

# 국민경제에서의 재정의 역할과 우리나라 지방세출의 실태

김 흥 래

단국대 행정법무대학원 원장

## 1. 서론 : 지방세출에 대한 인식전환과 대응

지방자치 10년이 되는 이 시점에서 지방재정운용 특히, 지방세출에 대한 평가와 주장이 상반되고 있다.

중앙정부는 재정분권을 통해 지방재정을 지속적으로 확충하였는데 지방자치단체는 지방재정(세출)을 불건전하고 비효율적으로 운영하고 있다고 평가하면서 이에 대한 중앙정부의 감독과 통제를 보다 강화하여야 한다고 주장하고 있다.

반면, 지방자치단체는 “지방교부세와 지방양여금제도”의 개선·폐지 이전과 비교하면 지방세입 확충에는 큰 변화가 없는데 반하여 세출수요는 급증하여 과거보다 지방재정운용이 더 어렵다고 주장하고 있다.

이와같은 양자의 주장은 이해는 된다. 그러나 지방재정(세출)이 건전한 지방자치의 정착, 지방의 발전을 국가발전으로 수렴하여 국가경쟁력을 제고하고, 성장과 복지의 조화라는 국정과제를 수행하기 위한 수단이라고 볼 때 지방세출에 관련한 중앙·지방간의 갈등과 오해를 해소하고 지방세출에 대한 인식 전환과 대응이 시급히 요망된다고 본다.

따라서 왜 지방세출이 계속 증가하며 세출을 충족시켜줄 세입 확보의 책임은 누구에게 있는가?

만일 세출증대에 대응하기 위한 세입재원을 확보하지 못하고 확보된 세출재원을 건전하고 효율적으로 사용하지 못하면 어떠한 문제점이 야기될 것인가에 대한 분석과 대응책 논의를 위해서 「자치시대의 지방세출 변화와 대응」이라는 장을 만들기로 하였다.

우리나라에서 지방세출이 급격하게 증대하게된 요인은 지방분권에 따른 중앙정부기능의 지방이양과 민주화 그리고 국민의 소득과 의식수준 향상에 따른 국민욕구의 증대, 성장과 복지의 조화라는 국가시책의 구체적 실현을 위한 지방재정 수요가 급증한데 기인한다고 볼 수 있다.

이러한 지방세출 증대에 대응하기 위해서는 지방자치단체의 재원(세입) 확충이 선결되어야 하는데 지방자치단체가 자주재원과 의존재원을 확충하는데에는 한계가 있다. 자주재원 확충의 한계점은 우리나라의 조세제도가 총조세 수입중 국세(80%):지방세(20%)로 고정화 되어 있고 지방세의 세목자체가 지역개발과 지역경제활성화에 따른 개인과 기업의 소득 증대가 지방세입 증대로 연결되지 못하며 또한 지방세의 대종인 재산세의 세수 탄력성이 낮은데에 기인한다.

한편, 의존재원(교부세, 국고보조금)은 중앙정부가 국세의 일부를 지방에 이전, 지원하는 것인데 의존재원의 규모와 집행방법에 대하여는 중앙정부가 결정하기 때문에 지방세출 증대에 따른 탄력적이고 충분한 재원이전이 어렵고 의존재원 집행에 대한 자치단체의 자율권을 어느정도 제한하고 있는 것이 의존재원 확충의 한계점이라고 볼 수 있다.

따라서 지방재정수요증가에 대응하기 위한 세출재원(세입) 확충의 책임은 중앙정부와 자치단체에 있다고 볼 수 있지만 현행 우리나라의 조세제도<sup>1)</sup>와 지방재정 조정제도하에서는 중앙정부의 책임이 더 크다고 볼 수 있다.

그러므로 중앙정부와 지방자치단체는 지방세출의 기능, 지방재정 수요증가에 따른 지방세출 증대 대책, 지방재정운용의 건전성과 효율성 문제에 대하여 그 실태를 정확히 인식하고 이러한 인식을 바탕으로 지방세출에 관련된 제반 문제를 해결하는데 노력하여야 할 것이다.

1) 현행 우리나라 조세제도는 "국세와 지방세의 조정에 관한 법률"(1961년 제정)에 의하여 국세(소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 부가가치세, 주세 등 17개 세목)와 지방세( 재산세, 취득세, 등록세, 주민세 등 16개세목)으로 구분되고 국가와 지방자치단체는 이 법에 규정된 것을 제외하고는 과세물건이 중복되는 여하한 명목의 세법도 제정하지 못하도록 되어 있다. 또한 우리나라 헌법 제59조는 "조세의 종목과 세율은 법률로 정한다"고 규정하고 이에 근거하여 지방세의 세율은 지방세법에서 17개 세목별로 각각 규정하고 있다. 또한 17개 지방세의 과세표준도 대부분 지방세법에 의하여 결정되고 있다. 따라서 지방자치단체는 자주재원의 대종인 지방세의 세목신설과 세율 및 과세표준 결정에 대한 권한이 제한되어 있기 때문에 자주재원 확충에 한계가 있다.

## II. 국민경제에서의 재정의 역할

### 가. 정부의 기능

정부의 존립목적은 국가를 유지하고 발전시키는 것이다. 국가발전이라 함은 한 국가가 정치, 경제, 행정, 문화 분야에서 양적인 성장(growth)과 질적 변화(change)를 통해서 보다 풍요롭고, 평등하며, 안정되며 상호간에 신뢰가 유지되어 국민모두가 보다 인간다운 생활이 향유될 수 있는 상태를 말한다고 할 수 있다.

그런데 이와같은 국가 발전은 저절로 그리고 모든 나라에서 똑같이 이루어지는 것은 아니다. 왜냐하면 국가발전이 이루어지고 지속되기 위해서는 국가발전에 필요한 요소(요건)가 갖추어져야 하고 또한 이러한 발전요소를 실현하기 위한 주체가 그 기능을 충분히 수행하여야 하기 때문이다. 국가발전에 필요한 요소라 하면 적정한 규모의 영토와 인구, 부존자원, 교육·과학·기술능력, 국가발전에 영향을 미치는 국제환경(안보, 경제, 무역등), 정치, 경제, 행정적인 국가관리체제(제도), 자금(자본, 재정), 인적자원 그리고 국민의 법질서의식과 사회(적)자본(social capital)의 형성과 유지라고 볼 수 있다.<sup>2)</sup>

정부가 국가발전 요소를 동원하여 주어진 정부기능을 구체적으로 수행하기 위해서는 그 수단이 되는 돈(자금)이 필요하게 되는데 정부가 이러한 돈을 마련하고(歲入), 마련된 돈을 사용하는 것(歲出) 즉, 정부의 세입, 세출 활동을 재정이라 한다.

그런데 정부가 기능수행을 위해서 재정을 어떻게 운용 하느냐에 따라 국가발전과 국민 생활에 영향이 크기 때문에 우리는 정부의 재정활동에 관심을 갖게 되는 것이다.

### 나. 정부의 재정, 경제적 역할

재정(public finance)이란 일반적으로 “정부가 공공욕구를 충족시키기 위해 수행하는 모든 경제적 활동”이라고 할 수 있는데 이를 구체적으로 정의하면 정부가 주어진 기능을 수행하기 위하여(目的) 소요되는 재원을 마련하고 사용하는 활동(手段)이라고 할 수 있다.

그런데 정부의 재정은 가계나 기업과 같은 사경제 활동에 비교할 때 다른점이 있다.

첫째, 가계는 가족들의 안락한 생활을 위해 살림을 꾸려가고 기업은 이윤을 극대화하기 위해서 활동하지만 정부는 국가발전과 국민복지 실현을 위해서 경제활동한다.

2) 김홍래「지방재정의 이론과 실제」박영사, 2005, P/24.

둘째, 가계나 기업은 생산요소를 제공하고 생산품을 팔아서 경제활동재원(소득과 이윤)을 구하지만 정부는 민간부문의 재산과 소득에 대하여 세금등을 부과 징수하여 재원을 마련한다.

이와같은 정부의 경제활동은 세입·세출 활동을 통하여 국민경제에 간여하게되는데 이를 정부의 재정, 경제적 역할이라고 하며 이는 크게 두가지로 나눌 수 있다.

하나는 정부가 민간부분(가계, 기업)과 동등한 지위와 조건하에서 시장경제원리에 따라 생산과 소비활동을 하는 것이다.

또 정부가 공권력에 근거하여 민간부분보다 우월한 지위에서 재정, 경제적 행위를 하는 것이다. 다시 말하면 정부는 국민경제운용에 관련된 법과 제도(Rule)를 만들고 이를 집행하고 심판하는 역할을 한다. 또한 정부는 아무런 대가없이 민간부분으로부터 조세등의 세입을 확보하고 이러한 세입 재원을 가지고 세출행위를 하며 시장실패로 나타나는 문제점을 예방하거나 시정하기 위하여 정부가 재정, 경제적 수단을 발동하여 시장에 개입하는 것이다.

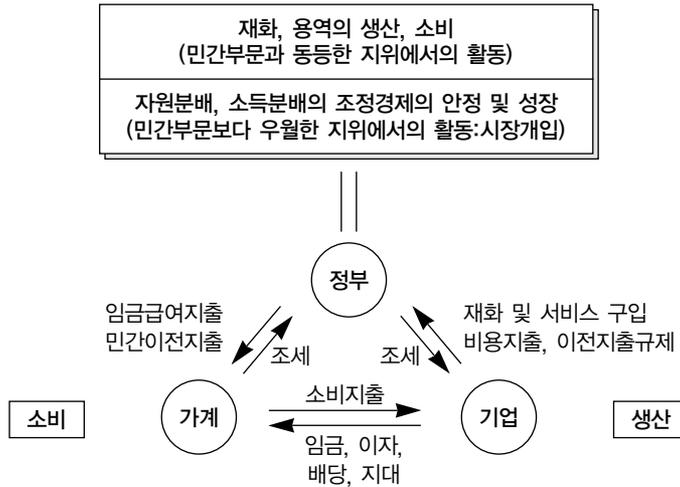
정부는 시장(국민경제활동)에 직접개입하게 되는데 정부의 시장개입은 효율적인 자원배분의 실현(Allocation to increase efficiency), 공평하고 정당한 소득분배(Income distribution to promote equity) 그리고 거시경제의 안정과 성장(Macroeconomic stability and growth)을 위한 재정, 경제적 조치를 수행하게 되는데 이를 정부의 3대 재정, 경제적 역할이라고 한다.<sup>3)</sup>

효율적인 자원배분이라 하면 환경오염과 같은 외부경제를 억제하고 가치재와 공공재를 공급하는 것을 말한다. 여기에서 공공재(public goods)란 국방 및 치안서비스, 도로, 공원시설과 같이 여러사람의 공동소비를 위해서 정부나 공공기관 또는 민간에 의해서 생산되는 재화나 서비스를 말하며 가치재(merit goods)란 국민들이 고루 소비할 수 있게 해주는 것이 바람직하다는 견지에서 정부가 직접 생산, 공급하는 의무교육실시, 무주택자 주택공급, 결식아동 무료 급식과 정부 공기업이 생산·공급하는 상수도, 전력공급, 우편서비스 등을 말한다.

공평하고 정당한 소득분배라 함은 조세수입이나 정부세출을 통하여 특정계층에 소득을 재분배하는 것을 말한다. 흔히 누진세제도, 사회보험제도와 공공부조와 같은 사회복지제도 시행을 말한다. 거시경제의 안정과 성장을 위한 조치라 함은 경제성장을 해치지 않으면서 금융과 통화정책을 통하여 인플레이션을 억제하고 실업을 줄여가는 것을 말한다.((그림 1) 및 <표 1>참조).

3) Samuelson의 「Economics」에서는 이를 "Increasing efficiency", Promote equality", "Foster macroeconomic stability and growth" 라고 표현하고 있다. 「Economics」P/35.

[그림 1] 국민경제에서의 정부·가계·기업의 관계



자료: 한국은행 「알기쉬운 경제지출해설」2004. P/116과 이준구 「경제학원론」 서울, 법문사 2000. P/13 내용을 토대로 제작성함.

<표 1> 시장실패 예방·시정을 위한 정부의 시장개입

〈시장 실패〉	〈정부의 시장개입〉
<p>① 자원 배분의 비효율성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 독과점 현상 →</li> <li>· 공해, 환경오염과 같은 외부성 발생 →</li> <li>· 공공재의 공급부족과 품질저하 →</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공정거래제도추진(독점방지법, 과도한 규제 완화)</li> <li>· 시장에 대한 지도·감독·규제강화 (공해방지법, 금연법 등 제정추진)</li> <li>· 공공재 생산, 공급지원(공교육 시설확충과 예산지원)</li> </ul>
<p>② 소득배분의 불공평성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 개인, 계층간의 부와 소득 격차 심화 →</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조세제도개선 (고소득, 재산과다 보유자에 대한 누진세, 중과세 적용)</li> <li>· 사회보장제도(국민연금제 실시 저소득층 생계비 지원 등)</li> </ul>
<p>③ 국민경제의 안정과 성장저해</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 경기과열, 인플레이션, 실업증가 →</li> <li>· 경기침체 내지는 저성장 →</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 거시경제정책을 통한 경제 안정 정책추진 (통화량 조성, 이자율 및 환율조정)</li> <li>· 경기부양정책 추진 (조세 및 소비억제정책, 투자유인정책, 정부사업 조기발주)</li> </ul>

자료: Paul A. Samuelson & William D. Nordhaus, 「ECONOMICS」 McGraw-Hill Irwin 제7권 P/40의 "Government can remedy the shortcomings of the market"을 토대로 작성한 김홍래, 「지방재정의 이론과 실제」 박영사, 2005. P/31.

### III. 정부세출의 변화

#### 가. 정부세출이 국민경제에 미치는 효과

정부세출(Public Expenditure)<sup>4)</sup> 이라 함은 정부가 조세과징등을 통해서 민간부문으로부터 획득한 자원(세입)을 주어진 기능수행을 위해서 지출하는 것을 말한다.

정부는 세입재원을 정부 세출예산에 반영하여 지출하는데 지출하는 방법은 정부직접지출과 민간이전지출로 나누어진다.

정부직접지출이란 분야별 정부기능 수행에 필요한 재화와 용역의 생산·구입을 위해서 정부가 세출 예산에서 직접 지출하는 것을 말하며, 민간이전지출이란 정부의 기능을 민간분야에 위임 또는 위탁하여 수행하도록 하면서 정부세출예산에서 일단 민간부문에 지출하고 지급된 재원을 민간부문이 재화와 용역의 생산과 구입을 위해서 최종 지출하도록 하는 것이다.

정부세출이 국민경제에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정부세출을 위해서는 먼저 정부가 세출재원을 획득해야 하는데 세출재원의 주된 세입원이 되는 조세수입이 민간부문에 미치는 영향때문이다.

둘째, 한 나라의 가용재원인 국내총생산(GDP)을 정부와 민간 부문이 어떠한 비율로 나누어 사용하는가에 따라 국민경제에 어떠한 영향을 미치기 때문이다(<표 2>).

셋째, 정부가 총세출 재원을 정부기능 중 어느 분야에 상대적으로 더 많이 배분, 지출하느냐에 따라 국민경제의 성장이나 또는 국민 복지 향상에 영향을 주게 된다. 정부세출의 경제적효과(영향)은 크게 자원배분측면과 소득분배측면으로 나누어 볼 수 있다.<sup>5)</sup> 우리나라의 경우 기능별 세출은 일반행정비, 방위비, 경제개발비, 사회개발비로 분류되고 있으며 우리나라 총 세출예산의 기능별 배분 비중은 시대와 국가정책변화에 따라 달라지고 있다(<표 3>).

이와같은 기능별 세출배분중 국민경제 성장과 국민복지 향상에 직접 관련된 지출은 경제개발비와 사회개발비라고 볼 수 있다. 그런데 일반적으로 경제개발비는 국민경제의 성장기반을 조성한다는 의

4) 정부세출은 정부가 주어진 기능 수행을 위하여 1회계년도 내에 지출하는 재화를 말한다. 세출은 세출예산에 편성된 범위와 목적에 따라 정부의 기능수행에 필요한 것이어야 하기 때문에 기능수행과 관계없는 정부의 지출은 엄격한 의미에서는 세출이라 할 수 없다. 따라서 정부세출을 경비지출이라고도 하지만 여기에서는 정부세출이라는 개념으로 사용, 설명하고자 한다.

5) 정부세출의 자원배분은 정부가 재화와 용역을 민간부문에서 직접 구입하는데 직접 지출하는 부분과 민간부문에 대한 이전세출(transfer payment)로 나누어지며 소득배분은 정부의 특정산업지원을 위한 지출과 사회복지 지출과 같은 민간직접지출이 있다. 정부가 공공재 내지 가치재 생산, 공급을 위한 지출은 자원배분지출의 대표적 사례이며, 사회복지지출은 소득배분지출의 사례이다(이준구「재정학」다산출판사, PP/290-304)

미에서 생산성 지출비로 보면서 사회개발비는 일종의 소비성 지출로 보아 이의 팽창을 억제하는 것이 바람직하다고 보는 경향이 있다.

〈표 2〉 중앙정부 지출의 대 GDP 비중 변화 추이

구 분	1870년대	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996
오스트레일리아	18.3	16.5	19.3	14.8	21.2	34.1	34.9	35.9
오스트리아	10.5	17.0	14.7	20.6	35.7	48.1	38.6	51.6
캐나다	-	-	16.7	25.0	28.6	38.8	46.0	44.7
프랑스	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8	55.0
독일	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9	45.1	49.1
이탈리아	13.7	17.1	30.1	31.1	30.1	42.1	53.4	52.7
아일랜드	-	-	18.8	25.5	28.0	48.9	41.2	42.0
일본	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.3	35.9
뉴질랜드	-	-	24.6	25.3	26.9	38.1	41.3	34.7
노르웨이	5.9	9.3	16.0	11.8	29.9	43.8	54.9	49.2
스웨덴	5.7	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1	59.1	64.2
스위스	16.5	14.0	17.0	24.1	17.2	32.8	33.5	39.4
영국	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9	43.0
미국	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4	32.8	32.4
평균	10.8	13.1	19.6	23.8	28.0	41.9	43.0	45.0

자료: V. Tanzi and L. Schuknecht, Public Spending in the 20th Century, Cambridge: Cambridge University Press, 2000 를 인용한 이준구 「재정학」자산출판사, 2007. P/304를 재인용

〈표 3〉 일반회계의 기능별 세출 비중

연도	방위비	교육비	사회개발	경제개발	일반행정	기타	합계
1970	23.2	51.5			11.7	13.6	100.0
1975	28.8	46.0			11.3	13.9	100.0
1980	35.6	24.1		21.5	9.7	9.0	100.0
1985	30.6	20.1	6.8	16.1	10.1	16.2	100.0
1990	25.0	20.4	8.9	14.1	10.2	21.4	100.0
1995	22.1	18.9	8.1	22.3	10.6	18.0	100.0
2000	17.0	14.3	11.9	26.1	9.1	21.6	100.0
2003	16.3	18.1	13.1	25.2	11.0	16.3	100.0

주: 1) 1975년까지는 교육비, 사회개발, 경제개발이 모두 개발비로 분류되었으며, 그 이후부터 1981년까지는 교육비가 사회개발비에 포함되어 분류되었음.

2) 기타 항목에는 지방재정교부금, 채무상환, 그리고 재특회계지원 등이 포함되어 있음.

자료: 재무부, 『결산개요』각년도, 재정경제원, 『재정관련통계집』1995, 기획예산처, 『2003년도 예산개요』2003를 인용한 이준구 「재정학」자산출판사, 2007. P/40을 재인용.

## 나. 우리나라 정부세출의 중점변화

정부기능 수행을 위한 수단으로서의 정부세출은 일반적으로는 지속적으로 증가하는 것이 속성이며, 증가되는 세출예산을 정부가 수행해야할 기능 중에서 어느 분야에 상대적으로 중점을 두는가 하는 것은 정부가 어떠한 기능을 수행하는데 중점을 더 두느냐에 따라 변화한다고 하였다.

여기에서는 그동안 우리나라 정부의 국가재정운용 내용을 경제개발과 사회개발을 중심으로 시대별로 살펴보고자 한다. 국가재정운용은 곧 정부세출과 관련되며 정부세출은 중앙정부와 지방자치단체의 세출규모와 기능별 배분을 나타내기 때문이다.

다만 여기에서는 정부총세출예산중 경제개발과 사회개발 세출예산을 계수적으로 비교하지 아니하고 정책중심으로 살펴보고자 한다.

우리나라 정부재정운용(정부세출)을 어디에 중점을 두었는가를 외환위기 이전('60~'97), 국민의 정부 그리고 참여정부시대로 구분하면 다음과 같다.<sup>6)</sup>

외환위기 이전까지는 경제개발에 중점을 두고 재정을 운용하여 고도성장을 뒷받침하였다. 즉, '60~'70년대에는 빈곤탈피와 자주국방에 중점을 둬으로써 국가기간 사업육성과 국방비 증대에 정부세출비중을 높였으며, '80년대에는 경제안정화를 위한 긴축재정운용, 민간주도 경제 활성화를 위한 규제완화와 정부기능 축소 그리고 민주화 확산등에 수반하는 복지지출 증가에 대응하는 정부세출을 운용하였다.

그러다가 '90~'97년에는 적극적인 세계화 추진을 뒷받침하기 위하여 UR대응, 물류비용 완화를 위한 농림, SOC등에 정부세출을 확대하였다.

그러나 압축성장 과정에서 축적된 구조적인 문제, 대외환경변화에 대한 대응부족 그리고 개혁의 지연등으로 외환위기가 초래되어 이를 극복하기 위해서 정부재정 운용의 변화가 불가피하게 되었다.

국민의 정부에서는 정부재정운용의 중점을 외환위기극복과 선진국 수준의 복지기반구축에 두었다. 이를 위하여 대규모 재정적자를 감수하며 공적자금투입 및 금융구조 조정과 같은 적극적인 재정정책을 추진하는 한편 사회안전망의 중요성을 인식하고 주요 복지정책인 국민기초생활보장제도('00)와 4대보험을 확대하였는데 그 결과 복지분야 지출규모가 증가하고 복지비가 통합재정에서 차지하는 비중도 확대되었다.

그럼에도 불구하고 경제 성장의 둔화, 고령화, 저소득층의 상대적 증가에 대한 구조적 문제를 해결

6) 자료: 기획예산처 「성장관리 전략계획(2007~2001)」, 2007. 1. PP/3-5

하는데는 국가재정의 한계가 있었다.

참여정부에 들어서면서 정부의 역할을 기존의 「성장집중」에서 「성과와 복지의 조화」로 패러다임을 바꾸어 사회투자<sup>7)</sup>로서의 복지투자를 대폭 확충하였다. 또한 저출산, 고령화에 대응하기 위한 예산과 시설확대 등 성장 잠재력 확충을 위한 미래대비 투자로 확대하게 되었다. 그 결과 전체 정부세출에서 사회개발(복지) 세출비중이 경제개발 세출 비중을 추월하게 되었다(〈표 4〉참조).

〈표 4〉 재정세출에서의 경제와 복지분야 비중

구분	'02	'04	'05	'06	'07
복지	19.9	24.5	24.7	25.0	25.9
경제	22.6	23.2	21.2	20.7	19.8

※ '02~'04 통합재정 결산기준, '05~'07 총지출 예산기준.  
 자료: 기획예산처 「성과관리전략계획(2007~2011), 2007.1.

#### 다. 정부세출의 지속적 증가요인

정부세출은 지속적으로 증가하는 것이 일반적인 속성인데 그 요인은 대강 세가지로 나누어 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

첫째, 국민소득이 증가함에 따라 정부가 직접 수행해야 할 기능이 다양화되고 증가하기 때문에 정부의 세출이 증가한다는 것이다.

둘째, 국민경제 발전에 따라서 정부가 시장(민간부문의 경제활동)을 지원할 필요가 있기 때문에 이를 위한 정부 세출이 증가한다는 것이다. 이와같은 정부의 시장 활동지원을 위한 세출을 다시 나누어 보면 경제발전 초기에는 투자경비가 크게 소요되는 사회간접자본(SOC)을 정부세출로서 형성해 줌으로써 민간부문의 성장을 유도하고, 경제발전 중기에는 정보, 과학, 기술 분야에서 부족한 민간부문의

7) 사회투자(Social investment)정책에 대한 통일된 개념은 아직 없으나 이는 인적자본과 사회자본에 대한 투자확대를 통해 사회적 배제를 감소시키고 사회참여와 통합을 증진시킴으로서 경제성장과 사회적 발전을 추구하는 정책이라고 이념적 정의를 할 수 있다. 이와같은 사회 투자정책이 필요한 이유는 서구복지국가의 시행착오를 최소화하여 복지제도의 지속가능성을 높임과 동시에 정부재정운용에 있어서 세출 방향을 그동안의 SOC등 물적투자중심 위주에서 인적자본 투자중심의 복지재정(세출)로 전환하기 위한 것이다. 이와같은 사회투자정책은 ①사회적 배제계층의 인적자원개발 ②시장으로부터 소외된 계층의 사후적보호에서 경제활동참여 활성화 그리고 ③복지정책의 지속가능과 효율성제고에 있다(자료 김원중 “사회투자와 보건복지정책” 「사회투자와 지방재정」, 한국지방재정학회 특별세미나 발표자료, 2007. PP/81-83).

8) 정부세출이 지속적으로 증가하는 요인에 대한 이론적 주장으로는 A.Wagner의 법칙에 따른 정부기능의 증가, 경제발전에 따라 시장기능지원, 보안을 위한 세출증가, 복지국가 실현을 위한 정부세출증가, Peacock & Wiseman의 전위효과(Displacement effect) 재정착각(fiscal illusion)등이 있다(자료: 김재형 “저부지출의 증가요인” 「고시계」 2007, 4 PP/336-336).

투자를 보완, 지원하며, 경제발전 후기에는 복지서비스 증대와 소득분배를 시장이 시장기능에 의해서 스스로 해결할 수 없기 때문에 이를 보완, 시정하기 위한 정부세출이 증대 한다는 것이다.

마지막으로는 정부의 예산을 항상 전년도 예산을 기준으로 계속 늘려가는 속성 때문에 정부예산은 지속적으로 증가한다는 것이 정부예산 점증(집중)주의론자들의 주장이다.

이와같은 세가지 요인중에서 정부세출의 지속적 증가에 가장 큰 영향을 주는 것은 바로 정부기능의 증가이다. 이에 대한 이론적 근거를 제시한 것은 바로 독일의 재정학자인 A. Wagner로서 그는 현대적 의미의 정부세출 증가의 요인을 다음 세가지 가설로 제시하였는데 그것은 ① 소득이 증가 할수록 정부지출이 증가한다. ② 산업화가 진행 될수록 정부지출이 증가한다. ③ 인구가 많을수록 정부세출이 증가한다는 것이다.<sup>9)</sup>

1인당 국민소득이 증가하면 정부세출 팽창을 가져온다는 주장은 국민 소득이 증가하면 국민의 생활 수준 향상을 위한 욕구가 커지고 이러한 욕구충족을 위한 재화와 서비스의 생산, 공급을 정부에 요구하기 때문에 이에 대한 정부세출이 늘어난다는 것이다. 따라서 교육, 주택, 도로, 상·하수도 공급의 양적확대, 질적 수준향상, 생명과 재산의 안전 시설확대, 국민의 문화·여가 기회 확대 등에 대한 정부세출이 불가피하다는 것이다.

또한 인구증가 및 지역적 집중과 산업화가 진행될수록 정부세출이 증가한다는 것은 도시화와 산업화에 따라 주택과 에너지공급, 교통 및 환경시설 확충, 환경오염방지, 각종 범죄 예방과 치안질서유지 등의 새로운 행정수요가 발생하므로써 이에 대응하기 위한 정부세출이 증가하며 특히 도시지역에서는 인구집중에 따라 지가, 임금, 건설비등의 단가 상승이 정부세출 증대를 부추기는 요인이 되고 있다는 것이다.

이와같은 정부세출 증가의 기본적인 요인외에도 현대국가(행정국가 또는 복지국가)에서는 과거에 예견치 못했던 시장실패를 예방·시정하고 특히 복지국가 실현을 위한 제반 기능을 수행해야 하기 때문에 여기에 대한 정부세출이 급증하게 된다는 것이다.

이와같은 세출 증대요인은 곧 중앙정부와 지방자치단체의 세출 증대를 결정하는 변수가 된다고 본다. 우리나라의 경우 중앙집권체제에서 지방분권체제로 전환되면서 이에 따르는 새로운 행정수요를 유발함으로써 지방자치단체의 세출증가를 불가피하게 하고 있는데 지방세출 증가 요인은 다음과 같다.

9) 김재훈 “정부지출 결정요인 검증을 위한 새로운 시도” 한국행정학보 제27권 제1호, 1993, PP/135-138

첫째, 지방자치제 실시 이후 지방분권추진에 따라 중앙권한과 사무가 지방에 이양되므로서 자치단체의 기능이 다양화되고 양적으로 증가함에 따라 이를 수행하기 위한 조직, 인력 확대에 따른 행정경비의 증가이다.

둘째, 지방선거실시에 따른 비용증가이다. 단체장과 의회의원 선거비용, 지방의회 사무실, 집기, 차량 비용등이다.

셋째, 민선단체장, 의회와 관련하여 국민(납세자, 유권자)들의 각종 요구가 분출되면서 이를 해결하기 위한 재정수요가 급증하고 있어 지방세출의 끝없는 증가요인이 되고 있다.

넷째, 지역이기주의와 집단이기주의에 의한 지방자치단체의 낭비성 세출증대와 한정된 투자 재원의 분산 투자 현상이 늘어나고 있다.

이외에도 향후 지방재정 수요가 증대되고 교육자치와 자치경찰제 실시, 지방 SOC확충, 고령화·양극화 대비한 복지정책 실현 그리고 낙후된 지방의 의료, 문화·여가시설 확충에 필요한 지방세출 증가가 불가피하다고 볼 수 있다.

## 라. 지방세출 규모와 중점대상을 결정하는 요인

지방세출의 규모와 기능별 배분을 결정하는 요인은 사회·경제적요인, 정치·행정적 요인, 국가정책의 변화 그리고 재해예방과 복구수요 발생등으로 나눌 수 있다(〈표 5〉참조).

사회·경제적요인에 영향을 주는 변수로서는 국민의 소득수준, 도시화·산업화 정도, 연령분포와 계층간의 소득불균형등이며 정치·행정적으로는 중앙집권체제와 지방분권체제, 지방재정과 국가재정과 관계, 각종 선거와 시민 참여에 필요한 정치적 비용이 지방세출을 결정하는 요인이 되고 있다. 또한 우리나라의 경우 국민의 정부와 참여정부가 「성장집중」에서 「성장과 분배의 조화」로 정부의 역할을 바꾸면서 이를 수행하기 위한 복지정책을 강화하면서 이를 직접 실천하는 지방자치단체의 사회개발세출을 증대시키는 요인으로 작용하고 있다.

그런데 우리나라 지방자치단체는 사회·경제적, 정치·행정적 세출요인증가에 의해서 재정수요가 증가하더라도 자율적으로 세입증대를 꾀할 수 없다. 왜냐하면 우리나라는 “국세와 지방세의 조정등에 관한 법률”에 의하여 지방세 세입 규모가 어느정도 한정되어 있고, 의존세입은 중앙정부가 그 규모를 결정하고 있다. 특히 우리나라의 세입 세출예산제도는 지방세 세입과 의존세입(先歲入)의 범위 내에서 세출 규모와 대상을 결정(後歲出)하여야 하기 때문에 정부의 조세제도와 지방재정 조정제도가 지방세출규모와 세출대상을 결정하는 근본적인 요인이라고도 할 수 있다.

〈표 5〉 지방세출의 결정요인

요인	독립변수	주요가설, 이론, 지표
사회·경제적	소득수준 공공재 가격수준 인구(밀도) 도시화 산업화 수준 교육수준 연령분포 기술진보	Wagner's law 가격탄력성 인구탄력성 규모의 경제, 집적의 불이익 정도 문화, 환경, 레저수요 아동, 노인복지 수요 생산성, Baumol's Disease
정치·행정적	공무원수 지방세입제약 (국세, 지방세제도 지방재정조정제도) 선거 지방정부기능 집권과 분권	관료모형, 점증 주의 국세, 지방세목배분, 의존재원 규모 선거종류와 선거횟수 사무재배분
기타	재해 전국적 행사	

자료: “심정근외(2000:310)”를 인용한 「지방재정론」손희준외 공저, 대영출판사, 2005. 8 P/312. 내용을 재인용하면서 일부 내용 수정.  
 ※ 이와같은 지방세출 결정요인은 「세출」요인이 먼저 발생하고 이에 따라 「세입」규모를 결정하는 예산제도하에서 도출된다고 본다. 그러나 우리나라에서는 먼저 세입이 결정되고 그 세입의 범위내에서 세출규모와 대상사업이 결정되는 제도를 취하고 있으므로 우리나라 지방세출의 규모와 방법을 결정하는 것은 근본적으로 조세제도와 지방재정 조정제도라고 볼 수 있다.

#### IV. 우리나라 지방세출의 실태

지방세출 즉, 우리나라 지방자치단체의 세출실태는 지방세출 규모가 증가하고 기능별 세출 비중이 변화하고 있으며 지방세출의 건전성과 효율성이 훼손되고 있다고 볼 수 있다.

특히 민선자치이후 지방세출 규모가 급증하고, 사회개발비와 이전경비가 급증하고 있으며, 사회개발 관련 국고보조금 증가에 따른 지방비 부담이 증가하고 있다. 또한 자치단체의 사업세출예산을 자체사업세출예산(가용예산) 비중이 감소되고, 과도한 자금이월과 빈번한 추경예산편성은 지방재정운영의 건전성과 효율성을 저해하고 있다. 따라서 이와같은 세출 실태와 이에 관련된 문제점을 예방, 시정하기 위한 대책이 필요하다고 본다(〈표 6참조〉).

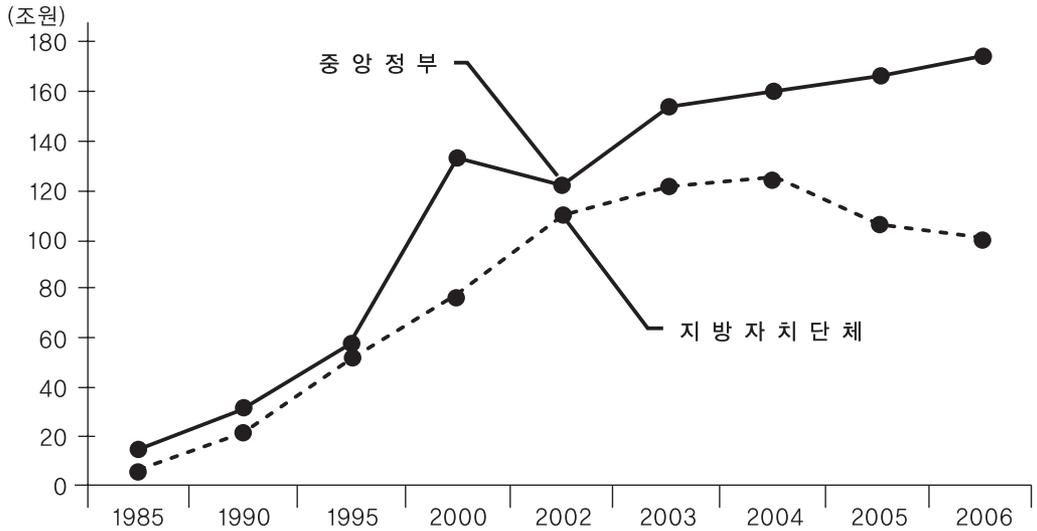
〈표 6〉 민선자치시기 지방재정운영의 특징과 문제점

기 간	민선1기 (1995.7.1~1998.6.30)	민선2기 (1998.7.1~2002.6.30)	민선3기 이후 (2002.7.1~현재)
세 입	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 높은 세입규모의 증가</li> <li>- 지방세수입 비중 감소</li> <li>- 보조금의 급증세</li> <li>- 지방채의 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세입규모의 둔화</li> <li>- 지방세수의 회복</li> <li>- 지방양여금의 불규칙성</li> <li>- 보조금의 비약적 증가</li> <li>- 지방채의 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세의 둔화</li> <li>- 세외수입의 신장</li> <li>- 교부세의 증대</li> <li>- 보조금의 축소</li> </ul>
세 출	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세출규모의 급증</li> <li>- 사회개발비의 증가</li> <li>- 인건비, 물건비 비중의 지속적인 축소</li> <li>- 이전경비의 지속적 증대</li> <li>- 보전재원의 급증</li> <li>- 내부거래 급증</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반행정비의 급증</li> <li>- 사회개발비의 지속적인 증가</li> <li>- 이전경비의 급증</li> <li>- 자본지출의 반전</li> <li>- 내부거래의 급증</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경상경비의 조정국면</li> <li>- 자본지출의 증가세 회복</li> <li>- 일반행정비의 둔화</li> <li>- 사회개발비와 경제 개발비의 증가세</li> <li>- 지원 및 기타의 급증</li> </ul>
특징과 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정규모의 증가</li> <li>- 지방재정의 의존성 심화</li> <li>- 사회개발비의 급증</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IMF 경제회생의 주력 (정상적인 재정운영계약)</li> <li>- 의존재원의 과다</li> <li>- 지방채의 비활용</li> <li>- 이전경비의 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세수 비중의 감소</li> <li>- 보조금의 축소</li> <li>- 이전경비와 사회 개발비의 증가</li> <li>- 지원 및 기타의 급증</li> </ul>

자료: 손희준, "민선지방자치 10년의 재정운영평가" 민선지방자치10년 평가심포지엄, 경제정의 실천시민연합 2005. 6. 1.

앞에서 언급한 바와 같이 어느 국가를 막론하고 정부세출은 지속적으로 증가한다는 속성을 가지고 있다. 우리나라의 경우도 중앙세출은 물론 지방세출이 지속적으로 증가하고 특히, 1995년도 지방자치 본격실시 이후 지방세출이 급증하고 있는데 이는 그만큼 지방재정수요, 다시말하면 지방자치단체가 지방 세출을 수단으로 수행해야할 기능이 확대되어가고 있다는 증거이다(〈표 7〉참조).

〈표 7〉 국가재정과 지방재정의 비교



(단위 : 억원)

구분	1985	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006
중앙정부	153,075	324,078	584,361	1,333,477	1,230,620	1,556,659	1,612,626	1,679,332	1,753,882
지방	65,946	229,140	523,789	771,761	1,105,078	1,227,260	1,258,435	1,070,625	1,013,522

주) ① 2004년도까지는 결산액, 2005년도 최종예산액, 2006년도 당초예산액

② 정부 재정규모에서는 세입과 세출의 규모와 같다고 보아 정부재정 증가를 정부세출증가로 본다.

그런데 우리나라의 경우는 지방세출증가에 대응하여 지방세입을 탄력적으로 확보하고 이를 집행하는데는 구조적인 한계가 있는데 이를 지방세입재원 확보의 한계라고 할 수 있고, 그것은 다시 자주세입 확보의 한계가 의존세입 확대의 한계로 나누어 볼 수 있는데 자주세입 확보의 한계라 함은 곧 지방자치단체가 재정수요증가에 대응하여 자주세입의 대종인 지방세 세입을 자주적으로 늘려가는데 있어서 제도적인 한계점이 있다는 것으로 그 이유는 크게 네가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, “국세와 지방세의 조정에 관한 법률”에 의하여 우리나라 총조세를 국세와 지방세로 구분하고 이에 따른 국세와 지방세 세입비율이 80:20으로 나누어져 근본적으로 지방세 세입의 규모를 제한하고 있다. 또한 지방세의 구조가 재산세 중심으로 되어 있어 재산세 세입은 조세 탄력성이 작을 뿐만 아니라 자치단체간의 불균형을 초래하고 있다.

그리고 지방세중 소비과세와 소득과세 세원이 국세에 비하여 취약하여 지역개발과 지역경제 활성

화가 지방세입증대에 크게 기여하지 못하고 있다(2005년도의 지방세 세입은 소득과세와 소비과세가 28.4%, 지방세가 51.3% 그리고 면허세 자동차세 등 기타가 20.2% 임).

또한 지방세 세입규모를 결정하는 세율이 법률에 의해서 결정되기 때문에 지방자치단체가 세출증가에 대응하여 자율적으로 지방세 세입을 증대할 수 없다.

둘째, 우리나라의 세입, 세출예산 결정과정을 보면 먼저 세입이 결정되고 이러한 세입의 범위 내에서 세출을 확정하게 된다. 이와같이 지방세출 규모는 세입규모에 의한 제한을 받고 있기 때문에 지방 재정수요가 증대하더라도 세입을 자주적으로 뒷받침할 수 없어 세출 증가가 제한되고 있다(이를 先入制出 즉 세입이 먼저 결정되고 세입이 세출규모를 제한한다고 한다).

외국의 경우(예: 미국 뉴저지주 산하 지방정부)는 지방세 세율을 법률이 아닌 자치단체 조례로 결정할 수 있고, 세입세출예산 결정과정에 있어서도 지방자치단체가 수행해야할 사업과 이에 필요한 세출 규모가 먼저 결정되고(先歲出규모결정) 이에 따라 세입규모가 결정되면(後歲入규모결정) 자치단체는 조례를 개정하여 지방세 세율을 인상하거나 인하하도록 되어 있다.

셋째, 지방자치단체의 의존세입인 지방교부세와 국고보조금의 규모와 집행방법을 정부가 결정하기 때문에 지방세출은 그 규모의 증대나 집행방법에 있어서 제한을 받게 된다.

이상에서 설명한 지방세입의 한계를 2006년도 지방재정운용실태에 의하여 살펴보면 다음과 같다.

먼저 2006년도 국가총조세 수입중 국세수입이 79%, 지방세 수입이 21%이며 그동안 국세:지방세 비율이 80:20 선을 유지하고 있는데 이는 지방자치단체의 자주재원인 지방세입 증대의 근본적인 한계성을 나타내고 있다고 볼 수 있다.

또한 지방자치단체의 의존재원인 지방교부세와 국고보조금의 규모와 집행(세출) 방법을 중앙정부가 결정하기 때문에 지방자치단체의 재정운용의 자율성을 어느 정도 제한할 뿐만아니라 지속적으로 증가하는 지방재정수요를 뒷받침할 지방세출을 제한하고 있다(<표 8>참조).

〈표 8〉 '06 총예산규모 276조 7,404억원

중앙정부 175조 3,882억원 (63%)		자치단체 101조 3,522억원(37%)				
		자체재원 66조 6,733억원(63%)			의존재원 37조 3,557억원(37%)	
국세 1,353,336 (77%)	기타 400,546 (23%)	지방세 352,751 (35%)	세외수입 253,982 (25%)	지방채 33,232 (3%)	교부세 193,177 (19%)	보조금 180,380 (18%)

자료: 행정자치부「2006년도 지방자치단체 예산개요」2006. P/74

넷째, 이와같이 당초 예산에 확보된 정부의 총재정규모 가운데 지방자치단체의 세입재원이 그대로 지방세출 재원으로 연결되지 못하고 있어 실제 세출규모는 감소되고 있다. 그 이유는 당초의 국가총재정(중앙, 지방자치단체의 세입예산)을 실제로는 중앙정부와 자치단체 그리고 지방교육분야에서 나누어 사용, 지출하기 때문이다.

이를 2006년도 중앙, 자치단체, 지방교육간의 총재정 사용내용을 보면 <표 9>와 같다.

당초 국가총재정규모인 276조 7,404억원은 중앙정부와 지방자치단체에 63%:37%로 배분, 편성되어 있다. 그런데 이러한 국가 총재정은 실제 집행(세출)하는 주체는 중앙정부와 지방자치단체 그리고 지방교육기관으로 나누어지고 이들간의 재정 이전이 다시 이루어져 중앙정부나 지방자치단체의 실제 재정사용액(실체 세출재원)은 감소하게 된다.

따라서 중앙정부입장에서는 중앙재정과 지방재정간의 국가 총재정사용비율을 46%:54%라고 하지만 지방자치단체 재정에서 지방교육재정으로 이전하는 것을 제외하면 지방자치단체 재정이 총재정 사용액에서 차지하는 비율은 41%로 줄어들게 된다.

<표 9> '06 총예산규모 276조 7,404억원

구분	국가	지방교육	지방자치단체
총재정규모 276조 7,404억원 (100%)	175조 3,882억원 (63%)	-	101조 3,522억원 (37%)
① 국가재정에서 지방재정 이전	△ 39조 5,048억원 □ 지방교부세 21조 3,665억 □ 국고보조금 18조 1,383억	-	37조 3,557억원 □ 지방교부세 19조 3,177억 □ 국고보조금 18조 380억 ※ 잔여액 ⊕ 2조 1,491억원 은 연도중 추가지원 (△요인)
② 국가재정에서 교육재정 이전	△ 24조 7,562억원 □ 교육교부금 24조 5,966억 □ 교육보조금 1,596억	⊕ 23조 4,455억원 □ 교육교부금 23조 2,859 □ 교육보조금 1,596억 ※ 잔여액 ⊕ 1조 3,107억원은 연도중 추가지원(△요인)	
③ 지방재정에서 교육재정 이전	-	⊖ 5조 8,839억원 □ 법정부담금 5조 8,215억 □ 비법정부담금 624억 ※ 차액 ⊖ 108억원은 연도중 추가조정(△요인)	△5조 8,947억원 □ 교육전출금 5조 6,402억 □ 보조금 2,545억
총 재정사용액 239조 3,631억원 (100%)	111조 1,272억원 (46%)	30조 6,293억원 (13%)	97조 6,66억원 (41%)

주: 잔여액은 당초예산에 계상된 금액중 연도중에 추가로 지원될 금액임.

따라서 지방세출의 지속적 증가에 대응할 지방세입재원 확보의 한계점을 탈피하는 것이 우리나라 지방재정 운용에 있어서 해결되어야 할 중요한 과제의 하나이다.

다시 말하면 중앙정부와 지방자치단체간에 있어서는 자치단체의 자주세입과 의존세입구조를 개선하고 또한 지방자치단체간에 있어서도 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능과 세입재원의 조정을 위한 제도적 개선 대책이 필요하다고 본다.

이를 위해서는 국가 총조세중 국세와 지방세 배분의 조정과 중앙정부의 지방재정조정제도(지방교부세, 국고보조금)의 개선이다.

국가의 한정된 총 가용재원(총재정)을 중앙과 지방간에 어떻게 배분하느냐 하는 것은 시대여건과 국가관리체제와 긴밀한 관계가 있다고 본다.

지금 우리나라는 지방자치실시, 민주화추진 그리고 세계화에 대응하기 위하여 국가관리체제를 중앙집권에서 지방분권으로, 정부의 역할을 「성장집중」에서 「성장과 복지의 조화」로 그 패러다임을 전환하였다고 볼 수 있다.

「성장과 복지의 조화」라는 국가정책이 최종적으로 실현되는 곳은 주민을 직접 상대, 관리하는 지방자치단체이며 성장과 복지의 조화를 구체적으로 실현하는 수단은 곧 돈(자금)이다.

따라서 지방세출 증대에 대응하기 위한 대책과 노력은 중앙정부 차원에서 과감히 추진되어야 한다고 본다.

정부세출을 통해서 수행되어지는 정부의 기능은 경제적인 효율성, 재정적 형평성, 행정적 정치, 행정적인 책임성을 고려하여 정부계층별로 배분되어야 한다는 주장이 있다(ACIR : Advisory Commission on Intergovernmental Relation 1982).

그리고 Anwar shah(1994)는 공공서비스의 효율적 공급과 규모의 경제 및 행정비용을 감안하여 정부계층간에 적절히 배분되어야한다고 하였으며, 김수근외(1991)는 기초자치단체우선의 원칙, 자치단체 자율화의 원칙, 주민편익증대의 원칙, 권한과 책임의 일치화 원칙, 명확한 경비부담의 원칙 등을 제시하고 있다.

〈표 10〉기능별 지출책임배분체계

구분	정책/규범/감독	설비/관리	논거
국방	中	中	편익과 비용범위 전국적
외교	中	中	편익과 비용범위 전국적
국제무역	中	中	편익과 비용범위 전국적
금융정책/통화/은행	中	中	편익과 비용범위 전국적
개인생활보조	中	中	재분배
산업장려	中	中	지역개발과 산업
실업보험	中	中	편익과 비용범위 전국적
항공·철도	中	中	편익과 비용범위 전국적
천연자원	中	中, 廣, 基	공동시장장려
환경	中, 廣, 基	廣, 基	편익과 비용이 지역에 귀착되기도 함
산업경제	中, 廣, 基	廣, 基	관할구역을 초월
교육	中, 廣, 基	廣, 基	가치재
보건	中, 廣, 基	廣, 基	가치재
사회보장	中, 廣, 基	廣, 基	가치재
경찰	廣, 基	廣, 基	주로 지역에 귀착
상하수도/쓰레기	基	基	주로 지역에 귀착
소방	基	基	주로 지역에 귀착
공원/오락시설	中, 廣, 基	中, 廣, 基	지방책임이 중요하나 국가나 광역단위설치가능
주간	中	中	국내 공동시장
시, 도 도로	廣	廣, 基	광역적 편익과 비용
시, 군 도로	基	基	지방적 편익과 비용

주: 中은 중앙정부, 廣: 광역정부, 基: 기초정부의 책임임.

자료: ① Shah, Anwar, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy, Washington D. C : The World Bank, 1994 ② 박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997 ③ ①,②를 인용한 이상용, 임성일등 「지방재정 수요의 전망과 정책대응」 한국지방행정연구원, 2004 pp 9-10을 재인용.

이와 같은 정부계층별 배분원칙에 입각하여 정부기능이 중앙정부와 지방자치단체간에 배분되면 이에 상응하여 세출재원이 적당히 배분되어야 한다. 우리나라에서도 지방자치 실현을 위한 지방분권, 「성장과 복지의 조화」의 구체적 실현, 정부세출의 편익과 효율성 등을 고려하여 중앙·지방간, 광역과 기초자치단체간의 기능배분과 기능 이양이 추진되어야 한다고 본다.

다만 여기에서는 주어진 주제에 맞추어 우리나라 지방세출 재원의 기능별 배분실태와 추이를 살펴 보고자 한다.

우리나라 지방자치단체의 기능별 세출은 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비 그리고 지원 및 기타경비로 나누어 진다.

민선자치 이후 우리나라 지방세출의 변화는 일반행정비와 경제개발비는 상대적으로 감소 추세인데 반하여 사회개발비는 큰 폭으로 증가하고 있는 추세인데 이것은 사회개발비 중 교육문화비와 사회복지·복지비 세출이 크게 증가한데 기인한다고 볼 수 있다(〈표 11, 12, 13〉참조).

〈표 11〉 기능별 지방재정 지출수조의 변화 추이

구 분	1996년	2000년	2003년
일반행정비	18.7	16.9	16.3
사회개발비	36.5	45.2	45.8
경제개발비	41.6	34.4	34.2
민방위비	1.9	1.9	2.1
지원 및 기타경비	1.3	1.5	1.7

〈표 12〉 기능별 지방재정 지출구조의 변화 내용

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
일반행정비	18.7	17.6	17.3	16.5	16.9	16.8	16.9	16.3
-입법 및 선거관계	0.6	0.6	0.7	0.5	0.5	0.5	0.7	0.4
-일반행정	18.1	17.0	16.6	16.0	16.4	16.3	16.2	15.9
사회개발비	36.5	39.3	40.9	43.0	45.2	47.9	48.5	45.8
-교육및문화	5.0	5.7	5.5	6.0	7.3	10.9	11.0	10.8
-보건및생활환경개선	13.5	16.0	16.8	16.0	16.5	15.7	15.2	14.4
-사회보장	5.8	6.5	7.5	9.2	10.4	10.8	10.9	10.7
-주택및지역사회개발	12.2	11.1	11.1	11.8	11.0	10.5	11.4	9.9
경제개발비	41.6	39.8	36.5	36.8	34.4	31.6	31.0	34.2
-농수산개발	9.6	9.3	8.4	7.3	6.8	6.8	6.6	7.0
-지역경제개발	7.6	4.9	3.7	5.8	3.8	3.5	3.6	3.5
-국토자원보존개발	16.9	18.9	17.9	16.1	16.3	14.9	13.6	17.6
-교통관리	7.5	6.7	6.5	7.6	7.5	6.4	7.2	6.1
민방위비	1.9	2.2	2.0	1.9	1.9	1.9	2.0	2.1
-민방위관리	0.2	0.6	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3
-소방관리	1.7	1.6	1.7	1.6	1.7	1.7	1.8	1.8

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
지원및기타경비	1.3	1.0	2.4	1.9	1.5	1.9	1.5	1.7
-지방채상환	1.2	0.8	2.2	1.6	1.3	1.6	1.2	1.5
-기타	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2

주: (일반회계+특별회계) 기능별 세출순계 기준.

자료: 행정자치부, 각 년도 지방재정연감을 기초로 작성 게재된 행정자치부(한국지방행정연구원) 「민선자치 10년 평가 I」 pp 241-242를 인용함.

〈표 13〉 연도별「사회개발부문 및 사회복지 예산 규모」현황

(단위: 억원, %)

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	증가율
총예산	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,119,864	6.1%
일반행정부문	178,688	198,691	218,587	232,220	243,270	256,240	8.0%
(총예산 중 비율)	19.6%	20.4%	22.1%	21.7%	21.1%	22.9%	
사회개발부문	427,345	468,106	480,976	533,616	575,202	575,321	7.7%
(총예산 중 비율)	46.9%	48.0%	48.6%	49.8%	49.8%	51.4%	
사회복지	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	172,825	15.5%
(총예산 중 비율)	9.5%	9.7%	10.8%	12.0%	13.3%	15.4%	
경제개발부문	305,121	308,459	289,361	304,789	336,250	288,303	2.6%
(총예산 중 비율)	33.5%	31.6%	29.3%	28.5%	29.1%	25.7%	

주: 일반행정 : 일반행정 + 민방위 + 지원 및 기타 경비.

자료: 〈표 11, 12, 13〉은 이희봉 “지방자치단체 복지재정의 현황과 향후 수요전망 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 2007 제2호 pp/ 27-34.

특히 최근 6년간(2002~2007)의 사회복지예산증가를 보면 지방총재정규모가 매년 평균 6.1% 증가한데 비하여 사회개발비는 7.7% 증가하였고, 2007년도에는 사회개발비가 총재정에서 차지하는 비율이 50%를 초과하고 있다. 또한 사회개발비 중에서 사회복지예산은 매년 평균 15.5%씩 증가하여 다른 분야에 비하여 급증하고 있음을 알 수 있다.

하나 유의할 점은 사회복지관련 국고보조금 사업이 급증하면서 지방자치단체의 재정부담이 증가하여 지방세출에 부담을 주고 있다는 것이다. 최근 3년간의 사회복지관련 국고보조사업비 분담에 있어서 국고보조금은 매년 평균 12.3% 증가함에 비하여 지방세 부담금은 15.5%씩 증가함으로써 지방재정을 압박함과 동시에 자치단체의 경제개발비를 상대적으로 잠식하는 결과를 초래하고 있다(〈표 14, 15〉참조).

〈표 14〉 기초자치단체 유형별 총 예산 중 「사회복지 예산 비율」 현황

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
전체(광역+기초)	9.5%	9.7%	10.8%	12.0%	13.3%	15.4%
기초자치단체	10.3%	10.4%	12.0%	13.4%	14.6%	17.6%
시(77)	8.4%	8.4%	9.7%	11.0%	12.2%	14.5%
군(88)	8.0%	8.2%	9.9%	10.3%	10.5%	13.2%
자치구(69)	21.0%	20.2%	21.9%	26.2%	29.5%	33.4%
특별시 자치구(25)	18.3%	16.5%	17.7%	20.8%	23.1%	25.6%
광역시 자치구(44)	23.4%	23.3%	26.2%	31.6%	35.4%	40.3%

〈표 15〉 연도별 「사회복지관련 국고보조사업 예산」 현황

(단위: 억원, %)

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	증가율
총예산	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,119,864	6.1%
사회복지관련국고보조사업	70,378	74,459	87,513	95,051	115,884	135,485	13.3%
(총예산 중 비율)	7.7%	7.6%	8.8%	8.9%	10.0%	12.1%	
국고보조금	49,488	51,554	61,027	64,977	78,690	92,495	12.3%
(비율)	70.3%	69.2%	69.7%	68.4%	67.9%	68.3%	
지방부담금	20,890	22,905	26,486	30,074	37,194	42,990	15.5%
(비율)	29.7%	30.8%	30.3%	31.6%	32.1%	31.7%	

자료 : 〈표 14, 15〉는 이희봉 “지방자치단체 복지재정의 현황과 향후 수요 전망” 「지방재정」 한국지방재정공제회 2007. 제2호 pp/23-34

그 이유는 이상에서 본 바와 같이 지방자치실시이후 특히 참여정부에 들어서서 정부의 역할이 「성장 중점」에서 「성장과 배분의 조화」로 전환되면서 사회개발비가 경제개발비에 비하여 상대적으로 증가한 데 기인한다.

따라서 시대와 국가정책 변화에 따른 기능별 지방세출의 변화에 대응하기 위해서는 사회보장과 복지정책이 중앙정부가 책임지고 수행해야 할 기능임을 인식하고 중앙재정에서 보다 많은 세출재원을 마련하여 자치단체의 사회개발 세출을 뒷받침하여야 하며, 세출재원을 배분하는 과정에서 자치단체 별 사회개발세출요인을 정확히 분석·지원하여 국가가 지향하는 사회보장·복지 정책이 누수없이 추진되도록 하여야 할 것이다.

이를 위하여는 교부세배분산정 방법의 개선, 국고보조금 (특히 사회보장·복지)의 국비보조율의 인

상 내지는 자치단체별 차등화 그리고 사회보장, 복지세출재원의 기초자치단체 우선지원 방법 등이 강구되어야 할 것이다.

지방세출의 성질별 내역은 경상예산, 사업예산, 채무상환, 예비비등으로 나누어지며 이중 사업예산은 보조사업예산(국비 + 시·도비)과 자체사업예산으로 다시 분류할 수 있다.

그런데 총 예산 중 자체사업예산의 비율은 2005년까지는 증가하다가 2005년을 정점으로 2007까 지 급격한 감소추세에 있다(〈표 16, 17〉참조).

이는 저출산, 고령화대책 등 사회개발투자에 범정부적 역량이 집중되면서 복지부문에 대한 국고보조사업이 증가되고 이에 매칭되는 지방비 부담이 급증한데 기인하는 것으로 분석된다. 그 결과 지방자치단체의 재정적 부담이 가중될 뿐만 아니라, 자체사업예산이 감소되어 자치단체가 지역발전과 주민숙원사업을 추진하는데 어려움을 겪게 되었다.

〈표 16〉 연도별 지방자치단체 총 예산 중 「자체사업 예산」현황

(단위: 억원, %)

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
총예산	911,154	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,119,864
자체사업예산	203,543	238,496	285,956	326,112	328,817	297,536
(비율)	22.3%	24.5%	28.9%	30.5%	28.5%	26.6%

〈표 17〉 기초자치단체 유형별 총 예산 중 「자체사업 예산」비율

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
전체 (광역+기초)	22.3%	24.5%	28.9%	30.5%	28.5%	26.6%
기초자치단체	21.7%	24.5%	29.1%	31.1%	28.1%	26.3%
시(77)	23.3%	26.4%	32.5%	36.1%	33.3%	31.1%
군(88)	18.1%	19.7%	23.0%	25.9%	23.0%	22.3%
자치구(69)	22.7%	26.5%	27.8%	24.0%	20.5%	17.4%
특별시 자치구(25)	26.6%	31.5%	34.7%	30.1%	26.6%	23.5%
광역시 자치구(44)	19.3%	21.6%	20.8%	18.0%	14.8%	11.9%

자료: 〈표 16, 17〉은 이희봉 “지방자치단체 복지재정의 현황과 향후 수요전망” 「지방재정」 한국지방재정공제회, 2007 제 2호 p.35에서 인용.

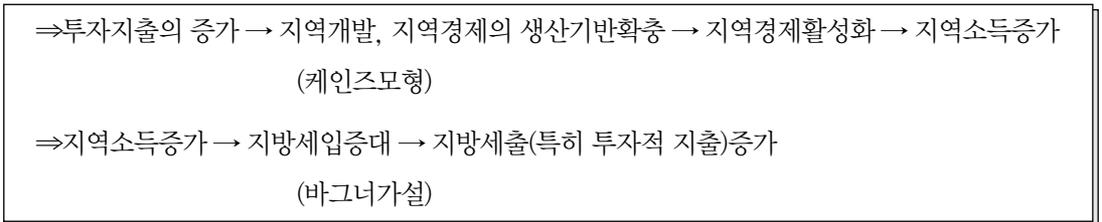
또한 민선자치이후 사업예산의 집행과정에서 소규모 분산투자가 늘어나고 있다. 예컨대 1억미만의 투자사업비가 1994년 대비 46%증가하여 전체 사업비의 13.3%를 차지하고 있으며, 10억미만의 사업비도 56%가 증가하여 전체의 37.4%나 차지하였다.

이와 같이 소규모 분산투자가 늘어나는 이유는 민선단체장과 의회가 유권자(주민)를 의식하고 한정된 투자사업비를 지역별, 사업별로 분산배분하는가 하면 지역주민들도 과거에 비하여 거시적, 대규모 사업보다는 자기지역과 주민의 생활환경 개선과 관련된 소규모 숙원사업을 우선 해결하여 주기를 요구하기 때문이라고 본다.

그리고 지방자치실시 이후 또 하나 두드러진 현상은 행사성·선심성 세출이 증가하고 있다는 것이다. 각종 축제와 이벤트성 행사비용이 본격적인 민선자치 출범 이전인 1994년 대비 141%가 증가하는가 하면 민간단체에 대한 지원경비등 이전경비가 날로 증가하고 있다.

자체사업 투자재원 부족과 부족한 재원의 분산투자, 행사성소모경비의 증가 그리고 이전지출의 증가로 인하여 지방재정배분의 효율성이 떨어지고 있다. 특히 지방자치단체의 투자재원부족과 분산투자는 「투자지출의 증가→지역개발, 지역경제의 생산기반확충→지역경제활성화→지역소득증가」와 「지역소득증가→지방세입증대→지방세출(특히 투자적 지출)증가」로 이어지는 순기능적 순환과정을 저해하는 요인으로 지적되고 있다.

**[그림 2] 지역경제 순환과정과 케인즈모형과 바그너가설**



자료: 오병기 “패널자료를 이용한 지방세출 건전성 평가” 2006한국지방재정학회 하계학술대회발표자료 (2006.9.15)

이와같은 지방세출에 있어서 낭비성과 비효율성은 먼저 지방자치단체(단체장, 의회)가 시정하도록 하여야 하며 중앙정부와 지방자치단체 모두가 지방재정 운용의 건전성과 효율성을 확보하기 위한 지방재정관리제도의 운영에 엄정을 기하여야 할 것이다.

또한 간접민주주의를 보완하기 위하여 최근에 도입된 주민발의, 주민감사청구, 주민소환제도와 같은 직접 민주주의의 제도가 순기능적으로 운영되어 지방세출을 감시·비판하는 역할을 하여야 할 것이다.

지방자치단체의 기능을 수행하는 수단인 지방재정은 그 운영에 있어서 건전성, 형평성, 효율성, 투명성이 보장되고 제고되어야 한다.

그런데 현행 지방재정법상 규정된 몇가지 제도와 예산회계제도는 지방재정운용(특히 세출)의 건전성과 효율성을 제한하고 있어 한정된 지방세입을 보다 건전하고 효율적으로 집행(지방세출)하기 위한 개선대책이 이루어져야 한다고 본다.

여기에서는 현행 지방재정법상의 추가 경정예산제도(법 제45조), 세출예산의 이월제도(법 제50조), 지방자치단체의 예산편성과 확정제도(지방자치법 제118조)에 근거하는 지방세출의 실태와 비효율성을 중심으로 설명하고자 한다.

세출예산 이월제도와 세계잉여금제도(지방재정법 제52조, 지방재정법시행령 제60조, 제61조)는 본래 지방재정운용의 탄력성을 도모하기 위한 것이다.

그런데 지방세출예산액에서 이월금이 큰 비중을 차지하고 있어 지방재정운용의 건전성을 훼손하고 있다.

이와같은 이월금의 발생은 의존재원의 교부시기 등과 같은 외부적 요인과 지방자치단체의 재정운용의 비계획성등에 기인하기 때문에 이월금과 세계잉여금이 초래하는 지방재정운용의 비효율성과 불합리성을 예방·시정하기 위한 대책이 필요하다고 본다(〈표 18〉참조).

〈표 18〉 지방재정의 이월금 추이(1999~2005)

(단위: %)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
전국	17.4 (15.8)	18.6 (16.5)	17.8 (15.7)	23.6 (19.8)	23.3 (20.7)	18.2 (17.1)	16.8 (15.4)
특별·광역시	14.4 (13.5)	14.1 (13.2)	12.7 (11.8)	11.4 (10.5)	11.6 (10.7)	9.3 (8.8)	8.1 (7.6)
도	7.7 (7.4)	6.8 (6.4)	5.9 (5.3)	9.0 (8.0)	7.5 (7.1)	5.6 (5.4)	5.0 (4.8)
시	28.1 (23.8)	30.4 (25.4)	30.3 (25.6)	43.0 (33.1)	42.4 (34.7)	32.4 (29.5)	29.2 (25.7)
군	25.1 (22.8)	29.8 (25.6)	29.8 (25.6)	51.2 (38.5)	43.9 (39.2)	31.2 (31.5)	32.9 (29.6)
자치구	10.5 (9.1)	13.0 (10.9)	11.7 (10.3)	15.5 (13.0)	19.4 (16.1)	16.4 (14.4)	13.1 (12.0)

주: 지방재정의 총 규모(지출액)에서 이월금이 차지하는 비중을 의미하며, ()안의 수치는 지방재정의 세출예산액에서 이월금이 차지하는 비중을 의미함; 지방재정연감(각 년도)을 참조하여 계산한 것임.

자료: 임성일 “지방재정운영 원리에 대한 검토와 방향 정립” 『재정환경변화에 따른 지방재정운용 혁신방안』 한국지방재정학회 2007. 6.

그리고 2006년도 지방재정 분석에 의하면 추경예산편성 비율(추경예산/당초예산비율)이 전국평균이 19.1%(특별·광역시 9.5%, 도 10.8%, 시 20.2%, 군 20.7%, 자치구 18.1%)이고, 3회이상 추경예산을 편성한 지방자치단체수가 전체의 약 60%에 가까운 144개 단체인 것으로 나타나고 있다.

지방자치단체의 추경예산편성 사유가 근원적으로는 지방자치단체가 통제할 수 없는 외부적요인(지방교부세, 국고보조금 등 의존재원의 내시와 교부결정 지연과 재해, 재난의 발생)에 의해 발생하는 경우가 많지만 근래의 예산운영 관행을 볼 때 상당수의 지방자치단체들이 외부적 추경예산요인을 빌미로 불합리한 내부적 추경요인을 합리화 시키는 기회로 활용하는 행태를 보이고 있다. 따라서 현재와 같은 추경예산의 편성 관행이 고쳐져서 지방재정의 건전성과 책임성을 높이도록 지방재정 조정제도와 예산회계제도의 개선 운용에 중앙정부와 지방자치단체의 노력이 요망된다.<sup>10)</sup>

또한 지방자치단체 예산편성과 관련된 현행 회계년도 운영이 지방세출 운용의 건전성을 훼손하고 있다고 본다.

기초단체의 경우 의존재원인 지방교부세, 국고보조금, 도비 등이 매년 10월 15일야야 내시·통보되므로서 지방의회에서 세출예산을 심의, 결정하는데 어려움이 있다.

그리고 국가예산의 확정인 12월 20일 이후에 이루어지는 현실을 감안할 때 지방자치단체는 의존재원의 확정없이 지방예산을 편성하게되므로서 의존재원 확정없는 지방자치단체의 당초예산의 편성과 심의는 무의미하다고 볼 수 있다(광역단체는 회계 연도 개시 50일 전인 11월 11일, 기초단체는 40일 전인 11월 21일까지 의회에 예산안 제출).

이로 인하여 지방자치단체의 세입세출 예산편성은 예산편성기간이 1개월에 불과하고(예산편성기간의 단기성), 의존재원 규모가 불확정하여 당초예산이 경직성 경비에 중점을 두게 된다(지방예산편성의 경직성). 또한 잦은 예산편성에 불필요한 행정력 낭비를 초래하고 세출예산의 합리적 배분과 이용을 저해하며(수정, 추경예산편성의 관계화), 지방의회의 충분하고 심도있는 세출예산 심의를 저해하고 있다. (의회의 심의기능 약화)<sup>11)</sup>

10) 임성일 “지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향의 정립” 「재정환경변화에 따른 지방재정운용의 혁신방안」한국지방재정학회의 2007 지방재정세미나, 2007. 6. PP/21-25.

11) 이남국 “지방자치단체 예산 순기의 조정방안” 「재정환경 변화에 따른 지방재정 운용의 혁신방안」한국지방재정학회 2007 지방재정세미나, 2007. 6 PP/131-143.

## V. 맺는말

지금까지 「자치시대의 지방세출 변화와 대응」이라는 큰 주제아래서 국민경제에서의 재정의 역할과 우리나라 지방세출의 실태와 그에 관련된 문제점을 살펴보았다.

실태와 문제점을 다시 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, 지방재정수요 증가에 따라 지방세출은 날로 증가하는 추세인데 세출재원인 세입확보에 구조적·제도적인 한계가 있다는 점이다.

둘째, 기능별 지방세출가운데 사회개발비가 상대적으로 증가하고 이는 지방재정을 압박하고 있어 사회개발투자 재원 증대를 위한 근본적인 대책 없이는 「성장과 복지의 조화」라는 정부의 역할 수행이 어렵다는 점이다.

셋째, 한정된 세출재원의 건전하고 효율적인 집행을 제한하는 제도적·운용적 요인이 아직 잔존하고 있다는 점이다.

이와같은 지방세출의 문제점을 예방하고 시정하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 그리고 주민(납세자, 유권자) 모두가 함께 대응책을 마련하고 이를 실천하여야 한다고 생각하는데 이를 정리하면 다음과 같다.

지방세입 증대를 제한하고 있는 현행 제도를 장·단기적으로 개선하는 것이다. 현행 제도상 지방세출 재원인 지방세입을 제한하고 있는 것은 “국세와 지방세등의 조정등에 관한 법률”과 지방교부세 및 국고보조금과 같은 “지방재정조정제도”이다.

이와같은 제도는 과거 중앙집권 시대에 성장위주의 국가발전전략을 추진하기 위해서 중앙정부위주로 자원을 획득, 배분하기 위한 수단이었다고 볼 수 있다.

이로 인하여 지방 세출재원은 이러한 제도의 틀안에서 중앙정부에 의하여 그 규모와 집행방법이 결정될 수밖에 없었다.

그러나 우리는 지방자치를 전면 실시하므로서 국가발전전략을 중앙집권에서 지방분권으로, 지방발전의 잠재력을 총체적인 국가발전으로 수렴하여 국가경쟁력을 높이는 전략으로 전환하였다.

따라서 건전한 지방자치와 지방발전에 필수적인 수단인 지방세출 재원을 근본적으로 확보하기 위하여 중앙정부는 국세와 지방세의 조정과 지방재정조정제도 개선을 통한 지방세출 재원 확대 대책을 강구하여야 할 것이다.

이와 관련하여 지방자치와 지방발전의 뿌리인 기초자치단체의 세출재원 증대를 위한 대책을 강구하여야 할 것이다. 이를 위하여 중앙과 광역자치단체의 기능을 기초자치단체에 보다 이양하고 이에

대응하여 기초자치단체의 세출재원을 늘려야 할 것이다.

이를 위하여는 광역자치단체와 기초자치단체의 중복된 기능을 정리하여 기초자치단체 중심으로 기능을 이양하고 광역자치단체와 기초자치단체간의 지방재정조정제도(시도비보조금, 조정교부금, 재정보전금)를 재검토하여 개선대책을 강구하여야 할 것이다.

정부의 역할을 「성장집중」에서 「성장과 복지의 조화」로 전환한데 따른 사회개발세출 재원을 마련하는데 중앙정부가 노력하여야 할 것이다. 왜냐하면 국민전체의 일정한 수준의 복지수준 유지와 향상은 궁극적인 책임은 중앙정부에 있고 이러한 책임은 현장에서 구체적으로 실현하는 것은 지방자치단체이기 때문이다. 아무리 훌륭한 복지정책도 이를 실현하기 위한 수단인 세출재원 확보 없이는 불가능하며 이러한 세출재원을 확보하는데는 자치단체의 노력과 힘으로는 불가능하기 때문이다.

지방자치단체가 한정된 세출재원을 건전하고 효율적으로 집행하기 위한 제도적 장치를 보완하고 개선해야 할 것이다.

이를 위해서는 지방재정 관리제도, 예산회계제도, 주민의 지방재정 감시, 비판제도가 효과적이고 순기능적으로 운영되도록 하여야 할 것이다. 

◀◀ 참고문헌 ▶▶

- 강윤호. “지방정부 재정지출의 특성” 「한국정책학회보」제12권 제1호 PP/151-172.
- 권경환. “IMF 경제위기가 지방재정지출 정향에 미친 영향 분석” 「행정논총」제42권 제4호 PP/211-237.
- 김동기. 「한국지방재정학」법문사, 2005. PP/215-264.
- 김원중. “사회투자와 보건복지정책” 「사회투자와 지방재정」한국지방재정학회세미나 발표논문집, 2007. 4. PP/81-103.
- 김재형. “정부지출의 증가원인” 「고시계」2007. 4. PP/333-335.
- 김재훈. “정부지출결정요인 검증을 위한 새로운 시도” 「한국행정학회보」제27권 제1호, 1993년 봄. PP/135-138.
- 김흥래. 「지방재정의 이론과 실제」박영사, 2005. PP/22-36, 47-56, 315-319.
- . 「지방재정 강의(단국대)」2007. 3. PP/224-240.
- . 「미국의 공공재정과 정부역할」영화조세통람사, 2002. PP/13-54.

- 손희준. “민선지방자치 10년의 재정운영평가” 「민선자치 10년 평가 심포지엄」경제정의실천시민연합, 2005. 6.
- 오병기. “패널자료를 이용한 지방세출 건전성 평가” 「2006 한국지방재정학회 하계학술대회 발표논문」한국지방재정학회, 2006. PP/5-12.
- 이남국. “지방자치단체 예산순기의 조정방안” 「재정환경변화에 따른 지방재정운용의 혁신방안」한국지방재정학회 지방재정 세미나, 2007. 6. PP/131-150.
- 이상용, 서정섭. 「지방재정 수요의 전망과 정책대응」한국지방행정연구원, 2004-06(제372권) PP/5-20.
- 이승중. “지방자치와 지방정부가 복지정책 정향” 「한국행정학보」제34권 제4호(2000 겨울) PP/195-215.
- 이승중, 김흥식. “지방자치와 지방정부의 정책방향” 「한국행정학보」제26권 1992년 여름호, PP/573-589.
- 이재원. “사회투자정책과 국가재정운영 과제” 「사회투자과 지방재정」한국지방재정학회, 2007. 4. PP/1-49.
- 이준구. 「재정학」자산출판사, 2007. PP/290-315.  
 . 「경제학원론」법문사, 2000. PP/12-19.
- 이희봉. “지방자치단체 복지재정의 현황과 향후 수요전망” 「지방재정」한국지방재정 공제회, 2007. 2호 PP/27-48.
- 임성일. “사회복지재정의 환경변화에 따른 중앙·지방정부간의 재정관계 재정립” 「지방재정」 한국지방재정공제회, 2007. 2호 PP/70-93.  
 . “지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향재정립” 「재정환경 변화에 따른 지방재정운용의 혁신방안」한국지방재정학회, 지방재정세미나, 2007. 6 PP/3-45.
- 조기현. “지방재정의 실태와 복지재정의 발전방향” 「지방재정」한국지방재정 공제회, 2007. 제1호 PP/101-118.
- 기획예산처. 「성장관리전략계획(2007-2011)」, 2007. 1. PP/3-6.
- 행정자치부. 「교부세 제도의 발자취」2005. PP/80-85.  
 . 「민선자치 10년 평가 I」, 2005. PP/242-244.
- P. A. Samuelson & W. D. Nordhaus. 「Economics」17th edition, McGraw-hill Irwin, PP/25-41.

