

# 지방자치단체 재정위기 실태와 극복방안

## Relieving the Fiscal Crisis in Local Governments

이 효 (한국지방행정연구원)

### *Abstract*

Lee, Hyo

The purpose of this study is to suggest policy directions and alternatives on establishment of soundness in response to the financial stress in local governments. Especially, local governments are faced with the increasing fiscal difficulties by the decreasing revenues due to the global economic depression and expanding expenditure of social welfare services such as pension, medical expense, care payment, etc. Then they will have difficulty in financial conditions in the near future.

the study not only overviews the soundness of financial conditions, but also reviews factors leading to local financial hazard in chapter 2 and analyzes the reality of fiscal stress and fiscal indicators related to the fiscal balance, liabilities management and fiscal capacity etc. in chapter 3.

Then, based on the analytical results of the current fiscal difficulties in local governments, the chapter 4 suggests some policy proposals : (1) short-term approaches ; setting the comprehensive debt management plan, reducing the current expenses, efficient use of capital resources, expanding the probable revenues, (2) long-term approaches ; strengthening the local economic basis, restructuring the fiscal relation between central and local governments, etc.

**주제어:** 지방재정위기, 재정건전성, 재정지표

**Keywords:** Local fiscal crisis, Soundness of financial condition,  
Financial indicator

## I. 머리말

2008년 9월 세계 금융위기 이후 국가 및 지방자치단체의 재정상황이 급격히 악화되면서 재정압박으로 인하여 그동안 의욕적으로 추진하던 예산사업을 취소하거나 유보하는 사례가 나타났으며, 특히 일부 지방자치단체는 재정난으로 사업비를 전용하여 공무원 및 교원의 급여를 지급하거나 재정지원을 받아 인건비 예산을 편성할 정도로 재정위험 신호가 나타났다.<sup>1)</sup>

이처럼 채무상환 기일을 연기하는 지불유예 선언, 직원 인건비 지급이나 필요사업을 위한 예산편성이 곤란하거나 예산부족이 발생하면 이는 상당한 재정압박에 처한 것으로 볼 수 있다. 재정상황이 어려우면 우선적으로 사회복지 분야 예산이 줄어들고 저소득층이 실질적으로 이용할 수 있는 보건·의료서비스 예산이 타격을 받게 된다는 점에서 재정악화는 취약계층에게 가장 먼저 영향을 미친다.

최근 민간 경제연구소는 세계 금융위기를 극복하기 위해 재정지출 확대 정책을 추진하면서 그에 따른 후유증으로 인해 세계경제는 물론 한국의 경기 성장세가 전반적으로 둔화될 것으로 전망하고 있다. 즉, 한국의 경제성장률이 '08년 2.3%, '09년 0.3%로 낮아진 이후 경제회복을 위한 적극적인 노력으로 '10년도 6.2%로 상승하였으나, 다시 글로벌 경기침체로 수출이 둔화되고 불확실성이 확대되면서 '11년 4.0%, '12년 경제성장률이 3.6%에 그칠 것으로 전망하고 있다. 소비자물가상승률은 '08년 4.8%로 크게 증가한 이후 '09년 2.8%, '10년 2.9%로 진정되었으나 이 역시 '11년 4.4%, '12년 3.4%로 전망하고 있다(<표 1> 참조).

<표 1> 한국의 주요 경제지표의 추이와 전망

구분	2008	2009	2010	2011	2012
경제성장률	2.3%	0.3%	6.2%	4.0%	3.6%
소비자물가상승률	4.7%	2.8%	2.9%	4.4%	3.4%

출처: 삼성경제연구소(2011) 발표.

정부부문의 재정위기 문제와 관련하여 중요한 환경변화 영향요인으로서 고령화 문제를 들 수 있다. 우리나라의 고령화는 <표 2>와 <그림 1>에서와 같이 '10년 현재 65세 이상 고령인구 비율은 전체인구 중 11.0%로 지속적으로 증가하는 가운데, '18년에는 14.3%로 증가할 전망이다.

1) 2010년 7월 12일 우리나라 지방자치단체로서는 최초로 경기도 성남시가 판교신도시 사업을 위한 판교특별 회계에서 차용해 일반회계 예산으로 사용한 전입금 반환액 5,200억원을 기한 내에 상환하지 못해 일시적으로 상환을 연기하는 지불유예(moratorium)를 선언하여 재정위기 상황에 대해 경각심을 불러 일으켰다.

## 고령인구비율의 추이와 전망

• 3.1%('70) → 7.2%('00) → 11.0%('10) → 14.3%('18) → 20.8%('26)

\* 고령인구비율(%) = (65세이상 인구/전체 인구) × 100

총인구에서 65세 이상 인구가 점하는 비중인 고령인구비율이 가장 높은 광역단체는 전남(20.4%)이고, 기초단체는 경북 군위군(39.4%)으로 나타난다. 특히 고령인구비율이 20%를 초과하는 시·군·구는 82개 단체로 전체 시·군·구(230개)의 35.7%에 이르고 있다.

고령화에 따른 지방재정의 영향은 국민연금, 의료비 등의 사회적 지출 증가로 나타나게 된다. '10년 65세 이상 인구 중 국민연금 등의 공적연금을 받는 수급자는 30.0%로 '05년(16.1%)에 비해 13.9%p 상승하였다. 또한 65세 이상 고령자에게 지급된 의료비는 13조 7,847억원으로 전체 의료비의 31.6%를 차지하였으며, 지속적인 증가세를 보일 전망이다.<sup>2)</sup>

<표 2> 고령인구비율의 추이와 전망

(단위 : %)

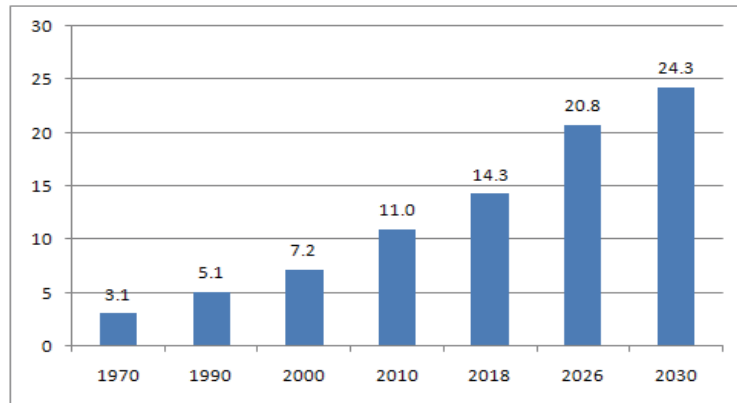
구분 \ 년	1970	1990	2000	2010	2018	2026	2030
구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0 ~ 14세	42.5	25.6	21.1	16.2	12.7	11.7	11.4
15 ~ 64세	54.4	69.3	71.7	72.9	72.9	67.5	64.4
65세 이상	3.1	5.1	7.2	11.0	14.3	20.8	24.3

자료 : 통계청, 「장래인구추계」 2006.

최근 지방자치단체의 재정자립 수준이 계속하여 떨어지고 있는 상황에서 2008년 9월의 글로벌 금융위기로 인해 '09년과 '10년도 지방재정의 건전성 지표가 크게 악화되는 모습을 보이고 있다. <표 3>와 <그림 2>에서와 같이 2009년 결산기준으로 통합재정수지비율이 -9.89%, 통합재정수지는 18.5조원 적자가 발생하고 지방채무잔액이 25.6조원으로 일반재원 대비 채무잔액지수가 19.8%에 이르고 있다.

<sup>2)</sup> 보다 구체적인 내용은 통계청, 「2011 고령자통계」(2011)를 참조.

4 「한국지방행정학보」 제8권 제2호



<그림 1> 고령인구비율의 추이와 전망

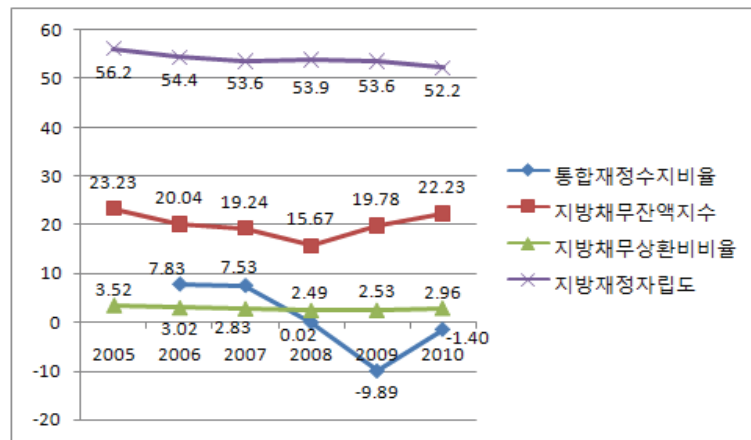
특히, 행정안전부 자료에 의하면, 2008년말 기준 지방공기업 부채는 47.3조원으로 이 중 도시개발공사 부채가 24.8조원으로 지방공기업 총부채의 50% 이상을 차지하고 있는 실정이다. 그리고 '10년도의 경우도 세계경제위기의 후유증으로 인해 지방자치단체의 통합재정수지비율은 -1.40%, 통합재정수지 적자가 2.4조원 발생하고 채무잔액지수는 22.23%의 높은 수치를 기록하여 '09년 이후 재정수지 적자가 지속되고 있음을 알 수 있다.

<표 3>에서 보는 바와 같이 통합재정수지비율은 '09년 이후 적자비율을 보이고 있는 가운데, 채무잔액지수와 채무상환비율이 지속적으로 악화되는 현상을 나타내고 있다. 결국 지방재정자립도가 하락하는 상황에서 재정부실과 자금부족이 지속되는 가운데, 기능이양에 따른 재정부담이 증가하고 채무잔액 증가와 무리한 사업투자로 인해 재정적자 누적, 채무증가로 인해 재정수지가 악화되는 경우 지방재정의 건전성을 위협하게 될 것이다.

<표 3> 지방자치단체의 재정 건전성 악화

지표명	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	비고
통합재정수지비율(%)	-	7.83	7.53	0.02	-9.89	-1.40	적자 지속
지방채무잔액지수(%)	23.23	20.04	19.24	15.67	19.78	22.23	악화
지방채무상환비율(%)	3.52	3.02	2.83	2.49	2.53	2.96	악화
지방재정자립도(%)	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	감소

출처: 지방재정 분석자료를 기초작성(2011).



<그림 2> 지방재정 건전성 지표 추이

따라서 지역경제 여건이 어려운 상황에서 사회복지, 환경관리, 저출산·고령화 등 신 수요 및 공공서비스의 질적 변화 욕구 등을 고려할 때, 공공지출에 대한 효율성 제고와 재정 건전성 확보가 향후 가장 중요한 과제의 하나로 제기될 것이다. 특히, 글로벌 금융 위기를 거치면서 일자리 창출, 저임금 근로자 지원, 문화·관광·글로벌 일자리, 사회복지 서비스 일자리 등을 위한 사회복지 관련 예산운영이 강조되고 있는 가운데, 이들 사회복지 수요 증대는 지방재정 측면에서도 상당한 부담과 영향을 초래할 것으로 전망된다.

본 논문은 이와 같은 환경변화와 재정동향을 인식하면서 지방자치단체의 재정위기 실태를 분석하고 재정 건전성 관점에서 재정위기의 극복방안을 살펴보고자 한다. 이를 위한 연구범위로서는 지방자치단체의 재정운영에 초점을 두고 있으나 필요한 경우 국가재정도 아울러 분석하면서 정책적 방안을 모색하고자 한다.

## II. 지방재정위기의 원인과 재정건전성 실태

### 1. 지방재정위기의 원인

#### 1) 재정여건의 변화

지방재정의 건전성과 재정위기 문제는 지방자치 여건과 지방재정 환경 측면에서 논의할 필요성이 있다. 최근 지방자치단체를 둘러싸고 있는 주요한 재정 변화를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사회복지 관련 재정지출부담 증대 현상을 들 수 있다. 고령화로 인한 연금지급, 의료비용 급증 및 사회복지에 대한 사회적 욕구가 증가함에 따라 지방자치단체의 복지

재정수요가 가파르게 증가하고 있다. 지방복지재정 지출수요는 앞으로 지속적으로 증가할 것으로 예상되므로 사회복지와 관련한 합리적인 재원확충 방안을 마련하는 것이 필요하다. <표 4>에서와 같이 지방자치단체 모든 유형에서 사회복지지출 비중이 증가하고 있으며, 특히 자치구의 경우 세출액에서 점하는 사회복지지출 비중이 43.5%로 가장 높고 가장 큰 증가폭을 나타내고 있다. 사회복지 관련 재정수요 및 주민욕구 충족을 위해 국가와 지방 간의 재정분담체계 조정을 비롯하여 세출우선순위 등 지방재정 관점에서 정책적 대응이 요구된다.

<표 4> 자치단체 유형별 사회복지지출 비중 추이

(단위 : %)

구분 \ 년	2008	2009	2010	2011	4년간 증감폭
전국평균	17.3	17.6	19.0	20.2	2.9%p 증
특·광역시	19.8	19.6	21.4	23.9	4.1%p 증
도	24.7	24.9	25.3	25.6	0.9%p 증
시	16.7	17.6	20.1	21.1	4.4%p 증
군	14.3	14.8	15.2	15.4	1.1%p 증
자치구	37.1	37.5	40.5	43.5	6.4%p 증

주 : (일반+특별회계) 기준

둘째, 거시경제의 불확실성 상존으로 재정수입이 불안정하고 국가 전반의 경기위축과 부동산 경기침체로 지방재정의 건전성이 우려된다. 글로벌 경제위기는 그동안 적극적인 경기부양 정책에 따라 서서히 회복되고 있으나, 재정수지 악화와 채무증대 영향이 지속되고 있다. 글로벌 경제위기 이후 지방세수 증가, 지방채 감소 등 건전성이 다소 회복되는 양상이었으나, 경상비용 증가, 공기업 경영적자, 채무압박이 지속되는 상황이며 유럽 재정위기, 미국 경제둔화, 중국의 재정긴축 등 제2차 세계경제위기를 고려하면 여전히 지방재정의 건전성이 우려되는 상황이라고 볼 수 있다. 재정수지 악화와 채무증가로 인한 재정적자 누적과 부채상환능력 저하는 재정의 안정성과 지속가능성에 부정적 영향을 미칠 것이며, 일부 자치단체를 중심으로 적극적인 재정위기 대응이 필요할 것이다.<sup>3)</sup>

3) 일부 재정운영이 부실한 지방자치단체를 중심으로 자금운용상의 재무적 유동성 위험, 인건비 등 필수경비 예산편성 곤란 등 재정위험 발생 가능성을 배제하기 어렵다. 최근 재정분석지표 분석에 의하면, 재정자립도는 낮아지는 반면 재정 건전성을 표시하는 통합재정수지, 채무잔액지수, 채무상환비비율은 지속적으로 악화하는 동향을 보이고 있으며, 특히 도시개발공사를 통해 개발사업 재원충당을 위해 지방채를 무리하게 발행한 경우, 부동산경기 침체로 분양수입이 제대로 확보되지 않는 등 향후 지역경제 침체로 인한 재정압박이 가시화될 우려가 있다.

셋째, 재정분권 촉진에 따른 재정관계 변화는 지방재정 전반에 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다. 중앙권한의 지방이양, 자치경찰제 도입, 교육자치제도 개혁, 지방행정체제 개편 등 자치행정제도 변화는 정부 간 재정관계 및 지방재정제도 전반에 큰 영향을 미치게 된다. 재정분권화(fiscal decentralization)는 기본적으로 자체재원으로 자치사무를 자율성을 갖고 수행하는 것으로 지방자주재원 확충이 전제되므로, 중앙과 지방 간 세원 및 재원배분을 재조정하는 것이 필요하다. 최근 재정분권화와 재정 자율성 강화에 따라 통제 중심 재정운영에서 벗어나 재정책임성(financial accountability)과 공공서비스의 성과향상에 초점이 두어지면서 지방재정관리에 근본적인 변화가 나타나고 있다.<sup>4)</sup>

넷째, 국고보조사업 시행에 따른 지방비 부담 증대를 들 수 있다. 국고보조사업의 지방비 부담 현황을 살펴보면, <표 5>와 <그림 3>에서와 같이 연도별로 지방비 부담비율이 지속적으로 상승하고 있는데, 이러한 국고보조사업 관련 지방비 부담 증대는 지방자치단체의 재정을 압박하는 중요한 요인으로 작용할 것으로 전망된다. 즉, 2011년도 국고보조사업은 총 48.6조원이며, 이 가운데 국고보조금이 30.0조원에 61.9%, 지방비부담은 18.5조원에 38.1%를 점하고 있다. 연도별 추이를 살펴보면, 국고보조금 비중은 62.5%~71.3% 수준으로 '07년 이후 계속하여 감소하는 추이를 보이는 반면, 지방비 부담비율은 28.7%~38.1% 수준으로 '07년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

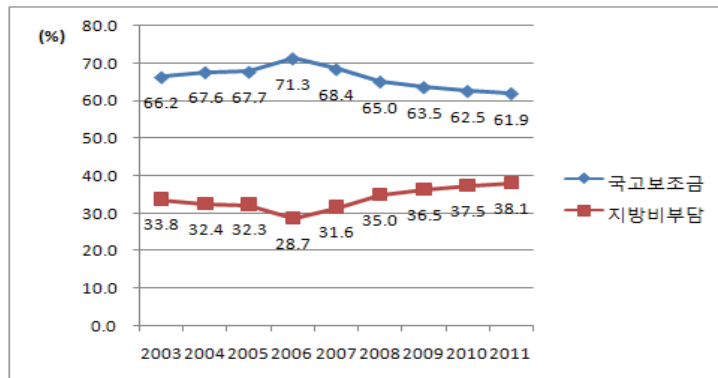
<표 5> 국고보조사업 관련 지방비부담 추이

(단위 : 억원, %)

구분 \ 년	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	금액	비중
국고보조사업	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	486,182	100.0
국고보조금	66.2	67.6	67.7	71.3	68.4	65.0	63.5	62.5	300,883	61.9
지방비부담	33.8	32.4	32.3	28.7	31.6	35.0	36.5	37.5	185,299	38.1

자료 : 행정안전부 내부자료.

4) 현재 중앙사무의 지방이양에 상응한 재정이전이 제대로 이루어지지 않아 지방재정 압박요인으로 작용하고 있으며, 지방행정체제 개편에 따른 재정지원, 각 지역별로 개별적인 경쟁력 제고와 함께 지역 간 재정협력의 필요성이 요구되고 있다.



<그림 3> 국고조보사업의 지방비 부담비율 추이

다섯째, 민선자치 실시 이후 지방자치단체의 도덕적 해이에 따른 방만한 예산운영, 회계처리 부적정 및 지방공기업 경영부실 등의 비효율적 재정운영 문제가 지적되어 왔다. 예컨대, 호화청사, 민간이전경비와 행사축제경비 증가, 업무추진비 편성·집행의 투명성 결여, 시간외근무수당 편법집행 등 예산낭비 사례와 당기순이익으로 이자비용을 충당하지 못하는 공기업의 경영실태 등을 들 수 있다. 따라서 지방분권을 추진하고 자율성을 확보하는 과정에서는 재정에 대한 책임성 부족과 도덕적 해이 문제가 발생하게 될 개연성이 크기 때문에, 재정효율성 제고와 성과중심의 재정운영이 필수적이다. 특히, 지방공기업의 예산규모와 종사인력의 수가 지속적으로 증가하는 가운데 공기업이 지역경제에 미치는 영향이 증대되고 있으나, 경영손실과 재정적자 누적 등으로 인해 자치단체 재정에 심각한 부담을 초래하고 있다.

## 2) 재정위기의 원인

기스트(John R. Gist)는 재정위기(fiscal distress)의 원인을 다양하고 복합적인 성격을 지니는 것으로 파악한다. 즉, 경기침체와 인플레이션, 통제불가능한 지출수요(채무상환, 공무원연금, 의료비용, 공적부조, 공공교육 등), 규제정책으로 인한 재정영향(환경정책, 소비자보호, 근로자보호 등), 각종 규정으로 인한 재정압박과 제약(저소득층지원 규정, 세율제한 규정 등), 사회기반시설 수요, 적자성 부채 증가 등을 들 수 있다. 이와 관련하여 최근 우리나라의 지방자치단체 재정위기의 유발요인으로서 사회경제적 요인을 비롯하여 지방분권·규제완화에 따른 재정관리 요인, 정부 간 재정관계 변화, 재정규율 등을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

① 사회경제적 요인으로 경기침체로 인한 세수감소, 복지재정수요의 지속적인 증대 등을 들 수 있다. 이들 요인은 자치단체 내부통제에서 벗어난 요인이라고 볼 수 있다.



② 재정관리적 요인으로 업무추진비 편성·집행의 투명성 결여, 시간외근무수당 편법 집행 등 예산회계처리 부적정, 방만한 재정운영(예: 호화청사, 행사축제경비, 민간이전경비 등 지출증대), 지방공기업 경영부실 등을 들 수 있다. 이들 요인은 자치단체가 통제가 가능하며 주로 도덕적 해이 문제와 연계되어 나타난다.

③ 정부간 재정관계 요인으로 국고보조사업에 따른 지방비부담, 국가의 감세정책으로 인한 지방교부세 감소, 재원이양 없는 사무이양, 국가와 지방자치단체 간의 세원배분의 불균형 등을 들 수 있다.<sup>5)</sup>

④ 재정규율(fiscal rule) 요인으로는 재정수지, 지방채관리 등 재정위험관리, 예산운영 기준 등 건전 재정운영을 위한 재정준칙의 미비를 들 수 있다. 예컨대 지방자치단체의 경우 순세계잉여금 등 재정잉여를 채무경감에 활용하거나 적립자금으로 하여 인구고령화에 대비한 중장기 재정운영에 활용하는 사례를 들 수 있다.

다만, 이와 같은 재정위기 문제는 각 국가의 재정운영 원칙과 기조에 의해 차이를 보일 수 있다. 예컨대, 지방채발행, 재정조정제도, 국고보조사업의 지방비부담, 예산편성기준 등의 관점에서 자율성이 크게 제약되는 경우 그만큼 외생적 요인이 크게 작용할 것이다. 또한 세원배분에서도 자주재원이 빈약하고 지방세로 공무원인건비를 충당하지 못하는 재정상황이라면 이들 자치단체는 그만큼 재정관리에 있어서 높은 책임성을 기대하기는 사실상 어렵다고 볼 수 있다.

## 2. 지방재정 건전성 실태

### 1) 지방재정규모

지방재정규모(최종예산 기준)는 <표 6>에서와 같이 '10년에 약 149.7조원으로 GDP의 12.8%를 점하고 있으며, '01년 79.1조원에서 '10년 149.7조원으로 약 1.89배의 양적 증가를 보이고 있다. 향후 경제적 여건이 어려운 상황에서 사회복지, 환경관리, 고령화·저출산에 따른 신수요(new demand)와 공공서비스의 질적 변화를 고려하면, 공공지출에 대한 효율성 제고와 재정 건전성 확보 문제는 가장 시급하고도 중요한 과제가 될 것으로 전망된다.

5) 재정상태의 건전성이나 재정위기 문제는 경제적요인, 정치적 요인과 함께 정부간 관계 변화 요인에 의해서도 영향을 받는다. 예컨대, 중앙정부의 복지서비스를 지방자치단체로 사무이양을 한 경우 공공서비스의 책임성 문제가 발생한다. 이는 중앙정부로부터 광역이나 기초자치단체로 재정책임성(fiscal responsibility)을 이전하는 것이며, 재정위기 문제와 연관된다. 중앙정부의 감세정책(취득세 등) 등은 지방자치단체의 세입조달능력에 상당한 제약조건으로 작용할 수 있을 것이다.

<표 6> 지방재정규모의 추이

(단위 : 10억원)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010
GDP (A)	806,622	848,045	901,188	1,023,938	1,065,037	1,172,803
지방재정규모(B)	107,062	115,472	128,036	144,454	156,703	149,780
B/A×100	13.3%	13.6%	14.2%	14.1%	14.7%	12.8%

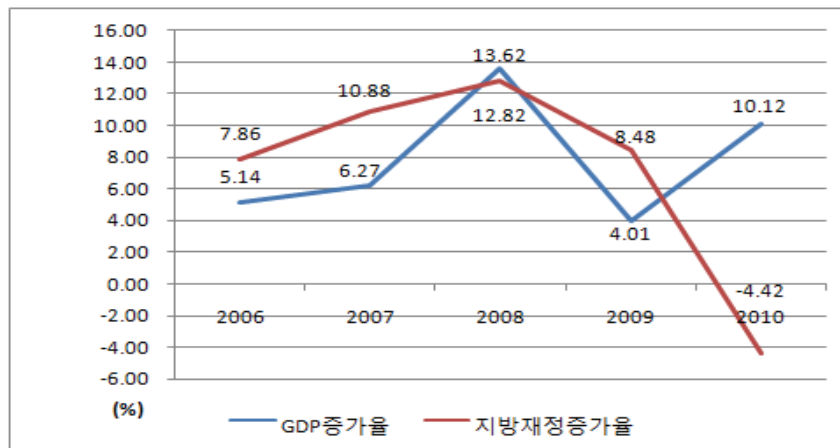
출처 : 한국은행 및 행정안전부 내부자료.

국내총생산(GDP) 증가율과 지방재정규모의 증가율을 비교하면, <표 7>과 <그림 4>에서와 같이 GDP는 '08년까지 증가율이 상승하다가 '09년도에 4.01%로 낮아졌으나 '10년에는 다시 전년대비 10.12% 상승하였다. 반면에 지방재정규모는 '09년도에 증가율이 줄어들었는데 이어 '10년도는 전년대비 -4.42%로 오히려 재정규모가 감소하는 현상을 보인다.

<표 7> GDP증가율과 지방재정증가율의 비교

(단위 : %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010
GDP증가율	5.14	6.27	13.62	4.01	10.12
지방재정증가율	7.86	10.88	12.82	8.48	-4.42



<그림 4> GDP증가율과 지방재정 증가율 비교

## 2) 지방자치단체의 세입기반

지방자치단체의 세입기반이 취약하여 세계 경제위기 등에 따른 부동산 경기위축시재원조달에 어려움이 나타난다.

첫째, 지방재정의 근간을 이루는 지방세를 중심으로 한 자체세입 비중이 지속적으로 하락하는 추세에 있다. 즉, 지방자치단체의 재정자립 수준을 표시하는 지방재정자립도는 <표 8>에서와 같이 매년 낮아지는 추세이며, 2011년 재정자립도는 51.9%로 2004년(57.2%)에 비해 5.3%p 감소하여 지방 자체세입기반이 매우 취약함을 알 수 있다. 자치단체 유형별로는 '04년~'11년에 걸쳐 특·광역시외의 재정자립도가 12.8%p로 가장 크게 하락하였고 그 다음으로는 도(8.3%p 감소), 자치구(6.0%p 감소), 시(0.8%p 감소)의 순이며, 군의 재정자립도는 '04년 16.6%에서 '11년 17.1%로 0.5%p 증가한 것으로 나타난다.

<표 8> 지방재정자립도 추이

(단위 : %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	증감 (‘04~’11)
전국평균	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	△5.3%p
특·광역시	81.4	80.3	78.5	73.9	71.8	72.7	68.3	68.6	△12.8%p
도	41.3	36.6	36.1	34.9	34.8	33.3	31.6	33.0	△8.3%p
시	38.8	40.6	39.4	39.5	40.7	40.7	40.0	38.0	△0.8%p
군	16.6	16.5	16.1	16.6	17.2	17.8	18.0	17.1	0.5%p
자치구	42.6	44.3	40.5	37.5	37.1	37.3	35.4	36.6	△6.0%p

자료 : 행정안전부 내부자료.

한편, 지방재정의 취약성을 지방세수입 대비 인건비 충당능력에 의해 살펴보면, <표 9>에서와 같이 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 124개로 전체 자치단체(244개)의 50.8%로 절반 정도를 차지하고 있다. 특히, 군과 자치구의 경우 지방세로 인건비 미해결단체가 각각 71.9%, 55.1%로 나타나, 세입재원의 구조 면에서 자체세입기반이 매우 빈약함을 알 수 있다.

<표 9> 지방세 대비 인건비 미충당 비율

(단위 : 단체수)

구분	계	시도	시	군	자치구
자치단체수	244	16	73	86	69
지방세로 인건비 미해결단체	124 (50.8%)	-	18 (24.7%)	68 (71.9%)	38 (55.1%)

자료 : 행정안전부 내부자료

둘째, 지방자치단체가 지역개발 및 지역현안사업 등에 자율적으로 투자 가능한 자체사업 비중이 감소하는 추세를 보여, 결국 지방재정운영의 유연성과 탄력성이 떨어지고 있음을 의미한다. <표 10>에서와 같이 지난 '08년~'11년에 걸쳐 자체사업 비중은 전국평균 5.7%p 감소하였다. 자치단체 유형별로는 광역자치단체인 특별시·광역시·도가 각각 7.7%p, 6.7%p 하락한데 비해, 기초자치단체인 시·군·자치구는 각각 5.6%p, 3.4%p, 3.8%p 하락하여 상대적으로 감소 폭이 작게 나타나고 있다. 이러한 자체사업 비율의 감소 현상은 인건비·채무상환비 등 의무적 경비와 각종 시설유지관리비용, 기본운영비 등 경상비용이 증가한 반면, 이를 충당할 경상수익이 부족한데 기인한다고 볼 수 있다.

<표 10> 자치단체 유형별 자체사업 비중 추이

(단위 : %)

구분	2008	2009	2010	2011	4년간 증감
전국평균	46.1	45.7	42.4	40.4	△5.7%p
특·광역시	55.3	53.2	50.7	47.6	△7.7%p
도	38.2	36.3	32.2	31.5	△6.7%p
시	44.2	43.8	40.6	38.6	△5.6%p
군	31.5	32.3	28.8	28.1	△3.4%p
자치구	27.2	27.8	25.0	23.4	△3.8%p

주 : (일반+특별회계) 기준.

셋째, 재정자주도 추이를 살펴보면<sup>6)</sup>, <표 11>에서 2011년 현재 재정자주도의 전국평균은 76.7%로 '06년 이후 감소하는 추세이고, 자치단체 유형별로는 특·광역시의 재정자주도는 78.5%로 감소 추이, 도는 47.5%로 '05년 이후 감소 추이, 시는 68.7%로 '07년 이후 감소 추이, 군은 62.7%로 '06년 이후 감소 추이를 보이고 있다. 이와 관련하여 교육예산·사회복지재정, 국고보조사업의 지방비부담 등 재정부담이 지속적으로 증대하고 있는 가운데, 특히 자치구의 경우 자주재원이 열악한 상황에서 사회복지 관련 국고보조사업의 지방비부담 과중 등으로 인해 재정지출 자율성이 최근 크게 악화되는 경향을 보이고 있다. <그림 5>에서 보는 바와 같이 최근 2005년 이후 자치구의 재정자주도는 급격히 감소하는 추세이다.

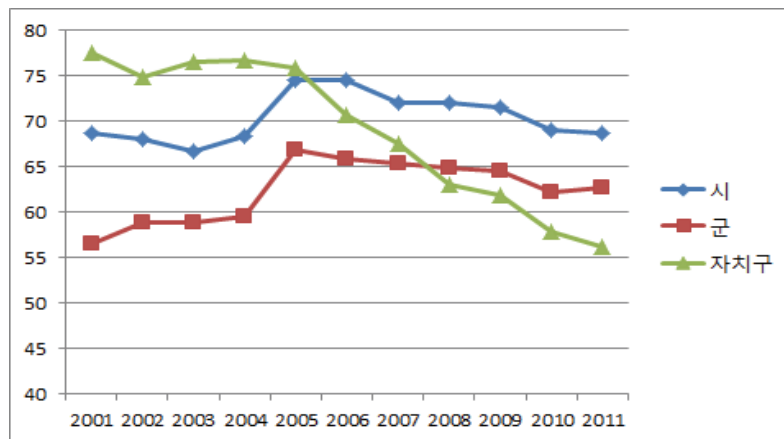
6) 재정자주도는 지방자치단체 예산 가운데 특정한 사용용도 지정없이 자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 재원의 비중이 어느 정도인가를 측정하는 지표이며, 지방자치단체 일반회계 예산규모에서 자체수입과 자주재원이 차지하는 비중을 의미한다. 여기서 자체수입= 지방세와 세외수입, 자주재원 = 지방교부세+조정교부금+재정보전금을 말한다.

<표 11> 지방자치단체의 재정자주도 추이

(단위 : %)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전국 평균	75.7	75.1	76.5	77.4	81.6	80.2	79.5	79.5	78.9	75.7	76.7
특· 광역시	84.5	82.7	85.1	84.2	85.3	84.3	83.1	82.0	81.2	76.3	78.5
도	49.6	49.1	52.9	54.2	53.3	50.0	51.0	50.7	49.5	46.0	47.5
시	68.7	68.0	66.7	68.4	74.5	74.6	72.1	72.0	71.5	69.1	68.7
군	56.5	58.9	58.9	59.5	66.9	65.9	65.3	64.8	64.6	62.2	62.7
자치 구	77.6	74.8	76.5	76.7	75.9	70.7	67.6	63.1	61.8	57.9	56.2

자료 : 행정안전부 내부자료



<그림 5> 자치구의 재정자주도 추이

### 3) 국가채무 및 지방채무의 추이

국가채무는 미래 정부가 채무자로서 상환해야 하는 금액을 의미하며, 중장기 재정건전성을 보여주는 핵심정보이다. 국가채무통계를 통해 채무의 총규모, 추세 및 증가속도 등에 대한 분석이 가능하고, 특히 국가간 비교를 통해 국가재정상태에 대한 모니터링을 실시하고 이를 기초로 향후 국가재정의 운영방향을 수립하는데 중요한 요소로 활용된다.<sup>7)</sup>

‘10년 결산기준의 국가채무는 <표 12>에서와 같이 392.2조원으로 GDP의 33.4%를 점하고 있으며, 자산·융자금 등 자체 상환재원이 있는 금융성채무는 전체의 50.7%(199조

7) 국가재정법상 국가채무는 지방정부채무를 제외한 중앙정부채무만을 의미하나, 국제비교 등을 위하여 중앙정부채무 외에 지방정부채무를 포함한 국가채무(일반정부채무)를 매년 발표하고 있다.

원)이고, 조세 등 국민부담으로 상환해야 할 적자성채무는 49.3%(193.3조원)이다. 특히, 2010년도의 경우 글로벌 금융위기 극복을 위한 확장적 재정정책의 결과로 인해 '09년 대비 32.6조원이 증가하였다.<sup>8)</sup>

<표 12> 국가채무 추이

(단위 : 조원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
국가채무	133.8	165.8	203.7	247.9	282.7	299.2	309.0	359.6	392.2
(GDP대비,%)	18.6	21.6	24.6	28.7	31.1	30.7	30.1	33.8	33.4
일반회계	26.4	29.4	31.9	40.9	48.9	55.6	63.0	97.0	119.7
공적자금	0.0	14.4	29.4	42.4	53.3	52.7	49.2	49.5	47.0
외환시장안정용	20.7	33.5	51.3	67.1	78.6	89.7	94.0	104.9	120.6
국민주택기금	34.0	36.8	36.7	39.7	43.3	43.6	45.2	48.5	49.3
기타	52.7	51.7	54.4	57.8	58.6	57.3	57.6	59.7	55.6

출처 : 기획재정부 내부자료.

각 국가의 GDP 대비 국가채무 비율을 살펴보면, <표 13>에서와 같이 한국의 국가채무는 GDP 대비 33.3%로 OECD 평균에 비해 상대적으로 안정적인 수준이나, 연도별 국가채무가 급증하는 추세를 보이고 있어 이에 대한 위험관리가 필요한 시점이라고 판단된다. 최근 유럽재정위기, 미국의 경제성장 둔화, 중국의 경제성장률 하향조정 등 세계 경제의 불확실성을 고려하면 국가재정위험의 효과적인 관리가 요구된다.

<표 13> GDP 대비 국가채무의 국제비교

한국	미국	일본	독일	프랑스	영국	OECD평균
33.3%	101.1%	212.7%	87.3%	97.3%	88.5%	102.4%

주 : 2011년 전망치 기준.

자료 : 기획재정부; OECD Economic Outlook No.89('11.5월).

한편, 지방자치단체 채무는 <표 14>에서 '10년말 기준으로 29.0조원으로 GDP의 2.5% 수준이다. 특히 '09년도의 경우 경제위기 극복을 위한 재정지출 확대와 내국세 위축에

<sup>8)</sup> 대표적으로 경기회복을 위한 적자재정 편성에 따른 일반회계 적자보전(22.7조원), 외환시장 안정을 위한 외화자산 매입증가(15.7조원), 외환위기 극복을 위해 투입된 공적자금의 국제전환(△2.5조원)을 들 수 있다.

다른 지방교부세 감소분 보전을 위해 지방채를 확대 발행하면서 전년도('08년 지방채무액 : 19.0조원)에 비해 34.1%로 급격히 증가되었다.<sup>9)</sup>

<표 14> 지방자치단체의 채무현황

(단위 : 억원)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
자치단체 채무	177,696	170,903	165,264	169,468	174,480	174,351	182,076	190,486	255,531	289,933
(GDP대비,%)	2.9%	2.5%	2.3%	2.1%	2.1%	2.1%	2.1%	2.0%	2.0%	2.5%
시도(광역)	107,744	107,872	105,344	104,245	108,055	111,276	119,589	129,720	177,100	204,443
시군구(기초)	69,952	63,031	59,920	65,223	66,425	63,075	62,487	60,766	78,431	85,490

출처 : 행정안전부.

국가와 지방의 채무증가율을 살펴보면, <표 15>과 <그림 6>에서 국가채무 증가율은 2008년까지 증가율이 감소하다가 '09년도에 큰 폭으로 상승(전년대비 16.4% 증가)하였으며 '10년도에는 9.1%의 증가율을 기록하고 있다. 지방채무는 그동안 증가율이 상대적으로 낮은 수준이었으나, '09년도에는 경제위기 극복을 위한 지방채 확대발행의 영향으로 전년대비 34.2%의 급격한 증가세를 기록하였으며, '10년도에도 그 후유증으로 인해 13.5%의 증가율을 나타내고 있다. 양자를 비교하면 '09년도 이후 채무가 크게 증가하였으나 채무증가율은 지방자치단체가 국가에 비해 현저하게 높게 나타난다.

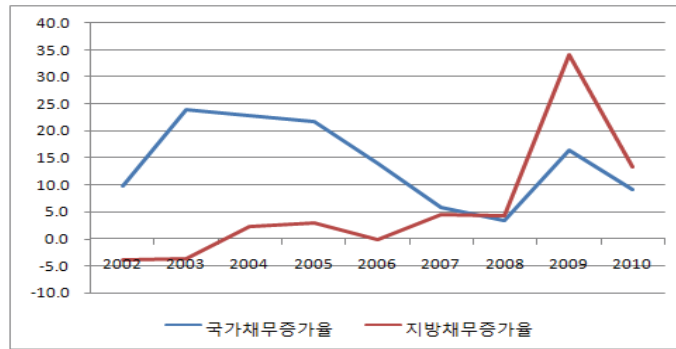
<표 15> 국가채무와 지방채무의 증가율 추이

(단위 : %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
국가채무증가율	9.8	23.9	22.9	21.7	14.0	5.8	3.3	16.4	9.1
지방채무증가율	-3.8	-3.5	2.4	3.0	0.0	4.6	4.4	34.2	13.5

참고: 통계청·기획재정부·행정안전부 내부자료를 참조하여 작성함.

<sup>9)</sup> 지방자치단체의 경우 '05년도까지는 지방채를 발행시 중앙정부에서 개별사업별로 승인하는 방식이었으나, '06년부터는 일정범위 금액내에서 자치단체가 지방의회의 의결을 거쳐 자율적으로 지방채를 발행할 수 있는 「지방채발행 한도제」가 시행되고 있다.



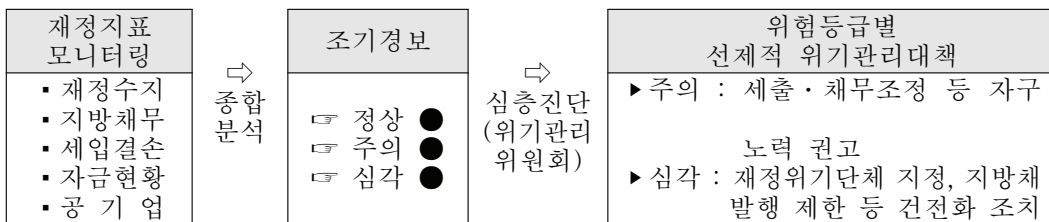
<그림 6> 국가와 지방의 채무증가율 추이

#### 4) 지방재정의 위험관리제도

지방자치단체의 재정위기 예방을 위한 장치는 미흡한 실정이고 재정부실을 예방하기 위하여 「지방재정분석·진단제도」가 운영되고 있으나, 활용도는 제한적이어서 재정건전화를 위한 제도적 장치의 필요성이 제기되고 있다.

지방재정의 위기관리대책과 관련하여 정부(행정안전부)는 「지방재정 사전경보시스템」을 도입하여 시범운영하고 있다. 사전경보시스템은 <그림 8>와 같이 지방재정위기 사전예측과 선제적 대응을 위해 재정수지·채무증가 등 재정상황을 모니터링하여 재정위험상황을 사전 예측하고, 재정위험 수준에 따라 「정상→주의→심각」으로 등급화하여 조기 경보를 발령하는 체제를 갖는 조기경보시스템(early warning system)을 의미한다.

<그림 8> 지방재정 조기경보 및 위기관리대책 흐름도



출처 : 행정안전부 내부자료.

재정위험단체에 대한 조치로서는 “주의단체”는 채무감축, 세출 구조조정 등 자체 재정건전화계획 수립·시행 권고가 실시되고, “심각단체”는 재정위기단체 지정, 지방채 발행 및 신규사업 제한 등 의무적 재정건전화가 시행된다. 재정 건전성이 낮은 자치단체에 대한 심층 재정진단 및 재정건전화 권고 등은 원칙적으로 재정위기경보시스템에 의해 이루어지게 된다. 이와 관련하여 현행 지방재정분석제도와와의 관계를 살펴보면 다음과 같다.

우선, 지방재정분석제도는 지방재정의 종합적 점검시스템으로서 재정분석결과를 주민 공개 및 재정지원 차등화 등의 용도로 활용한다. 이 경우 재정운용 목표설정 및 제도 개

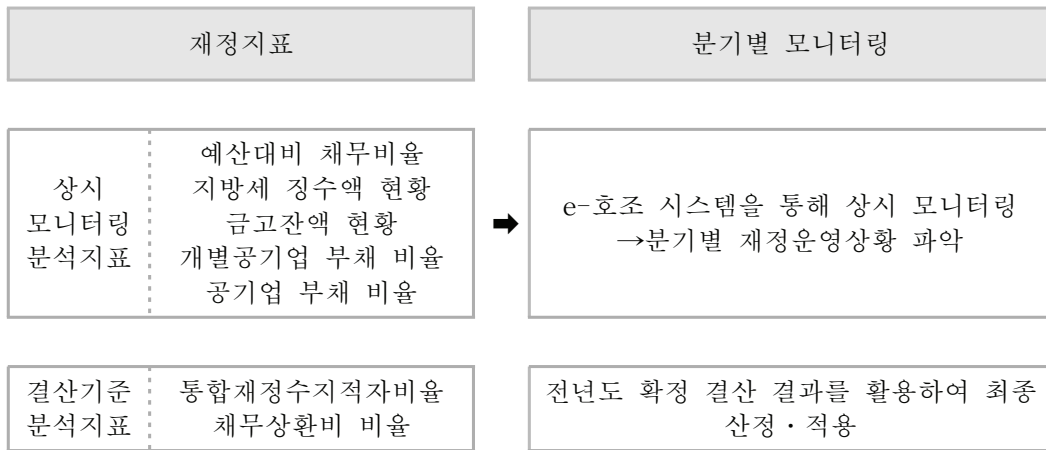


선을 유도하기 위해서는 재정분석 결과를 재정규모·인구 등에 따라 유사단체별로 재정 비교표를 공시함으로써 지방자치단체가 자율적으로 재정운영 상황을 자가 진단할 수 있는 자율적 재정진단시스템 기능을 강화하는 것이 필요하다. 특히 2009년도부터는 재정 분석결과를 보통교부세 자체노력 항목과 연계하여 운영함으로써 차등적 재정지원 기준으로 활용되고 있다.

반면에 지방재정 사전경보시스템은 재정위험이 표면화되기 이전에 사전 예측하여 위험신호를 발령하는 조기경보시스템이다. 즉, 지방자치단체의 재정운영상황을 상시적 점검하는 모니터링 체계로서, 재정위험단체를 식별하여 이들 자치단체가 위험에 빠지지 않도록 사전관리·건전화를 유도하는 것이다.

이와 같은 양 제도 간의 특성과 제도적 기능을 종합적으로 고려하는 경우 결국 지방재정의 객관적 관리 및 통제시스템으로 재정분석진단체계를 확립하기 위해서는 양제도 간 기능보완 및 연계 운용이 필수적이라고 말할 수 있다(<그림 9> 참조).

<그림 9> 지방재정 위기관리시스템과 재정지표 모니터링



출처 : 행정안전부 내부자료.

### III. 재정지표에 의한 건전성 분석

#### 1. 측정요소

재정 건전성 분야의 재정지표를 사용하여 지방자치단체 재정상태(financial condition)의 건전성(fiscal soundness)을 분석할 수 있다. 일반적으로 지방재정의 건전성 정도는 재정수지 요소와 채무관리 요소를 교차 분석하여 파악할 수 있다.<sup>10)</sup>

### 1) 재정수지 요소

재정수지 요소는 세입·세출 간의 불균형 정도를 파악하는 것으로, 재정수지가 적자인가, 흑자인가를 측정하고 재정수지가 적자인 경우 그 원인이 무엇이고 재정수지 적자비율이 건전성을 해칠 정도로 악화되어 있는가를 파악하는 것이 중요하다. 대표적으로 통합재정수지비율, 경상수지비율, 실질수지비율 지표 등이 이에 해당된다.

통합재정수지비율은 통합재정수지액을 통합재정규모로 나누어 얻은 값이다. 통합재정수지액은 세입결산에서 지출및순융자를 제외한 금액을 말한다. 통합재정수지비율은 통합회계<sup>11)</sup>를 대상으로 한다. 이처럼 통합재정수지를 측정하는 이유는, 회계 간 거래가 복잡하게 이루어지고 회계간의 전·출입을 통해 수지적자를 은폐하거나 축소할 수 있기 때문에, 이들 회계 간 거래 등을 제외한 순수재정활동에 의해 재정수지를 파악하는 것이 필요하기 때문이다. 따라서 통합재정수지비율이 (+)이고 지표비율이 높을수록 건전성이 양호한 것으로 해석된다.

경상수지비율은 경상비용을 경상수익으로 나누어 얻은 값이다. 지표의 의미는 경상수익으로 경상비용을 충당하는 능력을 측정하며, 이를 통해 재정운영의 경직도와 탄력성을 파악할 수 있다. 그리고 실질수지비율은 실질수지액을 일반재원규모로 나누어 얻은 값이다. 실질수지는 세입액에서 세출액을 뺀 형식수지에서 다음연도 이후로 이월될 금액을 제외한 금액을 말한다.

### 2) 채무관리 요소

채무관리 요소는 자치단체의 채무부담 정도를 파악하기 위한 것으로, 채무총규모가 어느 정도 수준인가, 채무상환능력에는 문제가 없는가, 미래 채무부담 수준은 어떠한가를 측정하는 것이다. 일반적으로 해당단체의 표준재정규모와 대비하여 채무규모와 원리금상환이 어느 정도인가를 측정함으로써 재정위험도를 판단하게 된다.

즉, 채무부담이 일정 수준을 초과하면 채무상환능력에 어려움이 나타나고 이러한 채무압박을 견디지 못하고 채무상환을 연기하거나 채무불이행 시 재정파산으로 연결될 수 있는 것이다. 대표적으로 채무잔액지수, 채무상환비율, 장래채무부담비율 등이 이에 해당된다.

지방채무잔액지수는 채무잔액을 일반재원규모로 나누어 얻은 값이다. 채무잔액은 지방채증권, 차입금, 채무부담행위, 보증채무이행액을 합산한 금액이다.

10) 물론 동일한 채무규모와 원리금상환액을 부담하고 있을지라도 당해자치단체의 재정능력에 따라 재정위험 정도는 차이를 보인다. 예컨대, 재정력이 강한 자치단체의 경우 채무부담이 높은 수준일지라도 재정수입 확보능력이 크기 때문에, 재정수지 불균형 측면에서 재정력이 약한 자치단체와 비교하여 재정위험 정도가 상대적으로 크지 않을 것이다. 대표적으로 재정력지수, 재정자립도, 자체세입비율 지표 등이 이에 해당된다.

11) 통합회계는 자치단체 내부회계인 일반회계, 기타특별회계, 기금회계, 지방공기업특별회계를 말한다.

지방채무상환비율은 실질채무상환액을 일반재원규모로 나누어 얻은 값이다. 실질채무상환액은 지방채무를 순지방비로 상환한 원리금을 말하며, 조기상환액, 차환액, 국·도비지원 상환액은 제외된다.<sup>12)</sup>

장래세대부담비율은 부채액을 유형고정자산액으로 나누어 얻은 값이다. 부채액은 복지부기 재정상태보고서 상의 부채총액(유동부채, 장기차입부채, 기타비유동부채)이며, 유형고정자산은 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설을 합산한 금액을 말한다.

특히, 지방자치단체의 진정한 채무부담 수준을 측정하기 위해서는 일반재정 부문의 채무잔액 뿐 아니라, 보증채무, 연금부채, 공기업부채, BTL 채무 등 잠재적인 채무(hidden liabilities)를 모두 포함하는 범위에서 미래 채무부담이 어느 정도인가를 측정하는 통합분석이 필요하다.

## 2. 자치단체 유형별 건전성 분석

앞에서 살펴 본 바와 같이 재정 건전성을 파악하기 위한 측정요소 - 재정수지 요소와 채무관리 요소 - 를 중심으로 2010년을 기준으로 자치단체 유형별로 건전성 실태를 분석하고자 한다.

### 1) 재정수지 요소의 분석결과

재정수지 요소에 해당하는 통합재정수지비율, 경상수지비율, 실질수지비율에 의해 재정 건전성을 분석하면, <표 16>와 같이 자치단체 유형별로 주요한 특성을 발견할 수 있다.

첫째, 통합재정수지비율은 모든 유형에서 재정적자를 기록하고 있으며, 각 유형별로는 군이 -13.31%로 가장 악화되어 있고 그 다음으로는 시(-12.03%), 특·광역시(-8.45%), 도(-7.08%), 자치구(-3.06%)의 순으로 나타난다. 시와 군은 전국평균(-9.89%)보다 악화된 반면 광역시·도와 자치구는 전국평균보다 양호한 상태이다. 특히 자치구의 통합재정수지비율은 적자를 기록하고 있으나 자치단체 유형별로는 상대적으로 가장 양호한 수준에 있다.

둘째, 경상수지비율은 전국평균이 74.82%로 경상수익의 75% 정도를 경상비용에 충당하는 것으로 나타난다. 자치단체 유형별로는 시 단위의 경상수지비율이 65.61%로 가장 재정운영의 탄력성이 높게 나타나고 그 다음으로는 군(66.01%), 특·광역시(72.32%), 도(74.11%)의 순이다. 특히, 자치구의 경상수지비율은 116.35%로 경상수익으로 경상비용을 완전히 충당할 수 없는 상황이어서 재정운영의 유연성이 매우 낮을 것으로 예상된다.

<sup>12)</sup> 채무상환액에는 준원리상환금을 포함하는 것이 바람직하다. 준원리상환금에 해당하는 항목으로는 보증채무, 일반회계에서 공기업회계로 진출하는 원리금상환, BTL관련 상환액 등을 들 수 있다.

셋째, 실질수지비율은 전국평균 6.84%로 수지 흑자로 나타난다. 자치단체 유형별로는 자치구가 12.43%로 가장 높은 비율을 보이고 있고 그 다음으로는 군(8.16%), 시(7.36%), 도(6.32%), 특·광역시(4.22%)의 순으로 나타난다.

<표 16> 자치단체 유형별 재정수지 요인 분석

(단위 : %)

구분	통합재정수지비율	경상수지비율	실질수지비율
전국평균	-9.89	74.83	6.84
특·광역시	-8.45%	72.32	4.22
도	-7.08	74.11	6.32
시	-12.03	65.61	7.36
군	-13.31	66.01	8.16
자치구	-3.06	116.35	12.43

자료 : 한국지방행정연구원, 「2010년 지방재정분석 통계자료」를 토대로 작성.

## 2) 채무관리 요소의 분석결과

채무관리 요소에 해당하는 지방채무잔액지수, 지방채무상환비율, 장래세대부담비율을 사용하여 자치단체 유형별로 재정 건전성을 분석하면 <표 17>과 같다.

첫째, 지방채무잔액지수는 전국평균이 19.78%로 채무총규모가 일반재원규모의 20% 수준에 이르고 있다. 자치단체 유형별로는 도 단위가 43.97%로 가장 높은 채무 수준을 보이고 있으며, 그 다음으로는 특·광역시(37.38%), 시(13.09%), 군(6.56%), 자치구(2.56%)의 순이다. 따라서 광역단체의 채무잔액 수준이 높은 반면 기초단체는 상대적으로 채무잔액 수준이 낮은 것으로 나타난다.

둘째, 지방채무상환비율은 전국평균이 2.53%로 매년도 채무상환액이 평균적으로 일반재원의 2.5% 수준에 있다. 자치단체 유형별로는 도 단위가 6.97%로 가장 높게 나타나 채무상환 압박이 상대적으로 큰 것으로 보이며, 그 다음으로는 특·광역시(5.28%), 시(1.34%), 군(0.46%), 자치구(0.25%)의 순으로 나타난다. 따라서 지방채무상환비율도 지방채무잔액지수와 마찬가지로 광역단체가 높고 기초단체는 상대적으로 크지 않은 것으로 나타난다.

셋째, 장래세대부담비율은 전국평균이 4.42%로 나타나고 자치단체 유형별로는 도 단위가 8.12%로 미래 채무부담이 가장 높게 나타난다. 그 다음으로는 특·광역시(7.83%), 시(3.00%), 군(1.79%), 자치구(1.44%)의 순이다. 따라서 장래세대부담비율도 광역단체가 높고 기초단체는 상대적으로 적은 것으로 나타난다.

&lt;표 17&gt; 자치단체 유형별 채무관리 요인 분석 : 전국평균

(단위 : %)

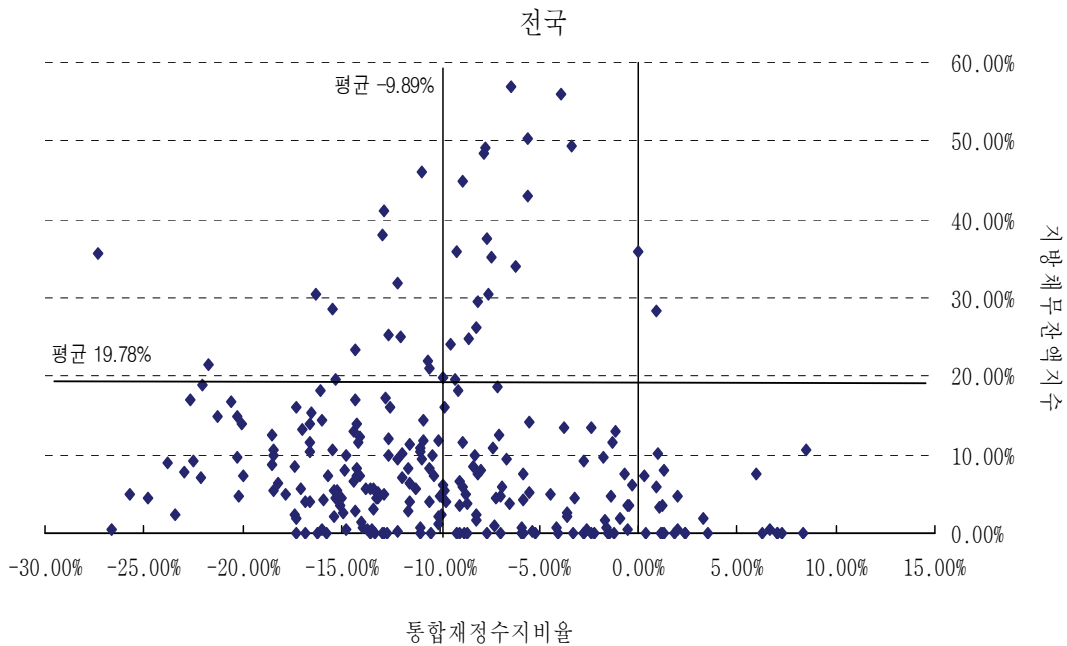
구분	지방채무잔액지수	지방채무상환비율	장래세대부담비율
전국평균	19.78	2.53	4.42
특·광역시	37.38	5.28	7.83
도	43.97	6.97	8.12
시	13.09	1.34	3.00
군	6.56	0.46	1.79
자치구	2.56	0.25	1.44

자료 : 한국지방행정연구원, 「2010년 지방재정분석 통계자료」를 토대로 작성.

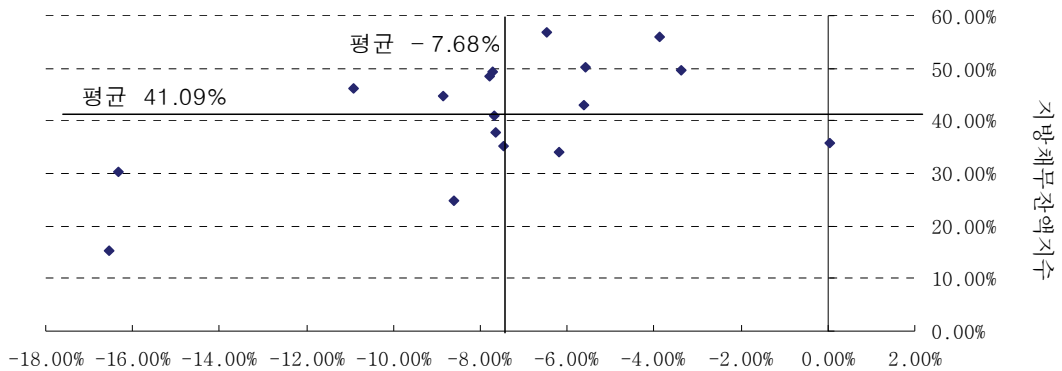
### 3. 재정수지와 채무관리의 관계

2010년도를 기준으로 재정수지 요소(통합재정수비율)와 채무관리 요소(지방채무잔액지수) 간의 상관관계를 살펴보면 아래 그림에서와 같다. <그림 10>에서 재정수지 요소(통합재정수비율)와 채무관리 요소(지방채무잔액지수)의 관계는, 자치단체 유형별로는 차이가 발견되나, 전국적으로 보아 재정수지와 채무부담이 비례하지는 않고 있으나, 일부 자치단체의 경우 통합재정수지가 적자(-)이면서 채무총규모가 매우 높은 제1상환에 위치하고 있어 이들 자치단체는 그만큼 재정위험에 노출되어 있다고 볼 수 있다.

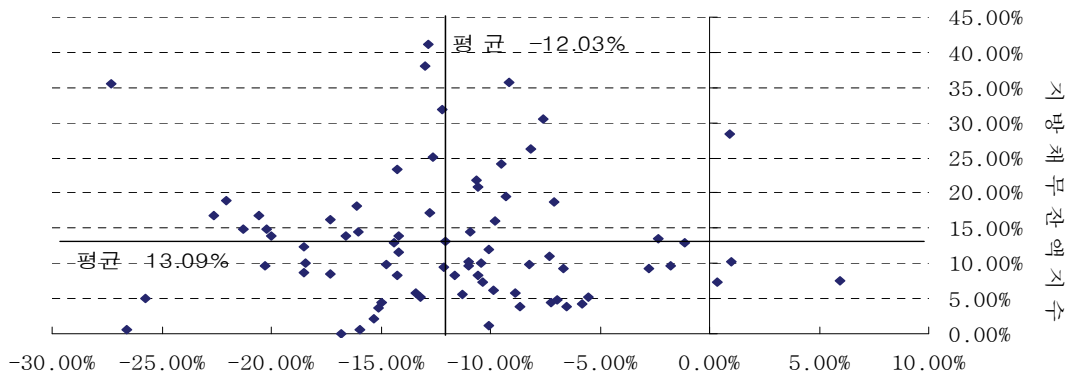
&lt;그림 10&gt; 통합재정수비율과 지방채무잔액지수의 관계



광역 시도

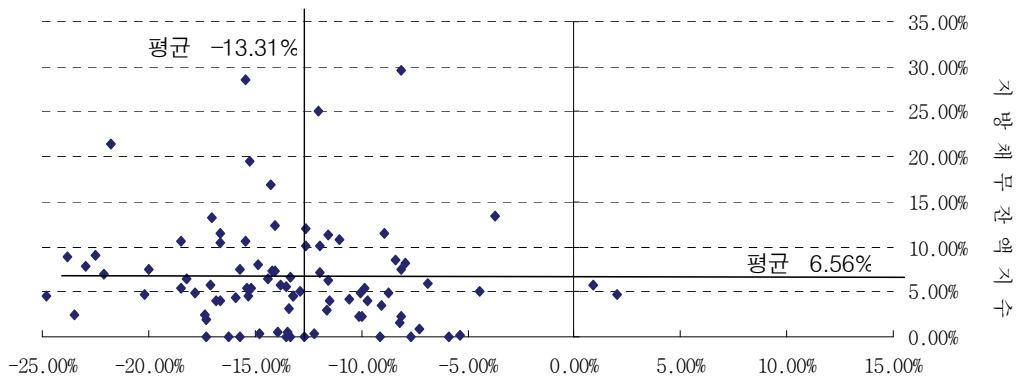


통합재정수지비율  
시

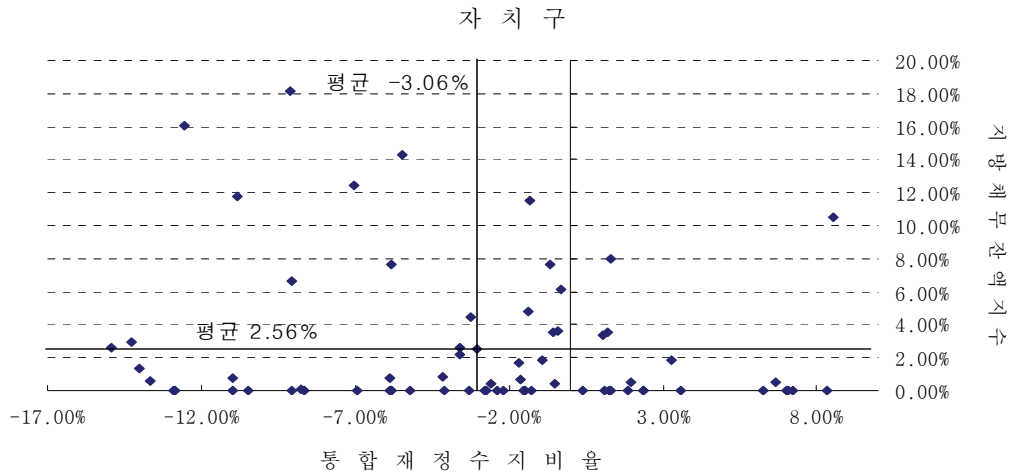


통합재정수지비율

군



통합재정수지비율



자치단체 유형별로는 광역시도의 경우 통합재정수지가 적자이면서 채무잔액이 높은 제1상한과 제2상한에 위치하는 시도가 발견되고 있어, 이들 단체는 재정압박을 해소하기 위한 수지 개선 및 채무경감을 위한 대책 마련이 필요한 것으로 분석된다.

시는 평균을 중심으로 넓게 분산되어 나타나고 있으며, 통합재정수지가 적자이면서 채무잔액이 높은 자치단체가 상당수 발견된다. 이 점은 도시를 중심으로 지방채가 활발하게 이루어지고 있음을 간접적으로 표시하고 있는 것으로 판단된다.

반면에 군은 지방채 발행이 활발하지 않은 것으로 분포되고 있으나, 일부 군의 경우 통합재정수자가 적자이면서 지방채무잔액지수가 20%를 초과하고 있어, 이들 자치단체는 그만큼 재정압박에 노출되어 있는 것으로 분석된다. 그리고 자치구의 경우 지방채무가 전무한 단체가 많이 존재하고 넓게 흩뜨려져 있는 분포상태를 보이고 있어 지방채 활용이 부진하고 자치구 간에 편차가 크게 나타나는 것으로 파악된다.

## IV. 재정위기 극복방안

### 1. 기본 시각

재정위기 대책을 수립하는 경우 재정위험의 강도와 그 원인 파악에서 재정압박이 어느 정도 심각한가?, 그 원인이 구조적인 것인가 아니면 단순한 재정관리적 문제인가에 따라 효과적인 대응방안을 마련하여야 한다.

첫째, 재정위기상황을 극복하기 위해서는 무엇보다도 재정분권 차원에서 자체세입기반을 강화하는 것이 무엇보다 중요하다. 국가나 상급단체에 의존성이 높은 자치단체는 재정 자율성이 제약될 뿐 아니라, 책임성 측면에서도 한계가 있어 위기대처능력이 떨어지게 된다. 따라서 지방자치단체가 독자적인 재정자원을 확보하고 자원배분에 대해 자율적인 의사결정과 예산의 편성·집행 결과(성과)에 대해 책임을 지는 성과지향의 지방재정운영 틀을 정립하여야 한다.

둘째, 민선자치 실시 이후 자율과 분권, 규제완화, 단체장의 정치적 활동에 따른 재정지출 특성으로 인해 재정운영의 비효율성이 지적되어 왔다. 따라서 자율과 책임을 근간으로 조직의 전략목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 프로그램을 체계화한 후, 예산집행에 따른 성과와 목표달성도를 평가하여 재정성과에 환류·반영하여야 한다. 이를 통해 공공예산의 가치(value for money)를 높일 수 있을 것이다.

셋째, 지방의회와 시민에 의한 재정집행에 대한 감시기능을 강화하는 것이 중요하다. 선심성·낭비성 예산편성과 집행을 방지하기 위해 주민참여예산제도를 강화하고, 자금의 유용·전용이 발생하지 않도록 투명한 회계관리시스템이 작동되어야 한다.

넷째, 중앙정부 차원에서는 재정위험을 사전에 예측하여 선제적으로 대응하기 위한 제도적 장치로서 지방재정위기관리제도를 실시하는 것이 필요하다.

이와 같은 기본적 시각에 입각하여 재정위기 극복방안을 단기적 방안과 장기적 방안으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.



## 2. 재정 건전화 방안

재정위기를 극복하고 재정 건진성을 확보하기 위해서는 일차적으로 세입구조와 세출구조 분석을 토대로 재정수지를 개선하고 채무를 경감하기 위한 방안을 강구하는 것이 필요하다. 다만, 세입구조 변화는 단기적으로 어려운 사항이므로 세출구조조정 및 경비절감에 초점을 두되, 현실성과 실천가능성을 고려하여 장단기 방안을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

- ① 세입증대와 세출효율화를 통해 재정수지 개선
- ② 재정 건진성 저해요인 해소 : 채무관리, 비용절감 추진
- ③ 세입구조 개선은 장기적으로 추진하고 경비절감과 세출구조조정에 초점
- ④ 현실성과 추진시기를 고려하여 단기적 방안과 장기적 방안으로 구분

### 1) 단기적 방안

자치단체가 실천할 수 있는 단기적 방안으로 채무경감을 위한 채무종합관리계획의 수립·시행을 비롯하여 경상경비절감, 사업지출 효율화, 단기적인 세입확충방안 등을 들 수 있다.

#### ① 채무종합관리대책 수립·시행

- 총채무액 연도별 관리목표제 운영
  - 예) 향후 4년간 총채무액 70% 수준으로 감축
- 순세계잉여금을 통한 채무원리금 조기상환
- 고이율 차입금을 저금리자금으로 변경
- 공기업 특별회계 경영합리화 및 채무상환 자체능력 개선
  - 예) 상하수도 요금 현실화, 공업단지 투자계획 재검토
- 타당성이 검증된 현안사업에 한해 지방채 발행 신중 검토

#### ② 경상경비 절감방안 수립·시행

경상경비 관리목표제 시행(예: 10% 절감 추진), 행정내부 조직운영경비의 우선 절감, 민간이전경비 절감, 사회복지예산의 총량제 운영, 공공시설물 수익성 강화, 각종 유사·중복 행사축제는 축소·폐지·통합운영하고 선심성·낭비성 경비는 최대한 감축하여 운영한다.

#### ③ 사업예산의 효율적 운영

지역경제 활성화, 일자리 창출, 복지 확대 등 재정지출 효과에 초점을 두고 운영하되, 사업효과 분석이 불충분한 단순 공공시설물 확충사업은 적극 억제하고, 계속지원 사업에 대해 일몰법 적용, 예산사업평가를 통해 사업성과를 재검토하여 사업비를 삭감하는

등 사업구조 조정을 실시하는 한편, 신규사업에 대해서는 PAYGO 원칙을 적용, 소요재원 마련을 의무화하는 방안을 추진한다.

④ 현실적으로 가능한 세입증대 방안 강구

세입구조 개선은 장기적 관점에서 추진하는 것이 바람직하고, 과세자주권에 대한 제약 등으로 지방세 확충이 어려운 만큼 과세대상 확대, 지방세 감면제도 개선 등을 추진하는 한편, 세외수입 확충(예: 사용자부담 확대, 국·공유재산 활용, 공공시설물 사용료 및 사업수익), 체납액 축소대책을 추진한다.

## 2) 장기적 방안

장기적 방안은 지방자치단체의 자생력·경쟁력을 강화하고 국가와 지방 간 재정분담 체계 조정 등 보다 거시적이고 구조적인 변화에 초점을 두는 접근방법이다. 대표적으로 자체세입기반 확충방안, 지역특성을 살린 산업기반 조성, 정부 간 재정관계 조정방안 등을 들 수 있다.

① 자체세입기반 확충

장기적 관점에서 지방 자주재원 확충방안으로서 선택적 과세제도 도입, 국세의 지방세 이양, 세원공동이용방식의 도입, 국가와 지방 간 재원배분시스템 재정립 등의 방안을 검토할 수 있다.

② 지역특성을 살린 산업기반 조성

지역대학, 연구소 등과 연계하여 지역특성을 살릴 수 있는 산업을 육성한다. 농수산 가공단지 조성, 향토자원 개발, 청정한 자연환경 및 산지유통시설 기반 강화, 고용창출과 세수증대를 위해 2·3차 산업을 적극 유치한다.

③ 정부 간 재원분담체계 조정

중앙사무의 지방이양, 사회복지 관련 지방비 부담 증대, 고령화·저출산에 따른 비용 증가, 기후변화 등에 따른 신수요(new demand)에 대응하여 국가-지방 간 재원분담을 조정하는 것이 필요하다. 예컨대, 지방소비세 배분 확대, 국세와 지방세 조정, 지방교부세 법정률 조정, 사회복지 기능에 대한 재원분담체계 개선 등을 들 수 있다.

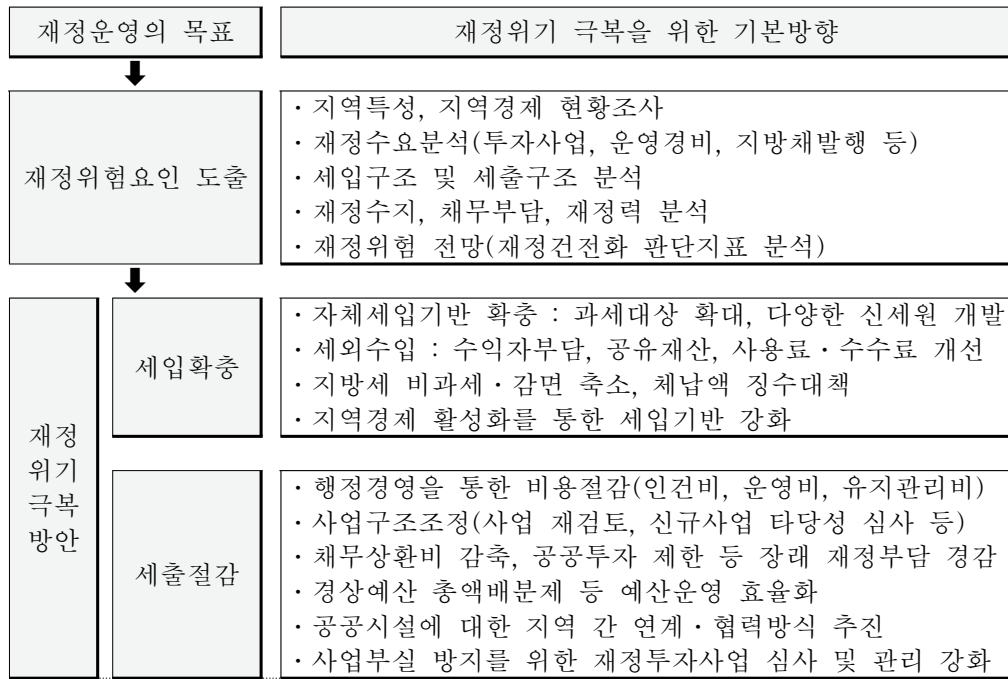
## 3) 재정위기 극복프로그램 : 사례

지방자치단체의 재정위험이 예상되어 주의나 심각에 해당하는 경고를 받은 지방자치단체는 재정 건전화를 위한 목표를 설정하고 재정건전화 프로그램을 수립하여 단계적으로 이행하는 것이 필요하다. <그림 11>과 같이 지역의 특성과 지역경제 현황조사, 당해 자치단체의 수요분석, 재정현황과 재정악화의 원인을 다각적으로 분석한 후, 이들 분석

결과를 토대로 재정 건전화 실현하기 위한 재정운영의 목표와 방향을 설정하고 이에 기초하여 세부재정건전화대책을 수립하여야 한다.

특히, 지방재정건전화 대책은 해당 자치단체의 재정악화의 원인(구조적, 관리적)과 연계하여 세입·세출 측면, 예산관리 측면, 투자사업 측면 등에서 재정위험요인을 해소할 수 있는 실천가능한 정책방안을 마련하는 것이 중요하다.

<그림 11> 지방재정 위기극복 프로그램 : 예시



### <참고문헌>

기획재정부. (2011). OECD Economic Outlook No.89('11.5월).

남황우. (2010). 일본의 지방재정건전화 조치. 「지방재정과 지방세」, 31 : 141-143.

박완규. (2009). 지방재정 건전성 관련 법령·제도 및 일본 사례로부터의 시사점. 「지방재정과 지방세」, 20 : 28-30.

배인명. (1997). 지방재정상태의 측정을 위한 종합지표 : 대도시를 중심으로. 「지방재정정보」, 2(1) : 112-115.

서정섭. (2004). 우리나라 지방재정의 건전성 분석. 「지방행정연구」, 18(4) : 239-242.

안국찬·신무섭. (2001). 지방재정의 건전성에 관한 평가 : 전북의 지방자치단체를 중심으로. 「사회과학연구논집」, 27: 55-56.

- 안용식·이종수. (1997). 지방재정력 측정을 위한 모델개발과 FMS 컴퓨터 프로그램의 설계. 「지방재정학보」, 2(1) : 129-131.
- 우명동. (2009). 경제위기와 지방재정의 건전성. 「지방재정과 지방세」, 20 : 4-11.
- 이상용. (2010). 지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안. 「지방재정과 지방세」, 26 : 17-20.
- 임성일. (2007). 지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립. 지방재정세미나. 한국지방재정학회. 21-23.
- 한국지방행정연구원. (2010). 「2010년 지방재정분석 통계자료」.
- 현승현·윤성식. (2006). 지방교부세 법정세율의 변화에 따른 재정지출효과와 건전성 분석. 「한국지방자치학회보」, 18(3) : 56-57.
- Berne, Robert and Richard Schramm. (1986). The Financial Analysis of Governments. Prentice-Hall.
- Groves, Sanford M. & Valente, Maureen Godsey. (1994). Evaluating Financial Condition : A Handbook for Local Government. ICMA.
- IFAC PSC. (2000). Government Financial Reporting : Accounting Issues and Practices.
- Vishwanath, T. & Kaufmann, D. (1999). Towards Transparency in Finance and Governance. The World Bank.

접수일(2011년 10월 12일)

수정일자(2011년 10월 28일)

게재확정일(2011년 11월 20일)