

# 지방재정 수요의 전망과 정책대응

Prospects of Local Fiscal Demand and Policy  
Response

2004. 12.



---

연구진

이상용 (선임연구위원)

임성일 (연구위원)

이창균 (연구위원)

서정섭 (수석연구원)

---

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

## 서 문

정치·경제·사회의 급격한 변화 등으로 인해 지방재정 수요는 급증할 것으로 전망된다. 이러한 지방재정수요의 증가요인으로는 지방자치 실시 이후 주민복지 수준향상에 대한 주민욕구 분출과 지방자치단체의 지역개발, 지역경제활성화를 위한 사업의 의욕적 추진, 복지국가실현을 위한 국민생활 최저수준의 확보, 지방의회비용, 선거 등 자치비용의 증가, 국가 사무의 지방이양, 교육·경찰사무에 대한 지방의 역할변화 등을 들 수 있다.

그러나, 지방자치단체들이 신세원을 발굴하고 징세노력을 강화하며, 나아가 재정지출의 효율성을 제고시키더라도 획기적인 중앙과 지방간의 재원 재배분이 없이는 급증하는 지방재정 수요를 충족할 수 있는 지방재정의 확충과제는 근본적인 한계가 있을 것이다.

이러한 맥락하에서, 본 연구는 최근 지방환경의 변화 또는 변화 경향에 따라 새롭게 발생하거나 재정부담 측면에서 증시되어야 하는 재정수요를 선정하여 추정 또는 전망하고, 이에 적절히 대응하기 위한 지방재정의 중장기적 정책방안을 모색한 것이다. 특히, 지방재정의 초과지출 수요에 대한 정책적 대응을 위한 중앙·지방간 재원배분체계의 조정에 대한 거시적 틀과 세부전략을 제시하였다. 따라서 본 연구의 결과가 향후의 중앙·지방간 재원배분체계의 개편 구상에 도움이 되기를 바란다.

2004년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

## 요 약

현재 우리나라는 지방분권화와 더불어 정치·경제·사회의 급격한 변화 속에 있는데, 이러한 환경변화는 지방자치단체의 역할 증대는 물론 역할 변화를 가져오게 하고 있다. 최근 지방환경의 변화(참여정부의 분권정책, 선진국의 최근 동향, 소득증가, 정보화 등) 또는 변화 경향에 따라 새롭게 발생할 수 있거나 재정부담면에서 경시할 수 없는 재정수요는 다음과 같다.

(1) 지방분권 정책 및 자치기반확충에 따른 재정수요: 최근 지방분권화 정책과 관련된 몇 가지 중요한 이슈들이 거론되고 있는 것으로 중앙행정기능 이양 및 자치기반 확충을 위한 재정수요이다. 즉, 분권화정책의 시행으로 중앙정부의 기능과 사무 중에서 불필요하고 지방의 기능에 적합한 사무들이 대거 지방으로 이양될 것이며, 중앙부처들의 특별지방행정기관의 기능조정이나 민영화 방안 혹은 지방자치단체와의 통합방안 등을 고려할 때 중앙정부의 기능이양, 특별지방행정기관 기능조정에 따른 재정수요의 발생이 예측된다. 또한 자치경찰제의 도입, 교육자치제의 개편 및 지방의회 전문화·활성화 등의 자치기반확충을 위한 재정수요의 급증도 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 즉, 대도시 교통난 해소를 위한 지하철 건설 및 부채상환, 지방도로와 상·하수도 확충에 따른 재정수요가 발생하고 있다. 또한 대규모

재해발생에 대한 사전예방적 조치로서 방재·안전관련 시설물 확충 및 유지를 위한 재정수요도 주민의 안전의식 제고와 함께 급증할 것으로 전망된다.

(3) 삶의 질 제고 및 지방행정 기능 강화를 위한 재정수요: 한국 사회도 고령화사회로 진입하게 됨에 따라 노인문제와 함께 지속적으로 감소하고 있는 출산율 등으로 인해 지방의 사회복지수요가 급증하고 있다. 특히, 중앙정부 차원의 복지행정서비스가 너무 미비한 상태에서 지방자치단체로 계속 그 기능이 이전됨에 따라 지방에서의 실버타운, 노인병원, 재가복지사업 등 사회복지수요는 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. 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 실업을 해소를 위한 고용정책, 지방과학기술 진흥정책 등의 추진으로 발생하고 있다.

(4) 통일대비를 위한 재정수요: 통일 대비 지방행정개편과 관련한 재정수요도 예상되고 있다. 참여정부의 남북협력정책 기조 하에 자치단체 및 민간의 남북교류가 확대되고 있다. 이러한 통일대비 관련 재정수요의 추정을 위해서는 중앙정부 및 자치단체 남북교류, 대북지원 등 통일대비 관련 예산과 민간단체 및 기업의 경험관련 교류건수 및 예산이 파악되어야 하나 자료

구득이 곤란하고, 통일관련 업무가 불확실하며 장래 예측이 불가능한 사안  
이므로 본 연구대상에서는 제외하였다.

이상과 같은 지방재정 수요를 수요변화 방향이란 측면에서 4가지로 구분  
하면, 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 현재의 지출수요 비중은 낮으나 환경 변화로 인해 관련 업무가 크  
게 관심을 받게 되어 향후 예산배분을 획기적으로 증대시켜야 하는  
재정수요로는 지방의회, 지방과학기술, 환경행정기능, 문화여가시  
설, 고령화대비 사회복지 등의 수요를 들 수 있다.

둘째, 현재에도 재정지출 비중이 높고 향후 일정시기 까지 그 비중이 크  
게 감소하지 않아 재정압박 요인으로 작용할 수 있는 재정수요로는  
장기미집행 도시계획시설 해소, 지하철건설 및 부채상환, 지방도로  
및 상·하수도 확충, 재해복구 및 방재안전시설 확충 등의 수요를  
들 수 있다.

셋째, 현재는 주로 국가재정에서 담당하고 있지만, 향후 지방분권 정책으  
로 재원이양과 함께 자치단체가 담당하게 되는 재정수요로는 자치경  
찰, 교육자치, 중앙정부기능이양 등과 관련된 수요를 들 수 있다.

넷째, 현재는 지방재정의 부담이 되고 있지 않지만, 미래의 불확실성 속에  
서 국가와 지방 모두의 재정수요로의 발생 가능성이 높은 재정수요  
로는 통일대비 남북간 자치단체 교류사업 등과 관련한 수요가 있다.

이러한 지방재정의 수요를 정부의 추정치(방침)와 공인된 연구결과물에  
서 제시한 추정치를 수용하여 2010년까지의 지방재정수요를 추정·전망하  
면 다음 표와 같다.

<지방재정의 수요 추정·전망>

구 분	지방재정 수요	수요의 추정·전망(연평균)	비 고
지방분권 및 자치기반확충	자치경찰제 도입	3조 5,847억원	재원이양
	교육자치제 실시	20조 8,349억원	재원이양
	특별행정기관 기능이양	1조 6,283억원	재원이양
	지방의회관련	1,500억원	추가 발생: 2010년
지방SOC 확충	장기미집행도시계획 시설 해소	1조 3,000억원	총수요(2003-2010) :약 11조원
	지하철 건설 및 부채	1조 8,143억원	총수요(2004-2010) : 12.7조원
	지방도로 확충(지방비)	3조 1,429억원	총수요(2004-2010) : 약 22조원
	상·하수도 확충	2조원	총수요(2004-2010) : 14조원
	재해 및 안전	3조 1,935억원	총수요(2005-2010) : 19조 1,614억원
삶의 질 제고 및 지방행정 기능 강화	고령화(노인복지비)	2조 8,424억원	총수요(2004-2010) : 19조 8,968억원
	환경행정	13조 1,461억원	총수요(2004-2010) : 92조 230억원
	문화 및 여가	5조 2,264억원	총수요(2004-2010) : 36조 5,848억원
	과학기술진흥	2조 5,000억원	총수요(2003-2010) :약 20조원

이와 같이 지방재정의 중장기적 주요 수요팽창 요인을 추정, 전망한 수치와 지방재정의 자연적 성장추이를 상호 비교해 본 결과 추정된 주요 지방재정수요(또는 재정수요 증가율)가 지방재정의 수입(또는 수입성장률)을 초과하는 것으로 파악되었다. 이러한 사실은 향후 지방재정의 초과 지출수요를 적절히 충당할 수 있는 정책대안의 모색이 불가피함을 의미하는 것이다.

즉, 지방자치단체들이 신세원을 발굴하고 징세노력을 강화하며 나아가 재정지출의 효율성을 제고시키더라도 초과 재정지출 수요문제를 해결하기 위한 접근에는 근본적 한계가 존재하기 때문에 중앙·지방간 재정관계는 지금보다 본질적인 구조변화를 필요로 하게 되는 것이다.

이와 같은 문제인식을 갖고서, 초과 재정지출 수요문제에 대한 정책대응의 기본방향을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 향후 예상되는 지방재정의 수요팽창 요인을 고려할 때 추가적인 국가재정의 지방 이양이 불가피하고, 특히 중장기적 관점에서 중앙·지방간의 재원배분 규모와 체계를 재정립해야 할 필요성이 제기되므로 지방재정의 총량 및 상대비중을 제고하여야 한다.

둘째, 지방분권과 재정분권의 기본원리와 정신을 상기할 때 지방의 과세권 신장은 향후 지방자치의 성숙·발전 측면에서 필수불가결한 요인이다. 따라서, 국세중심의 세원배분 구조를 변화시켜 지방세 비중의 상향조정을 모색한다.

셋째, 지방재정의 운영에 있어서 지방세 부문이 선도역할을 담당하고 보조금제도가 보충·보완적 역할을 할 수 있는 지방재정 시스템이 중·장기적 차원에서 구축되어야 한다.

넷째, 정부는 지난 해에 지방양여금의 폐지(2004년 말)를 확정하였고,



2004년 7월에는 대표적인 특정보조금제도인 국고보조금의 축소 정책을 추진하였다. 이와 같은 일련의 보조금제도 개편정책을 지속적으로 추진하여 일반보조금 중심의 보조금제도를 구축할 필요가 있다.

다섯째, 지방재정의 총량과 수요가 늘어나고 기채승인제도가 총액승인제도로 변화될 것을 전망할 때, 향후 지방재정에서 지방채부문이 차지하는 역할과 비중은 크게 증가할 것으로 예상된다. 따라서 지방채는 향후 예상되는 지방재정의 초과지출수요를 상당 부분 감당하는 기능을 수행하도록 한다.

마지막으로, 지방자치단체는 징세노력 등 각종 ‘세입확충 자구노력’과 ‘재정지출 효율화 프로그램’의 실천을 통해 향후 지방재정의 초과지출수요에 적극적으로 대응하여야 한다.

이러한 기본방향 하에서 지방재정의 초과지출 수요에 대한 정책적 대응을 위한 중앙·지방간 자원배분체계의 조정에 대한 거시적 틀과 세부전략을 제시하였는데, 이를 요약하면 다음과 같다.

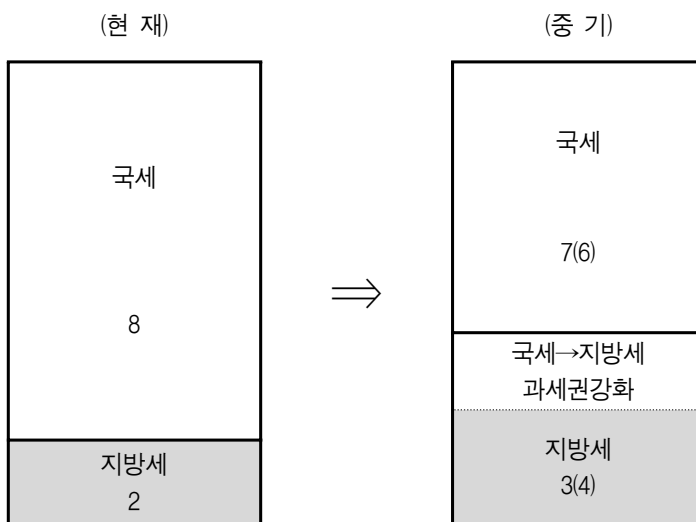
## 1. 지방세제도의 강화

지방세제도의 강화문제는 현재의 재정분권 상태, 지방자치와 분권의 정신, 자치단체와 주민의 재정책임성 고취, 세원의 지역 간 불균형 정도, 외국 사례, 그리고 경제발전 및 사회 민주화 정도 등의 변수들을 종합적으로 고려하는 가운데 제기될 수 있는 성질이다. 그리고 우리와 행정 및 재정 시스템과

가장 비슷한 일본이 과거 국세위주의 조세제도에서 근년에 약 6 대 4의 국세·지방세 배분체제로 정착한 역사적 경험과 최근 머지 않은 장래에 5 대 5의 배분체계를 목표로 내세운 정책기조는 우리에게 시사와 교훈을 주고 있다.

이러한 사실을 종합적으로 고려할 때, 대체로 말해 국세와 지방세의 비중은 현재의 8 대 2 수준에서 중장기적으로 7 대 3 내지 6 대 4의 수준으로 변화되는 것이 합리적이다.

#### <중앙·지방간 세원배분 방향>



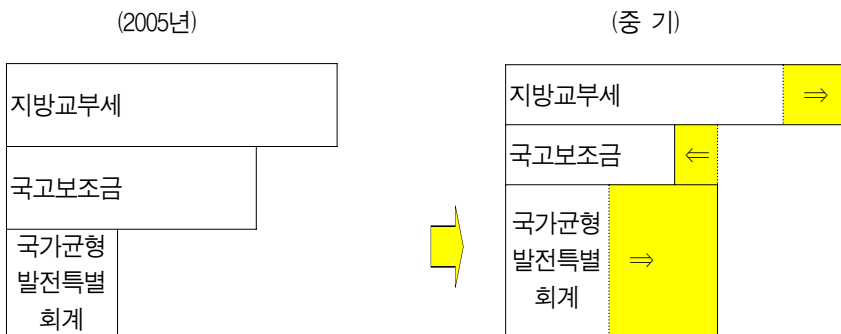
이와 같이 지방세제도의 강화에 초점을 맞추게 될 때, 구체적으로 국세와 지방세의 구조조정(세목조정 및 신설, 세율 및 과표체계 조정)을 포함하여 지방의 과세권 강화, 조세징수행정체제 및 세정 효율성 제고, 기타(비과세·감면 축소 등)방안이 고려되어야 할 것이다.

## 2. 정부간 보조금제도의 구조개편

최근 정책변화의 결과 우리나라의 정부간 보조금제도는 종전의 지방교부세(일반보조금), 국고보조금 및 지방양여금(특정보조금) 체제에서 지방교부세, 국고보조금 및 국가균형발전특별회계의 체제로 변화되었다. 이로 인해 향후 보조금제도의 구조변화는 일반보조금과 특정보조금의 상대비중을 구도화하는 문제와 신설된 국가균형발전특별회계의 규모 및 운영방식 조정 문제에 초점을 맞추는데 중점을 두어야 할 것이다.

현재는 일반보조금(지방교부세 등)과 특정보조금(국고보조금, 국가균형발전특별회계)의 상대비중은 약 4 대 6 수준으로 평가되는데, 이러한 구도를 약 7 대 3 이상의 일반보조금 우위구도로 변화시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 지방교부세의 증가(일부 국고보조금의 일반재원화), 국고보조금 제도의 축소 및 포괄보조금화, 국가균형발전특별회계사업의 포괄보조금화, 자본보조금제도의 도입 등 보다 큰 틀의 새로운 재정이전 시스템을 모색하는 접근이 시도되어야 할 것이다.

<정부간 보조금 제도의 구조개편(안)>



따라서 본 과제에서 추정, 전망한 지방재정의 지출팽창 요인 중 특히, 경찰·교육자치를 포함하는 자치역량 강화와 관련된 추가적 재정수요, 그리고 문화·고령화·환경 수요의 상당 부분은 지방교부세제도의 개선을 통해서 충당하는 것이 합리적이다(재해 관련 재정수요는 특별교부세제도의 확충을 통해서 가능함).

한편, 특정보조금인 국가균형발전특별회계의 신설은 국가와 지역단위의 재정·경제적 측면에서 상당한 파급효과를 유발할 뿐 아니라 중앙·지방간의 재정 연계를 실질적으로 변화시키는 정책수단으로서 기능할 것이 예상된다.

따라서 국가균형발전특별회계는 본 과업에서 다루고 있는 중기 시각에서 지방의 자율성을 높여주는 포괄보조금제도로 변화되어야 할 것이다. 특히 현재의 약 5조원 규모에서 그 두 배에 해당하는 약 10조원 규모로 확대하여 지방 SOC 확충, 장기 미집행 도시계획시설 관련 수요, 지방과학 기술관련 수요, 재해·안전관련 재정수요의 상당부분을 충당할 필요가 있다.

### 3. 지방채제도의 적극적 활용

지방재정의 총량 및 수요 증가와 정부의 기채승인제도 구조개편 방안 등을 종합적으로 고려할 때 지방재정수요를 충당할 수 있는 수단으로 지방채의 보완적, 직·간접적 역할이 강조되어야 할 필요가 있다.

지방채 발행은 특히, 지방 SOC 부문의 재정팽창요인과 방재관련 시설물 구축 등 각종 자본투자사업의 초과 재정수요를 충당하는 주요 수단으로 활용되어야 할 것이다. 이 경우, 만일 지방채의 활용수준이 2004년(예산) 기준으로 현재(2조 6,690억원)의 3~5배가 되면, 그것은 약 8~13조원 규

모로 늘어나 향후 예상되는 자본투자 부문의 초과재정수요를 감당하는데 중요한 역할을 하게 될 것이다.

#### 4. 부담금제도의 개선을 통한 재원확충

중·장기적으로 예상되는 지방재정의 초과 지출수요를 충당하는 한 수단으로 부담금제도의 개선방향을 제시할 수 있다.

기획예산처의 부담금관련 보고서(2003)에 따르면 2002년도 말 현재 총 102개의 부담금이 운용되고 있고, 부담금의 징수실적(2002)은 총 7조 4,482억원으로 나타나고 있다. 그리고 부담금의 사용주체로는 중앙정부, 지방자치단체, 기타 기관(공단 등)들이 있고, 전체 부담금 중 지방자치단체가 사용한 것은 전체의 10.5%인 7,855억원에 불과하다.

이러한 부담금 가운데 부담금을 부과시키는 원인과 부담금 수입의 지출 효과가 제한된 지역에 한정되는 부담금은 지방자치단체에 이양하거나 지방의 할당비율을 크게 높이는 조치를 취할 필요가 있는데, 이에 해당하는 부담금으로는 환경관련부담금, 개발부담금, 과밀부담금 등을 들 수 있다.

따라서 앞으로 부담금 배분비율의 상향 조정과 관리이양 등을 통해 매년 1조원 내외의 추가적인 재원이 지방재정에 충당될 수 있어야 할 것이다.

## 5. 기타 방안

재해관련 재해수요에 대응하는 방식으로 중앙정부와 자치단체가 매년 일 정액을 적립하여 재해발생 시 신속하게 재해복구사업을 추진하는 용도의 기금 조성, 고령화 등 노인복지와 관련이 있는 의료보호기금 및 노인복지관련 기금 조성, 문화예술관련 기금의 조성 등의 방안도 지방재정의 초과지출에 대응할 수 있는 유용한 정책수단이라고 볼 수 있다.

지방자치단체는 스스로 징세노력(tax effort), 신세원발굴, 그리고 각종 '재정지출 효율화 프로그램' 등을 적극적으로 모색하는 책임성이 요구된다. 이러한 과정에서는 증가하는 각종 '자치비용'을 지역주민들이 직·간접으로 부담하는 '주민의 재정책임성' 제고방안이 구체적으로 강구되어야 한다.

또한, 지방의 각종 SOC 투자와 관련하여 지방채 부문의 활용은 물론 민간자본의 유치 활용도 적극적으로 모색할 필요가 있다.

# 목 차

- 제1장 서론 ..... 1
  - 제1절 연구의 목적 및 필요성 ..... 1
  - 제2절 연구대상과 방법 ..... 2
    - 1. 연구대상과 범위 ..... 2
    - 2. 연구방법 ..... 4
  
- 제2장 지방재정 수요의 의의와 관련 이론 ..... 5
  - 제1절 지방재정 수요의 개념과 전망 필요성 ..... 5
    - 1. 지방재정 수요의 개념 ..... 5
    - 2. 지방재정 수요의 전망 필요성 ..... 8
  - 제2절 지방재정 수요의 관련이론 ..... 9
    - 1. 정부기능의 배분에 따른 재정수요이론 ..... 9
    - 2. 지방분권화에 따른 재정수요이론 ..... 11
    - 3. 정부재정의 역할과 기능에 따른 재정수요이론 ..... 13
    - 4. 지방경비의 팽창법칙 ..... 18
  
- 제3장 지방재정 수요의 변화요인과 유형 ..... 21
  - 제1절 지방재정의 지출실태 ..... 21
    - 1. 지방재정 규모의 변화 ..... 21
    - 2. 지방재정 구조의 변화 ..... 23

제2절 일본의 지방재정수요 변화 .....	34
1. 지방재정 규모의 추이 .....	34
2. 지방재정수요 변화 추이 .....	36
제3절 한국적 상황에서의 지방재정 수요의 유형화 .....	41
1. 지방재정 수요의 유형화 기준 .....	41
2. 지방재정 수요의 유형화 .....	43

## 제4장 부문별 지방재정 수요의 전망 ..... 48

제1절 지방분권 및 자치기반 확충 .....	48
1. 자치경찰관련 재정수요 .....	48
2. 교육자치관련 재정수요 .....	50
3. 특별행정기관 등과 관련된 재정수요 .....	53
4. 지방의회관련 재정수요 .....	55
제2절 지방SOC의 확충 .....	62
1. 장기미집행도시계획시설 관련 재정수요 .....	62
2. 지하철·도로·상하수도 관련 재정수요 .....	70
3. 재해 및 안전과 관련한 재정수요 .....	91
제3절 삶의 질 제고 및 지방행정기능 강화 .....	105
1. 고령화사회에 대비한 재정수요 .....	105
2. 환경행정 기능확대에 따른 재정수요 .....	120
3. 문화 및 여가시설 투자의 재정수요 .....	130
4. 지방과학기술진흥 관련 재정수요 .....	141



**제5장 지방재정의 지출수요 증가에 대응하는 정책방안의 모색** 148

제1절 문제인식 및 정책개선 기본원리 ..... 148

    1. 문제인식 ..... 148

    2. 접근의 기본원리 ..... 154

제2절 지방재정의 확충을 위한 정책의 기본방향 ..... 156

    1. 지방재정의 총량 및 상대비중 제고 ..... 156

    2. 국세중심체제의 변화 - 지방세 비중의 상향조정 ..... 159

    3. 보조금제도에 대한 조세제도의 선도역할 모색 ..... 159

    4. 일반보조금 중심의 보조금제도 구축 ..... 162

    5. 지방채제도의 적극적 활용 ..... 164

    6. 기타 - 지방재정의 자율성 제고 프로그램 ..... 165

제3절 국가와 지방간 자원배분 체계 및 배분방식의 개선 ..... 166

    1. 자원배분 체계의 접근 틀 ..... 166

    2. 구체적 접근 ..... 168

제4절 정책방안 모색에 따른 문제 및 한계 ..... 192

**제6장 요약 및 정책건의** ..... 194

제1절 요약 ..... 194

제2절 정책건의 ..... 198

**【참고문헌】** ..... 204

**【Abstract】** ..... 208

## 표 목 차

<표 2-1> 기능별 지출책임배분체계 .....	10
<표 3-1> 지방재정규모의 변화와 추이 .....	22
<표 3-2> 기능별 세출결산 규모변화 추이(일반회계+특별회계) .....	26
<표 3-3> 기능별 세출점유 비중(일반회계+특별회계) .....	28
<표 3-4> 투자사업 부문별 구성비 및 신장율 .....	30
<표 3-5> 총예산 대비 자체사업비율 .....	31
<표 3-6> 시·도별 자체사업 구성비율(2004년도 기준) .....	32
<표 3-7> 국가예산에서 지방예산이 차지하는 비중 .....	34
<표 3-8> 국세·지방세수입의 비중과 연도별 변화 .....	35
<표 3-9> 외국의 지방세 비중 .....	35
<표 3-10> 지방재정 추이 .....	36
<표 3-11> 국가 및 지방의 목적별세출구성비 추이 .....	38
<표 3-12> 목적별 세출총계결산액 구성비 추이 .....	39
<표 3-13> 민생비 비목별의 구성비 추이 .....	40
<표 3-14> 주요 지방재정수요의 변화 전망 .....	47
<표 4-1> 지방교부세제도와 지방교육재정교부금제도의 비교 .....	51
<표 4-2> 경찰, 교육기능의 지방재정 이양에 대한 추정, 전망 .....	55
<표 4-3> 지방의원 지급경비 조정연혁 .....	56
<표 4-4> 지방의원 개인지급 경비 .....	57
<표 4-5> 공통 또는 수시경비 현황 .....	57
<표 4-6> 지방의회관련 재정수요 요소 .....	59

<표 4-7> 지방자치단체장의 연봉표(2005년 예산평성 기준) ..... 60

<표 4-8> 성과연봉제 적용대상공무원의 연봉표(2005년 예산편성 기준) ..... 60

<표 4-9> 지방의원 유급직화에 따른 재정수요액 추정 ..... 61

<표 4-10> 전국 도시계획시설 현황 ..... 64

<표 4-11> 전국 도시계획시설의 사유지 전체 보상비 ..... 66

<표 4-12> 전국 도시계획시설의 사유지 대지 보상비 ..... 67

<표 4-13> 연도별 SOC 투자 예산추이 ..... 70

<표 4-14> 국내 도시철도 건설 현황 ..... 71

<표 4-15> 도시철도경영실태 ..... 72

<표 4-16> 지하철 부채 ..... 74

<표 4-17> 지방양여금의 도로정비사업 재원 및 양여기준 ..... 75

<표 4-18> 지방양여금의 도로정비사업 재원 현황 ..... 76

<표 4-19> 도로별 지방양여금 배분 ..... 77

<표 4-20> 2003년 지방도로 단위사업별 투자내역 ..... 78

<표 4-21> 지방상·하수도사업 투자 현황(2003년) ..... 80

<표 4-22> 지하철 건설비 ..... 82

<표 4-23> 서울시 지하철부채 연도별 상환계획 ..... 83

<표 4-24> 서울도시철도 연도별 부채상환 계획 ..... 84

<표 4-25> 대구시 지하철부채 연도별 상환계획 ..... 84

<표 4-26> 인천시 지하철부채 연도별 상환계획 ..... 85

<표 4-27> 지방도로 10개년 장기계획 ..... 87

<표 4-28> 지방 상·하수도사업 지방투자 전망 ..... 89

<표 4-29> 지방SOC 확충에 소요되는 지방재정수요의 추정, 전망 ..... 90

<표 4-30> 연도별 재산피해액 ..... 92

<표 4-31> 시설별 재산피해액 현황 .....	93
<표 4-32> 연도별 재원별 지원실태 .....	94
<표 4-33> 자연재해 복구비 지원현황 .....	95
<표 4-34> 시·도별 재해복구비 지원현황 .....	97
<표 4-35> 평균복구비(1998-2002)와 재정자립도와의 관계 .....	98
<표 4-36> 재해대책기금 적립실태 .....	99
<표 4-37> 시도별 재해대책기금 현황 .....	100
<표 4-38> 예상피해액에 따른 치수 투자규모(20년간) .....	102
<표 4-39> ARIMA 모형을 이용한 수해재해규모 예측: 2003년 - 2010년 ..	103
<표 4-40> 출산율 변화추이 .....	107
<표 4-41> OECD 국가의 고령화 속도 .....	107
<표 4-42> 국민의료비의 추이 .....	110
<표 4-43> 공공부문 국민의료비의 추이 .....	111
<표 4-44> 연도별 노인복지 예산 .....	112
<표 4-45> 고령화 관련 재정지출 전망 .....	115
<표 4-46> 노인복지예산의 추정 .....	120
<표 4-47> 환경예산 내역 .....	121
<표 4-48> 중앙정부의 환경예산 규모 .....	122
<표 4-49> 환경부소관예산의 용자금 및 보조금 지원예산 .....	124
<표 4-50> 중앙정부의 환경예산 규모 .....	125
<표 4-51> 부문별 재원배분 방향 .....	126
<표 4-52> 생활환경예산의 추정 .....	130
<표 4-53> 정부예산 대비 문화예산 연도별 추이 .....	132
<표 4-54> 지방자치단체 문화예산 .....	134

<표 4-55> 시·도별 문화예산 현황(2002) ..... 135

<표 4-56> 주요 외국의 문화분야 예산 : 총예산 대비 문화예산 비율 ..... 138

<표 4-57> 문화예산의 추정 ..... 140

<표 4-58> 중앙과 지방의 연구개발예산 비교 ..... 141

<표 4-59> 시·도별 연구개발예산 추이 ..... 143

<표 4-60> 지방과학기술예산의 주요내용 ..... 145

<표 4-61> 국가균형발전위원회의 지방과학기술투자 계획 ..... 147

<표 5-1> 지방재정 수요의 추정·전망치 ..... 149

<표 5-2> 중앙 및 지방재정의 연평균 성장률 추이(1994~2003) ..... 151

<표 5-3> 중앙 및 지방재정의 미래 전망 ..... 152

<표 5-4> 중앙·지방간 자원배분 체계의 주요 관계요인 ..... 167

<표 5-5> 주요 국가의 국세·지방세 비중(2000년 기준) ..... 169

<표 5-6> 국가균형발전특별회계와 타 보조금 제도의 비교 ..... 181

<표 5-7> GRDP 대비 지방채잔고 비율 ..... 185

<표 5-8> 지방채발행누적액 상위 20 자치단체 중심분석 ..... 186

<표 5-9> 소관 부처별 부담금 징수실적(2002년) ..... 188

<표 5-10> 부담금의 귀속주체 ..... 189

<표 5-11> 지방자치단체의 부담금 수입 ..... 189

## 그림 목차

<그림 4-1> 재해대책기금 집행내역(2003년) .....	100
<그림 4-2> 수해로 인해 재해규모 추이 .....	103
<그림 4-3> 연령계층별 인구 구성비 추이 .....	106
<그림 4-4> 고령화사회 복지수요와 주체별 대응방안 .....	114
<그림 4-5> 환경예산 변화추이 .....	123
<그림 5-1> 지방재정의 성장추이 .....	152
<그림 5-2> 중앙·지방재정의 상대비중 추이(1990-2002) .....	158
<그림 5-3> 지방세와 이전재정수입의 변화 추이(1990-2002) .....	161
<그림 5-4> 주요 지방재정 세입변수의 변화 추이 .....	161
<그림 5-5> 일반보조금과 특정보조금의 상대비중(1990-2002) .....	163
<그림 5-6> 중앙·지방간 세원배분 방향 .....	171
<그림 5-7> 정부간 보조금 제도의 구조개편(안) .....	183
<그림 5-8> 재정규모와 지방채 발행규모의 성장률 비교(1997~2003) .....	184

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적 및 필요성

현재 우리나라는 지방분권화와 더불어 정치·경제·사회의 급격한 변화 속에 있는데, 이러한 환경변화는 지방자치단체의 역할 증대는 물론 역할 변화를 가져오게 하고 있다. 특히, 참여정부는 국정운영 기조를 지방분권과 균형발전으로 천명하고서 과거에 비해 지방에 더 많은 권한과 재원을 주면서 지방의 자율성을 부여하는 정책방향을 제시하고 있다.

이러한 시대적 상황의 변화나 지방자치환경의 변화와 더불어 지방재정부문에 새롭게 발생하는 주요 재정수요를 미리 예측하는 것이 필요하다. 그리고 장단기 재정수요의 대상을 선정하고, 그것을 계량적으로 추정하고 전망하여 단기적 혹은 중·장기적인 관점에서 적절히 대응하기 위한 지방재정의 정책방안을 모색하는 것은 현 시점에서 중요한 지방재정의 과제임에 틀림없다.

그동안 중앙기능의 지방 이양 및 지방의 역할 증대에 따른 재정수요에 대응하기 위해 최근 지방분권의 논의와 함께 2005년 부터 지방교부세의 교부율을 15.0%에서 19.13%로 인상 및 지방양여금제도 폐지, 국고보조금의 정비가 추진되고, 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, 지방SOC 확충 등의 투자재원 확보가 요구되는 공공서비스 증대수요 등의 지방재정수요에 대응하기 위한 정책에서 나오고 있다.

지방의 재정수요는 지방분권화 등의 단기재정수요 뿐만 아니라 정치·경

제·사회 변화에 따른 중장기 재정수요도 조만간 지방이 부담하게 될 재정 수요인 것이다. 이러한 재정수요에는 어떠한 것이 있으며, 어느 정도 지방이 담당해야 할 것인가를 추정 또는 전망해 보는 것은 매우 중요할 것이다.

이러한 맥락에서, 본 연구에서는 최근 지방환경의 변화 또는 변화 경향에 따라 새롭게 발생하거나 재정부담 측면에서 중시되어야 하는 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.

본 연구는 현재 지방재정 여건보다 중·장기적으로 중요시될 수 밖에 없는 지방재정수요, 또는 조만간 급부상하게 될 지방재정수요의 추정을 통한 미래의 지방재정 범위설정에 초점을 두고서 재정정책을 구상하는 것이다.

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

## 제2절 연구대상과 방법

### 1. 연구대상과 범위

본 연구는 지방자치의 환경 변화(참여정부의 분권정책, 선진국의 최근 동향, 소득증가, 정보화 등)와 중·장기적 관점에서 예상되는 주요 지방재정



수요의 전망 결과를 바탕으로 향후 지방재정의 대응방안을 모색하는데 중점을 두고 있다. 즉, 현재 지방재정 여건보다 지방자치의 환경 변화를 염두에 두고서 미래의 재정범위설정에 초점을 두어 재정정책을 구상하는 것으로 현재 보다 중·장기적으로 중요시될 수 밖에 없는 지방재정수요, 또는 조만간 급부상하게 될 지방재정수요를 주요 연구대상으로 고려하기로 한다.

따라서 본 연구에서 다루게 될 주요 내용과 범위는 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 행정수요를 반영하는 지방재정수요의 개념과 추정·전망의 필요성 및 재정수요와 관련한 기초적 이론을 고찰한다.

둘째, 지방재정의 중·장기적 주요 수요팽창 요인을 추정·전망하고, 이에 따른 정책대응 방안을 모색하기 위하여 우리나라와 일본의 재정지출 추이와 양상을 분석한다. 또한 본 연구의 범위설정을 위한 지방재정 수요의 유형화를 시도하기로 한다.

셋째, 지방재정 수요를 (1) 지방분권과 자치기반확충, (2) 지방SOC의 확충, (3) 삶의 질 제고 및 지방행정기능 강화의 3개 부문으로 구분하여 중장기적으로 중요시되는 수요 또는 기존 수요중 향후에도 재정지출에서 경시할 수 없는 수요를 선별하고, 이들 재정수요에 대한 추정과 전망을 한다.

넷째, 중·장기적 지방재정 수요를 추정·전망한 결과를 토대로 이에 대한 정책적 대응을 위한 중앙·지방간 자원배분체계의 조정에 대한 거시적 틀과 세부전략을 제시하기로 한다.

중앙재정의 수요를 객관적으로 추정한 다음에 지방재정수요를 추정하여 중앙·지방간 자원배분체계를 조정하여야 하지만, 중앙정부의 재정수요(신수요 포함)와 재정수입 추세에 관한 추정 및 전망은 본 연구의 범위에서 제외하기로 한다. 또한 자치단체간(광역과 기초자치단체) 재정관계도 다루지 않기로 한다.

## 2. 연구방법

본 연구는 중·장기적으로 중요시될 수 밖에 없는 지방재정 수요, 또는 조만간 급부상하게 될 지방재정 수요를 추정·전망하고 이에 따른 정책대응 방안을 모색하는 것이다.

지방재정의 수요와 관련된 내용을 이론적 측면, 외국사례, 우리나라 정치·경제·사회의 환경변화의 측면에서 분석하기 위하여 문헌연구, 지방분권 로드맵 분석, 외국의 경험적 사례연구(재정지출의 변화추이) 및 국제적 통계비교의 방법을 활용하기로 한다.

특히, 본 연구의 핵심적 내용이 되는 지방재정의 수요에 대한 구체적 분석과 추정은 정부의 추정치(방침)와 공인된 연구결과물에서 제시한 추정치를 수용하여 2010년까지의 지방재정 수요를 전망하는 방법을 선택하기로 한다. 그러나 일부의 지방재정 수요의 추정·전망에는 보완적 수준에서 수정하기로 한다. 이러한 방법을 선택한 이유는 본 연구 범위의 방대성과 재정수요 분야별로 요구되는 전문성의 한계를 감안하여 이루어진 것이다.

그리고 중앙정부와 지방자치단체간의 재정관계를 다루면서 특히, 재원배분 체계의 재구축과 조정에 중점을 두되, 기능배분과 재원배분을 구체적으로 연계시키는 접근방법은 채택하지 않기로 한다.

## 제2장 지방재정 수요의 의의와 관련 이론

### 제1절 지방재정 수요의 개념과 전망 필요성

#### 1. 지방재정 수요의 개념

지방자치단체의 존재와 지방재정의 역할범위를 평가하고 효율적인 행정을 유도하기 위해서는 재정수요에 대한 정의와 추정 또는 전망은 필수적이다. 이러한 지방재정 수요는 지방자치단체의 기능과 역할을 수행하는데 필요한 포괄적인 행정수요를 반영하는 것으로 볼 수 있다.

지방행정수요는 지역주민이 원하는 행정수요와 자치단체가 의무와 필요성에서 제공하는 행정수요로 구분할 수 있다. 이는 자치단체가 주어진 여건하에서 재정수입능력을 동시에 감안한 재정수요인 재정지출수요와 구분되어지기도 하지만, 본 연구에서는 이를 포괄하는 광의의 개념으로 사용하고자 한다.<sup>1)</sup>

일반적으로 지방재정 수요는 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 지방자치단체가 공급해야 할 행정수요의 양과 공급비용(가격)에

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 지방재정 수요를 충족하기가 곤란하므로 재정수요와 재정지출은 반드시 일치하지는 않는다. 지역(주민)의 재정수요는 해당 자치단체의 재정지출수준을 결정하는 주요한 요인이 되는 것이다.

의해 결정된다는 점이다. 이 때, 행정서비스의 양은 크게 지역주민이 필요로 하거나 선호하는 서비스(지역고유의 행정서비스)의 크기와 전국적 기본 행정서비스(지역공통서비스)의 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 재정지출수요가 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, 지방재정 수요는 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 사전적으로 충족해야 할 성질이라기 보다는 사후적인 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.<sup>2)</sup>

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. 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) 지방재정의 경우, 인건비 등의 경상경비와 국고보조사업의 지방비부담 및 채무상환 등 의무적으로 지출해야 할 경비를 제외하고 지방자치단체 스스로의 선택에 의해 투자할 수 있는 재원은 2004년 기준으로 전국 평균적으로 예산의 20% 이하이다. 특히 재정력이 취약한 단체는 10%이하의 재원으로 자체사업을 추진해야 할 실정이다.

## 2. 지방재정 수요의 전망 필요성

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

첫째, 정부간 재정의 역할과 범위를 재설정하고, 이에 따른 중·장기적인 국가와 지방재정의 배분시스템을 새롭게 구상할 필요가 있다는 점이다. 최근 국가와 지방재정에 있어서 중요한 신수요 발생요인은 경제성장과 소득증대, 고령화사회 도래, 국제화·개방화의 가속화, 분권정책 추진, 시장경제 지향, 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, 재정수요를 추정하는 목적은 궁극적으로 국가와 지방재정의 효율성과 형평성을 높이는 데 있다. 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 재정이전체도의 합리적인 배분기준을 마련하고 지역의 재정수요를 고려하는 지방예산활동을 유도하기 위해서는 재정수요를 객관적으로 측정하는 것이 시급한 과제임에 틀림없다.

셋째, 가용재원이 부족한 현실에서 신규 재정수요와 자체사업 수요가 지속적으로 발생하는 점을 감안할 때 자치단체의 세입과 세출간의 괴리에 대한 대책의 강구가 요구된다. 즉, 개별 자치단체의 예산운영과 관련하여 당

해지역 현재의 재정수요와 향후 예상되는 재정수요를 사전에 조사·분석하는 것이 부족한 현실이다. 실제로 대다수 지방자치단체는 당해연도의 세입 예상액을 기초로 법정의무적 지출요인과 긴급한 지출요인을 대상으로 예산을 편성하고 있어서 재정수요의 반영이 매우 미흡한 실정에 있다. 특히, 재정력이 취약한 자치단체의 경우 대부분의 투자수요와 일부 경상적 지출 수요까지도 중앙정부 또는 상급정부의 재정보조에 의존하고 있어 지역실정과 그에 기초한 재정수요를 충분히 고려하여 예산을 운영할 수 없는 여건에 놓여 있다.

## 제2절 지방재정 수요의 관련이론

### 1. 정부기능의 배분에 따른 재정수요이론

ACIR(Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1982)은 기능배분의 기준으로서 경제적인 효율성, 재정적 형평성, 행정적인 효과성, 그리고 정치적인 책임성을 동시에 고려하여 정부계층별로 기능을 배분하여야 한다고 주장하고 있다. 김수근외(1991)는 기초자치단체 우선의 원칙, 자치단체자율화의 원칙, 주민편익 증대의 원칙, 권한과 책임의 일치원칙, 명확한 경비부담의 원칙, 이해관계귀속의 원칙 등을 들고 있다.

그리고 Anwar Shah(1994)는 공공서비스의 효율적 공급에 필요한 외부성의 범위, 규모의 경제 및 행정비용을 감안하여 기능별로 적절한 정부의 계층을 설계해야 한다고 보면서 개략적인 기능배분의 원칙을 제시하고 있다 (<표 2-1> 참조).

<표 2-1> 기능별 지출책임배분체계

구 분	의무이행		설비/관리	논 거
	정책/규범/감독			
국방	中	中	中	편익과 비용범위 전국적
외교	中	中	中	편익과 비용범위 전국적
국제무역	中	中	中	편익과 비용범위 전국적
금융정책/통화/은행	中	中	中	편익과 비용범위 전국적
각 주간 통상	中	中	中	편익과 비용범위 전국적
개인생활보조	中	中	中	재분배
산업장려	中	中	中	지역개발과 산업
이민	中	中	中	편익과 비용범위 전국적
실업보험	中	中	中	편익과 비용범위 전국적
항공·철도	中	中	中	편익과 비용범위 전국적
재정정책	中, 廣	中, 廣, 基	中, 廣, 基	조정가능
법규	中	中, 廣, 基	中, 廣, 基	국내공동시장
천연자원	中	中, 廣, 基	中, 廣, 基	공동시장장려
환경	中, 廣, 基	廣, 基	廣, 基	편익과 비용이 지역에 귀착되기도 함
산업경제	中, 廣, 基	廣, 基	廣, 基	관할구역을 초월
교육	中, 廣, 基	廣, 基	廣, 基	가치재
보건	中, 廣, 基	廣, 基	廣, 基	가치재
사회보장	中, 廣, 基	廣, 基	廣, 基	가치재
경찰	廣, 基	廣, 基	廣, 基	주로 지역에 귀착
상하수도/쓰레기	基	基	基	주로 지역에 귀착
소방	基	基	基	주로 지역에 귀착
공원/오락시설	中, 廣, 基	中, 廣, 基	中, 廣, 基	지방책임이 중요하나 국가나 광역단위설치가능
고속도로				
주간	中	廣, 基	廣, 基	국내 공동시장
주	廣	廣, 基	廣, 基	광역적 편익과 비용
지역	廣	廣, 基	廣, 基	지역적 귀착
지방	基	基	基	지방적 편익과 비용

주: 中은 중앙정부, 廣 : 광역정부, 基 : 기초정부의 책임임.

자료: Shah, Anwar, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy*, Washington D.C. : The World Bank, 1994. ; 박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997.



이러한 정부기능배분의 원칙에 기초하여 정부 기능별로 각급 정부에 배분한다. 예컨대, 국방기능은 중앙정부에 배분하되 특정한 공공서비스를 특정한 정부에 배정하는 방식에서 더 나아가 공공재 공급을 업무의 특성에 따라 정책입안·표준설정·감독, 공급·행정, 생산·배분의 세 가지로 나누고 각 업무별로 담당하는 기관이 달라야 한다고 주장한다. 따라서 교육서비스의 경우, 국민이 받아야 할 최소한의 교육수준과 기본적인 교과과정 등 교육정책을 정하고 교육의 성과를 평가하여 적절한 대응방안을 모색하는 것은 중앙정부에서 담당하고 교육서비스 공급 즉, 실제 교육을 수행하기 위한 구체적인 시행방안을 마련하고 필요한 재원을 조달하는 것은 주 정부에서 담당하며, 현장에서의 실제교육은 지방정부나 민간기관이 담당하는 것이 효율적이라는 것이다. 이와 같은 업무의 구분은 각 업무의 파급효과의 범위, 규모의 경제성 등을 고려하여 나온 결과라고 할 수 있다.

이러한 배분방식에 입각하여 기능이 각급 정부에 배분되어 있으며 수행하는 기능에 기초하여 현재의 세원이 배분되어 있다고 가정할 수 있다. 그러나 각급 정부가 수행하는 기능에 변화가 발생할 경우, 즉 중앙정부기능이 지방자치단체로 이양되거나 새로운 기능이 생성되는 경우 재원의 이양이나 부족 재원의 추가적 확보에 의한 자원배분이 수반되어야 한다. 이를 위해서는 각 기능별 자원규모가 파악되어야 하나, 이는 현실적으로 어려우며 간접적으로 유추할 수 있을 뿐이다.

## 2. 지방분권화에 따른 재정수요이론

재정분권화는 중앙정부에 편중되어 있는 재정기능의 일부를 지방정부에 이양하여 지방정부가 중앙정부로부터 독립하여 자주적인 자원조달과 재정

운영을 할 수 있도록 중앙과 지방정부간 재정기능을 분담하는 것이다.

재정분권화는 중앙집권적 상태에서 획일적으로 결정하는 것보다 지역특색을 고려한 결정을 통하여 사회후생을 향상시킬 수 있다는데 그 목적이 있다. 특히, W. E. Oates(1993: 240-242)는 재정분권화를 통하여 이러한 목적을 달성하기 위해서는 독립된 자주재원이 있어야 한다고 주장하면서 그 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, 그는 중앙정부로부터 지방정부로 이전되는 정부간 이전재원이 재정체계에서 중요한 역할을 수행하기는 하나 과도하지 않아야 된다는 것이다. 만약, 지방자치단체가 실제적이고도 효과적인 재정자율성을 가지려고 한다면 자주재원의 비율을 높여야 할 것이라는 주장을 하고 있는데, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 만약 재정부분에서 지방정부의 중앙의존정도가 크다면 재정지출의 결정에 있어서 중앙정부의 간섭을 피할 수 없게 된다. 따라서 지방정부가 어떤 사업을 하고자 할 경우 중앙정부와의 협의가 있어야 하며, 이는 재정의 독립성을 해치는 것이 될 것이다.

둘째, 이전재원에 대한 의존정도가 크면 클수록 지방자치단체가 책임지는 결정을 하고자 하는 유인이 없어지게 된다. 즉 지방자치단체가 사업을 확장하고자 할 때 자주재원에 의하여 충당하여야 한다면 신중한 결정을 하려고 하나 이전재원에 의하여 충당하려고 한다면 경제적인 비용을 크게 고려하지 않을 것이다.

한편, 티부(Charles M. Tiebout, 1956: 416-424)는 완전경쟁 시장에서와 같이 수많은 지방정부가 각각 서로 다른 다양한 지방공공재를 공급한다면 주민들은 자신이 원하는 공공재를 공급하는 지역을 선호하는(즉, 발에 의한 투표(vote with feet)를 통해) 효율적인 공급체제를 달성할 수 있다고 보고 있다. 이러한 효율적인 공공재 공급이 가능하려면 주민들이 다양

한 형태의 클럽을 형성하고, 각각의 클럽 내에서는 회원들의 소득과 기호가 동일하여 모든 주민이 동일한 양과 질의 공공재를 수요해야 한다는 것이다.

### 3. 정부재정의 역할과 기능에 따른 재정수요이론

국가재정은 중앙정부와 지방정부 간의 기능분담에 의해 자원배분, 소득재배분, 경제안정화의 경제적 기능을 수행하는데,<sup>3)</sup> 과거 전통적인 입장에 의하면, 소득재분배와 경제안정화 기능은 전국적 차원에서 이루어져야 하므로 중앙정부가 주로 수행하여야 하며, 자원배분 기능에서도 적극적인 경제개발 등은 중앙정부가 담당하고 지방정부는 최소한의 공공재를 공급하는데 그쳐야 한다고 주장되어 왔다.

그러나 지방정부의 규모가 상대적으로 커지면서 지방정부의 경제적 기능을 보다 적극적으로 볼 수 밖에 없다. 즉 지방정부의 재정지출이 차지하는 비중이 증대되고 지역경제와 산업이 국가경제에서 차지하는 영향력이 커지면서, 지방정부는 상당히 포괄적인 경제적 기능을 수행하는 것으로 이해되고 있다.

정부부문이 담당해야 할 세 가지 경제적 기능을 효과적으로 수행하기 위해서 중앙정부와 지방정부가 어떠한 원리에 의거하여 이 세 가지 기능을 분담하게 되는가를 살펴보기로 한다.

첫째, 소득재분배 기능은 정부가 누진세율, 조세감면, 의무교육에 대한

3) 경제활동의 3주체는 사경제 주체인 가계와 기업, 그리고 공경제 주체인 국가로 볼 수 있는데, 이 중 공공부문을 대표하는 국가재정은 중앙정부와 지방정부 간의 기능분담에 의해 자원배분, 소득재분배, 경제안정화의 경제적 기능을 수행한다.

지원, 사회보장적 지출 등을 통해 부유층의 소득을 직접 혹은 간접으로 빈곤층에게 이동시켜 사회적으로 바람직한 소득의 분배를 달성하려는 정부의 기능을 의미한다. 전통적인 견해에 의하면 특정지역이 다른 지역에 비해 강력한 소득재분배정책을 시행하면, 다른 지역으로부터 저소득자가 전입하게 되는데 반해 고소득자는 다른 지역으로 진출하는 현상이 발생하기 때문에 지방정부의 재분배정책은 한계를 갖을 수 밖에 없다는 것이다. 따라서 경제적인 측면에서 인적·물적 이동성이 높은 경우를 상정하는 경우 재분배정책은 국가차원에서 수행되어야 하며, 부득이 한 경우에는 최소한 인적·물적 이동성을 포괄할 수 있는 광역적 단위에서 추진되어야 한다고 주장한다.

그러나 이러한 전통적인 견해와는 달리 최근의 재정론자는 지방정부의 의사결정에 의해 주요한 소득재분배 사업이 추진하는 예가 적지 않으며, 지방정부에 의하여 제공되는 교육, 보건 등과 같은 서비스는 중요한 재분배적 의미를 지니고 있다는 것이다. 물론 지방정부의 소득분배적 정책 강도는 지방정부에 따라 아주 상이하지만, 전통적인 견해에도 불구하고 실제에서는 재분배가 지방정부의 차원에서 이루어지고 있는 것이 현실이다.

이러한 현실은 두 가지 이유에 기인되는 것으로 생각할 수 있다. 첫째, 전통적인 이론가들이 전제했던 관할 구역간 납세자들의 이동성(mobility)은 지방정부에 의한 재분배정책 시도를 좌절시킬 정도로 심각하지는 않다는 것이며, 상급정부의 보조금으로 인하여 많은 하급정부들은 매우 낮은 복지지출수준을 채택하고 있다는 것이다. 지방정부에 의한 재분배정책의 정도는 혜택수준에 대한 주민들의 태도에 달려 있다. 혜택수준이 참을 수 있는 정도라면 지방정부에 의한 복지기능은 수용될 것이며, 만약 주어지는 혜택이 지역주민에게 중요한 반면 그 분배정도가 지나치게 작다면 상급정부에 의한 직접적인 소득재분배정책이나 전국적인 최소한의 혜택기준(minimum

benefit standard) 등을 요구할 것이다.

둘째, 경제적인 논리에 의하여 지방정부 차원의 재분배정책이 한계를 지닌다고 하더라도 정치적인 논리에 의하여 어느 수준까지의 재분배정책은 정당화될 수 있다. 그것은 지방정부도 정치적인 힘의 작용에 의하여 움직이는 측면이 강하고, 실제로 선거시에는 주민들의 지지와 동의를 구하지 않으면 안 된다는 점에서 근거를 찾을 수 있다. 이러한 정치적 논리를 인정할 경우, 일정한 복지프로그램을 상급정부가 수행하는 복지정책과 병행하여 보완적으로 채택하지 않는다면 지방정부는 지역주민의 지지를 확장할 수 있는 여지가 줄어들게 된다. 따라서 지방정치가 실재하고 있는 한, 일정한 복지서비스를 통한 재분배 기능의 수행은 지방정부에서도 정당화될 수 있고 현실적으로 이러한 요구를 반영하여 다양한 복지 서비스가 상급정부 프로그램과의 연계 속에서 이루어질 수 밖에 없다.

셋째, 경제안정화 기능이란 재정·금융정책을 통하여 완전고용을 달성하고 물가를 안정시키며 적절한 경제성장을 이룩하려는 정부의 역할을 의미한다. 지방정부는 거시경제적인 수단을 가지고 있지 못할 뿐 아니라 지방정부의 경제활동이 국가 전체경제에 미치는 영향력은 제한적일 수밖에 없으므로 경제안정화 기능은 주로 중앙정부에 의해 적절하게 수행될 수 있다는 것이다. 즉, 전통적인 견해에 의하면 지역경제 관할구역간의 일반적인 개방성(general openness)은 지방정부에 의한 효과적인 재정정책의 사용기회를 제한하며, 지방정부가 독립적인 통화운용권을 갖고 있지 않기 때문에 관할권 내에서 지방정부가 거시적 경제정책을 수행한다는 것은 근본적으로 한계가 있다는 것이다.

그러나 경제적인 이유만으로 주민들이 쉽게 지방정부의 경계를 옮겨다니지 않는다는 점과 또 지방정부에 의하여 공급되는 서비스는 대개 그 지역

내에서 소비되어질 것이라는 점이다. 더 나아가 거시경제적 문제도 특정산업에 영향을 미치는 경제적 요인에 의하여 나타나는 것으로서 오히려 국가적인 차원이 아닌 지역적인 차원에서 나오는 문제라고 지적되기도 한다 (Edward M. Gramlich, 1987: 3-27).

복수 지방정부의 총지출은 국가경제에서 중요한 비중을 차지하고, 이들은 상급정부의 재정 여건과는 다른 여건에 놓여 있기도 하기 때문에 때로는 상급정부의 재정위기나 재정적자 발생시에 지방정부가 재정상의 건전도를 제고하거나 흑자재정을 운용함으로써 국가적인 재정위기를 완화할 수도 있다는 점이다.

그리고, 경기침체 또는 상승시기에 지방정부는 국가적 경기순환에 부응한 재정운용을 할 것이라는 예측과는 달리, 지방정부의 재정정책은 오히려 경기에 반순환적(countercyclical)일 수도 있다는 점이다. 즉 지방정부는 경기침체에 의한 재정수입 감소에 대응하여 예비자원을 소비하거나 낮은 세율과 보다 많은 지출로써 대응해 나가며, 경기확장시기에는 여유자원을 비축하여 총수요의 팽창을 억제시키는 기능을 할 수도 있다는 것이다.<sup>4)</sup>

이와 같은 지방정부에 의한 경제안정화 정책이 집합적인 의사결정으로 나타나게 될 때 국가적인 경제상황에 긍정적인 영향을 미치게 되므로 지방정부차원의 경제안정화 기능은 중앙정부의 재정활동과 협력적 관계에서 강화되어야 할 것이다.

넷째, 자원배분 기능이란 재정을 통해 최소한 경제재에 대한 생산과 소비가 사회적으로 최적수준이 이루어 지도록 하는 즉, 특정한 재화와 용역이 바람직한 양만큼 생산·소비될 수 있도록 하는 기능이다. 따라서 민간부문에서 시장실패에 의해 효율적으로 공급할 수 없는 재화와 서비스를 정부가

4) 이러한 연구에 대해서는 Roy Bahl(1984), ch. 2~4 참조.

적시에 공급하고, 시장의 경쟁성을 제고할 수 있도록 정부가 기능하여야 하는데, 문제는 시장실패(market failure)를 정부가 어떻게 교정하여 국가적으로 효율적인 자원의 이용을 가능하게 하느냐 하는 것이다. 이는 ① 정부와 시장간의 경계의 문제 혹은 정부의 활동영역의 문제, ② 정부가 사용할 자원을 동원하는 세입의 문제, ③ 어떠한 서비스를 산출하기 위해서 그러한 자원이 사용되어야 하는가 하는 지출의 문제 등에 초점이 맞추어져 있다. 정부의 활동을 통해 시장의 실패를 교정하고자 하는 것은 시장이 해당되는 재화와 서비스의 공급을 효율적이고 공평하게 하지 못하기 때문에 정부가 개입하게 된다는 뜻이다.<sup>5)</sup>

따라서 시장기능을 보완하기 위해서 개입하는 정부로서는 시장보다 더 효율적으로 재화와 서비스를 공급하여야 하는데, 어떤 수준의 정부가 자원 배분 기능을 수행할 것인가 하는 문제가 제기된다. 전통적인 입장에 의하면, 중앙정부는 지방정부에 비하여 상대적으로 큰 규모의 자원을 동원하여 국가경제에 영향을 미치고, 경제 및 관련정책을 통하여 국가적 자원의 흐름에 영향을 미친다고 강조한다. 그러나 지방정부도 동원하는 자원의 규모가 상대적으로 커지고, 지역경제관련 정책을 수립하여 지역경쟁력의 강화에 적극 참여하기 때문에 지역경제의 활성화를 도모하기 위해서는 지방정부에 주어진 제한된 재원을 효과적으로 동원하고 사용하는 기능이 보다 강화되어야 할 것이다.

5) 우리나라와 같이 정부가 처음부터 국가사회 전반에서 제기되는 문제의 상당부분을 담당하는 것이 자연스러운 역사적 전통이 있는 사회에서는, 소위 자유주의 사상에 기초하여 민간부문이 성장한 서구사회에서 거론되고 있는 '정부의 개입(governmental intervention)'이라는 용어의 사용이 부적절한 경우가 적지 않다. 실제로 우리나라에서는 정부가 어떤 일에서는 손을 떼고 어떤 부문은 계속 관장을 한다는 의미로 해석되어야 할 것이며, 서구식 개념의 엄밀한 적용은 일단 손을 떼 영역에 다시 개입하는 경우에 한정된다고 본다.

오늘날 지방정부는 지역의 공공재를 효율적으로 공급하여 주민의 행정수요를 충족시키는 동시에, 민간경제에 활력을 불어넣을 수 있는 정책을 수립하고, 민간기업을 직·간접적으로 지원하는 역할을 하기도 한다. 지역의 민간부문이 커지면 자연스럽게 지역공동체의 공익을 확대시킬 수 있기 때문에 효율성과 공정성이 보장된다면, 이러한 민간경제에 대한 지원기능까지도 지방정부가 수행할 수 있는 것이다.

#### 4. 지방경비의 팽창법칙

역사적 관찰을 통하여 사회경제의 발전과 함께 국가활동은 민간부문의 활동보다 더욱 빨리 확대하는 경향이 있는 것으로 지적되었다. 이러한 경향은 공공활동, 특히 국가활동팽창의 법칙에서 정식화되었다. 이러한 법칙에서 공공경비팽창의 법칙이 파생되었던 것이다. 즉, 국가활동의 확대는 필연적으로 공공경비를 팽창시킨다는 일반적 경향을 경험법칙으로 정식화한 것이 공공경비팽창의 법칙이다.

통설에 의하면 경비팽창의 경향을 지적한 것은 W. Roscher이지만, 그것을 법칙으로 인식한 것은 A. Wagner이다. 그는 경비의 팽창요인을 역사적 결정인자인 1인당 국민소득의 증가로 보았다. 그 후 공공경비의 팽창현상을 연구한 많은 학자들은 제각기 경비팽창의 결정요인을 추출하여 설명과 이론적 구성을 시도하고 있다.

특히 A. Brecht는 경제사회의 발전에 따라 인구의 지역적 집중과 도시화의 진전이 경비팽창의 요인이 된다는 것을 재정학상의 법칙으로까지 인식하고 있다. 그에 의하면 인구 1인당 공공지출은 인구가 집중됨에 따라 증대하



게 되는데, 그 이유는 대도시에서 공공지출비용의 대부분이 상대적으로 높게 되었기 때문이라는 것이다. 즉, 주택, 사회복지, 학교, 도로, 교통수단, 소방, 경찰, 인건비 등의 공공지출은 규모가 큰 지방자치단체일수록 주민 1인당 비용이 높게 되며, 이것은 인구집중지역에는 지가, 임금, 건설비 등의 단가가 높은 한편, 공공서비스에 대한 수요가 보다 강하게 나타나기 때문이다.

이러한 Brecht의 법칙은 그 이후 T. Keller에 의해 계승되어 지방자치단체의 규모증대에 따른 행정비 증대의 법칙이 도출되고 있다. 이처럼 경비팽창의 법칙은 중앙정부에서만 아니라, 지방정부에서도 그대로 적용된다고 볼 수 있으나, 계속적으로 작용할 가능성에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 즉, 공공지출에는 경제적 한계가 있다는 점과 그 결과로 국가 및 사회에서 발생하는 변화가 있을 수 있다는 것이 논의되고 있는 것이다.

이러한 경비팽창의 법칙을 지방재정 수요와 연계하여 살펴보기로 한다. 지방자치환경의 변화가 지방행정수요의 변화를 초래케 하고 있다. 지방행정은 정치적·사회적·문화적·자연적 환경과 영향을 주고받는 관계에 있는데, 새로운 환경변화로부터 지방행정수요가 발생하고 이 수요를 충족시키기 위하여 새로운 지방행정 서비스가 제공되는 관계가 계속적·반복적으로 일어나게 된다. 우리나라의 경우 지방자치의 실시와 더불어 지방자치단체에 대한 지역주민들의 기대수준이 크게 높아지고 있어 지방자치단체가 수행해야 할 업무와 임무는 급증하고 있는 반면에, 이에 필수적인 지방재정의 기반은 너무나 빈약한 것이 문제로 부각되고 있다. 특히 지방분권의 추진으로 지방재정 수요의 팽창이 예상되는 이유를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방선거의 실시와 주민의 행정참여욕구 상승이 지방재정 수요를 유발한다. 인간이란 아무리 노력해도 그것이 가능하지 않다고 판단하는 경우에는 불만도 그리고 관련수요도 표면화되지 않고 내재화하지만, 일단 노

력하면 해결·개선할 수 있는 상황이라고 판단되면 각종 욕구와 항의가 급격히 표면화되면서 관련된 행정서비스의 수요가 급증하는 경향이 있다. 예컨대, ① 실업대책, 노사문제 등, ② 교통혼잡문제, 통신·주택과 상·하수도 등의 문제, ③ 녹지확대, 공해문제에서 지역특성에 맞는 환경기준의 설정 등, ④ 사회범죄, 대형사고, 식품안전성에 따른 불안해소대책 등, ⑤ 양질의 교육 수혜, ⑥ 문화생활, 여가생활 등 생활의 질 향상과 관련한 지역주민의 복지욕구 분출이 자치단체장·지방의회 의원의 선거공약과 연결되어 재정수요를 증가시키고 있다. 주민들은 단순한 선거 참여를 넘어 이익집단·압력단체 등을 통하여 실생활문제의 제기와 해결과정에 조직적으로 참여하려는 움직임을 보이고 있다.

둘째, 자치단체 상호간의 경쟁과 정보공개 확대는 지방재정 수요를 유발시킨다. 지방자치단체 간의 경쟁양상과 행정정보의 공개가 주민들의 전국적인 연대의식을 증대시키게 되는데, 이에 따라 관련된 지방행정사무는 지속적으로 급증하게 된다.

셋째, 지역이기주의 팽배와 광역행정수요의 발생이 지방재정 수요를 유발시킨다. 지역별·분야별·계층별로 조직화된 이익집단들의 이기주의가 표출되고 있다. 예컨대, 도로확장, 상수원보호구역 설정, 공업단지 조성, 하천오염과 수계관리이용, 대기오염, 문화·체육시설 등 공공시설의 공동이용문제 등에서, 그리고 쓰레기처리장(소각장), 하수 및 분뇨처리장, 가스공급설비, 공동묘지 및 화장장·납골당, 댐, 수원지, 사회복지시설(장애인시설, 고아원, 양로원 등), 발전소 및 핵관련시설 등 각종 혐오기피시설을 둘러싸고 이 시설들을 피하려는 NIMBY(not in my backyard) 현상과 지역발전에 유익한 각종 시설을 경쟁적으로 유치하려는 PIMFY(please in my frontyard) 현상 등에서 지역이기주의가 팽배하게 되고, 이로 인해 재정수요가 발생하고 있다.

## 제3장 지방재정 수요의 변화요인과 유형

### 제1절 지방재정의 지출실태

#### 1. 지방재정 규모의 변화

지방재정의 규모는 지방자치 실시 년도인 1991년도 21조 8,500억원에서 14년이 지난 2004년도 87조 2,480억원으로 약 3.5배 증가함으로써 연평균 23.0%의 증가율을 보이고 있다. 이 기간 동안 지방재정 규모의 증가는 2.6배 증가한 특별회계보다는 4.8배 증가한 일반회계 증가의 영향이 매우 크다. 동기간 국내총생산(GDP)은 3.6배 증가하였으며 중앙재정의 규모는 4.0배 증가하였다. 지방재정의 증가는 중앙재정의 증가율에 다소 미치지 못하지만 국내총생산의 증가율과는 비슷한 경향을 보이고 있다. 중앙재정과 지방재정의 경우 단순한 규모의 증가현상을 살펴보기 위해 중앙정부 이전재원의 경우, 중앙재정과 지방재정의 양쪽에 포함된 상태에서 살펴본 것이다

&lt;표 3-1&gt; 지방재정규모의 변화와 추이

(단위: 10억원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003 (예산)	2004 (예산)	
경상GDP (A)	216,511 [-]	277,497 [23.9]	398,838 [43.7]	491,135 [23.1]	529,500 [7.8]	622,123 [17.5]	721,346 [15.9]	778,048 [7.9]	
중앙재정	소 계 (B)	39,366 [-]	51,187 [30.0]	72,915 [42.4]	92,464 [26.8]	116,473 [26.0]	139,487 [19.8]	155,665 [11.6]	159,434 [2.4]
	(B/A)	18.2	18.4	18.3	18.8	22.0	22.4	21.6	20.5
	일반회계	31,283	37,268	51,498	63,962	80,137	99,180	111,483	118,356
	특별회계	8,033	13,919	21,416	28,502	36,335	40,307	44,182	41,078
지방재정	소 계 (C)	21,850 [-]	28,874 [32.1]	36,664 [27.0]	50,958 [39.0]	53,979 [5.9]	67,504 [25.1]	78,142 [15.8]	87,284 [11.7]
	(C/A)	10.1	10.4	9.2	10.4	10.2	10.9	10.8	11.2
	(C/B)	55.5	56.4	50.3	55.1	46.3	48.4	50.2	54.2
	일반회계	13,852	16,969	24,815	37,407	39,758	51,542	60,491	66,649
	특별회계	7,998	11,905	11,849	13,551	14,221	15,962	17,651	20,635

주1: 1995년까지는 GDP에 GNP적용. [ ]는 증감율임

주2: 중앙재정은 세출결산 순계이나 일반회계는 총계이며, 특별회계는 단순 차감액임

주3: 지방재정은 세출결산 순계기준임

주4: 2003, 2004년도는 재정의 경우 당초예산 기준이며, GDP의 경우 추정치임

자료: 한국은행, 「국내주요경제지표」, 2004, 기획예산처, 「연차별 재정규모」, 2004, 내무부·행정자치부, 「지방재정연감」, 1992~2002 및 「지방자치단체 예산개요」, 2003~2004.

<표 3-1>에서 보는 바와 같이 지방재정은 2001년도를 전환점으로 하여 그 이전에는 국내총생산의 10% 내외의 비중이었으나 그 이후에는 11% 내외의 비중으로 약 1% 포인트 정도 높아졌다. 반면 중앙재정은 1999년도를 전환점으로 하여 그 이전에는 국내총생산의 18% 정도의 비중이었으나 그 이후에는 20~22% 수준으로 비중이 증가하였다. 국내총생산 대비 중앙재

정과 지방재정의 비중에 있어서는 지방재정이 중앙재정의 1/2 수준이며 중앙재정의 비중 증가에 못 미치고 있다. 다시 말해 2000년도 이후 국내총생산 대비 중앙재정의 비중 증가율보다 지방재정의 비중 증가율이 떨어지고 있다고 볼 수 있다.

지방재정은 IMF의 금융지원을 받기 전인 1997년까지는 중앙재정의 55% 정도 수준이었으나 당시의 경제위기 및 긴축재정의 영향으로 1999년도 중앙재정의 46.3% 수준까지 떨어졌다가 그 이후 서서히 증가되어 2004년도에는 54.2% 수준까지 회복하고 있다. 하지만 아직 1990년대 초기 중앙재정 대비 지방재정의 비중인 55~56% 수준에 조금 미달하고 있는 실정이다.

종합컨대, 지방재정의 규모는 지방자치 실시 이후 상당한 증가를 하였음에도 불구하고 중앙재정의 증가율보다 낮으며, 국내총생산 대비 비중이나 비중 증가율이 중앙재정의 절반정도의 수준에 있다.

## 2. 지방재정 구조의 변화

### 가. 기능별 지출 구조변화

과거 지방재정의 수요변화는 향후 재정수요를 전망할 수 있는 근거를 제공한다. 본 연구에서는 지방재정의 수요규모 및 수요변화를 살펴보기 위해 기능별 세출구조를 살펴보고자 한다. 여기서는 일반회계와 특별회계를 합한 순계 규모로 파악하고자 하며, 이는 지방재정 전체 재정수요의 성질을 파악하기 위해서이다. 재정수요가 모두 재정지출로 포착되는 것은 아니지만 지방재정의 정책, 특성상 재정수요에 비례하여 재정지출이 이루어진다고 볼 수 있다.

재정지출 구조의 추이는 그동안 재정수요의 분야, 규모 및 변화 양상 등을 간접적으로 나타내 주기 때문에, 향후 재정수요변화의 방향을 파악하는데 유익하다. 다만, 이러한 분석은 국가의 정책변화나 예기치 않았던 지방재정의 신수요 등의 포착은 어려운 점이 있다.

1991년도 이후 지방재정의 기능별 세출구조를 살펴보면 다음과 같은 특징을 보여주고 있다.

첫째, 일반행정비의 비중이 1995년도 단체장 직선 이후 증가하였다. 지방재정 총세출에서 일반행정비의 비중이 단체장 직선 전에는 15.7~15.8%를 유지하던 것이 단체장 직선 1기인 1995년도 19.7%로 급증하였다가 1997년도 17.5% 그리고 그 이후에는 16.1~16.8%의 지출을 보이고 있다. 참고로 지방자치 실시 이전에도 일반행정비는 16~19%대를 유지하였다.<sup>6)</sup> 일반행정비는 특히 단체장 직선 후 규모가 크게 증가한 것으로 나타나고 있다.

둘째, 지방세출의 가장 큰 변화인 사회개발비의 비중은 상대적으로 1997년부터 급격히 증가하였다. 이는 1996년부터 적용하기 시작한 기능별 분류체계상의 과목변경에 따라 과거 산업경제비와 지역개발비에 포함되어 있던 보건 및 생활환경개선비와 주택 및 지역사회개발비가 사회개발비로 편성되면서 그 규모가 증가한 것이며 이와 더불어 사회개발비의 지속적인 지출이 증가하였기 때문이다. 사회개발비는 총 세출에서 점하는 비중이 1997년도 이전에는 13.5%~15.9% 정도이었으나 이후에는 40% 대로 증가하였다가 최근에는 다시 50% 수준을 나타내고 있다. 이와 같이 사회개발비는 지방재정에서 지속적인 증가가 이루어지고 있다.

6) 일반행정비의 비율은 1986년 16.9%, 1987년 17.6%, 1988년 18.2%, 1989년 19.2%, 1990년 16.5%를 나타냈다.

셋째, 경제개발비의 비중은 1991년도 64.9%, 1993년의 65.7%의 최고점, 1995년도 61.4%로 지방재정의 60% 이상을 점하였으나 1996년도의 세출과목구조의 변동 등으로 인하여 그 이후 40%, 30%대로 떨어졌다가 다시 20%대로 비중이 떨어진 이후에도 계속하여 감소하고 있으며 2004년도에는 26.6%를 보이고 있다. 하지만 경제개발비는 규모나 비중 면에서 사회개발비 다음의 규모와 비중을 점하고 있다.

넷째, 민방위비는 1991년도 이후 2% 내외를 유지하고 있다. 민방위비는 1991년도~1995년도에는 총 세출에서 1.7% 정도에서 서서히 증가하여 2003년도~2004년도에는 2.0%를 점하여 미약하나마 증가하고 있는 실정이다. 민방위비는 아직 지방재정의 2%정도 밖에 되지 않는 적은 규모이다.

다섯째, 지원 및 기타경비는 지방채상환, 교부금, 기타지출금 등으로 1991년도 4.1%를 제외하고는 1~2% 수준이다. 지방재정에서 지방채상환 등 기타경비 지출은 적은 부분이지만 최근 조금씩 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이는 지방채상환 및 광역자치단체의 기초자치단체, 교육기관에 대한 재정지원이 증가하고 있기 때문인 것으로 파악된다. 그리고 예산의 경우 지출예정인 예비비가 많이 포함되어 있기 때문에 예산기준(2003~2004)에서는 이 부분의 비중이 결산기준보다 높게 나타나고 있다.

여섯째, 지방재정의 5개 기능별 세출의 증가율을 1991년도 기준으로 2004년도 상황을 살펴보면 일반행정비 4.2배, 사회개발비 14.7배, 경제개발비 1.6배, 민방위비 4.6배, 지원 및 기타경비 1.5배(2001년 기준)로 나타나고 있다. 한편 지방재정 전체의 규모는 3.5배 증가하여 이와 대비할 경우 사회개발비의 증가는 매우 크다고 할 수 있다. 그리고 2004년도 당초예산 기준으로 구성비를 살펴보면 일반행정비 16.6%, 사회개발비 49.7%,

경제개발비 26.7%, 민방위비 2.0%, 예비비 5%로 나타나고 있어 사회개발비의 비중이 지방세출의 절반정도를 점하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-2> 기능별 세출결산 규모변화 추이(일반회계+특별회계)

(단위 : 억원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003 (예산)	2004 (예산)
합 계	218,501 (100.0)	288,745 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	781,425 (100.0)	872,840 (100.0)
일반 행정비	34,405 (15.8)	45,269 (15.7)	72,185 (19.7)	89,847 (17.5)	88,898 (16.5)	113,093 (16.8)	125,793 (16.1)	144,755 (16.6)
사회 개발비	29,487 (13.5)	45,631 (15.8)	58,224 (15.9)	200,293 (39.3)	232,210 (43.0)	323,029 (47.9)	392,906 (50.3)	433,690 (49.7)
경제 개발비	141,923 (64.9)	189,689 (65.7)	225,141 (61.4)	202,771 (40.0)	198,455 (36.8)	213,071 (31.6)	211,450 (27.1)	233,023 (26.7)
민방위비	3,874 (1.7)	4,941 (1.7)	6,329 (1.7)	11,295 (2.2)	10,253 (1.9)	12,793 (1.9)	15,536 (2.0)	17,580 (2.0)
지원 및 기타	8,802 (4.1)	3,210 (1.1)	4,758 (1.3)	5,383 (1.0)	9,977 (1.8)	13,061 (1.9)	35,740 (4.6)	43,791 (5.0)

주: 1996년 이전의 의회비는 일반행정비에, 사회복지비와 문화 및 체육비는 사회개발비에 산업경제비와 지역개발비는 경제개발비에 합산했음

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도와 『지방자치단체 예산개요』, 2004.

<표 3-2>에서 보듯이 사회개발비가 지속적으로 증가하고 있는데, 사회개발비의 증가 요소를 살펴보기 위해 사회개발비의 세부항목을 살펴보고자 한다. 이를 위해 다음 항목(관)을 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발로 구분하여 기능별 세출점유 비중의 실태를 1997~2004년도 동안 살펴본 결과를 정리하면 다음과 같다.



첫째, 세출에서 사회개발비의 비중이 높은 첫 번째 원인은 보건 및 생활환경개선 부문의 지출비중이 높기 때문이다. 1997년도 이후 전체 세출에서 보건 및 생활환경개선 부문의 지출비중은 총세출의 15-16% 정도를 점유하고 있으며 변동없이 동일한 비중을 지속적으로 유지하고 있다. 보건 및 생활환경개선 부문은 보건위생, 환경부문의 지출을 포함하고 있어 보건과 환경부문에 대한 지출이 지방세출에서 상당부분 점유하고 있는 것을 알 수 있다.

둘째, 지방재정에서 사회개발비의 지속적인 증가의 두 번째 원인은 교육 및 문화 그리고 사회보장 부문의 지출증가에 따른 결과라고 볼 수 있다. 교육 및 문화 부문은 1997년도 지방세출의 5.7%의 비중에서 현재 10% 수준을 나타내고 있다. 사회보장 부문은 1997년도 지방세출의 6.6%에서 현재 11% 이상의 수준을 보이고 있다. 교육 및 문화는 문화, 관광, 체육, 사회교육 등에 대한 지출이며 사회보장은 사회복지, 의료복지, 여성정책 등에 대한 지출로써 이들은 향후에도 지속적으로 증가될 것으로 전망되는 부문이다.

셋째, 사회개발비 중에서 주택 및 지역사회개발비는 1997년도 전체 세출의 11.1%에서 2001년도 10.5% 수준으로 감소하였다가 최근 예산에서 13%정도로 증가하고 있다.

넷째, 향후 지방세출 중 사회개발비 중에서도 교육 및 문화, 사회보장 부문의 세출이 두드러지게 증가할 것으로 전망되고 있다.

&lt;표 3-3&gt; 기능별 세출점유 비중(일반회계+특별회계)

(단위 : %)

구 분	1997	1999	2001	2003 (예산)	2004 (예산)
합 계	100	100	100	100	100
1. 일반행정	17.6	16.5	16.8	16.1	16.6
입법및선거관리	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4
일반행정비	17.1	16.0	16.3	15.6	16.1
2. 사회개발비	39.3	43.0	47.9	40.3	49.7
교육및문화	5.7	6.0	10.8	10.0	9.8
보건및생활환경개선	16.0	16.0	15.7	16.3	15.6
사회보장	6.6	9.2	10.8	11.1	11.2
주택및지역사회개발	11.1	11.8	10.5	13.2	13.0
3. 경제개발비	39.8	36.8	31.6	27.1	26.7
농수산개발	9.3	7.3	6.8	5.3	5.1
지역경제개발	4.9	5.8	3.5	3.3	3.5
국토자원보전개발	18.9	16.1	14.8	12.5	11.8
교통관리	6.7	7.6	6.4	5.9	6.3
4. 민방위비	2.2	1.9	1.9	2.0	2.0
민방위관리	0.6	0.3	0.2	0.2	0.2
소방관리	1.6	1.6	1.7	1.8	1.8
5. 지원및기타경비	1.1	1.8	1.9	4.6	5.0
지방채상환	0.8	1.6	1.7	1.0	1.0
제지출금	0.1	0.2	0.3	1.8	2.3
교부금	0.1	0.0	0.4	0.0	0.0
예비비	0.0	0.0	0.0	1.8	1.7

자료: 내무부·행정자치부, 「지방재정연감」 및 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도.

### 나. 투자사업 부문별 구성비 및 신장율

향후 지방자치단체의 재정수요를 2004년도 지방자치단체 중기재정계획을 근거로 하여 살펴보고자 한다. 2004년도 기준 지방자치단체의 중기재정계획에서는 지방의 투자사업을 10개 부문으로 분류하여 2002~2006년의 5개년 동안 투자비의 구성과 신장율을 제시하고 있다. 2~3년간 단기의 재정수요를 전망한 중기지방재정계획의 특징은 다음과 같다.

첫째, 중기재정계획상의 10개 부문 중 가장 많은 투자가 예상되는 부문은 국토자원보전개발 부문으로 5년간(2002~2006년) 전체 투자액의 26.9%를 점하고 있다. 그 다음이 보건 및 생활환경개선부문(16.2%), 사회보장부문(12.9%), 주택 및 지역사회개발부문(11.5%), 교육문화체육청소년부문(7.5%), 농수산개발부문(7.1%), 일반행정부문(6.0%), 지역경제개발부문(5.8%), 교통관리부문(5.4%), 민방위·소방부문(0.7%)의 순이다.

둘째, 중기재정계획의 10개 부문을 지방세출의 기능별 세출로 재분류하여 5개년 투자비의 비중을 보면 일반행정부문 6.0%, 사회개발부문 48.1%(보건 및 생활환경개선부문 16.2%, 사회보장부문 12.9%, 주택 및 지역사회개발부문 11.5%, 교육문화체육청소년부문 7.5%), 경제개발부문 39.8%(농수산개발부문 7.1%, 지역경제개발부문 5.8%, 교통관리부문 5.4%), 민방위·소방부문 0.7%의 비중이다. 2002~2006년의 5년 동안의 투자비 중 사회개발 부문이 투자의 절반정도를 점하며 경제개발부문보다 10% 포인트 정도 높은 비중으로 투자를 계획하고 있다.

셋째, 2002년 기준 2006년까지 10개 부문 투자사업의 연평균 신장율이 가장 높은 부문은 교육문화체육청소년부문으로 9.8%이다. 그 다음 순으로 교통관리부문(5.1%), 보건 및 생활환경개선부문(5.0%), 사회보장부문

(4.8%), 일반행정부문(4.3%), 지역경제개발부문(3.6%)이며 나머지는 투자비의 연평균 신장율 3.1%보다 낮다. 한편 국토자원보존개발부문은 연평균 0.3%씩 감소하는 것으로 나타나고 있지만 이 부문은 총 투자비 중에서 비중이 가장 높은 부문이다.

<표 3-4> 투자사업 부문별 구성비 및 신장율

(단위 : 억원, %)

구 분	합 계	2002	2003	2004	2005	2006	연평균 신장율
합 계	2,825,418(100)	538,579	525,513	570,195	585,349	605,782	3.1
1.일반행정부문	170,554(6.0)	31,811	35,350	32,659	33,457	37,277	4.3
2.교육문화체육 청소년부문	213,022(7.5)	32,183	38,132	48,013	49,891	44,803	9.8
3.보건 및 생활 환경개선부문	457,909(16.2)	80,951	86,675	94,720	98,299	97,264	5.0
4.사회보장부문	365,307(12.9)	67,523	69,924	72,097	75,403	80,360	4.8
5.주택 및 지역 사회개발부문	322,904(11.5)	59,645	65,871	65,697	65,289	66,402	2.8
6.농수산개발 부문	200,485(7.1)	40,367	36,581	39,185	40,478	43,874	2.2
7.지역경제개발 부문	164,524(5.8)	29,181	31,105	36,034	34,769	33,435	3.6
8.국토자원보존 개발부문	759,928(26.9)	166,615	131,618	145,110	151,795	164,790	△0.3
9.교통관리부문	151,211(5.4)	27,610	26,553	32,300	31,550	33,198	5.1
10.민방위· 소방부문	19,574(0.7)	2,963	3,704	4,380	4,418	4,379	15.7

자료: 행정자치부, 『중기지방재정계획(2002~2006)』, 2004.

#### 다. 자체사업비 구조

지방자치단체는 향후 자치역량 재정수요, 기존 공공서비스 강화 재정수요, 지방분권에 따른 재정수요나 새로운 재정수요에 대응하기 위해서는 재원이 필요하다. 그러나 현재 지방의 재원은 팽창하는 재정수요에 대응하기에 상당히 부족한 실정이다. 지방재정의 경우 인건비 등의 경상경비와 각종 보조사업의 지방비부담 및 채무상환 등 의무적으로 지출해야 할 경비를 제외하고 지방자치단체 스스로의 선택에 의해 투자할 수 있는 재원은 전국 평균적으로 2000년~2004년 동안 예산의 20% 이하이다. 그 중에서도 시·도의 광역자치단체와 군은 15% 내외이며 10%정도인 단체도 있다. 특히 재정력이 취약한 단체는 10%이하의 재원으로 자체사업을 추진해야 할 실정에 있다. 이러한 상황에서 향후 증가하거나 새롭게 발생하는 재정수요에 대응하기는 어려운 실정에 있다.

<표 3-5> 총예산 대비 자체사업비율

(단위 : %)

연도	계	시도	시	군	구
2000	18	18	20	11	14
2001	17	16	21	13	18
2002	17	14	22	16	15
2003	17	15	21	15	18
2004	20	17	26	17	21

주: 일반회계 당초예산 기준임

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도.

&lt;표 3-6&gt; 시·도별 자체사업 구성비율(2004년도 기준)

(단위 : %)

시·도명	계	시도	시	군	자치구
평균	20	17	26	17	21
서울	24	22	-	-	26
부산	17	17	-	43	13
대구	13	11	-	32	13
인천	19	20	-	11	21
광주	11	10	-	-	12
대전	11	9	-	-	15
울산	20	18	-	34	18
경기	27	23	33	16	-
강원	18	10	22	22	-
충북	21	19	23	20	-
충남	18	17	21	16	-
전북	16	15	18	16	-
전남	13	7	18	15	-
경북	16	9	22	16	-
경남	17	10	25	15	-
제주	10	8	12	10	-

주: 일반회계 당초예산 기준임

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2004.

## 라. 종합

지방재정규모는 지방자치 부활 원년인 1991년도 기준으로 2004년도까지 연평균 23.0%의 증가율을 보이고 있으며 2001년도를 전환점으로 국내 총생산 대비 10% 수준에서 11% 수준으로 조금씩 그 비중이 증가하고 있다. 중앙재정 대비 지방재정의 비중은 IMF 금융지원의 영향을 받은 기간을 제외하고는 55% 내외 수준의 비중을 유지하고 있으며, IMF 영향을 직접

적으로 받은 기간동안 중앙재정 대비 비중이 많이 떨어졌다가 2001년도 이후 증가하기 시작하여 2004년도 현재 55% 수준으로 회복되었다고 볼 수 있다.

1991년도 이후 지방재정의 지출변화 중 가장 두드러진 특징은 사회개발비의 증가이며, 여기에는 보건위생, 환경, 문화·체육, 사회복지 등 주민의 복지 혹은 삶의 질 향상관련 재정수요와 깊은 관련이 있는 것으로 보인다. 또한 단체장 직선 이후 일반행정비 등의 자치역량 강화 관련 지출도 지방세출의 일정 수준을 유지하고 있는 것으로 분석되고 있다.

단기의 지방재정수요를 전망하고 있는 중기지방재정계획(2002~2006년)을 보면 국토자원보전개발, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발 부문이 투자비의 큰 비중을 점하고 있다. 그리고 투자비의 증가가 두드러진 부문은 교육문화체육청소년부문, 교통관리부문, 보건 및 생활환경개선부문, 사회보장부문들이다. 향후 지방재정 부문에서 이러한 부문들의 재정수요가 증가할 것이라는 예상을 할 수 있을 것이다.

하지만 지방재정 수요의 증가에 비하여 현재의 실정으로는 자체재원확충에 많은 한계가 있어 중앙재원에 의존하고 있는 실정이다. 지방의 투자사업 중 자체투자사업비율은 2000년도 이후 전국 평균적으로 20%이하이며 10% 내외의 수준에 있는 지역도 있다. 이러한 상황에서 증가되는 재정수요에 충분히 대응하기는 곤란한 실정으로 지방재원의 확충이 시급한 실정이다.

## 제2절 일본의 지방재정수요 변화

### 1. 지방재정 규모의 추이

일본의 전체 재정규모 대비 지방정부의 재정비중은 우리나라의 지방재정에 비해 그 비중이나 위상이 높게 나타난다. 일본의 경우는 지방자치단체의 일반회계 순계 재정규모가 중앙정부 대비 52%인데 비해, 우리나라는 39%에 그치고 있다. 이는 지방재정의 역할 및 재정수요가 우리나라에 비해 크다는 것을 시사하고 있다.

그러나 일본의 전체 재정규모대비 지방재정규모는 과거 약 30년 동안 크게 변동이 없는 반면, 우리나라는 지방자치의 부활과 더불어 지방재정의 위상이 크게 향상되었고 향후 지방분권의 진전에 따라 더욱 증가될 것으로 전망되고 있다.

<표 3-7> 국가예산에서 지방예산이 차지하는 비중

(단위 : 억원, 억엔, %)

구 분	한 국			일 본		
	중앙정부	지방정부	구성비	중앙정부	지방정부	구성비
1975	13,744	4,304	23.8	214,734	260,444	54.8
1980	66,352	19,454	22.7	440,407	468,031	51.5
1990	313,046	154,910	33.1	717,035	804,100	52.9
1995	514,981	316,299	38.0	805,572	1,013,156	55.7
1999	836,851	443,588	34.6	818,601	885,316	52.0
2000	887,363	485,928	35.4	849,871	889,300	51.1
2001	1,020,084	714,607	41.1	826,524	893,071	51.9
2002	1,096,298	698,151	38.9	812,300	875,666	51.9
2003	1,181,323	758,365	39.1	817,891	862,107	51.3

주: 한국은 일반회계, 일본은 보통회계 기준임  
 자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 2004.



이와 같이 일본 지방재정의 비중이나 역할이 우리나라보다 높게 나타나고 있는 것은 국세 및 지방세의 조세에 의한 정부간 세원배분의 구조에 크게 기인하고 있다고 볼 수 있다. 일본의 지방세비중은 40%인데 비해 우리나라는 지방세 비중이 20%에 불과한 실정이고 최근 10년간 지방세비중이 오히려 다소 낮아지고 있는 경향을 보이고 있다.

<표 3-8> 국세·지방세수입의 비중과 연도별 변화

구 분	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004
국세(%)	78.8	78.9	79.8	82.0	78.2	76.7	78.8	79.2
지방세(%)	21.2	21.1	20.2	18.0	21.8	23.3	21.2	20.8

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 2004.

<표 3-9> 외국의 지방세 비중

구 분	연 도	국 세	지 방 세
한 국	2003	78.8%	21.2%
일 본	1999	58.5%	41.5%
미 국	1999	59.1%	40.9%
영 국	1999	95.0%	5.0%
독 일	1999	50.3%	49.7%
프 랑 스	1999	81.3%	18.7%
이탈리아	1999	86.8%	13.2%

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2001.

한편, 일반회계 순계기준으로 국가재정은 지속적으로 신장하고 있는 반면 1999년과 2002년 지방재정은 오히려 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 향후 지방분권의 추진과 삶의 질 향상 등을 반영한 다양한 환경

변화에 의한 지방재정의 수요증가에 대한 대응을 어렵게 하고 있어 한층 지방재정 확충의 필요성을 시사하고 있다.

<표 3-10> 지방재정 추이

(단위 : 10억원, %)

구 분	지방재정(A)		국가재정(B)		GDP(C)		구성비	
	금 액	증가율	금 액	증가율	금 액	증가율	A/C	B/C
1999	44,664	-12.4	84,080	12.8	482,744	8.6	9.3	17.4
2000	57,653	29.1	92,602	10.1	521,959	8.1	11.0	17.7
2001	71,461	24.0	102,008	10.2	551,558	5.7	13.0	18.5
2002	69,815	-2.3	109,630	7.5	596,381	8.1	11.7	18.4
2003	75,837	8.6	118,132	7.8	613,676	2.9	12.4	19.2
2004	66,650	-12.1	118,356	0.2	645,587	5.2	10.3	18.3

주1: 재정규모는 2002년도까지는 결산액, 2003년도는 최종예산액, 2004년도는 당초 예산액 기준임

주2: 재정규모는 일반회계 순계기준임

주3: GDP의 2003년 및 2004년도는 한국은행 전망치임

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2004.

## 2. 지방재정수요 변화 추이

일본의 재정수요에 대한 변화추이를 검토하기 위하여 과거 20년간 국가 및 지방의 세출목적별 재원투자 비중을 분석하기로 한다. 이러한 과거 20년간의 자료를 분석하는 이유는 일본이 1983년을 전후하여 1인당 GNP가 1만달러를 달성한 시기이고, 이는 현재 우리나라가 1인당 GNP가 1만달러 수준에 달하고 있는 경제수준의 상황과 비교하여 시사점을 찾기 위함이다.

또한 일본이 1인당 GNP 1만달러를 넘어서 3만달러에 이르는 현재까지의 경제규모 및 발전과정에서 국가재정 및 지방재정 지출의 변화 추이를 통하여 우리나라의 향후 재정지출의 변화를 전망하는 데도 유익할 것이다.

즉, 일본의 1인당 GNP가 1978년도 1,814천엔으로 8,456달러이고 1983년도 2,305천엔으로 1만달러에 도달하였다. 한국의 1인당 GNP가 1만달러 전후를 기록하고 있는 현재 경제적 여건을 고려할 경우 1980년대의 일본의 1만달러시대의 경제지위 때의 재정지출 현상과 1만달러를 넘어서 3만달러 시대로의 경제발전 과정에서 중앙과 지방의 재정지출의 추이를 비교해 볼 경우 향후 우리나라의 경제발전 단계에서 재정지출의 변화를 전망할 수 있는 하나의 시사점이 될 수 있을 것이다.

먼저 국가의 재정지출 변화추이를 보면 다음과 같이 나타나고 있다. 2002년 현재 일본의 국가재정지출의 상황을 보면, 중앙과 지방을 종합하여 사회보장관계비가 25.6%로 가장 높은 비중을 차지하고 있고 이는 과거 20년간 증가율에서도 상대적으로 가장 높으며 이 부문의 지출수요가 경제발전 과정에서 지속적으로 증가하고 있음을 나타내고 있다.

이외 국토보전비 및 개발비의 비중이 19.0%로 높게 나타나고 있는데, 1인당 GNP가 1만달러를 넘은 상태에서는 다소 증가하고 있으나 1993년 2만달러를 넘긴 시점에서 이 부문의 비중은 다소 낮아지면서 일정 수준으로 정착되고 있는 것으로 나타나고 있다. 기타 공채비, 교육비, 산업경제비 등은 경제발전 과정속에서 큰 변동없이 일정한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

&lt;표 3-11&gt; 국가 및 지방의 목적별세출구성비 추이

(단위 : %)

구 분 \ 연 도	1982	1987	1988	1989	1993	1999	2000	2001	2002
사회보장관계비	22.0	21.9	20.7	21.7	21.6	23.6	22.8	25.4	25.6
국토보전및개발비	18.8	18.8	19.6	18.2	21.3	20.1	20.1	18.7	19.0
공 채 비	17.6	17.7	17.9	17.6	16.1	17.6	18.3	18.0	17.3
교 육 비	14.0	16.3	15.5	16.5	15.3	14.4	14.1	13.6	13.5
기 관 비	12.3	12.3	13.1	12.2	14.0	12.7	12.1	12.8	12.4
산 업 경 제 비	8.7	6.9	7.0	7.4	6.6	6.7	7.9	7.1	7.7

자료: 日本 總務省, 『地方財政白書』, 各 年度.

한편, 일본의 지방재정 수요의 변화추이를 목적별 세출결산액을 기준으로 과거 20년간을 분석하면 다음과 같다.

2002년 현재 지방재정 지출대비 교육비와 토목비가 각각 18.6%로 지방재정 지출 수요에 있어 가장 높은 비중을 나타내고 있는데, 이는 과거 20년 전에도 두 부문의 비중이 각각 24.4%, 20.1%로 가장 높다. 다만 중요한 것은 토목비의 경우는 1인당 GNP 1만달러 이후에 경제성장과 더불어 점차 비중이 증가하다가 일정수준의 경제발전 단계에서는 다시 비중이 감소하고 있는 상황을 고려할 경우 우리나라의 현재의 경제발전 단계에서는 향후 토목비 등 지방SOC 관련 부문의 지출수요는 당분간 증가할 것으로 전망되고 있다.

특히 또 하나의 주목할 만한 것은 민생비의 급증인데, 과거 20년간의 경제발전에 따라 지속적으로 증가하고 있고 증가율에서도 가장 높게 나타나고 있다는 사실이다. 이는 삶의 질 향상과 관련한 부문의 재정지출 수요가 경제발전에 따라 지속적으로 증가하고 있음을 나타내고 있는 것이다. 따라서 향후 우리나라의 경우도 삶의 질 제고와 관련한 복지분야의 재정수요는 지

속적으로 증가할 것으로 전망해 볼 수 있다.

그밖에 위생비의 비중이 있어서도 상대적으로 다소 높은 비중을 지속적으로 나타나고 있어 우리나라의 경우에 있어서도 이 부분의 지방재정 지출 수요도 증가 내지는 일정수준을 유지하게 될 것으로 예측해 볼 수 있다.

<표 3-12> 목적별 세출총계결산액 구성비 추이

(단위 : 10억엔, %)

연도 구분	1982	1983	1988	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
총무비	8.9	9.0	9.1	9.6	10.0	9.8	10.1	9.8	8.9	8.6	9.0	9.4	9.2	9.0
민생비	11.2	10.9	11.1	10.7	11.4	11.8	12.1	12.3	13.0	13.4	14.8	13.7	14.4	15.1
위생비	6.1	6.1	6.0	5.7	6.7	6.8	6.5	6.7	6.9	6.6	6.5	6.7	6.9	6.8
노동비	0.9	0.8	0.9	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.8	0.5
농수 산업비	7.7	7.5	7.1	7.2	6.7	6.8	6.9	6.9	6.6	6.4	6.1	6.0	5.7	5.4
상공비	4.0	4.0	4.1	4.1	5.4	5.7	5.7	5.4	5.5	6.2	5.9	5.6	5.5	5.3
토목비	20.1	20.1	20.8	22.2	24.3	23.1	23.3	22.7	21.8	21.9	20.6	20.0	19.1	18.6
소방비	1.7	1.7	1.8	1.7	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	1.8	1.9	1.9	2.0
경찰비	3.6	3.6	3.6	3.5	3.4	3.4	3.3	3.4	3.5	3.4	3.4	3.5	3.5	3.6
교육비	24.4	24.2	23.1	22.0	19.9	19.8	18.9	19.0	19.2	18.6	17.9	18.5	18.5	18.6
공채비	8.6	9.3	10.2	9.8	8.1	8.6	8.8	9.6	10.6	10.9	11.6	12.7	13.2	13.8
기 타	2.8	2.8	2.2	2.8	1.7	1.8	2.1	1.8	1.6	1.6	1.8	1.5	1.3	1.3
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
세 출 합 계	51,133	52,307	58,717	63,220	93,076	93,818	98,945	99,026	97,674	100,198	101,629	97,616	97,432	94,839

자료: 日本 總務省, 『地方財政白書』, 各 年度.

이상과 같이 과거 20년간 일본의 지방재정수요에 있어서 가장 크게 증가하고 높은 지출수요를 보이고 있는 것은 민생비이다. 즉, 민생비 관련 지출

수요가 향후 우리나라의 지방재정 지출에서도 큰 몫을 차지하게 될 것으로 전망할 수 있다. 이러한 민생비는 사회복지비, 노인복지비, 아동복지비, 생활복지비 등으로 구성되어 있어 삶의 질과 관련한 경비이다.

민생비 중 아동복지비와 생활복지비가 약 70%로 가장 높은 비중을 차지하고 있어 민생비 재정지출의 중핵을 이루고 있다. 그러나 과거 20년간 민생비의 증가는 주로 사회복지비의 증가 및 아동복지비의 증가가 민생비 재정지출 증가를 주도한 것으로 나타나고 있다. 이중 중요한 사실은 노인복지비의 경우 1인당 GNP 1만달러 달성 이후 급격히 증가하고 있는데, 이는 경제발전과정에서 삶의 질 향상과 노령화에 따라 노인대책비가 크게 증가하고 있다는 사실은 반영하고 있고 일본의 3만달러 수준인 현재는 노인대책비가 현저히 저하되고 있다는 점을 고려할 경우 1만달러 시대인 우리나라의 경우 노령화가 현재 급격히 진전되고 있는 시점에서 노인대책비 등의 복지 관련 지방재정지출 수요 급증이 전망되고 있다.

<표 3-13> 민생비 비목별의 구성비 추이

(단위 : 억엔, %)

연도 구분	1982	1985	1990	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
사회복지비	10.8	11.2	14.1	15.8	16.4	16.7	16.6	18.9	18.5	18.3
노인복지비	13.0	13.1	17.8	21.1	22.3	22.5	22.6	6.5	5.8	5.2
아동복지비	22.6	23.0	26.7	27.5	27.5	27.3	27.0	34.2	35.3	35.2
생활복지비	41.5	41.3	31.9	27.7	26.8	26.6	27.1	32.6	32.8	33.6
기 타	12.1	11.4	9.5	7.9	7.0	6.9	6.7	7.8	7.6	7.7
합 계	34,673	37,241	41,665	55,251	61,621	65,445	69,127	60,964	64,746	67,424

자료: 日本 總務省, 『地方財政白書』, 各 年度.

### 제3절 한국적 상황에서의 지방재정 수요의 유형화

#### 1. 지방재정 수요의 유형화 기준

전술한 일본의 사례와 참여정부의 지방분권 정책을 종합적으로 고려하면, 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 지방재정의 수요들을 유형화함에 있어서는 재정수요의 발생시기, 재정수요의 규모, 비용분담의 주체, 재원조달의 방법과 수단, 지역단위, 재정지출예산의 분류와 기능, 재정수요의 변화에 따른 재정부담 방식 등으로 구분하여 검토할 필요가 있다.

이러한 기준에 따라 지방재정의 큰 부담을 유발할 수 있는 재정수요를 유형화하면 다음과 같다.

첫째, 재정수요가 발생하는 시기를 기준으로 단기 수요와 중장기 수요로 구분할 수 있다. 즉, 단기수요는 현안문제와 관련하여 당면하고 있는 재정수요나 재정부담이 수반되고 있는 계속사업 수요를 의미한다. 이에 반해 중장기 수요는 미래의 불확실성 속에서 재정부담을 예상할 수 있거나 각종 계획에서 구상되고 있는 재정수요로 볼 수 있다.

둘째, 재정수요의 규모를 기준으로 소규모 수요와 중·대규모 수요로 구분할 수 있다. 이 기준의 적용은 확일적으로 결정할 수 없는 문제로서 개별자치단체의 재정여건에 따라 달리 적용할 수 있기 때문이다. 예컨대, 재정규모에 따라 달리 적용할 수 있고, 재정규모가 유사할지라도 가용재원의 여

건, 채무부담액의 크기 등에 따라 재정지출 능력은 자치단체별로 아주 상이하기 때문이다.

셋째, 비용부담의 주체를 기준으로 중앙정부 수요, 지방정부 수요, 공동수요로 구분할 수 있다. 지방재정의 수요는 비용부담을 주로 누가 하는가에 따라 구분할 수 있다. 즉 지방자치단체가 처리하는 사무를 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분할 경우, 이러한 사무구분에 따라 경비를 부담하는 방식도 상이하므로 이에 따른 재정수요에 따른 재정부담 방식도 달라야 할 것이다. 그리고 사무나 기능의 지방이양시에는 재정부담의 주체 또한 변경되므로 기능이양에 따른 재원이양이 제대로 이루어지지 않을 경우 지방의 재정부담은 추가적으로 발생하게 된다.

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

다섯째, 재정지출의 분류와 기능에 따라 현행 예산과목의 분류방식 즉, 일반행정, 사회개발, 경제개발, 민방위 등으로 구분할 수 있다.

여섯째, 재정수요의 변화에 따른 재정부담 규모와 방식을 기준으로 기존수요의 이양(중앙재원의 지방이양), 수요의 확대, 신규수요 발생으로 구분할 수 있다.

이러한 재정수요의 구체적 내용은 결국 공공재와 공공서비스로 나타나게 되어 대체로 재정부담을 수반하게 되는데, 이러한 재정부담이 어떻게 이루

---

7) 지방재정법 제18조 제1항에서는 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우(단체위임사무)에 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니될 경비는 국가가 전부 또는 일부를 부담하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 동법 제18조 제2항에서는 국가가 스스로 행하여 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우(기관위임사무)에 소요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다고 규정하고 있다.



어지는가에 따라 수익성과 공공성, 주민부담 유발여부, 비용분담(중앙정부와 법에 의거)의 등에 의해서도 재정수요를 유형화할 수도 있다. 특히 재정수요와 관련한 사업들은 공공성과 수익성이라는 사업 자체가 가지는 성격에 따라 재원구성의 다양화를 시도해 볼 수 있어 민간부문과의 관계를 고려하여야 할 것이다.

## 2. 지방재정 수요의 유형화

상술한 지방재정 수요의 유형화 기준 중 특히 재정수요의 변화에 따른 재정부담 규모와 방식을 기준으로 수요확대로 이어질 수 있는 대표적인 재정수요를 예시하면 다음과 같다.

첫째, 현재는 주로 국가재정에서 담당하고 있지만, 향후 지방분권 정책으로 재원이양과 함께 자치단체가 담당하게 되는 재정수요로는 자치경찰, 교육자치, 중앙정부 기능의 지방이양 등과 관련된 수요를 들 수 있다. 이들 재정수요는 기능이양 이후 서비스 확대에 따라 지방재정의 추가적 부담을 수반할 수 있다.

둘째, 현재에도 재정지출 비중이 높고 향후 일정시기 까지 그 비중이 크게 감소하지 않거나 오히려 증대가 예상되어 지방재정의 압박요인으로 작용할 수 있는 재정수요로는 장기미집행 도시계획시설 해소, 지하철부채, 도로, 상·하수도, 재해복구 및 방재·안전시설 확충 등의 수요를 들 수 있다.

셋째, 현재의 지출수요 비중은 낮으나 지방행정의 환경 변화로 인해 관련 업무가 크게 관심을 받게 되어 향후 예산배분을 획기적으로 증대시켜야 하는 재정수요로는 지방의회, 지방과학기술, 환경행정기능, 문화여가시설, 고

령화대비 사회복지 등과 관련한 수요를 들 수 있다.

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

이러한 지방재정수요가 발생할 것으로 예측되는 분야를 4가지로 구분하여 주요 재정수요를 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 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 자치기반 확충을 위한 재정수요인데, 분권화정책의 추진으로 중앙정부의 기능과 사무 중에서 지방의 기능에 적합한 사무들이 대거 지방으로 이양될 것이다. 그리고 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.

#### 나. 지방SOC의 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 도로, 상하수도 등의 지방SOC 확충도 지속적으로 이루어져야 할 것이며, 전국적인 재정수요는 아니지만 대도시의 교통난 해소를 위한 지하철 건설재원(부채상환 포함)의 확보와 유지관리비의 소요에 따른 재정수요가 발생하고 있다. 또한 대규모 재해발생에 대한 재해복구 및 사전예방적 조치로서 방재·안전관련 시설물 확충 및 유지를 위한 재정수요도 주민의 안전의식 제고와 함께 급증할 것으로 예측된다.

#### 다. 삶의 질 제고 및 지방행정 기능 강화를 위한 재정수요

한국 사회도 고령화사회로 진입하게 됨에 따라 노인문제, 지속적으로 감소하고 있는 출산율 및 급증하고 있는 이혼율 등으로 인해 지방의 복지수요는 급증하고 있는 실정이며, 이를 충족하기 위한 재정수요는 매우 클 것으로 전망된다. 특히, 서구의 복지국가(welfare state)들이 과도한 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 발전이라는 개념이 도시행정 및 환경행정에 도입되어 단순한 환경오염방지 대책이 아니라 생태적으로 환경친화적이며 지속가능한 오염방지대책이 요구되고 있는 실정이다.

그리고, 정부의 주5일 근무제 조기정착 방침에 따라 본격적인 여가와 위

락을 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 실업을 해소를 위한 고용정책, 지방과학기술 진흥 정책 등의 추진으로 발생하고 있다.

#### 라. 통일대비를 위한 재정수요

통일 대비 지방행정개편과 관련한 재정수요도 예상되고 있다. 참여정부의 남북협력 기조하에 자치단체 및 민간의 남북교류가 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 경험관련 교류건수 및 예산이 파악되어야 하나 자료 구득이 곤란한 실정이다.

이상의 논의를 종합하여 향후 증가하거나 새로이 발생할 지방재정 수요를 유형화하여 정리하면 <표 3-14>와 같이 정리할 수 있다.

&lt;표 3-14&gt; 주요 지방재정수요의 변화 전망

구 분		재정수요 변화 전망		
		기존수요 (이양)	확대수요	신규수요
1. 지방분권 및 자치기반 확충	1-1 교육자치(지방재정 통합)	○		△
	1-2 자치경찰 실시	○		△
	1-3 중앙정부 기능의 지방이양	○		△
	1-4 지방의회의 역할 강화		○	
2. 지방SOC 확충	2-1 장기미집행도시계획시설 해소	△		○
	2-2 지방도로·상하수도 확충		○	
	2-3 지하철 건설 및 운영		○	
	2-3 재해 및 안전대책		○	
3. 삶의 질 제고 및 지방행정 기능 강화	3-1 고령화사회의 복지정책		○	
	3-2 환경행정의 기능강화		○	
	3-3 문화·여가시설 확충		○	
	3-4 지방과학기술 진흥		○	
4. 통일대비	4-1 자치단체 남북교류 등			○

주: 재정수요의 발생 형태를 기준으로 주요 발생원인은 ○로, 주요 발생원인에 추가적 수요발생 원인은 △로 표시한 것임

## 제4장 부문별 지방재정 수요의 전망

### 제1절 지방분권 및 자치기반 확충

#### 1. 자치경찰관련 재정수요

최근 정부는 관련 공청회 개최 등 몇 차례의 정책조율을 시도한 다음 자치경찰제도의 도입방침을 확정지었다. 자치경찰제도의 도입에 따른 지방재정의 예산소요에 관한 추정은 다음의 몇 가지 방식을 통해 접근해 볼 수 있다. 그것은 (1)경찰기능과 사무를 근본적(zero base)으로 진단한 다음 그에 상응하는 재원소요액을 추정하는 접근, (2)국민의 경찰서비스(특히, 지방경찰서비스) 수요를 추정하는 방식(수요함수 추정방식 등), (3)역사적 소요비용을 근거로 추정하는 방식(자치경찰제도의 기능과 활동에 대한 과거 예산지원의 평균 등을 활용), (4)해외 유사 국가의 준거사례(benchmarking)를 통한 간접 추정 방식 등이다.

이들 접근방식은 각각 나름대로 합리성이 있지만 많은 통계자료와 미시정보, 그리고 복잡한 추정과정을 필요로 하는 동시에 그 추정 결과의 신빙성에도 문제가 예상되어 본 연구에서는 정부의 추정치를 비판적 시각에서 검토하되 큰 문제가 없는 한 수용하는 것으로 하였다.<sup>8)</sup> 현실적으로 합리적인 방법은 최근 몇 년간의 경찰예산을 기준으로 그 중에서 자치경찰이 전담할 기능 즉, 교통, 방범 등 민생관련 업무의 예산액을 지방이양 대상 예산으

8) 본 연구에서는 90년대 후반 이후 경찰예산의 연평균 성장률을 산정하고 그것을 준거치로 활용하고자 시도해 보았지만, 경찰비용과 관련하여 정확한 자료를 입수하는데 한계가 있어서 그 결과를 활용하지 못하고 있다.

로 간주하면서 경제 및 민주 발전에 따른 향후의 예상 수요 증가율을 반영하는 접근일 것으로 생각한다. 정부의 추정은 반드시 이러한 접근을 따르고 있는 것은 아니지만, 대체로 이와 유사한 접근을 취한 것으로 평가된다.

정부 추정에 의하면(2003년 추정) 자치경찰제도의 도입에 따른 예산소요액은 약 3조 5,847억원으로 나타났고, 그것은 다음에 근거를 두고 있다. 정부는 자치경찰제도의 도입 논의 시(1999년) 산출된 자료를 기초로 2003년도 경찰예산(5조 3,501억원)에 적용하여 자치경찰제도 도입의 소요비용을 추정하였다. 2003년의 경우 그 비중은 67%이며, 그 상당금액은 3조 5,847억원이다.<sup>9)</sup> 현재의 제한된 예산자료로서는 정부 추정치의 합리성을 충분히 인정하기는 어렵지만, 앞서 언급한 바와 같이 방법론에 있어서 정부의 추정방식에 일정한 합리성이 있는 것으로 간주할 수 있다.

그런데 여기에서 한 가지 유념해야 할 사실은 기능이양 시점에서의 재원이양 규모와 시간이 경과하면서 지방이 새롭게 떠맡게 될 재정부담 규모간에 상당한 괴리가 있을 수 있다는 점이다. 구체적으로 말해서, 정부의 추정은 향후 지방경찰이 담당하게 될 기능과 관련 수요의 팽창요인을 고려할 때 다소 과소 평가된 측면이 없지 않아 보인다. 치안 서비스와 교육의 경우 자치단체의 역할과 주민의 욕구가 시간과 더불어 질량 면에서 팽창할 가능성이 크고 그것은 영국, 일본 등 선진국의 사례에서 뒷받침되고 있다(일본의 경우 역사적으로 경찰관련경비의 비중은 총재정의 3.5% 내외를 차지하는 것으로 조사되고 있다).

비록 기능의 이양 시점에서 합리적인 자원배분이 이루어진다고 하더라도 이양 후에 지방부담이 급격히 증가할 수가 있기 때문에 이양 시점에서 중장

9) 2004년도 경찰예산은 5조 4,270억원이고, 이것은 일반회계 4조 7,974억원, 특별회계 6,296억원으로 구성되어 있다(양영철, 2004: 1).

기적 수요변화(축소 또는 팽창)에 관하여 보다 객관적이고 가시적인 전망을 갖는 것이 중요하다. 그 예측에 따라 중앙의 재정지원 규모와 지원방식 등에 대한 재조정이 불가피해질 것이다.

일각에서는 자치경찰과 교육자치와 관련된 재정수요를 지방재정의 수요 확대(또는 신수요) 요인으로 간주하지 않는 경향이 있다. 만일 지금의 자치경찰 기능(업무와 업무를 계량적으로 산정한 수치 즉, 관련 예산)이 앞으로 계속 현 상태와 비슷하게 유지, 진전된다면 그러한 주장이 설득력을 지닌다. 그러나 향후 시간의 경과와 더불어 지방자치단체들이 부담해야 할 가중부담(경제성장에 따른 파생수요, 범죄예방, 안전 등에 대한 수요 증가)이 현실화된다면 그러한 주장은 설득력을 상실하고, 이 부문은 지방재정의 새로운 주요 수요요인으로 간주되어야 한다.

## 2. 교육자치관련 재정수요

지방의 교육서비스가 완전히 지방자치단체에 의해 수행될 경우 현재 중앙정부가 관장하는 재정의 상당 부분은 지방으로 이양되어야 한다. 그 대표적인 재원으로는 중앙정부가 지방의 교육자치단체에 제공하는 지방교육재정교부금을 들 수 있다.

현재 우리나라에는 일반자치부문의 지방교부세제도와 교육자치부문의 지방교육재정교부금제도의 두 교부금제도가 존재한다. 그런데 두 제도간에는 현실적으로 제도적, 정책적 연계가 존재하지 않고 있다(두 부문간에는 매우 제한된 영역에서만 행·재정적 연계가 존재한다). 1963년 이후 일반행정체계와 교육행정체계가 분리 운영되어 왔고 그것은 최근의 지방자치 실시 이후에도 변화되지 않았다. 우리나라는 교육자치를 실시하면서 행정체계 면에서는 미국식



방식을 채택하였으나, 재원조달 및 운영방식에 있어서는 미국식이 아닌 중앙 정부 주도의 독특한 방식을 채택하고 있다. 이것은 재정운영의 효율성과 교육 자치의 본질적 측면에서 상호 모순적인 구조라 평할 수 있다. 일반자치와 교육 자치의 재정자립 상태를 비교하면, 일반자치재정이 상대적으로 양호한 것으로 분석된다. 일반자치부문의 재정자립도는 전국 평균이 약 60% 수준인데 반해 교육자치부문의 재정자립도는 20% 내외에 불과한 실정이다. 이와 같이 지방 교육자치부문의 재정자립 상태가 낮은 주된 이유로는 교육자치단체의 과세권 결여, 지방자치단체의 적극적 재정지원 부족 등을 지적할 수 있다.

현재 일반자치와 교육자치 두 부문간에는 유사한 재정이전제도가 운영되고 있으며, 그 중에서도 특히, 지방교부세제도와 지방교육재정교부금제도는 제도의 기능, 목적, 산정방식 등에 있어서 상당히 유사한 측면을 지닌다.<sup>10)</sup>

<표 4-1> 지방교부세제도와 지방교육재정교부금제도의 비교

구 분	지방교부세제도	지방교육재정교부금제도
제도의 구조	보통교부세, 특별교부세, 증액교부금	경상교부금(보통교부금, 특별교부금), 봉급교부금, 증액교부금
재 원	내국세수입의 15% (2005년부터는 19.13%)	내국세수입의 13%+봉급교부금
용도와 기능	자치단체 재정지원, 재정형평(재정조정)	지방교육자치단체 및 교육행정기관 재정지원, 재정형평화(균형교육발전)
배 분 공 식	·배분공식 사용(보통교부세) ·기준재정수요, 기준재정수입 비교 방식	·배분공식 사용(보통교부금) ·경상재정수요, 기준재정수입 비교방식
성 격	일반재원, 일반보조금	지방교육재원, 일반보조금
관리주체	행정자치부	교육인적자원부
수 혜 단체등	시·도, 시·군 불교부단체 있음	시·도(광역자치단체)불교부단체 없음

10) 일반자치부문에서는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금제도가 운영되고 있고, 교육자치부문에서는 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 국고보조금제도가 운영되고 있다(지방양여금제도는 2004년 말에 폐지됨).

2004년(예산) 현재 두 교부금의 규모는 26조 8,035억원이고 이것은 국가 일반회계예산의 25.3%에 해당하는 대규모이다. 따라서 이들은 재정의 비중은 물론 재정과급효과 면에서 매우 중요하며, 그것은 향후 두 교부금의 규모와 위상 제고가 예상되는 현 시점에서 볼 때 더욱 그러하다. 지방분권과 지방자치에 관심과 이해관계를 지니는 이해관계자의 관점에서 볼 때 일반자치와 교육자치의 연계·통합은 필요하며, 그것은 지방교부세와 지방교육재정교부금의 통합을 필수적으로 요구한다. 특히, 재정의 효율성 관점에서 일반재정과 교육재정의 통합이 바람직하다. 하지만 이 문제는 현실적으로 재정의 관점보다는 일반자치와 교육자치, 그리고 그 이면에 담긴 역사적·정치적·정서적 요인들이 복합적으로 작용하고 있는 형국이어서 그 해결이 선결되지 않고는 두 제도의 통합을 기대하기 어렵다. 한마디로, 경찰부문의 자치에 비해 교육부문의 자치를 실현하는데 보다 많은 시간과 노력이 소요될 것으로 전망된다.

완전한 교육자치의 실현(교육재정의 지방이양 및 일반자치와 교육자치의 통합)을 전제로 할 때 그와 관련된 지방이양 예산소요의 추정은 앞서 언급한 자치경찰 부문의 접근방식들을 활용할 수 있을 것이다. 제시된 방법들 가운데 보다 본질적이고 객관적인 접근은 지방교육 서비스의 기능과 업무량을 진단(평가)하고 그것을 화폐단위로 추정하는 방식이라 할 수 있으나 본 과제의 특성과 한계를 고려하여 이 접근은 채택하지 않았다. 이 경우 사회·인구·경제적 변수를 토대로 국민의 지방교육서비스에 대한 수요함수를 추정해야 할 것이다. 계량경제적 수요함수의 추정방법은 객관적이고 과학성이 보장될 수 있으나 관련자료의 제약성, 시간·경비 소요 등의 문제로 인해 본 연구에서는 접근하지 않기로 하였다. 그리고 유사 국가의 준거사례를 통한 간접 추정도 시도해 볼 수 있을 것이나, 국가간에 존재하는 정치, 경제, 사

회, 문화적 차이 등을 고려할 때 이 접근은 참고자료 이상의 의미를 제공하지 않을 것으로 판단된다. 이와 같은 문제인식을 할 때 아마도 현실적이고 합리적인 추정방법은 최근 몇 년간의 지방교육예산(평균)을 기준으로 지방교육수요에 대한 미래예상 수요율(예상성장률)을 적용하는 방법이 아닐까 한다.

이상의 내용을 종합적으로 고려한 결과 본 연구에서는 정부의 추정치를 잠정적으로 수용하되, 비판적 시각에서 검토하는 접근방법을 취하기로 하였다(정부의 추산은 최근 몇 년간의 지방교육예산을 기준으로 지방의 교육자치가 담당할 사무를 금액으로 환산(예산기준)하는 방식으로 이루어졌음).

다만, 주요 OECD 국가를 대상으로 교육재정지출의 대 GDP 비중을 파악하여 국가 간 비교의 준거를 삼아 보았다. 2003년도 정부 추산에 의하면 교육기능의 지방이양에 따른 소요경비는 20조 8,349억원으로 추정되었다(2003년도의 지방교육재정교부금 16조 5,932억원, 교육양여금 4조 910억원, 보조금 1,507억원을 반영한 결과이다).

### 3. 특별행정기관 등과 관련된 재정수요

특별행정기관의 기능 및 중앙행정권한의 이양과 관련한 부분에 대한 추정은 본 연구에서 본격적으로 다루지 않고 기존의 추정에 대한 합리성을 검증한 다음 수용하는 접근을 취하고자 한다. 2003년도 정부추산에 의하면 특별행정기관 기능의 50%를 지방에 이양하는 것으로 가정할 때 총 3조 6,056억원이 소요되는 것으로 추정되었다. 이러한 추정은 한국행정연구원(2002)의 「광역자치단체와 특별행정기관 기능조정방안」에 관한 연구 결과

를 토대로 이루어졌고, 중앙행정권한 중 50%가 지방으로 이양되는 것을 전체 하에 총 1조 6,283억원이 소요되는 것으로 추정되었다. 그리고 사무이양과 관련된 재원소요액은 지방이양추진위원회의 이양대상 확정사무 857건을 대상으로 행정자치부의 조사 결과(중앙행정권한의 지방이양에 따른 재원대책반, 1998년; 이양대상사무 1건당 평균 38억원 소요)를 적용하여 전체 금액을 산정하였다.<sup>11)</sup>

그런데, 본 과제에서 다루고 있는 자치경찰, 교육자치, 특별행정기관 이양과 관련하여 다음의 사실을 염두에 둘 필요가 있다.

먼저, 국가가 수행하는 기능과 사무를 지방으로 이양할 경우 그에 상응하는 경비를 객관적이고 합리적으로 추정하고 그에 상응하는 금액을 적절히 지방에 보상하는 일이 중요하다. 그 다음으로는 해당 기능과 사무의 수요와 역할이 향후 팽창, 축소, 현상 유지의 어떤 경향을 갖게 될 지에 관하여 합리적인 예측을 하는 작업이 필요하다. 그것은 현 시점에서 비교적 객관적인 이양경비의 추정이 이루어지고 그 금액을 다양한 재정제도를 통하여 지방에 이양한다 하더라도 이양 후 일정 시점부터 급격한 경비팽창 요인(기능, 역할, 사업, 주민요구 등)이 발생할 것이 예상될 경우 재정이양에 대한 종합조치는 현재 뿐 아니라 미래의 상황을 포괄할 수 있도록 구조되어야 한다. 이것은 반대의 경우 즉, 이양 후 일정 시점부터 수요와 기능의 감축이 이루어질 경우에도 동일한 원리로 적용된다. 이론적으로 말하면, 기능이양사무의 재정수요 증가율이 자치단체의 재정수입증가율을 크게 상회하지 않는다면 재정이양에 따른 문제는 발생하지 않는다. 그러나 전자가 후자를 크게 초과하는 경향을 보일 경우 지방자치

11) 특별행정기관의 기능 및 중앙행정권한의 이양과 관련된 추정 또는 전망은 본 과제의 범위를 벗어날 수 있다. 이 부분은 앞서 언급한 자치경찰이나 일반자치와 교육자치의 통합에 따른 지방재정의 추가부담과는 기본적으로 성격상 차이가 있는 것으로 보여진다.

단체는 새로운 기능과 재원의 이양으로 인해 초과적인 재정부담을 겪게 되고 경우에 따라서는 재정압박(fiscal pressure)에 직면하게 된다.

현 단계에서 볼 때, 경찰 및 교육 기능의 이양과 그에 상응하는 재정 이양은 중장기적으로 지방자치단체에게 더 많은 비용을 부담시킬 가능성이 높은 것으로 전망된다. 즉, 국민소득이 1만불을 넘어서고 지방분권이 계속 추진될 것으로 전망되는 시기에는 경찰 및 교육서비스의 소득 탄력성(income elasticity)이 탄력적 즉, 1보다 클 것으로 전망된다. 잘못된 기능 및 재원 이양은 “지방재정의 악화”라는 미래의 불씨를 그 속에 내뿜는다.

<표 4-2> 경찰, 교육기능의 지방재정 이양에 대한 추정, 전망

구 분	추정 금액	향후 전망 등
자치경찰제도 도입	3조 5,847억원	·현 단계에서의 비교적 합리적 추정 ·향후 지방의 치안수요 팽창예상; 지방재정의 압박 요인
교육자치의 실시	20조 8,349억원	·현 단계에서의 비교적 합리적 추정 ·향후 지방의 교육수요 팽창예상; 지방재정의 압박 요인
특별행정기관 이양	1조 6,283억원	·추정의 합리성 의문 ·향후 지방재정의 증가, 감소 요인 여부 불투명

주: 추정금액은 정부 추산을 수용한 것임

## 4. 지방의회관련 재정수요

### 가. 기본현황

지방재정은 자치역량 강화의 단계 때마다 관련 비용이 증가하여 왔다. 과거 1991년도의 지방의회구성은 그 이전보다, 1995년도의 단체장 직선은

그 이전보다 의회관련 또는 일반행정비의 규모를 증가시켜 왔다.

현재 우리나라 지방의원에게 지급되는 경비는 개인에게 지급되는 의정활동비(의정자료수집·연구비, 보조활동비)와 회기수당이 있다. 그리고 공통 또는 수시지급 경비는 의정운영공통비, 의장단활동비, 여비, 상해보상금, 원격지회의출석비 등이 있다. 그동안 의정활동비, 회기수당 지급의 구체적 수준을 지방자치법 시행령에서 상한액을 정하고, 구체적 수준은 조례에서 정하여 지급하도록 하였으나 2003년 7월 지방자치법 개정으로 지방의원에 대한 명예직 규정이 삭제되고 시행령 개정을 통하여 의정활동비의 상한액을 인상하여 지방의원 지급경비의 현실화를 계속 추진하고 있다.

지방의회 구성 이후 지방의원 개인지급경비는 여러 번의 조정을 거쳐 현재 광역의원의 경우 의정활동비 월 150만원, 회기수당 일 8만원(120일), 기초의원의 경우 의정활동비 110만원, 회기수당 일 7만원(80일)원이 지급된다.

<표 4-3> 지방의원 지급경비 조정연혁

1991년	1995년	2000년	2004년
○ 일비 · 광역 5만원 · 기초 3만원	○ 의정활동비 · 광역: 월 60만원 · 기초: 월 35만원 ○ 회기수당 · 광역: 일 6만원 · 기초: 일 5만원	○ 의정활동비 · 광역: 월 90만원 · 기초: 월 55만원 ○ 회기수당 · 광역: 일 8만원 · 기초: 일 7만원	○ 의정활동비 · 광역: 월 150만원 · 기초: 월 110만원 ○ 회기수당 · 광역: 일 8만원 · 기초: 일 7만원

지방의원 개인지급액은 2004년도 연간 광역의원 1인당 2,760만원, 기초의원 1인당 1,880만원이다. 현재 광역의원 682명, 기초의원 3,496명 기준으로 지방의원 개인지급액의 총 재정소요액은 845억원 정도이다. 이외 지방의원에게 지급되는 공통 및 수시경비는 의정운영공통경비(광역 1인 연

간 610만원, 기초 1인 연간 480만원), 의장단 활동비, 여비, 상해보상금, 원격지 출석비 등이 있다.

<표 4-4> 지방의원 개인지급 경비

구 분	광역의회	기초의회
총소요액(845억원)	188억원(682명)	657억원(3,496명)
개인지급총액	2,760만원(월 230만원)	1,880만원(월 157만원)
의정활동비	1,800만원(150만원×12월)	1,320만원(110만원×12월)
-의정자료수집·연구비	1,200,000원	900,000원
-보조활동비	300,000원	200,000원
회기수당	960만원(8만원×120일)	560만원(7만원×80일)

<표 4-5> 공통 또는 수시경비 현황

구 분	광역의회	기초의회
의정운영 공통경비	· 1인 연간 610만원	· 1인 연간 480만원
의장단 활동비	· 의장: 400~500만원/월 · 부의장: 200~250만원/월 · 상임위원장: 120~150만원/월	· 시·도지사가 자체기준 설정 운영(130~230만원/월)
여 비	· 의장: 1급 공무원 수준 · 의원: 2~3급 공무원 수준	· 의장·부의장: 2~3급 공무원 수준 · 의원: 4~5급 공무원 수준
상해 보상금	· 사망: 의원의 2년분 회기수당 · 장해: 의원의 1년분 회기수당 · 상해: 치료비 전액	· 좌 동
원격지회의 출석비	· 일5만원의 정도: 숙박비+식비	· 좌 동

## 나. 증가요인

최근 지방분권의 차원에서 지방의정활동의 기반강화를 위해 지방의원 지급경비의 자율화(유급제 포함), 보좌기능 강화, 연수기능 강화 등에 대한

논의가 진행되고 있어 향후 지방의회 관련 재정수요가 크게 증가될 것으로 예상되고 있다.

첫째, 지방의원에 대한 지급경비의 현실화 혹은 유급직화는 관련 재정수요를 크게 증가시킬 것이다. 최근에는 지방의원에 대한 지급경비를 현실화함과 동시에 부단체장 수준의 유급직화에 대한 논의가 있다. 지방의원의 유급직화란 현행의 수당제를 유급제로 전환하는 것을 의미한다. 지방의원에 대한 지급경비는 개인지급경비, 즉 광역의원 1인당 연 2,760만원, 기초의원 1인당 연 1,880만원에 의정운영공통경비(광역의원 1인당 연 610만원, 기초의원 1인당 연 480만원)를 포함할 경우 광역의원 연 3,310만원, 기초의원 연 2,360만원으로 사실상 유급제로 보기도 하지만, 생계급으로 보기에 무리가 있다는 것이다(정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 2003: 371). 지방의원에 대한 지급경비의 지급항목과 지급수준의 합리적 수준을 찾기는 매우 어렵지만, 부단체장 수준의 현실화와 유급직화에 대한 논의도 계속 진행되고 있다. 현재 지방의원 지급경비에 대한 지급항목과 지급수준을 논의하기 위한 외국의 벤치마킹 사례로는 일본(보수, 비용변상, 기말수당), 영국(기본수당과 특별직책수당), 미국(연봉) 등을 참고하고 있으며, 지방자치단체의 특성, 여건, 주민의사 등을 반영하여 최종 결정하기로 하고 있다. 향후 지방의원에 대한 지급경비는 유급직이든 지급경비의 현실화이든 현재의 상황보다는 지방분권과 지방의정활동의 강화에 따라 대폭 증가될 것으로 전망된다.

둘째, 지방의정활동 강화차원에서 지방의원 보좌기능 강화에 따른 개인별 유급보좌관제의 채택은 어렵지만, 상임위원회 추가설치 및 전문위원 추가배치, 또는 공동정책전문위원제 등의 도입에 따라 그에 따른 소요예산도 증가할 것이다. 또한 의정연수기능이 강화되어 지방의원 및 사무처직원의 연수 등으로 관련 소요예산이 증가될 것으로 전망된다.



종합컨대, 지방의원의 유급직화, 개인보좌관제 등의 요구가 있어 현실적으로 이의 도입이 쉽지 않을 것으로 예상된다. 그러나 지방분권 차원에서 지방의정활동의 강화는 당연하여 지방의원 지급경비의 현실화, 보좌기능강화, 연수기능강화 등이 예측되며, 이에 따른 지방의회관련 재정수요가 증가할 것으로 전망되는데, 관련 재정수요의 증가요인을 정리하면 다음과 같다.

<표 4-6> 지방의회관련 재정수요 요소

구 분	현실적 재정수요 요소
지급경비 자율화	○ 지급경비 현실화(지급경비항목 추가 및 현실화) ○ 또는 유급직화
보좌기능 강화	○ 상임위원회 설치 자율화(전문위원 추가배치 및 관련 인력 충원) ○ 공동정책전문위원회 운영(정책전문위원)
연수기능 강화	○ 의원연수 확대 ○ 사무처직원 연수 확대

#### 다. 재정수요의 전망

상술한 바와 같이 지방분권과 지방의정활동 강화에 따라 향후 지방의회 관련 재정수요는 지급경비 현실화(유급직화), 의회보좌기능 강화, 의원 및 직원 연수기능강화 등의 측면에서 크게 증가할 것이 전망된다.

이 중 본 연구에서는 지방의원 보수현실화(유급직화)에 중점을 두어 관련 재정수요를 추정·전망하기로 한다. 이를 위해 2가지 가정을 전제로 한다. 하나는 지방의원의 지급경비를 관련 부단체장 수준으로 하며, 현재의 지방의원수를 유지하는 것으로 한다. 또 다른 하나는 지방의원 1인당 지급경비를 산출하기 위해 단체장과 부단체장급 성과연봉표를 비교하여 단체장

의 연봉보다는 작은 성과연봉제 2급과 3급을 기준으로 한다. 광역의원은 2급 상당, 기초의원은 3급 상당으로 한다. 다만 총 소요경비 산출에서는 상한액과 하한액을 산출하기로 하며 광역의원은 1인당 46,958~70,430천원, 기초의원은 44,006~66,007천원으로 한다.

<표 4-7> 지방자치단체장의 연봉표(2005년 예산편성 기준)

구 분		단체장의 연봉(천원)
서울특별시		83,106
광역시장, 도지사, 시도 교육감		77,863
시장·군수·자치구의 장	부시장·부군수·부구청장의 계급이 2급 또는 상당하는 계급의 경우	73,839
	부시장·부군수·부구청장의 계급이 3급 또는 상당하는 계급의 경우	68,030
	부시장·부군수·부구청장의 계급이 4급 또는 상당하는 계급의 경우	63,607

주: 기타 연봉의 급여로 가족수당, 자녀학비보조금, 직급보조비, 정액급식비, 봉급 조정수당 등이 있음

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산편성 매뉴얼』, 2005: 198.

<표 4-8> 성과연봉제 적용대상공무원의 연봉표(2005년 예산편성 기준)

(단위 : 천원)

구 분	상한액	하한액
1급(상당)공무원	76,239	50,826
2급(상당)공무원	70,430	46,958
3급(상당)공무원	66,007	44,006

주: 기타 연봉의 급여로 가족수당, 자녀학비보조금, 직급보조비, 정액급식비, 봉급조정수당 등이 있음

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산편성 매뉴얼』, 2005: 198.

따라서 지방의원 지급경비를 부단체장 수준으로 현실화(유급직화) 할 경우 최고 2,787.9억원, 최저 1,858.6억원이 소요되어 현행 845억원보다 최고 1,942.9억원, 최저 1,013.6억원이 매년 추가적으로 소요될 것이다. 이외 지방의정활동 강화차원에서 보좌기능 강화 및 연수기능을 강화할 경우 그에 따른 추가비용이 소요될 것으로 전망된다.

<표 4-9> 지방의원 유급직화에 따른 재정수요액 추정

구 분	광역의원		기초의원	
	상 한	하 한	상 한	하 한
연봉(천원)	70,430	46,954	66,007	44,006
의원수(명)	682	682	3,496	3,496
재정소요액(억원)	480.3	320.2	2,307.6	1,538.4
총재정소요액(억원)	최고 2,787.9 최저 1,858.6			
2004기준(억원)	845			
추가소요액(억원)	최고 1,942.9 최저 1,013.6			

향후 지방의회 관련 재정수요는 지방의원 유급직화, 의원보좌 기능의 강화, 의원과 직원의 연수기능 강화에 기인하여 발생할 것이다. 이중 지방의원 유급직화는 상당한 지방재정 수요를 발생할 것으로 전망된다. 지방의원에 대하여 부단체장 수준으로 유급직화(경비 현실화) 할 경우 총 재정수요는 1,859억원(최저)~2,788억원(최고)으로 현재 845억원의 경비지출에 비하여 1,014억원(최저)~1,943억원(최고)의 추가재정수요를 발생할 것이다. 지방의회 관련 재정수요는 새로 발생하는 신수요로 지방교부세 및 자체재원으로 확보해야 하는 재원이다.

## 제2절 지방SOC의 확충

### 1. 장기미집행도시계획시설 관련 재정수요

#### 가. 현황 및 재정수요 발생요인

1999년 10월 헌법재판소는 장기미집행 도시계획시설에 대한 재산적 손실을 국가와 지방자치단체가 보상하여야 한다고 판결하고 있다. 이에 따라 2000년 도시계획법 개정시 미집행시설 관련 제도를 보완하고, 2001년 건설교통부에서는 장기미집행 도시계획시설에 대한 조사를 착수하여 장기미집행도시계획시설의 해소를 위한 후속조치를 취하고 있다. 즉, 도시계획시설 결정후 10년이 지난 시설부지에 포함된 지목이 “대”인 토지에 대하여 매수청구권을 인정하는 매수청구제도를 도입하고 도시계획시설 결정후 20년이 지나면 자동실효되는 일몰제를 도입하고 있다.

이와 같은 상황에서 2002년 12월 국토의계획및이용에관한법 시행령 제정시 행정자치부가 장기미집행 도시계획시설 설치에 필요한 비용의 50%를 국고지원을 요청함에 따라 국무조정실 주관으로 장기미집행 해소방안을 마련하기로 중앙부처간(국무조정실, 기획예산처, 행정자치부, 건설교통부)에 합의하고 있다.

따라서 지방자치단체 입장에서는 신규로 장기미집행도시계획시설 해소를 위한 막대한 지방재정수요가 발생하게 되어 각 자치단체는 이에 대한 재원 확보가 최대의 과제가 되고 있다.

재원확보의 하나의 방안으로 이미 2003년부터 행정자치부의 지방자치단체예산편성지침에 장기미집행도시계획시설 대지 보상재원의 안정적 확보 및 관리를 위하여 장기미집행도시계획시설 대지보상별회계를 설치·운영하도록 하고 있다. 특별회계의 설치대상은 도시계획시설 사업주체인 특별 및

광역시, 시·군으로 하고, 그 운영기간은 2003년부터 5년간의 일몰제 방식으로 한시적으로 운영하도록 하고 있다. 특별회계의 세입재원은 순세계잉여금의 일정부담액으로 하고 있는데, 지방자치단체의 재정여건에 따라 30~15%수준에서 자율적으로 결정하도록 하고, 이외에도 국고보조금 등을 재원으로 하고 있다. 이상과 같이 장기미집행도시계획시설 해소를 위한 자치단체의 신규 재정지출 수요가 발생하게 된다.

#### 1) 장기미집행도시계획시설 현황

장기미집행도시계획시설이 많을 수록 자치단체의 재정지출수요는 높게 나타나게 된다. 전반적으로 도시계획시설 중 미집행 도시계획시설 현황을 살펴보면 다음과 같다.<sup>12)</sup>

먼저 시설별 집행 비율은 주차장이 가장 낮고, 공원, 녹지, 유원지, 운동장 순으로 나타나고, 학교의 집행비율은 높은 것으로 나타나고 있다. 그리고 시설별 미집행 면적을 보면, 공원의 미집행 면적이 가장 많고 다음으로 도로, 유원지, 녹지의 미집행 면적이 많으며, 광장, 학교, 운동장, 주차장의 순으로 나타난다.

그리고 장기미집행시설 중 국·공유지는 약 282km<sup>2</sup>로 전체의 31%, 사유지는 약 628km<sup>2</sup>로 전체의 69%를 점하고 있다. 또한 장기미집행시설의 대지 총면적(약 31km<sup>2</sup>) 기준으로 볼 경우, 국·공유지는 약 6km<sup>2</sup>로 대지의 18%, 사유지는 약 25km<sup>2</sup>로 대지의 82%를 점하고 있는 실정이다.

12) 장기미집행도시계획시설의 해소와 관련한 연구는 2001년 지역개발학회에서 연구한 건설교통부의 연구보고서가 있고, 그 후 2002년 경기도의 조사 연구보고서가 있으며 또한 2003년 한국지방재정학회에서 연구한 부산광역시의 연구보고서가 있다. 본 연구는 이들 조사연구보고서의 통계자료에 기초하고 있다.

&lt;표 4-10&gt; 전국 도시계획시설 현황

(단위 : m<sup>2</sup>)

구 분		결정면적	집행면적	집행비율	미집행면적
계		1,578,339,252	332,773,133	21%	1,245,566,119
도 로	소 계	454,432,291	154,149,876	34%	300,282,416
	광 로	48,045,162	22,940,701	48%	25,104,461
	대 로	198,525,095	79,200,828	40%	119,324,266
	중 로	108,890,622	36,264,172	33%	72,626,450
	소 로	98,971,413	15,744,173	16%	83,227,239
광 장		23,807,474	6,031,514	25%	17,775,961
학 교		40,846,244	25,057,760	61%	15,788,484
주차장		1,192,945	110,696	9%	1,082,249
운동장		10,259,447	2,444,820	24%	7,814,628
공 원	소 계	821,273,177	69,945,294	9%	751,327,883
	어린이	3,974,974	108,083	3%	3,866,891
	근 린	264,791,604	29,689,246	11%	235,102,358
	자 연	535,170,634	34,597,258	6%	500,573,376
	묘 지	13,144,932	4,364,695	33%	8,780,237
	체 육	4,191,034	1,186,013	28%	3,005,021
녹 지		51,835,095	6,044,579	12%	45,790,516
유원지		98,705,375	19,872,672	20%	78,832,703
기 타		75,987,202	49,115,923	65%	26,871,279

자료: 부산광역시, 『장기미집행도시계획시설의 합리적 관리 및 재원조달방안』, 2003.

## 2) 장기미집행 도시계획시설의 토지매수 보상비

### 가) 사유지 보상비

장기미집행도시계획시설 중 직접적으로 지방재정지출 수요가 발생하는 것은 장기미집행 도시계획시설의 토지매수 보상비인데, 국·공유지를 제외한 사유지만을 그 대상으로 하고 있다. 이는 다시 사유지보상비와 사유대지보상비로 구분하여 재정지출 수요를 파악해 볼 수 있다.

한국지방재정학회에서 연구한 2003년도 장기미집행도시계획시설에 관한 연구보고서(부산광역시)에 의하면, 2010년까지 전국의 장기미집행 도시계획시설의 사유지 전체 보상비는 약 37조원으로 조사되고 있다. 이중 도로가 약 18조원으로 49%, 공원이 약 11조원으로 31%를 차지하여 총 80%로 사유지 전체 보상비의 대부분을 차지하고 있다. 보상비를 기간별로 살펴보면, 20년 이상 30년 미만인 시설과 30년 이상인 시설이 각각 약 14조원으로 37%씩을 차지하고 있으며, 10년 이상 20년 미만인 시설이 약 10조원으로 26%를 점하고 있다.

&lt;표 4-11&gt; 전국 도시계획시설의 사유지 전체 보상비

(단위 : 백만원, %)

구 분	장기미집행(%)	10년이상(%)	20년 이상(%)	30년 이상(%)	
계	36,952,277(100)	9,533,030(26)	13,759,806(37)	13,659,441(37)	
도 로	소계	18,205,227(49)[100]	5,507,156	7,983,131	4,714,939
	광로	804,267[4]	268,385	268,988	266,895
	대로	4,322,131[24]	1,632,668	1,496,773	1,192,690
	중로	3,649,970[20]	1,122,151	1,475,025	1,052,793
	소로	9,428,859[52]	2,483,952	4,742,345	2,202,562
광장	802,579(2)	426,458	186,181	189,941	
학교	468,994(1)	189,390	136,495	143,109	
주차장	60,164(0)	24,533	24,592	11,039	
운동장	252,848(1)	64,467	126,855	61,525	
공 원	소계	11,488,280(31)[100]	1,800,047	3,635,528	6,052,705
	어린이	268,372[2]	143,775	97,166	27,431
	근린	5,633,766[49]	1,181,129	1,762,819	2,689,817
	자연	4,699,730[41]	448,541	1,734,231	2,516,958
	묘지	853,926[7]	14,828	21,871	817,227
	체육	32,487[0]	11,774	19,441	1,272
녹지	2,227,396(6)	721,906	1,158,863	346,627	
유원지	2,682,230(7)	281,130	367,672	2,033,428	
기타	764,559(2)	517,943	140,488	106,127	

자료: 부산광역시, 「장기미집행도시계획시설의 합리적 관리 및 재원조달방안」, 2003.

## 나) 사유대지 보상비

부산광역시 자료(한국지방재정학회 조사)에 의하면, 2010년까지의 전국의 장기미집행 도시계획시설 해소를 위한 사유대지 보상비는 전체 약 11조



원으로 조사되고 있다. 이중 도로가 약 8조원으로 68%, 공원이 약 2조원으로 18%를 차지하여 총 80%로 사유지 대지 보상비의 대부분을 차지하고 있다.

이러한 보상비를 기간별로 살펴보면, 30년 이상인 시설이 약 5조원으로 42%를, 20년 이상 30년 미만인 시설이 약 4조원으로 37%를 차지하고 있으며, 10년 이상 20년 미만인 시설이 약 2조원으로 21%를 점하고 있다.

<표 4-12> 전국 도시계획시설의 사유지 대지 보상비

(단위 : 백만원, %)

구 분	장기미집행(%)	10년 이상(%)	20년 이상(%)	30년 이상(%)	
계	11,102,487(100)	2,293,487(21)	4,130,735(37)	4,678,266(42)	
도로	소 계	7,592,964(68)[100]	1,742,598	3,265,401	2,584,965
	광 로	297,881[4]	39,198	129,342	129,341
	대 로	1,389,367[18]	457,364	400,284	531,719
	중 로	1,459,104[19]	297,863	583,933	577,308
	소 로	4,446,612[59]	948,172	2,151,842	1,346,598
광 장	241,491(2)	42,313	71,308	127,869	
학 교	118,402(1)	35,598	10,406	72,398	
주차장	18,287(0)	11,303	5,554	1,430	
운동장	15,088(0)	1,992	9,456	3,641	
공원	소 계	1,979,395(18)[100]	147,379	312,938	1,519,079
	어린이	104,272[5]	32,105	59,480	12,687
	근 린	1,025,689[52]	87,325	158,090	780,273
	자 연	834,313[42]	27,715	93,475	713,123
	묘 지	11,723[1]	-	-	11,723
	체 육	3,400[0]	234	1,893	1,272
녹 지	674,261(6)	190,724	350,794	132,743	
유원지	244,567(2)	10,877	37,437	196,253	
기 타	218,032(2)	110,703	67,441	39,888	

자료: 부산광역시, 『장기미집행도시계획시설의 합리적 관리 및 재원조달방안』, 2003.

### 나. 지방재정수요 전망

이상을 근거로 하여 향후 2010년까지의 장기미집행시설 해소와 관련하여 지방재정 수요증가에 대해 전망하고자 한다. 지방재정수요 전망은 2003년 부산광역시 조사자료를 기초로 하는데, 이는 기존의 건설교통부 조사자료 및 경기도 조사자료를 고려하여 재조사한 가장 최근의 조사자료로서 타당성이 있다고 판단된다.

동 자료에 의하면, 장기미집행도시계획시설 해소 관련 신규 지방재정 지출수요는 2003년을 기준으로 2010년까지 사유지 보상비 추정액은 약 37조원, 사유대지 보상비 추정액은 약 11조원으로 전망되고 있다. 이외에도 장기미집행도시계획시설을 해소하기 위해서는 사유대지에 대해 보상비를 지급하는 것에 그치지 않고 실질적으로 목적하는 사업이 추진되어야 하므로 이에 대한 사업비를 포함할 경우 지방재정수요는 보다 크게 발생할 것으로 전망되고 있다.

따라서 2010년까지 지방자치단체의 장기미집행도시계획시설 관련 재정수요는 현실적으로 매수청구에 대응해야 할 사유대지 보상비를 기준으로 할 경우, 총 11조원으로 2003년부터 2010년까지 연간 최소 1조 3,000억원 이상 소요될 것으로 전망할 수 있다. 그러나 2003년도 자치단체의 신규 재정수요에 대응할 수 있는 재정여력은 일반회계 순계기준 대비 약 3~4%에 해당되는 약 2조원으로 추정되고 있다.<sup>13)</sup> 이러한 추정액은 자치단체의 신규 재정여력 전액을 장기미집행 도시계획시설 해소에 지출한다고 하더라도 산술적으로 장기미집행도시계획시설 해소를 위한 신규재정수요에 대응하기에 급급한 실정임을 알 수 있다.

따라서 장기미집행도시계획시설 해소 관련 신규 재정수요에 대한 재원확

13) 부산광역시 연구보고서(2003)의 조사에 의하면, 2003년도 자치단체의 일반회계 순계기준으로 자치단체의 신규재정수요에 대응할 수 있는 재정여력은 약 2조원으로 약 3~4% 수준에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이러한 신규 재정투자수요에 대한 재정여력의 분석 결과는 다음 표과 같다.

보 방안으로는 자치단체의 지방비부담외에도 기본적으로 국고보조금제도를 활용하여 중앙정부가 재원의 일정부분을 분담할 필요성이 있다. 이는 현행 도시계획법에서도 도시계획시설에 대해 중앙정부는 재원의 50%를 보조할 수 있다고 법적으로 이미 규정하고 있으므로 이를 활용하여 국고보조사업비로 50% 이상을 장기미집행 도시계획시설 해소를 위한 중앙정부의 재정지원방법이 될 수 있다. 즉, 국고보조금 기준보조율 적용대상사업에 한시적으로 장기미집행시설 사업을 규정하고 기준보조율을 적정하게 규정하여 지방비부담과 국고보조금으로 재원을 충당하는 방안을 들 수 있다.

이 외에도 장기미집행 도시계획시설의 해소와 관련하여 도시계획시설의 사업주체인 특별 및 광역시, 시·군은 사유지에 대한 보상비 지급과 실제적인 목적사업의 추진을 위한 재원(동사업 특별회계)은 자구노력차원의 순세 계잉여금의 일정부담(자치단체의 여건에 따라 30%~15%), 지방채 발행, 국가균형발전특별회계의 지역개발사업계정에서의 국고지원 등이 재원조달 방안으로 활용될 필요성이 있다.

(단위:억원)

구분	대상경비	금액	구성비
일반회계 예산규모(A)		567,754	100.0
최소경상필수경비(B)		545,000	96.5
① 인건비 및 경상경비	· 인건비와 경직성경비 전액	156,241	27.5
② 보조사업비 및 지방비 부담경비	· 국고, 시·도비보조금과 양여금사업비 전액 · 보조금 및 양여금지방비부담액 전액	280,000	49.0
③ 채무상환비 및 이자	· 지방채·채무부담행위상환 및 이자전액	8,100	1.5
④ 예비비등 법정외무경비	· 법령·조례등에 의한 의무적부담경비 등의 예비비등 전액	91,377	16.0
⑤ 계속사업 및 자체필 수사업경비	· 자체사업중 지방비부담을 제외한 계속사업 · 공공시설의 유지·보수비	11,400	2.0
신규재정투자여력(C) (C = A - B)		19,800	3.5

## 2. 지하철 · 도로 · 상하수도 관련 재정수요

### 가. 지하철 및 도로, 상하수도 관련 SOC 투자 현황

우리나라는 경제발전 과정에서 부족한 인프라 시설 확충을 통한 국가 경쟁력 증대 차원에서 SOC 시설투자를 크게 확대하여 왔으나, 1997년 금융위기 이후 증가 추세가 다소 완화되고 있다. SOC투자 규모는 1995년 재정규모 대비 12.3%에서 점차 증가하여 2001년에는 14.3%를 차지하고 있고 연도간 증가율에 있어서도 1997년도 24.1%의 높은 증가율을 보이다가 최근에는 그 증가율이 둔화되고 있다.

그러나 SOC시설에 대한 정부의 꾸준한 투자에도 불구하고 급증하는 수요를 충족시키기에는 재원이 절대적으로 부족하여 시설부족현상이 지속되고 있어, 향후에도 이 부분의 재정지출 수요는 재정부담의 크기나 비율에서 경시할 수 없는 수준을 유지할 것으로 전망되고 있다.

<표 4-13> 연도별 SOC 투자 예산추이

(단위 : 조원, %)

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
SOC 투자 (증가율)	6.7 (-)	8.3 (23.9)	10.3 (24.1)	11.6 (12.6)	13.5 (16.4)	14.2 (5.2)	15.2 (7.0)
재정규모 (증가율)	54.8 (-)	63.0 (15.0)	71.4 (13.3)	80.8 (13.2)	88.5 (9.5)	94.9 (7.2)	106.1 (11.8)
비 중(%)	12.3	13.2	14.4	14.4	15.2	15.0	14.3

자료: 건설교통부, 『SOC 중장기 민간투자 계획』, 2002.

## 1) 지하철

SOC투자중 크게는 지하철건설과 도로건설 그리고 상·하수도 시설 확충 등을 들 수 있다.

먼저 지하철건설관련 투자현황을 보면 다음과 같다. 2004년 현재 우리나라 도시철도는 서울 12개 노선, 부산 3개 노선, 대구 2개 노선, 인천 2개 노선, 광주 1개 노선, 대전 1개 노선이 건설되거나 건설 중에 있다(<표 4-14> 참조). 그리고 이들 지하철사업에 대한 2003년도 경영성과를 보면 모두 적자를 기록하고 있고 이러한 적자가 지속적으로 누적되고 있는 실정인데, 2003년도 적자액은 8,285억원으로 나타나고 있다.

&lt;표 4-14&gt; 국내 도시철도 건설 현황

(단위 : km, 억원)

구분	구간	연장	총사업비	비고		
서울	12개 노선	407.1	214,083			
	1호선	서울↔청량리	7.8	330	'74. 8. 15 완공	
	2호선	시청↔시청	54.2	8,771	'84. 5. 22 완공	
		신도림↔까치산	6.0	1,550	'96. 3. 20 완공	
	3호선	지축↔양재	27.7	7,254	'85. 10. 18 완공	
		양재↔수서	7.5	3,122	'93. 10. 30 완공	
	연장	수서↔오금	3.0	2,100	기본계획수립중	
		4호선	상계↔사당	28.9	7,571	'85. 10. 18 완공
		상계↔당고개, 사당↔남태령	2.8	780	'94/'94 완공	
	5호선	강동	왕십리↔상일동	14.4	9,168	'95. 11. 15 완공
		강서	방화↔여의도	16.8	9,298	'96. 8. 12 완공
		도심	여의도↔왕십리	14.0	8,806	'96. 12. 30 완공
		지선	강동↔마천	7.1	2,981	'96. 3. 30 완공
	6호선	응암↔신내	35.2	25,776	'00. 12 완공	
	7호선	강북	장암↔건대입구	19.0	9,206	'96. 11. 23 완공
강남		건대입구↔온수	28.0	19,897	'00. 11 완공	

(계속)

	8호선	잠실↔모란	13.1	6,497	'96. 11. 23 완공
	추가	잠실↔암사	4.6	2,076	'99.7.2 완공
	9호선	김포공항↔둔촌	38.0	31,280	기본계획수립중
	10호선	시흥↔면목	35.0	25,530	보 류
	11호선	양재↔신월	35.0	25,530	"
	12호선	왕십리↔성북	9.0	6,560	"
부산	3개 노선		112.2	49,111	
	1호선	노포↔신평	32.5	9,751	'94 완공
	2호선	북정↔호포↔좌동	50.2	25,307	공사중('02 목표)
	3호선	서연정↔수영·반송	29.5	14,053	'97착공('02목표)
대구	2개 노선		55.4	33,183	
	1호선	진천↔중앙로	10.3	14,597	'97. 11. 26 완공
		대구↔안심	14.6		'98. 5. 2 완공
	연장 연장	진천↔대곡 안심↔사북	2.5	1,048	'02. 5 완공 공사중('04 목표)
2호선	다사↔사월	28.0	17,538	공사중('05 목표)	
인천	2개 노선		49.0	16,286	
	1호선	계양↔동막	24.6	16,286	'99.10.6 완공
	2호선	검단↔남동공단	24.4		보 류
광주	1호선	용산동↔옥동	20.1	16,267	공사중('07 목표)
대전	1호선	판암↔외삼	22.6	13,761	공사중('06 목표)

자료: 행정자치부, 경영지원과 내부자료, 2004.

<표 4-15> 도시철도경영실태

(단위 : 억원)

구 분	총 수 익			총 비 용			당 기 순손익
	계	영업수익	기타수익	계	영업비용	기타비용	
계	12,944	12,300	644	21,229	17,310	3,919	△8,285
서울지하철	7,702	7,560	142	10,411	8,798	1,613	△2,689
부산도시철도	4,266	4,161	105	7,806	6,233	1,573	△3,540
대구지하철	182	158	24	1,532	1,097	435	△1,350
인천지하철	770	418	352	1,356	1,058	298	△586
광주도시철도	4	3	1	124	124	-	△120

자료: 행정자치부, 경영지원과 내부자료, 2004.

한편, 2001년말 현재 지하철건설 및 운영적자로 인한 부채는 원금 9조 5,728억원과 이자 2조 8,009억원으로 총 12조 3,737억원으로 나타나고 있는데(<표 4-16> 참조), 이는 지방재정에 큰 부담이 되고 있는 동시에 향후 재정지출 수요증대의 요인이 되고 있다. 현재 건설중인 노선이 모두 완공되는 2007년의 지하철부채원금은 총 11조 3,812억원에 달할 전망이다. 특히 지하철부채 가운데 이자비율이 서울은 27.1%, 대구 27.5%, 전국적으로는 22.6%를 차지하는 등 이자부담 역시 적지 않은 것으로 나타났다.

지하철부채는 영업수지, 영업외수지, 자본수지가 모두 적자를 기록하고 있는데서 발생하고 있다. 즉, 요금수입이 낮아 영업수지가 적자이며, 대규모 부채로 인하여 영업외수지 및 자본수지도 적자를 기록하고 있다.

따라서, 지하철부채가 누증될 수밖에 없는데, 더욱 주목할 만한 사실은 적자규모가 증가하고 있다는 것이다. 그 중에서도 영업수지의 적자는 지하철사업의 계속적인 활동을 위협하는 신호이다. 그것도 1~2년이 아니라 장기간 지속된다면 해당 자치단체는 심각한 재정위기에 직면할 수 있다. 적자는 대부분 공채발행을 통해 보전되고 있으나 이는 그 상환시기를 연장하는 임시적인 조치에 불과하며, 그 비용은 차기의 이용자나 시민에게 전가될 수밖에 없어 재정지출 수요는 증대될 수 밖에 없는 것이다.

&lt;표 4-16&gt; 지하철 부채

(단위 : 억원)

구 분	계	원 금	이 자	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	26.1
- 인천시	-	-	-	
- 인천지하철공사	7,533	5,566	1,967	
광주	3,214	2,334	790	25.3
대전	2,458	1,837	621	25.3
합 계	123,737	9,5728	28,009	22.6

주: 2001년말 기준임

## 2) 도로

도로부문이 SOC투자 중 지속적으로 대규모 재정지출 수요를 유발할 것으로 전망되고 있다. 도로부문의 투자는 주로 지방양여금에 의해 투자되어 왔는데, 2004년 지방양여금 재원은 4조 3,972억원이다. 재원별 구성은 주세의 전액(2조 7,969억원), 교통세의 14.2%(1조 6,138억원), 농어촌특별세의 23/150전입액(3,345억원), 전년도이월금(△3,480억원) 등이다. 이중 도로정비사업 재원으로는 교통세양여재원 전액, 주세양여재원의 8.1%, 농특세전입금의 5/10로 구성되어 있다.



&lt;표 4-17&gt; 지방양여금의 도로정비사업 재원 및 양여기준

대상재원	단위사업	배분비율	양여기준
교통세양 여재원전액 +주세양여 재원의8.1 %+ 농특세전입 금의 5/10	· 광역 시도 정비사업	18/100	미개설도로 및 미확장도로의 면적을 합산 한 비율
	· 지방도 정비사업	20/100	미개설 및 미포장도로의 연장합산비율(개 설·포장사업) 지방도정비 중장기계획 지방도정비사업계획 지방도유지관리사업계획·포장도로연장비율
	· 시의 국도 정비사업	15/100	국도정비 중장기계획 국도정비 당해연도 사업계획
	· 시의 시도 정비사업	14/100	시도정비 중장기계획 시도정비 사업계획
	· 군도 정비 사업	18/100	미개설 및 미포장도로 연장합산비율 (개설, 포장사업) 군도정비 중장기계획 군도정비사업계획 군도유지관리사업계획·포장도로연장비율
	· 농어촌도로 정비사업	15/100 + 농특세전입금 5/10	미포장도로의 연장비율

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2004.

이상의 재원을 통하여 지방양여금의 도로정비사업에 대한 투자는 크게 증가하고 있다. 1991년 5,571억원에서 2002년 지방비를 포함하여 4조 3,486억원으로 크게 증가하고 있다.

&lt;표 4-18&gt; 지방양여금의 도로정비사업 재원 현황

(단위 : 억원)

연 도	계	도로정비	농어촌지역개발	수질오염방지	청소년육성	지역개발
1991	5,570	5,570				
1992	12,506	8,817	1,438	2,126	125	
1993	14,705	10,367	1,691	2,500	147	
1994	17,747	10,325	1,684	2,490	147	3,101
1995	18,701	10,826	1,570	3,121	137	3,047
1996	25,511	14,588	2,184	3,938	190	4,571
1997	31,891	15,827	2,489	6,867	216	6,492
1998	28,627	14,056	2,285	6,676	199	5,411
1999	27,729	13,923	2,347	6,714	204	4,541
2000	36,710	17,800	3,050	9,317	265	6,278
2001	47,795	22,928	3,861	12,250	329	8,427
2002	43,496	17,177	3,963	14,294	337	7,725
2003	49,035	19,379	4,301	15,837	336	9,152
2004	43,972	19,134	3,554	13,419	303	7,562

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 2004.

2003년 도로별 지방양여금 재원배분 상황을 보면, 지방도에 20%를 배분하고 있어 가장 높게 나타나고 있고, 이어 군도 및 광역시도가 각각 18%, 농어촌도로 및 시의 국도가 각각 15% 순으로 재원투자가 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있다.

&lt;표 4-19&gt; 도로별 지방양여금 배분

(단위 : 억원)

구 분 도로별	2002 예산		2003 예산		증 액	
	배분비율	양여금	배분비율	양여금	금 액	비 율
계	교통세 전액 주세 8.1% 농특세5/10	17,177	교통세 전액 주세 8.1% 농특세5/10	19,379	2,202	12.8%
광역시도	18%	2,849	18%	3,201	352	12.4
지방도	20%	3,165	20%	3,557	392	12.4
시의국도	15%	2,374	15%	2,668	294	12.4
시의시도	14%	2,215	14%	2,490	275	12.4
군도	18%	2,848	18%	3,201	353	12.4
농어촌 도로	15% 농특5/10	3,726 (1,352)	15% 농특5/10	4,262 (1,594)	536 (242)	14.4 (17.9)

자료: 행정자치부, 내부자료, 2003.

이를 2003년도 지방도로 관련 단위사업별 투자 상황을 검토하면 다음과 같다. 즉, 2003년 지방도로 총 사업량 1,310km에 총 사업비는 2조 9,116 억원이 투자되었는데, 이중 지방양여금 1조 9,379억원, 지방비 9,737억원이다. 지방도로 단위사업별로 지방비부담을 보면 광역시도 3,201억원, 시의 국도 1,778억원, 시의 시도 919억원, 지방도 2,371억원, 군도 800억원, 농어촌도로 667억원이 투자되고 있다.

&lt;표 4-20&gt; 2003년 지방도로 단위사업별 투자내역

단위사업별	사업량 (km)	사업비(백만원)			지방비 부담률 (%)	포장률(%) '02→'03		
		계	지방 양여금	지방비				
총 계	1,310.4	2,911,626	1,937,903	973,723		46.3→47.1		
광역시도	31.4	640,256	320,128	320,128	50	63.6→63.8		
시의국도	55.2	444,623	266,774	177,849	40	80.8→82.9		
시 의 시 도	계	171.4	340,878	248,989	91,889		56.4→57.8	
	동지역	23.9	118,567	71,140	47,427	40	60.1→60.2	
	읍 면 지 역	계	147.5	222,311	177,849	44,462	20	51.3→52.3
		사리도포장(40%)	80.4	88,925	71,140	17,785		
		교통소통대책(50%)	67.1	111,155	88,924	22,231		
		유지관리(10%)	1식	22,231	17,785	4,446		
	지 방 도	계	160.0	592,830	355,698	237,132	40	80.9→81.5
사리도 포장(30%)		97.1	177,849	106,709	71,140			
교통소통대책(60%)		62.9	355,698	213,419	142,279			
유지관리(10%)		1식	59,283	35,570	23,713			
군 도	계	273.1	400,160	320,128	80,032	20	48.1→49.0	
	사리도 포장(40%)	144.7	160,064	128,051	32,013			
	교통소통대책(50%)	128.4	200,080	160,064	40,016			
	유지관리(10%)	1식	40,016	32,013	8,003			
농어촌도로	619.3	492,879	426,186 (159,413)	66,693	20	27.8→28.8		

자료: 행정자치부, 내부자료, 2003.

그러나 2005년부터 지방양여금제도가 폐지됨에 따라 지방양여금 대상사업은 각각 사업성격에 따라 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계의 소관으로 재편된다. 도로정비 사업재원 1조 9,134억원 및 지역개발사업

7,562억원 총 2조 6,696억원이 지방교부세로 이관된다. 수질오염방지사업 1조 3,419억원 및 청소년육성사업 303억 총 1조 3,722억원이 국고보조사업으로 이관되고 또한 농어촌 지역개발사업 3,554억원이 국가균형발전특별회계로 이관되게 된다. 이와 같이 지방양여금의 폐지 후 지방도로정비 사업은 보통교부세로 교부되어 지방의 자율의사에 따라 사업을 추진하게 된다. 다만, 이미 시행중인 도로정비사업의 완공에 필요한 소요재원에 대해서는 연간 8,500억원을 2005년부터 2008년까지 한시적으로 지방교부세로 교부하게 되어 있다.

이상과 같이 기존의 지방양여금 도로관련 재원은 지방교부세로 편입되게 되어 자치단체의 자율의사에 맡겨짐에 따라 도로관련 투자재원의 확보가 불투명하게 되어 있는 반면 도로관련 재정지출은 이하에서 검토하는 바대로 지속적으로 투자수요가 발생하고 있어 이에 대한 재원확보가 하나의 과제가 되고 있는 실정이다.

### 3) 상·하수도

지방SOC투자사업의 큰 비중을 차지하고 있는 부문이 지방상하수도사업을 들 수 있다. 상수도 관련한 투자사업비는 지방상수도 및 농어촌 상수도 시설확충과 개량사업 그리고 하수도사업은 지방하수시설처리 확충과 하수관거 확충 및 정비사업으로 크게 분류할 수 있다.

우선 상수도사업의 경우, 지방상수도 시설확충사업으로 2003년 2,348억원이 투자되고 있다. 이중 국고보조는 1,380억원이고 지방비는 968억원이 투자되고 있다. 그리고 농어촌상수도 시설확충사업으로 2003년 816억원이 투자되고 있는데, 이중 국고보조금 및 지방비가 각각 408억원이 투자되고 있다. 그리고 상수도 시설개량사업으로 지방상수도 시설개량사업은 2003년

1,000억원으로 국고보조금 및 지방비가 각각 500억원이 투자되고 있다.

한편 하수도사업의 경우, 하수처리시설사업은 2003년 1조 6,667억원으로 이중 국고보조금은 9,603억원이고 지방비는 7,064억원이 투자되고 있다. 그리고 하수관거 확충 및 정비사업으로 2003년 1조 1,070억원이 투자되고 있다. 이중 국고보조금은 5,010억원이고 지방비는 5,160억원이 투자되고 있다.

결과적으로 2003년의 경우 상수도사업으로 4,264억원, 하수도사업으로 2조 7,737억원 총 3조원이 투자되고 있다. 이중 국고보조금으로 약 1조 6,000억원이 투자되고 있고 지방비 부담은 약 1조 4,000억원이 투자되고 있다.

<표 4-21> 지방상·하수도사업 투자 현황(2003년)

(단위 : 억원)

구 분		국고보조금	지방비	계	
상수도	계	1,880	1,468	4,264	
	지방상수도	시설확충	1,380	968	2,348
		시설개량	500	500	1,000
	농어촌상수도	시설확충	408	408	816
하수도	계	14,613	12,764	27,377	
	하수처리시설	9,603	7,604	16,667	
	하수관거 확충 및 정비사업	5,010	5,160	11,070	

자료: 행정자치부, 경영지원과 내부자료, 2004.

## 나. 지하철 및 도로, 상·하수도 관련 지방재정수요 전망

### 1) 지하철 관련 재정수요 전망

지하철관련 재정수요는 지하철건설 재정수요와 지하철부채 해소관련 재정수요로 크게 구분해 볼 수 있다. 따라서 지하철관련 재정수요는 두 가지

측면에서 향후 2010년까지를 전망한다.

우선 지하철건설 재정수요는 현재 건설 중에 있는 지하철사업은 완공까지 재정지출이 발생하게 된다. 2006년 완공이 예정되어 있는 대전지하철(사업비 1조 3,761억원)이 있고 또한 2007년 완공예정인 광주지하철(사업비 1조 6,267억원)이 있다. 그리고 현재 사업추진계획중에 있는 서울의 9호선(사업비 3조 1,280억원) 건설사업의 경우도 2010년까지는 재정지출 수요가 발생하게 될 것으로 전망된다. 또한 현재는 사업추진이 보류 중에 있는 사업의 경우도 2010년까지는 사업이 추진될 것으로 전망되고 있어, 이들 건설사업에 대한 재정지출 수요는 발생할 것으로 보여지고 있다. 즉, 서울의 10호선(사업비 2조 5,530억원), 11호선(사업비 2조 5,530억원), 12호선(사업비 6,560억원)이 추진될 것으로 전망되고 있다. 인천의 경우는 2호선(사업비 1조 6,286억원)이 사업추진이 보류되고 있으나 이 또한 2010년까지는 사업이 추진될 것으로 전망되고 있어 이에 대한 재정지출 수요는 발생할 것으로 전망된다.

이외에도 신규로 일부 자치단체에서 지하철건설이 추진될 것으로 전망되고 있다. 대체로 인구 1백만명에 달하는 자치단체의 경우 지하철건설이 추진되는 점을 고려할 경우 수원시, 부천시, 성남시 등에서도 지하철건설이 추진될 경우 광주 및 대전지하철 규모의 지하철건설 재정지출 수요는 발생할 것으로 전망되고 있다.

한편, 지하철건설은 막대한 재원(km당 700~1,000억원)이 소요됨에 따라 건설비의 40~60%를 차입에 의존하였고, 2001년까지 총 22.6조원(국고 6.3조원, 지방비 16.3조원)이 투입되었다. km당 건설비는 <표 4-22>에서 알 수 있듯이 1970년대 40억원, 1980년대 300억원, 1990년대 말에는 700억원으로 증가하였다. 이를 고려할 경우 향후 지하철건설비는 추가적으로 증가할 것으로 전망되고 있다.

&lt;표 4-22&gt; 지하철 건설비

(단위 : km, 억원)

구분	지하철공사		도시철도공사		부산 1호선	대 구	인 천
	1호선	3호선	5호선	7호선			
거리(km)	7.8	35.2	52.3	47	32.5	27.6	24.6
건설비(억원)	330	10,376	30,215	27,851	9,751	14,597	16,589
평균건설비	42.3	294.8	577.7	592.6	300.0	528.9	674.3
최초개통일	74.8	85.4	95.11	96.10	85.7	97.11	99.10

자료: 건설교통부, 도시철도과 내부자료, 2004.

이상과 같은 지하철건설 사업이 모두 추진될 경우, 지하철건설 재정지출 수요는 총 15조 5천억원이 발생하게 될 것으로 전망된다. 지하철건설의 경우 향후 기본적으로 60%는 국가가 지원하고 나머지 40%는 지방이 부담하고 지하철운영 관련 재원은 자치단체의 부담하도록 되어 있다.<sup>14)</sup> 따라서 향후 2010년까지 지하철건설 관련 자치단체의 재정지출 수요는 대략 6조 2천억원이 소요될 것으로 전망되고 있다. 이외에도 건설사업비의 증가를 고려할 경우 한층 지하철건설 재정지출 수요는 추가적으로 증가할 것으로 전망된다.

그리고, 지하철부채 해소 관련 재정지출 수요가 지속적으로 발생할 것으

14) 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.



로 전망된다. 현재 자치단체에서 지하철부채 해소를 위한 재원확보 노력이 추진 중이다.<sup>15)</sup>

지하철부채 관련 재정지출 수요 전망은 각 자치단체의 지하철부채 상환 계획에 기초하여 추정해 볼 수 있다. 서울지하철의 경우는 2004년부터 2008년까지 지하철부채 상환계획액은 2조 772억원으로 이를 2010년까지로 추정할 경우는 약 2조 8천억원이 소요될 것으로 전망된다.

<표 4-23> 서울시 지하철부채 연도별 상환계획

(단위 : 백만원)

구 분	계	2004	2005	2006	2007	2008	2009 이후
계	3,242,578	609,630	417,756	312,403	333,001	404,379	1,165,409
원 금	2,574,724	517,137	375,660	244,580	244,823	294,933	897,591
이 자	667,854	92,493	42,096	67,823	88,178	109,446	267,818

자료: 서울특별시, 내부자료, 2004.

그리고 서울도시철도 부채상환 관련 재정지출 수요의 경우도 서울도시철도 부채상환 계획에 기초하여 추정해 볼 수 있다. 서울도시철도의 경우는 2004년부터 2008년까지 도시철도부채 상환계획액은 2조 1,992억원인데, 이를 2010년까지로 추정할 경우는 지하철부채 상환액과 마찬가지로 약 2조 8천억원이 소요될 것으로 전망된다. 따라서 서울시의 경우는 지하철 및 도시철도 부채 재정지출 수요는 2010년까지 약 5조 6천억원이 발생할 것으로 전망된다. 여기에 새로이 지하철 및 도시철도가 건설될 경우는 부채가 증가되어 부채상환액은 보다 증가할 것으로 전망되고 있다.

15) 서울시는 시장취임 이후 '지하철부채의 50% 절감'을 추진하고 있다.

&lt;표 4-24&gt; 서울시철도 연도별 부채상환 계획

(단위 : 백만원)

구분	계	2004	2005	2006	2007	2008	2009 이후
계	3,094,641	676,024	360,180	245,921	583,918	333,112	895,486
원금	2,536,489	569,510	316,354	187,556	454,755	259,580	748,734
이자	558,152	106,514	43,826	58,365	129,163	73,532	146,752

자료: 서울특별시, 내부자료, 2004.

대구시의 경우는 지하철부채 상환 재정지출 수요는 다음과 같이 전망되고 있다. 대구시는 2004년부터 2008년까지 지하철부채 상환계획액은 3,964억원으로 이를 2010년까지로 추정할 경우는 약 4,200억원이 소요될 것으로 전망된다.

&lt;표 4-25&gt; 대구시 지하철부채 연도별 상환계획

(단위 : 백만원)

구분	계	2004	2005	2006	2007	2008	2009이후
계	454,631	168,954	184,956	14,712	14,174	13,644	58,191
원금	409,768	148,730	177,730	10,730	10,730	10,730	51,118
이자	44,863	20,224	7,226	3,982	3,444	2,914	7,073

자료: 대구광역시, 내부자료, 2004.

인천시의 경우 지하철부채 상환 재정지출 수요는 다음과 같이 전망되고 있다. 인천시 2004년부터 2008년까지 지하철부채 상환계획액은 5,184억원으로 이를 2010년까지로 추정할 경우는 약 5,500억원이 소요될 것으로 전망된다.

&lt;표 4-26&gt; 인천시 지하철부채 연도별 상환계획

(단위 : 백만원)

구분	계	2004	2005	2006	2007	2008	2009 이후
계	618,212	123,771	66,526	160,685	111,516	55,881	99,833
원금	483,388	86,876	45,928	134,153	88,428	43,683	84,320
이자	134,824	36,895	20,598	26,532	23,088	12,198	15,513

자료: 인천광역시, 내부자료, 2004.

이외에도 광주시 및 대전시의 지하철부채 상환관련 재정지출 수요가 발생하고 있으며 또한 앞에서 언급한 지하철건설 사업이 추진될 경우 이에 따른 지하철부채는 크게 늘어나 부채상환액에 대한 재정지출 수요는 보다 증가할 것으로 전망된다.

이상을 종합해 볼 때, 2010년까지 지하철관련 재정지출 수요는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 지하철건설관련 재정지출 수요 총액은 6조 2,000 억원으로 추정된다. 그리고 지하철부채 상환관련 재정지출 수요는 서울 5조 6,000억원, 대구 4,200억원, 인천 5,500억원, 광주 및 대전의 경우는 건설중에 있어 정확한 부채상환 규모를 파악할 수 없으나, 이를 고려할 경우 지하철부채 상환 관련 재정지출 수요는 최소 6조 5,000억원 이상이 될 것으로 전망되고 있다. 따라서 지하철관련 향후 2010년까지의 재정지출 수요는 신규 지하철건설 및 사업비의 증가를 고려할 경우 최소 12.7조억원 이상이 소요될 것으로 전망되고 있다. 이는 2004년부터 2010년까지 연간 최소 1.8조원 이상이 소요될 것으로 추정되고 있다.

## 2) 도로관련 재정수요 증대 전망

지방도로관련 재정지출 수요 전망은 행정자치부의 지방도로 10개년 장기 계획을 기초로 추정해 볼 수 있다. 행정자치부의 자료에 의하면, 2000년부터 2010년까지 지방도로 관련 재정투자계획은 총 34조 3,412억원으로 계획되어 있는데, 이중 지방비부담은 14조 9,917억원으로 나타나고 있다.

이를 구체적으로 보면, 광역시도의 경우 지방비는 3조 7,960억원, 시의 국도 1조 6,858억원의 재정지출 수요가 발생할 것으로 계획되어 있다. 시의 시도의 경우는 5조 5,370억원이고 지방도 2조 1,495억원, 군도 7,611억원, 농어촌도로 1조 623억원의 재정지출 수요가 발생할 것으로 계획되어 있다. 그러나 이는 2000년도를 기준으로 계획된 것이고 또한 시의 국도, 시의 시도(동지역), 지방도 전체의 경우는 2009년까지의 계획으로 되어 있는 등 실제 2010년까지의 재정지출 수요는 이 보다 높게 나타날 것이다.

이를 고려하여 지방도로 관련 2010년까지의 지방재정지출 수요를 전망해 보면 다음과 같다. 우선 2000년도 기준으로 계획된 2010년까지의 도로관련 지방비부담 총 사업비 15조원을 2004년을 기준으로 물가상승을 연5%를 고려하여 환산할 경우 약 18조원으로 증가될 것으로 추정해 볼 수 있다. 그리고 2009년까지 계획된 시의 국도, 시의 시도(동지역), 지방도 전체 지방비부담 총 8조 9,433억원에 대해 연간 평균을 구하여 2010년까지로 환산할 경우 약 10조원으로 증가될 것으로 전망된다. 이외에도 각종 개발사업 등으로 인한 신규 지방도로 수요는 발생할 것으로 예상되어 이에 대한 지방재정 지출 수요가 발생하게 된다. 이를 종합적으로 고려하여 증대될 지방재정지출 수요 4조원을 포함할 경우 2010년까지의 실질적인 지방재정지출 수요는 최소 22조원 이상이 될 것으로 전망되고 있다. 이는 2004년부터 2010년까지 연간 최소 3.1조원이 소요될 것으로 추정해 볼 수 있다.

&lt;표 4-27&gt; 지방도로 10개년 장기계획

단위사업별	사업량 (km)	사업비(억원)			지방비 부담률 (%)	장기 계획 기간	포장률(%) 2000→ 2010		
		계	양여금	지방비					
총 계	14,040	343,128	193,211	149,917			44.0→54.3		
광역시도	390	75,920	37,960	37,960	50	2001~2010	63.1→66.3		
시의국도	371	41,928	25,070	16,858	40	2000~2009	76.2→87.3		
시 의 시 도	계	1,975	79,199	23,829	55,370				
	동지역	394	57,760	6,680	51,080	88	2000~2009	59.8→62.0	
	읍 면 지 역	계	1,581	21,439	17,149	4,290	20	2001~2010	45.7→65.6
		사리도포장(40%)	995	8,355	6,684	1,671			
		교통소통대책(50%)	586	10,444	8,355	2,089			
		유지관리(10%)	1식	2,640	2,110	530			
지 방 도	계	2,165	54,915	33,420	21,495	39	2000~2009	74.9→87.1	
	사리도 포장(40%)	1,683	21,062	13,370	7,692				
	교통소통대책(50%)	482	28,283	16,710	11,573				
	유지관리(10%)	1식	5,570	3,340	2,230				
군 도	계	2,929	38,053	30,442	7,611	20	2001~2010	43.6→62.1	
	사리도 포장(40%)	1,792	15,040	12,032	3,008				
	교통소통대책(50%)	1,137	18,263	14,610	3,653				
	유지관리(10%)	1식	4,750	3,800	950				
농어촌도로	6,210	53,113	42,490	10,623	20	2001~2010	25.2→35.3		

자료: 행정자치부, 내부자료, 2004.

### 3) 상·하수도관련 재정지출 증대 전망

상하수도 관련 재정지출 수요 전망은 행정자치부 경영지원과의 상하수도 사업 투자계획을 기초로 하여 크게 상수도사업과 하수도사업으로 구분하여 추정하기로 한다. 상수도사업은 다시 지방상수도사업 및 농어촌상수도사업

으로 세분화하고 하수도사업은 하수처리시설의 확충사업 및 하수관거 확충 정비사업으로 세분화하여 추정한다.

상하수도관련 세부사업에 대한 투자계획기간의 기준년도가 각각 다르고 계획기간이 각각 상이하므로 계획기간 동안의 연도간 평균 투자액을 기준으로 신규 수요 등을 고려하여, 이를 2004년을 기준으로 2010년까지 재정지출 수요를 추정·전망하는 방법을 선택하였다.

먼저 상수도관련 사업의 경우는 다음과 같이 추정해 볼 수 있다. 지방상수도사업 및 농어촌상수도사업에 있어서 사업기간 평균 11년에 총 사업비는 3조 5,726억원이므로 연간 3,250억원이 된다. 이를 2004년부터 2010년까지 7개년 동안의 총사업비로 환산하면 2조 3,000억원이 된다. 그리고 하수도관련 사업의 경우는 하수처리시설 및 하수관거 확충정비사업에 있어서 계획기간 10년에 총사업비는 12조 4,399억원이므로 연간 1조 2,500억원이 된다. 이를 2004년부터 2010년까지 7개년 동안의 총사업비로 환산하면 8조 7,500억원이 된다. 따라서 2010년까지의 지방상하수도 관련 지방재정 지출수요는 총 11조원이 소요되는 것으로 추정된다.

그러나 이와 같은 총사업비는 2000년을 기준으로 기존의 사업량을 전제로 하고 있으므로 경제발전과 더불어 신규 상하수도 사업수요는 보다 확대될 것으로 전망된다. 이를 고려할 경우, 투자비규모는 더욱 증대될 것이고 또한 물가상승을 고려할 경우는 상하수도관련 재정지출 규모는 더욱 증대될 것으로 전망된다. 따라서 2004년부터 2010년까지의 지방상하수도관련 지방재정지출 수요는 최소한 14조원 이상이 될 것으로 전망되며 이는 연간 최소 2조원 이상이 소요될 것으로 추정해 볼 수 있다.

&lt;표 4-28&gt; 지방 상·하수도사업 지방투자 전망

(단위 : 억원)

구 분		2002년 까지	2003	2004	2005년 이후	계획기간 사 업 비 총 계	
상 수 도	계	24,301	2,692	1,590	4,178	35,726	
	지방 상수도	계	21,157	2,284	1,440	4,149	31,995
		지방 상수도시설확충 (계획기간:1994년-2005년)	6,201	1,376	968	739	9,104
		지방 상수도시설개량 (계획기간:1997년-2011년)	14,956	500	322	3,381	19,160
	농어촌 상수도	농어촌 상수도시설확충 (계획기간:1994년-2004년)	3,144	408	150	29	3,731
하 수 도	계	89,308	9,566	9,290	16,235	124,399	
	하수처리시설 (계획기간:1996년-2005년)	44,426	7,064	6,510	14,005	72,005	
	하수관거 확충 및 정비사업 (계획기간:1996년-2005년)	44,882	2,502	2,780	2,230	52,394	

자료: 행정자치부, 경영지원과 내부자료, 2004.

## 4) 지하철 및 도로, 상·하수도 재정지출 전망 종합

이상의 분석을 종합하여 지하철 및 도로, 상하수도 등 지방SOC건설과 관련하여 2010년까지의 지방재정 지출 수요는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 지하철관련 총 재정지출 수요는 최소 12.1조원, 지방도로 관련 총 재정지출 수요는 최소 22조원(연평균 3.1조원), 상하수도관련 재정지출 수요는 최소 14조원(연평균 2조원) 이상이 소요될 것으로 전망되고 있다.

따라서 <표 4-29>에서 보듯이, 이들 SOC 확충에 소요되는 연간 지방재정수요는 약 6.9조에 이르는 것으로 전망된다.

&lt;표 4-29&gt; 지방SOC 확충에 소요되는 지방재정수요의 추정, 전망

구분	추정금액	비고
지하철	<ul style="list-style-type: none"> <li>총재정수요(2004~2010): 12.7조원</li> <li>- 건설: 6.2조원</li> <li>- 부채상환: 6.5조원</li> <li>연평균: 1.8조원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>해당 자치단체의 제공자료에 의존하여 추정</li> <li>향후 건설후 운영에 따른 지방재정의 압박 요인 발생</li> </ul>
지방도로	<ul style="list-style-type: none"> <li>총재정수요(2004~2010): 22조원</li> <li>연간 지방비: 3.1조원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>현 정부계획을 수용하여 추정</li> <li>향후 물가인상 등 감안시 지방재정의 압박 요인</li> </ul>
상하수도	<ul style="list-style-type: none"> <li>총재정수요(2004~2010): 14조원</li> <li>연간 지방비: 2조원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>현 정부계획을 수용하여 추정</li> <li>향후 물가인상 등 감안시 지방재정의 압박 요인</li> </ul>

이상과 같은 막대한 재정지출 수요 증가에 대응하기 위한 자원조달의 기본 방향을 대상 투자사업별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지하철관련 재정수요 증가에 대해서는 먼저 지하철건설부채 해소를 위해선 교통시설특별회계 철도계정의 비율을 상향 조정하고, 도시철도에 대한 건설비에 대한 국고지원비율을 상향조정하는 것이 필요하다. 국고지원비율의 상향 조정에 필요한 재원은 교통세계정간 비율조정 및 철도계정의 활용을 통하여 마련한다. 또한 연차별 경영개선계획을 수립하여 지하철운영기관의 부채경감을 통한 경영효율성 제고와 서비스 개선을 도모하고, 장기적으로는 지하철운영기관의 생산성 제고를 위하여 운영기관의 구조조정, 업무위탁 확대 등 운영비용절감 및 버스노선 조정, 환승할인요금제도 도입 등 요금제도의 개선 및 수입증대로 경영수지를 개선할 필요성이 있다.

둘째, 지방도로사업과 관련한 재정지출 수요증대에 대해서는 국가균형발전특별회계의 국가재원의 확대편입을 통하여 도로건설 사업에 일정부분



할애할 필요성이 있고 지방교부세에 편입된 지방도로관련 사업비가 확보될 수 있는 제도적인 장치가 필요하다.

셋째, 지방상하수도관련 사업의 경우는 기존의 지방양여금재원중 수질오염방지사업이 국고보조금으로 이관된 것을 고려하여 상하수도관련 국고보조사업의 확대와 물부담금 등의 인상을 통한 재원확충도 고려해 볼 수 있다.

### 3. 재해 및 안전과 관련한 재정수요

#### 가. 기본현황

재해로 인한 피해규모는 매년 증가하고 있는데, 특히 최근에는 도시와 농촌을 불문하고 국지적이고 돌발적인 집중호우가 빈발하고 있다. 즉, <표 4-30>에서 보듯이 과거 10년간(1993-2002) 총 재해피해액은 12조 9,988억원(2002년 환산가격)으로 평균 1조 2,999억원 정도이며, 피해규모가 증가한 최근 5년(1998-2002)의 총 피해액은 10조 9,837억원으로 연평균 2조 1,967억원으로 나타나고 있다.<sup>16)</sup>

16) 2002년은 6조 1,153억원, 2003년은 4조 4,082억원으로 나타난다.

&lt;표 4-30&gt; 연도별 재산피해액

(단위 : 백만원)

구분	태풍	호우	대설	폭풍	호우/태풍	폭풍설	기타	합계
1993	117,581	137,167	9	2,409	-	6,486	-	263,655
1994	26,691	117,433	-	478	-	49,359	5,826	199,788
1995	114,319	35,503	-	30,432	567,577	-	-	747,832
1996	-	533,111	1,313	4,610	-	42,886	359	582,281
1997	12,142	149,446	-	-	-	24,322	35,635	221,546
1998	284,239	1,307,253	-	5,046	-	34,028	6,186	1,636,755
1999	90,130	74,176	-	-	1,107,824	15,884	-	1,288,016
2000	151,359	255,788	-	-	260,856	-	-	668,004
2001	-	466,862	-	-	-	808,788	-	1,275,650
2002	5,185,728	929,564	-	-	-	-	-	6,115,292
합계	5,982,191	4,006,308	1,322	42,977	1,936,258	981,756	48,008	12,998,824

자료: 중앙재해대책본부, 『재해연보』, 각 연도.

그리고 과거 10년간(1993-2002) 시설별 피해액 구성비는 공공시설이 73.52%이며, 농작물 등이 18.24%, 농경지 5.93%이며 건물 및 선박은 2%내외이며, 재해피해 규모가 급격하게 증가한 과거 5년(1998-2002) 동안에도 비슷한 양상을 보여 공공시설 73.98%, 농작물 등 18.48%, 농경지 5.36%, 건물 및 선박이 2% 내외를 점하고 있다.

&lt;표 4-31&gt; 시설별 재산피해액 현황

(단위: 백만원, %)

구 분	10년간 피해(1993-2002)		5년간 피해(1998-2002)	
	피해금액(A)	구성비	피해금액(B)(접유비)	구성비
건 물	250,000	1.92	221,314(89)	2.02
선 박	50,715	0.39	17,880(35)	0.16
농경지	770,216	5.93	588,486(76)	5.36
공공시설	9,557,478	73.52	8,126,072(85)	73.98
기 타	2,370,415	18.24	2,029,968(86)	18.48
계	12,988,825	100.00	10,983,720(84)	100.00

주: ( ) 내는 A대비 B의 비중임

자료: 중앙재해대책본부, 「재해연보」, 각 연도.

이러한 재해발생에 따른 지난 10년간(1993-2002년)의 피해복구비는 1998년 2조 1,309억원, 1999년의 2조 565억원 등 총 19조 9,407억원 연 평균 1조 9,441억원의 복구비가 투입되었다. 특히 2002년 태풍 루사와 2003년 태풍 매미로 인해 각각 9조 486억원, 6조 7,400억원의 피해복구비 투입 등 피해복구비의 규모가 최근 엄청나게 증가하고 있다.

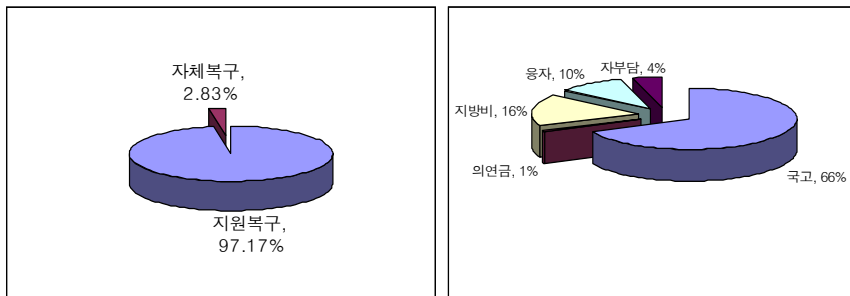
이러한 재해복구는 재원조달 측면에서 크게 자체복구와 지원복구로 구분할 수 있는데, 최근 들어 지원복구비의 비중이 증가하고 있다. 지난 10년간(1993년~2002년) 전체적으로 재해복구비는 지원복구가 97%로 절대적인 비중을 차지하고 있다.

지원복구비는 다시 국고, 지방비, 용자, 자부담, 의연금으로 이루어져 있는데, 국고가 66%, 지방비 16%, 용자 10%로 정부지원이 대부분인 반면에 자부담은 4%에 불과하는데, 국고지원과 용자금을 중앙지원으로 분류할 경우 중앙지원이 복구비투입의 약 80% 정도이다.

<표 4-32> 연도별 재원별 지원실태

(단위 : 백만원, %)

구 분	총복구액 (A)	지원복구(B)						자체 복구 (C)	지원복구 비중 (B/A)
		계	국 고	의연금	지방비	용 자	자부담		
1993	396,380	300,900	173,799	5,779	89,333	20,428	11,561	95,480	75.91
1994	299,662	272,744	125,639	3,032	53,720	61,115	29,238	26,918	91.02
1995	1,078,618	995,441	576,733	20,324	238,192	114,070	46,122	83,176	92.29
1996	787,443	787,443	483,289	13,504	67,576	97,643	125,431	0	100
1997	342,139	304,215	141,385	7,819	104,305	34,916	15,790	37,924	88.92
1998	2,307,176	2,250,285	1,440,691	18,881	469,836	197,427	123,450	56,891	97.53
1999	2,200,315	2,171,642	1,429,236	15,896	424,601	209,283	92,566	28,673	98.70
2000	1,586,527	1,530,885	1,068,752	5,141	354,193	73,790	29,009	55,642	96.49
2001	1,893,773	1,812,819	876,653	2,667	237,208	548,276	148,015	80,954	95.73
2002	9,048,617	8,950,353	6,839,456	49,243	1,207,390	621,782	232,483	98,265	98.91
합 계	19,940,651	19,376,727	13,155,688	142,285	3,246,352	1,978,731	853,664	563,924	97.17
평 균	1,994,065	1,937,673	1,315,569	14,229	324,635	197,873	85,366	56,392	97.17



주: 2002년도 가격기준임

자료: 중앙재해대책본부, 『재해연보』, 각 연도.

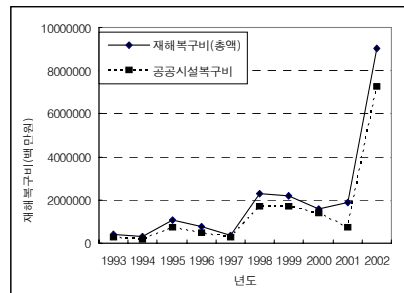
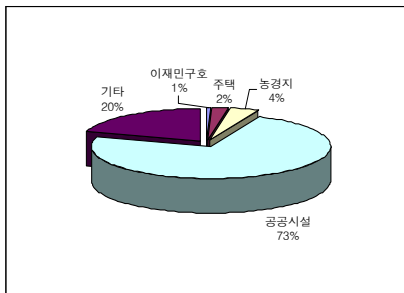
지난 10년 동안 재해복구비는 이재민구호 0.57%, 주택 2.26%, 농경지 3.83%, 공공시설 72.93%, 기타 20.42%로 지출되었다. 최근 5년

(1998-2002)의 유형별 재해복구비 지원도 과거 10년의 경향과 비슷한 양상을 보이거나 공공시설에 대한 투입이 다소 높으며, 2002년도의 경우 공공시설의 복구비 투입은 76%를 점유하고 있다. 이와 같이 최근 공공시설에 대한 재해복구비 비중이 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-33> 자연재해 복구비 지원현황

(단위 : 백만원, %)

구분	계(A)	시설별					B/A (%)	
		이재민구호	주택	농경지	공공시설(B)	기타		
1993	396,390	1,968	14,247	13,244	267,959	98,972	67.60	
1994	299,666	16	4,870	13,539	137,365	143,876	45.84	
1995	1,078,618	10,625	30,425	73,277	738,661	225,630	68.48	
1996	787,460	6,093	28,884	86,477	467,772	198,234	59.40	
1997	342,153	1,121	6,768	21,168	232,767	80,329	68.03	
1998	2,307,135	9,102	54,515	108,893	1,691,697	442,928	73.32	
1999	2,200,371	14,500	54,459	25,734	1,668,789	436,889	75.84	
2000	1,586,591	2,116	17,353	6,794	1,368,999	191,329	86.29	
2001	1,893,792	1,352	8,377	9,968	739,199	1,134,896	39.03	
2002	9,048,617	67,206	229,821	405,201	7,229,508	1,116,881	79.90	
합계	19,940,793	114,099	449,719	764,295	14,542,716	4,069,964	72.93	
평균	1,994,079	11,410	44,972	76,430	1,454,272	406,996	72.93	
구성비	10년	100	0.57	2.26	3.83	72.93	20.41	-
	5년	100	0.55	2.14	3.27	74.54	19.50	-
	2002년	100	0.74	2.54	4.47	79.81	12.33	-



주: 2002년도 환산가격임

자료: 중앙재해대책본부, 『재해연보』, 각 연도.

## 나. 증가요인

정부는 국민의 안전과 경제적 활동을 보호하기 위한 제반시설을 갖출 의무(재해시설물에 대한 정부의 유지관리와 시설확충)와 자연재해의 피해에 대한 신속한 시설복구와 피해보상의 책임(충분한 예산 확보)이 요구된다.

그러나 재난·재해에 대한 재원규모의 적정성, 사전적 및 사후적 조치의 적절성에서 근본적인 한계가 있어 응급사태에 대한 신속한 대응이 곤란한 실정이다.

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 사전적 방재업무가 효율적으로 이루어지지 않고 있다.

따라서 각종 방재시설물에 대한 사전예방대책으로 투자비와 재해발생이후의 재해복구비로 인한 재정수요는 급격하게 증가할 것으로 예상되는데, 그 증가요인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주로 방재시설에 대한 사전예방적 투자여력이 없는 지역에서 재해가 발생하고 있다는 점이다. 이로 인해 재해와 안전에 대한 사전예방적 대책의 강구보다 사후적인 재해복구에 대한 재정수요가 발생하고 있다.

시·도별로 1993~2002년 동안 재해복구비 지원비중을 살펴보면 강원 25.39%, 경남 14.97%, 경기 14.52%, 경북 13.80%이며 주로 이들 지역에 재해복구비 투입이 집중되어 있다. 최근 5년간(1998-2002) 재해복

구비 중에서 공공시설 복구비는 총 2조 6,854억원, 연평균 5,370억원인 것으로 나타나고 있는데, 이를 지역별로 보면 강원24.65%, 경기, 16.55%, 경남 15.80%, 경북 14.77%로 나타나 이들 4개 지역에 71.78%의 재해복구비가 지출되었다.

<표 4-34> 시·도별 재해복구비 지원현황

(단위 : 백만원, %)

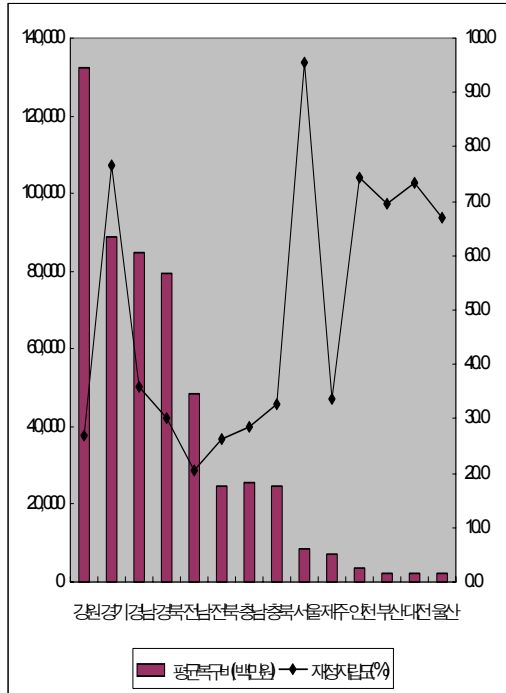
시도별	1993-2002	1998	1999	2000	2001	2002
서울	278,448 (1.40)	3.97	0.99	0.11	7.30	0.17
부산	150,477 (0.75)	0.11	1.22	0.46	0.04	0.34
대구	29,049 (0.15)	0.47	0.30	0.11	0.00	0.10
인천	160,680 (0.81)	1.90	1.17	1.79	2.36	0.04
광주	72,600 (0.36)	0.11	1.28	0.80	0.08	0.16
대전	57,690 (0.29)	0.69	0.16	0.13	0.56	0.01
울산	44,372 (0.22)	0.39	0.29	0.10	0.00	0.29
경기	2,894,458 (14.52)	28.74	28.11	24.68	33.46	2.26
강원	5,063,684 (25.39)	4.11	20.76	3.37	18.36	38.29
충북	1,156,074 (5.80)	9.47	1.46	3.07	5.35	5.08
충남	1,417,325 (7.11)	5.71	6.99	7.62	17.20	1.66
전북	846,070 (4.24)	1.60	2.65	5.76	3.01	5.29
전남	1,753,687 (8.79)	6.14	11.38	18.81	0.88	8.91
경북	2,751,442 (13.80)	27.78	9.31	12.34	8.99	14.78
경남	2,985,633 (14.97)	8.66	9.36	19.12	2.33	21.28
제주	244,158 (1.22)	0.04	4.24	1.58	0.07	1.17
본부	34,806 (0.17)	0.09	0.33	0.17	0.02	0.19
합계 (억원)	100.0 (199,407)	100.00 (23,071)	100.00 (22,004)	100.00 (15,866)	100.00 (18,938)	100.00 (90,486)

자료: 소방방재청, 내부자료, 2004.

특히, <표 4-35>에서 보듯이, 재정력이 취약한 단체에서 주로 재해피해가 발생하여 재해복구비가 이들 지역에 집중적으로 투입되고 있는 실정이다.

<표 4-35> 평균복구비(1998-2002)와 재정자립도와의 관계

구 분	평균복구비 (백만원)	재정자립도 (%)
강 원	132,376	26.9
경 기	88,900	76.5
경 남	84,880	35.9
경 북	79,332	30.0
전 남	48,545	20.4
전 북	24,720	26.3
충 남	25,600	28.4
충 북	24,506	32.8
서 울	8,696	95.6
제 주	7,000	33.8
인 천	3,752	74.2
부 산	2,234	69.5
대 전	2,297	73.5
울 산	2,022	67.1
대 구	1,435	69.0
광 주	777	61.5



자료: 이상용 외, 『재해복구 기금 조성 및 활용방안』, 소방방재청 2004: 30.

둘째, 재해복구와 재해시설물에 대한 투자에 대비한 재해대책기금이 있으나, 그 규모가 영세하여 근본적인 재해대책이 곤란하다는 점이다. 즉 자치단체는 재난관리기금 및 재해대책기금<sup>17)</sup>을 의무적으로 조성토록 하고 있으나, 단체별 조성규모가 1-2억원에 불과하여 실질적인 집행성과를 기대하

17) 지방세의 0.8%를 재해대책기금으로, 0.2%를 재난관리기금으로 적립되어야 하나 지켜지지 않고 있다.



기가 불가능한 실정이다. 이로 인해 재해복구와 재해시설물에 대한 투자에 대한 지방재정수요는 증가할 수 밖에 없다.

재해대책기금은 재해예방 및 응급복구사업의 안정적인 재원확보를 목적으로 1997년부터 자연재해대책법(제63조)에 의거하여 지자체는 매년 과거 3년간 보통세수입의 평균치를 기준으로 8/1000을 적립하도록 되어 있다. 동기금은 사전점검으로 보수 및 정비를 요하는 사업, 응급복구비용, 재해예방과 관련한 연구용역사업, 제방·수문·배수관·유수지·수위관측시설 등의 정비사업, 하수도시설 중 배수펌프장 및 하수관거의 정비사업에 지원할 수 있다.

이러한 재해대책기금은 매년 적립액이 증가하여 2003년 현재 총 적립규모는 8,741억원이며, 90.8%인 7,939억원을 확보·적립하여 운용하고 있다.

<표 4-36> 재해대책기금 적립실태

구분 연도별	법정적립액 (백만원)	확보액 (백만원)	미확보액 (백만원)	확보율
합 계	874,131	793,946	80,185	90.8%
2003년	151,285	145,844	5,441	96.4%
2001년	130,150	130,985	+835	100.6%
1997년	96,802	77,211	19,591	79.3%

자료: 소방방재청, 내부자료, 2004.

재해대책기금의 시·도별 적립실태를 살펴보면, 서울특별시, 경기도, 강원도, 전라남도, 제주도는 법정액을 초과하여 적립하고 있으나 대구광역시와 광주광역시는 확보율이 40%대에 머물러 있다. <표 4-37>에서 보듯이 서울시의 조성규모는 2,529억원(31.9%), 경기도는 1,862억원(23.5%)이며 이들 2대 자치단체가 전체 조성액의 55.4%를 점유하고 있다.

<표 4-37> 시도별 재해대책기금 현황

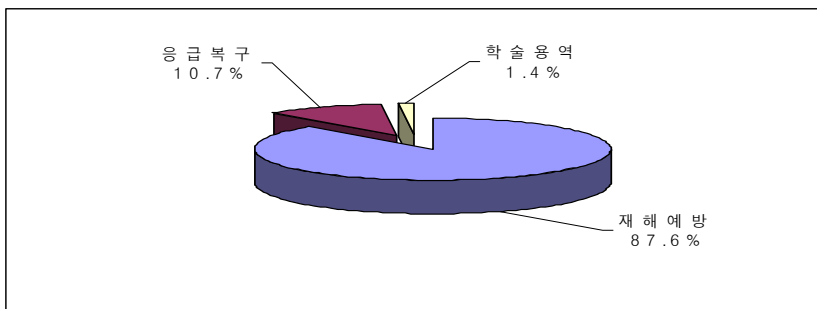
(단위 : 백만원)

구분 시도별	법정액	확보액	확보율 (%)	구분 시도별	법정액	확보액	확보율 (%)
서울	252,751	252,955	100.1	강원	23,127	23,985	103.7
부산	63,904	59,973	93.8	충북	21,191	20,414	96.3
대구	45,114	19,872	44.0	충남	27,893	24,616	88.3
인천	43,050	26,891	62.5	전북	24,681	23,314	94.5
광주	21,029	9,780	46.5	전남	25,302	25,377	100.5
대전	24,076	17,379	72.2	경북	42,121	34,757	82.5
울산	16,935	12,412	73.3	경남	46,848	45,945	98.1
경기	186,201	186,243	100.0	제주	9,908	10,033	102.3

자료: 소방방재청, 내부자료, 2004.

2003년도 재해대책기금은 총 368억원을 집행하였는데, 이 가운데 87.6%인 323억원은 재해예방사업, 10.7%인 39.5억원은 응급복구사업, 1.4%인 5.1억원은 학술용역사업에 사용하고 있다.

<그림 4-1> 재해대책기금 집행내역(2003년)



재해대책기금의 적립액과 집행실적을 통해 볼 때 기금의 조성목적과 관련한 기능을 제대로 수행하고 있지 못할 뿐만 아니라, 전국적 차원에서 기금의 역할을 기대하기가 곤란한 실정이다.

셋째, 재해관련기금외에 예비비가 재난과 재해에 대한 재정적 안전장치로 기능하고 있는데, 예비비도 취약한 지방재정으로 적정규모에 미달하여 중앙정부의 복구비지원에 의존한 추경예산편성과 지방채 발행을 통하여 재해복구사업을 하고 있다.

#### 다. 재정수요 전망

전술한 바와 같이 지난 10년간(1993~2002) 피해복구비(19조 9,406억원)로 연 평균 약 2조원을 투입하였음에도 불구하고 효과적인 예방효과를 거두지는 못하고 있다. 그리고 지방재정의 열악함 및 기금조성 규모의 영세성으로 인해 지방자치단체가 자체적으로 유사시에 동원할 수 있는 지방의 수단으로는 대규모 재해발생에 효과적으로 대처하기가 곤란한 실정이다.

따라서 피해주민 및 시설물에 대한 신속한 조치, 체계적인 재난·재해 예방시스템의 구축을 위해서는 무엇보다 적정규모의 재원확보가 필수적이다.

지방자치단체의 방재업무의 사전예방효과를 극대화하기 위하여는 방재시설물의 사전예방기능의 강화방안과 방재시설물의 확충과 유지관리에 소요되는 재정수요가 증대될 것으로 전망된다.

이러한 재해관련 재정수요에 대한 추정은 최근의 선행연구 결과에 의하면 다음과 같다.

재해규모 및 복구비 소요재원과 관련한 연구는 양지청(2003)에 의해서 본격적으로 이루어진 바 있는데, 동 연구는 수해방지를 위한 적정 투자규모 예측방법으로 스톡(stock) 개념을 이용하거나 다중회귀분석에 의한 피해규

모함수를 설정하여 추정하고 있다. 즉, ARIMA모형에 의존하여 피해액과 복구비를 예측하는 한편, 수해관련 사회적 비용을 최소화하는 적정 투자액과 수해확률분포에 의한 투자규모를 <표 4-38>과 같이 추정한 바가 있다.

<표 4-38> 예상피해액에 따른 치수 투자규모(20년간)

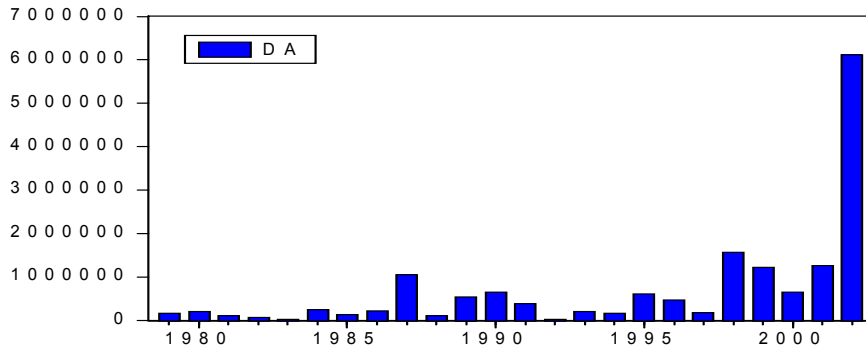
예상피해액(년)	평균 1조원	평균 2조원	평균 3조원
총 투자액	26.6조원	29.7조원	32.8조원
연평균 투자액	1.3~1.6조원	1.5~1.8조원	1.6~2.0조원

자료: 양지청, 「수해방지사업의 조성 및 피해억제효과 추정」, 국토연구원, 2003.

최근 또 다른 연구(이상용외, 2004 : 82-95)에서는 선행연구가 취한 접근방법을 보완하여 시계열·계량모형을 적극적으로 검토하며 추정과 예측을 분리하여 예측치의 현실성과 설득력을 개선하고자 하였다. 이 연구에서는 수해로 인해 재해규모를 추정하고 향후 미래시점의 수해로 인한 재해규모를 예측하고자 하는 것인데, 사용된 데이터(DA)는 행정자치부에서 발간하는 「재해연보」에 수록된 풍수피해액과 복구액이며, 1979년부터 2002년까지의 연간 자료를 사용하였으며 데이터의 추이는 <그림 4-2> 와 같다.

<그림 4-2> 수해로 인해 재해규모 추이

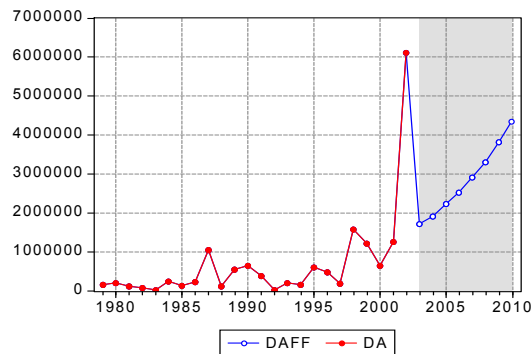
(백만원)



데이터의 특성상 데이터 초기에 비해 근래에 들어와서 급격하게 재해 규모가 증가된 것을 볼 수 있는데, 수해로 인한 재해규모 예측에 시계열데이터 모형화에 가장 잘 알려져 있는 ARIMA(자기회기-이동평균)모형을 이용해 데이터의 형태를 추정하고 미래시점의 재해규모를 예측한 결과는 <표 4-38>과 같다.

<표 4-39> ARIMA 모형을 이용한 수해재해규모 예측: 2003년 - 2010년

년 도	예측 재해규모 (백만원)
2003	1,713,559
2004	1,914,938
2005	2,236,042
2006	2,519,781
2007	2,922,475
2008	3,311,403
2009	3,823,613
2010	4,348,054



자료: 이상용 외, 『재해복구 기금 조성 및 활용방안』, 소방방재청, 2004: 93.

이러한 재해복구와 재해예방을 위한 방재시설 확충에 따른 재정수요의 추정 또는 전망에 기초하여 다음과 같은 정책대응이 요구된다.

첫째, 과거의 재난·재해는 국지적 피해에 그쳤으나, 각종 SOC가 대형화·정교화됨에 따라 피해범위가 광역화·대형화되는 추세를 보이고 있다.<sup>18)</sup> 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.

둘째, 예측하기 힘든 자연재해의 발생빈도가 적지 않고 이로 인한 재해의 강도와 피해규모가 불규칙적으로 발생하고 있다. 따라서 재해가 발생하였을 때 보다 능동적이고 신속한 피해복구와 효과적인 피해보상을 위한 안정적인 재원동원 수단이 절실히 요구되고 있다. 이러한 수단으로 중앙정부와 지방자치단체가 매년 일정액을 적립하여 재해발생시에 신속하게 재해 복구사업을 추진하기 위한 재해복구기금을 설치·운용할 필요가 있다.

셋째, 지방자치단체가 재난의 사전예방기능 강화라는 차원에서 방재시설물을 확충하고 이를 효율적으로 유지·관리하기 위해서는 이에 소요되는 예산의 확보문제가 우선적으로 강구되어야 할 것이다. 이러한 방재시설물의

18) 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.

확충 및 유지관리비를 지방자치단체가 조달할 수 있는 수단으로는 국고보조금, 지방교부세(특별교부세의 재해대책분: 지방교부세 총액의 2%)와 지방비부담 외에는 지방채를 발행하는 것을 고려할 수 있다.

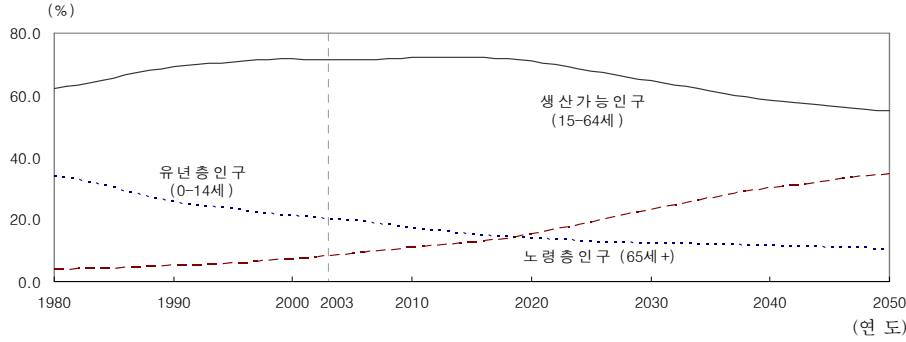
### 제3절 삶의 질 제고 및 지방행정기능 강화

#### 1. 고령화사회에 대비한 재정수요

##### 가. 기본현황(고령화사회 진입)

현대사회는 과학기술의 발달, 의료기술의 발달에 따른 노인인구의 증가와 저출산에 따른 인구증가의 둔화로 어느 나라든 인구고령화의 문제를 안고 있다. 개념적으로 총인구 중 65세이상 인구 구성비가 7%이상이면 고령화사회(Aging Society), 14%이상이면 고령사회(Aged Society)라 하며 20%이상이면 초고령사회로 분류하고 있다. 우리나라는 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 전망하고 있다.

<그림 4-3> 연령계층별 인구 구성비 추이



구분	1980	1990	2000	2003	2010	2020	2030
총인구	38,124	42,869	47,008	47,925	49,594	50,650	50,296
0~14세	12,951	10,974	9,911	9,719	8,552	7,034	6,217
15~64세	23,717	29,701	33,702	34,238	35,741	35,948	32,475
65세+	1,456	2,195	3,395	3,969	5,302	7,667	11,604
구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0~14세	34.0	25.6	21.1	20.3	17.2	13.9	12.4
15~64세	62.2	69.3	71.7	71.4	72.1	71.0	64.6
65세+	3.8	5.1	7.2	8.3	10.7	15.1	23.1

자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2001

우리나라는 2003년 말 기준 총인구 4,792만명 가운데 65세 이상 고령 인구가 396만 9,036명으로 나타나고 있어 전체 인구의 8.3%를 점하고 있다. 그리고 14세 이하 인구 대비 65세 이상 인구비율을 나타내는 노령화지수는 1970년 7.2%, 1980년 11.2% 1995년 24.5%에서 2003년 말 40.8%로 급격히 높아졌다. 현재 우리나라는 노인인구의 증가와 더불어 저출산의 문제로 인구증가율 둔화추세를 지속하는 가운데 2026년에는 『초고령사회』에 도달할 것이라는 예측이 있다.



&lt;표 4-40&gt; 출산율 변화추이

(단위 : 명)

연 도	1960	1974	1982	1990	1999	2000	2005	2010	2020
출산율	6.0	3.6	2.7	1.6	1.42	1.47	1.37	1.36	1.37

자료: 김승권, 『저출산의 사회경제적 영향과 장단기 정책방안』, 한국보건사회연구원, 2002; 통계청, 『장래인구추계』, 2001.

우리나라의 고령화 현상이 특히 심각성을 띠고 있는 것은 고령화의 속도가 어느 선진국보다도 빠르다는 점 때문이다. 우리나라의 고령화 속도 즉, 고령인구 비율이 7%에서 14%로 증가하는 데 걸린 기간을 비교하면, 프랑스 115년, 영국 47년, 미국 71년, 이탈리아 61년, 일본 24년에 비해 우리나라는 매우 빠른 19년일 것으로 보인다.

&lt;표 4-41&gt; OECD 국가의 고령화 속도

(단위 : 년)

구 분	도달연도			증가소요연수	
	7% (고령화사회)	14% (고령사회)	20% (초고령사회)	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2019	2026	19	7
일 본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2020	115	41
독 일	1932	1972	2012	40	40
영 국	1929	1976	2021	47	45
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
미 국	1942	2013	2008	71	15

자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2001

최근 고령화문제가 사회적인 이슈로 대두됨에 따라 고령화사회 진전에 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 향후 크게 증가할 것으로 전망하고 있다.<sup>19)</sup>

최근의 연구결과(최경수 외, 2003: 160-182)에 의하면, 고령화사회는 노동공급, 저축, 재정, 성장 등에 영향을 주어 사회·경제의 대규모 지각변동을 가져오는 것으로 예측된다. 저출산·인구고령화는 노인부양부담 증가, 경제성장 둔화, 세입기반 약화 등을 가져올 것으로 예상된다. 향후 급속한 인구구조 고령화는 국가재정의 수입 및 지출측면에 대해 지대한 영향을 주게 된다. 인구고령화는 재정적자 및 국가부채의 증가를 초래하고 국민의 조세 및 사회보험료 부담을 가중시키게 된다. 고령화는 향후 균형재정기조에 대한 심각한 위협요인이 될 우려가 높으며, 이에 대비하기 위해서는 사회보험제도의 개혁 및 재정규율확립을 통한 재정건전성의 유지와 함께 세입기반의 약화에 대한 대응책을 강구해 나갈 필요가 있다고 한다.

고령화사회는 재정에 큰 영향을 미치며 재정에의 영향은 재정공급 측면과 재정수요 측면에서 나타난다. 재정공급 측면은 경제성장 둔화로 조세부담율이 감소하고 근로계층의 감소로 세수감소에 영향을 준다. 재정수요 측면은 연금수급자와 노인인구의 증가는 정부지출을 크게 증가시키며 필요한 조세를 부담하지 못할 경우 정부재정은 만성적인 적자에 직면할 것으로 전망하고 있다.

19) 보건복지부, 산업자원부, 통계청, 기획예산처 등에서는 통계정비 및 고령화사회 대비 종합적인 정책대응의 작업에 착수하였으며 민간연구소(삼성경제연구소)에서도 저출산·고령화가 초래하는 정치, 경제, 사회, 문화, 개인 등 전반에 걸친 문제점을 지적함과 동시에 대응방향을 지적하고 있는 실정이다.

본 연구에서는 인구고령화가 GDP 성장 둔화, 재정수입의 감소에 영향을 미치지만 엄청난 재정수요를 가져옴을 고려하여 재정수요발생을 중심으로 논의하고자 한다.

#### 나. 증가요인

고령화 사회는 고령자와 은퇴자의 증가, 고령인구의 의료수요 증가, 소득 부족으로 빈곤문제 발생 등으로 인해, 개인적으로 노인부양비가 증가하고 정부는 사회복지비지출이 증가하게 된다. 여기서는 인구고령화에 의한 사회적 문제를 먼저 살펴보고 재정지출의 증가요인을 살펴보고자 한다.

고령화사회는 노인부양비가 증가하고 이로 인해 사회 전체는 노인부양을 위한 부담을 갖게 된다. 2003년 현재 노인부양비(노인인구/생산연령인구, 15~64세의 경제활동인구 대비 65세 이상 노인 인구의 비율)는 11.6%이나 2019년에는 20.2%로 5명의 생산연령인구가 노인 1명을 부양해야 할 것으로 전망하고 있다. 그리고 인구고령화와 동시에 진행되는 출산률의 저하는 경제활동인력의 감소를 초래하고 생산성을 저하시켜 중장기적으로 경제성장의 정체문제를 발생시킨다. 생산연령인구가 전체인구에서 차지하는 비중은 2000년도에 71.7%에서 2010년 72.1%로 약간 상승하다가 2020년 71.0%, 2030년 64.6%, 2040년 58.4%, 2050년에는 55.1%급격하게 줄어들 것으로 전망하고 있다(이혜훈, 2001: 295).

인구고령화는 노인부양비의 증가 및 경제성장의 둔화문제와 병행하여 노인의료비 증가, 공적연금 부담증가 및 고갈문제, 노인복지서비스비 증가 등 재정수요를 급증시킨다(김미숙외, 2003: 42-43).

첫째, 인구고령화는 의료비와 연금재정의 상승을 가져올 것으로 예상하고 있다. 노인은 유병률이 높기 때문에 의료비 부담이 과중한데, OECD 국

가의 경우 1인당 노인의료비는 비노인층에 비해 2~5배에 달하며 75세 이상 후기노령자의 의료비용은 비노인층의 5~6배에 달한다. 노인의료비 증가는 건강보험재정에 위기를 가져다 주는 사회적 문제이다. 2000년에는 의료비가 GDP의 5.4%이었는데 고령사회가 되는 2020년경에는 선진국과 같은 9%(이혜원은 7% 예측)가 될 것으로 전망하고 있다. 아울러 인구고령화는 연금의 재정수입과 지출에 모두 영향을 미친다. 고령화가 진행되면 보험료를 내는 수는 감소하나 평균수명 연장에 따라 수급자의 증가가 초래되어 연금재정의 지출은 증가하게 될 것이다.

<표 4-42> 국민의료비의 추이

(단위 : 10억원, %)

연 도	국민의료비		공공부문의료비		민간부문의료비	
	총 액	GDP비중	금 액	구성비	금 액	구성비
1975	271.5	2.7(6.4)	31.0	11.4(76.6)	240.5	88.6(23.4)
1980	1,223.8	3.3(6.9)	351.9	28.8(73.9)	871.9	71.2(26.1)
1990	8,541.0	4.8(7.1)	3,127.0	36.6(73.2)	5,414.0	63.4(26.8)
1996	20,712.4	4.9	8,044.1	38.8	12,668.3	61.2
1997	22,747.4	5.0	9,331.0	41.0	13,416.7	59.0
1998	22,855.2	5.1	10,565.5	46.2	12,289.7	53.8
1999	26,824.9	5.6	11,572.4	43.1	15,252.5	56.9
2000	30,679.9	5.9(8.1)	13,615.6	44.4(70.4)	17,064.3	55.6(29.6)

주1: 공공부문의료비는 중앙정부 및 지방정부의 의료비지출과 의료보험에 의한 지출 포함

주2: ( )안의 수치는 해당연도 OECD 국가들의 평균치임

자료: 김미숙 외, 『고령화 사회의 사회경제적 문제와 정책대응방안』, 한국보건사회연구원, 2003: 269.

&lt;표 4-43&gt; 공공부문 국민의료비의 추이

(단위 : 10억원, %)

연 도	공공부문 총지출	공공부문의료비	비 중
1975	1,918.2	31.0	1.6(12.2)
1980	7,903.3	351.9	4.5(13.6)
1990	34,854.3	3,127.0	9.0(11.4)
1996	92,065.2	8,044.1	8.7
1997	103,758.7	9,331.0	9.0
1998	113,551.1	10,565.5	9.3
1999	118,794.7	11,572.4	9.7
2000	127,175.4	13,615.6	10.7(13.6)

주1: 공공부문의료비는 중앙·지방정부의 의료비지출과 의료보험에 의한 지출임

주2: ( )안의 수치는 해당연도 OECD 국가들의 평균치임

자료: 김미숙 외, 『고령화 사회의 사회경제적 문제와 정책대응방안』, 한국보건사회연구원, 2003: 271.

둘째, 노인을 돌보는데 필요한 사회복지서비스 지출(예산)이 급증하게 될 것이다. 노인복지비는 인구고령화로 인해 급증할 것으로 전망하고 있다. 노인복지비는 2000년 기준으로 2010년 3배, 2020년 6배, 2030년 13배, 2040년 19배, 2050년에 22배 증가할 것으로 추정하고 있다(이혜훈, 2001:316). 우리나라는 그동안의 노인복지예산의 추이를 보면 꾸준히 증가하고 있고 1992년 77억원이던 것이 1995년 610억원, 2003년에는 3,900억원으로 급속히 증가하고 있다. 노인복지예산을 GDP 대비 비중으로 살펴보면 1992년에 0.003%이던 것이 1995년 0.016%, 1998년 0.053%로 증가하였다. 사회보장예산 대비 노인복지비 비중은 1992년 0.097%이었는데 1995년 0.442%, 1998년 0.889%로 급증하고 있다. 노인복지예산에 포함된 내역은 노인시설보호비(운영비, 기능보강비, 사할린한인특별지원금), 재가노인지원비(경로당지원, 경로당활성화사업, 경로

연금, 재가노인복지시설 운영, 노인건강진단, 경로식당 무료급식, 결식재가 노인식사배달, 치매상담센터운영, 노인일거리마련사업, 지역사회시니어클럽운영, 대한노인회관신축, 민간단체지원, 노인장기요양보호연구, 노인안정 밀 검진 및 개인수술 지원) 등이다. 노인복지비, 다시 말해 노인복지서비스 비용은 다른 복지서비스 예산과 비교해 볼 때도 많은 비중을 차지하고 있다. 2002년도에는 복지예산 전체 1조원 중 36.7%인 3,787억원이 노인복지예산으로 다른 분야의 예산에 비해서 가장 많은 비중을 차지하고 있다.<sup>20)</sup> 그럼에도 노인을 위한 복지예산은 주로 저소득층을 위한 것이기 때문에 일반노인을 위한 보편적인 복지가 되기 위해서 향후 예산을 대폭 증가시킬 필요가 있다는 지적도 있다(조성남 외, 1988).

<표 4-44> 연도별 노인복지 예산

(단위 : 10억원, %)

구 분	노인복지비	GDP	사회보장예산	GDP 대비	사회보장 예산대비
1992	77	2,456,996	79,789	0.003	0.097
1993	826	2,774,965	92,479	0.030	0.894
1994	462	3,234,071	109,441	0.014	0.422
1995	612	3,773,498	138,418	0.116	0.442
1996	847	4,184,790	163,378	0.120	0.518
1997	1,300	4,532,764	193,389	0.029	0.672
1998	2,346	4,443,665	263,823	0.053	0.889
2002	3,787	5,963,812	-	0.063	-
2003	3,904	6,385,466	-	0.061	-

자료: 김미숙 외, 『고령화 사회의 사회경제적 문제와 정책대응방안』, 한국보건사회연구원, 2003: 74.

20) 보건복지부 2002년도 분야별 사회복지서비스 예산 1,033,180백만원 중 노인복지 36.7%, 장애인복지 22.5%, 보육사업 20.4%, 아동복지 7.5%, 가정복지 1.7%, 기타 11.3%이다(김미숙 외, 『고령화사회의 사회경제적 문제와 정책대응방안 : OECD 국가의 경험을 중심으로』, 한국보건사회연구원, 2003: 75).

#### 다. 재정수요의 전망

인구고령화는 전체사회에 심각한 도전이 되고 있다. 이러한 사회적 긴장은 미시적 수준 및 거시적 수준에서 개인적 차원과 사회적 차원에서 동시에 복합적으로 발생하고 있다. 인구고령화는 다양한 과제를 가져다 준다. 특히, 재정적인 측면에서 의료비, 연금, 사회복지서비스의 재원마련 및 지출수준의 적정화가 필요하다. 복지재정의 과다지출로 인한 위기의 발생가능성도 있으며 실제 OECD 국가에서는 노인 의료비와 연금의 재정적자로 심각한 사회경제적 어려움을 겪고 있다.

본 연구에서는 지방재정 부문과 관련이 있는 노인의 사회복지서비스를 중심으로 의료비를 포함하여 그 증가 전망을 중심으로 다루고자 한다. 그러나 노인의료비나 복지서비스 예산은 지방보다는 중앙예산이 대부분이며 지방은 자체부담을 포함하여 중앙예산을 집행하고 있는 실정이다. 참고로 현재 우리나라 지방의 노인복지예산의 운영실태를 대구광역시의 사례로 살펴보면 다음과 같다. 대구광역시 2004년도 일반회계예산 1조 8,580억원 중 사회복지장비는 전체예산의 15.7%, 사회복지예산은 12.6%이며 노인복지예산은 402억 8,437만원으로 약 2.2%를 차지하고 있는 실정이다.<sup>21)</sup>

21) 2002년도 기준 65세 이상 인구는 대구광역시 전체 인구의 6.6%이다.

<그림 4-4> 고령화사회 복지수요와 주체별 대응방안





인구고령화 시대를 맞이하여 정부 재정정책의 방향설정을 위한 재정전망을 살펴봄으로써 향후 인구고령화에 따르는 지방의 재정수요를 전망하여 보고자 한다.

<표 4-45> 고령화 관련 재정지출 전망

연 도	연금지출	공공부문 의료비지출 <sup>1)</sup>	노인복지비	고령화관련 재정지출	총재정지출
2000	100.00 (0.021)	100.00 (0.023)	100.00 (0.0005)	100.00 (0.045)	100.00 (0.248)
2010	253.75 (0.030)	297.24 (0.037)	258.10 (0.0007)	275.88 (0.067)	173.02 (0.234)
2020	718.75 (0.054)	580.55 (0.047)	604.29 (0.0001)	647.23 (0.102)	280.38 (0.245)
2030	1,520.81 (0.091)	1,037.49 (0.066)	1,256.07 (0.002)	1,272.29 (0.159)	412.66 (0.286)
2040	2,060.18 (0.107)	1,441.73 (0.075)	1,916.15 (0.002)	1,744.46 (0.189)	550.77 (0.331)
2050	2,258.17 (0.105)	1,498.93 (0.074)	2,205.05 (0.003)	1,872.03 (0.181)	692.61 (0.373)
2000년실적 (10억원)	6,809 (0.013)	12,018 (0.023)	274 (0.0005)	23,051 (0.045)	128,007 (0.248)

주1: 민간의료비를 포함한 국민의료비는 GDP 대비 2000년 4.6%, 2010년 5.8%, 2020년 7.0%, 2030년 9.6%, 2040년 11.5%, 2050년 10.6%의 추정임

주2: 2000년 실적치를 제외한 모든 값들은 2000년을 100으로 환산한 값이며, 괄호안은 GDP 대비 비중임

자료: 이혜훈 외, 『경제사회여건 변화와 재정의 역할』, 한국개발연구원, 2001: 320.

첫째, 고령화 관련 재정지출을 전망한 자료에 따르면 2000년 기준 연금지출 2.5배, 공공부문의료비지출<sup>22)</sup> 3.0배, 노인복지비<sup>23)</sup> 2.6배, 고령화

22) 의료보호, 의료보험 중 지역가입자에 대한 보험료지원, 의료보험 중 공무원 및 군인의 사용자로서 정부가 부담하는 보험료, 산업재해보상보험을 통해 지불되는 진료비 등이다.

관련 재정지출 2.8배, 총재정지출 1.7배의 증가를 전망하고 있으며 각각의 2000년 실적치는 6조 8,090억원, 12조 180억원, 2,740억원, 23도 510억원 128조 70억원이다. 그리고 GDP 대비 각각 3.0%(2000년 실적 1.3%), 3.7%(2.3%), 0.07% (0.05%), 6.7%(4.5%), 23.4%(24.8%)로 연금지출을 포함하여 2010년의 고령화 관련 재정지출은 GDP 대비 6.7%를 전망하고 있다. 이중 지방재정과 관련이 있는 공공부문의료비지출과 노인복지비는 GDP 대비 2000년의 2.4%에서 2010년 3.8%, 2020년 4.8%, 2030년 6.8%, 2040년 8.1%, 2050년 7.7%를 전망하고 있다(이혜훈, 2001: 316).

둘째, 앞서 살펴본 바와 같이 인구고령화는 공적연금, 공적의료비지출(건강보험)의 비중이 대부분이다. 하지만 노인복지서비스 제공에 소요되는 노인복지비지출 역시 증가할 것이라는 전망이다. 이 부분이 향후 지방재정지출 수요와 관련이 있다. 논자에 따라서는 현재로서는 노인복지서비스에 대한 정부 지원액이 크지 않기 때문에 향후 급속하게 증가하더라도 전체 재정지출에서 점하는 비중이 연금지출이나 의료비지출에 비하면 미미할 것이라는 예상을 하기도 한다(이혜훈, 2001: 321). 반면 KDI의 연구(최경수 외, 2003: 202-203)에 의하면 인구고령화가 정부지출을 크게 증가시킬 것이라고 전망하고 있다. 정부의 재정부담은 연금 및 의료보험 등 공적연금수급자의 증가에 따른 재정부담이 증가함과 동시에 공적연금수급자를 제외한 사각지대에 있는 65세 이상노인들의 최저생계비지원을 위한 국고부담이 증가하게 될 것이라는 것이다. 65세 이상 노인들에 대한 최저생계비지원은 2005년 GDP의 0.6%이나 2050년에는 GDP의 3.3% 정도를 전망하고

23) 여기서 노인복지비란 노인인구에 대한 사회보장지출이 주종을 이루는 연금과 의료비지출을 제외한 기타의 사회복지서비스에 대한 지출을 의미하는 것이다.

있다.<sup>24)</sup>

셋째, 고령화사회에 있어서 지방의 노인복지서비스가 강화될 것이다. 고령화 사회, 핵가족화 등은 노인부양 등에 대한 복지욕구가 증폭될 것이며 분권화 추세에 맞추어 지역주민에 대한 복지서비스와 밀접한 부분의 사업은 지방이양을 통해 지방의 복지기능 및 책임성이 강화될 것으로 전망된다. 노인복지서비스와 관련 (1) 노인의 건강유지를 위한 노인요양시설 확대, 노인의 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. 지방분권화의 추진에 따라 지방자치단체의 자율과 재량하에서 노인복지시설 인프라 확대의 재정수요가 크게 증가할 것이다. 노인복지시설 인프라는 양로시설과 같은 노인주거복지시설, 요양시설 및 전문병원과 같은 노인 의료시설, 노인복지회관·경로당, 노인교실·휴양소와 같은 노인여가복지시설, 재가노인복지시설 등의 확대와 운영에 지방의 재정수요가 증가할 전망이다. 지방분권과 더불어 향후 지방자치단체에서는 지방특색에 맞는 복지시책을 강화하기 위해 고령화 관련 복지재정지출을 증가시킬 것이 전망된다.<sup>25)</sup>

24) 참고로 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 사회복지비 지출(일반회계의 보건복지부, 노동부, 보건처, 식약청, 여성부의 복지예산과 특별회계의 복지예산을 포함한 것)의 비중도 '97년 10.5%에서 '03년 16.4%로 크게 증가추세에 있다. 하지만 선진국에 비해서 복지수준이 아직 미흡하다는 주장과 복지증진에 대한 국민적 높은 기대감이 존재하여 노인복지비를 포함한 사회복지비의 지출이 향후 크게 증가할 것으로 예상하고 있다.

25) 인구고령화 대책의 하나로서 지방자치단체 마다 인구정책으로 출산축하금 지급, 보육료 지원, 임신부·영유아 건강관리시책 등을 추진함으로써 인한 재정지출을 증

고령화사회의 진전은 연금과 의료비지출(건강보험) 및 사회복지서비스지출의 수요를 대폭 증가시킬 것으로 전망하고 있다. 이 중 정부예산 혹은 지방자치단체 예산의 증가는 사회복지서비스 분야에서 나타나게 될 것이다. 정부예산의 경우 노인복지서비스 예산은 2010년에 2000년 기준 2.6배 정도 증가할 것으로 예측하고 있다. 2002년도 기준 보건복지부 사회복지예산 중 36.7%(3,787억원)가 노인복지예산이나, 지방자치단체의 노인복지예산은 전체예산의 2.2%(대구시 2004년도 사례)로 저조한 실정이다. 향후 고령화의 진전, KDI의 노인복지 지출 예측, 보건복지부 국고보조사업의 지방이양 및 노인복지에 대한 관심 증가 등으로 지방의 노인복지서비스 예산의 규모는 현재보다 3배 정도 증가할 것이라 가정해 볼 수 있을 것이다. 2002년도 지방예산을 기준으로 2004년~2010년 동안 노인복지예산의 재정수요를 추정해 보고자 한다.

이를 위해 지방재정규모, 노인복지예산의 증가 등 몇 가지 가정하에 추정하고자 한다. 지방재정규모의 증가는 중기지방재정계획(2002~2006) 상의

가시될 것이다. 이와 관련된 서울특별시의 사례를 보면 2004년 예산기준 총 110억원정도의 예산을 지출할 예정에 있다.

사업명	사업추진체계	'04 예산(부담비율)	사업내용(지원대상 및 지원수준)	사업기간
셋째 이후 자녀 보육료 지원	시→자치구	총 109억원 (시 50%, 구 50%)	○지원대상: 보육시설에 보육중인 0-만2세 이하의 셋째아와 그 이후 자녀 ○지원액: 보육사업지침으로 정하는 보육료 기준범위내에서 부모가 부담하는 실 보육료 100% ○대상시설: 국공립, 민간, 직장, 가정보육 시설	'04년 3월 부터
출생성비 불균형해소 대책 홍보	구 자체	총 63만원 (구 100%)	○사업방법: 소식지에 홍보, 교육, 리플렛, 엽서보내기 등	'02년 3월 부터
출산준비 교실운영	구 자체	총 2,574만원 (구 100%)	○사업대상: 임산부, 가임여성	'99년 5월 부터
태아기형아 검사	구 자체	총 7,327만원 (구 100%)	○사업대상: 보건소 등록중인 임신 16주-20주 사이 임산부	'04년 2월 부터

연평균 성장률 3.1%를 적용한다. 지방재정 중 노인복지재정의 비중은 2.2%~3%를 가정한다.<sup>26)</sup> 그리고 KDI 추정에 근거하여 2005년도는 2000년 기준 노인복지비가 1.5배, 2010년부터는 노인복지비가 3배 정도 증가한다는 결과를 고려하였다. 이러한 가정을 전제로 지방재정에서 노인복지비의 비중을 산출하면 2000년~2004년 동안은 2.2%(최고)~3%(최저), 2005년~2009년 동안은 2.8%~3.9%, 2010년은 4.1%~5.5%가 된다.<sup>27)</sup>

2000년도 실제 지방재정규모는 67조 5,048억원의 2.2%(최소)~3%(최대)로 추정시 노인복지재정은 1조 4,851억원~2조 251억원이다. 2005년도는 지방재정규모 78조 6,372억원의 2.8%(최소)~3.9%(최고)로 추정시 노인복지재정은 2조 2,274억원~3조 377억원이며, 2010년도는 지방재정규모 91조 6,054억원의 4.1%(최소)~5.5%(최고)로 추정시 노인복지재정은 3조 7,128억원~5조 629억원으로 전망된다. 2004년도 이후 노인복지재정은 위의 가정과 방식으로 년도별로 추정하였다. 그 결과 2004년~2010년 동안 연평균 노인복지재정은 2조 4,471억원(최소)~3조 2,377억원(최고)의 재정수요가 발생할 것으로 전망된다. 이는 2004년도 노인복지예산과 비교 할때 7,691억원(최저)~9,495억원(최고)의 증가된 재정수요를 발생하는 것으로 볼 수 있다.

지방의 노인복지비 예산은 국고보조금, 기능이양에 따른 재원이양분(보통교부세 등), 자체재원(조세 및 세외수입), 그리고 지방자치단체에 설치되어 있는 의료보호기금(법정기금) 및 노인복지관련 기금을 활용할 수 있다. 다만

26) 기존 사례 연구(2004년도 기준 대구광역시의 노인복지예산의 비중) 2.2%(대구광역시 고령화율 6.6%)를 최소 기준으로 하고 2004년도 우리나라 전체 평균의 고령화율이 8.7%인 점을 감안하여 지방예산 중 노인복지예산 3%를 최고 기준으로 설정하였다.

27) 지방재정에서 노인복지비의 비중산출은 2000년기준, 2005년 기준, 2010년 기준으로 산출하여 각 년도 이후 기간 동안은 동일한 비중으로 가정하였다.

복지예산은 수요에 대응하여 충분히 늘릴 수만은 없는 점을 고려하여 향후 민간자원(자원봉사 등)의 활용에 지방자치단체에서는 노력해야 할 것이다.

<표 4-46> 노인복지예산의 추정

(단위 : 억원)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	평균	총액	
지방재정	762,727	786,372	810,749	835,883	861,795	888,511	916,054	-	-	
노인복지예산	최소	16,780	22,277	22,701	23,405	24,130	24,878	37,128	24,471	171,299
	최고	22,882	30,377	31,619	30,377	30,377	30,377	50,629	32,377	226,638

주: 2000년 기준으로 추정한 것임.

## 2. 환경행정 기능확대에 따른 재정수요

### 가. 기본현황

우리나라 환경예산은 광의로 볼 때 환경부소관 예산, 환경부의 여러 부처에 산재되어 있는 환경관련 예산, 행정자치부 소관의 수질오염방지 지방양여금, 재정경제부가 관리하고 있는 공공자금관리기금으로 지원되는 수질개선자금을 포함시킨다. 협의의 환경예산은 환경부의 실질기능과 부합하는 예산으로서 여기에는 환경부 소관예산과 행정자치부의 수질오염방지 지방양여금을 포함한다(박재성, 2002: 10)

&lt;표 4-47&gt; 환경예산 내역

부처별	예산 내역
환경부 소관예산	상수도부문, 수질보전부문, 폐기물관리부문, 대기보전부문, 자연보전부문, 환경기술 및 연구부문, 환경관리 기타부문
건설교통부소관의 광역상수도 설치	광역상수도사업은 건설교통부 소관으로 편성하되, 정수장지원은 재정용자특별회계 예산, 광역상수도 건설사업비는 일반회계 예산에 계상
행정자치부·농림부소관의 농어촌생활용수 개발	농어촌생활용수개발사업은 농업용수, 생활용수인가에 따라 농림부와 환경부의 예산으로 계상, 동일한 금액을 행정자치부소관의 증액교부금으로 편성
해양수산부소관의 해양보전	해양환경 보전예산
재정경제부관리의 공공자금관리기금 중 수질개선 투자액	예산의 범위에 포함되지 않으나 하수처리시설 설치와 하수관거정비사업의 주요한 재원도달 기능 담당

자료: 강만옥 외, 『우리나라 환경예산의 발전방안 연구』, 한국환경정책평가연구원, 2002: 8.

2003년의 경우 넓은 의미의 환경예산은 총 3조 4,482억원 규모로 정부 예산(공공자금관리기금을 제외한 일반회계와 특별회계의 세출순계, 159조 8,434억원)의 2.16%, 국내총생산(2003년 642조 3,457억원)의 0.54%를 점하고 있다. 협의의 환경예산인 환경부 소관예산과 수질오염방지 지방양여금을 합한 예산은 2003년에 2조 9,874억원으로 정부예산의 1.87%, 국내총생산의 0.47%이며 환경부 소관예산은 1조 4,037억원으로 정부예산의 0.88%, 국내총생산의 0.22%이다. 전체적으로 환경예산의 규모는 1997년도 이후에서 볼 때, 1999년을 제외하고는 증가하고 있으나 정부예산이나 국내총생산 대비 비중이 정체상태이거나 감소추세에 있다. 반면에 국내총생산(GDP)과 정부전체 예산은 2002년을 기점으로 급증하는 추세를 보이고 있다.

&lt;표 4-48&gt; 중앙정부의 환경예산 규모

(단위 : 억원)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
환경부문합계	27,747	28,121	27,636	30,581	32,236	33,465	34,482
※정부예산1)	983,299	1,103,139	1,200,206	1,251,792	1,398,487	1,459,602	1,598,434
(정부예산대비,%)	2.49	2.33	2.09	2.32	2.28	2.28	2.16
※국내총생산2)	4,532,764	4,443,665	4,827,442	5,321,556	5,427,987	5,699,386	6,423,457
(GDP대비, %)	0.61	0.63	0.57	0.57	0.59	0.56	0.54
□ 환경부	10,802	11,131	11,536	13,023	14,143	14,336	14,037
정부예산대비(%)	1.10	1.01	0.96	1.04	1.01	0.97	0.88
-상수도	2,727	2,171	2,416	2,442	2,836	3,296	2,433
-수질보전	2,957	3,520	3,552	4,092	3,691	3,322	3,366
-폐기물관리	2,717	2,666	2,686	2,865	3,024	2,889	3,086
-대기보전	89	74	95	465	615	647	856
-자연보전	63	483	592	742	848	887	913
-환경기술및연구	1,335	1,184	1,140	1,267	1,875	1,895	1,813
-환경관리 기타	914	1,033	1,055	1,150	1,254	1,400	1,569
□ 건설교통부	4,070	5,782	4,707	5,231	3,882	2,828	2,701
-광역상수도	4,070	5,782	4,707	5,231	3,882	2,828	2,701
□ 행정자치부	8,983	8,269	8,301	9,916	12,990	15,181	16,805
-수질보전양여금	6,867	6,676	6,714	9,317	12,250	14,293	15,837
-지방교부금	1,000	1,000	1,000	0	0	0	0
-농어촌생활용수	600	553	587	599	740	888	968
-국립공원관리3)	516	40	0	0	0	0	0
□ 농림부	400	340	361	361	408	408	408
-농어촌생활용수	400	340	361	361	408	408	408
□ 해양수산부4)	259	199	219	450	433	457	532
-해양보전	259	199	219	450	433	457	532
□ 재정경제부	3,233	2,400	2,512	1,600	380	255	0
-공공자금관리기금	3,233	2,400	2,512	1,600	380	255	0

주1: 일반회계와 특별회계의 세출순계규모(공공자금관리기금 제외)

주2: 2002년 이후는 잠정추계치(2002년 5%, 2003년 8%의 증가율 적용)

주3: 국립공원관리는 1998년 내무부에서 환경부로 이관

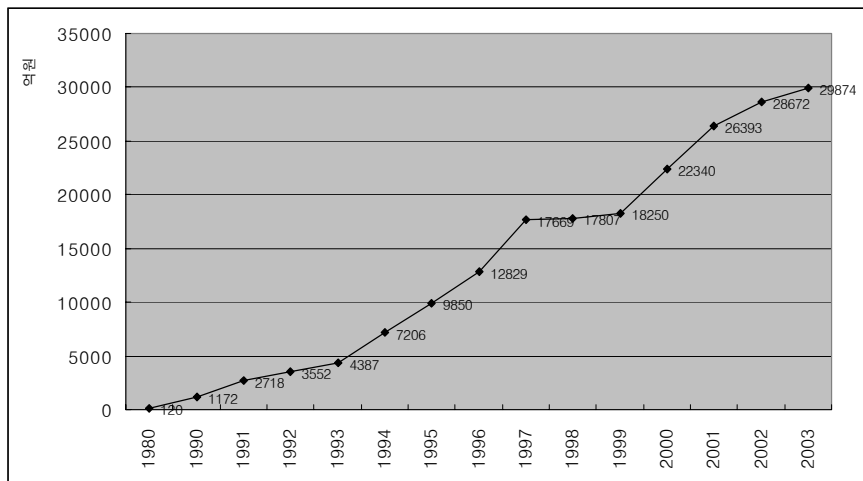
주4: 해양보전은 1996년 해양수산부로 이체

자료: 환경부, 『환경예산과 예산제도』, 2003 ; 『2004년도 환경부소관 세입·세출 예산 안개요』, 2003.



협회의 환경예산(환경부소관예산+수질보전양여금)의 변화추이를 보면, 1980년 120억원 규모에서 1990년에는 1,172억원 규모로 10년 동안 10배, 그리고 1997년에는 1조 7,667억원 규모로 17년 동안 무려 무려 150배 가까운 증가를 보였고 2003년 현재 2조 9,874억원으로 1990년도 이후 연평균 30% 이상의 증가율을 보임으로써 비약적인 발전을 거듭하여 왔다. 하지만 최근의 경제활성화를 위한 투자우선순위에 밀려 자연환경보전·이용시설에 대한 국고보조율이 50%에서 30%로 하향조정되는 등 지방자치단체에 대한 보조율이 감소되어 환경예산의 증가폭이 둔화되었다(장기복, 2002: 1-2).

<그림 4-5> 환경예산 변화추이



환경부 소관 예산은 지방자치단체 및 민간에 대한 보조예산과 용자예산의 비율이 높으며, 2002년의 경우 환경부 소관예산의 69.9%에 달하는 1조 17억원이 보조 및 용자에 따른 예산이다.

&lt;표 4-49&gt; 환경부소관예산의 용자금 및 보조금 지원예산

(단위 : 억원)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002
예산총액	10,802	11,131	11,536	13,023	14,143	14,336
용자금계(비율, %)	4,920 (45.5)	4,418 (39.7)	4,529 (39.3)	4,886 (37.5)	5,553 (39.3)	5,818 (40.6)
· 지방자치단체	3,742	3,358	3,489	3,846	4,313	4,478
· 민간	1,178	1,060	1,040	1,040	1,240	1,340
보조금계(비율, %)	3,184 (29.5)	3,721 (33.4)	3,735 (32.4)	4,759 (35.2)	4,836 (31.0)	4,199 (29.3)
· 지방자치단체	2,898	3,350	3,489	4,319	4,165	3,832
· 민간	195	371	246	260	221	367

자료: 장기복 외, 『환경예산과 정책목표』, 한국환경정책평가연구원, 2002.

## 나. 증가요인

우리나라는 그동안 압축적인 경제성장에 따라 공기오염, 물의오염, 난개발 및 자연환경 파괴 등으로 국민의 삶의 질이 저하되었다. 정부는 이러한 오염된 국토환경을 치유하고 국민들에게 맑은 물과 깨끗한 공기를 제공하고 자 상당한 재정투자를 하였다. 대표적인 예를 들면 1993년부터 2001년까지 수질개선사업에 16조 8,049억원을 투자하여 529개 환경기초시설을 완공하여 운영 중에 있다. 그동안의 상당한 환경기초시설 투자에도 불구하고 국민들이 체감하는 환경질의 개선은 아직도 이루어지지 않고 있는 실정이다. 정부는 수질환경기초시설 건설, 상하수도 시설 확충, 소각장 건설 등 생활환경개선에 재정투자를 집중한 결과 약간의 수질개선과 폐기물처리 실적 개선 등의 성과를 가져왔다. 그러나 수도권 등 대도시의 공기질은 도를 지나치고 있으며, 난개발로 인한 자연환경파괴와 토양오염 문제 등은 우려할 수준이다(강만옥, 2003: 62).

&lt;표 4-50&gt; 중앙정부의 환경예산 규모

구 분		재정투자액	시설수	비 고
수질부문(수계별환경기초시설)		16조 8,049억원	529개	1993-2001
폐기물 부문	생활폐기물매립시설	9,776억원 · 국고보조 3,244억원 · 지방비 6,532억원	64개	
	소각시설	6,754억원 · 국고보조 5,990억원 · 용자 584억원	127개	
	음식물쓰레기 자원화시설	· 국고보조 459억원 · 용자 270억원	83개(공공) 49개(민간)	
	공공재활용시설	· 용자 2,230억원		1994-2000
	농어촌폐기물종합처리시설	5,510억원 · 국고보조 5,510억원 · 지방비 3,470억원	79개	
상·하수 도부문	상수도시설확충	10,286억원 · 농어촌 3,482억원 · 중소도시 5,574억원 · 도서지역 1,230억원	106개 71개 51개소	1994-2001 1996-2001 1997-2001
	상수도시설 개량 (고도정수처리시설설치) * 간이상수도 설치	4,576억원	19개	1998-2003
	수돗물수질개선	3조 8,319억원	노후관 교체	2001년말 1997-2001
	하수종말처리장	na	172개 보급율 70.5%	2000말
	하수관거설치	na	보급률 63.4%	
대기부문	-재정투자 상대적 미약 -민간부문 중심		2003년 환경부 대기예산 615 억원의 79%를 천연가스 시내버 스 투자액임	

자료: 환경부, 『환경백서』, 2002

1990년대 이후 하·폐수처리시설, 분뇨처리시설, 쓰레기매립시설, 쓰레기 소각시설 등 투자규모가 큰 환경기초시설이 지방자치단체별로 본격적으로 설치되고, 1990년대 중반 이후 4대강 수질개선대책사업, 천연가스보급사업, 차세대환경기술개발사업, 비위생매립지 정비사업 등 신규투자사업이 지속적으로 확대되면서 환경예산도 매년 증가되어 왔다. 환경투자의 지속적인 확충

을 위해서는 21세기 새로운 환경정책 패러다임에 걸맞는 신규사업의 지속적인 개발이 필요하다고 한다. 첫째, 선진 환경정책 구현을 위한 투자사업개발이 필요하다. 둘째, 폐기물의 원천적 감량, 대기·수질오염 물질 발생 차단 등 사전예방적 정책수단 적용에 따른 투자사업 개발이 필요하다. 셋째, 새로운 환경수요에 부응하기 위한 신규사업을 적극적으로 발굴할 필요가 있다.

우리나라 중장기 환경정책 및 환경예산의 투자방향을 제시한 최근의 연구결과 대기보전 및 자연환경보전 부문에 대하여는 현재보다 대폭적인 재정투자, 상수도 및 수질보전, 폐기물 부문에 대하여는 현수준의 재정투자 유지, 오염물질 배출 기준 강화 및 환경사업의 육성에 대하여는 새로운 재정투자확대를 제시하고 있다(강만옥, 2003: 119-124). 이와 같이 우리나라의 환경수요는 점차 강화 내지는 증가하고 있는 실정이다.

<표 4-51> 부문별 자원배분 방향

구분	내용
재정투자 대폭 확대 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대기보전사업에 획기적 재정지출 추진</li> <li>· 대도시 대기질 선진국 수준으로 개선</li> <li>· 자동차 배출가스 저감 대책</li> <li>- 자연보전사업의 추진강화와 관련사업에 재정지출 확대</li> <li>· 국토환경보전 노력 강화</li> <li>· 토양, 지하수 오염원 및 오염유발시설 관리 강화</li> <li>· 자연환경우수지역 보전관리체계 강화</li> <li>- 지구환경보전노력에 적극 동참하고 국내 대응체계 확립에 투자 확대</li> <li>· 기후변화협약, 생물다양성 협약 등 환경협력기반구축</li> </ul>
재정투자 현수준 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역, 지방상수도의 투자유지 및 물수요관리 정책강화</li> <li>- 수질개선사업은 현수준에서 지속적인 투자유지</li> <li>- 폐기물의 원천적 감량과 자원화 촉진에 따른 지속적인 투자</li> </ul>
신규사업부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경위험으로부터 국민건강을 보호하는 시책에 재정투자 추진</li> <li>- 수출산업화 및 일자리 창출을 위해 환경기술·산업육성에 재정투자 추진</li> <li>- 환경정책의 혁신을 위해 소프트웨어에 재정투자 추진</li> </ul>

현재 환경분야의 재정투자는 용자금 및 보조금 중심(환경부 소관예산의 약 67%를 차지함)으로 되어 있어 지방자치단체의 역할이 매우 중요한 실정이다. 환경부소관 예산의 대부분은 지방자치단체를 통해 집행되고 있다. 지방자치단체 환경예산은 주로 행정자치부소관 지방양여금과 환경부소관 예산으로 구성되어 있다. 환경예산 중 환경부 소관 예산은 절반이상이 지방자치단체 지원예산으로 2002년도 기준으로 환경부 환경예산 1조 4,336억원 중 용자예산 4,487억원, 보조예산 3,832억원 등 8,319억원을 지방자치단체를 통하여 집행되었다. 이와 같이 지방자치단체의 환경사무는 지방자치단체 고유의 사무보다는 중앙정부로부터 위임받은 사무가 많다. 지방분권이 추진되더라도 환경행정은 그 특성상 지방이양보다는 국고보조사업으로 많이 이루어질 것으로 보인다.

이상에서 살펴본 결과에 의하면 향후 경제성장, 도시화 등의 지속으로 환경예산수요가 지속적으로 증가될 전망이다. 도시화 및 산업활동 증가에 따라 수질오염부하가 증가할 것으로 예상되어 수질오염방지를 위한 시설투자가 지속적으로 이루어져야 한다. 경제규모확대로 생활폐기물과 사업장폐기물 등의 지속될 전망이며 상·하수도 분야의 시설확충과 관리·개량의 문제가 부각되어 있는 실정이다. 그리고 그동안 투자가 미흡했던 대기 및 자연환경, 자연보전, 유해화학물질 분야에 대한 우선·집중투자가 요망되고 있다. 대도시의 대기질 개선이 요망되고, 주5일제 근무 등으로 인한 자연환경에 대한 수요가 증대될 것으로 전망되며, 환경피해를 감소시켜야 하며 유해화학물질의 관리를 위한 인프라 등이 필요하다.

향후 환경예산과 관련하여 지방의 경우 지방의 고유업무(쓰레기수거 및 매립업무 등)와 지방분권 추진에 따라 지방에 이양된 업무,<sup>28)</sup> 국고보조사

28) 환경부 국고보조사업 중 5개 사업(이차보전 4개사업, 나눔장터생활문화정착)에 불과하다.

업의 수행 및 지방비 부담을 증가, 신규사업의 발굴·추진 등에 따른 다양한 환경수요가 증가하게 될 것이다.

#### 다. 재정수요의 전망

우리나라는 지난 30~40년간 압축적인 경제성장으로 인해 상당한 성장을 하였으나, 이로 인한 환경피해라는 막대한 기회비용을 감수하여야 했다. 환경예산은 국민의 삶의 질적 저하를 개선시키고 향상시키는데 1차적인 목적이 있다. 그리고 의식주의 변화와 주 5일 근무제 도입 등의 국내의 사회·경제적 구조의 변화와 함께 향후 환경개선을 국제교역의 중요한 요소로 도입하려는 국제사회 움직임 등을 고려하여 볼 때 환경예산의 중요성이 더욱 커질 것이다.

우리나라 환경예산은 1990년대 매년 30% 이상씩 지속적으로 증가하여 오다가 IMF 경제위기 이후 경제활성화의 우선투자로 인해 증가추세가 둔화된 상태이다. 그리고 전체 환경예산은 국내총생산 대비 0.54% 정도 수준에 있다. 전문연구기관 혹은 환경관련 전문가들은 향후 우리나라의 환경관련 예산은 OECD국가 평균수준인 GDP 대비 1% 정도의 단계적 상향조정이 필요하다고 한다(강만옥, 2003: 116). 왜냐하면 앞으로 국민들의 삶의 질 향상욕구에 따른 수요가 매우 높아지고 경제발전으로 인한 환경오염 급증이 예상되어 환경관련 예산의 많은 증가가 필요할 것이기 때문이다. 국가별 환경예산의 비교지표로 활용할 수 있는 공공부문의 환경지출액을 비교해 볼 때 OECD 국가들은 이미 1990년대 초에 공공부문의 환경지출액이 GDP 대비 0.8~1.0%에 달하였다. 우리나라는 다른 선진국들의 수질, 대기질, 상수도 및 하수도 등의 환경개선표들과는 많은 차이를 보이고 있다.<sup>29)</sup> 우리나라의 경우 환경기초시설의 투자가 향후에도 지속되어야 하며

대기개선, 자연환경 및 인체건강 보호, 기후변화협약 대응 등 많은 부문에서 투자수요가 급증하여 재정투자 확대가 필요한 실정이다.

우리나라 환경예산은 2003년 현재 GDP의 0.54%로 환경전문가 혹은 연구기관에서는 환경부문투자의 지속성을 강조함과 더불어 환경예산에 대하여 GDP의 1% 수준 정도를 주장하고 있다. 반면 최근 중앙정부는 환경관련 보조사업의 비율을 축소(50%→30%)하여 그만큼 지방의 부담이 커지고 있는 실정이다. 또한 환경예산의 많은 부분을 담당하였던 지방양여금이 폐지됨으로 해서 지방의 환경재원에 대한 염려도 있다. 지방자치단체 중기재정계획상 생활환경개선의 투자는 매년 9.8% 증가하는 것으로 전망하고 있다. 2004년~2010년 동안 생활환경개선 예산은 2002년도 기준으로 매년 9.8%씩 증감한다는 전제로 추정하였다. 2002년 지방재정계획상의 투자규모 8조 951억원에 대하여 2010년까지 매년 9.8%씩 성장하는 것으로 가정하면 2004년~2010년 동안 연평균 13조 1,461억원의 재정수요가 발생한다. 이는 2004년도 생활환경예산 보다 3조 3,866억원의 증가된 재정수요가 발생하는 것이다.

환경부문은 지방분권이 되더라도 중앙기능의 이양이 많지 않을 것이며 현재의 기능을 강화하고 새로운 투자를 하게 될 것이다. 이에 따라 지방은 중앙의 국고보조사업의 수행과 지방 나름대로의 새로운 사업을 개발하여 투자하게 될 것으로 보인다. 지방의 예산은 기존의 국고보조금, 환경개선특별회계의 용자금 지원, 자체재원을 활용할 수 있다. 그리고 환경문제를 발생시키지 않게 하기 위한 조치로 환경억제를 위한 환경관련세 신설, 오염방지를 위

29) 우리나라 하수도 보급률은 OECD선진국의 1980~1990년대 수준이며, 상수도의 경우 대부분의 OECD선진국은 95%이상의 보급률을 보이고 있는 반면 우리나라는 87%이다. 또한 대기질의 경우 우리나라보다 산업화와 도시화가 더 진전된 외국 주요 도시들 보다 심각하게 나타나고 있다고 한다(강만옥 외, 2003: 107).

한 각종 부담금(환경개선부담금, 배출부과금, 폐기물예치금, 폐기물부담금, 수질개선부담금)을 강화 등이 예측되며 이러한 재원들이 생활환경부문에 투자될 것으로 전망된다. 지방의 경우 오염의 사전예방을 소홀히 하여 왔으며 지방자치 실시 이후 개발우선으로 환경보전에 대한 투자를 소홀히 하여 왔음을 인식하여 향후 환경투자에 관심을 가져야 하며 그동안 지방환경재원으로 서 역할을 하던 지방양여금이 폐지되어 이에 대한 대응도 필요한 실정이다.

<표 4-52> 생활환경예산의 추정

(단위 : 억원)

년 도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	평 균	총 액
생활환경 개선예산	97,595	107,159	117,661	129,191	141,852	155,754	171,018	131,461	920,230

주: 중기지방재정계획(2002-2006)에 근거하여 2002년 생활환경개선투자비 8조 951 억원을 기준으로 연평균 9.8% 성장률을 근거로 추정함

### 3. 문화 및 여가시설 투자의 재정수요

#### 가. 기본현황

문화예술 부문에 더하여 최근 문화산업·관광부문의 관심이 증대되면서 문화예산의 중요성이 날로 커져가고 있다. 특히 문화시설 건립 등 문화인프라는 국민의 여가활동의 인프라이기도 하다. 현재 문화관광부에서 정의하고 있는 문화예산의 범주는 문화예술, 문화산업, 관광, 소속기관 및 문화재청의 예산을 합한 규모로 문화관광부와 문화재청 예산에서 체육 및 청소년 부문을 제외한 나머지 예산이 문화예산이다.<sup>30)</sup>



1990년대 후반 들어서는 문화관련 예산은 꾸준히 증가하여 2000년부터는 전체 정부예산 가운데 문화관련 예산이 1%를 넘어서는 결과를 가져왔으며 이러한 예산의 증가를 기반으로 문화기반시설의 꾸준한 확충이 이루어졌다(문화관광부, 2003).

문화재청을 포함한 문화관광부의 예산은 1991년 1,268억원으로 전체 정부예산의 0.40%에 불과하였으나 2003년에는 1조 4,864억원으로 1.26%를 차지하게 되었다.<sup>31)</sup> 이 예산 중 체육부문과 청소년부문을 제외한 문화예산은 1991년 1,218억원으로 정부예산의 0.38%에서 2003년 1조 3,182억원으로 1.12%로 정부예산의 1%를 넘고 있다. 문화예산 1%는 국민의 정부 대통령 공약사항으로 채택되어 최초로 2000년도 예산에 정부 예산 대비 1.02%의 9,639억원을 확보함으로써 2004년도까지 5년 연속 1% 이상의 안정적 재원을 확보하고 있다.

30) 문화예산의 범주에 대해서는 그동안 적지 않은 논란이 있어 왔으나 각국이 설정하고 있는 문화·예술의 범주가 다르고 정부 기구편제나 정책, 재정규모와 문화유산 및 전통 등 민족적 정체성, 그리고 과학기술의 발달에 따른 문화영역의 확장 등 다양한 요인들이 존재하기 때문에 일률적인 기준에 의해 문화예산의 범주를 정하기는 어렵다고 한다(문화관광부, 2003:98)

31) 우리나라에서는 '문화예산'을 '문화관광부 예산'과 구분된 의미로 사용하고 있다. 문화관광부 예산이라고 한다면 문화관광부의 업무영역이 포괄하는 모든 분야를 대상으로 한 예산을 의미하지만, 문화예산은 이 가운데서 그 성격이 큰 차이를 보이는 체육과 청소년 분야의 예산을 제외하고, 부처로서는 독립되어 있지만 성격상 문화예산에 포함되는 문화재청의 예산을 포함하는 것으로 규정한다(문화관광부, 2003:98). 본 연구에서는 문화와 여가에 중점을 두기 때문에 체육과 청소년을 포함한 문화관광부와 문화재청의 예산을 문화예산으로 한다.

&lt;표 4-53&gt; 정부예산 대비 문화예산 연도별 추이

(단위 : 억원, %)

연 도	정부예산	문 화 관 광 부1)			문 화 부 문2)			비 고
		예 산	전년대비	점유율	예 산	전년대비	점유율	
1991	318,823	1,268	45.0	0.40	1,218	39.3	0.38	문 화 부
1992	335,017	1,657	30.6	0.50	1,437	18.0	0.43	
1993	407,645	2,377	43.4	0.58	1,680	16.9	0.41	문화체육부
1994	476,262	3,012	26.7	0.63	2,361	40.5	0.50	
1995	567,173	3,838	27.4	0.68	2,993	26.7	0.53	
1996	629,626	4,591	19.6	0.73	3,508	17.2	0.56	
1997	714,006	6,531	42.3	0.91	4,423	26.1	0.62	문화관광부
1998	807,629	7,574	16.0	0.94	4,848	9.6	0.60	
1999	884,850	8,563	13.1	0.97	6,647	37.1	0.75	
2000	949,199	11,707	36.7	1.23	9,639	45.0	1.02	
2001	1,060,963	12,431	6.2	1.17	10,458	8.5	0.99	
2002	1,161,198	13,985	12.5	1.20	12,115	16.2	1.05	
2003	1,181,323	14,864	6.3	1.26	13,182	8.4	1.12	
2004	1,183,600	15,339	3.2	1.30	14,063	6.3	1.18	

주1: 문화관광부+문화재청 예산

주2: (문화관광부 예산-체육·청소년예산)+문화재청 예산

주3: 문화재청은 1999년에 승격되었으며 2004년 문화예산 14,006억원은 문화관광부 10,506억원, 문화재청 3,500억원의 합계임

자료: 문화관광부, 『문화정책백서』, 2003.

우리나라 문화예산의 특징은 보조사업 지원비율이 높으며 문화기반시설 등 자본지출이 크며 문화분야의 공공지출 가운데 중앙정부의 비중이 크다는 점이다(김세훈, 2003: 20-21).

첫째, 문화예산의 특징 가운데 하나는 보조사업 지원비율이 매우 크다는 점을 들 수 있다. 문화관광부 총 예산 가운데 지방자치단체 보조 37.2%, 민간단체 보조 28.4%, 11개 소속기관 23.9%를 차지하고 있어 결과적으로 문화관광부 예산 중 89.5%가 민간이나 지방자치단체 보조금, 소속기관 지원금으로 지출되고 있다.

둘째, 문화관광부 예산 1조 1,481억원 가운데 보조사업은 7,546억원으로 전체 예산의 65.7%를 점하는데, 보조금 7,546억원 가운데 자본부문에 지원되는 보조금이 4,436억원으로 전체 보조금 가운데 58.8%를 차지하고 있다. 이처럼 자본부문에 대한 투자가 매우 높은 것은 외국의 사례와 비교하면 특징적인 현상이라 할 수 있다. 보조금 지급 대상을 보면 대부분 시설 건립 사업들로 이루어져 있으며 이러한 시설 건립에 대하여 20~50%에 이르는 보조금이 지급되고 있다.

셋째, 문화예산의 지출에 있어서 중앙정부의 지방자치단체에 대한 보조금 비율이 매우 높은 것은 우리나라의 경우 문화분야에 대한 지원이 아직도 중앙정부의 역할에 크게 기대하고 있음을 보여주는 것이다. 이는 외국과 달리 문화분야에 대한 지원이 지방자치단체의 역할로 규정하기보다는 중앙정부의 역할로 인식되어 왔기 때문이다.

지방자치단체의 문화분야에 대한 투자는 정부 보조금을 기준으로 하여 이에 상응하는 지방비를 조성하는 방식으로 이루어져 왔다. 이는 지방자치단체의 열악한 재정환경이 원인이기도 하며 문화분야의 투자가 그동안 중앙정부의 역할로 인식되었기 때문으로 보는 견해가 있다. 문화관광부 조사결과 최근 5년간 지방문화예산의 규모를 살펴보면 1999년은 지방자치단체 총예산 61조 7,667억원의 2.1%인 1조 2,872억원, 2001년은 73조 2,001억원의 2.3%인 1조 6,765억원, 2003년은 87조 8,464억원의

2.0%인 1조 7,901억원으로 조사되고 있어(이상 국고보조금 포함), 지방의 문화 및 여가에 대한 관심이 높음을 알 수 있다.

<표 4-54> 지방자치단체 문화예산

(단위 : 백만원)

연도별	지방재정 규모	문화예산	%	내역			
				문예진흥	문화산업	관광	문화재
2003	878,464	17,901	2.0	8,896	780	4,493	3,732
2002	855,501	17,427	2.0	8,547	685	4,510	3,684
2001	732,001	16,765	2.3	8,032	812	4,074	3,847
2000	625,252	14,457	2.3	7,526	619	3,048	3,374
1999	617,667	12,872	2.1	6,819	773	2,255	3,025

자료: 문화관광부, 『문화정책백서』, 2001 및 2003.

한국문화관광정책연구원의 연구결과에 의하면 지방자치단체들이 문화분야에 대한 투자비중을 높이기 시작하여 전체 예산 대비 3%가 넘는 문화예산을 지출하는 자치단체들이 나타나고 있다. 지역별로 보면 총예산 대비 0.61%에서 3.37%에서 문화예산을 지출하고 있다. 그리고 여기에 체육 및 청소년 부문이 포함될 경우 문화예산 지출의 비중은 증가하게 된다.

&lt;표 4-55&gt; 시·도별 문화예산 현황(2002)

(단위 : 10억원)

구 분	예산(A)	문화예산(B)(체육,청소년 제외)	(B/A)
계	74,856	1,856	2.47
서울	11,744	203	1.73
부산	5,789	35	0.61
대구	2,434	38	1.60
인천	2,073	35	1.57
광주	1,680	36	2.80
대전	1,456	37	2.11
울산	1,196	19	1.49
경기	12,282	436	3.54
강원	4,424	152	3.42
충북	2,780	49	1.77
충남	3,787	75	1.98
전북	4,243	101	2.38
전남	5,764	152	2.65
경북	5,495	135	2.47
경남	5,838	203	3.49
제주	3,951	147	3.72

자료: 김세훈 외, 『주요 외국의 문화예산비교 연구』, 한국문화관광정책연구원, 2003: 23.

지방의 문화예산 지출은 한편으로는 중앙으로부터의 보조금과 이에 상응하여 확보된 지방비로 말미암은 바가 크지만, 그럼에도 불구하고 지방자치단체 총 예산 대비 2% 대(체육 및 청소년 부분은 작지만 이 부분이 포함될 경우 3% 대임)에 이르는 문화예산을 지출한다는 것은 문화영역에 있어서 지방자치단체의 역할이 점차 증가하고 있다는 점을 보여주고 있다.

#### 나. 증가요인

최근 정부 및 지방자치단체의 예산지출을 보면 문화 및 여가부문의 지

출이 증가하고 있다. 이는 국민의 삶의 질 개선에 대한 관심과 더불어 문화 및 여가에 대한 인식의 변화 및 이들 수요를 향유할 수 있도록 하는 다양한 제도 및 환경변화에 따른 결과라고 볼 수 있다.

첫째, 주5일 근무제는 사회 전체의 문화나 여가활동 패턴을 변화시킬 것이다. 그동안 문화나 여가활동이 활발하지 못하였으며 주로 놀이공원, 영화, 드라이브, 여행, 등산 등이었다. 5일제 근무의 본격 실시로 향후 도시의 다양한 문화 및 여가 공간의 수요가 팽창할 것이며 농촌지역은 농촌관광 및 체험의 수요가 증가하게 될 것이다.

둘째, 지방자치단체들은 지역개발의 전략으로 문화자원개발에 전력할 것이다. 문화는 21세기 지역발전의 핵심 키워드로 문화에 대한 새로운 시각과 접근이 시도되고 있다. 문화란 지역이미지를 고급화시키고 사람들을 단기간에 끌어모을 수 있는 매개체이다. 향후 지방자치단체들은 지역의 문화적 낙후를 개선시키고 문화기반시설 확충은 물론 생활속에서 접할 수 있는 문화공간의 마련에 많은 경비를 지출할 것이다.

셋째, 정부의 문화부문에 대한 관심의 증대와 예산지출의 증가이다. 1990년 이후 국민의 삶의 질에 대한 관심과 더불어 정부의 공공지출의 규모가 매년 증가하여 왔으며 향후에도 증가할 전망이다. 시민사회의 성장·성숙과 더불어 국가경쟁력 확보 차원에서 문화부문에 대한 사회적·정책적 관심이 날로 커지고 있다.

넷째, 지방자치단체의 문화분야에 대한 관심과 역할이 증대되고 있다. 그리고 우리나라의 경우 지방분권 추진에 따라 국고보조사업으로 추진하던 문화분야의 많은 부분이 지방에 이양될 계획이다. 2005년도부터 개편될 예정인 지방이양사업은 문화관광부 보조사업의 8.3%(2004년 예산 기준), 문화재청 보조사업의 17.7% 정도이다. 이는 결국 지방의 문화예산의 지출을

증가시킬 것이다.

중앙정부는 2000년을 기점으로 정부예산의 1% 이상을 문화예산에 배정하고 있으며 지방자치단체도 문화예산에 0.61%~3.37% 정도의 예산을 배정하고 있으며 점차 증가시키고 있다. 문화예산은 정부예산이나 지방자치단체 예산에서 획기적인 증가는 어렵지만 향후 점차 증가될 것이 전망되며 지방의 경우 재원배분에 있어서 과거보다는 문화부문 투자에 우선순위를 높일 것이다. 그리고 지방분권 추진에 따라 문화 및 여가 부문의 사업이 지방에 이양됨으로 향후 지방의 재정지출을 증가시킬 것이 예상된다. 외국의 경우 문화예산이 주로 소프트웨어적인 것이며 중앙정부보다는 지방정부의 역할 큼도 향후 우리나라에 지방의 문화예산지출의 방향에 대해 시사하는 바가 크다고 할 수 있을 것이다.

앞서 지적한 바와 같이 각국 마다 문화의 차이가 있어 문화예산에 포함해야 할 범주가 다르기 때문에 외국의 경우 문화예산이 어느 정도라고 일률적으로 기준을 제시하기는 어렵다. 외국의 경우도 문화예산 속에는 대략 문화예술진흥, 문화재보호, 여가 및 관광 등을 포함하고 있다. 하지만 이 또한 절대적인 기준은 없어 우리기준에 맞추어 외국의 문화예산이 전체예산에서 차지하는 비중이 어느 정도라고 하기는 곤란하다. 최근 한국문화관광정책연구원의 외국 문화예산 실태 조사(김세훈 외, 2003: 25-190)에 따르면 중앙정부의 경우 0.005%(미국)~0.91%(프랑스)이고 지방자치단체의 경우 0.06%(미국 뉴욕주)~3.92%(영국 버밍엄시)를 나타내고 있다. 이와 함께 외국의 문화예산은 주로 경상부문 지출임을 지적함과 동시에 중앙과 지방의 문화부문 역할 조정을 제시하고 있다. 이러한 외국의 경향에서 시사하는 바는 향후 문화·여가의 재정수요는 지방에서 그리고 하드웨어투자보다는 소프트웨어 투자에 대한 방향을 제시해 주고 있다. 다만 우리나라의 경

우 외국의 경우 이미 달성하였거나 기존 시설을 활용하는데 비하여 기반시설을 조성해야 하는 차원에서 자본투자가의 지출이 증대될 수 있는 점도 있다고 본다.

<표 4-56> 주요 외국의 문화분야 예산 : 총예산 대비 문화예산 비율

(단위 : %)

중앙정부		지방정부	
영 국	0.30	버밍엄	3.92
프랑스	0.94	파 리	2.96
독 일	0.38	노르트라인베스트팔렌주	0.22
일 본	0.13	뉴욕주	0.06
대 만	1.16	이시가와현	0.86
미 국	0.04(2002년)	타이페이	1.56
스웨덴	0.01	스톡홀름	0.68
한 국	1.18	서 울	1.73

주1: 문화예산의 범주에서는 체육예산 제외

주2: 2003년 기준

자료: 김세훈 외, 『주요 외국의 문화예산비교 연구』, 한국문화관광정책연구원, 2003: 177, 185.

#### 다. 재정수요의 전망

1990년대 이후 우리사회는 삶의 질에 대한 관심과 더불어 사회 전 영역에서 문화를 화두로 많은 담론들이 전개되어 왔다. 그리고 주5일 근무제의 도입은 우리사회를 총체적으로 변화시키고 있으며 특히 여가패턴을 변화시키고 있다. 그리고 지방자치제 실시 이후 주민들의 문화향수 욕구와 기대치가 전에 비해 크게 늘어났고, 특히 단체장들이 주민의 요구 수용, 지역홍보



및 주민소득 증대를 위해 지역별 문화자원을 집중 발굴, 투자하고 있고 사업적으로 관광산업에의 관심이 커지고 있다. 한편 지방분권의 추진에 따라 과거 중앙주도의 문화정책이 차츰 지방의 역할로 넘어가고 있는 실정이다. 이러한 변화와 더불어 문화 및 여가활동의 증대는 국가 문화예산의 증가를 가져오며 이는 곧바로 지방자치단체의 문화예산 증가로 이어질 것이다.

우리나라는 그동안 문화부문은 중앙정부의 역할로 인식되어 왔으나 차츰 지역의 역할이 커지고 있고 그 일환으로 지방분권 추진에 따라 과거 국고보조사업으로 추진되던 많은 부분이 지방에 이양되어 지방의 역할로 전환 될 것이다. 또한 지방은 지방의 문화자원을 발굴·개발함으로써 국민들의 다양한 문화 및 여가의 수요나 지역발전의 모태로 삼고자 하고 있다.

문화 및 여가예산은 향후 문화산업, 관광부문 관심 증대, 여가패턴 변화에 대한 대응으로 지방에서 관심과 지출이 크게 증가할 부문으로 전망된다. 중앙정부도 정부예산의 1% 이상을 문화부문에, 지방재정은 2.47%(2002년 기준)를 문화부문에 지출하는 것으로 나타나고 있다. 그동안 지방은 중앙정부의 보조금 및 융자금 등으로 문화부문에 투자하고 자체 투자에는 관심이 적었으나 향후 지역발전 수단으로 투자가 증대될 가능성이 높다. 그리고 향후 문화 및 여가부문의 투자에 대한 관심은 지방의 역할이 매우 중요하며 최근 지방자치단체에서 이들 부문에 관심을 가지는 것으로 나타나고 있다. 외국과의 문화부문 투자 비교는 상당히 어려운 실정이다. 왜냐하면, 나라마다 역사, 전통, 주민의 수요 측면에서 문화범위가 다르다. 그리고 문화부문 투자에 있어서 외국의 경우 시설보다는 운영 측면에 주로 투자하고 있다. 반면 현재 우리나라는 하드웨어 중심으로 투자하고 있어 향후 양 부문에의 투자가 이루어져야 할 것이다.

지방중기재정계획(2002~2006)상 문화체육청소년부문의 증가는 매년

5.0%의 증가율로 나타나고 있어 이 부문의 투자가 증대할 것을 예상된다. 이를 근거로 2004년~2010년 동안의 재정수요를 추정하고자 한다. 2002년 문화체육청소년부문 투자규모는 3조 2,183억원으로 매년 5.0%씩 성장하는 것으로 하면 2004년~2010년 동안 연평균 5조 2,264억원의 재정수요가 발생한다. 이는 2004년도 문화체육청소년예산보다 1조 3,464억원의 증가된 재정수요가 발생하는 것이다.

지방문화 및 여가의 투자재원은 국고보조금, 중앙의 문화·관광관련 기금, 지방재원을 사용할 수 있다. 현재 중앙의 관련 기금은 문화예술진흥기금(2000년 기준 3,733억원 적립), 문화산업진흥기금(2000년 기준 1,787억원 적립), 관광진흥개발기금(2000년 관광시설 등에 1,318억원 지원), 영화진흥기금고(2000년 기준 700억원 규모) 등이 있어 향후 지방문화 및 여가의 투자재원에 적절히 활용되어야 할 필요가 있으며 국고보조금의 경우 문화·관광개발 부문의 많은 부분이 국가균형발전특별회계로 이관됨에 따라 국가균형발전특별회계의 적절한 자원배분이 있어야 할 것이다.

<표 4-57> 문화예산의 추정

(단위 : 억원)

연 도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	평 균	총 액
문화예산	38,800	42,602	46,777	51,362	56,395	61,922	67,990	52,264	365,848

주: 중기지방재정계획(2002-2006)에 근거하여 2002년 문화예산(문화체육청소년부문) 3조 2,183억원을 기준으로 연평균 5.0% 성장률을 근거로 추정함.

## 4. 지방과학기술진흥 관련 재정수요

### 가. 기본현황

지방과학기술진흥과 관련한 지방재정 지출수요는 향후 크게 증가할 것으로 전망되고 있다. 우리나라는 중앙정부에 비해 지방자치단체의 과학기술투자가 매우 미흡한 실정에 있고 또한 과학기술 진흥이 참여정부의 중요한 정책과제의 하나로 대두되고 이에 대한 투자확대가 추진되고 있다. 중앙정부의 연구개발예산은 1999년도에 총예산의 3.7%에서 2002년도에 4.7%로 크게 증가한데 비해, 지방정부의 연구개발예산은 1999년도에 16개 시·도의 총예산의 0.7%에서 2002년도에는 0.9%로 소폭의 증가에 그치고 있다(과학기술부, 2003).

선진국의 경우 지방정부도 중앙정부 못지 않게 R&D에 많은 투자를 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 중앙정부 대비 지방정부의 연구개발예산 비율을 보면 독일(1999) 88.6%, 일본(1999) 25%, 한국(2002) 9%로 우리나라의 경우 지방정부의 과학기술관계 예산의 규모가 상대적으로 매우 작은 것으로 나타나고 있다.

<표 4-58> 중앙과 지방의 연구개발예산 비교

(단위 : 억원, %)

연 도	구 분	총예산(A)	연구개발관계예산(B)	연구개발예산비중(B/A)
1999	중앙정부	842,806	30,688	3.7
	지방자치단체	329,440	2,158	0.7
2000	중앙정부	864,740	35,312	4.1
	지방자치단체	374,517	2,761	0.7
2001	중앙정부	941,246	41,058	4.4
	지방자치단체	423,117	3,254	0.8
2002	중앙정부	1,058,767	49,556	4.7
	지방자치단체	481,505	4,478	0.9

자료: 기획예산처, 예산개요, 각 연도; 과학기술부 내부자료, 2004.

이는 현행 지방재정 구조가 지방과학기술투자 확대로 이어지지 않는 구조로 되어 있기 때문이다. 보통교부세는 그 목적이 지자체의 최소한의 행정경비 충당에 있고, 특별교부세 및 지방양여금도 그 용도에 과학기술관련 항목이 명시되어 있지 않고 있다. 과학기술관련 국고보조금 지원대상사업이 지방과학관시설로 한정되어 있는 실정이다. 시도별 연구개발비 예산 추이를 볼 경우, 거의 모든 광역자치단체가 총예산대비 연구개발비는 1% 이상을 넘지 못하고 있다.

선진국의 경우 중앙정부가 지역별 연구개발예산을 지출하는데 지역균형 발전을 고려하고 있다. 미국의 경우 연방정부가 수행한 주별 R&D 지출액의 규모는 전국 R&D 지출의 8.1%를 차지하고 있다. R&D 지출액 상위 12개 주가 연방정부가 수행한 R&D 총예산의 58.2%를 차지하고 있어, 연방정부의 연구개발예산의 지출이 지방별 R&D 지출의 편중(72.2%)을 완화시키는 방향으로 지출되고 있다. 독일의 경우도 연방정부가 각 주에 지출하는 R&D 예산 총액은 전체 주 R&D 지출액의 약 17.3%를 차지하고 있다. R&D 지출 상위 4개 주에 지원되는 연방정부의 연구개발예산이 58.7%로 연방정부의 R&D 예산이 지방별 R&D 지출의 편중(68.7%)을 완화시키는 방향으로 지출하고 있다.

이와 같은 상황에서 우리나라의 경우도 지방과학기술 진흥이 국가발전 및 지역의 경쟁력을 유인하는 원동력으로 인식하고 지방과학기술 진흥을 추진하기 위한 재정지출 확대를 유도하고 있으므로 이에 대응한 지방정부의 재정지출 수요는 증대할 것으로 전망되고 있다.

&lt;표 4-59&gt; 시·도별 연구개발예산 추이

(단위 : 백만원, %)

구분		총예산(A)	재정 자립도	연구개발 예산(B)	B/A (%)	구분		총예산(A)	재정 자립도	연구개발 예산(B)	B/A (%)
지역	연도					지역	연도				
서울시	1999	8,871,500	88.1	18,409	0.21	강원도	1999	844,500	26.4	19,569	2.32
	2000	9,924,054	94.8	42,848	0.43		2000	1,397,808	30.0	13,526	0.97
	2001	11,297,150	94.8	52,609	0.47		2001	1,307,568	26.4	14,821	1.13
	2002	11,671,900	95.6	77,499	0.66		2002	1,516,526	26.9	21,820	1.44
부산시	1999	3,858,500	81.8	6,906	0.18	충청 북도	1999	860,300	31.0	13,515	1.57
	2000	3,317,313	75.0	21,999	0.66		2000	1,010,281	30.3	14,246	1.41
	2001	3,714,670	72.0	18,967	0.51		2001	1,155,548	27.6	16,790	1.45
	2002	4,241,236	69.5	33,244	0.78		2002	1,316,648	32.8	22,928	1.74
대구시	1999	2,328,500	70.2	11,473	0.49	충청 남도	1999	1,392,700	26.9	21,336	1.53
	2000	2,470,800	75.0	13,720	0.56		2000	1,550,479	26.8	20,016	1.29
	2001	2,328,000	72.2	18,269	0.78		2001	1,756,834	24.3	21,258	1.21
	2002	2,603,900	69.0	27,302	1.05		2002	1,924,330	28.4	18,123	0.94
인천시	1999	1,746,600	81.3	11,561	0.66	전라 북도	1999	1,385,400	20.9	16,727	1.21
	2000	2,259,594	77.2	19,191	0.85		2000	1,320,014	22.8	17,914	1.36
	2001	2,812,955	79.1	24,676	0.88		2001	1,712,277	23.7	17,959	1.05
	2002	2,767,682	74.2	28,747	1.04		2002	1,739,001	26.3	22,321	1.28
광주시	1999	1,176,900	61.0	5,340	0.45	전라 남도	1999	1,776,400	18.6	13,126	0.74
	2000	1,332,832	62.2	8,234	0.62		2000	2,140,576	15.9	14,201	0.66
	2001	1,628,196	62.8	16,723	1.03		2001	2,186,211	14.7	14,814	0.68
	2002	1,562,036	61.5	12,203	0.78		2002	2,865,262	20.4	29,408	1.03
대전시	1999	1,510,700	68.4	5,512	0.36	경상 북도	1999	1,428,800	29.0	28,216	1.97
	2000	1,356,134	76.9	6,681	0.49		2000	1,686,713	29.2	20,800	1.23
	2001	1,351,254	77.0	8,365	0.62		2001	2,122,097	29.2	21,468	1.01
	2002	1,405,347	73.5	16,445	1.17		2002	2,264,880	30.0	16,832	0.74
울산시	1999	596,400	72.5	636	0.11	경상 남도	1999	1,498,100	33.6	14,624	0.98
	2000	886,548	74.6	3,457	0.39		2000	2,469,331	35.8	16,038	0.65
	2001	864,168	74.3	4,353	0.50		2001	2,450,443	31.3	19,558	0.80
	2002	1,048,898	67.1	5,609	0.53		2002	2,857,583	35.9	21,293	0.75
경기도	1999	3,230,200	71.7	23,718	0.73	제주도	1999	438,500	29.6	5,137	1.17
	2000	3,683,100	69.3	35,864	0.97		2000	646,138	31.2	7,367	1.14
	2001	4,968,007	71.4	43,431	0.87		2001	656,358	31.4	11,301	1.72
	2002	7,347,619	76.5	87,712	1.19		2002	804,574	33.8	6,315	0.78

주: 2002년도 시도별 총예산 및 연구개발예산은 계획금액(잠정치)임  
 자료: 과학기술부, 행정자치부 내부자료.

### 나. 지방재정수요 증가요인

지방과학기술진흥에 대한 지방정부의 재정지출 증대요인으로는 지방과학기술진흥이 참여정부의 12대 국정과제의 하나로서 채택되고 있어 자치단체의 과학기술 기능 증대에 따른 지방재정수요 증대는 당연한 것으로 전망된다. 즉, 과학기술중심사회 구축 과제 중 지역혁신역량 강화하고 지자체의 과학기술행정 능력을 대폭 강화하는 것으로 정책기조가 잡혀 있다.

정부 및 지자체의 지방과학기술진흥 예산을 획기적으로 증대를 위하여 정부 R&D 예산의 지방지원비율을 2001년 20.6%에서 2007년 40%로 확대하고 이에 대응하여 자치단체 R&D 예산비율을 2001년 0.76%에서 2007년 3%로 확대목표로 삼고 지방교부세, 국고보조금의 확대가 지방과학기술 투자 확대에 이어질 수 있도록 관련법령 개정을 추진하고 있는 실정이다.

이외에도 테크노파크(TP), 소규모 기술혁신센터(RRC, TIC, SRC, ERC) 등을 확충하고 지방대학과 연계를 강화함과 아울러 지방대학을 지역 R&D의 핵심주체로 육성하기 위해 정부 R&D 예산의 지방대 지원비율을 2001년 8.5%에서 2007년 20%로 확대를 추진하고 있다. 이와 같이 과학기술의 중요성에 대한 인식 확대로 지자체의 과학기술행정조직이 늘어나고 있는 추세에 맞춰 지방재정수요는 당연히 증가할 것으로 전망되고 있다.

참여정부의 이와 같은 정책방향은 지식기반사회로 가면서 과학기술에 기반을 둔 지식기반산업 중심의 재구조화의 성공여부가 국가 및 지역의 경쟁력을 좌우할 것이라는 인식에서 출발하고 있다. 따라서 지방의 발전동력을 과학기술혁신에서 찾아야 할 시대임을 인식하고 과학기술에 의한 지역발전은 성장잠재력을 강화하고 환경친화적이어서 장기적으로 지속가능하며, 아울러 지역간 과학기술발전의 격차가 지역균형발전을 저해하고 있다고 보고 과학기술 측면에서의 지역간 격차시정이 주요한 하나의 과제가 되고 있다.

이상과 같은 국가정책 측면과 시대적 요구 측면 등 다각적인 측면에서 지방과학기술진흥은 시대적 과제이고 이에 대한 지방재정 지출수요는 증대할 것으로 전망되고 있다.

#### 다. 지방재정수요 전망

지방과학기술진흥에 대한 중요성이 부각되고 있고 또한 실제 최근 몇 년 간의 지방자치단체의 관련 예산은 증가추세에 있으므로 향후 지방과학기술진흥 관련 지방재정수요는 크게 증가할 것으로 전망된다. 2001년 지방과학기술예산은 9,381억원에서 2002년은 1조 1,371억원으로 21.2% 증가하고 있다.

<표 4-60> 지방과학기술예산의 주요내용

(단위: 억원)

부 문 별	2001년				2002년				증가율(%)
	국 비	지방비	기 타	계	국 비	지방비	기 타	계	
1. 지역별 전략·특화기술 개발	958	346	645	1,950	1,143	417	736	2,297	17.8
2. 지역기술혁신거점의 육성 등	1,799	1,825	2,602	6,226	4,111	2,359	1,355	7,825	25.7
3. 지역별 전략·특화 과학기술인력 양성	521	75	141	737	461	68	149	680	-7.7
4. 지역과학기술정보체제 구축	72	224	4	300	138	160	8	306	2
5. 지방의 과학문화 확산	43	101	13	157	107	124	15	246	56.7
6. 행정체제 강화 등	11	-	-	11	17	-	-	17	54.5
계	3,404	2,571	3,405	9,381	5,977	3,128	2,263	11,371	21.2

주: 과학기술예산은 연구개발예산에 과학기술관련예산을 합한 것임

자료: 과학기술부, 지방과학기술진흥종합계획 및 2002년도 사업 추진계획, 2002.

향후 2010년까지의 지방과학기술진흥관련 지방재정수요 증대를 전망하는 방법으로는 참여정부가 추진하고 있는 과학기술진흥 정책방향과 이에 근거하여 제시한 2007년까지의 재원투자계획을 기초로 하여 연평균 증가율을 곱하여 2010년까지의 재정수요 증대를 전망하고자 한다.

지방과학기술진흥과 관련한 지방재정수요 증대는 참여정부의 국정과제중에서 지방과학기술관련 중점과제 및 국가균형발전위원회에서 제기하고 있는 중점사업을 중심으로 향후 재정지출수요 규모를 전망해 볼 수 있다. 참여정부의 국정과제 중 과학기술관련 중점과제의 하나는 과학기술중심사회 구축과제중 지역혁신역량 강화를 들 수 있다. 이는 지방대학을 지역혁신의 주체로 육성, R&DB특구 및 지방특화산업 육성, 지방의 과학기술혁신역량 강화 등이다. 또 다른 중점과제로는 지방분권과 국가 균형발전 과제중 지방대학 육성기반 조성을 들 수 있다.

이와 같이 지식기반사회의 도래에 따라 지역발전의 핵심요소가 SOC, 자본, 노동 등에서 과학기술혁신역량(연구개발기능에의 접근성, 전문인력의 확보 등)으로 의 변화에 대응하기 위하여 정부는 지방과학기술진흥 예산의 획기적 증대를 추진하고 있다. 이를 위한 구체적인 재원투자계획으로는 정부연구개발예산 중 지방투자비율을 2001년 20.6%에서 2007년 40%로 상향조정을 추진하고 있다.

이를 근거로 하여 2003년부터 2010년까지 자치단체의 과학기술 재정수요를 추정하면 다음과 같다. 지방과학기술진흥을 위한 R&D 예산은 2003년 5조 3,000억원에서 2010년에는 총 15조 6,000억원으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 이중 자치단체의 투자비율이 2003년 20% 수준에서 2007년 40%, 2010년 45% 수준으로 점차 상향 될 경우 2010년에는 자치단체에서는 약 7조원의 재정부담을 하게 될 것으로 전망된다.



&lt;표 4-61&gt; 국가균형발전위원회의 지방과학기술투자 계획

(단위 : 억원)

연 도	2003	2004	2005	2006	2007	2010
정부 R&D예산	52,987	63,813	75,420	89,879	106,170	156,000
지방투자 비율 20% 유지시 금액	10,597	12,763	15,084	17,976	21,234	31,000
지방투자비율(예시)	20%(추정)	26%	30%	35%	40%	45%
지방투자액	10,597	16,591	22,626	31,458	42,468	70,000

주1: 2010년의 R&D 예산규모는 2003년부터 2007년 까지 기존의 과학기술예산 규모 증가율 15% 수준을 고려하여 추정한 것임

주2: 지방투자액은 전체 과학기술예산 중에서 지방투자비율 45%로 가정하여 산출한 것임

따라서 2003년부터 2010년까지 지방과학기술진흥을 위한 지방투자금액은 총 약 20조원이 소요되며, 이는 매년 2조 5,000억원의 지방재정 수요가 발생할 것으로 전망된다.

이와 같이 과학기술투자계획을 원활히 달성하기 위해서는 지방과학기술진흥을 위한 대폭적인 예산확보가 전제되어야 하는데, 특히 실질적으로 지방과학기술관련 진흥사업이 효율적으로 추진될 수 있기 위한 재원확보에 대한 구체적인 방안의 모색이 절실한 실정이다. 현재 자치단체의 재정여건을 감안할 때, 새로이 지방과학기술진흥을 위한 소요재원을 지방자치단체가 전적으로 부담하기는 현실적으로 매우 어려움이 있으므로 중앙과 지방이 공동으로 대응노력이 필요하다. 따라서 국가균형발전특별회계의 지방과학기술진흥 사업비의 확대와 지방교부세, 국고보조금 등 다양한 재원이 과학기술투자 확대에 이어질 수 있도록 제도 개선이 필요하다.

## 제5장 지방재정의 지출수요 증가에 대응하는 정책방안의 모색

### 제1절 문제인식 및 정책개선 기본원리

#### 1. 문제인식

이 장에서는 지방자치의 환경 변화(참여정부의 분권정책, 선진국의 최근 동향, 소득증가, 정보화 등)와 중·장기적 관점에서 예상되는 주요 지방재정수요의 전망 결과를 바탕으로 향후 지방재정의 대응방안을 모색하는데 중점을 두고자 한다. 그 과정에서는 중앙·지방간 자원배분체계의 재정립에 주안점을 두면서 부분적으로 지방자치단체의 징세노력과 지출 효율성 제고 노력 등 관련 사항에 대하여도 언급하는 접근을 취하고 있다.

본 과제의 제4장에서 지방재정의 중장기적 주요 수요팽창 요인을 분석하여 추정된 결과에 의하면, <표 5-1>에서 보듯이 재원이양을 포함하여 추가적 재정수요는 약 40조원이상으로 전망된다. 이러한 추정치에는 현재의 재정지출 수요가 포함되어 있는 경우도 있으며, 자치경찰제 도입 등 기능이양 이후에 추가적으로 부담할 수도 있는 재정수요는 제외되어 있는 점이 감안되어야 한다.

&lt;표 5-1&gt; 지방재정 수요의 추정·전망치

구 분	지방재정 수요	수요의 추정·전망 (연평균)	비 고
지방분권 및 자치기반확충	자치경찰제 도입	3조 5,847억원	재원이양
	교육자치제 실시	20조 8,349억원	재원이양
	특별행정기관 기능이양	1조 6,283억원	재원이양
	지방의회관련	1,500억원	추가 발생: 2010년
지방SOC 확충	장기미집행도시계획 시설 해소	1조 3,000억원	총수요(2003-2010) : 약 11조원
	지하철 건설 및 부채	1조 8,143억원	총수요(2004-2010) : 12.7조원
	지방도로 확충(지방비)	3조 1,429억원	총수요(2004-2010) : 약 22조원
	상·하수도 확충	2조원	총수요(2004-2010) : 14조원
	재해 및 안전	3조 1,935억원	총수요(2005-2010) : 19조 1,614억원
삶의 질 제고 및 지방행정 기능 강화	고령화(노인복지비)	2조 8,424억원	총수요(2004-2010) : 19조 8,968억원
	환경행정	13조 1,461억원	총수요(2004-2010) : 92조 230억원
	문화 및 여가	5조 2,264억원	총수요(2004-2010) : 36조 5,848억원
	과학기술진흥	2조 5,000억원	총수요(2003-2010) : 약 20조원

따라서 이러한 지방재정 수요의 추정치와 지방재정의 자연적 성장추이를 상호 비교해 본 결과 추정된 주요 지방재정수요(또는 재정수요 증가율)가 지방재정의 수입(또는 수입성장률)을 초과하는 것으로 파악되었다(여기에서 기존의 재정수요와 재정수입은 정상적으로 성장하는 것으로 가정하였음). 이것은 다시 말해서, 앞으로 지방재정의 초과 지출수요를 적절히 충당할 수 있는 정책대안의 모색이 불가피함을 의미한다(<그림 5-1> 참조).

만일 지방재정의 수요 증가율이 중앙재정의 수요 증가율을 크게 초과한다면 중앙·지방간 재정관계는 지금보다 본질적인 구조변화를 필요로 하게 된다. 그 이유는 지방자치단체들이 신세원을 발굴하고 징세노력을 강화하며 나아가 재정지출의 효율성을 제고시키더라도 그러한 접근에는 한계가 존재하기 때문이다. 정부간 재정관계의 구조변화의 정도와 크기는 재정수요의 팽창 크기와 재정수입의 성장 크기간의 갭(gap)에 따라 달라지며, 그에 따라 배분체제와 배분방식 등 핵심 틀의 변화가 수반될 것이다.

이와 같은 문제인식을 갖고서 이 장에서는 중·장기적 지방재정수요의 전망 결과를 토대로 중앙·지방간 자원배분체제의 조정에 대한 거시적 틀과 세부전략을 제시하는데 그 초점을 맞추고 있다. 중장기적 관점에서 지방재정의 수요 팽창을 예상하고 그에 대응하는 재정대책을 국가와 지방이 사전에 준비, 실천하는 일은 지방분권과 국가발전 차원에서 매우 중요한 의미가 있다.

거시적, 미시적 실천대안을 제시하기 위해서는 먼저, 지방재정의 세입성장 추이에 관한 주요 시나리오가 필요하다. 이것이 적절히 설정될 때에 비로소 본 과제에서 전망하는 세출수요 팽창요인과의 객관적 비교가 가능해진다. 그리고 난 다음에는 비교 분석 결과를 토대로 국가와 지방간의 자원배분체제에 대한 재구축의 필요성, 방향성, 강도(수준) 등에 관한 구체적 대안을 모색할 수가 있다. 즉, 분석 결과 만일 전망된 주요 추가적 재정수요와 추정된 세입간에 큰 괴리가 존재할 경우 국가와 지방은 새로운 재정배분시스템을 모색해야 할 당위성과 필요에 직면한다. 자원배분 시스템을 개편하는 과정에서는 국내외의 여건변화와 국가발전 속도 등 주요 사회·경제·정치적 관련 변수들도 함께 고려되어야 할 것이다.

본 과제에서는 향후의 지방재정 규모를 역사적 성장률에 입각하여 단순 추정해 보았고, 관련 데이터와 결과가 <표 5-2>와 <표 5-3>에 수록되어 있다.

여기서 말하는 역사적 성장률이란 1994~2003년 기간 중 실제 관측되었던 각 년도의 연평균 성장률을 의미한다. <표 5-2>에 의하면 1994~2003년 기간중의 연평균 지방재정 성장률은 13.2%이고, 최근 5년과 3년의 연평균 성장률은 각각 9.4%, 10.1%로 나타났다. 이와 같은 성장률의 결과를 토대로 2005~2010년 기간의 지방재정의 규모를 추정하였고, 그것은 <표 5-3>과 <그림 5-1>에 일부 반영되고 있다. <그림 5-1>에 나타난 바와 같이 향후의 지방재정규모와 본 과제에서 추정·전망한 추가적 지방재정지출수요를 비교할 때 지방재정의 추가적 자금조달이 불가피함을 알 수 있다.

<표 5-2> 중앙 및 지방재정의 연평균 성장률 추이(1994~2003)

연 도	중앙재정	지방재정	국 세	지방세
1994	14.8	27.8	20.4	20.0
1995	20.3	21.1	20.1	15.8
1996	13.6	22.7	14.4	13.6
1997	9.4	12.8	7.6	5.8
1998	16.5	0.4	-3.0	-6.8
1999	12.8	-12.4	11.6	6.2
2000	10.1	29.1	22.8	11.8
2001	10.2	23.9	3.1	30.8
2002	7.5	-2.3	8.5	18.6
2003	7.8	8.6	9.3	-3.1
최근10년평균	12.3	13.2	11.1	11.3
최근5년평균	9.7	9.4	11.1	12.9
최근3년평균	8.5	10.1	7.0	15.4

주1: 성장률 [(당해년도 재정-전년도 재정)/전년도 재정×100] 은 지방자치단체 예산 개요 등의 자료를 토대로 산정하였음

주2: 최근 10년은 1993~2003년, 최근 5년은 1999~2003년, 최근 3년은 2001~2003년을 의미함

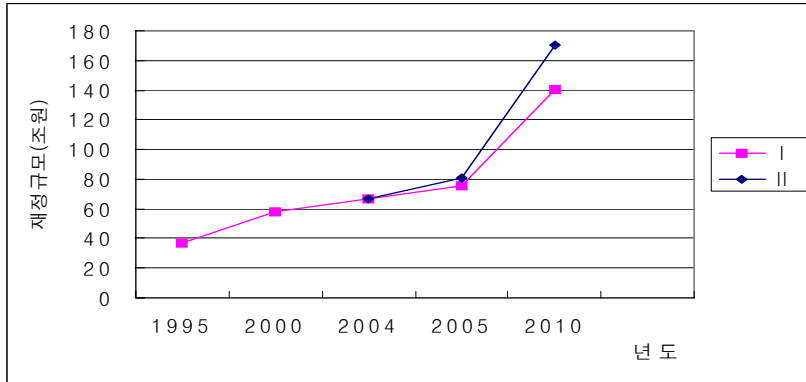
<표 5-3> 중앙 및 지방재정의 미래 전망

(단위 : 억원)

연 도	중앙재정			지방재정		
	시나리오 I	시나리오 II	시나리오 III	시나리오 I	시나리오 II	시나리오 III
2005	1,329,138	1,298,365	1,284,163	754,472	729,146	733,811
2006	1,492,622	1,424,316	1,393,316	854,063	797,685	807,926
2007	1,676,214	1,562,465	1,511,748	966,799	872,668	889,526
2008	1,882,389	1,714,024	1,640,247	1,094,416	954,698	979,369
2009	2,113,922	1,880,284	1,779,668	1,238,879	1,044,440	1,078,285
2010	2,373,935	2,062,671	1,930,940	1,402,411	1,142,617	1,187,192

- 주: · 시나리오 I 은 최근 10년 지방재정 성장율을 근거로 2004년도 예산을 기준으로 추정하였음  
 · 시나리오 II는 최근 5년 지방재정 성장율을 근거로 2004년도 예산을 기준으로 추정하였음  
 · 시나리오 III은 최근 3년 지방재정 성장율을 근거로 2004년도 예산을 기준으로 추정하였음

<그림 5-1> 지방재정의 성장추이



주: 아래의 그래프(I)는 지방재정의 자연 성장률(과거 10년 평균 성장률을 반영하여 추정한 성장률)을 의미하고, 위의 그래프(II)는 본 과제에서 전망하는 초과재정지출을 반영하는 재정규모를 의미함

제5장의 연구진행과 관련하여 다음의 몇 가지 사항을 지적하고자 한다.

첫째, 정부간 재정관계의 정립과정에서 기능배분의 중요성은 인식하지만, 본 연구에서는 기능배분과 재원배분을 구체적으로 연계시키는 접근은 시도하지 않는다. 연구의 수행과정에서 기능배분과 관련된 내용이 필요한 경우 기존의 전문적 연구결과를 존중하면서 최대한 활용하는 접근자세를 취하고자 한다.

둘째, 중앙정부와 지방자치단체간의 재정관계를 다루면서 특히, 재원배분 체계의 재구축과 조정에 중점을 두고자 한다. 지방자치단체들이 스스로의 노력을 통해서 세입과 세출을 조정·확충하는 부분 즉, 신세원 발굴, 징세노력, 세출 효율화 노력 등에 관하여는 구체적으로 다루지 않는다.

셋째, 본 연구에서 다루는 정부간 재원배분은 중앙과 지방자치단체간의 관계이며, 자치단체간(광역과 기초자치단체) 재정관계는 포함하지 않는다. 자치단체간의 문제는 지방행정의 계층구조, 자치단체간 통합 등 중장기적 관점에서 가변적이고 복합적인 사항을 담고 있기 때문에 본 과제에서는 자치단체간 재정관계의 구조개편 문제는 논외로 한다. 즉, 본 과제에서는 기존의 광역(시·도) 및 기초자치단체(시·군·구)의 이원체제가 당분간 유지되는 것으로 가정하고 연구를 진행한다.

넷째, 중앙정부의 재정수요(신수요 포함)와 재정수입 추세에 관한 추정 및 전망은 본 연구의 범위를 넘어서는 것으로 간주한다. 사실, 중앙재정의 수요를 객관적으로 추정한 다음 중앙, 지방 상호간에 비교를 할 때 보다 객관적이고 합리적인 논거가 제시될 수 있음은 자명하다. 하지만 본 연구가 직면한 제약요인으로 인해 중앙정부의 재정수요 부문을 논외로 하거나 최소한의 범위에 국한하여 접근하고 있다(이 점은 본 과제가 지니는 분명한 한계라 할 수 있다).

다섯째, 중장기적 관점(최소한 단·중기 관점)에서 지방분권은 지속적으로 확대 가속화되는 것으로 전망한다. 그리고 이러한 지방분권시대에 적합한 중앙정부 역할은 한편으로 지방의 자율성을 극대화시키면서 또 다른 한편으로 거시적 재정관리와 국민적·지역적 평등보장 차원에서 지방과 적절히 협조, 견제, 평가하는 방향으로 전환되는 것으로 간주한다.

## 2. 접근의 기본원리

중앙과 지방자치단체간의 자원배분을 재정립할 경우, 고려되어야 할 접근의 기본원리 내지 방향으로 다음을 제시하고자 한다.

첫째, 지방분권과 재정분권을 당분간 국가정책의 핵심 패러다임으로 인식하고 지방재정의 자율성을 제고하는 방향으로 정책을 모색한다. 지방분권과 재정분권체제 하에서의 재정운용 패러다임은 지방의 자율성을 최대한 보장하면서 경쟁, 창의, 노력, 시장원리, 성과관리 등을 통해 효율성(efficiency)과 효과성(effectiveness)을 제고시키는데 가치기준을 두고 있음은 잘 알려져 있다. 이와 같은 지방분권의 기본정신은 중앙과 지방간의 자원배분 체계를 조정하는 과정에서도 적절히 반영되어야 한다. 구체적으로, 지방재정의 자율성 제고는 지방자치단체들이 자주재정을 구현할 수 있도록 세입 자율성을 제고(지방세·세외수입의 증대)시키는 조치와 보조금 제도의 운영에 일반보조금제도를 확대하는 것을 그 골자로 한다(그밖에 지방채 발행, 예산운영, 각종 재정지출의 자율성 확대도 중요한 현안 사항에 해당함).

둘째, 객관적 추정 및 전망에 입각하여 중앙, 지방간의 공평한 자원배분



시스템을 고안해 나간다. 이를 위해서는 현재의 재정분권 상태와 지방재정의 위상 및 실태를 객관적으로 파악하는 것이 전제되어야 한다. 그 다음으로 객관적 추정과 전망을 토대로 지방재정의 세출 규모(신수요 및 총 지출수요)를 지방재정의 세입능력(추정치)과 상호 비교함으로써 지방재정의 추가적 수요와 세입능력간의 갭을 정확히 파악하는 작업이 진행되어야 한다. 한마디로, 정부 편의주의적이거나 중앙·지방간의 정치적 타협 내지 힘겨루기 등에 의한 자원배분 방식은 최대한 배제되어야 한다.

셋째, 국가 재정자원(fiscal resource)의 효율적, 형평적 활용을 모색해 나간다. 효율적 활용은 국가와 지방간에 누가, 어떤 자금을 얼마만큼 사용하는 것이 국(주)민의 만족과 복지를 극대화시킬 수 있는 가를 객관적으로 판단하는 작업이고, 형평적 활용은 지방자치단체간의 자원 및 지출 불균등을 최소화시키는 재정작업을 의미한다. 현실적으로 전자를 실천하는 일은 매우 어렵기 때문에 현재까지 제시, 반영되고 있는 정부간 기능 및 사무분담을 근간으로 그에 상응하는 자원의 분배와 자금의 사용방식(공공서비스 공급방식)을 재구조화하는데 초점을 두는 것이 합리적이다. 후자는 중앙정부의 각종 보조금 제도를 최선의 유형과 내용(배분 방식 포함)으로 구조화하는데 관건이 있다.

넷째, 중앙과 지방이 현재 수행하고 향후 수행하게 될 기능과 사무를 최대한 고려하는 접근을 취한다. 즉, 중앙과 지방간의 자원배분은 두 정부가 수행하고 있고 향후 수행할 것으로 예상되는 일의 업무량을 객관적으로 계량화한 다음 그 수치를 토대로 배분되어야 한다. 이 과정에서는 지방분권 로드 맵(road map), 선진 외국의 역사적·현재 추이 등이 검토 반영될 필요가 있다(이 과정에서는 앞서 언급한 바와 같이 당분간 지방분권과 재정분권이 강화되는 것을 전제로 한다).<sup>32)</sup>

이와 같은 접근이 객관적 논리와 실천수단에 의해 뒷받침될 경우 지방재정 운영의 계획성과 예측성이 높아지고, 분권시대의 패러다임인 ‘자율과 책임’을 지지하는 근거 틀이 제시될 수 있다.

다음 절에서는 이상에서 제시한 기본원리를 토대로 현실적인 정책수단을 개선·보완하는데 필요한 기본방향을 제시하고 있다.

## 제2절 지방재정의 확충을 위한 정책의 기본방향

### 1. 지방재정의 총량 및 상대비중 제고

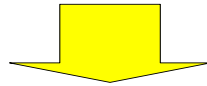
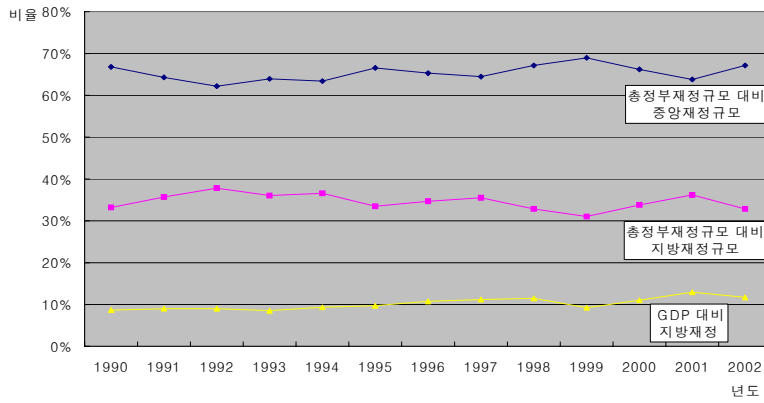
지방자치의 실시 이후 지방재정의 총량은 크게 증가하였으나 중앙재정과 지방재정의 상대비중은 세입, 세출 양면에서 자치 초기의 몇 년을 제외하고는 크게 달라지지 않았다. 동 기간 중 중앙재정의 총량은 크게 신장하였고 지방재정과 상대비중도 축소되지 않았다. 지방재정의 ‘상대적 담보’ 상황은 참여정부의 재정분권 정책에 힘입어 다소 개선되고 있지만 향후 예상되는 지방재정수요를 감당하기에는 역부족인 것으로 예측된다. 본 연구의 분석 결과를 토대로 할 때, 한마디로, 단기 처방은 제시되었으나 중장기적 관점에서 중앙·지방간의 재원배분 규모와 체계를 재정립해야 할 필요성이 제기된다.<sup>32)</sup>

32) 재정분권 로드 맵에서 제시하는 주요 정책으로는 지방재정 자율성 제고(지방예산 편성지침제도 변화, 지방예산집행 자율성 제고, 지방채 승인제도 개선), 재정운영 책임성 강화, 지방교부세제도 개선 및 지방양여금제도 폐지, 국고보조금제도 정비, 지방세제도 개편(부동산관련세, 소비세 포함), 재정지출 구조개편, 국가균형발전 특별회계 신설, 지방상수도 경영합리화, 발생주의 복식부기회계 도입, 성과관리제도 도입, 장기미집행토지 적체해소, 기타 중앙기능 및 재원이양 등이 있다.

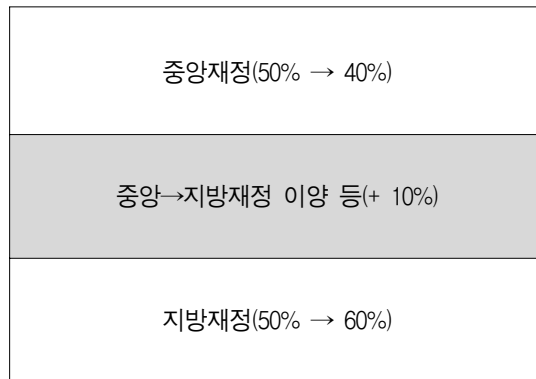
향후 예상되는 지방재정의 수요팽창 요인을 고려할 때 추가적인 국가재정의 지방 이양이 불가피하고, 그것은 대체로 말해 현재의 약 5 대 5 수준(지방교육예산을 포함한 세출기준임)에서 약 4 대 6의 ‘지방 우위’로 변화되는 것이 합리적이다. 이와 같은 주장의 논거로는 우리와 국가 운영 및 지방재정제도 면에서 유사한 이웃 일본의 경우를 준거 사례로 제시해볼 수 있다. 일본의 경우 80년대를 전후(1인당 국민소득이 일만 달러를 상회한 시기)<sup>34)</sup>로 지방재정의 수요가 크게 증가한 점과 이제는 우리 또한 일본과 마찬가지로 지방자치단체가 지방기능에 속하는 교육 및 경찰 기능을 전담하게 된 사실을 지적할 수 있다.<sup>35)</sup>

- 
- 33) 현실적으로 다음과 같은 현상이 나타날 경우 중앙·지방간 자원배분 체계에 대한 조정은 불가피해질 것으로 전망된다. 그것은 (1)중장기 차원에서 지방재정의 세입과 세출간에 심각한 괴리가 발생하는 경우, (2)지방재정수요의 증가규모(증가율)가 중앙재정수요의 증가규모(증가율)보다 상대적으로 크게 나타날 경우, (3)기타 지방재정이 심각한 재정압박을 경험할 것으로 예측될 경우이다. 본 연구의 결과 이 중에서도 첫 번째 경우는 분명히 확인되고 있다.
- 34) 주요 국가를 살펴볼 때, 1인당 국민소득이 1만 달러를 넘어선 후 행정서비스에 대한 수요가 질·량 면에서 차이가 나타나고 국가에 따라서는 경제적 위기 내지 구조개혁을 경험하였다(참고로 주요 단일 국가의 국민소득 1만 달러 돌파시점을 언급하면, 프랑스(1968), 영국(1975), 이태리(1978), 일본(1983) 등이다).
- 35) 종전에는 우리나라의 경우 일본에 비해 교육, 경찰 등의 측면에서 지방자치단체의 기능이 상대적으로 제한되어 일본의 국가·지방간 자원배분 상태를 비교의 준거로 삼는데 일정한 제약이 존재하였지만, 향후에는 일본의 사례와 경험이 우리에게 상당한 시사점을 줄 것으로 예상된다.

<그림 5-2> 중앙·지방재정의 상대비중 추이(1990-2002)



(중장기)



주: <그림 5-2>는 기획예산처(예산개요 참고자료, 2003), 행정자치부(지방자치단체 예산개요)의 각 년도 자료를 참조 작성한 것임; 지방재정에는 지방교육재정이 제외됨 (임성일, 2003).

## 2. 국세중심체제의 변화 - 지방세 비중의 상향조정

국세중심의 세원배분 구조(약 8 대 2의 국세중심 세원배분 구조)는 지방자치의 도입 이후 현재에 이르기까지 15년 간 거의 변화되지 않았다. 이러한 구조는 지방분권과 향후 예상되는 지방재정수요 등을 고려할 때 필연적인 구조조정의 압력에 직면할 수밖에 없다. 지방재정에서 지방세가 차지하는 비중은 1994년을 정점(세입 대비 56.1%)으로 감소추세를 보였고, 2000년대에 와서는 40% 대 수준으로 크게 떨어졌다. 지방세 강화정책을 추진할 경우 세원조정 시 예상되는 지방자치단체간의 세원불균등 심화문제를 우려하지 않을 수는 없지만 이 문제는 다른 재정수단 등을 활용하여 보완해 나갈 수 있을 것으로 보인다.

그 무엇보다도 지방분권과 재정분권의 기본원리와 정신을 상기할 때 지방의 과세권 신장은 향후 지방자치의 성숙 발전 측면에서 필수불가결한 요인이다. 지방세의 강화는 앞으로 다른 어느 재정제도의 변화보다 우선순위에 두어야 할 것으로 보인다. 최근 일본이 “삼위일체 개혁”을 내세우면서 향후 국세와 지방세의 상대비중을 동일(1 대 1)한 구조로 구축하고자 하는 정책 목표는 지방자치의 원리와 정신을 추구하는 맥락에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

## 3. 보조금제도에 대한 조세제도의 선도역할 모색

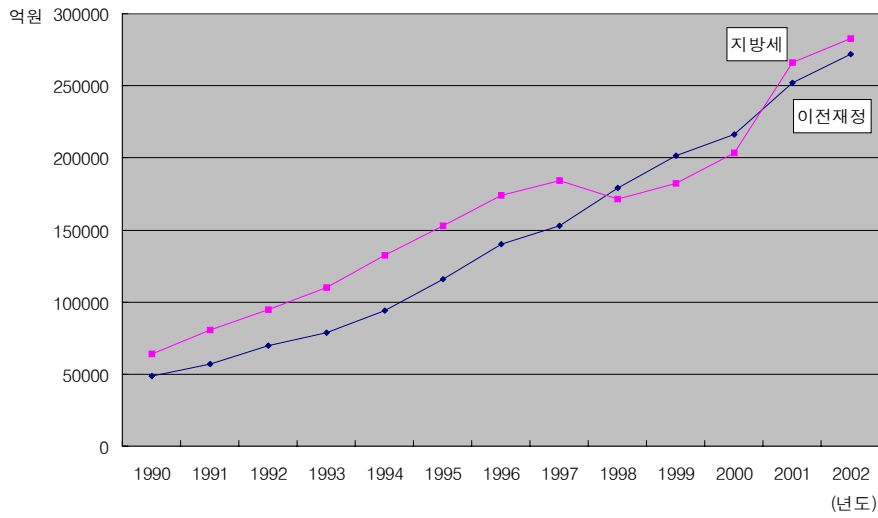
앞서 언급한 바와 같이 조세제도의 경우 국세편중 구조가 오랜 기간동안 지속되어 왔고, 이에 대하여 지방세를 강화하는 정책을 추진할 것을 제시하

였다. 이와 비슷한 맥락에서 지방세제도가 보조금제도보다 지방재정의 중심적 역할을 수행할 수 있는 지방재정 시스템의 구조개편이 요청된다. 다시 말해서, 지방재정의 운영에 있어서 지방세 부문이 선도역할을 담당하고 보조금제도가 보충·보완적 역할을 할 수 있는 지방재정 시스템이 중장기적 차원에서 구축되는 것이 바람직하다.

지방재정에 있어서 지방세수입과 보조금수입이 차지하는 비중을 비교하면 지방자치의 도입 초기에는 지방세수입의 상대비중이 압도적으로 높았으나 그 후 보조금 규모가 증가하면서 양자는 거의 대등한 수준으로 변화되었다(<그림 5-3> 참조). 물론 보조금제도가 지니는 재정형평화 기능 등 순기능을 인정하지만 본격적인 지방분권을 고려할 때, 지방세부문이 보조금부문보다 주도적인 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 이 이슈는 소위 “세입자치와 지출자치”를 둘러싼 논쟁의 대상이기도 하지만, 가능하다면 재원과 지출권한의 행사 전반에 걸쳐 지방의 자율성이 높아질 수 있는 방향으로 제도를 구조화하는 것이 합리적이다.

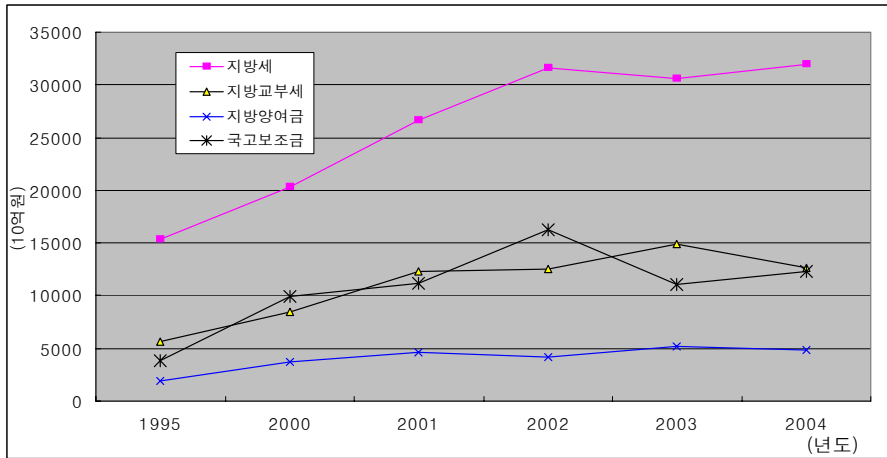
구체적으로, 최근 보조금수입과 조세수입간의 상대비중이 약 5 대 5 수준이었으나 그 비중을 지방세수입이 보조금의 비중보다 더 큰 구조(예: 6 대 4 이상)로 변화시킬 필요가 있다(2005년부터 유효한 지방교부세 법정교부율 인상은 보조금의 상대비중을 인상시키는 효과를 유발함). 그것은 가능하다면 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 재원을 지방에 보다 많이 부여하는 것이 지방분권을 강화하고 분권의 효과를 얻을 수 있다는 발상에 근거를 둔다.

<그림 5-3> 지방세와 이전재정수입의 변화 추이(1990-2002)



주: 이전재정에서는 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금이 포함됨

<그림 5-4> 주요 지방재정 세입변수의 변화 추이



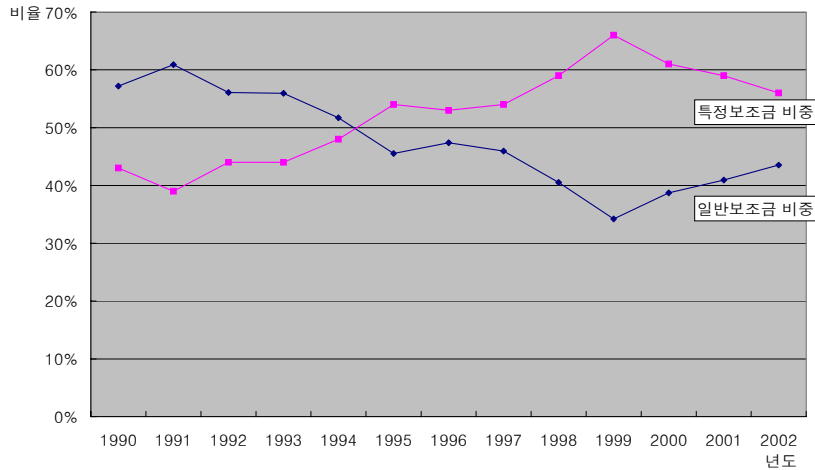
#### 4. 일반보조금 중심의 보조금제도 구축

우리나라의 보조금제도는 그 동안 지방의 자율적 활용이 용이한 일반보조금(general grant) 중심의 제도 운영을 해오지 못하였다. 구체적으로, 일반보조금의 특성을 지니는 지방교부세의 확충보다 특정보조금의 특성을 지니는 국고보조금과 지방양여금의 기능 확대가 더 큰 속도로 진행되었다. 1990년과 2002년을 비교할 때, 일반보조금에 해당하는 지방교부세는 4.5배 증가한 반면 특정보조금에 해당하는 국고보조금과 지방양여금은 각각 4.8배, 8.1배 증가하였다(양여금은 1991년 대비임). 이것은 단적으로 재정분권화가 크게 진전되지 못하였음을 시사하는 한 단면이라 하겠다. 일반적으로 한 국가의 보조금제도는 경제성장 및 분권화와 더불어 특정보조금 위주에서 일반보조금 위주로 변화되는 추세를 보인다. 이러한 사실에 기초할 때 우리의 보조금제도는 지방분권을 적극적으로 지지하는 방향으로 움직이지 않았음을 알 수 있다.

<그림 5-5>에 나타난 바와 같이 전체 보조금에서 일반보조금(지방교부세)이 차지하는 비중은 1990년대 전반에 걸쳐 감소하는 경향을 보였다. 그 비중은 특히, 1990년대 초기의 60% 수준에서 크게 감소하는 경향을 보이다가 1999년에 최저점에 이르렀다(2000년부터 일반보조금의 상대비중이 증가하는 경향을 보이지만 아직은 전체 보조금의 40%를 조금 상회하는 수준에 불과하다).



&lt;그림 5-5&gt; 일반보조금과 특정보조금의 상대비중(1990-2002)



주: 임성일, “우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원배분체계의 재구축”, 『한국지방재정논집』, 제8권 제2호, 2003.

이러한 가운데 정부는 지난 해에 지방양여금의 폐지(2004년 말)를 확정하였고, 금년 7월에는 대표적인 특정보조금제도인 국고보조금제도의 축소 정책을 천명하였다(국고보조금의 대 지방재정 비중은 연도별로 11.4~14.7% 수준을 보이고 있다). 정부가 추진한 국고보조사업 정비의 기본원칙은 보충성의 원칙, 포괄적 지원원칙, 성과지향적 자기책임원칙이며, 이와 같은 기본원칙 아래 현행 국고보조사업은 크게 다음의 세 유형으로 구분 변화될 예정이다. 그것은 사업존치(사업 통·폐합, 블럭화 등 포함), 사업의 지방이양, 국가균형발전특별회계사업으로 이관이다.<sup>36)</sup>

36) 보다 구체적으로 요약하면, (i)지방이양대상 국고보조사업은 지방사무 성격이 강한 복지, SOC, 교육관련 사업이 높은 비중을 차지하는 사업, (ii)국가균형발전특별회계 이관사업은 지역개발 성격이 강한 복지, SOC, 농림, 문화관광, 산업관련 보조사업, 그리고 (iii)국고보조사업으로 존치되는 사업은 국가정책과의 연계성이 강한 복지, 농림, 환경관련 사업군으로 구분 정비되었다.

이와 같은 일련의 보조금제도 개편정책에 힘입어 일반보조금의 상대 비중은 2005년부터 일정 수준 상향조정될 것으로 전망된다. 문제는 앞으로 어떤 제도적 조정을 통해 그 수준을 보다 적절한 수준으로 재구조화 할 것 인지가 관건이다. 지방양여금제도의 폐지(2004년 말)와 더불어 그 자리의 상당 부분을 새로운 “국가균형발전특별회계”가 대신하고 있는 사실도 주목해야 한다. 아직까지는 국가균형발전특별회계의 역할, 특성, 위상 등에 대한 제반사항들이 불명확한 상태이지만 현 시점에서 볼 때, 국가균형발전특별회계는 일반보조금보다는 특정보조금의 특성을 압도적으로 많이 갖는 것으로 평가된다.

국가균형발전특별회계는 그 나름의 목적과 기능을 지니지만, 지방분권을 뒷받침하는 재정제도로서의 한계는 분명하다. 그것은 국가균형발전특별회계가 객관적인 배분공식을 토대로 지방의 자율성을 극대화시키는 내부장치를 갖고 있지 못하기 때문이다. 이러한 점을 고려할 때, 국가균형발전특별회계는 앞으로 그 운영 과정에서 제도개선을 모색해야 할 여지가 많고 그것은 객관적 배분방식을 지니면서 지방의 자율성을 높여주는 포괄보조금(block grant)제도로 변화되는 가능성을 함축한다.

## 5. 지방채제도의 적극적 활용

지방채 발행수단은 적극적인 세입확충 수단은 아니나 현재와 미래 시점의 재정수요와 지불능력을 연계, 조화시키는 재정수단으로서 기능을 한다.

여기에는 현재와 미래세대간의 재정분담이라는 ‘세대간(intergenerational) 역학관계’가 연계되어 있지만 그것을 적절히 조화, 운용할 경우 지방채는 향후

예상되는 지방재정의 초과지출수요를 상당 부분 감당해 내는 일종의 완충적 제도장치로 기능을 할 것으로 예상된다. 특히, 향후 예상되는 지방재정수요의 상당 부분이 지방자치를 위한 물리적 기반(physical infrastructure) 구축 및 정비와 관련이 있는데, 이들은 지방채 발행 등 자본재정 방식(capital financing)을 통해 조달되는 것이 합리적이다(선진국의 경우 대부분의 지방 SOC가 지방채 발행 등 자본재정 방식을 통해 건설, 운영되고 있다).

지방채 발행제도는 현재의 기채승인제도에서 자치단체의 자율성을 높여 주는 총액승인제도로 변화될 것으로 전망된다. 지방재정의 총량과 수요가 늘어나고 기채승인제도가 총액승인제도로 변화될 것을 전망할 때 향후 지방재정에서 지방채부문이 차지하는 역할과 비중은 크게 증가할 것으로 예상된다.

## 6. 기타 - 지방재정의 자율성 제고 프로그램

그밖에 기금 조성, 부담금, 사용료·수수료 등 세외수입의 조달을 비롯하여 투자사업, 예산회계제도의 운영 등 지방재정의 운영과 관련한 효율성과 효과성을 높일 수 있는 각종 재정적 규제와 감독에 관한 사항들도 중앙·지방간 재정관계의 재정립 과정에서 구체적으로 검토 조정되어야 한다. 마지막으로, 지방자치단체의 징세노력 등 각종 ‘세입확충 자구노력’과 ‘재정지출 효율화 프로그램’의 실천은 향후 지방재정의 초과지출 수요를 대응하는데 있어서 중요한 역할을 할 것이다.

### 제3절 국가와 지방간 재원배분 체계 및 배분방식의 개선

#### 1. 재원배분 체계의 접근 틀

재원배분 체계를 정립하는 논리적 접근은 중앙정부와 지방자치단체가 담당하는 기능과 사무에 대한 추정을 토대로 하는 것이 기본적인 접근 자세이다. 하지만 이에 대하여는 앞에서 이미 본 과제의 범위와 한계를 넘어서는 것임을 지적하였다. 이러한 전제 하에 여기서는 중앙·지방간의 재원배분에 관한 상대비중을 결정하고 그것을 지방에 이전하는 방식과 제도에 대한 선택문제에 관하여 집중적으로 검토하고 있다. 그 과정에서는 본 연구의 4장을 중심으로 파악된 지방재정의 지출수요 팽창요인과 세입능력을 비교하면서 앞서 제시한 재원배분체계의 개편 원리(자율성, 효율성, 형평성 등)와 다음에서 제시하는 분석 틀을 참고로 활용하고 있다.

일반적으로 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)는 크게 보아 세입부문(조세제도), 재정이전제도, 채무제도, 지출 및 기타부문에 구분 접근될 수 있다(임성일, 2003; <표 5-4> 참조). 세입 측면에서는 조세제도와 세외수입, 재정이전제도, 지방채제도가 있고, 지출 및 기타 부문에는 예산회계제도, 중기재정계획, 통합재정제도, 투융자심사제도, 재정통계 및 보고, 성과감사 등이 포함된다.

&lt;표 5-4&gt; 중앙·지방간 자원배분 체계의 주요 관계요인

	중앙정부	지방자치단체	연계 상태	자원배분관련 주요과제
세 입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조세제도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국세</li> <li>- 징수기관: 국세청</li> <li>- 조세(국세)감면</li> <li>- 조세지출</li> </ul> </li> <li>• 국가세외수입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조세제도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세</li> <li>- 징수기관: 자치단체</li> <li>- 지방세 감면</li> <li>- 조세지출</li> </ul> </li> <li>• 지방세외수입               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사용료·수수료</li> <li>- 부담금, 분담금</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>△</li> <li>△</li> <li>△</li> <li>○</li> <li>-</li> <li>△</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국세·지방세 배분 및 운영</li> <li>• 징세행정체제</li> <li>• 세외수입관련 법규·규제, 감독</li> </ul>
재정이 전제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제기구부담금</li> <li>• 지방교부세</li> <li>• (지방양여금)</li> <li>• 국고보조금</li> <li>• 국가균형발전 특별회계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> <li>• 지방교부세</li> <li>• (지방양여금)</li> <li>• 국고보조금</li> <li>※ 재정보전·보조금 (도→시·군)</li> <li>※ 조정교부금 (특별·광역시→자치구)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> <li>○</li> <li>○</li> <li>◎</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이전재정제도의 구조 및 운영방식</li> <li>• 재정인센티브 제도</li> </ul>
채무 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국채</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방채</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방채 발행 승인·규제</li> <li>• 지방채 지원 정책금융 (재원, 이자율 등)</li> <li>• 감채기금 정책</li> </ul>
지출 및 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산회계법 등 지출사항</li> <li>• 예산편성지침</li> <li>• 재정관리제도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중기재정계획</li> <li>- 예비타당성분석</li> <li>- 통합재정분석</li> <li>- 성과감사</li> <li>- 기타 제도</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방재정법 등 지출사항</li> <li>• 예산편성지침</li> <li>• 지방재정관리제도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중기재정계획</li> <li>- 투·융자심사제도</li> <li>- 재정분석진단제도</li> <li>- 성과감사</li> <li>- 기타 제도</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>△</li> <li>○</li> <li>△</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방재정의 자율성 및 자기책임성 제고</li> <li>• 예산회계제도 개편</li> </ul>

주1: ◎, ○, △는 우리의 현실을 반영한 것으로 중앙·지방간의 재정연계 상태가 각각 높음, 보통, 낮음을 의미함; 지방양여금은 2004년 말에 폐지되며, 국가균형발전 특별회계는 2005년 본격적으로 가동함.

주2: 임성일(2003)의 <표>를 일부 수정한 것임.

## 2. 구체적 접근

<표 5-4>에 제시된 정책수단 가운데서 재정·경제적 파급효과가 크면서 중앙·지방간의 재정연계를 실질적으로 높이는 정책수단은 조세제도와 보조금제도이다. 각 국의 사례를 보더라도 정부간의 재원배분 체계를 구축하는 일은 조세제도와 보조금제도를 튼튼히 구조화하고 그들간에 적절한 연계장치를 만들어 주는데 달려 있다. 우리의 현실을 두고 논하자면, 국가와 지방간의 세원배분(국세와 지방세의 배분)을 어떤 역학관계로 구조화하고 동시에 특정 정부 수준에서 상대적으로 과도하게 징수한 세원이 있을 경우 그것을 어떤 재정이전 방식을 통해 재분배해 줄 것인가를 결정하는 문제가 관건이다.

주요 국가를 대상으로 중앙·지방간의 재원배분 체계를 살펴볼 때 세계적으로 표준화된 경향은 존재하지 않고 있다. <표 5-5>를 참조하면, 국세중심의 재정제도를 운영(이것은 보조금제도의 중요성을 암시)하는 국가들이 있는가 하면 상대적으로 국세와 지방세제도를 대등한 수준으로 가동하는 국가들이 있다. 예를 들어, 전통적으로 국세중심의 구조를 취하고 있는 영국, 이탈리아는 중앙·지방간의 재정관계를 보조금제도 중심으로 구축해나가고 있다. 이에 비해 북구의 스칸디나비아 국가들은 중앙·지방간의 재정관계를 지방세를 강화하는 조세제도 중심으로 운영하고 있다. 그밖에 많은 나라들은 조세와 보조금제도를 적절히 가미하는 재정시스템을 운영하고 있다. 한편, 정부간 재정관계는 국가형태(단일형 국가와 연방형 국가)에 따라서 일정한 경향이나 표준화가 형성되고 있는 것도 아니다. 결론적으로, 중앙·지방간 재정관계는 국가와 시대에 따라 다양한 양상을 보이며, 그것은 특정 국가의 역사와 정치 그리고 사회·경제환경의 산물임이라 할 수 있다(임성일, 154).

우리나라의 세원배분 시스템은 압도적인 국세편중 구조와 더불어 정부간 보조금제도가 그것을 보완하는 체계로 구조화되어 있다. 보조금제도 가운데는 전통적으로 지방교부세와 국고보조금이 중앙·지방간의 재정관계를 연계시켜 주는 고리로서 역할을 해왔다. 두 보조금제도의 기능과 특성은 다르지만, 지방재정과 지역경제에 미치는 파급효과 면에서 보면 국고보조금제도가 상대적으로 더 큰 것으로 평가된다. 일반적으로 국고보조금이 시·도비보조와 국고보조금 수혜단체의 지방비 부담을 수반하는 점을 감안한다면 국고보조금제도의 중요성과 파급효과는 총액규모가 제시하는 것보다 훨씬 더 큰 것으로 평가되어야 한다.<sup>37)</sup>

<표 5-5> 주요 국가의 국세·지방세 비중(2000년 기준)

(단위 : %)

구 분	단일형 국가						연방형 국가			
	일 본	영국	프랑스	이태리	스페인	스웨덴	미국	독일	호주	스위스
국 세	59.7	95.2	85.0	80.0	73.7	56.4	60.4	48.8	77.7	48.8
지방세	40.3	4.8	15.0	20.0	26.3	43.6	39.6	51.2	22.3	51.2

자료: IMF, Supplement to the 2002 Government Finance Statistics Yearbook, 2002(단, 미국은 GFSY 2002); 日本, 總務省, 『地方財政白書』, 2002.

37) 특히, 국고보조사업의 지방비 부담 즉, '매칭펀드(matching fund)'시스템이 가격효과(price effect)와 소득효과(income effect) 메커니즘을 통해 곧바로 지방재정과 지역경제에 직·간접적인 영향을 미치는 점을 인식한다면 국고보조금은 지방교부세나 지방양여금, 국가균형발전특별회계사업보다 훨씬 더 큰 재정파급효과를 초래할 것으로 예상된다.

### 가. 지방세제도의 강화

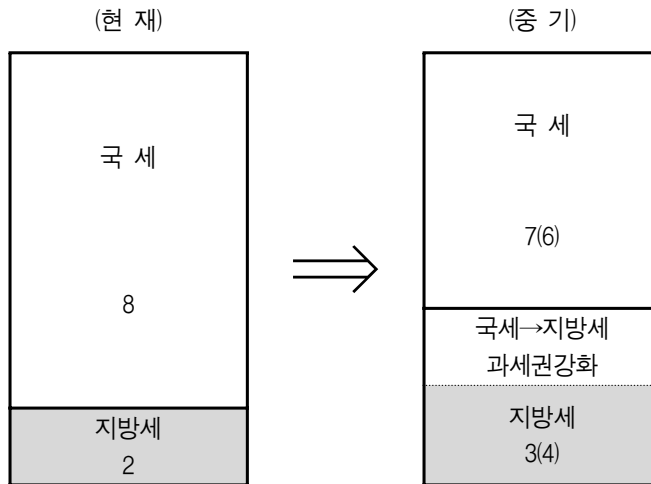
중앙과 지방간의 재원배분은 일차적으로는 세입의 기반이 되는 국세와 지방세의 구조를 결정하는 문제와 직결된다. 현행 조세구조와 세출실태를 동시에 고려할 때 앞으로 지방분권을 심화시키는 과정에서 지방세수입을 높여야 할 당위성은 다시금 강조해도 지나치지 않는다.

향후의 바람직한 세원배분 상태에 관한 논의는 객관적인 사실과 통계만을 가지고 강력하게 주장할 수 있는 성질은 아니다. 그것은 현재의 재정분권 상태, 지방자치와 분권의 정신, 자치단체와 주민의 재정책임성 고취, 세원의 지역 간 불균형 정도, 외국 사례, 그리고 경제발전 및 사회 민주화 정도 등의 변수들을 종합적으로 고려하는 가운데 제기될 수 있는 성질에 속한다. 재원배분의 재편성에 있어서는 과학적 접근 못지 않게 규범적 접근의 불가피성과 중요성이 존재한다. 이와 관련하여 우리와 행정 및 재정 시스템이 가장 비슷한 일본이 과거 국세위주의 조세제도에서 근년에 약 6 대 4의 국세·지방세 배분체제로 정착한 역사적 경험과 최근 머지 않은 장래에 5 대 5의 배분체계를 목표로 내세운 정책기조는 우리에게 시사와 교훈을 준다.

이러한 사실을 종합적으로 고려할 때, 대체로 말해 국세와 지방세의 비중은 현재의 8 대 2 수준에서 중장기적으로 7 대 3 내지 6 대 4의 수준으로 변화되는 것이 합리적이다.



&lt;그림 5-6&gt; 중앙·지방간 세원배분 방향



조세부문에서는 한마디로 지방세제도의 강화에 초점을 맞추어야 한다. 여기에는 구체적으로 국세와 지방세의 구조조정(세목조정 및 신설, 세율 및 과표체계 조정)을 포함하여 지방의 과세권 강화, 조세징수행정체계 및 세정 효율성 제고, 기타(비과세 감면축소 등)방안이 포함될 것이다. 특히, 재정분권의 시각에서 본다면 지방자치단체가 일정한 범위에서 세목을 결정하고 세율을 조정할 수 있는 “과세권”을 확대시키는 정책 조치가 이루어지는 것이 우선적으로 요구된다. 이러한 과정에서 지방자치단체와 지역 주민은 자치단체가 제공하는 각종 행정서비스 혜택에 상응하여 적절한 조세를 부과하고 부담하는 조세환경을 자발적으로 구축해야 한다.

먼저 국세의 이양 등 지방세제를 강화하는 방안이 구체적으로 실천되어야 한다. 그 동안 언급된 제안 가운데 비교적 유력한 방안 즉, 현재의 재산과세 중심의 지방세 구조를 소득 및 소비과세로 확대 보완하는 방안을 현실

적 대안으로 추진할 필요가 있다. 구체적으로, 지방소비세와 지방소득세를 도입하는 방안을 거론할 수가 있는데 상대적으로 무게가 실리고 있는 지방소비세 도입방안을 적극적으로 추진하는 것이 효과적이다. 중복과세 또는 부가세 형식의 지방소비세 도입방안(부가가치세의 일정비율을 지방으로 이양하는 신설방안)은 자주재원 강화와 자원배분의 효율성 관점에서 볼 때 최적의 선택은 아니지만,<sup>38)</sup> 현행 조세구조와 세수의 지역간 불균등도 그리고 지역의 혜택 연관성 등을 고려할 때 지방세 후보로서의 일정한 자격요건을 갖춘 세목으로 보여진다(임성일, 2003). 부가가치세와 특별소비세의 세원 일부(예: 유흥음식분 등)를 지방세원으로 이양하여 독립된 지방소비세를 신설하거나 지방소득세를 도입하는 방안은 조세체계의 복잡성과 혼란성(특히, 지방소비세와 지방소득세를 동시에 도입하고자 추진할 경우)를 초래할 것으로 예상되어 우선순위 면에서 후순위가 될 것이다. 현 단계에서 지방소득세를 도입할 경우 결국 소득세·법인세 일부의 지방이양, 양도소득세의 조정, 주민세 소득할 조정 등의 수단에 한정될 것이므로, 그와 같은 기존 시스템의 '조정(mix)'방식보다는 다른 재정수단을 활용하는 것이 바람직할 것이다.<sup>39)</sup>

국세와 지방세의 세수비중을 중장기적으로 최소한 7 대 3 수준 이상으로

38) 소득과 소비세원은 국세의 기본세원으로 과세되고 있기 때문에 이들을 지방세원으로 활용하기 위해서는 현재의 세원분리원칙에서 벗어나 중복과세를 허용하는 방법을 취할 수밖에 없다(부가가치세제를 채택하는 국가에서 독립 성격의 소비세를 도입하는 것은 적지 않은 문제를 야기한다). 이러한 상태에서는 과세표준과 세율의 결정 등 조세제도의 전반적인 의사결정에 개별 자치단체의 정책의지가 반영될 수 없고 그 결과 조세가격의 신호기능이 구현되지 않아 자원배분의 효율성에 문제가 발생할 수 있다(박정수, 2003: 9-10).

39) 우리와 같이 부가가치세(VAT)제도를 채택하고 있는 영국의 경우 70년대 이후 지방소비세와 지방소득세를 몇 차례 도입하고자 하였지만 여러 가지 이유로 현실화 되지 못하였다. 이에 비해 일본은 지방소비세제도의 도입에 성공하였다.

전환하기 위해서는 지방소득세와 지방소비세를 동시에 도입하는 등 보다 적극적인 접근을 취해야 할 것이며, 이와 관련하여 간단히 언급하면 다음과 같다(이재은, 2003: 152-154). 첫째, 소득세의 세원을 공유는 접근을 취하되, 개인소득에 대하여는 주민세 소득할은 비례적 지방소득세로 개편하고, 법인세할은 지방자치단체가 제공하는 행정서비스 혜택에 대한 과세로서의 형표준과세로 전환한다. 둘째, 지방소비세는 현재의 국세인 부가가치세의 세원을 공유하는 형식으로 광역 수준의 지방세로 도입하고 이 때 징수된 세원의 일부를 기초자치단체에게 배분하는 체제를 구축한다. 셋째, 다양한 지방소비세목과 지방자치단체 차원에서 법정의 성격의 소비관련 세목이 될 수 있는 것들을 대상으로 지방특별소비세 세목을 신설한다(이 경우 과세대상, 과세표준, 기본세율 등 기본사항은 법률로서 정하고 구체적인 과세조건은 지방의회의 조례에 위임하여 지방의 세원발굴 노력을 장려하도록 한다). 넷째, 유지 가능한 지역사회의 구축을 위해 환경파괴와 오염방지를 목적으로 하는 지방환경세를 도입한다.

그밖에 국세와 지방세간의 세목 교환, 조정에 대한 접근이나 신 세목(환경세, 관광세, 원자력발전소세 등)에 대한 논의도 본격적으로 다루어져야 한다. 구체적으로 농업소득세의 개편, 공동시설세(소방시설, 오물처리시설, 수리시설 등 주민들이 공동으로 사용하는 주요 시설물의 구축에 필요한 재원을 조달할 목적으로 해당시설로부터 혜택을 받는 자를 대상으로 부과하는 광역자치단체의 목적세임)의 확대 개편 등을 통한 기존 세원의 적극적 활용 방식을 채택하고, 원자력발전에 대한 지방세 부과(과세대상으로는 원자력발전량, 전력발전량 또는 판매액 등을 검토할 수 있음) 등 지역 차원에서 새로운 세원이 될 수 있는 과세대상을 보다 적극적으로 발굴하는 노력을 경주해야 한다. 부동산관련세제의 정책세제 기능강화 및 징세 효율성 제고와 관

런하여 종합토지세와 재산세 과세대상의 일부를 국가가 관리하는 방안에 대하여는 국가 정책적 목적보다는 중장기 차원의 지방자치 발전과 주민복지 측면에서 접근되어야 한다.

이와 같은 정책변화 속에서 지방세의 가격신호기능(tax-price signal function)<sup>40</sup>을 활성화시키고 주민의 자기부담(재정 책임성)이 강화되는 풍토가 확산되어야 한다. 그밖에 지방세의 세율체계 조정과 과표현실화를 비롯하여 징세노력 제고, 조세감면 및 각종 조세지출과 관련된 사항들에 대하여도 지방분권과 재정분권을 촉진하는 방향으로 변화가 수반되어야 한다.

마지막으로, 정부에서 검토중인 지방소비세제도가 도입될 경우 그것은 2~3조원의 재정책충을 가져다주며 그 결과 본 연구에서 제기하는 재정지출 팽창요인의 일부가 충당될 수 있다. 참고로 김대영(2003)의 연구에 따르면 지방소비세를 시도세로 신설할 경우 약 2조 6,000억원 규모의 지방재정이 확충되는 것으로 추정되고, 시도별 확충효과는 지방소비세 도입과 관련된 가정과 소비지표의 선정에 따라 다른 것으로 분석되었다.

## 나. 정부간 보조금제도의 구조개편

재정이전제도를 중심으로 중앙·지방간의 자원배분 체계를 재정립하는 과정에서 지방자치단체들이 자율적으로 사용할 수 있는 실질재원을 안정적으

40) 현재 지방세의 가격신호기능이 거의 작동하지 못하는 이유는 일차적으로 지방자치단체들이 실질적인 조세 자율권을 갖고 있지 않기 때문이다. 하지만 그것 못지 않게 중요한 이유는 재산과세의 비중이 상대적으로 낮은 점, 지방세율 인상에 대한 주민의 조세저항과 정치부문의 압박감이 팽배한 점, 그리고 현행 지방예산제도가 안고 있는 문제점 등에서 발견된다. 특히, 서구의 선진국과 달리 지방세가 예산의 완충장치로서 역할을 할 수 있는 체제를 갖지 못하는 상황에서 자치단체장은 특별히 지방세를 인상시켜야 할 유인을 갖지 못한다.

로 마련해주는 세입자율성(revenue autonomy)을 높이는 것은 향후의 지방재정 과제(초과지출 수요와 재정자율성 제고)를 해소할 수 있는 적절한 정책적 접근으로 보여진다. 그 과정에서는 조세제도의 구조변화와 긴밀한 연계성을 갖고 추진되어야 한다. 앞서 기본방향에서 언급한 바와 같이 정부간 보조금제도는 지방자치단체들이 자율적이고 탄력적으로 사용할 수 있는 실질 재원을 안정적으로 마련해주는 세입자율성의 제고에 중점을 두어야 한다.

참여정부의 출범 이후 보조금제도는 전에 없이 큰 변화를 겪고 있다. 구체적으로 언급하자면, 지방교부세 제도의 구조개편 및 법정교부율 인상, 국고보조금제도의 통합·축소, 지방양여금제도의 폐지(2004년말)와 국가균형발전특별회계제도의 신설이 대표적인 변화의 골격이다. 논란의 여지가 있는 지방양여금제도의 폐지와 국가균형발전특별회계의 도입을 논외로 할 경우 일반보조금의 확대와 특정보조금의 축소라는 관점에서 바람직한 정책방향의 채택이라 평가할 수 있다. 로드 맵 등을 통해 이미 진행 중인 특정보조금 위주로부터 일반보조금 중심으로의 정책전환은 앞으로도 가속되어야 할 필요가 있다. 금번의 정책변화의 결과 우리나라의 정부간 보조금제도는 종전의 지방교부세(일반보조금), 국고보조금 및 지방양여금(특정보조금) 체제에서 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계체제로 변화되었다.

향후 보조금제도의 구조변화는 일반보조금과 특정보조금의 상대비중을 구도화하는 문제와 신설된 국가균형발전특별회계의 규모 및 운영방식 조정 문제에 초점을 맞추는데 중점이 주어질 것 같다. 현재는 일반보조금(지방교부세 등)과 특정보조금(국고보조금, 국가균형발전특별회계)의 상대비중은 약 4 대 6 수준으로 평가되는데 이러한 구도를 약 7 대 3 이상의 일반보조금 우위구도로 변화시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 지방교부세의 증가(일부 국고보조금의 일반재원화), 국고보조금제도의 축소 및 포괄보조금화, 국

가균형발전특별회계사업의 포괄보조금화, 자본보조금제도의 도입 등 보다 큰 틀의 새로운 재정이전 시스템을 모색하는 접근이 시도되어야 한다.

본 과제에서 추정, 전망한 지방재정의 지출팽창 요인 중 특히, 경찰·교육 자치를 포함하는 자치역량 강화와 관련된 추가적 재정수요, 그리고 문화·고령화·환경 수요의 상당 부분은 지방교부세제도의 개선을 통해서 충당하는 것이 합리적이다(재해 관련 재정수요는 특별교부세제도의 확충을 통해서 가능함). 현행 교부세 시스템을 상정할 경우 그것은 지방교부세의 법정교부율 인상을 통해 달성할 수 있다. 이 경우 지방교부세의 법정율은 2005년의 18.3%에서 20~25% 수준으로 상향조정되는 것이 적절하다. 보다 정확한 상향조정 수준은 초과 재정지출수요의 규모, 지방세제도의 강화 정도, 국고보조금 및 국가균형발전특별회계의 규모 변동 등에 의해 결정될 것이다. 참고로 2004년을 기준으로 할 때 지방교부세 법정율 1%는 약 9,500억원, 5%는 약 4조 7,500억원에 상당한다. 향후의 물가상승율, 재정증가율 등을 감안할 때 지방교부세 법정율의 5% 인상(예: 18.3%→23.3%)은 중장기적으로 매년 약 6~8조원 규모의 지방세입 증가를 유발할 것으로 전망된다.

2005년부터는 분권교부세가 포함되어 지방교부세 법정율은 19.13%이다. 여기서는 분권교부세포함 이전이 18.3%를 기준으로 전망하였다.

국고보조금의 경우 시대적 상황 변화에 따라 축소 통합이 불가피하며, 정부 또한 이것을 인식하고 국고보조금제도의 구조개편을 추진하고 있다. 최근에 발표된(2004. 7) 국고보조금제도의 개편방안에 의하면 앞으로 국고보조사업의 약 40%가 감축될 예정이며, 그것은 지방이양, 일반재원화, 국가균형발전특별회계 이전 등의 방식으로 구체화될 계획이다. 아직 구체적인 실천계획이 확정되지 않아 정확한 계산을 할 수는 없지만, 일반보조금과 특별정보조금의 상대비중에는 큰 영향이 없을 것으로 전망된다. 그것은 국고보

조사업의 일부가 일반재원으로 이전되는 것 못지 않게 또 다른 일부가 특정 보조금의 성격을 지니는 국가균형발전특별회계로 이전될 것이기 때문이다.

금번에 정부가 시도하고자 하는 국고보조금 정비방안은 그 틀이나 방향성 면에서 비교적 합리적이며 지방분권의 취지와도 상통하는 것으로 평가된다. 다만, 현 단계에서 국고보조금제도를 너무 급격히 전면적으로 구조개혁할 경우 상당한 무리가 뒤따를 것 같다. 그 이유는 국고보조사업이 범정부적으로 추진되고 있어서 대대적인 구조변화를 단행할 경우 중앙 및 지방정부의 기능과 조직에 일대 변화가 불가피하기 때문이다.<sup>41)</sup> 한 나라의 보조금제도가 완전히 일반보조금제도 중심체제로 변화되기 위해서는 국가의 경제성장 및 소득증가, 행정의 기본수요 충족상태, 지방자치단체의 재정관리 능력 및 책임성 등 제반 여건이 다 함께 성숙되어야 한다.

그리고 금번에 지방이양사업으로 확정 지운 국고보조사업에 대하여는 중장기 차원에서 일정 기간 재정적 지원을 해주는 경비지원계획을 마련해야 한다. 행정수요 변화 등을 예측할 때 지방이양 보조사업 중에는 앞으로 지방자치단체가 안아야 될 재정부담이 큰 것들이 있기 때문이다. 이에 대해 중앙정부가 적절히 조치해주지 못할 경우 ‘자율성 제고’라는 명목아래 지방재정의 실질적 부담이 증가하는 모순된 현상이 나타날 수 있다.

2003년에 출범한 참여정부는 국가균형발전특별회계라는 새로운 특별회계를 설치하고 그것을 통해 중앙과 지방간의 재정관계를 재정립하고자 시도하고 있다. 국가균형발전특별회계의 도입은 분명 새롭게 시도되는 일종의

41) 최근 일본이 기관위임사무를 폐지하고 국고보조금을 일반보조금화 하는 움직임은 우리에게 시사하는 바가 적지 않다. 그러나 우리와 일본간에는 지방자치의 역사, 경제발전 등 사회적 여건에 상당한 차이가 있다. 그러므로 단기에 모든 문제를 해결하는 접근보다는 중·장기적 목표와 실행계획을 체계적으로 구축한 다음 기관위임사무를 단계적으로 폐지하면서 보조사업의 블록화를 확대시켜 나가는 것이 합리적이다.

‘재정실험(fiscal experiment)’이다. 무엇보다도 정부는 그에 따른 사회적 기회비용이 크지 않도록 용이 주도한 준비와 실행 및 성과관리를 도모해야 한다. 이것은 회계단위 면에서 특별회계이지 제도적 측면에서 보면 또 다른 유형의 보조금제도이다. 국가균형발전특별회계는 기본적으로 국가의 보조사업을 수행하고 있고 자금의 운영형태 면에서 국고보조금의 운영방식과 유사하다. 국가균형발전특별회계의 도입으로 인해 우리나라의 정부간 재정이전제도는 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금, 국가균형발전특별회계보조금(중앙·지방간 재정이전제도)체제에 조정교부금, 재정보전금(지방자치단체간 재정이전제도)이 가미되는 체제를 갖추게 되었다.

새로운 제도의 선택은 재정운영의 형평성과 효율성 그리고 지방재정의 자율성과 투명성에 직·간접적인 영향을 준다. 구체적으로, 특정보조금인 국가균형발전특별회계의 신설은 국가와 지역단위의 재정·경제적 측면에서 상당한 파급효과를 유발할 뿐 아니라 중앙·지방간의 재정연계를 실질적으로 변화시키는 정책수단으로서 기능할 것이 예상된다. 여기에서 국가균형발전특별회계에 관하여 보다 구체적으로 파악하면 다음과 같다.

국가균형발전특별회계는 국가균형발전특별법을 토대로 설치되고 있다. 국가균형발전특별법은 수도권 집중현상을 억제하고 국토의 균형발전을 실질적으로 추진할 수 있는 제도적 기반으로 제정되었다. 특별법의 주요 골자는 균형발전 5개년 계획의 수립·추진, 국가균형발전 추진체계 구축, 국가균형발전특별회계 설치, 주요 균형발전시책 추진 등에 있다(국가균형발전특별법안의 주요 내용, 2003: 2).

국가균형발전특별회계는 약 150 여 개의 단위사업으로 구성되며, 제도의 도입에 앞서 논의 강조되었던 포괄보조방식은 채택하지 않고 있다. 국가균형발전특별회계는 정부간 보조금제도 가운데서도 재원의 사용용도가 지정



된 폐쇄형 조건부 보조금(closed-ended conditional grant)에 해당한다. 이것은 기본적으로 국가균형발전특별회계가 수행하는 업무와 관련 자금지출 방식을 살펴봄으로써 정의가 가능하다. 한마디로, 보조금의 이론적 특성 측면에서 기존의 국고보조금제도와 본질적으로 차이가 없다. 국가균형발전특별회계 중 지역개발사업계정은 4개 부처(문광부, 건교부, 농림부, 해양수산부)가 주도하고, 지역혁신사업계정은 교육인적자원부와 산자부가 주도하고 있다.

국가균형발전특별회계는 크게 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정의 두 계정으로 구분되며(법 제30조), 각 계정별로 재원(세입)과 대상사업(지출수요)을 달리한다. 두 계정을 합친 총예산 규모는 약 5조원 수준이고 지역개발사업계정이 전체의 약 80%, 그리고 지역혁신사업계정이 전체의 약 20%의 예산을 사용하는 것으로 규정되어 있다.

지역개발사업계정의 세입과 지출사업은 다음과 같다(법 제32조).

(1) 세입은 주세수입의 100분의 80, 과밀부담금, 개발부담금, 개발제한구역훼손부담금, 농어촌구조개선특별회계 전입금, 농어촌특별세관리특별회계법 전입금, 자동차교통관리개선특별회계 전입금, 공공자금관리기금의 예수금, 일반회계 또는 특별회계로부터의 전입금, 지역혁신사업계정으로부터의 전입금, 기타 용자금의 원리금, 재산 임대료 및 매각수입, 일시차입금, 세계잉여금, 기타수입금으로 구성된다.

(2) 세출사업은 지방자치단체에 대한 사업보조(낙후지역 및 농산어촌의 개발 관련사업, 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련사업, 지역의 문화·예술 및 관광자원의 개발 및 확충 관련사업, 지역의 고용창출 등 지역경제 활성화에 관한 사업, 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업, 기타 대통령령이 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업), 개

발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 관련 사업경비, 국가균형발전과 관련하여 지역개발을 촉진하기 위한 조사·연구사업에 필요한 경비, 공공자금관리기금의 예수금에 대한 원리금 상환, 소속재산의 관리·운영경비, 일시차입금의 원리금 상환, 계정의 관리·운영에 필요한 경비, 지역혁신사업계정으로의 전출금, 그밖에 지역개발 및 토지관리에 관하여 대통령령이 정하는 사업의 시행에 필요한 자금의 용자 등 소요경비의 지원 등으로 구성된다.

지역혁신사업계정의 세입과 지출사업(법 제33조)은 다음과 같다.

(1) 세입은 주세수입의 100분의 20, 통신사업특별회계로부터의 전입금, 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 일반회계 또는 특별회계로부터의 전입금, 지역개발사업계정으로부터의 전입금, 기타 용자금의 원리금, 일시차입금, 세계잉여금, 기타수입금으로 구성된다.

(2) 세출사업은 지역혁신체계의 구축 및 활성화 관련사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 지역전략산업의 육성관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 지방대학의 육성 및 지역인적자원의 개발관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 지역의 과학기술의 진흥 및 특성화 관련사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 지역의 정보화의 촉진 및 정보통신의 진흥에 관한 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 용자 등 소요경비의 지원, 지역의 균형발전과 관련하여 지역혁신을 촉진하기 위한 조사·연구사업에 필요한 경비, 공공자금관리기금의 예수금에 대한 원리금 상환, 일시차입금의 원리금 상환, 계정의 관리·운영에 필요한 경비, 지역혁신사업계정으로의 전출금, 그밖에 지역혁신에 관한 사업으로서 대통령령이 정하는 사업의 시행에 필요한 자금의 용자 등 소요경비의 지원으로 구성된다.

국가균형발전특별회계가 재정적 관점에서 지니는 중요한 의의는 그 동안 분산 운영되어 왔던 지역발전관련 재원을 하나의 특별회계로 통합 연계시키는 점과 관련재원을 종전보다 조금 더 확충한 점에서 발견될 수 있다. 특히, 전자와 관련하여 그 동안 유사사업들이 서로 다른 회계와 부처를 배경으로 각기 달리 운영되어온 비효율성을 개선할 수 있다는 점에서 매우 고무적이다. 그럼에도 불구하고 국가균형발전특별회계 내에서도 여전히 각 부처 별로 관리대상 사업이 분할되어 있고 부처간(사업간) 조정, 나아가 지역개발계정과 지역혁신계정간의 조정이 실제에 있어서 그렇게 쉽지 않을 것이 예상되어 동 제도의 운영이 매끄럽지 않을 것 같다.

<표 5-6> 국가균형발전특별회계와 타 보조금 제도의 비교

	재원	배분방식 등	지방비부담	보조금 특성 등
지방양여금사업	주세, 교통세, 농특세	· 일부배분공식	있음	· 특정보조금
국고보조사업	국고	· 배분공식없음 · 기준보조율	대부분 있음	· 특정보조금
국가균형발전특별회계사업	주세, 각종 부담금, 전입금등 혼합재원	· 배분공식없음 · 법정보조율	대부분 있음	· 특정보조금 · 일부비보조특성

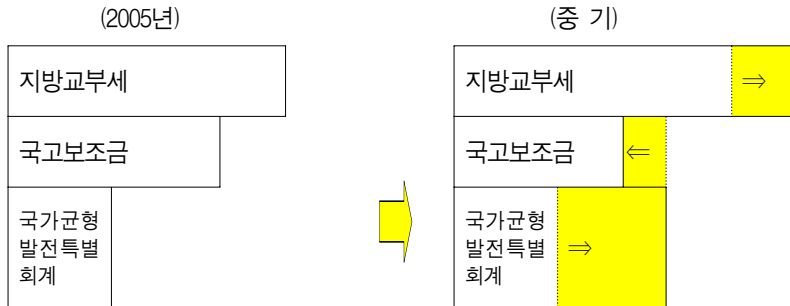
국가균형발전특별회계의 지역혁신계정 사업들은 사업의 성질과 특성에 따라 출연·보조·융자·경비지원 등의 재정지원 방식을 달리하기 때문에 일괄적으로 보조사업이라고 단정하기는 어렵다. 출연의 경우는 출연대상이 입지하는 자치단체의 지역경제와 재정에 중장기적으로 파급효과를 가져다 줄 것이다. 보조의 경우는 지방재정의 부담을 경감하는 동시에 지역경제에도 중장기적 파급효과를 창출할 것이다. 이 경우 자치단체 가운데 지방비 부담의 문제가 있다면 그것은 재정 경직화 요인이 된다. 융자의 경우 보조

금보다 강도는 낮지만 용자조건에 따라 준 보조금적 특성을 야기할 것으로 보인다. 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중 유발시설의 지방이전과 관련된 사업 용자 등 소요경비의 지원은 해당지역의 지역경제와 지방재정에 긍정적인 파급효과를 주는 재정지원 시스템으로 평가된다.

종합적으로, 지역개발계정의 사업과 지역혁신계정의 사업은 사업의 목적, 특성, 자금운영방식, 나아가 파급효과 등의 측면에서 판이하게 다를 것으로 예상된다. 이러한 관점에서 본다면 두 계정간에 연계와 접점을 갖기는 쉽지 않을 것이다. 대표적으로, 지역혁신계정은 효율성을 목표로 하는 반면 지역개발계정은 형평성을 가장 중요한 판단준거 내지 목표로 삼을 것이다.

이와 같은 특성과 규모를 지니는 국가균형발전특별회계는 본 과업에서 다루고 있는 중기 시각에서 지방의 자율성을 높여주는 포괄보조금제도로 변화되어야 한다. 포괄보조금제도로의 변환을 전제로 할 때 국가균형발전특별회계의 규모는 현재의 약 5조원 규모에서 그 두 배에 해당하는 약 10조원 규모로 확대되는 것이 바람직하다. 그 이유는 동 제도를 통하여 제4장에서 전망하는 지방 SOC 확충, 장기 미집행 도시계획시설 관련 수요, 지방과학 기술관련 수요, 재해·안전관련 재정수요의 상당부분을 충당할 수 있기 때문이다. 현실적으로 본 연구에서 예측하는 지방재정의 초과지출수요의 상당분은 국가균형발전특별회계사업 및 국고보조사업과의 관계가 있는데, 이와 관련하여 특히, 국가균형발전특별회계의 지방재정 지원규모, 지원방식, 배분 공식 등에 대한 근본적인 구조변화가 요구된다.

&lt;그림 5-7&gt; 정부간 보조금 제도의 구조개편(안)



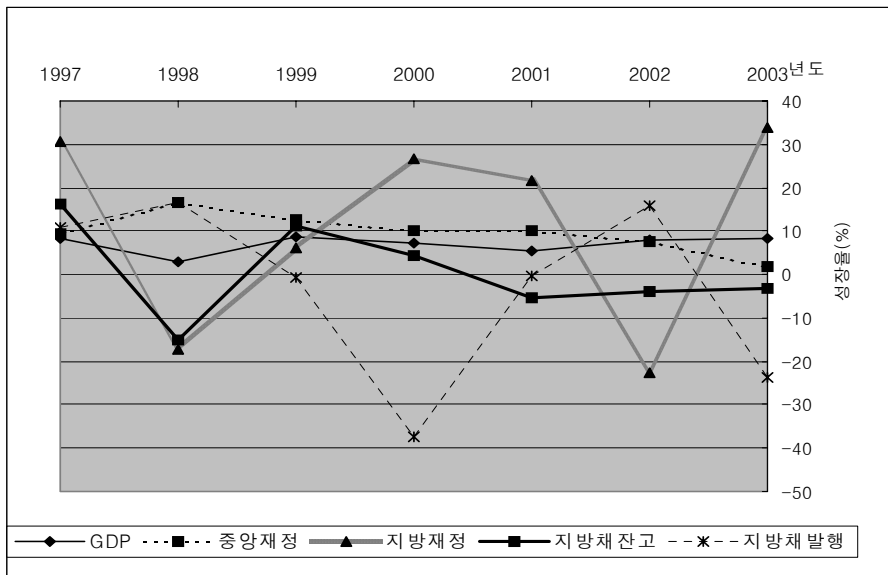
#### 다. 지방채제도

지방재정의 총량 및 수요 증가와 정부의 기채승인제도 구조개편 방안 등을 종합적으로 고려할 때 지방재정수요를 충당할 수 있는 수단으로 지방채의 보완적, 직·간접적 역할이 강조되어야 할 필요가 있다. 지금까지는 지방채가 중앙·지방간의 재정관계에 있어서 별다른 역할을 하지 못하였지만 앞으로는 향후 지방채부문을 통해 국가와 지방간의 간접적 자원배분이 이루어질 수 있도록 구조화되어야 할 것이다. 이 경우 현재와 같은 엄격한 지방채관리제도(기채승인제도)는 완화되고 중앙정부의 포괄적 가이드라인과 지방의 자기규율이 존중되는 새로운 시스템이 가동되어야 한다. 구체적으로, 중앙정부는 거시적 차원에서 지방채 발행의 적정 및 위험과 남용에 관한 기본적 제어장치를 마련해 주고, 지방자치단체는 그 틀 안에서 자기규율을 책임성 있게 지켜나가는 새로운 ‘게임의 법칙(rule of game)’을 정립해야 한다. 이와 같은 상황 인식을 바탕으로 지방채제도는 현재의 기채승인제 방식으로부터 지방의 자율과 선택을 강화하는 방식으로 개선되어야 할 필요가 있다.

다른 나라와 비교할 때 우리나라의 지방채 발행규모와 비중은 매우 낮은

경향을 보이며, 이것은 특히 외환위기 이후 두드러진다. 외환위기 이전에는 총 지방채무 규모가 매년 10% 이상의 증가율을 보였으나 외환위기 이후에는 마치 ‘새로운 구조(new regime)’에 진입한 것과 같이 크게 하향 조정되었다(’95~’99년까지는 총 지방채무 규모가 매년 평균 13.0% 이상 증가하였으나 ’01년 이후에는 매년 3~4%의 감소 추세를 보였다). 이와 같은 현상은 일부 자치단체장들과 언론 그리고 주민들이 지방채를 “소모성 빚”으로 오인하여 부정적 또는 소극적 재정수단으로 간주하는데 기인하는 것으로 보여진다.

<그림 5-8> 재정규모와 지방채 발행규모의 성장률 비교(1997~2003)



물론 각 자치단체의 재정 여건에 따라 다르지만, 전체로 볼 때 우리나라의 지방채는 지방재정의 규모, 능력, 잠재력 등에 비해 상대적으로 과소하게 발행되고 있다. 예를 들어, 지방재정의 세입 중 지방채에 의한 자원조달

비중은 2.6%(2003년도)에 불과하고, GRDP(지역총생산) 대비 비중도 매우 낮은 것으로 나타난다. 2003년도 지역총생산과 광역자치단체(본청)의 지방채 잔고를 비교해 본 결과 대구, 부산, 광주, 대전을 제외한 대부분의 시·도에서는 그 비중이 높지 않은 것으로 분석되었다(<표 5-7> 참조). 그리고 지방채의 상환능력을 측정해주는 지방채상환비비율을 비교할 때, 20%를 초과하는 자치단체는 없고 10% 이상을 초과하는 자치단체도 6개에 불과한 것으로 분석되었다.<sup>42)</sup>

<표 5-7> GRDP 대비 지방채잔고 비율

(단위 : 억원, %)

자치단체	지방채잔고(A)	GRDP(B)	비율(A/B)
서울	16,493	1,271,748	1.30
부산	21,625	353,347	6.12
대구	23,076	203,370	11.35
인천	5,994	282,544	2.12
광주	9,044	131,659	6.87
대전	7,588	140,976	5.38
울산	5,161	282,900	1.82
경기	1,621	1,221,887	0.13
강원	2,903	145,983	1.99
충북	896	202,800	0.44
충남	1,810	278,969	0.65
전북	1,832	186,731	0.98
전남	772	268,127	0.29
경북	2,280	389,086	0.59
경남	1,158	401,291	0.29
제주	3,091	53,741	5.75

주: 지방채잔고는 2003년도말 기준이며 GRDP는 2002년도 가격기준임

42) 참고로 EU의 규칙에 따르면 각국의 채무한도는 GDP 대비 60%이다(Maastricht 조약(1992)에서 gross debt-to-GDP ratio 60% 기준을 설정하였음).

&lt;표 5-8&gt; 지방채발행누적액 상위 20 자치단체 중심분석

(단위 : 억원)

자치단체	발행예정액	누적액	상환비비율
대 구	1,330	23,076	16.17
부 산	1,724	21,625	14.99
서 울	5,950	16,493	2.72
광 주	1,349	9,044	13.29
대 전	720	7,588	10.52
인 천	3,003	5,994	2.75
울 산	1,145	5,161	12.97
제 주	342	3,091	6.93
강 원	800	2,903	7.14
성 남	-	2,461	5.95
경 북	1,300	2,280	9.68
김 해	250	2,182	18.85
전 주	41	1,899	5.07
전 북	965	1,832	5.97
충 남	750	1,810	8.31
경 산	-	1,652	6.02
제 주	-	1,640	3.17
경 기	4,600	1,621	1.49
군 산	65	1,318	6.39
포 향	60	1,295	7.62
평 균	1,220	5,748	8.30
표준편차	1,593	6,763	4.81
변이계수	1.306	1.176	0.580

주: 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2004 등을 참조로 계산한 것임

종합적으로, 향후 예상되는 지방재정의 초과지출수요(세입에 비해 세출이 많은 상태)에 대응하기 위해서는 자치단체의 정세노력을 비롯하여 중앙과 지방간의 조세 및 보조금제도의 구조개편은 물론 지방채제도를 재정 건전성 규율의 범위 내에서 적극적으로 활용하는 방안을 강구해야 할 것이다.



다만, 잘못된 지방채 활용으로 인한 재정압박 등의 문제를 예방할 수 있도록 국가 차원의 재정규율의 제정과 더불어 지방자치단체의 자발적 재정규율(self-fiscal discipline)의 제정 및 준수 풍토가 선결과제로 요구된다.

지방채 발행은 특히, 지방 SOC 부문의 재정팽창요인과 방재관련 시설물 구축 등 각종 자본투자사업의 초과 재정수요를 충당하는 주요 수단으로 활용되어야 할 것이다. 만일 지방채의 활용수준이 2004년(예산) 기준으로 현재(2조 6,690억원)의 3~5배가 될 경우 그것은 약 8~13조원 규모로 늘어나 향후 예상되는 자본투자 부문의 초과재정수요를 감당하는데 중요한 역할을 하게 된다. 이러한 경우에도 앞서 분석한 바와 같이 지방재정의 건전성이나 재정상태에 문제가 발생하지는 않는다(이 경우 지방채의 발행규모는 GDP의 약 2% 내외가 된다).

#### 라. 부담금제도의 개선을 통한 재원확충

중장기적으로 예상되는 지방재정의 초과지출수요를 충당하는 한 수단으로 부담금제도의 개선방향을 제시할 수 있다. 현재 국가적으로 많은 유형의 부담금제도가 운영되고 있고, 그 재원의 관리·지출 방식도 다양각색인 실정이다.

기획예산처의 부담금관련보고서(2003)에 따르면 2002년도 말 현재 총 102개의 부담금이 운용되고 있고, 각 부담금제도의 설치목적은 크게 다음과 같이 분류될 수 있다. 그것은 구체적으로, (1) 공공시설을 손괴한 자에게 그 수선·복구에 필요한 비용을 부과하는 손괴자부담금(농어촌도로손괴자부담금, 수도사업의 손괴자부담금 등), (2) 각종 시설의 건설 또는 유지·관리비용을 사용자에게서 징수하는 이용자·원인자부담금(원인자부담금(수도법, 하수도법, 도로법) 등), (3) 공공시설로 인해 특별한 이익을 받은 자에게 징수하는 수익자부담금(지방자치단체 공공시설수익자부담금

등), (4)해당사업의 복구이행을 담보하기 위하여 비용의 일부 또는 전부를 미리 예치하고 복구완료 후 반환하는 예치금(원상회복예치금, 산림복구비용예치금 등), (5)특정 공익사업을 수행하지만 부과대상과 사용내역간의 관계가 느슨한 조세성부담금(국외여행자납부금, 개발부담금 등)이다.

각 부처별로 관장하는 부담금을 살펴보면, 환경부가 24개로 가장 많고 그 다음이 건설교통부(23개), 재정경제부(9개), 농림부와 산업자원부(각 8개), 문화관광부(6개), 행정자치부와 산림청(각 5개), 해양수산부(4개), 과학기술부와 정보통신부, 보건복지부, 노동부(각 2개), 교육인적자원부와 외교통상부(각 1개)의 순으로 나타난다.

부담금의 징수실적(2002)은 총 7조 4,482억원이며, 소관 부처별로는 산업자원부가 2조 3,027억원으로 가장 많고(전체의 30.9%), 그 다음으로 환경부 1조 3,348억원( 17.9%), 재정경제부 6,949억원(9.3%)의 순으로 나타난다.

<표 5-9> 소관 부처별 부담금 징수실적(2002년)

(단위 : 억원, %)

소관부처	금액(구성비, %)	소관 부처	금액(구성비, %)
재정경제부	6,949(9.3)	정보통신부	4,429 (6.0)
교육인적자원부	758 (1.0)	보건복지부	5,109 (6.9)
외교통상부	316 (0.4)	환경부	13,348(17.9)
행정자치부	1 (-)	노동부	1,733 (2.3)
과학기술부	1,530 (2.1)	건설교통부	5,138 (6.9)
문화관광부	2,128 (2.9)	해양수산부	72 (0.1)
농림부	5,075 (6.8)	산림청	4,869 (6.5)
산업자원부	23,027(30.9)	합계	74,482억원

자료: 기획예산처, 「부담금 운영 실태 보고서」, 2003.

부담금의 사용주체로는 중앙정부, 지방자치단체, 기타 기관(공단 등)들이 있고, 전체 부담금의 78%인 5조 8,091억원이 중앙정부의 기금과 특별회계의 수입으로 계상 사용된 반면 지방자치단체가 사용한 것은 전체의 10.5%인 7,855억원에 불과한 실정이다(나머지 8,536억원은 공단 등 기타 기관의 수입으로 계상 사용되었음).

<표 5-10> 부담금의 귀속주체

(단위 : 억원, %)

구 분	중앙정부		지방자치단체		공단등 기 타	계
	기 금	특별회계	광 역	기 초		
징수금액	38,358	19,733	4,184	3,671	8,536	74,482
비율(%)	51.5	26.5	5.6	4.9	11.5	100.0

자료: 기획예산처, 『부담금 운영 실태 보고서』, 2003.

<표 5-11> 지방자치단체의 부담금 수입

(단위 : 억원)

□ 광역지방자치단체귀속 부담금		
회 계 명	부 담 금 명	'02년 징수실적
학교용지부담금특별회계	학교용지부담금	758
상수도특별회계	원인자부담금(수도법)	291
	손괴자부담금(수도법)	10
	소 계	301
하수도사업특별회계	원인자부담금(하수도법)	1,077
교통시설특별회계	광역교통시설부담금	859
	혼잡통행료	156
	교통유발부담금	875
지방도시교통사업특별회계	소 계	1,031
도시개발특별회계	과밀부담금	133
제주도개발사업특별회계	관광진흥부가금	22
일반회계	소하천수익자부담금	1
	수산자원조성금	2
	소 계	3
합	계	4,184

(계 속)

□ 기초지방자치단체구속 부담금		
회 계 명	부 담 금 명	'02년 징수실적
쓰레기유발부담금특별회계	쓰레기유발부담금	1
상수도특별회계	원인자부담금(수도법)	1,088
	손괴자부담금(수도법)	2
	소 계	1,090
하수도사업특별회계	원인자부담금(하수도법)	2,340
일반회계	개발부담금	233
	수산자원조성금	6
	어장정화·정비실시부담금	1
	소 계	240
합	계	3,671

자료: 기획예산처, 『부담금 운영 실태 보고서』, 2003.

이상에서 살펴본 바와 같이 부담금의 중앙·지방간 배분실태가 약 9 대 1 수준으로 중앙에 편중되어 있는 상태이다. 이러한 구조는 향후 예상되는 지방재정의 지출압박과 함께 합리성 측면에서 구조 변화되어야 한다. 구체적으로 언급하자면, 부담금 가운데 부담금을 부과시키는 원인과 부담금 수입의 지출효과가 제한된 지역에 한정되는 부담금은 지방자치단체에 이양하거나 지방의 할당비율을 크게 높이는 조치를 취해 주어야 한다. 이에 해당하는 부담금으로는 환경관련부담금, 개발부담금, 과밀부담금 등을 지적할 수 있다. 앞으로 부담금 배분배율의 상향 조정과 관리이양 등을 통해 매년 1조 원 내외의 추가적인 재원이 지방재정에 충당될 수 있어야 할 것이다.

이러한 과정에서는 주요 부담금에 대한 원가산정을 비롯하여 중앙·지방간의 실제적인 행정활동(지출)과 수혜 및 혜택의 제공 정도에 대한 객관적 분석이 이루어져야 하며, 그 결과에 따라 중앙·지방간 배분비율의 조정, 부담금 폐지 등 시대 상황에 적절한 조치가 단행되어야 한다.

### 마. 기타방안

지금까지 제시한 방안 이외에 기금 조성(재해관련 재해수요에 대응하는 방식으로 중앙정부와 자치단체가 매년 일정액을 적립하여 재해발생 시 신속하게 재해복구사업을 추진하는 용도의 기금조성, 고령화 등 노인복지와 관련이 있는 의료보호기금 및 노인 복지관련 기금 조성, 문화예술관련 기금의 조성 등), 자치단체의 정세노력, 신세원 발굴, 그리고 각종 ‘재정지출 효율화 프로그램(expenditure efficiency program)’ 등을 적극적으로 모색해야 한다.

이러한 과정에서는 증가하는 각종 ‘자치비용’을 지역주민들이 직·간접으로 부담하는 ‘주민의 재정책임성(citizen’s fiscal responsibility)’제고방안이 구체적으로 강구되어야 한다. 이것은 단적으로 구미 선진국에서 행정서비스의 질·양적 증가(지방채 포함)와 관련하여 주민의 세금부담 증가(‘조세의 가격기능’과 밀접한 연관이 있음) 현상이 자연적으로 수용되는 사회적 풍토로부터 배워야 함을 시사한다. 아울러 각 지방자치단체들은 상대적으로 그 중요성이 줄어들거나 민간부문에서 담당하는 것이 합리적인 지방재정 수요 요인들을 발견하여, 이들을 점진적으로 자치단체의 직접 공급대상에서 제외시키는 예산절감 방안을 모색할 필요가 있다.

마지막으로, 지방의 각종 SOC 투자와 관련하여 앞서 언급한 지방채 부문의 활용은 물론 민간자본의 유치, 활용도 적극적으로 모색할 필요가 있다. 그 과정에서는 프로젝트 채원조달(project financing) 방식이나 일본과 영국에서 성행 중인 민간채원조달(PFI: Private Finance Initiative) 방식을 적극 검토할 필요성이 있다.

## 제4절 정책방안 모색에 따른 문제 및 한계

본 과제는 다음과 같은 점에서 문제와 한계를 지닌다.

첫째, 지방재정의 초과 지출수요(또는 재정팽창요인)를 측정하는 과정에서 계량적 추정·예측보다 전망적인 성격을 상대적으로 많이 가미하고 있는 점이다. 그것은 본 과제에서 다루는 주제들의 특성상 중장기적 예측에 상당한 어려움과 제약조건을 안고 있기 때문이다. 연구의 진행과정에서 직면하게 되는 가장 큰 어려움과 제약조건은 관련부문의 역사적 자료(시계열 통계자료) 및 미시데이터의 결핍과 해당 지출부문의 중장기 기능 변화에 대한 시나리오를 구상하는 부분이었다. 그 결과, 비록 본 연구가 합리적이고 객관적인 사실을 토대로 미래의 지방재정수요를 추정·전망하고자 시도했음에도 불구하고 도출된 최종 전망치는 “상·하향 편향(bias)”을 가질 수 있는 가능성을 지니고 있다.

둘째, 본 과제에서는 지방재정 수요의 팽창요인(신수요, 확대수요 등)에 중점을 둔 나머지 중장기 차원에서 예상되는 지방재정의 총체적 수요를 포괄하지 못하는 문제와 한계가 있다. 그 결과 본 과제가 미처 간과하지 못한 주요 재정지출 수요요인이 있을 수 있고, 또한 기존의 재정지출 수요요인 가운데 중장기적으로 감소될 요인도 있을 수 있다.

셋째, 본 과제에서 초과 지출수요를 충당하는 수단으로 정부간 재정관계를 재정립하는 과정에서 중앙·지방간의 기능배분에 대한 사항을 제대로 반영하지 못하고 있다. 이론적으로 말하면, 정부간 재정관계의 정립과정에서 기능배분을 체계적으로 점검하고 그 결과를 자원배분 체계와 연계시키는 것이 타당하지만, 이러한 접근은 워낙 방대하여 본 과업의 범위를 넘어서는 것으로 간주하였다.

넷째, 본 연구에서는 지방재정을 논하면서 주로 중앙정부와 지방자치단체간의 관계에 초점을 맞추었고, 지방자치단체간의 재정적 역학관계(재정수요 포함)에 대하여는 다루지 않는 한계점이 있다. 구체적으로, 지방재정의 지출수요의 요인과 크기를 측정하는 문제 그리고 조세 및 이전재정 시스템의 재구조화하는 사안들은 광역자치단체와 기초자치단체 또는 자치단체 유형별로 큰 차이가 있을 수 있지만 본 과제에서는 이러한 시각에서 접근하지 않았다.

다섯째, 본 과제에서는 중앙재정의 신규재정지출수요나 팽창요인을 추정·전망하지 않고 있다. 중앙재정과 지방재정의 지출수요와 세입능력(revenue capacity)을 동일한 차원에 두고서 상호 비교한 다음 그 결과를 토대로 재원배분시스템의 조정 등 다양한 재정대응방안을 모색하는 것이 합리적이지만 본 연구에서는 이러한 종합적 접근을 취하지 못하였다. 이것은 근본적으로 연구자가 직면한 ‘여건상 제약’에서 비롯되는 것이지만, 종합적으로 본 연구가 안고 있는 기본한계라 할 수 있다.

## 제6장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

현재 우리나라는 지방분권화와 더불어 정치·경제·사회의 급격한 변화 속에 있는데, 이러한 환경변화는 지방자치단체의 역할 증대는 물론 역할 변화를 가져오게 하고 있다.

최근 지방환경의 변화(참여정부의 분권정책, 선진국의 최근 동향, 소득증가, 정보화 등) 또는 변화 경향에 따라 새롭게 발생할 수 있거나 재정부담면에서 경시할 수 없는 재정수요 중에서 특히, 중요하고 객관적 예측이 가능한 수요를 선정하여 추정 또는 전망하였다.

이와 같이 객관적으로 추정·전망한 결과에 근거하여 향후의 중앙·지방간 재원배분체계 개편 구상 등의 정책대응을 위한 정책적 시사점을 제시하였다.

이와 같은 연구목적 하에 본 연구는 다음과 같이 수행되었다.

제1장은 연구의 필요성과 목적, 그리고 연구의 대상, 범위, 방법에 관한 사항을 기술하였으며, 제2장은 지방자치단체의 행정수요를 반영하는 지방재정수요의 개념과 추정·전망의 필요성 및 재정수요와 관련한 기초적 이론을 고찰하였다. 여기서, 지방재정 수요는 지방자치단체의 행정수요를 반영하는 것으로 재정수입 능력을 동시에 감안한 재정수요인 재정지출수요와 구분되어지기도 하지만, 본 연구에서는 이를 포괄하는 광의의 개념으로 사용하였다.

제3장은 우리나라와 일본의 재정지출 추이와 변화 양상을 분석하고, 본



연구의 범위설정을 위한 지방재정수요의 유형화를 시도하였다.

특히, 일본의 과거 20년간(1983~2002) 국가 및 지방의 세출목적별 재원투자 비중을 분석한 것은 일본이 1983년을 전후하여 1인당 GNP가 1만 달러를 달성한 시기이고, 1인당 GNP가 1만달러를 넘어서 3만달러에 이르는 현재까지의 경제규모 및 발전과정에서 국가재정 및 지방재정 지출의 변화 추이를 통하여 우리나라의 향후 재정지출을 전망하는데 활용하기 위함이다. 이러한 일본 사례의 분석을 통한 두가지 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 과거 20년간 사회복지비, 노인복지비, 아동복지비, 생활복지비 등으로 구성되는 민생비가 지속적으로 증가하였고, 그 증가율도 가장 높게 나타나고 있다. 특히, 아동복지비와 생활복지비가 민생비의 약 70%로 가장 높은 비중을 차지하고, 노인복지비의 경우 1인당 GNP 1만달러 달성 이후 급격히 증가하고 있다는 점이다. 이는 고령화 사회를 맞이한 우리나라의 경우도 향후, 삶의 질 제고와 관련한 복지분야의 재정수요가 지속적으로 증가하게 된다는 것을 예견케 한다.

둘째, 국토보전비 및 개발비는 1인당 GNP가 1만달러를 넘은 상태에서는 계속 증가하였으나, 1993년 2만달러를 넘긴 시점에서 이 부분의 비중은 다소 낮아지면서 일정 수준으로 수렴하고 있다. 이 점을 통해 향후 우리나라의 경우도 지방 SOC 관련 부문의 지출수요는 일정기간 증가할 것으로 전망할 수 있다.

제4장은 지방재정 수요를 (1) 지방분권과 자치기반확충, (2) 지방SOC의 확충, (3) 삶의 질 제고 및 지방행정기능 강화의 3개 부문으로 구분하여 중장기적으로 중요시되는 수요 또는 기존 수요 중 향후에도 재정지출에서 경시할 수 없는 수요를 선별하고, 이들 재정수요에 대해 다음 표와 같이 추정·전망하였다.

## &lt;지방재정의 수요 추정·전망&gt;

구 분	지방재정 수요	수요의추정·전망 (연 평균)	비 고
지방분권 및 자치기반확충	자치경찰제 도입	3조 5,847억원	재원이양
	교육자치제 실시	20조 8,349억원	재원이양
	특별행정기관 기능이양	1조 6,283억원	재원이양
	지방의회관련	1,500억원	추가 발생: 2010년
지방SOC 확충	장기미집행도시계획 시설 해소	1조 3,000억원	총수요(2003-2010) :약 11조원
	지하철 건설 및 부채	1조 8,143억원	총수요(2004-2010) :12.7조원
	지방도로 확충(지방비)	3조 1,429억원	총수요(2004-2010) :약 22조원
	상하수도 확충	2조원	총수요(2004-2010) :14조원
	재해 및 안전	3조 1,935억원	총수요(2005-2010) :19조 1,614억원
삶의 질 제고 및 지방행정 기능 강화	고령화(노인복지비)	2조 8,424억원	총수요(2004-2010) :19조 8,968억원
	환경행정	13조 1,461억원	총수요(2004-2010) :92조 230억원
	문화 및 여가	5조 2,264억원	총수요(2004-2010) :36조 5,848억원
	과학기술진흥	2조 5,000억원	총수요(2003-2010) :약 20조원

이러한 재정수요의 추정시에는 문헌연구, 지방분권 로드맵 분석, 외국의 경험적 사례연구(재정지출의 변화추이) 및 국제적 통계비교의 방법이 활용되었다. 그리고 지방재정의 수요에 대한 구체적 분석과 추정은 정부의 추정치(방침)과 공인된 연구결과물에서 제시한 추정치를 비판적으로 수용하여 2010년까지의 지방재정수요를 전망하는 방법을 채택하였다.

제5장은 제4장에서 추정·전망된 중장기적 지방재정수요 결과를 토대로 이에 대한 정책적 대응을 위한 중앙·지방간 자원배분체계의 조정에 대한 거시적 틀과 세부전략을 제시하였다.

이러한 정책대응의 기본방향을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 향후 예상되는 지방재정의 수요팽창 요인을 고려할 때 추가적인 국가재정의 지방 이양이 불가피하고, 특히 중장기적 관점에서 중앙·지방간의 자원배분 규모와 체계를 재정립해야 할 필요성이 제기되므로 지방재정의 총량 및 상대비중을 제고하여야 한다.

둘째, 지방분권과 재정분권의 기본원리와 정신을 상기할 때 지방의 과세권 신장은 향후 지방자치의 성숙 발전 측면에서 필수불가결한 요인이다. 따라서, 국세중심의 세원배분 구조를 변화시켜 지방세 비중의 상향조정을 모색한다.

셋째, 지방재정의 운영에 있어서 지방세 부문이 선도역할을 담당하고 보조금제도가 보충·보완적 역할을 할 수 있는 지방재정 시스템이 중장기적 차원에서 구축되어야 한다.

넷째, 정부는 지난 해에 지방양여금의 폐지(2004년 말)를 확정하였고, 2004년 7월에는 대표적인 특정보조금제도인 국고보조금의 축소 정책을 추진하였다. 이와 같은 일련의 보조금제도 개편정책을 지속적으로 추진하여 일반보조금중심의 보조금제도를 구축할 필요가 있다.

다섯째, 지방재정의 총량과 수요가 늘어나고 기채승인제도가 총액승인제도로 변화될 것을 전망할 때, 향후 지방재정에서 지방채부문이 차지하는 역할과 비중은 크게 증가할 것으로 예상된다. 따라서 지방채는 향후 예상되는 지방재정의 초과지출수요를 상당 부분 감당하는 기능을 수행하도록 한다.

마지막으로, 지방자치단체는 징세노력 등 각종 ‘세입확충 자구노력’과 ‘재정지출 효율화 프로그램’의 실천을 통해 향후 지방재정의 초과지출 수요에 적극적으로 대응하여야 한다.

## 제2절 정책건의

지방재정의 중장기적 주요 수요팽창 요인을 추정, 전망한 수치와 지방재정의 자연적 성장추이를 상호 비교해 본 결과 추정된 주요 지방재정수요(또는 재정수요 증가율)가 지방재정의 수입(또는 수입성장률)을 초과하는 것으로 파악되었다. 이러한 사실은 향후 지방재정의 초과 지출수요를 적절히 충당할 수 있는 정책대안의 모색이 불가피함을 의미하는 것이다.

즉, 지방자치단체들이 신세원을 발굴하고 징세노력을 강화하며 나아가 재정지출의 효율성을 제고시키더라도 초과 재정지출 수요문제를 해결하기 위한 접근에는 근본적 한계가 존재하기 때문에 중앙·지방간 재정관계는 지금보다 본질적인 구조변화를 필요로 하게 되는 것이다.

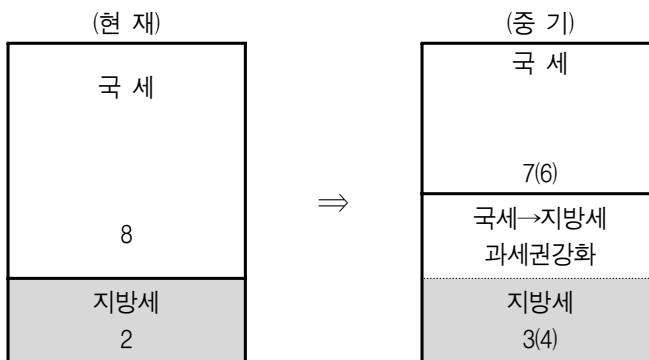
이와 같은 문제인식을 갖고서 중장기적 지방재정수요의 전망 결과를 토대로 중앙·지방간 자원배분체계의 조정에 대한 거시적 틀과 세부전략을 제시하였는데, 이를 요약하여 다음과 같이 정책건의를 하고자 한다.

### 1. 지방세제도의 강화

지방세제도의 강화문제는 현재의 재정분권 상태, 지방자치와 분권의 정신, 자치단체와 주민의 재정책임성 고취, 세원의 지역 간 불균형 정도, 외국 사례, 그리고 경제발전 및 사회 민주화 정도 등의 변수들을 종합적으로 고려하는 가운데 제기될 수 있는 성질이다. 그리고 우리와 행정 및 재정 시스템과 가장 비슷한 일본이 과거 국세위주의 조세제도에서 근년에 약 6 대 4의 국세·지방세 배분체제로 정착한 역사적 경험과 최근 머지 않은 장래에 5 대 5의 배분체계를 목표로 내세운 정책기조는 우리에게 시사와 교훈을 주고 있다.

이러한 사실을 종합적으로 고려할 때, 대체로 말해 국세와 지방세의 비중은 현재의 8 대 2 수준에서 중장기적으로 7 대 3 내지 6 대 4의 수준으로 변화되는 것이 합리적이다.

<중앙·지방간 세원배분 방향>



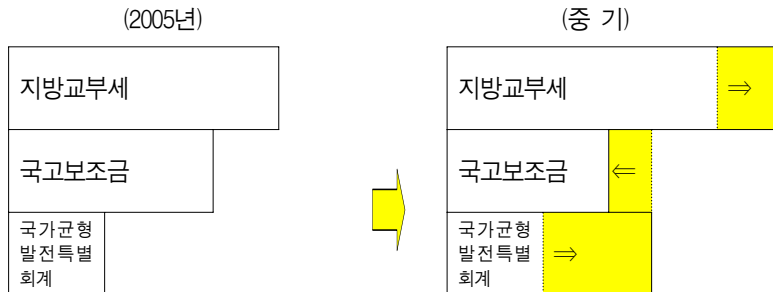
이와 같이 지방세제도의 강화에 초점을 맞추게 될 때, 구체적으로 국세와 지방세의 구조조정(세목조정 및 신설, 세율 및 과표체계 조정)을 포함하여 지방의 과세권 강화, 조세징수행정체제 및 세정 효율성 제고, 기타(비과세·감면 축소 등)방안이 고려되어야 할 것이다.

## 2. 정부간 보조금제도의 구조개편

최근의 정책변화의 결과 우리나라의 정부간 보조금제도는 종전의 지방교부세(일반보조금), 국고보조금 및 지방양여금(특정보조금) 체제에서 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계체제로 변화되었다. 이로 인해 향후 보조금제도의 구조변화는 일반보조금과 특정보조금의 상대비중을 구도화하는 문제와 신설된 국가균형발전특별회계의 규모 및 운영방식 조정문제에 초점을 맞추는데 중점을 두어야 할 것이다.

현재는 일반보조금(지방교부세 등)과 특정보조금(국고보조금, 국가균형발전특별회계)의 상대비중은 약 4 대 6 수준으로 평가되는데, 이러한 구도를 약 7 대 3 이상의 일반보조금 우위구도로 변화시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 지방교부세의 증가(일부 국고보조금의 일반재원화), 국고보조금제도의 축소 및 포괄보조금화, 국가균형발전특별회계사업의 포괄보조금화, 자본보조금제도의 도입 등 보다 큰 틀의 새로운 재정이전 시스템을 모색하는 접근이 시도되어야 할 것이다.

## &lt;정부간 보조금 제도의 구조개편(안)&gt;



따라서 본 과제에서 추정, 전망한 지방재정의 지출팽창 요인 중 특히, 경찰·교육자치를 포함하는 자치역량 강화와 관련된 추가적 재정수요, 그리고 문화·고령화·환경 수요의 상당 부분은 지방교부세제도의 개선을 통해서 충당하는 것이 합리적이다(재해 관련 재정수요는 특별교부세제도의 확충을 통해서 가능함).

한편, 특정보조금인 국가균형발전특별회계의 신설은 국가와 지역단위의 재정·경제적 측면에서 상당한 파급효과를 유발할 뿐 아니라 중앙·지방간의 재정 연계를 실질적으로 변화시키는 정책수단으로서 기능할 것이 예상된다. 따라서 국가균형발전특별회계는 본 과제에서 다루고 있는 중기 시각에서 지방의 자율성을 높여주는 포괄보조금제도로 변화되어야 할 것이다. 특히 현재의 약 5조원 규모에서 그 두 배에 해당하는 약 10조원 규모로 확대하여 제4장에서 전망하는 지방 SOC 확충, 장기 미집행 도시계획시설 관련 수요, 지방과학 기술관련 수요, 재해·안전관련 재정수요의 상당부분을 충당할 필요가 있다.

### 3. 지방채제도의 적극적 활용

지방재정의 총량 및 수요 증가와 정부의 기채승인제도 구조개편 방안 등을 종합적으로 고려할 때 지방재정수요를 충당할 수 있는 수단으로 지방채의 보완적, 직·간접적 역할이 강조되어야 할 필요가 있다.

따라서 지방채 발행은 특히, 지방 SOC 부문의 재정팽창요인과 방재관련 시설물 구축 등 각종 자본투자사업의 초과 재정수요를 충당하는 주요 수단으로 활용되어야 할 것이다. 이 경우, 만일 지방채의 활용수준이 2004년(예산) 기준으로 현재(2조 6,690억원)의 3~5배가 되면, 그것은 약 8~13조원 규모로 늘어나 향후 예상되는 자본투자 부문의 초과재정수요를 감당하는데 중요한 역할을 하게 될 것이다.

### 4. 부담금제도의 개선을 통한 재원확충

중장기적으로 예상되는 지방재정의 초과지출수요를 충당하는 한 수단으로 부담금제도의 개선방향을 제시할 수 있다.

기획예산처의 부담금관련보고서(2003)에 따르면 2002년도 말 현재 총 102개의 부담금이 운용되고 있고, 부담금의 징수실적(2002)은 총 7조 4,482억원으로 나타나고 있다. 그리고 부담금의 사용주체로는 중앙정부, 지방자치단체, 기타 기관(공단 등)들이 있고, 전체 부담금 중 지방자치단체가 사용한 것은 전체의 10.5%인 7,855억원에 불과하다.

이러한 부담금 가운데 부담금을 부과시키는 원인과 부담금 수입의 지출 효과가 제한된 지역에 한정되는 부담금은 지방자치단체에 이양하거나 지방



의 할당비율을 크게 높이는 조치를 취할 필요가 있는데, 이에 해당하는 부담금으로는 환경관련부담금, 개발부담금, 과밀부담금 등을 들 수 있다.

따라서 앞으로 부담금 배분배율의 상향 조정과 관리이양 등을 통해 매년 1조원 내외의 추가적인 재원이 지방재정에 충당될 수 있어야 할 것이다.

## 5. 기타 방안

재해관련 재해수요에 대응하는 방식으로 중앙정부와 자치단체가 매년 일정액을 적립하여 재해발생 시 신속하게 재해복구사업을 추진하는 용도의 기금 조성, 고령화 등 노인복지와 관련이 있는 의료보호기금 및 노인복지관련 기금 조성, 문화예술관련 기금의 조성 등의 방안도 지방재정의 초과지출에 대응할 수 있는 유용한 정책수단이라고 볼 수 있다.

그리고 자치단체는 스스로 징세노력, 신세원발굴, 그리고 각종 '재정지출 효율화 프로그램' 등을 적극적으로 모색하는 책임성이 요구된다. 이러한 과정에서는 증가하는 각종 '자치비용'을 지역주민들이 직·간접으로 부담하는 '주민의 재정책임성' 제고방안이 구체적으로 강구되어야 한다.

마지막으로, 지방의 각종 SOC 투자와 관련하여 지방채 부문의 활용은 물론 민간자본의 유치, 활용도 적극적으로 모색할 필요가 있다.

## 【참고문헌】

- 강만옥 외, 「우리나라 환경예산의 발전방안 연구」, 한국환경정책평가연구원, 2003.
- 김대영, 「지방소비세 도입방안」, 한국지방행정연구원, 2003.
- 김미숙 외, 「고령화사회의 사회경제적 문제와 정책대응방안 : OECD 국가의 경험을 중심으로」, 한국보건사회연구원, 2003.
- 김세훈 외, 「주요 외국의 문화예산비교 연구」, 한국문화관광정책연구원, 2003.
- 김승권, 「저출산의 사회경제적 영향과 장단기 정책방안」, 한국보건사회연구원, 2002.
- 박재성, 2002년 환경예산의 주요내용과 증장기 운용방안, 「환경예산과 정책목표」, 한국환경정책연구원, 2002.
- 박정수, “지방재정 자율성과 책임성 확보방안”, (미발표 논문), 2003.
- \_\_\_\_\_, 「광역자치단체와 기초자치단체간 자원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997.
- 손희준, “지방자치제 도입이후 지방재정개혁에 대한 평가”, 「지방행정연구」 제18권 제2호, 한국지방행정연구원, 2004.
- 양영철, “자치경찰제 도입방안,” 자치경찰제 도입을 위한 지방분권 대토론회, 한국지방행정연구원 주관, 2004.
- 양지청, 「수해방지사업의 성과평가 및 피해억제효과 추정」, 국토연구원, 2003.
- 이상용 외, 「재해복구기금 조성 및 활용방안」, 소방방재청, 2004.
- 이춘근, 「고령화사회의 대구지역노인복지시설 기능제고방안」, 2003.

- 이혜훈·강문수, 『경제사회여건 변화와 재정의 역할』, 한국개발연구원, 2001.
- 임성일, “우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원배분 체계의 재구축,” 『한국지방재정논집』, 한국지방재정학회, 제8권 2호, 2003.
- \_\_\_\_\_, “지방재정의 건전성 제고방안,” 한국지방재정공제회·한국재정학회·한국지방재정학회 세미나 발표논문, 2001.
- 장기복 외, 『환경예산과 정책목표』, 한국환경정책평가연구원, 2002.
- 조성남 외, 『고령화사회와 중산층노인의 사회활동』, 집문당, 1988.
- 최경수 외, 『인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(Ⅰ)』, 한국개발연구원, 2003.
- 건설교통부, 『SOC 중장기 민간투자 계획』, 2002.
- \_\_\_\_\_, 『장기미집행도시계획시설의 해소대책연구』, 2003. 8
- 삼성경제연구소, 『주5일제근무와 소득과 여가에 대한 인식』, 2001.
- \_\_\_\_\_, 『문화자원개발과 지역활성화 전략』, Issue Paper(2.16), 2004.
- 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 『이제는 지방분권 시대: 참여정부 지방분권과제』 2003년 연구자료집, 2004.
- 한국조세연구원, 『지방재정조정제도의 개편방안』, 2000.
- 과학기술부, 『2002년도 사업 추진계획』, 2002.
- \_\_\_\_\_, 『지방과학기술진흥종합계획』, 2002.
- \_\_\_\_\_, 『지방과학기술진흥을 위한 지방재정조정제도의 활용방안』, 2003. 6
- 기획예산처, 『부담금 운용실태 보고서』, 2003.

- \_\_\_\_\_, 『예산개요 참고자료』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『예산개요』, 각 연도.
- 문화관광부, 『문화백서』, 2001.
- \_\_\_\_\_, 『문화정책백서』, 각 연도.
- 보건복지부, 『지방자치단체 인구정책 사례집』, 2004.
- 부산광역시, 『장기미집행도시계획시설의 합리적 관리 및 재원조달방안』,  
2003. 10
- 중앙재해대책본부, 『재해연보』, 각 연도.
- 통계청, 『장래인구추계』, 2001.
- \_\_\_\_\_, 『한국의 사회지표』, 2004.
- 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『지방자치단체 예산편성 매뉴얼』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『지방재정연감』, 각 연도.
- 환경부, 『환경백서』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『환경예산과 예산제도』, 2003.
- 總務省, 『日本地方財政白書』, 1983~2003
- 地方財務協會, 『地方財政要覽』, 2003
- Anderson, John E., *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Praeger, 1994.
- Bahl, Roy, *Financing State and Local Government in the 1980s*, Oxford University Press, 1984.
- Bird, R. M. and M. Smart, "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries," *World Development*, Vol. 30, No. 6, 2002.

- Gramlich, Edward M., "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, 1997.
- ICMA, *Management Policies in Local Government Finance*, 4th ed., 1996.
- Oats, Wallace, "An Economic Approach to Federalism," In *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Shah, Anwar, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy*, Washington D.C. : The World Bank, 1994.
- Ter-Minassian, T., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, 1997.
- Tiebout, Charles M., "A Pure Theory of Local Expenditures," in *Journal of Political Economy*, Vol. 164, 1956.
- IMF, *Government Finance Statistics*, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Supplement to the Government Finance Statistics*, 2002.

**【Abstract】****Prospects of Local Fiscal Demand and Policy  
Response**

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 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 finance.

Recognizing the importance of these issues, this study particularly focused on drawing reasonable future prospects (partly with estimation and forecast) of local fiscal demand in the coming 5 to 10 years. In the process, specifically, new

demand and existing demand, which is likely to increase rapidly in the future or become an important fiscal demand, and other demands in local finance are considered.

In looking at the prospects of future local fiscal demand, three categories of demand are particularly considered: They are (1) the strengthening of local autonomy (demands for local police service, local education, and central government's special agencies related demand and local council related demand); (2) enhancing local social overhead capital (financial demand for long-time unexecuted urban planning facilities, subway·roads·water and sewage, and demands for disaster prevention and safety); and (3) an enhancement of the quality of life and the strengthening of local administration functions (demand for the aging society, environmental protection, culture and leisure, and local science and technology).

In response to the results of the carefully drawn prospects of local fiscal demand in the future, this study suggests some policy measures especially, from the financing side, which can be summarized as follows:

- (1) The basic framework of intergovernmental fiscal relations between the central and local government should be redesigned in a macro and long term perspective.
- (2) The tax assignments between the central and local government should be redistributed from the current 8 to

2 distribution to 7 to 3 (in mid-term) and 6 to 4 (in long-run) in favor of local finance. To accomplish this change, local consumption tax and/or local income tax need to be introduced and also the taxing power of the local government should increase so that Local Leisure Tax, Nuclear Facility Tax, Environment Tax and other local taxes can be introduced.

- (3) Intergovernmental grants system must be changed to the direction of strengthening the general grant. In addition, the National Subsidy and the newly introduced National Balanced Development Fund should be gradually transformed into the block grant system, reducing their control power on local finance. Especially, the role of the National Balanced Development Fund should be carefully monitored and readjusted as its new operation unfolds.
- (4) The role of local borrowings needs to be up-graded, especially in the area of building the social overhead capital in the regional and local levels. Considering the budget size of local finance as a whole and the Gross Regional Product (GRP) of local governments, the size and role of local borrowings should be expanded to three or four times the current level.
- (4) The role of various kinds of fees and charges should not be underestimated, rather they should be pursued in a very



positive manner. In addition, it is important to establish special funds with an accumulation of money every year at the local level so that they can be used for meeting the increasing demand in the areas of disaster prevention, aging, culture and leisure, and etc.



---

---

### 지방재정 수요의 전망과 정책대응

---

---

발행일 : 2004년 12월 31일

발행인 : 김 홍 래

발행처 :  

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정 DB 센터

Tel. 02)2269-7206

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

인쇄처 : 현대에드.컴

Tel. 02)2275-8125

E-mail: [hprint@empal.com](mailto:hprint@empal.com)

---

\* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.  
ISBN 89-7865-272-7 93350

