

# 經濟週評

세계 경제 패러다임 변화와 한국경제

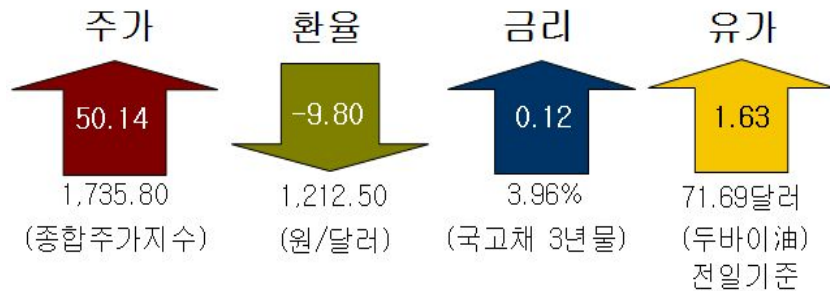
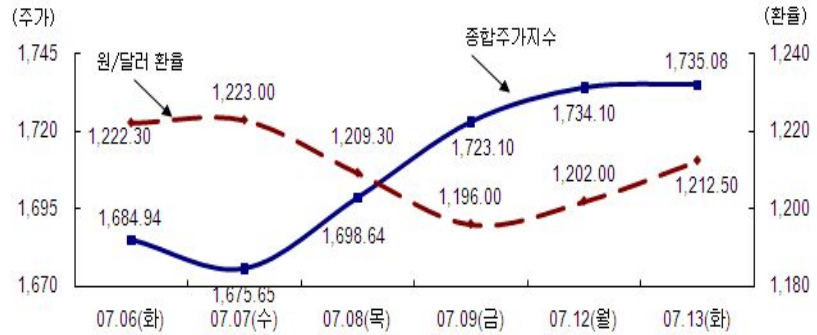
10-26(통권 406호)  
2010.07.14



## ■ 민선 5기의 지방재정 건전화 5대 과제 - 지방재정 악화의 배경과 과제

Better than  
the Best!

週間 主要 經濟 指標 (7.06~7.13)



차 례

주요 경제 현안	1
□ 민선 5기의 지방재정 건전화 5대 과제	1
주요 국내 외 경제지표	16

□ 본 자료는 CEO들을 위해 작성한 주간별 경제 경영 주요 현안에 대한 설명 자료입니다.  
□ 본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하시기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

□ 경제연구본부 : 유 병 규 경제연구본부장 (2072-6210, bkyoo@hri.co.kr)  
김 동 열 연구위원 (2072-6213, dykim@hri.co.kr)

## Executive Summary

### □ 민선 5기의 지방재정 건전화 5대 과제

#### ■ 민선자치 15년의 지방재정 평가

지방자치단체의 채무가 '95년 11.5조원에서 '07년 18.2조원으로 느리게 증가했으나 글로벌 금융위기의 여파로 최근('09년) 25.6조원까지 급증했다. 지난 9년간의 증감을 보면 인천시가 1.8조원 266% 급증했으며, 대전시는 오히려 0.2조원 25.2% 감소했다. 지방채무 잔액지수가 30%를 넘는 지자체가 16개나 되며, 향후 4년간의 채무상환비율이 예산의 10%를 넘는 광역단체는 부산, 대구, 인천 등 3곳이다. 지방자치 실시 이후 행사·축제성 경비와 민간 사회단체에 대한 지원 등 선심성 예산의 증가도 재정 악화에 일조하고 있으며, 자체수입으로 해당 공무원의 인건비를 충당하지 못하여 사실상 재정파산 상태에 있는 지자체가 40곳에 이른다. '95년 63.5%에 달했던 지방재정 자립도는 2010년 52.2%까지 하락했으며, 재정자립도 50% 미만의 지자체가 211곳(85.8%)에 달한다.

#### ■ 지방재정 악화의 4가지 구조적 원인

(1) 취약한 세입구조(2할 자치): 조세탄력성이 작은 재산과세의 비중이 46%로 높고, 지방세의 예산대비 비중은 34%, 국세대비 비중은 21%에 불과하여, 지자체의 재정확충 및 건전화의 유인이 부족하다. (2) 경직적 세출구조: 자치구의 사회복지비 비중이 38.9%에 달하며 인건비 등 일반공공행정을 합하면 50%에 달하는 등 경직적 세출구조는 지방재정의 큰 부담으로 작용하고 있다. (3) 느슨한 지방채 관리: 지방채발행한도제가 시행되고 있지만 예외가 많아 2009년 지방채 발행액은 전년대비 161.7% 증가했으며, 세입예산 중 지방채 비중은 2008년 2.6%에서 2009년 6.2%로 크게 상승했다. (4) 미흡한 위기관리: 지방재정분석·진단제도가 1998년부터 시행되고 있으나, 재정진단 기준이 애매하고, 재정건전화계획의 수립·이행을 권고하는데 그치며, 재정공시의 항목과 절차도 너무 포괄적이다.

#### ■ 미국·일본의 지자체 재정위기 관리제도

미국은 세계에서 유일하게 연방파산법에 기초하여 재정파산제도를 운용 중이며, 재정적자 지속과 채무불이행 지속을 재정위기로 정의하고, 연방정부 및 주 정부의 지원, 주지사의 파산관재인 파견, 파산법에 의한 채무조정 등 3가지 유형의 관리제도를 운영 중에 있다. 일본은 최근 재정위기 판단지표를 1개에서 4개로 늘리고, 지자체 공기업의 부채까지 포함하여 등급을 3단계로 부여하고, 조기건전화 등급의 경우 재정건전화 계획 수립을 의무화하는 등 보다 구체적이고 엄격한 관리방안을 2009년부터 시행 중에 있다.

#### ■ 민선 5기, 지방재정 건전화를 위한 5대 과제

첫째, 조기경보시스템을 도입하는 등 지방재정의 책임성 제고가 필요하다. 지방채무잔액지수가 30%를 넘고 채무상환비율이 10%를 넘는 지자체의 경우, 조기경보를 발령하고 재정건전화 계획을 수립·이행하도록 의무화하는 등 밀착관리가 필요하다. 둘째, 지방채발행한도의 예외 규정을 최소화하고 중장기적으로는 지방채에 신용등급을 부여하여 거래를 시장화하고 활성화해야 한다. 셋째, 지방재정 운용 및 진단 결과에 대한 공시 항목과 방법을 구체화함으로써 지자체의 재정운용 책임성을 강화한다. 넷째, '2할 자치'에서 벗어날 수 있도록, 지방소비세와 지방소득세의 비중을 확대하는 등 세수 확충과 재정분권 강화가 필요하다. 다섯째, 지방세입 구조의 취약점을 보완하고 단체장의 재정건전화 인센티브를 제고하기 위해, 경기에 대한 조세의 탄력성이 큰 소득·소비관련 세율은 인상하고 상대적으로 비탄력적인 재산관련 세율은 인하함으로써 지역경제 활성화의 유인을 제고한다.

## < 민선 5기의 지방재정 건전화 5대 과제 >

민선자치 15년의 지방재정 평가	
지방재정 현황과 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방채무 급증: 11.5조('95), 18.7조('00), 17.4조('05) 18.2조('07)→ 25.6조('09)</li> <li>· 지난 9년간 인천시 1.8조원 266% 급증, 대전시 0.2조원 25.2% 감소</li> <li>- 선심성 예산(민간행사·사회단체 지원금, 행사축제경비 등) 증가</li> <li>- 자체수입으로 인건비 충당 못하는 지자체 40개(16%)</li> <li>- 재정자립도 지속 하락: '91년 66.4%→ '95년 63.5%→ '10년 52.2%</li> </ul>
지방재정 악화의 4가지 구조적 요인	
지방재정 건전성 악화의 주요 원인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약한 세입 구조: 지방세수 가운데 높은 재산세 비중</li> <li>· 자체수입 비율 55.1%('09년)로 하락, 재산과세 비중 46%</li> <li>- 경직적 세출구조: 인건비, 복지지출, 이전경비, 경상비율 증가</li> <li>- 미흡한 재정위기 관리: 지자체 대상 재정분석·상대평가, 하위 단체는 재정진단 받고, 건전화 계획 권고하는 수준에 그침</li> <li>- 느슨한 지방채 관리: 계속사업이나 주민복지 증진을 위한 사업의 경우 한도초과 허용하고 있음</li> </ul>
미국·일본의 지자체 재정위기 관리제도	
미국, 일본의 지방재정 위기관리제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국: 재정위기 관리에 구체적이고 엄격한 제도 운영 중</li> <li>· 재정적자 지속과 채무불이행 지속을 재정위기로 정의</li> <li>· 연방정부 지원, 州 파산관재인 파견, 파산법에 따른 재정파산 등</li> <li>- 일본: 보다 구체적이고 엄격한 '지방재정건전화법'(2009년) 도입</li> <li>· 기존 '자주재건'과 '준용재건' 제도의 '실효성 부족' 비판에 직면</li> <li>· '09년 재정위기 조기사정제 도입, 재정건전화 계획 수립 의무화</li> </ul>
민선 5기, 지방재정 건전화를 위한 5대 과제	
지방재정 건전성 제고를 위한 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방재정 조기경보시스템(EWS) 도입: 명시적 재정위기 지표 도입</li> <li>☞ 대구, 인천, 속초, 시흥 등 4개 지자체는 조기경보 발령 대상</li> <li>- 지방채발행한도의 예외 규정 최소화와 지방채 거래 활성화</li> <li>- 지방재정 운용 현황에 대한 공시 항목과 방법 구체화</li> <li>- 지방소비세, 지방소득세 비중 확대 등 지방재정의 자주성 향상</li> <li>- 세제개편(소득·소비세 인상, 재산세 인하): 지역경제 활성화 유인 제고</li> </ul>

## 1. 민선자치 15년의 지방재정 평가

○ (태풍전야, 지방재정) 성남시의 5,200억 원 지불유예 선언에 따라 비슷한 상황에 있는 지자체들의 부도 도미노 현상에 대한 우려가 커지고 있음

- 1995년 지자체장 동시 선거가 실시된 후 15년간 누적된 지방재정의 문제점들이 민선 5기 자치정부의 출범을 계기로 분출되기 시작할 것으로 판단됨
- 성남시의 지불유예를 계기로 비슷한 상황의 다른 지자체에서도 재정건전화 를 둘러싼 논란이 커질 것이 예상되는 바, 지난 15년의 지방재정을 평가하 고, 문제점의 원인과 재정건전성 제고를 위한 정책과제를 도출해보고자 함

○ (6대4, 8대2<sup>1)</sup>) 2009년 지자체 예산규모는 총 156.7조 원에 달했으며, 이중 지방세 등 자체수입은 86.4조 원, 교부세 보조금 등 의존수입은 60.6조 원

- 중앙정부의 2009년 최종예산 규모 256.5조원과 비교하면, 중앙정부와 지자체 의 재정규모 비율은 6대38이며, 지방재정의 주요 구성 내역은 아래와 같음

중앙정부 예산 (256.5조원; 62.1%)	지방자치단체 예산 (156.7조원; 37.9%)				지방채 (9.8조원 6.2%)
	자체수입 (86.4조원; 55.1%)		의존수입 (60.6조원; 38.7%)		
	지방세 (45.2조원)	세외수입 (41.2조원)	교부세 (28.1조원)	보조금 (32.5조원)	

자료: 행정안전부, 2010년도 지방자치단체예산개요  
주: 최종예산 순계규모 기준

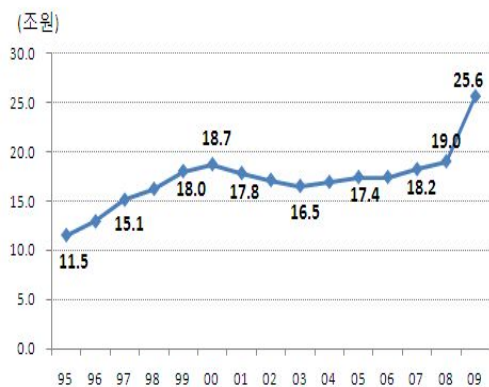
○ (지방채무 25.6조원) 지방채무는 '95년 11.5조원에서 '07년 18.2조원으로 느리게 증가했으나 글로벌 금융위기의 여파로 인해 '09년 25.6조원으로 급증

- '97년 외환위기 여파로 지방채 잔액이 2000년 18.7조원까지 급증했으나, 다시 감소하여 2007년 말까지는 18.2조원으로 무난하게 관리되었음
- 그러나 2008년 하반기 글로벌 금융위기 극복을 위한 예산 조기집행과 과감한 적자예산 편성으로 2009년 말 기준 지방채 잔액은 25.6조원으로 급증<sup>2)</sup>

1) 중앙과 지방의 예산비율 6:4, 국세와 지방세의 세수비율 8:2를 의미하며, 지방의 상대적 취약성을 드러냄  
2) 2008년 현재 387개 지방 공기업의 누적부채도 47.3조원을 기록하여, 지자체 부채규모를 크게 넘어선 상태

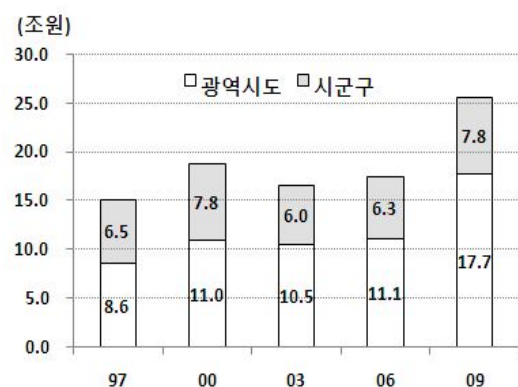
- 광역시도의 지방채 잔액은 '97년 8.6조원에서 2009년 17.7조원으로 급증하여 대부분의 채무가 광역시도에서 발생했음을 알 수 있으며, 시군구의 경우에는 '97년 6.5조원에서 2009년 7.8조원으로 미미하게 증가함
- 지난 9년(2000~2009년)간 광역시도별 채무 증감을 보면, 인천시의 채무는 1.8조원, 266% 증가했으며 대전시는 오히려 0.2조원, 25.2% 감소했음

<지방채 잔액 증가 추이>



자료: 행정안전부

<자치단체 규모별 채무증가 추이>



자료: 행정안전부

<최근 9년간(2000년~2009년) 광역市道の 채무 증감>

(단위: 천억 원, %)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
증액	12.3	2.7	2.7	18.0	-1.3	-2.0	1.6	9.1	4.8	2.0	3.6	1.1	5.3	1.5	5.0	1.1	67.6
증감율	65.9	11.2	15.5	265.6	-13.6	-25.2	35.2	30.4	58.1	43.0	39.0	12.6	76.7	11.8	44.1	17.2	36.0

자료: 행정안전부 재정고(<http://lofin.mogaha.go.kr>)

주: 2009년말 수치와 2000년말 수치를 비교하여 증감액과 증감율 도출

- (지방채무잔액지수) 지방재정위기와 긴밀하게 연결되어 있고 지방자치단체의 채무상환 능력을 보여주는 지방채무잔액지수<sup>3)</sup>가 30%를 넘는 16개 자치단체에 대해서는 보다 밀착 관리할 필요가 있음
- 지방채무잔액지수가 30%를 넘는 자치단체는 시흥시(141.79%), 대구광역시(75.02%), 강원도(39.86%), 인천광역시(39.13%), 부산동구(32.5%) 등 16개

3) 지방채무잔액지수=지방채무 순현재액/일반재원결산액\*100. 재정건전성 측정 지표 중 하나.

<지방채무잔액지수 30% 이상 자치단체>

구분	광역시	道	시	군	자치구
평균	30.94	21.32	17.21	5.74	2.98
채무잔액지수 30%이상 자치단체	대구(75.02) 울산(47.15) 인천(39.13)	강원(39.86) 충북(30.65)	시흥(141.79) 속초(59.31) 김해(49.18) 천안(48.98) 진해(48.78) 보령(37.71) 강릉(35.02) 전주(31.06)	연기(40.12) 무안(34.95)	부산동구 (32.5)

자료: 행정안전부, 재정분석종합보고서, 2009.12  
 주: 지방채무잔액지수=지방채무 순현재액/일반재원결산액\*100

- (채무상환비율) 최근 4년간 상환한 채무액의 예산대비 비율을 나타내는 채무상환비율<sup>4)</sup>이 10%를 넘거나, 향후 4년의 채무상환비율이 10%를 넘을 경우에는 유동성에 문제가 생길 우려가 있는 바 주의 깊은 관찰이 필요
  - 최근 4년 기준 채무상환비율이 10%를 넘은 자치단체는 부산, 대구, 광주, 성남, 속초, 시흥 등 6개 자치단체
  - 향후 4년 동안 채무상환비율이 10%를 넘을 것으로 예상되는 광역자치단체는 부산, 대구, 인천 등 3곳이며, 향후 4년간 채무상환액이 점차 증가함을 의미하므로 유동성에 문제가 생길 수 있음

<최근 및 향후 채무상환비율이 10%를 초과하는 광역자치단체>

최근 4년 기준	향후 4년 기준
부산(11.85%), 대구(13.42%), 광주(11.36%)	부산(16.49%), 대구(17.68%), 인천(14.82%)

자료: 행정안전부(2009), 감사원(2010)  
 주: 채무상환비율=최근4년·향후4년 지방비로 상환한·상환할 채무액/최근 4년 일반재원수입액\*100

- (선심성 예산의 증가) 지방자치제 실시 이후 행사·축제성 경비와 민간 사회단체에 대한 지원 등 선심성 예산의 증가도 재정 악화에 일조
  - 민선 시장이 선호하는 축제·전시박람회·체육대회 관련 경비의 세출결산 대비 비율이 '04년 0.48%에서 '08년 0.61%로 증가하고 있음
  - 각종 사회단체에 지급하는 민간이전경비 비율도 '04년 3.12%에서 '08년 5.13%로 크게 증가했음
  - 특히, 자치구의 민간이전경비비율은 11.76%로서 전국평균 5.13%보다 높음

4) 채무상환비율=최근4개년 평균 순지방비로 상환한 채무액/최근 4년간 일반재원수입액\*100.



· 지방자치 이후 지역축제도 '01년 591건에서 '08년 926건<sup>5)</sup>으로 57% 증가<sup>6)</sup>

< 선심성 예산관련 예산의 증가 추이 >

(%)

		2004	2005	2006	2007	2008
행사 축제 경비 비율	전국평균	0.48	0.56	0.55	0.57	0.61
	광역시	0.21	0.29	0.25	0.25	0.35
	광역시도	0.22	0.22	0.19	0.22	0.32
	기초시	0.84	0.96	1.00	1.05	1.11
	기초군	0.70	0.90	0.91	0.94	0.99
	자치區	0.44	0.49	0.42	0.49	0.48
민간 이전 경비 비율	전국평균	3.12	3.85	4.32	4.85	5.13
	광역시	2.04	2.34	2.60	2.36	2.56
	광역시도	1.39	1.41	1.30	2.06	2.79
	기초시	4.26	5.56	6.69	7.43	7.75
	기초군	3.36	4.33	4.63	5.06	5.33
	자치區	6.41	7.97	9.40	10.83	11.76

자료: 한국지방행정연구원, 『2008년 지방자치단체 재정분석 종합보고서』, 2009.12

주: 연도말 기준, 세출결산 대비 비율

○ (인건비 감당 못하는 지자체 40곳) 지방세와 세외수입<sup>7)</sup> 등 자체수입으로 해당 공무원의 인건비를 충당하지 못하는 지자체가 40곳(16%)<sup>8)</sup>에 달함

- 공무원 인건비를 자체수입으로 감당하지 못하는 지자체가 '98년 38곳(20%)에서 '00년 28곳(11%)으로 감소한 후 다시 증가, 2010년에 40곳에 이름
- 특히, 86개 군 가운데 27개(31.4%) 군이 자체수입으로 공무원 인건비를 감당하지 못하여, 군지역의 재정상태가 매우 심각함을 알 수 있음

< 자치단체 자체수입으로 인건비를 해결하는지 여부 >

(단위: 단체수, %)

	계	광역시·도	市	郡	自治區
계	246	16	75	86	69
해결	206(83.7)	16	72(96.0)	59(68.6)	59(85.5)
미해결	40(16.3)	0	3(4.0)	27(31.4)	10(14.5)

자료: 행정안전부, 『2010년도 지방자치단체 예산개요』, 2010

5) 문화관광부에 등록된 축제에 한정된 숫자이며, 지자체가 감사원에 보고한 지역축제는 1,577건으로 훨씬 많음  
 6) 감사원(2010), “지방자치단체 축제-행사 집행실태”, 2010.6.14  
 7) 세외수입이란 자치단체의 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 이자수입, 상수도 및 하수도사업수입, 주택사업수입 등을 포함. 세외수입과 지방세를 합한 것이 자체수입.  
 8) 행정안전부, 『2010년도 지방자치단체 예산개요』

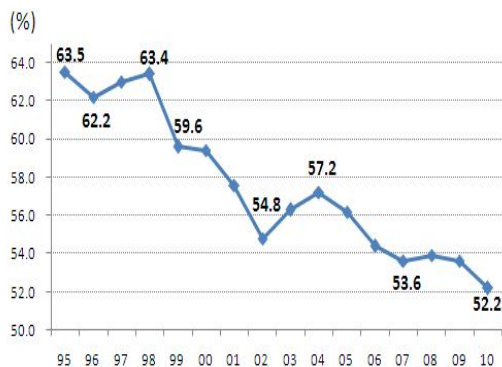


- 16개 광역市道 가운데 전남(54.9%), 전북(48.6%), 제주(46.5%), 강원(46.0%)의 경우, 인건비가 자체수입의 50% 안팎으로서 지자체 재정을 압박<sup>9)</sup>하고 있음

○ (재정자립도 52.2%) 재정자립도<sup>10)</sup>는 '95년 63.5%에서 계속 하락하여 2010년 52.2%에 불과하며, 자립도 50% 미만의 지자체가 211곳(85.8%)에 달함

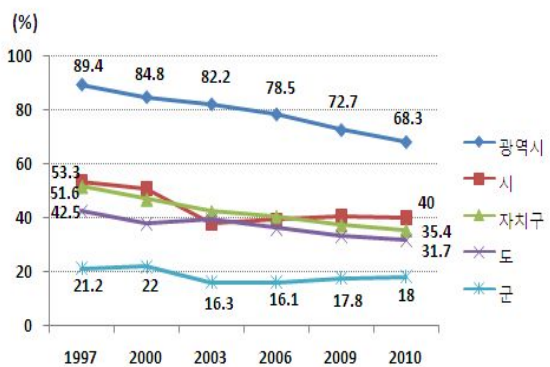
- 제5기 민선 자치정부가 출범하고 지방자치 역사가 15년 이상임에도 불구하고, 재정자립도 50% 미만의 자치단체가 무려 211곳(85.8%)이나 됨
- 1995년 63.5%에 달했던 재정자립도(전국 평균)는 2010년 52.2%까지 하락
- 특히, 郡의 재정자립도는 18%로서 지방자치의 의미가 있는지 의문이 들 정도로 열악하며, 道, 자치구, 市의 재정자립도 역시 각각 32%, 35%에 불과

<재정자립도 하락 추이 (전국)>



자료: 행정안전부

<자치단체별 재정자립도 추이>



자료: 행정안전부

- (심각한 재정격차) 서울 본청의 재정자립도는 83.4%에 달하지만 전남 본청은 11.5%에 불과하며, 서울 중구는 82.9%인데 비해 전남 고흥군은 8.6%에 불과

<재정자립도의 단체별 격차 (2010년 예산 기준)>

구분	광역시	도	시	군	자치구
단체수	7	9	75	86	69
평균	68.3	31.6	40.0	18.0	35.4
최고	83.4	59.3	67.4	48.6	82.9
최저	43.2	11.5	9.3	8.6	11.4

자료: 행정안전부(2009)

9) 인건비도 감당 못하는 지자체가 이처럼 많음에도 불구하고, 민선 자치가 시작된 1995년 이후 59개 자치단체의 청사 신축비용으로만 2조 4,883억 원이 소요되었으며, 관련한 지방채 발행액도 3,583억 원에 달함

10) 지방재정 자립도=[(지방세 수입+ 세외수입)/일반회계예산]\*100. 재정자립도는 일반회계 당초예산 순계기준.

## 2. 지방재정 악화의 4가지 구조적 원인<sup>11)</sup>

○ (원인 1: 취약한 세입구조와 '2할 자치'<sup>12)</sup>) 조세탄력성이 작은 재산과세의 비중이 높고, 지방세가 차지하는 비중이 낮으며, 중앙재정 대비 지방재정의 규모가 작아 자치단체 독자적인 재정책충과 건전화 유인이 크지 않음

- 지방세 중 취득세, 등록세, 재산세 등 탄력성이 작은 재산과세의 비중이 46.2%로 높고, 탄력적인 소득·소비과세의 비중은 각각 16.7%, 19.5%에 불과
- 이런 세입구조 하에서 저출산·고령화와 부동산 침체가 맞물린다면 취·등록세 재산세 등 재산관련 세수가 감소하고, 부지 조성·매각 등 기존의 부동산개발 방식의 재원마련과 사업 수행은 지속 불가능(日 유바리市 사례<sup>13)</sup>)

### < 지방세 세목별 금액 및 비중 >

(단위: 억 원, %)

	재산과세	소비과세	소득과세	기타	계
예산액	214,709	90,353	77,676	81,579	464,317
비중	46.2	19.5	16.7	17.6	100.0

자료: 행정안전부(2010)

- 국세 대비 지방세의 비중이 21%에 불과('2할 자치')하고, 중앙재정 대비 지방재정의 비율도 42%에 불과하여 자치단체의 재정 확충과 자립도 제고를 위한 유인이 크지 않음
  - 지방재정 전체에서 차지하는 지방세 비중의 OECD 회원국 평균은 51.0%
  - 국세 대비 지방세 비중이 우리는 21.4%에 불과. 일본은 '08년 42.3%<sup>14)</sup>
  - 중앙재정 대비 지방재정의 비중이 2010년 42.2%로 일본의 47%보다 낮음
- 당초예산 순계기준으로 지방재정 규모는 '95년 36조6,671억 원에서 '09년 137조5,349억 원으로 15년간 3.75배 증가했으나, 지방세의 예산대비 비중은 '95년 41.8%에서 '09년 34.2%로 감소하는 등 자주재원의 비중은 하락

11) 기업과 달리 적자를 내도 문을 닫기 어려운 정부 및 공공기관의 속성을 나타내는 연성예산제약(soft budget constraint)과 주인·대리인(principal agent)관계 등은 일반적이고 공통적인 근본 원인임

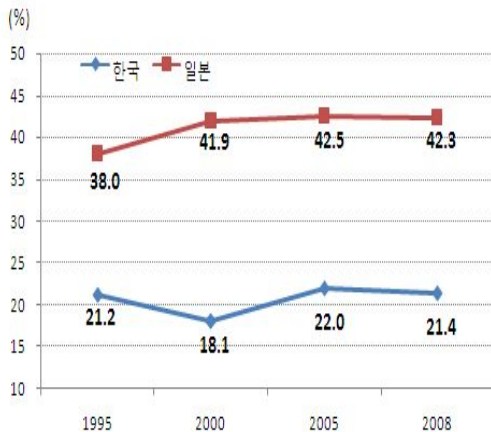
12) 일본의 지방세 비중이 국세 대비 33.3%에 달했던 1970년에 '3할 자치'에 불과하다고 비판받은 바 있으나, 우리는 2008년 현재 국세 대비 지방세 비중이 21%에 불과하므로 '2할 자치'라고 할 수 있음

13) 김동욱(2009) 참고

14) OECD의 Revenue Statistics(2009)에 따르면, 지방세의 국세대비 비중이 높은 나라들은 독일(49.6%), 미국(43.9%), 일본(43.4%) 등이며, 낮은 나라들은 프랑스(24.5%), 이태리(23.4%), 영국(5.8%) 등임

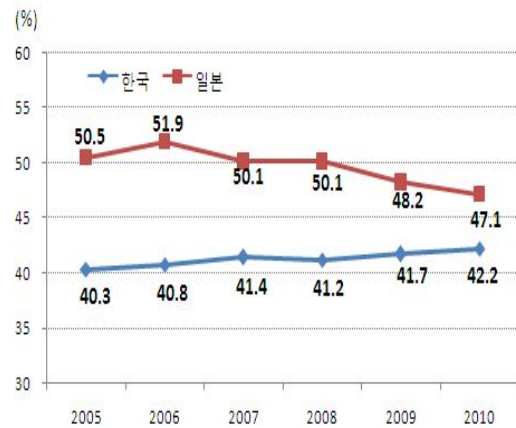
- 한편, 의존재원인 지방교부세는 '95년 5조4,842억 원에서 2009년 25조1,868억 원으로 4.6배 커졌으며, 지방예산 중 비율도 15.0%에서 18.3%로 증가

<지방세의 국세 대비 비중>



자료: 행정안전부(2010)

<지방재정의 중앙정부재정 대비 비중>



자료: 행정안전부(2010)

○ (원인 2; 경직적 세출구조) 기능별 성격별 세출예산의 구성을 살펴보면 경직성이 높은 사회복지 관련 지출의 비중과 인건비, 물건비, 경상이전비의 비중이 크게 증가하고 있어 재정운영에 부담으로 작용하고 있음

- 기능별로 보면, 1990년대 초반에는 산업, 중소기업 등 경제개발비 비중이 가장 높았으나, 현재는 사회복지, 환경보호, 보건 등 복지성 지출의 비중이 가장 높고, 특히 시·군·구 등 기초단체일수록 복지성 지출의 비중이 높아짐
  - 최근 행정사무의 이양을 통해 경직성 높은 '사회복지' 업무가 기초단체로 많이 넘어옴에 따라, 특히 기초 자치구의 사회복지비 비중이 38.9%에 달하며 인건비 등 '일반공공행정'을 합하면 50%에 달해 향후 세심한 관리가 요구됨
- 항목별 세출구조를 보면, 인건비, 물건비, 경상이전비 등을 포함하는 **경상적 경비비율이 '95년 37%에서 2010년 51%로 크게 증가해** 재정지출의 경직성이 갈수록 심해지고 있음
  - 특히 민선 단체장의 선거와 관련되는 '사회단체보조' 및 '행사보조' 등 **민간 이전경비**에 대해 보다 엄격한 관리가 필요함

<자치단체 세출예산 기능별 구성 (일반회계, 2010년)>

(%)

	전체	특별시	광역시	특별자치도	道	市	郡	區
일반공공행정	8.4	11.3	7.8	11.1	11.4	7.9	6.7	8.2
공공질서/안전	2.0	1.6	1.8	5.6	5.6	1.2	2.3	0.7
교육	7.3	30.8	18.1	1.2	20.5	1.6	0.9	1.2
문화/관광	6.2	5.6	7.9	6.9	4.6	7.7	6.6	2.7
환경보호	5.1	6.6	4.3	2.7	0.5	6.1	6.9	4.2
사회복지	19.9	11.4	4.6	13.9	1.7	25.5	16.8	38.6
보건	1.8	2.6	1.0	1.3	1.2	1.8	1.9	2.3
농림해양수산	8.8	0.2	1.8	15.9	7.9	8.8	22.2	0.9
산업/중소기업	2.5	2.4	5.8	3.7	3.9	2.3	1.8	0.8
수송/교통	10.0	7.7	21.0	16.6	16.0	11.0	5.8	2.7
국토/지역개발	7.1	6.6	9.1	3.4	3.3	7.9	10.3	3.5
과학기술	0.2	0.0	0.6	0.0	0.8	0.1	0.0	0.0
예비비	1.9	1.7	2.1	1.1	3.0	1.9	1.8	1.7
기타	18.7	11.7	14.1	16.6	19.8	16.2	16.0	32.6

자료: 행정안전부(2010)

○ (원인 3; 느슨한 지방채 관리) 지방채발행 총액한도제가 적용되고 있으나, 예외가 많아 지방채 발행을 엄격히 관리하지 못하고 있음

- 2009년의 경우 지방채 발행액이 전년대비 161.7% 증가했으며, 전체 세입예산 가운데 지방채 비중은 2008년 2.6에서 2009년 6.2%로 크게 상승함
- 지방채 발행한도제를 도입<sup>15)</sup>하는 등 총액 관리를 위한 장치를 마련했으나, 계속사업이나 주민복지 증진을 위한 사업의 경우 한도초과를 허용하고 있으며, 2009년처럼 정부 의지에 따라서는 제도가 유명무실해짐

<자치단체별 예산대비 채무비율 분포 (2008년말 기준)>

(단위: 개)

예산대비 채무비율	광역시道	기초 지자체	자치단체		
			市	郡	自治區
30% 이상	2	2	2	-	-
20 ~ 30%	4	9	7	2	-
10 ~ 20%	3	26	21	3	2
5 ~ 10%	4	53	28	22	3
0 ~ 5%	3	140	17	59	64
합 계	16	230	75	86	69

자료: 행정안전부(2009), 하능식(2009) 재인용

주: 예산대비 채무비율 = 당해 연도 지방채무 발행액/당해 연도 일반재원예산\*100

15) 최근 4년의 채무상환비율이 일반재원의 20%를 초과하면 지방채 발행금지, 10%~20%인 경우는 3%이내 지방채 발행, 10%이하인 경우는 예산대비 채무비율의 30%초과 여부에 따라 5%~10%이내로 지방채 발행.

- 위 표에 따르면, 예산에서 차지하는 지방채무의 비율이 30% 이상인 지자체는 4곳, 20% 이상인 곳은 17곳으로 전체 246개 지자체 숫자에 비하면 많진 않지만, 채무의 하방경직성을 감안한다면 보다 엄격한 관리가 필요

○ (원인 4: 미흡한 위기관리) 재정분석·진단제도가 1998년부터 시행되고 있으나, 재정진단 기준이 애매하고<sup>16)</sup>, 재정건전화계획의 수립·이행을 권고<sup>17)</sup>하는데 그치는 등 구체성과 강제성이 부족

- 현재 지방재정분석 및 진단제도는 상대평가로서 하위 지자체에 대해 재정건전화 계획의 수립·이행을 권고하는 수준에 그침
- 절대평가를 통해 재정위기와 파산의 위험성을 미리 경고할 수 있는 ‘조기경보시스템’을 구축하고, 기준과 절차를 투명하고 엄격하게 재정비합
- 재정분석·진단의 결과 하위그룹에 위치한 지자체에 대해 재정진단을 실시하고 그 내용을 공시하도록 되어 있으나, 공시의 범위나 형식이 너무 포괄적이어서 기대했던 효과를 거두지 못함
- 재발방지와 경각심 고취를 위해 주민들에게 재정진단의 사유와 내용을 보다 명확히 공개하도록 보다 구체적이고 실효성 있는 규정이 제정되어야 함

<지방재정법 상 공시제도>

○ 재정운용상황의 공시 (지방재정법 제60조)

① 세입·세출예산의 집행상황 ② 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서 ③ 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액 ④ 채권관리현황 ⑤ 기금운용 현황 ⑥ 공유재산의 증감 및 현재액 ⑦ 일반회계, 특별회계, 기금 등 재정운용상황을 분석한 통합재정정보 ⑧ 그 밖에 대통령령이 정하는 재정운용에 관한 중요사항

○ 재정운용상황의 공시방법 (시행령 제68조)

① 공통공시: 지방재정분석·진단 결과 / 감사원 감사 결과

② 특수공시: 지방자치단체의 특수한 재정운용상황에 대한 공시

- 특수공시 사항은 지방재정공시심의위원회를 구성하여 결정함
- 공시심의위원회의 구성·운영은 지자체의 ‘조례’로 정함

16) 지방재정법 시행령 제65조 제2항에, “세입예산 중 채무비율이 세입예산의 행정안전부장관이 정하는 비율을 초과하거나 채무 잔액이 과다한 경우, 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소하였거나 다음연도 수입을 앞당기어 충당·사용한 경우, 인건비 등 경상비성격의 예산비율이 높아 재정운용의 건전성이 현저히 떨어지는 경우, 재정의 건전성·효율성 등이 현저하게 떨어져 재정진단이 필요하다고 인정하는 경우” 등으로 표현됨

17) 지방재정법 시행령 제65조 제4항

### 3. 미국·일본의 지자체 재정위기<sup>18)</sup> 관리제도

○ (미국: 재정파산 제도) 미국은 재정위기 예방을 위해 재정동향점검시스템 (FTMS)<sup>19)</sup>을 활용하여 진단하고 있으며, 재정위기 발생 이후에는 명확한 근거와 구체적 절차를 지닌 재정파산 제도를 세계에서 유일하게 운영

- 재정위기 발생 이후 미국 정부의 조치는 (1) 연방정부나 州 정부의 재정지원 및 감독, (2) 州 파산관재인에 의한 재정관리, (3) 연방파산법에 따른 재정파산 절차 등 3가지 유형으로 구성됨
  - (재정지원) 州는 재정위기에 직면한 지자체에 자금을 지원하고, 주의 감독 하에 재정상태를 심사하고 재정위기 대책을 마련하여 재정재건을 도모
  - (파산관재인 파견): 재정지원으로도 재건이 어려울 경우, 주 정부는 주 의회 의결을 거쳐 특별법을 제정, 파산관재인을 파견하여 재정재건을 추진
  - (파산법원 조정): 파산을 州法에서 허용하고, 지불불능 상태에 빠진 자치단체가 자발적으로 신청한 경우, '연방파산법' 제9장에 따라 채무조정 계획안 작성, 채권자 위원회 승인, 법원의 최종계획안 허가 등의 절차로 채무 조정

<미국 지방정부의 재정위기 관리유형>

유형	주요 내용
재정지원 및 감독	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 州의 특별 재정지원으로 재정재건을 시도</li> <li>· 州 설립 재정관리기관이 지방정부의 재정력에 영향력 행사</li> <li>· 지방정부의 재정활동을 감시하는 별도의 기관을 설치 (사례) 보편적 적용. 뉴욕市(1975, 1993), 마이애미市 등</li> </ul>
州지사의 파산관재인 파견	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 州 특별법 제정으로 운영</li> <li>· 시장 해임, 시 의회 입법기능 상실 등 자치권 제약</li> <li>· 州지사가 파산관재인 임명 및 파견</li> <li>· 파산관재인이 재정재건 계획을 편성하여 재정재건을 주도 (사례) 예외적 적용. 첼시市 등</li> </ul>
연방파산법과 파산법원에 의한 조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '연방파산법' 제9장에 따른 파산 신청</li> <li>· 자치권 제약은 없으나, 대외신인도 급락 (사례) 활용도는 높지 않음. 오렌지카운티 등</li> </ul>

자료: 김동기(2008)

18) 미국의 정부간 자문위원회(ACIR)는 일정기간 이상의 재정적자, 당기 수입에 비해 과도한 지출 등을 재정위기의 기준으로 제시했으며, 오하이오, 플로리다, 펜실베이니아 등 주 정부는 이를 참고로 주법에 보다 구체적인 기준을 정함. 일본은 '지방재정건전화법'에서 실질적자비율이 시정촌은 20% 이상, 도도부현은 5% 이상인 경우, 수입 대비 지방채 비율이 35% 이상인 경우 등을 재정위기로 판단.

19) FTMS(Financial Trend Monitoring System)는 세입, 세출, 운영상태, 채무구조, 지불유예, 설비상태 등 재정과 관련된 36개 계량지표와 환경요인, 조직요인 등 비계량지표로 구성

- (일본: 지방재정건전화법) 일본은 2009년부터 '지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률'을 제정하여, 재정위기 예방을 위한 다양한 지표를 추가하고, 조기 건전화와 재정재생 등의 기준·절차를 투명하게 제시
- 2007년 홋카이도 유바리市의 재정파산과 오사카府의 재정적자 등에 즈음하여 기존 '지방재정 재건축진 특별법'<sup>20)</sup> 대신 조기시정 기능을 강화하고 지방재정의 건전성 제고에 실질적으로 기여할 '지방재정건전화법'을 도입
    - 홋카이도 유바리(夕張)市<sup>21)</sup>는 폐광에 따른 재정위기를 관광단지 개발로 극복하려다 부동산버블 붕괴로 재정파산 상태에 도달, 2005년 현재 누적채무가 약630억엔에 달해 재정규모(45억엔)의 약16배 수준임
    - 오사카府<sup>22)</sup>는 47개 광역 자치단체 중 유일한 적자 단체로서 2006년도 누적부채가 5조엔에 달하며, 원리금 상환에 매일 8억엔 이상을 지출. 거품경제 시대에 시작한 대규모 사업의 추진 과정에서 부채가 눈덩이처럼 불어남
    - 실질적자비율 이외에 연결실질수지비율, 실질공채비율, 장래부담비율 등 3가지 지표를 추가하고, 조기 재정건전화의 기준과 절차를 강화(아래 표 참조)

<일본의 지방재정 판단지표 및 단계별 조치>

지표/단계	건전화 판단비율 (4가지)				조치
	실질적자비율	연결실질적자비율	실질공채비율	장래부담비율	
I. 건전재정	· 11.25%미만(기초) · 3.75%미만(광역)	· 16.25%미만 · 8.75%미만	· 25%미만	· 350%미만 · 400%미만	· 지표정비 · 정보공개 / 외부감사 · 의회보고 및 공표
II. 조기건전화	· 11.25~15%(기초) · 3.75%이상(광역)	· 16.25~20% · 8.75%이상	· 25%이상	· 350%이상 · 400%이상	· 지구노력 · 재정건전화계획 수립, 의회 의결, 외부감사 · 추진결과 의회 보고
III. 재정재생	· 20%이상(기초) · 5%이상(광역)	· 30%이상(기초) · 15%이상(광역)	· 35%이상	· 350%이상 · 400%이상	· 국가 개입 · 재정재생계획 수립, 의회 의결, 외부감사 · 총무성 등의 하 재정재생계획 추진

자료: 이창균(2008), 권아영·임연섭(2010)을 토대로 제작성

20) 1955년 제정된 이 법에 따르면, 실질수지적자의 표준재정규모 대비 비율이 5%(광역) 또는 20%(기초)를 넘는 단체의 경우, 스스로 재정재건을 추진하는 '자주재건', 또는 중앙정부의 지원을 받는 대신 행·재정상 계약을 감수하는 '준용재건' 중 양자택일. 일반회계 중심으로 실제 재정상황 파악이 어렵고, 지방공기업을 고려하지 못하며, 재건단체 지정의 기준이 '실질수지적자비율'에 한정된다는 등의 비판에 직면함. (김경덕(2007))

21) 김동욱(2009) 참고

22) 김동욱(2009) 참고



#### 4. 민선 5기, 지방재정 건전화를 위한 5대 과제

- (조기경보시스템 구축<sup>23</sup>)과 책임성 강화) 재정진단·분석제도를 보완하여 보다 구체적 위기수준을 도출해내고, 이에 기반한 조기경보시스템(EWS)을 구축함으로써 지자체의 재정운용에 대한 책임성을 강화함
  - 자치단체별로 재정위기 관련 위험등급을 평가·결정해 조기경보를 발령하고, 재정위기가 우려되는 자치단체는 연중 상시 관리를 추진함
  - 아래 표의 시안(試案)과 같이 교통신호체계와 유사한 재정위기 조기경보시스템을 통해 위험등급을 3가지[정상(녹색)→주의(황색)→심각(적색)]로 분류하고, 각 등급에 맞는 조치를 통해 재정위기의 확산을 방지

<지방재정 조기경보시스템(試案)\*>

지표	위험등급	녹색 (자율적 관리)	황색 (재정건전화 조치 의무화)	적색 (채무 강제조정)
지방채무잔액지수		30% 미만	30% ~ 60% 미만	60% 이상
최근 4년 채무상환비율		10% 미만	10% ~ 20% 미만	20% 이상
향후 4년 채무상환비율		10% 미만	10% ~ 20% 미만	20% 이상

주 1: 2개 지표 모두 황색 등급에 해당하면 '조기경보'를 발령하고 '재정건전화' 조치를 시작  
 주 2: 세계은행(2002) 자료와 우리나라 지방채발행한도제를 참고로 만든 시안(試案)

- (지방채 관리제도 개선) 계속사업과 복지증진 사업 등에 예외를 허용한 현재의 지방채 발행한도 관리를 보다 엄격히 함으로써 지방채 잔액의 급증을 예방하고, 지방채에 신용등급을 부여하고 거래하는 방안도 검토
  - 또한, 지방채발행한도제는 지난 4년간 평균 채무상환비율이 높으면 한도를 줄이게 되어 있어서, 많은 채무를 조기에 상환하려는 지자체의 경우 유동성 관리에 불리하므로, 향후 4년의 채무상환비율도 함께 감안할 필요<sup>24</sup>)가 있음
  - 미국의 경우, 자치단체가 발행한 지방채도 무디스, S&P 등 신용평가기관에 의한 등급(AAA, BB, C 등)을 부여받고 시장에서 거래되고 있듯이, 우

23) 세계은행(World Bank)은 재정위기 조기경보시스템(Early Warning System)의 대표적 사례로서 콜롬비아의 조기경보시스템(Traffic Light System)을 권장하고 있으며, 지방채잔액/경상수입 비율(stock지표)과 이차지급/순운영자금 비율(flow지표)을 판단지표로 활용하고 있음 (World Bank, "Monitoring fiscal risks of sub-national governments", PREM notes No. 64, March 2002)

24) 하능식(2009) 참고

리도 중장기적으로는 지방채 거래를 시장화하고 활성화할 필요가 있음

○ (공시제도 개선) 지방재정법 상의 공시 항목과 공시 방법을 보다 구체적으로 제시함으로써, 단체장으로 하여금 재정운용의 책임감을 좀더 무겁게 느낄 수 있도록 함

- 예를 들면, 황색(조기경보)이나 적색(재정재건) 등급을 받게 된 사유, 향후 개선계획, 계획대비 실적 등을 지방의회에 보고하고 주민들이 열람 가능하도록 공시하는 내용으로 지방재정법과 시행령을 개정
  - ‘공시 항목’을 보다 세부적으로 열거하고, 공시 방법을 구체화함으로써 단체장이 재정운용 결과를 분명히 책임질 수 있도록 함
  - 아울러, ‘조례’로 정하도록 한 ‘특수공시’ 항목에 대한 가이드라인을 시행령에 추가하는 것도 재정의 책임성을 강화하는 방안이 될 수 있음

○ (지방稅收 확충과 재정분권 강화) ‘2할 자치’에서 벗어날 수 있도록, 지방소비세와 지방소득세의 비중을 늘리고 지방세에 대한 課稅자주권을 확충하는 등 지자체의 재정분권을 강화

- 지자체의 재정운용에 대한 책임성 강화와 동시에 課稅자주권 등 권한도 강화되어야 재정자립도를 비롯한 재정건전성도 제고될 수 있음
  - 2010년부터 지방소득세와 지방소비세가 도입되었지만, 지방소득세는 기존 ‘소득割 주민세’의 이름만 바꿨을 뿐으로 3년간 과표와 세율이 동일하며, 지방소비세는 기존 부가가치세 세수의 5%를 할당받는 데 그침
- 연방국가인 미국과 독일은 물론 단일국가인 일본, 덴마크 지방정부의 과세자주권 또는 재정분권 수준은 우리에게 비해 훨씬 높은 수준
  - OECD 회원국의 총세입 대비 지방세입의 비중을 비교해 본 결과, 우리나라는 전체 25개국 중 15위에 불과

<OECD 국가의 지방세입 비중 비교>

독일	스페인	미국	스웨덴	일본	덴마크	이태리	프랑스	한국	영국
48.6	45.7	45.4	44.2	40.0	33.3	23.9	18.2	17.4	5.8

자료: OECD Revenue Statistics 2007 (김현아, ‘재정포럼’, 2009년1월호 재인용)

- (지방稅制 개편과 재정건전성 제고) 지방세입 구조의 취약점을 보완하고 단체장의 재정건전화 인센티브를 제고하기 위해, 경기에 대한 조세의 탄력성을 높이는 방향으로 지방세제를 개편
  - 예를 들면, 조세탄력성이 큰 지방소득세는 올리고 조세탄력성이 상대적으로 작은 부동산 취·등록세는 점차 내리는 방향으로 지방세제를 개편함으로써, 소득과 소비 등 지역경제 활성화와 지방세수 증가의 상관성을 제고
  - 아울러, 지방소비세의 경우에도 부가가치세 중에서 5~10%만 전환할 계획이지만, 열악한 지방재정을 감안하여 차츰 전환비율을 높여가는 것이 필요함

연구위원 김동열 (2072-6213, dykim@hri.co.kr)

<참고문헌>

- 감사원(2010), “지방재정 운용 실태”, 2010.6.10  
 -----, “지방자치단체 축제-행사 집행실태”, 2010.6.14  
 권아영·임언선(2010), “지방재정위기관리제도의 문제점 및 개선방안”, 「NARS  
 현안보고서」 제80호, 국회입법조사처, 2010.5.3  
 김경덕(2007), “일본 ‘지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률’ 개요”, 「최신외  
 국법제정보」 2007-5, 한국법제연구원  
 김동기(2008), 『한국지방재정학』, 법문사  
 김동욱(2009), “최근 외국 지방자치단체의 재정위기 극복 사례”, 「지방재정과  
 지방세」 통권 20호(2009년8월호), 한국지방재정공제회  
 박완규(2009), “지방재정 건전성 관련 법령제도 및 일본 사례로부터의 시사점”,  
 「지방재정과 지방세」 통권 20호(2009년8월호), 한국지방재정공제회  
 이창균(2008), “일본의 자치단체재정건전화법 도입에 의한 새로운 재정분석”,  
 「지방재정과 지방세」 통권 9호(2008년9월호), 한국지방재정공제회  
 조기현·신두섭(2008), “지방재정관리제도 운용실태와 개선방안: 지방재정위기  
 대응방안을 중심으로”, 한국지방행정연구원  
 하능식(2009), “지방채 발행을 통한 재정수요 대응과 지방재정 건전성 확보를 위  
 한 채무관리 전략”, 「지방재정과 지방세」 통권 20호(2009년8월호), 한국지방  
 재정공제회
- 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/nsportal/>)  
 한국지방행정연구원, 『FY 2008 지방자치단체 재정분석 종합보고서』, 2009  
 행정안전부 재정고 (<http://lofin.mogaha.go.kr>)  
 행정안전부, 『지방재정연감』, 2009  
 행정안전부, 『2010년 지방자치단체 예산개요』, 2010
- World Bank(2002), "Monitoring fiscal risks of subnational governments",  
 PREM notes; No. 64, March 2002  
 World Bank(1998), "Measuring Local Government Credit Risk and  
 Improving Credit-worthiness", March 1998

### < 부표 > 주요 국내의 경제지표 추이

#### □ 국내외 성장률 추이

구분	2008년			2009년					2010	
	연간	3/4	4/4	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	연간(E)	1/4
미국	0.4	-2.7	-5.4	-2.4	-6.4	-0.7	2.2	5.6	3.3	2.7
유로 지역	0.6	-0.4	-1.9	-4.1	-2.5	-0.1	0.4	0.0	1.0	0.2
일본	-1.2	-4.3	-9.6	-5.2	-15.8	6.9	0.4	4.6	2.4	5.0
중국	9.6	9.0	6.8	8.7	6.2	7.9	9.1	10.7	10.5	11.9
한국	2.3	3.1	-3.4	0.2	-4.3	-2.2	1.0	6.0	5.3	8.1

주: 1) 2010년 전망치(E)는 IMF 2010년 7월 기준이고 한국은 현대경제연구원 전망치임  
 2) 미국, 일본은 전기대비 연율, EU는 전기대비, 중국, 한국은 전년동기대비 기준임.

#### □ 국제 금융 지표

구분	2008년말	2009년		2010년		증감	
		6월말	12월말	7월9일	7월13일		
해외	미국 10년물 국채 금리(%)	2.21	3.54	3.83	3.05	3.12	0.07p
	엔/달러	90.76	96.65	92.93	88.67	88.84	0.17¥
	달러/유로	1.4042	1.4141	1.4413	1.2641	1.2710	0.0069\$
	다우존스지수(p)	8,776	8,447	10,428	10,198	10,363	165p
	닛케이지수(p)	8,860	9,958	10,655	9,585	9,537	-48p
국내	국고채 3년물 금리(%)	3.41	4.16	4.41	3.94	3.96	0.02%p
	원/달러(원)	1,259.5	1,273.9	1,164.5	1,196.0	1,212.5	16.5원
	코스피지수(p)	1,124.5	1,390.1	1,682.8	1,723.0	1,735.1	12.1p

#### □ 해외 원자재 가격 지표

구분	2008년말	2009년		2010년		증감	
		6월말	12월말	7월9일	7월13일		
국제 유가	WTI	44.61	69.08	79.35	76.12	77.34	1.22\$
	Dubai	36.45	71.85	78.06	73.21	71.69	-1.52\$
CRB선물지수	229.54	249.96	283.38	260.62	261.91	1.29p	

1) CRB지수는 CRB(Commodity Research Bureau)사가 곡물, 원유, 산업용원자재, 귀금속 등의 주요 21개 주요 상품선물 가격에 동일한 가중치를 적용하여 산출하는 지수로 원자재 가격의 국제기준으로 간주됨.