「한국지방행정학보」 제2권 제1호(2005. 8): 1-24

지방재정 수요의 전망과 추정방법 모색

Prospect and Estimation of Local Finance Demand

이 상 용 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

The purpose of this study is to search for a proper policy response especially, in terms of fiscal measures for local revenue promotion in response to the expected expansion of the demand side of local finance in the mid- and long-term perspective. It is generally assumed that fiscal demand in the local government level is expected to increase quite sharply sooner or later with the development of decentralization as well as socio-economic development in the Korean society.

Most of all, local decentralization and the balanced regional growth on which the current government puts a heavy policy emphasis would stimulate both the demand side(expenditure) and the supply side(revenue side). Thus, from the perspective of local finance as a whole, it is very important to estimate and prepare for the speed and the magnitude of the demand of local finanance.

키워드 : 지방재정수요, 지방분권, 과세권, 보조금제도, 지방채무

Key Words : local fiscal demand, local decentralization, taxing power, grants system, local borrowings

Ⅰ. 서 론

현재 우리나라는 지방분권화와 더불어 정치·경제·사회의 급격한 변화 속에 있는데, 이러한 환경변화는 지방자치단체의 역할 증대는 물론 역할 변화를 가져오게 하고 있다. 따라서 이러한 시대적 상황 및 지방자치환경의 변화와 더불어 지방재정 부문에 새롭게 발생하는 주요 재정수요를 미리 예측하는 것이 필요하며, 장단기 재정수요의 대상을 선정하고 그것을 계량적으로 추정하고 전망해 봄으로서 단기적 혹은 중장기적인 관점에서 적절히 대응하기 위한 지방재정의 정책방안을 모색하는 것은 현 시점에

서 중요한 지방재정의 과제임에 틀림없다.

그동안 중앙정부 기능의 지방 이양 및 지방의 역할 증대에 따른 재정수요에 대응하기 위해 최근 지방분권의 논의와 함께 지방양여금제도 폐지, 국고보조금의 정비와 지방이양을 통하여 2005년도부터 지방교부세의 교부율을 내국세의 15.0%에서 19.13%로 인상되었으며, 새로운 지방재원확보 대안으로서 지방소비세 도입, 신세원 발굴 등의 논의가 이슈로 제기되고 있다. 이러한 이슈의 등장은 지방분권화에 따른 기능이양에 따른 재정수요, 장기미집행 도시계획시설에 대한 토지보상의 긴급수요, 투자재원확보가 요구되는 공공서비스 증대수요 등의 단기 재정수요에 대응하기 위한 방책에서 나오고 있다

따라서 지방의 재정수요는 지방분권화 등의 단기재정수요 뿐만 아니라 정치·경제·사회 변화에 따른 중장기 재정수요도 조만간 지방이 부담하게 될 재정수요인 것이다. 이러한 재정수요에는 어떠한 것이 있으며 어느 정도 지방이 담당해야 할 것인가를 추정 또는 전망해 보는 것도 매우 중요할 것이다.

본 연구에서는 최근 지방환경의 변화 또는 변화 경향에 따라 새롭게 발생할 수 있는 재정수요 즉, 급부상 중이거나 가까운 미래에 중요한 지방재정수요로 대두될 것이 예상되는 재정수요 중에서 특히, 중요하고 객관적 예측이 가능한 수요를 선정하여 추정 또는 전망하고 이에 따른 정책대응 방향을 모색해 보는 것을 목적으로 한다.

따라서 이러한 연구의 기대효과는 지방재정의 수요를 객관적으로 추정·전망해 봄으로서 지방재정운영의 계획성, 예측가능성, 효율성을 제고하는 한편 향후의 중앙·지방간 재원배분체계 개편 구상 등의 정책대응을 위한 정책적 시사점을 찾는데 있다고 할 수 있다.

특히 본 연구는 현재 지방재정 여건보다 미래의 재정범위설정에 초점을 두고서 재정정책을 구상하는 것으로 선진국의 경험적 사례를 통해서 볼 때, 현재 보다 중 장기적으로 중요시될 수 밖에 없는 지방재정수요, 또는 조만간 급부상하게 될 지방재정수요를 주요 연구대상으로 다루기로 한다.

Ⅱ. 재정수요의 의의와 전망(추정)필요성

1. 지방재정수요의 개념

지방자치단체의 존재와 지방재정의 역할범위를 평가하고 효율적인 행정을 유도하기 위해서는 재정수요에 대한 정의와 추정 또는 전망은 필수적이다. 이러한 지방재정 수요는 지방자치단체의 행정수요를 반영하는 것으로 볼 수 있는데, 행정수요란 공공재

화와 용역을 포괄하는 행정서비스의 수요를 의미한다.

이러한 행정수요는 지역주민이 원하는 행정수요와 자치단체가 의무와 필요성에서 제공하는 행정수요로 구분할 수 있으며, 이는 자치단체가 주어진 여건하에서 재정수입능력을 동시에 감안한 재정수요인 재정지출수요와 구분되어지기도 하지만 본 연구에서는 이를 포괄하는 광의의 개념으로 사용하고자 한다[1)]

일반적으로 지방재정 수요는 임성일·이효(1999: 5-10)에 의하면, 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 지방자치단체가 공급해야 할 행정수요의 양과 공급비용(가격)에 의해 결정된다는 점이다. 이 때, 행정서비스의 양은 크게 지역주민이 필요로 하거나 선호하는 서비스(지역고유의 행정서비스)의 크기와 전국적 기본행정서비스(지역공통서비스)수요의 크기에 의해서 결정된다. 그리고 행정서비스의 공급비용 즉, 지방공공재를 생산·공급하는 데 소요되는 비용은 노동, 자본을 비롯한 각종 투입요소 비용(input cost)과 더불어 공공재 생산에 영향을 미치는 지역의 사회·경제적 환경에 의하여 결정된다.

둘째, 기본적으로 재정수요는 예산의 제약을 받을 수 밖에 없다. 즉 지역사회와 주민들이 필요로 하는 재정지출수요는 세입예산을 상회하는 경우가 매우 빈번한 현실에서는 자치단체가 산정한 각종 재정수요를 대상으로 우선순위를 판단할 수 밖에 없다. 따라서 재정력이 풍부하거나 자체수입의 비중이 높은 자치단체일수록 재정지출 수요를 충족시킬 수 있는 능력이 상대적으로 크게 되는 것이다.

셋째, 지방재정수요는 지역여건이나 시대적 상황의 변화에 의해 영향을 받기도 한다. 즉, 기존의 재정수요 증감 외에 새로운 신규 재정수요가 발생하기도 한다. 지역별로 고유한 행정수요와 재정수요를 유발하는 것은 자치단체가 임의로 조정이 가능한 정책변수라기 보다는 자치단체가 최소한 단기적으로는 통제가 불가능한 변수(uncontrollable variables)들에 의하여 결정될 수 있다.

넷째, 자치단체에 대한 주민의 욕구증대 및 주민만족도 제고와 밀접한 관계가 있다는 점이다. 즉, 재정수요가 사전적(ex ante)으로 충족해야 할 성질이라기 보다는 사후적(ex post) 관점에서 파악되어야 할 성질에 더 가까우므로 주민이 원하는 행정서비스를 적절히 공급하여 주민만족도를 제고하는데 그 중점을 두는 재정수요의 판단이 요구된다. 특히, 자체사업비 비중이 낮은 현실에서 지방재정 수요의 충족은 쉽지 않다.

---

1) 재정수요란 지역주민이 선호·필요로 하는 유·무형적 행정서비스를 공급하는데 소요되는 비용을 의미하는 반면 재정지출수요란 자치단체가 당면하고 있는 행·재정적 여건등 재정수입능력을 함께 고려하는 재정수요를 의미하는 것으로 구분할 수 있다. 즉 예산제약을 받지 않거나 재정수요가 예산의 범위 내에 포함되는 경우에는 재정수요와 재정지출수요는 동일한 것으로 간주될 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 조달가능한 자치단체의 예산으로는 지방재정수요를 충족하기가 곤란하므로 재정수요와 재정지출은 반드시 일치하지는 않는다. 따라서, 지역(주민)의 재정수요는 해당 자치단체의 재정지출수준을 결정하는 주요한 요인이 되는 것이다.

이러한 특징을 지니고 있는 지방재정수요는 시간의 흐름에도 불구하고 크게 변화하지 않는 수요(고정수요 또는 기존수요)가 있는가 하면, 시간의 흐름과 더불어 변화하게 되거나 새롭게 발생하게 되는 수요(가변수요 또는 신규수요)가 있는데, 특히 후자의 재정수요는 자치단체가 통제할 수 없는 여건변수에 의해 끊임없이 변화하는 동태적 개념상의 수요일 것이다.

여기서 고정(기존)수요란 기존의 재정수요로서 물론 다소 증감이 수반될 수 있으나 큰 변화가 없을 것으로 판단되는 수요인데, 그 예로는 자치단체가 주민에게 제공하는 기초생활관련서비스 즉, 쓰레기처리, 상·하수도, 보건·복지서비스 등을 포함하여 각종 민원서비스를 들 수 있다.

그리고 가변수요는 재해발생 등과 같이 일시적인 상황변화에 자치단체가 단기적으로 대응하는 서비스의 일시적 수요 뿐만 아니라 불확실성 속에서 새롭게 발생하는 신수요(new demand)도 포함된다. 이 때, 새로운 재정수요(신수요)란 국가, 지방자치단체 그리고 국민이 경험하고 있는 환경변화에 영향을 받아 과거에는 수요가 미미하였거나 전혀 없었던 것이 중요한 수요요인으로 등장하는 것을 의미한다. 즉, 신수요란 기존의 지방재정 기능 가운데서도 최근에 급부상 중(세출수요와 업무가 크게 증가하는 것)이거나 가까운 미래에 중요한 지방재정수요로 대두될 것이 예상되는 재정수요, 그리고 지금까지 거의 담당하지 않았거나 매우 경시되었지만 미래에는 중요한 비중으로 다루어질 세출기능을 의미하는 것이다.

2. 재정수요 전망(추정)의 필요성

이러한 새로운 지방재정 수요의 추정 또는 전망이 필요한 이유를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정부간 재정의 역할과 범위를 재설정하고, 이에 따른 중장기적인 국가와 지방재정의 배분시스템을 새롭게 구상할 필요가 있다는 점이다. 최근 국가와 지방재정에 있어서 중요한 신수요 발생요인은 경제성장과 소득증대, 고령화사회 도래, 국제화·개방화의 가속화, 분권정책 추진, 시장경제지향, 안전의식 제고 등을 들 수 있다. 이들과 관련한 지방재정의 신수요를 감안하여 지방재정의 기능을 점검하고, 기능에 부합하는 재원배원 시스템을 새롭게 구상하는 정책수립이 절실히 요구되고 있다.

둘째, 재정자원의 한계와 이전재원에 의존하는 지방재정 기반의 취약성을 감안하여 국가와 지방재정의 효율성과 형평성을 제고할 필요가 있다. 즉 임성일·이효(1999: 10-11)에 의하면, 재정수요를 추정하는 목적은 궁극적으로 국가와 지방재정의 효율성과 형평성을 높이는데 있는데, 1차적으로 중앙정부가 지방자치단체에 대하여 각종

재정이전을 해주는 과정에서 객관적인 배분기준을 제시하고, 2차적으로는 객관적인 재정수요 측정을 통하여 지방예산의 효율적 활용, 주민만족, 지방재정상태의 비교·평가, 자치단체간 선의의 경쟁 진작, 지방재정의 자기점검 등을 유도하는 것이다. 따라서 재정이전제도의 합리적인 배분기준을 마련하고 지역의 재정수요를 고려하는 지방예산활동을 유도하기 위해서는 재정수요를 객관적으로 측정하는 것이 시급한 과제임에 틀림없다.

셋째, 가용재원의 부족한 현실에서 신규 재정수요와 자체사업 수요가 지속적으로 발생하는 점을 감안할 때 자치단체의 세입과 세출간의 괴리에 대한 대책의 강구가 요구된다. 즉, 개별 자치단체의 예산운영과 관련하여 당해지역의 현재의 재정수요와 향후 예상되는 재정수요를 사전에 조사·분석하는 것이 부족한 현실이다. 실제로 대다수 지방자치단체는 당해연도의 세입예상액을 기초로 법정의무적 지출요인과 긴급한 지출요인을 대상으로 예산을 편성하고 있어서 재정수요의 반영이 매우 미흡한 실정에 있다. 특히, 재정력이 취약한 자치단체의 경우 대부분의 투자수요와 일부 경상적 지출수요까지도 중앙정부 또는 상급정부의 재정보조에 의존하고 있어 지역실정과 그에 기초한 재정수요를 충분히 고려하여 예산을 운영할 수 없는 여건에 놓여 있다.

Ⅲ. 지방재정 수요의 유형화

1. 유형화 기준

지방재정의 큰 부담을 유발할 수 있는 확대되는 기존수요와 신수요를 유형화하기 위한 기준은 다음과 같다.

첫째, 재정수요가 발생하는 시기를 기준으로 단기수요와 중장기 수요로 구분할 수 있다.

둘째, 재정수요의 구체적 내용은 공공재와 용역으로 나타나게 되고, 통상 재정부담을 수반하게 되는데, 이러한 재정부담이 어떻게 이루어지는가에 따라 수익성과 공공성, 주민부담 유발여부, 비용분담(중앙정부와 법에 의거)의 등에 의해 재정수요를 유형화할 수 있다. 특히 재정수요와 관련한 사업들은 공공성과 수익성이라는 사업 자체가 가지는 성격에 따라 재원구성의 다양화를 시도해 볼 수 있어 민간부문과의 관계를 고려하여야 할 것이다.

셋째, 지역을 기준으로 광역자치단체와 기초자치단체, 도시와 농촌, 전국과 특정지역 등의 재정수요로 구분할 수 있다.

넷째, 재정수요의 변화에 따른 재정부담 방식을 기준으로 기존수요의 이양(중앙재

원의 지방이양), 수요의 확대, 신규수요 발생으로 구분할 수 있다.

다섯째, 재정지출의 분류와 기능에 따라 현행 예산과목의 분류방식 즉 일반행정, 사회개발, 경제개발, 민방위, 또는 인건비, 물건비, 이전경비, 자본지출, 융자 및 출자, 내부거래 등으로 구분할 수 있다.

2. 수요의 유형화

지방분권화의 가속화로 인하여 지방자치단체의 자율성과 책임성이 증대되는 가운데, 주민참여욕구 증대로 인한 민주성의 제고와 지역특성을 살린 지역성 강화, 그리고 수평적인 정부간 관계가 요구되고 있는 동시에 지방환경 변화 등에 따른 사회복지 등의 재정수요가 급증할 것으로 전망되고 있다.

이러한 지방재정수요가 발생할 것으로 예측되는 분야별로 주요 재정수요를 살펴보면, 다음과 같다.

1) 지방분권 정책 및 자치기반확충에 따른 재정수요

최근 지방분권화 정책과 관련된 몇 가지 중요한 이슈들이 거론되고 있기 때문에 이를 기준으로 예측되는 재정수요는 다음과 같다. 즉, 중앙행정기능 이양 및 자치기반확충을 위한 재정수요인데, 분권화정책이 시행되면 중앙정부의 기능과 사무 중에서 불필요하고 지방의 기능에 적합한 사무들이 대거 지방으로 이양될 것이며, 중앙부처들의 특별지방행정기관의 기능 조정이나 민영화 방안 혹은 지방자치단체와의 통합방안 등을 고려할 때 중앙정부의 기능이양, 특별지방행정기관 기능조정에 따른 재정수요의 발생이 예측된다. 또한 지방의회의 전문화·활성화 등의 자치기반확충을 위한 재정수요도 예상된다.

2) 지방SOC 및 지방행정 서비스의 확충을 위한 재정수요

최근 지방행정의 수비범위가 변화하게 됨에 따라 지방공공서비스의 확충을 위하여 자치단체가 필수적으로 추진할 수 밖에 없는 자체사업과 관련하여 기초재정수요가 발생하고 있다. 특히, 장기 미집행도시계획시설의 해소를 위한 토지 보상 및 시설 확충에 소요되는 긴급한 재정수요가 발생하고 있다.

그리고 대규모 투자사업 특히, 대도시 교통난 해소를 위한 지하철 건설재원의 확보와 유지관리비의 소요에 따른 재정수요가 발생하고 있다. 또한 대규모 재해발생에 대한 사전예방적 조치로서 방재·안전관련 시설물 확충 및 유지를 위한 재정수요도 주민의 안전의식 제고와 함께 급증할 것으로 예측된다.

3) 삶의 질 제고 및 지방행정 기능 강화를 위한 재정수요

한국 사회도 고령화사회로 진입하게 됨에 따라 노인문제와 함께 지속적으로 감소하고 있는 출산율과 함께 급증하고 있는 이혼율 등으로 인해 지방의 복지수요는 급증하고 있는 실정이며, 이를 충당하기 위한 재정수요는 매우 클 것으로 전망된다. 특히, 서구의 복지국가들이 과다한 복지재정수요를 감당하지 못해 재정위기를 초래한 경험과는 달리, 우리나라는 중앙정부 차원의 복지행정서비스가 너무 미비하여, 지방자치단체로 계속 그 기능이 이전됨에 따라 지방에서의 실버타운, 노인병원, 재가복지사업 등 복지수요는 급증할 것으로 예상된다.

한편, 그 동안의 무분별한 개발과 산업화로 인해 자연환경이 파괴되면서 주민들의 환경에 대한 인식이 높아졌고, 이러한 환경문제는 국가뿐만 아니라 지방이 직접 나서 해결해야 할 과제로 부상하고 있다. 이에 따른 지방자치단체의 역할과 기능도 확대되어 지방재정수요가 급증하고 있다. 특히, 1992년의 리우선언 이후 지속가능한 발전(sustainable development)이라는 개념이 도시행정 및 환경행정에 도입되어 단순한 환경오염방지 대책이 아니라 생태적으로 환경친화적이며 지속가능한(ESSD: environmentally sound sustainable development) 오염대책이 요구되고 있는 실정이다.

그리고, 정부의 주5일 근무제 조기정착 방침에 따라 본격적인 여가와 위락을 위한 관광·문화행정 수요가 급증할 것으로 예상된다. 최근, 도로망과 고속전철 등 교통수단의 확충으로 접근성이 확보되면서 지방의 문화축제와 각종 비엔날레 등 관광·위락시설의 확충은 지방의 몫이 되고 있다. 또한 경제성장, 소득증가, 정보화, 지역균형 발전 및 주민욕구 증가에 따른 신규 지방재정 수요가 실업율 해소를 위한 고용정책, 지방과학기술 진흥정책 등의 추진으로 발생하고 있다.

4) 통일대비를 위한 재정수요

통일 대비 지방행정개편과 관련한 재정수요도 예상되고 있다. 참여정부의 남북협력기조하에 자치단체 및 민간의 남북교류 확대되고 있으나 통일관련 업무가 불확실하고 장래 예측이 불가능한 사안이므로 본 연구대상에서는 제외하기로 한다. 통일대비 관련 재정수요의 추정을 위해서는 중앙정부 및 자치단체 남북교류, 대북지원 등 통일대비 관련 예산과 민간단체 및 기업의 경협관련 교류건수 및 예산이 파악되어야 하나 자료 구득이 곤란한 실정이다.

이상과 같은 지방재정 수요를 수요변화 방향이란 측면에서 4가지로 구분하면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 현재의 지출수요 비중은 낮으나 환경 변화로 인해 관련 업무가 크게 관심을 받게 되어 향후 예산배분을 획기적으로 증대시켜야 하는 재정수요로는 지방의회, 지

방과학기술, 환경행정기능, 문화여가시설, 고령화대비 사회복지 등의 수요를 들 수 있다.

둘째, 현재에도 재정지출 비중이 높고 향후 일정시기 까지 그 비중이 크게 감소하지 않아 재정압박 요인으로 작용할 수 있는 재정수요로는 장기미집행 도시계획시설 해소, 지하철부채, 방재안전시설 확충 등의 수요를 들 수 있다.

셋째, 현재는 주로 국가재정에서 담당하고 있지만, 향후 지방분권 정책으로 재원이양과 함께 자치단체가 담당하게 되는 재정수요로는 자치경찰, 교육자치, 기능이양 등과 관련된 수요를 들 수 있다.

넷째, 현재는 지방재정의 부담이 되고 있지 않지만, 미래의 불확실성 속에서 국가와 지방 모두의 재정수요로의 발생 가능성이 높은 재정수요로는 통일대비한 남북간 자치단체 교류사업 등과 관련한 수요가 있다.

<표 1> 주요 지방재정수요의 변화 전망

구 분		재정수요 변화 전망		
		기존수요(이양)	수요확대	신규수요
1.지방분권 및 자치기반 확충	1-1 교육자치(지방재정 통합)	○		
	1-2 자치경찰 실시	○		
	1-3 특별지방행정기관 등의 기능이관	○		
	1-4 지방의회의 역할 강화		○	
2.지방SOC 확충	2-1 장기 미집행도시계획시설 해소			○
	2-2 지하철 건설, 운영		○	
	2-3 방재시설물 확충		○	
3. 삶의 질 제고	3-1 고령화사회의 복지정책		○	
	3-2 환경기능 강화		○	
	3-3 문화·여가시설 확충		○	
	3-4 지방과학기술 진흥		○	
4. 통일대비	4-1 자치단체 남북교류 등			○

주: 통일대비 지방재정수요는 연구대상에서 제외

이러한 지방재정의 수요들을 유형화함에 있어서는 ① 재정수요의 발생시기에 따른 단기수요와 중·장기수요로, ② 재정수요의 재정부담 규모를 기준으로 소규모 수요와 중·대규모 수요, ③ 비용분담의 주체를 기준으로 중앙정부 수요, 지방정부 수요, 공동수요로, ④ 재원조달의 방법을 기준으로 재원이양, 재원재배분, 자체부담의 수요로, ⑤ 재원조달 수단을 기준으로 지방세, 지방교부세, 보조금, 지방채 등과 연계되는 수요로 구분하여 검토할 필요가 있다.

Ⅳ. 지방재정 수요의 전망 및 추정방법 모색

1. 지방분권 및 자치기반 확충과 관련한 재정수요

1) 교육자치제 개편에 따른 재정수요

1963년 이후 일반행정체계와 교육행정체계는 분리 운영되어 일반자치계층과 교육계층의 불일치로 일반행정과 교육행정의 연계가 관란한 실정에 있다. 참여정부의 출범이후 지방자치행정의 종합적 수행과 지방교육에 대한 주민참여 강화를 위하여 지방교육자치제를 개선하는 정책을 적극 추진하고 있다.

이러한 지방교육자치제와 현행 행정자치제도와의 통합에 따른 교육재정수요의 발생이 예상되는데, 이에 대한 수요의 추정 또는 전망을 위해서는 다음과 같은 사항이 검토되어야 할 것이다.

첫째, 재정의 효율성 관점에서 보면 일반재정과 교육재정은 통합되어야 바람직하지만, 이 문제는 현실적으로 재정의 관점보다는 역사적으로 일반자치와 교육자치가 2원적 운영되어 왔고, 현재 정치적·정서적 요인들이 복합적으로 작용하고 있어 자치계층과 교육계층의 일원화 등의 선결이 중요한 과제이다. 따라서 교육자치제 개편에 따른 지방재정수요는 단기라기 보다 중장기적으로 발생하게 되는 수요라고 볼 수 있다.

둘째, 일반자치·교육자치의 통합과 관련된 재정수요를 지방재정의 확대수요(또는 신수요)로 간주하기 관란한 측면이 있지만, 양 자치제의 통합시에는 신규수요라기 보다 기존의 교육재정수요과 지방재정의 통합을 전제로 하는 재정수요이다.

셋째, 현재 일반자치와 교육자치 두 부문간에는 유사한 재정이전제도(일반자치: 지방교부세·국고보조금, 교육자치: 지방교육재정교부금, 국고보조금)가 운영되고 있는데, 일반자치와 교육자치의 통합과 관련한 예산소요는 2003년도 기준으로 20조 8,349억원이 소요된다. 이는 2003년도의 지방교육재정교부금 16조 5,932억원, 교육양여금 4조 910억원, 보조금 1,507억원을 반영한 것이다.

넷째, 일반자치와 교육자치의 통합을 전제로 지방교육자치에 대한 주민참여 강화 및 주민욕구 증대를 감안할 때, 현행 지방교육예산외에 지방교육수요에 대한 미래예상 수요율(예상성장률)을 고려하지 않을 수 없다. 현행 제도하에서도 지방재정은 7조 2,935억원(2004년 예산)을 지방교육재정에 지원하고 있는데, 양제도 통합시 대폭인 지방비부담이 수반될 것으로 예측된다.

다섯째, 현재 일반자치부문의 지방교부세제도와 교육자치부문의 지방교육재정교부금제도의 두 유사한 교부금제도가 별개로 존재하는데, 양제도 통합시에는 두 제도간의 정책적 연계가 절대로 필요하며, 경우에 따라서는 제도의 통합적 운영이 필요할 것이다. 또한 현재 교육자치단체의 과세권 결여, 지방자치단체의 적극적 재정지원 미흡 등을 감안할 때 지방교육재정 확충을 위한 지방세제 개편, 지방채 발행 등의 정책

강구도 요구된다.

2) 자치경찰제의 도입에 따른 재정수요

자치경찰의 구성과 기능, 조직과 운영방식 등에 따라 재정수요는 매우 상이할 수 있는데, 민생치안과 교통활동을 전담으로 하는 자치경찰제의 도입은 상당한 재정수요를 발생케 할 것이다. 이러한 자치경찰제 도입에 따른 재정수요의 추정 또는 전망을 위해서는 다음과 같은 사항이 검토되어야 할 것이다.

첫째, 최근 정부는 자치경찰제도의 도입방침을 거의 확정짓는 단계에 이르렀고, 그와 관련하여 공청회 개최 등 정책조율을 시도하고 있고 있으나, 실제로 도입시기는 여전히 불확실한 실정이다. 따라서 자치경찰제 도입과 관련한 재정수요는 단기라기보다 중장기적으로 발생하게 되는 수요라고 볼 수 있다.

둘째, 자치경찰제는 국가경찰 업무에서 교통, 방범 등 민생치안관련 업무를 이양받아 도입되므로 현행 경찰예산 중에서 민생치안 관련 예산을 지방이양 대상 예산으로 추정할 수 있다.

셋째, 자치경찰제(민생·치안관련 업무)과 관련한 재정수요의 규모는 2003년 기준으로 정부 추정에 의하면 3조 5,847억원인데, 이는 경찰예산(5조 3,501억원)의 67%를 점하는 비중이다.

넷째, 민생치안 관련 예산이 지방에 이양되더라도 자치경찰제 도입이후에 치안서비스에 대한 주민 욕구의 증대로 지방자치경찰이 실제로 담당하게 될 기능은 확대될 수 밖에 없는 점을 고려할 때 지방자치단체의 추가적 재정부담이 수반될 수 있다.

다섯째, 자치경찰제 도입에 따른 정부간 재정관계는 세원이양보다는 이전재원의 확충(지방교부세의 세율 인상)의 방식을 채택하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 이양시점에서 합리적 재원배분이 이루어지더라도 이양 후 급격한 지방부담 증가가 예상되는 경우에는 보조금 방식으로 중앙의 재정지원이 요구된다.

3) 특별지방행정기관 기능 등 중앙행정기능의 지방이양 등과 관련된 재정수요

중앙행정기능 및 지방자치단체와 기능 중복 또는 이원화되어 있는 특별지방행정기관 기능을 지방자치단체에 이양하는 것을 참여정부는 적극 추진 중에 있다. 이 때, 이양대상의 사무로는 법규상 또는 관행에 따라 양 기관이 공동으로 수행하는 사무, 서비스 대상지역(집단)은 상이하나 서비스의 내용 또는 기능이 동일한 사무, 상호 밀접하게 연관된 업무가 될 것이다. 이러한 기능이양에 따른 지방재정 수요의 추정 또는 전망을 위해서는 다음과 같은 사항이 검토되어야 할 것이다.

첫째, 현재 지방이양추진위원회를 통해 중앙정부기능의 지방자치단체 이양을 계속적으로 추진하고 있다. 특히 2005년부터 국고보조금 정비차원에서 국고보조사업 중에서 명백한 지방사무에 대한 국고보조사업, 반복적 집행성격의 시설물 경상운영비 지

원사업, 단순한 지방재원 보전 성격의 보조사업, 국고보조의 실익이 낮은 소액보조사업을 지방이양 의 대상사업으로 분류하여 추진하는 정부 방침이 확정된 바가 있다. 따라서 기능이양에 따른 지방재정 수요는 단기적 수요인 동시에 중장기 수요이기도 한 것이다.

둘째, 중앙정부의 기능이양에 따른 재정수요는 지방사무 성격이 강한 복지, SOC, 교육 관련 사업 및 지방자치단체와 기능 중복 또는 이원화되어 있는 특별지방행정기관 기능과 관련한 수요이므로 지방재정의 신규수요라기 보다는 중앙정부 또는 특별지방행정기관의 예산(사무 및 사업비)이 지방에 지원되는 재원이양 방식의 재정수요라고 볼 수 있다.

셋째, 2003년도 정부추산에 의하면 특별행정기관 기능의 50%를 지방에 이양하는 것으로 가정할 때 총 3조 6,056억원이 소요되는 것으로 추정되었으며, 국고보조금의 정비방안에서 정부가 제시한 지방이양 대상사업의 국고보조금 규모(2004년 기준)는 1조 2,978억원(167개 국고보조사업)으로 전체 국고보조금의 10.3%인 것으로 나타나고 있다. 참고적으로 지방이양추진위원회의 이양대상 확정사무 857건을 대상으로 행정자치부가 조사한 결과(중앙행정권한의 지방이양에 따른 재원대책반, 1998년)에 의하면 이양대상사무 1건당 평균 38억원이 소요되는 것으로 추정되었다.

넷째, 지방분권에 따라 중앙의 사무가 지방에 이양되면 그에 따른 조직, 인력, 업무량이 증가되고 그에 따른 경상비와 사업비가 증대될 것이므로, 이에 소요되는 재원에 인력지원이 제대로 안될 경우 지방재정의 추가적 지방비 부담이 수반될 수 있다.

다섯째, 중앙정부 기능의 지방이양에 따른 정부간 재정관계는 세원이양보다는 이전재원의 확충(지방교부세의 세율 인상)의 방식을 채택하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 이양 시점에서 합리적 재원배분이 이루어진다 하더라도 이양 후 급격한 지방부담 증가가 예상되는 경우에는 보조금 방식으로 중앙의 재정지원이 요구된다.

4) 지방의회의 의정활동 강화에 따른 재정수요

우리나라는 단체장과 지방의회간의 기관대립형 지방행정기구를 채택하고 있어 지방의회의 원활한 의정수행이 필수적으로 요구됨에 따라 지방의회의 전문화·활성화를 위한 지방의원의 유급직화, 의정보좌기능 강화라는 정책적 판단과 관련한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다[2]. 최근 정부는 지방의원에 대한 지급경비의 현실화, 의정보좌기능의 강화(조례제정권 등 지방의회 의결범위 확대, 사무직원 임명권 부여 등 의장 인사권의 실질적 보장, 입법조사관 및 의원보좌관제 도입 등)의 대책을 적극적으로 강구하고 있다. 이에 따른 지방의회관련 재정수요의 추정 또는 전망을 위해서는 다음과 같은 사항이 검토되어야 할 것이다.

---

2) 특히 지방의원의 유급직화 문제는 그 정당성 여부와는 별도로 지방의회의 출범이후부터 현재까지 반복적으로 제기됨에 따라 자치행정에 적지 않은 부담요인으로 작용하고 있으므로 조속한 가부결정을 내려 불필요한 자원낭비와 이해집단간의 갈등을 불식할 것이 요청된다.

첫째, 지방분권의 차원에서 지방의정활동의 강화를 위해 최근 지방의원 지급경비 자율화, 의원보좌기능 및 연수기능의 강화 등의 지방의회 관련 재정수요가 지방예산 편성과 연계되어 검토되고 있는 점을 감안할 때, 이들 재정수요는 단기 또는 중기에 걸쳐 발생할 수 있는 수요라고 볼 수 있다.

둘째, 지방의회의 전문화·활성화를 위해 최근 지방의원에 대한 지급경비를 현실화하는 방안과 부단체장 수준의 유급직화안에 대해 논의되고 있다. 특히, 지급경비의 현실화문제는 지방의원에 대한 지급경비의 항목과 수준은 다양하며, 다만 규정문제는 법령 혹은 조례로 정하는 법형식과 관련된다는 의견이 유력하게 제기되고 있다. 결국 부단체장 수준의 현실화 또는 유급직화 방안은 중앙정부의 재원이양이 요구되는 재정수요나 신규의 재정수요라기 보다는 수요확대가 요구되는 재정수요라고 볼 수 있다.

셋째, 현재 지방의원에게 지급되는 경비로는 의원에게 직접 지급되는 의정활동비, 회기수당이 있고, 공통 또는 수시지급경비로는 의정운영공통비, 의장단활동비, 여비, 상해보상금, 원격지회의출석비 등이 있다. 그동안 의정활동비, 회의수당 지급 수준을 지방자치법 시행령에서 상한액을 정하고, 구체적 기준은 조례에서 정하여 지급하도록 하였으나, 지방자치법 개정(2003. 7)으로 명예직 규정이 삭제되고 시행령 개정을 통하여 의정활동비의 상한액을 인상하여 1단계 현실화를 추진한 바가 있다.

<표 2> 지방의원별 지급 경비 규모

구분	광역의회	기초의회
총소요액(845억원)	188억원(682명)	560억원(3,496명)
의원 1인당 지급액(A+B)	2,760만원(월 230만원)	1,880만원(월 157만원)
○ 의정활동비(A) – 의정자료수집·연구비 – 보조활동비	1,800만원(150만원×12월) 1,200,000원 300,000원	1,320만원(110만원×12월) 900,000원 200,000원
○ 회기수당(B)	960만원(8만원×120일)	560만원(7만원×80일)

따라서 이러한 경비의 현실화가 지방재정의 기존수요의 확대문제로 나타날 수 있다. 또한 지방의원의 유급제 문제도 여전히 상존하는 있는 바, 유급제를 시행할 경우 보수수준, 보수결정방식, 적용시기, 겸직범위, 유급제의 시행조건 등에 따라 재정수요의 규모가 결정될 것이다.

넷째, 지방의원의 유급직화, 의원의정보좌관제 도입 문제는 단기적으로 어렵다고 판단되지만, 지방분권 차원에서 지방의정활동의 강화를 위해 지방의원 지급경비의 현실화, 보좌기능강화, 연수기능강화 등이 예측되는데, 이에 따른 지방의회관련 재정수요에 대한 재정부담은 지방자치단체 또는 일정비율의 국가부담을 수반할 수 있다. 단기적으로 자치단체가 부담하게 될 지방의회 관련 재정수요의 요소는 <표 3> 과 같다.

<표 3> 지방의회관련 재정수요

구 분	현실적 재정수요 요소
지급경비 자율화	- 지급경비 현실화 ·지급경비항목 추가 ·지급경비 현실화
의정보좌기능 강화	- 상임위원회 설치 자율화 ·전문위원 추가배치 및 관련인력 보충 - 공동정책전문위원제 운영 ·정책전문위원
연수기능 강화	- 의원연수 확대 - 사무처직원 연수 확대

다섯째, 지방의원 지급경비의 현실화, 보좌기능강화, 연수기능강화 등의 지방의회관련 재정수요는 단기적으로 지방비를 통해 해결할 수 밖에 없으나, 중장기적으로 지방의원 유급제가 전면적으로 실시될 경우에 요구되는 재정수요는 세원재배분시에 반영할 필요가 있다.

2. 지방SOC 확충과 관련한 재정수요

1) 장기미집행 도시계획시설 해소에 따른 재정수요

1999년 10월 헌법재판소는 장기미집행 도시계획시설에 대한 재산적 손실을 국가와 지방자치단체가 보상하여야 한다고 판결함에 따라 2000년 도시계획법 개정시 미집행시설 관련 제도를 보완하고 2001년 건설교통부에서는 장기미집행 도시계획시설에 대한 조사를 착수하여 장기미집행 도시계획시설의 해소를 위한 후속조치를 취하고 있다. 이러한 장기미집행 도시계획시설 해소를 위한 지방재정수요의 추정 또는 전망을 위해서는 다음과 같은 사항이 검토되어야 할 것이다.

첫째, 2002년 12월 국토의 계획 및 이용에 관한 법률시행령 제정시 행정자치부가 미집행 도시계획시설 설치에 필요한 비용의 50%를 국고에서 지원해 줄 것을 요청한 바가 있다. 이에 따라 국무조정실 주관으로 장기미집행 해소방안을 2003년 상반기까지 범정부차원으로 마련하기로 중앙부처간 합의(국무조정실, 기획예산처, 행정자치부, 건설교통부)를 하였다. 그리고 2003년부터 행정자치부의 지방자치단체예산편성지침에 장기미집행도시계획시설 대지 보상재원의 안정적 확보 및 관리를 위하여 장기미집행 도시계획시설 대지보상특별회계를 설치·운영하도록 하고 있다. 따라서 지방자치단체 입장에서는 신규로 장기미집행 도시계획시설 해소를 위한 막대한 지방재정수요가 이미 발생한 동시에 미래의 재정수요이기도 한 것이다.

둘째, 장기미집행 도시계획시설 해소관련 지방재정수요는 2003년을 기준으로 2010년까지의 신규 지방재정수요는 11조 8,265억원(2003~2010)으로 추정되는 것으로

조사된 바가 있는데, 이 때 사유지 보상비 추정액은 9조 5,330억원, 사유대지 보상비 추정액은 2조 2,935억원으로 나타난다. 그러나 2003년도 자치단체의 신규 재정수요에 대응할 수 있는 재정여력은 일반회계 순계기준 대비 약 3~4%에 해당되는 약 2조원으로 추정되고 있다. 이러한 추정액은 자치단체의 신규 재정여력 전액을 장기미집행 도시계획시설 해소에 지출한다고 하더라도 산술적으로 장기미집행도시계획시설 해소를 위한 신규재정수요에 대응하지 곤란한 실정이다.

셋째, 장기미집행 도시계획시설의 해소와 관련하여 도시계획시설의 사업주체인 특별 및 광역시, 시·군은 사유지에 대한 보상비 지급과 실제적인 목적사업의 추진을 위한 재원(동사업 특별회계)은 자구노력차원의 순세계잉여금의 일정부담(자치단체의 여건에 따라 30%-15%), 지방채 발행외에 국고보조금을 통하여 조달하여야 할 것이다.

넷째, 장기미집행 도시계획시설의 해소를 위한 국고지원은 국가균형발전특별회계의 지역개발사업계정이나 국고보조금에서 담당할 필요가 있다.

2) 지하철 건설 및 운영과 관련한 재정수요

지하철이 운행중인 대도시는 건설부채로 인하여 대도시 재정의 운영상 큰 부담을 안고 있는데, 2001년 기준으로 지하철 건설부채는 총 12조 3,737억원에 이르고 있다. 서울시와 국가공단으로 운영되고 있는 부산시를 제외한 4개 광역시(대구, 인천, 광주, 대전)의 지하철 부채는 2003년말 기준으로 2조 6,738억원으로 나타나고 있다. 이러한 지하철 건설 및 운영의 부채와 관련한 재정수요의 추정 또는 전망을 위해서는 다음과 같은 사항이 검토되어야 할 것이다.

첫째, 2004년 현재 5개 대도시는 13개 노선(423.5㎞)의 지하철을 운영하고 있는데, 서민생활부담과 공공요금 인상요인 억제로 경상수지 적자가 발생하여 부채상환에 곤란을 겪고 있다. 그리고 6개 대도시는 9개의 지하철 건설사업(143.9㎞, 총사업비 6,449억원)을 추진 중에 있다. 이와 같이 지하철 부채이자, 운영적자, 건설비 등 매년 발생하는 재정수요를 제대로 감당하기 어려운 실정에 있다.

<표 4> 지하철 건설부채

(단위 : 억원)

구분	계	원금	이자	이자비율
○ 서울	65,138	50,106	15,032	27.1
○ 부산	31,101	25,461	5,640	18.1
- 부산공단	27,314	22,631	4,683	
- 부산시	3,787	2,830	957	
○ 대구	14,383	10,424	3,959	27.5
- 대구시	11,064	7,909	3,155	
- 대구지하철공사	3,319	2,515	804	
○ 인천	7,533	5,566	1,967	
- 인천시	-	-	-	26.1
- 인천지하철공사	7,533	5,566	1,967	
○ 광주	3,214	2,334	790	25.3
○ 대전	2,458	1,837	621	25.3
합계	123,737	9,5728	28,009	22.6

주 : 2001년말 기준임

둘째, 서울시와 부산시를 제외한 4개 광역시가 지하철 부채문제의 해결을 위한 자구노력을 전제로 중앙정부(건설교통부, 기획예산처)의 국고지원확대방안(2004. 5. 국가와 지방자치단체간의 공동합의문 마련)에 의하면, 건설비에 대한 국고지원비율 상향 조정(50%→60%), 건설비 부채의 10%에 대한 10년간 이자부담액 지원, 1991~2004년 건설비 10%의 추가적 국고지원, 운영적자분의 자치단체 부담의무화 등의 내용을 담고 있다. 이로 인해 지하철 부채에 대한 부담이 다소 경감되었지만 일부 광역시의 불요불급한 지하철 건설·운영으로 인한 재정수요는 과중한 재정부담이 되고 있다.

셋째, 지하철 건설·운영으로 인한 재정수요는 추가적인 국고부담외에 지하철 부채해소를 위한 자구노력으로 지방채 발행, 경영개선계획의 연차별 이행이 절실히 요구되고 있다.

3) 재해예방을 위한 방재시설 확충에 따른 재정수요

현재 각종 방재시설물에 대한 사전예방대책 관련 업무는 법적으로 명시되어 있으나 지방자치단체는 재정기반의 취약으로 방재시설물의 유지관리비는 재원배분의 우선순위가 낮고 단체장의 관심도도 낮은 실정에 있다. 이로 인해 대부분의 지방자치단체는 재난의 사전예방적 측면보다는 사후복구적 측면에서 재해발생 이후에 국고지원비에 일부 지방비를 부담하여 복구공사를 주로 시행하고 있는 실정에 있다. 특히 지방자치단체에서 관리하고 있는 도로, 교량, 제방 등 방재시설물의 유지관리를 위한 노력이 미흡하여 사전방재업무가 효율적으로 이루어지지 않고 있는 상황이다.

따라서 지방자치단체의 방재업무의 사전예방효과를 극대화하기 위하여 방재시설물의 사전예방기능의 강화방안과 방재시설물의 확충과 유지관리에 소요되는 재정수요가 증대될 것으로 전망된다. 이러한 재해예방을 위한 방재시설 확충에 따른 재정수요의 추정 또는 전망을 위해서는 다음과 같은 사항이 검토되어야 할 것이다.

첫째, 과거의 재난·재해는 국지적 피해에 그쳤으나, 각종 SOC가 대형화·정교화됨에 따라 피해범위가 광역화·대형화되는 추세를 보이고 있다[3]. 특히 자연재해 피해발생의 대부분이 자연변동에 의한 것이기 때문에 정부는 국민의 안전과 경제적 활동을 보호하기 위한 제반시설을 갖출 의무와 자연재해의 피해에 대한 신속한 시설복구와 피해보상의 책임이 요구되는데, 재해시설물에 대한 정부의 유지관리와 시설확충이라는 전자의 의무에 방재정책의 우선순위가 높게 평가되어야 할 것이다.

---

3) 과거의 대규모 자연재해는 집중호우, 태풍 등에 의하여 발생하였으나, 최근에는 국지적인 집중호우, 태풍, 해일 등 기후변화에 따른 기상이변현상으로 인한 피해가 주종을 이루고 있는 등 재해원인도 다양해지고 있을 뿐만 아니라 유·무형의 재해피해도 점차 다양화·대형화되고 있다. 지난 10년간(1993-2002) 총 재해피해액은 12조 9,988억원(2002년 환산가격)으로 평균 1조 2,999억원 정도이며, 피해규모가 증가한 최근 5년(1998-2002)의 총피해액은 10조 9,837억원으로 연평균 2조 1,967억원으로 나타나며, 특히 2002년은 태풍 루사로 인해 6조 1,153억원, 2003년은 태풍 매미로 인해 4조 4,082억원의 대규모 피해가 발생하였다.

둘째, 지방자치단체가 재난의 사전예방기능 강화라는 차원에서 방재시설물을 확충하고 이를 효율적으로 유지·관리하기 위해서는 이에 소요되는 예산의 확보문제가 우선적으로 강구되어야 할 것이다. 이러한 방재시설물의 확충 및 유지관리비를 지방자치단체가 조달할 수 있는 수단으로는 국고보조금, 지방교부세(특별교부세의 재해대책분: 지방교부세 총액의 2%)와 지방비부담 외에는 지방채를 발행하는 것을 고려할 수 있다.

참고적으로 최근 5년간(1998-2002) 재해복구비 중에서 공공시설 복구비는 총 2조 6,854억원, 연평균 5,370억원인 것으로 나타나고 있다. 이를 지역별로 보면 <표 5>에서 보듯이 강원24.65%, 경기, 16.55%, 경남 15.80%, 경북 14.77%로 나타나 이들 4개 지역에 71.78%의 재해복구비가 지출되었다.

<표 5> 시・도별 공공시설에 대한 재해복구비

(단위:백만원)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	합계	연 평균	
							복구비	비중
서울	18,334	5,107	1,178	11,939	6,920	43,478	8,696	1.62
부산	98	5,560	759	1,861	2,894	11,172	2,234	0.42
대구	3,080	1,953	150	0	1,993	7,176	1,435	0.27
인천	5,254	5,211	4,944	2,778	571	18,758	3,752	0.70
광주	307	1,966	150	453	1,007	3,883	777	0.14
대전	7,615	2,694	805	0	369	11,483	2,297	0.43
울산	2,737	86	540	0	6,745	10,108	2,022	0.38
경기	93,204	152,834	88,841	59,002	50,620	444,501	88,900	16.55
강원	28,912	62,990	19,743	152,015	398,221	661,881	132,376	24.65
경남	48,674	64,857	58,156	13,088	239,627	424,401	84,880	15.80
경북	116,496	53,235	49,338	14,596	162,996	396,660	79,332	14.77
전남	27,633	19,086	41,062	978	153,965	242,724	48,545	9.04
전북	24,760	3,215	27,790	11,865	55,969	123,599	24,720	4.60
충남	35,558	26,541	25,559	8,427	31,914	127,999	25,600	4.77
충북	30,032	12,250	14,861	4,491	60,894	122,528	24,506	4.56
제주	388	12,836	5,260	3	16,515	35,002	7,000	1.30
합계	443,081	430,422	339,137	281,495	1,191,219	2,685,353	537,071	100
연평균	27,693	26,901	21,196	17,593	74,451	-	-	-

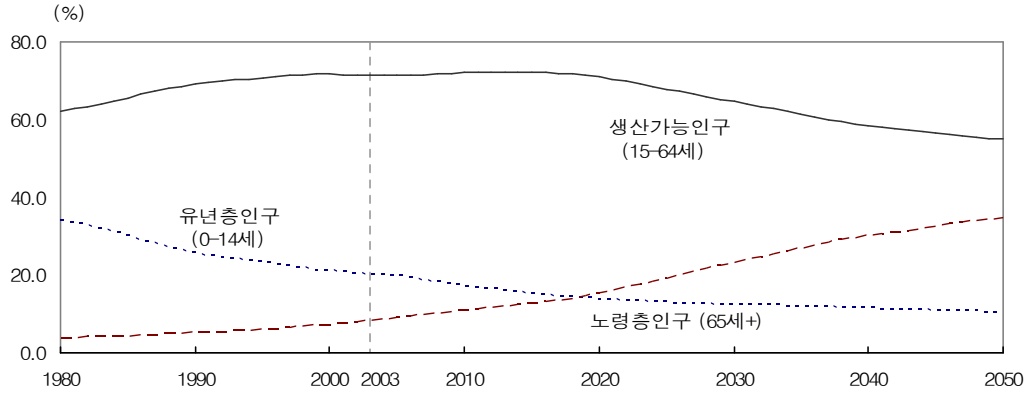
3. 삶의 질 제고 및 지방행정기능 강화와 관련한 재정수요

1) 고령화사회에 대비하기 위한 재정수요

우리 나라는 지난 2000년 65세 이상 인구가 총인구에서 차지하는 비중이 7.2%에 이르러 「고령화사회」가 도래하였으며, 오는 2019년에는 이 비율이 14%를 넘어 「고령사회」에 진입할 것으로 전망된다[4]. 이와 같이 최근 고령화문제가 사회적인 이

슈로 대두됨에 따라 고령화사회 진입에 따른 거시경제, 노동, 재정에 대한 정부의 다양한 대응정책들에 대한 연구가 지속되고, 고령인구의 특성이나 주거·보건·문화·여가 등 노인복지 등에 대한 관심이 높아지고 있어, 그에 따른 관련 재정수요가 급격하게 증가할 것으로 전망된다. 따라서 고령화사회에 대비하기 위한 지방재정수요의 추정 또는 전망을 위해서는 다음과 같은 사항이 검토되어야 할 것이다.

<그림 1> 연령계층별 인구 구성비 추이



자료 : 통계청, 「장래인구추계」, 2001

첫째, 우리나라의 급속한 인구구조 고령화는 국가재정의 수입 및 지출측면에 대해 지대한 영향을 주게 된다. 즉, 고령화는 취업자수 감소와 경제성장 둔화로 조세 및 사회보장기여금 재정수입은 지속적으로 감소하게 하는 반면 연금수급자 증가 및 노인의료비·노인복지비 등의 상승으로 인해 재정지출 증대 압력은 지속적으로 가중시킬 것이다. 이와 같이 인구고령화는 재정적자 및 국가부채의 증가를 초래하고 국민의 조세 및 사회보험료 부담을 가중시키게 되어 향후 균형재정기조에 대한 심각한 위협요인이 될 우려가 높으며, 이에 대비하기 위해서는 사회보험제도의 개혁 및 재정규율확립을 통한 재정건전성의 유지와 함께 세입기반의 약화에 대한 대응책을 강구해 나가는 차원에서 장단기에 걸친 재정수요가 발생할 것이다.

둘째, 고령화 사회는 고령자와 은퇴자의 증가, 고령인구의 의료수요 증가, 소득부족으로 인한 빈곤문제 발생 등으로 인해 개인적으로 노인부양비가 증가하고 정부는 사회복지비지출이 증가하게 되는데, 분권화 추세에 맞추어 지역주민에 대한 복지서비스와 밀접한 부분의 사업은 지방이양을 통해 지방의 복지기능 및 책임성이 강화될 전망이다. 특히 노인복지서비스와 관련 ① 노인의 건경유지를 위한 노인요양시설 확대, 노

4) 총인구 중 65세이상 인구 구성비가 7%이상이면 고령화사회, 14%이상이면 고령사회, 20%이상이면 초고령사회로 분류하고 있는데, 2003년말 기준 총인구 4,792만명 가운데 65세 이상 고령 인구가 8.3%로 나타나며, 14세 이하 인구 대비 65세 이상 인구비율을 나타내는 노령화지수는 1970년 7.2%→2003년 40.8%로 급격히 높아지고 있다.

인의 건강유지 및 질병예방 및 상대 확대, ② 노후 소득보장, 여가생활 및 노인고용촉진을 위한 일자리 창출, 교육·직업 알선, ③ 요양서비스 등이 요구되며, 이러한 부분에 대하여 지방이 어느 정도 기능을 담당할 필요가 있다. 이러한 지방의 복지서비스에 대한 기능 강화와 관련한 지방재정수요는 중앙정부의 재정지원이 우선적으로 요청되기도 하지만, 자치단체가 독자적인 신규수요로 판단하여 지방비부담을 통해 해결해 나가야 하는 재정수요도 있을 것이다.

셋째, 현재 우리나라는 사회보장제도의 확충으로 사회보장지출(사회복지예산+사회보험+퇴직금 등 민간 법정지출)이 '97년 GDP 대비 6.46%에서 '00년 9.13%로 증가하였고, 재정지출에서 차지하는 사회복지지출[5]의 비중도 '97년 10.5%에서 '03년 16.4%로 크게 증가추세에 있다. 그러나 선진국에 비해서 복지수준이 절대적으로 미흡하고, 복지증진에 대한 국민적 높은 기대감이 존재하여 노인복지비를 포함한 사회복지비의 지출이 향후 크게 증가할 것이다.

넷째, 고령화사회에 대비하기 위한 지방자치단체의 역할은 사회복지분야 중 특히 노인 복지와 관련하여 건강증진 프로그램·질병예방, 노후생활보장 정보제공, 직업알선·교육 및 여가, 재가복지서비스 및 시설보호서비스 등과 같은 분야에서 재정수요가 발생할 것이다. 따라서 고령화사회에 대응하기 위한 지방재정 수요의 전망은 GDP의 일정비율을 기준으로 추정된 총액을 지방재정부문에서 분담하는 방식으로 전망할 필요가 있다,

다섯째, 고령화사회에 대비하기 위한 지방재정수요와 관련한 정부간 재정관계는 세원이양 또는 이전재원의 확충(지방교부세 법정율 상향조정, 포괄보조금 지원) 등을 위한 제도 개편이 요구된다.

2) 환경행정 기능확대에 따른 재정수요

우리나라 환경행정은 중앙정부와 지방자치단체에 분산되어 집행되고 있다. 즉, 중앙정부의 환경행정은 주무부처인 환경부와 여타 부처에 산재해 있으며 환경부는 소관사무를 독자적으로 수행하기 위해 환경관리청과 같은 특별지방행정기관을 두고 있다.

그리고 지방환경 행정조직은 광역 및 기초자치단체와 특별지방행정기관인 지방환경청으로 이원화되어 수행되고 있는데, 지방자치단체의 환경행정은 쓰레기수거 및 매립업무 등의 고유업무와 환경부장관으로부터 위임받은 업무를 담당하여 수행하고 있다. 따라서 지방자치단체의 환경사무는 지방자치단체 고유의 사무이기보다는 중앙정부로부터 위임받음 사무가 많고, 과다하여 환경관리에 대한 체계적인 기획과 집행이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

---

5) 사회복지분야의 지출은 일반회계의 보건복지부, 노동부, 보훈처, 식약청, 여성부의 복지예산과 특별회계의 복지예산을 포함한 것이다.

이와 같이 지방자치단체의 환경행정문제는 전문인력부족, 예산부족, 중앙위임사무처리 등에 있으나, 환경관련 예산은 급격하게 증대되어 왔다[6]. 이러한 예산급증에도 불구하고 지방재정에서 차지하는 비중은 미약한 수준이고, 그동안 지방환경재원으로서 큰 역할을 하던 지방양여금[7]이 폐지되어 이에 대한 대책 마련이 시급한 실정에 있다.

3) 문화 및 여가시설 투자의 재정수요

문화 및 여가활동의 증대에 따른 국가 문화예산의 증가는 곧 바로 지방자치단체의 문화예산 증가로 이어지고 있는데, 이는 대부분의 국고지원사업 지원율이 20～50% 정도인 점을 감안할 때 나머지 예산은 지자체가 부담해야 하기 때문이다. 그리고 지자체 문화예산이 급증하는 요인으로는 지방자치제 실시 이후 주민들의 문화 욕구와 기대치가 전에 비해 크게 늘어났고, 특히 단체장들이 주민의 요구 수용, 지역 홍보 및 주민소득 증대를 위해 지역별 문화관광자원을 집중 발굴하여 투자하고 있기 때문이다.

최근 지방자치단체의 문화예산이 차지하는 비중은 3.5%로서 미약한 수준에 있으나 그 비중의 증가폭은 급격하므로[8] 문화 및 여가시설과 관련한 예산은 지속적으로 급증할 수 밖에 없는 실정에 있어 확대되는 재정수요가 될 것임에 틀림없다.

4) 지방과학기술진흥 관련 지방재정수요

지방과학기술진흥이 참여정부의 12대 국정과제의 하나로서 자치단체의 과학기술기능 증대에 따른 지방재정수요가 증대할 것으로 예상된다. 즉 최근 정부는 과학기술중심사회의 구축과제중 지역혁신역량을 강화하고 지자체의 과학기술행정 능력을 대폭 강화하는 방침을 밝힌 바 있다. 이에 따라 지방과학기술진흥예산의 증대를 위한 정부 R&D예산의 지방지원비율 확대(2001년 20.6%→2007년 40%), 지자체 R&D예산비율의 확대(2001년 0.76%→2007년 3%) 및 지방교부세와 국고보조금의 확대(국가균형발전특별회계의 지역혁신사업계정)가 지방과학기술투자 확대로 이어질 수 있도록 관련법령를 개정하였다[9].

---

6) 환경예산 중 환경부 소관의 예산은 절반이상이 지방자치단체에 지원되고 있는데, 2002년도 기준으로 환경부 환경예산 1조 4,336억원 중 융자예산 4,487억원, 보조예산 3,832억원 등 8,319억원을 지방자치단체를 통하여 집행되고 있다.

7) 지방양여금 사업중 수질오염방지사업에 투자된 재원은 8조 6,170억원(1992～2004)에 달하는데, 2005년부터는 지방양여금이 폐지됨에 따라 동사업은 국고보조사업으로 전환된다.

8) 지방재정에서 문화예산의 비중은 1999년 2.1%(1조 2,872억원), 2001년 3.3%(1조 9,285억원), 2004년 4.0%로 조사되고 있는데, 이들 문화예산은 문예진흥, 문화산업, 관광, 문화재 등과 관련한 예산이다.

9) 2001년 7월에 시행된 과학기술기본법에 지방과학진흥을 위한 국가 및 지방자치단체의 책무(제4조), 지방과학기술진흥계획 수립 및 예산지원(제7조, 제8조)을 규정하여 지방과학기술진흥정책 추진에 대한 법적 근거가 마련되었으며, 2000년 8월 중앙정부의

이와 같이 과학기술의 중요성에 대한 인식 확대로 지자체의 과학기술행정조직을 신설하고 지속적으로 예산이 증대하고 있는 추세[10]에 부응하여 신규로 또는 기존수요의 확대로 인해 지방재정수요의 급증이 예상된다.

Ⅴ. 결론 : 지방재정의 수요추정에 대응하는 정책대안 모색

이상에서 살펴본 지방재정의 신수요 전망 및 추정시의 고려사항을 요약하면 <표 6>과 같다.

이처럼 지방재정 수요의 급증이 예측 전망되지만, 국가 전체적으로 공공부문과 민간부문간, 중앙정부와 지방자치단체간의 역할분담이 거의 이루어지지 않아 이에 대한 정책대응이 절실히 요구된다. 특히 지방재정 부문에서 발생하고 있거나 발생하게 될 재정수요 중에는 재정배분체계가 아직 미형성되어 있고, 지방분권의 실천과제(지방자치경찰 도입 등)에 대한 재정적 뒷받침을 위한 계획마저도 제대로 수립되어 있지 않다.

이는 근본적으로 주어진 공공부문의 재원동원규모의 제약 속에서 중앙정부와 지방자치단체간 재정기능 분담관계가 명확히 설정되지 못하였을 뿐만 아니라 중앙정부 역시 환경변화에 적극 대응하기 위한 새로운 정책과제를 수행, 계획하면서 충분한 재정적 여력을 확보하지 못하고 있고, 지방정부에 대한 충분한 재원지원을 하기도 어려운 상황에 놓여 있기 때문이다.

따라서 지방자치단체에 부여되고 있는 새로운 재정수요에 대한 대응은 일차적으로 자치단체 스스로의 책임과 재원조달능력으로 감당하면서 중앙정부의 재정지원을 요청해야 하는 경우도 있고, 분권의 실천 차원에서 재원이양이 전제되어 추진되어야 하는 재정수요도 있을 수 있는데, 이는 시간의 경과에 따라 추가적인 지방의 재원부담을 수반할 수도 있을 것이다. 또한 이들 재정수요와 관련한 사업들은 공공성과 수익성이라는 사업 자체가 가지는 성격에 따라 재원구성도 다양화를 시도해 볼 필요도 있을 것이다.

그러나 지방자치 환경의 변화(참여정부의 분권정책[11], 선진국의 역사적 경향, 소득

지방과학기술진흥정책의 구심점으로 과학기술부에 지방과학진흥과를 신설한 바가 있다.

10) 2003년 기준으로 5조 2,987억원인 정부의 R&D 예산은 2007년에는 약 2배로 늘어나 10조 6,170억원에 이를 것으로 예측되는데, 이중 지방에 대한 지원비율은 2003년 20%에서 40%로 인상하는 정부계획에 의해 지방의 R&D 예산은 급격하게 증대될 전망이다.

11) 지방분권 로드 맵(정부혁신지방분권위원회, 2003. 7. 4)에서 제시하는 주요 정책으로는 지방재정 자율성 강화(지방예산편성지침 폐지, 지방채 개별승인제 폐지, 국고보조금의 정비 및 자주재원화), 지방재정운영의 책임성 강화(지방교부세제도 개선, 발생주의 복식부기회계 도입, 성과관리제도 도입), 지방양여금제도 폐지, 지방세제도 개편(부동산관련세, 소비세 도입 등), 재정지출 구조개편, 국가균형발전특별회계 신설, 지방상수도 경영합리화, 장기미집행도시계획시설 적체해소, 기타 중앙기능 및 재원이양 등이 있다.

증가, 정보화 등)와 중장기적 관점에서 예상되는 주요 지방재정수요를 전망할 때 지방재정의 수요 증가율이 중앙재정의 수요 증가율을 초과할 것으로 예상된다.

<표 6> 주요 지방재정 신수요의 전망 및 추정시의 고려사항

재정수요		현재(2003)	추정(전망)
1.지방분권 및 자치기반 확충	1-1 교육자치(지방재정 통합)	○ 중앙지원예산:20조8,349억원 - 교부금 16조, 8,349억원 - 양여금 4조 910억원 - 보조금 1,507억원 ○ 자치단체지원 : 7조2,935억원 (2004년 예산)	○ 지방교육예산 기준 ○ 교육서비스 내용강화를 전제로 한 미래수요 감안
	1-2 자치경찰 실시	○ 정부 추정 : 3조 5,847억원 - 경찰예산의 67% - 방범, 교통관련 예산	○ 경찰예산의 연평균신장율 ○ 기능이양이후 추가수요발생 예상
	1-3 특별지방행정기관 등의 기능이관	○ 기능의 50%이양(정부추정) : 3조 6,056억원 ○ 국고보조사업이양(05년) : 1조 2,978억원	○ 국고보조사업과 연계
	1-4 지방의회의 역할 강화	○ 1단계 의회경비 현실화 : 845억원(2004년 예산)	○ 50% 증가시 1,200~1,500억 원 예산소요
2.지방SOC 확충	2-1 장기 미집행도시계획시설 해소	○ 2003~2010년: 11조8,265억원 - 사유지 : 9조 5,330억원 - 사유대지 : 2조 2,935억원	○ 연평균 2조원 예산소요 ○ 목적사업 추진시 추가사업비 소요
	2-2 대규모 지방SOC 확충	○ 지하철건설·운영관련 부채: 12조 3,737억원 ○ 지하철 운영적자	○ 사업계획상의 건설수요와 채무액 기준 ○ 건설부채와 운영부채로 분리
	2-3 방재시설물 확충	○ 공공시설의 재해복구비 : 2조 6,854억원(1998-2002) - 연평균 5,370억원 지출	
3. 삶의 질 제고 및 지방행정 기능 강화	3-1 고령화사회의 복지정책	○ 정부추정액 기준외 GDP의 일정율 ○ 선진국 사례	○ 중앙정부와 분담체계 구축하에 지역단위의 복지사업 추진 - 노인건강, 재가복지 분야에 촛점
	3-2 환경기능 강화	○ 정부의 중장기 수요추정액	○ 환경관련 기초시설 확충 - 지방양여금 폐지에 따른 국고보조사업화
	3-3 문화·여가시설 확충	○ 지방예산의 3.5% 수준	○ 5%이상으로 확대
	3-4 지방과학기술 진흥	○ 국가 R&D예산의 19%지원 - 1조 597억원	○ 단계별로 2007년까지 40%까지 지원확대 - 4조 2,468억원(2007년)

이러한 맥락에서 지방재정의 신수요에 대응하기 위한 중앙·지방간 재원배분체계를 재정립하기 위한 기본방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 중앙과 지방간의 기능배분과 재정배분의 틀을 지방분권화에 부응할 수 있도록 재정립하여야 하는 동시에 재정분권화를 실질적으로 구현할 수 있도록 조세제도, 이전재정제도, 지방채제도와 같은 제도적 장치와 재정적 수단을 정비한다[12].

둘째, 지방분권과 향후 예상되는 지방재정수요 등을 감안할 때 조세체계는 현재의 국세중심 체제에서 벗어나 국세가 중심적 역할은 하되 지방세의 기능과 위상이 현재보다 신장되도록 구조변화를 모색한다. 이는 지방분권의 기본원리에 의거한 지방의 과세권 신장이란 측면에서도 바람직한 과제이다.

셋째, 중앙·지방간 재정관계는 조세제도와 이전재정제도를 양대 축으로 하면서 이전재정제도를 구성하는 지방교부세·국고보조금의 제도간의 연계를 강화하여 지방재정의 자율성, 책임성, 그리고 효율성을 제고시키는데 중점을 두는 일반보조금의 역할을 크게 강화한다.

넷째, 지역간 세원격차가 존재하므로 지역의 재정여건(수도권과 비수도권, 도시와 농촌)을 감안하여 재정지원을 차별화할 수 있는 지방재정제도를 모색한다.

다섯째, 지방채 발행제도는 현재의 기채승인제에서 자치단체의 자율성을 높여 주는 총액승인제도로 변화될 것으로 전망된다. 따라서 지방재정의 총량 및 수요증대에 지방채부문이 차지하는 역할과 비중을 크게 강화하도록 한다.

참 고 문 헌

강만옥 외. (2003). 「우리나라 환경예산의 발전방안 연구」. 한국환경정책평가연구원.

김대영. (2003).「지방소비세 도입방안」. 한국지방행정연구원.

김미숙 외. (2003).「고령화사회의 사회경제적 문제와 정책대응방안 : OECD 국가의 경험을 중심으로」. 한국보건사회연구원.

김세훈 외. (2003).「주요 외국의 문화예산비교 연구」. 한국문화관광정책연구원.

김승권. (2002). 「저출산의 사회경제적 영향과 장단기 정책방안」. 한국보건사회연구원.

박재성. (2002). 2002년 환경예산의 주요내용과 중장기 운용방안. 「환경예산과 정책목표」. 한국환경정책연구원.

박정수. (2003). 지방재정 자율성과 책임성 확보방안. 미발표 논문.

_____ . (1997). 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구」. 한국조세연구원.

삼성경제연구소. (2001). 「주5일제근무와 소득과 여가에 대한 인식」.

_____. (2004). 문화자원개발과 지역활성화 전략. *Issue Paper*(2.16).

손희준. (2004). 지방자치제 도입이후 지방재정개혁에 대한 평가. 「지방행정연구」,

12) 참고적으로 정부혁신지방분권위원회가 제시하는 중앙재정과 지방재정의 규모는 2003 년 현재 51 : 49를 2007년 45 : 55로 나타나고 있다.

18(2), 한국지방행정연구원.
양영철. (2004). 자치경찰제 도입방안. 자치경찰제 도입을 위한 지방분권 대토론회, 한국지방행정연구원 주관.
양지청. (2003). 「수해방지사업의 성과평가 및 피해억제효과 추정」. 국토연구원.
이상용 외. (2004).「재해복구기금 조성 및 활용방안」. 소방방재청.
이춘근. (2003). 「고령화사회의 대구지역노인복지시설 기능제고방안」
이혜훈・강문수. (2001).「경제사회여건 변화와 재정의 역할」. 한국개발연구원.
임성일. (2003). 우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원배분체계의 재구축. 「한국지방재정논집」, 8(2).
_____. (2001). 지방재정의 건전성 제고방안. 한국지방재정공제회·한국재정학회·한국지방재정학회 세미나 발표논문.
정부혁신위원회・한국지방행정연구원. (2004). 「이제는 지방분권 시대: 참여정부 지방분권과제」 2003년 연구자료집.
조성남 외. (1988). 「고령화사회와 중산층노인의 사회활동」. 서울: 집문당.
최경수 외. (2003). 「인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(Ⅰ)」, 한국개발연구원.
건설교통부. (2002). 「SOC 중장기 민간투자 계획」.
_____. (2003). 「장기미집행도시계획시설의 해소대책연구」.
과학기술부. (2002). 「2002년도 사업 추진계획」.
_____. (2002). 「지방과학기술진흥종합계획」.
_____. (2003).「지방과학기술진흥을 위한 지방재정조정제도의 활용방안」.
기획예산처. (2003). 「부담금 운용실태 보고서」.
보건복지부. (2004). 「지방자치단체 인구정책 사례집」.
부산광역시. (2003).「장기미집행도시계획시설의 합리적 관리 및 재원조달방안」.
통계청. (2001). 「장래인구추계」.
_____. (2004). 「한국의 사회지표」.
행정자치부. (2005). 「지방자치단체 예산편성 매뉴얼」.
환경부. (2003). 「환경예산과 예산제도」.

地方財務協會. (2003). 「地方財政要覽」.

Anderson, John E. (1994). *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Praeger.

Bahl, Roy W. (1984). *Financing State and Local Government in the 1980s.* Oxford University Press.

Bird, R. M. and M. Smart. (2002). Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. *World Development*, 30(6).

Gramlich, Edward M. (1987). Subnational Fiscal Policy. In *Perspectives on Local Public Finance and Public Policy 3.*

_____. (1987). The Economics of Fiscal Federalism and Its Reform. In *Readings in State & Local Public Finance*(edited by Dick Netzer and Matthew P. Drennan), Blackwell.

ICMA. (1996). *Management Policies in Local Government Finance*, 4th(ed).

Oats, Wallace. (1972). An Economic Approach to Federalism. In *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.

Shah, Anwar. (1994). *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy.* Washington D.C. : The World Bank.

Ter-Minassian, T. (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF.

Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. In *Journal of Political Economy, Vol.* 164.

IMF. (2002). *Government Finance Statistics.*

____. (2002). *Supplement to the Government Finance Statistics.*