

# 지방재정의 구조 및 규모의 변화

진 명 기

행정자치부 재정정책팀 서기관

## 1. 서 론

우리나라의 지방자치는 1949년 지방자치법을 제정하여 시행한 이래 56년이 지났지만, 실질적인 지방자치의 시작은 1995년 6·27지방선거 이후부터 라고 볼 수 있다.

『지방자치』란, 일정한 지리적 공간에 거주하는 주민들이, 국가와의 상호관계를 통해 자치권을 이양 받아 지방자치단체를 구성하고 스스로의 참여를 통해 지역문제를 해결해가는 제반활동<sup>1)</sup> 이 라고 말할 수 있다. 그러므로 이와 같은 독립된 행정주체의 행정기능을 뒷받침하기 위해서는 경제주체로서의 지위가 부여되어야 한다.

이렇게 볼 때 바람직한 지방자치는 건실한 지방재정기반이 전제되어야하며, 지방자치의 본질적 요소<sup>2)</sup>의 하나인 재정권은 곧 지방의 자주재정력 보장을 의미하는 것이라 할 수 있다.

지방의 자주재정력 보장은 기본적으로 지방세를 근간으로 지방재정수요를 충족하는 것이 가장 이상적일 것이다. 그러나 각 나라마다 국가와 지방이 담당하는 재정수요가 다르고, 또한 국가의 기능과 지방의 기능이 명확히 구별되지 않기 때문에 어느 나라에서도 완전한 지방자주적 재원을 갖고 지방자치를 실현하는 나라는 없다. 이는 중앙집권적 체제에서 점차 지방분권시대로 기능과 역할이 전환되면서 국가재정이 지방재정으로 이전되는 과정에 있으며 그 과정에서 국가

1) 강용기, 「현대 지방자치론」, 1999

2) 지방자치의 4요소는 지방조직권, 행정권, 입법권, 재정권을 말한다.

와 지방이 각각 담당해야 할 재정수요의 범위가 결정되어지기 때문이라고 볼 수 있다.

## II. 지방재정 구조의 변화

### 가. 지방재정관리 체제의 변화

우리나라에서도 분권형 선진국가 건설을 위해 중앙의 권한을 지방에 이양하는 정책을 꾸준히 채택하여 왔으며, 이러한 측면에서 재정분권을 국가의 균형발전과 함께 지방분권의 핵심적 전략 과제로 추진하게 되었다.

먼저 지방재정 관리체제의 변화는 2005년에 제·개정된 지방재정법 등 4개 법률이 지방재정 관리체제의 획기적인 변화를 가져왔다고 볼 수 있다. 이는 지난 1963년에 지방재정법이 제정된 이래 최초로 이루어진 것으로, 중앙통제적인 지방재정 관리제도에 대한 총체적 혁신이라는 점에서 큰 의미가 있다.

『지방재정법』 전면 개정으로 지방재정운용의 자율성을 강화함과 동시에 이에 상응하는 책임성을 확보하고, 성과주의 예산제도, 지방채 총액한도제, 분석·진단제도 강화, 복식부기회계제도, 표준지방재정정보화 등 지방재정 운영기반 선진화의 초석을 다지게 되었으며, 『지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』은 상하수도 시설공사 등 주민밀착형 공사에 있어 지방의 특수성을 반영할 수 있게 되었고 『지방자치단체기금관리법』 제정을 통하여 기금의 관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 정하고, 기금의 여유자금에 대한 효율적인 활용방안을 마련하여 지방자치단체 기금운용의 공공성과 지방재정운영의 효율성을 높이게 되었다.

또한, 『공유재산및물품관리법』 제정을 통하여 지방분권시대에 맞는 다양한 공유재산 및 물품의 행정수요에 대응하고, 공유재산 및 물품의 건전하고 효율적인 관리를 강화하게 할 수 있게 되었다.

### 나. 지방재정조정제도의 변화

우리나라의 지방재정조정제도의 시작은 1951. 4. 1 제정·공포된 『임시지방분여세법(한시법)』으로부터 비롯되었는데 당시의 지방재정은 그 규모나 세입면에 있어서 빈약하였을 뿐 아니라 도

심 중심의 시·읍재정과 농촌 위주의 도·면 재정간에는 심한 재정력의 격차가 발생할 수밖에 없어 이를 조정하기 위한 제도로 처음 채택되었다.

이후 1958년 『지방재정조정교부금법』이 시행되고, 다시 1961.12.31 법률 제931호로 『지방교부세법』이 제정되어 현재까지 시행해 오고 있다.

여러차례 법률개정을 거쳐왔는데 그중 중요한 것은 1973-1982년간 교부세 법정률이 고정되면서 매년도 국가예산이 정하는 바에 따라 교부세 재원을 운영하게 되었으며, 1983년부터 내국세 총액의 13.27%를 지방교부세 법정률로 운영하게 되었다.

1983년 이래 17년 동안 내국세총액의 13.27%로 고정 운영되어오던 지방교부세법정률은 2000년도에야 비로서 15%로 상향조정되었다.

2005년도는 지방재정조정제도의 획기적인 개혁을 통해 지방양여금을 폐지하여 동 재원의 일부를 지방교부세로 흡수하므로서 이에 따른 지방교부세 법정율을 15%에서 18.3%로 상향조정하고 이와 함께 국고보조금 사업의 일부를 지방으로 이양하면서 이에 해당하는 몫(분권교부세 0.83%)을 지방교부세에 포함하여 지원하게 되었다.

특히, 2005년에 이루어진 지방재정조정제도의 전면적인 개편은 지방재정운용의 자율성과 객관성을 제고하고 투명한 예산운용을 기할 수 있게 되는 계기가 되었다.

반면, 국고보조금을 일제 정비하여 그중 149개 사업을 국가재원과 함께 지방으로 이양한 분권교부세 제도는 지방재정운용의 자율성을 증대시켰다는 장점과 함께 향후 재정수요가 급증하는 사회복지 수요를 중심으로 지방이양되어 지방재정운용의 어려움이 가중되는 결과를 초래했다는 일부의 비판도 있다.

### ● <표 1> 지방교부세제도의 연혁 ●

- 1951년 : 임시지방분여세제도로 출발
  - 국세중 특정세목(지세 등)의 일정률 교부(34.68%)
- '59년 : 지방재정조정교부금제도 운영
  - 국세중 특정세목(영업세 등)의 일정률 교부(40%)
- '62년 : 지방교부세제도 운영
  - 국세중 특정세목(영업세·주세 등)의 일정률 교부(40%)
- '64년 : 지방교육재정교부금제도 분리
- '69년 : 내국세 총액의 17.6%(보통16%, 특별1.6%) 법정률 교부

- '73~'82년 : “8.3 조치”로 법정률 유보
  - 「경제의안정과성장예관한대통령 긴급명령 제15호」
- '83년 이후 : “8.3 조치” 폐지로 법정률 부활
  - 내국세 총액의 13.27% 법정률 교부
  - 증액교부금제도 신설
- 2000년 : 지방교부세 법정률 상향조정
  - 내국세 총액의 13.27% → 15% (1.73% ↑)
- 2005년 : 지방교부세 법정률 상향조정
  - 내국세 총액의 15% → 19.13% (4.13% ↑)
  - 증액교부금 · 지방양여금제도 폐지
  - 분권교부세 신설(내국세의 0.83%)

※ 연도별 지방교부세 교부율



### III. 지방재정 규모의 변화

#### 1. 전체 재정규모의 변화

##### 가. 국가재정 대 지방재정의 비중

민선 자치단체장 출범 이후 지방재정의 규모는 크게 증가하였다. 외형적 규모로 1995년도 36조 6,643억원에서 2005년도 92조 3,673억원으로 무려 2.5배가 증가하였다. 이는 지방재정의 자율성과 재정분권화의 요구가 날로 증대되어 왔으며, 또한 주민의 지역개발과 복지증진에 대한 기대욕구가 급증하고, 국가와 지방자치단체 간에 상호 관련이 있는 사무에 대한 경비부담과 정부기능의 조정 등에 따라 지방교부세 재원 등이 증가한 것이 주요한 원인이 되었다고 볼 수 있다.

중앙정부와 지방자치단체간 재정비중의 변화를 보면 1995년 67% 대 33% → 2000년 66% 대 34% → 2005년 64% 대 36%로서 지방재정의 비중이 3%p 높아진 것으로 나타나고 있으나,

GDP 대비 지방재정의 비중 변화를 보면 1995년 10% → 2000년 12% → 2005년 11%로서 큰 변화가 없음을 보여주고 있다.

● <표 2> 중앙·지방재정의 규모와 비중 추이 ●

구분	재정규모(억원)			GDP규모(D) (억원)	비중(%)		
	총재정규모 (A)	중앙재정 (B)	지방재정 (C)		B/A	C/A	C/D
1995	1,095,793	729,150	366,643	3,773,498	67	33	10
2000	1,889,705	1,239,156	650,549	5,219,592	66	34	12
2005	2,596,859	1,673,186	923,673	8,420,951	64	36	11

주 1 : 2000년 이전은 결산, 2005년은 당초예산(순계기준)임

## 나. 이전재원 규모의 확대

지방이전재원은 크게 국고보조금과 지방교부세, 지방양여금으로 구분할 수 있으며, 민선자치 이후 국고보조금과 지방교부세가 크게 증가한 것으로 나타났다.

자치단체에서는 급증하는 지역주민 숙원사업 해결을 위해 자주재원 성격인 지방교부세 법정율의 상향조정을 지속적으로 요구해 왔으며, 1983년 이후 고정되어 온 지방교부세 법정율(내국세의 13.27%)이 17년만인 2000년도에 15%(1.73%p)로 인상됨으로써 지방이전재원의 규모가 크게 확대되었다.

한편, 지방이전재원 간의 상호 조정은 실질적인 지방이전재원 규모의 증가를 가져오는 것은 아니지만 2005년도에 국고보조금을 정비하여 동 재원을 분권교부세라는 통로를 신설하여 지방으로 이양하였고, 지방양여금제도를 폐지하여 지방교부세로 통합하여 운영하는 등 지방자치단체의 자율성을 제고하는 방향으로 제도를 개선하였다.

특히, 민선자치제 실시 이후에도 지방재정의 자율성을 저해하는 국고보조금은 지속적으로 증가하여 왔는데 국고보조금을 통하여 각 중앙부처는 지방을 통제하는 수단으로 활용하고, 자치단체는 국고지원으로 지방사무까지 추진하려는 경향이 있었다. 다만, 국고보조금의 소액 분산투자로 인한 비효율성 등의 문제점으로 인하여 2005년도에 정부는 국고보조금의 일제 정비를 통해 그 일부를 지방으로 이양하게 되었으며, 이는 분권과 책임의 원칙에 따른 지방재정의 자율성 확

대와 성과에 대한 자기책임의 명확화라는 측면에서 지방자치 발전에 기여한 바 크다고 할 수 있겠다.

지방이전재원 규모를 보면 1995년 11조 6,539억원→2000년 22조 5,555억원 →2005년 34조 8,347억원으로 '95년과 비교하여 23조 1,808억원(199%P)가 증가되었다.

이중 지방교부세는 1995년 5조 6,746억원→2000년 8조 4,494억원 →2005년 19조 4,845억원으로 '95년과 비교하여 13조 8,099억원(243%P)가 증가되었고, 국고보조금은 1995년 4조 1,092억원→2000년 9조 8,927억원 → 2005년 15조 2,813억원으로 '95년과 비교하여 11조 1,721억원(271%P)가 증가되었으며 지방양여금은 1995년 1조 8,701억원→2000년 3조 7,134억원 이후 2005년에 제도가 폐지되어 지방교부세, 보조금, 균특회계로 각각 전환되었다.

● <표 3> 이전재정수입 규모의 변화추이 ●

(단위 : 억원)

구분	합 계	지방교부세	지방양여금	국고보조금
1995	116,539	56,746	18,701	41,092
2000	220,555	84,494	37,134	98,927
2005	348,347	194,845	-	153,502

주 1 : 2000년 이전은 결산, 2005년 당초예산임

2 : 일반·특별회계 순계규모 기준임

## 다. 지방세와 이전재원의 비중

민선자치 실시 이후 지방재정의 확충을 위하여 다양한 수단과 정책을 강구하였으나 지방재정의 자주성과 자율성을 근본적으로 제고하는데 한계가 있었다.

이전재정 규모는 1995년도 대비 2005년도는 약 3배 정도 증가한데 비해 지방세 규모는 1995년도 대비 2005년도는 약 2배정도의 증가에 불과하였다. 이는 지방재정의 확충은 자주세원인 지방세 중심보다는 중앙정부의 이전재정에 의존도가 높아졌다는 것을 의미한다.

지방세 규모의 증대를 보면 1995년 15조 3,169억원 → 2000년 20조 3,614억원 → 2005년 33조 6,952억원이며, 이전재정 규모는 1995년 11조 6,539억원 → 2000년 22조 5,555억원 → 2005년 34조 8,347억원으로 증대되었다.

## ● &lt;표 4&gt; 지방세와 이전재정수입 규모의 변화추이 ●

(단위 : 억원)

구분	지방세 규모	이전재정 규모			
		합계	지방교부세	지방양여금	국고보조금
1995	153,169	116,539	56,746	18,701	41,092
2000	203,614	220,555	84,494	37,134	98,927
2005	336,952	348,347	194,845	-	153,502

주 1 : 2000년 이전은 결산, 2005년 당초예산임

2 : 일반 · 특별회계 순계규모 기준임

## 라. 지방채의 규모와 비중

지방채의 경우, 민선자치 실시 이전에 비해 발행 규모 뿐만 아니라 세입에서의 점유비율도 계속 하락하는 추세에 있다.

총 발행규모를 보면 1995년 4조 4,706억원 → 2000년 3조 2,276억원 → 2005년 2조 8,092억원으로서 1조 6,614억원으로 감소되었으며, 일반회계는 1995년 8,639억원 → 2000년 8,223억원 → 2005년 5,969억원, 특별회계는 1995년 3조 6,067억원 → 2000년 2조 4,053억원 → 2005년 2조 2,123억원으로 줄어들었다.

이와같이 지방채 발행규모가 감소한 이유는 민선 지방자치단체장 선거시 빚을 많이 졌다는 부정적 평가로 비춰지는 것을 막기 위하여 지방채 발행을 기피하는 측면이 있으며, 또한 1998년 국가 경기위기시의 국가채무의 문제를 지방채무에도 연계시켜 채무억제를 위한 정책을 추진하였기 때문인 것으로 판단된다. 그러나 무엇보다도 지방자치단체에서 무리하게 채무를 끌어들이어 지역개발을 추진하지 않는다는 건전재정운영 마인드가 크게 제고되었다고 평가할 수 있다.

## ● &lt;표 5&gt; 세입의 지방채 규모와 비중의 추이 ●

(단위 : 억원, %)

구분	합계(A+B)			일반회계(A)			특별회계(B)		
	세입규모	지방채	비중	세입규모	지방채	비중	세입규모	지방채	비중
1995	523,789	44,706	8.5	366,674	8,639	2.4	157,115	36,067	23.0
2000	771,761	32,276	4.2	576,532	8,223	1.4	195,229	24,053	12.3
2005	923,673	28,092	3.0	717,504	5,969	0.8	206,169	22,123	10.7

주 : 2000년 이전은 결산, 2005년은 당초예산(순계)기준임

## 마. 일반보조금과 특정보조금의 비중

재정조정(이전)재원을 자치단체의 자율적 집행이 가능한 일반보조금(지방교부세)과 집행시의 조건이 부여되는 특정보조금(국고보조금과 지방양여금)으로 구분하여 살펴보면, 양여금제도의 도입과 국고보조금의 증가로 인하여 특정보조금의 비중이 급증(1995년 49% 대 51% → 2000년 38% 대 62%)하였으나, 2005년도 지방양여금제도가 폐지되어 지방교부세로 재원이 흡수됨에 따라 일반보조금의 비중이 증가(2005년 53% 대 47%)하는 결과를 보였다.

● <표 6> 일반보조금과 특정보조금의 추이 ●

구분	이전재정 규모(억원)				비중(%)	
	합계 (A)	지방교부세 (B)	지방양여금 (C)	국고보조금 (D)	일반보조금 (B/A)	특정보조금 (C+D)/A
1995	116,539	56,746	18,701	41,092	49	51
2000	220,555	84,494	37,134	98,927	38	62
2005	324,860	172,047	-	152,813	53	47

주 1 : 2000년 이전은 결산, 2005년은 당초예산임

2 : 일반 특별회계 순계규모 기준

## 2. 지방자치단체 재정력의 변화

### 가. 재정자립도의 변화

중앙정부에 대한 재정 의존도의 심화로 인해 재정자립도는 1995년 63.5% → 2000년 59.4% → 2005년 56.2%로서 민선자치 실시이전에 비해 오히려 감소하는 것으로 나타났다. 이는 중앙정부에서 지원하는 교부세와 국고보조금 등 의존재원의 규모가 커질수록 재정자립도가 낮아지게 되는 산정방식 때문으로 해석된다.

또한 지방세를 통한 인건비 미해결 단체수는 1995년 56.0% → 2000년 58.1% → 2005년 56.4%로서 거의 변화를 보이고 있지 않으나, 자치단체의 자체수입(지방세+세외수입)을 통한 인건비 미해결단체는 1995년 24.9% → 2000년 11.3% → 2005년 16.4%로서 줄어든 것으로 나타났다.

## ● &lt;표 7&gt; 재정자립도와 인건비 해결도 추이 ●

(단위 : %)

구분	단체수	재정자립도(평균)	지방세기준 인건비미해결단체	자체수입기준 인건비미해결단체
1995	141	63.5	56.0	24.9
2000	248	59.4	58.1	11.3
2005	250	56.2	56.4	16.4

주: 일반회계 당초예산기준

재정자립도 개념과 관련하여 문제점과 개선방안을 보면, 우선 재정자립도는 지방자치단체의 세입구성여건을 나타내는 것으로 세출의 내용과는 직접적인 관계가 없으므로 재정지출의 건전성 등을 파악하는 척도로는 활용할 수 없을 뿐만 아니라, 국가로부터 재정지원이 많아지는 경우 재정규모는 팽창되어 더욱 많은 예산지출을 할 수 있으나 자립도는 하락되는 결과가 되며, 현행 일반회계만을 대상으로 자립도를 측정하여 특별회계의 세입구성에 대한 내용이 반영되어 있지 않는 등 일부 문제점이 노정되었다.

이러한 재정자립도 산식의 불합리한 점을 개선하기 위하여, 우리부는 자체수입에 지방교부세 등을 포함한 실질적인 자주재원 능력을 측정할 수 있는 새로운 지표를 개발하여, 재정자립도와 병행 사용하는 방안을 추진하고 있다. 즉, 새로운 지표는 자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세 등을 지표에 포함시킴으로써 실질적인 자치단체의 재원 활용능력을 표시하고자 하는 것이다.

## 새로운 지표 산출방식

$$\bullet \text{ 재정자립도} = \frac{\text{자체수입(지방세+세외수입)+자주재원(지방교부세+재정보전금+조정교부금)}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$$

상기 개념의 자주도(가칭)는 “자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 전체 세입중 얼마나 되는가”를 표시하고 있고, 이는 이전재원 이전 이후의 해당 자치단체의 재량권·자율적 집행이 가능한 재원의 비율을 표시하는 것이며, 재정자립도가 재원조달 면에서의

자립정도를 나타내는 것이라면, 새로운 지표는 재원사용면에서의 자주권, 자율권을 나타내는 지표로 사용할 수 있다.

즉, 새로운 지표는 자치단체의 세입중 어느 정도를 재량권을 가지고 쓸수 있는가를 보여주는 데 활용 가능하며, 지방재정조정제도에 의한 재원 재분배결과를 포함하여 측정 가능하다. 즉, 이는 지방재정조정지표의 유효성을 보여주는 지표로 사용 가능하다는 의미이다.

결론적으로, 재정자립도는 자치단체의 재원조달면에서의 자립능력, 즉 “자치단체가 사용하는 재원 중 몇 %를 자치단체 내부에서 조달하는가”라는 정보를 표현하는 것으로, 현재도 충분히 활용 가능할 뿐만 아니라, 다만, 최근 급증하는 의존재원에 대한 고려가 없는 점 등을 감안할 때, 이를 감안할 수 있는 보완지표가 필요한 것이며, 따라서 대내적으로는 지방자치단체의 재원조달의 자립성을 나타내는 재정자립도와 해당 자치단체의 실질적인 재원활용능력을 표시하는 재정 자주도를 병행 사용할 필요가 있으며, '06년 예산분석시부터 재정자주도를 분석할 예정이다.

## 나. 세출항목의 규모와 비중

세출항목별 비중을 살펴보면, 경상예산, 사업예산, 채무상환의 비중은 다소 감소하는 경향을 보이고 있는데 이는 “예비비 등”의 비중이 크게 증가(6.4%→19.2%)하였기 때문이다. “예비비 등”의 구성은 예비비와 반환금, 예치금, 기타회계 전출금 등이며 이중에서 특히 교육비 특별회계 전출금의 증가에 기인했다고 볼 수 있다.

- 경상예산의 비중 변화 : 1997년 18.7%(12조 4,232억원) → 2000년 17.9%(13조 4,171억원)  
→ 2005년 18.3%(21조 4,997억원)
- 사업예산의 비중 변화 : 1997년 69.5%(46조 695억원) → 2000년 63.2%(47조 4,676억원)  
→ 2005년 59.0%(69조 4,311억원)
- 채무상환비의 비중 변화 : 1997년 5.4%(3조 5,834억원) → 2000년 5.7%(4조 2,603억원)  
→ 2005년 3.5%(4조 1,471억원)
- 예비비 등(전출금, 재정보전금, 조정교부금, 반환금 등)의 비중 변화 :  
1997년 6.4%(4조 2,462억원) → 2000년 13.2%(9조 9,206억원) → 2005년 19.2%(22조 6,637억원)

## ● &lt;표 8&gt; 세출 항목별 규모와 비중의 추이 ●

(단위 : 억원, %)

구분	세출 결산액	경상예산		사업예산		채무상환		예비비등	
		예산	비중	예산	비중	예산	비중	예산	비중
1997	663,223	124,232	18.7	460,695	69.5	35,834	5.4	42,462	6.4
2000	750,656	134,171	17.9	474,676	63.2	42,603	5.7	99,206	13.2
2005	1,177,416	214,997	18.3	694,311	59.0	41,471	3.5	226,637	19.2

주 1 : 2000년 이전은 결산, 2005년은 당초예산임

2 : 일반·특별회계 세출총계 기준

## 다. 자치단체 자체사업의 비중

민선자치 실시이후 국고보조금은 계속 증가하는 추세를 보이고 있는데 이로 인한 지방비 부담의 과중으로 법적·의무적 경비를 제외한 자체사업을 위한 투자가용재원의 확보력은 오히려 하락하는 추세를 보이고 있다.

자치단체의 자율적 집행이 가능한 일반보조금(지방교부세)과 집행시의 조건이 부여되는 특정보조금(국고보조금과 지방양여금) 중 민선자치 실시전에는 일반보조금 비중이, 민선자치 실시 이후에는 특정보조금의 비중이 높게 나타나고 있다.

민선자치 실시이후 자체사업 보다 보조사업의 비중이 계속적으로 증가하는 추세에 있는데, 이는 지자체의 가용재원 확보력이 상대적으로 저하되고 있음을 의미한다.

보조사업과 자체사업의 규모 변화를 보면 1997년 20조 7,621억원 대 25조 3,074억원 → 2000년 30조 6,944억원 대 16조 7,732억원 → 2005년 38조 9,547억원 대 30조 4,765억원이고, 보조사업과 자체사업의 비중은 1997년 45.1% 대 54.9% → 2000년 64.7% 대 35.3% → 2003년 56.1% 대 43.9%로서 보조사업이 2000년까지는 점점 높아지다가 2005년도에는 다시 낮아지고 있다.

● <표 9> 보조사업과 자체사업의 비중 ●

(단위 : 억원, %)

구 분	사업예산	보조사업		자체사업	
		예산	비중	예산	비중
1997	460,695	207,621	45.1	253,074	54.9
2000	474,676	306,944	64.7	167,732	35.3
2005	694,311	389,547	56.1	304,765	43.9

주 1 : 2000년 이전은 결산, 2005년은 당초예산임

2 : 일반 · 특별회계 세출총계 기준

### 라. 국고보조사업에 따른 지방비부담 비중

민선자치 실시이후 2000년까지 국고보조금액과 보조율은 계속 증가하는 추세를 보이고 있는데 반해 지자체의 지방비부담율은 하락하는 추세를 보이고 있는데, 그 이유는 자치단체에서 국고보조사업의 우선순위를 정하여 신청하고 있으며, 지방비부담의 적정성을 엄밀히 판단하고 있기 때문인 것이다.

국고보조사업비 규모의 변화를 보면 1995년 8조 8,854억원 → 2000년 15조 1,676억원 → 2005년 23조 391억원이고 국고보조율의 변화는 1995년 43.8%(3조 8,883억원) → 2000년 65.2%(9조 8,885억원) → 2003년 66.6%(15조 3,502억원)으로 나타나고 있으며, 지방비부담율의 변화는 1995년 42.5%(3조 7,793억원) → 2000년 33.8%(5조 1,217억원) → 2003년 31.8%(7조 3,337억원)이다.

● <표 10> 국고보조사업 지방비부담 규모와 비중 ●

(단위 : 억원, %)

구 분	국고보조사업	국고보조금	지방비	국고보조율	지방비부담율
1995	88,854	38,883	37,793	43.8	42.5
2000	151,676	98,885	51,217	65.2	33.8
2005	230,391	153,502	73,337	66.6	31.8

주 : 2000년 이전은 결산, 2005년은 중앙정부 확정액임

## IV. 총 합

민선지방자치제 실시 이후 정부는 일관되게 지방분권 정책과 지방재정 확충 정책을 추구해 왔으며, 이제 지방재정규모 100조원 시대를 목전에 두고 있다. 지방자치의 실질적인 기반을 다지기 위해서는 지방재정 규모의 확충과 함께 자주성이 기초되어야 하며 이것이 지방자치에 성패를 좌우한다고 해도 과언이 아니다.

한편, 지방재정의 외형적 규모는 가시적으로 확충되었으나, 자주적인 재정운용은 아직 부족하다고 할 수 있다. 재정자립도가 50%이하인 자치단체가 211개(84%)에 이르고 있는 등 대부분 자치단체의 재정규모가 영세하고, 지방세 수입이 지방자치단체 세입에서 차지하는 비중이 낮아 자주재원으로서 그 기능이 미흡하고 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체가 과반수를 넘고 있다. 우리나라는 세원이 국세에 편중되어 있고 조세구조면에서 지방세는 경제성장 및 소득 증가에 탄력성이 낮은 재산과세로 운영되고 있어 전반적으로 세원이 빈약하고 신장성이 저조한 편이다. 앞으로 중앙정부와 지방자치단체 간의 기능과 역할의 재분담을 전제로 한 국세와 지방세의 조정은 물론 지방세의 신설 등 근본적인 개편을 통해 지방재정의 영세성을 탈피해야 할 것이다.

또한 지방자치단체간에 재정력의 격차가 심하다. 지방자치단체 간에 재정력 격차를 근본적으로 시정하는 데는 현행 지방재정조정제도로는 한계가 있다. 왜냐하면 인구, 면적, 지방발전의 기본적 요건, 즉 지방세원이 서울과 수도권에 집중되어 있기 때문이다. 앞으로 지방세제 개편을 통한 광역과 기초자치단체간의 세원조정, 재정보전금제도의 개편 등을 통해 지방자치단체 간의 재정력 격차를 완화해 나가야 할 것이다.

아울러 지방재정의 실태를 진단하고 평가함에 있어서 지방재정의 특성 즉 다원성과 다양성을 항상 고려하여야 할 것이다. 국가재정이 소위 하나의 지갑에 비유한다면 지방재정은 250개의 지갑을 끌어모아 놓은 셈이다. 각 지방자치단체는 각각의 특색이 있고 그 재정내용이 천차만별인 것이다. 서울과 수도권에서의 재정운영 실례를 전국 여타 지방자치단체를 포함한 일반적인 지방재정의 모습이라고 진단 할 수는 없다. 앞으로 지방재정을 평가함에 있어 항상 다원성과 다양성이 존재한다는 것을 염두에 두어 개별 지방자치단체의 재정 부담 능력, 일부 지방자치단체의 부정적 사례가 전 지방자치단체의 모습으로 해석되지 않도록 해야 할 것이다.

본격적인 지방자치 실시 이후 지방재정 부문도 양적, 질적으로 크게 변화하였다. 그러나 아직

지방재정의 자주적 재원이 미흡하고, 세원의 편재에 따른 재정불균형이 심화되는 등 근본적인 해결 과제가 많이 남아 있다고 볼 수 있다. 그러나 정부의 노력도 중요하지만 더 중요한 것은 지방자치단체가 부족한 재원이나마 건전하게 운용하려는 노력을 해야 한다는 점이다. 이와같은 지방재정의 불건전한 운용은 대부분의 지방자치단체 재원이 의존재원으로 지원되기 때문에 단체장이나 의회가 자주세입 확충에 대한 관심과 노력이 부족하고 또한 세출에 대한 책임을 둔하게 느끼는 이른바 도덕적 책임에 기인한다고도 볼 수 있으며 주민의 감시, 비판기능이 희박하다는 데도 그 원인을 찾을 수 있다.

2005년도 제·개정된 지방재정 관계 법률의 시행과 함께 지방재정운용의 투명성제고와 책임성 확보, 건전한 지방재정 운용을 기대해 본다. ☺

