



제418회 국회(정기회)
제7차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국가재정운용계획 및 예산안 첨부서류에 대응지방비 추가〉

■ 박용갑의원 대표발의(의안번호 제2201467호)

2024. 11.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 송주아

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 국가재정운용계획에 국고보조금 및 대응지방비 증가율 등 추가 (안 제7조제2항제7호 신설)	3
2. 예산안 첨부서류에 사업별 대응지방비 내역 추가 (안 제34조제16호)	7

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 박용갑의원 등 17인

나. 발 의 일 : 2024. 7. 8.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 9.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 정부의 복지 분야 재정지출 규모가 빠르게 증가하면서, 지방자치단체 국고보조 방식으로 추진되는 사업의 예산 규모도 증가하고 있어 지방자치단체 재정에 부담을 주고 있음.

전체 국고보조사업의 규모는 복지 지출 확대 등에 따라 연평균 8.3%씩 증가하여 연간 120조원에 이르고 있음. 지방재정 수입이 한정되어 있는 상황에서 매년 30% 이상의 지방비를 매칭하는 지방자치단체 입장에서는, 국고보조사업 확대에 따라 매년 평균 6.8%씩 증가하고 있는 대응지방비로 인해 재정부담이 지속적으로 가중될 수밖에 없는 상황임.

그런데, 이러한 지방자치단체 국고보조 예산의 증가에 대해 정부 차원에서 관리하고 있는 정보가 부족하고 국회 예산심의를 위한 지방자치단체 대응지방비 관련 사업 내역의 제출의무도 없어, 지방재정에 미치는 영향을 파악하기 어렵고 지방자치단체 국고보조사업 예산에 대한 심도있는 심의도 어려운 실정임.

이에 국가재정운용계획 수립시 지방자치단체 국고보조금 및 대응지

방비 증가율과 산출내역에 대한 사항을 포함하도록 하고, 국회에 제출하는 예산안 첨부서류에 사업별 대응지방비 내역을 추가하도록 하려는 것임(안 제7조제2항제7호 및 제34조제16호).

Ⅲ. 검토의견

1. 국가재정운용계획에 국고보조금 및 대응지방비 증가율 등 추가 (안 제7조제2항제7호 신설)

현행	개정안
○ 국가재정운용계획 포함 사항 - 재정운용의 기본방향과 목표 - 중기 재정전망 및 근거 - 분야별 자원배분계획 및 투자방향 - 재정규모증가율 및 그 근거 - 의무지출의 증가율 및 산출내역 - 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획 - 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거 - 조세부담률 및 국민부담률 전망 - 통합재정수지 전망과 관리계획 <신설> - 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	○ 국가재정운용계획 포함 사항 - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - 지방자치단체 국고보조금 및 대응지방비 증가율과 산출내역 - (현행과 같음)

개정안은 「국가재정법」 제7조¹⁾제1항에 따라 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하는 국가재정운용계획에 ‘지방자치단체 국고보조금 및 대응지방비 증가율과 산출내역’을 추가하려는 것임.

- 1) 「국가재정법」 제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ①정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 “국가재정운용계획”이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.
- ②~④ (생략)
- ⑤기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립하기 위하여 필요한 때에는 관계 국가기관 또는 공공단체의 장에게 중·장기 대내·외 거시경제전망 및 재정전망 등에 관하여 자료의 제출을 요청하거나, 관계 국가기관 또는 공공단체의 장과 이에 관하여 협의할 수 있다.
- ⑥기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립하는 때에는 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다.
- ⑦제1항부터 제6항까지에 규정된 사항 외에 국가재정운용계획의 수립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑧~⑪ (생략)

지방자치단체 국고보조사업에 있어 지원 대상 사업에 대한 소요비용의 일부를 해당 지방자치단체가 자체적으로 부담하는 경우, 「보조금 관리에 관한 법률」 제13조²⁾에 따라 보조사업에 대한 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 해당 연도의 예산에 계상하여야 하는바, 지속적인 국고보조사업의 확대는 지방재정을 경직적으로 만들고 지방자치단체의 재정 자주권을 약화시키는 측면이 있음.

아래 표에서 보는 바와 같이 전체 국고보조사업의 규모는 복지 지출 확대 등에 따라 연평균 약 8%씩 증가하여 연간 100조원을 넘어섰음. 지방재정 수입이 한정되어 있는 상황에서 매년 30% 이상의 지방비를 매칭하는 지방자치단체 입장에서는, 국고보조사업 확대에 따라 매년 평균 약 6%씩 증가하고 있는 대응지방비로 인해 재정부담이 지속적으로 가중될 수밖에 없는 상황임.

[연도별 지방자치단체 국고보조금 및 지방비부담 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	2019	비중	2020	비중	2021	비중	2022	비중	2023	비중	연평균 증가율
국고보조사업	800,992	100	867,050	100	974,594	100	1,040,695	100	1,087,455	100	7.98
- 국고보조금	535,994	66.9	581,492	67.1	666,580	68.4	707,355	68.0	754,282	69.4	8.97
- 지방비부담	264,998	33.1	285,558	32.9	308,014	31.6	333,340	32.0	333,173	30.6	5.95

※ 지방자치단체에서 당초예산에 편성한 금액으로, 순계예산과 차이가 있을 수 있음.

※ 자료: 행정안전부, 2023년 지방자치단체 통합재정 개요(상)

2) 「보조금 관리에 관한 법률」 제13조(지방비 부담 의무) 지방자치단체의 장은 보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 해당 연도 지방자치단체의 예산에 계상하여야 한다.

그러나 정부가 작성하는 국가재정운용계획에는 국고보조금의 증가 전망과 그에 따른 지방자치단체의 대응지방비 부담 증가 전망 등이 포함되어 있지 않아, 중앙정부의 중·장기적 국가재정 운용이 지방재정에 미치는 영향을 전망·평가하고 합리적인 국고보조사업의 규모 등을 판단하는 데 필요한 정보가 충분히 제공되고 있지 않음.

이에 개정안은 국가재정운용계획에 지방자치단체 국고보조금 및 대응지방비 증가율과 산출내역을 포함하도록 하려는 것으로, 정부로 하여금 5년 단위의 국가재정운용계획을 통해 지방자치단체 국고보조금 증가 및 그에 따른 지방재정의 부담 정도에 대한 중·장기적인 전망과 향후 계획 등을 제시하도록 함으로써, 지방자치단체가 부담하는 대응지방비 규모가 객관적으로 예측·관리될 수 있게 하고 국회가 이를 심도 있게 검토할 수 있다는 점에서 개정안의 입법 필요성이 인정된다고 볼 수 있음.

다만, 이와 관련하여서는 국가재정운용계획 수립시에는 분야별 투자방향과 재원배분계획만 정하고 사업주체별 재원배분은 정해지지 않으며, 국고보조율 및 대응지방비 규모 등은 매년 국회 및 각 지방자치단체 의회의 예산안 확정 이후에 구체적으로 산출되므로, 국가재정운용계획 수립시에는 대응지방비 규모 및 증가율 등에 대한 전망치를 산출하기 어려운 측면이 있을 것으로 보임.

기획재정부는 국가재정운용계획은 중장기 재정운용에 관한 전략을 제시하는 것으로 구체적인 사업별 검토가 필요한 지방자치단체 대응 지방비 증가율 및 산출내역 등은 국가재정운용계획 수립의 틀과 취지에 맞지 않으며, 국가재정운용계획 수립시에는 사업주체별 자원배분은 정해지지 않아 대응지방비 규모 및 증가율 등의 산출은 어렵다는 입장인바, 심사 시 함께 참고할 필요가 있겠음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① (생략)	제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① (현행과 같음)
② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.	② ----- -----.
1. ~ 6. (생략)	1. ~ 6. (현행과 같음)
<u><신설></u>	7. 지방자치단체 국고보조금 및 대응 <u>지방비 증가율과 산출내역</u>
8. (생략)	8. (현행과 같음)
③ ~ ⑪ (생략)	③ ~ ⑪ (현행과 같음)

2. 예산안 첨부서류에 사업별 대응지방비 내역 추가 (안 제34조제16호)

현행	개정안
○ 예산안의 첨부서류 - 세입세출예산 총계표 및 순계표 - 세입세출예산사업별 설명서 - 세입예산 추계분석보고서 - 계속비 명세서 - 총사업비 관리대상 사업 현황 - 국고채무부담행위 설명서 및 명세서 - 대규모 사업의 국고채무부담행위 총규모 - 예산정원표와 예산안편성기준단가 - 국유재산 명세서 - 성과계획서 - 성인지 예산서 (온실가스감축인지 예산서 추가 예정) - 조세지출예산서 - 독립기관예산 감액 규모 및 이유 - 회계·기금 간 여유재원 전입·전출명세서 - 국유재산특례지출예산서 - 예비타당성조사 면제사업 내역 및 사유 - 지방자치단체 국고보조사업 분야별 총 대응지방비 소요 <u>추계서</u>	○ 예산안의 첨부서류 - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - 지방자치단체 국고보조사업 분야별 총 대응지방비 소요 <u>추계서 및 사업별 대응지방비 내역</u>

개정안은 「국가재정법」 제33조³⁾에 따라 국회에 제출하는 예산안의 첨부서류에 기존 ‘지방자치단체 국고보조사업 예산안에 따른 분야별 총 대응지방비 소요 추계서’에 더하여 ‘사업별 대응지방비 내역’을 추가하려는 것임.

3) 「국가재정법」 제33조(예산안의 국회제출) 정부는 제32조의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 예산안을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

예산안이 국회에 제출되는 단계에서는 지방자치단체 국고보조사업의 사업별 규모 및 지방비 부담 내역 등에 관한 구체적인 자료가 제공되지 않고 있음. 이에 국회 예산안 심의과정에서 지방자치단체 대응 지방비의 적정 규모 등에 대한 충분한 검토가 어려운 문제가 있다는 지적이 이전부터 지속적으로 제기되어 왔음.

그에 따라 지난 제18대 국회부터 이번 개정안과 같은 취지에서 예산안에 국고보조사업에 대한 대응지방비의 사업별 내역 등을 첨부하도록 하는 내용의 개정안이 수차례 발의되어 심사된 바 있음.⁴⁾ 그러나 법안심사 당시 기획재정부는 예산안 제출 단계에서는 국고보조사업에 대한 대응지방비의 총 규모에 대한 추정액 정도만을 제시하는 것이 가능하고, 개정안과 같이 사업별 세부내역을 산출하는 것은 어렵다는 입장이었음.⁵⁾

그 결과 지난 2017년 12월 의결된 「국가재정법 일부개정법률안」(대안)⁶⁾에는 국회에 제출하는 예산안의 첨부서류에 지방자치단체 국고보조사업의 대응지방비에 대한 ‘사업별 세부내역’ 대신 ‘분야별 총 소요 추계서’를 추가하는 내용만이 반영되었음. 그에 따라 지난 2019년도 예산안부터 정부는 예산안 첨부서류 중 하나로 ‘지자체 보조사업 분야별 총 대응지방비 소요 추계서’⁷⁾를 제출하고 있음.

4) 제18대 국회 「국가재정법 일부개정법률안」(이주영의원 대표발의, 의안번호 제1808942호), 제19대 국회 「국가재정법 일부개정법률안」(주승용의원 대표발의, 의안번호 제1900666호), 제20대 국회 「국가재정법 일부개정법률안」(주승용의원 대표발의, 의안번호 제2000926호) 및 제21대 국회 「국가재정법 일부개정법률안」(전봉민의원 대표발의, 의안번호 제2110627호) 등

5) 2017. 11. 23. 제354회 국회(정기회) 제4차 경제재정소위원회 회의록 등

6) 「국가재정법 일부개정법률안」(대안, 의안번호 제2010656호)

7) [참고] 2024년도 예산안 첨부서류 중 대응지방비 관련 자료 참조

그러나 분야별 총 소요 추계만으로 각 국고보조사업별 대응지방비의 적정 규모 등을 판단하는 것은 한계가 있을 수밖에 없는바, 개정 법률의 실효성이 크지 않다는 지적도 제기되고 있는 상황임.

이에 개정안은 과거 논의되었던 개정안과 마찬가지로 예산안 제출시 ‘사업별 대응지방비 내역’을 함께 제출하도록 하려는 것으로서, 이를 통해 국고보조사업의 확대에 따라 증가하는 지방비 부담의 규모를 구체적으로 파악할 수 있도록 하는 한편, 국회의 예산심의 과정에서 지방재정의 건전성에 미치는 영향과 위험요인 등에 대해 충분히 논의할 수 있도록 기초 자료를 확보할 수 있는 긍정적인 측면이 있을 것으로 보임.

다만, 매년 각 사업별 세부적인 대응지방비 금액 등은 국회 및 각 지방자치단체 의회의 예산안 확정 이후에 구체적으로 산출되므로, 현실적으로 예산안에 첨부하여 제출 가능한 자료가 대략적인 추정액에 그칠 수 있다는 점은 함께 고려할 필요가 있겠음.

기획재정부는 과거 논의 당시와 마찬가지로, 국고보조사업에 대한 사업별 대응지방비가 국고예산 확정 및 지방자치단체별 배분규모가 정해진 뒤 각 지방자치단체(지방의회)에서 최종 확정⁸⁾되므로 예산안 국회 제출 단계에서는 사업별 대응지방비 내역을 정확히 산출하는 것

8) 기획재정부에 따르면 지방자치단체는 예산 확정 전에 정부예산안을 근거로 대응지방비를 편성(11월 중)하고 예산이 국회에서 확정된 이후 대응지방비를 재편성(추경)하고 있음.

은 물리적으로 곤란하며 정확하지 않은 내역을 국회에 제출하는 것은 정부정책 신뢰를 저해할 우려가 있다는 입장인바, 심사 시 참고할 필요가 있겠음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산 안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하 여야 한다.	제34조(예산안의 첨부서류) ----- ----- ----- -----.
1. ~ 15. (생략)	1. ~ 15. (현행과 같음)
16. 지방자치단체 국고보조사업 예산 안에 따른 분야별 총 대응지방비 소요 <u>추계서</u>	16. ----- ----- ----- <u>추계서 및 사업별 대응지방비</u> <u>내역</u>

문의처

02)6788-5147

참 고

2024년도 예산안 첨부서류 중 대응지방비 관련 자료

1. 분야별 총 대응지방비 소요 추계서

(단위 : 백만원)

분 야	금 액		
	2024 지자체보조금 예산안(A)	2024 대응지방비 추계(B)	합계 (A+B)
합 계	88,299,014	38,015,275	126,314,289
1. 보건·복지·고용	64,194,302	22,652,156	86,846,458
2. 교육	367,976	915,612	1,283,588
3. 문화·체육·관광	1,794,386	1,658,030	3,452,416
4. 환경	7,469,348	4,722,226	12,191,574
5. R&D	5,358	5,358	10,716
6. 산업·중소기업·에너지	816,794	525,193	1,341,987
7. SOC	3,426,802	2,921,743	6,348,545
8. 농림·수산·식품	7,737,254	2,777,541	10,514,795
9. 국방	1,000	653	1,653
10. 외교·통일	29,140	13,500	42,640
11. 공공질서·안전	1,653,475	1,616,546	3,270,021
12. 일반·지방행정	803,179	206,717	1,009,896