





| SRI-기획-2019-01 |

# 수원시 재정여건 변화와 재정효율화 방안

The Strategy for Fiscal Efficiency in Suwon City with Change in Financial Condition

백정미

연구진

연구책임자 백정미 (수원시정연구원 전문연구위원)

참여연구원 김동욱 (수원시정연구원 위촉연구원)

© 2019 수원시정연구원

**발행인** 최병대

**발행처** 수원시정연구원

경기도 수원시 권선구 수인로 126

(우편번호) 16429

전화 031-220-8001 팩스 031-220-8000

<http://www.suwon.re.kr>

**인쇄** 2019년 3월 15일

**발행** 2019년 3월 15일

**ISBN** 979-11-89160-64-7 (93350)

---

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처 표시해 주십시오.

백정미. 2019. 「수원시 재정여건 변화와 재정효율화 방안」. 수원시정연구원.

---

비매품

## 국문요약

수원시는 민선7기 시작에 따른 신규 재정수요의 증가, 인구증가에 따른 행정수요 증가, 저출산·고령화에 의한 인구구조 변화와 복지수요 증가 등 재정압박 요소와 함께 재정여건이 변화하고 있다. 이러한 재정여건의 변화로 세입 확충 또는 세출의 효율적인 관리 대책 없이 재정지출의 증가가 지속적으로 발생하게 되면 재정위기에 직면할 가능성이 높다는 것이 일반적인 논의이다. 고정지출 증가 및 가용재원의 감소, 낮은 재정자율성은 수원시민을 위한 사업실행에 현실적인 한계로 작용할 수 있으며, 이는 시민에 대한 공공서비스 질적 저하로 이어지는 문제점을 가지고 있다. 따라서 본 연구에서는 수원시 재정여건에 대해 분석하고, 재정분권에 대한 논의와 함께 지방재정의 효율적인 관리 방안에 대한 모색을 하고자 하였다.

수원시 재정여건으로 2018년 기준 전체예산 규모는 2조 7,292억 원이며, 2014년 이후 지속적인 증가하고 있다. 수원시 세입구조는 지방세, 보조금, 조정교부금, 보전수입 및 내부거래, 세외수입, 지방채, 지방교부세의 순서로 높은 것으로 나타났다. 더불어 자체수입의 비중이 지속적으로 감소하고 의존수입 비중이 증가함에 따라 재정자율성이 낮아지고 있다.

수원시의 기능별 세출을 살펴보면 사회복지, 문화 및 관광, 수송 및 교통 부문이 전체 세출분야 중 높게 나타났으며, 이 중 사회복지비는 2018년 기준 8,212억 원으로 가장 많은 지출비중(40.54%)을 차지하고 있었다. 재정자립도와 재정자주도 모두 2014년 이후 지속적인 하락 추세에 있으며, 인구 50만 이상 15개 도시 평균과 비교 시 재정자주도는 유사단체 평균보다 낮아 전반적인 수원시 재정 자율성이 하락한 것으로 나타났다.

수원시 재정압박요인으로는 100만 도시에 따른 행정수요 및 세출증가, 저출산·고령화 등으로 인한 사회복지비 증가, 신성장동력 투자사업 확대, 공공시설물 투자 유지비용 증가, 장기미집행 도시계획시설 해소에 따른 재정지출 등이 대표적인 것으로 분석되었다.

수원시 재정여건 분석 결과 세입과 세출 모든 측면에서 재정여건이 지속적으로 악화되고 있으며 유사지방자치단체와 비교 시에도 재정 자율성에 있어 부정적인 신호를 보이고 있다. 이에 향후 효율적인 재정 관리를 통한 재정여건 개선의 필요성이 강하게 요구되고 있다.

본 연구에서는 수원시의 재정여건 분석을 바탕으로 재정자율성 증진 및 재정여건 개선을 위한 효율적 재정관리 방안으로 대상별 재정특례를 위한 전략 수립, 안정적 세원 확보를 위한 탄력세율 적용 검토, 과세표준 현실화를 상향, 체계적 체납징수관리, 중복사업관리 등

감축관리, 재정효율화를 위한 위원회 운영, 재정건전화 조례 제정, 재정안정화 기금 도입 등을 제시하였다.

주제어: 지방재정, 재정여건, 재정효율화, 재정압박, 재정분권, 재정관리



---

## 차 례

---

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	3
1. 연구의 배경 .....	3
2. 연구의 목적 .....	4
제2절 연구의 내용 .....	5
<b>제2장 지방재정 효율성에 대한 논의</b> .....	<b>7</b>
제1절 지방재정 특성 현황 .....	9
1. 지방재정 특성 .....	9
2. 지방재정 일반현황 .....	14
제2절 지방재정 효율성과 재정분석 .....	21
1. 지방재정 효율성에 대한 기존논의 .....	21
2. 지방재정분석 .....	25
<b>제3장 수원시 재정현황</b> .....	<b>29</b>
제1절 수원시 세입세출현황 및 재정여건 .....	31
1. 수원시 재정규모 .....	31
2. 세입구조와 연도별 변화 .....	34
3. 세출구조와 연도별 변화 .....	40
4. 수원시 재정여건 주요 재정지표 .....	43
제2절 타 지방자치단체와 비교 .....	55
1. 비교단체 일반현황 .....	55
2. 재정여건 비교 .....	55
제3절 소결 .....	69
<b>제4장 수원시 재정압박요인분석</b> .....	<b>73</b>

제1절 세입측면 .....	75
1. 대기업에의 지나친 의존에 따른 세입불안 .....	75
2. 조정교부금 감소에 따른 세입 감소 .....	78
3. 국고보조금 및 시도보조금 등 의존재원 확대에 따른 자율성 약화 .....	80
제2절 세출측면 .....	82
1. 100만 대도시에 따른 행정수요 및 세출증가 .....	82
2. 노인인구 증가 등에 따른 사회복지비 증가 .....	84
3. 신성장동력 사업과 도시성장 인프라 투자 .....	89
4. 공공시설물 유지비용 증가 .....	92
5. 장기미집행 도시계획 시설 조성 및 실효 대상지에 대한 보상 .....	94
6. 지방채 발행에 따른 이자지출 등 의무지출 증가에 따른 재량지출 감소 ...	97
7. 비정규직 정규직 전환에 따른 인력운영비 증가 .....	100
제3절 소결 .....	102
<b>제5장 수원시 재정효율화 방안 .....</b>	<b>105</b>
제1절 재정분권의 필요성 .....	108
1. 재정분권 관점에서 수원시 대도시 재정특례 방향 .....	108
2. 대도시 역차별에 대한 대도시 재정특례 필요 .....	111
제2절 재정효율화 방안 .....	116
1. 세입측면 .....	116
2. 세출측면 .....	123
3. 종합 .....	127
<b>참고문헌 .....</b>	<b>131</b>

---

## 표 차 례

---

〈표 2-1〉 지방세 세목별 과세개요 .....	13
〈표 2-2〉 국가와 지방자치단체 세출비율 .....	15
〈표 2-3〉 국세와 지방세 비율 .....	15
〈표 2-4〉 2018년도 지방세 및 자체수입 기준 인건비 미해결 지방정부 현황 .....	18
〈표 2-5〉 지방재정분석지표 .....	26
〈표 3-1〉 수원시 예결산 연도별 변화 .....	31
〈표 3-2〉 수원시 회계별 예산 연도별 변화 .....	32
〈표 3-3〉 수원시 지방세 세목별 연도별 변화 .....	36
〈표 3-4〉 수원시 세입 항목의 연도별 변화 .....	38
〈표 3-5〉 수원시 기능별 세출의 연도별 변화 .....	42
〈표 3-6〉 수원시 재정자립도 연도별 변화 .....	44
〈표 3-7〉 수원시 재정자주도 연도별 변화 .....	46
〈표 3-8〉 수원시 정책사업, 자체사업, 보조사업 예산과 비중 .....	48
〈표 3-9〉 수원시 행정운영경비 연도별 현황 .....	49
〈표 3-10〉 수원시 의회경비 연도별 현황 .....	51
〈표 3-11〉 자체수입 대비 인건비 비율 .....	52
〈표 3-12〉 수원시 지방채발행액 및 발행비율 .....	53
〈표 3-13〉 수원시 채무현황 및 예산대비 채무비율 .....	54
〈표 3-14〉 비교 지방자치단체 현황 .....	55
〈표 3-15〉 6개 지방자치단체 재정규모 및 회계별 예산 현황 .....	56
〈표 3-16〉 6개 지방자치단체 세입구조 현황(2018년 기준) .....	57
〈표 3-17〉 6개 지방자치단체 기능별 세출 구조 비교 .....	61
〈표 3-18〉 6개 지방자치단체 사회복지비 비교 .....	62
〈표 3-19〉 6개 지방자치단체 채무현황 비교 .....	68
〈표 3-20〉 수원시 재정여건의 개선도와 경쟁력 .....	72

〈표 4-1〉 3년간 삼성전자 지방세 납부현황 .....	75
〈표 4-2〉 삼성전자의 지방세 세목별 납부현황 .....	76
〈표 4-3〉 3년간 삼성전자 매출 및 영업이익 .....	77
〈표 4-4〉 삼성전자 법인지방소득세 납부현황 .....	78
〈표 4-5〉 조정교부금 배분방식 변경 .....	79
〈표 4-6〉 불교부단체 일반조정교부금 특례 폐지에 따른 결손 예상 .....	80
〈표 4-7〉 수원시 국고보조금 및 시도보조금 현황 .....	80
〈표 4-8〉 수원시 연도별 지방비부담(추계) 현황 .....	81
〈표 4-9〉 수원시 단위면적당 자동차 등록대수 .....	83
〈표 4-10〉 유사자치단체 민원서류처리 건수 .....	84
〈표 4-11〉 수원시 인구현황 .....	84
〈표 4-12〉 수원시 대상별 인구 .....	85
〈표 4-13〉 수원시 연도별 사회복지비 지출 현황 .....	85
〈표 4-14〉 2017년도 수원시 재원별, 대상별 사회복지비 지출 .....	86
〈표 4-15〉 경기도 31개 시군과 창원시의 사회복지비 지출 비교 .....	87
〈표 4-16〉 민선 7기 수원시 약속사업 총괄현황 .....	89
〈표 4-17〉 임기 내·후 사업예산 .....	90
〈표 4-18〉 분야별 이행시기 .....	90
〈표 4-19〉 수원시 민선7기 공약사업(총괄표) .....	91
〈표 4-20〉 수원시 장기미집행 도시계획시설 단계별 집행계획 .....	94
〈표 4-21〉 수원시 실효대상 주요 공원 보상추진계획 .....	95
〈표 4-22〉 수원시 실효대상 공원 예산투자계획 .....	96
〈표 4-23〉 수원시 연도별 지방채 잔액 및 지방채 발행계획 .....	97
〈표 4-24〉 수원시 연도별 사업별 지방채 발행계획 .....	98
〈표 4-25〉 수원시 연도별 의무지출 변화 .....	99
〈표 4-26〉 2017년도 수원시 공무원 맞춤형복지비 현황 .....	100
〈표 4-27〉 수원시 맞춤형복지비 연도별 현황 .....	101
〈표 5-1〉 지방소득세 인상시 세수효과 .....	108
〈표 5-2〉 지역발전특별회계의 운영규모 및 추이 .....	110
〈표 5-3〉 도세징수 교부율에 따른 세수증가 시물레이션 .....	111

〈표 5-4〉 주민 1인당 재정지출 규모 비교 .....	112
〈표 5-5〉 주민1인당 지방세부담 규모 비교 .....	113
〈표 5-6〉 지방세 부담 대비 세출예산 비율 비교 .....	114
〈표 5-7〉 자치단체별 단위면적당 자동차 등록대수 .....	114
〈표 5-8〉 자치단체별 공무원 1인당 민원서류처리 건수 비교 .....	115
〈표 5-9〉 탄력세율 적용 가능 지방세 .....	116
〈표 5-10〉 탄력세율 적용 사례 .....	117
〈표 5-11〉 수원시 탄력세율 적용가능 지방세 .....	118
〈표 5-12〉 재산세 과세대상의 과세표준 및 세율 .....	119
〈표 5-13〉 수원시 지방세 미수액 현황 .....	121
〈표 5-14〉 수원시 체납액 현황(2019.1.1. 기준) .....	122
〈표 5-15〉 차량등록에 따른 취득세 현황 .....	122
〈표 5-16〉 유사 자치단체 행사·축제경비(2017년) .....	123
〈표 5-17〉 연도별 민간위탁금 등의 변화 .....	125
〈표 5-18〉 재정안정화기금 주요 내용 .....	129

---

## 그림 차례

---

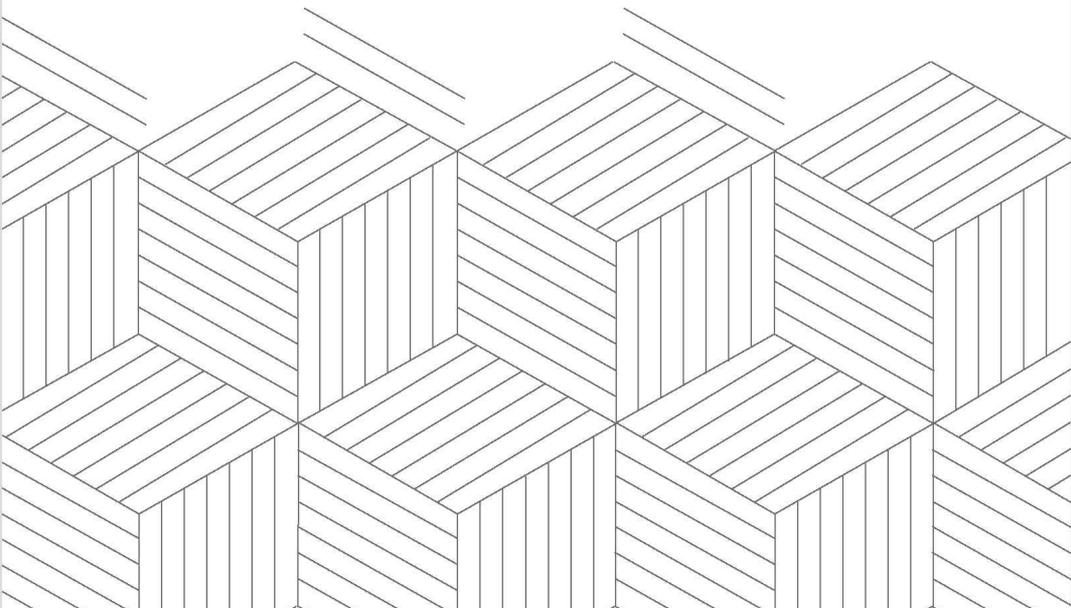
〈그림 2-1〉 지방재정 구조 .....	11
〈그림 2-2〉 연도별 통합재정 수입·지출 및 통합재정수지 .....	14
〈그림 2-3〉 지방정부 세입현황 .....	16
〈그림 2-4〉 지방정부 연도별 재정자립도 및 재정자주도 변화 .....	17
〈그림 2-5〉 지방정부 기능별 세출현황(2019년 예산기준) .....	18
〈그림 2-6〉 지방정부 사회복지 지출 비율 연도별 현황 .....	19
〈그림 2-7〉 지방정부 정책사업 중 보조사업과 자체사업 비중 .....	20
〈그림 3-1〉 수원시 예결산 연도별 변화 .....	31
〈그림 3-2〉 수원시 회계별 예산 연도별 증감비율 .....	34
〈그림 3-3〉 수원시 세입구조(2018) .....	35
〈그림 3-4〉 수원시 지방세 수입의 세목 현황(2018년 예산 기준) .....	35
〈그림 3-5〉 수원시 지방세 세목별 연도별 변화 .....	36
〈그림 3-6〉 수원시 세입항목 비중의 연도별 변화 .....	38
〈그림 3-7〉 수원시 자체수입과 의존수입 비중 연도별 변화 .....	39
〈그림 3-8〉 수원시 기능별 세출현황(2018년) .....	40
〈그림 3-8〉 수원시 기능별 세출액의 연도별 변화(2018년) .....	42
〈그림 3-10〉 수원시 기능별 세출 비중의 연도별 변화 .....	43
〈그림 3-11〉 수원시 재정자립도와 재정자주도 연도별 변화 .....	44
〈그림 3-12〉 수원시와 유사지방자치단체 재정자립도 비교 .....	45
〈그림 3-13〉 수원시와 유사지방자치단체 재정자주도 비교 .....	46
〈그림 3-14〉 수원시 정책사업, 자체사업, 보조사업 비중 .....	48
〈그림 3-15〉 수원시 행정운영경비 연도별 현황 .....	50
〈그림 3-16〉 수원시 의회경비 연도별 현황 .....	51
〈그림 3-17〉 총예산, 자체수입, 지방세 대비 인건비 비율 .....	52
〈그림 3-18〉 수원시 예산대비 채무비율 및 주민 1인당 채무 .....	54
〈그림 3-19〉 6개 지방자치단체 회계별 예산 비율 비교 .....	56

〈그림 3-20〉 6개 지방자치단체 세입구조 비교 .....	58
〈그림 3-21〉 6개 지방자치단체 자체수입 및 의존수입 비중 비교 .....	58
〈그림 3-22〉 6개 지방자치단체 재정자립도 비교 .....	59
〈그림 3-23〉 6개 지방자치단체 재정자주도 비교 .....	60
〈그림 3-24〉 6개 지방자치단체 기능별 세출구조 비교 .....	62
〈그림 3-25〉 6개 지방자치단체 사회복지비 및 비중 .....	63
〈그림 3-26〉 6개 지방자치단체 정책사업 비중 비교 .....	64
〈그림 3-27〉 6개 지방자치단체 자체사업 비중 비교 .....	64
〈그림 3-28〉 6개 지방자치단체 보조사업 비중 비교 .....	65
〈그림 3-29〉 6개 지방자치단체 행정운영경비 비중 비교 .....	66
〈그림 3-30〉 6개 지방자치단체 의회경비 비중 비교 .....	66
〈그림 3-31〉 6개 지방자치단체 자체수입 대비 인건비 비교 .....	67
〈그림 4-1〉 삼성전자 분기별 매출·영업이익 추이 그래프 .....	77
〈그림 4-2〉 도시규모에 따른 자동차 등록대수 .....	82
〈그림 4-3〉 도시규모에 따른 생활폐기물 배출량 .....	82
〈그림 4-4〉 대상별 생활복지비 비율 .....	87
〈그림 4-5〉 수원시 공공시설물 투자 및 관리비용 .....	93
〈그림 4-6〉 수원시 공공시설물 투자 및 관리비용 .....	93
〈그림 4-7〉 수원시 공공시설물 투자 및 관리비용 .....	99
〈그림 4-8〉 수원시 재정압박요인 종합 .....	103
〈그림 5-1〉 수원시 행사·축제경비 비율 추이 .....	124



# 제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적  
제2절 연구의 내용





# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구의 배경

- 일자리, 안전도시, 환경교통, 자치교육, 복지여성 분야에 대한 신규 추진사업으로 인한 민선7기 신규 재정수요의 증가, 저출산고령화에 따른 복지예산 증가 등 수원시 재정여건이 변화하고 있음
  - 이러한 재정여건의 변화는 수원시의 정책실현에 영향을 주는데 특히, 재정압박 요소가 증가하면서 고정지출이 증가하고 가용재원이 감소하고 있다는 문제의식이 큼
  - 고정지출 증가에 따른 가용재원 감소는 사업실행을 위한 재원감소를 의미하며, 이는 최종적으로 시민에 대한 서비스 저하로 이어질 수 있다는 점에서 심각한 문제임
- 그렇다면 구체적으로 수원시의 재정여건이 어떻게 변화하고 있는지, 재정압박요소가 무엇인지에 대한 구체적인 분석이 필요함
  - 수원시의 재정여건과 재정압박요소에 대한 분석을 통해 수원시 구체적인 현황을 파악할 수 있음
  - 연도별 재정여건 변화와 함께 타 지방자치단체와의 비교를 통해 객관적인 관점에서 수원시의 현 재정 상황을 파악할 수 있음
- 이와 함께 수원시의 재정여건과 관련하여 중요한 이슈로 100만 특례시를 들 수 있음. 지방자치법 개정안에 100만 대도시를 특례시로 법제화하는 것과 함께 100만 대도시에 특수한 사무특례와 함께 재정특례는 특례시가 제대로 작동하기 위한 중요한 요소임
  - 특례시와 관련하여 사무특례, 조직특례, 인사특례와 함께 가장 중요한 것은 재정특례임
  - 특례시에 대한 논의는 자치분권과 함께 이루어질 필요가 있음
  - 자치분권, 특히 재정분권은 수원시 뿐만 아니라 모든 지방자치단체에 있어서 중요한 이슈이며, 지방자치의 발전에 있어서 매우 중요한 요소임
- 수원시의 재정여건 변화와 함께 효율적인 재정관리 방안을 모색할 필요가 있음

- 가용자원이 풍부하지 못한 재정여건 속에서 효율적인 재정관리는 사업의 실행과 시민에 대한 서비스 공급에 있어서 매우 중요함
- 세출 측면에서 비용절약 관점과 우선순위 설정이라는 효율성 확보방안과 함께 세입측면에서 재정운영 개선방안을 같이 논의할 필요가 있음. 세입을 주어진 것이라고 보기보다는 적극적인 관점에서 세입확대를 통한 재정여건 개선방안을 모색할 필요가 있음

## 2. 연구의 목적

- 수원시 재정여건과 재정압박 요인에 대한 분석을 실시하고자 함
  - 현재 수원시의 재정상황에 대한 연도별 추이와 타 유사 지방자치단체와의 비교를 통해 재정여건을 분석하고자 함
    - 연도별 추이와 유사 지방자치단체와의 비교를 통해 보다 객관적인 관점에서 수원시의 재정여건을 파악할 수 있음
  - 재정여건과 함께 재정압박 요소를 분석하고자 함
    - 재정압박 요소는 대내적인 측면과 대외적인 측면에서 접근할 수 있음. 대내적인 측면은 SWOT의 약점에 해당하는 수원시 자체의 내부역량에 의한 것으로 세입구조, 지출증가요소를 들 수 있으며, 대외적인 측면은 위협요인으로 국내외 경제상황 및 저성장 경제구조, 지방자치단체의 입장에서는 중앙과 지방의 관계를 들 수 있음
- 재정여건과 재정압박요소에 대한 분석을 통해 수원시의 재정여건을 파악한 후 이러한 재정여건 속에서 수원시의 원활한 사업진행과 공공서비스 제공을 위한 재정효율화 방안을 모색하고자 함
  - 재정효율화 방안은 수원시 재정여건 특성에 기반한 것과 재정분권 관점에서 접근할 수 있음
    - 재정효율화 방안을 세입측면과 세출측면에서 논의하고자 함
  - 효율화에 대한 논의는 효율성의 개념을 토대로 주로 지출감소 및 비용절약 차원에서 이루어지지만 여기서는 효율화의 개념을 넘어서 재정운영 개선의 관점으로 확대해서 논의하고자 함

## 제2절 연구의 내용

- 수원시 재정현황 분석
  - 수원시 재정규모에 대한 논의
    - 수원시 재정규모와 연도별 재정규모의 변화를 분석함
  - 세입구조와 세출구조 분석
    - 세입구조는 주로 자체재원과 의존재원 각 항목의 비중 및 변화를 분석함
    - 세출구조는 기능별 세출현황 분석을 통해 수원시의 정책방향에 대해 살펴봄
  - 수원시 재정여건 주요 재정지표 분석
    - 재정자립도 등 지방정부의 재정여건 분석에 이용되는 일반적인 지표들을 이용함
- 타 지방자치단체 비교
  - 고양시, 용인시, 창원시, 화성시 등 100만 대도시와 50만 이상 대도시 중 불교부단체 인 성남시와 수원시 재정현황 비교
    - 지방재정이 효과적으로 운영될 수 있도록 스스로의 재정여건이나 재정상태를 정확히 진단해볼 필요가 있으며, 지방자치단체간 비교를 통해 합리적이고 계획적인 재정운영의 틀을 마련한 필요성이 있음
- 수원시 재정압박요인 분석
  - 세입측면에서 수원시의 재정압박요인들이 무엇이 있고 현황이 어떠한지에 대한 분석
  - 세출측면에서 수원시의 재정압박요인들이 무엇이 있고 현황이 어떠한지에 대한 분석
  - 위의 과정을 통해 수원시 재정현황 문제점들을 구체화하고 재정효율화 방안 모색
- 수원시 재정효율화 방안
  - 본 연구에서 재정효율화 방안은 크게 재정분권측면과 재정운영 및 관리측면으로 나누어서 논의하고 함
  - 재정분권화와 관련해서는 재정효율화를 저해하는 요인 중의 하나로 낮은 재정분권화의 문제를 제기함. 따라서 재정분권은 재정효율화 논의에서 중요하게 다루어질 필요가 있음
  - 세입과 세출측면에서 재정관리와 재정효율화
    - 재정효율화는 주로 세출측면에서 비용절약과 관련해서 논의가 이루어지는데, 세입측면에서 세입확대를 위한 방안도 재정효율화 관점으로 확대해서 논의함
      - 일반적으로 지방정부의 재정효율화는 지출절감, 즉 세출측면에 초점이 맞추어져 있고, 세입의 효율성의 경우 세입에 대한 효율적인 관리와 징수를 의미하는 지방재정의 관리적 측면에 초점을 맞추어 구분하여 사용하고 있음

- 즉, 지방재정의 실체는 수입과 지출로 형성되기 때문에 세입과 세출 양자의 관점에서 수원시 재정효율화 방안을 논의하고자 함. 지방재정의 효율화를 위해서는 지방정부 자체의 세입능력 강화와 함께 효율적인 세출방안이 동시에 모색될 필요가 있음
  - 이는 지방재정분석은 재정건전성, 재정효율성, 재정책임성 3개 분야 22개 지표를 이용하는데, 이중 재정효율성은 세입분야와 세출분야로 구분되어 지표가 구성되어 있는 것과 일맥상통함. 특히 세입분야는 지방세 및 세외수입 확보가 주를 이룸
  - 마지막으로 본 연구에서는 재정효율화의 개념을 재정관리 전반으로 확대하고자 함. 이는 세입과 세출 모두에 해당함. 세입측면에서 효율적인 세입관리 및 재원확대방안과 함께 세출측면에서도 지출감소뿐만 아니라 지출관리 전반에 대해 다룸
  - 이는 다양한 지방재정관리를 통한 재정기반 강화와 재정효율화 모색이라는 전제에서 출발함<sup>1)</sup>
- 수원시 재정효율화를 위한 전략 도출
- 수원시 재정효율화를 위한 개별적인 재정운영뿐만 아니라 효과적인 재정운영을 위한 재정전략회의 운영 등 전략적인 접근에 대한 논의가 이루어짐

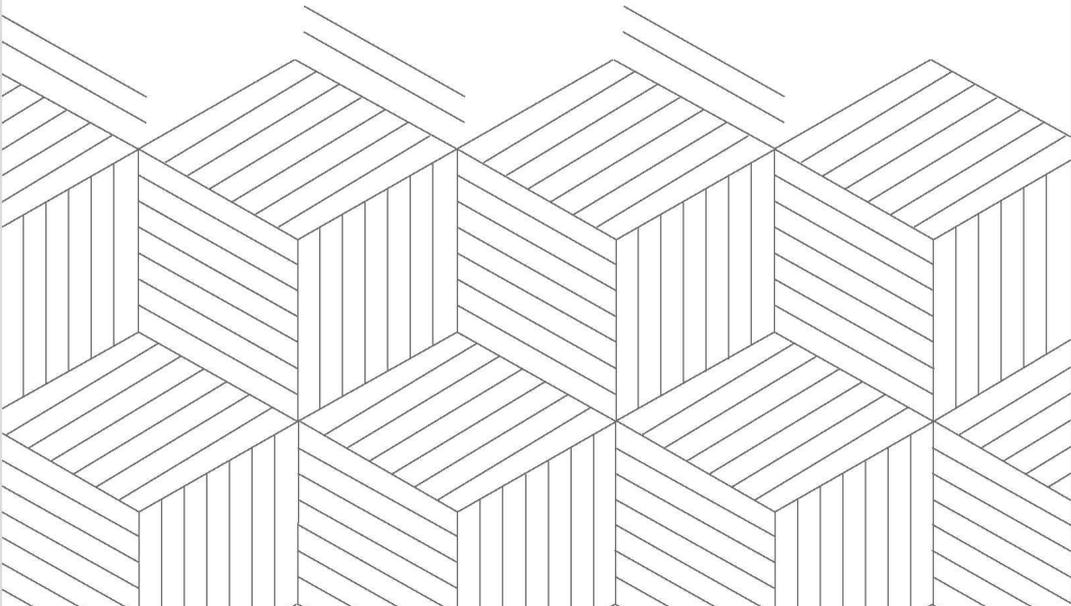
---

1) 참고로 주상현(2011)은 지방재정효율화 방안으로 세입능력강화와 효율적인 세출방안을 제시했는데, 자체적인 세입능력 강화방안으로는 탄력세율 적극적 활용, 지방세 미징수액 및 탈루액의 적극적 징수, 제도적 개선을 통한 미 징수액 및 탈루액 최소화 등, 세출의 효율적인 관리방안으로는 주민참여예산제, 사업의 사전평가제, 지방채의 효율적 관리, 중앙정부 재정정책에 대한 적극적 대응 등을 제시함

# 제2장

## 지방재정 효율성에 대한 논의

제1절 지방재정 특성과 현황  
제2절 지방재정 효율성과 재정분석





## 제2장 지방재정 효율성에 대한 논의

### 제1절 지방재정 특성과 현황

#### 1. 지방재정 특성

- 지방재정의 의미
  - 재정은 정부가 공공욕구를 충족시키기 위해 수행하는 모든 경제활동으로, 자원배분, 소득분배, 경제 안정화 등의 기능을 수행함(Musgrave & Musgrave, 1984)
  - 지방재정은 지방자치단체가 해당 지역의 발전과 지역주민의 복지 증진을 위해 필요한 공공재 성격의 재화나 공공서비스를 제공하기 위해 소요되는 재원을 조달하며, 관리하고 사용하는 총체적인 경제활동임(서정섭, 2012)
    - 「지방재정법」 제2조에서 지방재정을 ‘지방자치단체의 수입지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 일체의 활동’으로 정의함
    - 따라서 지방재정은 지역을 범주로 하는 지방자치단체가 수행하는 자치활동을 경제적 측면에서 파악한 것으로, 지방자치단체가 그 기능수행에 필요한 재원을 확보, 관리, 사용하는 활동으로 정의할 수 있음(김종희, 2006; 이성근 외, 2016 재인용)
- 지방재정의 특성(서정섭, 2012; 이성근 외, 2016)<sup>2)</sup>
  - 지방자치단체의 재정은 공공의 목표달성을 위해 중앙재정과 밀접하게 연계되어 있지만 재원, 구조 및 운영에 있어서 중앙정부와 달리 다음과 같은 특성을 지님
  - 지방재정의 재원적 특성으로는 자주재원 원칙을 비롯하여 국가재정에 의존성과 강한 응익성을 들 수 있음
    - 지방재정은 자주재원으로 운영되는 것이 원칙임
      - 재정구조상 국가재정의 보조가 불가피하더라도 최소한의 자주재원은 확립될 필요가 있음

2) 지방재정의 특성을 재정주체의 복수성, 재정구조의 다양성, 재정구조의 복잡성, 중앙정부의 종속성으로 설명하기도 함(주상현, 2011)

- 지방재정은 국가재정에 의존적임
  - 우리나라의 재정구조 상 지방자치단체의 재정은 각 지방자치단체에 전속되는 것이 아니라 중앙정부가 그 권한의 일부를 공유하고 있어 자율성이 제한적이고 종속적임
  - 중앙정부와 지방자치단체는 국가 전체의 경제 발전과 국민의 생활 안정을 위해 상호 협력적 관계를 유지하고 있지만 국가라는 전체적인 관점에서 지방자치단체의 재정에 대한 중앙정부의 관여는 불가피하다고 할 수 있음
  - 이러한 관계 때문에 중앙정부는 보조금 교부, 지방세 통제, 지방채 발행 승인 등 다양한 수단을 통해 지방자치단체의 재정활동에 관여함. 특히 지방세의 세율과 세목이 법률로 정해지고 사용료나 수수료와 같은 세외수입도 대부분 대통령에 의해 규제되고, 예산편성 운영기준 제공, 각종 자료 제출 등에 의해 중앙정부의 관리 통제를 받음
  - 이에 따라 지방재정의 자율성은 일정한 범위 안에서의 자율 혹은 제한된 독립이라고 할 수 있음
- 지방재정은 국가재정에 비해 상대적으로 더욱 강한 응익성을 띠며
  - 지방재정은 국가재정보다 재정지출과 비용부담의 연계성이 강함. 즉, 지역주민이 소비하는 공공서비스의 크기에 따라 비용부담의 크기가 결정되는 응익적 성격이 강함 (김중순, 2003)
- 지방재정의 구조 및 운영적 특성으로는 운영의 지역성, 구조의 다양성, 재정운영 주체의 복잡성을 들 수 있음
  - 지방자치단체 재정 운영은 지역성의 성격을 갖고 있음
    - 지방자치단체의 활동범위는 관할구역 내에 한정되기 때문에 재정의 범위도 그 지역적 경계를 초월할 수 없음
  - 지방재정 구조는 다양성의 특성을 가짐
    - 지방자치단체 상호간 재정력에 차이가 있고 세입·세출의 내용도 각각 다른 모습을 보여주기 때문에 구조적 다양성을 띠며
    - 도시지역의 경우 교통, 상하수도, 생활폐기물처리시설, 환경문제 등이 상대적으로 중요하지만, 농촌지역의 경우 급수, 보건, 의료 등 기반시설의 설치 및 보급이 상대적으로 중요함
    - 구조의 다양성은 공간적인 범위의 구분에 따른 지리적 요소 등 자연적 조건뿐만 아니라 지역의 인구, 산업구조, 소득수준 등 사회·경제적 조건이 상이하기 때문임
    - 각 지방자치단체의 사회·경제·자연적 조건의 차이는 재정수요의 내용과 정도에 차이와 세수입의 차이에 의한 재정력의 격차를 가져옴

- 지방재정 주체의 복잡성
  - 지방자치단체의 재정은 상호 독립된 모든 지방자치단체의 재정을 총칭하므로 지방재정의 주체가 복수라는 점에서 단일주체인 중앙정부 재정과 다름
  - 재정은 상호 독립된 모든 지방자치단체의 재정을 총칭하므로, 지방재정은 활동의 주체가 복수라는 점에서 중앙정부와는 구별됨

■ 지방재정의 구조

- 지방재정 구조는 일반재정과 교육재정으로 구분 가능함. 여기서는 일반재정을 중심으로 회계구조와 세입·세출구조에 대해 살펴보고자 함. 회계구조와 세입·세출구조는 <그림 2-1>과 같음

<그림 2-1> 지방재정 구조



자료: 국회예산정책처(2018), 대한민국 지방재정 2018

- 지방재정의 회계구조는 일반회계, 특별회계, 기금으로 이루어짐
  - 우리나라 지방재정은 「지방자치법」 제126조와 제142조, 「지방재정법」 제9조에서 일반회계와 특별회계로 구분하고, 필요에 따라 기금을 설치하여 운영할 수 있도록 규정하고 있음
- 지방재정의 세입구조는 재원에 따라 자체재원과 의존재원으로 구분할 수 있음

- 자체재원은 지방자치단체가 스스로 법령과 조례의 규정에 따라 부과·징수권을 행사하여 얻게 되는 재원으로 지방세와 세외수입이 여기에 해당함
- 의존재원은 중앙정부와 지방자치단체의 외부로부터 출연·보조·차입의 형식으로 충당하는 수입으로, 국가로부터 충당 받는 지방교부세와 국고보조금, 기초자치단체의 경우 광역자치단체로부터 충당받는 조정교부금, 시도비보조금 등이 있음
- 자체재원의 중요한 항목인 지방세를 살펴보면 우리나라 지방세는 총 11개의 세목으로 구성됨
  - 용도에 따라 보통세와 목적세의 2개 세목으로 구분되는데, 보통세는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 주민세, 재산세, 자동차세, 지방소득세, 담배소비세 등의 9개 세목으로 구성되어 있고, 목적세는 지역자원시설세와 지방교육세의 2개 세목으로 구성되어 있음
  - 징수주체에 따라 도세, 시·군세, 특별·광역시세, 자치구세 등으로 구분됨
  - 도세는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세 등 6개 세목으로 구성됨
  - 시·군세는 주민세, 재산세, 자동차세, 지방소득세, 담배소비세 등 5개 세목으로 구성됨
  - 특별·광역시세는 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세, 지역자원시설세, 지방교육세 등 9개 세목으로 구성됨
  - 자치구세는 등록·면허세와 재산세 2개 세목으로 구성됨

〈표 2-1〉 지방세 세목별 과세개요

세목	과세대상		세율	비고
취득세	부동사, 차량 등 취득		· 일반세율: 2.8%, 3.5%, 4.0% 등 · 유상취득(주택): 1.0~3.0% · 종과세율: 4.4%, 8.0%, 8.4% 등	도세
지방소득세	종합소득, 퇴직소득		· 0.6~4.0%	시군세
	양도소득		· 0.6~4.0%, 1.0~7.0%	
	법인소득		· 1.0~2.2%	
	특별징수		· 법인·소득세액의 10.0%	
재산세	재산세	건축물, 주택, 토지, 선박, 항공기	· 주택: 0.1~0.4% · 건축물: 0.25% · 토지 종합: 0.2~0.5% · 별도: 0.2~0.4% · 분리 0.07~4.0%	시군세
	도시지역분	토지, 건축물, 주택	· 법 110조에 따른 토지 등의 과세표준 0.14%	
자동차세	소유분	승용 자동차	· 1cc당 18~200원(승합 자동차 등은 다름)	시군세
	주행분	교통·에너지·환경세	· 교통세액의 36%(탄력세율 26%)	
지방소비세	부가가치세(국세)		· 부가가치세액의 11%	도세
담배소비세	담배 제조 및 수입업자		· 20개비(1갑)당 1,007원(종류별 다름)	시군세
등록면허세	등록	부동산 등기	· 보존(0.8%), 이전(1.5%, 2.0%), 설정(0.2%)	도세
		선박 등기	· 보존(0.02%), 기타(건당 15,000원)	
		차량의 등록	· 소유권 등록(비영업용 5%, 경차 2%)	
		기계장비	· 소유권 등록(1.0%), 설정(0.2%), 기타(10,000원)	
	법인 등기	· 영리법인: 설립(0.4%), 자본증가(0.4%) · 비영리법인: 설립(0.2%), 출자증가(0.2%)		
면허	각종 인허가 등 면허	· 18,000원~67,500원		
주민세	균등분	개인·법인	· 개인(4,800원), 법인(5~50만원)	시군세
	재산분	사업소 연면적	· 1㎡당 250원(사업소 연면적 330㎡ 초과시)	
	종업원분	급여액	· 급여총액의 0.5%(1억 3,500만원 초과)	
레저세	승마(승자), 투표권 발매액		· 발매액의 10%	도세
지방교육세	취득세액, 등록분 등록면허세, 레저세, 균등분 주민세, 재산세액, 자동차세액, 담배소비세액		· 각각 20%(취득분 20% 제외), 20%, 40%, 25%, 20%, 30%, 43.99%	도세
지역자원 시설세	특정시설분	건축물, 선박	· 재산가액의 0.04~0.12%	도세
	특정자원분	지하수	· 채수량 1㎡당 20~200원	

주1: 세목은 보통세, 목적세 순, 징수액이 큰 순서임

주2: 지역자원시설세는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제43조(대도시에 대한 재정특례)에 따라 인구 100만 대도시의 경우 소방시설에 총당하는 지역자원시설세는 시세에 해당함

자료: 송상훈 외(2017); 지방세기본법

- 세출구조는 기능별, 사업별, 경비성질별로 구분할 수 있음
  - 기능별로는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비, 기타(인건비, 기본경비)로 구분됨
    - 기능별 분류는 지방자치단체의 활동내용과 성격을 파악하는데 유용함
  - 사업별 분류는 정책사업, 단위사업, 세부사업으로 구분함
    - 사업별 분류는 지방자치단체의 전략과 정책을 체계적으로 사업에 반영하기 위해 일정한 규칙에 따라 계층을 형성하도록 사업을 구조화함
    - 지방자치단체의 사업별 예산제도는 3계층으로 사업을 구조화함. 사업별 예산제도에서는 지방자치단체 전체 세출을 정책사업, 행정운영경비, 재무활동으로 구분함
  - 경비성질별(품목별) 분류는 인건비, 물건비, 이전경비, 자본지출, 용자 및 지출, 보전재원, 내부거래 등으로 구분 가능함

## 2. 지방재정 일반현황<sup>3)</sup>

### ■ 세입 및 세출현황 전체

- 통합재정수지를 보면 지방재정의 세입과 세출 모두 꾸준히 증가하고 있으나 세입에 비해서 세출이 빠르게 증가함. 2013년부터 2019년까지 연평균 증가율은 통합재정수입 6.2%, 통합재정지출은 7.0%임

〈그림 2-2〉 연도별 통합재정 수입·지출 및 통합재정수지



자료: 국회예산정책처(2018), 대한민국 지방재정 2018; 행정안전부(2019), 지방자치단체 통합재정 개요

3) 지방재정 현황은 논의의 일관성을 위해 2008년부터 2019년까지를 설정하되 통합재정은 2013년부터 작성되기 시작했으므로 통합재정만 2013년부터 데이터를 이용하여 분석함

- 이에 따라 통합재정수지는 2013년 9조 32억 원 적자에서 2018년 12조 3,460억 원 적자로 적자규모가 점차 증가하는 추세임
- 지방재정에서 세출이 늘어남에도 세입이 늘어나지 못하는 이유는 지방의 지역경제 등에 의한 지방정부 자체의 요인과 함께 지방정부 자체의 노력으로 대응할 수 없는 세원배분 구조와 같은 정부간 재정관계 구조, 특히 중앙과 지방정부간 재정관계에 따라 좌우되기 때문임
- 세입현황 및 특징
  - 중앙정부와 지방정부의 세입구조를 보면 20년간 변함없이 국세 중심의 세수구조를 보이고 있음
    - 지방분권이 진행되면서 재정분권에 따른 재정자율성이 확대되는 것이 아니라 담보 상태를 계속 유지하고 있음
    - 중앙정부와 지방정부 조세수입과 지출 비중 불일치함. 예산규모(지출)의 중앙정부와 지방정부 비중은 6:4인데, 국세와 지방세 비중은 8:2로 세출책임이 지방세규모보다 큼. 이는 이전재원 비중이 높음을 의미함
    - 문재인 정부는 국세와 지방세 구조를 단계적으로 8:2에서 7:3으로 그리고 최종적으로 6:4을 목표로 하는 지방분권계획을 제시하여 국세와 지방세의 불균형적인 비율구조를 개선하기 위한 방안을 마련하고 있음

〈표 2-2〉 국가와 지방자치단체 세출비율

비중(%)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
국가	60.9	61.3	61.8	62.6	62.2	62.7	62.7	62.3	61.6	61.1	61.1	61.0
지방	39.1	38.7	38.2	37.4	37.8	37.3	37.3	37.7	38.4	38.9	38.9	39.0

자료: 행정안전부(각년도), 지방자치단체 통합재정 개요; e-나라지표(<http://www.index.go.kr/>)

〈표 2-3〉 국세와 지방세 비율

비중(%)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
국세	78.6	78.5	78.3	78.6	79.0	79.0	76.9	75.4	76.3	77.0	77.5	78.3
지방세	21.4	21.5	21.7	21.4	21.0	21.0	23.1	24.6	23.7	23.0	22.5	21.7

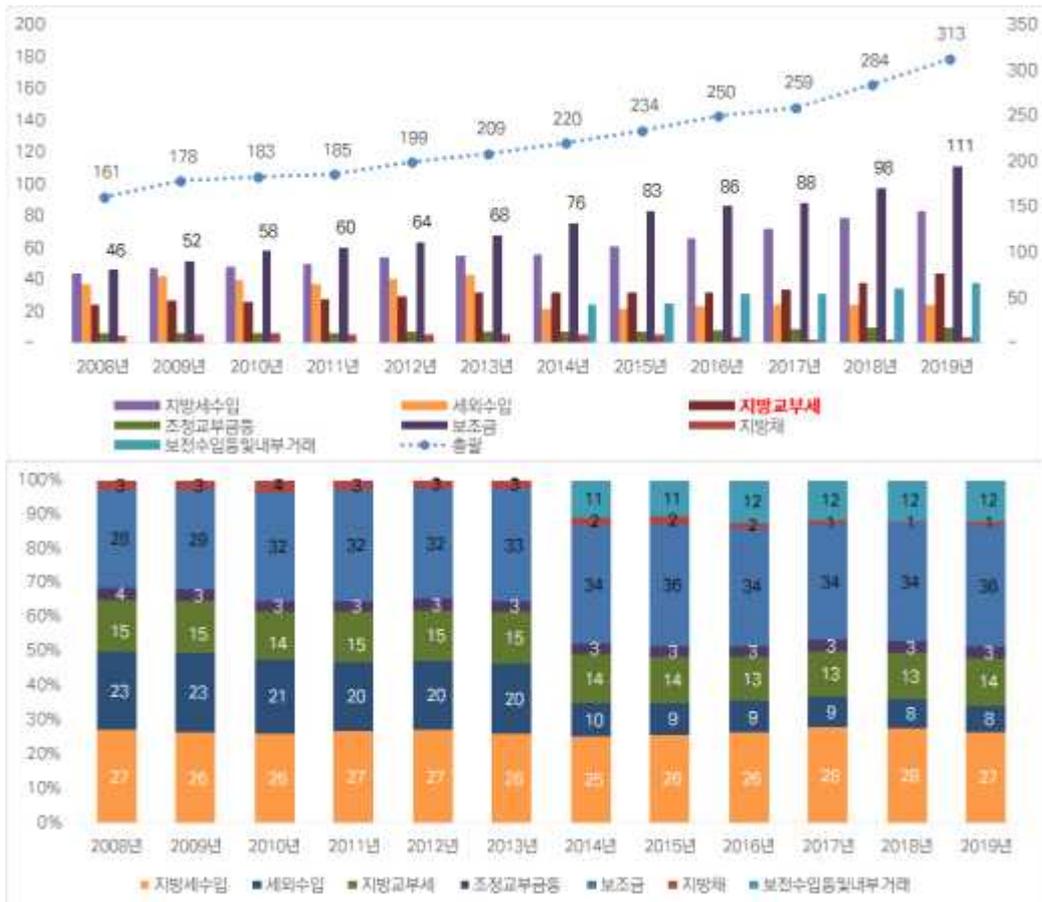
주: 2017년까지는 결산액, 2018년은 최종예산액, 2019년은 당초예산 순계기준임

자료: 행정안전부(각년도), 지방자치단체 통합재정 개요; e-나라지표(<http://www.index.go.kr/>)

- 국제중심의 세입구조와 관련해서 지방정부의 중앙정부로부터의 이전수입이 지속적으로 증가하고 있음
  - 지방재정의 세입을 보면 지방세, 세외수입 등 자체수입보다 지방교부세, 조정교부금, 보조금 등 이전수입의 비중이 더 높음
    - 2010년 자체수입은 87조 원에서 2019년 108조 원으로 10년간 20조 원 증가한데 반해 이전수입은 106조 원에서 165조원으로 75조 원 증가함
    - 자체수입과 이전수입이 차지하는 비중을 비교해보면 이전수입은 2010년 49%에서 53%로 증가함

〈그림 2-3〉 지방정부 세입현황

단위: 조 원, %



주1: 당초예산, 총계, 전국

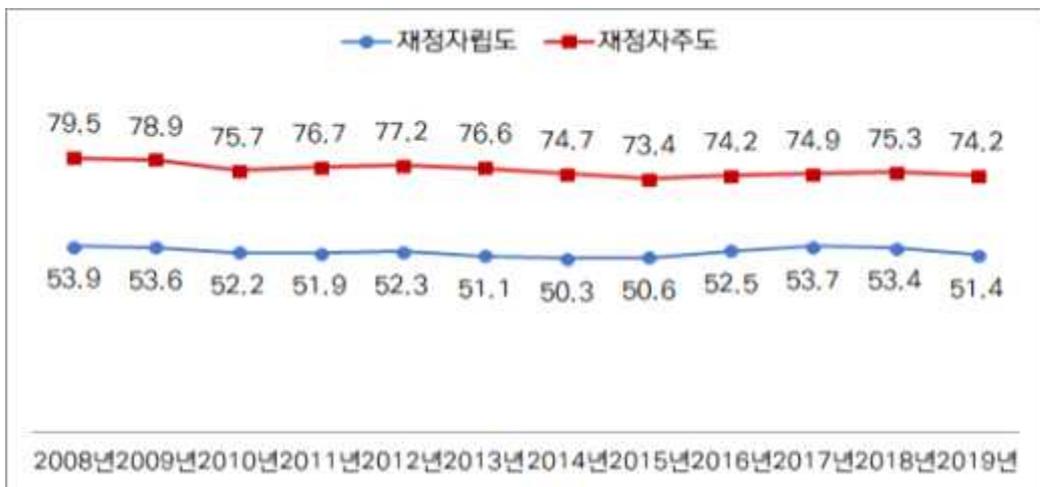
주2: 2014년 지방재정법 개정에 따라 시도에서 시군구에 교부하는 재정보전금을 조정교부금으로 통일함

주3: 2013년 지방자치단체 예산편성 운영 기준 개정에 따라 2014년부터 보전수입 등 내부거래를 신설하여 기존에 세외수입에 포함되던 잉여금, 이월금, 전입금, 예탁금 및 예수금, 융자금원금수입을 이관함에 따라 분석에 유의

자료: 지방재정 365 at <http://lofin.mois.go.kr/>

- 특히 세입 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 보조금으로, 2010년 58조 원에서 2019년 111조 원으로 거의 2배 가깝게 증가함. 이에 반해 자체수입 중 지방세수입은 2010년 26조 원에서 2019년 27조 원으로 변동폭이 크지 않음
- 지방정부의 재정자립도가 낮고 재정자주도도 계속 하락 추세임
  - 이전수입의 지속적 증가에 따라 지방정부가 스스로 살림을 꾸릴 수 있는 능력인 재정자립도는 전체적으로 50% 수준으로, 2008년 53.9%에서 2019년 51.4%로 하락함
    - 낮은 재정자립도는 지방정부의 중앙정부에의 의존도를 높임
  - 전체 세입에서 지방정부가 자율적으로 편성 집행할 수 있는 재원의 비율인 재정자주도는 2008년 79.5%에서 2019년 74.2%로 4%p 이상 하락함. 이는 지방정부가 이전보다 재정을 자유롭게 사용할 수 없고, 중앙정부에 더 종속되었음을 의미함

〈그림 2-4〉 지방정부 연도별 재정자립도 및 재정자주도 변화



주: 당초예산, 일반회계기준, 순계규모 전국평균

자료: e-나라지표(<http://www.index.go.kr/>); 행정안전부(2018), 2018년 지방자치단체 통합재정개요

- 지방세 등 자체수입으로 인건비 미해결인 지방정부가 많음
  - 이러한 낮은 재정자립도는 개별 지방정부에서 보면 더 심각한 문제임
  - 2018년 기준 지방세 수입으로 해당 인건비를 충당하지 못하는 지방정부는 123개로 전체 243개 지방정부의 50.6%에 해당하고, 지방세와 세외수입을 합한 자체수입으로도 인건비를 충당하지 못하는 지방정부는 71개로 전체 지방정부의 29.2%임(국회예산정책처, 2018)

〈표 2-4〉 2018년도 지방세 및 자체수입 기준 인건비 미해결 지방정부 현황

단위: 개(%)

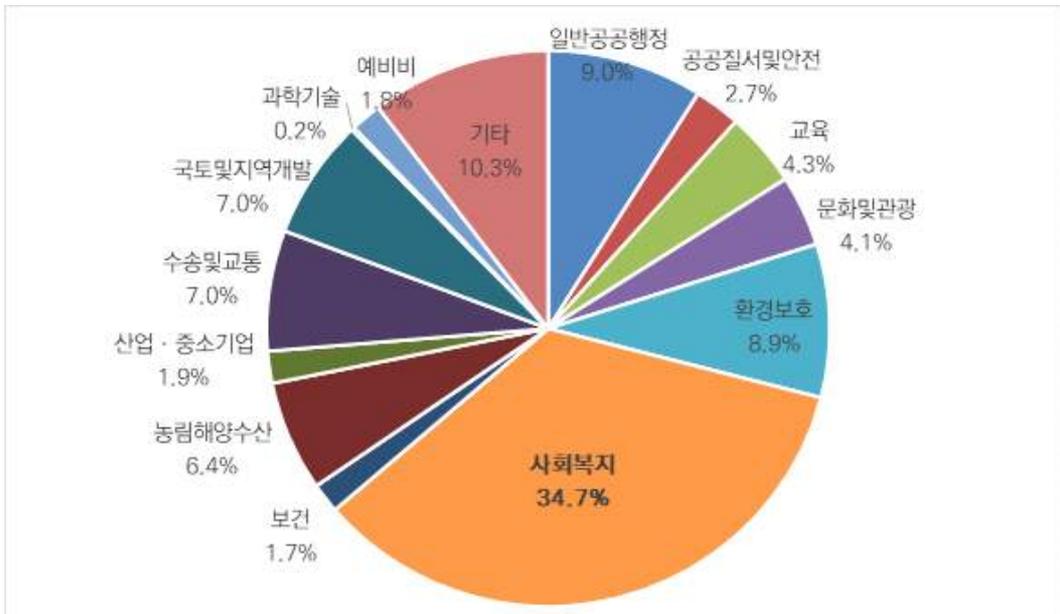
구분		시도	시	군	구	계
지방세 수입	해결	17(100.0)	58(77.3)	13(15.9)	32(46.4)	120(49.4)
	미해결	0	17(22.7)	69(84.1)	37(53.6)	123(50.6)
	계	17	75	82	69	243
자체 수입	해결	17(100.0)	71(94.7)	26(31.7)	58(84.1)	172(70.8)
	미해결	0	4(5.3)	56(68.3)	11(15.9)	71(29.2)
	계	17	75	82	69	243

자료: 행정안전부(2018), 2018년도 지방자치단체 통합재정 개요; 국회예산정책처(2018), 대한민국 지방재정 2018

■ 세출현황 및 특징

- 지방정부의 기능별 세출현황을 보면 사회복지 지출이 34.7%로 가장 많고, 다음으로 일반공공행정 9.0%, 환경보호 8.9%, 국토 및 지역개발과 수송 및 교통이 각각 7.0%의 순으로 나타남
- 지방정부의 특성에 따라 기능별 세출에 차이가 있기는 하지만 일반적으로 사회복지비 지출이 가장 많음. 한편 사회복지비 지출을 위한 재원의 59.1%가 국고보조금임

〈그림 2-5〉 지방정부 기능별 세출현황(2019년 예산기준)



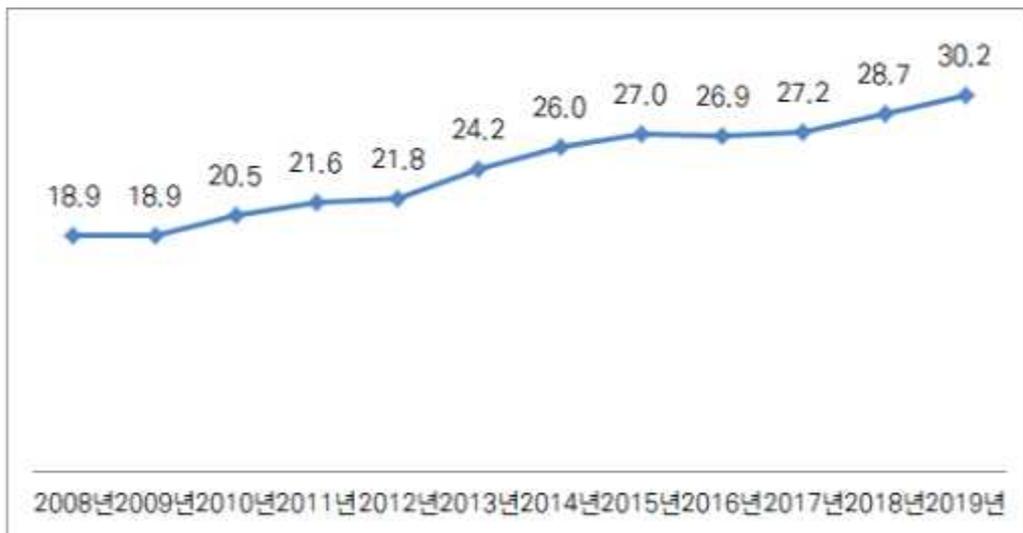
주: 총계기준

자료: 지방재정 365 at <http://lofin.mois.go.kr/>

- 지방정부 세출예산에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 사회복지비의 연도별 현황을 보면, 2008년 18.9%에서 계속 증가하여 2019년 30.2%로 전체 지방정부 예산의 거의 1/3에 가까운 비중을 차지하고 있음

〈그림 2-6〉 지방정부 사회복지 지출 비율 연도별 현황

단위: %



주: 순계기준, 사회복지와 보건 분야를 합침

자료: 행정안전부(각년도), 지방자치단체 통합재정 개요; 나리지표 at <http://index.go.kr>

- 정책사업 중 보조사업 비중 증가하고 정책사업 비중은 감소하는 경향을 보임
  - 전체 지방정부의 지출 중에서 정책사업이 차지하는 비중은 2018년 기준 82.7%로 2008년 78.6%에 비해 4.1% 상승함
  - 그러나 정책사업 중 보조사업과 자체사업이 차지하는 비중을 보면 2009년까지는 지방정부 자체사업 비중이 더 높았으나 2010년부터 역전되어 자체사업보다 보조사업 비중이 높고 이는 현재까지 이어짐<sup>4)</sup>
  - 2019년 기준 정책사업 82.7% 중 자체사업 38.0%, 보조사업 44.7%로 지방정부가 자체사업보다는 국고보조금 예산을 통한 보조사업들을 더 많이 수행하고 있어 지방정부의 자율성을 저해하고 있음

4) 정책사업비는 자치단체 전체 총 예산 중 행정운영경비, 재무활동을 제외한 사업추진을 위해 직·간접적으로 소요되는 예산을 의미하고, 자체사업비는 자치단체 전체 총예산 중 지역개발을 위하여 자율적으로 추진하는 예산의 비중으로 정책사업 중 보조사업 예산을 제외한 것이고, 보조사업비는 자치단체 총 예산 중 상급기관(중앙정부, 상급 지방정부)로부터 재원을 보조받아 추진하는 예산의 비중을 의미함

- 관련하여 지방자치단체 세출예산 중 상당 부분을 차지하는 사회복지지출의 재원은 국고보조금이 59.1%로 높은 비중을 차지함
- 보조사업의 증가에 따른 지방정부의 대응비가 증가함에 따라 자체사업 비중이 줄어들

〈그림 2-7〉 지방정부 정책사업 중 보조사업과 자체사업 비중(%)



자료: 지방재정 365 at <http://lofin.mois.go.kr/>; 행정안전부(각년도), 지방자치단체 통합재정 개요

- 위와 같은 세입 및 세출현황을 토대로 한 지방재정 일반 전체 환경은 다음과 같이 요약할 수 있음
  - 세입과 세출의 지속적 증가와 세입 대비 세출의 증가속도가 빠름에 따라 재정적자 발생
  - 국제중심의 세수구조와 경기침체 장기화 등에 따른 지방세입 기반위축
  - 보조금 수입의 증가와 자체수입의 상대적 저조로 인한 낮은 재정자립도
  - 지방세수입 및 자체수입으로 인건비 미해결 지방정부가 상당수입
  - 국고보조금 비중이 높은 복지시책 확대에 따른 지방정부의 복지재정 증가에 따른 재정부담 가중
  - 국고보조사업 증가 및 재원대책 미흡 사업의 증가로 재정운영 경직성 심화
  - 결론적으로 세입과 세출의 부정적인 신호로 인해 지방정부의 지방재정 건전성 및 효율성이 악화됨

## 제2절 지방재정 효율성과 재정분석

### 1. 지방재정 효율성에 대한 기존논의

- 지방재정 효율성과 재정압박
  - 효율성은 투입대비 산출의 비율로 정의되는데, 일반적으로 주어진 생산기술 환경에서 개별 의사결정 단위는 복수의 투입요소를 이용하여 복수의 산출물을 생산하며, 생산 과정에서 기술적인 요인만을 고려하는 기술적 효율성과 가격요인을 고려한 배분적 효율성으로 구분됨. 여기서 공공재적 성격을 갖는 공공부문의 산출물은 단위 산출물의 가격을 개별적으로 측정하기 매우 어렵기 때문에 기술적 효율성의 의미로 사용되는 것이 일반적임(이창균 외, 2008)
  - 재정효율성은 일반적으로 재정지출의 효율성을 의미하고, 재정지출의 효율성은 예산 절감으로 설명됨
    - 지방자치단체의 효율성과 재정지출의 효율성을 구분할수도 있지만(이창균 외, 2008), 지방자치단체 재정지출의 효율성은 전체적인 지방자치단체 효율성을 제고하는 중요한 수단으로 작용하기 때문에 지방자치단체의 효율성과 재정지출의 효율성을 완전하게 구분하는 것은 곤란한 측면이 있음<sup>5)</sup>
    - 재정효율성은 지방정부의 세입확충 노력을 통해 거둬들이 한정된 재원의 집행을 최소화하는 동시에 지출경비를 절감하고, 절감된 재원에 대한 여유자원의 가치를 높이기 위한 최적의 자원배분을 통해 재정수요를 충족시켜 지방공공서비스를 공급하는 활동이라 정의할 수 있음(신유호 외, 2013)
    - 지방재정 효율성은 더 나아가 지방세 및 세외수입의 세입확충 노력과 경비절감 등 지출축소 및 최적의 자원배분을 통한 효과적인 재정지출이라는 보다 포괄적인 관점에서 접근할 수 있음
  - 재정효율성은 특히 재정압박과 재정위기 상황에서 매우 강조됨. 즉, 재정압박 상황에서 효율적인 재정운영 및 관리는 지방정부의 원활한 정책수행과 재정위기 극복에 있어서 매우 중요함
    - 재정압박의 원인은 대내적인 측면에서 지방정부의 비효율적인 재정운영 등 지방자치

5) 지방자치단체의 효율성은 지방자치단체의 모든 활동을 전체적으로 관점으로 접근하며 투입 대비 산출의 극대화 등으로 정의하고, 재정지출의 효율성은 상대적으로 미시적인 관점에서 개별적인 재정활동으로부터 투입 대비 산출의 극대화를 통해 전체적인 지방자치단체의 효율성을 달성하는 것으로 봄. 특히 지방자치단체 재정지출의 효율성은 미시적인 관점에서 재정운영 과정상 효율화, 지출경비 부문별 효율화, 재정관련 제도와 관련된 효율화 등을 포함함(이창균 외, 2008)

단체의 재정운영실패와 대외적인 측면에서 경제여건의 변화 및 중앙정부와의 관계에서 찾을 수 있음(신윤희 외, 2013)<sup>6)</sup>

- 수입측면에서 재정압박요인은 수입을 감소시키는 요인으로 경기침체에 따른 지방 세수 감소, 중앙정부의 이전재원에 대한 의존성 강화 및 지방재정 운용 경직성 증가를 들 수 있고, 지출측면에서는 지역주민의 요구 증대 등에 따른 서비스 수요 증가, 재정여량이 이루어지지 않은 국가사무 이양, 사회복지 수요 증가 등에 따른 재정부담 증가 등이 있음
- 재정압박 발생원인은 과거에는 지방자치단체의 재정운영실패였다면 최근에는 주로 정부간 관계에 기인하고 있음. 즉, 중앙과 지방자치단체간 비대칭적인 조세·재정 관계가 지방자치단체의 재정압박요인임(류민정, 2015)<sup>7)</sup>
  - 계속해서 지방재정압박은 대내외적인 요인이 서로 결합되어 가중되고 고착화될 수 있음. 지방재정 수입이 지출수요를 충당하지 못하면서 전략적으로 중앙정부의 이전재원을 확보하려고 하고, 이와 함께 중앙정부의 재정확장적 정책과 사회복지정책들이 지방자치단체의 지방채발행과 대응지방비 부담 증가로 이어져 지방자치단체의 재정위기를 초래함(주만수, 2012)
  - 재정압박 상태에 직면하게 되면 재정압박 극복 방안으로 지출절감을 통한 세출감소와 지방세체납징수 강화 등과 같은 세입확충 노력 등 재정효율성 향상을 모색함
- 지방재정 효율성을 논의함에 있어서 지방재정 자율성이 같이 논의되어야 함
  - 지방재정 자율성이란 지역의 공공서비스를 제공하는 일(세출의 자율성)과 그에 필요한 자원조달규모 및 방법을 결정(세입의 자율성)함에 있어서 지방정부 스스로 결정하는 것으로 정의할 수 있음(금재덕 외, 2012 재인용; 염명배, 2003)<sup>8)</sup>
  - Oates(1972)의 지방분권의 정리(Decentralization Theorem)에 따르면 공공서비스의 단위당 공급비용이 동일하다면 중앙정부가 모든 지역에 대해 균일한 산출물을 확립적으로

6) 재정압박의 원인을 내외부 요인으로 구분할 때 내부요인은 지방자치단체 내부 정치적 과정이 재정압박의 직접적 원인으로 작용하는데, 분권화된 의사결정, 공공재의 문제, 주인-대리인 문제 등에 의해 단기적 비효율적 정치적 의사결정에 의해 지방재정지출이 증대함. 외부요인은 지방자치단체가 통제할 수 없는 외부적 사회·경제적 상황에 의해 발생하는데, 사회경제적 상황의 변화가 지방자치단체의 수입을 감소시키거나 지출을 증대함으로써 재정압박이 발생하고, 행·재정 자치권의 제한과 중앙과 지방자치단체간 재정 불균형에 의해 재정압박이 발생하기도 함(류민정, 2015)

7) 류민정(2015)은 비대칭적인 중앙정부간 세정·재정관계에 의한 재정압박요인으로 첫째, 지방정부 의무지출이 증가하는 반면 지방세를 통한 재원확보의 어려움에 따른 중앙정부에의 의존성 확대, 둘째, 중앙정부 주도의 감세정책과 복지지출 정책에 의한 지방정부 세수감소, 셋째, 국고보조금을 통한 재정통제와 보조사업 증가에 따른 재정부담 증가 등을 들고 있음

8) 세입의 자율성은 자주재원에 대한 자율성과 일반재원에 대한 자율성으로, 세출의 자율성은 예산편성의 자율성과 예산집행의 자율성으로 구분할 수 있음(금재덕 외, 2012)

공급하는 것보다 각 지방정부가 관할 지역에 대해 파레토 효율적인 수준의 산출물을 제공하는 것이 더 효율적이거나 최소한 같은 정도의 효율성을 가짐

- 지방재정 자율성 약화는 지방재정 효율성 저해로 이어지는데, 지방자치단체는 스스로 수입을 조달하기도 하지만 중앙정부로부터 여러 형태의 재정지원을 받음, 세입 측면의 중앙 의존성으로 인해 지출에 있어서 완전한 자율성을 갖지 못하고 그 책임성도 불분명한 경우 많음. 이러한 재정자율성 및 재정책임성 부족은 지방자치단체의 도덕적 해이를 가져와 재정적 비효율성을 초래하는 주요 원인이기도 함(이창균 외, 2008)
  - 재원조달측면에서 재원확충을 위한 많은 노력에도 불구하고 지방세를 중심으로 하는 재원조달이 취약하고, 지방교부세, 국고보조금 등 중앙정부의 이전재원을 통한 재원조달이 강화됨으로써 지방재정 운영의 비효율성 문제 발생(서정섭, 2008)
  - 지방정부는 중앙의 재원확보에는 최선의 노력을 하겠지만 확보된 재원에 대해서는 지출 효율성보다는 집행에 더 큰 관심을 갖게 되는 등 지출 효율성을 제고시키기 곤란한 재원조달 구조를 갖고 있음
  - 세입의 자율성에서 일반재원보다는 자주재원 자율성이 재정효율성에 더 긍정적인 역할을 함. 일반재원의 경우 용도에 있어서는 자율적이지만 결국에는 중앙정부로부터의 이전재원이라는 점에서 지방정부의 편익과 부담이 일치되지 않아 자원배분의 효율성 및 책임성을 저해할 우려가 지적되기도 함(배인명 2008)
- 따라서 지방재정의 효율성을 위해서는 재정분권화를 통한 재정자율성이 확보될 필요가 있음. 이는 이전의 재정압박을 가져오는 요인으로 지방재정의 중앙정부에의 의존 및 종속과 연관해서도 살펴볼 수 있음
  - 약한 재정분권에 의한 중앙정부에의 의존은 재정자율성을 약화시키고 이는 지방정부의 재정책임성을 저해하며 세수확보 및 경비절감의 유인을 약화시켜 재정효율성에 부정적인 영향을 줌. 또한 국고보조사업 등의 증가에 따른 사무증가와 함께 재원이양이 이루어지지 않아 재정압박을 가져옴. 결론적으로 재정분권은 재정압박과 재정효율화 측면에서 매우 중요한 논제임
- 지방재정 효율성 저해요인
  - 지방재정 효율성 저해요인은 재원조달측면에서 의존재원 강화에 따른 중앙의존성 강화와 함께 지출측면에서 공공부문 활동의 이윤추구 결여, 지나친 관료적 형식과 절차, 정치적 동기에 의한 정부활동에 의한 낭비적 지출 등 비합리적 재정운용 등이 있음. 여기서는 이미 재원조달측면에서 의존재원의 재정압박 및 재정효율성과의 관계에 대해서 논의했기 때문에 재정지출측면에 초점을 맞춰 논의를 진행함

- 재정운영 과정에서 낭비성 및 비합리적인 재정지출에 의해 재정지출 단계별, 지출부문별 다양한 측면에서 재정지출의 비효율성이 발생함(서정섭, 2008; 이창균 외, 2008)
- 재정사업을 실행함에 있어서 계획 및 예산편성, 계약 및 집행, 사후관리단계 등 단계별로 비효율성이 발생할 수 있음
  - 계획·예산편성 단계에서는 사업의 필요성 및 시급성 검토 미흡, 유사·중복된 사업시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡 등, 계약·사업집행단계에서는 원가심사 실시 미흡, 사업집행관리 부실 등, 사후관리단계에서는 검사·정산 및 잔여재원관리 미흡 등의 비효율성이 나타남
- 지출부문별로는 경상경비 분야, 행사·축제 분야, 민간지원경비 분야 등에서 재정 비효율성이 발생함에 따라 행정안전부는 경비에 대한 예산편성 기준을 마련하여 관리하도록 함
  - 지방의회 관련 경비, 업무추진비, 지방보조금 등에 대해서는 총액한도를 설정하여 예산이 무분별하게 늘어나는 것을 방지함
  - 그럼에도 불구하고 여전히 재정 비효율성 요소들이 존재하는데, 행사·축제의 경우 사업비에 대한 관리 및 감독 불철저가 비효율성을 야기함. 이는 지방정부간 축제 및 행사의 유사성과 중복성이 높은 현상과 맞물림. 특히 행사·축제경비는 민간으로 이전해서 실시하는 경우가 많은데, 이 경우 민간지원경비 분야의 비효율성과 결합해서 비효율성이 증대됨
  - 보조금 등 민간지원경비의 편성과목 및 지원기준의 모호성, 집행정산의 투명성 미흡, 성과평가 등 사후관리 미진 등에 의한 재정비효율성이 여전히 나타남. 지방재정의 민간이전은 민간의 협력관계 및 거버넌스를 촉진하고 민간부문의 독창적인 역량을 활용함으로써 재정자원을 효율적으로 배분하고 사업성과를 제고하는 기능을 가짐. 그러나 실제로 지원의 자의성, 선심성 및 소모성, 중복지원 및 과도한 지원 문제와 함께 보조사업자의 사업성과, 보조금 집행·관리실적, 정책성과와 연계 없는 관행적 보조사업자 선정 및 지원 등에 의해 비효율성이 야기됨(조기현·하능식, 2008; 서정섭, 2008)
- 지방재정 효율성 제고 방안에 대한 논의
  - 지방재정 압박 등 지방재정 문제를 해결하기 위해 지방재정 효율화 방안이 논의됨. 이는 지방재정의 중앙의존성과 재정지출의 비효율성 극복방안으로 설명이 가능함
  - 정부는 지속적으로 지방자치 발전의 근간이 되는 지방재정 부문 재원확충, 재정관리 및 재정운영시스템에 많은 변화를 시도하며 다양한 제도 및 정책들과 지방재정관리 제도를 통해 지방재정의 건전화 및 효율화를 위해 노력함

- 자체재원 확충을 위한 담배소비세 등 새로운 지방세목 신설, 과세대상 신설, 일정범위에서 지방의 재량권이 주어지는 탄력세율 적용과 함께 지방정부의 부족재원 보전을 위한 지방교부세의 법정교부율 인상, 국고보조금의 확대 및 지역개발의 효율적 투자를 위한 국가균형발전특별회계를 신설하는 등 조치가 이루어졌지만 주로 지방교부세, 국고보조금 등 중앙정부의 이전재원을 통한 재원조달이 강화됨으로써 한계를 가진
- 재정운영측면에서도 중기지방재정계획제도, 재정투자심사제도, 예산편성 기준 및 과목구분의 설정, 지방재정분석진단제도, 재정공시제도 등을 통해 재정효율화를 모색함. 특히 중기지방재정계획과 재정투자심사제도는 지방재정의 비효율성을 검토하는 장치로서 중요한 역할을 하고 있지만 실질적인 운영에 있어서 한계를 보이고 있음
- 이창균 외(2008)은 재정지출 효율화 방안으로 재정의 계획·예산편성 단계에서부터 계약·집행단계 및 사후관리 단계에 이르기까지 모든 과정을 체계적으로 관리하는 시스템을 갖추고 이를 사업평가에 반영함으로써 예산절감 효과를 가져올 수 있다고 봄
- 이외 정부는 지방재정운영의 효율성과 건전성을 제고하기 위한 다양한 지방재정관리 제도를 운영하였는데, 이는 예산편성과 관련된 사전관리제도와 예산집행 및 결산과 관련된 사후관리제도로 분류가능
- 사전관리제도로는 중기지방재정계획제도, 투자심사제도, 지방비부담 협의제도, 지방채 발행승인제도 등이 있음
- 사후관리제도로는 지방재정분석·진단제도, 지방재정인센티브 및 지방교부세 감액제도, 지방재정공시제도 등이 있음
- 특히 지방재정분석제도를 통해 지방재정 상황을 분석하고 건전성과 효율성을 확보하고자 함

## 2. 지방재정분석

- 지방재정분석제도의 의의
  - 지방재정분석은 지방재정분석·진단제도의 한 축으로서 진행되는데, 「지방재정법」 55조, 57조, 동법 시행령 65조에 규정되어 있음
  - 행정안전부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 재정보고서 내용을 분석하여야 하고, 재정분석결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여 재정진단을 실시함
  - 1998년부터 지방자치단체의 전년도 결산자료를 토대로 재정상황을 종합·평가하는 재정분석을 실시함
  - 여기서는 재정진단은 논외로 하고 지방재정분석에 대해 논의함

- 지방재정분석제도는 사후적 지방재정관리 기능을 수행하는데(박완규, 2011), 지방재정 운영상의 바람직한 방향을 유도하고 비효율적 관행을 개선하기 위하여 관련 재정지표를 산출하여 공개함으로써 지방자치단체가 스스로 재정운영에 대한 자율적 관리와 주민에 대한 재정책임성을 달성하도록 함(서정섭, 2008)
- 재정분석은 넓은 의미에서 재정상황 분석, 지방정부의 투자와 관련된 투자심사 분석, 세입과 세출의 예측과 관련된 분석 등을 포함하여 좁은 의미로는 지방정부의 재정 분석과 운영 상태를 포함하는 재무상황에 대한 분석을 의미함(주상현, 2011)
- 재정분석의 필요성 및 목적(이성근 외, 2016; 주상현, 2011)
  - 중앙재정의 지방이전인 지방재정조정제도의 객관적인 판단자료, 교부금 등 배분기준 마련
  - 지역간 균형발전, 지방자치의 주민수요의 극대화 등 중앙부처의 정책효율성 확보
  - 각 지방정부의 재정력을 다양한 관점에서 비교평가하여 재무상태의 우열을 구분하고 지방재정의 책임성을 강화하는 등 지방정부간 재정상태의 비교평가를 위한 자료로 활용
  - 재정위기상황의 진단과 미래예측을 함으로써 사전예방대책 수립에 필요
  - 지방정부 스스로가 재정진단을 통해 불건전성, 비효율성을 발견함으로써 보다 효율적이고 건전한 지방재정을 유지하도록 하는 자기진단을 위해 필요
  - 지방재정의 공개와 주민에 의한 통제를 위해 재정분석 필요하고 이를 통한 투명성 확보를 모색함
- 지방재정분석 지표
  - 재정분석은 전국 지방자치단체를 5개(특·광역시, 도/시, 군, 구) 동종단체로 구분하여 건전성, 효율성, 책임성 등 3개 분야 14개 지표를 활용하여 분석함

〈표 2-5〉 지방재정분석지표

재정건전성	재정효율성		재정책임성
	세입분야	세출분야	
통합재정수지비율 경상수지비율 관리채무비율 통합유동부채비율 공기업부채비율 총자본대비 영업이익비율	자체수입비율(증감률) 지방세징수율(제고율) 지방세체납액관리비율(증감률)	지방보조금비율(증감률) 출자출연전출금비율(증감률) 지방의회경비 절감률* 업무추진비 절감률*	재정법령준수

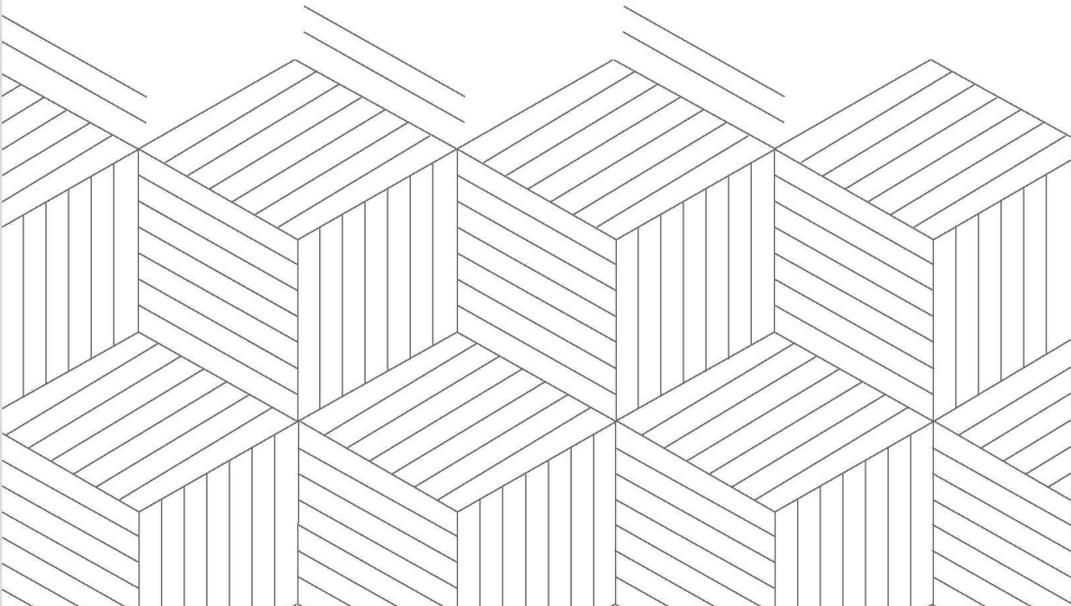
주: 2019년 지방재정분석 지표  
 자료: 지방재정 365 at <http://lofin.mosi.go.kr>

- 2019 지방재정분석 결과(2018 회계연도)(행정안전부, 2019)
  - 건전성분야
    - 지방자치단체의 통합재정수지는 9.6조원으로 흑자상태를 유지하였으나, 통합재정수입보다 지출이 더 크게 증가하여 흑자규모는 전년보다 3.1조원 감소함
      - 이는 지역경제활성화 및 복지사업확대 등을 위한 확장적 재정운용으로 수입보다 지출 증가 폭이 커진 결과임
    - 공기업 영업이익은 3년 연속 적자로, 주요원인인 하수도 직영기업과 도시철도공사의 경영개선을 위한 다각적인 노력이 필요함
  - 효율성분야
    - 세입효율성 측면에서 지방세 징수실적관리 및 체납액 감축 노력으로 지방세징수율이 제고되었고 지방세 및 세외수입체납액이 감소함. 다만 지방세증가율이 5.43%로 작년보다 둔화되었는데, 이는 취득세와 지방소비세 증가율의 감소가 주요 원인인 것으로 분석됨
    - 세출효율성 측면에서는 지방보조금과 출자출연전출금 규모가 전년대비 소폭 상승했으나 세출 총규모 대비 비율은 개선됨. 또한 기준액 대비 지방의회경비 절감률과 업무추진비절감률이 모두 향상되어 자치단체의 경기절감 노력이 보임
- 지방재정분석제도의 성과
  - 지방재정분석제도는 많은 지방정부들이 재정운영에 대한 효율적 관리 혹은 개선노력이 중요함을 인식하고 효율적 재정관리의 행태변화를 기하고 있음
  - 또한 지방정부 예산운영의 효율성을 보기 위하여 선심성 혹은 낭비성 예산으로 칭하는 행사축제경비, 민간이전경비의 지출규모가 계속 줄어드는 성과를 보이고 있음



# 제3장 수원시 재정현황

제1절 수원시 세입·세출현황 및 재정여건  
제2절 타지방자치단체와 비교  
제3절 소결





## 제3장 수원시 재정현황

### 제1절 수원시 세입·세출현황 및 재정여건

#### 1. 수원시 재정규모

##### ■ 연도별 예결산 현황

- 수원시의 예산은 2014년 1조 9,616억 원에서 2018년 2조 7,292억 원으로 2014년 대비 7,675억 원이 증가하여 8.7%의 연평균 증가율을 보임
  - 2014년 2조 원대에 육박하던 것이 거의 5년 만에 3조 원대에 육박하고 있음
  - 2015년 대비 2016년 11.3% 증가하고 2017년 대비 2018년 13.5% 증가하여 2016년과 2018년 예산 증가폭이 큼
- 결산기준으로도 2014년 1조 8,714억 원에서 2017년 2조 3,148억 원으로 4년간 4,434억 원이 증가하여 7.4%의 연평균 증가율을 보임

〈표 3-1〉 수원시 예결산 연도별 변화

단위: 백만 원

연도	예산	결산
2014년	1,961,638	1,871,400
2015년	2,036,747	1,955,700
2016년	2,267,213	2,130,300
2017년	2,405,405	2,314,800
2018년	2,729,233	-

〈그림 3-1〉 수원시 예결산 연도별 변화

단위: 백만 원



자료: 지방재정 365, 각 연도 예산서

기준: 예산(당초예산), 결산, 총계기준, 일반회계+특별회계

■ 회계별 예산 현황

- 예산종류별 현황을 보면 일반회계가 가장 많은 비중을 차지하고, 다음으로 공기업 특별회계, 기타특별회계, 기금의 순임
  - 2014년, 2015년 일반회계 비중이 각각 73%, 75%이던 것이 2017년 69%까지 떨어졌다가 2018년 다시 71%로 증가하여 70% 전후 수준을 유지함
  - 공기업특별회계는 2014년 17%에서 2015년 14%로 감소한 이후 15~16%대를 유지하고 있음
  - 이에 반해 기타특별회계는 2014년 이후 꾸준히 증가하여 2014년 7%에서 2018년 10%로 증가함
- 이는 주로 수원 컨벤션센터 건립에 따라 2015년에 컨벤션센터건립 기타특별회계를 설치하여 관련 예산이 계속 증가하였기 때문임

〈표 3-2〉 수원시 회계별 예산 연도별 변화

단위: 백만 원

구분	연도	예산전체	일반회계	공기업특별회계	기타특별회계	기금
예산 (백만원)	2014년	2,031,541	1,491,598	336,302	133,738	69,903
	2015년	2,087,808	1,566,890	295,346	174,512	51,061
	2016년	2,358,084	1,685,543	362,095	219,575	90,871
	2017년	2,509,073	1,733,810	394,912	276,683	103,668
	2018년	2,849,230	2,025,557	416,265	287,411	119,997
비율 (%)	2014년	100	73	17	7	3
	2015년	100	75	14	8	2
	2016년	100	71	15	9	4
	2017년	100	69	16	11	4
	2018년	100	71	15	10	4

주: 기금까지 포함함

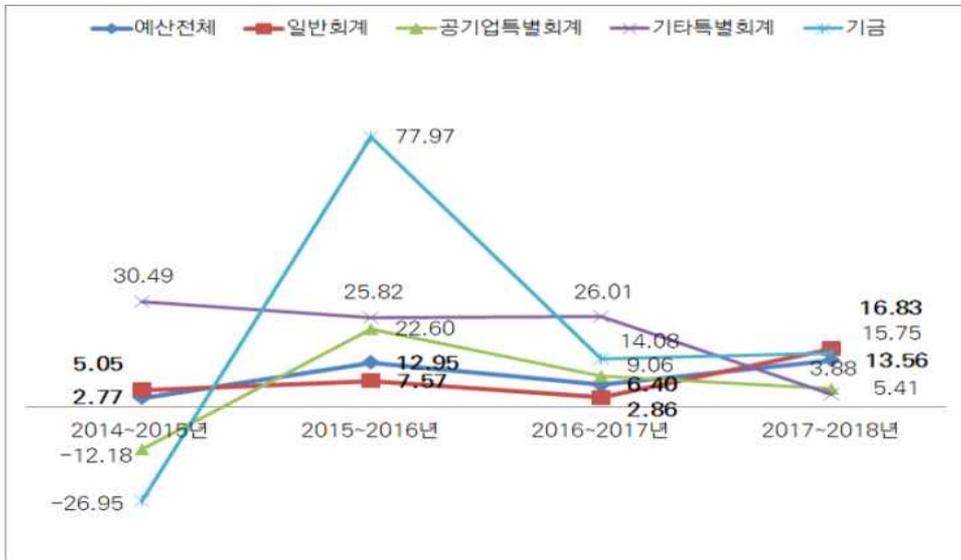
자료: 수원시 연도별 재정공시, 연도별 예산서

- 연도별 변화를 보면 일반회계, 공기업특별회계, 기타특별회계, 기금 모두 증가하는 가운데, 2015년 공기업특별회계와 기금이 일시 감소함
  - 일반회계는 매년 증가폭이 10% 이하이던 것이 2017년 대비 2018년 16.83%로 대폭 증가함

- 이는 2018년 세입예산의 증가에 기인함. 자체수입이 2017년 1조 2,282억 원에서 2019년 1조 3,349 억 원으로 8.69% 증가하였는데 이는 삼성의 매출증가 등에 따른 지방세 수입 증가에 기인한 것임, 또한 이전재원도 2017년 6,998억 원에서 2018년 8,715억 원으로 24.53% 증가함
- 그러는 이는 전체 세출분야의 증가로 이어지는데, 특히 사회복지분야의 세출증가가 두드러짐. 전체 일반회계에서 가장 큰 비중을 차지하는 사회복지부문의 예산이 2017년 약 6,617억 원에서 2018년 8,212억 원으로 24.07% 증가하였기 때문임. 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈 전 분야에서 예산이 증가하였는데, 특히 사회복지분야에서도 비중이 높은 보육·가족 및 여성 과 노인·청소년 부문의 증가율이 20% 이상임
- 공기업특별회계는 2015년 감소했다가 2016년 이후 증가하는데 2016년 22.6%로 대폭 증가한 이후 10% 이하의 증가폭을 보이고 있음
  - 공기업특별회계 중 수원산업단지 개발, R&D Science Park 조성사업을 위한 공영 개발특별회계가 2015년(990억 원) 대비 2016년(1,700억 원) 대폭 증가했기 때문임
- 기타특별회계는 2015년 이후 꾸준히 증가하는데 2017년까지 매년 20% 이상의 증가 폭을 보이다가 2018년 증가폭은 3.88%로 주춤함
  - 기타특별회계에서 가장 두드러진 변화는 컨벤션센터건립을 위한 특별회계임. 컨벤션센터건립 특별회계는 2015년(200억 원) 신설되어 2016년 672억 원, 2017년 1,184억, 2018년 1,153억 원의 예산의 편성됨
  - 그리고 기타특별회계의 증가를 견인한 것은 도시개발 특별회계임. 2014년 579억 원에서 2015년 861억 원으로 증가하는데 이는 신동지구 도시개발 과오납금 부족 환지청산금 교부와 예비비 증가에 따른 것임
- 기금은 2015년 감소했다가 이후 계속 증가하는데 특히 2015년 대비 2016년 77.97%의 증가율을 보이고, 이후에는 10% 이상의 증가폭을 보이고 있음
  - 2015년 대비 2016년 증가는 2015년에 기금정비에 따라 대폭 감소되었던 기금이 2014년 수준으로 회복된 것과 함께 재난관리기금, 중소기업육성기금, 도시주거환경 정비기금이 대폭 증가했기 때문임. 그리고 2015년에는 옥외광고정비기금, 2017년에는 자활기금, 2018년에는 기반시설설치기금이 설치되어 운용됨

〈그림 3-2〉 수원시 회계별 예산 연도별 증감비율

단위: %



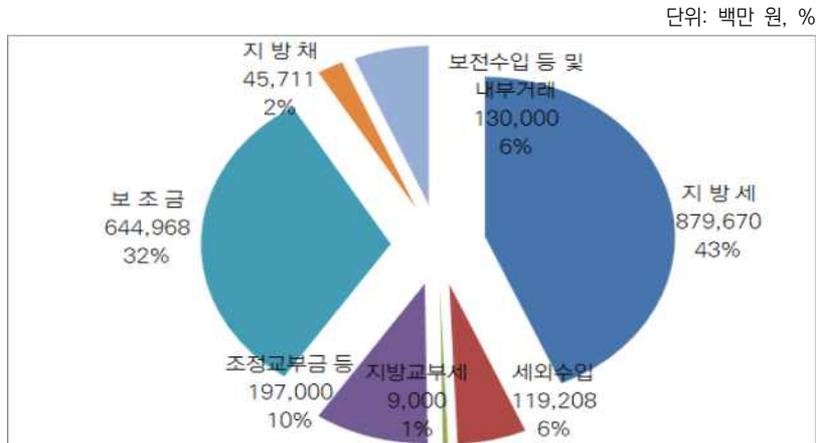
자료: 수원시 재정공시

## 2. 세입구조와 연도별 변화

### ■ 세입현황 일반

- 수원시 2018년 기준 세입현황(일반회계 기준)을 보면, 지방세가 8,797억 원으로 가장 많은 비중을 차지하고(43%), 다음으로 보조금 6,450억 원(32%), 조정교부금 1,970억 원(10%), 보전수입 등 및 내부거래가 1,300억 원(6%), 세외수입 1,192억 원(6%)의 순으로 나타남. 이 외 지방채는 457억 원이고, 지방교부세는 90억 원으로 나타남
- 따라서 수원시 세입구조는 지방세-보조금-조정교부금-보전수입 및 내부거래-세외수입-지방채-지방교부세 순으로 나타남
- 참고로 수원시는 2013년까지 지방채 발행이 없다가 2014년부터 지방채를 발행하여 재원을 조달하기 시작함

〈그림 3-3〉 수원시 세입구조(2018)



기준: 당초예산, 일반회계 기준

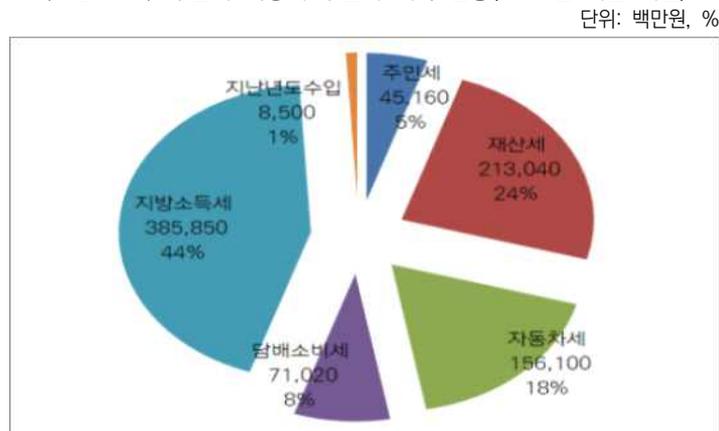
자료: 수원시 재정공시

#### ■ 세입구조의 연도별 변화

##### ○ 지방세

- 지방세 수입은 2018년 예산 기준 8,797억 원으로 전체 세입의 43%를 차지함
  - 2014년 6,582억 원에서 2016년까지 증가하다가 2017년 소폭 감소한 후, 2018년 8,797억 원으로 다시 증가함. 5년간 약 2,214억 원 증가함
  - 전체 세입에서 지방세 수입이 차지하는 비중은 2014년 이후 계속 40% 이상을 차지하고 있는데 2016년 45.2%까지 증가하다가 2018년 43.4%로 2016년 대비 약 2%p 하락함
- 지방세(시세) 수입의 세목별 구성비를 보면 지방소득세가 44%로 가장 높고, 다음이 재산세(24%), 자동차세(18%), 담배소비세(8%) 순으로 나타남

〈그림 3-4〉 수원시 지방세 수입의 세목 현황(2018년 예산 기준)



기준: 당초예산, 일반회계 기준

자료: 수원시 재정공시

- 지방세 세목별 연도별 현황을 보면, 전체적으로 모든 세목이 2015년 이후 증가함
  - 한편 가장 높은 비중을 차지하는 지방소득세의 경우 2014년 이후 꾸준히 증가하다가 2017년 하락 후 2018년 다시 증가함)
  - 주민세의 경우 2014년 「지방세법」 일부 개정으로 지방소득세 종업원분을 주민세로 이관하여 주민세 종업원분을 신설함에 따라 2014년 대비 2015년 주민세 세입이 증가하였고, 2016년 수원시에서 주민세를 기존 4천 원에서 1만 원으로 인상하여 20억 원 이상의 세수 수입 효과를 거둠

〈표 3-3〉 수원시 지방세 세목별 연도별 변화

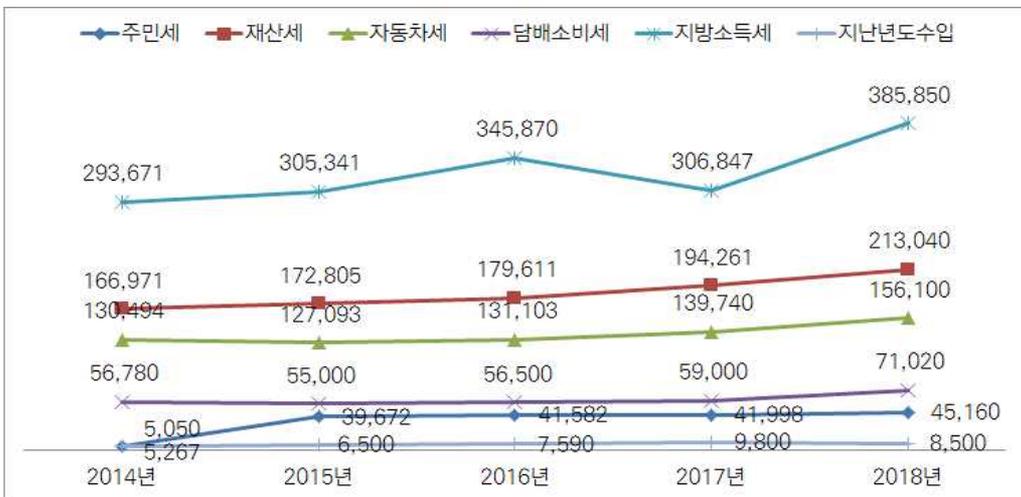
단위: 백만 원

지방세수입		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
보통세	주민세	5,267	39,672	41,582	41,998	45,160
	재산세	166,971	172,805	179,611	194,261	213,040
	자동차세	130,494	127,093	131,103	139,740	156,100
	담배소비세	56,780	55,000	56,500	59,000	71,020
	지방소득세	293,671	305,341	345,870	306,847	385,850
	소계	653,183	699,911	754,666	741,846	871,170
지난연도 수입	-	5,050	6,500	7,590	9,800	8,500
합계	-	658,233	706,411	762,256	751,646	879,670

기준: 당초예산, 일반회계  
 자료: 수원시 각 년도 예산서

〈그림 3-5〉 수원시 지방세 세목별 연도별 변화

단위: 백만 원



자료: 수원시 재정공시

9) 삼성전자의 평택 고덕지구등 타시군 사업장이 증가 하면서 수원시의 법인지방소득세수가 감소함

- 보조금
  - 수원시 세입에서 두 번째로 큰 비중을 차지하는 보조금의 경우 2014년 이후 계속 증가함. 즉, 2014년 393,631백만 원에서 2018년 644,975백만 원으로 296,480백만 원 증가하였는데 증가율이 85%로 거의 2배 가깝게 증가함
  - 전체 세입에서 차지하는 비중도 2014년 26.39%에서 계속 증가하여 2018년 31.84%가 됨. 다만 2016년에 26.62%로 2015년 28.24%에서 감소하였다가 2017년에 28.70%로 다시 증가함
- 조정교부금
  - 수원시 세입에서 세 번째로 큰 비중을 차지하고 있는 조정교부금의 경우 2014년부터 2018년까지 1,800억 원~1,900억 원대의 범주에서 등락을 보임
  - 조정교부금은 큰 변동이 없는 가운데 전체 세입에서 차지하는 비중은 계속 하락하고 있음. 2014년 12.77%에서 2018년 9.73%로 하락함. 이는 조정교부금의 증가율이 전체 세입 증가율을 따라가지 못하기 때문임
- 세외수입
  - 세외수입은 2014년 이후 계속 증가하여 2014년 996억 원이던 것이 2018년 1,192억 원이 됨. 다만 2018년 세외수입은 2017년(1,476억 원)에 비해 하락함. 수원시는 세외수입 체납징수 증대 등 세외수입을 늘리기 위해 다양한 노력을 하고 있으며 그 성과가 반영됨
  - 그러나 이러한 2017년 세외수입 증가는 계속 유지되지 못하고 2018년에 하락함에 따라 비중 또한 대폭 하락함
- 지방채
  - 2013년까지 지방채를 발행하지 않다가 2014년부터 2018년까지 매년 지방채를 발행하였는데, 2015년 이후 지방채 수입이 계속 증가함. 특히 2017년, 2018년 지방채의 증가폭이 두드러지고 전체 세입에서 차지하는 비중도 2016년까지 1% 미만이던 것이 2018년에는 2%를 넘어섬
  - 이러한 지방채 발행은 지방채 발행 한도액 내에서 이루어지고 있지만 상환해야 할 채무액으로 남아 지방재정에 부담에 줄 수 있다는 점에서 관리가 필요함
- 지방교부세
  - 수원시는 불교부단체로 2015년 이후 지방교부세는 9,000백만 원으로 계속 고정됨
  - 지방교부세는 보통교부세와 부동산교부세로 구분되는데 각각 45억 원임

〈표 3-4〉 수원시 세입 항목의 연도별 변화

단위: 백만 원, %

세입재원	2013(참고)		2014		2015		2016		2017		2018	
	금액	비중										
합 계	1,320,311	100	1,491,598	100	1,566,890	100	1,685,543	100	1,733,810	100	2,025,557	100
지 방 세	568,198	43.03	658,233	44.13	706,411	45.08	762,256	45.22	751,646	43.35	879,670	43.43
세외수입	227,173	17.21	99,553	6.67	105,879	6.76	104,673	6.21	147,613	8.51	119,208	5.88
지방교부세	8,830	0.67	8,646	0.58	9,000	0.57	9,000	0.53	9,000	0.52	9,000	0.44
조정교부금 등	167,622	12.7	190,502	12.77	180,000	11.49	192,645	11.43	180,000	10.38	197,000	9.73
보 조 금	348,488	26.39	393,631	26.39	442,531	28.24	448,725	26.62	497,529	28.70	644,968	31.84
지 방 채	0	0	21,000	1.41	2,000	0.13	8,000	0.48	28,000	1.62	45,711	2.26
보전수입 등 및 내부거래	0	0	120,033	8.05	121,069	7.73	160,244	9.51	120,022	6.92	130,000	6.42

자료: 수원시 재정공시

기준: 당초예산, 총계기준, 일반회계 기준

〈그림 3-6〉 수원시 세입항목 비중의 연도별 변화

단위: %



기준: 당초예산 총계기준, 일반회계 기준

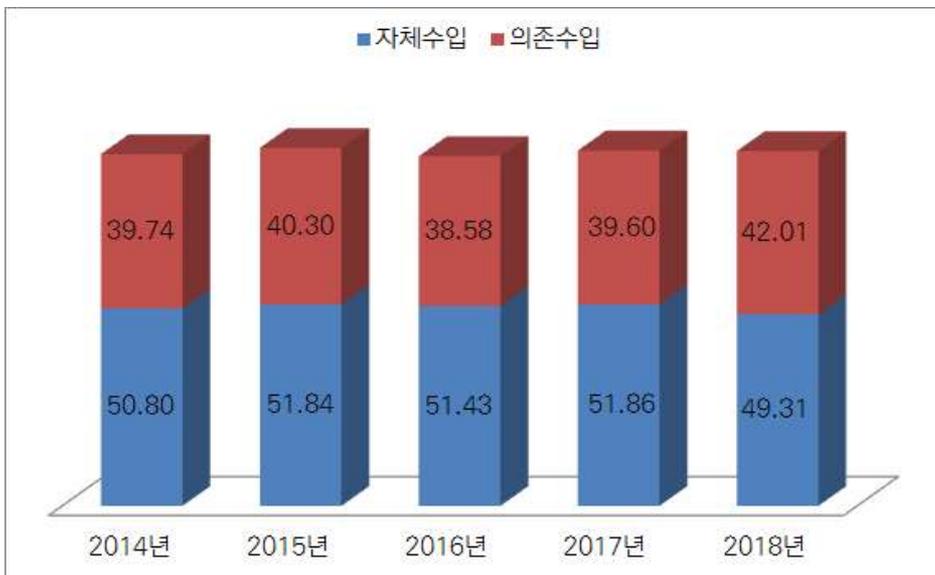
자료: 수원시 재정공시

### ■ 자체수입과 의존수입

- 다음으로 재원에 따른 자체수입과 의존수입의 비중을 보면 전체적으로 자체수입의 비중이 높음
  - 여기서 자체수입은 지방세와 세외수입을 의미하고, 의존수입은 지방교부세, 조정교부금, 보조금을 의미함
- 수원시 자체수입 비중은 2014년 50.80%에서 2017년 51.86%로 증가하다가 2018년 49.31%로 떨어져 자체수입이 차지하는 비중이 전체 세입의 절반에도 미치지 못함
- 이에 반해 의존수입 비중은 2014년부터 계속 등락을 보이면서 2015년 40.30%로 증가했다가 2016년 38.58%로 감소했으나, 이후 다시 증가하여 2018년 역대 가장 최대치인 42.01%로 높아짐
- 결론적으로 수원시 세입예산에서 자체수입 비중은 하락하고 의존수입 비중은 증가함. 특히 2018년에 이러한 변화양상이 두드러지는데, 이는 2017년 대비 2018년 보조금이 대폭 증가했기 때문임

〈그림 3-7〉 수원시 자체수입과 의존수입 비중 연도별 변화

단위: %



기준: 당초예산, 일반회계 기준

자료: 수원시 재정공시, 예산서

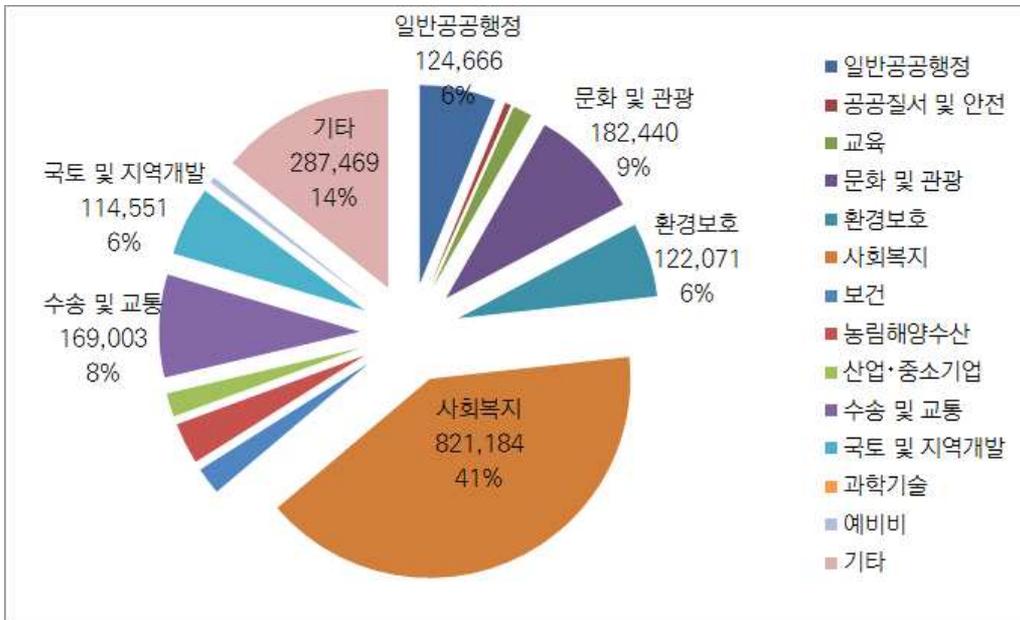
### 3. 세출구조와 연도별 변화

#### ■ 세출현황

- 기능별 세출현황을 보면 2018년 기준 지출 비중이 가장 높은 5개 항목은 사회복지비-문화 및 관광-수송 및 교통-일반공공행정-환경보호 순으로 나타남(기타 제외)
- 사회복지에 지출하는 금액은 8,212억 원으로 전체 예산 중 가장 많은 40.54%를 차지하여, 수원시 전체 예산의 절반에 가까운 지출이 이루어지고 있음
- 문화 및 관광에 지출하는 금액은 1,824억 원으로 9.01%의 비중을 차지함
- 수송 및 교통에 지출하는 금액은 1,690억 원으로 8.34%의 비중을 차지함
- 일반 및 공공행정에 지출하는 금액은 1,247억 원으로 6.15%의 비중을 차지함
- 환경보호에 지출하는 금액은 1,221억 원으로 6.03%의 비중을 차지함
- 이 외에도 국토 및 지역개발에 지출하는 금액은 1,146억 원으로 5.66%의 비중을 차지함

〈그림 3-8〉 수원시 기능별 세출현황(2018년)

단위: 백만 원, %



기준: 당초예산, 총계기준, 일반회계

자료: 수원시 재정공시, 예산서

#### ■ 연도별 기능별 세출현황

- 사회복지비는 2014년 이후 2018년까지 꾸준히 증가하고 전체 세출예산에서 차지하는 비중은 변동이 있기는 하지만 증가추세에 있다고 볼 수 있음
  - 2014년에 5,518억 원으로 전체 예산 대비 36.99%를 차지하던 것이 2018년에는 8,212억 원으로 40.53%를 차지함
  - 2014년에서 2018년까지 연평균 증가율은 10.74%이고, 특히 2017년 6,617억 원에서 2018년 8,212 억원으로 24.10% 증가함
- 수원시 세출예산에서 두 번째로 높은 비중을 차지하는 문화 및 관광은 2014년 1,661억 원에서 2018년 1,824억 원으로 1,635억 원 증가함
  - 연도별 변화를 보면 2014년 대비 2015년 대폭 감소했다가 이후 계속 증가함
  - 전체예산에서 차지하는 비중도 2014년에는 10%이었다가 2015년 8%대로 떨어졌다가 2016년 이후 9%대로 진입하는 등 등락을 보임
- 수원시 세출예산에서 세 번째로 높은 비중을 차지하는 수송 및 교통은 세출액과 전체 예산에서 차지하는 비중이 2018년을 제외하고 지속적으로 증가함
  - 수송 및 교통은 2015년과 2017년 수원시 세출예산액 중에서 2번째로 높은 순위를 차지함
  - 연도별로 구체적으로 보면 2014년 1,543억 원으로 전체 예산에서 10.35%이었던 것이 2017년에는 1,851억 원으로 증가하여 전체예산에서 차지하는 비중도 10.67%에 이룸. 그러나 2018년 감소하여 전체 예산에서 차지하는 비중도 10% 이하로 떨어짐
  - 기능별 세출예산에서 2017년 대비 2018년 변화를 보면 모든 항목이 증가한데 반해 수송 및 교통(약 200억 원 정도)과 공공질서 및 안전만 하락함(예비비 제외)
- 네 번째로 높은 비중을 차지하는 일반공공행정 지출은 연도별로 변화가 큼
  - 세출금액을 보면 2014년 이후 2016년까지 증가하다가 2017년 대폭 감소하고, 이후 2018년에 다시 증가함
  - 전체 예산에서 차지하는 비중도 비슷한 양상을 보임
- 한편 거의 모든 세출예산이 2014년 대비 2018년 증가한데 반해, 교육은 2014년 581억 원에서 2018년 312억 원으로 감소하고 전체 예산에서 차지하는 비중도 감소함
- 이러한 기능별 세출예산의 변화를 통해 수원시 재정변화의 특성을 알 수 있음

〈표 3-5〉 수원시 기능별 세출의 연도별 변화

단위: 백만 원, %

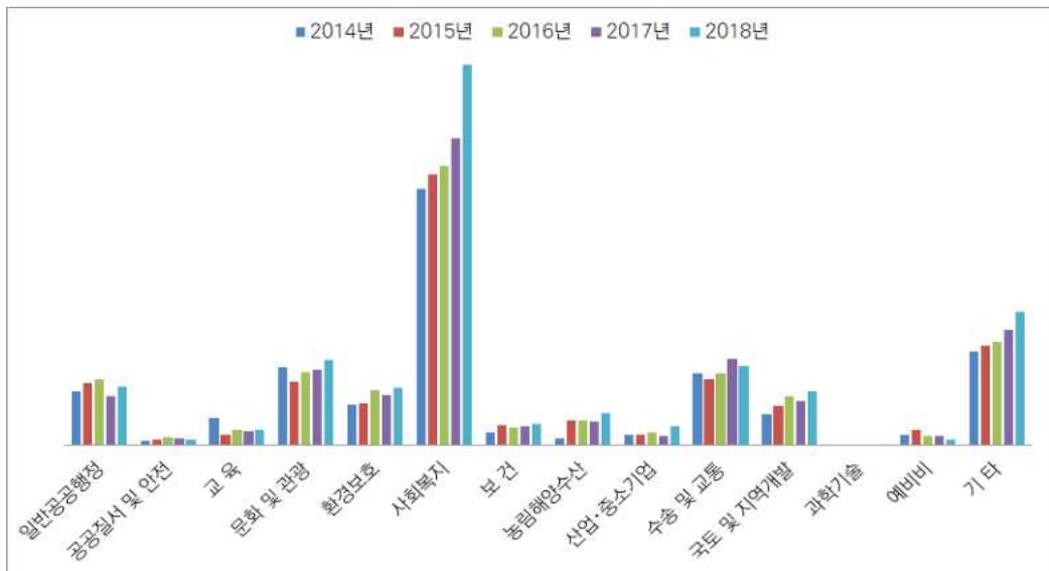
세출분야	2014		2015		2016		2017		2018	
	금액	비중								
합 계	1,491,598	100	1,566,890	100	1,685,543	100	1,733,810	100	2,025,557	100
일반공공행정	114,712	7.69	132,381	8.45	141,586	8.40	104,128	6.01	124,666	6.15
공공질서 및 안전	9,417	0.63	12,273	0.78	16,299	0.97	13,108	0.76	10,113	0.5
교육	58,091	3.89	22,647	1.45	32,552	1.93	29,992	1.73	31,224	1.54
문화 및 관광	166,093	11.14	136,465	8.71	156,538	9.29	161,044	9.29	182,440	9.01
환경보호	85,508	5.73	88,735	5.66	119,110	7.07	106,528	6.14	122,071	6.03
<b>사회복지</b>	<b>551,769</b>	<b>36.99</b>	<b>583,628</b>	<b>37.25</b>	<b>600,817</b>	<b>35.64</b>	<b>661,708</b>	<b>38.17</b>	<b>821,184</b>	<b>40.54</b>
보건	26,677	1.79	43,636	2.78	36,944	2.19	40,779	2.35	44,994	2.22
농림해양수산	14,723	0.99	53,094	3.39	53,556	3.18	50,004	2.88	68,294	3.37
산업·중소기업	21,041	1.41	21,748	1.39	26,483	1.57	19,714	1.14	39,096	1.93
수송 및 교통	154,314	10.35	142,130	9.07	155,193	9.21	185,057	10.67	169,003	8.34
국토 및 지역개발	66,302	4.44	83,691	5.34	104,118	6.18	95,265	5.49	114,551	5.66
과학기술	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
예비비	22,024	1.48	32,578	2.08	19,264	1.14	19,219	1.11	10,452	0.52
기 타	200,927	13.47	213,884	13.65	223,083	13.23	247,264	14.26	287,469	14.19

기준: 당초예산 총계기준, 일반회계

자료: 수원시 재정공시, 예산서

〈그림 3-9〉 수원시 기능별 세출액의 연도별 변화

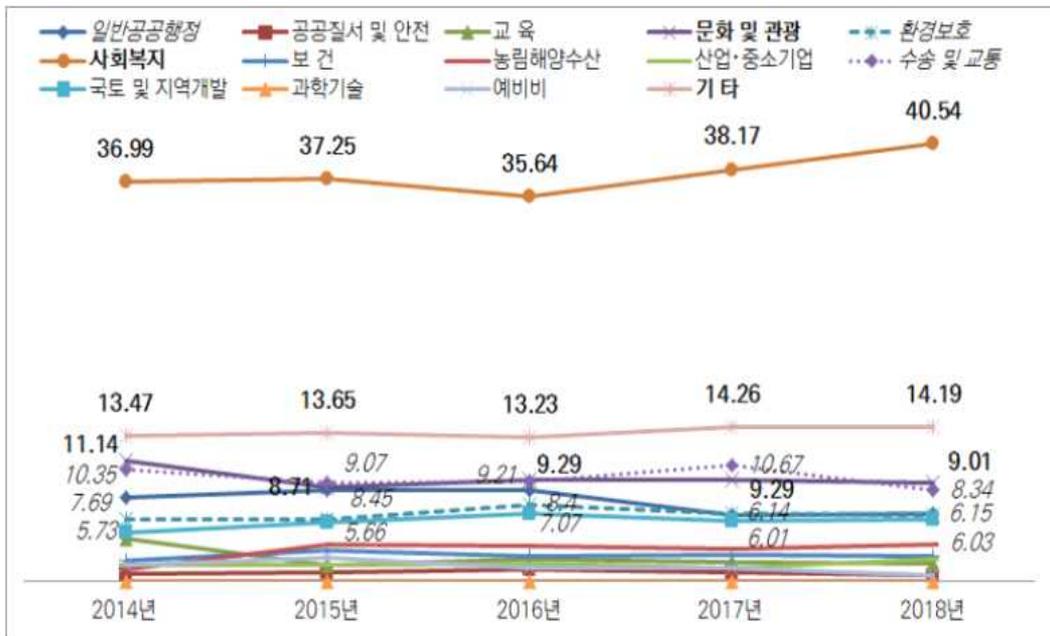
단위: 백만 원



자료: 수원시 재정공시

〈그림 3-10〉 수원시 기능별 세출 비중의 연도별 변화

단위: %



자료: 수원시 재정공시

#### 4. 수원시 재정여건 주요 재정지표

- 수원시 재정여건 주요 재정지표를 세입과 세출 측면에서 살펴보면 다음과 같음

##### 1) 세입측면

- 재정자립도와 재정자주도
  - 지방정부의 재정여건을 가장 잘 보여주는 대표적인 지표가 재정자립도와 재정자주도로 특히 재정분권의 정도와 재정자율성을 평가할 때 가장 많이 이용함
  - 2018년 기준 수원시 재정자립도는 55.7%, 재정자주도는 65.9%임
  - 2014년 대비 2015년에는 재정자립도는 증가한데 반해 재정자주도는 감소함. 그러나 2015년 이후 재정자립도와 재정자주도가 같은 방향으로 움직이는데 2016년 가장 높게 나타나고, 이후 2017년부터 연속 하락 추세를 보임

〈그림 3-11〉 수원시 재정자립도와 재정자주도 연도별 변화



기준: 당초예산, 일반회계  
 자료: 수원시 재정공시, 지방재정 365

- 재정자립도
  - 재정자립도는 2014년 이후 2016년까지 증가하다가 2017년 이후 하락하여 2018년 55.7%가 됨
  - 이는 자체세입이 2014년부터 2016년까지 꾸준히 증가하다가 2017년 다소 감소한 후 2018년 다시 증가하였으나, 자체세입 증가율이 전체 세입 증가율에 미치지 못했기 때문임. 즉, 2017년 대비 2018년 전체 세입은 증가율은 16.8%이지만 자체세입 증가율은 10.8%이고, 이전재원 증가율은 24.0%임

〈표 3-6〉 수원시 재정자립도 연도별 변화

단위: 백만 원, %

	재정자립도 (B/A)	세입 합계 (A=B+C+D+E)	자체세입 (B)	이전재원 (C)	지방채 (D)	보전수입 등 및 내부거래(E)
2014년	58.9	1,491,598	877,819	592,779	21,000	0
	50.8*	1,491,598	757,786	592,779	21,000	120,033
2015년	59.6	1,566,890	933,358	631,531	2,000	0
	51.8	1,566,890	812,290	631,531	2,000	121,068
2016년	61.0	1,685,543	1,027,173	650,370	8,000	0
	51.4	1,685,543	866,929	650,370	8,000	160,244
2017년	58.8	1,733,810	1,019,281	686,529	28,000	0
	51.9	1,733,810	899,259	686,529	28,000	120,022
2018년	55.7	2,025,557	1,128,878	850,968	45,711	0
	49.3	2,025,557	998,878	850,968	45,711	130,000

기준: 당초예산, 일반회계 기준

주1: \*는 2014년 세입과목 개편으로 잉여금, 이월금, 전입금, 여타예수금 등이 세외수입에서 제외된 값임. 2014년 이전부터의 자료의 일관성을 위해 보전수입 등 내부거래 항목을 세외수입에 계상하여 산출한 재정자립도(55.7%)를 공시자료로 이용함

주2: 자체세입은 지방세, 세외수입을 합한 값이고, 이전재원은 지방교부세, 조정교부금 등, 보조금을 합산한 금액임  
 자료: 수원시 재정공시 각 년도

- 물론 수원시의 재정자립도는 유사자치단체(50만 이상 대도시) 15개의 평균에 비해 높은 편에 속함. 다만 수원시와 유사자치단체간의 재정자립도의 차이가 점점 감소하고 있다는 점에 주목할 필요가 있음

〈그림 3-12〉 수원시와 유사지방자치단체 재정자립도 비교



자료: 수원시 재정공시

- 재정자주도
  - 재정자주도는 2014년 72.2%이던 것이 2016년 72.9%까지 증가했다가 2017년 70% 아래로 하락하고 이후 계속 하락추세에 있음
  - 자주재원의 연도별 변화를 보면 2014년 1조 770 억원에서 2018년 1조 3,349억 원으로 증가함
  - 자주재원의 증가에도 불구하고 재정자주도가 하락한 것은 자주재원 증가율(10.5%)이 전체 세입 증가율(16.8%)보다 낮기 때문임
  - 용도가 정해져 지출이 자유롭지 않아 경직성이 강하고 자주재원에 속하지 않는 보조금의 5년간 증가율은 29.6%로 자주재원 증가율뿐만 아니라 전체 세입 증가율을 상회함

〈표 3-7〉 수원시 재정자주도 연도별 변화

단위: 백만 원, %

	재정자주도 (B/A)	세입 합계 (A=B+C+D+E)	자주자원 (B)	보조금 (C)	지방채 (D)	보전수입 등 및 내부거래(E)
2014년	72.2	1,491,598	1,076,967	393,631	21,000	0
	64.2*	1,491,598	956,934	393,631	21,000	120,033
2015년	71.6	1,566,890	1,122,358	442,531	2,000	0
	63.9	1,566,890	1,001,290	442,531	2,000	121,068
2016년	72.9	1,685,543	1,228,818	448,725	8,000	0
	63.4	1,685,543	1,068,574	448,725	8,000	160,244
2017년	69.7	1,733,810	1,208,281	497,529	28,000	0
	62.8	1,733,810	1,088,259	497,529	28,000	120,022
2018년	65.9	2,025,557	1,334,878	644,968	45,711	-
	59.5	2,025,557	1,204,878	644,968	45,711	130,000

기준: 당초예산, 일반회계 기준

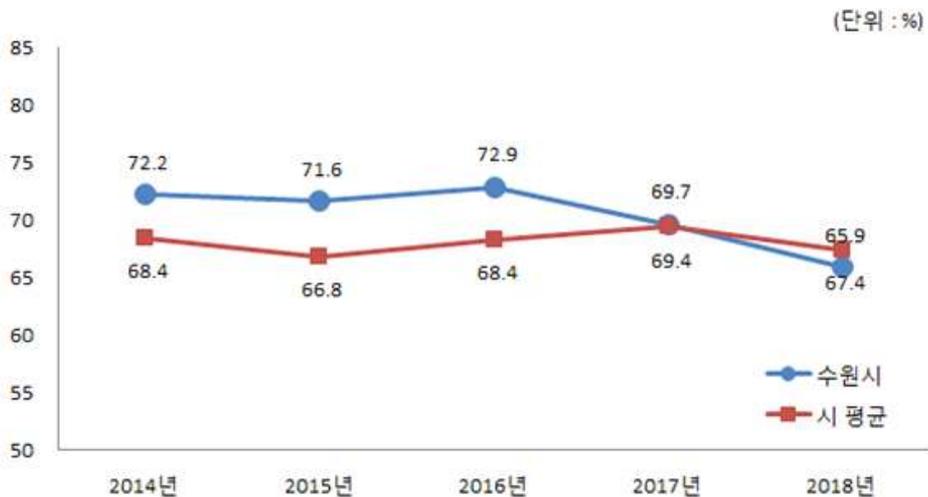
주1: \*는 2014년 세입과목 개편으로 잉여금, 이월금, 전입금, 예약예수금 등이 세외수입에서 제외된 값임. 2014년 이전부터의 자료의 일관성을 위해 보전수입 등 내부거래 항목을 세외수입에 계상하여 산출한 재정자립도(55.7%)를 공시자료로 이용함

주2: 자주재원은 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 등을 을 합한 값임

자료: 수원시 재정공시 각년도

- 수원시의 재정자주도를 유사 지방자치단체(50만 이상 도시) 15개의 평균값과 비교한 결과, 2017년까지 수원시의 재정자주도가 평균보다 높았던 것이 2018년에는 역전현상이 발생하여 수원시의 재정자주도는 15개 유사지방자치단체 평균보다 낮아짐

〈그림 3-13〉 수원시와 유사지방자치단체 재정자주도 비교



자료: 수원시 재정공시

## 2) 세출측면

### ■ 정책사업과 자체사업, 보조사업 비중

- 정책사업비는 자치단체 전체 총 예산 중 행정운영경비, 재무활동을 제외한 사업추진을 위해 직접적·간접적으로 소요되는 예산으로, 정책사업 비중은 정상적 경비를 제외하고 시책사업을 추진할 수 있는 재정적 여력을 보여주는 지표임
  - 2018년 기준 정책사업비는 전체 일반회계 예산 중 84.2%인 1조 7,054억 원임
  - 정책사업비는 2014년 이후 꾸준히 증가하고 있으며 비율도 2015년을 제외하고 계속 상승함. 다만 2017년 대비 2018년에는 정책사업 비중이 동일함
- 자체사업비는 자치단체 총 예산 중 지역개발을 위하여 자율적으로 추진하는 예산의 비중으로 정책사업 중 보조사업을 제외한 것임. 자체사업비 비중이 높을수록 자율적으로 시정을 펼쳐 나갈 수 있다는 것을 의미하기 때문에 자체사업 비중이 높을수록 시 재정여건에 긍정적인 영향을 준다고 볼 수 있음
  - 2018년 기준 자체사업비는 8,094억 원으로 일반회계 예산의 40% 비중을 차지함
  - 자체사업비 자체는 2015년 소폭 하락한 이후 2018년까지 꾸준히 증가하지만 자체사업 비중은 등락을 보임. 특히 2016년 이후 계속 하락추세에 있음
- 보조사업은 자치단체 총예산 중 상급기관으로부터 재원을 보조받아 추진하는 예산의 비중으로 보조사업 비중이 높을수록 국가사업에 의존하는 정도가 높다는 의미로 긍정적 측면과 부정적 측면을 동시에 지니고 있음
  - 긍정적 측면은 지역개발 사업을 적극적으로 추진할 수 있으며, 시가 추진하는 사업과 방향성이 같을 경우 효율적인 재정운영이 가능하다는 것임
  - 부정적 측면은 국가의존도가 심화되고 의무적 예산 배정이 높아져 경직성의 문제가 발생함
  - 2018년 기준 보조사업비는 8,960억 원으로 일반회계예산의 44.2%를 차지함
  - 연도별 변화를 보면 보조사업비 자체는 꾸준히 증가하고 있으며 특히 2016년 대비 2017년 12.8%, 2017년 대비 2018년 25.6% 증가하여 연도별 증가폭도 상승함. 따라서 2016년까지 30%를 유지하던 것이 2017년부터 40%대에 진입함
  - 보편적 복지로 인해 보조금 사업이 증가함에 따라 전반적으로 보조금 사업의 비중이 높아지고 있음. 즉, 중앙정부의 복지정책이 확대되었는데 지방정부에 대한 국고보조금 지원을 통해 실행됨
- 자체사업과 보조사업 비중이 역전됨. 즉 2017년까지 정책사업 중 자체사업 비중이 보조사업 비중보다 높았으나 2018년에 역전현상이 발생하여 보조사업 비중은 44.2%로

증가하고 자체사업 비중은 40.0%로 하락함

- 이는 세입이 대폭 확대되지 않으면서 의무적인 보조사업에 대한 매칭비가 늘어남에 따라 자체사업을 계속해서 확대할 수 없기 때문임

〈표 3-8〉 수원시 정책사업, 자체사업, 보조사업 예산과 비중

연도	예산(백만 원)				비중(%)		
	정책사업	자체사업	보조사업	일반회계예산	정책사업	자체사업	보조사업
2014년	1,222,914	632,351	590,564	1,491,598	82.0	42.4	39.6
2015년	1,254,291	629,113	625,178	1,566,890	80.0	40.2	39.9
2016년	1,385,363	752,614	632,749	1,685,543	82.2	44.7	37.5
2017년	1,460,510	746,862	713,647	1,733,810	84.2	43.1	41.2
2018년	1,705,425	809,401	896,023	2,025,557	84.2	40.0	44.2

기준: 일반회계 기준, 세출예산  
 주: 정책사업=자체사업+보조사업  
 자료: 지방재정 365

〈그림 3-14〉 수원시 정책사업, 자체사업, 보조사업 비중



자료: 지방재정 365

### ■ 행정운영경비 비중

- 행정운영경비는 전체예산 중 정책사업과 재무활동을 제외한 금액으로 특정사업에 직접 귀속되지 않는 세출예산 중 재무활동 예산을 제외한 예산을 말함
  - 지방자치단체 행정조직 운영을 위한 최소한의 경상비로서 인력운영비와 기본경비로 구성됨
  - 인력운영비와 기본경비는 자치단체의 존립과 최저한의 행정서비스를 제공하기 위한 필수경비로서 경직성 경비에 해당하고, 가용재원 산출시 반영됨<sup>10)</sup>
    - 인력운영비는 인건비에 해당함
    - 기본경비는 지방자치단체의 부서운영에 필수적으로 소요되는 경비로서, 일반운영비, 여비, 업무추진비, 직무수행경비 등으로 구성됨. 이들 경비는 예산편성기준의 기준경비로 관리하는 경비로서 예산낭비 억제와 국가와 자치단체간, 자치단체 상호간 형평성 유지 등을 목적으로 행정안전부가 기준액을 정하여 관리하고 있음
  - 행정운영경비가 높다는 것은 경상경비가 높다는 의미로 높은 경상경비는 재정의 탄력성을 제약함. 이러한 행정운영경비는 공무원 인력구조의 문제, 유지보수 비용의 증가, 행정 절차 운영의 문제 등 다양한 원인에 의해 발생할 수 있음
- 수원시 행정운영경비는 2018년 2,875억 원으로 전체 일반회계예산 중 14.19%를 차지함
  - 2014년 이후 행정운영경비총액은 계속 증가하지만 행정운영경비 비중은 등락을 보임. 그러나 2016년까지 13%였던 것이 2017년부터 14%를 넘어 장기적인 관점에서는 증가하고 있다고 볼 수 있음. 이러한 행정운영경비 증가는 가용자원 감소로 이어짐

〈표 3-9〉 수원시 행정운영경비 연도별 현황

구분	행정운영경비 비중(%)	행정운영경비(백만 원)	일반회계예산(백만 원)
2014년	13.47	200,927	1,491,598
2015년	13.65	213,884	1,566,890
2016년	13.24	223,083	1,685,543
2017년	14.26	247,264	1,733,810
2018년	14.19	287,469	2,025,557

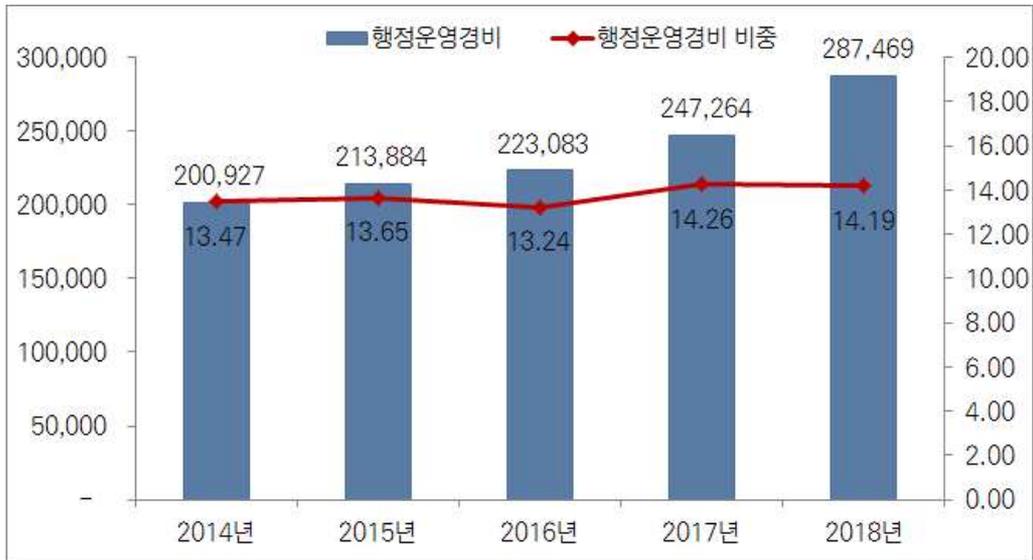
기준: 일반회계, 세출예산 기준

자료: 지방재정 365

10) 행정운영경비는 준의무지출 혹은 경직성 경비로 분류하는데, 조기현·여효성(2018)은 법적인 의무가 없기 때문에 의무지출이 아닌 준의무지출로 규정함

〈그림 3-15〉 수원시 행정운영경비 연도별 현황

(단위: 백만 원, %)



자료: 지방재정 365

■ 의회경비 비중

- 의회경비는 지방자치단체 의회 운영을 위한 경비로서 의회경비와 의회사무과(처) 경비를 포함하고, 예산낭비 차원에서 행정안전부에서 관리함
  - 의회경비는 세출예산과목 중 의회비(205) 편성목 예산임
  - 의회사무과(처) 경비는 자치단체별 의회사무과(처) 내에 편성된 예산(정책사업+행정운영경비+재무활동)으로 의회비(205) 과목 예산은 제외함
- 2018년 기준 의회경비는 약 69억 원으로 전체 일반회계 예산 중 0.34%를 차지함. 의회경비는 의회비와 의회사무처 경비 중 의회사무처 경비의 비중이 높는데, 대략적으로 의회비는 35%, 의회사무처 경비가 65% 정도의 비율을 차지하고 있음
  - 연도별 변화를 보면 의회경비총액은 2014년 이후 등락을 보이는데, 2014년 대비 2015년 소폭 감소했다가 2016년 증가 후 2017년 다시 감소함. 그리고 2018년에는 다시 대폭 증가하는데 이는 의회사무처 경비의 증가에 따른 것임
  - 의회경비 비중은 2014년 0.41%에서 2015년 0.38%로 하락한 후 지속적으로 하락하고 있어 의회경비에 대한 관리가 이루어지고 있음을 알 수 있음
- 지방의회 관련경비는 기준경비로 기관운영 업무추진비와 함께 2018년 총액한도제로 운영됨<sup>11)</sup>

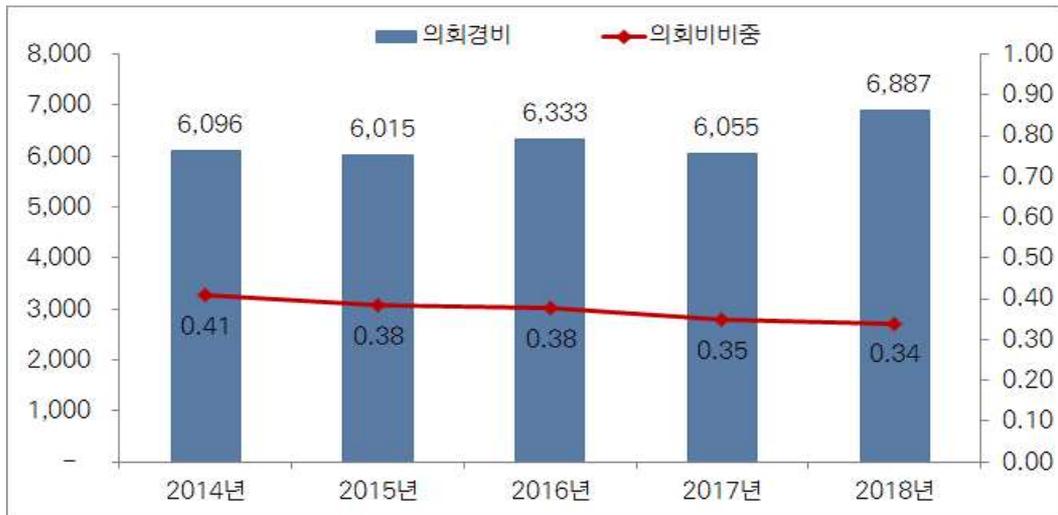
〈표 3-10〉 수원시 의회경비 연도별 현황

연도	의회경비 비중(%)	의회경비 (백만 원)	의회비 (백만 원)	의회사무처 경비 (백만 원)	일반회계예산 (백만 원)
2014년	0.41	6,096	2,109	3,987	1,491,598
2015년	0.38	6,015	2,146	3,869	1,566,890
2016년	0.38	6,333	2,146	4,187	1,685,543
2017년	0.35	6,055	2,201	3,855	1,733,810
2018년	0.34	6,887	2,310	4,578	2,025,557

기준: 일반회계, 세출예산 기준

자료: 지방재정 365

〈그림 3-16〉 수원시 의회경비 연도별 현황



자료: 지방재정 365

#### ■ 자체수입 대비 인건비

- 인건비는 경상비로 그 비율이 높으면 지방자치단체 재정 자율성이 위축되기 때문에 관리가 필요함
- 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체가 존재하면서 자체수입에서 인건비가 차지하는 비중에 대한 점검이 필요함
- 수원시 자체수입 대비 인건비 현황을 보면 2018년 기준 인건비는 2,268억 원으로 총예산 대비 11.2%, 자체수입 대비 22.7%, 지방세 대비 25.8%의 비율을 보임

11) 총액한도제로 운영되는 항목은 의정운영 공통경비+업무추진비+의원국외여비에 해당함

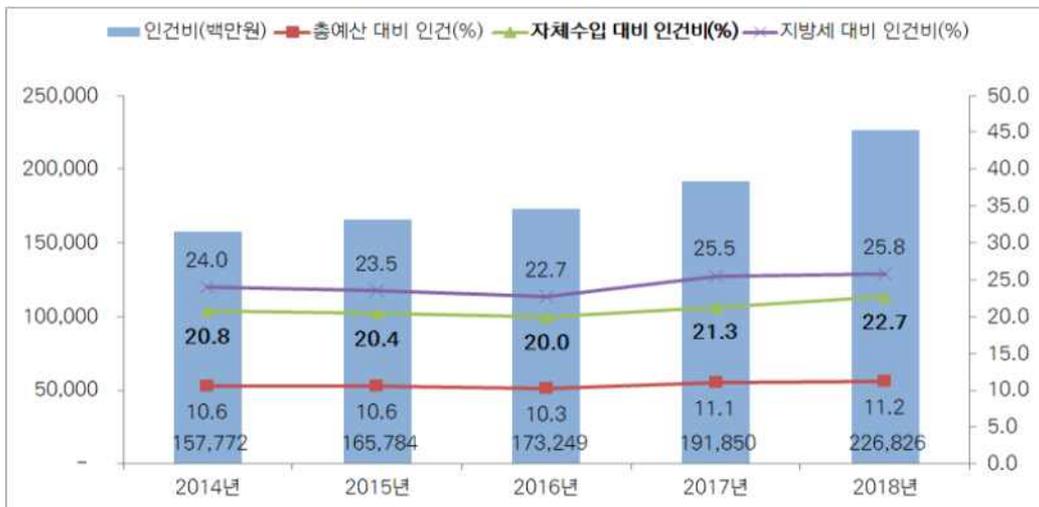
- 연도별로 보면 인건비는 2014년 이후 꾸준히 증가하고 있고, 총예산 대비, 자체수입 대비, 지방세 대비 인건비 비중도 계속 증가하고 있음(2016년 제외)
- 재정이 안정적인 수원시의 인건비 비중이 높은 것은 승진연한이 길어 호봉이 높은 공직자가 다수 차지하는 인력구조에 기인하는 것으로 분석됨
- 그리고 비정규직 정규직 전환에 따라 인건비가 더욱더 확대됨에 따라 재정탄력성은 더욱 악화될 전망이다

〈표 3-11〉 자체수입 대비 인건비 비율

연도	예산액 (백만 원)	자체수입 (백만 원)	지방세 (백만 원)	인건비 (백만 원)	수입에서 차지하는 인건비 비율(%)		
					총예산	자체수입	지방세
2014년	1,491,598	757,786	658,233	157,772	10.6	20.8	24.0
2015년	1,566,890	812,290	706,411	165,784	10.6	20.4	23.5
2016년	1,685,543	866,929	762,256	173,249	10.3	20.0	22.7
2017년	1,733,810	899,259	751,646	191,850	11.1	21.3	25.5
2018년	2,025,557	998,878	879,670	226,826	11.2	22.7	25.8

기준: 일반회계(총계), 당초예산  
 자료: 지방재정 365

〈그림 3-17〉 총예산, 자체수입, 지방세 대비 인건비 비율



자료: 지방재정 365

■ 채무현황<sup>12)</sup>

- 수원시는 최근 5년간 지방채발행한도액을 초과하지 아니하였으나 점차 발행액이 증가함. 이에 따라 한도액 대비 발행비율도 계속 증가하여 2017년 결산기준으로 한도액의 절반을 발행함
- 지방채 발행액은 2013년 44억 원이던 것이 2017년에는 550억 원에 달해 5년 사이에 10배 이상 증가함. 이러한 지방채 발행의 증가는 상환해야 할 채무가 늘어남을 의미함

〈표 3-12〉 수원시 지방채발행액 및 발행비율

구 분	연도 (단위: 백만 원)				
	2013	2014	2015	2016	2017
지방채발행한도액(A)	43,000	55,400	60,400	94,400	111,200
발행액(B)	4,407	21,000	31,700	45,000	55,000
발행비율(B/A*100)	10.25	37.91	37.91	47.67	49.46

기준: 결산기준

주: 지방채발행한도액은 안전행정부에서 매년 지방자치단체에 통보하는 한도액이며, 발행액은 당해연도 실제 발행액임  
 자료: 수원시 재정공시

- 채무현황을 살펴보면 지방채무란 지방자치단체가 자치단체 권한 중의 하나인 지방세 과세권을 담보로 하여 사업 투자 재원을 조달하는 채무를 의미함(상환기간은 1회계연도를 넘어서 이루어짐)
  - 수원시의 경우 지방채 발행액 증가와 함께 채무잔액도 계속 증가하고 있는데 2013년 384억 원에서 2017년 1,313억 원으로 대폭 증가함
  - 특히 2016년 대비 2017년 채무액 증가율은 63.6%로 나타남
  - 채무액이 지속적으로 증가하면서 1인당 채무액과 예산 대비 채무비율도 계속 증가하고 있음
  - 공공도서관 건립지원, 공영도매시장 현대화 지원 사업, 공영자전거 구축, 장기미집행 공원개발을 위한 지방채 발행이 지속적으로 증가하는 추세로, 수원시 신규 투자사업 수요 증가 등 지방채 발행 요인이 증가함에 따라 채무상황은 악화될 전망이다

12) 부채란 금융기관의 채무를 포함하여 향후 지자체가 지급의무(퇴직금, 미지급금, 보관금 등)가 있는 것을 복식부기 형태로 표시한 것임. 이에 반해 채무는 정부가 실제 차용증을 쓰고 현금 지급이 발생한 거래로 정부가 직접 갚아야 하는 것으로 지방자치단체 채무는 「지방재정법」 제11조의 규정에 의한 재정수입의 부족을 보충하기 위하여 자금을 차입하는 지방채를 의미하며, 지방채증권, 차입금 형식을 취함. 채무는 지방재정 건전성에서 매우 중요한 지표임

〈표 3-13〉 수원시 채무현황 및 예산대비 채무비율

구분	2013	2014	2015	2016	2017
채무현황(채무잔액)(백만 원)	38,391	46,141	71,218	80,287	131,330
최종예산액(백만 원)	2,217,700	2,179,200	2,463,454	2,614,170	3,026,273
인구수(명)	1,148,157	1,174,228	1,184,624	1,194,041	1,202,628
예산대비 채무비율(%)	1.73	2.12	2.89	3.07	4.34
주민 1인당 채무(천 원)	33	39	60	67	109

기준: 최종예산, 통합회계/ 채무잔액은 결산기준

주1: 통합회계=일반회계+공기업특별회계+기타특별회계+기금

자료: 지방재정 365, 수원시 재정공시

〈그림 3-18〉 수원시 예산대비 채무비율 및 주민 1인당 채무



자료: 지방재정 365

## 제2절 타 지방자치단체와 비교

### 1. 비교단체 일반현황

- 비교단체 일반 현황
  - 100만 이상 대도시인 고양, 용인, 창원과 50만 이상 대도시 중 불교부단체인 성남, 화성을 비교 대상으로 선정함
  - 비교 대상은 창원시와 고양시를 제외하고 모두 불교부단체임. 고양시는 2016년까지 불교부단체였다가 2017년부터 교부단체가 됨
  - 인구규모는 수원시가 가장 많은 120만 명 이상이고 공무원 수는 창원시가 4,000명 이상으로 가장 많음

〈표 3-14〉 비교 지방자치단체 현황

구분	수원	고양	용인	창원	성남	화성
인구규모(명)	1,202,628	1,041,983	1,004,081	1,057,032	967,510	691,086
면적(km <sup>2</sup> )	121.05	268.10	591.34	747.82	141.66	693.95
예산규모(백만원)	2,849,230	2,101,713	2,361,904	2,895,629	3,359,687	2,376,444
공무원수(명)	2,987	2,660	2,584	4,409	2,725	1,969
비고	100만 대도시 불교부단체	100만 대도시 교부단체	100만 대도시 불교부단체	100만 대도시 교부단체	50만 대도시 불교부단체	50만 대도시 불교부단체

자료

- 인구, 면적, 공무원 수: 행정안전부. 2018. 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2017년 12월 기준)

- 예산규모: 지방재정 365

\* 기준: 일반회계+특별회계+기금, 2018년 당초예산

### 2. 재정여건 비교

#### 1) 재정규모 비교(2018년 기준)

- 재정규모
  - 재정규모가 가장 큰 곳은 성남시로 2018년 기준 3조 3,597억 원이고, 그 다음으로 창원시 2조 8,956억 원, 수원시 2조 8,492억 원임. 수원시는 비교단체 중 3번째로 재정규모가 큼

■ 일반회계 비중

- 일반회계 비중이 가장 높은 곳은 용인시(79.0%)이고, 수원시(71.1%)는 성남시(61.1%)에 이어 일반회계 비중이 낮게 나타남
- 수원시의 경우 공기업 특별회계 규모가 가장 크고, 전체 재정규모에서 차지하는 비중(14.6%)도 다른 지방자치단체보다 높은 편임

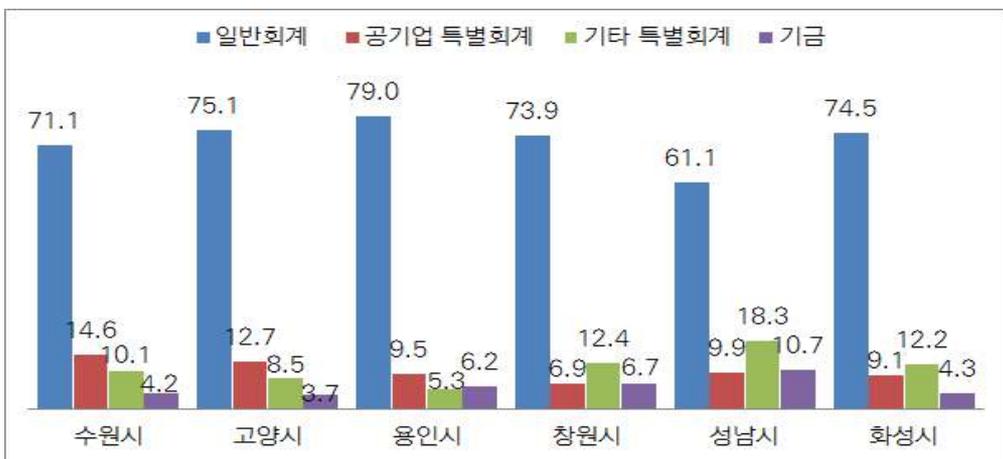
〈표 3-15〉 6개 지방자치단체 재정규모 및 회계별 예산 현황

(단위: 백만 원)

자치단체	세입총계	일반회계	공기업 특별회계	기타 특별회계	기금
수원시	2,849,230	2,025,557	416,264	287,411	119,997
고양시	2,101,713	1,577,922	266,860	178,656	78,275
용인시	2,361,904	1,865,532	224,613	124,806	146,952
창원시	2,895,629	2,139,100	200,960	360,221	195,348
성남시	3,359,687	2,052,577	333,567	615,312	358,231
화성시	2,376,444	1,769,326	215,801	289,442	101,875

기준: 당초예산  
 자료: 지방재정 365

〈그림 3-19〉 6개 지방자치단체 회계별 예산 비율 비교(%)



기준: 2018년 당초예산  
 자료: 지방재정 365

## 2) 세입현황 비교

### ■ 재원별 세입총계 구성

- 2018년 기준 6개 지방자치단체 세입구조(일반회계)를 비교해보면, 전체적으로 모든 지방자치단체의 세입에서 지방세수입과 보조금의 비중이 높음
- 지방세 수입이 가장 많은 곳은 화성(9,506억 원)이고 비중도 53.7%로 가장 높음
  - 지방세 수입 비중 순위: 화성 > 용인 > 성남 > 수원 > 고양 > 창원
- 보조금 수입이 가장 많은 곳은 창원(7,113억 원)으로 가장 높는데 비중이 가장 높은 곳은 고양시(35.6%)임
  - 보조금 수입 비중 순위: 고양 > 창원 > 수원 > 용인 > 성남 > 화성
- 세외수입의 경우 성남시가 수입액이 가장 큰 가운데 용인시, 성남시, 화성시는 비중이 10%인데 반해 수원시, 고양시, 창원시는 10% 미만임
- 한편 교부단체인 고양시와 창원시는 지방교부세의 비율이 각각 6.6%, 14.7%인데 불교부단체인 수원, 용인, 성남, 화성의 지방교부세 비율은 1% 미만임
- 수원시의 경우 다른 지방자치단체와 비교해서 두드러진 점은 지방채임. 비교 지방자치단체 중 지방채 수입이 있는 지방자치단체는 수원시가 유일함
- 또한 수원시는 다른 지방자치단체와 비교해서 자주재원인 지방세 수입이 낮은 편이고, 의존재원인 보조금 수입은 높은 편에 속함

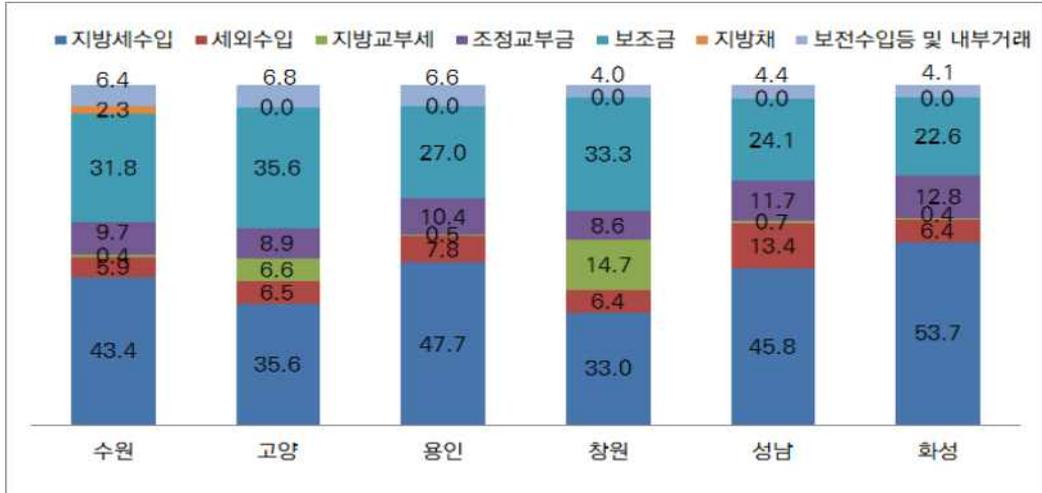
〈표 3-16〉 6개 지방자치단체 세입구조 현황(2018년 기준)

세입(단위: 백만 원)		수원	고양	용인	창원	성남	화성
총규모		2,025,557	1,577,922	1,865,532	2,139,100	2,052,577	1,769,326
자체수입	지방세수입	879,670	561,500	889,400	706,350	939,113	950,609
	세외수입	119,208	102,753	145,428	137,622	275,060	113,626
이전수입	지방교부세	9,000	104,700	9,014	315,500	15,200	6,400
	조정교부금	197,000	140,000	194,918	183,000	239,763	226,434
	보조금	644,968	561,924	503,735	711,284	493,662	400,430
기타	지방채	45,711	0	0	0	0	0
	보전수입등 및 내부거래	130,000	107,045	123,037	85,344	89,779	71,827

자료: 각 자치단체별 재정공시

기준: 당초예산, 총계기준, 일반회계 기준

〈그림 3-20〉 6개 지방자치단체 세입구조 비교



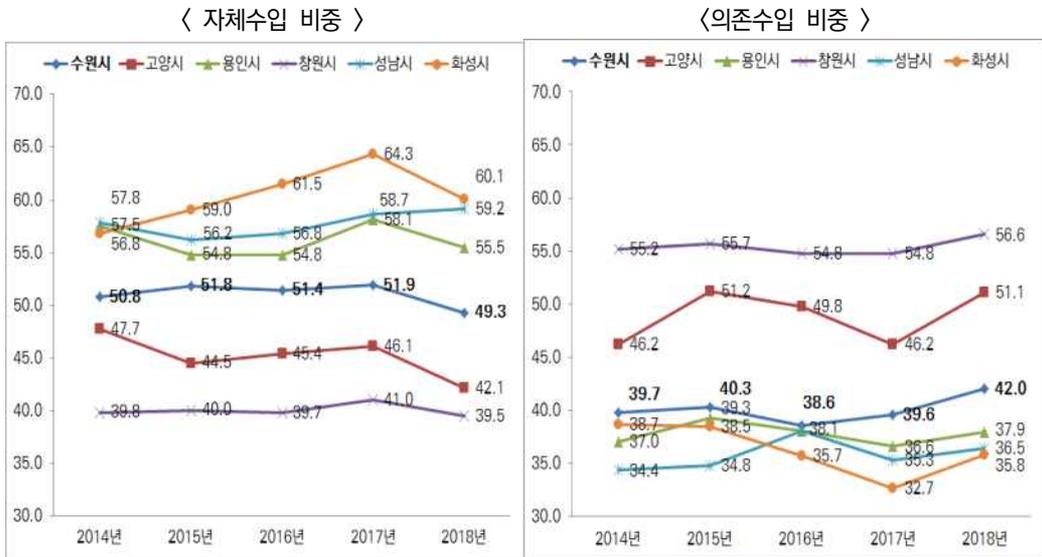
자료: 각 자치단체별 재정공시

■ 자체수입과 의존수입 비중

- 위의 세입구조 차이는 자체수입과 의존수입 비중 차이로 이어짐
- 자체수입비중은 화성 > 성남 > 용인 > 수원 > 고양 > 창원 순임
- 의존수입비중은 창원 > 고양 > 수원 > 용인 > 성남 > 화성 순임

〈그림 3-21〉 6개 지방자치단체 자체수입 및 의존수입 비중 비교

단위: %



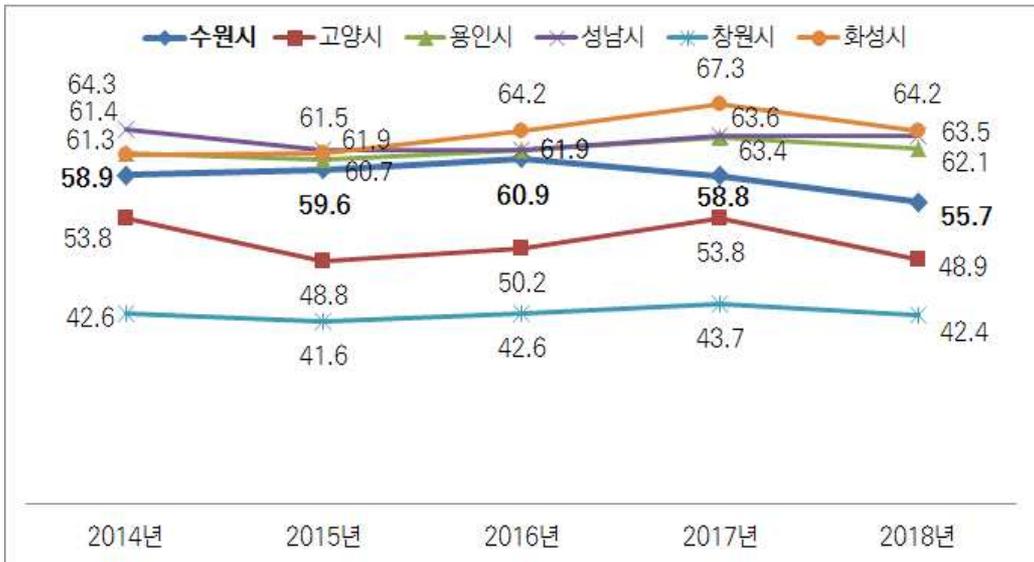
자료: 각 자치단체별 재정공시

■ 재정자립도와 재정자주도

- 재정자립도는 2018년 기준 화성이 가장 높고 다음으로 성남, 용인, 수원, 고양, 창원 순으로 나타남
  - 화성, 성남, 용인은 60%이상의 재정자립도를 보이고 수원은 50%대, 고양, 창원은 40%대의 분포를 보임. 이러한 분포특징은 자체재원 순위랑 동일함
  - 2017년 대비 2018년 성남을 제외한 모든 지방자치단체의 재정자립도가 감소한 가운데, 비교 지방자치단체는 2017년까지 재정자립도가 상승하지만 수원시는 2016년부터 재정자립도가 감소하는데 추세를 보이고 있음

〈그림 3-22〉 6개 지방자치단체 재정자립도 비교

단위: %

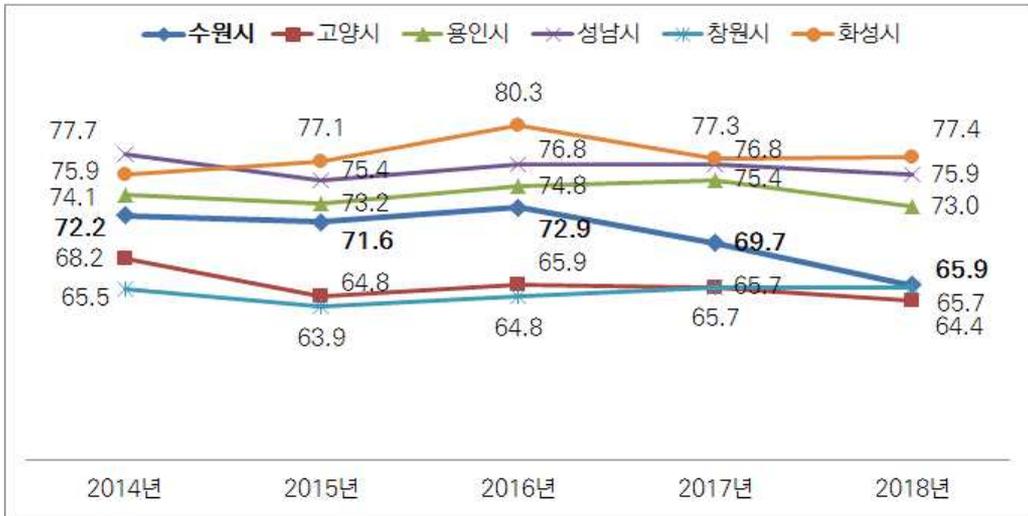


자료: 각 자치단체별 재정공시

- 재정자주도는 2018년 기준 화성이 가장 높고 다음으로 성남, 용인, 수원, 고양, 창원 순으로 재정자립도와 같은 분포를 보임
  - 다만 화성시, 성남시, 용인시가 70%대로 하나의 집단을 이루고 수원시, 고양시, 창원시가 60%대로 하나의 집단을 이룸
  - 수원시의 경우 다른 지방자치단체에 비해 재정자주도의 감소폭이 두드러짐. 이에 2016년까지는 70%대를 유지하다가 2017년부터 60%대로 하락함

〈그림 3-23〉 6개 지방자치단체 재정자주도 비교

단위: %



자료: 각 자치단체별 재정공시

### 3) 세출현황 비교

#### ■ 세출구조 비교

- 모든 자치단체에서 사회복지비가 차지하는 비중이 가장 큼
  - 수원시와 고양시의 사회복지비 비중이 각각 40.5%, 45.5%로 40%를 넘고, 나머지 지방자치단체는 30%대이고 화성시가 30.1%로 가장 낮음
- 사회복지비 외의 지출을 보면 각 지방자치단체의 특징을 알 수 있음. 일반공공행정과 기타를 제외한 기능 중 각 2번째, 3번째 지출이 많은 분야를 보면 다음과 같음
  - 모든 지방자치단체에서 수송 및 교통 분야의 지출이 높은 가운데, 수원시는 문화 및 관광, 고양시는 환경보호, 용인시는 환경보호, 창원시는 문화 및 관광, 성남시는 문화 및 관광, 화성시는 농림해양수산 분야에 지출이 높음
- 지방자치단체별 특징을 구체적으로 살펴보면(일반공공행정, 기타 제외) 다음과 같은 특징을 보임
  - 수원시의 주요 지출 분야는 사회복지, 문화 및 관광, 수송 및 교통, 환경보호, 국토 및 지역개발로 해당 분야는 모두 5% 이상 지출이 이루어짐
  - 고양시의 5% 이상의 지출이 이루어지는 주요 지출 분야는 사회복지, 환경보호, 수송 및 교통 3분야임. 다른 지방자치단체에 비해 사회복지지출이 거의 50% 가깝게 이루어지기 때문에 다른 분야 지출에 제한적임

- 용인시의 경우 5% 이상의 지출이 이루어지는 주요 지출 분야는 사회복지, 수송 및 교통, 환경보호, 국토 및 지역개발임. 특히 수송 및 교통이 16.9%로 다른 지방자치단체에 비해 비율이 월등히 높아 사회복지비와 수송 및 교통 2개 분야에 54%의 지출이 이루어짐
- 창원시의 경우 5% 이상의 지출이 이루어지는 주요 지출 분야는 사회복지, 문화 및 관광, 수송 및 교통, 환경보호임
- 성남시의 경우 5% 이상이 지출이 이루어지는 주요 지출 분야는 5개로 사회복지, 수송 및 교통, 문화 및 관광, 국토 및 지역개발, 환경보호, 보건임. 특히 다른 지방자치단체와 비교할 때 보건분야의 지출이 두드러지고, 농림해양수산은 1% 미만으로 성남시가 완전한 도시형 지방자치단체임을 알 수 있음
- 화성시의 경우 5% 이상이 지출이 이루어지는 주요 지출 분야는 6개로 사회복지, 수송 및 교통, 농림 및 해양수산, 문화 및 관광, 환경보호, 교육임. 화성시는 다른 지방자치단체와 다르게 농림해양수산에 10.6%의 높은 지출이 이루어지고 있음. 이는 화성이 도시와 농어촌이 혼합된 지방자치단체로서의 특징을 보여줌. 그 외 교육에 대한 지출이 5% 이상 이루어지고 있다는 점도 특징적임

〈표 3-17〉 6개 지방자치단체 기능별 세출 구조 비교

단위: %

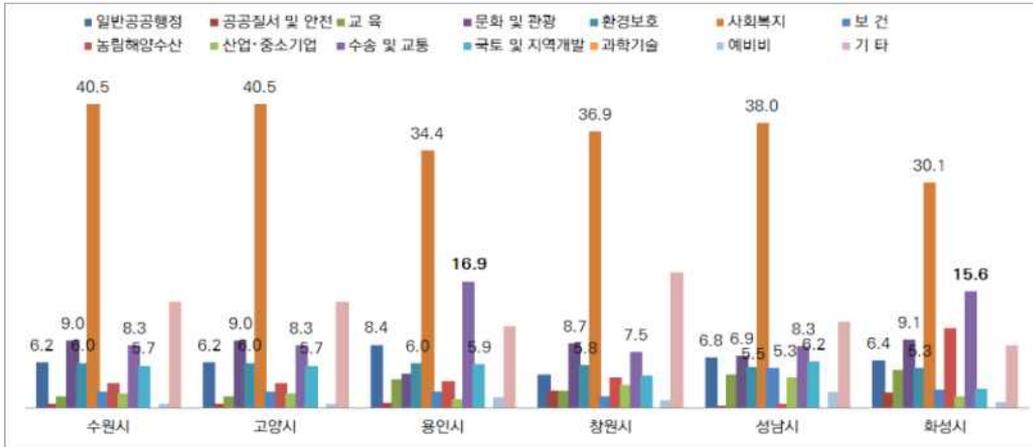
기능별	수원시	고양시	용인시	창원시	성남시	화성시
일반공공행정	6.2	7.2	8.4	4.4	6.8	6.4
공공질서 및 안전	0.5	1.8	0.7	2.3	0.3	2.1
교육	1.5	3.1	3.9	2.4	4.4	5.1
문화 및 관광	9.0	4.1	4.6	8.7	6.9	9.1
환경보호	6.0	6.4	6.0	5.8	5.5	5.3
사회복지	40.5	45.5	34.4	36.9	38.0	30.1
보건	2.2	2.5	2.1	1.6	5.3	2.4
농림해양수산	3.4	1.4	3.5	4.1	0.5	10.6
산업·중소기업	1.9	1.1	1.2	3.0	4.1	1.5
수송 및 교통	8.3	6.4	16.9	7.5	8.3	15.6
국토 및 지역개발	5.7	3.8	5.9	4.3	6.2	2.6
과학기술	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
예비비	0.5	1.2	1.4	1.1	2.2	0.8
기타	14.2	15.5	11.0	18.1	11.5	8.4

자료: 각 지방자치단체 재정공시

기준: 일반회계 기준, 당초예산

〈그림 3-24〉 6개 지방자치단체 기능별 세출구조 비교

단위: %



자료: 각 지방자치단체 재정공시

■ 사회복지비 지출

- 지출 중에서 가장 비중을 차지하는 사회복지비를 구체적으로 비교해보면, 지출규모와 비중이 모두 높은 지역은 수원시, 성남시, 고양시임. 지출규모가 가장 큰 지방자치단체는 8,312억 원의 수원시이고, 비중이 가장 높은 지역은 45.5%의 고양시임

〈표 3-18〉 6개 지방자치단체 사회복지비 비교

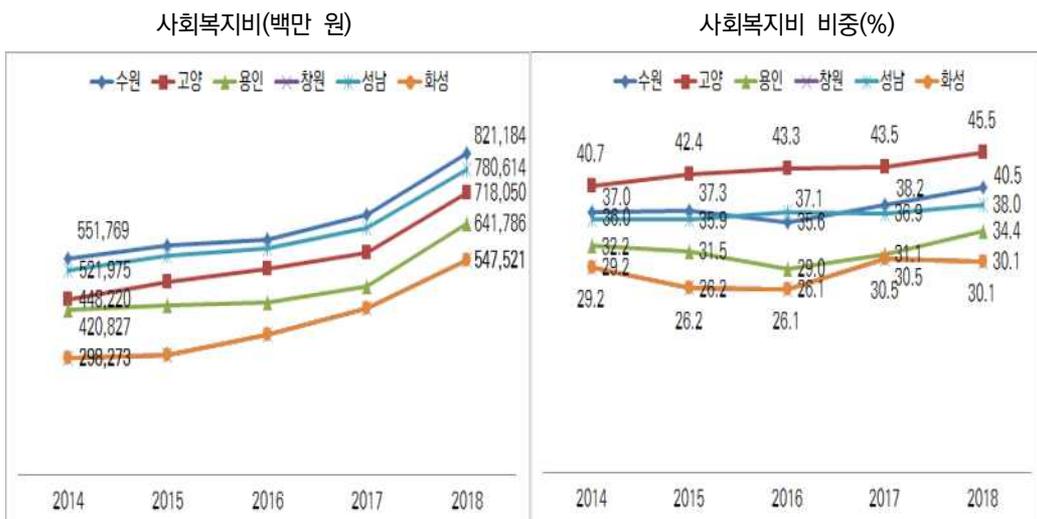
구분		2014	2015	2016	2017	2018
사회복지비 (백만 원)	수원	551,769	583,628	600,817	661,708	<b>821,184</b>
	고양	448,220	493,551	525,662	565,830	718,050
	용인	420,827	432,610	438,033	481,399	641,786
	창원	298,273	305,042	358,275	425,321	547,521
	성남	521,975	557,883	577,986	631,098	780,614
	화성	298,273	305,042	358,275	425,321	547,521
사회복지비 비중(%)	수원	37.0	37.3	35.6	38.2	40.5
	고양	40.7	42.4	43.3	43.5	45.5
	용인	32.2	31.5	29.0	31.1	34.4
	창원	29.2	26.2	26.1	30.5	30.1
	성남	36.0	35.9	37.1	36.9	38.0
	화성	29.2	26.2	26.1	30.5	30.1

자료: 각 지방자치단체 재정공시 자료를 토대로 재구성

기준: 일반회계, 당초예산

- 연도별 변화를 보면 모든 지방자치단체에서 사회복지비 규모와 비중이 증가하는 가운데 수원시, 성남시, 화성시의 경우 사회복지비 비중이 2105년 대비 2016년에 다소 하락함. 그러나 이후 계속 증가함
- 모든 지방자치단체의 2014년 대비 2018년 사회복지비 규모는 2,000억 원 이상 증가함. 용인시가 2,209억 원으로 가장 작고, 고양시가 2,698억 원으로 가장 많음. 한편 5년간 사회복지비 규모 증가율이 가장 큰 지역은 창원과 화성임

〈그림 3-25〉 6개 지방자치단체 사회복지비 및 비중



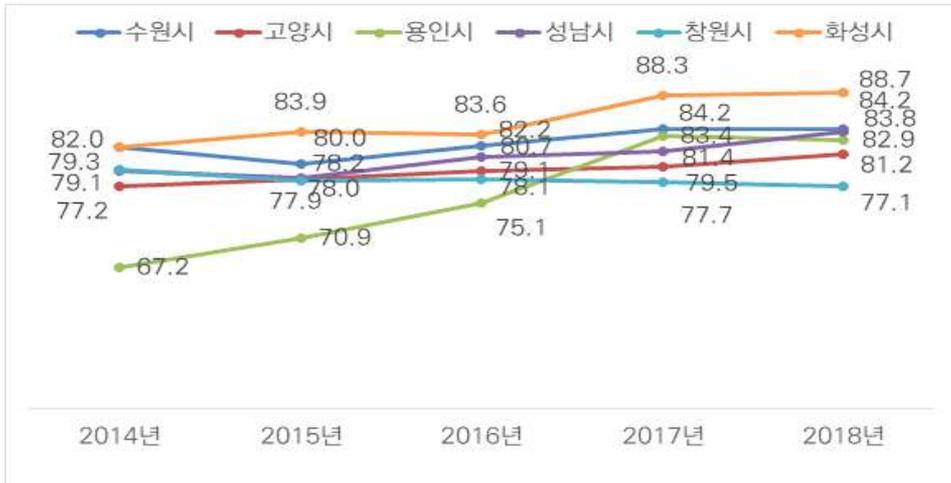
기준: 일반회계, 당초예산

자료: 각 지방자치단체 재정공시 자료를 토대로 재구성

#### ■ 정책사업, 자체사업, 보조사업 비중

- 정책사업 비중이 가장 큰 지역은 88.7%의 화성시이고 가장 낮은 지역은 77.1%의 창원시임. 창원시를 제외한 모든 비교 지방자치단체의 정책사업 비중은 80%를 넘음
- 전체적으로 거의 모든 지방자치단체의 정책사업 비중은 증가추세로 80% 이상인 지역은 2014년 화성시와 수원시 2개에서 2018년에는 5개 지역으로 늘어남
- 수원시의 경우 정책사업 비중이 2014년부터 계속 80% 이상을 유지하고 있으나 화성시와 비교했을 때 증가폭이 크지 않음
- 용인시의 경우 정책사업 비중의 증가폭이 제일 큼. 2014년 가장 낮은 67.2%였던 것이 2018년에는 82.9%로 창원시, 고양시보다 높은 비중을 보임

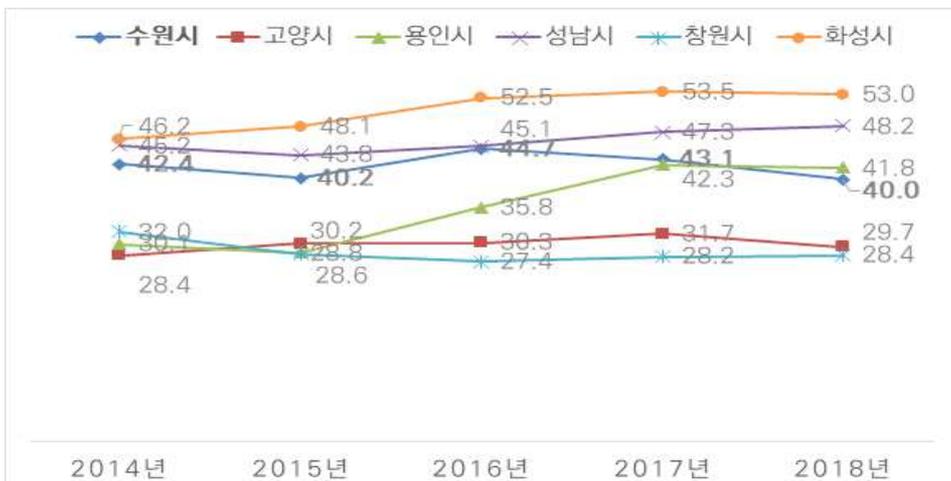
〈그림 3-26〉 6개 지방자치단체 정책사업 비중 비교



자료: 각 지방자치단체별 재정공시

- 자체사업 비중이 가장 높은 지역은 화성시(53.0%)이고, 가장 낮은 지역은 창원시(28.4%)임
- 2014년 대비 2018년 변화를 보면 거의 모든 지방자치단체가 자체사업 비중이 증가하는데 반해 수원시와 창원시는 감소함. 특히 용인시의 증가폭이 두드러지는데 2014년 30.0%에서 2018년 40.0%로 10%p 증가함
- 정책사업 비중의 분포를 보면 수원시는 2014년에 화성시, 성남시와 함께 상위집단에 속해있던 것이 2018년에는 용인시와 함께 중간집단에 위치함

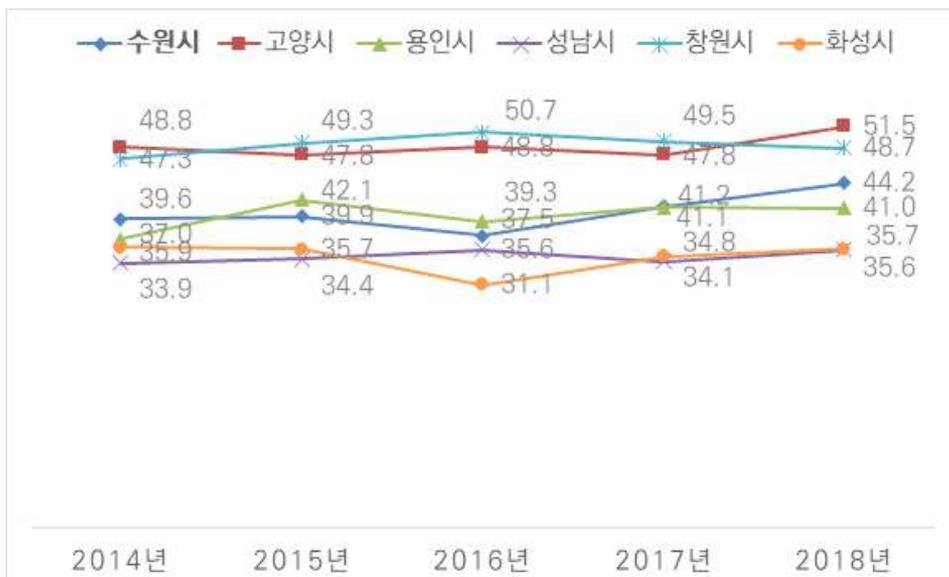
〈그림 3-27〉 6개 지방자치단체 자체사업 비중 비교



자료: 각 지방자치단체별 재정공시

- 보조사업 비중이 가장 높은 지역은 고양시로 지출의 50% 이상이 보조사업이고, 가장 낮은 지역은 화성시(35.6%)임
- 정책사업 비중이 증가함에 따라 2014년 대비 2018년 보조사업 비중도 거의 모든 지방자치단체에서 증가함. 다만 화성시만 2014년 35.9%에서 2018년 35.6%로 감소함
- 2014년과 2018년 보조사업의 지역별 분포양상을 보면 수원시의 경우 2014년에 화성시, 성남시, 용인시와 함께 보조사업 비중이 40% 이하의 낮은 집단에 속하던 것이 2018년에는 40% 초반으로 용인시와 함께 중간 집단에 속함

〈그림 3-28〉 6개 지방자치단체 보조사업 비중 비교



자료: 각 지방자치단체별 재정공시

#### ■ 행정운영경비 비중과 의회경비 비중

- 행정운영경비 비중은 최소 8.29%(화성시)에서 최대 18.13%(창원시)의 분포를 보임. 수원시는 창원시와 고양시에 이어 3번째로 행정운영경비 비중이 높음
- 비교 지방자치단체 모두 2014년 대비 2018년 행정운영경비 비중이 하락했으나 수원시만 상승함

〈그림 3-29〉 6개 지방자치단체 행정운영경비 비중 비교



자료: 각 지방자치단체별 재정공시

- 의회경비 비중을 보면 수원시가 0.34%로 가장 높은 가운데, 대다수의 지방자치단체는 2014년 대비 2018년 감소함(용인시 제외). 성남시의 경우 2017년 대비 2018년 하락 폭이 매우 두드러지고, 창원시는 2016년 대비 2017년 대폭 하락하여 2014년 비중이 가장 높았으나 2018년에는 수원시 다음으로 순위가 하락했으며 그 간격도 넓어짐

〈그림 3-30〉 6개 지방자치단체 의회경비 비중 비교



자료: 각 지방자치단체별 재정공시

### ■ 자체수입 대비 인건비

- 비교 지방자치단체 중 자체수입 대비 인건비 비중이 가장 높은 지역은 창원시(33.9%)이고 화성시가 10.2%로 가장 낮음
- 자체수입 대비 인건비 비중의 변화 양상(2014-2018)을 보면 창원시, 성남시, 화성시는 하락한데 반해 수원시(2%p)와 고양시(3%p)는 상승함. 용인시는 매우 소폭 상승함(0.2%p)

〈그림 3-31〉 6개 지방자치단체 자체수입 대비 인건비 비교



자료: 각 지방자치단체별 재정공시

### ■ 채무 현황 비교

- 2017년 결산기준 채무잔액이 가장 많은 지역은 창원시(2,462억 원)이고 다음이 수원시(1,313억 원)임. 성남시와 고양시는 모든 1,000억 원 이하이고 용인시와 화성시는 2016년부터 채무 잔액이 '0'임
  - 용인시의 경우 2013년 5,000억 원 이상으로 가장 많았던 것이 2017년에는 '0'가 됨.
  - 이에 반해 수원시는 2013년 채무잔액이 가장 적었지만 2017년에는 창원 다음으로 많음
- 고양시를 비롯한 용인시, 성남시, 화성시는 2013년 대비 채무잔액이 모두 감소하였지만 수원시와 창원시는 증가함. 그 중에서도 수원시가 5년 사이에 거의 1,000억 원 증가함. 창원시는 2013년부터 2016년까지 증가하다가 2017년 감소함
- 이에 따라 예산대비 채무잔액비율도 창원시가 가장 높고 다음이 수원시임. 창원시는 2017년 기준 2013년 대비 채무잔액 비율이 증가하긴 했지만 2016년에 비해서는

감소함. 이에 반해 수원시는 2013년 이후 계속 증가추세에 있고, 특히 2016년 대비 2017년 1% 이상 증가함

〈표 3-19〉 6개 지방자치단체 채무현황 비교

구분	연도	수원시	고양시	용인시	창원시	성남시	화성시
채무잔액 (백만 원)	2013년	38,400	133,600	521,100	201,300	89,900	171,500
	2014년	46,100	113,400	351,700	229,000	118,100	121,700
	2015년	71,218	13,267	130,188	271,086	118,404	56,120
	2016년	80,287	326	0	298,380	96,783	0
	2017년	131,330	186	0	246,169	19,884	0
예산대비 채무비율(%)	2013년	1.73	8.26	28.96	7.37	3.28	12.23
	2014년	2.12	7.10	17.60	8.38	4.80	7.87
	2015년	2.89	0.70	5.93	9.40	4.21	2.69
	2016년	3.07	0.02	0	9.67	3.19	0
	2017년	4.34	0.01	0	7.42	0.58	0

기준: 채무잔액은 결산기준, 예산총액은 예산기준

자료: 지방재정 365

### 제3절 소결

- 수원시 재정 일반현황
  - 2018년 재정규모는 2조 7,292조 원으로 3조 원에 육박함
  - 세입현황을 보면 수원시 세입에서 가장 많은 비중을 차지하는 것은 지방세(43%)이고 다음으로 보조금(32%), 조정교부금(10%) 등의 순임(2018년 예산 기준)
    - 수원시 지방세 수입액은 꾸준히 증가하고 있지만, 전체 세입에서 차지하는 비중은 감소 추세에 있음
    - 한편 지방세 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 지방소득세(44%)이고 다음으로 재산세(24%), 자동차세(18%), 담배소비세(8%) 순임
    - 보조금의 경우 수원시 세입에서 두 번째로 큰 비중을 차지하는데 2014년 이후 계속 증가하고 있고, 전체 세입에서 차지하는 비중도 증가하여 2018년에는 30%를 넘어섬
    - 그 외 조정교부금은 금액 자체는 큰 변동이 없는 가운데 전체 세입에서 차지하는 비중이 하락하고, 세외수입은 2014년 이후 증가하다가 2018년에 하락함. 마지막으로 지방채 수입도 계속 증가하고 있음
    - 자체세입과 의존수입 비중을 보면 전체적으로 자체수입비중이 의존수입 비중보다 큰 가운데, 보조금의 증가로 자체수입 비중은 하락하고 의존수입 비중은 증가함(2017년 대비 2018년)
  - 세출현황을 보면 수원시의 기능별 세출에서 가장 많은 비중을 차지하는 것은 사회복지(41%)이고, 다음으로 문화 및 관광(9%), 수송 및 교통(8%) 순으로 세 분야가 거의 60%를 차지함(2018년 기준). 특히 2017년 대비 2018년 사회복지 지출이 대폭 증가함
- 재정여건
  - 세입측면에서 보면 수원시의 재정자립도는 2018년 기준 55.7%이고 재정자주도는 65.9%로 2014년에 비해 모두 하락하여 재정자율성이 낮아지고 있음
  - 유사자치단체와 비교시 재정자립도의 경우 수원시가 유사지방자치단체 평균보다 높은 가운데 그 차이가 계속 줄어들고 있고, 재정자주도는 2017년까지 유사자치단체 평균보다 높았던 것이 2018년에 평균보다 낮아짐. 2017년 지방재정법 시행령 개정에 따른 조정교부금 축소로 더 낮아질 것으로 전망됨
  - 세출측면에서 보면 전체예산에서 정책사업 비중이 증가하는 가운데 자체사업과 보조사업 비중은 2014년 대비 2018년 감소한데 반해 보조사업은 증가하였으며, 특히 2017년까지는 자체사업 비중이 보조사업 비중보다 높았지만 2018년에는 보조사업

비중이 더 높음. 이는 수원시의 자체적인 지역발전을 위한 사업이 감소하고 국고보조 사업 등에 의한 보조사업이 증가했음을 의미함

- 경직성 경비에 해당하는 행정운영경비액은 계속 증가하는데 2016년까지 13%대였던 것이 2017년부터 14%대로 상승함에 따라 장기적인 차원에서 상승했다고 볼 수 있음
- 기준경비 관리대상인 의회경비의 경우 경비총액은 증가했지만(2017년 감소) 전체 예산에서 차지하는 비중은 감소하여 관리가 이루어지고 있음
- 인건비의 경우 인건비 총액이 증가하는 가운데 총예산, 자체수입, 지방세에서 차지하는 비중도 계속 증가추세에 있음
- 지방재정 건전성을 대표적으로 보여주는 채무현황을 보면 지방채 발행 한도액 내에서 지방채를 발행하고 있지만, 2013년 이후 발행액이 계속 증가함에 따라 채무잔액도 계속 증가하고 2017년 채무잔액은 1,000억 원을 넘어섬. 이에 따라 전체 예산 대비 채무비율과 주민 1인당 채무액 모두 증가함. 특히 2017년 주민 1인당 채무액이 10만 원을 넘어섬
- 타 지방자치단체와의 비교
  - 100만 이상 대도시인 고양, 용인, 창원과 50만 이상 대도시 중 불교부단체인 성남, 화성을 비교 대상으로 함
  - 재정규모를 비교한 결과 수원시(2조 8,492억 원)는 성남(3조 3,597억 원), 창원(2조 8,956억 원)에 이어 세 번째로 재정규모가 큼
  - 세입구조 및 자체수입 비중을 비교한 결과 수원시는 6개 지방자치단체 중 자체세입 비중 순위는 4번째이고, 의존수입 비중은 3번째로 자체수입 비중이 낮은 편임
  - 재정자립도와 재정자주도 모두 비교 지방자치단체 중 순위가 낮은 편에 속함. 재정자립도는 화성시, 성남시, 용인시의 하나의 집단(60%대)을 이루고, 수원시(50%)가 단독으로 집단을 이루고, 고양시와 창원시가 하나의 집단(40%대)을 이룸. 재정자주도는 수원시의 감소폭이 두드러진 가운데 2016년까지는 70%대로 화성, 성남, 용인과 같은 집단에 속하지만 2017년부터 60%대로 떨어지면 고양, 창원과 하나의 집단을 이룸
  - 수원시의 재정자립도와 재정자주도 중 재정자립도보다 재정자주도에서 다른 지방자치단체보다 하락폭이 더 커짐. 이는 자주재원은 줄어들고 의존재원인 보조금은 다른 지방자치단체에 비해 많이 증가했음을 의미함. 이는 수원시가 다른 지방자치단체에 비해 재정의존성이 늘어났음을 의미함
  - 기능별 세출을 비교한 결과 모든 비교 지방자치단체의 사회복지비 지출과 수송 및 교통 지출이 높은 가운데 지출구조를 통해 각 지방자치단체의 특징을 알 수 있음

- 수원시와 창원시는 문화 및 관광 지출이 높고, 용인시는 수송 및 교통 지출이 10% 이상으로 높고, 성남시는 보건에 대한 지출이 5% 이상 이루어진다는 점(다른 지방자치단체는 보건 지출이 1~2%대임)이 특징이고, 화성시는 수송 및 교통과 농림해양수산에 10% 이상, 교육에 5% 이상의 지출을 하고 있음
- 정책사업, 자체사업, 보조사업 비중을 비교한 결과
  - 먼저 2018년 기준 창원시를 제외한 모든 비교 지방자치단체의 정책사업 비중은 80%를 넘어섬. 수원시의 경우 2014년부터 80%대를 유지하고 있으나 그 증가폭이 크지 않고 용인시의 증가폭이 두드러짐
  - 자체사업 비중이 가장 높은 지역은 화성시이고 가장 낮은 지역은 창원시임. 한편 수원시와 창원시를 제외하고 5년간(2014~2018) 모두 증가하는데 특히 용인시의 증가가 두드러짐
  - 보조사업 비중이 가장 높은 지역은 고양시이고, 가장 낮은 지역은 화성시임. 화성시를 제외한 모든 비교 지방자치단체는 5년간(2014~2018) 보조사업 비중이 증가함
- 행정운영경비 비중과 의회경비 비중
  - 수원시의 행정운영경비는 창원시, 고양시 다음인 3번째로 높으며, 수원시를 제외한 모든 지방자치단체들의 행정운영경비가 하락함
- 자체수입 대비 인건비
  - 수원시의 자체세입 대비 인건비가 상승하는 가운데 비교 지방자치단체 중에서 창원시와 고양시 다음 3번째로 높음
- 채무 현황
  - 결산기준 채무잔액이 가장 많은 지역은 창원시(2,462억 원)이고 다음으로 수원시(1,313억 원)임. 거의 모든 지방자치단체들의 채무 잔액이 줄어든데 반해 수원시는 2013년 이후 계속 증가하고 있고 증가폭도 가장 큼. 예산대비 채무비율도 마찬가지로
- 종합
  - 수원시의 세입과 세출, 채무현황을 종합적으로 보면 개선도는 대다수의 지표에서 부정적인 신호를 보이고 타 지방자치단체와의 비교했을 때 경쟁력이 높지 않음
  - 개선도 측면에서 세입과 세출, 채무 모두 부정적인 신호를 보이고 있음
    - 지방세 세입 비중은 줄고 보조금 수입 비중은 늘어남에 따라 자체세입 비중은 줄어들고 의존세입 비중은 늘어나 재정자립도와 재정자주성 측면 등 재정여건이 나빠짐
    - 세출측면에서도 정책사업 비중이 증가함에 따라 개선도가 상승한 것 외에 다른 모든 지표들이 수원시 재정여건에 부정적인 신호를 보이고 있음
    - 채무잔액이 증가함에 따라 채무와 관련한 여건의 개선도가 하락함. 이는 재정건전성에 영향을 줌

- 경쟁력 측면에서도 정책사업 비중을 제외하고 모든 지표들에서 중간단계의 경쟁력을 보이고 있으며, 재정자주도, 사회복지비중, 의회경비 비중, 채무잔액 등은 경쟁력이 낮아서 개선의 필요성이 큼
- 세입여건에서 의존세입 비중이 늘어나는 가운데 의무지출에 해당하는 사회복지비, 경직성 경비에 해당하는 인건비를 포함한 행정운영경비가 증가함에 따라 재정탄력성이 줄어들고 있어 수원시 자체 발전과 주민서비스에 한계가 있을 수 있음
- 결론적으로 연도별 변화와 타자치단체와 비교 모두에서 재정효율성, 재정건전성과 함께 재정자율성도 악화되고 있어 적극적으로 개선방안을 마련할 필요가 있음

〈표 3-20〉 수원시 재정여건의 개선도와 경쟁력

구분	재정여건 지표	개선도 (2014→2018)	경쟁력(비교)
세입	지방세 수입 비중	↓	중
	보조금 수입 비중*	↓*	중
	자체세입 비중	↓	중
	의존수입 비중*	↓*	중
	재정자립도	↓	중
	재정자주도	↓	하 ⚡
세출	사회복지비 비중*	↓*	하
	정책사업 비중	↑	상
	자체사업 비중	↓	중
	보조사업 비중*	↓*	중
	행정운영경비 비중*	↓*	중
	의회경비 비중*	↑*	하
	자체수입 대비 인건비	↓*	중
채무	채무잔액(예산대비 비중)	↓*	하

- 개선도: 화살표 표시는 긍정적인 측면에서 개선된 여부를 표시함. 따라서 부정적 지표(\*) 값은 수치가 상승하더라도 그 의미가 부정적이기 때문에 아래 화살표(↓\*)로 표시

- 경쟁력: 비교 지방자치단체와 비교 순위가 1, 2위이면 경쟁력 '상', 3, 4위이면 '중', 5, 6위이면 '하'로 표기. 반대로 부정적인 지표의 경우 순위가 낮을수록 경쟁력은 '상'으로 표시함

\* 사회복지비는 보조금 사업 위주로 경직성과 재정압박을 가져오고 사회복지비 비중이 지나치게 많으면 다른 분야 지출이 줄어들기 때문에 사회복지비 비중이 높아질수록 개선도는 하락하는 것으로 표시함

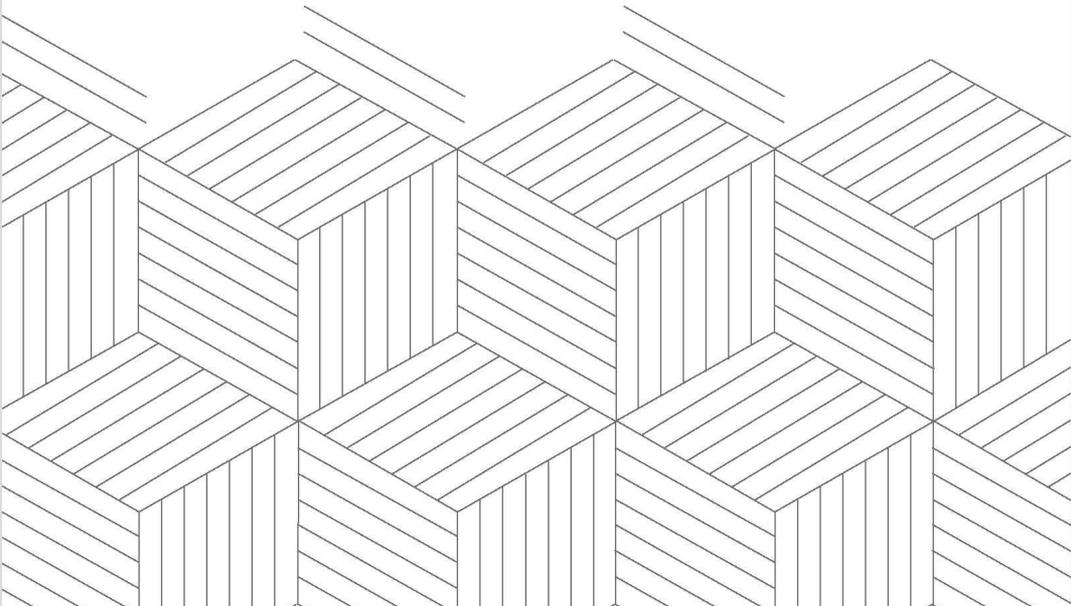
⚡ 재정자주도의 경우 순위 상으로 4위이지만 5위인 창원시와 0.2% 밖에 차이가 나지 않고 그룹화 했을 때 하위그룹으로 명백하게 나눌 수 있기 때문에 '하'로 표시함

# 제4장

## 수원시 재정압박요인 분석

제1절 세입측면

제2절 세출측면





## 제4장 수원시 재정압박요인 분석

- 수원시 재정여건의 부정적인 신호와 함께 구체적으로 수원시의 재정을 압박하는 요인들이 무엇이 있는지 세입과 세출 측면에서 살펴보고자 함
- 재정압박요인은 일반적인 지방분권, 즉 재정분권 관점에서의 논의와 수원시의 고유한 특성을 반영한 논의들이 이루어질 수 있음

### 제1절 세입측면

#### 1. 대기업에의 지나친 의존에 따른 세입불안

- 수원시의 삼성의존도 심화
  - 지방세의 44%를 차지하는(2018년 예산 기준) 지방소득세의 상당 부분을 삼성에 의존함
  - 지방세 중 삼성전자가 차지하는 비중은 매우 높음
    - 도세는 19.79%, 시세는 31.59%로, 시세의 경우 지방세의 1/3을 삼성전자에 의존하고 있는 상황임
  - 따라서 삼성전자의 매출 등 경제상황 변동에 따라 세입이 불안정할 수 있음
    - 2017년 삼성전자 지방세 전체 납부액이 1,849억 원이었으나 2018년 3,210억 원으로 세입에서 유동성이 큼

〈표 4-1〉 3년간 삼성전자 지방세 납부현황

단위: 백만 원, %

연도	시 세			도 세			지방세 전체		
	수원시	삼성전자	비율	수원시	삼성전자	비율	수원시	삼성전자	비율
2018	1,000,170	316,008	31.59	621,655	4,984	0.80	1,621,825	320,992	19.79
2017	859,267	180,721	21.03	669,410	4,123	0.61	1,528,677	184,887	12.09
2016	789,569	167,899	21.26	584,719	16,550	2.83	1,374,288	185,786	13.51

기준: 2018년 12.31 현재

자료: 수원시 내부자료

〈표 4-2〉 삼성전자의 지방세 세목별 납부현황

(단위 : 백만 원)

세목	2016년	2017년	208년
합계	185,786	184,887	320,992
지방소득세(법인세분)	96,771	84,699	230,361
지방소득세(특별징수)	48,611	68,451	59,247
재산세	5,308	7,979	8,252
주민세	17,056	19,465	17,988
자동차세	153	127	160
취득세	13,342	993	1,643
등록면허세	56	52	53
지역자원시설세	2,174	1,907	1,913
지방교육세	978	1,171	1,261
농특세	1,337	43	114

기준: 2018년 12월 31일

자료: 수원시 내부자료

■ 미래 지방소득세 하향 감소 예측

- 2018년 귀속 삼성전자 법인지방소득세와 관련한 전망이 낙관적이지 않음
  - 삼성전자 매출액의 거의 절반, 영업이익의 2/3이상을 반도체와 디스플레이가 차지함으로써 삼성전자의 반도체와 디스플레이에 대한 의존도가 큼
    - 2017년 기준 반도체와 디스플레이를 포괄하는 DS부문은 삼성전자 매출액의 45.1%, 영업이익의 75.2%를 차지함
  - 메모리 반도체와 OLED 패널 판매증가 실적 호조 등 반도체 사업의 선전으로 3분기 매출액 65.46조 원, 영업이익 17.57조 원을 기록하였으나, 증권사들은 4분기 실적을 전기 대비 영업이익이 20.5% 감소하였고, 매출 63조 8,300억 원, 영업이익 13조 9,700억 원 수준으로 3분기보다 하향할 것으로 예측함(잠정실적공시는 1월 8일 전후 예상)
  - 즉, 4분기에는 반도체 부문 영업이익이 2017년 3분기 이후 처음으로 10조 원이하로 밀돌고 영업이익율도 50%대에서 40%대로 하락할 것으로 예측함
    - 반도체 부문 분기별 영업이익율은 2017년 3분기 이후 50% 이상을 유지함

〈표 4-3〉 3년간 삼성전자 매출 및 영업이익

(단위 : 조 원)

구분	2016년					2017년					2018년						
	1Q	2Q	3Q	4Q	전체	1Q	2Q	3Q	4Q	전체	1Q	2Q	3Q	4Q	전체		
매출	계	49.78	50.94	47.82	53.33	201.87	50.55	61.00	62.05	<b>65.98</b>	239.58	60.56	58.48	65.46	<b>59.27</b>	243.77	
	CE부문	10.07	11.04	10.78	13.21	45.10	10.22	10.80	11.01	<b>12.57</b>	44.60	9.74	10.40	10.18	<b>11.79</b>	42.11	
	IM부문	27.60	26.56	22.54	23.61	100.3	23.50	30.01	27.69	<b>25.47</b>	106.67	28.45	24.00	24.91	<b>23.32</b>	100.68	
	DS부문	17.18	18.43	20.29	22.26	78.15	22.85	25.25	28.02	<b>32.05</b>	108.17	28.35	27.70	34.76	<b>27.76</b>	118.57	
	반도체	반도체	11.15	12.00	13.15	14.86	51.16	15.66	17.58	19.91	<b>21.11</b>	74.26	20.78	21.99	24.77	<b>18.75</b>	86.29
		DP	6.04	6.42	7.06	7.42	26.93	7.29	7.71	8.28	<b>11.18</b>	34.47	7.54	5.67	10.09	<b>9.17</b>	32.47
	하만						0.54	2.15	2.09	<b>2.32</b>	7.10	1.94	2.13	2.22	<b>2.55</b>	8.84	
영업이익	계	6.68	8.14	5.20	9.22	29.24	9.90	14.07	14.53	<b>15.15</b>	53.65	15.64	14.87	17.57	<b>10.88</b>	58.89	
	CE부문	0.50	1.00	0.79	0.43	2.71	0.41	0.35	0.49	<b>0.55</b>	1.80	0.28	0.51	0.56	<b>0.68</b>	2.02	
	IM부문	3.89	4.32	0.10	2.50	10.81	2.07	4.06	3.29	<b>2.42</b>	11.83	3.77	2.67	2.22	<b>1.51</b>	10.17	
	DS부문	2.33	2.79	4.40	6.34	15.85	7.59	9.69	10.85	<b>12.20</b>	40.33	11.76	11.69	14.56	<b>8.5</b>	46.52	
	반도체	반도체	2.63	2.64	3.37	4.95	13.60	6.31	8.03	9.96	<b>10.90</b>	35.20	11.55	11.61	13.65	<b>7.77</b>	44.57
		DP	△0.27	0.14	1.02	1.34	2.23	1.30	1.71	0.97	<b>1.41</b>	5.40	0.41	0.14	1.10	<b>0.97</b>	2.62
	하만						0.02	0.01	△0.03	<b>0.06</b>	0.06	△0.04	0.04	0.08	<b>0.07</b>	0.16	

자료: 삼성전자 뉴스룸 at <http://news.samsung.com>

〈그림 4-1〉 삼성전자 분기별 매출·영업이익 추이 그래프

단위: 조원  
출처: 전자공시시스템

자료: 삼성전자의 분기별 매출·영업이익 추이 그래프(그래픽=박영민 기자)

- 전체매출과 영업이익의 3분의 2와 4분의 3을 반도체 사업에서 올려 반도체-스마트폰-가전 등 세 부분이 조화롭게 나아가지 못하고(한겨레, 2018년 10월 31일자) 반도체가 원톱이 되어 끌고 가는 구조인데, 향후 반도체 가격하락 우려 및 중국의 메모리 반도체 양산 계획, 경기둔화 등으로 실적향상은 불투명하며 실적 감소 예상됨
- 이와 함께 최근 글로벌 시장조사업체 IC인사이츠는 삼성전자의 2019년 삼성전자 사업 매출이 2018년에 비해 19.7% 줄어든 631억 달러(약 71조 7,000억 원)를 기록할 것으로 전망함(한국일보, 2019년 3월 8일자)
  - 평택 고덕지구 신축 및 종업원 증가 영향으로 수원의 안분율 계속 감소 예상
- 평택 고덕지구 신축에 따라 연면적 및 종업원을 기준으로 한 안분율이 2018년 26.97%에서 2019년 25.5%로 줄어들어 따라 법인지방소득세가 감소할 것으로 전망함
- 다만 2018년도 시행 법인세법 개정으로 기존 3단계 과표 200억 원 초과 22% 구간에서 4단계 3000억 원 초과 25% 과세구간이 신설됨에 따라 세수 증가요인 발생

〈표 4-4〉 삼성전자 법인지방소득세 납부현황

신고연도 세 목	2016년	2017년	2018년	2019년 예상*
법인지방소득세(억 원)	949	785	2,300	2,461
안분비율 <sup>13)</sup> (%)	28.92	27.72	26.97	25.5

주: \* 2019년 예상액은 4분기 실적예상에 따른 추계액이며 최종 영업이익, 세무조정 등에 따라 변동  
 자료: 수원시 내부자료

## 2. 조정교부금<sup>14)</sup> 감소에 따른 세입 감소

13) 사업장이 둘 이상의 지방자치단체에 있는 법인에 한하여 법인지방소득세를 안분하여 각 지방자치단체별로 신고납부하여야 함. 안분방법은 종업원수와 건축물연면적을 기준으로 함. 즉, 종업원수와 건축물 연면적을 가중평균한 비율(안분율)을 적용하여 사업장별로 지방소득세를 안분함

$$\text{안분율 계산 기준} : \frac{\left[ \frac{\text{관할지방자치단체안종업원수}}{\text{법인의총종업원수}} + \frac{\text{관할지방자치단체안건축물연면적}}{\text{법인의총건축물연면적}} \right]}{2}$$

14) 조정교부금 제도는 시군간 재정력 격차를 조정하기 위하여 운용하는 것으로, 과거 도세 징수교부금제도를 모태로 운용하다가 2000년에 기존 도세징수교부금제도를 시·도세 징수교부금제도와 시·군 재정보전금제도로 이원화함. 2014년부터 명칭을 현재의 조정교부금으로 전환함. 징수교부금은 시·도세 징수경비 보전을 목적으로 하여, 1976년에 이전에는 징수교부율이 도세의 10%, 1976년 이후에는 20%, 1990년에는 30%(50만 이상의 시 50%)로 인상함. 그러나 2000년에 다시 징수교부율을 3%로 하되, 잔여액은 재정보전금제도를 도입하는 방식으로 전환함. 재정보전금의 규모는 징수교부율 3%를 제외한 도세의 27%(50만 이상의 시 47%)를 인구와 도세 징수실적을 기준으로 배분함. 그러나

- 일반조정교부금 특례 폐지에 따른 결손
  - 2016년 4월 22일 국가재정전략회의에서 행정자치부(현 행정안전부)는 지방재정 개혁안을 발표하면서 일반조정교부금 배분방식 변경 및 보통교부세 불교부단체의 우선 특례(90%)의 연차적 폐지를 발표함
  - 이에 따라 배분방식의 경우 징수실적은 30%에서 20%로 축소하고 재정력은 20%에서 30%로 확대함

〈표 4-5〉 조정교부금 배분방식 변경

배분기준	인구수	징수실적	재정력
기존배분방식	50	30	20
변경배분방식	50	20	30

- 불교부단체 우선특례(조정교부금 재원조성에 기여한 금액)을 연차적 폐지(지방재정법 시행령 제27463호, 2017년 1월 1일부터 시행)하기로 함
  - 2016년(90%) → 2017년(80%) → 2018년(70%) → 2019년(폐지)

#### [참고] 조정교부금 제도

- 목적: 시군상호간의 재정형평성 촉진을 목적으로 함
- 법적근거: 지방재정법 제29조, 제29조의 2 및 동법 시행령 제36조, 경기도 조정교부금 배분 조례
- 재원: 시군에서 징수하는 도세 및 시군 인구수에 비례한 지방소비세액 총액의 27%(인구 50만 이상 시 47%)
- 조정교부금=일반조정교부금+특별조정교부금
  - 조정교부금: 경기도 조례 제4조 제1항의 규정에 의한 재원으로서 도가 당해 시군에 배분하는 금액
  - 일반조정교부금: 조정교부금 중 일정액을 관할 시군의 인구수 및 도세징수실적과 재정력 지수에 따라 지출용도를 정하지 아니하고 일반재원으로 배분하는 금액
  - 특별조정교부금: 시군 지역개발사업, 재해수요, 특별한 재정수입 감소, 특별한 재정수요가 있는 경우 배분하는 금액
- 2018년도 경기도 조정교부금 규모: 3조 2,174억 원

- 불교부단체에 대한 일반조정교부금 특례 폐지에 따라 수원시는 2019년에서 985억 원 결손 예상

재정보전금 제도 역시 특별재정보전금 제도 등의 운용으로 재정형평성 왜곡에 대한 문제제기가 이루어지면 2014년 시군조정교부금 제도로 명칭을 바꾸고 특별재정보전금을 폐지하고 우선배분제도를 도입함(조기현, 2018)

〈표 4-6〉 불교부단체 일반조정교부금 특례 폐지에 따른 결손 예상

(단위: 억 원)

자치단체명	재원조성액	특례에 의한 수입(90%)	2017년(80%)	2018년(70%)	2019년 (특례 폐지)
수원	2,956	2,661	-296	-591	-985
성남	2,866	2,579	-287	-573	-1,130
용인	2,956	2,661	-296	-591	-1,192
화성	3,264	2,938	-326	-653	-1,791
총계	12,042	10,839	-1,205	-2,408	-5,098

기준: 2015년 결산기준

자료: 서울행정학회, 2016

- 한편 도비보조사업과 관련하여 도비 108개 보조사업 차등인하보조 적용 등에 따른 결손발생
  - 수원시 기준보조 대비 200억 원 결손으로 2018년 기준 약 1,400억 원 결손 예상
    - 도비사업비 결손을 상수화할 경우 1,200억 원 결손
    - 현 상태를 유지하기 위해서는 약 800억 원의 결손을 저감하는 방향으로 전략 배치

### 3. 국고보조금 및 시도보조금 등 의존재원 확대에 따른 자율성 약화

- 국고보조금과 시도보조금 등 의존재원 확대에 따른 자율성 약화 및 자체사업 축소
  - 국고보조금과 시도보조금은 2014년 이후 계속 증가추세에 있음. 2014년 3,936억 원에서 2018년 6,450억 원으로 거의 64% 증가함

〈표 4-7〉 수원시 국고보조금 및 시도보조금 현황

단위: 백만 원

보조금 구분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
국고 보조금 등	국고보조금	280,350	347,024	351,791	389,768	483,159
	지역발전 특별회계보조금	12,429	12,974	10,659	9,161	11,752
	소계	292,779	359,998	362,450	398,929	494,911
시도비 보조금등	시도비보조금 등	100,852	82,534	86,275	98,600	150,057
	소계	100,852	82,534	86,275	98,600	150,057
합계		393,631	442,532	448,725	497,529	644,968

기준: 당초예산, 일반회계

자료: 수원시 각년도 예산서

- 국고보조사업증가에 따른 대응 지방비 증가는 지방자치단체 자체사업 축소로 이어짐
  - 국고보조사업 및 시도보조사업은 의무지출로 이에 대한 대응비를 지출해야 함. 따라서 국고보조사업이 증가할수록 대응비도 증가하고, 이에 따라 자체수입을 국고보조사업비에 충당하는데 급급하여 지역발전 및 주민서비스를 위한 자체사업이 축소될 수 있음<sup>15)</sup>
  - 보조사업비와 국고 및 시도비 보조금을 이용하여 지방비 부담을 추계한 결과, 국고 및 시도비 보조금 증가에 따라 보조사업비가 증가하면서 이에 대한 지방비 부담은 2014년 1,969억 원에서 2018년 2,511억 원으로 증가함

〈표 4-8〉 수원시 연도별 지방비부담(추계) 현황

단위: 백만 원

연도	보조사업비(a=b+c)	국고 및 시도비 보조금(b)	지방비 부담(추계)(c)
2014년	590,564	393,631	196,933
2015년	625,178	442,532	182,646
2016년	632,749	448,725	184,024
2017년	713,647	497,529	216,118
2018년	896,023	644,968	251,055

기준: 당초예산 기준, 일반회계 기준

주: 지방비부담은 보조사업비(세출)에서 보조금(세입)을 제외한 금액임

자료: 수원시 재정공시

- 제3장에서 살펴본 자체사업비와 보조사업비 비중의 연도별 변화를 통해서 자체사업 감소를 알 수 있음
    - 정책사업비의 증가에 따라 자체사업비와 보조사업비 총액은 증가했지만, 비중을 비교해 보면 자체사업비 비중은 감소하고 보조사업비 비중은 증가함(〈표 3-8〉 참고)
- 위의 세입측면에서의 재정압박요소 중 조정교부금과 보조금 관련 사항은 재정분권적 차원에서의 재정 압박요소에 해당함. 재정분권적 관점에서 재정압박요소는 지방세 개혁 등 더 다양한 논의가 이루어질 수 있지만 여기서는 최근 수원시에 직접적으로 영향을 주고 있는 것을 주 논의대상으로 하고, 일반적인 재정분권의 재정압박요소는 구체적으로 다루지 않음. 그러나 재정효율화 방안에서는 전체적인 관점에서 논의가 이루어짐

15) 지방비 부담은 해당 자치단체가 재정운영을 함에 있어 일종의 의무적 경비와 같이 인식되는 것으로서 지방비 부담이 차지하는 비중이 높을수록 자치단체 재정운영의 탄력성은 저하됨(이재은, 2014)

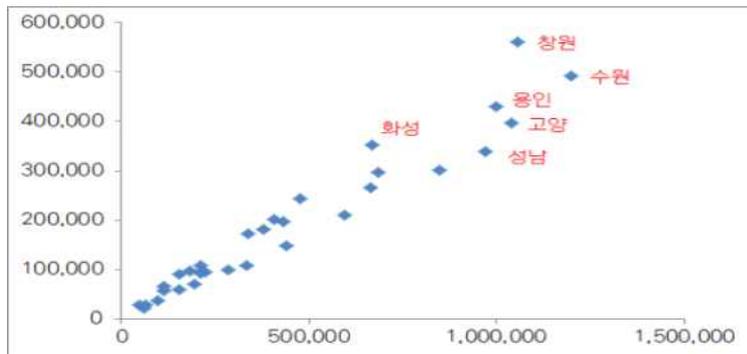
## 제2절 세출측면

### 1. 100만 대도시에 따른 행정수요 및 세출증가

- 도시규모가 클수록 그에 따른 행정수요가 증가하고, 이러한 늘어나는 행정수요에 대응하기 위해 세출증가로 이어짐<sup>16)</sup>
  - 인구가 증가할수록 자동차 등록대수와 생활폐기물 배출량이 증가함
    - 이는 자동차 등록 및 생활폐기물 처리 관련 업무와 세출증가로 이어짐

〈그림 4-2〉 도시규모에 따른 자동차 등록대수

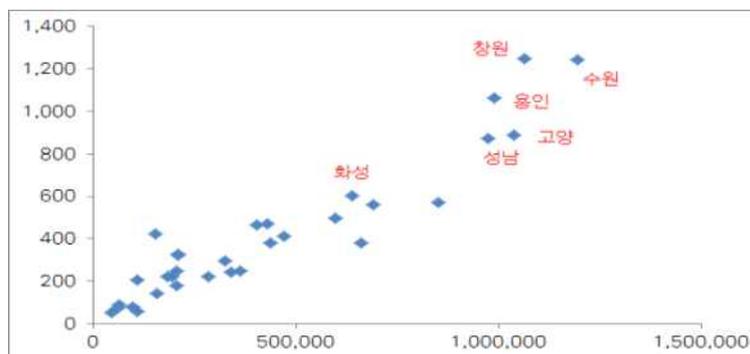
(단위: 명, 대)



기준: 2016년 기준, 경기도 31개 시군+창원시  
 자료: 국가통계포털(kosis.kr)-지방자치단체 통계

〈그림 4-3〉 도시규모에 따른 생활폐기물 배출량

(단위: 명, 톤/일)



기준: 2016년 기준, 경기도 31개 시군+창원시  
 자료: 국가통계포털(kosis.kr)-지방자치단체 통계

16) 행정수요 증가에 따른 세출증가는 다양한 부분에서 살펴볼 수 있는데 여기서는 자료의 구득가능성을 고려하여 자동차 등록대수와 생활폐기물 및 민원관련 행정수요에 대해서 대표적으로 살펴봄

- 수원시의 특성에 따른 높은 행정수요
  - 단위면적당 자동차 등록대수가 많을수록 교통혼잡률이 늘어나고 이러한 교통혼잡률 증가에 따른 비용 및 행정수요가 증가함
    - 수원시의 경우 타 지방자치단체에 비해 면적당 자동차 등록대수가 월등히 높는데, 울산광역시보다는 6배 높고, 수원시 다음으로 많은 고양시와도 3배 차이를 보임
    - 따라서 수원시는 대중교통 및 도로 개선 등의 행정수요가 높고, 이는 기능별 세출분류에서 도로 및 교통의 높은 세출규모로 설명됨. 그리고 이러한 높은 단위면적 자동차 등록대수는 수원시의 적은 면적과 많은 인구에 의해 계속 유지되는 가운데, 기본적인 재정기준선(base line)으로서 유지관리와 함께 교통혼잡에 따른 시민불편을 해소하기 위한 도로 및 교통 개선에 대한 신규 투자의 필요성도 계속 제기됨에 따라 재정압박요인으로 작용할 수 있음

〈표 4-9〉 수원시 단위면적당 자동차 등록대수

구분	자동차등록대수	면적(km <sup>2</sup> )	면적당 자동차등록대수
수원시	475,847	121.05	3,931.0
고양시	384,526	268.1	1,434.3
용인시	410,302	591.34	693.9
창원시	551,448	747.82	737.4
울산광역시	538,720	1,061.18	507.7

기준: 2016년 기준

자료: 국가통계포털(kosis.kr)-지방자치단체 통계

- 수원시의 민원서류처리 건수에 따른 비용 증가
  - 창원시를 제외한 3개 시는 공무원 1인당 민원서류처리 건수가 울산광역시보다 많고, 수원시가 가장 많음
  - 공무원 1인 민원처리수 건수의 증가는 민원처리의 지연으로 이어져 주민들이 불편을 겪을 수 있음. 따라서 서비스 개선을 위해 추가 인력배치 혹은 프로세스 개선을 위한 추가 비용이 발생할 수 있음

〈표 4-10〉 유사자치단체 민원서류처리 건수

도시	민원서류 처리건수(건)	공무원수(명)	주민수(명)	주민1인당 민원수	공무원1인당 민원서류처리건수
수원시	6,017,252	2,874	1,194,041	5.04	2,094
고양시	4,280,840	2,559	1,039,684	4.12	1,673
용인시	3,888,396	2,438	991,126	3.92	1,595
창원시	2,408,492	4,483	1,063,907	2.26	537
울산광역시 (본청+자치구)	6,303,944	5,938	1,172,304	5.38	1,062
울산광역시(본청)	879,850	2,631	1,172,304	0.75	334

기준: 2016년 기준

자료: 국가통계포털(kosis.kr)-각 지방자치단체 기본통계

- 결론적으로 인구 120만 대도시로서 수원시는 증가하는 행정수요에 대응하기 위해 관련 정책 및 서비스 개선을 위한 재원을 배분할 필요성이 있고, 이는 기준선을 넘어선 추가적인 투자가 이루어질 필요가 있음. 이러한 추가 투자는 재정압박요인으로 작용함

## 2. 노인인구 증가 등에 따른 사회복지비 증가

- 수원시 인구구조와 사회복지 사회취약계층 인구수
  - 수원시 주민등록인구는 지속적으로 증가하고 있음
    - 2014년 주민등록인구 1,174,228명으로 전년대비 2.60%의 높은 인구증가율을 보였으며, 이후 인구증가율이 둔화되고 있으나 여전히 전체 주민등록인구수는 증가하여 2018년에는 1,201,166명이 됨

〈표 4-11〉 수원시 인구현황

(단위 : 명, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
주민등록인구	1,174,228	1,184,624	1,194,041	1,202,628	1,201,166
인구증가율	2.60	1.06	0.76	0.75	-

자료: 수원시 인구 통계(<http://stat.suwon.go.kr>)

- 수원시의 사회복지 대상별 인구를 보면 영유아, 아동 및 청소년의 인구는 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있으며, 고령자, 장애인, 외국인의 수는 지속적으로 증가하고 있음

〈표 4-12〉 수원시 대상별 인구

(단위 : 명)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
여성	582,844	588,116	592,889	596,793	596,248
영유아	71,795	71,849	70,161	67,584	62,451
아동	83,923	82,658	81,722	81,500	82,556
청소년	95,527	90,440	86,156	82,012	77,413
고령자	94,472	99,750	103,992	111,667	117,256
장애인	40,406	40,693	41,411	41,908	42,393
등록외국인	34,941	37,351	37,183	37,852	41,046

자료: 수원시 주민등록인구현황(매년 말일을 기준으로 집계된 연간현황 자료를 바탕으로 함)

#### ■ 수원시의 사회복지비 연도별 변화

- 사회복지 분야에 대한 시민의 관심이 증대되고, 이와 더불어 수원시의 인구 증가와 함께 주민의 복지를 위해 법령 및 조례에 따라 지출하는 의무적 성격의 사회복지보조사업이 증가하여 사회복지비는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있음
  - 사회복지분야 지출액은 2013년 4,878 억 원에서 2017년 7,072억 원으로 지속적으로 증가하고 있음
  - 세출결산액 대비 사회복지분야 지출액 비율이 2017년 36.48%로 그 비중이 증대되고 있으며, 주민 1인당 사회복지비 역시 2013년 42만 5천 원에서 2017년 58만 8천 원으로 5년 사이에 10만 원 이상 증가함

〈표 4-13〉 수원시 연도별 사회복지비 지출 현황

구분	2013	2014	2015	2016	2017
세출결산액(백만 원)	1,442,205	1,579,128	1,678,291	1,873,215	1,938,421
사회복지분야(백만 원)	487,853	581,302	629,438	672,877	707,153
사회복지분야비율(%)	33.83	36.81	37.50	35.92	36.48
인구수(명)	1,148,157	1,174,228	1,184,624	1,194,041	1,202,628
주민1인당 사회복지비(천 원)	425	495	531	564	588

기준: 각 연도 결산, 일반회계

자료: 수원시 재정공시 자료

- 2017년 결산 기준 재원별, 대상별 사회복지비 지출 구조를 더 세부적으로 보면,
  - 전체적으로 가장 많은 지출이 이루어진 대상은 보육·가족 및 여성(3,085억 원, 43.6%)과 노인·청소년(2,272억 원, 32.1%)로 두 대상이 전체 사회복지비 지출의 75% 이상을 차지함(〈표 4-14〉, 〈그림 4-4〉)
  - 재원별로 지원대상 분포를 보면 국비의 경우 재원 전체와 비슷한 양상을 보이지만, 시비를 기준으로 했을 때는 노인·청소년이 43.3%로 가장 높은 비율을 차지하고 다음이 보육·가족 및 여성이 28.7%를 차지함. 이렇듯 재원별 대상에 대한 지원에 차이를 보임
  - 각 대상에 대한 재원별 비율을 보면 사회복지비 지출 재원의 절반이상(50.9%)은 국비이고, 다음으로 시비(33.0%), 도비(16.1%) 순임
  - 대상별 재원 분포를 보면 가장 많은 지원이 이루어지는 보육·가족 및 여성은 국비 지원이 50.2%로 가장 높고 다음이 도비 28.0%, 시비 21.8%의 분포를 보임
  - 노인·청소년은 국비와 시비가 거의 비슷한 분포를 보이는데 각각 48.0%와 44.6%임
  - 취약계층 지원은 시비가 52.2%로 국비 41.3% 보다 높은 비율을 차지함
  - 한편 기초생활보장은 국비가 87.0%로 월등히 높고 노동과 보훈, 사회복지 일반은 시비가 각각 78.2%, 88.5%, 84.7%의 높은 비율을 차지함

〈표 4-14〉 2017년도 수원시 재원별, 대상별 사회복지비 지출

	구분	합계	기초생활 보장	취약계층 지원	보육·가족 및 여성	노인· 청소년	노동	보훈	주택	사회복지 일반
사회 복지비 (백만 원)	합계	707,153	76,125	60,802	308,470	227,184	9,668	5,578	0	19,326
	국비	359,699	66,237	25,101	154,882	109,123	1,689	0	0	2,667
	도비	113,841	5,198	3,991	86,487	16,818	422	641	0	284
	시비	<b>233,613</b>	<b>4,690</b>	<b>31,710</b>	<b>67,101</b>	<b>101,243</b>	<b>7,557</b>	<b>4,937</b>	<b>0</b>	<b>16,375</b>
재원별 비율 (%)	국비	50.9	87.0	41.3	50.2	48.0	17.5	0.0	0	13.8
	도비	16.1	6.8	6.6	28.0	7.4	4.4	11.5	0	1.5
	시비	33.0	6.2	52.2	21.8	44.6	78.2	88.5	0	84.7

기준: 각 연도 결산, 일반회계  
 자료: 수원시 재정공시 자료를 토대로 재구성함

〈그림 4-4〉 대상별 생활복지비 비율



- 사회복지비 지출 비중이 높은 노인인구가 계속 증가함에 따라 사회복지비 지출은 지속적으로 증가할 것이고, 보조금 등 국비지원에 따른 지방 대응비 지출이 의무적으로 이루어져야 하는 바 이는 전체적인 세출증가로 이어지면서 수원시 재정을 압박하는 요소가 될 수 있음
- 한편 타 지방자치단체와 수원시의 사회복지비를 비교해보면 수원시 1인당 사회복지비는 59만 원으로 경기도 31개 시군과 창원을 포함한 32개 시군 중 31위로 가장 낮고 1위인 가평군(152만원)과 거의 3배 차이가 남
- 즉, 수원시의 사회복지비 지출은 주민입장에서 다른 지방자치단체에 비해 낮은 수준으로 사회복지비 지출 증가압박은 더욱 크다고 할 수 있음

〈표 4-15〉 경기도 31개 시군과 창원시의 사회복지비 지출 비교

연번	자치단체	세출결산액(원)	사회복지분야 결산액(원)	사회복지비 비율(%)	인구수 (2017년 기준)	주민1인당 사회복지비(원)	주민1인당 사회복지비 순위
1	수원시	1,938,421,442,941	707,152,863,586	36.48	1,202,628	588,006	31
2	성남시	1,923,325,403,167	691,204,235,043	35.94	967,510	714,416	14
3	의정부시	777,031,316,803	333,209,820,091	42.88	441,584	754,579	11
4	안양시	985,419,438,303	363,979,221,970	36.94	587,764	619,261	29
5	부천시	1,256,346,048,660	548,001,872,940	43.62	850,329	644,459	28
6	광명시	592,749,318,240	239,229,183,030	40.36	332,790	718,859	13
7	평택시	1,163,929,445,120	340,150,275,954	29.22	481,530	706,395	17

연번	자치단체	세출결산액(원)	사회복지분야 결산액(원)	사회복지비 비율(%)	인구수 (2017년 기준)	주민1인당 사회복지비(원)	주민1인당 사회복지비 순위
8	동두천시	300,542,814,162	112,111,881,190	37.3	97,071	1,154,947	3
9	안산시	1,729,928,297,768	489,754,596,000	28.31	677,710	722,661	12
10	고양시	1,533,679,379,260	633,025,299,490	41.27	1,041,983	607,520	30
11	과천시	190,126,742,870	49,629,029,520	26.1	57,527	862,708	9
12	구리시	372,683,611,880	135,815,069,980	36.44	200,042	678,933	21
13	남양주시	1,116,993,049,776	449,774,227,430	40.27	665,321	676,026	23
14	오산시	399,119,835,554	151,160,589,030	37.87	213,437	708,221	16
15	시흥시	802,437,641,871	278,391,682,519	34.69	419,664	663,368	25
16	군포시	463,804,165,576	189,850,780,540	40.93	281,205	675,133	24
17	의왕시	341,561,353,944	109,446,641,470	32.04	155,767	702,630	18
18	하남시	433,068,651,480	154,042,444,540	35.57	232,487	662,585	26
19	용인시	1,769,421,012,903	540,964,279,129	30.57	1,004,081	538,766	32
20	파주시	869,651,735,150	307,146,463,830	35.32	437,848	701,491	19
21	이천시	668,190,081,911	186,458,884,389	27.91	213,142	874,811	8
22	안성시	667,690,780,693	176,053,442,347	26.37	182,786	963,167	7
23	김포시	724,370,941,960	254,001,667,360	35.07	392,092	647,811	27
24	화성시	1,748,772,817,667	484,676,740,299	27.72	691,086	701,326	20
25	광주시	796,532,887,299	234,821,241,878	29.48	345,947	678,778	22
26	양주시	592,921,022,080	172,545,733,105	29.1	212,146	813,335	10
27	포천시	579,951,664,904	151,399,492,540	26.11	152,925	990,024	6
28	여주시	513,864,181,436	120,228,853,524	23.4	111,984	1,073,625	5
29	연천군	355,637,471,335	63,448,847,560	17.84	45,431	1,396,598	2
30	가평군	369,414,872,698	95,486,286,930	25.85	62,973	1,516,305	1
31	양평군	503,282,165,690	126,660,595,860	25.17	115,105	1,100,392	4
32	창원시	2,290,534,706,193	748,621,095,635	32.68	1,057,032	708,229	15

### 3. 신성장동력 사업과 도시성장 인프라 투자

- 수원시는 지속적인 발전을 위한 도시성장 인프라와 신성장동력 사업에 지속적인 투자가 필요함
- 수원시의 성장 인프라와 신성장동력을 위한 투자를 크게 두 가지 차원에서 살펴봄. 하나는 시장의 공약과제에 따른 투자계획이고, 다른 하나는 중기재정계획상 투자계획임. 중기재정계획은 수원시가 중장기발전을 위한 재정투자에 대한 계획이고, 시장의 공약사업의 경우 공약이행은 시민과의 약속이행이라는 측면에서 둘 모두 이행을 위해서는 재정지출이 수반될 수 밖에 없음. 이러한 재정지출을 통한 사업수행은 수원시의 재정압박 요인으로 작용함
- 수원시 민선 7기의 3대 목표, 9대 전략, 77개 과제에 따른 예산투자현황 및 투자계획
  - 3대 목표는 활기찬 지역경제, 탄탄한 사회복지, 똑똑한 시민정부로 모두 77개 공약 사업으로 이루어졌는데 이중 기추진 사업이 35개이고 신규 추진사업은 42개임. 이중 70개 사업은 임기 내 완료를 목표로 하기 때문에 사업수행을 위한 재정지출이 4년 이내에 수반되어야 함
    - 활기찬 지역경제는 미래지향형 일자리 창출, 고품격 매력도시 조성, 자연과 공생하는 환경 실현의 전략으로 구성되어 있으며 44개의 과제를 포함하고 있음
    - 탄탄한 사회복지의는 모두를 위한 사회보장 제공, 아이 행복한 공교육 혁신, 행복한 안심도시 실현의 전략으로 구성되어 있으며 22개의 과제를 포함하고 있음
    - 똑똑한 시민정부는 시민을 위한 특례시 실현, 생활밀착형 민주주의 강화, 남북교류 활성화 추진의 전략으로 구성되어 있으며 11개의 과제를 포함하고 있음

〈표 4-16〉 민선 7기 수원시 약속사업 총괄현황

전체 공약사업	기추진	신규	완료시기	
			임기 내	임기 후
77	35	42	70	7

자료: 수원시 열린시장실

- 해당 공약사업의 사업비는 총 8조 64억 원이고, 이 중 4조 2,451억 원은 임기 내 사업으로 연간 1조 가량의 사업비가 소요될 전망인데 이는 수원시 전체 예산의 거의 1/2에 해당함

- 한편 총 4조 2,451억 중 1조 874억 원은 시비 예산으로 공약사업을 위해 연간 평균 2,719억 원의 시비 예산투입이 이루어질 필요가 있음

〈표 4-17〉 임기 내·후 사업예산

(단위 : 백만 원)

국비		시·도비		시·군·구비		민간		기타		총계	
임기 내	임기 후	임기 내	임기 후	임기 내	임기 후	임기 내	임기 후	임기 내	임기 후	임기 내	임기 후
1,713,362	2,666,791	175,512	93,640	1,087,410	195,910	839,433	18,053	429,341	786,972	4,245,057	3,761,366

자료: 수원시 열린시장실

〈표 4-18〉 분야별 이행시기

(단위 : 건)

구분	약속사업	이행시기					
		2018	2019	2020	2021	2022. 6.	2022. 7.
일자리	8	-	4	1	-	2	1
안전도시	15	-	1	1	5	6	2
환경교통	17	-	-	-	3	12	2
자치교육	29	2	5	6	7	7	2
복지여성	8	-	-	3	1	4	-

자료: 수원시 재정공시 자료

- 분야별 투자계획을 보면(시비기준) 지역경제 1조 7,296억 원, 사회복지 1,924억 원, 시민정부 1조 9,298억 원을 투자할 계획임
  - 지역경제 분야에서는 안전도시에 9,291억 원으로 가장 많은 예산투자를 계획하고, 다음으로는 환경교통에 2,667억 원의 예산투자를 계획함. 이는 전체 77개 과제 중에서도 가장 큰 금액임
  - 사회복지 분야에서는 자치교육 1,476억 원으로 가장 높은 비중을 차지함
  - 한편 자치교육은 지역경제, 사회복지, 시민의 정부 분야 각 분야에 투자계획이 수립된 바 상당한 규모(2천억 원 이상)의 예산투자가 이루어질 전망이다

〈표 4-19〉 수원시 민선7기 공약사업(총괄표)

(단위 : 백만 원)

영역	구분	분야	사업 수	예산투자계획						
				국비	도비	시비	민간	기타	계	
지역경제	미래지향형 일자리 창출	일자리	7	-	-	78,253	92,600	-	170,853	
		안전도시	2	-	-	100,438	-	-	100,438	
		자치교육	1	-	-	15,300	-	-	15,300	
	고품격 매력 도시 조성	일자리	1	-	-	-	-	-	-	
		안전도시	10	20,000	8,950	929,109	338	8,000	966,397	
		환경교통	3	4,219,170	236,998	266,686	97,200	1,168,506	5,988,560	
	자연과 공생하는 환경 실현	자치교육	7	23,554	13,135	187,356	-	-	224,045	
		환경교통	13	87,768.5	6,635	152,497	303	8,900	256,103	
	소계			44	4,350,492.5	265,718	1,729,639	190,441	1,185,406	7,721,696
	사회복지	모두를 위한 사회보장 제공	안전도시	1	-	-	2,700	-	-	2,700
복지여성			7	19,074	837	26,953	-	-	46,864	
아이 행복한 공교육 혁신		자치교육	8	1,000	1,000	147,643	-	-	149,643	
		복지여성	1	172	26	1,036	-	-	1,234	
행복한 안심도시 실현		안전도시	2	1,500	8,396	-	-	-	9,896	
		환경교통	1	-	-	251	-	-	251	
		자치교육	2	-	-	5,392	-	4,370*	9,762	
소계			22	21,746	1,863	192,371	-	4,370	220,350	
시민정부		시민을 위한 특례시 실현	자치교육	4	-	-	3,176	-	-	3,176
		생활 밀착형 민주주의 강화	자치교육	6	-	-	4,575	-	-	4,575
	남북교류 활성화 추진	자치교육	1	-	-	-	-	-	-	
	소계			11	-	-	7,751	-	-	7,751
<b>합계</b>			<b>77</b>	<b>4,372,238.5</b>	<b>267,581</b>	<b>1,929,761</b>	<b>190,441</b>	<b>1,189,776</b>	<b>7,949,797</b>	

\*교특비

자료: 수원시 열린시장실(<http://mayor.suwon.go.kr>)

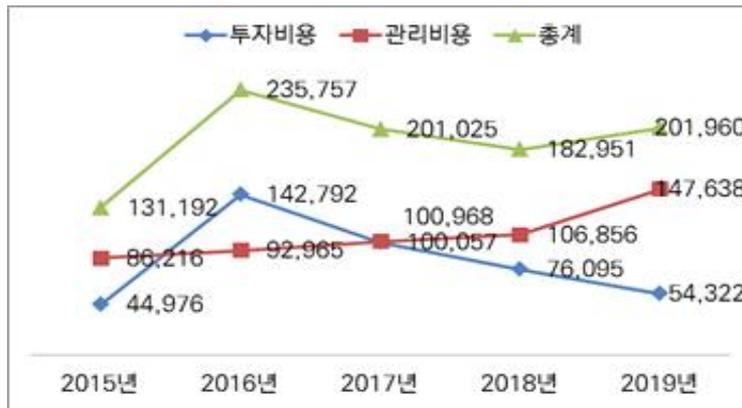
- 중기지방재정계획 상의 신성장 동력 인프라를 위한 투자계획(2018~2022)에 나타난 주요 투자사업
  - 중기지방재정계획에 따르면 많은 투자사업들이 진행되고 있고 또 향후 진행될 예정인데, 위의 공약사업 외에 수원시가 지속적으로 실행해왔고 향후 실행할 투자사업에 많은 예산이 투입될 전망이다
  - 610억 원 규모의 수원시 의회청사 신축을 비롯하여 주민센터 노후화에 따른 신축 679억 원, 황구지천 공공하수처리시설 건설(2016~2020) 804억 원, 농수산물도매시장 시설현대화(2012~2020) 1,1061억 원, 친환경 교통수단 도입(2017~2022) 1,989억 원, 수인선 상부공간 조성(2015~2022) 423억 원, 수인선 지하화 사업(2013~2019) 1,122억 원, 고색역 복합타운 건립(2016~2021) 470억 원, 경기도청 주변 도시재생 사업(2018~2022) 99억 원, 수원 R&D 사이언스 파크 조성(2014~2022) 2,300억 원, 서수원 생태복합단지 조성(2016~2022) 2,500억 원 등 대규모 투자사업들을 계획함
  - 특히 수원 R&D 사이언스 파크와 서수원 생태복합단지 조성을 위한 총사업비는 각각 2,000억 원 이상의 대규모 사업으로 무엇보다도 충분한 예산확보가 필요함
- 시민과의 약속인 공약사업을 이행하고, 수원시의 균형발전과 미래성장을 위한 투자사업을 실행하는데 많은 예산이 소요됨. 특히 대규모 사업비가 투입되는 경우 제한된 예산범위 내에서 사업을 수행해야 하기 때문에 다른 사업들을 제한하는 요인으로 작용하면서 수원시의 재정을 압박하게 될 것임
  - 한편, 해당 사업들을 수행함에 있어서 시비 외 국비 지원을 계획하고 있는데 국비지원이 원활하게 이루어지지 않을 경우 시비로 사업을 시행하게 됨에 따라 당초 계획했던 시비보다 더 많은 예산이 투입이 이루어지고, 이는 나아가 재정을 압박하는 또 하나의 요인이 될 수 있음
  - 또한 이러한 대규모 투자사업의 경우 경직성 경비가 늘어나면서 가용자원이 줄어들고 있는 상황에서 사업비가 충분하지 않아 지방채 발행을 통해 사업비를 확보해야 하기 때문에 재정건전성에도 영향을 주게 됨

#### 4. 공공시설물 유지비용 증가

- 수원시의 공공시설물이 증가함에 따라 유지관리비용(수선비, 제세공과금 등)도 증가함
  - 2015년 예산 기준 관리비용이 100억 원 이상인 시설물은 자원회수시설, 연화장 등 2개소, 30억 원 이상 시설은 종합운동장 등 6개소, 10억 원 이상인 시설물은 슬기샘 도서관, 화성박물관 등 15개소임

- 2019년 예산 기준 자원회수시설의 유지관리비는 151억 원임(민간위탁금 126억 원)
- 2019년 컨벤션 센터 개장과 함께 유지관리비용 증가가 전망되는데 2019년 예산 기준 컨벤션 센터 운영비는 59억 원임(민간위탁금 48억 원)
- 따라서 공공시설물 관련 투자 및 관리예산의 경우 2015년 약 1,312억 원에서 2019년 약 2,020억 원으로 증가할 것으로 추산(수원시정연구원, 2015)

〈그림 4-5〉 수원시 공공시설물 투자 및 관리비용



자료: 수원시정연구원(2015), 2015년 수원시 공공시설물 전수조사자료

- 한편 수원시의 공유재산 중 건물은 2017년 658개로, 2013년 524개보다 134개 증가함. 5년 사이에 수원시가 관리해야 할 공유재산이 100개 이상 증가함으로써 이들 건물(시설물)에 대한 유지관리비도 증가함

〈그림 4-6〉 수원시 공공시설물 투자 및 관리비용



자료: 수원시 재정정보공시(각 연도 결산자료)

- 또한 공원시설 유지관리에도 상당한 예산이 투입될 전망이다. 중기지방재정계획(2018~2022)에 따르면 공원시설 유지관리(187억 원), 어린이 공원시설 유지관리(115억 원), 근린공원 조경 및 청결관리 등 유지관리(567억 원)에 총 869억 원의 유지관리비가 소요됨
- 이러한 유지관리비는 의무지출은 아니지만 경직성 경비로 관리해야 할 시설의 수가 늘어날수록 유지관리비가 늘어나면 가용재원은 더 줄어들게 됨

### 5. 장기미집행 도시계획 시설 조성 및 실효 대상지에 대한 보상

- 2020년 도시계획시설 일몰제 시기 도래에 따른 장기 미집행 도시공원 해소 필요
  - 추진근거
    - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제48조 1항
      - 도시계획시설이 고시일로부터 20년이 지날 때까지 사업이 시행되지 않을 경우 고시일로부터 20년이 되는 날의 다음날 시효
      - 법개정 기준일(2000.7.1.) 이전에 결정된 시설은 2020.7.1. 시효
    - 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제17조 1항
      - 도시공원의 설치에 관한 도시관리계획결정은 그 고시일부터 10년이 되는 날까지 공원조성계획의 고시가 없는 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제48조에도 불구하고 그 10년이 되는 날의 다음 날에 그 효력 상실

〈표 4-20〉 수원시 장기미집행 도시계획시설 단계별 집행계획

구분	총계		1단계 (2016~2018년)		2-1단계 (2019~2020년)		2-2단계 (2021~2025년)	
	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)	개소	면적(㎡)
		추정사업비(억원)		추정사업비(억원)		추정사업비(억원)		추정사업비(억원)
총계	401	8,747,341	67	324,382	242	6,582,178	92	1,840,781
		38,781		3,133		23,266		12,382
도로	303	888,910	58	195,517	188	644,433	57	48,960
		10,888		2,089		8,057		742
공원	51	7,682,220	5	123,217	20	5,789,249	26	1,769,754
		26,199		1,020		14,219		10,960
녹지	31	103,501	1	424	27	101,407	3	1,670
		728		3		690		35
기타	16	72,710	3	5,224	7	47,089	6	20,397
		966		21		300		645

자료: 수원시보 제2811호(2018. 1. 3.)

- 수원시의 장기미집행 도시계획시설 단계별 집행계획에 따르면
  - 2020년까지 대상 전체 개소 수는 309개소로 도로 146개소, 공원 25개소, 녹지 28개소, 기타 10개소임
  - (추정)사업비는 2019년~2020년의 경우 총 2조 3,266억 원으로 수원시 전체 예산액과 맞먹음
    - 대상별로 보면 공원이 1조 4,219억 원으로 가장 많고, 다음은 도로 8,057억 원, 녹지 690억 원, 기타 300억 원 순임
- 장기미집행 도시공원 지방채 발행계획
  - 장기미집행 도시계획시설 중 가장 많은 사업비가 소요되는 도시공원의 경우 보상추진 계획(2018년 계획)에 따르면 10개 대상 공원 중 보상이 완료되었거나 실효추진 및 민간개발 대상 4건을 제외한 6개에 대한 보상추진 필요

〈표 4-21〉 수원시 실효대상 주요 공원 보상추진계획

연번	공원 번호	공원명	결정면적 (㎡)	미조성 면적(㎡)	최초 결정일	사업비 (백만원)	비고
	총계	10개소	5,505,788	4,938,819		1,989,257	
1	6	일월공원	381,770	228,190	67.07.03	187,365	보상추진
2	10	인계3호공원	238,802	83,315	67.07.03	84,634	보상추진
3	13	속지공원	275,280	245,538	03.06.21	91,095	보상추진
4	3	조원공원	33,600	33,600	67.07.03	19,262	보상추진
5	12	영화공원	30,880	30,880	67.07.03	39,051	보상추진
6	91	지지대공원	4,545,456	4,317,296	15.10.01	1,349,820	실효+보상

기준: 2020년 7월 1일 기준 실효대상 공원

자료: 수원시 내부자료(2018.10.31.일 작성)

- 2019년까지 도시공원 보상계획을 보면 2017년까지 기보상을 포함하여 6개 공원에 대해 총 1,917억 원의 보상이 이루어질 예정임
  - 2017년까지 총 919억 원이 보상이 이루어졌고, 향후 2018년, 2019년에는 998억 원의 보상이 이루어질 계획임

- 도시공원 보상을 위해 지방채를 발행하는데(보상추진의 40%), 지지대공원을 제외한 5개 공원에 대해 2017년까지 316억 원의 지방채를 발행함. 이후 2018년 357억 원에 대해 지방채 발행을 추진했고, 2019년 191억 원의 지방채를 발행할 예정으로 2018~2019년 총 549억 원의 지방채를 발행할 계획임
- 실효대상 공원의 개발계획은 보상뿐만 아니라 보상 후 실제 개발에 있어서 사업비가 추가 투입될 필요가 있어서 재정압박요소로 작용할 수 있음
- 또한 실효대상 공원이 사유지인 경우 보상뿐만 아니라 사용료 청구 소송과 사용료 및 손해배상에 대한 추가 비용 지출 가능성이 있음. 실제 서울시를 비롯한 타 지방자치단체에서 실효대상 공원 등에 대한 보상뿐만 아니라 사용료 및 손해배상 청구소송이 잇따르고 있음

〈표 4-22〉 수원시 실효대상 공원 예산투자계획

단위: 백만 원

구분	공원명	총사업비	보상추진		지방채 발행계획(지지대공원 제외)	
			계	기보상 (2014~2017)	발행완료 (2016~2017년)	발행추진 (2018~2019)
	6개 공원	1,771,227	191,699	91,879	31,600	54,853
1	일월공원	187,365	64,772	42,831	19,600	25,909
2	인계3호공원	84,634	62,653	45,826	-	5,461
3	속지공원	91,095	34,698	652	-	13,879
4	조원공원	19,262	18,260	0	-	7,304
5	영화공원	39,051	2,300	0	-	2018년: 4,300 2019년: -2,000*
6	지지대공원	1,349,820	9,016	2,570	-	-

기준: 2020년 7월 1일 기준 실효대상 공원

주 \*: 영화공원 내 경기도 소유 토지 보상 유보에 따라 2018년 1회 추경 발행 예정 금액인 4,300백만 원 중 2,000백만 원 조기상환계획 수립

자료: 수원시 내부자료(2018.10.31.일 작성)

## 6. 지방채 발행에 따른 이자지출 등 의무지출 증가에 따른 재량지출 감소

- 지방채 잔액 및 지방채 발행 계획
  - 수원시는 위에서 제시된 장기미집행 대상시설에 대한 보상추진 및 발전을 위한 투자사업과 다양한 인프라 개선을 위한 사업비 확보수단으로 지방채를 발행할 계획임
    - 2018~2022년 중기지방재정계획에 따르면 2016년 말 지방채 잔액은 803억 원, 2017년 1,253(예상)억 원이었던 것이 2018년 이후 투자사업을 위해 지방채를 추가로 발행하여 2020년 지방채 잔액은 3,217 원까지 상승할 계획임
    - 이후 2021년부터는 지방채 발행액보다 상환액이 높아 지방채 잔액이 줄어들 전망이다. 그럼에도 불구하고 2022년 지방채 잔액은 2,780억 원으로 예정됨

〈표 4-23〉 수원시 연도별 지방채 잔액 및 지방채 발행계획

단위: 백만 원

구분	16년말 잔액	17년말 예상잔액	지방채발행계획				
			2018	2019	2020	2021	2022
지방채 잔액	80,288	125,330	217,782	292,100	321,653	314,862	277,959
지방채 추가발행계획	-	-	93,642	80,698	44,493	17,949	3,859
지방채 상환계획	-	-	1,190	6,380	14,940	24,740	40,762

자료: 수원시 중기재정계획(2018~2022)

- 2018년부터 2022년까지 총 지방채 발행액은 2,406억 원으로 수원시가 계획하고 있는 지방채 발행 대상 사업들을 보면, 발행액수가 가장 큰 사업은 공원조성사업으로 영화공원, 조원공원, 숙지공원, 통소바위공원, 일월공원 등 조성을 위해 약 599억 원의 지방채를 발행할 계획임
  - 다음으로 100억 원 이상의 지방채 발행계획이 있는 사업으로는 청년활동공간 조성(100억 원), 드론산업 활성화(100억 원), 농수산물도매시장 시설현대화(388억 원), 농수산물도매시장 북측지원부지 개발(233억 원), 연화장 증축 및 리모델링(100억 원), 수인선 지하화(102억 원), 친환경 교통수단 도입(250억 원), 고색역 복합타운 건립 사업(100억 원), 수원시 마음건강치유센터 신축(140억 원) 등임

〈표 4-24〉 수원시 연도별 사업별 지방채 발행계획

단위: 백만 원

사업명	발행연도					
	계	2018	2019	2020	2021	2022
합계	240,641	93,642	80,698	44,493	17,949	3,859
청년활동공간 조성	10,000	4,500	5,500	-	-	-
드론산업 활성화	10,000	10,000	-	-	-	-
농수산물도매시장 시설현대화	38,833	11,500	16,089	11,244	-	-
농수산물도매시장 복층지원부지개발	23,348	4,042	5,249	5,249	4,949	3,859
단체관광객유치를 위한 숙박시설 리모델링	2,800	2,800				
연화장 증축 및 리모델링	10,000		9,000	1,000		
시민안전 체험센터 건립	6,500		6,500			
수인선 지하화	10,200	10,200				
친환경 교통수단 도입	25,000		5,000	10,000	10,000	
원도심 대중교통전용지구 조성사업	7,000		1,000	3,000	3,000	
고색역 복합타운 건립 사업	10,000		5,000	5,000		
녹색교통회관 건립	4,000	4,000				
수원시 마음건강치유센터 신축	14,000	4,600	9,400			
영화공원 조성	4,300	4,300				
조원공원 조성	2,400	2,400				
숙지공원 조성	16,760	13,000	3,760			
수원수목원 조성	9,100	3,900	5,200			
통소바위공원 조성	2,400	2,400				
일월공원 조성	34,000	16,000	9,000	9,000		

주: 위의 〈표 4-20〉의 공원 예산투자계획과 여기에서 제시된 공원조성을 위해 지방채 발행계획은 자료 작성 시기 등의 차이로 인해 차이가 있을 수 있음

자료: 수원시 중기지방재정계획(2018~2022)

- 이자지출 등 의무지출 증가에 따른 재량지출 감소
  - 지방채는 향후 일정기간에 걸쳐 상환을 해야 하는 채무이고 상환이전에는 계속적으로 이자지출이 이루어짐. 이자지출은 의무지출로 지방채 잔액이 많으면 그에 따라 이자지출이 증가하기 때문에 재량지출이 감소해서 재정을 압박하게 됨
  - 2018~2022년 중기지방재정계획에 따르면 수원시의 의무지출 규모는 2018년 1조 3,799억 원에서 2022년 1조 5,471억 원으로 증가하여 2.9%의 연평균 증가율을 보임
    - 의무지출 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 법정지출로 2018년 기준 전체 의무지출의

52.8%를 차지함

- 한편 이자지출은 전체 의무지출에서 매우 낮은 비중을 차지하고 있으나 90.9%의 높은 연평균증가율을 보임, 이에 2018년 35억 원이던 이자지출이 2022년에는 468억 원으로 증가할 것으로 추정함
- 이러한 이자지출의 급격한 증가는 지방채 발행에 따른 지방채 누적액의 증가에 따른 것임

〈표 4-25〉 수원시 연도별 의무지출 변화

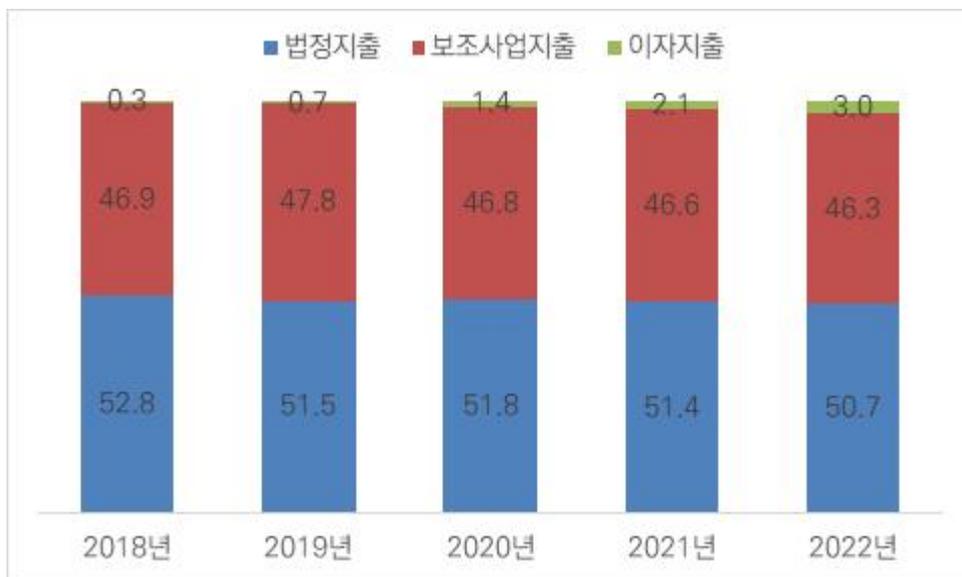
단위: 백만 원, %

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	연평균 증가율
의무지출	1,379,914	1,518,574	1,536,608	1,529,137	1,547,119	2.9
법정지출	728,935	781,891	796,606	785,247	783,740	1.8
보조사업지출	647,456	725,404	718,870	712,295	716,609	2.6
이자지출	3,523	11,280	21,131	31,595	46,770	90.9

주: 의무지출=법정지출+보조사업지출+이자지출

자료: 수원시 중기지방재정계획(2018~2022)

〈그림 4-7〉 수원시 공공시설물 투자 및 관리비용



## 7. 비정규직 정규직 전환에 따른 인력운영비 증가

- 정부의 공공부문 비정규직 전환계획에 따라 비정규직 정규직화
  - 2017년 정부의 공공부문 비정규직의 정규직 전환계획과 가이드라인에 따라 지방자치단체들도 비정규직 실태조사를 토대로 상시, 지속 업무의 정규직 전환을 추진함
  - 수원시도 2019년부터 대대적인 정규직 전환을 추진함
    - 수원시는 전체 파견 근로자 925명(환경미화원, 콜센터 상담원, CCTV 관제원 등) 가운데 2019년 1월에 255명을 정규직(공무직)으로 임명하고 60세 정년을 넘은 113명은 축탁계약직으로 채용함<sup>17)</sup>
- 비정규직 정규직 전환에 따른 인건비와 인력운영 관련 추가 경비 부담 발생
  - 비정규직 정규직 전환에 따른 인건비 추가 부담은 물론이고, 연금, 각종 복리후생비, 기준경비(기관운영업무추진비, 부서운영업무추진비 등) 등에 이르기까지 정월기준으로 산정되는 경비의 추가부담이 발생함
  - 수원시에서 전환된 대상들은 이전보다 평균 25% 높은 임금을 받고 복지포인트와 건강검진 등 복지혜택을 받게 됨에 따라 추가적인 예산이 필요함
    - 안정적인 고용과 임금 상승에 따른 재정부담을 최소화하기 위해 직무급제를 도입하고 정년을 60세로 함
- 그러나 이러한 노력에도 불구하고 간접비용의 증가에 따른 인력운영비 상승은 지속적인 재정압박요소가 될 수 있음
  - 예로 공무원 복지향상을 위한 맞춤형복지비<sup>18)</sup> 2017년도 결산결과 약 62억 원으로 1인당 평균배정액이 146만원에 해당함

〈표 4-26〉 2017년도 수원시 공무원 맞춤형복지비 현황

(단위 : 백만 원)

대상인원(A)	세출결산액(B)	맞춤형복지비(C)	비율(C/B)	1인당 평균배정액(C/A)(천원)
4,261	1,938,421	6,225	0.3	1,460

자료: 수원시 재정공시 자료(결산기준)

17) 수원시는 2018년 10월 비정규직의 정규직 전환을 위한 협의회를 열어 파견·용역근로자 825명 가운데 414명을 정규직 전환 대상으로 하고, 나머지 411명은 사회취약계층 일자리 보전과 업무특성에 따라 전환대상에서 제외함. 2019년 1월 1일부터 414명 가운데 근로를 포기하거나 금고형 이상의 선고를 받은 등 결격사유가 있는 46명을 제외한 368명을 정규직 고용함

18) 맞춤형복지비는 「지방공무원법」 제77조에 따라 시장(도지사, 군수, 구청장)이 공무원의 근무능률을 높이기 위해 실행하고 있는 공무원에 대한 복지제도 시행경비로, 일반운영비 사무관리비 중 맞춤형복지제도 시행경비임

- 맞춤형복지비 대상인원이 지속적으로 증가함에 따라 맞춤형복지비가 증가하고 있음.  
다만, 세출결산액 대비 비율은 비슷한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타남
- 공무원근로자 전환 채용, 기간제근로자 맞춤형복지 지원으로 맞춤형복지비 및 평균  
배정액이 증가함

〈표 4-27〉 수원시 맞춤형복지비 연도별 현황

(단위 : 백만 원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
대상인원	3,449	3,704	3,909	4,175	4,261
세출결산액	1,442,205	1,579,128	1,678,291	1,873,215	1,938,421
맞춤형복지비	4,730	4,940	5,216	5,702	6,225
비율	0.33	0.31	0.31	0.30	0.32
1인당 평균배정액	1,372	1,334	1,334	1,365	1,460

자료: 수원시 재정공시 자료(각년도 결산 기준)

### 제3절 소결

- 세입측면에서 재정압박요인
  - 수원시의 세입측면에서 재정압박요인은 자체세입측면에서는 1개 대기업에의 지나친 의존, 이전재원에서는 조정교부금 감소에 따른 결손, 국고보조금 및 시도비보조금의 증가와 차등보조에 따른 결손 및 재정자율성 약화 등으로 설명할 수 있음
  - 이 외에 미흡한 재정분권은 수원시를 비롯한 모든 지방자치단체에 재정압박요인으로 작용함
  - 수원시의 재정압박요인은 자체세입비율의 감소 및 불안정한 세수입과 의존재원비율의 증가로 이어짐
  - ➔ 따라서 세입측면에서 세수증가를 통한 안정적 세원확보와 재정분권 확대를 통한 재정자율성 관점에서 재정효율성 방안 마련 필요
- 세출측면에서 재정압박요인
  - 수원시의 세출측면에서의 재정압박요인은 100만 대도시로서 생활폐기물, 자동차 등록, 민원처리 등 행정수요 증가에 따른 세출증가, 노인인구 등 사회복지 대상인구 증가에 따른 사회복지 지출 증가, 공약사업 실행을 비롯한 신성장동력 사업 및 도시성장 인프라 투자, 공공시설물 유지관리비용 증가, 장기미집행 도시계획 시설 조성 및 실효 대상지에 대한 보상, 지방채 발행에 따른 이자지출 등 의무지출 증가에 따른 재량 지출 감소, 비정규직 정규직 전환에 따른 인력운영비 증가 등으로 설명할 수 있음
  - 특히 해당 지출 중에서 사회복지비 지출, 공공시설물 유지관리비용, 지방채 발행에 따른 이자지출, 인력운영비 등은 의무지출 혹은 경직성 지출에 해당하여 가용재원의 감소를 가져옴으로써 재정을 압박하고 도시성장 인프라를 위한 투자사업 등은 재량지출로 가용자원에 따라 사업의 시행여부가 결정됨. 그러나 해당사업들은 수원시 발전과 시민들에 대한 행정서비스 향상을 위해서 예산투입이 이루어져야 한다는 점에서 재정압박요소가 됨
  - ➔ 따라서 세출측면에서 의무 지출과 경직성 지출이 늘어나는 가운데 수원시의 발전을 위한 사업투자를 위해서는 사업들에 대한 우선순위 부여와 감축관리를 통한 재정 효율성 방안 마련 필요

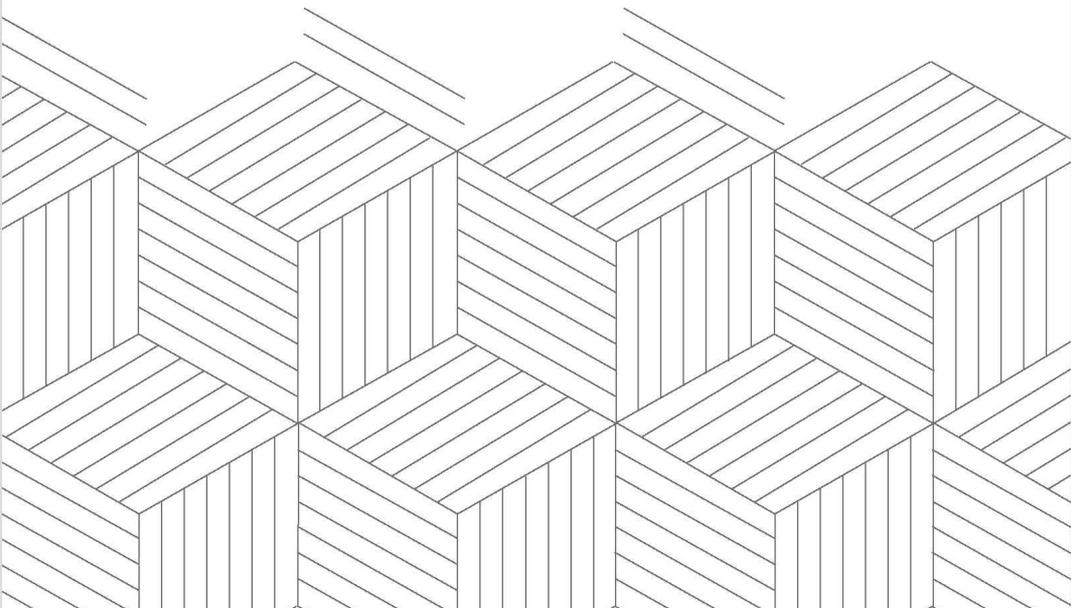
〈그림 4-8〉 수원시 재정압박요인 종합





# 제5장 수원시 재정효율화 방안

제1절 재정분권의 필요성  
제2절 재정효율화 방안





## 제5장 수원시 재정효율화 방안

- 대내외적으로 부정적인 신호를 보이는 재정여건과 재정압박요인은 수원시의 효율적 재정운영의 필요성에 강력한 근거가 되고 있음
- 재정효율성은 세입확충 노력을 통해 거두어들이는 한정된 재원으로 집행을 최소화하는 동시에 경비 지출을 절감하고, 절감된 재원에 대한 여유 자원의 가치를 높이기 위한 최적의 자원배분을 통해 재정수요를 충족시켜 공공서비스를 공급하는 활동이라 할 수 있음(신유호 외, 2013)
  - 이러한 관점에서 재정효율성 확보방안을 세입과 세출 측면에서 논의할 수 있는데, 세입 확충 노력(세입)과 지출축소 및 경비절감(세출)이 대표적임
  - 즉 지방세 및 세외수입의 세입확충 노력과 경비절감 등 지출축소 및 최적의 자원 배분을 통한 효과적인 재정지출 방안을 모색함으로써 재정효율성을 가져올 수 있음
- 재정분권적 관점에서 재정효율화 방안을 모색함
  - 의존재원 증가로 인한 중앙의존성 강화가 재정효율성을 저해하는 주요한 요인으로 지적됨에 따라 재정분권화를 통한 재정효율화 모색은 지방재정 전반의 개선을 위한 논의에서도 중요하게 다루어질 필요가 있음. 여기서는 별도의 절로서 먼저 재정분권적 관점에서 세입확충방안을 논의함
  - 재정분권에 대한 논의는 수원시의 대도시 재정특례 방향과 함께 100만 대도시 관점에서 같이 이루어짐

## 제1절 재정분권의 필요성

### 1. 재정분권 관점에서 수원시 대도시 재정특례 방향

- 재정분권 과점에서 수원시 대도시 재정특례는 전략적으로 중앙정부와 도 등 대상에 따라 이원적으로 접근할 필요가 있음
- 중앙정부 대상 재정특례(국비 등)
  - 지방소득세 제도개선
    - 현 정부가 목표로 하는 국세와 지방세 비율 7:3을 달성하기 위해서 현재 10%인 지방소득세를 20%로 인상하는 제도개선은 필수적임
    - 특히 지방소득세 제도 변화에 따른 세수확보 및 세수증감 효과는 수원시를 비롯한 불교부단체에서 크게 나타남

〈표 5-1〉 지방소득세 인상시 세수효과

(단위 : 백만 원)

구분	2015년 지방소득세(결산기준)	2017년 지방소득세(A)	지방소득세 10% 인상(B)	지방소득세 순 증가분(B-A)	보통교부세 증감	순재정효과
수원시	396,339	380,391	760,782	380,391	0	380,391
성남시	349,370	335,312	670,625	335,312	0	335,312
고양시	119,347	114,545	229,089	114,545	-83,424	31,121
용인시	334,014	320,574	641,148	320,574	0	320,574
화성시	431,864	414,487	828,974	414,487	0	414,487
부천	92,801	89,067	178,134	89,067	-59,484	29,583
안산	127,578	122,444	244,889	122,444	-92,130	30,314
남양주	52,623	50,506	101,011	50,506	-23,768	26,737
안양	105,673	101,421	202,843	101,421	-69,940	31,481

주: 수원시, 성남시, 용인시, 화성시는 보통교부세 불교부단체이고 그 외는 교부단체임. 여기서는 경기도의 모든 시군을 나열하지 않고 불교부단체와 교부단체만을 비교하기 위해 교부단체 중 50만 이상의 시만 제시함  
 자료: 이재은 외, 2018; 최병호 외, 2017의 시산 결과를 이용하여 작성함

- 지방교부세 불교부단체인 수원시, 성남시, 용인시, 화성시는 지방소득세 10%인상에 따라 지방소득세 증가에 따른 보통교부세에 변화가 없어 지방소득세 증가분만큼의 순

- 재정효과가 나타나는데 반해, 고양시를 비롯한 교부단체는 지방소득세가 증가하면서 다른 한편으로 보통교부세가 감소함에 따라 순재정효과가 크지 않음
- 지방소득세 제도개선 전략은 제도개선에 따른 효과가 지방자치단체마다 다르기 때문에 장기적인 관점에서 전국 지방자치단체와 공조가 필요함<sup>19)</sup>
  - **수도권지방상생발전기금(서울, 경기, 인천 지방소비세의 35%)의 특례시화**
    - 수도권지방상생발전기금의 재원은 수도권 시도(서울, 인천, 경기)의 지방소비세수 5%p분의 35%를 출연함. 이에 따라 2010년 3,614억 원, 2016년 3,826억 원, 2017년 3,944억 원의 규모를 운영함
    - 자치단체별 지방세 확충규모, 전반적 재정여건, 지방이양 사업비중 등을 고려하여 배분이 이루어짐
    - 2010년 수도권과 비수도권의 상호협력과 지역상생발전을 위해 조성 운영된 것으로 2019년에 일몰예정임. 일몰을 앞두고 기금의 규모, 존속기관, 운영체계 정비 등 구체적인 개편 방안이 마련되지 않은 상황임. 이에 개편방향에 대한 논의에서 대도시의 역차별 해소를 위해서 해당 기금을 활용하는 방안을 적극적으로 제기할 필요가 있음
  - **지역발전특별회계 특례시세 계정 신설 가능성 검토**
    - 국가균형발전특별회계는 국가균형발전정책을 추진하기 위해 주세, 일반회계 및 타 특별회계 전입금, 과밀부담금 등을 주요재원으로 하여 2005년 약 5.5조원 규모로 신설됨
    - 현재 지역자율계정, 지역지원계정, 세종특별자치시계정, 제주특별자치도계정으로 이루어져 있음
    - 주세법에 따른 주세 등 계정에 따른 재원이 다름
    - 세종특별자치시와 제주특별자치도 계정이 있는데 여기에서 100만 이상 대도시에 대한 특례시 계정을 신설하여 특례시 재정특례 부여를 위한 논리를 개발할 필요가 있음
    - 대도시 특례 등에 따른 대대적인 사무이양 등 권한이양과 함께 소요비용을 지역발전특별회계 계정으로 확보

19) 지방세 확충과 지방재정조정제도 정비 과정에서 자원측면의 특성을 두고 지방 상호간의 이해가 충돌할 수 있음. 즉, 지방세(지방소비세, 지방소득세 등) 확충에 따라 내국세가 줄어드는 만큼 지방교부세의 총액이 자동적으로 영향을 받게 되기 때문에 지방교부세 등 이전재원이 큰 지방자치단체의 경우 지방세 확충에 따른 이전재원 증감에 대한 특실문제에 민감할 수 밖에 없음. 다만 재정분권적 관점에서는 이전재원보다는 지방세 확충이 더 바람직한 방향이라는 측면에서 합의를 이끌어갈 필요가 있음

〈표 5-2〉 지역발전특별회계의 운영규모 및 추이

(단위 : 10억 원)

구분	국가균형발전특별회계				광역 지역발전특별회계					지역발전특별회계			
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
합계	5,493	5,907	6,793	7,838	9,077	9,862	9,853	9,408	9,973	9,361	10,423	9,974	9,822
생활계정	4,206	4,513	4,911	5,768	6,567	3,692	3,633	3,471	3,474	3,477	4,528	4,590	4,665
경제계정	1,287	1,394	1,534	1,677	2,067	5,791	5,825	5,564	6,145	5,540	5,422	4,918	4,729
제주계정	-	-	348	393	443	378	394	384	354	344	370	362	326
세종계정	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	102	104	103

주: 회계명칭은 2005~2008년까지 균특회계, 2009~2013년까지는 광특회계(국가균형발전특별법 개정 2009.4.22. 기준), 2014년부터는 지역발전특별회계로 개편(국가균형발전특별법 개정 2014.1.7. 기준)

자료: 기획재정부 재정통계(회계별 세입, 세출결산), 각연도, 지역발전위원회 내부자료; 권영섭 외(2017)

■ 도 대상 재정특례<sup>20)</sup>

○ 「지방분권법」 제43조 대도시에 대한 재정특례 이행

- 재정특례가 이행되면 수원시는 600억 원의 세수를 확보할 수 있을 것으로 추정됨. 다만 이는 사무이양과 함께 이루어질 전망이다
- 그러나 사무이양과 관계없이 법규정에 대한 이행을 촉구할 필요가 있음

**지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 43조(대도시에 대한 재정특례)**

도시사는 [지방재정법] 제29조에 따라 배분되는 **조정교부금과 별도로** 제40조의 제1항에 따른 대도시의 경우에는 해당 시에서 징수하는 **도세(원자력발전소 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외함) 중 100분의 10 이하의 범위에서** 일정비율을 추가로 확보하여 **해당 시에 직접 교부** 하여야 한다

○ 징수교부금 교부율 확대

- 도세를 시에서 징수하는 경우 관련 업무량이 징수교부금에 충분히 반영되지 않음. 이에 따라 현재 3%를 10%로 확대하는 방안 검토 필요. 혹은 기초자치단체별로 도세 징수실적을 반영하여 징수교부금 교부율에 반영할 필요가 있음
- 3%→10% 확대 시 약 301억 세수 증가 가능

20) 도 대상 재정특례의 경우 징수교부금 교부율, 취득세·등록면허세 특례시세화 등이 진행되더라도 조정교부금으로 상쇄하여 그 효과가 크지 않을 수 있다는 의견이 있음. 결국은 사무이양이 이루어지면 그에 따라 재정이전이 이루어지는데 사무이양에 따른 적절한 비용을 산출하여 이를 반영할 필요가 있음

〈표 5-3〉 도세징수 교부율에 따른 세수증가 시뮬레이션

(단위: 백만 원)

도세 세목	도세징수	교부율		세수증가
		3%(현행)	10%(개선)	
취득세	355,560	10,667	35,556	24,889
등록면허세	29,080	872	2,908	2,036
레저세	14,680	440	1,468	1,028
지역자원시설세	26,630	799	2,663	1,864
과년도수입	4,000	120	400	280
합계	429,950	12,899	42,995	30,097

기준: 2018년 예산 기준

자료: 수원시 예산서

○ 취득세와 등록면허세의 특례시세화 등 다양한 세원 마련에 대한 논의 확대

- 취득세와 등록면허세는 도세이지만 실질적으로 시에서 징수하고 있고 특히 수원시의 경우 자동차 취득세와 등록면허세 징수관련 업무량이 과다함
- 장기적으로는 기초자치단체와 광역자치단체간의 업무, 역할과 성격, 세금의 성격에 따라 세원 조정 필요

## 2. 대도시 역차별 해소를 위한 대도시 재정특례 필요

- 다음은 수원을 비롯한 100만 대도시에 대한 재정특례 필요성에 대해 논의하고자 함. 이러한 논의는 50만 미만, 50만 이상, 100만 이상 대도시에 대한 보다 정교한 분석을 통해 향후에 더 심도깊게 이루어질 필요가 있음
- 주민들에 대한 지방공공서비스의 역차별
  - 대도시일수록 1인당 재정지출이 낮음
    - 1인당 재정지출은 주민에 대한 공공서비스 혜택으로 재정지출의 규모로 서비스 규모를 파악할 수 있음
    - 100만 이상 대도시 주민의 공공서비스 혜택이 다른 도시보다 낮음
      - 수원시, 고양시, 용인시는 경기도에 거주하는 주민들에 비해 창원시는 경상남도에 거주하는 주민에 비해 평균적으로 1인당 재정지출이 낮아 공공서비스 혜택에서 역차별적 요소가 있음
      - 경기도 내에서는 재정지출액이 가장 큰 연천군은 가장 낮은 고양시의 5.2배에 달함

- 수원시의 주민도 전체 자치단체 중 시, 전국 50만 이상의 시, 일반시, 경기도의 시의 평균보다 낮은 공공서비스 혜택을 받는다고 볼 수 있음

〈표 5-4〉 주민 1인당 재정지출 규모 비교

자치단체	주민1인당 재정지출액(천 원/명)	일반회계 총계예산규모(천 원)	인구수(명)
수원시	1,452	1,733,810,421	1,194,041
고양시	1,250	1,299,723,788	1,039,684
용인시	1,564	1,550,163,684	991,126
창원시	1,849	1,966,700,000	1,063,907
구분	주민 1인당 재정지출액(천 원/명)		
	평균	최대	최소
시계	2,272	6,462(문경)	1,250(고양)
전국 50만 이상의 시	1,817	2,629(안산)	1,250(고양)
일반시	2,416	5,693(태백)	1,469(의정부)
도농복합형태의 시	3,575	6,462(문경)	1,604(김포)
군계	6,244	15,048(울릉군)	2,524(기장군)
자치군계	1,210	2,699(중구)	874(송파구)
<b>경기계</b>	<b>1,788</b>	<b>6,469(연천)</b>	<b>1,250(고양)</b>
경기도 시계	1,741	3,622(여주)	1,250(고양)
경기도 군계	4,468	6,469(연천)	3,369(양평)
<b>경남계</b>	<b>3,006</b>	<b>9,698(의령)</b>	<b>1,849(창원)</b>
경남시계	2,297	4,698(밀양)	1,849(창원)

기준: 2017년 일반회계, 총계예산(자치단체 예산규모/주민등록인구수(전년도 12.31 기준 외국인 제외))

자료: 지방재정 365

- 대도시일수록 주민 1인당 지방세부담이 높음
  - 1인당 지방세부담은 공공서비스 수혜 대가로 지불하는 부담의 크기를 나타냄
  - 100만 이상 대도시의 주민 1인당 지방세 부담액은 고양시를 제외하고 높은 편임
    - 이는 해당지역에 거주하는 주민들이 공공서비스에 대한 수혜 대가로 더 많은 부담을 지고 있음을 의미함
    - 수원시는 문경시(시 형태 기초단체 중 최소)보다 거의 2배 가까운 부담액을 보임

〈표 5-5〉 주민1인당 지방세부담 규모 비교

자치단체	주민1인당 지방세부담액(천 원/명)	지방세액(천 원)	인구수(명)
수원시	629	751,646,000	1,194,041
고양시	481	500,500,000	1,039,684
용인시	812	804,300,000	991,126
창원시	636	676,365,000	1,063,907
구분	주민1인당 지방세부담액(천 원/명)		
	평균	최대	최소
시계	622	1,253(화성시)	321(문경시)
전국50만이상의 시	647	1,253(화성시)	421(남양주시)
일반시	527	978(과천시)	371(동두천시)
도농복합형태의 시	590	985(여주시)	321(문경시)
군계	521	1,109(울산 울주군)	213(영양군)
자치군계	217	985(서울 중구)	106(광주북구)
경기계	656	1,253(화성시)	371(동두천시)
경기도시계	655	1,253(화성시)	371(동두천시)
경기도군계	686	926(연천군)	558(양평군)
경남계	584	815(양산시)	275(남해군)
경남시계	611	815(양산시)	421(통영시)

기준: 2017년 일반회계, 총계예산(자치단체 예산규모/주민등록인구수(전년도 12.31 기준 외국인 제외))  
 자료: 지방재정 365

- 지방세 부담 대비 세출예산 비율을 보면 대도시는 다른 지방자치단체에 비해 동일한 비용으로 더 적은 서비스를 받음
  - 주민이 낸 지방세 대비 세출액을 보면 수원시 2.3, 고양시 2.6, 용인시 1.9, 창원시 2.9임
    - 지방세 대비 세출액의 의미는 예로 수원시 2.3의 의미는 수원시민은 지방세 1,000원을 내서 2,300원의 서비스를 받을 수 있고, 용인시 1.9는 용인시민은 지방세 1,000원을 내서 1,900원의 서비스를 받을 수 있음
  - 전국 시에 거주하는 주민들은 평균적으로 1,000원 내서 3,700원의 서비스를 받을 수 있지만 용인시 주민은 1,900원의 서비스만 받음
- 결론적으로 100만 이상 대도시는 다른 일반시에 비해 주민 1인당 세출액이 적는데 반해 주민 1인당 지방세 부담액은 높아, 세금을 내고 받는 혜택이 작아 역차별적 요소가 있음

〈표 5-6〉 지방세 부담 대비 세출예산 비율 비교

(단위 : 천 원)

자치단체	주민1인당 세출예산액	주민1인당 지방세 부담액	지방세부담액 대비 세출
수원시	1,452	629	2.3
고양시	1,250	481	2.6
용인시	1,564	812	1.9
창원시	1,849	636	2.9
시계	2,272	622	3.7
전국50만이상의 시	1,817	647	2.8
일반시	2,416	527	4.6
도농복합형태의 시	3,575	590	6.1
군계	6,244	521	12.0
자치군계	1,210	217	5.6
경기계	1,788	656	2.7
경기도시계	1,741	655	2.7
경기도군계	4,468	686	6.5
경남계	3,006	584	5.1
경남시계	2,297	611	3.8

기준: 2017년 일반회계, 총계예산

자료: 지방재정 365

- 광역시 수준의 100만 대도시의 행정수요
  - 단위면적당 자동차 등록대수가 광역시인 울산광역시보다 월등히 높음. 교통혼잡률에 따른 비용 증가 및 행정수요 증가에 따른 재정지출 확대가 필요함

〈표 5-7〉 자치단체별 단위면적당 자동차 등록대수

자치단체	자동차등록대수(대)	면적(km <sup>2</sup> )	면적당 자동차 등록대수
수원시	475,847	121.05	3,931.0
고양시	384,526	268.1	1,434.3
용인시	410,302	591.34	693.9
창원시	551,448	747.82	737.4
울산광역시	538,720	1,061.18	507.7

기준: 2016년 기준

자료: KOSIS 지방자치단체 통계

- 민원서비스를 위한 민원서류처리건수도 광역시인 울산광역시보다 많음
  - 창원시를 제외한 3개시는 공무원 1인당 민원서류처리건수가 울산광역시보다 많음.

이에 따라 민원처리가 늦어지고 주민들이 불편을 겪을 수 있음

- 수원시와 울산광역시(본청+자치구)를 비교하면 주민1인당 민원 수는 각각 5.04, 5.38건으로 비슷하지만 공무원 수가 수원시가 작아 공무원 1인당 민원 처리건수는 2배 차이를 보이고 있음

〈표 5-8〉 자치단체별 공무원 1인당 민원서류처리 건수 비교

(단위 : 건, 명)

자치단체	민원서류처리건수	공무원 수	주민 수	주민1인당 민원 수	공무원1인당 민원서류처리건수
수원시	6,017,252	2,874	1,194,041	5.04	2,094
고양시	4,280,840	2,559	1,039,684	4.12	1,673
용인시	3,888,396	2,438	991,126	3.92	1,595
창원시	2,408,492	4,483	1,063,907	2.26	537
울산광역시 (본청+자치구)	6,303,944	5,938	1,172,304	5.38	1,062
울산광역시(본청)	879,850	2,631	1,172,304	0.75	334

자료: KOSIS 지방자치단체 기본통계

기준: 2016년 기준

- 결론적으로 100만 대도시는 행정수요가 광역시 수준이지만 기초자치단체라는 이유로 행·재정적인 측면에서 조직구성, 공무원 정원 등 조직인력 운영 면에서 차별을 받고 있어 효율적인 재정을 방해하고 있으며, 이는 궁극적으로 주민에 대한 서비스 차별로 이어짐
  - 100만 대도시는 한편으로 광역시 수준의 행정수요에도 불구하고 기초자치단체라는 이유로 차별을 받고, 다른 한편으로는 다른 기초자치단체들과 다른 특성을 보임에도 불구하고 동일한 취급을 받음으로서 이것이 결국은 주민들에 대한 서비스 역차별로 이어지고 있음. 이러한 문제를 해소하기 위해 재정분권적 관점에서 대도시에 대한 재정특례 방안을 마련할 필요가 있음

## 제2절 재정효율화 방안

### 1. 세입측면

#### 1) 지방세법 상의 탄력세율의 적극적 검토

- 탄력세율은 법률로 정한 기본세율을 일정한 범위 내에서 탄력적으로 변경하여 운영할 수 있는 세율제도임
- 지방세 탄력세 적용대상
  - 탄력세율 제도에 따라 각 지방세에 대해서는 대체로 표준세율의 100분 50범위에서 가감할 수 있는 것으로 규정
  - 다만 주민세 개인균등분은 최대 1만원을 초과하지 않은 범위로 한정하고 있고, 담배소비세와 주행분 자동차세는 표준세율 100분 30 범위에서 가감할 수 있지만 대통령령으로 정하는 바에 따라 조정되기 때문에 지방자치단체의 장이 결정할 수 없음
  - 주민세 개인균등분 및 종업원분, 재산세 도시지역분의 경우 제한세율을 초과하지 아니하는 범위에서 가능함(0.23% 이내에서 조례로 정하는 제한세율임)

〈표 5-9〉 탄력세율 적용 가능 지방세

세목	탄력세율 적용 범위	비고
취득세	50% 범위 내 가감	조례에 따라 자치단체장이 결정
주민세*		
개인균등분	1만 원을 초과하지 않는 범위 내	조례로 정함
법인균등분	50% 범위 내 가감	조례에 따라 자치단체장이 결정
재산분	표준세율 이하로 조정	조례에 따라 자치단체장이 결정
종업원분	50% 범위 내 가감	조례에 따라 자치단체장이 결정
지방교육세	50% 범위 내 가감	조례에 따라 자치단체장이 결정
담배소비세	30% 범위 내 가감	대통령령에 의해 결정
자동차세*		
주행분	30% 범위 내 가감	대통령령에 의해 결정
소유분	50% 범위 가감	조례에 의해 결정
지방소득세*		
개인지방소득세	50% 범위 내 가감	조례에 따라 자치단체장이 결정
법인지방소득세		
재산세*	50% 범위 내 가감	특별한 재정수요, 재난 등으로 세율 조정이 불가피한 경우 조례에 따라 자치단체장이 결정
지역자원시설세		
특정부동산분	50% 범위 내 가감	조례에 따라 자치단체장이 결정
특정자원분		
등록면허세	50% 범위 내 가감	조례에 따라 자치단체장이 결정
부동산등기		

자료: 지방세법; 이재은 외, 2018

주: \* 기초자치단체 소관 지방세임

- 지방세 탄력세율의 제한적 활용(송상훈 외, 2017)
  - 지방세법상 상당한 수준의 세율결정권이 지방자치단체에 부여되고 있으나 실제로는 조세저항, 조세회피 등의 문제와 선출직 지방자치단체장과 지방의원들의 선거와 관련된 정치적 부담 때문에 탄력세율제도가 적극적으로 활용되지 못하고 있음
  - 또한 지방세 탄력세율이 활용되지 못한 이유로는 기존 탄력세율 활용을 통한 지방자치단체의 세입확장은 오히려 중앙정부로부터 지방자치단체로 교부되는 보통교부세의 규모를 감소시킬 수 있기 때문에 지방자치단체로서는 일부 세율을 높이는 정치적 위험성을 감수하면서 세입을 확보하려는 노력이 보통교부세 감소로 상쇄되므로 이를 활용할 유인이 존재하지 않게 되는 문제점이 야기됨
  - 지방세가 증가할 경우 기준재정수입액을 변화시켜 보통교부세 산정에 영향을 주기 때문에 오히려 보통교부세 교부액, 더 나아가 지방자치단체 전체 재원이 감소하는 경우 발생

〈표 5-10〉 탄력세율 적용 사례

구분	내용	
재산세	제주	· 고급선박: 5%→2.5% · 그 밖의 선박: 0.3%→0.25% · 서귀포 제2관광 단지성 토지: 종합합산→분리과세(세율 0.2%) · 항공기: 0.3%→0.25%
주민세	개인균등분	· 전국: 제한세율 1만원 적용 · 최저: 3,000원(기장, 강화) · 최고: 10,000원(가평 군 등 전국 132개 자치단체)
	사업자균등분	· 5만원→7.5만원(부산·인천·광주)
	법인균등분	· 5만원~50만원→7.5만원~75만원(부산·인천·광주)
지역자원시설세	강원	· 발전용수, 지하수, 지하자원 50% 가산 · 발전용수: 2원→3원 · 지하수: 20원~200원→30원~300원 · 지하자원: 1천분의 5→1천분의 7.5
	경북·전남	· 발전용수 50% 가산 · 발전용수: 2원→3원
	제주	· 지하수 50~100% 가산 · 지하수 20~200원→30원~400원

자료: 송상훈 외, 2017 재인용

- 지방재정의 자주권 확보와 재정분권에 대한 국가적 관심이 있는 상태에서 지방자치단체 스스로 세율을 조정하여 자주적으로 세입을 결정할 수 있는 탄력세율 제도를 적극 활용할 필요가 있도록 제도개선 필요

- 제도개선의 핵심은 탄력세율을 적용하여 높은 세율로 자체수입을 증대하는 노력에 대해서는 인센티브가 작동하고 낮은 탄력세율 적용에 의한 세수감소를 중앙정부로부터 이전재원으로 충당하는 모순을 제거하는 것임(송상훈 외, 2017)
- 수원의 경우 불교부단체로 탄력세율의 적극적 활용을 통해 교부금이 줄어들지는 않음
  - 담배소비세와 주행분 자동차세는 표준세율 100분 30 범위에서 가감이 가능한데, 대통령령으로 정하는 바에 따라 조정되기 때문에 지방자치단체의 장이 결정할 수 없기 때문에 이를 제외하고 조례로 가능한 지방세를 기준으로 검토 필요함
  - 예로 주민세 개인균등분은 최대 1만원 초과하지 않은 범위에서 가능한데 이는 이미 실행됨
  - 주민세 종업원분은 표준세율을 50% 범위에서 가감이 가능하고, 재산세 도시지역분의 경우는 0.23% 제한세율을 초과하지 아니하는 범위에서 조정이 가능함

〈표 5-11〉 수원시 탄력세율 적용가능 지방세

구분	표준세율	탄력세율	비고
주민세 균등분	개인: 1만원 이내	1만원 이내에서 조례로 정하는 제한세율*	조례
	개인사업자: 50,000원 법인: 50,000원~500,000원	100분의 50 범위에서 가감	조례
주민세 재산분	사업소 1m <sup>2</sup> 250원	기본세율 이하로 정할 수 있음(250원을 초과할 수 없는 제한세율에 해당)	조례
주민세 종업원분	종업원급여총액의 0.5%	표준세율의 100분의 50 범위에서 가감	조례
지방소득세	개인: 소득세 과세표준의 0.6%~4.0% 법인: 법인세 과세표준의 1%~2.2% 양도소득: 0.6~4.0%, 1.0%~7.0%	50% 범위에서 가감	조례
재산세	건축물: 과세표준의 0.25%, 0.5%, 4% 주택: 과세표준의 0.1~0.4%, 4% 토지: 과세표준의 0.07~0.5%, 4%	특정한 재정수요, 재해 등 발생시 100분 50 범위에서 가감 특별한 재정수요, 재난 등의 불가피한 경우	조례
	〈도시지역분〉 토지 건축물 가액의 0.14%	0.23% 이내에서 조례로 정하는 제한 세율	조례
자동차세	소유분 승용자동차 cc당 18원~200원 화물차 등 3,300~157,500원 (영업용, 비영업용 포함)	표준세율의 50% 범위에서	조례
	주행분: 과세물품에 대한 교통, 에너지 환경세액의 36%	표준세율의 30% 범위에서	대통령령
담배소비세		표준세율의 30% 범위에서	대통령령

자료: 지방세법

\* 주민세 개인균등분은 2016년 1만원으로 상승함

## 2) 재산세 과세표준 현실화율 상향

- 공시지가 대폭 인상에 따른 재산세 과세표준 현실화율 상향 필요
  - 재산세 과세 대상과 과세표준 및 세율: 토지, 건축물, 주택, 항공기 및 선박에 대한 과세표준 및 세율은 다음과 같음

〈표 5-12〉 재산세 과세대상의 과세표준 및 세율

재산세 과세대상	과세표준	세율(기준: 과세표준)
주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「지방세법」 제4조 제1항 및 제2항에 따른 시가표준액의 40~80%의 범위에서 지방세법시행령으로 정하는 공정시장가액비율(시가표준액의 60%)을 곱하여 산정한 가격</li> <li>• 공시지가(시가표준액<sup>21)</sup> × 공정시장가액비율(60%)</li> <li>• 시가표준액: 주택공시가격(개별주택가격, 공동주택가격)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6천만원 이하: 0.1%</li> <li>• 6천만원 초과 1억 5천만원 이하: 60,000+6천만원 초과금의 0.15%</li> <li>• 1억5천만원 초과~ 3억원 이하: 195,000원+1억 5천만원 초과금의 0.25%</li> <li>• 3억원 초과: 570,000원+3억원 초과금의 0.4%</li> <li>• 별장 4.0%</li> </ul>
토지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「지방세법」이 정하는 일정범위(시가표준액의 50~90%) 내에서 지방세법시행령에서 정한 공정시장가액비율(토지·건축물 70%)을 곱하여 산정한 가액</li> <li>• 공시지가(시가표준액) × 공정시장가액비율(70%)</li> <li>• 시가표준액: 일반건축물-자치단체장이 결정한 가액, 토지-개별공시지가</li> </ul>	종합합산(나대지 등) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5천만원 이하: 0.2%</li> <li>• 5천만원 초과 1천만원 이하: 10만원 +5천만원 초과금의 0.3%</li> <li>• 1억원 초과: 25만원+1억원 초과금의 0.5%</li> </ul> 별도합산(공장, 차고 등) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2억원 이하: 0.2%</li> <li>• 2억원 초과 10억원 이하: 40만원+2억원 초과금의 0.3%</li> <li>• 10억원 초과: 280만원+10억원 초과금의 0.4%</li> </ul> 분리과세(전, 답, 임야 등) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전, 답, 과수원, 목장용지 및 임야: 0.07%</li> <li>• 골프장, 고급오락작용 토지: 4.0%</li> <li>• 기타 토지: 0.2%</li> </ul>
건축물		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 골프장, 고급오락작용 건축물: 4.0%</li> <li>• 주거지역 및 지정지역 내 공장용 건축물 0.5%</li> <li>• 기타 0.25%</li> </ul>
선박 항공기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시가표준액의 100%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고급선박 5.0%</li> <li>• 그 밖의 선박 0.3%</li> <li>• 모든 항공기 0.3%</li> </ul>

자료: 지방세법 제111조(세율), 2018.9. 기준

21) 시가표준액: 시장·군수·구청장이 관내 토지와 건물에 대해 고시하는 것으로 취득세, 등록세 등 지방세 부과 기준

- 재산세 제도 개선에서 가장 중요하게 논의되는 것은 과표현실화와 과표현실화를 위한 공시가격 현실화임<sup>22)</sup>
  - 재산세 과세의 경우 주택, 토지, 건축물의 공시지가를 기준으로 하기 때문에 공시지가에 따라 재산세 세입에 영향을 받음<sup>23)</sup>
- 공시지가 대폭 인상에 따른 재산세 과세표준 현실화를 상향 방향
  - 재산세 실효세율 강화방안으로 과세표준 현실화가 있음
    - 과표현실화율=과세표준/시장가격\*100
    - 이제까지 우리나라는 부동산 보유세를 실제 거래가격의 절반에도 미치지 못하는 과세표준으로 과세함(2016년 기준 토지, 건축물, 주택 등 부동산에 대한 재산세 과세 표준액 합계는 4,622조원(과세분 기준)으로 시장가격(9,677조원)의 47.8%임(박상수, 2018)
    - 2010년~2016년까지 과세표준 현실화율은 45%대로 큰 변동이 없었음(박상수, 2018)
  - 과세표준 현실화가 중요한 이유는 재산세 보유세의 세부담은 서울보다는 과세표준에 의해 결정되는 구조이기 때문임. 즉, 재산세의 세율은 지방세법에 따라 정해져 있으므로 자주 바뀌지 않지만 부동산 보유세의 과세기준이 되는 공시가격은 매년 바뀜. 부동산 보유세의 변화가 세율이 아닌 과세표준에 의해 달라진다는 점에서 과세표준이 서울보다 훨씬 중요함
  - 공시지가 상승에 따른 재산세 수입에 대한 추계 필요
    - 2018년 공동주택 공시가격은 전국 평균 5.02% 상승함
    - 수원시 공시지가 변동 사항을 파악하여 재산세 수입이 어느 정도 상승할 것인지 추계 필요
- 공시가격 산정 및 결정권한의 지방 이양 고려(박상수, 2018)
  - 부동산 공시에 관한 법률에서 부동산 공시가격의 결정권한에 대해 중앙정부와 지방자치단체가 분담하는 형태로 되어 있지만 실제에 있어서 지방자치단체의 장은 공시가격의 결정에 있어 아무런 권한이 없음
    - 표준지 공시지가, 표준주택가격, 토지비준표, 주택가격비준표 등 공시가격 핵심사항이 국토교통부장관에 의해 결정되고, 지방자치단체의 장은 국토교통부장관이 정하는 표준지 공시지가, 표준주택가격, 토지비준표, 주택가격비준표를 단순히 적용하는 역할만 수행

22) 재산세 계산공식은 다음과 같음

$$\begin{aligned} \text{재산세 총액} &= \text{재산세} + \text{지방교육세} + \text{도시지역분} \\ \text{재산세} &= \text{공시가격} * \text{공정시장가액비율} * \text{세율} \\ \text{지방교육세} &= \text{재산세} * 20\% \\ \text{도시지역분} &= \text{공시가격} * \text{공정시장가액비율} * 0.14\% \end{aligned}$$

23) 물론 재산세 세부담상한제도(「지방세법」 제122조)에 의해 부동산 가격의 급격한 상승에 따른 재산세 부담을 완화하기 위한 제도가 존재하지만 여기서는 고려하지 않음

- 지방분권 강화와 공시가격의 정확성 제고 차원에서 향후에는 중앙집권형에서 지방분권형으로 전환이 필요함
- 공시가격 산정 및 결정에서 지방자치단체의 권한이 강화될 필요가 있음. 지방자치단체의 공시가격 산정 및 결정이 전국적인 통일성을 헤치지 않는 범위 내에서 이루어지려면 지방자치단체와 중앙정부의 적절한 역할 분담이 모색되어야 함
  - 예로 재산세 과표로 사용되는 부동산 공시가격은 개발부담금 부과액 산정, 지역 건강보험료 부과기준 등 재산세외 다른 용도로도 활용되기 때문에 중앙정부가 참여할 필요가 있음. 공시가격과 시가표준액 산정 결정에 있어 중앙정부는 과표 산정 관련 원칙과 기준을 제시하고, 지방자치단체는 중앙정부가 수립한 원칙과 기준에 의해 실제 시행하는 역할을 부여할 수 있음
  - 이 경우 표준지 및 표준주택의 선정, 토지 및 주택 비준표의 작성 등의 권한이 국토교통부장관에서 지방자치단체의 장으로 이양되는 것이 바람직함

### 3) 체계적인 체납징수관리

- 수원시 지방세 징수(미수액)는 시세의 경우 미수액이 꾸준히 증가하여 2017년 기준 560억 원의 미수액이 발생함
  - 2018년 기준 총 미수액은 약 681억 원으로 미수액을 줄이기 위한 노력이 필요함

〈표 5-13〉 수원시 지방세 미수액 현황

(단위: 백만 원)

구분	시세	도세	합계
2013년	44,529	11,279	55,808
2014년	45,483	10,844	56,327
2015년	52,297	12,897	65,194
2016년	55,962	13,452	69,414
2017년	56,012	12,057	68,069

자료: 수원시 내부자료

- 수원시 지방세 체납액(2018년까지)은 729억 원으로 2019년 1월 1일 기준 징수액과 결손액을 합친 정리액은 371억원이고 징수율은 38.0%으로 357억 원이 체납액으로 남아 체납액을 정리하기 위한 노력이 필요함

- 지방세 체납 현황에 대한 심층적인 분석을 통해 체납액을 징수하기 위한 체계적이고 다각적인 노력이 필요함

〈표 5-14〉 수원시 체납액 현황(2019.1.1. 기준)

(단위: 백만 원, %)

구분	과년도 총 체납액	정리액			현재 체납액	징수율
		합계	징수액	결손액		
지방세	72,784	37,103	27,638	9,465	35,681	38.0

자료: 수원시 내부자료

- 자동차등록에 따른 취득세 업무 비용 부담 전략
  - 자동차전국등록제 운영으로 수원시의 관외분 차량 등록건수가 증가함
  - 수원시 관외분 차량등록에 대한 취득세 업무대행 비용부담 규정 신설을 강력히 추진할 필요가 있음. 이는 고정적인 세원발굴이라는 점에서 의미가 큼

〈표 5-15〉 차량등록에 따른 취득세 현황

(단위: 건, 백만 원, %)

구분	연도	합계		취득세 일반과세		취득세 감면과세	
		건수	금액	건수	금액	건수	금액
관내 (건, 백만원)	2018년	188,069	159,237	41,825	41,114	146,244	118,123
	2017년	178,832	136,413	43,188	42,166	135,644	94,247
	2016년	184,517	120,087	42,174	36,968	142,343	83,119
관외 (건, 백만원)	2018년	147,811	134,397	124,039	120,891	23,772	13,506
	2017년	144,860	118,601	122,425	107,387	22,435	11,214
	2016년	136,337	97,383	116,027	88,484	20,310	8,809
관외비율 (%)	2018년	44.2	45.8	74.8	74.6	14.0	10.3
	2017년	44.9	46.5	73.9	71.8	14.2	10.6
	2016년	42.1	44.8	73.3	70.5	12.5	9.7

자료: 수원시 내부자료

## 2. 세출측면

### 1) 행사 축제성 사업 관리

- 수원시 행사·축제경비 현황 및 타 지방자치단체 비교
  - 유사 자치단체 행사·축제경비를 비교해보면 2017년 기준 수원시는 행사·축제경비로 약 94억 원을 지출하였으며, 세출결산액 대비 행사·축제경비의 비율은 0.48%로 비교 대상인 유사 자치단체 중 가장 많은 행사·축제경비를 지출한 것으로 나타남
  - 세출결산액 대비 행사·축제경비 비율은 용인시가 약 0.13%(0.127%)로 가장 낮았으며, 고양시 0.13%, 성남시 0.18%, 화성시 0.25% 순서로 나타남
  - 유사 자치단체 중 행사·축제경비 비율이 가장 낮은 용인시와 비교했을 때 수원시 행사·축제경비 비율은 약 3.7배 높고, 행사·축제경비 비율이 가장 높은 화성시와 비교했을 때 약 1.9배 높은 행사·축제경비를 지출한 것으로 분석됨
  - 한편 5개 유사 자치단체 평균 행사·축제경비는 약 36억 원(0.26%)으로, 수원시는 유사 자치단체 평균 행사·축제경비 대비 약 2.6배에 해당하는 예산을 행사·축제경비로 지출한 것으로 나타남
  - 해당 경비는 민간행사사업보조를 제외한 것으로 민간행사사업보조(2017년 65억 원) 까지 고려하면 행사축제경비는 156억 원으로 수원시의 행사축제에 100억 원 이상이 예산이 투입됨. 행사축제에 100억 원 이상의 예산이 투입되는 지방자치단체는 비교 지방자치단체 중 화성시와 창원시뿐임

〈표 5-16〉 유사 자치단체 행사·축제경비(2017년)

(단위 : 백만 원, %)

유사 자치단체	행사·축제경비	세출결산액	행사·축제경비 비율
수원시	9,357	1,938,421	0.48
고양시	2,521	1,923,325	0.13
성남시	1,820	777,031	0.18
용인시	1,185	985,419	0.13
화성시	2,941	1,256,346	0.25
5개 자치단체 평균	3,565	1,376,108	0.26

자료: 지방재정통합공개시스템 지방재정365

주: 일반회계, 행사축제경비는 행사운영비, 행사실비보상금, 행사관련시설비의 합으로 민간행사보조로 실시된 금액은 제외됨

〈그림 5-1〉 수원시 행사·축제경비 비율 추이



자료: 지방재정통합공개시스템 지방재정365

- 2017년 기준으로 출자·출연기관, 공사·공단, 교육청의 행사·축제관련경비를 포함할 경우 수원시는 행사·축제경비로 약 335억 원을 지출함
- 최근 3년 간 5개 자치단체 평균 지역통합 행사·축제관련경비는 2015년 151억 원, 2016년 212억 원, 2017년 203억 원이며, 수원시는 2017년 기준 약 1.7배 많은 예산을 행사·축제경비로 지출함
- 수원시와 예산규모가 가장 비슷한 성남시의 경우 2017년 기준으로 행사·축제경비로 약 186억 원을 지출한 것으로 나타나 유사 자치단체 중 가장 많은 행사·축제경비 지출이 이루어졌음에도 불구하고 수원시가 행사·축제·경비를 약 1.8배 더 지출한 것으로 나타남
- 수원시 행사·축제경비 체계적인 사업관리 방안
  - 공연, 축제 등 행사성 사업의 건전화 방안을 마련할 필요가 있음
  - 이를 위해 기존 행사성 사업에 대한 성과에 기반한 사업관리가 필요함
    - 기존 행사성 사업들은 관행적으로 사업들이 진행되는 바 성과에 기반한 평가를 실시하고 지속여부를 결정함
    - 따라서 기존 사업에 대한 사업의 필요성에 대한 전면적인 재검토가 필요함
  - 신규 행사에 대한 기준을 마련할 필요가 있음
  - 재정압박 속에서 신규 행사를 시행하고자 할 경우 부서별로 기존사업을 폐지하고 신규사업 계획을 수립함으로써 행사·축제를 관리함

- 신규 행사에 대한 효율성, 효과성, 중복성에 대한 사전검토를 충실히 함으로써 불필요한 행사를 미연에 방지함

## 2) 민간위탁 사업의 체계적 관리

### ■ 민간위탁금 현황

- 2018년 기준 민간위탁금은 1,487억 원으로 2014년 이후 꾸준히 증가하고 있음
  - 민간위탁금 외에 출연금 등 이전지출이 꾸준히 증가하고 있음
- 민간위탁금은 사업을 위한 위탁금과 각종 센터운영을 위한 위탁금으로 구성됨
- 제도적으로 각종 센터운영비와 프로그램 운영비를 분리 설정함으로써 사업수와 비목 간 불일치 초래
  - 예) 청년지원센터 운영 7억 8천 590만원과 청년 생활금융 지원체계 구축 5천만 원 등 청년지원센터 운영 외에 청년지원센터에서 하는 사업에 대한 위탁사업비가 별도로 책정되어 사업수와 비목이 불일치하여 사업관리에 어려움이 있음

〈표 5-17〉 연도별 민간위탁금 등의 변화

(단위 : 백만 원)

구분	민간위탁금(민간이전)	출연금	공상공단전출금	공상공단자본전출금
2014년	113,778	32,368	33,576	651
2015년	113,661	33,031	39,810	764
2016년	126,521	40,384	46,908	709
2017년	130,517	49,259	50,820	677
2018년	148,650	55,697	58,702	2,721

자료: 각 연도 예산서

주1: 일반회계, 기타특별회계

주2: 예산항목 민간이전의 민간위탁금(307-05)

### ■ 민간위탁금의 체계적 관리 방안

- 위탁사업을 합리적으로 관리하기 위한 민간위탁사업 관리 표준안을 마련할 필요가 있음
  - 중앙정부의 복지사업 증가 및 공무원 증원억제 하에서 일정부분 불가피한 측면이 있으나 위탁사업의 합리적 관리가 필요함
  - 시설물이 아닌 기관성격을 가지는 경우 그 운영비를 위탁사업에 편성하거나 위탁사업에 인건비로 편성하는 등 위탁사업에 대한 본래의 취지(일상성, 전문성, 효율성)에 부합하지 않은 경우가 있어 관리가 필요함

- 공공성과 효율성에 기반한 평가를 통해 민간위탁금을 관리할 필요가 있음
- 위탁기관마다 인건비 및 사업관리가 개별적으로 이루어져 기관간 형평성 문제와 함께 비용이 지속적으로 증가함에 따라 관리운영지침 등을 마련하여 체계적인 관리가 필요함
- 유사중복사업의 관리에 대한 요구가 커짐
- 민간위탁 사업들간의 유사중복성을 판단하여 비슷한 사업들간 조정 및 통폐합이 필요함. 물론 중앙정부 혹은 광역지방자치단체의 국비 혹은 도비보조금에 따른 의무적인 사업의 경우는 제외하더라도 민간위탁사업들에 대한 전체적인 점검을 통해 유사중복사업을 정리함으로써 효율성 모색할 수 있음

### 3) 유사중복사업 관리

#### ■ 중복사업 현황

- 민간위탁금 뿐만 아니라 중앙정부 및 광역자치단체와의 중복사업, 수원시 내에서의 중복사업, 민간과의 중복사업으로 사업주체가 다르지만 사업목적, 사업객체 등이 동일한 중복사업들이 다수 존재함
- 김장담그기, 경로행사 등이 민간행사보조사업으로 지원이 이루어지는데 이러한 민간 행사보조사업 중 공공부문에서 지원이 필요한지에 대한 판단이 필요함
- 일자리사업의 경우 중앙기관과 지방자치단체 간 유사중복성이 존재함
  - 사업성격이 비슷한 고용-창업관련 프로그램의 경우 일자리센터, 취업캠프 운영, 창업지원센터 등에서 분리하여 운영하고 있음
- 각종 체육행사의 경우에도 체육회와 생활체육회 통합에 따른 통합 필요성이 강하게 제기됨

#### ■ 중복사업 해소 방안

- 사업목적, 사업주체, 사업객체, 사업시기, 법적근거, 사업관리지표 등을 중복사업 기준을 마련하여 통폐합 대상 중복사업 결정
- 수원시에서 수행하는 사업의 중복성 검토 전수조사 후 중복성 해소를 위한 단계적인 전략 마련이 필요함
  - 1단계: 수원시 부서간 중복사업에 대한 정리
  - 2단계: 민간과의 중복사업 정리
  - 3단계: 중앙정부 및 광역자치단체와의 중복사업 정리

#### 4) 국비사업의 적극적 활용

- 국비사업의 장단점을 파악하고 이에 대한 전략 마련 필요
  - 국비사업은 시의 정책방향과 맞물리는 사업의 경우 효율적인 재정은용을 가능하게 한다는 점에서 장점임
  - 그러나 국비에 대한 지방비 매칭에 따른 지방재정 자율성 저해 및 이후 사업의 경직성에 의해 사업폐지가 어려워져 지방자치단체의 재정적 부담으로 연결될 가능성이 있다는 점에서는 단점으로 작용함
- 국비사업에 대한 원칙 마련
  - 시의 정책방향과 맞물리는 사업, 향후 경직성 경비로 지방비 부담으로 이어지지 않는 사업 등은 국비사업을 적극적으로 활용하되 이에 대한 원칙 마련이 필요할 것으로 보임
  - 국비사업들을 모니터링하여 시가 추진하고자 하는 사업과 일치하거나 유사할 경우 적극적으로 공모에 참여하고, 시의 정책방향과 맞물리지 않은 사업의 경우 사업 이후 경직성으로 인해 시의 재정적 부담이 될 수 있으므로 신중한 접근이 필요함
  - 사업 중 지속성에 대한 검토가 필요함. 사업의 완결 후 전액 지방비 부담으로 이어지는지에 대한 검토가 이루어져야 함

### 3. 종합

- 위에서 제시한 재정효율화 방안들을 마련하고 실행하기 위해 다음과 같은 실행전략이 추진될 필요가 있음

#### 1) 수원시 재정효율화를 위한 위원회 운영

- 위원회를 통한 세입 및 세출 전략 마련 및 실행: **(가칭) 재정건전위원회 혹은 재정전략회의**
  - 세입확보를 위한 대응전략으로써 국비의 지방세 전환, 도세의 시세 전환 등을 위한 대상별 전략을 마련하고 실행하는 등 다각적 전략 마련이 요구됨
  - 중앙정부를 대상으로 한 전략도 전국 지방자치단체와 같이 할 수 있는 전략, 100만 대도시와 같이 할 수 있는 전략 등 접근방법에 차별성을 둬
  - 경기도를 대상으로 한 전략 또한 경기도 31개 시군과 협업할 수 있는 전략과 100만 대도시와 같이 할 수 있는 전략 등 접근방법에 차별성을 둬

- 세출전략으로 위원회를 통한 감축관리(cutback management), 일몰관리가 필요함

**감축대상 사업 선정 → 위원회 상정 → 감축결정 → 객관적이고 공정한 감축실행**

- 재정건전위원회는 행정뿐만 아니라 의회, 재정전문가, 시민 등으로 구성하여 보다 객관적이고 중립적인 차원에서 수원시의 재정상황을 분석하고 이에 대한 대안을 마련하고 실행함으로써 실행력을 담보함

## 2) ‘재정건전화’ 조례 신설 검토

- 장기적인 관점에서 재정효율화를 모색하기 위해서 세출측면에서 원칙들을 제시한 (가칭) ‘재정건전화 조례’ 신설 검토
- 재정건전화 조례에는 세출 등 지출에 대한 원칙들을 마련하여 이를 명기
  - 예1) 각종 민간이전에 대한 일몰기준 마련
    - 민간위탁금, 보조금 사업 등 민간이전에 대한 일몰기준을 마련으로 관행적으로 지출이 이루어지는 것을 방지. 민간위탁금과 보조금사업 등 민간이전은 지방정부의 역할과도 밀접하게 연관됨. 정부 및 국가의 역할이 변함에 따라 민간위탁금과 보조금사업 대상도 변하고 이를 예산에 반영할 필요가 있음
  - 예2) 중복사업에 대한 정리 기준 마련
  - 예3) 신규사업에 대한 원칙 마련

## 3) ‘재정안정화 기금’ 설치 검토

- 재정안정화 기금에 대한 논란의 여지가 있지만<sup>24)</sup> 재정여건이 좋을 때 기금을 적립하고 재정여건이 열악할 때 쓸 수 있는 ‘재정안정화 기금’ 설치를 검토할 필요가 있음
  - 지방정부 회계연도 간 재정수입 불균형 등을 조정하고 재정을 안정적으로 운용하기 위하여 세입 및 결산상 잉여금 등의 일부를 재원으로 지방자치단체 재정안정화기금을 설치할 수 있도록 함
  - 수원시의 경우 삼성에 대한 세입의존도가 큼에 따라 반도체 시장의 흐름에 따라 연도별

24) 재정안정화 기금에 대해 많은 지방자치단체들은 국세와 지방세 비중 조정을 통해 지방재정을 안정화시키는 것이 우선이기 때문에 이는 전혀 논의하지 않고 재정안정화 기금을 도입하는 것은 중앙정부가 지방세수에 간섭하는 것으로 지방분권에 역행하는 것이라고 반대함(국민일보, 2016년 11월 7일자)

세수차이가 큼. 따라서 국세 지방세 비중변화와 무관하게 수원시 지방세 세입 현황만으로도 재정안정화 기금 도입 검토 필요성이 있다고 보임

〈표 5-18〉 재정안정화기금 주요 내용

	시도(17개) 및 인구 50만명 이상시(15개)	인구 50만명 미만 시 및 군, 자치구(211개)
적립요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방세: 증가율이 최근 3년 평균을 30%이상 초과</li> <li>순세계잉여금: 최근 3년 평균을 200%이상 초과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경상일반재원: 증가율이 최근 3년 평균을 20%이상 초과</li> <li>순세계잉여금: 최근 3년 평균을 200% 이상 초과</li> </ul>
적립비율	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방세: 초과분의 10% 이상</li> <li>순세계잉여금: 초과분의 20% 이상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경상일반재원: 초과분의 10% 이상</li> <li>순세계잉여금: 초과분의 20% 이상</li> </ul>
사용요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방세, 일반재원, 총세입이 과거 3년 평균 금액보다 감소한 경우</li> <li>대규모 재난재해, 지역경제의 심각한 침체 등 기금사용 필요성이 인정될 때</li> <li>지방채의 원리금 상환(감채기금과 통합운영하는 경우)</li> </ul>	

자료: 행정안전부, 2016

■ 재정안정화 기금 도입 현황

- 2019년 기준 53개 지방자치단체(교육재정 포함)가 재정안정화 기금을 설치하기 위한 조례를 제정함
  - 경기도내 현황을 보면 경기도를 비롯한 용인시 등 8개의 기초자치단체가 조례를 제정함



## | 참고문헌 |

## 〈국문 자료〉

- 권영섭·노용식·민성희·최재성·최유(2017), 제2기 국가균형발전은 지역발전특별회계 개편·확충부터, 국토정책 Brief, 617호(2017.6.12.).
- 국회예산정책처(2018), 대한민국 지방재정 2018.
- 금재덕·차주현·노승용(2012), 지방재정 자율성이 효율성에 미치는 영향에 관한 연구, 사회과학연구 (경성대학교), 28권 3호, pp.297-321.
- 김은주·최정우·배수호(2014), 재정압박이 지방자치단체 재정지출에 미치는 영향 분석, 정책분석평가학회보, 24권 3호, pp.135-161.
- 김종순(2003). 지방재정학. 서울: 삼영사.
- 김종희(2006). 지방재정론. 서울: 법문사.
- 김철희(2018), 지방재정 연구내용 및 경향 분석, 한국지방자치학회보, 30권 2호, pp.1-29.
- 류민정(2015), 지방재정압박의 원인과 개선과제, 한국지방재정논집, 20권 1호, pp.113-145.
- 류영아(2018), 지역상생발전기금의 현황과 개선방안, 국회입법조사처 입법·정책보고서 4호 (2018.6.28.).
- 박상수(2018), 부동산 보유세 개편과 과세표준 현실화 정책, 한국재정학회 발표자료.
- 박완규(2011), 지방재정관리제도의 문제점과 개선방안, 지역경제, 2011년 12월호, pp.6-21
- 박지현(2015), 지방복지재정의 지속가능성, 예산정책연구, 4권 1호, pp.113-148.
- 배인명(2008), 지방분권화의 현실과 개혁방안, 현대사회와 행정, 13권 2호, pp.55-82.
- 삼일회계법인(2015), 통합채무 및 부채 재정관리지표 개발 연구용역 보고서.
- 서울행정학회(2016), 지방교부세 산정의 적정성 검토, 수원시정연구원.
- 서정섭(2008), 지방자치 이후 지방재정운영상의 효율성 평가, 한국지방공제회특집 '지방재정 효율화를 위한 예산절감 방안,' pp.23-30.
- 서정섭(2012), 아는 만큼 보이는 지방재정, 한국지방행정연구원.
- 송상훈·김진덕(2017), 탄력세율 확대를 위한 지역선택과세 도입방안 연구, 경기연구원 연구보고서.
- 수원시(2018), 2018 수원시 사회조사 보고서.
- 수원시(2018), 수원시 재정공시.
- 신유호·최정우(2013), 지방자치단체 재정압박이 재정효율성에 미치는 영향, 한국지방자치학회보, 25권 3호, pp.65-94.

염명배(2003), 지방분권화시대의 지방재정 자율성 및 책임성에 관한 논의, 한국지방재정논집, 8권 2호, pp.33-66.

이성근·박의식·서정섭·이현국(2016), 한국지방재정론, 서울: 법문사.

이재은(2014), 지방재정위기 극복을 위한 재정건전성 확보방안, 예산정책연구 3권 1호, pp.35-87.

이재은·황소하·백정미(2018), 새정부 지방재정정책변화와 수원시의 대응방안, 수원시정연구원 연구보고서.

이창균·하능식(2008), 지방자치단체 재정효율성 제고방안, 한국지방행정연구원 연구보고서.

임성일(2001), 지방재정의 압박현상과 대응방안, 지방재정, 2001권 1호, pp.109-132.

임성일(2008), 지방재정의 효율성 제고와 예산절감, 한국지방재정학회, 2008권 1호, pp.83-121.

조기현(2018), 시군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구: RBID 방법론을 중심으로, 지방행정연구, 32권 2호, pp.155-182.

조기현·여효성(2017), 지방자치단체 가용재원 증장기전망과 정책대응, 지방행정연구원 연구보고서.

조기현·하능식(2008), 지방자치단체 민간이전경비의 실태와 정책대응, Krila Focus, 2008-5(25호), 한국지방행정연구원.

주만수(2012), 지방재정위기의 현황과 원인분석, 지방행정연구, 26권 2호, pp.3-30.

주상현(2011), 지방자치단체 재정분석과 효율화 방안-전라북도를 중심으로, 한국비교정부학보, 15권 3호, pp.227-254.

최병호·정종필(2017), 지방소득세 인상에 따른 지방세입 변화 시뮬레이션, 한국지방재정학회.

최원구(2018), 지방세 탄력세율 활용에 관한 연구: 한일 지방세 탄력세율 운영현황 비교분석을 중심으로, 지방세연구원 연구보고서.

하연섭(2018), 정부예산과 재무행정, 서울: 다산출판사.

행정안전부(각년도), 지방세정연감.

행정안전부(2016), 지자체, 연도간 재원조정 위한 재정안정화기금 도입(2016.11.6. 보도자료)

행정안전부(2019), 2019년 지방자치단체 재정분석 겨로가 공개.

행정안전부(각년도), 지방자치단체 통합재정 개요.

#### 〈외국 자료〉

Musgrave, R. V. & P. B. Musgrave(1984). Public Finance in Theory and Practice(4th ed). New York: McGraw-Hill Book Company.

Oates, Wallace E. 1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, Wallace E. 2006, On the Thoery and Practice of Fiscal Decentralization, IFIR Working Paper Series.

〈기타자료〉

국민일보, 2016년 11월 7일자, 행자부, 설익은 '재정안정화기금' 도입 논란.

내고장 알리미 at <http://www.laiis.go.kr>.

수원시 보도자료, 2019.1.8., 수원시 파견용역근로자 정규직 전환 채용.

e-나라지표 at <http://www.index.go.kr/>.

지방재정 365 at <http://lofin.mois.go.kr>.

한겨레, 2018년 10월 31일자, 삼성전자, 역대 최대 실적에도 표정 밝지 않은 이유.

한국일보, 2019년 3월 8일자, D램값 폭락에... 삼성전자 반도체 1위 인텔에 뺏길 듯.



# Abstract



## Financial Efficiency Strategy with Changes of Local Financial Condition in Suwon

Suwon has changed financial conditions due to the increase of financial pressure factors such as increase in demand for new finance, increase in population, increase in welfare demand due to population structure change, and aging population at low birth rate. As a result of such changes in financial conditions, the increase in annual expenditure without the effective management measures of revenues expansion or appropriation is likely to face a financial crisis. Based on this consciousness, this study analyzed Suwon 's financial condition and tried to find effective management method of local finance.

Suwon has a total budget of 2,849.2 billion won as of 2018, showing a steady increase since 2014. The revenue structure of Suwon is ranked higher in the order of local taxes, subsidies, mediation grants, conservation income and internal transactions, tax revenue, municipal bonds, and local grant taxes. In addition, financial autonomy is declining due to a steady decline in the proportion of self-imports and an increase in the proportion of dependents.

Compared with the average of 15 cities with more than 500,000 population, the financial independence of Suwon is lower than the average of similar organizations. The financial pressures of Suwon were analyzed as the increase of the demand and expenditure of the metropolitan government, the increase of social welfare expenses due to low birthrate and aging, the expansion of new growth power investment business, the increase of maintenance cost of public facilities, and the financial expenditure due to the elimination of long - term unplanned urban planning facilities.

As a result of the financial condition analysis, the financial condition of Suwon is continuously deteriorating and it shows that there is a negative signal about financial autonomy even when compared with similar local governments. Therefore, there is a strong demand for improving financial efficiency through effective financial management.

In conclusion, this study suggested the establishment of financial special strategy, application of elasticity tax rate, increase of standardization rate of taxation, management of systematic delinquent collection, reduction of duplication business, management of committee in order to improve the financial efficiency of Suwon.

Keyword : Local Finance, Financial Condition, Financial Efficiency, Financial Pressure,  
Financial Decentralization



| 저자 약력 |

백정미

행정학박사

수원시정연구원 도시행정연구실 전문연구위원(현)

E-mail : jmbaik@suwon.re.kr

주요 논문 및 보고서

「2018 주요 재정사업 평가」 (2018, 수원시정연구원)

「수원시 주민참여예산제 운영성과와 제도개선 방안」 (2018, 수원시정연구원)

「중간관리자 리더십이 구성원의 혁신행동에 미치는 영향: 셀프리더십의 매개효과를 중심으로」 (2017, 현대사회와 행정)

김동욱

행정학석사

수원시정연구원 도시행정연구실 위촉연구위원(현)

E-mail : kdw@suwon.re.kr

주요 논문 및 보고서

「2018 주요 재정사업 평가」 (2018, 수원시정연구원)



