

# 참여정부 지방재정정책의 실적과 평가

## Evaluation of Local Fiscal Policies during the Participatory Government

이 상 용 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

### Abstract

Sang-Yong Lee

The President Roh's Participatory Government has adopted the decentralization as one of four national policy agendas. In particular, the local finance roadmap by the Administration represents three important policy directions: increasing the size of local public sector relative to the central government, enhancing the fiscal accountabilities of local governments, improving the local governments' abilities for autonomous decision making.

According to the Roh Administration, 14 local finance related policies have been emphasized during the past five years to improve local autonomy. Therefore, the purpose of this study is to evaluate the performance of the Participatory Government's 14 local fiscal policies. Based on our quantitative measurement and qualitative survey, it's hard to say that the changes of fiscal arrangements during the 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.

주제어 : 재정분권, 재정책임성, 지방자율성, 지방세출, 지방세권한

Key Words : fiscal decentralization, fiscal accountabilities, local autonomy, local government expenditures, local taxing power

## I. 서론

2003년 출범한 참여정부는 국정운영 기초를 지방분권과 균형발전으로 천명하고 과거에 비해 지방에 더 많은 권한과 재원을 제공함으로써 자율성을 제고하는 것을 정책

방향으로 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 제고하고자 하였다. 이러한 자율성에 상응한 책임성을 확보·강화하기 위하여 지방예산회계 및 재정관리제도를 혁신하는 정책도 도입·추진하였다.

이와 같이 참여정부가 추진한 지방재정 정책의 실적을 보면 지방은 중앙재정 보다 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 달리 아직도 대다수 자치단체의 재정은 여전히 구조적으로 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 중요한 요소가 된다는 입장도 자주 강조되고 있다.

따라서 본 연구는 참여정부가 추진한 핵심적 국정과제 중 재정분권을 포함한 지방재정 정책에 대한 주요 실적과 설문조사 결과의 분석 등을 통하여 참여정부의 지방재정 정책을 지방재정의 구조와 운영의 변화 정도 측면에서 평가하고자 한다. 이를 위해 참여정부가 추진한 지방재정 정책에 대한 실적분석은 참여정부 출범 전후의 재정상황의 변화를 비교·분석하였다. 여기서 참여정부의 재정상황 변화량과 관련하여 확보 가능한 결산자료는 2006년까지이며, 2007년은 당초예산을 활용하기로 한다. 이로 인해 참여정부의 쏠 기간을 통한 정책실적을 평가할 수 없는 점과 일부 지방재정 정책의 영향은 이명박 정부의 이후에 나타날 수 있는 점이 본 연구의 시간적 범위와 관련한 한계이기도 하나, 참여정부가 추진한 대다수 지방재정 정책의 계획입안 및 확정

은 2004년이므로 일부 정책을 제외할 경우 2005년에 실시되어 이 때부터 본격적으로 정책의 직접적인 효과가 나타났다고 볼 수 있다.

이와 동시에 지방자치단체의 단체장과 예산담당부서 공무원 및 지방재정 전문가를 대상으로 참여정부가 추진한 지방재정정책의 실효성 검증을 위한 설문조사를 실시하였다. 참여정부의 지방재정 정책들이 소기의 성과를 거두고 있는지를 평가함에 있어 대부분의 정책들은 객관적 계량지표 만으로 평가가 불가능하여 비계량적 평가방법을 병행하여 사용할 수밖에 없다. 따라서 지방재정 분야의 전문가(교수 및 연구원) 및 자치단체(자치단체장 또는 예산부서 지방공무원)를 대상으로 설문조사를 실시하여 지방재정 정책들을 평가하였다. 즉, 설문은 참여정부가 추진하였거나 추진 중에 있는 14개 정책을 대상으로 질문하였다. 각각의 정책은 지방재정과 관련하여 중요한 평가항목인 재정자율성, 재정건전성, 재정효율성, 재정책임성, 재정투명성, 재정형평성, 지역경제발전 등 7개 중 각 정책별로 중요한 항목 2~4개에 대해 5점 척도(매우 부정적 1, 부정적 2, 관계없음 3, 긍정적 4, 매우 긍정적 5)의 영향평가를 하도록 하였다 (<표 1> 참조).

최종 설문분석은 기간 내에 회수된 51부(전문가 80부 배부 30부 회수, 자치단체 246부 배부 21부 회수)를 대상으로 하였다. 분석은 지방재정정책별 분석과 평가항목별 분석으로 구분하였고, 재정정책별 분석은 각 문항별 집단(전문가와 자치단체) 간 차이 존재하는지에 대한 t 검증을 실시하였다. 이러한 통계적 유의성에 기초하여 표본집단별 평균과 차이를 통하여 참여정부의 지방재정 정책을 평가하였다.

<표 1> 지방재정정책별 평가항목 구성

정책과제명	재정 자율성	재정 건전성	재정 효율성	재정 책임성	재정 투명성	재정 형평성	지역경 제발전
1. 지방교부세 법정률 단계적 상향 조정	○					○	
2. 지방교부세 제도 개선			○			○	
3. 재산세·종합토지세 과표 현실화	○					○	○
4. 지방세의 신세원 확대	○						○
5. 국고보조금 정비	○		○				
6. 지방예산편성지침 폐지·보완	○	○	○				
7. 지방채 발행 승인제도 개선	○	○	○				
8. 지방양여금 제도 개선	○		○				
9. 지방재정분석기능 강화		○		○	○		
10. 자치단체 복식부기회계제도 도입		○		○	○		
11. 지방자치단체 예산지출 합리성 확보		○	○		○		
12. 재정운영 투명성·건전성확보		○		○	○		
13. 국세와 지방세의 합리적 조정	○					○	○
14. 지방세 비과세 감면 축소	○			○	○		

## II. 참여정부 지방재정정책의 내용과 추진 실태

참여정부는 국정운영 기조를 지방분권과 균형발진으로 천명하고서 과거에 비해 지방에 더 많은 권한과 재원을 주면서 지방의 자율성을 부여하는 정책방향을 제시한 바가 있다. 이러한 정책방향에 따라 지방분권의 3대 추진원칙인 선분권 후보완 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 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 중요한 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 있었던 것은 지방재정의 구조적 취약과 지역 간 재정불균형의 심화, 복잡한 지방세 체계와 재원조달 기능의 미약, 지방재정운영의 자율성과 투명성의 미흡 등의 문제였다. 따라서 재정분권화는 종국적으로 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 지방분권 추진 로드맵상의 지방재정의 4대 과제별 개선방향을 <표 1>과 같이 제시하였다.

즉, 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 된다. 이와 관련하여 지방재정 개선의 방향과 과제로서 제시한 참여정부의 재정분권 로드맵의 내용을 요약하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 참여정부의 재정분권 로드맵

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

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

이상과 같은 지방재정의 개선과 재정분권을 위해 참여정부가 그 간에 추진한 실적과 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 지방교부세의 법정율 인상, 국세의 지방세 이양을 통한 지방재정기반의 확충, 지방교부세 산정방식의 개선, 지방양여금제도의 개선(폐지), 자치구 재원조정제도의 개선 등의 정책을 추진하여 지역 간 재정격차를 완화하는 것이다. 이들 과제에 대한 추진상황을 살펴보면, 지방양여금의 일정부(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 오랜 논의에도 불구하고 추진 주체간의 이해상충으로 그 추진이 실적으로 나타나고 있지 않다.

둘째 과제는 자치단체의 세수확충을 위한 자구노력을 강화하고, 법 및 제도에 의한 세수잠식 문제를 해결하기 위해 지방세정 제도를 개선하는 것이었다. 이를 위해 지역개발세의 과세대상 확대 및 탄력세율 적용 활성화를 통해 자치단체의 과세 자주권을 확대하고, 재산세·종합토지세의 과표현실화와 체납세의 징수강화를 통하여 자치단체의 자구노력을 강화하며, 비과세·감면제도를 개선하고자 하였다. 이들 과제에 대한 추진상황을 살펴보면, 원자력세 도입을 통한 지역개발세의 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, 자치단체는 탄력세율의 적용에 여전히 소극적 입장을 보이고 있다.

셋째 과제는 지방재정의 운영에 중앙정부의 통제와 개입을 줄이고, 구체적이고 획일적인 지침은 범위와 수준을 완화·정비하여 지방재정의 자율성을 강화하는 것이었다. 이를 위해 보조금사업 정비에 의한 자주재원화, 포괄보조금제 운영을 통한 국고보조금 제도의 개선, 지방예산편성지침 폐지, 지방채 개별승인제도 폐지, 지방조달권한의 확대 등을 통하여 지방재정운영의 자율성을 확보하도록 한다는 것이었다. 이들 과제에 대한 추진상황을 살펴보면, 일부 국고보조사업의 지방이양을 통한 재원이양과 함께 보조금제도의 개편을 통해 국가균형발전특별회계를 신설하고 지방예산편성지침의 폐지·보완, 지방채발행 총액한도제의 도입, 지방조달권한 확대 등의 입법화를 추진하였다.

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

이와 같은 정책방향 하에 참여정부가 추진하고자 하였던 지방재정 개선 및 재정분권 정책과제는 <표 3>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 과표현실

화, 지방세 비과세감면 축소, 국고보조금 정비, 지방양여금제도 개선), 세출자치권을 강화하는 정책은 2건(지방예산편성지침 폐지 및 보완, 지방채 발행승인제도 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 바 있다. 이들 지방재정 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> 참여정부의 지방재정 정책의 주요 추진실적

정책과제명	주요 추진실적	추진 상태
정책 1 : 지방교부세 법정율 단계적 상향 조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇지방교부세 법정율 15% → 18.3% 조정('04. 1)</li> <li>◇분권교부세 신설로 18.3% → 19.13% 상향조정('04. 12)</li> <li>◇분권교부세율 인상으로 19.24% 상향 조정('05. 12)</li> </ul>	추진 완료
정책 2 : 지방교부세 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇보통교부세 수요산정 통계·산식 정비(9개 항목, 26개 세항)</li> <li>◇특별교부세 규모 축소 및 지원기준 구체화</li> </ul>	추진 완료
정책 3 : 재산세·종합토지세 과표 현실화	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇종합토지세 과표 현실화 및 적용비율기준 시달('04. 5)</li> <li>◇재산세 세율체계 조정 및 지방세법 개정 공포·시행('05. 1)</li> </ul>	추진 완료
정책 4 : 지방세의 신세원 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇주민기피시설 및 지자체 유치시설에 대한 과세 기본계획 보고('05. 6)</li> <li>◇원자력발전소에 대한 지역개발세 신설('05. 12)</li> </ul>	추진 완료
정책 5 : 국고보조금 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇국고보조금 정비시안 마련('04. 2)</li> <li>◇재원 이양방안 확정('05. 1, 지방교부세법 개정)</li> </ul>	추진 완료
정책 6 : 지방예산편성지침 폐지·보완	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇지방예산편성지침 폐지 및 지방재정법 개정('05. 8)에 반영</li> <li>◇지방예산 편성기준 및 예산과목 구분과 설정 제정(훈령, '05. 7)</li> </ul>	추진 완료
정책 7 : 지방채 발행 승인제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇지방채발행 총액한도제 도입방안 마련('04.7~'05. 6)</li> <li>◇지방재정법 개정('05. 6) 및 시행령 개정·시행('06. 1)</li> </ul>	추진 완료
정책 8 : 지방양여금 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇지방양여금을 지방교부세 등으로 개편('04. 1)</li> <li>◇지방양여금법 폐지 법률안 제정·공포('04. 12)</li> </ul>	추진 완료
정책 9 : 지방재정 분석기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇지방재정분석 용역('05. 7~9) 및 분석지표 확정('05. 11)</li> <li>◇지방재정분석 결과 최종 보고('05. 12)</li> </ul>	추진 완료
정책 10 : 자치단체 복식부기회계제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇「지방재정법」에 근거규정 신설 ('05. 8)</li> <li>◇복식부기 회계제도 순 지자체 시험 운영('06)</li> <li>◇자치단체 회계기준(부령) 확정('06.10)</li> <li>◇복식부기 회계처리지침(훈령) 제정('06.11), 시행('07.1)</li> </ul>	추진 완료
정책 11 : 지방자치단체 예산지출 합리성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇주민참여 예산편성·집행제도 및 통합지출관제 도입('05. 8)</li> <li>◇지방재정법시행령 및 지방계약법시행령 개정('05. 12)</li> </ul>	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 지방세의 합리적 조정	◇지방소비세 도입 등 중장기조세개혁 방안 검토 중 ◇지방특별소비세 신설 등 관계부처 협의 중	추진 중
정책 14 : 지방세 비과세 감면 축소	◇지방세 감면조례 표준안 시달('06. 10) 및 관련 법령 개정('06. 12) ◇지방세지출예산제도의 도입 추진계획 중 : 시범 실시('06~'09), 전면 실시('10)	추진 중

### Ⅲ. 참여정부 지방재정 정책의 평가

#### 1. 지방재정 구조의 적정화

지방재정 구조와 관련한 변화의 정도는 (1) 중앙과 지방간 자원배분, (2) 지방세의 성격(역할) 및 과세자주권, (3) 지방정부의 자율적 의사결정의 재정적 권한 등 3가지 측면에서 그 실적과 설문조사 결과를 통하여 평가하기로 한다.

(1) 지방재정의 구조변화에 영향을 미치는 중앙정부와 지방자치단체 간 자원배분과 관련한 참여정부의 실적은 지방재정 규모의 변화와 중앙재정의 지방이양이란 측면에서 평가할 수 있다. 이와 관련한 참여정부의 주요 정책은 지방교부세의 법정율 단계적 상향조정(정책 1), 국고보조금의 정비(정책 5), 지방양여금의 개선·폐지(정책 8), 국세와 지방세의 합리적 조정(정책 13) 등을 들 수 있다. 이들 정책의 실적을 분석하여 정리하면 다음과 같다(<표 4> 참조).

<표 4> 중앙과 지방간 자원배분에 대한 참여정부의 정책 실적

구분	2002년	2005년	2006년	비고	
지방재정규모(억원)	728,838	923,673	1,033,039	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	11.4	12.2		
기준재정수요의 자 주적 해결능력	수도권	1.04	1.03	1.02	재정력지수 기준
	비수도권	0.40	0.43	0.42	

첫째, 참여정부의 다양한 지방재정 정책의 추진으로 지방재정의 규모는 2002년 기



준 2005년에는 26.7% 증가한 92조 3,673억원, 2006년에는 41.7% 증가한 103조 3,039 억으로 크게 신장한 것으로 나타난다. 그리고 GDP에서 지방재정이 차지하는 비중은 2002년 10.7%이던 것이 참여정부 이후 꾸준히 증가하여 2006년에는 12.2%에 달한 것으로 나타나고 있다(<표 5> 참조).

<표 5> 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
2002	2,098,057	1,369,219	728,838	6,842,635	65.3	34.7	10.7
2003	2,464,891	1,643,031	821,860	7,246,749	66.7	33.3	11.3
2004	2,646,972	1,735,379	911,593	7,793,806	65.6	34.4	11.7
2005	2,803,132	1,879,459	923,673	8,105,159	67.0	33.0	11.4
2006	3,092,315	2,059,276	1,033,039	8,478,764	66.6	33.4	12.2

주 : 세입결산 순계기준임

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 2007 및 <http://www.digitalbrain.go.kr/ifms>

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(<표 6> 참조).

<표 6> 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.

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

위축시키는 결과로 나타나고 있다(<표 7> 참조).

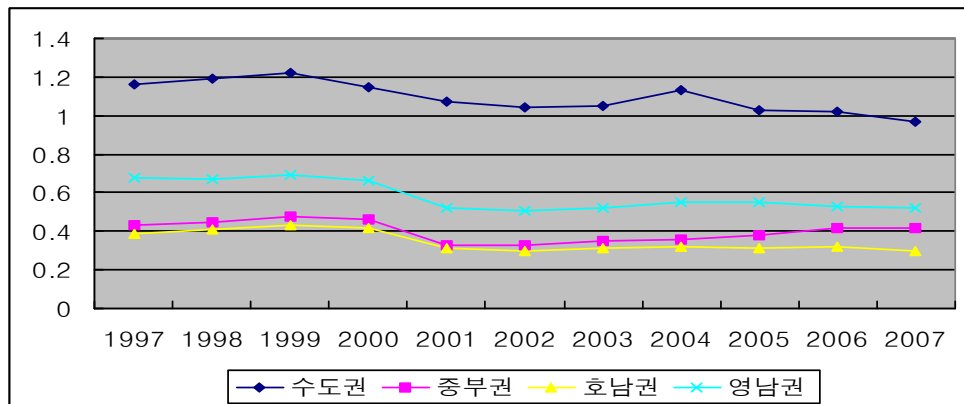
<표 7> 지방이양사업의 소요액 및 부족액 추정규모

(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

넷째, 자치단체간의 재정력 격차문제는 보통교부세 산정의 기준재정수요액의 자주적 해결능력이란 측면에서 수도권과 비수도권으로 구분하여 살펴보면 여전히 재정력 격차의 문제는 해소되지 않고 있다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 권역별 재정력지수 추이



한편, 지방재정 구조의 적정화에 크게 영향을 미치는 지방재정 정책(정책 1, 5, 8, 13)에 대한 설문조사의 결과를 살펴보면 다음과 같다(<표 8> 참조).

첫째, 지방교부세 인상과 관련한 정책 조치(정책 1)로는 지방교부세 법정율을 15%에서 18.3%로 조정하였고('04. 1), 분권교부세 신설로 동 비율을 18.3%에서 19.13%로 상향조정하였으며('04. 12), 2005년 말에는 분권교부세율 인상으로 다시 19.13%에서 19.24%로 상향 조정('05. 12)하였다. 그러나 설문조사에 따르면 이러한 지방교부세 인상과 관련한 정책들이 재정자율성 향상에 기여하지 못하였고, 특히 자치단체의 경우 동 정책이 재정자율성에 부정적 영향(자치단체 2.62)을 미치는 것으로 판단하고 있다<sup>1)</sup>. 한편 재정형평성 측면에서 보면 동 정책에 대한 평가가 전문가와 자치단체 간에

1) 정책평가는 5점 척도(매우 부정적 1, 부정적 2, 관계없음 3, 긍정적 4, 매우 긍정적 5)에 의해

큰 차이(전문가 3.67, 자치단체 2.81)를 보이고 있다. 전문가들의 경우 지방교부세율 인상이 재정상태가 열악한 자치단체에 대한 재정지원으로 이어져 재정형평성을 개선할 것으로 보았는데 비해 자치단체는 오히려 부정적 영향을 미칠 것으로 평가하였다. 이러한 평가는 지방교부세 법정율 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.

<표 8> 지방재정 정책의 중앙과 지방간 자원배분에의 영향(설문응답결과)

정책	평가항목	표본집단	평균	표준편차	집단별 차이분석	
					차이	t
1. 지방교부세율 상향조정	재정자율성	전문가	3.07	0.83	0.45	1.72*
		자치단체	2.62	1.02		
	재정형평성	전문가	3.67	0.66	0.86	3.34***
		자치단체	2.81	1.17		
5. 국고보조금 정비	재정자율성	전문가	2.90	0.92	0.28	0.94
		자치단체	2.62	1.20		
	재정효율성	전문가	2.73	0.91	-0.12	-0.41
		자치단체	2.86	1.24		
8. 지방양여금제도 개선	재정자율성	전문가	3.07	0.87	-0.41	-1.47
		자치단체	3.48	1.12		
	재정효율성	전문가	2.67	0.84	-0.81	-3.23***
		자치단체	3.48	0.93		
13.국세와 지방세의 합리적 조정	재정자율성	전문가	3.07	0.98	-0.60	-2.38**
		자치단체	3.67	0.73		
	재정형평성	전문가	2.63	0.81	-0.84	-3.55***
		자치단체	3.48	0.87		
	지역경제발전	전문가	2.93	0.94	-0.59	-2.32**
		자치단체	3.52	0.81		

둘째, 국고보조금의 정비(정책 5)와 관련하여 2004년 2월에 정비시안을 마련하였고, 재원 이양방안의 확정 및 분권교부세 신설이 2005년 1월에 이루어졌다. 이와 같은 국고보조금 관련 정책을 지방의 재정자율성과 재정효율성 측면에서 평가하였을 때 대체

이루어 졌으므로 평균 점수가 3.0 근처이면 개별 정책의 평가항목에 대한 영향이 없는 것이고, 3.0을 크게 초과할수록 긍정적이며, 3.0에서 크게 미달할수록 부정적인 것으로 판단한다.

로 부정적인 평가를 내리고 있다. 특히 자치단체장과 공무원은 동 정책이 재정자율성을 오히려 크게 해치는 것으로 판단(자치단체 2.62)하고 있어 주목된다.

셋째, 지방양여금제도 폐지(정책 8)의 경우 지방양여금의 성격과 기능면에서 많은 문제점이 드러나 지방교부세 등으로 개편('04. 1)함과 동시에 지방양여금법을 폐지('04. 12)하였다. 이러한 지방양여금제도 폐지와 관련한 정책의 평가도 전문가 집단과 자치단체 간에 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 전문가들의 경우 이 정책이 재정자율성(전문가 3.07)에는 영향을 미치지 못하였으나 재정효율성(전문가 2.67)을 떨어뜨린 것으로 평가하는데 비해, 자치단체 입장에서는 지방재정의 자율성과 효율성에 긍정적인 영향(각각 3.48)을 미친 것으로 평가하여 상반된 입장을 보이고 있다.

넷째, 참여정부 재정분권 정책의 가장 핵심인 동시에 지방재정 구조의 획기적 개편을 가능케 하는 정책 13(국세와 지방세의 합리적 조정)에서 조세 개편을 통한 지방소비세 도입 및 지방특별소비세 신설 등의 검토가 있었으나 그 추진이 유보 상태에 있다. 이 정책은 현재 구체적인 내용이 나타나지 않은 상황이어서 전문가 집단은 대부분 유보적인 입장을 나타낸데 비해, 자치단체 입장에서는 상대적으로 긍정적인 반응을 나타내어 두 집단 간의 차이를 보이고 있다. 특히 전문가 집단의 경우 지방소비세 및 지방특별소비세 도입이 부익부 빈익빈의 효과를 나타내어 자치단체 간 재정형평성에 부정적 영향(전문가 2.63)을 미칠 것으로 전망한데 비해, 자치단체들의 경우 상당히 긍정적인 효과(자치단체 3.48)를 기대하고 있는 듯하다. 또한 자치단체 입장에서는 이러한 지방세의 확충이 재정자율성과 지역경제발전에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 전망하고 있다.

이상과 같이 참여정부의 다양한 지방재정 정책의 추진으로 지방재정의 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 참여정부의 지방재정 정책이 미친 영향은 미미한 것으로 설문조사의 결과에서 나타나고 있다.

(2) 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. 이들 정책의 실적을 분석 정리하면 다음과 같다(<표 9> 참조).

<표 9> 지방세와 과세자주권에 대한 참여정부의 정책 실적

구 분	2002년	2005년	2006년	비고
지방세 규모(억원)	315,836	359,769	412,818	
국세 대 지방세 규모	77 : 23	78 : 22	77 : 23	
지방세부담율(%)	4.62	4.44	4.87	GDP 기준
지방세 비중(%)	37.4	36.1	37.8	일반회계 기준
지방세 대 이전재정 규모	49 : 51	51 : 49	49 : 51	
탄력세목 세수 비중(%)	80.9	84.4	83.7	과년도수입 제외

첫째, 자주재원의 근간이 되는 지방세의 세수규모는 2002년 기준으로 2005년에는 5.5% 증가한 35조 9,769억원, 2006년에는 30.7% 증가한 41조 2,818억원으로 신장하였으나, 지방재정 규모의 신장율과 대비할 경우 지방세의 신장율은 상대적으로 저조한 것으로 나타나고 있다(<표 10> 참조).

<표 10> 지방세수 비중의 변화 : 일반회계

(단위: 억원, %)

구 분	지방재정(일반회계)		지방세		지방세비중 (B/A)
	규 모(A)	증가지수	규 모(B)	증가지수	
2002	845,082	100.0	315,836	100.0	37.4
2003	965,040	114.2	330,620	104.7	34.3
2004	972,309	115.1	341,594	108.2	35.1
2005	997,142	118.0	359,769	113.9	36.1
2006	1,090,904	129.1	412,818	130.7	37.8

주: 세입순계결산 기준

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 각년도,

둘째, 참여정부 출범이후 총조세에 대한 지방세 비중은 오히려 약간 하락하고 있고(국세 대 지방세 비중 : 2002년 76.7 대 23.3 → 2006년 77.0 대 23.0), GDP에 대한 지방세 비중은 큰 변화가 없으며(지방세 부담율 : 2002년 4.62% → 2006년 4.87%), 일반회계 세입결산에서 지방세가 차지하는 비중도 일정수준을 유지하고 있어(지방세 비중 : 2002년 37.4% → 2006년 37.8%) 취약한 지방세입구조의 개선 및 자주재원의 근간이 되어야 할 지방세의 역할은 대단히 미흡하다고 볼 수 있다(<표 11> 참조).

<표 11> 지방세의 변화추이

(단위 : 억원, %)

구분	조세규모			지방세비율 (B/A)	GDP (C)	조세부담율	
	합계(A)	국세	지방세(B)			A/C	B/C
2002	1,355,514	1,039,678	315,836	23.3	6,842,635	15.19	4.62
2003	1,477,260	1,146,640	330,620	22.4	7,246,749	15.82	4.56
2004	1,519,551	1,177,957	341,594	22.5	7,793,806	15.11	4.38
2005	1,634,426	1,274,657	359,769	22.0	8,105,159	15.73	4.44
2006	1,793,261	1,380,443	412,818	23.0	8,478,764	16.28	4.87

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

셋째, 참여정부는 지방세제의 개편 보다 최근 중앙정부의 이전재정 규모의 증가를 가져온 지방재정 정책의 추진으로 지방재정 규모의 신장은 지방교부세와 보조금과 같은 중앙이전재정에 의해 주도되고 있다(<표 12> 참조).

<표 12> 지방세와 이전재정수입 규모의 변화추이

(단위: 억원)

구분	지방세 규모	이전재정 규모			
		합계	지방교부세	지방양여금	국고보조금
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	412,818	428,641	217,441	-	211,200
2007	380,732	435,248	226,242	-	209,006

주 1: 2006년 이전은 결산, 2007년 당초예산임

주 2: 일반·특별회계 순계규모 기준임

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

넷째, 총지방세수에서 탄력세율의 적용이 가능한 지방세수의 비중은 2002년 80.9%(25조 419억원)이던 것이 2005년 84.4%(29조 8,352억원), 그리고 2006년 84.8%(34조 4,479억원)으로 변화하고 있으나, 재산세 탄력세율 적용에 대한 중앙정부의 제한이 2007부터 강화되었으며, 지방재정 구조의 적정화 모색 차원에서 실제 지방재정여건과 연계하여 탄력세율을 적용하는 단체는 거의 없는 것으로 보여진다(<표 13> 참조).

<표 13> 탄력세율 적용가능 세목의 세수와 비중의 추이

(단위 : 억원, %)

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007
지방세수		309,409	326,009	335,723	353,443	406,131	374,546
탄력 세목	세수	250,419	263,294	262,139	298,352	344,479	313,406
	비중	80.9	80.8	78.1	84.4	84.8	83.7
비탄력 세목	세수	58,990	62,715	73,584	55,091	61,652	61,140
	비중	19.1	19.2	21.9	15.6	15.6	16.3

주 1: 2006년 이전은 결산, 2007년 당초예산 기준

주 2: 지방세수에서 과년도수입은 제외

자료: 행정자치부, 지방재정연감 및 지방자치단체 예산개요, 각년도

한편, 지방세와 관련한 참여정부의 지방재정 정책(정책 3, 4, 13, 14)에 대한 설문조사의 결과를 살펴보면 다음과 같다(<표 14> 참조).

첫째, 지방재정 정책과제 중 2004. 5 종합토지세의 과표를 현실화하고, 2005. 1 재산세 세율체계를 조정한 정책 3은 그 추진이 완료되어 지방세수 규모는 약간 증대되었으나 세수 신장이 미약하여 지방자치단체의 재정자율성과 재정형평성에 별로 영향을 미치지 않았다는 것으로 평가되었으며, 지역경제발전에 대해서는 자치단체장 및 공무원들이 다소 부정적 영향(자치단체 2.71)을 미친 것으로 판단하였다.

둘째, 지방세의 신세원을 확대하기 위하여 추진이 완료된 정책 4의 경우 2004년 취득세·재산세 과세대상에 골프연습장시설을 추가하고, 2005. 6. 주민기피시설 및 지자체 유치시설에 대한 과세 기본계획의 수립과 아울러 2005. 12. 원자력발전에 대한 지역개발세를 신설하였으며, 2006년 지하자원에 대한 지역개발세의 세율을 현실화하였다. 이로 인해 지역개발세 세수규모는 2002년 953.8억원에서 2006년 1,722.1억원으로 크게 증대되었다. 이러한 지방세 신세원확대 노력은 전문가 및 자치단체 모두 재정자율성(전문가 3.47, 자치단체 3.57)과 지역경제 발전(전문가 3.33, 자치단체 3.76)에 어느 정도 기여한 것으로 평가하였으며, 자치단체장과 공무원들이 상대적으로 더욱 좋은 평가를 내렸다.

셋째, 전술한 바와 같이 참여정부 재정분권정책의 가장 핵심인 정책 13은 지방소비세 도입 등 중장기조세개혁 방안은 검토 중에 있고, 지방특별소비세 신설 등은 관계부처 협의 중에 있어 차기정부의 과제로 남겨져 있다. 이 정책의 경우 전문가들에 비해 자치단체 입장에서 재정자율성, 재정형평성 및 지역경제 발전에 기대가 큰 것으로 나타났다.

넷째, 2005년 기준으로 3조 5,337억원에 달하는 지방세 비과세·감면의 축소를 위한 정책 14와 관련하여 지방세 감면조례 표준안 시달('06. 10) 및 관련 법령을 개정('06.

12)하였고, 2010년 전면적 실시를 위한 지방세지출예산제도의 도입을 추진 중에 있다. 이러한 비과세 감면 축소는 지방의 재정자율성, 재정책임성 및 재정투명성을 다소 향상시킬 것으로 평가하고 있다. 특히, 자치단체장 및 공무원은 전문가들 보다 재정책임성(자치단체 3.62, 전문가 3.30) 및 투명성(자치단체 3.62, 전문가 3.27)에 대해 긍정적 기대를 다소 크게 하는 것으로 나타났다.

<표 14> 지방재정 정책의 지방세와 과세자주권에의 영향(설문응답결과)

정책	평가항목	표본집단	평균	표준편차	집단별 차이분석	
					차이	t
3. 재산세·종합토지세 과표현실화	재정자율성	전문가	3.07	1.08	0.26	0.89
		자치단체	2.81	0.93		
	재정형평성	전문가	2.87	0.90	-0.23	-0.90
		자치단체	3.10	0.89		
	지역경제발전	전문가	2.93	0.64	0.22	1.10
		자치단체	2.71	0.78		
4. 지방세의 신세원 확대	재정자율성	전문가	3.47	0.63	-0.10	-0.48
		자치단체	3.57	0.93		
	지역경제발전	전문가	3.33	0.71	-0.43	-2.13**
		자치단체	3.76	0.70		
13.국세와 지방세의 합리적 조정	재정자율성	전문가	3.07	0.98	-0.60	-2.38**
		자치단체	3.67	0.73		
	재정형평성	전문가	2.63	0.81	-0.84	-3.55***
		자치단체	3.48	0.87		
	지역경제발전	전문가	2.93	0.94	-0.59	-2.32**
		자치단체	3.52	0.81		
14. 지방세 비과세 감면 축소	재정자율성	전문가	3.37	0.61	0.13	0.66
		자치단체	3.24	0.77		
	재정책임성	전문가	3.30	0.70	-0.32	-1.50
		자치단체	3.62	0.80		
	재정투명성	전문가	3.27	0.69	-0.35	-1.81*
		자치단체	3.62	0.67		

이상과 같이 국세의 지방이양이 유보된 가운데 일부 세제개편(재산관련 세제의 과표현실화, 신세원인 원자력세 등의 도입)만이 추진되어 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 지방재정 정책(정책 3, 4, 13, 14)에 대한 설문조사 결과에서도 자주재원의 근간으로서 지방세의 역할이 아주 미흡한 것으로 응답하고 있다.

따라서 참여정부의 지방세의 성격(역할) 및 과세자주권의 강화와 관련한 지방재정



정책은 세입구조의 개선과 변화를 유인하는 데는 크게 미흡한 것으로 평가할 수 있다.

(3) 지방재정의 세출구조 변화에 영향을 미치는 것으로 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. 이들 정책의 실적을 분석하여 정리하면 다음과 같다(<표 15> 참조).

<표 15> 지방정부의 자율적 의사결정 권한에 대한 참여정부의 정책실적

구 분	2002년	2005년	2006년	비고
일반재원 대 특정재원	69 : 31	76 : 24	74 : 26	
자체사업 비중(%)	20.3	27.2	25.6	세출예산 기준
보조사업 대 자체사업	66 : 34	57 : 43	60 : 40	
국고보조사업비(억원)	230,077	230,391	261,525	
국고보조 : 지방비부담	70 : 30	67 : 33	70 : 30	
일반보조금 대 특정보조금	38 : 62	56 : 44	52 : 48	

첫째, 세출의 용도가 지정되지 않는 일반재원은 크게 신장되었으나 특정재원은 감소하였고(일반재원 비중 : 2002년 69.3% → 2005년 75.6% → 2006년 74.0%), 세출예산에서 자체사업이 차지하는 비중도 늘어나(자체사업 비중 : 2002년 20.3% → 2005년 27.2% → 2006년 25.6%) 자치단체의 자율적 의사결정의 재정적 권한은 강화된 것으로 나타나고 있다(<표 16, 17> 참조).

<표 16> 일반재원과 특정재원 규모와 비중의 추이

구 분	재정규모(억원)			비중(%)	
	세입	일반재원	특정재원	일반재원	특정재원
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	1,743,098	1,289,633	453,465	74.0	26.0
2007	1,437,211	984,615	452,596	68.5	31.5

주: 2006년 이전은 결산, 2007년은 당초예산 총계기준

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

<표 17> 자체사업의 비중

(단위: 억원, %)

구분	세출예산(A)	사업예산			자체사업 예산비중	
		사업예산(B)	보조사업	자체사업(C)	C/B*100	C/A*100
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	1,377,895	886,356	533,673	352,683	39.8	25.6
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, 「지방자치단체 예산개요」, 2007

둘째, 지방재정의 자율적 재정운동을 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(<표 18> 참조).

<표 18> 국고보조사업 지방비부담 규모와 비율의 추이

(단위: 억원, %)

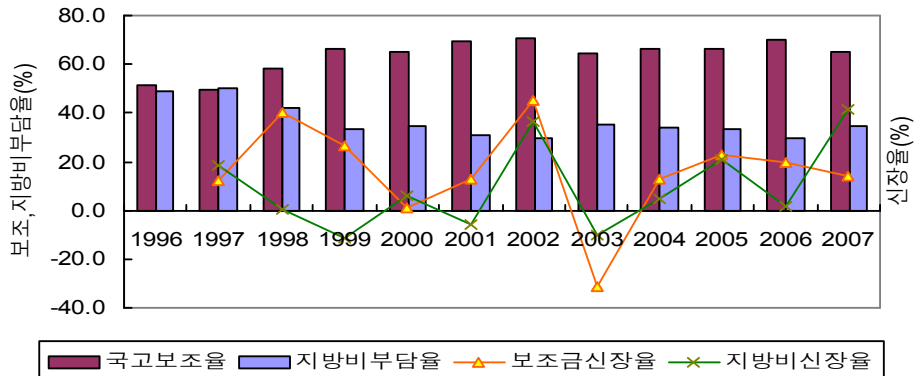
구분	국고보조사업	국고보조금		지방비		국고보조율	지방비부담율
		금액	신장율	금액	신장율		
2002	230,077	162,189	45.10	67,888	36.23	70.5	29.5
2003	171,873	111,074	- 31.52	60,799	-10.44	64.6	35.4
2004	188,693	125,007	12.54	63,686	4.75	66.2	33.8
2005	230,391	153,502	22.79	76,889	20.73	66.6	33.4
2006	261,525	183,316	19.42	78,209	1.72	70.1	29.9
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

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(<그림 2> 참조).

<그림 2> 국고보조사업의 지방비부담율과 신장율 추이



넷째, 보조금을 조건이 없는 일반보조금(지방교부세)과 조건이 부여되는 특정보조금(균특사업을 포함한 국고보조금 등)으로 구분할 경우 참여정부의 출범이후 일반보조금의 비중은 2005년까지 크게 확대되었으나 최근 약간 감소하였다(<표 19> 참조).

<표 19> 일반보조금과 특정보조금의 상대비중 추이

구 분	이전재정 규모(억원)				비중(%)	
	합 계 (A)	지방교부세 (B)	지방양여금 (C)	국고보조금 (D)	일반보조금 (B/A)	특정보조금 (C+D)/A
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	428,641	217,441	-	211,200	52	48
2007	435,248	226,242	-	209,006	52	48

주 1: 2006년 이전은 결산, 2007년은 당초예산임

주 2: 일반·특별회계 순계규모 기준

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

한편, 자치단체의 자율적 재정권한을 확대하여 지방재정의 지출구조를 적정화하는데 영향을 미칠 수 있는 지방재정 정책(정책 2, 5, 7, 8, 14)에 대한 설문조사의 결과를 살펴보면 다음과 같다(<표 20> 참조).

첫째, 지방교부세 제도의 개선(정책 2)을 위해 보통교부세 수요산정 통계 및 산식을 정비(9개 항목, 26개 세항)하였고, 특별교부세 규모의 축소(9.09% → 4.0%) 및 지원기준을 구체화하였으며, 증액교부금제도도 폐지하였다. 이와 같은 지방교부세 제도의 개선은 재정효율성(전체 3.53)과 재정형평성(전체 3.41)에 다소 긍정적인 영향을 미치는

것으로 평가하였고, 특히 자치단체는 재정효율성(자치단체 3.67)에 대한 기대를 크게 하는 것으로 나타났다.

둘째, 국고보조금 정비(정책 5)의 경우 전문가와 자치단체 모두 부정적 견해가 높게 나타나(재정자율성 2.78, 재정효율성 2.78) 재정분권을 저해하는 것으로 평가되므로 이와 관련한 정책 개선방안의 도출이 필요한 것으로 보여진다.

셋째, 지방채발행(정책 7)과 관련하여 참여정부는 자치단체별 지방채발행 총액한도제의 도입방안을 마련하고('04. 7~'05. 6), 관련 법률을 개정하였으며, 이에 근거하여 자치단체별 지방채발행 총액한도를 설정·통보하였다. 이러한 지방채발행 승인제도의 개선은 지방재정의 자율성, 건전성 및 효율성에 긍정적 영향을 미칠 것으로 평가하였으며, 특히 전문가 집단은 재정자율성 향상에 크게 기여할 것(전문가 3.87)으로 판단하였다.

넷째, 지방양여금제도의 폐지(정책 8) 정책은 자치단체의 재정적 의사결정 능력을 확대한 측면이 강함에 따라 자치단체는 이로 인해 재정효율성이 향상될 것으로 기대(자치단체 3.48)하는데 비해 전문가들은 재정효율성에 부정적 영향이 클 것으로 나타내어(전문가 2.67) 대조를 이룬다.

다섯째, 지방세 비과세·감면 축소(정책 14)가 재정측면의 자율적 의사결정 권한을 확대하여 재정책임성과 투명성 향상에 기여할 것으로 보는 견해가 전문가에 비해 자치단체에서 강하여 비과세 및 감면 축소를 통한 자치단체들의 세입확보 의지가 강력한 것으로 드러났다.

이들 관련정책 중 지방정부의 자율적 의사결정의 재정권한 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 평가하고 있다. 그리고 지방세의 비과세·감면 축소(정책 14)는 지방자치단체의 자율적 의사결정 권한의 확대에 긍정적 영향을 미칠 것으로 평가하고 있다.

<표 20> 지방재정 정책의 자율적 의사결정권한에의 영향(설문응답결과-전체)

정 책	평가항목	평균 점수	평가항목	평균 점수	평가항목	평균 점수
2. 지방교부세제도 개선	재정형평성	3.53	재정효율성	3.41		
5. 국고보조금 정비	재정자율성	2.78	재정효율성	2.78		
7. 지방채발행 승인제도 개선	재정자율성	3.71	재정효율성	3.37	재정건전성	3.31
8. 지방양여금제도 개선	재정자율성	3.24	재정효율성	3.00		
14. 지방세 비과세감면 축소	재정자율성	3.31	재정책임성	3.43	재정투명성	3.41

이상과 같이 참여정부의 다양한 지방재정 정책의 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 참여정부의 지방재정 정책이 미친 영향에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 병존하는 것으로 설문조사의 결과에서 나타나고 있다.

## 2. 지방재정 운영의 자율성과 책임성 제고

지방재정의 운영과 관련한 변화는 (1) 재정운영의 자율성 확대, (2) 재정운영의 책임성 강화라는 2가지 측면에서 그 실적과 설문조사 결과를 통해 평가하기로 한다.

(1) 지방자치단체의 재정운영 자율성 확대와 관련한 참여정부의 지방재정 정책의 실적은 지방의 전략적 자원배분권 확대, 지방의 자율적 학습강화란 측면에서 평가할 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 측면<sup>2)</sup>과 연계하여 평가하기로 한다. 이러한 맥락에서 참여정부의 지방재정 정책의 실적을 분석하여 정리하면 다음과 같다(<표 21> 참조).

2) 지방자치단체의 재정운영 자율성 강화와 관련한 참여정부의 재정분권 정책의 추진으로 지방의 전략적 자원배분권이 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, 해외관련경비, 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 투자비비율 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).

<표 21> 재정운영의 자율성 제고에 따른 참여정부의 정책 실적

구 분	2002년 이전	참여정부 이후	비고
경상비 비중(%)	16.5 (2001-2002년)	16.4 (2003-2006년)	세출액 기준
경상비 대 세출액 증가율(%)	11.3 : 16.0 (2001-2002년)	8.5 : 8.1 (2003-2006년)	전년대비
인건비 증가율(%)	8.4 (2001-2002년)	16.4 (2003-2006년)	전년대비 연평균
자체수입증감율(%)	9.6 (1998-2002년)	6.3 (2003-2005년)	전년대비 연평균
경상경비증감율(%)	5.5 (1998-2002년)	9.8 (2003-2005년)	전년대비 연평균
투자비비율(%)	65.3 (1998-2002년)	65.6 (2003-2005년)	연평균
경상수지비율(%)	32.4 (1998-2002년)	28.4 (2003-2005년)	연평균
지방채비중(%)	3.4 (2001-2002년)	2.8 (2003-2006)	연평균

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 의한 재정운영의 건전성은 오히려 크게 하락하였다고 볼 수 있다(<표 22, 23> 참조).

<표 22> 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
2006	14.1	9.3	0.66

<표 23> 지방채발행의 규모와 비중 추이

(단위 : 백만원, %)

구분	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

둘째, 경상경비의 감소 보다 일반재원의 증대로 인해 경상수지는 크게 개선되었으나, 투자비비율은 거의 변화가 없으며, 투자재원으로 지방채의 활용도 미흡한 것으로 나타나고 있어 자율성 확대에 의한 재정운영의 효율성은 개선되었다고 볼 수 없다 (<표 24> 참조).

<표 24> 경상수지비율과 투자비비율의 비교

(단위 : %)

구 분	투자비비율(A)		경상수지비율(B)		B/A
1998	71.7	65.3	36.9	32.4	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	65.6	27.9	28.4	0.445
2004	64.4		30.0		0.466
2005	67.3		26.8		0.398
2006	67.9		29.0		0.427

한편, 지방자치단체 재정운영의 자율성을 확대하는 지방재정 정책(정책 6 : 지방예산편성지침 폐지·보완, 정책 7 : 지방채발행 승인제도 개선)에 대한 설문조사의 결과를 살펴보면 다음과 같다(<표 25> 참조).

첫째, 지방자치단체의 예산편성의 자율성을 제고하기 위한 정책 6의 추진으로 2003. 7. 일부 기준경비를 자율화하고, 지방예산편성지침제도를 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%미만이며, 이들 사업비 총액은 40%내외로서 참여정부 출범이후에도 큰 변화가 없는 것으로 나타나고 있다. 설문조사 결과를 보면 이 정책은 지방재정의 자율성 향상에 기여하는 것으로 평가되는데 비해, 재정건전성과 재정효율성 측면에서는 전문가와 자치단체 간에 상반된 견해가 나타나고 있다. 전문가 집단은 지방예산편성지침의 폐지가 낭비성 내지는 선심성 예산을 초래할 것이라는 우려에서 부정적 견해(재정건전성 2.80, 재정효율성 2.90)를 나타낸데 비해, 자치단체는 재정건전성과 효율성에도 어느 정도의 긍정적 영향을 미치는 것(재정건전성 3.43, 재정효율성 3.38)으로 평가하여 재정자율성 향상이 재정건전성 및 효율성 개선에 기여할 것으로 기대하고 있다.

둘째, 정책 7의 추진으로 2004. 7 지방채발행 총액 한도제의 도입방안이 마련되었

고, 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 정책 7은 지방재정의 자율성에 약간의 긍정적인 영향(전문가 3.73, 자치단체 3.48)은 있으나, 지방재정의 건전성과 효율성에는 거의 영향이 없었던 것으로 평가하고 있다.

<표 25> 지방재정 정책의 지방재정 운영의 자율성에의 영향(설문응답결과)

정책	평가항목	표본집단	평균	표준편차	집단별 차이분석	
					차이	t
6. 지방예산편성지침 폐지·보완	재정자율성	전문가	3.73	0.74	0.26	1.17
		자치단체	3.48	0.81		
	재정건전성	전문가	2.80	0.81	-0.63	-2.93***
		자치단체	3.43	0.68		
	재정효율성	전문가	2.90	0.66	-0.48	-2.34**
		자치단체	3.38	0.80		
7. 지방채발행 승인제도 개선	재정자율성	전문가	3.87	0.82	0.39	1.68*
		자치단체	3.48	0.81		
	재정건전성	전문가	3.23	0.73	-0.20	-0.90
		자치단체	3.43	0.81		
	재정효율성	전문가	3.23	0.57	-0.34	-2.05**
		자치단체	3.57	0.60		

이상과 같이 지방재정의 운영측면에서의 자율성은 지방예산편성지침 폐지, 기준경비 항목의 축소, 지방채발행 총액한도제 도입 등의 지방재정 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, 채납채권, 소송관련비용, 지방세·세의수입의 과오납 등이 중요하게 취급되어야 함에도 불구하고 재정관리의 사각지대에 머물고 있다. 그러나 정책 6(지방예산편성지침 폐지·보완)과 정책 7(지방채발행 승인제도 개선)은 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.

(2) 지방재정의 운영에 영향을 미치는 지방자치단체의 재정운영 책임성 강화와 관련한 참여정부의 지방재정 정책의 실적은 지방재정에 대한 주민통제의 용이, 지방재정성과에 대한 책임체계 구축이란 측면에서 평가할 수 있는데, 이와 관련한 참여정부



의 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. 이러한 맥락에서 참여정부의 재정분권 정책의 실적을 분석하여 정리하면 다음과 같다(<표 26> 참조).

<표 26> 재정운영의 책임성 강화에 따른 참여정부의 정책 실적

구 분	2002년 이전	참여정부 이후	비고
재정계획운영비율(%)	104.5 (1999-2002년)	105.4 (2003-2005년)	전년대비 연평균
이월금비율(%)	17.0 (1999-2002년)	16.8 (2003-2005년)	전년대비 연평균
지방세징수율(%)	95.8 (1999-2002년)	96.6 (2003-2005년)	부과액기준 연평균
지방세채납징수율(%)	15.7 (2001-2002년)	17.9 (2003-2005년)	채납액기준 연평균
소액분산투자율 I (%)	90.6 (2002년)	88.0 (2003-2007)	1억원이하 사업건수기준
소액분산투자율 II (%)	27.5 (2002년)	23.9 (2003-2007)	1억원이하 사업비기준

첫째, 이월금 비중은 약간 감소한 것으로 나타나고 있으나, 중기지방재정계획의 운영수준은 참여정부 출범 이후에도 여전히 제도적 실효성이 아주 낮은 상태에서 운영되고 있어, 재정운영의 계획성은 크게 개선되었다고 볼 수 없다(<표 27> 참조).

<표 27> 재정계획운영비율과 이월금 비율의 비교

(단위 : %)

구분	재정계획운영비율	이월금비율
1999	103.4	15.8
2000	102.0	16.5
2001	108.6	15.7
2002	104.0	19.8
2003	106.2	20.7
2004	103.2	17.1
2005	99.7	15.4
2006	112.3	13.9



한편, 지방자치단체 재정운영의 책임성을 강화하는 지방재정 정책(정책 9 : 지방재정분석 기능강화, 정책 10 : 복식부기회계제도 도입, 정책 11 : 예산지출 합리성 확보, 정책 12 : 재정운영 투명성·건전성 확보)에 대한 설문조사의 결과를 살펴보면 다음과 같다(<표 30> 참조).

첫째, 지방자치단체의 재정상태 및 재정운영상황을 종합적으로 점검 분석하는 지방재정분석(정책 9)은 2005년에 분석지표의 대폭적인 확대 및 분석방법의 개선 등으로 그 기능을 강화하였다. 이러한 노력은 재정건전성(전문가 4.13, 자치단체 3.71), 재정책임성(전문가 4.23, 자치단체 3.57) 및 재정투명성(전문가 4.27, 자치단체 3.81)을 크게 강화시키는 것으로 평가되었으며, 특히 분석대상인 자치단체에 비해 전문가 집단으로부터 매우 높은 평가를 받아 대조를 이루었으며, 평가항목 중 재정투명성에 대한 효과가 가장 클 것으로 전망하였다.

둘째, 복식부기회계제도 도입(정책 10) 관련 정책으로는 「지방재정법」에 근거규정을 신설하고('05. 8), 복식부기 회계제도를 지자체 대상으로 시험 운영을 하였으며, 회계기준(부령) 확정('06.10) 및 복식부기 회계처리지침(훈령)을 제정('06.11)하고 2007년부터 복식부기 회계제도를 전면 시행하기에 이르렀다. 현금주의에 기초한 기존의 정부회계제도를 보완하기 위해 발생주의에 기초한 복식부기회계제도를 도입한 것은 전문가와 자치단체 모두 재정건전성, 재정책임성 및 재정투명성을 크게 향상시킬 것으로 전망하여 높은 평균점수를 보여주고 있다.

셋째, 지방자치단체 예산지출의 합리성을 확보하기 위한 정책 11의 추진으로 주민참여 예산편성제도를 도입하였고, 현행 관서별 지출원이 지출하던 것을 통합지출관의 일괄지출로 개선하는 통합지출관제를 도입하였으며('05. 8), 지방재정법시행령 및 지방계약법시행령을 개정('05. 12)하였다. 이러한 예산지출 합리성 확보노력은 재정건전성 및 재정효율성을 향상하는 것으로 평가하였고, 특히 재정투명성을 크게 개선할 것으로 전망(전문가 3.70, 자치단체 3.95)하였다.

넷째, 재정운영의 투명성·건전성 확보노력(정책 12)은 주민참여형 예산편성제도 도입('05. 8), 재정공시제도 도입('06. 1), 투융자 심사 관련 법령 정비('05. 12) 등을 들 수 있다. 이러한 노력들은 전문가와 자치단체 모두 재정건전성(전문가 3.63, 자치단체 3.86), 재정책임성(전문가 3.87, 자치단체 4.05) 및 재정투명성(전문가 4.03, 자치단체 4.33)을 크게 향상시킬 것으로 기대하고 있다. 특이할 사항은 세 가지 평가항목 모두에서 전문가보다 자치단체장 및 담당공무원이 높은 점수를 주고 있어 동 정책에 대한 자치단체의 호응도가 높다는 사실을 알 수 있다.

<표 30> 지방재정 정책의 지방재정 운영의 책임성에의 영향(설문응답결과)

정책	평가항목	표본집단	평균	표준편차	집단별 차이분석	
					차이	t
9. 지방재정분석기능 강화	재정건전성	전문가	4.13	0.43	0.42	2.21**
		자치단체	3.71	0.90		
	재정책임성	전문가	4.23	0.43	0.66	4.01***
		자치단체	3.57	0.75		
	재정투명성	전문가	4.27	0.45	0.46	2.72***
		자치단체	3.81	0.75		
10. 복식부기회계제도 도입	재정건전성	전문가	3.83	0.59	0.12	0.68
		자치단체	3.71	0.64		
	재정책임성	전문가	3.87	0.63	-0.13	-0.71
		자치단체	4.00	0.71		
	재정투명성	전문가	3.90	0.55	-0.15	-0.82
		자치단체	4.05	0.74		
11. 예산지출 합리성 확보	재정건전성	전문가	3.43	0.73	-0.09	-0.47
		자치단체	3.52	0.60		
	재정효율성	전문가	3.23	0.57	-0.10	-0.52
		자치단체	3.33	0.80		
	재정투명성	전문가	3.70	0.47	-0.25	-1.85*
		자치단체	3.95	0.50		
12. 재정운영 투명성 · 건전성 확보	재정건전성	전문가	3.63	0.72	-0.22	-1.13
		자치단체	3.86	0.65		
	재정책임성	전문가	3.87	0.57	-0.18	-0.94
		자치단체	4.05	0.80		
	재정투명성	전문가	4.03	0.49	-0.30	-2.00**
		자치단체	4.33	0.58		

이상과 같이 지방재정의 운영측면에서의 책임성을 강화하기 위하여 지방재정분석기능의 강화, 복식부기회계제도의 도입·실시, 재정공시제도·주민참여예산제도·통합지출관제의 도입 및 관련법령의 제·개정 정책이 추진되었으나, 이들 제도가 지방의 입장에서 자율성을 규제하는 요인으로 간주되기도 하여 재정책임성을 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 책임성

을 강화하는 지방재정 정책은 재정의 효율성에는 영향을 미치지 못하였지만, 지방재정 운영의 건전성과 투명성에 대한 주민통제를 용이하게 하는 동시에 재정운영의 성과에 대한 책임체계를 구축하는데 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가하고 있다.

#### IV. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 참여정부가 재정분권과 지방재정의 개선을 위해 추진한 실적을 참여정부 출범 전후의 지방재정 상황의 변화를 비교분석하여 평가하였으며, 이러한 실적 평가를 보완하기 위하여 자치단체장과 지방재정 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하여 지방재정 정책에 대한 평가를 실시하였다.

이러한 평가의 결과에 의하면, 이들 지방재정 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 문제점 개선을 위하여 지방재정 구조의 적정화와 재정운영의 자율성·책임성 제고라는 측면에서 향후 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 중앙과 지방간의 기능배분과 재정배분의 틀을 지방분권화에 부응할 수 있도록 재정립하는 동시에 재정분권화를 실질적으로 구현할 수 있도록 조세제도, 이전재정제도, 지방채제도와 같은 제도적 장치 및 재정적 수단을 정비하여야 할 것이다. 특히, 재정분권의 거시적·체계적 추진이란 측면에서 상충되거나 제도의 실시 때 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 재원배분 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. 따라서 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 유보

된 정책이다. 그런데, 지역 간 지방세 세원격차가 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 보조금제도 구축이 필요하다. 이를 위해 이전재정제도를 구성하는 지방교부세·국고보조금의 제도간 연계를 강화하고, 특정보조금제도인 국고보조금의 축소 정책을 지속적으로 추진하여 지방재정의 자율성, 책임성 및 효율성을 제고하도록 일반보조금의 역할을 크게 강화하여야 한다. 이와 같이 지방의 재정권한을 강화하는 일반재원화 방안을 강구할 경우 성과관리체계를 구축하고 정기적인 모니터링을 실시하여 재정자원 지출의 비효율성을 줄이고 투자효과를 높이는 방향에서 추진하여야 할 것이다.

넷째, 지방재정의 운영측면에서 자율성을 확대한 참여정부의 재정분권정책(지방예산 편성지침 폐지, 기준경비 항목의 축소, 지방채발행 총액한도제 도입 등) 기초를 유지하되, 지방의 전략적 자원배분이나 자율적 학습능력 강화를 통한 재정운영의 건전성과 효율성을 제고할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

다섯째, 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.

## <참 고 문 헌>

- 곽채기. (2000). 재정분권화와 국세-지방세 배분체계의 개편 방안. 한국거버넌스학회, 학술대회자료집.
- 권오성. (2004). 민선지방자치제도의 실사가 시 정부의 재정분권화에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 38(1).
- 권형신·이상용·이재성. (2006). 「한국의 지방재정 : 이론과 실무」. 서울 : 해남.
- 김현아. (2007). 재정분권과 지역소득. 「재정논집」, 21(2).
- 손희준. (2005). 재정분권화 정책의 평가와 발전방안. 「한국거버넌스학회보」, 12(2)
- 송상훈. (2006). 참여정부 지방재정 개혁의 과제와 발전방향. 한국지방정부학회, 2006년도 춘계학술대회 논문집.
- 염명배. (2004). 지방분권 및 국가균형발전과 지방재정 : 국세·지방세 재분배문제를 중

- 심으로. 「재정논집」 18(2).
- 이병량·김인용·최성욱. (2005). 노무현정부의 재정분권에 대한 평가. 한국거버넌스학회, 2005년 공동학술대회.
- 이상용. (2006). 「지방재정 분권의 방향과 정책과제」. 국회 예산정책처.
- 이상용·라휘문. (2003). 국세와 지방세의 합리적 재배분방안. 「지방행정연구」, 17(1).
- 이상용·하능식. (2007). 「참여정부의 재정분권 수준 측정과 정책평가」. 한국지방행정연구원.
- 이용모. (2003). 재정분권화가 거시경제의 안정과 지역경제성장에 미치는 영향. 한국행정학회·한국정책학회, 하계공동학술대회 발표논문집.
- 이재원. (2005). 참여정부의 재정분권 2년에 대한 평가와 과제: 지방세입 부문에서 제도 개편을 중심으로. 「한국사회와 행정」, 16(1).
- 임동욱·정재진. (2005). 참여정부 재정분권 정책의 효과와 잠재적 갈등에 관한 연구: 지방교부세율 인상과 지방소비세 도입을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 16(2).
- 임성일. (2003). 우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원배분체계의 재구축. 「한국지방재정논집」, 8(2)
- \_\_\_\_\_. (2007). 지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립. 한국지방재정학회·한국지방재정공제회, 지방재정 세미나 발표논문.
- 전상경. (2006). 재정분권화와 연성예산제약 및 지방재정규율. 「지방정부연구」, 10(1).
- 정종필·최병호. (2004). 재정분권과 종합토지세제도 개편방향에 관한 연구. 「지방정부연구」, 8(3).
- 최병호·정종필. (2001). 재정분권화와 지역경제성장간의 관계에 관한 연구: 재정분권화 지표의 개발과 실증분석. 「한국지방재정논집」, 6(2).
- 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원. (2004). 「이제는 지방분권시대」(참여정부 지방분권과제 2003년 연구자료집).
- 행정자치부·정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원. (2005). 「민선 지방자치 10년 평가 I, II」.
- 정부혁신지방분권위원회. 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」(2003. 7. 4)
- 정부혁신지방분권위원회. 「지방분권 5개년 종합실행계획: 2004~2008」(2004. 11)
- 정부혁신지방분권위원회. 「참여정부의 지방분권」(2005. 12)
- Arzaghi, Mohammad and J. Vernon Henderson. (2005). Why Countries are Fiscally Decentralizing, *Journal of Public Economics*. 89 : 1157-1189
- Blöchliger, Hansjörg and David King. (2006). Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.
- Fukasaku, K. & L.R. de Mello. (1999). *Introduction and Overview Chapter of Fiscal Decentralization in Emerging Economies*, OECD.

- Iimi, Atsushi. (2005). Decentralization and Economic Growth Revisited: an Empirical Note. *Journal of Urban Economics*. 57 : 449-461
- Joumard, Isabelle and Per Mathis Kongsrud. (2003). Fiscal Relations across Government Levels. OECD Economics Department Working Papers No.375.
- Oates, Wallace E. (1977). *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, M.A. : Lexington Books.
- Prud' homme, Remy. (1994). On the Dangers of Decentralization. World Bank Policy Research Working Paper.
- Shah, Anwar. (2004). Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies. World Bank Policy Research Paper 3282.

접수일(2008년 04월 15일)

수정일자(2008년 06월 04일)

게재 확정일(2008년 06월 31일)