

참여정부의 재정분권 수준 측정과 정책 평가

An Assessment for Fiscal Decentralization during the
Period of Participatory Government

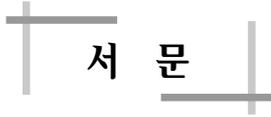
2007. 12.

연구진

이상용(선임연구위원)

하능식(수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.



서 문

참여정부는 “분권과 자율”을 4대 국정원리의 하나로 채택하고 지방활력을 통한 「분권형 선진국가 건설」이라는 비전을 제시하면서 지방분권정책을 강력하게 추진한 바가 있다. 특히, 재정분권화와 지방재정의 개선을 위한 다양한 정책과제를 추진하여 대부분 완료하였고 일부 정책과제는 추진 중에 있거나 관계부처 협의 중에 있다.

이와 같이 참여정부가 추진한 재정분권 정책에 대한 실적에 대해서는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 있는데, 지방분권의 한 요소인 동시에 그 전제가 된다고 볼 수 있는 재정분권화는 다음 정부 이후에도 지속적으로 추진되어야 할 중요 국정과제이다.

이러한 맥락 하에서, 본 연구는 참여정부가 그 간 추진한 재정분권정책의 실적을 통해 지방재정구조의 적정화와 지방자치단체의 재정운영에 있어서 자율성 및 책임성 제고의 정도를 평가하는 동시에 재정분권지표를 개발·적용하여 재정분권 수준을 객관적으로 측정하고자 하였다. 아무쪼록 본 연구의 결과가 향후 재정분권 정책의 방향과 정책과제에 대한 시사점을 도출하는데 도움이 되기를 바란다.

2007년 12월

한국지방행정연구원 원장 **김 주 현**

요 약

2003년 출범한 참여정부는 국정운영 기조를 지방분권과 균형발전으로 천명하고 과거에 비해 지방에 더 많은 권한과 재원을 제공함으로써 자율성을 제고하는 것을 정책방향으로 설정하였다. 그리고 2003년 7월 4일과 7월 29일 제시한 지방분권 및 재정세제 개편의 추진 로드맵에 의하여 재정분권화와 지방재정의 개선을 위한 다양한 정책과제를 추진하여 대부분 완료하고 일부는 추진 중에 있다. 이와 같이 참여정부가 추진한 재정분권 정책에 대한 실적에 대해서는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 있는데, 본 연구에서는 참여정부가 추진한 재정분권정책의 실적을 통해 지방재정구조의 적정화와 지방자치단체의 재정운영에 있어서 자율성 및 책임성 제고의 정도를 평가하는 동시에 재정분권지표를 개발·적용하여 재정분권 수준을 객관적으로 측정하고자 하였다.

(1) 참여정부가 출범한 이후 재정분권화를 위해 그간 추진한 재정분권정책의 실적을 지방재정 구조의 적정화란 측면에서 중앙과 지방간 자원배분, 지방세의 성격(역할) 및 과세자주권, 지방정부의 자율적 의사결정의 재정적 권한에 대해, 그리고 지방재정의 운영이란 측면에서 재정의 자율성 확대와 책임성 강화에 대해 미친 영향을 분석하여 그 공과를 평가하였다. 이러한 평가의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방재정의 구조에 영향을 미치는 중앙정부와 지방자치단체 간 자원배분과 관련한 참여정부의 실적을 보면 지방재정 규모의 신장에 따른 중앙정부와 지방자치단체 간의 자원배분은 다소 변화가 있었지만, 지방자치단체의 재정수요에 대한 자주적 해결 능력은 크게 개선되지 않았다.

둘째, 지방재정의 자주적 세입구조에 영향을 미치는 지방세의 역할(지방세의

성격 및 과세자주권)과 관련하여 지방세수의 규모와 비중의 변화, 탄력세율의 적용가능 세목과 세수의 변화란 측면에서 평가하였다. 국세의 지방이양이 유보된 가운데 일부 세제개편(재산관련 세제의 과표현실화, 신세원인 원자력세의 도입)을 통한 재정분권 정책의 추진으로 취약한 지방세입구조의 개선에 대한 지방세의 역할은 아주 미흡하였다. 그리고 지방자치단체의 과세자주권을 강화하기 위해 도입된 탄력세율제도도 지방재정 수요와 연계하여 운영되지 못하였다.

셋째, 지방재정의 자율적 세출구조에 영향을 미치는 재정적 권한과 관련한 참여정부의 실적은 일반재원과 일반보조금의 비중 변화, 국고보조사업의 영향도, 자체사업 여건의 변화란 측면에서 평가하였다. 지방자치단체의 자율적 의사결정의 재정적 권한은 참여정부 출범 전에 비해 크게 확대되었으나, 지방재정 기반의 취약으로 인해 실질적 재정권한의 강화로 이어지지 못했다.

넷째, 지방자치단체의 재정운영 자율성 확대와 관련한 참여정부의 재정분권 정책의 실적은 지방의 전략적 재원배분권 확대, 지방의 자율적 학습강화란 측면에서 평가하였다. 지방예산편성지침 폐지, 지방채발행 총액한도제 도입 등의 재정운영 자율성을 제고하기 위한 정책이 추진되었으나 지방의 전략적 재원배분이나 자율적 학습능력 강화를 통한 재정운영의 건전성과 효율성은 그에 상응하는 수준으로 개선되었다고 보기 곤란하였다.

다섯째, 지방재정의 운영에 영향을 미치는 지방자치단체의 재정운영 책임성 강화와 관련한 참여정부의 재정분권정책 실적은 지방재정에 대한 주민통제의 용이, 지방재정성과에 대한 책임체계 구축이란 측면에서 평가하였다. 지방재정분석기능의 강화, 복식부기회계제도의 도입·실시, 주민참여예산제도·통합지출관제의 도입 및 관련법령의 제·개정의 정책이 추진되었으나, 이들 제도가 지방의 입장에서 자율성을 규제하는 요인으로 간주되기도 하여 재정책임성을 확보하는 기능으로는 미약하였다. 이는 중앙정부의 지침에 의거한 획일적 제도운영으로 그 실효성이 확보되지 않아 발생하는 문제이기도 하고, 지방재정 운영시스템이 미비하여 자치단체가 재정책임성을 제고하기 위한 노력을 하지 않거나 할 수 없었기 때문이다.

한편, 계량적 분석을 통해 판단하기 곤란한 사항이나 지방자치단체의 관점

즉, 재정분권 수혜자의 입장에서 판단하여야 하는 사항을 파악하기 위하여 지방자치단체의 단체장(시장, 군수, 구청장), 지방자치단체 공무원(예산담당부서) 및 지방재정 전문가를 대상으로 실시한 설문조사의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정책 1(지방교부세 법정율의 단계적 상향 조정)은 지방교부세의 대폭적인 증가를 가져왔으나 지방재정의 형평성에는 약간의 긍정적인 영향을 미쳤다. 그리고 보통교부세 수요산정의 통계·산식 정비, 특별교부세의 규모 축소, 증액교부금 폐지와 관련한 정책 2(지방교부세 제도 개선)는 지방재정의 형평성과 효율성에 다소 긍정적인 영향을 미쳤다.

둘째, 정책 3(재산세·종토세 과표 현실화)은 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향은 있으나, 세수 신장이 미약하여 지방재정의 형평성이나 지역경제 발전에 미친 영향은 거의 없다. 그리고 정책 4(지방세의 신세원 확대)의 경우 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향은 있으나, 지역개발세의 세수규모가 영세하여 지역경제발전에 미친 영향은 미미하다. 한편, 참여정부 재정분권정책의 가장 핵심이라 할 수 있는 정책 13(국세와 지방세의 합리적 조정)은 지방소비세 도입 등 중장기조세개혁 방안은 검토 중에 있고, 지방특별소비세 신설 등은 관계부처 협의 중에 있어 차기정부의 과제로 남겨져 있다. 지방세의 비과세·감면의 축소를 위한 정책 14와 관련하여 지방세 감면조례 표준안 시달('06. 10) 및 관련 법령 개정('06. 12)은 이루어졌으나, 2010년에 전면적 실시를 위한 지방세지출예산제도의 도입은 추진계획 중이다.

셋째, 정책 5(국고보조금 정비)는 지방재정의 자율성에 약한 긍정적 영향이 있지만 지방재정의 효율성에는 약간의 부정적인 영향을 미쳤다. 정책 6(지방예산편성지침의 폐지·보완)은 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향을 미쳤으나, 지방재정의 건전성과 효율성에는 거의 영향이 없었다. 정책 7(지방채발행 승인제도 개선)은 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향은 있으나, 지방재정의 건전성과 효율성에는 거의 영향이 없었다. 정책 8(지방양여금 폐지)은 지방재정의 자율성에는 약한 긍정적 영향은 있으나, 지방재정의 효율성에는 거의 영향이 없었다.

넷째, 정책 9(지방재정분석 기능 강화)는 지방재정의 건전성, 책임성, 그리고

투명성에 상당히 기여하고 있다. 정책 10(복식부기회계제도의 도입)은 지방재정의 건전성과 책임성뿐만 아니라 지방재정의 투명성에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 그리고 정책 11(지방자치단체 예산지출 합리성 확보)과 정책 12(재정운영 투명성·건전성 확보)는 지방재정의 건전성과 효율성 그리고 책임성과 투명성에 대체로 긍정적인 영향을 미치고 있다.

(2) 거시적 재정분권 수준 측정을 위한 시계열분석과 OECD 국가 간의 국제 비교, 그리고 미시적 재정분권 수준을 파악하기 위한 횡단면·패널분석을 실시하고 재정자율성종합지수를 개발하여 참여정부의 재정분권 수준을 측정하였다. 이러한 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 1980년대 이후 시계열 자료 분석을 통한 우리나라의 거시적 재정분권 수준을 측정하였다. 우리나라의 지방재정 규모가 일반재정에서 차지하는 비중을 보면 1980년대 30% 수준에서 1990년대 들어 40% 수준으로 크게 증가하였고 참여정부에서는 큰 변화 없이 40% 수준을 유지하고 있다. GDP 대비 지방재정규모는 1980년대 말 이래 꾸준히 증가하였으나 2002년 다시 10.7% 수준으로 감소한 후 참여정부 기간 중에는 꾸준한 증가세를 보여 2006년에는 12% 수준에 이르렀다.

지방세가 총조세에서 차지하는 비중은 1980년대 말 급격히 증가하였으며, 참여정부가 들어서기 직전인 2002년에 23.3%로 최고에 이른 후, 이후에는 약간 낮아져 참여정부 기간 동안에는 세입분권에 있어 큰 진전이 없었다. 우리나라의 GDP 대비 지방세 비중도 1970년 이래 꾸준히 증가하고 있으며, 증가 양상도 총조세 대비 지방세 비중과 유사하다. 그리고 지방재정의 경상경비에 절대적 영향을 미치는 지방공무원의 수가 전체 공무원수에서 차지하는 비중은 1990년대 이래 꾸준한 증가세를 보이고 있는데, 특히 참여정부가 들어선 2003년 이후 더욱 가파른 증가세를 보이고 있어 지방공무원 비율이 상대적으로 크게 증가했음을 알 수 있다.

둘째, OECD 국가들의 거시지표들과 상호 비교를 통하여 우리나라 재정분권 수준을 국제수준에 비취 가늠해 보고자 하였다. OECD 국가들의 재정분권화 정

도(지방세입 및 지방세출 비중)를 보면 지방세출이 일반정부 지출에서 차지하는 비중은 6%에서 60%에 이르고 있고, 지방세입은 3%에서 50%까지 상당히 큰 편차를 보이고 있다. 우리나라의 경우 2005년 말 현재 세출분권이 40.3% 수준인데 비해 세입분권은 22.0%로 다른 OECD 국가들처럼 재정갭이 매우 크며, 그 차이는 지방재정조정제도로 메우는 것으로 나타났다.

우리나라의 경우 참여정부 출범 이전인 2002년과 비교해 보면 세출분권은 39.04%에서 2005년 40.35%로 늘어났으나, 세입분권은 23.26%에서 22.0%로 감소하여 재정갭이 오히려 확대되고 이전재정의 비중은 증가하고 있다. 우리나라는 대부분의 지방세에 탄력세율을 허용하고 있어서 자율적 지방세의 비중이 30~32% 수준이나 OECD 평균 40.4%에는 크게 밀도는 수준이다. 참여정부 기간 동안 변화를 보면 자율적 지방세가 약간 증가하고 일반보조금이 감소하여 세입구조 측면의 자율성에는 큰 변화가 없었다.

OECD 국가들의 재정자율성을 나타내는 여러 지표들을 분석해 본 결과 지표 간 상관관계가 매우 낮은 것으로 나타났는데, 이것은 재정자율성의 복잡성과 함께 각국 재정제도의 다양성을 보여주는 것이라 할 수 있다.

셋째, 개별 미시지표들을 이용하여 참여정부 기간 동안의 자치단체유형별 재정적 자율성을 파악하였다. 개별 자치단체의 자율성을 나타낼 수 있는 현재 이용가능한 지표로는 자체세입/일반회계예산(또는 재정자립도), 자주재원/일반회계예산(또는 재정자주도), 재정력지수, 자체사업/사업예산(또는 자체사업비중), 일반보조금/이전재원(또는 일반보조금비중) 등이 있다.

참여정부가 출범하기 전년도인 2002년 이후 자치단체 유형별로 재정자립도 추이를 보면 2005년에는 큰 변동이 없으나 2007년에는 대부분의 자치단체 유형에서 전반적으로 하락하여 자체재원의 비중이 감소하고 있다.

2007년의 재정자주도는 2001년과 비슷한 수준이나 동일기간 동안 재정자립도는 크게 감소하여 재정자주도와 재정자립도의 격차가 확대되었다. 이것은 지난 6년간 자체세입(지방세+세외수입)비중의 감소가 지방교부세율 인상으로 상쇄되어 재정자주도는 변하지 않았음을 의미하는 것이다.

자치단체 유형별 재정력지수 추이를 보면 지난 5년간 평균은 큰 변동을 보이지 않았으나 광역시, 도 및 50만이상시에서 표준편차가 커지고 있어 자치단체간 재정력 격차가 확대되고 있음을 의미한다.

자체사업 비중을 자치단체 유형별로 살펴보면 기초자치단체의 경우 전반적으로 자체사업비중이 상승하고 있는데, 특히 50만미만시, 도농복합시, 군 등에서 증가가 두드러진다. 이에 따라 참여정부 출범 전에 비해 출범 후 세출측면의 재정자율성은 대부분의 자치단체 유형에서 증가하고 있으며, 자치단체 간 자율성의 차이도 좁혀지고 있다.

넷째, 대표적 미시지표들을 이용하여 재정자율성종합지수를 도출하고 이를 통하여 참여정부의 지방재정 자율성 수준을 측정하였다. 재정자율성 후보지표들을 각각의 산식과 장단점을 검토한 후 최종적으로 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수, 자체사업비중 등 네 지표를 선정하였다. 이 지표들은 자치단체의 세입구조 및 세출구조 측면에서 측정가능한 자율성을 포함하고 있으며, 자율성 중요도의 반영 정도도 서로 다른 장점을 가진다. 재정자율성지수(A)는 (재정자립도+재정자주도+재정력지수+자체사업비율)/4 과 같이 계산되며, 재정자율성지수(B)는 (재정자립도+재정자주도+자체사업비율)/3 으로 계산된다.

자치단체 유형별로 2001년부터 2007년까지 7년간 재정자율성지수(A)를 살펴보면 먼저 광역자치단체의 경우 특별·광역시 평균 재정자율성지수가 지난 7년간 0.7 안팎에서 큰 변화를 보이지 않는다. 도 본청은 참여정부 출범 전에 비해 전반적으로 재정자율성지수(A)가 약간 상승추세에 있는 것으로 나타난다. 기초자치단체인 시와 군의 경우 참여정부 기간 중 점진적인 증가추세를 보이고 있으나 자치구의 경우 최근 감소추세를 보이고 있다. 전체적으로 재정자율성지수 변이계수를 통해 지방정부의 재정적 자율성을 측정해 본 결과 자치단체 간 자율성 차이는 점진적으로 완화되고 있는 것으로 나타난다.

재정력지수를 제외하고 세 지표만으로 측정한 재정자율성지수(B)는 특별·광역시평균의 경우 재정자율성지수(B)가 지난 7년간 비슷한 수준을 유지하고, 도 본청의 경우 재정자율성지수(B)가 점진적 증가추이를 나타내고 있다. 재정자율

성지수(B) 변이계수 추이를 살펴보면 2001년 이후 재정자율성 변이계수가 대부분 하락하여 자치단체 간 자율성 격차가 크게 완화된 것으로 나타난다.

(3) 이상과 같은 참여정부의 재정분권 정책에 대한 평가와 재정분권 수준의 측정에 따른 문제점을 지방재정 구조의 적정화와 재정운영의 자율성·책임성 제고로 구분하여 개선하기 위한 차기정부의 정책과제를 살펴보았다.

먼저 지방재정 구조의 적정화와 관련한 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 중앙과 지방간의 기능배분과 재정배분의 틀을 지방분권화에 부응할 수 있도록 재정립하는 동시에 재정분권화를 실질적으로 구현할 수 있도록 조세제도, 이전재정제도, 지방채제도와 같은 제도적 장치와 재정적 수단을 정비한다.

둘째, 지방재정의 자주적 세입구조로의 개편을 위해서 조세체계는 현재의 국세중심 체제에서 벗어나 국세가 중심적 역할은 하되 지방세의 기능과 위상이 현재보다 신장되도록 구조변화를 모색한다.

셋째, 지방재정의 자율적 세출구조로의 개편이란 차원에서 지방자치단체의 자율적 의사결정을 위한 재정적 권한을 확대할 수 있도록 일반보조금(*general grant*) 중심의 보조금제도를 구축한다.

그리고 지방재정운영의 자율성 확대와 책임성 강화와 관련한 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 지방재정의 운영측면에서 자율성을 확대한 참여정부의 재정분권정책(지방예산편성지침 폐지, 기준경비 항목의 축소, 지방채발행 총액한도제 도입 등) 기초를 유지하되, 지방의 전략적 재원배분이나 자율적 학습능력 강화를 통한 재정운영의 건전성과 효율성을 제고할 수 있는 방안을 강구한다.

둘째, 참여정부가 지방재정의 운영측면에서의 책임성·투명성을 강화하기 위하여 도입 또는 시범 실시 중인 제도(지방재정분석, 복식부기회계제도, 재정공시제도, 주민참여예산제도, 통합지출관제도, 사업예산제도 등)는 조속히 실효성을 확보할 수 있도록 지방재정 운영시스템을 마련하고, 동시에 제도운영의 역량을 제고한다.

목 차

제 1 장 서 론 1

 제1절 연구목적 1

 제2절 연구범위와 대상 2

 제3절 연구방법 4

제 2 장 재정분권에 관한 이론적 논의 7

 제1절 재정분권화의 개념 및 필요성 7

 1. 재정분권화의 개념 7

 2. 재정분권화의 필요성 8

 제2절 재정분권화의 이론적 틀 13

 1. 재정분권 옹호론 13

 2. 재정분권 반대론 14

 3. 재정분권의 효과 및 영향에 관한 실증연구(선행연구) 16

 제3절 재정분권 수준측정 방법론 18

 1. 재정분권 평가의 범위 18

 2. 재정분권 지표에 관한 선행연구 22

 3. 재정분권지표의 분류 24

제 3 장 참여정부 재정분권정책의 현황 및 실적 30

 제1절 재정분권정책의 분석대상과 방법 30

 1. 분석의 대상 30

 2. 분석방법 34

 제2절 지방재정 구조의 적정화 37

 1. 중앙과 지방간 자원배분 37

 2. 지방세의 성격 및 과세자주권 : 지방세의 역할 43

3. 지방정부 자율적 의사결정의 재정적 권한	52
4. 종합 평가	61
제3절 지방재정 운영의 자율성과 책임성 제고	68
1. 재정운영의 자율성 확대	68
2. 재정운영의 책임성 강화	79
3. 종합평가	90
제4절 설문조사 결과의 분석	95
1. 설문조사의 개요	95
2. 평가항목별 재정분권정책의 영향도 분석	96
3. 재정분권정책별 지방재정에의 영향도 분석	102
제 4 장 참여정부 재정분권의 수준 측정 및 평가	110
제1절 거시적 재정분권 수준 측정 : 시계열 분석	111
1. 일반재정 대비 지방재정규모(세출분권)	112
2. GDP 대비 지방재정규모	113
3. 총조세 대비 지방세 비중(세입분권)	113
4. GDP 대비 지방세 비중	115
5. 지방공무원 비중	116
제2절 거시적 재정분권 수준 측정 : 국제비교	117
1. 세입분권과 세출분권	117
2. 과세권과 세입구조	119
3. 재정이전제도	124
4. 국제적 거시지표 간의 상관관계	128
제3절 미시적 재정분권수준 : 횡단면분석 및 패널분석	130
1. 재정자립도	131
2. 재정자주도	134
3. 재정력지수	137
4. 자체사업 비중	139
제4절 재정자율성종합지수의 개발	141
1. 종합지수의 개념과 개발	141
2. 재정자율성 종합지수 개발의 기본방향	144
3. 재정자율성 후보지표의 검토	149

4. 개별 재정지표와 재정자율성지수	154
5. 재정자율성종합지수 분석	160
제 5 장 요약 및 정책건의	166
제1절 요약	166
제2절 정책건의	174
참고문헌	178
Abstract	184
부 록	186
부 록 1: 참여정부 재정분권정책 평가 의견조사	186
부 록 2: 설문조사 결과	197

표 목 차

〈표 1-1〉 참여정부의 재정분권 로드맵	3
〈표 1-2〉 참여정부의 재정분권 과제별 추진상황	5
〈표 2-1〉 선행연구의 재정분권지수	22
〈표 2-2〉 재정분권 지표의 구분	25
〈표 2-3〉 재정준칙(fiscal rules)의 엄격성 지표	26
〈표 2-4〉 ACIR의 균형예산 엄격성 지수	27
〈표 3-1〉 참여정부의 재정분권 정책의 주요 추진실적	33
〈표 3-2〉 참여정부 재정분권 정책의 평가의 분야 및 기준	35
〈표 3-3〉 설문조사의 내용	36
〈표 3-4〉 중앙·지방재정의 규모와 비중 추이	38
〈표 3-5〉 총 재정사용액 배분 비율	39
〈표 3-6〉 지방이양사업의 소요액 및 부족액 추정규모	42
〈표 3-7〉 지방세의 변화추이	44
〈표 3-8〉 지방세수 비중의 변화 : 일반회계	46
〈표 3-9〉 지방세와 이전재정수입 규모의 변화추이	47
〈표 3-10〉 지방세 탄력세를 적용가능 세목 현황	49
〈표 3-11〉 탄력세를 적용가능 세목의 세수와 비중의 추이	50
〈표 3-12〉 지방세 탄력세를 적용현황	52
〈표 3-13〉 일반재원과 특정자원 규모와 비중의 추이	53
〈표 3-14〉 자체사업의 비중	55
〈표 3-15〉 국고보조사업 지방비부담 규모와 비율의 추이	57
〈표 3-16〉 자치단체 유형별 자체사업 예산 비율 추이	58
〈표 3-17〉 일반보조금과 특정보조금의 상대비중 추이	59
〈표 3-18〉 중앙과 지방간 자원배분에 대한 참여정부의 정책 실적	62

〈표 3-19〉 지방세와 과세자주권에 대한 참여정부의 정책 실적 65

〈표 3-20〉 지방정부의 자율적 의사결정 권한에 대한 참여정부의 정책실적 67

〈표 3-21〉 경상경비의 규모와 증감율 70

〈표 3-22〉 단체유형별 자체수입증감율의 추이 71

〈표 3-23〉 단체유형별 경상경비증감율의 추이 72

〈표 3-24〉 자체수입증감율과 경상경비 증감율의 비교 73

〈표 3-25〉 단체유형별 경상수지비율의 추이 74

〈표 3-26〉 단체유형별 투자비비율의 추이 76

〈표 3-27〉 경상수지비율과 투자비비율의 비교 77

〈표 3-28〉 지방채발행의 규모와 비중 추이 78

〈표 3-29〉 단체유형별 지방채발행의 비중 추이 78

〈표 3-30〉 단체유형별 재정계획운영비율의 추이 80

〈표 3-31〉 단체유형별 이월금 비중의 추이 81

〈표 3-32〉 재정계획운영비율과 이월금 비율의 비교 82

〈표 3-33〉 세출예산현액 기준 이월금 유형별 비중의 추이 83

〈표 3-34〉 단체유형별 경상경비 절감액의 추이 84

〈표 3-35〉 단체유형별 상수도요금 현실화율의 추이 85

〈표 3-36〉 지방세징수율 I (현연도 부과액기준) 87

〈표 3-37〉 지방세징수율 II (체납액기준) 88

〈표 3-38〉 단체유형별 지방세징수율의 추이 88

〈표 3-39〉 사업건수와 사업비 규모별 비중 추이 90

〈표 3-40〉 재정운영의 자율성 제고에 따른 참여정부의 정책 실적 91

〈표 3-41〉 재정운영의 책임성 강화에 따른 참여정부의 정책 실적 94

〈표 3-42〉 참여정부의 재정분권정책에 관한 설문조사 개요 96

〈표 3-43〉 재정분권정책이 재정자율성에 미친 영향 97

〈표 3-44〉 재정분권정책이 재정건전성에 미친 영향 98

〈표 3-45〉 재정분권정책이 재정효율성에 미친 영향 99

〈표 3-46〉 재정분권정책이 재정책임성에 미친 영향 99

〈표 3-47〉 재정분권정책이 재정투명성에 미친 영향	100
〈표 3-48〉 재정분권정책이 재정형평성에 미친 영향	101
〈표 3-49〉 재정분권정책이 지역경제발전에 미친 영향	102
〈표 3-50〉 평가항목별 재정분권정책의 영향(설문조사 결과)	102
〈표 4-1〉 주요 지방세제도의 변화	114
〈표 4-2〉 과세권(taxing power)의 분류	120
〈표 4-3〉 세입구조	121
〈표 4-4〉 지방정부의 과세권(taxing power)	122
〈표 4-5〉 유형별 보조금(2004)	127
〈표 4-6〉 OECD 국가의 재정자율성 지표	129
〈표 4-7〉 자치단체 유형화	131
〈표 4-8〉 자치단체유형별 재정자립도	133
〈표 4-9〉 세외수입에서 이월금이 차지하는 비중(2005년 일반회계결산)	134
〈표 4-10〉 자치단체 유형별 재정자주도	136
〈표 4-11〉 재정자립도 및 재정자주도 추이 (전국평균)	136
〈표 4-12〉 자치단체 유형별 재정력지수 추이	138
〈표 4-13〉 자체사업비중 추이	140
〈표 4-14〉 종합지수(composite indicators)의 장단점	142
〈표 4-15〉 종합지수의 질적측면	143
〈표 4-16〉 재정자율성지수 후보지표 검토	151
〈표 4-17〉 연도별 표본수의 분포	154
〈표 4-18〉 자치단체 유형별 개별지표의 표준편차와 재정자율성 기여도(2001~2007년) ..	155
〈표 4-19〉 재정지표별 변이계수(2007년 광역단체)	158
〈표 4-20〉 재정지표별 변이계수(2007년 기초단체)	158
〈표 4-21〉 재정자율성지수와 개별지표 간의 상관관계(광역-2007)	160
〈표 4-22〉 재정자율성지수와 개별지표 간의 상관관계(기초-2007)	160
〈표 5-1〉 선행연구의 재정분권지수	167

그림목차

〈그림 3-1〉 정부 간 재정사용액 배분비율 추이	40
〈그림 3-2〉 중앙·지방재정의 상대비중 추이	41
〈그림 3-3〉 권역별 재정력지수 추이	43
〈그림 3-4〉 지방세비중 및 부담율 변화추이	45
〈그림 3-5〉 지방세수 규모와 비중의 변화	47
〈그림 3-6〉 지방세와 이전재정수입 규모의 변화추이	48
〈그림 3-7〉 탄력세의 세목수와 세수비중	51
〈그림 3-8〉 일반재원과 특정재원 규모와 비중의 추이	54
〈그림 3-9〉 보조사업·자체사업의 사업비와 비중 추이	55
〈그림 3-10〉 자체사업 비중의 추이	56
〈그림 3-11〉 국고보조사업의 지방비부담율과 신장율 추이	58
〈그림 3-12〉 기초자치단체의 자체사업 예산 비중 추이	59
〈그림 3-13〉 일반보조금과 특별보조금의 비중 추이	61
〈그림 3-14〉 재정분권정책의 중앙과 지방간 자원배분에의 영향	63
〈그림 3-15〉 재정분권정책의 지방세와 과세자주권에의 영향	66
〈그림 3-16〉 재정분권정책의 자율적 의사결정권한에의 영향	68
〈그림 3-17〉 경상비와 세출결산액의 신장율	70
〈그림 3-18〉 단체유형별 자체수입증감율의 추이	72
〈그림 3-19〉 단체유형별 경상경비증감율의 추이	73
〈그림 3-20〉 단체유형별 경상수지비율의 추이	75
〈그림 3-21〉 단체유형별 투자비비율의 추이	76
〈그림 3-22〉 단체유형별 지방채발행의 비중 추이	79
〈그림 3-23〉 단체유형별 재정계획운영비율의 추이	81
〈그림 3-24〉 단체유형별 이월금 비중의 추이	82
〈그림 3-25〉 이월금 유형별 비중의 추이	84

〈그림 3-26〉 단체유형별 경상경비 절감액의 추이	85
〈그림 3-27〉 단체유형별 상수도요금 현실화율의 추이	86
〈그림 3-28〉 지방세징수율 추이	87
〈그림 3-29〉 지방세체납징수율 추이	88
〈그림 3-30〉 단체유형별 지방세징수율의 추이	89
〈그림 3-31〉 소액분산투자 비율	90
〈그림 3-32〉 재정분권정책의 지방재정 운영의 자율성예의 영향	93
〈그림 3-33〉 재정분권정책의 지방재정 운영의 책임성예의 영향	95
〈그림 3-34〉 재정분권정책 3과 4의 영향(설문조사)	104
〈그림 3-35〉 재정분권정책 1, 2, 5, 8의 영향(설문조사)	106
〈그림 3-36〉 재정분권정책 6과 7의 영향(설문조사)	107
〈그림 3-37〉 재정분권정책 9, 10, 11, 12의 영향(설문조사)	109
〈그림 4-1〉 일반재정 대비 지방재정규모 추이	112
〈그림 4-2〉 GDP 대비 지방재정비율	113
〈그림 4-3〉 국세-지방세 비중 추이	114
〈그림 4-4〉 국세와 지방세의 대GDP비중	116
〈그림 4-5〉 지방공무원의 비중	116
〈그림 4-6〉 OECD 국가의 재정분권지수(2004)	118
〈그림 4-7〉 OECD 국가의 재정분권지수 변화 (1995-2004)	119
〈그림 4-8〉 지방세비중과 지방세자율성	129
〈그림 4-9〉 재정자립도 및 재정자주도 추이	137
〈그림 4-10〉 재정자율성지수(A) 추이(광역)	161
〈그림 4-11〉 재정자율성지수(A) 추이(기초)	161
〈그림 4-12〉 재정자율성지수(A) 변이계수추이(광역)	162
〈그림 4-13〉 재정자율성지수(A) 변이계수추이(기초)	163
〈그림 4-14〉 재정자율성지수(B) 추이(광역)	163
〈그림 4-15〉 재정자율성지수(B) 추이(기초)	164
〈그림 4-16〉 재정자율성지수(B) 변이계수추이(광역)	164
〈그림 4-17〉 재정자율성지수(B) 변이계수추이(기초)	165



제1절 연구목적

2003년 출범한 참여정부는 국정운영 기초를 지방분권과 균형발전으로 천명하고 과거에 비해 지방에 더 많은 권한과 재원을 제공함으로써 자율성을 제고하는 것을 정책방향으로 설정하였다. 그리고 2003년 7월 4일과 7월 29일 제시한 지방분권 및 재정세계 개편의 추진 로드맵에 의하여 재정분권화와 지방재정의 개선을 위한 다양한 정책과제를 추진하여 대부분 완료하고 일부는 추진 중에 있다. 이로 인해 지난 5년간 지방교부세 법정율의 인상, 국고보조금의 정비 및 국가균형발전특별회계의 신설 등이 이루어짐에 따라 지방재정의 규모는 크게 증가하여 2006년 100조원 시대를 열었다. 그리고 중앙정부의 재정적 규제와 감독의 축소 및 지방의 자발적 선택에 의한 재정운영이 가능하도록 지방예산편성지침의 폐지·보완, 지방채발행 총액한도제 도입 등을 통하여 지방재정의 자율성을 제고하였다. 이러한 자율성에 상응한 책임성을 확보·강화하기 위하여 지방예산회계 및 재정관리체도를 혁신하는 정책도 도입·추진되었다.

이와 같이 참여정부가 추진한 재정분권 정책 실적을 보면 지방은 중앙재정보다 많은 재원을 확보하게 되었고 자율적 재정운영 권한도 확보하였으나, 지방자치단체는 여전히 중앙정부에 손을 벌리는 타성에 젖어 자구 노력이 미흡하다는 평가도 있다. 또한 재정운영 측면에서 도덕적 해이로 인해 선심성, 비효율적 예산집행이 심각한 수준에 있다는 평가도 있다.

이러한 부정적 평가와는 별도로 아직도 대다수 자치단체의 재정은 여전히 구

조적으로 취약하고, 세원불균형 등으로 자치단체 간 재정력 격차는 오히려 심화되어 중앙재정의 지방이양을 통한 재정분권화의 수준은 참여정부 이전에 비해 크게 변화한 것이 없다는 평가도 있다. 특히, 현재의 지방재정은 행정의 수행에 필수적이고 기본적인 재정수요를 제대로 충족할 수 없는 여건에 직면하고 있다는 평가도 있다. 또한 재원이양이 제대로 수반되지 않는 상태에서 중앙정부의 기능이양 추진 및 교육재정 부담 등이 추가되어 지방재정은 이중고를 겪고 있으며, 향후 예상되는 교육, 경찰, 사회복지 등의 새로운 재정수요를 감안할 때, 지방재정의 확충은 지방분권의 성공여부를 결정하는 요소가 된다는 입장도 자주 강조되고 있다.

이와 같이 참여정부는 “분권과 자율”을 4대 국정원리의 하나로 채택하고 지방활력을 통한 「분권형 선진국가 건설」이라는 비전을 제시하면서 지방분권정책을 강력하게 추진하고 있는데, 이러한 분권정책은 현 정부의 정책으로만 머물 수 있는 성질의 것이 아니라 다음 정부 이후에도 지속적으로 추진되어야 할 중요 국정과제이다.

이에 따라 본 연구는 참여정부가 추진한 핵심적 국정과제 중 지방분권화와 관련한 재정분권 정책의 영향평가를 통해 재정분권의 수준을 분석하고자 한다. 이를 위해 우리나라의 재정분권 수준을 다양한 자료와 방법을 사용하여 측정하고 그 영향을 분석함으로써 향후 재정분권 정책의 방향과 정책과제에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

제2절 연구범위와 대상

참여정부가 추진한 지방분권의 핵심에는 지방에 대해 보다 많은 권한과 사무 및 재원을 이양하는 정책의 선택이 내포되어 있다. 특히, 재정분권의 추진은 권한·재원의 지방이양 및 자율성 제고에 상응하는 재정책임성을 요구하게 되므로 지방재정 개선의 방향과 과제로서 제시한 참여정부의 재정분권 로드맵의 내용을 요약하면 <표 1-1>과 같다.

〈표 1-1〉 참여정부의 재정분권 로드맵

4대 과제	현황 및 문제점	개선방향
1. 지방재정력 확충 및 불 균형 완화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정의 영세성 및 구조적 취약 - 지방교부세의 기본재정수요 충족율이 76.4%에 불과 ○ 자치단체간 재정력 격차 심화 - 세원불균형으로 재정규모 격차 심각 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정기반의 확충 - 지방교부세 법정율 인상 - 국세의 지방세 이양 ○ 지역간 재정격차 완화 - 지방교부세 산정방식 개선 - 지방양여금제도의 개선 - 자치구 자원조정제도 개선
2. 지방세정제 도의 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 탄력세율 활용 미흡 ○ 자치단체의 지구노력 부족 - 과표현실화, 체납세 징수 노력 등 ○ 법 및 제도에 의한 세수 잠식 - 지방세 비과세·감면 종류와 규모 과다 - 비과세, 감면세액이 지방세수의 10% 상회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과세 자주권의 확대 - 지역개발세 과세대상 확대 - 탄력세율 적용 활성화 ○ 자치단체의 지구노력 강화 - 재산세·종토세의 과표현실화 - 체납세의 징수강화 ○ 비과세·감면제도의 개선
3. 지방재정의 자율성 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비효율적인 국고보조금 운영 ○ 지방예산 편성 및 운영에 대한 과도한 관여 - 지방예산편성지침 문제 - 기채승인권 문제 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국고보조금 제도의 개선 - 보조금사업의 정비 및 자주재원화 - 포괄보조금제 운영 ○ 재정운영의 자율성 확보 - 지방예산편성지침 폐지 - 지방채 개별승인제도 폐지
4. 지방재정운 영의 투명성· 건전성확보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정의 책임성 부족 - 재정운영, 재정성과에 대한 사후관리 시스템 미흡 - 사후통제장치 미흡에 따른 재정운영의 투명성 저하 ○ 건전재정 운영을 위한 유인 체계 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정분석 및 진단제도의 강화 ○ 투명한 재정운영성 확보 - 복식부기제도의 도입 - 재정출납관 독립성 강화 - 지방채 발행시 신용평가제도입 검토 ○ 합리적 유인체계 마련 - 지방교부세 인센티브 확대

자료: 정부혁신지방분권위원회, 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」(2003. 7. 4)

이러한 재정분권 로드맵에 따라 참여정부는 다양한 정책과제를 추진한 바가 있는데, 본 연구는 이들 재정분권 정책에 대한 실적을 통해 나타나는 재정분권의 수준을 측정·평가하는데 본 연구의 의의가 있다.

따라서 본 연구에서 다루게 될 주요 연구내용과 범위는 다음과 같다.

첫째, 선행연구와 외국사례의 시사점을 통하여 재정분권 정책의 평가와 분권 수준의 측정을 위한 이론적 배경과 틀을 모색한다. 여기서 다루게 되는 재정분권의 수준은 재정분권의 최종 목표라고 볼 수 있는 주민복지 증진과 지역경쟁력 강화에 따른 성과와 관련한 수준이라기 보다 이러한 성과의 달성에 요구되는 지방재정의 기반강화 또는 재정운영의 역량제고와 관련한 수준을 의미한다.

둘째, 참여정부가 출범한 이후 재정분권화를 위해 그간 추진한 재정분권정책을 지방재정 구조의 적정화란 측면에서 중앙과 지방간 자원배분, 지방세의 성격(역할) 및 과세자주권, 지방정부의 자율적 의사결정의 재정적 권한에 대해, 그리고 지방재정의 운영이란 측면에서 재정의 자율성 확대와 책임성 강화에 대해 미친 영향을 살펴보고, 그 공과를 평가한다.

셋째, 중앙·지방정부간 권한배분 뿐만 아니라 중앙의 간섭·통제를 받지 않고 권한을 행사할 수 있는 정도를 의미하는 재정분권의 수준 측정을 위한 지표를 개발하여 적용한다. 이러한 재정분권화지표는 재정분권의 수준을 측정할 수 있는 각 분야별 요소들로 구성되므로 이를 통해 현황 및 문제점을 분석하고, 대안 개발에 필요한 정보를 제공함과 아울러 정책효과를 파악해 보고자 한다.

제3절 연구방법

상술한 바와 같이 참여정부의 재정분권 정책을 평가하고, 재정분권의 수준을 측정하기 위하여 다음과 같은 연구방법을 사용한다.

첫째, 선행연구와 외국사례의 분석을 통한 이론적 틀과 시사점을 도출한다.

둘째, 참여정부가 추진한 재정분권 정책에 대한 실적평가를 위해 참여정부의 출범 전후 재정상황의 변화를 비교·분석하는 동시에 지방자치단체의 단체장과 예산담당부서 공무원 및 지방재정 전문가를 대상으로 재정분권정책의 실효성 검증에 위한 설문조사를 실시한다. 여기서 참여정부의 재정상황 변화량과 관련하여 확보 가능한 결산자료는 2005년까지이며, 2006년은 최종예산, 2007년은 당

초예산을 활용하기로 한다. 이로 인해 참여정부의 쏠 기간을 통한 정책실적을 평가할 수 없는 점과 일부 재정분권 정책의 영향은 차기정부의 이후에 나타날 수 있는 점이 본 연구의 시간적 범위와 관련한 한계이기도 하나, 참여정부가 추진한 대다수 재정분권정책의 계획입안 및 확정은 2004년이므로 일부 정책을 제외할 경우 2005년에 실시되어 이 때부터 본격적으로 정책의 직접적인 효과가 나타났다고 볼 수 있다.

참고적으로 참여정부가 추진한 주요 재정분권 정책과제는 <표 1-2>와 같다.

<표 1-2> 참여정부의 재정분권 과제별 추진상황

구분	재정분권 정책과제	추진 진도			
		완 료	부처실행	제도화	정책기획
세입자치권 강화(8)	지방교부세 법정률 단계적 상향조정	○			
	지방교부세제도 개선	○			
	국세와 지방세의 합리적 조정				○
	지방세의 신세원 확대	○			
	재산세와 종합토지세 과표현실화	○			
	지방세 비과세감면 축소				○
	국고보조금 정비	○			
	지방양여금제도 개선	○			
세출자치권 강화(2)	지방예산편성지침 폐지 및 보완	○			
	지방채 발행승인제도 개선	○			
지방재정운영의 책임성· 투명성강화(4)	지방재정 평가기능 강화	○			
	자치단체 복식부기회계제도 도입		○		
	자치단체 예산지출 합리성 확보	○			
	재정운영의 투명성·건전성 강화	○			

자료 : 행정자치부(2007)

셋째, 우리나라 재정분권의 수준 측정을 위하여 재정지표를 미시지표와 거시지표로 구분한다. 거시지표의 경우, 먼저 1980년대 이후 우리나라 재정분권화의 과정을 보기 위하여 시계열분석을 한다. 그리고 OECD 국가들의 거시지표들과

상호 비교를 통한 국제비교를 통하여 우리나라 재정분권 수준을 가늠해 보고자 한다.

미시지표의 경우 개별 지표별로 각 지방자치단체 수준에서의 변동상황을 살펴보고 지표간 상관관계를 살펴본다. 또한 자치단체 유형별로 차이점에 주목하여 최근 추이를 점검하고자 한다. 그리고 이러한 미시지표들을 이용하여 참여정부의 재정분권 수준을 측정하기 위한 재정자율성지표를 개발하여 단체유형별 재정분권 상태를 파악하고자 한다.



제 2 장 재정분권에 관한 이론적 논의

제1절 재정분권화의 개념 및 필요성 ▮▮

1. 재정분권화의 개념

지방분권의 핵심에는 지방에 대해 보다 많은 권한과 사무 및 재원을 이양하는 정책을 선택하는 의미를 내포하고 있다. 이로 인해 재정분권은 지방분권의 한 요소인 동시에 그 전제가 된다고 볼 수 있다. 이러한 재정분권(fiscal decentralization)의 추진은 중앙정부 등 상위정부가 하위 정부에 대해 세입 및 세출 등에 관한 재정적 권한과 기능(책임성)을 이양하는 것(최병호, 2007; Fukasaku & Mello, 1999)을 의미한다. 그리고 이러한 재정분권은 중앙-지방 정부 간 권한 배분 뿐만 아니라 중앙정부의 간섭·통제를 받지 않고 권한을 행사할 수 있는 정도를 나타내기도 한다. 즉, 재정분권화의 수준은 지방정부의 업무수행에 있어서 독자적으로 재원을 조달할 수 있는 정도와 아울러 지방정부가 독립적으로 재정 운용에 관한 의사결정을 할 수 있는 정도를 나타낸다고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 재정분권을 통해 지방정부가 스스로의 재정을 운영할 수 있는 권한을 보장하고, 중앙정부와 지방정부가 분담하는 적정기능에 따른 정부 간의 자원배분이 이루어지며, 재정형평성을 감안한 지역 간의 재정력격차를 완화하기 위한 조치가 있어야 할 것이다¹⁾.

1) 중앙정부와 지방정부가 담당하는 기능에 따른 정부 간 자원배분은 비용과 편익의 부담일치가 이루어질 때 비로소 자원배분의 효율화가 가능하므로 관할권내의 효과를 가져오는

따라서 재정분권의 추진은 권한·재원의 지방이양 및 자율성 제고에 상응하는 지방의 재정책임성을 요구하게 되므로 재정분권의 방향은 다음과 같이 설정되어야 할 것이다(임성일 2003).

첫째, 국가 재정자원(fiscal resource)의 사용에서 중앙정부 중심체제로부터 벗어나 지방의 재정지출 권한을 확대한다. 이를 위해 중앙정부가 갖고 있는 재정 권한과 사무의 지방이양이 이루어져야 하는 동시에 이에 상응하는 재원의 지방이전을 통해 지방재정의 총량이 증가되어야 한다.

둘째, 재정운영에서 지방의 자율성을 제고한다. 이를 위해 지방자치단체의 과세자주권 신장에 기반을 둔 자체수입의 증가를 가져오고, 각종 재정지출에 대한 의사결정을 지방이 중심으로 수행하며, 중앙정부의 재정적 규제와 감독의 축소와 지방의 자발적 선택에 의한 재정운영이 가능하여야 할 것이다.

셋째, 지방재정의 책임성이 확보되어야 한다. 이를 위해 권한과 재원의 지방이양에 따른 재정책임성(fiscal accountability)이 요구된다(Break, Buchanan, Oats, Tiebout). 이는 분권의 수혜자들에게 권한이양에 상응하는 재정책임성이 준수되지 않는 재정분권은 비효율과 낭비가 초래되기 때문이다.

2. 재정분권화의 필요성

재정분권화는 중앙정부에 편중되어 있는 행정기능의 일부를 지방정부에 이양하여 지방정부가 중앙정부로부터 독립하여 자주적인 자원조달과 재정운영을 할 수 있도록 중앙과 지방정부간 재정기능을 분담하는 것이다. 이러한 재정분권화는 중앙집권적 상태에서 획일적으로 결정하는 것보다 지역특색을 고려한 결정을 통하여 사회후생을 향상시킬 수 있다는데 그 목적이 있다(Oates, 1993: 240).

특히, 재정분권화를 통하여 이러한 목적을 달성하기 위해서는 독립된 자주재

서비스와 역외확산 효과를 가져오는 서비스의 구분에 의한 자원분담이 이루어져야 한다. 그리고 지역 간 재정격차의 완화노력은 도덕적 해이를 가져오지 않는 수준에서 재정형평성을 모색해야 가능한 문제이다.

원이 있어야 한다. 즉, Oates(1993: 240-242)는 중앙정부로부터 지방정부로 이전되는 정부 간 이전재원이 재정체계에서 중요한 역할을 수행하기는 하나 과도하지 않아야 된다고 보고 있다. 만약 지방자치단체가 실제적이고도 효과적인 재정 자율성을 가지려고 한다면 자주재원의 비율을 높여야 할 것이라는 주장을 하고 있다. 그 이유는 ① 만약 재정부분에서 지방정부의 중앙의존정도가 크다면 재정 지출의 결정에 있어서 중앙정부의 간섭을 피할 수 없게 된다. 따라서 지방정부가 어떤 사업을 하고자 할 경우 중앙정부와의 협의가 있어야 하며, 이는 재정의 독립성을 해치는 것이 될 것이다. ② 중앙정부의 이전재원에 대한 의존정도가 크면 클수록 지방자치단체가 책임을 지는 결정을 하고자 하는 유인이 없어진다는 것이다. 즉 지방자치단체가 사업을 확장하고자 할 때 자주재원에 의하여 충당하여야 한다면 신중한 결정을 하려고 하나 이전재원에 의하여 충당하려고 한다면 경제적인 비용을 크게 고려하지 않을 것이라는 것이다.²⁾

이러한 논의는 결국 지방자치단체의 과세자주권이 적정한 수준만큼 확보되어 있어야 한다는 사실을 의미하는 것이다. 그러나 현재 우리나라의 현실은 그러하지 못한 것이 주지의 사실이다(이상용·라휘문, 2003). 따라서 재정분권화가 요구되는 이유를 선행연구의 시사점을 통해 정리하면 다음과 같다.

첫째, 재정분권화가 공공부문의 효율성을 제고한다는 것이다. 지방정부는 지역 주민의 선호 반영이라는 측면에서 중앙정부에 비해 우월하므로 재정분권을 통하여 공공부문의 경제적 효율성(economic efficiency), 비용 효율성(cost efficiency), 책임성(accountability) 및 자원동원능력(resource mobilization)의 증진 등을 도모할 수 있다(Bird & Vaillancourt, 1998; Oates, 1999). 이러한 재정분권이 이루어짐에 따라 지역 간 균형발전과 경제성장 촉진이 가능하게 된다(Oates, 1999).

특히, Oates(1977)는 규모의 경제가 적용되지 않거나 외부효과가 크지 않는 공공재는 중앙정부의 획일적 공급 보다 지방정부에 의해 그 지역주민의 요구에 맞게 공급하는 것이 효율적이라는 소비자잉여분석을 통하여 공공부문의 효율성을

2) Oates는 그 외에 다음과 같은 조건을 충족시켜야 한다고 주장하고 있다. 즉, 자주재원중 지방세는 가급적 상품의 이동과 경제활동에 대한 왜곡을 초래하지 않아야 한다는 것이다.

제고하기 위하여 재정분권을 주장하고 있다. 그리고 주민에게 근접한 지방정부가 그 지역경제를 통한 자체수입의 개발에 유리하므로, 지방세중심의 지방재정구조로 구조개편을 하는 동시에 지방세의 가격 기능을 작동케 하여야 지방정부의 재원동원능력이 제고된다고 보고 있다. 이러한 점에서 재정분권화가 요구된다고 볼 수 있다.

둘째, 재정분권화는 지방정부의 재정운영의 자율성을 제고하고, 이러한 자율성에 따른 책임성과 업무이행 능력도 향상케 할 수 있다(Wolman & McCormick, 1994; Bird, 1993)는 것이다. 특히 지방정부의 자율성 확대는 주민의 지방정부의 사결정에의 참여를 용이케 하여 지방정부의 재정적 결정사항에 지역주민의 의사를 우선적으로 고려할 가능성이 높아지게 된다(Bird, 1993). 그리고 중앙정부의 독점적 공공재공급에 대한 지방정부의 역할강화로 이어져 정부 간 공공재의 적정분담에 따른 지방정부와의 경쟁구조 하에 공공재를 공급하게 되므로 공공재공급의 비용 효율화와 책임성이 분권화로 인해 가능하게 된다.

이 밖에도 재정분권화에 대한 참여정부의 현실적 이유를 보면, 참여정부는 지방분권을 통하여 국가균형발전을 추구하는 것을 주요 정책목표로 삼고 있다. 특히, 다양한 재정분권 정책들을 통하여 지역경제의 성장기반을 조성하고, 이에 따라 지역 간 소득격차를 축소하고자 하였다. 따라서 참여정부는 지방재정의 상대적 규모의 증대, 지방의 전략투자 사업에 대한 지방자치단체의 재정책임성 강화, 세출관리에서 중앙정부의 표준적인 통제 보다는 지방의 자율적인 학습과 성과 책임체계의 구축을 도모하고 있다(이재원, 2005)는 점이다.

따라서 재정분권을 구현하는 제도적 접근과 수단 중 가장 중요하고 필수적인 것은 재원배분 체계에 대한 결정인데, 국가의 총 재정자원 중 얼마(규모)를, 어떤 방식(제도와 수단)을 통해 중앙과 지방간에 배분할 것인가를 결정하는 것이 중요한 정책선택의 과제이다. 이때 정부 간 재원배분 규모의 결정은 이해당사자 간의 입장 차이를 고려하여야 하며, 적절한 재원배분을 위한 재정수단을 선택하기 위하여는 재정의 형평성과 재정운영의 효율성 및 효과에 결정적인 영향을 미치는 정도를 감안하여야 할 것이다.

즉, 재정분권화를 위한 재원배분 수단은 조세제도, 보조금(이전재정)제도, 기타(지방채 등)로 구분할 수 있는데, 참여정부의 재정분권 추진과정에서 이들 수단에 대해 관련당사자(국가재정부처, 지방재정부처, 지방자치단체 등)는 서로 다른 입장을 보이고 있었다. 일반적으로 조세제도와 보조금제도가 기본적 기능을 하는 가운데 지방채발행제도 등 기타 재정제도들이 보완적인 역할을 하는 것이 바람직한 것으로 보고 있다. 그러나 중앙·지방간의 재원배분 체계에서 국가 간에 정형화된 경향은 존재하지 않는다. 예컨대, 조세제도를 중심으로 정부 간 재원배분을 접근하는 국가(북구의 스칸디나비아 국가들)는 지방세를 강화하는 조세제도 중심으로 운영하고 있다. 이에 반해 재정이전제도(보조금제도)를 중심으로 접근하는 국가(국세중심의 구조를 취하고 있는 영국, 이탈리아 등)도 있다. 그러나 일본, 프랑스 등 많은 국가는 조세제도와 보조금제도를 적절히 가미하여 정부 간 재원배분이 이루어지고 있다. 그리고 조세제도와 보조금제도의 구조 및 운영방식도 국가 간에 상당한 차이가 있는데, 이는 이들 제도가 특정 국가의 역사와 정치 그리고 사회·경제적 환경의 산물이고 기능과 유용성에 문제와 한계를 내포하고 있기 때문이다³⁾.

따라서 중앙정부와 지방자치단체간의 재정관계는 독립성을 존중하는 가운데 상호 긴밀하게 연계·운영되도록 구축해 주는 것이 중요하므로, 정부 간의 재원배분을 정립하고자 할 경우 고려되어야 할 재정분권화의 기본원리를 살펴보면 다음과 같다(임성일, 2003).

첫째, 정부 간의 재원배분은 기본적으로 국가 재정자원(fiscal resource)을 어떻게 하면 효율적이고 형평적으로 활용할 것인가에 초점을 두고 구축해야 하며, 재원배분 체계의 재구축 결과 국민(주민)의 복지와 만족이 극대화되는 결과가 도출되어야 한다.

둘째, 각 정부가 수행하는(또는 수행하게 될) 기능과 사무를 적절히 고려하여 재원을 배분하는 접근을 해야 한다. 즉, 중앙과 지방간의 재원배분은 우선적으로

3) 권형신·이상용·이재성, 「한국의 지방재정 : 이론과 실무」, 서울 : 해남, 2006, pp. 29-30 참조

각 정부가 수행하는 일에 상응하여 접근되어야 하며, 이때 가능하다면 향후 예상되는 정부 간 기능조정을 반영할 수 있는 내부적 장치를 갖추는 것이 바람직하다.

셋째, 정부 간 자원배분은 재정분권을 강화하는 방향으로 접근해야 하며, 만일 지금의 중앙·지방간 자원배분 상태가 일정 수준의 합리성에 기초하고 있다면, 향후의 재정구조는 지방에 더 많은 안정적인 자원과 자율성을 부여하는 방향성을 갖고 변화되어야 한다.

따라서 국가의 재정자원을 어떻게 하면 가장 효율적이고 형평적으로 사용할 것인가를 선택하는 원리로 귀착되는데, 이때 제기되는 이슈는 지방분권이 진정 효율적이고 형평성 있는 재정부운과 부합하는 정책선택인가 하는 문제이다. 분권(decentralization)이 경제적으로 효율적인 점에 대하여는 이미 많은 학자에 의해서 이론적으로 입증(Bird, Buchanan, Oats, Tiebout 등)된 바 있으며, 상당수의 선진국이 분권을 가속화하였거나 현재 가속 중에 있다.

그러나, 부패의 정도가 심한 경우나 지방정부가 현대적이고 투명한 공공지출 관리 프로그램을 갖고 있지 못한 경우, 그리고 그 규모가 너무 작은 경우에는 분권화에 따른 효율상의 이득을 얻지 못할 수 있다(Ter-Minassian, 1997).

그러므로 한국의 현실에서 볼 때, 중앙·지방정부간의 재정규모 적정성을 논할 경우, 과학적 객관성에 의존하기보다는 규범성과 정치성에 의존하는 것이 보다 현실 합리적일 가능성이 높다. 왜냐하면, 정부의 기능과 업무를 명확히 구분하여 계량적으로 가치화하기는 곤란하고, 자원배분의 문제와 기능 및 사무배분의 문제를 계량적 대응방식으로 연계시키는 접근에는 근본적인 문제와 한계가 있기 때문이다. 따라서 지금의 중앙·지방간 자원배분 상태를 오랜 기간에 걸친 이해관계자간의 역학관계가 담긴 역사적 산물이므로 적정규모 논의보다는 배분체계의 합리성 개선에 초점을 둘 수 밖에 없다.

그리고 중앙·지방간에 자원배분 총량이 일정 수준에서 결정되면 어떤 방식에 의해 각 정부 간에 자금을 할당할 것인가를 결정하는 문제가 중요하게 된다. 즉, 국가와 지방자치단체간의 자원배분 체계를 재구축하고, 행정·재정 등 다양한 부문에서 상호 유기적 관계가 형성되도록 그 구조와 운영방식을 채택하는 것이다.

제2절 재정분권화의 이론적 틀

1. 재정분권 옹호론

역사적으로 볼 때 재정분권이론은 17세기와 18세기 철학자 루소(Rousseau), 밀(Mill), 토크빌(de Tocqueville), 몽테스키외(Montesquieu) 등에서 시작되었다. 당시에는 중앙정부가 신뢰를 받지 못하게 되자 중앙집권 보다는 민주적인 지방정부에 의한 분권이 인간의 자유를 보장할 수 있는 주요한 희망으로 보였던 것이다.

특히, Wolman(1997)은 분권화된 정부의 필요성을 효율성 가치(*efficiency values*)와 가버넌스가치 (*governance values*)로 구분하여 다음과 같이 설명하고 있다.

먼저 효율성 가치 측면에서 살펴보자. 효율성은 사회후생 극대화를 목표로 하는 경제적 가치이다. 공공부문에는 민간부문과 같이 수요와 공급을 조절할 가격기구가 존재하지 않는다. 이에 따라 공공부문에서 재화와 서비스 배분은 본질적으로 정치적이다. 그러나 가능한 한 조세와 공공서비스는 전체 지역주민의 선호를 최대한 반영해야 하는데, 한 지역 내에서도 어떤 사람은 좀 더 많은 공공서비스를 원하고 다른 사람은 좀 더 적은 공공서비스를 선호한다. 그 결과 지역 주민 개인의 선호에 다양성(*divergence*)이 존재하고 지역 전체의 선호를 반영하는 조세와 공공서비스 패키지에도 차이가 존재하게 되는 것이다. 이러한 선호의 차이가 커지고 다양해 질수록 사회후생은 감소하므로 이러한 차이를 최소화하는 것이 바람직하다. 그런데 지역이 넓고 인구가 이질적일수록 선호의 차이가 커지고 소규모일수록 작아진다. 따라서 중앙정부에 의한 획일적 공공서비스에 비해 지방정부에 의한 다양한 수준의 공공서비스 제공이 효율적인 것이다.

다음은 가버넌스 가치 측면에서 분권화의 필요성이 제기될 수 있다. 가버넌스 가치는 대응(*responsiveness*)과 책임, 다양성, 정치적 참여 등을 포함하는 가치라고 Wolman(1997)은 제시하고 있는데, 그 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 분권을 통하여 공공재 배분의 결정이 주민 가까이에서 이루어지므로 지방공무원의 대응성이 증대되고 시민에 대한 책임성도 높아진다. 이것은 지방의 의사결정자들이 중앙의 결정자들보다 지역의 현안과 재정수요에 대해 더 많은 정보를 가졌을 것이라는 이유에서이다. 그리고 지방선거를 통하여 책임성이 검증된다면 지방의 배분문제는 지방선거에 의해 결정될 수 있는데, 이에 비해 전국 선거는 지방의 서비스 배분과 관계가 적어질 수 있는 것이다.

둘째, 재정이 분권화 될수록 공공정책의 다양성이 증대되어 가버넌스가 향상될 수 있다. 분권은 시민들에게 보다 많은 서비스 선택의 기회를 제공하고, 세율이나 과표 등이 지방별로 상이하다면 시민들이 주거지를 결정할 때 조세선택의 기회도 제공할 수 있는 것이다(Tiebout, 1956). 또한 분권은 혁신과 다양한 정책 실험의 장을 제공함에 따라 중앙정부 또는 다른 지방정부들에게 우수사례를 전파할 수 있는 기회도 제공한다. 이에 대해 중앙정부는 왜 다양한 해결책을 제공할 수 없느냐에 대한 이론적 근거는 없으나 중앙정부의 경우 정책과 절차가 획일화되도록 하는 압력을 많이 받는다는 것이 일반적 인식이다.

셋째, 재정분권은 지방 수준에서 정치적 참여를 강화하는 것으로 간주된다. 즉, 재정분권은 지방수준에서 민주적 가치와 정치적 안정성을 강화할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 재정분권화는 또한 지방 정책의 우선순위에 대한 토론의 장을 제공하고 미래 정치지도자를 위한 검증의 기회도 제공한다.

2. 재정분권 반대론

최근 재정분권을 위한 국제정치적 움직임이 강력하게 나타나고 있지만 이에 대해 조심스럽게 접근해야 한다는 주장들도 제기되고 있다.

Tanzi(1995)는 재정분권이 성공하지 못한 개발도상국의 여러 조건과 상황을 거론하면서 맹목적인 분권 지상주의를 비판하고 있다. 개도국의 경우 납세자에 대한 정보가 불충분하고 지방의 정책결정자가 자원효율적 의사결정을 하도록 압력을 행사할 정치적 힘이 존재하지 않는다. 그리고 지방의 정치가들은 중앙에

비해 부정부패할 가능성이 높고 또한 비리에 연루될 가능성도 높다고 주장한다. 뿐만 아니라 중앙공무원에 비해 지방공무원은 자질 면에서 떨어지는 편이라고 주장한다. 한편 교통 및 통신기술의 발달로 지방공공재의 특성을 지닌 공공서비스의 수가 점차 감소하는 경향이 있다. 그리고 지방정부의 경우 조세 및 예산상의 선택에 도움을 줄 수 있는 우수한 공공지출관리제도가 부족하다. 마지막으로 재정분권은 본질적으로 중앙정부가 구조적 재정불균형을 해결할 수 있는 힘을 약화시킬 수도 있다.

Prud'homme(1995)는 재정분권의 다른 문제점들을 지적하고 있다. 즉, 분권화를 통한 경제적 효율성 제고는 지방의 재정력(fiscal capacity)이 거의 동일하다는 전제하에 가능하지만 개도국의 경우 이 조건을 충족하지 못하고 있다는 것이다. 그러나 재정불평등이 실제로 분권을 강화할 수도 있다는 점을 간과하고 있다고 볼 수 있다.

또한 지방화는 산업유치를 위한 파멸적 경쟁(destructive competition)으로 이끌기도 하였다. 세입분권의 원리(rationale)는 지출분권과는 다르다. 많은 경우에 중요한 것은 특정서비스를 중앙이나 지방이 공급해야 한다는 것이 아니라, 각급 정부의 전체 공공서비스 생산을 어떻게 조화시키느냐이다. 마지막으로 지방정부를 중앙정부의 대리인으로 볼 때 재정분권은 지방 정책에 영향을 미칠 수 있는 중앙의 능력을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다.

한편, Hommes(1995)는 분권화를 라틴아메리카의 예를 들면서 중앙의 시대로부터 지방의 시대로 가는 험난한 출발을 나타내는 정치적 문제로 보았다. 분권화의 성공은 지방 차원에서 시민의 문화적 전통, 즉 단결, 협력 등과 같은 비공식적 제도들이 존재하느냐의 여부에 달려 있다. 라틴아메리카의 지방정부는 경험의 부족으로 엘리트와 정치적 귀족의 포로가 되는 경향이 있었다. 따라서 Hommes의 경우 재정분권의 아이러니는 이러한 위험을 막기 위해 더 많은 중앙정부의 통제가 필요하다고 주장하였다.

3. 재정분권의 효과 및 영향에 관한 실증연구(선행연구)

재정분권이 재정관리의 질적 측면에 미치는 영향에 관한 계량분석(Shah, 2005)에 의하면, 재정분권은 공공관리의 투명성과 책임성을 강화하게 되어, 재정관리의 질적 측면에 긍정적 영향을 미치고 공공자원의 절약에 기여하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 재정분권은 징세 효율성에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타나지만 유의하게 나타나지 않았다. 또한 재정분권은 공공지출과 정의 관계를 가지나 통계적으로 유의하지 않고, 재정적자 관리에는 부정적 영향을 미치나 유의하지 않으며, 지방채 증가에 기여하지만 유의하지 않았고, 경제성장에도 기여하나 통계적으로 유의하지는 않았다고 Shah는 밝히고 있다.

또한, 재정분권화가 지방재정 적자나 물가상승율로 측정된 거시경제 안정성에 부의 영향을 미치고 있고(Fornasari, 2001; McNab, 2001), 재정분권화와 거시경제안정성 간의 유의한 관계가 없다(Fukasaku & Mello, 1998; Treisman, 2000)는 외국의 선행연구도 있는데, 이는 1991~2000년 우리나라 광역단체를 대상으로 한 실증연구의 결과와 일치하는 것으로 이용모(2003)는 주장하였다. 특히, 이 기간 지방정부의 총 재정지출 중 자본지출의 비중은 70%에서 58%로 감소한 반면에 경상지출은 30%에서 42%로 증가하였다는 점을 강조하고 있다. 그러나 이와 다른 결과를 도출한 선행연구(김현아, 2007)에 의하면, 중앙으로부터의 이전재원의 증가를 통한 지방정부의 세출비중의 변화가 해당 지역소득과 양의 상관관계가 있으며, 특히 세출증가를 통한 재정정책이 기초자치단체의 경제성장의 원인이 될 수 있다는 점을 강조하고 있다.

그런데, 개발도상국에서의 재정분권화정책 추진은 비용증대, 공공재공급의 비효율성, 지역 간 재정격차 심화 등 국가 전체 거시경제의 불안정을 초래할 수 있어 물가상승과 재정수지의 적자를 초래할 수 있다(Barro, 1991; Fischer, 1993; Tanzi, 1996; Prud'homme, 1995)고 경고하고 있다. 특히 Prud'homme(1995)은 재정분권화가 지역 간 격차를 더욱 심화시킬 수 있기 때문에 개발도상국에서의 재정분권화정책의 추진은 득 보다 실이 오히려 많다고 주장하고 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 한 국가의 경제개발상태가 그 국가의 재정분권화의 정도와 밀접한 관련이 있고, 지방정부의 역량이 재정분권화 정책의 긍정적 효과를 가져올 수 있다(Kee: 1977, Bahl & Nath : 1986, Wasylenk : 1987, Panizza : 1999)고 볼 수 있다. 따라서 소득, 지역의 크기, 인구, 도시화, 보조금 규모 등과 관련한 사회경제적 측면에서의 기반이 조성되고, 다양성을 통한 지방정치 수준이 제고되며, 교육, 보건·의료, 도로, 복지 등 기능적 측면에서 중앙과 지방 간 적정분담되는 가운데 지방정부의 역량이 충족되어야 재정분권화 추진정책으로 인한 긍정적 효과를 기대할 수 있는 것이다.

한편, 전상경(2006)은 재정분권화가 지방정부의 자율성을 증대시키지만, 그만큼 기회주의적 형태의 가능성이 커져 지방정부의 연성예산제약을 가져와 지속적인 재정지원이 있게 되므로 이러한 행태를 예방하고 통제하는 것이 필요하다고 보고 있다. 따라서 재정분권화를 통해 증대된 지방재정이 국가 전체의 효율성을 저해하지 않도록 지방재정의 책임성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 모색하여야 한다고 강조하고 있다. 이와 관련하여 최병호(2007)는 지방재정 규모의 확충에도 불구하고 지방은 재정부족을 호소하고, 지방자치단체의 자율성과 책임성 간의 괴리, 주민의 무관심과 낮은 참여, 지방 공공부문의 부패와 도덕적 해이, 지방분권과 지역균형발전 간 갈등 등의 문제가 여전히 상존하고 있다는 점을 주장하고 있다.

특히, 재정분권의 성공여부를 결정하는 요인과 관련하여 Prud'homme(1994)는 지방정부의 정보부족과 부패의 정도, 지방공무원의 자질부족과 무능력, 재정관리시스템의 비효율성에 대한 문제를 지적하고 있다. 그리고 안종석(2002)은 재정분권화가 추진된 남미국가의 경우 정부간 재정지출의 책임성이 확보되지 못하여 중앙정부가 지원하는 이전재원에 지나치게 의존하는 대신 자체세원의 확보노력 미흡, 인건비 등 경상경비의 급증, 도덕적 해이로 인한 지출 및 부채의 증가, 예산절약의 인센티브 부재 등과 지방정부의 정보 부족과 부패, 지방공무원 자질 문제, 비효율적인 재정관리시스템 등에 의해 분권화가 실패한 것으로 소개하고 있다.

이러한 선행연구로 부터 중앙과 지방정부 간에 법령을 통한 지출책임(expenditure responsibility)을 명확히 하고, 지출책임과 연계하여 세입구조를 합리화하며, 도덕적 책임을 전제한 가운데 이전재원의 효율화가 이루어져야 하며, 투명성의 제고와 함께 지방재정운영·채무관리를 적정화하는 재정분권의 추진을 모색하여야 한다는 시사점을 도출할 수 있다. 특히 이 점은 세계은행(World Bank)과 IMF도 정부기능의 성과제고와 거시경제 안정화를 위한 재정분권의 추진사항으로 권고하고 있다.

따라서 우리나라의 경우 재정분권화를 추진함에 있어 장애요인으로 파악되는 문제인식은 지방재정의 구조적 취약과 지역간 재정불균형의 심화, 복잡한 지방세 체계와 재원조달 기능의 미약, 지방재정운영의 자율성과 투명성의 미약 등에서 제기되므로 정부 간 재정의 재구조화를 통한 지방의 자주성을 강화하는 것이다. 그리고 재정분권은 재원보장 및 자율성의 확대, 책임성의 강화와 지방자치단체의 재정운영·관리에 있어서 자율성과 책임성이 동시에 중시되어야 할 것이다.

제3절 재정분권 수준측정 방법론

1. 재정분권 평가의 범위

재정분권화가 갖는 여러 장점들에도 불구하고 모든 나라들에서 분권화가 적극적으로 이루어진 것은 아니다. 이것은 아마도 분권화가 때로는 효율성을 떨어뜨리기도 하고, 재분배정책을 어렵게 할 수도 있기 때문일 것이다. 또한 나라마다 지역 간 소득격차가 상당히 다른 양상을 보이기 때문일 수도 있다. 따라서 중앙과 지방 간에 공공서비스 제공과 재원조달의 책임성을 어느 수준에서 배분하느냐에 대한 적정선을 찾기가 매우 어렵다. 특히 분권화는 현재 뿐만 아니라 미래도 고려하여 평가되어야 한다. 최근 급속하게 진전되고 있는 인구고령화와 저출산 문제는 중앙과 지방의 관계를 변화시킬 수 있으며, 세계화로 인하여 노

동과 자본의 국제적 이동이 증가하고 있는데, 이것은 재정분권이 가질 수 있는 장단점도 변화시킬 수 있다.

최근 OECD의 연구에 따르면 중앙-지방간 관계에서 중요한 이슈는 크게 다음 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 세출 측면의 경우 지방정부는 효율성이나 분배적 측면의 목적을 달성하면서 선호가 다른 지역주민에게 선호에 맞는 공공재공급을 할 수 있는가? 둘째, 세입 측면의 경우 지방정부는 국가 전체적인 효율성이나 분배목적에 영향을 주지 않으면서 지역주민 선호에 대응할 수 있도록 재원조달 제도를 운용할 수 있는가? 셋째, 거시경제적 측면에서는 국가적 재정목표에 부합하도록 재정준칙이나 시장기구 등을 이용하여 지방정부 간의 협력이 이루어지도록 할 수 있는가?

이 밖에도 정부 간 재정관계를 정확히 파악하기 위해 고려해야 할 요소들은 무수히 많다. 그런데 최근 Joumard and Kongsrud(2003)가 비교적 포괄적으로 재정분권 수준을 평가할 수 있는 체크리스트를 제시하고 있어서 인용해 본다. 체크리스트는 크게 네 부분으로 나뉘어져서 세출분야, 세입분야, 거시경제분야, 그리고 정보공개 및 투명성 분야 등으로 이루어진다.

<참고> 정부 간 재정관계 평가 체크리스트

□ 세출측면

(1) 분권화의 정도:

- 중앙과 지방 정부간 공공서비스의 책임성이 어떻게 배분되는가?
- 특정지역에 특별한 지출책임성이 부여되는가?
- 지방정부가 지역주민 선호에 따라 공공재를 공급할 가능성은?
- 중앙정부의 지방정부에 대한 기준제시 및 간섭의 정도는 (임금수준 제시 및 채용기준 설정 등) 어떠한가?
- 중앙은 지방정부의 중요 이슈에 대해 자금지원 없이 의무사항을 지시하는가?

(2) 관할범위의 설정:

- 규모의 경제 활용과 파급효과(spillover effects)의 내부화를 위한 전략은 무엇인가?
- 어떤 상황에서 합병 또는 융합(amalgamation)이 매력적으로 되는가?
- 공공재의 공급 등에서 지역간 협조체제가 이루어지는가?

- 그렇다면 지역별 비용배분이 어떻게 이루어지는가?
 - 이러한 협조체제가 비용-효율성을 제고하는가?
- (3) 책임의 중복:
- 지출책임이 중복되는 영역이 존재하는가?
 - 그렇다면 그러한 중복으로 비용부담이 전가되는 정도는 어느 정도이며, 그로 인해 공공서비스는 비효율적으로 제공되는가?
 - 그러한 비용전가전략을 피하기 위한 수단은 무엇인가?
- (4) 사회부조 및 재분배적 서비스:
- 사회부조 및 재분배 서비스 제공에 대해 지방정부는 어느 정도 책임을 지는가?
 - 특히 지방정부가 수급자격 기준 또는 급여수준을 결정할 수 있는가?
 - 지역 간 사회부조 수준차이로 인한 복지이주(welfare migration) 현상이 나타나고 있는가?
 - 지방정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 자격기준 강화 및 급여수준 인하 등의 조치를 취하였는가?

□ 세입측면

- (1) 과세권:
- 지방정부의 세입증대권한(과표설정 및 세율 변경)은 어느 정도인가?
 - 부작용(지방정부예산 불안정화, 행정비용 및 순응비용 증대, 지역간 무역 및 투자 저해, 분배적 목적 상실)을 수반하지 않으면서 과세권을 증대할 수 있는 여지는 존재하는가?
 - 사용자 부담금의 역할은 무엇인가?
- (2) 조세경쟁:
- 세율과 과표의 지역별 차이는 어느 정도이며, 이러한 차이발생의 주요인은 무엇인가?
 - 보조금제도는 지방정부 조세정책에 어떤 영향을 미치는가?
 - 조세경쟁이 중요한지 그리고 그것의 장단점(지방정부의 재정규율 강화, 조세체계의 복잡화, 무역 및 투자 왜곡)은 무엇인가?
- (3) 목적교부금:
- 목적교부금이 지방세입에서 차지하는 비중은?
 - 이러한 교부금이 지방정부에 미치는 영향은 무엇인가?
 - 중앙정부의 참여율은 어떻게 규정되고 있으며, 파급효과는 적절히 고려되고 있는가?
 - 교부금은 사전적 비용에 근거하는지 아니면 사후적 비용에 근거하는지?
 - 목적교부금이 비용효율성을 저하시키고 배분적 측면에서 부정적 결과를 초래하는가?
 - 목적교부금 개혁의 방향은 무엇인가?
- (4) 형평화 장치:
- 지역 간 재분배는 어떤 경로(명시적 형평화 장치, 누진소득세, 사회보험, 복지제도 등)를 통하여 이루어지며, 재분배 이전지출의 규모는 어떠한가?

- 형평화제도의 목표와 기준(잠재세입과 실제세입, 지방정부 비용에 영향을 미치는 사회인구학적 요소 등), 중앙정부의 지방정부에 대한 재정적 재정지원(공식에 의한 산정방식에 비해)은 얼마나 중요한가?
- 정부 간 재정교부금의 빈곤자치단체에 대한 성장효과는 어떠한가?
- 교부금제도의 개혁은 형평성-효율성 상쇄효과 문제에 직면하고 있는가?

□ 거시경제적 관리

(1) 거시경제적 일관성:

- 지방정부 재정행위와 거시경제정책이 일관성을 갖도록 하기 위해 어떠한 메커니즘이 있는가?
- 지방정부는 재정적 어려움(fiscal slippage)을 경험하였는가?
- 이와 관련한 여타 정부부문의 대응은?
- 재정적 어려움을 겪는 지방정부는 중앙정부의 지원을 받는가?
- 이 지원은 어떻게 이루어지며, 이와 관련한 지방정부의 행위는 어떠한가?

(2) 재정준칙:

- 지방정부의 재정준칙에는 어떤 것들이 있는가?
- 이러한 준칙은 중앙정부가 일방적으로 부여한 것인지, 지방정부와의 협상에 의한 것인지?
- 지방정부의 차입증대 또는 조세증대 등의 문제를 방지할 최선의 준칙은(균형예산규칙, 지출한도, 또는 차입한도)?
- 재정준칙의 틀은 예기치 못한 상황에 대처할 수 있도록 믿을만하고 유연한가?
- 충분한 장치들이 도입되고 있는가?
- 상호경쟁이 작용하고 있는가?

(3) 시장원리:

- 지방정부는 금융시장에서 자금조달이 가능한가?
- 지방정부 채무는 중앙정부가 명시적으로 또는 암묵적으로 보증하고 있는가?
- 금융시장이 지방정부 재정규율에 중요한 역할을 하는가?
- 지방정부의 재정규율을 확보하는데 경제적 수단이 중요한 역할을 하는가?

□ 정보공유와 투명성

- 지방정부 지출책임과 세입증대 권한은 명확히 정의되고 있는가?
- 일관성(회계기준) 및 투명성을 개선할 여지가 존재하는가?
- 지방정부가 공공서비스 제공의 경험을 공유할 기회로서 포럼과 같은 것이 존재하는가?
- 분권화로 국가수준의 규제를 적용하기가 어려워졌는지 그리고 부패수준은 증가하였는지?

자료 : Joumard and Kongsrud(2003)

2. 재정분권 지표에 관한 선행연구

재정분권의 수준을 측정하기 위하여는 재정분권화 지표의 개념과 용도가 명확히 설정되어야 할 것이다. 여기서 재정분권화 지표는 재정분권의 수준을 측정할 수 있는 각 분야별 요소들로 구성되므로 이를 통해 현황 및 문제점을 분석하고, 대안개발에 필요한 정보를 제공하며, 정책효과를 제고할 수 있어야 한다.

그리고 이들 재정분권화 지표에 대한 수요를 통해 지표를 개발하여야 하는데, 우선 지방재정 구조의 적정화를 모색하기 위하여 중앙과 지방간 자원배분, 지방세의 성격(역할) 및 과세자주권, 지방정부의 자율적 의사결정의 재정권한을 고려할 필요가 있고, 지방재정 운영이란 측면에서 자율성 확대와 책임성 강화에 대한 검토가 있어야 할 것이다.

이러한 재정분권 지표(지수)와 관련한 선행연구를 요약하면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 선행연구의 재정분권지수

연구자	재정분권지표(지수)	비고
Tiebout(1957) Oates(1972) Bird(1993)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세입에서 자주재원과 이전재원의 규모 ○ 세출에서 지방정부의 재정지출 규모 ○ 상위정부의 개입과 통제 수준 	
Prud'homme (1990) Marlow (1989)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국세와 지방세의 비율 ○ 중앙정부 지출과 지방정부 지출의 비율 ○ 중앙정부로부터의 재정지원금과 지방자체재원의 비율 	공채발행으로 공공기능 수행이 가능하므로 정부지출 비율이 더욱 정확함(Marlow, 1989)
World Bank IMF	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총 정부지출에서 지방지출이 차지하는 비중 ○ 총 정부재정수입에서 지방의 수입이 차지하는 비중 ○ 총 지방세입 중 지방세가 차지하는 비율 ○ 총 지방세입중 비조세수입이 차지하는 비율 ○ 총 지방세입중 보조금 등이 차지하는 비율 ○ GDP 중 지방지출 비중 등 	
OECD	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방정부의 세율결정 여부 ○ 과표의 자율결정 여부 등 	지방정부의 조세운용의 자율성 지표

(표 계속)

연구자	재정분권지표(지수)	비고
임성일(2003)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총 조세수입에서 지방세의 비중 ○ 이전재정 중 일반보조금의 비중 ○ 총정부지출 중 지방지출의 비중 	재정분권 수준을 계량적으로 측정하여 중앙·지방간 자원배분 체계의 정립방안 제시
최병호·정종필(2001) 이용모(2003)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세입분권화 = (자치단체의 지방세입 중 탄력세율제도 적용세목의 세입)/(중앙정부의 총조세수입) ○ 세출분권화 = (자치단체 세출-조건부 보조금)/(중앙정부의 세출-무조건부 보조금) 	광역자치단체 대상으로 재정분권화의 지표
홍준현(2006)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가와 지방간 재정배분(GDP 중 지방지출 비율, 정부지출 중 지방지출 비율, 조세총액 중 지방세 비율) ○ 지방재정 운영의 재량성(전 지방세목 중 조례로 탄력세율을 적용할 수 있는 지방세목수 비율, 총 국고보조금 중 포괄보조금 비율, 중앙정부의 승인없이 발행한 지방채 비율, 재정자주도) 	
중앙정부 (기획예산처등)	가용재원의 규모 비교	
이영·현진권(2006)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전체 재정규모(세입·세출기준)에서 지방정부가 차지하는 비중 ○ 재정분권 수준의 결정요인 : 국가면적, 국가소득, 민주화정도, 인종의 다양성, 부패수준 	재정분권의 수준은 세입과 세출의 양적 평가와 국가면적, 소득, 민주화·도시화수준 등의 질적 평가를 통해 판단할 필요가 있음

그런데 이러한 지표 개발·선정의 문제점으로는 재정분권 수준의 목표치(적정기준) 설정이 곤란하고, 각국의 제도적 차이점으로 인해 외국과 비교를 통한 재정분권의 수준을 판단하기가 용이하지 않다는 점이다.

따라서 본 연구에서는 참여정부의 출범 전후 등 일정기간 재정분권수준의 흐름 등 시계열적 분석을 실시하되, OECD국가 등의 재정분권 수준과 비교할 필요가 있다. 그리고 재정운영의 책임성확보 수준을 측정·분석하기 위하여는 지방재정분석, 지방재정 관련법령의 개정, 지방예산편성지침 폐지·보완, 복식부기회계제도 도입, 주민참여예산제도·재정공시제도 도입 등은 실질적 분권요소가 있음

에도 세세하고 계량적 측정이 곤란한 정성적 부문이므로 체감지표 등을 개발하여 활용할 필요가 있다.⁴⁾

3. 재정분권지표의 분류

우선 재정분권지표를 다양한 기준에 의거하여 분류할 수 있듯이, 재정분권의 수준을 측정하는 지표도 다른 일반적 지표와 마찬가지로 지표 값이 수치로 존재하는 계량지표와 수치로 나타나지 않는 비계량지표로 구분할 수 있다. <표 2-2>는 이러한 계량지표와 비계량지표를 구성하는 주요 지표들 중 국내외 문헌에서 제시되고 있는 지표들을 중심으로 본 연구에 맞게 재구성하였으며, 각 지표별 분석방법도 자료의 이용가능성에 기초하여 나타내 보았다.

가. 재정분권화 비계량지표

재정분권의 수준을 측정하기 위한 비계량지표는 주로 재정관련 법률과 기준 등이 지방정부에 어느 정도의 재정자율성을 허용하고 있는가를 나타내는 것이다. 특히 예산의 편성 및 재정수지균형 요건 등의 엄격성과 지방정부 차입(지방채발행)의 자율성 등과 관련한 지표들이 대표적이다.

4) 권오성(2004)은 민선자치제도의 실시가 지방정부의 재정분권화에 미치는 영향분석을 위하여 재정분권화의 결정요인은 회귀분석과 설문조사 방법을 활용하였는데, 지방정부의 재정자립도에 미치는 요인분석은 회귀분석 방법으로, 지방자치제 실시가 지방정부의 재정자율성에 미치는 영향분석은 68개 자치단체의 예산실무자를 대상으로 설문조사를 실시하였다.

〈표 2-2〉 재정분권 지표의 구분

구분		주요 지표	분석방법	비고
비계량 지표	재정준칙의 엄격성	- 재정준칙 속성 종합지수 - 균형예산 엄격성지수	- 시계열분석 - 국제비교	
	지방재자율성	- 차입자율성지수	- 시계열분석 - 국제비교	
계량지표	거시지표	- 지방정부지출/총정부지출 - 지방정부지출/GDP - 지방세/총조세 - 지방세/GDP - 지방공무원수/전체공무원수 - 지방정부의 과세권	- 시계열분석 - 국제비교	
	미시지표	○ 세입구조 - 재정자립도 - 재정자주도 - 일반보조금/이전재정 ○ 세출구조 - 자체사업/사업예산 ○ 재정력지수	- 횡단면분석 - 패널분석	

이러한 재정준칙이 지방정부의 재정자율성에 미치는 영향은 계량적으로 측정하는 것은 현실적으로 어려우나 재정준칙이 엄격할수록 지방정부의 재정자율성이 감소한다는 것은 주지의 사실이다. 지방정부의 예산편성에 관한 재량권을 제한하는 준칙들은 많은 나라들에서 흔히 볼 수 있다. 지방정부에 대한 여러 재정준칙들은 국가 전체의 장기적인 재정의 유지가능성을 달성하기 위한 수단이 될 수 있는 반면, 지방정부의 예산편성 권한을 약화시키는 역할을 한다. 따라서 재정준칙이 엄격할수록 재정자율성이 감소되는 것이다.

재정준칙이 지방정부의 재정자율성을 어느 정도로 엄격하게 제약하는가는 <표 2-3>에서와 같이 지방정부 재정준칙의 속성 종합지수로 나타낼 수 있다. 이 종합지수는 재정준칙의 목표에 따라 4개의 부지표로 이루어져 있고, 부지표는 다시 3-4개의 하위지표들로 구성된다.

그리고 지방정부가 예산균형의 요건을 어느 정도로 충족하여야 하는가도 지방정부의 재정자율성을 제약하는 요인이다. 이에 ACIR(Advisory Commission on Inter-governmental Relations)은 지방정부의 균형예산 요건을 측정하기 위해 <표 2-4>와 같은 엄격성 지수를 개발하였다. 우리나라의 경우 균형예산을 규정하는 법안이 주로 중앙정부에 의해 만들어지고 승인된 예산이 균형을 이루도록 하고 있다는 것을 <표 2-4>를 통해 알 수 있다. OECD의 국가들의 경우 대부분의 나라에서 균형예산 요건을 비교적 엄격히 요구하고 있다.

<표 2-3> 재정준칙(fiscal rules)의 엄격성 지표

종합지수	부지표	하위지표
지방정부 재정준칙 속성 종합지수	○ 재정규모 제약	- 지출규제 - 조세자율성 제한 - 예산투명성 - 톱니효과
	○ 배분적 효율성 제고	- 예산범위의 포괄성 - 지출목표의 포괄성 - 투자에 대한 획일적 규칙
	○ 채무의 유지가능성 확보	- 수지적자 통제 - 채무잔고 통제 - 수지 및 채무상황 감시
	○ 충격 흡수	- 경기순환 흡수 - 균형예산 엄격성 - 차입 규제

자료: Sutherland, Price, and Joumard(2005)

〈표 2-4〉 ACIR의 균형예산 엄격성 지수

	한국	OECD 평균	비고
○ 법적 기초			
- 중앙 설정(2)	2	1.7	
- 지방 설정(1)			
○ 균형예산요건			
- 제출예산 균형(1)			
- 승인예산 균형(2)	2	3.9	
- 다년도 수지적자 허용(4)			
- 단년도 수지적지만 허용(6)			
- 재정적자 불허(8)			

주 : ()안의 숫자는 엄격성 지수로 값이 커질수록 법적 구속력이 강함을 나타냄
 자료: Sutherland, Price, and Joumard(2005)

이 밖에도 지방정부의 재정자율성을 측정하기 위한 비계량지표의 개발이 지방채 발행과 관련한 자율성 측면에서 이루어지고 있다. IADB(Inter-American Development Bank)는 지방정부가 지방채 발행 등으로 차입을 얼마나 용이하게 할 수 있는가를 은행 및 공기업과의 관계 등을 고려하여 측정하고자 하였다(Sutherland, Price, and Joumard, 2005).

나. 재정분권화 계량지표

재정분권을 표시할 수 있는 계량지표는 <표 2-2>에서 볼 수 있듯이 거시적 지표와 미시적 지표로 구분할 수 있다. 거시적 지표는 지방수준의 모든 세입 또는 세출의 총계(aggregate)값이 중앙정부를 포함한 전체 정부수준(일반정부)의 재정규모(세입, 세출)에서 차지하는 비중 또는 경제규모(GDP) 대비로 표시되는 비율 등으로 표시된다. 따라서 거시적 지표를 이용하여 한 국가의 분권화 수준을 시계열적으로 분석할 수 있고, 또한 여러 나라의 동일 지표를 통하여 국제비교함으로써 한 나라의 분권 수준을 평가할 수 있다.

이에 비해 미시적 지표는 광역자치단체 또는 기초자치단체 등의 지방정부 수

준에서 지방정부가 중앙정부와 독립적으로 세입·세출 등에 관한 의사결정을 자율적으로 할 수 있고 그 결과에 대해 책임을 질 수 있는 정도를 나타내는 재정지표를 일컫는다. 이러한 미시적 지표는 여러 자치단체 자료를 동시에 확보할 수 있으므로 동일 유형의 자치단체에 대한 횡단면분석뿐만 아니라 시계열자료도 포함하는 패널분석도 가능하다.

일반적으로 재정자료로부터 도출된 정보는 지방정부의 재정자율성을 과대평가하는 경향이 있는데, 이는 재정지출에 관한 자료는 지방정부의 책임성이 어느 정도인지를 실제로 정확히 보여주지 못하기 때문이다. 그리고 지방정부가 지출에 대해 책임을 갖고 사업을 집행할 수 있는 능력은 매우 제한적이며, 중앙정부가 표준을 설정하고 지방정부의 각 부문별 정책에 대해 세부적인 관리를 하는 경우를 흔히 볼 수 있다. 예를 들어, 교육부문의 경우 많은 나라에서 지방정부는 초·중등(non-tertiary) 교육을 책임지고 있다. 그러나 중앙정부가 초·중등 교육의 표준이 되는 커리큘럼을 정해주고 교사를 양성하며 급여도 지급한다. 의료보건 서비스의 경우도 표준이 정해지는 경우가 많다.

정부 간 교부금이 정해지는 방법도 지방정부의 지출행동에 영향을 미친다. 즉 포괄교부금과 목적교부금에 따라 지방정부의 행동이 달라지기 때문이다.

또한 지방세비중과 같이 하위정부에 할당된 세입비중의 지표는 세입확보능력에 대한 정확한 정보를 제공하지 못한다. 지방정부의 세율 및 과표 설정권에 대해 제약을 두는 것은 지방의 재정자율성을 크게 감소시킨다. 그런데 지방정부의 과표 및 세율에 대한 자율성을 종합적으로 나타낼 수 있는 종합지표는 거의 없다고 할 수 있다. 1995년 OECD의 조사자료는 지방세/GDP와 자율적지방세/지방세의 곱으로 자율적 지방세의 GDP대비 비중으로 각국의 과세권을 측정하였다. 이에 의하면 오스트리아, 멕시코, 독일, 노르웨이 등은 과세권이 매우 제한된 나라로 나타나고, 덴마크, 스위스, 스웨덴, 미국 등은 재량권이 비교적 큰 나라로 나타났다.

대부분의 나라에서 조세공유제도를 사용하는데, 지방정부는 그들이 거두는 세수에 대해 개별적인 영향력을 행사할 수 있는 권한을 갖고 있지 않다. 조세공

유제도 하에서 지방자율성의 정도는 배분공식을 지방이 결정하느냐, 중앙이 결정하느냐에 따라 달라진다. 한국, 핀란드, 노르웨이, 스페인 등의 나라에서는 세율과 과표에 대한 지방정부의 법정(*de jure*)자율성은 있으나, 실제로는 그 권한을 거의 사용하지 않는 것으로 알려져 있다.

정부 수준별 재정관계를 결정하는 요소들을 최근 추이를 중심으로 살펴보자. 먼저, 세계화(globalization)로 인하여 한 국가 내에서의 집중화 효과(*centralizing effect*)는 커지고 있다. 이에 따라 지역 간의 격차(*regional disparities*)는 줄어들지 않고 있는 실정이다. 그리고 지방자치가 확산 발전되어 가면서 지방 주민의 주인의식은 향상되고 있다. 교통과 통신의 발달, 노동과 자본이동의 증가 등으로 지역간 이동성은 증가하고 있다. 또한 재정적 통합(*fiscal consolidation*)으로 정부 간 재정조정 필요성은 더욱 커지고 있으며, 인구고령화의 급속한 진전으로 중앙-지방의 관계도 변화되고 있다.



제 3 장 참여정부 재정분권정책의 현황 및 실적

제1절 재정분권정책의 분석대상과 방법 ▮▮

1. 분석의 대상

참여정부는 국정운영 기조를 지방분권과 균형발전으로 천명하고서 과거에 비해 지방에 더 많은 권한과 재원을 주면서 지방의 자율성을 부여하는 정책방향을 제시한 바가 있다. 이러한 정책방향에 따른 지방분권의 3대 추진원칙인 선분권 후보원 원칙, 보충성 원칙, 포괄성 원칙에 의거하여 재정분권의 시급성과 중요성을 강조하였는데, 이는 다음과 같은 현실 인식에 기초한 것으로 판단된다.

첫째, 참여정부 출범 초기의 지방재정은 행정의 수행에 가장 필수적이고 기본적인 재정수요를 제대로 충족할 수 없는 여건에 직면하여 지역주민이 선호하는 다양한 사업을 수행하거나 새로운 행정수요에 대처하여 지역의 경쟁력을 확보할 수 있는 가용재원이 매우 제한되어 있다.

둘째, 재원이양이 제대로 수반되지 않는 상태에서 중앙정부의 기능이양 추진 및 교육재정 부담 등이 추가되어 지방재정은 이중고를 겪고 있으며, 향후 예상되는 교육, 경찰, 사회복지 등의 새로운 재정수요를 감안할 때, 지방재정의 확충은 지방분권의 성공여부를 결정하는 요소이다.

셋째, 자치단체는 권한과 재원의 획기적 이양에 상응하는 재정운영의 자율성 확대가 요구되는 동시에 책임성·투명성 강화도 시급한 실정이다.

이러한 맥락에서 참여정부가 재정분권화를 추진하는데 걸림돌로 인식하고 있

있던 것은 지방재정의 구조적 취약과 지역 간 재정불균형의 심화, 복잡한 지방세 체계와 재원조달 기능의 미약, 지방재정운영의 자율성과 투명성의 미약 등의 문제였다. 따라서 재정분권화는 중국적으로 정부 간 재정의 재구조화를 통한 지방의 자주성을 강화하는 것인데, 이를 위하여는 획기적인 재원이양에 의한 재정분권 추진 및 이에 따른 지방정부의 재정운영 능력 향상, 시민사회의 재정통제 능력 제고와 투명성 강화가 필수적으로 요구된다고 참여정부는 판단하였다.

이러한 재정분권화의 방향에 따라 참여정부의 정부혁신지방분권위원회가 2003년 7월 4일 제시한 지방분권 추진 로드맵상의 지방재정의 4대 과제별 개선방향과 그 간의 추진실적과 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째 과제는 지방재정의 영세성과 구조적 취약성을 극복하기 위해 지방재정력을 확충하고, 세원불균형 등으로 인해 발생하는 자치단체 간 재정력 격차를 완화하는 것이었다. 이를 위해 지방교부세 법정율 인상, 국세의 지방세 이양을 통해 지방재정기반을 확충하고, 지방교부세 산정방식 개선, 지방양여금제도의 개선(폐지), 자치구 재원조정제도 개선을 통해 지역 간 재정격차를 완화한다는 것이었다. 이들 과제에 대한 추진상황을 살펴보면, 지방양여금의 일정분(지방도로 정비)의 이관을 통해 2005년부터 지방교부세 법정율을 15%에서 18.3%로 인상하는 대신 지방양여금제도를 폐지하였고, 지방재정의 자율성을 제약하는 국고보조금의 정비와 함께 재원이양을 위한 분권교부세를 신설하였으며, 지방양여금과 국고보조금의 일부사업의 흡수 및 신규 사업을 위한 국가균형발전특별회계를 신설한 바가 있다. 그러나 조세개혁을 통한 국세와 지방세의 합리적 조정 등을 통한 지방세제 개편은 그 추진이 실적으로 나타나고 있지 않다.

둘째 과제는 자치단체의 세수확충을 위한 자구노력을 강화하고, 법 및 제도에 의한 세수잠식 문제를 해결하기 위해 지방세정제도를 개선하는 것이었다. 이를 위해 지역개발세의 과세대상 확대, 탄력세율 적용 활성화를 통해 자치단체의 과세 자주권을 확대하고, 재산세·종합토지세의 과표현실화, 체납세의 징수강화를 통한 자치단체의 자구노력을 강화하며, 비과세·감면제도를 개선한다는 것이었다. 이들 과제에 대한 추진상황을 살펴보면, 원자력세 도입을 통한 지역개발

세의 과세대상을 확대하였으며, 부동산투기 억제정책의 일환으로 부동산관련세의 과표현실화가 추진된 바가 있다. 그러나 비과세·감면세액이 지방세수의 10%를 상회하고 있으나 법과 제도에 묶여 비과세·감면의 축소는 이루어지지 않고, 단력세율의 적용에 자치단체는 소극적 입장을 여전히 보이고 있다.

셋째 과제는 지방재정의 운영에 중앙정부의 통제와 개입을 줄이고, 구체적이고 확실적인 지침은 범위와 수준을 완화·정비하여 지방재정의 자율성을 강화하는 것이었다. 이를 위해 보조금사업 정비에 의한 자주재원화, 포괄보조금제 운영을 통해 국고보조금 제도를 개선하고, 지방예산편성지침 폐지, 지방채 개별승인제도 폐지, 지방조달권한 확대를 통한 지방재정운영의 자율성을 확보하도록 한다는 것이었다. 이들 과제에 대한 추진상황을 살펴보면, 일부 국고보조사업의 지방이양을 통한 재원이양과 함께 보조금제도의 개편을 통해 국가균형발전특별회계가 신설되었으며, 지방예산편성지침의 폐지·보완, 지방채 발행 총액한도제의 도입, 지방조달권한 확대 문제는 입법화를 거쳐 2005년부터 추진되었다.

넷째 과제는 지방재정의 책임성을 강화하고 건전재정운영을 위한 유인체계를 강구하여 지방재정운영의 투명성·건전성을 확보하는 것이었다. 이를 위해 재정운영 및 재정성과에 대한 사후관리시스템(지방재정평가제도)을 구축하고 복식부기회계제도의 도입, 재정출납관 독립성 강화, 지방채 발행시 신용평가제 도입 검토를 통해 지방재정운영의 투명성을 확보한다는 것이었다. 이들 과제에 대한 추진상황을 살펴보면, 지방재정분석제도는 개선을 통해 그 기능이 대폭 강화되었으며, 복식부기회계제도는 시범적용 단체의 단계별 확대를 거쳐 2007년부터 전면적 도입이 이루어졌다.

이와 같은 정책방향 하에 참여정부가 추진하고자 하였던 재정분권 정책과제는 <표 3-1>에서 보듯이 14개 정책으로 정리할 수 있는데, 세입자치권을 강화하기 위한 정책은 8건(지방교부세 법정률 단계적 상향조정, 지방교부세제도 개선, 국세와 지방세의 합리적 조정, 지방세의 신세원 확대, 재산세와 종합토지세 과표현실화, 지방세 비과세감면 축소, 국고보조금 정비, 지방양여금제도 개선), 세출자치권을 강화하는 정책은 2건(지방예산편성지침 폐지 및 보완, 지방채 발행

승인제도 개선), 그리고 지방재정운영의 책임성·투명성을 강화하기 위한 정책 4건(지방재정 평가기능 강화, 자치단체 복식부기회계제도 도입, 자치단체 예산지출 합리성 확보, 재정운영의 투명성·건전성 강화)으로 구분하여 추진한 바가 있다. 이들 재정분권 정책의 추진으로 많은 성과도 있었지만, 일부 정책과제는 그 추진이 미흡한 것도 있고, 일부 과제는 추진 실적이 당초의 목표와 상이한 결과를 나타내기도 하여 오히려 새로운 문제점이 부각되는 부작용을 가져오기도 하였다.

〈표 3-1〉 참여정부의 재정분권 정책의 주요 추진실적

정책과제명	주요 추진실적	추진상태
정책 1 : 지방교부세 법정을 단계적 상향 조정	◇ 지방교부세 법정율 15% → 18.3% 조정(04. 1) ◇ 분권교부세 신설로 18.3% → 19.13% 상향조정(04. 12) ◇ 분권교부세율 인상으로 19.24% 상향 조정(05. 12)	추진 완료
정책 2 : 지방교부세 제도 개선	◇ 보통교부세 수요산정 통계·산식 정비(9개 항목, 26개 세항) ◇ 특별교부세 규모 축소 및 지원기준 구체화	추진 완료
정책 3 : 재산세·종 합토지세 과표 현실화	◇ 종합토지세 과표 현실화 및 적용비율기준 시달(04. 5) ◇ 재산세 세율체계 조정 및 지방세법 개정 공포·시행(05. 1)	추진 완료
정책 4 : 지방세의 신세원 확대	◇ 주민기피시설 및 지자체 유치시설에 대한 과세 기본계획 보고(05. 6) ◇ 원자력발전소에 대한 지역개발세 신설(05. 12)	추진 완료
정책 5 : 국고보조금 정비	◇ 국고보조금 정비시안 마련(04. 2) ◇ 재원 이양방안 확정(05. 1, 지방교부세법 개정)	추진 완료
정책 6 : 지방예산편 성지침 폐지·보완	◇ 지방예산편성지침 폐지 및 지방재정법 개정(05. 8)에 반영 ◇ 지방예산 편성기준 및 예산과목 구분과 설정 제정(훈령, ' 05. 7)	추진 완료
정책 7 : 지방채 발 행 승인제도 개선	◇ 지방채발행 총액한도제 도입방안 마련(04.7~' 05. 6) ◇ 지방재정법 개정(05. 6) 및 시행령 개정·시행(06. 1)	추진 완료
정책 8 : 지방양여금 제도 개선	◇ 지방양여금을 지방교부세 등으로 개편(04. 1) ◇ 지방양여금법 폐지 법률안 제정·공포(04. 12)	추진 완료
정책 9 : 지방재정분 석기능 강화	◇ 지방재정분석 용역(05. 7~9) 및 분석지표 확정(05. 11) ◇ 지방재정분석 결과 최종 보고(05. 12)	추진 완료

〈표 계속〉

정책과제명	주요 추진실적	추진상태
정책 10 : 자치단체 복식부기회계제도 도입	◇ 「지방재정법」에 근거규정 신설(' 05. 8) ◇ 복식부기 회계제도 쏘 지자체 시험 운영(' 06) ◇ 자치단체 회계기준(부령) 확정(' 06.10) ◇ 복식부기 회계처리지침(훈령) 제정(' 06.11), 시행(' 07.1)	추진 완료
정책 11 : 지방자치 단체 예산지출 합리 성 확보	◇ 주민참여 예산편성·집행제도 및 통합지출관제 도입(' 05. 8) ◇ 지방재정법시행령 및 지방계약법시행령 개정(' 05. 12)	추진 완료
정책 12 : 재정운영 투명성·건전성 확보	◇ 주민참여형 예산편성제도 도입(' 05. 8) ◇ 투융자 심사 관련 법령 정비(' 05. 12)	추진 완료
정책 13 : 국세와 지 방세의 합리적 조정	◇ 지방소비세 도입 등 중장기조세개혁 방안 검토 중 ◇ 지방특별소비세 신설 등 관계부처 협의 중	추진 중
정책 14 : 지방세 비 과세 감면 축소	◇ 지방세 감면조례 표준안 시달(' 06. 10) 및 관련 법령 개 정(' 06. 12) ◇ 지방세지출예산제도의 도입 추진계획 중 : 시범실시(' 06 ~ ' 09), 전면 실시(' 10)	추진 중

2. 분석방법

본 장에서는 상기한 참여정부의 재정분권 정책의 추진실적을 통해 나타나는 지방재정의 구조와 운영의 변화 정도를 통해 참여정부의 재정분권 정책을 평가하기로 한다(<표 3-2>참조).

여기서 지방재정 구조와 관련한 변화는 (1) 중앙과 지방간 자원배분, (2) 지방세의 성격(역할) 및 과세자주권, (3) 지방정부의 자율적 의사결정의 재정적 권한 등의 3가지 측면에서 살펴본다. 그리고 지방재정의 운영과 관련한 변화는 (1) 재정운영의 자율성 확대, (2) 재정운영의 책임성 강화라는 2가지 측면에서 고찰한다(<표 3-2> 참조).

〈표 3-2〉 참여정부 재정분권 정책의 평가의 분야 및 기준

구분	분야	평가기준	관련정책	
			추진 완료	추진 중
1. 지방재정구조의 적정화	1.1 중앙과 지방간 자원배분	○ 지방재정 규모 ○ 재원이양	정책 1 정책 5 정책 8	정책 13
	1.2 지방세의 성격 및 과세 자주권(자주적 세입구조)	○ 세수 규모 ○ 지방세 비중 ○ 탄력세율 적용가능 세목수 및 세수	정책 3 정책 4	정책 13 정책 14
	1.3 지방정부의 자율적 의사결정의 재정권한(자율적 세출구조)	○ 일반재원 비중 ○ 일반보조금 비중 ○ 보조사업의 영향도 ○ 자체사업 비중	정책 2 정책 5 정책 7 정책 8	정책 14
2. 지방재정의 운영	2.1 자율성 확대	○ 지방의 전략적 자원 배분권 확대 ○ 지방의 자율적 학습강화	정책 6 정책 7	
	2.2 책임성 강화	○ 주민통제 용이 ○ 재정성과에 대한 책임 체계 구축	정책 9 정책 10 정책 11 정책 12	

그런데, 참여정부 재정분권 정책의 추진실적은 개별 정책별로 지방재정의 구조 적정화나 재정운영의 특정한 분야에 국한하여 영향을 미치는 것이 아니라 복합적으로 영향을 미치고 있다. 그리고, 재정분권의 수혜자인 지방자치단체는 재정분권 정책의 추진실적이 기대한 수준에 미흡하다든지, 실질적 재정분권요소가 있음에도 세세하고 계량적 분석이 곤란한 정성적 재정분권 정책(예시 : 지방예산편성지침 폐지 및 보완, 지방채 발행승인제도 개선, 지방재정 평가기능 강화, 자치단체 복식부기회계제도 도입, 자치단체 예산지출 합리성 확보, 재정운영의 투명성·건전성 강화)도 있다.

이러한 문제를 감안한 재정분권 정책의 실적평가를 위하여 자치단체의 단장, 예산담당부서 공무원 및 지방재정 전문가를 대상으로 재정분권정책의 실효

성 검증을 위한 설문조사를 실시하였다(설문조사의 내용과 결과는 부록 참조).

이러한 설문조사의 내용은 참여정부의 개별 재정분권정책이 지방자치단체의 재정구조나 재정운용과 관련하여 자율성, 건전성, 효율성, 책임성, 형평성, 투명성 및 지역경제발전 등의 측면에 미친 영향을 5점 척도 (매우 긍정적 5, 긍정적 4, 관계없음 3, 부정적 2, 매우 부정적 1)의 방법으로 구성되어 있다(<표 3-3>참조).

<표 3-3> 설문조사의 내용

재정분권 정책	설문조사 항목	설문조사 항목의 정의
<ul style="list-style-type: none"> □ 지방교부세 법정을 단계적 상향 조정(정책 1) □ 재산세·종합토지세 과표 현실화(정책 3) □ 지방세의 신세원 확대(정책 4) □ 국고보조금 정비(정책 5) □ 지방예산편성지침 폐지·보완(정책6) □ 지방채 발행 승인제도 개선(정책 7) □ 지방양여금 폐지(정책 8) □ 국세와 지방세의 합리적 조정(정책 13) □ 지방세 비과세·감면 축소(정책 14) 	재정 자율성	□ 자치단체가 지역주민에게 공공 서비스 제공을 위한 세입과 세출에 대해 의사결정을 할 때 중앙정부 등 상위정부의 간섭이나 통제를 받지 않고 스스로 할 수 있는 능력과 정도
<ul style="list-style-type: none"> □ 지방예산편성지침 폐지·보완(정책6) □ 지방채 발행 승인제도 개선(정책 7) □ 지방재정분석기능 강화(정책 9) □ 자치단체 복식부기회계제도 도입(정책 10) □ 자치단체 예산지출 합리성 확보(정책 11) □ 재정운영 투명성·건전성 확보(정책 12) 	재정 건전성	□ 자치단체의 재정수입의 확보능력에 비추어 재정지출을 적정 수준에서 유지할 수 있어서 재정수지적자와 누적채무가 전반적 재정운영에 영향을 미치지 않을 가능성
<ul style="list-style-type: none"> □ 지방교부세 제도 개선(정책 2) □ 국고보조금 정비(정책 5) □ 지방예산편성지침 폐지·보완(정책6) □ 지방채 발행 승인제도 개선(정책 7) □ 지방양여금 폐지(정책 8) □ 자치단체 예산지출 합리성 확보(정책 11) 	재정 효율성	□ 주어진 예산을 낭비없이 사용하여 최대의 행정서비스 제공과 재정적 성과를 실현할 수 있는 정도

〈표 계속〉

재정분권 정책	설문조사 항목	설문조사 항목의 정의
<ul style="list-style-type: none"> □ 지방재정분석기능 강화(정책 9) □ 자치단체 복식부기회계제도 도입(정책 10) □ 재정운영 투명성·건전성 확보(정책 12) □ 지방세 비과세·감면 축소(정책 14) 	재정 책임성	□ 자치단체가 세금이나 예산을 가장 적절하고 유용하게 사용하는지를 회계 및 성과의 관점에서 설명할 수 있고 그 결과에 대해선 철저히 주민에게 책임을 질 수 있는 정도
<ul style="list-style-type: none"> □ 지방재정분석기능 강화(정책 9) □ 자치단체 복식부기회계제도 도입(정책 10) □ 자치단체 예산지출 합리성 확보(정책 11) □ 재정운영 투명성·건전성 확보(정책 12) □ 지방세 비과세·감면 축소(정책 14) 	재정 투명성	□ 자치단체가 보유하는 재정정보를 다양한 수단과 방법을 통해 적시에 충분히 제공하는 정도
<ul style="list-style-type: none"> □ 지방교부세 법정을 단계적 상향 조정(정책 1) □ 지방교부세 제도 개선(정책 2) □ 재산세·종합토지세 과표 현실화(정책 3) □ 국세와 지방세의 합리적 조정(정책 13) 	재정 형평성	□ 재정력이 약한 자치단체의 재정력을 강화하여 자치단체 간 재정격차를 줄이는 정도
<ul style="list-style-type: none"> □ 재산세·종합토지세 과표 현실화(정책 3) □ 지방세의 신세원 확대(정책 4) □ 국세와 지방세의 합리적 조정(정책 13) 	지역 경제발전	□ 지역의 고용, 생산, 소득의 증대를 도모하여 지역경제나 지역발전에 기여하는 정도

제2절 지방재정 구조의 적정화

1. 중앙과 지방간 자원배분

지방재정의 구조변화에 영향을 미치는 중앙정부와 지방자치단체 간 자원배분과 관련한 참여정부의 실적은 지방재정 규모의 변화, 중앙재정의 지방이양이란 측면에서 평가할 수 있다. 이와 관련한 참여정부의 주요 정책은 지방교부세의 법정을 단계적 상향조정(정책 1), 국고보조금의 정비(정책 5), 지방양여금의 개선·폐지(정책 8), 국세와 지방세의 합리적 조정(정책 13) 등을 들 수 있다.

가. 국가재정 대 지방재정의 비중

참여정부의 재정분권 정책의 추진으로 나타나게 되는 중앙정부와 지방자치단체 간 재정비중의 변화 정도를 살펴보면, 참여정부 출범의 직전연도인 2002년의 경우 총재정규모 218조 1,337억원 중 중앙정부의 비중은 66.6%인 145조 2,499억원인데 비해 지방자치단체의 비중은 33.4%인 72조 8,823억원으로 나타난다. 그러나 참여정부가 출범한 2003년 이후 국가재정과 지방재정의 비중에 영향을 미칠 수 있는 재정분권 정책(지방교부세의 법정율 인상, 지방양여금의 폐지, 국고보조금의 정비 및 지방이양, 국가균형발전특별회계의 신설, 지방세제 개편 등)이 추진되었다. 이로 인해 지방재정 규모는 획기적으로 신장되어 2005년 92조 3,673억원(결산 순계기준)으로 나타났으며, 2006년에는 101조 3,522억원으로 100조원 시대가 개막되었다.

그런데 <표 3-4>에서 보듯이 2005년 260조 3,005억원의 총재정규모에 대한 중앙정부와 지방자치단체간의 배분비율은 64.5% 대 35.5%로 나타나 참여정부 출범이전과 비교하여 크게 변화된 것이 없다. 그리고 GDP 규모는 2002년 684조 2,635억원에서 19.2% 신장한 2005년에는 815조 8,099억원으로 나타나는데, GDP에서 지방재정이 차지하는 비중은 2002년 10.7% → 2005년 11.3% → 2006년 11.6%로 변화된 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-4〉 중앙·지방재정의 규모와 비중 추이

구분	재정규모(억원)			GDP규모 (D) (억원)	비 중(%)		
	총재정규모 (A)	중앙재정 (B)	지방재정 (C)		B/A	C/A	C/D
1994	982,965	623,211	359,754	3,037,726	63.4	36.6	11.8
1995	1,095,793	729,150	366,643	3,773,498	66.5	33.5	9.7
1996	1,281,499	837,052	444,447	4,184,790	65.3	34.7	10.6
1997	1,434,232	924,642	509,590	4,532,764	64.5	36.5	11.2
1998	1,570,552	1,054,505	516,047	4,443,665	67.1	32.9	11.6
1999	1,685,276	1,145,482	539,794	4,827,442	68.0	32.0	11.2

〈표 계속〉

구분	재정규모(억원)			GDP규모 (D) (억원)	비 중(%)		
	총재정규모 (A)	중앙재정 (B)	지방재정 (C)		B/A	C/A	C/D
2000	1,889,705	1,239,156	650,549	5,786,645	65.6	34.4	11.2
2001	2,165,907	1,374,808	791,099	6,221,226	63.5	36.5	12.7
2002	2,181,337	1,452,499	728,838	6,842,635	66.6	33.4	10.7
2003	2,408,339	1,586,479	821,860	7,213,459	65.9	34.1	11.4
2004	2,487,701	1,576,108	911,593	7,784,446	63.4	36.6	11.7
2005	2,603,005	1,679,332	923,673	8,158,099	64.5	35.5	11.3
2006	2,767,404	1,753,882	1,013,522	8,769,957	63.4	36.6	11.6

주 1: 1994년 이전은 GDP대신 GNP규모임

주 2: 2005년 이전은 결산, 2006년은 예산(순계기준)임

자료: <http://www.mpb.go.kr/servlet/morgueServlet>

한편, 총정부지출에서 지방교육재정을 포함한 지방재정 지출이 차지하는 비율은 참여정부가 출범한 첫해인 2003년부터 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 2004년 이후 지방재정이 중앙재정을 추월하여 2007년 예산기준으로 중앙정부와 지방정부의 지출비중은 42.3%, 57.7%로 지방자치단체 지출비중이 중앙정부를 크게 앞서고 있다(<표 3-5> 참조). 그러나 실질적 교육자치가 실시되지 않고, 지방재정과 지방교육재정은 분리·운영되고 있는 점을 감안할 때 지방교육재정을 제외한 지방재정지출의 비중은 여전히 중앙정부에 비해 상대적으로 낮은 것으로 평가되고 있다.

〈표 3-5〉 총 재정사용액 배분 비율

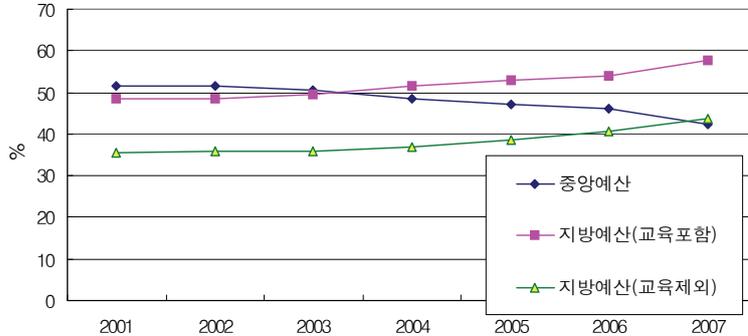
(단위 : %)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
중앙예산	51.6	51.5	50.5	48.4	47.2	46.1	42.3
지방예산	48.4 (35.6)	48.5 (35.7)	49.5 (35.9)	51.6 (37.0)	52.8 (38.6)	53.9 (40.5)	57.7 (43.6)

주 : ()내의 수는 지방교육재정 제외시

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 예산개요, 각년도.

〈그림 3-1〉 정부 간 재정사용액 배분비율 추이

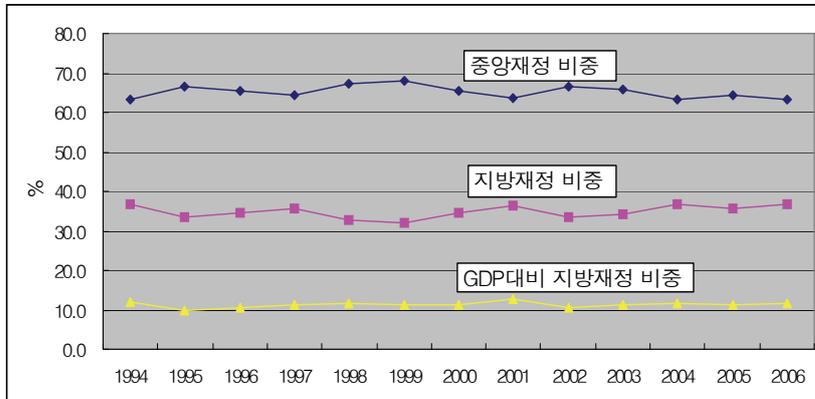


나. 중앙기능의 지방이양에 따른 재원이양

참여정부 출범 이후 지방재정의 규모는 과거에 비해 크게 증가하였음에도 불구하고, 중앙재정의 지방이양을 통한 재정분권의 수준은 크게 변화한 것으로 나타나고 있지 않다. <그림 3-2>에서 보듯이 GDP에 대한 지방재정의 비중은 약간 증대하는 추세에 있으나 지난 10년간 중앙정부와 지방자치단체 간 재정비중은 큰 변화가 없이 거의 일정한 수준을 보이고 있다. 즉, 재정분권 상태를 파악할 수 있는 총 정부지출에서 지방지출이 차지하는 비중은 연도별로 35~40% 수준을 머물고 있다.

특히, 참여정부는 국고보조금 사업이 지방재정의 자율성을 저해하는 등 문제가 제기되어 재정분권을 분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권의 핵심적 전략 과제로 채택하고, 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하면서 이양사업의 추진에 필요한 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 2005년에 내국세의 0.84%를 재원으로 하는 분권교부세 제도를 신설하였다.

〈그림 3-2〉 중앙·지방재정의 상대비중 추이



그런데, 분권교부세 사업의 재정수요는 17.2%로 증가하고 있으나, 분권교부세의 재원이 되는 내국세는 8.6%로 신장되어 지방이양 전의 지방비부담율은 50% 수준이던 것이 지방이양 이후 68%로 늘어나고 있다. 이와 관련하여 보건복지부 실태조사에 의하면, 2005년 지방이양된 67개 사회복지사업의 총 소요예산은 1조 4,605억원으로 추계되었으나 실제 편성된 예산은 1,131억원이 부족한 1조 3,474억원으로 나타나고 있다⁵⁾(<표 3-6>참조). 이러한 재원부족 현상의 발생은 지방이양 이전의 3~5년간 관련사업의 평균예산을 기준으로 산정함에 따라 익년도 이후의 미래수요를 충분히 반영할 수 없는 구조적인 문제가 내포되어 있기 때문이다. 이와 같이 참여정부가 추진한 사회복지 기능의 지방이양과 분권교부세의 신설이라는 복지재정의 분권화 이후 지역 간 복지격차는 오히려 심화되고, 복지서비스 담당인력의 지역 간 격차가 발생하여 균질적인 수준이 보장되어야 하는 복지서비스가 차별적으로 공급되는 결과를 초래하고 있다. 그리고 지방재정의 자율권을 강화하기 위해 도입된 분권교부세(일반재원) 사업은 재원부족으로 오히려 지방자치단체의 가용재원을 징발하는 결과로 나타나고 있다.

5) 이에 대한 구체적인 내용은 이상용·이효, 「고령사회에 대비한 정부간 재정분담구조 개편 및 지방자치단체의 대응방안」, 한국지방행정연구원, 2006, pp. 58~61 및 124~128 참조

〈표 3-6〉 지방이양사업의 소요액 및 부족액 추정규모

(기준 : 2005. 6.30/단위 : 억원, %)

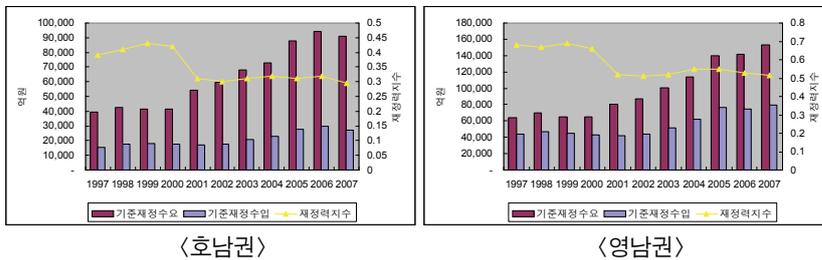
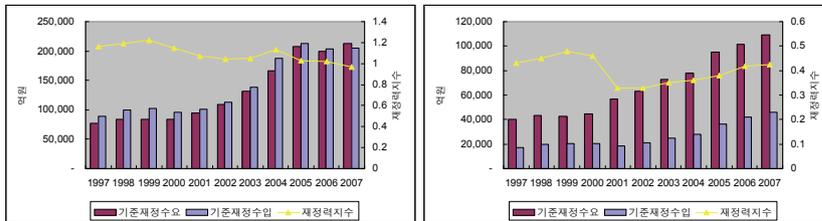
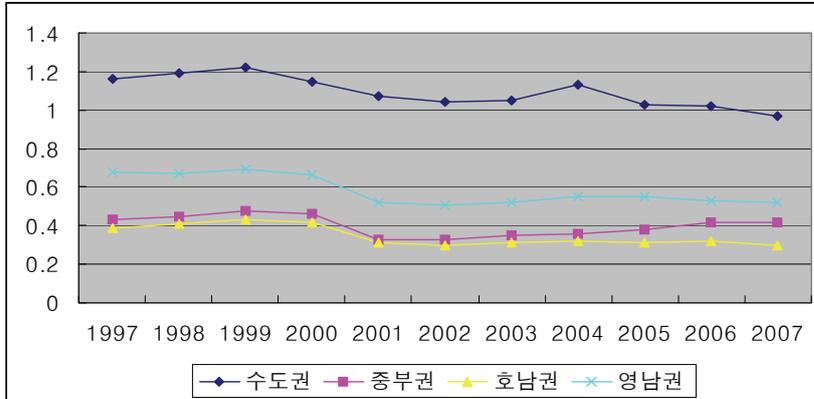
구 분	2005	2006	2007	2008	2009	비 고
총소요액	15,400	18,557	22,361	26,945	32,469	20.5% 적용
적정규모(A)	7,700	9,279	11,181	13,473	16,235	총소요액의 50%
분권교부세(B)	5,499	5,972	6,486	7,044	7,650	8.6%적용
부족액(A-B)	2,201	3,307	4,695	6,429	8,585	연평균 6,570억원

다. 기준재정수요의 자주적 해결능력

재정분권화의 정도가 지방재정력 격차에 미친 영향 분석을 한 선행연구(권오성, 2003)에 의하면, 재정분권화가 진행됨에 따라 지방정부 간의 재정력격차는 줄어들고 있는 것으로 조사되고 있다. 그런데, 참여정부의 다양한 재정분권 정책의 추진으로 중앙정부와 지방자치단체 간의 자원배분은 다소 변화가 있었지만, 지방자치단체의 기준재정수요를 자주적으로 해결할 수 있는 능력(재정력지수)은 크게 개선되지 않는 것으로 나타나고 있다. 이로 인해 참여정부의 재정분권 정책은 지방재정 구조를 적정화하는데 미친 영향은 미미한 것으로 보여지기도 한다.

특히, 4개 권역별로 구분하여 기준재정수요의 자주적 해결능력을 살펴보면, <그림 3-3>에서 보듯이 참여정부 출범이후 수도권(서울, 인천, 경기)의 경우는 오히려 약화되고, 호남권(광주, 전북, 전남, 제주)과 영남권(부산, 대구, 울산, 경북, 경남)은 거의 정체상태를 보이고 있다. 그러나 중부권(대전, 충남북, 강원)은 약간 향상된 것으로 나타난다.

〈그림 3-3〉 권역별 재정력지수 추이



2. 지방세의 성격 및 과세자주권 : 지방세의 역할

지방재정의 자주적 세입구조 변화에 영향을 미치는 지방세의 역할(지방세의 성격 및 과세자주권)과 관련한 참여정부의 실적은 지방세수의 규모와 비중의 변화, 탄력세율의 적용가능 세목과 세수의 변화란 측면에서 평가할 수 있다. 이와

관련한 참여정부의 주요 정책으로는 재산세·종합토지세의 과표현실화(정책 3), 지방세의 신세원 확대(정책 4), 국세와 지방세의 합리적 조정(정책 13), 지방세의 비과세·감면 축소(정책 14) 등을 들 수 있다.

가. 지방세수의 규모

지방자치단체 자주적 세입구조를 크게 변화시킬 수 있는 핵심정책인 지방소비세 도입 등이 참여정부에서 이루어지지 않아 지방세제 개편 및 국세의 지방이양 등을 통한 재정분권과제는 차기정부의 몫으로 넘어가게 되었다. 그러나 재산 관련 세제의 과표현실화, 신세원 신설 등의 정책이 추진되었는데 이로 인한 지방세수 규모의 변화정도를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-7〉 지방세의 변화추이

(단위 : 억원, %)

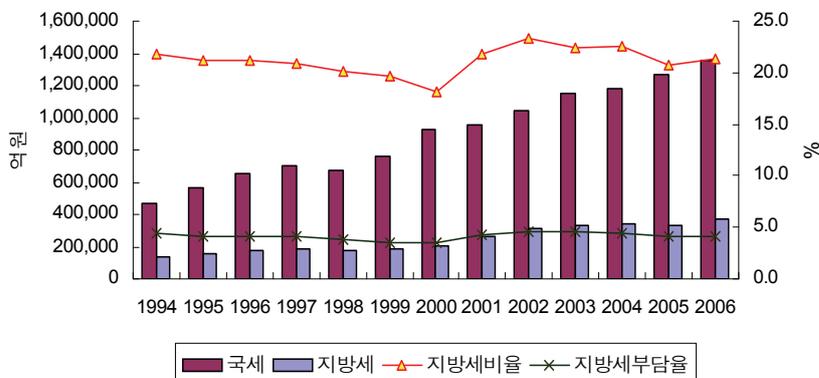
구분	조세규모			지방세비율 (B/A)	GDP (C)	조세부담율	
	합계(A)	국세	지방세(B)			A/C	B/C
1994	604,928	472,619	132,309	21.9	3,037,726	19.91	4.36
1995	720,905	567,745	153,160	21.2	3,773,498	19.10	4.06
1996	823,549	649,602	173,947	21.1	4,184,790	19.68	4.16
1997	883,334	699,277	184,057	20.8	4,532,764	19.49	4.06
1998	849,474	677,977	171,497	20.2	4,443,665	19.12	3.86
1999	942,442	756,580	185,862	19.7	5,294,997	17.80	3.51
2000	1,135,353	929,347	206,006	18.1	5,786,645	19.62	3.56
2001	1,224,577	957,928	266,649	21.8	6,221,226	19.68	4.29
2002	1,354,935	1,039,678	315,257	23.3	6,842,635	19.80	4.61
2003	1,477,971	1,146,642	331,329	22.4	7,213,459	20.49	4.59
2004	1,519,974	1,177,957	342,017	22.5	7,784,446	19.53	4.39
2005	1,603,050	1,270,498	332,552	20.7	8,158,099	19.65	4.08
2006	1,719,660	1,353,730	365,930	21.3	8,769,957	19.61	4.17

자료 : <http://www.mpb.go.kr/servlet/morgueServlet>

참여정부의 출범 직전연도인 2002년 지방세수 규모는 31조 5,257억원이었는데, 2005년 33조 2,552억원, 2006년 36조 5,930억원으로 증대하였다. 그러나 GDP에 대한 지방세 부담률(지방세수/GDP)은 2002년 4.61%이던 것이 2005년 4.08%, 2006년 4.17%로 오히려 하락하였다. 그리고 국세와 지방세의 총조세액에 대한 지방세수 비중(지방세수/총조세액)도 2002년 23.3%이던 것이 2005년 20.7%, 2006년 21.3%로 하락한 것으로 나타나 지방세를 통한 과세자주권 강화나 지방세의 역할은 오히려 약화된 것으로 볼 수 있다(<표 3-7>참조).

이와 같이 지방세수의 절대 규모는 조금씩 증가하고 있으나, <그림 3-4>에서 보듯이 2003년 이후 지방세 부담률(지방세수/GDP)은 오히려 낮아지고 있고, 조세에서 차지하는 지방세 비중도 2002년의 23.3%에서 2005년 20.7%로 오히려 낮아져 상대적으로 국세부문에 비해 지방세부문의 신장율은 낮게 나타나고 있다. 그리고 2000년에 신설된 지방교육세(2005년 결산액 : 3조 8,407억원, 지방세수액의 10.7%)는 전액 지방교육재정으로 이전되므로 이 점을 고려하면, 실질적인 지방세수의 신장율은 더욱 낮아진 것으로 볼 수 있다.

〈그림 3-4〉 지방세비중 및 부담율 변화추이



나. 지방세수 비중

참여정부 출범이후 지방세입 기준으로 지방재정 규모의 신장 보다 지방세수의 신장율은 더욱 낮아진 것으로 나타나고 있다. <표 3-8>에서 보듯이 지방세입에서 지방세가 차지하는 비중을 살펴보면, 참여정부 출범 직전연도인 2002년 37.4%이던 것이 2005년은 36.1%로 낮아졌다.

이와 같이 일반회계 지방세입에서 차지하는 지방세수 비중은 2002년 37.4%에서 2004년 35.1%, 2005년 36.1%로 다소 기복은 있었으나 낮아진 것으로 나타나는 이유는 참여정부 출범이전에 비해 상대적으로 중앙정부의 이전재원인 지방교부세와 보조금은 급증하였고 부동산시장의 안정화를 위해 도입된 종합부동산세(국세)를 재원으로 하는 부동산교부세가 2005년 신설된데 반해, 지방세수의 신장율은 오히려 저하한 데에 기인하고 있기 때문이다(<그림 3-5> 참조).

<표 3-8> 지방세수 비중의 변화 : 일반회계

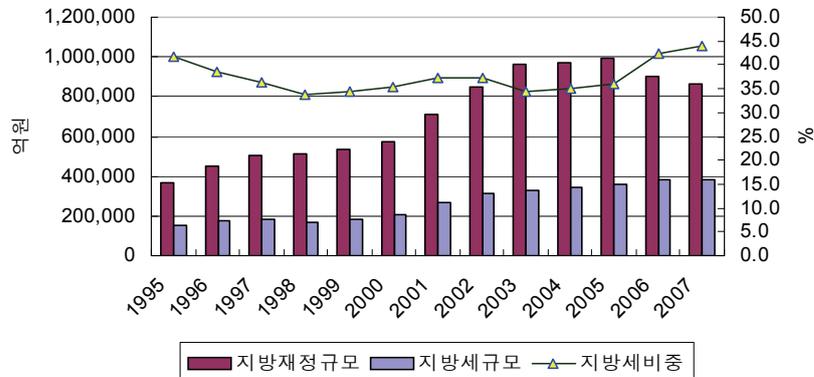
(단위: 억원, %)

구 분	지방재정(일반회계)		지방세		지방세비중 (B/A)
	규 모(A)	증가율	규 모(B)	증가율	
1995	366,674	100.0	153,169	100.0	41.8
1996	449,953	122.7	173,947	113.6	38.7
1997	507,650	138.4	184,977	120.8	36.4
1998	509,893	139.1	171,483	112.0	33.6
1999	537,726	146.6	185,685	121.2	34.5
2000	576,532	157.2	203,614	132.9	35.3
2001	714,607	194.9	266,397	173.9	37.3
2002	845,082	230.5	315,836	206.2	37.4
2003	965,040	263.2	330,620	215.9	34.3
2004	972,309	265.2	341,594	223.0	35.1
2005	997,142	271.9	359,769	234.9	36.1
2006	899,232	245.2	380,712	248.6	42.3
2007	865,209	236.0	380,732	248.6	44.0

주: 2005년 이전 결산순계, 2006년 최종예산, 2007년 당초예산 기준

자료: 행정자치부, 지방자치단체 예산개요, 각년도,

〈그림 3-5〉 지방세수 규모와 비중의 변화



참여정부의 출범 전후의 지방세와 이전재정의 규모를 비교하면 <표 3-9>에서 보듯이 지방세와 이전재정 규모의 비중이 2002년 49.2 대 50.8이던 것이 2005년 50.8 대 49.2, 2007년 46.7 대 53.3로 변화하고 있다. 이로 인해 참여정부 출범 이후 다양한 세입분권 정책의 실시에도 불구하고 지방재정의 자주성과 자율성을 근본적으로 제고하는데 한계를 보이고 있는 것이다. 즉 세입분권 정책이 본격적으로 실시된 2005년 이후 중앙·지방간의 자원배분은 조세제도 보다 보조금제도에 상대적으로 큰 역할을 부여하고 있기 때문이다. 이로 인해 지방재정 규모의 신장은 지방교부세와 보조금과 같은 중앙이전재정에 의해 주도되고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-9〉 지방세와 이전재정수입 규모의 변화추이

(단위: 억원)

구 분	지방세 규모	이전재정규모			
		합계	지방교부세	지방양여금	국고보조금
1990	63,786	48,328	27,647	-	20,681
1991	80,351	56,685	34,524	-	22,161
1992	94,622	70,031	39,277	12,240	18,514

(표 계속)

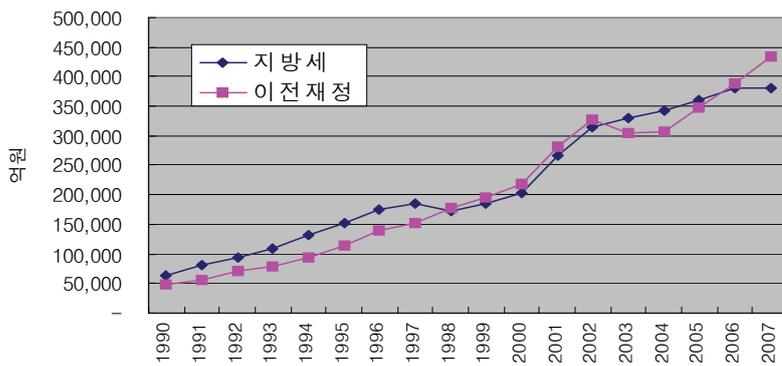
구 분	지방세 규모	이전재정규모			
		합계	지방교부세	지방양여금	국고보조금
1993	110,260	78,872	44,131	13,369	21,372
1994	132,278	92,692	47,246	17,238	28,208
1995	153,169	114,635	54,842	18,701	41,092
1996	173,947	138,882	63,777	25,744	49,361
1997	184,977	152,215	67,987	28,772	55,456
1998	171,483	176,903	70,392	28,855	77,656
1999	185,685	194,245	67,108	29,061	98,076
2000	203,614	218,684	82,665	37,134	98,885
2001	266,397	280,950	122,890	46,281	111,779
2002	315,836	326,684	122,594	41,901	162,189
2003	330,620	304,301	149,107	44,120	111,074
2004	341,594	307,130	144,691	37,432	125,007
2005	359,769	348,347	194,845	-	153,502
2006	380,712	387,730	204,414	-	183,316
2007	380,732	435,248	226,242	-	209,006

주 1: 2005년 이전은 결산, 2006년은 최종예산, 2007년 당초예산임

주 2: 일반·특별회계 순계규모 기준임

자료: 행정자치부(내무부), 「지방재정연감」, 각년도 및 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2007

〈그림 3-6〉 지방세와 이전재정수입 규모의 변화추이



다. 탄력세율 적용가능 세목수 및 세수액 비중

지방자치단체의 과세자주권을 강화하기 위해 도입된 탄력세율제도는 세율결정권을 자치단체에 부여하는 제도로서 지방재정 수요와 연계하여 자치단체가 재정운영을 할 수 있어 세입구조의 변화를 유인하는데 크게 기여할 수 있다. 이러한 탄력세율의 적용이 가능한 세목수는 2002년(11세목) 이후 변동이 없다(<표 3-10> 참조).

(표 3-10) 지방세 탄력세율 적용가능 세목 현황

세 목	과세대상 및 세율	세율 적용가능 범위
취득세	○ 부동산 등 : 2%	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)
등록세	○ 부동산등기 - 정율세 : 0.1%~3% - 정액세 : 3,000원	상동
주민세	○ 균등할 - 개인 : 10,000원 이내, 사업장: 50,000원 - 법인: 50,000~500,000원 ○ 소득할 : 소득세, 법인세, 농업소득세액의 10%	개인균등할은 10,000원 이내에서 조정가능한 제한세율, 그 이외는 표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)
재산세	○ 건축물 등: 0.15%~0.5% 등	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)
자동차세	○ 승용자동차 cc 당 18원~220원 ○ 정액세: 3,000~157,000원	표준세율(특별·광역시는 조례로 100분의 50 가산 가능)
도축세	○ 소·돼지시가의 1% 이내	제한세율(1% 이내에서 조례로 결정)
도시계획세	○ 토지·건축물의 가액의 0.15%	표준세율(0.23% 이내에서 조례로 결정)
공동시설세	○ 건축물·선박가액의 0.5%~1.3%	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)
사업소세	○ 재산할 : 사업소 1㎡당 250원 이내 ○ 종업원할 : 종업원급여총액의 0.5% 이내	1㎡당 250원, 급여총액의 0.5% 초과할 수 없는 제한세율

(표 계속)

세 목	과세대상 및 세율	세율 적용가능 범위
지역개발세	<ul style="list-style-type: none"> ○ 발전용수 : 10㎡당 2원 ○ 지하수 : 1㎡당 20원~200원 ○ 지하자원: 광물가액의 0.2% ○ 컨테이너: 1TEU당 15,000원 	표준세율(100분의 50내에서 조례로 가감 조정 가능)
지방교육세	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본세액의 20%~60% 	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)

그러나 탄력세율의 적용이 가능한 지방세수와 총지방세수에서 차지하는 비중의 변화를 살펴보면, <표 3-11>에서 보듯이 참여정부 출범 직전연도인 2002년 25조 1,445억원, 81.1%이던 것이 2005년 29조 8,351억원, 84.4% 그리고 2006년 31조 3,706억원, 83.8%으로 나타나고 있다.

〈표 3-11〉 탄력세율 적용가능 세목의 세수와 비중의 추이

(단위 : 억원, %)

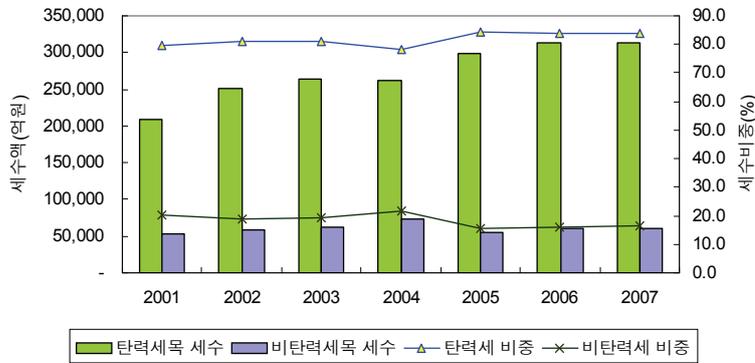
구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
지방세수	260,748	309,890	325,297	335,723	353,443	374,566	374,546
탄력 세목	세수	208,205	251,445	263,170	262,583	298,351	313,406
	비중	79.8	81.1	80.9	78.2	84.4	83.8
비탄력 세목	세수	52,543	58,445	62,127	73,140	55,092	61,140
	비중	20.2	18.9	19.1	21.8	15.6	16.3

주 1: 2005년 이전은 결산, 2006년 최종예산, 2007년 당초예산 기준

주 2: 지방세수에서 과년도수입은 제외

자료: 행정자치부, 지방재정연감 및 지방자치단체 예산개요, 각년도

〈그림 3-7〉 탄력세의 세목수와 세수비중



이와 같이 참여정부 출범이후 탄력세율을 적용할 수 있는 지방세목의 세수액은 크게 늘어나고 있으나 재정구조의 적정화 모색 차원에서 실제 지방 재정여건과 연계하여 탄력세율을 적용하는 단체는 거의 없다. <표 3-12>에서 보듯이 탄력세율 적용가능 11개 지방세목 중 3개 세목(주민세, 재산세, 지역개발세)에서 탄력세율을 일부 자치단체가 적용하고 있는데, 지역 간 조세수출로 볼 수 있는 지역개발세, 정부의 부동산세제 강화라는 정부방침으로 주민의 지방세부담을 완화하기 위한 재산세가 탄력세율 적용의 대상이 되고 있어 탄력세율 제도의 도입 취지를 살리고 있지 못하다. 따라서 지방세의 가격 기능을 강화하기 위한 방안으로 도입된 지방세의 탄력세율제도를 지방자치단체가 활용하도록 유인하기 위하여는 우선 국세와 지방세간의 세원재배분을 통한 지방세의 역할이 강화되고, 자주적 세수확충의 노력 보다 중앙정부의 이전재원 확보에 매달리는 지방자치단체의 도덕적 해이의 문제에 대한 개선이 요구된다.

〈표 3-12〉 지방세 탄력세율 적용현황

세 목	탄력세율적용 단체
주민세	○ 개인균등할 : 전북 원주·무안·부안군, 전남 광양시, 충북 보은군 ○ 농업소득세할 : 경북경산시
재산세	○ 항공기 : 서울 강서구, 부산 강서구, 인천 중구, 제주 제주시, 대구 동구 ○ 재산세 세율 조정(20~50% 인하) : 수도권지역
지역개발세	○ 강원 : 과세대상 전체 ○ 경북 : 발전용수 ○ 제주 : 지하수 ○ 부산 : 컨테이너

3. 지방정부 자율적 의사결정의 재정적 권한

지방재정의 세출구조 변화에 영향을 미치는 지방자치단체의 자율적 의사결정의 재정권한과 관련한 참여정부의 실적은 일반재원과 일반보조금의 비중 변화, 국고보조사업의 영향도, 자체사업 여건의 변화란 측면에서 평가할 수 있다. 이와 관련한 참여정부의 주요 정책으로는 지방교부세 제도개선(정책 2), 국고보조금의 정비(정책 5), 지방채발행 승인제도 개선(정책 7), 지방양여금의 개선·폐지(정책 8), 지방세 비과세·감면 축소(정책 8) 등을 들 수 있다.

가. 일반재원 비중 : 일반재원 대 특정재원

참여정부의 다양한 재정분권 정책의 추진으로 지방자치단체의 자율적 의사결정 재정권한의 확대정도를 세입의 비도지정 여부를 기준으로 일반재원과 특정재원으로 구분하여 살펴보기로 한다.

먼저 일반재원의 규모(총계기준)는 참여정부 출범 직전연도인 2002년에 96조 190억원이던 것이 2005년 120조 2,542억원으로 그 비중이 2002년 69.3%에서 2005년 75.6%로 크게 신장된 것으로 나타난다. 그리고 비도가 지정된 특정재원의 규모(총계기준)는 참여정부 출범 직전연도인 2002년에 42조 4,609억원이던

것이 2005년 38조 7,500억원으로 감소하여 그 비중이 2002년 30.7%에서 2005년 24.4%로 변화되었다(<표 3-13> 참조).

이와 같이 특정재원 보다 일반재원이 크게 신장된 이유는 참여정부 출범이후 특정재원의 축소(지방양여금 폐지, 특별교부세 배분을 축소, 국고보조사업의 지방이양)로 일반재원이 증가하였기 때문이다. 특히, 2005년 일반재원의 비중이 급증한 것은 지방양여금의 폐지에 따른 지방교부세 법정교부율의 인상(15.0%→19.13%)에 기인하나, 분권교부세(일반재원) 사업에는 추가적인 지방비가 수반되고 있어 실질적으로 지방재정의 재정경직도는 크게 개선되지 않은 것으로 볼 수 있다.

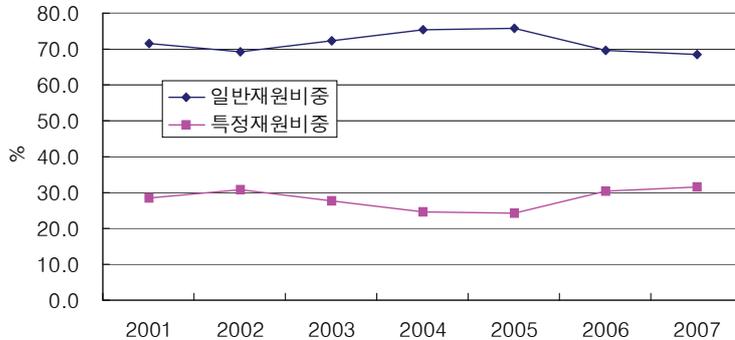
〈표 3-13〉 일반재원과 특정재원 규모와 비중의 추이

구 분	재정규모(억원)			비중(%)	
	세입	일반재원	특정재원	일반재원	특정재원
2001	1,164,596	831,792	332,804	71.4	28.6
2002	1,384,799	960,190	424,609	69.3	30.7
2003	1,531,198	1,108,021	423,177	72.4	27.6
2004	1,541,871	1,161,235	380,636	75.3	24.7
2005	1,590,042	1,202,542	387,500	75.6	24.4
2006	1,294,646	903,561	391,085	69.8	30.2
2007	1,437,211	984,615	452,596	68.5	31.5

주: 2005년 이전은 결산, 2006년 이후는 당초예산 총계기준

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 및 지방자치단체 예산개요, 각년도

〈그림 3-8〉 일반재원과 특정재원 규모와 비중의 추이



나. 자체사업 비중 : 보조사업 대 자체사업

참여정부의 다양한 재정분권 정책의 추진으로 지방자치단체의 자율적 의사결정 재정권한의 확대정도를 세출측면에서 보조사업과 자체사업으로 구분하여 살펴보기로 한다.

먼저 지방자치단체의 자율적 의사결정에 의해 이루어지는 자체사업의 사업비 규모는 참여정부 출범 직전연도인 2002년 20조 4,541억원이던 것이 2005년 34조 3,816억원, 2007년 35조 184억원으로 신장되었다. 그리고 중앙정부 또는 상급자치단체의 의사결정에 영향을 받는 보조사업의 사업비 규모는 2002년 39조 4,044억원이던 것이 2005년 46조 2,998억원, 2007년 52조 2,336억원으로 변화되었다. 그런데 총세출 예산기준으로 자체사업의 비중은 2002년 20.3%이던 것이 2005년 27.2%로 증가하였다가 2007년 24.4%로 감소하였으며, 경상예산을 제외한 사업 예산기준으로 자체사업의 비중은 2002년 34.2% → 2005년 42.6% → 2007년 40.1%로 변화하였다(<표 3-14>참조).

〈표 3-14〉 자체사업의 비중

(단위: 억원, %)

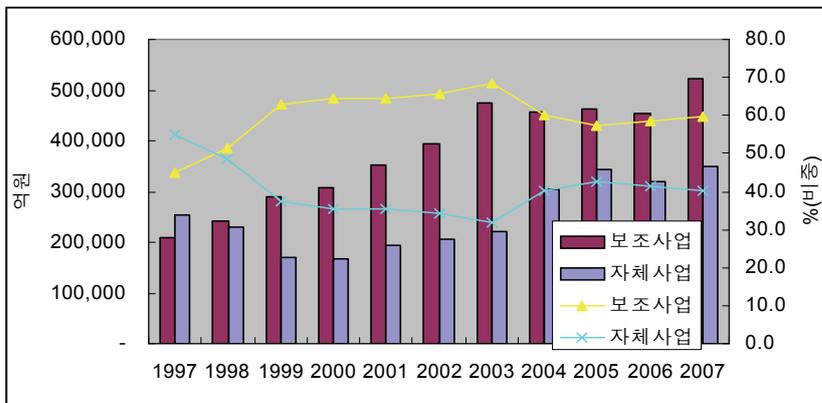
구분	세출예산(A)	사업예산			자체사업 예산비중	
		사업예산(B)	보조사업	자체사업(C)	C/B*100	C/A*100
1997	663,223	460,695	207,621	253,074	54.9	38.2
1998	674,442	470,021	241,478	228,543	48.6	33.9
1999	714,377	459,796	288,609	171,187	37.2	24.0
2000	750,656	474,676	306,944	167,732	35.3	22.3
2001	899,084	547,749	353,340	194,409	35.5	21.6
2002	1,008,558	598,585	394,044	204,541	34.2	20.3
2003	1,125,799	694,571	474,156	220,415	31.7	19.6
2004	1,195,030	763,063	457,797	305,266	40.0	25.5
2005	1,261,731	806,814	462,998	343,816	42.6	27.2
2006	1,294,647	774,600	454,415	320,185	41.3	24.7
2007	1,437,210	872,520	522,336	350,184	40.1	24.4

주 1: 2005년 이전은 결산, 2006, 2007년은 당초예산임

주 2: 일반·특별회계 세출총계 기준

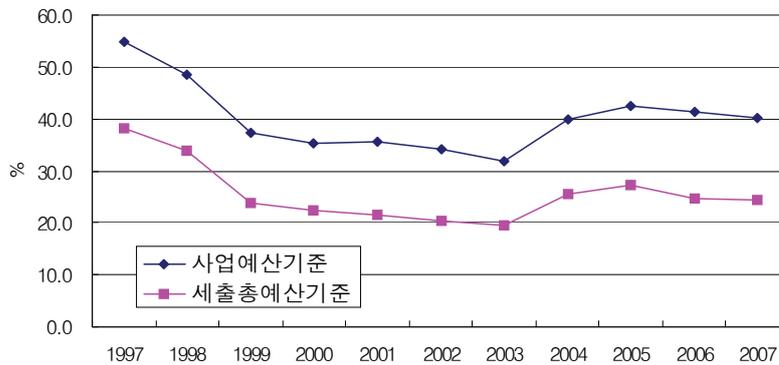
자료: 행정자치부(내무부), 「지방재정연감」, 각년도 및 행정자치부, 「지방자치단체예산개요」, 2005

〈그림 3-9〉 보조사업·자체사업의 사업비와 비중 추이



이와 같이 참여정부 출범이후 일시적으로 국고보조금 비중은 감소한 적이 있으나, 2006년 이후 국가균형발전특별회계의 신설 및 국고보조사업의 증가로 자체사업의 비중은 오히려 감소하고 있다. 이로 인한 지방비 부담의 과중으로 법적·의무적 경비를 제외한 자체사업을 위한 투자가용재원의 확보력은 오히려 하락하는 추세를 보이고 있다(<그림 3-10>참조).

〈그림 3-10〉 자체사업 비중의 추이



다. 국고보조사업의 영향 및 지방비부담의 정도

지방재정의 자율적 의사결정을 제약하는 보조사업은 지방비부담이 수반됨에 따라 지방재정의 경직도를 심화시킬 수 있는데, 여기서는 국고보조사업을 중심으로 살펴보기로 한다.

먼저 국고보조 사업비의 규모는 참여정부 출범 직전연도인 2002년 23조 77억 원이던 것이 국고보조사업의 정비와 지양이양 첫해인 2005년 23조 391억 원으로 나타났으나 2007년에는 31조 9,721억 원으로 오히려 대폭 증가하였다. 이로 인해 <표 3-15>에서 보듯이 국고보조사업의 국고보조율은 2002년 70.5%(16조 2,189억 원) → 2005년 66.6%(15조 3,502억 원) → 2007년 65.4%(20조 9,006억 원)로 감소하는 대신에 국고보조사업의 지방비부담율은 2002년 29.5%(6조 7,888억 원) →

2005년 33.4%(7조 6,889억원) → 2007년 34.6%(11조 715억원)으로 늘어나게 되어 지방재정의 부담 증가와 재정경직도 악화라는 결과로 나타나고 있다.

이와 같이, 참여정부 출범이후 감소하던 국고보조금은 2005년 이후 다시 급증하는 추세를 보이고 있는데, 이로 인해 지방비부담액은 계속 급증하고 있는 것이다. 이는 2005년 이후 추가된 국가보조사업에서 국고보조율 및 지방비분담율의 설정에서 복지수요의 급증, 관련법령에 대한 반영, 지방재정의 여건 등이 제대로 고려되고 있지 못하였던 것이 그 원인이었던 것으로 보인다(<그림 3-11>참조).

〈표 3-15〉 국고보조사업 지방비부담 규모와 비율의 추이

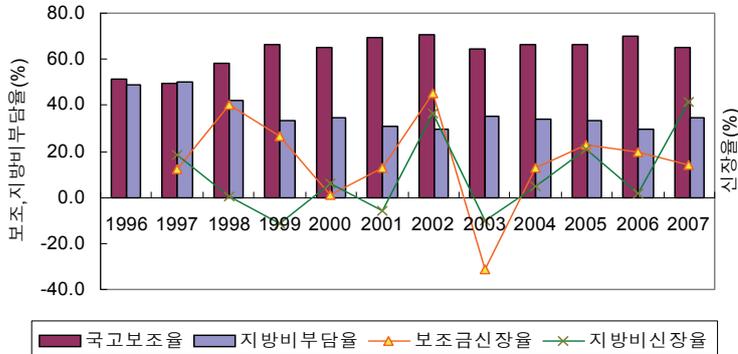
(단위: 억원, %)

구 분	국고보조사업	국고보조금		지방비		국고보조율	지방비부담율
		금액	신장율	금액	신장율		
1996	96,365	49,361		47,004		51.2	48.8
1997	111,269	55,456	12.35	55,813	18.74	49.8	50.2
1998	133,575	77,656	40.03	55,919	0.19	58.1	41.9
1999	147,774	98,076	26.30	49,698	-11.13	66.4	33.6
2000	151,676	98,885	0.82	52,791	6.22	65.2	34.8
2001	161,614	111,779	13.04	49,835	- 5.60	69.2	30.8
2002	230,077	162,189	45.10	67,888	36.23	70.5	29.5
2003	171,873	111,074	- 31.52	60,799	-10.44	64.6	35.4
2004	188,693	125,007	12.54	63,686	4.75	66.2	33.8
2005	230,391	153,502	22.79	76,889	20.73	66.6	33.4
2006	261,525	183,316	19.42	78,209	1.72	70.1	29.9
2007	319,721	209,006	14.01	110,715	41.56	65.4	34.6

주: 2005년 이전은 결산, 2006년 이후는 중앙정부 확정액임

자료: 행정자치부(내무부), 「지방자치단체 예산개요」, 2007

〈그림 3-11〉 국고보조사업의 지방비부담율과 신장율 추이



특히, 복지수혜자들은 재정력이 낮은 지방자치단체에 더 많이 분포하는 특성을 나타내고 있어 세입기반이 취약한 자치단체는 자체사업비의 일부를 해당 국고보조사업에 충당하게 됨에 따라 이들 자치단체의 재정사정을 더욱 어렵게 하고 있다. 즉, <표 3-16>에서 보듯이 자치단체의 사업예산에서 보조사업 예산을 제외한 자체사업 예산의 비중은 중앙정부 업무가 지방으로 이양된 2005년까지는 증가하다가 2006년 이후부터는 감소 추세를 보이고 있다. 특히, 자치구의 경우는 2005년부터 급격한 감소를 나타내고 있다. 이는 지방이양된 사업의 재정수요가 이양재원(분권교부세)을 초과함에 따른 추가적 재정부담이 수반되고, 사회복지 관련 국고보조사업의 증가에 따른 지방비부담의 과중에 기인하는 것이다.

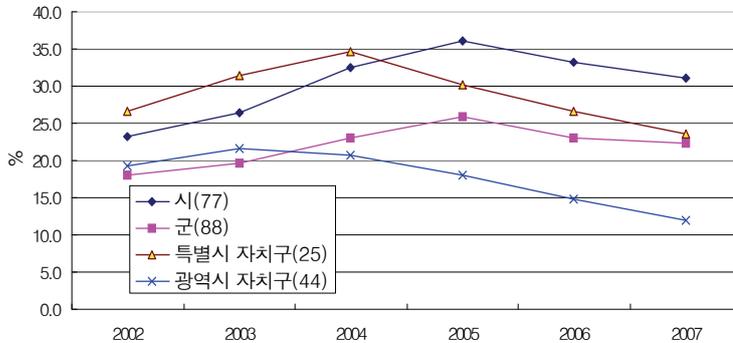
〈표 3-16〉 자치단체 유형별 자체사업 예산 비율 추이

(단위 : %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
전체(광역+기초)	22.3	24.5	28.9	30.5	28.5	26.6
기초자치단체	21.7	24.5	29.1	31.1	28.1	26.3
시(77)	23.3	26.4	32.5	36.1	33.3	31.1
군(88)	18.1	19.7	23.0	25.9	23.0	22.3
자치구(69)	22.7	26.5	27.8	24.0	20.5	17.4
특별시 자치구(25)	26.6	31.5	34.7	30.1	26.6	23.5
광역시 자치구(44)	19.3	21.6	20.8	18.0	14.8	11.9

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 예산개요, 각년도

〈그림 3-12〉 기초자치단체의 자체사업 예산 비중 추이



라. 일반보조금 비중 : 일반보조금 대 특정보조금

참여정부의 다양한 재정분권 정책의 추진으로 지방자치단체의 자율적 의사결정 재정권한의 확대정도를 참여정부 출범이후 크게 늘어난 재정조정(이전)재원의 특성을 기준으로 일반보조금(지방교부세)과 특정보조금(지방양여금과 국고보조금)으로 구분하여 살펴보기로 한다.

먼저 일반보조금의 비중은 참여정부 출범 직전연도인 2002년 38%이던 것이 2005년 56%, 2007년 52%로 크게 신장된 것으로 나타나고 있다. 이에 반해 특정보조금의 비중은 2002년 62%이던 것이 2005년 44%, 2007년 48%로 크게 감소한 것으로 나타나고 있다(<표 3-17> 참조).

〈표 3-17〉 일반보조금과 특정보조금의 상대비중 추이

구분	이전재정규모(억원)				비중(%)	
	합계 (A)	지방교부세 (B)	지방양여금 (C)	국고보조금 (D)	일반보조금 (B/A)	특정보조금 (C+D)/A
1994	92,692	47,246	17,238	28,208	51	49
1995	114,635	54,842	18,701	41,092	48	52
1996	138,882	63,777	25,744	49,361	46	54

(표 계속)

구분	이전재정규모(억원)				비중(%)	
	합계 (A)	지방교부세 (B)	지방양여금 (C)	국고보조금 (D)	일반보조금 (B/A)	특정보조금 (C+D)/A
1997	152,215	67,987	28,772	55,456	45	55
1998	176,903	70,392	28,855	77,656	40	60
1999	194,245	67,108	29,061	98,076	35	65
2000	218,684	82,665	37,134	98,885	38	62
2001	280,950	122,890	46,281	111,779	44	56
2002	326,684	122,594	41,901	162,189	38	62
2003	304,301	149,107	44,120	111,074	49	51
2004	307,130	144,691	37,432	125,007	47	53
2005	348,347	194,845	-	153,502	56	44
2006	387,730	204,414	-	183,316	53	47
2007	435,248	226,242	-	209,006	52	48

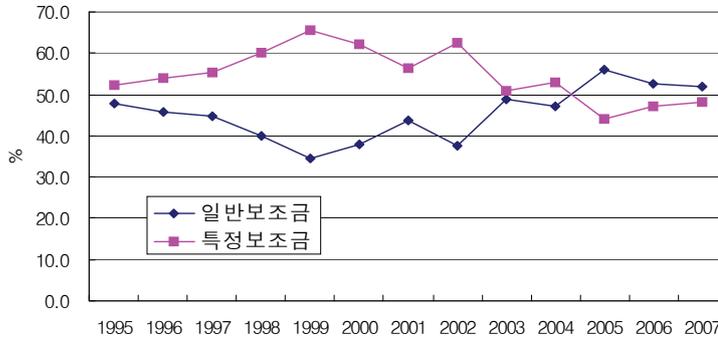
주 1: 2005년 이전은 결산, 2006년은 최종예산, 2007년은 당초예산임

주 2: 일반·특별회계 순계규모 기준

자료: 행정자치부(내무부), 「지방재정연감」, 각년도 및 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 각년도

이와 같이 재정조정(이전)재원을 자치단체의 자율적 집행이 가능한 일반보조금(지방교부세)과 집행시의 조건이 부여되는 특정보조금(국고보조금과 지방양여금)으로 구분하여 살펴보면, <그림 3-13>에서 보듯이 민선자치가 실시된 1995년 이래 증가일로의 추세를 보이던 특정보조금이 참여정부의 출범으로 크게 감소하여 2005년까지 특정보조금 보다 일반보조금의 비중이 증가하였으나 2006년 이후 다시 특정보조금의 비중이 증가하고 있는 경향을 보이고 있다.

〈그림 3-13〉 일반보조금과 특정보조금의 비중 추이



4. 종합 평가

상술한 바와 같이 참여정부가 추진한 재정분권 정책의 실적을 통하여 지방재정 구조의 적정화와 관련한 평가를 중앙과 지방간의 자원배분, 지방세의 성격 및 과세자주권, 지방정부의 자율적 의사결정의 재정적 권한으로 구분하여 살펴보기로 한다. 그리고 참여정부 출범의 진적연도 2002년과 결산자료가 확보가 가능한 2005년 또는 2006년 이후를 비교를 통한 변화량과 설문조사 결과를 활용한 정성적 판단을 통하여 평가하기로 한다.

가. 중앙과 지방간 자원배분

중앙정부와 지방자치단체 간 자원배분은 지방재정의 규모와 채원의 이양을 통하여 재정분권의 수준 즉, 자주적 재정해결능력의 정도를 평가할 수 있는데, 참여정부의 재정분권 정책의 실적을 전술한 분석결과에 의거하여 요약하면 다음과 같다(<표 3-18> 참조).

첫째, 참여정부의 다양한 재정분권으로 2002년 기준으로 지방재정의 규모는 2005년 26.7% 증가한 92조 3,673억원, 2006년 39.1% 증가한 101조 3,522억으로 크게 신장한 것으로 나타난다. 그리고 GDP에서 지방재정이 차지하는 비중은 2002

년 10.7%이던 것이 참여정부 출범이후 조금씩 상향하여 2006년에는 11.6%로 변화된 것으로 나타나고 있다.

둘째, 총정부지출에서 교육재정을 포함한 지방재정 지출이 차지하는 비율은 참여정부가 출범한 이후 지속적으로 증가하여 2005년부터 지방재정이 중앙재정을 추월하고 있다. 그러나 지방재정과 지방교육재정은 분리·운영되고 있는 점을 감안할 때 지방교육재정을 제외한 지방재정지출의 비중은 여전히 중앙정부에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다.

셋째, 참여정부는 2004년 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하면서 이양사업의 추진에 필요한 재원을 보전하기 위하여 2005년에 분권교부세(내국세의 0.94%) 제도를 신설하였으나, 이들 이양사업의 재정수요 급증으로 오히려 지방재정의 부담을 가중시키고 있다. 특히, 사회복지 기능의 지방이양으로 인해 지역 간 복지격차는 오히려 심화되고, 관련 분권교부세사업의 부족재원을 해결하기 위해 자체사업의 가용재원을 징발하는 결과로 나타나고 있다.

넷째, 자치단체간의 재정력 격차문제는 보통교부세 산정의 기준재정수요액의 자주적 해결능력이란 측면에서 수도권과 비수도권으로 구분하여 살펴보면 여전히 재정력 격차의 문제는 해소되지 않고 있다.

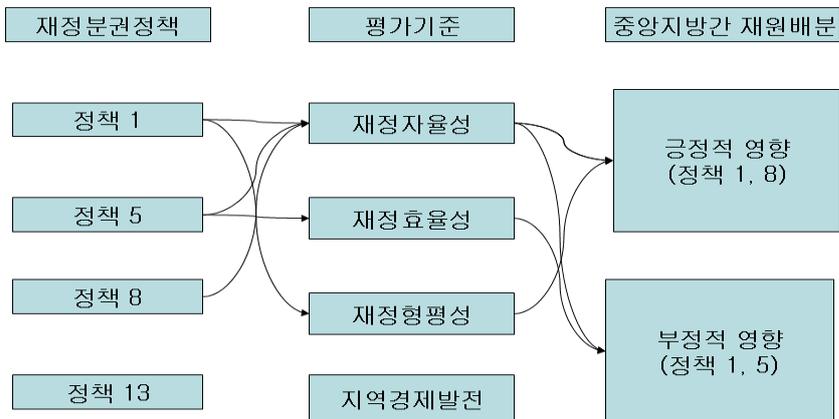
〈표 3-18〉 중앙과 지방간 자원배분에 대한 참여정부의 정책 실적

구분	2002년	2005년	2006년	비고
지방재정규모 (억원)	728,838	923,673	1,013,522	순계기준
중앙 대 지방 재정규모(1)	67 : 33	65 : 35	63 : 37	지방재정수입액기준 (교육재정 제외)
중앙 대 지방 재정규모(2)	52 : 48	47 : 53	46 : 54	지방재정사용액기준 (교육재정 포함)
GDP 대비 지방재정 (%)	10.7	11.3	11.6	
기준재정수요의 자주적 해결능력	수도권	1.04	1.03	재정력지수 기준
	비수도권	0.40	0.43	

이상과 같이 참여정부의 다양한 재정분권정책의 추진으로 지방재정 규모가 신장되고 이에 따른 중앙정부와 지방자치단체 간의 자원배분은 다소 변화가 있었지만, 지방자치단체의 재정수요를 자주적으로 해결할 수 있는 능력은 크게 개선할 정도로 재정구조의 변화를 가져오지는 않았다고 볼 수 있다.

나아가 지방재정 구조를 적정화하는데 재정분권정책이 미친 영향은 미미한 것으로 설문조사의 결과에서 나타나고 있다. 즉 <그림 3-14>에서 보듯이 재정분권 정책(정책 1, 5, 8, 13) 중 중앙과 지방간 자원배분에 긍정적 영향을 미친 것은 지방교부세의 법정율 단계적 상향조정(정책 1)과 지방양여금 폐지(정책 8)이나 정책 1은 재정자율성을, 국고보조금 정비(정책 5)은 재정효율화를 해치는 부정적 영향을 미친 것으로 설문응답하고 있다. 그런데, 정책추진이 보류된 정책 13(국세와 지방세의 합리적 조정)은 중앙과 지방간 자원배분에 어떠한 영향도 미치지 않은 것으로 응답하고 있다.

〈그림 3-14〉 재정분권정책의 중앙과 지방간 자원배분에의 영향



나. 지방세의 역할과 과세자주권

지방재정의 자주적 세입구조로의 변화에 영향을 미치는 지방세의 역할과 과세자주권은 지방세의 세수규모와 비중, 그리고 탄력세율 적용가능 세목의 세수의 변화 정도를 통하여 참여정부의 재정분권정책을 평가할 수 있는데, 참여정부의 재정분권 정책의 실적을 전술한 분석결과에 의거하여 요약하면 다음과 같다 (<표 3-19> 참조).

첫째, 자주재원의 근간이 되는 지방세의 세수규모는 2002년 기준으로 2005년에는 5.5% 증가한 35조 9,769억원, 2006년에는 16.1% 증가한 38조 712억원으로 신장하였으나, 지방재정 규모의 신장율과 대비할 경우 지방세의 신장율은 상대적으로 저조한 것으로 나타나고 있다.

둘째, 참여정부 출범이후 총조세에 대한 지방세 비중은 오히려 하락하고 있고(국세 대 지방세 비중 : 2002년 77 대 23 → 2006년 79 대 21), GDP에 대한 지방세 비중도 하락하고 있으며(지방세 부담율 : 2002년 4.61% → 2006년 4.17%), 일반회계 세입결산에서 지방세가 차지하는 비중도 하락하고 있어(지방세 비중 : 2002년 37.4% → 2005년 36.1%) 취약한 지방세입구조의 개선에 대한 자주재원의 근간이 되어야 할 지방세의 역할은 대단히 미흡하다고 볼 수 있다.

셋째, 참여정부는 지방세제의 개편 보다 중앙정부의 이전재정 규모의 증가를 가져온 재정분권 정책의 추진으로 지방재정 규모의 신장은 지방교부세와 보조금과 같은 중앙이전재정에 의해 주도되고 있다.

넷째, 총지방세수에서 탄력세율의 적용이 가능한 지방세수의 비중은 2002년 81.1%(25조 1,445억원)이던 것이 2005년 84.4%(29조 8,351억원), 그리고 2006년 83.8%(31조 3,706억원)으로 변화하고 있으나, 재산세에 대한 탄력세율 적용에 대한 중앙정부의 제한이 2007부터 강화되었으며, 지방재정 구조의 적정화 모색 차원에서 실제 지방 재정여건과 연계하여 탄력세율을 적용하는 단체는 거의 없다.

〈표 3-19〉 지방세와 과세자주권에 대한 참여정부의 정책 실적

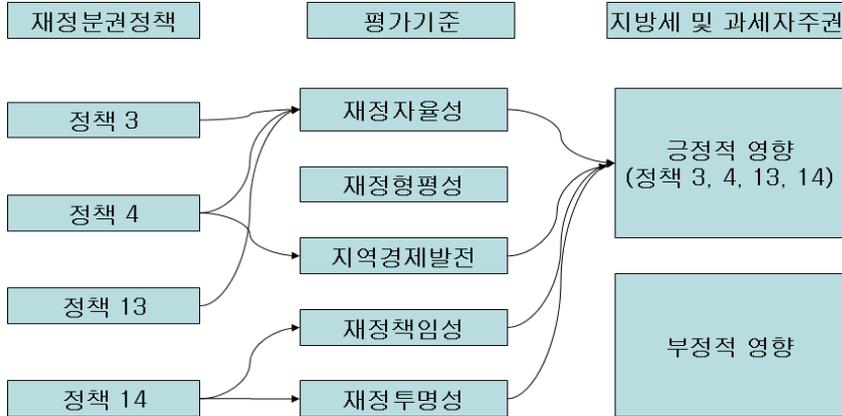
구 분	2002년	2005년	2006년	비고
지방세 규모(억원)	315,836	359,769	380,712	
국세 대 지방세 규모	77 : 23	79 : 21	79 : 21	
지방세부담율(%)	4.61	4.08	4.17	GDP 기준
지방세 비중(%)	37.4	36.1	42.3	일반회계 기준
지방세 대 이전재정 규모	49 : 51	51 : 49	50 : 50	
탄력세목 세수 비중(%)	81.1	84.4	83.8	과년도수입 제외

이상과 같이 국세의 지방이양이 유보된 가운데 일부 세계개편(재산관련 세제의 과표현실화, 신세원인 원자력세 등의 도입)을 통한 재정분권 정책의 추진으로 취약한 지방세입구조의 개선에 대한 지방세의 역할은 아주 미흡하였던 것으로 평가할 수 있다. 그리고 지방자치단체의 과세자주권을 강화하기 위해 도입된 탄력세율제도도 지방재정 수요와 연계하여 운영되지 않은 것으로 나타나고 있다.

그리고 지방세와 관련한 참여정부의 재정분권 정책(정책 3, 4, 13, 14)에 대한 설문조사 결과에서도 자주재원의 근간으로서 지방세의 역할이 아주 미흡한 것으로 설문응답을 하고 있다. 즉 <그림 3-15>에서 보듯이 재산세·종합토지세의 과표현실화(정책 3)과 지방세의 신세원 확대(정책 4)의 정책은 미약하나마 지방재정의 자율성 제고와 지역경제 발전에 다소 영향을 미쳐 지방세의 역할 강화에 유익하였다고 보고 있다. 그러나 지방세제의 근원적 개편이나 국세의 지방이양(지방세비세·지방특별소비세의 도입)과 같은 재정분권정책(정책 13 : 국세와 지방세의 합리적 조정)은 재정자율성 제고에 기여할 수 있고, 정책 14(지방세 비과세·감면 축소)는 재정의 책임성과 투명성 제고에 긍정적 영향을 미칠 수 있으나, 그 추진이 보류 또는 추진 중인 상태에 있다.

따라서 참여정부의 지방세의 성격(역할) 및 과세자주권의 강화와 관련한 재정분권 정책은 세입구조의 개선과 변화를 유인하는 데는 크게 미흡한 것으로 평가할 수 있다.

〈그림 3-15〉 재정분권정책의 지방세와 과세자주권에의 영향



다. 지방정부의 자율적 의사결정의 재정적 권한

지방재정의 자율적 세출구조에 영향을 미치는 지방자치단체의 자율적 의사결정의 재정적 권한은 일반재원과 일반보조금의 비중, 보조사업의 영향도, 자체사업의 비중의 변화 정도를 통하여 참여정부의 재정분권정책을 평가할 수 있는데, 참여정부의 재정분권 정책의 실적을 전술한 분석결과에 의거하여 요약하면 다음과 같다(<표 3-20> 참조).

첫째, 세입의 비도가 지정되지 않는 일반재원은 크게 신장되었으나 특정재원은 감소하였고(일반재원 비중 : 2002년 69.3% → 2005년 75.6% → 2006년 69.8%), 세출예산에서 자체사업이 차지하는 비중도 늘어나(자체사업 비중 : 2002년 20.3% → 2005년 27.2% → 2006년 24.7%) 자치단체의 자율적 의사결정의 재정적 권한은 강화된 것으로 나타나고 있다.

둘째, 지방재정의 자율적 재정운영을 제한하고 재정경직도를 심화시킬 수 있는 국고보조금의 규모는 2002년을 기준으로 국고보조금 정비와 사업의 지방이양으로 2005년에는 늘어나지 않았으나 국가균형발전특별회계 신설사업 및 신규 국고보조사업의 증가로 이어져 2006년 이후부터 대폭 증가하여 자치단체의 자율적 재정권한의 확대를 제약하고 있다.

셋째, 참여정부의 국고보조금의 정비와 동사업의 지방이양은 지방비부담의 증대를 가져와 국고보조사업비에 대한 지방비부담액 비중이 2002년 30%에서 2005년에는 오히려 33%로 늘어났다. 그리고 지방이양된 국고보조사업의 재정수요가 이양재원(분권교부세)을 초과함에 따라 추가적 재정부담이 수반되었으며, 2006년 이후부터 국가균형발전특별회계의 사업과 사회복지 관련 국고보조사업의 급증에 따라 지방비부담은 지방재정 여건을 감안할 때 과중한 상태에 있는 것으로 나타나고 있다.

넷째, 보조금을 조건이 없는 일반보조금(지방교부세)과 조건이 부여되는 특정보조금(균특사업을 포함한 국고보조금 등)으로 구분할 경우 참여정부의 출범 이후 일반보조금의 비중은 크게 확대되었으나 최근 다시 감소하는 추세에 있다.

〈표 3-20〉 지방정부의 자율적 의사결정 권한에 대한 참여정부의 정책실적

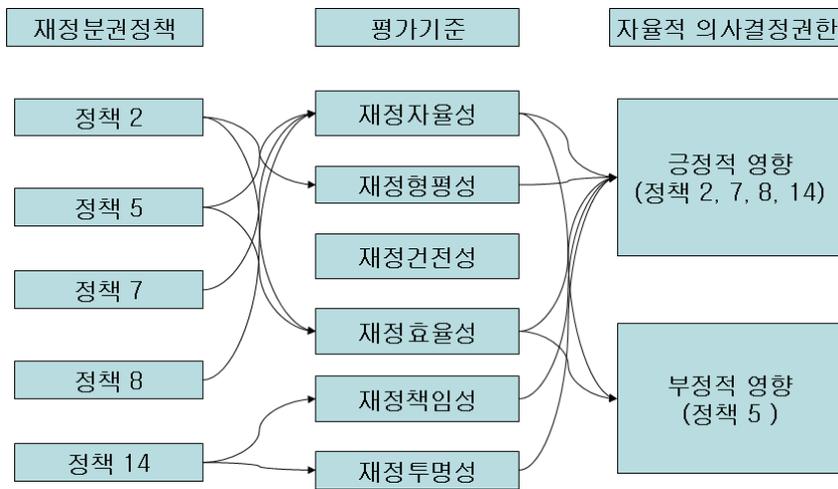
구 분	2002년	2005년	2006년	비고
일반재원 대 특정재원	69 : 31	76 : 24	70 : 30	
자체사업 비중(%)	20.3	27.2	24.7	세출예산 기준
보조사업 대 자체사업	66 : 34	57 : 43	59 : 41	
국고보조사업비(억원)	230,077	230,391	261,525	
국고보조 : 지방비부담	70 : 30	67 : 33	70 : 30	
일반보조금 대 특정보조금	38 : 62	56 : 44	53 : 47	

이상과 같이 참여정부의 다양한 재정분권정책의 추진으로 지방자치단체의 자율적 의사결정의 재정적 권한은 참여정부 출범 전에 비해 크게 확대되었으나, 지방재정 기반의 취약으로 인해 실질적 재정권한의 강화로 이어지지 못한 것으로 볼 수 있다.

나아가 자치단체의 자율적 재정권한 확대에 따른 지방재정의 지출구조를 적정화하는데 재정분권정책이 미친 영향에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 병존하는 것으로 설문조사의 결과에서 나타나고 있다. 즉 <그림 3-16>에서 보듯이 재정분권 정책(정책 2, 5, 7, 8, 14) 중 지방정부의 자율적 의사결정의 재

정권한 강화에 긍정적 영향을 미친 것은 지방재정의 자율성과 형평성을 제고한 지방교부세 배분방법 개선(정책 2)과 지방재정의 자율성에 기여한 지방채발행 총액한도제 도입(정책 7)·지방양여금 폐지(정책 8)이나 국보조금의 정비와 지방이양(정책 5)은 재정효율성을 제약하여 오히려 부정적 영향을 미친 것으로 설문 응답하고 있다. 그리고 지방세의 비과세·감면 축소(정책 14)는 지방자치단체의 자율적 의사결정 권한의 확대에 긍정적 영향을 미칠 것으로 응답하고 있다.

〈그림 3-16〉 재정분권정책의 자율적 의사결정권한에의 영향



제3절 지방재정 운영의 자율성과 책임성 제고

1. 재정운영의 자율성 확대

지방자치단체의 재정운영 자율성 확대와 관련한 참여정부의 재정분권 정책의 실적은 지방의 전략적 재원배분권 확대, 지방의 자율적 학습강화란 측면에서 평

가할 수 있다. 이와 관련한 참여정부의 주요 정책으로는 지방예산편성지침의 폐지·보완(정책 6), 지방채 발행승인제도의 개선(정책 7) 등을 들 수 있다. 특히, 참여정부는 지방예산편성지침의 폐지, 기준경비 적용항목의 축소, 지방채발행 총액한도제 도입 등의 재정분권정책을 추진하여 지방재정 운영의 자율성을 확대한 바가 있는데, 이러한 정책추진의 결과로 나타나는 간접적인 현상을 재정운영의 건전성과 효율성 측면⁶⁾과 연계하여 평가하기로 한다.

가. 경상경비의 비중과 증감을 변화

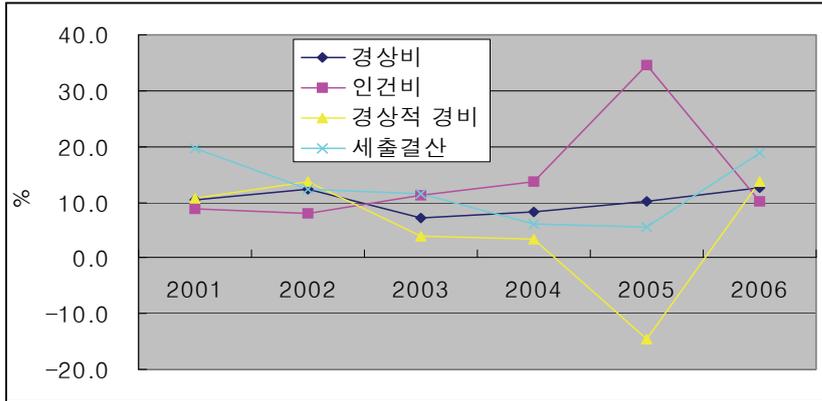
지방재정 운영의 자율성을 제고하기 위해 추진된 참여정부의 재정분권 정책이 재정운영의 건전성 확보에 미친 영향을 살펴보기 위하여 지방재정의 총세출 규모와 경상경비의 증가율에 대하여 참여정부 출범 전후를 비교하기로 한다.

지방재정의 세출결산액에서 경상비가 차지하는 비율은 <표 3-21>에서 보듯이 참여정부 출범 직전연도인 2002년 16.5%이던 것이 2003년 이후 일시적으로 감소하였다가 2005년에 급증한 것으로 나타나고 있다. 특히, 2004년부터 세출결산액의 증가율(6.1%) 보다 경상비의 증가율(8.3%)이 높게 나타나고 있다. 그리고

- 6) 지방자치단체의 재정운영 자율성 강화와 관련한 참여정부의 재정분권 정책의 추진으로 지방의 전략적 재원배분권이 확대되고 지방의 자율적 학습이 강화되면, 결국 지방재정 운영의 건전성과 효율성이란 측면에서 긍정적인 변화를 가져올 수 있다. 이러한 재정운영의 건전성 측면에서의 긍정적 변화는 총세출규모의 증가율과 경상경비 특히, 경상경비 중 예산절감이 요구되는 경비(업무추진비, 보상적 경비, 민간 및 사회단체경상보조, 해외 관련경비, 행사성경비 등)간의 증가율의 비교를 통해 파악할 수 있다. 이는 지방자치단체가 재정수지기반이 취약하고, 재정수지의 개선이 이루어지지 않은 상태에서 소모성·행사성 경비 등의 경상경비를 과다 지출하게 되면 재정압박 내지 재정위기 상황에 항상 노출될 수 있기 때문이다. 그리고 재정운영의 효율성 측면에서의 긍정적 변화는 총세출 규모의 증가율과 투자비율 특히, 자체투자 사업비의 증가율간의 비교 및 대규모 투자사업비의 부족재원 해결방안의 분석 등을 통해 파악할 수 있다. 이는 일부 자치단체장이 개인의 정치적 입지강화를 위해 업적과시형 사업을 추진하고, 지방의회와의 관계 또는 주민의 인기에 영합하기 위한 소규모 분산투자사업을 추진하는 사례는 지방재정의 투자효율성을 저하시키고, 재정수지의 악화를 유발하여 가용재원을 시급한 재정수요나 현안사업에의 우선투자를 어렵게 하기 때문이다(이상용, 「지방재정의 책임성 강화방안」, 한국지방행정연구원, 2003 참조).

참여정부가 출범한 첫 해인 2003년 이후부터 2005년 까지 경상비 중에서 경상적 경비의 증가율은 둔화되고 있으나, 인건비의 증가율은 아주 높은 경향을 보이고 있다(<그림 3-17>참조).

<그림 3-17> 경상비와 세출결산액의 신장율



<표 3-21> 경상경비의 규모와 증감율

(단위: 백만원, %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
경상비	13,417,085	14,816,026	16,621,211	17,826,192	19,302,841	21,283,880	23,950,358
(A)	(-)	(10.4)	(12.2)	(7.2)	(8.3)	(10.3)	(12.5)
·인건비	6,326,477	6,882,572	7,426,693	8,250,345	9,383,803	12,627,404	13,920,064
	(-)	(8.8)	(7.9)	(11.1)	(13.7)	(34.6)	(10.2)
·경상적 경비	7,090,608	7,933,454	9,194,518	9,575,847	9,919,038	8,656,476	10,030,294
	(-)	(10.6)	(13.7)	(4.0)	(3.5)	(-14.6)	(13.7)
세출결산	75,065,592	89,908,388	100,855,797	112,579,581	119,503,044	126,173,127	150,021,566
(B)	(-)	(19.8)	(12.2)	(11.6)	(6.1)	(5.6)	(18.9)
A/B*100	17.9	16.5	16.5	15.8	16.2	16.9	16.0

주 1 : () 내의 수는 전년대비 신장율

주 2 : 2005년 이전은 결산, 2006년은 최종예산(총계기준)

자료 : 행정자치부, 지방재정연감, 각년도

나. 자체수입과 경상경비의 증감율 변화

참여정부의 출범 전후를 통하여 자체수입과 경상경비의 증감율의 변화 정도를 비교하여 자율성 확대의 재정분권정책이 재정운영의 건전성에 미친 영향을 간접적으로 살펴보기로 한다.

먼저 자체수입 증감율(당해연도 자체수입결산액/전연도 자체수입결산액×100, 대상 : 일반회계+기타특별회계)은 자치단체 유형별로 차이가 있지만, <표 3-22>에서 보듯이 참여정부가 출범하기 이전에 비해 참여정부 출범이후에 대체로 낮게 나타나고 있다.

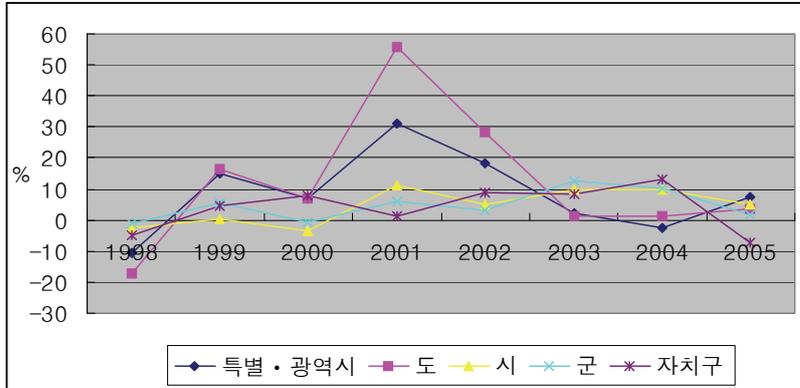
〈표 3-22〉 단체유형별 자체수입증감율의 추이

(단위 : %)

구 분	특별·광역시	도	시	군	자치구	평균
1998	-10.5	-17.4	-2.7	-1.2	-5.0	-8.7
1999	15.0	16.6	0.5	5.5	4.8	9.8
2000	7.0	7.0	-3.6	-0.7	7.8	4.0
2001	30.9	55.8	11.3	6.0	1.1	26.7
2002	18.1	28.1	5.1	3.3	8.7	16.4
2003	2.0	1.2	9.9	12.8	8.6	4.2
2004	-2.4	1.3	9.9	10.1	12.9	2.6
2005	7.3	3.4	4.9	1.8	-7.1	4.4

- 7) 자체수입증감율은 자체수입의 연도간 증감상황을 나타내는 재정분석지표로, 전연도 자체수입액 대비 당해연도 자체수입액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 가용재원을 확충하기 위한 세입징수의 노력도가 개선되는 것을 의미한다. 비교적 안정적인 자체수입인 지방세와 경상적 세외수입을 대상으로 징수 노력을 분석하므로 투자재원의 안정적인 확보 노력의 수준 파악에 활용할 수 있는 지표이다.

<그림 3-18> 단체유형별 자체수입증감율의 추이



그리고 경상경비 증감율(당해연도 경상경비결산액/전연도 경상경비결산액 ×100, 대상: 일반회계+기타특별회계)⁸⁾도 자치단체 유형별로 차이가 있지만, <표 3-23>에서 보듯이 참여정부가 출범하기 이전에 비해 참여정부 출범이후에 대체로 높게 나타나고 있다.

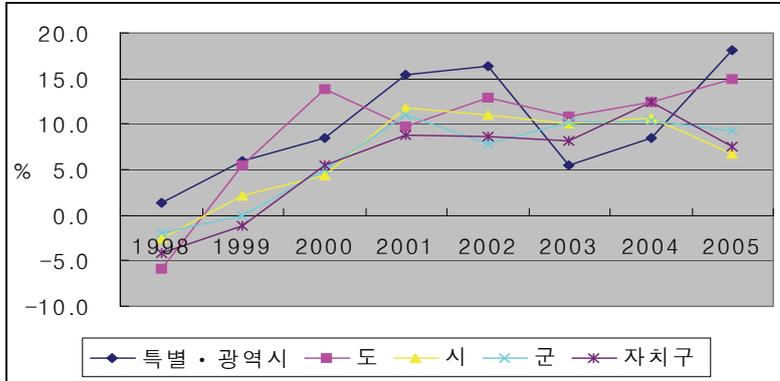
<표 3-23> 단체유형별 경상경비증감율의 추이

(단위 : %)

구분	특별·광역시	도	시	군	자치구	평균
1998	1.3	-5.9	-2.5	-1.9	-4.1	-2.7
1999	6.0	5.5	2.2	0.0	-1.1	1.7
2000	8.4	13.9	4.3	5.0	5.5	6.3
2001	15.4	9.7	11.8	11.0	8.8	11.2
2002	16.4	13.0	10.9	7.8	8.7	10.8
2003	5.5	10.8	10.1	10.3	8.1	9.1
2004	8.4	12.4	10.6	10.3	12.5	10.9
2005	18.1	14.9	6.8	9.3	7.5	9.9

8) 경상경비증감율은 경상경비의 연도간 증감상황을 나타내는 세출분석지표로서, 경상경비의 증감분석을 통하여 재정운영의 노력도(인건비절감, 긴급재정 운영 등)를 측정할 수 있다.

〈그림 3-19〉 단체유형별 경상경비증감율의 추이

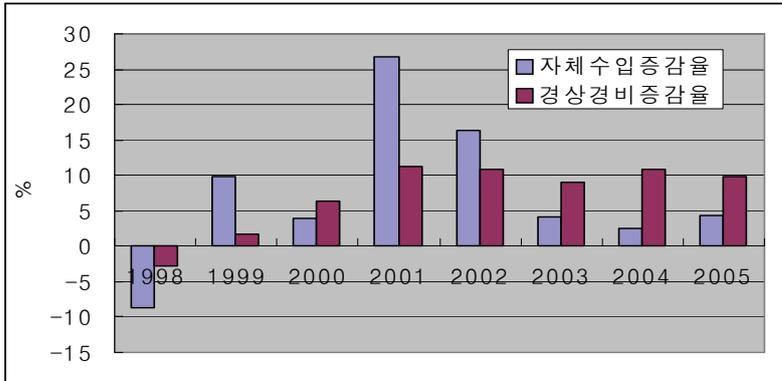


이와 같이 자체수입과 경상경비의 증감율에 대해 참여정부 출범 전후를 비교하면, <표 3-24>에서 보듯이 2002년 이전에 비해 참여정부가 출범한 2003년 이후는 자체수입의 증가율(3.7%) 보다 경상경비 증가율(10.0%)이 훨씬 높게 나타나고 있다.

〈표 3-24〉 자체수입증감율과 경상경비 증감율의 비교

(단위 : %)

구분	자체수입 증감율(A)	경상경비 증감율(B)	B/A
1998	-8.7	-2.7	0.31
1999	9.8	1.7	0.17
2000	4.0	6.3	1.58
2001	26.7	11.2	0.42
2002	16.4	10.8	0.66
2003	4.2	9.1	2.17
2004	2.6	10.9	4.19
2005	4.4	9.9	2.25



다. 경상수지와 투자비의 변화

참여정부 출범 전후를 통하여 경상수지와 투자비의 증감율의 변화 정도를 비교하여 자율성 확대의 재정분권정책이 재정운영의 효율성에 미친 영향을 간접적으로 살펴보기로 한다.

먼저 경상수지비율(경상경비/일반재원×100, 대상 : 일반회계)⁹⁾은 광역자치단체와 기초자치단체간에 큰 차이가 있지만, <표 3-25>에서 보듯이 참여정부가 출범한 이후에 자치구를 제외할 경우 대체로 낮아지고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-25> 단체유형별 경상수지비율의 추이

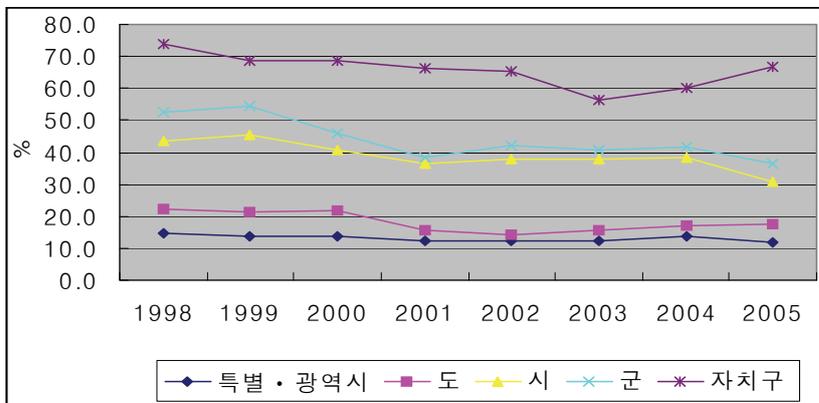
구분	특별·광역시	도	시	군	자치구
1998	14.6	22.3	43.5	52.5	74.0
1999	13.9	21.2	45.6	54.4	68.6
2000	13.8	22.0	40.9	46.1	68.6

9) 경상수지비율은 경상경비(인건비+경상적 경비)에 대한 일반재원 수입의 충당능력을 나타내는 재정 분석지표이다. 즉, 인건비 등 감축하기 곤란한 의무적 성격이 강한 경상적 경비에 경상일반재원으로 충당되는 정도를 나타내는 지표로서 재정운영의 건전성을 측정하는 데 유익한데, 이 지표값이 일정수준을 초과하게 되면 재정구조의 탄력성과 건전성이 상실되고, 100%를 초과하면 아주 불건전한 재정위기상태를 나타내게 된다.

(표 계속)

구분	특별·광역시	도	시	군	자치구
2001	12.1	15.5	36.4	38.3	66.2
2002	12.1	14.3	37.9	42.0	65.4
2003	12.1	15.4	37.9	40.8	56.4
2004	13.6	17.1	38.3	41.5	60.3
2005	12.0	17.5	30.9	36.7	66.7

〈그림 3-20〉 단체유형별 경상수지비율의 추이



그리고 투자비비율(사업비결산액/세출결산액×100, 대상 : 일반회계+기타특별회계)¹⁰⁾은 <표 3-26>에서 보듯이 단체유형별로 차이가 있지만, 대체로 약간 개선된 것으로 나타나고 있다.

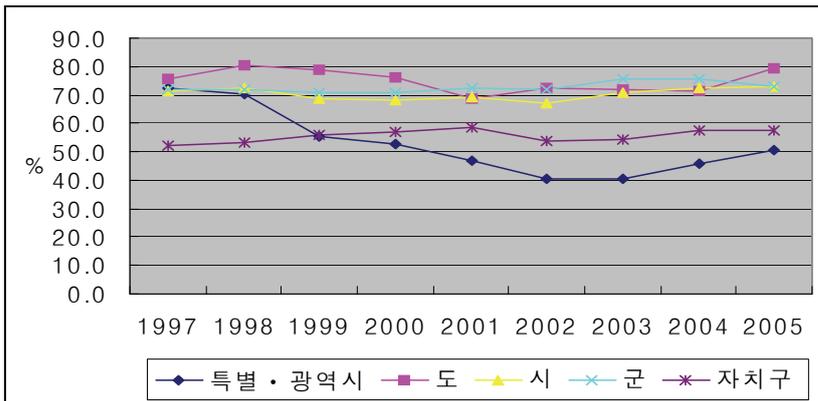
10) 투자비비율은 투자사업비의 전체결산액 중 점유비를 나타내는 재정분석지표로, 세출결산액 대비 사업비결산액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 재원배분에 있어 투자사업에 비중을 두어 합리적으로 운영하는 것을 의미한다. 자치단체의 전체세출액중 투자사업비 비율이므로 자체사업뿐만 아니라 국고보조, 지방양여금, 시·도비보조사업이 포함되어 있어 순수자체재원에 대한 투자비의 측정이 곤란하며, 공기업특별회계는 공기업사업수익으로 투자비를 조달해 나가고 있어 지표산정에서 제외한다.

〈표 3-26〉 단체유형별 투자비비율의 추이

(단위 : %)

구분	특별·광역시	도	시	군	자치구
1997	72.2	75.7	71.4	72.1	52.0
1998	70.2	80.6	72.6	72.1	53.5
1999	55.3	79.0	68.5	70.6	56.0
2000	52.8	76.0	68.2	70.8	57.2
2001	47.0	68.6	69.0	72.5	58.5
2002	40.6	72.3	66.9	72.0	53.6
2003	40.5	71.9	70.7	75.5	54.3
2004	45.8	71.4	72.6	75.5	57.6
2005	50.6	79.4	72.9	73.1	57.8

〈그림 3-21〉 단체유형별 투자비비율의 추이

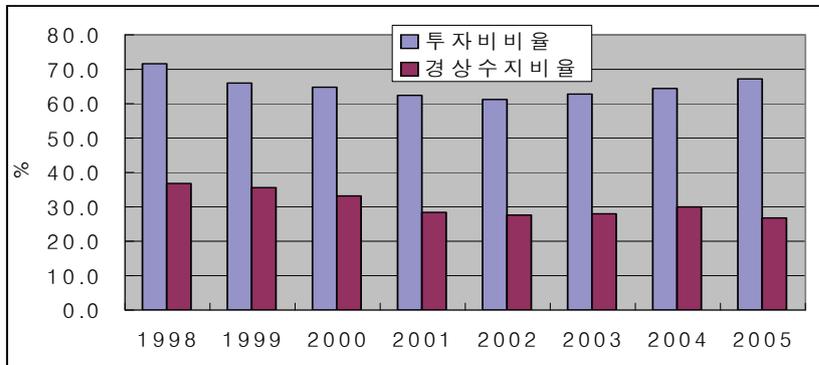


이와 같이 경상수지와 투자비의 비율에 대해 참여정부 출범 전후를 비교하면, <표 3-27>에서 보듯이 투자비 비율은 2002년 이전에 비해 큰 차이가 없으나, 경상수지비율은 줄어들고 있는 경향을 보이고 있다. 이러한 경상수지비율의 감소는 투자사업에 대한 가용재원을 확대시키는 결과로 나타날 수 있다.

〈표 3-27〉 경상수지비율과 투자비율의 비교

(단위 : %)

구 분	투자비율(A)		경상수지비율(B)	B/A
1998	71.7	65.3	36.9	0.515
1999	66.1		35.8	0.542
2000	64.9		33.3	0.513
2001	62.5		28.2	0.452
2002	61.1		27.8	0.454
2003	62.7	64.8	27.9	0.445
2004	64.4		30.0	0.466
2005	67.3		26.8	0.398



라. 지방채의 발행규모와 비중 변화

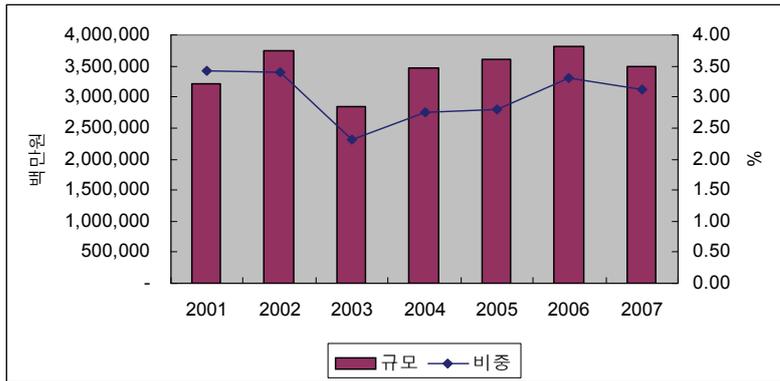
참여정부 출범 전후를 통하여 지방채발행 규모의 변화 정도를 비교하여 자율성 확대의 재정분권정책이 재정운영의 효율성에 미친 영향을 간접적으로 살펴보면, 참여정부 출범 전에 비해 출범 초기는 지방채를 적게 발행하는 것으로 나타나고 있다.

그러나 지방재정의 자율성 확대라는 측면에서 개별사업별 지방채발행 승인제도를 폐지하고 새롭게 도입한 지방채발행 총액한도제가 실시된 2005년 이후에는 <표 3-28>에서 보듯이 지방채의 발행규모와 세입에서의 비중은 다시 조금씩 신장하는 경향을 보이고 있다.

〈표 3-28〉 지방채발행의 규모와 비중 추이

(단위 : 백만원, %)

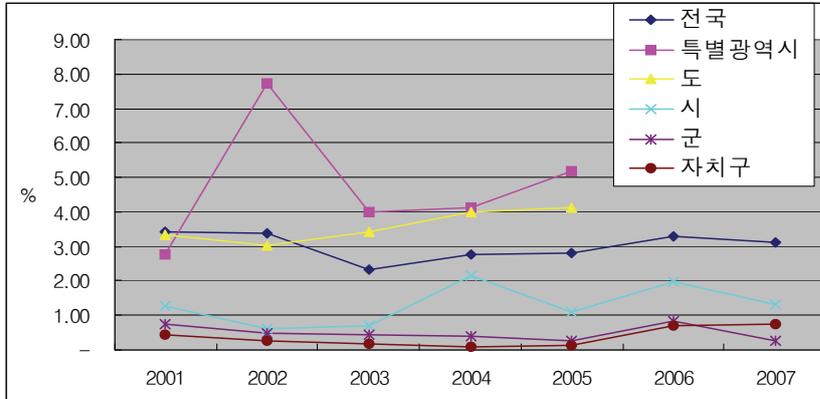
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
규모	3,216,300	3,751,669	2,835,782	3,476,010	3,603,678	3,809,054	3,495,041
비중	3.42	3.39	2.31	2.76	2.80	3.30	3.12



〈표 3-29〉 단체유형별 지방채발행의 비중 추이

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
전국	3.42	3.39	2.31	2.76	2.80	3.30	3.12
특별·광역시	2.76	7.75	4.01	4.11	5.18		
도	3.36	3.03	3.41	3.97	4.14		
시	1.25	0.63	0.72	2.16	1.10	1.99	1.32
군	0.74	0.48	0.45	0.40	0.26	0.84	0.24
자치구	0.46	0.25	0.18	0.09	0.14	0.68	0.75

〈그림 3-22〉 단체유형별 지방채발행의 비중 추이



2. 재정운영의 책임성 강화

지방재정의 운영에 영향을 미치는 지방자치단체의 재정운영 책임성 강화와 관련한 참여정부의 재정분권 정책의 실적은 지방재정에 대한 주민통제의 용이, 지방재정성과에 대한 책임체계 구축이란 측면에서 평가할 수 있는데, 이와 관련한 참여정부의 주요 정책으로는 지방재정분석기능 강화(정책 9), 자치단체 복식부기회계제도의 도입(정책 10), 지방자치단체 예산지출 합리성 확보(정책 11), 재정운영의 투명성·건전성 확보(정책 12) 등을 들 수 있다.

특히, 참여정부는 투융자심사제도·지방재정계획제도·지방재정분석제도의 개선, 재정공시제도·주민참여예산제도·복식부기회계제도의 도입 등 예산회계제도의 개편을 통한 재정분권 정책을 추진하여 지방재정 운영의 책임성 강화를 유도하고 있는데, 이러한 정책추진의 결과로 나타나는 간접적인 현상을 재정운영의 계획성 등의 측면과 연계하여 평가하기로 한다.

가. 재정계획운영과 이월비의 변화

지방재정 운영의 책임성을 강화하기 위해 추진된 재정분권 정책이 재정운영의 계획성 제고에 미친 영향을 살펴보기 위하여 재정계획운영과 이월비 운영 실태에 대하여 참여정부 출범 전후를 비교·분석하기로 한다.

먼저, 재정계획운영비율(최중사업예산액/지방재정계획 사업비×100, 대상 : 일반회계+특별회계)¹¹⁾은 <표 3-30>에서 보듯이 참여정부 출범 전에 비해 출범 후가 대체로 개선되고 있는 것으로 나타나고 있다.

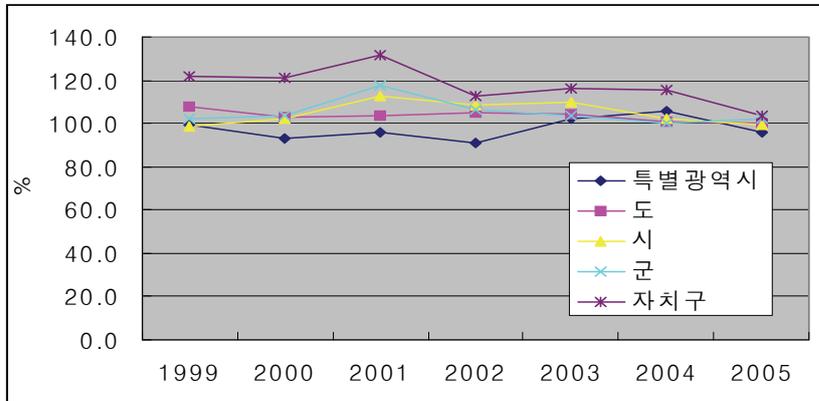
<표 3-30> 단체유형별 재정계획운영비율의 추이

(단위 : %)

구분	특별·광역시	도	시	군	자치구	전국
1999	99.7	107.9	98.8	102.1	121.5	103.4
2000	93.4	103.2	102.0	103.9	121.3	102.0
2001	96.0	103.4	113.0	117.8	131.7	108.6
2002	91.2	105.1	108.3	106.7	112.9	104.0
2003	102.1	104.2	109.9	103.3	116.1	106.2
2004	105.6	100.6	102.6	100.3	115.2	103.2
2005	95.7	100.2	99.7	102.0	103.9	99.7

11) 재정계획운영비율은 지방재정계획상 투자사업계획의 실제예산반영정도를 나타내는 지표로, 지방재정계획의 사업비대비 당해 회계연도 사업예산액의 비율로 측정하는데, 중기재정계획에 포함된 투자사업이 당해연도 예산에 반영된 정도를 측정함으로써 재정운영의 계획성과 효율성을 파악할 수 있다. 그리고 그 비율이 100%에 근접할수록 계획적인 재정을 운영하는 것을 의미한다.

〈그림 3-23〉 단체유형별 재정계획운영비율의 추이



그리고 이월금 비중(이월금/세출예산액×100, 대상 : 일반회계+특별회계)은 참여정부 출범 전에 비해 출범 후에 광역자치단체는 낮아지고 있는데 반해, 기초자치단체의 경우는 오히려 높아진 것으로 나타나고 있다(<표 3-31>참조).

〈표 3-31〉 단체유형별 이월금 비중의 추이

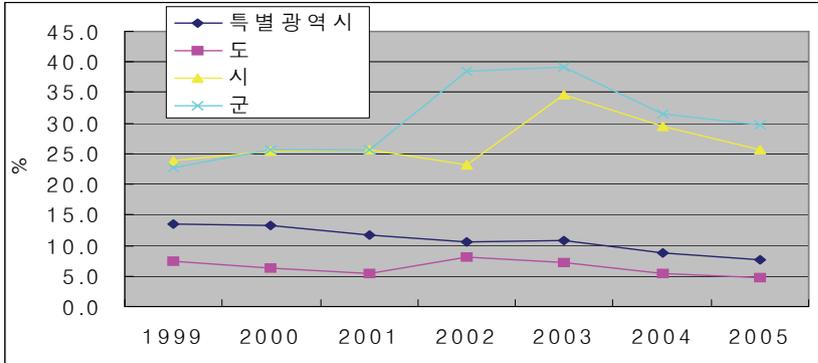
(단위 : %)

구분	특별·광역시	도	시	군	자치구	전국
1999	13.5	7.4	23.8	22.8	9.1	15.8
2000	13.2	6.4	25.4	25.6	10.9	16.5
2001	11.8	5.3	25.6	25.6	10.3	15.7
2002	10.5	8.0	23.1	38.5	13.0	19.8
2003	10.7	7.1	34.7	39.2	16.1	20.7
2004	8.8	5.4	29.5	31.5	14.4	17.1
2005	7.6	4.8	25.7	29.6	12.0	15.4

주 : 이월금 = 명시이월+사고이월+계속비이월

자료 : 임성일(2007)

〈그림 3-24〉 단체유형별 이월금 비중의 추이

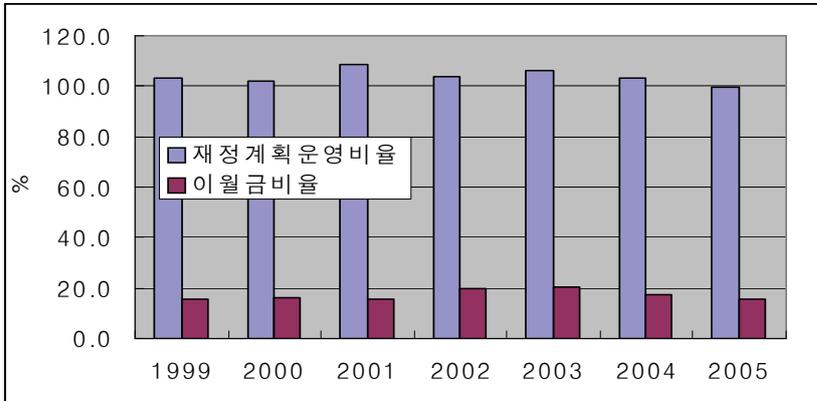


이와 같이 재정계획운영비율과 이월금 비율에 대해서 참여정부 출범 전후를 비교하면, <표 3-32>에서 보듯이 중기재정계획의 사업에 대한 예산반영율인 재정계획운영비율은 참여정부 출범 직전인 2002년에 비해 다소 개선된 지표값을 보여주고 있다. 그러나 세출예산에 대한 이월금(명시·사고·계속비 이월)의 비중은 2002년 이전에 비해 참여정부 출범이후에 높게 나타나고 있다.

〈표 3-32〉 재정계획운영비율과 이월금 비율의 비교

(단위 : %)

구분	재정계획운영비율		이월금비율	
1999	103.4	104.5	15.8	17.0
2000	102.0		16.5	
2001	108.6		15.7	
2002	104.0		19.8	
2003	106.2	103.0	20.7	17.7
2004	103.2		17.1	
2005	99.7		15.4	



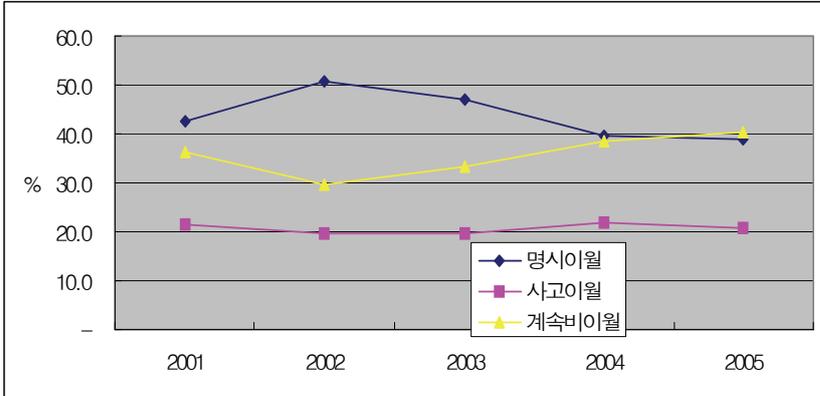
이와 같이 참여정부 출범이후에 높게 나타나고 있는 이월금은 세출예산현액을 기준으로 살펴보면, <표 3-33>에서 보듯이 오히려 감소하는 경향을 뚜렷하게 보이고 있다. 이러한 이월금을 명시이월, 사고이월, 계속비이월로 구분하여 참여정부의 출범 전후를 비교하여 살펴보면, 명시이월은 감소하는 대신에 계속비이월은 크게 증가하는 경향을 보이고 있다.

〈표 3-33〉 세출예산현액 기준 이월금 유형별 비중의 추이

(단위 : 억원, %)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	
세출예산현액(A)	1,157,979	1,358,725	1,509,337	1,530,217	1,590,302	
이월액(B)	159,758	237,947	262,744	217,637	211,522	
(B/A*100)	(13.8)	(17.5)	(17.4)	(14.2)	(13.3)	
비중	명시이월	42.5	50.7	47.0	39.6	38.9
	사고이월	21.4	19.6	19.6	21.9	20.6
	계속비이월	36.1	29.7	33.4	38.5	40.5

〈그림 3-25〉 이월금 유형별 비중의 추이



나. 재정운영의 노력도 변화

지방재정 운영의 책임성을 강화하기 위해 추진된 참여정부의 재정분권 정책이 재정운영의 건전성을 제고하기 위한 노력도 제고에 미친 영향을 살펴보기 위하여 경상경비의 절감액, 세입확충을 위한 상수도요금 현실화, 지방세징수율의 변화에 대하여 참여정부 출범 전후를 비교·분석하기로 한다.

먼저, 표준경상경비를 기준으로 단체유형별로 경상경비의 절감액을 추정하여 참여정부 출범 전후를 비교하면, <표 3-34>에서 보듯이 특정한 경향을 파악하기 어렵지만, 기초자치단체에 비해 광역자치단체의 경상경비 절감 노력도는 다소 떨어지는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-34〉 단체유형별 경상경비 절감액의 추이

(단위 : 백만원)

구분	특별·광역시	도	시	군
1999	-14,881	14,889	-7	165
2000	60,743	-6,687	-186	-107
2001	32,223	-13,617	1,453	5,580

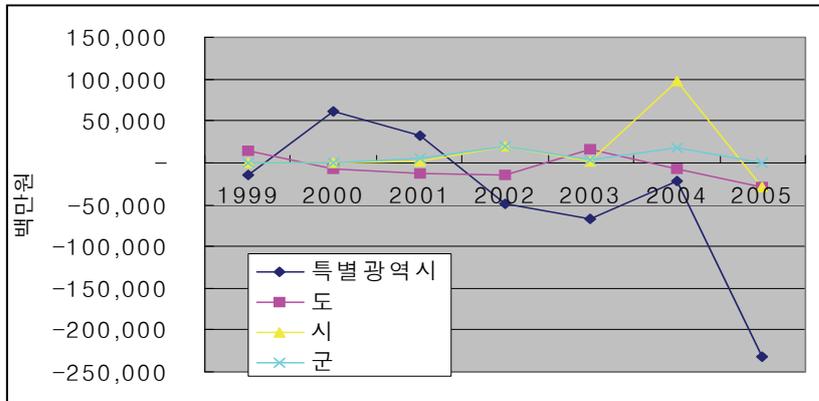
〈표 계속〉

구분	특별·광역시	도	시	군
2002	-49,816	-14,653	18,800	19,032
2003	-66,359	15,847	812	4,066
2004	-22,198	-6,922	96,952	16,977
2005	-232,041	-30,023	-29,546	-160

주 : 표준경상경비 기준 절감액 기준

자료 : 행정자치부, 보통교부세 산정내역, 각년도

〈그림 3-26〉 단체유형별 경상경비 절감액의 추이



그리고 수지개선을 통한 경영합리화를 하기 위한 상수도요금의 현실화율은 특별·광역시는 참여정부 출범 전에 비해 출범 이후에 크게 개선되고 있으나, 시·군은 오히려 악화되고 있는 것으로 나타나고 있다(<표 3-35> 참조)

〈표 3-35〉 단체유형별 상수도요금 현실화율의 추이

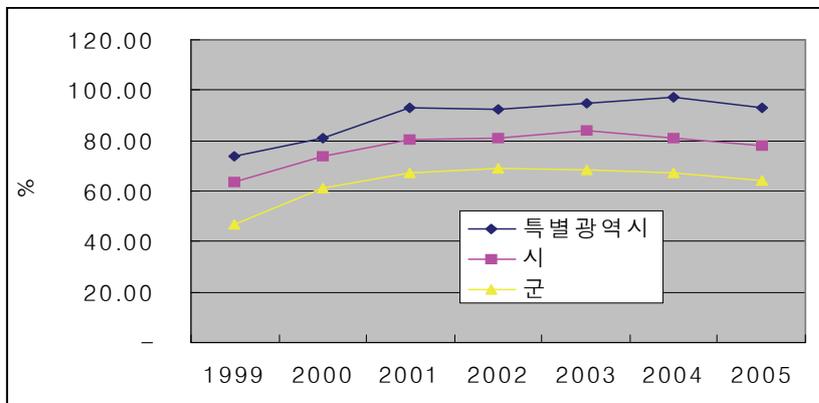
구분	특별·광역시	시	군
1999	73.90	63.54	46.90
2000	80.80	73.80	61.45
2001	93.30	80.50	67.30

(표 계속)

구분	특별·광역시	시	군
2002	92.60	80.80	69.10
2003	95.10	84.10	68.60
2004	97.30	81.20	67.30
2005	93.10	78.20	64.10

자료 : 행정자치부, 보통교부세 산정내역, 각년도

〈그림 3-27〉 단체유형별 상수도요금 현실화율의 추이



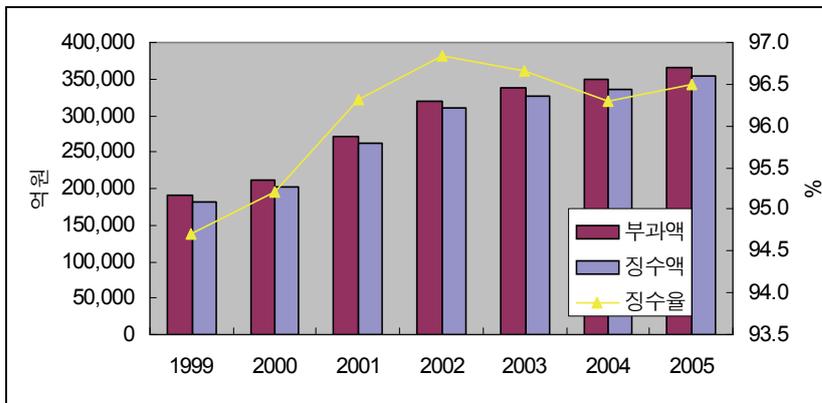
한편, 지방세에 대한 현연도부과액을 기준으로 한 지방세징수율은 <표 3-36>에서 보듯이 참여정부 출범 전후를 비교하면 다소 높아진 것으로 나타나고 있다. 즉, 참여정부 출범 이전 4개년(1999~2002년) 평균 지방세징수율은 95.8%인데 비해, 참여정부 출범이후의 3개년(2003~2005년)의 평균 지방세징수율은 96.5%이다.

〈표 3-36〉 지방세징수율 I (현연도 부과액기준)

(단위 : 억원, %)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
부과액(A)	190,903	211,400	270,984	319,524	337,303	349,041	366,295
징수액(B)	180,817	201,262	260,998	309,409	326,009	336,092	353,442
징수율(B/A)	94.7	95.2	96.3	96.8	96.7	96.3	96.5

〈그림 3-28〉 지방세징수율 추이



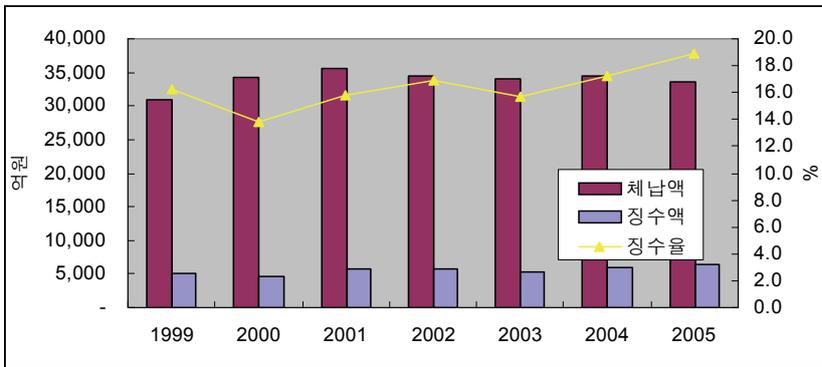
그리고 지방세에 대한 체납액을 기준으로 한 지방세체납징수율은 <표 3-37>에서 보듯이 참여정부 출범 전에 비해 출범이후에 높게 나타나는 동시에 지속적인 추세를 보이고 있다. 즉, 참여정부 출범 이전 4개년(1999~2002년) 평균 지방세체납징수율은 15.7%인데 비해, 참여정부 출범이후의 3개년(2003~2005년)의 평균 지방세체납징수율은 17.2%이다.

〈표 3-37〉 지방세징수율Ⅱ(체납액기준)

(단위 : 억원, %)

구 분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
체납액(A)	31,009	34,230	35,672	34,504	34,000	34,429	33,573
징수액(B)	5,044	4,744	5,651	5,848	5,320	5,925	6,332
징수율(B/A)	16.3	13.9	15.8	16.9	15.6	17.2	18.9

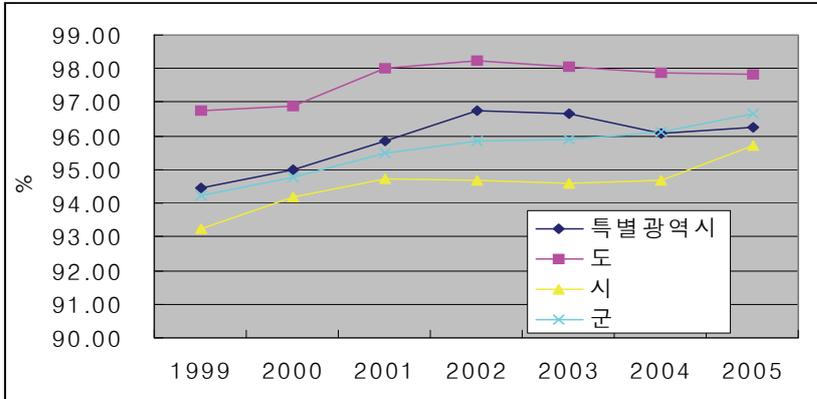
〈그림 3-29〉 지방세체납징수율 추이



〈표 3-38〉 단체유형별 지방세징수율의 추이

구 분	특별·광역시	도	시	군
1999	94.47	96.77	93.26	94.22
2000	94.99	96.87	94.18	94.79
2001	95.86	98.02	94.74	95.49
2002	96.73	98.23	94.69	95.83
2003	96.65	98.05	94.57	95.91
2004	96.08	97.87	94.68	96.1
2005	96.27	97.85	95.7	96.67

〈그림 3-30〉 단체유형별 지방세징수율의 추이



다. 소액분산투자

지방재정 운영의 책임성을 강화하기 위해 추진된 참여정부의 재정분권 정책이 재정운영의 효율성 제고에 미친 영향을 살펴보기 위하여 투자사업의 소액분산 실태에 대하여 참여정부 출범 전후를 비교·분석하기로 한다.

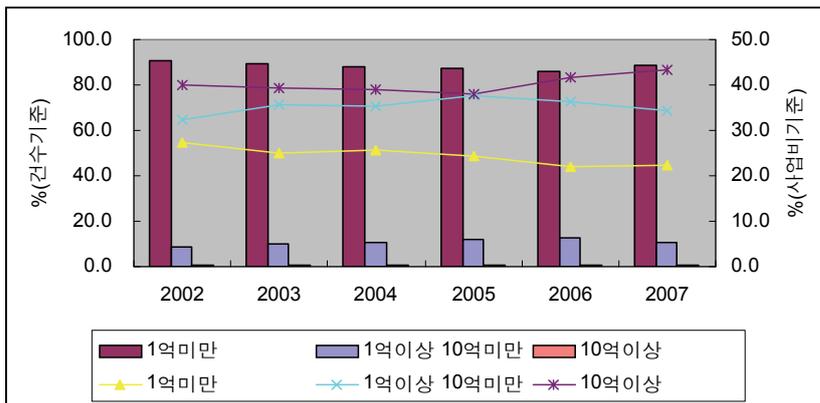
전체 사업 중 1억원 이하의 소액투자사업은 <표 3-39>에서 보듯이 참여정부 출범 직전연도인 2002년에 사업건수 기준 90.6%, 사업비 기준 27.5%인데 비해, 참여정부 출범이후 5개년(2003~2007) 연평균은 사업건수 기준 88.0%, 사업비 기준 23.9%로 조금 낮게 나타나고 있다. 그리고 전체사업 중 10억원 이상의 사업건수가 1%미만이고, 이들 사업비 총액은 40%내외로서 참여정부 출범이후에도 큰 변화가 없어 여전히 소액분산 투자의 정도가 심각한 상태에 있다(<그림 3-31> 참조).

〈표 3-39〉 사업건수와 사업비 규모별 비중 추이

(단위 : %)

구분		2002	2003	2004	2005	2006	2007
사업건수 기준	1억미만	90.6	89.4	88.3	87.4	86.3	88.4
	1억~10억미만	8.6	9.9	10.9	11.8	12.7	10.7
	10억이상	0.8	0.7	0.8	0.8	1.0	0.9
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
사업비 기준	1억미만	27.5	24.9	25.7	24.2	22.1	22.5
	1억~10억미만	32.4	35.7	35.4	37.7	36.3	34.2
	10억이상	40.2	39.4	38.9	38.1	41.6	43.3
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

〈그림 3-31〉 소액분산투자 비율



3. 종합평가

상술한 바와 같이 참여정부가 추진한 재정분권 정책의 실적을 통하여 지방재정의 운영과 관련한 평가를 자율성의 확대와 책임성 강화로 구분하여 살펴보기로 한다. 그리고 참여정부 출범의 진적연도 2002년과 결산자료가 확보가 가능한

2005년 또는 2006년 이후를 비교를 통한 변화량과 설문조사 결과를 활용한 정성적 판단을 통하여 평가하기로 한다.

가. 재정운영의 자율성 제고

지방자치단체 재정운영의 자율성을 확대하기 위한 참여정부의 재정분권 정책이 지방의 전략적 자원배분권을 확대케 하고, 자율성 학습능력을 강화하게 됨으로써 재정운영의 건전성과 효율성이 제고될 수 있다. 이러한 맥락에서 참여정부의 재정분권 정책의 실적을 전술한 분석결과에 의거하여 요약하면 다음과 같다 (<표 3-40> 참조).

첫째, 세출결산액에서 경상비가 차지하는 비율은 참여정부 출범이후 약간 감소하였으나, 세출결산액의 증가율 보다 인건비의 급증으로 경상비의 증가율이 높고, 자체수입 보다 경상경비의 증가율이 훨씬 높게 나타나고 있어 자율성 확대에 대한 재정운영의 건전성은 크게 개선되었다고 볼 수 없다.

둘째, 경상경비의 감소 보다 일반재원의 증대로 인해 경상수지는 크게 개선되었으나, 투자비비율은 오히려 감소하고 투자재원으로 지방채의 활용도 미흡한 것으로 나타나고 있어 자율성 확대에 대한 재정운영의 효율성은 개선되었다고 볼 수 없다.

〈표 3-40〉 재정운영의 자율성 제고에 따른 참여정부의 정책 실적

구 분	2002년 이전	참여정부 이후	비고
경상비 비중(%)	16.5 (2001-2002년)	16.2 (2003-2006년)	세출액 기준
경상비 대 세출액 증가율(%)	11.3 : 16.0 (2001-2002년)	9.6 : 10.6 (2003-2006년)	전년대비
인건비 증가율(%)	8.4 (2001-2002년)	17.4 (2003-2006년)	전년대비 연평균
자체수입증감율(%)	9.6 (1998-2002년)	3.7 (2003-2005년)	전년대비 연평균

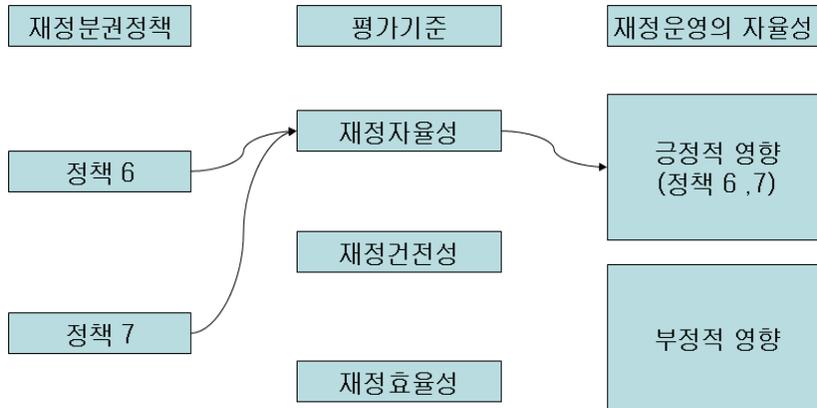
〈표 계속〉

구 분	2002년 이전	참여정부 이후	비고
경상경비증감율(%)	5.5 (1998-2002년)	10.0 (2003-2005년)	전년대비 연평균
투자비비율(%)	65.3 (1998-2002년)	64.8 (2003-2005년)	연평균
경상수지비율(%)	32.4 (1998-2002년)	28.4 (2003-2005년)	연평균
지방채비중(%)	3.4 (2001-2002년)	2.8 (2003-2006)	연평균

이상과 같이 지방재정의 운영측면에서의 자율성은 지방예산편성지침 폐지, 기준경비 항목의 축소, 지방채발행 총액한도제 도입 등의 재정분권 정책의 추진으로 인해 크게 제고되었으나 지방의 전략적 자원배분이나 자율적 학습능력 강화를 통한 재정운영의 건전성과 효율성은 그에 상응하는 수준으로 개선되었다고는 볼 수 없다. 특히 많은 자치단체에서 투자의 비효율과 예산낭비 사례가 감사원과 중앙정부에 의해 지적되고 있고, 지방재정의 건전한 관리를 위해 재정운영수지, 체납채권, 소송관련비용, 지방세·세외수입의 과오납 등이 중요하게 취급되어야 함에도 불구하고 재정관리의 사각지대에 머물고 있다.

그러나 지방자치단체 재정운영의 자율성을 확대하는 재정분권 정책(정책 6 : 지방예산편성지침 폐지·보완, 정책 7 : 지방채발행 승인제도 개선)은 <그림 3-32>에서 보듯이 재정운영의 자율성을 제고하여 지방의 전략적 자원배분이나 자율적 학습능력을 강화하는데 긍정적인 영향을 미친 것으로 설문응답하고 있다. 그러나 지방재정의 건전성에 미친 영향은 거의 없는 것으로 응답하고 있다.

〈그림 3-32〉 재정분권정책의 지방재정 운영의 자율성에의 영향



나. 재정운영의 책임성 강화

지방자치단체 재정운영의 책임성을 강화하기 위한 참여정부의 재정분권 정책으로 재정운영에 대한 주민통제가 용이하게 되고, 재정운영의 성과에 대한 자율적 책임체계가 구축됨으로써 재정운영의 건전성·효율성 및 투명성이 제고될 수 있다. 이러한 맥락에서 참여정부의 재정분권 정책의 실적을 전술한 분석결과에 의거하여 요약하면 다음과 같다(<표 3-41> 참조).

첫째, 그동안 제도적 실효성이 아주 낮은 상태에서 운영되고 있던 중기지방재정계획의 운영수준은 참여정부 출범이후 다소 개선된 것으로 나타나지만, 이 월금 비중이 약간 증대한 것으로 나타나고 있어 재정운영의 계획성은 크게 개선되었다고 볼 수 없다.

둘째, 자주재원의 근간이 되는 세수기반은 취약함에도 불구하고 지방세징수율을 제고하기 위한 노력은 다소 개선되었다고 볼 수 있다.

셋째, 한정된 재원을 투자우선순위에 따라 합리적으로 배분하기 위하여는 소액분산투자가 억제되어야 하는데, 참여정부 출범이후 약간의 개선이 이루어졌지만 과거와 큰 변화가 없어 여전히 소액분산 투자의 정도가 심각한 수준에 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-41〉 재정운영의 책임성 강화에 따른 참여정부의 정책 실적

구 분	2002년 이전	참여정부 이후	비고
재정계획운영비율(%)	104.5 (1999-2002년)	103.0 (2003-2005년)	전년대비 연평균
이월금비율(%)	17.0 (1999-2002년)	17.7 (2003-2005년)	전년대비 연평균
지방세징수율(%)	95.8 (1999-2002년)	96.5 (2003-2005년)	부과액기준 연평균
지방세체납징수율(%)	15.7 (2001-2002년)	17.2 (2003-2005년)	체납액기준 연평균
소액분산투자율 I (%)	90.6 (2002년)	88.0 (2003-2007)	1억원이하 사업건수기준
소액분산투자율 II (%)	27.5 (2002년)	23.9 (2003-2007)	1억원이하 사업비기준

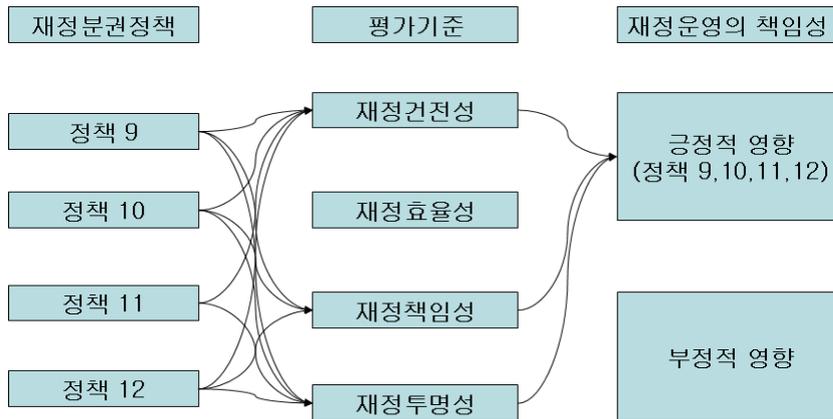
이상과 같이 지방재정의 운영측면에서의 책임성을 강화하기 위하여 지방재정 분석 기능의 강화, 복식부기회계제도의 도입·실시, 재정공시제도·주민참여예산 제도·통합지출관제의 도입 및 관련법령의 제·개정의 정책이 추진되었으나, 이들 제도가 지방의 입장에서 자율성을 규제하는 요인으로 간주되기도 하여 재정 책임성을 확보하는 기능으로는 미약하였다고 볼 수 있다. 이는 중앙정부의 지침에 의거한 획일적 제도운영으로 그 실효성이 확보되지 않아 발생하는 문제이기도 하고, 지방재정 운영시스템이 미비하여 자치단체가 재정책임성을 제고하기 위한 노력을 하지 않거나 할 수 없었기 때문이기도 하다.

그리고 자치단체의 재정정보 공개수준은 주민친화성, 정보접근성, 정보의 질, 적시성 측면에서 전반적으로 낮은 수준에 있으나 2006년부터 재정공시제도 도입 이후 빠른 속도로 개선되고 있다. 따라서 제한적으로 운영되고 있는 예산과정의 주민참여·감시·통제 통로에 대한 적극적 운영을 통하여 IMF, OECD 등에서 강조하는 재정투명성 부문의 역할과 기능 강화가 요구된다.

그러나 지방자치단체 재정운영의 책임성을 강화하는 재정분권 정책(정책 9 : 지방재정분석 기능강화, 정책 10 : 복식부기회계제도 도입, 정책 11 : 예산지출

합리성 확보, 정책 12 : 재정운영 투명성·건전성 확보)은 <그림 3-33>에서 보듯이 재정의 효율성에는 영향을 미치지 못하였지만, 지방재정 운영의 건전성과 투명성에 대한 주민통제를 용이하게 하는 동시에 재정운영의 성과에 대한 책임체계를 구축하는데 긍정적인 영향을 미친 것으로 설문응답하고 있다.

〈그림 3-33〉 재정분권정책의 지방재정 운영의 책임성에의 영향



제4절 설문조사 결과의 분석

1. 설문조사의 개요

참여정부의 재정분권정책에 대한 평가에 요구되는 통계자료의 확보가 곤란하여 계량적 분석이 어려운 재정분권정책도 있고, 이들 정책의 추진성과는 자치단체의 관점에서 평가되어야 할 점도 있다. 따라서 본 설문조사의 목적은 계량적 분석을 통해 판단하기 곤란한 사항이나 지방자치단체의 관점 즉, 재정분권의 수혜자의 입장에서 판단하여야 하는 사항을 조사하기 위한 것이다.

〈표 3-42〉 참여정부의 재정분권정책에 관한 설문조사 개요

구분	내용
조사 기간	2007. 9. 20 ~2007. 11.
조사 대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체의 단체장 : 시장, 군수, 구청장 ○ 지방자치단체 공무원(예산담당부서) ○ 지방재정 전문가
조사 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이메일 설문조사 - 자치단체장은 전국시장·군수·구청장협의회와 공동조사 실시 - 지방공무원(예산담당)은 행정자치부 재정정책팀의 협조하에 실시
설문 조사 항목(내용)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 참여정부가 추진한 14개의 주요 재정분권정책별 평가항목에 대한 평가의견을 구하는 내용으로 설문을 구성하였음 ○ 참고적으로 재정분권정책별로 그 간의 추진실적과 관련 재정상황의 변화자료를 제시하였으며, 재정분권정책별 평가항목들은 7개의 평가항목(재정자율성, 재정건전성, 재정 효율성, 재정형평성, 재정책임성, 재정투명성, 지역경제발전) 중에서 전문가 워크숍을 통해 관련정책의 파급효과를 감안할 시 가장 부합한다고 판단되는 것을 선정하였음

2. 평가항목별 재정분권정책의 영향도 분석

가. 재정자율성

재정자율성이란 자치단체가 지역주민에게 공공서비스 제공을 위한 세입과 세출에 대해 의사결정을 할 때 중앙정부 등 상위정부의 간섭이나 통제를 받지 않고 스스로 할 수 있는 능력과 정도를 의미한다. 이러한 재정자율성과 관련한 참여정부의 재정분권 정책으로는 ① 지방교부세 법정을 단계적 상향 조정(정책 1), ② 재산세·종합토지세 과표 현실화(정책 3), ③ 지방세의 신세원 확대(정책 4), ④ 국고보조금 정비(정책 5), ⑤ 지방예산편성지침 폐지·보완(정책 6), ⑥ 지방채 발행 승인제도 개선(정책 7), ⑦ 지방양여금 폐지(정책 8), ⑧ 국세와 지방세의 합리적 조정(정책 13), ⑨ 지방세 비과세·감면 축소(정책 14) 등을 들 수 있다.

이들 정책 중 재정자율성에 긍정적인 영향을 미친 정책은 정책 3, 정책 4, 정책 6, 정책 7, 정책 8이라고 응답하고 있다. 이에 반해 재정자율성에 오히려 부정

적인 영향을 미친 정책은 정책 1과 5이며, 추진 중이거나 유보된 정책 13과 14는 재정자율성에 긍정적 영향을 미칠 것으로 응답하고 있다(<표 3-43> 참조)

〈표 3-43〉 재정분권정책이 재정자율성에 미친 영향

(단위 : %)

재정분권 정책	긍정적 영향		중립적 영향	부정적 영향	
	강	약		약	강
정책 1	-	33.3	25.5	37.3	3.9
정책 3	2.0	35.3	27.5	27.5	7.8
정책 4	3.9	52.9	35.3	5.9	2.0
정책 5	-	33.3	23.5	31.4	11.8
정책 6	7.8	56.9	25.5	9.8	-
정책 7	11.8	58.8	17.6	11.8	-
정책 8	5.9	39.2	33.3	15.7	5.9
정책 13	3.9	47.1	29.4	15.7	3.9
정책 14	-	43.1	45.1	11.8	-
총 합	2.0	41.2	23.5	25.5	7.8

나. 재정건전성

재정건전성은 자치단체의 재정수입의 확보능력에 비추어 재정지출을 적정 수준에서 유지할 수 있어서 재정수지적자와 누적채무가 전반적 재정운영에 영향을 미치지 않을 가능성을 의미한다. 이러한 재정건전성과 관련한 참여정부의 재정분권 정책으로는 ① 지방예산편성지침 폐지·보완(정책 6), ② 지방채 발행 승인제도 개선(정책 7), ③ 지방재정분석기능 강화(정책 9), ④ 자치단체 복식부기 회계제도 도입(정책 10), ⑤ 자치단체 예산지출 합리성 확보(정책 11), ⑥ 재정운영 투명성·건전성 확보(정책 12) 등을 들 수 있다.

이들 정책 중 재정건전성에 긍정적인 영향을 미친 정책은 정책 9, 정책 10, 정책 11, 정책 12이라고 응답하고 있다. 그리고 재정건전성에 영향을 미치지 못한 정책은 정책 6과 7로 응답하고 있다(<표 3-44>참조).

〈표 3-44〉 재정분권정책이 재정건전성에 미친 영향

(단위 : %)

재정분권 정책	긍정적 영향		중립적 영향	부정적 영향	
	강	약		약	강
정책 6	-	35.3	35.3	29.4	-
정책 7	3.9	37.3	45.1	13.7	-
정책 9	15.7	70.6	7.8	5.9	-
정책 10	7.8	64.7	25.5	2.0	-
정책 11	2.0	51.0	39.2	7.8	-
정책 12	9.8	56.9	29.4	3.9	-
총 합	3.9	45.1	29.4	21.6	-

다. 재정효율성

재정효율성은 주어진 예산을 낭비없이 사용하여 최대의 행정서비스 제공과 재정적 성과를 실현할 수 있는 정도를 의미한다. 이러한 재정효율성과 관련한 참여정부의 재정분권 정책으로는 ① 지방교부세 제도 개선(정책 2), ② 국고보조금 정비(정책 5), ③ 지방예산편성지침 폐지·보완(정책 6), ④ 지방채 발행 승인제도 개선(정책 7), ⑤ 지방양여금 폐지(정책 8), ⑥ 자치단체 예산지출 합리성 확보(정책 11) 등을 들 수 있다.

이들 정책 중 재정효율성에 긍정적인 영향을 미친 정책은 정책 2에 불과하고 오히려 부정적인 영향을 미친 정책으로는 정책 5이라고 응답하고 있다. 그리고 재정효율성에 미친 영향이 거의 없는 정책으로는 정책 6, 정책 7, 정책 8, 정책 11로 응답하고 있다(<표 3-45>참조).

〈표 3-45〉 재정분권정책이 재정보율성에 미친 영향

(단위 : %)

재정분권 정책	긍정적 영향		중립적 영향	부정적 영향	
	강	약		약	강
정책 2	7.8	41.2	35.3	15.7	-
정책 5	2.0	29.4	23.5	35.3	9.8
정책 6	-	33.3	43.1	23.5	-
정책 7	2.0	37.3	56.9	3.9	-
정책 8	3.9	27.5	39.2	23.5	5.9
정책 11	-	39.2	49.0	11.8	-
총 합	-	29.4	45.1	25.5	-

라. 재정책임성

재정책임성은 자치단체가 세금이나 예산을 가장 적절하고 유용하게 사용하는 지를 회계 및 성과의 관점에서 설명할 수 있고 그 결과에 대해선 철저하게 주민에게 책임을 질 수 있는 정도를 의미한다. 이러한 재정책임성과 관련한 참여정부의 재정분권 정책으로는 ① 지방재정분석기능 강화(정책 9), ② 자치단체 복식부기회계제도 도입(정책 10), ③ 재정운영 투명성·건전성 확보(정책 12), ④ 지방세 비과세·감면 축소(정책 14) 등을 들 수 있다.

이들 정책은 대체로 재정책임성에 긍정적인 영향을 미쳤거나 향후에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 정책(정책 14)이라고 응답하고 있다(<표 3-46>참조).

〈표 3-46〉 재정분권정책이 재정책임성에 미친 영향

(단위 : %)

재정분권 정책	긍정적 영향		중립적 영향	부정적 영향	
	강	약		약	강
정책 9	15.7	68.6	11.8	3.9	-
정책 10	15.7	62.7	19.6	2.0	-
정책 12	17.6	60.8	19.6	2.0	-
정책 14	3.9	47.1	37.3	11.8	-
총 합	7.8	56.9	23.5	11.8	-

마. 재정투명성

재정투명성은 자치단체가 보유하는 재정정보를 다양한 수단과 방법을 통해서 적시에 충분히 제공하는 정도를 의미한다. 이러한 재정투명성과 관련한 참여정부의 재정분권 정책으로는 ① 지방재정분석기능 강화(정책 9), ② 자치단체 복식부기회계제도 도입(정책 10), ③ 자치단체 예산지출 합리성 확보(정책 11), ④ 재정운영 투명성·건전성 확보(정책 12), ⑤ 지방세 비과세·감면 축소(정책 14) 등을 들 수 있다.

이들 정책은 대체로 재정투명성에 긍정적인 영향을 미친 정책이거나 향후에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 정책(정책 14)이라고 응답하고 있다(<표 3-47>참조).

〈표 3-47〉 재정분권정책이 재정투명성에 미친 영향

(단위 : %)

재정분권 정책	긍정적 영향		중립적 영향	부정적 영향	
	강	약		약	강
정책 9	19.6	72.5	3.9	3.9	-
정책 10	15.7	66.7	15.7	2.0	-
정책 11	3.9	72.5	23.5	-	-
정책 12	23.5	68.6	7.8	-	-
정책 14	2.0	47.1	41.2	9.8	-
총 합	15.7	80.4	2.0	2.0	-

바. 재정형평성

재정형평성은 재정력이 약한 자치단체의 재정력을 강화하여 자치단체 간 재정격차를 줄이는 정도를 의미한다. 이러한 재정형평성과 관련한 참여정부의 재정분권 정책으로는 ① 지방교부세 법정율 단계적 상향 조정(정책 1), ② 지방교부세 제도 개선(정책 2), ③ 재산세·종합토지세 과표 현실화(정책 3), ④ 국세와 지방세의 합리적 조정(정책 13) 등을 들 수 있다.

이들 정책 중 재정형평성에 긍정적인 영향을 미친 정책은 정책 1과 정책 2이라고 응답하고 있다. 이에 반해 재정형평성에 약한 부정적인 영향을 미쳤거나 미친 영향이 거의 없는 정책으로 정책 3과 정책 13을 들고 있다(<표 3-48>참조).

〈표 3-48〉 재정분권정책이 재정형평성에 미친 영향

(단위 : %)

재정분권 정책	긍정적 영향		중립적 영향	부정적 영향	
	강	약		약	강
정책 1	3.9	52.9	17.6	21.6	3.9
정책 2	3.9	54.9	31.4	9.8	-
정책 3	2.0	27.5	39.2	27.5	3.9
정책 13	3.9	25.5	39.2	27.5	3.9
총 합	-	35.3	33.3	27.5	3.9

사. 지역경제발전

지역경제발전은 지역의 고용, 생산, 소득의 증대를 도모하여 지역경제나 지역 발전에 기여하는 정도를 의미한다. 이러한 지역경제발전과 관련한 참여정부의 재정분권 정책으로는 ① 재산세·종합토지세 과표 현실화(정책 3), ② 지방세의 신세원 확대(정책 4), ③ 국세와 지방세의 합리적 조정(정책 13) 등을 들 수 있다.

이들 정책 중 지역경제발전에 긍정적이거나 부정적인 영향을 미친 정책은 없다고 응답하고 있는데, 이는 관련정책으로 인한 세수규모가 미미한 수준이고 지역경제에의 파급효과가 큰 세제개편은 그 추진이 유보되었기 때문인 것으로 사료된다(<표 3-49>참조).

〈표 3-49〉 재정분권정책이 지역경제발전에 미친 영향

(단위 : %)

재정분권 정책	긍정적 영향		중립적 영향	부정적 영향	
	강	약		약	강
정책 3	2.0	11.8	54.9	31.4	-
정책 4	7.8	41.2	45.1	5.9	-
정책 13	3.9	35.3	41.2	13.7	5.9
총 합	-	19.6	49.0	31.4	-

이상의 내용을 정리하여 제시하면 <표 3-50>과 같다.

〈표 3-50〉 평가항목별 재정분권정책의 영향(설문조사 결과)

평가항목	재정분권정책		
	긍정적 영향	부정적 영향	영향 없음
재정자율성	정책 3, 4, 6, 7, 8	-	정책 1, 5
재정건전성	정책 9, 10, 11, 12	정책 6, 7	-
재정효율성	정책 2	정책 6, 7, 8, 11	정책 5
재정책임성	정책 9, 10, 12	-	-
재정투명성	정책 9, 10, 11, 12	-	-
재정형평성	정책 1, 2	정책 3	정책 13
지역경제발전	-	정책 3, 4, 13	-

3. 재정분권정책별 지방재정예의 영향도 분석

가. 지방세제 개편(정책 3, 4, 13, 14)

참여정부는 (1) 영세하고 구조적으로 취약한 지방재정기반을 확충하기 위하여 일부 국세의 지방세로의 이양(지방소비세 도입 등)을 추진하고, (2) 자치단체의 과세자주권을 확대하기 위하여 지역개발세의 과세대상을 확대하고 탄력세율의 적용을 활성화하는 동시에 지방세의 비과세·감면을 축소하며, (3) 자치단체

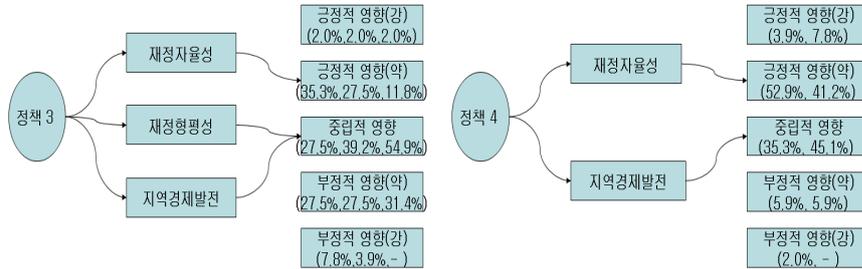
의 자구노력을 통한 세수확충을 위하여 재산세·종합토지세 등의 과표를 현실화하고 체납세 징수를 강화하는 분권로드맵을 제시하고 정책 3(재산세·종합토지세 과표현실화), 정책 4(지방세의 신세원 확대), 정책 13(국세와 지방세의 합리적 조정), 정책 14(지방세 비과세·감면 축소)를 추진하였다.

이들 정책과제 중 2004. 5 종합토지세의 과표를 현실화하고, 2005. 1 재산세 세율체계를 조정한 정책 3은 그 추진이 완료되어 지방세수 규모는 약간 증대되었으나 총조세액에 대한 지방세수 비중은 2003년 이후 오히려 하락 추세를 보이고 있고, 지방세의 대 GDP 비율도 하락하고 있다. 즉, 정책 3은 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향은 있으나, 세수 신장이 미약하여 지방재정의 형평성이나 지역경제발전에 미친 영향은 거의 없는 것으로 설문조사 결과에서 나타나고 있다(<그림 3-34 > 참조).

그리고 지방세의 신세원을 확대하기 위하여 추진이 완료된 정책 4를 통하여 2204년 취득세·재산세 과세대상에 골프연습장시설을 추가하고, 2005. 6. 주민기피시설 및 지자체 유치시설에 대한 과세 기본계획이 수립되었고, 2005. 12. 원자력발전에 대한 지역개발세를 신설하였으며, 2006년 지하자원에 대한 지역개발세의 세율을 현실화하였다. 이로 인해 지역개발세 세수규모의 변화는 2002년 953.8억원에서 2006년 1,722.1억원으로 증대되었다. 즉, 정책 4는 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향은 있으나, 지역개발세의 세수규모가 영세하여 지역경제발전에 미친 영향은 미미한 것으로 설문조사 결과에서 나타나고 있다(<그림 3-34> 참조).

그러나 참여정부 재정분권정책의 가장 핵심인 정책 13은 지방소비세 도입 등 중장기조세개혁 방안은 검토 중에 있고, 지방특별소비세 신설 등은 관계부처 협의 중에 있어 차기정부의 과제로 남겨져 있으며, 2005년 기준으로 3조 5,337억원에 달하는 지방세의 비과세·감면의 축소를 위한 정책 14와 관련하여 지방세 감면조례 표준안 시달('06. 10) 및 관련 법령 개정('06. 12), 2010년에 전면적 실시를 위한 지방세지출예산제도의 도입 추진계획 중이다.

〈그림 3-34〉 재정분권정책 3과 4의 영향(설문조사)



주: ()안의 %는 평가항목별 응답비율임

나. 지방재정조정제도 개편(정책 1, 2, 5, 8)

참여정부는 (1) 영세하고 구조적으로 취약한 지방재정기반을 확충하기 위하여 지방교부세의 법정율을 인상하고, (2) 지역 간 재정력 격차를 완화하기 위하여 지방교부세의 산정방식을 개선하는 동시에 지방양여금제도와 자치구 재원조정조정제도를 개편하며, (3) 국고보조금제도의 효율성을 제고하기 위하여 성격상 유사하거나 규모가 영세한 국고보조금은 통합하여 자치단체의 자율성을 높여주며, 일부 국고보조금은 폐지하되 그 재원을 지방교부세로 돌려 지방의 자주재원화하는 분권로드맵을 제시하고서 정책 1(지방교부세 법정률 단계적 상향조정), 정책 2(지방교부세제도 개선), 정책 5(국고보조금 정비), 정책 8(지방양여금제도 개선)를 추진하였다. 이들 4개의 정책과제는 그 추진이 모두 완료되었는데, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

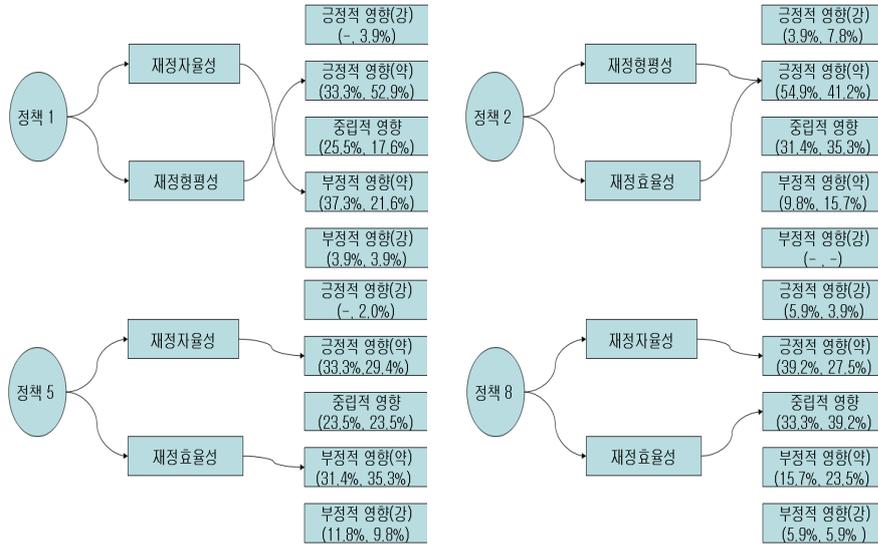
먼저 정책 1의 추진으로 2004. 1. 도로양여금 등의 사업 흡수로 지방교부세의 법정율은 15%에서 18.3%로 조정되고, 2004. 12. 국고보조사업의 정비·이양에 따른 분권교부세의 신설로 18.3% → 19.13%, 2005. 12. 분권교부세 사업의 부족재원 보전으로 19.13% → 19.24%로 법정교부율이 상향 조정되었다. 이러한 정책추진으로 중앙정부와 지방자치단체 간 재정비중의 변화를 가져와 지방재정의 비중은 2002년 33.4% 이던 것이 2005년 35.5%는 증대하였고, 총정부지출에서 지방교육재정을 포함한 지방재정지출은 2004년 중앙재정지출을 추월하여 계속 증가

하는 추세를 보이고 있으며, 자주재원의 근간이 되는 지방세의 세수액 보다 지방교부세와 보조금의 규모가 2006년 이후 커지게 된 것으로 나타나고 있다.

그러나 정책 1에 대한 설문조사에서는 <그림 3-35>에서 보듯이 지방교부세의 대폭적인 증가에도 불구하고 지방재정의 형평성에는 약간의 긍정적인 영향을 미치고 있으나 지방재정의 자율성에는 오히려 약간의 부정적인 영향을 미친 것으로 응답하고 있다. 이는 지방교부세 범정을 인상이 정책 5(국고보조금 정비)와 정책 8(지방양여금 폐지)과 연계되어 있기 때문인 것으로 판단된다. 즉 국고보조금 정비('04. 2)에 따른 재원의 이양방안이 확정되고, 2005. 1. 지방교부세법의 개정으로 분권교부세가 신설되어 지방자치단체의 일반재원 비중은 증가(2004년 75.3%→2005년 75.6%)하였으나 분권교부세 사업소요액의 증가로 지방이양 이후 실질적 지방재정의 부담은 더욱 커지게 되었다. 그리고 지방교부세와 보조금의 중간적 성격을 지니고 있던 지방양여금제도는 2004년 폐지됨에 따라 지방양여금의 재원이 보통교부세, 국고보조금 등으로 이관되어 지방의 SOC사업에 대한 재정적 부담으로 작용하고 있다. 이로 인해 설문조사에서 정책 5는 지방재정의 자율성에 약한 긍정적 영향이 있지만 지방재정의 효율성에는 약간의 부정적인 영향을 미친 것으로 응답하고 있고, 정책 8은 지방재정의 자율성에 약한 긍정적 영향이 있으나 지방재정의 효율성에는 거의 영향이 없는 것으로 응답하고 있다 (<그림 3-35>참조).

한편, 보통교부세 수요산정의 통계·산식을 정비하고, 특별교부세의 규모를 축소하는(9.09% → 4.0%) 동시에 지원기준을 구체화하고, 증액교부금을 폐지한 정책 2는 지방재정의 형평성과 효율성에 약간의 긍정적인 영향을 미친 것으로 설문응답하고 있다.

<그림 3-35> 재정분권정책 1, 2, 5, 8의 영향(설문조사)



주: ()안의 %는 평가항목별 응답비율임

다. 지방재정 운영의 자율성 확대(정책 6, 7)

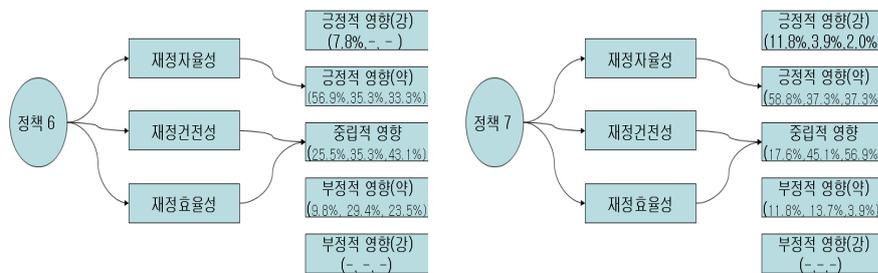
참여정부는 지방재정의 운영 측면에서 지방의 자율성을 제고하기 위하여 (1) 각종 재정지출에 대한 의사결정을 지방이 중심으로 수행하고, (2) 중앙정부의 재정적 규제와 감독을 축소하여 지방의 자발적 선택에 의한 재정운영이 가능하도록 정책 6(지방예산편성지침의 폐지·보완)과 정책 7(지방채발행 승인제도 개선)을 분권로드맵에 제시하여 추진·완료하였다.

먼저 정책 6의 추진으로 2003. 7. 일부 기준경비를 자율화하고, 지방예산편성 지침제도를 폐지하여 지방재정법 개정('05. 8)에 반영하였으며, 2005. 7. 행정자치부 훈령으로 지방예산 편성기준 및 예산과목 구분과 설정에 대해 제정하였다(훈령 '05. 7). 그런데, 2003년 이후 세출결산액의 증가 보다 경상경비 특히 인건비의 증가가 높게 나타나고 있고, 전체사업 중 10억원 이상의 사업건수가 1%미만이고, 이들 사업비 총액은 40%내외로서 참여정부 출범이후에도 큰 변화가 없는 것으로 나타나고 있다. 이와 관련한 설문조사에서 <그림 3-36>에서 보듯이

정책 6은 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향을 미쳤으나, 지방재정의 건전성과 효율성에는 거의 영향이 없었던 것으로 응답하고 있다.

그리고 정책 7의 추진으로 2004. 7 지방채발행 총액 한도제의 도입방안이 마련되었고, 이를 지방재정법 개정('05. 6) 및 시행령 개정·시행('06. 1)되어 2006년부터 자치단체별 지방채발행 총액한도액이 설정·통보되었다. 이로 인해 2006년 이후부터 지방채 발행의 규모와 비중은 약간 증가(세입에 대한 지방채수입 비중 : 2004년 2.76% → 2006년 3.30%)하는 추세에 있다. 이와 관련한 설문조사에서 <그림 3-36>에서 보듯이 정책 7은 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향은 있으나, 지방재정의 건전성과 효율성에는 거의 영향이 없었던 것으로 응답하고 있다.

<그림 3-36> 재정분권정책 6과 7의 영향(설문조사)



주: ()안의 %는 평가항목별 응답비율임

라. 지방재정 운영의 책임성 강화(정책 9, 10, 11, 12)

중앙정부로부터의 이전재정과 관련한 지출문제는 자기 책임성이 부족하여 자치단체의 도덕적 해이로 이어질 우려가 있어 재정책임성이 수반되지 않는 재정분권은 비효율과 낭비를 초래할 가능성이 있다. 따라서 참여정부는 재정분권이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 분권의 수혜자들이 권한이양에 상응하는 재정책임성을 준수하도록 지방재정의 운영 측면에서 지방의 책임성을 강화하기 위하여 지방재정분석 기능의 강화(정책 9), 복식부기회계제도의 도입(정책 10), 자치단체 예산지출 합리성 확보(정책 11), 재정운영의 투명성·건전성 확보(정책

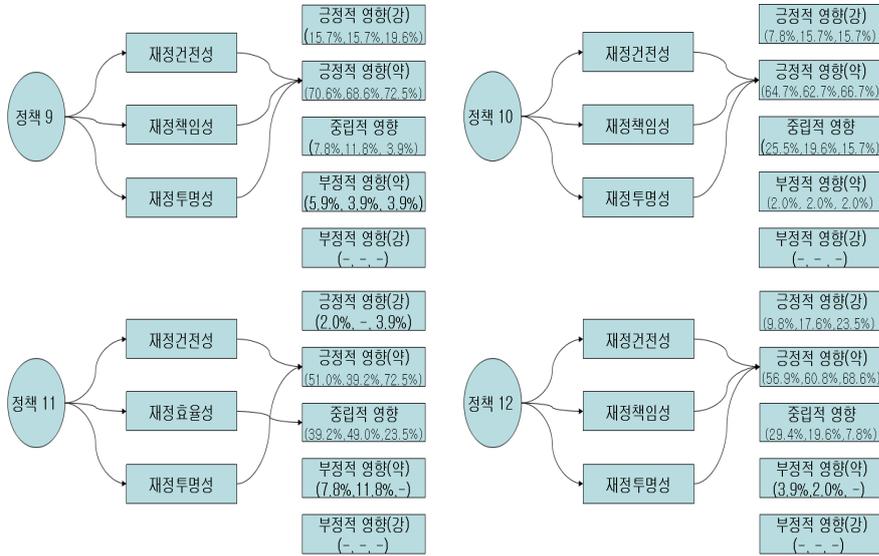
12)를 분권로드맵에 제시하여 추진·완료하였다.

먼저 정책 9의 추진으로 지방재정분석 용역('05. 7~9) 및 분석지표 확정('05. 11)을 거쳐 2005년부터 그간 실시되어 왔던 지방재정분석의 기능을 대폭 강화하였는데, 이에 대한 설문조사에서 <그림 3-37>에서 보듯이 개편된 재정분석제도는 지방재정의 건전성, 책임성, 그리고 투명성에 상당히 기여하고 있는 것으로 응답하고 있다.

그리고 정책 10의 추진으로 2005. 8 복식부기회계와 발생주의를 「지방재정법」에 근거규정을 신설하고, 복식부기 회계제도 쏠 지자체 시험 운영완료('06), 자치단체 회계기준(부령) 확정('06.10), 복식부기 회계처리지침(훈령) 제정('06.11)을 거쳐 2007회계연도부터 복식부기 회계제도를 전면적으로 시행하게 되었다. 이에 대한 설문조사에서 <그림 3-37>에서 보듯이 복식부기회계제도의 도입은 지방재정의 건전성과 책임성 뿐만 아니라 지방재정의 투명성에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 응답하고 있다.

정책 11의 추진으로 2005. 8 통합지출관제가 도입되어 현행 관서별 지출원이 지출하는 방식이 통합지출관의 일괄지출 방식으로 개선되고, 지방계약과 관련한 투명성 제고 및 법적 근거 마련을 위한 지방재정법시행령 및 지방계약법시행령 개정('05. 12)이 이루어졌다. 그리고 재정운영의 투명성과 건전성을 제고하기 위한 정책 12의 추진으로 2005. 8 주민참여형 예산편성제도가 도입되고, 2006. 1 재정공시제도가 도입되었으며, 2005. 12 투융자심사 관련 법령도 정비되었다. 이에 대한 설문조사에서 <그림 3-37>에서 보듯이 정책 11은 지방재정의 건전성과 투명성에, 정책 12는 지방재정의 건전성과 책임성 그리고 투명성에 대체로 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 응답하고 있다.

〈그림 3-37〉 재정분권정책 9, 10, 11, 12의 영향(설문조사)



주: ()안의 %는 평가항목별 응답비율임



제 4 장 참여정부 재정분권의 수준 측정 및 평가

재정분권화의 수준을 측정하는 방법은 매우 다양하고 또한 그것을 정확히 측정한다는 것은 거의 불가능할 정도로 어려운 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 우리는 현재의 상황에서 이용가능한 여러 자료와 다양한 방법을 사용하여 참여정부 기간을 중심으로 우리나라의 재정분권 수준을 측정해 보고자 한다.

재정자원(fiscal resources)에 대한 지방정부의 재량권은 그 종류와 성격이 매우 다양하고 지방정부가 공공서비스의 공급에 대해 사용할 수 있는 재량권도 다양한 형태로 존재한다. 이러한 지방정부의 재량권인 재정자율성을 어떻게 그리고 얼마나 부여하느냐에 따라 지방정부의 행동이 달라지고, 공공서비스의 효율성, 공공서비스 접근의 형평성 또는 장기적 재정기조(fiscal stance) 등과 같은 재정성과도 달라진다.

지방의 재정자율성을 측정하기 위해서는 우선 지방정부의 세입구조를 평가하고 비교할 수 있는 자료가 필요하다. 그러나 많은 지표들이 존재하고 있음에도 불구하고 이러한 지표들이 지방정부의 자원조달방법을 충분히 반영하지 못해 온 것이 사실이다. 세입구성은 지방정부의 권한을 나타내는 중요한 지표이며, 지방정부 재정 및 기타 성과변수에 대한 주요 결정요인이므로, 세입구성이 재정자율성을 반영할 수 있도록 보다 정교한 지표를 개발할 필요성이 있다.

재정자율성은 상이한 수준의 정부가 운영하는 재정제도와 관련되는 것으로 책임성과 세입배분 등을 포함하는 개념이다. 재정자율성을 비교하고 평가하는 통상적인 방법은 지방정부의 통제 하에 있는 자원과 책임성의 정도를 측정하는 것이다. 지방정부의 조세 및 지출 등과 관련한 지표들(분권화 비율)로 재정분권의 수준과 변화를 측정할 수 있다.

그러나 이러한 단순한 분권비율은 지방정부가 실제로 누리는 진정한 자율성의 정도를 제대로 측정하지 못한다는 문제점이 있다. 세입측면에서 보면 지방세의 세율, 과표 및 감면 등의 설정에 대해 중앙정부가 통제를 하는 것은 지방의 재정자율성을 위축시키는 것으로 작용한다. 세출측면의 경우도 지방정부 지출이 중앙정부의 규제에 의해 크게 영향을 받는다면 이러한 중앙의 규제는 지출측면의 재량권을 축소시키는 것으로 작용한다.

예컨대, 교육이나 보건에 대한 재정적 책임을 이양한 것이 회계적 절차의 변경에 불과하여 실질적 규제 책임은 중앙정부에 있는 경우를 흔히 볼 수 있다. 더욱이 지방교부금의 경우 여러 가지 제약들이 수반되는 경우가 많은데, 이것은 지방정부의 지출패턴에 영향을 주게 된다. 따라서 지방정부 재정자율성을 보다 정확히 파악하기 위해서는 보다 정교한 지표들이 요구된다고 하겠다.

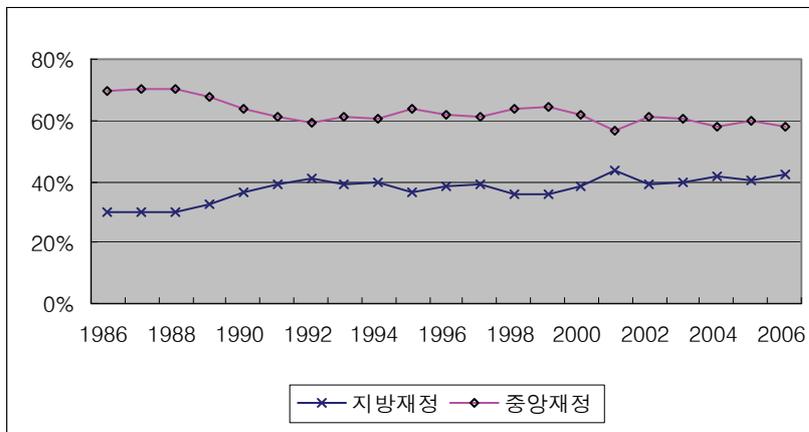
제1절 거시적 재정분권 수준 측정 : 시계열 분석

재정분권과 관련한 거시적 지표는 지방수준의 모든 세입 또는 세출의 총계(aggregate)값이 중앙을 포함한 전체 정부수준(일반정부)의 재정규모(세입, 세출)에서 차지하는 비중 또는 경제규모(GDP) 대비로 표시되는 비율 등으로 표시된다. 따라서 이러한 거시적 지표를 이용하여 우리나라의 분권화 수준을 시계열적으로 분석하는 것이 가능하다. 따라서 본 절에서는 우리나라 지방정부의 지출 및 조세수입이 일반정부 또는 전체 경제규모 대비로 어떻게 변화되어 왔는가를 살펴보고, 특히 참여정부 기간 동안의 변화에 주목하고자 한다. 그러나 이러한 거시적 지표가 가장 전통적인 분권지수로 활용되고 있지만, 앞서도 지적한 바와 같이 지방정부가 실질적으로 재량권을 가지고 통제 가능한 세입이나 세출의 비중을 나타내지 못한다는데 주의할 필요가 있다.

1. 일반재정 대비 지방재정규모(세출분권)

전통적으로 한 나라의 분권화 수준을 나타내는 중요한 지표의 하나로 지방정부지출이 일반정부(중앙정부+지방정부)지출에서 차지하는 비중이 사용된다. 이것은 전체 공공부문에서 지방정부 지출책임성의 정도를 나타내는 중요한 척도로서 세출분권이라 불리고 있다.

<그림 4-1> 일반재정 대비 지방재정규모 추이



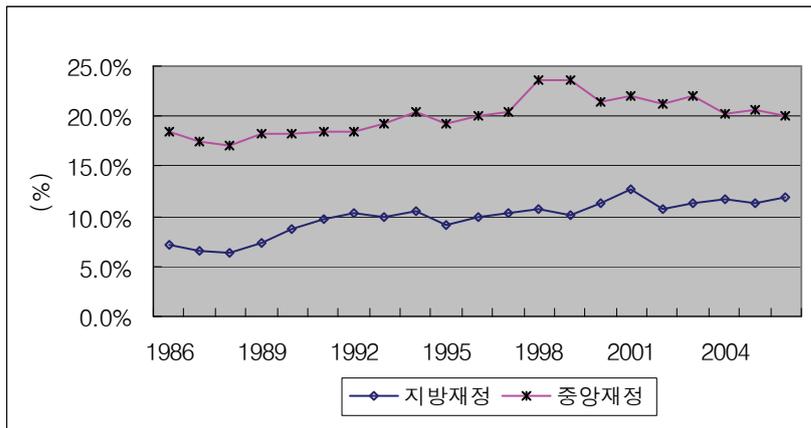
자료: 통계청 DB

우리나라의 지방재정 규모가 일반재정에서 차지하는 비중을 살펴보면 <그림 4-1>에서 나타나 있듯이 1980년대 30% 수준에서 1990년대 들어 40% 수준으로 크게 증가하였다. 특히 지방자치제 도입 준비 기간이었던 1980년대 말에서 1990년대 초에 증가 현상이 두드러졌음을 알 수 있다. 이후 약간의 등락을 보이면서 1990년대 후반에는 약간 떨어졌으나 다시 증가하여 참여정부에서도 큰 변화 없이 40% 수준을 유지하고 있다.

2. GDP 대비 지방재정규모

지방재정규모를 GDP 대비로 표시해 보면 <그림 4-2>와 같이 나타난다.

<그림 4-2> GDP 대비 지방재정비율



자료: 통계청 DB

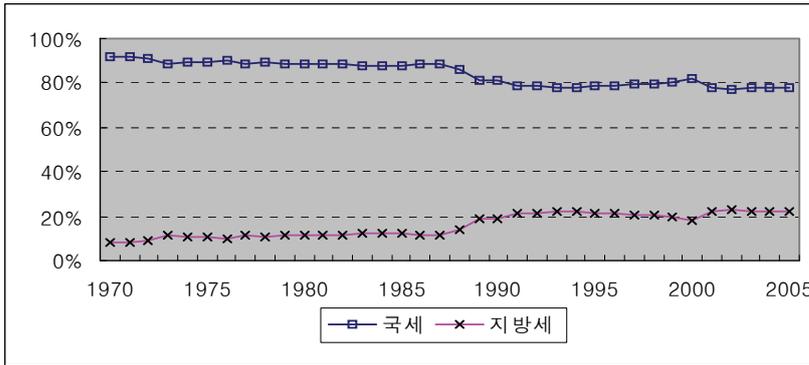
전체적으로 지방재정이 일반재정(중앙재정+지방재정)에서 차지하는 비중과 유사한 양상을 보이고 있으나, 1990년대 초반 대GDP 지방재정의 증가가 약간 둔화된 모습을 보이는데, 이것은 당시 중앙에 비해 지방재정의 증가가 상대적으로 빨랐기 때문이다. 대GDP 지방재정규모는 1980년대 말 이래 꾸준히 증가하여 2001년에는 12.7%에 까지 이르렀으나 2002년 다시 10.7% 수준으로 감소하였다. 이후 참여정부 기간 내내 꾸준한 증가세를 보여 2006년에는 12% 수준에 육박하고 있다.

3. 총조세 대비 지방세 비중(세입분권)

세입분권 측면에서 총조세(국세+지방세) 중 지방세가 차지하는 비중은 <그림 4-3>과 같이 나타난다. 1970년 이래 지방세의 상대적 비중은 점진적 증가세를

보이고 있다. 특히 1980년대 말 지방세 비중이 급격히 증가하였는데, 이것은 지방자치제 도입 논의가 본격화되면서 지방정부의 재정적 자율성을 강화하기 위해 재원확충이 필요하다는 주장이 제기되었기 때문이다. 이에 따라 전매익금을 담배소비세라는 지방세로 전환하고 종합토지세제를 도입하게 되었다.

〈그림 4-3〉 국세-지방세 비중 추이



자료: 통계청 DB

〈표 4-1〉 주요 지방세제도의 변화

연도	개편내용
1986	담배판매세제 도입(전매익금 일부 지방이전)
1988	담배소비세제 도입(전매익금 전부 지방이전)
1989	종합토지세제 도입
1991	지방세 과표 확대
1997	탄력세율제도 적용확대
1999	지방주행세 신설
2000	지방교육세 신설, 담배소비세율인상, 주민세 소득할 세율인상 농지세를 농업소득세로 변경, 경주·마권세를 레저세로 명칭 변경 및 과세대상 추가
2004	담배소비세율 인상
2005	종합토지세제를 재산세로 흡수 통합, 과세표준 일원화, 재산관련 세제의 개편 (보유과세의 부담 강화 및 거래과세 부담완화)
2006	원자력발전예 대한 지역개발세 과세대상 추가

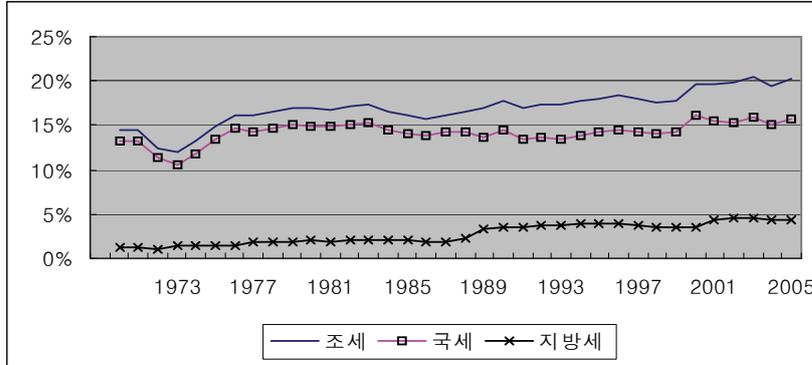
이후 1990년대 초반에는 경기침체로 국세수입 둔화가 더욱 두드러져 상대적으로 지방세 비중이 높아졌다. 1995년 민선자치단체장 선출 이후 1997년에는 지방의 세입자율권을 확대하기 위하여 지방세 단력세율 적용범위를 취득세, 등록세 및 재산세로 확대하였다. 그러나 이러한 제도적 개편이 지방세수 확대에 기여하지 못하여 1990년대 말에는 지방세 비중이 줄어들었다. 1999년에는 지방주행세가 도입되었음에도 세수비중의 변화는 거의 없다.

2001년에는 지방세 비중이 크게 증가하고 있는데, 이것은 교육세 수입의 일부를 지방교육세로 전환하였기 때문으로 판단된다(<표 4-1> 참조). 지방세 비중은 참여정부가 들어서기 직전인 2002년에 23.3%로 최고에 이른 후, 이후에는 약간 낮아져 참여정부 기간 동안의 세입분권은 큰 진전이 없음을 보여주고 있다.

4. GDP 대비 지방세 비중

세입측면에서 지방재정 분권수준을 측정하는 지표로 지방세의 대 GDP 비중을 볼 수도 있다. 지방세가 총조세에서 차지하는 비중은 국세 수입의 상대적 크기에 의존하는 반면 GDP 대비 지방세 비중은 국세와는 독립적으로 그 비중이 결정되므로 지방세가 전체 경제에서 차지하는 비중을 나타낼 수 있다. 우리나라의 GDP 대비 지방세 비중도 1970년 이래 꾸준히 증가하고 있으며, 증가 양상도 총조세 대비 지방세 비중과 유사하다. 이에 비해 국세의 대GDP 비중은 1980년대 초에 15%를 초과하였으나 1980년대 중반에서 1990년대에 이르기까지 약간 감소추세를 보였고, 2000년 이후 15%를 웃도는 수준을 보이고 있다.

〈그림 4-4〉 국세와 지방세의 대GDP비중

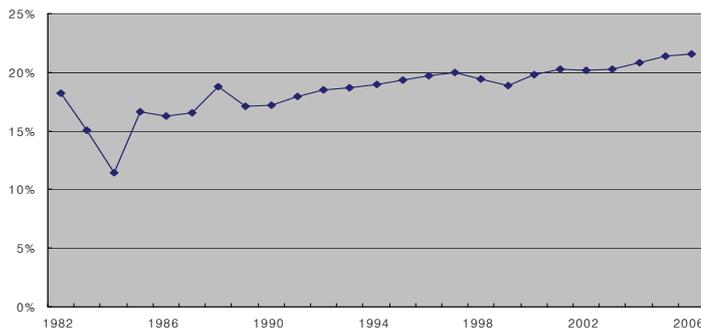


자료: 통계청 DB

5. 지방공무원 비중

지방공무원의 수가 전체 공무원수에서 차지하는 비중으로 지방분권의 정도를 가늠할 수도 있다. 지방공무원(일반직+별정직)의 비중은 1990년대 이래 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 특히 참여정부가 들어선 2003년 이후 더욱 가파른 증가세를 보이고 있어 지방공무원 비율이 상대적으로 크게 증가했음을 알 수 있다.

〈그림 4-5〉 지방공무원의 비중



자료: 공무원연금관리공단(2007)

제2절 거시적 재정분권 수준 측정 : 국제비교

지방정부의 재정자율성(fiscal autonomy)은 지방정부(state and local governments)가 다양한 재정자원에 대해 행사할 수 있는 재량권으로서 지방정부의 공공서비스 제공에 대한 권한을 나타내는 것으로 볼 수 있다.

재정자율성을 비교하고 평가하는 일반적인 방법은 지방정부가 통제할 수 있는 재정자원의 비율과 책임성의 정도를 측정하는 것이다. 지방세입 및 지방세출 지표는 지방분권을 간단하게 표시하는데 유용하게 활용되나, 재정제도의 복잡성 및 다차원성(multidimensionality)을 충분히 반영하지 못하는 한계를 지닌다.

재정분권의 정도를 평가하고 국가별 비교를 하는 것은 여러 가지 이유로 매우 어려운 실정이다. 재정자율성은 세출, 세입, 지방채 등의 수준과 구성을 결정할 수 있는 권한 등 여러 측면을 포함하는 것으로, 이들은 서로 상호작용하므로 점수나 순위로 매기기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 더욱이 국제비교를 할 수 있는 자료도 매우 제한적일 뿐이다. 최근 OECD에서는 각국의 정부수준별 재정관계 및 지방정부의 재정자율성 자료를 수집하여 발표하고 있다(Blöchliger et al., 2006). 본 절에서는 이러한 OECD 자료와 최근 우리나라 자료를 바탕으로 국제적 수준에서 우리나라의 재정분권 수준이 어느 정도인가를 고찰해 보고자 한다.

1. 세입분권과 세출분권

일반정부의 세입과 세출에서 지방정부가 차지하는 비중으로 측정된 분권화의 정도는 가장 대표적인 분권지수라고 할 수 있다. OECD 국가들의 세입분권과 세출분권을 비교해 보면 나라별로 상당한 차이가 존재한다. 다만 모든 나라들에서 지방정부의 세출비중(세출분권)은 지방정부의 세입비중(세입분권)을 초과하여 그 갭을 메우기 위해 재정조정제도가 폭넓게 사용되고 있음을 알 수 있다.

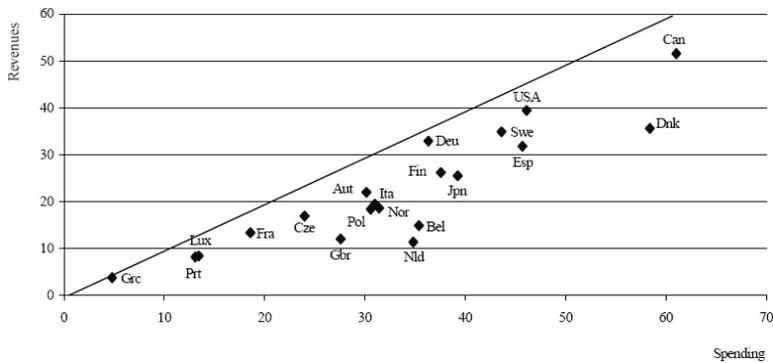
지난 10여년 동안 지방세비중과 지방지출비중의 격차는 확대되어 왔다. 그리

고 지방지출비중은 증가된 반면 지방 과세권은 비슷한 수준을 유지하고 있다. 자료를 보면 지방정부의 재정자율성이 큰 나라일수록 재정갭(fiscal gap)이 커진다는 것을 알 수 있다. 이것은 분권화가 진행될수록 지방정부의 중앙정부 자원에 대한 의존성은 더욱 커진다는 것을 역설적으로 말해주고 있다. 따라서 정부 간 교부금(intergovernmental grants)의 규모와 구조는 분권 환경에서 중요한 이슈가 되어 왔다.

OECD 국가들의 재정분권화 정도(지방세입 및 지방세출 비중)는 나라마다 매우 큰 차이를 보이고 있다. 지방세출이 일반정부 지출에서 차지하는 비중은 6%에서 60%에 이르고 있으며, 지방세입은 3%에서 50%까지 상당한 차이를 보이고 있다.

우리나라의 경우 앞 절에서 보았듯이 2005년말 현재 세출분권은 40.3% 수준인데 비해 세입분권은 22.0%로 다른 OECD 국가들처럼 재정갭이 매우 큰 것으로 나타났으며, 그 차이는 지방재정조정제도로 메우고 있는 것이다.

〈그림 4-6〉 OECD 국가의 재정분권지수(2004)



Source: National Accounts of OECD countries, 2005

그리고 OECD 국가들의 지방세출 비중과 지방세입 비중의 격차는 지난 10년 동안 꾸준히 확대되어 왔다. 지방세출 비중이 전체적으로 증가하였으며, 특히 보건 교육 등과 관련한 지방지출의 책임성이 증가한 것으로 나타났다. 이에 비

해 지방 과세권은 상대적으로 변화가 적었으며, 일본과 프랑스의 경우 지방의 과세권이 오히려 축소되고 이전재정이 확대되어 왔다.

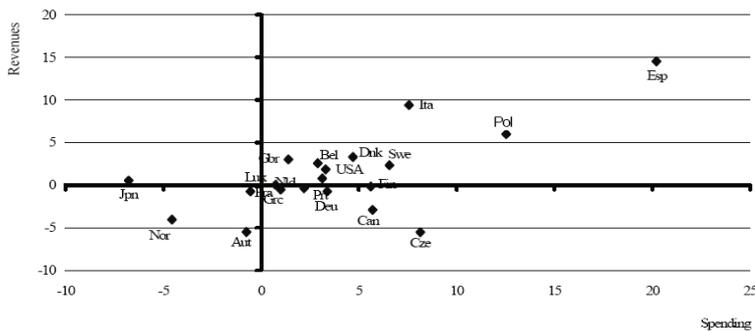
우리나라의 경우 참여정부 출범 이전인 2002년과 비교해 보면 세출분권은 39.04%에서 2005년 40.35%로 늘어났으나, 세입분권은 23.26%에서 22.0%로 감소하였다. 따라서 재정갭은 오히려 확대되어 이전재정의 비중이 증가하고 있음을 알 수 있다.

2. 과세권과 세입구조

가. 과세권

단순한 분권지수 만으로는 지방정부가 실질적으로 누리는 진정한 자율성의 정도를 측정하기 어렵다. 세입측면에서 보면 지방정부가 과표, 세율, 감면 등을 설정할 수 있는 권한이 제한될수록 지방의 재정자율성은 감소한다. 세출측면에서는 지방세출이 중앙정부의 규제에 의해 크게 영향을 받는 경우 지방정부의 지출에 대한 재량권이 감소한다. 우리나라를 포함한 일부 국가들을 보면 교육, 보건 등에 관한 재정책임성을 지방에 이양한 것은 회계적 절차의 변동에 지나지 않으며, 본질적으로 규제와 관련한 책임성은 중앙정부가 보유하고 있다.

〈그림 4-7〉 OECD 국가의 재정분권지수 변화 (1995-2004)



Source: National Accounts of OECD countries, 2005

OECD는 지방세 과세권(taxing power)을 다음의 <표 4-2>와 같이 분류하고 a에서 b, c, d로 갈수록 과세권이 약화되는 것을 나타내고 있다.

<표 4-2> 과세권(taxing power)의 분류

a.1	지방정부가 중앙정부와 협의 없이 세율 및 감면조치를 설정할 수 있음
a.2	지방정부는 중앙정부와 협의 후 세율 및 감면조치를 설정할 수 있음
b.1	지방정부는 세율을 결정할 수 있고 중앙정부는 결정된 세율의 상하한을 설정하지 않음
b.2	지방정부는 세율을 결정할 수 있고 중앙정부는 결정된 세율의 상하한을 설정할 수 있음
c.1	지방정부는 감면조치(tax allowance)만 할 수 있음
c.2	지방정부는 세액공제(tax credit)만 할 수 있음
c.3	지방정부는 감면 및 세액공제를 모두 할 수 있음
d.1	지방정부가 결정할 수 있는 세입공유제도(tax sharing arrangements)가 있음
d.2	지방정부의 동의하에서만 변화될 수 있는 세입공유제도가 있음
d.3	중앙정부가 일방적으로 결정하는 세입공유제도가 있으나 연례적이지 않음
d.4	중앙정부가 매년 정기적으로 결정하는 세입공유제도가 있음
e	중앙정부가 지방세의 과표 및 세율을 결정하는 기타 경우
f	위의 a, b, c, d, e 에 해당되지 않는 경우

자료: Blöchliger et al.(2006)

2002년 OECD 국가들의 지방세 과세권을 살펴본 결과 조세자율성(tax autonomy)이 나라마다 큰 차이를 보이고 있는데, 대부분의 지방정부는 지방세에 대해 상당한 정도의 재량권을 가지고 있는 것으로 나타난다. 통계적으로 보면 재량적 조세(autonomous tax)의 비중(a, b, c, 포함)은 대략 60-70%에 이르고 있다.

나. 세입구조

지방정부의 세입은 자체 조세수입, 공동세(shared taxes) 및 정부 간 교부금(intergovernmental grants) 등으로 구성된다. 세입을 구성하는 주요 세 가지 영역을 다시 세분화하여 <표 4-3>에서와 같이 아홉 가지로 구분할 수 있다. 여기서 지방채와 수수료 등 세외수입은 자료 부족으로 제외하였다.

OECD 국가들의 경우 조세수입이 지방세입에서 차지하는 비중은 대략 40-60%로 보조금과 함께 높은 비중을 차지하고 있다. 지방세입 중 자율적 지방세(autonomous taxes)는 40.4%로 단일 항목 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 특정보조금(earmarked grants)은 26.3%로 두 번째로 높고, 일반보조금(non-earmarked grants)은 18.2%를 차지하고 있으며, 조세공유(tax sharing)는 11.1%를 보이고 있다.

우리나라의 경우 대부분의 지방세에 탄력세율을 허용하고 있어서 자율적 지방세의 비중이 2005년의 경우 41.6% 수준으로 OECD 평균 40.4%를 약간 웃도는 수준이다. 그리고 우리나라의 지방교부세는 일반보조금으로 분류되기 때문에 우리나라에서는 조세공유제도가 존재하지 않는 것으로 나타난다. 따라서 일반보조금은 2005년 현재 27.5%를 차지하여 가장 큰 비중을 나타내고 있다. 한편 참여정부 기간 동안 변화를 보면 자율적 지방세는 약간 증가하는데 그쳤으나 일반보조금이 큰 증가를 보여 세입구조의 자율성 측면에서 보면 어느 정도 개선이 있었다고 할 수 있다.

〈표 4-3〉 세입구조

(단위: %)

	한국(2002)	한국(2005)	OECD 평균(2002)
자율적지방세(autonomous taxes)	39.7	41.6	40.4
세율 및 감면 재량권	(-)	(-)	(9.2)
세율 재량권	(39.7)	(41.6)	(28.6)
감면 재량권	(-)	(-)	(2.6)
조세공유(tax sharing)	0.0	0.0	11.1
지방정부가 배분결정	(-)	(-)	(0.3)
지방정부의 동의하에 결정	(-)	(-)	(4.8)
중앙정부가 결정	(-)	(-)	(6.0)
기타 지방세(other taxes)	9.3	7.7	3.8
보조금(grants)	51.1	50.7	44.5
특정보조금(earmarked)	(31.7)	(23.2)	(26.3)
일반보조금(non-earmarked)	(19.4)	(27.5)	(18.2)

주: 1) 세외수입 및 지방채는 OECD 자료부족으로 제외되어 우리나라 자료에서도 제외

2) 일반보조금은 지방교부세, 재정보전금 및 조정교부금을 포함

자료: 지방재정연감 각 년도 및 Blöchliger et al.(2006)

다. 조세자율성

조세자율성(tax autonomy)은 지방정부가 지방세에 대해 행사할 수 있는 재량권의 다양한 측면을 반영하고 있다. 즉 그것은 지방정부에 의한 새로운 조세의 도입 또는 기존 세목의 폐지, 세율의 설정, 과표의 정의, 또는 기업이나 개인에 대한 감면이나 공제의 제공 권한 등을 포함하고 있다.

많은 나라에서 조세는 중앙정부와 지방정부에 분산되어져 있다. 공동세제도(tax sharing arrangements)는 개별 지방정부가 독자적으로 세율이나 과표에 대해 통제할 수 있는 권한을 허용하지 않고 대신 지방정부들이 집합적으로 중앙정부와 배분공식(sharing formula)을 결정하는 제도이다.

조세자율성 지표는 관련되는 조세자율성 측면을 적절하게 반영하여야 하고, 그러한 측면들을 정확히 측정할 수 있어야 하며, 시간적으로 안정적인 값을 유지함으로써 믿을 수 있어야 한다.

과세권 지표의 기본 틀은 다섯 가지 주요 자율성 영역으로 구성되어 있고 과세권(taxing power)이 높은 순으로 나열하면 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 지방정부의 과세권(taxing power)

(단위: %)

	한국(2002)	한국(2005)	OECD 평균(2002)
세율 및 감면에 대한 자율성(a)	-	-	15.4
세율에 대한 자율성(b)	81.1	84.4	57.3
전면적	(-)	(-)	(22.7)
제한적	(81.1)	(84.4)	(34.6)
감면에 대한 자율성(c)	-	-	0.4
조세공유제도(d)	0.0	0.0	15.8
지방정부가 세입배분 결정	(-)	(-)	(1.5)
지방정부와의 협의하에 세입배분 결정	(-)	(-)	(5.6)
중앙정부가 세입배분 결정	(-)	(-)	(8.7)
중앙정부가 세율 및 감면 결정(e)	18.9	15.6	5.9
기타(f)	-	-	5.1

자료: 지방재정연감 각 년도 및 Blöchliger et al.(2006)

2002년 현재 OECD국가들의 지방정부 과세권 주요 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 과세자율성은 나라마다 매우 다양하지만 대부분의 지방정부는 지방세에 대해 상당한 정도의 재량권을 행사할 수 있다. 평균적으로 지방세 중 전부 또는 부분적 재량권(a, b, c) 행사가 가능한 조세의 비중(자율적 지방세)이 60-70% 수준이다. 그리고 대부분의 나라에서 최고세율은 최저세율의 두 배 정도에 이른다. 둘째, 주정부의 재량권은 지방정부의 재량권 보다 적는데 이것은 주정부 세입이 공동세에 해당하기 때문이다. 그리고 주정부는 세율과 감면에 대한 재량권이 큰 세목의 비중이 지방정부에 비해 훨씬 크다. 셋째, c 영역에 해당하는 경우는 매우 적은 편이다. 이것은 지방정부가 지역경제 발전을 위해 조세감면을 사용하는 것을 EU에서 금지하기 시작한 때문이다(Blöchliger et al., 2006).

우리나라의 경우 탄력세율만 허용하고 있으므로 지방세 세율에 대한 자율성은 제한적인 것으로 분류되며, 전체 지방세에서 차지하는 비중은 2005년 84.4% 수준이다. 또한 지방세의 기본세율 및 감면에 대한 권한도 중앙정부가 보유하고 있으므로 우리나라 지방정부의 실질적 과세권 수준은 OECD 평균에 비해 크게 떨어진다고 할 수 있다.

OECD 국가들의 경우 조세공유(tax sharing)제도가 지방세입의 상당부분을 차지하고 있다. 조세공유는 지방정부의 재정자율성과 전체 재정의 틀을 안정적으로 유지하게 하는 균형추 역할을 하고 있다.

지방세가 총조세에서 차지하는 비중은 큰 변화 없이 일정 수준을 유지해 온 데 비해 과세권은 1995년부터 2002년 사이에 증가해 온 것으로 나타났다.

지방세 자율성과 지방세수의 변화를 결정하는 것은 본질적으로 정치적 요인, 재정적 요인 및 경제적 요인에 의해서이다. 첫째, 가장 중요한 것은 중앙 지방간 세원재배분, 조세자율성의 변화, 지방세와 교부금의 교환 등 정치적 정책개혁이다. 둘째, 세율과 과표의 상대적 변화와 같은 재정적 변화는 과세권의 패턴에 영향을 미칠 수 있다. 소득세와 소비세의 과표 및 세율은 일정하게 유지되는데 비해, 재산세 과표는 정기적으로 개정이 이루어진다면 재정구조의 변화가 초래된다. 셋째, 세목마다 경기변동이나 구조적 변화에 반응하는 방식이 달라 정부 간

세수에도 서로 다른 영향을 줄 수 있다. 지방법인세는 중앙소득세보다 경기침체에 민감하게 반응하며, 지방매출세는 중앙 부가가치세에 비해 서비스부문의 상승에 둔감하게 반응하는 것을 볼 수 있다.

재정자율성은 조세 유형에 따라 다양하게 나타난다. 재산세에는 다른 조세에 비해 보다 많은 재량권이 부여되어 대부분이 a와 b에 속한다. 소득세수의 1/4은 세입공유제도의 적용을 받고 있으므로 개별지방정부의 통제는 매우 제한적으로 나타난다. 소득세 공유제도는 대부분 재정형평화 요소를 포함하고 있으므로 지방소득과세가 가질 수 있는 과도한 조세경쟁의 잠재적 문제점을 보완하는 장점이 있다.

세율과 과표의 설정권한은 실제로 지방정부가 이 권한을 행사한다는 것을 의미하지는 않는다. 일부 국가들에서 보면 실질적인 세율은 지역 간에 거의 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. 실제 세율 차이에 대한 자료가 이용가능하다면 재정제도가 지방정부행동에 어떻게 영향을 미치고 재정정책이 어떻게 지방의 과세권을 보존할 수 있으며, 재정격차(fiscal disparities)를 감소시킬 수 있는가를 파악할 수 있을 것이다. 그런데 현재 지방정부의 실제 세율의 범위에 대한 자료가 거의 존재하지 않아 분석에 한계가 있을 수 밖에 없다.

3. 재정이전제도

가. 조세공유제도

조세공유(tax sharing)는 조세수입을 중앙과 지방 간에 수직적으로 그리고 지방정부 간에 수평적으로 나누는 제도이다. 조세공유제도에서 개별 지방정부는 세율이나 과표를 설정할 권한을 갖지 못하지만 지방정부들은 집합적으로 세율이나 배분공식 등의 개정과 같은 정책개혁에는 영향력을 행사할 수 있다. 조세공유제도는 보통 수평적 재정형평화 요소를 포함한다. 조세공유제도는 재정총량에 대한 중앙의 통제를 유지하면서 지방정부에 재정자원을 제공하는 수단으로 인식된다.

조세공유는 일반적으로 자율적 지방세에 비해 지방정부의 자율성이 적으며, 지방정부의 재정행위에 영향을 미치기도 한다. 지방정부 세수를 모든 정부수준의 공통자원 풀(pool)로 귀속시킴에 따라 조세공유는 재정적 유인효과와 함께 재정성과를 변화시킬 수도 있다.

통계적 분석 목적에서 지방세수의 배분 유형을 구분할 필요성이 있는데 조세공유제도는 여러 기준에 의해 분석될 수 있다. 배분되는 조세의 유형, 배분공식을 변화시키는 절차, 공식 조정의 빈도, 배분공식이 형평화 목적에 기여하는 정도 등에 따라 조세공유를 구분할 수 있다.

대부분의 조세공유제도는 개인소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 기간세목을 포함한다. 이러한 조세들은 높은 세수기여도로 지방정부에 매력적이며, 그 풀 과정은 순수지방세의 문제점을 보완하기도 한다. 배분공식 변경의 절차는 조세공유, 재정형평화 등에 대한 법률적인 내용들이다.

조세공유제도와 관련한 법령은 의회수준에서 결정된다. 일부 국가에서는 배분비율을 헌법적으로 정하기도 하며, 그 개정은 의회의 절대다수 의결을 요하도록 한다.

조세공유제도와 정부 간 교부금(intergovernmental grants)은 모두 지방정부에 자원을 제공한다는 점에서 공통점을 가진다. 그러나 이 두 재정제도를 구분하는 것은 상당히 어렵다.

조세공유는 배분공식이 매우 복잡하여 지방정부가 직접 거두는 것과 공동풀(pool)로 보내지는 것, 그리고 그것을 돌려받는 것 등의 상호 연결고리를 찾기가 거의 불가능하다. 이에 비해 정부 간 보조금은 국세의 재배분과 동일하게 되는 방향으로 변화되고 있다. 따라서 실제로 어떤 나라에서는 조세공유로 분류되는 제도가 다른 나라에서는 정부 간 보조금으로 분류될 수 있다. 이와 같이 두 제도 간의 명료성이 부족하여 지방정부 세입통계의 신뢰성이 떨어지고, 재정제도 분석의 효용성 및 장점이 감소하며, 재정자율성의 비교 또한 어려운 실정이다¹²⁾.

나. 정부간 재정이전(intergovernmental transfers)

정부 간 재정이전(또는 보조금)은 지방정부에 추가적 재정자원을 제공하여 자체조세수입과 지출수요 간의 갭을 해소하는 역할을 한다.

정부 간 보조금(intergovernmental grants)은 다음과 같은 주요 목표를 가지고 있다. 즉 지방정부 서비스 제공을 위한 재원조달, 지방정부 서비스의 지원, 재정 격차의 완화 등이다. 이와 같은 보조금은 목표와 효과에 따라 다양한 형태로 발전되어 왔다. 정부 간 보조금에 대한 규칙과 조건은 매우 다양하여 보조금에 완전한 자율성을 부여함으로써 조세공유와 유사한 것이 있는 반면, 중앙정부가 자금의 사용에 대해 엄격한 통제를 하는 보조금도 있다.

12) Blöchliger et al.(2006)는 조세공유제도와 지방교부금의 구분선을 그을 수 있는 기준을 다음과 같이 제안하고 있다. 이 기준에는 지방정부가 안고 있는 세입위험과 세수배분의 규칙 및 공식, 그리고 개별지방정부의 배분비율을 결정하는 제도적 결정메커니즘 등이 포함된다. 수직적 수평적 분포의 개념을 이용하여 우리는 하나의 재정제도가 조세공유인지 교부금인지 정확히 결정하게 해 주는 일련의 질문을 할 수 있다.

조세공유로 분류되기 위해서는 다음의 모든 요건을 충족하여야 할 것이다. 첫째, 지방정부는 그들에게 배분된 조세수입을 자유롭게 사용할 수 있는가? 다시 말해 세입의 용도가 특정(earmarked)되어져 있는가? 세입용도에 조건이 전혀 없다면 조세공유로 간주될 수 있다. 지방정부가 세입을 자유롭게 사용할 수 없다면 교부금(grant)으로 분류되어야 한다. 둘째, 지방정부에 할당된 세입금액이 전체 공유세(shared tax)의 고정된 비율인가? 다시 말해 지방정부 세입변동의 위험을 완전히 부담하는가? 지방정부가 세입변동위험을 안고 있다면 그것은 조세공유로 간주된다. 제도로써 세입변동이나 세수위험을 보상해 준다면 교부금으로 분류된다. 셋째, 중앙과 지방 간의 배분비율이 사전적으로 결정되는지 그리고 회계연도 중에는 변경될 수 없는지? 배분비율이 사전적으로 결정된다면 조세공유로 분류하고 그렇지 않으면 교부금으로 분류된다. 이상의 세 질문은 수직적 배분에 중점을 두는 것이다. 넷째는 세수의 수평적 배분문제여서 더욱 어렵다. 넷째, 다음 중의 하나에 기초하여 세수의 수평적 배분이 이루어지는가? - 세수는 한 지역에서 거두어 다른 지역에 배분, 세수는 주민 1인당 또는 공무원 1인당 기준으로 배분, 세수는 세입확보능력(재정력)에 반 비례하여 배분된다. 만일 이러한 규칙 중의 하나에 따라 수입이 배분된다면 조세공유이다. 재분배 공식이 세수, 인구, 공무원수, 세수확보능력 이외의 지표들을 포함한다면 교부금으로 분류된다.

이 모든 질문에 yes로 대답된다면 이 재정제도는 조세공유제도이다. 전체 세수에서 한 지방정부 수준으로 가는 배분 비중이 고정되어 있다면, 이 비중이 사전적으로 결정되어 회계연도 중 변경이 불가능하고, 지방정부 세수가 특정되지 아니하며, 한 지방정부에 배분되는 금액이 거둔 세금이나 인구, 공무원 수, 역재정력지수 등에 따라 배분된다면 이러한 정부계층간 재정제도는 조세공유제도이다.

〈표 4-5〉 유형별 보조금(2004)

	한국	OECD 평균
○ 특정(earmarked)보조금		
- 법정(mandatory)보조금		
대응(matching)교부금	6.4	
• 경상(current)	-	22.9
• 자본(capital)	-	3.8
비대응(non-matching)교부금		
• 경상(current)	-	5.7
• 자본(capital)	-	1.9
- 임의(discretionary)보조금		
• 경상(current)	11.2	9.2
• 자본(capital)	10.2	9.9
○ 일반(non-earmarked)보조금		
- 법정(mandatory)보조금	69.9	
• 일반(general purpose)	-	38.8
• 포괄(block)	-	6.5
- 임의(discretionary)보조금	2.4	1.5

자료: Blöchliger et al. (2006)

보조금제도는 OECD 국가들에서 사용하고 있는 다양한 보조금제도를 반영하여 다음과 같이 분류할 수 있다. 크게 지방정부가 특정목적에 대해 사용해야 하는 특정보조금과 목적이 특정되지 않아 자유롭게 사용할 수 있는 불특정보조금으로 구분한다. 이 구분은 지방정부의 진정한 재정자율성 평가에 중요하다. 이러한 보조금은 다시 그들의 배분과 관련한 법적 배경을 반영하여 법정(mandatory)보조금과 임의(discretionary)보조금으로 구분된다. 특정보조금은 다시 대응(matching)보조금과 비대응(non-matching)보조금으로 나누어진다. 보조금은 또한 경상(current)보조금과 자본(capital)보조금으로 구분될 수 있다. 불특정보조금의 경우 포괄(block)보조금과 일반(general purpose)보조금으로 구분되나, 두 가지 모두 조건이 없는 보조금이므로 구분이 쉽지 않다.

4. 국제적 거시지표 간의 상관관계

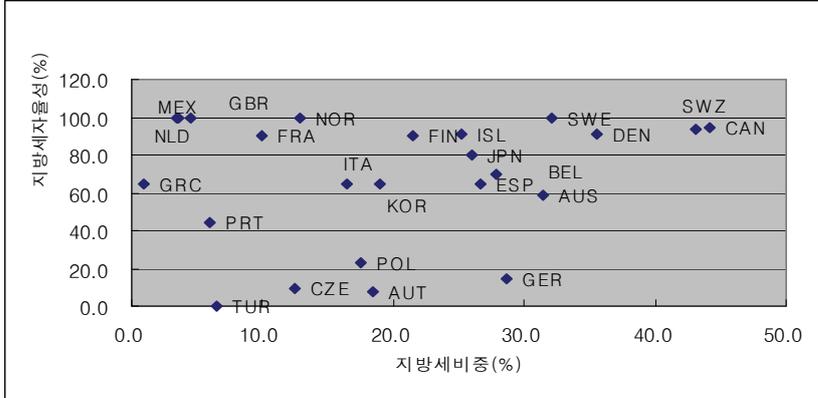
Blöchliger et al.(2006)의 연구에 의하면 OECD 국가들의 재정자율성을 나타내는 여러 지표들을 분석해 본 결과 지표 간 상관관계가 매우 낮은 것으로 나타났다. 이것은 재정자율성의 복합성(multi-dimensionality)과 함께 각국 재정제도의 다양성을 보여주는 것이라 할 수 있다. 이러한 낮은 상관관계는 정책적 관점에서 보면 매우 흥미로운 것이다.

지방세 비중과 지방세 자율성의 상관관계는 매우 낮은 것으로 나타났다. 이것은 지방세 비중 하나만으로는 지방정부의 재정자율성을 평가하는 지표로 적절하다고 볼 수 없으며, 재정분권화가 재정전반에 미치는 영향을 분석하는 데에도 좋은 지표가 아니라는 것을 의미한다.

재정정책적 측면에서 지방세를 보조금으로 또는 그 반대로의 대체가 가능하지만, 지방세 비중과 보조금 규모의 관계를 보면 매우 낮은 상관관계를 보여주고 있다. 일부 국가에서는 지방세 비중도 낮고 보조금 규모도 작은 반면, 다른 나라에서는 지방세 비중도 높지만, 재정갭(fiscal gap)도 커서 중앙에 의한 이전 재정 규모가 커지는 경우도 있다. 다만 일반보조금(unconditional grants)과 지방세는 상호 대체관계를 나타내며 상관관계도 비교적 높은 것으로 나타난다.

지방세비중과 적자재정 자율성의 관계를 보자. 이것은 지방정부의 과세권이 강할수록 재정행위에 대한 법률(rule) 적용을 엄격하게 하느냐를 평가하는 것이다. 두 지표의 낮은 상관관계를 보면 재정준칙(fiscal rules)은 지방 재정자율성의 대체지표도 보완지표도 아니라는 것을 의미한다. 어떤 나라는 조세자율성(tax autonomy)을 많이 허용하지만 예산자율성(budget autonomy)은 거의 허용하지 않는 반면, 다른 나라들은 그 반대이기도 하며, 두 자율성을 모두 제한하는 나라들도 있다.

〈그림 4-8〉 지방세비중과 지방세자율성



〈표 4-6〉 OECD 국가의 재정자율성 지표

국가명	총조세대비 지방세비중	자율적지방세비중	총조세대비 교부금비중	총교부금대비 일반교부금비중	예산및 적자재정 자율성	차입자율성	총조세대비 자율적지방세비중
	지방세/총조세	재량적지방세/총지방세수	총교부금/총조세	일반교부금/총교부금			자율적지방세수/총조세
호주	31.4	58.8	11.0	13.1			18.5
오스트리아	18.4	7.6	15.2	19.0			1.4
벨기에	27.8	69.7	11.1	5.3			19.4
캐나다	44.1	94.1	17.5	43.9			41.5
체코	12.5	9.6	12.4	0.0			1.2
덴마크	35.6	90.7	13.4	56.3			32.3
핀란드	21.5	89.9	12.1	90.8			19.3
프랑스	10.0	89.8	8.6	88.3			8.1
독일	28.7	14.2	12.8	43.4			4.1
그리스	0.9	64.6	4.1	0.0			0.6
헝가리			16.7	43.1			
아이슬란드	25.2	91.2	1.9	79.0			23.0
이탈리아	16.4	64.7	19.1	55.1			10.6

(표 계속)

국가명	총조세대비 지방세비중	자율적지방세비중	총조세대비 교부금비중	총교부금대비 일반교부금비중	예산및 적자재정 자율성	차입자율성	총조세대비 자율적지방세비중
	지방세/총조세	재량적지방세/총지방세수	총교부금/총조세	일반교부금/총교부금			자율적지방세수/총조세
일본	26.0	79.8					20.8
한국	18.9	64.3	34.4	72.3			12.1
멕시코	3.4	100.0	43.4	40.8			3.4
네덜란드	3.6	99.2	27.8	26.4			3.6
노르웨이	12.9	100.0	11.3	55.1			12.9
폴란드	17.5	23.2	37.9	70.5			4.1
포르투갈	6.0	44.0	7.9	88.6			2.6
스페인	26.6	64.8	19.4	79.9			17.3
스웨덴	32.1	100.0	9.4				32.1
스위스	43.1	94.0	23.4	21.4			40.6
터키	6.5	0.0	15.8	22.7			0.0
영국	4.5	100.0					4.5

자료: Blöchliger et al. (2006)

제3절 미시적 재정분권수준 : 횡단면분석 및 패널분석 — 11

개별 자치단체의 자율성을 나타낼 수 있는 지표는 포괄범위 및 판단 기준에 따라 매우 다양한 형태로 나타나고 있다. 현재 이용가능한 재정자율성 지표로는 자체세입/일반회계예산(또는 재정자립도), 자주재원/일반회계예산(또는 재정자주도), 재정력지수, 자체사업/사업예산(또는 자체사업비중), 일반보조금/이전재원(또는 일반보조금비중) 등이 대표적이라 할 수 있다.

본 연구에서는 각 자치단체의 인구와 자치단체의 특성 등에 따라 <표 4-7>과 같이 유형화 하여 살펴보고자 한다. 개별 자치단체는 광역자치단체와 기초자치

단체로 구분하고, 광역자치단체는 특별·광역시와 도로 구분하며 기초자치단체는 시·군·구로 구분한다. 또한 동일 유형 중 재정상황이 다른 자치단체를 세분화하기 위해 서울특별시와 경기도를 별도로 구분하고, 시는 인구50만이상시, 인구50만미만 일반시, 그리고 도농복합시로 나누었으며, 자치구도 특별시자치구와 광역시자치구로 구분하여 살펴보고자 한다.

〈표 4-7〉 자치단체 유형화

구 분		자치단체명	
시·도	특별시	서울특별시	
	광역시	부산광역시 등	
	경기도	경기도	
	도	강원도 등	
시·군·구	시	50만 이상	수원시 등
		50만 미만	의정부시 등
		도농복합시	평택시 등
	군	부산 기장군 등	
	특별시 자치구	서울 종로구 등	
	광역시 자치구	부산 중구 등	

다음에서는 우선 각 지표들의 특성과 자치단체별 분포 등을 살펴보고 동 지표가 분권화 내지는 지방재정 자율성을 측정하는 지표로서 어느 정도의 타당성을 지니고 있는지 그리고 그 한계는 무엇인지 등을 검토해 보고자 한다.

1. 재정자립도

재정자립도는 재정 수입의 자체 충당능력을 나타내는 세입분석지표로 일반회계 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로 측정한다¹³⁾.

13) 전국 및 시도별 평균을 산출하는 경우 순계예산 규모로 산출하며, 단체별로 산출하는 경

$$\text{재정자립도} = \frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{일반회계예산규모}} \times 100$$

따라서 이 비율이 높을수록 세입징수기반이 좋은 것을 의미한다. 그리고 지방세의 많은 부분에 대해 탄력세율의 적용이 가능하고 지방세와 세외수입의 경우 지방자치단체의 징세노력에 따라 수입금액도 달라질 수 있다. 따라서 재정자립도는 우리나라 개별 지방자치단체의 세입자율성을 가장 잘 나타내 줄 수 있는 지표라 할 수 있다. 물론 지방세와 세외수입 중 지방자치단체가 실질적으로 세율과 과표에 대해 권한을 행사할 수 있는 부분을 구분하여 나타낼 수 있다면 더욱 바람직한 세입자율성을 나타낼 수 있으나, 실제로 탄력세율을 적용하는 경우가 매우 드물고, 세입에서 차지하는 부분이 매우 미약하여 그 구분이 큰 의미를 갖기 어려운 문제가 있다.

이러한 재정자립도는 비교적 이해하기 쉬운 항목들로 구성되어 있고, 그 산식이 간단하므로 개념이 단순하여 명료하게 전달할 수 있는 장점을 지니고 있다. 본래 재정자립도는 지방재정의 재원조달 측면에 초점을 맞추고 있다. 따라서 지방자치단체가 자체적으로 재정소요액의 어느 정도를 충당할 수 있는가를 나타내는 지표라 할 수 있겠다. 그리고 재정자립도는 자체수입을 중시하는 지표로서 지방재정조정제도의 필요성을 잘 나타낸다고 할 수 있다(임성일, 1991). 현행의 국세-지방세 간 세원의 불균형 하에서 지방재정은 중앙에 의존할 수밖에 없고 이러한 불균형을 시정하기 위해 지방재정조정제도를 운용하는 것이다.

2007년도 예산을 보면 지방세수입이 34.1조원, 세외수입이 10.1조원으로 일반회계총계(82.5조원)의 53.6%를 차지하는데, 이것이 전국 재정자립도를 나타내는 것이다. 참여정부가 출범하기 전년도인 2002년 이후 자치단체 유형별로 재정자립도 추이를 보면 2002년에 비해 2005년에는 큰 변동이 없으나 2007년에는 대부분의 자치단체 유형에서 전반적으로 하락하여 자체재원의 비중이 감소하고 있음을 알 수 있다.

우 총계예산 규모로 산출한다.

〈표 4-8〉 자치단체유형별 재정자립도

		2002	2005	2007	변동(05-02)	변동(07-02)
본청	서울시	94.7	95.0	88.7	0.3	-6.0
	광역시	65.2	66.5	61.8	1.3	-3.3
	경기도	70.1	70.3	66.5	0.2	-3.6
	도	23.1	23.6	23.7	0.5	0.5
50만이상시		61.1	59.9	56.0	-1.2	-5.1
50만미만시		41.7	39.1	39.5	-2.6	-2.2
노동복합시		27.0	27.5	26.6	0.6	-0.4
군		17.1	16.3	16.6	-0.8	-0.5
특별시구		50.9	52.2	48.7	1.3	-2.2
광역시구		38.5	34.2	26.1	-4.4	-12.5
종합 (본청+기초)	서울시	95.6	96.1	90.5	0.5	-5.1
	광역시	69.3	70.5	65.2	1.2	-4.1
	경기도	76.5	76.2	74.9	-0.3	-1.6
	도	29.9	30.4	29.6	0.5	-0.4

자료: 행정자치부 재정고 DB

그러나 지방재정자립도는 여러 가지 면에서 한계를 지니고 있다. 즉, 재정자립도는 자체수입이 전체 예산에서 차지하는 비율을 나타내기 때문에 수입확보 능력 또는 재정규모를 나타내는데 미흡하다고 볼 수 있다. 또한 재정자립도는 자체수입 조달능력을 측정할 목적으로 개발되었기 때문에 자체수입만 중시하고 의존재원을 지나치게 경시한다고 지적된다. 그런데 의존수입 중에는 자치단체가 재량권을 가지고 자주적으로 사용할 수 있는 지방교부세와 같은 재원이 있는데도 불구하고 이러한 측면을 고려하지 못한다는 비판을 받는다.

재정자립도 산식은 자체수입/총수입(자체수입+의존수입) 으로 나타나므로 자체수입이 늘어나더라도 의존수입이 더욱 빠르게 늘어나면 재정자립도는 감소하는 문제가 발생한다. 이것은 중앙정부에 의한 의존수입 규모에 따라 재정자립도는 값이 달라진다는 것을 의미한다.

〈표 4-9〉 세외수입에서 이월금이 차지하는 비중(2005년 일반회계결산)

(단위: 10억원)

	합계	특별·광역시	도	시	군	자치구
세외수입(A)	30,884	4,307	3,473	11,983	6,595	4,526
이월금(B)	16,499	1,349	1,478	7,544	4,631	1,498
이월금비중(B/A)	53.4%	31.3%	42.6%	63.0%	70.2%	33.1%

자료: 지방재정연감

또한 자체수입 중 세외수입의 경우 <표 4-9>에서 볼 수 있듯이 그 절반 이상이 이월금이며, 이것은 대부분 국고보조금과 시도비보조금 이월금으로 특정보조금에 해당한다. 이러한 측면에서 보면 세외수입의 절반은 자치단체의 재량권이 없는 보조금이라는 것을 의미한다. 그러므로 자체수입이라 하더라도 이 중 상당부분이 자치단체의 재량적 권한과 관계없이 결정된다는 한계를 갖는다.

2. 재정자주도

재정자주도는 일반회계 예산 중 자체수입과 지방교부세 등을 포함한 실질적인 지방자치단체의 재원 활용능력을 표시하기 위해 도입한 지표이다¹⁴⁾. 재정자주도를 계산하는 산식은 다음과 같다.

$$\text{재정자주도} = \frac{\text{자체수입} + \text{자주재원}}{\text{일반회계예산규모}} \times 100$$

여기서 자체수입 = 지방세+세외수입

자주재원 = 지방교부세+재정보전금+조정교부금

14) 재정자주도라는 개념은 행정자치부에서 사용하고 있으나, 그 명칭과 개념이 의미하는 바가 정확히 일치하지 않아 개념의 새로운 정립이 필요하다는 견해도 있다(박병희, 2006). 그러나 본 연구에서는 이에 대한 추가적 논의 없이 이 용어를 사용하고자 한다.

재정자주도는 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원의 크기가 전체 세입에서 차지하는 비율이다¹⁵⁾. 따라서 재정자주도는 세출 측면에서 자치단체가 중앙정부의 통제나 규제 없이 사용가능한 재원의 비율을 뜻한다. 즉, 세입구조를 통해 세출자율성을 나타내는 지표라 할 수 있다. 재정자주도는 일본에서 널리 사용하고 있는 일반재원비율¹⁶⁾과 개념상 동일한 지표로 자치단체가 독자적인 행·재정활동을 수행할 수 있는 능력을 나타냄으로써 자치단체 재정구조의 탄력성을 표시한다고 볼 수 있다.

$$\text{재정자주도} = \frac{\text{지방세} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{재정보전금} + \text{조정교부금}}{\text{일반회계세입총액}}$$

재정자주도의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 재정자주도는 산식의 단순성과 명료성의 장점을 가진다는 측면에서 재정자립도와 유사하다. 둘째, 재정자립도가 재원조달 측면의 자립성에 중점을 둔데 비해, 재정자주도는 재원사용 및 집행면에서의 자주성 및 재량권을 중시하는 지표이다. 의존재원 중 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금 등은 중앙 및 상위정부로부터 이전되는 재원이기는 하나, 정부의 자의적 판단이 아닌 객관적인 공식에 의해 배분되고 그 재원이 일정 비율로 규정되어 있어 매년 안정적으로 재원을 확보할 수 있다는 점에서 실질적으로 자치단체의 자체수입과 크게 다를 바가 없다는 의미에서 유용한 지표이다.

자치단체 유형별로 재정자주도 추이를 보면 2002년에 비해 2005년과 2007년 모두 일부 자치단체 유형을 제외하면 대체로 재정자주도는 향상되는 것으로 나타나고 있다.

그러나 재정자주도는 재정자립도와 마찬가지로 비율지표로서 지출측면의 생산비를 반영하지 못하고 세입확보능력을 나타내지도 못하며, 자치단체의 특성을 반영하기 어렵다는 단점을 지니고 있다.

15) 재정자립도와 마찬가지로 시도별 평균 또는 전국평균 재정자주도는 순계규모, 개별단체의 재정자주도는 총계규모로 산출한다.

16) 일반재원비율 = $\frac{\text{자체수입} + \text{지방교부세} + \text{지방양여세}}{\text{세입총액}}$

〈표 4-10〉 자치단체 유형별 재정자주도

(단위 : %)

		2002	2005	2007	변동(05-02)	변동(07-02)
본청	서울시	94.7	94.7	94.7	0.0	0.0
	광역시	71.4	77.1	75.4	5.7	4.1
	경기도	70.7	70.7	70.7	0.0	0.0
	도	43.0	46.2	45.8	3.2	2.8
50만이상시		78.3	81.3	76.3	3.0	-2.0
50만미만시		67.9	73.3	73.7	5.4	5.8
도농복합시		62.5	71.5	68.9	9.0	6.4
군		59.5	67.4	65.6	7.9	6.1
특별자치구		86.3	85.9	82.0	-0.5	-4.3
광역시자치구		65.4	66.8	55.7	1.4	-9.7
종합 (본청+기초)	서울시	95.6	95.6	95.6	0.0	0.0
	광역시	75.9	81.8	80.2	5.9	4.3
	경기도	83.8	83.8	83.8	0.0	0.0
	도	65.4	75.1	72.2	9.7	6.8

자료: 행정자치부 재정고 DB

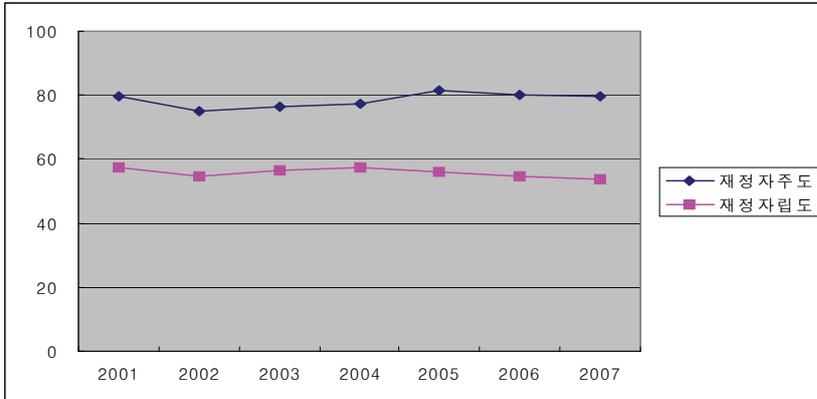
2001년 이후 재정자립도와 재정자주도의 추이를 비교해 보면 <표 4-11>와 같다. 2007년의 재정자주도는 2001년과 비슷한 수준이나 동일기간 동안 재정자립도는 크게 감소하여 재정자주도와 재정자립도의 격차가 확대된 것을 알 수 있다. 이것은 지난 6년간 자체세입(지방세+세외수입)비중의 감소가 지방교부세율 인상으로 상쇄되어 재정자주도는 변하지 않았음을 의미하는 것이다.

〈표 4-11〉 재정자립도 및 재정자주도 추이 (전국평균)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
재정자주도	79.5	75.1	76.5	77.4	81.6	80.2	79.5
재정자립도	57.6	54.8	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6

자료: 행정자치부 재정고 DB

〈그림 4-9〉 재정자립도 및 재정자주도 추이



3. 재정력지수

재정자립도와 재정자주도가 개별 자치단체의 재원조달능력인 재정력(fiscal capacity)을 충분히 나타내지 못하므로 지방교부세 배분 목적으로 재정력지수를 산정하고 있다. 재정력지수는 기본 행정서비스 활동을 위한 재정수요의 실질적 재원확보능력을 나타내는 세입분석지표로서 기준재정수요액대비 기준재정수입액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 세입자주기반이 좋다는 것을 의미한다.

$$\text{재정력지수} = \frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}} \times 100$$

재정력지수는 자치단체가 전국 자치단체의 표준적 수준의 재정수요를 충족시켜야 한다는 가정 하에 해당 자치단체가 가지고 있는 재원으로 재정수요를 얼마나 충당할 수 있는가의 비율을 나타내는 것이다. 재정력지수의 기준재정수입액은 지방세수입의 80%를 반영하고 있으므로 재정자립도의 자체수입이 지방세와 세외수입을 포함한다는 점에서 포괄범위가 다르다. 그리고 재정력지수의 분모인 기준재정수요액은 인구, 인구구조, 면적, 행정조직, 사업체수, 교통, 지역적

특성 등 다양한 요소들을 고려하여 각 분야별 회귀식에 의해 계산되므로 단순한 재정규모를 분모로 하는 재정자립도 또는 재정자주도와 구별된다.

이 밖에도 재정자립도는 지출측면의 생산비 차이를 반영하지 못하는데 비해 재정력지수는 기준재정수요액 산정시 적용되는 보정계수를 통해 지출측면의 생산비 차이를 반영할 수 있다. 또한, 재정자립도는 총세입규모가 확정된 후 사후적으로 산정할 수 있는데 비해 재정력지수는 기준재정수요액 및 기준재정수입액이라는 추정치를 이용하여 사전적으로 산정 가능하다는 장점이 있다.

이러한 재정력지수도 자치단체의 재정자율성을 나타내는데 많은 한계를 가지고 있다. 첫째, 재정력지수 산출에는 고려되는 변수가 매우 많고 산식도 아주 복잡하여 이해가 쉽지 않다. 둘째, 재정력지수의 구성요소인 기준재정수요액과 기준재정수입액의 개념이 명확하지 않다는 문제점이 있다. 기준재정수요액은 회귀분석을 통하여 도출하므로 기존 자치단체의 평균적 개념에서 도출되며, 기준재정수입액은 개별 자치단체의 잠재적 재정확보능력을 나타내는 것이 아니라 실제 조세수입에 기초하여 계산한다. 셋째, 재정력지수는 회귀분석 등을 이용한 추정치이므로 재정자립도 및 재정자주도와는 달리 측정의 객관성이 약하여 절대값으로 보다는 상대적인 수치로 의미를 가진다.

자치단체 유형별 재정력지수 추이를 보면 지난 5년간 평균은 큰 변동을 보이지 않았으나 광역시, 도 및 50만이상시에서 표준편차가 커지고 있어 자치단체간 재정력 격차가 확대되고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-12〉 자치단체 유형별 재정력지수 추이

		2002	2003	2004	2005	2006
서울		1.15	1.11	1.27	1.11	1.09
광역시	평균	0.87	0.88	0.91	0.91	0.88
	표준편차	(0.07)	(0.08)	(0.11)	(0.11)	(0.10)
경기		1.22	1.29	1.12	1.00	1.07
도	평균	0.38	0.41	0.46	0.47	0.49
	표준편차	(0.09)	(0.09)	(0.10)	(0.10)	(0.13)

〈표 계속〉

		2002	2003	2004	2005	2006
50만이상시	평균	1.04	1.10	1.14	1.09	1.09
	표준편차	(0.30)	(0.39)	(0.45)	(0.51)	(0.57)
50만미만시	평균	0.55	0.57	0.61	0.58	0.56
	표준편차	(0.25)	(0.23)	(0.47)	(0.46)	(0.34)
도농복합시	평균	0.31	0.32	0.32	0.32	0.35
	표준편차	(0.16)	(0.16)	(0.17)	(0.17)	(0.17)
군	평균	0.16	0.17	0.16	0.17	0.19
	표준편차	(0.10)	(0.09)	(0.09)	(0.09)	(0.11)
특별자치구	평균	0.61	0.58	0.64	0.63	0.59
	표준편차	(0.43)	(0.39)	(0.49)	(0.51)	(0.41)
광역자치구	평균	0.32	0.26	0.26	0.30	0.29
	표준편차	(0.13)	(0.10)	(0.09)	(0.10)	(0.12)

자료: 행정자치부 재정고 DB

4. 자체사업 비중

지방자치단체의 세출예산 중에서 사업예산은 보조사업과 자체사업으로 세분류할 수 있다. 보조사업은 국비보조사업, 시·도비보조사업(시·군·자치구만 해당), 중앙정부에서 관리하고 있는 각종기금에서 지원되는 보조금사업, 매칭펀드에 따른 지방비부담사업 등을 모두 포함하는 사업예산을 일컫는다. 자체사업은 국비보조(국고보조사업) 및 시·도비 보조를 받지 않는 사업과 매칭펀드에 따른 지방비부담분이 없는 자율성 있는 사업을 지칭하는 것으로써 지방교부세사업 및 조정교부금 사업은 자체사업으로 분류되며, 신규·계속사업도 포함한다.

각 지방자치단체가 세출측면에서 자율성을 가지고 추진할 수 있는 사업예산의 정도는 지방자치단체의 전체 사업예산 중 자체사업이 차지하는 비중을 사용할 수 있다. 즉, 자체사업비중은 지방자치단체가 전체 사업예산중에서 자기결정권을 가진 사업의 비중이라고 할 수 있다. 물론 자체사업 중에서 법정사업과의

무지출사업이 각 지자체별로 존재하고 있어서 실제적인 의미에서 자체사업 비중을 자율성의 정도라고 단정하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 세출측면에서 자체사업비중 만큼 지자체의 자율성을 가장 잘 나타낼 수 있는 척도는 없으므로 자체사업비중을 세출구조상의 세출자율성 지표로 보는 것이다.

자체사업비중을 자치단체 유형별로 살펴보면 <표 4-13>에서 보는 바와 같다. 우선 서울시 본청의 경우 비중이 점진적으로 하락하는 추세를 보이는데 비해, 광역시 본청의 경우 반대로 약간 상승하는 추이를 보이고 있다. 도 본청의 경우도 참여정부 출범 이후 동 비중이 꾸준히 상승하고 있다. 그리고 기초자치단체의 경우 전반적으로 자체사업비중이 상승하고 있는데, 특히 50만미만시, 도농복합시, 군 등에서 증가가 두드러진다. 또한 주목할 것은 광역시본청과 50만미만시 등에서는 표준편차가 감소하여 자치단체 간 자체사업비중의 차이가 점차 줄어들고 있음을 알 수 있다.

이에 따라 참여정부 출범 전에 비해 출범 후 세출측면의 재정자율성은 대부분의 자치단체 유형에서 증가하고 있으며, 자치단체 간 자율성의 차이도 좁혀지고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-13〉 자체사업비중 추이

구분		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
서울평균		0.69	0.61	0.64	0.65	0.64	0.57	0.54
광역시평균	평균	0.29	0.29	0.30	0.32	0.38	0.37	0.34
	표준편차	(0.08)	(0.09)	(0.09)	(0.08)	(0.06)	(0.07)	(0.08)
경기도평균		0.41	0.43	0.42	0.48	0.49	0.45	0.44
도평균	평균	0.20	0.21	0.21	0.23	0.30	0.28	0.29
	표준편차	(0.04)	(0.05)	(0.04)	(0.05)	(0.05)	(0.04)	(0.04)
서울본청		0.74	0.67	0.70	0.69	0.71	0.64	0.61
광역시본청	평균	0.30	0.32	0.31	0.33	0.43	0.44	0.42
	표준편차	(0.11)	(0.12)	(0.08)	(0.10)	(0.05)	(0.07)	(0.08)
경기도본청		0.30	0.33	0.44	0.48	0.45	0.39	0.38

〈표 계속〉

구분		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
도본청	평균	0.15	0.16	0.16	0.16	0.22	0.18	0.21
	표준편차	(0.04)	(0.06)	(0.07)	(0.05)	(0.05)	(0.04)	(0.07)
50만이상시	평균	0.47	0.47	0.41	0.51	0.55	0.51	0.47
	표준편차	(0.16)	(0.14)	(0.14)	(0.15)	(0.11)	(0.11)	(0.12)
50만미만시	평균	0.33	0.35	0.32	0.33	0.43	0.42	0.41
	표준편차	(0.14)	(0.14)	(0.14)	(0.13)	(0.12)	(0.12)	(0.09)
도농복합시	평균	0.27	0.28	0.27	0.31	0.40	0.40	0.37
	표준편차	(0.08)	(0.09)	(0.08)	(0.09)	(0.11)	(0.08)	(0.07)
군	평균	0.20	0.24	0.23	0.26	0.33	0.31	0.30
	표준편차	(0.09)	(0.08)	(0.08)	(0.09)	(0.10)	(0.08)	(0.07)
특별자치구	평균	0.55	0.48	0.53	0.58	0.53	0.45	0.43
	표준편차	(0.13)	(0.13)	(0.11)	(0.12)	(0.13)	(0.13)	(0.14)
광역자치구	평균	0.26	0.23	0.28	0.29	0.27	0.20	0.17
	표준편차	(0.10)	(0.10)	(0.12)	(0.09)	(0.07)	(0.06)	(0.05)

자료: 행정자치부 재정고 DB

제4절 재정자율성종합지수의 개발

1. 종합지수의 개념과 개발

가. 종합지수의 의의와 개발과정

종합지수(composite index)는 다양한 지표들(indicators)의 값을 종합하여 하나의 값으로 나타내는 것이다. 따라서 한 항목에 대하여 어떤 성질의 변동을 나타내는 개별지수 또는 개별지표와는 구별된다. 즉 종합지수는 개별적인 정보가 내재된 개별지표들을 종합적이고 체계적인 정보로 생산한 결과물이라고 할 수 있다.

종합지수는 정책의 목표와 방향설정에 중요한 기초자료를 제공할 수 있다.

그리고 시간의 흐름에 따른 비교 또는 개선도 측정 등에 유용하게 사용될 수 있다. 그러나 많은 양의 정보를 하나의 수치로 표현함에 따른 한계가 있을 수밖에 없다. 종합지수(composite indicators)가 가질 수 있는 장단점을 요약하면 <표 4-12>과 같다.

<표 4-14> 종합지수(composite indicators)의 장단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> • 복잡하고 다차원적인 문제들을 정책결정자의 입장에서 요약할 수 있음 • 개별 지표의 추이를 밝혀내는 것에 비해 설명하기가 용이함 • 복잡한 문제에 관한 순위 매김이 용이함 • 지표의 수나 크기를 줄일 수 있고 보다 많은 정보를 쉽게 제공할 수 있음 • 일반 대중과의 의사소통을 원활하게 하고 책임성을 촉진할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합지수의 개발이 잘못되면 잘못된 정책정보를 제공 • 정책결론을 지나치게 단순화할 수 있음 • 지수의 개발과정이 불투명하거나 통계적 또는 이론적 기초가 부실하면 잘못 사용될 수 있음 • 지표와 가중치의 선택이 정치적 해결의 목표가 될 수 있음 • 측정이 곤란한 성과측면이 무시되어 적절하지 못한 정책으로 이끌 수 있음

자료: Nardo et al.(2005)

이러한 종합지수의 개발은 일반적으로 다음과 같은 단계를 거쳐 이루어진다.

- 1단계. 이론적 틀의 개발
- 2단계. 변수의 선택
- 3단계. 다변량 분석
- 4단계. 누락자료의 귀속(imputation)
- 5단계. 자료의 정규화(normalization)
- 6단계. 가중치 부여와 총계(aggregation)
- 7단계. 강건성과 민감도 분석
- 8단계. 다른 변수와의 관계
- 9단계. 세부 분석
- 10단계. 발표 및 배부

종합지수 개발에 사용되는 지표의 자료는 질적 측면에서 다음과 같은 내용을 포함하여야 한다.

- 관련성(relevance): 사용자의 목적에 부합하는 자료
- 정확성(accuracy): 측정하고자 하는 자료의 양과 특성을 정확히 추정하고 설명할 수 있는 정도
- 적시성(timeliness): 현상이 나타나는 시기와 자료이용 시기의 차이가 적은 것
- 접근성(accessability): 자료의 공개 정도 및 공개 형태, 이용자 비용 등
- 설명력(interpretability): 자료의 개념 정의, 모집단, 관련 용어 설명 등이 정확하여 사용자가 자료를 쉽게 이해하고 이용하여 분석할 수 있는 정도
- 일관성(coherence): 자료들이 논리적으로 연계되어 있고 상호 일관성이 있어서 개념과 정의가 시간적으로 일관성을 가지는 정도

종합지수의 질적 측면은 지수개발의 단계에 따라 중요도가 달라진다. 각 단계별 질적 측면의 중요도는 <표 4-15>에서와 같이 나타낼 수 있다.

〈표 4-15〉 종합지수의 질적측면

지수개발 단계	질적 측면						
	적절성	정확성	신뢰성	적시성	접근성	설명력	일관성
이론적 틀	X		X			X	
자료 선택		X	X	X			
다변량 분석		X				X	X
누락자료의 귀속	X	X	X	X			
정규화		X				X	X
가중치 및 총계	X	X	X			X	X
강건성과 민감도		X	X			X	
다른 자료와의 관계	X		X			X	X
시각화	X					X	
세부분석	X		X			X	
발표	X		X		X	X	

자료: Nardo et al.(2005)

나. 가중치와 총계

가중치는 종합지수 및 순위 매김 등에 매우 중요한 영향을 미친다. 이러한 가중치 부여에는 다양한 기법이 존재한다. 요인분석, DEA, UCM(unobserved components model) 등 통계적 모형으로부터 도출되는 것이 있고, 또 BAL(budget allocation), AHP(analytic hierarchy process), CA(conjoint analysis) 등 설문조사로부터 도출되기도 한다. 어떤 방법을 사용하든 가중치는 본질적으로 가치판단을 나타내는 것이다.

그런데 많은 종합지수가 동일한 가중치를 사용하고 있다. 즉 모든 변수들의 가중치를 동일하게 하여 종합지수에서 동일한 가치를 갖도록 한다. 그러나 이 방법은 인과관계에 대한 불충분한 지식 또는 대안의 부재 등으로 통계적 또는 실증적 기초가 부족하다는 면이 지적될 수 있다. 이와 같이 모든 지표들이 동일한 가중치를 갖는다는 것은 별도의 가중치를 도출하지 않는다는 것이다. 이것은 통계적 방법의 선택에 따라 가중치가 달라지는 문제를 극복할 수 있는 장점이 있는 반면, 어떤 지표를 포함하느냐와 몇 개의 지표를 반영하느냐에 따라 상대적 중요도가 달라지는 문제점을 안고 있다.

2. 재정자율성 종합지수(fiscal autonomy composite index; FACI) 개발의 기본방향

가. 재정자율성지수의 개념과 필요성

한 나라의 재정분권 수준은 앞의 재정분권 체크리스트에서 볼 수 있듯이 개념적으로 매우 다양한 측면을 내포하고 있고, 국가간 비교는 나라마다 각기 다른 제도적 특성으로 인하여 비교가 매우 곤란한 측면이 있다.

재정분권화는 중앙정부 또는 상위정부가 하위정부에 자원조달 및 지출과 관련한 권한과 책임을 이양하는 것을 의미한다. 따라서 재정분권지수는 국가적 수준에서 유의미하며, 개별 지방정부 수준의 재정분권지수는 그 개념 정의가 어렵고 측정도 거의 불가능하다. 즉 재정분권지수는 중앙과 지방의 관계 속에서만

나타나므로 한 국가 내에서는 그 나라의 분권 수준을 시계열적으로 비교 분석하는 것이 가능하고, 국제적으로는 국가별 분권수준의 비교 내지는 제도적 차이 등을 고찰해 볼 수 있는 것이다.

그런데 한 나라 지방정부의 분권수준이 일정수준에서 측정된다 하더라도 개별 지방정부는 각각의 세입구조와 세출구조 등에 의해 자율성의 정도가 달라질 수밖에 없다. 따라서 개별 자치단체들이 중앙정부 내지는 상위정부의 간섭과 통제로부터 벗어나 자율적으로 재정을 운용하고 그에 대해 책임을 질 수 있는 정도를 측정하는 것은 한 국가의 재정분권화 수준 측정과 동일한 맥락에서 중요한 의미를 가질 수 있는 것이다.

이러한 지방자치단체의 재정적인 자율성을 횡단면적으로 비교한다든가 또는 한 자치단체의 시계열적 재정자율성을 비교 또는 평가할 때에는 국가 수준의 재정분권지수(fiscal decentralization index)라는 표현 보다는 지방수준의 재정자율성지수(fiscal autonomy index)라는 표현이 바람직할 것이다. 즉, 재정자율성지수는 지방수준에서 측정 가능한 하위 개념인 반면, 재정분권지수는 국가적 수준에서 측정 가능한 상위 개념으로 볼 수 있다. 따라서 재정분권 수준 측정에 사용된 지표 중 제도적 또는 법률적 측면을 측정하는 비계량지표는 국가 수준에서 결정되고, 계량지표 중 거시지표 또한 모든 지방정부의 자료를 총계하는 것이므로 개별 지방정부 차원에서 측정이 불가능한 것이다. 따라서 재정자율성지수는 재정분권지수의 일부분을 나타낸다고 할 수 있을 것이다¹⁷⁾. 그러나 당분간 재정분권과 재정자율성 개념이 모두 지방정부의 자율성 정도를 나타내고 있으므로 두 개념이 유사한 것으로 간주하고 병행하여 사용하고자 한다.

17) 재정자율성지수와 관련하여 기본과제 평가자들로부터 다양한 의견과 반론이 제시되었다. 그런데 중요한 것은 본 연구의 경우 재정자율성지수의 개발로 재정분권 수준측정을 대체하고자 한 것이 아니라 개별자치단체의 재정자율성 정도를 부분적으로나마 측정할 수 있는 방법을 찾아보기 위한 시도이다. 본문에서도 지적하고 있듯이 지표선정과 계산방법에 여러 가지 한계를 내포하고 있다. 그럼에도 불구하고 필자는 현재 이용가능한 자료와 다양한 가중치 적용 방법 등을 고려해 본 결과 이 연구의 재정자율성지수가 어느 정도 의미를 가진다고 판단하여 연구에 포함하였다. 따라서 추가적인 많은 연구가 필요할 것으로 생각되며, 많은 연구자들로부터 더욱 개선된 종합지수가 제시될 수 있길 기대한다.

나. 재정자율성지수의 유용성

재정적 자율성 수준은 재정분권의 가장 중요한 척도라고 할 수 있다. 왜냐하면, 재정분권의 기본 목표가 각 지방정부에 재정적 자율성과 책임성을 충분히 부여하여 재정적 효율성을 제고하는 것이기 때문이다.

이러한 재정자율성지수는 여러 가지 유용성을 지니고 있다. 다양한 재정지표들을 체계화·종합화 함으로써 재정구조가 유사한 동종 자치단체 간에 비교가 가능하고 동일 자치단체 내에서는 시계열적으로 재정자율성의 개선 또는 악화 여부를 파악할 수 있게 한다. 또한 이러한 지수의 개발을 통하여 재정적 자율성이 재정효율성, 재정형평성, 지역경제발전 등 다른 변수들과 어떠한 인과관계를 갖는가를 파악 가능하게 할 뿐만 아니라 향후 지방재정 관련 분권화 정책의 방향제시에도 유용하게 활용할 수 있을 것이다.

다. 재정자율성지수의 기본요건

재정자율성종합지수는 지방자치단체가 세입과 세출의 모든 측면에서 중앙정부나 상위정부의 간섭 내지는 통제 없이 스스로의 책임 하에 자율적으로 재정을 영을 해 나갈 수 있는 정도를 나타내는 종합지수이다.

일반적으로 종합지수가 갖추어야 할 조건은 여러 가지가 있겠으나 재정자율성종합지수가 갖추어야 할 대표적인 요건은 다음과 같이 설정하고자 한다. 첫째, 지방재정의 자율성을 충분히 반영할 수 있는 지표들로 구성함으로써 재정자율성에 관한 대표성을 지녀야 한다. 둘째, 지표 값의 계산이 용이하고 누구나 쉽게 이해할 수 있도록 단순성을 지녀야 한다. 셋째, 누가 언제 계산하든 동일한 값을 제공할 수 있는 객관적 검증가능성을 지녀야 한다. 넷째, 지표값이 시계열적으로 비교 가능하도록 지표값이 장기적으로 안정적이어야 한다.

라. 재정자율성지수 개발의 기본방향

본 연구에서는 개별 자치단체의 재정적 자율성을 가늠할 수 있는 단일한 종합지수를 개발하고자 한다. 종합지수의 개발을 통하여 기존의 지표들이 재정자율성의 어느 한 단면만을 반영함에 따라 지표의 대표성에 많은 문제점이 제기되어 왔으므로 이를 보완하고자 한다. 따라서 종합지수는 세입과 세출측면을 동시에 고려할 수 있는 단일지표이어야 한다. 이를 위해 기존의 객관적인 지표를 최대한 활용하여 종합화하고 체계화 하여야 한다.

일반적으로 종합지수(composite index)는 개별지표에 가중치를 적용하여 산출한다. 가중치 부여와 관련하여서는 기존 연구들에서 주요 재정지표들에 대한 요인분석(factor analysis) 등을 통하여 지표별로 상이한 가중치를 도출하기도 하였다. 그러나 요인분석과 같은 상이한 가중치 부여방법이 이론적 타당성을 담보하지도 않고, 연구자별·시점별·자치단체 유형별로 모두 다르게 도출될 수 있는 문제점도 안고 있다. 따라서 복잡한 도출과정에도 불구하고 오히려 결과의 해석만 어렵게 하는 부작용의 가능성이 크다. 이에 따라 본 연구에서는 지표별 가중치를 별도로 도출하지 않는다.

재정자율성지수는 일반적 종합지수의 산식과 마찬가지로 재정지표들과 각각에 대한 가중치에 의해 다음과 같이 산출될 수 있다.

$$FACI = w_1X_1 + w_2X_2 + \dots + w_nX_n$$

FACI = 재정자율성종합지수(fiscal autonomy composite index; FACI)

X_i = 재정지표 i

w_i = 재정지표 i 의 가중치

다만 본 연구의 경우 별도의 가중치를 도출하지 않으므로 $w_i = 1/n$ 로 간주된다.

마. 재정분권 및 재정자율성 측정시 고려사항

재정분권화(fiscal decentralization)는 그 정의에 따를 때 지방정부가 분권화된 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 재정지출에 대한 자율권과 함께 독립적 이면서도 충분한 재정수입의 확보가 필수적이다. 이에 따라 재정분권의 수준측정을 위해 세출측면에서는 지방정부의 재정지출규모와 상위정부의 개입 및 간섭의 정도를 파악할 수 있어야 하고, 세입측면에서 지방세, 세외수입, 이전재원 등 지방정부 재정수입의 규모와 성격을 파악할 수 있어야 한다(최병호·정종필, 2001).

재정자율성 측정시 세출측면에서 고려해야 할 점은 지방정부의 재정지출 자율권이다. 지방정부가 스스로 재정지출의 배분을 결정하는지 아니면 중앙정부가 지출에 대한 권한을 행사하고 지방정부는 중앙의 업무를 위임받아 수행하는지를 구분해야 한다.

세입측면의 재정자율성을 측정하기 위해서도 여러 가지 점을 고려해야 한다. 지방정부는 지역주민들에게 그들이 댓가를 지불할 용의가 있는 공공서비스를 제공해야 한다. 따라서 공공서비스의 편익이 귀속되는 지역주민, 기업, 재산 등에 요금을 부과하는 것이 효과적이다. Bird(1993)에 의하면 진정한 지방세란 지방정부가 과표와 세율을 결정하여 조세를 부과하고, 지방정부가 징수하며, 궁극적으로 세입이 지방정부에 귀속되는 세금을 의미한다. 따라서 지방세 수입이 지방정부에 귀속되더라도 지방정부가 세율이나 세원을 결정할 수 없다면 주민에 대한 지방정부의 책임성 확보가 곤란하다. 지방정부가 지방세를 부과·징수함에 있어서 세목, 과세표준, 세율 등을 자율적으로 결정할 수 있는 권리를 의미하는 과세권의 수준이 세입측면의 재정분권 수준을 결정하는 관건이다.

OECD 보고서(Blöchliger et al. 2006)는 지방정부의 과세권 평가에 다음 사항을 고려하고 있다. 즉, 지방정부가 지방세에 관한 의사결정 권한을 얼마나 보유하고 있는가가 중요하다. 중앙정부가 지방정부에 세율과 과세표준 결정권을 어느 정도 부여하는가와 공동세원 활용방법은 어떠한가 등으로 과세권을 분류하고 있다.

Oates(1990, 1993)는 지방정부가 실질적이고 효과적인 재정적 재량권을 가지기 위해 독립적인 수입원을 보유하여 필요 재원의 상당부분을 자체 세입으로 마련해야 한다고 주장하였다. 이 때 자체재원의 중심이 되는 지방세는 재화나 경제활동의 왜곡을 초래해서는 안되며 지방공공재의 편익과 일치하는 수준에서 부과되어야 한다.

3. 재정자율성 후보지표의 검토

지방정부의 재정자율성은 복합적이어서 여러 지표들을 사용하여 평가하여야 한다. 재정자율성지수 도출에 사용될 수 있는 지표와 변수는 무수히 많으나 재정자율성종합지수 개발에 직접적으로 사용될 수 있는 지표는 많지 않다.

재정분권 지표를 구분하는 <표 2-2>에서 볼 수 있듯이 비계량지표와 거시지표의 경우 국가적 수준에서만 측정 가능하고 개별 자치단체수준에서는 측정 불가능하다. 기본적으로 재정자율성 종합지수는 개별 자치단체의 재정적 자율성 정도를 측정하는 것을 목표로 하기 때문에 계량적 미시지표들로만 지수를 구성한다.

우선 세입자율성 측면에서는 세입구조를 나타내는 지표인 재정자립도, 재정자주도, 자율적지방세비중, 일반보조금/이전재정 등이 있으며, 지방채자율성의 경우 제도적 측면의 자율성을 나타낸다고 할 수 있다. 세출자율성 측면에서는 자체사업/사업예산, 투자비비율, 인건비비율, 비경직성경비비율 등이 고려될 수 있다. 또한 재정수요와 세입확보능력을 동시에 고려하는 재정력지수도 중요한 지표이다.

기존 연구를 보면 최병호·정종필(2001)은 광역단체별 재정분권화 수준을 측정하기 위해 종합재정분권화지수를 도출한 바 있다. 세출측면에서의 분권화는 특정지역에 대한 총정부지출(중앙정부지출 + 해당 자치단체 지출)에서 해당 자치단체 지출이 차지하는 비중이다. 중앙정부 총세출에서 각 광역자치단체에 대한 이전재원을 제외한 나머지 금액을 각 광역자치단체의 인구비중과 지역내총

생산(GRDP)의 비중을 따라 두 가지 방법을 사용하여 배분하였다.

$$\frac{\text{광역자치단체세출} - \text{조건부보조금}}{\text{광역자치단체별순중앙세출} + \text{광역자치단체세출}} \times 100$$

세입측면의 재정분권화는 총정부세입 중 지방자치단체가 독립적으로 확보하는 세입이 차지하는 비중을 인구비중과 지역내총생산비중 두 가지 방법으로 배분하였다.

$$\frac{\text{광역자치단체(지방세 + 세외수입)}}{\text{광역자치단체별(내국세 + 지방세 + 세외수입)}} \times 100$$

이렇게 도출된 네 가지 재정분권 측정지표에 자치단체의 재정력 측정지표인 재정자립도를 추가로 고려하였다. 그리하여 요인분석(factor analysis)의 주성분분석(principal component analysis)을 실시하고 종합재정분권화지수를 도출하였다.

박기백·김현아(2005)는 재정분권이 지역소득에 미치는 영향을 분석하기 위해 지방정부지출 비중으로 분권화를 측정하였으며, 조세편익비율도 다음과 같이 계산하여 고려하였다.

$$\begin{aligned} \text{지방정부지출비중} &= \text{자치단체세출} / (\text{지방세출} + \text{중앙정부세출}) \\ \text{조세편익비율(tax-benefit ratio)} &= \\ &= \text{1인당 자치단체세출} / (\text{1인당 자치단체지방세} + \text{1인당 국세}) \end{aligned}$$

그러나 이러한 기존 연구들의 경우 중앙정부의 세입과 세출을 배분하는 과정을 거쳐야 하므로 그 배분방식이 자의적이며, 측정자와 배분방식에 따라 그 값이 크게 달라질 수 있다. 따라서 본 연구의 재정자율성 종합지수는 이러한 자의적 배분방식을 배제하고 자치단체 통계자료에서 나타나는 원자료만을 사용하여 종합지수를 도출하고자 한다.

〈표 4-16〉 재정자율성지수 후보지표 검토

미시지표	검토 내용	반영여부
재정 자립도	<p>산식: 자체세입(지방세+세외수입)/일반회계</p> <p>장점: 대부분의 지방세 탄력세율 적용이 가능하여 세입자율성을 반영하고, 중앙의 통제나 간섭 없이 사용가능하여 세출자율성을 반영</p> <p>단점: 세율 및 과표를 변경할 수 있는 권한이 제한적이고, 세외수입은 자치단체의 재량권이 거의 없는 국고보조금 이월금을 상당 부분 포함</p>	포함
재정 자주도	<p>산식: (자체세입+자주자원)/일반회계</p> <p>장점: 용도에 제한을 받지 않는 세입비율을 나타내어 세출 자율성을 강하게 반영</p> <p>단점: 자주자원(지방교부세+재정보전금+조정교부금)은 중앙정부나 상위정부로부터 교부받는 의존수입이므로 세입자율성이 없음</p>	포함
자율적 지방세비중	<p>산식: 자율적지방세/지방세</p> <p>장점: 지방정부가 탄력세율 등을 적용할 수 있는 세목의 세수비중으로 세입자율성을 반영</p> <p>단점: 실질적으로 탄력세율을 적용하는 세목이 매우 제한적이고 그 비중이 매우 낮아 자율성에 미치는 영향 미약하여 별도계산의 실익이 없음</p>	제외
일반보조금 비중	<p>산식: 일반보조금/이전재정</p> <p>장점: 상위정부로부터의 이전재원 중 용도제한을 받지 않는 보조금으로 부분적 세출자율성 반영</p> <p>단점: 재정자주도와 중복</p>	제외
자체사업 비중	<p>산식: 자체사업/사업예산</p> <p>장점: 세출구조 측면에서 세출자율성을 가장 잘 반영</p> <p>단점: 자체사업도 자치단체의 재량권 행사가 어려운 부분을 포함</p>	포함
투자비 비율	<p>산식: 사업예산/일반회계</p> <p>장점: 비경직성 경비이므로 자치단체 자율성을 부분적으로 반영할 수 있음</p> <p>단점: 투자비에는 국고보조금 등 자치단체가 자율적으로 사용할 수 없는 사업비가 많이 포함, 자체사업비중으로 대체 가능</p>	제외
인건비 비율	<p>산식: 인건비/일반회계</p> <p>장점: 대표적 경직성 경비 비중</p> <p>단점: 경상경비가 제외되어 포괄범위가 매우 제한적이고, 자체사업비 중 또는 투자비비율 등에 의해 대체가능</p>	제외

〈표 계속〉

미시지표	검토 내용	반영여부
재정력 지수	<p>산식: 기준재정수입액/기준재정수요액</p> <p>장점: 다른 지표들이 재정규모 등을 반영하여 사후적으로 산출되는데 비해, 기준재정수요액은 실제 세입세출규모와 관계없이 표준적 재정수요에 의해 사전적으로 결정되므로 다른 지표를 보완. 기준재정수입액은 지방세에 비례하므로 세입자율성을 반영할 수 있음</p> <p>단점: 자치단체 유형별 산정방식이 다르고 일관성이 결여되어 모든 자치단체를 비교하는데 어려움이 있음.</p>	포함

본 연구에서는 재정자율성 후보지표들을 산식과 장단점을 고려하여 포함여부를 결정하였다. 여러 후보지표들 중 최종적으로 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수, 자체사업비중 등 네 지표를 선정하였다. 이 지표들은 자치단체의 세입구조 및 세출구조 측면에서 측정가능한 자율성을 포함하고 있으며, 자율성의 중요도를 상당부분 반영할 수 있는 장점을 가진다.

자치단체의 세입을 구성하는 요소를 재정자율성 순으로 나열하면 지방세, 세외수입, 지방교부세, 국고보조금 등이 될 수 있다. 이 때 세 지표의 단순합은 재정력지수+재정자립도+재정자주도의 형태로 나타난다. 이때 재정력지수는 기준재정수요액이라는 이름으로 지방세를 반영하며, 재정자립도는 자체세입이라는 이름으로 지방세와 세외수입을, 그리고 재정자주도는 자주재원의 이름으로 지방세, 세외수입 및 지방교부세를 반영하고 있다. 따라서 지방세가 재정자율성지수에서 가장 중요하게 취급되고, 다음은 세외수입, 그리고 지방교부세 순으로 중요도가 반영되며, 지방정부의 자율성이 허용되지 않는 국고보조금은 제외된다.

이와 같이 세 지표로서 세입구조적 측면의 재정자율성을 측정할 수 있다. 그러나 이것은 세입자율성과는 다른 것이다. 세입자율성은 자치단체가 스스로 세입과 관련한 의사결정을 할 수 있는 정도를 나타내는 것이다. 즉 세목, 세율, 과표, 감면 등을 지방정부가 얼마나 자유롭게 선택할 수 있느냐를 나타내는 과세권이 세입자율성 척도이다. 그러나 제2장 3절에서 설명하였듯이 과세자율성은

법률적 내용을 포함하는 비계량지표로 국가적 수준에서 측정가능하고 개별 지방자치단체 수준에서는 측정이 거의 불가능하다. 다만 자치단체가 과세자율성을 발휘할 수 있는 세목의 비중으로 부분적 세입자율성을 측정할 수 있다. 따라서 세입구조를 반영하는 세 지표 중 재정력지수와 재정자립도는 세입자율성을 상당 부분 반영한다고 볼 수 있다. 즉 재정력지수와 재정자립도가 높은 자치단체일수록 세입자율성이 크다고 할 수 있다.

다른 한편 세입구조를 반영하는 세 지표 중 재정자주도는 세입자율성이 아니라 세출자율성을 반영하는 지표이다. 즉 지방세, 세외수입 및 지방교부세가 일반회계에서 차지하는 비율인 재정자주도는 세출의 용도가 지정되지 않는 세입의 비율로서 지방자치단체가 중앙정부의 간섭없이 스스로 경비를 지출할 수 있는 정도를 나타내는 지표이다.

이와는 별도로 세출구조적 측면에서 재정자율성을 측정할 수 있는 대표적인 지표로 자체사업비중을 들 수 있다. 자체사업비중은 일반적으로 비경직성 경비라고 하는 사업비 중에서 보조사업비를 뺀 자체사업비의 비중을 나타내는 것이므로, 자치단체가 세출 측면에서 용도를 스스로 결정하여 사용할 수 있는 비율이다. 따라서 재정자주도가 간접적으로 세출자율성을 나타내는 반면 자체사업비중은 직접적으로 세출자율성이 발휘되는 정도를 표시한다고 볼 수 있다.

세출구조적 측면에서는 자체사업비중 외에도 투자비비율, 인건비비율, 경상경비비율 등 여러 가지가 있으나 세출자율성을 나타내는데 있어 많은 한계를 가진다고 볼 수 있다. 투자비비율에서 투자비는 용도와 금액이 중앙정부 등에 의해 지정되어 지방정부의 자율이 발휘될 수 없는 보조사업비를 많이 포함하고 있어 세출자율성 지표로 적합하지 않다. 그리고 인건비비율과 경상경비비율의 경우 경직성 경비를 반영하는 것으로 투자비비율과 역의 관계를 가지므로 투자비비율이 가지는 문제를 그대로 지니게 되는 단점이 있다.

4. 개별 재정지표와 재정자율성지수

가. 자료

재정자율성지수의 도출을 위해 행정자치부 홈페이지 재정고에서 7개년(2001년-2007년)의 예산지표(재정자립도, 재정자주도, 자체사업비율) 자료와 재정력지수 자료를 이용하였다. 재정자율성 지수는 자치단체 유형에 따라 특별·광역시, 도, 시, 군, 자치구 등 5가지로 구분하여 표시하였다.

〈표 4-17〉 연도별 표본수의 분포

	특별·광역시	도	시	군	자치구
2001	7	9	76	87	69
2002	7	9	76	87	69
2003	7	9	76	87	69
2004	7	9	77	88	69
2005	7	9	77	88	69
2006	7	9	77	88	69
2007	7	9	75	86	69

재정자율성 종합지수는 포함되는 구성지표의 수에 따라 4개지표(재정자립도, 재정자주도, 재정력지수, 자체사업비율)방식과 3개지표(재정자립도, 재정자주도, 자체사업비율) 방식으로 구분할 수 있다.

$$\text{재정자율성지수(A)} = \frac{1}{4} \times (\text{재정자립도} + \text{재정자주도} + \text{재정력지수} + \text{자체사업비율})$$

$$\text{재정자율성지수(B)} = \frac{1}{3} \times (\text{재정자립도} + \text{재정자주도} + \text{자체사업비율})$$

다만, 이 중 재정력 지수의 경우 재정력이 우수하여 그 값이 1을 초과하는 단체(교부세 불교부단체로 분류)가 있는데, 이 때 1을 초과하는 값은 절사함으로써 다른 지표와 마찬가지로 지표값이 0과 1 사이에 있도록 한다. 이것은 역재정력

지수 계산에 1을 초과하는 부분을 제거하는 것과 동일한 방식이다.

4개지표 방식인 재정자율성지수(A)와 3개지표 방식인 재정자율성지수(B)는 각각의 장단점을 지니고 있으므로 본 연구에서는 두 지표를 모두 제시하고자 한다. 4개지표 방식인 재정자율성지수(A)의 경우 세입자율성 척도인 재정력지수 및 재정자립도와 세출자율성 척도인 재정자주도 및 자체사업비중을 포함하고 있어서 세입·세출의 자율성을 균형있게 반영하고 보다 포괄적으로 자율성을 측정하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 재정력지수가 1을 초과하는 경우 초과부분을 삭제함에 따라 이에 해당되는 단체의 경우 재정력지수가 완전하게 반영되지 않는다는 단점을 지닌다. 이에 비해 3개지표 방식인 재정자율성지수(B)는 산정방식이 다른 재정력지수를 제외함에 따라 예산서 또는 결산서에 의해 한 자치단체의 재정자율성을 판단할 수 있어서 간단하고 객관적으로 산출될 수 있다는 장점을 지닌다. 그러나 재정력 지수가 한 자치단체의 표준적인 재정수요를 포함하고 있으므로 재정자립도 또는 재정자주도 계산에서 분모가 의존수입에 결정되는 문제를 어느 정도 보완할 수 있다는 점도 고려되어야 할 것이다.

종합지수를 산정할 때 각 지표의 종합지수에 대한 영향력을 균등하게 하기 위해 개별지표 값을 표준화할 수도 있으나 이러한 표준화된 지표 값은 상대적으로 다른 단체의 지표 값에 의해 영향을 받는 단점이 존재한다. 따라서 본 연구에서 사용하는 재정자율성 지수는 개별지표의 값을 표준화하지 않고 그대로 사용하여 도출함으로써 누가 언제 측정하든 동일한 값이 산출되도록 산정방식을 간단히 한다.

〈표 4-18〉 자치단체 유형별 개별지표의 표준편차와 재정자율성 기여도(2001~2007년)

		재정자립도	재정자주도	재정력지수	자체사업비율
시평균	표준편차	0,106	0,070	0,088	0,131
	기여도	26,8%	17,8%	22,2%	33,2%
도평균	표준편차	0,165	0,063		0,079
	기여도	53,7%	20,6%		25,6%

(표 계속)

		재정자립도	재정자주도	재정력지수	자체사업비율
시·분청	표준편차	0,118	0,084		0,144
	기여도	34,1%	24,2%		41,6%
도·분청	표준편차	0,169	0,112	0,215	0,089
	기여도	29,0%	19,1%	36,7%	15,2%
시	표준편차	0,162	0,087	0,272	0,122
	기여도	25,2%	13,5%	42,3%	19,0%
군	표준편차	0,075	0,058	0,099	0,083
	기여도	23,8%	18,5%	31,5%	26,2%
자치구	표준편차	0,157	0,121	0,178	0,165
	기여도	25,2%	19,5%	28,7%	26,5%

다만 표준화 과정을 거치지 않기 때문에 개별 재정지표의 표준편차가 다르므로 인해 재정자율성종합지수에 기여하는 정도도 다르게 된다. 따라서 별도의 가중치 부여가 없더라도 모든 재정지표에 동일한 가중치를 두는 것은 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 이와 같이 개별지표의 표준편차로 재정자율성 기여도를 측정해 보면 <표 4-18>에서 볼 수 있듯이 재정력지수를 포함할 때와 하지 않을 때 기여도는 매우 다른 양상을 보인다. 재정력지수를 포함하는 경우 재정력지수의 기여도가 가장 큰 것으로 나타나는데 비해, 재정력지수를 제외하면 재정자립도와 자체사업비율의 기여도가 높게 나타난다.

이러한 재정자율성종합지수는 개별지표가 갖는 한계를 극복하고 여러 지표의 수치를 하나의 지표 값으로 나타낼 수 있다는데 그 의미를 찾을 수 있다.

앞에서 지적한 바와 같이 재정자립도는 자체수입이 증가하더라도 의존수입의 증가율이 자체수입의 증가율을 초과한다면 재정자립도가 낮아지는 모순을 가지고 있다. 또한 재정자립도는 자체수입을 지나치게 중시하고 의존수입을 경시하는 경향이 있다. 재정자립도는 재원조달 면에서의 자립성에 중점을 둔 지표인데 비해 재정자주도는 재원사용(집행) 면의 자주성 내지는 재량권을 중시하는 지표이다. 이 때 재정자주도는 자체수입과 자주재원(지방교부세, 재정보전금, 조정교

부금)을 동일하게 취급하고 있다.

재정력지수의 산출에 있어서 특별·광역시의 경우 자치구에 지방교부세를 배분하지 않으므로 특별·광역시 재정력지수는 자치구 분을 포함하는데 비해, 도의 경우 시군 분을 뺀 도본청 분만을 포함한다. 따라서 동일한 광역자치단체라 하더라도 특별·광역시와 도는 재정력지수의 포괄 범위가 달라 직접 비교가 곤란하다는 문제가 있다. 또한 자치구의 재정력지수는 특별·광역시가 자치구에 조정교부금을 배분하기 위한 기준으로 산출하고 있으므로 특별시 또는 각 광역시마다 산정방식이 다르고 연도마다 안정적이지도 않아 자치구 재정력지수 수치의 단순한 비교는 잘못된 결론을 도출할 수도 있다.

자체사업비중은 전체 사업예산 중에서 자체사업이 차지하는 비율로써 세출측면에서 각 지자체들의 재정자율성을 나타내는 지표이다. 이때 자체사업 중에는 법정사업과 의무지출사업이 각 지자체별로 존재하고 있어서 실제적인 의미에서 자체사업 비중을 재정자율성으로 단정하기는 어렵지만 세출측면에서 지자체의 자율성 있는 사업비를 반영한다는 측면에서 재정지출 자율성 지표로 사용하는 것이다.

나. 개별재정지표의 비교

광역자치단체의 재정력지수를 보면 시의 경우 전체 평균을 제공하고 도의 경우 본청분만 제공하므로 시도의 경우 평균과 본청분을 구분하여 표시할 수 있다. 그러나 평균의 경우 기초단체분을 포함하는데, 기초단체의 재정자율성이 별도로 도출되고 있으므로 자율성지수는 본청분만으로 보고자 한다.

〈표 4-19〉 재정지표별 변이계수(2007년 광역단체)

단체구분	통계량	재정 자립도	재정 자주도	재정력 지수	자체사업 비율	자율성 지수(A)	자율성 지수(B)
특별·광역시	평균	0.657	0.780		0.443		0.627
	표준편차	0.117	0.072		0.106		0.091
	변이계수	0.179	0.092		0.238		0.146
도	평균	0.284	0.483	0.556	0.228	0.384	0.332
	표준편차	0.156	0.113	0.217	0.086	0.130	0.111
	변이계수	0.548	0.234	0.390	0.379	0.339	0.335

특별·광역시 본청의 경우 표준편차는 재정자립도가 가장 큰 것으로 나타나 자치단체간 재정자율성지수 격차의 주요인이 되는데 비해, 변이계수의 경우 자체사업비율에서 높아 전체 비중은 크지 않으나 상대적 편차는 큰 것으로 나타났다.

도 본청의 경우 표준편차와 변이계수 모두 재정자립도가 가장 큰 것으로 나타나 자치단체간 재정자율성지수를 결정하는 주요인이 되고 있는데 비해, 재정자주도의 경우 표준편차와 변이계수가 모두 낮은 값을 보여 자치단체간 자율성지수의 차이를 완화하는 효과를 갖는 것으로 나타난다.

기초자치단체의 재정자립도 평균을 보면 시, 군, 구가 각각 35.6%, 16.3%, 34.3%로 군부의 재정자립도가 현저히 낮은 것을 알 수 있다. 그리고 재정자립도의 변이계수는 시, 군, 구 모두에서 0.4를 초과하여 매우 높은 수준을 보이고 있으며, 이것은 자치단체 간 재정여건의 차이가 매우 크다는 것을 의미한다.

〈표 4-20〉 재정지표별 변이계수(2007년 기초단체)

단체구분	통계량	재정 자립도	재정 자주도	재정력 지수	자체사업 비율	자율성 지수(A)	자율성 지수(B)
시	평균	0.356	0.717	0.495	0.400	0.492	0.491
	표준편차	0.155	0.062	0.274	0.096	0.134	0.094
	변이계수	0.435	0.087	0.554	0.239	0.272	0.191

(표 계속)

단체 구분	통계량	재정 자립도	재정 자주도	재정력 지수	자체사업 비율	자율성 지수(A)	자율성 지수(B)
군	평균	0.163	0.656	0.185	0.302	0.327	0.374
	표준편차	0.077	0.048	0.122	0.072	0.068	0.057
	변이계수	0.475	0.073	0.661	0.239	0.208	0.153
자치구	평균	0.343	0.652		0.265		0.420
	표준편차	0.168	0.143		0.157		0.149
	변이계수	0.491	0.220		0.590		0.356

이에 비해 기초자치단체의 재정자주도 평균은 시, 군, 구가 각각 71.7%, 65.6%, 65.2%로 거의 유사한 수준을 나타내고 있다. 재정자주도의 변이계수는 매우 낮은 수준으로 시와 군의 경우 0.1에도 미치지 못한다. 이것은 지방교부세 등 자주재원의 재정격차(fiscal disparities) 완화효과가 크다는 것을 의미한다.

재정력지수의 경우 재정자립도와 마찬가지로 시의 평균은 0.495인데 군의 평균은 0.185로 시군간 격차가 매우 크고 또한 변이계수는 재정자립도보다 커서 재정자율성지수의 격차를 확대하는 요인으로 작용한다. 한편 자체사업비율은 평균은 낮으나 표준편차가 비교적 큰 편이다.

한편, 시와 군의 자율성지수를 보면 재정력지수를 포함하는 자율성지수(A)의 표준편차와 변이계수가 자율성지수(B)에 비해 크게 나타나 재정력지수가 자치단체간 재정력지수의 격차를 확대하는 것을 알 수 있다. 기초자치단체의 재정자율성지수는 평균적으로 시부가 가장 높고 다음이 자치구이며 군부의 값이 가장 낮게 나타난다. 재정자율성지수의 변이계수도 군부에서 가장 낮아 군부의 재정자율성은 낮은 수준에서 유사한 것으로 나타나고 있다.

다. 재정자율성지수와 개별지표와의 상관관계

개별 재정지표와 이들로부터 도출된 재정자율성지수와의 상관관계를 분석해 봄으로써 재정자율성 지수에 대한 영향도를 알 수 있다. 광역 자치단체의 경우

시도를 불문하고 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수, 자체사업비율 모두에서 매우 높은 상관관계를 나타내고 있다.

기초자치단체 중 시와 군의 경우 재정자율성지수(A)에서는 재정자립도, 재정력지수, 자체사업비율, 재정자주도 순으로 높은 상관관계를 나타내었다.

〈표 4-21〉 재정자율성지수와 개별지표 간의 상관관계(광역-2007)

	재정자립도	재정자주도	재정력지수	자체사업비율	자율성지수(A)
광역시					
자율성지수(A)	0.963	0.937		0.893	1.000
자율성지수(B)	0.894	0.892		0.952	0.981
도					
자율성지수(A)	0.983	0.862	0.985	0.859	1.000
자율성지수(B)	0.952	0.900	0.989	0.912	0.991

〈표 4-22〉 재정자율성지수와 개별지표 간의 상관관계(기초-2007)

	재정자립도	재정자주도	재정력지수	자체사업비율	자율성지수(A)
시					
자율성지수(A)	0.975	0.715	0.961	0.787	1.000
자율성지수(B)	0.952	0.738		0.814	0.996
군					
자율성지수(A)	0.947	0.614	0.890	0.828	1.000
자율성지수(B)	0.900	0.666		0.861	0.992
자치구					
자율성지수(A)	0.947	0.938		0.984	1.000
자율성지수(B)	0.872	0.977		0.981	0.983

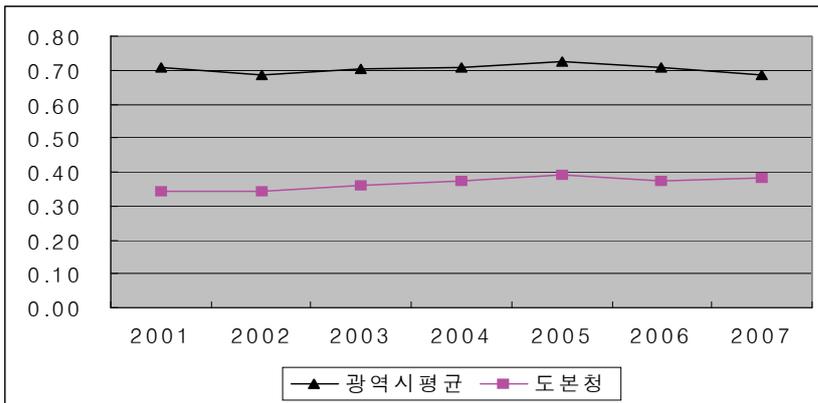
5. 재정자율성종합지수 분석

가. 재정자율성지수(A) 추이

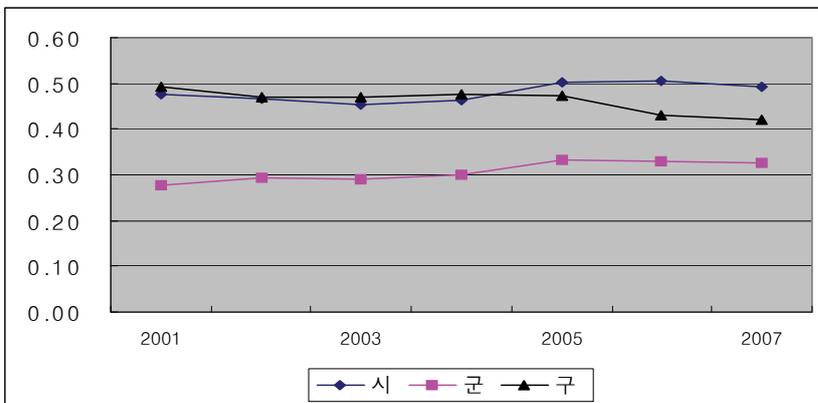
자치단체 유형별로 2001년부터 2007년까지 7년간 재정자율성지수(A)를 살펴봄으로써 참여정부 기간 동안의 지방정부 재정자율성의 변화를 측정해 본다. 먼

저 광역자치단체의 경우 특별광역시의 재정력지수 본청분이 별도로 발표되지 않으므로 시평균 재정자율성지수를 통해 살펴보면 지난 7년간 0.7 안팎에서 큰 변화를 보이지 않는다. 도본청은 참여정부 출범 전에 비해 전반적으로 재정자율성지수(A)가 약간 상승추세에 있는 것으로 나타난다.

〈그림 4-10〉 재정자율성지수(A) 추이(광역)



〈그림 4-11〉 재정자율성지수(A) 추이(기초)

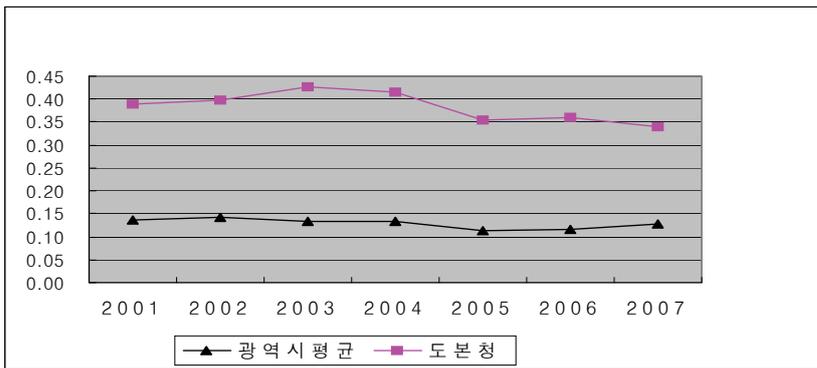


기초자치단체의 재정자율성지수(A)를 보면 시와 군의 경우 참여정부 기간 중 점진적인 증가추세를 보이고 있으나 자치구의 경우 최근 감소추세를 보이고 있다.

나. 재정자율성지수(A)의 자치단체 유형별 분포 추이

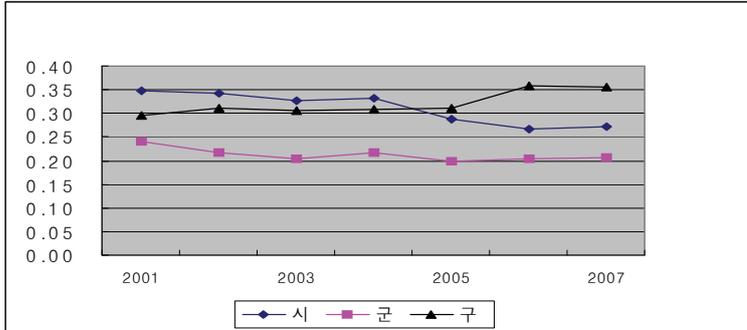
재정자율성지수의 연도별 변이계수를 통하여 자치단체별 재정자율성의 분포 내지는 자치단체간 격차를 파악할 수 있다. 광역시 본청의 경우 2001년 이래 자율성지수(A) 변이계수 값이 지속적으로 뚜렷이 하락하여 자치단체 간 자율성 격차가 크게 완화된 것으로 나타난다. 이에 비해 도본청의 경우 참여정부 초기인 2003년과 2004년 중 변이계수가 높아졌으나 최근 다시 하락하는 것을 볼 수 있다.

〈그림 4-12〉 재정자율성지수(A) 변이계수추이(광역)



기초자치단체의 경우 시부의 변이계수 하락이 가장 크게 나타나며, 군부의 값도 하락하는데 비해, 자치구는 최근 2년간 증가하는 모습을 보여 대조를 이룬다. 전체적으로 재정자율성지수를 통해 지방정부의 재정적 자율성을 측정해 본 결과 자치단체 간 자율성 차이는 점진적으로 완화되고 있는 것으로 나타난다.

〈그림 4-13〉 재정자율성지수(A) 변이계수추이(기초)

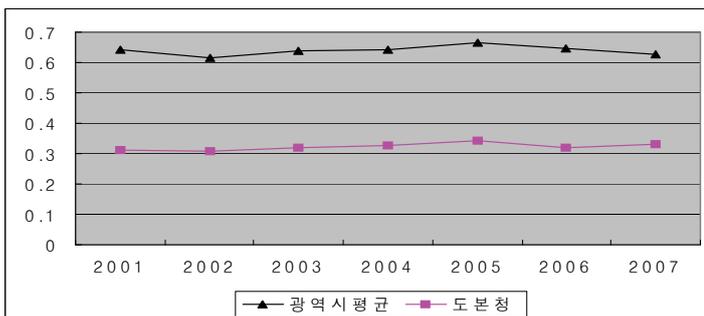


다. 재정자율성지수(B) 추이

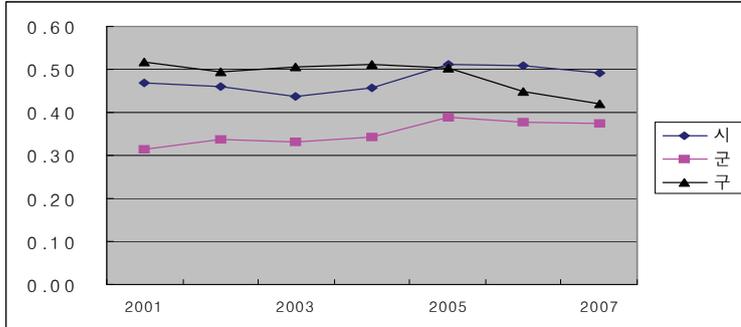
재정력지수를 제외하고 세 지표만으로 측정된 재정자율성지수(B)는 자치단체 유형 간에 측정방법 상 차이가 없어 유형별 비교가 재정자율성지수(A)에 비해 용이하다는 장점이 있다. 특별·광역시본청의 경우 재정자율성지수(B)가 지난 7년간 비슷한 수준을 유지하고 있다. 도본청의 경우 재정자율성지수(B)가 점진적 증가추이를 나타내고 있다.

시부의 재정자율성(B)은 2003년과 2004년에 하락하였으나 2005년 이후 상승함을 볼 수 있다. 군부의 경우 2001년 이래 지속적인 증가세를 나타내고 있다. 이에 비해 자치구는 2001년 이후 등락이 있으나 전체적으로 약간 하락한 양상을 보이고 있다.

〈그림 4-14〉 재정자율성지수(B) 추이(광역)



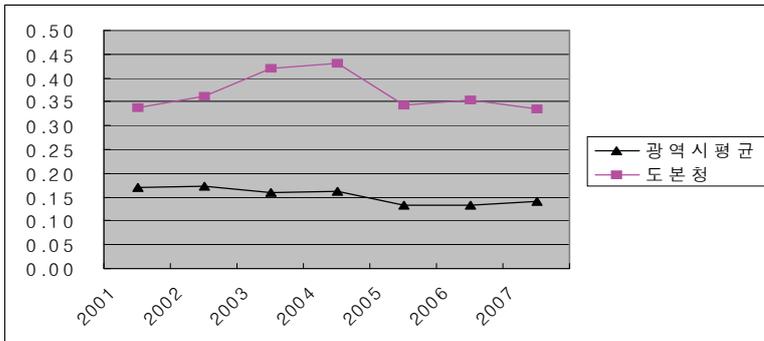
〈그림 4-15〉 재정자율성지수(B) 추이(기초)



라. 재정자율성지수(B) 분포 분석

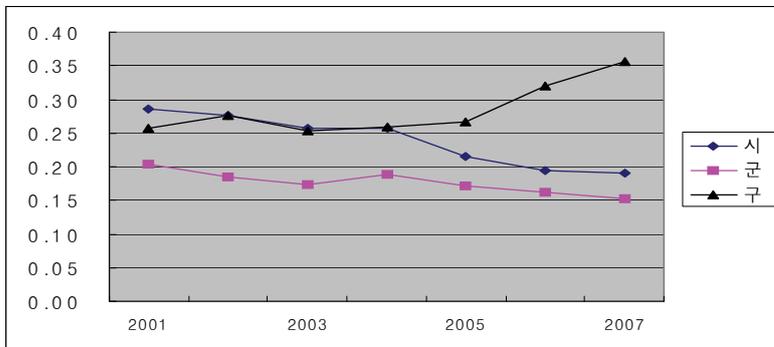
자치단체 유형별로 지난 7년간 재정자율성지수 변이계수 추이를 살펴봄으로써 자치단체 간 재정자율성 격차가 확대되었는지 아니면 완화되었는지를 확인하고자 한다. 먼저 광역시본청의 경우 재정자율성지수가 큰 변화 없이 비슷한 수준을 유지하고 있다. 도본청의 경우 2005년 이후 재정자율성 변이계수가 크게 하락하여 자치단체간 자율성 격차가 크게 완화된 것으로 나타난다.

〈그림 4-16〉 재정자율성지수(B) 변이계수추이(광역)



기초자치단체의 재정자율성지수(B) 변이계수 추이를 보면 시부의 경우 지난 7년간 지속적으로 감소하여 자치단체 간 자율성 격차가 크게 완화된 것으로 나타난다. 군부의 경우 자율성지수 변이계수가 2005년까지 계속 하락하였으나 최근 2년간 약간 상승하였다. 이에 비해 자치구의 경우 시군과 달리 자율성지수 변이계수가 증가세를 나타내어 자치단체간 재정자율성 격차가 확대되어 대조를 이루고 있다.

〈그림 4-17〉 재정자율성지수(B) 변이계수추이(기초)





제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약

2003년 출범한 참여정부는 국정운영 기초를 지방분권과 균형발전으로 천명하고 과거에 비해 지방에 더 많은 권한과 재원을 제공함으로써 자율성을 제고하는 것을 정책방향으로 설정하였다. 그리고 2003년 7월 4일과 7월 29일 제시한 지방분권 및 재정세제 개편의 추진 로드맵에 의하여 재정분권화와 지방재정의 개선을 위한 다양한 정책과제를 추진하여 대부분 완료하고 일부는 추진 중에 있다. 이로 인해 지난 5년간 지방교부세 법정율의 인상, 국고보조금의 정비 및 국가균형발전특별회계의 신설 등이 이루어짐에 따라 지방재정의 규모는 크게 증가하여 2006년 100조원 시대를 열었다. 그리고 중앙정부의 재정적 규제와 감독의 축소 및 지방의 자발적 선택에 의한 재정운영이 가능하도록 지방예산편성지침의 폐지·보완, 지방채발행 총액한도제 도입 등을 통하여 지방재정의 자율성을 제고하였다. 이러한 자율성에 상응한 책임성을 확보·강화하기 위하여 지방예산회계 및 재정관리제도를 혁신하는 정책도 도입·추진되었다.

이와 같이 참여정부가 추진한 재정분권 정책에 대한 실적에 대해서는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 있는데, 본 연구에서는 참여정부가 추진한 핵심적 국정과제 중 지방분권화와 관련한 재정분권 정책의 영향평가를 통해 재정분권의 수준을 분석하는데 그 목적을 두었다. 특히, 참여정부 재정분권정책의 실적을 통해 지방재정구조의 적정화와 지방자치단체의 재정운영에 있어서 자율성 및 책임성 제고의 정도를 평가하는 동시에 재정분권지표를 개발·적용하여 재정분권 수준을 객관적으로 측정하고자 하였다.

이와 같은 연구의 배경과 목적 하에 본 연구는 다음과 같이 수행되었다.

제1장은 연구의 필요성과 목적, 연구의 대상과 범위 및 연구방법에 관한 사항을 기술하였으며, 제2장은 참여정부가 추진한 재정분권 정책의 성과평가와 재정분권 수준을 측정하는데 요구되는 평가의 목적, 기준, 방법 등에 대한 이론적 검토를 위하여 선행연구와 외국사례를 정리·분석하였다. 특히, 참여정부의 재정분권정책의 평가와 재정분권 수준의 측정을 위한 재정분권 지표(지수)와 관련한 선행연구를 검토하였는데, 요약하면 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 선행연구의 재정분권지수

연구자	재정분권지표(지수)
Tiebout(1957) Oates(1972) Bird(1993)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세입에서 자주재원과 이전재원의 규모 ○ 세출에서 지방정부의 재정지출 규모 ○ 상위정부의 개입과 통제 수준
Prud'homme(1990) Marlow(1989)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국세와 지방세의 비율 ○ 중앙정부 지출과 지방정부 지출의 비율 ○ 중앙정부로부터의 재정지원금과 지방자체재원의 비율
World Bank IMF	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총 정부지출에서 지방지출이 차지하는 비중 ○ 총 정부재정수입에서 지방의 수입이 차지하는 비중 ○ 총 지방세입 중 지방세가 차지하는 비율 ○ 총 지방세입중 비조세수입이 차지하는 비율 ○ 총 지방세입중 보조금 등이 차지하는 비율 ○ GDP 중 지방지출 비중 등
OECD	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방정부의 세율결정 여부 ○ 과표의 자율결정 여부 등
임성일(2003)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총 조세수입에서 지방세의 비중 ○ 이전재정 중 일반보조금의 비중 ○ 총정부지출 중 지방지출의 비중
최병호·정종필(2001) 이용모(2003)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세입분권화 = (자치단체의 지방세입 중 탄력세율제도 적용세목의 세입)/(중앙정부의 총조세수입) ○ 세출분권화 = (자치단체 세출-조건부 보조금)/(중앙정부의 세출-무조건부 보조금)

연구자	재정분권지표(지수)
홍준현(2006)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가와 지방간 재정배분(GDP 중 지방지출 비율, 정부지출 중 지방지출 비율, 조세총액 중 지방세비율) ○ 지방재정 운영의 재량성(전 지방세목 중 조례로 탄력세율의 적용 가능한 지방세목수 비율, 총 국고보조금 중 포괄보조금 비율, 중앙정부의 승인없이 발행한 지방채 비율, 재정자주도)
중앙정부 (기획예산처 등)	가용재원의 규모 비교
이영·현진권(2006)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세입과 세출의 양적 평가 ○ 국가면적, 소득, 민주화·도시화수준 등의 질적 평가

그런데 재정분권 수준의 목표치(적정기준) 설정이 곤란하고, 각국의 제도적 차이점으로 인해 외국과의 직접적 비교를 통한 재정분권의 수준을 판단하기가 용이하지 않다. 따라서 재정분권 정책의 성과평가와 재정분권의 수준 측정으로 구분하여 분석하였다.

(1) 참여정부가 추진한 재정분권 정책에 대한 실적평가를 위해 참여정부의 출범 전후 재정상황의 변화를 비교·분석하였다. 동시에 통계적 자료로 검증이 곤란한 부분의 재정분권정책 평가를 위해 지방자치단체의 단체장과 예산담당부서 공무원 및 지방재정 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였다.

(2) 거시적 재정분권 수준 측정을 위한 시계열분석과 OECD 국가 간의 국제 비교, 그리고 미시적 재정분권 수준을 파악하기 위한 횡단면·패널분석을 실시하고 재정자율성종합지수를 개발하여 참여정부의 재정분권 수준을 측정하였다.

제3장은 참여정부가 출범한 이후 재정분권화를 위해 그간 추진한 재정분권정책의 실적을 지방재정 구조의 적정화란 측면에서 중앙과 지방간 자원배분, 지방세의 성격(역할) 및 과세자주권, 지방정부의 자율적 의사결정의 재정적 권한에 대해, 그리고 지방재정의 운영이란 측면에서 재정의 자율성 확대와 책임성 강화에 대해 미친 영향을 분석하여 그 공과를 평가하였다. 이러한 평가의 결과를 요약하면 다음과 같다.

(1) 지방재정의 구조에 영향을 미치는 중앙정부와 지방자치단체 간 재원배분과 관련한 참여정부의 실적을 보면 지방재정 규모의 신장에 따른 중앙정부와 지방자치단체 간의 재원배분은 다소 변화가 있었지만, 지방자치단체의 재정수요에 대한 자주적 해결 능력은 크게 개선되지 않았다.

(2) 지방재정의 자주적 세입구조에 영향을 미치는 지방세의 역할(지방세의 성격 및 과세자주권)과 관련하여 지방세수의 규모와 비중의 변화, 탄력세율의 적용가능 세목과 세수의 변화란 측면에서 평가하였다. 국세의 지방이양이 유보된 가운데 일부 세제개편(재산관련 세제의 과표현실화, 신세원인 원자력세의 도입)을 통한 재정분권 정책의 추진으로 취약한 지방세입구조의 개선에 대한 지방세의 역할은 아주 미흡하였다. 그리고 지방자치단체의 과세자주권을 강화하기 위해 도입된 탄력세율제도도 지방재정 수요와 연계하여 운영되지 못하였다.

(3) 지방재정의 자율적 세출구조에 영향을 미치는 재정적 권한과 관련한 참여정부의 실적은 일반재원과 일반보조금의 비중 변화, 국고보조사업의 영향도, 자체사업 여건의 변화란 측면에서 평가하였다. 그 결과를 요약하면, 지방자치단체의 자율적 의사결정의 재정적 권한은 참여정부 출범 전에 비해 크게 확대되었으나, 지방재정 기반의 취약으로 인해 실질적 재정권한의 강화로 이어지지 못했다.

(4) 지방자치단체의 재정운영 자율성 확대와 관련한 참여정부의 재정분권 정책의 실적은 지방의 전략적 재원배분권 확대, 지방의 자율적 학습강화란 측면에서 평가하였다. 결과를 요약하면, 지방예산편성지침 폐지, 지방채발행 총액한도제 도입 등의 재정운영 자율성을 제고하기 위한 정책이 추진되었으나 지방의 전략적 재원배분이나 자율적 학습능력 강화를 통한 재정운영의 건전성과 효율성은 그에 상응하는 수준으로 개선되었다고 보기 곤란하였다.

(5) 지방재정의 운영에 영향을 미치는 지방자치단체의 재정운영 책임성 강화와 관련한 참여정부의 재정분권정책 실적은 지방재정에 대한 주민통제의 용이, 지방재정성과에 대한 책임체계 구축이란 측면에서 평가하였다. 그 결과를 요약하면, 지방재정분석 기능의 강화, 복식부기회계제도의 도입·실시, 주민참여예산제도·통합지출관계의 도입 및 관련법령의 제·개정의 정책이 추진되었으나, 이

들 제도가 지방의 입장에서 자율성을 규제하는 요인으로 간주되기도 하여 재정 책임성을 확보하는 기능으로는 미약하다. 이는 중앙정부의 지침에 의거한 획일적 제도운영으로 그 실효성이 확보되지 않아 발생하는 문제이기도 하고, 지방재정 운영시스템이 미비하여 자치단체가 재정책임성을 제고하기 위한 노력을 하지 않거나 할 수 없었기 때문이다.

한편, 계량적 분석을 통해 판단하기 곤란한 사항이나 지방자치단체의 관점 즉, 재정분권 수혜자의 입장에서 판단하여야 하는 사항을 파악하기 위하여 지방자치단체의 단체장(시장, 군수, 구청장), 지방자치단체 공무원(예산담당부서) 및 지방재정 전문가를 대상으로 실시한 설문조사의 결과를 요약하면 다음과 같다.

(1) 정책 1(지방교부세 법정율의 단계적 상향 조정)은 지방교부세의 대폭적인 증가를 가져왔으나 지방재정의 형평성에는 약간의 긍정적인 영향을 미쳤다.

(2) 보통교부세 수요산정의 통계·산식 정비, 특별교부세의 규모 축소, 증액교부금 폐지와 관련한 정책 2(지방교부세 제도 개선)는 지방재정의 형평성과 효율성에 다소 긍정적인 영향을 미쳤다.

(3) 정책 3(재산세·종토세 과표 현실화)은 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향은 있으나, 세수 신장이 미약하여 지방재정의 형평성이나 지역경제발전에 미친 영향은 거의 없다.

(4) 정책 4(지방세의 신세원 확대)의 경우 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향은 있으나, 지역개발세의 세수규모가 영세하여 지역경제발전에 미친 영향은 미미하다.

(5) 정책 5(국고보조금 정비)는 지방재정의 자율성에 약한 긍정적 영향이 있지만 지방재정의 효율성에는 오히려 약간의 부정적인 영향을 미쳤다.

(6) 정책 6(지방예산편성지침의 폐지·보완)은 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향을 미쳤으나, 지방재정의 건전성과 효율성에는 거의 영향이 없었다.

(7) 정책 7(지방채발행 승인제도 개선)은 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향은 있으나, 지방재정의 건전성과 효율성에는 거의 영향이 없었다.

(8) 정책 8(지방양여금 폐지)은 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향은

있으나, 지방재정의 효율성에는 거의 영향이 없었다.

(9) 정책 9(지방재정분석 기능강화)는 지방재정의 건전성, 책임성, 그리고 투명성에 상당히 기여하고 있다.

(10) 정책 10(복식부기회계제도의 도입)은 지방재정의 건전성과 책임성 뿐만 아니라 지방재정의 투명성에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

(11) 정책 11(지방자치단체 예산지출 합리성 확보)과 정책 12(재정운영 투명성·건전성 확보)는 지방재정의 건전성과 효율성 그리고 책임성과 투명성에 대체로 긍정적인 영향을 미치고 있다.

(12) 참여정부 재정분권정책의 가장 핵심이라 할 수 있는 정책 13(국세와 지방세의 합리적 조정)은 지방소비세 도입 등 중장기조세개혁 방안은 검토 중에 있고, 지방특별소비세 신설 등은 관계부처 협의 중에 있어 차기정부의 과제로 남겨져 있다.

(13) 지방세의 비과세·감면의 축소를 위한 정책 14와 관련하여 지방세 감면조례 표준안 시달('06. 10) 및 관련 법령 개정('06. 12)은 이루어졌으나, 2010년에 전면적 실시를 위한 지방세지출예산제도의 도입은 추진계획 중이다.

제4장은 중앙·지방정부간 권한배분 뿐 아니라 중앙의 간섭·통제를 받지 않고 재정적 권한을 행사할 수 있는 정도를 의미하는 재정분권의 수준을 측정하고자 하였다. 이를 위하여 기존에 일반적으로 받아들여지고 있는 재정분권 지표들에 의한 측정과 아울러 우리나라 지방자치단체의 이용가능한 자료를 통하여 새로운 접근방법으로 자치단체별 자율성지수를 도출해 보고자 하였다.

여기서 재정분권수준 측정은 계량적 방법과 비계량적 방법 모두에 의해 측정이 가능하나 본 장에서는 계량적 분석방법에 의존하고자 하였다. 특히 계량적 지표를 거시지표와 미시지표로 구분하고 거시지표를 통하여 통상적 분권수준을 측정하고, 미시지표를 통하여 개별 자치단체의 재정자율성 정도를 측정하였다. 이러한 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

(1) 1980년대 이후 시계열 자료 분석을 통한 우리나라의 거시적 재정분권 수

준을 측정하였다. 우리나라의 지방재정 규모가 일반재정에서 차지하는 비중을 보면 1980년대 30% 수준에서 1990년대 들어 40% 수준으로 크게 증가하였고 참여정부에서는 큰 변화 없이 40% 수준을 유지하고 있다. GDP 대비 지방재정 규모는 1980년대 말 이래 꾸준히 증가하였으나 2002년 다시 10.7% 수준으로 감소한 후 참여정부 기간 중에는 꾸준한 증가세를 보여 2006년에는 12% 수준에 이르렀다.

지방세가 총조세에서 차지하는 비중은 1980년대 말 급격히 증가하였으며, 참여정부가 들어서기 직전인 2002년에 23.3%로 최고에 이른 후, 이후에는 약간 낮아져 참여정부 기간 동안에는 세입분권에 있어 큰 진전이 없었다. 우리나라의 GDP 대비 지방세 비중도 1970년 이래 꾸준히 증가하고 있으며, 증가 양상도 총조세 대비 지방세 비중과 유사하다. 그리고 지방재정의 경상경비에 절대적 영향을 미치는 지방공무원의 수가 전체 공무원수에서 차지하는 비중은 1990년대 이래 꾸준한 증가세를 보이고 있는데, 특히 참여정부가 들어선 2003년 이후 더욱 가파른 증가세를 보이고 있어 지방공무원 비율이 상대적으로 크게 증가했음을 알 수 있다.

(2) OECD 국가들의 거시지표들과 상호 비교를 통하여 우리나라 재정분권 수준을 국제수준에 비춰 가늠해 보고자 하였다. OECD 국가들의 재정분권화 정도(지방세입 및 지방세출 비중)를 보면 지방세출이 일반정부 지출에서 차지하는 비중은 6%에서 60%에 이르고 있고, 지방세입은 3%에서 50%까지 상당히 큰 편차를 보이고 있다. 우리나라의 경우 2005년말 현재 세출분권이 40.3% 수준인데 비해 세입분권은 22.0%로 다른 OECD 국가들처럼 재정갭이 매우 크며, 그 차이는 지방재정조정제도로 메우는 것으로 나타났다.

우리나라의 경우 참여정부 출범 이전인 2002년과 비교해 보면 세출분권은 39.04%에서 2005년 40.35%로 늘어났으나, 세입분권은 23.26%에서 22.0%로 감소하여 재정갭이 오히려 확대되고 이전재정의 비중은 증가하고 있다. 우리나라는 대부분의 지방세에 탄력세율을 허용하고 있어서 자율적 지방세의 비중이 30~32% 수준이나 OECD 평균 40.4%에는 크게 밀도는 수준이다. 참여정부 기간 동

안 변화를 보면 자율적 지방세가 약간 증가하고 일반보조금이 감소하여 세입구조 측면의 자율성에는 큰 변화가 없었다.

OECD 국가들의 재정자율성을 나타내는 여러 지표들을 분석해 본 결과 지표 간 상관관계가 매우 낮은 것으로 나타났는데, 이것은 재정자율성의 복잡성과 함께 각국 재정체도의 다양성을 보여주는 것이라 할 수 있다.

(3) 개별 미시지표들을 이용하여 참여정부 기간 동안의 자치단체유형별 재정적 자율성을 파악하였다. 개별 자치단체의 자율성을 나타낼 수 있는 현재 이용 가능한 지표로는 자체세입/일반회계예산(또는 재정자립도), 자주재원/일반회계예산(또는 재정자주도), 재정력지수, 자체사업/사업예산(또는 자체사업비중), 일반보조금/이전재원(또는 일반보조금비중) 등이 있다.

참여정부가 출범하기 전년도인 2002년 이후 자치단체 유형별로 재정자립도 추이를 보면 2005년에는 큰 변동이 없으나 2007년에는 대부분의 자치단체 유형에서 전반적으로 하락하여 자체재원의 비중이 감소하고 있다.

2007년의 재정자주도는 2001년과 비슷한 수준이나 동일기간 동안 재정자립도는 크게 감소하여 재정자주도와 재정자립도의 격차가 확대되었다. 이것은 지난 6년간 자체세입(지방세+세외수입)비중의 감소가 지방교부세율 인상으로 상쇄되어 재정자주도는 변하지 않았음을 의미하는 것이다.

자치단체 유형별 재정력지수 추이를 보면 지난 5년간 평균은 큰 변동을 보이지 않았으나 광역시, 도 및 50만이상시에서 표준편차가 커지고 있어 자치단체간 재정력 격차가 확대되고 있음을 의미한다.

자체사업 비중을 자치단체 유형별로 살펴보면 기초자치단체의 경우 전반적으로 자체사업비중이 상승하고 있는데, 특히 50만미만시, 도농복합시, 군 등에서 증가가 두드러진다. 이에 따라 참여정부 출범 전에 비해 출범 후 세출측면의 재정자율성은 대부분의 자치단체 유형에서 증가하고 있으며, 자치단체 간 자율성의 차이도 좁혀지고 있다.

(4) 대표적 미시지표들을 이용하여 재정자율성종합지수를 도출하고 이를 통하여 참여정부의 지방재정 자율성 수준을 측정하였다. 재정자율성 후보지표들

을 각각의 산식과 장단점을 검토한 후 최종적으로 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수, 자체사업비중 등 네 지표를 선정하였다. 이 지표들은 자치단체의 세입구조 및 세출구조 측면에서 측정가능한 자율성을 포함하고 있으며, 자율성 중요도의 반영 정도도 서로 다른 장점을 가진다. 재정자율성지수(A)는 (재정자립도+재정자주도+재정력지수+ 자체사업비율)/4 과 같이 계산되며, 재정자율성지수(B)는 (재정자립도+재정자주도+자체사업비율)/3 으로 계산된다.

자치단체 유형별로 2001년부터 2007년까지 7년간 재정자율성지수(A)를 살펴 보면 먼저 광역자치단체의 경우 특별·광역시 평균 재정자율성지수가 지난 7년간 0.7 안팎에서 큰 변화를 보이지 않는다. 도 본청은 참여정부 출범 전에 비해 전반적으로 재정자율성지수(A)가 약간 상승추세에 있는 것으로 나타난다. 기초자치단체인 시와 군의 경우 참여정부 기간 중 점진적인 증가추세를 보이고 있으나 자치구의 경우 최근 감소추세를 보이고 있다. 전체적으로 재정자율성지수 변이계수를 통해 지방정부의 재정적 자율성 분포를 측정해 본 결과 자치단체 간 자율성 차이는 점진적으로 완화되고 있는 것으로 나타난다.

재정력지수를 제외하고 세 지표만으로 측정한 재정자율성지수(B)는 특별·광역시평균의 경우 재정자율성지수(B)가 지난 7년간 비슷한 수준을 유지하고, 도 본청의 경우 재정자율성지수(B)가 점진적 증가추이를 나타내고 있다. 재정자율성지수(B) 변이계수 추이를 살펴보면 2001년 이후 재정자율성 변이계수가 대부분 하락하여 자치단체 간 자율성 격차가 크게 완화된 것으로 나타난다.

제2절 정책건의



참여정부는 세입자치권을 강화하기 위한 정책과제는 8건(지방교부세 법정률 단계적 상향조정, 지방교부세제도 개선, 국세와 지방세의 합리적 조정, 지방세의 신세원 확대, 재산세와 종합토지세 과표현실화, 지방세 비과세감면 축소, 국고보조금 정비, 지방양여금제도 개선), 세출자치권을 강화하는 정책과제는 2건(지방

예산편성지침 폐지 및 보완, 지방채 발행승인제도 개선), 그리고 지방재정운영의 책임성·투명성을 강화하기 위한 정책과제 4건(지방재정 평가기능 강화, 자치단체 복식부기회계제도 도입, 자치단체 예산지출 합리성 확보, 재정운영의 투명성·건전성 강화)으로 구분하여 추진한 바가 있다.

이들 재정분권 정책의 추진으로 많은 성과도 있었지만, 일부 정책과제는 그 추진이 미흡한 것도 있고, 일부 과제는 추진 실적이 당초의 목표와 상이한 결과를 나타내기도 하여 오히려 새로운 문제점이 부각되는 부작용을 가져오기도 하였다. 이러한 평가에 따른 문제점을 지방재정 구조의 적정화와 재정운영의 자율성·책임성 제고로 대분하여 개선하기 위한 차기정부의 정책과제를 살펴보기로 한다.

먼저 지방재정 구조의 적정화와 관련한 정책과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중앙과 지방간의 기능배분과 재정배분의 틀을 지방분권화에 부응할 수 있도록 재정립하는 동시에 재정분권화를 실질적으로 구현할 수 있도록 조세제도, 이전재정제도, 지방채제도와 같은 제도적 장치와 재정적 수단을 정비하여야 할 것이다. 특히, 재정분권의 거시적·체계적 추진이란 측면에서 상충되거나 제도의 실시예 따른 부작용이 야기되었던 분권교부세·부동산교부세 및 국가균형발전특별회계의 역할을 재정비할 필요가 있으며, 향후 예상되는 지방재정의 수요팽창 요인(교육, 경찰, 고령화·저출산 대책)을 고려할 때 추가적인 국가재정의 지방 이양이 불가피하므로 중장기적 관점에서 중앙·지방간의 자원배분 규모와 체계를 재정립해야 할 필요성이 제기된다.

둘째, 지방재정의 자주적 세입구조로의 개편을 위해서 조세체계는 현재의 국세중심 체제에서 벗어나 국세가 중심적 역할은 하되 지방세의 기능과 위상이 현재보다 신장되도록 구조변화를 모색할 필요가 있다. 이는 지방분권의 기본원리에 의거한 지방의 과세권 신장이란 측면에서도 바람직한 과제이다. 이러한 지방세 역할의 강화문제는 현재의 재정분권 상태, 지방자치와 분권의 정신, 자치단체와 주민의 재정책임성 고취, 세원의 지역 간 불균형 정도, 외국 사례, 그리고 경제발전 및 사회민주화 정도 등의 변수들을 종합적으로 고려하여 판단할 수 밖

에 없다. 특히, 우리와 행정 및 재정 시스템이 가장 비슷한 일본이 과거 국세위주의 조세제도에서 근년에 약 6 대 4의 국세·지방세 배분체제로 정착한 역사적 경험과 최근 머지 않은 장래에 5 대 5의 배분체계를 목표로 내세운 정책기조는 우리에게 시사하는 바가 크다. 이를 위해서는 국세와 지방세의 구조조정(세목조정 및 신설, 세율 및 과표체계 조정)을 포함하여 지방세의 가격기능 및 지방의 과세권 강화, 조세징수행정체제 및 세정 효율성 제고, 기타(비과세·감면 축소 등)방안이 고려되어야 할 것이다. 여기서 국세와 지방세의 구조조정 과제는 참여정부의 핵심적인 재정분권정책으로 추진되었으나 관련정부간의 이해관계의 첨예한 대립으로 유보된 정책이다.

그런데, 지역 간 지방세 세율격차가 존재하므로 지역의 재정여건(수도권과 비수도권, 도시와 농촌)을 감안하여 재정지원을 차별화할 수 있는 지방재정제도가 모색되어야 할 것이다.

셋째, 지방재정의 자율적 세출구조로의 개편이란 차원에서 지방자치단체의 자율적 의사결정을 위한 재정적 권한을 확대할 수 있도록 일반보조금(*general grant*) 중심의 보조금제도를 구축한다. 이를 위해 이전재정제도를 구성하는 지방교부세·국고보조금의 제도간의 연계를 강화하고, 특정보조금제도인 국고보조금의 축소 정책을 지속적으로 추진하여 지방재정의 자율성, 책임성, 그리고 효율성을 제고시키는데 중점을 두는 일반보조금의 역할을 크게 강화하는 것이다. 이와 같이 지방의 재정권한을 강화하는 일반재원화 방안을 강구할 경우 성과관리체계를 구축하고 정기적인 모니터링을 실시하여 재정자원 지출의 비효율성을 줄이고 투자효과를 높이는 방향에서 추진하도록 한다.

그리고 지방재정운영의 자율성 확대와 책임성 강화와 관련한 정책과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방재정의 운영측면에서 자율성을 확대한 참여정부의 재정분권정책(지방예산편성지침 폐지, 기준경비 항목의 축소, 지방채발행 총액한도제 도입 등) 기초를 유지하되, 지방의 전략적 자원배분이나 자율적 학습능력 강화를 통한 재정운영의 건전성과 효율성을 제고할 수 있는 방안을 강구한다.

둘째, 참여정부가 지방재정의 운영측면에서의 책임성·투명성을 강화하기 위하여 도입 또는 시범실시 중인 제도(지방재정분석, 복식부기회계제도, 재정공시제도, 주민참여예산제도, 통합지출관제도, 사업예산제도 등)는 조속히 실효성을 확보할 수 있도록 지방재정 운영시스템을 마련하고, 동시에 제도운영의 역량을 제고하도록 하여야 할 것이다.



참고 문헌

- 강창현, “스웨덴 노인보건복지개혁 이후의 딜레마: Ädel 개혁의 평가”, 한국행정학회·한국지방자치학회 춘계공동학술대회 발표논문집, 2006. 4
- 곽채기, “재정분권화와 국세-지방세 배분체계의 개편 방안”, 한국거버넌스학회, 학술대회자료집, 2000. 7
- _____, “특별시·광역시와 자치구간 세원배분체계의 개편방안에 관한 연구”, 「지방정부연구」 제8권 제3호, 한국지방정부학회, 2004. 11
- 곽태원의, 「저성장 시대의 조세정책 방향에 대한 연구», 한국경제연구원, 연구보고서 (2006-02), 2006. 1
- 권오성, “민선지방자치제도의 실시가 시 정부의 재정분권화에 미치는 영향”, 「한국행정학보」 제38권 제1호, 한국행정학회, 2004. 2
- _____, “재정분권화가 지방정부 재정력격차에 미치는 영향”, 한국행정학회, 2003년도 동계학술대회 발표논문집, 2003. 12,
- 권형신·이상용·이재성, 「한국의 지방재정 : 이론과 실무」, 서울 : 해남, 2006.
- 김경수, 「중앙정부의 이전재원이 지방정부의 세출분권에 미치는 영향」, 국회예산정책처, 2006. 12.
- 김무형·송상훈, “재정분권제의 시행방안과 경제적 효과에 관한 연구”, 「한국경상논총」, 제17권 제2호, 한국경제통상학회, 1999. 12
- 김현아, “재정분권과 지역소득”, 「재정논집」 제21권 제2호, 한국재정학회, 2007. 2
- 민 기, “지방분권정책이 지방교육재정에 미치는 영향”, 「지방정부연구」 제 8권 제2호, 한국지방정부학회, 2004. 8
- 박미옥, “한국 지방정부의 재정책충과 재정분권화”, 「정책분석평가학회보」 제15

- 권제3호, 한국정책분석평가학회, 2005. 9
- 박병희, “지방자치단체 재정자율성 측정지표 활용에 관한 연구”, 「지방행정연구」 제20권 제1호, 한국지방행정연구원, 2006. 3.
- 박정수, “재정분권화 정책의 결정요인에 관한 연구”, 한국행정학회, 1993년도 하계학술대회발표 논문집(II), 1993. 6
- _____, “재정분권화정책의 결정요인에 관한 연구”, 「한국행정학보」 제27권 제1호, 한국행정학회, 1993. 5
- 배인명, “재정 분권화의 결정 요인 분석”, 한국행정학회, 1993년도 하계학술대회 발표 논문집(II), 1993. 6
- _____, “재정분권화의 결정요인 분석”, 「한국행정학보」 제27권 제3호, 한국행정학회, 1993. 11,
- _____, “재정분권화의 현실과 개혁방안”, 한국행정학회, 2003년도 춘계학술대회 발표논문집, 2003. 4,
- 소순창 외, “일본의 고령자복지정책과 기관위임사무제도의 폐지”, 「한국행정학보」 제35권 제2호, 한국행정학회, 2001
- 손희준, “재정분권을 위한 국세와 지방세의 합리적 배분방안”, 한국거버넌스학회, 2006년도 하계학술대회 논문집, 2006. 8
- _____, “재정분권화 정책의 평가와 발전방안”, 「한국거버넌스학회보」 제12권 제2호, 한국거버넌스학회, 2005. 12
- 송상훈, “참여정부 지방재정 개혁의 과제와 발전방향”, 한국지방정부학회, 2006년도 춘계학술대회 논문집, 2006. 5
- 안종석, 「재정의 지방분권화 : 남미국가들 및 미국 캘리포니아주의 사례와 시사점」, 한국조세연구원, 2002
- 엄명배, “지방분권 및 국가균형발전과 지방재정 : 국세·지방세 재분배문제를 중심으로”, 「재정논집」 제18권 제2호, 한국재정·공공경제학회, 2004
- 윤홍주, “지방교육자치제의 구현조건으로서 교육재정분권화의 논리와 과제”, 「교육행정학연구」 제21권 제3호, 한국교육행정학회, 2003. 10

- 이병량·김인용·최성욱, “노무현정부의 재정분권에 대한 평가”, 한국거버넌스학회, 2005년 공동학술대회, 2005. 8
- 이상용, 「지방재정의 책임성 강화방안」, 한국지방행정연구원, 2003
- _____, 「지방재정 분권의 방향과 정책과제」, 국회 예산정책처, 2006
- 이상용·이효, 「고령사회에 대비한 정부간 재정분담구조 개편 및 지방자치단체의 대응방안」, 한국지방행정연구원, 2006
- 이상용·라휘문, “국세와 지방세의 합리적 재배분방안”, 「지방행정연구」 제17권 제1호, 한국지방행정연구원, 2003
- 이용모, “재정분권화가 거시경제의 안정과 지역경제성장에 미치는 영향”, 한국행정학회·한국정책학회, 하계공동학술대회 발표논문집, 2003. 6
- 이인재, “사회복지 재정 분권정책의 평가와 개선과제”, 「동향과 전망」 2006년 가을·겨울호(통권 68호), 한국사회과학연구소, 2006. 10
- 이재원, “참여정부의 재정분권 2년에 대한 평가와 과제: 지방세입 부문에서 제도 개편을 중심으로”, 「한국사회와 행정」 제16권 제1호, 서울행정학회, 2005
- 이정진, “중국의 재정분권화와 지역발전”, 성균관대학교 현대중국연구소, 현대중국연구 Working Paper 3월호, 2006. 3
- 이중섭, “복지재정분권화’에 따른 지방정부의 사회복지예산변화에 관한 연구 : 광주광역시 지방이양사업 예산변화를 중심으로”, 한국사회복지학회, 2006년 춘계학술대회, 2006. 4
- 임동욱·정재진, “참여정부 재정분권 정책의 효과와 잠재적 갈등에 관한 연구: 지방교부세율 인상과 지방소비세 도입을 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」 제16권 제2호, 서울행정학회, 2005
- 임성일, “재정자립도에 대한 비판과 재정력측정에 관한 이론적 접근”, 「지방행정연구」 제6권 2호, 한국지방행정연구원, 1991.
- _____, “우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 자원배분체계의 재구축”, 「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회, 2003

- _____, “지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 제정립”, 한국지방재정학회·한국지방재정공제회, 지방재정 세미나 발표논문, 2007
- 장대익, “부산광역시의 지역경제력과 지방재정”, 『경제연구』 제23권 제3호, 한국경제통상학회, 2005. 9
- 전상경, “재정분권화와 연성예산계약 및 지방재정규율”, 『지방정부연구』 제10권 제1호, 한국지방정부학회, 2006. 5
- 정종필·최병호, “재정분권과 종합토지세제도 개편방향에 관한 연구”, 『지방정부연구』 제8권 제3호, 한국지방정부학회, 2004. 11
- 최병호·정종필, “재정분권화와 지역경제성장간의 관계에 관한 연구 : 재정분권화 지표의 개발과 실증분석”, 『한국지방재정논집』 제6권 제2호, 한국지방재정학회, 2001. 12
- 허강무, “도시계획시설사업과 재정분권 : 10년 이상 미집행 도시계획시설부지 매수비용의 재원 확보를 중심으로”, 『공법연구』 제32집 제4호, 한국공법학회, 2004.
- 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 『이제는 지방분권시대』(참여정부 지방분권과제 2003년 연구자료집), 2004
- 행정자치부·정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 『민선 지방자치 10년 평가 I, II』, 2005
- 기획예산처, 『예산개요』, 각년도
- 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부 지방분권 추진 로드맵』(2003. 7. 4)
- 정부혁신지방분권위원회, 『지방분권 5개년 종합실행계획 : 2004~2008』(2004. 11)
- 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 지방분권』(2005. 12)
- 행정자치부, 『지방재정연감』, 각년도
- _____, 『지방자치단체 예산개요』, 각년도
- _____, 『지방세정연감』, 각년도

Arzaghi, Mohammad and J. Vernon Henderson, “Why Countries are Fiscally

- Decentralizing”, *Journal of Public Economics* 89, 2005, pp.1157-1189.
- Bahl, Roy W., “Fiscal Decentralization as Developmental Policy”, *Public Budgeting & Finance* 19(2), 1999
- Bird, Richard M. & Vaillancourt, Francois, *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 1998
- Bird, Richard M., “Threading the Fiscal Labyrinth in Fiscal Decentralization”, *National Tax Journal* 46(2), 1993
- Blöchliger, Hansjörg and David King, “Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments”, *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, 2006.
- Fukasaku, K. & L.R. de Mello, *Introduction and Overview Chapter of Fiscal Decentralization in Emerging Economies*, OECD, 1999
- Iimi, Atsushi, “Decentralization and Economic Growth Revisited: an Empirical Note”, *Journal of Urban Economics* 57, 2005, pp.449-461.
- Joumard, Isabelle and Per Mathis Kongsrud, “Fiscal Relations across Government Levels”, OECD Economics Department Working Papers No.375, Dec. 2003
- Nardo, M. et al., “Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide”, OECD Statistics Working Paper, August 2005.
- Oates, Wallace E., *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, M.A. : Lexington Books, 1977
- Prud’ homme, Remy, “Decentralization of Expenditure or Taxes : The Case of France” in Robert J. Bennett (ed.) *Decentralization Local Government, and Markets*, Oxford, UK : Clarendon Press, 1990
- Prud’ homme, Remy, “On the Dangers of Decentralization”, World Bank Policy Research Working Paper, 1994
- Shah, Anwar, “Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies”, World Bank Policy Research Paper 3282, April 2004.

- Sutherland, D., R. Price and I. Joumard, “Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact”, OECD Economics Department Working Paper No.465, December 2005.
- Wolman, Hal & McCormick, Sharon, “The Effect of Decentralization on Local Governments”, in Robert J. Bennett(ed.), *Local Government and Market Decentralization* , Tokyo : United Nations University Press, 1994

Abstract

An Assessment for Fiscal Decentralization during the Period of Participatory Government

With the start of President Roh's Participatory Government, the Administration has adopted the decentralization as one of four national policy agendas. In particular, fiscal decentralization is the key factor for achieving the goal of decentralization. Fiscal decentralization roadmap by Roh Administration represents three important policy directions which have been discussed in several decades. First, the size of local public sector relative to the central government needs to be increased significantly. Second, the local revenue structure has to be revised toward enhancing fiscal accountabilities of heads of local governments. Third, in expenditure management, the autonomous decision making and the performance management by local governments should be emphasized rather than the standardized control by central government.

The purpose of this study is twofold. First, we want to evaluate the performance of Participatory Government's fiscal decentralization policies. Second, we want to measure the change in fiscal decentralization during the period of Participatory Government in Korea(Feb. 2003 - Feb. 2008).

Total 14 policies focused on fiscal decentralization have been undertaken during the past five years. In 2005, with the abolitions of incremental grants and local transfer fund, the rate of financing local shared tax from domestic tax revenue was increased from 15% to 19.13%. Also, the Shared Tax for Local Decentralization was

introduced to support financial resources related the 149 programs transferred to local governments.

For improving the local finance autonomy, Local Budgeting Directives considered as a control of central government was abolished and the overall ceiling system of outstanding local borrowing was introduced with the removal of individual approving system of local bond issuance. In addition, for enhancing local fiscal accountabilities, new systems have been introduced or considered, such as annual local government fiscal analysis, accrual and double-entry accounting system, resident participatory budget system, and program budget system.

Based on our quantitative measurement and qualitative survey, it's hard to say that the changes of fiscal arrangements during Roh Administration have achieved their intended goals.

While the local tax share and local taxing power have been remained stable over the last five years, the fiscal gap between local government expenditures and tax revenue has widened.



부 록 1: 참여정부 재정분권정책 평가 의견조사

안녕하십니까?

저희 한국지방행정연구원은 “참여정부 재정분권의 수준측정과 평가”를 2007년도 주요 연구사업으로 추진하고 있습니다. 참여정부는 출범 이래 지방분권화의 일환으로 다양한 재정분권정책을 추진함으로써 ‘분권과 자율’을 실현하고자 노력하였습니다. 그런데 차기정부 출범에 즈음하여 이러한 정책들이 소기의 성과를 거두고 있는지에 대한 평가가 필요하나 대부분의 정책들이 계량화가 쉽지 않아 평가에 어려움이 많습니다.

이에 따라 본 연구는 참여정부가 추진한 주요 재정분권정책들에 대해 지방재정학자, 자치단체장 및 예산담당자 등 전문가들의 의견을 조사하고자 합니다. 이를 통하여 현재 추진되고 있는 분권정책을 평가하고 향후 정책방향을 제시하는데 도움을 받고자 합니다.

바쁘시겠지만 여러분의 의견이 수렴되어 바람직한 재정분권정책이 수립될 수 있도록 적극 협조하여 주시기 바랍니다. 응답내용은 통계법 제13조(비밀보호)에 의거하여 비밀이 보장되며, 통계목적 이외에는 사용되지 않을 것입니다.

대단히 감사합니다.

2007년 10월

조사기관 : 한국지방행정연구원

이상용(선임연구위원, 02-3488-7377, lsy@krila.re.kr)

하능식(수석연구원, 02-3488-7330, nsha@krila.re.kr)

A. 기본사항 질문입니다. 해당 란에 표시(√)하여 주시기 바랍니다.

1. 귀하의 직업은?

a. 교수, 연구원 등() b. 자치단체장() b. 자치단체 공무원(예산부서)()

2. 자치단체장 또는 공무원이시면

소속 자치단체명: _____

참여정부가 추진한 주요 재정분권정책의 내용과 정책평가를 위한 항목의 정의에 기초하여 재정분권정책을 평가하여 주시기 바랍니다.

※ 본 조사 목적상의 정책평가항목 정의

평가항목	정 의
재정자율성	• 자치단체가 지역주민에게 공공서비스 제공을 위한 세입과 세출에 대해 의사결정을 할 때 중앙정부 등 상위정부의 간섭이나 통제를 받지 않고 스스로 할 수 있는 능력과 정도
재정건전성	• 자치단체의 재정수입의 확보능력에 비추어 재정지출을 적정 수준에서 유지할 수 있어서 재정수지적자와 누적채무가 전반적 재정운영에 영향을 미치지 않을 가능성
재정효율성	• 주어진 예산을 낭비없이 사용하여 최대의 행정서비스 제공과 재정적 성과를 실현할 수 있는 정도
재정책임성	• 자치단체가 세금이나 예산을 가장 적절하고 유용하게 사용하는지를 회계 및 성과의 관점에서 설명할 수 있고 그 결과에 대해선 철저히 주민에게 책임을 질 수 있는 정도
재정투명성	• 자치단체가 보유하는 재정정보를 다양한 수단과 방법을 통해 적시에 충분히 제공하는 정도
재정형평성	• 재정력이 약한 자치단체의 재정력을 강화하여 자치단체 간 재정격차를 줄이는 정도
지역경제발전	• 지역의 고용, 생산, 소득의 증대를 도모하여 지역경제나 지역발전에 기여하는 정도

B. 각 재정분권 정책별(14개)로 추진실적과 관련 재정상황 변화 자료를 제시하고 있습니다. 이들 개별정책의 주요 평가항목에 대한 영향의 정도 (매우 부정적 1, 부정적 2, 관계없음 3, 긍정적 4, 매우 긍정적 5)를 모두 체크(✓)해 주시기 바랍니다.

1. 지방교부세 법정률 단계적 상향 조정

(1) 추진실적 : 완료

- 지방교부세 법정율 15% → 18.3% 조정('04. 1)
- 분권교부세 신설로 18.3% → 19.13% 상향조정('04. 12)
- 분권교부세율 인상으로 19.13% → 19.24% 상향 조정('05. 12)

(2) 재정상황 변화와 관련 자료

- 중앙정부와 지방자치단체간 재정비중의 변화
(지방재정비중 : 2002년 33.4%→2005년 35.5%)
- 총정부지출에서 지방교육재정을 포함한 지방재정지출은 2004년 중앙 재정지출을 추월하여 계속 증가하는 추세를 보임
- 지방세의 세수액 보다 지방교부세와 보조금의 규모가 2006년이후 커짐

(3) 설문

평가항목	평가척도				
	1 (매우 부정적)	2 (부정적)	3 (관계없음)	4 (긍정적)	5 (매우 긍정적)
재정자율성	()	()	()	()	()
재정형평성	()	()	()	()	()

2. 지방교부세 제도 개선

(1) 추진실적 : 완료

- 보통교부세 수요산정 통계·산식 정비(9개 항목, 26개 세항)
- 특별교부세 규모 축소(9.09% → 4.0%) 및 지원기준 구체화
- 증액교부금제도 폐지

(2) 재정상황 변화와 자료

- 총세출예산기준 자체사업비의 비중 증가 (2002년 20.3% → 2006년 24.7%)

(3) 설문

평가항목	평가척도				
	1	2	3	4	5
재정형평성	()	()	()	()	()
재정효율성	()	()	()	()	()

3. 재산세·종합토지세 과표 현실화

(1) 추진실적 : 완료

- 종합토지세 과표 현실화 및 적용비율기준 시달('04. 5)
- 재산세 세율체계 조정 및 지방세법 개정 공포·시행('05. 1)

(2) 재정상황 변화

- 지방세수 규모의 증가 (2002년 31.5조원→2006년 36.6조원)
- 지방세의 대GDP 비율은 2003년 이후 하락 (2002년 4.61%→2006년 4.17%)
- 총조세에 대한 지방세수 비중은 2003년 이후 하락(2002년 23.3%→2006년 21.3%)

(3) 설문

평가항목	평가척도				
	1	2	3	4	5
재정자율성	()	()	()	()	()
재정형평성	()	()	()	()	()
지역경제발전	()	()	()	()	()

4. 지방세의 신세원 확대

(1) 추진실적 : 완료

- 취득세·재산세 과세대상에 골프연습장시설 추가('04)
- 주민기피시설 및 지자체 유치시설에 대한 과세 기본계획 보고('05. 6)
- 원자력발전소에 대한 지역개발세 신설('05. 12)
- 지하자원에 대한 지역개발세 세율 현실화('06)

(2) 재정상황 변화와 자료

- 지역개발세 세수규모의 변화(2002년 953.8억원→2006년 1,722.1억원)

(3) 설문

평가항목	평가척도				
	1	2	3	4	5
재정자율성	()	()	()	()	()
지역경제발전	()	()	()	()	()

5. 국고보조금 정비

(1) 추진실적 : 완료

- 국고보조금 정비시안 마련('04. 2)
- 재원 이양방안 확정 및 분권교부세 신설 ('05. 1, 지방교부세법 개정)

(2) 재정상황 변화와 관련 자료

- 중앙기능의 지방이양에 따른 재원이양(분권교부세 신설)으로 일반재원 비중의 증가 (2004년 75.3%→2005년 75.6%)
- 분권교부세 사업비의 증액으로 지방이양 이후 실질적 지방재정의 부담은 더욱 커짐

(3) 설문

평가항목	평가척도				
	1	2	3	4	5
재정자율성	()	()	()	()	()
재정효율성	()	()	()	()	()

6. 지방예산편성지침 폐지·보완

(1) 추진실적 : 완료

- 일부 기준경비의 자율화('03. 7)
- 지방예산편성지침 폐지, 지방재정법 개정('05. 8)에 반영
- 지방예산 편성기준 및 예산과목 구분과 설정 제정(훈령 '05. 7)

(2) 재정상황 변화와 자료

- 2003년 이후 세출결산액의 증가 보다 경상경비의 증가가 높게 나타남
- 2003년 이후 2005년 까지 경상경비 중에서 경상적 경비의 증가율은 둔화되고 있으나, 인건비의 증가율의 높아지는 경향을 보이고 있음
- 전체사업중 10억원 이상의 사업건수가 1%미만이고, 이들 사업비 총액은 40%내외로서 참여정부 출범이후에도 큰 변화가 없음

(3) 설문

평가항목	평가척도				
	1	2	3	4	5
재정자율성	()	()	()	()	()
재정건전성	()	()	()	()	()
재정효율성	()	()	()	()	()

7. 지방채 발행 승인제도 개선

(1) 추진실적 : 완료

- 지방채발행 총액 한도제 도입방안 마련('04. 7~'05. 6)
- 지방재정법 개정('05. 6) 및 시행령 개정·시행('06. 1)
- 자치단체별 지방채발행 총액한도 설정·통보

(2) 재정상황 변화와 자료

- 2006년 이후 지방채 발행의 규모와 비중은 약간 증가(세입에 대한 지방채수입 비중 : 2004년 2.76% → 2006년 3.30%)

(3) 설문

평가항목	평가척도				
	1	2	3	4	5
재정자율성	()	()	()	()	()
재정건전성	()	()	()	()	()
재정효율성	()	()	()	()	()

8. 지방양여금 제도 개선(폐지)

(1) 추진실적 : 완료

- 지방양여금을 지방교부세 등으로 개편('04. 1)
- 지방양여금법 폐지 법률안 제정·공포('04. 12)

(2) 재정상황 변화와 자료

(3) 설문

평가항목	평가척도				
	1	2	3	4	5
재정자율성	()	()	()	()	()
재정효율성	()	()	()	()	()

9. 지방재정분석기능 강화

(1) 추진실적 : 추진 완료

- 지방재정분석 용역('05. 7~9) 및 분석지표 확정('05. 11)
- 지방재정분석 결과 최종 보고

(2) 재정상황 변화와 자료

(3) 설문

평가항목	평가척도				
	1	2	3	4	5
재정건전성	()	()	()	()	()
재정책임성	()	()	()	()	()
재정투명성	()	()	()	()	()

10. 자치단체 복식부기회계제도 도입

(1) 추진실적 : 완료

- 「지방재정법」에 근거규정 신설('05. 8)
- 복식부기 회계제도 쏠 지자체 시험 운영('06)
- 자치단체 회계기준(부령) 확정('06.10)
- 복식부기 회계처리지침(훈령) 제정('06.11)
- 복식부기 회계제도 전면시행('07.1)

(2) 재정상황 변화와 자료

(3) 설문

평가항목	평가척도				
	1	2	3	4	5
재정건전성	()	()	()	()	()
재정책임성	()	()	()	()	()
재정투명성	()	()	()	()	()

11. 지방자치단체 예산지출 합리성 확보

(1) 추진실적 : 완료

- 주민참여 예산편성·집행제도 및 통합지출관계 도입('05. 8)
 - 현행 관서별 지출원이 지출 ⇒ 통합지출관의 일괄지출로 개선
- 지방재정법시행령 및 지방계약법시행령 개정('05. 12)

(2) 재정상황 변화와 자료

- 세출예산에 대한 이월금(명시·사고·계속비 이월)의 비중은 2002년 이전에 비해 높게 나타나고 있음('99~'02년 평균 : 17.0%, '03~'05년 평균 : 28.3%)

(3) 설문

평가항목	평가척도				
	1	2	3	4	5
재정건전성	()	()	()	()	()
재정효율성	()	()	()	()	()
재정투명성	()	()	()	()	()

12. 재정운영 투명성·건전성 확보

(1) 추진실적 : 완료

- 주민참여형 예산편성제도 도입('05. 8)
- 재정공시제도 도입('06. 1)
- 투융자 심사 관련 법령 정비('05. 12)

(2) 재정상황 변화와 자료

(3) 설문

평가항목	평가척도				
	1	2	3	4	5
재정건전성	()	()	()	()	()
재정책임성	()	()	()	()	()
재정투명성	()	()	()	()	()

13. 국세와 지방세의 합리적 조정

(1) 추진실적 : 추진 중

- 지방소비세 도입 등 중장기조세개혁 방안 검토 중
- 지방특별소비세 신설 등 관계부처 협의 중

(2) 재정상황 변화와 자료

(3) 설문

평가항목	평가척도				
	1	2	3	4	5
재정자율성	()	()	()	()	()
재정형평성	()	()	()	()	()
지역경제발전	()	()	()	()	()

14. 지방세 비과세 감면 축소

(1) 추진실적 : 추진 중

- 지방세 감면조례 표준안 시달('06. 10) 및 관련 법령 개정('06. 12)
- 지방세지출예산제도의 도입 추진계획중 : 시범실시('06~'09), 전면 실시('10)

(2) 재정상황 변화와 자료

- 지방세 비과세·감면의 건수 : 2005년 2,324.6만건
- 지방세 비과세·감면의 금액 : 2005년 3조 5,337억원

(3) 설문

평가항목	평가척도				
	1	2	3	4	5
재정자율성	()	()	()	()	()
재정책임성	()	()	()	()	()
재정투명성	()	()	()	()	()

C. 참여정부가 추진한 재정분권정책을 종합적으로 평가할 때, 다음 각 평가항목에 대한 영향은 어느 정도(매우 부정적 1, 부정적 2, 관계없음 3, 긍정적 4, 매우 긍정적 5)라고 생각하십니까? 모두 체크(√)해 주시기 바랍니다.

평가항목	평가척도				
	1	2	3	4	5
재정자율성	()	()	()	()	()
재정건전성	()	()	()	()	()
재정효율성	()	()	()	()	()
재정책임성	()	()	()	()	()
재정투명성	()	()	()	()	()
재정형평성	()	()	()	()	()
지역경제발전	()	()	()	()	()

D. 차기정부가 향후 재정분권의 추진을 위해 중점을 두어야 할 정책방향이나 정책방안을 자유롭게 제시해 주시기 바랍니다.

--- 설문조사에 협조해 주셔서 대단히 감사합니다.

부 록 2: 설문조사 결과

정책 번호	평가항목	평가척도별 응답 빈도					합계
		1	2	3	4	5	
1	재정자율성	2	19	13	17	0	51
	재정형평성	2	11	9	27	2	51
2	재정형평성	0	5	16	28	2	51
	재정효율성	0	8	18	21	4	51
3	재정자율성	4	14	14	18	1	51
	재정형평성	2	14	20	14	1	51
	지역경제발전	0	16	28	6	1	51
4	재정자율성	1	3	18	27	2	51
	지역경제발전	0	3	23	21	4	51
5	재정자율성	6	16	12	17	0	51
	재정효율성	5	18	12	15	1	51
6	재정자율성	0	5	13	29	4	51
	재정건전성	0	15	18	18	0	51
	재정효율성	0	12	22	17	0	51
7	재정자율성	0	6	9	30	6	51
	재정건전성	0	7	23	19	2	51
	재정효율성	0	2	29	19	1	51
8	재정자율성	3	8	17	20	3	51
	재정효율성	3	12	20	14	2	51
9	재정건전성	0	3	4	36	8	51
	재정책임성	0	2	6	35	8	51
	재정투명성	0	2	2	37	10	51
10	재정건전성	0	1	13	33	4	51
	재정책임성	0	1	10	32	8	51
	재정투명성	0	1	8	34	8	51

〈표 계속〉

정책 번호	평가항목	평가척도별 응답 빈도					합계
		1	2	3	4	5	
11	재정건전성	0	4	20	26	1	51
	재정효율성	0	6	25	20	0	51
	재정투명성	0	0	12	37	2	51
12	재정건전성	0	2	15	29	5	51
	재정책임성	0	1	10	31	9	51
	재정투명성	0	0	4	35	12	51
13	재정자율성	2	8	15	24	2	51
	재정형평성	2	14	20	13	2	51
	지역경제발전	3	7	21	18	2	51
14	재정자율성	0	6	23	22	0	51
	재정책임성	0	6	19	24	2	51
	재정투명성	0	5	21	24	1	51
종합 평가	재정자율성	4	13	12	21	1	51
	재정건전성	0	11	15	23	2	51
	재정효율성	0	13	23	15	0	51
	재정책임성	0	6	12	29	4	51
	재정투명성	0	1	1	41	8	51
	재정형평성	2	14	17	18	0	51
	지역경제발전	0	16	25	10	0	51

참여정부의 재정분권 수준 측정과 정책 평가

발행일 : 2007년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리홍보주식회사

Tel. 02)737-5377

*출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-304-6