

지방자치제 도입 이후의 지방재정 구조 변화 분석

2001. 12.

안종석

KIPF 한국조세연구원

序 言

지난 1991년의 지방의회 도입으로 30년 만에 부활된 지방자치제는 1995년 지방자치단체장 민선으로 더욱 확대되었으며, 2002년에는 제3기 민선단체장 시대의 진입을 눈앞에 두게 되었다. 그동안 지방자치제는 정치적으로 우리 사회에 지대한 영향을 주었다. 특히 민주주의의 발전과 행정의 투명성 제고 등의 측면에서 그 성과가 두드러진다.

그러나 지방자치제의 과급효과가 정치적인 측면에만 머무르는 것은 아니다. 특히 경제적인 측면에서 지방자치제는 중요한 의미를 갖고 있다. 경제적인 관점에서 지방자치제란 지방자치단체가 중앙의 통제를 받지 않고 자율적으로 재정을 운용하는 것을 의미하는데, 그렇게 함으로써 경제의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 반면 형평성 악화, 재정의 경기안정화 기능 저해 등의 부작용이 나타날 수도 있다. 그러므로 지방자치제가 국가경제 및 지방경제에 미친 영향을 정확하게 평가하여 정치의 민주화뿐만 아니라 경제의 효율성 제고에도 크게 기여하면서 부정적인 효과는 최소화할 수 있는 지방분권화 방안을 모색하는 것은 매우 중요한 일이라고 할 수 있을 것이다.

이러한 작업의 시발점으로서 본 보고서는 지방의회 도입, 지방자치단체장 민선으로 이어진 우리나라의 지방자치제 도입과정과 도입 이후에 지방재정 구조가 어떻게 변화되었는지 분석한다. 그동안 언론지상에서 일부 지방의 지방채 남발, 과도한 판공비 지출, 선심성·낭비성 사업 추진 등을 지적하면서 지방자치제 이후 지방재정이 방만하게 운영되고 있다는 점이 문제점으로 많이 거론되었

다. 그러나 이러한 지적은 대부분 특정한 사례에 대한 자료만 가지고 평가한 것으로서 지방재정 전체에 대한 공정한 평가라고 하기는 어렵다. 본 보고서는 이와 같은 특정한 지방의 세부적인 문제보다는 지방재정 전체에 대한 통계자료를 분석하여 국가 전체적으로 지방재정의 세입구조, 세출구조가 어떻게 변화되었는지, 거시경제의 안정에는 어떤 영향을 주었는지 등에 대해 분석한다.

이 보고서는 본 연구원의 안종석 박사가 집필하였다. 저자는 본 보고서를 읽고 값진 의견을 제시한 노영훈 박사와 김정훈 박사, 그리고 익명의 평가자 두 분께 깊은 감사를 드린다. 또한 보고서 작성 과정에서 통계자료의 수집 및 분석, 원고 교정을 맡아준 김정현 주임연구원, 자료 정리를 맡아 수고해 준 장정순 연구조원에게도 감사의 뜻을 전한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2001년 12월

韓國租稅研究院

院長 宋 大 熙

<요약 및 정책시사점>

I. 주요 내용

본고에서는 지방자치제 실시 이후 지방재정과 경기변동 간의 관계, 세입구조, 세출구조, 지역간 재정력 격차가 어떻게 변하였는지 검토하였다.

1. 지방재정과 경기변동

지방재정이 국가재정에서 차지하는 비중은 지방자치제를 실시하기로 결정하고 그에 대해 준비를 한 시기인 1980년대 말과 1990년대 초에 크게 증가하였다. 그후 지방재정의 비중이 약간 감소하는 추세를 보여주시는 하였으나 아직도 지방자치제를 준비하기 이전보다는 높은 수준을 유지하고 있으며, 지방교부세를 인상 등 최근의 제도 변화는 지방재정의 비중을 증대시키는 효과를 가져올 것으로 예상된다. 이는 우리나라에서 지방자치제의 도입이 중앙정부의 재정운영에 있어 신축성을 저해하는 결과를 초래하였음을 시사한다.

지방재정도 자동안정장치(automatic stabilizer)를 통하여 경기를 조절하는 기능을 할 수 있는데, 지방자치제 실시 이후 우리나라 지방재정의 경기조절기능이 크게 약화된 것으로 판단된다. 자체세입의 자동경기조절기능은 강화되었지만, 재량적 결정에 의해 많은 영향을 받는 세출의 경기 동행적 움직임이 세입의 경기조절기능 중 상당부분을 상쇄하였다. 그러나 아직까지는 지방재정이 전체적으로 경기변동을 심화시킬 정도로 부작용을

초래한다고는 보여지지 않는다.

지방자치제 실시 이후 지방재정의 불용액이 크게 증가하였다. 특히 이월사업비가 많이 증가하였는데, 이는 국고보조금 및 기타 이전재원의 이전 또는 집행이 지방자치제 실시 이전에 비해 효율적으로 이루어지지 못하고 있음을 시사하는 것이다.

2. 지방재정 세입구조

지방자치제 실시를 전후하여 지방세 수입이 조세수입에서 차지하는 비중은 크게 증가하였으며, 지방세 정책에 대한 결정권한의 상당부분이 지방자치단체로 이전되었다. 그러나 이월금을 제외한 세외수입을 지방세 수입에 더한 자체세입의 세출 대비 비중은 지방자치제 도입 이전보다 감소하였다. 즉, 제도적인 측면에서 보면 지방세 수입 확대에 대한 지방자치단체의 자율성은 크게 신장되었으나 지방자치단체가 이를 적극적으로 활용하지 않고 중앙재원의 지방이양을 통한 지방재원 확충만 강조되고 있는 것으로 보인다.

중앙정부의 이전재원 중에서는 지방교부세의 비중이 감소하고 국고보조금과 같이 지출 규모와 용도 등에 대해 중앙정부가 영향력을 행사할 수 있는 재원의 비중이 크게 증가하였다. 이는 지방자치단체의 재정운영에 대한 자율성을 제약함으로써 지방자치제의 효율성 제고를 억제하는 결과를 초래할 것으로 판단된다. 반면 지방재정의 방만한 운영 등 부작용을 사전에 방지하는 긍정적인 효과도 있다.

3. 지방재정 세출구조

지방자치제 실시 이후 일반행정비는 감소하는 추세를 보여 주었으며, 특히 사회간접자본 투자와 같은 성격을 갖고 있는 주택 및 지역사회개발비와 국토자원보존개발비는 급격히 감소하였다. 한편 주민생활과 밀접한 관련이 있으며 투자성과가 단기간 내에 가지적으로 드러나는 환경관리, 공원녹지관리 등 보건 및 생활환경개선비는 급격히 증가하였으며 교육 및 문화, 교통관리 등의 비중도 증가세를 보여주었다.

공무원 보수와 관련되는 비용은 전반적으로 감소하는 경향을 나타냈으나 인건비를 제외한 일반운영비는 민선 이후 시간이 지나면서 증가하는 경향을 보여 주었다. 이전경비 중에서는 사회보장수혜금, 민간설비보상금, 장학금 등으로 구성되는 보상금과 의료비 및 구료비, 민간 및 사회단체 경상보조금 등 민간에 대한 경상이전이 빠른 속도로 증가하고 자본지출의 비중은 감소하였다.

4. 지역간 재정력 격차

예상과 달리 지방자치제 실시 이후 지방세 수입과 자체세입의 지역간 격차는 크게 줄어들었다. 지방세의 경우 지방자치제 도입에 대비하여 지역간 격차가 적은 담배소비세 등을 지방세로 도입한 것이 지역간 격차를 줄이는 데 크게 공헌한 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 강원, 전남 등 비교적 세수입이 적은 지역들이 지방자치제 실시 이후 세외수입을 크게 증대시켜 지방세 수입의 격차를 만회함에 따라서 자체세입의 지역간 격차는 크게 완화되었다. 그러나 2000년까지는 지방교부세 등 이전재

원 배분시 이러한 세외수입의 변화가 고려되지 않고 지방세 수입과 공공재 공급비용만을 고려하여 배부하였기 때문에 중앙정부의 재원이전 이후 세외수입이 많은 지역의 재원규모는 더 커지고 지방세 수입이 상대적으로 많은 지역의 재원규모는 적어지는 양극화 현상이 초래되었다. 이와 같은 문제를 개선하기 위하여 2001년부터는 세외수입의 핵심적인 요소라고 할 수 있는 사용료, 수수료, 임대료 등을 고려하여 지방교부세를 배분하고 있다.

II. 정책시사점

본 연구에서 시행한 분석만 가지고 지방자치제의 장기적인 발전방향에 대해 뚜렷한 정책시사점을 제시하기는 어렵다. 그러나 보다 효율적인 지방재정 운영을 위한 몇 가지 시사점을 발견할 수는 있는데, 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치제 도입 이후의 지방재정 확대는 중앙정부의 경기변동에 대한 대응능력을 떨어뜨리는 효과가 있다. 그러므로 중앙재정 축소를 전제로 하는 지방재정 확대에는 신중을 기할 필요가 있다.

둘째, 지방자치제 실시 이후 불용액이 많이 증가하였는데, 이는 국고보조금 및 기타 이전재원의 비효율적인 운영을 의미한다. 이 문제를 해결하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간의 긴밀한 대화를 제도화하는 방안을 모색하여야 한다.

셋째, 지방자치제 실시 이후 제도적인 측면에서 지방세 수입 확대를 위한 지방자치단체의 자율성은 크게 신장되었으나 이월금을 제외한 자체수입이 세출에서 차지하는 비중은 오히려 감소하였다. 이는 지방자치단체와 중앙정부의 이해가 결합되어

나타난 것으로 판단되나 지방자치제하에서 지방재정의 효율성을 저해하는 가장 중요한 요인이 되고 있다.

넷째, 지방자치단체장 민선 이후 빠른 시일 내에 가시적인 성과가 드러나고 주민의 인지도가 높아 선거에 많은 영향을 줄 것으로 예상되는 부문의 지출은 확대된 반면, 투자성과가 드러나는 데 오랜 시일이 걸리고 대규모 자금의 투입이 요구되는 사회간접자본에 대한 지출은 축소된 것으로 나타났다. 그러므로 중앙정부는 전자보다는 후자에 속하는 분야에 대해 국고보조금을 집중함으로써 지방자치단체의 자율적인 지출을 보완하는 방향으로 정책을 운영하여야 할 것이다.

목 차

I. 서론	17
II. 지방자치제의 발전과정 및 경제적 의의	20
1. 지방자치제의 발전과정	20
2. 지방자치제의 경제적 의의	25
가. 효율성	26
나. 형평성	28
다. 거시경제의 안정성	30
III. 지방재정 규모 및 재정수지 변화	33
1. 중앙재정과 지방재정의 규모 비교	34
2. 경기변동과 지방재정 세입·세출의 변화	42
가. 경기변동과 지방재정 세입의 변화	43
나. 경기변동과 지방재정 세출의 변화	47
3. 경기변동과 재정수지의 변화	49
가. 경기변동과 지방재정수지의 변화	50
나. 지방재정수지와 중앙재정수지	58
IV. 지방재정 세입구조의 변화	63
1. 자체세입	63
2. 지방세 수입	67
3. 이전재원	77
4. 지방채	80

V. 지방재정 세출구조의 변화	85
1. 회계별 구성	85
2. 기능별 구성	91
3. 품목성질별 구성	107
VI. 지역간 재정력 격차 분석	121
1. 지방세 수입의 지역간 격차	121
2. 자체세입의 지역간 격차	125
3. 지방재정 세입의 지역별 분포	128
VII. 요약	133
<참고문헌>	138

표 목 차

<표 II- 1> 지방자치제 변화과정	21
<표 III- 1> 중앙·지방간 재정규모 비교	37
<표 III- 2> 자체세입과 실질 GDP의 변화	45
<표 III- 3> 세출과 실질 GDP의 변화	48
<표 III- 4> 지방재정수지와 실질 GDP 변화	53
<표 III- 5> 순세계잉여금과 실질 GDP 변화	55
<표 III- 6> 지방재정 변수 증가율과 실질 GDP 증가율 간의 상관계수 변화	57
<표 III- 7> 중앙정부와 지방자치단체의 재정수지 변화	59
<표 IV- 1> 자체세입의 비중	65
<표 IV- 2> 조세수입의 변화 추이	68
<표 IV- 3> 지방세제도의 변화	71
<표 IV- 4> 지방세 수입의 구성(1999년)	76
<표 IV- 5> 이전재원이 세출에서 차지하는 비중 변화	78
<표 IV- 6> 연도별 지방채 발행규모 변화	81
<표 IV- 7> 국채 및 지방채 잔액	83
<표 IV- 8> 지역별 지방채 잔액	83
<표 V- 1> 지방재정 세출의 회계별 구성비	86
<표 V- 2> 지방직영 공기업의 현황(1999년)	88
<표 V- 3> 기능별 일반회계와 특별회계의 비중	89
<표 V- 4> 1996년 전·후의 세출 예산과목 비교	93
<표 V- 5> 기능별 세출의 구성비 변화	97

<표 V- 6> 사회개발비와 경제개발비의 관별 구성 변화	99
<표 V- 7> 증가유형별 지출항목 구분	102
<표 V- 8> 일반회계 세출의 구성 변화	103
<표 V- 9> 공기업특별회계 및 기타특별회계의 주요 기능별 구성비	106
<표 V-10> 성질별 세출의 구성 - 지방재정 전체	107
<표 V-11> 회계별·성질별 세출의 구성	110
<표 V-12> 지방재정 세출순계의 품목성질별 비중 변화	112
<표 V-13> 일반회계 세출의 품목성질별 비중 변화	116
<표 V-14> 중앙정부 지출의 구성	118
<표 VI- 1> 지방세 수입의 지역별 분포	124
<표 VI- 2> 자체세입의 지역별 분포	127
<표 VI- 3> 지방재정 세입의 지역별 분포	129
<표 VI- 4> 지역별 세입구성 요소별 분포(1999년)	132
<표 VI- 5> 세입구성 요소간 상관계수(1999년)	132

그림목차

[그림 III-1] 재정 증가율 변화 - 재정이전 완료 후	38
[그림 III-2] 재정 증가율 변화 - 교부세, 양여금 이전 후	39
[그림 III-3] 지방재정이 국가재정에서 차지하는 비중	40
[그림 III-4] 보조금 포함 전·후의 지방재정 증가율	40
[그림 III-5] 자체세입 갭과 실질 GDP 갭의 변화	46
[그림 III-6] 세출 갭과 실질 GDP 갭의 변화	49
[그림 III-7] 지방재정수지 갭과 실질 GDP 갭의 변화	54
[그림 III-8] 순세계잉여금 갭과 실질 GDP 갭의 변화	56
[그림 III-9] 재정수지 변화 추이	60
[그림 IV-1] 지방세 수입 및 자체세입의 비중 변화	66
[그림 IV-2] 국세와 지방세 수입의 증가율 비교	69
[그림 IV-3] 조세수입 구성의 변화	69
[그림 IV-4] 이전재원의 비중 변화	79
[그림 V-1] 기능별 세출의 구성비 변화	97
[그림 V-2] 사회개발비의 세항별 구성비	100
[그림 V-3] 경제개발비의 세항별 구성비	100
[그림 V-4] 일반회계 사회개발비의 세출 구성	104
[그림 V-5] 일반회계 경제개발비의 세출 구성	104

I. 서 론

1961년 5.16 혁명으로 인해 지방의회가 해산되고 뒤이어 지방자치단체장 직선제가 임명제로 전환된 후 30년이 지난 1991년에 비로소 지방의회 의원선거가 다시 실시되었으며, 4년 후인 1995년에는 지방자치단체장 선거가 실시됨으로써 본격적으로 지방자치제가 재개되었다.

우리나라에서 1960년대에 지방자치제를 포기한 것은 물론이고 근래에 와서 지방자치제를 다시 도입하게 된 것도 그 직접적인 계기는 정치적인 측면에서 찾을 수 있을 것이다. 5.16 당시의 혁명 정부는 각 지역주민의 다양한 목소리가 정치적인 과정을 통해 발현되는 지방자치제를 용납할 수 없었다. 그래서 혁명과 동시에 지방의회를 해산하였으며, 지방자치단체장의 경우 민선 단체장의 임기가 만료되는 시기에 맞추어 임명제로 전환하였다. 그후 1980년대 들어서 정치 민주화의 욕구가 강력하게 표현되기 시작하면서 정치 민주화를 조속하게 달성하는 데 도움이 되는 수단 중의 하나로 지방자치제가 거론되었으며, 1980년대 후반의 여러 가지 준비작업을 거쳐 1990년대 초부터 순차적으로 지방자치제가 도입되어 정치 민주화에 지대한 공헌을 한 것으로 평가되고 있다.

그러나 지방자치제의 파급효과가 정치적인 측면에만 머무르는 것은 아니다. 특히 경제적인 측면에서 지방자치제는 중요한 의미를 갖고 있다. 경제적인 관점에서 지방자치제란 지방자치단체가 중앙의 통제를 받지 않고 자율적으로 재정을 운용하는 것을 의미하는데, 그렇게 함으로써 주민들의 선호가 공공재 공급에 더 잘 반

영되어 자원배분의 효율성이 제고된다는 것이 지방분권화를 주장하는 경제학자들의 주장이다. 다른 한편으로는 우려의 목소리도 있다. 예를 들면, 막대한 규모의 지방재정이 중앙정부의 통제에서 벗어나 운영되므로 중앙정부가 거시경제의 안정(macroeconomic stability)과 같은 중요한 정책목표를 달성하는 데 어려움을 겪을 수 있다는 것이다. 실제로 아르헨티나에서는 지방정부의 방만한 재정운영이 국가 경제위기 발생의 직접적인 계기가 되기도 하였다. 우리나라의 경우에도 한 일간신문에서 지방자치제를 근본부터 다시 짜야 한다는 제목하에 지방재정 운영에 대해 다음과 같이 비평한 바 있다.

“30년만에 부활한 지방자치제도와 2기로 접어든 민선 5년은 풀뿌리 민주주의 발전이라는 점에서 적지 않은 기여를 했다. 민주주의 실천이나 행정 투명화, 지역 발전 등 열거하기도 벅찰 정도다.

반면 책임성 결여와 선심성·낭비성 예산집행, 방만한 재정운영을 비롯해 비효율적 행정계층 구조에 따른 기능중복 등 만만치 않은 역효과를 초래하기도 했다.”¹⁾

이와 같은 점들을 고려할 때 지방자치제가 국가경제 및 지방경제에 미친 영향을 정확하게 평가하여 정치의 민주화뿐만 아니라 경제의 효율성 제고에도 크게 기여하면서 부정적인 효과는 최소화할 수 있는 지방분권화 방안을 모색하는 것은 매우 중요한 일이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 작업의 시발점으로서 본 보고서는 지방의회 도입, 지방자치단체장 민선으로 이어진 우리나라의 지방자치제 도입과정과 도입 이후에 지방재정 구조가 어떻게 변화되었

1) 『매일경제신문』, 2001. 1. 9.

는지 분석한다. 특히 지방자치단체의 행태에 가장 큰 변화를 초래한 것은 지방자치단체장 민선이라는 판단하에 민선 이후의 지방재정 구조 변화를 분석하는 데 중점을 둔다.

지방재정 구조에 대한 분석에 앞서 다음 장(제II장)에서는 우리나라의 지방자치제도 변천과정과 지방자치제도의 경제적 의의에 대해 검토한다. 경제적 관점에서 지방자치제를 정의하고 이론적인 관점에서 본 지방자치제 도입의 필요성 즉, 지방자치제의 장점을 분석함과 동시에 현실적으로 발생하는 지방자치제의 부작용 즉, 부정적인 효과도 검토하여 제III장 이후의 지방재정 구조 변화에 대한 분석의 방향을 제시한다. 제III장에서는 지방재정과 거시경제의 안정성 간의 관계에 대해 검토하고 제IV장에서는 지방재정 세입의 구조를 분석한다. 세입구조 분석에서는 주로 지방재정의 자율성이 신장되었는지 여부에 초점을 맞춘다. 그리고 중앙정부로부터의 이전과 지방자치단체의 부채가 지방재정에서 차지하는 역할, 이전재원의 구성 등에 대해서도 검토한다. 제V장에서는 세출구조를 분석하여 지방자치제의 확산에 따라 어떤 분야의 지출이 증가되고 어떤 분야의 지출이 감소되었는지 살펴본다. 그리고 제VI장에서 지방자치제가 지역간 재정력 격차에 미친 영향을 검토한 후 제VII장에서는 본 보고서의 분석결과를 요약하고 결론을 제시한다.

II. 지방자치제의 발전과정 및 경제적 의의

1. 지방자치제의 발전과정

<표 II-1>은 지방자치법의 제정 이후 동법 및 기타 관련 법규의 제·개정을 통해 지방자치제의 핵심이 되는 지방의회 구성 및 지방자치단체장 선임과 관련된 규정이 어떻게 변화되었는지 정리한 것이다.

우리나라는 해방 이후 제정한 헌법에서 “지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하기 위하여 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정함으로써 지방자치제를 천명하였다²⁾. 또한 “지방자치단체에는 각각 의회를 둔다”고³⁾ 규정하고 1949년에 제정된 지방자치법에서는 지방자치단체장을 지방의회에서 선출하도록 하였다. 그후 1960년에 광역자치단체장 직선제가 도입되면서 주민이 직접 선출한 단체장에 의해 자치단체가 운영되는 지방자치제가 실시되기에 이르렀다.

그러나 광역자치단체장 직선제가 도입된 지 1년도 채 못되어 5.16 혁명이 발발하였고 혁명위원회에 의해 지방의회가 해산되었다. 혁명 주도세력이 혁명을 합리화하고 국가의 여론을 주도하여 혁명의 목적을 빠른 시일 내에 효과적으로 달성하려면 여러 가지

2) 헌법 제96조.

3) 헌법 제96조.

다양한 목소리를 내는 채널을 통제할 필요가 있었으며, 지방의회 의 해산도 그러한 맥락에서 이루어진 것이라고 할 수 있을 것이다. 그후 지방자치단체장 직선제도 임명제로 전환되었다.

<표 II-0> 지방자치제 변화과정

개정일	법률	주요내용
1949. 7. 4	지방자치법 제정	- 지방의회에서 지방자치단체장 선출
1956. 2. 13	동법 개정	- 시·읍·면장 직선제 도입
1958. 12. 26	동법 개정	- 시·읍·면장 임명제로 전환
1960. 11. 1	동법 개정	- 도지사, 서울특별시장 직선제 도입
1961. 5. 16	혁명위원회 포고	- 지방의회 해산
1961. 9. 1	지방자치에 관한 임시조치법 제정	- 기초자치단체장 임명제
1963. 12. 14	동법 개정	- 광역자치단체장 임명제로 전환
1972. 12. 27	헌법 개정	- 지방의회 설치를 조국통일이 이루어질 때까지 연기
1980. 10. 27	동법 개정	- 지방의회는 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성
1988. 4. 6	지방자치법 개정	- 지방의회 구성 및 기타 지방자치제 관련 규정 도입 - 자치단체장은 직선을 원칙으로 하되 직선 규정을 법률로 정할 때까지 정부에서 임명
1989. 12. 30	동법 개정	- 지방선거 일정 규정 · 지방의회 의원 선거 1990. 6. 30까지 · 자치단체장 선거 1991. 6. 30까지
1990. 12. 31	동법 개정	- 선거일정 변경 · 지방의원 선거 1991. 6. 30까지 · 자치단체장 선거 1992. 6. 30까지
1991. 3~6	지방의원 선거	- 기초자치단체 3. 26, 광역자치단체 6. 20
1994. 3. 16	지방자치법 개정	- 지방자치단체장 선거 1995. 6. 30 이내
1995. 6. 27	자치단체장 선거	- 지방자치단체장 선거

자료 : 행정자치부, 『지방자치법 연혁집』, 2000. 12.

5. 16 혁명 이후 1960년대의 지방자치단체는 스스로 규정을 제정하고 사무를 처리하는 단체라기보다는 중앙정부에서 임명한 국가 공무원이 관리하는 중앙정부의 대리인이라고 할 수 있을 것이며, 이와 같은 형태의 지방자치제가 1970년대에도 계속되었다. 소위 유신헌법이라고 불리는 1972년에 개정된 헌법에서는 “조국통일이 이루어질 때까지 지방의회를 설치하지 않는다”고 규정함으로써 헌법상에서 지방자치제를 포기하였다.

Rondinelli(1981, 1989)는 지방분권화를 ‘분산(deconcentration)’, ‘위임(delegation)’, ‘이양(devolution)’의 세 단계로 구분하였다. ‘분산’은 중앙정부가 특정 서비스에 대한 역할을 중앙정부의 지방사무소로 분산시키는 것을 의미하는데, 이 경우 중앙정부의 권한과 책임을 하위정부로 이양하는 것은 아니므로 분권화의 장점을 충분히 살릴 수 없다. ‘위임’은 중앙정부가 공공기능에 대한 의사결정 및 행정 권한을 지방정부 또는 준자치기구(semiautonomous organizations)에 이전하는 것을 의미하는데, 여기서 지방정부 또는 준자치기구란 중앙정부에 의해 완전히 통제되지 않으나 그 기구의 운영에 대한 궁극적인 책임은 중앙정부에서 지는 특성을 가진 기구를 의미한다. 이와 같은 분권화는 주인-대리인(principal-agent) 관계로 설명할 수 있다. 즉, 중앙정부는 주인이며 지방정부는 중앙정부의 임무를 대신하는 대리인으로서의 역할을 한다고 할 수 있을 것이다. 마지막으로 ‘이양’은 중앙정부가 공공기능에 대한 의사결정, 자금의 조달 및 운영, 행정을 지방정부에 이양하는 것을 의미한다. 이양은 보통 책임을 지방정부로 이양함과 동시에 지역주민으로 하여금 해당 자치단체장과 의회 의원을 선출하도록 하고, 그들로 하여금 자율적으로 재원을 조달하여 독자적인 투자사업을 할 수 있도록 권한을 부여한다. 이와 같은 개념에 비추어 볼 때 1960년대에서 1970년대에 걸쳐 실시된 우리나라의 지방자치제는

단순한 분산 또는 위임의 수준을 넘어서지 못하였다고 할 수 있다.

1980년대에도 1970년대와 같은 체제가 지속되었으나 1980년대에는 변화의 움직임이 나타나기 시작했다는 점에서 차이가 있다. 정치적 격변기인 1980년에는 헌법을 개정하고 재정자립도를 감안하여 순차적으로 지방의회를 구성하도록 한다고 규정함으로써 지방자치제의 재도입 의사를 표명하였으며, 그후 지방의회 설치방안과 기타 지방자치제도 도입방안에 대한 연구 및 논의가 구체적으로 진행되었다. 약 8년에 걸친 연구와 논의 끝에 1988년에는 지방자치제의 재도입을 목표로 하는 지방자치법 개정이 이루어졌다.

1988년에 전면 개정된 지방자치법에는 지방자치단체의 명칭과 구역, 기능과 사무가 규정되었으며, 지방 조례와 규칙의 제정절차 및 한계, 선거, 지방의회의 구성과 의원의 임기 및 권한, 지방자치단체장의 임기·권한·자격, 그 외 재무에 관련된 사항, 지방자치단체간 관계, 지방자치단체와 국가간 관계 등에 대해 전반적으로 규정하였다. 이 법에서는 시·군 및 자치구의 지방의회는 법 시행일로부터 1년 이내에 구성하고 시·도 의회는 시·군 및 자치구의 지방의회 구성일로부터 2년 이내에 구성한다고 일정을 밝힘으로써 지방자치제의 부활의지를 명확히 하였다. 한편 지방자치단체장 선거와 관련하여서는 선거일정을 법률로 정한다고 규정함으로써 구체적인 일정 제시를 뒤로 미루었다. 법률로 선거일정을 정하여 지방자치단체장을 주민이 선출할 때까지 시·도지사는 내무부 장관의 제청에 의해 대통령이 임명하고 기초자치단체장은 광역자치단체장의 제청에 의해 대통령이 임명하도록 하였다.

1988년의 지방자치법 개정으로 오늘날의 지방자치제 골격이 형성되었다고 할 수 있다. 그러나 그 이후에도 지방자치제의 도입이 순탄한 것만은 아니었다. 지방의회 의원 선거는 두 차례의 시한 연장 후 3년 만에 실시되었으며, 지방자치단체장 선거는 그로부터 4

년이 더 지난 후에야 이루어졌다.

모든 국가의 지방분권화 정도를 Rondinelli(1981, 1989)가 제시한 세 가지 형태의 지방분권화 - 분산(deconcentration), 위임(delegation), 이양(devolution) - 중 하나에 꿰어 맞추기는 곤란하겠지만 그래도 굳이 분류해 본다면 1995년 이후 우리나라의 지방자치체는 이양의 단계에 속한다고 할 수 있을 것이다. 물론 지방공공재 공급과 관련하여 중앙정부가 중요한 역할을 하고, 법률 또는 기타 다른 방법으로 지방자치단체의 자율적인 의사결정에 제한이 가해지고 있으며, 국민들은 지방정부에 요구하여야 할 사항도 국가에 요구하는 경우가 많으므로 지방정부를 책임성을 완비한 자치기구로 보기는 어렵다. 그렇지만 지방자치단체장과 지방의회 의원을 주민들이 선출하고, 나름대로 자율적으로 세입을 확보할 수 있는 권한이 지방자치단체에 주어져 있으며, 지출의 대부분을 자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 상태에서 중앙정부와 지방자치단체 간의 관계를 주인-대리인 관계로 정의하기는 곤란하며 단순한 권한의 분산이라고 하기는 더 더욱 어렵다.

그러므로 다음에서는 우리나라의 지방자치제가 지방분권화 중 이양(devolution)의 단계에 속한다고 정의하고⁴⁾ 경제적인 관점에서 지방자치제의 장점은 무엇인지, 그리고 지방자치제의 도입으로 인해 발생하는 부작용은 무엇인지 살펴봄으로써 지방자치제 도입을 통해서 우리가 얻고자 했던 것과 피하고자 했던 것들에 대해 규명한다. 이와 같은 것들에 대한 규명이 이루어지고 나면 보고서에서 어떤 자료들을 검토해야 하는지도 보다 명확해질 것이다.

4) 지방의회 설치 후 지방자치단체장 직선제를 도입할 때까지의 기간은 이양(devolution)보다는 위임(delegation)에 가까울 것으로 판단된다.

2. 지방자치제의 경제적 의의

많은 경우에 지방자치제 또는 지방분권화는 정치적인 목적으로 인하여 도입·확대되며, 우리나라도 그러한 경우에 속한다. 그러나 경제적인 측면에서도 오래 전부터 지방자치제는 경제의 효율성을 증대시키는 수단으로 인식되어 왔다. 특히 미국과 캐나다를 중심으로 하는 선진국의 경제학자들은 지방분권화의 긍정적인 측면을 많이 강조하고⁵⁾, 아직 분권화가 이루어지지 않은 개발도상국들에 대해서도 분권화를 적극적으로 추천하였다. 그 결과 지난 20여년간 남미 지역의 개발도상국들과 사회주의에서 시장경제체제로 전환한 국가들(transition economies)을 비롯한 많은 나라들이 각자 독특한 방법으로 지방분권화를 추진하였다.

그런데 이들 국가의 경험에 대한 평가를 보면 지방분권화가 그다지 성공적이지 못하였다는 견해가 많은데, 그 이유는 개발도상국이나 체제전환국가가 지방분권화의 긍정적인 효과를 극대화할 수 있는 전제조건들을 갖추지 못하였기 때문이라고 할 수 있을 것이다. 예를 들면 지역주민들이 자신이 좋아하는 방식으로 재정을 운영하는 지역으로 이동함으로써(voting with the feet) 지방재정 운영의 효율성을 극대화시킨다는 티부(Tiebout)의 가설은 지역주민들의 지역간 이동에 별다른 제약이 없는 경우에만 실현될 수 있다. 그런데 개발도상국이나 체제전환국가들이 이런 조건을 만족시킨다고 보기는 어렵다는 것이다.

이러한 문제인식하에 세계은행(World Bank)에서는 개발도상국에서의 경험을 중심으로 지방자치제를 효율적으로 정착시킬 수 있는 방안에 대해 많은 연구를 하였으며, 그와 같은 연구의 일환으로

5) Oates(1972), Tiebout(1956) 등.

경제적인 측면에서 지방자치제의 장점과 지방자치제가 유발할 수 있는 문제점에 대한 면밀한 검토도 함께 이루어졌다. 다음에서는 이 연구결과들을 중심으로 지방자치제의 장점과 부작용에 대해 살펴본다⁶⁾.

가. 효율성

지방자치제는 경제의 효율성과 형평성에 영향을 미치며 거시경제의 안정성(macroeconomic stability)에도 영향을 준다. 먼저 자원배분의 효율성 측면을 보면, 지방자치단체는 지역주민의 가까이에서 주민의 선호를 정확하게 파악하여 그 수요에 맞게 공공재를 공급할 수 있으므로 자원배분의 효율성을 제고하고 궁극적으로 국가경제의 효율성을 향상시킨다. 물론 중앙정부가 각 지역주민의 선호를 정확하게 파악하여 지역별로 차별화된 공공재 공급을 할 수 있다면 비록 지방공공재라고 하더라도 중앙정부에서 효율적으로 공급할 수 있을 것이다. 그러나 중앙정부가 각 지역의 다양한 선호를 정확하게 파악하는 데는 많은 비용이 수반된다. 뿐만 아니라 중앙정부는 특정 지역주민이 아니라 국민 전체에 대해 정치적 책임을 져야 하므로 경우에 따라서는 정확한 정보를 알고 있음에도 불구하고 이를 공공재 공급에 반영하지 않을 수도 있다. 따라서 각 지역주민의 선호뿐만 아니라 공급조건 등이 다르며, 지역간 파급효과가 크지 않은 지방공공재는 지방자치단체가 자기 책임하에 공급하도록 하는 것이 바람직하다. 지역주민에 밀착된 행정으로 인해 자원이 효율적으로 배분되기 때문이다.

6) Litvack, Ahmad and Bird(1999), Peterson(1997), Rondinelli(2000), Ford(2000), 김정훈(2000) 등 참조.

또한 지방자치제는 지역간 경쟁을 통해 효율성을 제고한다. 어느 한 지방에서 인근의 다른 지방에 비해 낮은 수준의 공공서비스를 제공하면서 동등한 수준의 세금을 징수하거나 인근 지역과 같은 수준의 공공서비스를 제공하면서 세금을 더 많이 징수하면 그 지역의 주민들은 인근의 다른 지역으로 이주하기를 원할 것이다. 그렇지 않을 경우 최소한 다음 선거에서는 일을 더 효율적으로 잘 할 수 있는 사람을 지방자치단체장으로 선출하려고 노력할 것이다. 따라서 지방자치단체장은 항상 주변의 다른 지역과 비교하여 더 나은 수준의 공공재를 더 저렴한 비용(즉, 세금)으로 공급하고자 노력할 것이다. 이와 같은 경쟁을 통해 행정의 효율성이 제고되고 나아가 국가경제의 효율성이 제고된다.

여기서 한 가지 주의하여야 할 점은 경쟁을 통한 효율성 제고는 형평성을 저해할 수도 있다는 점이다. 따라서 형평성에 미치는 부정적인 영향을 최소화하고 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것인데, 이 문제에 대해서는 뒤에서 형평성에 대해 논의할 때 자세하게 검토한다.

그 외에도 지방자치제는 세수입 확보에 비교적 용이하다는 장점을 갖고 있다. 주민들은 자신의 세금이 전국의 모든 국민을 위해 사용되는 국세보다는 자기 지방에 국한하여 사용되는 지방세를 납부하는 데 보다 협조적이다. 특히 주민들이 지방자치단체의 공공재 공급에 대한 의사결정 과정에 참여하는 경우에는 세금의 징수에 대해 주민들의 협조를 얻기가 더욱 용이하다. 이러한 장점은 앞서 언급한 주민과 밀착된 행정으로 인해 얻게 되는 이점과 긴밀한 관계를 갖고 있다⁷⁾.

7) 반면 징세기술 등의 관점에서 보면 중앙정부가 세수입을 확보하는데 지방정부보다 우월할 수도 있다.

이와 같은 점들이 주로 지방분권화의 여건을 잘 갖추고 있는 선진국의 경제학자들이 주장하는 분권화의 이점인데, 지방분권화가 실시되면 자동으로 얻어지는 것들이 아니라 여건이 잘 갖추어진 경우에 한해서 얻을 수 있는 장점이라고 할 수 있다. 여기서 말하는 지방분권화의 여건으로는 주민의 이동 가능성과 정보접근, 주민의 참여, 지방자치단체 공무원의 자질 등을 들 수 있을 것이다. 주민들이 자신이 거주하는 지역의 지방정부 활동에 대해 불만이 많더라도 직업 등의 이유로 인해서 다른 지역으로 이동하기 곤란한 경우에는 경쟁을 통한 효율성 제고를 기대하기 어렵다. 또한 지방정부의 공무원들이 주민들의 수요에 관한 정보를 정확하게 입수하여 그에 맞는 효율적인 행정을 수행하는 데 필요한 충분한 자질을 갖추지 못한 경우에도 자원배분의 효율성을 기대하기 어렵다. 뿐만 아니라 주민들이 지방정부의 행정활동에 대한 정보를 충분히 입수하지 못한다면 지방정부의 활동이 발로 행하는 투표로 이어지지 못하고 결국은 효율성 제고에도 실패하게 된다. 또한 주민과 밀착된 행정이라는 지방자치제의 성격이 그 자체로서 부패를 유발하는 요인이 되기도 한다.

나. 형평성

적절한 환경이 갖추어지지 않은 경우 지방분권화의 장점을 충분히 향유하기 어렵다는 점 외에도 지방분권화 자체가 갖고 있는 부정적인 측면이 있다. 그 중에서 중요한 것의 하나가 형평성을 악화시킬 수 있다는 점이다. 재정의 관점에서 볼 때 지방자치체란 지방자치단체가 자율적으로 지방공공재를 공급하고 그 비용을 주민으로부터 징수하는 체제를 의미한다. 따라서 많은 세금을 징수할 능력이 있는 - 즉, 주민들이 많은 세금을 납부할 능력이 있는 - 지역

과 그렇지 못한 지역 간에는 공공서비스의 질적인 차이가 발생할 수 있다. 부유한 사람들만 모인 지방에서는 자신이 납부하는 세금 1원에 대해 그보다 더 많은 가치를 갖고 있는 공공서비스를 제공 받을 수도 있지만 가난한 사람들만 모여있는 지역에서는 자신이 내는 세금 1원에 대해 그에 미치지 못하는 가치를 가진 공공서비스만을 제공받을 가능성이 크다. 따라서 주민들이 자신이 납부한 세금에 대해 전국적으로 동일한 가치의 공공서비스를 제공받아야 한다는 관점에서 형평성을 이해한다면 지방자치제는 형평성을 저해할 가능성이 크다고 할 수 있다. 또한 개인적인 관점에서도 잘사는 지역의 주민들은 지방자치제로 인해 삶의 질이 더 높아지고 가난한 사람이 많은 지역의 주민들은 삶의 질이 더 낮아질 수도 있어 지역간 형평성뿐만 아니라 개인간 형평성도 저해된다.

이와 같은 문제를 해소하기 위하여 중앙정부에서 재원을 재배분하여 지역간 형평성의 격차를 완화할 수 있으며, 실제로 많은 국가들이 그와 같은 정책을 실시하고 있다. 그런데 여기서 주의하여야 할 점은 형평성의 격차를 완화하는 정책을 통해 지역간 차이를 제거한다면 지방자치제의 중요한 장점 중의 하나인 경쟁을 통한 효율성 제고가 불가능해 진다는 점이다. 중앙정부의 자원 재배분 정책으로 인하여 모든 지역의 주민들이 자신이 낸 세금 1원에 대해 전국적으로 통일된 동일한 가치의 공공서비스를 제공받는다면 효율적인 지방자치제의 기본 전제인 발로 하는 투표가 성립되지 않으며, 지방자치단체는 주민의 선호에 부응하는 효율적인 행정을 수행하고자 하는 동기를 상실하게 된다.

그러므로 지방자치제의 장점을 극대화하면서 부정적인 효과를 최소화하기 위해서는 형평성의 개념에 대해 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있다. 지방자치제를 포기하지 않는다면 지역간 차이는 어느 정도 인정할 수밖에 없으며, 지역간 차이를 인정한다면 모든 지

역의 주민들이 동등한 대우를 받아야 한다는 형평성의 개념은 포기해야 한다. 그 대신 설정할 수 있는 형평성에 대한 국가정책의 목표는 ‘최소한의 공공서비스 공급을 국가에서 보장한다’는 것이다. 즉, 국가가 생각하기에 국민들이 어느 정도의 공공서비스를 제공받아야 한다는 기준(national minimum)을 정하고, 그 기준을 스스로의 힘으로 충족시킬 수 없는 지역에 대해서는 재정지원을 하고 그 기준을 넘어서는 수준에서의 지역간 차이는 그대로 인정한다는 것이다. 이와 같은 의미의 형평성은 지방자치단체의 경쟁 및 다양성과 조화를 이룰 수 있는 개념이다.

이때 국가가 요구·보장하는 최소한의 수준을 어떻게 설정하느냐에 따라 그 효과가 달라질 수 있다. 극단적으로 국가가 보장하는 최소한의 수준이 국내 어느 지역도 혼자 힘으로 달성할 수 없을 정도로 높은 수준이라면 그 최소한의 수준은 자연스럽게 모든 지역에 공통적으로 적용되는 유일한 공공재 공급기준이 될 것이며, 지역간 경쟁은 아무런 의미 없는 구호에 그칠 것이다. 그러므로 경쟁을 통한 효율성 제고를 위해서는 국가가 보장하는 최소한의 수준이 너무 높게 책정되어서는 안될 것이다.

다. 거시경제의 안정성

지방자치제의 실시에 따른 두 번째 부정적인 측면은 지방자치제가 국가경제의 거시적 안정성(macroeconomic stability)을 저해할 수도 있다는 점이다. 이는 두 가지 관점에서 생각할 수 있다. 지방자치제가 실시되면 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중이 증가하고 국가가 효율적으로 통제할 수 있는 재원의 비중이 줄어든다. 뿐만 아니라 지방자치단체가 여러 가지 이유를 들어 방만한 재정운영을 하고 부채를 증대시킴으로 인해서 국가경제의 안정성을

저해할 수도 있다. 이 두 가지는 모두 실제로 남미 지역에서 발생한 사례가 있는 것들로서 일부 국가에서는 지방자치단체의 방만한 재정운영이 국가경제의 위기를 유발하는 직접적인 계기가 되기도 하였다.

지방자치제 또는 지방분권화의 실시가 중앙재정에 비해 지방재정을 확대하는 결과를 초래하는지에 대해서는 이론의 여지가 있다. 지방정부의 역할이 증대됨에 따라 지방재정이 확대될 것이라는 주장이 있을 수 있는데, 이 경우 기능의 이전에 따라 재원도 옮겨가는 것이므로 그 자체로서 큰 문제는 아니다. 그러나 실제로 지방분권화를 추진하는 과정을 보면 기능을 이전하기 전에 재원을 먼저 이전하고 그 다음에 이루어지는 기능의 이전은 재원의 이전을 정확하게 따라가지 못하는 결과가 나타나는 경우가 많다. 이 경우 중앙정부는 재원이 줄어든 반면 담당해야 할 기능은 줄어들지 않아 재원의 유연성이 훼손되고 거시경제의 안정성을 유지하기 위한 정책을 수행하는 데 어려움을 겪게 된다. 반대로 앞서 언급한 여러 가지 이유로 인해 지방행정의 효율성이 제고되면 동일한 공공서비스를 공급하는 지방재정의 규모가 줄어들 수 있다는 주장이 있을 수도 있다. 또한 지방자치제가 국가경제의 성장률을 둔화시킨다는 주장도 있고 그 반대의 주장도 있는데, 이는 앞서 언급한 효율성 제고 효과와 이를 저해하는 요인들 중 어느 쪽이 강한지에 따라 달라진다고 할 수 있다.

지방자치제가 순조롭게 정착되고 있는지, 만약 그렇지 않다면 어떤 문제가 있는지를 정확하게 파악하여 향후 정책방향을 제시하려면 여러 가지 가능한 자료를 모두 동원하여 앞서 제시한 장점 가운데 어떤 것들이 얼마나 실현되었는지 그리고 부작용으로는 어떤 것들이 나타나고 있는지 등을 종합적으로 판단하여야 할 것이다. 이와 같은 작업의 시발점으로서 본 보고서는 행정자치부에서 발간하

는 『지방재정연감』에 나타난 지방재정 결산 자료들을 분석하여 시사점을 도출한다.

지방재정 규모가 중앙재정에 비해 빠른 속도로 증가되었는지, 지방재정 수지는 어떻게 변화되었는지, 그리고 지방자치단체의 채무는 지방자치단체의 부담능력 및 중앙정부 채무에 비해 얼마나 급격히 증가되었는지 등을 분석하여 지방자치제의 도입이 우리나라의 거시경제 운영에 얼마나 부담을 주었는지 평가한다. 그리고 지방재정 세입의 구조를 분석하여 세입의 자율성은 어느 정도나 되는지, 지방자치단체가 규모를 자율적으로 변화시킬 수 있는 세입과 중앙정부에서 규모를 정하는 세입 중 어느 쪽이 더 빠른 속도로 증가하였는지 등을 살펴보는데, 이 분석결과는 지방자치단체가 지역주민의 세금납부 의사를 적극적으로 활용하는 데 얼마나 많은 노력을 하였는지, 재원 확보를 위해 자구 노력을 얼마나 행하였는지 등을 판단하는 근거가 될 것으로 생각된다. 또한 지방재정의 세출구조를 분석하여 지방자치단체가 얼마나 지역주민의 수요를 반영한 지출을 하였는지, 단기적인 관점에서 선거를 의식한 선심성·낭비성 지출만을 확대하는 데 주력한 것은 아니었는지를 평가한다. 나아가 지방자치제 실시 이후 지역간 형평성이 어떻게 변화하였는지 그리고 지방재정의 책임성은 어떻게 변화하였는지에 대해서도 분석한다.

Ⅲ. 지방재정 규모 및 재정수지 변화

재정의 지방분권화를 추진할 때 준수하여야 할 가장 중요한 원칙 중의 하나가 거시경제의 안정을 도모하는 정책은 중앙정부에서 담당하여야 한다는 것이다. 이 원칙은 학계에서 이미 인정된 것으로 아마도 재정의 분권화를 추구하는 국가들 중에서 이 원칙을 무시하고 반대되는 방향으로 기능을 배분한 국가는 없을 것으로 생각된다. 그럼에도 불구하고 최근에 재정의 지방분권화를 추진한 국가들에서 분권화가 거시경제의 안정성에 미치는 영향에 대해 논의가 분분한 것은 다음의 두 가지 이유 때문일 것으로 판단된다.

첫째, 재정의 분권화를 추진하면서 과거에는 모두 중앙정부가 갖고 있었던 지방정부의 세입 및 세출에 대한 결정 권한이 지방에 이전되면 그만큼 중앙정부의 통제를 받는 재원은 줄어들게 된다. 중앙정부가 통제하는 재원 중에서도 상당부분은 인건비 등 경상적 비용으로서 중앙정부의 재량에 의한 변화가 용이하지 않다는 점을 고려할 때 지방분권화를 통한 중앙정부 재원의 감소는 중앙정부의 재량적인 거시경제 정책을 상당히 제한할 수도 있다.

둘째, 지방정부의 세출 및 세입행위 자체가 거시경제의 안정성에 영향을 줄 수 있다. 경기안정에 대한 책임이 없는 지방정부는 호황기에 세입이 증대되니까 불필요한 세출을 확대한다든지, 불황기에 세입확보를 위하여 세율을 인상한다든지 하는 행위를 할 수 있으며, 모든 지방자치단체가 동시에 이와 같은 행위를 할 경우 경기안정에 부정적인 영향을 주고 중앙정부의 경기안정 정책의 효과를 저해하는 결과를 초래할 수 있다.

이와 같이 지방분권화와 관련된 거시경제의 안정성 논의는 재정의 지방분권화가 중앙재정의 거시경제 조절 능력을 약화시키거나 중앙정부의 거시경제 조절정책에 역행하는 방향으로 지방재정이 운영될 가능성에 대한 우려와 함께 이에 대한 대비책 마련을 위한 것이라고 이해할 수 있다. 이러한 관점에서 본 연구에서도 먼저 중앙재정과 지방재정의 상대적인 규모가 어떻게 변화되었는지를 살펴봄으로써 지방분권화가 중앙정부의 재량적인 경기조절기능을 얼마나 제한하는지를 분석한다. 그 다음에는 지방재정 운영이 경기 순행적으로 운영되었는지 아니면 그 반대가 되는 방향으로 운영되었는지 분석함으로써 지방재정이 중앙재정의 경기조절기능을 반감시키는 결과를 초래하였는지에 대해 검토한다.

1. 중앙재정과 지방재정의 규모 비교

<표 III-1>과 [그림 III-1]~[그림 III-3]에서는 중앙정부 세출과 지방자치단체 세출의 증가율과 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중이 어떻게 변화되었는지 살펴보았다. 처음에는 일반회계, 특별회계 등 회계별로 구분하여 중앙정부와 지방자치단체의 세출 규모를 비교하는 방안을 생각하였으나 본 보고서의 주요 관심이 정부부문의 포괄적인 역할을 분석하는 데 있다는 점과 통계분류상의 문제를 고려하여 모든 회계를 포괄하는 순계자료를 사용하였다. 통계분류상의 문제란 일부 이전재원의 경우 중앙정부에서는 특별회계로 관리되는 반면 지방재정에서는 일반회계로 관리되는 것을 의미하는데, 예를 들면 지방양여금은 중앙정부의 지방양여금관리특별회계에서 지방자치단체의 일반회계로 이전된다.

통계자료를 검토하기 전에 또 한 가지 짚고 넘어가야 할 점은 교육비특별회계를 어떻게 취급하는가 하는 점이다. 교육자치단체는

‘교육’이라는 특수목적을 위해 운영되는 지방자치단체라고 할 수 있으므로 일반적인 경우 지방재정에 포함시키는 것이 타당할 것이다. 그러나 본 연구의 목적이 일반행정자치단체의 지방의회 구성, 단체장 민선 등 지방분권화에 따른 재정구조의 변화를 분석하는데 있으므로 일반행정을 목적으로 하는 자치단체에만 초점을 맞추고 중앙정부가 교육자치단체에 지원한 재원은 중앙정부에서 지출한 것으로 간주하여 제외하였다.

세출규모는 두 가지로 구분하여 분석하였는데, 하나는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원이 모두 완료된 이후 최종적인 지출을 어느 쪽에서 담당하였는지를 살펴본 것이고, 다른 하나는 지방교부세와 지방양여금의 지출은 지방자치단체에서 집행한 것으로 보지만 국고보조금은 중앙정부의 세출로 간주하여 검토한 것이다. 지방교부세와 지방양여금은 그 규모와 배분방식이 법률로 정해져 있어 사실상 그 규모의 결정에 있어 중앙정부의 재량적 판단이 개입할 여지가 거의 없다. 따라서 재정분권화가 이루어짐에 따라 지방교부세와 지방양여금은 중앙정부의 통제를 받는 재원에서 제외시키는 것이 타당하다. 그러나 국고보조금의 경우에는 달리 생각할 수도 있다. 국고보조금은 매년 예산심의를 통해 결정되므로 중앙정부의 재량적 판단이 개입할 여지가 크기 때문이다. 특히 경기침체가 극심한 경우 또는 경기과열이 우려되는 경우 중앙정부는 국고보조금의 확대 또는 삭감을 경기조절 정책의 수단으로 활용할 수도 있다.

<표 III-1>과 [그림 III-1]에서 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정이전이 모두 완료된 이후에 중앙정부가 직접 지출하는 세출과 지방자치단체가 직접 지출하는 세출의 증가율을 보면 1975년부터 1992년까지 18년 동안 지방재정의 증가율이 중앙재정의 증가율보다 낮은 연도는 1976년, 1980~1981년, 1985년의 4개 연도뿐이며,

나머지 14개 연도에는 지방재정 증가율이 중앙재정 증가율과 유사하거나 현저하게 높았다는 것을 알 수 있다. 특히 1986년 이후 1992년까지 7년간은 매년 지방재정 증가율이 중앙재정 증가율보다 높았다. 따라서 1975년 이후 1992년까지 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중은 앞서 언급한 예외적인 몇 개 연도를 제외하고는 지속적으로 증대되었다([그림 III-3] 참조). 이 비율이 가장 낮은 해는 1976년으로 21.6%에 불과했으나 5년 후인 1981년에는 24.1%로 증가하였으며 10년 후인 1986년에는 31.8%로 동일한 기간 전에 비해 약 10%포인트 증가하고 중앙재정의 비중은 그만큼 감소되었다. 다시 5년 후인 1991년에는 39.8%로, 이듬해인 1992년에는 41.9%로 6년만에 지방재정의 비중이 또 한 번 10%포인트 정도 증가하였다.

<표 III-1> 중앙·지방간 재정규모 비교

(단위 : %)

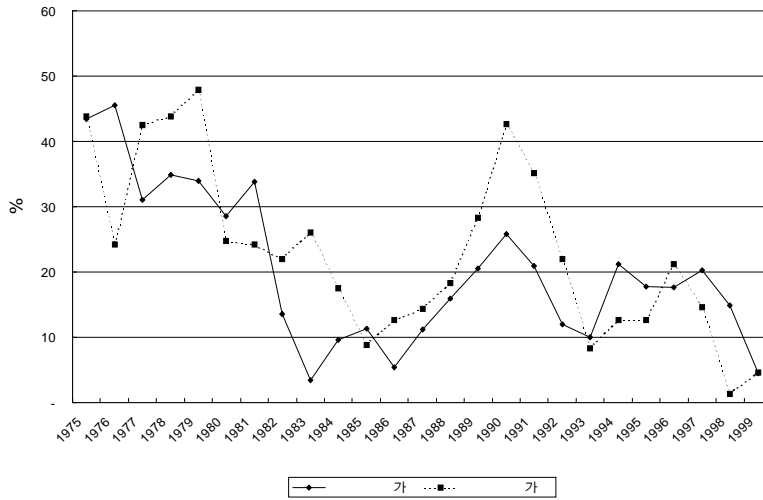
	재정이전 완료 후 ¹⁾			교부세와 양여금만 이전 후		
	세출 증가율		지방재정의 비중	세출 증가율		지방재정의 비중
	중앙	지방		중앙	지방	
1974	-	-	24.4	-	-	22.3
1975	43.5	43.8	24.4	46.9	31.9	20.4
1976	45.6	24.3	21.6	43.7	27.4	18.6
1977	31.1	42.6	23.1	30.6	46.7	20.4
1978	34.8	43.8	24.2	34.6	45.7	21.7
1979	34.0	47.9	26.1	35.9	42.6	22.5
1980	28.5	24.8	25.5	28.6	23.9	21.9
1981	33.9	24.2	24.1	33.0	25.8	20.9
1982	13.5	22.0	25.5	13.1	24.9	22.6
1983	3.4	26.1	29.4	3.7	28.1	26.5
1984	9.6	17.6	30.9	9.6	18.6	28.1
1985	11.4	8.8	30.4	11.6	8.0	27.5
1986	5.4	12.6	31.8	5.6	13.0	28.8
1987	11.2	14.3	32.4	13.3	9.5	28.1
1988	15.9	18.3	32.9	15.6	19.3	28.8
1989	20.5	28.3	34.3	22.6	24.1	29.0
1990	25.8	42.6	37.1	25.6	46.0	32.2
1991	20.9	35.2	39.8	20.3	38.6	35.4
1992	11.9	22.0	41.9	9.3	28.1	39.1
1993	10.0	8.3	41.5	10.6	7.2	38.4
1994	21.2	12.7	39.7	22.4	10.1	35.9
1995	17.7	12.7	38.7	18.5	10.7	34.3
1996	17.6	21.2	39.4	17.8	21.4	35.0
1997	20.3	14.7	38.2	19.8	14.9	34.1
1998	14.8	1.3	35.3	16.4	- 3.5	30.0
1999	4.4	4.6	35.4	6.0	1.0	29.0

주 : 1) 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금을 모두 이전한 이후.

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

통계청, <http://kosis.nso.go.kr>.

[그림 III-1] 재정 증가율 변화 - 재정이전 완료 후

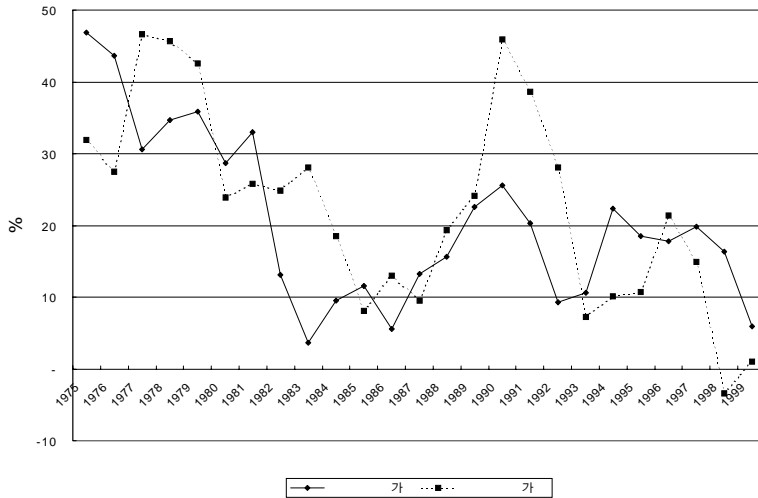


그러나 1993년 이후에는 1996년 한 해만 지방재정 증가율이 21.2%로 중앙재정 증가율 17.6%보다 3.6%포인트 높았을 뿐이며, 1999년에는 양 재정이 유사한 증가율을 기록한 것으로 나타났다. 그 밖의 다른 기간에는 모두 중앙재정이 지방재정에 비해 큰 폭으로 증가하였다. 따라서 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중도 1992년의 41.9%를 정점으로 감소하기 시작하여 1999년에는 35.4%가 되었다. 비록 1993년 이후 지방재정의 비중이 지속적으로 감소하기는 하였지만 1980년대 후반의 지방재정 증가폭이 워낙 컸던 관계로 1999년의 지방재정 비중은 1980년대 또는 그 이전에 비해서는 여전히 높은 편이다.

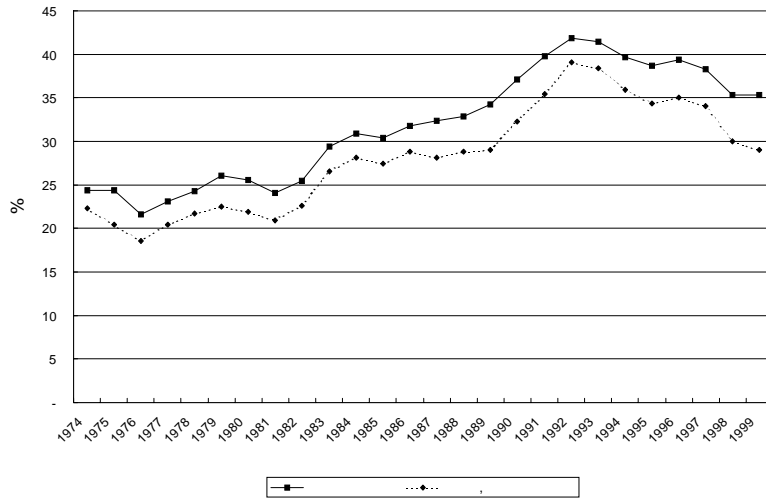
요약하면 지방자치제 실시 이후 지방재정이 국가재정에서 차지하는 비중이 증가되었으며, 이것은 중앙정부가 통제하는 재원의 비중이 줄어들었을 가능성이 있음을 시사한다. 그러나 이상의 자료만 가지고는 중앙정부가 통제하는 재원의 비중이 줄어들었다는

확신을 갖기 어려운데, 이는 지방재정이 모두 중앙정부의 통제에서 완전히 벗어나 있는 것은 아니기 때문이다. 국고보조금은 그 규모가 매년 정부의 예산결정 과정에서 확정되며 지출의 용도도 중앙정부에 의해서 완벽하게 통제된다. 따라서 중앙정부는 경기조절을 위하여 국고보조금 정책을 변경시킬 수 있다. 이러한 관점에서 <표 III-1>의 오른쪽 세 개 열과 [그림 III-2]에서는 국고보조금을 중앙정부 세출에 포함시키고 지방정부 세출에서 제외하여 그 증가율과 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중을 검토하였다. 그리고 [그림 III-3]에서는 국고보조금이 중앙재정에 포함된 경우와 지방재정에 포함된 경우 각각 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중을 비교하여 보았다. [그림 III-4]는 국고보조금을 중앙재정에 포함시킨 경우와 지방재정에 포함시킨 경우의 지방재정 증가율을 비교한 것이다.

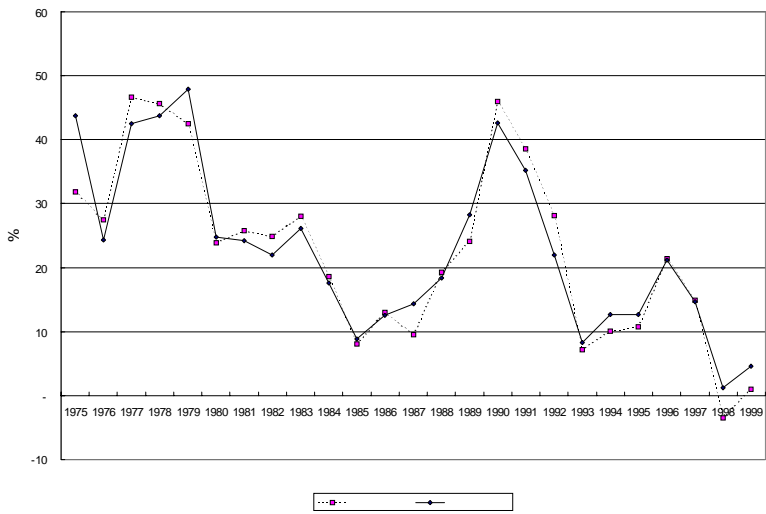
[그림 III-2] 재정 증가율 변화 - 교부세, 양여금 이전 후



[그림 III-3] 지방재정이 국가재정에서 차지하는 비중



[그림 III-4] 보조금 포함 전·후의 지방재정 증가율



이상에서 살펴본 그림들에 의하면 국고보조금은 대체로 지방재정 세출의 급격한 변화를 완화시켜 주는 역할을 하였다는 것을 알 수 있다. 국고보조금 포함 이전의 재정규모 증가율이 매우 낮았던 1985년, 1987년, 1993~1995년, 1998~1999년에는 국고보조금의 영향으로 지방자치단체의 최종 세출(국고보조금 포함) 증가율이 국고보조금을 제외한 경우보다 약간씩 높았으며, 국고보조금 포함 이전의 재정규모 증가율이 매우 높았던 1990년대 초에는 그 반대의 현상이 나타났다. 그러나 국고보조금이 지방재정 규모 변화의 패턴을 근본적으로 바꿀 정도의 영향력을 갖지는 못한 것으로 보인다. 따라서 국고보조금을 지방재정에 포함시킨 경우와 그렇지 않은 경우 지방재정이 국가재정에서 차지하는 비중도 국고보조금 만큼의 차이를 유지하면서 거의 같은 패턴으로 움직이고 있다.

여기서 한 가지 특기할 만한 사항은 [그림 III-3]에서 1990년대 초까지 거의 일정한 간격을 유지해 오던 두 그래프의 사이가 최근 점점 벌어지고 있다는 점이다. 이는 국고보조금의 역할이 증가되고 있다는 것을 시사한다.

전반적으로 지방재정의 비중이 감소되어 가고 있는 상황에서 국고보조금의 비중 증가는 중앙정부가 통제하는 재원의 비중이 더욱 빠른 속도로 증가함을 시사한다. 1999년의 경우 국고보조금을 제외한 지방재정이 국가재정에서 차지하는 비중은 29%였는데 이는 1989년과 유사한 수준이다. 한편 국고보조금을 포함한 지방재정이 국가재정에서 차지하는 비중은 1999년에 35.4%로서 10년 전인 1989년의 34.3%를 약간 상회하였다.

지금까지 검토한 자료들을 바탕으로 중앙재정과 지방재정의 규모와 지방자치체의 관계에 대해 다음과 같이 요약할 수 있다. 지방재정의 비중은 지방자치제를 실시하기로 결정하고 그에 대해 준비를 한 시기인 1980년대 말과 1990년대 초에 크게 증가하였다.

그 이후에는 대체로 지방재정의 비중이 감소하는 추세를 보여 주었으며, 특히 1997년 이후의 경제위기로 인한 지방세수 감소는 이러한 경향을 가속화시켰다. 그러나 아직도 지방자치제를 준비하기 이전보다는 지방재정 비중이 큰 편이며, 지방교부세율 인상 등 최근의 재정제도 개편은 지방재정의 비중을 더욱 증대시킬 것으로 예상된다.

이상의 분석결과는 우리나라에서 지방자치제의 도입이 중앙정부의 재정운영에 있어 신축성을 제한하는 결과를 초래하였음을 시사한다. 1990년대 초부터 진행된 교육자치제를 함께 고려할 경우 이와 같은 경향은 더욱 뚜렷하게 나타날 것으로 생각된다. 중앙정부는 나름대로 지방재정에 대한 영향력을 강화하기 위해 지방재정에서 국고보조금이 차지하는 비중을 확대하였으나, 국고보조금을 제외하더라도 지방자치제 도입에 대비하여 지방재정을 크게 확충한 1980년대 후반 이후의 지방재정 비중이 1970년대와 1980년대 초반에 비해 크게 높은 것으로 나타났다.

2. 경기변동과 지방재정 세입·세출의 변화

지방자치단체는 경기가 좋을 때 지출을 확대하고 경기가 나쁠 때 지출을 축소하는 등의 방법으로 거시경제 안정을 저해할 수가 있다. 그러므로 본 절에서는 경기가 변동함에 따라 지방재정 세입과 세출 및 재정수지가 어떻게 변화하였는지를 분석하여 지방재정이 경기안정에 미친 영향을 파악해 본다.

가. 경기변동과 지방재정 세입의 변화

박기백(2001)은 통합재정 항목별 세입 및 세출의 증가율과 실질 GDP 증가율 간의 관계를 분석하여 항목별 세입 및 세출이 경기를 안정시키는 역할을 하였는지, 아니면 경기 순행적으로 변동하였는지를 평가하였다.

연도별 실질 GDP 성장률에서 분석기간 전체에 걸친 연평균 성장률을 뺀 수치를 GDP 갭이라고 하며, GDP 디플레이터로 환산한 세입 및 세출 실질가치의 연도별 증가율에서 연평균 실질 GDP 성장률을 차감한 수치를 세입 또는 세출 갭이라고 한다. 본 보고서에서는 이들 개념을 사용하여 세입 갭 또는 세출 갭과 GDP 갭 간의 관계를 분석하였는데, 이는 분석기간 동안의 연평균 실질 GDP 성장률을 잠재 GDP 증가율이라고 간주하고 분석한 것과 같다고 할 수 있다.

이 방법은 추정 결과에 대해 확신하기 어려운 잠재 GDP를 추정하는 복잡한 과정을 거칠 필요가 없으며, 불확실한 잠재 GDP를 근거로 재정충격지수 등을 계산하여 재량적 정책효과와 자동적 경기조절기능을 분리·추정함으로써 다시 한 번 불확실성을 높일 필요가 없다는 점에서 장점을 갖고 있다. 박기백(2001)에 의하면 재량적 정책의 효과와 자동적 경기조절 효과에 대한 추정은 잠재 GDP를 근거로 계산되기 때문에 불확실성이 크고 추정된 결과를 보더라도 팽창기조, 긴축기조에 대한 엇갈린 평가가 많이 나타난다.

다음에서는 박기백(2001)이 사용한 것과 같은 방법으로 지방재정 세입이 경기안정을 촉진시키는 역할을 하였는지, 아니면 그 반대의 역할을 하였는지 평가해 보았다.

<표 III-2>는 실질가치로 표현한 자체세입과 GDP의 연도별 증가율에서 분석기간 전체 즉, 1974~1999년의 연평균 실질 GDP 증

가을을 뺀 자체세입 갭과 GDP 갭을 정리한 것이며, [그림 III-5]는 그것을 다시 그래프로 나타낸 것이다. <표 III-2>의 세 번째 열은 자체세입 갭을 GDP 갭으로 나눈 것으로서 이 비율이 양수이면 자체세입이 경기를 안정시키는 역할을 하였다고 할 수 있을 것이며, 음수이면 그 반대가 될 것이다.

여기서 자체세입은 지방세 수입과 세외수입에서 전기로부터 이월된 수입을 차감한 것으로서 당해 연도에 지방자치단체가 자체적으로 징수한 세입이라고 할 수 있다. 중앙정부로부터 이전받은 재원은 법률이나 중앙정부의 재량에 의해 결정되므로 제외하였고, 이월금은 실질적으로 전년도 재정수지를 의미하는 것으로 뒤의 재정수지 분석에서 별도로 검토하기로 한다.

<표 III-2> 자체세입과 실질 GDP의 변화

(단위 : %)

	자체세입 갭(A) ¹⁾	GDP 갭(B) ²⁾	A/B
1975	6.555	-0.652	-10.06
1976	5.732	4.010	1.43
1977	28.984	2.821	10.27
1978	0.907	1.823	0.50
1979	15.435	-0.123	-125.06
1980	-13.154	-9.279	1.42
1981	9.807	-0.720	-13.61
1982	4.344	0.062	69.54
1983	3.893	3.511	1.11
1984	-4.004	1.062	-3.77
1985	-1.868	-0.713	2.62
1986	-2.411	3.779	-0.64
1987	3.072	3.799	0.81
1988	20.356	3.273	6.22
1989	36.306	-1.103	-32.91
1990	2.386	1.793	1.33
1991	14.406	2.041	7.06
1992	-4.581	-1.749	2.62
1993	0.940	-1.695	-0.55
1994	5.416	1.064	5.09
1995	-0.975	1.733	-0.56
1996	9.370	-0.436	-21.47
1997	-4.069	-2.175	1.87
1998	-18.548	-13.876	1.34
1999	1.346	3.707	0.36
상관계수(유의수준)	0.48162 (0.015)		

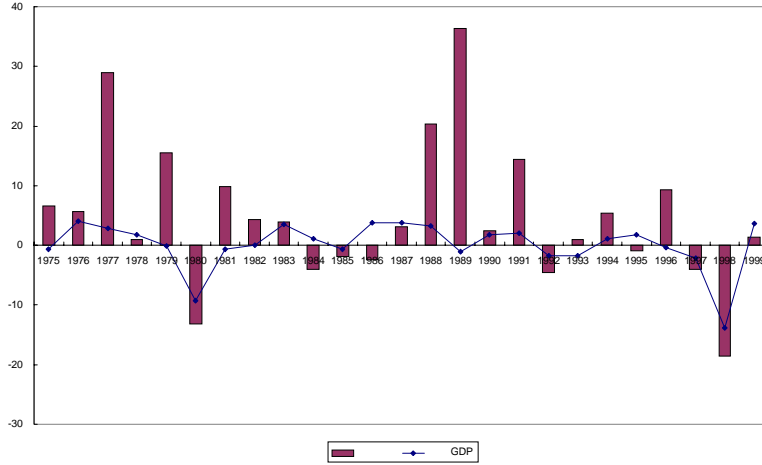
주 : 1) GDP 디플레이터를 이용하여 실질가치로 표현한 자체세입의 연도별 증가율에서 1974~1999년 연평균 실질 GDP 증가율을 차감한 것임.

2) 실질 GDP의 연도별 증가율에서 1974~1999년 연평균 실질 GDP 증가율을 차감한 것임.

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

통계청, <http://kosis.nso.go.kr>.

[그림 III-5] 자체세입 갭과 실질 GDP 갭의 변화



<표 III-2>와 [그림 III-5]에 의하면 자체세입은 대체로 경기를 안정시키는 역할을 한 것으로 판단된다. 경기불황이 극심하였던 1980년과 1997~1998년에 자체세입 갭은 각각 -13.2, -4.1, -18.5로 자체세입 증가율이 크게 감소한 반면 비교적 호황이라고 할 수 있는 1976~1977년, 1983년, 1986~1988년, 1991년에는 대체로 자체세입 증가율이 높은 편이었다. <표 III-2>의 마지막 행에 나타난 자체세입 갭과 GDP 갭의 상관계수는 0.48162로 양자 간에 정(+)의 상관관계가 있음을 보여준다. 그러나 지방자치단체가 경기안정을 위하여 세율 인하 등 자체세입을 축소할 가능성은 희박하므로 자체세입의 경기조절 효과는 주로 지방세 및 세외수입의 자동적 경기조절기능에 의한 것이라고 할 수 있을 것이다.

나. 경기변동과 지방재정 세출의 변화

<표 III-3>과 [그림 III-6]에서는 지방재정 세출과 GDP 간의 관계를 앞서 검토한 자체세입의 경우와 같은 방식으로 검토하였다. 경기가 불황일 때 즉, 실질 GDP 갭이 음수로 나타난 해에 경기를 안정시키기 위해서는 세출을 다른 때보다 많이 확대하여야 하므로 세출 갭과 GDP 갭은 반대 방향으로 움직이는 것이 경기안정에 도움이 된다고 할 수 있다. 따라서 세출 갭/GDP 갭의 비율이 음수인 경우에 지방재정 세출이 경기안정에 긍정적인 역할을 한다고 할 수 있는데 <표 III-3>에 의하면 이 비율이 음수로 나타난 해는 총 25개 연도의 관찰치 중 10개 연도에 불과하다. 특히 경기조절의 필요성이 강조되는 불황기의 경우를 보면 GDP 갭이 -9.3이었던 1980년에는 세출 갭이 -5.1이었고 GDP 갭이 -13.9였던 1998년에는 세출 갭이 -10.1로 경기가 침체됨에 따라 세출 증가율도 크게 둔화된 것으로 나타났다.

경제 성장률이 비교적 높았던 시기를 보면 GDP 갭이 2를 넘었던 8개 연도 중 1976년과 1986년만 세출 갭이 음수로 나타나 실질 GDP가 빠른 속도로 증가하면 지방자치단체도 세출을 빠른 속도로 증가시킨 것으로 드러났다. <표 III-3>의 제일 마지막 줄에 나타난 세출 갭과 GDP 갭 간의 상관계수는 0.38187로 자체세입과 GDP 간의 상관계수보다는 작지만 세출과 GDP 증가율 간에 정(+)의 관계가 있다는 것을 보여주고 있다.

<표 III-3> 세출과 실질 GDP의 변화

(단위 : %)

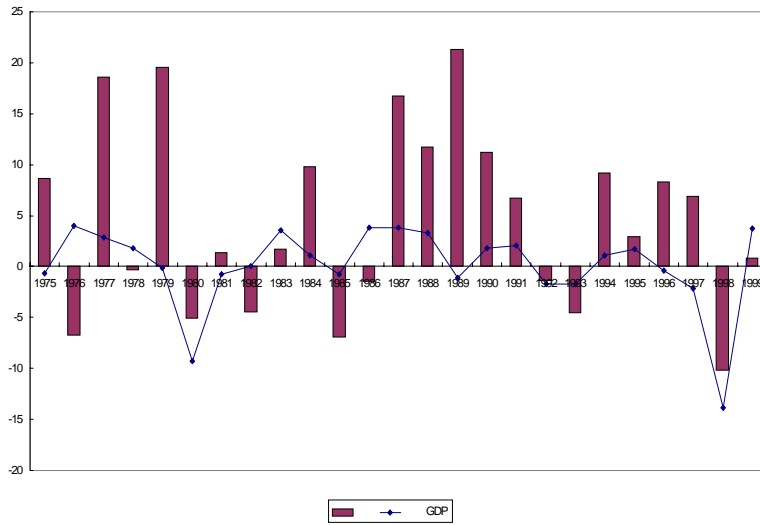
	세출 갭(A) ¹⁾	GDP 갭(B) ²⁾	A/B
1975	8.625	-0.652	-13.23
1976	-6.702	4.010	-1.67
1977	18.552	2.821	6.58
1978	-0.338	1.823	-0.19
1979	19.583	-0.123	-158.67
1980	-5.060	-9.279	0.55
1981	1.378	-0.720	-1.91
1982	-4.404	0.062	-70.51
1983	1.731	3.511	0.49
1984	9.752	1.062	9.18
1985	-6.882	-0.713	9.65
1986	-1.464	3.779	-0.39
1987	16.714	3.799	4.40
1988	11.698	3.273	3.57
1989	21.315	-1.103	-19.32
1990	11.180	1.793	6.24
1991	6.727	2.041	3.30
1992	-1.345	-1.749	0.77
1993	-4.546	-1.695	2.68
1994	9.166	1.064	8.62
1995	2.935	1.733	1.69
1996	8.282	-0.436	-18.98
1997	6.919	-2.175	-3.18
1998	-10.143	-13.876	0.73
1999	0.788	3.707	0.21
상관계수(유의수준)	0.38187 (0.060)		

주 : 1) GDP 디플레이터를 이용하여 실질가치로 표현한 세출의 연도별 증가율에서 1974~1999년 연평균 실질 GDP 증가율을 차감한 것임.

2) 실질 GDP의 연도별 증가율에서 1974~1999년 연평균 실질 GDP 증가율을 차감한 것임.

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.
통계청, <http://kosis.nso.go.kr>.

[그림 III-6] 세출 갭과 실질 GDP 갭의 변화



3. 경기변동과 재정수지의 변화

세입 및 세출과 경기변동의 관계를 살펴본 결과, 세입은 대체로 경기변동을 둔화시키는 방향으로 움직이는 데 비해 세출은 경기동행적인 방향으로 움직이는 것으로 나타났다. 이 두 가지 서로 다른 효과가 결합되어 전체적으로 어떤 결과가 나타나는지를 파악하기 위해서는 지방재정 세입과 세출 간의 차액을 의미하는 지방재정수지가 경기변동 및 중앙정부의 경기조절 정책과 어떤 관계를 갖는지 검토해 보아야 할 것이다. 그러므로 본 절에서는 앞서 세입 및 세출에 대한 분석에서 사용하였던 것과 같은 방법을 적용하여 지방재정수지와 경기변동 간의 관계를 파악하는 한편 중앙재정수지와 지방재정수지 간의 상관관계를 검토하여 지방재정이 중앙재정과 같은 방향으로 운영되어 중앙정부의 경기조절 정책에 적극적

으로 협조하는지 아니면 오히려 중앙정부의 경기조절 정책의 효과를 상쇄하는 방향으로 운영되는지 살펴보았다.

가. 경기변동과 지방재정수지의 변화

<표 III-4>와 [그림 III-7]은 지방재정수지 갭과 GDP 갭의 관계를 앞서 세입 및 세출과 GDP의 관계를 분석하는 데 사용하였던 것과 같은 방법으로 정리한 것이다. 지방재정수지는 지방재정 세입에서 세출을 뺀 차액을 의미하는데 흔히 중앙재정수지를 나타내는 지표로 사용되는 통합재정수지와는 약간 차이가 있다. 통합재정수지는 당해 연도에 발생한 수입에서 당해 연도에 발생한 지출을 차감한 것으로서 흑자가 난 경우 차입금 상환 등에 사용되며, 적자가 난 경우에는 국채발행 등의 방법을 통해 보전재원을 마련한다. 그런데 우리나라의 지방재정 통계는 이와 같은 방식으로 작성되지 않는다. 세입에는 당해 연도 세입뿐만 아니라 전년도로부터의 이월금도 포함되며 보전재원인 지방채 발행액도 포함된다. 물론 차입금 상환액은 세출에 포함된다. 지방자치단체의 차입금을 의미하는 지방채 발행액이 세입에 포함되기 때문에 우리나라의 지방재정 결산 통계에서 세입이 세출보다 적은 경우는 발생하지 않으며 불용액이라고 불리는 세출을 초과하는 세입 즉, 당해 연도에 사용되지 않은 세입은 다음 연도로 이월된다.

본고에서는 불용액을 재정수지를 나타내는 지표로 사용한다. 불용액은 크게 세입예산이 실제치와 달라서 발생하는 부분(순세계잉여금)과 특별한 이유가 있어 금년도에 사용하기로 되어 있던 예산을 미처 집행하지 못하고 다음 연도에 사용할 계획으로 남겨 놓은 부분으로 구분할 수 있다. 이 두 가지 불용액은 성격이 매우 다르므로 양자를 구분해 볼 필요가 있다고 생각되어 구분이 가능한 이

월금 자료를 전년도 불용액 즉, 재정수지를 나타내는 지표로 사용하였다. 예를 들면 1999년의 지방재정 세입 통계에 나타난 이월금은 1998년의 재정수지를 의미한다. 『지방재정연감』에서 1974~1999년의 기간 동안 일관성 있게 이월금과 순세계잉여금 자료를 구분할 수 있는 것은 일반회계와 공기업특별회계, 기타특별회계 중 일반회계뿐이므로 본절에서는 지방재정 일반회계의 수지만을 검토한다. 지방재정에서 특별회계는 특정사업의 수행을 목적으로 하여 자체수입으로 사업비용을 지불하는 독립회계 원칙에 따라 운영되는 것이 일반적이다. 따라서 지방재정 회계 중 경기조절기능과 밀접한 관련을 갖고 있는 것은 일반회계라고 할 수 있으므로 일반회계 재정수지만 분석하여도 큰 문제는 없을 것으로 생각된다.

재정수지는 실질 GDP와 같은 방향으로 움직일 때 경기를 안정시키는 역할을 한다. 즉, 실질 GDP 증가율이 높은 경우 정부가 세입을 많이 징수하고 적게 지출하여야 경기과열을 방지할 수 있으며, 경기가 침체상태인 경우에는 적게 거두고 많이 쓰는 것이 경기안정을 촉진하는 방법이 될 것이다. 이러한 관점에서 <표 III-4>와 [그림 III-7]은 대체로 우리나라의 지방재정이 경기안정을 촉진하는 방향으로 운영되었다는 것을 보여 준다. 경제 성장률이 매우 낮았던 1980년과 1997~1998년에는 재정수지가 크게 감소하여 비교적 팽창적으로 재정이 운영되었으며, 경제 성장률이 높았던 1976~1977년, 1983년, 1986~1988년, 1991년에는 재정수지가 크게 증가한 것으로 나타났다⁸⁾. 재정수지 갭과 GDP 갭 간의 상관계수는 0.39335로 앞서 검토한 자체세입의 경우보다 작는데, 이는 세출의 경기 순행적 움직임이 자체세입의 경기안정 효과를 부분적으로 상

8) [그림 III-7]에서 재정수지 갭이 55를 초과한 경우(1975, 1982, 1987, 1989년)에는 55로 가정하여 그림을 그렸다.

왜하였기 때문인 것으로 판단된다.

이와 같은 결과는 지방재정이 재량적 경기조절기능을 담당하지 않는 데서 도출된 자연스러운 결론이라고 할 수 있다. 지방자치단체는 지방세를 징수하므로 자동적인 경기안정화 기능을 어느 정도 수행하여 경기가 좋을 경우 세입이 많이 증가되고 경기가 나쁘면 증가율이 둔화되거나 세수가 감소되는 경우도 발생한다. 하지만 지방자치단체는 재량적 경기조절기능을 수행하지 않으므로 세출은 세입의 변동에 따라 변하게 된다. 따라서 세출은 자연히 경기 순행적이 된다. 그러나 세출의 변화가 세입의 변화를 완전히 상쇄할 수 있을 만큼 따라가지 못하는 이유는 두 가지로 나누어 생각할 수 있다.

<표 III-4> 지방재정수지와 실질 GDP 변화

(단위 : %)

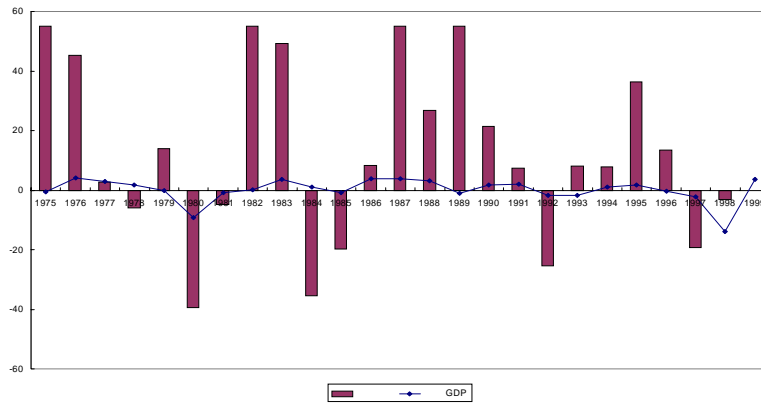
	재정수지 갭(A) ¹⁾	GDP 갭(B) ²⁾	A/B
1975	61.355	-0.652	-84.37
1976	45.197	4.010	11.27
1977	2.604	2.821	0.92
1978	-5.948	1.823	-3.26
1979	13.989	-0.123	-113.35
1980	-39.498	-9.279	4.26
1981	-4.829	-0.720	6.70
1982	60.962	0.062	880.55
1983	49.215	3.511	14.02
1984	-35.451	1.062	-33.38
1985	-19.843	-0.713	27.82
1986	8.207	3.779	2.17
1987	115.298	3.799	14.48
1988	26.783	3.273	8.18
1989	82.338	-1.103	-49.85
1990	21.441	1.793	11.96
1991	7.426	2.041	3.64
1992	-25.344	-1.749	14.49
1993	8.109	-1.695	-4.78
1994	7.797	1.064	7.33
1995	36.351	1.733	20.97
1996	13.421	-0.436	-30.75
1997	-19.280	-2.175	8.86
1998	-3.157	-13.876	0.23
상관계수(유의수준)	0.39335 (0.057)		

주 : 1) GDP 디플레이터를 이용하여 실질가치로 표현한 재정수지의 연도별 증가율에서 1974~1999년 연평균 실질 GDP 증가율을 차감한 것임.

2) 실질 GDP의 연도별 증가율에서 1974~1999년 연평균 실질 GDP 증가율을 차감한 것임.

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.
통계청, <http://kosis.nso.go.kr>.

[그림 III-7] 지방재정수지 겹과 실질 GDP 겹의 변화



첫째, 지방자치단체의 총세입은 중앙정부로부터의 이전에 크게 의존하는데 중앙정부가 재원을 이전할 때 경기안정화 정책을 염두에 두고 이전할 수 있다. 실제로 국고보조금의 규모 책정시 경기변동을 고려하여 증액하거나 감액하는 경우를 쉽게 상상할 수 있다.

둘째, 지방재정 예산편성, 특히 세입예산을 편성할 때 실제 경기변동을 정확하게 예측하지 못하고 전년도 실적을 근거로 하기 때문에 경기변동에 따른 급격한 세입변화가 당해 연도 세출로 바로 이어지지 않는 경우가 발생한다.

이러한 이유로 세출의 변화가 경기변동에 따른 세입의 급격한 변화를 따라가지 못하여 세입의 자동적 경기조절기능을 완전히 무효화시키지 못한다.

<표 III-5>와 [그림 III-8]은 순세계잉여금과 GDP의 변화를 보여 주는데⁹⁾ 앞에서 본 재정수지 즉, 이월금 총계보다는 순세계잉여금이 경기변동에 따른 세수변화에 기인하는 자동적 경기조절기능을

9) [그림 III-8]에서 순세계잉여금 겹이 54를 넘는 경우는 54라고 가정하고 그림을 그렸다.

더 잘 설명할 수 있다. 왜냐하면 의도적인 세출의 지연으로 인해 발생한 불용액은 순세계잉여금에 포함되지 않기 때문이다.

<표 III-5> 순세계잉여금과 실질 GDP 변화

(단위 : %)

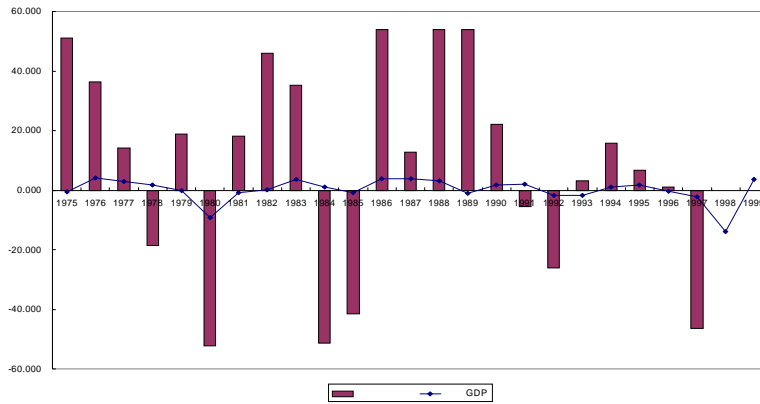
	순세계잉여금 갭(A) ¹⁾	GDP 갭(B) ²⁾	A/B
1975	51.213	-0.652	-78.56
1976	36.273	4.010	9.04
1977	14.040	2.821	4.98
1978	-18.497	1.823	-10.14
1979	18.811	-0.123	-152.42
1980	-52.186	-9.279	5.62
1981	18.106	-0.720	-25.13
1982	46.005	0.062	736.55
1983	35.213	3.511	10.03
1984	-51.340	1.062	-48.34
1985	-41.558	-0.713	58.26
1986	54.000	3.779	14.29
1987	12.773	3.799	3.36
1988	54.000	3.273	16.50
1989	54.000	-1.103	-48.95
1990	22.161	1.793	12.36
1991	-5.602	2.041	-2.74
1992	-26.139	-1.749	14.95
1993	3.178	-1.695	-1.87
1994	15.772	1.064	14.83
1995	6.723	1.733	3.88
1996	1.121	-0.436	-2.57
1997	-46.459	-2.175	21.36
1998	-0.225	-13.876	0.02
상관계수(유의수준)	0.39941 (0.0532)		

주 : 1) GDP 디플레이터를 이용하여 실질가치로 표현한 순세계잉여금의 연도별 증가율에서 1974~1999년 연평균 실질 GDP 증가율을 차감한 것임.

2) 실질 GDP의 연도별 증가율에서 1974~1999년 연평균 실질 GDP 증가율을 차감한 것임.

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.
통계청, <http://kosis.nso.go.kr>.

[그림 III-8] 순세계잉여금 갭과 실질 GDP 갭의 변화



이 표 및 그림을 앞의 <표 III-4> 및 [그림 III-7]과 비교하면 지방재정의 경기조절기능은 거의 대부분 자동적 경기조절기능임을 알 수 있다. 재정수지 증가율과 실질 GDP 증가율 간의 상관계수는 0.39335인 데 비해 순세계잉여금 증가율과 실질 GDP 증가율 간의 상관계수는 0.39941로 나타났다.

지금까지 검토한 표와 그림을 눈으로 살펴보는 것만으로는 지방자치제를 실시함에 따라 지방재정의 경기안정화 기능이 강화되었는지 약화되었는지 파악하기 어렵다. 그러므로 <표 III-6>에서는 실질 GDP 증가율과 지방재정 세입 및 세출, 재정수지 지표들의 증가율 간의 상관관계를 시기별로 구분하여 정리해 보았다. 첫 번째 행은 모든 기간을 포괄하는 것으로서 앞의 표에 나온 상관계수들과 같은 것이고 두 번째 행과 세 번째 행은 지방자치제 실시 이전의 기간을 분석한 것이다. 실제로 지방의회를 구성한 것은 1991년이나 지방자치법을 개정하여 본격적으로 지방자치제 도입을 위한 재정적 준비를 시작한 것은 1988년이므로 1987년 이전과 1990년 이전의 기간을 모두 분석하였다. 지방의회 구성으로 시작되는 지

방자치제 실시 이후의 기간도 역시 1988~1999년과 1991~1999년의 두 가지로 구분하여 살펴보았다. 마지막 행은 지방자치단체장 민선 이후의 기간으로 1996년부터 1999년까지의 각 변수간 상관계수를 계산해 보았다.

이 표에서는 지방자치제가 확대 실시됨에 따라 자체세입 증가율과 실질 GDP 증가율 간의 상관관계도 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 지방자치제가 실시됨에 따라 지방자치단체의 지방세 및 세외수입 징수기능이 중앙정부의 제도적, 관행적 통제에서 벗어나 시장기능에 크게 의존하게 되면서 자동적인 경기안정화 기능이 강화되었음을 의미한다.

<표 III-6> 지방재정 변수 증가율과 실질 GDP 증가율 간의 상관계수 변화

	자체세입	세출	재정수지 ¹⁾	순세계잉여금 ¹⁾
1975~1999	0.48162**	0.38187*	0.39335*	0.39941*
1975~1987	0.43411	0.25539	0.49927*	0.52521*
1975~1990	0.26236	0.19932	0.40053	0.48124*
1988~1999	0.53171*	0.55839*	0.28883	0.28623
1991~1999	0.80116**	0.70344**	0.40295	0.18820
1996~1999	0.86182	0.75706	0.12693	-0.37047

주 : 1) 재정수지와 순세계잉여금은 1998년까지임.

2) * : 유의수준 10%, ** : 유의수준 5%.

세출의 경우에도 지방자치제가 진전됨에 따라 실질 GDP와의 상관관계수가 크게 증가하였다. 이는 경기변동으로 인해 세입이 변할 때 세입 내 세출 원칙을 고수하는 지방재정의 세출도 따라서 변하기 때문에 나타난 결과라고 할 수 있는데, 궁극적으로 세출의 경기

안정화 기능이 지방자치제 실시와 함께 약화되었음을 시사한다. 세입의 경기안정화 기능이 자동적인 안정화 기능이고 세출의 경기조절기능이 주로 재량적 경기조절기능이라고 할 때 지방자치제가 실시된 이후의 지방자치단체는 재량적으로 경기를 조절하는 데 있어 과거 중앙집권적인 시대의 지방정부에 비해 적극적이지 않거나 중앙정부의 경기조절 의지가 지방정부의 지출에 반영되는 정도가 약화되었음을 의미한다.

세입과 세출을 종합해 보면 아직 지방재정이 경기변동을 심화시키는 정도는 아니지만, 지방재정이 경기를 안정화시키는 역할은 지방자치제 실시 이전에 비해 상당히 약화되었다고 할 수 있다. 지방자치제 실시 이전에는 지방자치단체장의 자발적인 의사보다는 중앙정부의 의사에 의해 경기변동을 고려한 재정운영이 이루어졌을 가능성이 크며, 최소한 중앙정부의 경기조절 정책에 역행하는 방향으로 지방재정이 운영되었을 가능성은 희박하다. 그러나 지방자치제하에서는 지방자치단체장이 경기조절 정책을 염두에 두지 않고 예산계약만을 고려하여 예산을 운영할 수도 있으며, 이때 지방재정 세출은 경기 동행적이 될 수밖에 없다¹⁰⁾.

나. 지방재정수지와 중앙재정수지

<표 III-7>과 [그림 III-9]는 중앙정부와 지방자치단체의 재정수지 변화를 정리한 것이다. 중앙재정수지는 통합재정 세입에서 세출을 의미하는 지출 및 순융자를 차감한 금액을 의미한다. 이렇게 정의된 재정수지의 세출총액 즉, 통합재정 지출 및 순융자에 대한

10) 일부 지방에서는 외채를 들여와 지역경제 활성화를 위한 사업을 전개하기도 하지만 그러한 사례는 국가 전체적으로 볼 때 극히 적은 일부에서만 나타나는 현상일 뿐이다.

비율을 나타낸 것이 <표 III-7>의 첫 번째 열이다. 두 번째 열과 세 번째 열은 각각 지방재정수지와 순세계잉여금이 지방재정 세출에서 차지하는 비중이 몇 %나 되는지 계산한 것이다.

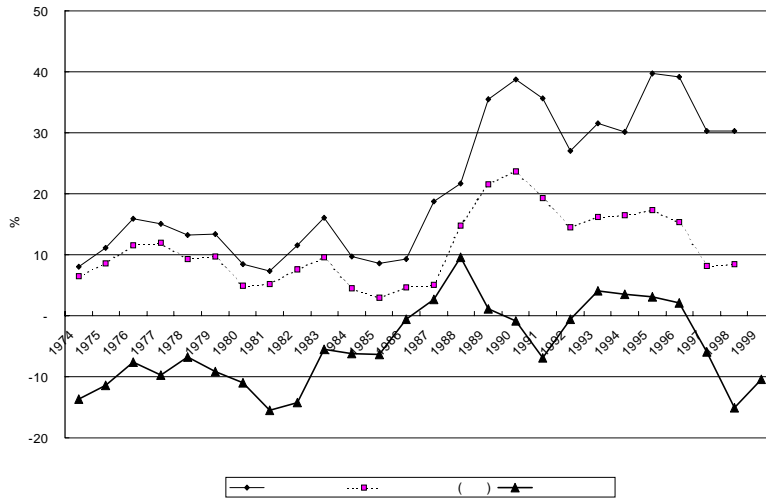
<표 III-7> 중앙정부와 지방자치단체의 재정수지 변화

(단위 : %)

	중앙정부 (재정수지/세출)	지방자치단체	
		재정수지/세출	순세계잉여금/세출
1974	-13.7	8.0	6.5
1975	-11.4	11.2	8.6
1976	-7.6	15.9	11.5
1977	-9.7	15.1	12.0
1978	-6.8	13.3	9.3
1979	-9.1	13.4	9.8
1980	-11.1	8.5	5.0
1981	-15.6	7.3	5.3
1982	-14.2	11.5	7.6
1983	-5.4	16.0	9.6
1984	-6.3	9.7	4.5
1985	-6.4	8.6	3.0
1986	-0.5	9.3	4.6
1987	2.6	18.7	5.1
1988	9.6	21.7	14.8
1989	1.1	35.5	21.6
1990	-0.8	38.7	23.6
1991	-6.9	35.6	19.3
1992	-0.6	27.1	14.5
1993	4.1	31.6	16.2
1994	3.5	30.1	16.5
1995	3.0	39.7	17.3
1996	2.1	39.2	15.3
1997	-5.9	30.2	8.2
1998	-15.1	30.3	8.4

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.
 통계청, <http://kosis.nso.go.kr>.

[그림 III-8] 재정수지 변화 추이



우리나라 지방재정수지는 중앙재정수지와 비슷한 방향으로 움직인 것으로 판단된다. 대체로 중앙정부의 통합재정수지가 호전되면 지방재정에서도 불용액이 증가하고 반대로 악화되면 지방재정의 불용액도 감소하는 경향을 보여 주었다.

중앙과 지방을 막론하고 1987~1997년의 10년 동안은 그 이전의 10년에 비해 재정수지가 크게 개선되었으나 지방재정 불용액은 더욱 괄목할 만한 증가를 보여주었다. 지방재정 불용액은 세입이 크게 증가한 1987~1990년에 특히 많이 증가하였으며, 이 기간중에 순세계잉여금도 크게 증가하였다. 이는 이 시기에 지방자치제 준비를 위해 이루어진 지방재정 확충이 기능의 이전 및 이에 따른 세출예산에 근거를 둔 것이라기보다는 기능 이전에 앞서 이루어진 사전적 재원이전이었음을 시사한다.

또 한 가지 특징적인 현상은 1980년대 말부터 최근까지 불용액이 세출의 30% 이상을 유지하고 있는데, 이는 지방자치제가 불용

액을 확대시켰음을 의미한다. 불용액 중 순세계잉여금은 1990년대 전반에 걸쳐 그 이전보다 높은 수준을 유지하고 있는데, 이는 세입 결산액과 예산액의 차이가 점점 더 커지고 있음을 나타낸다¹¹⁾. 지방자치단체가 예산편성시 세입을 정확하게 산정하지 못하는 이유는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 그 중 하나는 제도의 개편, 소득 증대 등으로 인한 지방세 수입 및 세외수입의 증가분이 세입예산 산정시 정확하게 반영되지 못한다는 점이다. 이는 1980년대 말부터 1990년대 초까지 이어지는 일련의 지방세 수입 확충조치 및 소득 증대에 따른 지방세 수입의 증대와 함께 순세계잉여금이 크게 증가한 것과 일맥상통하는 결과라고 할 수 있다. 즉, 제도의 변화 또는 다른 환경의 변화에 따라 지방세 수입이 급격히 증대되었음에도 불구하고 지방자치단체가 이러한 변화들을 제대로 반영하지 못하고 주로 전년도 실적을 근거로 차기 연도의 세입을 예측함으로써 세입예산은 과소 평가되고 불용액은 증가하였다고 할 수 있다.

두 번째 이유는 지방교부세 배분방식에서 찾아 볼 수 있을 것이다. 다른 조건이 같으면 지방세 수입이 적은 지방에 지방교부세를 많이 배분하게 되어 있어 지방자치단체는 지방세 수입을 과소 책정하려는 동기를 갖고 있다. 지방세 수입을 과소 책정하려는 동기가 실제로 예산편성에 얼마나 반영되었는지는 주어진 자료만 가지고는 파악할 방법이 없으나 우리나라의 현행 제도가 이와 같은 동기를 부여하고 있음을 부인하기 어렵다.

순세계잉여금 외에도 당해 연도에 지출하여야 할 금액을 특별한 사정으로 인해 지출하지 못하고 다음 해로 이월하는 경우도 있다. 우리나라의 경우 중앙정부는 매년 지방재정의 30%를 능가하는 자금을 지방자치단체에 이전하여 지방자치단체로 하여금 공공재 공

11) 안중석(1997).

급에 사용하도록 하고 있는데 이러한 이전재원 중 일부는 연말 또는 연말에 가까운 시기에 이전되고 있다. 따라서 지방자치단체는 이와 같이 연말 또는 연말에 가까운 시기에 이전된 자금을 연중에 모두 사용하지 못하고 부득이 다음 해로 이월시키는 경우가 많다. 연말에 이전되어 부득이 이월되는 재원이 지방비 부담을 필요로 하는 사업에 사용할 것을 조건으로 주어지는 보조금인 경우 부적절한 보조금 이전 시기로 인해 사업 자체를 당해 연도에 실시하지 못하면 이전재원뿐 아니라 그 사업에 사용할 것을 목적으로 남겨놓은 지방비도 이월하여야 한다. 따라서 이월금의 규모는 더욱 커진다. 또한 경우에 따라서는 중앙정부가 경기안정 등을 목표로 지방자치단체에 긴축을 요구하고 이에 따라 불용액이 발생하여 다음 해로 이월되는 경우도 있다. 이와 같은 성격의 이월금은 주로 이월사업비라고 할 수 있는데 1990년대 들어 그 비중이 크게 증가하고 있다. 1970년대에는 불용액의 거의 대부분이 순세계잉여금이었던 것에 비해 1990년대 중반에는 순세계잉여금이 이월사업비의 절반 수준으로 크게 감소하였으며, 1997~1998년에는 불용액이 세출의 30% 수준인 데 반해 순세계잉여금이 세출에서 차지하는 비중은 8% 수준으로 불용액의 70% 이상을 이월사업비가 차지한 것으로 나타났다. 최근의 불용액 급증은 지방자치제의 진전, 특히 지방자치단체장 민선 이후 국고보조금 또는 기타 이전재원의 이전 및 집행이 효율적으로 이루어지지 않고 있음을 시사하는 것이다.

IV. 지방재정 세입구조의 변화

본 장에서는 지방재정 세입의 구조를 자체세입의 비중(재정자립도), 국고보조금의 비중, 지방채의 비중으로 구분하여 살펴본다. 자체세입의 비중은 지방재정에서 지방자치단체가 자기책임하에 징수하는 세입이 어느 정도인가를 나타내는 지표로서 지방자치단체가 세입에 있어 어느 정도의 자율성을 향유하고 있는지 그리고 지방재정에 대해 얼마나 스스로 책임을 지고 있는지를 나타내는 지표라고 할 수 있다. 반면 국고보조금의 비중은 중앙정부가 지방재정에 얼마나 깊이 간여하고 있는지를 보여주는 지표라고 할 수 있을 것이다. 마지막으로 지방채의 비중은 지방재정의 건전성 및 안전성을 나타내는 지표가 될 수 있을 것이다.

1. 자체세입

지방자치단체의 자체수입은 흔히 지방세 수입과 세외수입의 합계를 의미한다. 여기서 지방세 수입은 지방세법에 나타난 지방세 세목별 수입을 합제한 것으로서 그 의미가 명확하지만 세외수입에 대해서는 약간의 설명이 필요하다. 세외수입이란 개념상으로는 지방재정 세입에서 지방세 수입과 이전재원을 뺀 나머지를 의미한다. 그런데 우리나라는 앞서 언급한 바와 같이 IMF 통계작성 기준인 통합재정 작성 방법을 지방재정에 대해서는 적용하지 않고 지방채 발행액과 이월금을 모두 당해 연도 세입에 포함시키고 있다. 따라서 우리나라 지방재정 통계에 나타난 세외수입은 지방채와 이월금

을 모두 포괄하는 것이었는데, 최근 지방채의 중요성을 인식하여 지방채는 세외수입에서 분리하여 지정재원으로 표시하고 있으나 아직 이월금은 세외수입에 그대로 포함되어 있다. 이월금은 순세 계잉여금 외에도 보조금 사용잔액 등으로 구성되어 있어 모두 자체세입이라고 하기는 곤란하다. 더욱이 당해 연도에 발생한 자체세입의 정의에는 포함시키지 않는 것이 타당하다.

이러한 점을 고려하여 <표 IV-1>에서는 세외수입에 이월금을 포함시킨 경우(세외수입 I)와 포함시키지 않은 경우(세외수입 II)로 구분하여 자체세입이 세출에서 차지하는 비중을 통해 재정자립도를 파악해 보았다. 그리고 이 표에서 지방세 수입의 비중과 두 가지 개념의 자체세입 비중을 뽑아서 그림으로 그린 것이 [그림 IV-1]이다. 통계분류상의 문제로 인하여 세외수입 II와 자체세입 II에 대한 자료는 1980년부터 수록하였다.

자체세입 I 즉, 이월금을 세외수입에 포함시킨 경우의 자체세입이 지방재정 세출에서 차지하는 비중은 1990년을 전후하여 크게 증가하였고 1996년을 전후하여 다시 한 번 크게 뛰었다. 그리고 1990년대 전반에 걸쳐 1970~1980년대보다 훨씬 높은 수준의 자체세입 비율을 보여주었다. 이는 지방자치제 실시 이후 지방재정 세입의 자율성이 제고되었음을 의미한다. 그러나 1990년대의 자체세입 증가는 주로 이월금의 변화에 기인하는 것으로 당해 연도의 자체세입/세출 비율이 그렇게 크게 증가한 것으로 보이지는 않는다. 이월금을 뺀 자체세입 II의 세출에 대한 비율은 1986년까지는 60% 수준을 오르내리다가 1980년대 말에 크게 증가하여 1989년에 74.3%를 기록하였으나 그후 다시 하락하여 1991~1993년에는 63~65% 수준에 머무르다 1994년에 다시 70.8%로 증가하였다. 1995년과 1996년에는 완만한 감소세를 보였으며, 1997년 이후에는 경기침체에 따른 전반적인 세입 감소로 인하여 자체세입 비율이 50%대로 떨어졌다.

<표 IV-1> 자체세입의 비중¹⁾

(단위 : %)

	지방세 수입	세외수입 I ²⁾	세외수입 II ³⁾	자체세입 I ²⁾	자체세입 II ³⁾
1974	30.7	41.1	-	71.8	-
1975	31.4	39.5	-	70.9	-
1976	36.1	41.8	-	77.9	-
1977	37.6	46.9	-	84.5	-
1978	34.6	51.5	-	86.1	-
1979	31.5	51.5	-	83.0	-
1980	32.3	38.3	26.6	70.6	58.9
1981	31.0	35.6	27.8	66.6	58.8
1982	31.1	38.2	29.2	69.3	60.3
1983	30.8	42.7	30.2	73.5	60.9
1984	28.3	45.9	29.1	74.2	57.4
1985	28.5	47.5	33.5	76.0	62.0
1986	27.7	45.4	33.2	73.1	60.9
1987	30.4	45.4	33.0	75.8	63.4
1988	35.1	51.2	33.6	86.3	68.6
1989	50.1	44.8	24.1	94.9	74.3
1990	39.5	57.7	31.8	97.1	71.2
1991	36.8	55.4	26.3	92.1	63.0
1992	35.5	58.2	29.1	93.7	64.6
1993	38.2	53.9	26.7	92.1	64.9
1994	40.7	55.1	30.2	95.8	70.8
1995	41.8	56.6	26.8	98.4	68.6
1996	39.1	62.1	26.8	101.3	66.0
1997	36.3	61.2	24.1	97.5	60.4
1998	33.2	56.9	21.7	90.1	54.9
1999	34.4	55.1	22.3	89.5	56.7

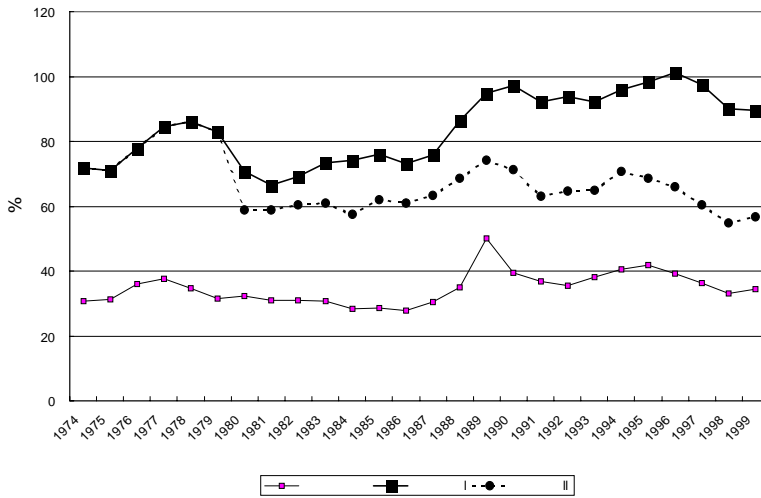
주 : 1) 각 항목별 세입이 세출에서 차지하는 비중

2) 이월금을 세외수입에 포함시킨 경우

3) 이월금을 세외수입에서 제외한 경우

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

[그림 IV-1] 지방세 수입 및 자체세입의 비중 변화



자체세입을 지방세 수입과 세외수입으로 구분해 보면 지방세 수입의 비중은 1980년대 후반에 크게 증가하여 1986년에 27.7%에 불과하던 것이 1989년에 50.1%가 되었는데, 이것이 1989년의 자체세입 비율을 증대시키는 건인차 역할을 하였다고 할 수 있다. 그후 지방세 수입의 비중은 다시 30%대로 낮아졌으며, 1990년대 전반에 걸쳐 1994~1995년에만 지방세 수입의 비중이 40%를 약간 웃돌았을 뿐 전반적으로 30%대를 유지하였고, 경기 침체기인 1998년에는 33.2%로 1990년대 들어 최저치를 기록하였다. 그러나 이것도 1987년 이전과 비교하면 상당히 높은 수준이다. 한편 이월금을 뺀 세외수입 II의 비중은 1980년 26.6%에서 지속적인 증가세를 보여 1988년에 33.6%가 되었다가 1989년 이후 다시 20%대로 떨어졌다. 그러나 1990년대 들어 이월금이 지속적으로 빠르게 증가하였기 때문에 이월금을 포함한 세외수입 I의 비중은 1990년대 전반에 걸쳐 1970~1980년대보다 높은 수준을 유지하였다.

2. 지방세 수입

<표 IV-2>에서는 조세수입의 변화를 국세와 지방세로 구분하여 살펴보았다. [그림 IV-2]는 <표 IV-2>에 나타난 증가율을, [그림 IV-3]은 <표 IV-2>에 나타난 조세수입의 구성을 각각 그래프로 표현한 것이다. 이 표와 그림에서 전매수입은 국세 수입에 포함시켰다. 실제로 전매수입은 조세수입이 아니지만 그 용도가 조세수입과 동일하며, 나중에는 조세수입으로 전환되었으므로 일관성 있는 비교를 위해 전매수입을 국세 수입에 포함시키는 것이 타당한 것으로 판단된다. 이러한 관점에서 재정경제부에서 발간한 『조세개요』에서도 지방세부담률과 대비되는 개념으로 국세부담률을 계산할 때 전매익금을 국세에 포함시켜 계산한다.

국세 수입은 1970년대 전반에 걸쳐 매년 20%를 넘는 증가율을 보여 주었으며, 1974~1976년의 3년 동안에는 매년 50% 이상씩 크게 증가하였다. 이 시기에는 지방세 수입도 약간의 시차가 있긴 하지만 대체로 유사한 변화를 보여 주었다. 1974~1980년에는 매년 지방세 수입의 전년대비 증가율이 20%를 넘었으며, 특히 1974~1977년에는 39~53%의 높은 증가율을 기록하였다. 따라서 이 시기에는 국세 수입 대 지방세 수입의 비율도 큰 변화 없이 안정적으로 9:1의 수준을 유지하였다.

<표 IV-2> 조세수입의 변화 추이

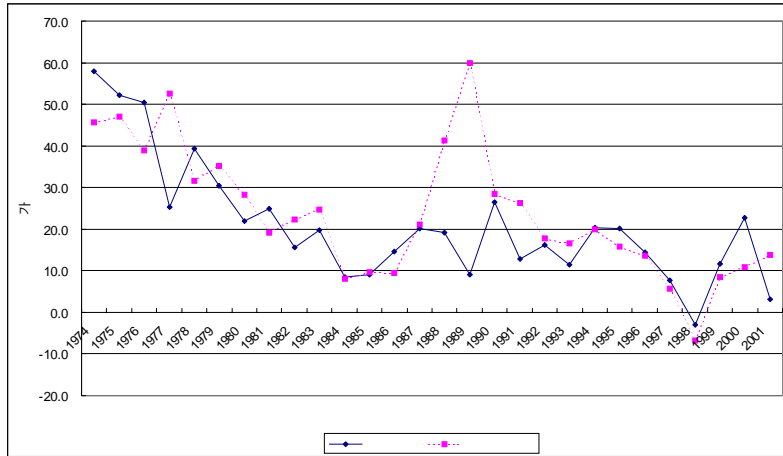
(단위 : 10억원, %)

	국세 수입			지방세 수입		
	금액	증가율	구성비	금액	증가율	구성비
1974	914	57.9	89.4	108	45.7	10.6
1975	1,391	52.2	89.8	159	47.0	10.2
1976	2,093	50.5	90.5	221	38.9	9.5
1977	2,623	25.3	88.6	337	52.6	11.4
1978	3,652	39.3	89.2	443	31.7	10.8
1979	4,762	30.4	88.8	599	35.1	11.2
1980	5,808	22.0	88.3	768	28.2	11.7
1981	7,258	25.0	88.8	914	19.1	11.2
1982	8,396	15.7	88.2	1,119	22.4	11.8
1983	10,051	19.7	87.8	1,397	24.8	12.2
1984	10,900	8.4	87.8	1,508	8.0	12.2
1985	11,876	9.0	87.8	1,655	9.7	12.7
1986	13,606	14.6	88.3	1,810	9.4	11.7
1987	16,344	20.1	88.2	2,192	21.1	11.8
1988	19,484	19.2	86.3	3,100	41.4	13.7
1989	21,234	9.0	81.1	4,961	60.0	18.9
1990	26,847	26.4	80.8	6,367	28.4	19.2
1991	30,320	12.9	79.1	8,035	26.2	20.9
1992	35,218	16.2	78.8	9,462	17.8	21.2
1993	39,261	11.5	78.1	11,026	16.5	21.9
1994	47,262	20.4	78.1	13,231	20.0	21.9
1995	56,775	20.1	78.8	15,316	15.8	21.2
1996	64,960	14.4	78.9	17,395	13.6	21.1
1997	69,928	7.6	79.2	18,406	5.8	20.8
1998	67,798	-3.0	79.8	17,150	-6.8	20.2
1999	75,658	11.6	80.3	18,586	8.4	19.7
2000	92,935	22.8	81.9	20,601	10.8	18.1
2001 ¹⁾	95,899	3.2	80.4	23,451	13.8	19.6

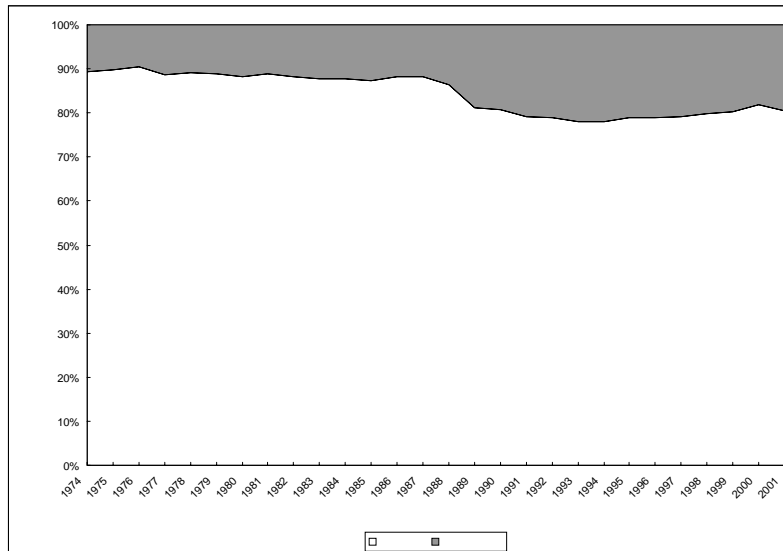
주 : 1) 예산자료

자료 : 재경부, 『조세개요』, 각 연도.

[그림 IV-2] 국세와 지방세 수입의 증가율 비교



[그림 IV-3] 조세수입 구성의 변화



1980년대 들어 1982년과 1983년에는 국세 수입의 증가율이 10%대로 낮아졌으며, 1984~1985년에는 8~9%까지 떨어졌다가 1986년 14.6%, 1987년 20.1%로 회복되었다. 지방세 수입의 증가율도 유사한 패턴을 보여 주었지만 국세 수입보다 1~2년의 시차를 두고 변함으로 인해 조세수입에서 지방세 수입이 차지하는 비중은 1981년의 11.2%에서 1983~1985년에는 12%대로 약간 상승하였다. 그러나 회복시에도 역시 지방세가 국세에 비해 약간 늦게 회복되어 1986~1987년도의 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 다시 11.7~11.8% 수준으로 약간 줄어들었다.

1980년대 말에 국세 수입과 지방세 수입 간의 안정적인 분할을 깨는 큰 변화가 발생하였는데 1988년에는 국세 수입 증가율이 19.2%로 전년도 20.1%에 비해 약간 낮아진 데 비해 지방세 수입의 증가율은 41.4%로 전년도 증가율 21.1%의 두 배 수준을 기록하였다. 이에 1989년에도 국세 수입 증가율은 9%로 낮아진 데 비해 지방세 수입 증가율은 60%로 역시 전년도에 비해 20%포인트 가량 높아졌다. 이로 인해 조세수입에서 지방세 수입이 차지하는 비중은 1987년의 11.8%에서 1988년 13.7%, 1989년 18.9%로 크게 증가하였다. 그후 1990년에는 지방세 수입의 증가율이 28.4%로 국세 수입 증가율 26.4%를 약간 웃도는 수준이었으나, 1991년에는 지방세 수입 증가율이 26.2%를 유지한 반면 국세 수입 증가율은 12.9%로 낮아져 지방세 수입 증가율이 국세 수입 증가율의 2배를 넘었다. 이는 다시 한 번 조세수입에서 지방세 수입이 차지하는 비중을 증가시키는 계기가 되었다. 그 결과 1991년에 국세 수입:지방세 수입의 비율은 8:2 수준이 되었고 그후 약간의 변화는 있으나 대체로 이 수준을 유지하고 있다.

1990년대 초에는 대체로 지방세 수입이 국세 수입보다 빠른 속도로 증가하는 경향을 띠어 조세수입에서 지방세 수입이 차지하는

비중이 20%를 상회하였으나 외환위기가 시작된 1997년 이후 지방세 수입의 비중이 급격하게 줄어들기 시작하여 1999년 이후에는 지방세 수입의 비율이 20%에도 못 미치는 수준으로 낮아졌다.

이와 같은 조세수입의 변화가 지방자치제와 어떤 관련이 있는지를 파악하기 위해서는 지방자치제의 도입과정에서 그리고 지방자치제가 도입된 이후 중앙정부와 지방자치단체 간의 재원배분과 관련된 조세정책이 어떻게 변화되었는지 검토하여야 할 것이다. <표 IV-3>은 이러한 관점에서 조세정책의 변화를 간략하게 정리한 것이다.

<표 IV-3> 지방세제도의 변화

연 도	개 편 내 용
1986	- 담배판매세제 도입 · 전매익금의 일부를 지방자치단체로 이전
1988	- 담배소비세제 도입 · 전매익금은 모두 지방자치단체에 이전
1989	- 종합토지세제 도입
1991	- 지방양여금제도 도입, 지방세 과표 확대
1997	- 탄력세율제도 적용대상 확대 · 7개 세목에서 10개 세목으로
1999	- 지방주행세 도입
2001	- 지방교육세제도 도입

1980년대 후반에 지방자치제의 도입에 대한 논의가 본격화되면서 지방자치단체가 자율적으로 재정을 운영할 수 있도록 하기 위해서는 지방자치단체의 재원을 확충해 주어야 한다는 주장이 제기되었다. 이에 따라 지방자치제를 실시하기 이전부터 지방자치단체의 재원을 확대하는 조치가 시행되었는데 전매익금을 담배소비세라는 형태의 지방세로 전환한 것과 종합토지세제의 도입이 이에 해당된

다고 할 수 있다. 1986년에는 담배판매세라는 형태로 전매익금의 일부만이 지방세로 전환되었으나 2년 후인 1988년에는 담배판매세가 담배소비세로 전환되면서 전매익금 전액이 지방세로 전환되었고 이듬해인 1989년에는 종합토지세제가 추가로 도입되었다. 이로 인해 1989년에는 국세 수입이 전년대비 9% 증가에 그친 데 비해 지방세 수입은 60%나 증가하여 국세 수입:지방세 수입의 비율이 86:14에서 81:19로 지방세 수입 비중의 역전현상이 두드러졌다.

이어 1991년에는 종합토지세 등 지방세의 과표 현실화율을 크게 제고하여 국세 수입 증가율이 둔화되는 가운데서도 지방세 수입 증가율을 비교적 높은 수준으로 유지시켰다. 이후 1992~1993년에는 전반적인 경기침체로 인해 국세 수입 증가율이 둔화되었으며, 지방세수입 증가율도 둔화되기는 하였으나 국세의 경우보다 그 둔화의 정도가 다소 낮아 지방세 비중이 약간씩이나마 증가하는 추세를 보여 주었다.

1995년에는 민선 자치단체장이 선출되어 1996년부터 재정운영을 시작하였으며, 1997년에는 자치단체장에게 세입 확보에 대한 자율적인 권한을 부여하기 위하여 지역개발세, 주민세, 도시계획세, 자동차세, 도축세, 사업세, 공동시설세에 적용되던 탄력세율을 지방세 수입의 근간을 이루는 취득세, 등록세 그리고 재산세에도 적용할 수 있도록 허용하였다. 따라서 지방자치단체장이 탄력세율을 적용할 수 없는 세목은 최근에 도입된 주행세를 포함하여 16개 지방세 세목 중 경주·마권세, 면허세, 주행세, 농업소득세, 종합토지세, 담배소비세의 6개 세목뿐이다¹²⁾. 이들 세목은 탄력세율 적용이 허용될 경우 조세수출, 지나친 조세경쟁 등 부작용이 심각하여 탄력세율의 적용대상으로서 적합하지 않은 세목들이다. 그러므로 현행 지방세

12) 담배소비세와 1999년에 도입된 주행세에도 탄력세율 적용이 허용되나 지방자치단체장이 아니라 중앙정부에서 대통령령에 의하여 탄력세율을 정하도록 되어 있다.

세목 중 탄력세율 적용을 허용할 수 있는 세목에 대해서는 모두 탄력세율의 적용이 허용되고 있다고 할 수 있다. 그러나 1997년 이후 지방자치단체가 새롭게 탄력세율을 정하여 적용한 사례가 거의 없는 것으로 보아 이 제도는 지방세 수입의 확대에 의미있는 기여를 하지 못한 것으로 판단된다. 지방자치단체가 자율적으로 세입을 확대할 수 있는 권한 즉, 탄력세율제도를 활용하여 세수입을 확대하는데 있어 소극적인 태도를 보이는 것은 우리나라만의 일은 아니고 최근에 지방분권화를 시행한 대부분의 국가에서 공통적으로 나타나는 현상이다¹³⁾.

이와 같이 지방자치단체가 자율적으로 지방세 수입을 확대하려는 노력을 기울이지 않고 있는 가운데 정부는 또 다시 지방세 수입을 확대하는 조치를 취하여 1999년에 지방주행세를 도입하였다.

대체로 경제가 불황에 빠지면 전반적으로 조세수입의 증가세가 둔화되는데, 우리나라에서는 소득과세 및 소비과세가 주축을 이루고 있는 국세 수입의 증가세가 더 빨리 둔화되고 재산과세 중심의 지방세는 경기변화에 대해 한 박자 늦게 반응하여 왔다. 그러나 1997년부터 시작된 경제침체에는 지방세가 국세보다 더 민감하게 반응하였는데 이는 경제위기가 시작되면서 국내 자산가치가 빠른 속도로 감소하고 매매가 둔화되어 지방세 과세기반이 와해되었기 때문이라고 할 수 있다.

1997년에는 국세 수입 증가율이 7.6%로 전년도의 절반에 불과하였으나 지방세 수입 증가율은 5.8%로 더 낮았고, 불황이 극심하였던 1998년에는 국세 수입이 전년대비 3% 감소한 데 비해 지방세 수입은 6.8% 감소하였다. 1999년에는 지방주행세가 도입되었음에도 불구하고 지방세 수입 증가율은 8.4%로 국세 수입 증가율

13) 남미 국가들도 대부분 지방분권화를 추진하면서 탄력세율제도를 도입하였으나 이 제도를 적극 활용하여 지방재정을 눈에 띄게 확대한 사례는 아직 나타나지 않고 있다.

11.6%보다 낮았으며, 2000년에는 지방세 수입 증가율이 전년도에 비해 다소 증가한 10.8%였으나 국세 수입 증가율에 비하면 절반도 안되는 수준이었다. 이와 같은 과정을 거쳐 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 1996년의 21.1%에서 2000년에는 18.1%로 낮아졌다. 2001년 예산에서는 국세 수입 증가율이 3.2%로 크게 낮아진 데 비해 지방세 수입 증가율은 13.8%로 다소 높아진 것으로 나타났다는데, 이는 2001년부터 교육세 수입의 일부를 지방교육세로 전환하였기 때문인 것으로 판단된다. 지방교육세는 과거 국세에 부가되던 교육세를 지방세로 전환한 것으로 지방자치단체가 징수하여 지방교육에 사용하도록 하였으며, 표준세율의 50% 내에서 지방자치단체가 세율을 가감할 수 있도록 허용하였다.

지방자치제의 확대 실시로 인해 지방세 수입이 확충되고 조세수입에서 지방세 수입이 차지하는 비중이 증가한다면 그 이유는 크게 다음의 두 가지 중 하나 또는 둘 다에 기인하는 것이라고 할 수 있을 것이다.

첫째, 지방자치제 도입에 대비하여 또는 지방자치제 도입을 계기로 중앙정부가 국세 세원의 일부를 지방세로 전환함으로써 지방자치단체의 자체세입을 확대시킨다. 우리나라의 경우 1980년대 말의 담배소비세제 및 종합토지세제 도입이 지방자치제 실시를 대비하여 지방재원을 확대시킨 조치라고 할 수 있는데, 이들 세목에 대해서는 지방자치단체장의 세율결정권이 인정되지 않으므로 자율적인 재원의 확대라기보다는 단순히 중앙재원을 지방으로 이전하기 위한 목적에서 도입된 것이라고 할 수 있을 것이다. 이와 같은 재원의 재배분은 국세와 지방세 수입의 배분비율을 크게 변화시켜 1987년에는 11.8%였던 지방세 수입의 비중이 1991년에는 20.9%로 크게 증대되었다. 또한 지방주행세제와 지방교육세제의 도입은 지방자치제 확대 실시와는 약간의 시차가 있지만 기본적으로 중앙정부 세원의 일부를 지방으로 이전하는 데 그 목적이 있다고 할 수 있을 것이다.

둘째, 지방자치제의 도입으로 인하여 지방세 수입 확보에 대한 결정권한이 지방으로 이양되고 지방자치단체가 그 권한을 적극적으로 활용할 경우 국세 수입에 비해 지방세 수입이 빠른 속도로 증가하고 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중도 증가할 수 있다. 지방세 수입 확보에 대한 결정권한은 지방세 과세표준 결정에 관한 권한과 세율 결정에 관한 권한으로 구분할 수 있는데 우리나라에서는 지방자치단체의 일부 재산과세에 대한 과세표준 결정권한(지방세 과세시가표준액)이 전자에, 10개 세목에 대한 탄력세율 결정권한이 후자에 속한다. 그런데 지방자치단체가 이 두 가지 자율적인 권한을 적극적으로 활용하여 지방세 수입을 확대한 흔적은 보이지 않는다. 1990년대 초 지방세 과세표준 확대가 지방세 수입 증가율의 둔화 속도를 국세 수입 증가율의 둔화 속도보다 늦추어 지방세 수입의 비중을 다소 증대시키는 역할을 하기는 하였으나 이는 중앙정부의 결정에 의한 획일적인 조치로 지방자치단체의 자율적인 움직임과는 거리가 멀다.

세법에 매우 구체적으로 명시되어 있는 방법에 따라 과세표준을 정해야 하는 과세시가표준액제도보다 지방자치단체의 자율성이 라는 차원에서 더욱 중요한 것은 탄력세율제도라고 할 수 있을 것이다. 정부는 지방자치단체장 민선을 실시한 이후 1997년에 탄력세율 적용대상 세목을 크게 확대하여 세수입 비중으로 볼 때 탄력세율 적용대상 세목의 비중이 33.5%에서 78.1%로 대폭 확대되었다. 따라서 탄력세율제도를 적극적으로 활용할 경우 현행 지방세 수입의 40% 정도를 증가시키거나 감소시킬 수 있다. 그러나 실제로 탄력세율제도는 거의 활용되지 않고 있다¹⁴⁾(<표 IV-4> 참조).

14) 지방세 수입에서 차지하는 비중이 0.4%에 불과하고 사용료의 성격이 강한 지역개발세를 제외하고는 탄력세율제도가 적용된 사례를 찾아 볼 수 없다. 지역개발세의 경우 부산에서 컨테이너에 부과하는 지역개발세에 탄력세율을 적용한 사례가 있으며, 익명의 평가자

<표 IV-4> 지방세 수입의 구성(1999년)

(단위 : 백만원, %)

	1999년 실적(표준)	탄력세율 ⁴⁾		탄력세율 적용시 예상 세수입			
		최고	최저	최고	최저	최고/표준	최고/표준
합 계	18,068,110			25,496,114	10,586,147	1.4	0.6
취득세	3,066,409	1.5	0.5	4,599,614	1,533,205	1.5	0.5
등록세	4,326,678	1.5	0.5	6,490,017	2,163,339	1.5	0.5
면허세	237,561	1	1	237,561	237,561	1.0	1.0
주민세	2,547,151	1.5	0.5	3,820,727	1,273,576	1.5	0.5
재산세	669,890	1.5	0.5	1,004,835	334,945	1.5	0.5
자동차세 ¹⁾	1,924,801	1.5	0.5	2,887,202	962,400	1.5	0.5
농지세	4,346	1	1	4,346	4,346	1.0	1.0
도축세	45,585	1	0	45,585	0	1.0	0.0
경주마권세	393,596	1	1	393,596	393,596	1.0	1.0
담배소비세	2,086,742	1	1	2,086,742	2,086,742	1.0	1.0
종합토지세	1,241,462	1	1	1,241,462	1,241,462	1.0	1.0
도시계획세	784,482	1.5	0	1,176,723	0	1.5	0.0
공동시설세 ²⁾	317,941	3.3	1	1,049,205	317,941	3.3	1.0
사업소세	347,397	1	0	347,397	0	1.0	0.0
지역개발세	74,069	1.5	0.5	111,104	37,034	1.5	0.5
주행세	0	1.3	0.7	0	0	-	-
지방교육세 ³⁾		1.5	0.5				

주 : 1) 자동차세의 탄력세율제도는 특별세, 광역시의 경우에만 해당되며, 군 지역에는 적용되지 않음.

2) 공동시설세 중 소방시설과 화재위험건물에 대한 과세는 탄력세율이 적용되지 않으며, 오물처리·수리시설의 경우 표준세율이 0.3/1000인데 도지사가 1/1000까지 과세할 수 있음.

3) 지방교육세는 2001년에 도입되었음.

4) 표준세율에 대한 탄력세율 최고치와 최저치의 비율.

가 지적한 바에 의하면 강원도에서는 발전용수에 대해 표준세율의 50%를 가산한 세율을 적용하고 있다.

3. 이전재원

1970년대에는 지방교부세 규모가 법으로 정해져 있지 않고 매년 예산에 의해 결정되었다. 그렇게 결정된 지방교부세는 1974~1976년에 지방재정 세출의 23~24%를 차지하였다. 그러나 그후 점차 지방교부세 비중이 하락하자 지방교부세 비중의 하락을 방지하기 위해 1982년에 지방교부세율을 내국세 수입의 13.27%로 법률에 규정하게 되었다. 이로 인해 지방교부세가 세출에서 차지하는 비중은 1980년대 초의 17%대에서 19% 수준으로 증가하였다. 그러나 지방교부세 규모가 증가하자 중앙정부는 그 대신 국고보조금을 축소하여 1981년에 13.2%였던 국고보조금의 비중이 1983~1986년에는 9%대로 떨어졌다. 1987~1990년에는 총 이전재원의 비중이 30~35%로 그 이전에 비해 높아졌는데, 이는 주로 국고보조금의 비중 증가에 기인하는 것이다. 이 시기에는 지방세 수입의 경우와 마찬가지로 지방자치제의 실시에 대비하여 지역간 불균형을 완화하기 위한 목적으로 국고보조금을 확대한 것으로 판단된다.

1990년대 들어 지방교부세율에는 변함이 없었으나 지방교부세의 비중은 지속적으로 감소하는 경향을 보여 주었고, 1991년에 새로 도입되어 국고보조금의 일부를 대체한 지방양여금의 비중은 1991년 2.5%에서 1999년 5.4%로 크게 증대되었다. 지방양여금의 도입 초기에는 국고보조금의 비중이 다소 감소하였으나 1993년부터 지속적인 증가세를 보여 1999년에는 국고보조금의 세출대비 비율이 17.9%로 1992년 6.6%의 2.7배나 되었다. 1993년까지는 이전재원 중에서 재원의 용도가 정해져 있지 않은 지방교부세가 용도가 정해진 재원¹⁵⁾보다 많았다. 그러나 1990년대 초부터 계속된 국고보조금의

15) 국고보조금, 지방양여금, 증액교부금의 합계를 의미한다. 지방양여

급속한 증가에 힘입어 1994년에는 이 두 종류의 재원규모가 유사한 수준이 되었다가 그후부터는 용도가 정해진 재원이 압도적으로 많아지게 되었다. 1997년 이후의 경기침체는 이러한 경향을 가속시켜 1999년에는 총 이전재원의 2/3 정도가 용도가 정해진 재원이었다.

<표 IV-5> 이전재원이 세출에서 차지하는 비중 변화

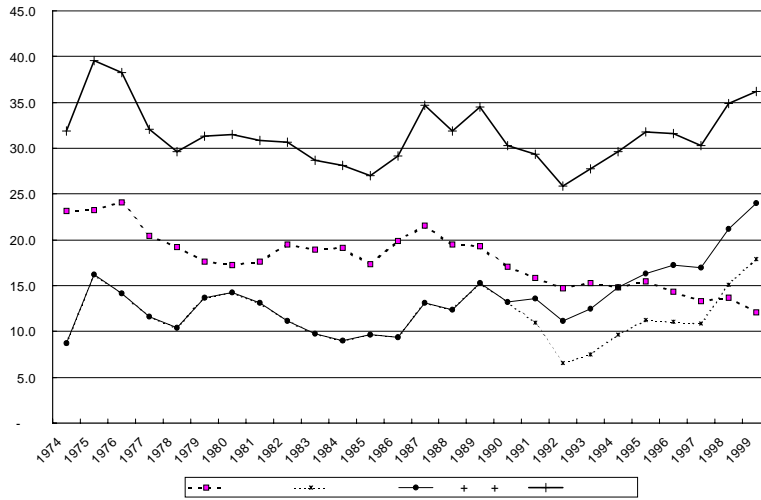
(단위 : %)

	지방교부세	지방양여금	중액교부금	국고보조금	이전재원 계
1974	23.1	-	-	8.7	31.6
1975	23.3	-	-	16.3	39.6
1976	24.1	-	-	14.1	38.2
1977	20.5	-	-	11.6	32.1
1978	19.2	-	-	10.5	29.6
1979	17.7	-	-	13.7	31.3
1980	17.3	-	-	14.3	31.5
1981	17.6	-	-	13.2	30.8
1982	19.5	-	-	11.1	30.6
1983	18.9	-	-	9.8	28.7
1984	19.1	-	-	9.0	28.1
1985	17.3	-	-	9.7	27.0
1986	19.8	-	-	9.3	29.2
1987	21.5	-	-	13.1	34.7
1988	19.5	-	-	12.4	31.9
1989	19.3	-	-	15.2	34.5
1990	17.1	-	-	13.2	30.3
1991	15.8	2.5	-	11.0	29.4
1992	14.7	4.6	-	6.6	25.9
1993	15.3	4.9	-	7.5	27.7
1994	14.8	5.2	-	9.6	29.7
1995	15.5	5.1	-	11.2	31.8
1996	14.3	5.8	0.3	11.1	31.6
1997	13.3	5.6	0.4	10.9	30.3
1998	13.6	5.6	0.6	15.0	34.9
1999	12.1	5.4	0.7	17.9	36.1

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

금 중 지역개발비는 일반재원이지만 별도로 구분하지 않고 특정재원에 포함시켰는데, 그 비중이 세출의 1% 내외로 분석 결과에 큰 영향을 미칠 정도는 아니다.

[그림 IV-4] 이전재원의 비중 변화



요약하면 지방자치체가 이전재원의 구성에 미친 영향은 매우 뚜렷하다고 할 수 있다. 전체적으로 이전재원의 규모는 지방자치체 도입에 따라 증가하는 경향을 보여 준 듯하나 크게 눈에 띄는 수준은 아니다. 그러나 그 구성에 있어서는 큰 차이를 보여 주었는데 지방교부세의 비중은 지방자치체 실시 이후 지속적으로 감소하고 중앙정부가 용도를 지정하는 국고보조금, 지방양여금, 증액교부금의 비중은 꾸준히 증가하여 1999년에는 이 세 가지 재원이 세출에서 차지하는 비중이 24%에 달하였다. 이는 같은 규모의 재원을 이전하더라도 중앙정부가 간섭할 수 있는 방법으로 재원을 이전하기 원하는 중앙정부의 의지가 반영된 것이라고 할 수 있다. 그리고 중앙정부는 법정 교부세율을 내국세 수입의 13.27%로 유지하는 동시에 국세 수입에서 내국세 수입이 차지하는 비중을 축소시킴으로써 지방교부세의 빠른 증가를 억제하였다. 방위세가 폐지됨에 따라 1993년에 87%까지 올라갔던 국세 수입에서 내국세 수입이 차

지하는 비중은 교통세와 농어촌특별세의 잇따른 도입과 함께 1994년 81%, 1995년 78%로 줄어들었고 1995년 이후에는 75% 수준이 되었다¹⁶⁾.

지방재정에 대한 중앙정부의 통제 강화는 지방자치단체의 자율성을 제약함으로써 지방자치단체의 자율과 책임에 입각한 재정운영 및 이를 통한 효율성 제고를 저해하는 결과를 초래하는 반면 지방재정의 방만한 운영, 경기변동을 심화시키는 방향으로의 지방재정 운영 등 부작용을 사전에 방지하는 긍정적인 효과도 가져온다. 1997년 말부터 1999년 초에 이르는 위기 극복과정에서 지방재정이 적어도 위기 극복을 방해하는 요인이 되지 않았던 것은 이와 같은 중앙정부의 통제에 힘입은 바 크다고 할 수 있을 것이다.

4. 지방채

지방자치단체장 민선 그리고 1997년 이후의 극심한 경기침체라는 환경 변화를 겪으면서 지방채에 대한 관심이 높아지고 우려의 목소리도 커지고 있다. 특히 민선 지방자치단체장이 선심성 행정을 펴기 위하여 지방채를 남발함으로써 지방재정을 파탄의 지경으로 몰고 가지 않을까 하는 걱정도 언론에서 여러 차례 거론되곤 하였다. 그러므로 다음에서는 연도별 지방채 발행액과 지방채 잔액이 어느 정도나 되는지, 지방자치단체장 민선 이후 어떻게 변화여왔는지 살펴본다.

16) 재정경제부, 『재정금융통계』, 2001. 3/4분기.

<표 IV-6> 연도별 지방채 발행규모 변화

(단위 : 백만원, %)

	지방채 발행액	지방채/세출
1981	397,836	13.5
1982	579,727	16.1
1983	777,458	17.1
1984	692,699	13.0
1985	616,479	10.6
1986	791,701	12.1
1987	755,272	10.1
1988	870,043	9.8
1989	1,130,225	10.0
1990	2,256,235	14.0
1991	3,193,046	14.6
1992	2,795,065	10.5
1993	3,201,615	11.1
1994	3,609,828	11.1
1995	n.a.	n.a.
1996	4,049,761	9.1
1997	4,458,041	8.8
1998	4,618,519	9.0
1999	5,293,697	9.8

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

<표 IV-6>에서는 연도별 지방채 발행규모를 세출규모와 비교하였는데, 1996년 이후의 지방채/세출 비율은 그 이전과 비교해 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 1981년 이후 1994년까지는 예외적인 경우를 제외하고는 지방채 발행규모가 세출의 10%를 넘었다. 예외적인 경우는 1988년과 1989년인데, 이는 지방세 수입의 급증에 따라 세출도 크게 확대되어 지방채/세출 비율이 감소된 때문인 것으로 판단된다. 1990년대에 들어서는 1990년과 1991년에 14% 수준이었다가 점차

하락하여 1994년에는 11.1%로 줄어들었고 1996년에 9%대에 진입한 이후 1999년까지 10% 미만의 수준을 유지하고 있다. 따라서 지방재정 전체적으로 볼 때 민선 이후 그 이전에 비해 지방채를 특히 많이 발행하였다고 볼 수는 없으며, 경제위기 등을 고려할 때 오히려 지방채 발행을 억제하는 경향이 있었다고 할 수 있을 것이다.

아르헨티나 등 남미 지역의 일부 국가에서 나타난 현상과는 달리 우리나라에서는 지방자치제의 실시에도 불구하고 국가 전체적으로 지방채가 크게 증가하지 않은 이유는 중앙정부가 대부분의 지방채 발행을 강력하게 통제하였기 때문인 것으로 판단된다. 안중석·이상섭(1999)에 의하면 우리나라의 지방채 정책은 비모채주의와 중앙정부의 강력한 통제로 요약할 수 있다. 비모채주의란 지방자치단체의 세출은 지방채 이외의 세입으로 충당하는 것을 원칙으로 함을 의미한다. 우리나라는 지방자치제의 실시에도 불구하고 지방채 발행에 대해 비모채주의를 고수하고 있으며, 행정자치부 장관의 승인을 받은 경우에 한하여 예외적으로 지방채 발행이 허용된다. 행정자치부는 각 지방자치단체가 신청한 사업계획을 검토한 다음 이를 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 사업별 지방채 발행규모, 자금의 종류 및 발행조건, 발행형식, 상환조건 등을 확정하는 종합적인 계획을 작성하며, 따라서 이 계획에 의해 승인된 경우에 한해서만 지방채 발행이 허용된다.

이와 같은 제약에도 불구하고 지방채 잔액은 2000년까지 지속적으로 증가하여 1995년에는 11조 5,260억원으로 GDP의 3%였던 것이 2000년에는 18조 7,960억원으로 GDP의 3.6%를 차지하는 것으로 나타났다. 지방채 잔액의 GDP대비 비율이 급등한 시기는 1997년과 1998년이며, 그후 정체 또는 감소세를 보여 주었다는 점에서 최근의 지방채 증가는 지방자치체보다는 경기침체에 더 큰 원인이 있는 것으로 판단된다(<표 IV-7> 참조).

<표 IV-7> 국채 및 지방채 잔액

(단위 : 십억원, %)

	부채잔액		GDP대비 비율	
	중앙정부	지방자치단체	국채	지방채
1995	35,626	11,526	9.4	3.0
1996	36,770	12,629	8.8	3.0
1997	50,454	15,114	11.1	3.3
1998	71,437	16,223	16.1	3.7
1999	89,715	18,019	18.6	3.7
2000	100,942	18,796	19.5	3.6

자료 : 재정경제부, 『재정금융통계』, 2001. 3/4분기.

행정자치부, <http://www.mogaha.go.kr>

<표 IV-8> 지역별 지방채 잔액

(단위 : 억원, %)

	세출(1999년)	지방채 잔액(2000년)	지방채 잔액/세출
서울	95,356	18,661	19.6
부산	40,626	24,486	60.3
대구	27,178	17,783	65.4
인천	21,883	6,776	31.0
광주	14,114	9,370	66.4
대전	11,586	8,098	69.9
울산	9,031	4,586	50.8
경기	85,306	29,851	35.0
강원	27,909	8,305	29.8
충북	20,019	4,699	23.5
충남	27,903	9,094	32.6
전북	28,437	9,039	31.8
전남	37,816	6,940	18.4
경북	41,839	12,573	30.1
경남	41,127	11,353	27.6
제주	9,664	6,341	65.6
합계	539,794	187,955	34.8

자료: 행정자치부, <http://www.mogaha.go.kr>.

전반적으로 지방채 남발의 뚜렷한 징후가 나타나지 않은 상황임에도 불구하고 지방채에 대한 우려가 끊임 없이 제기되는 것은 일부 특정지역에서 민선 이후 지방채를 상당히 많이 발행하였기 때문인 것으로 보인다. <표 IV-8>에서는 각 시·도별로 2000년 말 기준 지방채 잔액을 1999년 세출로 나눈 비율을 정리하였는데, 가장 낮은 지역은 전라남도로 18.4%인 데 비해 가장 높은 지역은 대전광역시로 69.9%였다. 이 비율은 부산, 대구, 광주, 대전, 제주에서 60%를 상회한 가운데 울산의 경우 50.8%를 기록했으며, 그 외 다른 지역 중에서는 경기도가 35%로 가장 높았다.

V. 지방재정 세출구조의 변화

세입에 대한 논의에서는 1970년대 중반 이후의 자료를 분석하였으나 본 장의 세출구조 분석에서는 1990년 이후의 자료만 분석하였는데, 이는 다음과 같은 두 가지 이유에 근거한다. 첫째, 세출 통계자료의 항목 구성이 자주 바뀌어 오랜 기간에 걸쳐 일관성 있는 시계열 자료를 구하기 어려웠다. 둘째, 세입의 경우 지방재정 확충이라는 관점에서 사전 준비를 하였으나 세출 측면에서는 이와 유사한 성격의 지방자치제 도입에 대한 준비가 눈에 띄지 않는다. 즉, 지방재정 세출구조를 크게 변화시키는 정도의 기능 조정이 지방자치제 도입 직전에 발생한 것으로 보이지 않는다. 따라서 지방자치제 도입 직후의 세출구조가 도입 이전의 세출구조와 유사하다고 보고 시간이 지남에 따라 세출구조가 어떻게 변화하였는지 살펴보는 데 초점을 맞춘다.

1. 회계별 구성

<표 V-1>은 1990년 이후 지방재정 세출의 회계별 구성이 어떻게 변화하였는지를 보여 주고 있다. 1990년부터 10년간 일반회계의 비중이 10%포인트 정도 증가하고 공기업특별회계와 기타특별회계의 비중이 각각 8%포인트, 2%포인트 감소하였다. 1990년대 초반에는 기타특별회계와 공기업특별회계의 비중이 증가하고 일반회계의 비중이 감소하는 경향을 보여 주었으나, 1994년부터 지방자치단체장 민선 이후까지 일반회계의 비중이 증가하고 특별회

계의 비중이 감소하는 경향이 지속되었다. 이는 중앙정부의 경우 일반회계의 비중이 1988년 75.5%에서 2000년 46.6%로 하락한 것과 대조되는 현상이다¹⁷⁾.

<표 V-1> 지방재정 세출의 회계별 구성비

(단위 : %)

	일반회계	공기업특별회계	기타특별회계	합계
1990	63.9	18.4	17.8	100.0
1991	63.4	18.7	17.9	100.0
1992	59.7	18.1	22.2	100.0
1993	58.8	19.7	21.5	100.0
1994	67.3	13.9	18.7	100.0
1995	67.7	15.5	16.8	100.0
1996	70.3	13.5	16.2	100.0
1997	73.4	12.4	14.2	100.0
1998	73.8	11.4	14.8	100.0
1999	73.7	10.7	15.6	100.0

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

지방자치단체는 공공재와 사적 재화의 성격이 혼합된 경우, 예를 들면 소비를 함에 있어서는 사적 재화의 성격이 강하나 외부효과, 규모의 경제 등의 관점에서 보면 정부가 개입하여야 할 재화 및 서비스를 지방공기업으로 하여금 공급하도록 하고 그 대가를 수혜자로부터 직접 징수하게 하는 경우가 있는데 그 경우 수입과 지출을 대체로 특별회계로 처리한다. 지방공기업법에 의하면 우리나라에서는 상수도사업, 궤도사업 등 법률로 정한 사업에 한하여 지방자치단체가 사업체를 직접 설립, 경영하거나 지방공사 또는 공단과 같

17) 박기백(2001) 참조.

은 별도의 법인을 두어 운영하는 것이 가능하다¹⁸⁾. 그 중 지방자치단체가 직접 설립, 경영하는 지방직영공기업에 대해서는 특별회계를 설치하여 운영해야 하고 지방직영공기업의 경비는 원칙적으로 그 기업의 수입으로 충당하여야 한다. 단, 경비의 성격상 필요한 경우에 한하여 대통령령이 정하는 바에 따라 일반회계나 기타특별회계를 통해 부담금 또는 기타의 방법으로 지방직영공기업의 경비 중 일부를 부담할 수 있다¹⁹⁾. 공기업특별회계를 설치한 지방직영공기업의 업종은 상수도사업과 하수도사업, 지역개발기금, 공영개발, 지하철건설 및 주택건설사업으로 구분할 수 있는데, 1996년 이후 주택건설사업을 목적으로 하는 지방직영공기업은 사라졌다.

우리나라의 지방직영공기업은 1999년 기준으로 총 173개인데 그 중 상수도사업이 92개, 공영개발사업이 43개, 하수도사업이 22개, 지역개발기금이 15개이며, 지하철건설사업은 인천의 1개였다. 서울과 부산의 지하철사업은 간접경영 공사이다(<표 V-2> 참조). 그후 상수도사업은 94개로 늘어났으며 인천의 지하철건설사업이 지방공사로 전환되어 2001년 7월 현재 지방직영공기업의 수는 174개인 것으로 나타나고 있다.

한편 지방직영공기업과 성격이 유사하나 지방자치단체가 별도의 법인을 설립하지 않고 지방자치단체의 한 부서로서 운영하는 사업을 기타특별회계로 떼어서 그 수입과 지출을 관리하는 경우도 있다. 지방자치단체가 직접 운영하는 주택사업, 의료보호기금, 새마을소득특별지원사업, 읍면상수도사업, 토지구획정리사업, 공업단지조성사업 등이 이에 속한다.

지방자치단체장 민선 이후 공기업특별회계의 비중이 5%포인트

18) 지방공기업법 제2조.

19) 지방공기업법 제13조.

정도 하락한 반면 기타특별회계의 비중은 약 1%포인트 정도의 소폭 하락에 그쳤으며 일반회계의 비중이 6%포인트 정도 증가한 것은 지방자치단체장이 직접 관장하는 부분이 그만큼 늘어났음을 의미한다.

<표 V-2> 지방직영 공기업의 현황(1999년)

사업별	단체수	단 체 별
상 수 도	92	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 평택, 동두천, 안산, 고양, 과천, 구리, 남양주, 오산, 시흥, 군포, 의왕, 하남, 파주, 이천, 용인, 안성, 화성, 광주, 포천, 양성, 춘천, 원주, 강릉, 동해, 태백, 속초, 삼척, 홍천, 정선, 철원, 청주, 충주, 제천, 옥천, 천안, 공주, 보령, 아산, 서산, 논산, 예산, 진주, 군산, 익산, 정읍, 남원, 김제, 완주, 목포, 여수, 순천, 나주, 광양, 포항, 경주, 김천, 안성, 구미, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산, 군위, 창원, 마산, 진주, 진해, 통영, 사천, 김해, 밀양, 거제, 양산, 창녕, 제주, 서귀포, 북제주, 남제주
하 수 도	22	부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 수원, 성남, 의정부, 부천, 광명, 안산, 과천, 구리, 춘천, 청주, 진주, 완주, 나주, 경주, 구미, 제주
공영개발	43	인천, 울산, 수원, 성남, 의정부, 부천, 평택, 안산, 고양, 구리, 남양주, 오산, 시흥, 의왕, 안성, 김포, 춘천, 원주, 강릉, 속초, 충북도, 청주, 충주, 청원, 음성, 충남도, 천안, 보령, 아산, 연기, 진주, 익산, 전남도, 목포, 여수, 순천, 광양, 창원, 마산, 진주, 김해, 밀양, 양산
지역개발 기 급	15	부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주
지 하 철 건 설	1	인천
소 계	173	

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 2000.

각 회계를 그 기능에 따라 구분해 보면 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타 경비로 구분되는 5개의 장 중에서 일반행정비와 민방위비, 지원 및 기타 경비는 대부분 일반회계에서 담당하고 있는 것으로 나타난다. 그리고 사회개발비와 경제개발비의 경우에는 일반회계뿐만 아니라 공기업특별회계와 기타특별회계도 중요한 역할을 담당하고 있음을 알 수 있다(<표 V-3> 참조).

<표 V-3> 기능별 일반회계와 특별회계의 비중¹⁾

(단위 : %)

	1990		1993		1996		1999	
	일반 회계	특별 회계	일반 회계	특별 회계	일반 회계	특별 회계	일반 회계	특별 회계
일반행정	98.5	1.5	96.9	3.1	100.0	-	100.0	-
사회개발	48.3	51.7	51.4	48.6	60.7	39.3	58.5	41.5
(교육 및 문화)	98.7	1.3	99.4	0.6	95.0	5.0	86.7	13.3
(보건 및 생활환경)	97.5	2.5	93.4	6.6	60.4	39.6	50.4	49.6
(사회보장)	81.8	18.2	79.7	20.3	78.9	21.1	77.1	22.9
(주택 및 지역사회개발)	16.0	84.0	17.6	82.4	38.4	61.6	40.3	59.7
경제개발	63.2	36.8	49.1	50.9	63.2	36.8	77.0	23.0
(농수산개발)	90.3	9.7	92.0	8.0	95.0	5.0	94.1	5.9
(지역경제개발)	56.8	43.2	57.3	42.7	22.8	77.2	69.9	30.1
(국토자원보존개발)	58.7	41.3	40.6	59.4	85.6	14.4	94.8	5.1
(교통관리)	-	100.0	-	100.0	12.9	87.1	27.7	72.3
민방위비	100.0	-	100.0	-	100.0	-	100.0	-
지원 및 기타 경비	43.3	56.7	98.4	1.6	97.8	2.2	100.0	-

주 : 각 항목의 내용에 대해서는 뒤의 <표 V-4> 참조.

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

사회개발비의 경우 1990년에 48.3%였던 일반회계의 비중이 지속적으로 증가되어 1990년대 말에는 60% 수준에 이르렀으며, 그 반대로 기타특별회계의 비중은 지속적으로 감소하였다. 공기업특별회계는 대체로 20% 내외의 비중을 유지한 것으로 나타났다. 보다 자세하게 관별로 보면 문화예술, 체육진흥관리, 사회교육, 대학교육을 포괄하는 교육 및 문화와 일반사회복지, 생활보호, 가정복지를 포괄하는 사회보장의 경우 일반회계의 비중이 다소 하락하는 경향을 보여주었으며(4~12%포인트), 보건 및 생활환경개선에서는 일반회계의 비중이 1990년 97.5%에서 1999년 50.4%로 크게 하락하였다. 반면 주택사업, 도시개발사업, 지역사회개발사업을 포괄하는 주택 및 지역사회개발에서는 일반회계의 비중이 크게 증대하여 사회개발비 전체에서 일반회계의 비중을 증대시키는 데 기여하였다.

교육 및 문화사업과 사회보장사업은 비교적 공공성이 강한 사업으로 근래에 일반회계의 비중이 낮아졌다고 하더라도 전자의 경우 86.7%, 후자의 경우 77.1%를 일반회계가 담당하고 나머지는 기타특별회계가 담당하고 있다. 보건 및 생활환경개선사업에서는 공기업특별회계의 비중이 1996년 이후 크게 증가하여 1999년에 총지출의 38.3%를 차지하였으며, 기타특별회계의 비중은 1996년 4.4%에서 1999년 11.3%로 증가하였다.

주택 및 지역사회개발사업의 경우 1990년에는 공기업특별회계가 48.9%를 차지하였고 기타특별회계는 35.2%, 일반회계는 16%를 차지하였으나 1999년에는 일반회계 40.3%, 공기업특별회계 33.5%, 기타특별회계 26.2%로 순위가 바뀌었다. 이는 1996년 이후 주택건설사업을 목적으로 하는 공기업특별회계가 사라지고 일반회계와 기타특별회계가 그 역할을 나누어 맡은 데 기인하는 것으로 판단된다.

경제개발비에서는 1990년대 초에 일반회계의 비중이 크게 하락

하고 특별회계의 비중이 증가하였으나, 1994년부터는 일반회계의 비중이 증가하기 시작하였으며, 특히 1996년 이후 일반회계 비중의 증가, 공기업특별회계 비중의 감소가 두드러졌다. 이와 같은 경향은 지역경제개발, 국토자원보존개발, 교통관리 등의 분야에서 일반회계 비중이 증가하고 공기업특별회계 비중이 감소한 데 기인하는 것이다. 여기서 지역경제개발은 세부항목으로 지역경제개발과 광공업관리, 관광 및 국제교류를 포괄하고 있으며, 국토자원보존개발은 산림자원개발, 치수 및 재해대책, 건설관리의 합계를 나타내고, 교통관리는 교통행정관리와 교통안전 관련 비용을 의미한다.

이상을 요약하면 제일 먼저 지방자치체가 진전되면서 일반회계의 비중이 증대되었다는 것을 알 수 있다. 전통적으로 일반회계 외에도 공기업특별회계와 기타특별회계가 비교적 중요한 역할을 하였던 사회개발비와 경제개발비 모두에서 지난 10년간 일반회계가 차지하는 비중이 10%포인트 이상씩 증가하였는데, 이는 주택 및 지역사회개발, 지역경제개발, 국토자원보존개발, 교통관리 등의 분야에서 일반회계의 역할이 크게 늘어난 데 따른 결과이다. 일반회계의 비중이 감소한 부문은 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장 등 공공성이 매우 강하여 전통적으로 일반회계의 지출분야로 인식되어온 부문들로서 교육 및 문화에서 일반회계 비중의 감소분은 기타특별회계로 이전되었으며, 보건 및 생활환경개선의 경우에는 공기업특별회계의 비중이 크게 증가되었다.

2. 기능별 구성

지방자치단체장 민선 직후인 1996년부터 내무부에서 작성하여 발표하는 세출예산 과목구조가 크게 바뀌었다. 1995년의 경우 6개 장과 29개 관으로 구성되어 있던 것을 1996년에는 5개 장과 16개

관으로 대폭 축소하여 간소화하였으며, 1995년까지는 장·관·항
밑의 세항과 세세항까지 내무부에서 정하였으나 1996년에는 세항
까지만 지침을 제시하였고 1997년부터는 세항도 자치단체별로 작
성하도록 하였다.

행정자치부에서 발표하는 것으로 본 연구에서 기본 자료로 삼고
있는 『지방재정연감』에서는 지방자치단체의 세출을 장·관까지
구분하여 제시하고 있는데 1996년 이전과 이후의 일관성 있는 비
교분석을 위해서는 1996년 이후와 그 전의 예산과목을 연결시키는
작업이 선행되어야 한다. 그와 같은 작업의 결과로 나타난 것이 <
표 V-4>이다.

<표 V-4> 1996년 전·후의 세출 예산과목 비교

1996년 이후			1995년				
장	관		관		장		
1000	일반	1100	입법및선거관리		1000	의회비	
	행정비	1200	일반행정		2000	일반행정비	
2000	사회	2100	교육및문화		6000	문화및체육비 ¹⁾	
	개발비	2200	보건및생활환경개선	3200	보건위생비	3000	사회복지비
				3300	공원녹지관리비		"
				3400	청소사업비		"
		2300	사회보장	3100	복지사업비		"
	2400	주택및지역사회개발	5100	도시개발비 ²⁾	5000	지역개발비	
3000	경제	3100	농수산개발	4100	농수산비	4000	산업경제비
	개발비	3200	지역경제개발	4300	지역경제비 ¹⁾		"
		3300	국토자원보존개발	4200	임업비		"
				5300	치수및하수사업비	5000	지역개발비
				5200	건설사업비 ²⁾		"
		3400	교통관리	5400	교통관리비		"
4000	민방위비	4100	민방위	7100	민방위관리비	7000	민방위비
		4200	소방관리	7200	소방관리비		"
5000	지원 및	5100	지방채상환	8100	지방채상환비	8000	지원및기타경비
	기타 경비	5200	제지출금	8200	제지출금		"
		5300	교부금	8300	교부금		"
		5400	예비비	8400	예비비		"

주 : 1) 1995년 이전 분류 중 관광 및 국제교류(6120)는 1996년 이후에는 경제개발(3000) 중 지역경제개발(3200)에 포함시키는 것이 적절함.

2) 건설사업(5200) 중 지역개발(5220)은 1996년 이후의 사회개발(2000) 중 주택 및 지역사회개발에 포함시키는 것이 적절함.

자료 : 내무부, 『1995년도 지방자치단체 예산편성지침』, 1995

_____, 『1997년도 지방자치단체 예산과목 구분 및 해소』, 1997.

먼저 장의 경우를 보면 1995년까지는 의회, 일반행정, 사회복지, 지역개발, 산업경제, 문화 및 체육, 민방위, 지원 및 기타 경비의 8개 장이 있었는데, 1996년 이후에는 일반행정, 사회개발, 경제개발, 민방위, 지원 및 기타 경비의 5개 장으로 구분된다. 1996년 이후의 일반행정비는 이전의 의회비와 일반행정비가 통합된 것으로 이전의 의회비와 대응되는 입법 및 선거관리, 이전의 일반행정비와 같은 일반행정의 2개 관으로 구분된다. 그 외 민방위비와 지원 및 기타 경비는 이전의 분류와 같은 것으로 민방위비는 민방위와 소방관리의 2개 관으로 구분되며, 지원 및 기타 경비는 지방채상환, 제지출금, 교부금, 예비비의 4개 관으로 구분된다. 지방채 상환은 지방자치단체의 국내·외 차입금 상환을 의미하며, 제지출금은 국고반환금, 시·도비반환금, 기타 반환금, 조상충용충당금을 포괄한다. 교부금은 정수교부금과 조정교부금으로 구성된다.

그 외의 부분은 1995년에는 사회복지비, 지역개발비, 산업경제비, 문화 및 체육비의 4개 장으로 구분되었는데 1996년에는 사회개발비와 경제개발비로 통합되었다. 문화 및 체육비 중 관광 및 국제교류를 제외한 나머지는 사회개발비의 교육 및 문화라는 관으로 변경되었고, 관광 및 국제교류 항은 경제개발비 중 지역경제개발이라는 관에 포함되었다. 1995년의 장 가운데 사회복지비는 모두 1996년 이후의 사회개발비에 포함되었는데, 보건위생비, 공원녹지관리비, 청소사업비 관은 보건 및 생활환경개선 관으로 통합되었고, 복지사업비 관은 사회보장으로 명칭이 변경되었다. 사회개발비에는 과거의 문화 및 체육비와 사회복지비뿐만 아니라 지역개발비도 일부 포함되어 있는데, 과거 분류에서 지역개발비 장에 속해 있던 도시개발비 관과 건설사업비 관에 포함된 지역개발 항이 합쳐져 주택 및 지역사회개발 관이 되었다.

경제개발비 장은 과거의 지역개발비 장과 문화 및 체육비 장 가

운데 사회개발비 장에 포함되지 않은 부분과 산업경제비를 모두 포괄하는 것으로서 농수산개발, 지역경제개발, 국토자원보존개발, 교통관리의 4개 관으로 구분된다. 농수산개발 관은 과거의 산업경제비 장 가운데 농수산비 관과 일치하며, 지역경제개발 관은 과거의 산업경제비 장에 속해 있던 지역경제비 관에다 문화 및 체육비 장에 속해있던 관광 및 국제교류 항을 포함한 것이다. 국토자원보존개발 관은 과거 산업경제비 장에 속해 있던 임업비 관과 지역개발비 장에 속해 있던 치수 및 하수사업비 관, 지역개발 항을 제외한 건설사업비 관을 포괄하는 것이다. 마지막으로 교통관리 관은 이전의 교통관리비 관과 일치한다.

다음에서는 이와 같은 개념하에서 1990년 이후 1999년까지의 지방재정 세출통계를 1996년 이후의 분류방식에 따라 정리하여 세출구조가 어떻게 변화하였는지 살펴보는데, 그 전에 사용된 통계자료의 취약점에 대해 몇 가지 언급하고자 한다. 1995년 이전의 자료와 그후의 자료를 정확하게 연결시키기 위해서는 1995년 이전의 장·관·항·목 가운데 항 이하의 자료를 확보하여 1996년 이후의 장·관 분류에 따라 다시 분류하여야 하는데, 『지방재정연감』의 경우 관까지의 자료만 발표되므로 부득이 관 자료를 이용하여 재분류할 수밖에 없었다. 따라서 1995년 이전과 그후의 자료가 정확하게 일치하지 않는 경우가 존재한다.

좀더 자세히 설명하면 1995년 이전 분류 중 관광 및 국제교류 항은 경제개발비 장의 지역경제개발 관에 포함되어야 하는데 부득이 문화 및 체육비 장에 포함된 다른 항들과 함께 교육 및 문화 관에 포함되었으므로 1995년 이전의 교육 및 문화 관이 실제보다 다소 과대 평가되고 반대로 지역경제개발 관은 다소 과소 평가되었을 가능성이 있다. 또한 1995년 이전 분류 가운데 지역개발 항은 주택 및 지역사회개발 관에 포함되어야 하는데 건설사업비 관에 포함된 다

른 항들과 함께 국토자원보존개발 관에 포함되었다. 따라서 1995년 이전의 주택 및 지역사회개발 관은 과소 평가되고 국토자원보존개발 관은 과대 평가되었을 것으로 판단된다. 1990~1999년 자료 중 1994년에는 세출 항목이 항까지 자세하게 분류되어 발표되었는데, 그 자료에 따르면 관광 및 국제교류 항이 세출에서 차지하는 비중은 0.2%로 큰 중요성을 갖고 있지 않으나 지역개발 항의 비중은 5% 수준으로 상당한 정도의 영향을 미쳤을 가능성이 있다.

뿐만 아니라 1994년에도 분류방식이 바뀌었기 때문에 그 이전 자료와의 일관성에 약간의 문제가 있을 수 있다. 그 이전에는 환경녹지비로 되어 있던 항이 1994년부터 공원녹지관리비와 청소사업비로 구분되었는데 이 항목들은 모두 1996년 이후의 보건 및 생활환경개선 관에 포함되므로 큰 문제가 아니다. 그러나 지역개발비장의 경우 1993년 이전에는 도시개발, 도로·치수사업, 지역개발사업의 세 가지로 분류되었던 것이 1994년과 1995년에는 도시개발, 건설사업, 치수 및 하수사업, 교통관리의 네 개의 관으로 구분되었다. 이전의 도로·치수사업을 도로건설, 교통관리, 치수 및 하수사업으로 세분할 때 치수 및 하수사업과 교통관리가 별도의 관으로 분류되고 도로건설은 지역개발사업과 통합되어 건설사업으로 명명된 것이다. 본 연구에서는 항별 자료를 입수하지 못하였으므로 부득이 1993년 이전의 도로·치수사업과 지역개발사업을 모두 국토자원보존개발비에 포함시켰다. 이로 인해 교통관리는 1994년에 새롭게 생겨난 지출분야로 인식되고 그 이전에는 지출이 없는 것으로 나타났다. 이와 같은 문제를 인식하여 필요한 경우 국토자원보존개발 관과 교통관리 관을 합한 자료를 함께 제시하였다.

<표 V-5>와 [그림 V-1]은 5개 장의 구성비가 1990년 이후 어떻게 변했는지를 보여주고 있는데, 이 표에서 발견할 수 있는 특징을 간략하게 요약하면 다음과 같다.

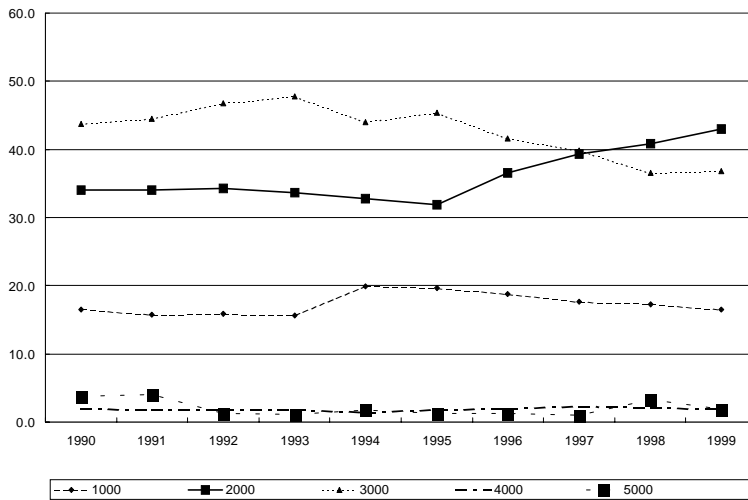
<표 V-5> 기능별 세출의 구성비 변화

(단위 : %)

	1000 일반행정비	2000 사회개발비	3000 경제개발비	4000 민방위비	5000 지원및기타경비
1990	16.5	34.0	43.8	1.9	3.8
1991	15.7	34.0	44.5	1.8	4.0
1992	15.8	34.3	46.7	1.8	1.3
1993	15.7	33.7	47.8	1.7	1.1
1994	20.0	32.8	44.0	1.4	1.8
1995	19.7	32.0	45.3	1.7	1.3
1996	18.7	36.5	41.6	1.9	1.3
1997	17.6	39.3	39.8	2.2	1.1
1998	17.3	40.9	36.5	2.0	3.3
1999	16.5	43.0	36.8	1.9	1.8

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

[그림 V-1] 기능별 세출의 구성비 변화



첫째, 지방자치단체장 민선 직전에 일반행정비의 비중이 증가하였다가 민선 직후부터 지속적인 감소세를 보여 주었다. 이는 지방자치체가 행정의 효율성을 제고하는 데 어느 정도 기여하였음을 시사한다.

둘째, 지방자치단체장 민선 직후 사회개발비는 크게 증가하여 총세출에서 차지하는 비중이 1995년 32%에서 1999년 43%로 11% 포인트 커진 반면 경제개발비의 비중은 1995년 45.3%에서 1999년 36.8%로 크게 줄어들었다. 앞서 언급한 분류상의 문제로 인하여 1995년 이전에 주택 및 지역사회개발이 포함된 사회개발비가 과소 평가되고 국토자원보존개발이 포함된 경제개발비가 과대 평가되었다고 하더라도 그 오차가 총세출의 5% 정도일 것으로 추정되는 바, 민선 이후 사회개발비가 증가세를 나타낸 반면 경제개발비는 하락세를 보여 주었다는 데는 이견이 없을 것으로 판단된다.

셋째, 민방위비는 지방자치단체장 민선 이후 약간 증가하는 추세를 보여 주었다.

넷째, 지원 및 기타 경비는 1998년에만 크게 증가한 것으로 나타났다는데 이는 지방채 상환비의 비중이 1997년 0.8%에서 1998년 3.1%로 크게 증가하였기 때문이다.

<표 V-6>에서는 16개의 관 중 사회개발비와 경제개발비의 관별로 각각 세출에서 차지하는 비중이 어떻게 변화되었는지를 보여 주고 있다. 그리고 [그림 V-2]와 [그림 V-3]은 각각 사회개발비와 경제개발비의 관별 지출 비중의 변화를 그래프로 표현한 것이다. 이 표와 그림들에 의하면 지방자치단체장 민선 이후 사회개발비가 크게 증가한 것은 보건 및 생활환경개선비의 대폭적인 증가와 더불어 교육 및 문화비, 사회보장비의 꾸준한 증가에 힘입은 것이라고 할 수 있다. 보건 및 생활환경개선비는 1995년까지 5~6% 수준이었으나 1996년에 13.5%, 1997년 16%로 증가한 이후 16%대를 유지하고

있다. 교육 및 문화비의 비중은 1990년대 전반에 걸쳐 지속적으로 증가하는 추세를 보여 그 비중이 1990년 2.8%에서 1999년 6%가 되었으며, 사회보장비는 1996년 5.8%에서 1997년 6.5%, 1998년 7.5%, 1999년 9.2%로 증가하였다. 이와 같은 사회보장비 증가는 1997년 이후 경기침체에 영향을 받은 것으로 판단된다.

한편 사회개발비 중에서도 주택 및 지역사회개발비는 1990년대 초에 20% 내외였던 것이 1994년 16.6%, 1995년 16.1%로 떨어진 이후 1996년에는 12.2%, 1997년 이후에는 11%대로 지방자치단체장 민선 이후 급격히 감소하였다. 앞서 언급한 분류상의 문제로 인하여 주택 및 지역사회개발비가 1995년 이전에 과소 평가되었을 가능성을 고려한다면 지방자치단체장 민선 이후의 감소폭은 이 표에 나타난 수치보다 더욱 클 가능성이 있다.

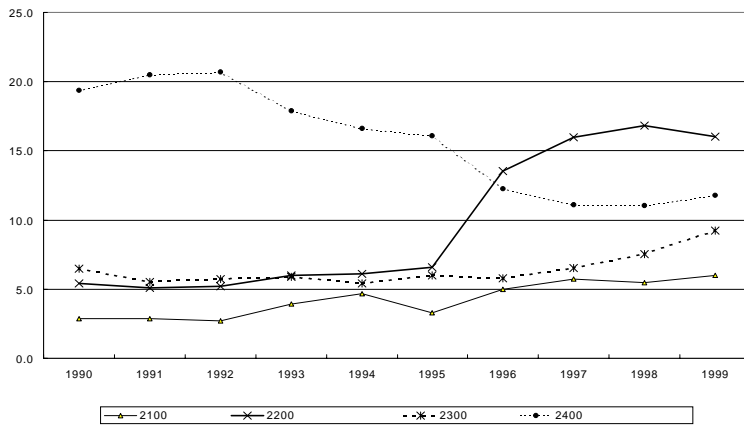
<표 V-6> 사회개발비와 경제개발비의 관별 구성 변화

(단위 : %)

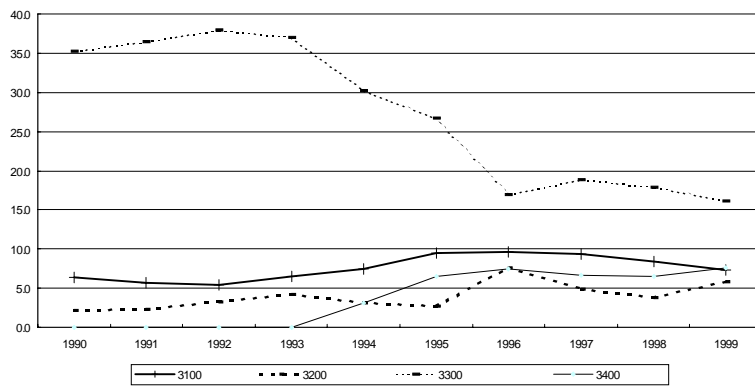
	사회개발비				경제개발비			
	교육 및 문화	보건 및 생활환경 개선	사회 보장	주택 및 지역사회 개발	농수산 개발	지역 경제개발	국토자원 보존개발	교통 관리
1990	2.8	5.4	6.5	19.3	6.3	2.2	35.2	0.0
1991	2.9	5.1	5.5	20.5	5.7	2.3	36.5	0.0
1992	2.7	5.2	5.7	20.7	5.4	3.3	38.0	0.0
1993	3.9	6.0	5.9	17.9	6.5	4.2	37.1	0.0
1994	4.6	6.1	5.4	16.6	7.5	3.2	30.3	3.1
1995	3.3	6.6	6.0	16.1	9.5	2.7	26.6	6.5
1996	5.0	13.5	5.8	12.2	9.6	7.6	16.9	7.5
1997	5.7	16.0	6.5	11.1	9.3	4.9	18.9	6.7
1998	5.5	16.8	7.5	11.0	8.4	3.8	17.9	6.5
1999	6.0	16.0	9.2	11.8	7.3	5.8	16.1	7.6

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

[그림 V-1] 사회개발비의 세항별 구성비



[그림 V-2] 경제개발비의 세항별 구성비



한편 경제개발비의 경우 농수산개발비와 지역경제개발비의 비중이 최근 들어 다소 감소되는 경향을 보이고는 있지만 전반적으로 그 전에 비해 지방자치단체장 민선 이후 높은 비중을 유지하고 있다. 교통관리비 역시 1994년의 3.1%에 비해 1995년 이후에는 그보다 높은 6.5~7.6% 수준을 유지하고 있음에도 불구하고 민선 이

후 경제개발비의 비중이 크게 하락한 이유는 국토자원보존개발비의 변화에서 찾아볼 수 있을 것이다. 1990년에는 총세출의 35.2%가 국토자원보존개발비였으며, 1994년까지 계속 30% 이상을 유지하다가 1995년에 26.6%, 1996년에 16.9%로 감소된 이후 다시 1997년에는 18.9%로 증가하였으나 이어지는 1998년과 1999년에는 연간 1~2%포인트씩 감소하였다.

사회개발비 중 주택 및 지역사회개발비는 주택사업비와 도시개발비, 지역사회개발비를 포괄하는 것이며, 경제개발비 가운데 국토자원보존개발비는 산림자원개발, 치수 및 재해대책, 건설관리를 포괄하는 것으로 광의의 사회간접자본에 대한 투자라고 할 수 있다. 여기에 통계의 일관성을 유지하기 위하여 교통관리비를 합하면 1995년까지는 대체로 그 비중이 50% 수준 또는 그 이상이었으나 1996년과 1997년에는 36.6~36.7%, 1998년 35.4%, 1999년 35.5%로 크게 하락하였다.

<표 V-7>에서는 민선 이후 각 관별 지출의 변화 정도를 급증, 증가세, 안정, 감소세, 급감으로 구분하여 보았다. 이 표에서 우리는 몇 가지 뚜렷한 특성을 발견할 수 있다.

첫째, 일반행정비의 감소세에 비추어 볼 때 지방자치제 실시 이후 적어도 부분적으로는 행정의 효율성이 향상되고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 장기적인 관점에서 지역 및 국가경제 발전에 도움이 될 것으로 기대되기는 하지만 자본의 회임기간이 길고 대규모 자금이 소요되는 사회간접자본 투자의 성격을 갖고 있는 주택 및 지역사회개발비와 국토자원보존개발비는 급격히 감소하였다.

셋째, 반면 주민생활과 밀접한 관련이 있으며 투자성과가 단기간 내에 가시적으로 드러나는 환경관리, 공원녹지관리를 포괄하는 보건 및 생활환경개선비는 급격히 증가하였다.

넷째, 그 외에도 민선 이후 세출에서 차지하는 비중이 증가한 부문은 교육 및 문화, 교통관리 등 주로 주민생활과 밀접한 관련이 있는 것으로 비교적 적은 비용으로 투자할 수 있으며, 단기적으로 그 성과가 드러나는 부문들이라고 할 수 있다.

<표 V-7> 증가유형별 지출항목 구분

	‘관’
급 증	보건 및 생활환경개선
증가세	교육 및 문화, 사회보장, 농수산개발, 지역경제개발, 교통관리, 소방관리
안 정	입법 및 선거관리, 민방위, 지방채 상환, 예비비
감소세	일반행정, 제지출금
급 감	주택 및 지역사회개발, 국토자원보존개발

<표 V-8>에서는 일반회계 세출의 구성비 변화를 정리하였으며 [그림 V-4]와 [그림 V-5]는 일반회계 세출 가운데 사회개발비와 경제개발비의 변화를 그림으로 나타낸 것이다. 일반회계 세출의 구성비는 대체로 세출총계의 구성비와 유사한 방향으로 변화하였으나 부분적으로 차이가 드러나는 부분도 있는데 그 내용을 정리하면 다음과 같다.

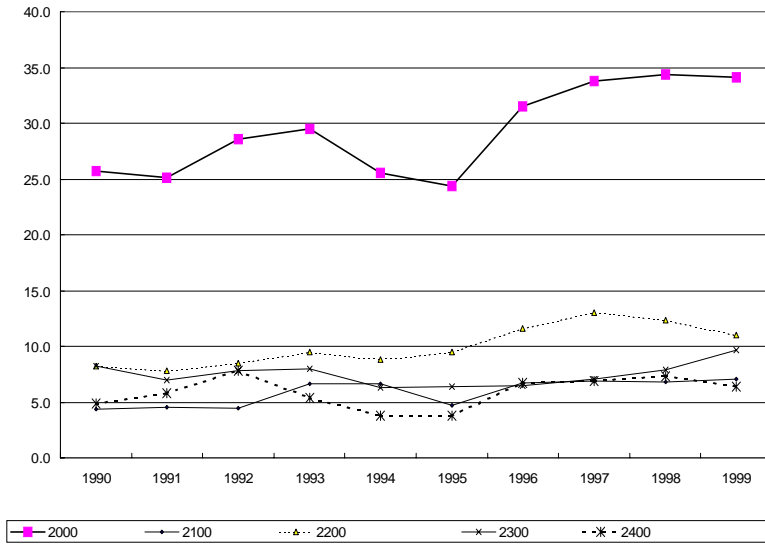
<표 V-8> 일반회계 세출의 구성 변화

(단위 : %)

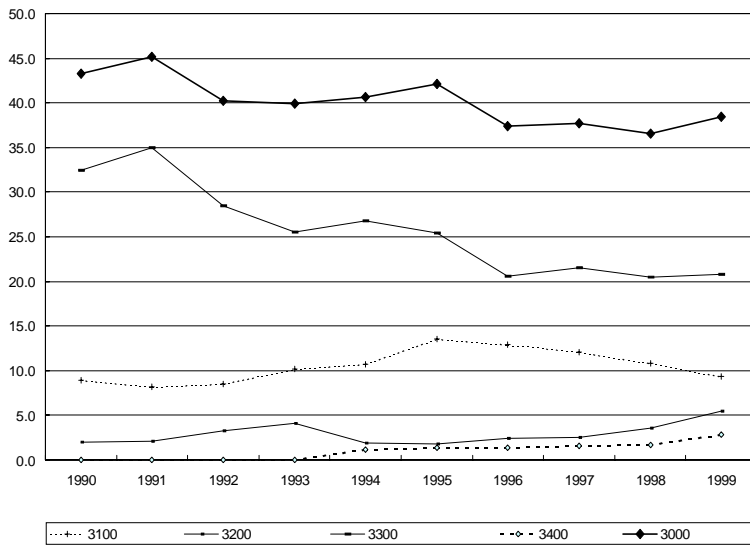
	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999
1000일반행정비	25.5	26.0	29.1	26.6	24.0	23.4	22.4
1100입법및선거관리	0.2	0.0	0.9	0.9	0.8	0.9	0.5
1200일반행정	25.3	25.1	28.2	25.7	23.2	22.5	21.7
2000사회개발비	25.7	28.6	25.6	31.5	33.8	34.4	34.1
2100교육및문화	4.4	4.4	6.6	6.7	6.9	6.8	7.1
2200보건및생활환경개선	8.2	8.5	8.8	11.6	13.0	12.4	11.0
2300사회보장	8.3	7.8	6.3	6.5	7.0	7.9	9.7
2400주택및지역사회개발	4.8	7.9	3.8	6.7	6.9	7.3	6.4
3000경제개발비	43.3	40.3	40.6	37.4	37.7	36.6	38.4
3100농수산개발	8.9	8.5	10.7	12.9	12.1	10.8	9.3
3200지역경제개발	2.0	3.3	1.9	2.4	2.5	3.5	5.5
3300국토자원보존개발	32.4	28.5	26.8	20.6	21.5	20.5	20.8
3400교통관리	0.0	0.0	1.1	1.4	1.6	1.7	2.8
4000민방위비	2.9	3.0	2.1	2.7	3.0	2.7	2.6
4100민방위	1.2	1.0	0.2	0.3	0.8	0.4	0.4
4200소방관리	1.7	2.0	1.9	2.4	2.2	2.3	2.1
5000지원및기타경비	2.6	2.1	2.6	1.7	1.4	2.9	2.5
5100지방채상환	2.3	2.0	2.4	1.6	1.1	2.7	2.1
5200제지출금	0.3	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.3
5300교부금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1
5400예비비	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2400+3300	37.2	36.4	30.6	27.3	28.4	27.8	27.2
2400+3300+3400	37.2	36.4	31.7	28.7	30.0	29.5	30.0

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

[그림 V-3] 일반회계 사회개발비의 세출 구성



[그림 V-4] 일반회계 경제개발비의 세출 구성



첫째, 일반행정비의 비중은 1994~1995년에 비교적 높았다가 지방자치단체장 민선 이후 감소세를 나타냈는데, 1994년의 28.2%에서 1999년에는 21.7%로 떨어져 그 감소폭도 무시하지 못할만큼 큰 편이었다. 그 외에도 농수산개발비가 민선 이전에 증가세, 이후에 감소세를 보여 주었다.

둘째, 국토자원보존개발비의 비중은 1991년의 35%를 정점으로 지속적인 감소세를 보여 1999년에는 20.8%가 되었다. 그러나 주택 및 지역사회개발비는 등락을 거듭하면서 민선 이후 오히려 비중이 증가하는 경향을 보여 주었다. 주택 및 지역사회개발비와 국토자원보존개발비를 합할 경우 1990년대 전반에 걸쳐 완만한 감소세를 나타내며, 여기다 교통관리까지 합할 경우에는 1993년 이후 거의 안정적인 추세를 보여 준다. 이는 앞서 살펴본 세출순계의 구성비 변화와는 상당히 다른 양상이라고 할 수 있다.

셋째, 교통관리, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 교육 및 문화, 소방관리와 같이 주민의 일상생활과 밀접한 관련이 있으며, 성과가 빨리 드러나는 지역 공공재에 대한 지출은 확대되었다.

공기업특별회계의 경우 가장 중요한 역할을 하였던 국토자원보존개발비의 비중이 점차 낮아져 1999년에는 0%가 되었으며, 주택 및 지역사회개발비도 1994~1995년의 50% 수준에서 1996년 이후에는 20~30% 수준으로 낮아졌다. 반면 보건 및 생활환경개선비는 1995년 0%에서 1999년 57.1%로 급증하였는데, 이는 지방공기업의 역할이 국토자원보존개발에서 생활환경개선으로 옮겨가고 있음을 시사하는 것이다.

기타특별회계의 경우에도 역시 민선 이후 주택 및 지역사회개발비와 국토자원보존개발비의 비중이 크게 감소한 반면 보건 및 생활환경개선비의 비중이 크게 증대되었다. 보건 및 생활환경개선비는 1995년까지 1% 수준 또는 그 이하였는데 1996년 3.6%, 1997년 9.6%

로 크게 증가한 이후 1999년에는 11.6%가 되었다. 반면 주택 및 지역 사회개발비의 비중은 1990년대 초에는 50% 내외이던 것이 1993~1995년에는 30%대, 그 이후에는 20%대로 줄어들었고, 국토자원보존 개발비의 비중은 1994년까지 30% 이상을 유지하다 1995년 18.3%, 1996년 8.7%로 줄어든 이후 1999년에는 5.3%가 되었다. 그 밖에는 1990년대 전반에 비해 후반에 사회보장비의 비중이 높았으며, 지역 경제개발비의 비중도 높아진 것으로 나타났다(<표 V-8> 참조).

<표 V-9> 공기업특별회계 및 기타특별회계의
주요 기능별 구성비

(단위 : %)

	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999
공기업특별회계							
2200보건및생활환경개선	0.2	0.1	0.0	35.3	41.0	56.4	57.1
2400주택및지역사회개발	42.1	28.1	51.9	28.7	24.2	21.5	36.6
3300국토자원보존개발	45.1	70.1	36.9	7.7	15.4	14.9	0.0
3400교통관리	0.0	0.0	8.6	6.2	5.9	7.3	6.3
2400+3300	87.2	98.2	88.8	36.4	39.6	36.4	36.6
2400+3300+3400	87.2	98.2	97.4	42.6	45.5	43.7	42.9
기타특별회계							
2100교육및문화	0.2	0.1	1.1	1.5	4.7	2.8	5.1
2200보건및생활환경개선	0.6	0.5	0.9	3.6	9.6	8.7	11.6
2300사회보장	6.6	4.8	6.4	7.6	9.6	11.6	13.6
2400주택및지역사회개발	48.0	49.2	36.4	22.7	21.3	21.5	19.7
3200지역경제개발	5.2	6.1	10.2	17.6	9.6	7.7	11.2
3300국토자원보존개발	35.3	37.4	37.7	8.7	8.5	6.8	5.3
3400교통관리	0.0	0.0	6.0	35.3	33.7	29.9	30.7
2400+3300	83.3	86.6	74.1	31.4	29.8	28.3	25.0
2400+3300+3400	83.3	86.6	80.1	66.6	63.5	58.2	55.7

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

3. 품목성질별 구성

<표 V-10>은 지방재정 세출순계를 인건비, 물건비 등 품목성질별로 구분하여 그 구성비를 계산한 것이다. 이 표에서 발견할 수 있는 두드러진 현상은 다음과 같다.

첫째, 1990년대 초반에는 인건비의 비중이 지속적으로 확대되다가 지방자치단체장 민선 직후인 1996년부터 점진적으로 감소하는 추세를 나타내 세출에서 차지하는 비중이 1995년 13%에서 1999년에는 11%로 줄어들었다. 이는 지방자치단체장 민선 이후 행정의 효율화가 이루어지고 있음을 시사하는 것이다.

<표 V-10> 성질별 세출의 구성 - 지방재정 전체

(단위 : %)

	인건비	물건비	이전 경비	자본 지출	융자 및 출자	보전 재원	내부 거래	기타	합계
1990	7.6	13.2	5.5	60.2	5.7	3.6	3.7	0.6	100.0
1991	12.6	11.0	6.3	60.4	2.9	4.0	1.5	1.3	100.0
1992	12.3	12.0	7.2	57.9	2.7	4.3	1.6	2.1	100.0
1993	13.1	11.8	8.0	55.8	2.3	3.4	4.3	1.2	100.0
1994	13.2	11.2	10.3	53.9	2.2	4.6	4.4	0.2	100.0
1995	13.0	12.3	11.3	55.7	1.6	4.1	1.8	0.2	100.0
1996	12.0	12.1	11.9	54.1	2.2	4.2	3.0	0.6	100.0
1997	11.6	11.8	12.4	55.1	2.1	3.2	3.1	0.6	100.0
1998	11.5	13.1	13.5	51.8	2.2	4.3	3.1	0.4	100.0
1999	11.0	12.0	18.1	49.2	1.7	4.6	2.9	0.4	100.0

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

둘째, 1990년대 전반에 걸쳐 자본지출의 비중은 지속적으로 감소한 반면 이전경비의 비중은 지속적으로 증가하였다. 시설비 등이 거의 대부분을 차지하는 자본지출이 지방재정 세출에서 차지하는 비중은 1990년 60.2%에서 1995년에 55.7%, 1999년에는 49.2%로 10년에 걸쳐 11%포인트 줄어든 반면 이전지출의 비중은 1990년 5.5%에서 1995년 11.3%, 1999년 18.1%로 같은 기간 동안에 12.6% 포인트 증가하여 자본지출 비중의 감소분을 능가하였다. 이전지출은 일반보상금과 이주 및 재해보상금, 포상금, 연금부담금, 배상금, 출연금, 민간경상이전, 자치단체경상이전, 공기업 경상전출금, 해외이전, 차입금 이자 등을 포괄하는 것으로 이중 약 40% 정도를 민간경상이전이 차지하고 있으며 일반보상금이 20% 정도를 차지한다. 민간경상이전은 의료 및 구료비, 민간 및 사회단체 경상보상금, 민간위탁금이 거의 대부분(96% 이상)을 구성하고 있으며, 일반보상금은 사회보상적 수혜금이 2/3 정도를 차지하고 그 외에 민간설비보상금, 장학금 및 학자금 등이 중요한 구성요소가 된다.

셋째, 주로 전출금으로 구성되는 내부거래는 1995년 이전에는 1.5~4.4%로 연도별로 비중의 변화가 컸으나 1996년 이후에는 대체로 3% 내외에서 안정적인 수준을 유지하였으며, 차입금 원금상환을 의미하는 보전재원의 비중은 1996~1999년에 3.2~4.6%로 그 이전과 비교해 크게 다르지 않다.

회계별로 구분하여 보면 <표 V-11>에 나타난 바와 같이 일반회계의 경우 인건비와 자본지출의 비중이 하락하고 이전경비의 비중이 증가한 것이 앞의 표에서 살펴본 지방재정 전체의 동향과 같다. 그 외에도 일반회계 세출에서는 물건비와 내부거래의 비중이 1996년 이후 증가하는 경향을 보여 주었는데, 물건비의 60% 정도는 일반운영비가 차지하고 있으며 복리후생비가 약 20% 정도, 업무추진비와 여비가 각각 11%와 6%(1999년 기준)를 차지하고 있

다. 내부거래는 약 80% 이상이 전출금으로 구성된다. 전출금은 기타회계 전출금과 교육비특별회계 전출금으로 구분할 수 있는데, 기타회계 전출금은 미미한 수준이며 대부분이 교육비특별회계 전출금이라고 할 수 있다²⁰⁾.

20) 이 자료들은 지방자치단체 내부에서의 이전을 차감한 순계이므로 회계간 이전(즉, 기타회계 전출금)이 과소 평가되었을 가능성이 크다.

<표 V-11> 회계별·성질별 세출의 구성

(단위 : %)

		인건비	물건비	이전 경비	자본 지출	융자 및 출자	보전 재원	내부 거래	기타	합계
일 반 회 계	1990	22.6	11.6	8.6	44.0	10.3	0.9	0.7	1.3	100.0
	1991	18.3	10.7	9.3	54.6	1.9	1.9	1.5	1.8	100.0
	1992	18.9	12.4	10.1	52.2	1.7	1.7	1.2	1.7	100.0
	1993	20.4	12.1	12.7	47.5	1.5	1.1	3.2	1.6	100.0
	1994	17.9	12.0	11.7	51.7	1.1	2.0	3.5	0.2	100.0
	1995	17.7	13.5	12.3	53.0	1.0	1.2	1.1	0.1	100.0
	1996	15.7	13.0	12.3	52.4	1.4	1.0	3.8	0.3	100.0
	1997	14.7	11.9	13.1	54.2	1.5	0.6	3.8	0.2	100.0
	1998	14.4	13.2	14.1	51.0	1.4	1.8	3.9	0.3	100.0
	1999	13.8	13.3	17.1	48.6	1.6	1.7	3.6	0.3	100.0
공 기 업 특 별 회 계	1990	4.4	13.5	0.9	61.8	5.6	5.6	7.6	0.6	100.0
	1991	4.2	11.1	0.4	71.4	2.6	9.8	0.1	0.4	100.0
	1992	4.6	13.3	5.2	59.2	3.1	13.9	0.2	0.3	100.0
	1993	4.8	12.8	0.5	62.6	3.6	10.5	4.7	0.5	100.0
	1994	6.4	11.7	6.2	51.8	4.9	18.2	0.2	0.6	100.0
	1995	4.8	10.8	6.2	58.0	2.5	17.3	0.2	0.2	100.0
	1996	5.0	11.3	7.8	54.0	4.6	16.9	0.0	0.5	100.0
	1997	5.1	12.1	7.2	53.8	4.2	15.9	0.2	1.6	100.0
	1998	5.3	14.0	12.0	48.4	4.5	14.5	0.4	0.8	100.0
	1999	5.1	15.3	17.0	42.6	1.0	18.2	0.1	0.8	100.0
기 타 특 별 회 계	1990	1.4	13.8	8.2	68.7	2.9	3.1	1.6	0.2	100.0
	1991	1.0	12.3	1.8	69.1	6.6	5.6	3.1	0.4	100.0
	1992	0.8	9.7	1.1	71.9	4.9	3.3	3.8	4.5	100.0
	1993	0.9	10.2	2.1	72.2	3.6	3.4	7.0	0.6	100.0
	1994	1.2	8.1	8.3	63.6	4.0	3.8	10.8	0.3	100.0
	1995	1.3	9.0	12.2	64.4	3.2	3.5	6.2	0.2	100.0
	1996	1.4	8.8	13.7	61.7	3.5	7.2	1.9	1.9	100.0
	1997	1.6	11.1	13.3	61.4	3.4	5.5	2.2	1.6	100.0
	1998	1.6	12.1	11.8	58.4	4.6	9.0	1.5	0.9	100.0
	1999	1.5	3.7	23.4	56.5	3.1	9.4	1.9	0.6	100.0

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

공기업특별회계와 기타특별회계의 경우에는 이전경비 비중의 증대, 자본지출 비중의 감소 경향이 앞에서 살펴본 일반회계의 경우보다 더욱 뚜렷하게 나타나며 인건비의 비중은 약간 증가하는 경향을 보여 주었다. 한편 물건비는 뚜렷하게 증가하였다고 이야기하기 어려운 상황이다. 공기업특별회계에서는 보전재원의 비중이 비교적 높은 수준에서 유지되고 있으며, 기타특별회계의 경우에도 1998~1999년에 차입금 상환을 의미하는 보전재원의 비중이 크게 증가하였다.

<표 V-12>에서는 지방재정 세출순계를 좀더 세분하여 세항별로 세출에서 차지하는 비중의 변화를 살펴보았다. 1994년부터 세항별 통계작성 기준이 변경되어 부득이 1994년 이후의 자료만 검토하였는데, 1994~1999년의 기간을 지방자치단체장 민선 이전(1994~1996)과 이후(1996~1999)의 두 기간으로 구분하여 각 기간에 세항들의 비중이 어떻게 변화하였는지 살펴본 것이다. 종축은 전기(1994~1996)에 각 세항의 비중이 증가하였는지 아니면 감소하였는지를 보여 주며 횡축은 후기(1996~1999)에 각 세항의 비중이 증가하였는지, 감소하였는지를 보여준다. 각 항목 명칭 밑의 ()안에는 세 개의 수치를 기록하였는데 각각 1994년, 1996년, 1999년에 해당 항목이 세출에서 차지한 비중을 나타낸다. 굵은 글씨로 표시된 것은 1994~1999년 사이에 세출에서 차지하는 비중이 감소된 항목을 의미한다.

<표 V-12> 지방재정 세출순계의 품목성질별 비중 변화

(단위 : %)

		1996~1999	
		증 가	감 소
1994	증 가	출연금 (0.94, 1.43, 1.71)	업무추진비 (0.60, 1.51, 1.21)
		민간경상이전 (3.28, 3.86, 7.14)	복리후생비 (2.53, 2.99, 2.20)
		자치단체경상이전 (0.02, 0.18, 0.22)	차입금이자 (1.70, 1.83, 1.38)
		자치단체자본이전 (0.22, 0.78, 1.39)	민간자본이전 (6.26, 7.07, 4.49)
			융자금 (1.33, 1.49, 0.82)
1996	감 소	일반운영비 (7.03, 6.65, 11.46)	인건비 (13.19, 11.96, 10.97)
		보상금 (4.14, 3.62, 5.41)	여비 (0.77, 0.68, 0.59)
		출자금 (0.85, 0.69, 0.93)	전출금 (2.80, 2.51, 2.08)
		보전채원 (4.60, 4.18, 4.65)	
		시설비 등 (45.96, 45.98, 43.24)	

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

이 표에는 네 개의 셀(cell)이 있는데 이중 왼쪽 윗편에 있는 셀은 1994~1999년에 지속적인 증가세를 보여 준 항목들이며, 반대로 오른쪽 아랫편에 있는 셀에는 같은 기간 동안 지속적으로 비중이 하락한 항목들이 나타나 있다. 왼쪽 밑에 있는 셀에는 민선 이전에는 비중이 하락하는 경향을 보이다가 그후에 증가세로 전환된 항목들이, 오른쪽 위에 있는 셀에는 민선 이전 또는 민선 초기까지

증가세를 보이다가 그후 하락세를 보인 항목들이 나타나 있다. 이 표에서 발견할 수 있는 특징적인 현상들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일반행정과 밀접한 관련이 있는 인건비, 일반운영비, 업무추진비, 여비, 복리후생비를 보면 인건비와 여비의 비중은 지속적으로 감소하는 경향을 보여 주었으며, 복리후생비의 비중은 1997년까지 비교적 높은 수준(3% 내외)을 유지하다 1998년과 1999년에 감소하였는데 이는 경기침체로 인한 지출감소정책에 기인하는 것이라고 할 수 있다. 복리후생비는 사실상 인건비와 같은 성격을 갖고 있다고 볼 수 있으므로 복리후생비와 인건비의 합계가 차지하는 비중을 살펴보면 1994년 15.7%에서 1996년 15%로 0.7%포인트 하락하였고 1999년에는 13.2%로 1996년에 비해 1.8% 포인트 하락하였다. 즉, 1990년대 중반 이후 인건비의 비중은 지속적으로 하락하는 경향을 보여 주었으며 이는 나름대로 행정의 효율성이 제고되고 있음을 의미하는 것이기도 하다. 지방자치단체장 민선이 그러한 경향을 더욱 가속화시켰는지는 명확하지 않으나 적어도 민선자치단체장 시대에 그 추세가 반전되지 않았다는 것은 분명하다. 한편 일반운영비는 1994년 7%에서 지속적으로 감소하여 1997년 6.5%까지 내려갔다가 1998년 8.2%, 1999년 11.5%로 증가하였다. 업무추진비는 1994~1995년에는 0.6~0.7%였다가 민선 직후인 1996년에 1.5%로 크게 증가하였다. 그후 시간이 지나면서 업무추진비의 비중이 감소하는 경향을 보여 주었으나 1999년에도 그 비중이 1.2%로 1994년의 2배를 넘는 수준이었다. 한편 여비의 비중은 지속적인 감소세를 보여 주었다.

요약하건데 일반행정과 밀접한 관련이 있는 경비 중에서 직원보수와 관련된 비용은 전반적으로 감소하는 경향을 보여 주었으나, 인건비를 제외한 일반운영비는 민선 이후 시간이 지나면서 증가하는 경향을 보여 주었다. 특히 두드러진 것은 업무추진비인데 민선

이후 크게 뛰어올랐다. 그러나 시간이 지나면서 민선 초기에 비해서는 업무추진비의 비중이 줄어드는 경향을 보여 주고 있다.

둘째, 이전경비 중에서는 보상금과 민간에 대한 경상이전, 지방자치단체에 대한 경상이전이 크게 증가하였다. 이 가운데 민간경상이전은 1996년까지 비교적 느린 속도로 증가세를 유지하였으나 1996년 이후 급격하게 증가하였고, 자치단체경상이전은 1994년 이후 꾸준한 증가세를 보여 주었다. 한편 보상금은 1996년까지 감소하는 경향을 보여 주었으나, 1997년부터 증가세로 전환되어 1996년에 3.6%였던 것이 1999년에는 5.4%가 되었다. 지방자치단체장 민선 이후 감소세에서 증가세로 전환되었거나 증가속도가 빨라진 보상금과 민간경상이전은 모두 공공부문인 지방자치단체에서 민간부문으로의 경상적인 이전을 의미하는 것이다. 보상금은 사회보장수혜금, 민간설비보상금, 장학금 및 학자금 등을 포괄하는 일반보상금과 재해보상금, 포상금, 연금부담금 등으로 구성되며, 민간경상이전은 의료비 및 구료비, 민간 및 사회단체경상보조금, 민간위탁금 등으로 구성된다.

셋째, 자본지출의 경우 거의 대부분을 차지하는 시설비 등은 연도별로 증감이 있었으나 크게 변하지는 않다가 1999년에 43.2%로 전년에 비해 비중이 2.8%포인트 줄어들었다. 민간과 자치단체에 대한 자본이전을 보면 자치단체에 대한 자본이전은 지속적인 증가세를 보여 주었고, 민간에 대한 자본이전은 1995년을 정점으로 지속적으로 감소하여 1995년에는 세출의 7.6%였던 것이 1999년에는 4.5%가 되었다.

넷째, 지방자치단체의 차입과 관련하여 차입금 원금상환을 의미하는 보전재원은 1994년 4.6%에서 1996년 4.2%, 1997년 3.2%로 감소하다가 1998년 4.4%, 1999년 4.7%의 증가세로 전환되었다. 반면 차입금 이자는 1994년 1.7%에서 1996년 1.8%로 증가하였다. 그후

에도 1998년에는 높은 이자비용으로 인하여 차입금 이자의 비중이 1.9%로 높아졌으나 1997년과 1999년에는 1.4%로 전년대비 감소세를 나타내었다.

마지막으로 주로 교육비특별회계에 대한 전출금을 의미하는 기타회계에 대한 전출금이 세출에서 차지하는 비중은 1994년 2.8%에서 1996년 2.5%, 1999년 2.1%로 지속적으로 낮아졌다.

<표 V-13>은 앞의 표와 같은 방식으로 일반회계 세출의 세항별 구성비 변화를 검토한 것이다. 일반회계의 경우에도 앞서 검토한 것과 거의 유사한 특징들을 발견할 수 있다.

공무원 보수와 관련된 비용은 전반적으로 감소하는 가운데 지방자치단체장 민선 이후 감소 속도가 더욱 빨라진 반면 일반운영비는 감소세를 나타내다가 최근 증가세로 전환되었다. 업무추진비는 지방자치단체장 민선과 함께 대폭적으로 증가하였다가 다시 감소하는 추세를 보여 주었으나 민선 이전과 비교하면 여전히 월등하게 높은 수준을 유지하고 있다.

<표 V-13> 일반회계 세출의 품목성질별 비중 변화

(단위 : %)

		1996~1999	
		증 가	감 소
1994	증 가	출연금 (1.39, 1.87, 2.28)	업무추진비 (0.82, 1.99, 1.52)
		민간경상이전 (4.58, 5.02, 5.48)	복리후생비 (3.45, 3.95, 2.77)
		자치단체경상이전 (0.03, 0.18, 0.24)	민간자본이전 (6.50, 8.05, 5.40)
		출자금 (0.71, 0.78, 1.23)	융자금 (0.42, 0.64, 0.33)
~			전출금 (2.84, 3.34, 2.81)
1996	감 소	일반운영비 (6.37, 5.87, 7.87)	인건비 (17.93, 15.73, 13.83)
		보상금 (4.96, 4.66, 6.88)	여비 (0.06, 0.91, 0.75)
		보전지원 (2.00, 1.04, 1.67)	시설비 등 (43.31, 43.10, 41.53)
		차입금이자 (0.46, 0.43, 0.78)	

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

이전경비 중에서 보상금은 감소추세를 보이다가 민선 이후 증가세로 전환되었으며, 민간경상이전은 지속적인 증가세를 보여 주고 있다. 반면 민간에 대한 자본이전은 경상이전과는 반대로 1994년 6.5%에서 1996년 8.1%로 증가하였다가 그후 감소세로 전환되어 1999년에는 5.4%가 되었다. 민간자본이전은 민간에 대한 자본보조와 민간대행사업비로 구성되는데 민간자본보조란 민간의 자본형성 또는 경제발전을 위하여 민간에게 직접 지급하는 보조금을 의

미한다. 그리고 민간대행사업비는 자치단체가 직접 추진하여야 할 사업으로서 법령 또는 규정에 의하여 민간에 대행 또는 위탁시키는 사업의 사업비 중에서 시설물의 건설 및 이의 유지, 보수를 위한 사후관리 등 자본형성에 사용되는 경비를 의미한다. 아울러 국가 또는 지방자치단체의 위임사무에 수반하는 경비로서 지방자치단체 이외의 자에게 지급하는 교부금도 민간대행사업비에 포함된다. 1999년의 경우 민간자본이전의 2/3 정도는 민간자본보조가 차지하였으며, 나머지 1/3은 민간대행사업비였다. 자본지출의 대부분을 차지하는 시설비 등은 대체로 43% 또는 그 이상을 유지하다가 1999년에 41.5%로 감소되었다.

보전재원의 비중은 1997년까지 감소하다가 1998년과 1999년에 크게 증가하였으며, 차입금 이자의 비중은 1997년까지 0.4~0.5% 수준에 머무르다가 1998년에 0.7%, 1999년에는 0.8%가 되었다. 전출금은 1994년 2.8%에서 1996년 3.3%로 증가하였다가 그후 감소세로 전환되어 1999년에는 다시 2.8%가 되었다.

이상에서 살펴본 품목성질별 세출구조의 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 1990년대 전반에 걸쳐 자본지출보다 경상적인 지출이 빠른 속도로 증가하여 점차 경상적인 지출의 비중이 높아지고 자본지출의 비중이 줄어드는 경향을 보여 주었다. 그 원인은 크게 두 가지로 생각해 볼 수 있을 것인데, 그중 하나는 자본지출투자가 이미 많이 이루어져 더 이상 자본지출을 확대할 필요가 없는 반면 복지재정수요 등 경상적인 지출에 대한 수요는 크게 증가되었기 때문이라는 것이다. 그러나 이와 같은 논리는 크게 설득력 있는 주장이라고 하기 어렵다. <표 V-14>에 나타난 중앙정부 지출의 구성을 보면 최근 사회복지지출이 급속도로 증가하였음에도 불구하고 자본지출의 비중이 지속적으로 증가되고 있는 반면 경상지출의 비

중은 1991년 70.9%에서 2000년 64.2%로 감소하였다. 이는 아직도 자본지출의 필요성이 적지 않음을 의미하는 것이다.

<표 V-14> 중앙정부 지출의 구성

(단위 : %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
중앙정부	95.3	96.6	96.1	97.9	97.4	97.7	97.3	97.4	97.7	98.9
경상지출	70.9	76.0	76.7	74.4	68.4	65.5	61.3	60.2	62.0	64.2
자본지출	13.5	11.4	11.6	13.4	17.1	19.1	17.7	16.0	19.3	19.2
순 용 자	11.1	9.0	7.8	10.1	11.9	13.1	18.4	21.1	16.3	15.4
비금융공기업	4.7	3.4	3.90	2.1	2.6	2.3	2.7	2.6	2.3	1.1

자료: 한국의 통합재정수지, 예산개요 참고자료.

재정경제부, 『한국통합재정수지』, 각 연도.

기획예산처, 『예산개요 참고자료』, 각 연도.

보다 설득력 있는 논리는 지방자치제의 진전에서 찾아볼 수 있을 것이다. 선거에 의해 선출된 지방자치단체장과 지방의회 의원들은 자본의 회임기간이 길어 성과가 단기간에 드러나지 않는 자본지출보다는 단기에 효과가 가시적으로 드러나는 경상적인 지출을 선호한다. 또한 도로 등 사회간접시설을 건설하면 물론 그 지역 주민이 가장 많은 혜택을 받겠지만 그 지역에 살지 않는 주민들도 꽤 많은 혜택을 받을 수 있으므로 지방자치단체는 투자비용을 자신이 모두 부담하려 하지 않는다. 뿐만 아니라 건설기간이 오래 소요되고 투입되는 자본의 양이 하나의 지방자치단체가 독자적으로 감당하기 어려울 정도로 많아 중앙정부와 지방자치단체 간의 긴밀한 협조하에 장기계획을 세우고 자금조달계획을 마련하여야 하는

데, 아직 우리나라는 지방분권화의 초기 단계로서 이와 같은 협조체제가 마련되어 있지 않다. 따라서 전국적으로 자본지출수요가 많음에도 불구하고 분권화된 지방자치단체가 부담하는 자본지출의 비중은 줄어들게 된다. 반면 사회복지지출, 민간에 대한 경상이전과 같이 그 혜택이 모두 지역주민에게 돌아가면 효과가 즉시 발생하는 지출의 비중은 지방자치단체장 민선 이후 크게 증가하였다. 민간에 대한 이전 중에서도 경상이전의 비중은 1996년 3.9%에서 1999년 7.1%로 크게 증가한 반면 자본이전의 비중은 1996년 7.1%에서 1999년 4.5%로 줄어들었다. 한편 자본지출 중에서도 공원녹지환경 조성 등 그 혜택이 주로 지역주민에게 돌아가며 소규모 투자로서 단기간에 공사를 마무리하여 빠른 시일 내에 성과를 얻을 수 있는 자본지출은 크게 증대되었다.

둘째, 일반행정부문에서는 공무원 보수와 관련된 비용이 감소하는 경향을 보여 주었다. 이는 1990년대 전반에 걸쳐 나타난 현상으로 지방자치제 또는 지방분권화를 통해 얻을 수 있는 긍정적인 효과의 하나라고 볼 수 있을 것이다. 지방자치단체는 인건비를 절감하여 투표와 직접적으로 관련되는 비용을 증대시키기를 원하며, 관료집단의 확대를 추구하는 중앙정부의 관료들도 지방정부는 자신들의 통제에서 벗어나 있기 때문에 가능한 한 축소를 원한다. 경우에 따라서는 중앙정부 관료집단의 확대를 지방정부 관료집단의 축소로 상쇄시키기도 한다. 반면 인건비를 제외한 일반운영비는 지방자치단체장 민선 이후 크게 증가하였다. 특히 언론이나 시민단체에서 주목하는 업무추진비는 민선 이전의 0.6% 수준에서 민선 이후 1.2~1.5%로 크게 증가되었다. 바람직한 것인지 아닌지를 떠나서 민선 이후 업무추진비가 증가하는 것은 피할 수 없는 현상인 것으로 판단된다. 다행인 것은 시간이 지나면서 점차 업무추진비의 비중이 감소하는 경향을 보여 주고 있다는 점이다. 세출 중에서

업무추진비가 차지하는 비중을 보면 1995년 0.7%에서 1996년 1.5%로 두 배 이상 증가하였다가 1997년 1.4%, 1998년 1.3%, 1999년 1.2%로 그 비중이 매년 줄어들고 있다.

셋째, 염려하였던 바와는 달리 전체적으로 볼 때 지방자치단체의 부채 즉, 지방채 관련 비용이 민선 이후 크게 증가하지 않았다. 차입금 원금상환에 소요된 보전재원은 1997년까지 꾸준히 감소하여 3.2%가 되었다가 1998년과 1999년에 각각 4.4%와 4.7%로 증가하였는데, 이는 경기침체에 기인한 것으로 볼 수 있으며 1990년대의 평균적인 수준을 크게 능가하는 정도는 아니다. 차입금 이자비용 역시 극심한 경기침체와 높은 이자율을 경험하였던 1998년에 1.9%로 가장 높았으나 1994~1995년의 1.7~1.8%에 비해 크게 높은 수준은 아니다. 이는 중앙정부가 지방채 발행을 적극적으로 통제하는 데서 기인하는 것이다.

마지막으로 일반자치단체의 교육자치단체에 대한 특별회계 지원을 의미하는 전출금의 비중은 지속적으로 감소하는 경향을 보여주었다. 이는 과거에는 모두 중앙정부의 관할하에 있는 한 식구였던 교육자치단체와 일반자치단체가 분권화 과정에서 완전히 분리되어 독립적인 자치단체가 되었기 때문에 일반자치단체가 교육자치단체에 자금을 지원할 동기가 부족하게 된 데서 발생하는 것이다. 일반자치단체는 법률로 정해진 의무인 법정전출금을 제외하고는 교육자치단체에 자금을 전출할 동기를 갖고 있지 않으며, 최근에는 법정전출금의 전출조차도 성실히 수행하지 않으려 한다는 불만이 교육계로부터 제기되고 있다. 2000년 이후 중앙정부가 법정전입금을 확대함에 따라 전출금이 증대되기는 하였으나, 이 때에도 일반자치단체는 법정전출금 확대에 따른 재원을 중앙정부에서 모두 이전해 줄 것을 요구하며 자체재원을 활용한 전출금 확대에는 완강히 반대하였다.

VI. 지역간 재정력 격차 분석

지방자치제 도입으로 인해 초래될 것으로 예상되는 부작용 중에서 매우 중요한 것으로 지역간 격차의 확대를 들 수 있을 것이다. 지방재정이 지방자치단체에 의해 자율적으로 운영될 경우 상대적으로 세원이 풍부한 지역에서는 다른 지역에 비해 재정규모가 빠른 속도로 증가할 것이며, 세원이 빈약한 지역은 그 반대의 결과에 직면하게 될 것이다. 따라서 지방자치제는 자체세입의 지역간 격차를 확대할 것으로 생각된다. 그러나 현실적으로 지방재정이 자체세입만으로 운영되는 것은 아니며, 중앙정부로부터 이전된 재원이 적지 않은 비중을 차지하고 있다. 자체재원과 이전재원을 합한 총세입의 지역간 격차는 자체재원만으로 파악한 지역간 격차와는 상당히 다른 양상을 띠게 되는 경우를 쉽게 발견할 수 있는데 이는 중앙정부가 자체세입의 지역간 격차를 염두에 두고 이전재원을 배분하기 때문에 나타나는 현상이다. 그러므로 본고에서는 자체세입의 가장 기본이 된다고 할 수 있는 지방세 수입, 지방세 수입에 세외수입을 더한 자체세입, 자체세입에 이전재원을 더한 총재정세입의 지역간 격차분석을 통해 지방자치제 실시 이후의 지역간 형평성 변화를 살펴본다.

1. 지방세 수입의 지역간 격차

<표 VI-1>은 전국 16개 시·도의 1인당 지방세 수입의 격차가 1980년 이후 어떻게 변화하였는지 보여주고 있다²¹⁾. 여기서 지방

세 수입은 광역자치단체와 해당 구역 내 기초자치단체의 지방세 수입을 모두 포괄하는 것이다. 이 표에서 괄호 안에 나타난 수치들은 해당 지역의 1인당 지방세 수입이 전국 평균 1인당 지방세 수입의 몇 %나 되는지를 표시한 것이다. 즉, 1980년의 '서울(175)'는 1980년의 서울특별시 1인당 지방세 수입이 전국 평균 1인당 지방세 수입의 1.75배였다는 것을 의미한다. <표 IV-1>에서는 이 수치를 기준으로 전국 시·도를 네 개의 집단으로 나누어 보았다. 첫 번째 집단은 1인당 지방세 수입이 전국 평균의 110% 이상인 지역으로 세원이 가장 풍부한 지역들이라고 할 수 있다. 두 번째 집단은 1인당 지방세 수입의 규모가 전국 평균치의 90~109%에 속하는 지역으로 대체로 평균적인 세수입을 확보하는 지역들이다. 세 번째 집단은 1인당 지방세 수입이 전국 평균의 70~89%인 지역이고 네 번째 집단은 1인당 지방세 수입이 전국 평균치의 70%에도 못 미쳐 세수입 확보에 어려움이 있는 지역들이다. 그리고 이 표의 맨 마지막 두 행에는 지역간 불균등도를 평가하는 지표로 많이 활용되는 지니계수와 가중변이계수를 정리하였다.

1980년 이후 1999년까지 한 번도 예외 없이 1인당 지방세 수입이 가장 많은 지역은 서울이었다. 그러나 서울의 1인당 지방세 수입의 전국 평균대비 비율에는 상당한 변화가 있었다. 즉, 1980년에는 175%에 이르던 것이 1991년 131%로 크게 줄어들었는데, 이는

21) 1980년 이후 연도별 자료를 이용하여 분석하여 본 결과, 1980년대 중반까지는 대체로 유사한 양상을 보이다가 지방자치제를 도입하기 위한 사전준비로서 세제개편이 이루어진 이후 커다란 변화가 발생된 것으로 나타났는데 그와 같은 변화는 1990년대 초의 지역별 분포에 반영된 것으로 판단된다. 그러므로 분장에서는 표를 단순화하기 위하여 1980년의 자료를 지방자치제 도입 이전을 대표하는 연도로 보고 지방자치제 도입 준비작업의 결과를 대표하는 연도로 1991년을 선정하여 자료를 제시하였다.

1980년대 말에 도입된 담배소비세의 세율이 전국적으로 고르게 분포된 데 큰 영향을 받은 것으로 판단된다. 이후 1996년에는 125%로 줄어들었다가 경제위기를 경험하면서 다시 증가하기 시작하여 1999년에는 전국 평균의 142%가 되었다. 한편 지방세 수입의 규모가 가장 작은 지역은 1980년에는 강원도였으나 1990년대에는 전라남도의 1인당 지방세수입이 전국 평균의 54~63%로 가장 낮았다. 최고치와 최저치의 차이는 1990년대 들어 크게 줄어들었는데, 1997년 이후 경제위기로 인해 다시 확대되는 경향을 보여 주었다.

<표 VI-1> 지방세 수입의 지역별 분포

(단위 : %, 개)

	1980	1991	1996	1998	1999
110 이상	서울(175) 부산(128)	서울(131) 인천(111) 대전(115) 경기(110)	서울(125) 경기(116)	서울(132) 경기(110)	서울(140) 경기(110)
90~109	경기(106)	부산(97) 대구(94) 경남(98) 제주(95)	부산(97) 대구(97) 인천(94) 대전(93) 경남(92) 제주(91)	부산(93) 인천(95) 광주(91) 울산(103) 제주(103)	부산(91) 대전(92) 울산(103) 제주(100)
70~89	경남(77) 제주(81)	광주(89) 강원(75) 충북(77) 경북(80)	광주(84) 강원(80) 충북(83) 충남(80) 경북(81)	대구(89) 대전(88) 강원(85) 경북(79) 경남(87) 충북(77) 충남(81) 전북(72)	대구(86) 인천(89) 광주(81) 강원(80) 충북(78) 충남(79) 경북(79) 경남(81)
69 이하	강원(43) 충북(56) 충남(65) 전북(67) 전남(56) 경북(68)	충남(64) 전북(64) 전남(54)	전북(65) 전남(63)	전남(63)	전북(67) 전남(63)
자치단체 수	11	15	15	16	16
지니계수	0.2486	0.1338	0.1078	0.1161	0.1342
가중변이계수	0.4593	0.2370	0.1918	0.2069	0.2426

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

1인당 지방세 수입이 평균치에 근접하는 두 번째 집단의 숫자를 보면 1980년에는 경기도 하나였던 것이 1991년 4개, 1996년 6개로

증가하였다가 1998년과 1999년에는 각각 5개, 4개로 줄어드는 경향을 보여 주었다. 한편 세 번째 집단의 숫자는 1980년의 2개에서 1991년 4개, 1996년 5개, 1998~1999년 8개로 계속 증가하였다. 1인당 지방세 수입이 전국 평균치의 70%에도 못 미치는 네 번째 집단의 숫자는 1980년의 6개에서 1991년에 3개로 줄어든 이후 1996~1999년에는 1~2개를 유지하였다.

이와 같은 변화로 볼 때 1990년대에 들어서면서 지방세 수입의 지역간 격차는 크게 줄어들었으며, 그 이후에도 계속 감소세를 유지하다가 1990년대 말에 경제위기를 경험하면서 다소 확대되었다는 것을 알 수 있다. 그러나 1990년대 말의 지방세 수입의 지역간 격차는 1980년대에 비해서는 작은 편이다. 1980년에 0.2486이었던 지니계수는 1991년에 0.1338, 1996년에는 0.1078로 줄어들었다가 1998년과 1999년에는 각각 0.1161, 0.1342로 증가하였고 가중변이 계수도 이와 유사한 변화를 보여 주었다.

지역별로 보면 광역시와 경기도, 제주도, 경상남도가 꾸준히 전국 평균의 80%를 능가하여 상위에 랭크되었으며, 전라남도과 전라북도의 세수입이 전국에서 가장 낮은 것으로 나타났다. 강원도와 충청북도, 경상북도의 경우 1980년에는 1인당 지방세 수입이 가장 낮은 집단에 속했으나 1990년대에는 75~85%로 높아졌다. 반면 충청남도의 1인당 지방세 수입은 1991년에도 전국 평균의 64%에 불과하였으나 1996년 이후에는 79~81% 수준을 유지하였다.

2. 자체세입의 지역간 격차

<표 VI-2>는 자체세입의 지역별 분포를 앞의 <표 VI-1>과 같은 방식으로 정리한 것이다. 먼저 지니계수를 보면 자체세입의 지역간 격차가 지방세 수입의 경우보다 상당히 작다는 것을 알 수 있

다. 앞서 지방세 수입의 지니계수는 연도별로 0.1078~0.2486인 데 비해 <표 VI-2>에 나타난 자체세입의 지니계수는 0.0514~0.1995이다. 지방세 수입의 경우와 마찬가지로 자체세입의 지역간 격차도 1980년에 비해 1991년에 크게 줄어들었으며, 1996년까지 계속 줄어들다가 1998년에 격차가 다소 확대되었다. 그러나 지방세 수입의 경우와는 달리 1999년에는 다시 지역간 격차가 줄어들었다.

각 집단별 분포를 보면 1인당 자체세입이 전국 평균치의 110% 이상인 지역이 1980년에는 서울뿐이었는데 1991년에는 광주, 대전, 경기, 경남의 네 곳으로 늘어났고 1996년에는 광주, 경기만 남았다가 1998년에는 경기, 강원, 전남, 제주의 네 곳으로 다시 늘어났다. 1999년에는 강원, 전남, 경남, 제주의 네 곳이었다. 1인당 자체세입의 규모가 전국 평균치와 유사한 두 번째 집단은 1980년 네 곳에서 1991년 여섯 곳, 1996년 열한 곳, 1998년 여덟 곳, 1999년 열 곳으로 변화였다. 한편 1인당 자체세입이 전국 평균치의 90%에 못 미치는 세 번째와 네 번째 집단의 수는 1980년의 여섯 곳에서 1991년 다섯 곳, 1996년 두 곳으로 줄어들었다. 1998년과 1999년에는 각각 네 곳과 두 곳이었으며, 1990년대에는 1인당 자체세입이 전국 평균치의 70%에 미달하는 지역이 없었다. 최고치는 1980년 서울의 167%에서 1990년대에는 110~134%로 줄어들었으며, 최저치는 1980년 충남의 60%에서 1990년대에는 75~88로 증가하였다.

<표 VI-2> 자체세입의 지역별 분포

(단위 : %, 개)

	1980	1991	1996	1998	1999
110 이상	서울(167)	광주(121) 대전(113) 경기(119) 경남(116)	광주(111) 경기(116)	경기(114) 강원(134) 전남(112) 제주(126)	강원(120) 전남(112) 경남(110) 제주(111)
90~109	부산(100) 경기(98) 충북(99) 제주(93)	서울(102) 인천(101) 강원(109) 충북(94) 전북(96) 전남(91)	서울(97) 부산(91) 대구(96) 인천(94) 강원(108) 충북(107) 충남(105) 전북(103) 전남(94) 경남(99) 제주(91)	서울(90) 부산(90) 대구(107) 광주(109) 충북(107) 충남(97) 전북(103) 경남(105)	서울(92) 부산(102) 대구(102) 광주(100) 울산(90) 경기(107) 충북(106) 충남(103) 전북(90) 경북(99)
70~89	강원(71) 전북(73) 경북(74) 경남(87)	부산(78) 대구(78) 충남(83) 경북(87) 제주(84)	대전(82) 경북(82)	인천(87) 대전(75) 울산(76) 경북(88)	인천(81) 대전(84)
69 이하	충남(60) 전남(63)				
자치단체 수	11	15	15	16	16
지니계수	0.1995	0.0789	0.0541	0.0729	0.0514
가중변이계수	0.3826	0.1392	0.0980	0.1327	0.0920

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

지역별로 보면 1980년에는 지방세 수입이 많은 서울, 부산, 경기의 자체세입이 많은 편이고 지방세 수입이 적은 충남, 전남을 비롯하여 강원, 전북, 경북의 자체세입이 적은 편이었다. 1991년에는 아직 전반적으로 광역시 지역이 우세한 가운데 상위 집단과 하위 집단간 1인당 자체

세입 규모의 격차가 줄어들었다. 이어 1996년에는 15개 시·도 중 11개 지역이 전국 평균치에 근접한 두 번째 집단에 속하였고 최고치와 최저치도 각각 116%와 82%로 격차가 크게 줄어들었다. 그러다 1998~1999년에는 순위의 역전이 발생하여 지방세 수입이 비교적 적은 편인 강원과 전남이 1인당 자체세입에서는 최상위 집단에 포함되었으며, 지방세 수입이 비교적 많은 서울과 광역시 지역은 두 번째 집단이나 세 번째 집단에 속하게 되었다. 인천과 대전은 두 해에 걸쳐 모두 최하위 집단에 포함되었으며, 16개 시·도 중 경기와 제주만이 지방세 수입뿐만 아니라 자체세입도 전국 평균을 상회하는 것으로 나타났다. 최근 들어 일부 지역이 세외수입 증대로 지방세 수입의 열세를 만회하고 자체세입이 가장 많은 집단에 속하게 된 것은 지방자치제의 실시로 인해 나타난 결과일 것으로 판단된다.

3. 지방재정 세입의 지역별 분포

<표 VI-3>은 역시 앞에서 사용한 것과 같은 방법으로 지방재정 세입의 지역별 분포를 정리한 것이다. 이 표를 보면 지방세 수입이나 자체세입의 경우와는 달리 1990년대 들어 지방재정 세입의 지역간 격차가 확대되었으며, 1996년 이후에는 더욱 심화된 것으로 판단된다. 이는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재원이전이 주민 1인당 세입규모로 평가한 지역간 격차를 더욱 확대시켰음을 시사하는 것이다. 1인당 세입규모가 평균치에 근접한 지역의 수는 1980년과 1991년에는 네 군데였으나 1996년과 1998년에는 세 군데, 1999년에는 두 군데로 꾸준히 줄어든 반면 1인당 세입규모가 전국 평균의 110%를 상회하는 집단과 90% 미만인 집단에 속하는 지역은 계속 증가하는 양극화 현상이 나타났다. 최상위 집단은 1980년에 세 군데에 불과했으나 1991년과 1996년에는 일곱 군데, 1998년과 1999년에는 여덟 군데로 증가하였고, 세 번째와

네 번째 집단은 1980년과 1991년에 네 군데, 1996년과 1998년에 다섯 군데, 1999년에 여섯 군데로 점차 증가하였다. 또한 최고치와 최저치의 차이도 1980년 (150, 80)에서 1991년 (141, 68), 1996년 (159, 71), 1998년 (173, 64)로 계속 확대되다가 1999년 (167, 73)으로 약간 줄어들었다.

지니계수는 1980년 0.1016에서 1991년 0.1058로 약간 증가하였으나 1996년에는 0.1252, 1998년에는 0.1619로 1990년대 후반에 비교적 큰 폭으로 증가하다 1999년에 0.1427로 다소 감소하였다.

<표 VI-3> 지방재정 세입의 지역별 분포

(단위 : %, 개)

	1980	1991	1996	1998	1999
110 이상	서울(124) 강원(112) 충북(150)	광주(110) 강원(141) 충북(116) 전북(119) 전남(122) 경북(113) 경남(119)	강원(159) 충북(127) 충남(135) 전북(136) 전남(142) 경북(113) 제주(120)	강원(173) 충북(133) 충남(132) 전북(135) 전남(162) 경북(126) 경남(121) 제주(148)	강원(167) 충북(124) 충남(131) 전북(123) 전남(160) 경북(127) 경남(124) 제주(140)
90~109	경기(92) 전북(95) 경남(101) 제주(105)	대전(102) 경기(107) 충남(108) 제주(108)	광주(98) 경기(100) 경남(106)	대구(91) 광주(99) 경기(97)	광주(95) 경기(94)
70~89	부산(80) 충남(80) 전남(85) 경북(87)	서울(88) 대구(70) 인천(83)	서울(79) 부산(78) 대구(85) 인천(82) 대전(71)	서울(70) 부산(79) 인천(78) 대전(70)	서울(74) 부산(88) 대구(89) 인천(73) 대전(76) 울산(76)
69 이하		부산(68)		울산(64)	
자치단체 수	11	15	15	16	16
지니계수	0.1016	0.1058	0.1252	0.1619	0.1427
가중변이계수	0.1883	0.1890	0.2310	0.2966	0.2675

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

지방재정 세입의 양극화 및 지역간 격차를 심화시킨 요인은 지방교부세 배분방식에서 찾아볼 수 있다. 1980년의 경우 1인당 자체세입이 가장 많은 지역은 서울로 전국 평균의 167%였다. 그런데 정부간 재원이전이 다 끝나고 난 후의 1인당 세입규모는 전국 평균의 124%로 줄어들었다. 부산의 경우에도 100(자체세입)에서 80(총세입)으로 줄어든 반면 강원, 충북, 제주, 경남은 각각 71에서 112로, 99에서 150으로, 93에서 105로, 87에서 101로 증가하였다. 이와 같은 변화는 지역간 공공재 공급비용과 세수입 격차를 고려한 이전재원 배분의 결과로 나타난 것이다. 1991년에서 1996년으로 진행되면서 자체세입의 지역간 격차가 크게 줄어들고 부분적으로 지방세 수입 순위와 자체세입 순위의 역진현상이 발생하기 시작하였으며 1998년에는 순위가 역전된 상태로 자체세입의 지역간 격차가 더 커졌다. 이와 같은 상황의 변화에도 불구하고 공공재 공급비용과 지방세 수입을 근거로 한 지방교부세 배분방식은 변함없이 적용되었으며 이는 지방재정 세입의 지역간 격차를 확대시키는 요인이 되었다. 예를 들면 강원도는 1999년 지방세 수입이 전국 평균의 80%로 적은 편이다. 그러나 최근에 세외수입을 크게 확대한 결과 자체세입 규모가 전국 평균의 120%로 크게 증가하여 1인당 자체세입이 가장 많은 지역이 되었다. 그런데 세외수입은 지방교부세 배분에 반영되지 않으므로²²⁾ 공공재 공급비용이 비교적 많이 소요되는 반면 지방세 수입은 적은 것으로 인식되는 강원도는 과거와 마찬가지로 상대적으로 많은 지방교부세를 배분받는다. 그러므로 중앙정부로부터 재원을 이전받은 이후 강원도 지방재정 세입의 1인당 규모는 전국 평균의 167%로 자체세입의 경우(120)보다

22) 2001년부터 사용료, 수수료, 임대료 등이 지방교부세 배분시 기준재정수입액에 포함된다.

훨씬 크다. 강원도뿐만 아니라 지방세 수입은 적지만 자체세입은 많은 전남, 전북, 충북, 충남 등 주로 도 지역이 이와 같은 경우에 해당되며, 서울시를 비롯한 광역시 지역은 그 반대되는 경우에 해당한다.

<표 VI-4>에서는 1999년의 1인당 지방재정 세입을 지방세 수입과 세외수입, 이전재원으로 나누어 각 지역별 세입규모를 전국 평균치와 비교하여 본 것이다. 그리고 <표 VI-5>는 이들 세 가지 세입구성 요소 간의 상관관계를 분석한 것이다. 이 자료들만으로 인과관계를 파악할 수는 없지만 대체로 지방세 수입이 적은 지역의 경우 세외수입이 많으며, 이전재원은 지방세 수입을 근거로 배분되므로 역시 세수입이 적은 지역에 많이 배분되는 것으로 나타났다. 그런데 지방자치제 실시 이후 세외수입이 많은 지역이 자체세입도 많아지는 현상이 나타났기 때문에 여기에 이전재원이 더해질 경우 이전재원은 자체세입의 지역간 격차를 더욱 확대하는 결과를 초래하였다.

<표 VI-4> 지역별 세입구성 요소별 분포(1999년)

(단위 : %)

	1인당 지방세 수입	1인당 세외수입	1인당 이전재원	합 계
서울	140	67	23	74
부산	91	107	52	88
대구	86	110	52	89
인천	89	77	52	73
광주	81	111	49	95
대전	92	80	55	76
울산	103	83	38	76
경기	110	106	57	94
강원	80	141	296	167
충북	78	121	173	124
충남	79	116	208	131
전북	67	103	211	123
전남	634	139	291	160
경북	79	110	203	127
경남	81	125	163	124
제주	100	117	221	140

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 2000.

<표 VI-5> 세입구성 요소간 상관계수(1999년)

	1인당 지방세 수입	1인당 세외수입	1인당 이전재원	1인당 지방재정 세입
1인당 지방세 수입	1			
1인당 세외수입	-0.66309**	1		
1인당 이전재원	-0.64575**	0.795700**	1	1
1인당 지방재정 세입	-0.59447*	0.878303**	0.980834**	

주 : * 유의수준 5%, ** 유의수준 1%.

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 2000.

VII. 요약

지방자치제는 주민에 밀착된 행정, 지역간 경쟁 등을 통하여 재정의 효율성을 제고하는 한편 거시경제의 안정성, 지역간 형평성 등의 관점에서는 부정적인 효과를 초래할 가능성이 있다. 그러므로 지방의회가 도입된지 10년, 민선 지방자치단체장이 지방자치단체를 운영하기 시작한지 6년이 지난 현 시점에서 어떤 긍정적인 효과가 나타나고 어떤 부작용이 나타났는지 평가하여 보고 긍정적인 효과를 극대화하고 부정적인 효과는 최소화하는 방안을 모색해 보아야 할 것이다.

이러한 관점에서 본 보고서에서는 지방재정 통계자료를 분석하여 지방자치제 실시 이후 지방재정 규모 및 구조가 어떻게 변화되었는지 살펴보았다. 분석은 지방재정과 경기변동 간의 관계, 세입 구조, 세출구조, 지역간 형평성의 네 가지 주제로 구분하여 이루어 졌는데 그 결과를 간략하게 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방재정이 국가재정에서 차지하는 비중은 지방자치제를 실시하기로 결정하고 그에 대해 준비를 한 시기인 1980년대 말과 1g 104

990년대 초에 크게 증가하였다. 그후 지방재정의 비중이 약간 감소하는 추세를 보여주긴 하였으나 아직도 지방자치제를 준비하기 이전보다는 높은 수준을 유지하고 있으며, 지방교부세율 인상 등 최근의 제도 변화는 지방재정의 비중을 증대시키는 효과를 가져올 것으로 예상된다. 이와 같은 분석 결과는 우리나라의 경우 지방자치제 도입이 중앙정부의 재정운영에 있어서 신축성을 저해하는 결

과를 초래하였음을 시사한다.

둘째, 지방재정도 자동안정장치(automatic stabilizer)를 통하여 경기를 조절하는 기능을 할 수 있는데, 지방자치제 실시 이후 우리나라 지방재정의 경기조절기능이 크게 약화된 것으로 판단된다. 자체세입의 자동적 경기조절기능은 강화되었으나, 재량적 결정에 의해 많은 영향을 받는 세출의 경기 동행적인 움직임이 세입의 경기조절기능의 상당부분을 상쇄하였다. 그러나 아직 지방재정이 전체적으로 경기변동을 심화시키는 정도로까지 부작용을 초래한다고 보여지지는 않는다.

셋째, 지방자치제 실시 이후 지방재정의 불용액이 크게 증가하였다. 특히 이월사업비가 많이 증가하였는데, 이는 국고보조금 및 기타 이전재원의 이전 및 집행이 지방자치제 실시 이전에 비해 효율적으로 이루어지지 못하고 있음을 시사하는 것이다.

넷째, 지방자치제 실시를 전후하여 지방세 수입이 조세수입에서 차지하는 비중이 크게 증가하였으며, 지방세 정책에 대한 결정권한은 상당부분 지방자치단체로 이전되었다. 그러나 이월금을 제외한 세외수입을 지방세 수입에 더한 자체세입의 세출대비 비중은 지방자치제 도입 이전보다 감소하였다. 즉, 제도적인 측면에서 지방세 수입 확대에 대한 지방자치단체의 자율성은 크게 신장되었으나, 지방자치단체가 이를 적극적으로 활용하지 않고 중앙재원의 지방이전을 통한 지방재원의 확충만 강조하고 있는 실정이다.

다섯째, 중앙정부의 이전재원 중에서는 지방교부세의 비중이 감소하고 국고보조금과 같이 지출규모와 용도 등에 대해 중앙정부가 영향력을 행사할 수 있는 재원의 비중이 크게 증가하였다. 이와 같은 변화는 지방자치단체의 재정운영에 대한 자율성을 제약함으로써 지방자치제의 효율성 제고 효과를 억제하는 결과를 초래할 것으로 판단된다. 반면 지방재정의 방만한 운영 등 부작용을 사전에

방지하는 긍정적인 효과도 있다.

여섯째, 많은 사람들이 우려하는 바와는 달리 전체적으로 볼 때 지방채는 지방재정에 큰 부담이 될만큼 빠른 속도로 증가하지 않았다. 그러나 일부 지역에서는 지방채 잔액/세출 비율이 전국 평균치의 2배에 가까운 수준이 되는바, 지방자치제 실시 이후 지역별 지방채 발행의 차이가 커진 것으로 판단된다.

일곱째, 세출구조의 변화를 보면 지방자치제 실시 이후 일반행정비가 감소하는 추세를 보여 주었으며, 사회간접자본 투자와 같은 성격을 갖고 있는 주택 및 지역사회개발비와 국토자원보존개발비는 급격히 감소하였다. 한편 주민생활과 밀접한 관련이 있으며, 투자성과가 단기간 내에 가시적으로 드러나는 환경관리, 공원녹지관리 등 보건 및 생활환경개선비는 크게 증가하였으며 교육 및 문화, 교통관리 등의 비중도 증가세를 보여 주었다.

여덟째, 공무원 보수와 관련되는 비용은 전반적으로 감소하는 경향을 보여 주었으나 인건비를 제외한 일반운영비는 민선 이후 시간이 지나면서 증가하는 추세를 나타내고 있다. 특히 업무추진비는 민선 이후 크게 증가하였으나 시간이 지나면서 감소하는 경향을 보여 주었다. 이전경비 중에서는 사회보장수혜금, 민간설비보상금, 장학금 등으로 구성되는 보상금과 의료비 및 구료비, 민간 및 사회단체 경상보조금 등 민간에 대한 경상이전이 빠른 속도로 증가하고 자본지출의 비중은 감소하였다.

앞의 일곱째와 여덟째를 종합하면 지방자치단체장 민선 이후 지방재정의 세출구조가 사전적으로 예측할 수 있었던 것과 같은 방향으로 변화하였음을 알 수 있다. 민선 자치단체장이 업무를 수행함에 있어서 가장 중요하게 고려하는 것은 자신의 재임일 것이다. 주민의 의사를 듣고 행정에 반영하는 것도 그것이 재임에 도움이 되기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 민선 자치단체장은 자신의 임기

내에 가시적인 성과가 드러나는 분야에 투자하고 싶어한다. 자신의 행정활동의 혜택이 다른 데로 유출되지 않고 오로지 자신을 뽑아준 지역주민들에게만 돌아가기를 원하며, 성과가 명확하게 드러나 인근 지역과 쉽게 비교할 수 있는 분야, 인근 지역 또는 다른 자치단체와 공동으로 일을 추진하기보다는 독자적으로 추진하여 자신의 성과를 명확하게 드러낼 수 있는 분야에 대한 지출을 확대하려고 할 것이다. 우리나라 지방자치단체의 지출 항목 중 이러한 성격에 가장 잘 부합되는 것 중의 하나가 바로 보건 및 생활환경개선비라고 할 수 있는데, 자치단체장 민선 이후 그 비중이 크게 증가하였다. 그 외에도 지방자치단체 지출에서 차지하는 비중이 증가한 교육 및 문화, 교통관리, 사회보장, 소방관리 등이 이 범주에 속한다. 그리고 품목성질별로 볼 때 증가율이 눈에 띄게 높은 보상금, 민간경상이전도 역시 이 범주에 속한다고 할 수 있다.

반면 민선 자치단체장은 투자성과가 드러나는 데 오랜 시일이 걸리고 그 혜택의 상당부분이 다른 지역주민에게 과급되며 대규모 자금의 투입이 요구되는 사회간접자본 투자를 기피할 것으로 예상된다. 1996년 이후 지방재정 지출에서 차지하는 비중이 가장 크게 감소한 주택 및 지역사회개발비와 국토자원보존개발비가 여기에 해당하며 품목성질별로 볼 때에는 자본지출이 이 범주에 속한다.

그 외에 지방자치단체장은 자신의 재임에 부정적인 영향을 최소화시키면서 행정의 효율성을 제고하여 원하는 부문에 대한 지출에 사용할 수 있는 가용재원을 확대하고자 노력할 것으로 보인다. 일반행정비가 지출에서 차지하는 비중이 감소한 것이나 공무원 보수와 관련된 비용의 비중이 감소한 것은 이와 같은 노력의 결과인 것으로 생각된다.

마지막으로 지역간 재정력의 격차를 보면 예상과 달리 지방자치제 실시 이후 지방세 수입과 자체세입의 지역간 격차는 크게 줄어

들었다. 지방세 수입의 경우 지방자치제 도입에 대비하여 지역간 격차가 적은 담배소비세 등을 지방세로 도입한 것이 지역간 격차를 줄이는 데 크게 공헌한 것으로 판단된다. 강원, 전남 등 비교적 세수입이 적은 지역들이 지방자치제 실시 이후 세외수입을 크게 증대시켜 지방세 수입의 격차를 만회하였으며 따라서 자체세입의 지역간 격차는 크게 완화되었다. 그러나 2000년까지는 지방교부세 등 이전재원 배분시 이러한 세외수입의 변화가 고려되지 않고 지방세 수입과 공공재 공급비용만을 고려하여 배부하였기 때문에 세외수입이 많은 지역의 재원규모는 중앙정부 재원이전이 완료된 이후 더 커지고 지방세 수입이 상대적으로 많은 지역의 재원규모는 더 적어지는 양극화 현상이 초래되었다. 이와 같은 문제를 개선하기 위하여 2001년부터는 세외수입의 핵심적인 요소라고 할 수 있는 사용료, 수수료, 임대료 등을 고려하여 지방교부세를 배분하고 있다.

<참고문헌>

- 김정훈, 「재정분권의 적정 진로」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2000. 7.
- 내무부, 『지방자치단체 예산편성 지침』, 1995, 1996.
- _____, 『지방자치단체 예산과목 구분 및 해소』, 1997.
- 박기백, 『우리나라 재정운영 행태에 대한 연구』, 한국조세연구원, 2001 발간예정.
- 손희준, 「민선단체장 출범 이후의 지방재정운용 평가」, 『지방재정의 건전성과 효율성 제고방안』, 한국지방재정공제회·한국지방학회, 1997. 2.
- 안종석, 「지난 20년간의 지방재정 세입 변화」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2000. 12.
- _____, 『지방세외수입의 현황 및 정책시사점』, 정책보고서 97-14, 한국조세연구원, 1997. 12.
- _____, 「지방재정의 책임성에 관한 연구」, 『재정연구』, 7권 1호, 한국조세연구원, 2000. 12.
- 안종석·박정수, 『중앙정부와 지방자치단체간 자원배분에 관한 연구』, 연구보고서 96-10, 한국조세연구원, 1996. 12.
- 안종석·이상섭, 『지방자치단체 차입제도 개선방안』, 한국조세연구원, 1999. 12.
- Dillinger, William, Guillermo Perry and Steven B. Webb, "Macroeconomic Management in Decentralized Democracies: The Quest for Hard Budget Constraints in Latin America",

- in S. J. Burki and G. E. Perry (eds.), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Washington, D.C.: The World Bank, 1999.
- Dillinger, William and Steven B. Webb, "Decentralization and Fiscal Management in Colombia", Washington D.C.: The World Bank, 1999.
- Ford, James, "Rationale for Decentralization", in J. Litvack and J. Sedon (eds.), *Decentralization Briefing Notes*, Washington D.C.: The World Bank, 2000.
- Gupta, Santanu, "Political Accountability and Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 2001, pp. 263~279.
- Haggard, Stephan, "The Politics of Decentralization in Latin America", in S. J. Burki and G. E. Perry (eds.), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Washington, D.C.: The World Bank, 1999.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmadm and Richard Bird, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington, D.C. : The World Bank, 1999.
- Manor, James, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington, D.C.: The World Bank, 1999.
- Mello, Luiz de and Matias Barenstein, "Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis", IMF Working Paper WP/01/71, 2001.
- Oates, Wallace, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

- Peterson, George E., *Decentralization in Latin America Learning through Experience*, Washington, D.C.: The World Bank, 1997.
- Rojas, Fernando, "The Political Context of Decentralization in Latin America", in S. J. Burki and G. E. Perry (eds.), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Washington, D.C.: The World Bank, 1999.
- Rondinelli, Dennis, "What is Decentralization?", in J. Litvack and J. Sedon (eds.), *Decentralization Briefing Notes*, Washington D.C.: The World Bank, 2000.
- _____, "Decentralizing Urban Development Programs, A Framework for Analyzing Policy", Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, Office of Housing and Urban Programs, 1989.
- _____, "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries", *International Review of Administrative Sciences* 47(2), 1981, pp. 133~45.
- Shah, Anwar, "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?", Washington D.C.: The World Bank, 1998.
- Tiebout, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64(5), 1956, pp. 416~24.
- Wildashin, David E., "Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations", Washington D.C.: The World Bank, 1997.

<국문요약>

지방자치제 도입 이후의 지방재정 구조 변화 분석

안 종 석

지방자치제는 주민에 밀착된 행정, 지역간 경쟁 등을 통하여 재정의 효율성을 제고하는 한편 거시경제의 안정성, 지역간 형평성 등의 관점에서는 부정적인 효과를 가져올 가능성이 있다. 본고에서는 지방재정 통계자료를 통해 이와 같은 문제를 분석하였는데, 분석 결과 나타난 특징적인 현상들을 간략하게 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치제의 도입 이후 중앙정부의 경기변동에 대한 대응능력이 약화되었다. 최근의 지방교부세율 인상은 이와 같은 경향을 가속화시킬 것으로 예상된다.

둘째, 최근 지방재정의 불용액이 크게 증가하였는데, 이는 국고보조금 및 기타 이전재원의 이전 및 집행이 효율적으로 이루어지지 못함을 시사하는 것이다.

셋째, 지방자치제 실시 이후 제도적인 측면에서 지방자치단체의 자율성은 크게 신장되었으나 지방자치단체가 이를 적극적으로 활용하지 않고 중앙재원의 지방이양을 통한 지방재원의 확충만을 강조되고 있다. 중앙정부의 이전재원 중에서는 국고보조금과 같이 지출의 규모와 용도 등에 대해 중앙정부가 영향력을 행사할 수 있는 재원의 비중이 크게 증가하였다.

넷째, 투자 회임기간이 길고 대규모 자금이 소요되는 사회간접자본에 대한 투자지출은 급격히 감소한 반면 투자성과가 단기간

내에 가시적으로 드러나는 보건 및 생활환경개선비는 급격히 증가하였으며, 교육 및 문화, 교통관리 등의 비중도 증가세를 보여주었다. 이전경비 중에서는 민간에 대한 경상이전이 빠른 속도로 증가하고 자본지출의 비중은 감소하였다.

마지막으로 일반의 예상과 달리 지방자치제 실시 이후 지방세 수입과 자체세입의 지역간 격차는 크게 줄어들었다. 그러나 이전재원을 포함한 세입의 지역간 격차는 상당히 커졌는데, 이는 교부세 등 이전자원 배분시 세외수입의 변화가 적절히 고려되지 않고 지방세 수입과 공공재 공급비용만을 고려하여 배부하였기 때문인 것으로 판단된다. 이와 같은 문제를 개선하기 위하여 2001년부터는 세외수입의 핵심적인 요소라고 할 수 있는 사용료, 수수료, 임대료 등을 고려하여 지방교부세를 배분하고 있다.

<Abstract>

The Effects of Fiscal Decentralization on Local Government Finance

Jongseok An

Fiscal decentralization is supposed to improve the efficiency of local budget through competition and administration close to citizens. However, it is also possible to have some adverse side effects on macroeconomic stabilization and horizontal fiscal equity between local areas. This paper investigated those effects of fiscal decentralization in Korea on local government finances. In Korea, fiscal decentralization began from 1991 by the introduction of local parliaments and expanded in 1995 by the election through which governors were elected for the first time after 5.16 revolution in 1961.

The results of the analysis can be summarized as the following:

- Fiscal decentralization has the effect to limit the flexibility of the central budget by raising the share of local budget in national budget.
- Institutionally, local government autonomy has been improved. However, local governments do not seem to have used the right given to them in increasing their revenue. They would rather ask for the increase in subsidy from the

central government. In addition, the central government has shown the tendency to increase the share of specific grants than that of the general grant.

- Local governments spent more money on the areas where the expenditures seem to have positive effect on the possibility of the governors to be reelected. On the other hand, expenditures in areas such as investments in social overhead capital decreased sharply after the fiscal decentralization.
- Contrary to the expectation, fiscal decentralization does not seem to have a significant negative effect on horizontal equity of local budgets.

<著者略歷>

安鍾錫

延世大學校 經濟學科 卒業

延世大學校 經濟學 碩士

美國 University of Maryland 經濟學 博士

現, 韓國租稅研究院 研究委員

政策報告書 01-04

지방자치제 도입 이후의 지방재정 구조 변화 분석

2001年 12月 26日 印刷

2001年 12月 29日 發行

著者 安鍾錫

發行人 宋大熙

發行處 韓國租稅研究院

☐13☐8-☐7☐7☐4 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6

電話 : 2186-2114(代), 팩시밀리 : 2186-2179

登錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및 印刷 上 일 인 쇠

© 韓國租稅研究院 2001

ISBN 89-8191-202-5

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원