

지방재정 20년의 평가와 재정분권 과제

손희준(청주대학교)

I. 서론

어느 덧 민선 6기를 앞두고 있는 올해는 1991년 지방자치제를 제도입한 지 23년이 되는 해이다. 그러나 그럼에도 불구하고 아직도 지방자치를 마치 ‘돈 먹는 하마’처럼 인식하고 있는 듯하다. 중앙언론은 여전히 ‘단체장을 잘못 뽑으면 10년이 고생’이라는 식의 지방재정의 낭비와 누수현상이 일상적인 것처럼 홍보하고 있기 때문이다.¹⁾ 더욱이 최근 국회의 ‘정치개혁 특별위원회’에서 여당인 새누리당은 기초자치단체장과 의원에 대한 정당공천제의 폐지와 관련하여, 자치구 의회의 해산과 교육감의 런닝메이트제 도입 및 단체장의 3선연임 금지를 재선으로 낮추자는 주장을 펴, 지방자치제도 개선을 둘러싸고 여·야간에 합의를 이루지 못하고 있는 실정이다. 게다가 최근에는 자치단체의 파산제 도입을 정당공천 폐지의 전제조건으로 내걸고 있는 실정이다.

이처럼 지방자치제도의 개편은 항상 그때그때 정쟁의 결과로 많은 변화를 겪어 왔다. 특히 2010년 6월 2일의 통합 지방선거는 지방자치제의 도입 이후 가장 많은 후보를 한꺼번에 선출한 역사적인 선거²⁾이었으며, 1997년 IMF사태 이후 경제여건이 나빠지면서, 지방자치제의 실시 이후 몇몇 부정적인 문제들이 지나치게 부각되어, 국회의원들이 기초자치단체장의 임명제 전환 등 지방자치에 반하는 움직임을 지속적으로 보였었다.³⁾ 물론 이러한 움직임은 최근에도 지방행정체계 개편논의와 맞물려 더욱 가속화되는 양상을 보여 주고 있다.

우리나라의 지방자치제는 1991년 지방의회를 구성하면서⁴⁾ 도입되었고, 1995년 단체장의

1) 중앙일보, 2014. 1. 6일자 기사 ‘6·4 지방선거 ’후보검증단‘ 만들자’라는 제호로 “국제행사 돈 쏟아 부어 차선도 못 그을 지경”이라며, 지방자치의 폐해를 지적하고 있다. 자세한 내용은 관련기사 내용 참조. 특히 2013. 12. 13일부터 “예산낭비- 휘청대는 지자체”라는 기획 기사를 연속으로 발표하기도 하였다.

2) 2010년의 선거는 최초로 유권자 1인 8표제가 도입되어, 광역단체장과 기초단체장, 광역의원과 기초의원, 교육감 및 교육위원, 광역과 기초의 비례대표 의원을 선출하는 선거로 유권자들이 후보들을 제대로 인지하지 못하였다는 비판이 있기도 하다.

3) 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.

직선제⁵⁾가 도입되면서 형식적인 모양새는 갖추게 되었다. 그러나 그동안 지방자치제도에 대한 문제제기의 가장 큰 비판의 대상이 되는 것은, 지난 2000년 국회의원들이 지방자치법 개정안의 제안이유에서도 밝히고 있듯이 “지방자치제 실시 이후 지역이기주의에 편승한 무분별한 지역개발사업과 전시성·선심성 사업의 남발, 방만한 재정운영 및 단체장의 직무태만과 인사권 남용 등” 주로 지방재정문제이며, 이는 선거 때마다 지적되는 호화청사 건립과 일부 단체장의 부정과 부패 등 불법과 관련된다.

돌이켜보면 노무현 정부는 획기적인 지방분권을 통한 정부개혁을 국정과제로 내세웠음에도 불구하고, 재정분권화는 크게 나아진 것이 없다고 할 정도이다(정부혁신지방분권위원회, 2003).⁶⁾ 무엇보다 2006년 공직선거법의 개정을 통해, 기초에 대한 정당공천제 허용, 기초의원 선거에 중대선거구제와 비례대표제의 도입 등이 채택되었고, 동시에 지방의원에게 지급되던 회기수당이 월정수당으로 바뀌기도 하였다.

이러한 지방선거제도와 지방의회제도의 변화는 지방재정에도 많은 변화를 초래했다. 특히 2005년 분권개혁은 지방교부세의 법정률을 15%에서 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 제도개혁이 있었다. 동시에 국가균형발전특별회계의 설치로 인해 국고보조금 역시 크게 변화되었다.

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 2009년 초 지방예산의 조기집행 및 과감한 적자예산의 편성에 따른 지방채 발행이 예년에 비해 과도하게 이루어졌다. 또한 2010년에는 지방재정의 해묵은 과제인 지방소득·소비세가 부분적으로나마 도입되어 지방세 제도의 신기원을 이룩했다고 할 수 있으며, 2011년에는 지방세법을 분법하여, 지방세목이 크게 줄어들었으며, 9월부터는 주민참여예산제도를 전국적으로 확대하였다.

4) 1961년 5.16 이후 정지되었던 지방자치제의 부활을 의미하는 지방의회의 재구성은 1991년 3월 28일과 6월 20일 시·군·구의회 의원과 시·도의회 의원을 주민들이 직접 선거를 통해 선출함으로써 제기되었다.

5) 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 2010년 7월 1일부터 임기가 시작되었다.

6) 구체적으로 재정·세제개혁 로드맵에서 재정분권 추진, 세제·세정 합리화, 지출효율성 제고, 재정투명성 제고, 재정건전성 견지 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).

2013년 박근혜 정부는 ‘국민행복’과 정부 3.0을 주장하면서, 다양한 국정과제를 제시하고 있는 가운데, 부동산 경기를 활성화하기 위해 취득세의 감면과 영구 인하를 통해 이에 대한 보전규모와 방안을 놓고 중앙과 지방이 갈등을 노정하였으며, 영유아 보육료 지원확대를 통해 지방의 기준 보조율 인상을 둘러싸고, 서울시와 강남·서초구 등이 크게 반발하면서 담당 장관이 사퇴하는 등 많은 어려움이 야기되었다.

이처럼 지방재정을 둘러싼 여러 변화가 지방재정에 어떻게 작용하였으며, 어떤 기준을 가지고 평가할 수 있는지의 문제는 매우 중요하다고 판단된다. 하지만, 지방재정은 하나의 주체가 독립된 재정운용을 하는 것이 아니라서 일률적으로 평가하기 매우 어렵고, 평가기준과 평가대상에 따라 많은 차이가 나타난다.

따라서 지방재정의 그동안 추이와 내용을 중심으로 쟁점이 되고 있는 사안을 중심으로 개괄적으로 파악해 보고자 한다.

II. 지방자치제 도입이후 재정제도의 변화

1. 민선 1기(1995. 7. 1~1998. 6. 30)

지방재정제도는 민선 1기 이전부터 많은 변화가 있었다. 이는 아마도 지방자치의 현실적인 요건이 재정이라는 사실을 직시하고 기본적인 재정여건을 조성하기 위한 노력으로 판단된다. 예를 들면 재정투융자 심사제도와 재정진단·분석제도 등 재정관리제도의 도입을 위한 법적 근거 마련이나, 1991년 지방양여금의 신설과 지역개발세의 신설 등이 이에 해당한다.

그러나 단체장의 직선에 의한 본격적인 민선 1기에는 오히려 지방재정과 관련된 근본적인 변화는 없었다고 할 수 있다. 왜냐하면 지방세제와 지방교부세 등 제도자체의 개편이 아니라 주로 세정이나 지방예산의 일부개혁이 추진되었기 때문이다.

1995년에 자동차세의 납세필증제도를 폐지하고, 경자동차의 보급을 확대하기 위해 등록세율을 인하하고, 지방세 부과·징수에 있어 과세전 적부심사제도를 신설하는 등 주로 절차와 관련된 내용이었다. 지방양여금의 대상사업이 확대되었고 1996년에 지방세무기구와 조직 개편이 이루어졌으며(이영희 외, 1995), 재정진단제도와 분석제도는 1998년부터 시행되었다. 또한 경기도는 성과평가를 도입하기 위해 일몰제(sunset law)를 도입하기도 했다(하혜수, 2000).

2. 민선 2기(1998. 7. 1~2002. 6. 30)

1998년 7월부터 시작된 민선 2기는 1997년의 IMF사태로부터 탈출하기 위한 강도 높은 개혁조치가 잇달았던 시기이다.

2000년에 징수교부금을 개선하여 시도지사가 시·군에서 징수하는 광역시세와 도세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치된 시는 47%)를 인구, 징수실적 등 대통령령이 정하는 기준에 따라 재정보전금을 배분하도록 하였다.

지방세는 고급주택 등에 대한 중과세율을 7.5배에서 5배로 하향 조정하고, 1가구 2차량에 대한 중과세 제도도 폐지하고, 자동차에 대한 등록세율과 자동차세율을 하향 조정함에 따라 주행세를 신설하였다. 또한 지방세에 대해 부가세(added tax)로 운영되고 있던 교육세를 지방교육세로 신설하고, 담배소비세의 세율을 인상하였다. 또한 경주·마권세를 레저세로 명칭을 바꾸었다.

지방교부세는 1983년부터 적용해 온 법정교부율 13.27%를 2000년부터 15.0%로 상향조정하였고, 2002년에는 지방교부세 관련 법령위반과 징수태만 등 지방재정발전을 저해하는 단체에 대해서는 지방교부세를 감액할 수 있도록 하였다(김광진, 2002: 13). 지방양여금은 2002년부터 농특세의 비율을 19/150에서 23/150으로 상향조정하여 동시에 대상사업과 배분비율을 개정하였다.

이외에 2000년부터 서울시 강남구와 경기도 부천시에 시범적으로 복식부기제도를 도입하여 회계기준과 전산프로그램을 개발하였고, 서울시의 성과주의 예산제도 도입(김우석, 2001)과, 지방예산의 투명성을 높이기 위한 IMF가 권고한 통합재정수지시스템 구축을 위한 지방예산통합정보시스템의 개발 등이 추진되었다(김주현, 2001).

3. 민선 3기(2002. 7. 1~2006. 6. 30)

민선 3기는 2003년부터 시작된 참여정부의 국정과제가 정부혁신과 지방분권으로 확정되면서 급물살을 타기 시작했다. 특히 지방재정과 관련해서 국세와 지방세의 합리적 조정방안, 지방세의 신세목 확대, 비과세·감면의 축소 등 지방자치단체의 과세자주권 확대를 통한 재원확충방안과 이전재원을 통한 수직적·수평적 재정조정방안 및 자체 세입확대와 예산지출의 합리성을 확보하기 위한 재정운영의 책임성과 투명성 등을 확보하기 위한 방안이 다각도로 모색되었다.

2003년 3대 특별법이 국회에서 통과되었고, 국가균형발전특별회계의 설치를 위해 지방양여금이 2005년부터 폐지됨에 따라 지방교부세법도 개정되어 법정율이 15%에서 18.3%로 상향 조정하고 분권교부세를 0.83%로 신설하되, 2010년 보통교부세에 통합하도록 하였다. 그

러나 2006년 분권교부세의 비율을 0.94%로 인상함에 따라 교부세의 법정율은 현재 내국세의 19.24%에 달한다. 특별교부세는 여러 가지로 문제로 1/11에서 4%로 축소 조정하였다.

또한 지방재정정보에 대한 전반적인 업무분석(BSP/BPR)과 정보화계획(ISP)을 수립하고 예산편성결과에 대한 주민참여예산제도도 도입하였다(정헌율, 2004).

그러나 자주재원인 지방소비세와 지방소득세의 도입방안에 대해서는 중앙부처 간 이견이 조정되지 않아 구체적인 방안과 도입일정을 확정하지 못하였다.

4. 민선 4기(2006. 7. 1~2010. 6. 30)

2006년부터 지방재정법을 지방계약법, 지방기금관리기본법, 공유재산법 등으로 분법화 하여, 중앙정부가 예산회계법을 2007년에 국가재정법으로 개편하게 된 계기를 만들었고, 이러한 지방재정법의 분법화는 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하고, 재정운용시스템을 선진화하기 위한 특단의 조치였다(정경진, 2006).

또한 2006년부터 지방재정분석진단제도를 제도화하였고, 이러한 분석제도의 실효성을 확보하기 위해 각 자치단체의 재정운용결과를 주민들에게 공시(公示)하는 지방재정공시제도를 도입하여 공개성과 투명성 및 주민친화성을 향상시키고자 하였다. 특히 2006년은 예산기준으로 100조원을 상회하여 “지방재정 100조원 시대”를 기록하였다(박연수, 2006).

무엇보다 1999년부터 일부 기초단체에 시범 적용해 왔던 「복식부회계제도」가 2007년부터는 모든 지자체에 전면 도입되어, 예산운영의 투명성 확보를 위한 획기적인 변화가 야기되었다. 이를 위해 지방재정관리시스템(e-호조)이 구축되었으며, 자치단체의 자산 및 부채 등 재무보고서가 작성되고 있다. 물론 자산평가와 대차대조표 작성 등 전면적인 기업회계방식을 도입하는 데에는 한계가 남아있고 재정사업에 대한 순 원가(net cost)보고서의 작성 등은 아직 미흡한 상태이다.

동시에 2008년부터는 사업예산제도의 본격적인 시행으로 과거 품목별 예산제도의 결함인 지나친 통제위주의 재정관리시스템이 성과중심으로 변화하고 사업별 성과관리를 통해 중기계획과의 연계 및 환류기능을 확보할 수 있었다.

과거부터 지속되어왔던 지방재정의 사전적 통제제도의 하나인 지방예산편성지침서 시달이 2005년에 폐지되어 2006년부터 지방예산의 편성권에 대한 자율성을 확보하였으며, 기채승인제도 역시 폐지되어 각 자치단체의 예산규모에 따른 지방채발행 총액한도제 등이 도입되어 민선 4기부터는 형식적인 측면에서 지방재정운영의 “자율권”이 크게 신장되었다.

2007년 미국의 서브프라임 모기지부실로 인한 세계적인 경제위기 극복을 위해 소득세와 법인세의 인하 및 적극적인 재정지출 확대정책을 통한 국민들의 소비수준 유지와 기업의 투자증대를 모색하였는데, 특히 2009년 초 지방예산의 조기집행 및 과감한 적자예산의 편성에

따른 지방채 발행이 다반사로 이루어졌다.

그러나 2010년은 지방재정의 해묵은 과제인 지방소득·소비세가 부분적으로나마 도입되어 지방세제도의 신기원을 이룩했다고 할 수 있다.

5. 민선 5기(2010. 7. 1~ 현재)

민선 5기가 시작되었으나 2011년 부동산 경기활성화를 위해 취득세의 감세조치가 단행되었으며, 2011년에는 1949년에 제정되고, 1961년에 전부 개정된 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법 등 4개 법으로 분법화 되어 지방세목이 간소화되고, 지방세정이 선진화되어 지방의 특수한 환경이 반영되기 용이해졌다는 평가를 받고 있다(이희봉, 2010). 또한 2011년 9월부터는 전국에 의무적으로 ‘주민참여예산제도’가 도입되게 되었으며, 지방재정위기에 대한 사전경보시스템을 구축하기 위하여 「지방재정위기관리위원회」를 설치하였다.

2012년에는 중앙정부의 일방적인 취득세 감세 및 “무상보육” 등 각종 정책과 법률 제·개정에 따라 지방재정의 부담여부를 판단하기 위한 「지방재정부담심의위원회」가 설치되었다.

2013년 역시 취득세율의 영구 인하에 따른 세수보전과 무상보육 확대에 따른 지방의 부담 증가에 대한 대책으로 작년 말 국회에서 지방소비세의 부가가치세에 대한 세율을 현행 5%에서 11%로 인상하는 방안이 결정되었고, 분권교부세의 3개 사업은 보조사업으로 환원하고 나머지는 보통교부세로 통합하는 안 등이 도입되어, 2014년부터 시행될 것으로 예측된다. 이러한 내용을 주로 재원확충방안을 중심으로 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 지방자치제 재실시 이후 재원확충시책 내용

연도	자체재원 확충	이전재원 확충	지방채 및 기타재원 확충	
부 관 도 입 기	1991	-과세확대(도시계획세, 공동시설세 면세해제) -세율인상(등록세, 주민세, 자동차세, 사업소세) -탄력세율 제도 도입(6개 세목) -사용료·수수료 요율조정권 지방으로 전환 -민관공동출자 사업추진원리 도입	-지방양여금제도 도입 ·재원(토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%)	-지방자치복권 발행근거 마련
	1992	-지역개발세 도입(1992년)	-지방양여금 재원 확대(주세 15%→60%)	
	1993	-탄력세율제 확대(공동시설세) -도로점용료사용징수조례 개정(한전 및 전기통신시설 감면 해제) -세입금 금고이체기간 단축(이자수입 증대)		-지방자치복권발행승인기준 제정
	1994	-과세확대(경주·마권세 변경, 경정·경료포함) -경영수익사업 추진	-지방양여금 재원 확대 (주세 60%→80%)	
민	1995		-지방양여금 재원 확대	-지방자치복권 발행

선 1 기	1996	-사용료·수수료 현실화계획수립·추진	(농특세 19/150) -국고보조금 일괄신청제도 도입	-각종 부담금, 과태료 지방재원화
	1997	-탄력세율제 확대(취득세, 등록세, 재산세)	-지방양여금 재원 확대 (주세 80%→100%)	-지방자치단체의 상업차관 허용
	1998	-수수료·사용료 현실화 추진(5개년 계획)		-지역개발공채 등록발행제도 도입
민 선 2 기	1999	-탄력세율제 확대(주민세 개인균등화)		
	2000	-주행세 도입(2000년) -국세의 지방세 이양(주행세 도입) -향토지적재산 중점육성(경영수익사업 다 각화)	-지방교부세 법정율 인상 (13.27%→15%)	
	2001	-과세 확대 ·경주·마권세→레저세: 소싸움 등 근거 마련 ·농지세→농업소득세: 농업소득 포함 -국세의 지방세 이양 ·지방교육세 신설·세율 인상 ·주행세율 인상(3.2%→11.5%) ·세율인상(담배소비세)	-지방양여금 재원 조정 ·전화세 폐지 및 교통세 포함 (14.2%, '01 년도 2.4%)	-도시개발채권 발행 ·도시개발특별회계 운영
민 선 3 기	2002	-레저세 과세대상 추가 (소싸움경기투표권) ·주행세 배분기준 변경 ·지방세 보전분 우선 지급 ·소방공동시설세 탄력세율제 개선	-지방양여금 재원 확대 ·농특세: 19/150→23/150	
	2003	-과세 확대(등록세: 소형선박 포함)		
	2004	-과세 확대(취득세: 골프연습장) -국세의 지방세 이양 ·주행세율 인상(11.5%→17.5%)		
민 선 4 기	2005	-종합부동산세(국세) 신설(2005년)과 전액 배분 ·지방 부동산보유과세 개편	-지방교부세 법정율 인상 ·15%→18.3%→19.13% (분권교부세 포함) -지방양여금 폐지→균특회계 설치 -국고보조금제도 개편	
	2006	-과세확대(지역개발세: 원자력발전)	-지방교부세 법정율 인상 ·19.13%→19.24%(분권교부세 포함) ·부동산교부세 신설	-기채승인제 폐지 ·지방채발행한도액제도 도입 -지방재정법의 분법
	2007	-부동산과표의 실거래가 반영률 인상 ·거래세율 인하(5%→2%▼)		
민 선 5 기	2008	-서울시 재산세의 공동세원화(50%)		
	2009	-종합부동산세와 소득세 인하(▼)	-광역·지역발전특별회계로 확대	-예산조기집행, 이차보전 등
	2010	-지방소득·소비세의 도입	-분권교부세 기한 연장(2014년까지)	
민 선 5 기	2011	-기존 지방세목의 단순화 ·취득세 인하(▼)		-지방세법의 분법 -주민참여예산제의 의무시행 (9월)
	2012			-지방재정부담심의위원회 설치
	2013	-취득세율 영구인하(▼)		

주: ()내 연도 표시는 시행연도임.

자료: 서정섭(2005; 109)를 수정·보완하여 작성함

전반적으로 1991년 부분 도입기를 전후하여, 담배소비세와 지역개발세 등 자주재원인 지

방세의 신설이 이루어졌고, 의존재원인 지방양여금이 1991년에 신설되어 재원확충을 위한 노력이 집중되었다.

반면 민선 1기는 오히려 지방세보다는 사용료와 수수료의 요율 현실화 등 세외수입의 확대가 주를 이루었으며, 세원과 관련해서는 본격적인 탄력세율제도가 확대 도입되었다.

민선 2기는 자동차세수 감소를 보전하기 위해 주행세 신설 등이 이루어진 반면, 기존의 지방세에 대해서는 과세 확대가 주를 이루었으며, 의존재원은 주로 지방양여금제도 개선에 초점이 주어졌다.

민선 3기는 자주재원보다는 지방교부세제도 개선에 집중되어, 분권교부세, 부동산교부세 등이 신설되고, 지방양여금이 폐지되면서 국가균형발전특별회계가 설치되는 등 주로 의존재원에 의한 재원확충이 핵심이었다.

민선 4기는 주로 국가경제 회복을 위한 국세 감세에 따른 지방재정의 과급효과를 최소화 하는데 집중되어 재원확충보다는 감소효과가 나타났으며, 이를 해소하기 위한 수단으로 2010년에 비로소 지방소득·소비세의 도입이 가시화되었으며, 2010년 보통교부세로 통합이 예정되었던 분권교부세가 2014년까지 연장되었다. 결국 민선 4기에서는 재원확충을 위한 제도개선은 크게 주춤한 것으로 판단된다.

민선 5기는 2010년 성남시장의 모라토리움 선언 이후 건전재정의 유지를 위한 사전경보시스템의 운영 등 재정위기를 사전에 차단할 수 있는 시책의 개발에 집중되었으며, 2011년 3월 취득세의 감세조치에 따른 세수보전 및 이처럼 중앙정부의 일방적인 정책을 통해 지방재정에의 부담을 여하히 사전에 파악하고 대비할 수 있느냐 하는 문제가 상당한 문제로 등장하였다. 이러한 관심과 기대는 특히 2011년 말 국회에서 갑자기 결정한 영유아 보육료 지원대상의 확대 등으로 이어지면서, 「지방재정부담심의위원회」의 설치 등이 가시화되었다. 물론 2013년 박근혜 정부가 출범하면서 기초노령연금 등 각종 복지사업이 확대되어, 이러한 사회복지재정의 급증에 따른 지방재정 부담이 자치구 등 기초자치단체를 중심으로 날로 커지고 있는 상황이다.

Ⅲ. 지방재정의 추이와 현황

지방자치제 도입 이후의 지방재정 추이를 재정규모, 세입과 세출 등 재정구조와 재정관리 등으로 구분하여 분석하고자 한다.

1. 지방재정 영향의 분석 틀

지방재정 실태와 구조를 파악하기 위한 분석틀을 제시하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 지방재정 쟁점의 분석틀

구 분		쟁점사항	분석대상 및 내용
재정규모		·재정규모가 과다하지 않은지? ·자치제 이후 급증했는지? ·적정 재정규모가 존재하는지?	·재정규모의 상대적 비중 ·재정규모의 증가율
재정구조	세입	·자주재원 확충노력이 있는지? ·채무가 급증하지 않았는지?	·세입예산 추이 ·재정자립도와 재정자주도 추이 ·채무비율
	세출	·복지비 지출이 과다하고 급증했는지? ·이전지출이 과다한지? ·경직성 경비가 과다한지? ·판공비 등 비효율적 지출은 없는지?	·세출결산 추이 ·사회복지비 비중과 추이 ·이전지출의 비중과 추이 ·세출항목 비중과 추이
재정관리		·재정위기관리단체에 대한 사전조치는? ·적정하게 채무관리를 하는지? ·회계처리의 적정성은? ·재정운영의 투명성과 주민참여는?	·재정관리제도의 내용 ·내부통제시스템 ·재정분석과 사전위기관리제도

첫 번째, 재정규모 측면에서는 지방재정 규모의 추이가 국내총생산과 중앙재정 규모 등과 비교하여 어떻게 변화되어 왔는 지와 지방재정 규모의 상대적인 비율이 증가하고 있는지 등을 통해 지방재정 규모분석을 시도한다.

두 번째, 재정구조 측면에서는 우선, 세입구조 분석을 통해 인건비와 물건비 등 경직성 경비 비율의 증가와 경상적 이전과 자본이전 등 이전경비 비중의 변화 추이 및 사회복지비의 증가추세와 단체별 현황 등을 분석대상으로 설정하고자 한다.

세 번째, 재정관리 측면에서는 기존의 다양한 사후적 재정관리제도의 내용과 최근 강조되고 있는 내부통제시스템의 구축방향과 지방재정분석제도 및 사전 위기관리제도의 내용 등을 분석하고자 한다.

2. 재정규모

우선 중앙재정과 지방재정간의 규모를 파악하면 다음 <표 3>과 같다.

국내총생산(GDP)을 보면 1991년 214조 2,390억 원이던 것이 2011년에는 1,235조 1,600억 원으로 5.76배 증가하였으며, 일반회계와 특별회계를 합친 중앙재정 규모는 1991년 39조 3,660억 원이던 것이 2011년 273조 7,000억 원으로 6.9배 증가하였고 같은 기간 지방재정은

21조 8,500억 원이던 것이 141조 2,330억원으로 6.5배 증가하여 중앙재정규모의 증가율이 지방재정을 앞질렀다.

그러나 국내총생산에 대한 비중을 비교하면, 중앙재정은 1991년에는 18.4%이던 것이 2003년 최고 수준인 26.5%로 8.1%나 증가했다가 최근 들어 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면 지방재정은 1991년 10.2%에 불과하던 것이 2007년에 15.4%로 5.2%나 증가하였으나, 2009년부터는 재정규모 자체가 축소되어 2011년 11.4%에 그치고 있다.

〈표 3〉 지방재정과 중앙재정 규모의 비교

(단위: 10억 원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	
국내총생산(GDP)	214,239	265,517	377,349	453,276	482,744	545,013	724,675	810,515	975,013	1,063,059	1,235,160	
규 모	중앙재정(A)	39,366	51,187	72,915	92,464	114,548	161,758	191,899	192,399	206,600	273,700	
	지방재정(B)	21,850	28,874	36,664	50,958	53,979	67,504	82,186	107,062	150,789	141,233	
비 중	A/GDP	18.4	19.3	19.3	20.4	26.1	26.0	26.5	23.7	21.2	23.7	22.1
	B/GDP	10.2	10.9	9.7	13.4	11.2	12.7	13.4	13.2	15.4	14.1	11.4
	(B/A)	55.5	56.4	50.3	55.1	46.3	41.7	42.8	55.6	72.9	59.3	51.6

주: 1) 중앙재정은 통합재정기준임.

2) 지방재정은 일반회계와 특별회계 세출결산 순계기준임.

자료: 한국은행, 매연도; 안전행정부, 매연도; 기획재정부, 매연도.

또한 중앙재정 규모 대비 비율은 1991년 55.5%이던 것이 2001년 41.7%로 감소했다가 2007년에는 72.9%로 비정상적으로 확대되었다가 2011년에는 51.6%로 감소추세를 나타내고 있다.

3. 세입구조

1991년 지방자치제의 제도입 이후 지방재정의 세입구조를 파악하면 다음 <표 4>와 같다.

지방세입을 예산순계로 파악하면, 1991년 19조 9,035억원이던 것이 민선 1기인 1995년에 36조 6,671억원으로 1.8배 증가하였으며, 20년이 된 2010년에는 139조 8,565억원으로 7.9배 증가하였으며, 2013년에는 156조 8,887억원으로 1991년에 비해서는 7.9배 증가한 것이며, 1995년과 비교해도 4.3배 증가한 것이다. 이러한 증가율을 단순 계산하면 연평균 36%의 급증세를 나타내고 있다.

특히 민선 4기가 시작된 2006년은 지방재정에 있어 큰 의미를 갖는 것으로 평가되고 있는데, 바로 지방재정의 총규모가 당초예산 순계기준으로 101조원을 돌파해서 “지방재정의 100조원 시대”를 열었다는 것이다(박연수, 2006. 2). 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 2013년에는 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 2013년에는 아예 21.2%로 급감하였으며, 이는 전년도에 비해 감소한 수치이다. 결국 자주재원의 비중이 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 지방재정 세입예산 순계추이

(단위: 억원, %)

구 분	부분도입	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기		민선5기	
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
합 계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	507,649 (100.0)	537,724 (100.0)	715,088 (100.0)	781,425 (100.0)	923,673 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,375,349 (100.0)	1,410,392 (100.0)	1,568,887 (100.0)
지방세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	184,977 (36.4)	185,685 (34.5)	266,397 (37.3)	288,165 (36.9)	336,952 (36.5)	380,732 (34.0)	470,670 (34.2)	497,434 (35.3)	537,470 (34.2)
세외수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	166,917 (32.9)	157,593 (29.3)	183,375 (25.6)	200,363 (25.6)	233,769 (25.3)	278,509 (24.9)	337,708 (24.6)	296,349 (21.0)	334,124 (21.2)
지방교부세 ¹⁾	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	70,298 (13.8)	69,187 (12.9)	123,499 (17.3)	115,196 (14.7)	172,047 (18.6)	214,083 (19.1)	265,081 (19.3)	274,085 (19.4)	314,600 (20.0)
지방양여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	28,763 (5.7)	29,061 (5.4)	46,281 (6.5)	48,504 (6.2)	-	-	-	-	-
보조금 ²⁾	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	43,331 (8.5)	78,912 (8.5)	90,387 (12.6)	106,663 (13.6)	152,813 (16.5)	211,590 (18.9)	265,004 (19.3)	305,528 (21.7)	341,732 (21.8)
지방채	-	15,575 (4.2)	13,361 (2.6)	17,286 (2.6)	8,146 (1.1)	22,639 (2.9)	28,092 (3.0)	34,950 (3.1)	36,886 (2.7)	36,996 (2.6)	40,960 (2.6)

주: 1) 증액교부금 포함.

2) 2001년부터 조정교부금, 재정보전금 포함.

3) 당초 순계예산 기준임.

자료: 안전행정부, 「지방자치단체예산개요」, 각연도.

이에 반해 의존재원의 핵심인 지방교부세는 1991년 3조 4,524억원이던 것이 2011년에는 27조 4,085억원으로 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 나타냈고, 2013년에는 20.0%로 증가하였다. 참여정부 당시 재정분권화의 일환으로 지방교부세의 법정률을 인상하였으나 재원으로서의 영향은 크지 않은 것으로 판단된다.

또한 국고보조금으로 대표되는 보조금 역시 1991년 1조 7,875억원이던 것이 2013년에는 34조 1,732억원으로 무려 19배의 신장율을 나타내 세입규모 증가율의 주된 요소가 되었다. 그 비중 역시 1991년 9%에 불과하던 것이 2013년 현재 21.8%로 증가하였고 지방세입의 여타 항목과 비교해도 그 비율이 계속 증가하고 있음을 알 수 있다.

즉 이러한 이전재원의 규모와 비중의 지속적인 증가는 지방자치의 본질에 위배되는 것으로 지방자치체가 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 8,146억원(1.1%)으로 급감하였다가, 민선 3기에는 2조원대를 유지하여 비중 역시 3% 내외이던 것이, 민선 4기 3조원대를 넘고 2013년에는 4조 960억원으로 급증한 것을 알 수 있다. 이러한 지방채무의 증가는 이명박 정부 들어 중앙정부의 경제 살리기 정책에 따른 지방예산의 조기집행과 소득세와 법인세, 종합부동산세 등 국세의 감세정책으로 인한 재원부족을 채무로 충당하였기 때문에 야기되었다.

이러한 지방재정의 구조적인 의존성은 대표적인 지표인 재정자립도의 추이를 통해서도 알 수 있다.

〈표 5〉 재정자립도 추이

연 도	민선1기		민선2기				민선3기				민선4기			민선5기			
	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
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	51.9	52.3	51.1

주: 일반회계 당초예산 기준
자료: 안전행정부, 매년도.

재정자립도가 민선 1기인 1995년 63.5%이던 것이 지속적으로 낮아지다가 민선 3기인 2004년 57.2%로 다소 반등하였으나, 민선 4기인 2006년부터 계속 하락하여 2013년에는 51.1%를 나타내, 지방재정의 자율성은 감소되었다고 할 수 있다.

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

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

〈표 6〉 한국과 일본의 지방세 비중 비교

(단위: %)

연 도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011
한 국	9.0	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	18.0	23.3	23.1	20.7	20.5	21.4	21.5	21.7	21.4
일 본	33.3	36.5	36.6	37.3	34.8	38.0	41.9	42.3	43.6	40.0	41.0	46.3	46.6	44.0	43.1

자료: 재정경제부, 「조세개요」, 각 연도; 日本 總務省, 「地方財政白書」, 각 연도.

일본은 이미 1970년에 지방세의 비중이 33.3%를 차지하여 “3할 자치”라는 용어를 만들어

널 정도였으나, 우리나라는 겨우 9%에 머물고 있었으며, 1990년에 들어 겨우 20%대에 진입 하였으나, 2002년 23.3%를 정점으로 다시 감소하여 2007년 20.5%를 나타내고 있으며, 2011년 결산기준으로 우리나라는 21.4%, 일본은 43.1%라고 밝히고 있다(안전행정부, 2013).

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

4. 세출구조

지방자치제의 재도입 이후 세출구조 추이를 기능별로 파악하면 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 기능별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	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)	955,835 (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)	165,707 (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)	468,640 (49.0)	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)	287,285 (30.0)	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)	20,013 (2.0)	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)	14,188 (1.4)	104,480 (6.9)

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

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 매년도

기능별 분류체계는 지방자치단체의 활동에 관한 개략적인 정보를 제공하기 때문에 흔히 “시민을 위한 분류(citizen's classification)”라고 하는데, 1996년부터 분류체계를 대분류로 해 오다가 2008년부터 사업예산제도의 도입에 따른 5개의 “장” 분류를 16개로 세분화하고 있어 세출의 추이분석(trend analysis)이나 시계열분석(time series analysis) 등을 하기가 불가능하다(김동기, 2008).

일반회계와 특별회계를 모두 합친 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 의

한 각종 행정비용이 증가하여 나타난 현상으로 파악된다. 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.

2008년부터 변경된 기능별 세출구조는 다음 <표 8>과 같다.

<표 8> 변경된 기능별 지방세출 예산순계(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	2009년 (최종)	2010년	2011년	2012년	2013년
합 계	1,567,028 (100.0)	1,398,564 (100.0)	1,410,393 (100.0)	1,510,950 (100.0)	1,568,887 (100.0)
일 반 공 공 행 정	118,293(7.5)	119,619(8.5)	125,034(8.8)	128,920(8.5)	129,895(8.2)
공공질서 및 안전	26,516(1.6)	21,757(1.5)	23,366(1.6)	27,653(1.8)	28,862(1.8)
교 육	83,366(5.3)	81,384(5.8)	90,143(6.4)	98,201(6.4)	100,180(6.3)
문 화 및 관 광	83,535(5.3)	77,948(5.5)	69,872(4.9)	74,441(4.9)	78,408(4.9)
환 경 보 호	168,942(10.7)	149,025(10.6)	150,305(10.6)	154,187(10.2)	157,925(10.0)
사 회 복 지	291,648(18.6)	265,342(18.9)	284,632(20.1)	309,157(20.4)	349,921(22.3)
보 건	24,264(1.5)	22,250(1.6)	20,082(1.4)	20,825(1.3)	23,323(1.4)
농 립 해 양 수 산	109,547(6.9)	97,236(6.9)	97,944(6.9)	104,329(6.9)	108,898(6.9)
산 업·중 소 기업	41,631(2.6)	30,171(2.1)	30,437(2.1)	32,514(2.1)	32,213(2.0)
수 송 및 교 통	220,058(14.0)	164,648(11.7)	151,118(10.7)	156,791(10.3)	154,683(9.8)
국 토 및 지역개발	166,516(10.6)	128,439(9.1)	116,385(8.2)	125,744(8.3)	122,118(7.7)
과 학 기 술	7,670(0.4)	4,374(0.3)	3,293(0.2)	5,149(0.3)	6,254(0.3)
예 비 비	19,841(1.2)	21,964(1.5)	23,125(1.6)	30,566(2.0)	31,038(1.9)
기 타	205,193(13.0)	214,400(15.3)	224,657(15.3)	242,472(16.0)	245,168(15.6)

자료: 안전행정부, 매연도.

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, 2013년의 당초예산 규모는 156조 8,887억원으로 2009년 최종 예산규모와 유사하다.

세출부문에서 가장 비중이 높은 것은 역시 사회복지로 2013년에는 34조 9,921억원(22.3%)이며, 그 다음은 기타로 15.6%, 수송 및 교통이 9.8%, 일반 공공행정이 8.2% 등의 순서로 나타나고 있다.

이를 통해 최근 지방자치단체의 세출에서 사회복지비 부담이 가중되고 있음을 알 수 있다. 그 세부항목을 파악하면 기초생활보장과 노인·청소년 지원사업 및 보육·가족 및 여성지원 등의 사업에 대한 비중이 높다. 특히 사회복지단체에 대한 민간이전경비와 사회단체보조금이 쟁점이 되고 있는데, 사회복지비 지출에 이러한 민간이전경비의 비중이 매우 높은 것을 알 수 있다(이상용, 2010).⁷⁾

이러한 사회복지비의 부담은 앞으로 대부분의 자치단체에 대해 지속적으로 증가할 것으로 예측되며 향후 가장 큰 재정수요로 작용하게 될 것이다.

이러한 세출구조를 다시 성질별로 파악하면 다음 <표 9>와 같다.

<표 9>를 보면 인건비 비중이 1993년과 1995년 13%대로 증가하였다가 2011년 현재는 11.6% 수준으로 감소하였음을 알 수 있다. 반면에 물건비의 비중은 11%에서 민선 1기인 1995년 12.3%와 민선 2기 1999년 12.0%로 증가하였다가 2001년부터 지금까지 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있는데, 2003년 이후 급감하였다.

이전경비는 주로 경상이전비로 지속적인 증가추세를 보이고 있는데, 특히 민선 1기부터 그 비중이 계속 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 민선 3기인 2003년 18.3%를 제외하고는 계속 증가추세를 나타내고 있는데, 2007년 50조 7,417억원으로 무려 33.7%에 달하였다가 2009년 다소 감소하였다가 2011년 증가하였다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 최근 급성장한 각종 시민단체와 사회복지 관련 민간단체에 대한 경상이전비와 관련이 높다고 보여지며, 지나치게 과도한 비중 증가는 경비의 성질상 바람직하지 않다고 하겠다. 또한 재정지출의 경직성 정도를 파악할 수 있는 인건비와 물건비 및 이전경비 등의 비율로 나타내는 경상적 경비비율⁸⁾은 1991년 29.9%에서 1995년 36.6%로 증가하였다가 1997년에는 35.8%로 다소 감소하

7) 사회단체보조금은 지방재정법 제17조 또는 개별 법령 및 조례에 근거하여 보조할 수 있는 사회단체에 대해 사업비 또는 운영비를 지원하기 위해 지방자치단체 예산편성 기준경비로 정한 한도액이 설정된 경비이나 국고 또는 시·도비보조금에 의한 경우의 보조금은 한도액에서 제외한다.

8) 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).

였으나 1999년부터 다시 지속적으로 증가하여 2011년에는 53.0%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 불과하였다가 다시 증가하였으나 2011년에는 감소하였다. 이것은 기능별 추이분석에서 경제개발비의 비중이 낮아진 것과 관련이 있는 것으로 판단된다.

〈표 9〉 성질별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	의회	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기		민선5기
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011
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)	1,496,588 (100.0)	1,412,334 (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)	175,000 (11.7)	165,072 (11.6)
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)	91,630 (6.1)	100,587 (7.1)
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)	419,701 (28.0)	485,177 (34.3)
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)	665,979 (44.5)	501,855 (35.5)
용자 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)	17,866 (1.2)	13,031 (0.9)
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)	21,208 (1.4)	36,340 (2.5)
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)	94,289 (6.3)	103,727 (7.3)
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)	10,911 (7.3)	6,542 (0.4)

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 매년도.

또한 차입금상환을 위한 보전재원의 비중은 각 기간의 초기에는 4%이던 것이 후반에는 3%로 다소 감소하다가 민선 3기에 와서는 2%대로 낮아졌고 2009년에는 1.4%로 감소하였는데, 이는 지방채의 증가율과 밀접한 관련이 있다.

5. 재정관리제도

지방재정관리제도는 지방자치단체가 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여, 예산편성과 집행 및 결산과정 등 재정과정과 활동에 있어서 지방자치법과 지방재정법 등에 규정된 각종 제도를 의미한다(손희준, 2012). 그러므로 지방재정관리제도는 일종의 재정통제(fiscal control) 수단으

로 인식되는데, 주로 내부통제(internal control)보다는 외부통제수단(external control)이었다.

또한 재정관리제도란 지방재정이 지역주민의 복지를 증진하기 위해 필요한 재화와 서비스를 제공하는데 소요되는 재원을 조달할 수 있는가, 지방세출 중 큰 비중을 차지하고 있는 주요 투자사업이 투자가치가 있는가, 효율적으로 운영되고 있는 지를 점검하고 평가하는 일련의 제도라고 정의되기도 한다(김동기, 2011: 331).

〈표 10〉 현행 지방재정관리제도의 유형

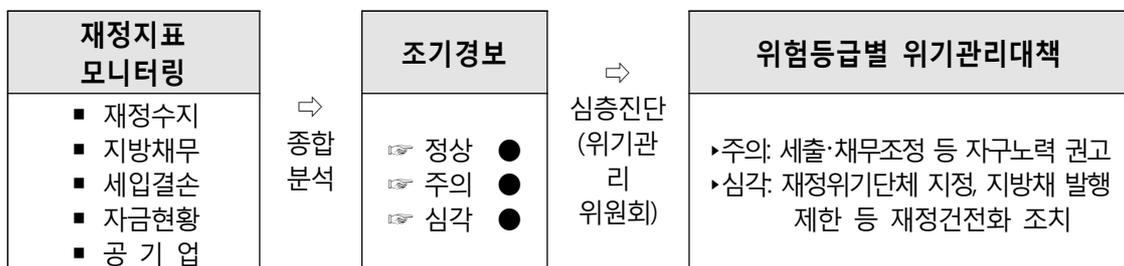
사전 재정관리	재정집행제도	사후 재정관리	기타
①중기지방재정계획 ②투융자심사 ③지방채발행총액한도제 ④지방예산편성기준제시 ⑤지방비부담관련법령 및 국고보조예산 협의 ⑥지방재정부담심의위원회(2012)	①예산편성의 주민참여 및 공개 확대 ②지방재정조기집행 ③지방계약 지도 ④지방금고운용 지도 ⑤지방기금운용 지도	④지방재정분석·진단 ②교부세 인센티브 및 감액	①복식부기회계제도 ②지방통합재정분석제도 ③지방재정상황공개제도 ④지방재정위기 사전경보 시스템(2011)

자료: 김동기(2011: 332)에 밑줄 친 부분은 필자가 추가함

현 재정관리제도는 대부분 안전행정부가 지방재정운영과 관련하여 시행하는 각종 지침이나 지도활동과 밀접하게 연관되어 있는데, 2011년에 도입된 지방재정위기 사전경보시스템을 추가하여야 할 것이다.

특히 2011년에 도입된 「지방재정 사전경보시스템」은 전체 지방자치단체를 대상으로 재정수지와 채무증가 등 재정상황을 상시 모니터링 하여 재정위험 수준에 따라, 「정상→주의→심각」으로 등급화 하는 조기경보시스템(early warning system)이라고 할 수 있으며, 주의단체는 채무감축과 세출 구조조정 등 자체적인 재정건전화계획을 수립·시행하게 하며, 심각단체로 지정되면, 기채 및 신규 사업제한 등 의무적 재정건전화계획을 수립·시행하도록 할 방침이다(행정안전부, 2011).

〈그림 1〉 지방재정 조기경보 및 위기관리대책 흐름도



자료: 행정안전부(2011).

게다가 지방재정법을 개정하여 중앙정부의 일방적인 정책결정이나 강요에 따른 지방재정의 부담여부를 판단하고, 각종 보조사업의 기준보조율 등을 검토하는 「지방재정부담심의위원회」가 행정안전부에 설치되어 2012년부터 운용되고 있다.

<지방재정법의 지방재정부담심의위원회에 관한 규정>

제27조(지방자치단체의 부담을 수반하는 국고 보조) 중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세출예산 중에서 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 보조금 등을 지방자치단체에 교부하기로 결정·통지하였을 때에는 즉시 기획재정부장관과 행정안전부장관에게 통지하여야 한다. 다만, 보조금 등의 교부결정에 있어서 제26조에 따라 행정안전부장관과 협의를 거치지 아니한 부분에 대하여는 그 교부결정을 통지하기 전에 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

제27조의2(지방재정부담심의위원회) ① 다음 각 호의 지방재정 부담에 관한 사항 중 주요 안건을 심의하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 지방재정부담심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

1. 제26조에 따른 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항
 2. 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 자원분담 비율 조정에 관한 사항
 3. 지방자치단체 자원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항
 4. 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항
 5. 그 밖에 지방자치단체의 자원분담에 관한 사항으로 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항
- ② 위원회는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 행정안전부차관이 되고 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.
1. 국무총리실차장, 기획재정부차관, 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원
 2. 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명
 3. 그 밖에 지방재정에 대한 학식과 전문지식이 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람
- ③ 그 밖에 위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

문제는 이러한 다양한 재정관리제도가 도입되었지만, 실제로 지방재정의 건전성과 효율적 운용을 담보하는 데 크게 기여하지 못하고 있다는 점이다.

〈표 11〉 재정관리 제도의 목적

구 분	지방재정관리제도	도 입 목 적
예산편성	<ul style="list-style-type: none"> • 중기지방재정계획 • 투융자심사 • 주민참여 예산편성 • 예산편성지침 • 지방재정부담심의위원회 • 지방채총액한도제 • 지방비부담 협의 및 국고보조금 	계획성, 연계성, 효과성, 책임성 효과성, 책임성, 효율성 투명성, 공개성, 책임성 연계성, 통일성 건전성, 효과성 건전성, 책임성 연계성, 통일성, 책임성
예산집행 및 결산	<ul style="list-style-type: none"> • 재정분석·진단 • 통합재정정보 제공 • 재정운용상황의 공시 	건전성, 책임성 공개성, 통일성, 책임성 투명성, 공개성
기 타	<ul style="list-style-type: none"> • 복식부기 회계제도 • 지방재정위기 사전경보시스템 	투명성, 효율성, 책임성 건전성, 책임성

IV. 지방자치제 이후 지방재정에 대한 평가

1. 재정규모의 증가와 대비되는 빈약성

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

그러나 대부분 제도개선에 집중되어 하드웨어(hardware)적인 수준에 머물고, 지방자치단체의 단체장과 공무원 및 지역주민들의 의식과 행태까지는 변화시키지 못해 소프트웨어(software)적인 변화는 아직 미미하다고 할 수 있겠다.

이는 지방재정규모의 팽창과 중앙과 지방의 비율에서의 역전 등에서 알 수 있지만, 내용을 보면 아직도 의존재원의 비율 증가 및 과거 ‘사전(事前)적’인 재정통제수단의 ‘사후(事後)적’인 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).

왜냐하면 2013년 지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 125개 단체로 전체 244개의 51.2%에 달하고 있기 때문이다. 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 38개로 전체의 15.6%에 해당한다. 특히 2004년과 2006년의 경우는 더욱 심해 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 전체의 61%인 151

개 단체이며, 2006년 자체수입으로 충당이 불가능한 단체는 42개로 상당수의 자치단체가 자주재원으로 인건비를 해결 못하는 사태가 벌어지고 있다.

〈표 12〉 인건비 미해결 단체 현황

(단위: 개)

구 분	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011	2012	2013
지방세로 미해결	146 (58)	144 (58)	146 (59)	151 (61)	151 (61)	131 (53)	137 (56)	124 (51)	123 (50.4)	125 (51.2)
자체수입으로 미해결	38 (20)	28 (11)	32 (13)	35 (14)	42 (17)	30 (12)	40 (16)	38 (15.6)	41 (16.8)	38 (15.6)

자료: 안전행정부, 매연도.

또한 이러한 상황은 매년 반복되고 있는데, 이는 지방세수입이 자치단체의 기본적인 재정 수요를 감당할 수 없다는 것을 의미한다. 물론 그렇다면 역으로 인건비가 자치단체의 재정능력을 크게 초과하는 것이 아닌가라는 의구심을 가질 수도 있지만, 특히 18개 시와 68개 군 및 39개 자치구가 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못한다는 사실은 지방자치의 근간이 흔들리는 정도라고 할 수 있다.

이러한 현상은 지방세목의 배정이 몇몇 부유한 자치단체를 기준으로 재정력지수가 1을 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 2010년부터 지방소득·소비세가 도입되어 어느 정도 지방세제의 개편이 이루어졌다고 할 수도 있으나, 도입내용과 향후 과제 등을 보면 부분적인 도입이라고 평가할 수 있다.

2. 세입: 의존성 확대에 따른 책임성 부족

무엇보다 지속적으로 지방교부세와 보조금 등 의존재원의 비율이 증가하고 있으며, 이 중에서도 보조금의 비중이 더욱 커지고 있다는 사실은 지방자치의 근간을 훼손하고 있는 것이며, 이는 동시에 지방재정의 자율성을 크게 침해하는 것이다.

이는 재정운영 주체인 자치단체에게 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 전환이 무엇보다 중요하다.

현행 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 네 종류로 구분되는데, 이 중에서 보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표

준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고, 지방세 등으로 충당할 수 없는 부족분을 보전하는 일반재원으로 지방자치단체에 대한 재원보장 기능과 지방자치단체 간 재정형평화 기능을 수행하고 있다. 특별교부세는 지역현안수요 30%, 시책수요 20%, 재해대책수요 50%로 안분하여 운영하고 있다. 도로보전분은 지방양여금제도가 2005년도에 폐지되면서 이미 계획된 도로사업 잔여분에 매년 8,500억원씩 2012년도까지 지원되는 특정재원으로, 원래 2009년도까지만 시행할 예정이었으나, 완료되지 않은 잔여 사업이 있어 3년 기한 연장을 하였고, 그 이후에는 보통교부세에 통합될 예정이다. 또한 분권교부세는 2005년 사회복지기능의 지방이양에 따른 재원보전을 위해 신설하였으며 2010년도에 보통교부세로 통합하기로 하였으나, 지방의 복지재정 부담을 고려하여 5년 기한을 연장하여 2015년도까지 운영하기로 하였다. 부동산교부세는 2005년 국세로 종합부동산세를 신설하고 세수는 전액 지방에 배분하여 오다가 2008년 말 종합부동산세의 일부 헌법불합치 판정으로 그 규모가 이전의 1/3 수준으로 감소하였다.

게다가 지방교부세 제도의 대대적인 구조개편이 이루어진 2005년부터 국가균형발전특별회계⁹⁾의 신설을 위해 지방양여금제도를 폐지하면서 전반적인 지방재정조정제도의 틀을 변화시켰다.

또한 무엇보다 국고보조금의 급격한 증대는 지방재정에 엄청난 부담으로 작용하고 있으며, 국고보조사업이 대부분 위임사무의 처리를 위해 사용된다는 점에서도 근본적인 문제라 할 수 있다.

국고보조사업 시행에 따른 지방비 부담 현황을 살펴보면, 다음 <표 13>과 같이 지속적으로 상승하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 13> 국고보조사업 관련 지방비부담 추이

(단위: 억 원, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
	비중	금액	비중								
국고보조사업	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	526,125	100.0
국고보조금	66.2	67.6	67.7	71.3	68.4	65.0	63.5	62.5	61.9	320,606	60.9
지방비부담액	33.8	32.4	32.3	28.7	31.6	35.0	36.5	37.5	38.1	205,519	39.1

자료: 행정안전부. 매 연도.

2012년도 국고보조사업은 총 52.6조원이며, 이 가운데 국고보조금이 32.0조원으로 60.9%, 지방비부담은 20.5조원 39.1%를 차지하고 있다. 연도별 추이를 살펴보면, 국고보조금 비중은 2006년 71.3%를 정점으로 계속하여 감소하고 있는 반면, 지방비 부담비율은 2007년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

9) 현재는 국가균형발전특별법을 개정하여 지역발전특별회계로 명칭을 전환하였다.

결국 이러한 현상은 각 자치단체가 지구노력에 의한 세입증대와 세출절감 등을 모색하려는 유인이 사라지게 되어, 중앙정부에 대한 의존성이 가속화되며 자치단체의 도덕적 해이(moral hazard)를 야기할 수 있다. 왜냐하면 이러한 의존재원의 과다는 재정운영에 대한 책임성 역시 지역주민보다는 중앙정부에 대해 지게 되어 중앙정치와 부처에 포획(capture)될 가능성이 높아지기 때문이다. 따라서 보다 근본적인 관점에서의 지방세의 본원적 기능과 조세비용에 대한 주민들의 인식과 관심이 요구된다고 하겠다(손희준, 2008).

3. 세출: 사회복지부담 전가

지금까지 대부분의 지방재정 개선방안이 세입부문에 치중되어 오다 보니, 보다 중요한 세출부문에 대한 성과평가 및 책임성 확보방안이 매우 미비하다.¹⁰⁾

특히 최근까지 불거지고 있는 호화 청사건립과 무분별한 행사 및 축제비용, 지방의원들의 낭비성 외유 등은 전형적인 예산낭비로 손꼽히고 있다. 여기에다가 단체장들의 재선을 위한 과다한 복지지출 및 선심성 사업 추진 등은 취약한 지방재정을 더욱 악화시키고 있다(이상용, 2010).

세출부문에서 1997년부터 사회개발비의 급증현상은 단순히 분류체계상의 과목변경에 의한 것뿐만 아니라, 실제 지방에서의 사회복지 수요의 증가에 의한 측면이 있다. 즉, 지방정부 스스로 지역복지 사업에 대한 지출을 증가시키는 경우도 있지만, 지방정부가 집행하는 복지사업비는 대부분 국고보조사업으로 지원되는 중앙정부의 업무인 경우가 많으며, 국고보조사업은 지방정부의 능력과 의지에 따른 변경이 불가능한 법적 의무적 경비에 해당된다(이용환 외, 2009)

그러나 지방정부의 사회복지비 예산증가는 지방정부의 의도에 따른 것이라기보다는 관련 정책에 대한 중앙정부의 정책변화로 인해 지방정부가 부담을 하지 않을 수 없다는 것이 더 큰 문제이다. 2013년 내내 문제가 되었던 영유아 보육료 지원사업이 대표적이다. 즉 기초생활급여, 기초노령연금, 기초장애연금, 영유아보육료 지원 등 대규모 복지사업들은 모두 국고보조사업에 의해 지원받는 사업들로, 사회복지분야 국고보조사업과 대응해야 하는 지방비 부담 수준을 살펴보면 다음과 같다.

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

〈표 14〉 사회복지분야 국고보조사업의 대응 지방비 부담

(단위: 조원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
정부총지출	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8
보건복지부 일반회계 예산	9.71	11.53	15.85	19.27	19.29
국고보조사업(복지부)	6.04	7.82	11.16	13.02	24.3
지방비 부담	2.15	2.85	5.07	6.15	7.01

자료: 국회 예산정책처(2010: 116).

국회 예산정책처(2010)에 따르면, 사회복지분야 국고보조사업 규모는 2006년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 증가율은 정부 총지출이나, 보건복지부 일반회계예산규모의 증가수준을 크게 상회하고 있다. 복지부 주관의 국고보조사업 규모 역시 지속적으로 증가하고 있는데, 특히 2010년 기초생활급여, 기초노령연금, 무상보육 등 저출산 고령화에 따른 대규모 보조사업의 확대에 의해 급격한 증가가 이루어졌다. 이러한 복지관련 국고보조사업 규모의 증가에 의해서, 이에 대한 지방비 부담액 역시 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 지방비 부담액은 2006년 2조 1,500억원에서 2010년 7조 100억원으로 3배 이상 증가하였다.

이에 덧붙여 2005년 도입된 분권교부세는 지방의 세출부담을 가중시키고 있다. 즉 2004년 국고보조사업 준비를 통해 149개 사업을 지방에 이양하는 과정에서 사업수행을 위한 규모에 훨씬 못 미치는 재원이 분권교부세로 신설되어, 이양사업 추진에 따르는 지방비 부담이 지방에 전가되어 현재까지 유지되고 있다.

국고보조사업의 지방이양은 첫해부터 재원부족(88.2% 보전)의 문제가 발생하였으며,¹¹⁾ 과거 국고보조사업으로 수행될 때보다 지방의 부담은 오히려 더 크게 증가하였다. 특히, 사회복지분야 이양사업의 경우 이양 전에는 국비의 증가율이 지방비에 비해 높았으나, 이양 후에는 연평균 국비(분권교부세)가 8.2%, 지방비 18.6%로 지방비의 증가율이 2배 가까이 더 증가하였다. 그 결과 이양 전에는 국비 대 지방비 부담이 47대 52이었으나 이양 후 국비(분권교부세)의 보전율이 계속 하락하여 2011년 기준 32대 68로 지방비 부담률이 크게 증가하였다.

11) 도입당시 2005년도의 내국세수입의 0.83%는 8,454억 원이고, 부족분은 담배소비세 인상분 1,127억 원으로 추산하여 총 9,581억 원이나, 이는 이양사업규모 1조 689억원의 90.8%에 불과한 것이었다. 결국 부족분에 대한 일부 인상한 내용이 2006년부터 내국세수입의 0.94%로 0.11% 인상한 것에 불과하다. 자세한 내용은 손희준(2006)과 서정섭·이창균(2012)을 참조할 것.

〈표 15〉 분권교부세 사회복지 이양사업의 추이

(단위: 억원, %)

구 분	이양 전			이양 후							연평균증가율		
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	이양 전	이양 후	
사회복지지방 이양사업(A)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	30,019	33,453	-	-	
국비/분권(B) (B/A)	4,215 (45.6)	4,912 (47.1)	6,107 (47.2)	5,531 (32.9)	6,955 (36.2)	7,955 (35.7)	9,518 (36.3)	8,507 (30.2)	9,510 (31.7)	10,582 (31.9)	-	-	
지방비(C) (C/A)	5,032 (54.4)	5,522 (52.9)	6,844 (52.8)	11,289 (67.1)	12,246 (63.8)	14,313 (64.3)	16,682 (63.7)	19,627 (69.8)	20,510 (68.3)	22,872 (68.1)	-	-	
증 가 율	A	-	12.8	24.1	29.9	14.2	16.0	17.7	7.4	6.7	11.4	18.3	14.4
	B	-	16.5	24.3	-9.4	25.7	14.4	19.6	-10.6	11.8	11.3	20.4	8.2
	C	-	9.7	23.9	64.9	8.5	16.9	16.6	17.7	4.5	11.5	16.6	18.6

주: 연평균 증가율은 이양 전 '03~'04(2년) 평균과 이양 후는 '05~'11(6년) 평균이며, 최종예산 기준임
 자료: 행정안전부 내부자료. 서정섭(2013)에서 재인용.

4. 단체 간 재정격차 잔존

과거 개발연대에는 경제성장 위주의 성장거점 개발이 주도해 왔고, 국가경쟁력 확보라는 미명 하에 수도권에 과밀과 집중은 더욱 심화되어 왔다. 물론 국가균형발전이라는 국정과제를 내세운 참여정부 기간에도 오히려 수도권과 비수도권 등 지역 간의 재정불균형은 더욱 확대되었다.

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

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

또한 2013년 재정자립도의 단체별 최고와 최저를 비교하면 다음과 같다.

〈표 16〉 재정자립도의 단체별 차이(2013년)

(단위: 개, %)

구 분	특별시	광역시	특별 자치시	도	특별 자치도	시	군	자치구
단체 수 (244)	1	6	1	8	1	74	84	69
평 균	87.7	53.0	38.8	34.3	30.0	37.1	16.1	33.9
최 고	88.7 (서울 본청)	64.6 (인천 본청)	38.8 (세종)	60.1 (경기 본청)	30.0 (제주)	65.2 (경기 성남)	45.7 (울산 울주)	81.5 (서울 강남)
최 저		40.1 (광주 본청)		16.3 (전남 본청)		8.6 (전북 남원)	7.3 (전남 강진)	13.6 (부산 서구)

자료: 안전행정부(2013).

자치단체 간에는 최고인 서울특별시 88.8%와 최저인 강진군 7.3%의 경우 격차가 81.5%에 달한다. 동급 자치단체인 특별시와 광역시간의 격차도 매우 크지만, 자치구는 최고와 최저간에 67.9%의 차이가 발생하며 시의 경우도 성남과 남원이 56.6%나 차이가 난다. 또한 전국적으로 재정자립도 10% 미만인 단체가 13개이며, 30% 미만인 단체는 156개로 전체의 63.9%에 달한다.

이러한 결과를 보면 특히 군과 자치구의 세목편성이 문제라고 판단된다. 따라서 대부분의 군과 자치구는 의존재원으로 재정수요를 거의 충당하고 있는 실정이다. 결국 군과 자치구의 지방자치는 요원하며 자율과 자립은 본질적으로 불가능하여 이에 걸 맞는 책임운영도 사실상 어렵고, 주민들 역시 의존적인 성향이 높게 나타날 수밖에 없다.

실제 이러한 자치단체 간 재정격차를 시정하기 위해 지방교부세와 보조금의 차등 보조율 등 재정조정제도를 활용하고 있지만, 결코 수도권과 비수도권, 도시와 농촌 등 지역간 격차가 쉽게 완화되지 않고 있는 것이 현실이다.

5. 중앙정부 정책에 의한 부담강요

2008년 하반기부터 추진된 중앙정부의 감세정책으로 인하여 지방세수 감소는 내국세 감소로 인한 지방교부세분 감소와 도세(취득세 및 등록세) 감소로 인한 재정보전금의 감소로 구분할 수 있는데, 내국세와 관련된 감세요인의 주요 사항은 소득세율의 단계적 2% 인하 및 법인세율 인하, 종합부동산세의 개인별 합산방식으로 변경, 그리고 목적세(교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세) 폐지 및 본세로의 통합 등이 해당된다.

이러한 세목별 감세정책에 따라서 지방정부의 세수가 어느 정도나 감소하게 될 것인지를 예측한 결과는 2008년부터 2012년까지 5년 동안 총 19조 8,816억원으로 예측되며, 6조 2,784억원은 소득세와 법인세에 대한 세입감소이며, 이러한 세입감소분은 열악한 지방재정에

추가적인 부담으로 작용하였다(김경수, 2009).

〈표 17〉 소득세·법인세 및 내국세 감세로 인한 지방세입 감소

(단위: 억 원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	계
소득세, 법인세(A)	-27,440	-80,545	-171,409	-175,409	-173,040	-627,842
- 지방세 중 주민세(B)	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,784
내국세(C)	-30,770	-96,303	-189,284	-195,903	-194,768	-707,027
- 지방교부세(D)	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
지방재정세입감소(B+D) (주민세+지방교부세)	-8,664	-26,583	-53,559	-55,233	-54,777	-198,816

주: 주민세 감소분은 소득세·법인세 감소분의 10%, 지방교부세는 내국세 감소분의 19.24%임.
자료: 김경수(2009).

문제는 중앙정부에 의한 세입부문에 세수감소뿐만 아니라, 다양한 복지정책 확대에 따른 세출증가까지 지방이 부담해야 한다는 것이다. 최근의 영유아 보육료 지원확대와 기초노령연금 등 각종 현금급여 사업에의 지방비 부담액에 대한 법정률의 의무적 경비의 확대 추세이다.

6. 건전성 확보에 미흡한 재정관리제도

다양하고 중복적인 재정관리제도를 보유하고 있음에도 불구하고 지방재정의 건전성과 효율성을 확보하는 데 한계를 드러내고 있는 각종 재정관리제도는 통합관리나 일정 기간 후 제도평가를 통해 정리하는 것이 오히려 합리적이라고 판단된다.

그러나 문제는 이러한 사전·사후 관리제도뿐만 아니라, 실제로는 다양한 예산관련 제도가 새롭게 적용되고 있어, 어느 한 제도도 뿌리내리기 어렵다는 것이다.

〈표 18〉 지방예산제도의 도입 시점

구 분	2008년 이전	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
중기지방재정계획	1988년 도입							
투융자심사	1992년 도입							
사업예산제도		도입		성과예산서 작성(광역)	성과예산서 작성(기초)			예산성과 보고서작성
주민참여 예산제도	2003년 시범도입				전면도입			
성인지 예산제도							전면 도입	

V. 지방재정의 환경변화와 새로운 분권시대의 과제

1. 환경변화 예측

민선 6기 출범을 앞두고 지방재정의 다양한 환경변화를 예측하면 다음과 같다.

1) 경제: 부동산 경기의 장기적인 침체에 따른 세수감소

현재와 같이 지나치게 높은 취득·등록세와 재산세 등 재산과세에 대한 의존성은 추후 부동산 경기의 장기적인 침체가 유지된다면, 지방세수의 감소로 이어지게 되어, 대폭적인 세출감소나 구조조정 등의 요구로 이어질 것이다.

따라서 이에 따른 소득·소비과세 위주의 지방세 구조 개편이나, 인건비와 물건비 등 경직성 경비 축소 등을 고려해야 할 것이다.

동시에 유가인상과 환율변동, 수출 감소와 세계경제의 침체 등 거시경제적인 요인에 의한 영향도 고려해야 할 것이다.

2) 정치: 남북문제와 갈등 증가

북한정권의 불안정성과 지속적인 핵 위협 및 통일·안보 문제 및 단체장과 의회 간의 정당 차이로 인한 갈등 노정 및 교육감의 성향에 따른 교육재정교부금 등 법정전출금 문제는 지속적인 갈등요인으로 작용할 가능성이 매우 높다.

게다가 아직까지 상존하고 있는 지역감정 및 중앙과 지방간, 광역과 기초 간, 동급 자치단체 간 갈등 역시 잔존하고 있어, 정상적인 타협과 협상을 통한 해결방안의 모색이 요구되고 있으며, 이러한 정치적 요인의 영향도 항상 고려해야 할 것이다.

3) 사회: 복지수요 증가와 지방 SOC 대응

저출산 고령화 및 다문화 가정과 외국인 노동자의 급증 등 지방은 도시지역과는 다른 복지수요가 산적하여, 이에 대한 재정부담 및 책임소재를 명확히 할 필요가 있고, 특히 노인, 청소년, 영유아, 여성 등 세대간, 계층간, 대상간 적절한 복지수요에 대한 대응방안을 종합적으로 강구해야 할 것이다.

동시에 지방SOC에 대한 과도한 투자와 중복에 따른 낭비와 비효율을 축소하여 지역사회 생활복지를 확대해야 한다는 주장에 따라, 지역의 투자수요와 복지수요 간에 적절한 배합과 조정이 요구될 것이다.

또한 지방에 상대적으로 취약한 일자리, 문화, 위락, 의료, 교육 등 다양한 서비스 수요에 대한 적절한 생산·공급·평가시스템의 구축이 요구된다고 하겠다.

4) 행정과 국정방향

박근혜 정부 역시 지난 2013년 2월 출범하면서, 140개 국정과제를 제시하였으며, 이 중에서 지방분권은 국정목표 4의 “안전과 통합의 사회”에서 전략 18 “지역균형 발전과 지방분권 촉진”으로 구체화되고 있다. 이제 겨우 국정 1년이 지났을 뿐이지만, 새롭게 지방분권 과제 속 지방재정관련 국정과제의 내용을 되새기며, 진정한 지방재정의 ”자율성 확보를 통한 책임성“을 구현할 수 있는 시대를 기대해 본다.

〈표 19〉 새 정부의 지방재정 관련 국정과제 내용

세부과제	지방재정 관련 세부과제 내용
114. 지방재정확충 및 건전성 강화	
· 지방자치단체의 자체재원 비중 확대	· 지방소비세 인상 등 지방세 비중을 지속 확대하고, 이전재원을 축소해 재정 자립도를 높임 · 취득세 중심에서 지방소비세·지방소득세 중심으로 개편 · 비과세 감면 축소 · 체납징수율 제고 · 세외수입 관리체계 강화
· 지방재정조정제도 개선	· 보통교부세 산정 시 지역발전 정도에 따라 수입 산정 차등화 · 특별재정보전금 폐지 · 분권교부세는 지방교부세와 통합하고 현 사업은 지방사무로 전환
· 지방재정의 건전성 및 투명성 강화	· 지방채무 및 지출관리 강화 · 자치단체·지방교육재정·지방공기업 등을 포함한 통합재정수지 산출 · 중앙 투·융자 사전심사 대상 확대 · 재정공시 확대 및 사업별 원가정보 공개 · 입찰·계약 전 과정 공개 의무화 · 지방공기업과 출자·출연기관의 체계적 관리

자료: 제18대 대통령직인수위원회(2013)

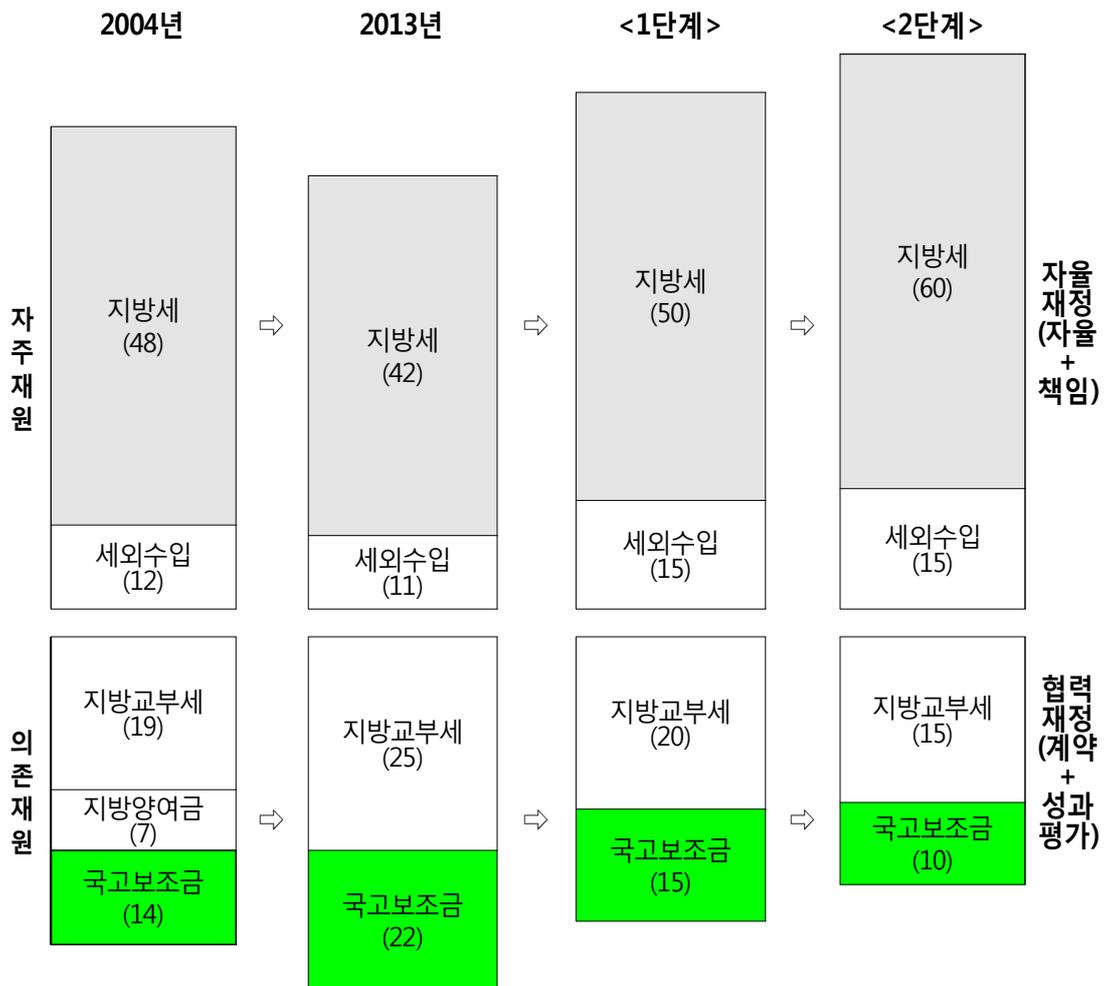
2. 재정분권의 기본방향

새로운 민선 6기를 앞두고 재정분권화의 기본방향은 여전히 지방재정의 “자율성 확대와 책임성의 확보”이다.

왜냐하면 지금까지 중앙과 지방간 재정관계의 변화가 지속적으로 의존성이 확대되고 이에 따라 지방 역시 재정책임을 주민이 아닌 중앙부처에 지려고 하고 있기 때문이다.

<그림 1>을 보면 2004년 자주재원의 비중이 약 60%에서 2013년에는 53%로 대폭 낮아지고, 의존재원인 국고보조금의 비중이 8% 이상 급증하였기 때문이다.

〈그림 2 중앙-지방간 재정관계의 기본 방향〉



주: 괄호안의 비중은 일반회계(지방채 제외) 세입순계 기준임

따라서 보다 바람직한 중앙과 지방간 재정관계 정립을 위해서는 단계적, 점진적인 세입에서의 자체재원 확대에 따른 세출책임의 확보방안의 모색이 요구된다.

구체적인 정책과제는 워낙 다양하고, 정책의 우선순위 역시 일방적으로 제시하기 어렵지만, 핵심적인 과제를 제시하면 다음과 같다.

1) 자주재원 확대방안

지방소비세 인상 등 자체재원의 비중을 높이고, 의존재원을 축소하여 재정자립도를 높이겠다는 국정과제와 함께 최근 취득세의 영구 인하에 따른 지방소비세의 인상(현행 5%→11%)¹²⁾은 이를 통한 자치단체 간 배분문제가 불거질 것이며, 동시에 지역상생발전기금의 효율

12) 2013년 9월 25일 “지방재정 건전화를 위한 자원조정방안”을 통해 취득세율 영구인하에 따른 세수보전과 복지부담 완화를 위해 지방소비세의 부가가치세율에 대한 세율을 단계적으로

적인 운용방안도 고려되어야 할 것이다.

동시에 취득세의 국세로의 전환(최병호, 2012) 및 시·도의 부족한 소방재원을 충당하기 위한 담배소비세제의 개편 및 (가칭)소방안전세의 신설방안(송상훈, 2013) 등신세원 발굴 및 세원재조정 방안도 검토가 요구되며, 지방세목 중에서도 시·도세인지, 아니면 시·군세 중심이어야 하는 지에 대해서도 검토가 필요하다.

이미 정책과제로 활용되고 있는 지방세 비과세·감면의 축소방안 역시 일몰제(sunset law)의 확대 적용과 지방세지출예산제도(tax expenditure budget) 등의 도입에 따른 효과분석 등도 요구된다.

관련하여 지방세 체납징수율 제고 등 지방세정의 합리화 방안은 자치단체 간 연계·협력 등을 통해 전국적으로 체납자에 대한 지방세 체납처분을 할 수 있는 프로그램이나 매뉴얼 개발 등이 요구되고 있다.

자주재원의 하나인 지방 세외수입의 종합적인 관리체계의 구축이 요구되나, 자칫 기존의 무료서비스 유료화는 영세계층의 부담 증가와 서비스 이용에 대한 장벽과 제약으로 이어질 수 있어 신중한 개선이 요구된다.

2) 지방재정조정 제도의 전면 개선

국정과제에 포함되어 있는 보통교부세와 분권교부세 등 지방교부세 제도개선이 우선 시행될 것으로 예측되나, 지방교부세보다는 국고보조금 제도개선과 현행 지역발전특별회계의 제도개선이 우선되어야 할 것이다.

무엇보다 차제에 중앙과 지방간 기능 및 사무재배분에 따른 재원연계를 전제로 국세와 지방세 비중 및 광역과 기초간 세원과 재원 재배분비율의 설계 등도 함께 고려되어야 할 것이다.

특히 수평적 재정조정제도인 재정보전금제도뿐만 아니라, 특·광역시와 자치구간 조정교부금 제도에 대한 개선 역시 필요해 보인다.

3) 지방재정의 건전성 및 투명성 강화

이미 국정과제에 포함되어 있는 지방채무 및 지출관리 강화는 ‘지방재정부담심의위원회’의 기능강화 및 위상 제고 및 2011년에 도입된 재정위기 사전경보시스템의 강화를 통해 이루어질 것이다.

또한 지방자치단체, 지방교육재정, 지방공기업 등을 포함하는 통합재정수지 산출은 중앙과 지방 간 재정규모와 재원의 흐름을 파악하기 위해 2013년부터 안전행정부가 이미 도입하고

11%(2015년)로 인상하고, 무상보육료의 보조율을 10% 인상하겠다고 하였으나, 야당의 요구로 2014년부터 11%로 인상하기로 하였다.

있으나, 통합부채 및 관련 재정정보의 생산시기와 활용이라는 측면에서도 접근되어야 한다.

투·융자 사전심사 대상 확대와 재정공시 확대 및 사업별 원가정보 공개 등 역시 단기과제로 추진될 것이며, 입찰과 계약의 전 과정 공개 의무화 과제 역시 투명성 확보를 위해서 요구되는 것인데, 이미 전자공개 경쟁 입찰제의 확대 도입 및 계약과정에 대한 전산프로그램을 통한 실효성 확보가 가능할 것이다.

지방공기업과 출자·출연기관의 체계적 관리방안은 통합재정정보와 재정수지 산정을 필요한 과제이며, 동시에 효율적인 채무관리 방안과도 관련되어 있다.

VI. 결 론

지방자치제 도입 이후 현재까지 다양한 지방재정제도의 변화와 추이 및 현황분석을 통해 지방재정의 평가를 시도해 보았다.

무엇보다 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 ‘민선자치 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 야기할 수 있다는 점을 중앙과 지방 모두 인식해야 할 것이다.

물론 모든 제도가 일거에 한 순간에 개선되고 향상되지는 않겠지만, 지속적인 관심과 노력

으로 지방자치의 향상을 통한 국가발전을 모색해야 하는 것은 국민이든 지역주민이든 다르지 않을 것이다. 그렇기 때문에 앞으로 시작되는 지방자치 시대는 지금까지의 지방자치 제도가 아닌 보다 성숙하고 의연한 중앙과 지방의 관계 속에서 각자 자신이 해야 할 일을 충실히 하면서 서로에게 도움이 되는 진정 “상생(win-win)”의 길로 나아가야 할 것이다.

참고문헌

- 김광진(2002), 2002 지방재정의 과제와 전망, 한국지방재정공제회, 「지방재정」. 통권114호
- 김동기(2011), 「한국지방재정학」, 법문사.
- 김순은(2001), 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제, 한국지방정부학회, 「지방정부연구」 제5권 제2호
- 김주현(2001), 2001 지방재정의 주요시책 방향, 한국지방재정공제회, 「지방재정」. 1호. 통권 108호
- 박연수(2006), 2006년 지방재정·세제의 전망과 운용방향, 「지방재정」, 제1호
- 서정섭(2005), 지방자치제 도입이후 지방재정 세입변화와 추이분석, 한국지방재정학회, 「한국지방재정 논집」, 10권 2호.
- 손희준 외(2011), 「지방재정론」, 대영문화사.
- 손희준(2013), 지방재정 20년의 평가, 한국지방자치학회 지방분권포럼 발표논문.
- 손희준(2011), 지방자치 20년, 지방재정의 평가와 과제, 지역발전전략 세미나 발표 논문집, 한국지방재정학회·지방행정연수원.
- 손희준(2010), 바람직한 지방소득·소비세의 운영방향, 전국시도지사협의회, 「시·도 뉴스레터」
- 손희준(2008), 재정분권을 위한 중앙과 지방간 자원배분 방안, 「한국거버넌스학회보」 제15권 제2호.
- 손희준(2005), 재정분권화 정책의 평가와 발전방안, 「한국거버넌스학회보」 제12권 제2호.
- 손희준(2004), 지방자치제 도입이후 지방재정개혁에 대한 평가, 「지방행정연구」 제18권 제2호.
- 원윤희·임성일(2008), 지방세제 개편방안, 한국재정학회, 「한국경제 선진화를 위한세제개혁」, 해남.
- 이상용(2010), 지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안, 한국지방재정공제회, 「지방재정과 지방세」, 2월호 통권 26호
- 이영희 외(1995), 「시·군 지역 세무기구 및 인력의 효율적 운용방안」, 한국지방행정연구원.
- 이창균(2009), 정부간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안, 한국지방재정학회, 「민선 5기 지방재정의 과제」 세미나 발표논문.
- 이희봉(2010), 지방세 분법의 성과와 의의, 한국지방재정공제회, 「지방재정과 지방세」, 3월호 통권 27호
- 정경진(2006), 2006 지방예산개요와 운용방향, 한국지방재정공제회, 「지방재정」. 1호
- 정헌율(2004), 2004 지방예산개요와 운용방향, 한국지방재정공제회, 「지방재정」. 1호. 통권 126호
- 조봉업(2010), 지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향, 한국지방재정공제회, 「지방재정과 지방세」, 4월호 통권 28호
- 하혜수(2000), 지방정부개혁의 성과평가: 경기도의 일몰제도를 중심으로, 서울행정학회, 「한국사회와 행정연구」 제11권 1호.

감사원(2006), 「감사원이 본 민선자치 10년」, 감사원.

지방자치단체 재정난 극복TF(2010), 「지방자치단체 재정난의 원인과 대책」, 국회 예산정책처.

기획재정부, 「조세개요」. 각 연도.

정부혁신지방분권위원회(2003), 「참여정부 지방분권 추진 로드맵: 분권형 선진국가의 건설」

안전행정부, 「지방재정연감」, 매연도

안전행정부, 「지방자치단체 예산개요」. 매연도

한국은행, 경제통계연보. 매연도

중앙일보, 기사내용.

日本 總務省, 「地方財政白書」, 매연도.