

지방재정의 운용실태와 문제점

정 윤 한

행정안전부 재정정책과 서기관

1. 지방재정 분석체계

이번 호에서는 지방재정 현황을 분석하는데 초점을 맞춰보겠다. 각 자치단체별 재정여건을 파악하는 수단으로 재정지표가 있다. 재정지표란 일반적으로 지방자치단체의 다양한 재정여건과 운영상황을 객관적이며 통일된 기준으로 표현한 것으로 지방자치단체간 비교를 가능하게 하고 보다 나은 재정상태로 발전하기 위한 방향과 목표를 제시하는데 그 목적이 있다.

재정지표는 행정안전부에서 전 지방자치단체의 재정현황을 체계적으로 파악하기 위한 참고자료로서 유의미한 지표를 마련하여 제시하는 것이다. 과거 품목별 예산제도 하에서는 대략 12가지 정도 제시하였는데 사업예산제도로 변경되면서 14가지로 확대하는 등 일부 보완이 있었다.

〈재정지표〉

구 분	개 편 전('07)	개 편 후('08)	변경사항
세 입	재정자립도	재정자립도	-
	재정자주도	재정자주도	-
	주민1인당 자체수입액	주민1인당 자체수입액	-
	주민1인당 지방세부담액	주민1인당 지방세부담액	-
	주민1인당 세외수입액	주민1인당 세외수입액	-
세 출	기본적세출소요 비중	-	삭제
	투자비 비중	정책사업 비중	지표내용변경
	-	자체사업 비중	신설
	-	보조사업 비중	신설
	-	사회복지 비중	신설
	경상비 비중	행정운영경비 비중	지표내용변경
	의회비 비중	의회비 비중	-
	예비비 확보율	예비비 확보율	-
	주민1인당 세출예산액	주민1인당 세출예산액	-
세입·세출	자체수입 대 인건비 비교	자체수입 대 인건비 비교	-

※ 재정자립도 및 재정자주도 산정시에는 지방세 중 지방교육세는 제외하나 주민1인당 자체수입액, 주민1인당 지방세부담액, 주민1인당 세외수입액 산정시에는 지방교육세 포함

※ 세출분야 지표에 대하여는 전체 예산기준(일반회계 + 특별회계), 일반회계 기준을 동시에 산정 (의회비 비중은 일반회계만 해당)

이러한 지표를 산출하는 구체적인 산식은 아래의 표와 같다.

구 분	지 표 별	적용회계	산 식
세입	재정자립도 (%)	일반회계	$\frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	재정자주도 (%)	일반회계	$\frac{\text{자체수입(지방세+세외수입)} + \text{자주자원(지방교부세+재정보전금+조정교부금)}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	주민1인당 자체수입액(천원)	일반회계	$\frac{\text{자체수입(지방세} + \text{세외수입)}}{\text{인구수(2007.12.31현재 기준)}} \times 100$
	주민1인당 지방세부담액(천원)	일반회계	$\frac{\text{지방세액}}{\text{인구수(2007.12.31현재 기준)}} \times 100$
	주민1인당 세외수입액(천원)	일반회계	$\frac{\text{세외수입액}}{\text{인구수(2007.12.31현재 기준)}} \times 100$

지방재정의 이해

구 분	지 표 별	적용회계	산 식
세출	정책사업 비중 (%)	일반회계 특별회계	$\frac{\text{정책사업 예산}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	자체사업 비중 (%)	일반회계 특별회계	$\frac{\text{자체사업 예산}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	보조사업 비중 (%)	일반회계 특별회계	$\frac{\text{보조사업 예산}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	사회복지 비중 (%)	일반회계 특별회계	$\frac{\text{사회복지 분야 예산}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	행정운영경비 비중 (%)	일반회계 특별회계	$\frac{\text{행정운영경비 예산}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	의회비 비중 (%)	일반회계	$\frac{\text{의회비 + 의사사무과(처) 경비}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	예비비 확보율 (%)	일반회계 특별회계	$\frac{\text{예비비}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$
	주민1인당 세출예산액 (%)	일반회계 특별회계	$\frac{\text{자치단체 예산규모}}{\text{인구수(2007.12.31현재 기준)}} \times 100$
세입·세출	자체수입 대 인건비비율	일반회계	$\frac{\text{인 건 비}}{\text{자체수입(지방세+세외수입)}} \times 100$

재정분석지표는 통일된 기준과 산식에 의거 자치단체의 세입·세출 등 재정상태를 분석하는 것으로 단체간 상호비교 및 검증에 유효한 자료로 사용될 수 있다.

따라서 재정지표상 다른 단체에 비하여 재정구조가 취약하거나 자구노력 등 정도가 미흡한 경우 이의 개선을 위한 동기와 재정개선 목표설정에 직·간접적인 기준으로 활용할 수 있는 것이다.

이러한 분석지표를 기초로 취약한 분야에 대하여 예산의 편성과 집행과정에서 지표의 개선을 위한 노력을 통해 지방재정이 발전적으로 운영되도록 하여야 할 것이다.

위와 같은 산식 가운데 일반적으로 특정 자치단체의 재정현황과 타 자치단체와 비교하는 주요 지표로는 재정자립도, 재정자주도 및 자체수입 대 인건비 비율을 들 수 있다.

2. 주요 비교 지표

1) 재정자립도

재정자립도는 자치단체의 재정능력을 나타내는 데 있어서 순수 자체세입으로 세출 부담을 감당할 수 있는 능력을 나타낸다.

'08년 재정자립도 전국평균은 53.9%이다. 최고는 서울 중구로 86.0%이고, 최저는 전남 완도군과 신안군으로 6.4%에 불과하다.

〈재정자립도 현황〉

(단위 : %)

구 분	특별시	광역시	도	특별자치도	시	군	자치구
평 균	85.7	60.5	35.4	25.9	40.7	17.2	37.1
최 고	85.7	71.2	66.1	25.9	74.0	56.9	86.0
	서울 본청	인천 본청	경기 본청	제주 본청	경기 성남시	울산 울주군	서울 중구
최 저	-	47.8	11.0	-	10.8	6.4	13.0
	-	광주 본청	전남 본청	-	경북 상주시	전남 완도군 전남 신안군	부산 영도구

2) 재정자주도

재정자립도가 순수 자체세원으로 재정지출을 충당할 수 있는 능력을 나타내는 데 비해 재정자주도는 세출 의사결정을 얼마나 자유롭게 할 수 있는가의 능력을 나타내는 척도이다.

재정자주도는 다음과 같은 산식인데

$$\frac{\text{자체수입(지방세 + 세외수입)} + \text{자주재원(지방교부세 + 조정교부금 + 재정보전금)}}{\text{자치단체 예산규모}} \times 100$$

일반적으로 교부세를 의존재원으로 파악하는데 비해 재정 자주도 산식에서는 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금을 자주재원으로 파악한다.

실제로 지방교부세는 원래 지방의 재원을 자치단체간 재정력 격차를 해소하기 위해 국가에서 내국세를 거둬들여서 그 중 일부분을 재정조정을 위해 자치단체간 차등적으로 배분하는 것으로 이해한다.

재정자주도의 전국 평균은 79.5%로 재정자립도 59.3%에 20.2%p가량 높다. 재정자주도의 전국적인 현황은 아래 표와 같다. 재정자립도와 순위가 달라져 있는 것을 알 수 있는데 이는 교부세의 지급 여부에 따라 달라지기 때문이다.

〈재정자주도〉

(단위 : %)

구 분	특별시	광역시	도	특별자치도	시	군	자치구
평 균	92.0	73.8	49.6	66.3	72.0	64.8	63.1
최 고	92.0	77.2	67.6	66.3	90.4	76.9	89.7
	서울 본청	인천 본청	경기 본청	제주 본청	경기 과천시	강원 홍천군	서울 중구
최 저	-	68.8	33.2	-	59.6	49.7	36.4
	-	광주 본청	전남 본청	-	전남 나주시	전남 신안군	부산 북구

3) 자체수입 대 인건비 비율

지방재정의 여건을 가장 극명하게 보여주는 자료가 자체수입 대 인건비 비율이다. 어느 조직이든지 조직구성원에 대한 급여가 가장 기본적인 경비이다. 사업비는 고려하지 않더라도 조직의 기본적인 유지를 위해 지급되어야 하는 필요 최소한의 경비이다. 그런데 일반 기업의 경우 종업원 인건비를 자체수입으로 충당하지 못한다면 이미 그 회사는 존재능력을 상실한 것이다.

물론 정부영역이 민간부문과 결정적인 차이를 보여주는 것은 수익을 기반으로 하는 것이 아닌 법적인 근거와 정치적 기반으로 공공성의 토대를 갖는다는 점이다.

산식에서 인건비는 기본급 + 수당 + 기타직 보수 + 무기계약근로자보수로 계산한다.

인건비 비율은 지방세 수입 대비와 자체수입 대비 두 가지로 파악하는데 지방세는 보통세 + 목적세로, 자체수입은 지방세 + 세외수입(경상적세외수입+임시적세외수입)으로 계산한다.

인건비 해결도 어려운 상황은 그 지역의 세입구조와 정확히 일치한다. 인구, 사업체의 부족은 당연히 지방세 구조상 세입의 어려움으로 연결되는 것이다. 급속한 도시화에 따른 농촌 지역의 재정적 어려움은 가중되고 있다.

〈인건비 미해결 자치단체 현황〉

구 분	지 방 세 대 비	자 체 수 입 대 비
계	131개 시군구	30개 시군구
시 (75)	16개 시	2개 시
	강원(2) : 태백, 삼척 충남(3) : 논산, 보령, 계룡 전북(3) : 정읍, 남원, 김제 전남(1) : 나주 경북(5) : 김천, 안동, 영주, 상주, 문경 경남(2) : 통영, 사천	전남(1) : 나주 경북(1) : 상주

지방재정의 운용실태와 문제점

구 분	지 방 세 대 비	자 체 수 입 대 비
군 (86)	66개 군	18개 군
	인천(1) : 옹진 강원(10) : 홍천, 횡성, 영월, 평창, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 양양 충북(6) : 보은, 옥천, 영동, 괴산, 단양, 증평 충남(7) : 금산, 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안 전북(7) : 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안 전남(15) : 담양, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 장흥, 강진, 해남, 영암, 무안, 함평, 장성, 완도, 진도, 신안 경북(11) : 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 예천, 봉화, 울릉 경남(9) : 의령, 창녕, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천	인천(1) : 옹진 전북(4) : 진안, 장수, 순창, 고창 전남(9) : 곡성, 구례, 고흥, 보성, 강진, 함평, 완도, 신안, 해남 경북(4) : 의성, 영양, 청도, 봉화
자치구 (69)	49개 자치구	10개 자치구
	서울(12) : 동대문, 중랑, 성북, 강북,도봉, 노원, 은평, 서대문, 구로, 금천, 동작, 관악 부산(15) : 중, 서, 동, 영도, 부산진, 동래, 남, 북, 해운대, 사하, 금정, 강서, 연제, 수영, 사상 대구(7) : 중, 동, 서, 남, 북, 수성, 달서 인천(4) : 동, 남, 부평, 계양 광주(5) : 동, 서, 남, 북, 광산 대전(4) : 동, 중, 서, 대덕 울산(2) : 중, 동	부산(6) : 중구, 서구, 동구, 영도구, 북구, 수영구 대구(1) : 남구 광주(2) : 동구, 남구 울산(1) : 중구

3. 지방재정의 문제점

1) 지방자치 경쟁력 취약

지방재정은 지방자치를 뒷받침하는 물적 토대로 작용하는데 지방자치 현실은 중앙에 의존할 수 밖에 없는 구조이다. 국세 대비 지방세 비중은 수십 년간 20% 수준에 불과하며 총수입 중 지방세 비중도 34.5% 수준으로 자율적 재원조달 능력이 미흡하다.

구 분	2008년도 예산액 (일반회계)	2008년도 지방세	지방세 비중
계	1,260,500	435,497	34.5%
특 별 시	132,930	107,975	81.2%
광 역 시	158,303	83,491	52.7%
도	307,104	109,151	35.5%
특별자치도	19,791	4,401	22.2%
시	320,430	87,890	27.4%
군	184,039	16,259	8.8%
자 치 구	137,903	26,331	19.1%

주) 지방세 수입은 지난년도 수입(6,568억원)이 포함된 것임

지방재정의 이해

한편, 국고보조금, 지방교부세 등 의존재원 비중은 계속 증가하여 재정이 열악한 자치단체일 수록 중앙정부 의존성이 증가하고 있다.

의존재원 비중은 '95년 22% → '00년 32% → '05년 35% → '08년 38%로 증가함에 따라 결과적으로 재정자립도는 '95년 63.5% → '00년 59.4% → '05년 56.2% → '08년 53.9%로 계속 하락하여왔다.

따라서 지방의 자체수입으로 인건비조차 충당하지 못한 사례는 위에서 살펴본 바와 같다.

2) 지방세 구조의 복잡성과 지역경제와의 연계성 부족

지방세는 세목수(16개)가 많고 세목별 규모는 영세하여 납세절차만 복잡하게 만들어 행정력과 국민부담을 가중시키고 있다. 16개 세목 중 7개 세목이 1조원 미만 (지역개발세, 공동시설세 등)이다.

또한 재산과세 위주(49.6%)의 지방세 구조로 기업유치 등 지역경제 활성화 노력이 세수증대로 연결되지 못하는 한계를 보이고 있다.

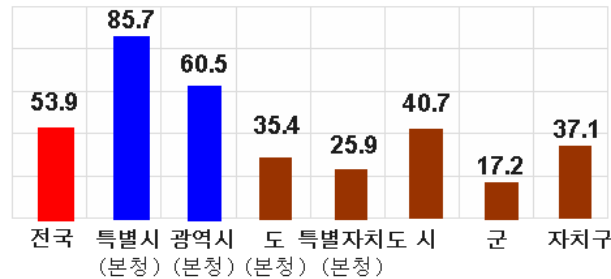
성 질 별	세 목	당해년도 예산액	비중(%)
계	16 세목	428,929	100%
○ 소득과세(2)	주민세, 농업소득세	71,085	16.6%
○ 소비과세(4)	담배소비세, 경주, 마권세, 도축세, 주행세	68,866	16.1%
○ 재산과세			
· 보유과세(4)	재산세, 특별시분재산세, 도시계획세, 공동시설세	72,267	16.8%
· 거래과세(2)	취득세, 등록세	140,419	32.7%
○ 기 타(5)	면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세, 자동차세	76,292	17.8%

주) 지난년도 수입(6,568억원)이 미포함된 것임

3) 자치단체간 심각한 재정불균형

지방세 수입의 약 60%가 수도권에 집중되어 수도권과 기타 지역간 균형적 발전이 어렵다.

〈지방자치단체 유형별 재정자립도 ('08년 기준)〉



(최고) 서울 중구 86.0% / (최저) 전남 완도군 6.4% ⇒ 13.4배 차

교부세 불교부 단체가 10개(4%)인 반면, 지방세 수입으로 인건비조차 해결하지 못하는 자치단체가 131개(53%)에 달한다.

불교부 단체는 서울, 경기, 수원, 성남, 안양, 안산, 고양, 과천, 용인, 화성이다.

4) 사회복지 · 교육관련 재정압박 요인 증가

사회복지비 등에 대한 국고보조사업에 대한 지방비부담 증가로 자체사업 예산비중이 감소하여 자율적 재정운용에 차질을 빚고 있다.

한편 자치단체에 법적 권한과 책임은 없으면서도 교육비특별회계 전출, 교육경비보조, 학교용지부담금 등 지원은 급증하여 마찬가지로 자율적 재정운용에 장애요인이 되고 있다.

자치단체의 사회복지비 부담비율은 '05년 12.1%→'06년 13.8%→'07년 15.4%로 증가하는데 비해 자체사업 예산비중 현황은 '05년 30.5%→'06년 28.5%→'07년 26.6%로 감소하고 있다.

참고로 '07년도 교육비특별회계 전출금은 6.3조, 학교에 대한 교육경비 보조는 3,890억원에 이르고 있다.

4. 맺음말

지방재정의 어려움은 지역 여건에 따라 어쩔 수 없는 부분이 있다. 이런 경우 국가재정에 의존할 수 밖에 없는 실정이다. 지역간 격차, 자율적 사업의 축소 등 지방자치단체가 직면하는 재정운영의 어려움을 해소할 묘책을 찾기가 쉽지가 않다.

자주재원확보를 위해 지방 소득 소비세 도입, 사회복지비의 국고환원 등의 노력을 기울이고 있으나 국가재정 역시 풍족하지 않은 상태에서 부처간 협의도 쉽지가 않은 실정이다.

이런 상황에서 자치단체는 예산 절감과 절감예산의 효과적인 투자 등의 방안을 강구하는 등 여러 가지 재정운용의 건전성과 효율성을 확보하기 위해 노력을 기울이고 있다.

그러나 일부 자치단체에서는 선거에서의 표를 의식한 선심성 예산편성, 행사성 축제 증가, 유사·중복사업 추진, 호화청사 건립 등 낭비요인이 지적되고 있다.

당장 쉬운 교부세 재원 확보를 우선시 하여 재정수요 증가 등에 대응하는 자치단체 스스로의 자구노력은 상대적으로 부족하고 의존성과 도덕적해이(Moral Hazard)가 발생하고 있는 경우도 있다.

향후 우리나라의 재정 여건은 더욱 어려워질 전망이다. 중앙에서의 자치단체에의 재원 이양은 쉽지가 않고 자치단체의 세수 전망은 밝지가 않다. 긴축과 효율이 향후 지방재정 운용이 기초가 될 것이다.

행정안전부에서는 지방의 재정력 확충과 합리적 재정운용을 위한 다양한 제도적 개선방안을 추진하고 있다.

우선, 지방자치의 물적 토대를 충족시키기 위하여 지방소득·소비세를 도입하는 방안을 적극 추진하여 지방의 조세수입 비중을 현행 20%에서 25%까지 확대하고자 한다.

둘째, 2010년 분권교부세가 폐지되면 분권교부세의 대부분을 차지하는 사회복지비 부담이 가중될 것으로 예측, 사회복지비의 국고보조사업으로의 환원을 주장하고 있다.

셋째, 지방의 호화청사 건립문제는 청사 건립기준을 강화하고 교부세 감액 규모를 크게 하고 청사 신축시 투융자 심사를 보다 강화하여 적용하는 방안을 마련중이다.

넷째, 국고보조금 집행잔액 반납 제도를 개선하여 지방이 보다 효율적인 재정집행을 통해 긴축한 예산은 자체사업으로 전용하여 사용할 수 있도록 국고보조금 반납제도를 개선하고 있다.

당장 금년2008년과 2009년에 중부세 위헌판결과 세제개편 등으로 지방재정이 약 4.8조원 규모 정도 축소될 것으로 전망하고 있다. 지방재정 운용에 심각한 걸림돌로 작용할 것이다. 이 문제에 대해서도 행정안전부와 전 자치단체가 해결을 위해 노력은 하고 있지만 향후 지속적으로 보다 현명한 재정운용을 위해 다함께 고민해야 할 상황인 것이다.☹