

# 지방자치단체 세출구조에 관한 연구

2012. 12

김 상 헌



## 서 언

재정환경과 관련하여 저성장·고물가 등 경제적 불확실성이 높은 시대로 이행함에 따라 사회복지 분야에 대한 재정수요가 증대되고 있으며, 특히, 지방재정에 있어서 유아와 노년층, 빈곤층을 중심으로 사회복지비에 대한 수요가 높아지고 있다. 이러한 변화속에서 지방재정의 세출 증가는 증대된 수요에 대응한 결과이기도 하지만 이와 더불어 비효율적 예산운영의 결과로 나타나는 현상으로 비춰지고 있는 실정이다. 실제 이러한 현상에 대해 성남시의 지방자치단체 재정 부실과 함께 지방자치단체의 업무추진비 편성·집행의 투명성 결여, 시간외근무수당 편법 집행 등 예산회계처리의 부정적 행위, 호화청사 논란, 행사축제경비 및 민간이전경비 등의 선심성·소비성 지출 증대, 지방공기업 경영부실에 의한 지방재정 악화 등 예산운영상의 도덕적 해이 문제가 꾸준히 지적되어 오고 있다.

선진국의 경우 지방재정운영과 관련하여 개혁을 실시한 바 있다. 미국의 경우 캘리포니아 제안 13호와 레이건 행정부의 신연방주의에 따른 '작은 정부'로의 정책변화를 통해 재정분권화를 모색하였다. 이는 주·지방정부의 연방정부에 대한 의존도를 낮추는 결과로 나타났으며, 자율적인 운영을 위해 세출구조조정이 이루어지는 긍정적 변화를 낳았다. 일본의 경우에는 일본의 1990년대 장기불황에 따른 재정개혁의 필요성에 따라 고이즈미 내각이 삼위일체 개혁을 실시하였는데, 그 내용을 살펴보고, 세출구조조정이 어떻게 시행되었는지 살펴볼 필요성이 있다.

그리고 우리나라 지방재정 세출의 기능별·성질별 현황을 분석하고, 현재의 지방재정 문제점을 도출하고자 하였다. 문제점을 파악하기 위해서는 지방재정의 환경 변화와, 지방재정의 건전성을 위협하는 요인이 무엇인지에 대한 구조적 파악이 필요하다. 그렇기에 지방재정 세출의 기능별·성질별 현황을 분석하고 점차 증대될 사회복지비지출 수요를 고려할 때 어떠한 세출구조상의 변화가 필요할지 논의될 필요가 있다.

이러한 분석을 통해 도출된 문제점들을 고려할 때 ‘지방재정의 건전성 위기’라는 현재의 재정여건을 타개하기 위해서는 세수증대뿐 아니라 세출의 절감 노력도 필요하다. 지방채무가 2006년 17조 4,000억원이었으나 2010년 말 28조 9,000억원으로 증가함에 따라 정부는 2012년 6월 ‘지방재정위기관리위원회’를 개최하였다. 그 논의 결과, 지방재정의 건전성 문제가 심각한 3개의 지방자치단체의 경우 그 대책으로 인건비와 수당의 조정, 지방채 관리, 경상경비 및 행사·축제관련 경비 절감, 지방재정이 수반되는 국비보조사업·민자사업 관리, 지방공기업 경영 개선 등에 있어서 세출관리가 필요한 것으로 나타났다.

아울러 현 재정여건의 극복과 더불어 점차 증대될 것으로 예상되는 복지재정 수요를 고려할 때 증세가 필요하지 않느냐라는 의견도 존재한다. 최근 일본의 소비세율 인상에서 비롯한 의견으로 보이나, 현재 지속되고 있는 유럽의 재정위기와 예상되는 미국의 재정절벽 등 세계 경제의 불확실성 속에서 우리나라의 주민세 인상을 통한 지방재정 건전성의 확보는 오히려 소비 긴축과 가계부채 증대 등 부정적 외부효과를 가져올 수 있다는 의견이 많다. 또한 증세를 통한 세원 확보는 국정운영의 혼란을 더욱 가중시킬 수 있다는 위험성이 존재한다. 따라서 세율의 인상보다는 낭비되는 세출을 줄이고 증대되는 재정수요에 대비하기 위한 세출구조의 합

리적 구조조정방안 모색이 필요한 상황이라 하겠다.

본 보고서는 현재 이러한 세출구조조정에 대하여 고민하고 있는 관계당국에 하나의 제안을 제공해 줄 수 있을 것이라 기대한다. 그리고 우리나라 지방재정에 대해서도 중앙과 지방정부 간의 관계 설정에 있어서 세출과 함께 고민이 이루어져야 할 필요성이 있음을 제시하는 계기가 될 것으로 기대한다.

본 보고서는 서울대학교 행정대학원의 김상헌 교수가 집필하였다. 저자는 원내세미나를 통해 유익한 조언을 주신 원내 김정훈 본부장과 김현아 박사, 그리고 마무리 단계에서 유익한 논평을 주신 익명의 두 심사자들에게 감사하고 있다. 또한 보고서 집필 과정에서 소중한 자료를 제공해 준 국가재정연구센터의 이재우 연구원에게도 감사의 마음을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적 견해이며 본 연구원의 공식견해를 반영한 것이 아님을 밝혀둔다.

2012년 12월

한국조세연구원  
원장 조 원 동



## 요약 및 정책시사점

공공재정은 효율적인 자원배분과 이를 위한 조정, 그리고 분배적 정의의 실현을 위한 소득재분배 실시 및 경제성장 촉진과 함께 경제안정 구현을 위한 역할을 위해 시장에 개입하고자 한다. 이러한 개입을 통해 공공재정은 주로 공공재와 공공서비스를 생산·공급함으로써 자원배분의 최적상태를 이루고자 하며, 누진세와 이전지출 등의 방법을 통해 소득재분배를 실현하고자 하는 것이다. 이와 더불어 SOC를 구축하여 경제성장을 촉진하고, 조세를 활용하거나 재정지출을 통해 총수요를 관리하는 방식을 통해 경제안정을 이루고자 한다. 결국 이러한 공공재정의 목표는 공익을 실현하는 데 있다.

이러한 역할을 하는 공공재정으로서의 지방재정은 주민들을 위한 행정활동의 기반이 되는 자원이다. 결국 지방재정(local finance)이란 각 지방자치단체가 관할구역 내에 있는 주민들의 공공재에 대한 수요를 충족시킬 목적으로 공공서비스를 공급함에 있어 필요한 재원을 조달·관리하는 활동을 의미한다. 이러한 지방재정의 주요 역할은 우선 재정의 수입을 확보하는 것으로서 지방세와 지방세외수입의 징수와 더불어 이전재원의 확보와 관련된 역할을 수행한다. 그리고 효율적 재정지출을 위해 주민 선호를 파악하고 이러한 재정지출의 결과로 나타나는 공공지방서비스의 공급과 관리와 관련한 역할을 수행한다. 그리고 이와 더불어 지방재정운영을 위한 예산과정을 수행하며 공

공의 목적을 지닌 재산·자금 및 회계를 관리하는 등의 역할을 수행하기도 한다.

이처럼 지방재정은 지방자치제도를 시행하고 있는 우리나라의 상황을 고려할 때, 지방자치를 실시하고 지방자치단체가 지역경제에 영향을 미치는 데 있어서 지방행정을 관리·운영하기 위한 기반을 제공하고 있다고 할 수 있다. 결국 지방재정이란 우리나라의 경우 244여개의 지방자치단체 재정을 총칭하는 개념이라 할 수 있다. 그리고 우리나라의 경우 지방자치제도는 광역자치단체와 기초자치단체의 2계층제로 구성되어 있으며, 각기 중앙정부와는 독립된 재정주체로서 존재하고 있다. 따라서 지방자치단체는 자율성과 자주성을 지니며, 지역경제의 발전과 지역주민의 복지증진, 지역문화의 창달이 주된 목표라고 할 수 있다.

지금까지의 선행연구들을 살펴본 결과 지방정부의 세출구조 추이를 분석한 논문은 지방정부의 복지비 부담의 증가를 평가하거나 국고보조사업에 따른 경직성 비율이 증가하는 차원에서의 문제 제기가 대부분이며, 평가 결과에 따른 세출구조조정 방안에 대해 고찰한 연구는 찾아보기 어려운 실정이다. 대부분의 기존 연구는 재정분권이 세출구조에 미친 영향을 기술하거나 지방재정의 여러 지표들과 세출의 상관관계에 대한 분석을 통해 세출구조조정의 필요성을 피력하는 정도에 그치고 있다.

또한 그 논의가 중앙정부 차원에서 이루어지고 있는 경우가 대부분을 차지하고 있어 실제 공공서비스를 공급하고 있는 지방정부의 세출구조에 대한 연구는 부족한 실정이다. 따라서 선진국의 지방재정 세출구조 개혁의 사례를 살펴보고 우리나라에 대한 시사점 도출이 필요하다. 이를 위해 지방재정의 세출구조

를 파악하고 세출구조조정 방안을 모색할 필요가 있다.

실제 세출구조조정을 거친 선진국 사례를 살펴보면, 대부분 성공적 개혁의 시발점은 재정분권화를 통한 재정자율성의 신장과 재정성과통제가 이루어졌다는 점이다. 일본과 미국 등의 경우 고령화에 따른 사회복지비 부담 등을 소득세 증가뿐 아니라 세출구조조정을 통해 해소하고자 하였음을 고려하여 선진국의 세출구조조정 사례에 대한 검토를 시행하였다. 특히 미국과 일본 두 나라의 경우 지방재정의 건전성 악화 요인들이 지방정부 주도의 지역개발과 지방채의 발행, 선거를 의식한 선심성 행정, 고령화 사회로 인한 사회복지비 지출 증가 및 생산인구 감소로 인한 세수 감소 등으로 유사하였다. 이는 우리나라의 지방재정 환경과도 유사한 면을 지니며, 이들 국가가 세출 구조조정에 있어서 세입과 세출의 연계 강화를 통해 재정운영의 효율성을 높이는 방향으로 재정운영상의 개혁을 시행한 것을 고려할 필요가 있다. 더불어 미국과 일본의 경우 자주재원을 확보함으로써 재정분권화 전략을 수행하였다는 점에서 현재 우리나라가 지니고 있는 보조금과 지방교부금 구조조정과 관련하여 고민해볼 필요가 있을 것이라 생각된다. 게다가 이들 나라가 이러한 재정분권화 전략과 더불어 개혁이 잘 시행되고 있는지를 중앙과 지방 간의 협의체 구성을 통해 지속적으로 점검하고 지방재정관리제도를 지방재정의 운영에 대한 꾸준한 통제방안으로 활용하고 있다는 점에서 사례를 살펴본 의의가 존재한다 하겠다. 세출구조조정에 있어서 세출제한제도의 시행과 각 세출과 관련한 사업에 대한 평가를 통해 예산편성에까지 과학적 배분이 이루어지는 예산시스템을 갖추고 있는 선진국의 사례는 우리나라

의 세출구조조정에 시사점을 제시해준다.

그리고 우리나라의 현 세출구조의 현황을 살펴보고 문제점이 무엇인지 분석하였다. 현 지방재정의 세출구조 상의 문제점이 무엇이고 문제가 되는 사항들에 어떠한 재정환경 요인이 영향을 미치는지, 즉, 세출구조의 결정에 어떠한 요인들이 영향을 미치는지 분석하여 개선할 점이 무엇인지 다각도에서 검토하였다. 이를 통해 단순히 세출의 구조조정이 세출 내부에서만 조정될 것이 아니라 장기적 시각에서 우리나라의 지방재정환경을 고려하여 이루어질 수 있도록 세출구조상의 문제점을 보완할 수 있는 정책적 방안을 제시하고자 하였으며, 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

우리나라의 세출구조를 살펴보면 과거 경제개발비가 중심을 차지하였으나, 점차 사회복지비 비중이 증가하여 현재 가장 높은 비중을 차지하고 있음을 확인할 수 있다. 비록 본 연구에서는 사회복지비 비중 중 자체재원과 의존재원의 각각 얼마의 비중을 차지하는지 시계열상으로는 확인하지 못하였지만, 대부분의 지방자치단체 복지사업의 경우 매칭형 보조금에 따라 시행되고 있기 때문에 지방재정의 경직성이 높으며, 재정부담 역시 높음을 예상할 수 있었다. 그리고 점차 확대될 지방정부의 복지재정에 대한 수요는 앞으로 재정운영의 비효율성을 야기할 가능성이 높다. 이러한 문제의식을 지니고 지방재정의 현황을 살펴본 결과, 우리나라 지방재정의 세출구조에 있어서 문제점은 다음과 같다.

우선 첫째로 우리나라 지방재정 세출구조의 문제점은 세입과 세출이 연계되어 이루어지지 않는다는 점이다. 중앙에의 의존

비율이 높다는 사실을 확인하였으며, 이러한 현상은 지방자치제 실시 이후 지속되어 왔다. 이는 결국 지방자치단체의 낮은 재정자립도를 지속시키는 주 원인이 되었고, 지방자치단체의 경우 이로 인해 연성예산제약을 지니고 있음을 확인할 수 있었다. 실제 세원 확충 노력 실시 여부와 관련해 지방재정 분석의 지방세 확충 노력 여부를 검토하면 지푹값이 낮아 지방재정운영상의 문제점으로 지적되고 있음을 확인할 수 있다. 또한 이러한 현상은 지방자치단체의 지방재정수요에 대한 정보활용에 제약이 될 수 있으며, 조세가격 및 기회비용의 비교분석에 기초한 의사결정의 제약 요인으로 작용될 수 있어 지방재정운영의 재정효율성 저해요인이 된다.

둘째로 국고보조금 규모가 지속적으로 증가하고 있다는 점이다. 특히 국고보조금 규모가 증가할 때 지방세입 구조면에서 자체재원의 증가율보다 국고보조금 증가율이 더 높게 나타나고 있다. 이러한 현상은 국고보조금의 지급은 이에 대응되는 지방비 부담을 가중시키는 원인으로 작용한다는 점에서 문제가 된다. 사회복지관련 보조사업은 지방자치단체 사회복지 세출예산의 대부분을 차지하고 있기에 사회복지관련 국가보조금의 증가는 지방자치단체의 재정운영에 있어서 경직성을 높일 위험성이 있다.

셋째로서 지방자치단체의 채무 증가와 지방공기업의 부채 문제를 들 수 있다. 지방공기업 부채는 결국 지방재정의 암묵적 채무로 작용할 위험성이 있으며, 특히 재정건전성 차원에서 적절한 관리가 이루어지지 못한 측면이 존재하였다. 그동안 지방재정 건전성 관리지표에서 지방공기업 부채 항목은 제외되어

왔었기 때문이다. 이러한 사실을 악용하여 지방자치단체의 경우 지방자치단체의 부채를 지방채 총액한도의 적용을 받지 않던 지방공기업에 이전하는 재정책임성 회피의 사례도 존재하였다. 게다가 지방공기업의 부채는 그 증가속도가 높아 관리의 필요성이 존재한다. 더불어 지방정부의 채무는 채무상환과 이자비용 지급 등의 지방재정 경직성 경비를 증가시키는 요인으로 작용할 수 있다. ‘예산 대비 채무비율’ 지표를 살펴본 결과 실제 지방재정상 채무규모가 크게 나타나지는 않는 것으로 보이나, 현황 분석 결과 지속적으로 증가해 온 측면이 존재한다. 그리고 이러한 증가가 세입의 증가율보다 높아 관리의 필요성이 존재한다.

넷째로서 지방자치단체의 인건비가 문제시된다. 2011년 지방재정분석결과를 살펴보면 인건비는 지방재정의 운영에 있어서 문제가 없는 것으로 분석되고 있다. 그러나 인건비와 관련해 문제가 되는 것은 인건비의 상승률이 지방세와 자체수입의 증가율을 상회하고 있다는 점이다. 게다가 지방세수입으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체가 존재하며, 지방세와 세외수입의 합인 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체도 존재한다. 이러한 사항을 고려할 때 인건비에 대한 적정선에서의 관리가 필요하다.

다섯째, 국고지원 지자체 민간투자사업은 지자체가 민간운영사업자에게 지급하는 최소운영수입보장액·임대료 등에 의해 지자체의 재정부담으로 작용한다. 게다가 지자체의 부담으로 작용할 BTL, BTO 방식의 민간투자사업에 대한 지급액은 지방채무에 포함되지 않아 관리대상에서 제외되는 문제가 발생하고

있다. 이러한 지방재정상 문제점 이외에도 무리한 지자체 사업의 추진, 지자체 호화청사 논란, 국제행사 사업 추진, 시책업무추진비·민간이전경비·행사축제성경비 등이 문제가 된다.

본 연구에서는 이러한 현 지방재정 세출구조상에서 문제시되는 사항들을 고려하여 이러한 문제사항들에 영향을 미치는 재정환경 요인이 무엇인지 분석하고, 이의 결과를 고려해 정책적 방안을 도출해 보고자 하였다. 지방자치가 실시된 이후 각 지방자치단체는 지방재정운영 과정에서 지역의 제약조건인 경제·정치적 상황과 재정적 여건을 고려하여 다양한 지방재정 세출정책을 시행하고 있다. 이러한 지방재정운영을 둘러싼 환경 요인은 결국 지역 주민의 후생에도 영향을 미칠 것이다. 결국 지방재정의 세출을 어떻게 운영할 것인지에 대한 의사결정이 지방자치의 발전에 영향을 미치게 된다. 또한 지방자치 발전은 재정운영상의 위기가 아닌 책임성을 기반으로 한 주민들에게서 받는 신뢰를 바탕으로 가능하기에 지방재정 세출구조 결정 요인에 대한 분석은 세출구조조정을 어떻게 할 것인가에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있다고 판단하였다.

본 연구에서는 사회복지비, 시책업무추진비, 청사유지관리비, 행사축제성경비, 채무부담, 인건비, 민간이전경비의 7가지 지방재정 세출에 어떠한 요인들이 영향을 미치는지 분석하고자 하였다. 우선 점증주의 경향을 살펴보면 지방자치단체의 재정 운영에 있어서 세출에 영향을 미치는 요인으로서 점증성이 크게 작용하고 있음을 알 수 있다. 전년도 예산을 기반으로 일정 한도 내에서의 점증적 변화를 의미하는 점증주의 경향의 경우 모든 문제 요인을 높이는 방향으로 작용하였다. 이러한 점증주의

경향은 현 지방자치단체의 세출구조 결정이 재정운영의 관행과 정치적 영향에 의해 결정될 가능성이 높음을 의미하며, 과학성을 기반으로 한 예산과정의 합리화가 필요함을 의미한다.

일반회계 총세입 대비 자체재원을 의미하는 자주재원 비율의 경우 행사축제성경비와 인건비를 줄이는 방향으로 작용함을 알 수 있었다. 이는 재정운영상의 문제점으로 지적되는 세출구조를 감소시키기 위하여 보조금 등의 의존재원보다는 자체재원 증가를 위한 지방세와 세외수입 증가가 필요함을 시사한다. 결국 자주재원이 높아진다는 것은 지역주민의 공공서비스 수요에 능동적으로 대응할 수 있는 재정력이 높아짐을 의미한다. 그리고 이의 운영에 있어서 재원운영의 건전성과 효율성을 담보할 수 있다면 지방자치의 진정한 의미를 높일 수 있다. 또한 세입에서의 보조금 비율이 높아질 경우 사회복지비는 증가하며, 청사유지관리비, 채무부담, 민간이전경비가 증가하는 것을 알 수 있었다. 이는 보조금은 매칭형 형태로 지원이 이루어져 지방재정에 있어서 자원배분의 효율성을 낮추는 방향으로 작용하며, 결국 채무부담과 보조사업과 관련한 경상경비의 증가에도 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 이러한 영향에 따라 지방자치단체의 세출구조조정에 앞서서 우선 지방재정의 세원을 고려하고, 세원과 세출의 연계 강화 노력이 선행될 필요가 있음을 시사한다. 더불어 매칭형 보조금을 포괄형 보조금의 형태로 전환하여 재정운영의 합리적 배분을 도모할 필요가 있으며, 자주재원이 확충될 수 있는 방향으로의 전환이 모색될 필요가 있다.

이러한 사항들을 고려한 세출구조조정 방향은 다음과 같다.

우선, 재정의 분권화를 통해 지역주민들의 수요에 맞는 재정

운영이 이루어질 필요가 있다. 재정분권화는 자체재원을 늘려 지방재정운영의 효율성과 계획성을 담보할 수 있을 것이라 생각된다. 또한 이는 더 나아가 지방자치의 활성화를 유도할 수도 있다. 이러한 변화 속에서 경상경비 감축 노력과 SOC 등에 대한 투자는 철저한 비용편익분석에 의해 이루어질 필요가 있으며, 복지수요에 대응하기 위한 복지비 세출의 투명성과 효율성을 높이기 위한 재정운영상의 세출 절약 노력이 필요하다. 더불어 예산과정을 고려해 우선순위를 설정하는 방향으로의 시스템적 변화가 이루어져야 한다. 기획에서부터 집행 및 평가까지 재원에 대한 공급이 수요에 맞게 이루어질 수 있도록, 그리고 세출과 세입이 연계하여 이루어질 수 있는 예산과정상에서의 접근이 필요하다. 시행된 세출에 대한 자체평가와 더불어 책임을 담보할 수 있는 시스템을 구축함으로써 재정건전성을 확보할 수 있도록 해야 한다. 그리고 점차 자체재원을 늘려 지방정부의 수의자부담원칙을 강화하고, 지방정부 스스로 주민들의 공공서비스 수요 변화에 대응할 수 있도록 세출의 책임을 명확히 할 필요가 있다. 더불어 현재 시행되고 있는 지방재정 관리제도의 제도적 연계를 강화하여 지방재정운영의 건전성을 높이고 책임성을 제고하도록 제도를 정비할 필요가 있다.

이러한 방향의 전환과 더불어 문제시되는 세출구조조정의 구체적 제안은 다음과 같다.

향후 증가할 것이라 생각되는 사회복지비 절감을 위해서는 사회복지비에 미치는 영향 요인을 고려할 때 매칭형으로 제공되는 보조금에 대한 평가를 통해 이를 자체재원으로 활용할 수 있도록 하는 재원의 이전이 필요하다. 이를 통해 자주재원의

비율을 높여 지방자치단체가 각 자치단체별 특수한 상황에 맞게 재원운용을 할 수 있도록 하며, 실제 복지수요에 대응할 수 있는 능력을 키워나갈 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 지방정부의 채무부담을 완화하기 위해서는 지방채 발행이 주민의 편익을 높이는 것인지에 대하여 지방채 발행 수요사업을 대상으로 심의 및 평가 강화가 필요하며 더불어 경상경비에 대한 감축 노력이 병행될 필요성이 존재한다. 지방공기업의 재정운영상 부채관리 강화를 위해서는 사업별 예산이 투명하게 제공될 필요가 있으며, 부채가 발생한 원인이 무엇인지 귀책사유를 분명히 하여 재정의 책임 운영이 가능하도록 해야 할 것이다.

또한 민간투자에 따른 재정부담 완화를 위해서는 계약기간 동안 임대료 지급 또는 최소운영수입보장액 지급의 문제에 대하여 재정공시와 더불어 재정부담에 대한 추세를 분석하여 재정의 안정적 운영을 위한 기금의 구성 등 대응방안이 필요하다. 경상적 경비의 경우 구성항목별 사용 내역이 명확히 드러나지 않는 한계가 존재하므로 이에 대한 재정정보 공개가 확대될 필요가 있으며 세출에 대한 지속적 평가관리를 통해 세출 증가율을 넘지 않도록 관리하는 방안이 필요할 것이다.

비록 본 연구의 결과 정치적 경쟁이 청사유지관리비와 민간 이전경비에만 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 실제 정치적 견제는 지방자치단체의 도덕적 해이를 줄이는 방향으로 작용할 수 있다. 예산결정 과정은 결국 정치과정 속에서 결정되기에 의회의 역할이 중요하다. 따라서 지방의회의 예산운영에 대한 전문성을 확보하고 지방자치단체의 예산운영에 대한 감시 노력이 필요하다. 이와 더불어 지방재정의 책임성을 확보하기 위해

서는 재정의 효율성 증진을 위하여 재정사업의 평가를 통한 세출구조조정이 필요할 것이며, 재정운영에 있어 재정규율(fiscal discipline)을 확립하여 책임에 근거한 재정운영의 유도가 필요하다. 이를 위해서 세출구조조정 등의 재정개혁을 위한 협력체 구성을 위해 중앙정부와 지방정부 간 소통기구를 설치함으로써 지속적 정보교류가 가능하도록 하며, 부분부분이 아닌 지방재정의 전반적인 개혁이 이루어질 수 있는 접근이 필요할 것이라 생각된다. 향후 고령화 시대를 대비하여 지속적 경제 성장을 위한 신성장 동력과 지역의 일자리 창출 등을 고려하여 공공투자사업의 분석 및 평가에 초점을 맞추어 재정운영을 할 수 있도록 지원이 이루어져야 할 것이다.

본 보고서는 현재 이러한 세출구조조정에 대하여 고민하고 있는 관계당국에 하나의 제안을 제공해 줄 수 있을 것이라 기대한다. 그리고 우리나라 지방재정에 대해서도 중앙과 지방정부 간의 관계 설정에 있어서 세출과 함께 고민이 이루어져야 할 필요성이 있음을 제시하는 계기가 될 것으로 기대한다.

그리고 지금까지 본 보고서에서 제시한 많은 연구결과들은 지방재정과 관련한 실무자뿐 아니라 지방재정 연구자들에게도 유용한 정보를 제공할 수 있다. 본 보고서가 우리나라 지방재정의 세출구조에 대한 방향제시뿐 아니라 중앙정부와 지방정부의 재정에 관한 관계 설정과 관련한 흥미로운 연구과제가 될 수 있으며 지방재정과 관련한 많은 연구 주제들이 존재하고 있음을 알려주는 계기가 될 것으로 기대한다.



# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	27
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	27
제2절 연구내용 및 방법 .....	29
<b>제2장 이론적 고찰</b> .....	35
제1절 지방재정 세출구조에 대한 이론적 논의 .....	35
1. 공공재정과 지방재정의 의의 .....	35
2. 지방재정 세출과 분권화 이론 .....	38
3. 지방재정 세출구조 결정 요인에 관한 이론적 검토 .....	43
제2절 지방재정 세출과 관련한 선행연구 .....	44
1. 지방재정 세출구조에 대한 분석 .....	44
2. 세출구조에 미치는 영향 분석 .....	46
3. 세입과 세출 간 인과관계 분석 .....	48
4. 세출의 경제적 효과 분석 .....	49
제3절 선행연구와 본 연구와의 차이점 .....	55
<b>제3장 해외 사례</b> .....	57
제1절 미국의 재정개혁 사례 .....	57
1. 미국의 주·지방정부 재정의 위치 .....	57
2. 미국의 재정개혁 .....	62
3. 미국 주정부의 재정구조 변화 .....	68

4. 미국 지방정부의 재정구조 변화 .....	72
제2절 일본의 재정개혁 사례 .....	76
1. 고이즈미 내각의 재정개혁 배경 .....	76
2. 고이즈미 내각의 삼위일체 개혁 실시 .....	77
3. 고이즈미 내각의 세출구조개혁 추진 .....	80
4. 일본의 삼위일체 개혁 후 성과 분석 .....	81
5. 일본의 지방재정 구조 변화 분석 .....	87
제3절 독일, 프랑스 등 기타 선진국의 재정개혁 사례 분석 .....	92
1. 독일의 지방재정개혁 사례 분석 .....	92
2. 프랑스의 지방재정개혁 사례 분석 .....	94
3. 영국의 지방재정개혁 사례 분석 .....	95
제4절 우리나라에 대한 시사점 .....	97

## 제4장 우리나라 지방재정 세출구조 현황 분석 ..... 101

제1절 우리나라 지방재정 현황 분석 .....	101
1. 지방재정 세입구조 분석 .....	101
2. 지방재정 세출구조 분석 .....	105
제2절 우리나라 지방재정 세출구조 문제점 .....	113
1. 세입·세출의 낮은 연계성과 높은 재정의존성 문제 .....	113
2. 국고보조금 규모 문제와 사회복지비 증가 .....	118
3. 지방공기업 부채 증가 .....	123
4. 지방자치단체 채무 및 인건비 증가 .....	126
5. 국고지원 지자체 민간투자 .....	132
6. 기타 예산낭비 사례 .....	134

<b>제5장 지방재정 세출구조 결정요인 분석</b> .....	141
제1절 연구모형 및 분석방법 .....	141
1. 연구모형 및 변수의 설정 .....	141
2. 연구대상 및 분석방법 .....	145
3. 기초통계량 분석 .....	146
제2절 모형의 분석 결과 .....	150
1. 사회복지비, 시책업무추진비, 청사유지관리비에 대하여 ...	150
2. 행사축제성경비 및 채무부담에 대하여 .....	153
3. 인건비 및 민간이전경비에 대하여 .....	155
제3절 지방재정 세출구조조정에 대한 시사점 .....	157
<b>제6장 지방재정 세출구조조정 방안 모색</b> .....	161
제1절 세출구조조정 기본 방향 .....	161
1. 예산과정을 고려한 우선순위 설정 .....	161
2. 세원을 고려한 세출구조조정 .....	162
3. 지방재정관리제도간의 연계를 통한 통제 강화 .....	164
제2절 세출구조조정 분야 및 방식 .....	165
1. 사회복지비 절감방안 .....	165
2. 경상적 경비 절감방안 .....	166
3. 지방정부의 채무부담과 지방공기업 부채의 절감방안 .....	168
4. 민간투자의 재정부담 절감방안 .....	169
<b>제7장 결 론</b> .....	170
<b>참고문헌</b> .....	174
<b>부 록</b> .....	181

## 표목차

〈표 1-1〉 임대형 민간투자사업(BTL) 대상 사업 현황 .....	32
〈표 1-2〉 지방자치단체 유형별 사회복지지출 비중 추이 .....	33
〈표 2-1〉 공공부문과 민간부문의 특징 비교 .....	36
〈표 2-2〉 지방재정의 특징 .....	38
〈표 2-3〉 지방정부의 세출과 세출구조에 관한 주요 선행연구 .....	51
〈표 3-1〉 미국의 주·지방정부의 수 추이 .....	57
〈표 3-2〉 미국 정부의 직접적 일반지출 .....	59
〈표 3-3〉 미국의 주·지방정부에 대한 연방보조금 추이(금액) .....	64
〈표 3-4〉 미국의 주·지방정부에 대한 연방보조금 추이(비율) .....	65
〈표 3-5〉 미국 주정부 기능별 일반세출 추이(금액) .....	68
〈표 3-6〉 미국 주정부 기능별 일반세출 추이(비율) .....	69
〈표 3-7〉 미국 주정부 세출에서 직접지출과 연방보조지출의 추이 ..	70
〈표 3-8〉 미국의 주정부 세입 구성 및 추이 .....	71
〈표 3-9〉 미국 지방 정부 기능별 일반세출 추이 .....	72
〈표 3-10〉 미국 지방정부 기능별 일반세출 추이 .....	73
〈표 3-11〉 미국의 지방정부 세입 구성 및 추이 .....	74
〈표 3-12〉 미국 지방정부의 의존재원과 자체재원 추이 .....	75
〈표 3-13〉 일본의 삼위일체 개혁의 주요 내용 .....	78
〈표 3-14〉 일본 국고보조부담금 개혁 추진 내용 .....	79
〈표 3-15〉 중앙재정의 공채발행액 및 공채의존도 추이 .....	82
〈표 3-16〉 삼위일체 개혁 이후 지방재정계획상 세출규모 변화 .....	83

〈표 3-17〉 삼위일체 개혁 이후 지방정부의 공채의존도·장기채무 잔고 변화 .....	84
〈표 3-18〉 세원이양 후 소득세와 개인주민세의 세율 변화 .....	85
〈표 3-19〉 삼위일체 개혁 후 불교부단체 수의 변화 .....	86
〈표 3-20〉 삼위일체 개혁에 의한 지방자치단체 재정 현황 .....	86
〈표 3-21〉 일본 지방정부 세입구조(금액) .....	88
〈표 3-22〉 일본 지방정부 세입구조(비율) .....	89
〈표 3-23〉 일본 지방정부 세출구조 .....	91
〈표 4-1〉 연도별 지방자치단체 세입결산 총계규모 .....	102
〈표 4-2〉 연도별 지방자치단체 세입결산 총계규모 비율 .....	104
〈표 4-3〉 연도별 지방자치단체 세출결산 규모(기능별) .....	106
〈표 4-4〉 연도별 지방자치단체 세출결산 규모 비율(기능별) .....	107
〈표 4-5〉 2008년 이후 지방자치단체 세출결산 규모와 비율(기능별) .....	109
〈표 4-6〉 세출예산의 성질별 분류 .....	111
〈표 4-7〉 세출예산의 성질별 구성추이(순계) .....	112
〈표 4-8〉 세출예산의 성질별 구성추이 비율(순계) .....	112
〈표 4-9〉 연도별 국세와 지방세의 비중 변화 .....	114
〈표 4-10〉 중앙정부와 지방자치단체의 재정지출 현황 .....	115
〈표 4-11〉 연도별 재정자립도 추이 .....	117
〈표 4-12〉 국고보조사업과 지방비 부담 .....	118
〈표 4-13〉 지방자치단체 세출예산규모와 국고보조사업 비중 .....	119
〈표 4-14〉 사회복지사업 중 보조사업의 비중 .....	120
〈표 4-15〉 사회복지분야 국고보조사업과 대응 지방비 부담 .....	121
〈표 4-16〉 사회복지관련 지방이양 사업 증가 추이 .....	122
〈표 4-17〉 지방공기업 재무 현황 .....	124
〈표 4-18〉 2010년 지방공기업 재무상태 .....	125
〈표 4-19〉 지방채 규모와 의존율 .....	126

〈표 4-20〉 연도 말 지방채 채무잔액 현황 .....	127
〈표 4-21〉 예산 대비 채무비율 .....	129
〈표 4-22〉 연도별 인건비 현황 .....	130
〈표 4-23〉 연도별 인건비 비중 .....	130
〈표 4-24〉 지방세 수입으로 인건비 해결을 하지 못하는 자치단체 ..	131
〈표 4-25〉 자체 수입으로 인건비 해결을 하지 못하는 자치단체 .....	131
〈표 4-26〉 2011년도 민간투자사업 사업 수와 투자비 현황 .....	132
〈표 4-27〉 2011년도 국고지원 민자사업 민간운영사업자 지급액 현황 ..	133
〈표 4-28〉 지방청사 건축연면적 증가 현황 .....	135
〈표 4-29〉 국제행사 수익 .....	137
〈표 4-30〉 시책업무추진비, 민간이전경비 등의 경상경비의 추세 .....	138
〈표 4-31〉 총세출 대비 시책업무추진비, 민간이전경비 등의 경상경비의 비율 .....	139
〈표 5-1〉 변수 선정과 변수에 대한 설명 .....	143
〈표 5-2〉 종속변수의 기초통계량 .....	146
〈표 5-3〉 독립변수의 기초통계량 .....	148
〈표 5-4〉 지방선거에 따른 정치적 경쟁 변수의 기초통계량 .....	149
〈표 5-5〉 사회복지비, 시책업무추진비, 청사유지관리비에 대한 분석 ..	150
〈표 5-6〉 행사축제성경비, 채무부담에 대한 분석 .....	153
〈표 5-7〉 인건비와 민간이전경비에 대한 분석 .....	155

## 그림목차

[그림 3-1] 지방정부 구성의 추이 .....	58
[그림 3-2] 주지방정부 지출 대비 연방정부 보조금 .....	60
[그림 3-3] 미국 연방정부와 주지방정부 세출의 추이 .....	61
[그림 3-4] 연방정부 세출 대비 주·지방정부 세출 비율 .....	61
[그림 3-5] 미국의 주·지방정부에 대한 연방보조금 변화 추이 .....	66
[그림 3-6] 입법 근거에 따른 세입·세출 제한 제도 운영 추이 .....	67
[그림 3-7] 미국 주정부 기능별 일반세출 비율 추이 .....	70
[그림 3-8] 미국 주정부 세출에서 직접지출과 연방보조지출의 추이 ..	71
[그림 3-9] 미국 지방정부의 의존재원과 자체재원 추이 .....	76
[그림 3-10] 중앙재정의 공채발행액 및 공채의존도 추이 .....	82
[그림 3-11] 지방재정계획상 세출규모 .....	83
[그림 3-12] 지방정부의 공채의존도·장기채무 잔고 추이 .....	84
[그림 3-13] 일본 지방정부 세입구조 .....	90
[그림 3-14] 일본 지방정부 세출구조 .....	91
[그림 4-1] 연도별 지방자치단체 세입결산 총계규모 .....	103
[그림 4-2] 연도별 지방자치단체 세입결산 총계규모 비율 .....	105
[그림 4-3] 연도별 지방자치단체 세출결산 규모(기능별) .....	107
[그림 4-4] 연도별 지방자치단체 세출결산 규모 비율(기능별) .....	108
[그림 4-5] 2008년 이후 지방자치단체 세출결산 규모와 비율(기능별) ..	110
[그림 4-6] 세출예산의 성질별 구성추이(순계) .....	113
[그림 4-7] 연도별 국세와 지방세 비중 변화 .....	114
[그림 4-8] 중앙정부와 지방자치단체의 재정지출 현황 .....	115

[그림 4-9] 지방재정 세입구조 .....	116
[그림 4-10] 연도별 재정자립도 추이 .....	117
[그림 4-11] 국고보조사업에서 지방비 부담 비중 .....	119
[그림 4-12] 사회복지관련 지방이양 사업 증가 추이 .....	123
[그림 4-13] 지방공기업 재무 현황 .....	124
[그림 4-14] 지방공기업 자본과 부채 비중 .....	125
[그림 4-15] 연도 말 광역자치단체와 기초자치단체 채무잔액 비교 ..	128
[그림 4-16] 지자체 국제행사 국비 및 지방비 지원 현황 .....	137
[그림 4-17] 총세출 대비 시책업무추진비, 민간이전경비 등의 경상경비의 비율 .....	140
 [그림 5-1] 연구의 분석틀 .....	 144

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 필요성 및 목적

공공재정은 시장실패로 인해 생산·공급되지 못하는 공공재를 공급함으로써 시장제도를 보완하고 교정하는 기능을 수행하며, 이러한 공공재정으로서 지방재정이 존재한다. 지방재정은 각 지방자치단체가 관할구역 내에 있는 주민들의 공적 수요를 충족시킬 목적으로 공공서비스를 공급함에 있어서 필요한 재원을 조달·관리·지출하는 일련의 활동을 의미한다.

재정환경과 관련하여 저성장·고물가 등 경제적 불확실성이 높은 시대로 이행함에 따라 사회복지 분야에 대한 재정수요가 증대되고 있으며, 특히, 지방재정에 있어서 유아와 노년층, 빈곤층을 중심으로 사회복지비에 대한 수요가 높아지고 있다. 이러한 변화 속에서 지방재정의 세출 증가는 증대된 수요에 대응한 결과이기도 하지만 이와 더불어 비효율적 예산운영의 결과로 나타나는 현상으로 비춰지고 있는 실정이다. 실제 이러한 현상에 대해 성남시의 지방자치단체 재정 부실과 함께 지방자치단체의 업무추진비 편성·집행의 투명성 결여, 시간외근무수당 편법 집행 등 예산회계처리의 부정적 행위, 호화청사 논란, 행사축제경비 및 민간이전경비 등의 선심성·소비성 지출 증대, 지방공기업 경영부실에 의한 지방재정 악화 등 예산운영상의 도덕적 해이 문제가 꾸준히 지적되어 오고 있다.

이러한 문제점들에서 ‘지방재정의 건전성 위기’라는 현재의 재정여건을 타개하기 위해서는 세수증대뿐 아니라 세출의 절감 노력도

필요하다. 지방채무가 2006년 17조 4,000억원에서 2010년 말 28조 9,000억원으로 증가함에 따라 정부는 2012년 6월 ‘지방재정위기관리위원회’를 개최하였다. 그 논의 결과, 지방재정 건전성 문제가 심각한 3개의 지방자치단체의 경우 그 대책으로 인건비와 수당의 조정, 지방채 관리, 경상경비 및 행사·축제관련 경비 절감, 지방재정이 수반되는 국비보조사업·민자사업 관리, 지방공기업 경영 개선 등에 있어서 세출관리가 필요한 것으로 나타났다.

아울러 재정여건의 극복과 더불어 점차 증대될 것으로 예상되는 복지재정 수요를 고려할 때 증세가 필요하지 않느냐라는 의견도 존재한다. 최근 일본의 소비세율 인상에서 비롯한 의견으로 보이나, 현재 지속되고 있는 유럽의 재정위기와 예상되는 미국의 재정절벽 등 세계 경제의 불확실성 속에서 우리나라의 주민세 인상을 통한 지방재정 건전성의 확보는 오히려 소비 긴축과 가계부채 증대 등 부정적 외부효과를 가져올 수 있다는 의견이 많다. 또한 증세를 통한 세원 확보는 국정운영의 혼란을 더욱 가중시킬 수 있다는 위험성이 존재한다. 따라서 세율의 인상보다는 낭비되는 세출을 줄이고 증대되는 재정수요에 대비하기 위한 세출구조의 합리적 구조조정방안 모색이 필요한 상황이라 하겠다.

이러한 상황에서 더욱 문제가 되고 있는 것은 지방재정에 있어 세입의 증가 비율보다 세출의 증가 비율이 더욱 높다는 것이다. 이는 앞으로 지방정부의 재정건전성 문제를 더욱 심화시킬 수 있다. 지방자치법 제122조에는 “지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 그러나 이러한 수지균형의 원칙이 지방재정의 현실에서 잘 이루어지지 않고 있기에 지방자치단체의 재정건전성 확보를 위해서는 효율적인 세출관리가 필요한 실정이다.

현재 언급되고 있는 지방재정의 세출구조조정과 관련해 체계적

으로 세출구조를 평가하고, 평가 결과에 따라 세출구조조정 방안  
에 대해 고찰한 연구는 찾아보기 힘들다. 대부분의 기존 연구는  
재정분권이 세출구조에 미친 영향을 기술하거나 지방재정의 여러  
지표들과 세출의 상관관계에 대한 분석을 통해 세출구조조정의 필  
요성을 피력하는 정도에 그치고 있다.

따라서 현 지방재정의 세출구조를 파악하고 세출구조조정 방  
안을 모색할 필요가 있으며, 세출구조에 대한 분석을 통해 문제점을  
파악하고, 지방재정의 건전성을 향상시킬 수 있는 정책적 방안을  
도출할 필요가 있다.

## 제2절 연구내용 및 방법

본 연구의 목적은 현 지방재정의 세출구조를 분석함으로써 지방  
재정 건전성 확보를 위한 세출구조조정 방안을 도출하는 것이다.  
이를 위하여 다음과 같은 세부 내용에 대해 고찰하고자 하였다.

- 첫째, 지방재정 세출구조에 대한 이론적 고찰
- 둘째, 지방재정 세출구조조정에 관한 해외의 우수사례 분석
- 셋째, 지방재정 세출의 기능별·성질별 현황 분석 및 문제점 도출
- 넷째, 지방재정 세출구조 결정요인 분석
- 다섯째, 지방재정 세출구조조정 방안 도출

본 연구에서는 지방재정 개혁을 성공적으로 시행한 국가로서 미  
국과 일본, 프랑스, 독일, 영국의 사례를 살펴보고자 하였다. 우리  
나라와는 지방행정체계에 있어서 차이가 존재할 수 있으나, 상기  
국가들을 선택한 이유는 위 나라들이 OECD의 지방재정 개혁

성공요인<sup>1)</sup>을 적절하게 잘 갖추어 지방재정 개혁을 시행하였고, 그 결과로서 지방재정의 건전성을 확보하고자 하였기 때문이다.

미국의 경우 중앙정부의 지방정부 재정지원에 대한 삭감에 대해 주정부의 지원이 이루어져 재정개혁이 이루어질 수 있었으며, 일본의 경우에는 외부에 대한 지원이 어려운 현실 상황에서 다양한 개혁조치들을 토대로 재정개혁의 편익이 다양한 이해관계자에게 돌아갈 수 있도록 하였다. 또한 개혁의 인센티브를 제공함으로써 이해관계자들의 반대를 극복하고자 하였으며, 중앙정부와 지방정부 간 소통기구를 설치함으로써 지속적 지지를 확보하고자 하였다. 이러한 지방재정 개혁을 통해 재정의 건전성을 확보하고자 하였기에 이들의 성공요인이 무엇인지 그들의 세출구조를 살펴보고 개혁과정을 살펴보고자 하였다.

미국의 경우 캘리포니아 제안<sup>13</sup>호와 레이건 행정부의 신연방주의에 따른 ‘작은 정부’로의 정책변화를 통해 재정분권화를 모색하였다. 이는 주·지방정부의 연방정부에 대한 의존도를 낮추는 결과를 보였으며, 자율적인 운영을 위해 세출구조조정이 이루어지는 긍정적 변화를 낳았다. 일본의 경우에는 일본의 1990년대 장기불황에 따른 재정개혁의 필요성에 따라 고이즈미 내각이 삼위일체 개혁을 실시하였는데, 그 내용을 살펴보고, 세출구조조정이 어떻게 시행되었는지 살펴볼 필요가 있었다. 미국과 일본의 사례와 더불어 기타 선진국 사례를 통해 우리나라의 성공적인 세출구조조정을 위한 방안이 무엇인지 시사점을 도출하고자 하였다.

그리고 우리나라의 지방재정 세출의 기능별·성질별 현황을 분석하고 현재의 지방재정 문제점을 도출하고자 하였다. 문제점을 파악하기 위해서는 지방재정의 환경 변화와 지방재정의 건전성을

---

1) ‘Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game(OECD, 2012)’

위협하는 요인이 무엇인지에 대한 구조적 파악이 필요하다. 그렇기에 지방재정 세출의 기능별·성질별 현황을 분석하고 점차 증대될 사회복지비지출 수요를 고려하여 어떠한 세출구조상의 변화가 필요할지 논의될 필요가 있다.

본 연구에서는 세출구조조정에 있어서 재정운영의 경직성을 높이는 요인이 무엇인지 살펴보고자 하였다. 경직성이 높으면 재정운영의 효율성 향상에 제약이 있으며, 이러한 경직적 요소가 세원과 괴리된다면 향후 지방재정의 건전성을 저해할 수 있기 때문이다. 이러한 논리에서 현재 지방재정의 자율성을 저해하는 요소가 무엇인지 파악하고자 하였다.

더불어 세부적으로 글로벌 금융위기 극복과정에서 나타난 확장재정정책 기조하에서 지방자치단체의 채무가 2010년 말 사상 최대인 29조원에 달하였으며 이것이 지방재정 건전성의 위협 요인으로 작용하고 있음을 고려할 때 지방채와 관련한 지방채무 부담을 어떻게 관리할 것인지 고려하고자 하였다.

2010년 말 기준으로 볼 때 지방 직영기업의 부채는 15조 5,310억원, 지방공사 및 지방공단의 부채는 42조 6,803억원으로 총 58조 2천억원에 이르고 있으며, 행정안전부 재정고의 자료를 바탕으로 살펴본 결과 이는 전체 지방자치단체의 부채규모인 25조 5,531억 원보다 높은 규모를 차지하고 있음을 알 수 있었다. 지방공기업 부채 역시 결국 지방자치단체의 세출부담으로 작용할 것이기에 이에 대해 살펴보고자 하였다.

또한 지방재정의 건전성을 악화시키는 문제 이외에도 지방자치단체의 세출관련 도덕적 해이가 존재하는지와 관련해 민간경상이전경비와 행사·축제성 경비의 증가<sup>2)</sup>가 문제된다. 또한 민간투자

2) 민간경상이전경비는 지방재정과 관련한 성질별 분류에서 민간경상보조, 사회단체보조, 민간행사보조를 합한 경비를 의미하며, 행사 및 축제성 경비는

사업과 관련해 발생하는 자원부담이 지방자치단체의 부담으로 작용하는 문제점이 존재하여 지방재정의 건전성과 효율성을 낮추고 있어 이에 대해 살펴보고자 한다.

〈표 1-1〉 임대형 민간투자사업(BTL) 대상 사업 현황

(단위: 억원)

구분	합계	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	
합계	257,714	37,924	72,493	55,489	28,859	62,949	
중앙정부	108,076	9,408	24,615	25,628	7,984	40,441	
지방자치 단체	국고보조사업	74,427	15,112	24,061	13,567	11,804	9,883
	자체사업	75,211	13,404	23,817	16,294	9,071	12,625

자료: KDI 공공투자관리센터

이 외에도 국가재정과 지방재정 간의 부담을 어떻게 할 것인지와 관련한 문제가 존재한다. 특히 매칭형으로 이루어지고 있는 국고보조금은 앞으로 사회복지비 수요 증대에 대응하기 위해 더욱 증대될 것으로 보여 이에 따른 지방자치단체의 재정부담 문제가 확대될 것으로 예상된다.

실제 세출구조를 살펴볼 때, 사회복지와 관련한 지출이 차지하는 비중은 1990년 말 10% 내외 수준이나 2010년 25% 이상을 차지하고 있다. 〈표 1-2〉에서 보는 바와 같이 지방자치단체 세출액에 대한 사회복지지출의 비중은 2011년에 20.2%에 이르고 있으며, 앞으로도 사회복지관련 지출은 꾸준히 증가할 것으로 예상되어 이는 지방재정의 운영상 효율성을 위협할 요인으로 작용하는바, 이러한 사항에 대한 고찰이 필요하다.

---

행사운영비, 행사설비보상금, 민간행사보조, 행사관련 시설비의 합으로 산정

〈표 1-2〉 지방자치단체 유형별 사회복지지출 비중 추이

(단위: %)				
구분	2008	2009	2010	2011
전국 평균	17.3	17.6	19.0	20.2
특별시·광역시	19.8	19.6	21.4	23.9
도	24.7	24.9	25.3	25.6
시	16.7	17.6	20.1	21.1
군	14.3	14.8	15.2	15.4
자치구	37.1	37.5	40.5	43.5

주: (일반+특별회계) 기준  
 자료: 행정안전부 재정고

이러한 요인 이외에도 지방자치단체 인력 및 조직 확대에 따른 행정경비의 증가, 지방선거 실시에 따른 비용 증가, 세출예산 이월금 증가, 추경예산편성 증가 등이 세출의 효율성에 위협요인으로 작용할 것으로 예상하고 있다.

본 연구에서는 행정안전부의 『지방재정통계』와 『지방재정연감』 등의 자료 분석을 통해 현재 지방재정의 세출구조 현황을 살펴보고, 지방재정 운영상의 효율성과 지방재정의 건전성을 저해하는 문제점이 무엇인지 도출하여 현상에 대한 정확한 진단을 하도록 하겠다.

또한 이러한 사항들과 더불어 본 연구에서는 지방재정 세출구조 결정 요인을 분석하고자 하였다. 본 연구에서는 환경 요인과 조직 내부 요인, 그리고 구조적 요인들에 초점을 맞추어 지방재정의 세출구조에 미치는 영향 요인이 무엇인지 파악하여 이를 고려한 세출구조조정 방안을 도출하고자 하였다. 지방재정의 세출구조에 재정환경을 둘러싼 요인들 즉, 사회경제적 요인, 정치·행정적 요인들 등이 세출구조에 영향을 미치는지 분석을 시행함과 더불어 지

방재정의 증상의존 요인과 예산결정 과정에서의 점증성을 함께 고려하여 이러한 요인들이 세출구조에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 하였다. 이러한 분석은 우리나라 지방재정 세출구조조정에서 지방자치단체 예산운영체계의 성격을 고려한 구조조정 방향 제시에 도움이 될 것이라 사료된다.

이러한 분석을 토대로 지방재정의 건전성을 확보하고 효율적 재정운영이 가능토록 하는 지방재정 세출구조조정 방안을 도출하고자 한다. 이를 위해 우선 세출구조조정 기본방향과 관련하여 어떠한 가치에 따라 구조조정을 시행할 것인지 고려하고자 하였다. 향후 지방재정의 건전성 위기가 심화되지 않도록 재정분권화와 함께 책임성을 부여하는 방식으로 운영되기 위한 방안이 우선 구축되어야 한다. 이를 위해 세출과 관련한 지방재정 평가가치가 지방재정 지출 및 관리의 중심을 기존의 투입(예산편성)에서 효율 및 효과(중간 및 사후평가)로 전환될 필요성이 있으며, 이러한 방안을 살펴보고자 한다.

또한 사회복지가 강화되는 추세에 따라 이전까지 강조되었던 경쟁력 확보 또는 성장잠재력 확보를 위한 SOC 등 유형·물적 자본 투입 중심에서의 변화가 필요하며, 중기재정계획 등을 통한 중장기적 재정관리 강화를 모색할 필요가 있다.

구체적으로 지방재정 세출구조 결정요인을 고려하여 우리나라 지방자치단체 예산운영체계와 지방재정 환경을 고려한 구조조정으로서 세출의 경직성을 높이는 요인들에 대한 구조조정이 필요하며, 지방정부의 재정책임성을 확보하기 위하여 재정제도 간 연계를 실시하고 자치단체의 효율적 재정운영 노력을 평가해 재정적 인센티브 등을 활용하여 낭비성 지출을 절감해 나갈 필요가 있을 것이기에 이러한 사항들을 고려해 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## 제2장 이론적 고찰

### 제1절 지방재정 세출구조에 대한 이론적 논의

#### 1. 공공재정과 지방재정의 의의

지방재정을 논의하기 이전에 공공재정의 의의와 기능이 무엇인지 살펴 볼 필요가 있다. 공공재정(public finance)이란 일반적으로 국가와 지방자치단체 그리고 기타 공공단체가 국민의 공적 업무에 대한 수요를 충족시키기 위한 자원을 말하며, 이 외에도 공공목적을 실현하기 위한 자원의 획득과 사용을 위한 관리까지 포함하는 공적인 활동이다. 그에 따라 공공재정은 공공서비스를 민간에 공급하는 것을 기반으로 하며 이를 통해 시장실패(market failure)를 보완하고 교정하는 기능을 수행하는 것이라 할 수 있다. 시장실패를 보완한다는 것은 시장의 독점적 요인이나 경쟁의 불완전성 존재로 인해 야기되는 비효율성과 외부성(externality) 등으로 인해 공공재(public goods)가 시장에서 생산·공급이 이루어지지 못하는 것을 보완한다는 의미이다.

공공재정은 효율적인 자원배분과 이를 위한 조정, 그리고 분배적 정의의 실현을 위한 소득재분배 실시 및 경제성장 촉진과 함께 경제안정 구현을 위한 역할을 위해 시장에 개입하고자 한다. 공공재정은 주로 공공재와 공공서비스를 생산·공급함으로써 자원배분의 최적상태를 이루고자 하며, 누진세와 이전지출 등의 방법을 통해 소득재분배를 실현하고자 하는 것이다. 이와 더불어 SOC를

구축하여 경제성장을 촉진하고, 조세를 활용하거나 재정지출을 통해 총수요를 관리하는 방식을 통해 경제안정을 이루고자 한다. 결국 이러한 공공재정의 목표는 공익을 실현하는 데 있다.

공공재정의 운영은 민간부문에 영향을 미치지만 목표나 수단 등에서는 다른 특징을 지니고 있다. 공공부문과 민간부문의 특징을 비교하면 다음 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 공공부문과 민간부문의 특징 비교

항목	공공부문의 특징	민간부문의 특징
목표	공공의 이익을 실현	사적 이익의 추구
수단	권력적 작용	시장 메커니즘
산출물	공공재(공적욕구 충족)	민간재(사적욕구 충족)
재원	조세	수입(임금 등)
보상관계	일반적 보상관계	개별적 보상관계
의사결정방식	집단적 의사결정(사회적 합의를 위한 제도 활용)	개별적 의사결정
수입·지출 결정방식	총량적 결정	한계적 결정

자료: 이목훈, 『재무행정론』(2010) 재구성

공공부문과 달리 민간부문은 경쟁적 시장원리에 따라 가격을 매개로 하여 생산자는 이윤극대화를, 소비자는 효용극대화를 추구하며, 이를 통해 자원의 효율적 배분을 달성하고자 한다. 그러나 공공부문은 공익의 실현을 목표로 하며 그 실현을 위해 권력을 이용한다는 점에서 자발적 교환을 통해 상호이익을 추구하는 민간부문과는 차별화된다. 또한 재화의 생산에 있어서 재원의 경우 공공부문은 조세수입에 의존하는 반면, 민간부문은 가격수입에 의존하고 있다. 이러한 비교의 이면에는 공공부문이 비용과 편익의 일치라는 공평성(fairness)의 가치와 저소득층에 대한 형평성(equity)이라

는 가치를 지니는 것과 달리 민간부문은 자원배분의 효율성 (efficiency)의 가치를 중요시하는 차이가 존재하고 있다.

이러한 공공재정의 특성을 고려하여 지방재정을 이해할 필요가 있다. 지방재정(local finance)이란 각 지방자치단체가 관할구역 내에 있는 주민들의 공공재에 대한 수요를 충족시킬 목적으로 공공서비스를 공급함에 있어 필요한 재원을 조달·관리하는 활동을 의미한다. 이러한 지방재정의 주요 역할은 우선 재정의 수입을 확보하는 것으로서 지방세와 지방세외수입의 징수와 더불어 이전재원의 확보와 관련된 역할을 수행한다. 그리고 효율적 재정지출을 위해 주민 선호를 파악하고 이러한 재정지출의 결과로 나타나는 지방공공서비스의 공급 및 관리와 관련한 역할을 수행한다. 그리고 이와 더불어 지방재정운영을 위한 예산과정을 수행하며 공공의 목적을 지닌 재산·자금을 관리하고 회계를 관리하는 등의 역할을 수행하기도 한다.

이처럼 지방재정은 지방자치제도를 시행하고 있는 우리나라의 상황을 고려할 때, 지방자치를 실시하고 지방자치단체가 지역경제에 영향을 미치는 데 있어서 지방행정을 관리·운영하기 위한 기반을 제공하고 있다고 할 수 있다. 결국 지방재정이란 우리나라의 경우 244여개의 지방자치단체 재정을 총칭하는 개념이라 할 수 있다. 그리고 우리나라의 경우 지방자치제도는 광역자치단체와 기초자치단체의 2계층제로 구성되어 있으며, 각기 중앙정부와는 독립된 재정주체로서 존재하고 있다. 따라서 지방자치단체는 자율성과 자주성을 지니며 지역경제의 발전과 지역주민의 복지증진, 지역문화의 창달이 주된 목표라고 할 수 있다. 지방자치단체의 지역별 자원 분포와 개발 정도 그리고 지역 문화 등에 따라 지방재정은 다음의 특징을 지니고 있다.

〈표 2-2〉 지방재정의 특징

특징	내용
지방재정의 복잡성	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방재정은 인구규모, 지역적 조건, 경제적 조건, 역사적 조건, 행정기능을 달리하는 244여개의 지방자치단체의 재정 집합</li> <li>따라서 각 지방자치단체가 지닌 다양한 조건에 따라 각각 지방 정부 재정은영도 다채롭고, 재정활동 규모에 차이를 보임</li> </ul>
지방재정의 비탄력성	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방세의 법정주의와 지방세외수입의 법적 근거에 따라 탄력성이 제한되고, 중앙정부가 결정하는 지방채 발행 한도액은 지방재정의 탄력성을 억제함</li> <li>세출측면에서 역시 재정의 용도가 지정되는 국고보조금은 사업비의 나머지를 지방재정이 부담해야 함에 따라 지방재정의 탄력성을 제한함</li> </ul>
재정수준의 다양성	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역별 자원의 분포와 지역개발 정도, 산업적 입지 조건 차이 등에 따라 지역경제력에 차이가 발생함</li> <li>이는 지방재정의 수입에 차이를 가져오고, 자립수준의 다양성을 가져옴</li> </ul>
지방재정의 자율성과 타율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치행정에 따라 주민들이 재원을 부담하고 주민들의 선호에 따라 지방공공서비스를 공급할 자율성을 지님</li> <li>교육·보건·산업 등에서 전국적으로 표준적인 최저수준의 유지와 지역 격차의 해소를 위해 중앙정부는 지방재정에 관여와 개입을 하게 됨</li> </ul>
지역성과 응의성	<ul style="list-style-type: none"> <li>순수공공재와 달리 지방공공재는 그 서비스 편익이 관할구역 내에서 향유되는 것을 목표로 삼고 있음</li> <li>그리고 상하수도·쓰레기수거 등과 같이 지방정부 지출로 서비스 제공시 주민들은 그 서비스 향유에 상응하는 비용을 부담하도록 되어 있음</li> </ul>

자료: 이목훈, 『지방재정론』(2009) 재구성

## 2. 지방재정 세출과 분권화 이론

지방자치단체는 주민들이 향유하게 될 공공서비스를 생산·공급하기 위해 인적·물적 생산요소들을 필요로 하며, 지방재정 세출이란 결국 이러한 생산요소들을 구입하기 위해 지방재정을 운영하

는 것이라 할 수 있다. 지방자치의 실시와 더불어 지역주민들의 지방정부에 대한 서비스 수요가 증대하고 있으며 따라서 지방자치단체가 수행해야 할 업무와 임무 역시 증가하고 있다. 이러한 상황에서 지방자치단체의 역할 수행은 필연적으로 재정적 지출을 수반하며 이는 곧 지방공공재를 공급하고, 소득재분배를 실시하며, 가치재 등을 공급하기 위해 재정지출을 한다고 볼 수 있다.

이러한 지방재정의 세출과 관련하여 지방재정 운영의 자율성과 책임성 차원에서 지방재정 분권화 이론을 살펴볼 필요가 있다. 지방분권이란 “중앙정부의 권한을 지방으로 이양하여 지방정부의 자율성이 증대되는 현상”으로 이해(Meloche, et al., 2004)되어 왔고, 이러한 지방분권의 가장 중요한 전제인 재정분권은 “중앙정부가 지방정부에 세출 및 세입에 대한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 이양하여 지방정부가 중앙정부의 통제로부터 벗어나 자율적으로 재정에 관한 의사결정을 하는 행위”로 이해되어 왔다.

이러한 지방재정 분권이론은 분권화된 제도를 통해 공공부문에서의 자원배분 효율성을 달성할 수 있다는 1950년대 초기 전통적 견해와 함께, 1990년대 후반 남미 등에서 보인 지방정부의 왜곡된 재정행위로 인한 지방채무 증가와 국가재정 위기 현상과 관련한 새로운 견해로 나눌 수 있다.

1950년대 초기 분권화된 체제가 효율성 증진과 사회적 후생의 증대에 기여한다는 것을 설명한 대표적 이론이 Oates(1972)의 분권화 정리(Decentralization Theorem)이다. Oates는 분권화된 체제가 중앙집권적 체제보다 사회적 후생을 더 증가시킬 수 있다는 가설을 세웠으며, 규모의 경제가 없는 상황을 가정할 경우 지역주민들의 선호를 반영하여 다양한 공공서비스를 제공하는 분권화 제도가 더 높은 사회후생을 가져올 수 있다고 주장하였다. 일반적으로 중앙정부는 지역주민의 선호와 지역공공서비스 제공에 필요한 정

확한 정보를 얻기가 어려워 지역의 환경과 지역의 공공서비스 수요에 대한 정보를 지닌 지방정부에 비해 상대적으로 효율적 공공서비스 제공에 한계점이 존재한다고 보았다. 이와 더불어 전통적 견해에 따르면 분권화된 체제하에서 지방정부 간 경쟁을 통해 지방 공공서비스의 효율적 배분을 달성할 수 있으며, 이는 지역주민들의 공공행정에 대한 관심을 유발하여 주민참여를 유도함으로써 재정민주주의의 달성이 가능함을 시사<sup>3)</sup>하였다.

재정분권 이론의 새로운 견해를 살펴보면, 새로운 견해의 대두 배경에는 지방정부의 재정책임성 결여로 인한 지방재정 건전성 악화와 국가재정의 위기 발생이 있다. 지방정부의 왜곡된 전략적 행위, 재정제도 내의 유인체제의 문제, 중앙과 지방정부 간의 잘못된 관계 등에 의해 재정분권의 손실이 그 이익보다 더 크게 발생하는 것을 대두 배경으로 하고 있다. 1990년대 이후 남미(아르헨티나, 브라질) 등의 국가에서 지방정부의 전략적 행위에 의해 지방세출이 과도하게 증대되었고, 지방채의 발행에 의한 세출 증가로 인해 발생하게 된 지방채무의 증가 현상은 결국 국가재정의 악화 문제와 경제위기를 초래하였다. 이에 따라 기존 전통적 견해와 달리 새로운 재정 현상을 분석하고 지방재정의 책임성을 제고할 수 있는 새로운 견해로서 연성예산제약이론, 공공선택이론, 사회·제도 학파이론 등이 전개되었다.

연성예산제약(soft budget constraint)이론은 이후 지방정부의 재정에 운영에 대한 자율성과 책임성 결여로 나타나는 지방정부의 전략

---

3) Tiebout(1956)는 분권화된 제도하에서 ‘발에 의한 투표(voting with their feet)’를 통해 지역주민들이 지역공공재에 대한 선호를 가장 잘 충족시키는 지역을 선택하게 됨으로써 지역의 공공서비스 공급의 효율성 증진과 사회후생 증대가 이루어진다고 봄. 즉 이를 통해 분권화된 제도하에서 지역공공재 편익에 대한 비용을 지역주민 스스로 지방세를 부담하는 지방세의 가격기능이 나타나므로 지방정부의 효율성이 제고되게 된다고 주장

적 행위와 지방재정의 왜곡현상을 설명하는 새로운 견해의 핵심적 이론으로 등장하였다(Oates, 2008). 연성예산제약은 어떠한 기관이 운영 중 입은 손실을 타 기관으로부터 재정지원 또는 보조금을 통해 쉽게 메울 수 있다면, 기관운영의 책임성이 결여되어 기관운영상의 전략적 행동을 할 수 있다는 개념으로 사용되고 있다. 이 이론을 지방정부에 적용하여 살펴볼 수 있다. 지방정부가 재정운영 시 재정적자와 채무가 발생할 경우 이를 중앙정부로부터 받는 재정적 지원 또는 보조금을 통해 지속적으로 쉽게 해결할 수 있다면, 지방정부는 지방세의 징수보다 중앙정부의 보조금에 의존하게 되는 전략적 행태를 보이게 된다는 것을 의미한다. 이는 결국 중앙정부가 지방정부에 제공하는 과다한 재정지원이 지방정부의 재정지출을 과다하게 증대시키는 전략적 행위를 유발함으로써 재정 책임성을 저하시키는 요인이 된다는 것을 의미한다.

Rodden et al.(2003)은 중앙정부가 지방정부에 제공하는 보조금이 지방정부의 중앙정부에 대한 의존성을 높이게 되고 이로 인해 발생한 지방정부의 재정책임성 결여는 연성예산제약을 발생시키는 주 요인이 됨을 지적하였다. 이러한 연성예산제약을 해결하기 위해서는 지방정부 예산이 사전적으로 정해진 범위 이내에서 운영되어야 할 필요가 있고, 지방정부의 세입은 지방세 중심의 자주재원을 통해 조달하는 것이 바람직하며, 지방재정운영에 대한 재정규율(fiscal discipline)의 설정이 필요하다고 보았다. 그리고 중앙정부가 제공하는 재정지원이나 보조금의 경우 투명하고 합리적으로 운영되어야 하며, 정부 간 세출 책임이 명확하게 구분되도록 중앙-지방정부 간의 관계 변화가 함께 모색되어야 함을 지적하였다.

공공선택론은 경제학의 방법론을 활용하여 정치적 시장에서 다양한 정치적 주체들의 행위를 연구·분석하였으며, 이를 통해 재정 현상을 객관적으로 설명하고자 하였다. 공공선택론은 지방정부

의 정치적 주체(지방자치단체의 장·관료·의원)들이 지역 주민의 선호가 아닌 그들 자신의 이익을 위해 행동한다고 가정하였다. 정보의 비대칭성이 존재하고 불완전한 통제 존재시 이 주체들은 자신의 지대를 추구할(rent seeking) 유인을 지닌다고 보았다. 그 결과 단체장과 의원의 경우 지방선거에서의 재집권 또는 정치적 영향력의 행사 등과 같은 사익을 극대화하기 위해 지방재정규모를 증대시키고, 관료의 경우 자원을 남용하는 등의 사회적 비효율을 초래하는 행위를 하게 된다고 주장하였다. 이러한 공공선택론 시각에 따를 경우 분권화된 지방정부의 재정규모는 사회적 최적수준 이상으로 증가될 여지가 있으며 지방재정 세출규모가 과다하게 증가하는 현상이 나타날 수 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 이론적 시각을 바탕으로 하여 지방정부의 세출 추이를 분석하고 세출에 미치는 영향 요인들을 분석하고자 하였다. 또한 이를 통해 바람직한 지방재정의 건전성 확보를 위해서 지방재정의 세출에 영향을 미치는 환경적 요인과 실제 경직적으로 운영되는 문제 사항들을 분석하여 연성예산제약의 문제점들을 도출하고자 하였다.

그리고 재정의 책임성 확보를 위해 중앙과 지방정부 간 세출 책임의 명확한 분담을 위한 재정개혁의 방안으로 무엇이 있을지 검토하여, 지방정부의 자주재원 확보와 함께 재정운영이 재정규율 안에서 책임성을 가지고 이루어질 수 있는 방안을 도출하고자 하였다.

### 3. 지방재정 세출구조 결정 요인에 관한 이론적 검토

지방재정 세출구조 결정 요인은 지방재정 세출을 어떻게 결정할 것인지를 정책결정 요인에 관한 것으로서 이러한 정책의 내용을 결정하거나 영향을 미치는 요인이 무엇인지 밝히는 이론적 논의의 접근이 필요하다. 지방자치단체의 총량적 또는 기능별 세출구조에 존재하는 차이를 설명하는 이론은 다양하나, 크게 분류하여 사회경제적 모형, 정치적 모형, 그리고 점증주의 등의 모형으로 대별된다.

사회경제적 모형은 예산결정자가 결정하는 세출규모와 정도는 지방정부를 둘러싸고 있는 환경적 요인<sup>4)</sup>에 의해 결정된다고 보는 입장이다. 이와 관련하여 경제가 발전함에 따라 공공부문의 절대적 규모와 상대적 규모가 모두 팽창한다는 바그너 법칙(Wagner's law)이 있으며 Danziger(1978)에 따르면 지방정부의 세출규모 차이는 각 지역의 사회경제적 환경의 차이에 근거한 것이라 주장하였다. 이 이론적 모형에 따라 지방정부 세출수준의 차이를 설명하기 위해 사회경제적 변수 중 인구학적 변수들을 중심으로 활용한 바 있다. 이러한 입장에서 Fabricant(1952)는 미국 주정부와 지방정부의 세출수준을 설명하는 주요 변수로서 1인당 소득, 산업화 정도, 인구밀도의 세 변수를 선정하였으며, 이 외에도 도시화수준, 교육수준, 연령분포 등이 존재한다고 보았다(손희준, 1999).

정치적 모형은 정치적 변수가 갖는 중요성에 초점을 맞추고 있으며, 정치과정이 세출수준을 결정하는 데 중요한 역할을 하는 요소라고 주장한다. 이 이론적 모형에 따르면 정치적 변수로서 정치체제의 유형(군주제·의회제 등), 정치구조(정당 간 경쟁, 입법부 내

4) 이 이론의 경우 기본적 가정은 특정한 형태의 사회·경제적 투입(input)이 바로 특정한 정책산출(policy output)로서의 세출로 이어진다는 것임

연합 여부 등), 정당분절성, 유권자 비율 등이 강조되며, 정당과 관련된 변수들을 상당 부분 포함하고 있기에 소위 정당효과모형(*party effect model*)이라고도 한다. 정치적 요인을 강조한 대표적 학자로서 V. O. Key는 미국의 주정부 및 지방정부의 예산결정은 정치적 변수에 의해 더욱 영향을 받는다는 것을 실증적으로 증명하였으며, 그는 특히 정당 간 경쟁, 투표자의 참여 등을 강조하였다.

점증주의는 정부지출수준의 경우 전년도 지출수준의 일정한 비율로서 결정된다는 것으로서 현재의 재정지출수준이 전년도 지출수준에 대하여 '일정한 증가나 감소'로서 설명된다고 보았다(A. Wildavsky, 1986). 이는 희소한 자원배분에 있어서 합리적 분석에 따른 결정이 아니라 경험적 법칙(*rule of thumb*)에 따라 결정된다는 것을 말한다. 이를 예산결정에서 살펴보면 전년도 예산을 기초로 하여 한정된 몇몇 요소들을 고려해 대략적 자원 배분이 이루어지기 때문에 항상 좁은 범위 내에서 증감(*a narrow range of increase or decrease*)이 이루어진다는 것을 의미하며, 이러한 자원 배분의 결과 세출규모는 매우 부분적으로만 변화하며 장기적으로 안정적인 경향을 보인다고 주장하였다.

## 제2절 지방재정 세출과 관련한 선행연구

### 1. 지방재정 세출구조에 대한 분석

최병호(2012)는 지방세출의 구조분석을 통해 지방세출의 증가는 인구증가와는 대체로 연계되지만 재정 여건과는 명시적 관계를 맺지 못한다는 결론을 내렸다. 이를 통해 인구증가는 세출증가로 연계되나 이전재원의 배분을 통해 세출 여건이 상당히 큰 영향을 받

으며, 재정 여건과 관계없이 세출증가율이 유지된다는 의미를 이끌어내고자 하였다. 이는 결국 지방자치단체가 스스로 재정 여건을 개선하고자 하는 노력을 유인하지 못하고 있음을 의미하며, 앞으로 인구증가율이 둔화되고 사회복지비 지출이 급속도로 증가할 것으로 예상되는 현실에서 보통교부세를 포함한 이전재원 배분방식을 조정할 필요성을 제기하였다. 또한 지방자치단체의 재정적 상황, 사회복지 수요 현황 등을 분석하여 자치단체의 특성을 고려한 재정분담 구조를 형성할 필요가 있음을 지적하였다.

Meagan M. Jordan(2003)은 단속평형이론을 기반으로 미국의 지방재정 세출의 변화를 살펴보고 앞으로의 세출 방향 설정에 있어서 고려해야 할 사항들에 대해 언급하였다. 미국 지방재정의 세출과 관련한 항목들 중 많은 변화를 겪은 항목들은 시설관리비, 공원 조성, 도로, 항만 등의 항목으로 나타났다. 또한 이러한 변화는 단선적이기에 예산담당자들은 세출조정이 필요한 경우 이해관계자들과 지출을 통한 공공서비스의 수혜자들을 인식하여 세출 계획을 세울 필요가 있음을 주장하였다.

전병목·박상원(2011)은 독일, 스웨덴, 이탈리아, 일본의 복지재원 조달정책에 관한 연구를 통해 우리나라의 재원 조달에 대한 시사점을 제공하였다. 주요 복지선진국을 분석한 결과 재정책대는 국민부담률을 단기적으로만 높이는 결과로 나타났으며, 결국 재정악화를 초래해 재정건전화 정책을 야기한 측면이 존재함을 지적하였다. 복지지출 증가는 경기불황과 함께 나타났으며, 재원 조달에 있어서 우선 소득과세 증가가 먼저 일어났고 이후 사회보장기여금, 소비세 등의 순서로 역할 확대가 이루어짐을 지적하였다. 우리나라 역시 부담능력을 고려하여 소득세제의 역할을 강화할 필요가 있으며, 사회보장기여금의 수준도 점차 높여 나갈 필요가 있음을 주장하였다. 또한 재정지출 측면에서도 대부분의 국가가 공공사회지출

증가 이후 비복지부문의 재정지출에 대한 강력한 구조조정을 실시한 것을 고려하여, 우리나라도 공공사회지출의 증가 압력을 다른 부문 지출의 구조조정을 통해 해결할 필요가 있음을 주장하였다.

신두섭(2009)는 대구광역시를 중심으로 사회보장지출에 대한 분석과 함께 재정전망에 대해 분석한 후 재정정책 방향에 대해 논의하였다. 대구시의 지방세 및 사회보장관련 부담은 고령화의 진행에 따라 점차적으로 증가할 것이며, 상주인구의 감소 및 경직적 세입구조 등 현재 대구시의 재정과 관련한 문제는 앞으로 더욱 재정적 부담이 될 것으로 전망하였다. 이를 해결하기 위해 재정분권화를 주장하였으며, 더불어 향후 재정적자와 채무증가에 대비하여 채무관리시스템 구축이 필요함을 주장하였다.

## 2. 세출구조에 미치는 영향 분석

지금까지 거시자료 분석을 통한 전반적인 재정지출수준 변화에 대한 연구는 다수 존재했으나, 우리나라의 경우 세출구조에 미치는 영향 요인을 분석한 연구는 미비한 측면이 존재한다. Roy Bahl(2000)은 21년간의 미국 주·지방정부 데이터를 가지고 연방정부의 재정적 지원이 주·지방정부의 소득재분배에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 연방정부의 재정적 지원 감소는 주·지방정부의 세입과 세출에 영향을 미치는 것으로 나타났고, 소득재분배의 측면에서 주·지방정부가 세입을 높이는 대응을 했다면 그 결과 세출 역시 증가하는 것으로 연구 결과는 밝혔다.

John Charles Bradbury & E. Frank Stephenson(2003)은 1997년도 154개 지역의 미국의 지방정부를 대상으로 지방정부지출에 미치는 요인에 대해 분석하였다. 분석 결과에 따르면 지역구 의원들의 재

선과 지역구 의회의 규모 등이 유의미한 관계를 가지는 것으로 나타났다. Berganza · Juan Carlos(2000)는 자치단체장이 재선에서 승리하기 위해 소득증대 등의 거시경제 지표에 관심을 가지고 재정 운영을 하였다고 분석하였으며, Brednder(2003)는 현직 시장의 경우 재선을 위해서 재정운영상의 정부부채를 감소시키는 것에 주의를 기울이는 것으로 주장하였다.

이승중 · 김홍식(1992)은 1991년 지방의회의 구성이 지방정부의 복지정책정향에 부정적인 영향을 미쳤다는 결과를 제시하였다. 이승중 · 김홍식(1992)은 14개 광역단체 및 110개 지방자치단체에 대하여 1988, 1990, 1992년의 복지사업예산을 종속변수로 하고, 지방의회 구성을 가변수로 하여 회귀분석을 실시하였다. 그 분석 결과 1992년의 해당 자치단체들의 복지사업예산 비율은 그 이전에 비해 감소한 것으로 나타났다.

사회복지지출뿐 아니라 개발정향의 세출수준에도 관심을 기울인 연구로서 유재원(1999)과 손희준(1999)의 연구가 있다. 손희준(1999)의 경우 지방의회의 구성은 복지지출수준 변화에 유의미한 영향을 미치지 않았으나, 단체장의 선출은 복지비지출을 증가시키는 방향으로 작용하였다고 주장하였다. 또한 경제개발비 측면에서 지방의회 구성과 단체장 선출이 모두 경제개발비를 줄이는 방향으로 작용하였다고 주장하였다. 유재원(1999)의 경우 자치단체장 선출 이후 지방정부 정책을 개발, 할당, 재분배로 구분하고 이에 대해 평균 차이검정을 통해 분석하고자 하였다. 분석 결과 도와 군에서 유의미한 감소가 있었으나, 시와 군에서는 유의미한 증가가 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과에 따라 정책선택은 정치과정의 산물이며 정책변화는 지역에 따라 다르게 나타난다고 주장하였다.

이순배(2002)는 우리나라 지방자치단체를 대상으로 지방재정 지출에 Wagner 법칙 등이 적용되는지를 살펴본 바 있으나, 선진국

과 달리 우리나라의 경우 소득수준이 증가할수록 재정지출이 감소하는 것으로 나타나는 결과를 보였다. 박기백·김현아(2005)는 지방자치단체의 재정지출에 미치는 영향요인을 회귀분석을 통해 234곳 기초자치단체를 대상으로 분석하였다. 그 결과에 따르면 세출구조 변화에 영향을 미치는 요인으로서 지방자치제의 실시는 일반행정비를 감축하고 사회개발비를 확대하는 것으로 나타났으며, 민간이전은 감소하는 것으로 나타났다. 그리고 시설 및 부대비의 경우 지방자치 실시 이후 증가한 것으로 나타나 단체장은 지방자치 실시 이후 주민의 선호를 반영하여 자본지출을 통해 주민의 삶의 질 개선을 추진하고 있는 것으로 해석하였다.

권경환(2005)은 지역구 정당구조의 변화에 따른 분절성 및 지방정부의 재정지출정향에 따라 세출구조가 다르게 나타남을 분석하고자 하였다. 분석 결과 농어촌지역인 곳에서는 개발정책에 대한 선호가 높게 나타났으며 이는 상대적으로 낙후되어 있는 SOC에 대한 투자를 주민들이 선호했을 가능성이 있음을 주장하였다. 또한 경제적 여건이 상대적으로 좋은 지역의 경우 사회복지비 지출이 더 높은 것으로 나타났다.

### 3. 세입과 세출 간 인과관계 분석

세입과 세출 간의 관계에 대한 실증분석은 1980년대 이래 많은 나라에서 중앙정부재정과 지방정부재정을 대상으로 실시되어 현재까지 많은 연구결과가 있으나, 우리나라의 경우 지방정부의 세입과 세출 간의 인과관계에 대한 분석은 미미한 편이다. Anderson, William, Myles S. Wallace, and T. Waner(1986)는 미국정부의 재정지출이 세입에 인과하는 것을 밝혔으며, Manage and Marlow(1986)

는 미국정부의 경우 세입이 세출에 인과하는 것으로 분석하였다.

Rati Ram(1988)은 미국 연방정부의 세입 및 세출과 주·지방정부의 세입 및 세출의 인과관계를 분석한 결과, 연방정부의 경우 세입이 세출의 원인이 되는 관계를 가지는 것으로 나왔으나, 주·지방정부의 경우에는 세출이 세입의 원인이 되는 관계를 가지는 것으로 분석하였다.

정용석(2011)은 1970년도부터 2006년도까지의 37개년간의 시계열 자료를 활용하여 234곳 기초지방자치단체를 대상으로 지방세입 및 이를 구성하는 각각의 재원항목과 지방세출 간의 인과관계를 분석하였다. 그 분석 결과에 따르면 우리나라 지방재정에서는 세입이 세출의 원인으로 작용하는 장기균형관계를 형성하고 있음을 확인하였다. 다만, 분석 결과 세외수입은 세출과 상호작용하는 형태로 장기균형관계를 가지는 것으로 나타났으며, 이는 지방세와 달리 세외수입은 공공서비스 제공에 따른 응익적 성격이기 때문이라 분석하였다. 따라서 분석 결과를 고려할 때, 지방재정이 중앙정부에 의해 정책적으로 통제되어 왔음을 의미하며, 지방재정의 건전성 관점에서는 바람직하다고 평가하였다. 그리고 세입의 변화에 따라 세출을 종속적으로 변동시키는 운영방식은 지방자치단체의 경기 대응 측면에서 바람직하지 않을 수 있음을 지적하였다.

#### 4. 세출의 경제적 효과 분석

한 지역의 지방자치단체의 재정지출이 다른 지역에 미치는 영향은 지역공공재의 외부효과로 명명되어 자원배분의 효율성 측면에서 연구가 이루어지고 있다(우명동, 2001). 이와 관련하여 지역공공재의 외부효과가 실질적으로 존재하는지와 관련한 연구로 Brainard

and Dolbear(1967), Pauly(1970), Gordon(1983) 등이 있다<sup>5)</sup>.

Brainard and Dolbear(1967), Pauly(1970)는 공공재 특성을 고려하여 최적균형이 사적재화와 어떠한 차이가 발생하는지 분석하였으며, Samuelson condition에 따라 분석한 결과 공공재의 특성으로 인해 공공서비스 공급에서 지역공공재의 외부효과가 존재함을 밝혔다. Gordon(1983)은 연구분석 결과 지역공공재를 공급하는 지방정부는 지역공공재 공급의 외부성을 고려하지 않을 것이기에 비효율적 공공서비스 공급을 할 것이라고 밝혔다.

이와 관련하여 우리나라에서는 효율적인 지방세 부과를 위한 지역경제와 지방세 간의 관계를 통계적으로 분석한 연구로서 신창호(1995), 김정완(2004) 등이 있으나, 이들 연구는 지역 내 총생산 등 지역경제의 수준을 대변하는 변수와 지방재정 사이에 괴리가 존재함을 밝히는 데 초점을 두고 있다. 반면, 오병기(2005)는 수도권 3개 광역자치단체를 대상으로 그랜저 인과관계 검정을 시도하였고, 그에 따라 서울과 경기도 간 사회개발비가 지역생산에 긍정적 외부효과를 미치는 것으로 분석하였다.

오병기(2009)는 전남과 타 시·도 지역 사이의 분석을 중심으로 자치단체 사이의 경제적 연관성 분석을 통해 광역적 세출 운영의 가능성을 탐구한 바 있으며, 전라남도 한 지역을 기준으로 타 지역과 비교하는 방식으로 분석하였음에도 불구하고 다양한 외부효과가 존재함을 확인하였다. 이를 고려할 때 지방자치단체는 행정구역을 벗어난 적극적 재정운영을 통해 큰 틀에서 자원배분의 효율성을 확보해야 할 필요성이 존재한다고 주장하였다.

이러한 세출과 세출구조에 관한 주요 선행연구를 정리하면 다음과 같다.

---

5) Bramley(1990)는 영국 지방정부가 제공하는 휴양서비스를 분석하여 외부효과 크기가 그리 크지 않을 수 있음을 밝힘

〈표 2-3〉 지방정부의 세출과 세출구조에 관한 주요 선행연구

분류	논문 제목 및 저자	분석대상 및 특징	주요 내용
	지방 세출의 추이와 구조분석 (최병호, 2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 234곳의 각 지방자치단체를 대상으로 세출과 기능별 세출로 구분하여 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방세출 추이와 특징을 전체 세출과 기능별 세출로 구분하여 분석</li> <li>• 사회복지비 지출의 현황, 특징 및 문제점을 분석</li> <li>• 지방채무 문제에 대한 분석</li> <li>• 이러한 분석결과들을 바탕으로 지방재정 관련 문제 해소를 위해 지방자치단체 상호간 재원 배분 조정 검토 필요 주장</li> </ul>
지방재정 세출구조 분석	복지재원 조달정책에 관한 연구 (전병목·박상원, 2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우리나라 복지재정 현황 분석</li> <li>• 주요국의 복지재원 조달정책 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공적 부조를 비롯한 다수의 사회복지지출은 국고 보조 및 지방의 재정 매칭형태로 유지되고 있어, 지방의 부담이 증가할 것으로 예상</li> <li>• 독일, 스웨덴, 이탈리아 등의 유럽국가들과 일본의 사회복지정책의 재원조달방법을 분석한 결과 소득과세 증가가 선행되었으며, 이후 사회보장기여금, 소비세 등의 순서로 역할 확대가 이루어짐을 확인</li> <li>• 따라서 우리나라 역시 소득세제의 역할을 우선 강화해 나가되 재정지출 측면에서 역시 조정이 필요함을 지적</li> </ul>
	고령화에 따른 지방자치단체의 사회보장지출과 재정전망 (신두섭, 2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대구광역시의 기초자치단체를 대상으로 사회보장지출 부담과 재정전망에 대해 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대구시의 지방세 및 사회보장 관련 부담은 고령화의 진행에 따라 점차적으로 증가할 것이며, 상주인구의 감소 및 경직적 세입구조 등 현재 대구시의 재정과 관련한 문제는 앞으로 더욱 재정적 부담이 될 전망</li> <li>• 재정분권화를 통해 문제를 해결할 것을 주장하였으며, 더불어 향후 재정적자와 채무 증가에 대비하여 채무관리 시스템 구축이 필요함을 주장</li> </ul>

〈표 2-3〉의 계속

분류	논문 제목 및 저자	분석대상 및 특징	주요 내용
	Punctuations and Agendas: a new look at local government budget expenditures (Jordan, 2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주·지방정부 중 인구 수가 300,000명이 넘는 38곳을 선정하여 1965년부터 1992년까지 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단속평형이론을 기반으로 미국의 지방재정 세출의 변화를 살펴본 결과 미국 지방재정의 세출과 관련한 항목들 중 많은 변화를 겪은 항목들은 시설관리비, 공원조성, 도로, 항만 등의 항목으로 나타남</li> <li>• 변화는 단선적이기에 예산 담당자들은 세출조정이 필요한 경우 이해관계자들과 지출을 통한 공공서비스의 수혜자들을 인식할 필요가 있음을 주장</li> </ul>
세출 구조에 미치는 영향 분석	시군 재정지출 구조의 분석 (이순배, 2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1999년도의 지방정부(시·군)를 대상으로 재정지출구조 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wagner 법칙 등이 우리나라 지방재정 지출에 적용되는지를 살펴본 바 있으나, 선진국과 달리 우리나라의 경우 소득수준이 증가할수록 재정지출이 감소하는 것으로 나타나는 결과를 보임</li> </ul>
	지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구 (박기백·김현아, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 234개의 기초 지방자치단체를 대상으로 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치제도의 도입과 후보 간 경쟁 정도, 집권당 여부 등의 변수가 이전지출이나 자본지출 등 지방정부의 지출구조에 어떠한 영향을 미치는지 분석</li> <li>• 지방자치제의 도입이 지방재정 세출에 미친 영향을 분석한 결과 지방자치제 도입 이후 일반 행정비를 감축하고, 사회개발·시설 및 부대비가 증가하는 것으로 나타남</li> </ul>
	State and Local Government Choices in Fiscal Redistribution (B. Roy, 2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국 주·지방정부를 대상으로 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연방정부의 재정적 지원이 주·지방정부의 소득재분배에 미치는 영향을 분석함</li> <li>• 연방정부의 재정적 지원 감소는 주·지방정부의 세입과 세출에 영향을 미치는 것으로 나타났고, 소득재분배의 측면에서 주·지방정부가 세입을 높이는 대응을</li> </ul>

〈표 2-3〉의 계속

분류	논문 제목 및 저자	분석대상 및 특징	주요 내용
			했다면 세출 역시 증가하는 것으로 연구 결과를 밝힘
	지역구 정당구조의 분절성과 기초자치단체 재정지출정향 (권경환, 2005)	• 195여개의 기초자치단체를 대상으로 1995년부터 2001년까지의 분석 실시	• 재정지출정향과 관련하여 정치적 제도와 사회경제 요인 등에 따라 세출구조가 다르게 나타났음
	지방자치와 지방정부의 정책정향 (이승중 · 김홍식, 1992)	• 14개 광역단체 및 110개 지방자치단체를 대상으로 1988, 1990, 1992년의 복지사업예산을 종속변수로 하여 회귀분석 실시	• 지방의회 구성을 가변수로 하여 회귀분석을 실시 • 분석 결과 1992년의 해당 자치단체들의 복지사업예산 비율은 그 이전에 비해 감소하는 것으로 나타남
	Local Government Structure and Public Expenditures (J.C. Bradbury, 2003)	• 미국 154개 지역의 지방정부를 대상	• 지방정부지출에 미치는 요인에 대해 분석한 결과 지역구 의원들의 재선과 지역구 의회의 규모 등이 유의미한 관계를 지니는 것으로 나타남
세입과 세출 간 인과관계 분석	지방세입과 지방세출 간의 인과관계 분석 (정용석, 2011)	• 234곳의 기초지방자치단체를 대상으로 분석 • 1970년도부터 2006년도까지의 37개년간의 연간자료를 사용	• 우리나라 지방재정의 세입·세출 연간 시계열자료를 이용하여, 지방세입 및 이를 구성하는 각각의 재원항목과 지방세출 간의 인과관계를 분석 • 우리나라 지방재정에서는 세입이 세출에 대해 인과하는 형태로 장기균형관계를 형성하고 있음을 확인
	Additional Evidence on Causality between Government Revenue and Government Expenditure (Rati Ram, 1988)	• 미국 연방정부와 주·지방정부를 대상으로 1929-1983년간의 세입 세출 데이터 활용	• 연방정부의 경우 세입이 세출의 원인이 되는 관계를 가지는 것으로 분석 • 주·지방정부의 경우에는 세출이 세입의 원인이 되는 관계를 가지는 것으로 분석

〈표 2-3〉의 계속

분류	논문 제목 및 저자	분석대상 및 특징	주요 내용
세출의 경제적 효과 분석	지역생산의 역외 유출입에 관한 연구 (김정완, 2004)	• 경기도 내 시·군구 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 효율적인 지방세 부과를 위해 지역경제와 지방세 간의 관계를 분석</li> <li>• 지역 내 총생산 등 지역경제의 수준을 대변하는 변수와 지방재정 사이에 괴리가 있음을 밝힘</li> <li>• 이러한 괴리를 줄이기 위한 다양한 정책 수단이 필요함 지적</li> </ul>
	자치단체 사이의 경제적 연관성 분석을 통한 광역적 세출 운영의 가능성 탐구 (오병기, 2005)	• 수도권 의 3개 광역자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역경제의 성과와 지방재정지출의 유출입 효과를 그랜저 인과관계 검정을 통해 분석</li> <li>• 서울의 지역생산이 증가하면 경기도의 사회개발비가 증가하고 경기도의 사회개발비가 증가하면 서울의 지역생산이 증가하는 외부효과가 존재하는 것으로 나타남</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Possibility of Oversupply of Local 'Public' Goods(Brainard and Dolbear, 1967)</li> <li>• Optimality, 'Public' Goods and Local Governments (Pauly, 1970)</li> </ul>	• 공공재 특성을 고려하여 최적 균형이 사적재화와 어떠한 차이가 발생하는지 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사적재화와 달리 공공재는 비경합성과 비배제성의 특성을 지님</li> <li>• Samuelson condition에 따라 분석한 결과 공공재의 특성으로 인해 공공서비스 공급에서 지역 공공재의 외부효과가 존재함</li> </ul>
	An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism (Gordon, 1983)	• 지역공공재의 외부성을 인식하고 연방정부의 분권화 방향에 대한 시사점 도출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역분권화가 지역 주민의 선호 반영에 유리하므로 더 효율적인 재정운영이 가능할 수 있음</li> <li>• 그러나 연구분석 결과 지역공공재를 공급하는 지방정부는 그 외부성을 고려하지 않을 것이기에 비효율적 공공서비스 공급을 할 것임</li> </ul>

〈표 2-3〉의 계속

분류	논문 제목 및 저자	분석대상 및 특징	주요 내용
	자치단체 사이의 경제적 연관성 분석을 통한 광역적 세출 운영의 가능성 탐구(오병기, 2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12개의 광역자치단체</li> <li>• 1987년부터 2007년(21개년) 기간의 자료 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역경제 사이에는 소득 및 세출의 외부효과가 상당히 다양한 방식으로 존재함</li> <li>• 전라남도 한 지역을 기준으로 타 지역과 비교하는 방식으로 분석하였음에도 불구하고 다양한 외부효과가 존재함</li> <li>• 이를 고려할 때 지방자치단체는 행정구역을 벗어난 적극적 재정 운영을 통해 큰 틀에서 자원배분의 효율성을 확보해야 할 필요성 존재</li> </ul>

### 제3절 선행연구와 본 연구와의 차이점

지금까지 선행연구들을 살펴본 결과 지방정부 세출구조의 추이를 분석한 논문은 지방정부의 복지비 부담의 증가를 평가하거나 국고보조사업에 따른 경직성 비율이 증가하는 차원에서의 문제제기가 대부분이며, 평가 결과에 따라 세출구조조정 방안에 대해 고찰한 연구는 찾아보기 어려운 실정이다. 대부분의 기존 연구는 재정분권이 세출구조에 미친 영향을 기술하거나 지방재정의 여러 지표들과 세출의 상관관계에 대한 분석을 통해 세출구조조정의 필요성을 피력하는 정도에 그치고 있다.

또한 그 논의가 중앙정부 차원에서 이루어지고 있는 경우가 대부분을 차지하고 있어 실제 공공서비스를 수요하고 있는 지방정부의 세출구조에 대한 연구는 부족한 실정이다. 따라서 선진국의 지방재정 세출구조의 개혁 사례를 살펴보고 우리나라에 대한 시사점

도출이 필요하다. 이를 위해 지방재정의 세출구조를 파악하고 세출구조조정 방안을 모색할 필요가 있다.

일본과 미국 등의 경우 고령화에 따른 사회복지비 부담 등을 소득세 증가뿐 아니라 세출구조조정을 통해 해소하고자 하였음을 고려할 때 선진국의 세출구조조정 사례에 대한 검토가 필요하다. 더불어 성공적인 개혁이 이루어질 수 있었던 이유에 대해 함께 고찰하고, 이를 기초로 우리나라에 도입 가능한 적절한 세출구조조정 방안을 도출할 수 있을 것이라 생각된다.

그리고 우리나라의 현 세출구조 현황을 살펴보고 문제점이 무엇인지 분석을 시행하고자 한다. 현 지방재정의 세출구조상 문제점이 무엇이고 문제가 되는 사항들에 어떠한 재정환경 요인이 영향을 미치는지 즉, 세출구조의 결정에 어떠한 요인들이 영향을 미치는지 분석하여 개선할 점이 무엇인지를 다각도에서 검토할 필요가 있다. 이를 통해 단순히 세출의 구조조정이 세출 내부에서만 조정될 것이 아니라 장기적 시각에서 우리나라의 지방재정 환경을 고려하여 이루어질 수 있도록 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구에서는 이러한 사항들을 우리나라의 지방재정 환경을 고려한 세출구조상의 문제점을 보완할 수 있는 정책적 방안을 제시하고자 한다.

## 제3장 해외 사례

### 제1절 미국의 재정개혁 사례

#### 1. 미국의 주·지방정부 재정의 위치

1980년 이후 미국은 재정의 분권화 경향이 강해졌으며, 주의 재정 기능이 확대되는 변화를 겪었다. <표 3-1>에 따르면 1987년 미국의 주·지방정부의 총수는 83,236개로서 2007년과는 대략 7,700개의 차이가 남을 알 수 있다. 주정부 수는 50여 개로 큰 변화가 없으나 합계의 변화는 지방정부에서 기인한 것임을 알 수 있다.

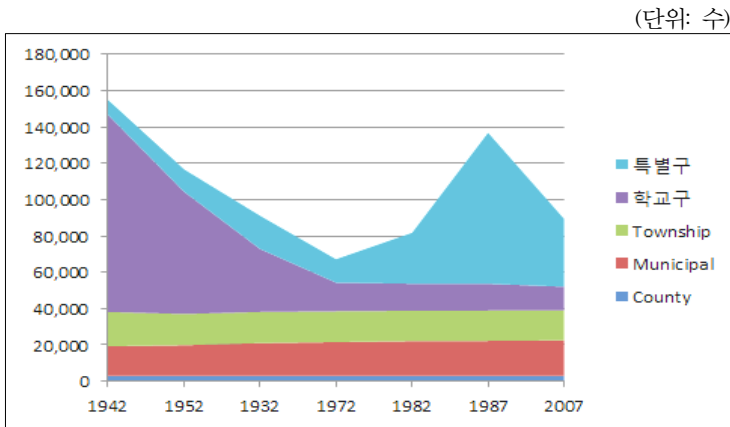
<표 3-1> 미국의 주·지방정부의 수 추이

연도	1942	1952	1962	1972	1982	1987	2007	2012
· 주정부와 지방정부 합계	155,115	116,806	91,236	78,268	81,830	83,236	89,527	89,055
· 주정부	48	50	50	50	50	50	51	51
· 지방정부	155,067	166,756	91,186	78,218	81,780	83,186	89,476	89,004
County	3,050	3,052	3,043	3,044	3,041	3,042	3,033	-
Municipal	16,220	16,807	18,000	18,517	19,076	19,200	19,492	-
Township	18,919	17,202	17,142	16,991	16,734	16,691	16,519	-
학교구	108,579	67,355	34,678	15,781	14,851	14,721	13,051	-
특별구	8,299	12,340	18,323	12,885	28,078	83,236	37,381	-

자료: U.S. Census Bureau, Census of Governments, Volume 1, Government Organization, Series GC07(1)-1), <http://www.census.gov/govs/cog/>, 2012년 census 자료의 경우 2013년 9월에 배포 예정이며 상기 표의 자료는 현 census 에서 밝힌 수집 중인 자료임

이와 더불어 [그림 3-1]을 살펴보면 특히 Municipal의 경우 조사 기간 동안 꾸준히 증가하였으며, 심한 변화를 겪는 것은 특정 행정 목적을 지니는 특별구<sup>6)</sup>임을 확인할 수 있다.

[그림 3-1] 지방정부 구성의 추이



다음 <표 3-2>는 미국의 직접적 일반지출 내역에 대한 자료이며, 이를 통해 각급 정부가 상대적으로 어떠한 위치에 있는지를 확인할 수 있다. 연방직접지출은 국방비·국제관계비 중심으로 이루어져 있으며, 주·지방정부의 보조금은 포함되어 있지 않으나, 주·지방정부의 직접적 일반지출은 연방정부로부터의 주·지방정부에 대한 보조금이 포함되어 있다.

1980년대 이후 '작은 정부론'에 따라 연방보조금이 삭감되는 세출 조정을 거쳤고, 이후 1990년대에는 보조금이 다시 증가하였으나 이는 항목별 조정을 통해 보조금을 관리하여 나타난 결과라 생각된다.

6) 특별구는 몇 개의 지방정부가 함께 공원, 상하수도, 주차장, 공항 등의 특정 행정기능을 수행하고 이를 위해 독자의 과세권한과 기채권을 지니고 있음

〈표 3-2〉 미국 정부의 직접적 일반지출

(단위: 십억달러)

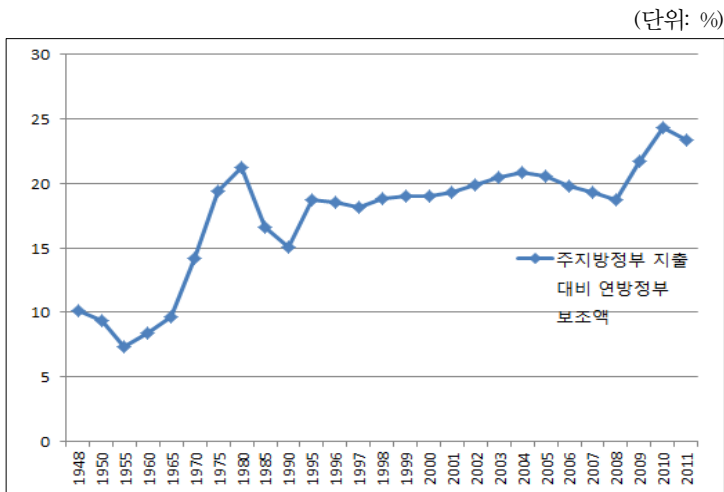
Fiscal Year	Total Government Expenditures	Federal Government Outlays			State • Local Government Expenditures with Grants	Federal Grants <sup>1)</sup>	State • Local Government Expenditures From Own Sources
		Total	On-Budget	Off-Budget			
1948	44.0	29.8	29.4	0.4	15.8	1.6	14.2
1950	62.0	42.6	42.0	0.5	21.4	2.0	19.4
1955	97.6	68.4	64.5	4.0	31.5	2.3	29.2
1960	135.8	92.2	81.3	10.9	47.6	4.0	43.6
1965	181.9	118.2	101.7	16.5	70.5	6.8	63.7
1970	298.3	195.6	168.0	27.6	119.7	17.0	102.7
1975	499.8	332.3	270.8	61.6	207.9	40.4	167.5
1980	853.5	590.9	477.0	113.9	333.5	70.9	262.6
1985	1,347.4	946.3	769.4	176.9	480.9	79.8	401.1
1990	1,862.2	1,253.0	1,027.9	225.1	716.9	107.7	609.2
1995	2,317.9	1,515.7	1,227.1	288.7	986.8	184.6	802.2
1996	2,390.8	1,560.5	1,259.6	300.9	1,018.9	188.6	830.3
1997	2,475.3	1,601.1	1,290.5	310.6	1,068.0	193.8	874.2
1998	2,558.0	1,652.5	1,335.9	316.6	1,115.3	209.7	905.6
1999	2,671.4	1,701.8	1,381.1	320.8	1,197.2	227.7	969.5
2000	2,830.5	1,789.0	1,458.2	330.8	1,285.5	244.0	1,041.5
2001	2,982.8	1,862.8	1,516.0	346.8	1,388.1	268.2	1,119.9
2002	3,208.4	2,010.9	1,655.2	355.7	1,494.2	296.7	1,197.5
2003	3,432.6	2,159.9	1,796.9	363.0	1,601.1	328.4	1,272.7
2004	3,610.1	2,292.8	1,913.3	379.5	1,665.0	347.8	1,317.2
2005	3,860.0	2,472.0	2,069.7	402.2	1,747.7	359.6	1,388.1
2006	4,118.5	2,655.1	2,233.0	422.1	1,824.3	360.9	1,463.4
2007	4,289.5	2,728.7	2,275.0	453.6	1,934.7	373.9	1,560.8
2008	4,671.8	2,982.5	2,507.8	474.8	2,079.0	389.8	1,689.2
2009	5,169.9	3,517.7	3,000.7	517.0	2,110.8	458.6	1,652.2
2010	5,077.7	3,456.2	2,901.5	554.7	2,141.7	520.2	1,621.5
2011	5,294.3	3,603.1	3,104.5	498.6	2,205.6	514.4	1,691.2

주: 1) NIPA Basis

자료: U.S. Office of Management and Budget, Historical Tables, Total Government Expenditures of the United States Government, Fiscal Years 2012, <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals/>

그에 따라 [그림 3-2]에서 보듯이 주·지방정부 지출에서 차지하는 연방정부 보조금은 80년대에는 급격히 감소하였으며 이후 일정 비율로 관리되고 있는 것을 볼 수 있다.

[그림 3-2] 주·지방정부 지출 대비 연방정부 보조금



미국 연방정부와 주·지방정부 세출의 추이를 [그림 3-3]에서 살펴보면 정부지출은 2010년을 제외하고 꾸준히 증가해 왔으며 이러한 경향은 연방정부나 주·지방정부의 추이와 유사한 것을 알 수 있다.

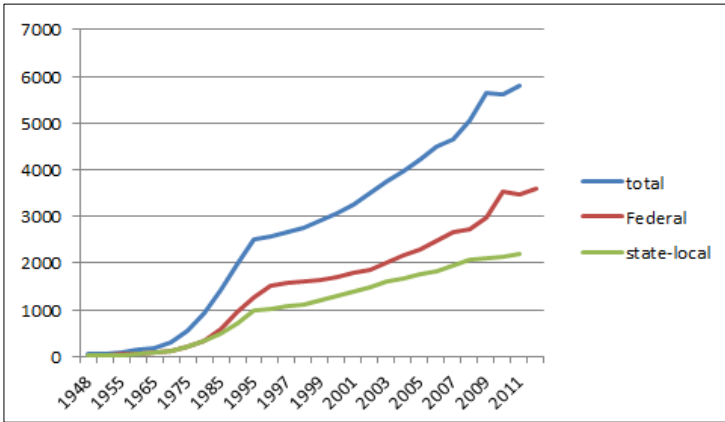
[그림 3-4]에서는 연방정부 세출 대비 주·지방정부 세출 비율을 나타낸 것으로 80년대 개혁이 이루어진 후 점차 주·지방정부의 세출 비율이 높아지며 2000년대 후반을 제외하면 50%를 상회하는 것을 확인할 수 있다.

다만 위 그림을 볼 때 주·지방정부의 세출 비율이 연방정부 세출에 비해 2008년 감소하는 이유는 지방정부의 재정이 미국의 서

브프라임 사태에 따른 경제적 어려움에서 기인하는 것으로 보인다. 이를 극복하고자 연방정부는 확대재정정책을 실시하였기에 이러한 변화가 발생한 것으로 판단된다.

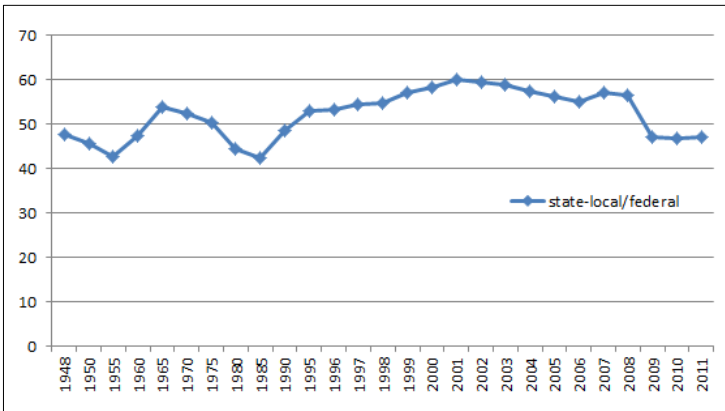
[그림 3-3] 미국 연방정부와 주·지방정부 세출의 추이

(단위: 십억달러)



[그림 3-4] 연방정부 세출 대비 주·지방정부 세출 비율

(단위: %)



## 2. 미국의 재정개혁

미국의 주·지방정부의 재정 변화를 가져온 재정개혁은 ‘캘리포니아주의 제안 13호’와 레이건 행정부의 ‘신연방주의’의 영향을 들 수 있다. 이러한 개혁은 미국 행정의 방향을 클린턴 행정부의 ‘정부 재창조론’과 더불어 ‘작은 정부’를 지향하는 방향으로 이끌었다.

캘리포니아주의 제안 13호는 소위 납세자의 반란으로 유명하며, 이 결과 캘리포니아주 모든 부동산의 세율을 1%로 제한하게 되었다. 이 캘리포니아주의 제안 13호의 영향에 따라 전 미국의 수많은 주에서 조세나 지출을 제한하는 입법을 만들었으며, 결국 이는 ‘작은 정부’의 흐름을 형성하였다. 이러한 정책적 기조는 레이건 행정부의 신연방주의와 더불어 주·지방정부에의 연방보조금 삭감으로 이어진다. 이에 대응해 주·지방정부는 보수노선을 채택하여 1980년대 이후 자주재원을 늘리는 한편, 세출을 억제하는 방향으로 지방재정운영의 방향 변화를 모색하였다.

한편, 레이건 신연방주의에 따른 ‘작은 정부론’의 대두와 클린턴 정부에서 이어간 개혁의 방향은 지금까지 큰 정부의 길을 걸어온 연방제도의 방식을 전환하여 연방 책임을 축소하고, 관련 사무와 책임을 주·지방정부로 이관하는 계기가 되었다. 레이건 정부의 신연방주의에 따라 감세, 사회서비스지출의 삭감, 국방지출 확대를 규정한 1981년 일괄예산조정법의 일부로서 57개의 특정보조금 프로그램이 9가지의 새로운 포괄형 보조금(Block 보조금)으로 통합되었으며, 그 결과 당시 1987년을 기준으로 1981년에 비해 포괄형 보조금이 9개가 증가하였으며 특정 보조금은 534개에서 422개로 감축되어 운영되었다<sup>7)</sup>.

7) ACIR, A catalog of Federal Grant-in-aid Programs to State and Local

레이건 대통령의 1982년 일반교서와 1983년 예산서에 따르면 1984년 이후 단계적으로 약 470억달러로 높아질 것으로 예상되는 연방보조금의 권한과 재원을 주·지방정부로 이양하고자 하였다. 구체적으로 연방정부와 지방정부가 공동으로 담당하고 있던 의료 보조(AFDC)를 주·지방정부하에 두려고 하였으며, 교육·공공시설·사회사업에 관한 계획 역시 권한과 책임을 주정부에 이양하려 하였다. 그러나 신연방주의적 구상은 주·지방정부의 강한 반대에 부딪혀 실행되지는 못하였다. 그렇지만, 지방재정과 연방재정의 운영방향이 변화하였음을 확인할 수 있다.

〈표 3-3〉에서 볼 수 있듯이 연방보조금의 경우 그 기능별로 조정된 것을 확인할 수 있다. 이를 비율로 나타내보면 〈표 3-4〉에서 보듯이 1975년 대비 2011년 국방, 천연자원과 환경, 농업, 운송, 지역개발, 고용 및 사회서비스, 행정 등의 항목은 전체 비율이 감소하였으며, 보건, 에너지, 사업 주택신용, 퇴역군인 연금서비스 등의 항목은 연방보조금의 비율이 증가하였음을 확인할 수 있다.

〈표 3-3〉 미국의 주·지방정부에 대한 연방보조금 추이(금액)

(단위: 백만달러)

기능별 분류	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011
국방	74	93	157	241	68	2	2	90	67
에너지	43	499	529	461	492	433	636	2,656	5,128
천연자원과 환경	2,437	5,363	4,069	3,745	3,985	4,595	5,858	9,132	8,259
농업	404	569	2,420	1,285	780	724	933	843	938
사업 주택신용	2	3	2	.....	5	1,218	1,364	1,792	2,322
운송	5,864	13,022	17,009	19,174	25,787	32,222	43,370	60,981	60,986
지역개발	2,842	6,486	5,221	4,965	7,230	8,665	20,167	18,818	19,935
교육, 훈련고용 및 사회서비스	12,133	21,862	17,080	21,780	30,881	36,672	57,247	97,586	89,147
보건	8,810	15,758	24,451	43,890	93,587	124,843	197,848	290,168	292,847
소득보장	9,352	18,495	27,890	36,768	58,366	68,653	90,885	115,156	113,625
퇴역군인 연금서비스	32	90	91	134	253	434	552	836	996
사법행정	725	529	95	574	1,222	5,263	4,784	5,086	4,876
일반행정	7,072	8,616	6,838	2,309	2,335	2,144	4,370	5,218	7,613
합계	49,791	91,385	105,852	135,325	224,991	285,874	428,018	608,390	606,766

자료: U.S. Office of Management and Budget, Historical Tables, Summary Comparison of Total Outlays for Grants to State and Local Governments of the United States Government, Fiscal Years 2012

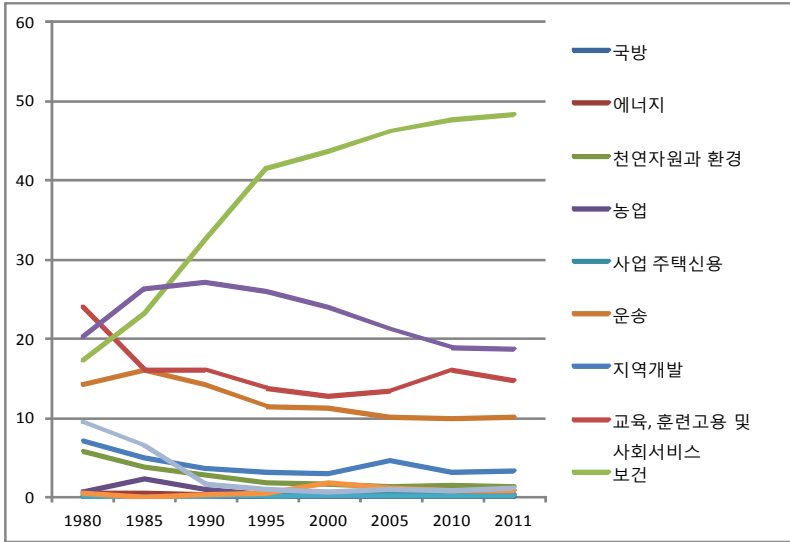
〈표 3-4〉 미국의 주·지방정부에 대한 연방보조금 추이(비율)

(단위: %)

기능별 분류	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011
국방	0.15	0.10	0.15	0.18	0.03	0.00	0.00	0.01	0.01
에너지	0.09	0.55	0.50	0.34	0.22	0.15	0.15	0.44	0.85
천연자원과 환경	4.89	5.87	3.84	2.77	1.77	1.61	1.37	1.50	1.36
농업	0.81	0.62	2.29	0.95	0.35	0.25	0.22	0.14	0.15
사업 주택신용	0.00	0.00	0.00		0.00	0.43	0.32	0.29	0.38
운송	11.78	14.25	16.07	14.17	11.46	11.27	10.13	10.02	10.05
지역개발	5.71	7.10	4.93	3.67	3.21	3.03	4.71	3.09	3.29
교육, 훈련고용 및 사회서비스	24.37	23.92	16.14	16.09	13.73	12.83	13.37	16.04	14.69
보건	17.69	17.24	23.10	32.43	41.60	43.67	46.22	47.69	48.26
소득보장	18.78	20.24	26.35	27.17	25.94	24.02	21.23	18.93	18.73
퇴역군인 연금서비스	0.06	0.10	0.09	0.10	0.11	0.15	0.13	0.14	0.16
사법행정	1.46	0.58	0.09	0.42	0.54	1.84	1.12	0.84	0.80
일반행정	14.20	9.43	6.46	1.71	1.04	0.75	1.02	0.86	1.25
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: U.S. Office of Management and Budget, Historical Tables, Summary Comparison of Total Outlays for Grants to State and Local Governments of the United States Government, Fiscal Years 2012

[그림 3-5] 미국의 주·지방정부에 대한 연방보조금 변화 추이



이러한 재정적 운영의 변화와 더불어 지방정부는 지방재정의 규모에 대한 통제를 행하였다. 세출에 대한 통제로서 1978년 ‘캘리포니아 제안 13호’ 그리고 이어서 1980년 메사추세츠주에서 ‘proposition 2 1/2’를 채택한 이후 미국의 많은 주들은 세입·세출 등 재정규모를 통제하기 시작하였다.

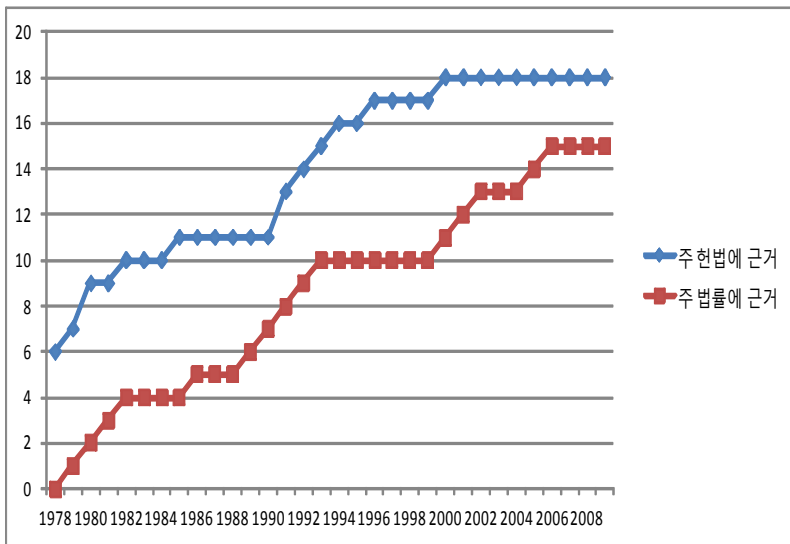
이후 이를 위해 주정부의 ‘주 세입·세출 제한(state-level tax and expenditure limitation, TEL)’ 제도와 ‘세금증가를 위한 주 의회 의원 과반수 찬성 요구(supermajority legislation requirements for tax increases, SLR)’ 제도를 도입하여 운영해 오고 있다. 이러한 방식을 통해 정부예산결정자들의 세입·세출에 대한 임의적 재량권을 제한하고 세출의 과도한 증대를 통제함으로써 재정운영의 책임성을 확보하고자 하였다.

현재 32개의 주정부에서 세입·세출 제한(TEL) 제도를 시행하고

있으며, 이러한 제도 운영은 입법 근거가 주 헌법 또는 주 법률인지 여부에 따라 적용의 강도가 달라질 수 있다. [그림 3-6]을 살펴보면 32곳 중 15곳은 주 법률에 입법 근거를 두고 있고, 18곳은 주 헌법에 입법 근거를 두고 있음을 확인할 수 있다<sup>8)</sup>.

[그림 3-6] 입법 근거에 따른 세입·세출 제한 제도 운영 추이

(단위: 개)



세입·세출 제한(TEL) 제도의 시행시 세입과 세출 중 어디를 통제하고 있는지를 살펴보면 2010년을 기준으로 세출을 통제하고 있는 곳은 25곳, 세입을 통제하는 곳은 5곳 있으며, 두 제도 모두를 실시하고 있는 곳은 2곳이 있다<sup>9)</sup>. 이는 제도 운영에 있어서

8) Oregon 주의 경우 세출 제한은 법률에 입법 근거를 두고 있으며, 세입 제한은 헌법에 입법 근거를 두고 있음

9) [부록 1] State Tax and Expenditure Limits(2010) from National Conference of State Legislatures, 2010

세수와 세출의 증가를 허용하는 기준을 어디에 두느냐에 따라 운영방식이 달라질 수 있음을 의미하며, 이와 관련하여 그 기준으로서 주로 주민소득 증가율 또는 주민구 증가율과 물가상승률의 합이 사용된다.

### 3. 미국 주정부의 재정구조 변화

주정부의 기능별 지출내역(〈표 3-5〉)을 살펴보면, 주정부는 재정 환경의 변화에 대응하여 공공복지비를 증가시키고 있다. 연방정부의 보조금 삭감에 따라 주정부가 지방정부의 복지보조금 교부를

〈표 3-5〉 미국 주정부 기능별 일반세출 추이(금액)

(단위: 십억달러)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
일반지출총계	508.3	733.5	964.7	1,045.3	1,110.7	1,164.0	1,209.4	1,278.0	1,347.1	1,424.2	1,501.8
교육	184.9	249.7	346.5	374.4	389.4	411.1	429.3	454.4	481.9	514.1	546.8
공공복지	105.0	194.9	238.9	262.3	288.6	314.4	339.4	370.2	378.6	393.7	412.1
보건	20.0	30.9	42.1	43.7	50.5	50.2	49.6	49.0	51.1	57.4	60.2
의료	22.6	29.1	32.6	34.5	37.5	38.4	40.4	43.1	44.8	48.9	53.0
고속도로	44.2	57.4	74.4	78.8	84.1	85.7	86.2	91.1	99.5	103.2	106.9
경찰	5.2	6.5	9.8	10.1	10.7	11.1	10.8	11.4	12.2	12.9	13.6
교정	17.3	26.1	35.1	38.2	38.9	39.2	39.3	40.6	42.7	46.5	49.7
천연자원	9.9	12.5	16.0	17.3	17.8	18.6	18.7	18.8	20.0	22.0	22.4
개발	2.9	3.5	4.7	5.0	6.0	8.1	7.2	7.7	7.9	12.5	14.6
기타	96.3	123.1	164.7	180.8	187.2	187.1	188.6	191.7	208.3	213.0	222.3

자료: U.S. Census Bureau, Census of Governments, State Government\_Summary of Finances

확대하였고, 이는 결국 주정부가 상대적으로 지방정부의 복지행정을 책임지는 정도가 높아졌음을 의미한다.

〈표 3-6〉에서와 같이 고속도로 등 SOC에 대한 투자비율은 점차 감소되었으며, 교육에 대한 지출 역시 80년대 이후 감소추세를 보이고 있으나 대학재정과 인력에 대한 투자 차원에서 그 비율을 감소시키지 않은 것으로 보인다.

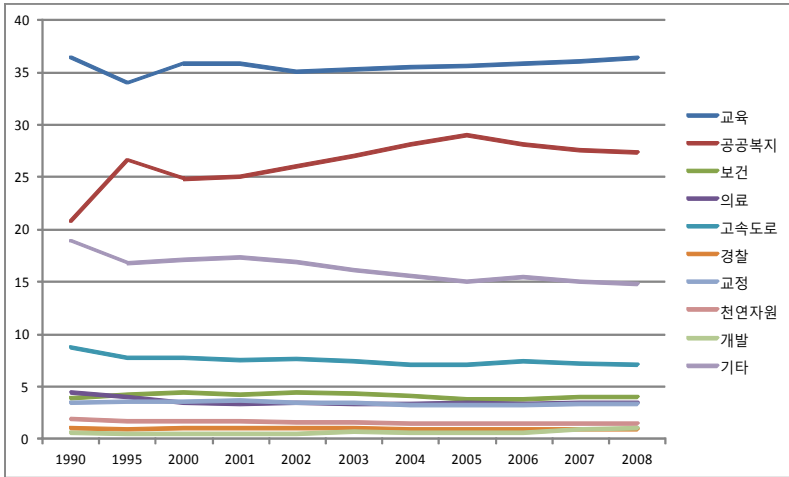
〈표 3-6〉 미국 주정부 기능별 일반세출 추이(비율)

(단위: %)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
교육	36.4	34.0	35.9	35.8	35.1	35.3	35.5	35.6	35.8	36.1	36.4
공공 복지	20.7	26.6	24.8	25.1	26.0	27.0	28.1	29.0	28.1	27.6	27.4
보건	3.9	4.2	4.4	4.2	4.5	4.3	4.1	3.8	3.8	4.0	4.0
의료	4.4	4.0	3.4	3.3	3.4	3.3	3.3	3.4	3.3	3.4	3.5
고속 도로	8.7	7.8	7.7	7.5	7.6	7.4	7.1	7.1	7.4	7.2	7.1
경찰	1.0	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
교정	3.4	3.6	3.6	3.7	3.5	3.4	3.2	3.2	3.2	3.3	3.3
천연 자원	1.9	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
개발	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.6	0.6	0.6	0.9	1.0
기타	18.9	16.8	17.1	17.3	16.9	16.1	15.6	15.0	15.5	15.0	14.8

자료: U.S. Census Bureau, Census of Governments, State Government\_Summary of Finances

[그림 3-7] 미국 주정부 기능별 일반세출 비율 추이



연방정부의 보조금 통폐합과 감축에 따라 주정부의 세출에서 차지하는 정부간 보조금을 통한 지출의 비중(〈표 3-7〉 참조)은 점차 낮아지는 결과를 보였으며, 주정부는 자체재원 확보를 위해 조세나 수수료, 잡수입, 보험신탁수입 등을 통해 세입을 확보해 나갔다(〈표3-8〉 참조).

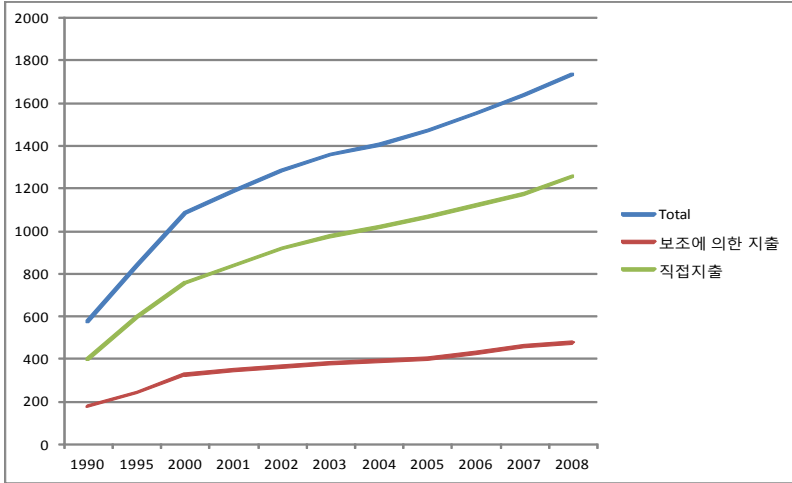
〈표 3-7〉 미국 주정부 세출에서 직접지출과 연방보조지출의 추이

(단위: 십억달러)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총지출	572.3	836.9	1,084.1	1,186.1	1,282.9	1,359	1,406.2	1,471.9	1,551.6	1,635.7	1,733.9
보조에 의한 지출	175	241	327.1	350.3	364.8	382.2	389.7	403.5	428.9	459.6	477.1
직접지출	397.3	595.9	757	835.8	918	976.9	1,016.5	1,068.4	1,122.6	1,176.1	1,256.8

자료: U.S. Census Bureau, Census of Governments, State Government\_Summary of Finances

[그림 3-8] 미국 주정부 세출에서 직접지출과 연방보조지출의 추이



<표 3-8> 미국의 주정부 세입 구성 및 추이

(단위: 십억달러)

	총세입	일반세입	정부간세입	연방정부로부터	지방정부로부터	주자체일반세입	세금	요금 등	사용료	주류세	신탁수입
1992	744.9	608.6	169.9	159.1	10.9	438.7	331.1		3.5	3.1	129.7
1995	906.4	739.0	215.6	202.5	13.1	523.5	399.1	124.3	3.8	3.1	160.5
1998	1103.2	863.5	240.8	224.4	16.3	622.7	473.1	149.7	4.2	3.5	232.0
2001	1180.3	1049.3	305.6	288.3	17.3	743.7	559.7	184.0	6.9	4.1	120.0
2002	1097.0	1062.6	335.4	317.6	17.9	727.2	535.2	192.0	11.9	4.3	18.2
2003	1295.7	1112.3	361.6	343.3	18.3	750.7	549.0	201.7	12.5	4.5	166.3
2004	1586.8	1192.7	393.5	373.5	20.0	799.3	590.4	208.9	13.8	4.9	375.3
2005	1642.5	1286.9	407.8	386.3	21.5	879.1	650.6	228.5	14.6	5.1	335.8
2006	1774.6	1391.1	419.6	398.2	21.4	971.5	716.0	255.5	15.8	5.5	362.2
2007	1995.2	1451.7	427.0	406.9	20.1	1024.7	757.5	267.2	16.7	5.8	520.9
2008	1768.6	2130.6	704.5	647.8	56.7	1426.1	907.1	519.1	0.0	24.9	-386.9
2009	2003.6	2110.3	772.7	717.7	55.0	1337.6	830.6	507.0	0.0	25.2	-131.9
2010	2036.2	1562.2	575.6	555.3	20.3	986.7	701.0	285.7	15.1	6.5	452.4

자료: U.S. Census Bureau, Census of Governments, State Government\_Summary of Finances

## 4. 미국 지방정부의 재정구조 변화

캘리포니아주의 제안 13호와 레이건 정부의 신연방주의 정책에 따라 연방정부의 보조금이 감소하였고, 그에 따라 지방정부는 세출구조를 조정하였다. <표 3-9>와 <표 3-10>에 따르면 미국 지방

〈표 3-9〉 미국 지방 정부 기능별 일반세출 추이

(단위: 십억달러)

	1993	1995	1997	2000	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010
총지출	688.3	759.4	836.6	996.3	1,194.9	1,310.7	1,386.6	1,498.7	1,590.3	1,664.2	1,666.6
정부간 지출	7.4	7.9	8.7	10.4	12.0	13.7	13.1	14.2	15.2	15.3	14.0
직접지출 총계	680.9	751.4	827.8	985.9	1,182.9	1,297.1	1,373.5	1,484.5	1,575.1	1,648.9	1,652.6
직접일반 지출	594.0	653.7	723.6	865.1	1,035.7	1,135.0	1,199.5	1,292.6	1,373.1	1,428.4	1,430.1
교육 도서관	256.3	281.8	313.4	390.1	459.2	507.0	535.6	571.0	605.0	620.4	617.5
공공복지	30.0	32.7	32.5	34.7	41.4	44.9	45.6	48.2	50.5	51.9	52.4
보건의료	50.3	56.5	58.9	67.8	86.5	96.2	101.3	107.7	115.6	122.7	125.6
SOC	37.0	40.3	45.4	54.6	66.6	68.7	72.4	79.6	87.4	90.2	89.9
경찰 소방관련	59.6	66.6	75.9	90.4	107.6	120.4	128.5	138.8	147.9	156.7	157.9
천연자원	2.7	3.3	4.3	5.2	5.7	6.5	7.1	8.9	9.7	10.5	9.8
공원	13.5	14.9	17.3	21.0	27.1	27.5	29.9	32.3	35.1	36.1	35.3
지역개발	17.0	19.4	20.8	23.4	30.7	35.0	36.8	37.2	40.1	40.7	42.8
하수처리	21.7	22.1	24.6	27.1	31.5	35.4	38.1	42.7	45.4	49.9	50.8
폐기물 처리	11.5	13.3	14.2	14.9	16.5	18.3	19.4	20.5	21.2	21.9	21.5
행정관리	31.4	35.2	39.4	47.2	55.8	60.5	63.7	70.0	74.2	76.5	75.2
기타	62.8	67.3	76.6	88.5	106.8	114.6	121.1	135.6	140.9	150.9	151.5
공기업	74.6	83.6	88.1	100.4	122.2	133.8	144.4	159.7	167.5	183.0	182.7
주류	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	0.9	1.0	1.2	1.2
보험신탁	11.8	13.6	15.6	19.8	24.3	27.5	28.8	31.3	33.5	36.3	38.6

자료: U.S. Census Bureau, Census of Governments, Local Government\_Summary of Finances

정부가 공공복지 지출과 하수처리·폐기물처리 등의 비중을 낮추고 보건의료와 경찰·소방, 공기업 지출의 비중을 증대하였음을 알 수 있다. 직접지출을 살펴보면 정부간 지출에 비해 직접지출이 차지하는 비율이 높으며 정부간 지출이 차지하는 비율은 감소하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 미국 지방정부 기능별 일반세출 추이

(단위: %)

	1993	1995	2000	2005	2010
교육 도서관	37.2	37.1	39.2	38.7	37.1
공공복지	4.4	4.3	3.5	3.4	3.1
보건의료	7.3	7.4	6.8	7.3	7.5
SOC	5.4	5.3	5.5	5.2	5.4
경찰 소방 관련	8.7	8.8	9.1	9.2	9.5
천연자원	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6
공원	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1
지역개발	2.5	2.6	2.3	2.7	2.6
하수처리	3.2	2.9	2.7	2.7	3.0
폐기물처리	1.7	1.8	1.5	1.4	1.3
행정관리	4.6	4.6	4.7	4.6	4.5
기타	9.1	8.9	8.9	8.7	9.1
공기업	10.8	11.0	10.1	10.2	11.0
주류	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
보험신탁	1.7	1.8	2.0	2.1	2.3

자료: U.S. Census Bureau, Census of Governments, Local Government\_Summary of Finances

연방정부로부터의 의존재원보다 주정부로부터의 의존재원이 많음을 〈표 3-11〉에서 확인할 수 있다. 그리고 자주재원의 내역을 살펴보면 수수료와 잡수입이 포함된 요금 등이 증가하고 있음을 확인할 수 있으며, 이는 결국 수익자부담원칙이 강화되어 가고 있

음을 의미한다 하겠다.

또한 연방 및 주정부로부터의 보조금 비중이 점차 감소함에 따라 지방정부 자주재원 비중의 중요성이 점차 높아지고 있음을 알 수 있다. <표 3-12>를 통해 재정개혁으로 인하여 연방정부 및 주정부로부터의 보조금 비중이 1980년대 감소하였다가 이후 다시 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 [그림 3-9]의 경우 2008년 경제위기 이후 지방정부의 세입은 감소하는 것으로 보이며, 연방정부의 경우 보조금을 통한 지방정부 지원보다는 연방정부 차원의 직접적 지출이 더욱 강조되어 미국 연방정부로부터의 지방정부 세입이 감소한 것으로 생각된다.

<표 3-11> 미국의 지방정부 세입 구성 및 추이

(단위: 십억달러)

	총 세입	일반 세입	정부 간 세입	연방정부로부터	주정부로부터	지방정부 자체일반 세입	세금	요금 등	사용료	주류세	신탁수입
1992	647.5	573.3	216.0	20.1	195.8	357.3	227.1	130.2	55.4	0.6	18.3
1995	757.4	676.4	259.1	26.3	232.8	417.3	261.4	155.8	64.8	0.6	15.7
1998	909.7	794.3	306.3	30.6	275.7	488.0	300.9	187.1	72.8	0.6	42.0
2001	1,068.2	955.4	376.0	35.7	340.3	579.5	354.4	225.0	88.7	0.8	23.3
2002	1,083.1	995.8	398.6	43.0	355.7	597.1	369.9	227.2	90.4	0.8	-3.9
2003	1,140.6	1,039.8	416.6	46.0	370.6	623.2	390.0	233.2	90.5	0.8	9.5
2004	1,247.7	1,095.0	430.0	49.6	380.4	665.0	420.1	244.9	95.4	0.8	56.5
2005	1,307.4	1,160.5	452.1	52.2	399.9	708.4	447.9	260.5	99.0	0.9	47.1
2006	1,407.4	1,246.2	473.2	54.8	418.4	773.0	489.7	283.3	109.4	0.9	50.8
2007	1,539.0	1,344.6	504.5	57.7	446.9	840.1	525.8	314.3	117.2	1.0	76.2
2008	2,012.3	1,722.7	718.6	91.0	627.6	1,004.1	495.2	508.9	251.4	0.0	38.2
2009	1,967.4	1,738.4	677.4	86.9	590.5	1,061.0	520.9	540.1	267.7	0.0	-38.7
2010	1,631.2	1,435.9	544.2	68.4	475.8	891.6	568.6	323.0	130.6	1.3	63.4

자료: U.S. Census Bureau, Census of Governments, Local Government\_Summary of Finances

〈표 3-12〉 미국 지방정부의 의존재원과 자체재원 추이

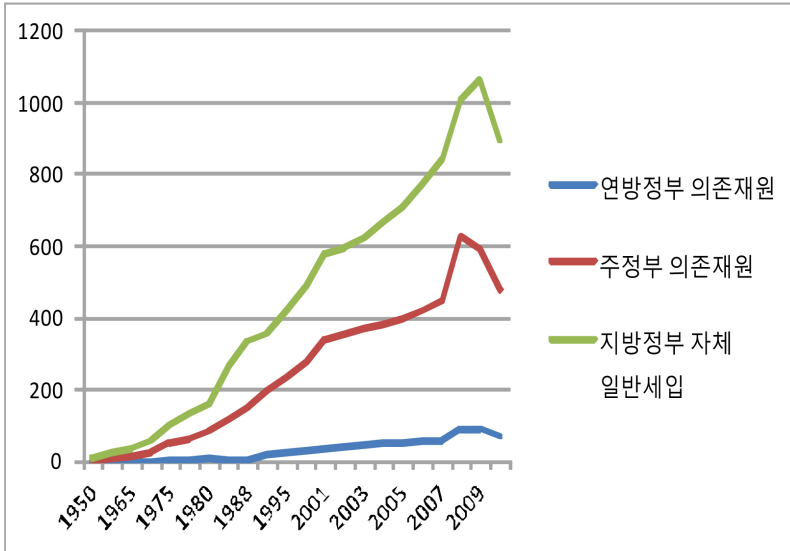
(단위: 십억달러, %)

	연방정부의존 재원	주정부의존재 원	지방정부 자체 일반세입	자체재원 대비 의존재원
1950	0.06	4.22	11.66	36.7
1960	0.15	9.52	27.21	35.5
1965	0.31	13.99	38.24	37.4
1970	0.78	26.90	59.60	46.5
1975	3.48	51.11	97.75	55.8
1978	5.81	64.57	130.64	53.9
1980	6.67	81.36	155.75	56.5
1985	6.28	116.34	264.47	46.4
1988	5.09	145.54	332.17	45.3
1992	20.14	195.85	357.27	60.5
1995	26.29	232.81	417.27	62.1
1998	30.60	275.67	487.98	62.8
2001	35.72	340.25	579.45	64.9
2002	42.96	355.68	597.14	66.8
2003	45.96	370.65	623.22	66.8
2004	49.60	380.36	665.01	64.7
2005	52.24	399.86	708.37	63.8
2006	54.78	418.42	773.01	61.2
2007	57.65	446.88	840.09	60.1
2008	91.04	627.55	1004.11	71.6
2009	86.86	590.50	1061.04	63.8
2010	68.44	475.80	891.65	61.0

자료: Tax Foundation, Facts & Figures on Government Finance, 1991. U.S. Census Bureau, Census of Governments, Local Government\_Summary of Finances, 2010.

[그림 3-9] 미국 지방정부의 의존재원과 자체재원 추이

(단위: 십억달러)



## 제2절 일본의 재정개혁 사례

### 1. 고이즈미 내각의 재정개혁 배경

‘잃어버린 10년’으로 표현되는 1990년대의 일본경제에서 벗어나기 위한 123조엔 규모의 재정지출 추진은 일본 중앙정부와 지방정부의 재정적자를 증가시켰다. 1991~1994년도 재정정책은 거품경제의 붕괴 효과를 상쇄하기 위해 약 45조엔 규모의 경기활성화를 목적으로 실시되었으며, 추경예산 단계에서의 공공사업비 중심의 세출시행 확대를 정책수단으로 하였다.

1995~1997년까지 일본정부는 조세와 공공투자 측면에서 적극적

인 총수요정책을 계속 전개하였으며, 이 시기 평균 실질 성장을 3.7%를 기록하였다. 하시모토 정부는 1997년도부터 균형재정을 통한 경기조절능력 제고와 더불어 고령화 사회 대비를 위한 긴축재정을 추진하였다. 이러한 정책의 결과 경제가 회복 국면에 진입하기 이전에 긴축재정조치가 실시됨에 따라 오히려 소비심리를 악화시켰고 이는 결국 일본 경기침체의 장기화를 야기시켰다. 이를 극복하고자 일본정부는 소득세 감면과 함께 재정적자 보전을 위한 국채발행 허용 등 정책을 시행하였으나, 지속적 총수요정책으로 인해 공공재정 상태를 악화시키는 결과를 초래하였다.

일본은 1990년대 경제위기시 매년 예산에서의 세입·세출 격차가 커져 왔으며, 동시에 장기채무 잔액 역시 급격히 증가하는 추세를 보였다. 생산연령인구는 지속적으로 감소하고 있고, 경기 불황으로 세수증대를 이루기 어려운 현실 여건 속에서 고령화의 진전으로 재정경비의 세출증대가 불가피한 실정이었다. 따라서 재정적자 해소를 위해서는 세입과 세출 양 측면에서의 전면적 검토가 불가피한 상황이었다.

## 2. 고이즈미 내각의 삼위일체 개혁 실시

2001년 4월 고이즈미는 내각 출범 직후, 「경제재정자문회의」를 설립하는 등 본격적인 개혁 움직임을 보이며, 기존의 중앙정부 차원의 정책기조에서 지방 차원의 재정개혁 및 재정분권으로 정책기조를 바꾸었다. 2002년 6월 경제재정자문회의에서 ‘보조금, 교부세, 세원이양을 포함한 세원배분에 관하여 삼위일체로 검토’하라는 고이즈미의 개혁방침 제시 이후 삼위일체 개혁이 공론화되기 시작하였다. 이러한 삼위일체 개혁의 내용은 <표 3-13>과 같다.

〈표 3-13〉 일본의 삼위일체 개혁의 주요 내용

기본 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방의 권한과 책임을 확대하며 새로운 지방분권형 행정시스템 구축 노력</li> <li>• 지방세입과 세출 양면에서의 자율성 제고</li> <li>• 지방세의 확충, 일반재원 비율 제고, 교부세 의존도 축소</li> <li>• 세출구조개혁, 효율적이고 작은 정부 실현</li> </ul>	
개혁 방안	국고보조 개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초년도 1조엔을 포함, 2005~2006년도 3조엔 폐지 및 삭감</li> <li>• 최종목표: 2006년도까지 4.6조엔 폐지 및 삭감</li> </ul>
	세원 이양	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보조금의 경우 폐지액의 8할 정도 세원을 이양</li> <li>• 의무적 사업은 경비절감 이후 소요액 전액 세원을 이양</li> <li>• 소득세로부터 개인주민세로 본격적인 세원이양을 실시하며 이때 개인주민세의 세율을 비례(flat)화함</li> <li>• 이를 전제로 2006년도까지 3조엔 세원이양</li> </ul>
	교부세 개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교부세 총액 억제 및 재원보장기능 전면적 축소</li> <li>• 지역간 재정력 격차 조정 필요</li> <li>• 지방재정계획상 인원을 4만명 이상 감소</li> <li>• 투자적 단독 사업비 1990~1991년도 수준으로 억제</li> <li>• 산정방법의 간소화 및 단계보정의 개정</li> <li>• 지방단독사업 2005년도까지 2조 1,200억엔 삭감</li> </ul>

자료: 일본, 경제재정자문회의, 「지방재정구조개혁과 세원이양에 대하여(試案)(2002)」, 『骨太方針 2002』, 『骨太方針 2003』, 『骨太方針 2004』 재구성; 2002년 6월 25일에 각의 결정되었으며, 이 때 삼위일체라는 말이 처음 사용됨

개혁 방안 중 국고보조부담금 개혁은 2003년도부터 추진되어 왔으며, 2003년 예산편성 과정에서 고이즈미 총리의 지시에 따라 처음으로 5,625억엔의 보조부담금이 폐지·삭감되었다. 이후 〈표 3-14〉에서와 같이 2004년부터 매년 1조 2,158억엔, 2조 3,970억엔, 1조 2,367억엔이 삭감되었다. 이와 더불어 세원이양과의 연계를 모색하였다. 세원이양과의 연계 여부는 폐지 및 삭감하는 국고보조부담금 사업 중에서 지방자치단체가 사업을 계속 실시할 필요가 있는지 평가하여 그 결과에 따라 결정하였다. 그리고 세원이양과 연계되어 계속 지방자치단체가 실시할 필요가 있는 국고보조금 사업의

경우 폐지 및 삭감액의 3조 1,176억엔 가운데 일정비율인 3조 94억엔을 세원이양하도록 하였다.

〈표 3-14〉 일본 국고보조부담금 개혁 추진 내용

(단위: 억엔, %)

구분	보조부담금 폐지·삭감			세원이양액
	삭감·교부금화		세원이양 연계 삭감	
	단순삭감	교부금화		
2004	4,235	1,330	의무교육공제장기 등 2,344(03년도)	2,051
			공립보육소 등 2,440	2,198
			의무교육 최직수당 등 2,309	2,309
	5,565		7,093	6,559
2005	3,011	3,430	공영주택임대보조, 양호노인홈 등 2,211	2,101
			국민건강보험 6,862	6,862
			의무교육 8,467	8,467
	6,441		17,539	17,429
2006	2,640	3,183	공영주택임대보조, 아동수당 등 5,854	5,761
			공립학교시설 등 690	345
	5,823		6,544	6,106
합계	17,829		31,176	30,094
	46,661(2003년도 삭감액 제외)			

자료: 「骨太方針 2005」, 일본정부와 여당 합의문(2005년 11월 30일), 합의문에 따른 지방6단체 성명발표문 재구성

세원이양을 살펴보면, 세원을 이양한다는 것은 국세의 일부를 지방세로 이양함으로써 지방정부가 중앙정부의 간섭 없이 자율적으로 사용할 수 있는 재원을 증대시키는 것을 말하는데, 이러한 세원이양은 국고보조부담금 폐지 및 삭감과 연계되어 단계적으로 진행되었다. 2004년도부터 소득양여세를 신설하여 2006년도까지 국고보조부담금 개혁에 상응한 잠정적 세원이양 조치가 매 연도별

단계적으로 이루어졌으며, 2006년도에는 세법개정을 통해 2007년도부터는 항구적 세원이양이 이루어지도록 조정하였다.

또한 재정건전화의 관점에서 지방교부세 개혁을 실시하였다. 당시 일본의 경우 주요 국세의 일정비율을 지방교부세 재원으로 하여 지방으로 이전하고 있었으며, 지방정부뿐 아니라 중앙정부 역시 재정적자가 심각한 실정이었기에 지방교부세 개혁은 주요한 사항이었음을 알 수 있다. 지방교부세는 지방공공서비스와 부담 관계가 불명확하기에 개별 지방자치단체는 가능한 한 많은 교부세를 요구하려는 유인을 가지도록 하는 특징을 지니고 있다. 이러한 특징을 고려할 때, 일본정부는 개혁 당시 국고보조사업을 억제하고 지방자치단체의 투자경비(단독사업)를 억제하며 일반행정경비를 낮추도록 함으로써 교부세 총액을 감축한다는 방침을 제시하였다.

### 3. 고이즈미 내각의 세출구조개혁 추진

고이즈미 수상은 일본의 재정적자 원인을 경기침체 극복을 위한 막대한 재정지출과 이권에 의한 불필요한 지출증가라 분석하였다. 따라서 2001년 고이즈미 내각은 세출구조개혁을 단행하고 불필요한 세출삭감을 위한 행정개혁을 시행하겠다는 기본 계획을 밝혔다. 이의 구체적 개혁안으로서 재정투융자, 사회보장제도, 지방교부세 등 민간부문의 성장을 위한 제도와 소득재분배 형태의 사회제도 전반에 대한 개혁을 시행하고자 하였다.

고이즈미 내각은 세출 전반에 대한 검토를 통해 과감한 감축과 함께 중점분야에 대한 재배분이 가능한가에 초점을 맞추었다. 공공사업의 경우 특정재원을 개선하여 효율성을 도모하고 총액을 억제하였으며, 특수법인의 경우 철저히 검토한 후 불필요한 투자를

삭감하도록 하였다. 공공투자 관련 비용(공공사업 관계 비용 및 시설설비) 전체를 ‘공공투자중점화조치’라 지정하고, 정책효과가 뚜렷한 7개 분야<sup>10)</sup>에 초점을 맞추었으며, 공공투자 관련 비용 총액은 전년도 당초예산에서 10% 삭감하도록 하였다. 그리고 공적연금 제도와 의료제도 등의 사회보장제도를 개혁함으로써 장기적 재정 부담을 경감시키고자 하였다. 이와 더불어 일반정책경비<sup>11)</sup>는 총액 기준으로 전년도 예산액에서 10% 삭감되었고, ‘구조개혁 특별 요구비’가 가산되어 예산이 중점 7개 분야로 집중되었다.

#### 4. 일본의 삼위일체 개혁 후 성과 분석

삼위일체 개혁에서 시행된 지방세출 억제와 이전재원규모 감축은 지방재정뿐 아니라 국가재정 수지 개선에도 긍정적으로 기여한 것으로 평가된다. 삼위일체 개혁을 통해 국고보조금 및 지방교부세 등 이전재정이 크게 삭감되었고, 이로 인해 중앙재정의 세출 부담을 감소시킬 수 있었다는 평가를 받고 있다. 실제 2004년도를 기준으로 공채발행액과 공채의존도가 감소추세로 돌아선 결과를 보이고 있다.

10) 정책효과가 뚜렷한 중점 7개 분야로 순환형 경제사회 구축 등 환경 문제 대응, 소자 및 고령화 대응, 지방 활성화, 도시 재생, 과학기술 진흥, 인재 육성 및 교육, 세계최첨단 IT국가 실현 선정

11) 전년도 본 예산에서 ‘그 외의 비용’ 중 인건비이며, 보충비로서 지정된 경비를 제외한 경비를 일반정책경비라 함

〈표 3-15〉 중앙재정의 공채발행액 및 공채의존도 추이

(단위: 조엔, %)

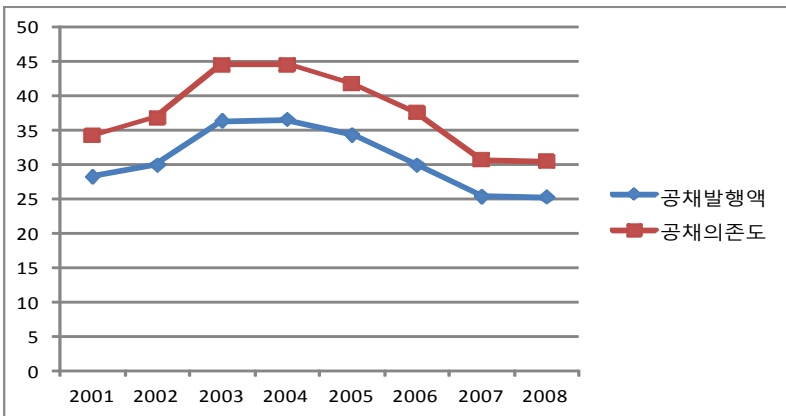
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
공채발행액	28.3	30.0	36.4	36.6	34.4	30.0	25.4	25.3	33.3	44.3	44.3
공채의존도	34.3	36.9	44.6	44.6	41.8	37.6	30.7	30.5	37.6	48.0	47.9

자료: 일본 재무성 자료 참고

정부 통계의 종합 창구 (e-Stat): 일반 세출 등의 추이(당초 예산)

[그림 3-10] 중앙재정의 공채발행액 및 공채의존도 추이

(단위: 조엔, %)



또한 고이즈미 내각의 삼위일체 개혁은 지방의 세출 억제를 통해 지방재정의 건전화에도 기여한 것으로 평가된다. 삼위일체 개혁을 통해 지속적으로 보조사업을 감축하고 지방공무원을 감축하는 등의 지방세출 억제 노력을 통해 지방재정의 세출규모를 지속적으로 감축하여 왔음을 알 수 있다. 〈표 3-16〉의 삼위일체 개혁 이후 지방재정계획상 세출규모 변화를 살펴보면 2003년 대비 2010년 세출규모의 경우 4.1조엔 감축하였음을 알 수 있다.

〈표 3-16〉 삼위일체 개혁 이후 지방재정계획상 세출규모 변화

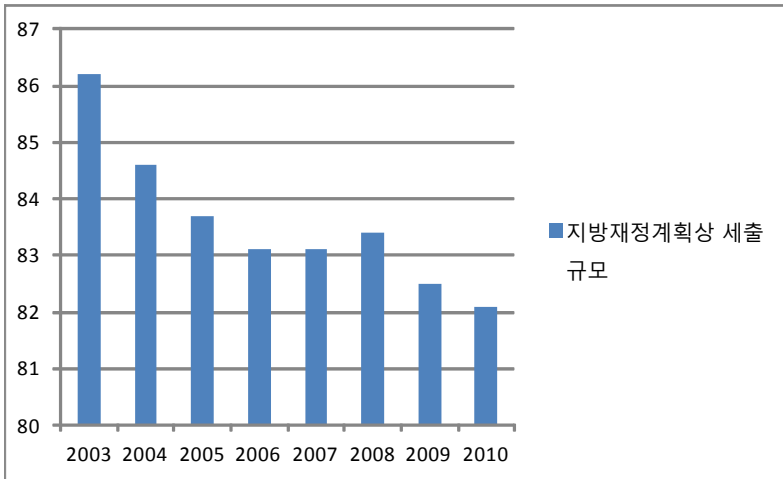
(단위: 조엔)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	감축액
지방재정계획상 세출규모	86.2	84.6	83.7	83.1	83.1	83.4	82.5	82.1	4.1

자료: 일본 총무성 자료 참고,  
2010년도 지방재정통계연보: 예산 및 지방재정 계획 등

[그림 3-11] 지방재정계획상 세출규모

(단위: 조엔)



또한 지방재정에서 공공투자비 삭감 등을 통한 공채의존도 절감 노력과 더불어 세원이양을 통해 지방정부의 재정운영에 있어서 공채의존도 및 장기채무 잔고 역시 2004년을 기점으로 줄어든다고 확인할 수 있다.

〈표 3-17〉 삼위일체 개혁 이후 지방정부의 공채의존도·장기채무 잔고 변화

(단위: %, 조엔)

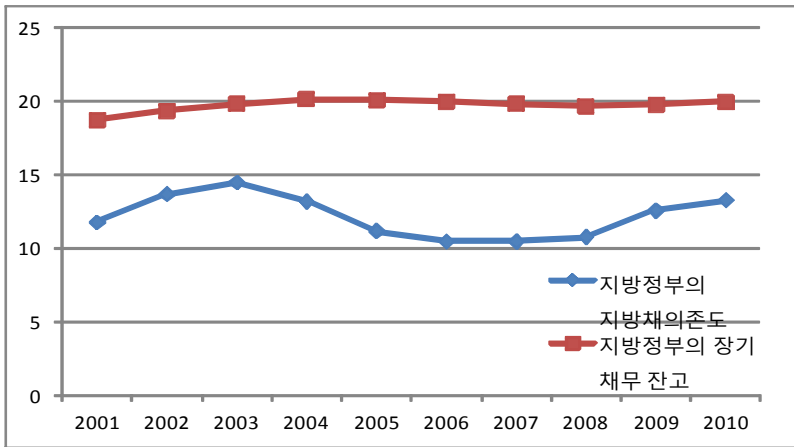
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
지방정부의 지방채의존도	11.8	13.7	14.5	13.2	11.2	10.5	10.5	10.8	12.6	13.3
지방정부의 장기 채무 잔고	187.7	193.6	198.3	201.4	201.3	200.1	198.5	197.0	198.1	199.8

자료: 일본 총무성 자료 참고,

2003~2010년도 지방재정통계연보: 보통 회계가 부담해야 할 차입금 잔액

[그림 3-12] 지방정부의 공채의존도·장기채무 잔고 추이

(단위: %, 십조엔)



삼위일체 개혁에 따라 세원이양이 약 3조엔 정도 이루어지게 되었고, 이를 통해 국세의 비중이 줄어드는 대신 지방세의 비중이 증대됨으로써 지방의 자주재원이 확충되었다. 2006년 세제개혁을 통해 개인주민세 세율을 10% 비례세율화하고 소득세로부터 개인주민세로 3조 94억엔 규모의 세원이양을 실시하였다. 이러한 세원이양의 실시로 누진세율이 비례세율로 변경되면서 세원의 편재도

축소되었다<sup>12)</sup>. 그리고 이러한 세원이양으로 많은 이들이 소득세가 감소하는 대신 주민세가 증가하는 변화를 겪었다.

〈표 3-18〉 세원이양 후 소득세와 개인주민세의 세율 변화

개정 전		개정 후	
소득세		소득세	
과세소득	세율	과세소득	세율
~ 330만엔	10	~ 195만엔	5
330만엔 ~ 900만엔	20	~ 330만엔	10
900만엔 ~ 1,800만엔	30	~ 695만엔	20
1,800만엔 초과	37	~ 900만엔	23
		~ 1,800만엔	33
		1,800만엔 초과	40
개인주민세		개인주민세	
과세소득	세율	과세소득	세율
~ 200만엔	5	일률	10
~ 700만엔	10		
700만엔 초과	13		
도부현민세		도부현민세	
~ 700만엔	2	일률	4
700만엔 초과	3		
시정촌민세		시정촌민세	
~ 200만엔	3	일률	6
~ 700만엔	8		
700만엔 초과	10		

자료: 일본 총무성 자료 참고, 2006년도 세제개혁

그리고 삼위일체 개혁 이후 교부금 지급을 받지 않는 불교부 단체가 큰 폭으로 증가하였음을 확인할 수 있다. 특히 일본의

12) 이는 고액소득자가 많은 지역일수록 세수의 증가율이 낮아지는 반면, 저액 소득자가 많은 지역일수록 세수의 증가율이 높아지기 때문임

경기가 2006년에 회복하면서 법인과 관련한 지방세의 증가가 나타나 불교부단체 수가 더욱 크게 증가하였다.

2006년에는 172개의 자치단체 수가 불교부단체에 속하였고, 이는 전체 자치단체의 9.3% 이상에 해당하는 수치였으며, 2007년에는 189개의 자치단체 수가 불교부단체에 속하였으나, 이후 점차 줄어들어 2010년에는 72개로 감소하였다. 제도 실시 이후 불교부단체 수가 증가하였다는 의미는 결국 세출 억제와 더불어 세원이양이 함께 이루어짐으로써 지방재정의 자립도가 증가하였음을 의미한다 하겠다.

〈표 3-19〉 삼위일체 개혁 후 불교부단체 수의 변화

(단위: 개, %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
총계	97 (2.9)	106 (3.3)	116 (3.6)	135 (4.3)	140 (6.0)	172 (9.3)	189 (10.2)	180 (9.8)	153 (8.4)	72 (4.0)
도도부현	1 (2.1)	1 (2.1)	1 (2.1)	1 (2.1)	1 (2.1)	2 (4.2)	2 (4.2)	2 (4.2)	1 (2.1)	1 (2.1)
시정촌	96 (3.0)	105 (3.3)	115 (3.6)	134 (4.3)	139 (5.8)	170 (9.3)	187 (10.4)	178 (9.9)	152 (8.5)	71 (4.1)

자료: 일본 총무성 자료 참고

2010년도 지방재정통계연보: 보통 교부세 교부·교부 단체 수

〈표 3-20〉 삼위일체 개혁에 의한 지방자치단체 재정 현황

(단위: 조엔, %)

	지방재정 계획 총액	지방 교부세	구성비	국고 지출금	구성비	지방 특별 교부금	구성비	지방세	구성비	지방 증여세	구성비
2001	89.3	20.3	22.8%	13.1	14.6%	0.9	1.0 %	35.6	39.8%	0.62	0.7%
2006	83.1	15.9	19.1%	10.2	12.3%	0.81	0.98%	34.9	42.0%	3.7	4.5%
2001 대비	93.1%	78.2%		78.0%		90.5%		98.1%		598.9%	
2007	83.1	15.2	18.3%	10.1	12.2%	0.31	0.38%	40.3	48.6%	0.7	1.4%
2001 대비	93.1%	74.4%		77.8%		34.6%		113.5%		113.7%	

자료: 총무성\_지방재정계획

삼위일체 개혁의 목적은 지방의 재정운영에 대한 권한과 책임을 확대하고 세입과 세출의 재정운영 자율성을 높이는 것이었다. 즉, 이러한 개혁의 목적은 국가와 지방 간의 재정운영을 간소화하고 효율적인 행정·재정체제를 구축하고자 함이었음을 알 수 있다. <표 3-20>을 통해 지방교부세, 국고지출금, 지방특별교부금 모두 감소하였음을 알 수 있다. 그러나 지방세와 지방증여세는 크기와 구성비가 증가함으로써 주민에게 필요한 행정서비스를 지방이 스스로 책임지고 자주적 효율적으로 선택 가능한 폭이 확대되었다는 시사점을 보여준다.

## 5. 일본의 지방재정 구조 변화 분석

우선 일본 지방정부의 세입구조를 살펴보면 <표 3-21>과 같다. 일본 지방정부의 경우 도도부현과 시정촌의 세입에 대한 각 연도 별 합계로서 세입구조는 지방세와 지방양여세, 지방특별교부금, 지방교부세 등의 합계인 일반재원과 그 외 부담금, 수수료, 기부금, 지방채 등의 수입 합계로 구성되어 있다. 지방정부 세입 합계는 2007년까지 점차 감소하다가 이후 다시 증가추세를 보이고 있으며 이러한 지방정부 세입에서 차지하는 일반재원의 경우 <표 3-22>를 살펴보면, 2007년 이후 증가세에서 감소추세로 돌아서면서 2010년에는 55.3%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 일본정부 세입구조 중 일반재원에서 지방세의 비율은 조사기간 동안 60%를 상회하고 있어 지방정부의 자체재원이 개혁 이후 확충되어 가고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-21〉 일본 지방정부 세입구조(금액)

(단위: 백만엔)

구분	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
지방세	35,546,434	34,804,409	36,506,160	40,266,817	39,558,526	35,182,954	34,316,330
지방 양여세	620,177	1,848,962	3,728,536	714,562	678,826	1,296,551	2,069,189
지방특례 교부금 등	914,014	1,518,006	815,960	311,983	539,108	462,011	383,165
지방 교부세	21,776,420	16,958,719	15,995,350	15,202,745	15,406,082	15,820,237	17,193,551
소 계 (일반재원)	58,857,045	55,130,096	57,046,006	56,496,106	56,182,542	52,761,753	53,962,235
분담금, 부담금	593,665	532,629	515,251	508,068	525,091	551,112	532,709
사용료, 수수료	2,477,045	2,474,568	2,395,504	2,372,669	2,338,657	2,306,841	2,035,765
국고 지출금	14,379,450	11,809,626	10,447,116	10,254,113	11,615,285	16,765,312	14,234,558
교통안전 대책특별 교부금	74,841	79,232	83,546	82,373	73,714	73,807	70,633
재산 소득	769,401	684,413	692,698	695,019	636,998	577,179	587,993
기부금	128,775	78,766	88,121	77,292	60,342	81,350	84,934
전입금	2,136,094	2,419,274	2,005,062	2,468,075	2,000,841	2,772,873	3,328,352
이월금	2,253,102	2,093,812	2,091,666	2,210,802	1,926,621	2,398,888	2,067,379
제반 수입	7,489,538	7,257,707	6,541,091	6,432,435	6,931,301	7,680,544	7,637,422
지방채	11,116,145	10,376,345	9,622,265	9,584,445	9,922,067	12,396,036	12,969,520
수입 합계	100,275,101	92,936,469	91,528,325	91,181,397	92,213,459	98,365,695	97,511,501

주: 1. '국고지출금'은 국유 제공 시설 등 소재 시정촌 조성 교부금을 포함했다.  
 2. 도도부현과 시정촌의 자료 집계임, 도호부와 시정촌 자료에 대한 것은 부  
 록 참조

자료: 일본 총무성 지방재정분석 자료 참고, 총무성 지방재정분석 자료  
 ([http://www.soumu.go.jp/iken/kessan\\_gaiyo.html](http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_gaiyo.html))

〈표 3-22〉 일본 지방정부 세입구조(비율)

(단위: %)

구분	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
지방세	35.4	37.4	39.9	44.2	42.9	35.8	35.2
지방양여세	0.6	2	4.1	0.8	0.7	1.3	2.1
지방특례교부금 등	0.9	1.6	0.9	0.3	0.6	0.5	0.4
지방교부세	21.7	18.2	17.5	16.7	16.7	16.1	17.6
소 계 (일반재원)	58.7	59.3	62.3	62	60.9	53.6	55.3
분담금, 부담금	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5
사용료, 수수료	2.5	2.7	2.6	2.6	2.5	2.3	2.1
국고지출금	14.3	12.7	11.4	11.2	12.6	17	14.6
교통안전대책 특별교부금	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
재산소득	0.8	0.7	0.8	0.8	0.7	0.6	0.6
기부금	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
전입금	2.1	2.6	2.2	2.7	2.2	2.8	3.4
이월금	2.2	2.3	2.3	2.4	2.1	2.4	2.1
제반 수입	7.5	7.8	7.1	7.1	7.5	7.8	7.8
지방채	11.1	11.2	10.5	10.5	10.8	12.6	13.3
수입 합계	100	100	100	100	100	100	100

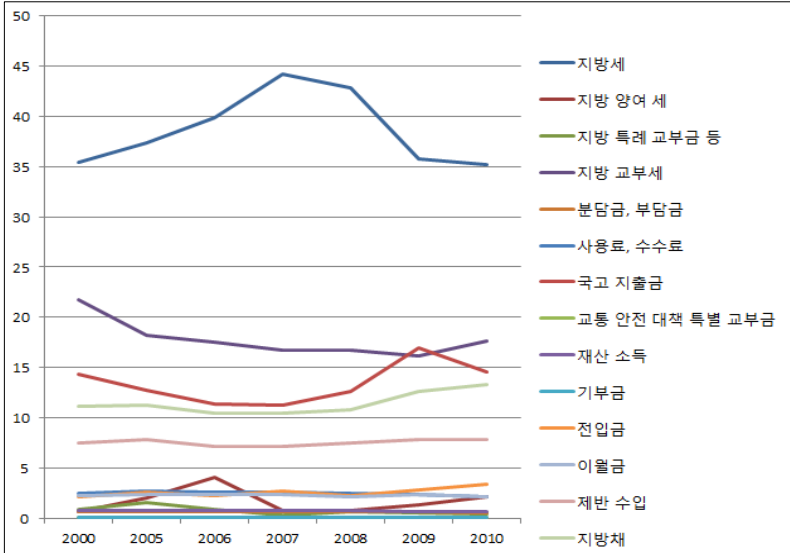
- 주: 1. '국고 지출금'은 국유 제공 시설 등 소재 시정촌 조성 교부금을 포함했다.  
 2. 도도부현과 시정촌의 자료 합계임, 도호부와 시정촌 자료에 대한 것은 부록 참조

자료: 일본 총무성 지방재정분석 자료 참고, 총무성 지방재정분석 자료 ([http://www.soumu.go.jp/iken/kessan\\_gaiyo.html](http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_gaiyo.html))

지방교부세는 점차 감소추세이며 지방양여세의 경우 감소추세에서 2008년 이후 다시 증가추세로 변화하였음을 알 수 있다. 지방채의 경우 10% 초반에 머물렀으나 2009년 이후 점차 증가추세로 나타났다.

[그림 3-13] 일본 지방정부 세입구조

(단위: %)



일본 지방정부의 세출구조를 살펴보면 <표 3-23>과 같다. 일본 지방정부의 세출구조는 도도부현과 시정촌의 세출에 대한 각 연도별 합계로서 세출구조는 의회비와 일반행정비, 사회복지비, 노동비, 보건비, 농림수산업비, 상업비, 교육비, 공채비용 등으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 일본 지방정부의 경우 세출증가에 대한 통제를 통해 2005년 이후에는 점차 감소추세를 보였으며, 세계 경제위기의 발생으로 인해 2009년 이후 다시 증가하는 양상을 보이기도 하였다. 가장 높은 비중을 차지하는 세출 항목을 살펴보면, 1990년대의 경우 토목비가 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 보였으나, 2010년에는 사회복지비의 비중이 가장 높게 나타났음을 알 수 있다.

〈표 3-23〉 일본 지방정부 세출구조

(단위: 백만엔)

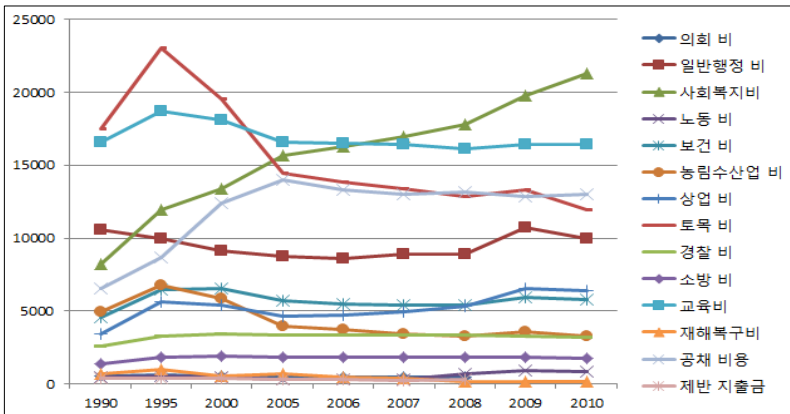
	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
세출 합계	78,473	98,945	97,616	90697	89211	89,148	89,691	96,106	94,775
의회비	509	592	576	488	456	436	428		
일반행정비	10,542	9,991	9,156	8,737	8,618	8,906	8,920	10,718	10,000
사회복지비	8,228	11,980	13,392	15,693	16,259	16,976	17,821	19,768	21,316
노동비	463	541	476	317	296	276	663	919	808
보건비	4,599	6,475	6,520	5,707	5,510	5,436	5,390	5,971	5,812
농림수산업비	4,960	6,779	5,870	3,978	3,753	3,452	3,287	3,553	3,246
상업비	3,433	5,662	5,428	4,626	4,751	4,949	5,328	6,575	6,398
토목비	17,492	23,033	19,560	14,417	13,853	13,391	12,871	13,292	11,960
경찰비	2,625	3,282	3,429	3,318	3,354	3,374	3,324	3,312	3,216
소방비	1,382	1,826	1,876	1,824	1,812	1,820	1,800	1,829	1,779
교육비	16,599	18,742	18,079	16,578	16,472	16,432	16,147	16,438	16,447
재해복구비	714	963	504	708	491	361	188	135	160
공채 비용	6,526	8,674	12,379	13,964	13,283	13,025	13,159	12,885	12,980
제반 지출금	393	400	363	315	282	267	318		

주: 도도부현과 시정촌의 자료 집계임, 도호부와 시정촌 자료에 대한 것은 부록 참조

자료: 일본 총무성 지방재정분석자료([http://www.soumu.go.jp/iken/kessan\\_gaiyo.html](http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_gaiyo.html))  
참고, 목적별 분류에 따름

[그림 3-14] 일본 지방정부 세출구조

(단위: 백만엔)



2000년대 들어서면서 토목비는 크게 감소하였고, 농림수산업비도 감소추세에 있는 것으로 나타났다. 반면, 사회복지비의 경우 조사기간 동안 꾸준히 증가하여 왔으며, 2006년을 기점으로 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

### 제3절 독일, 프랑스 등 기타 선진국의 재정개혁 사례 분석

#### 1. 독일의 지방재정개혁 사례 분석

독일은 연방주의를 채택하여 운영해 온 국가 중 하나이며, 연방정부, 주정부, 지방자치단체 등으로 세분화된 체계 속에서 상호보충성의 원리에 따라 행정운동을 해오고 있다. 연방정부로부터 주·지방정부의 지역주의를 방지하기 위해 ‘연방대강법’을 제정하여 연방 전체의 통일적 법질서체계를 구축하고 있으며, 공무원의 보수체계나 임용조건 등을 통일적으로 운영하고 있다. 그리고 정치정당을 전국적 조직체계로 운영하고 이를 통해 수직적 행정체계를 보완하고 있으며, 연방 전체의 통일적 행정을 위해 내부조직의 균형을 중요시하고 있다.

독일은 통일 이후 구동독의 주민들에게도 구서독인과 동등한 사회보장을 적용하려고 노력하였다. 그러나 이러한 노력은 경기침체로 인한 실업자의 증가와 과도한 통일비용으로 인해 재정부담을 높였다. 더욱이 이러한 노력에 따른 사회복지비 증가는 지방재정과 국가재정에 큰 부담을 주는 요인으로 작용하였다. 이를 해결하기 위해 독일은 2000년대 ‘Agenda 2010’을 내세워 개혁을 실시하였으며, 지방재정과 관련하여 단순히 사회복지제도의 구조적 개선

이 아닌 건강보험과 연금보험을 중심으로 복지비 지출과 관련한 세출개혁을 시행하였다. 이러한 개혁의 일환으로 복지비 지출의 감축노력을 시행하였다.

연방국가인 독일은 연방과 주정부의 정체성을 확립하여 명확한 국가기능을 정립하여 기능배분을 시행하였으며 이에 따른 재정조정제도를 운영하여 왔다. 특히 독일은 세수공유제를 실시하며 전체 세수 중 큰 비중을 차지하고 있는 소득세, 법인세, 일반소비세 등을 대상으로 연방정부와 주정부 그리고 지방기초자치단체가 세수를 공유하고 있다. 또한 부가가치세를 통해 재정력을 고려한 재정조정제도를 시행하고 있으며, 이러한 제도적 운영을 통해 세율을 낮게 하되 세원을 넓히기 위한 노력을 시행하고 있다.

이러한 흐름 속에서 2000년대 들어 독일의 재정개혁은 주로 세출조정보다는 세원에 대한 개혁에 초점이 맞추어져 있으며 특히 EU 회원국으로서의 조세개혁(소득세 및 자본소득에 대한 원천징수를 인하, 환경세 강화, 국제적 조세회피에 대한 과세 강화 등)이 주를 이루고 있다.

독일의 사례와 관련하여 우리나라의 경우 경제가 FTA 등을 통해 광역경제로 확대되어 가고 있으며 그에 따라 지방정부의 재정 운영에 있어서 세입조정의 방향에 대해 발생할 수 있는 문제들을 미리 파악하고 준비할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 앞으로 직면하고 있는 세출증가와 관련한 문제들은 단순히 세원을 확보하는 차원에서는 해결이 어려울 수 있으며 이는 독일 또한 유사한 상황 이기에 세출개혁이 어떠한 방향으로 이루어질지 관심을 가지고 지켜볼 필요가 있다.

## 2. 프랑스의 지방재정개혁 사례 분석

프랑스의 경우 1990년대 후반 재정개혁이 이루어졌다. 재정개혁 시 특이사항으로서 행정부 주도가 아닌 의회의 주도에 의해 이루어졌으며, 예산에 대한 성과평가에 대한 중요성이 강조되면서 의회의 역할이 강조되었다. 성과평가와 의회의 통제 강화 노력은 재정운영의 성과관리를 통한 재정책임성을 향상시키고자 하였다.

프랑스의 지방재정은 지역주민을 위한 교육과 사회보장, 고속도로, 경찰, 보건 등의 세출항목을 지니고 있으며 사회복지비에 대한 수요의 증가로 인해 지방재정에 대한 관심이 높아지고 있다. 특히 경기침체와 더불어 지역경제 활성화 노력을 위한 지방재정지출이 강조되고 있으며 지방세에 대한 지방정부의 재정권한과 국가의 권한이전에 따른 재원이전에 대한 근거를 헌법적 조항으로 두고 있어 재정권한을 강화하였다(Bouvier, 2008).

프랑스의 지방정부 재정운영은 지방세에 있어서 법적 테두리 내에서 재량권 행사가 가능하다는 것이 특징이며, 성과관리를 위한 중앙정부의 세출에 대한 책임성이 강조되어 세출에 있어서는 자율성보다는 책임성의 역할이 강조되고 있다. 이는 경기침체와 사회복지비 지출 증대 요구, 생산인구의 감소 등 재정환경 변화와 맞물려 더욱 심화되고 있는 것으로 판단된다.

프랑스의 경우를 고려할 때 우리나라 지방자치제도의 활성화를 위해서는 장기적 시각에서 지방자치단체의 세입 자율성을 확대하되 이를 통제하기 위한 방안을 모색할 필요가 있으며, 그리고 재정건전성의 향상을 위해 세출의 사업성과를 진단하고 이를 구조조정하는 노력이 필요할 것으로 보인다.

### 3. 영국의 지방재정개혁 사례 분석

영국은 오랜 지방자치제도 실시의 역사를 지니고 있으며, 이러한 역사 속에서 지방정부는 주로 교육과 주택, 지역사회서비스 제공을 담당하여 왔다. 영국의 지방재정 특징은 지방정부가 공공서비스 공급을 위해 자체재원보다는 중앙정부의 이전재원에 대해 높은 의존도를 보인다는 점이다. 이는 영국의 경우 단 한 종류의 지방세<sup>13)</sup>로 지방재정을 운영하고 있음에 기인하기 때문이다.

영국의 경우 지방재정에 대한 개혁이 이루어진 것은 ‘대처리즘(Thatcherism)’에 기반한 것으로서 1980년대 이후 지방정부와 중앙정부 간 재정관계의 변화를 통해 중앙정부의 지방정부에 대한 행정·재정적 통제정책이 실시되었다. 이러한 변화는 공공영역에서의 효율적 관리를 중시하고 성과를 중시하는 방향으로 작용하였으며, 이는 주민을 위한 행정을 중요시하는 인식개선 요구와 함께 이루어졌다.

특히, 지방정부 공공지출의 효율적 관리를 위해 중앙정부는 일정 가이드라인<sup>14)</sup>을 제시하고, 이를 벗어나는 지방정부에 대해서는 지방세의 세율인상 통제(rates capping)와 세출상한 통제, 보조금 감축, 지방채 발행 제한 등 강력한 재정규율이 실시되었다. 2000년대에 들어서면서 중앙정부가 지방정부 재정지출의 효과성을 분석하고 그에 대한 책임성을 확보하고자 하는, 세금의 가치를 고려(value for money)한 지방재정개혁이 이루어졌다.

이러한 제도운영은 1990년대에 비하여 지방정부의 재정운영에 대한 통제를 완화하고 재정운영의 자율성을 확대하기 위한 것으로

13) 카운슬세(council tax)로 지방재정 운영

14) 지방정부의 자발적 예산절감을 위해 지방정부가 예산을 편성하기 이전에 중앙정부가 잠정예산상한기준(provisional capping criteria)을 제시함

서 블레어 정부의 재정통제정책의 한계에 대한 인식에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 이를 통해 지방정부 세율인상 통제가 폐지되고, 세출에 대한 성과관리가 강화되었으며 재정책임성 확보를 위한 제도들(종합성과측정(CPA) 제도<sup>15)</sup>, 인센티브 제공<sup>16)</sup> 및 효율성 보고서 제출 의무화<sup>17)</sup>)이 함께 시행되었다.

영국 지방재정운영과 관련하여 지방감사원(Audit commission)이 회계감사와 정책감사를 맡고 있으며, 이를 중심으로 재정운영을 위한 정책적 조언이 이루어진다. 이러한 독립적 기관의 존재와 활동은 지방재정의 건전성과 효율성 그리고 투명성과 책임성을 확보하기 위한 기반이라는 점에서 우리나라에 중요한 시사점이 된다고 하겠다.

영국의 경우 우리나라와는 지방자치제의 운영에서 차이가 존재하는 것이 사실이다. 영국의 지방재정개혁이 중앙에 의해 수월히 이루어진 이유도 단일 세원과 중앙에 대한 강한 재정적 의존을 하고 있기에 가능하다고 판단된다. 그리고 영국의 경우 세출에 대한 재정개혁이 이루어지기보다는 지방정부에 재정운영의 자율성을 부여하되 성과를 통한 통제를 담보하고자 하였기에 세출구조조정을 통한 재정운영의 건전성과 효율성 확보를 목적으로 하는 본 연구와는 차이점이 존재한다.

그러나 지방재정 운영에 있어서 재정운영의 효율성과 책임성을 확보하기 위한 제도적 구성과 인센티브의 제공, 지방감사원의 독립적 기관 존재는 눈여겨 볼 필요가 있을 것이라 생각된다.

- 
- 15) 지방정부의 수행서비스 부문을 대상으로 평가하며 지역주민을 위한 서비스가 제공되고 있는지를 VFM 관점에서 실시
  - 16) 지방정부 재정운영에 대한 중앙정부의 규제·점검을 완화하거나 행정 또는 재정상의 자율성 확대 등 혜택 제공
  - 17) 2005년 이후 실시된 사항으로서 모든 지방정부를 대상으로 행정·재정운영의 효율성 달성 정보를 수록하는 효율성 보고서를 발행하도록 하였으며, 이 결과를 공개하도록 함

#### 제4절 우리나라에 대한 시사점

지금까지 미국과 일본, 독일 등의 지방재정 개선 노력에 대하여 살펴본 결과, 여러 나라가 공통으로 하고 있는 점은 중앙정부로부터 지방정부로의 재정지원을 축소하는 노력을 하고 있다는 점이다. 이를 통해 지방정부의 수익자부담원칙을 강화하는 계기를 마련하였으며 자주재원을 형성함으로써 효율적 재정분권화가 이루어질 수 있도록 하였음을 알 수 있다. 그리고 지방정부가 스스로 주민들의 공공서비스 수요 변화에 대응할 수 있도록 세출의 책임을 명확히 하고자 노력하였음을 알 수 있다.

특히 미국과 일본 두 나라의 경우에는 지방재정의 건전성 악화 요인들이 지방정부 주도의 지역개발과 지방채의 발행, 선거를 의식한 선심성 행정, 고령화 사회로 인한 사회복지비 지출 증가 및 생산인구 감소로 인한 세수 감소 등으로 유사하였다. 이는 우리나라의 지방재정 환경과도 유사한 면을 지니며, 세출구조조정에 있어서 세입과 세출의 연계 강화를 통해 재정운영의 효율성을 높일 필요가 있음을 시사한다. 이러한 면에서 미국과 일본의 경우 자주재원을 확보함으로써 재정분권화 전략을 수행하였다는 점에서 현재 우리나라가 지니고 있는 보조금과 지방교부금 구조조정과 관련하여 고민해 볼 필요가 있을 것이라 생각된다.

우리나라는 국고보조사업을 운영하고 있으며 제도적으로 유사사업 통폐합, 차등보조율 근거 마련, 포괄적 지원방식 도입 등 지속적인 발전을 모색해 왔으나, 그 운영과 관련하여 사업 선정의 투명성 미비, 차등보조율 적용 미흡, 국고보조금 운영의 계획성 부족 등이 문제점으로 지적되고 있다. 또한 이러한 보조금의 높은 활용은 지방정부의 재정운영에 있어서 제약으로 작용하여 세출구조조정에 어려움을 증가시킨다. 양 국가의 보조금 삭감과 더불어 일본

이 지방으로 세원을 이양한 방안을 함께 고려한다면 국고보조금 문제점을 보완하면서 지방재정의 자율성과 책임성을 함양할 수 있을 것이라 사료된다.

또한 지방정부의 재정운용은 지방재정법을 기초로 작용하고 있으며 연방주의나 중앙에 의한 세출구조조정으로서 재정삭감 등이 현실적으로 어려운 실정이다. 다만, 이러한 세출삭감 또는 세출항목의 조정은 지방재정분석 등의 현 지방재정평가제도를 통해 이루어질 수 있을 것이라 생각된다. 따라서 현 지방재정제도의 평가 및 관리제도들을 함께 살펴보아 세출에 대한 구조조정이 가능한지에 대해 고민해 볼 필요가 있다. 각 세부적인 지방재정의 운영 평가 결과 비효율적 재정운용을 최소화할 수 있고 이를 예산과정에 반영할 수 있는 노력이 필요할 것으로 보인다.

OECD에 의하면, 많은 국가에서 교부금제도가 비효율성을 유발하는 주요한 요인은 교부금이 다양한 목적을 수행하기 위한 정책적 수단으로 활용되기 때문이다. 이러한 사항을 고려할 때, 지원되고 있는 교부금에 대한 평가를 시행하고 유사 교부세제도의 경우 통폐합을 통해 제도의 간결성을 지향할 필요가 있으며 제도운영의 투명성을 확보할 필요가 있을 것이라 생각된다. 이를 고려할 때 용도가 정해지지 않은 교부금과 목적이 정해진 보조금을 차별화하여 운영한다면 재정운영의 효율성이 증대될 것이라 생각한다. 지방교부세의 가장 기본적 기능이 부족재원의 보전과 수평적 재정 불균형을 해소하는 것임을 고려할 때, 교부세 유형에 따른 목적을 분명히 하여 제도가 운영될 필요가 있으며, 사례 분석에서와 같이 지원총액과 기능을 축소하여 지방재정의 자주권 확보가 가능하도록 해야 할 것이다.

지방정부는 과거 지역개발을 담당하는 수준이 아닌 지역의 복지·일자리 창출 등 그 활동 영역이 확대되어 가고 있다. 이러한 현실

에서 재정건전성의 위기를 맞고 있는 우리나라 지방재정을 고려할 때, 세출구조조정을 통한 재정책임성 확보에 대한 인센티브제의 활용이 필요할 것으로 보인다. 그리고 국고보조사업을 감축하고 지방자치단체의 투융자사업을 억제하는 방안을 통해 재정운영의 경직성을 완화할 필요성이 있다.

지방채무와 관련하여서는 지방재정과 관련한 제도들의 연계 운영을 통해 관리해 나갈 필요가 있으며, 일반회계가 아닌 공기업 특별회계 역시 관리 대상에 포함하여 세출조정을 통한 재정건전성의 확보를 모색할 필요가 있다. 이와 더불어 고령화, 신성장 동력 과 지역의 일자리 창출 등을 고려하여 공공투자 중점을 위한 공공 투자사업의 분석 및 평가에 초점을 맞출 필요성이 존재한다.

그리고 영국의 지방감사원처럼 독립적으로 지방정부의 모든 예산서와 회계보고서를 관장하는 기관을 형성하여 재정지출의 성과 관리를 시행하고 정책적 조언을 할 수 있는 기관이 존재할 필요가 있다. 이러한 기관의 존재는 장기적으로 지방재정의 건전성과 효율성 그리고 책임성 확보에 도움이 될 것이며, 또한 지속적으로 나타나는 회계부정 사례들에 대해 통제 역할을 수행할 수 있을 것이다.

OECD는 중앙정부가 주도했던 지방재정을 지방 중심으로 성공적으로 개혁한 10개국 사례를 분석하여 성공 요인<sup>18)</sup>을 제시하였다. 그 중에서 위 개혁이 이루어진 나라의 성공적 개혁과 공통적으로 해당되는 성공 요인으로, 양호한 거시경제 및 재정여건, 다양한 개혁조치들을 묶어서 추진, 일시적 보상의 필요, 의사소통을 기반으로 한 개혁을 꼽을 수 있다. 미국의 경우 지방정부에 대한 중앙정부의 재정지원에 대한 삭감에 대해 주정부의 지원이 이루어져

18) 'Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game(OECD, 2012)'

재정개혁이 이루어질 수 있었으며, 일본의 경우에는 외부에 대한 지원이 어려운 현실 상황에서 다양한 개혁조치들을 토대로 재정개혁의 편익이 다양한 이해관계자에게 돌아갈 수 있도록 하였다.

개혁의 인센티브를 제공함으로써 이해관계자들의 반대를 극복하고자 하였으며, 중앙정부와 지방정부 간 소통기구를 설치함으로써 지속적 지지를 확보하고자 하였다. 이러한 재정개혁의 성공 요인들은 우리나라에서 세출구조조정을 통한 지방재정의 건전성 확보를 위해서는 개혁의 인센티브를 제공함과 동시에 재정제도의 동시 개혁, 자주재원증심 개혁, 재정개혁을 위한 협력체 구성 등을 통해 접근할 필요가 있음을 시사한다. 또한 재정의 효율성 증진을 위하여 재정사업의 평가를 통한 구조조정이 필요할 것이며, 재정 운영에 있어 재정규율(fiscal discipline)을 확립하여 책임에 근거한 재정운영의 유도가 필요할 것이다.

## 제4장 우리나라 지방재정 세출구조 현황 분석

### 제1절 우리나라 지방재정 현황 분석

#### 1. 지방재정 세입구조 분석

우리나라 지방자치단체의 세입 현황을 살펴보면 1988년 이후 2004년도와 2010년도를 제외하고 지속적으로 상승하였으며, 지방자치제도의 도입과 더불어 지방재정의 세입규모가 확대되어 왔음을 알 수 있다. <표 4-1>에 따르면 1988년 지방자치단체의 총세입 규모는 9조 9,794억 2,200만원이었으며, 2011년 172조 4,267억 2,200만원으로 증가하였다. 이러한 세입규모의 지속적 확대는 지방세의 확대와 더불어 세외수입의 확대로 이루어졌음을 알 수 있으며, 2000년대 들어 세외수입이 증가하여 지방재정 수입원 중에서 중요한 수입원천임을 확인할 수 있다<sup>19)</sup>.

---

19) 세입결산의 자료로 총계자료를 활용하였으며, 이는 지방정부 사이의 이전재원이 이중으로 계산되는 문제점이 있을 수 있어 지방재정규모가 과대계상되는 경향이 있다. 순계자료를 활용하여 설명하고자 하였으나, 순계자료는 항목별 자료 수집이 용이하지 않아 부득이 본 연구에서는 총계자료를 활용하였다.

〈표 4-1〉 연도별 지방자치단체 세입결산 총계규모

(단위: 백만원)

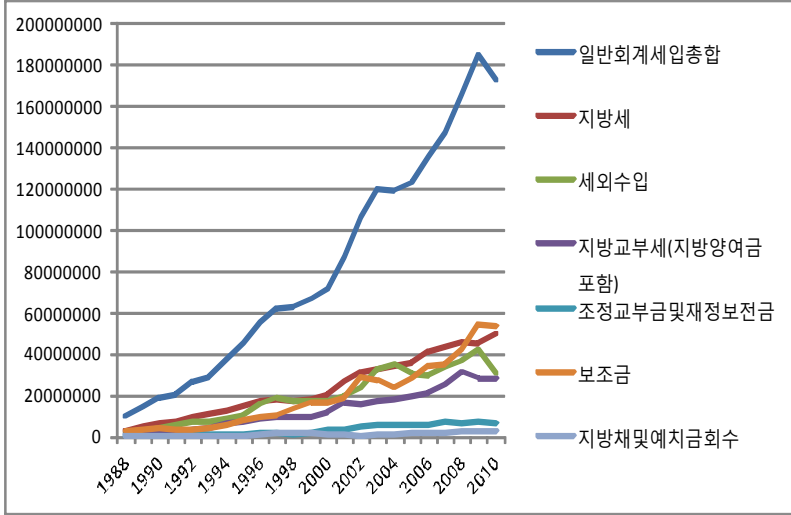
연도	일반회계 세입총합	지방세	세외수입	지방교부세 (지방양여 금 포함)	조정교부금 및 재정보전금	보조금	지방채 및 예치금회수
1988	9,979,422	3,145,230	2,299,955	1,720,829	238,249	2,575,159	365,805
1989	14,494,575	4,960,800	3,136,224	2,186,915	554,555	3,656,077	273,300
1990	19,385,182	6,378,591	4,625,221	2,764,654	721,733	4,554,699	340,285
1991	20,455,437	7,678,989	6,117,758	2,421,649	931,541	3,305,501	539,146
1992	26,428,490	9,462,206	7,675,843	3,978,538	1,146,850	3,486,048	679,005
1993	29,079,974	11,025,781	7,427,174	4,412,413	1,191,184	4,451,310	572,112
1994	37,203,763	13,227,759	9,268,052	6,566,135	1,315,328	6,244,430	582,059
1995	45,610,764	15,316,913	10,782,095	7,541,450	1,549,678	8,379,258	887,951
1996	54,965,111	17,394,727	16,058,023	8,947,084	1,887,057	9,550,798	976,265
1997	62,017,618	18,497,728	18,858,939	9,662,043	2,085,147	10,823,319	1,861,533
1998	62,702,417	17,148,290	17,546,229	9,915,875	1,626,182	13,774,363	2,396,502
1999	66,943,982	18,568,517	17,820,952	9,441,533	1,785,655	16,749,861	2,194,143
2000	71,431,425	20,361,411	17,692,237	11,958,401	3,428,554	16,623,282	1,163,098
2001	87,084,353	26,639,725	19,638,900	16,838,090	3,992,861	18,808,404	1,026,310
2002	106,263,437	31,583,539	23,419,487	16,072,392	4,973,075	28,845,416	950,801
2003	120,435,938	33,061,999	33,248,490	17,651,219	6,210,817	27,472,370	1,197,920
2004	119,063,425	34,159,379	35,150,150	18,004,152	6,228,225	23,602,405	1,718,409
2005	122,914,095	35,976,900	30,884,077	20,018,274	5,837,384	28,399,430	1,798,030
2006	135,577,108	41,281,800	30,199,108	21,734,679	6,282,624	34,282,149	1,796,748
2007	146,975,064	43,531,553	34,076,213	25,229,449	7,189,984	34,978,593	1,969,273
2008	165,782,487	45,835,149	37,030,400	31,081,336	6,734,750	42,485,818	2,615,034
2009	184,488,380	45,056,549	41,870,770	28,429,869	7,312,702	54,351,304	2,994,925
2010	172,426,722	50,079,901	30,632,314	28,191,586	6,775,054	53,579,575	3,168,289

자료: 행정자치부 지방재정세계국, 『지방재정연감』, 각 연도; 행정안전부, 「재정고  
홈페이지」 - “지방결산현황” - 지방재정연감 - 결산편 참고,  
세입 총계에 폐지된 증액교부금 포함 (단위: 백만원)

연도	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
증액 교부금	151,157	228,909	294,976	383,321	204,442	140,063	418,727	1,593,123	200,705

[그림 4-1] 연도별 지방자치단체 세입결산 총계규모

(단위: 백만원)



연도별 지방자치단체 세입결산 총계규모 비율을 살펴보면 <표 4-2>와 같으며, 지방세의 비율은 30%대에서 20%대로 감소하는 반면, 보조금은 그 비율이 2000년대 후반 지방세보다 더 큰 폭을 차지하고 있음을 확인할 수 있다. 지방재정 수입구조에서 세외수입이 차지하는 비중은 2010년을 제외하고 대부분 20% 이상을 차지하였음을 확인할 수 있다. 그리고 의존재원의 비율인 지방교부세와 보조금 비율을 살펴보면 그 비율이 40% 이상을 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 4-2〉 연도별 지방자치단체 세입결산 총계규모 비율

(단위: %)

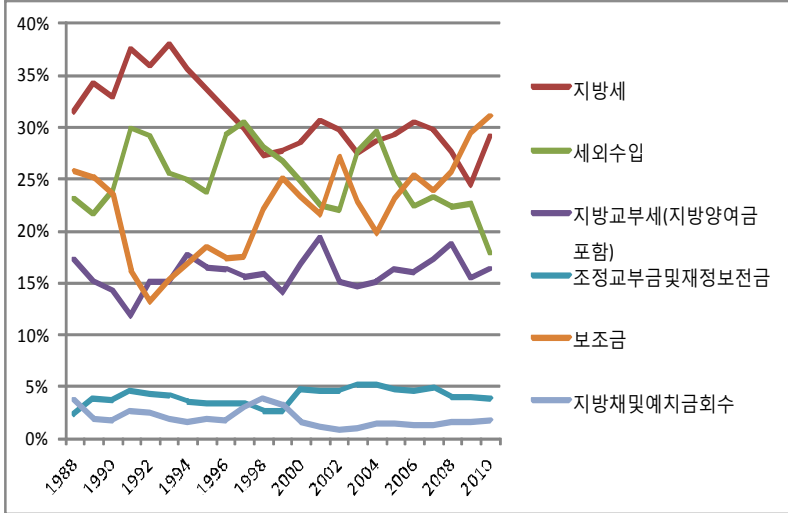
연도	일반회계 세입총합	지방세	세외 수입	지방교부세 (지방양여금 포함)	조정교부금 및 재정보전금	보조금	지방채 및 예치금회수
1988	100	32	23	17	2	26	4
1989	100	34	22	15	4	25	2
1990	100	33	24	14	4	23	2
1991	100	38	30	12	5	16	3
1992	100	36	29	15	4	13	3
1993	100	38	26	15	4	15	2
1994	100	36	25	18	4	17	2
1995	100	34	24	17	3	18	2
1996	100	32	29	16	3	17	2
1997	100	30	30	16	3	17	3
1998	100	27	28	16	3	22	4
1999	100	28	27	14	3	25	3
2000	100	29	25	17	5	23	2
2001	100	31	23	19	5	22	1
2002	100	30	22	15	5	27	1
2003	100	27	28	15	5	23	1
2004	100	29	30	15	5	20	1
2005	100	29	25	16	5	23	1
2006	100	30	22	16	5	25	1
2007	100	30	23	17	5	24	1
2008	100	28	22	19	4	26	2
2009	100	24	23	15	4	29	2
2010	100	29	18	16	4	31	2

자료: 행정자치부 지방재정세제국, 『지방재정연감』, 각 연도;

행정안전부, 「재정고 홈페이지」 - “지방결산현황” - 지방재정연감 - 결산편 참고

[그림 4-2] 연도별 지방자치단체 세입결산 총계규모 비율

(단위: %)



## 2. 지방재정 세출구조 분석

### 1) 기능별 분류

우리나라 지방자치단체의 세출규모를 기능별로 살펴보면 다음 <표 4-3>과 같다. 세출의 기능별 분류는 지방자치단체의 주요 기능을 고려하여 세출을 분류하는 것으로서 의회의 예산심의를 용이하게 하고, 예산정책 수립의 효율성을 높이는 데 주된 목적이 있다. 이러한 기능별 분류는 지방자치단체가 어떠한 사무를 얼마의 경비로 시행하고 있는지 잘 나타내 줌으로써 지방정부의 활동 내용을 파악하는 데 용이하다.

<표 4-3>에서 보듯이 지방자치단체의 세출 기능별 분류는 2008년 이전에는 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원

및 기타경비로 나누어졌다.<sup>20)</sup> 1980년대에는 경제개발비가 가장 높게 나타났으나, 이후 점차 사회개발비의 비중이 높아지는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-3〉 연도별 지방자치단체 세출결산 규모(기능별)

(단위: 십억원)

구분	세출총계	일반행정비	사회개발비	경제개발비	민방위비	지원 및 기타경비
1985	5,805	1,275	532	3,550	81	367
1990	16,148	2,654	2,376	10,204	301	613
1991	21,722	3,278	2,984	14,193	387	880
1992	26,513	4,080	3,634	17,972	479	348
1993	28,712	4,365	4,563	18,969	494	321
1994	32,337	6,294	5,269	19,731	464	579
1995	36,454	7,011	5,822	22,514	632	475
1996	44,442	8,329	16,235	18,478	844	556
1997	50,957	8,984	20,029	20,277	1,129	538
1998	48,604	5,916	21,092	18,851	1,035	1,710
1999	53,977	8,889	23,221	19,845	1,025	997
2000	56,105	9,479	25,346	19,342	1,072	866
2001	67,503	11,309	32,302	21,307	1,279	1,306
2002	72,882	12,329	35,387	22,622	1,451	1,093
2003	82,183	13,437	37,609	28,070	1,709	1,358
2004	91,157	15,279	42,247	30,287	1,851	1,493
2005	95,581	16,570	46,864	28,728	2,001	1,418
2006	103,301	17,862	51,226	30,923	2,149	1,141
2007	112,998	19,046	56,919	32,935	2,286	1,812

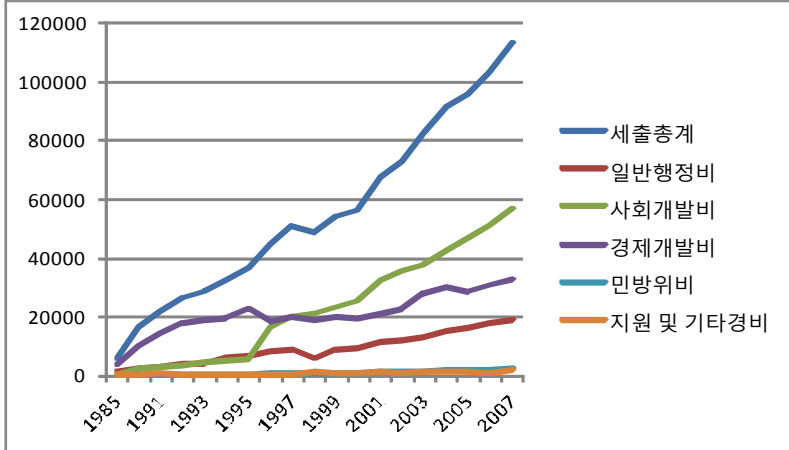
주: 2008년부터 기능별 구분항목이 개편

자료: 행정자치부 지방재정세제국, 『지방재정연감』, 각 연도; 지방재정공개시스템, 지방재정연감 참조; 행정안전부, 「재정고 홈페이지」 - “지방결산현황” - 지방재정연감 - 결산편, 순계자료 - “지방자치단체 세출총계 및 순계규모”, 2002~2007

20) 일반행정비는 의회관련 비용과 일반행정비용의 세부항목으로, 사회개발비는 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발의 세부항목으로, 경제개발비는 농수산물개발, 지역경제개발, 국토자원보존개발, 교통관리의 세부항목으로, 민방위비는 민방위관리와 소방관리의 세부항목으로 분류됨

[그림 4-3] 연도별 지방자치단체 세출결산 규모(기능별)

(단위: 십억원)



기능별 지방자치단체 세출결산 규모를 비율로 살펴보면 다음 <표 4-4>와 [그림 4-4]와 같다. 사회개발비가 1980년대에는 10%대였으나 90년대 말 이후부터 사회복지의 중요성이 크게 강조되면서 지방자치단체의 사회개발비 비중이 높아진 것으로 보이며, 한정된 자원을 고려할 때 경제개발비는 그 비중이 크게 감소한 것으로 나타났다.

&lt;표 4-4&gt; 연도별 지방자치단체 세출결산 규모 비율(기능별)

(단위: %)

연도	일반행정비	사회개발비	경제개발비	민방위비	지원 및 기타경비
1985	22	9	61	1	6
1990	16	15	63	2	4
1991	15	14	65	2	4
1992	15	14	68	2	1
1993	15	16	66	2	1
1994	19	16	61	1	2
1995	19	16	62	2	1

〈표 4-4〉의 계속

연도	일반행정비	사회개발비	경제개발비	민방위비	지원 및 기타경비
1996	19	37	42	2	1
1997	18	39	40	2	1
1998	12	43	39	2	4
1999	16	43	37	2	2
2000	17	45	34	2	2
2001	17	48	32	2	2
2002	17	49	31	2	1
2003	16	46	34	2	2
2004	17	46	33	2	2
2005	17	49	30	2	1
2006	17	50	30	2	1
2007	17	50	29	2	2

주: 2008년부터 기능별 구분항목이 개편

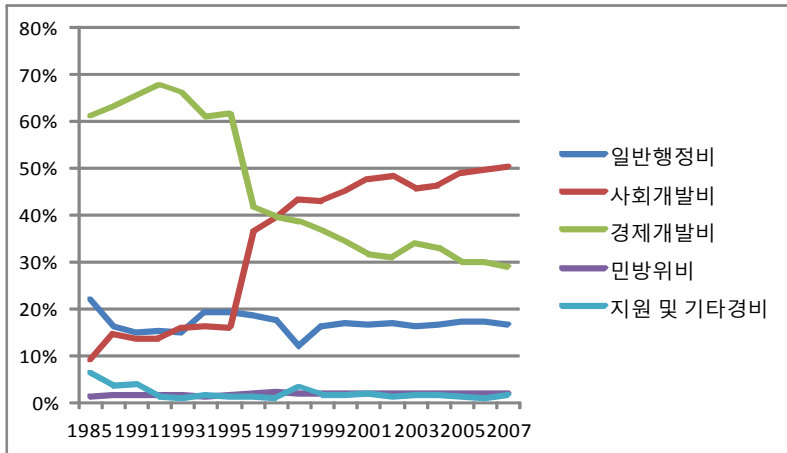
자료: 행정자치부 지방재정세제국, 『지방재정연감』, 각 연도

지방재정공개시스템, 지방재정연감 참조

행정안전부, 「재정고 홈페이지」 - “지방결산현황” - 지방재정연감 - 결산편,  
순계자료 - “지방자치단체 세출총계 및 순계규모”, 2002~2007

[그림 4-4] 연도별 지방자치단체 세출결산 규모 비율(기능별)

(단위: %)



지방자치단체의 세출결산 규모의 2008년 이후 자료는 다음 <표 4-5>와 같으며, 2008년 이후에는 지방세출의 기능이 더 세분화되었음을 알 수 있다. 지방세출의 기능별 분류가 13개 분야 51개 부문으로 나뉘지게 되었으며, 13개 분야는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비 기타 등으로 분류된다.

<표 4-5> 2008년 이후 지방자치단체 세출결산 규모와 비율(기능별)

(단위: 십억원, %)

구분	2008		2009		2010	
	세출액	비율	세출액	비율	세출액	비율
세출 총계	124,998	100	149,659	100	138,326	100
일반공공행정	11,714	9	10,742	7	12,236	9
공공질서 및 안전	2,252	2	2,653	2	2,674	2
교육	7,942	6	8,237	6	8,213	6
문화 및 관광	6,894	6	8,526	6	7,795	6
환경보호	12,917	10	15,587	10	13,551	10
사회복지	22,393	18	27,940	19	27,875	20
보건	1,998	2	2,474	2	2,344	2
농림해양수산	9,197	7	11,244	8	10,158	7
산업·중소기업	2,859	2	4,344	3	3,698	3
수송 및 교통	18,246	15	22,254	15	17,478	13
국토 및 지역개발	11,483	9	16,525	11	12,750	9
과학기술	258	0	559	0	305	0
예비비 및 기타	16,845	13	18,574	12	19,249	14

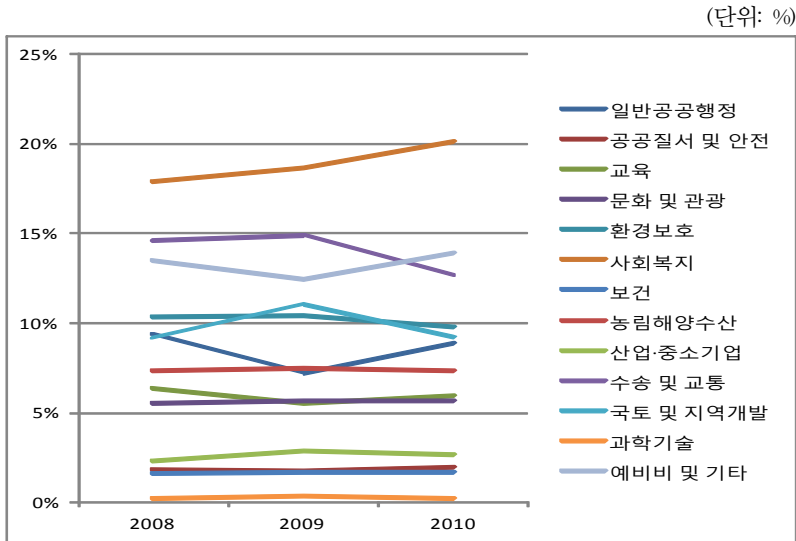
주: 세출결산 순계 기준

자료: 지방재정공개시스템, 지방재정연감 참조

행정안전부, 「재정고 홈페이지」-“지방결산현황”-지방재정연감-결산편, 순계 자료-“지방자치단체 세출총계 및 순계규모”, 2008~2010

2008년 이후 세분화된 지방세출의 기능별 규모를 살펴보면 사회복지의 비중이 제일 크게 나타나고 있으며, 예비비 및 기타를 제외하면 수송 및 교통이 그 다음을 차지하고 있음을 알 수 있다. 그리고 국토 및 교통과 환경보호가 비슷한 수준으로 나타나고 있으며, 사회복지 비율은 증가추세에 있음을 확인할 수 있다. 제한된 자원으로 인하여 SOC와 관련한 수송 및 교통, 국토 및 지역개발의 비율은 감소추세에 있음을 알 수 있다.

[그림 4-5] 2008년 이후 지방자치단체 세출결산 규모와 비율(기능별)



## 2) 성질별 분류

지방자치단체 세출규모를 성질별로 분류하면 다음과 같다. 지방자치단체의 세출예산을 성질별로 분류하면 인건비, 물건비, 경상이전, 자본지출, 용자 및 출자, 보전재원, 내부거래, 예비비 기타로서

8개 그룹으로 분류할 수 있다. 이러한 분류는 품목별 분류로 세분화되며 현재 38개의 편성목으로 구성되어 있다.

〈표 4-6〉 세출예산의 성질별 분류

그룹: 총 8개 그룹	편성목: 총 38개 편성목
100 인건비	101 인건비
200 물건비	201 일반운영비, 202 여비, 203 업무추진비, 204 직무수행경비, 205 의회비, 206 재료비, 207 연구개발비
300 경상이전	301 일반보상금, 302 이주 및 재해보상금, 303 포상금, 304, 연금부담금 등, 305 배상금 등, 306 출연금, 307 민간이전, 308 자치단체 등 이전, 309 공기업경상전출금, 310 국외이전, 311 차입금이자상환
400 자본지출	401 시설비 및 부대비, 402 민간자본이전, 403 자치단체 등 자본이전, 404 공기업자본전출금, 405 자산취득비, 406 기타자본이전, 407 국외자본이전
500 용자 및 출자	501 용자금, 502 출자금
600 보전재원	601 차입금원금상환, 602 예치금
700 내부거래	701 기타회계전출금, 702 기금전출금, 703 교육비특별회계전출금, 704 예탁금, 705 예수금원리금상환, 706 기타 내부거래
800 예비비 기타	801 예비비, 802 반환금기타

자료: 지방재정공개시스템, 지방재정연감 참조

현재 우리나라 지방자치단체 세출을 성질별 분류에 따라 나타내면 〈표 4-7〉과 같으며, 이를 비율로 나타내면 〈표 4-8〉과 같다.

〈표 4-7〉 세출예산의 성질별 구성추이(순계)

(단위: 십억원)

	세출계	1. 인건비	2. 물건비	3. 이전 경비	4. 자본 지출	5. 용자및 출자	6. 보전 재원	7. 내부 거래	8. 예비비 및 기타
2002	100,856	7,423	7,561	25,102	43,194	1,686	4,073	11,362	455
2003	112,580	8,052	8,262	28,334	50,372	2,271	2,619	12,226	444
2004	119,503	9,374	8,473	31,580	51,620	2,943	2,889	12,037	586
2005	126,173	12,627	6,670	36,361	51,550	2,559	2,839	12,849	717
2006	137,790	13,405	7,180	43,605	53,939	2,666	3,188	12,849	717
2007	150,789	13,927	7,718	50,742	55,462	3,511	3,254	12,849	717
2008	166,802	15,533	8,167	59,541	60,727	2,790	3,566	15,541	937
2009	200,265	17,500	9,163	68,955	80,613	3,459	2,875	16,326	1,374
2010	186,500	15,772	9,346	71,430	65,874	3,122	4,380	15,414	1,162
2011	191,924	16,507	10,059	76,358	63,705	3,167	4,721	16,457	950

자료: 행정안전부, “지방결산현황”-지방재정연감-결산편, 순계자료, 2002~2011

〈표 4-8〉 세출예산의 성질별 구성추이 비율(순계)

(단위: )

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. 인 건 비	7	7	8	10	10	9	9	9	8	9
2. 물 건 비	7	7	7	5	5	5	5	5	5	5
3. 이 전 경 비	25	25	26	29	32	34	36	34	38	40
4. 자 본 지 출	43	45	43	41	39	37	36	40	35	33
5. 용 자 및 출 자	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
6. 보 전 재 원	4	2	2	2	2	2	2	1	2	2
7. 내 부 거 래	11	11	10	10	9	9	9	8	8	9
8. 예 비 비 및 기 타	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0

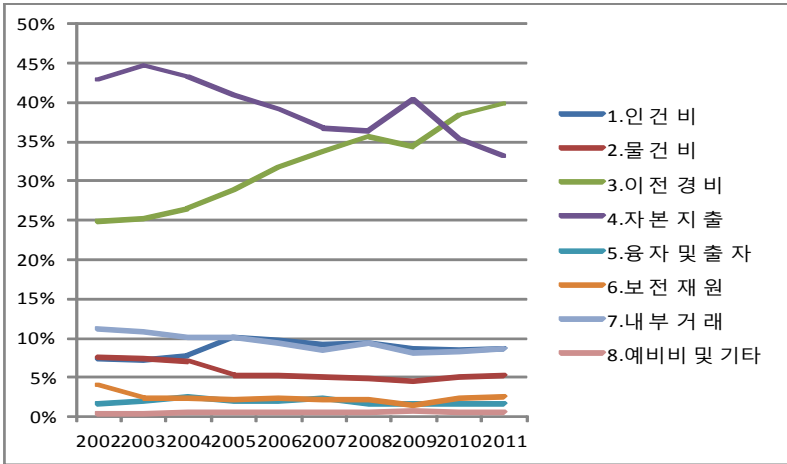
자료: 행정안전부, “지방결산현황”-지방재정연감-결산편, 순계자료, 2002~2011

이를 세부적으로 살펴보면 인건비는 10%대를 유지하면서도 감소추세에 있으며 물건비 역시 10% 이하의 추세를 보이고 있다. 이전경비의 경우 대폭적인 증가추세에 있으며 자본지출은 40%의

안정적 지출을 보이다가 2000년대 후반부터 감소추세를 보이고 있음을 알 수 있다.

[그림 4-6] 세출예산의 성질별 구성추이(순계)

(단위: %)



## 제2절 우리나라 지방재정 세출구조 문제점

### 1. 세입·세출의 낮은 연계성과 높은 재정의존성 문제

우리나라 지방재정 세출구조의 가장 큰 문제점은 연성예산제약이 존재한다는 점이다. 이는 세입과 세출이 연계되어 이루어지지 않기에 발생한다. 오우츠(Oates)는 규모가 작은 지방자치단체의 경우 상대적으로 정보에 대한 접근이 용이하기에 재정지출시 조세가격 및 기회비용의 비교분석에 기초하여 의사결정이 가능하다고 보고, 이에 기초하여 재정효율성의 달성이 용이하다고 한 바 있다.

이러한 효율적 재정지출이 가능하기 위해서는 지방자치단체의 세입과 세출에 대한 의사결정이 서로 연계되어 이루어질 수 있어야 함을 전제하고 있다. 즉, 중앙정부가 공공서비스의 생산과 공급비용을 부담할 시에는 정보습득의 제약과 공공재의 특성으로 인해

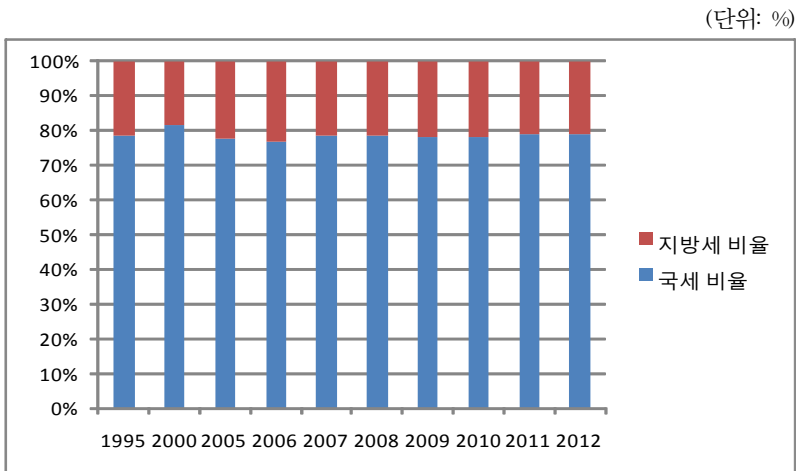
〈표 4-9〉 연도별 국세와 지방세의 비중 변화

(단위: 조원, %)

구분	조세총액	국세	지방세	국세 비율	지방세 비율
1995	72.1	56.8	15.3	78.8	21.2
2000	113.5	92.9	20.6	81.9	18.1
2005	163.4	127.5	36	78	22
2006	179.3	138	41.3	77	23
2007	205	161.5	43.5	79	21
2008	212.8	167.3	45.5	78.6	21.4
2009	209.7	164.5	45.2	78.4	21.6
2010	226.9	177.7	49.2	78.3	21.7
2011	237.4	187.6	49.8	79	21
2012	259.6	205.8	53.8	79	21

자료: 기획재정부, 디지털예산회계시스템: 재정통계-조세수입 및 조세부담률

[그림 4-7] 연도별 국세와 지방세 비중 변화



편익보다는 비용이 더 큰 서비스가 제공될 여지가 높으며, 또한 공공서비스의 공급 확대 압력을 받게 될 여지가 있어 효율적 자원 배분의 달성이 어려울 수 있음을 의미한다. <표 4-9>와 <표 4-10> 같이 우리나라 지방재정 현실을 고려할 때, 지방자치단체의 세입과 세출에는 괴리가 존재한다.

<표 4-10> 중앙정부와 지방자치단체의 재정지출 현황

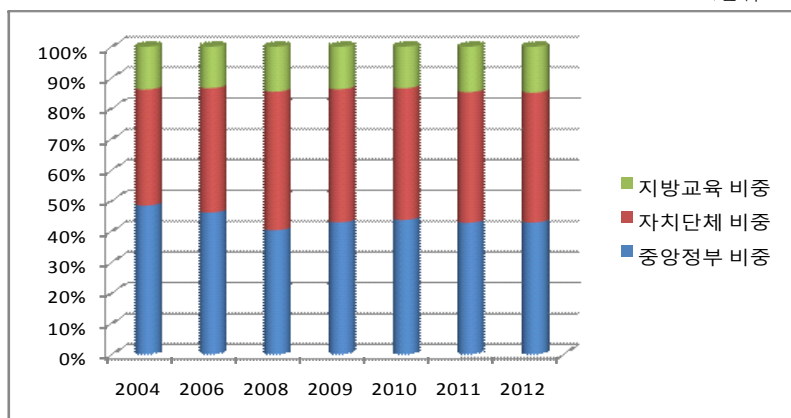
(단위: 십억원, %)

구분	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012
중앙정부	105,911.8	111,127.2	110,546.7	132,712.4	136,235.7	137,385.6	146,091.5
자치단체	82,635.4	97,606.6	123,522.9	133,906.1	133,558.4	136,480	144,006.9
지방교육	30,451.8	32,469.9	39,991.9	42,732.6	42,120.5	47,385.7	50,979.2
중앙정부 비중	48	46	40	43	44	43	43
자치단체 비중	38	40	45	43	43	42	42
지방교육 비중	14	13	15	14	14	15	15

자료: 행정안전부 지방자치단체 예산개요, 재정사용액 재정리

[그림 4-8] 중앙정부와 지방자치단체의 재정지출 현황

(단위: %)



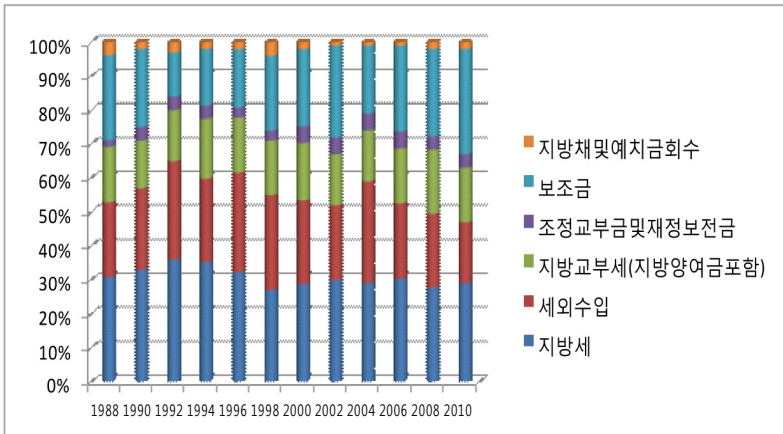
〈표 4-9〉와 [그림 4-7]에 따르면 우리나라 국세와 지방세 비중은 지방자치가 실시된 이후 지속적으로 대략 80:20의 수준을 유지하고 있다. 그러나 〈표 4-10〉과 [그림 4-8]의 중앙정부와 지방자치단체의 재정지출현황<sup>21)</sup>을 살펴보면 대략 40:60의 수준을 보이고 있음을 알 수 있다.

위와 같은 중앙과 지방의 세입과 세출의 비중 차이는 결국 지방자치단체의 세입과 세출에 있어서 연계를 저해하는 역할을 하며, 자원배분에 있어서의 효율성을 저해하는 요소로 작용할 수 있다. 그리고 더 나아가 결국 지방자치단체의 중앙정부에 대한 재정의존도를 높이는 결과를 초래한다.

지방자치단체의 세입구조를 살펴보면<sup>22)</sup>, 자주재원인 지방세수입과 세외수입의 합계는 1990년대 60%대에서 점차 감소하며 2000년대에는 50% 이하로 감소하는 추세에 있다. 이와는 달리 조정교부

[그림 4-9] 지방재정 세입구조

(단위: %)



21) 지방교육 재정지출은 지방 정부의 지출에 포함

22) 일반회계 총계 결산자료 기준임

금 및 재정보전금, 지방교부세, 보조금의 의존수입은 지속적으로 증가하고 있으며 특히 보조금의 경우 2000년대 높은 증가추세를 보이고 있다.

〈표 4-11〉 연도별 재정자립도 추이

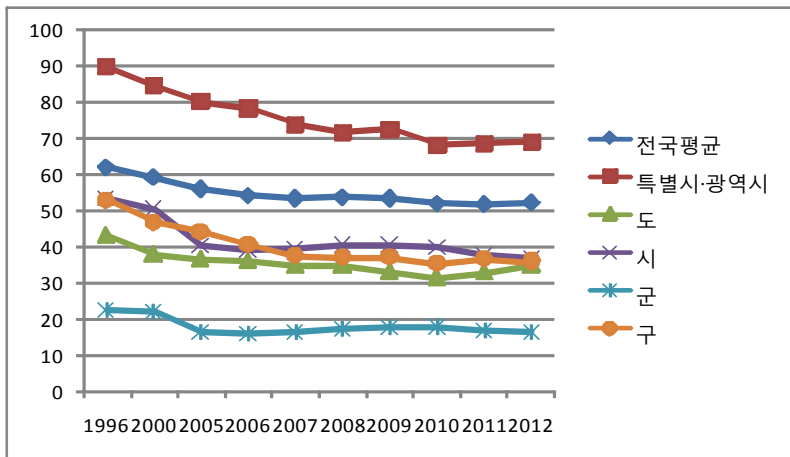
(단위: %)

연도	전국평균	특별시·광역시	도	시	군	구
1996	62.2	89.9	43.1	53.4	22.5	53.0
2000	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9
2005	56.2	80.3	36.6	40.6	16.5	44.3
2006	54.4	78.5	36.1	39.4	16.1	40.5
2007	53.6	73.9	34.9	39.5	16.6	37.5
2008	53.9	71.8	34.8	40.7	17.2	37.1
2009	53.6	72.7	33.3	40.7	17.8	37.3
2010	52.2	68.3	31.6	40.0	18.0	35.4
2011	51.9	68.6	33.0	38.0	17.0	36.6
2012	52.3	69.1	34.8	37.1	16.4	36.0

자료: 행정안전부, 재정고, 재정통계 자료실

[그림 4-10] 연도별 재정자립도 추이

(단위: %)



이러한 중앙정부에 대한 지방정부의 높은 재정의존은 지방자치단체들의 자주재원 확충 노력의 저하를 가져올 수 있으며 이는 <표 4-11>의 지방자치단체의 낮은 재정자립도를 고려할 때 지방행정운영의 비효율을 야기할 수 있는 요인이 될 수 있다.

## 2. 국고보조금 규모 문제와 사회복지비 증가

국고보조사업이 증가함에 따라 이에 대응하는 지방비의 부담이 증가하고 있다. <표 4-12>를 살펴보면 국고보조사업의 경우 지속적으로 증가해 왔으며, 2012년은 2004년에 비해 약 2.8배 정도 증가한 것으로 나타났다. 이를 국고보조금과 지방비 부담으로 나누어 살펴볼 때 2004년 대비 2012년 국고보조금의 경우 2.6배 정도 증가했으나 지방비 부담의 경우 동기간 3.4배 정도 증가한 것으로 나타나 지방비 부담이 가중되고 있음을 알 수 있다.

<표 4-12> 국고보조사업과 지방비 부담

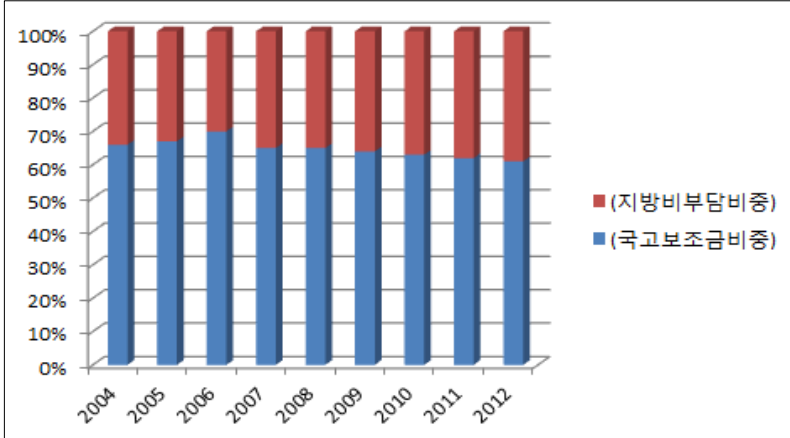
(단위: 억원, %)

구분	국고보조사업	국고보조금	(비중)	지방비부담	(비중)
2004	188,693	125,007	66	60,022	34
2005	230,391	153,502	67	73,337	33
2006	261,525	183,316	70	73,885	30
2007	319,721	209,006	65	96,721	35
2008	350,107	227,670	65	122,437	35
2009	417,716	265,387	64	152,329	36
2010	467,410	292,186	63	175,224	37
2011	486,182	300,883	62	185,299	38
2012	526,125	320,606	61	205,519	39

자료: 행정안전부, 예산개요 각 연도 참고

[그림 4-11] 국고보조사업에서 지방비 부담 비중

(단위: %)



국고보조금의 비중은 점차 하락하고 있으며 이와는 달리 대응 지방비 부담은 점차 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 국고 보조사업의 예산규모 증가는 지자체 전체 예산을 고려할 때에 더

<표 4-13> 지방자치단체 세출예산규모와 국고보조사업 비중

(단위: 억원, %)

구분	국고보조사업	지방자치단체 세출예산규모	국고보조사업 비중
2004	188,693	967,640	19.5%
2005	230,391	1,019,255	22.6%
2006	261,525	1,109,479	23.6%
2007	319,721	1,202,863	26.6%
2008	350,107	1,366,250	25.6%
2009	417,716	1,392,096	30.0%
2010	467,410	1,466,618	31.9%
2011	486,182	1,562,568	31.1%
2012	526,125	1,510,950	34.8%

자료: 행정안전부, 예산개요 각 연도 참고

육 두드러지며 국고보조사업 예산의 증가율이 지방자치단체 세출 예산규모의 증가율보다 더 높음을 <표 4-13>을 통해 알 수 있다.

이러한 국가보조금의 증가는 최근 경기침체를 극복하기 위해 중앙정부의 주도로 국고보조사업이 확대되면서 발생한 것일 수 있으나, 이러한 국고보조사업의 확대는 국고보조사업에 대한 지방비 부담분 예산을 법률에 따라 우선적으로 배정하여야 하므로 지방자치단체의 재정운영의 자율성을 위축시키는 결과를 가져올 것이라 예상할 수 있다.

우리나라의 세출구조 중 사회복지관련 세출이 증가하고 있으며,

<표 4-14> 사회복지사업 중 보조사업의 비중

(단위: 억원, %)

구분	계	정책사업		재무활동	행정운영 경비	보조사업 비중(전 체대비)
		보조사업	자체사업			
합계	1,989,118	879,000	722,160	175,590	212,368	44.2%
일반공공행정	237,719	6,250	176,178	55,291	0	2.6%
공공질서및안전	36,831	23,790	9,719	3,323	0	64.6%
교육	101,657	6,395	93,307	1,954	0	6.3%
문화및관광	90,651	47,798	37,733	5,120	0	52.7%
환경보호	202,984	89,244	93,084	20,656	0	44.0%
사회복지	489,977	421,309	52,212	16,456	0	86.0%
보건	29,388	19,776	8,435	1,177	0	67.3%
농림해양수산	150,937	120,268	29,235	1,433	0	79.7%
산업중소기업	41,551	19,771	17,420	4,360	0	47.6%
수송및교통	191,139	56,391	94,642	40,106	0	29.5%
국토및지역개발	166,325	67,330	75,119	23,876	0	40.5%
과학기술	5,209	530	4,651	27	0	10.2%
예비비	30,591	148	30,419	25	0	0.5%
기타	214,159	0	5	1,785	212,368	0.0%

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 2012

특히 참여정부 출범 이후 정부 주도의 사회복지정책 강화는 국고 보조사업의 확대로 이어져 사회복지분야의 보조사업에 대한 지방비 부담 역시 지방재정운영의 경직성을 높이는 결과를 야기하고 있다. 2012년 지방자치단체 예산안을 살펴보면 <표 4-14>와 같으며, 특히 사회복지의 경우 보조사업이 전체 지방자치단체 사회복지 세출예산 대비 86%를 차지함으로써 사회복지관련 보조사업이 지방재정 부담의 가장 큰 몫을 담당하고 있음을 알 수 있다.

이러한 사회복지관련 국고보조사업은 대응 지방비 증가를 야기시키게 되고, 국고보조사업 대상인 기초생활급여·기초노령연금·기초장애연금·영유아보육료 지원 등에 대한 수요 증가는 결국 지방재정의 부담을 가중시킬 수 있다<sup>23)</sup>. 실제 2006년 이후 보건복지부 국고보조사업과 대응 지방비 부담을 살펴보면 보건복지부 국고보조사업의 연평균 증가율이 20%인 반면, 이에 대한 지방정부 대응 부담의 연평균 증가율은 35%에 해당하여 지방정부에 더 큰 재정부담이 야기되고 있음을 알 수 있다.

<표 4-15> 사회복지분야 국고보조사업과 대응 지방비 부담

(단위: 조원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
복지부 국고보조사업	6.04	7.82	11.16	13.02	14.11	15.5	14.70	20%
대응 지방비 부담	2.15	2.85	5.07	6.15	6.20	6.7	7.40	35%

주: 보건복지부 내부자료  
자료: 국회예산처, 2013년도 예산안 분석 종합, 복지분야 국고보조사업 재구성

23) 사업별 중앙정부와 지방자치단체 부담비율은 「보조금의 관리에 관한 법률 시행령」에서 규정

2005년 중앙정부는 국고보조사업 중 67개 사회복지사업을 지방정부에 이양하면서 내국세 0.83%의 재원으로 분권교부세를 설치하였다. 이로 인해 지방정부의 재정책임이 증가함에 따라 이양 전 3년간 평균 53.4%였던 지방정부 사업예산 비중이 이양 이후 60%대로 급증하였음을 <표 4-16>에서 확인할 수 있다<sup>24)</sup>. 2006년 분권교부세 비율이 상향조정된 이후 중앙정부는 연평균 증가율 8.7%로 기여하고 있으나, 지방정부의 비용부담은 14.1%로 증가하였다.

그리고 2000년대 이후 사회복지에 대한 수요증가와 사회복지비 지출 증가추세에도 분권교부세 재원은 내국세의 일정한 비율로 하도록 규정되었고, 결국 이로 인한 차액 발생을 지방정부가 부담할 수밖에 없도록 하고 있는 제도의 특징으로 인해 지방재정의 부담은 증가하고 있다.

<표 4-16> 사회복지관련 지방이양 사업 증가 추이

(단위: 십억원, %)

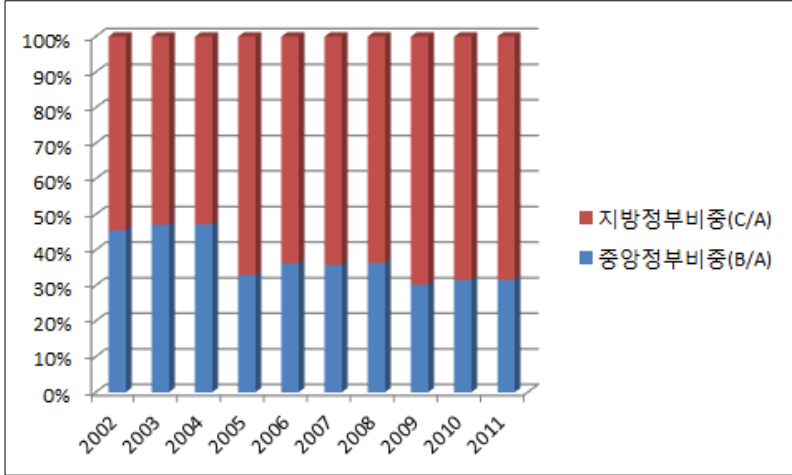
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	이양 전	이양 후
이양 사업 (A)	925	1,043	1,295	1,682	1,920	2,227	2,620	2,813.4	3,001.9	3,321.2	18.5	12.2
분권교부세 (B)	422	491	611	553	696	796	952	850.7	950.9	1,058.2	20.4	8.7
비중 (B/A)	45.6	47.1	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	31.7	31.6		
지방비 (C)	503	551	685	1,129	1,225	1,431	1,668	1,962.7	2,051	2,263	16.8	14.1
비중 (C/A)	54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	68.3	68.1		

자료: 주만수(2012), 『지방재정위기의 현황과 원인분석』, 보건복지부 내부자료

24) 2006년 분권교부세 재원을 내국세의 0.94%로 상향조정하였음

[그림 4-12] 사회복지관련 지방이양 사업 증가 추이

(단위: %)



### 3. 지방공기업 부채 증가

지방공기업의 부채는 지속적으로 문제가 제기되어 왔으며, 공기업 부채는 결국 지방재정의 암묵적 채무로 작용할 위험이 있어 재정건전성 차원에서 중요한 의미를 지닌다. 2000년 대구광역시는 도로부채를 시설관리공단이 인수하도록 하여 지방채 규모를 의도적으로 축소하였다. 이러한 사례는 지방자치단체가 재정적자를 보전하기 위해 지방채 총액한도제의 적용을 받지 않는 지방공기업에 부채를 이전함으로써 재정운영의 책임성을 회피하려는 도덕적 해이의 모습으로 이해할 수 있다. 이러한 지방공기업 재무 현황을 살펴보면 <표 4-17>과 같다.

지방공기업 재무 현황을 살펴보면, 지방공기업의 부채는 지속적으로 증가해 왔음을 알 수 있으며, 자산 구성에서 부채 비중 역시

지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

2010년을 기준으로 지방공기업의 재무상태를 직영기업과 공사·공단으로 나누어 살펴보면 <표 4-18>과 같다. 직영기업의 부채액은 총부채액의 26.1%로 16조 2,072억원에 해당하며 공사·공단의 경우 총부채액의 73.9%로서 46조 4,745억원에 해당한다. 사업유형별로 살펴보면 도시개발(37조 9,955억원), 지역개발기금(10조 9,947억원), 지하철(6조 2,350억원) 순으로 부채규모가 큰 것으로 나타났으며, 도시개발공사의 부채가 전체 지방공기업 부채의 60.4%를 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 4-17> 지방공기업 재무 현황

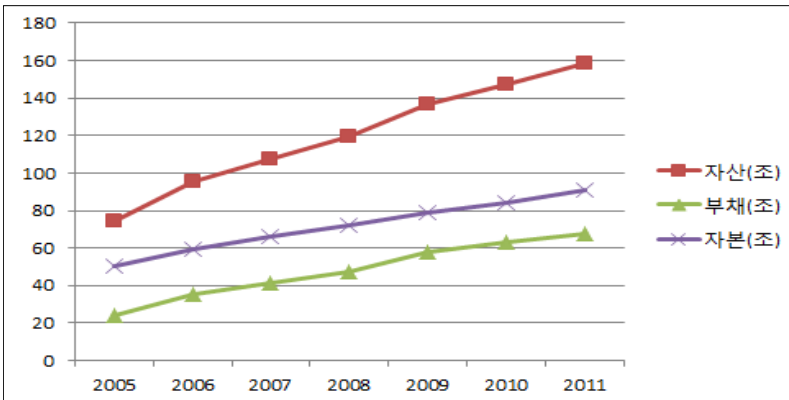
(단위: 조원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
자산	74.4	95.3	107.3	119.5	136.9	147.2	158.6
부채	23.8	35.7	41.3	47.3	58.2	62.9	67.8
자본	50.6	59.6	66	72.2	78.7	84.3	90.8

자료: 행정안전부, 지방공기업 결산 및 경영분석 기초

[그림 4-13] 지방공기업 재무 현황

(단위: 조원)



〈표 4-18〉 2010년 지방공기업 재무상태

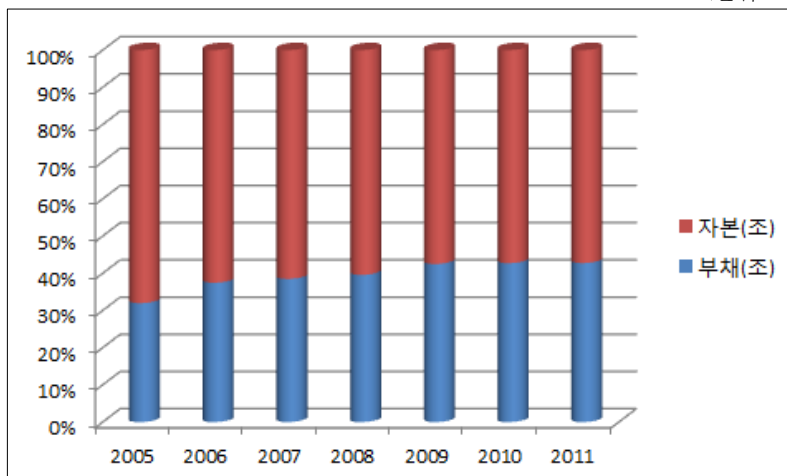
(단위: 억원, %)

구분		부채	비중	자본	자본 대비 부채비율	
직영기업+공사+공단	계(직영+공사+공단)	628,817	100.0	843,133	74.6	
	직영기업	소계	164,072	26.1	505,267	32.5
		상수도	14,463	2.3	227,468	6.4
		하수도	17,400	2.8	230,540	7.5
		공영개발	22,262	3.5	29,833	74.6
		지역개발기금	109,947	17.5	17,425	631.0
	지방공사·공단	소계	464,745	73.9	337,866	137.6
		지하철	62,350	9.9	184,501	33.8
		도시개발	379,955	60.4	120,124	316.3
		기타공사	19,965	3.2	26,376	75.7
		시설환경경륜공단	2,475	0.4	6,865	36.1

자료: 행정안전부, 2010년 지방공기업 결산 및 경영분석

[그림 4-14] 지방공기업 자본과 부채 비중

(단위: %)



#### 4. 지방자치단체 채무 및 인건비 증가

이러한 사항들에 더불어 지방자치단체의 채무부담과 인건비가 문제된다. 특히 채무부담의 가장 큰 몫을 차지하고 있는 것은 지방채이다. 지방채란 지방재정법 제11조의 규정에 의거하여 재정수입의 부족을 해결하기 위해 자금을 차입하면서 부담하는 채무이다. 이를 회계별로 살펴보면 <표 4-19>에서 지방채의 경우 일반회계보다 특별회계의 경우 의존율이 더 높음을 알 수 있다. 특별회계의 경우 지방채 의존율이 10% 이상으로서 일반회계에 비해 상대적으로 높은 의존율을 보이고 있으며, 2012년도에는 일반회계와 특별회계의 지방채가 모두 감소하였음을 알 수 있다.

<표 4-19> 지방채 규모와 의존율

(단위: 억원, %)

연도별		2007	2008	2009	2010	2011	2012
총규모	총규모	1,280,366	1,444,536	1,567,029	1,497,797	1,562,568	1,510,950
	지방채	35,347	37,382	97,817	56,270	64,783	39,396
	의존율	2.8	2.6	6.2	3.8	4.1	2.6
일반회계	규모	998,147	1,153,125	1,257,759	1,218,960	1,276,740	1,222,957
	지방채	7,414	7,901	57,468	20,432	31,199	5,192
	의존율	0.7	0.7	4.6	1.7	2.4	0.4
특별회계	규모	282,219	291,410	309,270	278,837	285,828	287,994
	지방채	27,933	29,481	40,349	35,838	33,584	34,204
	의존율	9.9	10.1	13	12.9	11.7	11.9

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 2012

2011년 말 지방채 잔액은 총 28.16조원으로 전년 말 대비 2.9%의 감소율을 보였다<sup>25)</sup>. 2011년 말 지방채 채무잔액은 광역자치단

체의 경우 19.7조원, 기초자치단체는 8.4조원으로서 작년 대비 각각 3.4%, 1.5%의 감소율을 보이고 있다. 2011년 지방채 채무잔액이 감소하였다는 것은 지자체의 채무에 대한 원리금 상환액이 지방채 신규 발생액보다 크다는 것을 의미한다. 그리고 2009년 지방채 증가는 경제위기 극복을 위해 중앙정부가 지방채 발행을 독려한 결과로서 34.1%의 증가율을 보이는 것으로 나타났다. 이러한 지방채의 과도한 증가는 채무상환과 이자비용 지급 등의 경직성 경비를 증가시키는 요인으로 작용한다.

〈표 4-20〉 연도 말 지방채 채무잔액 현황

(단위: 억원, %)

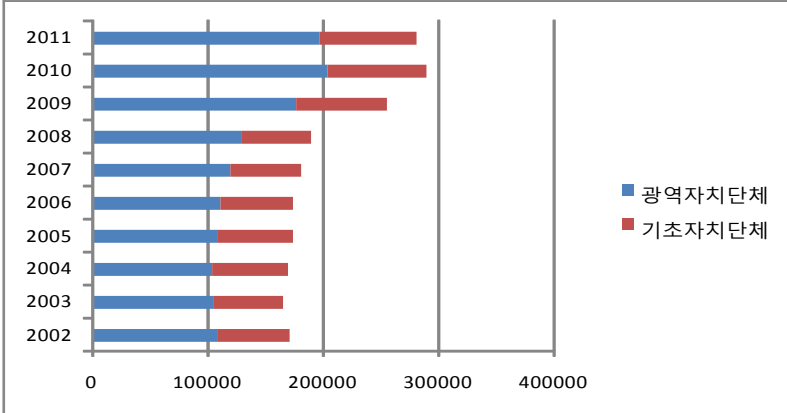
	합계	광역자치 단체	기초자치 단체	합계 (증가율)	광역자치단체 (증가율)	기초자치단체 (증가율)
2003	165,264	105,344	59,920	-3.3	-2.3	-4.9
2004	169,468	104,245	65,223	2.5	-1.0	8.9
2005	174,480	108,055	66,425	3.0	3.7	1.8
2006	174,351	111,276	63,075	-0.1	3.0	-5.0
2007	182,076	119,589	62,487	4.4	7.5	-0.9
2008	190,486	129,720	60,766	4.6	8.5	-2.8
2009	255,531	177,100	78,431	34.1	36.5	29.1
2010	289,933	204,443	85,490	13.5	15.4	9.0
2011	281,618	197,432	84,186	-2.9	-3.4	-1.5

자료: 행정안전부, 연도 말 지방채무 현황

25) 지방채에는 기금 지방채를 포함하였으며, 일반회계와 기타특별회계, 공기업특별회계를 포함하였음

[그림 4-15] 연도 말 광역자치단체와 기초자치단체 채무잔액 비교

(단위: 억원)



실제 이러한 채무부담이 얼마나 문제가 되는지 파악하기 위해 재정건전성을 나타내는 지표로서 예산 대비 채무비율을 살펴보고자 한다. 지방재정위기 사전경보시스템의 재정건전성 지표로서 예산 대비 채무비율은 그 위기판단 기준을 지니고 있다. 위기 기준을 살펴보면 예산대비채무비율이 25% 초과시 ‘주의’에 해당하며, 40% 초과 시 ‘심각’에 해당한다.

이러한 기준에 의해 지방자치단체별 예산 대비 채무비율을 살펴보면 광역자치단체의 경우 2009년부터 2011년까지 ‘주의’ 기준인 25% 초과인 경우가 매년 3개 자치단체가 존재하였고, ‘심각’ 기준인 40%를 넘는 경우는 없는 것으로 나타났다. 그러나 기초자치단체의 경우 ‘주의’ 기준이 2009년에는 5개, 2010년에는 6개, 2011년에는 3개로 나타났으며, 그 중 ‘심각’ 기준인 40%를 초과하는 기초자치단체들의 수는 2010년과 2011년 각각 1개씩으로 나타났다.

〈표 4-21〉 예산 대비 채무비율

(단위: 개)

구분	2009		2010		2011	
	광역	기초	광역	기초	광역	기초
5% 미만	1	125	0	119	0	126
5% 이상 10% 미만	3	59	0	52	0	55
10% 이상 15% 미만	4	24	1	32	1	21
15% 이상 20% 미만	2	10	4	12	7	16
20% 이상 25% 미만	3	6	8	8	5	8
25% 이상 30% 미만	1	3	0	3	0	2
30% 이상 35% 미만	1	2	1	1	1	0
35% 이상 40% 미만	1	0	2	1	2	0
40% 이상	0	0	0	1	0	1

자료: 행정안전부, 지방재정공시 활용 재구성

이는 아직 현 지방채무로 인한 부담을 지방정부가 해결해 나갈 수 있음을 의미한다. 그러나 문제가 되는 사항은 지방채 비중이 갑자기 높아졌다는 점과 이로 인해 지방재정 건전성 악화가 심화되었다는 점이다. 이러한 사항을 고려할 때 지방정부 재정운영에 있어서 지방채무가 경직성을 높이지 않도록, 재정운영의 효율성을 저해하지 않도록 관리될 필요가 있다.

한편, 지방채무로 인한 지방재정운영의 경직성 문제와 더불어 지방자치단체의 인건비<sup>26)</sup>가 문제시된다. 2011년 지방재정 분석 결과를 살펴보면 인건비는 지방재정의 운영에 있어서 문제가 없는 것으로 분석되고 있다. 그러나 인건비와 관련해 문제가 되는 것은 인건비의 상승률이 지방세와 자체수입의 증가율을 상회하고 있다는 점이다.

26) 인건비=보수+기타직보수+무기계약근로자보수

〈표 4-22〉 연도별 인건비 현황

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
지방세	435,497	470,670	478,785	497,434	537,953	5.4
자체수입	557,416	618,339	622,013	627,162	671,953	4.8
일반회계 총계	1,260,500	1,406,077	1,466,618	1,495,965	1,593,082	6.0
인건비	105,113	106,409	133,785	140,624	149,492	9.2

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각 연도

〈표 4-22〉를 살펴보면 인건비의 연평균 증가율은 9.2%로 지방세와 자체수입의 연평균 증가율 5.4%, 4.8%를 상회하고 있으며 이러한 인건비의 높은 상승률은 지방재정운영의 경직성을 심화시킬 수 있다. 그리고 각 세목에서 차지하는 인건비 비중을 살펴보면 지방세 대비 인건비 비중과 자체수입 대비 인건비 비중은 증가추세에 있으며 일반회계에서 인건비가 차지하는 비중은 2012년 9.4%로 점차 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-23〉 연도별 인건비 비중

(단위: %)

	2008	2009	2010	2011	2012
지방세 대비 인건비 비중	24.1	22.6	27.9	28.3	27.8
자체수입 대비 인건비 비중	18.9	17.2	21.5	22.4	22.2
일반회계 총계 대비 인건비 비중	8.3	7.6	9.1	9.4	9.4

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각 연도

게다가 지방세 수입으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체가 존재하며, 지방세와 세외수입의 합인 자체수입으로 인건비를 해결

하지 못하는 자치단체가 존재한다. 2012년을 기준으로 전국 지방자치단체 중 지방세 수입으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체는 전체의 50.4%에 해당하며 그 수는 123개에 해당한다.

〈표 4-24〉 지방세 수입으로 인건비 해결을 하지 못하는 자치단체

(단위: 개, %)

구 분	계	시·도	시	군	자치구
계	244	16	74	85	69
해결	121 (49.6)	16 (100.0)	55 (75.7)	17 (20.0)	32 (46.4)
미해결	123 (50.4)	-	18 (24.3)	68 (80.0)	37 (53.6)

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 2012

시의 경우 18개의 시(24.3%), 군의 경우 68개의 군(80%), 자치구의 경우 37개의 자치구(53.6%)가 지방세 수입으로 인건비를 조달하지 못하며, 이러한 미해결 자치단체는 기초자치단체에 몰려 있음을 알 수 있다. 그리고 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체는 전체 244개 자치단체 중에서 31개의 군과 7개의 자치구임을 알 수 있다.

〈표 4-25〉 자체 수입으로 인건비 해결을 하지 못하는 자치단체

(단위: 개, %)

구 분	계	시·도	시	군	자치구
계	244	16	74	85	69
해결	203 (83.62)	16 (100.0)	71 (95.9)	54 (63.5)	62 (89.9)
미해결	41 (16.8)	0 (0.0)	3 (4.1)	31 (36.5)	7 (10.1)

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 2012

## 5. 국고지원 지자체 민간투자

그리고 국고지원 지자체 민간투자사업은 지자체가 민간운영사업자에게 지급하는 최소운영수입보장액·임대료 등에 의해 지자체의 재정부담으로 작용한다. 게다가 지자체의 부담으로 작용할 BTL, BTO 방식의 민간투자사업에 대한 지급액은 지방채무에 포함되지 않아 관리대상에서 제외되는 문제가 발생하고 있다.

그 현황을 살펴보면 다음과 같다. 기획재정부의 「2011년 민간투자사업 운영 현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」를 살펴본 결과 2011년 국고지원 지자체 민간투자사업은 448건으로서 3조 5,718억 원의 투자비를 보이고 있다.

〈표 4-26〉 2011년도 민간투자사업 사업 수와 투자비 현황

(단위: 개, 억원)

		운영중	시공중	시공준비중	총사업 수	2011년 당해 투자비
BTO	중앙정부	42	8	9	59	10,721
	지자체	101	26	13	140	16,978
	기타	1	0	0	1	0
	소계	144	34	22	200	27,699
BTL	중앙정부	23	45	11	79	17,287
	지자체	237	64	7	308	18,740
	기타	13	0	0	13	0
	소계	273	109	18	400	63,726
합계	중앙정부	65	53	20	138	28,008
	지자체	338	90	20	448	35,718
	기타	14	0	0	14	0
총합계		417	143	40	600	63,726

자료: 기획재정부, 민간투자사업 운영 현황 및 추진실적 등에 관한 보고서(2011)

이러한 2011년 국고지원 민자사업의 지방자치단체 지급금규모는 1조 1,226억원으로서 수익형 민자사업(BTO)에 대해서는 1,021억원, 임대형 민자사업(BTL)에 대해서는 1조 205억원을 지급하였다. 이러한 지방자치단체의 지급금을 살펴보면 BTO 지급액은 최소운영수입보장(MRG: minimum revenue gurantee) 체결에 의한 민간운영사업자의 수익보전액을 포함하고 있으며, BTL 지급액은 민간운영사업자에게 지급되는 시설운영비와 임대료를 포함하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-27〉 2011년도 국고지원 민자사업 민간운영사업자 지급액 현황

(단위: 억원)

구분		투자비	지급액
BTO	중앙정부	10,721	4,310
	지자체	16,978	1,021
	기타	0	0
	소계	27,699	5,331
BTL	중앙정부	17,287	1,199
	지자체	18,740	10,205
	기타	0	827
	소계	63,726	12,231
합계	중앙정부	28,008	5,509
	지자체	35,718	11,226
	기타	0	827
총합계		63,726	17,562

자료: 기획재정부, 민간투자사업 운영 현황 및 추진실적 등에 관한 보고서(2011)

그리고 현재 지자체 BTO의 경우 최소운영수입보장(MRG)을 체결한 경우가 많으며 계약기간 동안 MRG를 지자체가 부담하여야 하므로 이는 지자체에 재정상의 부담으로 작용될 것으로 예상할 수 있다.

## 6. 기타 예산낭비 사례

앞에서 살펴본 지방재정상 문제점 이외에도 무리한 지자체 사업의 추진, 지자체 호화청사 논란, 국제행사 사업 추진, 시책업무추진비·민간이전경비<sup>27)</sup>·행사축제성경비<sup>28)</sup> 등이 문제가 된다.

실제 무리한 지자체 사업의 추진으로 문제가 되는 사항으로서 지자체 경전철 사업을 들 수 있다. 특히 문제가 되었던 용인과 김해·부산, 의정부의 경전철 사업은 추진과정에서 투자비용 상당부분을 민간투자를 통해 조달하였으며, 그에 따라 최소운영수입(MRG)을 보장해주어 지방재정의 부담으로 작용하고 있다. 게다가 부산·김해, 의정부 경전철의 경우 과도한 수요예측에 의하여 최소운영수입 보장에 의한 재정지출은 더욱 증가할 것으로 보여 지방재정의 부담을 높일 것으로 예상된다.

국무총리실 「지자체 경전철 사업 분석 평가결과」(2011)에 따르면 약 36개 지방자치단체에서 총사업비 51조 5천억원에 해당하는 84개 노선의 경전철 사업을 검토 중에 있다. 이러한 과정에서 타당한 비용편익분석과 지방재정에 대한 검토 없이 추진된 무리한 사업추진은 지방재정에 대한 부담으로 작용할 가능성이 높다.

실제 부산광역시의 경우 이러한 문제들로 인해 재정부담의 완화를 위해 노력하고 있다. 총액인건비 동결, 민자사업 관리 강화 등의 조치를 취해 세출 감축을 위해 노력하고 있으며, 용인시의 경우 공무원 수당을 삭감하고 세출을 감축하는 등 지방재정의 부담을 완화하기 위한 노력을 시행하고 있다.

지방자치단체들의 새로운 청사 건립은 재정자립도가 낮은 지방

27) 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 행사관련시설비 합계(백만원)

28) 행사운영비, 행사실비보상금, 민간행사보조, 행사관련시설비 합계

자치단체가 건물을 새로 지어 예산을 낭비한다는 점에서 논란을 일으켰다. 예산 낭비 이외에도 문제로 지적되는 것은 지방자치단체들이 청사 건립시 적정면적보다 훨씬 넓은 면적의 청사를 건립한다는 점이다. 만일 적정면적보다 더 넓은 보유면적을 지닌다면 이는 결국 청사유지 관리예산<sup>29)</sup>의 증가 원인이 될 수 있으며, 이로 인해 관리비용의 추가적 증가를 예상할 수 있다.

〈표 4-28〉 지방청사 건축연면적 증가 현황

(단위: m<sup>2</sup>, %)

기관명	건축연면적			증가율 (C/A)	기관명	건축연면적			증가율 (C/A)
	구청사 (A)	신청사 (B)	차이 (C)			구청사 (A)	신청사 (B)	차이 (C)	
용인시 수지구	4,744	43,627	38,883	819.62	당진군	6,131	31,974	25,843	421.59
포항시	9,896	43,867	33,971	343.28	성남시	31,427	75,611	44,184	140.59
부안군	4,983	18,201	13,218	265.26	완주군	8,433	16,278	7,845	93.03
부산광역시 동구	8,658	27,225	18,567	214.45	광주광역시 서구	9,581	17,559	7,978	83.27
대전광역시 동구	6,806	32,721	25,915	380.77	신안군	5,974	9,868	3,894	65.18
충청남도	27,520	91,251	63,731	231.58	서울특별시 마포구	17,191	40,328	23,137	134.59
서울특별시 금천구	13,603	37,294	23,691	174.16	서울특별시 성북구	7,323	27,518	20,195	275.77
서울특별시 관악구	5,669	29,273	23,604	416.37	사천시	13,288	15,731	2,443	18.39
부산광역시 남구	6,868	19,960	13,092	190.62	원주시	10,022	42,174	32,152	320.81
이천시	9,124	21,344	12,220	133.93	안산시 상록구	3,905	18,175	14,270	365.43
임실군	5,053	11,299	6,246	123.61	광주시	8,152	20,809	12,657	155.26
서울특별시 용산구	17,162	56,354	39,192	228.36	평 균				205.91

주: 24개 감사대상기관 중 서울특별시는 설계가 확정되지 않아 제외하였음  
자료: 감사원, 2010, 지방청사건설실태 감사보고서

29) 일반운영비와 관리용역비, 시설비 및 부대비가 포함됨

감사원의 「지방청사건설실태에 대한 감사보고서」(2010)에 따르면 감사대상이었던 23개 기관의 청사규모를 보면 23개 기관 모두 신청사의 건축연면적이 구청사보다 증가하였으며, 평균 증가율도 205.91%에 이른다. 이에 따라 행정안전부는 2010년 「공유재산 및 물품관리법」 등을 개정하여 청사면적 기준을 제시한 바 있다.

게다가 2010년 행정안전부와 지식경제부의 신축청사의 에너지 효율에 관련한 보도자료를 살펴보면 신축된 지자체 청사의 에너지 효율 등급이 낮은 것으로 나타나 관리비용의 증가 요인이 존재함을 보여준다. 실제 경기 이천시청은 청사유지관리예산이 새 청사 입주 전인 2007년 3억원에서 입주 후인 2009년 24억원으로 증가하였으며, 특히 '관리용역비' 약 8억원 이상 증가하였다. 최대 규모의 호화청사 논란을 일으켰던 경기 용인시의 경우 청사 1년 유지비가 연간 40억원에 해당하였으며, 이는 신청사 입주 이전에 비해 3배 이상 증가한 규모이다. 위의 사례 이외에도 기존 2000년대 중반 새 청사에 입주하였던 인천 용진군청과 대구 달성군청 등 역시 새 청사 입주 이후 유지관리 예산이 3배에서 많게는 5배 이상 증가하였다.

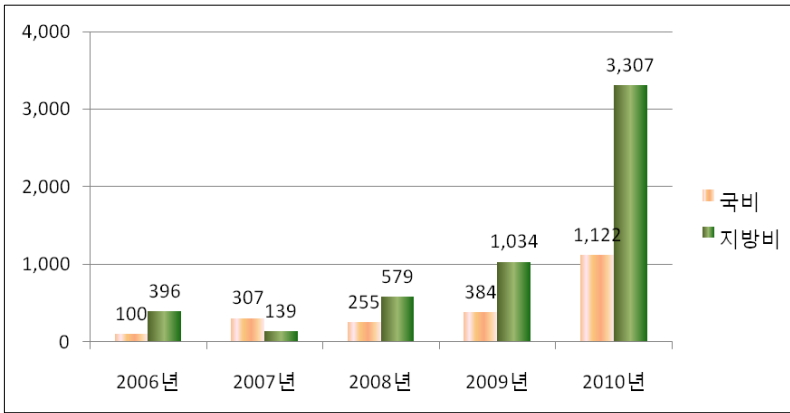
그리고 이러한 신청사들의 연간 에너지 사용량은 기존에 비해 크게 증가하였으며, 2011년을 기준으로 용인시와 성남시의 연간 청사 에너지 사용요금은 13억 2,800만원과 12억 6,900만원에 해당하였다. 이러한 에너지 요금은 경기도의 14억 7,000만원의 에너지 요금과 맞먹는 것으로 청사 에너지 요금 역시 지방정부의 큰 부담이 되고 있음을 알 수 있다.

그리고 국제행사에 대해 살펴볼 필요가 있다. 2010년 지방자치단체에서 국비 10억원 이상을 지원받아 개최한 국제행사 건수<sup>30)</sup>는

30) 지방자치단체가 국제행사를 개최하면서 국비를 10억원 이상 지원받으려면 「국제행사 유치·개최 등에 관한 규정」에 따라 국제행사심사위원회의 승인을 받아야 함

10건이며, 앞으로 지방자치단체에서 국제행사심사위원회의 개최 및 유치 승인을 받고 개최 예정인 국제행사는 더욱 증가할 것으로 예상된다. 2010년 기준 국제행사 총사업비는 7,146억원이었으며, 이 중 국비는 1,122억원 그리고 지방비는 3,307억원으로 지방비의 비중이 점차 높아져 왔다.

[그림 4-16] 지자체 국제행사 국비 및 지방비 지원 현황



자료: 감사원 감사보고서, 2011, 지자체 국제행사 유치 및 예산집행실태 재인용

<표 4-29> 국제행사 수익

(단위: 억원)

	입장료	휘장 광고 협찬	기부금 후원금	임대 수입	기타	계
계획수익	1,770	780	205	142	218	3,115
실제수익	997	365	281	54	221	1,918
차액(실제-계획)	-773	-415	76	-88	3	-1,197

주: 2008년부터 2010년까지 국제행사 수익에 대한 것임  
 자료: 감사원 감사보고서, 2011, 지자체 국제행사 유치 및 예산집행실태 재구성

〈표 4-30〉 시책업무추진비, 민간이전경비 등의 경상경비의 추세

(단위: 백만원)

연도	청사유지 관리비	민간이전 경비	업무 추진비	시책업무 추진비	행사축제성 경비	인건비	총세출
2002	16,224,343	2,910,687	456,842	66,512	214,468	5,172,290	37,190,671
2003	21,525,215	3,915,627	536,143	72,207	273,220	5,592,153	45,393,539
2004	22,861,590	4,432,209	552,642	76,787	361,263	6,559,113	49,547,689
2005	21,324,084	5,478,569	156,193	77,700	443,747	8,778,498	51,887,588
2006	14,452,715	5,526,839	158,491	71,599	482,572	9,274,303	55,986,359
2007	21,862,148	8,026,197	168,403	78,193	566,611	9,636,285	61,130,675
2008	24,444,978	9,631,357	173,750	83,740	688,458	10,004,459	70,455,183
2009	33,430,988	11,163,548	174,392	81,211	695,391	11,691,186	87,073,166
2010	25,493,050	10,482,213	166,647	75,234	729,663	10,973,140	79,600,506

주: 일반회계(총계) 230개 시·군·구 자료 합계임  
 자료: 행정안전부, 각 연도 지방재정연감 자료 재구성

2008년부터 2010년까지 국제행사 수익에 대한 내용을 살펴보면 계획수익은 3,115억원이었으나 실제 수익은 1,917.6억원으로서 계획보다 1,197억원이 적은 것으로 나타났다. 수익이 낮은 원인으로서는 외국인 관람객의 낮은 비율과 유료관람객이 예상보다 낮았기 때문인 것으로 분석되었다. 그리고 지방비의 높은 비중을 고려할 때 국제행사 유치 및 운영에 대한 적절한 심의가 필요한 것으로 보인다.

이러한 문제점 이외에도 시책업무추진비·민간이전경비<sup>31)</sup>·행사축제성경비<sup>32)</sup>·청사유지관리비 등 경상경비 역시 문제로 지적되고 있다. 일반회계 세출(총계)에서 230개 시군구의 경상경비 합계를 살펴본 결과 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것은 청사유지관리비이며, 이어서 인건비와 민간이전경비가 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 그리고 인건비와 민간이전경비는 지속적으로

31) 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 행사관련시설비 합계(백만원)

32) 행사운영비, 행사실비보상금, 민간행사보조, 행사관련시설비 합계

증가하고 있음을 확인할 수 있다.

시책업무추진비의 경우 그 비중은 낮으나 재정공개가 잘 이루어지지 않기에 낭비가 발생할 요인이 있음이 문제시된다. 또한 행사축제성경비 역시 지자체의 선심성 행정에 의해 낭비적 세출로 작용할 수 있다는 점에서 관리가 필요하다<sup>33)</sup>.

〈표 4-31〉 총세출 대비 시책업무추진비, 민간이전경비 등의 경상경비의 비율

(단위: %)

연도	청사유지 관리비	민간이전 경비	업무 추진비	시책업무 추진비	행사축제성 경비	인건비
2002	43.62	7.83	1.23	0.18	0.58	13.91
2003	47.42	8.63	1.18	0.16	0.60	12.32
2004	46.14	8.95	1.12	0.15	0.73	13.24
2005	41.10	10.56	0.30	0.15	0.86	16.92
2006	25.81	9.87	0.28	0.13	0.86	16.57
2007	35.76	13.13	0.28	0.13	0.93	15.76
2008	34.70	13.67	0.25	0.12	0.98	14.20
2009	38.39	12.82	0.20	0.09	0.80	13.43
2010	32.03	13.17	0.21	0.09	0.92	13.79

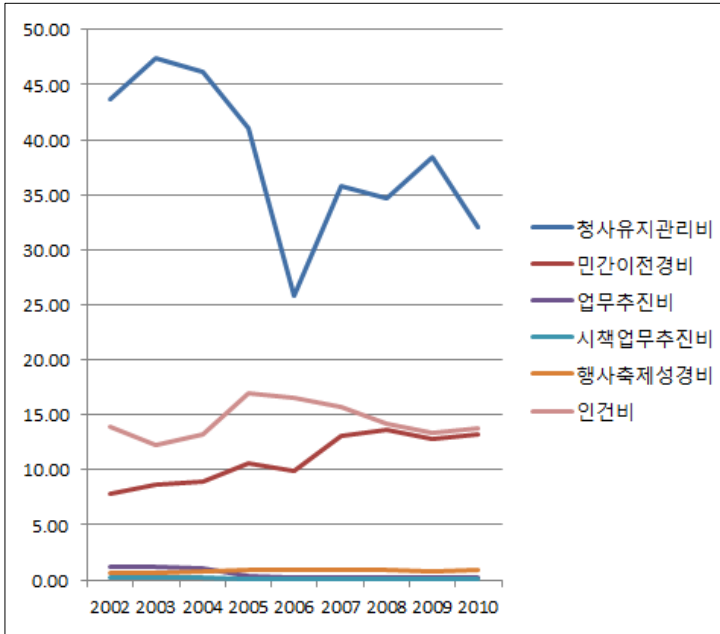
주: 일반회계 230개 시·군·구 자료 집계임

자료: 행정안전부, 각 연도 지방재정연감 자료 재구성

33) 청사유지관리비가 경상적 비용임에도 불구하고 변동성이 존재하는 이유는 각 자치단체에서 청사관리와 관련하여 관리비 절감과 청사의 효율적 관리를 위해 용역계약을 체결해 위탁관리를 실시하였기에 상대적으로 변동성이 존재하는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 4-17] 총세출 대비 시책업무추진비, 민간이전경비 등의 경상경비의 비율

(단위: %)



## 제5장 지방재정 세출구조 결정요인 분석

### 제1절 연구모형 및 분석방법

#### 1. 연구모형 및 변수의 설정

본 연구에서는 앞에서 언급하였던 지방재정의 문제점인 사회복지비, 시책업무추진비, 청사유지관리비, 행사축제성경비, 채무부담, 인건비, 민간이전경비에 미치는 재정환경 요인이 무엇인지 분석하고자 하였다. 이에 따라 예산결정자가 결정하는 지출규모와 수준은 지방자치단체를 둘러싸고 있는 환경적 요인에 기인한다고 보는 바그너법칙, 불균형성장이론 등에 근거하여 사회경제적 결정모형에 따라 사회경제 요인을 변수로 고려하였다. 사회경제적 요인으로서 각 지방자치단체의 주민 수, 고령화비율을 고려하였다.

또한 지방자치단체의 지방재정지출은 예산수립의 주요 행위자인 공무원의 인식에 기초하여 결정되므로 조직내부적 제약 요인을 고려하고자 하였다. 조직내부적 제약 요인을 고려하는 신제도주의모형과 점증주의모형을 고려하였다. 따라서 일반세입 대비 자주재원 정도를 나타내는 자주재원비율 변수와 함께 점증주의 성향을 반영하기 위한 변수로서 전년도 일반회계총세출액, 공무원 수를 고려하였다. 자주재원비율 변수를 설정한 이유는 일반회계 총세입액에서 자주재원이 얼마나 되는지를 고려하여 실제 재정운영에 있어서 세출구조에 경제적 자치능력이 어떠한 영향을 미치는지 보고자 하였기 때문이다.

그리고 지방자치단체 재정지출의 결정에 있어서 정치적 변수가 갖는 중요성에 초점을 맞추어 정치적 경쟁 변수를 고려하였다. 지방선거에서의 정치적 경쟁이 지방자치단체의 세출구조에 어떠한 영향을 미치는지 알아보기 위해 독립변수로서 2002년, 2006년, 2010년 실시된 지방선거에서 당선자와 차점자의 득표율 격차를 변수로 선정하였다. 당선자와 차점자의 득표율 격차가 작을수록 경쟁의 정도가 치열하여 박빙인 지역이라 할 수 있고, 격차가 크게 벌어질수록 경쟁이 덜 치열한 지역으로 고려할 수 있다.

더불어 재정구조가 경직성을 갖는지 그리고 재정성장을 유지하고 있는지, 각 지방자치단체가 받고 있는 보조금액은 얼마나 되는지를 고려하여 변수를 선정하였다. 재정구조의 경직성을 일반회계 총세입 대비 경상비 비율, 재정성장성을 재정자립도의 전년 대비 증가율, 국가보조금 및 시도보조금의 합계인 보조금을 세입 대비 비율로 하여 독립변수로 선정하였다. 재정경직성을 세입 대비 경상비용의 비율로 정의한 이유는 총세입에서 경상적으로 운영되는 재원의 비율이 어떠한지, 실제 이러한 비율이 지방재정의 자원배분에 있어서 효율성을 저해할 수 있기 때문에 세출구조에도 영향을 미칠 것이라 판단하였기 때문이다. 또한 재정성장성을 재정자립도의 전년대비 증가율로 나타낸 이유는 재정자립도의 경우 전체 재원에 대한 자주재원의 비율을 나타내며, 이러한 재정자립도의 증가는 지방정부의 활동에 필요한 자체재원이 증가하는 것을 의미하기 때문이다. 즉, 자율적 재정운영 능력이 증가한다는 차원에서 재정성장성 변수로 선정하였다. 본 연구에서의 이와 같은 변수를 살펴보면 다음과 같으며, 변수분포의 안정화를 위해 로그변환하여 자료를 활용하도록 한다.

〈표 5-1〉 변수 선정과 변수에 대한 설명

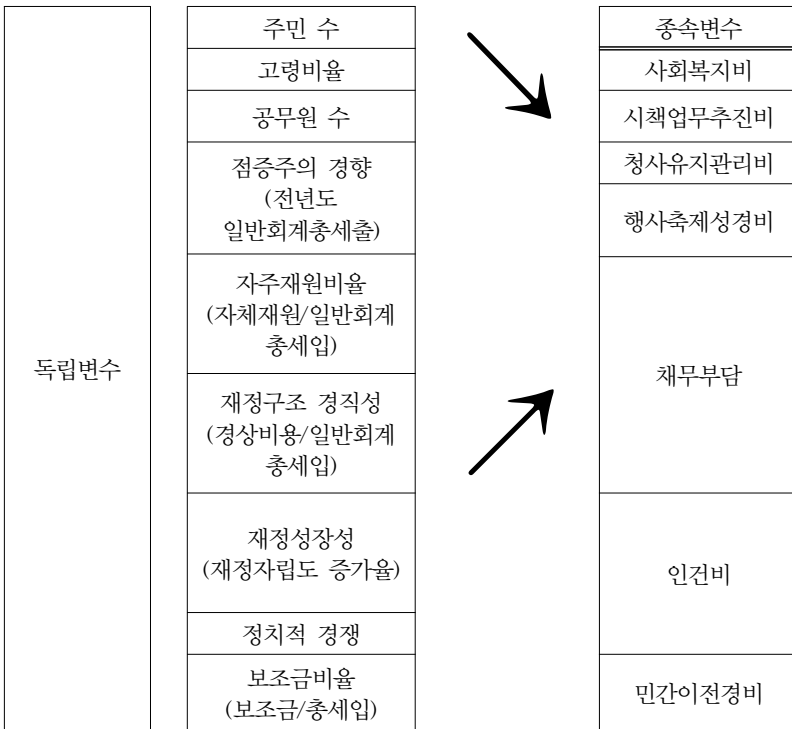
	구분	변수	조작적 정의(단위)
독립 변수	사회경제 적 요인	주민 수(단위: 천명)	자연로그 변환(주민 수)
		노령인구비율	65세 이상 인구비율(%)
	조직내부 요인	공무원 수 (단위: 수)	자연로그 변환(공무원 수)
		자주재원비율	자체재원/일반회계총세입(%)
		집중주의 경향	전년도 일반회계총세출(백만원)의 자연로 그변환
	의사결정 요인	정치적 경쟁	당선자와 차선자의 득표율 격차(%)
	재정상태	재정구조 경직성	경상비/일반회계총세입(%)
		재정성장성	전년 대비 재정자립도 증가율(%)
		보조금비율	국가보조금과 시도보조금 합계(백만원)/일 반회계총세입(%)
	종속 변수	사회복지비	07년까지 사회개발비, 08년 이후 사회복지 와 보건, 교육, 문화 및 관광, 환경보호의 합계(백만원)의 로그변환
시책업무추진비		시책업무추진비 항목(백만원)의 로그변환	
청사유지관리비		사무관리비와 공공운영비, 시설 및 부대비 의 합계(백만원)의 로그변환	
행사축제성경비		행사운영비, 행사실비보상금, 민간행사보 조, 행사관련시설비 합계(백만원)의 로그 변환	
채무부담		차입금원금상환, 차입금이자상환, 지방채 규모 합계(백만원)의 로그변환	
인건비		인건비 항목(백만원)의 로그변환	
민간이전경비		민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사 보조, 행사관련시설비 항목(백만원) 합계 의 로그변환	

본 연구에서는 사회경제 요인, 조직내부 요인, 의사결정 요인, 재정상태 등이 지방재정의 문제점인 사회복지비 증가와 시책업무

추진비, 청사유지관리비, 행사축제성경비, 채무부담, 인건비, 민간이전경비에 미치는 요인을 살펴보고자 하였다. 우리나라 지방재정 현황에서 분석한 결과 문제시되는 사항들에 대해 세출구조에 미치는 영향 요인을 파악하여 이를 기초로 독립변수와 종속변수 간의 인과관계를 파악하고자 한다. 그리고 본 연구에서의 인과관계를 토대로 어떠한 구조조정 방안이 필요한지를 도출하고자 한다.

본 연구의 연구모형은 [그림 5-1]과 같다<sup>34)</sup>.

[그림 5-1] 연구의 분석틀



34) 지방행정체계를 구분하는 시·군·구 더미와 수도권 여부 더미를 모형에 포함하여 살펴보고자 하였으나, 종속변수와 상관관계가 존재하지 않았으며 오히려 모형의 설명력을 낮추는 것으로 나타나 분석에서 제외하였음

## 2. 연구대상 및 분석방법

본 연구에서 연구대상은 우리나라 시군구의 230개 지방자치단체를 대상으로 하였으며, 2002년부터 2010년까지 일반회계 세출결산 자료를 활용하였다<sup>35)</sup>. 2002년부터 2010년까지의 시군구 230여개 지자체를 대상으로 분석하고자 하였기에 횡단면자료에 포함될 수 있는 이분산성과 시계열자료의 시간흐름에 따른 상관성 문제가 나타날 수 있다. 따라서 본 연구에서는 시계열자료와 횡단면자료를 통합한 균형패널자료(balanced panel data)를 구성하여 분석하고자 하였다. 이를 위해 230여개의 시군구 횡단면단위를 구성하여 9개 년간의 시계열을 갖는 패널자료를 구성하였다.

분석방법으로는 각각의 횡단면 단위들이 갖는 시계열적 오차항의 분산-공분산 형태가 동질적이라 가정하기 어렵기에 오차항의 특성에 대한 특정 가정을 갖는 고정효과모형과 확률효과모형을 사용할 수 있다. 본 연구에서는 개별 분석대상이 상호간에 구조적이고 명확한 차이가 존재하며 이러한 차이가 결국 모형의 추정치에 차이를 가져올 것이기에 고정효과모형을 선택하였다. 이러한 선택이 올바른 것인지 검증하기 위해 하우스만 검정을 거친 결과 확률 효과모형의 추정량이 일치추정량이 아님을 확인하였다. 따라서 본 연구에서는 고정효과모형에 따라 분석하였다.

---

35) 일반회계만을 대상으로 하는 이유는 일반회계가 지방재정의 기본적 회계로서 가장 큰 부분을 차지하고 있으며, 자료습득이 용이하다는 장점이 있음.

### 3. 기초통계량 분석<sup>36)</sup>

종속변수의 기초통계량<sup>37)</sup>은 다음 <표 5-2>와 같다. 본 연구에서 연구대상은 2002년부터 2010년까지 우리나라 시군구의 230개 지방자치단체를 대상으로 하였으며, 각 지방자치단체의 일반회계 세출결산 자료를 활용하였다. 종속변수는 사회복지비, 시책업무추진비, 청사유지관리비, 행사축제성경비, 채무부담, 인건비, 민간이전경비이다.

<표 5-2> 종속변수의 기초통계량

(단위: 백만원)

종속변수 (로그변환값)	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지비 (로그변환값)	2066	109,522.5 (11.417)	77,894.8 (0.597)	998 (6.905)	713,994 (13.478)
시책업무추진비 (로그변환값)	2066	330.6 (5.557)	282.8 (0.639)	35 (3.555)	1,471 (7.293)
청사유지관리비 (로그변환값)	2066	97,589.1 (11.173)	75,885.3 (0.879)	2574 (7.853)	568,385 (13.250)
행사축제성경비 (로그변환값)	2066	2,156.5 (7.240)	2,184.8 (0.994)	23 (3.135)	23,016 (10.043)
채무부담 (로그변환값)	2066	6,216.9 (7.819)	13,207.2 (1.737)	0 (0.693)	179,865 (12.099)
인건비 (로그변환값)	2066	37,599.9 (10.399)	21,133.0 (0.517)	1843 (7.519)	217,887 (12.291)
민간이전경비 (로그변환값)	2066	29,800.2 (9.989)	23,948.4 (0.840)	542 (6.295)	167,621 (12.029)

사회복지비의 경우 평균은 약 1,095억 2,200만원이며 최솟값은 2003년 충남 계룡시의 9억 9,800만원이고, 최댓값은 2010년 경남

36) 변수 간 상관관계 분석과 설명은 부록으로 첨부

37) 소수점 첫째자리까지 나타냄

창원시의 7,139억 9,400만원이다. 시책업무추진비의 경우 평균은 약 3억 3,060만원이며 최솟값은 2003년 충남 계룡시의 3,500만원이고, 최댓값은 2005년 서울 강남구의 14억 7,100만원이다. 청사유지관리비의 경우 평균은 약 975억 8,910만원이며 최솟값은 2003년 충남 계룡시의 25억 7,400만원이고, 최댓값은 2009년 경기 성남시의 5,683억 8,500만원이다.

행사축제성경비의 경우 평균은 약 21억 5,650만원이며 최솟값은 2003년 충남 계룡시의 2,300만원이고, 최댓값은 2010년 경남 창원시의 230억 1,600만원이다. 채무부담의 경우 평균은 약 62억 1,690만원이며 최솟값은 0인 경우가 453곳에 해당하였다. 채무부담의 최댓값은 2009년 경기 용인시의 1,798억 6,500만원이었다.

인건비의 경우 평균은 약 375억 9,990만원이며 최솟값은 2003년 충남 계룡시의 18억 4,300만원이고, 최댓값은 2010년 경남 창원시의 2,178억 8,700만원이다. 민간이전경비의 경우 평균은 약 298억 20만원이며 최솟값은 2003년 충남 계룡시의 5억 4,200만원이고, 최댓값은 2010년 경남창원시의 1,676억 2,100만원이다.

중속변수의 연도별 기초통계량과 수도권 여부에 따른 기초통계량, 시·군·구 구분에 따른 기초통계량은 부록에 첨부하였다.

그리고 독립변수의 기초통계량<sup>38)</sup>은 다음 <표 5-3>과 같다. 독립변수는 각 지방자치단체의 주민 수, 65세 인구비율을 나타내는 노령인구비율, 공무원 수, 자체재원/일반회계총세입을 나타내는 자주재원비율, 전년도 일반회계총세출로서 점증주의 경향, 당선자와 차선자의 득표율 격차를 나타내는 정치적 경쟁, 일반회계총세입 대비 경상비 비중을 나타내는 재정구조경직성, 전년 대비 재정자립도 증가율을 나타내는 재정성장성, 국가보조금과 시도보조금의 합

38) 소수점 셋째자리까지 나타냄

계로서 보조금의 일반회계총세입 대비 비율인 보조금비율이다.

〈표 5-3〉 독립변수의 기초통계량

독립변수 (로그변환값)	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
주민 수(천명) (로그변환값)	2064	210,394 (4,909)	193,644 (0,984)	9 (2,197)	1,098 (7,001)
노령인구비율(%)	2064	13,667	6,868	3,27	31,99
공무원 수 (로그변환값)	2064	834,415 (6,638)	385,187 (0,405)	221 (5,398)	3,863 (8,259)
자주재원비율(%)	2066	42,572	13,369	8,730	91,416
점증주의 경향(백만원) (로그변환값)	2064	238,852.4 (12,220)	156,687.3 (0,557)	9153 (9,121)	1,486,039 (14,220)
정치적 경쟁(%)	2057	21,210	19,309	0 <sup>1)</sup>	100 <sup>2)</sup>
재정구조 경직성(%)	2066	51,437	14,473	5,539	180,494
재정성장성(%)	2062	-0,861	12,918	-53,260	89,735
보조금(백만원)	2066	82,693.36	52,074.05	5,342	584,933
보조금비율(%)	2066	25,411	9,707	4,136	72,889

주: 1) 소수점 둘째자리에서 차이가 난 경우로서 정치적 경쟁이 심화된 지역에 해당

2) 무투표당선인의 경우 득표율을 100%로 보았음

주민 수의 평균은 약 201,394명으로서 최대 1098천명, 최소 9천명에 해당하였다. 노령인구비율의 경우 평균은 약 13.667%로서 최솟값은 2002년 울산 동구의 3.27%이며, 최댓값은 2010년 전남 고흥군의 31.99%이다. 공무원 수의 경우 평균은 834,415명으로서 최솟값은 221명, 최댓값은 3,863명에 해당하였다.

자주재원비율의 경우 평균은 42.572%로서 최솟값은 2004년 광주

남구의 8.730%이며, 최댓값은 2004년 서울 서초구의 91.416%이다. 점증주의 경향의 경우 평균은 약 2,388억 5,240만원으로서 최솟값은 2004년 충남 계룡시의 91억 5,300만원, 최댓값은 2010년 경기 성남시의 1조 9,419억 6,700만원이었다. 경상경비비율을 나타내는 재정구조 경직성의 경우 평균은 51.437%이며 최솟값은 2006년 강원 평창군의 5.539%, 최댓값은 2004년 대구 달서구의 180.494%였다.

정치적 경쟁의 경우 평균은 21.210%이며 이를 선거별로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-4〉 지방선거에 따른 정치적 경쟁 변수의 기초통계량

(단위: %)				
지방선거	평균	표준편차	최솟값	최댓값
3회(2002년)	21.483	22.230	0.2	100
4회(2006년)	22.687	17.052	0.479	90.046
5회(2010년)	14.06	13.010	0 <sup>1)</sup>	59.2

주: 1) 소수점 둘째자리에서 차이가 난 경우로서 정치적 경쟁이 심화된 지역에 해당

정치적 경쟁의 경우 3회와 4회 지방선거에서는 거의 유사하게 나타났으나 5회 지방선거에 들어서면서 정치적 경쟁이 심화되었음을 확인할 수 있다.

재정성장성의 경우 평균은 -0.861%으로서 평균적으로 전년 대비 재정자립도가 감소하고 있음을 알 수 있으며, 최솟값은 2008년 인천 용진군의 -53.260%이고 최댓값은 2009년 부산 영도구의 89.735%이다. 보조금의 경우 평균은 826억 9,336만원이며 최솟값은 2003년 충남 계룡시의 53억 4,200만원, 최댓값은 2006년 강원 평창군의 5,849억 3,300만원이었다. 이를 세입 대비 비율로 나타낸 결과 평균은 25.411%로 나타났으며, 최솟값은 2003년 경기 과천시 4.136%이며 최댓값은 2006년 강원 인제군의 72.889%로 나타났다.

수도권 여부에 따른 기초통계량, 시·군·구 구분에 따른 기초 통계량은 부록에 첨부하였다.

## 제2절 모형의 분석 결과

### 1. 사회복지비, 시책업무추진비, 청사유지관리비에 대하여

〈표 5-5〉 사회복지비, 시책업무추진비, 청사유지관리비에 대한 분석

구분		사회복지비 (p-value)	시책업무추진비 (p-value)	청사유지관리비 (p-value)
사회경제적 요인	주민 수	-0.16925*** (0,000)	-0.01358 (0,760)	0.05069 (0,573)
	노령인구비율	0.01006*** (0,000)	0.00110 (0,561)	0.00366 (0,343)
조직내부요인	공무원 수	0.93898*** (0,000)	0.94902*** (0,000)	-0.67944*** (0,000)
	자주재원비율	0.00458*** (0,000)	0.00163* (0,050)	0.01749*** (0,000)
	점증주의 경향	0.62390*** (0,000)	0.04721** (0,012)	0.24414*** (0,000)
의사결정요인	정치적 경쟁	0.00030 (0,294)	0.00025 (0,363)	0.00111* (0,050)
재정상태	재정구조 경직성	0.00143*** (0,001)	0.00024*** (0,000)	0.04621*** (0,000)
	재정성장성	0.00001 (0,953)	0.00126*** (0,000)	0.00150** (0,013)
	보조금비율	0.01144*** (0,000)	-0.00017 (0,834)	0.02417*** (0,000)
상수		-2.31230*** (0,000)	-1.34915*** (0,002)	8.64473*** (0,000)
R <sup>2</sup>		0.7366	0.5385	0.2060
F값		521.65 (0,0000)	45.52 (0,0000)	492.83 (0,0000)

주: \*\*\* (P(0,01), \*\* (P(0,05), \* (P(0,10)

사회복지비에 유의미한 영향을 미치는 요인은 주민 수, 노령인구 비율, 공무원 수, 자주재원비율, 점증주의 경향, 재정구조 경직성, 보조금비율로 나타났다. 결과에 따르면 보조금비율이 증가할 때 사회복지비 증가가 나타나며, 자주재원비율이 높아질수록 사회복지비는 감소하는 것으로 나타났다. 이는 향후 지방자치단체의 세출에 있어서 사회복지비 부담을 완화하기 위해서는 보조금에 대한 조정이 필요하다는 것을 의미한다. 공무원 수의 증가는 사회복지비 증가에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 따라서 복지비 수혜자와의 결탁 등에 의한 부정사례가 발생하지 않도록 적절한 통제와 감시가 필요할 것이다. 점증주의 경향은 사회복지비 증가에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이는 세출에 대한 의사결정이 엄밀하고 과학적 분석하에서 이루어질 필요가 있음을 나타낸다. 또한 주민 수의 증가는 오히려 사회복지비에 부(-)의 효과를 가져오는 것으로 나타났으나, 고령인구의 증가는 사회복지비 부담으로 작용할 것으로 나타났다. 이는 각 지방자치단체의 인구구조에 따라 세출구조를 다르게 구성하는 전략이 필요함을 의미한다 하겠다.

시책업무추진비에 유의미한 영향을 미치는 요인은 공무원 수, 자주재원비율, 점증주의 경향, 재정구조 경직성, 재정성장성으로 나타났다. 자주재원비율의 증가와 공무원 수의 증가는 시책업무추진비를 증가시키는 것으로 나타났다. 이는 시책업무비의 경우 재무구조상에서 파악하기 힘들며 실제 각 부서마다 각기 다른 용도로 사용하기에 전체 사용내역을 파악하기 어려운 특징을 잘 반영한다 할 수 있다. 이러한 점을 고려해 시책업무비 편성을 늘리는 재정운영의 도덕적 해이가 발생하지 않도록 점검이 필요할 것이다. 점증주의 경향으로서 전년 대비 일반회계 세출의 증가는 시책업무추진비를 줄이는 것으로 나타났다. 시책업무비에 대한 예산편성시 이를 고려하여 세출 대비 세입비율로서 조정하는 등의 적정

관리방안에 대한 모색이 필요할 것이라 생각된다. 또한 분석 결과 보조금이 증가할 때 시책업무추진비는 감소하는 경향을 보인다. 그리고 재정자립 정도가 증가할 때 시책업무비는 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 결과에 따라 세입 증 자체재원의 증가는 지자체의 재원에 대한 자율성을 높이며 이는 곧 시책업무추진비의 증가로 나타남을 알 수 있다.

청사유지관리비에 유의미한 영향을 미치는 요인은 공무원 수, 자주재원비율, 점증주의 경향, 정치적 경쟁, 재정구조 경직성, 재정성장성, 보조금비율로 나타났다. 항상 상주하는 공무원 수의 증가는 오히려 청사유지관리비를 낮추는 것으로 나타났다. 이는 국민을 위한 서비스를 제공하는 청사의 본 업무 목적을 고려할 때 관리비용이 국민을 위한 서비스 제공에 초점을 맞추고 있음을 확인할 수 있다. 자주재원비율을 고려할 때 자주재원이 증가할수록 청사유지관리비는 증가하는 것으로 나타났다. 이는 신청사 문제 등을 고려할 때 자체재원이 높아질수록 청사 신축 등 지자체의 도덕적 해이 문제가 발생 가능하다는 것을 확인할 수 있다. 정치적 경쟁이 낮을수록 청사유지관리비가 높게 나타나는 것으로 나타났으며, 이는 정치적 견제가 제대로 이루어지지 못할 경우 청사유지비용 증가의 유인이 높아질 수 있음을 의미한다.

## 2. 행사축제성경비 및 채무부담에 대하여

〈표 5-6〉 행사축제성경비, 채무부담에 대한 분석

구분		행사축제성경비 (p-value)	채무부담 (p-value)
사회경제적 요인	주민 수	-0.38119*** (0,000)	0.0305753 (0,924)
	노령인구비율	0.03005*** (0,000)	0.01595 (0,210)
조직내부 요인	공무원 수	2,04143*** (0,000)	0.7537255 (0,153)
	자주재원비율	-0.00505*** (0,005)	-0.0056093 (0,366)
	점증주의 경향	0.84590*** (0,000)	0.45142*** (0,001)
의사결정 요인	정치적 경쟁	0.00072 (0,225)	-0.00168 (0,394)
재정상태	재정구조 경직성	0.00117 (0,161)	0.03015*** (0,000)
	재정성장성	0.00141 (0,127)	0.00038 (0,855)
	보조금비율	-0.00612*** (0,001)	0.02189*** (0,000)
상수		-14,89482*** (0,000)	-4,97147* (0,087)
R <sup>2</sup>		0,5078	0,1619
F값		280,39 (0,0000)	24,48 (0,0000)

주: \*\*\* (P<0,01), \*\* (P<0,05), \* (P<0,10)

행사축제성경비에 영향을 미치는 요인은 주민 수, 노령인구비율, 공무원 수, 자주재원비율, 점증주의경향, 보조금비율로 나타났다.

주민 수의 증가는 행사축제성경비를 낮추나, 노령인구비율의 증가는 오히려 행사축제성경비를 증가시키는 것으로 나타났다. 그리고 공무원 수의 증가 역시 행사축제성경비에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타나, 인구구성을 고려하여 행사축제성경비에 대한 관리 방안이 필요할 것으로 보이며, 행사축제에 대한 공무원의 편의적 행정이 이루어지지 않는지 점검할 필요가 있다. 또한 자주재원이 높을수록 행사축제성경비의 감소가 이루어지는 것으로 나타나 행사축제가 지방자치단체의 자체 세원을 위해 이루어지지 않는지 행사축제의 목적과 추진기관에 대한 분류를 통해 살펴볼 필요가 있는 것으로 생각된다. 연구 결과 점증주의 경향이 증가할수록 행사축제성경비가 증가하는 것으로 나타났으며, 이는 행사축제에 대한 심사 및 평가가 지속적으로 이루어질 필요가 있음을 시사한다. 더불어 보조금비율의 증가는 행사축제성경비를 낮추는 것으로 나타났다. 실제 보조금비율의 증가로 인해 자체재원의 활용에 어려움이 존재하고 이로 인해 행사축제성경비를 감소시키는지 여부 등의 과정에 대해서는 추가적으로 살펴볼 필요가 있다.

채무부담에 영향을 미치는 요인은 점증주의 경향, 재정구조 경직성, 보조금비율로 나타났다. 분석 결과 보조금을 통한 사회복지부담의 증가가 채무부담의 주원인이라고 주장하는 지방자치단체의 주장과는 달리 오히려 재정구조 경직성이 높아질수록 채무부담이 더욱 높아짐을 확인할 수 있었다. 또한 점증주의 경향으로서 전년도 대비 일반회계 세출의 증가는 오히려 채무부담을 증가시키는 것으로 나타났으며, 이러한 영향을 감소시키기 위해서는 예산 전 과정에서 합리성을 높이기 위한 시스템 운영이 필요하다고 생각된다.

## 3. 인건비 및 민간이전경비에 대하여

〈표 5-7〉 인건비와 민간이전경비에 대한 분석

구분		인건비 (p-value)	민간이전경비 (p-value)
사회경제적 요인	주민 수	-0.29955*** (0.000)	-0.401470*** (0.000)
	노령인구비율	0.01383*** (0.000)	0.03041*** (0.000)
조직내부 요인	공무원 수	1.75059*** (0.000)	1.89383*** (0.000)
	자주채원비율	-0.00386*** (0.000)	0.00259 (0.104 )
	점증주의 경향	0.53251*** (0.000)	0.78804*** (0.000)
의사결정 요인	정치적 경쟁	0.00029 (0.157)	0.00117** (0.028)
재정상태	재정구조 경직성	0.00012 (0.679)	0.01951*** (0.000)
	재정성장성	0.00045** (0.040)	-0.00074 (0.196)
	보조금비율	-0.00203*** (0.001)	0.01866*** (0.000)
상수		-6.24337*** (0.000)	-12.27423*** (0.000)
R <sup>2</sup>		0.6455	0.4518
F값		1064.23 (0.0000)	497.05 (0.0000)

주: \*\*\* (P(0.01), \*\* (P(0.05), \* (P(0.10)

인건비에 영향을 미치는 요인은 주민 수, 노령인구비율, 공무원 수, 자주채원비율, 점증주의 경향, 재정성장성, 보조금비율로 나타났다. 공무원 수의 증가는 인건비에 직접적 영향을 미칠 수 있으며, 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 주민 수의 증가는 인건비를 감소시키나, 노령인구비율의 증가는 인건비를 높이는 것

로 나타났다. 이는 노령인구비율이 높을수록 행정에 대한 주민의 감시와 견제가 제대로 이루어지지 않을 수 있기에 노령인구에 대한 행정적 정보 제공과 함께 행정의 투명성을 높일 필요성이 있다고 할 수 있다. 자주재원비율이 높을수록 인건비를 감소시키고자 하며, 그리고 점증주의 경향의 경우 전년도 대비 세출의 증가는 인건비를 높이고자 하는 결과가 나타나 인건비 세부내역에 따른 공무원의 행태를 연구할 필요가 있는 것으로 나타났다. 그리고 보조금비율이 높아질수록 인건비에 대한 비율이 낮아지는 것으로 나타났다으며, 이에 대하여는 역시 보조금과 재원의 관계가 재원활용의 우선순위에 어떠한 영향을 미치는지 그리고 그에 따라 경상경비에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구가 선행될 필요가 있다고 생각된다. 그리고 재정자립성이 전년 대비 증가할수록 인건비에 대한 증가가 나타나는 것으로 보아 재정력과 인건비에 대한 분석은 더 엄밀한 모형설립 등의 보완이 필요한 것으로 보인다.

민간이전경비에 영향을 미치는 요인으로 주민 수, 노령인구비율, 공무원 수, 점증주의 경향, 정치적 경쟁, 재정구조 경직성, 보조금 비율이 있음이 나타났다. 행사축제성경비와 유사하게 민간이전경비 역시 노령인구비율이 높을수록, 공무원 수가 많을수록 민간이전경비가 높게 나타났다. 민간이전경비를 세부적으로 살펴보아 어디에 어떻게 사용되며, 공공재원의 이전 결과 수혜자가 누구지에 대한 분석이 필요한 것으로 보인다. 분석 결과 보조금비율이 증가할 때 민간이전경비는 증가하는 것으로 나타났으며, 이에 따라 보조금이 민간이전경비로 활용되는 경우에 대한 심사 강화 등의 노력이 필요할 것으로 생각된다. 또한 점증주의 경향이 강할수록 그리고 경상경비 비율이 높을수록 민간이전경비가 증가하는 것으로 나타났으며 따라서 민간이전경비에 대한 현황 파악과 평가방안을 모색하여 합리적인 운용이 필요할 것으로 보인다. 이와 더불어 정

치적인 경쟁이 완화될수록 민간이전경비가 증가하는 경향을 보이며, 이에 따라 정치적 견제가 제 역할을 하지 못할 경우 오히려 득표를 위해 민간이전경비가 증가하는 현상이 발생할 수 있음을 고려해 이에 대한 대안 모색이 필요하다 할 것이다.

### 제3절 지방재정 세출구조조정에 대한 시사점

지방자치가 실시된 이후 각 지방자치단체는 지방재정운영 과정에서 지역의 제약조건인 경제·정치적 상황과 재정적 여건을 고려하여 다양한 지방재정 세출정책을 시행하고 있다. 그리고 지방재정의 세출은 외부효과로 작용하며 민간의 생산 활동에 직·간접적으로 영향을 줄 뿐 아니라 지역 주민의 후생에도 직접적 영향을 미친다. 따라서 지방재정의 세출을 어떻게 운영할 것인지에 대한 의사결정이 지방자치의 발전에 영향을 미치게 된다. 또한 지방자치 발전은 재정운영상의 위기가 아닌 책임성을 기반으로 한 주민들에게서 받는 신뢰를 바탕으로 가능하기에 지방재정 세출구조 결정 요인에 대한 분석은 세출구조조정을 어떻게 할 것인가에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있다.

본 연구에서는 사회복지비, 시책업무추진비, 청사유지관리비, 행사축제성경비, 채무부담, 인건비, 민간이전경비의 7가지 지방재정 세출에 어떠한 요인들이 영향을 미치는지 분석하고자 하였다. 우선 점증주의 경향을 살펴보면 지방자치단체의 재정운영에 있어서 세출에 영향을 미치는 요인으로서 점증성이 크게 작용하고 있음을 알 수 있다. 전년도 예산을 기반으로 일정 한도 내에서의 점증적 변화를 의미하는 점증주의 경향의 경우 모든 문제 요인을 높이는 방향으로 작용하였다. 이러한 점증주의 경향은 현 지방자치단체의

세출구조 결정이 재정운영의 관행과 정치적 영향에 의해 결정될 가능성이 높음을 의미하며, 따라서 과학성을 기반으로 한 예산과정의 합리화가 필요함을 의미한다 하겠다.

일반회계 총세입 대비 자체재원을 의미하는 자주재원비율의 경우 행사축제성경비와 인건비를 줄이는 방향으로 작용함을 알 수 있었다. 이는 재정운영상의 문제점으로 지적되는 세출구조를 감소시키기 위하여 보조금 등의 의존재원보다는 자체재원 증가를 위한 지방세와 세외수입 증가가 필요함을 시사한다. 결국 자주재원이 높아진다는 것은 지역주민의 공공서비스 수요에 능동적으로 대응할 수 있는 재정력이 높아짐을 의미한다. 그리고 이의 운영에 있어서 재원운영의 건전성과 효율성을 담보할 수 있다면 지방자치의 진정한 의미를 높일 수 있다.

또한 세입에서의 보조금비율이 높아질 경우 사회복지비는 증가하며, 청사유지관리비, 채무부담, 민간이전경비가 증가하는 것을 알 수 있었다. 이는 보조금은 매칭형 형태로 지원이 이루어져 지방재정에 있어서 자원배분의 효율성을 낮추는 방향으로 작용하며, 결국 채무부담과 보조사업과 관련한 경상경비의 증가에도 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 이러한 영향에 따라 지방자치단체의 세출구조조정에 앞서서 우선 지방재정의 세원을 고려하고, 세원과 세출의 연계 강화 노력이 선행될 필요가 있음을 시사한다. 더불어 매칭형 보조금을 포괄형 보조금의 형태로 전환하여 재정운영의 합리적 배분을 도모할 필요가 있으며, 자주재원이 확충될 수 있는 방향으로의 전환이 모색될 필요가 있다.

이러한 세출구조조정을 위해서는 지방자치단체의 재정운영 중 세출과 관련한 항목들에 대한 점검이 필요하고 사업 진행시 사업 타당성을 확보할 수 있도록 지방재정운영에 관한 합리성을 도모할 필요가 있다. 또한 지방재정 책임성을 위한 지방재정관리제도의

운영이 연계되어 이루어짐으로써 재정운영의 건전성을 확보하고 지방자치단체의 도덕적 해이의 가능성이 점차 낮아질 수 있도록 제도운명을 할 필요가 있다. 이를 통해 세출의 합리적 운영이 가능하도록 하며, 꾸준한 지방자치단체의 재정건전성 점검을 통해 부진한 자치단체를 대상으로 선진국의 경우처럼 총세출 증가율의 한도를 정하는 등의 방안이 제기될 필요가 있다.

주민 수의 증가는 행정적 수요의 증가를 동반할 수 있기에 세출 증가의 부담 요인으로 작용할 것이라 생각해 왔다. 그러나 본 연구의 분석 결과에 따르면 주민에 대한 충분한 정보 제공과 행정투명성의 확보는 오히려 세출의 문제 요인들을 감소시킬 수 있다. 주민 수의 증가가 오히려 낭비적 세출을 견제할 수 있는 양상을 보이기도 하는바, 각 지자체에서 2012년부터 의무적으로 시행되고 있는 주민참여예산제의 실시를 활성화할 필요가 있다. 주민참여예산제를 통해 실질적 재정건전성을 확보하고자 하는 경우 재정운영에 대한 교육의 실시와 정확한 예산운영에 대한 정보가 전달될 필요가 있다.

보조금을 통한 사회복지부담의 증가가 채무부담의 주원인이라고 주장하는 지방자치단체의 주장과는 달리 오히려 경상비용이 높아질수록 채무부담이 더욱 높아짐을 확인할 수 있었다. 이러한 결과를 고려할 때 지방자치단체는 경상비용을 낮추도록 노력하는 것이 선행될 필요가 있다. 이와 더불어 행사축제성경비에 대해서는 행사축제에 대한 평가가 이루어져야 하며, 행사축제의 목적과 사업내용이 무엇인지에 대한 분류가 선행되고 이에 대한 전략적 관리방안이 모색되어야 할 것이다.

민간이전경비의 증가 및 재원 낭비에 대한 지적이 지방자치제도상의 자율적 재정운영 문제점의 원인이라기보다는 점증주의적 경향과 보조금 등의 영향에 따른 결과일 수 있다. 이는 민간이전경

비가 어디에 어떻게 사용되며, 공공재원의 이전 결과 수혜자가 누구인지에 대한 분석이 필요함을 시사한다 하겠다.

본 연구의 결과에 따라 지방자치단체의 자율성을 높일 수 있도록 자주재원을 늘리는 방향이 선행될 필요가 있다고 주장하였다. 다만, 이러한 방향 전환은 자체재원의 활용이 증가할 경우 발생할 수 있는 지자체의 도덕적 해이 방지를 위해 지방재정운영상의 재정책임성 확보를 위한 제도의 유기적 연계가 필요하다. 우리나라의 경우 지방자치단체 실시 이후 실질적으로 지방재정의 예산제약이 연성예산제약의 특성을 지니고 있다. 이에 따라 지방자치단체들은 실질적으로 파산이 발생하지 않을 것임을 알고 중앙정부의 지원을 고려한 재정지출 확대 노력을 해왔으며, 지방자치단체 스스로의 재원 확보 노력은 부족하였다. 이에 대한 고려가 충분히 이루어져야 하며 이에 대한 견제가 주민과 전문가집단, 언론 등에 의해 다각적으로 이루어져야 한다. 이와 더불어 의회의 예산과정 상에서의 견제가 가장 효과적인 방법일 수 있다. 비록 본 연구의 결과 정치적 경쟁이 청사유지관리비와 민간이전경비에만 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 실제 정치적 견제는 지방자치단체의 도덕적 해이를 줄이는 방향으로 작용할 수 있다. 예산결정과정은 결국 정치과정 속에서 결정되기에 의회의 역할이 중요하다. 따라서 지방의회의 예산운영에 대한 전문성을 확보하고 지방자치단체의 예산운영에 대한 감시 노력이 필요하다.

## 제6장 지방재정 세출구조조정 방안 모색

### 제1절 세출구조조정 기본 방향

#### 1. 예산과정을 고려한 우선순위 설정

지방재정의 세출구조조정에 대한 원칙은 지방자치단체의 재정운영에 있어서 재정효율성과 재정건전성 그리고 재정책임성을 담보할 수 있어야 한다는 것이다. 특히, 앞으로 더욱 높아질 주민들의 복지수요를 고려할 때 한정된 재원을 대상으로 적정 배분원칙을 결정하여 예산을 편성할 필요가 있다. 이는 세출구조조정시 각 지방자치단체는 세출 우선순위를 선정하고 사업별 효과 및 필요성을 점검할 필요가 있음을 의미한다. 그리고 이러한 평가를 통해 성과가 미흡한 경우 세출의 삭감과 유사·중복사업의 통합 또는 정비, 정상적 경비 증가의 역제가 필요하다.

지방자치단체의 세출구조조정에 있어서 세출 우선순위를 결정하는 기준을 명확하게 할 필요가 있으며 이는 예산과정과 연계하여 설정될 필요가 있다. 세출 우선순위 선정시 이를 예산과정과 연계하여 「계획-예산편성-예산집행-평가」 상에서 진행할 필요 있다. 계획 측면에서는 세출의 타당성 검증이 우선시되어야 하며, 단기인지 장기인지 또는 수익형인지 비수익형인지 구분하여 검증이 이루어질 필요가 있다.

또한 예산편성 과정에서는 유사·중복사업에 대한 조정과 함께 계속사업인 경우 낭비적 세출은 없는지 검토하며, 신규 지출이 발

생하는 경우에는 재원에 대한 고려가 함께 이루어질 필요가 있다. 향후 발생하게 될 사회복지관련 세출증가와 이와 관련한 재정부담을 고려할 때 예산편성 과정상에서 사전적인 예방 투자를 확보하여 이를 경감할 방안을 마련할 필요가 있다.

집행과 평가 측면에서는 세출상 낭비가 발생하지 않도록 재정공시가 활성화될 필요가 있으며, 전달체계상에서 예산누수가 이루어지지 않도록 관리할 필요가 있다. 더불어 시행된 세출에 대한 자체 평가와 더불어 책임을 담보할 수 있는 시스템을 운영하고, 의회와 주민의 감시를 통해 재정운영의 효율성과 건전성을 확보할 수 있도록 해야 한다.

## 2. 세원을 고려한 세출구조조정

앞의 분석에서 살펴보았듯이 세출구조조정에 있어서 가장 중요한 것은 중앙정부에 대한 재정의존성을 줄여야 한다는 것이다. 미국과 일본의 사례에서도 보듯이 세출구조조정에 앞서 세입과 연계한 고려가 필요하며, 재정분권화 전략을 통해 재정운영 책임의 명확화가 필요하다. 우리나라는 지방정부가 중앙정부에의 높은 재정의존성을 지니고 있으며 국고보조사업의 운영과 관련하여 사업 선정의 투명성 미비, 차등보조율 적용 미흡, 국고보조금 운영의 계획성 부족 등이 문제점으로 지적되고 있다.

이러한 지방자치단체의 중앙정부에 대한 재정의존성 문제는 자주재원 확충 노력을 기울이지 않는 ‘도덕적 해이’를 발생시킬 수 있으며, 이는 결국 지방재정운영에 비효율성을 유발할 수 있다. 현재 존재하고 있는 세입과 세출 간의 연계가 이루어지지 않는 문

제, 중앙재정에의 지나친 의존성은 자원배분의 효율성과 지방자치단체의 재정적 책임성 및 재정건전성을 저해할 요소로 작용하고 있다. 그러므로 자주재원의 확충은 지방자치단체 재정운영의 책임성과 건전성을 제고하기 위한 가장 주요한 사안임을 알 수 있다.

이러한 자주재원 확충으로의 방향 전환을 위해서는 보조금사업에 대한 정비, 세원의 확보 등을 통해 지방자치단체의 자체재원을 늘려 지방정부의 수익자부담원칙을 강화하고, 지방정부 스스로 주민들의 공공서비스 수요 변화에 대응할 수 있도록 세출의 책임을 명확히 하여야 한다.

국회예산정책처(NABO)의 『재정전문가 대상 재정 현황 및 재정정책 인식조사 보고서』(2010)에 따르면 지방자치단체의 예산낭비 여부에 대하여 응답자의 73.4%는 예산낭비 경향이 있으며, 지방교부세의 기능과 역할에 대해 78.6%는 부정적인 인식을 하고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 경우 자치단체의 사무에 대하여 국고보조금과 시도보조금을 지급하고 있으며, 불필요한 보조금의 지원은 오히려 지방자치단체의 재정효율성 및 건전성을 위협하는 요인으로 작용할 수 있다.

따라서 자주재원을 확충하고 보조금사업을 정비하여 지방재정의 자율성을 제고할 필요가 있다. 그러나 이를 위해서 세율을 인상하거나 새로운 세목을 신설하는 것은 주민들의 조세부담을 가중시키는 방향으로 작용할 것이므로 국세의 일부를 지방세로 이양하는 조정이 필요할 것으로 보인다. 그러나 이러한 조정 후 회계부정 등 지방자치단체의 재정운영상 문제점들이 더욱 크게 나타날 것이라는 우려사항들이 존재한다. 그러나 이러한 우려사항들은 감사원의 지방자치단체의 회계감사 능력을 강화하는 등의 노력을 통해 충분히 극복 가능할 것이라 생각된다.

### 3. 지방재정관리제도간의 연계를 통한 통제 강화

현재 중앙정부에서는 지방자치단체의 재정건전성을 강화하기 위해 지방재정분석제도와 지방재정위기 사전경보시스템, 지방재정투융자심사제도 등의 제도를 운용하고 있다. 지방재정투융자심사제도는 일정규모 이상 사업에 대하여 사업의 타당성과 자원조달능력 등을 사전에 검토하여 예산편성의 합리성과 계획성을 제고하려는 제도이다. 단순히 지방재정운영의 세출구조조정을 이행하고 이를 각기 다른 제도하에서 관리하고자 한다면 지방재정은 예산과정상에서 통합적으로 관리되지 못하고 이에 따라 결국 다시 지방재정의 위기가 발생할 수 있다.

따라서 지방재정 세출구조조정이 이루어질 경우 향후 지속적 관리를 위하여 기존 제도와의 연계를 통해 시너지 효과를 가질 필요가 있다. 즉 지방재정분석을 통한 재정운영의 전반적 점검과 함께 건전성 차원에서의 지방자치단체의 재정추이에 대한 지속적 모니터링을 지방재정 조기경보시스템으로 시행하며, 사업 시행 이전에 투융자심사를 통해 지방재정 위험 가능성을 최소화할 필요가 있다. 이러한 제도적 연계는 지방재정운영의 건전성을 강화하며 책임성을 제고하여 줄 것으로 생각된다. 이 외에도 지방채발행한도제와 지방공기업의 경영평가도 지속적으로 이루어지고 있기에 세출구조조정과 함께 세출관리가 지속적으로 이루어진다면 지방재정운영의 합리성과 효율성을 향상시킬 수 있을 것이다.

## 제2절 세출구조조정 분야 및 방식

### 1. 사회복지비 절감방안

총세출에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그 증가율 역시 가장 높은 사회복지비의 절감방안은 지방재정 세출의 효율성 확보와 예산절감에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 판단된다. 앞에서 사회복지비에 미치는 영향요인을 고려할 때 자주재원비율이 높아질수록 사회복지비는 감소하는 것으로 나타났으며, 보조금의 비율이 증가할수록 사회복지비는 증가하는 것으로 나타났다.

세출의 효율성을 확보하기 위해서는, 우선 지방재정상의 사회복지부담을 완화하기 위해서는 매칭형으로 운영되고 있는 보조금에 대한 조정이 필요하다. 사회복지는 국민 모두가 어디에서나 동일한 수준의 서비스를 제공받아야 하는 국가최저한도보장사업의 성격을 지니므로 사회복지 분권교부세사업(노인·장애인·아동복지시설 등)의 경우 국고보조금사업으로 전환할 필요가 있으며 현재 낮은 국가보조사업의 보조율을 향상시켜 지방자치단체의 재정부담을 완화할 필요성이 있다. 또한 보조금 지원의 타당성 검증이 필요할 것으로 보이며 이를 통해 불필요한 보조금을 절감할 필요가 있다.

중앙정부와 지방정부의 보조금상 수직적 관계를 완화하기 위하여 OECD가 언급한 성공적 재정개혁을 위한 방안 중 협력체 구성을 고려할 필요가 있다. 즉 복지부분 신규 사업의 진행시 지방자치단체의 재정부담에 대한 고려를 위해 중앙정부와의 사전협의체를 구성해 도입 여부를 결정하는 방안이 필요하다고 생각된다.

교육 및 문화비에 대한 절감방안으로서 유사·중복사업에 대한 조정이 필요하다. 교육과 관련한 세출은 지방교육청의 사업과 중

복되는 사업이 없는지 그 내역을 면밀히 검토할 필요가 있으며, 교육의 지속성을 고려할 때 소규모 투자 또는 일회성 지출에 해당하는 지출은 그 지출의 타당성을 검증하여 가급적 자제할 필요가 있다. 문화관련 지출의 경우 지역주민들의 여가 수요에 대응하기 위한 세출구조로 이해할 수 있으나, 이는 전시행정과 행사·축제성 낭비 세출로 문제될 수 있는 소지가 있다. 따라서 문화와 관련한 지역축제사업 등에 대하여 고려할 때에는 개별 자치단체의 고유사업을 자제하되 인근 자치단체와 연계하여 행사규모를 확대해 점차 경쟁력 있는 지역 축제로 발전시킬 필요성이 존재한다.

## 2. 경상적 경비 절감방안

지방자치단체의 경상적 경비 중 입법 및 선거비용은 크게 절감하기 어려울 수 있으나, 일반행정비의 경우 지방정부의 노력에 따라 절감이 가능할 것으로 보인다. 일반행정비 중 인건비 절감은 오히려 비정규직의 증가 또는 민영화 논의로 이어져 현실적으로 한계가 존재하나, 세입과 세출 증가율을 고려해 그 안에서 인건비 증가율 조정이 이루어진다면 관리가 가능할 것으로 생각된다. 물건비의 경우 지방자치단체의 정보화 사업이 정착되어 가고 있으며, 초기 투자는 많이 이루어진 상태이므로 전자정부를 활용하여 운영상 경상경비의 절감이 가능할 것으로 보인다. 또한 시책업무추진비 등은 관행적으로 여러 항목에 분산·편성되어 있으며 식비나 선물구입비 등으로도 활용되고 있어 파악이 어렵다는 문제점이 존재한다. 세출구조 결정 요인에서 살펴보았듯이 공무원 수의 증가는 시책업무추진비의 증가로 나타날 수 있으므로 시책업무추진비가 공무원들의 편의에 의해 활용되는지 이에 대한 원활한 재정

정보공시를 통한 감시와 평가 및 절감 노력이 필요하다.

청사유지관리비 및 낭비적 세출로서 행사축제성경비와 민간이전경비에 대한 관리가 필요함을 알 수 있다. 신청사 건축의 경우 행정안전부의 규제를 통해 개선 노력이 이루어지고 있으며 향후 에너지 관리와 관련하여 지속적 관리가 필요할 것으로 보인다. 세출구조 영향 요인 분석을 통해 자주재원 증가시 청사유지관리비가 증가함을 고려할 때, 청사유지관리비 절감을 위해서는 새로운 시설 설비를 마련할 시 필요에 맞는 시설설비가 설치되는지 이를 검증하는 시스템을 구축할 필요가 존재한다. 또한 청사유지비 감소를 위한 에너지 효율 기준에 대한 항목을 청사 개선 작업시 반영할 수 있도록 할 필요성이 있다. 더불어 정치적 경쟁이 낮을수록 오히려 청사유지관리비가 높아지는 분석결과를 고려하여 지방자치단체의 행정운영에 정치적 견제가 충분히 이루어지도록 할 필요가 있다.

행사축제성경비 절감방안으로서 필요성이 적은 국제행사인지에 대한 점검방안으로서 심의 과정의 타당성을 확보할 필요가 있으며, 축제경비로 포함되는 광고비와 시설비 등의 절감 노력이 필요하다. 또한 세출구조 영향 요인 분석결과를 고려할 때 행사축제성경비에 대한 관리는 공무원의 행정적 편의와 자원 낭비에 대한 방지 방안으로서 성과평가를 통해 사업타당성이 낮은 행사 및 축제는 일몰제를 적용할 필요가 있다.

민간이전경비에 대한 절감방안으로서 경상경비 보조는 자제하는 노력이 필요하며, 지원내역에 대한 재정정보 공개를 통한 관리감독이 필요하다. 그리고 사회단체보조금심의위원회의 역할을 강화하여 성과평가를 통한 지속 지원 여부를 결정할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 주민 수가 증가할 때 민간이전경비는 감소하는 것으로 나타난 세출구조 영향 요인 분석결과를 고려할 때, 충분한

재정정보가 주어진다면 재정건전성 확보 차원에서의 주민에 의한 행정의 견제 및 통제가 가능함을 보여준다. 이러한 낭비적 세출에 대한 주민의 견제가 활발히 이루어질 수 있도록 행정투명성 확보가 중요할 것이다.

### 3. 지방정부의 채무부담과 지방공기업 부채의 절감방안

지방정부의 채무부담을 완화하기 위해서는 지방채 발행 수요사업에 대한 심의 및 평가 강화가 필요하다. 지방채 발행 기준을 강화하여 원리금상환이 사업의 수익금으로 가능한 것인지 그리고 사업 결과 주민의 편익이 증대될 수 있는 것인지 등에 대하여 평가 시스템을 구축하여 지방채 발행 요건을 강화할 필요가 존재한다. 현재 존재하고 있는 지방채무 상환을 위한 지방채상환기금의 운영 강화 노력을 통해 채무상환에 대한 부담 절감 방안이 필요하며, 지방채를 활용한 지방사업의 추진에 대하여 사업타당성 점검이 필요하다. 이를 통해 지역경제 활성화를 위해 현재 채무상황을 유지하거나 재정건전성을 위축시킬 요인이 존재한다고 평가될 때에는 채무비중을 축소해 나가는 전략적 방안이 모색되어야 한다. 또한 보조금을 통한 사회복지부담의 증가가 채무부담의 주원인이라고 주장하는 지방자치단체의 주장과는 달리 오히려 경상비용이 높아질수록 채무부담이 더욱 높아진다는 분석결과를 고려할 때 지방자치단체의 경상비용을 낮추도록 노력하는 것이 병행되어야 할 것이다.

지방공기업의 부채는 악화될 시 결국 지방자치단체가 자본금을 확충함으로써 해결해야 하므로 지방자치단체가 관리할 필요성이 있다. 지방공기업의 재정운영상 부채관리 강화를 위해서는 우선 사업별 예산이 투명하게 제공될 필요가 있으며, 부채가 발생한 원

인이 무엇인지 귀책사유를 분명히 밝혀야 한다. 이를 통해 향후 관리방안에 대한 시스템적 설계가 필요하며 향후 지방공기업이 진행할 사업이 비수익성인지 수익성인지에 따라 예비타당성 조사를 강화할 필요가 있다.

#### 4. 민간투자의 재정부담 절감방안

지방자치단체가 지닌 민간투자 재정부담의 경우 BTL·BTO 사업에 대한 별도 관리가 필요하다. 실제 각 지방자치단체의 민간투자로 인한 비용추계에 대한 현황 파악이 이루어지지 않고 있으며, 이는 MRG 보전에 따른 민간이전 금액이 별도 관리되지 못하는 원인을 제공하고 있다. 실제 재정운영 측면에서 BTO 사업의 경우 최소운영수입보장이 문제가 되고 있다. 그러나 재무제표 정보만으로는 이에 대한 정보를 담고 있지 못하여 MRG 지급규모를 알 수 없으며, BTL 사업에 따른 임대료 지급액 역시 지급규모를 알 수 없는 실정이다. 이렇듯 정보가 제공되고 있지 못해 추세적으로 얼마의 비용이 앞으로 소요될지 정확한 추세분석이 불가하여 관리상의 한계로 작용하고 있다.

이러한 계약기간 동안 임대료 지급 또는 최소운영수입보장액 지급의 문제는 향후 지방재정의 경직성을 가져올 수 있으므로 이는 곧 지방정부의 재정운영 효율성을 저해할 것임을 알 수 있다. 이에 대한 재정공시와 더불어 재정부담에 대한 추세를 분석하여 민간투자로 인한 비용 지급을 위한 기금의 구성 등 대응방안이 필요하다.

## 제7장 결론

지방정부는 고령화와 저출산의 재정환경 변화로 인해 과거 지역 개발에서 지역의 복지·일자리 창출 등 그 활동 영역이 변화하고 있다. 이러한 현실에서 재정건전성의 위기를 맞고 있는 우리나라 지방재정을 고려할 때, 세출구조조정을 통한 재정책임성 확보가 필요하며, 세출구조조정을 통해 재정운영 경직성 요소를 완화하고 재정운영의 효율성을 높일 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다.

세출구조조정을 통해 필요한 곳에 공공서비스가 공급될 수 있도록 자원배분이 이루어져야 한다. 자원배분이 이루어지고 있는지 평가를 위해 지방재정분석 등 지방재정관리제도가 시행되고 있으며 이러한 평가결과에 대한 실효성 확보 차원에서도 공공서비스의 수요와 공급의 연계에 대한 연구와 예산에의 반영이 이루어질 필요가 있다. 그리고 세출 전반에 대한 점검이 이루어져야 할 것이다. 본 연구에서 살펴본 바와 같이 우리나라 지방재정의 경우 높은 중앙에의 의존성과 사회복지부담 규모 증가와 국고보조사업에 따른 지방비 부담 증가, 지방공기업 부채 증가, 지방자치단체 채무 증가, 경상적 경비의 증가 등 여러 세출구조상 문제점이 존재하였다. 이러한 세출구조는 점증주의적 경향에 의해 심화될 수 있으며, 보조금 지급에 따라 심화될 수 있음을 살펴보았다. 실제 점증주의 경향은 예산의 합리적 분석에 의하기보다는 정치적 결정과 관행 등에 의해 예산편성이 이루어질 수 있고, 집행과 평가의 결과가 편성에 미반영될 위험성이 존재한다. 또한 보조금의 지급은 예산 편성에 있어서 지방자치단체의 자율성을 저해하고 예산배분의 효

을성을 저해하는 주요 원인으로 작용하고 있어, 부족한 재원을 고려할 시 지역 주민의 실수요에 맞는 예산운영에 한계점으로 작용하고 있다.

이러한 사항들을 극복하고 세출구조조정을 하기 위해서는 우선, 재정의 분권화를 통해 지역주민들의 수요에 맞는 재정운영이 이루어질 필요가 있다. 재정분권화는 자체재원을 늘려 지방재정운영의 효율성과 계획성을 담보할 수 있을 것이라 생각된다. 또한 이는 더 나아가 지방자치의 활성화를 유도할 수도 있다. 이러한 변화속에서 경상경비 감축 노력과 SOC 등에 대한 투자는 철저한 비용 편익분석에 의해 이루어질 필요가 있으며, 복지수요에 대응하기 위한 복지비 세출의 투명성과 효율성을 높여 재정운영상 세출 절약을 위한 노력을 해야 할 것이다. 이와 더불어 지방자치단체의 새로운 수요에 대응할 수 있는 신규 사업에 대한 투자 역시 지속적으로 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

이러한 세출구조상의 변화를 위해서는 우선 예산과정을 고려한 우선순위를 설정하는 시스템적 변화가 이루어져야 한다. 기획에서부터 집행 및 평가까지 재원에 대한 공급이 수요에 맞게 이루어질 수 있도록 그리고 세출이 세입과 연계하여 이루어질 수 있는 예산과정상에서의 접근이 필요하다. 시행된 세출에 대한 자체 평가와 더불어 책임을 담보할 수 있는 시스템을 구축함으로써 재정건전성을 확보할 수 있도록 해야 한다. 그리고 점차 자체재원을 늘려 지방정부의 수익자부담원칙을 강화하고, 지방정부 스스로 주민들의 공공서비스 수요 변화에 대응할 수 있도록 세출의 책임을 명확히 할 필요가 있다. 더불어 현재 시행되고 있는 지방재정관리제도의 제도적 연계를 강화하여 지방재정운영의 건전성을 높이고 책임성을 제고하도록 제도를 정비할 필요가 있다.

이러한 사항들을 본 연구에서 살펴본 지방재정 세출구조의 문제

점에 대하여 논의해 보면 다음과 같다. 향후 증가할 것이라 생각되는 사회복지비 절감을 위해서는 사회복지비에 미치는 영향 요인을 고려할 때 매칭형으로 제공되는 보조금에 대한 평가를 통해 이를 자체재원으로 활용할 수 있도록 재원의 이전이 필요하다. 이를 통해 자주재원의 비율을 높여 지방자치단체가 각 자치단체별 특수한 상황에 맞게 재원운영을 할 수 있도록 하며, 실 복지수요에 대응할 수 있는 능력을 키워나갈 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 지방정부의 채무부담을 완화하기 위해서는 지방채 발행이 주민의 편익을 높이는 것인지에 대하여 지방채 발행 수요사업을 대상으로 심의 및 평가 강화가 필요하며 더불어 경상경비에 대한 감축 노력이 병행될 필요성이 존재한다. 지방공기업의 재정운영상 부채관리 강화를 위해서는 사업별 예산이 투명하게 제공될 필요가 있으며, 부채가 발생한 원인이 무엇인지 귀책사유를 분명히 하여 재정의 책임운영이 가능하도록 해야 할 것이다.

또한 민간투자에 따른 재정부담 완화를 위해서는 계약기간 동안 임대료 지급 또는 최소운영수입보장액 지급의 문제에 대하여 재정공시와 더불어 재정부담에 대한 추세를 분석하여 재정의 안정적 운영을 위한 기금의 구성 등 대응방안이 필요하다. 경상적 경비의 경우 구성항목별 사용 내역이 명확히 드러나지 않는 한계가 존재하므로 이에 대한 재정정보 공개가 확대될 필요가 있으며 세출에 대한 지속적 평가관리를 통해 세출 증가율을 넘지 않도록 관리하는 방안이 필요할 것이다.

지방재정의 책임성을 확보하기 위해서는 재정의 효율성 증진을 위하여 재정사업의 평가를 통한 세출구조조정이 필요할 것이며, 재정운영에 있어 재정규율(fiscal discipline)을 확립하여 책임에 근거한 재정운영의 유도가 필요하다. 이를 위해서 세출구조조정 등 재정개혁을 위한 협력체 구성을 위해 중앙정부와 지방정부 간 소

통기구를 설치함으로써 지속적 정보교류가 가능하도록 하며, 부분 부분이 아닌 지방재정의 전반적인 개혁이 이루어질 수 있는 접근이 필요할 것이라 생각된다. 향후 고령화 시대를 대비하여 지속적 경제성장을 위한 신성장 동력과 지역의 일자리 창출 등을 고려하여 공공투자사업의 분석 및 평가에 초점을 맞추어 재정운영을 할 수 있도록 지원이 이루어져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강운호, 「지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향: 시군구간 비교분석」, 『한국행정학보』 34(1), 2000, pp. 213~227
- 김의섭, 『한국의 재정지출 팽창』, 한남대학교 출판부, 2002
- 김정완, 「지역생산의 역외 유출입에 관한 연구」, 『재정연구』 9(2), 한국조세연구원, 2003, pp. 53~73
- 김태일, 「지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향」, 『한국정책학회보』 7(10), 1998
- , 「지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향」, 『한국행정학보』 35(1), 2001, pp. 69~89
- 김현호, 『지역축제의 현황과 합리화방안』, 한국지방행정연구원, 2010
- 권경환, 「지역구 정당구조의 분절성과 기초자치단체 재정지출정향」, 『한국지방재정논집』 10(2), 2005, pp. 27~51
- 민 기, 「임대형 민간투자사업(BTL)에 대한 지방자치단체의 재정관리방안」, 『지방정부연구』 13(3), 2009, pp. 207~222
- 문병근·하중원, 「인구고령화가 지방재정지출구조에 미치는 영향에 관한 연구-부산·경남지역을 중심으로」, 『한국지방재정논집』 제12권 제3호, 2007
- 박기백·김현아, 『지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구-지방정부재정운영에 대한 실증분석』, 한국조세연구원, 2005
- 손희준, 「지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석」, 『한국행정학보』 33(1), 1999, pp. 81~97
- 송상훈, 「독일의 재정분권과 지방세」, 『추계 지방세 세미나』, 한국지방

- 재정학회, 2008
- 신두섭, 「고령화에 따른 지방자치단체의 사회보장지출과 재정전망: 대구광역시를 중심으로」, 『지방자치연구』 제11권 제1호, 한국지방행정연구, 2009, pp. 127~144
- 신창호, 「지방공공재 서비스의 지역간 유출효과와 지방정부간의 조정 방안」, 『지방자치연구』 7(1), 한국지방자치학회, 1995, pp. 115~134
- 심재희·채중훈, 「한국사회의 고령화와 지방재정에 관한 실증분석: 광주 전남지역을 중심으로」, 『한국동북아논총』 제9권 제2호, 2004
- 안종석, 『지방자치제 도입 이후의 지방재정 구조변화 분석』, 한국조세연구원, 2001
- 오병기, 「수도권 광역자치단체의 지역생산과 지방재정지출의 역외 유출입효과에 관한 연구」, 『서울도시연구』 6(4), 서울시정개발연구원, 2005, pp. 81~100
- , 『패널자료를 이용한 지방세출 건전성 평가』, 한국지방재정학회, 2006
- , 「자치단체 사이의 경제적 연관성 분석을 통한 광역적 세출 운용의 가능성 탐구: 전남과 타 시·도 사이의 분석을 중심으로」, 『한국지방재정논집』 제14권 제2호, 2009, pp. 1~24
- 우명동, 『지방재정론』, 도서출판 해남, 2001
- 유재원, 「단체장 민선 이후 자치단체의 정책변화」, 『한국정책학회보』 8(3), 1999, pp. 79~98
- 윤광재, 「프랑스의 지방재정 특성에 관한 연구: 세입과 세출을 중심으로」, 『한국지방자치학회보』 제22권 제4호, 2010, pp. 219~240
- 이목훈, 『지방재정론』, 2009
- , 『재무행정론』, 2010
- 이승중·김홍식, 「지방자치와 지방정부의 정책정향」, 『한국행정학회』

제28권 제2호, 1992

이순배, 「시군 재정지출구조의 분석-인구규모별 횡단면분석」, 『한국지방재정논집』 제16집 제2호, 2002

이영균, 「한국정부의 팽창요인에 관한 실증적 분석」, 『한국행정학보』 제27권 제4호, 1993

이정만, 「일본 지방재정개혁의 추진과정과 성과에 관한 연구-삼위일체 개혁을 중심으로」, 『한국지방재정논집』 10(1), 2005, pp. 1~21

이창균, 「외국의 지방재정제도: 일본의 지방재정개혁의 정책적 시사점」, 『지방재정』 6, 2007, pp. 136~146

이창균, 「정부간 재정관계속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안」, 『한국지방재정학회 2009년도 동계정기학술대회』, 한국지방재정학회, 2009

이 효, 『지방재정 동향 및 전망』, 한국지방행정연구원, 2012

임성일, 「영국의 지방재정 개혁과 지방세제도의 동향」, 『추계 지방세 세미나』, 한국지방재정학회, 2008

임성일 외, 『지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안』, 한국지방행정연구원, 2011

전병목·박상원, 『복지재원조달정책에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2011

정성호·정창훈, 「지방공기업 부채 절감방안에 관한 소고」, 『한국지방재정논집』 16(2), 2011, pp. 147~176

———, 「지방재정위기와 로컬거버넌스의 역할」, 『지방행정연구』 25(2), 2011, pp. 3~36

정영철, 「2012년 지방공기업 및 공유재산의 운영방향」, 『지방재정』, 2012, pp. 59~68

정용석, 「지방세입과 지방세출 간의 인과관계 분석」, 『한국지방재정논집』 16(3), 2011, pp. 31~57

- 주만수, 「지방재정위기의 현황과 원인분석」, 『지방행정연구』 26(2), 2012
- 최병호, 「지방 세출의 추이와 구조분석」, 『지방재정과 지방세』 48, 2012, pp. 28~54
- 최성락·노우영, 「지방정부의 정당구조가 지자체 사회복지비에 미치는 영향분석」, 『행정논총』 43(1), 2005, pp. 195~215
- 최성은, 『사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2010
- 허명순, 「지방재정 건전성 측정방법: 재정압박 지수개발을 중심으로」, 『한국지방재정논집』 16(1), 2011, pp. 177~210
- 현하영, 「국고보조금의 분권교부세 전환이 지방정부의 재정지출에 미치는 영향」, 『지방행정연구』 24(1), 2010
- 국회예산정책처, 『지방자치단체 재정난의 원인과 대책』, 2010
- , 『재정전문가 대상 재정현황 및 재정정책 인식조사 보고서』, 2010
- , 『일본의 지방재정 개혁과 우리나라 중앙-지방간 자원 배분에 관한 정책 대안 모색』, 2011
- 한국지방행정연구원, 『2010년 지방자치단체 재정분석종합보고서』, 2011
- , 『2010년 지방자치단체 재정분석통계자료』, 2011
- Anderson, William, Myles S. Wallace, and T. Waner, “Government Spending and Taxation: What Causes what?,” *Southern Economic Journal*, January 1986, pp. 630~639
- Bouvier, Michel, *Les finances locales. Paris: L.G.D.J.*, 2008
- Brainard, W. & Dolbear, F.T., “The Possibility of Oversupply of Local ‘Public’ Goods,” a Critical Note, *Journal of Political Economy* 75, 1967, pp. 86~90

- Bramley, G., *Equalization Grants and Local Expenditure Needs*, Avebury, England, 1990
- Christopher Hoene, "Fiscal Structure and the Post-Proposition 13: Fiscal Regime in California's Cities," *Public Budgeting & Finance* Volume 24 Issue 4, 2004, pp. 51~72
- Danziger, J., *Making Budgets: Public Resource Allocation*, London: Sage, 1978
- Ebel, Robert D. & Serdar Yilmaz, "On the Measurement and impact of Fiscal Decentralization," Washington D.C.: *World Bank Policy Research Working Paper* 2809, 2002
- George A. Boyne, "Local Government Structure and Performance: Lessons from America?," *Public Administration* Vol. 70, 1992
- Gordon, R.H., "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism," *Quarterly Journal of Economics* 98, 1983, pp. 567~586
- Ihori, Toshihiro, Nakazato, Toru and Kawade, Masumi, "Japan's Fiscal Policies in the 1990s," *The World Economy* Vol. 26, 2003, pp. 325~338
- Jin, Jing & Heng-Fu Jou, "How does fiscal decentralization affect aggregate, national and subnational government size?," *Journal of Urban Economics* 52(2), 2002
- John Charles Bradbury & E. Frank Stephenson, "Local Government Structure and Public Expenditures," *public choice* 115, 2003, pp. 185~198
- Meagan M. Jordan, "Punctuations and Agendas: a new look at local government budget expenditures," *Journal of Policy analysis and Management* Vol.22 No.3, 2003, pp. 345~360
- Meloche, J. P. et al., "Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does

- Really Matter?," *World Bank Policy Research Working Paper* 3254, 2004
- Mullins, Daniel R. and Joyce, Philip G., "Tax and Expenditure Limitations and State and Local Fiscal Structure: An Empirical Assessment," *Public Budgeting & Finance* Vol. 16, 1996, pp. 75~101
- Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972
- , *Federalism and government finance*, 1994
- , "On the Evolution of Fiscal Federalism; Theory and Institutions," *National Tax Journal* 41(2), 2008
- OECD, *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, 2012
- Pauly, M., "Optimality, 'Public' Goods and Local Governments: A General Theoretical Analysis," *Journal of Political Economy* 78, 1970, pp. 572~585
- Rati Ram, "Additional Evidence on Causality between Government Revenue and Government Expenditure," *Southern Economic Journal* Vol.54 No.3, 1988, pp. 763~769
- Rodden, J. A. et al., *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press, 2003
- Roy Bahl, Jorge Martinez-Vazquez & Sally Wallace, "State and local government choices in fiscal redistribution," *Fiscal Research Program FRP Report* No. 49, 2000
- Tiebout, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy* 64, 1956
- Wildavsky, Aron, *Budgeting: A comparative Theory of Budgetary*

*process, New Brunswick: Transaction Books, 1986*

<http://lofin.mopas.go.kr/>: 우리나라 지방재정 자료

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals/> : 미국 정부 재정  
자료

<http://www.census.gov/govs/cog/>: 미국 지방재정 자료

<http://www.mof.go.jp/statistics/>: 일본 정부 재정 자료

[http://www.soumu.go.jp/iken/kessan\\_gaiyo.html](http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_gaiyo.html) 일본 지방정부 재정  
자료(총무성 자료)

## 〈부록 1〉 State Tax and Expenditure Limits

[부록 1] State Tax and Expenditure Limits

State	Year Adopted	Constitution or Statute	Type of Limit	Main Features of the Limit
Alaska	1982	Constitution	Spending	A cap on appropriations grows yearly by the increase in population and inflation.
Arizona	1978	Constitution	Spending	Appropriations cannot be more than 7.41% of total state personal income.
California	1979	Constitution	Spending	Annual appropriations growth linked to population growth and per capita personal income growth.
Colorado	1991	Statute	Spending	General fund appropriations limited to the lesser of either a) 5% of total state personal income or b) 6% over the previous year's appropriation.
	1992	Constitution	Revenue & Spending	Most revenues limited to population growth plus inflation. Changes to spending limits or tax increases must receive voter approval.
	2005	Referendum	Revenue & Spending	Revenue limit suspended by voters until 2011, when new base will be established.
	2009	Statute	Spending	Revised general fund appropriations limit to remove the 6% of prior year appropriations alternative, while retaining a limit based on 5% of total state personal income.
Connecticut	1991	Statute	Spending	Spending limited to average of growth in personal income for previous five years or previous year's increase in inflation, whichever is greater.

## [부록 1]의 계속

State	Year Adopted	Constitution or Statute	Type of Limit	Main Features of the Limit
	1992	Constitution	Spending	Voters approved a limit similar to the statutory one in 1992, but it has not received the three-fifths vote in the legislature needed to take full effect.
Delaware	1978	Constitution	Appropriations to Revenue Estimate	Appropriations limited to 98% of revenue estimate.
Florida	1994	Constitution	Revenue	Revenue limited to the average growth rate in state personal income for previous five years.
Hawaii	1978	Constitution	Spending	General fund spending must be less than the average growth in personal income in previous three years.
Idaho	1980	Statute	Spending	General fund appropriations cannot exceed 5.33% of total state personal income, as estimated by the State Tax Commission. One-time expenditures are exempt.
Indiana	2002	Statute	Spending	State spending cap per fiscal year with growth set according to formula for each biennial period.
Iowa	1992	Statute	Appropriations	Appropriations limited to 99% of the adjusted revenue estimate.
Louisiana	1993	Constitution	Spending	Expenditures limited to 1992 appropriations plus annual growth in state per capita personal income.
Maine	2005	Statute	Spending	Expenditure growth limited to a 10-year average of personal income growth, or maximum of 2.75%. Formulas are based on state's tax burden ranking.
Massachusetts	1986	Statute	Revenue	Revenue cannot exceed the three-year average growth in state wages and salaries. The limit was amended in 2002 adding definitions for a limit that would be tied to inflation in government purchasing plus 2 percent.

## [부록 1]의 계속

State	Year Adopted	Constitution or Statute	Type of Limit	Main Features of the Limit
Michigan	1978	Constitution	Revenue	Revenue limited to 1% over 9.49% of the previous year's state personal income.
Mississippi	1982	Statute	Appropriations	Appropriations limited to 98% of projected revenue. The statutory limit can be amended by majority vote of legislature.
Missouri	1980	Constitution	Revenue	Revenue limited to 5.64% of previous year's total state personal income.
Missouri, continued	1996	Constitution	Revenue	Voter approval required for tax hikes over approximately \$77 million or 1% of state revenues, whichever is less.
Montana*	1981	Statute	Spending	Spending is limited to a growth index based on state personal income. * In 2005 the Attorney General invalidated the statute, and it is not in force at this time.
Nevada	1979	Statute	Spending	Proposed expenditures are limited to the biennial percentage growth in state population and inflation.
New Jersey	1990	Statute	Spending	Expenditures are limited to the growth in state personal income.
North Carolina	1991	Statute	Spending	Spending is limited to 7% or less of total state personal income.
Ohio	2006	Statute	Spending	Appropriations limited to greater of either 3.5% or population plus inflation growth. To override need 2/3 supermajority or gubernatorial emergency declaration.
Oklahoma	1985	Constitution	Spending	Expenditures are limited to 12% annual growth adjusted for inflation.
	1985	Constitution	Appropriations	Appropriations are limited to 95% of certified revenue.

## [부록 1]의 계속

State	Year Adopted	Constitution or Statute	Type of Limit	Main Features of the Limit
Oregon	2000	Constitution	Revenue	Any general fund revenue in excess of 2% of the revenue estimate must be refunded to taxpayers.
	2001	Statute	Spending	Appropriations growth limited to 8% of projected personal income for biennium.
Rhode Island	1992	Constitution	Appropriations	Appropriations limited to 98% of projected revenue (becomes 97% July 1, 2012).
South Carolina	1980	Constitution	Spending	Spending growth is limited by either the average growth in personal income or 9.5% of total state personal income for the previous year, whichever is greater. The number of state employees is limited to a ratio of state population.
Tennessee	1984			
Texas	1978	Constitution	Spending	Appropriations limited to the growth in state personal income.
Utah	1978	Constitution	Spending	Biennial appropriations limited to the growth in state personal income.
Washington	1989	Statute	Spending	Spending growth is limited by formula that includes growth in population, and inflation.
Wisconsin	1993	Statute	Spending	Spending limited to average of inflation for previous three years plus population growth.
	2001	Statute	Spending	Spending limit on qualified appropriations (some exclusions) limited to personal income growth rate.

자료: National Conference of State Legislatures, 2010

## 〈부록 2~4〉 일본 지방정부 재정구조

- 일본 총무성 지방재정분석 자료 참고 -

### [부록 2] 일본 지방정부 세입구조

구분	2000										2005														
	도도부 현		비율		시정촌		비율		순계 금액		비율		도도부 현		비율		시정촌		비율		순계 금액		비율		
	비율	시정촌	비율	순계 금액	비율	도도부 현	비율	순계 금액	비율	도도부 현	비율	순계 금액	비율	도도부 현	비율	순계 금액	비율	도도부 현	비율	순계 금액	비율	도도부 현	비율	순계 금액	비율
지방세	17,456,122	32.1	18,090,312	34.3	355,46,434	35.4	17,137,360	35.2	17,667,049	35	34,804,409	37.4													
지방 양여세	132,292	0.2	487,884	0.9	620,177	0.6	853,575	1.8	995,387	2	1,848,962	2													
지방 특례 교부금 등	251,731	0.5	662,283	1.3	914,014	0.9	872,575	1.8	645,431	1.3	1,518,006	1.6													
지방 교부세	11,782,870	21.7	9,993,551	18.9	21,776,420	21.7	9,221,643	18.9	7,737,076	15.3	16,958,719	18.2													
시정촌 담배세 지방 교부금	-	-	-	-	-	-	1,873	0	-	-	-	-													
이자 비율 교부금	-	-	662,368	1.3	-	-	-	-	98,090	0.2	-	-													
배당할 교부금	-	-	-	-	-	-	-	-	47,339	0.1	-	-													
주식 등 양도 소득 할당 교부금	-	-	-	-	-	-	-	-	68,982	0.1	-	-													
지방 소비세 교부금	-	-	1,257,514	2.4	-	-	-	-	1,249,432	2.5	-	-													
유흥장 이용세 교부금	-	-	57,036	0.1	-	-	-	-	43,576	0.1	-	-													
특별 지방 소비세 교부금	-	-	9,162	0	-	-	-	-	29	0	-	-													

(단위: 백만원, %)

## [부록 2]의 계속

구분	2000						2005					
	도도부 현	비율	시정촌	비율	순계 금액	비율	도도부 현	비율	시정촌	비율	순계 금액	비율
자동차 취득세 교부금	-	-	321,138	0.6	-	-	-	-	316,687	0.6	-	-
경유 거래세 교부금	-	-	112,597	0.2	-	-	-	-	112,840	0.2	-	-
소 계 (일반 재원)	29,623,015	54.4	31,653,845	59.9	58,857,045	58.7	28,087,026	57.7	28,981,918	57.4	55,130,096	59.3
분담금, 부담금	690,334	1.3	579,229	1.1	593,665	0.6	451,380	0.9	573,650	1.1	532,629	0.6
사용료, 수수료	1,071,054	2	1,405,990	2.7	2,477,045	2.5	978,161	2	1,496,407	3	2,474,568	2.7
국고 지출금	9,597,479	0.1	4,781,972	9.1	14,379,450	14.3	6,583,581	13.5	5,226,045	10.4	11,809,626	12.7
교통 안전 대책 특별 교부금	45,136	0.1	29,705	0.1	74,841	0.1	47,316	0.1	31,916	0.1	79,232	0.1
지방 지출금	-	-	2,385,230	4.5	-	-	-	-	2,230,353	4.4	-	-
재산 소득	326,022	0.6	443,378	0.8	769,401	0.8	257,890	0.5	426,523	0.8	684,413	0.7
기부금	20,549	0	110,111	0.2	128,775	0.1	12,556	0	66,611	0.1	78,766	0.1
전입금	785,065	1.4	1,351,029	2.6	2,136,094	2.1	751,890	1.5	1,667,384	3.3	2,419,274	2.6
이월금	877,931	1.6	1,375,171	2.6	2,253,102	2.2	794,318	1.6	1,299,494	2.6	2,093,812	2.3
제반 수입	5,110,135	9.4	2,952,237	5.6	7,489,538	7.5	5,020,926	10.3	2,899,104	5.7	7,257,707	7.8
지방채	6,268,159	11.5	4,905,348	9.3	11,116,145	11.1	5,709,473	11.7	4,718,975	9.3	10,376,345	11.2
특별구 재정 조정 교부금	-	-	830,938	1.6	-	-	-	-	860,228	1.7	-	-
수입 합계	54,414,878	100	52,804,183	100	100,275,101	100	48,694,518	100	50,478,606	100	92,936,469	100

## [부록 2]의 계속

구분	2006						2007					
	도도부 현	비율	시정촌	비율	순계 금액	비율	도도부 현	비율	시정촌	비율	순계 금액	비율
지방세	18,345,200	37.9	18,160,960	36.8	36,506,160	39.9	20,793,974	43.1	19,472,842	39.3	40,266,817	44.2
지방 양여세	2,358,589	4.9	1,369,946	2.8	3,728,536	4.1	177,468	0.4	537,095	1.1	714,562	0.8
지방 특례 교부금 등	280,920	0.6	535,040	1.1	815,960	0.9	178,317	0.4	133,666	0.3	311,983	0.3
지방 교부세	8,622,328	17.8	7,373,022	14.9	15,995,350	17.5	8,176,235	16.9	7,026,510	14.2	15,202,745	16.7
시정촌 담배세 지방 교부금	3,818	0	-	-	-	-	2,350	0	-	-	-	-
이자 비율 교부금	-	-	76,987	0.2	-	-	-	-	103,791	0.2	-	-
배당할 교부금	-	-	69,525	0.1	-	-	-	-	81,234	0.2	-	-
주식 등 양도 소득 할당 교부금	-	-	60,967	0.1	-	-	-	-	53,478	0.1	-	-
지방 소비세 교부금	-	-	1,306,180	2.6	-	-	-	-	1,288,033	2.6	-	-
골프장 이용세 교부금	-	-	42,741	0.1	-	-	-	-	42,791	0.1	-	-
특별 지방 소비세 교부금	-	-	22	0	-	-	-	-	15	0	-	-
자동차 취득세 교부금	-	-	325,107	0.7	-	-	-	-	295,965	0.6	-	-
경유 거래세 교부금	-	-	115,523	0.2	-	-	-	-	125,420	0.3	-	-
소 계 (일반 재원)	29610,855	61.1	29436021	59.6	57046006	62.3	29328343	60.8	29160840	58.9	56496106	62

## [부록 2]의 계속

구분	2006						2007					
	도도부 현	비율	시정촌	비율	순계 금액	비율	도도부 현	비율	시정촌	비율	순계 금액	비율
	분담금, 부담금	406,293	0.8	572,827	1.2	515,251	0.6	383,896	0.8	588,120	1.2	508,068
사용료, 수수료	945,261	2	1,450,243	2.9	2,395,504	2.6	925,792	1.9	1,446,876	2.9	2,372,669	2.6
국고 지출금	5,520,083	11.4	4,927,033	10	10,447,116	11.4	5,137,245	10.6	5,116,868	10.3	10,254,113	11.2
교통 안전 대책 특별 교부금	49,673	0.1	33,873	0.1	83,546	0.1	48,415	0.1	33,958	0.1	82,373	0.1
지방 지출금	-	-	2,183,629	4.4	-	-	-	-	2,398,166	4.8	-	-
재산 소득	287,703	0.6	404,996	0.8	692,698	0.8	282,731	0.6	412,288	0.8	695,019	0.8
기부금	21,315	0	67,236	0.1	88,121	0.1	11,481	0	66,489	0.1	77,292	0.1
전입금	791,443	1.6	1,213,619	2.5	2,005,062	2.2	1,059,126	2.2	1,408,949	2.8	2,468,075	2.7
이월금	812,842	1.7	1,278,824	2.6	2,091,666	2.3	898,198	1.9	1,312,604	2.7	2,210,802	2.4
제반 수입	4,625,292	9.5	2,571,316	5.2	6,541,091	7.1	4,523,778	9.4	2,562,107	5.2	6,432,435	7.1
지방채	5,367,442	11.1	4,297,209	8.7	9,622,265	10.5	5,646,869	11.7	3,974,571	8	9,584,445	10.5
특별구 재정 조정 교부금	-	-	925,103	1.9	-	-	-	-	1,017,640	2.1	-	-
수입 합계	48,438,201	100	49,361,930	100	91,528,325	100	48,245,874	100	49,499,476	100	91,181,397	100

## [부록 2]의 계속

구분	2008						2009					
	도도부 현	비율	시정촌	비율	순계 금액	비율	도도부 현	비율	시정촌	비율	순계 금액	비율
지방세	20,012,065	41.7	19,546,461	38.9	39,558,526	42.9	16,508,841	32.4	18,674,113	34.9	35,182,954	35.8
지방 양여세	162,330	0.3	516,496	1	678,826	0.7	810,283	1.6	486,267	0.9	1,296,551	1.3
지방 특례 교부금 등	292,888	0.6	246,220	0.5	539,108	0.6	216,047	0.4	245,964	0.5	462,011	0.5
지방 교부세	8,119,540	16.9	7,286,542	14.5	15,406,082	16.7	8,184,136	16.1	7,636,101	14.3	15,820,237	16.1
시정촌 담배세 지방 교부금	2,301	0	-	-	-	-	1,372	0	-	-	-	-
이자 비율 교부금	-	-	96,698	0.2	-	-	-	-	80,616	0.2	-	-
배당할 교부금	-	-	34,093	0.1	-	-	-	-	27,512	0.1	-	-
주식 등 양도 소득 할당 교부금	-	-	12,613	0	-	-	-	-	13,131	0	-	-
지방 소비세 교부금	-	-	1,209,245	2.4	-	-	-	-	1,272,802	2.4	-	-
골프장 이용세 교부금	-	-	41,595	0.1	-	-	-	-	40,994	0.1	-	-
특별 지방 소비세 교부금	-	-	6	0	-	-	-	-	4	0	-	-
자동차 취득세 교부금	-	-	260,312	0.5	-	-	-	-	158,527	0.3	-	-
경유 거래세 교부금	-	-	114,888	0.2	-	-	-	-	115,691	0.2	-	-
소 계 (일반 재원)	28589,124	59.5	29365170	58.5	56182542	60.9	25720679	50.5	28751723	53.7	52761753	53.6

## [부록 2]의 계속

구분	2008						2009					
	도도부 현	비율	시정촌	비율	순계 금액	비율	도도부 현	비율	시정촌	비율	순계 금액	비율
분담금, 부담금	345,766	0.7	575,780	1.1	525,091	0.6	353,100	0.7	596,569	1.1	551,112	0.6
사용료, 수수료	908,189	1.9	1,430,468	2.8	2,338,657	2.5	902,857	1.8	1,403,984	2.6	2,306,841	2.3
국고 지출금	5,750,978	12	5,864,307	11.7	11,615,285	12.6	8,516,808	16.7	8,248,504	15.4	16,765,312	17
교통 안전 대책 특별 교부금	43,347	0.1	30,367	0.1	73,714	0.1	43,163	0.1	30,644	0.1	73,807	0.1
지방 지출금	—	—	2,393,416	4.8	—	—	—	—	2,612,497	4.9	—	—
재산 소득	234,121	0.5	402,876	0.8	636,998	0.7	233,832	0.5	343,347	0.6	577,179	0.6
기부금	10,825	0	50,872	0.1	60,342	0.1	20,020	0	61,779	0.1	81,350	0.1
전입금	723,546	1.5	1,277,295	2.5	2,000,841	2.2	1,376,239	2.7	1,396,635	2.6	2,772,873	2.8
이월금	750,317	1.6	1,176,303	2.3	1,926,621	2.1	684,181	1.3	1,714,707	3.2	2,398,888	2.4
제반 수입	4,707,926	9.8	2,676,024	5.3	6,931,301	7.5	5,361,659	10.5	2,863,988	5.3	7,680,544	7.8
지방채	5,981,676	12.4	3,970,672	7.9	9,922,067	10.8	7,755,661	15.2	4,666,867	8.7	12,396,036	12.6
특별구 재정 조정 교부금	—	—	999,976	2	—	—	—	—	863,473	1.6	—	—
수입 합계	48,045,817	100	50,213,527	100	92,213,459	100	50,968,200	100	53,554,717	100	98,365,695	100

## [부록 2]의 계속

구분	2010					
	도도부 현	비율	시정촌	비율	순계 금액	비율
지방세	15,932,318	31.8	18,384,012	34.1	34,316,330	35.2
지방 양여세	1,593,264	3.2	475,925	0.9	2,069,189	2.1
지방 특례 교부금 등	156,631	0.3	226,534	0.4	383,165	0.4
지방 교부세	8,766,464	17.5	8,427,087	15.6	17,193,551	17.6
시정촌 담배세 지방 교부금	612	0	—	—	—	—
이자 비율 교부금	—	—	76,921	0.1	—	—
배당할 교부금	—	—	33,264	0.1	—	—
주식 등 양도 소득 할당 교부금	—	—	11,913	0	—	—
지방 소비세 교부금	—	—	1,270,731	2.4	—	—
골프장 이용세 교부금	—	—	38,414	0.1	—	—
특별 지방 소비세 교부금	—	—	2	0	—	—
자동차 취득세 교부금	—	—	138,171	0.3	—	—
경유 거래세 교부금	—	—	120,504	0.2	—	—
소 계 (일반 재원)	26449,289	52.8	29203478	54.2	53962235	55.3

## [부록 2]의 계속

구분	2010						
	도도부 현	비율	시정촌	비율	순계 금액	비율	비율
분담금, 부담금	315,427	0.6	584,463	1.1	532,709	0.5	0.5
사용료, 수수료	662,142	1.3	1,373,623	2.6	2,035,765	2.1	2.1
국고 지출금	6,253,231	12.5	7,981,328	14.8	14,234,558	14.6	14.6
교통 안전 대책 특별 교부금	41,141	0.1	29,492	0.1	70,633	0.1	0.1
지방 지출금	—	—	2,992,149	5.6	—	—	—
재산 소득	229,920	0.5	358,072	0.7	587,993	0.6	0.6
기부금	25,038	0.1	60,309	0.1	84,934	0.1	0.1
전입금	2,317,376	4.6	1,010,976	1.9	3,328,352	3.4	3.4
이월금	700,395	1.4	1,366,984	2.5	2,067,379	2.1	2.1
제반 수입	5,262,285	10.5	2,840,634	5.3	7,637,422	7.8	7.8
지방채	7,809,867	15.6	5,184,960	9.6	12,969,520	13.3	13.3
특별구 재정 조정 교부금	—	—	867,557	1.6	—	—	—
수입 합계	50,066,112	100	53,854,025	100	97,511,501	100	100

[부록 3-1] 일본 지방정부: 도도부 현 세출구조

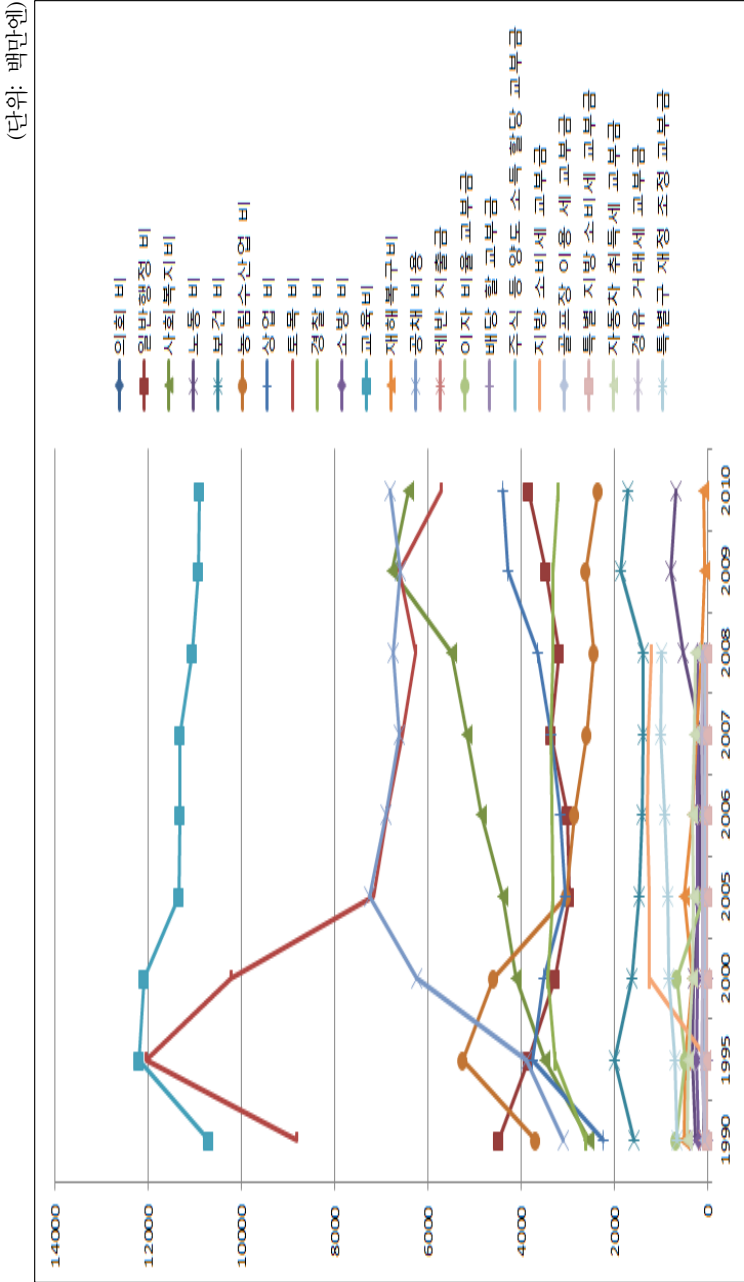
(단위: 백만엔, %)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
총합계	42,888	52,823	53,399	47,873	47,536	47,488	47,349	50,245	49,060
의회비	80	95	89	83	82	80	79		
일반행정비	4,495	3,854	3,282	2,973	3,017	3,357	3,183	3,466	3,845
사회복지비	2,553	3,498	4,103	4,410	4,863	5,170	5,496	6,764	6,416
노동비	259	329	317	170	150	149	538	792	688
보건비	1,577	2,007	1,629	1,485	1,405	1,385	1,396	1,863	1,714
농림수산업비	3,704	5,261	4,588	3,031	2,852	2,596	2,435	2,625	2,363
상업비	2,252	3,763	3,522	3,055	3,172	3,360	3,647	4,286	4,393
토목비	8,810	12,052	10,226	7,172	6,875	6,552	6,265	6,609	5,717
경찰비	2,626	3,282	3,429	3,318	3,354	3,375	3,325	3,312	3,217
소방비	202	239	218	216	214	217	219		
교육비	10,709	12,202	12,094	11,338	11,331	11,333	11,058	10,926	10,912

## [부록 3-1]의 계속

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
채해복구비	502	484	340	500	336	239	128	77	87
공채비용	3,106	3,892	6,235	7,250	6,901	6,609	6,749	6,607	6,809
제한지출금	88	51	76	73	59	58	62		
이자비용교부금	684	477	662	98	77	104	97		
배당할교부금	-	-	-	47	70	81	34		
주식등양도소득 할당교부금	-	-	-	69	61	53	13		
지방소비세 교부금	-	-	1,258	1,249	1,306	1,288	1,209		
골프장이용세 교부금	63	68	57	44	43	43	42		
특별지방소비세 교부금	-	21	9.2	0	0	0	0		
자동차취득세 교부금	434	426	321	317	325	296	260		
경유거래세 교부금	79	126	113	113	116	125	115		
특별구제조정정 교부금	664	698	831	860	925	1,018	1,000		

[부록 3-2] 일본 지방정부: 도도부 현 세출구조



[부록 4-1] 일본 지방정부: 시정촌 세출구조

	(단위: 백만원, %)										
	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
총합계	40,211	51,901	51,161	49,061	47,946	48,223	48,388	52,018	52,124		
의회비	429	496	487	405	375	356	350				
일반행정비	6,612	6,803	6,505	6,377	6,133	6,263	6,387	7,927	6,754		
사회복지비	6,244	9,502	10,455	12,814	13,014	13,545	13,935	14,839	17,003		
노동비	211	223	208	152	152	131	130	220	289		
보건비	3,132	4,632	5,040	4,355	4,230	4,171	4,104	4,245	4,267		
농림수산업비	1,980	2,737	2,222	1,485	1,382	1,299	1,237	1,312	1,241		
상업비	1,228	1,957	1,959	1,612	1,627	1,634	1,726	2,324	2,048		
토목비	9,007	11,451	9,687	7,492	7,213	7,059	6,820	6,886	6,427		
경찰비	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
소방비	1,223	1,652	1,731	1,678	1,671	1,678	1,652	1,680	1,636		
교육비	5,970	6,647	6,074	5,307	5,213	5,168	5,156	5,563	5,591		
재해복구비	305	558	226	310	223	163	81	72	92		
공채비용	3,552	4,888	6,272	6,805	6,469	6,499	6,490	6,348	6,241		
제반지출금	305	349	288	244	227	211	272				



## 〈부록 5〉 연도별 종속변수의 기초통계량

[부록 5-1] 2002년 종속변수의 기초통계량

(단위: 백만원)

종속변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지비	228	67,919.75	42,760.18	14,988	290,806
시책업무추진비	228	291.71	268.78	81	1,388
청사유지관리비	228	71,159.40	48,200.89	9,330	331,841
행사축제성경비	228	940.64	1,140.51	51	11,715
채무부담	228	3,983.35	7,546.65	0	65,136
인건비	228	22,685.48	11,292.01	7,620	70,802
민간이전경비	228	12,766.17	8,295.01	773	53,698

[부록 5-2] 2003년의 종속변수의 기초통계량

(단위: 백만원)

종속변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지비	230	76,498.75	49,098.43	998	338,329
시책업무추진비	230	313.94	297.39	35	1,421
청사유지관리비	230	93,587.89	71,618.01	2,574	443,032
행사축제성경비	230	1,187.91	1,397.78	23	15,704
채무부담	230	4,173.53	7,752.82	0	62,107
인건비	230	24,313.71	12,279.98	1,843	77,322
민간이전경비	230	17,024.47	12,964.44	542	99,523

[부록 5-3] 2004년 종속변수의 기초통계량

(단위: 백만원)

종속변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지비	230	85,438.43	58,245.40	11,956	430,208
시책업무추진비	230	333.85	304.12	86	1,444
청사유지관리비	230	99,398.22	74,560.37	8,611	531,320
행사축제성경비	230	1,570.70	1,376.84	84	9,455
채무부담	230	4,601.76	13,135.01	0	164,279
인건비	230	28,517.88	14,259.73	7,351	93,327
민간이전경비	230	19,270.47	11,953.85	1,358	67,123

[부록 5-4] 2005년 종속변수의 기초통계량

(단위: 백만원)

종속변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지비	230	98,377.28	63,439.06	13,034	450,024
시책업무추진비	230	337.82	289.59	55	1,471
청사유지관리비	230	92,713.41	65,367.48	12,778	480,830
행사축제성경비	230	1,929.33	1,712.22	113	13,301
채무부담	230	4,346.24	9,514.78	0	97,091
인건비	230	38,167.38	18,255.66	11,172	114,273
민간이전경비	230	23,819.87	15,015.32	1,821	89,586

## [부록 5-5] 2006년 종속변수의 기초통계량

(단위: 백만원)

종속변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지비	230	109,305.50	73,439.50	18,453	551,200
시책업무추진비	230	311.30	247.24	66	1,350
청사유지관리비	230	62,837.89	78,500.62	3,302	478,807
행사축제성경비	230	2,098.13	1,865.57	98	13,445
채무부담	230	3,961.07	9,046.18	0	65,541
인건비	230	40,323.06	19,076.17	12,692	121,480
민간이전경비	230	24,029.73	21,256.30	2,552	126,959

## [부록 5-6] 2007년 종속변수의 기초통계량

(단위: 백만원)

종속변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지비	230	121,519.10	80,345.08	28,055	610,383
시책업무추진비	230	339.96	271.17	58	1,317
청사유지관리비	230	95,052.82	71,930.24	10,835	493,724
행사축제성경비	230	2,463.52	2,184.65	116	15,819
채무부담	230	4,779.04	8,796.10	0	75,029
인건비	230	41,896.89	19,461.82	13,422	120,466
민간이전경비	230	34,896.51	21,780.26	3,621	142,186

## [부록 5-7] 2008년 종속변수의 기초통계량

(단위: 백만원)

종속변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지비	230	119,729	73,437.61	25,606	470,492
시책업무추진비	230	364.08	292.46	111	1,404
청사유지관리비	230	106,282.50	72,946.93	8,354	493,258
행사축제성경비	230	2,993.29	2,463.37	171	14,009
채무부담	230	7,738.40	13,837.73	0	100,784
인건비	230	43,497.65	19,928.81	15,010	128,147
민간이전경비	230	41,875.47	25,241.15	4,956	157,288

## [부록 5-8] 2009년 종속변수의 기초통계량

(단위: 백만원)

종속변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지비	230	155,885.10	93,297.36	36,534	597,856
시책업무추진비	230	353.09	292.98	99	1,365
청사유지관리비	230	145,352.10	90,161.48	18,814	568,385
행사축제성경비	230	3,023.43	2,561.75	61	17,818
채무부담	230	13,893.34	22,369.12	0	179,865
인건비	230	50,831.24	25,229.94	17,666	158,611
민간이전경비	230	48,537.17	28,772.65	4,405	166,316

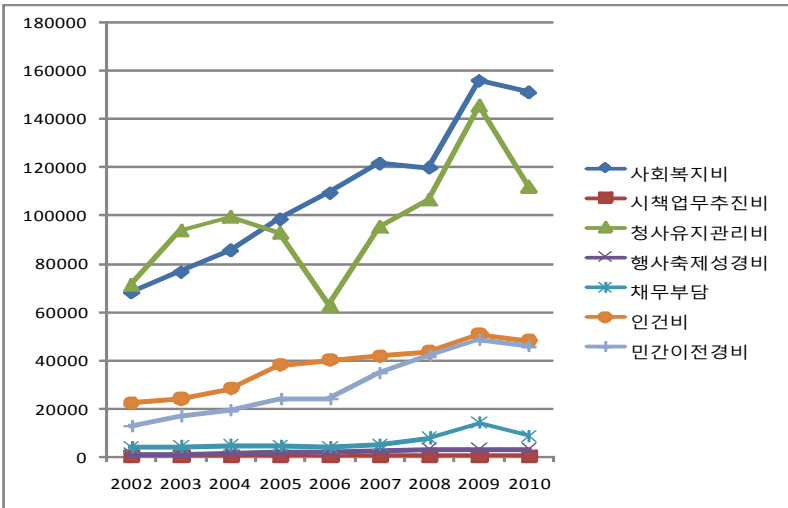
[부록 5-9] 2010년 종속변수의 기초통계량

(단위: 백만원)

종속변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지비	228	151,029.10	97,787.17	33,040	713,994
시책업무추진비	228	329.97	275.17	70	1,219
청사유지관리비	228	111,811.60	73,466.31	13,907	507,395
행사축제성경비	228	3,200.27	2,952.14	66	23,016
채무부담	228	8,476.18	15,981.09	0	114,627
인건비	228	48,127.81	24,766.39	16,262	217,887
민간이전경비	228	45,974.62	27,630.31	6,763	167,621

[부록 5-10] 종속변수의 평균값 변화

(단위: 백만원)



- 상위 종속변수의 기초통계량의 평균값을 그래프로 나타내면 위와 같으며, 청사유지비의 경우를 제외하면 나머지 종속변수가 증가추세에 있음을 알 수 있음
  - 이러한 추세의 결과는 결국 지방정부의 재정운영에 있어서 자율성을 저해하고 결국 자원배분의 비효율성 문제를 초래할 수 있음

## 〈부록 6〉 수도권 여부에 따른 기초통계량

[부록 6-1] 비수도권의 기초통계량

(단위: 백만원)

종속변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지비	1472	100,566.10	65,269.20	998	713,994
시책업무추진비	1472	217.22	93.09	35	1,108
청사유지관리비	1472	95,079.75	67,510.70	2,574	507,395
행사축제성경비	1472	2,100.72	2,041.21	23	23,016
채무부담	1472	5,520.04	10,964.86	0	114,627
인건비	1472	33,508.31	17,795.59	1,843	217,887
민간이전경비	1472	29,938.64	21,626.35	542	167,621
주민 수(천명)	1470	151.98	141	9	1,081
노령인구비율(%)	1471	15.64	6.93	3.27	31.99
공무원 수	1470	749.08	322.21	221	3,863
자주재원비율(%)	1472	38.44	10.39	8.73	78.07
점증주의 경향(로그변환)	1472	12.17	.54	9.12	13.75
정치적 경쟁(%)	1463	21.76	21.28	0	100
재정구조 경직성(%)	1472	51.89	15.02	5.53	180.49
재정성장성(%)	1468	-1.19	13.45	-44.59	89.73
보조금비율(%)	1472	27.62	9.33	6.27	72.88

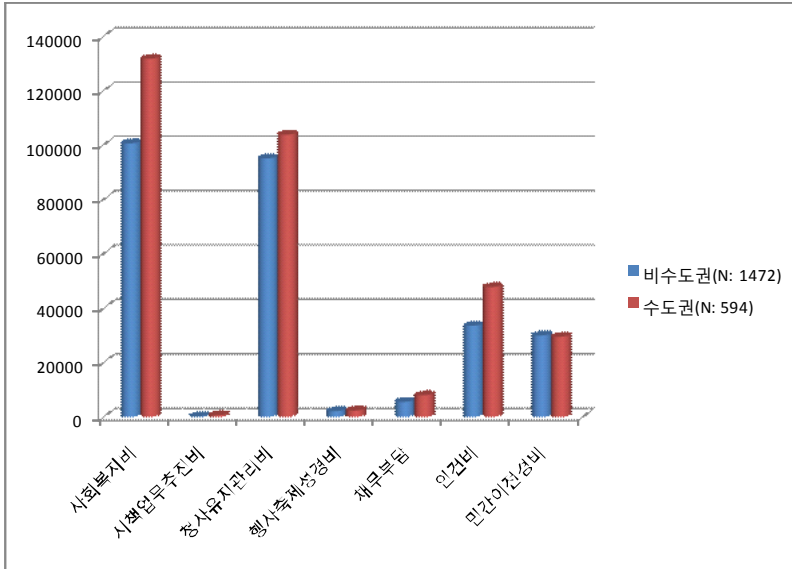
## [부록 6-2] 수도권외 기초통계량

(단위: 백만원)

종속변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지비	594	131,717.60	99,343.08	13,034	610,383
시책업무추진비	594	611.83	382.06	81	1,471
청사유지관리비	594	103,807.60	93,235.48	7,045	568,385
행사축제성경비	594	2,294.83	2,502.06	92	17,818
채무부담	594	7,944.03	17,463.89	0	179,865
인건비	594	47,739.37	25,002	11,549	158,611
민간이전경비	594	29,457.20	28,928.25	773	166,316
주민 수(천명)	594	354.93	227.64	14	1,098
노령인구비율(%)	593	8.77	3.36	4.48	23.86
공무원 수	594	1,045.59	443.00	418	2,537
자주재원비율(%)	594	52.79	14.41	23.29	91.41
점증주의 경향(로그변환)	592	12.33	.57	10.99	14.22
정치적 경쟁(%)	594	19.84	13.17	0	59.39
재정구조 경직성(%)	594	50.29	12.93	15.71	173.11
재정성장성(%)	594	-.02	11.44	-53.26	61.88
보조금비율(%)	594	19.93	8.35	4.13	50.90

## [부록 6-3] 수도권 여부에 따른 종속변수의 기초통계량 평균 비교

(단위: 백만원)



- 종속변수의 기초통계량 평균값을 수도권과 비수도권으로 나누어 살펴본 결과 민간이전경비를 제외하면 수도권의 경우가 높게 나타났음
  - 노령인구의 경우 비수도권이 높으며, 재정자립도 역시 비수도권이 높게 나타났음을 알 수 있음
  - 이는 결국 보조금 지원 역시 비수도권이 높게 나타남을 예상할 수 있으며, 실제 평균값을 비교해 볼 때 예상과 동일한 결과를 나타냄
  - 정치적 경쟁은 수도권이 더 낮은 값을 보이는 것으로 보아 정치적 경쟁이 수도권의 경우 더 활발함을 알 수 있음

## 〈부록 7〉 시·군·구에 따른 기초통계량

[부록 7-1] 시의 기초통계량

(단위: 백만원)

종속변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지비	672	166,555.60	103,374.40	998	713,994
시책업무추진비	672	342.75	146.21	35	1,108
청사유지관리비	672	160,384.90	86,825.83	2,574	568,385
행사축제성경비	672	3,821.63	2,864.98	23	23,016
채무부담	672	14,552.27	19,849.05	0	179,865
인건비	672	48,947.23	26,153.17	1,843	217,887
민간이전경비	672	45,675.82	30,245.69	542	167,621
주민 수(천명)	671	281.99	224.65	22	1,098
노령인구비율(%)	671	10.90	4.80	4.31	31.41
공무원 수	671	1,100.99	463.12	221	3,863
자주재원비율(%)	672	49.29	13.43	14.94	80.48
점중주의 경향(로그변환)	671	12.66	.53	9.12	14.22
정치적 경쟁(%)	667	19.89	15.10	.2	68.30
재정구조 경직성(%)	672	53.13	8.21	26.54	96.26
재정성장성(%)	670	-.52	10.95	-40.25	64.53
보조금비율(%)	672	21.15	7.13	4.13	62.85

## [부록 7-2] 군의 기초통계량

(단위: 백만원)

종속변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지비	773	76,402.35	30,737.40	14,988	284,914
시책업무추진비	773	186.25	57.28	39	462
청사유지관리비	773	88,557.68	48,128.69	3,302	453,715
행사축제성경비	773	1,777.56	1,067.33	78	7,547
채무부담	773	3,004.57	5,312.79	0	51,434
인건비	773	25,359.56	8,230.91	1,946	49,508
민간이전경비	773	24,827.63	15,011.14	1,186	81,263
주민 수(천명)	772	56.50	29.61	9	197
노령인구비율(%)	772	20.33	5.21	6.15	31.99
공무원 수	772	580.30	96.57	248	820
자주재원비율(%)	773	36.14	8.56	9.69	78.07
점증주의 경향(로그변환)	772	12.09	.37	10.19	13.28
정치적 경쟁(%)	770	16.93	18.136	0	100
재정구조 경직성(%)	773	51.84	17.27	5.53	163.30
재정성장성(%)	771	.54	14.56	-53.26	64.81
보조금비율(%)	773	26.93	7.86	6.27	72.88

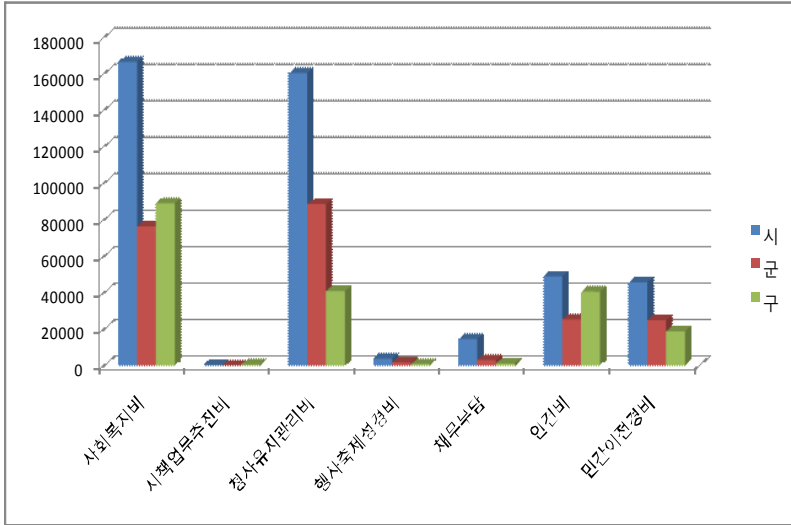
## [부록 7-3] 구의 기초통계량

(단위: 백만원)

종속변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회복지비	621	89,032.48	46,406.55	13,034	274,987
시책업무추진비	621	497.38	430.41	81	1,471
청사유지관리비	621	40,878.18	23,229.96	7,729	213,881
행사축제성경비	621	826.39	800.52	51	7,683
채무부담	621	1,195.80	2,450.63	0	24,303
인건비	621	40,557.08	18,103.85	10,320	96,453
민간이전경비	621	18,810.52	14,649.66	773	82,318
주민 수(천명)	621	324.33	145.25	49	682
노령인구비율(%)	621	8.35	2.51	3.27	16.64
공무원 수	621	862.28	303.66	370	1468
자주재원비율(%)	621	43.30	14.41	8.73	91.41
점증주의 경향(로그변환)	621	11.90	.46	10.50	13.28
정치적 경쟁(%)	620	27.93	22.67	0	100
재정구조 경직성(%)	621	49.09	15.63	15.68	180.49
재정성장성(%)	621	-2.96	12.43	-44.59	89.73
보조금비율(%)	621	28.12	12.31	5.92	60.43

## [부록 7-4] 시군구의 종속변수 평균값 비교

(단위: 백만원)



- 사회복지비와 인건비를 제외하면 대부분의 경우 시>군>구의 순으로 비용이 낮아지는 것을 알 수 있음
  - 사회복지비의 경우 평균값 비교시 시>구>군으로 나타남을 알 수 있으며, 인건비의 경우 역시 시>구>군의 순으로 나타남을 확인할 수 있음
  - 그 외 주민 수의 경우 구>시>군으로 나타나며, 노령인구비율은 군>시>구임을 확인할 수 있음
  - 정치적경쟁은 구>시>군으로 나타남에 따라 군의 경우가 가장 활발함을 알 수 있음

## 〈부록 8〉 변수들 간의 상관관계

[부록 8] 변수들 간의 상관관계(obs = 2054)

	사회복지비	사회복지비	시책	청사	행사	채무	인건비	민간	주민	공무원	65세	정치적	집중	재정	재정	보조금
	복지비	추진비	업무	유지	축제성	부담	이전비	이전비	수	수	비율	경쟁	주의	성장성	성장성	보조금
			추진비	관리비	경비							경쟁	경향	자립도	경직성	보조금
사회복지비	1.00															
사회업무추진비	0.560	1.00														
청사유지관리비	0.610	0.457	1.00													
행사축제상경비	0.606	0.438	0.743	1.00												
채무부담	0.534	0.399	0.493	0.437	1.00											
인건비	0.835	0.632	0.464	0.713	0.455	1.00										
민간이전비	0.742	0.327	0.602	0.625	0.437	0.713	1.00									
주민 수	0.529	0.548	0.071	0.281	0.290	0.605	0.281	1.00								
공무원 수	0.773	0.723	0.517	0.536	0.463	0.856	0.536	0.726	1.00							
65세비율	-0.163	-0.324	0.162	0.069	-0.143	-0.192	0.069	-0.760	-0.329	1.00						
정치적 경쟁	-0.002	0.023	-0.142	-0.024	-0.056	0.056	-0.024	0.208	0.077	-0.178	1.00					
집중주의 경향	0.884	0.568	0.746	0.764	0.559	0.801	0.764	0.338	0.736	0.031	-0.089	1.00				
재정자립도	0.287	0.482	0.334	0.046	0.247	0.216	0.046	0.430	0.364	-0.491	0.017	0.281	1.00			
재정성장성	0.046	0.054	0.144	0.058	0.050	0.035	0.058	-0.105	-0.021	0.094	-0.050	0.104	0.087	1.00		
재정경직성	0.002	0.028	0.366	0.216	0.113	0.121	0.271	0.000	0.057	0.051	0.069	0.040	-0.048	0.058	1.00	
보조금	-0.071	-0.339	-0.361	0.061	-0.176	-0.091	0.061	0.063	-0.241	0.108	0.115	-0.201	-0.714	-0.108	-0.076	1.00

<국문요약>

## 지방자치단체 세출구조에 관한 연구

김상현

본 연구에서는 우리나라 지방재정의 세출구조가 지니고 있는 문제점을 분석하고, 더불어 이러한 문제점을 지닌 세출구조에 영향을 미치는 재정환경 요인이 무엇인지 분석하였다. 또한 지방재정 세출구조조정을 성공적으로 시행한 선진국의 사례를 검토하여 우리나라 지방재정의 효율성과 건전성 확보를 위한 세출구조조정 방안에 대해 모색해 보고자 하였다.

우리나라의 세출구조를 살펴보면 과거 경제개발비가 중심을 차지하였으나, 점차 사회복지비 비중이 증가하여 현재 가장 높은 비중을 차지하고 있음을 확인할 수 있으며, 높은 의존재원 비율을 보이고 있다.

실제 세출구조의 추이와 현황을 분석한 결과 우리나라 지방재정 세출구조에 있어서의 문제점은 다음과 같다. 세입과 세출의 연계가 이루어지지 않는다는 점과 국고보조금 규모가 크다는 점, 지방자치단체의 채무와 지방공기업의 채무가 높다는 점, 인건비, 지자체 사업의 추진, 국제행사 사업 추진, 시책업무추진비·민간이전경비·행사축제성경비 등이 문제가 된다.

이러한 문제점들을 세출구조조정을 통해 해결하기 위해서는 우선 재정운영의 방향전환이 필요하다. 우선, 재정의 분권화를 통해 지역주민들의 수요에 맞는 재정운영이 이루어질 필요가 있다. 재정

분권화는 자체재원을 늘려 지방재정운영의 효율성과 계획성을 담보할 수 있을 것이라 생각된다. 또한 이는 더 나아가 지방자치의 활성화를 유도할 수도 있다. 이러한 변화 속에서 경상경비 감축 노력과 SOC 등에 대한 투자는 철저한 비용편익분석에 의해 이루어질 필요가 있으며, 복지수요에 대응하기 위한 복지비 세출의 투명성과 효율성을 높여 재정운영상 세출 절약에 노력이 필요하다. 이와 더불어 지방자치단체의 새로운 수요에 대응할 수 있는 신규 사업에 대한 투자 역시 지속적으로 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

그리고 세부적으로 문제시되는 세출의 감소와 적정 세출조정을 위해서는 예산과정을 고려한 우선순위를 설정하는 시스템적 변화가 이루어져야 한다. 기획에서부터 집행 및 평가까지 재원에 대한 공급이 수요에 맞게 이루어질 수 있도록, 그리고 세출과 세입이 연계되어 이루어질 수 있는 예산과정상에서의 접근이 필요하다. 시행된 세출에 대한 자체 평가와 더불어 책임을 담보할 수 있는 시스템을 구축함으로써 재정건전성을 확보할 수 있도록 해야 한다. 그리고 점차 자체재원을 늘려 지방정부의 수익자부담원칙을 강화하고, 지방정부 스스로 주민들의 공공서비스 수요 변화에 대응할 수 있도록 세출의 책임을 명확히 할 필요가 있다. 더불어 현재 시행되고 있는 지방재정관리제도의 제도적 연계를 강화하여 지방재정운영의 건전성을 높이고 책임성을 제고하도록 제도를 정비할 필요가 있다.

이러한 변화는 지방재정에서 문제시되는 세출구조의 감소와 더불어 실제 지역주민들의 증대된 수요에 대응한 공공서비스의 공급을 가능하도록 할 것이다. 세입의 구조하에서 세출이 이루어지도록 하는 계획적인 재정운영은 재정의 분권화를 토대로 이루어질 수 있으며, 이러한 변화 속에서 세출구조조정은 지방재정의 건전성과 효율성을 담보할 수 있을 것이라 생각된다.

<Abstract>

## A Study on the Expenditure Structure of Local Governments

Sangheon Kim

This paper analyzes the problems regarding the expenditure structure of local governments and specifies the financial environmental factors affecting problematic financial structures. This paper also examines the esuccessful in restructuring the expenditures of their local governments in order to obtain methods for the efficient and sound restructuring of our local governments.

An examination of our country's expenditures reveals that, while in the past, economic development expenditures were at the core, expenditures regarding social welfare gradually increased so that at present, it takes up the biggest piece of the pie. Social welfare is also highly dependent on government resources. By analyzing the types of expenditures in real time, we cornered the following problems regarding the expenditure structure of our country's local governments. One is that there is no connectivity between revenues and expenditures. Expenditures are also largely subsidized by the central government, which lowers the level of financial autonomy. There are also high levels of debt amongst local governments and public corporations. Last, but not least, there are numerous problems amongst the cost of labor, promotion of local programs,

international events, and expenditures regarding policy works, civilian transfers, and festivities-related expenses.

In order to solve these problems by restructuring budgetary expenditures, a new direction regarding financial management is necessary. First of all, finances must be managed to fit the demands of local residents through fiscal decentralization. Fiscal decentralization assures the efficient and planned management of finances by increasing revenues of the local government. This method can also rejuvenate the local government as well. Within these changes, efforts to reduce current expenditures and making investments regarding SOC must be done following thorough cost-benefit analyses. Efforts must also be made to reduce tax expenditures regarding the high cost of societal welfare by raising the level of transparency and efficiency of financial management. Continuous investments must also be made regarding new businesses and projects to meet the new demands of local governments and communities.

A systematic change bases on priority which considers the budget process is necessary in order reduce the more specific problems regarding expenditures and proper restructuring. From planning, execution and to assessment, the supply of expenditures must be consistent with the demands, and the cost of expenditures must be in relation to revenues obtained. Sound financial management must be secured by establishing a system which assures self-accountability and responsibility. By gradually increasing local revenues, local governments should be held accountable for its expenditures and be able to meet the changes in public demands of

its residents. Furthermore, the relativity regarding current local financial management systems must be strengthened in order to increase the soundness responsibility of local financial operations.

These changes would bring about a reduction in problematic expenditures and make possible in supplying public services that actually meet the demands of its local residents. Planned financial management can be established by fiscal decentralization and restructuring. These changes will help to assure the soundness and efficiency of local financial management.

〈著者略歷〉

김상헌

경북대학교 행정학과 졸업

The University of Chicago 정책학 석·박사

현, 서울대학교 행정대학원 교수

---

---

지방자치단체 세출구조에 관한 연구

2012년 12월 24일 인쇄

2012년 12월 31일 발행

저 자 김상헌

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

[1318]-[774] 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 (주)정인 I&D

인 쇄

© 한국조세연구원 2012

ISBN 978-89-8191-639-8

---

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 7,000원

