

지방자치 실시 이후 지방재정의 성장과 변화내용 분석

서 정 섭

한국지방행정연구원 수석연구원

1. 서 론

참여정부 국정운영의 핵심은 지방분권과 국가균형발전이다. 이를 달성하기 위해 공공부문에 대하여 변화와 혁신, 성과관리를 요구하고 있다. 참여정부에서의 지방재정은 이러한 변화에 대응하도록 혁신되고 있고 지방재정 운영 관련 모든 시스템이 이전과는 크게 변화되고 있다.

우리나라 지방재정제도는 1990년대 초 지방자치제 도입으로 그 이전에 비해 크게 변화하였다. 이 시기에는 지방자치의 원만한 수행을 위해 지방재정의 경우 자주재원 확충이나 보다 많은 중앙재원이전 등에 의한 재원의 양적 성장에 주안점이 두어졌다. 지방재정은 주로 중앙과 지방간의 관계에서 지방의 재원확충 방향으로 제도 개선이 이루어졌다. 반면

참여정부에서는 지방분권의 차원에서 지방의 자율성 확대와 책임성 담보의 질적 변화 내지는 혁신에 주안점을 두고 있다. 참여정부에서는 지방재정의 효율성, 책임성, 성과제고 등의 방향으로 변화 내지는 혁신을 꾀하고 있다. 즉, 지방재정의 양적 성장과 더불어 재정 운영과 관련된 내용적인 시스템의 변화에 주안점을 두고 있다. 예를 들면, 정부차원에서 이루어지는 국가균형발전특별회계 설치, 지역발전투자협약제도 도입, BTL 방식 도입 등이나 지방재정제도의 측면에서 이루어지는 프로그램 예산제도 도입, 복식부기회계제도 도입, 지방재정평가제도 도입, 지방재정공개 강화 등은 지방재정운영시스템에 적지 않은 변화와 혁신을 가져올 것이 예상된다.

지방재정의 규모는 지방자치 실시 원년인 1991년의 21.8조원(세출 순계)에서 2005년에

는 92.4조원(당초예산 순계)으로 15년 동안 4.2배, 연평균 23.1%씩 증가하여 왔다. 뿐만 아니라 지방공사·공단, 제3섹터의 증가와 지방기금의 많은 증가를 가져왔다. 실로 지방자치 실시 이후 지방재정의 양적팽창은 엄청나다 할 수 있다. 이에 참여정부에서는 지방재정의 효율성, 책임성, 성과제고 등의 질적 변화 내지는 혁신을 유도하는 것은 당연하다고 할 수 있다.

본고에서는 지방자치 실시 이후 1) 지방재정 확충과 관련된 조치 및 지방재정의 양적팽창을 살펴보고, 2) 지방재정의 내용적 성장과 변화를 분석해 보고자 한다. 여기서는 지방재원의 형성에 초점을 두어 중앙 대 지방관계, 자체재원의 구조 측면에서 내용을 보고자 한다. 그리고 3) 이를 바탕으로 향후 지방재정부문에 추구해야할 방향을 제시하고자 한다.

II. 지방자치 실시 이후 지방재정의 성장과 변화 : 규모·자주성 중심

1. 재원확충과 자주권 확대 조치들

우리나라는 1991년의 지방의회 구성과

1995년의 단체장 직선으로 지방자치제의 모양을 갖추면서 지방재정은 지방재원의 확충과 과세자주권의 확대에 대한 조치들이 이루어졌다. 주로 지방자치제 도입 직전인 1988년~1990년 동안에는 지방자치제에 대비한 기본적인 재원확충, 국고보조금제도 운영 개선 및 지방채 활성화를 위한 조치들이 이루어졌다. 그리고 1991년 지방자치제의 도입 이후 지속적으로 지방의 재원확충과 과세자주권 확대를 위한 다양한 조치들이 이루어져 지방의 재정 자율성 확대와 분권지향의 방향으로 나가고 있는 실정이다. 지방자치 실시 15년 동안 지방재정부문에서 이루어진 지방재원 확충과 재정 운영의 자주권 확대와 관련한 내용¹⁾을 중심으로 그 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방세는 재원확충과 과세자주권 부여가 이루어졌다. 재원확충은 세목신설(담배소비세, 지역개발세 및 지방교육세 신설), 과세대상 확대(면세 해제, 마권세의 레저세 및 농지세의 농업소득세 변경 등의 과세 대상 추가), 세율인상 및 과표 조정(모든 세목), 국세의 지방 이양(주행세) 등을 들 수 있다. 과세 자주권 부여는 탄력세율의 도입(표준세율 및 제한세율 운영) 및 확대를 들 수 있다.

1) 지방재원 확충 및 자주권 확대(자율성 확대) 이외에 지방자치제 도입과 더불어 재정의 효율성, 효과성, 건전성, 투명성 등을 제고하기 위한 다양한 조치들이 이루어졌다. 대표적인 예로서는 투자심사제도, 중기지방재정 계획제도, 지방재정분석진단제도, 지방재정공개제도 등이 도입되었으며 최근에는 프로그램예산제도, 복식부기회계제도, 지방재정평가제도, 지방재정공시제도 등의 도입에 관심을 기울이고 있다.

둘째, 세외수입은 재원확충과 사업추진의 민간경영기법 도입 및 자주권이 부여되었다. 재원확충은 요율인상(사용료·수수료의 현실화), 수익사업의 확대 및 적극 추진(공영개발사업 및 경영수익사업 추진)을 들 수 있다. 민간경영기법 도입 및 자주권 부여는 경영수익사업 추진, 민관공동 사업추진, 지방공기업 설치 완화 등을 들 수 있다

셋째, 이전재원은 재원확충과 자율성 증대 방향의 조치가 이루어졌다. 재원확충은 지방양여금제도 도입과 지방교부세의 법정교부율의 인상을 들 수 있다. 자율성 증대는 지방교부세의 법정률 인상에 따른 일반재원의 증가, 국고보조사업의 신청주의 도입 및 기준보조율제 도입 등을 들 수 있다.

넷째, 지방채는 자본투자 조달재원의 역할 부여와 지방채 차입선의 확대·다양화가 이루어졌다. 지방채의 역할부여는 지방자치법에 지방채 발행가능경비규정을 두어 다양한

사업에 지방채를 활용할 수 있도록 하였다. 지방채 차입선의 확대 및 다양화는 주로 공공인수자금 설치(재정투융자특별회계 설치, 지역개발기금 설치, 청사정비기금 확대, 기타 정부·공공자금 마련)에 주안점을 두었으며 공모공채 발행, 채권발행(지역개발채권, 도시철도채권, 도시개발채권), 상업차관 허용 등을 들 수 있다.

다섯째, 이외 지방재원 확충조치는 자치복권 발행, 각종 부담금 및 과태료 등의 지방재원으로 하는 조치 등을 들 수 있다.

● <표 1> 지방자치제 실시 이후 재원확충과 자주권 확대 조치 ●

연 도	자체재원	이전재원	지방채 등
1987 ~ 1990	-담배소비세 도입(1989) -종합토지세 도입(1989) -공영개발 확대추진(1989)	-보조금 신청주의, 기준보조율제 도입(1987)	-지방채발행가능경비 규정(1988) · 지방자치법 -재정투융자특별회계 설치(1988) -지역개발기금 설치(1989)

● <표 1> 지방자치제 실시 이후 자원확충과 자주권 확대 조치 ●

연 도	자체자원	이전자원	지방채 등
1991 (자주자원 초점)	-과세확대(도시계획세, 공동시설세 면세해제) -세율인상(등록세, 주민세, 자동차 세, 사업소세) -탄력세율제도(6개 세목) 도입 -사용료·수수료 요율조정권 전환 (내무부→지방의회) -민관공동출자 사업추진원리 도입	-지방양여금제도 도입 · 자원 : 토초세 50%, 주세 15%, 전화세 100%	-지방자치복권 발행근거 마련 · 지방재정법
1992	-지역개발세 도입	-지방양여금 자원 확대 · 주세 15%→60%	
1993	-탄력세율제 확대(공동시설세) -도로점용료사용징수조례 개정 · 한전 및 전기통신시설 감면 해제 -세입금 금고이체기간 단축 · 이자수입 증대		-지방자치복권발행승인 기준 제정 · 내무부령
1994	-과세확대(마권세→경주·마권세) · 경정·경륜포함 -경영수익사업 추진	-지방양여금 자원 확대 · 주세 60%→80%	
1995		-지방양여금 자원 확대 · 농특세 포함(19/150)	-지방자치복권 발행(7.1)
1996	-사용료·수수료 현실화계획수 립·추진 · 연차별 추진('96-'99)	-국고보조금 일괄신청 · 행정자치부(지방비부담 능력 검토)	-각종 부담금, 과태로 지방 재원화
1997	-탄력세율제 확대(취득세, 등록세, 재산세) · 기존 7개→확대 10개	-지방양여금 자원 확대 · 주세 80%→100%	-지방자치단체의 상업차관 허용
1998	-수수료·사용료 현실화 · 5개년계획('98-2002) 추진		-지역개발공채 등록발행제 도 도입('98.1.1)
1999	-탄력세율제 확대 · 주민세개인균등할 10,000원 범위 내 조례제정		

● <표 1> 지방자치제 실시 이후 재원확충과 자주권 확대 조치 ●

연 도	자체재원	이전재원	지방채 등
2000	-국세의 지방세 이양 · 주행세 도입(자동차세 세율인하 손실보전) -향토지적재산 중점 육성 · 경영수익사업 다각화	-지방교부세 법정률 인상 · 내국세 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 확대 · 전화세 폐지 및 교통세 포함(14.2%, '01년도 2.4%)	-도시개발채권 발행('01.7) · 도시개발특별회계 운영
2002	-레저세 과세대상 추가(소싸움경기 투표권) -주행세 배분기준 변경 · 지방세 보전분 우선 지급 -소방공동시설세 탄력세율	-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%)		
2005		-지방교부세 법정률 인상 · 15%→18.3%→19.13% (분권교부세 포함) -지방양여금제도 폐지 -국고보조금제도 개편	

2. 지방재정의 규모성장

지방재정의 규모는 1991년 지방자치제의 실시 시점에 크게 증가하였으며 이후 지속적으로 성장하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 지방재정을 증가시키는데 작용한 직·간접적인 요인 및 조치는 첫째로 경제성장에 따른 세수 증가, 둘째로 지방세부문에서 국세의 지방이양(담배소비세(1989), 주행세(2000), 지방교육세(2001)), 새로운 세목 도입(종합토지세(1989), 지역개발세(1992), 과세대상 확대(면세해제, 레저세, 농업소득세), 세율인상 및 과표 현실화, 탄력세율제 도입 및 확대, 셋째로 세외수입부문에서 사용료·수수료 요율 현실화 및 대상 확대, 경영수익사업 추진, 넷째로 중앙이전재원부문에서 지방양여금제도의 도입(1991), 지방교부세의 법정교부율 인상(2000년), 다섯째로 SOC 투자재원조달 조치를 위한 지방채의 활성화, 마지막으로 지방자치복권발행제도 도입(1995) 및 각종 부담금(환경개선부담금, 농지전용부담금 등) 및 과태료의 지방재원화 등이다.

지방자치제 실시 이후 지금까지 지방재정의 규모성장에 따른 내용을 살펴보면 다음과 같은 몇 가지 특성을 보이고 있다.

첫째, 지방재정의 규모성장은 지방자치제 도입으로부터 비롯되었다. 지방재정의 규모, GDP 대비 비중, 국가재정 대비 비중 등 규모

와 위상이 1단계로 지방자치제 도입(지방의회 구성) 해인 1991년을 전후로 크게 증가하고 변화하였다. 지방재정의 증가율은 1990년도의 경우 1989년 대비 42.6%, 1991년의 경우 전년 대비 35.2%, 1992년의 경우 전년 대비 22.0% 증가하였다. 지방재정의 규모는 지방자치제 도입을 전후한 3년 동안 무려 2배 이상 증가함으로써 지방자치제의 실시로 지방재정의 위상을 크게 증대시켰다. 그 결과 GDP 대비 지방재정의 비중은 1989년 7.7%에서 1991년 10.2%, 1992년 11.2%로, 국가재정 대비 지방재정의 비중은 1989년 32%에서 1991년 39%로 높아졌다.

둘째, 1990년대 이후 지방재정의 증가율이 특정년도를 제외하고 국내총생산(GDP)의 증가율을 매년 상회하고 있다. 지방재정의 규모는 세출결산 순계기준으로 살펴볼 때 1991년 21조 8,502억원에서 2002년 72조 8,838억원으로 3.3배 증가하였다. 동 기간 동안 국내총생산은 2.9배, 중앙재정은 3.3배 증가하였다. 그 이후 국내총생산과 중앙재정은 신장률이 점점 감소하여 왔으나 지방재정은 20% 이상의 높은 신장과 특정년도의 매우 낮은 신장의 불규칙한 현상을 반복하면서 평균적으로 국내총생산의 신장률을 상회하고 있다.

셋째, 지방재정의 규모는 지방자치제 실시 이후에도 매년 평균적으로 20%이상의 높은 신장률을 보이고 있다. 지방재정은 1991년

21.8조원(세출 순계)에서 2005년 92.4조원(당초예산 순계)으로 15년 동안 4.2배, 연평균 23.1%씩 증가하여 왔다. 지방자치 실시 이후 지방재정의 규모성장에 가장 큰 영향을 미친 요인은 지방양여금제도 도입(1992년)과 지방교부세 법정률 13.27%에서 15%로의 인상(2000년)이다. 특히 지방자치 실시 이후 지

방재정의 위상을 다시 증가시키는 요인은 지방교부세의 법정률 인상이며, 이로 인해 GDP 대비 지방재정의 비중은 이전의 10~11%에서 12% 이상으로 높아졌다.

넷째, 단체장 직선년도에 지방재정의 신장률이 매우 낮아지고 다음해부터 다시 높은 증가를 보이는 주기현상을 보이고 있다. 지방자

● <표 2> 지방재정의 규모 변화 ●

(단위 : 억원, %)

연도별	GDP ¹⁾		중앙재정 ²⁾		지방재정 ³⁾		C/A (%)	C/(B+C) (%)
	(A)	신장률	(B)	신장률	(C)	신장률		
1989	1,479,416	—	237,971	—	113,379	—	7.7	32.3
1990	1,782,621	20.5	284,519	19.6	161,663	42.6	9.1	36.2
1991	2,142,399	20.2	340,265	19.6	218,502	35.2	10.2	39.1
1992	2,387,046	11.4	383,222	12.6	266,598	22.0	11.2	41.0
1993	2,655,179	11.2	450,064	17.4	288,745	8.3	10.9	39.1
1994	3,037,726	14.4	546,292	21.4	359,754	24.6	11.8	39.7
1995	3,773,498	24.2	636,726	16.6	366,643	1.9	9.7	36.5
1996	4,184,790	10.9	723,078	13.6	444,447	21.2	10.6	38.1
1997	4,532,764	8.3	794,403	9.9	509,590	14.7	11.2	39.1
1998	4,443,665	-2.0	916,008	15.3	516,047	1.3	11.6	36.0
1999	4,827,442	8.6	978,658	6.8	539,794	4.6	11.2	35.5
2000	5,219,592	8.1	1,048,963	7.2	650,549	20.5	12.5	38.3
2001	5,515,575	5.7	1,115,353	6.3	791,099	21.6	14.3	41.5
2002	5,963,812	8.1	1,138,114	2.0	728,838	-7.9	12.2	39.0
2003(P)	6,386,466	7.1	1,299,180	14.2	975,256	33.8	15.3	42.9
2004(P)	6,781,147	6.2	1,310,616	0.9	872,840	-10.5	12.9	40.0

주: 1) 1995년 이전 GNP 적용.

2) 교육재정 포함하였으며 이전재정 제외.

3) 이전재정(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금) 포함.

4) 세출순계로, 2002년도까지는 결산이며 2003년은 최종예산, 2004년은 당초예산임

자료: 기획예산처 홈페이지(www.mpb.go.kr), 내무부·행정자치부, 「지방재정연감」(1992-2003)과 지방자치단체예산개요(2004) 참조.

치의 실시와 더불어 지방재정은 평균적으로 높은 신장률을 보이고 있으나 단체장 직선년도(1995, 1998, 2002)에 신장률이 아주 둔화되고 다음 해에 신장률이 높아지는 특성을 보이고 있다. 이외 IMF 경제위기의 영향이 있던 1998~1999년, 재정개혁과 긴축재정을 강조하던 2000년대 초(특히 2002년) 지방재정의 신장률이 매우 낮거나 마이너스 증가율을 보이고 있다. 그동안 지방재정은 국가나 지역의 경제변동, 지방선거와 같은 정치적 상황, 긴축재정과 같은 국가재정의 운영방향 등에 의해 영향을 받아 왔다.

다섯째, 지방자치 실시 이후 국가재정에서 중앙재정과 지방재정의 비율은 연도간에 차이는 있지만 대략 60% 대 40%의 관계에 있다고 할 수 있다. 이러한 구조는 1991년 지방자치제 도입과 더불어 형성된 구조로 15년 동안 큰 변화는 없는 실정이다. 1970년대의 경우 국가재정에서의 지방재정은 30%에도 미치지 못하였으며 1980년대에도 30% 조금 넘는 수준에서 지방자치 실시 이후 40% 내외임을 볼 때 지방자치 실시와 더불어 국가재정에

서의 지방재정의 비중은 10% 정도 증가되었다.²⁾ 그러나 지방자치 도입년도에 설정된 중앙재정 대 지방재정의 60% 대 40% 관계는 15년 동안 큰 변화가 없는 특징을 보이기도 한다.

III. 지방재정의 성장과 변화내용 분석

1. 중앙 대 지방관계

가. 국세 대 지방세

국세 대 지방세의 관계는 지방자치제 실시 이전에 90% 대 10% 수준이었다. 국세의 지방세 이양을 통하여 80% 대 20% 수준으로 지방자치제 초기에 변화시킨 이후 국세 대 지방세 비중, GDP 대비 지방세의 비중, 지방세 신장률 등에서 국세보다 낮은 실정이다. 조세 수입 중 국세수입과 지방세수입의 비중이 1990년 이후 큰 변화가 없는 실정이다. 우리나라 조세체계는 여전히 국세중심의 구조라고 할 수 있다.³⁾ 지방자치제 실시 이후 국세

2) 국가재정 대비 지방재정의 비중은 1970년대의 경우 22.9% ~ 29.3%, 1980년대(1980~1987)는 30.1%~32.4%의 사이에 있었으나 다만 1975년은 31.3%, 1984년은 36.7%에 있었다(한국지방행정연구원, 지방자치·행정 50년사, pp. 408-410).

3) 일본, 미국, 독일의 경우 지방세수입의 비중이 2000년에 40.3%, 39.6%, 49.3% 수준이며 영국, 프랑스, 이탈리아의 경우 지방세수입의 비중이 4.9%, 18.5%, 16.0%이다. 우리나라의 지방세 비중은 일본, 미국, 독일에 비해 낮은 편이며 영국, 프랑스, 이탈리아에 비해 높은 편이다(행정자치부, 2005 지방자치단체예산개요, p.84(OECD, Revenue Statistics, 2002)).

대 지방세 관계, 지방세 성장의 주요한 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치제 실시로 국세 대 지방세의 비중은 80% 대 20%의 관계가 되었다. 이러한 구조는 1989년부터 시작된 것으로 국세의 지방세 이양(담배소비세 신설)에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 지방자치제 실시를 위해 지

방재원 확충을 목적으로 도입한 1989년의 담배소비세 도입은 이전의 담배판매세와 비교하여 볼 때 단일세목으로 1조원 이상의 세수(1988년 담배판매세 3,096억원, 1989년 담배소비세 1조 4,130억원)를 증가시켰으며 이로 인해 지방재정자립도를 약 5% 정도 높였다. 1987년과 1988년의 경우 국세 대 지방세 비

● <표 3> 국세수입과 지방세수입의 연도별 변화 ●

(단위 : 억원, %)

구 분	규 모			비 중		조세부담률		
	조세수입	국세수입	지방세수입	국세	지방세	조세	국세	지방세
1987	185,361	163,437	21,924	88.2	11.8	17.5	15.4	2.1
1988	225,831	194,842	30,989	86.3	13.7	17.9	15.4	2.5
1989	261,949	212,341	49,608	81.1	19.2	18.5	15.0	3.5
1990	332,148	268,474	63,674	80.8	20.9	18.6	15.0	3.6
1991	383,550	303,198	80,352	79.1	20.9	17.9	14.1	3.8
1992	446,805	352,184	94,621	78.8	21.2	18.7	14.7	4.0
1993	502,868	392,607	110,261	78.1	21.9	18.9	14.7	4.2
1994	604,928	472,619	132,309	78.1	21.9	19.9	15.5	4.4
1995	720,905	567,745	153,160	78.8	21.2	19.1	15.0	4.1
1996	823,549	649,602	173,947	78.9	21.1	19.7	15.5	4.2
1997	883,334	699,277	184,057	79.2	20.8	19.5	15.4	4.1
1998	849,475	677,978	171,497	79.8	20.2	19.1	15.3	3.8
1999	942,442	756,580	185,862	80.3	19.7	19.5	15.6	3.9
2000	1,135,353	929,347	206,006	81.9	18.1	21.8	17.8	4.0
2001	1,224,577	957,928	266,649	78.2	21.8	22.2	17.4	4.8
2002	1,354,935	1,039,678	315,257	76.7	23.3	22.7	17.4	5.3
2003(P)	1,437,634	1,149,469	288,165	80.0	20.0	22.8	18.2	4.6
2004(P)	1,540,441	1,220,686	319,755	79.2	20.8	22.7	18.0	4.7

주: 1) '95이후의 조세부담률은 GDP 기준임

2) 2003~2004년 조세부담률 산정시 활용한 GDP는 2004년 예산안 편성시('03.9)의 각 년도 전망치임

자료 : 기획예산처 홈페이지(www.mpb.go.kr)

중은 각각 88% 대 12%, 86% 대 14%이었다.

둘째, 국세 대 지방세의 비중은 80% 대 20% 수준을 유지한 채 변화되지 않고 있다. 조세수입 중 국세수입과 지방세수입의 비중은 1970~1980년대 약 90% 대 10%의 수준에서 1990년대 이후 약 80% 대 20%의 수준으로 개선되었다. 하지만 1990년대 이후 국세수입 대 지방세수입의 비중은 1991년 79% 대 21%에서 2002년 77% 대 23%까지 변화하였다가 2004년에 79% 대 21%로 감소하여 1991년의 수준과 동일한 현상을 보여 지방자치 실시 이후 15년 동안 국세 대 지방세의 비중은 80% 대 20% 수준을 유지한 채 변화하지 않고 있다. 2004년 지방세수입은 총 조세수입의 1/5수준이며 국세수입의 1/4 수준이다.

셋째, 조세부담 중 지방세의 부담률과 신장률이 국세의 부담률과 신장률에 비하여 낮은 실정이다. 1990년대 이후 지속적으로 조세부담률이 증가하여 1991년 17.9%에서 2004년 22.7%로 증가하였다. 2004년 기준 조세부담률 중 국세부담률이 18.0%이고 지방세부담률이 4.7%이다. 1991년 기준으로 2004년에 조세부담률이 4.8% 증가하였지만 여기에는 국세부담률이 3.9% 증가한 반면 지방세부담률은 0.8% 밖에 증가하지 않았다. 1991년 지방자치 실시 이후 15여년이 지났지만 GDP 대비 지방세부담률은 1%증가에도 미치지 못하

고 있다. 1991년~2004년 기간 동안 조세 신장률은 301.6%로 그 중 국세 신장률은 302.6%, 지방세신장률은 297.9%로 나타나 국세신장률이 지방세 신장률을 앞서고 있다.

넷째, 담배소비세의 도입 이외 지방자치 실시 이후 국세의 지방세이양, 새로운 세목 도입, 과세대상 확대 및 과표·세율 인상 등의 지방세제에 개선조치가 지방세수 증가에는 기여하였지만 국세 대 지방세의 비중변화에는 영향을 미치지 못하였다고 볼 수 있다. 지방세제의 주요한 변화와 관련하여 살펴볼 때, 주행세의 도입은 자동차세의 감소분을 대체한 것이며, 지역개발세·레저세·농업소득세 등의 신세목 도입과 과세확대는 지방세수 전체로 볼 때 규모가 작은 실정이다. 한편 지방교육세는 특정재원임을 감안할 때 이 세수를 제외할 경우 최근 국세 대 지방세의 구조에서 지방세의 비중이 미미하게 증가추세에 있지만 실질적 증가라기보다는 형식적 증가 현상일 수도 있다.

나. 이전재원 대 자체재원

지방재원은 지방세, 세외수입의 자체재원과 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금의 이전재원으로 구분할 수 있다. 자체재원과 이전재원의 규모는 1991년 이후 지속적으로 증가하고 있다. 지방자치제 실시 이후 중앙이전재원 대 지방자체재원의 관계에서 나타난 특징

은 다음과 같다.

첫째, 지방재원의 구성에서 자체재원의 비중이 점점 감소하고 이전재원 비중이 점차 증가하는 현상을 보이고 있으며, 현재 자체재원 대 이전재원의 구성은 65% 대 35%의 관계에 있다. 지방재정에서 자체재원 대 이전재원의 구성은 1991년 73% 대 27%에서 1990년 대 후반부터 2002년을 제외하고는 65% 대 35%로 그동안 이전재원의 비중이 증가하였다. 우리나라 지방재정은 이전재원 비중이 1991년 도 이후 지속적으로 증가하고 있으며 반대로

자체재원의 비중은 그만큼 감소하여 왔다.

둘째, 이전재원의 신장률이 자체재원의 신장률을 훨씬 앞서고 있다. 지방재정은 1991년 기준으로 2002년에 지방재정은 전체적으로 3.3배 증가하였지만 동 기간 동안 자체재원과 이전재원은 각각 2.5배, 5.5배 증가하였다. 1995년 기준으로 2002년에 지방재정은 전체적으로 2.0배 증가하였으나 동 기간 동안 자체재원과 이전재원은 각각 1.6배, 2.9배 증가하였다. 이와 같이 이전재원의 신장률이 자체재원의 신장률을 앞서고 있어 지방자치

● <표 4> 이전재원과 자체재원의 비중변화 ●

(단위 : %)

연도별	지방재정 (A=A+B)	이전재원 (B)	자체재원 (C)	비 중	
				B/A	C/A
1991	218,502	59,459	159,043	27.2	72.8
1992	266,598	70,428	196,170	26.4	73.6
1993	288,745	79,429	209,316	27.5	72.5
1994	359,754	96,490	263,264	26.8	73.2
1995	366,643	114,507	252,136	31.2	68.8
1996	444,447	139,175	305,272	31.3	68.7
1997	509,590	160,789	348,801	31.6	68.4
1998	516,047	178,633	337,414	34.6	65.4
1999	539,794	195,124	344,670	36.1	63.9
2000	650,549	222,933	427,616	34.3	65.7
2001	791,099	276,204	514,895	34.9	65.1
2002	728,838	328,720	400,118	45.1	54.9
2003(P)	975,256	342,639	632,617	35.1	64.9
2004(P)	872,840	293,652	579,188	33.6	66.4

자료: 기획예산처 홈페이지(www.mpb.go.kr), 내무부·행정자치부, 「지방재정연감」(1992-2003)과 지방자치단체예산개요(2004) 참조.

실시 이후 지방재원의 확충은 이전재원에 의존한 바가 크다고 볼 수 있다.

셋째, 지방재정은 그 규모의 증가에도 불구하고 중앙재정예의 예측성이 커지고 있다고 볼 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 2002년까지 지방재정, 자체재원, 이전재원의 변화를 살펴 본 결과 지방재정의 증가는 중앙 이전재원의 증가에 의한 영향이 상대적으로 큼을 알 수 있다.

다. 이전재원 중 일반재원 대 특정재원

중앙정부의 지방자치단체에 대한 이전재원은 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금으로 구성된다. 이들 이전재원은 지방의 입장에서 보면 지방의 사용 자율성이 보장된 일반재원과 자율성이 없이 중앙에서 용도가 정해지는 특정재원으로 구분할 수 있다. 지방교부세는 일반재원이며 지방양여금과 국고보조금은 특정재원에 해당한다. 앞서 살펴본 바와 같이 지방자치 실시 이후 이전재원의 증가가 지속적으로 이루어졌다. 중앙이전재원의 일반재

● <표 5> 이전재원 중 일반재원과 특정재원의 비중변화 ●

(단위 : 억원, %)

연도별	이전재원 (A=B+C)	일반재원 (B)	특정재원(C)			B/A	C/A
			계	양여금	보조금		
1991	64,155	34,524	29,631	5,570	24,061	53.8	46.2
1992	69,061	39,251	29,810	12,306	17,504	56.8	43.2
1993	80,026	44,124	35,902	14,211	21,691	55.1	44.9
1994	96,493	48,214	48,279	16,961	31,318	50.0	50.0
1995	116,539	56,746	59,793	18,701	41,092	48.7	51.3
1996	140,283	65,239	75,044	25,744	49,300	46.5	53.5
1997	154,527	70,146	84,381	28,772	55,609	45.4	54.6
1998	179,865	73,345	106,520	28,855	77,665	40.8	59.2
1999	195,123	69,187	125,936	29,061	96,875	35.5	64.5
2000	220,555	84,494	136,061	37,134	98,927	38.3	61.7
2001	281,562	123,501	156,061	46,281	111,780	43.9	56.1
2002	328,880	124,791	204,089	41,901	162,188	37.9	62.1
2003	331,247	123,275	207,972	45,352	162,620	37.2	62.8
2004	294,030	126,938	167,092	48,546	118,546	43.2	56.8

자료: 내무부, 행정자치부, 지방재정연감, 1992-2003 및 지방자치단체 예산개요, 2004

원 대 특정재원의 관계를 살펴보면 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

첫째, 이전재원은 일반재원보다 특정재원의 증가가 두드러진다. 1991년 기준으로 2002년 결산까지 이전재원은 512% 증가하였으며 그 중 일반재원은 361%, 특정재원은 689% 증가하였다. 이는 지방양여금제도의 도입과 국고보조금의 지속적인 증가의 영향이 크다.

둘째, 이전재원 중 1995년 단체장 직선년도부터 일반재원의 비중은 감소하고 특정재원의 비중이 증가하는 역전현상이 나타나고 있다. 지방자치 실시 첫해인 1991년의 일반재원 대 특정재원의 비중이 53.8% 대 46.2%에서 1994년에는 50% 대 50%로 되었다. 그리고 1995년에는 48.7% 대 51.3%로 역전 현상이 나타나고 있으며 이후 특정재원의 비중은 계속적으로 증가하여 왔으며 2005년에는 42.2% 대 56.8%로 되었다.

셋째, 일반재원의 경우는 2000년도 지방교부세의 법정율 13.27%에서 15%의 인상으로 일반재원의 규모를 증가시켰지만 일반재원 대 특정재원의 구성비에 영향을 미치지 못하였다.

2. 자체재원의 구조변화

가. 자체재원과 부채재원

지방재원은 지방세, 세외수입의 자체재원과 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금의 의존재원, 그리고 지방채의 부채재원으로 구분할 수 있다. 지방자치 실시 이후 15년 동안의 이들 재원의 변화 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치 실시 이후 지방재원의 구성에서 자체재원 및 부채재원의 비중이 감소하고 대신 의존재원의 비중이 증가하고 있다. 지방재원은 1991년에 자체재원 67.7%, 의존재원 21.6%, 지방채 10.7%이었으며 1995년에 각각 68.9%, 22.2%, 8.9%로 재원의 구성이 유사한 양상이다. 2002년에 자체재원 66.8%, 의존재원 29.8%, 지방채 3.4%로 자체재원의 비중은 다소 감소한 반면 의존재원의 비중이 상당히 증가하였으며 부채재원의 비중이 1991년 이후 지속적으로 감소하고 있다.

둘째, 자체재원의 신장률이 의존재원의 신장률에 미치지 못하고 부채재원의 상황에 따른 부담으로 지방채 발행규모가 감소하고 있다. 지방재원을 수입원별로 보다 구체적으로 살펴보면 1991년 기준 2002년에 자체재원 3.7배, 의존재원 5.1배, 부채재원 1.2배 증가하였다. 자체재원은 지방세 3.9배, 세외수입

● <표 6> 자체재원과 부채재원 ●

(단위 : 억원, %)

	계	자체재원			의존재원				부채재원
			지방세	세외수입		지방교부세	지방양여금	국고보조금	(지방채)
1991	297,422 (100)	201,337 (67.7)	80,351 (27.0)	120,986 (40.7)	64,155 (21.6)	34,524 (11.6)	5,570 (1.9)	24,061 (8.1)	31,930 (10.7)
1992	346,920 (100)	249,907 (72.0)	94,622	155,285	69,061 (19.9)	39,251	12,306	17,504	27,952 (8.1)
1993	377,945 (100)	265,903 (70.4)	110,258	155,645	80,026 (21.2)	44,124	14,211	21,691	32,016 (8.5)
1994	444,173 (100)	311,591 (70.2)	132,286	179,305	96,493 (21.7)	48,214	16,961	31,318	36,089 (8.1)
1995	523,789 (100)	360,634 (68.9)	153,169 (29.2)	207,465 (39.6)	116,539 (22.2)	56,746 (10.8)	18,701 (3.6)	41,092 (7.8)	46,616 (8.9)
1996	630,855 (100)	450,075 (71.3)	173,965	276,110	140,283 (22.2)	65,239	25,744	49,300	40,497 (6.4)
1997	695,716 (100)	496,609 (71.4)	184,977	311,632	154,527 (22.2)	70,146	28,772	55,609	44,580 (6.4)
1998	691,207 (100)	465,157 (67.3)	171,483	293,674	179,865 (26.0)	73,345	28,855	77,665	46,185 (6.7)
1999	731,257 (100)	483,197 (66.1)	185,686	297,511	195,123 (26.7)	69,187	29,061	96,875	52,937 (7.2)
2000	771,761 (100)	518,931 (67.2)	203,616	315,315	220,555 (28.6)	84,494	37,134	98,927	32,275 (4.2)
2001	939,956 (100)	626,232 (66.6)	266,399	359,833	281,562 (30.0)	123,501	46,281	111,780	32,162 (3.4)
2002	1,105,078 (100)	738,682 (66.8)	315,836 (28.6)	422,846 (38.8)	328,880 (29.8)	124,791 (11.3)	41,901 (3.8)	162,188 (14.7)	37,516 (3.4)
2003(P)	911,154 (100)	541,350 (59.4)	282,609	258,741	331,247 (36.4)	123,275	45,352	162,620	38,557 (4.2)
2004(P)	872,840 (100)	552,118 (63.3)	319,834	232,284	294,030 (33.7)	126,938	48,546	118,546	26,692 (3.1)
증가율 a	3.7	3.7	3.9	3.5	5.1	3.6	7.5	6.7	1.2
증가율 b	2.1	2.0	2.1	2.0	2.8	2.2	2.2	3.9	0.8

주: 1) 2002년까지는 세입순계결산이며 2003년은 최종예산, 2004년은 당초예산임.

2) 증가율 a는 1991년 기준 2002년, 증가율 b는 1995년 기준 2002년의 증가율임.

자료: 내무부 · 행정자치부, 지방재정연감 · 지방자치단체 예산개요, 각 년도.

3.5배 증가한 반면 의존재원은 지방교부세 3.6배, 지방양여금 7.6배, 국고보조금 6.7배 증가하였다. 1995년 기준으로 자체세입 2.0배, 의존세입 2.8배, 지방채 0.8배 증가하였으며 지방세 2.0배, 세외수입 2.1배, 지방교부세 2.2배, 지방양여금 2.2배, 국고보조금 3.9배 증가하여 지방세와 세외수입의 증가가 의존세입의 증가에 미치지 못하여 지방의 자체 재정력이 취약함을 알 수 있다. 반면 지방채의 규모는 1990년대 후반에 증가하다가 2000년부터 감소하였다.

셋째, 의존재원의 증가는 1998년을 시점으로 시작하였다. 지방재원의 구성에서 의존재원의 비중이 1998년부터 높아지기 시작되었으며 2000년도부터는 지방채 발행규모의 감소로 부채재원의 세입의존율이 감소하기 시작하였다. 1998년을 기점으로 자체재원의 비중이 감소한 것은 IMF 경제위기의 영향이 지방의 재원확충에 부정적 영향을 미치고 있기 때문이며 중앙이전재원이 이를 보완하고 있다.

넷째, 의존재원의 규모와 비중이 크게 증가한 요인은 1998년도부터의 국고보조금의 증가와 2000년도부터의 지방교부세 법정률 인상에 따른 결과이다. 1998년도부터 국고보조금의 규모가 전에 비하여 상당히 증가하였으며 이에 더하여 2000년도 지방교부세의 규모가 크게 증가하였다.

다섯째, 2000년부터 지방채의 세입의존율이 현격히 감소하였다. 지방채의 세입의존율은 지방재원 구성 비율에서 보면 1991년도 이후 지속적으로 감소하였으나 1999년도까지 규모는 증가하였다. 그러나 2000년도 이후 지방채 발행규모가 상당히 감소하여 지방채원에서 점하는 비율이 상당히 낮아졌다. 이는 지방자치제가 실시된 1990년대 초·중반에 많은 지방채의 발행과 향후 세입의 불안정성에 비추어 지방채상환부담의 압박을 감안하였기 때문으로 보인다.

나. 자체재원 중 지방세와 세외수입

지방재원의 자체재원은 지방세와 세외수입으로 이루어진다. 앞서 살펴본 바와 같이 지방재원에서 자체재원은 취약한 실정이다. 이는 지방세의 구조가 재산과세 중심으로 비탄력적이고 영세하며, 세외수입의 경우 사용료 및 사업수입과 같은 정상적 세외수입의 기반이 취약하기 때문이다. 지방자치 실시 이후 자체재원 중 지방세와 세외수입의 구성과 성장의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자체재원 중 지방세 대 세외수입의 비중은 40% 대 60%의 구조를 이루고 있다. 1991년 당시 지방세수입 대 세외수입의 관계인 40% 대 60%의 구조가 연도별로 다소의 변동을 보이지만 이러한 구조를 크게 벗어나지 않고 있다. 자체재원은 지방세보다 세외수

● <표 7> 자체자원 중 지방세와 세외수입 ●

(단위 : 억원, %)

연도별	지방자원	자체자원(A)	지방세(B)	세외수입(C)	B/A	C/A
1991	297,422	201,337	80,351	120,986	39.9	60.1
1992	346,920	249,907	94,622	155,285	37.9	62.1
1993	377,945	265,903	110,258	155,645	41.5	58.5
1994	444,173	311,591	132,286	179,305	42.5	57.5
1995	523,789	360,634	153,169	207,465	42.5	57.5
1996	630,855	450,075	173,965	276,110	38.7	61.3
1997	695,716	496,609	184,977	311,632	37.2	62.8
1998	691,207	465,157	171,483	293,674	36.9	63.1
1999	731,257	483,197	185,686	297,511	38.4	61.6
2000	771,761	518,931	203,616	315,315	39.2	60.8
2001	939,956	626,232	266,399	359,833	42.5	57.5
2002	1,105,078	738,682	315,836	422,846	42.8	57.2
2003	1,227,260	541,350	330,620	531,239	38.4	61.6
2004(P)	872,840	552,118	319,834	232,284	57.9	42.1

자료: 내무부·행정자치부, 지방재정연감·지방자치단체 예산개요, 각 년도 및 지방세연감(2004), 세외수입연감(2004)

입의 규모와 비중이 큰 실정이다.

둘째, 세외수입의 신장률이 지방세의 신장률을 다소 앞서고 있다. 1991년 기준으로 2003년까지 지방세는 412%, 세외수입은 439%의 신장률을 보이고 있으며, 1995년 기준으로 2003년까지 지방세는 216%, 세외수입은 256% 신장률을 보이고 있다.

다. 지방세 중 재산과세, 소비과세, 소득과세 지방자치 실시 첫해인 1991년도의 지방세는 14개 세목이었으나 그동안 지역개발세, 주행세, 지방교육세의 신세목 도입으로 현재 17

개 세목에 이르고 있다. 지방세의 유형을 재산과세, 소비과세, 소득과세 및 기타로 분류할 경우 우리나라 지방세는 재산과세 위주로 탄력성이 낮다는 문제가 지적되어 왔다. 지방자치 실시 이후 우리나라 지방세의 주요한 변화 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 지방세 수입은 지방재원에서 30%에 다소 미달하는 수준에 있으며 비중의 신장이 나타나지 않고 있다. 1991년 이후 지방자원 중 지방세의 비중은 25%~30.0%의 수준에 있으며 그 비중의 변화가 나타나고 있지 않으며 그 원인은 지방세의 구조

가 재산과세 중심으로 비탄력적이고 영세하기 때문이라고 한다.

둘째, 지방세의 신장률이 큰 세목은 레저세, 주민세, 주행세이며 등록세와 취득세는 규모가 크지만 꾸준한 증가를 보이고 있다. 농업소득세와 면허세는 감소하고 있는 실정

이다.

셋째, 지방세의 기간세가 변화하고 있다. 1991년의 경우 지방세목 중 등록세, 담배소비세, 취득세가 각각 20% 내외로 기간세의 역할을 하였으나, 담배소비세의 비중이 감소하고 주민세의 비중이 증가하고 있다. 1990년

● <표 8> 지방세의 유형과 변화추이 ●

(단위 : 10억원, %)

구 분		1991		1995		1999		2003		2004(P)		2005(P)		신장률
		규모	구성	규모	구성	규모	구성	규모	구성	규모	구성	규모	구성	
소득과세	계	706	8.9	1,703	11.3	2,552	14.1	4,561	14.0	4,747	14.5	4,790	14.5	546.0
	주민세	701	8.8	1,701	11.3	2,548	14.1	4,558	14.0	4,744	14.5	4,788	14.5	550.2
	농업소득세	5	0.1	2	0.0	4	0.0	3	0.0	3	0.0	2	0.0	-40.0
소비과세	계	1,747	21.9	2,400	15.9	2,526	14.0	4,588	14.1	5,000	15.3	5,054	15.3	162.6
	담배소비세	1,646	20.6	2,151	14.2	2,088	11.6	2,384	7.3	2,395	7.3	2,420	7.3	44.8
	레저세	80	1.0	216	1.4	393	2.2	895	2.7	847	2.6	803	2.4	1018.8
	도축세	21	0.3	33	0.2	45	0.2	44	0.1	43	0.1	42	0.1	109.5
	주행세	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1265	3.9	1,715	5.2	1,789	5.4	400.0
재산과세	계	4,624	58.0	8,898	58.9	10,403	57.6	16,964	52.1	16,639	50.8	16,778	50.6	266.9
	취득세	1,525	19.1	2,691	17.8	3,065	17.0	5,502	16.9	5,197	15.9	5,198	15.7	260.8
	등록세	1,894	23.8	3,632	24.0	4,326	23.9	7,549	23.2	7,077	21.6	6,654	20.1	298.6
	재산세	275	3.4	465	3.1	669	3.7	903	2.8	983	3.0	1,043	3.1	228.4
	종합토지세	518	6.5	1,254	8.3	1,242	6.9	1,602	4.9	1,888	5.8	2,132	6.4	209.3
	도시계획세	307	3.9	652	4.3	785	4.3	998	3.1	1,051	3.2	1,243	3.8	225.1
	공동시설세	105	1.3	204	1.4	316	1.7	410	1.3	443	1.4	508	1.5	290.5
	계	896	11.2	2,110	14.0	2,595	14.4	6,478	19.9	6,359	19.4	6,505	19.6	623.0
	면허세	88	1.1	208	1.4	237	1.3	64	0.2	65	0.2	70	0.2	-27.3
기타	사업소세	170	2.1	296	2.0	346	1.9	524	1.6	531	1.6	530	1.6	208.2
	지역개발세	0	0.0	61	0.4	76	0.4	103	0.3	105	0.3	111	0.3	151.2
	지방교육세	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4,009	12.3	3,847	11.7	3,864	11.7	15.3
	자동차세	638	8.0	1,545	10.2	1,936	10.7	1,778	5.5	1,811	5.5	1,930	5.8	178.7

자료: 내무부 · 행정자치부, 지방재정연감 · 지방자치단체 예산개요, 각 년도 및 지방세연감(2004)

대 후반부터 등록세, 취득세, 주민세가 기간 세 역할을 하고 있다.

넷째, 주민세의 신장에 따라 소득과세의 비중이 높아지고 있으며 담배소비세의 비중감소로 소비과세의 비중이 낮아지고 있다. 재산과세의 경우 꾸준한 증가를 보여 지방세의 50% 정도를 점하나 1991년에 비하여 감소하고 있다.

다섯째, 재산과세의 비중이 점차 낮아지고는 있으나 50% 이상을 점하고 있다. 지방교육세 등의 도입영향으로 그 비중은 낮아지고

있지만 여전히 재산과세 중심의 지방세 구조를 가지고 있다.

라. 세외수입 중 경상세외수입과 임시세외수입

지방자치 실시와 더불어 지방의 자체재원 확충을 위해 세외수입분야에서도 많은 변화가 있었다. 그동안 세외수입의 확충은 우선 사용료·수수료의 현실화, 경영수익사업의 추진으로 많은 성과를 거두었다. 한편 최근에는 이월금의 증가에 의한 임시세외수입의 증

● <표 9> 경상세외수입과 임시세외수입 ●

(단위 : 억원, %)

연도별	일반자원			구성비	
	계(A)	경상세외수입(B)	임시세외수입(C)	B/A	C/A
1991	120,986	29,191	91,975	24.0	76.0
1992	155,285	31,450	114,330	20.3	73.6
1993	155,645	45,994	109,652	29.6	70.5
1994	179,305	54,740	124,565	30.5	69.5
1995	207,465	64,864	142,601	31.3	68.7
1996	276,110	66,453	209,657	24.1	75.9
1997	311,632	73,080	238,553	23.5	76.5
1998	293,674	66,115	227,559	22.5	77.5
1999	297,511	74,226	223,285	24.9	75.1
2000	315,315	80,165	235,149	25.4	74.6
2001	359,833	96,091	263,742	26.7	73.3
2002	422,846	103,313	319,533	24.4	75.6
2003	531,239	102,267	428,971	19.3	80.7
2004(P)	303,854	100,839	203,014	33.2	66.8

자료: 내무부·행정자치부, 지방재정연감·지방자치단체 예산개요, 각 년도 및 세외수입연감, 2004

가가 두드러지고 있는 실정이다. 지방재정부 문에서 나타나는 세외수입의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 세외수입의 경우 특정연도를 제외하고 경상세외수입과 임시세외수입의 구조는 25% 대 75%를 유지하고 있으나 점차 임시세외수입의 비중이 증가추세에 있다. 1991년의 경우 경상세외수입 대 임시세외수입의 비중은 24.0% 대 76%에서 2003년의 경우 19.3% 대 80.7%로 변화하여 경상세외수입이 세외수입의 1/5수준에 머무르고 있다.

둘째, 임시세외수입의 신장률이 경상세외수입의 신장률을 앞서고 있다. 1991년 기준 2003년도까지 세외수입은 440%, 경상세외수입은 350%, 임시세외수입은 466% 증가하였으며, 1995년 기준 2003년도까지 세외수입은 256%, 경상세외수입은 158%, 임시세외수입은 301% 증가하여 임시세외수입의 신장률이 높으며 최근 들어 신장률이 더욱 커지고 있다.

셋째, 세외수입 중 임시세외수입이 최근 들어 크게 증가하는 원인은 이월금 등 세계잉여금의 증가에 의한 것이다. 현 년도 세계잉여금은 대부분 익년도 임시세외수입이 되기 때문에 세계잉여금의 증가는 임시세외수입의 증가를 발생시킨다. 지방재정종합 분석에 따르면 최근 5년간 세계잉여금의 평균증가율은 18.3%이다. 세계잉여금은 1999년 이후

지속적 증가추세를 보이고 있으며 1998년 17조 5,160억원, 1999년 19조 1,470억원, 2000년 21조 680억원, 2001년 26조 4,910억원, 2002년 37조 6210억원, 2003년 40조 5,410억원 발생하였으며 이들은 대부분 각각 다음연도 임시적 세외수입이 된다. 2003년도의 경우 세계잉여금은 40조 5,411억원이며 이중 이월금 62%, 순세계잉여금 37%, 보조금사용잔액이 1.0%이다. 이중 이월금과 순세계잉여금의 대부분이 다음연도 임시세외수입이 된다.

IV. 종합 및 시사점

지금까지 1991년 지방자치제 실시 이후 지방재정의 규모성장과 구조변화에 대한 조치와 그 결과를 살펴보았다. 지방자치 실시는 지방재원 확충을 위한 다양한 조치가 이루어졌으며 그 결과 지방재정은 상당히 증가하였다. 또한 이러한 조치 결과 중앙과 지방재정의 관계변화와 지방재정의 수입구조에 다양한 영향을 주었다. 이를 종합하면 <표 10>과 같이 요약·정리할 수 있을 것이다.

지방자치 실시 이후 지방재정 확충과 자율권 제고를 위해 다양한 조치를 했음에도 불구하고 지방자치제 도입 시기에 이루어진 구조가 15년 동안 변화가 없다든가 또는 오히려

지방자치나 지방재원 확충에 바람직하지 못한 방향으로 변화된 내용들이 있다. 전자의 대표적인 예로 중앙재정 대 지방재정의 60% 대 40%의 구조, 국세 대 지방세의 80% 대 20%의 구조는 지방자치 15년 동안 변화가 없는 구조이다. 그리고 후자의 예로는 지방재원이 이전재원 중심으로 확충된 점, 지방재원 중 이전재원 비중 증가, 이전재원 중 특정재원 비중이 증가된 점, 지방의 자체재원 중 지방세보다 세외수입의 신장률이 크고, 세외수입 중 임시세외수입의 비중이 크고 점차 증가되는 점 등이다. 이와 같이 그동안의 지방재원 확충 및 자주권 증대 조치에도 불구하고 중앙 대 지방재정관계에서나 지방재원의 수입구조에서 바람직하지 못한 방향으로 변화된 내용들도 상당하다.

향후 지방재정의 자율성 확대와 책임성 강화를 위해서는 그동안 부진했던 지방재정의 개혁과 오히려 부정적 방향으로 진행되어 왔던 내용에 대한 변화가 필요하다고 할 수 있다. 지방재정의 효율성, 책임성, 성과제고 등을 위해서는 이러한 부분에 대한 변화와 혁신이 필요하며, 먼저 이들에 대한 변화를 바탕으로 하여 현재 정부에서 추진하고 있는 재정운영시스템의 변화와 혁신이 필요하다고 본다.

● <표 10> 지방자치 이후 지방재정의 변화내용 종합 ●

구 분	내 용	특 성
지방재원 확충조치	지방재정 확충조치	-재원확충의 지방세제 개선 및 자율권 부여 -지방사업 추진방법 다양화와 수익사업추진 -지방재정조정제도를 통한 지방재원 확충 -지방재활성화 조치와 차입선 다변화 -자치복권발행 등 다양한 지방재원 기반 조성
	지방재정 규모성장	-중앙재정 대 지방재정을 60%대 40%로 개선 -지방재정 연평균 20%이상 성장 -지방재정 증가율이 GDP증가율을 상회
중앙 대 지방재정 관 계	국세 대 지방세	-국세 대 지방세 구조 80% 대 20%로 개선 · 담배소비세 도입결과 설정 · 기타 지방세제 조치로는 구조변화 없음 -국세 신장률보다 지방세 신장률 낮음
	지방재원 중 이전재원 대 자체재원	-이전재원 대 자체재원 구성 35% 대 65%임 -이전재원 비중이 점차 증가 -이전재원 신장률이 자체재원 신장률보다 큼
	이전재원 중 일반재원 대 특정재원	-일반재원 대 특정재원 구성 40% 대 60%임 -특정재원 신장률이 일반재원 신장률보다 큼 -특정재원의 비중이 1995년 시점부터 커짐 -지방교부세 인상에도 일반재원 비중변화 없음
지방재원 수입구조 특 성	지방재원 중 자체재원 대 부채재원	-자체 및 부채재원 비중 감소 -1998년 시점부터 의존재원 비중 증가 · 국고보조금 증가, 지방교부세 인상 -2000년 시점부터 지방채 발행규모 감소 · 지방채의 세입의존을 감소자체재원 중
	자체재원 중 지방세 대 세외수입	-지방세 대 세외수입 구성 40% 대 60%임 -세외수입 신장률이 지방세 신장률보다 높음지방세 중
	지방세 중 재산·소득·소비과세	-지방재원 중 지방세 비중 25%~30%임 -지방세의 기간세 변화 · 담배소비세 비중 감소 및 주민세 비중 증가 -재산과세 비중 감소하나 50% 이상임세외수입 중
	세외수입 중 경상수입 대 임시수입	-지방재원 중 세외수입 비중 40%정도임 -경상세외수입 대 임시세외수입 25% 대 75% -임시세외수입의 신장률 높음 -세계잉여금의 증가로 임시세외수입 비중 큼