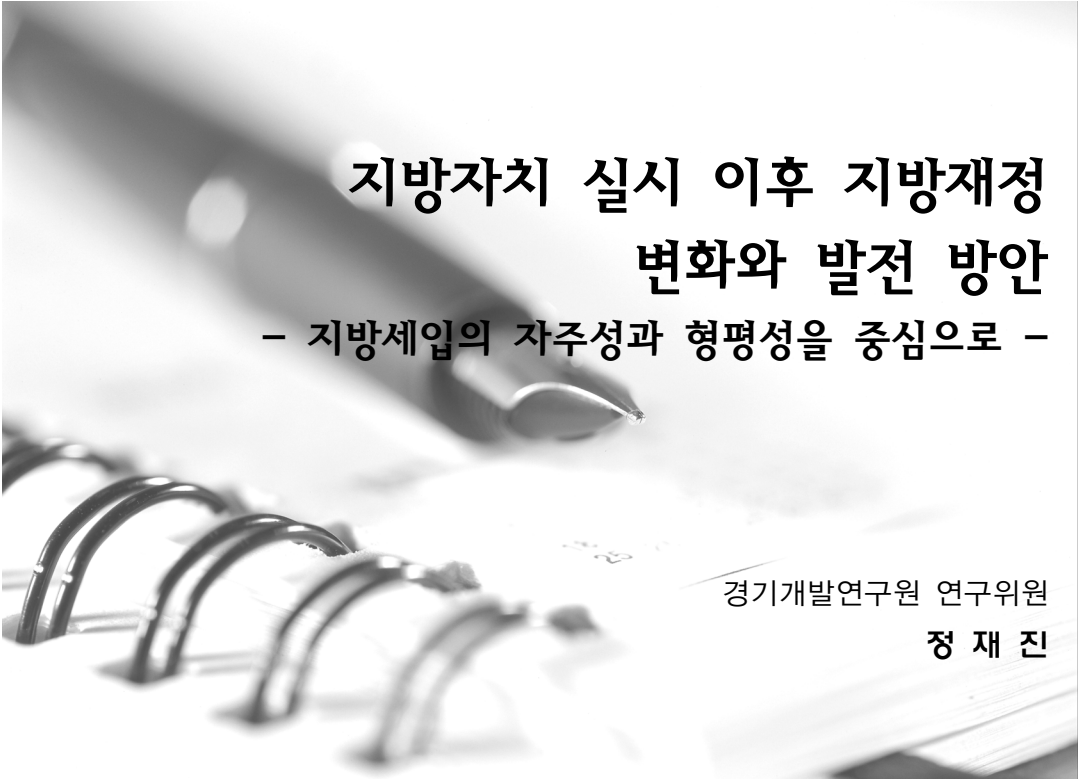




지방자치 실시 이후 지방재정 변화와 발전 방안

- 지방세입의 자주성과 형평성을 중심으로 -

경기개발연구원 연구위원
정재진

I. 서론

우리나라의 지방자치는 박정희 정부 때부터 약 30여 년 동안 단절되어 오다가 1991년¹⁾에 지역주민이 직접 지방의회를 구성하게 됨으로써 부활하였다. 지방자치의 부활은 정치적 민주성과 경제적 효율성²⁾이 증진될 수 있다는 긍정적인 기대와 열망

1) 지방자치의 부활시기를 언제로 보느냐는 연구자마다 조금씩 차이가 있는데 1991년 지방의회의 구성을 시작으로 보는 입장과 1995년 제1회 전국동시지방선거를 시작으로 보는 입장이 존재한다. 이들 연구 중 본격적인 지방자치의 실시를 단체장과 지방의회 구성이 이루어진 1995년을 기준으로 보는 연구가 많으나 이 연구는 지방의회 구성 초기부터 현재까지의 지방재정 변화와 재정분권 정책에 따른 영향(impact)을 정권별로 비교·분석하기 위하여 1991년을 지방자치의 원년으로 삼았다.

2) 경제적 효율성의 증진은 재정분권을 전제로 하며 행정운용에 있어서의 대응성·탄력성·신속성



의 결과이다(EAI, 2006: 301-303).

경제적 효율성은 정부간 재정관계의 틀에서 이루어지며 경제적 효율성의 증진을 위해 추진되는 일련의 정책은 재정분권으로 환원 된다. 재정분권은 재정에 관한 중앙정부의 권한과 의무를 지방자치단체에 나누어주는 행위를 의미한다. 재정분권이 지방자치의 중요한 수단으로 취급되는 이유는 재정분권을 통해 지방재정의 투명성 및 책임성이 확보될 수 있고, 책임성 있는 재정운용을 통해 지방의 경제적 효율성이 증진될 수 있으며(Tiebout, 1956: 416-424; Oates, 1972; Brennan & Buchanan, 1980), 지역 경제성장에 따른 국가 경제의 성장이 촉진될 수 있기 때문이다(Lin & Lau, 2000, 4-8).

중앙집권적 국가운영 체제에서 지방분권적 시스템으로의 전환 이후 약 20년 가까이 흐른 지금 지방자치 부활에 따른 순기능은 다방면에서 나타나고 있다. 일례로 지방자치가 민주주의의 발전을 촉진하며, 지역주민의 복리를 증진시키고 있다는 평가가 등장하고 있다. 그러나 유독 재정분권에 대한 평가는 그리 긍정적이지 못하다. 지방자치단체는 지방세의 비탄력성과 지방세수의 부족 등으로 인해 지방재정이 악화되고 있다고 평가한다. 중앙정부 역시 정부간 재정관계가 획기적으로 발전되었다고 인식하지 않고 있다. 다수의 지방재정 학자들도 규모면에서 지방재정의 확대가 있었던 것은 사실이나 이전재원에 의한 확대이기 때문에 중앙과 지방간 재정관계가 크게 개선되지 않았고 있다고 평가 한다³⁾(하승수, 2003: 5; 손희준, 2005b: 8-23; 김정해, 2005: 45-62; 행자부·정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 2005; 행정자치부, 2006: 267). 특히 현 정부 들어 과도한 감세정책과 미미한 수준의 지방소비세 도입은 지방자치단체 재정의 근간을 흔들고 있다고 평가 받는다. 지방자치를 실시하면 지역경제가 활성화 되고, 지역의 특색에 맞는 재정운용을 통해 보다 효율적인 공공재 공급이 이루어 질 것이라 가정했던 초기의 희망은 점차 지방재정 운영의 불안으로 인식되고 있다.

등을 포함하는 포괄적인 의미로, 지방자치를 실시하게 되면 행정수요에 민감하게 대응할 수 있고 종합행정이 실현 가능하며 지방자치단체간 경쟁과 경제력증진 등을 통해 행정 및 지역경제의 효율성이 증진될 수 있다는 것을 강조한다(Tiebout, 1956: 387-389; Smith, 1985: 28; Oates, 1999: 1120-1149).

- 3) 2006년 4월 경실련이 발표한 참여정부 지방분권 이행 평가 결과에 따르면 지방교부세 제도가 개선되었다고 응답한 비중이 35%로 악화되었다고 응답한 비중인 23.5%보다 높은 반면 국세와 지방세의 합리적 조정은 개선되지 않았다고 응답한 비중이 39%로 개선되었다고 응답한 비중인 8.2%보다 높았다. 그리고 지방세의 신세원 확대 역시 개선되지 않았다고 응답한 비중이 41.1%로 개선되었다고 응답한 비중인 3.8%보다 높아 의존재원의 확충은 많아진 반면 자주재원의 확충은 감소하고 있다고 인식하는 것으로 나타났다(경실련, 2006).



1991년 노태우 정부 때부터 2008년 이명박 정부 까지 모든 정권은 국정과제에 지방자치 활성화를 포함시킨바 있다. 특히 1998년 김대중 정부부터 2008년 이명박 정부에 이르기 까지 중앙과 지방간 재정 형평성 확보, 지방과 지방간 재정 불균형 완화를 국정과제로 삼아 왔다. 이는 역대 많은 정부에서 지방재정에 많은 관심을 기울이고, 다양한 정책을 추진해 왔다는 것을 의미한다. 그러나 다양한 노력에도 불구하고, 그 효과가 개선되지 않는다면 재정분권정책의 방향과 논리를 현실에 맞게 변화시킬 필요가 있다.

만약 현실에서 지방재정의 열악화가 진행되고 있다면 그 실태가 어떠한지를 먼저 이해하고, 중앙-지방, 지방-지방간 재정관계에 있어 바람직한 재정분권의 방향이 설정될 필요가 있다. 이러한 맥락에서 이 연구는 1991년부터 2008년 까지 지방세입의 변화를 분석하고, 현재 지방재정의 문제점을 해소할 수 있는 대안을 마련하고자 한다. 지방세의 변화 분석은 현재까지 많은 연구에서 논의된 지방세 부문의 자주성과 형평성 주순을 장기 시계열에 의존해 그 변화양상을 분석하는 것으로 이는 재정분권 정책추진에 따른 지방재정을 진단하는데 유용할 것이라 판단된다. 지방재정 분석에 따른 대안은 재정분권의 방향성을 제시하는 것과 지방자치단체의 노력을 제시하는 것으로 매듭짓고자 한다. 분석의 대상은 지방-지방간 관계와 지방세입에 초점을 둔다. 이미 많은 연구에서 중앙-지방간 재정관계의 개선방안에 대해 논의를 하였기 때문에 이 연구에서는 지방-지방간 형평화 수준을 분석하고, 지방세입 부문의 발전적 대안을 제시하고자 한다.

II. 재정분권과 이에 따른 효과

1. 재정 분권의 의의와 유형

지방자치단체는 중앙정부와의 재정관계에서 조세경쟁, 재분배, 조세행정의 측면에서 규모의 열세, 열악한 지방행정 업무 능력 등으로 인해 중앙정부와의 완벽한 독립성을 유지할 수 없다(Musgrave & Musgrave, 1989). 특히 지방자치의 태동 배경이 단체자치인 경우 지방자치단체는 중앙정부로부터 조세자율권을 확충하거나 이전재원을 더 많이 확보하거나 하는 등의 방법을 통해 살림을 꾸려나가게 된다. 거시적인 맥락에서 재정분권은 지방자치단체가 자신의 업무를 수행함에 있어서 수입과 지출을 독자적으로 조달·운영할 수 있는 정도의 권한을 중앙정부로부터 이양 받거나 구성하





는 과정으로 정의될 수 있다(권오성, 2004, 137-154).

재정분권이 강조되는 이유는 Tiebout(1956), Oates(1962), Musgrave(1983) 등을 시작으로 한 공공재정학자들의 연구에서 기인된다. Tiebout(1956)는 비록 "재정분권(fiscal decentralization)"이라는 표현을 하지는 않았으나 공공재 공급의 효율성을 증진시킬 수 있는 하나의 대안으로서 분권화된 배분체계의 필요성을 역설하였다. 한편 Oates(1972)는 Tiebout(1956)의 분권모형을 발전시켜 재정연방주의(fiscal Federalism)를 제시하였다⁴⁾. Oates(1972)는 Tiebout(1956)모형에 의한 공공재 공급이 항상 효율적이지 않을 수 있다는 것을 강조한다. 즉, 외부효과가 발생되거나 규모의 경제가 발생할 수 없을 정도로 인구가 적을 경우는 경쟁에 의한 공공재 공급의 효율화가 달성될 수 없다는 것을 제시한다. 이를 해소하기 위한 하나의 대안으로서 재정연방주의는 연방을 형성하여 각 층의 정부수준에서 가장 효율적으로 공공재를 공급할 수 있는 것이 무엇인지 찾아내고, 이를 각 급 정부에 배분하여 운영하는 것이 가장 바람직하다는 가정이다.

공공재 공급의 효율화 방안에 대한 연구에 기초하여 재정분권에 대한 연구는 이후 Shah(1998), Musgrave(1981) 등 많은 학자들에 의해 발전되어 왔다. 재정분권의 정당성을 제시한 초기의 연구들은 다양성 가설(diversification hypothesis), 생산성 제고 가설(productivity enhance hypothesis), 리바이어던 가설(Leviathan hypothesis) 등에 기초해 중앙정부에 의한 독점적 재정운용 보다는 분권화된 시스템 하에서 자치단체간 경쟁을 유도하고, 공공재의 최적 공급을 실현시킴으로서 재정운용의 효율성이 증진될 수 있다고 본다(Musgrave, 1981; 조기현·서정섭, 2003: 1-31). 다양성 가설에 따르면 지방공공재는 그 특성에 따라 한계편익과 한계비용이 다르기 때문에 분권화를 통한 선호의 다양성을 수렴해야 파레토 개선(pareto improvement)⁵⁾이 이루어진다고 본다. 생산성 제고가설은 분권화가 지방에 책임성과 의무를 이전하므로 지역

4) Oates(1972)는 지방공공재를 어느 단계의 정부가 생산하든 동일한 비용이 소요된다면 중앙정부가 모든 지역에 대해 일정한 양을 공급하는 것 보다 각 지방정부가 스스로의 판단하에 적절한 양을 공급하게 하는 것이 더욱 효율적이거나 최소한 동일한 정도의 효율성을 갖는다고 정의한다.

5) 파레토 효율성(Pareto efficiency)은 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻는 자원배분의 효율성을 평가하는 기준으로 주로 이용된다. 통상적으로 파레토 효율성은 에지워스상자(Edgeworth box)를 이용하여 분석하는데, 에지워스 상자는 사회 전체의 재화 부존량 혹은 사회 전체의 생산요소 부존량을 나타내며 이를 기초로 개인들의 무차별곡선을 통한 실현가능한 배분을 나타낸다. 요약하면 파레토 효율성이란 한 배분 상태에서 다른 배분상태로 이동할 때 구성원 누구의 후생도 감소하지 않으면서 최소한 1명의 후생이 증가하였다면 이를 파레토 개선이라고 한다. 그리고 더 이상 파레토 개선이 불가능한 배분상태를 파레토 효율적인 배분상태라고 한다(Lesser & Zerbe, 1998).



주민의 선호변화에 대한 수용성은 물론이고 공공재 생산의 혁신적 활동이 증진될 수 있다고 가정한다. 리바이어던 가설은 전통적인 재정연방주의가 강조했던 자원배분의 효율성이 분권화에 의해서 더욱 촉진될 수 있다는 것을 강조한다.

재정분권의 범주를 어떻게 정의하는 지에 대한 학자들의 합의는 아직 존재하지 않는다(김재훈, 2007: 6). 게다가 역대 정부가 추진한 재정분권의 정책 목적은 재정분권의 본질적인 의미를 이해하는데 불명확성을 가중시키기도 하였다. 재정분권에 대한 불명확성은 지방자치단체들에 의해 더욱 가중되었다. 지방자치단체중 재정력이 상대적으로 높은 자치단체는 국세의 지방이양 또는 신세목 개발을 분권으로 이해하는 반면, 재정력이 상대적으로 약한 자치단체는 중앙정부의 재정지원 및 이전재원의 확대를 분권으로 해석하고 있다(김정훈, 2007: 71).

재정분권의 유형에 대한 정의가 확립되지 않은 가운데, 지방재정 관련 연구에서 많이 이용하고 있는 정의는 세입분권(revenue decentralization)과 세출분권(expenditure decentralization)⁶⁾으로 구분된다(Bahl, 2000: 1-26; de Mello, 2000: 3-30; IMF, 2001; World Bank, 2004; 이병량, 2005: 215-242; 장노순, 2007: 5-6; 권오성·배인명·주운현, 2007: 1191-1212; 이병량·정재진·조광래, 2008: 209). 세입분권은 수직적 분권, 수직적 불평등 완화, 수입분권, 자주재원주의라는 용어로도 함께 사용되고 있다. 세입분권을 강조하는 입장은 세출분권과 달리 지방자치단체의 세입권한 확보가 바람직한 재정분권의 전제라고 가정한다. 이는 국가 재원이 특정 정부에 과도하게 편중되지 않고 지방자치단체가 적정수준의 세입능력을 갖도록 함으로써 중앙과 지방간 재정수준의 형평화를 도모하는 것을 의미한다. 즉, 지방자치단체가 자주적인 세입권한을 갖고, 응의성을 확보한 조세행정을 실행하며 이를 통해 지역의 실정에 맞는 차별화된 행정서비스를 제공할 수 있도록 하는 것이 바로 분권이라고 정의하는 입장이다. 따라서 세입분권을 지지하는 입장에서는 수직적 분권이 될 경우 지방이 세입에 관한 자기결정권과 책무성(accountability)을 확보 함으로써 효율적 재정운용과 이에 따른 경제적 효율성이 확보될 수 있다는 것을 강조 강조한다.

세출분권은 보다 거시적인 맥락에서 지방자치단체가 사용할 수 있는 재원의 총량이 많아지는 것을 의미한다. 세출분권은 세출자치, 지출분권, 일반재원주의 라는 용어로

6) 재정분권의 유형은 세출분권과 세입분권(권오성·배인명·주운현, 2007; 이병량·정재진·조광래, 2008)으로 정의되기도 하며, 수평적 형평화와 수직적 형평화(이병량, 2005; IMF, 2001; World Bank, 2004; de Mello, 2000, Bahl, 2000) 또는 세입자치와 세출자치(이재은, 2004: 5-25.), 수평적 재정불균형 완화와 수직적 재정불균형 완화(박충훈·정재진, 2003: 3-14), 수입분권과 지출분권(김태영, 2003), 일반재원주의와 자주재원주의(이재은, 2004) 등으로 정의되기도 한다.





함께 사용되고 있다. 세출분권을 주장하는 측면에서는 세입분권만 추구할 경우 비록 그것이 분권이라는 권한의 위임 또는 이양과는 일맥상통하는 면이 없지는 않지만 중앙과 지방간의 관계에서 지방자치단체의 재정은 중앙정부로부터의 이전재원에 의존할 수밖에 없는 실정이라는 현실을 강조한다. 또한 지방자치단체간 재정력 격차에 의한 불균형 문제가 발생되기 때문에 지방자치단체가 사용할 수 있는 재원의 확보와 이를 통한 지방자치단체간 불균형을 극복하는 것이 분권의 바람직한 목표라고 인식하는 입장이다. 한편 이 입장은 지방자치단체에게 있어 세입분권 보다 세출분권이 더 중요하다는 논리를 펴지는 않는다. 세입분권과 세출분권이 모두 필요하다는 논리로서 세입분권을 통해 수직적 형평화 효과를 실현시키고, 세출분권을 통해 수평적 형평화 효과를 실현시키는 것이 바람직한 재정분권이라고 본다.

세입분권을 추진하기 위한 수단으로는 중앙정부에 편중되어 있는 국세의 일부를 지방세로 이양하거나, 지방자치단체에 신 세목을 설치하도록 하거나 탄력세율의 권한을 지방으로 이양하는 것 등을 들 수 있다. 세출분권을 추진하기 위한 수단으로는 중앙정부에 의한 이전재원인 교부세⁷⁾와 보조금 등의 확대를 들 수 있다⁸⁾⁹⁾.

- 7) 이와 관련하여 Rodden(2002)은 수평적 재정분권이 증대되어 지방자치단체가 중앙정부에 더욱 많이 의존하는 현상이 발생하게 되고, 지방자치단체가 중앙정부에 더 많이 의존하게 될수록 지방자치단체의 재정성과는 하락된다고 본다. 즉, 중앙정부에 의해 제공되는 보조금의 양이 증가될수록 지방자치단체의 중앙에 대한 의존도는 점점 증가하게 된다고 본다.
- 8) 이러한 논리에 대해 이재원(2005)은 지방교부세는 지방의 경쟁력 강화를 위한 전략 수단이라기보다는 국가최저수준의 기초적인 재정수요 충족을 위한 재원이기 때문에 자치시대의 재정분권, 혁신과는 구조적으로 거리가 있다고 주장하기도 한다. 그러나 거시적인 맥락에서 볼 때 분권은 권한의 이양뿐만 아니라 자주적인 운영 수준까지 포함하는 것이기 때문에 교부세 역시 분권의 한 수단으로 판단하는 것이 바람직하다(이재은, 2004: 5-25). 뿐만 아니라 지방교부세와 같은 일반 보조금의 강화가 자치단체간의 수평적 재정불균형을 초래하지 않으면서 지방재정의 여력과 자율성을 제고시키고 있으며(임성일, 2006) 교부세의 지방이전과 같은 지방자치단체의 지출 총액 수준이 분권화 수준의 지표로 많이 이용되고 있는 실정이다.
- 9) 1991년부터 도입·운영되어온 지방양여금은 국세 세원의 일부를 지방에 양여하여 도로 등 특정 목적사업을 지원하는 제도로써 지방재정 기반을 확충하고, 지역간 균형발전을 도모하는데 목적을 두었다. 그러나 양여금은 목적세와 특별회계가 갖는 단점을 모두 포함하고 있고, 도입 초기에는 재원이 지방도로에 집중되어 소기의 목적을 달성하였지만 10여년이 흐르면서 재원의 일정비율이 항상 도로 투자로 정해지는 것에서 문제 발생하게 됨으로써 2005년에 폐지되었다(정부혁신 지방분권위원회, 2008: 80-87). 지방양여금의 재정효과를 분석한 연구들은 관점에 따라 양여금의 순기능과 역기능을 구분하여 제시하고 있다. 허재완(1992)은 지방양여금의 지역경제 효과를 분석하였는데 분석결과 첫째, 지방양여금이 재정기반이 취약한 군 지역의 재정력을 강화 하는 데는 적지 않은 기여를 하고 있으나 기타 자치단체의 경우는 그 효과가 미미하며 둘째, 군 지역의 경우 지역간 재정력 격차를 완화시키는 효과가 있으나 전체적으로 볼 때 큰 개선이 되지 못하고 있다는 결론을 내렸다. 한편 김대원(2002)은 지방양여금의 지방재정 기여효과를 분석하였는데 분석결과 양여금의 기능적 역할에 대한 기대수준에는 미달되는 것으로 나타났고 재정력 확충 효과의 경우 이전재원의 재원별 기여



〈표 1〉 세입분권과 세출분권의 수단

구분	주요내용	구체적 정책 수단	정책 목표
세입 분권	- 중앙정부에 편중되어 있는 국세의 일부를 지방세로 전환 - 지방자치단체에 신세목 설치권한을 이양 - 지방세 감면, 탄력세율 조정 등	- 지방세의 과세기준 확대 - 지방세의 세율 확대 - 신세목 개발	- 수직적 형평화 - 지방재정 건전성 확보
세출 분권	- 특정목적에 위한 지출방향이 없는 재원의 확보 - 교부세의 증가 - 신 이전재원 개발 - 지방자치단체 지출 총액의 증가	- 보통교부세 - 부동산교부세 - 국고보조금 - 분권교부세 - 지방양여금	- 수평적 형평화 - 지방재정 책임성 확보

2. 세입분권과 세출분권의 효과

먼저 세입분권의 수단인 신세목 개발, 탄력세율의 적용, 국세의 지방이양은 지방자치단체의 세입확보능력을 증가시킴과 동시에 세입확보능력 증가에 따른 잉여세입액은 지방자치단체의 자율적인 세출권한을 증진시킬 수 있도록 도와준다는 것이 일반적인 견해이다. 따라서 세입분권 정책 추진은 비록 그 정도에 있어서 차이가 존재할 수는 있으나 본질적으로 지방자치단체가 지출할 수 있는 재원의 양이 증가한다는 공통적인 특성을 갖는다. 한편 정부간 이전재원의 효과가 어떻게 나타나고 있는지도 중요하지만 무엇보다 정책의 목적성을 강조하여 본다면 교부세와 보조금 모두 지방자치단체의 세출총액을 증가시키는 역할을 한다. 다만 교부세의 경우는 일반재원화¹⁰⁾ 되어 있기 때문에 지방자치단체가 자유롭게 재정을 운용할 수 있는 권한이 있다는 특성을 갖는데 반해 보조금은 특정재원화 되어 있어 특정 부분에 대한 재정지출의 확대 효과를 갖게 된다.

K라는 지방자치단체가 존재한다고 가정하고 가로축(X)은 이 지역의 주민들이 소비할 수 있는 공공서비스의 양을 나타내며, 세로축(Y)은 민간재의 양을 나타낸다. 이전재원이 존재하지 않았을 때, K 지방자치단체의 순수 세입에 따른 예산선은 선분 A1B1이다. 이때 지방자치단체가 주민들이 원하는 바를 충실히 반영하여 의사결정을

을 분석과 ANOVA분석 결과 지방재정력 확충 효과는 매우 미약한 것으로 나타났다.

10) Gramlich & Galper(1973)는 끈끈이 효과(flypaper effect)를 실증적으로 분석하기 위해 재정조정제도를 조건부 지원금(matching grant)과 무조건부 지원금(lump sum grant), 복합형태의 지원금(closed-end categorical grant)의 세 가지로 구분한 바 있으며, 이에 따를 경우 우리나라의 지방교부세는 무조건부 지원금에 해당되고, 보조금은 조건부 지원금에 해당된다.





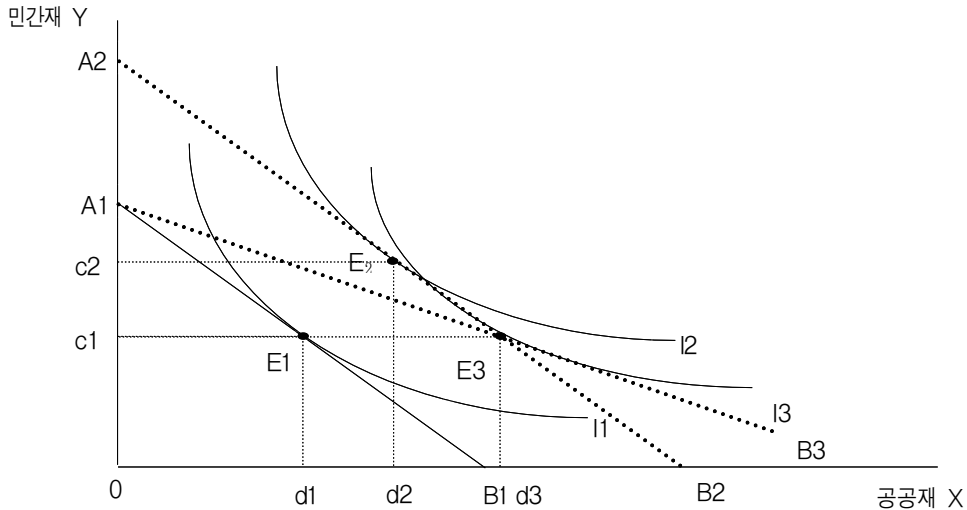
한다는 것을 전제로 할 때 이 지역에서 선택하게 될 공공재와 민간재의 조합은 무차별곡선 I1과 선분 A1B1이 만나는 E1에서 형성된다. 따라서 K 지방자치단체는 공공재 공급을 0-d1 만큼 하고, 민간재 사용을 0-c1 만큼 하게 된다. 이러한 상황에서 세입분권을 추진하거나 세출분권 중 무조건부 보조금인 교부세의 세율을 인상시켰을 때 K지방자치단체의 예산선은 선분 A1B1에서 선분 A2B2로 이동하게 된다. 세입분권의 실행과 지방교부세율의 인상은 궁극적으로 K지방자치단체 주민들의 총 소득이 증가하는 것과 같은 효과를 나타내기 때문에 기존 예산선으로 부터 바깥쪽으로 평행이동하게 된다. 선분 A2B2에서도 마찬가지로 지방자치단체가 중위투표모형의 가정에서처럼 지역주민의 의견을 충분히 반영하여 의사결정을 하게 될 때 K지방자치단체가 선택하게 될 공공재와 민간재의 조합은 무차별 곡선 I2와 선분 A2B2가 만나는 E2로 나타나게 된다. 그 결과 K지방자치단체는 공공재 공급을 기존의 d1 수준에서 d2 수준으로 증가 시키는데 재원을 사용하게 된다. 또한 중앙정부에서 지방자치단체로 이전된 재원 또는 세입증대에 따른 잉여재원이 공공재 공급에 사용되게 됨으로써 주민들의 조세부담을 덜어주게 되어 민간재 소비가 기존의 c1 수준에서 c2수준으로 증가하게 된다. 그리고 공공재 공급의 양과 민간재 수요의 양을 결정하는 것은 지역주민의 선호 변화에 따라 탄력적으로 이동될 수 있다. 한편 조건부 보조금이 공공재 공급을 위해 K시로 이전될 때 K시가 공급할 수 있는 공공재의 가격이 하락하는 효과를 가져 오기 때문에 K시의 예산선은 선분 A1B1에서 A1B3로 회전이동하게 된다. 중앙정부로부터 이전된 보조금은 공공재 공급에만 이용할 수 있게 규제하고 있기 때문에 공공재 공급이 기존의 d1 수준에서 d3수준으로만 증가될 뿐 민간재의 소비를 증가시키지는 않게 된다. 따라서 이때의 균형점은 무차별 곡선 I3와 선분 A1B2가 만나는 지점인 E3가 된다.

이를 종합하면 세입분권 정책의 집행과 세출분권 정책 중 교부금 제도의 확대는 지방자치단체의 예산증가와 같은 경제적 효과를 갖게 된다. 특히 교부세 세율을 인상하게 될 경우는 세입분권 정책의 효과와 마찬가지로 지방자치단체가 이용할 수 있는 재원의 총액이 많아짐과 동시에 자율적으로 이용할 수 있는 권한까지 함께 증가하게 된다. 이와 관련된 연구 결과는 Bladford & Oates(1971)에 의해 제시되었는데 이 연구에서는 무조건부 지원금의 형태로 교부금이 교부될 경우에는 지원금이 수혜지역의 주민들에게 정책으로 분배되어 소득을 증대시키는 경우와 동일한 배분적·분배적 효과를 가진다는 것을 이론적으로 증명한바 있다. 반면 많은 보조사업중 복지관련 보조금에 대한 지급이 이루어졌을 경우 복지분야에만 이용해야 하는 재원이 증가하는 것이기 때문에 예산제약선은 회전이동하게 되고, 지방자치단체는 복지사업이라는 범주하에서



재정운용을 할 수 있는 총액이 증가하게 된다.

〈그림 1〉 지방교부세와 보조금의 재정효과



Ⅲ. 지방자치 실시 이후 지방재정의 변화

1. 수평적 형평성 수준

1) 광역자치단체

지방자치가 실시되면서 각 지방은 지역의 특성에 맞는 다양한 사업을 추진하고, 재정을 운영하고 있다. 이는 재정분권의 순기능중 하나인 지방의 특색에 맞는 행정서비스를 공급함으로써 공공재 공급의 효율화를 꾀할 수 있다는 것을 의미한다. 그러나 지방자치단체는 저마다 고유한 특색을 지니고 있다. 만약 이 고유한 특색으로 인해 지방재정의 형평화 수준이 확대된다면 공공재 공급의 효율화, 주민 서비스 증대 등 지방자치단체 고유 사무의 질에 있어 차이가 발생할 가능성이 크다. 하지만 차이를 인정하면서도 대한민국 국민으로 최소한 동일한 수준의 행정서비스를 부여 받을 수 있는 국민의 권리를 침해해서는 안 된다.

재정분권이 추진되는 과정에서 중앙-지방간 수직적 불균형 만큼 많은 관심을 받아 온 부분은 지방-지방간 재정불균형 현상이다. 특히 지방세는 그 특성상 인구수에 따





라 그 수준이 달라지기 때문에 서울과 경기도, 인천을 중심으로 한 수도권과 비수도권 간의 재정력 격차 문제, 같은 광역자치단체인 특별·광역시와 도와의 재정력 격차 문제는 아직도 개선해야 할 점이 많다. 지방간 재정 불균형 문제를 해소하기 위해서는 지방자치 실시이후 현재까지 진행된 세입분권과 세출 분권에 따른 재정 불균형 현상을 살펴볼 필요가 있다.

지방자치단체간 수평적 형평성을 분석하기 위해 가장 많이 이용한 방법은 1인당 지방세와 1인당 교부세를 합산한 결과를 기초로 변이계수 값을 도출하는 방법이다. 변이계수는 0부터 1의 값을 갖으며, 1에 가까울수록 형평화 수준이 저하되는 반면 0에 가까울수록 형평화 수준이 높아진다고 판단할 수 있다. 그러나 변이계수는 특정 시점에서의 결과를 갖고 판단할 수 없다. 왜냐하면 자치단체간 재정의 형평화 수준을 정의하는 절대적인 기준이 없기 때문이다. 따라서 시간의 흐름에 따른 변이계수 값의 변화를 통해 형평화 수준이 높아진대거나 혹은 낮아지고 있다는 평가를 하는 것이 바람직하다.

1991년부터 2008년 까지 정권별 자치단체간 인당 세입 분권의 수준을 살펴보면 노태우 정부부터 이명박 정부 까지 지속적인 증가를 보이는 것으로 나타났다. 노태우 정부 때 1인당 평균 세입액은 26만원이었다가 2008년 현재 이명박 정부 때 1인당 평균 세입액은 88만원으로 약 20여년 동안 인당 지방세액은 4배 가량 증가하였다. 그러나 그 증가율이 지속적이지 못하고, 연도별 등락의 폭이 존재하며, 국세의 증가율과 비교할 때 매우 점진적인 수준인 것으로 판단된다. 정권별 자치단체간 인당 세출 분권의 수준을 살펴보면 노태우 정부부터 2008년 이명박 정부까지 연도별 등락은 존재하지만 전반적으로 증가추세를 그리면서 진행해 왔다. 1991년 1인당 세출 분권액은 18만원이었는데, 2008년에는 117만원으로 그 증가의 폭이 세입분권에 따른 지방세입액 증가폭과 비교해 매우 큰 것으로 나타났다.

그러나 수평적 형평화 수준은 1991년 대비 2008년 들어 더욱 악화 된 것으로 나타났다. 수평적 형평화 수준의 변화를 살펴보면 1인당 세입 분권은 노태우 정부와 김영삼 정부 때에는 큰 차이를 보이지 않다가 김대중 정부 때 형평성 수준이 근소하게 높아지는 것으로 나타났다. 김대중 정부 때 세입분권의 형평화 수준이 높아진 이유로는 교부세 확대 뿐만 아니라 다양한 세입 분권 확대 정책을 시행한 결과라 판단된다. 이후 노무현 정부 들어서는 다시 세입분권의 형평화 수준이 낮아지는 현상을 보이다가 2008년 들어 불균형 격차가 더욱 확대되는 모습을 보이고 있다. 반면 인당 세출분권의 형평화 수준은 연도마다 등락은 존재하지만 노태우 정권에 비해 2008년 이명박 정부의 형평화 수준이 더 높은 것으로 나타났다. 인당 세입분권의 형평화 수준이 가





장 높았던 정권은 김대중 정부이고, 가장 낮았던 정권은 현 이명박 정권인 것으로 나타났다. 인당 세출분권의 형평화 수준이 가장 높았던 정권은 현 이명박 정권이 반면, 형평화 수준이 가장 낮았던 정권은 김영삼 정권인 것으로 나타났다.

〈표 2〉 정권별 자치단체간 수평적 형평화 수준(광역시)

단위: 백만원, %

구분	1인당 세입분권			1인당 세출분권		
	평균	표준편차	변이계수	평균	표준편차	변이계수
1991	0.24858	0.08622	0.34683	0.18453	0.17428	0.94446
1992	0.27494	0.10064	0.36604	0.16137	0.16563	1.02638
노태우 정부 평균	0.26176	0.09343	0.35644	0.17295	0.16995	0.98542
1993	0.28892	0.11336	0.39235	0.23544	0.23843	1.01269
1994	0.32516	0.12298	0.37820	0.23059	0.23932	1.03786
1995	0.35583	0.12755	0.35847	0.38008	0.45093	1.18641
1996	0.36255	0.13209	0.36433	0.30227	0.30006	0.99268
1997	0.42966	0.13136	0.30573	0.34073	0.31924	0.93692
김영삼 정부 평균	0.35242	0.12547	0.35982	0.29782	0.30959	1.03331
1998	0.35821	0.09756	0.27236	0.38674	0.32687	0.84519
1999	0.38722	0.09909	0.25590	0.42625	0.34068	0.79924
2000	0.40016	0.11362	0.28393	0.45209	0.37131	0.82132
2001	0.51294	0.14835	0.28921	0.57113	0.46909	0.82133
2002	0.62254	0.18265	0.29339	0.78866	0.78156	0.99099
김대중 정부 평균	0.45621	0.12825	0.27896	0.52497	0.45790	0.85561
2003	0.71220	0.18423	0.25868	0.65647	0.58001	0.88353
2004	0.70116	0.19440	0.27726	0.65817	0.55889	0.84917
2005	0.71446	0.18188	0.25458	0.76059	0.63332	0.83267
2006	0.88196	0.41246	0.46766	1.03161	0.99281	0.96240
2007	0.92320	0.44105	0.47775	1.06271	0.99501	0.93629
노무현 정부 평균	0.78659	0.28281	0.34718	0.83391	0.75201	0.89281
2008	0.88680	0.35005	0.39473	1.17519	0.93294	0.79386

자료: 행자부, 『지방자치단체 예산개요』, 각연도.

행자부, 『지방재정연감』, 각연도.

주1. 세출결산 순계규모.

주2. 광역시·도, 시·군·구 모두 포함.

세입분권에 따른 형평화 수준과 세출분권에 따른 형평화 수준을 비교하면 비록 세



입 수준에 있어 형평화 수준은 더욱 악화되긴 하였지만 세출분권에 있어 형평화 수준은 상대적으로 안정된 것으로 나타났다. 지방자치단체간 세출분권에 있어 재정 형평화 수준이 증진되고, 자치단체의 가용재원이 확대되는 맥락에서 볼 때 각 정권별로 추진해온 재정분권 정책이 무조건 효과가 미흡하다고 평가할 수는 없을 것이다. 특히 지방자치 활성화에 대한 관심이 증가되고 분권을 위한 다양한 정책을 수립·집행해온 전반적인 개혁의 노력 부분에서는 높은 점수를 줄 수 있겠다. 그러나 지방분권과 지역균형발전 사이에서 균형에 초점을 두으로써 세출총액은 증가했지만 그 충당내용은 지방의 자주재원이 아닌 이전재원이 차지하고 있어 자치단체의 자주재정권 확보를 위한 노력의 필요성이 대두된다.

2) 기초자치단체

기초자치단체의 평균인당세입액은 1991년 25만원에서 2008년 119만원으로 증가의 폭이 광역자치단체에 비해 훨씬 큰 것으로 나타났다. 특히 기초자치단체의 세입분권 수준은 김대중 정부 이후 노무현 정부 들어 급격하게 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이 시기에는 주로 기초지방자치단체의 재원 확대 제도가 등장했기 때문이다. 2000년에 과도한 지방세 감면에 대한 역효과를 방지하기 위해서 휘발유와 경유 등에 부과되는 국세의 교통세액 중 일부를 세원으로 하는 주행세를 도입하였고, 표준세율의 50% 범위 내에서 가감·조정할 수 있도록 탄력세율을 도입하였다. 그리고 지역개발세 중 일부과세대상의 세율현실화를 위한 방안을 마련하였으며 2000년부터 승용자동차로 분류되는 7인승 이상 10인승 이하 승합차에 대한 등록세, 면허세 및 자동차세의 세율을 5년간 유예기간을 거쳐 2005년부터 3년간 단계적으로 확대하는 방안을 마련하였다. 2001년에는 경주마권세를 레저세로 세목을 변경하였으며, 벼와 특수 작물에 대해서만 과세하던 농지세의 과세대상을 확대하여 농업소득세로 전환하였고, 주행세율을 3.2%에서 11.5%로 인상하였다. 그리고 담배소비세의 세율을 1갑당 460원에서 510원으로 인상하였다. 인당 평균세출분권액의 변화를 살펴보면 1991년대비 약 100% 이상 증가하여 그 증가폭이 인당 세입분권액의 증가율보다 더 큰 것으로 나타났다. 노태우 정부 때에는 평균 11만원이었던 것이 김영삼 정부 때에는 34만원으로, 그리고 노무현 정부 때에는 88만원으로 크게 증가하였고, 이번 정권 들어서 122만원으로 대폭 증가하였다.

인당 세입분권액의 형평화 수준을 살펴보면 연도별 등락의 폭이 지속되는 가운데, 1991년 대비 2008년에 형평화 수준이 낮아지는 것으로 나타났다. 특히, 김영삼 정부와 노무현 정부 때에는 변이계수값이 .40 수준을 넘어서 형평화 수준이 매우 악화되



었다가 2008년 들어 다시 변이계수값이 .30 수준으로 낮아지는 것으로 나타났다. 인당 세출분권액의 형평화 수준 역시 정권별 등락은 존재하나 전반적으로 형평화 수준이 악화되는 것으로 나타났다. 인당 세입의 형평화 수준이 가장 높았던 정권은 노태우 정부인 반면 가장 낮았던 정권은 노무현 정부인 것으로 나타났다. 인당 세출의 형평화 수준이 가장 높았던 정부는 노태우 정부이고, 가장 낮은 정부는 현 노태우 정부인 것으로 나타났다.

〈표 3〉 정권별 자치단체간 수평적 형평화 수준(기초)

단위: 백만원, %

구분	1인당 세입			1인당 세출분권액		
	평균	표준편차	변이계수	평균	표준편차	변이계수
1991	0.25193	0.07709	0.30601	0.10578	0.06780	0.64094
1992	0.29829	0.09876	0.33109	0.11693	0.08149	0.69687
노태우 정부 평균	0.27511	0.08793	0.31855	0.11136	0.07464	0.66890
1993	0.31134	0.11535	0.37051	0.16955	0.11554	0.68147
1994	0.39762	0.15355	0.38616	0.14536	0.11156	0.76746
1995	0.64720	0.30915	0.47767	0.68993	0.65200	0.94503
1996	0.56026	0.23452	0.41860	0.32813	0.25584	0.77970
1997	0.64627	0.27848	0.43090	0.36911	0.28254	0.76545
김영삼 정부 평균	0.51254	0.21821	0.41677	0.34042	0.28350	0.78782
1998	0.65167	0.26111	0.40067	0.42423	0.33929	0.79978
1999	0.66305	0.28053	0.42308	0.42841	0.29675	0.69269
2000	0.60251	0.15536	0.25785	0.50348	0.34739	0.68997
2001	0.67019	0.20393	0.30429	0.65839	0.48155	0.73141
2002	0.75450	0.24048	0.31873	0.83121	0.84021	1.01083
김대중 정부 평균	0.66838	0.22828	0.34092	0.56914	0.46104	0.78494
2003	1.05733	0.69395	0.65632	0.82058	0.76376	0.93075
2004	1.13026	0.66399	0.58747	0.73843	0.58836	0.79677
2005	1.01478	0.36519	0.35987	0.91358	0.68893	0.75410
2006	1.05985	0.38066	0.35917	0.94850	0.69786	0.73576
2007	1.06044	0.40751	0.38429	1.00829	0.77460	0.76823
노무현 정부 평균	1.06453	0.50226	0.46942	0.88588	0.70270	0.79712
2008	1.19072	0.41673	0.34998	1.22833	1.00740	0.82014

자료: 행자부, 『지방자치단체 예산개요』, 각연도.

행자부, 『지방재정연감』, 각연도.

주1. 세출결산 순계규모.

주2. 광역시·도, 시·군·구 모두 포함.





기초자치단체의 경우도 인당 세입과 인당 세출분권액의 형평화 수준이 기대이상 좋아지지 않고, 오히려 악화되고 있는 현상이 발생되고 있다. 특히 세출분권이 그 본연의 목적인 지역간 형평화 효과를 크게 유발하고 있지 못하기 때문에 이에 대한 대안의 마련이 필요하다.

2. 지방자치단체 재정건전성 변화

1) 재정자립도

재정자립도는 지방자치단체가 해당 업무를 수행함에 있어서 세입과 세출을 독자적으로 조달·운영할 수 있는 정도를 말한다¹¹⁾. Oates의 재정연방주의에 의할 경우 지방자치단체의 지출은 해당 지방자치단체의 수입으로 충당되어야 경제적 효율성이 증대된다(권오성b, 2003: 45-58; 양현석, 2008: 205). 따라서 재정분권의 효과가 이루어지기 위한 기초로 건전한 재정자립도의 존재가 필요하다.

1991년부터 2008년까지의 전국평균 재정자립도는 60.4%이고, 특별·광역시는 88.5%, 도는 41.1%로 광역시와 도간 불균등한 재정력 수준이 존재하는 것으로 나타났다. 그리고 시의 평균재정자립도는 51.6%이고 군은 21.3%이며, 자치구는 47.4%인 것으로 나타났다. 전반적으로 볼 때 재정자립도가 50%에 도달하지 못하는 도, 시·군·구의 존재는 자체 세입으로 인건비를 해결하기 힘든 자치단체가 존재한다는 것을 의미하며 감사원(2007)의 지방이전재원 감사 결과 2006년 기준 250개 자치단체의 60%인 151개 지방자치단체가 지방세로 인건비도 충당하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

정권별로 비교하면 노태우 정부 때의 재정자립도 전국평균은 68%이고, 특별·광역시의 평균은 98.4%이며 도의 평균 재정자립도는 47.1%인 것으로 나타났다. 김영삼 정부 때의 전국평균 재정자립도는 노태우 정부 때보다 약 4%가량 감소한 64.1%이고,

11) 재정자립도는 일반회계 기준으로 지방세와 세외수입을 합한 금액의 총예산에 대한 점유비를 의미하며 재정건전성 지표 중 자주성을 측정하는 지표로 주로 이용된다. 그러나 재정자립도는 산정공식 부분에 있어서 다양한 비판이 제기되어지고 있는데 지방교부세의 경우 비록 국가로부터 제공되는 이전재원이기는 하지만 이를 지방자치단체의 자주재원에 포함시켜 산식에 적용해야 하는 것이 바람직하다는 의견들이 대표적인 예이다. 그러나 이 연구에서와 같이 세입분권과 세출분권을 구분할 경우 지방교부세가 지방자치단체의 재정력을 증진시키기는 하지만 이전재원이라는 점에 비추어 볼 때 지방교부세를 산식에 적용하지 않는 것이 더 바람직할 것으로 판단된다. 또한 재정자립도의 대체 지표로서 재정력 지수가 논의되어지고 있다. 그러나 재정력지수가 등장하게 된 때는 과거 행자부에서 지방재정분석종합보고서를 발간한 1998년부터 이기 때문에 이 연구의 분석 범위에 적용시킬 경우 일관성이 저하된다는 문제가 발생하여 건전성 측정 지표로서 재정자립도를 이용하였다.



특별·광역시에는 98%로 비슷하며 도 평균 재정자립도는 46.1%인 것으로 나타났다. 김대중 정부의 전국평균 재정자립도는 58.9%이고, 특별·광역시 평균은 85%이며 도의 평균 재정자립도는 37.7%인 것으로 나타났다. 노무현 정부 때의 전국평균 재정자립도는 55.5%이고, 특별·광역시 평균은 80%이며 도 평균재정자립도는 37.6%인 것으로 나타났다. 현 정부 들어서 전국평균 재정자립도는 53.9%로 더 떨어졌으며, 특별·광역시 평균은 73.1%이고, 도 평균재정자립도는 34.8%인 것으로 나타났다.

전반적으로 볼 때 노태우 정부 이후 김영삼, 김대중, 노무현 정부를 거치면서 재정자립도가 전체적으로 감소하고 있는 것으로 나타났으며 노태우 정부와 노무현정부의 전국평균 재정자립도 수준의 차이는 약 14%가량인 것으로 나타났다.

〈표 4〉 정권별 재정자립도 수준

단위: %

구분	전국평균	특별·광역시	도	시	군	자치구
1991	66.4	98.3	45.1	71.5	27.3	50
1992	69.6	98.5	49	74.7	29.3	51.2
노태우 정부 평균	68	98.4	47.05	73.1	28.3	50.6
1993	68	98.6	51.7	70.3	27.5	53.7
1994	63.9	98.1	46.8	63.6	24.5	53.2
1995	63.5	97.3	46.7	53.7	23.8	54.3
1996	62.2	98	43.1	53.4	22.5	53
1997	63	98.1	42.5	53.3	21.2	51.6
김영삼 정부 평균	64.12	98.02	46.16	58.86	23.9	53.16
1998	63.4	90	42.1	54.1	22.9	49.7
1999	59.6	88.1	38.3	52	23.4	52.3
2000	59.4	84.8	37.9	50.6	22	46.9
2001	57.6	82.9	35.6	43.4	18.1	45
2002	54.8	79.8	34.6	40.2	17.4	45.1
김대중 정부 평균	58.96	85.12	37.7	48.06	20.76	47.8
2003	56.3	82.2	39.4	38	16.3	42.3
2004	57.2	81.4	41.3	38.8	16.6	42.6
2005	56.2	81.2	36.6	40.6	16.5	44.3
2006	54.4	79.8	36.1	39.4	16.1	40.5
2007	53.6	75.4	34.9	39.5	16.6	37.5
노무현 정부 평균	55.54	80	37.66	39.26	16.42	41.44
2008	53.9	73.1	34.8	40.7	17.2	37.1

자료: 행자부, 『지방자치단체 예산개요』, 각연도.

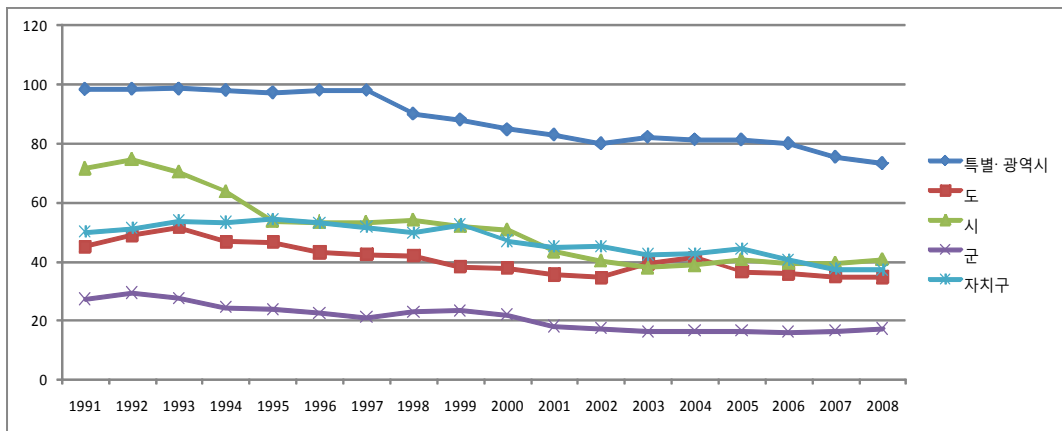
주1. 광역시·도, 시·군·구 모두 포함.





재정분권을 추진하여 자치단체의 재정총액은 증가한다고 할 수 있으나 이것이 공공 서비스의 제공을 확대 하거나 서비스의 질을 증진 시킬 수 있는 수준으로 증가된 것이 아닌 것으로 나타났다. 이는 지출액 보다 수입액이 부족한 것을 의미하고, 이 경우 자치단체는 지방채를 통해 단기적인 재정문제를 해소할 가능성이 크다. 비록 지방채의 순기능이 존재하긴 하지만 이러한 문제가 누적될 때 자치단체의 재정은 심각한 문제에 직면할 가능성이 크기 때문에 이에 대한 대안 마련이 시급하다고 판단된다.

〈그림 2〉 연도별 재정자립도 변화



2) 재정분권에 따른 세입 및 세출 수준 변화

지방자치단체의 세입은 크게 자주재원과 이전재원으로 구분된다. 자주재원은 세입 분권을 통해 증가되며 이전재원은 세출분권을 통해 증가된다.

광역자치단체를 기준으로 1991년부터 2008년 까지 지방자치단체의 자주재원은 대폭 증가하였는데, 노태우 정부 때 평균 자주재원은 87,389억원이었다가 김영삼 정부 들어 139,118억원으로, 김대중 정부 때 211,117억원, 노무현 정부 때 358,138억원, 이명박 정부 때 412,560억원으로 증가되는 모습을 보이고 있다. 전체적으로 볼 때 약 20여년 동안 지방자치단체의 자주재원은 325,171억원이 증가되었다. 기초자치단체의 자주재원 역시 지속적인 증가를 거듭해 왔다. 노태우 정부 때에는 31,451억원에서 2008년 이명박 정부 들어 203,443 억원 증가한 234,895억원인 것으로 나타났다.

이전재원 역시 지속적인 증가를 거듭해 왔다. 광역자치단체의 경우 노태우 정부 때 26,480억원에서 2008년 이명박 정부 때에는 273,926억원이 증가한 300,406억원 으로 대폭 증가하였고, 기초자치단체의 경우 노태우 정부 때 85,531억원에서 159,182억



원이 증가한 167,736억원인 것으로 나타났다.

자주재원과 이전재원이 지속적으로 증가하는 과정에서 광역자치단체의 비중 변화를 살펴보면 노태우 정부 때 자주재원은 76.7%였다가 김영삼 정부 들어 72.9%로 감소하였다. 그리고 김대중 정부 들어서 62.8%로 감소하였으며, 노무현 정부 들어서 64.5%로 근소하게 증가되긴 했으나 그 수준이 김영삼 정부 또는 노태우 정부와 비교해 매우 빈약한 수준이었다. 이후 등장한 이명박 정부에서는 자주재원의 비중이 57.9%로 노태우 정부 대비 약 20% 가량 감소한 것으로 나타났다. 한편 이전재원은 지속적으로 증가 추세를 보이고 있는데, 자주재원과 반대로 노태우 정부 때 이전재원의 비중은 23.3% 였는데, 현 이명박 정부 들어서는 42.1%로 그 수준이 대폭 증가하는 모습을 보이고 있다. 기초자치단체를 기준으로 살펴보면 기초자치단체 역시 지속적으로 자주재원의 비중이 감소되고 있으며, 이전재원의 비중이 증가되는 모습을 보이는 것으로 나타났다. 전반적으로 볼 때 광역자치단체의 이전재원 증가폭 보다 기초자치단체의 이전재원 증가폭이 더 큰 것으로 나타나고 있다.

자주재원의 확대와 이전재원의 확대가 지방자치단체의 경제적 효율성을 증진시킬 수 있다는 데 대해서는 많은 연구들이 공감하고 있으나 지방재정 운영의 건전성과 효율성에 있어서는 차별적인 영향을 미친다는 것이 공통적인 견해이다. 자주재원 확대는 재정운용의 건전성과 효율성을 증진시킬 수 있다. 그 이유는 재정보호를 위한 자주성이 존재하고, 재정 운영의 자율성이 보장되며, 자주성과 책임성간에 유의한 상관성이 존재하기 때문이다. 여기서의 책임성은 지방자치단체의 책임성과 주민의 책임성으로 구분된다. 재정운영과 관련된 책임성은 지방자치단체의 책임성과 연관되는 맥락인데 자치단체의 재정운영 책임성은 지역 주민의 세금을 적절하고 유용하게 사용하고 있는가와 관련된 개념으로 부담분임의 원칙과 응의성에 기초한 지방세 수입은 보다 투명하고, 지역주민의 복리 증진, 지역경제의 안정과 신장에 쓰여 져야 한다는 것을 의미한다(임성일, 1998: 131; 이승우, 2002: 62). 여기서의 전제는 자율적으로 자치단체가 조세수입을 확대하는 만큼의 재정 책임이 확대될 수 있다는 것을 가정한다(Shah & Zia, 1994; Jun, 1997: 62-68). 한편 정치적인 측면에서도 자주재원의 확대는 자치단체가 건전한 재정운영을 할 수 있도록 자극한다. 이는 편익과 부담의 연계¹²⁾로 설명될 수 있는데 한정된 재원으로 효율적인 지출을 해야 하는 자치단체로서

12) 지방재정 운영과 관련하여 자원배분의 효율성을 증진시킬 수 있는 조건으로는 편익과 부담의 연계가 주로 논의된다. 편익과 부담의 연계는 자주재원의 특성인데, 여기서는 지방자치단체가 공공서비스를 주민들에게 제공함에 있어 서비스 수혜자들에게 당해 서비스의 공급에 소요되는 비용을 부담시킬 수 있어야 한다는 가정을 한다. 왜냐하면 서비스 공급에 소요되



는 지역주민의 공공서비스 요구 증가에 탄력적으로 대응해야 하기 때문에 자연스럽게 지출의 비중이 증가하게 된다. 그러나 지출 증가에 따른 자원 확보를 위해 지역주민에게 조세부담을 가중시킬 때 지역주민들의 불만과 조세저항이 발생될 가능성이 존재하기 때문에 자치단체장은 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻기 위해 노력하게 된다(이재은, 2004). 결국 자율적인 조세부과 권한의 확대는 비록 자치단체간 재정 격차를 더욱 확대 시킬 소지가 있으나 책임 있는 재정 운영을 할 수 있도록 도와주는 역할을 한다.

전반적으로 볼 때 재정분권 이후 자치단체의 자주재원과 이전재원액의 총량은 증가되고 있으나 그 이전재원의 비중이 지속적으로 증가됨으로 인해 자치단체의 자주적 결정권이 상대적으로 위협을 받고 있는 상황이라 판단된다. 물론 교부세는 꼬리표가 붙지 않기 때문에 지방자치단체에서는 교부금이 아닌 교부세라는 명칭을 사용한다. 교부세는 지역간 재정력 격차를 완화할 목적으로 지원된다는 점에서 자치단체간 재정 형평화를 꾀할 수 있기 때문에 일정부분 긍정적인 측면이 존재한다. 그러나 교부세의 산정공식에 의할 경우 중앙정부의 입김이 일정부분 존재하기 때문에 교부세를 배부받는 과정에서 의존성이 발생될 가능성이 존재한다. 뿐만 아니라 교부세는 내국세의 19.24%를 지원하는데, 현재 서울과 인천, 그리고 서울시내 자치구와 경기도내 시 일부는 불교부 단체로 지정되어 있다. 따라서 교부세의 비중이 지속적으로 확대될 때 불교부 단체와 교부단체와의 갈등이 발생될 가능성도 존재한다.

또한 이전재원의 확대는 자원 확보를 위한 자치단체의 자주성은 존재하지 않기 때문에 자주성과 책임성이 일치하지 않는다. 즉, 분권화가 되면서 지방자치단체가 재정 운영을 위해 취할 수 있는 자율성은 증가되나 세원이 자치단체 주민을 대상으로 하지 않기 때문에 자율성이 책임성을 증진시키는 방향으로 발전되지 못할 가능성이 존재한다. 교부세의 증가는 비록 이것이 자치단체의 재정 총량을 증가시키는데 있어 긍정적인 역할을 하지만 지방자치단체 공공재 공급의 비효율성이 발생하거나 끈끈이 효과(flypaper effect) 및 재정환상(fiscal illusion) 등에 의한 지방자치단체 팽창이나 기채자율권에 의한 예산운영의 연성화가 증가하게 된다(Oates, 1979: 23-29; Schneider & Mark & Rubinfeld, 1989: 435-352; 유금록, 2000; Heyndels, 2001: 1329-1334; 김렬 외, 2003; 허명순, 2003; 배상석·류세은, 2007).

따라서 지방재정 총량 증가에 대한 인식에 의해 지방재정 수준이 증가되었다고 판단하기는 어려우며, 이하에서 논의하는 이전재원의 특성 등을 모두 고려해 재정분권

는 비용부담의 주체와 수혜의 주체가 일치하여야만 건전하고 효율적인 재정 운영 및 세출결정이 가능하기 때문이다(김중순, 2001: 245).



의 발전방안을 마련할 필요가 있다.

〈표 5〉 정권별 자주재원과 이전재원 변화(광역, 기초 통합)

단위: 백만원, %

구분	광역시·도				기초			
	자주재원	비중	이전재원	비중	자주재원	비중	이전재원	비중
1991	8371352	73.8	2964277	26.2	2923173	77.8	833560	22.2
1992	9106464	79.6	2331732	20.4	3367224	79.3	877073	20.7
노태우 정부	8738908	76.7	2648005	23.3	3145199	78.6	855317	21.4
1993	9943925	73.8	3526499	26.2	3713295	73.9	1314638	26.1
1994	11637600	77.1	3464576	22.9	4881558	81.5	1110834	18.5
1995	13174197	70.6	5497655	29.4	7155454	62.0	4381313	38.0
1996	16541016	72.7	6197555	27.3	9929717	72.4	3793949	27.6
1997	18262608	71.9	7141556	28.1	10852221	71.0	4434286	29.0
김영삼 정부	13911869	72.9	5165568	27.1	7306449	70.8	3007004	29.2
1998	15511183	63.1	9063934	36.9	11200011	68.2	5232647	31.8
1999	16901685	61.2	10699243	38.8	11268510	67.5	5417767	32.5
2000	18427718	62.5	11037048	37.5	10841054	62.5	6502584	37.5
2001	24408615	64.4	13499551	35.6	11993400	58.8	8398863	41.2
2002	30339667	62.6	18136405	37.4	13825566	57.2	10345592	42.8
김대중 정부	21117774	62.8	12487236	37.2	11825708	62.2	7179491	37.8
2003	34153845	68.6	15660299	31.4	18143147	63.5	10449097	36.5
2004	33488525	68.1	15691008	31.9	20076803	67.4	9715509	32.6
2005	33609688	64.2	18730510	35.8	18945850	60.9	12144671	39.1
2006	37534897	61.4	23617355	38.6	19485416	60.7	12599690	39.3
	40282370	61.7	24992358	38.3	21000920	60.1	13958157	39.9
노무현 정부	35813865	64.5	19738306	35.5	19530427	62.4	11773425	37.6
2008	41256052	57.9	30040665	42.1	23489519	58.3	16773612	41.7

자료: 행자부, 『지방자치단체 예산개요』, 각연도.

행자부, 『지방재정연감』, 각연도.

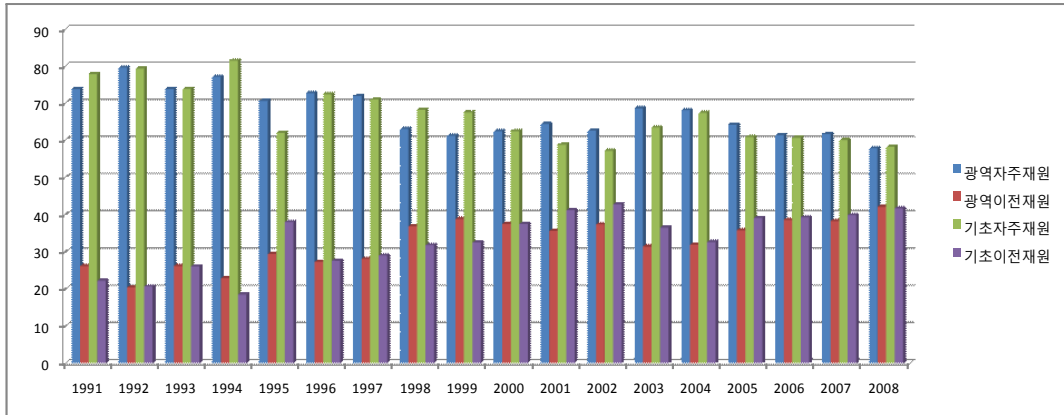
주1. 세출결산 순계규모.

주2. 광역시·도, 시·군·구 모두 포함.





〈그림 3〉 정권별 자주재원과 이전재원 변화(광역, 기초 통합)



3) 자주재원 증감 특성

지방자치단체의 세입은 자주재원과 이전재원으로 구분되며, 자주재원은 지방세와 세외수입으로 구분된다. 자주재원의 비중이 높을 때 자치단체의 책임성, 효율성이 증진될 수 있다는 측면에서 자치단체의 자주재원 확보는 매우 중요하다. 그런데 자주재원을 확보하는 방법은 다양하다. 지방세는 지방세법 등에 명시된 기준에 따라 자치단체가 의무적으로 부과하여 거두어들이는 것이고 세외수입은 지방재정수입 중 지방세 이외의 자체수입을 지칭하는 것으로 지방세에 대응 되는 개념으로 사용된다. 세외수입은 법령에 저촉되지 않는 한 지방자치단체의 노력 여하에 따라 수입을 증대할 수 있는 잠재수입원으로서 지방세와 함께 안정적인 재정기반 확보 수단으로 인정 된다.

광역자치단체의 경우 지방세 비중은 노태우 정부부터 지속적으로 증가되고 있다. 노태우 정부 때 자주재원 중 지방세의 비중은 68.3%였다가 2008년 이명박 정부 들어 75.7%약 8%가량 증가되는 모습을 보이고 있다. 그러나 기초자치단체의 경우는 광역자치단체와 달리 매년 등락의 폭이 크고, 노태우 정부 대비 지속적으로 감소되는 모습을 보이다가 2008년에 들어서야 노태우 정부와 동일한 비중을 갖는 것으로 나타났다.

이는 다음의 측면에서 논의될 수 있는데 기초자치단체는 세외수입을 확보할 수 있는 인프라 자체가 광역시에 비해 매우 미흡하다고 볼 수 있다. 주로 세외수입은 경영수익 사업 등을 통해 수익자부담의 원칙에 따라 확보된다. 대부분의 경우 이러한 수익자 부담금을 확보할 수 있는 기제는 광역자치단체 수준에 존재하는 반면 기초자치





단체에서는 존재하지 않는다. 따라서 지방세 이외에 지방의 재정력 강화의 대안인 세외수입 확충 방안을 마련하는 것이 필요하다.

〈표 6〉 지방세와 세외수입 변화(광역, 기초)

단위: 백만원, %

년도	광역				기초			
	지방세	지방세 비중	세외수입	세외수입 비중	지방세	지방세 비중	세외수입	세외수입 비중
1991	5519474	65.9	2851878	34.1	1192891	40.8	1730282	59.2
1992	6411028	70.4	2695436	29.6	1435172	42.6	1932052	57.4
노태우	5965251	68.3	2773657	31.7	1314032	41.8	1831167	58.2
1993	7490127	75.3	2453798	24.7	1664228	44.8	2049067	55.2
1994	8891439	76.4	2746161	23.6	2063047	42.3	2818511	57.7
1995	10283891	78.1	2890306	21.9	2811685	39.3	4343769	60.7
1996	11617654	70.2	4923362	29.8	3492434	35.2	6437283	64.8
1997	12757408	69.9	5505200	30.1	3372370	31.1	7479851	68.9
김영삼	10208104	73.4	3703765	26.6	2680753	36.7	4625696	63.3
1998	11150780	71.9	4360403	28.1	3637982	32.5	7562029	67.5
1999	12609255	74.6	4292430	25.4	3560974	31.6	7707536	68.4
2000	13583832	73.7	4843886	26.3	4182869	38.6	6658185	61.4
2001	19396200	79.5	5012415	20.5	4617370	38.5	7376030	61.5
2002	24091991	79.4	6247676	20.6	4857418	35.1	8968148	64.9
김대중	16166412	76.6	4951362	23.4	4171323	35.3	7654386	64.7
2003	24683130	72.3	9470715	27.7	5552430	30.6	12590717	69.4
2004	24353215	72.7	9135310	27.3	6454036	32.1	13622767	67.9
2005	25830034	76.9	7779654	23.1	6962888	36.8	11982962	63.2
2006	29838875	79.5	7696022	20.5	7875711	40.4	11609705	59.6
2007	30318315	75.3	9964055	24.7	8975429	42.7	12025491	57.3
노무현	27004714	75.4	8809151	24.6	7164099	36.7	12366328	63.3
2008	31248613	75.7	10007439	24.3	9807697	41.8	13681822	58.2

자료: 행자부, 『지방자치단체 예산개요』, 각연도.

행자부, 『지방재정연감』, 각연도.

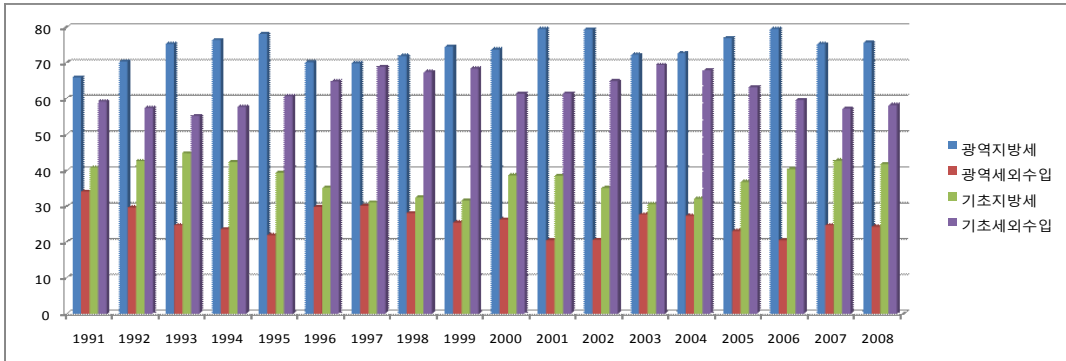
주1. 세출결산 순계규모.

주2. 광역시·도, 시·군·구 모두 포함.





〈그림 4〉 지방세와 세외수입 변화(광역시, 기초)



〈표 7〉 경상적 세외수입과 임시적 세외수입 변화(광역시, 기초)

단위: 백만원, %

	광역시				기초			
	경상적 세외	경상비중	임시적 세외	임시비중	경상적 세외	경상비중	임시적 세외	임시비중
1991	284014	10.0	2567864	90.0	522942	30.2	1207340	69.8
1992	303586	11.3	2391850	88.7	651426	33.7	1280626	66.3
노태우	293800	10.6	2479857	89.4	587184	32.1	1243983	67.9
1993	267488	10.9	2186310	89.1	800610	39.1	1248457	60.9
1994	386861	14.1	2359300	85.9	1014621	36.0	1803890	64.0
1995	490412	17.0	2399894	83.0	1492233	34.4	2851536	65.6
1996	680691	13.8	4242671	86.2	2030258	31.5	4407025	68.5
1997	804469	14.6	4700731	85.4	2076402	27.8	5403449	72.2
김영삼	525984.2	14.2	3177781	85.8	1482825	32.1	3142871	67.9
1998	671732	15.4	3688671	84.6	1859115	24.6	5702914	75.4
1999	804332	18.7	3488098	81.3	1898565	24.6	5808971	75.4
2000	866921	17.9	3976965	82.1	994406	14.9	5663779	85.1
2001	941528	18.8	4070887	81.2	979390	13.3	6396640	86.7
2002	999887	16.0	5247789	84.0	1093309	12.2	7874839	87.8
김대중	856880	17.3	4094482	82.7	1364957	17.8	6289429	82.2
2003	1072707	11.3	8398008	88.7	1231118	9.8	11359599	90.2
2004	1130473	12.4	8004837	87.6	1237449	9.1	12385318	90.9
2005	1059206	13.6	6720448	86.4	1228165	10.2	10754797	89.8
2006	1121851	14.6	6574171	85.4	1232091	10.6	10377614	89.4
2007	1170141	11.7	8793914	88.3	1430401	11.9	10595090	88.1
노무현	1110876	12.6	7698276	87.4	1271845	10.3	11094484	89.7
2008	1270094	12.7	8737345	87.3	1573047	11.5	12108775	88.5

자료: 행자부, 『지방자치단체 예산개요』, 각연도.

행자부, 『지방재정연감』, 각연도.

주1. 세출결산 순계규모.

주2. 광역시·도, 시·군·구 모두 포함.

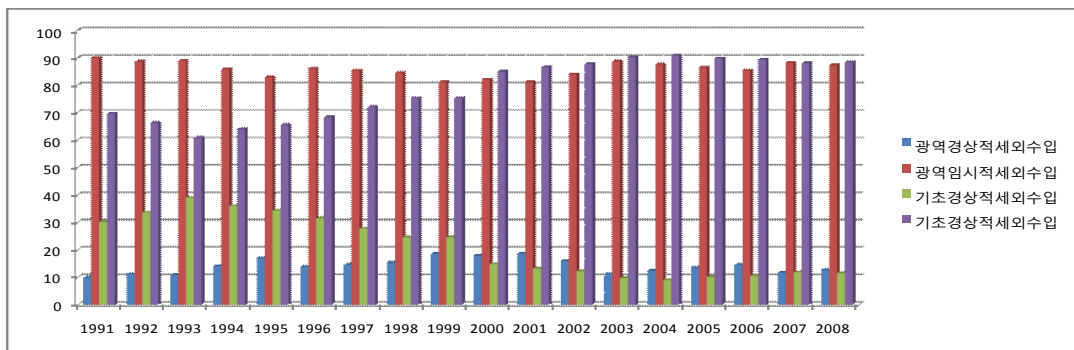




세외수입은 다시 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분된다. 경상적 세외수입은 전술한바와 같이 서비스를 제공함으로써 매년 고정적으로 확보되는 재원이다. 따라서 세외수입중 경상적 세외수입의 비중이 높을 때 자치단체의 재정운영에 안정감을 줄 수 있다. 반면 임시적 세외수입은 재산매각 등과 같이 당해연도에만 발생하는 수익으로 미래를 예측하여 재정운용을 하는데 있어 일정 부분 한계를 지닌다.

광역자치단체의 경우 경상적 세외수입과 임시적 세외수입의 평균 비중은 14:85 수준인 반면 기초자치단체는 경상적 세외수입과 임시적 세외수입의 비중이 22:78 수준인 것으로 나타나 기초자치단체의 세외수입이 보다 예측 가능하고, 안정성이 있다고 판단된다. 그러나 광역자치단체와 기초자치단체 모두 경상적 세외수입의 비중이 점진적으로 감소되고 있어 이데 대한 대안 마련이 시급하다고 판단된다.

〈그림 5〉 정권별 자주재원과 이전재원 변화(광역, 기초 통합)



4) 이전재원 증감 특성

이전재원은 특정재원과 일반재원으로 구분되는데 일반재원은 지방자치단체의 세출이 통제되지 않는 재원을 의미하며, 우리나라의 지방교부세가 이에 해당된다. 반면 특정재원은 재원을 특정 세출에 이용하도록 꼬리표를 붙여 지방에 이전해 주는 재원으로 지방양여금과 국고보조금이 이에 해당된다(OECD, 2006: 3; Bergvll, Charbit, Kraan and Meka., 2006: 15). 앞서 살펴본 바와 같이 이전재원 중 교부세가 증가되는 것 역시 일정부분 긍정적인 면이 존재함과 더불어 재원배분을 둘러싼 자치단체가 갈등이 존재할 것이라 판단하였다.

여기서 주의해야 할 것은 특정재원이다. 보조금·양여금은 중앙정부로부터 자치단체에 이전되는 재원이라는 측면에서 자주재원보다 세원 확보에 대한 자주성이 낮다. 그



그러나 보조금과 양여금은 특정 사업비를 전액 지원해 주는 것이 아니라 자치단체가 일정 금액을 부담해야 한다는 측면에서 교부세 보다는 세원 확보에 대한 자주성이 상대적으로 높다. 한편 보조금·양여금은 전액 지원 되는 사업이 있고, 부분 지원되는 사업이 존재하기는 하지만 전액지원이든 부분지원이든 지방자치단체의 재정 지출을 증가시킨다는 측면은 교부세와 동일하지만 일반적으로 보조금·양여금은 지출 용도가 지정된다는 측면에서 교부세에 비해 책임성이 상대적으로 높다고 평가받는다. 이는 앞에서 살펴본 자주재원의 재정 운영상 특징과 교부세의 재정 운영상 특징을 모두 포함하는 중간 영역의 특징을 갖는다고 볼 수 있다. 한편 보조금·양여금은 국가 시책 수행상 부득이하게 국고 보조금이 계산됨으로써 지방비 부담이 수반될 경우 다른 사업에 우선하여 예산을 반영함으로써 지방재정의 운영에 압박과 경직성을 초래할 가능성이 존재하게 된다(손희준 외, 2006: 207). 그런데 여기서는 이전재원을 교부세, 보조금, 양여금 등으로 구분하여 특정 재원과 일반재원의 비중을 살펴보고자 한다.

광역자치단체의 경우 이전재원 중 교부세의 비중은 25.9%이고, 보조금의 비중은 64.4%, 2005년부터 폐지된 양여금의 비중은 9.6% 수준으로 일반재원의 비중이 특정재원에 비해 매우 낮은 것으로 나타났다. 교부세는 노태우 정부 때 37.6%에서 노무현 정부 때 26.9%로 약 10%가량 감소되었고, 2008년 들어 다시 33% 대로 증가하고는 있지만 그 증가의 폭은 매우 낮은 수준인 것으로 나타났다. 반면 보조금의 비중은 노태우 정부 때 56.4%에서 노무현 정부 때 69.2%로 대폭 증가하였고, 이명박 정부에서도 67% 대를 유지하는 것으로 나타났다. 교부세의 비중이 가장 높았던 정부는 노태우 정부이고, 보조금의 비중이 가장 높았던 정부는 김대중 정부인 것으로 나타났다.

반면 기초자치단체는 광역자치단체와 다른 양상을 보인다. 기초자치단체의 경우 교부세의 평균 비중이 56%이고, 보조금이 35% 그리고 양여금의 비중이 9% 수준으로 특정재원의 비중이 일반재원의 비중보다 낮은 것으로 나타났다.

그러나 일반재원과 특정재원의 비중 변화는 비슷한 것으로 나타났다. 교부세의 비중은 연도별 등락은 있으나 점차 감소하고 있고, 보조금의 비중은 점차 증가되고 있다. 노태우 정부 때 교부세의 비중은 72.8%였으나 이명박 정부 때에는 62.3%로 그 비중이 대폭 감소하였다. 반면 노태우 정부때 보조금의 비중은 27.1%였으나 2008년에 들어서 37.7%로 증가되는 모습을 보이고 있다. 특히 이명박 정부 들어 교부세의 감소가 이루어지고 있는 이유는 과도한 감세로 인한 내국세 총량이 감소되었기 때문인 것으로 판단된다.





〈표 8〉 일반재원과 특정재원 변화(광역시)

단위: 백만원, %

년도	교부세	교부세비중	보조금	보조금비중	양여금	양여금비중
1991	1008338	34.0	1694342	57.2	261597	8.8
1992	985491	42.3	1292827	55.4	53414	2.3
노태우	996914.5	37.6	1493585	56.4	157505.5	5.9
1993	1099231	31.2	1692897	48.0	734371	20.8
1994	1245549	36.0	2219027	64.0	0	0.0
1995	1530974	27.8	3178900	57.8	787781	14.3
1996	1483269	23.9	3572653	57.6	1141633	18.4
1997	1631652	22.8	4239985	59.4	1269919	17.8
김영삼	1398135	27.1	2980692	57.7	786740.8	15.2
1998	1671301	18.4	6078397	67.1	1314236	14.5
1999	1537713	14.4	7824102	73.1	1337428	12.5
2000	1759419	15.9	7607370	68.9	1670259	15.1
2001	2808598	20.8	8654014	64.1	2036939	15.1
2002	2910759	16.0	13557782	74.8	1667864	9.2
김대중	2137558	17.1	8744333	70.0	1605345	12.9
2003	3171047	20.2	10437738	66.7	2051514	13.1
2004	3188486	20.3	10699505	68.2	1803017	11.5
2005	5144766	27.5	13585744	72.5	0	0.0
2006	6679712	28.3	16937643	71.7	0	0.0
2007	8392631	33.6	16599727	66.4	0	0.0
노무현	5315328	26.9	13652071	69.2	770906.2	3.9
2008	9916055	33.0	20124610	67.0	0	0.0

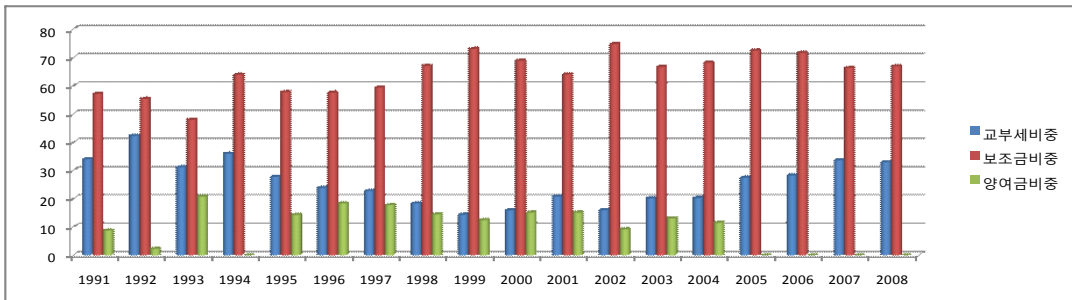
자료: 행자부, 『지방자치단체 예산개요』, 각연도.

행자부, 『지방재정연감』, 각연도.

주1. 세출결산 순계규모.

주2. 광역시·도, 시·군·구 모두 포함.

〈그림 6〉 일반재원과 특정재원 변화(광역시)





그러나 교부세의 비중이 증가된다 할지라도 이것이 지방재정의 자주성을 보장하는 것이 아니기 때문에 궁극적으로는 지방세입의 자주성 확보를 위한 대안 마련이 시급하다고 판단된다.

〈표 9〉 일반재원과 특정재원 변화(기초)

단위: 백만원, %

구분	교부세	교부세비중	보조금	보조금비중	양여금	양여금비중
1991	562655	67.5	270072	32.4	833	0.1
1992	682754	77.8	194319	22.2	0	0.0
노태우	622705	72.8	232196	27.1	417	0.0
1993	782857	59.5	233208	17.7	298573	22.7
1994	844718	76.0	266116	24.0	0	0.0
1995	1931193	44.1	1946825	44.4	503295	11.5
1996	2074116	54.7	1031154	27.2	688679	18.2
1997	2391084	53.9	1251269	28.2	791933	17.9
김영삼	1604794	53.4	945714	31.5	456496	15.2
1998	2499353	47.8	1935229	37.0	798065	15.3
1999	2292909	42.3	2326033	42.9	798825	14.7
2000	2969145	45.7	2486690	38.2	1046749	16.1
2001	4266332	50.8	2819264	33.6	1313267	15.6
2002	4161868	40.2	4989401	48.2	1194323	11.5
김대중	3237921	45.1	2911323	40.6	1030246	14.3
2003	4685199	44.8	4594924	44.0	1168974	11.2
2004	5021219	51.7	3675752	37.8	1018538	10.5
2005	7673139	63.2	4471532	36.8	0	0.0
2006	7792257	61.8	4807433	38.2	0	0.0
2007	8646642	61.9	5311515	38.1	0	0.0
노무현	6763691	57.4	4572231	38.8	437502	3.7
2008	10444088	62.3	6329524	37.7	0	0.0

자료: 행자부, 『지방자치단체 예산개요』, 각연도.

행자부, 『지방재정연감』, 각연도.

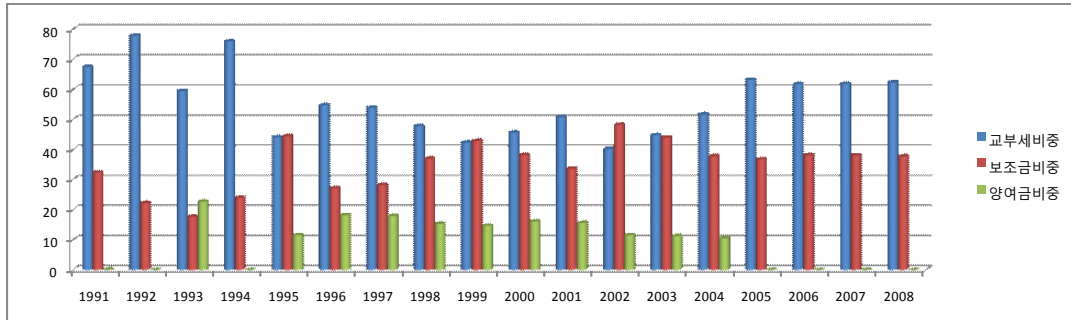
주1. 세출결산 순계규모.

주2. 광역시·도, 시·군·구 모두 포함.





〈표 7〉 일반재원과 특정자원 변화(기초)



V. 결론 및 재정분권의 바람직한 방향 제언

전반적으로 볼 때 재정분권 추진 이후 지방재정 총액은 지속적으로 증가되어 왔다. 지방자치단체의 재정 총액의 증가는 일정부분 바람직한 결과라고 평가될 수 있다. 이는 지방자치단체의 재정운용 범위가 확대되는 것을 의미하는 반면 지방화에 따른 지방행정 사무의 수 역시 지속적으로 증가될 것이라는 것을 예측할 수 있게 해 준다. 즉, 셋방화 시대에 맞추어 지방의 역할이 그만큼 중요해 졌다는 것을 의미한다. 그러나 자치단체간 재정수준에 있어 형평성이 악화되고 있으며, 지방자치단체의 자주재원 비중은 감소되고 있다. 이전재원 역시 지방자치단체 재원의 총량을 증가시키긴 하지만 특정재원의 비중이 점차 확대되고 있다. 이는 역대 정부가 추진한 재정분권은 아직도 중앙에 의한 지방의 통제가 강화될 가능성이 있는 세출 분권에 두고 있다는 것을 의미한다. 게다가 자주재원 중 지방자치단체의 적극적 노력에 의해 확보될 수 있는 정상적 세외수입의 비중이 감소되고 임시적 세외수입의 비중이 증가되고 있다.

지방세입의 자주성 확보를 위해서는 지방자치단체의 구조를 모두 고려해야 한다. 인구수, 소득수준, 도시화 수준, 노동력, 교육 수준 등과 같은 인구통계학적인 측면을 고려해야 하는데, 이를 조정하는 것은 쉽지 않다. 다만 앞서 살펴본 바와 같이 재정분권의 방향이 자주재원과 이전재원 중 이전재원 확대로 나아가고 있다는 측면에서 큰 문제가 제기될 수 있다. 이는 재정분권의 방향성 정립이 필요하다는 것을 의미한다. 또한 재정분권은 중앙에 의해서만 진행되는 것이 아니라 오히려 지방자치단체가 더 관심을 갖고 자발적인 변화를 꾀해야 한다. 이러한 맥락에서 지방재정의 발전적 방안을 제시하면 다음과 같다.





첫째, 상충하는 분권 수단 중 현실에 가장 적합한 대안을 적극 추진해야 한다. 재정분권 수단인 세입분권과 세출분권은 상충 관계에 놓여 있다. 세입분권과 세출분권은 각각 장점과 단점이 존재한다. 세입분권은 중앙과 지방간 관계를 보다 자유롭게 하고, 지방의 자주재정력이 증진된다는 효과는 있으나 인구수가 적고 산업기반이 미비한 지역의 재정은 더욱 열악해질 가능성이 크다. 반면 세출 분권을 강조하면 자치단체간 형평성이 이루어질 수 있고, 또 국가 최저수준의 공공서비스를 확보할 수 있다는 장점이 있으나 중앙에 대한 의존도는 점차 증가하게 된다. 게다가 이 두 개의 정책은 동시에 사용될 때 그 효과가 반감된다. 예를 들어 2010년 들어 지방소비세를 도입하였다. 그러나 지방재정은 더욱 악화되고 있다. 이는 교부세를 19.24%로 설정했다 할지라도 지방소비세의 재원이 부가가치세의 5%이기 때문에 내국세의 감소를 가져와 교부세의 감소가 이루어지기 때문이다. 이렇게 상충되는 전략은 시간적 우선순위를 두고 진행해야 한다. 즉, 상충되는 전략 중 우선적으로 해야 하는 것은 무엇보다 지방자치단체의 자주재정력 확충이다. 자주재정력은 재정의 효율성을 극대화할 유인이 이전재원에 비해 더 크기 때문이다. 이는 많은 연구에서 증명되고 있다. 박병희(1996), 박완규·이종철(2001), 박정수(1997), 윤석완(2001), 조기현(1996) 등은 지방교부세가 불균등을 심화 시키고 있고 지방교부세 보다 국고보조금의 형평화 효과가 크다는 결과를 제시하고 있다. 장인봉(2001)은 지방교부세 운영과 관련하여 각 지방자치단체간의 재정격차를 해소하는데 지방교부세의 효과가 존재하지만 제도의 운영면에서 많은 문제점이 도출된다는 것을 제시하기도 하였다. 한편 보조금과 관련하여서도 교부세와 마찬가지로 지역간 형평화 효과를 만들어 내기도 하고, 정부에 대한 의존성을 더욱 크게 만들어 내기도 한다는 연구가 공존하고 있다. Randall & Jones & Tadashi(2005)는 우리나라의 재정분권을 연구한 보고서에서 역사적으로 중앙의 지방자치단체에 대한 통제가 있어왔고, 중앙의 권위가 과도했으며 그 결과 지방자치단체는 지역주민의 복리증진을 위해 사용되어야 하는 자신들의 권한을 효율적으로 사용하는데 큰 제약을 받아왔다고 평가한다. 특히 재정분권 수준의 불균형이 가장 큰 문제인데 중앙과 지방간 재정불균형과 보조금의 증가는 지방자치단체가 중앙정부에 대해 점점 더 의존하도록 만드는 역할을 하고 있다고 평가했다. Bergvll & Charbit & Kraan & Meka(2006)는 많은 국가에서의 비효율성을 유발시키는 가장 중요한 요인은 다양한 목적을 가진 하나의 보조금을 사용하고 있기 때문이며 보조금 운영은 단일 목적을 갖고 실행되어야 그 효과가 나타날 수 있다는 것을 강조하고 있다.

지금까지 역대 정부가 세출분권을 확대해 왔으나 그 결과가 기대 이하라면 세입분권을 확대할 필요가 있다. 즉, 과감한 국세의 지방이양을 확대하고, 지방세의 신세원



개발에 많은 관심을 가져 자치단체의 자주재정력을 높이고, 이전재원은 자주재정력 확보 이후에 부득이하게 자치단체간 형평화 문제가 존재할 때 실행하는 것이 바람직하다.

둘째, 지방자치단체 스스로 노력이 필요하다. 지방자치단체의 스스로 노력이 존재하지 않는 한 자주재정 확보는 쉽게 이루어지지 않는다. 일례로 자주재정 강화를 위해 탄력세율을 도입한바 있다. 탄력세율의 적용은 지방자치단체가 특수한 재정 수요를 충족하기 위해 자율적으로 일정한 범위 안에서 세율을 결정할 수 있도록 하여 세수 확보에 신축성을 부여할 수 있는 제도이다(김대영 외, 1996: 100). 2010년 현재 우리나라는 취득세, 등록세, 재산세, 주민세, 자동차세, 담배소비세, 도축세, 주행세, 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세 등 12개 세목에 탄력세율제도를 적용하고 있다. 그러나 기준세율 보다 높게 부과한 자치단체는 거의 없었다¹³⁾. 세율을 높일 경우 재선에 성공할 가능성이 약화된다는 정치적인 이유가 지방자치단체의 재정발전 또는 재정개선 보다 우선시되었기 때문이다(원윤희, 1994: 37-38; 김석태, 1995: 126-127; 손희준 외, 2006: 125). 이미 모두에서 분석한 바와 같이 지방자치단체는 구조적 한계에 의해 경영수익 사업을 증가시키지도 못하고 있다. 그러나 만약 민간이라면 수단과 방법을 가리지 않고라도 경영수익 증대 방안을 모색했을 것이다. 특히 경상적 세외수입 비중 보다 비경상적 세외수입의 비중이 크기 때문에 경상적 세외수입을 확충할 수 있는 대안을 마련하는 것이 필요하다.

이 연구는 지방재정의 행태를 장기 시계열에 의해 분석함으로써 재정분권에 따른 변화와 현 지방재정을 진단하고 대안을 제시하는데 목적을 두었다. 그러나 많은 경우 진단에 초점을 두었고, 재정분권 추진방안에 대한 구체적인 대안을 제시하는데 있어서는 한계를 갖는다. 따라서 이 연구에서 제시한 진단을 기초로 향후 발전방안을 보다 구체화 한다면 유용한 자료로 이용될 것이라 판단된다.

13) 지방자치단체에 부여되어 있는 과세자주권 중 탄력세율의 활용정도는 1995년 지방자치 도입기에 비해 발전하였으나 세수측면에서의 변화는 크지 않은 현실이다. 1995년에는 9개 세목에 탄력세율이 허용되었으나, 1998년 주민세 균등할 제한세율 도입, 2001년 공동시설세에 탄력세율 허용 등으로 탄력세율 허용 세목이 11개 세목으로 증가하였다. 그러나 그 활용도가 낮고 특히 2004년 재산세 과표인상을 계기로 당해 자치단체 주민의 재산세 부담 증가를 완화하기 위하여 서울 강남구 등에서 재산세율 인하를 위해 탄력세율을 적용하였으며, 2005년에는 경기도 성남시와 서울의 일부 자치구에서 재산세율 인하를 위해 탄력세율 적용을 시도한바 있다(행자부·정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 2005).





〈참고문헌〉

- 경실련.(2006). 「참여정부의 지방분권 이행 평가 및 제도개선 과제 발표」
- 권오성·배인명·주운현.(2007). 재정분권화는 Panacea인가?. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」. 1191-1212
- 김대영 외.(1996). 「지방세 체계의 합리적인 조정방안」. 한국지방행정연구원.
- 김대원.(2002). 지방양여금의 지방재정 기여효과. 「한국행정논집」. 14(2): 425-444.
- 김렬·배병돌·구정태.(2003). 지방재정조정제도의 지출효과 분석: Flypaper Effect를 중심으로. 「한국행정학보」. 37(3): 241-261.
- 김석태.(1995). 대구시의 탄력세율제 활용. 「시정연구」. 15: 121-149.
- 김재훈.(2007). 참여정부의 재정분권 평가. 「한국지방자치학회보」. 19(4): 5-26.
- 김정해.(2005). 민선지방자치 10년의 재정운영 평가. 「민선지방자치 10년 평가 심포지엄」. 경제정의실천시민연합.
- 김정훈.(2007). 분권의 개념과 적정 재정분권: 현실비판과 관련 이론의 소개. 「재정논집」. 21(2): 69-92.
- 김태영.(2003). 지방분권과 국가균형발전의 조화를 위한 정책대안 탐색: 재산세 제도의 개선을 통한 재정분권과 국가균형발전모색. 「한국정책학회보」. 12(4): 257-325.
- 박병희.(1996). 지방재정조정제도의 균등화 및 역진화 효과분석. 「공공경제」. 창간호. 87-107.
- 박완규·이종철.(2001). 우리나라 지방재정 불균등의 실태와 원인 분석. 「재정논집」. 16(1): 209-227
- 박정수.(1997). 지방교부세의 형평화 및 재배분효과 분석. 「재정금융연구」. 4(1): 26-51.
- 박충훈·정재진.(2003). 「지방소비세 제도의 도입방안」. 경기개발연구원.
- 배상석·류세은.(2007). 지방교부세가 정책 유형별 지방정부 지출에 미친 영향 분석. 「한국정책학회보」. 16(1): 143-166.
- 손희준 외.(2006). 「지방재정론」. 서울: 대영문화사
- 손희준.(2005b). 민선지방자치 10년의 재정운영 평가. 「민선지방자치 10년 평가 심포지엄」. 경제정의실천시민연합.
- 원윤희.(1994). 지방세에서의 탄력세율제도에 관한 연구. 「한국정책학회보」. 3(2): 29-42.
- 유금록.(2000). 지방재정교부금의 지출효과: 끈끈이효과의 검정. 「한국정책학회



- 9(1): 111-137.
- 윤석완.(2001). 정부보조금이 재정력 불균등에 미치는 효과. 「한국지방재정논집」, 6(2): 1-19.
- 이병량.(2005). 노무현정부의 재정분권에 대한 평가: 성과와 한계. 「한국행정연구」, 14(4): 215-242.
- 이병량·정재진·조광래.(2008). 재정분권 수단선택에 관한 연구. 「지방행정연구」, 22(2): 203-236.
- 이재은.(2004). 지방자치와 과세자주권: 지방자치단체의 과세자주권의 범위와 한계. 「지방세」, 4: 5-25.
- 임성일.(2003). 우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙-지방간 자원배분체계의 재구축. 「한국지방재정논집」, 8(2): 1-31.
- 장노순.(2007). 참여정부 재정분권개혁의 평가와 과제. 「사회과학 연구」, 46(2): 2-33.
- 장인봉.(2001). 지방교부세제도의 재정형평화 효과에 관한 실증분석. 「복지행정연구」, 17: 119-149.
- 정부혁신 지방분권위원회. (2008). 「참여정부의 재정세제개혁」.
- 조기현.(1996). 시계열이론을 이용한 이전재정의 형평화 효과 분석. 「지방행정연구」, 11(3): 3099-3119.
- 조기현·서정섭. (2003a). 재정분권화와 지방재정정책의 설계. 「지방행정연구」, 17(3): 277-302.
- 하승수(2003). 지방분권 관련 입법 동향과 주민참여 보장을 위한 지방자치제도 개선 방안. 「참여정부의 분권정책 제대로 가고 있나? 토론회」. 분권과 참여를 위한 시민사회네트워크 외 16개 단체.
- 행정자치부.(2006). 「참여정부 지방분권 정책, 가시적 성과 창출」
- 행정자치부·정부혁신지방분권위원회·지방행정연구원.(2005). 「민선지방자치 10년 평가」.
- 허명순.(2003). 정부간 재정지원금의 변화에 따른 지방정부의 반응. 37(2): 189-210.
- 허재완.(1992). 지방양여금의 지역경제 효과 분석. 「한국재정논집」, 6: 95-111.
- Bahl, R.(2000). *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*. World Bank Policy Research Working Paper 21097.
- Bergvll, D., C. Charbit, D. J. Kraan and O. Meka.(2006). Intergovernmental Transfers and Decentralized Public Spending. *OECD Journal on Budgeting*. 5(4): 111-158.





- Brennan, G. & J. M. Buchanan.(1980). *The Power of Tax*. Cambridge: Cambridge University Press.
- de Mello, L.(2000). *Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?*. IMF Working Paper. WP/00/129
- EAI분권화센터.(2006). 「국가-지방정부관계 재정립을 위한 헌법개정안 연구」.
- Gramlich, E. M. and Galper, Harvey.(1973). *States and Local Fiscal Behavior and Federal Grant Policy*. Brookings Paper on Economic Activity. 1: 15-65.
- Heyndels, B.(2001). Asymmetries in the Flypaper Effect: Empirical Evidence for the Flemish Municipalities. *Applied Economics*. 33(10). 1329-1334.
- Huther, J. and A. Shah. (1998). *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*. Policy Research Working Paper. No 1894.
- IMF.(2001). *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*. IMF Working Paper. WP/01/71.
- Lesser, Jonathan, Richard O. Zerbe, Jr.(1998). A Practitioner's Guide to Benefit-Cost Analysis, In Fred Thompson and Mark T. Green (eds.), *Handbook of Public Finance*, Marcel Dekker, Inc.
- Lin, J. Y. & Z. Liu.(2000). Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*. 49(1). 1-21.
- Musgrave, R. A. & P. B. Musgrave.(1983). *Public Finance in Theory and Practice*. 3rd ed, New York: Mc Graw-Hill.
- Musgrave, R. A.(1981). Leviathan Cometh Or Does He? in Helen Ladd and T. Nicolaus Tidman(eds.). *Tax and Expenditure Limitations*. The Urban Institute.
- Oates, W. E.(1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich Inc.,.
- Oates, W. E.(1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 37(3): 1120-1149.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*. London, George Allen and Univ.
- Tiebout, C. M.(1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 64(5): 416-424:
- World Bank.(2004). *Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?: Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries*. World Bank Policy Research Working Paper, 3254.

