

# 2012 지방재정 동향 및 전망

이 효 (연구위원)

KRILA FOCUS

# 2012 지방재정 동향 및 전망

이 효 (연구위원)

## I. 지방재정의 환경변화

- 지방재정은 대내·외적 환경변화에 큰 영향을 받고 있으며 이에 능동적으로 대응하면서 바람직한 재정운영 정책과 방향을 마련하여야 함. 특히 오늘날 불확실성이 상존하는 상황에서 지방재정을 둘러싼 환경 변화와 이에 따른 주요 이슈를 분석하고 이를 토대로 앞으로의 방향과 추진전략을 마련하는 것이 그 어느 때보다도 강조되고 있음
- 지방재정에 영향을 미치는 환경 변화는 사회경제적 변화를 비롯하여 정치·행정·문화적 변화 등 매우 다양하게 나타날 수 있으나, 최근 제기되는 주요한 환경변화를 살펴보면 다음과 같음

### 1. 저출산·고령화에 따른 지방재정 여건 변화

- 저출산과 평균수명 연장에 따른 인구구조의 변화로 현재 세대와 미래 세대의 수혜 및 비용부담 간에 불균형이 발생하고 있는 가운데, 우리나라의 재정수지와 국가채무는 당초 예상보다 빠르게 호전되고 있으나, 고령화에 따른 복지재정수요 증대로 건전 재정운영의 지속가능성은 낙관하기 어려운 실정임
- 지방자치단체도 저출산·고령화로 인한 영향을 회피할 수 없으며, 이에 따른 재정여건 변화는 재정지출수요와 재원조달 측면 모두에 있어 커다란 영향이 예상되므로 이들 환경변화에 대응한 재정운영 전략을 마련하여야 함
  - 재정지출수요 측면에서는 고령자에 대한 연금지급, 의료비용 증가로 인해 현재의 재정지출 성향이 유지되더라도 고령화에 따른 재정 건전성은 향후 빠르게 악화될 것으로 전망됨
  - 재원조달 측면에서는 복지재정지출수요에 충당할 재원확보와 관련하여 국가와 지방자치단체 간의 재정분담체계에 대한 전반적인 검토와 정비가 요구됨

## I. 지방재정의 환경변화

- 통계청의 장래인구추계에 의하면, '10년 현재 우리나라의 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율은 11.0%로 지속적인 증가추세를 보이고 있음
  - 고령인구비율 : 3.1%('70) → 7.2%('00) → 11.0%('10) → 14.3%('18) → 20.8%('26)
  - 우리나라는 지난 '00년 65세 이상 인구 비율이 7.2%에서 향후 '18년에는 65세 이상 비율이 14.3%, '26년에는 20.8%에 도달할 것으로 전망

〈표 1〉 시도별 고령인구비율

(단위 : %)

시도별	2007	2008	2009	2010
서울특별시	8.29	8.73	9.17	9.72
부산광역시	9.63	10.20	10.78	11.26
대구광역시	8.86	9.33	9.73	10.04
인천광역시	7.69	8.02	8.33	8.62
광주광역시	8.05	8.33	8.66	8.97
대전광역시	7.72	8.05	8.39	8.66
울산광역시	6.02	6.29	6.57	6.82
경기도	7.84	8.14	8.42	8.67
강원도	13.45	13.92	14.36	14.81
충청북도	12.36	12.67	12.97	13.20
충청남도	14.31	14.55	14.78	14.87
전라북도	14.32	14.67	14.97	15.22
전라남도	17.23	17.63	17.97	18.29
경상북도	14.57	15.05	15.44	15.57
경상남도	11.09	11.36	11.63	11.81
제주특별자치도	11.04	11.45	11.86	12.19

주 : 고령인구비율(%) = (65세 이상 인구/전체 인구)×100

자료 : 통계청

- 시·도별로 65세 이상 고령인구비율을 살펴보면, 〈표 1〉에서와 같이 대도시의 경우 6.82%(울산)에서 11.26%(부산)에 걸쳐 있고, 도지역은 고령인구비율이 가장 낮은 경기도가 8.67%이고 전라남도는 18.29%로 매우 심각한 수준을 보이고 있음)

1) 특히 농촌지역 군 단위의 경우 고령화가 빠르게 진행됨에 따라 복지재정수요에 대한 자원부담 능력에 한계를 드러내고 있어 이에 대한 대응책 마련이 필요하다. 군의 경우 고령인구비율(2010년 기준)이 30%를 초과하는 단체가 다수 나타나고 있다. 예를 들면, 경북 군위군(31.82%), 의성군(31.71%), 영양군(30.44%), 경남 의령군(30.39%), 합천군(31.22%) 등으로, 이들 지역은 저출산과 인구의 고령화로 인해 재정운영에 상당한 어려움을 겪을 것으로 보인다.

## 2. 재정분권화에 따른 지방재정 변화

- 국가사무의 지방이양, 자치경찰제 도입, 지방교육자치제도, 지방행정체제 개편 등 자치행정 제도 변화와 재정분권 촉진은 정부 간 재정관계를 비롯한 지방재정제도 전반에 커다란 영향을 미칠 것으로 전망됨
  - 국가사무의 지방이양에 상응한 재정이전이 제대로 이루어지지 않아 지방자치단체의 재정 압박요인으로 작용
  - 지방행정체제 개편에 따른 재정지원 문제, 지역별 경쟁력 제고와 함께 지역 간의 재정협력 강화 문제는 새로운 재정운영 형태를 필요로 할 것임
- 재정분권화(fiscal decentralization)는 기본적으로 자신의 사무를 스스로 조달한 자체재원으로 자율적인 의사결정에 따라 수행하는 것이 전제이므로, 지방자주재원의 확충, 국가와 지방 간 세원 및 자원배분 관계에 변화를 초래할 것임
  - 최근 일련의 지방세제 변화(지방소득세, 지방소비세 도입 등), 지방채 발행기준, 예산편성 기준 등 변화에 유연한 대응 필요
  - 재정분권의 추진과 자율성 강화는 종전의 투입과 통제 중심의 관리방식에서 성과와 재정 책임성(fiscal accountability)을 강조하는 재정운영 틀의 전환을 요구하고 있음
- 민선자치 실시 이후 지방자치단체의 도덕적 해이, 방만한 재정운영, 회계처리의 부적정, 공기업 경영부실 등 비효율성이 크게 부각됨에 따라 내·외부 통제시스템을 확보할 필요성이 제기됨

## 3. 글로벌 경제위기에 따른 지방재정 영향

- 2008년 9월에 발생한 세계 금융위기를 극복하기 위해 재정지출 확대 정책을 추진하면서 그에 따른 후유증으로 세계경제는 물론 우리나라의 경기 성장세가 전반적으로 둔화될 것으로 전망
  - 우리나라 경제성장률이 '08년 2.3%, '09년 0.3%로 낮아진 이후 경제회복을 위한 적극적인 노력으로 '10년도 6.2% 경제성장을 이루었으나, 다시 글로벌 경기침체로 수출이 둔화되고 불확실성이 확대되면서 '11년 4.0%, '12년에 경제성장률이 3.6%에 그칠 것으로 전망
  - 소비자물가상승률은 '08년 4.7%로 크게 증가한 이후 '09년 2.8%, '10년 2.9%로 진정되었으나 경제회복을 위한 재정지출 확대 영향으로 '11년 4.4%, '12년에 3.4%에 이를 것으로 전망 (삼성경제연구소)

〈표 2〉 한국의 주요 경제지표 추이

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%

# I. 지방재정의 환경변화

- 세계 경제위기의 여파로 인해 지역경제 여건이 어려운 가운데, 특히 세입부족 상황에서 재정 지출을 확대하고자 지방채를 확대 발행하면서 채무증가로 인해 재정수지적자, 채무상환능력이 악화되면서 재정이 부실한 일부 자치단체를 중심으로 재정위험성이 우려되는 상황임
  - 예산 대비 채무비율이 일정 수준(예 : 40% 이상)을 초과하거나 채무원리금 상환을 위한 가용재원이 부족하여 재정압박에 노출
  - 특히 BTL 등 민간투자 사업추진에 따른 재정부담, 도시개발공사 등 독립법인에서 지방채를 확대 발행하여 대규모 투자사업을 추진한 경우, 부동산 경기침체로 분양수익이 제대로 확보 되지 않아 채무상환압박에 노출되는 사례가 발생하고 있음

## 4. 신수요 발생에 따른 지방재정 영향

- 급격한 다문화 사회로의 이동과 기후변화에 따른 재난재해 발생은 재정운영 측면에서 신수요 (new demand)를 유발하는 주요 요인으로 작용
- 우리나라의 경우 국내에 거주하는 외국인이 매년 20% 넘게 빠르게 증가하는 추세로, 이들 새로운 재정수요에 대응하기 위한 추가적 재정부담은 지방재정에 커다란 영향을 미칠 것으로 전망
- 한국에 거주하는 귀화자나 외국인수는 전체 인구 대비 2.3% 수준(2010년도 기준)으로 아직 소수이라고 하나, 농촌지역이나 공단지역 등은 외국인 수가 급증하여 사회적 문제로 나타나며, 이를 방치하거나 대응이 지연될 경우 향후 심각한 사회적 이슈로 부각될 전망(〈표 3〉 참조)
  - 외국인수 증가율 : 34.7%('07) → 23.3%('08) → 24.2%('09) → 2.9%('10)
  - 외국인수 비중 : 1.47%('07) → 1.81%('08) → 2.23%('09) → 2.29%('10)

〈표 3〉 지방자치단체 외국인 주민수 현황

(단위 : 명)

구분	2006	2007	2008	2009	2010
주민등록인구(B)	48,782,274	49,092,419	49,355,153	49,593,665	49,773,145
외국인 주민수(A)	536,627	722,686	891,341	1,106,884	1,139,283
· 남자	306,067	394,720	482,870	584,697	586,481
· 여자	230,560	327,966	408,471	522,187	552,802
A/B×100(%)	1.10%	1.47%	1.81%	2.23%	2.29%

자료 : 행정안전부

- 시·도별로 외국인 수의 분포를 살펴보면, 〈표 4〉에서와 같이 2010년 기준으로 경기도의 외국 인수는 285,262명으로 전체 외국인수(918,917명)의 31.0%로 가장 높은 비중을 차지하고,

그 다음으로는 서울시가 262,902명으로 전체의 28.6%를 차지하여, 이들 2개 지역이 전체 외국인의 59.6%로 절반 이상을 점하고 있음

- 이외에 경상남도 6.3%, 인천시 5.4%, 충청남도 4.7%, 경상북도 4.0%, 부산시 3.5% 등을 점하고 있음
- 외국인수가 적은 지역은 제주도 0.6%, 광주시 1.5%, 강원도 1.5%, 대전시 1.6%, 울산시 1.7% 등으로 2% 미만임

- 이와 같은 외국인수의 증가에 따른 다문화 사회로의 진입은 지방재정운영에 있어서 새로운 영향요인으로 작용할 것으로 전망됨

〈표 4〉 지방자치단체의 외국인수

(단위 : 명, %)

시도별	2007		2008		2009		2010	
	외국인수	비중	외국인수	비중	외국인수	비중	외국인수	비중
합계	765,429	100.0	854,007	100.0	870,636	100.0	918,917	100.0
서울특별시	229,072	29.9	255,207	29.9	255,749	29.4	262,902	28.6
부산광역시	27,662	3.6	31,499	3.7	31,310	3.6	32,471	3.5
대구광역시	19,409	2.5	19,877	2.3	19,406	2.2	20,401	2.2
인천광역시	45,464	5.9	48,521	5.7	47,852	5.5	49,992	5.4
광주광역시	10,016	1.3	11,923	1.4	12,188	1.4	13,360	1.5
대전광역시	12,177	1.6	14,056	1.6	14,485	1.7	14,876	1.6
울산광역시	12,804	1.7	14,472	1.7	14,961	1.7	16,043	1.7
경기도	234,030	30.6	256,827	30.1	266,808	30.6	285,262	31.0
강원도	11,994	1.6	12,892	1.5	12,672	1.5	13,737	1.5
충청북도	20,731	2.7	22,700	2.7	22,648	2.6	24,453	2.7
충청남도	30,553	4.0	35,254	4.1	37,667	4.3	42,753	4.7
전라북도	16,151	2.1	18,749	2.2	19,919	2.3	20,152	2.2
전라남도	15,126	2.0	19,690	2.3	21,149	2.4	21,970	2.4
경상북도	33,721	4.4	35,731	4.2	35,350	4.1	36,895	4.0
경상남도	42,389	5.5	51,707	6.1	53,222	6.1	57,718	6.3
제주특별자치도	4,130	0.5	4,902	0.6	5,250	0.6	5,932	0.6

자료 : 통계청

- 외국인수 증가에 따른 다문화 사회로의 진입 문제와 함께 또다른 새로운 수요로는 기후변화에 따른 지방재정에의 영향을 들 수 있음
  - 최근 국립환경과학원은 우리나라의 평균기온이 과거 1970년대에 비해 겨울 1.3도, 여름 0.2도 상승하였으며, 엘니노 영향권으로 앞으로 21세기 말에는 평균기온은 4도 가량 상승하고 강수량은 17% 증가할 것으로 전망

## II. 지방재정의 동향분석

- 이산화탄소(CO2) 증가율은 연평균 2.3ppm으로 전지구 평균(1.9ppm)을 웃돌고, 한반도 평균 해수면 상승률은 연평균 3.4mm로 해수면 1m 상승시 우리나라의 최대 범람가능면적은 한반도의 1.2%인 2,643km<sup>2</sup>에 달하는 것으로 분석됨
- 기후변화는 국가는 물론 지방자치단체 차원의 재난재해, 방재 등 공공안전을 위한 다각적인 재정대책 마련이 필요할 것으로 전망됨

## II. 지방재정의 동향분석

- 앞에서 살펴 본 지방재정의 환경 변화를 고려하면서, 우리나라 지방자치단체의 재정여건과 지방재정을 둘러싼 이슈와 논점을 토대로 지방재정의 동향을 살펴보고자 함
- 지방재정의 동향과 전망은 크게 지방재정 지출수요의 변화, 정부 간 재정관계 변화, 지방재정의 세입기반 약화, 지방재정 위험 및 건전성 약화, 추가 재정수요의 발생 등을 중심으로 살펴볼 수 있음

### 1. 지방재정 지출수요의 변화

#### (1) 사회복지지출 비중

- 최근 지방자치단체를 둘러싸고 있는 재정변화 가운데 두드러진 현상으로 사회복지 관련 재정 지출 부담 증대를 들 수 있음. 고령화로 인한 연금지급, 의료비용 급증 및 사회복지에 대한 사회적 욕구가 증가함에 따라 지방자치단체의 복지재정수요가 가파르게 증가할 것으로 전망됨
  - 지방복지재정 지출수요는 앞으로 지속적으로 증가할 것으로 예상되므로 사회복지와 관련한 합리적인 재원확충 방안을 마련하는 것이 필요함
- <표 5>에서와 같이 지방자치단체 세출액에 대한 사회복지지출의 비중은 '11년에 20.2%에 이르고 있으며, '08년 17.3% 대비 2.9%p 증가하여 지방재정을 전체적으로 압박하고 있는 것으로 분석됨
  - 모든 자치단체 유형에서 사회복지지출 비중이 증가하고 있으며, 특히 자치구의 경우 세출액에서 점하는 사회복지지출 비중이 43.5%로 가장 높을 뿐아니라, 4년간 증가폭 또한 6.4%p 증가하여 가장 큰 증가 속도를 기록하고 있음

- 따라서 사회복지 관련 재정수요 및 주민욕구 충족을 위해 국가와 지방 간의 재정분담체계 조정을 비롯하여 세출우선순위 등 지방재정 관점에서 합리적인 정책적 대응이 필요할 것으로 판단됨

〈표 5〉 자치단체 유형별 사회복지지출 비중 추이

(단위 : %)

구분	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

## (2) 국고보조사업의 지방비부담

- 국고보조사업의 지방비 부담 현황을 살펴보면, 〈표 6〉에서와 같이 연도별로 지방비 부담비율이 지속적으로 상승하고 있는 것을 알 수 있음. 이러한 국고보조사업 관련 지방비 부담 증대는 지방자치단체의 재정을 압박하는 중요한 요인으로 작용할 것으로 전망됨
  - 2011년도 국고보조사업은 총 48.6조원이며, 이 가운데 국고보조금이 30.0조원에 61.9%, 지방비부담은 18.5조원에 38.1%를 점하고 있음
- 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 있음

〈표 6〉 국고보조사업 관련 지방비부담 추이

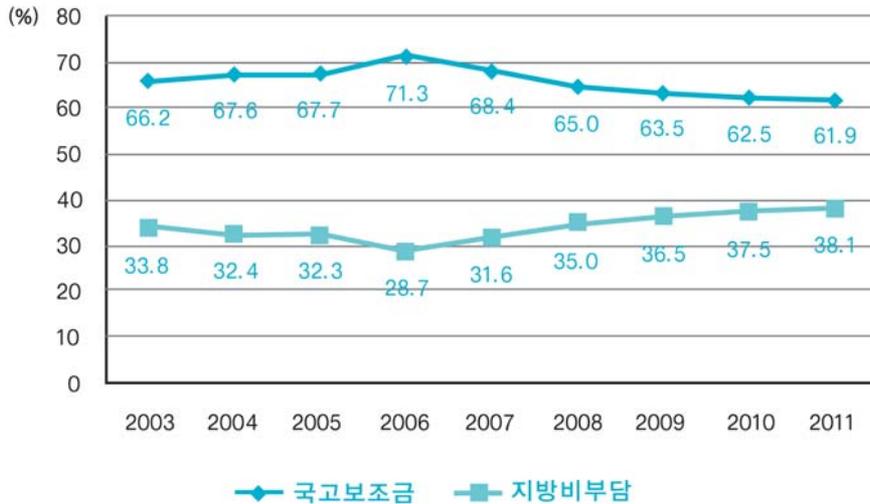
(단위 : 억원, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
	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

## Ⅱ. 지방재정의 동향분석

〈그림 1〉 국고보조사업의 지방비 부담비율 추이



### 2. 정부 간 재정관계 변화

- 그동안 지방재정 분권화가 추진되면서 나타나는 현상으로는 여러 가지를 들 수 있으나, 기본적으로는 지방재정의 위상을 검토해 보는 것이 필요함. 이와 관련하여 지방재정규모의 변화 추이, 국가예산과의 비교를 통해 전반적인 상황을 파악하고자 함

#### (1) 지방재정규모

- 지방재정규모(최종예산 기준)는 <표 7>에서와 같이 '10년에 약 149.7조원으로 GDP의 12.8%를 점하고 있으며, '01년 79.1조원 대비 약 1.89배의 양적 증가를 보이고 있음
  - 국내총생산(GDP)에서 지방재정이 점하는 비중을 보면, '05년 13.3%에서 '07년 14.2%, '09년에 14.7%까지 증가하였으나 '10년에는 다시 12.8% 수준을 보이고 있음
- 향후 경제적 여건이 어려운 상황에서 사회복지, 환경관리, 고령화·저출산에 따른 재정수요와 지방행정서비스의 질적 변화를 고려하면, 공공지출에 대한 효율성 제고와 건전성 확보는 가장 시급하고도 중요한 과제가 될 것으로 전망됨

〈표 7〉 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%

자료 : 한국은행 및 행정안전부

- 국내총생산(GDP) 증가율과 지방재정규모의 증가율을 비교하면, 〈표 8〉과 〈그림 2〉에서 국내 총생산은 전반적으로 지속적인 증가추세를 보이는 반면, 지방재정규모는 '08년까지 증가하다가 '09년 이후 감소추세를 나타내고 있음
  - GDP는 '08년까지 증가율이 상승하다가 '09년도에 4.01%로 낮아졌으나 '10년에는 다시 전년 대비 10.12% 상승함
  - 지방재정규모는 '09년도에 증가율이 8.48%로 줄어든데 이어 '10년도는 전년대비 -4.42%로 지방재정규모가 오히려 감소함

〈표 8〉 GDP증가율과 지방재정증가율의 비교

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 2〉 GDP증가율과 지방재정 증가율 비교



## II. 지방재정의 동향분석

### (2) 국가예산과 지방예산의 비교

- 국가예산과 지방예산의 비교 관점에서 지방재정의 위상을 살펴보면, <표 9>에서와 같이 우선, 예산규모를 기준으로 파악하는 경우, 2011년도에 중앙정부예산은 235.5조원으로 국가 전체 예산의 56.0%를 점하고, 지방자치단체 예산은 184.9조원(지방교육예산 포함)으로 44.0%로 중앙 재정 대비 지방재정은 대략 6 대 4의 비율로 나타남
  - 지방교육예산을 별도로 구분하면, 중앙정부예산 56.0%(235.5조원), 지방예산 33.5%(141.0조원), 지방교육예산 10.5%(43.9조원)로 나타남
- 다음으로 정부 간 재정이전을 제외한 후, 실제 각 주체가 지출하는 총재정사용액을 기준으로 파악하면, 중앙정부예산은 137.3조원으로 국가 전체예산의 42.8%를 점하고 지방자치단체 예산은 183.7조원(지방교육예산 포함)으로 57.2%를 점하여 중앙재정과 지방재정은 4 대 6의 비율을 보이고 있음
  - 지방교육예산을 별도로 구분하면, 중앙정부예산 42.8%(137.3조원), 지방예산 42.5%(136.4조원), 지방교육예산 14.7%(47.3조원)로 나타남

<표 9> 국가예산과 지방예산의 비교

(단위 : 조원)

구분	2010년		2011년		
	금액	비중	금액	비중	
예산규모 기준	중앙정부예산	225.9	55.5%	235.5	56.0%
	지방예산	139.8	34.4%	141.0	33.5%
	지방교육예산	41.1	10.1%	43.9	10.5%
재정사용액 기준	중앙정부예산	136.2	43.7%	137.3	42.8%
	지방예산	133.5	42.8%	136.4	42.5%
	지방교육예산	42.1	13.5%	47.3	14.7%

자료 : 행정안전부

- 중앙정부 예산규모와 지방자치단체 예산규모의 비중에 대해 연도별 추이를 살펴보면, <표 10>에서 예산규모 기준의 경우 중앙정부 예산규모는 54.5%~57.0%, 지방예산규모는 32.9%~34.9%, 지방교육예산규모는 10.1%~10.6% 수준을 보이고 있음
  - 연도별로 예산규모의 비중 추이를 살펴보면, 중앙정부예산은 미약하나마 증가하는 추세인 반면, 지방예산규모는 전반적으로 감소 추세에 있고, 지방교육예산은 전체예산의 10% 수준을 유지하고 있는 것으로 나타남

- 한편, 재정사용액 기준에서는 중앙정부예산규모는 42.3%~46.1%, 지방자치단체 예산규모는 40.5%~45.1%, 지방교육예산은 13.4%~14.7% 수준을 차지하고 있는 것으로 나타남

〈표 10〉 국가예산과 지방예산의 연도별 비중

(단위 : %)

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011
예산규모 기준	중앙정부예산	57.0	54.8	54.5	55.1	55.5	56.0
	지방예산	32.9	34.8	34.9	34.8	34.4	33.5
	지방교육예산	10.1	10.4	10.6	10.1	10.1	10.5
재정사용액 기준	중앙정부예산	46.1	42.3	40.3	42.9	43.7	42.8
	지방예산	40.5	43.6	45.1	43.3	42.8	42.5
	지방교육예산	13.4	14.1	14.6	13.8	13.5	14.7

자료 : 행정안전부

### (3) 예산운영의 비효율성

- 지방분권 촉진과 민선자치 실시 이후 지방자치단체의 비효율적 예산운영 등 도덕적 해이 문제가 지적되고 있음. 대표적으로 업무추진비 편성·집행의 투명성 결여, 시간외근무수당 편법 집행 등 예산회계처리 부적정, 방만한 재정운영(예: 호화청사, 행사축제경비, 민간이전경비 등 선심성·소비성 지출증대) 등 재정관리적 요인으로 내부통제시스템이 제대로 작동되지 않고 있는 점을 들 수 있음
- 지방공기업 경영부실, 특히 독립법인으로 간접 운영되는 지방공사·지방공단, 제3섹터 등의 경영악화, BTL 등 민간투자사업 확대 등에 필요한 자원 충당을 위해 대규모 지방채를 발행하는 등 재정운영의 관리부실로 인해 지방재정에 어려움이 나타나고 있는 실정임
- 예산운영의 비효율성 및 재정관리적 문제요인을 통제할 수 있는 재정규율(fiscal rule)이 미흡함. 투자사업심사, 예산운영기준, 재정수지, 지방채 관리 등 건전재정운영을 위한 재정준칙을 마련할 필요가 있음

## 3. 지방재정의 세입기반 약화

### (1) 세입재원의 구조

- 자치단체의 세입구조를 살펴보면, 〈표 11〉에서 2011년도 지방예산규모는 141.0조원이며, 이는 자체수입 56.2%, 의존수입 41.1%, 지방채수입 2.6%로 나타남

## II. 지방재정의 동향분석

- 자체수입은 지방세 49.7조원(35.3%), 세외수입 29.5조원(21.0%)
  - 의존수입은 지방교부세 27.4조원(19.4%), 보조금 30.5조원(21.7%)
  - 지방채수입 3.7조원(2.6%)
- 세입재원의 연도별 비중을 살펴보면, 자체수입은 '06년 60.3%에서 '11년 56.2%로 지속적 감소 추이를 보이는 반면, 의존수입은 '06년 36.4%에서 '11년 41.1%로 증가 추세에 있음
- 지방세는 '06년에 세입의 33.0%에서 '09년에 28.8%로 계속 감소하였으나 '10년도에 지방소득세와 지방소비세 도입 등으로 인해 '10년 32.9%, '11년에 35.3%의 비중을 보이고 있음<sup>2)</sup>
  - 세외수입은 '06년에 27.3%에서 '09년 26.3%, '11년에 21.0%로 감소 추세
  - 지방교부세는 '06년 18.1%에서 '09년에 17.9%로 줄었으나 '10년도 이후 증가하여 '11년에 세입의 19.4%를 차지하고 있음
  - 보조금은 '06년에 18.3%에서 '09년 20.7%, '11년에 21.7%로 증가 추세
  - 지방채수입은 '06년 3.3%에서 '09년에 세계경제위기 극복을 위한 일시적인 지방채 확대 발행으로 세입의 6.2%로 증가되었으나 이후 '10년 3.8%, '11년에 2.6%로 나타남

〈표 11〉 지방자치단체의 세입재원별 비중 추이

(단위 : 억원 %)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	
	비중	비중	비중	비중	비중	금액	비중
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1,410,393	100.0
자체수입	60.3	61.0	58.2	55.1	56.9	793,219	56.2
· 지방세	33.0	31.8	31.2	28.8	32.9	497,434	35.3
· 세외수입	27.3	29.2	27.0	26.3	24.0	295,784	21.0
의존수입	36.4	36.3	39.2	38.6	39.4	579,813	41.1
· 지방교부세	18.1	19.2	21.2	17.9	18.5	274,085	19.4
· 보조금	18.3	17.1	18.0	20.7	20.9	305,728	21.7
지방채	3.3	2.8	2.6	6.2	3.8	37,362	2.6

자료 : 행정안전부

2) 지방세제도는 그동안 2008년에 서울시가 특별시와 자치구 간 재산세 공동과세를 시행한데 이어 2010년도에 지방소득세와 지방소비세가 도입되었고, 2011년에는 다음과 같은 지방세 관련 제도 개선이 이루어졌다. 즉, 첫째, 지방세법 분법을 통해, 종전 1961년 전부 개정 이후 잦은 부분 개정으로 복잡하고 단일법 체계에 따른 분야별 전문화에 한계가 있었으나, 이를 지방세기본법(총칙), 지방세법(세목), 지방세특례제한법(감면) 등 3개 법으로 분법하였으며, 둘째, 지방세 세목체계를 16개 세목에서 11개 세목으로 간소화하였다. 즉, ① 중복과세 통폐합 : 취득세+취득관련분 등록세 → 취득세, 재산세+도시계획세 → 재산세, ② 유사세목 통합 : 취득무관분 등록세+면허세 → 등록면허세, 공동시설세+지역개발세 → 지역자원시설세, 자동차세+주행세 → 자동차세, ③ 영세세목인 도축세를 폐지하였다.

## (2) 지방자치단체의 재정자립도와 재정자주도

- 지방재정의 근간을 이루는 지방세와 세외수입을 합산한 자체세입이 세입액에서 점하는 비중인 재정자립도가 지속적으로 하락하는 추세에 있음. 지방자치단체의 재정자립 수준을 표시하는 지방재정자립도는 <표 12>에서와 같이 '04년 57.2%이던 것이 '08년 53.9%, '11년에는 51.9%로 하락하여, '04년 대비 5.3%p 감소하여 지방자치단체의 자체세입기반이 매우 취약함을 보여주고 있음

<표 12> 지방재정자립도 추이

(단위 : %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전국평균	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9

자료 : 행정안전부

- 재정자주도 추이를 살펴보면<sup>3)</sup>, <표 13>에서 2011년 현재 76.7%로 '06년 이후 감소하는 추세이고, 자치단체 유형별로는 특·광역시와 도는 78.5%로 감소 추이, 시는 68.7%로 '07년 이후 감소 추이, 군은 62.7%로 '06년 이후 감소 추이를 보이고 있음
- 특히, 자치구의 경우 자주재원이 열악하고 인건비·운영비 등 의무적경비 비중이 높은 상황에서, 사회복지 관련 지방비부담 과중 등으로 인해, <그림 3>에서와 같이 '05년 이후 재정자주도가 급격히 감소하는 추세를 나타내고 있어 재정운영의 자율성이 악화되고 있으므로 이에 대한 대책을 마련하여야 함

<표 13> 지방자치단체의 재정자주도 추이

(단위 : %)

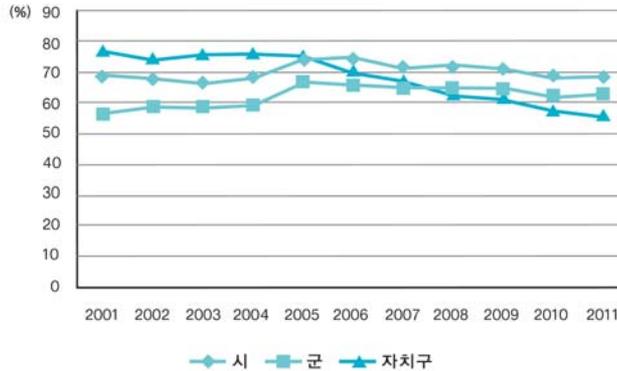
구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전국평균	75.7	75.1	76.5	77.4	81.6	80.2	79.5	79.5	78.9	75.7	76.7
특·광역시	84.5	82.7	85.1	84.2	85.3	84.3	83.1	82.0	81.2	76.3	78.5
도	49.6	49.1	52.9	54.2	53.3	50.0	51.0	50.7	49.5	46.0	47.5
시	68.7	68.0	66.7	68.4	74.5	74.6	72.1	72.0	71.5	69.1	68.7
군	56.5	58.9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

자료 : 행정안전부

3) 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.

## II. 지방재정의 동향분석

〈그림 3〉 사·군·자치구의 재정자주도 추이



### (3) 자체사업 비중

○ 지방자치단체가 지역개발 및 지역현안사업 등에 자율적으로 투자 가능한 자체사업 비중이 감소하는 추세임. 이는 인건비·채무상환비 등 의무적 경비와 각종 시설유지관리비용, 기본운영비 등 경상비용이 증가하는 반면, 이를 충당할 경상수익이 부족한 상태로, 재정운영의 유연성과 탄력성이 떨어지고 있음을 의미함

- 자체사업 비중은 〈표 14〉에서와 같이 '08년 46.1%에서 '11년 40.4%로 지난 '08년~'11년에 걸쳐 전국평균 5.7%p 감소함
- 자치단체 유형별로는 광역자치단체(특·광역시, 도)가 크게 하락한데 비해 기초자치단체(시·군·자치구)는 상대적으로 감소 폭이 작게 나타남

〈표 14〉 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

## 4. 지방재정 위험 및 건전성 악화

### (1) 재정위험 유발요인

- 2008년 9월 세계 금융위기 이후 국가 및 지방자치단체의 재정상황이 급격히 악화되면서 재정 압박으로 인하여 그동안 의욕적으로 추진하던 예산사업을 취소하거나 유보하는 사례가 나타나고, 일부 자치단체는 사업비를 전용하여 공무원 및 교원의 급여를 지급하거나 재정지원을 받아 인건비 예산을 편성할 정도로 재정고통(fiscal distress)에 직면하는 위험신호가 나타남<sup>4)</sup>
- 최근 지방재정을 둘러싼 재정위험은 사회경제적 요인을 비롯하여 지방분권, 규제완화와 이에 따른 자치단체의 자율성 강화, 정부간 재정관계 변화 등을 주요한 재정위험 유발요인으로 들 수 있음<sup>5)</sup>
  - 첫째, 사회경제적 요인으로는 경기침체로 인한 세수감소, 복지재정수요의 지속적 증대 등을 들 수 있으며, 이들 요인은 자치단체 내부통제에서 벗어난 외생요인임
  - 둘째, 재정관리적 요인은 주로 도덕적 해이 문제와 관련되는 것으로 업무추진비, 시간외근 무수당 편법집행, 행사축제 등 소비성 지출 증대, 공기업 경영손실 등을 들 수 있으며, 이들 요인은 자치단체가 통제가능한 내생적 요인임
  - 셋째, 정부 간 재정관계 요인으로서 국고보조사업의 지방비부담 증대, 국가의 감세정책으로 인한 지방교부세 감소, 재원이양 없는 사무이양, 국가와 지방 간의 세원배분의 불균형 등을 들 수 있음<sup>6)</sup>
  - 넷째, 재정규율(fiscal rule) 요인으로서 재정수지, 채무관리, 예산운영 등 재정준칙 관련 제도적 미비 등을 들 수 있음

4) 지방재정상황이 어려우면 우선적으로 사회복지 분야 예산이 줄어들고 저소득층이 실질적으로 이용할 수 있는 보건·의료 서비스 예산이 타격을 받게 된다는 점에서 재정악화는 취약계층에게 가장 먼저 영향을 미치는 것으로 알려져 있다.

5) 실제로 지방재정의 위험 및 건전성 문제는 각 국가의 재정운영 원칙과 기초에 의해 차이를 보일 수 있다. 예컨대, 지방채 발행, 재정조정제도, 투융자심사, 회계감사제도 등의 관점에서 자율성이 크게 제약되는 경우 내부통제시스템이 불안정하게 될 것이다. 또한 세원배분에서도 자주재원이 빈약하고 지방세로 공무원인건비를 충당하지 못하는 재정상황이라면 이들 자치단체는 그만큼 재정관리에 있어서 높은 책임성을 기대하기는 사실상 어려울 것이기 때문이다.

6) 재정상태의 건전성이나 재정위기 문제는 경제적인, 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 있다.

## II. 지방재정의 동향분석

### (2) 국가채무 및 지방채무 증가

- 채무는 미래 정부가 채무자로서 상환해야 하는 금액을 의미하며, 중장기 재정건전성에 결정적인 영향을 미치는 요인임. 일반적으로 채무총규모, 원리금상환능력에 대한 추세분석과 증가속도 등을 분석하여 정부 재정상태를 상시적으로 모니터링하는 것이 필요함
  - '10년 결산기준 국가채무는 <표 15>에서와 같이 392.2조원으로 GDP의 33.4%를 점하고 있으며<sup>7)</sup>, 특히, 2010년도의 경우 글로벌 금융위기 극복을 위한 확장적 재정정책의 결과로 인해 '09년 대비 32.6조원이 증가하였음<sup>8)</sup>
- 한편, 지방채무<sup>9)</sup>는 '10년말 기준으로 29.0조원으로 GDP의 2.5% 수준임. '09년도의 경우 경제위기 극복을 위한 재정지출 확대와 내국세 위축에 따른 지방교부세 감소분 보전을 위해 지방채를 확대 발행하면서 전년도('08년 지방채무액 : 19.0조원)에 비해 34.1%로 급격히 증가되었음

<표 15> 국가 및 지방자치단체의 채무현황

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
국가채무(조원)	121.8	133.8	165.8	203.7	247.9	282.7	299.2	309.0	359.6	392.2
(GDP대비,%)	(18.7)	(18.6)	(21.6)	(24.6)	(28.7)	(31.1)	(30.7)	(30.1)	(33.8)	(33.4)
지방채무(억원)	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 : 통계청, 기획재정부, 행정안전부 자료에서 재작성

- 국가채무는 <표 16>에서와 같이 GDP 대비 33.3%로 OECD 평균에 비해 상대적으로 안정적인 수준이나, 연도별 국가채무가 급증하는 추세를 보이고 있어 적정 채무관리가 필요함
  - 최근 유럽재정위기, 미국의 경제성장 둔화, 중국의 경제성장률 하향조정 등 세계경제의 불확실성을 고려하면 효과적인 재정건전성 관리가 필요할 것임

7) 국가채무의 경우 전체 채무 중 자산·융자금 등 자체 상환재원이 있는 금융성채무는 전체의 50.7%(199조원)이고, 조세등 국민부담으로 상환해야 할 적자성채무는 49.3%(193.3조원)로 나타난다.

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

9) 지방자치단체의 경우 '05년도까지는 지방채 발행시 중앙정부에서 개별사업별로 승인하는 방식이었으나, '06년부터는 일정한 범위 금액 내에서 자치단체가 지방의회의 의결을 거쳐 자율적으로 지방채를 발행할 수 있는 「지방채발행 한도제」가 시행되고 있다.

〈표 16〉 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)

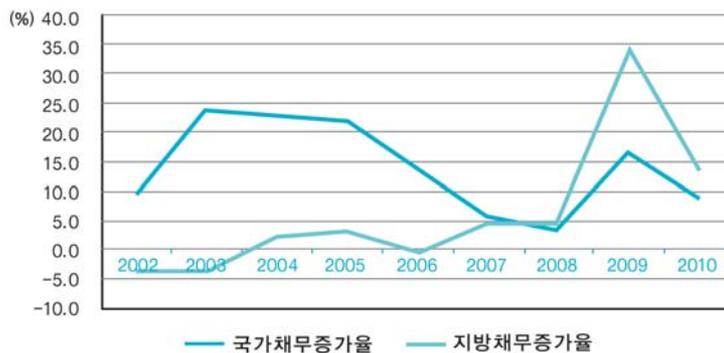
- 한편, 국가채무와 지방채무의 증가율을 살펴보면, 〈표 17〉과 〈그림 4〉에서 국가채무 증가율은 2008년까지 증가율이 감소하다가 '09년도에 큰 폭의 상승(전년대비 16.4% 증가)을 기록함
- 반면에 지방채무는 그동안 증가율이 상대적으로 낮은 수준이었으나, '09년도에는 경제위기 극복을 위한 지방채 확대발행의 영향으로 전년대비 34.1%의 급격한 증가세를 기록하였으며, '10년도에도 전년 대비 13.5% 증가함
- 양자를 비교하면, '09년과 '10년도에 국가와 지방 모두 채무총규모가 크게 증가하였으나, 채무증가율은 지방자치단체가 국가에 비해 현저하게 높게 나타나고 있어, 국가는 물론 지방자치단체의 경우에도 적절한 채무수준을 유지하기 위한 채무관리대책이 필요한 것으로 판단됨

〈표 17〉 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	34.1	13.5

〈그림 4〉 국가와 지방의 채무증가율 추이



## II. 지방재정의 동향분석

### (3) 재정지표에 의한 건전성 분석

- 재정 건전성 측정 지표에 의해 지방자치단체의 재정상태(financial condition) 및 재정 건전성(fiscal soundness) 실태를 파악하는 경우 일반적으로 재정수지, 채무부담, 재정능력 관점에서 측정할 수 있음
- 재정수지 측면은 통합재정수지를 비롯하여 경상수지와 실질수지를 측정할 수 있으며, 재정수지가 적자인가, 흑자인가를 측정하고 재정수지가 적자인 경우 그 원인이 무엇이고 재정수지적자비율이 건전성을 해칠 정도로 악화되어 있는가를 파악하는 것이 중요함
- 채무부담 측면은 채무총규모, 채무상환능력, 미래채무부담 정도를 측정하는 것이 필요하며, 일반적으로 해당단체의 표준재정규모와 대비하여 채무잔액과 원리금상환액이 어느 수준인가를 측정하여 재정위험 정도를 판단할 수 있음
  - 대표적으로 채무잔액지수, 채무상환비율, 장래채무부담비율 등이 이에 해당됨
    - ※ 다만 장래채무부담비율의 경우 확정채무 이외에 보증채무, 연금부채, 공기업부채, BTL 관련 채무 등 미확정채무를 포함하여 측정하는 방안을 모색 필요
- 재정능력 측면은 동일한 채무규모와 원리금상환액을 부담하고 있을지라도 당해자치단체의 재정능력에 따라 실제 재정위험에 직면할 가능성에는 차이가 있기 때문에, 재정력을 고려한 건전성 측정이 필요함
  - 예컨대, 재정력이 강한 자치단체의 경우 채무부담이 높은 수준일지라도 재정수입 확보능력이 크기 때문에, 재정수지 불균형 측면에서 재정력이 약한 자치단체와 비교하여 재정위험 정도가 상대적으로 크지 않을 것임
  - 대표적으로 재정력지수, 재정자립도, 자체세입비율 등이 이에 해당됨
- 재정 건전성을 측정하는 재정분석지표를 통해 지방재정의 건전성을 파악하면, <표 18>에서와 같이 통합재정수지비율은 '09년 이후 적자비율을 보이고 있는 가운데, 채무잔액지수와 채무상환비율이 지속적으로 악화되는 현상을 나타내고 있음

<표 18> 지방자치단체의 재정 건전성 지표분석

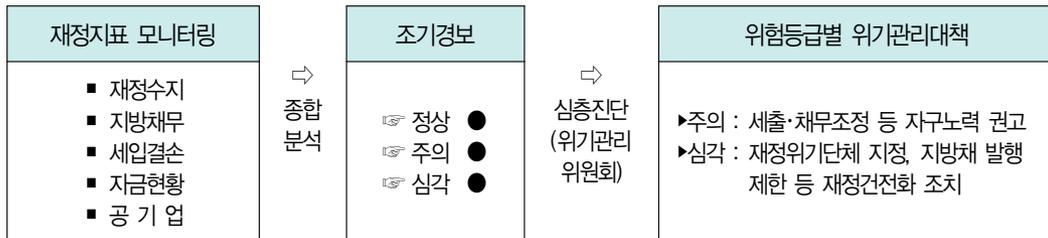
지표명	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	비고
통합재정수지비율(%)	-	7.83	7.53	0.02	-9.89	-1.40	적자 지속
경상수지비율(%)	-	-	-	-	74.82	70.73	개선
실질수지비율(%)	-	-	-	19.32	6.84	6.79	유지
지방채무잔액지수(%)	23.23	20.04	19.24	15.67	19.78	22.23	악화
지방채무상환비율(%)	3.52	3.02	2.83	2.49	2.53	2.96	악화
지방재정자립도(%)	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	감소

- 결국 지방재정자립도가 하락하고 경기침체로 인해 세입부족이 지속되는 가운데, 기능이양에 따른 재정부담 증가, 사회복지관련 재정지출수요 증가로 재정수지가 악화되고, 이에 따른 재정적자와 채무증대가 일정 수준을 초과하면 지방재정의 건전성을 위협하게 될 것으로 전망됨

#### (4) 지방재정의 위험관리제도

- 지방자치단체의 재정위기 예방을 위한 제도적 장치의 필요성이 제기됨에 따라 2011년에 행정안전부는 지방재정의 위기관리대책과 관련하여 「지방재정 사전경보시스템」을 도입하고 시범 운영하고 있음
- 지방재정 사전경보시스템은 <그림 5>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 조기경보 시스템(early warning system)임

<그림 5> 지방재정 조기경보 및 위기관리대책 흐름도



자료 : 행정안전부

- “주의단체”는 채무감축, 세출구조조정 등 자체적인 재정건전화계획 수립·시행 권고가 실시되고, “심각단체”는 재정위기단체 지정, 지방채 발행 및 신규사업 제한 등 의무적 재정건전화계획을 수립·시행함
- 지방재정 사전경보시스템은 재정위험이 표면화되기 이전에 사전 예측하여 신호를 발령하는 시스템임. 즉, 지방자치단체의 재정운영상황을 상시적으로 점검하는 모니터링체계로서, 재정위험단체를 식별하여 이들 자치단체가 위험에 빠지지 않도록 사전관리·재정건전화를 유도하는 가능 수행

## II. 지방재정의 동향분석

- 결국 지방재정의 객관적 관리 및 통제시스템으로 재정진단시스템을 정립하기 위해서는 재정 분석과 사전경보시스템 간 기능보완 및 연계가 필요할 것으로 전망
- 지방재정의 위험관리제도와 관련하여 지방재정법 및 동법 시행령에서 재정위기단체의 지정과 의무, 지방채 발행제한 등을 규정하고 있음
  - 첫째, 지방재정법 제55조의2에 의하면, 행정안전부장관은 재정분석 및 재정진단 결과 등을 토대로 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 재정위기단체로 지정할 수 있고, 재정위기단체의 지정을 위한 기준 및 절차 등은 대통령령으로 정한다고 규정<sup>10)</sup>
  - 둘째, 지방재정법 제55조의3에 의하면, 재정위기단체로 지정된 지방자치단체의 장은 재정건전화계획을 수립하여 행정안전부장관의 승인을 받아야 하며(시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경우), 재정건전화계획에 대하여 지방의회의 의결을 얻어야 하며, 예산을 편성할 때에는 재정건전화계획을 기초로 하여야 한다고 규정
  - 셋째, 지방재정법 제55조의4에 의하면, 재정위기단체의 장은 재정건전화계획에 의하지 아니하고는 지방채의 발행, 채무의 보증, 일시차입, 채무부담행위를 할 수 없고, 재정건전화계획에 의하지 아니하고는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 재정투·융자사업에 관한 예산을 편성할 수 없다고 규정<sup>11)</sup>

### 5. 추가적 재정수요 발생

- 급격한 다문화 사회로의 이동은 저출산·고령화 문제와 함께 또 하나의 두드러진 환경변화로 다문화 가정에 대한 재정지원 등 관련 정책수요에 대응하기 위한 지방자치단체의 재정적 부담이 지속적으로 증가할 것으로 전망

10) 재정위기단체의 지정기준 및 절차에 대해서는 지방재정법시행령 제65조의2에서 규정하고 있으며, 이에 따르면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지방자치단체로서 재정위험의 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 재정위기단체로 지정할 수 있도록 규정하고 있다. ①통합재정수지적자비율이 100분의 30을 초과하는 경우, ②지방채 발행액, 보증채무 부담행위 이행책임액, 채무부담행위액의 총 합계액이 해당 연도 최종예산의 100분의 40을 초과하는 경우, ③해당 연도 기준으로 과거 4년과 미래 4년간 순지방비 채무상환액의 평균이 같은 기간 일반재원(지방교육세를 제외한 지방세, 세외 수입, 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금의 총 합계액을 말한다) 평균수입액의 100분의 17을 초과하는 경우, ④분기별 지방세누적징수액(과오납환급금을 제외한 실제 누적 징수액을 말한다)이 음의 값인 경우, ⑤해당연도 분기별 금고의 총 잔액이 최근 3년 해당 분기별 평균금고 총 잔액의 100분의 10 미만인 경우, ⑥지방공사의 부채가 순자산의 6배를 초과하는 경우로 규정하고 있다.

11) 재정위기단체에 대한 재정투·융자사업 예산편성의 제한에서 "대통령령으로 정하는 규모 이상의 재정투·융자사업"이란 시·도의 경우 총사업비 40억원 이상의 신규 투·융자사업, 시·군 및 자치구의 경우 총사업비 20억원 이상의 신규 투·융자사업을 말한다(지방재정법시행령 제65조의4).

- 다문화사회는 특히 거의 모든 농촌지역 및 공단지역 등에서 나타나고 있는 현상으로서 다문화가정을 위한 각종 지원서비스, 외국인 거주밀집지역에 대한 안전대책 등 추가적 재정 수요 발생
  - 한국에 거주하는 귀화자나 외국인들이 문화적 차이를 극복하고 이주 외국인들이 자기 정체성을 유지하도록 다문화 이해교육과 홍보, 다문화공동체 사업 추진 등 다문화가족을 위한 다양한 지원정책이 중요시됨에 따라 지방재정 측면에서도 이들 정책을 추진하기 위한 재정 운영 전략이 요구됨
- 한편, 기후변화는 국가는 물론 지방의 재난재해 및 방재 등 공공안전을 위한 다각적인 재정대책을 필요로 할 것으로 전망됨
- 각종 재난재해 및 안전대책, 기후온난화 예방을 위한 온실가스 감축, 친환경경제 도입, 친환경 건축물과 저탄소 녹색성장을 위한 재정수요가 급격하게 증가할 것으로 전망됨
- 지방자치단체를 둘러싼 환경변화가 지방재정에 미치는 영향을 고려하면서 앞에서 제시한 이들 환경변화에 따른 지방재정의 동향과 전망을 정리하면 <표 19>와 같음

<표 19> 환경변화에 따른 지방재정의 동향과 전망

환경변화	지역재정의 동향과 전망	향후과제의 기본방향
저출산·고령화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방재정지출 수요변화</li> <li>※ 사회복지관련 재정지출 부담 증대</li> <li>• 국고보조사업의 지방비부담 지속 증가</li> </ul>	지방재정의 자생력·경쟁력 강화
지방재정 분권화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 간 재정관계 변화</li> <li>※ 지방재정 위상 변화</li> <li>• 예산운영의 비효율성 노출</li> </ul>	정부 간 재정관계 재구축
글로벌 경제위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방재정의 세입기반 약화</li> <li>※ 지방재정 자율성 저하</li> <li>• 지방재정 위험 및 건전성 악화</li> </ul>	지방재정의 건전성 관리강화
신수요 발생	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추가 재정수요 발생</li> <li>※ 신수요에 대응한 우선순위 변화</li> </ul>	신재정수요에 대한 전략적 대응

### Ⅲ. 2012 지방재정 추진방향 및 전략

## Ⅲ. 2012 지방재정 추진방향 및 전략

### 1. 추진방향

#### (1) 지방재정의 자생력·경쟁력 강화

- 불확실한 환경 하에서 지방재정수요 증가에 효과적으로 대응하고 안정적인 성장을 지속할 수 있도록 지역의 성장잠재력과 중장기 성장기반을 확보하는 재정운영 대책을 마련하여야 함
  - 안정적인 지역경제 성장을 지원하기 위한 지방재정의 역할 강화
  - 2009년도 세계경제위기 이후 일부 자치단체를 중심으로 자체세입기반이 약화되면서 재정의 지속 가능성 확보 관점에서 지방재정의 경쟁력과 경제기반을 강화하도록 재정정책을 추진하여야 함
- 저출산·고령화에 의한 사회복지 재정수요는 경상비용 증가로 이어지면서 재정운영의 유연성·탄력성을 감소시키는 동시에, 지역경제에 부정적 영향을 초래하므로, 사전에 복지재원 확보대책 및 효과적인 재정운영방안을 마련하여야 함

#### (2) 정부 간 재정관계 재구축

- 재정분권화에 따라 지방자치단체의 재정수요는 증가하고 있으나 이에 상응한 재정이양이 이루어지지 못하여 지방재정운영에 어려움이 나타나고 있으므로, 재정수요 변화 - 자치제도 변화, 지방이양수요, 사회복지수요, 환경관련 수요 등 - 를 고려하여 정부 간 재정분담관계를 조정 필요
- 재정자립도와 재정자주도가 지속적으로 낮아지는 가운데 의무적 경비 등 경상비용이 증가되어 지방재정운영의 경직성이 높아지고 자생력 저하가 초래되고 있으므로, 수입-지출 양 측면을 고려한 효과적인 지방재정 운영전략을 마련
- 지방자치 실시 이후 일부 자치단체의 호화청사, 중복·낭비성 행사 개최 등 비생산적 재정운용 사례가 지적되고 회계부정 등 도덕적 해이 문제가 이슈화되고 있으므로, 이를 사전에 방지할 수 있는 효과적인 예산통제 방안을 마련
- 지방예산운용과 성과를 연계함으로써 자치단체 예산이 지역발전, 주민의 삶의 질 향상 등 사업의 성과에 어떻게 기여하고 있는지를 평가하여 예산성과를 향상시키고 재정책임성(fiscal accountability)을 강화하여야 함

### (3) 지방재정의 건전성 관리 강화

- 지방재정의 건전성 악화 문제는 중장기적으로 구조화되면 자칫 재정위기(fiscal crisis)로 연결될 수 있으므로, 재정위험관리를 위한 조기경보시스템을 작동하여 지방재정의 운영상황을 상시 모니터링하여 재정위험요인을 점검하고 사전에 예측, 경보를 발령할 수 있도록 사전경보시스템을 우리나라 지방재정에 맞도록 구축할 필요성이 있음
- 지방재정의 건전성 확보 차원에서 대규모 지방투자사업에 대한 타당성조사와 심사를 강화하여야 함. 실제로 지방사업의 경우 유사중복성, 타당성 심사 부실로 인해 사업을 연기하거나 중단함으로써 비용 측면에서 엄청난 손실을 초래하는 경우가 발생하고 있음
  - 우리나라 지방재정의 위험 및 건전성 악화는 지방공기업 경영부실 문제와 밀접하게 연관되어 있음. 특히, 일부 자치단체를 중심으로 대형사업 추진을 지방공사와 지방공단을 통해 추진하면서 지방채를 발행하여 투자비를 조달하였으나, 부동산 경기위축으로 분양이 제대로 이루어지지 않아 재정위험에 노출되는 사례가 나타나고 있음. 이러한 점에서 지방공사·지방공단, 제3섹터, BTL 등 민간투자사업에 대한 사업평가 및 경영합리화가 철실하게 요구됨
- 지방재정수요의 변화요인을 고려하면서 중·장기적 관점의 건전성 관리와 함께 단기적 관점에서 경비절감 및 세입확충방안을 병행 추진 필요

### (4) 신수요에 대한 재정대책 마련

- 다문화 사회 도래에 따라 다문화가정 및 국내에 거주하는 외국인들이 안정적으로 정착하여 생활할 수 있도록 하기 위한 효과적인 재정운영전략을 마련
- 기후변화로 인한 영향에 대응하여 친환경 녹색세계 등 지방재정제도의 변화와 함께, 재난재해 방지 및 공공안전을 위한 재정적 대응방안을 마련
- 신수요와 현수요를 재검토하고 이를 기반으로 재원확충 및 세출구조조정 등 효과적인 재정대책을 마련

### Ⅲ. 2012 지방재정 추진방향 및 전략

#### 2. 추진전략

##### (1) 재정투자사업에 대한 심사 및 관리 강화

- 대규모 지방재정투자사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 심사를 통해 재정투자사업을 우선순위에 입각하여 투명하고 공정하게 결정하여야 함. 이와 관련하여 현행 지방투자사업 타당성조사는 다음과 같은 점에서 실효성이 부족한 실정임
  - 예비타당성제도 부실운영 만연 : 지방재정법(§37) 및 동법시행령(§41②)은 예비타당성제도의 운영을 규정하고 있으나, 용역 방식으로 운영함에 따라 지자체 요구 수용이 불가피하고, 500억원 미만 일반사업, 건축비 100억원 미만 건축사업 중 자체투자사업(100% 자체재원)의 경우 예비타당성 조사 대상에서 제외되는 문제점이 있음

500억원 초과 투·융자사업, 100억원 이상 공공청사 건축사업은 투·융자심사 이전 행정안전부장관이 정하여 고시한 전문기관에 타당성조사 의뢰 의무화

- 지방재정관리제도 내실화 미흡 : 예비타당성제도의 부실로 투·융자심사 및 지방채발행심사 등 재정관리제도의 내실 운영 애로, 예비타당성제도의 부실, 투·융자심사와 연계 미흡 등 부실사업 사전예방기능에 한계를 노정
  - 특히 자체투자사업(자체심사)은 중앙 투·융자심사 대상에서 제외되어 사업타당성이 제대로 심사되지 못하여 사업부실과 예산낭비를 초래하는 사례가 지적되고 있음
- 따라서 지방재정투자사업에 대해 예비타당성 조사 대상사업을 확대하고 법정 전문기관을 지정·운영함으로써 투자심사의 신뢰성 확보 및 지방재정 낭비요인을 사전에 예방하도록 제도를 추진 필요
  - 이 경우 지방의 예비타당성조사 의무사업은 ① 총사업비가 500억원 이상이고 국가 재정지원 규모가 300억원 미만인 사업, ② 건축비(소요사업비 중 토지매입비와 설계용역비 등 각종 부대경비 제외)가 100억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공공용건물의 건축사업을 대상사업으로 설정할 수 있을 것임<sup>12)</sup>

12) 중앙의 예비타당성조사 대상사업은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 지방자치단체 보조사업으로 규정되어 있음

## (2) 정부 간 재정관계의 틀을 새롭게 모색

- 지방재정 격차 및 재정불균등 완화 관점에서 정부 간 재정관계의 틀을 새롭게 모색할 필요성이 있음
  - 지방자주재원 확충을 위해 지방소비세 세율을 부가가치세의 5%에서 10%로 확대하는 논리적 근거를 마련하고 적극 추진
  - 중앙권한의 지방이양에 따른 재정이전 방안 마련 추진
- 사회복지 관련 중앙-지방 간의 재정분담체계를 조정하는 것이 필요함. 즉, 사회복지 포괄보조금 도입 등 지방복지 관련 재정지출의 급증에 대비한 재정대책이 마련되어야 함
- 자치단체 상호 간에 있어서도 지역 간 격차를 완화하고 자원의 효율적 사용과 부족재원 문제를 해소하고자, 지역 간 상생·협력관계를 통해 새로운 환경 변화에 적절히 대응할 수 있도록 지방재정협력시스템을 마련하는 것이 바람직함
  - 지역상생발전기금의 활용을 통해 장기저리로 지역발전사업에 자금을 융자하는 등 자구적인 지역경제 활성화 정책 추진 필요
  - 지방자치단체의 재정력을 고려한 차등보조 방안 검토

## (3) 지방재정의 건전성·책임성 강화

- 최근 재정수지 적자단체의 출현과 채무과다로 인한 잠재적 지방재정의 위험요인에 대한 사전 예측 및 경보를 발령하는 재정위기 사전경보시스템이 마련되었음. 이에 따라 지방재정 운영 상황을 상시 모니터링하고 그 결과를 지출수요와 재원조달을 고려한 수치 개선, 채무부담 관리대책에 활용할 수 있도록 연계운용 필요
- 지방재정 위기관리와 관련하여 부실 지방공기업의 경영진단 및 경영효율화가 필요함. 지방공기업 경영부실 원인분석 및 재무건전성 평가, 공사채 발행한도 축소와 사후관리를 강화하여야 함
- 재정수지, 채무관리, 행사성경비 등에 대한 지방자치단체 재정준칙 도입을 통해 낭비적 요인을 제거하고, 회계부정 및 비효율적 재정지출을 방지하기 위해 내부통제시스템과 함께 지방재정운용에 대한 외부통제시스템을 활성화 필요
- 2013년 시행을 앞둔 지방예산 성과관리 실시 준비 및 재무회계 원가산정 도입모델 마련 등 지방재정의 효과를 향상시키는 정책 추진

### Ⅲ. 2012 지방재정 추진방향 및 전략

#### (4) 신수요에 대한 재정 대응책 마련

- 다문화 사회 진입에 따라 다문화 가정에 대한 재정지원, 생활안정을 위한 일자리 창출, 다문화가정에 대한 교육프로그램 운영, 다문화공동체사업 추진 등에 능동적으로 대처할 수 있도록 지방재정지원 및 효과적인 재정운영방안을 마련하여야 함
- 기후변화에 대응하여 친환경 녹색세계 도입 등 지방재정·세제제도를 정비하고, 재난안전에 대비한 지방재정대책을 마련하여야 함
  - 재난·재해 대비 시설 정비, 재해위험지구, 서민밀집 위험지역, 급경사지, 소하천 등에 대한 재해예방사업, 재난 관련 예·경보시스템 강화 추진 등 재난안전에 대응한 재정대책을 마련하는 것이 필요함

#### (5) 지방의 자체세입기반 확대

- 지방재정을 둘러싼 환경변화에 능동적으로 대응하고 특히 저출산·고령화 사회 대비를 위해서 자체세입 기반을 강화하는 것이 필수적임
  - 지방의 과세자율권 확대, 다양한 신세원 발굴 등을 통해 세입확충을 도모하는 한편, 지역부존자원을 세원화할 수 있도록 선택적 과세제도의 도입을 검토하는 것이 필요함
  - 지방세 비과세·감면제도는 국세에 비하여 상대적으로 과도하게 이루어지고 있으므로, 서민생활 안정을 위한 생계형 감면 등은 지속 지원하되, 지방세 비과세·감면을 단계적으로 축소 필요
- 특히 복지재정수요는 재정력이 열악한 소규모 농촌지역 및 대도시 자치구에 집중되어 나타나는 경향을 보이고 있으므로, 향후 지방재정은 자치단체의 유형화(grouping)를 통해 자치단체의 특성과 인구구조 변화, 재정수요 차이 등을 고려하는 재정운영방안을 추진하여야 함

## 지방자치단체 자치역량 강화를 위한 핵심인재개발 교육프로그램 안내

한국지방행정연구원은 지방자치제도 발전 및 정책대안에 대한 연구활동을 수행하고 있습니다. 더불어 연구성과가 지방정책 수립과 적용에 효율적으로 반영될 수 있도록 다양한 교육프로그램을 운영하여 지방자치단체 자치역량 강화를 위한 핵심인재개발에 도움이 되겠습니다.

### 실시기관

- 한국지방행정연구원 지방자치·의정연수센터

### 운영방법

- 대 상 : 광역시·도 및 시·군·구 공무원
- 방 법 ① 방문교육 : 지방자치단체에서 교육대상자와 교육장소, 시기를 정하고 지방자치·의정연수센터 교수진이 방문하여 실시하는 교육
- ② 집합교육 : 교육 신청하여 연구원에 방문하셔서 실시하는 교육

### 교육과정

- 방문교육

개 요	세 부 내 용				
기간	1일~2일				
교육 과정	지방재정력 분야	지방재정관리 혁신	고령화사회와 지방재정 운영전략 성과중심 예산제도 운용 및 활용방안 지방재정 위기와 대응방안 광특회계 운영과 지방의 대응		
	지방경쟁력 분야	지방자치단체 자체감사	공공감사체계의 이해 지방자치단체 내부통제 및 자체감사 컴퓨터활용 감사기법		
			지방자치단체 자체평가	감사계획 수립방법 및 감사기법 성과관리 개요와 자체평가의 이해 성과평가 지표개발의 원칙 및 방법 지표개발 실습	
				지방자치단체 생산성 제고	지표별 가중치 설정과 평가기법 성과창출형 지방정부 시스템의 이해 지방정부의 생산성 제고 지방정부 행정서비스 전달체계 효율화 지방정부의 갈등관리 역량
		지역경제발전 분야			사회적기업·마을기업 운영
			미래환경변화에 대응한 지역발전		
		교수진 한국지방행정연구원 연구진, 대학교수 및 중앙·지방공무원 등 관련 전문가			
	교육비 1일과정 : 1인당 10만원 / 2일과정 : 1인당 15만원				

○ 집합교육

개요	세부내용		
기간	3일		
교육과정	사업예산과 복식부기회계	1일차	지방재정의 현황과 과제
			사업예산제도 : 사업예산 운용요령·성과예산 편성방법, 성과관리
		2일차	지방자치단체 성인지예산제도 도입과 과제
			복식부기회계제도 : 발생주의 이해, 재무제표, 복식부기 재무정보 활용
		3일차	주민참여예산제도와 편성방법
			재정분석과 사전경보시스템 운영
	광역발전특별회계의 운영과 지방의 대응 최근 지방재정 변화 동향		
	주민자치센터	1일차	주민자치의 이념과 철학
			주민자치센터 운영 및 활성화방법·프로그램의 기획과 운영 주민자치위원의 바람직한 역할
			마을행사의 기획과 운영·우수사례 소개
		2일차	우수 주민자치센터 견학
			주민주도의 마을만들기 사례 소개
		3일차	커뮤니티 비즈니스의 도입과 활용방안
	기후변화와 녹색공동체	1일차	기후변화가 주는 파급효과 : 자원고갈과 에너지
			기후변화와 생존위기 : 대응과 재난안전
			녹색성장의 내용과 정책방향
		2일차	탄소배출 저감사례와 적용방안 : 교통 및 도시계획
			지역에너지 자립사례와 적용방안 : 주거 및 산업
			지역녹색성장 및 에너지 실천계획
		3일차	대안모색 I : 생활 속의 녹색성장 실천사례와 적용방안
			대안모색 II : 지역녹색공동체 형성 방안
지역녹색성장·에너지 기본구상			
지역공공디자인	1일차	지역공공디자인의 이해	
		지역공공디자인 활성화 방안	
		커뮤니티 디자인수법 적용 방안	
	2일차	우수 지역공공디자인 사례 견학	
	3일차	국내·해외 우수사례 소개(공공시설물 디자인, 옥외광고물 정비방안)	
		지역공공디자인 개선방안	
교수진	한국지방행정연구원 연구진, 대학교수 및 중앙·지방공무원 등 관련 전문가		
교육비	3일과정 : 1인당 19만원 (※ 주민자치위원 2일과정 : 1인당 15만원)		

※ 교육이수 실적은 공무원교육훈련법시행령 제30조 제항 및 공무원교육훈련평정규칙(행정안전부령 제277호)에 따라 '상시학습 수료'로