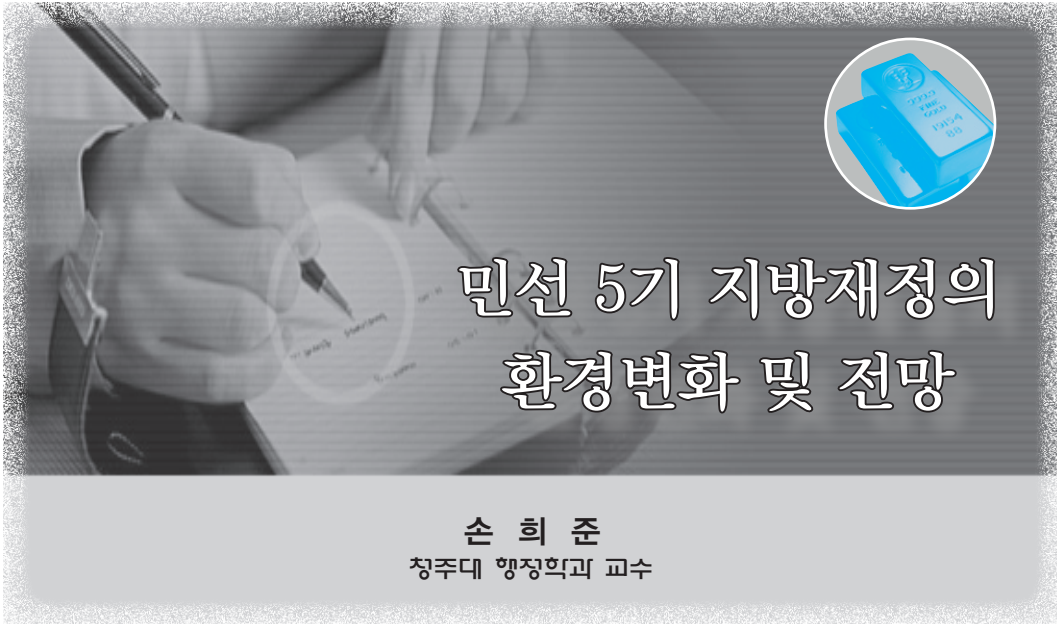




민선 5기 지방재정의 환경변화 및 전망

손 희 준
청주대 행정학과 교수

I. 서론

지난 6월 2일 통합 지방선거는 지방자치제의 도입 이후 가장 많은 후보를 한꺼번에 선출한 역사적인 선거¹⁾로 선거결과는 야당의 승리로 돌아갔다. 선거이후 정국의 변화 및 여당에 대한 비판과 반성이 쏟아지고 있으며 향후 5기 지방자치시대에 걸맞는 요구 또한 각계에서 일어나고 있다.

잘 알다시피 우리나라의 지방자치제는 1991년 지방의회가 재출범하면서²⁾ 도입되었고, 1995년 단체장의 직선제³⁾가 도입되면서 형식적인 모양새는 갖추게 되었다. 그러나 1997년 IMF사태이후

1) 이번 선거는 최초로 유권자 1인 8표제가 도입되어, 광역단체장과 기초단체장, 광역의원원과 기초의원, 교육감 및 교육위원, 광역과 기초의 비례대표 의원을 선출하는 선거로 유권자들이 후보들을 제대로 인지하지 못하였다는 비판이 있기도 하다.

2) 1961년 5.16 이후 정지되었던 지방자치제의 부활을 의미하는 지방의회의 재구성은 1991년 3월 28일과 6월 20일 시·군·구의회의 의원과 시·도의회 의원을 주민들이 직접 선거를 통해 선출함으로써 재개되었다.

3) 자치단체장의 직선제도는 1995년 6월 27일 지방의회 의원선거와 통합하여 실시함으로써 재도입되었고, 1998년 6월 4일 선거를 통해 제2기, 2002년 6월 13일 동시 지방선거를 통해 제3기, 2006년 5월 31일 선거를 통해 제4기가 출범하였고, 제5기는 2010년 6월 2일 선거를 통해 올해 7월 1일부터 임기가 시작될 것이다.



특집주제

경제여건이 급격히 나빠지면서, 지방자치제의 실시 이후 몇몇 부정적인 문제들이 과도하게 부각되어, 국회의원들이 기초자치단체장의 임명제 전환 등 지방자치에 반하는 움직임을 보였었다⁴⁾. 물론 이러한 움직임은 최근에도 지방자치체계개편 논의와 맞물려 완전히 소화된 상태가 아니다. 그러나 이러한 중앙집권화 움직임에 반대하는 분권론자들은 이는 지방자치제도 자체의 근본적인 문제가 아니라 우리나라의 특수한 지역감정과 지역이기주의에 기인하는 것이며, 제도운용상의 문제이며, 일부 단체장이나 의원들의 행태적인 문제라고 주장하기도 하였다(김순은, 2001; 안성호, 2001; 이승중, 2002).

그러나 그 중에서도 가장 많은 비판의 대상이 되고 있는 것은, 지난 2000년 국회의원들이 지방자치법 개정안의 제안이유에서도 밝히고 있듯이 “지방자치제 실시 이후 지역이기주의에 편승한 무분별한 지역개발사업과 전시장·선심성 사업의 남발, 방만한 재정운영 및 단체장의 직무태만과 인사권 남용 등”(안성호, 2001: 10) 주로 지방재정문제이며 이는 이번 선거직전 지적된 호화청사 건립 및 과도한 업무추진비와 관공비 등 몇몇 단체장의 부정부패 현상이 관련되어 있다.

그러나 2002년 말 대통령선거에서 당선된 노무현 전대통령은 획기적인 지방분권을 통한 정부개혁을 국정과제로 내세웠으며, 2003년 7월에 발표한 로드맵에서는 ‘선분권, 후보완’을 제시하면서 지방재정이 자치단체들에게 넘치도록 재정분권정책을 시행하겠다고 하였으나 실제로 재정분권조치는 크게 나아진 것이 없다고 할 정도이다(정부혁신지방분권위원회, 2003).⁵⁾

돌이켜 보면 지난 민선 4기는 많은 의미를 가지고 있는데, 특히 2006년이 1995년 지방자치제의 본격적인 도입이후 꼭 10주년이 되는 해이어서 민선자치 10년의 성과를 평가하는 많은 시도가 있었다. 물론 평가결과는 민원행정의 혁신과 복지 및 문화의 주민친화성 확대 등 긍정적인 측면도 있었지만, 일부 단체의 선심성 사업추진과 중복 투자 및 행사성 경비의 증대 등 고질적인 문제점이 지적되기도 하였다(감사원, 2006; 한국지방행정연구원, 2006).

4) 2000년 11월 28일 임인배 의원 등 국회의원 42명이 시장·군수·구청장을 임명제로 전환하는 내용을 담은 「지방자치법 중 개정법률(안)」을 발의했으며, 2001년 4월에는 임시국회에서 자민련의 조부영 부총재가 대표연설을 통해 기초자치단체장의 임명제 전환을 촉구하기도 하였다.

5) 구체적으로 재정·세제개혁 로드맵에서 재정분권 추진, 세제·세정 합리화, 지출효율성 제고, 재정투명성 제고, 재정건전성 건지 등 5개 목표와 15개 과제를 제시하고 있으나, 추진된 정책은 지방양여금 폐지에 따른 국가균형발전특별회계의 설치 및 지방교부세의 특별교부세 규모를 축소하고 법정 교부율을 상향 조정한 것 등으로 지방세 등 자주재원보다는 주로 이전재원의 개편을 통한 재정조정을 변화시킨 정도이다(손희준, 2005).



또한 2006년은 공직선거법의 개정을 통해 기초의원에 대한 정당공천제의 허용, 기초의원 선거에 중대선거구제 도입, 그리고 비례대표제 등이 채택되어 새로운 지방자치시대를 열었다고 해도 과언이 아니다. 동시에 지방자치법의 개정을 통해 지방의원들에게 회기에 따른 회기수당이 월정수당으로 바뀌어 정기급여제도가 도입되기도 하였다.

이러한 선거제도와 지방의회 의원제도의 변화는 지방재정에도 많은 변화를 초래했다. 특히 노무현 참여정부의 2005년 분권개혁은 지방교부세의 법정율을 2000년 15%이던 것을 2005년 19.13%, 2006년에는 19.24%로 상향 조정하였으며, 2005년 지방양여금의 폐지에 따른 분권교부세의 신설 및 종합부동산세(국세)의 신설에 따른 부동산교부세의 신설 등 지방교부세 제도 전반에 걸친 제도 개혁이 있었다. 동시에 국가균형발전특별회계의 설치로 인한 국고보조금제도의 변화도 큰 의미가 있었다. 그러나 대부분 이전재원에 대한 제도개선에 머물고 있다는 비판이 있다.

2008년 출범한 이명박 정부는 2007년 미국의 서브프라임 모기지부실로 인한 세계적인 경제위기 극복을 위해 소득세와 법인세의 인하 및 적극적인 재정지출 확대정책을 통한 국민들의 소비수준 유지와 기업의 투자증대를 모색하였는데, 특히 2009년초 지방예산의 조기집행 및 과감한 적자예산의 편성에 따른 지방채 발행이 예년에 비해 과도하게 이루어졌다. 또한 2010년부터는 지방재정의 해묵은 과제인 지방소득·소비세가 부분적으로나마 도입되어 지방세제도의 신기원을 이룩했다고 할 수 있다.

이러한 지방재정을 둘러싼 여러 변화가 올해부터 시작되는 민선5기에 어떠한 영향을 줄 것인지를 나름대로 파악하고 이에 따른 대응전략을 모색해 보는 것은 매우 의미 있는 일이라 생각된다. 위낙 변화의 소용돌이가 극심하여 내일을 예측하기 어려운 시대라서 매우 조심스럽지만, 여건변화를 예측하기 위해 그 동안의 성과를 주로 민선 4기를 중심으로 파악하고 추정해 보고자 한다.

II. 지방자치제 도입이후 지방재정의 추이 및 실태

1. 재정규모

우선 중앙재정과 지방재정간의 규모를 파악하면 다음 <표 1>과 같다.



특집주제

〈표 1〉 지방재정과 중앙재정 규모의 비교

(단위 : 10억원, %)

구 분		1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
국내총생산(GDP)		214,239	265,517	377,349	453,276	482,744	545,013	724,675	810,515	975,013
규모	중앙재정(A)	39,366	51,187	72,915	92,464	114,548	161,758	191,899	192,399	196,904
	지방재정(B)	21,850	28,874	36,664	50,958	53,979	67,504	82,186	107,062	113,000
비중	A/GDP	18.4	19.3	19.3	20.4	26.1	26.0	26.5	23.7	20.2
	B/GDP	10.2	10.9	9.7	13.4	11.2	12.7	13.4	13.2	11.6
	(B/A)	55.5	56.4	50.3	55.1	46.3	41.7	42.8	55.6	57.3

주 : 1) 1995년부터 GDP적용임. 이전은 GNP임.

2) 중앙재정은 총계기준임.

3) 지방재정은 일반회계와 특별회계 세출결산 순계기준임.

자료 : 행정안전부, 각연도. 기획재정부, 각연도.

국내총생산(GDP)을 보면 1991년 GNP기준 214조 2,390억 원이던 것이 2007년에는 975조 130억 원으로 4.6배 증가하였으며, 일반회계와 특별회계를 합친 중앙재정 규모는 1991년 39조 3,660억 원이던 것이 2007년 196조 9,040억 원으로 5.0배 증가하였고 같은 기간 지방재정은 21조 8,500억 원이던 것이 113조원으로 5.2배 증가하여 가장 높은 증가율을 나타냈다.

또한 국내총생산에 대한 비중을 비교하면, 중앙재정의 경우 1991년에는 18.4%이던 것이 2003년 최고 수준인 26.5%로 8.1%나 증가했다가 최근 들어 2005년과 2007년 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면 지방재정 규모는 1991년 10.2%에 불과하던 것이 2003년에 13.4%로 2.7% 증가하는데 그쳤으며, 1995년에는 감소하기도 하다가 최근 11.6%로 큰 증가추이를 보이지 못하고 있다.

중앙재정 대비 지방재정 규모 역시 1991년에는 55.5%이던 것이 2001년 41.7%로 감소했다가 2005년부터 다시 55% 이상으로 확대되고 있는 상황이다. 그러나 중앙재정에 대한 지방재정 규모는 1999년부터 2003년까지 감소추세를 보이고 있었는데, 이는 중앙재정의 증가율이 지방재정의 증가율을 상회하였기 때문이다. 그나마 2005년부터 중앙재정 규모의 증가율이 다소 둔화되고 있는 반면, 지방재정은 지속적으로 증가하고 있어 비중이 상반되는 추세이다.

물론 이러한 재정규모를 파악하는 기준이나 범위에 관해서도 논란이 있기는 하지만, 전반적으로



중앙재정규모와 지방재정규모가 모두 증가추세에 있는데, 중앙재정의 규모 증감율이 지방재정에 비해 상대적으로 더 큰 것을 알 수 있다.

2. 세입구조

1991년 지방자치제의 재도입 이후 지방재정의 세입구조를 파악하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 지방재정 세입예산 순계추이

(단위 : 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기	민선2기	민선3기		민선4기		민선5기
	1991	1995	2001	2003	2005	2007	2009	2010
합 계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	715,088 (100.0)	781,425 (100.0)	923,673 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,375,349 (100.0)	1,398,565 (100.0)
지 방 세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	266,397 (37.3)	288,165 (36.9)	336,952 (36.5)	380,732 (34.0)	470,670 (34.2)	478,785 (34.2)
세외수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	183,375 (25.6)	200,363 (25.6)	233,769 (25.3)	278,509 (24.9)	337,708 (24.6)	315,556 (22.6)
지방교부세 ¹⁾	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	123,499 (17.3)	115,196 (14.7)	172,047 (18.6)	214,083 (19.1)	265,081 (19.3)	255,505 (18.3)
지방양여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	46,281 (6.5)	48,504 (6.2)	-	-	-	-
보조금 ²⁾	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	90,387 (12.6)	106,663 (13.6)	152,813 (16.5)	211,590 (18.9)	265,004 (19.3)	297,005 (21.2)
지방채	-	15,575 (4.2)	8,146 (1.1)	22,639 (2.9)	28,092 (3.0)	34,950 (3.1)	36,886 (2.7)	51,714 (3.7)

주 : 1) 증액교부금도 포함.

2) 2001년부터 조정교부금, 재정보전금 포함.

3) 당초 순계예산 기준임.

자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 각연도 및 「지방자치단체예산개요」, 각연도.

지방세입 구조를 당초예산 순계규모로 파악하면, 1991년 19조 9,035억원이던 것이 민선 1기인 1995년에 36조 6,671억원으로 1.8배 증가하였으며, 20년이 된 2010년에는 139조 8,565억원으로 무려 1991년과 비교하면 7배가 증가한 것이며, 1995년과 비교해도 3.8배 증가한 것이다. 이러한 증가율을 단순 계산하면 연평균 35%의 급증률을 나타내고 있다. 특히 민선 4기가 시작된 2006년은 지방재정에 있어 큰 의미를 갖는 것으로 평가되고 있는데, 바로 지방재정의 총규모가 당초예산 순계 기준으로 101조원을 돌파해서 “지방재정 의 100조원 시대”를 열었다는 것이다(박연수, 2006. 2).



특집주제

따라서 이러한 지방재정의 양적 성장은 지방재정의 위상이 강화되었다는 점과 동시에 지방재정의 역할과 기능이 그만큼 커졌다는 것을 의미하기도 한다.

그러나 지방재정 규모의 양적 팽창과는 달리 그 구조를 보면 그리 낙관적이지는 않다. 우선 가장 중요한 지방세수입이 1991년 40.4%이던 것이 민선 1기인 1995년 41.8%로 증가하였다가 그 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있다. 2007년 34%로 최저 수준을 나타내더니 2010년 예산기준으로 34.2%에 그치고 있다. 또한 자주재원의 하나인 세외수입 역시 1991년에는 30.5%이었으나 지속적으로 낮아져 민선 3기까지는 25% 수준을 보였으나 민선 4기부터 24%대로 낮아졌다가 2010년에는 아예 22.6%로 급감하여, 결국 자주재원의 비중이 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다.

이에 반해 의존재원의 핵심인 지방교부세는 1991년 3조 4,524억원이던 것이 2010년에는 25조 5,505억원으로 7.4배 증가하였으며 그 비중을 보면 1991년 17.3%였다가 민선 3기 초반 15%수준으로 낮아졌다가 2005년 18.6%로 증가하더니 민선 4기 내내 19%의 수준을 나타내더니, 2010년에는 18.3%로 감소하였다. 이는 근본적으로 참여정부 당시 재정분권화의 일환으로 지방교부세의 범정부 기능을 인정한 것이 크게 주효한 것으로 판단된다.

또한 국고보조금으로 대표되는 보조금 역시 1991년 1조 7,875억원이던 것이 2010년에는 29조 7,005억원으로 무려 16.6배의 신장율을 나타내어 세입규모 증가율의 주된 요소가 되었다. 그 비중 역시 1991년 9%에 불과하던 것이 2010년 현재 21.2%로 급증세를 나타내고 있다. 지방세입의 여타 항목과 비교해도 그 비율이 계속 증가하고 있음을 알 수 있다. 즉 이러한 이전재원의 규모와 비중의 지속적인 증가는 지방자치의 본령에 위배되는 것으로 지방자치제가 성숙되어 감에도 불구하고 재정의 의존율은 계속 증가하였다는 것을 입증하고 있다.

또한 지정재원인 지방채의 경우도 민선 1기인 1995년에 1조 5,575억원으로 전체의 4.2%나 차지하다가 2001년에는 8,146억원으로 1.1%로 급감하였다가 민선 3기에는 2조원대를 유지하여 비중 역시 3% 내외이던 것이, 민선 4기 3조원대를 넘어서더니 2010년에는 5조 1,714억원으로 급증한 것을 알 수 있다. 이러한 지방채무의 급증은 최근 들어 중앙정부의 경제살리기 정책에 부응하기 위해 지방정부가 예산의 조기집행과 소득세와 법인세, 종합부동산세 등 국세의 감세정책으로 인한 재원 부족을 채무로 충당하기 때문에 발생하고 있는 것이다.



이러한 지방재정의 구조적인 의존성은 대표적인 지표인 재정자립도의 추이를 통해서도 알 수 있다. 민선 1기인 1995년 63.5%이던 것이 지속적으로 낮아지다가 민선 3기인 2004년 57.2%로 다소 반등하였으나, 민선 4기인 2006년부터 계속 하락하여 2010년에는 52.2%를 나타내고 있는 실정이다. 즉 지방재정의 자율성은 감소되었다고 할 수 있다.

물론 이러한 양상은 재정자립도가 갖는 지표로서의 한계 때문이기도 하지만, 지방세와 세외수입 등 자주재원의 신장성과 세원의 빈약성 때문이기도 하다.

〈표 3〉 지방재정자립도 추이

연 도	민선1기		민선2기				민선3기				민선4기			
	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
자립도 (%)	63.5	63.0	59.6	59.4	57.6	54.6	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2

주 : 일반회계 당초예산 기준
자료 : 행정안전부(2010)

이러한 지방재정자립도의 지속적인 감소는 국세와 지방세의 비중을 통해서도 알 수 있는데, 특히 이웃나라인 일본과 비교해 보면 다음과 같다.

〈표 4〉 한국과 일본의 지방세 비중 비교

(단위 : %)

연 도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2004	2006	2007
한 국	9.0	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	18.0	23.3	23.1	21.9	20.5
일 본	33.3	36.5	36.6	37.3	34.8	38.0	41.9	42.3	43.6	40.0	41.0

자료 : 재정경제부, 「조세개요」, 각 연도, 日本 總務省, 「地方財政白書」, 각 연도, 이창균(2009: 56)에서 재인용.

일본의 경우는 이미 1970년에 지방세의 비중이 33.3%를 차지하여 “3할 자치”라는 용어를 만들어낼 정도였으나, 우리나라는 겨우 9%에 머물고 있었으며, 1990년에 들어 겨우 20%대에 진입하였으나, 2002년 23.3%를 정점으로 다시 감소하여 2007년 20.5%를 나타내고 있으며, 2008년 결산기준으로 우리나라는 21.4%, 일본은 42.3%라고 밝히고 있다(행정안전부, 2010: 118).



특집주제

결국 이러한 지방재정 세입구조의 의존재원에 대한 과도한 의존성은 재정운영의 자율성을 제약하고 있으며, 이는 향후 중앙정부와 지방정부가 개선해야 할 과제인 것이다.

3. 세출구조

지방자치제의 재도입 이후 세출구조 추이를 기능별로 파악하면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 기능별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위 : 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2006	2007
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	1,033,038 (100.0)	1,507,893 (100.0)
일반행정비	34,405 (15.8)	72,185 (19.7)	89,846 (17.5)	88,898 (16.5)	113,093 (16.8)	134,379 (16.3)	178,627 (17.3)	196,503 (13.0)
사회개발비	29,487 (13.5)	58,224 (15.9)	200,293 (39.3)	232,210 (43.0)	323,029 (47.9)	376,090 (45.8)	512,267 (49.6)	771,593 (51.2)
경제개발비	141,923 (64.9)	225,141 (61.4)	202,771 (39.3)	198,455 (36.8)	213,071 (31.6)	280,707 (34.1)	309,230 (29.9)	412,126 (27.3)
민방위비	3,874 (1.7)	6,329 (1.7)	11,294 (2.2)	10,253 (1.9)	12,793 (1.9)	17,096 (2.0)	21,494 (2.1)	23,189 (1.5)
지원 및 기타	8,802 (4.1)	4,758 (1.3)	5,383 (1.0)	9,977 (1.8)	13,061 (1.9)	13,586 (1.6)	19,631 (1.9)	104,480 (6.9)

주 : 분류체계의 변화로 1996년 이전의 의회비는 일반행정비에, 사회복지비와 문화 및 체육비는 사회개발비에, 산업경제비와 지역개발비는 경제개발비에 합산했음.

자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 매연도

기능별 분류체계는 지방자치단체의 활동에 관한 개략적인 정보를 제공하기 때문에 흔히 “시민을 위한 분류(citizen's classification)”라고 하는데, 1996년부터 분류체계를 대분류하기 시작해 오다가 2008년부터 다시 5개 “장” 분류를 16개로 세분화하고 있어 세출의 추이분석(trend analysis)이나 시계열분석(time series analysis) 등이 불가능하다(김동기, 2008).

총 세출에서 일반행정비의 비중이 1991년에는 16%미만을 유지하던 것이 민선 1기인 1995년에 19.7%로 급증하였다가 그 후에는 17% 내외로 감소하였다. 이는 1995년 선거와 관련된 의회운영비가 2,073억원이 지출되었고 시·군 통합에 의한 각종 행정비용이 증가하여 나타난 현상으로 파악



된다. 2007년에는 13%로 감소하였다. 가장 큰 변화인 사회개발비의 비중은 상대적으로 1997년부터 급격히 증가하였는데, 이는 1996년부터 적용하기 시작한 기능별 분류체계상의 과목변경에 따라 과거 산업경제비와 지역개발비에 포함되어 있던 보건 및 생활환경개선비와 주택 및 지역사회개발비가 사회개발비로 편성되면서 그 규모가 증가한 요인이 있을 것으로 판단되지만, 근본적으로는 사회복지비의 지출이 크게 증가하였기 때문이다. 반면 이러한 사회개발비의 증가와는 반대로 경제개발비의 비중은 1991년의 64.9%를 정점으로 최근 지속적으로 그 비중이 감소하고 있음을 알 수 있다. 2006년부터는 30% 수준을 밑돌아 2007년에는 27.3%에 그치고 있다.

민방위비는 1995년까지 1.7%를 유지하다가 1997년 2.2%까지 증가하였다가 그 후 2%대 수준을 유지하다가 2007년에 1.5%로 감소하였다. 지원 및 기타는 1991년에 4.1%를 차지할 정도로 매우 높았으나, 그 이후에는 대부분 1-2%내외이던 것이 2007년에는 10조 4,480억원으로 6.9%를 차지하여 가장 높은 비중을 나타내고 있다.

최근의 변경된 기능별 세출구조는 다음과 같이 변화하였다.

〈표 6〉 변경된 기능별 지방세출 예산순계(일반회계+특별회계)

(단위 : 억원, %)

구 분	2009년(최종예산)	2010년
합 계	1,567,028(100.0)	1,398,564(100.0)
일 반 공 공 행 정	118,293(7.5)	119,619(8.5)
공공질서 및 안 전	26,516(1.6)	21,757(1.5)
교 육	83,366(5.3)	81,384(5.8)
문 화 및 관 광	83,535(5.3)	77,948(5.5)
환 경 보 호	168,942(10.7)	149,025(10.6)
사 회 복 지	291,648(18.6)	265,342(18.9)
보 건	24,264(1.5)	22,250(1.6)
농 립 해 양 수 산	109,547(6.9)	97,236(6.9)
산 업 · 중 소 기업	41,631(2.6)	30,171(2.1)
수 송 및 교 통	220,058(14.0)	164,648(11.7)
국 토 및 지역개발	166,516(10.6)	128,439(9.1)
과 학 기 술	7,670(0.4)	4,374(0.3)
예 비 비	19,841(1.2)	21,964(1.5)
기 타	205,193(13.0)	214,400(15.3)

자료 : 행정안전부(2010).



특 집 주 제

2009년 최종 세출예산 규모는 156조 7,028억원이며, 이 중에서 사회복지가 29조 1,648억원으로 18.6%를 차지하여 가장 비중이 높고, 그 다음은 수송 및 교통이 14.0%와 기타가 13%를 차지하고 있는 반면에, 2010년의 당초예산 규모는 139조 8,564억원으로 2009년 최종예산규모에 비해 다소 적다. 올해의 세출부문에서 가장 비중이 높은 것은 역시 사회복지로 26조 5,342억원(18.9%)이며, 그 다음은 기타로 15.3%, 수송 및 교통이 11.7%, 국토 및 지역개발이 11.7% 등의 순서로 나타나고 있다. 결국 최근 지방자치단체의 세출에서 사회복지 부담이 가중되고 있음을 알 수 있다. 그 세부 항목을 파악하면 기초생활보장과 노인·청소년 지원사업 및 보육·가족 및 여성지원 등의 사업이 비중이 높다. 그러므로 앞으로도 이러한 사회복지비의 부담은 지속적으로 증가할 것이다.

이러한 세출구조를 성질별로 파악하면 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 성질별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2006	2007
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	1,033,038 (100.0)	1,507,893 (100.0)
인 건 비	27,543 (12.6)	47,598 (13.0)	59,167 (11.6)	59,205 (11.0)	67,349 (10.0)	80,523 (9.8)	134,051 (12.9)	139,267 (9.2)
물 건 비	24,131 (11.0)	45,078 (12.3)	60,374 (11.8)	64,788 (12.0)	71,115 (10.5)	82,622 (10.0)	71,803 (6.9)	77,179 (5.1)
이전경비	13,716 (6.3)	41,585 (11.3)	63,192 (12.4)	97,641 (18.1)	136,067 (20.2)	155,569 (18.9)	270,621 (26.2)	507,417 (33.7)
자본지출	131,905 (60.4)	204,182 (55.7)	281,019 (55.1)	265,571 (49.2)	304,388 (45.1)	384,784 (46.8)	430,623 (41.7)	554,621 (36.8)
융자 및 출자	6,262 (2.9)	5,993 (1.6)	10,546 (2.1)	9,395 (1.7)	12,594 (1.9)	11,630 (1.4)	13,354 (1.3)	35,114 (2.3)
보전재원	8,817 (4.0)	15,060 (4.1)	16,417 (3.2)	25,078 (4.6)	25,797 (3.8)	18,848 (2.3)	26,379 (2.5)	32,541 (2.2)
내부거래	3,292 (1.5)	6,583 (1.8)	15,986 (3.1)	15,855 (2.9)	5,4775 (8.1)	84,437 (10.3)	81,474 (7.9)	15,514 (10.2)
예비비 및 기타	2,832 (1.3)	560 (0.2)	2,885 (0.6)	2,257 (0.4)	2,960 (0.4)	3,443 (0.4)	4,730 (0.5)	6,607 (0.4)

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 매년도.



〈표 7〉을 보면 인건비 비중이 1993년과 1995년 13%대로 증가하였다가 2007년 현재는 9.2% 수준으로 감소하였음을 알 수 있다. 반면에 물건비의 비중은 11% 수준에서 민선 1기인 1995년 12.3%와 민선 2기 1999년 12.0%로 증가하였다가 2001년부터 지금까지 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있는데, 2006년 이후 급감하고 있다.

이전경비는 주로 경상이전비로 지속적인 증가추세를 보이고 있는데, 특히 민선 1기부터 그 비중이 계속 급증한 것을 알 수 있다. 민선 3기인 2003년 18.3%를 제외하고는 계속 증가추세를 나타내고 있는데, 2007년 현재 50조 7,417억원으로 무려 33.7%에 달하고 있다. 이는 최근 급성장한 각종 시민단체와 사회복지 관련 민간단체에 대한 경상이전비와 관련이 높다고 할 수 있으나, 지나치게 과도한 비중 증가는 경비의 성질상 바람직하지 않다고 하겠다.

또한 재정지출의 경직성 정도를 파악할 수 있는 인건비와 물건비 및 이전경비 등의 비율로 나타내는 경상적 경비비율⁶⁾은 1991년 29.9%에서 1995년 36.6%로 증가하였다가 1997년에는 35.8%로 다소 감소하였으나 1999년부터 다시 지속적으로 증가하여 2007년에는 48.0%를 나타내고 있다.

경제개발비와 관련이 높은 자본지출비의 비중은 1991년 60.4%에서 민선 1기인 1997년까지 55%대 수준을 유지하다가, 민선 2기인 1999년부터 지속적으로 감소하여 2006년에는 41.7%로 낮아졌고 2007년에는 36.8%에 불과하다. 이러한 현상은 기능별 추이분석에서 경제개발비의 비중이 낮아진 것과 관련이 있는 것으로 판단된다.

또한 차입금상환을 위한 보전재원의 비중은 각 기간의 초기에는 4%이던 것이 후반에는 3%로 다소 감소하다가 민선 3기에 와서는 2%대로 낮아졌고 2007년에는 2.2%로 감소하였는데, 이는 지방채의 증가율과 밀접한 관련이 있다.

6) 세출구조의 경직성을 파악하기 위해 사용되는 경상적 경비비율은 경상적 경비가 세출총액에서 차지하는 비율로서, 경상적 경비의 항목은 인건비, 물건비, 경상이전비(출연금, 이자보전, 교부금, 투자적 경비분을 제외한 부담금), 보전재원중 지방채원리금 상환금, 관서당경비 등을 합한 금액이다(손희준 외, 2008).



특집주제

III. 우리나라 지방재정의 특징과 문제점

1. 규모의 확대와 외형적인 성장

지난 세월 지방재정의 흐름은 “외형적인 성장”과 “규모의 확대”에 머물고 있다고 보여진다. 그나마 민선 4기는 그 어느 시기보다 참여정부에 의한 재정분권 정책이 가시화되어 지방재정의 “자율성”이 형식적인 측면에서 확대되었다고 할 수 있다.

물론 대부분의 개선이 제도수준에 머물러 하드웨어(hardware)적인 수준에 머물고, 지방자치단체의 단체장과 공무원 및 지역주민들의 의식과 행태까지는 변화시키지 못해 소프트웨어(software)적인 변화는 매우 미미하다고 할 수 있겠다.

이는 지방재정규모의 팽창과 중앙대 지방의 비율에서의 역전 등에서 알 수 있지만, 내용을 보면 아직도 의존재원의 비율 증가 및 과거 사전(事前)적인 재정통제수단의 사후(事後)적인 수단으로의 변화 등을 통해서 알 수 있다.

일반적으로 지방세는 조세가격(value for money) 기능을 충실히 할 수 있어야 하며 세수의 충분성과 안정성, 신장성 등 지방세 원칙으로서의 기능을 제대로 수행해야 하는데 지방세가 조세로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있음을 알 수 있다(원윤희 · 임성일, 2008).

2010년의 경우 지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 137개 단체로 전체의 56%에 달하고 있다. 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 177개로 전체의 72%에 해당한다. 특히 2004년의 경우는 더욱 심해 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 전체의 61%인 151개 단체이며, 자체수입으로 충당이 불가능한 단체는 35개로 총 75%의 자치단체가 자주재원으로 인건비를 해결 못하는 사태가 벌어지고 있는 것이다.

또한 이러한 상황은 매년 반복되고 있는데, 이는 지방세수입이 자치단체의 기본적인 재정수요를 감당할 수 없다는 것을 의미한다. 물론 그렇다면 역으로 인건비가 자치단체의 재정능력을 크게 초과하는 것이 아닌가라는 의구심을 가질 수도 있지만, 특히 52개 군과 68개 자치구가 지방세수입으



로 인건비를 충당하지 못한다는 사실은 지방자치의 근간이 흔들리는 정도라고 할 수 있다.

〈표 8〉 인건비 미해결 단체 현황

(단위 : 개)

구 분	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
지방세로 미해결	146(58%)	144(58%)	146(59%)	151(61%)	151(60%)	131(53%)	137(56%)
자체수입으로 미해결	38(20%)	28(11%)	32(13%)	35(14%)	42(17%)	30(12%)	40(16%)

자료 : 행정안전부, 매연도.

이러한 결과는 지방세목의 배정이 몇몇 부유한 자치단체를 기준으로 재정력지수가 1를 초과하지 않도록 하려는 배려에서 초래된 것으로, 자치단체 간 재정력 격차가 발생하게 되는 근본원인으로 작용하고 있다.

결국 지방세에 대한 자치단체의 과세자주권과 같은 실질적인 지방재정의 자율성은 아직 초보적이라고 할 수 있다. 물론 올해부터 지방소득·소비세가 도입되어 어느 정도 지방세제의 개편이 이루어졌다고 평가할 수도 있으나, 도입내용과 향후 과제 등을 보면 부분적인 도입이라고 평가할 수 있다.

2. 지출의 책임성 미비와 자율성 훼손

지금까지 대부분의 지방재정 개선방안이 세입부문에 치중되어 오다 보니, 보다 중요한 세출부문에 대한 성과평가 및 책임성 확보방안이 매우 미비하다.⁷⁾

이는 재정운영 주체인 지자체에게 일차적인 책임이 있지만, 지방재정의 자율성 확대에 소극적인 중앙정부 역시 책임을 면하기는 어렵다. 따라서 중앙정부의 보다 과감한 재정권한의 이양에 따른 지방정부의 성숙하고도 책임 있는 자세와 인식의 확보가 무엇보다 중요하다.

7) 이는 지방의회에서 예산심의보다 결산심사 등을 소홀히 처리하는 행태에서도 확인할 수 있으며, 결산심사 결과가 예산심의에 환류되지 못하는 제도적 결함에 의해서도 야기되고 있다.



특집주제

특히 최근까지 지속적으로 불거지고 있는 호화 청사건립과 무분별한 행사 및 축제비용, 지방의원들의 낭비성 외유 등은 전형적인 예산낭비로 손꼽히고 있다. 여기에다가 재선을 위한 과도한 복지 지출 및 선심성 사업 추진 등은 취약한 지방재정을 더욱 악화시키고 있다.

무엇보다 심각한 문제가 지방교부세와 보조금 등 의존재원의 비율이 지속적으로 증가하여 지방자치의 근간을 훼손하고 있으며, 이는 지방재정의 자율성을 침해하는 것이다.

동시에 이러한 현상은 각 자치단체가 자구노력에 의한 세입증대와 세출절감 등을 모색하려는 유인이 사라지게 하여 의존성이 지속되며 자치단체의 도덕적 해이를 야기할 수 있다. 결국 이러한 의존재원의 과다는 재정운영에 대한 책임성 역시 지역주민보다는 중앙정부에 대해 지게 되어 중앙정치와 부처에 포획(capture)될 가능성이 높아지게 된다.

따라서 보다 근본적인 관점에서의 지방세의 본원적 기능과 조세비용(cost)에 대한 주민들의 인식과 관심이 요구된다고 하겠다.

3. 자치단체 간 재정불균형 심화

구체적인 증거를 제시하지 않더라도 그 동안 국토 균형발전이라는 구호 하에 오히려 수도권과 비수도권 등 각 지자체간의 재정불균형이 더욱 확대되었다.

이는 과거와는 다른 경기침체와 소비둔화 등 환경적인 요인이 작용하기도 하였지만, 근본적으로 세원의 편재와 수도권에의 과밀화 및 집중현상이 아직도 진행 중이라는 사실은 변함이 없다. 또한 동일 지역이라고 하더라도 광역과 기초간의 불균형은 매우 심각한 수준이다.

지방세가 각 자치단체의 핵심재원임에도 불구하고, 지방세입에서 차지하는 비중이 결산기준으로 25%에 불과하여, 자치단체간 불균형도 매우 심한 편이다.

또한 재정자립도의 단체별 최고와 최저를 비교하면 다음과 같다.



〈표 9〉 재정자립도의 단체별 차이(2010년)

(단위 : 개, %)

구 분	특광역시	도(특별시)	시	군	자치구
단체수(246)	7	9	75	86	69
평 균	68.3	31.6	40.0	18.0	35.4
최 고	83.4 (서울본청)	59.3 (경기 본청)	67.4 (경기 성남)	48.6 (울산 울주)	82.9 (서울 중구)
최 저	43.2 (광주 본청)	11.5 (전남 본청)	9.3 (전북 남원)	8.6 (전남 고흥)	11.4 (부산 서구)

지방자치단체 간에는 최고인 서울특별시 83.4%와 최저인 고흥군 8.6%의 경우 격차가 74.8%에 달한다. 동급 자치단체인 특별시와 광역시간의 격차도 매우 크지만, 자치구는 최고와 최저 간에 71.5%의 차이가 발생하며 시의 경우도 성남과 남원이 58.1%나 차이가 난다. 또한 전국적으로 재정자립도 10% 미만인 단체가 9개이며, 30% 미만인 단체는 152개로 전체의 62%에 달한다.

이러한 결과를 보면 특히 군의 세목편성이 크게 잘못 되었다고 판단된다. 군의 재정여건이 이렇게 열악하게 구조화 되어 있기 때문에 대부분의 군은 의존재원으로 재정수요를 거의 충당하고 있는 실정이다. 따라서 군의 지방자치는 요원하며 자율과 자립은 본질적으로 불가능하기 때문에 이에 걸맞는 책임운영도 사실상 어렵고, 주민들 역시 의존적인 성향이 높게 나타날 수밖에 없다. 이러한 현상이 자칫 시군통합의 빌미가 되고 있는 점은 이해하기 어렵다.

IV. 민선 5기 지방재정의 환경변화에 대한 전망

2010년 7월에 시작하는 민선 5기는 지방자치제의 도입 20주년에 걸맞는 위상과 기능을 지방정부에게 요구하게 될 것이다. 성년을 맞는 지방자치제가 보다 성숙하면서도 국가발전과 경쟁력 확보를 위한 동반자로서의 역할을 제대로 수행해야 되는 책무가 있다고 하겠다.

향후 지방재정의 환경변화는 중앙정부, 지방자치단체, 지역주민과 언론 등 관련 집단이나 주체에 따라 구분해 볼 수도 있지만, 여기서는 가장 기본적인 정치, 경제, 사회 및 행정부문으로 구분하여



특집주제

예측해 보고자 한다.

1. 정치적 측면

이번 6.2선거를 통해 여소야대 현상이 다시한번 재현되었다. 물론 지난 2006년의 선거결과와는 다른 측면이 많지만, 가장 먼저 서로 다른 정당 출신 광역단체장과 기초 자치단체장과의 갈등이 증폭된다면, 동일한 지역 내의 도시계획이나 광역권 개발계획 등에 차질을 초래할 가능성이 높아 보인다. 그렇다면 이러한 갈등 조정비용이 증대될 것인데 과연 단체장들이 정치력을 제대로 발휘할 수 있을지는 미지수다.

무엇보다 이럴 경우 자칫 지역주민들이 갈등의 사이에 끼여 본의 아닌 피해를 보게 될 공산이 매우 높다. 특히 이번 선거에서 쟁점이 되었던 무상급식과 전교조 문제 등 교육감의 성향과 광역단체장이 충돌하게 된다면, 교육재정과 교육행정이 원활하게 진행되지 않을 가능성도 있다.

또한 중앙정부의 국책사업인 4대강 살리기 사업과 세종시 문제 등에 대해 정강(政綱)으로 반대하는 야당출신 광역단체장이 주로 해당지역인 충청권에서 당선되어 해당 정책의 집행이 용이하지 않을 것으로 추정된다. 이 경우 중앙정부의 지방정부에 대한 불신이 더욱 팽배해 질 수 있으며, 특히 의존재원의 핵심인 지방교부세와 보조금의 가내시 등이 적시에 적정하게 이루어지지 않을 가능성도 있으며, 최근 지방정부의 책임성 확보와 관련하여 기존의 교부세제도에 존치되어 있는 인센티브와 페널티 등이 강화될 가능성이 있다.

이러한 정치적 측면의 문제는 본질적으로 지난 선거 때 기초단체장까지 정당공천제를 도입하여 지방자치의 장(場)을 중앙정치의 대리전으로 전락하게 만든 것에서 기인한다. 따라서 지방자치와 주민참여를 위한 지방이 제대로 작동하게 하기 위해서도 차제에 기초에까지 확대한 정당공천제는 폐지하는 것이 바람직할 것이다.

물론 이러한 정치적 변화가 바람직한 측면도 있다. 지난 2006년 선거에 의해 단체장과 지방의회의원마저 동일정당에 의해 싹쓸이 현상이 나타나 지방의회의 정당한 견제와 균형기능이 사라지게 되었는데 이번 선거를 통해서는 이런 현상이 많이 완화되어 지방의회와 자치단체 간의 긴장과 견



제가 유지될 수 있을 것으로 전망된다.

2. 경제적 측면

무엇보다 최근 다시 불거지고 있는 유럽발 재정위기 사태는 추이를 지켜봐야 하겠지만, 지방재정에도 결코 긍정적인 영향을 미치지 않을 것이다. 그리스에 이어 헝가리와 스페인 등 채무증가와 통폐제도 자체에 의한 국가부도 사태 등은 우리의 환율뿐만 아니라 수출입 등 경제 전반에 큰 영향을 미칠 것이며, 그나마 청신호가 울리는 경기에 찬물을 끼얹을 수 있다. 게다가 천안함 사태로 인한 한반도에서의 위기의식이 고무되고, 개성공단의 위축과 북한과의 관계가 경색되면 외국자본의 유입이 어려워지고 국가 신용등급이 낮아질 가능성마저 있다.

이러한 국내의 경제상황의 변화는 자칫 우리 경제의 회복을 둔화시켜 내국세수입의 감소로 이어질 수 있고, 또다시 중앙정부의 경제회복을 위한 경기진작대책은 소득세와 법인세의 인하 등으로 이어져 지방교부세 재원의 감소로 나타날 수 있다. 물론 최근까지 적극 추진해 온 경제살리기 정책으로 인한 지방예산의 조기집행 및 재정자금의 선 집행으로 인한 지방채무 증가는 추후 지속적인 관심과 관리가 요구되고 있다.

다행히 세계경제가 좋아지고 우리의 경제여건도 나아진다면 경제적 환경은 호전될 수 있을 것으로 판단된다. 이럴 경우는 지방재정의 본질적인 기능인 자율적인 세입증대 노력과 불필요한 세출 감소 노력 등이 효과를 발휘하게 될 것이다. 첨가하여 채무관리를 위한 노력도 요구된다고 하겠다.

3. 사회적 측면

우리사회의 고질적인 문제인 “저출산 고령화 사회”에 대비한 각 지방자치단체의 노력이 더욱 요구될 것이다. 보다 근본적인 정책방향과 재정지원에 중앙정부의 몫이지만, 인적(human) 서비스의 특성상 서비스 전달과 대면 평가 등에서 유리한 지방정부의 역할은 지속적으로 강조되고 있는 실정이다.

이미 거의 전 자치단체에서 복지수요는 가장 큰 재정부담으로 작용하고 있으며, 서비스의 수준



특집주제

과 빈도 등에서의 차별화는 자칫 인구감소와 인구이동 등으로 연계될 가능성이 매우 높다. 저출산 정책과 관련된 출산장려금이나 영유아에 대한 보육비 지원 및 보건비뿐만 아니라 점점 고령화되고 있는 인구구조상 나타나는 노인복지 문제 역시 선도적인 정책결정과 대응성 높은 정책을 요구하고 있다.

특히 군 단위의 지역에서 두드러지는 “다문화 가정”에 대한 지원과 2세인 자녀들에 대한 보육지원과 언어교육, 보건, 위생 등 전 방위적 복지지원서비스는 기초자치단체에게 매우 큰 재정부담으로 작용할 것이다. 이는 농촌지역의 군 지역뿐만 아니라 대도시지역의 자치구 역시 매우 심각한 수준에 와 있다.

게다가 최근 초미의 관심인 청년실업의 해결은 지방자치단체의 역량을 초월하는 것이지만, 결코 소홀할 수 없다. 결국 이를 위해서는 지역의 경제기반이 강화되어 일자리가 창출되어야 하는 데, 결코 용이한 과제가 아니다.

뿐만 아니라 지역주민들의 기대수준은 지속적으로 향상되어 양질의 서비스에 대한 수요는 지속적으로 증가하고 있는 반면, 조세저항(tax revolt)은 강화되고 있는 실정이다.

4. 행정적 측면

가장 근본적으로 여야가 합의한 지방행정체제 개편에 대한 방향이 큰 영향을 미칠 것이다. 국회에서 논의된 것은 자치구의 개편을 전제로 한 2계층제의 개편과 시·군 통합을 통한 광역화 등인데, 이러한 지방행정체제 개편 여하에 따라, 지방세 체계도 변화되어야 할 것이며 동시에 광역과 기초간의 기능 및 사무재배분에 따라 자원배분도 새롭게 개편되어야 할 것이다.

이미 (통합)창원시로 통합 예정인 마산, 진해, 창원의 경우 약속되어 있는 획기적인 재정인센티브는 결국 타 자치단체의 교부세 감액으로 이어질 텐데 이에 대한 보완도 요구된다.

또한 최근 지방세목의 간소화 등으로 야기될 세원의 배분 여하에 따른 효과도 분석이 필요하다고 본다.



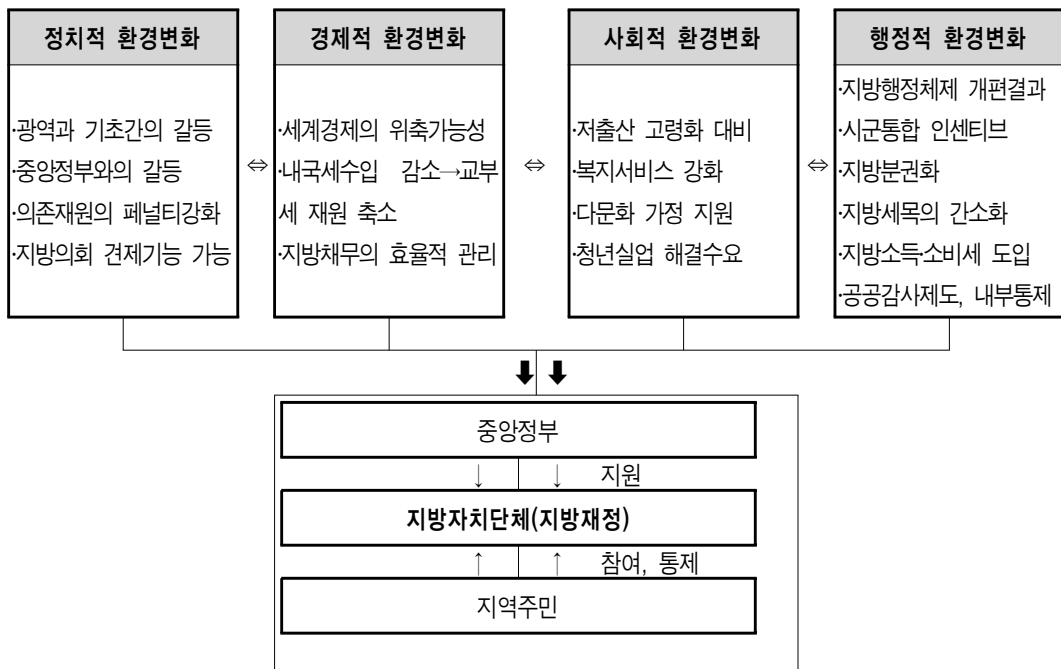
세계적으로 진행되고 있는 지방분권화에 따른 분권전략의 추진 등도 함께 고려되어야 한다. 이미 지방분권촉진위원회 설치에 맞추어 공약한 자치경찰제의 도입과 특별지방행정기관의 정비 및 교육자치제의 개혁방안 등은 관련하여 지방재정제도 전반에 큰 영향을 미치게 될 것이다.

또한 올해부터 도입되는 지방소득·소비세 역시 지방세 수입에 미치는 영향뿐만 아니라 “상생발전기금조합” 결성을 통한 지역간 균형효과 등도 매우 중요한 영향을 미치게 될 것이다(손희준, 2010).

2010년 7월 1일 시행 예정인 “공공감사에 관한 법률”에 의한 지방자치단체에 대한 감사제도의 변화와 이미 확대 도입된 복식부기 회계제도에 의한 내부통제(internal control) 시스템을 통한 지방재정운용 및 회계처리 과정의 투명성과 책임성 확보방안 등도 더욱 강화될 것이다.

이러한 지방재정의 환경변화를 요약하면 다음과 같다.

[그림 1] 민선 5기 지방재정 환경의 주요 변화





특집주제

V. 결론

민선 5기에 예상되는 지방재정의 환경변화에 대해 중앙정부는 우선 지방자치단체를 단순한 국가의 대리인이 아니라, 미래 국가발전을 위한 원동력이며 중앙정부의 협력적인 동반자(cooperative partner)라는 인식을 가질 필요가 있다. 중앙정부의 지방정부에 대한 인식전환이야말로 가장 근본적인 전제조건이라고 할 수 있다.

따라서 지방자치단체의 재정책임성과 투명성을 확보하기 위해서라도 제도적으로 지방의 자율성을 확대할 수 있는 국세의 지방세로의 이양과 동시에 지방교부세 제도의 전면적인 개편을 통해 지방자치단체가 스스로 재원을 확보하고 낭비적인 세출을 축소할 수 있도록 만들어야 한다.

또한 지방자치단체 역시 ‘지방자치제 도입 20주년’이라는 성년에 맞는 성숙한 자세와 태도를 보여주기 위한 노력이 요구된다.

물론 그 동안의 지방재정제도 개편 역시 중앙의 균형과 효율을 지향하는 집권적인 힘(원심력)과 자치와 형평을 지향하는 지방의 분권적 힘(구심력)이 충돌하는 와중에, 대부분 중앙의 의도와 필요성에 의해 주도되어 온 것이 사실이다.

그러나 지방 역시 국가의 구성원이며 지방재정 역시 국가재정의 한 부분이기 때문에 중앙과 지방간의 갈등과 상충은 더 이상 국가경쟁력 증진에 도움이 되지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 중앙과 지방이 목전의 이익에만 이끌려 근본적인 조세제도와 재정조정제도를 연계하여 개혁하지 못하고, 파편적이며 일시적인 개선을 시도한다면 전혀 의도하지 않았던 문제까지 야기시킬수 있다는 점을 중앙과 지방 모두 인식해야 할 것이다.

물론 모든 제도가 일거에 한 순간에 개선되고 향상되지는 않겠지만, 지속적인 관심과 노력으로 지방자치의 향상을 통한 국가발전을 모색해야 하는 것은 국민이든 지역주민이든 다르지 않을 것이다. 그렇기 때문에 새롭게 시작하는 민선 5기는 지금까지의 지방자치제도가 아닌 보다 성숙하고 의연한 중앙과 지방의 관계 속에서 각자 자신이 해야 할 일을 충실히 하면서 서로에게 도움이 되는 진정한 “상생(win-win)”의 길로 나아가야 할 것이다. 



< 참 고 문 헌 >

- 김동기(2008), 「한국지방재정학」, 법문사.
- 김순은(2001), 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제, 한국지방정부학회, 「지방정부연구」 제5권 제2호
- 박연수(2006), 2006년 지방재정·세제의 전망과 운용방향, 「지방재정」, 제1호
- 손희준(2005), 재정분권화 정책의 평가와 발전방안, 「한국거버넌스학회보」 제12권 제2호.
- 손희준 외(2008), 「지방재정론」, 대영문화사.
- 손희준(2010), 바람직한 지방소득·소비세의 운영방향, 전국시도지사협의회, 「시·도 뉴스레터」
- 안성호(2001), 지방자치단체 집행부 성과(1995~2001)의 평가와 과제, 한국지방정부학회, 「지방정부연구」 제5권 제2호
- 이승중(2000), 지방자치와 지방정부의 복지정책정향, 한국행정학회, 「한국행정학보」 제34권 제4호.
- 이창균(2009), 정부간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안, 한국지방재정학회, 「민선 5기 지방재정의 과제」 세미나 발표논문.
- 원윤희·임성일(2008), 지방세제 개편방안, 한국재정학회, 「한국경제 선진화를 위한 세제개혁」, 해남.
- 감사원(2006. 4), 「감사원이 본 민선자치 10년」
- 기획재정부, 「조세개요」, 각 연도.
- 정부혁신지방분권위원회(2003), 「참여정부 지방분권 추진 로드맵: 분권형 선진국가의 건설」
- 행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도
- 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도
- 日本 總務省, 「地方財政白書」, 각 연도.