값이 높을수록 환경에 대한 부하가 큰 것을 의미한다.[73]

71) 농림축산식품부는 화학비료에 대해 식물생장에 필요한 질소, 인산, 칼리 성분을 주요 성분으로 보증하는 비료로서, 안정적인 수확 및 식량 안보 확보에 필수적인 자재라고 설명하고 있다.

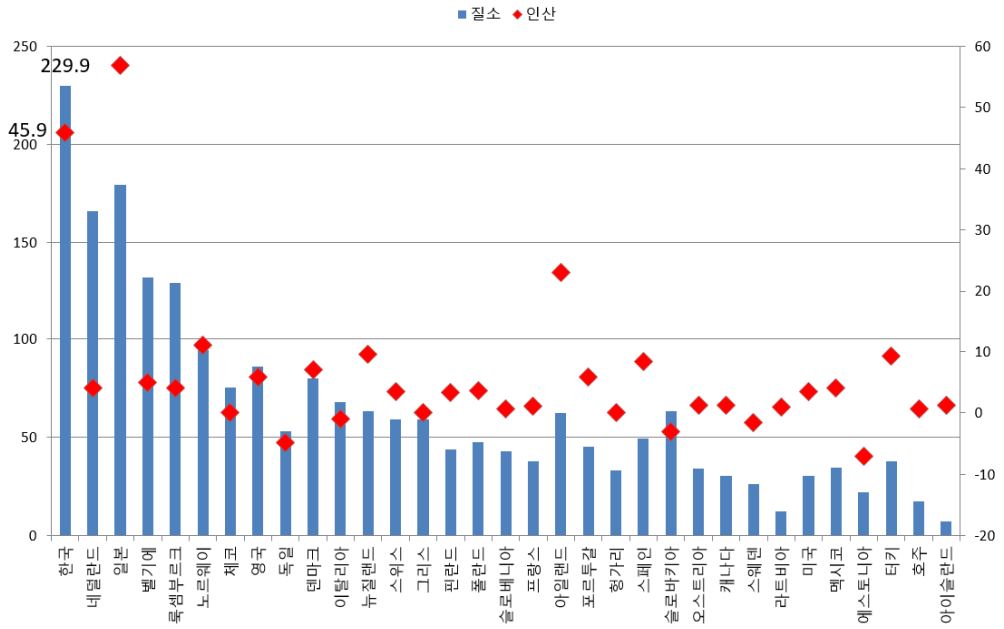
72) 2021년에 화학비료 사용량이 상대적으로 크게 증가된 사유에 대해, 농림축산식품부는 요소수 사태 등에 따른 가수요 발생으로 일시적으로 판매량이 급증하였다고 설명하고 있다.

73) 작물이 필요로 하는 양분(인산, 질소 등) 보다 많은 양을 주게되면 이용되지 못한 양분은 토양에 남아 하천으로 유실되거나 지하로 들어가 환경에 부담을 주는 요인으로 작용한다.

우리나라의 양분수지는 질소 229.9kg/ha, 인산 45.9kg/ha로서, OECD 국가 중 일본, 네덜란드와 더불어 최상위 수준인 것으로 나타났다.

[양분수지 OECD 비교]

(단위: kg/ha)



주: 우리나라의 경우 2020년도 기준이며, 다른 국가는 2015~2020년 기준임

자료: OECD 통계(https://data.oecd.org/agrland/nutrient-balance.htm)를 바탕으로 재작성

이와 같이, 우리나라의 화학비료 사용량이 증가추세에 있고 양분수지가 OECD 국가에 비해 매우 높은 상황이지만, 이러한 문제를 해소하고 토양환경 보전을 위한 유기질비료 지원사업의 지원량 및 지원비중은 계속 감소하고 있는 상황이다.

최근 10년간 유기질비료 지원량을 살펴보면, 2013년 308만톤에서 2022년 248만톤으로 감소하고 있다. 그리고 농가신청량은 같은 기간 중 381만톤에서 414만톤으로 증가하고 있지만 지원량은 계속 줄어들고 있어, 농가신청량 대비 지원비중은 80.9%에서 59.8%로 감소하고 있다.[74]

74) 농림축산식품부는 최근 10년간 일정수준을 유지하고 있으며, 본 사업은 매년 포기물량이 발생함에 따라 신청량의 100%를 지원하지 않아 농업인의 실제 필요량보다 많은 양을 신청하고 있다고 설명하고 있다. 그리고 2022년 지방이양 된 이후로 농가신청량 대비 지원비중도 유지되고 있다고 설명하고 있다.

[최근 10년간 유기질비료 연도별 신청공급 현황]

(단위: 천호, 천톤, 억원, %)

구분	신청농가수	농가신청량 (A)	지원예산 (국비)	실제지원량 (B)	신청량 대비 지원율(B/A)
2013	798	3,810	1,613	3,081	80.9
2014	754	3,715	1,603	2,617	70.4
2015	750	3,990	1,600	2,773	69.5
2016	751	4,054	1,600	2,886	71.2
2017	746	4,045	1,600	2,876	71.0
2018	744	4,206	1,490	2,752	65.4
2019	743	4,329	1,341	2,573	59.5
2020	737	4,388	1,341	2,597	59.2
2021	766	3,995	1,130	2,384	59.7
2022	787	4,144	1,130	2,478	59.8

주: 2022년 예산(보전금) 수치는 농림축산식품부 추정치임

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

동 사업을 중앙정부가 수행할 당시에도 농림축산식품부와 농업인 등은 유기질비료 지원량 부족에 대해 예산 확대를 지속 요구하였지만 예산은 2013년 1,613억원에서 2021년 1,130억원으로 계속 감소하였다.

2022년도에는 지원된 보전금 규모(1,130억원)만큼 예산이 투입되었을 것으로 농림축산식품부는 추정하고 있으나[75], 지방이양 이후 지자체장의 선호도 부족, 2026년 보전금 지원 중단 등으로 인해 계속해서 예산이 감소될 우려가 있다.

75) 농림축산식품부는 2022년 지방이양이 된 후에도 신청량 대비 지원율이 전년 대비 감소하지 않았다고 설명하고 있다.

둘째, 유기질비료 지원사업의 궁극적인 지원대상은 농지라고 볼 수 있으며, 농지는 공익적 자원이고 지역특성에 따른 선별재가 아니라는 점을 감안할 때 국가차원에서 지속적으로 면밀한 관리가 필요하다.

앞서 살펴본 바와 같이, 유기질비료 지원사업의 목적은 농림축산 부산물의 자원화·재활용을 촉진하고 토양환경을 보전하여 지속가능한 농업을 추진하기 위한 것이다. 1차적인 지원대상은 농업을 경영하고 있는 경영체(농업인, 농업법인 등)이지만, 궁극적인 지원대상은 농지라고 볼 수 있다.

유기질비료 지원 사업의 근거법령인 「농지법」 제3조에 따르면, 농지는 국민에게 식량을 공급하고 국토 환경을 보전(保全)하는 데에 필요한 기반이며 농업과 국민경제의 조화로운 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 하고 공공복리에 적합하게 관리되어야 한다고 규정하고 있다.

[유기질비료 지원사업의 근거법령]

구분	주요 내용
농지법	제3조(농지에 관한 기본 이념) ①농지는 국민에게 식량을 공급하고 국토 환경을 보전(保全)하는 데에 필요한 기반이며 농업과 국민경제의 조화로운 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 하고 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며, 농지에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다.
	제21조(토양의 개량보전) ①국가와 지방자치단체는 농업인이나 농업법인이 환경보전적인 농업경영을 지속적으로 할 수 있도록 토양의 개량·보전에 관한 사업을 시행하여야 하고 토양의 개량·보전에 관한 시험·연구·조사 등에 관한 시책을 마련하여야 한다. ②국가는 제1항의 목적을 달성하기 위하여 토양을 개량·보전하는 사업 등을 시행하는 지방자치단체, 농림축산식품부령으로 정하는 농업생산자단체, 농업인 또는 농업법인에 대하여 예산의 범위에서 필요한 자금의 일부를 지원할 수 있다.
비료관리법	제7조(비료의 공급) ① 농림축산식품부장관은 비료의 수급 조절 및 가격 안정과 친환경농업의 육성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는시·도지사 또는 농업협동조합중앙회)로 하여금 비료를 공급하게 할 수 있다.

자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 재작성

같은 법 제21조에서는 국가와 지방자치단체는 농업인이나 농업법인이 환경보전적인 농업경영을 지속적으로 할 수 있도록 토양의 개량·보전에 관한 사업을 시행하도록 규정하고 있다.

「비료관리법」 제7조에서는 비료의 수급 조절 및 가격안정과 친환경농업의 육성 등을 위해 비료를 공급할 수 있도록 규정하고 있다.

그리고 농지는 선별적 관리대상이 아니라, 국민에게 식량을 공급하고 국토 환경을 보전하는 데에 필요한 공익적 자원임을 감안할 필요가 있다.

이와 같은 사업성격 및 내용으로 인해 앞서 살펴본 지방이양 대상 사업의 적정성 조사에서도 유기질비료 지원사업의 경우 다른 농림해양수산 분야 사업에 비해 상대적으로 국가사무에 보다 적합하다는 의견이 제시된 바 있다.

[2단계 지방이양 대상 사업의 적정성 조사 결과]

(단위: 점)

분야	세부사업명	중앙정부	광역지자체
농림해양수산	농식품소비정책및건전한식생활확산(농식품부)	6.57	6.67
	농업·농촌 사회적가치확산지원(농식품부)	7.00	6.94
	친환경농자재(유기질비료 지원)사업(농식품부)	**5.36**	**6.06**
	산림서비스도우미(산림청)	6.07	6.72
	산림휴양녹색공간조성(산림청)	6.71	6.72
	지역농촌지도사업활성화(농진청)	5.50	6.17
	농림해양수산 분야 평균	6.20	6.55

주: 1점에 가까울수록 국가사무에 적합, 10점에 가까울수록 지방사무에 적합
자료: 중앙부처 및 광역지자체 제출 자료를 바탕으로 재작성

한편, 지방이양된 유기질비료 지원사업이 포함되었던 친환경농자재 지원사업에는 사업목적이나 내용이 유사한 내역사업이 있었음에도 불구하고, 유기질비료 지원사업만이 지방이양된 것에 대해서는 기준이 불분명한 측면이 있다.

토양개량제, 유기농업자재 등 다른 내역사업들도 모두 토양환경을 보전하고 환경친화적이고 안전한 농산물을 생산하는 것을 목적으로 하고 있다.

[친환경농자재 지원사업 중 지방이양 내역]

(단위: 백만원)

구분	주요 내용	2021 예산	지방 이양
유기질비료	농림축산부산물의 자원화·재활용화를 촉진하고 토양환경을 보전하여 지속가능한 농업 추진을 위해 농업경영체를 대상으로 유기질 비료 지원	113,000	○
토양개량제	산성토양 및 유효규산 함량이 낮은 농경지에 토양개량제를 공급하여 고품질 농산물 생산기반 및 지속가능한 친환경농업을 실현하기 위해 농업경영체를 대상으로 토양개량제 지원	47,465	존치
유기농업자재	화학자재를 절감, 대체할 수 있는 환경 친화적이고 안전한 농산물을 생산하기 위해 농업경영체 및 유기·무농약인증 농가를 대상으로 유기농업자재 지원	3,105	존치
교육·홍보	친환경비료 제도 교육, 우수사례 발굴, 언론홍보 및 다양한 교육·홍보를 통한 친환경농업의 활성화를 위한 교육·홍보 비용 지원	200	존치
비료품질관리시스템	비료의 원료사용, 생산판매 및 품질검사까지 관리하는 비료품질 관리시스템 유지보수 비용 지원	110	존치

자료: 농림축산식품부 사업설명자료를 바탕으로 재작성

앞서 살펴본 바와 같이, 화학비료 사용량이 증가 추세에 있고 우리나라의 양분수지는 OECD 국가에 비해 매우 높은 수준임에도 불구하고, 이러한 문제를 해소하고 토양환경 보전을 위한 유기질비료 지원사업의 지원량 및 지원비중은 계속 줄어들고 있는 상황이다. 지방이양 이후 지자체장의 선호도 부족, 2026년 보전금 지원 중단 등으로 인해 계속해서 예산 및 실적이 감소될 우려가 있다.

그리고 유기질비료 지원사업의 궁극적인 지원대상은 농지라고 볼 수 있으며, 농지는 공익적 자원이고 지역특성에 따른 선별재가 아니라는 점을 감안할 때 국가차원에서 지속적으로 면밀한 관리가 필요할 것으로 보인다.

향후 정부는 유기질비료 지원사업의 예산규모 및 성과 추세를 면밀하게 모니터링하여, 지방이양 이후 예산·성과가 현저하게 저하되었을 경우 중앙·지방 협력을 강화하는 방안 등을 검토할 필요가 있다.

마. 임도시설 사업

(1) 현황

임도시설 사업은 산림경영관리 필수 기반시설(SOC)인 임도를 설치하여 임업 생산성을 향상시키고, 기존 임도의 구조개량 및 유지관리로 재해예방과 임도의 활용성을 증대하기 위한 것이다.

임도(Forest Road, 林道)는 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」[76]에 따라 산림의 경영 및 관리, 공익적 기능 강화를 위해 설치된 도로를 말하며, 임도시설 사업에는 간선임도, 작업임도, 구조개량, 유지보수가 있다.

[임도시설 사업의 목적 및 종류]

구분		주요 내용
목적		• 산림경영관리 필수 기반시설인 임도를 설치하여 임업 생산성 향상 • 기존 임도의 구조개량 및 유지관리로 재해예방과 임도의 활용성 증대
종류	간선 임도	• 산림경영관리 및 보호상 중추적인 역할을 하는 임도로서 도로와 도로를 연결 또는 마을과 마을을 연결 • 대상지: 산림경영 기반시설 확충이 필요한 지역
	작업 임도	• 일정 구역의 산림사업 실행을 위하여 도로 또는 간선임도와 연결하여 저규격(노폭 3.0m 이하)으로 시설하는 임도 • 대상지역: 경제림 육성단지, 조림성 공지 등 산림사업이 집중되는 지역과 기계화 작업이 시급한 지역
	구조 개량	• 재해예방 및 활용성 제고를 위해 기 설치된 임도 중 피해발생·경관저해가 우려되는 구간에 필요한 공종을 보강하여 임도의 구조를 개량하는 것을 말함
	유지 보수	• 기 설치된 임도에 대하여 지속적·체계적인 유지보수와 관리로 상시 활용도를 강화하기 위한 것

자료: 산림청 자료를 바탕으로 재작성

---

76) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」

제1조(목적)

이 법은 산림자원의 조성과 관리를 통하여 산림의 다양한 기능을 발휘하게 하고 산림의 지속가능한 보전(保全)과 이용을 도모함으로써 국토의 보전, 국가경제의 발전 및 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

제9조(산림관리기반시설의 설치 등)

① 산림청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 산림의 생산기반 확립과 공익적 기능 증진을 위하여 필요하다고 인정하면 산림소유자의 동의를 받아 임도와 산림관리기반시설을 설치할 수 있다.

간선임도는 산림경영관리 및 보호상 중추적인 역할을 하는 임도로서 도로와 도로 또는 마을과 마을을 연결하는 것을 말하며, 대상지는 산림경영 기반시설 확충이 필요한 지역이다. 작업임도는 일정 구역의 산림사업 실행을 위하여 도로 또는 간선임도와 연결하여 저규격(노폭 3.0m 이하)으로 시설하는 임도를 말한다.

구조개량은 재해예방 및 활용성 제고를 위해 기 설치된 임도 중 피해발생·경관저해가 우려되는 구간에 필요한 공종을 보강하여 임도의 구조를 개량하는 것을 말한다. 유지보수는 기 설치된 임도에 대하여 지속적·체계적인 유지보수와 관리로 상시 활용도를 강화하기 위한 것을 말한다.

임도시설 사업은 그 대상지에 따라 국유림과 민유림으로 구분할 수 있으며, 금번에 지방이양된 사업은 민유림을 대상으로 한 작업임도, 구조개량, 유지보수이다.

[임도시설 사업의 재원별 추진현황(2023년)]

구분	임도시설 사업			
국유림	간선임도 (균특 지원)	작업임도 (균특 지원)	구조개량 (균특 지원)	유지보수 (균특 지원)
민유림	간선임도 (균특 자율)	작업임도 (지방이양)	구조개량 (지방이양)	유지보수 (지방이양)

주: 괄호 안은 재원명이며, 음영처리된 부분은 지방이양된 것임
자료: 산림청 자료를 바탕으로 재작성

(2) 분석의견

첫째, 우리나라의 임도 밀도는 주요 임업 선진국에 비해 매우 낮고 그중에서도 우리나라 산림의 약 2/3를 차지하고 있는 민유림의 임도 밀도가 상대적으로 낮은 상황에서, 지방이양된 민유림 대상 사업 예산과 사업실적이 감소하고 있다.

임도 밀도는 임산업의 진흥 기능, 공익적 기능 등 임도망의 충족도를 나타내는 양적 지표이다. 우리나라의 임도 밀도는 2021년 기준 3.8m/ha로서, 산림면적 및 산림비율이 유사한 임업선진국인 독일(46m/ha), 오스트리아(45m/ha), 일본(15m/ha)에 비해 매우 낮은 상황이다. 소유형태별로 살펴봤을 때, 국·공유림 4.7m/ha에 비해, 민유림은 3.5m/ha로서 상대적으로 낮은 실정이다.

[임도 밀도 비교]

구분	독일	오스트리아	일본	한국
산림면적(천ha)	11,419	3,899	24,935	6,298
산림비율(%)	32.7	47.2	68.4	64.5
임도밀도(m/ha)	46	45	15	3.8

구분	국·공유림	민유림	합계
산림면적(천ha)	2,136	4,162	6,298
(%)	(33.9)	(66.1)	(100.0)
임도밀도(m/ha)	4.7	3.5	3.8

주: 1. 우리나라의 임도 밀도는 2021년 기준임
2. 괄호 안은 합계에서 차지하는 비중임

자료: 산림청의 「산림 임업 통계 연보」와 「산림과 임업 동향에 관한 연차보고서」 등을 바탕으로 재작성

한편, 임도 관련 상위 종합계획인 「제4차 전국임도 기본계획(2011~2020)」에서는 민유림의 경우 2020년까지 총연장 23,091km를 목표로 하였는데 실적은 15,789km로서 달성도는 68.4%에 불과하였고, 국유림의 달성도(87.8%)에 비해 상대적으로 낮은 상황이다.

임도밀도의 경우에도 민유림 대상으로 2020년까지 4.7m/ha를 목표로 하였는데 실적은 3.4m/ha로서 달성도는 72.4%였고, 국유림의 달성도(76.7%)에 비해 상대적으로 낮은 상황이다.

「제5차 전국임도 기본계획」에서는 그동안 일부에서 제기되어 왔던 환경훼손 문제, 적정성 등을 종합적으로 고려하여 임도 밀도 목표를 2030년 6.8m/ha로 조정한 바 있다.

[제4차 전국임도 기본계획 목표 대비 실적]

구분	2020 목표		2020실적		달성도(%)	
	국유림	민유림	국유림	민유림	국유림	민유림
임도 설치(km)	8,450	23,091	7,421	15,789	87.8	68.4
임도밀도(m/ha)	6.0	4.7	4.6	3.4	76.7	72.4

자료: 산림청의 「산림 임업 통계 연보」와 「산림과 임업 동향에 관한 연차보고서」 등을 바탕으로 재작성

이와 같이, 우리나라 산림면적의 약 2/3를 차지하고 있는 민유림은 임도 등 기반시설이 미비하고 소유 규모의 영세성[77], 임업경영의 장기성 등으로 인해 개별 산주 단위에서 산림경영으로 수익을 창출하기에는 한계가 발생하고 있다.

한편, 지방이양 전후 임도시설 사업의 예산과 실적 추이를 살펴보면, 중앙정부에서 시행하고 있는 국유림 및 민유림(간선임도)에 비해, 지방이양된 사업의 예산과 실적이 감소하고 있는 것으로 나타났다.

민유림 작업임도의 경우, 예산은 지방이양 전인 2019년 148억원에서 2022년 81억원으로 66억원(△44.9%) 감소하였으며, 실적도 같은 기간 중 157km에서 86km로 71km(△45.2%) 감소하였다. 이와 같은 경향은 구조개량 및 유지보수 사업에서 동일하게 나타나고 있다.

반면, 중앙정부에서 시행하고 있는 국유림 및 민유림(간선임도)의 예산은 같은 기간 중 각각 855억원(114.4%), 176억원(32.9%) 증가하였다.

전체 민유림 예산은 같은 기간 중 878억원에서 925억원으로 47억원(5.3%) 증가하였는데, 이는 중앙부처에서 관리하고 있는 간선임도 예산 증가에 기인한 것이다. 그리고, 국유림과 민유림 예산의 중장기 추이를 살펴보면, 2016년도에는 국유림(550억원)에 비해 민유림(870억원)의 예산규모가 컸으나 지방이양된 2020년을 기점으로 역전되어 2022년의 경우 국유림(1,602억원)의 예산규모가 민유림(925억원)에 비해 커진 상황이다.

77) 3ha이하가 전체의 86%이다.

[지방이양 전후 임도시설 사업 예산과 실적 추이]

(단위: 백만원, km)

구분			2016	2017	2018	2019 (A)	2020	2021	2022 (B)	증감	
										B-A	%
국유림 임도 예산			55,000	74,642	71,501	74,710	105,612	109,283	160,164	85,454	114.4
민유림 임도 예산			86,985	83,232	84,304	87,836	96,626	94,806	92,528	4,692	5.3
민유림	간선 임도	예산	49,411	47,638	50,125	53,618	69,542	67,263	71,243	17,625	32.9
		물량	321	308	322	343	446	431	458	115	33.5
	작업 임도	**예산**	**16,018**	**15,532**	**14,978**	**14,788**	**10,843**	**12,605**	**8,149**	**△6,639**	**△44.9**
		물량	**169**	**165**	**159**	**157**	**114**	**132**	**86**	**△71**	**△45.2**
	구조 개량	**예산**	**12,306**	**10,951**	**10,973**	**14,038**	**13,233**	**12,236**	**9,134**	**△4,904**	**△34.9**
		물량	**260**	**224**	**231**	**234**	**281**	**260**	**192**	**△42**	**△17.9**
	유지 보수	**예산**	**9,160**	**9,111**	**8,227**	**5,392**	**3,008**	**2,702**	**4,002**	**△1,390**	**△25.8**
		물량	**1,828**	**1,751**	**1,661**	**2,029**	**796**	**807**	**1,059**	**△970**	**△47.8**
	지방이양예산		**37,574**	**35,594**	**34,178**	**34,218**	**27,084**	**27,543**	**21,285**	**△12,933**	**△37.8**

주: 1. 굵은 글씨는 지방이양된 내역임

2. 민유림 임도 예산=간선임도+작업임도+구조개량+유지보수

3. 지방이양예산=작업임도+구조개량+유지보수

4. 2023년 예산은 2023년 상반기 집계 예정임

자료: 산림청 제출 자료를 바탕으로 재작성

지방이양 이후 임도시설 사업 예산과 실적이 감소한 사유를 산림청 조사내용[78]을 통해 살펴보면, 공통적으로 지방재정 부담, 낮은 지자체장 선호도, 산림경영 필요성에 대한 낮은 인식 등으로 인한 것으로 나타났다.

이와 같이, 우리나라의 임도 밀도는 주요 임업 선진국에 비해 매우 낮고 그중에서도 우리나라 산림의 약 2/3를 차지하고 있는 민유림의 임도 밀도가 상대적으로 낮은 상황에서, 지방이양된 민유림 대상 사업 예산과 사업실적이 감소하고 있는 것은 문제이며 국가차원에서 관리강화가 필요할 것으로 보인다.

한편, 앞서 살펴본 바와 같이, 지방이양 대상 사업의 적정성 조사에서도 임도시설 사업의 경우 중앙부처 및 광역지자체 모두 국가사무에 보다 더 적합하다는 의견이 조사되었다.

78) 산림청에서 임도시설 사업의 지방이양 직후인 2021년에 지방이양의 적정성에 대해 시도 사업 담당자 등을 대상으로 조사한 것이다.

[임도시설 사업 지방이양에 대한 시도별 조사내용]

구분	주요 내용
대구	• 임도시설은 산불 및 산림병해충 등 산림재해에 대응하기 위한 필수시설로서, 현 수준의 낮은 지방재정 자립도로는 지방이양 시 국가수준의 체계적인 임도망 구축을 유지하기 어려울 것으로 예상
인천	• 임도는 국공유지 관리는 물론 주변 사유지의 개발을 억제하면서 산림자원의 육성을 도모하는 거점시설로서의 역할이 증대되고 있음 • 현재 지방이양된 구조개량과 작업임도만 보더라도 기초 자치단체에서는 재정부담이 높은 작업임도의 신규 개설 보다는 기존 개설임도의 구조개량과 유지보수에 치중하는 경향이 있음
광주	• 임도시설 지방이양에 따른 지방재정 부담 등의 문제로 지방이양 사업이 정상적으로 추진되지 않을 수 있음
대전	• 임도시설은 산림자원의 보호와 유지관리를 위한 산림기반시설로서 지방이양으로 지자체 여건에 따라 예산 편성에서 배제될 가능성이 높아 지역간 불균형이 예상됨 • 임도시설의 확장과 유지관리를 위해 국가차원에서 종합적인 관리가 필요하며 지방비 편성을 위한 국비 지원이 필수
울산	• 지방이양 시 지자체장의 주요 관심사항이나, 시민 선호도에 따라 사업방향이 결정될 가능성이 높으므로 임도 사업의 경우는 그 기능이 유지되기 어려울 것으로 보임
세종	• 임도시설은 연계 조성을 통하여 역할이 발휘될 수 있는 사업으로 지방이양 시 지자체는 재정부담 등으로 연계 조성이 어려울 수 있어, 종합적인 계획과 원활한 사업 추진을 위해 국가에서 관리하고 지원하는 것이 바람직함
경기	• 지방이양 시 지자체의 안정적인 예산 확보 및 지속적인 사업량 확보가 불확실하여 연간 임도 목표량을 달성하기 어려울 것으로 예상
충남	• 지방자치단체는 민유림을 대상으로 산림사업을 추진하고 있어 경영여건이 영악한 실적으로, 이양 이후 사업규모 축소, 산림경영 필요성에 대한 인식도 저하 등으로 인해 임도 사업이 질적, 양적으로 위축될 소지가 있음

자료: 산림청 조사 자료를 바탕으로 재작성

[1단계 지방이양 대상 사업의 적정성 조사결과]

(단위: 점)

분야	세부사업명(부처명)	중앙부처	광역지자체
농림 해양 수산	농업기반정비(농식품부)	6.00	5.56
	농촌자원 복합산업화 지원(농식품부)	5.57	6.72
	지역전략식품산업육성(농식품부)	6.86	7.06
	반려동물산업육성(농식품부)	6.71	6.67
	일반농산어촌개발(농식품부)	5.93	6.83
	어업기반정비(해수부)	5.64	5.50
	어촌자원복합산업화 지원(해수부)	5.79	6.17
	수산물가공산업 육성(해수부)	5.93	6.33
	수산물안전검사체계 구축(해수부)	4.79	5.94
	낚시산업 선진화(해수부)	6.71	7.17
	친환경양식어업육성(해수부)	5.64	5.56
	산림경영자원육성(산림청)	5.71	6.28
	산림휴양녹색공간조성(산림청)	6.43	7.17
	임도시설(산림청)	**5.57**	**5.28**
	지역농촌지도사업활성화지원(농진청)	6.21	6.78
	농림해양수산 분야 평균	5.97	6.33
전체 평균		6.13	6.19

주: 1점에 가까울수록 국가사무에 적합, 10점에 가까울수록 지방사무에 적합

자료: 중앙부처 및 광역지자체 제출 자료를 바탕으로 재작성

둘째, 임도는 단순히 양적으로 규모를 확대하는 것 외에, 임도간 연결성을 통한 체계적인 임도망 구축 및 관리가 중요한데, 지방이양 이후 신설 임도가 분절적으로 분포 설치되고 있다.

임도는 산림을 경영·관리하는데 있어 사람의 동맥과 같은 역할을 하게 되므로 단순히 양적으로 규모를 확대하는 것 외에, 임도간 연결성을 통한 체계적인 임도망 구축 및 관리가 중요하다.[79]

[임도시설 모식도]

자료: 산림청

[임도시설의 연결성 강화 관련 주요 내용]

구분	주요 내용
임도의 연결성 강화	□ 임도 신설시 연계성을 우선하고 임도 가용임지를 확대 • 국·공·사유림 임도 협의체를 구성, 임도망 연계를 위해 연결가능 노선조사 • 임도망 예정노선을 고려하여 적극적인 사유지 토지매입 및 교환 □ 국·공·사유림에 연결되어 있는 주요 임도는 국가관리임도로 지정하여 국가에서 체계적으로 관리 • 경제림육성단지로 지정한 구역 내 30km 이상 연결된 임도 • 2개 이상 특별시·광역시·도 또는 3개 이상 시군구에 걸쳐있으며, 국유임도와 연결된 민유림 임도

자료: 산림청, 「제5차 전국임도기본계획(2021~2030)」, 2020.12.

79) 산림청, 「제5차 전국임도기본계획(2021~2030)」, 2020.12.

임도 관련 종합계획인 「제5차 전국임도 기본계획(2021~2030)」(2020.12)에서는 임도의 연결성 강화를 위해 ①임도 신설시 연계성을 우선하고 임도 가용임지를 확대, ② 국·공·사유림에 연결되어 있는 주요 임도는 국가관리임도[80]로 지정하여 국가에서 체계적으로 관리 등을 주요 추진과제로 설정한 바 있다.

그런데, 지방이양된 2020년 이후 신설 임도 분포 내역을 임도망도[81]를 통해 살펴보면, 기존 임도 및 도로 등과 분절적으로 설치되고 있는 것으로 보인다. 지방이양 이전(2015~2019년) 임도 분포를 초록색으로 표시하고, 2020년 신설 임도를 빨간색, 2021년 신설 임도를 주황색으로 표시하여 연계 현황을 살펴보았을 때, 2020년 이후 기존 임도와의 연계성이 떨어지고 분절적으로 분포되고 있다.

산림청은 이에 대해 지자체에서 임의적으로 임도 입지를 선정하기 때문으로 설명하고 있다.

한편, 임도시설의 연결성 강화 관련 지자체 조사 내용에서도, 임도시설은 연계 조성을 통하여 역할이 발휘될 수 있는 사업으로 지방이양 시 지자체는 재정부담 등으로 연계 조성이 어려울 수 있어, 종합적인 계획과 원활한 사업 추진을 위해 국가에서 관리하고 지원하는 것이 바람직하고, 국-민유림 간 이동-연계 단절로 낙후된 농산촌의 경우 과소화를 초래할 수도 있다는 의견이 제시된 바 있다.

[임도시설의 연결성 강화 관련 지자체 조사 내용]

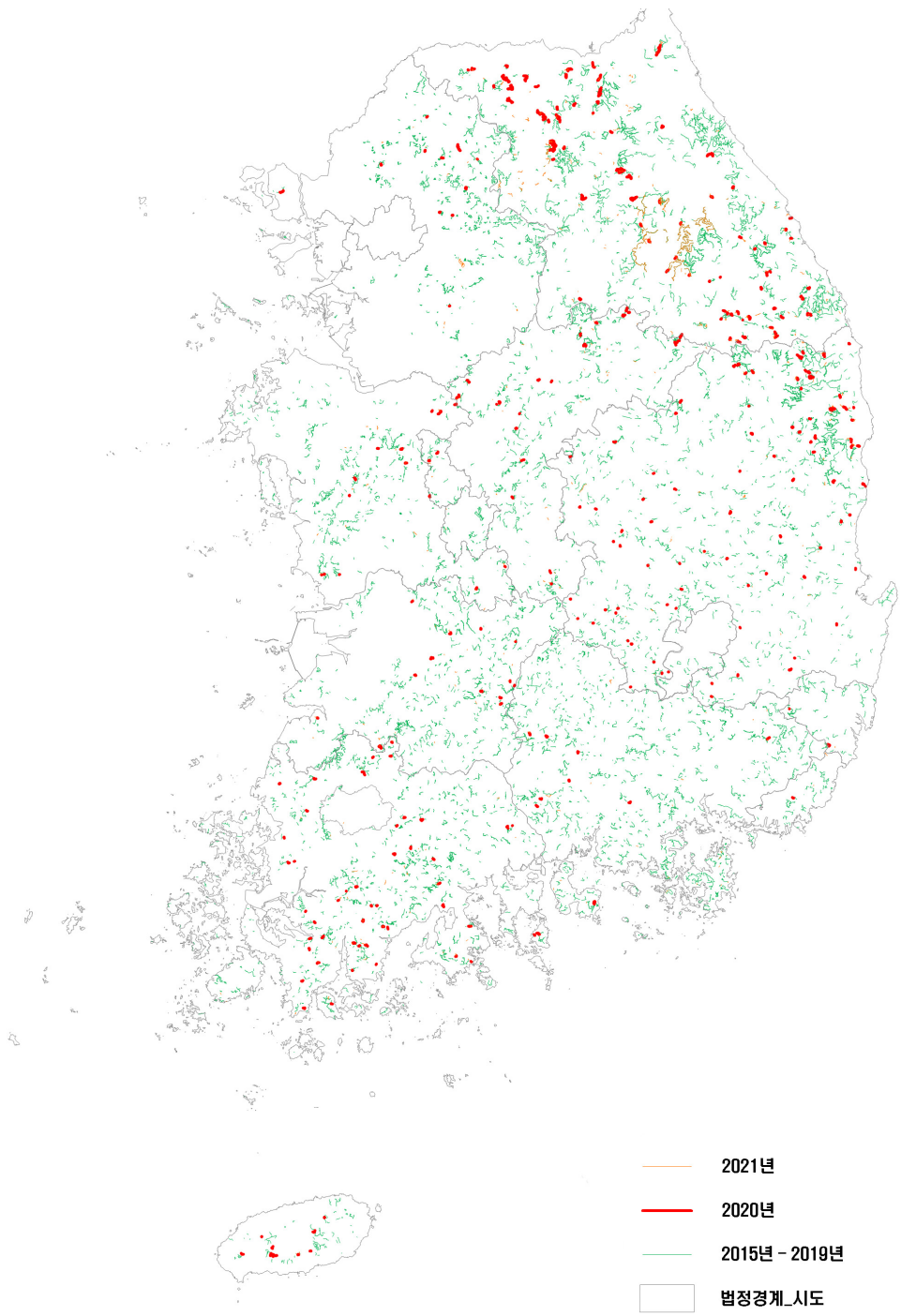
구분	주요 내용
세종	• 임도시설은 연계 조성을 통하여 역할이 발휘될 수 있는 사업으로 지방이양 시 지자체는 재정부담 등으로 연계 조성이 어려울 수 있어, 종합적인 계획과 원활한 사업 추진을 위해 국가에서 관리하고 지원하는 것이 바람직함
경북	• 국-민유림 간 이동-연계 단절로 낙후된 농산촌 과소화 초래

자료: 산림청 자료를 바탕으로 재작성

80) 국가관리임도제도는 소유 또는 소관 지자체의 여건에 따라 분절되었던 임도의 연결성을 증진시키고 산림경영, 재해예방 기능에 필요한 임도는 국도와 같이 국가가 SOC 기반으로 관리하는 것을 의미한다. 산림청에서는 현재 개념과 지원근거에 대한 제도적 근거를 마련 중에 있다.

81) 임도망도(林道網圖)는 산림에 대한 현황정보 제공을 통하여 산림자원의 관리 및 이용을 촉진시키기 위해 지리정보시스템(GIS)을 통해 임도의 설치, 거리, 폭 등의 현황을 지도상으로 나타낸 것이다.

[최근 임도시설 입지 현황]



자료: 산림청

앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 임도 밀도는 주요 임업 선진국에 비해 매우 낮고 그중에서도 우리나라 산림의 약 2/3를 차지하고 있는 민유림의 임도 밀도가 상대적으로 낮은 상황에서, 지방이양된 민유림 대상 사업 예산과 사업실적이 감소하고 있다.

그리고 산림청 자체조사[82] 및 국회예산정책처의 조사에서도 임도 시설사업의 경우 국가사무에 상대적으로 더 적합하다는 의견이 조사된 바 있다.

또한, 임도는 단순히 양적으로 규모를 확대하는 것 외에, 임도간 연결성을 통한 체계적인 임도망 구축 및 관리가 중요한데, 지방이양 이후 신설 임도가 분절적으로 분포·설치되고 있는 문제가 있다.

따라서 정부는 향후 임도 시설사업의 예산규모 및 성과추세, 연결성 추세 등을 면밀하게 모니터링하여, 지방이양 이후 예산·성과·연결성 등이 현저하게 저하되었을 경우 중앙·지방 협력을 강화하거나 기능을 재배분하는 것을 검토할 필요가 있다.

82) 산림청에서 임도시설 사업의 지방이양 직후인 2021년에 지방이양의 적정성에 대해 시도 사업 담당자 등을 대상으로 조사한 것이다.

Ⅳ 시사점

정부는 「재정분권 추진방안(2018)」을 수립하고 지역의 자율성·책임성 강화 및 국가균형발전을 목표로 하는 재정분권 정책 및 지방이양 사업을 시행하고 있다. 지방소비세율 확대 등 재정분권 정책이 2019년도부터 시작되었고, 지방세 확충과 연계하여 5.8조원 규모의 재정사업이 2020년부터 지방으로 이양되어 현재 3~4년이 경과되었다.

본 보고서에는 재정분권 정책 및 지방이양 사업을 통해 지역의 자율성과 책임성 강화, 재정격차 완화 등 당초 목표로 한 성과를 달성하였는지, 지방사무에 적합한 사업들이 이양되어 제대로 운영되고 있는지에 대해 분석하여 향후 발전을 위한 개선방안을 도출하고자 하였다.

1. 재정의 자율성

재정분권이란 중앙정부가 가지고 있는 조세 및 지출에 관한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 자치단체에 이양하는 것을 의미한다.

재정분권이 작동하기 위해서는 재정 자율성과 재정 책임성의 2가지 원리를 필요로 하는데, 재정 자율성이란, 기본적으로 행정의 운영에 필요한 수입을 자신의 능력으로 확보하고, 확보된 수입을 자기 판단과 결정에 의해 지역주민이 필요로 하는 공공서비스를 최적으로 공급하는 것을 의미한다.

재정 자율성은 지방자치단체가 자율적으로 부과·징수하여 필요한 재원을 스스로 마련하는 세입 측면과, 지방자치단체가 자율적으로 지출할 수 있는 재원을 확대하는 세출 측면으로 구분할 수 있다.

재정분권 정책 시행 이후, 재정 자율성 증진 여부를 판단하기 위해, 지방세 등 지방재정 확충 실적, 재정자립도 추이, 지방이양 사업 예산 추이, 중앙정부·지자체 대상 인식도 조사분석 등을 시행하였다.

먼저, 지방세 등 지방재정 확충 성과를 보면, 지방세 수입은 지방소비세를 중심으로 계속 증가하고 있으나 시군세 보다는 시도세 위주로 증가하였다.

두 번째로, 재정자립도 추이를 살펴보면, 재정분권의 목표는 지방자치단체의 재정

격차 완화 및 균형발전에 있는데, 지방자치단체의 재정자립도는 낮아지고 있고 자치단체 간 격차도 일부 확대되고 있는 것으로 나타났다.

세 번째로, 지방이양 사업의 예산 추이를 살펴보면, 정부가 지방이양 사업의 안정적인 수행을 위해 지역상생발전기금으로 보전금을 2026년까지 지원하기로 함에 따라 매년 지자체에서는 보전금 규모를 준수하여 예산을 편성하고 있는 것으로 보인다.[83]

네 번째로, 지역의 자율성·책임성 증진 여부에 대한 중앙정부 및 광역지자체 조사 결과 긍정적인 측면에서는 예산편성 및 집행시 자율성의 증대, 지자체장 및 지방의회의 관심도가 향상 등이 다른 항목에 비해 높게 조사되었으며, 부정적인 측면에서는 단체장의 의지에 따른 예산 편성 집중 문제가 높게 조사되었다.

2. 재정의 책임성

재정 책임성(fiscal accountability)은 국민(주민)으로부터 세금을 징수해서 사용하는데 대한 정치·정책·예산회계적 책무를 의미한다.

재정분권의 기본원칙인 지역의 책임성 강화를 위해서는 효율적인 집행이 필요한데, 지방이양사업의 실질적인 사업시행주체인 기초자치단체(시군구)의 집행률은 최근 2년간 58~59%로서 낮은 수준이다.

지방이양 1단계 사업의 지방이양 전(2019회계연도) 집행률이 70.5%이고, 지자체 재정부담 완화를 위해 2026년까지 지역상생발전기금을 통해 보전금을 지원하고 있는 점을 감안하면, 지방이양 이후 지역의 책임성은 충분히 확보되지 못한 실정이다.

향후, 지자체는 지역의 책임성 측면에서 집행관리를 철저히 해야 하고, 행정안전부는 전환사업 평가시 재정분권의 취지를 훼손하지 않는 범위 내에서 집행 부진에 대한 기준을 강화하는 등 관리를 철저할 필요가 있다.

---

83) 사업별 예산의 경우, 지방이양 이후 정부의 사업별 예산 미취합, 지자체 정보입력 오류 발생, 중앙부처의 담당자 부재 등으로 인해 일부 사업을 제외하고는 예산 추이를 파악하기 곤란한 실정이다. 다만, 행정안전부에서도 이러한 문제점을 인식하고, 2023년 평가부터는 사업입력시 전환사업 속성 및 단계정보와 더불어, 지방이양 전 국가단위 내역사업명을 기입하도록 하고 있어, 향후 사업별 예산이 파악될 전망이다.

3. 지방이양 대상 사업의 적정성

지방이양 대상 사업의 선정과정에서 명확한 기준이 마련되지 않은 채 기획재정부 등을 중심으로 하향식(top-down)으로 선정·이양되었는데, 재정분권의 기본방향은 "국가의 일은 국가에서, 지방의 일은 지방에서 추진한다"는 것이었고, 재정분권을 통해 이양된 사업들이 지방사무에 적합한 사업들로 구성되어 시행되고 있는지에 대해서도 점검이 필요한 상황이다.

지방이양 대상 사업의 적정성에 대한 중앙정부 및 광역지자체 조사 결과 전반적으로는 사업들이 지방사무로서 적합하다고 답하였으나, 환경·사회복지·국토 및 지역개발·농림해양수산 분야 중 일부 사업에 대해서는 중앙부처의 업무에 상대적으로 조금 더 적합하다고 조사되었다.

이 중 분야별로 5개 사업(군)에 대한 심층분석 사례를 정리하였다.

먼저, 지방하천 관련 사업(지방하천정비, 소하천정비, 생태하천복원)의 경우 기본적으로 재해발생을 예방·억제하는 데 목적을 두고 있는데, 지방하천의 정비율은 국가하천에 비해 상대적으로 낮고 하천 재해발생은 대부분 지방하천에서 발생하고 있다. 중앙정부 소관시에도 지방비 확보 곤란 및 지자체의 관심 저하 등으로 인해 지방하천 관련 사업의 예산 및 실적이 계속 감소하였던 가운데, 2020년 지방이양 이후에는 각 부처의 담당이 부재한 관계 등으로 인해 예산 및 실적을 파악하기 곤란한 상황으로 지방하천 관련 사업의 예산 및 실적 모니터링이 필요하다.

두 번째로, 상수도시설 확충 및 관리사업은 지방상수도가 보급되지 않은 농어촌지역 등의 상수도 시설을 확충하기 위한 것인데, 전반적으로 농어촌 상수도 보급률이 도시지역 등에 비해 상대적으로 낮은 가운데, 지방 이양 이후 상수도 보급 증가률이 저하되고 있어 국민 형평성 있는 공공재 보급이라고 하는 사업목적 달성이 우려된다. 그리고, 농어촌지역의 경우 수도요금이 도시지역에 비해 상대적으로 높지만 요금 현실화율이 낮고 지방이양 이후 이러한 격차는 더욱 커지고 있어, 수도사업의 재정악화 및 수도사업자의 재정 투자여력 감소로 이어질 가능성이 있다.

세 번째로, 우리나라의 저출산 문제가 심각한 가운데 난임부부의 증가와 더불어 저출산 극복을 위한 수단 중 하나로서 난임시술비 지원사업에 대한 수요는 증가추세에 있으며, 사업효과로 볼 수 있는 난임부부의 출산건수도 증가하고 있다. 그런데, 난임시술비 사업이 지방으로 이양되면서 재정부담, 지자체의 선호도 등에 따라 지역(시도, 시군

구)별로 지원혜택에 편차가 발생하고 있는데, 난임이라는 것은 지역의 문제가 아니라 국가의 문제임을 감안할 필요가 있다.

네 번째로, 유기질비료 지원사업의 경우, 화학비료 사용량이 증가 추세에 있고 우리나라의 양분수지는 OECD 국가에 비해 매우 높은 수준임에도 불구하고, 이러한 문제를 해소하고 토양환경 보전을 위한 유기질비료 지원사업의 지원량 및 지원비중은 계속 줄어들고 있는 상황이다. 유기질비료 지원사업의 궁극적인 지원대상은 농지라고 볼 수 있으며, 농지는 공익적 자원이고 지역특성에 따른 선별재가 아니라는 점을 감안할 때 국가차원에서 지속적으로 면밀한 관리가 필요하다.

다섯 번째로, 임도시설 사업의 경우, 우리나라의 임도 밀도는 주요 임업 선진국에 비해 매우 낮고 그중에서도 우리나라 산림의 약 2/3를 차지하고 있는 민유림의 임도 밀도가 상대적으로 낮은 상황에서, 지방이양된 민유림 대상 사업 예산과 사업실적이 감소하고 있다. 임도는 단순히 양적으로 규모를 확대하는 것 외에, 임도간 연결성을 통한 체계적인 임도망 구축 및 관리가 중요한데, 지방이양 이후 신설 임도가 분절적으로 분포 설치되고 있다.

재정분권을 추구하는 목적은 재정분권을 실시한 결과 향상된 지방의 재정 자율성과 책임성을 통해 행정서비스가 국민에게 보다 더 효율적으로 공급되어 국민복지가 제고되는 데에 있다고 볼 수 있다.

향후 정부는 이들 사업의 예산규모 및 성과 추세를 면밀하게 모니터링하여, 지방이양 이후 예산·성과가 현저하게 저하되거나 국민 형평성 차원에서 문제가 발생할 경우 중앙·지방 협력을 강화하거나 기능을 재배분하는 것을 검토할 필요가 있다.

4. 성과관리체계의 적정성

정부는 지방이양 사업의 안정적인 정착을 위해 2026년까지 지역상생발전기금을 통해 지자체에 보전금을 지원하고 있고, 새 정부에서도 지방시대를 앞당기기 위한 「중앙권한 지방이양 추진계획(2023)」을 발표하는 등 지방이양 정책은 지속될 전망이다.

그런데 현재 지방이양 사업에 대한 성과관리체계를 살펴보면, 지자체를 대상으로 예산·결산 등 이행상황에 대해서만 평가를 하고 있어, 지방이양에 따른 지역의 자율성·책임성 증진 등 효과를 파악하기가 곤란한 상황이다.

향후 정부에서는 재정분권이라는 정책의 일관성을 훼손하지 않는 범위 내에서 ①현

재 예산·결산 등 이행상황 중심에서 재정자율성·책임성 등 지방이양 효과를 종합적으로 검증할 수 있는 방향으로 평가체계를 개선하며, ②평가결과에 따라 관련 지방이양 업무 지원·개선 및 기능재배분 등을 검토할 필요가 있다. ③그리고, 중앙부처의 재정사업이 지방으로 이양되어 중앙부처의 담당이 없어진 경우가 있었는데, 지방이양 전까지 시행하였던 사업실적·통계 등 성과관리가 누락되지 않도록 지속적으로 관리할 필요가 있을 것으로 보인다.

재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가

발간일	2023년 6월
발행인	국회예산정책처장 조의섭
편 집	예산분석실 사회행정사업평가과
발행처	**국회예산정책처** 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	㈜명문기획 (tel 02·2079·9200)

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서 보실 수 있습니다.

ISBN 979-11-6799-130-0 93350

© 국회예산정책처, 2023

새로운 희망을 만드는 국회

(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700487-002018-01

국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE