

지방재정분야의 회고와 전망

Retrospect and Prospect on Local Financial Systems in Korea

이상용 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

Abstract

Sang-Yong, Lee

In this study, since 1991, the trends and changes in the local finance was analyzed, and was examined the central government's policy agenda for local finance. Despite the implementation of local autonomy, financial decentralization is quite insufficient state and recently the local government share of total government spending is stagnant state. In addition, the local governments is highly dependent on subsidies(funds transferred from the central government) than local tax.

Thus, in long-term perspective the challenge for the development of local finance as follows: First, the allocation system of resources between the central and local governments should be re-established. Second, through the restructuring of the tax system, local governments should be to strengthen the capabilities of local tax. Third, to enhance the autonomy of local finance the new subsidy system should be built. Fourthly, against the excess fiscal spending local governments should strengthen its own efforts. Finally, in against to the sharp increase of social welfare demand the sustainability of local finance should be strengthened.

주제어: 재정분권, 지방정부지출, 지방세, 조세배분, 보조금

Keywords: fiscal decentralization, local government spending, local tax, tax allocation, subsidy

I. 서론

우리나라 지방재정의 흐름 속에서 지방자치단체의 재정지출 수요를 충족할 수 있는 재정기반이 확충되어 있는가가 그간 핵심적 이슈로 되어 왔는데, 이는 대다수 자치단체의 열악한 재정여건을 감안할 때 중앙재정의 지방이양을 통한 지방재정규모의 증대와 지자체의 노력과 함께 세출재원의 건전성 제고와 연계되어 있는 사항이라고 볼 수 있다. 이때 전자의 사안은 중앙정부 기능의 지방이양 및 자치기반 확충에 따른 지방재정 확충 과제로서 지방재정의 총량적 확충을 위한 중앙과 지방간의 재정 비중의 조정, 지역간 재정 불균형 완화를 위한 지방재정조정제도의 합리적 개편 등이 지방자치와 함께 중요한 쟁점이 되어 왔다. 이와 함께 후자의 과제는 중앙재정의 지방이양이 이루어져도 지방재정의 팽창수요에 대한 충족이 용이하지 않으므로 지자체의 자주재원 확충을 위한 노력과 지방채의 활용 여부를 통한 세출재원 구조의 건전성 제고와 지방주도의 재원배분 능력 제고의 문제가 지방자치 이후 쟁점으로 부각되어 왔다.

그런데 지방자치 준비기이기도 하고 30년만에 부활되어 지방의회가 구성된 시기이기도 한 노태우 정부부터 민선 5기인 이명박 정부 까지 지방재정의 흐름은 외형적인 성장을 통한 규모의 확대는 이루어졌으나, 참여정부 이후 다양한 정책수단의 도입·시행에도 불구하고 재정분권의 수준이나 재정운영의 자율성은 크게 미흡한 것으로 볼 수 있다. 이는 지방의 자주재정권 확대 보다는 중앙정부의 이전재원 위주로 지방재정의 규모가 증가하여 왔고, 이전재원의 효율성과 형평성에 초점을 둔 재정(통제)관리수단과 관련한 지방재정제도의 운영으로 지방재정의 자율성과 책임성을 확보는 대체로 미흡하였기 때문이다.¹⁾ 특히, 최근까지 불거지고 있는 호화 청사건립과 무분별한 행사 및 축제비용, 지방의원들의 낭비성 외유 등은 전형적인 예산낭비로 지적되고 있어 지방재정의 자율성 확보가 용이하지 않다.

한편, 다양하고 중복적인 재정관리제도를 보유하고 있음에도 불구하고 지방재정의 건전성과 효율성을 확보하는 데 한계를 드러내고 있어 각종 재정관리제도는 통합관리나 일정기간 후 제도평가를 통해 정리하는 것이 오히려 합리적이라고 지적하는 목소리도 있다.

지난 24년간 지방재정을 둘러싼 여건 변화가 지방재정에 어떠한 영향을 미치고 있는지, 앞으로 해결되어야 할 지방재정의 과제는 무엇인지를 살펴보는 것은 매우 중요하다고 판단되고 있다. 그런데, 지방재정이 중앙정부와 같이 하나의 주체가 독립된 재정운용을 하는 것이 아니라서 일률적 기준으로 살펴보는 것은 어렵기 때문에 지방재정의 그동안 추이와 내용을 거시적 접근과 시대별 현안과 이슈를 중심으로 개괄적으로 파악해 살펴보고

1) 중앙정부의 보다 과감한 재정권한의 이양에 따른 지방정부의 성숙하고도 책임 있는 자세와 인식의 전환이 무엇보다 중요하며, 현재까지 대부분의 지방재정 개선방안이 세입부문에 치중되어 오다 보니, 보다 중요한 세출부문에 대한 성과평가 및 책임성 확보방안이 매우 미비하다(손희준, 2014).

서 문제점을 중심으로 거시적인 방향제시 수준에서 전망을 하고자 한다.

II. 정권별 지방재정제도의 변화

1. 노태우 정부(1988~1992년)

민주화의 태동기이면서 지방자치 준비기라고 볼 수 있는 노태우 정부(1988~1992)에서는 30여년 만에 부활된 지방의회 구성(1991년)을 전후하여 지방자치 운영에 필요한 수준의 세입확충과 지역개발을 위한 투자사업비 조달방안 강구라는 측면에서 지방재정의 주요변화가 있었다. 이시기에 추진되었던 세입 및 투자재원 확충을 위한 주요정책은 주로 자주재원 증대와 지방양여금 도입방안을 중심으로 이루어졌는데, 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 등록세, 자동차세, 주민세, 사업소세에 대한 세율 인상(1991년)이 있었는데, 이로 인해 자동차세의 표준세율을 50%까지 초과징수할 수 있고, 오염물질 배출 사업소에 대한 중과세를 도입하여 지역 실정에 맞게 세입을 조정할 수 있는 권한을 이양하였다.

둘째, 도시계획세와 공동시설세(시·도세로 전환)에 대한 감세 중단, 종합토지세의 도입·운영을 통한 지방세수 증대방안을 모색하였다.

셋째, 1984년 도입된 담배판매제도 세율 인상을 거쳐 담배소비세로 정착하여 지방세수의 확충에 기여하였다.

넷째, 도세인 지역개발세를 신설(1992년)하고 탄력세율을 도입하였는데, 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 등에 대한 표준세율을 50%범위 내에서 지방자치단체가 조례에 의거 가감조정할 수 있게 되었다.

다섯째, 세외수입 중 사용료와 수수료에 대한 요율조정권을 지방으로 이양하여 재정운용의 탄력성을 제고케 하였다.

여섯째, 그간 막대한 투자재원 소요로 지방자치단체 차원에서 효과적인 추진이 곤란하였던 지방도로정비 등 특정사업들에 대하여 국가가 소요재원의 상당부분을 지원함으로써 자치단체의 재정기반을 확충하고 지역간 균등 개발을 촉진코자 하는 목적에서 1990년에 지방양여금법을 제정하고 1991년 지방양여금제도²⁾를 도입하였다. 도입 당시 지방양여금의 재원은 토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%로 하며 사업대상은 도로정비사업에 국한하였으나, 1992년에는 지방양여금제도를 보완하여 재원 및 대상을 확대하였는데 기존의 주세 15%를 60%로 상향 조정하였고 대상사업도 농어촌개발사업, 수질

²⁾ 지방양여금제도는 국세의 일부를 지방에 양여해 법령이 정하는 특별목적의 사업수요에 충당하도록 하는 지방재정지원제도로써 이전에 중앙정부의 재원이었던 주세, 교통세, 농특세 등을 대상으로 지방재원을 마련하기 위한 것이었다.

오염방지사업, 청소년 육성사업 등으로 확대하였다.

한편, 이 시기의 지방재정 여건은 정책결정자의 계획재정에 대한 인식 미흡, 전문인력의 미확보 및 실무적 계획수립 기법, 재정부족 방법의 미개발 등으로 각 자치단체에서 적실한 재정계획 수립이나 효율적 투자가 어려운 실정이었기 때문에 계획적이고 효율적인 재정운용을 통해 지방자치단체의 예산낭비를 최소화하기 위해 1988년 중기지방재정계획제도 및 1992년 지방재정투융자심사제도가 도입되었다. 특히, 중기지방재정계획의 수립(1989년)은 당시 252개 자치단체가 모두 의무적으로 수립하였는데, 당시의 중기지방재정계획(5개년 연동계획)의 내용은 계획수립의 기본방침, 계획운용 및 절차, 세입 및 경상수지의 전망, 가용재원의 산정, 투자계획의 수립 등으로 구성되어 있었다.

2. 김영삼 정부(1993~1997년)

지방의회 구성(1991년)에 이어 단체장의 직선에 의한 민선 1기(1995.7~1988.6)에 해당하는 김영삼 정부(1993~1997)에서는 본격적인 지방자치의 실시로 지방자치단체는 주민에게 보다 근접한 생활정부로서의 역할을 하게 됨에 따라 지방재정수요의 급격한 증가로 인해 열악한 지방재정과 자치단체간의 재정불균형을 어떻게 해소할 것인가에 지방재정 정책의 초점을 두었으나, 지방재정과 관련된 획기적 변화 보다는 기존 지방세제를 보완하기 위한 주행세, 경주마권세 등 신세원 개발과 사회문제화된 부동산 관련 정책세제의 운영(종합토지세, 토지초과이득세)을 들 수 있다.

따라서 이시기에 있었던 지방세제의 개편은 주로 지방재정 자립기반을 확충하기 위하여 지방세원 확대라는 측면에서 이루어졌으며, 지방양여금의 개편도 있었는데, 이러한 지방재정 확충정책을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기존의 마권세를 경주·마권세로 확대·개편(1993년)하고, 과세의 대상도 경정과 경륜을 포함하였으며, 자동차세에 1가구 2차량에 대한 중과세를 신설하여 지방세수 확충을 도모하였다.

둘째, 1994년 주민세, 재산세, 지역개발세의 세율을 인상하고, 1995년부터 1998년까지 한시적으로 주민세 소득할 세율을 인상하였으나 반대로 자동차 등록세율을 인하하고, 비영업용 승용차의 세율을 인하하였으며, 토지 수용으로 인한 대체 취득에 대한 비과세를 확대함으로써 지방세 감면을 확대하였다.

셋째, 1996년 비현실적이고 비탄력적으로 운영되던 주요 세외수입원인 사용료·수수료 현실화 계획을 수립·추진하였고, 1997년 취득세, 등록세, 재산세에 대한 탄력세율을 확대 도입하여 표준세율의 50% 범위 내에서 가감 조정을 할 수 있게 하였다.

넷째, 1994년 지방양여금의 재원과 대상이 확대되어 기존 주세 60%에서 80%(1997

년 주세 80%를 100%로 상향조정), 농특세의 19/150를 추가재원으로 확대하고 대상사업도 농어촌하수도 정비 사업을 포함시켰다.

한편, 지방재정 운영의 건전성을 확보하고, 효율성을 제고하기 위하여 방만한 재정운영 및 비효율적인 운영을 예방하고, 재정관리 능력을 제고하는 지방재정관리제도인 중기지방재정계획, 투융자심사제도의 심화와 지방재정평가 및 컨설팅 기능을 강화하는 지방재정분석제도의 도입이 이루어졌다. 특히, 지방재정 분석은 지방자치단체의 재정상태와 운영실태, 재정성과에 대한 종합점검 및 분석을 통해 지방재정의 건전성과 효율성을 높이기 위한 것인데, 이러한 재정분석 결과 건전성과 효율성이 현저하게 떨어진 지방자치단체를 대상으로 재정진단을 실시(서면분석, 현지실사)하여 규명된 재정진단 핵심사유와 그 요인을 통해 당해 자치단체에 권고사항을 시달하고, 권고사항을 토대로 자체적으로 재정건전화계획을 수행해 시행토록 하였다.

3. 김대중 정부(1998~2002년)

민선2기(1998.7~2002.6)에 해당하면서 지난 김영삼 정부의 OECD 가입과 함께 불어닥친 외환위기로 시작된 김대중 정부(1998~2002)에서는 민선2기에 해당하는 시기로 자치단체간의 재정불균형 시정을 위한 지방재정조정제도의 개편과 지난 정권시에 도입된 지방재정의 건전성과 효율성을 제고하기 위한 제도의 강화가 있었다. 이시기에는 지방자치단체의 재정부족분을 보전하고 열악한 지방재정 확충과 함께 자치단체간의 재정불균형을 시정하기 위하여 지방교부세 법정율 인상과 다양한 지방세제 개편, 그리고 사회안정망 구축에 따른 국고보조금 운용의 효율화를 모색하였는데, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1998년 외환위기 극복과정에서 지방세 증과세제도 완화, 저당권의 설정 등기에 따른 등록세율 인하, 비영업용 승용차에 대한 자동차세의 세율 인하가 있었으며, 1999년 주민세 개인균등할에 대한 제한세율제도를 도입하여 지역별 차등과세가 도입되었다. 또한 국가혁신시스템 구축과 지역의 발전을 위한 목적으로 산업기술단지에 대한 취득세와 등록세 면제, 재산세와 종합토지세의 경감 등과 같은 정책세제가 실행되었다.

둘째, 2000년 휘발유와 경유 등에 부과되는 국세의 교통세액 중 일부를 세원으로 하는 주행세라는 지방세목을 탄력세율로 도입되었고, 지역개발세 중 일부과세대상의 세율현실화를 위한 방안이 강구되었다.

셋째, 2001년 경주·마권세를 레저세로 세목 변경 및 과세대상 확대(2002년 소싸움 경기투표권), 벼와 특수 작물에 대해서만 과세하던 농지세의 과세대상 확대 및 농업소득세로 전환, 주행세율의 인상(3.2% → 11.5%), 담배소비세의 세율 인상, 종합토지세의 감면 대상 및 감면율 조정 등 지방세수 확충과 함께 비영업용 승용차에 대한 자동차세 경

감과 법인의 토지에 대한 취득세 증과제도 폐지라는 다양한 지방세제의 변화가 있었다.

넷째, 본격적인 지방자치 실시에도 불구하고 지속적으로 재정자립도가 하락하고, 자치단체간 재정불균형의 심화로 시와 군은 자주세입으로 경상적 경비를 충당하지 못하는 사례가 증가 하는 상황에서 2000년 지방교부세의 법정율 인상(13.27% → 15%)은 지방재정 확충에 큰 영향을 미쳤으며, 이와 함께 2001년 지방양여금의 재원 중 세원이 미약한 전화세 폐지와 교통세 추가 및 2002년 기존의 농특세의 상향조정(19/150 → 23/150) 등 그 재원 확대가 추진되었다.

다섯째, 2000년에 시도세 징수교부금을 개선하고서 재정보전금제도를 신설하였는데, 시도지사가 시·군에서 징수하는 광역시세와 도세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치된 시는 47%)를 인구, 징수실적 등 대통령령이 정하는 기준에 따라 배분하도록 하였다.

한편, 지난 정권에서 준비·시행되었던 지방재정운영의 효율성 제고방안(예산편성 및 관리의 합리화, 지방재정 운영의 평가환류 강화)등과 관련한 지방재정발전을 위한 정책이 운영되었다. 즉, 지방재정진단제도와 분석제도는 1998년부터 시행되었고, 일부단체에서 성과평가를 도입하기 위해 일몰제(sunset law)를 도입하였으며, 2007년 전국적으로 시행된 복식부기 회계제도를 준비하였다.

4. 노무현 정부(2003~2007년)

민선3기(2002.7~2006.6)에 해당하는 노무현 대통령의 참여정부(2003~2007)는 분권적 가치를 실현하기 위한 정책적 담론이 형성된 시기로서 주로 정부혁신지방분권위원회를 통하여 재정분권, 세제 및 세정의 합리화, 지출효율성 제고 등을 핵심이슈로 선정하고 각 이슈별 로드맵 작성 및 정책추진과 평가가 이루어졌다. 이시기에 지방세입 구조개혁을 통한 재정분권과제는 중앙과 지방의 기능조정 및 재원이양, 국고보조금 정비 등이었는데, 실제 도입된 제도는 국가균형발전특별회계의 신설 및 재원확보를 위한 지방양여금 폐지와 지방교부세 법정율 조정, 분권교부세 신설(2005년) 등이 있었고, 국세로 신설된 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세의 신설이 있었는데, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방소비세의 도입정책이 담론수준에 머물면서, 지방세제 개선은 2003년 등록세 과세대상에 소형선박 추가, 2004년 골프연습장에 대한 취득세의 대상 확대와 주행세율의 상향 조정(11.5% → 17.5%)을 통한 지방세수 확충과 함께 2005년 미미한 세수의 농업소득세에 대한 과세 중단이 있었다.

둘째, 2005년 지방세였던 종합토지세 폐지와 동시에 국세로 종합부동산세의 신설, 및 2006년 취득세와 등록세의 세율 1% 인하 등이 있었는데, 특히 종합부동산세 재원을 교

부금 산정공식과 유사한 방법으로 전액 지방에 배분함으로써 지방자치단체의 세수감소분을 보전하고자 하였다.

셋째, 1991년 도입된 지방양여금의 폐지(2005년)와 보조금정비방안에 의해 중앙정부로부터의 이전재원에 대한 대폭적인 개편이 이루어져 기존의 지방양여금이 교부세와 보조금 그리고 균특회계로 재구성³⁾되었다. 즉, 지방교부세 법정율 인상(내국세의 15% → 2005년 19.13% → 2006년 19.24%), 국고보조사업의 지방이양에 따른 재원보전을 위한 5년 한시적 운영의 분권교부세 신설(2006년 내국세의 0.83% → 0.94%)이 있었다.

넷째, 2005년 국고보조금 정비방안에 기초해 국고보조금의 대대적인 개편이 이루어지고, 자율성 확대를 위해 가급적 포괄보조 방식으로 지원하였으나, 당시 저출산, 고령화사회의 도래에 따른 신사회위험이 크게 쟁점화되면서 정부의 복지정책 강화에 따라 이에 필요한 재원확보 및 효율적 추진과 관련해 다음 정권의 복지확대에 따른 국고보조금 문제를 잉태하게 되었다.

한편, 지방재정운영의 자율성 확대와 책임성 제고, 특히 쟁점으로 부각된 것은 분권과 자율을 바탕으로 재정운영의 건전성과 효율성, 재정운영의 결과에 대한 책임성과 투명성을 확보하기 위한 제도적 장치를 마련하는 것으로 지방자치제의 취지에 적합하게 재정을 운영할지를 고민하였다. 이러한 고민과 달리 지방재정 자율성 확대를 위하여 2006년 지방예산편성지침제도 폐지, 지방채발행 총액한도제 도입 등이, 예산회계제도의 개편을 위한 사업예산제도(2008년), 복식부기회계제도(2007년)의 도입이 이루어졌다.

5. 이명박 정부(2008~2012년)

민선4기(2006.7~2010.6)과 민선5기(2010.7~2014.6)이기도 한 이명박 정부(2008~2012)는 분권의 가치와 지방자치의 담론에 따른 지방자치 정책 보다는 정권출범 초기에 불어닥친 세계경제 위기로 인해 경제위기 극복과 효율성 추구라는 국정과제를 통해 선진화와 관련한 정책이 우선하였다. 이시기에는 지방재정분야의 획기적 조치로 볼 수 있는 국세의 지방이양(부가가치세의 5%)에 따른 지방소비세 도입과 일부 지방세제의 개편 및 지방세법의 선진화를 위한 재정정책이 추진되었는데, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 참여정부 시기에 논의되었던 지방소비세가 그 배분방식과 관련한 자치단체간, 중앙-지방간 갈등 증가로 결국 도입되지 못하였으나 지역경제와 지방세수 간의 연계 강화를 통해 자치단체의 자율성을 제고하고, 자치단체간 경쟁을 촉진시켜 수도권과 지방의 상생을 도모하기 위한 조세개편이 이루어져 지방재정분야 오랜 숙원사항이었던 국세의 지방

3) 지방양여금이 폐지되면서 주세 100%와 농어촌지역개발 사업은 국가균형발전 특별회계로 편입되었으며, 도로정비와 지역개발 사업은 지방교부세로 편입되었고 수질오염방지, 청소년 육성 사업은 국고보조금으로 편입되었다.

이양을 통한 지방소비세 신설 및 지방소득세의 새로운 구조가 마련되었다.

둘째, 2011년 부동산 경기활성화를 위해 취득세의 감세조치가 단행되었고, 1949년에 제정되고, 1961년에 전부 개정된 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법 등 4개 법으로 분법화되고 기존 지방세목의 통폐합을 통한 세목 간소화가 있었다.

한편, 2007년 미국의 서브프라임 모기지부실로 인한 세계적인 경제위기 극복을 위해 소득세와 법인세의 인하 및 적극적인 재정지출 확대를 위한 국가정책에 부응하기 위하여, 특히 2009년 부터 지방예산의 조기집행 및 과감한 적자예산의 편성에 따른 지방채 발행이 있었다. 그리고 2011년 지방재정법 개정으로 의무적인 주민참여예산제도의 전국적 도입, 지방재정위기에 대한 사전경보시스템의 구축과 지방재정위기관리위원회 설치 및 참여정부 시기에 도입준비·시행되었던 사회복지 서비스의 확대에 따른 국고보조사업의 지방비 부담과중으로 지방의 정치적 목소리가 높아지게 되어 지방재정의 부담여부를 판단하기 위한 지방재정부담심의위원회의 설치가 있었다.⁴⁾

Ⅲ. 지방재정의 거시적 변화추이

1. 재정규모

지방재정의 순계규모(일반회계+특별회계)는 <그림 1>에서 보듯이 1988년 11.3조원이던 것이 2002년 100조원에 도달한 후 2012년 183.9조원에 이르렀으며, 그 간 연평균 신장율은 12.3%로 나타나고 있다. 그런데, 외환위기를 겪은 1998년과 미국발 금융위기로 인한 세계경제 불황으로 2010년은 전년대비 재정규모가 각각 0.7%, 7.4% 수준으로 축소를 겪기도 하였다.

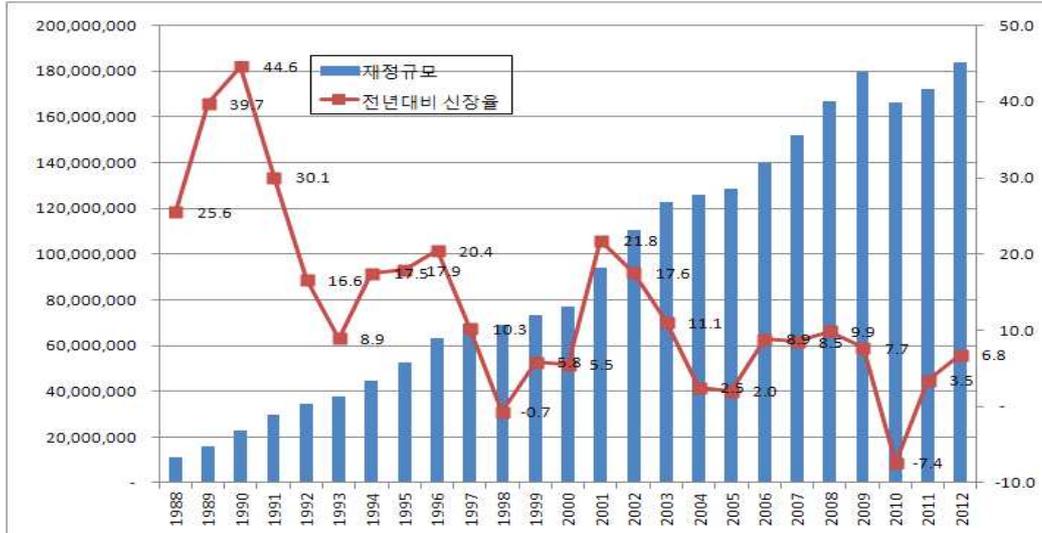
정권별로 살펴보면 88올림픽으로 시작된 노태우 정부에서는 높은 신장율을 보이다가 지방자치가 30년만에 부활하여 1991년 지방의회가 구성된 시기에는 대폭 감소하였으며, 김영삼 문민정부가 시작된 1993년부터 OECD가입 직후까지 증가하다가 1997년 외환위기로 인한 국가부도로 급격한 하락세를 보였다. 그리고, 김대중 국민정부에서는 외환위기를 극복하면서 다시 증가세를 보이고 있으며, 노무현 참여정부의 초기에는 하락, 중반 이후는 비교적 높은 증가를 보이고 있으며, 이명박 정부의 시작은 높은 신장율을 보였으나 세계경제위기로 인해 다시 충격적인 감소가 있었으나 경제위기 극복하기 위한 경제살

4) 2013년 부동산경기 침체 따른 취득세율의 영구 인하로 인한 세수보전과 무상보육 확대에 따른 지방의 부담증가에 대한 대책으로 연말에 국회에서 지방소비세의 부가가치세에 대한 세율을 현행 5%에서 11%로 인상하는 방안이 결정되었고, 분권교부세의 3개 사업은 보조사업으로 환원하고 나머지는 보통교부세로 통합하는 안 등이 도입되어 2014년부터 시행될 예정이다.

리기 정책추진으로 다시 상승세로 돌아섰다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 지방재정 규모와 전년대비 신장율 추이

(단위: 백만원, %)



주: 세입순계결산(일반회계+특별회계)
자료: 안전행정부, 지방재정연감 각년도

2. 세입구조

지난 24년간(1988~2012) 정권별로 지방재정 세입구조의 큰 변화추이를 살펴보면, 〈표 1〉에서 보듯이 노태우 정부와 김영삼 정부에서는 29% 대의 지방세 비중의 정체 속에 세외수입이 주도하는 시기로 볼 수 있으나, 김대중 정부와 노무현 정부에서는 지방교부세 법정율의 2단계 인상(13.27% → 15% → 19.24%)으로 지방교부세의 상대적 비중이 크게 늘었으며, 이명박 정부에서는 지방소비세의 도입으로 일시적인 지방세 비중의 증가가 있었다.

그리고 노태우 정부에서 김영삼 정부까지는 10% 이하의 비중을 보였던 국고보조금이 김대중 정부의 사회안전망 구축, 노무현 정부의 사회복지 서비스의 확대로 13% 이상으로 늘어나고, 이명박 정부시기에는 지속적 증대로 2012년 19.1%의 비중을 보이고 있다.

〈표 1〉 정권별 세입의 구조 추이와 연평균 증가율

(단위: %)

		1988	1989	1990	1991	1992	평균 비중	연평균 증가율
		노태우 정부	지방세	27.4	36.0	27.9		
	세외수입	47.7	32.1	40.8	51.4	44.8	43.4	30.2
	지방교부세	15.2	13.8	12.1	11.6	11.3	12.8	22.9
	지방양여금	-	-	-	1.9	3.5	1.1	-
	보조금	9.7	10.9	9.3	8.1	5.0	8.6	12.4
	지방채	-	7.2	9.9	-	8.1	5.0	-
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	32.3
김영삼 정부		1993	1994	1995	1996	1997	평균	연평균 증가율
	지방세	29.2	29.8	29.2	27.6	26.6	28.5	13.8
	세외수입	41.2	40.4	39.6	43.8	44.8	41.9	19.0
	지방교부세	11.7	10.9	10.8	10.3	10.1	10.8	12.3
	지방양여금	3.8	3.8	3.6	4.1	4.1	3.9	19.3
	보조금	5.7	7.1	7.8	7.8	8.0	7.3	26.4
	지방채	8.5	8.1	8.9	6.4	6.4	7.7	8.6
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	16.5
김대중 정부		1998	1999	2000	2001	2002	평균	연평균 증가율
	지방세	24.8	25.4	26.4	28.3	28.6	26.7	16.5
	세외수입	42.5	40.7	40.9	38.3	38.3	40.1	9.5
	지방교부세	10.6	9.5	10.9	13.1	11.3	11.1	14.2
	지방양여금	4.1	4.0	4.8	4.9	3.8	4.3	10.1
	보조금	11.2	13.2	12.8	11.9	14.7	12.8	20.2
	지방채	6.7	7.2	4.2	3.4	3.4	5.0	- 5.1
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	12.5
노무현 정부		2003	2004	2005	2006	2007	평균	연평균 증가율
	지방세	26.9	27.1	28.0	29.5	28.7	28.1	7.1
	세외수입	43.3	44.8	40.4	37.0	37.4	40.6	1.7
	지방교부세	12.3	11.5	15.6	15.6	16.6	14.3	13.8
	지방양여금	3.6	3.1	-	-	-	1.3	-
	보조금	11.6	10.7	13.2	15.1	14.7	13.1	11.9
	지방채	2.3	2.8	2.8	2.8	2.5	2.6	7.6
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	5.5
이명박 정부		2008	2009	2010	2011	2012	평균	연평균 증가율
	지방세	27.5	25.1	30.1	30.4	29.3	28.5	4.2
	세외수입	35.6	35.4	30.4	28.5	30.1	32.0	- 1.7
	지방교부세	18.6	15.8	16.9	18.5	19.1	17.8	3.2
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	15.5	18.0	19.2	18.8	19.1	18.1	8.0
	지방채	2.8	5.6	3.3	3.8	2.4	3.6	- 1.6
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	2.5

주: 세입순계결산기준(일반회계 + 특별회계)

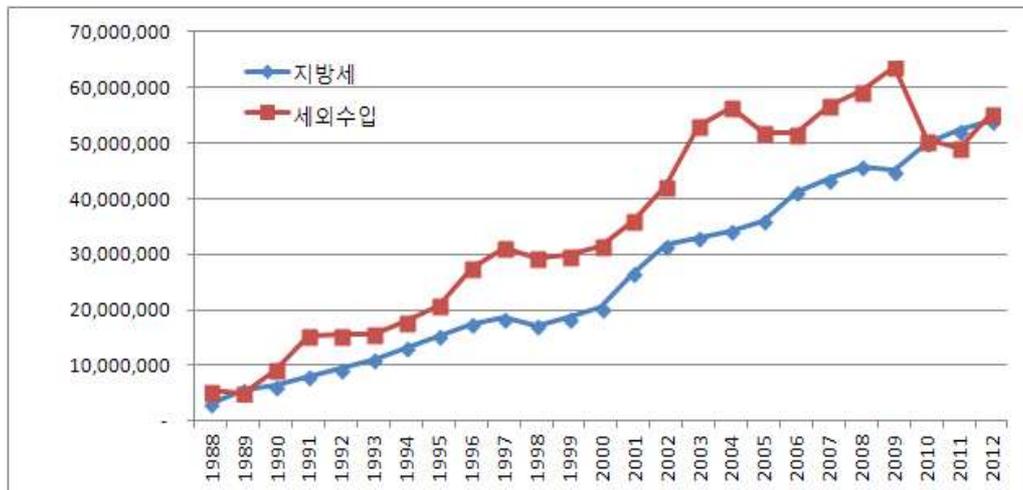
자료: 안전행정부, 지방재정연감, 각년도

한편, 지방채 비중은 노태우 정부 때 불규칙한 변화를 거쳐 김영삼 정부 및 김대중 정부 초반에 투자재원으로 일정 비중을 차지하였으나, 그 이후 감소 또는 2~3% 수준의 비중을 유지하고 있다. 여기서 제외되어 있는 지방공사 등의 채무 규모는 참여정부 부터 급격히 증가하고 있다. 즉, 지방공사·공단 등의 부채 중 특히, 도시개발공사의 부채는 해당 지방자치단체의 재정 에 큰 부담을 주는 동시에 사회적 우려를 촉발하고 있다. 특히 2012년 현재 지방공기업의 부채는 72.5조 원으로 평균 부채비율이 77.1%에 달할 정도로 악화된 상태를 보이고 있다⁵⁾.

요컨대, 지방자치단체의 자체수입은 최근까지 지방세수입 보다 세외수입이 주도해 왔으나, 지방소비세가 도입된 2010년 부터 지방세와 세입수입이 동등한 비중으로 자체수입에 영향을 미치고 있다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 2〉 지방세와 세외수입의 규모 추이

(단위: 백만원)



주: 세입순계결산기준(일반회계 + 특별회계)

자료: 행정안전부 등, 지방재정연감, 각년도

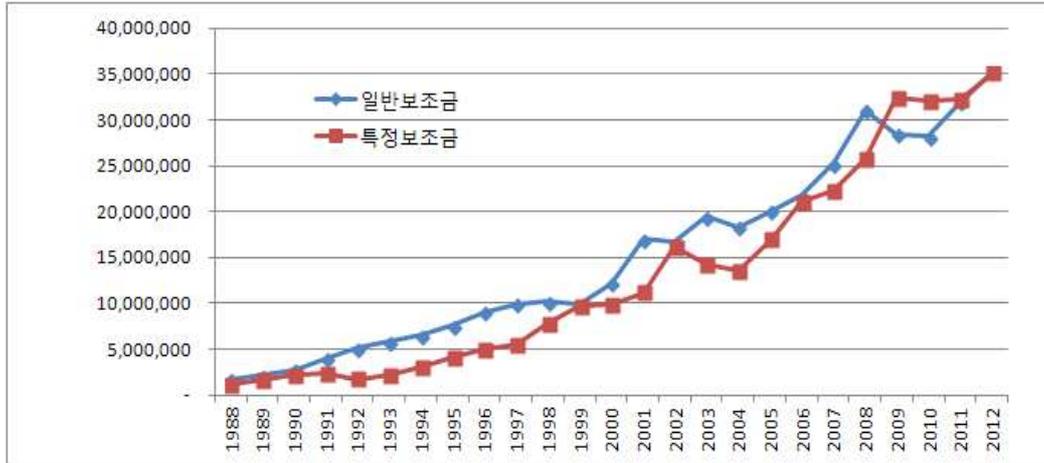
그리고, 중앙정부의 이전재원을 지방재정 수요 대비 부족재원을 기초로 배분하는 지방교부세, 지방양여금과 같은 일반보조금과 특정사업수요 대비 중앙정부가 지원하는 국고보조금과 같은 특정보조금으로 구분하여 보면, 사회복지수요가 급증하기 시작한 참여정부 말기부터 특정보조금이 일반보조금의 비중 보다 더 높게 나타나고 있다(〈그림 3〉 참조).

지방자치단체의 수입을 자체수입과 중앙정부에의 의존수입으로 구분하면, 최근 까지 자체수입이 의존수입 보다 증가하여 왔으나 최근 자체수입 증가 폭이 크게 둔화되고 있다(〈그림 4〉 참조).

5) 이승중 편(2014), 지방자치의 쟁점, 서울: 박영사, p.211.

〈그림 3〉 일반보조금과 특정보조금의 규모 추이

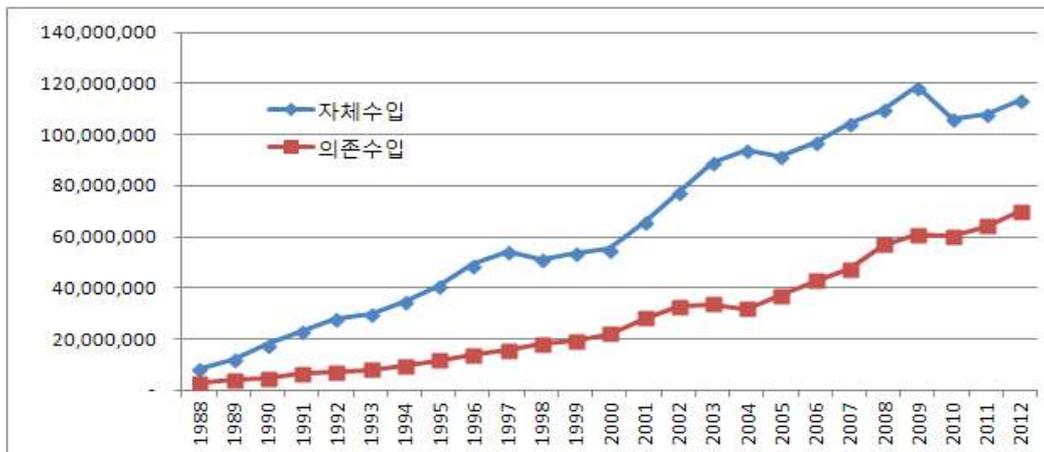
(단위: 백만원)



주: 세입순계결산기준(일반회계 + 특별회계)
 자료: 행정안전부 등, 지방재정연감, 각년도

〈그림 4〉 자체수입과 의존수입의 규모 추이

(단위: 백만원)



주: 세입순계결산기준(일반회계 + 특별회계)
 자료: 행정안전부 등, 지방재정연감, 각년도

3. 세출구조

세출구조는 예산과목 구조의 변화⁶⁾로 사업예산제도가 도입된 2008년을 전후로 구분

6) 세출예산의 기능별 분류는 1996년부터 분류체계를 대분류로 해 오다가 2008년부터 사업예산제도의

하여 살펴보면, 다음과 같다.

총 세출에서 차지하는 일반행정비의 비중이 1991년에는 16% 이하를 유지하던 것이 민선 1기 출범년도인 1995년에 19.7%로 급증하였다가 그 후에는 17% 내외로 감소하였다. 그리고 사회복지, 보건·생활환경개선, 주택·지역사회개발과 관련한 사회개발비는 김영삼정부 후반부터 급격하게 늘어나는 반면에 지역개발 및 지역경제와 관련한 경제개발비는 급격하게 줄어들고 있는데, 이는 지방재정 수요 중 지역발전을 위한 기반시설확충과 사회복지 서비스 확대 간에 우선순위가 변화하였기 때문으로 사료된다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 세출구조의 변화추이(1)

(단위: %)

구분	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
일반행정비	15.7	19.7	17.6	16.5	16.8	16.4	17.3	13.0
사회개발비	13.5	15.9	39.3	43.0	47.9	45.8	49.0	51.2
경제개발비	65.0	61.4	39.8	36.8	31.6	34.2	30.1	27.3
민방위비	1.8	1.7	2.2	1.9	1.9	2.1	2.1	1.5
지원 및 기타	4.0	1.3	1.1	1.8	1.9	1.7	1.5	6.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 세출순계결산기준(일반회계+특별회계)

자료: 내무부·행정자치부, 지방재정연감, 각년도

2008년 사업예산제도가 도입된 이후 일반행정비의 비중감소는 행정운영경비인 인력운영비와 기본경비가 기타로 분류된데 기인하며, 세출비중이 증가한 대표적인 예산과목은 사회복지, 교육분야인데, 반하여 세출비중이 감소일로에 있는 것은 수송·교통, 국토·지역개발 분야이며, 나머지 분야의 세출기능은 일정 수준을 유지하고 있다(〈표 3〉 참조).

한편, 지방자치단체의 재정지출을 성질별로 경상적 경비와 투자적 경비로 구분하여 살펴보면, 〈그림 5〉에 보듯이 1988년 외환위기로 사회안정망 구축을 위한 재정수요의 급증과 사회복지정책의 강화에 따라 투자적 경비 보다 경상적 경비의 비중이 크게 늘었다.

도입에 따라 5개의 '장'분류를 16개로 세분화하고 있다.

〈표 3〉 세출구조의 변화추이(2)

(단위: %)

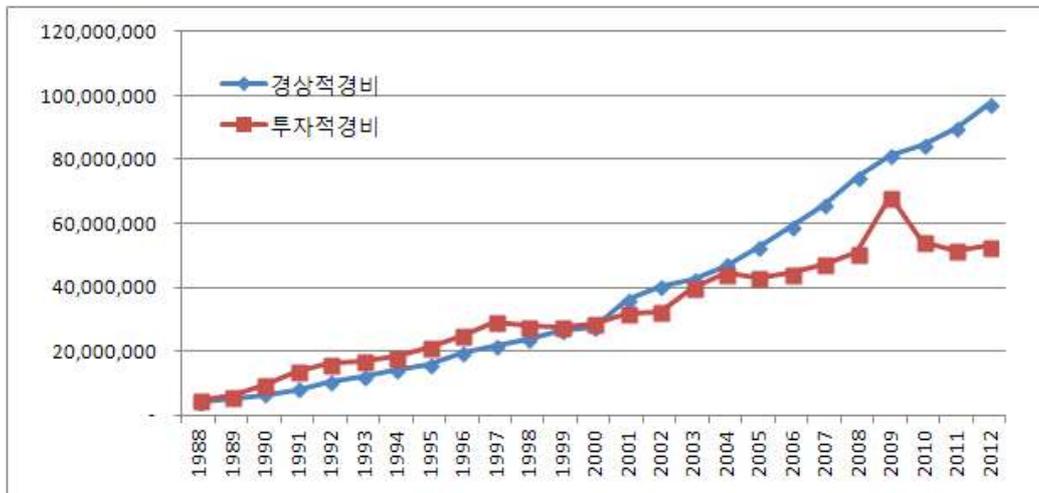
구 분	2008	2009	2010	2011	2012	평균비중
일 반 공 공 행 정	8.8	7.5	8.6	8.9	8.5	8.4
공공질서 및 안전	1.6	1.4	1.6	1.7	1.8	1.6
교 육	5.6	5.7	5.8	6.4	6.5	6.0
문 화 및 관 광	4.8	5.2	5.6	5.0	4.9	5.1
환 경 보 호	10.9	10.5	10.7	10.7	10.2	10.6
사 회 복 지	17.3	17.6	19.0	20.2	20.5	18.9
보 건	1.5	1.4	1.6	1.4	1.4	1.5
농 립 해 양 수 산	6.4	6.7	7.0	6.9	6.9	6.8
산 업·중 소 기업	2.1	2.1	2.2	2.2	2.2	2.1
수 송 및 교 통	13.0	13.4	11.8	10.7	10.4	11.9
국 토 및 지역개발	10.3	10.6	9.2	8.3	8.3	9.3
과 학 기 술	0.6	0.5	0.3	0.2	0.3	0.4
예 비 비	1.8	1.7	1.6	1.6	2.0	1.7
기 타	15.2	15.7	15.3	15.9	16.0	15.6

주: 세출예산순계기준(일반회계+특별회계)

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각년도

〈그림 5〉 경상적 경비와 투자적 경비의 규모 추이

(단위: 백만원)



주: 세출순계결산기준(일반회계+특별회계)

자료: 행정안전부 등, 지방재정연감, 각년도

IV. 지방재정의 과제와 전망

상술한 바와 같이 지방자치부활 이후 지방재정의 추이와 내용을 거시적 접근과 정권별로 현안과 이슈를 중심으로 개괄적으로 파악하여 지방재정의 현안과제를 살펴보고, 이들 과제들을 중심으로 거시적인 방향제시 수준에서 지방재정을 전망하면 다음과 같다.

1. 지방재정의 현안과제

첫째, 재정분권 상태를 파악할 수 있는 총정부지출에서 지방지출이 차지하는 비중은 <그림 6>에서 보듯이 연도별로 35~45% 수준에 머물고 있다. 그리고 GDP에 대한 지방재정 비중은 2000년 이후 약간 증대하는 추세를 보이다가 최근 정체 또는 감소하는 추이를 보이고 있다.

<그림 6> GDP와 중앙·지방재정의 비중 추이

(단위: %)



주: 일반회계 순계기준(2011년 이전은 결산, 2012년 이후는 예산임)

그러나 최근 10여간 중앙정부와 지방정부간의 재정비중은 큰 변화가 없이 거의 일정한 수준(57% 대 43%, 지방교육재정은 중앙재정에 포함)을 보이고 있다(<표 4> 참조).

그런데, 총정부지출에서 지방재정지출(지방교육재정 포함)이 차지하는 예산비중은 조금씩 증가하고 있으나, 2004년 이후 지방재정이 중앙재정을 추월하여 2012년 현재기준 중앙정부, 지방정부, 지방교육은 42.8%, 42.2%, 15.0%를 보이고 있다(<표 5> 참조).

〈표 4〉 총 재정사용액 배분 비율

(단위: %)

구분	2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
중앙예산	51.6	47.2	46.1	42.3	40.3	42.9	43.7	42.8	42.8	42.6
지방예산	48.4 (35.6)	52.8 (38.6)	53.9 (40.5)	57.7 (43.6)	59.7 (45.1)	57.1 (43.3)	56.3 (42.8)	57.2 (42.5)	57.2 (42.2)	57.4 (42.1)

주: ()내의 수는 지방교육재정 제외시 비중
 자료: 안전행정부, 지방자치단체 예산개요, 각년도

〈표 5〉 재정지출의 규모와 증가율

(단위: 10억원, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
중앙정부	104,845	110,547	132,712	136,236	137,386	146,092	152,571	6.45
지방정부	108,050	123,523	133,906	133,558	136,480	144,007	150,967	5.73
지방교육	35,083	39,992	42,733	42,121	47,386	50,979	54,963	7.77

자료: 안전행정부, 지방자치단체 예산개요, 각년도

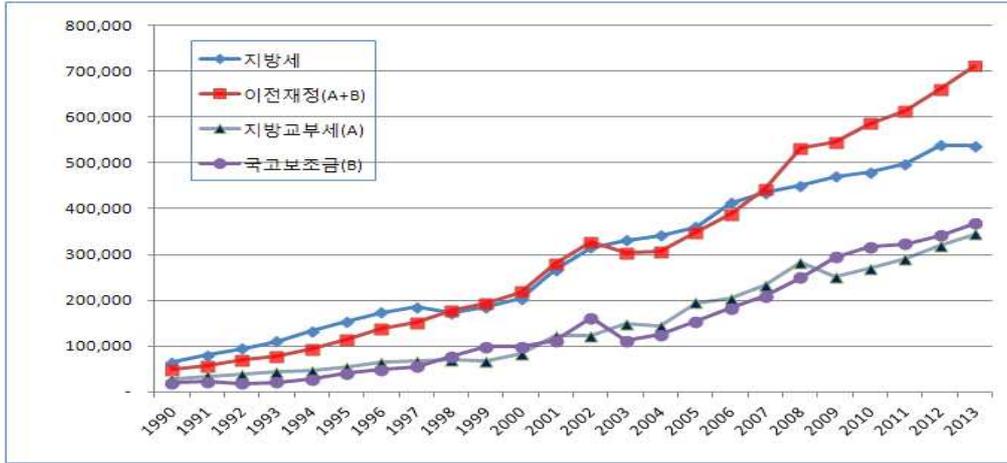
둘째, 지방재정이 지방세 중심으로 운영되지 못하고, 중앙정부의 보조금(이전재원)에 크게 의존하는 경향을 보이고 있다. 즉, 지방자치단체의 자주재원의 근간이 되는 지방세와 중앙정부의 이전재원(보조금)으로 구분하여 살펴보면, 사회복지정책의 강화된 2000년 이후 지방세 보다 이전재원이 지방세입 구조에서 주도하고 있다. 이로 인하여 지난 24년간 지방세와 이전재원의 규모는 1997년 이전은 지방세가, 1998년 이후는 이전재원이 크게 신장하여 중앙과 지방간의 재정관계는 이전재정제도가 주도하는 가운데 지방세제도가 보완적 역할을 하고 있다(〈그림 7〉 참조).

셋째, 민선자치 실시 이후 지방재정 운영의 자율성을 제약할 수 있는 국고보조금은 지속적으로 증가하고 참여정부 시에 국고보조금 정비이후에도 오히려 사회복지분야 보조사업 확대 추진으로 지방비부담이 과중하여 자체사업을 위한 투자가용재원은 오히려 하락하는 추세를 보이고 있다(〈표 6〉 참조).

특히, 〈표 7〉에서 보듯이 사회복지분야 국고보조사업 및 2005년 지방이양된 분권교부세 사업의 지방비부담은 더욱 가중되고 있는 실정이다.

〈그림 7〉 지방세와 이전재정의 규모 추이

(단위: 억원)



〈표 6〉 국고보조사업비와 지방비 부담율 추이

(단위: 10억원, %)

구 분	2003	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
국고보조 사업비	16,769	23,039	31,972	41,772	46,741	48,618	52,613	56,716	13.0
국고보조금	11,107	15,350	20,901	26,539	29,219	30,088	32,061	34,035	11.8
지방비	5,662	7,689	11,071	15,233	17,522	18,530	20,552	22,681	14.9
지방비 부담율	33.8	33.4	34.6	36.5	37.5	38.1	39.1	40.0	

〈표 7〉 분권교부세 사회복지 이양사업의 추이

(단위: 억원, %)

구 분	이양 전			이양 후							연평균증가율		
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	이양 전	이양 후	
사회복지지방 이양사업(A)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	30,019	33,453	-	-	
국비/분권(B) (B/A)	4,215 (45.6)	4,912 (47.1)	6,107 (47.2)	5,531 (32.9)	6,955 (36.2)	7,955 (35.7)	9,518 (36.3)	8,507 (30.2)	9,510 (31.7)	10,582 (31.9)	-	-	
지방비(C) (C/A)	5,032 (54.4)	5,522 (52.9)	6,844 (52.8)	11,289 (67.1)	12,246 (63.8)	14,313 (64.3)	16,682 (63.7)	19,627 (69.8)	20,510 (68.3)	22,872 (68.1)	-	-	
증가율	A	-	12.8	24.1	29.9	14.2	16.0	17.7	7.4	6.7	11.4	18.3	14.4
	B	-	16.5	24.3	-9.4	25.7	14.4	19.6	-10.6	11.8	11.3	20.4	8.2
	C	-	9.7	23.9	64.9	8.5	16.9	16.6	17.7	4.5	11.5	16.6	18.6

주: 연평균 증가율은 이양 전 '03~'04(2년) 평균과 이양 후는 '05~'11(6년) 평균이며, 최종예산 기준임
출처: 손희준(2014)

2. 지방재정의 발전적 전망

첫째, 지방재정의 총량 및 상대비중을 제고하여야 한다. 즉, 자치경찰, 교육자치 등 중앙행정기능의 지방이양, 저출산·고령화에 따른 신사회위험(new social risk) 대비 관련 재정수요 확대 등 향후 예상되는 지방재정의 수요팽창 요인을 고려할 때 추가적인 국가재정의 지방이양이 불가피할 것이다. 따라서 중장기적 관점에서 중앙·지방간의 자원배분 규모와 체계를 재정립하여야 할 것이다.

둘째, 국세중심의 세원배분 구조개편을 통해 지방세의 상대적 비중을 상향 조정할 하여야 한다. 즉, 지방자치와 재정분권의 기본원리와 방향을 감안하여 지방의 과세권 신장은 향후 지방자치의 성숙, 발전 측면에서 필수불가결한 요인이므로 지방세가 지방재정의 세입기반에서 선도적 역할을 담당하고, 보조금제도가 이를 보충,보완적 역할을 수행하는 중장기적 지방재정지원 시스템을 구축하여야 할 것이다.

이를 위하여 지방재정의 세수기반 확충을 지방소비세의 역할을 강화와 지방소득세의 과세자주권을 확대하여 자치단체의 자율성과 책임성을 강화하여야 하는데, 이 경우 발생하는 지역간 세수격차 해소를 위하여 이전재정제도를 이원화하여 재정력이 우수한 도시 지역과 세원이 빈약한 농촌지역간 차별적 지원을 할 필요가 있다.

셋째, 지방재정의 자율성을 제고할 수 있는 일반보조금 중심으로 보조금시스템을 새롭게 구축하여야 한다. 이를 위하여 이전재정제도를 구성하는 지방교부세, 국고보조금의 제도간 연계를 강화하여야 할 것이다. 즉, 특정보조금제도인 국고보조금을 가능한 축소하는 정책으로 추진하여 지방재정의 자율성, 책임성, 및 효율성을 제고시키는데 중점을 두는 일반보조금의 역할을 강화하되, 광특회계의 정체성을 확립하여 대규모사업의 불력화를 통해 포괄보조금제도를 구축하여야 할 것이다.

넷째, 지방재정의 초과지출수요에 대한 자체해결을 위한 노력을 강화하여야 한다. 이러한 지방자치단체의 세입확충을 위한 자체 노력으로 신세원 발굴과 징세노력(tax effort) 강화 및 수수료, 사용료의 효율개선 및 사용자부담금(user charge)의 적극적 활용 등을 들 수 있다. 그리고 지방재정지출의 효율화프로그램의 실천을 위하여 사업예산제도, 투자심사, 중기재정계획제도 등을 통한 지방재정운용의 효율성 제고와 재정공시제도, 주민참여예산제도, 복식부기회계제도 등을 통한 지방재정의 책임성, 투명성을 강화하여야 할 것이다.

다섯째, 사회복지 재정수요의 급증에 대비하여 지방재정의 지속가능성을 제고하여야 한다. 전술한 바와 같이 지방재정의 세입구조에서 자주재원의 근간이 되는 지방세 보다 중앙정부의 이전재정(지방교부세, 보조금)의 비중이 증대하고 있고, 그 의존도는 더욱 심화되어 갈 수 밖에 없는 여건에 놓여 있다. 더욱이 최근 부동산경기의 불황에 따른 자체 세입의 기반 위축, 경상비용의 과중한 부담, 사회복지비의 지속적 증가, 지방채무의 급증

및 통합재정 수지의 적자발생 등의 문제는 지방재정의 지속가능성을 곤란케 하는 요인이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 저출산·고령화에 따른 복지재정수요의 증가는 불가피하고, 중앙정부에 비하여 재정운용 제약이 큰 지방자치단체의 경우 별도의 복지지출 세입원의 확충이 쉽지 않은 세입구조로 되어 있다. 즉, 지방복지지출 증대로 인한 재정부담은 불가피하고, 복지지출의 증가에도 불구하고 여타 재정지출분야의 지출을 대폭 감축하는 것도 용이하지 않다.

따라서 저출산·고령사회에 대한 지방자치단체의 재정적 대응이 세원확충(국세이양 포함)과 연결되어 이루어지는 것이 바람직한지, 아니면 다른 근원적 방안이 모색되어야 할지에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 즉, 지방재정의 지속가능성 제고를 위한 지방재정 확충방안으로 지방세 확충이나, 중앙정부의 이전재원 확대나에 대한 검토가 요구된다.

한편, 이들 이전재정제도가 지방재정의 단순한 재원보장의 기능 보다는 복지서비스의 일정수준 확보를 위한 재원조달 기능을 수행할 수 있도록 지방자치단체 사회복지재정의 분담방식과 운영체계의 개편이 요구된다. 이 때, 지방교부세의 기준재정 수요에 사회복지관련 항목들을 추가하여 공식화하는 방안을 강구하여 지방교부세가 단순히 재원보장기능 외에 필수적인 기초적 복지서비스의 국가최저수준 확보라는 기능을 수행하여 지역복지사업의 핵심재원이 되도록 하는 방안도 지방복지 부담문제를 해결하는 정책적 대안으로 고려할 필요가 있다.

또한, 현행 국고보조금에 의존하고 있는 사회복지 분야의 특정사업을 대상으로 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 배분하고 이들 사업집행을 요구하면서도 지방의 재정지출 자율성을 가능한 보장하는 사회복지분야의 포괄보조금제도(categorical block grant)를 신설·운영할 필요가 있다. 이 경우, 현행 사회복지 분야의 보조금사업을 기준으로 포괄보조금의 대상 사업을 선정하되, 2015년까지 한시적으로 운영되고 있는 분권교부세 사업과 지방자치단체의 자체사업 중에서도 선별할 수 있도록 하고 향후 새롭게 발생하는 사회복지분야의 신규 수요도 추가할 필요가 있다.

그리고 나머지 사회복지분야의 국고보조사업은 국고보조금 제도와 운영방식을 개선하여 영세한 유사 사업을 동일한 보조사업단위로 통합·운영하여 행정 및 재정관리의 효율성을 제고하고 개별보조금 운용재량을 확대하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

V. 결 론

본 연구에서는 1991년 이후 지방재정을 둘러싼 여건 변화가 지방재정에 미친 영향을 지방재정의 추이와 내용에 대한 거시적 접근과 정권별로 현안과 이슈를 통하여 살펴보았

다. 그간 지방재정의 현안과제로는 지방자치의 실시에도 불구하고 재정분권 상태를 파악할 수 있는 총정부지출에서 지방지출이 차지하는 비중은 40% 수준에 머물고 있고, 최근 정채 또는 감소하는 추이를 보이고 있다.

그리고 지방재정이 지방세 중심으로 운영되지 못하고, 중앙정부의 보조금(이전재원)에 크게 의존하는 경향을 보이고 있다. 특히, 민선자치 실시 이후 지방재정 운영의 자율성을 제약할 수 있는 국고보조금은 지속적으로 증가하고 있으며, 참여정부 시에 국고보조금 정비이후에도 오히려 사회복지분야 보조사업 확대 추진으로 지방비부담이 과중하여 자체사업을 위한 투자가용재원은 오히려 하락하는 추세를 보이고 있다.

따라서 이들 과제들을 중심으로 거시적인 방향제시 수준에서 지방재정을 전망하면 다음과 같다.

첫째, 지방재정의 총량 및 상대비중을 제고하여 중장기적 관점에서 중앙·지방간의 재원배분 규모와 체계를 재정립하여야 한다.

둘째, 국세중심의 세원배분 구조개편을 통해 지방세의 상대적 비중을 상향 조정하여 지방세가 지방재정의 세입기반에서 선도적 역할을 담당하고, 보조금제도가 이를 보충, 보완적 역할을 수행하는 중장기적 지방재정지원 시스템을 구축하여야 한다.

셋째, 지방재정의 자율성을 제고할 수 있는 일반보조금 중심으로 보조금시스템을 새롭게 구축하여야 한다.

넷째, 지방재정의 초과지출수요에 대한 자체해결을 위한 노력을 강화하여야 한다. 다섯째, 사회복지 재정수요의 급증에 대비하여 지방재정의 지속가능성을 제고하여야 한다.

<참고문헌>

- 강인재. (2009). 집권 후반기 이명박정부 재정분권 정책의 방향. 「지방재정과 지방세」, 12. 한국지방재정공제회.
- 김재훈. (2007). 참여정부의 재정분권 평가. 「한국지방자치학회보」, 19(4):5-26.
- 김정훈·김현아. (2008). 참여정부 재정분권 평가와 정책과제. 한국조세연구원.
- 배인명. (2009). 이명박정부의 지방재정 정책. 「지방재정과 지방세」, 12월호. 한국지방재정공제회.
- 서정섭. (2012). 이명박정부 지방재정정책의 성과분석. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 손희준 외. (2011). 「지방재정론」. 대영문화사.
- 손희준. (2011). 지방자치 20년: 지방재정의 평가와 과제. 지역발전전략 세미나 발표 논문집. 한국지방재정학회·지방행정연수원.
- 우명동. (2007). 참여정부 지방분권정책의 성격에 관한 소고: 재정분권의 현상과 본질을 중심으로. 한국지방재정학회 동계세미나 발표논문집.

- 이 효. (2012). 지방재정 동향과 전망. 『KRILA Focus』, 제41호. 한국지방행정연구원.
- 이상용. (2010). 지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안. 『지방재정과 지방세』, 2월호. 한국지방행정공제회.
- 이상용·하능식. (2007). 참여정부 재정분권의 수준측정과 평가. 한국지방행정연구원.
- 이승중(편). (2014). 『지방자치의 쟁점』. 박영사.
- 이창균. (2009). 정부간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안. 한국지방재정학회. 『민선 5기 지방재정의 과제』. 세미나 발표논문.
- 정부혁신지방분권위원회. (2003). 『참여정부 지방분권 추진 로드맵: 분권형 선진국가의 건설』.
- 정부혁신지방분권위원회. (2004). 『지방분권 5개년 종합실행계획 2004-2008』.
- 정재진. (2010). 재정분권 실행 수단의 변화에 관한 연구: 통합적 제도 접근방법의 적용. 『정부학연구』, 16(1):117-154.
- 지방분권촉진위원회. (2009). 『지방분권 종합실행계획』.
- 지방자치단체 재정난 극복TF. (2010). 『지방자치단체 재정난의 원인과 대책』. 국회 예산정책처.
- 감사원. (2006). 『감사원이 본 민선자치 10년』. 감사원.
- 국회예산정책처. (2010). 『지방자치단체 재정난의 원인과 대책』.
- 기획재정부. 『조세개요』. 각년도.
- 안전행정부. 『지방자치단체 예산개요』. 각년도.
- 안전행정부. 『지방재정연감』. 각연도.

접수일(2014년 03월 06일)

수정일자(2014년 05월 16일)

게재확정일(2014년 07월 30일)