지방행정연구 제26권 제2호(통권 89호) 2012. 6. 3~30

지방재정위기의 현황과 원인분석

Analyzing the Causes of Local Fiscal Crisis in Korea

주 만 수*

Joo, Man-Soo

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 지방정부 재정위기의 현황 분석
Ⅲ. 지방정부 재정위기의 원인 분석
Ⅳ. 지방채무 결정요인에 대한 실증분석
Ⅴ. 요약 및 정책적 시사점

이 논문의 목적은 지방채무의 변화추이와 중앙정부에 대한 지방정부의 재정의존성 변화추이를 이용하여 지방재정이 위기라는 주장의 실상을 파악하고 최근의 지방재정위기를 초래한 요인들을 분석하는 것이다. 지방재정위기의 근본적인 원인은 지방재정의 연성예산제약과 가격기능이 작동하지 않는 지방세제, 그리고 과도한 재정형평화를 초래하는 지방재정조정제도 등 지방재정제도에 내재한 요인 때문이지만 최근 지방재정위기가 부각된 것은 세계금융위기를 극복하기 위한 확장적 재정정책과 사회복지정책 확대에 따른 지방재정분담의 급증 때문으로 판단된다. 이 논문에서 지방재정 위기의 크기를 지방채무로 측정하고 토빗모형을 이용하여 지방채무에 대한 사회복지지출 비중과 재정자립도 등의 효과를 실증적으로 분석한다. 이를 통해 지방채무의 측정방법 및 지방정부 유형에 따라 지방채무의 결정요인이 서로 달라짐을 제시한다.

□ 주제어: 지방재정위기, 연성예산제약, 사회복지지출, 토빗모형

The paper explores the local fiscal crisis by tracing the trends of local debts and fiscal dependency of local governments to the central government and

* 한양대학교 에리카캠퍼스 경제학부 교수
논문 접수일: 2012. 5. 10, 심사기간(1차): 2012. 5. 11 ~ 2012. 6. 29, 게재확정일: 2012. 6. 29

proposes the causes of the recent local fiscal crisis. The fundamental causes of the crisis are immanent in local fiscal system with soft budget constraint of local governments, local taxes not to work as a price of local public goods, and intergovernmental grants to persue excessive equalization. The crisis is magnified recently as the central government imposes the financial burdens of its expansionary fiscal policy against the worldwide economic recession and of its progressive social welfare policies on the local governments. We analyze empirically the effects of fiscal variables such as the ratio of social welfare expenditures to total expenditures, the degree of fiscal autonomy, etc. on local debts or local deficits by using tobit estimation. The main result is that the determinants of local fiscal crisis are mostly different in the types of local governments or the measuring methods of the crisis.

□ Keywords: local fiscal crisis, soft budget constraint, social welfare expenditures, tobit model

Ⅰ. 서 론

행정안전부는 매년 발표하는 지방자치단체 예산개요에서 지방재정의 취약성을 설명하면서 지방정부들의 재정자립도가 매우 낮으며 심지어는 지방세로 공무원 인건비를 해결할 수 없는 지방정부들도 많다는 통계자료를 제시한다. 실제로 2012년 전국평균 재정자립도는 52.3%이지만 244개 지방정부 중에서 88.5%인 216개는 재정자립도 50% 미만이며 특히 12개 시·군의 재정자립도는 10% 미만이다. 더욱이 지방세로 인건비조차 해결할 수 없는 지방정부가 123개로 전체의 50%를 초과하며 세외수입을 포함한 자체수입으로도 인건비를 충당할 수 없는 지방정부는 41개에 달한다.(행정안전부, 2012) 지방분권 이후 지방재정의 열악함에 대한 이러한 설명을 매년 반복하고 있지만 이를 극복하기 위하여 지방정부가 스스로 공무원 감축을 통해 인건비를 절감하였다거나 세율 인상을 통해 주민들의 지방세 부담을 확대하였다는 사례는 거의 찾아보기 어렵다. 오히려 주민의 편익을 증진한다는 명분으로 대형 토목사업과 국제행사를 유치하는 등 추가적인 재정수요를 창출하는 노력은 꾸준히 이루어지고 있다.

지방재정의 열악함에도 불구하고 지방정부의 실제 재정운영이 확대지향적으로 이루어지는 이유는 지방재정제도의 설계에서 찾을 수 있다. 우리나라의 지방재정제도는 지역주민의 실제 부담과 관계없이 표준적인 재정수요에 대응할 수 있도록 재원확보를 보장해준다. 대부분의

지방정부들은 세출규모에 비해 자체수입규모가 적어서 상위정부의 이전재원에 의존하여 재정을 운영하지만 이전재원을 안정적으로 확보할 수 있으므로 자체재원이 적다는 것이 재정운영을 제약하지 않는다. 이전재원 중 지방교부세는 지방재정의 형평성을 명시적으로 고려하는 공식에 따라 배분액을 산정한다. 또한 지역 간 편익의 누출효과의 조정 등 배분의 효율성을 반영하는 국고보조금도 실제로는 지역 간 재정형평화 기능을 수행하도록 배분한다.[1] 다양한 이전재원의 강력한 형평화 기능에 의해 지역별 자체재원 편중현상은 상당부분 해소된다. 이렇게 재정형평화제도가 강력하게 작동하면 예산제약은 연성화되며 지방정부는 자체재원을 확충하기보다는 추가적인 재정수요를 유발하여 더 큰 이전재원을 확보하려고 노력하게 된다.

우리나라 지방재정의 높은 이전재원 의존성이 지방재정의 위기를 내포하고 있더라도 최근에 부각된 지방재정의 위기는 다른 이유들이 복합적으로 작용한 것으로 판단된다. 특히 지방재정의 위기는 자체수입이 취약한 지역보다 비교적 재정력이 우수한 것으로 인식되던 성남시, 인천광역시 등 수도권의 지방정부에서 더욱 두드러지므로 위기가 단순히 취약한 재정력에 기인한 것이 아닐 수 있다. 따라서 이 논문은 최근의 지방재정위기, 즉 더욱 열악해진 지방재정의 실상을 분석하고 이러한 위기의 원인을 최근의 재정정책 변화를 중심으로 파악하되 지방세 및 지방재정조정제도와 재정관리제도에 내재한 문제점도 지적한다. 특히 지방재정위기의 구체적인 현상을 지방채무의 증가로 인식하고 지방채무의 결정요인을 실증적으로 분석한다.

Ⅱ. 지방정부 재정위기의 현황 분석

지방정부의 재정위기 여부는 지출수요 대비 재원확보 능력으로 판단할 수 있는데 이는 크게 두 가지 측면으로 구분할 수 있다. 하나는 전반적인 재원조달 능력의 하락여부이고 다른 하나는 자체재원확보 능력의 하락여부이다. 전자는 지방채무의 추이, 후자는 중앙정부 등 상위정부에 대한 재정의존성 추이를 분석함으로써 파악할 수 있다.

1. 중앙정부와 지방정부 채무의 추이 분석

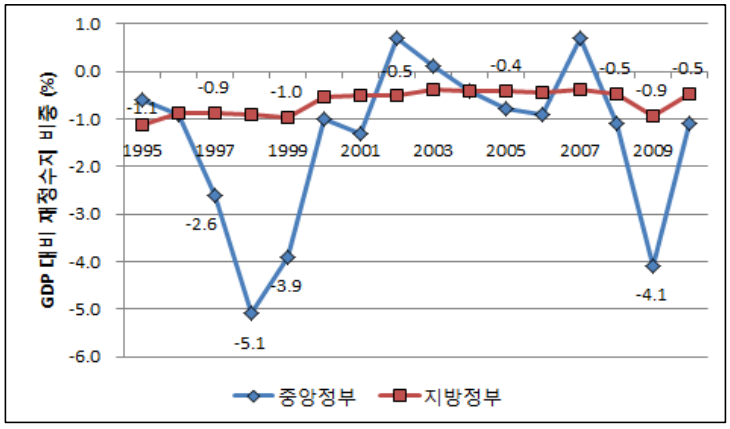
지방정부는 예산운영과정에서 발생하는 재정적자의 재원을 충당하기 위해 지방채를 발행한다. 1995년 지방채발행액은 4.7조원으로 총수입의 8.9%였으며 1999년 외환위기를 극

1) 지방재정조정제도의 형평화기능에 대해서는 주만수(2009)와 이근재 외(2008) 등을 참조할 수 있다.

복하는 과정에서 지방채발행액은 5.3조원까지 증가하였다. 그 후 지방채발행액의 절대규모가 감소하여 2007년까지 대체로 총수입의 3%대 수준을 유지하였다. 하지만 2008년 금융위기를 극복하는 과정에서 지방채발행액이 급격히 증가하여 2009년 10.1조원으로 총수입의 5.6%로 상승하였지만 총수입 대비 비중은 여전히 1990년대에 비하여 낮은 수준이었다.

거시경제의 변동에 대하여 지방정부가 재정정책으로 대응한다고 하더라도 GDP 대비 재정수지 비중의 크기로 판단할 때 중앙정부의 대응에 비하면 소극적이다. 〈그림 1〉은 중앙정부와 지방정부의 GDP 대비 재정수지 비중 추이를 제시한다. 2000년대 동안 지방정부의 지방채발행규모는 GDP 대비 0.5% 수준에서 안정적이며 단지 최근 금융위기를 극복하는 과정에서 지방채 의존도가 증가하여 이 비중이 0.9%까지 증가하였을 뿐이다. 반면에 GDP 대비 중앙정부 관리재정수지의 비중은 1995년 이후 -5.1%에서 0.7%까지의 비교적 큰 범위에서 변동하며 거시경제침체 시기인 2009년 -4.1%이므로 적극적으로 거시경제 변동에 대응하였음을 나타낸다.

<그림 1> GDP 대비 재정수지 비중 추이



주1: 중앙정부의 재정수지는 관리대상수지이며 이는 재정건전성 여부를 명확히 판단하기 위해 통합재정수지에서 사회보장성기금 흑자와 공적자금상환소요를 제외한 수지임
주2: 지방정부의 재정수지는 지방채에 의한 재원조달규모의 비중임
자료1: 중앙정부자료: 통계청, 국가통계포탈 및 e-나라지표, 기획재정부, 디지털예산회계시스템
자료2: 지방정부자료: 행정안전부, 지방재정연감, 각년도, 재정고 홈페이지

이처럼 지방정부 채무규모가 중앙정부의 채무규모에 비해 작으며 비교적 안정적인 것으로 인식할 수 있으나 이들의 조세수입으로 채무상환능력을 측정한다면 판단은 달라진다. 중앙정부는 지방정부에 비해 조세에 의한 재원조달 능력이 뛰어나므로 각 정부유형별 재정수지를 각각의 조세 대비 비중으로 비교하면 지방정부의 재정수지가 더 열악하다. 1995년~2010

년 기간의 조세수입 대비 재정수지의 평균비중은 중앙정부 -9.5%이며, 지방정부 -16.5%로 지방정부가 더 크다.[2] 반면에 이 비중의 변이계수는 중앙정부 1.2, 지방정부 0.5로 변동성 측면에 지방정부의 비중 변화가 더 안정적이다. 거시경제에 대응한 재정정책은 중앙정부가 더 적극적으로 운영하지만 지방정부는 조세수입에 비해 매우 큰 재정적자를 발생시키고 있다. 더욱이 하능식(2009), 임성일(2011) 등이 지적한 바처럼 지방채의 발행은 일부 광역자치단체가 과점하는 경향이 있으므로 최근의 대구, 인천, 부산처럼 일부 지방정부의 조세수입 대비 재정적자 비중은 매우 높다.

재정수지의 적자가 누적되면 채무잔액은 증가한다. 중앙정부 및 지방정부 채무잔액의 규모와 5년 단위의 연평균 증가율을 〈표 1〉에 제시한다. 2010년 지방정부의 채무잔액은 29조원으로 중앙정부 채무잔액 392.3조원의 10% 미만이므로 규모측면에서 상환가능 수준인 것으로 인식된다. 하지만 채무잔액의 연평균 증가율을 비교하면 최근 지방정부 채무잔액이 매우 급격히 증가하였음을 알 수 있다. 2000년부터 2010년까지의 채무잔액 연평균 증가율은 중앙정부 13.4%, 지방정부 4.4%로 지방정부의 채무잔액 증가율이 낮지만 2005년 이후 연평균 증가율은 중앙정부 9.6%, 지방정부 10.7%로 오히려 지방정부의 증가율이 더 높으며 특히 광역자치단체의 채무잔액은 연평균 13.6%로 빠르게 증가하였다.

<표 1> 정부유형별 채무규모와 연평균 증가율

구분	연도별 채무규모 (조원)			연평균 증가율 (%)		
	2000	2005	2010	'00~'10	'00~'05	'05~'10
국내총생산(명목)	603.2	865.2	1,173.3	6.9	7.5	6.3
중앙정부 채무	111.2	247.9	392.2	13.4	17.4	9.6
지방정부 채무 (A)	18.8	17.4	29.0	4.4	-1.5	10.7
광역(시도)	11.0	10.8	20.4	6.4	-0.3	13.6
기초(시·군·구)	7.8	6.6	8.5	0.9	-3.2	5.2
지방공사·공단 채무 (B)	-	16.0	46.5	-	-	23.8
지방정부 총채무 (A+B)	-	33.5	75.5	-	-	17.7

주: 지방공사·공단는 제3섹터를 포함하지 않으며 지방직영기업 채무는 지방정부채무에 포함됨
자료: 국내총생산, 중앙정부채무 및 지방정부채무: 통계청, 국가통계포털 및 e-나라지표; 지방공기업채무: 행정안전부, 지방공기업 결산 및 경영분석, 각년도; 임성일(2011)에서 재인용.

지방정부의 채무잔액은 단순히 예산회계제도 내에 국한된 것이 아니다.[3] 지방정부는

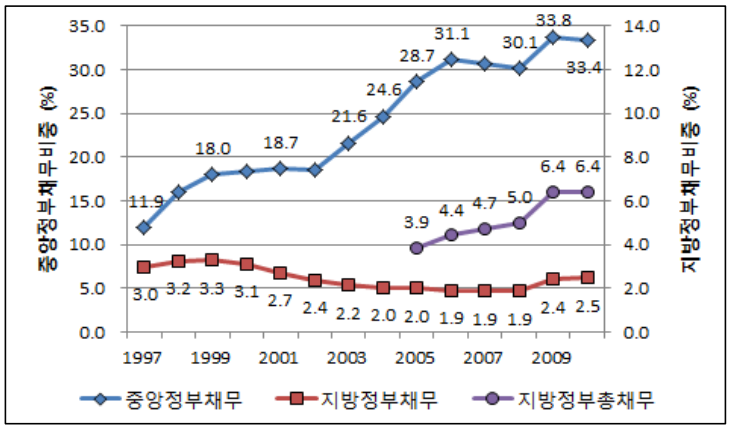
2) 자세한 통계자료는 〈부표〉에 제시한다.

3) 박병희(2010)는 예산회계제도 내의 지방정부 채무규모를 중앙정부 혹은 다른 국가의 지방정부와 비

2010년말 기준 245개의 직영기업과 137개의 공사·공단을 운영한다. 지방직영기업은 공기업특별회계를 통해 직접 경영하는 형태이며 공사와 공단은 각각 지방정부가 자본금 전액 혹은 50% 이상을 출자하여 간접 경영하는 형태이다.[4] 직영기업의 채무와는 달리 지방공사·공단의 채무는 지방재정법에 의한 지방정부 채무에 포함되지 않지만 지방정부가 최종적인 상환책임을 부담할 수밖에 없으므로 지방정부의 채무로 간주할 수 있다. 〈표 1〉은 2005과 2010년의 지방공사·공단의 채무잔액을 제시하는데 그 기간 동안 채무규모의 연평균 증가율은 23.8%로 크게 증가하였다. 따라서 예산회계제도 내의 채무와 지방공사·공단의 채무의 합계를 지방정부의 총채무잔액으로 파악한다면 이들은 최근 5년 동안 연평균 17.7%로 증가하여 동일 기간 동안 지방정부 총수입과 지방세수입 각각의 연평균 증가율 5.3%와 6.8%를 압도적으로 초과한다.[5]

〈그림 2〉는 GDP 대비 중앙정부의 채무잔액 비중과 지방정부 채무잔액 비중의 추이를 제시한다. 2010년 기준 중앙정부의 채무잔액 비중은 33.4%인 반면 지방정부 채무잔액 비중은 2.5%이며 지방공사·공단의 채무잔액을 더하더라도 GDP 대비 6.4%에 불과하다. 하지만 2005년 이후 이 비중의 증가속도가 매우 빠를 뿐 아니라 2010년 지방정부 총채무잔액 75.5조원은 지방세 수입 50.1조원의 1.5배에 달한다.

<그림 2> GDP 대비 정부유형별 채무비중의 추이



주: 〈표 1〉의 자료를 이용하여 산출하였으며 지방정부 총채무는 GDP 대비 지방정부 채무잔액 및 지방공사·공단 채무잔액의 합계액 비중을 의미함.

교하여 우리나라 지방재정은 건전성 측면에서 우려할 필요가 없다고 주장한다.

4) 지방정부가 자본금의 50% 미만을 출연한 제3섹터 역시 지방공기업의 영역에 포함될 수 있지만 지방공기업법이 아니라 상법에 따른 결산대상이므로 통합적인 결산자료를 파악하기 어렵다.

5) 연평균 증가율은 행정안전부의 지방재정연감 자료를 이용하여 산출한 것이다.

물론 지방공기업 채무의 증가는 이에 상응한 자산의 증가를 의미할 수 있으므로 지방정부가 채무전액을 일반재원으로 상환할 책임을 갖는 것은 아닐 수 있다. 특히 2010년 도시개발공사의 부채 38.0조원은 지방공사·공단의 부채 46.5조원의 81.8%에 달하는데 도시개발공사는 택지개발사업 및 주택사업 등과 관련된 분양용 용지, 주택 등의 재고자산을 보유하고 있으므로 이들을 매각하여 부채의 일부를 상환할 수도 있다.(행정안전부, 2011) 하지만 최근 도시개발공사의 재무건전성이 크게 악화되어 재고자산의 매각으로 채무를 상환하는데 한계를 갖는다. 이들의 재무건전성 악화는 지방정부가 사업승인권 및 임원선임권 등의 우월적 지위를 이용하여 자체예산으로 수행할 사업을 도시개발공사에게 전가하거나 처분이 불가능한 자산을 현물 출자하여 자산 규모를 확대함으로써 법정한도를 초과하는 채권을 발행시키는 등 부실한 운영을 조장하였기 때문이다.(감사원, 2011; 임성일, 2011; 정성호·정창훈, 2011a)

또한 지방공기업들이 수행하는 다양한 사업에서 창출한 이익으로 채무를 상환할 수도 있으므로 그 가능성을 파악하기 위해 〈표 2〉에 지방공사·공단의 경영성과를 제시한다. 2005년 이후 지방공사·공단의 당기순이익은 지속적으로 적자를 기록하고 있다. 비록 동일기간 동안 도시개발공사의 당기순이익은 흑자이지만 16개 시도의 도시개발공사 중에서 대전만이 당기순이익으로 채무와 관련된 이자비용을 충당할 수 있다.(정성호·정창훈, 2011b) 이처럼 지방공사·공단의 채무규모는 매우 크며 이를 사업이익으로 상환하기는 요원하다.

<표 2> 지방공사·공단의 경영상태 추이

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
매출액(A) (10억원)	4,018	4,734	6,789	8,591	10,121	11,320
당기순이익(B) (10억원)	-618	-716	-453	-361	-451	-417
수익률(B/A) (%)	-15.4	-15.1	-6.7	-4.2	-4.5	-3.7

자료: 행정안전부, 지방공기업 결산 및 경영분석, 각년도; 임성일(2011)에서 재인용.

2. 지방채발행 총액한도기준에 의한 채무 분석

지방정부가 지방채를 과도하게 발행하는 것을 억제하기 위하여 중앙정부는 개별 지방정부별로 채무변제능력 등의 재정상황을 고려한 지방채발행총액의 상한선을 설정하며 그 한도액을 초과하여 지방채를 발행하기 위해서는 행정안전부 장관의 추가적인 승인을 획득해야 한다. 한도액 설정을 위한 지방정부의 재정상황은 채무상환비비율과 예산대비채무비율의 두 지표를 이용하여 판단한다.(행정안전부, 2011) 구체적으로 채무상환비비율은 기준시점 전후

각 4년 동안 평균 일반재원 결산액 대비 지방정부가 동일기간 동안 순지방비로 상환하거나 상환해야할 평균 채무원리금의 비율이다. 이때 일반재원은 지방교육세를 제외한 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금의 합계이다. 예산대비채무비율은 최종예산액 기준으로 예산총규모 대비 채무총규모의 비율을 의미한다. 지방정부 채무는 지방채잔액뿐 아니라 채무부담행위잔액 및 보증채무 이행책임잔액을 포함하지만 지방공사·공단의 채무는 포함하지 않는다. 행정안전부는 두 지표의 비율을 이용하여 지방정부들을 네 가지 유형으로 구분하고 각 유형별로 일반재원 대비 비율을 규정함으로써 각 지방정부별 지방채발행한도액을 설정한다. 지방채의 추가발행이 불가능한 유형에 속할 기준을 채무상환비비율 17% 초과 및 예산대비채무비율 40% 초과로 규정하고 있으므로 이 수준을 초과할 때 채무변제능력이 위기에 있는 것으로 판단한다고 할 수 있다.

2010년 현재 채무상환비비율 17%를 초과하는 지방정부는 없으며 예산대비채무비율 40%를 초과하는 지방정부는 시흥시가 유일하다.[6] 예산대비채무비율과 유사한 지표로 지방채무잔액지수가 있는데 이는 예산총규모를 일반재원 결산액으로 대체하여 일반재원 결산액 대비 채무총규모의 비율을 의미한다. 2011년 한국지방행정연구원의 재정분석에 따르면, 지방채무잔액지수가 40%를 초과하는 지방정부는 광역자치단체 중에서 57.8%의 대구, 56.7%의 인천, 51.6%의 경남, 49.7%의 충남, 48.6%의 부산, 48.2%의 강원, 46.7%의 충북, 42.1%의 전남 등 8개이며 기초자치단체 중에서 51.9%의 강원 속초와 45.7%의 경기 시흥시가 포함된다.

재정위기의 지방정부를 인지할 수 있는 다른 방법은 총액한도액을 초과하여 지방채를 발행한 지방정부를 파악하는 것이다. 총액한도를 초과하여 지방채를 발행한 지방정부의 수는 2006년 26개, 2007년 10개, 2008년 11개, 그리고 2009년 49개이었다.(서정섭·신두섭, 2010; 임성일, 2011에서 재인용) 이 기간 동안 광역자치단체 중에서 부산, 대구, 광주, 대전은 매년 한도를 초과하여 지방채를 발행하였으며 울산은 3회, 인천, 강원, 충남 및 제주가 2회에 걸쳐 초과 발행하였다. 나머지 광역자치단체들은 2009년 한 번 초과 발행하였다. 기초자치단체 중에는 충남 보령, 경남 진해와 김해, 전남 무안이 3회, 경기 화성와 양평, 강원 동해와 속초, 충남 천안과 연기, 전남 여수와 나주가 각 2회씩 초과 발행하였다. 특히 지방채 발행에 매우 소극적인 자치구 중에서도 인천의 서구와 부평구, 그리고 대전의 동구와 중구가 초과 발행한 적이 있다.

2005년 이후 예산회계제도 내 지방정부 채무의 총계는 안정적인 수준을 유지하다가 세계

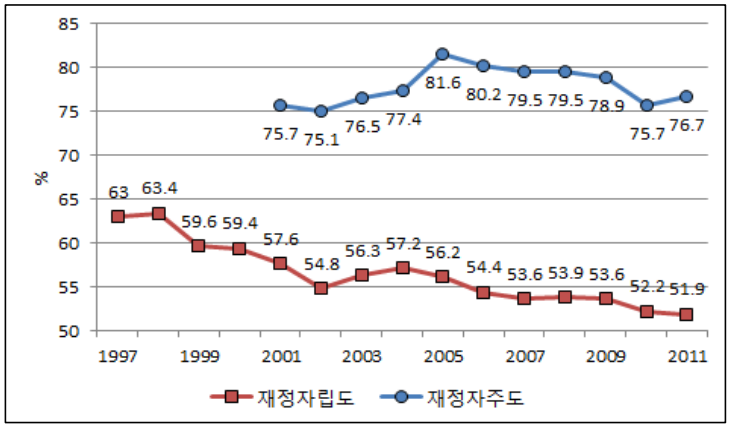
6) 채무상환비비율은 한국지방행정연구원(2011), 그리고 예산대비채무비율은 재정고 홈페이지의 지방재정공시자료를 참고할 수 있다.

금융위기를 극복하는 과정에서 큰 증가를 나타냈다. 지방정부 채무 증가에 따른 재정위기는 모든 지방정부가 유사한 수준에서 채무에 의한 재원조달을 활용하였기 때문이라기보다는 일부 지방정부가 지방채발행의 한도를 초과할 정도로 더욱 적극적인 지방채발행을 시도함으로써 초래된 것이다.[7] 따라서 지방정부의 재정위기에 대한 현상 대응적인 정책은 채무에 의한 의존이 심한 지방정부를 대상으로 이루어져야 할 것이다.

3. 중앙정부에 대한 재정의존성 추이 분석

우리나라 지방정부의 재정건전성 악화는 지방채무의 증가뿐 아니라 자체재원 조달능력의 하락에 의해서도 파악할 수 있다. 지방정부는 스스로 재원을 조달하기보다는 중앙정부 등 상위정부의 이전재원에 의존하는 경향이 있는데 최근 이러한 추세가 더욱 강화되었다. 〈그림 3〉은 재정자립도와 재정자주도의 전국평균 추이를 나타낸다. 재정자립도는 지방교육세를 제외한 지방세와 세외수입으로 구성된 자체재원이 일반회계 재정수입규모에서 차지하는 비중으로 측정하며 이는 지방정부의 재정수입에 대한 자체 충당 능력을 의미한다. 재정자주도는 자체재원과 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금의 일반 이전재원의 합계가 일반회계 재정수입규모에서 차지하는 비중으로 측정하며 지방정부의 자주적인 지출 능력을 나타낸다.

<그림 3> 재정자립도와 재정자주도의 전국평균 추이



주: 당초예산자료를 기초로 산출하며 재정자립도는 순계기준이며 재정자주도는 일반평균임
자료: 통계청, e-나라지표; 행정안전부, 지방자치단체예산개요, 각년도

7) 지방채발행의 과점현상에 대해서는 임성일(2011)와 하능식(2009) 등을 참고할 수 있다.

전국평균 재정자립도는 1990년대 중반 63%대를 기록한 이후 하락하다가 2000년대 초반 주행세의 확대 등으로 증가하여 2004년 57.2%로 상승하였지만 그 후 지속적으로 하락하여 2011년 51.9%로 떨어졌다. 이는 지방정부의 자체재원 조달 능력이 하락하였음을 의미한다. 또한 재정자주도는 2005년 지방교부세가 내국세의 15%에서 19.13%로 상향조정됨에 따라 81.6%로 상승하였으나 그 후 대체적으로 하락 추세이다. 2005년 이후 재정자립도의 하락추세는 자체재원보다 이전재원이 더 빠르게 증가하였음을 나타내며 재정자주도가 하락한 것은 이전재원 중에서는 일반이전재원보다 국고보조금 등 사용용도가 정해진 특정재원의 증가율이 더 높았음을 의미한다. 이러한 현상은 결산기준으로 파악할 때 극명하게 나타난다. 2005년~2010년 동안 자체수입 결산액의 연평균 증가율은 2.8%에 불과한 반면, 의존수입의 연평균증가율은 10.3%이며 의존재원 중에서 지방교부세의 연평균 증가율은 7.1%로 국고보조금의 연평균 증가율은 13.6%%보다 낮다.(행정안전부, 지방재정연감, 각년도; 주만수, 2011) 일반적으로 지방정부의 비용분담을 필요로 하는 국고보조금의 확대는 지방정부의 자주적 지출능력을 더욱 떨어뜨린다.

Ⅲ. 지방정부 재정위기의 원인 분석

1. 연성예산제약과 지방세제의 불완전한 가격기능

지방정부 재정위기의 원인은 다양한 시각에서 분석할 수 있다. 재정측면에서 가장 근본적인 원인은 우리나라 지방재정의 예산제약이 연성이어서 지방정부들은 중앙정부의 지원을 받아서 재정지출을 확대하려는 노력에 치중하면서 스스로 재원을 확충하는 노력을 유인할 수 없다는 것이다. 우리나라 지방정부들이 연성예산제약에 직면해있다는 사실은 주로 예시적으로 설명한다. 즉, 전상경(2006), 오영균(2008) 등은 지방정부 재정이 위기에 처했을 때 중앙정부가 재정지원을 확대하여 위기를 해소시켜 준 사례 혹은 지방정부가 주민에 대한 과세를 강화하여 재원을 확충하는데 소극적인 사례를 예시하여 우리나라 지방재정의 예산제약이 연성임을 주장한다.[8] 이처럼 연성예산제약의 상황에서 재정수입이 지출수요를 충당할 수 없

8) 실증분석을 이용하여 연성예산제약이 보편적임을 증명하는 연구는 제한적이다. 오승석(2011) 등은 가설을 정립하고 계량분석을 이용하여 연성예산제약의 존재를 확인하고 있지만 연성예산제약이 가설에 정확히 반영되고 있는가에 대해서는 여전히 의문을 남긴다. 외국의 지방분권과 연성예산제약에 대한 실증연구의 사례들은 Rodden, et al.(2003)에 제시된다.

을 때 개별 지방정부는 재정수입을 확충하려고 노력하기보다는 재정적자 상태를 유지하여 재정위기를 발생시키고 중앙정부 등 상위정부의 지원을 확보하는 전략을 선택할 수 있다. 특히 거시경제의 변동 등 외부요인에 의해 재정수입이 감소할 때 재정지출 축소 혹은 수입확대 노력으로 대응하기보다는 중앙정부의 지원 확대를 추구하는 것이 용이하다. 실제로 1990년대 후반 외환위기에 의해 지방정부의 재정적자가 누적되었을 때 중앙정부는 2000년 지방교부세 재원규모를 내국세의 13.27%에서 15%로 상향조정하여 지원한 경험도 있다.

주만수(2012) 등은 지방정부의 건전한 재정운영을 유인하기 어려운 근본적인 이유로써 지방세제도 및 지방재정조정제도의 근본적인 결함을 지적한다. 먼저 지방소득세와 지방소비세 등 주요 지방세들의 납세지 혹은 과세표준이 편익원칙에 따라 설정되지 못하여 지방공공재 사용에 대한 가격기능을 수행하지 못한다. 더욱이 재산보유세와 지방소득세는 지방정부의 역할로는 적합하지 않은 부와 소득의 재분배기능을 포함한다. 따라서 지방세제는 지방정부의 재원을 확보하는 다양한 수단 중 하나일 뿐이지 주민에 대한 재정책임성을 유인하는 수단으로써는 한계를 갖는다. 이처럼 지방세가 단순한 재원확보수단임에도 지방세 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 취득세는 부동산 경기에 매우 민감하게 반응하는 등 거시경제 변화에 따라 지방세수가 크게 변동하므로 지방재정의 안정적인 운영을 보장하기 어렵다.[9)]

지방세제의 가격기능을 더욱 제약하는 것은 지방세에 의한 자체재원 확보의 한계효과를 상쇄시키도록 설계된 재원이전제도이다. 중앙정부의 지방정부에 대한 이전제도는 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 특별교부세을 포괄하는 지방교부세와 일반보조금 및 광역지역발전특별회계 보조금 등으로 구성된다. 이렇게 다양한 지방재정조정제도가 중첩적으로 재정형평화를 추구하므로 각 제도의 효과들을 종합하면, 형평화의 정도가 재정력 역전현상이 발생할 정도로 지나치게 크다. 즉, 특정 지방정부가 지방세를 확충하면 다양한 이전재원들이 감소하여 결과적으로 재원확충에 미치는 한계효과는 0보다 작을 수 있다.[10)] 따라서 지방정부는 지방세 등 자체재원 확충에 소극적일 수밖에 없으며 자체재원 확충의 한계효과는 재정력이 열악할수록 작아지므로 재정력이 열악한 자치단체가 더욱 자체재원 확충에 소극적일 수 있다.

이처럼 지방재정에 대한 연성예산제약과 책임성을 담보할 수 없는 지방세제 그리고 과도한 재정형평화를 초래하는 지방재정조정제도로 인하여 지방정부가 건전하게 재정을 운영할 유인을 갖지 않는다. 오히려 중앙정부 등 상위정부의 재원에 의한 재정지출 확대가 지역주민들의 후생을 증진하므로 상위정부의 재원을 확보하려는 경쟁이 치열해진다. 이에 따라 중앙

9) 부동산경기 침체에 따른 취득세수입의 감소가 최근 지방재정위기의 한 원인일 수 있다. 주만수 외(2011)는 지방세 세목별 안정성 분석으로 취득세수입이 상대적으로 불안정성함을 밝힌다.

10) 주만수(2009), 이근재 외(2008) 등은 실증분석을 통해 재정력 역전의 가능성을 제시한다.

정부의 지방정부에 대한 통제력은 증대되는 반면, 지방정부의 재정책임성은 약화되므로 지방정부가 재정위기에 직면하게 되는 것은 구조적으로 불가피한 귀결이다.

2. 세계금융위기와 확장적인 재정지출정책

〈표 1〉이 제시한 바처럼 지방정부 채무가 2000년대 후반에 급격히 증가한 것은 주로 세계금융위기를 극복하기 위한 중앙정부의 확장적 재정정책기조에 지방정부가 부응한 것에 기인한다. 일반적으로 지방재정에 대한 중앙정부의 시각은 효율적이고 낭비없는 운영을 유도하는 것이었다. 특히 2008년 초 중앙정부의 지방재정운영방향은 사업예산제도와 복식부기제도의 도입에 의해 성과 중심적으로 재정책임성을 제고하고자 하였다.(윤종진, 2008) 그러나 2008년의 금융위기에 직면하여 중앙정부는 지방재정의 조기집행과 재정지출 확대로 정책을 전환하였다. 더욱이 지방정부의 부실을 방지하는 방어적 장치로 활용되던 지방채발행제도를 경기활성화 수단으로 이용하였다. 이러한 지방재정의 확장적 정책기조는 2009년 행정안전부의 지방예산운영방향에 잘 나타난다.(박성환, 2009)

> ..... 지방자치단체도 (중앙정부의 재정확대정책과) 괘를 같이하면서 3월 이전에 제1회 추경을 완료할 계획을 갖고 있으며 재정지출 확대를 위하여 1월에는 지방채 한도액을 초과하는 경우 2009년 한시적으로 행정안전부의 심사를 받은 것으로 간주 처리하는 파격적인 재정운영을 하고 있다. 이를 통해 지방채 발행의 규모를 1조원 이상 확대한다는 목표를 갖고 추진하고 있다. 지방채 발행의 실효성을 확보하기 위하여 행정안전부에서는 당초 지방채 발행계획을 추가적으로 하는 경우 2년간 약 1%의 이자를 보전해 주는 방안도 강구하고 있다.
>
> ..... 현재의 상황을 재난에 준하는 위기상황으로 간주하여 기존 「관행과 틀」을 벗어난 비상대책 방식으로 재정을 집행할 계획으로 '내수경기진작 및 일자리 창출을 위한 지방재정 조기집행 비상대책 추진계획'을 수립·시행 하였다. 상반기내 90% 이상을 발주하고, 60% 이상의 자금집행을 한다는 목표를 제시하였으며 적극적으로 조기집행을 하기 위하여 제도개선을 추진해 오고 있다.

경제활성화를 위해 지방채발행을 통한 재정지출 확대를 권장하였을 뿐 아니라 지방채발행에 따른 이자비용의 일부를 보전해줌으로써 재정확대의 실효성을 확보하려고 시도하였다. 또한 재정지출의 조기집행을 촉진하기 위하여 예산집행의 절차를 대폭 단축하였다. 먼저 상반기 발주 사업은 모두 긴급 입찰을 통하여 발주시기를 단축하였으며, 설계 및 타당성 조사용역의 수의계약사업의 대상금액을 한시적으로 확대하였고, 국고보조사업은 국비에 의해 우선 발주하고, 지방비가 확보된 후 추가계약이 가능토록 하였다. 또한 회계부서의 업무량 누적으

로 발주가 지연될 것을 우려하여 소규모사업의 예산집행권한을 사업부서에 위임하였다. 더욱이 재정의 조기집행비율이 높은 지방정부에게 특별교부금 재원을 추가 제공하는 포상제까지 실시하였다.(박성환, 2009)

이처럼 거시경제회복을 위해 지방정부에게 적극적인 재정지출을 요구함으로써 지방재정의 건전성이 훼손되고 재원이 비효율적으로 집행될 것이라는 우려가 증대하였다. 이러한 우려 때문에 적극적인 재정정책과 함께 재정지출의 낭비를 줄이기 위해 제도적으로 보완하고 지방재정의 건전성을 확보하기 위해 지방재정분석 및 진단제도를 발전시키고 지방재정위기 사전경보시스템을 구축하였다. 하지만 이러한 재정건전화를 위한 보완방안의 모색에도 불구하고 지방재정의 조기집행 등 확장적 재정정책은 2012년까지 지방정부 재정운영의 최우선적인 목표로 설정되었다.(조봉업, 2010, 2011; 이용철, 2012)

지방정부의 재정지출이 총재정규모의 40%를 초과하는 상황에서 거시경제의 변동에 대응하여 중앙정부가 지방재정까지 활용하려는 의도는 이해할 수 있다. 하지만 각 지방정부의 거시경제활성화 노력의 효과는 해당 지역의 범위를 벗어나서 국가전체에 파급되는 누출효과가 발생하므로 거시경제안정화는 개별 지방정부의 역할로는 적절하지 못하다.(Shah, 1991; Oates, 1994) 즉, 중앙정부의 의도대로 재정지출을 확대한 지방정부의 정책효과는 다른 지방정부에게 파급되는 외부성을 초래한다. 따라서 지방정부가 비자발적으로 혹은 불가피하게 재정지출을 확대하는 경우 지방정부 재정위기의 책임소재를 규정하는데 논란이 발생할 것이다. 이 때 지방정부는 중앙정부의 재정지원에 의존하여 위기를 극복하려고 시도할 것이므로 지방재정의 책임성을 확보하기가 더욱 어려워진다.

중앙정부의 확장적 재정정책은 재정지출의 확대에 국한하지 않고 재정수입 측면에서 세율인하를 포함한다. 헌법에 명시된 조세법률주의에 따라 지방정부는 지방세 과세대상 및 세율결정 등 지방세정책에 관한 기본적 권한을 갖고 있지 못하므로 독립적인 조세정책을 수행하는데 한계가 있다. 따라서 지방세의 개편을 중앙정부가 주도할 뿐 아니라 지방세가 국세의 부가세형태로 설계된 경우 중앙정부의 조세정책이 지방정부의 조세수입에 영향을 미치기도 한다. 중앙정부는 2008년 이후 일련의 감세정책을 실시하였는데 소득세와 법인세의 감세는 이들 각 세액에 대해 10%로 부과하는 지방소득세의 감소를 초래하였으며 감세정책에 의한 내국세 수입의 감소는 내국세의 19.24%를 재원으로 배분하는 지방교부세 감소를 초래하였다. 또한 종합부동산세의 세율인하로 인하여 지방정부에게 배분되는 부동산교부세 재원이 감소하였다. 국회예산정책처(2010)는 2008년~2010년의 중앙정부 감세정책과 지방소비세 도입이 지방세수입 변화에 미친 효과를 2012년까지 확장하여 분석하였는데 5년간 18조 6,350억원의 감소를 초래할 것으로 예상하였다. 이는 연평균 3조 7,270억원으로 2010년 지방세수입의 7.5%에 해당하는 큰 규모이므로 지방정부의 재정악화와 채무증가에 기여한

것으로 판단된다.

중앙정부는 부동산경기조절정책의 일환으로 주택거래에 대한 취득세와 등록세 세율도 조정하였다. 취·등록세는 지방세 수입의 약 30% 수준을 차지하여 가장 비중이 높은 세목인데 이를 중앙정부의 경제정책으로 활용함에 따라 지방세수입에 큰 변화를 초래하며 이로 인해 지방재정의 자율성이 훼손되기도 한다. 부동산취득관련 세율은 2005년 4%로 설정된 법정세율을 연이은 감면의 확대로 2%까지 인하하였으나 2010년부터 4%로 환원될 계획이었다. 하지만 2010년 저세율 기간을 1년 연장하였으며 2011년에는 9억원 초과 주택 혹은 다주택 보유자의 취득에 대하여 법정세율인 4%로 환원하였으나 곧 주택거래활성화를 위해 주택가격 9억원을 기준으로 세율을 1%와 2%로 인하하였다.(법제처 국가법령정보센터, 지방세법) 이러한 중앙정부의 지방세 세율을 이용한 연속적인 정책실행은 지방세가 재원조달의 다양한 수단의 하나일 뿐이며 우리나라 지방분권이 불완전한 것임을 재확인하였다. 과세자주권이 매우 미약할 때 개별 지방정부가 모든 지방정부들에게 혜택이 귀착되는 보편적 과세자주권 획득을 위해 노력하기를 기대하기는 어렵다. 오히려 각 지방정부는 중앙정부 의존적으로 재정을 운영하며 지방재정의 위기에 직면할 때에는 이를 극복하기 위해 중앙정부의 추가적인 재정지원 획득을 추구할 것이므로 재정의존성이 심화될 것이다.

3. 중앙정부의 사회복지정책과 지방정부의 비용분담

사회복지에 대한 관심이 증가함에 따라 중앙정부는 2005년 이후 복지지출을 확대하면서 사회복지서비스의 분권화를 동시에 진행하였다. 〈표 3〉에 제시한 바처럼 2005년 이후 중앙정부 사회복지지출의 연평균증가율은 8.9%로 총재정지출보다 더 빠르게 증가하여 2009년 총지출의 9.3%를 차지하였으며 그 후 9% 수준을 유지하고 있다. 기금을 포함하면 중앙정부 사회복지지출은 연 10.0%로 증가하고 있으며 총지출액 대비 비중은 21.3%에서 25.5%로 지속적인 상승 추세이다. 지방정부 사회복지지출의 연평균 증가율은 14.1%로 중앙정부 사회복지지출에 비하여 더 높으며 지방정부 총지출 대비 비중은 2005년 12.0%에서 2011년 20%를 초과할 정도로 급증하였다.

<표 3> 중앙정부와 지방정부의 사회복지지출 현황

단위: 조원, %

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	연평균증가율
중앙정부 I	총지출	209.6	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8	309.1	6.7
	사회복지지출	44.6	50.5	56.1	62.9	73.4	73.9	78.9	10.0
	비중 (%)	21.3	22.5	23.5	23.9	24.3	25.2	25.5	-
중앙정부 II	총지출	195.8	204.2	201.0	228.2	256.5	255.3	264.1	5.1
	사회복지지출	14.3	15.9	15.7	18.9	23.8	22.7	23.9	8.9
	비중 (%)	7.3	7.8	7.8	8.3	9.3	8.9	9.0	-
지방정부	총지출	107.0	115.4	111.9	124.9	137.5	139.8	141.0	4.7
	사회복지지출	12.9	15.3	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	14.1
	비중 (%)	12.0	13.3	15.4	17.3	17.6	19.0	20.2	-

주1: 중앙정부 I 자료는 예산과 기금자료의 합계 자료이며 중앙정부 II 자료는 최종예산자료(일반회계와 특별회계의 합계)이며 지방정부 자료는 지방정부 예산의 순계자료임

주2: 2007년까지는 사회보장예산, 2008년부터는 사회복지예산자료임

자료: 국회예산정책처, 대한민국재정, 2006, 2012; 기획재정부, 디지털예산회계시스템 홈페이지; 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각년도

사회복지지출에 관한 정책결정은 주로 중앙정부에 의해 이루어짐에도 불구하고 지방정부의 사회복지지출이 중앙정부보다 더 빠르게 증가한 것은 중앙정부가 분권교부세와 국고보조금을 통해 지방정부에게 사회복지관련 재정부담책임을 전가하였기 때문이다. 먼저 2005년 국고보조사업 중 67개 사회복지사업을 지방정부에게 이양하면서 내국세 0.83%의 재원으로 분권교부세를 설치하였다. 이 과정에서 지방정부의 재정책임이 상승하여 사회복지사업의 이양 전 3년 간 평균 53.4%이던 지방정부의 사업예산 비중은 2005년 67.1%로 급증하였다. 2006년 분권교부세 재원을 내국세의 0.94%로 상향조정하여서 지방정부의 비중을 63.8%로 낮추었으나 그 후 다시 비중이 증가하여 2010년 68.3%로 상승하였다. 분권교부세 비율이 확정된 2006년 이후 분권교부세 사업의 중앙정부 기여는 연평균 8.1%로 증가하는 반면 지방정부의 비용부담은 연평균 13.8%로 증가하였다. 2000년대 후반 사회복지관련 사업의 수요가 크게 증가하였는데 분권교부세 재원은 내국세의 일정비율로 정해져 있으므로 차액을 지방정부가 부담할 수밖에 없도록 제도가 설계되어 지방재정부담이 확대되었다.

<표 4> 사회복지관련 분권교부세 예산 추이

단위: 10억원, %

구 분	이양 전			이양 후						연평균 증가율	
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'02-'04	'06-'10
계(A)	925	1,043	1,295	1,682	1,920	2,227	2,620	2,813	3,002	18.3	11.8
분권교부세(B)	422	491	611	553	696	796	952	851	951	20.4	8.1
비중(B/A)	45.6	47.1	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	31.7	-	-
지방비(C)	503	552	684	1,129	1,225	1,431	1,668	1,963	2,051	16.6	13.8
비중(C/A)	54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	68.3	-	-

자료: 보건복지부 내부자료, 2012.

분권교부세 사업 이외에도 중앙정부는 사회복지에 대한 사회적 수요에 부응하여 사회복지 사업을 확대하면서 상당 부분을 국고보조사업으로 운영하였다. 2005년부터 2010년 사이에 신설된 사회복지분야 국고보조사업은 총 55개에 달한다.(서정섭, 2011) 이로 인해 중앙정부의 사회복지지출도 빠르게 증가하였지만 지방정부에게 더 큰 재정부담을 전가하였다. 〈표 5〉는 2006년 이후 보건복지부 소관 국고보조사업에 대한 중앙정부와 지방정부의 재원부담 추이를 나타낸다. 보건복지부 국고보조사업의 연평균 증가율은 19.5%인 반면 이에 대한 지방정부 대응 비용의 연평균 증가율은 25.9%이다.

<표 5> 사회복지분야 국고보조사업과 대응 지방비 부담

단위: 조원, %

구 분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	연평균 증가율
일반회계(금액)		8.1	10.6	16.8	20.0	19.9	21.4	21.3
국고보조사업	금액	6.0	7.8	11.7	13.9	13.7	14.7	19.5
	비중	73.9	73.5	69.8	69.3	68.7	68.6	-
대응 지방비	금액	2.1	2.8	5.1	6.1	6.2	6.7	25.9
	비중	26.1	26.5	30.2	30.7	31.3	31.4	-

주: 보건복지부의 일반회계 예산 중 국고보조사업 예산과 이에 대한 대응지방비 부담액임
자료: 보건복지부, 내부자료, 2012.

4. 지방채발행시장의 비시장적 재원배분

지방채발행에 대해 2006년부터 새로운 제도가 도입되었다. 중앙정부가 개별사업별로 지방채발행의 승인여부를 결정하던 기채승인제도로부터 중앙정부는 지방채발행의 총액한도를 설정하고 한도액 이내에서는 지방정부가 스스로 지방채발행여부를 결정하는 제도로 전환되

었다. 기채승인제도 하에서는 중앙정부가 사업의 타당성, 차입자금의 성격, 지방자치단체의 재무적 건전성에 기초하여 단위 기채사업별로 승인여부를 결정하였으나 총액한도제도 하에서는 중앙정부가 설정한 지방자치단체별 발행한도액 내에서 지방의회의 결정만으로 지방채를 발행할 수 있도록 지방정부의 자율권이 확대되었다.[11)]

〈그림 2〉에 제시한 바처럼 GDP 대비 지방정부 채무잔액의 비중은 2005년 2.0%에서 2008년 1.9%로 매우 안정적으로 유지되었으며 2008년 이후 세계금융위기를 극복하는 과정에서 2.5%로 약간 상승하였다. 따라서 이 기간 동안 지방정부 채무잔액의 연평균 증가율이 10.7%로 비교적 빠르게 증가하였더라도 이를 지방정부의 지방채발행의 자율권 확대와 연계된 것으로 판단하기는 어렵다. 오히려 지방채발행의 자율성이 확대되었음에도 불구하고 지방채발행에 대해 지방정부가 적극적이지 않은 것은 지방채발행시장의 특수성에 기인한다. 지방채시장의 가장 중요한 자금공급원은 중앙정부이므로 지방정부의 지방채인수여부를 결정하기 위해 총액한도 내에서도 중앙정부는 자금공급주체로서 여전히 기채사업을 심의한다. 2009년 지방채무잔액 25조 5,531억원 중에서 민간금융기관차입, 모집공채, 그리고 외채 등 자금시장을 통한 재원조달비중은 9.97%에 불과하다. 나머지 90%에 달하는 지방채무 재원은 공공자금으로부터 차입하거나 지방채의 강제매각에 의해 조달된다. 즉, 지방정부는 공공자금관리기금과 지역개발기금에서 각각 지방채무의 37.1%와 33.3%를 차입하며 지방채증권을 자본시장의 경쟁을 통해 발행하지 않고 지역개발채권과 도시철도채권 등 행정의 인허가과정에서 강제로 매각한다.

지방정부가 채무에 의한 재원을 정상적인 자금시장이 아니라 공공자금 차입 혹은 지방채증권의 강제매각 위주로 조달하는 것은 이자율 부담이 시장이자율보다 낮기 때문이다. 2009년 5년 만기 국고채 평균 수익률은 4.64%이고 3년 만기 회사채 평균 수익률은 AA- 등급 5.81%, 그리고 BBB- 등급 11.76%인 반면, 지방채무 잔액의 평균 이자율은 3.94%에 불과하고 특히 이자율 4% 미만의 지방채무 비중은 53.1%에 달한다.(행정안전부, 2010; 임성일, 2011) 이처럼 지방정부의 지방채에 의한 재원조달 이자율이 국채수익률보다도 더 낮다는 것은 지방정부가 공공자금에서 재원을 차입하거나 지방채를 강제 매각함으로써 일종의 혜택을 얻는 것임을 의미한다.[12)]

---

11) Bird, et al.(1995), Prud'homme(1995), Tanzi(1996) 등은 지방정부에게 지방채발행에 대한 완전한 자율권을 부여하면 지방정부의 도덕적 해이로 연성예산제약의 수단으로 작용하여 재정위기를 초래할 수 있으므로 중앙정부가 지방채발행을 제한적이나마 규제해야 한다고 주장한다. 따라서 지방정부의 지방채발행 자율성을 확대할 때는 발생할 수도 있는 재정위기에 대응하기 위하여 파산제도나 재정위기관리제도와 같은 퇴출제도의 도입, 및 산하 기관을 망라한 지방예산 전체를 대상으로 한 예산회계제도의 개선과 통제시스템의 구축, 지방채 통제시스템의 개선, 재정평가제도 및 재정공개제도의 도입, 시장규율의 강화 등이 중요함을 지적한다.(Daher, 2001)

지방정부가 지방채를 자금시장에서 매각하여 재원을 조달한다면 이자율은 회사채 수익률처럼 지방정부의 재정건전성에 반비례하여 차별화될 것이다. 즉, 재정이 건전할수록 지방정부의 지방채발행 이자율은 낮아질 것이다. 비록 지방채무의 대부분은 중앙정부가 통제할 수 있는 공공자금에서 조달된다고 하더라도 이를 얻기 위한 지방정부들의 경쟁과정에서 재정건전성에 따라 이자율이 달라질 수 있다. 구체적으로 중앙정부가 공공자금으로 지방채무를 인수할 때 지방정부의 재정건전성을 고려하여 이자율을 결정한다면 지방채 시장내에서는 지방정부들 사이에 시장원리가 작동할 수도 있다.

광역자치단체 본청의 지방채 이자율을 재정건전성 지표에 관해 회귀분석함으로써 지방정부의 지방채발행에서 시장원리가 내부적으로 작동하는가를 검증할 수 있다. 종속변수는 지방채 이자율이며 이를 두 가지 방법으로 측정하는데, 이들은 각 본청 지방채 잔액의 가중평균 이자율과 지방채잔액 중 이자율이 4% 미만인 지방채 비중이다. 독립변수인 지방정부의 재정건전성도 두 가지 방법으로 측정하는데 이는 지방재정분석에서 재정건전성을 측정하는 주요 지표인 지방채무잔액지수와 장래세대부담비율이다. 재정이 건전하여 이들 지표들이 낮을수록 평균이자율이 낮아지거나 혹은 이자율이 4% 미만인 지방채 비중이 높아진다면 지방정부들 사이에 지방채발행을 관한 시장원리가 작동하는 것으로 판단할 수도 있다. 〈표 6〉의 네 가지 회귀식 중에서 5%의 유의수준에서 시장원리가 작동함을 나타내는 경우는 존재하지 않는다.[13] 이는 지방채발행 이자율은 지방정부의 재정건전성과 무관하게 결정됨을 의미한다.

12) 전상경(2011)는 이를 '눈에 보이지 않는 국고보조금'이라고 표현하며 라휘문·조기현(2008) 등 여러 연구에서 지방채가 국고보조금적 기능을 수행한다고 설명한다. 특히 지방채발행에 의한 혜택은 소수의 광역자치단체 본청 혹은 대도시들에게 편중된 경향이 있다.

13) 회귀분석들 중에서 유의수준을 10%로 확장할 때 지방채무잔액지수가 높을수록 지방채 평균이자율이 높아진다는 가설은 유의하다. 전체적으로 광역자치단체 본청은 16개에 불과하므로 소표본 문제 때문에 분석결과를 엄격하게 신뢰할 수는 없다. 하지만 일반적으로는 이 분석을 통해 지방정부의 재원조달 이자율이 재정건전성에 비례하여 결정된다고 할 수 없음을 인지하기에는 충분하다. 분석에 사용한 광역자치단체 본청에 관한 자료의 기초통계량은 다음과 같다.

구분	평균이자율	이자율 4% 미만채무비율	지방채무잔액지수	장래세대부담비율
평균	3.98	47.72	41.09	8.00
표준편차	0.41	27.09	11.42	3.31
최대값	4.78	94.80	56.87	16.56
최소값	2.99	0.91	15.36	4.31

<표 6> 지방재정의 건전성과 지방채 이자율의 관계분석

구분	종속변수	독립변수			R^2
		상수	지방채무잔액지수	장래세대부담비율	
1	평균이자율	3.320 (0.000)***	0.016 (0.080)*	-	0.203
2		3.878 (0.000)***	-	0.013 (0.701)	0.011
3	이자율 4% 미만 채무 비율	82.583 (0.005)***	-0.848 (0.174)	-	0.128
4		32.971 (0.094)*	-	1.844 (0.401)	0.051

주: 2009년의 자료를 이용한 단순회귀분석에 의한 계수값이며 ( )은 p-값임. ***, *는 각각 유의수준 1%, 10%에서 유의함을 의미함
자료: 종속변수: 행정안전부, 지방채무현황; 독립변수: 한국지방행정연구원, 재정분석통계자료

Ⅳ. 지방채무 결정요인에 대한 실증분석

1. 실증분석을 위한 기초

지방재정 위기를 초래한 이유는 다양하며 이들은 지방재정제도에 내재한 근본적인 연성예산제약 등의 문제뿐 아니라 최근의 중앙정부 정책변화 및 지방정부의 재정운영방식에 의해서도 영향을 받을 수 있음을 논의하였다. 이 장에서는 실증분석을 통해 원인분석의 유효성을 파악하고자 한다. 지방재정 위기의 크기를 지방채무, 구체적으로 누적된 지방채무 혹은 특정년도의 지방채발행액으로 측정할 수 있다고 가정한다. 즉, 지방정부의 재정위기의 정도는 특정연도의 재정수입 대비 지방채발행액 비중 혹은 일반재원 대비 지방채무잔액의 비중인 지방채무잔액지수로 측정한다.

앞 장에서 재정위기의 원인으로써 연성예산제약과 중앙정부의 적극적인 재정확대 유도, 그리고 사회복지지출의 확대를 제시하였지만 이들에 관한 명시적인 자료를 파악할 수 없는 경우도 있으므로 이를 재정상태변수와 재정운영변수로 구분한다. 재정상태변수로는 재정자립도와 총재정수입 대비 지방채무잔액의 비율, 그리고 재정운영변수로는 정책사업비 대비 시설비지출 비중과 총재정지출 대비 사회복지지출 비중을 이용한다. 따라서 기본적인 추정모형은 다음과 같이 설정할 수 있다.

$$\text{지방채무변수}_i = f(\text{재정상태변수}_i, \text{재정운영변수}_i) + \epsilon_i \quad (1)$$

분석에 사용하는 변수는 2010년 결산액 기준이며 총재정지출, 총재정수입, 지방채발행액, 사회복지지출은 행정안전부의 지방재정연감, 그리고 지방채무잔액 및 지방채무잔액지수, 시설비지출과 정책사업비는 한국지방행정연구원의 재정분석 통계자료에서 구하였다. 재정자립도는 행정안전부 재정고 홈페이지 자료를 이용하는데 이는 당초예산액으로 산출한 것이다.

재정자립도의 지방채무에 대한 효과는 서로 다른 해석이 가능하므로 실증분석의 과제이다. 먼저 주만수(2009)는 재정력이 낮을수록 자체수입 증가의 한계효과가 낮아져서 상위정부에 더욱 의존적인 경향이 있음을 실증적으로 제시하는데 이 경우라면 재정자립도가 낮을수록 지방채무 발행은 커질 수 있다. 반면에 배인명(2009)은 시를 대상으로 분석하여 의존재원 비중이 높을수록 지방채무 발행이 낮아짐을 제시하는데 이 경우라면 재정자립도가 낮을수록 오히려 지방채무 발행은 감소할 것이다. 또 다른 재정상태변수인 지방채무잔액 비중이 클수록 지방채발행액은 증가할 것이다. 즉, 과거로부터 누적된 지방채무에 대한 의존성이 클수록 현 시점에서의 지방채무 의존성도 커질 것이다. 이 변수는 지방채무잔액지수와 유사한 개념이므로 종속변수가 지방채발행액 비중일 때만 사용한다.

중앙정부의 적극적인 재정정책은 지방재정의 채무의존성을 확대할 수 있다. 사회복지지출의 확대는 지방정부의 재정압박을 초래하였으므로 총재정지출 대비 사회복지지출 비중이 증가할수록 채무의존성이 증가할 것으로 예상한다. 또한 사회복지분야 이외의 중앙정부에 의한 국고보조사업은 주로 자본투자에 집중되며 지방정부의 자본투자는 채무의존성을 확대할 것으로 예상되므로 자본투자지출 비중을 나타내는 정책사업비 대비 시설비지출 비중을 재정운영변수로 사용한다. 즉, 시설비지출 비중이 증가할수록 지방정부의 채무의존성이 증가할 것으로 예상한다.

지방채무의 결정요인에 대한 실증분석은 시·군과 자치구로 구분하여 실시하며 토빗모형(tobit model 또는 censored regression model)을 이용한다. 본 연구에서 사용하는 표본자료 중 많은 지방정부가 재정운영과정에서 채무를 이용하지 않으므로 이들의 지방채발행액 혹은 지방채무잔액지수는 0의 값을 갖는다. 즉 종속변수로 사용된 지방채무변수가 0에서 절삭되어 있다. 통상최소자승추정법(OLS: ordinary least squares estimation method)은 종속변수가 정규분포한다고 가정하므로 절삭된(censored) 자료가 존재할 때 OLS에 의한 추정값은 편의(biased)된다.[14] 따라서 이 연구에서는 토빗모형의 최우추정법을 이용하

14) 배인명(2009), 임성일(2011), 주기완(2011) 등 지방채무를 종속변수로 분석하는 기존의 연구들은 지방채무인 종속변수가 0보다 작을 수 없다는 자료의 특성을 고려하지 않고 실증분석을 실시하므로 추정값이 편기되고 비일관적일(biased and inconsistent) 가능성을 무시한다. 물론 이 문제를 피하기 위하여 지방채무가 대체로 0보다 큰 광역자치단체와 시의 자료를 이용하여 분석하며 군과 자치구를 제외하는 것을 정당화하는 논리로써 이들은 지방채발행에 소극적임을 지적한다. 하지

여 일치추정량(consistent estimator)을 구한다.(Wooldridge, 2008)

2. 실증분석 결과

지방정부를 시·군과 자치구로 구분하고 지방채무를 나타내는 두 가지 종속변수에 대해 회귀식(1)을 추정한 결과를 〈표 7〉에 제시한다. 먼저 각 회귀식의 종속변수 중에서 많은 표본들이 0에서 절삭되었으므로 OLS보다 토빗모형이 적절함을 알 수 있다. 즉, 시·군의 57.9% 및 자치구의 65.2%는 2010년 지방채를 발행하지 않았으며 시·군의 4.4% 및 자치구의 47.8%는 지방채무잔액이 전혀 없으므로 총수입 대비 지방채발행액 비중 혹은 지방채무잔액지수가 종속변수일 때 일치추정량을 얻기 위해서는 토빗모형을 사용하여야 한다.

<표 7> 지방채무의 결정요인에 대한 토빗모형 추정결과

종속변수 / 독립변수	지방채발행액/총재정수입		지방채무잔액지수	
	시·군	자치구	시·군	자치구
상수	-0.057*	-0.114**	-16.969**	5.971
	(-1.880)	(-2.179)	(-2.034)	(0.323)
시설비지출 / 정책사업비	0.066	0.241***	24.949*	24.800
	(1.451)	(3.752)	(1.941)	(1.166)
사회복지지출 / 총재정지출	-0.022	0.174**	86.938***	5.132
	(-0.298)	(2.398)	(4.283)	(0.195)
재정자립도	0.001***	-0.001*	0.005	-0.469***
	(3.821)	(-1.750)	(0.089)	(-2.737)
지방채무잔액 / 총재정수입	0.098***	0.140*	-	-
	(3.125)	(1.740)	-	-
scale (σ)	0.027***	0.017***	8.735***	7.077***
	(10.294)	(6.173)	(17.290)	(8.089)
표본수 / 절삭된 표본수	159 / 92	69 / 45	159 / 7	69 / 33

주1: scale (σ)는 오차분산 제곱근에 대한 추정치이며 0이라는 가설을 기각함
주2: ( )안은 z-통계값이며 ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의함을 의미함
자료: 총재정지출, 총재정수입, 지방채발행액, 사회복지지출: 행정안전부, 지방재정연감, 2011; 지방채무잔액, 지방채무잔액지수, 시설비지출, 정책사업비: 한국지방행정연구원 지방자치단체 재정분석 통계자료; 재정자립도: 행정안전부 재정고 홈페이지

만 이로 인하여 군과 자치구의 채무관련 재정운영이 다른 유형의 지방정부와 차이가 발행하는 원인에 대해서는 논의하지 못한다.

먼저 시·군의 지방채발행액 비중을 종속변수로 분석한 결과에 의하면, 재정자립도와 지방채무잔액 비중이 높을수록 지방채발행액 비중이 유의하게 높아지지만 지방채발행액 비중에 대하여 시설비지출 비중과 사회복지지출 비중은 유의하지 못하다. 동일한 분석을 자치구에 대해 실행한 결과는 이와 크게 다르다. 먼저 시설비지출 비중과 사회복지지출 비중이 높을수록 지방채발행액 비중이 유의하게 높아지며 재정자립도와 지방채무잔액 비중은 시·군의 경우처럼 유의한 효과가 있지만 시·군의 경우와 달리 재정자립도가 높을수록 지방채발행액 비중은 하락한다. 이러한 실증분석 결과는 지방채무잔액지수를 종속변수로 사용할 때 거의 유지되지 않는다. 시·군의 경우 시설비지출 비중과 사회복지지출 비중이 증가할수록 유의하게 지방채무잔액지수가 높아지는 반면, 자치구의 경우 부호는 시·군과 동일하지만 유의하지 못하다. 지방채무잔액지수에 대한 재정자립도의 효과는 시·군의 경우 유의하지 못하지만 자치구의 경우에는 유의한 음의 값을 갖는다. 즉, 자치구의 경우 재정자립도가 높아질수록 지방채무잔액지수는 증가하며 재정자립도는 종속변수와 관계없이 유의한 효과를 나타내는 유일한 설명변수이다.

분석결과는 지방채무의 측정 방법 혹은 지방정부의 유형에 따라 지방채무의 결정요인이 달라질 수 있음을 제시한다. 사회복지지출 비중 및 시설비지출 비중의 확대 등 중앙정부의 적극적인 재정확대 정책이 2010년 자치구의 지방채발행액 비중을 증가시켰지만 이 설명변수들은 지방채무잔액지수에 대해서 유의하지 않으므로 그러한 경향이 누적적으로 발생한 것은 아닐 수 있다. 반면에 중앙정부의 적극적인 재정확대정책이 2010년 시·군의 지방채발행액 비중을 직접 증가시키지는 않았지만 지방채무잔액지수에 대해서 유의한 양의 값을 가지므로 지방채무잔액지수가 높은 지역이 오히려 2010년에 적극적인 재정확대에 동참했을 가능성도 있다. 재정자립도는 지방정부 유형에 따라 다른 부호를 갖는다. 즉, 상위정부에 대한 재정의존도가 클수록 자치구는 지방채발행액 비중이 증가하는 반면, 시·군은 비중이 감소하는 경향을 갖는다. 이는 시를 대상으로 의존재원과 지방채의 관계를 분석하여 의존재원이 클수록 지방채발행이 감소한다는 배인명(2009)의 연구결과를 시·군으로 분석대상을 확장하고 일반최소자승모형(least squares dummy variable model) 대신 토빗모형을 이용하였음에도 확인한다. 하지만 이 결과가 자치구의 경우에는 다른 방향으로 작용한다.

물론 이상의 분석은 2010년의 단일년도 자료만을 대상으로 분석하고 있을 뿐 아니라 지방채무잔액의 약 70%를 점유하는 광역자치단체를 소표본의 문제 때문에 분석에서 제외하므로 결과해석을 보편적으로 적용하기에 한계를 갖는다. 분석결과에 대한 신뢰를 확보하고 광역자치단체의 소표본 문제를 극복하기 위해서는 충분한 시계열자료를 통합하여 패널분석을 수행하는 것이 필요하다. 또한 분석에 사용한 지방채무자료는 공사·공단 등 지방공기업의 채무를 포함하지 않지만 지방재정의 위기는 지방공기업 부채로부터 초래될 가능성도 크므로 이들을 포함한 분석도 이루어져야 한다.

Ⅴ. 요약 및 정책적 시사점

이 논문의 목적은 지방채무의 변화추이와 중앙정부에 대한 지방정부의 재정의존성 변화추이를 분석함으로써 최근의 지방재정이 위기라는 주장의 실상을 파악하고 건전한 지방재정운영을 제약하는 지방재정제도의 근본적인 문제와 더불어 최근의 위기를 초래한 요인을 제시하는 것이다. 특히 간단한 실증분석을 통해 지방채무의 결정요인을 파악하여 일반적으로 인식되는 지방재정위기 원인에 대한 주장들의 실효성을 검증한다.

먼저 지방정부의 재정적자 규모는 매우 안정적인 수준을 유지하고 있으며 2000년대에 가장 큰 적자가 발생한 2009년조차 GDP 대비 0.9%에 불과하다. 또한 2010년 지방정부의 채무잔액은 29조원으로 GDP 대비 2.5%이며 지방공사·공단의 채무잔액을 모두 더하더라도GDP 대비 6.4% 수준에 불과하다. 하지만 2005년 이후 지방채무잔액의 연평균 증가율은 10.7%이며 지방공사·공단의 채무잔액을 더한 총채무잔액의 연평균 증가율은 17.7%로 GDP 증가율 6.3% 및 중앙정부 채무잔액의 증가율 9.6%를 크게 상회한다. 특히 지방정부 채무는 일부 지방정부에 집중된 경향이 있으므로 이들은 심각한 재정위기를 겪을 수 있다. 지방채무의 무분별한 발행을 제한하기 위하여 중앙정부는 총액한도제를 운영하고 있지만 한도를 초과하여 발행할 수 있는 다양한 예외조항에 의하여 일부 지방정부들은 총액한도를 초과하여 지방채를 발행하고 있다. 이와함께 재정자립도와 재정자주도의 추이 분석을 통해서 지방정부는 필요재원에 대한 자체충당 능력이 최근 하락하고 있으며 부족재원을 제공받는 이전재원은 지방교부세보다 국고보조금에 대한 의존성이 심화되고 있으므로 지방정부의 자주적 지출능력도 더욱 열악해졌음을 제시한다.

지방재정이 위기상태에 도달하게 된 근본적인 원인은 지방재정의 연성예산제약과 가격기능이 작동하지 않는 지방세제, 그리고 과도한 재정형평화를 초래하는 지방재정조정제도로 인하여 지방정부는 자체수입 확충노력을 등한이 하면서 재정지출을 적극적으로 확대하기 때문이다. 또한 중앙정부가 지방채발행시장을 주도하여 공공자금에 의해 시장이자율보다 낮은 이자율로 지방채무를 인수하므로 지방정부는 지방채에 의한 재원조달을 일종의 보조금으로 인식한다. 최근 세계금융위기를 극복하기 위해 중앙정부가 감세정책을 실행함으로써 취득세 등 지방세의 실질세율을 낮게 유지하였을 뿐 아니라 국세의 세율인하로 지방정부에 대한 이전재원이 감소하여 지방정부의 재정수입이 감소하였다. 이와 더불어 재정조기집행에 대해 포상하고 총액한도를 초과한 지방채발행을 용인하며 이를 낮은 이자율로 인수하는 등 중앙정부가 지방정부의 적극적인 재정확대정책을 유인하였기 때문에 지방채무가 급증하였다. 특히 사회복지정책의 확대로 증가한 복지지출 부담의 상당부분을 지방정부에 전가함으로써 지방정부

의 자율적 재정지출을 제한하여 지방정부는 재정운영에 어려움을 겪게 되었다.

지방재정 위기의 크기를 지방채무로 측정할 수 있다고 가정하고 지방채무의 결정요인에 대해 사회복지지출 비중 등의 재정운영변수와 재정자립도 등의 재정상태변수를 설정하여 토빗모형을 이용한 실증분석을 실시하였다. 분석결과는 지방채무의 측정방법 및 지방정부 유형에 따라 지방채무의 결정요인이 서로 달라짐을 제시한다. 더욱이 지방채무에 의한 재원조달을 전혀 사용하지 않는 지방정부도 상당히 많다. 이는 비록 열악한 지방재정 상태와 다양한 정책 요인들이 지방재정운영을 압박할 수는 있다고 하더라도 그 요인들이 지방채무를 누적시켜서 보편적인 지방재정위기로 진전시키기보다는 지방정부의 유형에 따라 재정위기의 원인이 다를 수 있으며 오히려 특정 지방정부의 비효율적 재정운영으로 위기가 발생하는 것일 수도 있음을 의미한다. 따라서 지방재정의 위기를 극복하기 위해 지방재정제도의 근본적 재편 필요성은 여전히 제기되지만 적어도 최근에 발생한 재정위기에 대한 처방으로써 모든 지방정부에 대해 동일한 정책수단을 적용하기보다는 위기에 봉착한 지방정부를 선별하여 각각에 적합한 정책대안을 모색하는 것이 합리적일 수 있다.

재정위기 상태의 지방정부를 선별하는 방법으로써 2011년 도입된 지방재정위기 사전경보제도를 활용하는 것이 필요하다. 이 제도는 예산대비채무비율 등의 재정지표에 대해 주의기준과 심각기준을 설정한다. 심각기준을 초과한 재정지표가 있는 지방정부에 대하여 지방재정위기관리위원회가 경제적 기반, 재정 및 채무구조, 미래 재원부담의 크기, 우발성 채무, 공기업 경영상태를 포함한 종합적인 재정건전성 분석을 실시하고 해당 지방정부의 재정건전화 의지 및 능력을 심의하며 최종적으로 행정안전부 장관이 재정위험 등급을 지정한다. 재정위험이 심각하여 재정위기단체로 지정되면 지방재정위기관리위원회의 결정내용에 따라 재정건전화계획을 수립하여 상위정부의 승인을 받고 이를 지방의회에서 의결하여야 한다. 재정위기단체는 지방채발행, 일시 차입 및 일정규모 이상의 신규사업 추진 등 재정운영 자율권을 부분적으로 제한받을 수 있다.(행정안전부, 지방재정위기 사전경보시스템 운영규정) 그런데 행정안전부는 평시에 지방채발행 총액한도를 설정하고 한도를 초과한 발행에 대해 승인권한을 갖고 있으므로 지방정부의 재정위기에 대해 적어도 도의적으로는 공동책임을 갖는다. 따라서 주만수(2012)의 주장처럼 재정위기단체로 선정하는 과정이 공정하게 진행되기 위해서는 행정안전부장관이 아니라 정치적으로 중립적인 기구가 최종적인 재정위기단체 지정권한을 갖는 것이 필요하다. 또한 개별 지방정부가 스스로 재정위기를 판단할 수 있도록 재정분석기법을 개발, 확산하여 자율적인 재정관리 역량을 제고해야 한다.

【참고문헌】

감사원. (2011).「지방 공기업 개발사업 추진실태」감사결과 전문. 1-178.
국회예산정책처. (2010).「지방자치단체 재정난의 원인과 대책」.
라휘문·조기현. (2008). 지방채 발행제도의 개편방향.「한국정책과학학회보」, 12(3): 175-199.
박병희. (2010). 지방재정, 위기인가?「지방재정과 지방세」, 34: 3-21.
박성환. (2009). 2009년도 지방예산의 운용방향,「지방재정과 지방세」, 13: 3-13
배인명, (2009). 의존재원의 지방채 발행에 대한 효과분석.「한국지방재정논집」, 14(3): 133-158.
서정섭, (2011). 지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선 방안. 임성일 외 편.「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안」. 한국지방행정연구원.
서정섭·신두섭. (2010).「채무과대지역 심층분석 및 조치방안」. 한국지방행정연구원.
오승석. (2011). 우리나라 지방정부의 연성예산 제약과 개선방안 : 지방부채를 중심으로.「정책개발연구」, 11(1): 133-162.
오영균. (2008). 재정분권과 연성예산제약에 관한 연구.「행정논총」, 46(3): 121-143.
윤종진. (2008). 2008 지방예산·회계의 운용방향.「지방재정과 지방세」, 1: 12-26
이근재·정종필·최병호. (2008). 재정이전이 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과.「국토연구」. 60: 233-249.
이용철. (2012). 2012년 지방재정 및 예산 운용방향.「지방재정」, 1: 17-33
임성일. (2011). 지방자치단체의 채무관리 개선방안. 임성일 외 편.「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안」, 한국지방행정연구원.
전상경. (2011).「현재지방재정론」. 서울: 박영사.
전상경. (2006). 재정분권화와 연성예산제약 및 지방재정규율,「지방정부학회보」, 10(1): 325-341.
정성호·정창훈. (2011). 지방공사의 부채와 거버넌스 위기: 감사원 감사결과를 중심으로. 2011년도 공동학술대회 발표논문. 한국행정학회.
정성호, 정창훈. (2011). 지방공기업 부채 절감방안에 관한 소고.「한국지방재정논집」, 16(2): 147-176.
조봉업. (2010). 2010년 지방예산의 운용방향.「지방재정과 지방세」, 25: 8-18
조봉업. (2011). 2011년 지방재정 및 예산 운용방향.「지방재정과 지방세」, 37: 10-23
주기완. (2011). 지방자치 관련 법·제도의 변화가 지방채발행규모의 변화에 미친 영향 연구.「한국정책학회보」, 20(3): 325-358.
주만수. (2009). 지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석.「재정학연구」, 2(2): 121-149.
주만수. (2011). 지방재정의 의존성과 의존재원의 추이 분석.「지방재정과 지방세」, 48: 3-27.

주만수. (2012). 지방재정의 건전성 확보방안. 미출간논문. 한국경제연구원.
하능식. (2009). 지방채 발행을 통한 재정수요 대응과 지방재정 건전성 확보를 위한 채무관리 전략. 「지방재정과 지방세」, 20: 33-58.
한국지방행정연구원. (2011). 「2010년 지방자치단체 재정분석종합보고서」.
한국지방행정연구원. (2011). 「2010년 지방자치단체 재정분석통계자료」.
행정안전부. (2010). 「2009년 지방채무현황」.
행정안전부. (2011). 「지방채발행계획 수립기준」.
행정안전부. (2012). 「지방자치단체 예산개요」.

Bird, R., R. Ebel, and C. Wallich. (1995). Fiscal decentralization: from command to market. A Working paper. The World Bank.
Daher, S. E. (2001). The building blocks of a sound local government finance system. World Bank Infrastructure Notes FM-8e.
Oates, W. E. (1994). Federalism and government finance. In *Modern Public Finance.* edited by E. Smolensky and J. Quigley. Harvard University Press.
Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. World Bank Research Observer 10: 201-220.
Rodden, J., G. S. Eskeland, and J. Litvack. (ed.) (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints.* The MIT Press.
Shah, A. (1991). Perspectives on the design of intergovernmental fiscal relation. A Working paper. The World Bank.
Tanzi, V. (1996). Fiscal relation fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. In *Annual World Bank Conference on Development Economics.* edited by M. Bruno and B. Pleskovic. The World Bank.
Wooldridge, J. M. (2008). *Introductory Econometrics: A Modern Approach.* 4th ed. South-Western.

<부표> 정부유형별 조세수입과 재정수지 추이

구분	GDP (조원)	조세수입 (조원)		재정수지 (조원)		GDP 대비 재정수지 비중 (%)		조세수입 대비 재정수지 비중 (%)	
		국세	지방세	중앙정부	지방정부	중앙정부	지방정부	중앙정부	지방정부
1995	409.7	56.8	15.3	-2.2	-4.7	-0.6	-1.1	-3.9	-30.4
1996	461.0	65	17.4	-4.2	-4.1	-0.9	-0.9	-6.5	-23.3
1997	506.3	69.9	18.5	-12.8	-4.5	-2.6	-0.9	-18.3	-24.1
1998	501.0	67.8	17.1	-24.9	-4.6	-5.1	-0.9	-36.7	-26.9
1999	549.0	75.7	18.6	-20.4	-5.3	-3.9	-1.0	-26.9	-28.5
2000	603.2	92.9	20.4	-6.0	-3.2	-1.0	-0.5	-6.5	-15.9
2001	651.4	95.8	26.6	-8.2	-3.2	-1.3	-0.5	-8.6	-12.1
2002	720.5	104	31.6	5.1	-3.8	0.7	-0.5	4.9	-11.9
2003	767.1	114.7	33.1	1.0	-2.8	0.1	-0.4	0.9	-8.6
2004	826.9	117.8	34.2	-3.6	-3.5	-0.4	-0.4	-3.1	-10.2
2005	865.2	127.5	36.0	-6.7	-3.6	-0.8	-0.4	-5.3	-10.0
2006	908.7	138	41.3	-8.4	-3.9	-0.9	-0.4	-6.1	-9.5
2007	975.0	161.5	43.5	6.8	-3.8	0.7	-0.4	4.2	-8.7
2008	1,026.5	167.3	45.8	-11.7	-4.7	-1.1	-0.5	-7.0	-10.3
2009	1,065.0	164.5	45.1	-43.2	-10.1	-4.1	-0.9	-26.3	-22.4
2010	1,173.3	177.7	50.1	-13.0	-5.5	-1.1	-0.5	-7.3	-11.0
평균	-	-	-	-	-	-1.4	-0.6	-9.5	-16.5
표준편차	-	-	-	-	-	1.7	0.3	11.7	8.0
변이계수	-	-	-	-	-	1.2	0.4	1.2	0.5

주1: 중앙정부의 재정수지는 관리대상수지이며 이는 재정건전성 여부를 명확히 판단하기 위해 통합재정수지에서 사회보장성기금 흑자와 공적자금상환소요를 제외한 수지임

주2: 지방정부의 재정수지는 지방채에 의한 재원조달규모의 비중임

자료1: 중앙정부자료: 통계청, e-나라지표, 기획재정부, 디지털예산회계시스템 홈페이지

자료2: 지방정부자료: 행정안전부, 지방재정연감, 각년도, 재정고 홈페이지