

제 3호 2018. 08

고양시 재정진단 및 시사점

2009년~2021년 재정현황과 전망을 중심으로

시민정책연구부 행정학 박사 유 민 이 연구원
miniyoo@gyri.re.kr

시민정책연구부 행정학 석사 정 인 호 위촉연구원
ihjeong@gyri.re.kr

Contents

- I. 고양시 재정구조 현황
- II. 고양시의 재정건전성 및 재정효율성
- III. 고양시 재정 전망 및 시사점



지방재정법

제3조(지방재정 운용의 기본원칙) ① 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.

“재정”이란 국가 또는 공공단체의 경제적 활동으로, 공공욕구(Public Wants)를 충족시키기 위하여 필요한 물질적 수단을 조달·관리·사용하는 행위이다(김종희, 2006: 23). 이처럼 지방자치단체에서의 재정이란 지방자치단체의 행정기능을 수행하고, 공공서비스를 제공하는데 필요한 재원을 조달하고 관리하는 경제활동이라 할 수 있다. 이렇듯 지방자치단체의 재정은 국가정책의 지방에서의 구현과 밀접한 관계이며, 지역민들의 생활과 지역경제에 큰 영향을 미칠 수 있는 매우 중요한 요소이다.

위의 지방재정법 제3조에서 나타난 기본원칙에서 알 수 있듯이 지방재정의 건전성과 효율성이 지방재정운영의 가장 핵심 가치라고 볼 수 있다. 여기서의 건전성이란 수입의 범위 내에서 법령의 규정에 따라 지출함으로써 수지균형을 이루는 것이며, 부차적으로는 세입확충과 지출의 효율화를 제고하는 것이라고 할 수 있다. 한편 효율성이란 비용절감이나 동일한 비용 내에서 성과를 향상시키는 것을 의미한다(김상동, 2014: 9).

그러나 이러한 지방재정에서도 위기는 나타난다. 지방재정의 건전성이 이슈화 된 것은 2000년대 글로벌 금융위기가 주된 발단이라고 할 수 있다. 금융위기와 더불어 불경기로 인해 폭증하는 복지수요가 맞물려 지방재정 건전성의 악화가 현실화되었기 때문이다. 그 외에도 2010년 경기도 성남시의 지급유예 선언은 타 지방자치단체의 재정운영과 재정건전성에 경각심을 일깨워주었다.

곽재기(2013)의 연구에 따르면 지방자치단체에서의 재정위기는 세입부족, 세출과다 등과 같은 내부관리적 원인, 사회경제적 원인, 정치적원인, 관료주의, 도덕적해이와 같은 구조적 원인 등으로 구분할 수 있다. 이렇듯 상이한 재정위기에도 공통분모가 존재하는데 이는 바로 선제적인 위험신호를 감지하지 못하고, 재정위기에 제대로 대응하지 못하는 내부역량의 결여가 근본적인 원인으로 지목된다(조기현·신두섭, 2008:12).

지방재정의 부실은 지방자치의 부실이며, 건실하지 못한 지방재정은 거주하는 주민들의 삶의 질에 악영향을 미칠 뿐만 아니라 중앙정부에 중장기적으로 재정부담을 높이는 문제를 야기한다. 때문에 무엇보다 이를 견제하고 통제하기 위한 지방자치단체 스스로의 진단과 분석과정이 필요하다고 할 수 있다. 또한 근시적 시각이 아닌 중장기적 계획을 수립하여 지방재정의 건전성을 합리적으로 관리하는 정책과제가 매우 중요하다.

이에 본 보고서는 고양시가 2017년도에 펴낸 「제56회 2016 고양통계연보」를 바탕으로 고양시 재정의 전반을 진단하고자 작성되었다. 본 자료는 고양시에 대한 각종 통계자료를 수록하고 있으며, 재정에 대한 내역은 2009년부터 2015년까지의 내용을 포함하고 있다. 이와 같은 분석을 통해 2009년도부터 2015년까지의 첫째, 고양시 재정구조의 현황을 살펴보고, 둘째, 고양시 재정건전성 및 재정효율성을 진단하다. 마지막으로 현재의 고양시 재정을 바탕으로 한 미래 고양시의 재정을 전망하며 (~2021년) 재정효율화를 위한 발전방안 제언을 다음과 같이 정리하고자 한다.

첫째, 중앙정부에 대한 재정의존을 탈피하여 지방세의 비중이 확대되어야 한다. 이러한 국가-지방의 재정구조에 대한 논쟁은 90년대부터 있어왔던 고질적 문제로, 연방제수준의 지방분권을 증시하고 있는 문재인 정부 하에 지방자치단체들도 지방세의 비중제고 및 자율편성에 대한 타당성 있는 문제제기가 필요하여, 특히 고양시는 고양시의 재정효율성에 유리한 지방세의 구조를 선제적으로 연구해나갈 필요가 있다.

둘째, 재정사업평가 실시 및 지역수익활성화를 통한 고양시의 재정력 확보이다. 재정사업평가 실시를 통하여 기존의 고양시 주요 사업들에 대한 재정관점의 평가를 실시하여 사업구조조정에 동반한 예산절감이 필요하며, 동시에 타 지자체를 벤치마킹한 지역수익사업 활성화 방안을 마련해야 할 것이다.

마지막으로, 민선7기 주요 공약인 ‘평화경제특별시 비전 실현’을 통한 지역경제 활성화가 필수적이다. 고양시는 접경 지역에 위치한 대표적 대도시로서 평화경제특별시라는 브랜드를 통한 접경지역의 불안정성을 탈피하며 새로운 기회를 창출하는 도시로서의 변화가 필요한 시점이라고 할 수 있다.

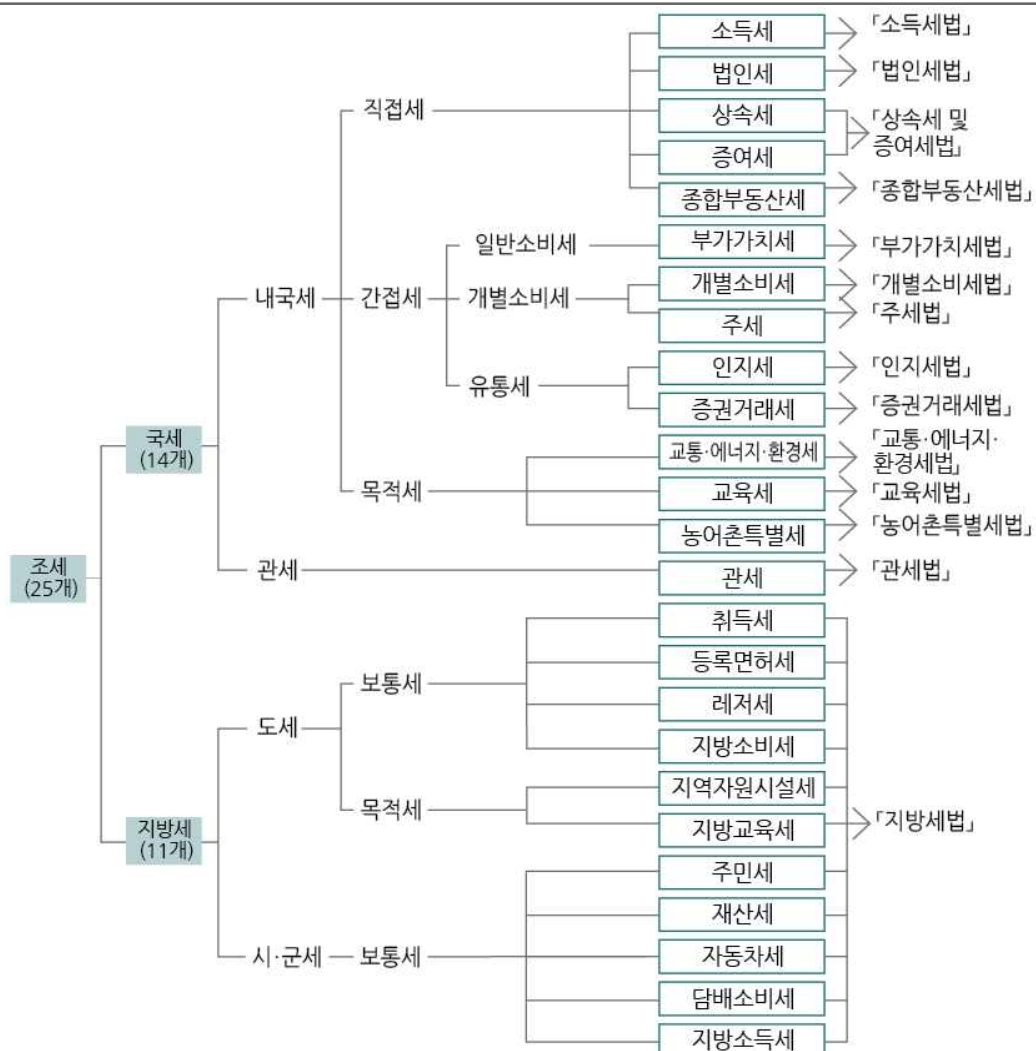


고양시 재정진단 및 시사점

I. 고양시 재정구조 현황

GYRI

□ 들어가며 : 우리나라의 조세체계



※출처: 국회예산정책처 재정통계(<http://stat.nabo.go.kr/fn02-48.jsp>)

- 국세는 중앙정부의 행정관서인 국세청(세무서)과 관세청(세관)에서 부과·징수하며, 국방·치안·교육 등과 같은 국민 전체의 이익을 위해 사용되는 조세임
- 지방세는 지방자치단체인 특별시와 광역 및 도와 시·군·구의 행정기관에서 부과·징수하며, 상·하수도 및 소방 등과 같은 지역지문의 이익과 발전을 위해 사용됨

□ 고양시 세입구조 분석 : 일반회계

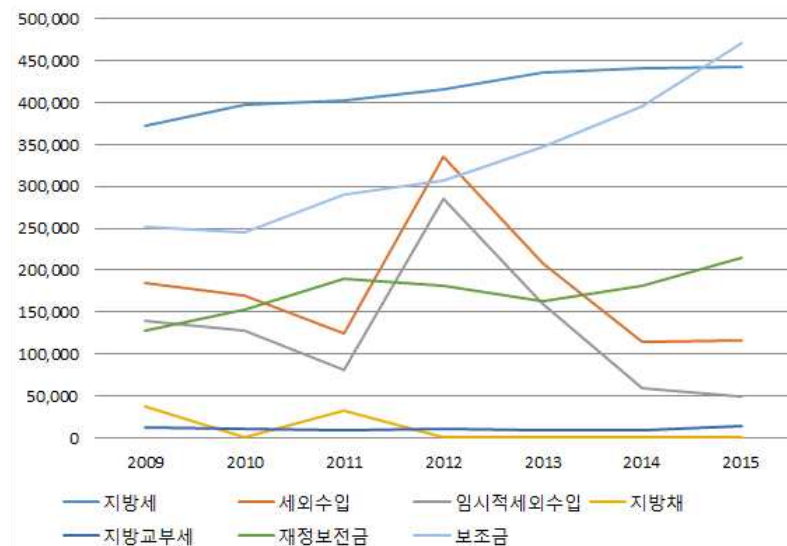
- 고양시의 세입예산 합계는 2009년 약 9870억 원이었으며, 2015년에는 약 1조 3657억 원으로 증가함
 - 고양시의 세입예산에는 지방세와 보조금이 높은 비중을 차지하는 것으로 나타남. 다만 지방세의 비중은 대체로 감소하는 추세임이 비해 보조금의 비중은 증가하는 추세인 것으로 나타나 고양시의 재정건전성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보임

〈고양시 일반회계 세입예산〉

단위 : 백만원

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
합계	987,829	977,791	1,048,884	1,249,975	1,163,131	1,216,987	1,357,427
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
지방세	372,240	397,988	402,700	416,116	435,546	441,547	442,210
	37.7%	40.7%	38.4%	33.3%	37.4%	36.3%	32.6%
세외수입	184,626	169,979	123,959	335,083	208,032	114,977	116,693
	18.7%	17.4%	11.8%	26.8%	17.9%	9.4%	8.6%
임시적 세외수입	139,954	128,553	80,910	285,299	160,461	60,055	48,650
	14.2%	13.1%	7.7%	22.8%	13.8%	4.9%	3.6%
지방채	38,000	-	33,000	-	-	-	-
	3.8%		3.1%				
지방 교부세	12,015	11,396	9,238	10,872	9,718	9,644	14,269
	1.2%	1.2%	0.9%	0.9%	0.8%	0.8%	1.1%
재정 보전금	128,410	153,220	190,444	181,620	162,334	181,433	215,242
	13.0%	15.7%	18.2%	14.5%	14.0%	14.9%	15.9%
보조금	252,538	245,208	289,543	306,284	347,501	396,001	470,702
	25.6%	25.1%	27.6%	24.5%	29.9%	32.5%	34.7%

〈고양시 일반회계 세입예산 추이〉



- 지방세¹⁾액은 지속적으로 증가하고 있으나, 세외수입이 불안정적임(급등했던 2012년이 예외적이었으며, 지속적인 하락세인 것으로 보임)
 - 보조금²⁾이 지속적으로 증가하고 있으며, 그 비율이 2012년 이후 계속 증가하여 재정자립도 및 재정 자주도에 부정적인 영향을 미치고 있음. 즉, 복지수요 증가 추세와 함께, 이에 대응하기 위한 국가의 보조사업 확대가 재정자립도와 재정자립도 저하의 주요 원인이라 할 수 있음
 - 고양시의 산업 및 인구구조를 고려하였을 때, 지방세 증가를 통한 획기적인 재정건전성 제고는 현실적으로 어려움. 또한 불확실한 세외수입에 기대하기도 어려움
- 그러므로 큰 폭으로 증가하고 있는 보조금을 절감하는 것이 필요함. 특히 보조금은 교부세³⁾와 다르게 사용 용도가 지정되어 있기 때문에 다음의 양면성이 존재함
 - ① 지자체에서 필요한 사업에 대한 상위정부의 보조로 지자체의 재정부담 완화
 - ② 보조금 확보를 위해 지자체에서 실제 중요하거나 필요치 않은 사업에 대하여 예산을 편성하게 하여 재정부담의 원인이 됨

1) 지방세란 「지방세기본법」이 정하는 바에 의하여 지방자치단체가 부과·징수되는 세원으로서 지방세법에 의해 사도세와 시·군세로 구분할 수 있다.

2) 국고보조금이란 국가가 지방자치단체에 대해서 그 행정을 수행하는 데 필요한 경비의 재원에 충당하기 위하여 지출하는 지출금 가운데 그 용도를 지정하여 교부하는 재원이다.

3) 지방교부세란 지방자치단체의 부족한 재원을 보전해 주고 지방자치단체간의 재정력 불균형을 시정하는 기능을 수행하도록 국가가 지방자치단체에게 그 사용에 아무런 조건을 붙이지 않고 지원하는 재원으로써, 지방자치단체의 독립성을 강화하는 것을 목적으로 하는 지방재정조정제도이다.

- ③ 그러므로 전체 보조사업을 원점에서 재검토하여 ①과 ②를 구분하는 것이 필요함. 그리고 이는 보조금에 대한 의존을 낮추는 동시에, 보조사업에 투입되는 부분적인 자체재원과 행정력을 절감할 수 있다는 측면에서도 고양시정의 효율성·효과성 제고에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대됨

〈고양시 일반회계 세입결산〉

단위 : 백만원

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
합계	1,178,539	1,157,724	1,725,783	1,359,231	1,341,830	1,386,765	1,560,025
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
지방세	386,723	414,399	888,079	442,984	439,669	453,836	480,696
	32.8%	35.8%	51.5%	32.6%	32.8%	32.7%	30.8%
세외수입	375,484	332,114	272,996	424,918	384,884	116,600	130,656
	31.9%	28.7%	15.8%	31.3%	28.7%	8.4%	8.4%
지방 교부세	13,211	14,103	12,332	14,391	14,162	11,078	15,737
	1.1%	1.2%	0.7%	1.1%	1.1%	0.8%	1.0%
조정 교부금	113,107	155,213	231,582	170,919	155,601	210,591	239,087
	9.6%	13.4%	13.4%	12.6%	11.6%	15.2%	15.3%
보조금	252,014	241,895	287,794	306,019	347,514	391,698	465,812
	21.4%	20.9%	16.7%	22.5%	25.9%	28.2%	29.9%
지방채	38,000	-	33,000	-	-	-	-
	3.2%	-	1.9%	-	-	-	-
보전수입등 내부거래	-	-	-	-	-	202,962	228,037
	-	-	-	-	-	14.6%	14.6%

○ 고양시 일반회계 세입결산은 다음과 같음

- 2011년 지방세 결산액의 특이사항 외에, 지방세는 소폭 상승하는 중이나 비중은 감소하였음
- 결산액에서 보조금의 금액과 비중이 지속적으로 증가하는 것으로 나타남

□ 고양시 지방세 징수 내역

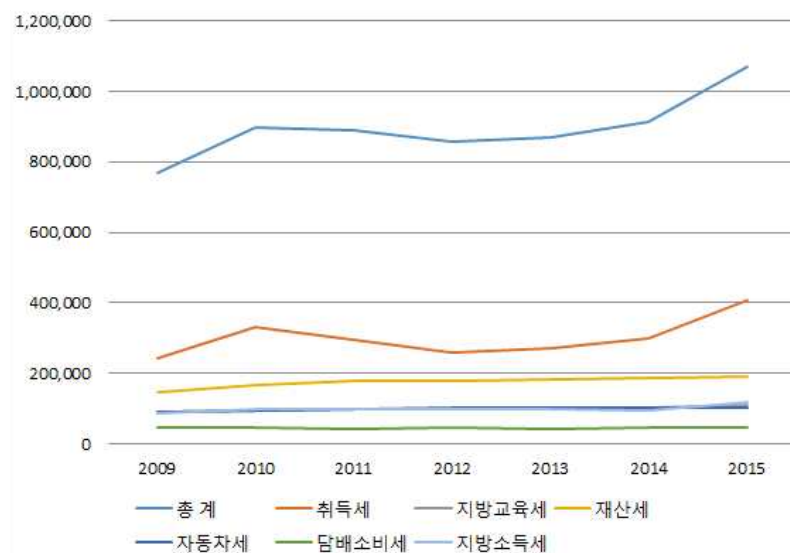
- 고양시의 지방세 징수 규모는 2009년 약 7,600억 원이었으나 이후 증가하여 2015년 약 1조원의 규모가 됨
 - 2015년의 지방세 증가는 취득세의 증가폭에 따라 결정되는 것으로 보이나 이는 도세이므로 고양시에 직접적으로 기여하는 바는 낮음
 - 시군세 중 재산세와 지방소득세의 증가세가 확인되나, 증가폭은 크지 않음

〈고양시 지방세 징수 내역〉

단위 : 백만원

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
총 계		769,082	898,507	888,079	858,149	869,998	915,721	1,072,211
도 세	소 계	382,359	484,108	458,271	415,165	430,329	461,885	591,515
	취득세	242,143	330,962	295,324	258,515	271,054	299,928	408,912
	등록면허세	24,713	26,207	25,727	24,470	27,220	28,356	33,920
	레저세	12,682	15,301	20,484	18,686	18,229	18,511	19,740
	지역자원 시설세	12,455	13,304	15,241	16,247	16,574	19,933	21,888
	지방교육세	88,882	94,980	97,482	96,581	97,595	101,106	109,857
	과년도수입	1,484	3,354	4,013	666	-343	-5,949	-2,802
시 군 세	소 계	386,723	414,399	429,808	442,984	439,669	453,836	480,696
	주민세	3,744	5,512	4,045	4,302	4,563	10,083	11,917
	재산세	147,118	166,958	176,461	180,223	181,404	185,606	192,110
	자동차세	91,276	92,107	95,964	102,732	100,687	103,388	100,583
	담배소비세	46,703	44,936	42,694	45,718	43,607	46,286	47,263
	지방소득세	87,502	96,571	96,671	97,605	97,880	93,744	119,347
	도시계획세					30	1	3
	과년도수입	10,380	8,315	13,973	12,404	11,498	14,728	9,473

〈고양시 지방세 총계 및 주요 세원 추이〉



- 지방자치단체의 지방세는 조세 사용 용도에 따라 보통세와 목적세, 세수 귀속주체에 따라 도세와 시군세로 구분할 수 있음
 - 보통세는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 담배소비세 등으로 구성됨
 - 목적세는 소방재원 확보를 위한 지역자원시설세와 교육재원 확보를 위한 지방교육세가 있음
 - 도세는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세로 구성됨
 - 시군세는 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 담배소비세로 구성됨
- 고양시의 도세와 시군세 규모의 추이를 살펴보면, 도세는 2015년에 급격한 증가세를 보이니, 전체적으로 증감이 반복되는 형태의 추세를 보임. 그러나 시군세는 완만하게 증가하는 추세인 것으로 나타나, 고양시에서는 안정적인 시군세를 통한 재정 확보가 추후에도 긍정적일 것으로 기대됨

□ 세출구조 분석

- 2009년에서 2015년까지 고양시의 일반회계 세출예산은 아래의 표와 같음

〈고양시 일반회계 세출예산〉

단위 : 백만원

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
합계	987,829	977,791	1,048,884	1,249,975	1,163,131	1,216,986	1,357,427
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
일반 공공행정	74,228	78,241	86,720	101,328	96,276	104,520	110,004
	7.51%	8.00%	8.27%	8.11%	8.28%	8.59%	8.10%
공공질서 및안전	9,888	13,615	13,981	15,768	13,015	12,818	13,594
	1.00%	1.39%	1.33%	1.26%	1.12%	1.05%	1.00%
교육	18,767	16,572	27,472	42,519	50,719	54,812	57,427
	1.90%	1.69%	2.62%	3.40%	4.36%	4.50%	4.23%
문화 및 관광	95,461	102,446	93,548	66,322	58,959	64,026	72,000
	9.66%	10.48%	8.92%	5.31%	5.07%	5.26%	5.30%
환경보호	40,044	47,889	72,083	74,965	57,533	46,975	65,798
	4.05%	4.90%	6.87%	6.00%	4.95%	3.86%	4.85%
사회복지	274,021	280,822	293,683	355,270	429,810	493,354	564,796
	27.74%	28.72%	28.00%	28.42%	36.95%	40.54%	41.61%
보건	15,912	17,507	19,049	22,274	26,262	27,181	32,102

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	1.61%	1.79%	1.82%	1.78%	2.26%	2.23%	2.36%
농림해양 수산	35,504	49,609	36,628	34,124	25,867	19,565	23,488
	3.59%	5.07%	3.49%	2.73%	2.22%	1.61%	1.73%
산업중소 기업	27,738	33,090	58,461	88,529	35,907	38,214	32,757
	2.81%	3.38%	5.57%	7.08%	3.09%	3.14%	2.41%
수송및교통	178,622	131,949	126,931	206,026	145,051	120,328	132,876
	18.08%	13.49%	12.10%	16.48%	12.47%	9.89%	9.79%
국토 및 지역개발	84,587	67,144	59,277	69,182	51,315	48,128	50,334
	8.56%	6.87%	5.65%	5.53%	4.41%	3.95%	3.71%
예비비	1,584	3,916	14,252	16,076	4,956	5,975	11,401
	0.16%	0.40%	1.36%	1.29%	0.43%	0.49%	0.84%
기타	131,473	134,991	146,799	157,592	167,461	181,090	190,850
	13.31%	13.81%	14.00%	12.61%	14.40%	14.88%	14.06%

○ 고양시의 일반회계 세출예산 규모는 2015년 1조 3,564억 원에 달함

- 가장 비중이 큰 분야는 사회복지로, 매년 가파르게 상승하여 2015년 41.61%에 달함. 기초지자체의 사회복지 예산 비중의 가파른 증가는 고양시만의 문제는 아니며, 저출산·고령화의 문제로 이러한 경향이 지속될 것이므로 이에 대한 정책적 대비가 필요함
- 교육에 대한 비중 역시 점차 증가하는 추세로, 2015년 574억 원에 달하며, 이후에도 지속적으로 증가할 것으로 예상됨
- 문화 및 관광 분야에 대한 예산은 2009-2011년에 비하여 금액과 비중 모두 줄어든 것으로 나타남. ‘창조적 문화·예술도시’가 5대 시정방침 중의 하나임을 고려하였을 때, 보다 세출이 소극적인 것으로 볼 수 있음
- 산업중소기업 분야에 대한 지출이 2012년 이후 확연하게 줄어든 것으로 나타남. ‘통일한국 실리콘밸리’ 추진에 대한 의지와는 거리가 있는 것으로 보임. 수송 및 교통 분야와 국토 및 지역개발 분야도 2012년 이후금액과 비중 모두 감소하는 것으로 나타남
- 이러한 현상은 사회복지 분야의 비중이 2013년부터 가파르게 증가한 것과 관계가 있는 것으로 보임. 사회복지 지출의 부담은 앞으로도 계속될 것이므로, 이를 고려하여 세밀한 재정계획이 필요함. 또한 사회복지 지출의 부담으로 다른 분야들에 대한 예산을 줄이는 것은 전체 시민을 고려하였을 때 바람직하지 않으므로 균형적인 노력이 필요함

II. 고양시의 재정건전성 및 재정보호성

GYRI

□ 고양시 재정자립도 및 재정력지수

- 재정자립도란 한국재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석지표임

$$\text{재정자립도} = (\text{지방세} + \text{세외수입}) \times 100 / \text{일반회계 예산규모}$$

- 일반회계의 세입중 지방세와 세외수입의 비율로 측정하며 일반적으로 비율이 높을수록 세입징수 기반이 좋은 것을 의미
- 고양시 재정자립도는 전국 시 평균에 비해서는 높은 편이나, 점차 낮아지고 있는 추세임
 - 2010년 60% 기록 후, 낮아지고 있으며, 2014년부터는 40%대로 하락하였음
 - 격년으로 미세한 상승과 큰 하락을 보여주고 있어, 의존재원에 대한 관리가 필요함
 - 2014년 이후에는 40%대의 재정자립도로, 전국 평균을 밑도는 결과가 나타나게 됨. 재정자립도 제고를 위한 방안이 필요함

〈고양시 재정자립도 추세〉

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
고양시	56.4	60.4	53.2	54.4	54.7	44.6	48.4
전국평균	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3	50.6
시 평균	40.7	40.0	38.0	37.1	36.8	36.5	35.9

- 고양시 재정자립도의 주요 원인은 다음과 같이 정리할 수 있음(고양시 중기재정계획)
 - 개발행위에 대한 제한(수도권정비범상 전 지역 규제, 개발제한구역 44.8%, 군사보호시설구역 45.8%)으로 사업소득(법인세 등) 과세분이 부족하고 보유세(재산세) 위주의 수입구조에 편중
 - 경기악화 등으로 자주재원인 지방세 및 세외수입의 증가요인은 부족한 반면, 사회적 복지비용과 교통시설 및 주거환경비용 등은 지속적으로 증가
- 재정력지수는 지방자치단체의 기준재정수요액 대비 기준재정수입액을 나타내는 지표임

$$\text{기준재정수요충족도(재정력지수)} = \text{기준재정수입액} / \text{기준재정수요액} \times 100$$

- 1미만은 자체 수입으로 복지 수요나 인건비 등 행정수요를 충당하지 못한다는 의미로, 세입 기반이 약해지면 재정력지수가 하락하고 이는 중앙정부에 대한 의존도가 높아졌음을 의미함. 또한 1미만은 자체 수입으로 복지 수요나 인건비 등 행정수요를 충당하지 못한다는 의미

〈고양시 재정력지수 추세〉

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
재정력지수	1.141	1.016	1.049	1.037	1.033	1.053	1.102

- 고양시 재정력지수는 매년 1 이상인 것으로 나타나, 재정수입액이 수요액을 충분히 감당할 수 있는 것으로 볼 수 있음
 - 2013년 이후에는 지속적으로 증가하여 충분히 안정적인 것으로 평가할 수 있음

□ 고양시 재정건전성 분석 결과

○ 통합재정수지비율

- 당해연도의 세입과 세출을 비교하여 재정활동의 적자 또는 흑자 등 재정운영수지를 측정하는 지표

$$\text{통합재정수지비율} = (\text{세입} - \text{지출 및 순융자}) / \text{통합재정규모} \times 100$$
- 지방재정의 성과 및 안정성을 파악할 수 있는 지표로 통합재정수지비율이 높을수록 재정운영의 건전성이 우수함

○ 경상수지비율

- 복식부기 재정운영보고서의 경상수익 대비 경상비용의 비율

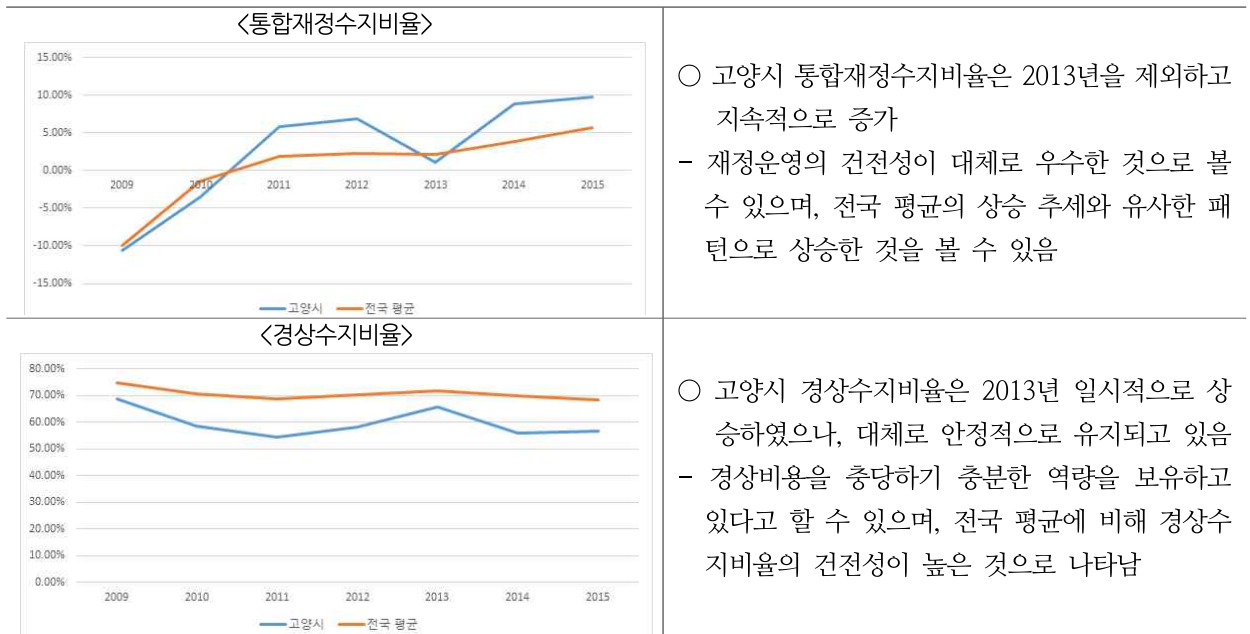
$$\text{경상수지비율} = \frac{\text{경상비용}}{\text{경상수익}} \times 100(\%)$$

※ 경상비용 : 인건비+운영비+조정교부금+재정보전금+교육비특별회계전출금

※ 경상수익 : 지방세수익+경상세외수익+지방교부세+조정교부금수익+재정보전금수익

- 지방교부세는 보통·분권·부동산 교부세만 합산(특별교부세 제외)

- 자치단체의 경상적 수지와 비용 구조를 판단할 수 있는 지표로 비율이 높을수록 경상수익으로 경상비용을 충당하기 어려워 건전성이 낮음



□ 고양시 세입 재정효율성

○ 자체세입비율

- 자체세입 조달능력 및 재정의 안정적 성장상태를 측정하는 지표

$$\text{자체세입비율}(\%) = \frac{\text{자체세입(지방세+경상세외수입) 실제수납액}}{\text{세입결산액}} \times 100(\%)$$

※ 지방세 실제수납액 : 보통세(111) + 목적세(112)
- 지방교육세(112-02) 및 과년도(지난년도 수입)분(113) 제외
※ 경상세외수입 실제수납액 : 경상적 세외수입(210)
- 임시적 세외수입(220) 제외

- 세입총액에서 자체세입이 차지하는 비중과 자체세입의 연도간(또는 중·장기 추세) 증감 정도를 파악할 수 있는 지표로 비율이 높을수록 재정운영상 재원확보의 안정성이 높은 것을 의미

○ 지방세징수율

- 지방세의 징수실적과 징수노력을 측정하는 비율 지표

$$\text{지방세징수율}(\%) = (\text{지방세 실제수납액} / \text{지방세 징수결정액})$$

※ 과년도분 및 자동차세(주행분), 지방소비세 부과징수실적은 제외

- 지방세 징수율의 연도간(또는 중·장기 추세) 변화 정도를 파악할 수 있는 지표로 비율이 높을수록 징수노력이 높은 것을 의미

○ 탄력세율

- 자치단체가 자체세입 확충을 위해 과세자주권을 어느 정도 활용하고 있는가를 측정하는 지표

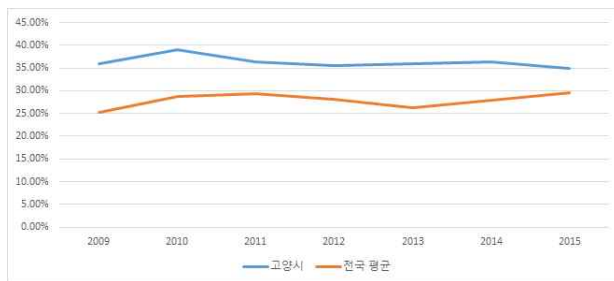
탄력세율 적용 노력도 =

(전년도 해당 자치단체의 적용세율로 징수한 해당 세목의 과세총액

/ 전년도 해당 자치단체의 지방세법상 표준세율로 산출한 해당 세목의 과세총액)

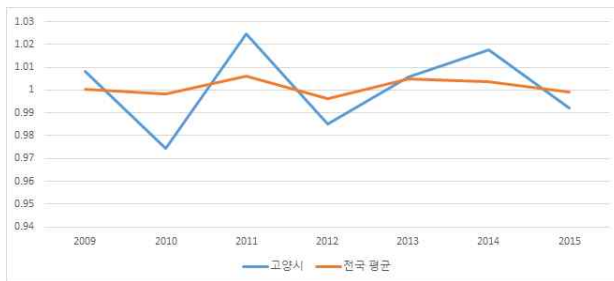
- 자치단체가 탄력세율을 활용하여 지방세를 추가로 확보할수록 자치단체의 세입확충 노력이 높은 것을 의미하고, 반대로 탄력세율을 활용하여 지방세가 감소한 경우 자치단체의 세입확충 노력이 낮은 것을 의미

〈자체세입비율〉



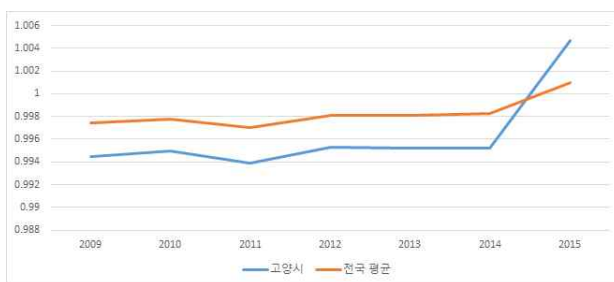
- 고양시 자체세입비율은 2010년 이후로 완만하게 감소하는 추세임
- 그럼에도 전국 평균에 비해서는 항상 높은 것으로 나타나, 고양시의 재정운영상 재원확보 안정성이 충분한 것으로 볼 수 있음

〈자체세입비율〉



- 고양시 지방세징수율은 격년을 주기로 하여 요동치는 추세로 나타남
- 이는 고양시가 지방세 징수를 위한 노력을 꾸준히 기울이는 것이 아니라, 낮은 징수율을 보인 경우 다음해에 징수를 강화하는 행태를 보이는 것으로 이해할 수 있음

〈탄력세율〉



- 고양시의 자체세입 확충 노력은 줄곧 전국 평균을 밑돌았으나, 2015년 크게 증가하여 전국 평균을 상회함
- 기존에 저조했던 자체세입 노력이 제고된 것으로 볼 수 있음

□ 세출 재정효율성

○ 인건비 절감 노력도

- 행정안전부로부터 시달된 총액인건비 기준액과 비교하여 기준인건비를 실제 얼마나 절감하였는지를 측정하는 지표

$$\text{인건비 절감 노력도} = \{1 - (\text{인건비 결산액} / \text{총액인건비 기준액})\}$$

- 자치단체의 예산절감 노력을 판단할 수 있는 지표로 기준인건비 기준액보다 실제 결산상 지출된 인건비가 적을수록 예산절감 노력이 높은 것으로 분석

○ 업무추진비 절감 노력도

- 지방자치단체의 총 예산 중 업무추진비의 비율을 나타내는 지표

$$\text{업무추진비 절감노력도} = 1 - \frac{\text{업무추진비 결산액}}{\text{업무추진비 기준액}}$$

※ 집행부 업무추진비 중 2개 과목
- 기관운영업무추진비(203-01), 시책추진업무추진비(203-03)

- 기관운영이나 시책추진에 필요한 추진비용을 기준금액 대비 얼마나 절감하였는지를 판단하는 지표로 지표값이 클수록 업무추진비 절감 노력이 높은 것을 의미

○ 행사축제경비 절감 노력도

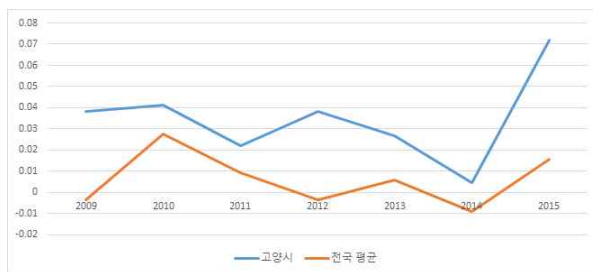
- 행사축제를 위해 지출하는 경비의 절감수준을 측정하는 지표

$$\text{행사·축제경비 증감률} = \frac{(\text{당해연도 행사축제경비비율} - \text{전년도 행사축제경비비율})}{\text{전년도 행사축제경비비율}}$$

※ 행사·축제 관련 4개 과목
- 행사운영비, 행사실비보상금, 민간행사보조(민간행사보조 금액 포함), 행사관련시설비

- 총 예산 중 행사축제경비의 비중이 감소할수록, 전년도 대비 비율이 감소할수록 자치단체의 재정운영 절감노력이 높은 것으로 판단

〈인건비 절감 노력도〉



- 고양시의 인건비 절감 노력은 전국 평균과 유사한 형태를 보이나, 대체적으로 높은 것으로 나타남
- 고양시는 인건비 절감 노력이 전국 타 지자체에 비해 우수하며, 특히 2014년에 비해 2015년에 크게 증가함

<p>〈업무추진비 절감 추세〉</p>	<p>○ 고양시의 업무추진비 절감 노력은 전국 평균에 비해 대체적으로 낮은 것으로 나타남</p> <p>- 2011년 이후 부분적으로 개선되는 추세를 보이나, 2014년에 비해 2015년에 다시 하락하여 업무추진비 절감 노력이 부족한 것으로 평가할 수 있음</p>
<p>〈행사축제경비 절감 추세〉</p>	<p>○ 고양시 행사축제경비 절감 노력은 2-3년을 주기로 하여 요동치는 추세로 나타남</p> <p>- 이는 2013년 이전에 3년 주기로 개최되었던 국제꽃박람회의 영향인 것으로 추정됨</p>

Ⅲ. 고양시 재정 전망 및 발전제언

GYRI

□ 고양시 재정 전망

- 중기재정계획은 지방자치단체의 발전 계획과 수요를 중·장기적으로 전망하여 반영한 다년도 예산으로서, 효율적인 자원배분을 통한 계획적인 지방재정 운용을 위해 수립하는 5년간의 연동화 계획임
 - 「지방재정법」 제33조 및 행정안전부 중기지방재정계획 수립 기준의 의함
 - 고양시의 ‘2017~2021년 중기재정계획’이 2017년에 작성됨
- 지방자치단체의 세출 여건에 대한 전망은 다음과 같이 정리할 수 있음
 - 취약계층 보호, 일자리 창출 등 정부 복지정책 확대 등으로 지방비 부담도 지속 증가할 전망이다. 장애인연금 확대와 무상보육 등 복지제도 변경으로 인한 지방비 부담이 증가할 것이며, 다문화 가족에 대한 지원 및 독거노인 돌봄서비스 강화 등 저출산·고령화 사회에 대한 대비, 노인·여성 등 취약계층 일자리 지원 확대 등의 정책적 요구가 증가할 것으로 예상됨
 - 소방 및 안전 기능이 강화되고 다양한 복지요구 표출에 따른 서민 생활 안정 관련 지출 수요도 증가할 전망이다. 특히 재난 및 안전관리, 재난복구 능력 강화 등 주민안전 관련 정책과 주민밀착형 복합문화센터 조성 등 문화융성에 대한 정책적 투자 확대 요구 증가
 - 지역개발 사업 및 지역경제 활성화 관련 지출수요 증가 전망. 도로·교량·하천 등 지역 SOC사업에

대한 지속적인 정비가 요구되며, 자연환경 조성과 수질개선 등을 위한 생태하천 조성, 상하수도 인프라 및 생활폐기물 처리시설 확충에 대한 요구가 지속될 것임

○ 과거 5년간(2012~2016)의 고양시 일반여건 및 추세 전망은 다음과 같음

- '16년 9월 기준 고양시의 주민등록 인구는 1,035,364명(398,859세대)으로 과거 5년간 연평균 1.6%의 증가세를 유지하였음. 향후 식사2지구, 지축지구, 향동지구, 덕은지구, 벽제목암지구 등 도시 및 택지 개발사업이 진행 중에 있어, 당분간 증가세를 유지할 것으로 보이며, 이에 따른 재정수요도 지속적으로 증가할 전망
- '16년 9월 기준 고양시의 등록차량은 380,186대로 과거 5년간 연평균 3.7%의 증가세를 유지하였음. 이에 따른 도로, 교통, 환경 등의 재정수요가 지속적으로 증가할 것으로 전망
- '15년 기준 고양시의 부동산 거래량은 토지 48,590건, 아파트 26,925건, 주택 32,994건으로 과거 5년간 연평균 증가율이 각 11.5%, 8.7%, 10.5%로 나타남. 전국적인 부동산 경기침체의 영향으로 2012년 하향 이후 2015년에 급증하였으나, 향후 급격한 증가세 유지는 어려울 전망이다
- '16년 기준 고양시의 재정규모는 약 1조 8,452억 원으로 과거 5년간 고양시의 재정규모는 연평균 3.1% 증가하였음. 향후 정부의 경기부양 정책 추진 등으로 국내경제의 안정세가 이어질 경우, 재정 규모는 제한적이거나 증가세는 유지할 수 있을 것으로 전망됨

○ 고양시 세입 전망

- 2017~2021년 전망에서 고양시의 총 재정규모는 매년 3.6% 증가하여 2021년 2조원이 넘을 것으로 예상됨
- 계획기간 중 평균 일반회계 1,453,760백만 원, 특별회계 394,203백만 원, 기금 76,995백만 원 수준으로 전망
- 2016~2020년 국가재정운용계획 상 2017년 이후 경제성장 회복세 전망에 따라 과거 연평균 증가율 보다 다소 높게 전망

〈중기재정계획 회계별 재정규모 전망〉

단위 : 백만원, %

	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
합계	1,787,609	1,856,151	1,935,511	1,985,575	2,059,946	3.6
일반회계	1,346,893	1,405,622	1,456,531	1,498,558	1,561,197	3.8
특별회계	389,270	380,023	399,403	399,167	403,154	0.9
공기업특별회계	249,132	251,750	253,708	255,978	258,894	1.0
기타특별회계	140,138	128,273	145,696	143,189	144,261	0.7
기금	51,446	70,506	79,577	87,850	95,595	16.8

○ 세입구조는 자체재원에 비해 이전재원의 증가율이 높을 전망

- 「2016~2020년 국가재정운영계획」에서 지방이전재원이 연평균 6.1% 증가할 것으로 예상하고 있는 반면, 자주재원인 지방세 및 세외수입은 특별한 증가요인이 없어 전망은 불투명함
- 자체재원은 연평균 885,548백만 원(46%)으로 연평균 2.1% 증가 전망
- 지방이전재원은 연평균 750,069백만 원(39%)으로 연평균 4.8% 증가 전망
- 보전수입 등 내부거래는 289,342백만 원(15%)으로 연평균 5.1% 증가 전망

〈중기재정계획 연도별 세입 전망〉

단위 : 백만원, %

	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
합계	1,787,609	1,856,151	1,935,511	1,985,575	2,059,946	3.6
자체재원	848,941	866,563	886,134	903,209	922,895	2.1
지방세수입	500,500	517,344	531,176	542,287	555,343	2.6
세외수입	348,441	349,219	354,958	360,922	367,552	1.3
이전재원	682,711	715,443	749,852	778,003	824,336	4.8
지방교부세	53,735	56,581	59,597	62,793	66,180	5.3
시군조정교부금등	120,000	123,720	127,553	131,510	135,586	3.1
국고보조금	370,046	391,646	414,569	438,866	464,661	5.9
지역발전 특별회계보조금	13,049	13,438	13,838	14,250	14,675	3.0
기금	13,249	14,039	14,878	15,767	16,710	6.0
시·도비보조금등	112,631	116,019	119,418	114,818	126,523	3.0
보전수입및내부거래	255,957	274,146	299,525	312,715	312,715	5.1

○ 고양시 분야별 세출 전망

- 사회복지 분야의 예산은 매년 4.7%의 증가로 2021년 7조원에 육박할 것으로 예상
- 가장 증가율이 높은 분야는 공공질서 및 안전 분야로 평균 11.4% 예산이 증가할 것으로 예상
- 농림해양 분야와 국토 및 지역개발 분야는 예산이 소폭 감소할 것으로 예상

〈중기재정계획 분야별 자원배분 계획〉

단위 : 백만원, %

	2017	2018	2019	2020	2021	증감률
합계	1,787,609	1,856,151	1,935,511	1,985,575	2,059,946	3.6
	100%	100%	100%	100%	100%	
일반공공행정	134,851	149,119	149,262	153,832	144,100	1.7
	7.54%	8.03%	7.71%	7.75%	7.00%	
공공질서및안전	47,831	58,097	65,223	70,300	73,560	11.4
	2.68%	3.13%	3.37%	3.54%	3.57%	
교육	47,379	49,797	52,162	54,084	57,850	5.1
	2.65%	2.68%	2.69%	2.72%	2.81%	
문화및관광	59,039	63,582	64,346	62,074	64,371	2.2
	3.30%	3.43%	3.32%	3.13%	3.12%	
환경보호	306,514	310,171	314,746	318,861	323,030	1.3
	17.15%	16.71%	16.26%	16.06%	15.68%	
사회복지	581,806	605,062	634,592	668,284	699,298	4.7
	32.55%	32.60%	32.79%	33.66%	33.95%	
보건	34,394	36,587	37,208	38,033	38,738	3.0
	1.92%	1.97%	1.92%	1.92%	1.88%	
농림해양수산	35,517	32,734	32,945	32,809	34,154	△1.0
	1.99%	1.76%	1.70%	1.65%	1.66%	
산업중소기업	60,693	61,637	78,881	74,795	75,890	5.7
	3.40%	3.32%	4.08%	3.77%	3.68%	
수송및교통	188,981	195,837	212,886	215,270	243,858	6.6
	10.57%	10.55%	11.00%	10.84%	11.84%	
국토및지역개발	74,258	73,894	69,014	69,353	73,538	△0.2
	4.15%	3.98%	3.57%	3.49%	3.57%	
예비비	6,734	7,026	7,282	7,490	7,804	3.8
	0.38%	0.38%	0.38%	0.38%	0.38%	
기타	209,614	212,608	216,966	220,391	223,755	1.6
	11.73%	11.45%	11.21%	11.10%	10.86%	

□ 고양시 재정건전성 및 효율성 제고를 위한 시사점

○ 지방세 비중의 확대

- 2015년 12월 경향신문이 전국 광역자치단체 소속 공무원 510명을 대상으로 실시한 설문조사⁴⁾에 따르면 지방자치발전에 가장 큰 걸림돌로 ‘중앙정부에 대한 재정 의존’을 선택함. 현재 우리나라에서의 국세와 지방세 비율은 8대 2수준이지만, 장기적으로 일본 지방자치 재정시스템과 같은 6대 4수준이 합리적이라 판단됨. 이는 지난 대선을 앞두고 열린 5명의 유력 후보자 합동토론회에서도 일치된 의견임. 이를 위해 세목조정 및 신설, 세율조정 등을 통한 지방세의 변화가 필요하지만 현실적으로 새로운 세목을 설치하는 것은 강한 조세저항이 야기될 우려가 있기 때문에, 국세 중 소득세의 일부 또는 부가가치세의 일부를 지방으로 이양하는 방안도 제기되고 있음.

- 국세와 지방세의 비목조정 및 세율조정 등에 대한 다양한 방안이 나오고 있으므로 향후 연구를 통해 고양시의 재정건전성 및 효율성을 확보하는데 가장 유리한 재정구조가 무엇인지 분석할 필요성이 있음

○ 재정사업평가 실시 및 지역수익활성화를 통한 재정력 확보

- 「지방재정법」 제5조제3항에 따르면 “지방자치단체장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 평가하고 그 결과를 재정 운용에 반영할 수 있다”고 되어있음

※ 평가대상 사업(「지방재정법 시행령」 제1조의2제1항: ① 시·군·구 2억원 이상의 투자사업, ② 공연, 축제 등의 행사성 사업

- 이러한 「지방재정법」상의 재정사업 평가는 ‘반영할 수 있다’로서 의무조항이 아닌 권고조항이므로 광역자치단체의 경우 대부분 수행하고 있으나 기초자치단체의 경우 수행이 미비함

- 고양시 역시 재정사업 평가를 실시한 적이 없으나 고양시의 인구 및 규모는 일부 광역자치단체를 넘어서는 수준으로서, 사업에 관한 재정운용의 평가를 통해 고양시가 수행하는 일정금액(2억원) 이상의 투자성 사업 및 행사성 사업 전반을 관리하고 예산효율화를 꾀할 필요가 있음

※ 고양시와 유사한 규모의 100만 대도시 수원시의 경우 2016년부터 본격적으로 재정사업평가제도 도입하여 수행 중에 있음

- 이 외에도 지방세 외 지역수익의 창출을 위하여 지방재정의 성공적 운영 사례를 벤치치마킹할 필요성이 있음

※ 여수시는 여수국가산단 내 석유화학업체의 영업이익 상승이라는 요인도 있지만, 2년 연속 1300만 명의 관광객과 이에 따른 숙박시설 건축 인허가 및 부동산 거래, 그리고 필요하지 않은 예산을 과감히 감축하고 투자 효율성이 낮은 사업은 대폭 축소하는 등의 노력으로 세수가 전년대비 13.1% 증가한 사례를 보임. 이는 MICE산업에 집중되어 있는 고양시에도 많은 시사점을 안겨주고 있음

4) 경향신문(2015.12.31.) “지방자치 25년 (1) 답장 위 25년… 불안한 자치” (검색일: 2018. 07. 12.)

○ 평화경제특별시 비전실현을 통한 지역경제 활성화

- 인구의 증가는 지역경제 활성화와 더불어 주민세, 자동차세 등과 같은 세수증감과 밀접한 관계가 있음. 이를 위해 인구증가를 위해서는 차별화된 고양시만의 브랜드가 창출되어야 함. 실제로 인구증가가 이루어진 도시들의 면면을 살펴보면, 도시 미화 정비와 일관된 건축 정책을 통한 도시 이미지 개선이 인구증가로 이어진 일본 구마모토현의 사례가 있으며, ‘평화로운 도시’사업의 추진을 통해 안전도시를 표방하며 질 높은 공공서비스 제공에 집중해 유학생을 비롯한 인구증가에 성공한 뉴질랜드 크라이스트처치시를 예로 들 수 있음.
- 고양시는 접경지역에 위치한 대표적 대도시로서, 접경지역이 안고 있는 불안정성의 이미지를 탈피하고, 민선7기의 주요 공약 중 하나인 ‘평화경제특별시’의 비전을 실현하여 고양시만의 브랜드를 개발함과 동시에 안정적이고 평화로운 도시로서 기업을 유치하고 지역고양시 만의 브랜드에 핵심역량을 집중하여 일관된 정책을 실천해 나가는 노력이 필요함

참고문헌

- 경향신문. “지방자치 25년 (1) 담장 위 25년… 불안한 자치(2015.12.31.)” (검색일: 2018. 07. 12.)
- 고양시. 2014. 제56회 2016 고양통계연보
- 국회예산정책처 재정통계
- 곽채기(2012). “지방자치단체의 재정위험 유형 분석”. 『지방재정』 2012권 5호, 68-99.
- 곽채기·정창준·정성호(2013). “지방재정의 건전성 확보를 위한 지방정부 준공공부문 관리체계 구축 방안”. 『지방재정』 2013권 2호, 120-147.
- 김상동(2014). “지방재정 건전성 지표개발과 관리방안에 관한 연구”. 영남대학교 박사학위논문.
- 김상동·이성근(2015). “지방재정 건전성지표의 개발 및 적용: 경상북도를 사례로”. 『지방정부연구』 18(4): 269-292.
- 김종희(2006). 지방재정론. 서울: 범론사
- 박영강·이수구. (2014). “지방재정 건전화를 위한 자주재원 확충방안: 국세의 지방세 이전을 중심으로”. 『법정리뷰』, 31(1), 111-136.
- 윤인주(2014). “기초지방자치단체의 재정지출 영향요인” 경희대학교 박사논문.
- 이현우(2010). “시, 군 재정형평화 수준에 대한 평가와 제도 개선방안-재정보전금제도의 개선 방안을 중심으로”. 『지방재정과 지방세』, 36, 20-39.
- 조기현·신두섭(2008). “지방재정관리제도 운용실태와 개선방안 - 지방재정위기 대응방안을 중심으로”. 한국지방행정연구원.
- 조기현(2010). “지방재정 건전화를 위한 지방채무 관리제도의 발전방안”. 『지방재정과지방세』, 제6호(통권 30호).

고양시정연구원 이슈브리프

제3호 2018. 08

발행일 2018년 8월 30일

발행인 박종혁

발행처 고양시정연구원

TEL 031.8073.8341

FAX 031.8073.0710

HOMEPAGE www.gyri.re.kr

ADDRESS 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 10층 고양시정연구원(GYRI)

- 이 보고서에 실린 내용은 고양시정연구원의 공식의견과 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용을 인용할 시 반드시 출처를 명시해야 하며 무단전재 또는 복제하는 것을 금합니다.