

지방재정의 현황과 운영형태

정 윤 한

행정안전부 재정정책과 서기관

지방재정을 주제로 한 교재, 논문 등 수많은 저서와 글들이 있다. 모두 전문적인 식견을 가지고 지방재정의 발전과 지방자치의 토대를 제대로 구축하기 위한 다양한 방안들을 제시하고 있다. 그러나 실제 행정 현장에서 공무원들이 지방재정 현황이나 제도에 대하여 얼마나 충분히 이해를 하고 있는지에 대해서는 의문이다. 나름대로 열심히 자신에게 주어진 사업을 최선을 다해 완수하려고 노력하다가 사업비 자체를 마련하지 못하는 것에서부터 중기재정계획, 투·융자심사 등의 절차 불이행 등으로 오히려 사업수행이 불가능해지는 경우가 발생하곤 한다. 그럼에도 불구하고 억지로 사업을 추진하다가 사업이 잘 마무리되었음에도 불구하고 절차에 대한 준수를 이행하지 못해 담당직원이 주의를 받는 것과 지방교부세 감액 등 개인적으로는 인사상 불이익을, 조직에서는 재정상 불이익을 당하게 된다.

앞으로 최근 들어 주요 쟁점이 되고 있는 지방재정제도를 중심으로 지방공무원들이 기본적으로 알아야 할 재정제도에 대한 기초적 지식과 바람직한 제도 개선방안을 살펴보도록 하겠다.

일선의 행정이 여러분에게 작은 도움이나마 되길 기대해본다.

이번호에서는 지방재정의 기본현황을 중심으로 지방재정의 운용형태를 살펴보기로 한다.

1. 지방재정의 의의

지방재정이란 지방자치단체가 하나의 독립된 경제주체로서 행하는 종합적인 경제활동으로서 필요한 재원을 확보하고 확보된 재원을 구체적으로 집행하는 과정이다.

지방재정의 특성을 살펴보면 첫째, 재정주체의 복수성으로서 상호 독립된 다수의 지방자치단체가 주체가 되어 수행하는 경제활동이며 둘째, 재정구조의 다양성으로 지방자치단체 상호간에 재정력에 차이가 있고 세입·세출의 내용도 각각 다른 모습을 보여준다. 셋째, 재정운영상의 종속성으로 중앙정부의 국가재정정책 및 운용방침에 영향을 받는다는 것이다.

이러한 지방재정을 운용함에 있어서의 기본원칙은 건전재정운영의 원칙과 지방자치단체 자율성 존중의 원칙을 기본으로 하고 있다.

지방자치단체는 균형예산의 필요성이 국가의 경우보다 더욱 크다. 중앙정부와는 달리 과세권에 제한을 받고 화폐발행권이 없기 때문이다. 다른 한편으로는 제한된 범위에서 인정될지라도 지방의 자율권을 최대한 인정하는 방향으로 자치단체의 재정운영권이 주어져야 한다는 원칙이다.

2. 지방재정의 규모(2008년도)

1) 예산 규모 : 124조 9,666억원(순계)

금년도 지방자치단체 예산은 순계규모로는 총 124조 9,666억원이며, 총계 규모로는 161조 2,021억원이다.

회계별로는 일반회계가 98조 4,446억원(78.8%)이고, 특별회계는 26조 5,220억원(21.2%)이다.

주체별로는 시·도가 78조 3,260억원(62.7%)이고, 시·군·구는 46조 6,406억원(37.3%)이다.

지방자치단체예산과 국가예산 규모를 비교해보면 아래의 표와 같다.

'08년도 국가와 지방(지방교육예산 포함)예산규모의 비중은 국가가 54.5%, 지방이 45.5%를 차지한다.

지방재정의 쟁점

〈예산규모 비교〉

구 분	(억원)					
	'03예산	'04예산	'05예산	'06예산	'07예산	'08예산
중앙정부예산	1,556,659	1,594,343	1,673,186	1,753,882	1,767,561	1,951,003
(비중)	59.9	57.8	57.6	57.0	54.8	54.5
지방예산	781,425	872,840	923,673	1,013,522	1,119,864	1,249,666
(비중)	30.1	31.7	31.8	32.9	34.8	34.9
지방교육예산	258,541	290,578	306,370	311,484	336,309	378,524
(비중)	10.0	10.5	10.6	10.1	10.4	10.6

예산규모의 비교와는 달리 총재정사용액을 기준으로 국가와 지방의 재정규모를 비교하면 아래의 표와 같다. '08년도 국가 대 지방(지방교육재정을 포함)의 총재정사용액 기준 비중은 40.3% 대 59.7%로 지방자치단체에서 예산을 더 많이 사용하는 것을 알 수 있다. 따라서 일반국민의 경우 지방자치단체를 통한 예산집행의 영향을 더 많이 받는다고 볼 수 있다.

〈재정사용액 기준 재정규모 비교〉

구 분	(억원)					
	'03예산	'04예산	'05예산	'06예산	'07예산	'08예산
중앙정부	1,054,536	1,059,118	1,085,522	1,111,272	1,048,450	1,105,467
(비중)	50.5	48.4	47.2	46.1	42.3	40.3
지방단체	748,754	826,354	888,928	976,066	1,080,497	1,235,229
(비중)	35.9	37.7	38.6	40.5	43.6	45.1
지방교육	283,154	304,518	327,642	324,699	350,831	399,919
(비중)	13.6	13.9	14.2	13.4	14.1	14.6

2) 지방세 규모 : 43조 5,497억원

지방세의 규모는 43조 5,497억원으로 '07년 대비 14.4% 증가하였다.

연도별 및 자치단체별 지방세 규모는 아래의 표와 같다.

구 분	'95	'00	'05	'06	'07	'08
총 계	15.3조	20.4조	36.0조	41.2조	40.7조	43.5조
시·도세	11.6조	13.6조	25.8조	29.8조	28.2조	30.5조
시·군·구세	3.7조	6.8조	10.1조	11.4조	12.5조	13.0조

※ 2006까지는 결산액, 2007년도 최종예산액, 2008년도 당초예산액

'08년도 국가전체의 조세총액은 209조 1,120억원이다. 이 가운데 국세는 165조 5,623억원이고, 지방세는 43조 5,497억원으로 국가전체의 총조세중 지방세가 차지하는 비중은 20.8%에 불과하다.

3. 지방자치단체 재정활동의 재원

지방자치단체의 활동은 재정운용을 통해 나타난다. 물론 비예산사업을 통한 사업도 있지만 대부분의 활동은 재정과 결부되어 나타난다. 이러한 재정활동을 뒷받침하는 것이 그 자치단체가 갖고 있는 재원이다. 돈이 있어야 쓰는데 이러한 돈은 어디에서 생겨나는가 하는 것을 파악하는 것이 재원에 대한 분석이다.

'08년도 지방자치단체의 예산규모를 재원별로 살펴보면 아래의 표와 같다.

재원별 지방자치단체 예산규모

(단위 : 억원, %)

자체재원 77조 1,471(61.7%)			의존재원 47조 8,195(38.3%)	
지방세 435,497 (34.8)	세외수입 301,004 (24.1)	지방채 34,970 (2.8)	교부세 241,296 (19.3)	보조금 236,899 (19.0)

위의 표에서와 같이 재원은 자체재원과 의존재원으로 구분된다. 물론 교부세의 경우 원래 지방세를 통해 거둬들여야 할 부분으로 단지 지자체간 세수격차를 보전하기 위한 수단으로 자체재원으로 분류해야 한다는 주장도 있지만 일단 국가에서 지방으로 이전하는 재원으로 보아 의존재원으로 분류한다.

1) 자체재원

자체재원은 지방세와 세외수입, 그리고 지방채로 구성된다. 지방채의 자체재원성에 대하여는 논란이 있을 수 있으나 여기에서는 지방자치단체가 자기의 책임으로 지방채를 발행해서 재원을 확보하고 채무를 부담한다는 차원에서 자체재원으로 구분한다.

- (1) 지방세는 지방자치단체가 재정수요에 충당하기 위하여 주민 또는 이와 동일한 지위에 있는 자(법인)로부터 개별적 보상이나 반대급부 없이 강제적으로 징수하는 재화이다.

지방세는 현재 총 16개 세목으로 구성되어 있는데 자치단체의 종류별로 세목에 따른 과세주체의 차이가 있다.

지방재정의 쟁점

아래 표는 세목별 자치단체별 '08년 지방세 수입 예산액이다.

세목별/자치단체별 지방세 수입 예산액

(단위 : 억원, 100%)

구 분	계	특별시	광역시	도세	시세	군세	구세	구성비	
계(A+B)	435,497	107,975	83,491	113,548	87,890	16,262	26,331	100.0	
당 해 년 도	소계(A)	428,929	106,572	82,008	112,154	86,217	16,045	25,933	98.5
	취 득 세	68,987	15,677	15,470	37,840	-	-	-	15.8
	등 록 세	71,432	17,441	15,631	38,360	-	-	-	16.4
	면 허 세	758	-	5	331	-	-	422	0.2
	레 저 세	8,499	954	1,032	6,513	-	-	-	2.0
	공동시설세	5,584	1,445	1,404	2,735	-	-	-	1.3
	지역개발세	859	5	123	731	-	-	-	0.2
	지방교육세	43,973	10,777	9,431	23,765	-	-	-	10.1
	주 민 세	71,085	28,847	12,965	409	24,798	4,066	-	16.3
	재 산 세	46,472	6,039	-	433	15,451	2,614	21,935	10.7
	자동차세	23,608	5,144	5,732	232	10,704	1,796	-	5.4
	주 행 세	33,325	6,695	9,004	268	13,554	3,804	-	7.7
	농업소득세	-	-	-	-	-	-	-	-
	담배소비세	26,618	5,503	6,732	360	11,378	2,645	-	6.1
	도 축 세	424	35	40	15	234	100	-	0.1
	도시계획세	20,211	8,010	4,439	129	7,089	544	-	4.6
	사업소세	7,094	-	-	33	3,009	476	3,576	1.6
	과년도수입(B)	6,568	1,403	1,483	1,394	1,673	217	398	1.5

(2) 세외수입은 지방세에 대응하는 개념으로 지방재정수입중 지방세 이외의 자체수입을 지칭한다. '08년 현황을 보면 자체재원의 39%에 이를 정도로 그 규모와 비중이 크다.

세외수입의 내용으로는 재산임대, 사용료, 수수료, 사업장 수입 등 경상적 세외수입, 순세계 잉여금, 전입금, 잡수입 등 임시적 수입으로 구분된다.

지방재정의 현황과 운영형태

2008년도 회계별·세목별 세외수입 규모(순계예산)

(단위 : 억원)

세목별		회계별	계	일반회계	특별회계
계			301,004	114,921	186,083
경상적세외수입	소 계		128,735	33,402	95,333
	재산 임대 수입		4,119	1,914	2,205
	사용료 수입		53,831	7,749	46,083
	수수료 수입		9,215	8,352	863
	사업수입		47,346	5,449	41,897
	징수교부금 수입		940	916	23
	이자수입		13,284	9,022	4,262
임시적세외수입	소 계		172,268	81,519	90,750
	재산매각수입		13,376	7,544	5,832
	순세계잉여금		97,052	42,012	55,040
	이월금		1,758	464	1,294
	전입금		3,115	2,312	802
	예탁금및예수금		-	-	-
	응자금원금수입		4,147	634	3,513
	부담금		23,597	8,184	15,414
	잡수입		24,761	18,906	5,855
	지난년도수입		4,461	1,462	3,000

(3) 지방채는 지방자치단체가 과세권을 기초로 재정상 필요한 경비를 조달하기 위하여 외부로부터 자금을 차입하면서 부담하는 채무로서 이행기간이 1회계연도를 넘는 채무이다.

단체별 지방채 현황

(단위 : 억원)

시도별	구분	합 계	시·도	시 군 구			
				소계	시	군	자치구
합 계		(100%) 182,076	(99.8%) 119,589	(0.2%) 62,487	(0.0%) 47,472	(0.0%) 13,110	(0.2%) 1,905
서울		13,651	13,621	30	0	0	30
부산		23,063	22,573	490	0	19	471
대구		18,223	17,811	412	0	228	184

지방재정의 쟁점

시도별	구분	합 계	시·도	시 군 구			
				소계	시	군	자치구
인 천		14,581	13,758	823	0	166	657
광 주		8,771	8,492	279	0	0	279
대 전		5,316	5,228	88	0	0	88
울 산		5,602	5,406	196	0	0	196
경 기		30,552	12,880	17,672	16,341	1,331	0
강 원		10,031	4,181	5,850	4,177	1,673	0
충 북		4,006	1,777	2,229	1,459	770	0
충 남		5,817	863	4,954	3,510	1,444	0
전 북		7,982	3,189	4,793	3,977	816	0
전 남		6,493	682	5,811	2,915	2,896	0
경 북		10,351	2,716	7,635	6,283	1,352	0
경 남		12,339	3,691	8,648	7,238	1,410	0
제 주		5,298	2,721	2,577	1,572	1,005	0

※ 시군구 채무를 포함

지방자치단체는 재정규모, 누적채무규모, 채무상환일정 등을 고려한 총액한도 내에서 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행한다.

'08 지방채 발행 총액 한도

계	71,590(100%)	광 역 계	34,130(47.7%)	기 초 계	37,460(52.3%)
		광 역 시	17,887(25.0%)	시 계	20,301(28.3%)
		광 역 도	16,243(22.7%)	군 계	10,210(14.3%)
				구 계	6,949(9.7%)

2) 의존재원

지방자치는 자주적 재정기반이 갖추어질 때 제대로 운영될 수 있다. 그러나 완전한 자주재원만으로 지방재정이 확보되기는 힘들다. 자치단체의 여건에 따라 주민 수나 경제력 집중도의 차이가 발생하고 이로 인해 세수의 차이가 발생한다. 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 단체도 30개에 이른다. 이러한 재정 불균형과 부족분에 대하여 국가에서 재정지원을 해 줌으로써 지방재정을 보충해주는 역할을 한다.

의존재원은 국가에서 자치단체에 지원하는 것과 광역자치단체에서 기초자치단체로 지원하는 것으로 나뉜다.

국가에서 자치단체로 지원하는 것으로는 지방교부세와 국고보조금이 있다. 그리고 특별·광역시에서 자치구·군으로 이전하는 재원으로는 조정교부금, 시세징수교부금, 사용료징수교부금이 있고, 도에서 시·군으로 이전하는 것으로는 재정보전금, 도세징수교부금, 사용료징수교부금이 있다.

한편 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산 교부세 등이 있고, 국고보조금은 일반국고보조금과 균형발전특별회계에 의한 보조금, 기금회계를 통한 보조금이 있다.

'08년도 교부세 총규모는 25조 7,797억원이다. 보통교부세는 도로보전분 8,500억을 포함 23조 5,734억원이고 특별교부세는 9,468억원, 그리고 분권교부세는 1조 2,595억원이다.

'08년도 국고보조금 예산은 977개 사업 24조 9577억원이다.

'08년 국고보조금 현황

(단위 : 백만원)

부처별	계	일반회계	균특회계	기금회계
사업수	977	441	375	161
금 액	24,957,723	17,772,972	5,913,440	1,271,311

한편 도에서 시군에 이전하는 재정보전금 규모는 총 3조 160억원이고 자치구 재원조정을 위한 특·광역시에서 구에 이전하는 조정교부금은 총 3조 3,705억원에 달한다.

4. 지방재정을 둘러싼 재정관계

이상에서 지방재정의 재원에 대한 개괄적 분석을 해보았는데 지방재정은 자체적인 재원조달 뿐만 아니라 국가재정과와 유기적 연계를 갖고 있다. 그리고 지방교육재정과와의 관계도 고려하여야 한다.

지방재정, 중앙재정, 그리고 지방교육재정과와의 관계도를 보면 재원의 흐름이 어떻게 이뤄지는가를 쉽게 알 수 있다.

지방재정 관계도에서 살펴보면 지방재정의 운영이 지방자치단체 독자적으로 이뤄지지 않는다. 국가재정 및 교육재정과와의 유기적 연계를 갖고 움직인다.

국세의 조정은 지방교부세의 크기에 영향을 미친다. 최근 들어 목적세를 내국세에 포함시키고 종합부동산세를 개편하려는 계획이 발표되었다. 이러한 조치들이 지방재정에 어떻게 영향을 미치는지를 잘 살펴보고 각 자치단체는 이에 대응한 적절한 대책을 마련하여야 할 것이다. ☺

지방재정의 쟁점

지방재정 관계도

(단위 : 억원)

