

지방자치단체 가용재원 중장기전망과 정책대응

조기현 · 여효성

The logo for KRILA (Korea Research Institute for Local Administration) is centered on the page. It consists of the letters 'KRILA' in a bold, white, sans-serif font. The text is superimposed on a dark blue, multi-pointed star or triangle shape. The background of the entire page is a light blue, abstract geometric pattern of overlapping triangles, with a faint, semi-transparent candlestick chart overlaid on it.

연구진

조기현 (연구위원)
여효성 (수석연구원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

지방자치단체 가용재원 중장기전망과 정책대응

발행일 : 2018년 1월 31일

발행인 : 이 효

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 : Tel. 033-769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

ISBN : 978-89-7865-443-2

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 우리 경제의 저성장 기조가 이어지며, 안정적 세수확보에 부정적으로 작용하고 있습니다. 또한 저출산·고령화로 인한 환경변화는 세출 측면에서 사회복지비를 급격히 팽창시켜 건전재정에 대한 우려를 높이고 있는 현실입니다.

이러한 저성장의 고착화와 인구구조적인 환경변화는 국가재정뿐만이 아니라 지방재정의 건전성에도 위협으로 작용하고 있습니다. 최근 5년간 지방세징수액의 연평균 성장세는 둔화되는 추세인 반면, 국고보조사업에서 사회복지비의 급격한 비중증가는 지방세출의 경직성을 심화시키고 있습니다. 국가경제의 성장기반 약화와 의무성 지출의 지속적인 팽창이 당면 현안으로 부각된 시점에서, 장기적 재정 위험 요인을 미리 파악하고 지방재정의 지속가능성 유지를 위한 대응책 마련이 시급히 요구되는 상황입니다.

본 연구에서는 이러한 대내외적 환경변화를 고려한 지방재정 전망모형을 설정하고, 모형의 전망 결과를 바탕으로 지방재정의 지속가능성과 건전성 관리에 필요한 정책적 대응방안을 모색하였습니다. 장기전망에서 도출된 재정위험도를 기초로 현 시점부터 준비하여야 할 정책적, 제도적 대응방향을 함께 제시하였습니다.

본 연구가 지방정부의 재정여건 변화에 대비한 중앙의 지방재정 정책과 지방자치단체의 재정운영 계획 수립에 유용하게 활용되기를 바랍니다.

끝으로, 과제를 수행한 연구진의 노고에 감사드리며 연구수행과정에 유익한 자문을 해주신 학계 전문가 여러분께 감사드립니다.

2018년 1월

한국지방행정연구원장

저출산 및 고령화에 따른 세출수요의 팽창, 저성장으로 인한 지방세입 신장성 둔화가 현실로 대두됨에 따라 지방재정의 지속가능성에 대한 우려가 높아지는 시점에서 있었다. 본 연구는 이러한 지방재정의 대내외 환경변화가 과거와 다른 차원에서 위험요인으로 작용할 수 있다는 관점에서 자치단체 가용재원을 전망하고 있다.

본 연구는 가용재원을 자치단체가 재량적으로 동원할 수 있는 재원으로 정의한 후, 총세입에서 의무지출을 차감한 나머지를 가용재원으로 정의하였다. 이때 의무지출은 법령에 지출의무가 부과된 경비나 사전적 의미에서 의무지출로 보기는 어렵지만 사실상 의무지출이라 하여도 무방할 정도로 경직성이 매우 강한 경비를 포함시켰다. 또한, 법령의 범위에는 조례를 포함한 자치법규도 포함하여 지방재정의 현실을 반영하였다.

가용재원 산출모델에 따라 지역내총생산을 변수로 하여 시·도 지방세에 대한 장기전망이 시도하였다. 시·군·구 지방세수입과 세외수입, 조정교부금은 시·도 지방세 수입 장기전망치에 연동하여 추계하였다. 지방교부세와 국고보조금은 국회예산정책처의 장기전망치를 활용하였다. 의무지출은 최근 3년간 세입에서 차지하는 비중의 평균치가 향후에도 지속된다는 가정 하에 추계하였다.

중장기 전망에 의하면 2030년 이후부터 자치단체 가용재원이 급격히 악화되는 결과를 얻었다. 특히, 자치구의 경우에는 2020년대 중후반부터 가용재원이 줄어들어 재정여건이 매우 악화되는 것으로 전망되었다. 무엇보다 인구변화 요인을 반영한 모형에서 가용재원의 감소폭과 속도가 우려할 정도로 컸다.

본 연구에서 추계한 가용재원으로 지속가능한 재정운영이 가능한지에 대한 평가를 시도하였다. 법정사무 사회복지 재정사업에 대한 충당능력에 대한 분석을 시도한 결과에 의하면 현 시점에서 군 자치단체의 충당능력은 매우 높은 수준이나 시간

경과에 따라 급격히 하락하였으며, 2030년대 후반에는 충당능력이 마이너스 상태로 전환되었다. 가용재원 충당능력이 가장 취약한 자치단체는 자치구이며, 2020년대 중반부터 가용재원으로 의무지출 복지사업을 수행할 수 없을 것으로 전망되었다. 시·도의 경우에도 가용재원 충당능력은 대단히 미흡한 수준으로 측정되었다. 이에 더하여 기초연금 인상과 비정규직의 정규직 전환 등의 정부정책이 시행될 경우 가용재원 충당능력은 상당한 손상을 입을 것으로 추정되었다. 이러한 분석 결과는 현 시점부터 강력한 세출통제와 함께 세입확충을 위한 제도적, 정책적 기반 조성이 필요하다는 것을 시사한다.

본 연구에서는 국고보조금 감축, 지방세 확충을 대상으로 가용재원 충당능력을 비교 분석하였다. 다양한 정책조합 중에서 지방세 확충은 단기효과측면에서 우월하였으며, 국고보조금 감축은 장기효과에서 나온 대안으로 판단되었다. 따라서 제도적, 정책적 환경을 조성하는데 상당한 시간이 소요되는 지방세 확충 보다는 자치단체 내부적으로 즉시 시행할 수 있고, 장기적으로 효과가 입증된 국고보조 감축이 우선적으로 시행될 필요가 있다. 국고보조 감축은 국가재정 관점에서도 재정자원의 효율적 배분에 반드시 필요할 뿐 아니라 지방재정의 지속가능성을 유지하는 수단으로서 의의도 높아 정부 차원의 적극적 노력이 요구된다.

본 연구의 장기전망 결과와 전술한 당면현안을 고려하면, 다음과 같은 정책대응이 선제적으로 추진될 시점이라 사료된다.

첫째, 대폭적인 국고보조사업의 정비가 요구된다. 국고보조사업은 613개에서 2005년 359개로 대폭 정비되었으나 2014년에는 919개로 크게 늘어난 실정이다. 국고보조금의 이러한 팽창은 지방재정은 물론이고 중앙재정까지 어려움에 직면하는 주된 요인이 되고 있다. 국고보조 사업 정비를 위해서는 먼저 국고보조사업은 소관



부처가 직접 수행방식으로 전환하는 기조를 확립하여야 한다. 또한 부처별 국고보조사업의 한도제를 운영하는 방식과 국고보조금에 대한 재정준칙제도의 도입을 검토할 수 있다. 복지보조금에 대해서는 중앙·지방간 재정협력체계의 구축이 필요하다.

둘째, 국세의 지방이양을 통한 적극적인 지방세 확충 노력이 필요하다. 현재 국세세목 가운데 지방이양 대상으로 검토될 수 있는 세목으로는 종합부동산세, 양도소득세, 개별소비세, 농어촌특별세, 주세 등을 들 수 있다. 이 중에서 지방세입의 실질적인 확충효과는 물론 조세원리에 부합하고, 지방세 징세행정의 효율성 측면에서 긍정적 효과가 기대되는 세목으로는 부동산분 양도소득세와 개별소비세 중 담배, 입장행위, 유흥업소행위와 관련된 과세대상 세원을 들 수 있다.

셋째, 현재 추진계획으로 있는 지방소비세 확대와 지방소득세 세율 인상의 경우에는 세심한 제도설계가 요구된다. 문재인정부가 구상하는 바에 따라 지방소비세 확대와 지방소득세 세율 인상이 추진될 경우에는 보통교부세, 조정교부금의 재정형평기능이 제고되어야 한다. 또한 보통교부세 산정기준에 대한 재검토도 필요하다. 특히 기초수요 중에서 인건비, 일반관리비 등의 경상경비 비중을 낮출 필요가 있다. 보통교부세와 조정교부금의 연계기능을 강화할 강화하고, 조정교부금의 규모, 배분 기준 등과 관련된 법제화도 필요하다.

넷째, 국가재정과 지방재정의 합리적 연계방안이 필요하다. 국가재정, 지방재정 불분하고 재정의 지속가능성 문제가 현안으로 대두된 현 시점에서 별개로 운용, 관리되는 것은 바람직하지 않다. 현재 운영되는 통합재정개요를 근간으로 제도를 확대 발전시킬 수 있는데, 이 대안이 가능하기 위해서는 예산순기를 앞당겨야 한다. 또한 지방재정부담심의위원회의 활성화를 모색하는 것이 바람직하다.

마지막으로 자치단체의 자구노력도 동반되어야 할 것이다. 세입 측면에서의 자구



노력으로는 지방세 및 세외수입 징수 강화, 지방세 및 세외수입 세원 발굴, 탄력세
율 활용, 요금현실화 등의 징세노력을 들 수 있다. 세출 측면에서는 강력한 세출구
조조정이 절대적으로 필요하다 판단된다. 실증분석에서 확인하였듯이 재정의 지속
가능성은 세출절감이 더 효과적이었다. 세출절감과 관련해서는 유사·중복 재정사
업의 정비, 관행적 지출이나, 성과가 미흡한 지출, 환경변화에 대응하지 못하는 지
출, 재정력을 고려하지 않은 무리한 투자, 낭비성 행사지출 등이 중점적인 관리대상
이다. 이러한 재정사업은 중단, 축소, 통·폐합, 시기조정, 사업방식 전환 등의 세출
구조조정이 추진되어야 한다.

목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구 범위 및 방법	6
1. 연구범위	6
2. 연구방법	7
제2장 가용자원 산출모델	9
제1절 가용자원의 개념	11
1. 가용자원의 일반적 개념	11
2. 의무지출과 재량지출	13
3. 가용자원에 대한 본 연구의 관점	17
제2절 가용자원 산출모델	20
1. (광의)가용자원	20
2. (협의)가용자원	22
3. 가용자원 산출모델	23
제3장 지방자치단체 가용자원 중장기 전망	25
제1절 중장기 전망모델의 기본방향	27
1. 중장기 전망의 필요성	27
2. 기본방향	29
제2절 지역내총생산 장기전망	34
1. 접근방법	34
2. GRDP 장기전망 결과	39



제3절 지방세입 장기전망	49
1. 지방세입 현황	49
2. 지방세 장기전망	53
3. 세외수입 장기전망	65
4. 지방교부세 장기전망	69
5. 조정교부금 장기전망	71
6. 보조금 장기전망	73
7. 내부거래 및 보전재원 장기전망	74
8. 세입분야 장기전망의 시사점	75
제4절 지방세출 장기전망	81
1. 법정·의무 정책사업비 장기전망	81
2. 법정·의무 재무활동비 장기전망	83
3. 행정운영경비 장기전망	84
제5절 가용재원 중장기전망	85
1. 가용재원 현황	85
2. 중립모형의 장기전망 결과	86
3. 낙관적 모형의 장기전망 결과	88
4. 부정적 모형의 장기전망 결과	89
제4장 지방재정 중장기 지속가능성 평가	93
제1절 주요 복지사업에 대한 가용재원 총당능력	95
1. 주요 법정·의무 복지사업 현황	95
2. 주요 법정·의무 복지사업 장기전망	96
3. 주요 법정·의무 복지사업에 대한 가용재원 총당능력	98



제2절 정부정책 변화의 지방세출 영향분석	101
1. 기초연금 인상의 지방세출 장기전망	102
2. 비정규직의 정규직 전환에 따른 지방세출 장기전망	103
3. 기초연금 인상 및 비정규직 정규화에 따른 지방재정 파급효과	106
제3절 정책시나리오 분석	108
1. 기초연금 인상 및 비정규직의 정규직 전환	108
2. 보조금 절감	109
3. 지방세수입 확충	111
4. 정책시나리오별 비교	112
제4절 지방재정의 지속가능성 검정	114
1. 검정방법의 개요	114
2. 지방재정 지속가능성 검정 결과	115
제5장 요약 및 정책제언	119
제1절 요약 및 정책함의	121
1. 장기전망 결과의 요약	121
제2절 정책제언	124
1. 국고보조사업의 정비	124
2. 지방세 확충	126
3. 지방재정조정제도의 정비	127
4. 국가재정과 지방재정의 합리적 연계	129
5. 자치단체 자구노력 촉진	130



참고문헌	132
부 록	136
Abstract	140



표 목차

〈표 2-1〉 증기재정계획상과 투자심사의 가용자원 비교	12
〈표 2-2〉 국회예산정책처 기준 의무지출 사업	14
〈표 2-3〉 국가재정법의 의무지출 규정	15
〈표 2-4〉 지방재정법 기준 의무지출 사업	16
〈표 2-5〉 가용자원 산출 기본공식	21
〈표 2-6〉 가용자원 산출모델	24
〈표 3-1〉 자본스톡 장기전망 추정 결과	43
〈표 3-2〉 자본스톡 장기전망치 연평균 증가율	43
〈표 3-3〉 GRDP 장기전망 추정 결과	46
〈표 3-4〉 Cobb-Douglas 생산함수에 의한 GRDP 추정 결과	48
〈표 3-5〉 패널공적분 검정 결과(특별시 및 광역시)	57
〈표 3-6〉 패널공적분 검정 결과(도)	58
〈표 3-7〉 시·도세 추정 결과	61
〈표 3-8〉 시·도 지방세 장기전망 결과	62
〈표 3-9〉 시·군·구 지방세 장기전망 결과	64
〈표 3-10〉 지방세 장기전망 결과	65
〈표 3-11〉 시·도 세외수입 장기전망 결과	67
〈표 3-12〉 시·군·구 세외수입 장기전망 결과	68
〈표 3-13〉 세외수입 장기전망 결과	69
〈표 3-14〉 지방교부세 장기전망 결과	71
〈표 3-15〉 조정교부금 장기전망 결과	72
〈표 3-16〉 보조금 연평균 증가율 전망	73



〈표 3-17〉 보조금 장기전망 결과	74
〈표 3-18〉 내부거래 및 보전재원 장기전망 결과	75
〈표 3-19〉 자치단체 종류별 지방세입 장기전망 결과	77
〈표 3-20〉 지방세입 구성별 장기전망 결과(중립모형)	78
〈표 3-21〉 지방세입 구성별 장기전망 결과(부정적 모형)	79
〈표 3-22〉 법정·의무 정책사업비 장기전망(국가재정장기전망 기준)	82
〈표 3-23〉 법정·의무 재무활동비 장기전망	83
〈표 3-24〉 행정운영경비 장기전망	84
〈표 3-25〉 (광의)가용재원 현황(2015년 최종예산 기준)	85
〈표 3-26〉 중립모형의 가용재원 장기전망 결과	86
〈표 3-27〉 낙관적 모형의 가용재원 장기전망 결과	88
〈표 3-28〉 부정적 모형의 가용재원 장기전망 결과	90
〈표 4-1〉 주요 법정의무 사회복지 재정사업	96
〈표 4-2〉 주요 법정의무 사회복지 재정사업 연도별 증가지수	97
〈표 4-3〉 주요 법정의무 사회복지 재정사업 중장기 전망 결과	98
〈표 4-4〉 기초연금 인상의 지방세출 추가 소요액 추계	103
〈표 4-5〉 2017년도 일지리 창출 관련 추가경정예산안	104
〈표 4-6〉 비정규직 정규직 전환에 따른 행정운영경비 추가 소요액 전망	106
〈표 4-7〉 기초연금 인상 및 행정운영경비 증가의 지방세출 증가	107
〈표 4-8〉 Ahmed and Rodgers 공적분 검정 결과	117



그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 틀 및 장기전망 접근방법	8
〈그림 2-1〉 가용자원에서 제외되는 지출의 범주	20
〈그림 3-1〉 가용자원 장기전망의 기본구상	30
〈그림 3-2〉 HP필터에 의한 GRDP 장기전망	40
〈그림 3-3〉 생산함수 접근법에 의한 GRDP 장기전망	47
〈그림 3-4〉 지방자치단체 세입현황	50
〈그림 3-5〉 이전재원의 추이	52
〈그림 3-6〉 지방세입 장기전망 결과	76
〈그림 3-7〉 군 자치단체의 지방세입 장기전망 결과	80
〈그림 3-8〉 중립모형의 세입대비 (광의)가용자원 비중 추이	87
〈그림 3-9〉 낙관적 모형의 세입대비 (광의)가용자원 비중 추이	89
〈그림 3-10〉 부정적 모형의 세입대비 (광의)가용자원 비중 추이	91
〈그림 4-1〉 법정·의무 복지사업에 대한 가용자원 충당지수 전망	100
〈그림 4-2〉 기초연금 인상 및 행정운영경비 증가 시 세입대비 가용자원비율	109
〈그림 4-3〉 보조사업 감축의 세입대비 가용자원비율 비교	110
〈그림 4-4〉 지방세 확충 시 세입대비 가용자원비율	111
〈그림 4-5〉 정책시나리오 대안간 비교	113



제 1 장

서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구 범위 및 방법





제1절 연구의 목적

우리나라는 1960년대부터 1997년 IMF외환위기 도래 이전까지 세계적으로 유례를 찾기 어려울 정도로 고도의 경제성장을 기록하였다. 이 기간에 국가재정은 고도성장에 힘입어 재원부족을 걱정할 상황과는 거리가 있었고, 국가재정은 산업정책을 지원하는 수단으로 기능하는 성격이 강하여 국가적 관심사에서 비껴 있었다고 해도 과언이 아니었다.

하지만 1997년 IMF외환위기와 2008년 글로벌 금융위기를 거치면서 한국경제는 일시적 둔화가 아닌 만성적 침체의 터널로 접어들었다는 평가를 받고 있다. 세계경기 침체와 맞물려 한국경제도 높은 실업률, 가계소비와 기업투자의 위축 등 장기불황 국면에 들어섰다는 비관적인 평가들이 이어지고 있다. 또한 저출산·고령화 시대에 진입하면서 과거처럼 안정적인 세수 확보에 어려움을 겪고 있으며 세출 측면에서는 사회복지비의 급격한 팽창으로 건전재정에 대한 우려가 높아지고 있다.

지방재정 역시 지속가능한 건전재정이 현안으로 대두하고 있다. 통계청 추계에 의하면 2015년 13.9%대를 기록하고 있는 고령인구비율이 2060년에는 40%를 넘어설 정도로 세계에서 가장 빠른 속도의 고령화가 진행될 예정이다. 반면에 저출산 추세가 지속되면서 생산가능인구는 2015년 72.9%에서 2060년에는 49.7%까지 급격히 저하될 것으로 전망되고 있다. 이미 저출산과 고령화는 지방재정 건전성에도 심각한 위협으로 부각되고 있는 바, 지방세징수액은 1981년에서 1999년 기간 연평균 19.0%

증가세를 시현하였으나 2000년에서 2015년 기간에는 9.0%로 둔화되었다. 반면에 일반회계 세출에서 사회복지비가 차지하는 비중은 2008년의 17.3%에서 2012년 20.5%, 2015년 25.4% 등 매우 빠른 속도로 증가하였다. 국고보조사업에서 사회복지비가 차지하는 비중도 2005년의 36.2%에서 2010년에는 44.0%로 증가했으며, 2015년에는 60.2%까지 상승하여 지방세출의 경직성을 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

이러한 저출산·고령화로 인한 지방세입·세출의 불균형은 고착화된 저성장 구조와 맞물리면서 앞으로도 개선될 가능성이 희박하다는 평가가 지배적이다. 경제여건 악화에 따라 저소득층을 비롯한 사회적 약자 지원을 위한 사회복지비 지출 확대의 필요성이 커질 수밖에 없을 것이고, 저출산과 고령화 영향으로 인구구조가 달라지면서 생산기반의 위축이 나타나고 있기 때문이다.

국가경제의 성장기반 약화와 사회복지비 등 의무성 지출의 지속적인 팽창은 결국 국가 전체의 가용재원을 잠식하게 된다. 중앙정부의 경우 사회·경제적 환경의 변화에 따른 장기적 재정위험요인을 미리 파악하고 장기적 관점에서 재정의 지속가능성 유지를 위한 체계적인 대응책을 마련하기 위한 장기재정전망이 국회예산정책처(2012, 2014, 2016), 한국조세재정연구원(2015)을 중심으로 정기적으로 시도되어 왔다. 개별 연구로는 박종규(1998), 박종규외(2000), 박형수외(2004), 박형수·류덕현(2006), 김성태(2010), 박형수·송호신(2011) 등을 중심으로 활발한 연구가 이루어져 왔다. 사회복지분야에서도 한국보건사회연구원의 원종욱외(2012), 신화연(2013), 신화연외(2013)의 연구가 발표된 바 있다.

반면에 지방재정 관련 장기전망은 한국지방행정연구원(2016), 박지현(2016a), 한국지방재정학회(2016) 정도이다. 이제 비로소 본격적인 연구가 시작하는 단계로서 예측모델의 지속적인 보완이 필요한 시점이다. 지방재정 총량에 대한 장기전망을 실시하여 자치단체별 재정위험의 수준 및 시기를 예측하기 곤란하며, 재정건전성을 대표하는 가용재원에 대한 장기전망이 아니라 지방세입과 지방세출의 전망에 머물러 지방재정의 지속가능성에 대한 객관적 진단과 이에 근거한 정책대응방안을 마련하기 어려운 실정이다.

본 연구는 지방재정의 대내외적 환경변화를 적극 수용한 예측모델의 고도화를 시도하며, 장기전망 결과를 토대로 지방재정의 지속가능성과 건전성 관리에 필요한 정책적 대응방안을 마련하는데 목적이 있다. 정책적 대응방향은 정부간 재정관계와 자치단체 자구노력 양 측면에서 접근하였으며, 장기전망에서 도출된 재정위험도를 고려하여 현 시점부터 준비하여야 할 정책적, 제도적 대응방향을 제시하고자 한다.

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구의 공간적 범위는 전체 자치단체를 대상으로 한다. 사실 국내의 지역통계 구축 수준이 미흡하여 시·군·구 단위까지 확장하기에는 어려움이 있으나 지방자치제도 환경을 고려할 때 보다 실천적인 정책처방을 강구하기 위해서는 전체 자치단체까지 확장될 필요가 있다. 다만, 이 경우 예측모델의 정교함이나 예측결과의 신뢰성 등은 일정부분 손실될 가능성이 높다 하겠다.

지방재정 장기전망모델의 시계는 2017년부터 2040년까지로 하였다. 국가장기재정 전망이 2060년의 시계를 갖고 있지만 국가단위 통계가 비교적 잘 구비된 상황에서도 전망치가 신뢰할만한 수치인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 그런데 이용 가능한 지역통계가 매우 제한되어 있는 지방재정의 경우에는 2060년까지 시계를 확장하는 것은 무리라 판단된다.

한편 내용적 측면에서 본 연구는 구체적인 정책대안을 제시하기 보다는 거시적, 전략적 관점에서의 정책방향과 지방재정의 운용 및 관리의 틀을 마련하는데 중점을 두고자 한다. 본 연구가 구상하는 정책방향의 주요 이슈로는 다음과 같다. 첫째 정부간 재정관계에서 국세의 지방이양과 시·도세와 시·군·구의 세목교환 등 조세제도 개편방향이 있다. 지방재정조정제도와 관련해서는 지방교부세 법정률 인상 및 배분방식, 조정교부금의 규모 및 배분방식, 국고보조금 정비 등이 주로 검토될 것이다. 둘째 지방재정관리 측면에서는 자치단체의 자구노력을 촉진하는 한편으로 제도적으로 건전성과 책임성을 강화하는 방향에서 정책제언을 제시하고자 한다. 지방재정준칙제도의 도입, 재정사업 자율평가나 투자심사 등 지방재정관리제도의 내실 운영, 지방채발행의 자율성 신장과 재정위기관리 강화 등에 역점을 두고자 한다.

2. 연구방법

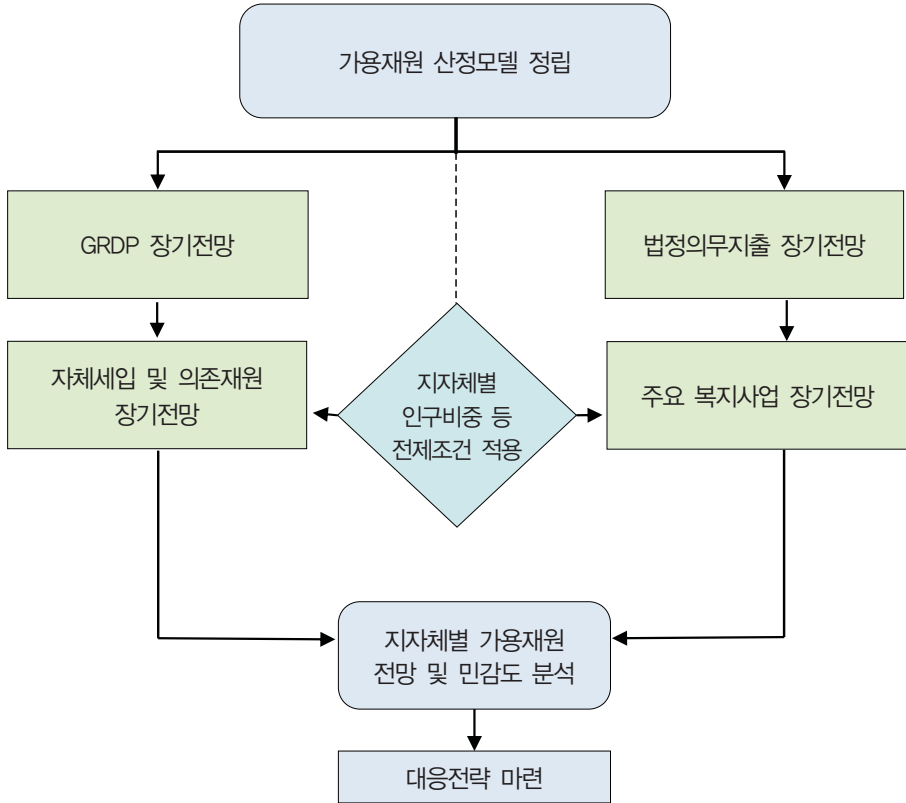
가용재원은 정책목적에 따라 자의적으로 해석, 활용되어 왔으며 명확한 개념 정의도 부족한 상태이다. 본 연구는 이러한 점을 고려하여 먼저, 가용재원의 기준 및 범위를 정립하고 있다. 이를 위하여 자치단체 예산부서 실무자가 참여하는 정책간담회 등을 통하여 현실에 기반을 둔 가용재원 산정모델을 개발한다.

다음은 가용재원을 결정하는 지방세입과 법정의무성 경비에 대한 장기전망을 시도하여야 하는데, 지역내총생산(GRDP)의 규모 및 성장세가 지방세입에 큰 영향을 주기 때문에 지방세입 예측에 앞서 지역내총생산에 대한 장기전망을 시도하기로 한다. 지역내총생산과 지방세 장기전망은 시계열적 방법론, 행태식에 대한 회귀식 접근방법 등이 동원되며, 장기전망의 신뢰성과 현실타당성을 충족한 모형을 최종적으로 선택할 예정이다. 한편, 지방세입 중에서 지방교부세와 국고보조금은 별도의 자체모형을 개발하기 보다는 국회예산정책처의 장기전망치를 도입하는 방식으로 수행할 예정이다. 세출 측면에서는 가용재원 산출모델에서 정립된 법정·의무지출에 대한 장기전망을 시도한다.

지방재정의 지속가능성을 검증하는 방법으로는 민감도분석과 계량적 기법을 사용하기로 한다. 민감도 분석의 경우 사회복지 국고보조사업 중에서 법령에 지출규모가 규정된 법정의무 경비를 대상으로 자치단체 가용재원으로 이를 충당할 여력이 어느 정도인지를 측정하였다. 또한 새정부의 국정과제가 지방재정의 지속가능에 미치는 파급효과를 분석하고자 기초연금 인상, 자치단체 비정규직의 정규화 등을 대상으로 민감도분석을 시도하였다. 아울러 계량적 방법론도 활용하여 지방재정의 지속가능성을 검증하고 있다.

마지막 단계에서는 지금까지의 장기전망 결과와 민감도 분석, 지속가능성 검증을 토대로 지금부터 대응해야 할 선제적 조치들을 제안하기로 한다.

〈그림 1-1〉 연구의 틀 및 장기전망 접근방법



제2장

가용자원 산출모델

제1절 가용자원의 개념

제2절 가용자원 산출모델





제1절 가용재원의 개념

1. 가용재원의 일반적 개념

가용재원(available financial resource)은 학문적 용어라기보다는 정책적 필요에 의하여 사용되는 행정적 용어의 성격을 지니고 있어 가용재원의 기준이나 범위와 관련하여 일치된 의견은 없다 하여도 과언이 아니다. 일반적으로 가용재원이란 세입 재원 중에서 자치단체가 상당 수준의 자율성을 갖고 지출경비를 충당할 수 있는 재원으로 해석하지만, 자치단체의 존립과 운영에 필요한 경비를 제외하고 시책 상 필요한 용도에 사용할 수 있는 재원으로 좁게 해석하는가 하면 법적·의무적 경비나 계속비, 예비비 등을 제외한 재원으로 좀 더 넓게 해석하기도 한다. 또한 가용재원은 자치단체의 존립과 운영에 필요한 경비를 제외하고 시책 상 필요한 곳에 사용할 수 있는 재원으로 해석하기도 하며, 경상경비 충당에 필요한 경상적 가용재원과 투자사업 소요경비 조달에 필요한 투자적 가용재원으로 구분하기도 한다.

이처럼 가용재원의 기준과 범위가 다른 이유의 상당수는 가용재원이란 용어를 적용하려는 정책의 대상이나 목적이 다르기 때문이다. 예를 들어 중기지방재정계획에서 사용하는 가용재원은 투자가용재원을 의미하는데, 이것은 중기지방재정계획제도를 운영하는 목적이 예산집행과 재원조달의 계획적 수립으로 지방재정의 건전성을 도모하는데 있기 때문이다. 중기지방재정계획의 투자가용재원은 세입추계에서 경상

지출추계를 차감하여 산출하며, 이를 근거로 투자사업의 재원조달 가능성이나 여력을 판단하는 준거로 활용한다. 이 경우 추계의 방법과 정확성에 따라 세입추계 및 경상지출 경비절약 정도에 차이가 발생하므로 가용재원의 규모가 다르게 나타날 수 있다. 또한, 경상지출의 범위나 기준이 모호하여 가용재원이 과다 계상될 여지가 있으며 이로 인하여 가용재원 수치에 대한 신뢰성을 저하시키기도 한다.

투자심사에서 운용되는 가용재원은 세입합계(자체재원, 이전재원)에서 세출합계(경상경비, 기추진사업, 보조금)를 차감하여 산출한다. 이는 심사의뢰 사업에 대한 재원조달능력을 객관적으로 측정하는 것이 중요하기 때문이다. 그러나 경상지출과 투자지출이 혼재하여 필수적 지출수요가 무엇인지 명료하지 못한 측면이 있다. 또한 신규가용재원을 사용하는 경우 가용재원의 범위가 너무 협소하여지는 등 중기지방재정계획의 투자가용재원처럼 비슷한 한계를 보이고 있다.

〈표 2-1〉 중기재정계획상과 투자심사의 가용재원 비교

중기지방재정계획	투자심사
<ul style="list-style-type: none"> • 세입추계(I) - 자체세입 : 지방세, 세외수입 - 의존재원 : 지방교부세, 국고보조금, 시도비 보조금, 조정교부금 - 보전수입 및 내부거래 	<ul style="list-style-type: none"> • 세입합계(I) - 자체재원 : 지방세, 세외수입, 교부세, 기타 - 이전재원 : 국고보조, 시도비보조, 지방채
<ul style="list-style-type: none"> • 경상지출(II) - 행정운영경비(인력운영비, 기본경비) - 재무활동(내부거래지출, 보전지출), 예비비 	<ul style="list-style-type: none"> • 세출합계(II) - 경상경비 : 행정운영경비, 재무활동비 - 기추진사업 : 보조사업, 자체사업 - 신규사업(보조금)
<ul style="list-style-type: none"> • 투자가용재원(I - II) - 의존재원사업 - 자체가용재원 	<ul style="list-style-type: none"> • 가용재원(I - II) - 자체세입 - 신규가용재원

2. 의무지출과 재량지출

가. 국가재정 기준 의무지출과 재량지출

의무지출(mandatory expenditure)은 법률에 지출의 근거와 규모 등이 명확히 규정되어 있어 예산은 법률의 조항에 따라 확정된 계수를 그대로 옮겨 적은 것과 같은 역할을 하는 지출을 말한다(추경복·황선호 : 2007). 즉, 지출 근거 및 지출 요건이 근거 법령에 의해 구체적으로 규정되어 지출규모 결정 시 예산편성권자의 재량이 개입될 여지가 없는 지출을 의무지출로 이해하고 있다. 그러나 현실의 예산회계체도가 사전적 의미의 의무지출과 재량지출을 수용하기란 쉽지 않으며, 이로 연유로 정책 현장에 반영하는 과정에서 다양한 주장들이 제기되어 왔다.

의무지출과 달리 재량지출은(discretionary expenditure)은 집행부와 의회가 재량권을 가지고 예산을 편성, 심사할 수 있는 지출로 정의한다. 추경복·황선호(2007)는 재량지출을 완전자유재량지출, 편의재량지출, 준의무지출로 유형으로 구분한 바 있다. 이에 따르면 완전자유재량이란 법률에 아무런 근거로 없어 집행부의 예산편성과 의회의 지출승인만으로 이루어지는 지출로서 경상비, 투자사업비 등이 해당한다. 편의재량지출은 법률에 지출 근거는 있으나 지출여부나 지출규모 등에 대해서는 규정이 없거나 집행부에 위임된 경우로서 대체로 법률에 “지원할 수 있다”는 형식으로 규정한 지출이며, 인건비처럼 근거가 법령에 있어 지출 여부는 법률에 기속되지만 지출규모는 일부 탄력적 편성이 가능한 지출은 준의무지출로 분류하였다.

국회예산정책처(2008)의 경우 국가장기재정전망을 시도하면서 의무지출과 재량지출로 구분하되, 재량지출을 다시 경직성 지출과 사업성 지출로 분류하여 사실상 3원체계를 구상한 바 있다. 이에 따르면 의무지출이란 총리령, 부령, 시행규칙 등으로 지출규모를 정하는 경우도 포함한다. 김도승(2010) 역시 원칙적으로 해당 법률 규정만으로 의무지출 여부를 판단하여야 하나 사업의 성격, 법정 정의 등에 따라 시행규칙, 총리령, 부령, 훈령, 고시 등으로 정한 경우에도 의무지출로 간주하였다. 또

한 국회예산정책처(2008)와 비슷하게 재량지출을 인건비 등으로 구성된 “경직성 지출”과 일반적인 재량지출인 “임의지출”로 구분하였다. 경직성의 판단은 법률상 임의지출, 시행령 및 시행규칙의 의무지출, 국가의 기본기능 유지를 위한 지출(기관유지관리비, 치안·소방·징세·식품안전 등을 위한 경비, 인건비, 재해복구비) 등을 기준으로 제시하였다.

그간의 논의들을 바탕으로 국회예산정책처(2012)가 분류한 의무지출사업은 다음과 같다.

〈표 2-2〉 국회예산정책처 기준 의무지출 사업

분야		의무지출	근거법률
교부금		지방교부세, 지방교육재정교부금	지방교부세법, 지방교육재정교부금법
복지	공적연금	국민연금, 사학연금, 공무원연금, 군인연금	국민연금법 등
	보건	건강보험·노인장기요양보험 국가부담금, 국고지원금 등	국민건강보험법, 노인장기요양보험법 등
	기초생활보장	기초생활보장급여	국민기초생활보장법, 의료보호법 등
	보육	영유아보육료 등	영유아보육법 등
	장애인	장애연금, 장애수당 등	장애인연금법 등
	노동	구직급여, 육아휴직급여, 산재보험급여 등	고용보험법, 산업재해보상보험법 등
	보훈	보상금, 참전명예수당 등	국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 등
농림	쌀소득고정직불금, 변동직불금 등	농업소득의 보전에 관한 법률 등	
이자지출		국공채 및 차관 이자 등	
기타	국제분담금	국제기구분담금 등	국제조약
	보상	납북피해자 보상 등	군사정전에 관한 협정체결 이후 납북피해자 보상 및 지원에 관한 법률 등
	기타	정당보조금, 선거보조금 등	정치자금법, 공직선거법 등

출처 : 국회예산정책처(2012)

국회에산정책처(2008), 김도승(2010)과 달리 국가재정법은 제7조에서 의무지출을 법정지출과 이자지출로 분류한 3원체계를 수용하고 있다. 이는 미국 등 선진국 사례를 적극 받아들인 결과로서 다소 경직된 기준으로 판단된다. 국가재정법 제7조는 국가재정운용계획 수립 시 의무지출과 재량지출의 규모, 산출내역 등을 반영하도록 규정하면서 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출과 이자지출을 의무지출로 정의하고 있다. 의무지출을 제외한 나머지 지출은 재량지출이 된다.

동법 시행령 제2조는 이에 근거하여 지방교부세, 지방교육재정교부금 등을 대표적인 의무지출로 명시하고 있다. 이밖에 법령에 따른 의무지출에는 국민기초생활보장법, 국민연금법, 기초노령연금법, 영유아보육법, 고용보험법, 국민건강보험법 등에 따르는 기초생활보장급여, 공적연금급여, 기초노령연금, 장애인연금, 영유아보육료, 실업급여, 산재급여, 건강보험지원 등이 해당된다.

〈표 2-3〉 국가재정법의 의무지출 규정

국가재정법	국가재정법 시행령
<p>제7조(국가재정운용계획의 수립) ② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>4의 2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역</p> <p>4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획</p>	<p>제2조(국가재정운용계획의 수립 등) ④ 법 제7조 제2항 제4호의2에 따른 의무지출의 범위는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「지방교부세법」에 따른 지방교부세, 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방교육재정교부금 등 법률에 따라 지출의무가 정하여지고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출 2. 외국 또는 국제기구와 체결한 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 발생하는 지출 3. 국제 및 차입금 등에 대한 이자지출

나. 지방재정 기준 의무지출과 재량지출

지방재정 관점에서 본 의무지출과 재량지출은 지방재정법 제33조와 동법 시행령 제39조에 살펴볼 수 있다. 지방재정법 제33조는 중기지방재정계획 수립과 관련된 내용을 규정한 조문이다. 의무지출과 재량지출이 중기지방재정계획 관련 조문에 규정된 것은 투자가용재원을 보완하는 역할을 부여한 것으로 이해되는데, 제3항의 제6호는 의무지출과 재량지출도 중기지방재정계획에 반영하도록 강제하면서 법령 등으로 지출과 지출규모를 결정하는 지출이나 이자지출을 의무지출, 나머지를 재량지출로 정의하고 있다.

시행령 제39조는 의무지출의 범위에 교육비특별회계전출금, 징수교부금, 조정교부금, 시·도 보조금 등 자치단체 상호간에 법령에 따라 지출하여야 하는 이전재원을 포함시키고 있다. 또한 교육 및 보육과정 지원비를 의무지출로 명시하여 자치단체의 재정책임을 분명히 하였다.

〈표 2-4〉 지방재정법 기준 의무지출 사업

지방재정법(제33조③)	지방재정법 시행령(제39조)
<p>〈제6호 의무지출과 재량지출 정의〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법령 등에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 지출 및 이자지출을 말하며 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다. - 재량지출 : 의무지출 외의 지출을 말한다. 	<p>〈의무지출의 범위〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항에 따른 교육비특별회계전출금, 「지방세기본법」 제67조에 따른 징수교부금, 법 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금 2. 국고보조사업 또는 법 제23조제2항에 따라 시·도가 시·군 및 자치구에 보조금을 교부하는 사업에 소요되는 경비 3. 지방채 및 차입금 등에 대한 이자지출 4. 「유아교육법」 제24조와 같은 법 시행령 제29조 및 제34조제3항·제5항에 따른 공통의 교육·보육과정 지원비 5. 그 밖에 법령에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 경비

법령에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 자치단체의 경비에는 다음의 경비들이 있다. 교육비특별회계 전출금(「교육재정교부금법」), 국민연금 급여(「국민연금법」), 무공영예수당(「국가유공자 등 예우에 관한 법률」), 누리과정 비용(「유아교육법」), 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 국가가 자치단체에 보조하는 사업비는 의무지출로 분류된다. 국고보조사업은 대부분 지방비 부담이 있기 때문에 의무지출 규모는 국비와 지방비의 합계를 의무지출 경비로 봄이 타당하다. 시·도 보조사업도 「지방재정법」 제23조제2항에 따라 시·도가 시·군·구에 지원하는 보조사업 역시 의무지출에 가깝다고 볼 수 있다.

3. 가용재원에 대한 본 연구의 관점

국가재정법에서 규정하는 의무지출과 재량지출의 법적 정의는 미국 사례를 상당 부분 참고한 것으로 의무지출에 대한 장기전망을 통하여 재정건진성을 유지하려는 목적에서 출발하고 있다. 그럼에도 불구하고 국회예산정책처(2008), 김도승(2010)과 달리 국가재정법은 제7에서 의무지출을 법정지출과 이자지출로 분류한 3원체계를 규정하고 있는 바, 이는 재정한경에 비추어 볼 때 경직된 기준으로 판단된다. 국가재정법 제7조를 엄격히 해석하면 법정지출은 “법률에 따라 지출의무가 발생하고, 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출”이어야 한다. 지출의무는 법률에 규정되어 있는데, 법령에 지출규모를 규정한 근거가 없다면 법정지출이라 볼 수 없다. 지출의무의 법률 규정이 필요조건이라면 법령의 지출규모 근거는 충분조건이기 때문이다.

또한, 국가재정법에서 규정하는 의무지출은 의무지출에 해당하는 사업의 성격만을 정의하고 있을 뿐, 의무지출사업을 식별하기 위한 별도의 분류기준이 필요하다. 이 때, 국가와 달리 지방재정의 특성을 고려한 분류기준을 마련하는 일이 중요하다 판단된다. 중앙재정과 달리 지방재정은 정부간 재정관계에 의하여 법적 의무가 강제되는 특성이 있다. 또한 조세권 및 발권력 행사를 통하여 국가기능 유지에 필요한 인건비, 기관운영유지비 등의 경비를 조달할 수 있는 국가와 달리 자치단체는 빈약

한 세원과 발권력이 없는 현실을 고려할 때 자치단체 존립 자체에 지대한 영향을 주는 기관운영유지비의 중요성도 고려될 필요가 있다.

마지막으로 재정의 지속가능성에서 의무지출을 주목하는 배경을 상기할 필요가 있다. 의무지출을 중시하는 것은 국가와 국민의 권리관계에서 지출의무가 발생하며, 이로 인하여 재원의 효율적 배분과 정부의 재량을 제한하고, 결과적으로 재정건전성을 위협하기 때문일 것이다. 그렇다면, 의무지출의 분류와 범위도 건전재정이라는 관점에서 접근하는 방식이 타당하다 사료된다. 대표적인 예로서 인건비를 살펴보면, 법률에 지출의무 근거가 없다 하여 재량지출로 분류하고 있는데, 직업공무원제가 엄정 운영되고 있는 우리의 현실에서 타당한 해석인지는 의문이다. 또한 인건비는 국가의 행정행위와 존속에 필수적인 경비에 해당하여 건전재정을 판별하는 잣대로 활용되는 현실도 고려할 필요가 있다. 특히, 자치단체의 인건비는 지방재정의 위기 징후를 판단하는 중요한 준거로 활용되고 있는데, 자치단체의 재정과산제도를 허용하는 미국의 경우 일정기간 인건비 지급불능 상태를 재정압박(fiscal distress)으로 규정하기도 한다¹⁾.

전술한 관점에서 본 연구는 자치단체의 가용재원은 국가재정법 및 지방재정법의 의무지출 규정을 근간으로 하되, 지방재정의 특성을 추가적으로 반영하여 다음의 기준하에 기준과 범위를 설정하는 방식이 합리적이라 판단한다.

첫째, 본 연구에서는 지방재정법의 보조사업의 지방비 부담분, 조정교부금이나 징수교부금, 교육비특별회계 등 법정·의무가 주어지는 재무활동비는 의무지출로 간주하고자 한다.

둘째, 국가재정법이나 국회예산정책처 등의 선행연구를 검토해 볼 때 법률에서 강행규정으로 지출의무를 규정하고 지출규모를 명시적으로 규정한 경우는 공통적으로 의무지출로 판단하므로 이 역시 의무지출로 분류되어야 할 것이다. 다만, 법률이

1) 펜실베이니아주 재정위기법(Financially Distressed Municipalities Act)은 “① 재정적자가 세입의 1%를 초과한 상태에서 3년간 지속되거나 5년 동안 재정적자비율이 5% 이상, ② 원리금 상환의 불이행, ③ 30일 동안 인건비 지급불능 상태를 재정고통으로 규정”하고 있다.

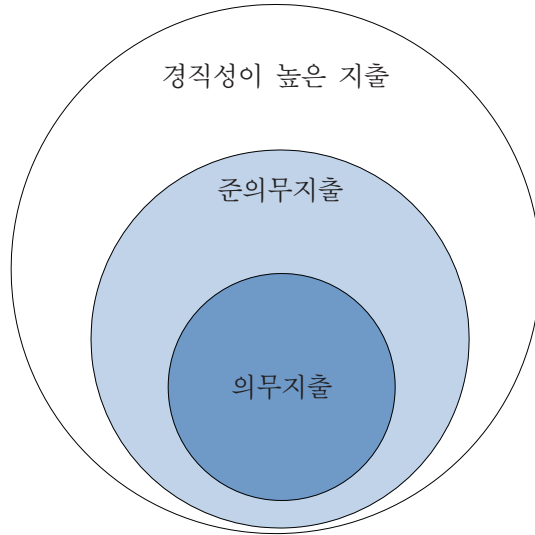
아닌 시행령, 부령, 훈령, 규칙, 지침 등에서 지출의무를 명시한 경우에도 의무지출로 분류하여야 하는가에 대해서는 분류하는 방향이 현실적이라 사료된다. 자치단체는 법령 제·개정 권한이 없는 반면에 현재 지방분권 수준에서 보면 시행령, 부령, 훈령, 규칙, 지침 등 다양한 방식으로 자치권을 구속할 뿐 아니라 자치단체에 법률에 준하는 기속력을 발휘한다는 현실이 고려되어야 한다. 아울러 조례가 엄연히 자치법규에 해당한다고 볼 때 조례에 지출의무나 지출규모가 명시된 사업도 의무지출로 반영되어야 한다.

셋째, 인건비, 기본경비는 자치단체의 존립과 최저한의 행정서비스를 제공하기 위한 필수경비로 간주하여 가용재원 대상에서 제외하는 것이 합리적인 방식이다. 선행연구에서도 인건비, 기본경비 등은 준의무지출, 혹은 경직성 경비로 분류하고 있는 바, 본 연구에서도 준의무지출 성격으로 규정하고자 한다. 재정이 영세한 기초자치단체의 경우 인건비의 비중이 높기 때문에 의무지출의 운영 취지가 건전재정에 있다 한다면 인건비도 최소한 준의무지출로 분류하는 방식이 바람직하다 판단된다.

넷째, 정부간 재정관계를 반영하여 보조금의 지방비 부담분은 사실상 의무경비에 해당한다. “보조금에 관한 법률” 제13조에 따르면 “자치단체의 장은 국고보조사업의 지방비 부담분을 다른 사업에 우선하여 예산에 계상하여야 한다”로 규정하고 있으며, 시행령 <별표 1>에 기준보조율을 명시하고 있으므로 지방비 부담의 규모도 명시적으로 의무성을 부과한 것으로 해석하는 것이 타당하다 판단된다.

마지막으로 지출규모의 축소, 폐지가 어려워 경직도가 높은 사업도 가용재원 대상에서 제외될 수 있다는 판단이다. 법령에서 지원 장려토록 규정하고 있는 편의개발지출, 지역사회에서 가치재, 필수 공공재 성격의 예산사업이 이에 해당한다.

〈그림 2-1〉 가용재원에서 제외되는 지출의 범주



제2절 가용재원 산출모델

1. (광의)가용재원

상기의 <그림 2-1>에서 제시한 가용재원 산출의 기본 시각에서 본 연구는 법정·의무경비, 용도가 지정되어 자치단체의 재량지출 여지가 없는 경비, 인건비나 기본 경비와 같은 준의무경비 등을 제외하기로 한다. 본 연구에서는 이를 넓은 의미의 가용재원으로 정의하며 총세입에서 행정운영경비, 법정 의무경비, 용도지정 세출을 제외한 것을 (광의)가용재원으로 명명하기로 한다. 법정 의무경비나 용도지정 세출은

앞서 기술한바와 같이 의무지출이나 준의무지출에 해당하므로 추가적인 설명을 생략하기로 한다. 행정운영경비는 크게 인건비와 기본경비로 구성되어 있는데 인건비는 준의무지출로 분류한 바 있다. 기본경비는 일반운영비, 여비, 업무추진비, 직무수행경비, 의회비, 성과상여금, 연금부담금, 연금지급금 등의 통계목이다. 이들 경비는 예산편성기준의 기준경비로 관리하는 경비로서 예산낭비 억제와 국가와 자치단체간, 자치단체 상호간 형평성 유지 등을 목적으로 행정자치부가 기준액을 정하여 관리하고 있다. 또한 연금부담금, 연금지급금, 성과상여금 등과 같이 인건비, 의무성 경비의 성격을 지니고 있어 가용재원 산출 시 반영될 필요가 있다.

〈표 2-5〉 가용재원 산출 기본공식

- (광의)가용재원 = 총세입 - (행정운영경비+법정·의무경비+용도지정 세출)

여기서, 행정운영경비, 법정·의무경비, 용도지정 세출은 다음의 세출과목을 의미한다.

- 행정운영경비
 - 인력운영비 : 인건비
 - 기본경비 : 일반운영비, 여비, 업무추진비, 직무수행경비, 의회비, 성과상여금, 연금부담금, 연금지급금, 일반보상금
- 법정·의무경비
 - 법정교부금 : 장수교부금, 조정교부금
 - 법정전출금 : 교육비특별회계 출금, 지역상생발전기금 전출금, 재난관리기금 전출금 등 특별회계 및 기금의 전출금
 - 채무상환 : 지방채무 원리금상환, 채무부담행위액, 예수금 원리금 상환금
- 세입관련 용도지정 세출
 - 보조사업비 : 국비, 시·도비 보조금, 지방비부담액
 - 지방교부세 용도지정 : 특별교부세, 소방안전교부세, 분권교부세 중 지방비 부담액
 - 특별조정교부금
 - 반환금
 - 법정·조례·협약 사항 : 치량유류대 보조, 시·도립대학 보조, 버스·택시 재정보조, 직영기업 및 공사·공단 보조, 민간투자사업 보조 등
 - 일반회계 예비비

2. (협의)가용재원

정부간 재정관계 속에서 법령에 명시되지 아니하였다 하여도 사실상 의무경비로 간주하여도 큰 무리가 없는 경비나 경직성이 높아 자치단체의 재정지출 여지가 매우 제한적인 경비를 고려할 필요가 있다. 이 경우 의무경비의 기준 및 범위에 대한 논란이 유발될 수 있으므로 개별 예산사업의 목적과 특성에 대한 정확한 정보와 판단이 선행되어야 한다. 지방예산사업의 의무지출과 재량지출 분류와 기준 설정을 위한 최초의 실태조사는 한국지방행정연구원(2015)의「지방자치단체 재정한계능력 도출 및 평가」연구라 할 수 있다. 한국지방행정연구원(2015)은 13개 자치단체를 표본으로 하여 예산사업을 대분류 3개 유형, 소분류 9개 유형으로 분류하였는데, 법률 등에 의한 의무와 구속성 여부, 그리고 자치단체의 자율통제 가능성 여부를 기준으로 크게 4개 유형으로 구분하였다.

유형 I은 법령 등(법률, 시행령, 규칙, 부령 등; 가장 엄격한 적용은 국회가 제정한 법률에 국한함)에 의해 엄격히 규제되는 사업이 해당으로 국회가 법률을 개정하기 이전에는 자치단체가 예산금액의 1원도 변경할 수 없는 사업들이다. 이들 사업에 대하여 자치단체는 예산편성과정에서 해당 예산규모를 조금도 조정할 수 없는 일종의 ‘기계적 예산편성’만이 가능하다. I 유형의 사업은 국고보조와 관련되는 I-강 유형과 자치단체의 자체사업 중 법정 의무지출을 요하는 I-중 유형으로 분류된다. 법정 전출금(교육비특별회계, 의료급여특별회계, 교통사업, 원자력발전분 지역자원시설세 등), 법정 출연금(지역상생발전기금, 재난관리기금, 재난구호기금 등), 법정 교부금(조정교부금, 재정보전금, 징수교부금), 법령 등 협약사업(차량유류대 보조, 법령에 의한 자치단체 부담금, 국도비 반환금 등)이 I-중 유형에 속하는 지출이다.

유형 II에는 다수의 국고보조사업이 포함된다. 여기에 속하는 사업들과 관련해서는 법률 등이 자치단체에 의무와 구속을 가하지만 그 정도가 포괄적이고 유동적이어서 3개 유형으로 분류된다. 법령, 조례, 지침, 협약 등에 의거하여 편성되는 국비 및 시도비 사업(II-강), 구속력은 낮지만 법령에서 자치단체장이 지원 장려하도록

규정하고, 자치사무 등으로 대다수의 자치단체가 경쟁적으로 수요 신청하는 사업(Ⅱ-중), 자치단체가 임의로 신청하여 확보한 보조사업(Ⅱ-약)으로 어떤 유형이든 전부 보조사업인 관계로 지방비 부담분은 가용재원에서 제외된다.

마지막으로 Ⅲ유형은 자체재원으로만 집행되는 사업이다. 자치단체가 정책결정과 사업설계를 독립적으로 실시하고, 사업예산의 크기·집행·사후관리를 완전히 관장하는 사업으로서 전형적인 재량지출에 포함된다. 다만, Ⅲ유형 중에는 인건비 및 기준 경비, 법령, 조례, 지침 등에 따라 편성되는 자체사업, 민간위탁금, 공공시설 운영비 등 구속성이 강한 Ⅲ-강 유형의 사업들이 있다. 이들 Ⅲ-강 유형은 경직도가 높거나 준의무지출로 간주될 수 있는 성격을 지니고 있어 가용재원에서 제외하였다.

3. 가용재원 산출모델

지방예산사업의 유형과 <표 2-5>에서 제시한 가용재원 산출 기본공식을 연결시키면 법률 및 법령에 구속되는 I 유형의 사업, 세입관련 용도지정 지출과 관련되는 II 유형의 경비를 세입에서 제외한 것이 (광의)가용재원이다. 그리고 Ⅲ-강 유형 중에서 (광의)가용재원과 중첩되는 인건비와 기본경비를 제외하고, 법령이나 지침, 국가정책에 따라 강제성이 강한 지출까지 반영한 것을 (협의)가용재원으로 정의할 수 있다. (광의)가용재원이 의무지출 개념에 입각하되, 지방재정 현실을 다소 부가하였다면 (협의)가용재원은 지방재정의 현실적 특성을 더 폭넓게 허용한 개념이라 해석하여도 무방하다.

다만, (협의)가용재원은 Ⅲ-강 유형의 경비를 세출예산과목과 연결시켜 산출할 수 없어 신뢰하기 어렵다는 한계가 있다. 또한 Ⅲ-강 유형 중 비중이 높은 인건비와 기본경비는 이미 (광의)재원에 반영되어 있어 굳이 복잡한 절차를 거쳐 신뢰성도 낮은 Ⅲ-강 유형의 경비를 추계할 실익이 없다는 판단을 하였다. 이에 따라 본 연구에서는 (광의)가용재원을 가용재원으로 정의하며 산출모델은 <표 2-6>과 같다²⁾.

2) 세부적인 가용재원 산출모델은 <부록>에 수록하였다.

〈표 2-6〉 가용재원 산출모델

구분		지방재정법 기준 경비 성격	광의 가용재원	협의 가용재원	비고		
① 세입예산			①-②-③ -④	①-②-③ -④-⑤			
② 행정운영경비							
	101 인건비(01~04)	준의무지출				Ⅲ-강	
	기본경비(기준경비)						
	일반운영비(201~205)	준의무지출					
	연금부담금 등(301~304, 307)	의무지출					
③ 재무활동(법정·의무적 경비)							
	법정교부금(308)	의무지출				Ⅰ-중	
	지역상생발전기금 출연금(306)	의무지출					
	특별회계 전출금(701)	의무지출					
	교육비특별회계 전출금(703)	의무지출					
	기금전출금(702)	의무지출					
	채무상환(311, 601, 705)	의무지출					
④ 정책사업(세입관련 용도지정)							
	국고보조사업(501)	의무지출				Ⅰ-강 Ⅱ-강 Ⅱ-중 Ⅱ-약	
	국가직접지원사업(307, 402)	의무지출					
	시도비보조사업(520)	의무지출					
	지방교부세 용도지정 사업(311)	의무지출					
	특별조정교부금(308-03, 04)	의무지출					
	반환금 기타(802)	준의무지출					
	부담금 사업(308)	준의무지출					
	법령, 조례, 협약사항						
	차량유류대보조(307)	준의무지출					
	버스·택시 재정보조(307)	준의무지출					
	여객선 운임보조(308)	준의무지출					
민간투자사업 보조(402)	준의무지출						
사업대 운영비 보조(701)	경직성 지출						
유형 Ⅲ-강 사업 ⑤							
	법령 및 지침 이행 사업	경직성 지출		Ⅲ-강			
	국가정책 이행 사업	경직성 지출					
	취약계층 지원사업	경직성 지출					

제3장

지방자치단체 가용자원 중장기 전망

제1절 중장기 전망모델의 기본방향

제2절 지역내총생산 장기전망

제3절 지방세입 장기전망

제4절 지방세출 장기전망

제5절 가용자원 중장기전망



KRILA

지방자치단체 가용재원 중장기 전망

제1절 중장기 전망모델의 기본방향

1. 중장기 전망의 필요성

장기 재정전망은 저출산·고령화 등 인구구조 변화와 대내·외 경제여건 변화, 재정제도 변화 등의 요인을 반영하여 미래 재정의 모습을 그려보고, 재정의 지속가능성과 건전성을 점검하는데 의의가 있다. 물론 국가의 국가재정운용계획, 자치단체는 중기지방재정계획을 통하여 향후 5년간의 재정여건 및 이에 대응하는 재정운용의 방향을 설정하고는 있다. 그러나 5년이라는 시계가 제한적이어서 앞으로 예상되는 인구구조의 변화나 국가경제의 성장둔화 등의 위험요인을 반영하기에는 한계를 지닌다. 특히 지방재정은 국가재정 의존도가 높아 국가 차원의 정책이나 제도의 변화에 직접적으로 노출되어 있으며, 그만큼 재정충격의 가능성을 열어두고 주기적인 점검이 매우 필요한 실정이다.

이미 국가재정은 예산정책처를 중심으로 국가재정 장기전망 연구가 활발히 시도되고 있다. 예산정책처는 2060년까지 시계로 하는 장기재정전망모델을 구축하고 정기적으로 전망치를 발표하고 있다. 2012년과 2014년, 최근에는 전망작업을 개선한 3번째 전망치를 발표하는 등 이 분야에서 활발한 성과를 거두고 있다. 행정부 차원에서 한국조세재정연구원을 중심으로 장기재정전망을 실시하는 중이다. 박종규(2000), 박형수·류덕현(2006)의 연구가 대표적으로 예산정책처보다 먼저 국가재정의

장기전망을 시도하였다.

반면에 지방재정의 장기전망은 2016년에야 비로소 관심을 갖고 시도되는 초기단계에 머무르고 있다. 행정자치부가 의뢰하여 한국지방재정학회가 수행한 지방재정 장기전망이 있으며, 역시 행정자치부 외뢰로 한국지방행정연구원(2016)이 수행한 자치단체 가용재원 장기전망이 시도된 바 있다. 개별 연구자로는 박지현(2016)이 장기전망을 통대로 복지재정의 지속가능성을 점검한 연구가 있는 정도이다.

저출산, 고령화로 일컬어지는 인구구조 변화는 자치단체 소멸론이 제기될 정도로 지방재정에 직접적인 재정위험으로 작용할 수 있다. 절대인구 감소는 생산과 소비의 위축을 가져오며, 지역경제의 침체로 연결되어 지방세수 기반을 잠식하게 된다. 부동산시장의 성장세가 둔화될 가능성이 높으며, 이 경우 재산과세 의존도가 높은 지방세입의 손실은 국가재정보다 더 큰 위험으로 작용할 수 있다. 반면에 출산을 저하와 인구유출로 존재 자체가 위협받게 되는 자치단체는 이를 예방하기 위하여 복지, 의료, 교육, 문화 관련 재정사업을 확대할 것이고 이로 인한 재정건전성의 악화는 국가적 현안으로 대두될 소지가 높다 판단된다.

또한 국가정책 및 제도의 변화가 미치는 파급효과도 지방재정의 위험으로 작용할 수 있다. 국가와 지방의 세원배분, 국고보조금의 삭감이나 지방비부담 전가 등 지방재정조정제도의 급격한 변화는 지방재정의 위기로 작용하기도 한다. 이러한 사례는 미국, 이탈리아 등에서 이미 경험한 바 있으며 국내에서도 비록 분권교부세를 도입 하기는 하였지만 이양사무에 대한 재원보전이 미흡하여 지방재정의 어려움으로 작용한 사례가 이에 해당한다. 영유아보육료, 기초연금, 기초생활보장급여 등 법적 의무지출제도의 도입도 마찬가지이다. 국가재정과 마찬가지로 지방재정도 이들 의무지출에 대한 매칭비를 부담해야 하는 실정으로 수혜대상자가 확대되거나 단가가 인상될 경우에는 지방재정이 부담해야 하는 몫도 늘어나게 된다.

이러한 환경변화를 고려하면 지방재정의 장기전망은 국가재정 못지않게 중요한 위치를 차지한다. 특히 총량적인 세입, 세출의 장기전망 보다 실질적으로 자치단체가 동원 가능한 가용재원의 장기전망이 더 중시될 필요가 있다. 국가재정과 달리 지

방재정은 정부간 재정관계에 의존도가 높으며, 이로 인하여 세입 자체가 지방비 부담 형식으로 지출하여야 하는 사례가 빈번하다. 즉, 자치단체가 재량적으로 통제할 수 있는 지출의 범위가 제한적이다. 때문에 세입에서 각종 보조사업에 대한 매칭비를 차감하는 방식으로 자치단체가 실제 통제, 조정할 수 있는 재량지출을 전망하는 것은 지방재정 건전성과 지속가능성을 점검하는 토대가 된다.

2. 기본방향

가. 기본방향

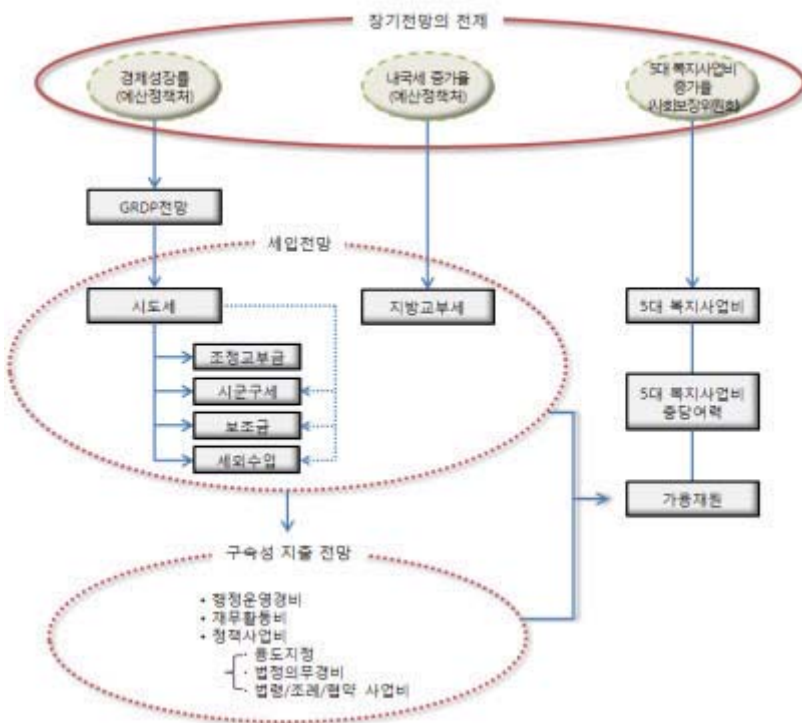
본 연구에서 시도하는 가용재원의 중장기 전망은 독자적인 예측모델을 개발하되, 기존의 국가재정 장기전망치를 활용하는 방향에서 구상되고 있다. 이러한 배경에는 지방재정조정제도의 운영에 따른 지방재정의 자기통제, 자기조절능력이 제한적이라는 현실에서 비롯된다. 지방세입에서 지방교부세, 국고보조금의 위상이 높은 이상, 독자적인 장기전망은 국가장기재정전망과 괴리될 개연성이 높다. 때문에 본 연구에서 장기전망모델을 구축하기 보다는 기존의 국가장기재정전망에서 발표된 전망치를 활용하는 편이 더 현실적이고 합리적이며, 국가장기재정전망과 연동되어 정책시너지를 창출하는데도 장점을 지닌다. 본 연구에서는 국가장기재정전망 중 보수적인 입장을 취하고 있는 국회예산정책처의 2016년도 전망치를 활용하기로 한다.

둘째, 가용재원은 세입의 장기전망모델과 사회보장위원회의 법정 복지지출에 대한 장기전망치를 적절히 병행하여 추계한다. 행정운영경비와 법정 재무활동비는 과거 세입에서 차지하는 비중이 그대로 지속된다는 가정 하에 전망 작업을 실시하기로 한다. 용도지정 지출은 국고보조사업과 연동되어 있으므로 국회 예산정책처의 재량지출 장기전망치와 사회보장위원회의 법정 복지지출의 장기전망치를 적용하기로 한다.

셋째, 자체세입의 장기전망에 있어 모멘텀은 지역내총생산(GRDP)으로 하였다. 재

산이나 부동산거래의 영향력이 큰 지방세목의 특성을 고려하면 부동산시장의 반영이 필요하다 판단되지만, 아직 국내에서는 신뢰할만한 부동산시장의 장기전망모델을 개발한 경험이 없다. 신뢰성 측면에서도 GRDP 이상의 통계를 활용하기 어렵다는 현실적 고민도 감안하였다. 특히 GRDP는 지역경제의 총지출을 나타내므로 취득세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 지방소득세 등 지방세의 기간세목의 징세잠재력을 대변한다 볼 수 있다. 세출 측면에서도 자치단체의 재정지출은 지역 내 유효수요를 창출하거나 성장잠재력을 끌어올려 GRDP에 긍정적인 영향을 줄 수 있으므로 세입과 세출 양 측면에서 중요한 연결고리로 기능하게 된다.

〈그림 3-1〉 기용재원 장기전망의 기본구상



나. 접근방법

(1) 기준선 개념의 도입

본 연구의 장기전망은 기준선(baseline)에 입각한다. 기준선은 현행의 법과 제도가 그대로 유지된다는 가정 하에 향후에 수입과 지출, 재정수지, 가용재원 여력이 어떻게 될 것인가를 보여주는 것이다. 즉, 기준선은 현재의 정책이 변화 없이 유지되는 경우에 대한 전망치이다. 지방교부세 및 국고보조금을 비롯한 정부간 재정관계가 그대로 유지되며, 자치단체의 재정운용 및 재정관리 행태도 변하지 않을 것이라는 가정 하에 출발하는 것이다.

따라서 기준선은 그 자체로서는 어떠한 성격도 갖고 있지 않으며 매년도 예산과정의 최종 결과에 대한 전망치도 아닌 정책중립적인 비교기준(benchmark)으로서 의의를 지닌다. 이러한 기준선 개념을 전제로 장기전망을 실시하면 새로운 정책이나 사업이 추가될 경우 예산에 미치는 영향을 예측하는데 도움을 준다. 재정위험을 반영한 민감도 분석이 가능해지며, 이에 근거하여 국가 차원에서 선제적으로 대응할 필요가 있는 정책과제를 제시할 수 있다.

(2) 국가재정 장기전망의 연계 및 활용

먼저, 인구 변수는 통계청의 장래추계인구를 활용한다. 다만, 장래추계인구라 하여도 생산가능인구와 비생산가능인구가 지방재정에 미치는 영향은 다르게 나타날 수 있다. 생산가능인구(15세~65세 인구)는 생산활동에 참여 가능한 노동력을 나타내므로 지방세입에 영향을 주며, 비생산가능인구(15세 미만 인구 + 65세 이상 인구)는 세입보다 복지비 등의 지출수요에 영향을 더 준다고 가정하였다.

지방교부세와 국고보조금은 예산정책처가 2016년도에 발표한 장기전망치를 활용하기로 한다. 예산정책처는 GDP 대비 비중으로 지방교부세 전망치를 발표하였는데, 장기전망에 필요한 통계는 증가율이므로 GDP 전망치에 비중을 곱하여 지방교부세

전망치를 역산하면 지방교부세의 증가율을 산출할 수 있다. 국고보조금의 경우에는 일부 보조사업만 발표하였으므로 재량지출과 의무지출의 증가율 수치를 참고하여 추론하였다.

(3) 인구구조 변화의 반영

저출산, 고령화가 국가 단위보다 지역단위에서 영향력이 크다는 사실을 우선적으로 감안하여 미래의 위험요인으로서 인구구조 변화를 적극 반영하고자 한다.

가용재원 장기전망을 위해서는 지방세입과 지방세출에 대한 장기전망이 선행되어야 한다. 그런데, 장기전망모델의 구축 과정에서 가장 큰 고충은 지방세입과 지방세출의 장기전망과 밀접한 관련을 맺으면서 대표성을 보유한 집계통계(aggregate data)의 획득이 어렵다는 점이다. 지방세입의 경우 지방세 장기전망모형에 소득이자 자산을 대표하는 집계통계가 필요한데, 그동안 학계에서 지적된 여러 가지 한계에도 불구하고 현실적 제약 때문에 통한 지역내총생산(GRDP)을 대표변수로 활용하여 왔다. GRDP를 지방세 장기전망모형에 반영하려면 자본스톡과 인구 변수가 포함된 GRDP 장기전망모형이 설정되어야 한다. 지방세출의 장기전망도 마찬가지로 지방세출에서 큰 비중을 차지하는 사회복지비, 인건비, 지역개발비 등 주요 비용들이 인구요인으로부터 큰 영향을 받는다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 이러한 사정을 고려하여 인구규모나 인구구조의 질적 특성을 장기전망모형에 반영하고 있다. 그 이유는 전술한바와 같이 지방세입과 지방세출이 인구 변수에 큰 영향을 받는다는 사실도 있지만 장기전망모형 자체가 과거의 경험과 행태에 근거하는 행태방정식(behavioral equations) 형식이라는 점도 있다. 즉, 다시 말해서 장기전망은 과거의 구조, 행태가 미래에도 지속될 것이라는 가정 하에 행태방정식 추정에서 얻은 결과를 적용하는 과정인데, 인구가 증가하였던 과거의 경험이 인구감소와 초고령사회로 치칭되는 미래에도 지속될 것이라고 가정하는 것은 현실적이라 볼 수 없다. 특히, 시계열기법은 본질적으로 자기상관(autoregressive)에서

출발하므로 미래의 인구규모, 연령구조의 특성을 반영하는 것이 보다 합리적이라 생각된다.

이러한 이유로 본 연구에서는 행태방정식을 이용하든, 단일시계열 방법론을 이용하든 인구규모와 인구구조적 특성을 부분적으로 반영하고 있다. 이 중에서 인구구조적 특성은 생산가능인구와 비생산가능인구 변수의 도입으로 대응하였다. 생산가능인구(15세~64세)는 경제활동에 참여하는 과정에서 소득창출에 직접 기여하므로 지방세입에 영향을 주는 변수로 가정하였으며, 총 인구에서 생산가능인구를 제외한 비생산가능인구는 지역소비의 대상이므로 교육, 복지, 주거, 의료 등 지방세출에 영향을 주는 인자로 해석하였다.

본 연구에서는 통계청에서 발표한 연령별, 시·도별 장래추계인구를 반영하고 있다. 다만, 통계청의 장래추계인구는 시·군·구 단위로 집계하는 것이 아니므로 시·군·구별 장래인구, 생산가능인구, 비생산가능인구를 별도로 집계하는 과정을 거쳐야 한다. 다행히 시·군·구별 생산가능인구와 비생산가능인구는 통계청의 주민등록인구에 수록되어 있으므로 본 연구에서는 다음과 같은 방식으로 장래추계인구와 주민등록인구를 접목시키고자 한다. 즉, 당해 시·군·구 장래인구는 현재 당해 시·군·구가 시·도 인구에서 차지하는 비중만큼 변동할 것으로 가정하여 추계하였다. 이때 장래추계인구와 주민등록인구가 다르기 때문에 차이가 나는 인구에서 당해 시·군·구가 차지하는 비중을 곱하여 보정하였다. 이렇게 하면 장래추계인구와 주민등록인구가 일치되어 인구변수의 일관성이 유지되는 장점이 있다.

- 시·군·구 장래추계인구, 생산가능인구, 비생산가능인구 산출방법 -

$$[\text{당해 시·군·구 주민등록인구} + ((\text{관할 시·도 장래추계인구} - \text{관할 시·도 주민등록인구}) \times (\text{당해 시·군·구 주민등록인구} / \text{관할 시·도 주민등록인구})]$$

제2절 지역내총생산 장기전망

1. 접근방법

가. 장기전망모형 설정을 위한 사전검토

지역내총생산(Gross Regional Domestic Product : GRDP)이란 일정 기간 지역 내에서 새로이 창출된 최종생산물가치의 합, 즉 부가가치이다. 그러므로 지역내총생산의 추계 대상은 시·도에서 창출되는 부가가치라 할 수 있으며, 이를 추계하기 위해 산업관련 통계조사, 물가지수, 생산지수, 산업연관표, 국세청의 외형거래액 등 약 1,300여종의 기초자료를 이용하는 것으로 알려져 있다. 그러나 지역내총생산은 지역 내 피용자보수율, 감가상각률 등의 자료가 없어 전국 기준의 산업연관표를 이용하여 추계한다든가, 지역경제에서 비중이 높은 서비스업에 대한 단기적인 현황을 파악할 수 없는 문제들이 지적되고 있다. 또한 지역 내 소비나 투자를 파악할 수 있는 통계지표가 거의 존재하지 않는다는 점도 한계로 지목되어 왔다(김성주·이선영 2006).

이처럼 지역내총생산은 지역의 산업별 생산액과 부가가치를 정확히 파악할 수 없어 지역의 소득수준을 대변하거나 경제상황을 정확히 반영할 수 없는 한계를 지니고 있다. 조세란 거시경제 변수와의 관계 속에서 내생적으로 결정되는 속성이 강하므로 지역내총생산 자체가 거시경제 변수로서의 대표성, 객관성이 떨어진다면 본 연구에서 구축하려는 지방세수 장기전망모형 역시 설정오류(misspecification)의 한계를 처음부터 지니고 있는 셈이다. 세수함수의 설정오류는 세수함수를 통하여 지방세와 지역경제의 실물변수간 상호관계를 기능적으로 파악하고, 이를 근거로 지방재정의 장기 건전성을 판단하여 선제적 정책대안을 강구하려는 시도가 왜곡될 수 있다는 점에서 경시하기 어려운 문제이다.

그럼에도 불구하고 지역내총생산을 대체할 수 있는 통계가 없어 지역경제와 지방재정의 역학관계를 정태적, 동태적으로 분석하고자 할 때는 지역내총생산을 활용할 수밖에 없는 것이 현실이다. 지역내총생산의 추정과 전망은 지방재정은 물론 지역의 경제 및 산업정책 수립에 가장 기초적인 정보를 제공한다. 지역내총생산이 지니는 이러한 의의, 중요성에 따라 시·도연구원을 중심으로 예측모형 개발을 위한 연구가 진행되어 왔다.

일반적으로 GDP 추정과 마찬가지로 GRDP의 추정도 크게 세 가지 방식으로 접근할 수 있다. 첫 번째는 경제이론에 근거하여 거시경제 각 부문 간 상호관계를 연립방정식체계에 입각하여 분석하는 구조모형이 있다. 두 번째는 생산함수에 근거하여 전망하는 방법이 있으며, 세 번째는 GRDP 시계열자료만을 대상으로 단일변수(univariate) 변동성을 이용하는 방법이 있다. 다변량(multivariate) 분석의 성격을 지니는 앞의 두 방식과 달리 시계열기법은 예측하려는 변수의 생성과정과 특성, 과거 추세치를 이용하므로 비교적 쉽게 예측할 수 있다는 장점이 있는 반면에 이론적 근거가 취약하다는 비판도 있다. 이러한 한계는 시계열적인 분석방법이면서 연립방정식과 유사한 체계를 유지하여 경제변수들간 구조적 관계도 반영할 수 있는 벡터자기회귀모형(Vector Autoregressive Model : VAR)이나 벡터오차수정모형(Vector Error Correction Model : VECM) 등이 개발되면서 상당부분 완화되었다.

그러나 어떤 접근방식과 방법론을 취하든 추정 결과의 통계적 신뢰성을 확보하기 위해서는 충분한 시계열이 필요한데, 국내 지역통계는 대부분 연간자료이고 시계열이 짧다는 어려움이 있다. 지금까지 발표된 지역내총생산 예측에 관한 연구는 정병우(1999), 김성태외(2001), 박희석(2008), 황상연(2009), 고봉현·강기춘(2010, 2011), 황규선(2014), 배준식(2017) 등이 있는데, 방법론적으로는 일반최소자승(Ordinary Least Square) 기법을 사용하며, 설명변수에 지역내총생산의 시차변수를 도입하여 외생변수의 장기전망치를 별도로 추계하는 번거로움을 덜어내고 있다. 박희석(2008)과 황상연(2009)은 GRDP 연간자료를 분기별로 추출한 분기모형을 개발하는 방식으로 시계열의 문제에 대응하였으나 연간자료의 분기화 과정에서 발생하는 통계의 신

되성, 객관성 논란은 피하기 어렵다 판단된다. 박희석(2008)은 또한 구조적 VAR모형을 이용하여 임금, 고용, 환율, 건설투자 등의 거시변수를 적극 반영하였는데, 차별화된 방법론을 제시하였다는 측면에서 의의가 높지만 VAR모형 자체가 단기전망의 성격이 강하여 본 연구처럼 장기전망을 시도하는 경우에는 적절한 선택이 아닐 수 있다.

나. 본 연구의 지역내총생산 전망 방법

(1) 시계열기법

전술한바와 같이 일반적으로 GDP를 추정하는 방법은 크게 시계열기법, 생산함수 접근법, 경제이론에 근거한 구조모형으로 구분할 수 있다. GRDP 장기전망도 이와 다르지 않은데, 국가단위의 GDP이 비교할 때 GRDP 지역단위 집계변수가 제한되어 있으므로 시계열기법을 생각해 볼 수 있다. 가장 간단한 방법은 선형추세(linear trend)를 이용하거나 변동성을 이용하여 GRDP의 장기추세치를 추정하는 것이다.

시계열기법은 기본적으로 시계열에는 계절적 요인, 추세적 요인, 순환적 요인, 그리고 확률오차로 분해된다는 관점에서 출발한다. 전통적으로 시계열기법은 ARIMA 계열의 방법론을 따른다. 즉, 대부분의 경제시계열은 추세요인에 의해 불안정하다(nonstationarity)는 사실이 밝혀졌는데, ARIMA는 차분(differencing)을 통하여 추세요인을 제거한 후 예측하는 방식을 취한다. 이런 이유로 본 연구처럼 장기추세를 전망하는 연구에서는 ARIMA계열 보다는 HP필터가 더 적합한 방식일 수 있다.

Hodrick-Prescott(1997) 이후 널리 이용되고 있는 HP필터(Hodrick - Prescott filter, 혹은 Hodrick - Prescott decomposition)는 시계열의 원자료에서 순환요소를 제거하는 방법이다. 따라서, HP필터로 순환변동을 제거하면 추세변동만 남는데, 추세변동 중 확률적 추세의 경우 전통적인 정규분포 가정에 따른다고 가정하면, 추세변동은 결국 확정적 추세(deterministic trend)가 된다. 이런 이유로 HP필터는 시계열의 양 끝부

분으로 갈수록 추세치의 정도가 낮아진다는 단점이 있으나 전체적인 추세변동을 안정적으로 추출하는데 장점이 있는 방법으로 평가받는다. HP필터를 이용하면 다음의 식 (2-1)과 같이 분해된다. 즉, 어떤 시계열 $y_t, t = 1, 2, \dots, T$ 가이 장기추세 τ_t 와 경기변동분 c_t 으로 이루어져 있다 가정하면 y_t 는 $y_t = \tau_t + c_t + \epsilon_t$ 로 표기할 수 있다. 이때 평활화계수(smoothing parameter) $\lambda > 0$ 이라면 다음의 식 (2-1)를 최소화하는 τ_t 가 시계열 y_t 의 장기추세가 된다.

$$\min_{\tau} \left(\sum_{t=1}^T (y_t - \tau_t)^2 + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} [(\tau_{t+1} - \tau_t) - (\tau_t - \tau_{t-1})]^2 \right) \dots\dots\dots(2-1)$$

위의 최적화 문제에서 첫 번째 항은 y_t 가 장기추세 τ_t 에서 얼마만큼 떨어져 있는지를 측정하며, 두 번째 항은 추세치의 이계차분으로 τ_t 를 가능한 직선으로 近似한다는 것을 의미한다. 식 (2-1)의 논리에 따라 관측된 실제 GRDP(Y)는 잠재GRDP (Y^P)와 순환GRDP(Y^C)로 구성된다. 즉, $Y_t = Y_t^P + Y_t^C$ 이며, 이 때 다음의 목적함수를 최소화하는 Y^P 가 장기추세 GRDP, 혹은 잠재 GRDP이다³⁾.

$$\min_{\tau} \left(\sum_{t=1}^T (Y_t - Y_t^P)^2 + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} (\Delta Y_t^P - \Delta Y_{t-1}^P)^2 \right) \dots\dots\dots(2-2)$$

시계열기법은 모형의 간명함 때문에 널리 이용되고 있지만, GRDP를 결정하는 주요 변수인 노동, 자본 등과 연계할 수 있는 경제이론의 토대가 약하며 이들의 구조 변화 시 예측력이 저하되는 것이 단점으로 지적되고 있다. HP필터의 경우 시계열이 I(2)이고, 잔차항 ϵ_t 가 정규분포로 근사할 때 최적의 해를 찾아 주지만 과거값에 의

3) 식 (2-2)에서 첫 번째 항은 실제 관측된 GRDP와 잠재GRDP간 차이를 가능한 작게 한 것이며, 두 번째 항은 잠재 GRDP를 가능한 직선으로 近似시킨 것을 의미한다. 두개 항 중에서 어디를 더 우선할 것인가는 평활화 파라메타 λ 가 결정한다. Hodrick and Prescott(1997)에서는 분기 시계열 자료의 경우 λ 의 값을 1600으로 제시하였다. 일반적으로 λ 는 연간자료일 경우에는 100, 월별자료는 14,400이 사용된다. 본 연구에서는 연간 자료이므로 $\lambda = 100$ 을 사용하였다.

존하고, 정적인 분석이란 점에서 예측오차를 가져올 수 있다. Hamilton(2017)이 지적한바와 같이 실제의 Data-generating process(DGP)에 기반하고 있지 않아, 장기추세치가 가성 동학관계(spurious dynamic relations)를 나타낼 수도 있다. 그럼에도 불구하고 HP필터는 경제 시계열의 장기 추세선을 통계적으로 구하는데 가장 보편적으로 사용되는 도구이며, 본 연구에서도 지역총생산의 장기추세, 지방세수입의 장기추세를 구하는데 활용한다. 이 경우 장기전망치는 관측치의 평균 증가율 보다는 순환요소가 제거된 장기추세치의 평균 증가율을 적용한다.

(2) 생산함수 접근법

다음으로 생산함수접근법은 노동, 자본, 기술수준과 산출량 사이의 기술적 관계를 이용하여 경제의 장기공급능력을 추정하는 방법이다. 이 접근방법은 경제이론에 충실하며, 함수 형태가 간단하여 추정할 파라미터 수가 적다는 이점이 있다. 반면에 직접 관측이 불가능한 자연실업률과 같은 설명변수 추정을 요구하는 제약이 있다. 특히, 단순한 추정이 아니라 본 연구와 같은 예측일 경우에는 설명변수의 예측치를 별도로 추계하여야 하는 어려움이 있다. GRDP를 예로 들면 지역단위의 노동과 자본에 대한 장기전망이 선행되어야 하는 번거로움이 있어 채택하기 쉽지 않은 접근 방식이다.

이러한 애로에도 불구하고 인구변수의 구조적 변화를 반영하고자 생산함수 접근법을 시도하기로 한다. 그 이유는 설명한바와 같이 HP필터로는 인구변수의 구조변화 이전의 관측치를 근거로 추출된 장기추세가 인구규모나 인구구조가 급격히 변동하게 될 미래에도 지속될 것으로 예상하기는 무리이기 때문이다. GDP의 경우 박양수·문소상(2005)이 HP필터를 이용하였을 뿐 한진희외(2002), 김치호·문소상(2000), 박형수·류덕현(2005), 황종률(2009), 국회예산정책처(2011), 이재준·이준상(2011) 등 대부분의 선행연구가 생산함수접근법을 채택한 것도 고려하였다.

본 연구의 생산함수는 보편적으로 이용되고 있는 Cobb-Douglas 형태의 생산함수

이며 중립적 기술진보와 규모에 대한 수확불변을 가정한다. 다음의 식 (2-3)은 Cobb-Douglas형 생산함수의 일반적 형태이다. 여기서 Y 는 GRDP, L 은 노동력, K 는 자본스톡, A 는 총요소생산성(TFP: Total Factor Productivity), e^{rt} 는 기술진보율, α 와 $1-\alpha$ 는 각각 자본 및 노동의 소득분배율을 의미한다.

$$Y_t = A e^{rt} L_t^{1-\alpha} K_t^\alpha \dots\dots\dots(2-3)$$

2. GRDP 장기전망 결과

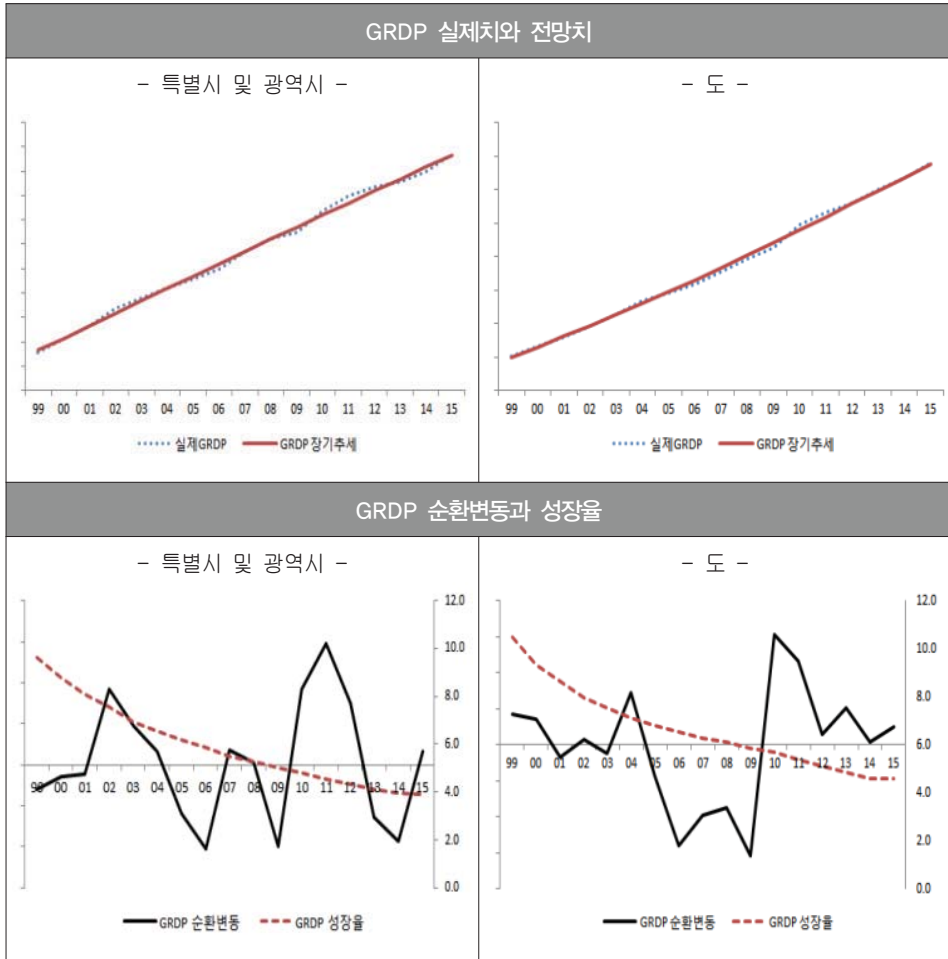
가. HP기법을 이용한 GRDP 장기전망

1998년~2015년 기간을 대상으로 HP기법으로 GRDP의 장기추세치를 추계하였다. GRDP 통계는 1985년부터 공표되고 있으나 울산광역시의 GRDP가 1998년부터 집계되고 있어 일관성을 유지하고자 1998년 이후의 기간을 대상으로 하였다.

HP필터링으로 추계된 GRDP의 성장률은 기간이 경과될수록, 최근 시점에 근접할수록 하락하는 경향을 보였다. 특별시 및 광역시의 경우 분석 울산이 편입되기 시작한 1999년부터 2015년 기간 연평균 GRDP 성장률은 5.9%이었으며, 2011년 이후 5년은 4.2%, 2013년 이후 3년은 4.0%로 하락하는 경향을 보였다. 도 자치단체 역시 비슷한 양상을 보였는데 1999년 이후 전 기간은 6.6%의 성장세를 시현하였지만 최근 5년은 4.9%, 최근 3년은 4.7%로 둔화되는 양상을 보였다.

이러한 장기추세를 반영하여 2016년부터 2040년 기간 GRDP 장기성장율을 보면 특별시 및 광역시의 경우 연평균 3.9%, 도 자치단체는 4.6%로 예측되었다.

〈그림 3-2〉 HP필터에 의한 GRDP 장기전망



나. Cobb-Douglas 생산함수를 이용한 GRDP 장기전망

(1) 노동력 및 자본스톡 장기전망

Cobb-Douglas형 생산함수를 이용한 GRDP 장기전망을 시도하기 위해서는 노동력과 자본스톡에 대한 별도의 통계와 예측치가 있어야 한다. 노동력은 통상 취업자 근로시간을 이용하는데, 본 연구에서는 장기전망에 주안점을 두고 있으므로 장래추계 인구에 수록된 생산가능인구의 근로시간을 적용하기로 한다. 생산가능인구 중 취업하고 있는 인구가 취업자로 볼 수 있으므로 큰 무리는 없을 것으로 사료된다. 노동력을 산출한 과정을 간략히 설명하면 다음과 같다. 먼저, 통계청의 장래추계인구 중 생산가능인구에 통계청이 발표하는 4월 기준 전산업(5인 이상) 상용근로자의 월평균 근로시간을 곱한 후 연간 노동력으로 산출하였다. 다만, 이 통계는 2008년부터 집계되었으며, 2002년부터 2007년 기간에는 고용노동부의 사업체노동력조사에 수록된 월평균 근로시간을 적용하였다. 한편, 2018년 이후의 노동력은 2017년도 상용근로자 월평균 근로시간이 지속된다는 가정 하에 산출하였다.

- 시·도별 노동력 산출방법 -

- 2008년~2017년 : 시·도별 생산가능인구 × 시·도별 상용근로자 월평균 근로시간 ×12개월
- 2002년~2007년 : 시·도별 생산가능인구 × 사업체노동력조사의 월평균 근로시간 ×12개월
단, 2012년은 사업체노동력조사의 월평균 근로시간은 2회 조사가 이루어져 연평균으로 환산
- 2018년 이후 : 시·도별 장래생산가능인구×시·도별 2017년 월평균 근로시간×12개월

인구와 달리 자본스톡은 국가단위에서 조차 구비되지 못하여 GDP를 전망하는 경우에도 별도로 산출하여야 하는 어려움이 있다. GDP의 경우 자본스톡은 통상 국부통계를 이용한 영구재고법으로 추계하는데, 지역별 국부통계는 10년 주기로 발표되어 연간 통계는 사용할 수 없는 실정이다. 또한 지역단위의 투자통계가 있으면 영구재고법 등의 간접적인 추계방식으로 자본스톡을 추산할 수 있으나 이 조차도 어려

은 실정이다. 이에 따라 본 연구에서는 1997년에 발표된 통계청의 국부통계조사와 한국은행의 국민대차대조표의 유형고정자산을 일치시키는 방식으로 자본스톡을 산출하였다.

이를 자세히 설명하면 다음과 같다. 1단계는 1997년도 국부통계조사의 유형고정자산과 국민대차대조표의 유형고정자산의 차액을 구한 후, 양자를 일치시키는 조정률을 적용하여 1997년도 국부통계조사의 시·도별 유형고정자산을 국민대차대조표의 시·도별 유형고정자산으로 전환한다. 2단계는 1998년도 이후의 국민대차대조표 기준 전국 단위의 유형고정자산의 연간 증가율을 곱하여 시·도 단위의 유형고정자산에 곱한다.

- 시·도별 자본스톡 산출방법 -

- 1단계 : 1997년도 국민대차대조표 기준 시·도별 유형고정자산 추계 = $A_i \times (1 + \alpha)$
 - 여기서 A_i 는 i 시·도의 1997년도 국부통계조사 기준 유형고정자산
 - $\alpha = \frac{\text{국민대차대조표 유형고정자산} - \text{국부통계조사 유형고정자산}}{\text{국부통계조사 유형고정자산}}$
- 2단계 : $A_i^t \times (1 + \beta)$
 - 여기서 β 는 국민대차대조표 유형고정자산의 전년대비 증가율

GRDP 장기전망의 선행 작업으로 실시된 자본스톡의 장기전망 결과는 <표 3-1>에 보고하였다. 자본스톡은 전기 자본스톡, 노동의 함수로 구성된 AR(1)을 가정하였으며 패널 고정효과모형과 변동효과모형 모두를 대상으로 추정하였다. 변동효과모형과 고정효과모형 모두 통계적으로 유의적인 결과를 보였다.

〈표 3-1〉 자본스톡 장기전망 추정 결과

	상수항	$\ln K_{t-1}$	$\ln L_t$	$Adj.R^2$
특별시 및 광역시	0.188 (2.19)**	0.955 (70.6)***	0.054 (3.32)***	0.99
도	0.29 (6.37)***	0.956 (134)***	0.042 (5.25)***	0.99

주 : 1. ()내는 1% critical value를 의미함

2. 검정통계량의 ***는 유의수준 1%, **는 5% 유의수준에서 귀무가설이 기각됨을 의미함

자본스톡 장기전망치의 연평균 증가율을 보면 2017년~2020년 기간 4.4%, 2021년~2025년 3.5% 성장세를 보이다가 2026년~2030년 2.6%, 2031년~2035년 1.9%, 2036년~2040년 1.2%로 크게 저하되었다. 참고로 HP필터링으로 구한 자본스톡의 장기추세치는 최근 들어 낮은 증가율을 보였다. 분석대상 2002년~2015년 기간의 연평균 증가율은 7.1%를 기록하였으나 직전 5년(2011년~2015년) 연평균 증가율은 4.3%, 직전 3년(2013년~2015년)에는 3.4%까지 하락하는 추세를 보였다. 이러한 결과는 인구가 줄어들고, 고령화가 진전될수록 예년만큼의 투자가 이루어지기 어렵고, 이로 인하여 자본의 축적량도 둔화된다는 것을 시사한다.

〈표 3-2〉 자본스톡 장기전망치 연평균 증가율

	'03년~ '15년	'11년~ '15년	'13년~ '15년	'17년~ '20년	'21년~ '25년	'26년~ '30년	'31년~ '35년	'36년~ '40년
패널회귀	-	-	-	4.4%	3.5%	2.6%	1.9%	1.2%
HP필터	7.1%	4.3%	3.4%	-	-	-	-	-

(2) GRDP 장기전망

식 (2-3)의 일반화된 Cobb-Douglas 생산함수는 규모에 대한 수확불변(constant returns to scale)을 가정하였기 때문에 모든 변수를 노동력으로 나눈 뒤 자연대수를 취한 식 (2-3)'을 사용한다. 여기서 노동력 L 은 앞서 설명한 산출방법을 따르고 있다. 자본스톡은 <표 3-1>의 추정식에서 구한 값과 HP필터링에서 얻은 수치 모두를 적용하여 보았다. 결론적으로 패널회귀분석으로 추계한 자본스톡이든, HP필터링으로 구한 자본스톡이든 다음의 식 (2-3)'의 모형 자체의 적합도는 우수하였다. 그러나 지방세입 예측 결과에서는 패널회귀분석으로 추계한 자본스톡이 현실성, 수용성 측면에서 우월하여 GRDP 장기전망에는 패널회귀분석으로 추계한 자본스톡을 이용하기로 한다. GRDP에 대한 장기전망을 시도하는 목적이 지방세입 예측모형에 반영된 정보를 활용하는데 있다는 사실을 상기할 필요가 있다. 즉, 통계적 유의성이 중요한 모형의 추정(estimation)과 모형의 예측력이 중요한 전망(forecasting)은 다른 차원의 논의라는 점에 유의하였다.

본 연구의 GRDP 장기전망의 패널모형을 설명하면, 식 (2-3)'는 장기전망을 위한 회귀식으로 다음과 같이 표기할 수 있다. 여기서, C 는 상수항, t 는 시간, i 는 시·도, ε 는 오차항으로서 $N(0, \sigma_\varepsilon^2)$, A 는 시·도간에 지역 차이가 존재하지만 관측기간 동안에는 시간적으로 일정하며, 기술진보는 모든 지역에서 시간추세로 증가하는 것으로 가정한다.

$$\ln Y_{ti} = C + \ln A_i + r_i t + (1 - \alpha) \ln L_{ti} + \alpha \ln K_{ti} + \varepsilon_{ti} \dots\dots\dots(2-3)'$$

그런데, 식 (2-3)'에서 총요소생산성은 비관측 변수이므로 관측가능한 변수들로 회귀식을 설정하여야 한다. 다음의 식 (2-4)는 관측가능한 변수들로 구성된 회귀식으로 GRDP는 요소투입량의 함수로 설정되어 있다. 식 (2-4)의 η_{ti} 는 총요소생산성이 GRDP에 미치는 영향을 나타내며, 그 영향력은 시·도별로, 매 시점마다 다를 수 있다. 만약 η_{ti} 가 고정되어 있다면, 즉 η_{ti} 가 아니라 η_i 이라면 총요소생산성은 시·도

별로 다른 고유의 특성을 지니지만 시간적으로는 일정하다고 가정하는 고정효과모형(fixed effect model)이 된다. 반대로 총요소생산성이 매 시간마다 확률적으로 변동하는 확률변수라면 변동효과모형(random effect model)으로 추정되어야 한다.

$$\begin{aligned} \ln Y_{ti} &= C + \beta t + (1-\alpha)\ln L_{ti} + \alpha\ln K_{ti} + \eta_{ti} + \varepsilon_{ti} \\ \ln(Y_{ti}/L_{ti}) &= C + \beta t + \alpha\ln(K_{ti}/L_{ti}) + \eta_{ti} + \varepsilon_{ti} \dots\dots\dots(2-4) \end{aligned}$$

상기의 식 (2-4)에서 t 는 연도별 시간추세를 반영하기 위한 더미이며, 국내총생산이 명목변수인 지방세입의 장기전망모형에 포함될 예정이므로 Y 는 당해 연도 가격 기준의 경상GRDP이다. K 는 <표 3-1>로부터 추정된 자본스톡이다. L 은 앞서 설명하였듯이 생산가능인구에 상용근로자 월평균근로시간을 곱한 후, 12개월을 다시 곱한 노동력이다. 분석 기간은 노동력 산출이 가능한 시점인 2002년부터 GRDP가 가장 최근에 발표된 2015년까지이다.

고정효과모형과 변동효과모형 중 어느 모형이 더 타당성을 갖는가는 개별효과와 독립변수간의 상관관계 여부에 따라 달라진다. 개별효과와 독립변수 간에 상관관계가 존재한다면 고정효과모형을 선택하는데, F검정, Breusch and Pagan검정, Hausman 검정을 실시하여 최종적으로 선택하는 방식을 취하였다. 일반적으로 F검정의 귀무가설(고정효과보다 pool회귀분석이 바람직하다) 및 Hausman검정의 귀무가설(고정효과보다 변동효과가 더 바람직하다)이 기각되면 고정효과모형이 적절하며, Breusch and Pagan검정의 귀무가설(변동효과보다 pool회귀분석이 바람직하다)이 기각되면 변동효과모형이 적절하다 판단한다. 검정 결과에 근거하여 본 연구에서는 특별시 및 광역시는 고정효과모형, 도 자치단체는 변동효과모형을 선택하였다⁴⁾.

4) F검정, Breusch and Pagan검정, Hausman검정 모두 일치된 결과를 보여준 것은 아니었다. 검정방법에 따라 다른 결과를 보였는데, 셋 중에서 두 검정의 결과가 같으면 이를 선택기준으로 삼았다. 일반적으로 패널모형의 판별을 위한 첫 번째 절차는 Breusch and Pagan검정, 즉 $H_0 : \sigma_{\eta}^2 = 0$ 의 귀무가설을 검정해 보는 것이라 할 수 있다. 이는 모형 내에서 개별효과 η_i 의 존재 여부를 검정하는 것인바, 귀무가설이 기각될 경우 오차항은 $(\eta_i + \varepsilon_{it})$ 가 되며, η_i 의 존재로 인하여 발생한 이분산을 제거하기 위하여 GLS를 사용하여야 한다. Hausman

Cobb-Douglas 생산함수의 추정 결과는 <표 3-3>과 같다. <표 3-3>에 제시한바와 같이 자본의 소득계수인 α 의 추정치는 특별시 및 광역시 0.51, 도 자치단체는 0.47로 나타나 기존 전국 단위의 생산함수 추정치들에서 제시된 0.5 내외 수준을 보여주고 있어 선행연구와 부합하는 것으로 판단된다.

<표 3-3> GRDP 장기전망 추정 결과

변수	상수항	$\ln K_{it}/L_{it}$	시간추세	$Adj.R^2$
특별시 및 광역시	7.392 (10.1) ^{***}	0.5059 (11.6) ^{***}	0.014 (4.2) ^{***}	0.99
도	7.999 (8.7) ^{***}	0.4672 (8.8) ^{***}	0.025 (6.1) ^{***}	0.97

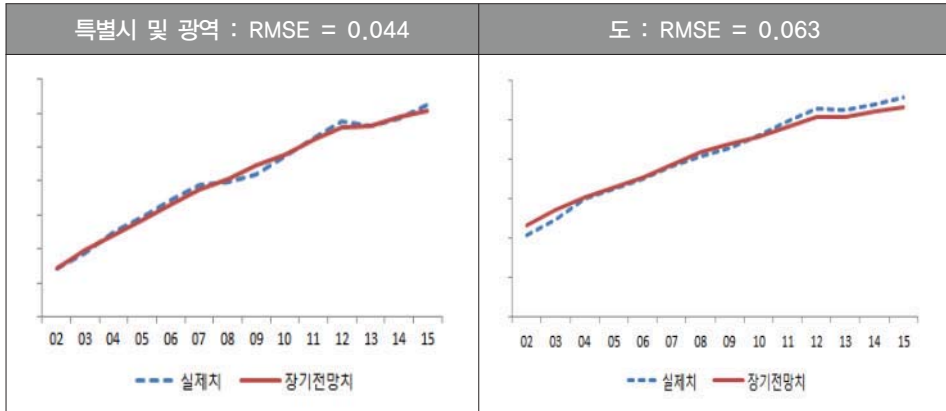
주 : 1. ()내는 1% critical value를 의미함

2. 검정통계량의 ***는 유의수준 1% 유의수준에서 귀무가설이 기각됨을 의미함

모형의 설명력에서도 양호한 결과를 보였다. 통상 모형의 설명력은 평균자승오차(RMSE : Root Mean Square Error) 개념을 척도로 사용하는데, RMSE 수치를 보면 실제치와 예측치의 편차가 비교적 작다는 것을 알 수 있다.

검정은 $H_0 : E(\eta_i | X_{it}) = 0$, 즉 개별효과 η_i 가 설명변수 X_{it} 와 상관관계가 있는가 여부를 검증하는 기법으로 상관관계가 없다는 귀무가설을 기각하면 개별효과가 존재(η_i 의 존재)한다는 의미이며, 고정효과모형을 선택하는 것이 적절하다. 식 (2-4)는 변동효과가 반영된 일반적인 패널모형을 표기한 것이며, 도 자치단체의 전망모형이 된다. 고정효과로 판정된 특별시 및 광역시의 전망모형은 $\ln(Y_{it}/L_{it}) = C + \beta t + \alpha \ln(K_{it}/L_{it}) + \eta_i + \varepsilon_{it}$ 로 표기된다.

〈그림 3-3〉 생산함수 접근법에 의한 GRDP 장기전망



한편, 식 (2-4)의 Cobb-Douglas형 생산함수에는 Solow 잔차항(Solow residual)이나 총요소생산성(TFP: Total Factor Productivity) 증가율을 명시적으로 도입하지 않았다. 중립적 기술진보를 가정한 것으로 GRDP가 그만큼 과소 추계될 여지가 있다는 것을 의미한다. 실제 전망 결과에서도 GRDP 성장률은 국회예산정책처(2016)가 추정한 GDP장기전망치 성장률에 비하여 다소 낮은 수치를 보였다.

이에 따라 본 연구에서는 다음의 식 (2-4)'와 같이 총요소생산성을 추가 도입하는 대안도 시도하였다. 추가적인 전망에 필요한 총요소생산성은 국회예산정책처(2016)의 추정치를 사용하였으며⁵⁾, 국회예산정책처가 추계한 성장률보다 다소 높은 결과를 보였다.

$$\ln(Y_{ti}/L_{ti}) = C + TFP + \beta t + \alpha \ln(K_{ti}/L_{ti}) + \eta_{ti} + \varepsilon_{ti} \dots\dots\dots(2-4)'$$

5) 국회예산정책처가 추정한 총요소생산성 증가율은 2016년~2020년 1.34%, 2021년~2025년 1.51%, 2026~2030년 1.33%, 2031년~2035년 1.23%, 2036년~2040년 1.20%이다.

〈표 3-4〉 Cobb-Douglas 생산함수에 의한 GRDP 추정 결과

	전국		특별시 및 광역시		도		국회 예산정책처 (2016)
	TFP 미반영	TFP 반영	TFP 미반영	TFP 반영	TFP 미반영	TFP 반영	
‘11-’15년	4.0%	4.5%	3.8%	4.3%	4.2%	4.8%	
‘17-’20년	3.6%	5.8%	3.2%	4.9%	3.9%	6.5%	4.5%
‘21-’25년	3.5%	5.4%	3.3%	4.3%	3.7%	6.2%	4.8%
‘26-’30년	3.4%	4.9%	3.2%	3.8%	3.5%	5.7%	4.4%
‘31-’35년	3.3%	4.5%	3.1%	3.5%	3.4%	5.3%	4.2%
‘36-’40년	3.2%	4.3%	3.1%	3.2%	3.3%	5.1%	3.8%

이는 식 (2-4)의 η_{ti} 에서 상수항에 부분적으로 총요소생산성 증가율이 내재되어 있기 때문에 추론된다. 즉, 명시적으로 Solow 잔차항에 의하여 총요소생산성이 내재된 상태에서 명시적으로 추가 도입한 결과일 수 있다. 이처럼 부분적인 중복 추계의 여지가 있음에도 불구하고 총요소생산성을 도입한 이유는 후술하게 될 시·도세 전망 시 낙관적 전망, 비관적 전망을 염두하여 시나리오별 지방세입 전망과 지방재정 건전성을 분석하기 위함이라는 점을 밝히고자 한다.

제3절 지방세입 장기전망

1. 지방세입 현황

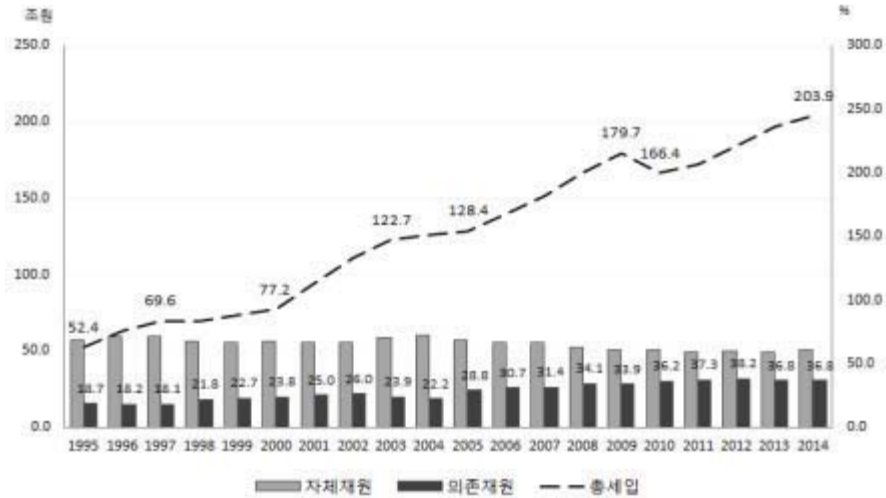
가. 총세입

자치단체의 총세입은 순계기준으로 1995년 52.4조원에서 2014년 203.9조원으로 연평균 7.4%씩 증가세를 시현하고 있다. IMF 직후인 1998년과 글로벌 금융위기 직후 일시적 하락 현상이 나타난 것을 제외하면 꾸준히 상승세를 이어가고 있다.

내용적으로 보면 자체세입은 1995년 36.1조원에서 2014년 123.7조원으로 연평균 6.7%씩 증가한 것에 비하여 의존재원은 1995년 9.8조원에서 2014년 75.1조원으로 연평균 11.3% 증가하여 더 빠른 성장세를 기록하였다. 이러한 증가속도의 차이는 전체 세입 중 자체재원과 의존재원이 차지하는 비중에도 영향을 미치고 있다. 총세입에서 자체재원이 차지하는 비중은 1995년 68.9%에서 2014년 60.7%로 8.2%p 저하된 반면에 의존재원은 1995년 18.7%에서 2014년 36.8%로 18.1%p 상승하였다. 자체세입의 비중은 꾸준히 하락한 반면, 의존재원 비중은 지속적으로 증가하면서 1995년 50.2%p 이었던 두 재원의 비중 차이는 2014년 23.8%p로 격차가 줄어드는 현상이 뚜렷하였다.

의존재원 중에서도 국고보조금이 지방세입의 성장세를 견인하고 있었다. 총세입에서 지방세의 비중은 1995년 29.2%에서 2014년 30.3%로 1.0%p 상승에 그쳤으며, 지방교부세의 비중은 1995년 10.8%에서 2014년 17.6%로 6.8%p 상승하였다. 국고보조금은 1995년 7.8%에서 2014년 19.2%로 11.4%p로 가장 상승폭이 큰 것으로 나타나고 있다. 이것은 국고보조사업이 급격히 팽창하였다는 것을 말해주는데, 국고보조금은 용도지정 세입의 속성을 지니고 있어 지방비부담의 증가와 가용재원의 위축이라는 부정적 영향을 주게 된다.

〈그림 3-4〉 지방자치단체 세입현황



자료: 행정자치부, 「지방재정연감, 각 연도

나. 자체세입

지방세는 1995년 15.3조원에서 연평균 7.6%씩 증가하여 2014년에는 1995년의 4배가 넘는 61.7조원으로 증가하였다. 지방세는 2001년 지방교육세 도입, 2006년 부동산 시장 호황 및 과표변경으로 지속적인 증가세를 시현하였다⁶⁾. 2010년에는 지방재정 확충의 일환으로 부가가치세의 5%에 해당하는 규모로 지방소비세를 도입하면서 전년대비 11.1% 상승하였으며, 2014년에는 6%p를 추가로 인상함에 따라 전년 대비 14.8% 상승하면서 61.7조원으로 신장하였다. 이러한 세제변화 영향으로 지방세는 지속적인 증가세를 보였지만, 최근에는 지방세제의 큰 변화가 없어 증가율은 점차 둔화되고 있다. 1995년부터 2006년 연평균 증가율이 8.8%인 것에 반하여, 2006

6) 2001년 지방세는 국세인 교육세가 지방교육세로 전환 되는 등의 영향으로 전년 대비 30.8% 상승한 20.4조원으로 증가하였으며, 2006년에는 부동산 경기활성화와 부동산 과표 현실화에 따른 취득세, 등록세, 재산세 증가로 전년 대비 14.7% 상승한 41.3조원을 기록하였다.

~2014년 기간의 연평균 증가율은 5.4%로 하락하였다.

세외수입은 1995년 20.7조원에서 연평균 5.9%씩 증가하여 2014년 62.0조원으로 증가추세를 보이거나 지방세에 비해 시계열의 변동성은 큰 편이다. 세외수입은 2005년 이후 지속적으로 증가하여 2009년 63.7조원으로 정점을 찍었으나 2010년 13.1조원이 감소한 50.6조원을 기록한 후 감소추세를 보인다 2011년 이후 다시 증가하고 있다. 이처럼 세외수입의 변동성이 큰 배경은 내부거래(전입금 등)와 잉여금(불용액, 초과세입)이 세외수입이 전체 세외수입의 65.5%(10년 평균)로 높은 비중을 차지하고 있기 때문이다. 실제로 2005-2009년에 내부거래와 잉여금은 2005년 34.0조원에서 2009년 44.2조원으로 5년 사이에 30.3%가 증가하였으나, 동기간 내부거래와 잉여금을 제외한 세외수입은 8.6% 증가로 상대적으로 상승폭이 저조하였다. 또한 감소추세가 나타난 2010년에도 내부거래와 잉여금은 전년대비 26.6% 감소하였으나 내부거래와 잉여금을 제외한 세외수입은 6.8% 감소에 그쳤다. 이처럼 재정통계를 왜곡시켜 온 내부거래와 잉여금은 2014년부터 세외수입에서 제외하고, ‘보전재원 등 및 내부거래’ 과목으로 구분하는 조치를 취하였지만, 과거 경험치에서 출발하여 장기전망치가 추계됨으로 세외수입의 변동성이 장기전망의 어려움을 가중시키는 요인으로 작용할 수 있다.

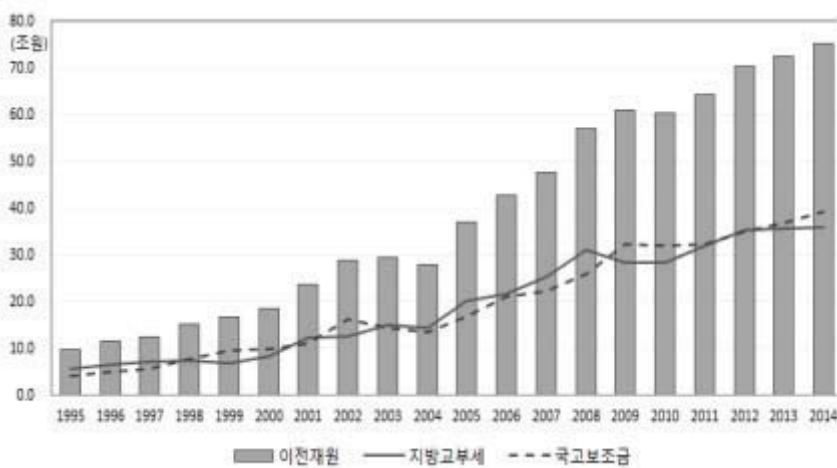
다. 이전재원

이전재원을 구성하는 지방교부세와 국고보조금의 비중은 2014년 기준 47.8 대 52.2로 국고보조금이 4.4%p 높은 것으로 나타난다. 대체적으로 2008년까지는 지방교부세가 더 큰 규모를 유지하였으나, 2009년 경제위기로 내국세 수입이 감소함에 따라 지방교부세 규모가 감소한 반면 국고보조금은 정부의 확장적 재정지출정책에 따라 급격히 증가하면서 지방교부세를 추월하였다.

지방교부세 법정률은 1983년 내국세의 13.27%로 운영되다 2000년 15%, 2005년 19.13%, 2006년 19.24%로 인상되어 왔으며, 법정률의 인상과 함께 내국세의 꾸준한

신장의 영향으로 1995년 이후 연평균 10.2%의 신장세를 기록하였다. 국고보조금은 1995년 4.1조원에서 2014년 39.2조원으로 연평균 12.6%씩 증가하였으며, 동기간 지방세입원 중에서 가장 빠른 증가속도를 보였다. 이에 따라 2009년 이전에는 의존재원 중 지방교부세의 비중이 높았으나 2009년 이후 국고보조금이 빠르게 상승하면서 국고보조금의 비중이 더 높은 수준을 유지하고 있다. 최근 들어 국고보조금이 빠르게 증가한 이유로는 국고보조사업 중 가장 비중이 높은 사회복지수요의 급격한 증가, 국고보조사업의 남설 등이 지적되고 있다

〈그림 3-5〉 이전재원의 추이



자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도

2. 지방세 장기전망

가. 접근방법

지방세 장기전망은 HP필터, 패널모형, 시계열기법과 패널회귀방정식을 결합한 공적분 회귀식 FMOLS (Fully Modified Ordinary Least Square) 방법론을 동원하여 추정하였다. 추정 과정에서 행태식에 관련된 변수들 간에 장기균형관계가 형성된다는 사실을 확인할 수 있었다. 시계열 간에 장기균형관계가 형성된다는 것은 일시적인 충격으로 이탈된다 하여도 장기적으로는 균형상태로 회복하려는 압력을 받게 된다는 것을 의미하며, 이는 장기전망치의 신뢰성을 확보하는데 장점을 제공한다.

(1) 패널 단위근 검정

단위근이란 시계열자료 y_t 가 비정상적인(nonstationary)인 분포를 따르는 수많은 경우 가운데 하나를 가리킨다. 단위근의 한 예로서 AR(1)을 생각해 볼 수 있다. 시계열 y_t 가 $y_t = \alpha y_{t-1} + \epsilon_t$ 와 같이 간단한 AR(1)모형을 따른다고 가정하면 시차 연산자(lag operator) L 을 사용하여 $(1 - \alpha L)y_t = \epsilon_t$ 으로 표현할 수 있다. 이 때 $\alpha = 1$ 인 경우를 일컬어 “ y_t 가 단위근을 갖는다”라고 말한다. 단위근을 보유하는 시계열은 충격에 대한 반응에 있어서 정상(stationary) 시계열과는 근본적으로 다른 성질을 가진다. 정상시계열의 경우 $t = 0$ 시점에서 한 단위의 충격이 가해졌다고 한다면, 충격이 시간 경과에 따라 작아져 소멸하지만 단위근 시계열은 충격의 효과가 지속되어 불안정한 속성을 갖는다. 이론적으로는 y_t 의 분포는 시간 t 가 증가할수록 분산이 커지며, 종국적으로 t 가 무한대가 되는 경우에는 y_t 의 분산도 무한대가 되어 비정상적인 형태를 분포를 가지게 된다.

패널 단위근도 AR(1)과정, 즉 패널구조로 표기하면 $y_{ti} = \rho_i y_{t-1,i} + X_{ti} \delta_i + \epsilon_{ti}$ 에서 출발한다. 여기서 $i = 1, 2, \dots, N$ 과 $t = 1, 2, \dots, T$ 는 각각 횡단면과 시계열을 가리

킨다. X_{ti} 는 모형 내 외생변수이며, 고정효과나 시간추세를 포함시킬 수 있다. ρ_i 는 자기회귀계수이며, ϵ_{ti} 는 상호독립이고 고유특성을 갖는 오차항이다. 만약 $|\rho_i|=1$ 이면 y_i 는 단위근을 가지며, 검정을 위해서는 ρ_i 대한 검정이 이루어져야 하는데, 검정 방법으로는 LLC(Levin-Lin-Chu), Fisher-ADF와 Fisher-PP 등이 있다. LLC는 모든 자료에 공통의 자기상관 구조가 존재한다는 것을 가정하며, Fisher-type의 ADF(Augmented Dickey-Fuller) 검정과 PP(Phillips-Perron)검정은 시리즈별로 다른 자기상관 구조를 허용한다.

(2) 패널공적분 검정

본 연구에서 사용하는 패널공적분 관계는 시계열분석에서 사용되는 공적분 관계를 패널자료에 적용한 것이다. 따라서 먼저 시계열분석에서 사용되는 공적분 관계(Cointegration)의 유무를 검증하여야 한다. 시계열 y_t 와 x_t 가 단위근을 보유한 경우 이들 간의 선형결합 $y_t - x_t = u_t$ 도 단위근 시계열이기 때문에 u_t 도 단위근을 갖는 것이 일반적이다. 그런데, u_t 가 정상시계열이 되는 특별한 경우를 있을 수 있는데 이러한 경우 y_t 와 x_t 가 서로 공적분되어 있다고 한다.

공적분관계에 있으면 y_t 와 x_t 각각은 확률적 추세를 가지게 되지만, 두 시계열의 차이가 정상시계열이므로 그 둘의 확률적 추세가 같게 된다. 다시 말해서 y_t 와 x_t 는 하나의 확률적 추세를 공유하게 된다. 이를 경제적 관점에서 보면 y_t 와 x_t 의 공적분을 그들 간의 장기균형관계로 보고, 잔차항 u_t 를 불균형 오차로 해석한다. 그러나 잔차항 u_t 는 평균회귀(mean reverting) 성향을 갖고 있으므로 불균형 오차는 일시적이며, 균형력을 회복한다. 이것은 u_t 가 y_t 와 x_t 사이의 장기균형을 유지하고자 하는 경제체계 내의 균형력 회복기능을 발휘한다는 것을 의미한다.

공적분 관계를 검정하는 방법은 Engle-Granger(1987)의 잔차항을 이용하는 검정 방법과 Johansen(1991) 검정 방법으로 구분할 수 있다. Engle-Granger(1987) 검정 방

법은 두 시계열을 회귀분석한 뒤에 얻은 잔차에 단위근이 있는지를 검정하는 2단계로 이루어진다. 회귀분석하여 얻은 잔차에 대해 ADF 검정을 실시하여 단위근이 있다는 귀무가설을 기각하면 두 시계열의 선형결합이 안정적이고 따라서 공적분 관계에 있다고 판정한다. Johansen(1991) 공적분 검정은 고유근(eigenvalue)을 이용하여 트레이스(trace) 통계량과 최대 고유근(maximum eigenvalue) 통계량을 사용하여 검정한다. Engle-Granger 검정 방법은 두 변수 간 공적분 관계를 검정할 수 있는 데 비해 Johansen 검정 방법은 세 변수 이상의 공적분 관계를 검정할 수 있는 장점이 있다.

$$\Delta x_t = \delta_0 + v_2 z_{t-1} + \sum_{i=1}^p \delta_{1,i} \Delta y_{t-1} + \sum_{i=1}^p \delta_{2,i} \Delta x_{t-1} + \epsilon_{2,t} \dots\dots\dots (3-1)$$

패널자료의 공적분 관계를 검정하는 방법도 시계열자료 공적분 관계를 검정 하는 것과 같이 Engle-Granger 기반의 검정방법과 결합 Johansen 기반의 검정방법이 있다. Engle-Granger 기반의 검정으로는 Pedroni(1999, 2004), Kao(1999) 등이 있고, Johansen 기반 검정으로는 Maddala-Wu(1999)의 Fisher 검정이 있다.

Pedroni(1999, 2004)는 잔차에서 공통의 자기회귀구조를 가정하고 개별 그룹 내에서 공적분을 검정하는 패널 검정(panel tests, within-dimension)과 그룹간의 이질성을 허용하는 그룹 검정(group tests, between-dimension)으로 나눌 수 있다. Pedroni(1999)는 우선적으로 식 (3-2)를 이용하여 회귀잔차를 구해야 함을 밝히고 있다.

$$y_{i,t} = \alpha + \delta_1 t + \beta_1 x_{1i,t} + \beta_2 x_{2i,t} + \dots + \beta_M x_{Mi,t} + e_{i,t} \dots\dots\dots (3-2)$$

$$t = 1, \dots, T, \quad i = 1, \dots, N, \quad m = 1, \dots, M$$

여기서 T, N, M 은 각각 시계열, 횡단면, 회귀변수의 수이다. $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_M$ 은 패널구성에 따라 달라지며, α_i 는 개별적인 특수상수를 나타낸다. 검정은 잔차가 $e_i = \rho_i e_{i,t-1} + u_{i,t}$ 일 때, 귀무가설은 $\rho_i = 1$ 인가를 검정하는 것인데, 대립가설로 그룹 내 (within) 검정은 $\rho_i = \rho < 1$ 을 검정하는 것이고, 그룹간(between) 검정은

$\rho_i < 1$ 을 검정하는 것이다. Kao 검정도 잔차 기반 공적분 검정 방법이며, ADF 통계량을 사용한다.

(3) 공적분회귀

이제 z_t 를 r -차원의 다변량 시계열이고, 이를 구성하는 각각의 시계열들이 모두 단위근을 보유할 때 개별 시계열들 간의 특정한 선형결합 $\alpha'z_t = u_t$ 가 정상성을 갖는다면 z_t 는 공적분관계를 맺는다. 이때 선형결합의 가중치를 주는 r 차원 벡터 α 를 공적분 벡터(Cointegration vector)라 한다. 여기서 $\alpha'z_t = u_t$ 으로 주어지는 공적분 관계가 의미하는 장기균형 관계는 $\alpha'z = 0$ 으로 볼 수 있다. 일반적으로 공적분 관계식은 $z_t = (y_t, x_t)'$ 로 놓아 y_t 를 단일 시계열로, x_t 를 $r-1$ 차원 다변량 시계열로 정의하는데, $\alpha = (1, -\beta)'$ 로 표준화(normalization)하면 $y_t = x_t'\beta + u_t$ 의 회귀방정식 형태로 표현할 수 있다.

따라서 패널 FMOLS의 추정은 아래와 같은 회귀식으로부터 추정한다.

$$y_{ti} = \alpha_i + x_{ti}'\beta_i + u_{ti}, \quad i = 1, 2, \dots, N, \quad t = 1, 2, \dots, T \dots\dots\dots(3-3)$$

추정방법은 다음과 같다. 우선 자료들을 $y_{ti} = (y_{ti} - \bar{y}_i)$ 와 $x_{ti} = (x_{ti} - \bar{x}_i)$ 로 변형시킨 후 식 (3-3)을 추정한다. u_{ti} 는 추정된 오차항이고, $e_{ti}^* = (x_{ti} - \bar{x}_i)$ 이며 Ω 와 Δ 는 각각 $w_{ti} = (u_{ti}, \epsilon_{ti})'$ 의 장기공분산 행렬과 편향된 장기공분산행렬을 의미한다. 이때 패널 FMOLS 추정량 β^* 은 식 (3-4)와 같으며, N 과 T 가 무한히 증가할수록 정규분포하게 된다.

$$\beta^* = N^{-1} \sum_{i=1}^N [\sum_{t=1}^T (x_{ti} - \bar{x}_i)^2] \times [\sum_{t=1}^T (x_{ti} - \bar{x}_i)y_{i,t}^* - T\hat{\gamma}_i] \dots\dots\dots(3-4)$$

단, $y_{ti}^* = (y_{ti} - \bar{y}_i) - \frac{\hat{\Omega}_{21i}}{\hat{\Omega}_{22i}} \Delta x_{ti}$, $\hat{\gamma}_i = \hat{\Gamma}_{21i} + \hat{\Omega}_{21i} - \frac{\hat{\Omega}_{21i}}{\hat{\Omega}_{22i}} (\hat{\Gamma}_{22i} + \hat{\Omega}_{22i}^{\circ})$

나. 공적분검정 결과

패널 공적분회귀식이 의미를 갖기 위해서는 OLS 잔차항의 시계열이 안정성을 지녀야 하므로 패널자료의 단위근 검정을 우선적으로 실시하여야 한다. ADF 검정과 PP검정 결과에 따르면 패널 단위근 검정은 개별 시계열에 비하여 귀무가설이 거짓일 때 이를 기각할 수 있는 검정력이 더 높은 것으로 알려져 있다. 패널 단위근검정 결과를 보면, 단위근이 있다는 귀무가설을 기각하지 못하여 단위근이 존재하는 것으로 판단된다. 그리고 1차 차분한 자료에 대해서는 5% 유의수준에서 단위근이 있다는 귀무가설을 기각하여 1차 적분과정(I(1))으로 판단할 수 있었다.

다음으로 GRDP와 시·도세에 대한 패널 공적분검정 결과는 다음의 <표 3-5>와 <표 3-6>에 보고하고 있다. 도입된 변수들 간의 패널 공적분검정에 의하면 대부분 5% 유의수준 이내에서 공적분 관계가 존재하지 않는다는 귀무가설을 기각하여 적어도 하나의 공적분 벡터가 존재하였다. 특히, GRDP와 시·도세 관계에서 시간추세가 존재할 때 공적분 관계가 강하게 존재한다는 것을 확인할 수 있었다.

<표 3-5> 패널공적분 검정 결과(특별시 및 광역시)

		Pedroni 검정			Kao 검정 (ADF)
		상수항	상수항, 시간추세	상수항, 시간추세 없음	
그룹 내 (within dimension)	패널 PP 통계량	-1.59**	0.25	-1.78**	-3.17***
	패널 ADF 통계량	-1.37**	-2.34***	-0.98	
그룹간 (between dimension)	패널 PP 통계량	-1.59**	-2.97***	-1.70**	
	패널 ADF 통계량	-1.13	-3.12***	-0.37	

주 : ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준에서 귀무가설을 기각함

〈표 3-6〉 패널공적분 검정 결과(도)

		Pedroni 검정			Kao 검정 (ADF)
		상수항	상수항, 시간추세	상수항, 시간추세 없음	
그룹 내 (within dimension)	패널 PP 통계량	-0.80	0.24	-0.13	-3.15***
	패널 ADF 통계량	-1.31**	-1.76**	1.26	
그룹간 (between dimension)	패널 PP 통계량	-0.91	-2.33***	-1.37**	
	패널 ADF 통계량	-0.87	-1.93**	-0.03	

주 : ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준에서 귀무가설을 기각함

다. 시·도세 장기전망

(1) 접근방법

시·도세와 GRDP간에는 공적분 관계가 존재한다는 것을 확인하였으므로 공적분 회귀식을 이용할 수 있는데, 본 연구에서는 전망 결과의 신뢰성을 확보하고자 패널 자료에 대한 회귀분석도 같이 실시하였다. 아울러 전망모형의 설정오류의 위험을 회피하고자 HP필터링도 병행하였다.

지방세의 경우에는 이영희·조기현(1998), 성명재·박노욱(2003), 박지현(2016) 등의 연구가 있기는 하지만 세목별로 세수함수를 설정하고, 효율추정과 예측력 확보에 필요한 기법을 세목함수별로 적용한 연구는 이영희·조기현(1998)과 성명재·박노욱(2003) 정도이며 다수의 연구는 지방세 총량에 대한 전망모형이다. 그 이유는 국세와 달리 지방세는 경제적 인과관계에 기초한 세수함수의 설정과 추정이 현실적으로 매우 어렵다는데 있다. 국세의 경우에는 대부분 경제활동의 결과로 나타나는 소득, 소비 등과 같이 유량변수(flow variables)가 기본적인 과세대상이지만 지방세는 자산과 같은 저장변수(stock variables)로부터 세수가 실현되는 경우가 많다. 다른 하

나는 회귀모형으로 세수예측을 시도하기 위해서는 설명변수에 대한 별도의 예측이 필요하다. 그러나 상당수는 설명변수를 구할 수 없으므로 별도 모형을 설정하여 예측하여야 하는데, 그러한 상황이라면 굳이 설명변수에 대한 예측이라는 번거로운 작업보다는 해당 세수를 자기회귀모형 등의 방법으로 직접 추정하는 것이 나을 수 있다(성명재·박노옥 2003). 이에 대하여 본 연구에서는 HP필터링 기법을 활용하여 시·도세를 직접 추정하기로 한다.

결국, 시·도세 전망은 패널기법 및 FMOLS에 의한 회귀모형과 HP필터링을 시도하며, 회귀모형의 행태식은 다음의 식 (3-5)로 설정하였다. 여기서 T 는 시·도세이며, Y 는 앞에서 전망한 GRDP이다. 설명변수에 전기 시·도세를 반영한 것은 GRDP와 공격분관계가 시간추세를 가정하였을 때 더 뚜렷하였기 때문이다.

$$T_{ti} = constant + \ln T_{t-1,i} + \ln Y_{ti} + \eta_{ti} \dots\dots\dots(3-5)$$

한편, HP필터는 지방세에 영향을 주는 요인들을 다변량 행태식에 반영할 수 없으므로 인구구조변화와 같은 환경요인을 적절히 반영하기 어려운 문제가 있다. 이에 대한 대응책으로 본 연구에서는 HP필터에 의한 인구변수의 장기추세치를 도출한 후, 2012년~2015년 3년간 연평균 증가율이 2040년까지 지속된다는 가정 하에 지방세 장기전망치를 추계하였다.

인구변수 반영 방법은 다음과 같다. 먼저, 지방세에 영향을 주는 인구변수는 연령 대별 인구 중에서 15세 이상~64세 미만의 생산가능인구로 간주하였다. 이어서 HP필터링 기법으로 생산가능인구와 지방세 징수액의 장기추세치의 증가율 비율을 조정계수로 하여 지방세 장기전망치를 추계하였다. 이를 수식으로 표기하면 다음과 같이 t 기 지방세는 $t-1$ 기 지방세에 지방세 장기추세치의 3년 평균 증가율 대비 생산가능인구 3년 평균 증가율의 비율인 조정계수 α 를 곱하여 산출된다.

$$\text{지방세} = \text{지방세}_{t-1} \times \{(\text{지방세 3년 평균 증가율} \times (1+\alpha))\} \dots\dots\dots(3-6)$$

여기서, $\alpha = (\text{생산가능인구 3년 평균증가율})/(\text{지방세 3년 평균증가율})$

식 (3-6)에 의하면 인구구조변화를 반영하지 않는 경우에는 $\alpha = 0$ 이 되어 t 년도 지방세는 $t-1$ 년도 지방세에 2012년~2015년의 3년 평균 생산가능인구 증가율을 곱하는 단순 방식으로 산출된다. 조정계수는 정의 상 1보다 작으므로($\alpha < 1$) 인구조정계수를 적용한 장기전망치는 조정계수 없이 3년 평균 생산가능인구 증가율을 곱하여 추계한 장기전망치보다 작게 된다.

라. 시·도세 세수합수 추정

시·도세 세수합수는 앞에서 설명한바와 같이 설명변수의 이용가능성 애로, 설명변수에 대한 추가적인 전망을 번거로움 등을 피하고자 시·도세 총량을 전망하기로 한다. 모형 자체는 간단하지만, 장기전망 결과의 신뢰성이나 현실수용성, 계량기법의 적절성 등을 고려하면 여러 조합이 나올 수 있다⁷⁾.

다음의 <표 3-7>은 이 중에서 장기전망 결과나 세수합수로서의 타당성 등을 고려하여 가장 나은 조합만을 선택하여 보고하였다. 추정 결과를 보면 통계적 유의성, 모형의 설명력을 충족하고 있을 뿐 아니라 실제 장기전망 예측력도 양호하였다. 본 연구에서는 모형 1-1 및 모형 2-1을 최종적인 예측모형으로 선택하였으며, 예측한 결과는 후술하게 될 중립적 장기전망으로 하였다.

7) 예를 들어 어떤 자본스톡을 이용하느냐에 따라 같은 모형이라도 다른 결과가 산출된다. HP필터에서 구한 자본스톡, <표 3-1>에서 보고한 추정치 등을 세수합수에 도입하였는데, 모형의 적합도는 모두 우수하였으나 전망치가 현실적으로 수용하기 어려운 사례도 빈번하였다.

〈표 3-7〉 시·도세 추정 결과

			상수항	$\ln T_{t-1}$	$\ln Y_t$	$Adj.R^2$
FMOLS	특별시 광역시	모형 1-1	-	0.815 (6.87) ^{***}	0.273 (2.29) ^{**}	0.99
		모형 1-2			1.028 (18.8) ^{**}	0.97
	도	모형 2-1	-	0.622 (5.99) ^{***}	0.273 (0.85)	0.98
		모형 2-2			1.205 (13.7) ^{**}	0.97
패널	특별시 광역시	모형 3	-3.017 (-3.66) ^{***}	0.437 (3.69) ^{***}	0.627 (5.26) ^{**}	0.98
	도	모형 4	-3.417 (-3.42) ^{***}	0.696 (8.96) ^{**}	0.431 (4.29) ^{***}	0.98

주 : ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준에서 귀무가설을 기각함

마. 시·도세 장기전망 결과

시·도세 장기전망은 강건성(robustness) 확보에 애로가 있어 부정적, 중립적, 낙관적 세 종류의 시나리오를 구성하여 보고하기로 한다. 먼저, 기준선으로 설정한 중립적 장기전망은 <표 3-6>에서 보고한 모형 1-1과 1-2를 기반으로 하고 있다. 그러나 중립모형 내 설명변수 GRDP는 총요소생산성이 부분적으로 반영된 GRDP 장기전망 모형에서 산출된 수치이다. 총요소생산성이 과소 추계될 개연성이 높다 할 수 있다. 그러므로 총요소생산성을 도입한 GRDP 장기전망치와 이를 세수함수 내 설명변수에 반영할 수 있는데, 이처럼 총요소생산성이 반영된 시·도세 전망치를 낙관적 장기전망으로 하였다. 즉, <표 3-4>에서 보고된 TFP 미반영 GRDP를 활용하면 중립적, TFP를 반영한 전망치를 낙관적 전망으로 하였다.

부정적 전망은 인구변화 요인을 반영한 HP필터링 전망치이다. 저량변수만으로 시·도세를 예측하는 방식에 대한 오류의 대안으로서 시·도세 자체만으로 예측하되,

시·도세 과거값이 인구가 증가하고 고령화 속도가 지금처럼 급속하지 않은 시점에 생성되었으므로 인구변화요인을 반영하는 방식으로 통제하였다. 본 연구에서는 인구 변화 요소를 가장 많이 반영하였다는 관점에서 이를 부정적 전망으로 명명하였다.

시나리오별 시·도세 전망치는 다음의 <표 3-8>에 보고하고 있다. 2015년 최종예산 기준 시·도세는 45조원인데, 인구변화 영향요인을 적극 반영한 부정적 시나리오에 따르면 2040년에는 2015년 대비 2.9배 증가한 약 131조원으로 예측되었다. 중립 모형에 따르면 2015년 대비 3.5배 증가한 약 159조원이며, 낙관적 전망으로 진행될 경우에는 3.8배 증가하는 172조원으로 예측되었다.

〈표 3-8〉 시·도 지방세 장기전망 결과

	부정적	낙관적	중립적 (기준선)
‘15년 최종예산 (억원)	451,052	451,052	451,052
2016	469,890	540,987	454,050
2017	489,578	566,869	486,051
2018	510,156	594,065	514,560
2019	531,668	622,645	544,173
2020	554,161	652,683	576,339
2025	683,111	827,656	760,696
2030	845,029	1,052,963	984,666
2035	1,049,194	1,344,030	1,257,232
2040	1,307,733	1,721,259	1,589,988

바. 시·군·구세 장기전망 결과

시·군·구 지방세를 전망하기 위해서는 당해 자치단체를 관할하는 시·도의 지방세에서 차지하는 비중이 향후에도 지속된다는 가정 하에 추정하였다. 즉, 당해 시·군·구 지방세가 소관 시·도 지방세에서 차지하는 비중의 3년(2013년~2015년) 평균치에 소관 시·도 지방세 장기전망치를 구하여 추정하였다. 한편, 시·도 지방세와 마찬가지로 시·군·구 지방세도 HP필터링을 적용하되 미래의 인구변화를 감안한 식(3-6)'을 적용하였으며, 이를 부정적 전망치로 활용하기로 한다.

$$\text{시·군·구 지방세} = \text{소관 시·도 지방세 장기전망치} \times \alpha \dots\dots\dots(3-7)$$

여기서, $\alpha = (\text{당해 시·군·구 지방세}) / (\text{소관 시·도 지방세})$ 3년 평균

$$\text{지방세} = \text{지방세}_{t-1} \times \{(\text{지방세 3년 평균 증가율} \times (1+\alpha))\} \dots\dots\dots(3-6)'$$

여기서, $\alpha = (\text{생산가능인구 3년 평균증가율}) / (\text{지방세 3년 평균증가율})$

상기의 식 (3-7)에 따라 추계된 시·군·구 지방세는 다음의 <표 3-9>와 같다. 시 자치단체의 지방세는 2015년의 13.8조원에서 2040년에는 적게는 약 37조원, 많게는 77조원으로 예측되어 편차가 큰 편이었다. 이러한 결과는 50만 이상의 시 자치단체와 20만~30만 중소자치단체의 격차가 큰데서 연유한다. 이러한 사실은 인구규모나 노령화 속도의 차이가 적은 군, 자치구에서 보기 어려운 현상이다. 2040년도 전망치를 보면, 군 자치단체도의 경우 약 5.4조원~약 8.9조원, 자치구는 약 11.5조원~약 12.1조원으로 비교적 작은 편차를 기록하였다.

〈표 3-9〉 시·군·구 지방세 장기전망 결과

	시			군			자치구		
	부정적	낙관적	중립적 (기준선)	부정적	낙관적	중립적 (기준선)	부정적	낙관적	중립적 (기준선)
15년 최종예산	138,511	138,511	138,511	19,864	19,864	19,864	44,111	44,111	44,111
16p	143,555	192,035	132,457	22,012	21,214	22,446	45,912	48,545	45,582
17p	148,824	203,393	144,190	22,795	22,897	23,700	47,798	50,426	48,299
18p	154,329	215,433	155,101	23,611	24,401	25,026	49,774	52,381	50,606
19p	160,082	228,198	166,664	24,462	25,979	26,429	51,842	54,412	52,951
20p	166,097	241,730	179,356	25,350	27,710	27,915	54,010	56,523	55,467
25p	200,623	322,663	257,239	30,413	38,033	36,755	59,860	68,381	68,770
30p	244,241	431,200	359,564	36,714	51,086	48,534	74,130	82,751	83,289
35p	299,904	576,900	492,544	44,598	67,621	64,266	92,308	100,171	99,111
40p	371,702	772,668	665,079	54,513	88,633	85,335	115,517	121,295	116,176

사. 지방세 장기전망 종합

시·도 지방세와 시·군·구 지방세를 합산한 전체 지방세의 기준선 전망치는 2015년의 65.3조원에서 2040년에는 약 245.6조원으로 3.8배 성장할 것으로 예상된다. 낙관적 시나리오에서는 4.1배 성장한 약 270조원으로 전망되었다. 반면에 요소생산성이 낮아 지역경제 성장을 둔화된 경우 지방세는 성장세는 3.1배에 그치는 약 185조원으로 전망되었다.

〈표 3-10〉 지방세 장기전망 결과

	부정적	낙관적	중립적 (기준선)
'15년 최종예산 (억원)	653,537	653,537	653,537
2016	681,370	802,781	654,537
2017	708,995	843,586	702,240
2018	737,870	886,280	745,293
2019	768,055	931,233	790,217
2020	799,618	978,645	839,077
2025	974,007	1,256,732	1,123,460
2030	1,200,115	1,618,000	1,476,053
2035	1,486,003	2,088,722	1,913,153
2040	1,849,506	2,703,855	2,456,578

3. 세외수입 장기전망

가. 접근방법

앞서 세외수입 현황에서 지적한바와 같이 내부거래와 잉여금이 세외수입에 집계되어 재정통계가 왜곡될 가능성이 있었다. 내부거래와 잉여금이 제외된 세외수입은 비교적 안정적인 추세를 보였지만, 내부거래와 잉여금이 포함된 세외수입은 연도별로 등락하는 양상을 관찰할 수 있었다.

세외수입에 내재하는 이러한 특성을 고려하면, 시계열기법은 내부거래와 잉여금이 과거 추세치에 반영되어 있는 상태에서 미래 예측치를 추적하는 과정을 밟기 때문에 장기전망의 왜곡 가능성을 높일 수 있다. 시계열기법의 대안으로서 세외수입 행태식을 식별, 추정하는 방안을 고려할 수 있는데, 이 또한 세외수입의 행태를 대

표하는 설명변수를 식별하는 일이 용이하지 않다. 특히, 임시적 세외수입은 일시적인 수입으로 집계되는 사례가 있어 회귀함수식의 식별을 어렵게 한다.

이러한 세외수입의 특성을 생각하면 비계량적 방법론을 동원하는 방식이 적절할 수 있다. 본 연구에서는 세외수입이 지방세의 일정 비율로 동행하는 추세를 보일 것으로 가정하였다. 2013년 이후 3년간 지방세에서 세외수입이 차지하는 비중을 보면 대부분의 자치단체에서 일정한 수치를 유지하였다는 점에서 설득력이 높은 가정이라 판단하였다.

따라서 세외수입은 2013년 이후 3년간 지방세 대비 비중에 지방세 장기전망치를 곱하여 전망하는 방식을 취하기로 하였다. 세외수입 장기전망 추정공식은 다음과 같다.

$$t\text{연도 세외수입} = t\text{연도 지방세 장기전망치} \times \alpha \dots\dots\dots(3-7)$$

여기선 α = 2012년 이후 3년간 지방세 대비 세외수입의 비중 평균

상기의 (3-7) 산식에 따라 세외수입은 지방세 장기전망치에 연동되어 세 가지 모형으로 장기전망을 실시할 수 있다. 시·도 세외수입에 대한 기준선 전망은 2015년의 5.8조원에서 2040년 17.8조원으로 4.1배 성장하는 결과를 보였다. 보다 낙관적인 전망치를 취하면 19.3조원이며, 부정적인 여건에서는 15.6조원으로 예상된다.

〈표 3-11〉 시·도 세외수입 장기전망 결과

	부정적	낙관적	중립적 (기준선)
‘15년 최종예산 (억원)	57,838	57,838	57,838
2016	55,745	62,230	53,225
2017	58,105	65,143	56,912
2018	60,572	68,200	60,130
2019	63,151	71,409	63,466
2020	65,848	74,777	67,091
2025	81,309	94,311	87,694
2030	100,718	119,287	112,457
2035	125,176	151,321	142,247
2040	156,116	192,532	178,225

시·군·구 세외수입에 대한 장기전망 결과는 <표 3-12>에 제시되어 있다. 기준선 전망치에 따르면 시 자치단체의 경우 2015년 대비 4.7배 증가한 15.9조원, 군 자치단체는 4.0배 증가한 4.8조원으로 나타났다. 자치구의 세외수입은 시·군에 비하여 성장속도가 낮아 2.7배 증가한 5.4조원으로 전망되었다.

〈표 3-12〉 시·군·구 세외수입 장기전망 결과

	시			군			자치구		
	부정적	낙관적	중립적 (기준선)	부정적	낙관적	중립적 (기준선)	부정적	낙관적	중립적 (기준선)
15년 최종예산	34,232	34,232	34,232	12,844	12,844	12,844	19,897	19,897	19,897
16p	34,524	45,614	31,888	13,230	11,529	12,226	21,086	22,309	21,256
17p	35,685	48,292	34,705	13,639	12,473	12,933	21,965	23,163	22,513
18p	36,895	51,129	37,322	14,063	13,339	13,681	22,885	24,050	23,594
19p	38,155	54,136	40,095	14,505	14,249	14,474	23,849	24,971	24,691
20p	39,470	57,323	43,139	14,965	15,250	15,315	24,860	25,928	25,867
25p	46,958	76,361	61,800	17,564	21,253	20,344	27,631	31,297	32,066
30p	56,297	101,846	86,269	20,755	28,900	27,093	34,321	37,787	38,819
35p	68,064	135,999	118,022	24,697	38,655	36,171	42,871	45,636	46,169
40p	83,052	181,813	159,185	29,593	51,136	48,409	53,842	55,131	54,078

시·도, 시·군·구를 합산한 전체 세외수입은 2015년의 11조원에서 2040년에는 약 44조원으로 증가하였다. 낙관적 전망에서는 2040년 기준으로는 약 44조원이며, 부정적 전망에서는 32.3조원으로 나타났다.

〈표 3-13〉 세외수입 장기전망 결과

	부정적	낙관적	중립적 (기준선)
'15년 최종예산 (억원)	110,645	110,645	110,645
2016	124,586	141,682	118,595
2017	129,393	149,071	127,063
2018	134,415	156,718	134,727
2019	139,661	164,766	142,726
2020	145,143	173,278	151,412
2025	173,462	223,221	201,903
2030	212,092	287,821	264,638
2035	260,808	371,611	342,609
2040	322,603	480,611	439,897

4. 지방교부세 장기전망

가. 접근방법

지방교부세는 예산정책처가 전망한 GDP 대비 비중을 근거로 하여 전체 규모를 산출하였다. 다만, 2013년 및 2014년 국가 추경 영향으로 대규모 정산을 실시함에 따라 지방교부세 총액은 법정교부율에서 산출된 지방교부세와 정산 후 배정된 지방교부세의 차이를 반영하여 조정하였다.

자치단체별 지방교부세는 2013년~2015년 기간 지방교부세 총액에서 개별 자치단체의 지방교부세가 차지하는 비중의 평균치를 적용하였다. 지방교부세는 재정부족액에 근거하여 개별 자치단체의 교부액을 산정하는 체계를 운영하고 있어 높은 수

준의 안정성을 유지하고 있다. 지방교부세의 산정방식제도가 큰 폭의 변화가 없다 면 과거의 경험치가 2040년까지 지속될 것으로 가정한 것이다.

다만, 경기도는 2016년 조정교부금제도의 개편 영향을 받아 2017년도분 보통교부세의 변화가 다소 발생하였으므로 장기전망 과정에 반영하였다. 당초 장기전망치와 2017년도분 보통교부세를 차감한 후, 2018년도분 이후의 지방교부세는 지방교부세 연평균 증가율 3.6%로 증가한다는 가정 하에 전망치를 추계하였다.

• 지방교부세 총액에 대한 예산정책처 전망치

	2016년	2020년	2030년	2040년
GDP 대비 비중	2.41%	2.42%	2.41%	2.39%
지방교부세 총액	35.4조원	39.4조원	58.1조원	82.8조원

- 지방교부세 총액 전망 : 예산정책처 전망치에 2013년~2014년 정산 전·후 불일치 반영
- 자치단체별 지방교부세 전망 : (지방교부세 총액 전망치) × (과거 3년 평균 비중)
- 경기도 지방교부세 : 2017년도는 확장액, 2018년도 이후는 연평균 3.6% 증가율 적용

나. 장기전망 결과

국회예산정책처의 국가재정 장기전망에 따르면 지방교부세 총액은 2040년 87.6조 원으로 추산된다. 2015년의 35.1조원과 비교하면 2.5배 정도 증가하였다. 개별 자치단체의 지방교부세도 지방교부세 총액에서 차지하는 비중이 지속된다는 가정 하에 추계하였으므로 총액과 같이 2.5배~2.6배가량 증가하였다.

〈표 3-14〉 지방교부세 장기전망 결과

	합 계 (억원)	시도	시	군	자치구
'15년 최종예산	340,795	99,987	116,302	119,865	4,642
'16p	353,166	103,616	120,523	124,216	4,810
'17p	364,308	105,774	124,862	128,688	4,983
'18p	377,423	109,582	129,357	133,321	5,163
'19p	391,010	113,527	134,014	138,120	5,349
'20p	405,086	117,614	138,838	143,093	5,541
'25p	483,444	140,365	165,695	170,772	6,613
'30p	576,959	167,516	197,746	203,805	7,892
'35p	688,563	199,920	235,997	243,228	9,419
'40p	821,755	238,591	281,647	290,277	11,241

5. 조정교부금 장기전망

가. 접근방법

조정교부금은 시·도 보통세 일정 비율로 고정되어 있으므로 시·도 지방세수입의 과거 3년(2013년~2015년) 평균 비중을 토대로 전망하였다. 이 경우 시·도 지방세는 <표 3-8>의 장기전망치를 적용한다.

조정교부금제도는 2016년도 제도개편이 단행된 바 있다. 자치구 조정교부금은 총액 규모를 확대한 바 있으며, 시·군 조정교부금은 우선특례제도 폐지에 따라 경기도 내 시·군의 교부액이 변동하였다. 본 연구에서는 개별 자치단체의 조정교부금이 2013년~2015년 기간 시도 지방세에서 차지하는 비중의 3년 평균치를 적용하되, 제도개편으로 변동된 비중만큼을 차감하는 방식으로 장기전망치를 산출하였다.

나. 장기전망 결과

조정교부금 총액은 시·도 지방세의 일정비율로 연동되는 구조이므로 시·도 지방세와 비슷한 패턴으로 증가하는 추세를 보인다. 조정교부금의 기준선 전망에 따르면 시 자치단체는 2015년의 4.2조원에서 2040년 19.7조원, 군 자치단체는 0.9조원에서 3.3조원, 자치구는 4.4조원에서 11.6조원으로 증가하였다. 2015년 대비 2040년의 조정교부금 증가폭을 보면, 시 자치단체는 4.7배, 군 자치단체는 3.6배 증가하지만 자치구는 2.7배로 나타났다.

〈표 3-15〉 조정교부금 장기전망 결과

	시			군			자치구		
	부정적	낙관적	중립적 (기준선)	부정적	낙관적	중립적 (기준선)	부정적	낙관적	중립적 (기준선)
15년 최종예산	42,029	42,029	42,029	9,076	9,076	9,076	43,790	43,790	43,790
16p	42,910	58,474	38,785	8,230	9,042	7,553	45,333	48,446	45,478
17p	44,954	61,976	42,254	8,680	9,532	8,165	46,932	50,310	48,176
18p	47,098	65,690	38,785	9,155	10,050	8,723	48,589	52,246	50,489
19p	49,350	69,629	48,909	9,658	10,596	9,310	50,306	54,257	52,838
20p	51,715	73,807	52,668	10,189	11,174	9,953	52,085	56,346	55,359
25p	65,446	98,832	75,801	13,342	14,593	13,814	62,003	68,073	68,663
30p	83,032	132,463	106,292	17,523	19,108	18,742	73,870	82,263	83,146
35p	105,619	177,697	145,992	23,081	25,086	25,015	88,083	99,438	98,911
40p	134,715	238,578	197,565	30,492	33,016	33,025	105,119	120,232	115,885

6. 보조금 장기전망

가. 접근방법

보조금은 국회예산정책처(2016)의 장기전망치 중에서 재량지출에 대한 기준선 전망치를 반영하였다. 2015년 최종예산 기준으로 자치단체의 보조금 81.1조 원 중 기초연금, 장애인연금, 가정양육수당 등 복지분야 의무지출 국고보조금이 45.8%인 37.1조원이다. 예산정책처의 전망치의 연평균 증가율에 자치단체 보조금 중 복지분야 의무국고보조금 비중 45.7%를 적용한 가중평균 증가율을 구하였다.

다음의 <표 3-16>은 이 방식으로 시산한 연평균 증가율로서 2016년~2020년 기간에는 4.1%, 2030년~2040년 기간은 5.47%, 2030년~2040년은 4.82% 증가한다는 가정하에 보조금수입을 추정하였다.

<표 3-16> 보조금 연평균 증가율 전망

	2016년	2020년	2030년	2040년	복지분야 의무지출 국고보조 비중 가중치 적용 증가율		
					16-20년	20-30년	30-40년
복지분야 의무지출	83.1	106.4	206.3	372	4.1%	5.47%	4.82%
비경직성 지출	142	168.4	264.2	391			

나. 장기전망 결과

<표 3-16>에 제시된 연평균 증가율을 적용한 보조금의 장기전망 결과는 <표 3-17>에 제시하고 있다. 보조금수입의 장기전망 결과에 따르면 시·도 보조금수입은 2015년의 37.7조원에서 2040년 125.7조원으로 확대되었다. 시·군·구 보조금 수입도

각각 2040년에는 62.6조원, 34.9조원, 46.9조원으로 예측되었다. 이에 따라 보조금의 지방세입은 2015년의 80.9조원에서 2040년에는 270조원으로 3.3배 증가하는 것으로 전망되었다.

〈표 3-17〉 보조금 장기전망 결과

	합 계 (억원)	시도	시	군	자치구
15년 최종예산	809,291	376,795	187,659	104,526	140,311
16p	842,555	392,282	195,372	108,822	146,079
17p	877,184	408,405	203,402	113,295	152,082
18p	913,236	425,190	211,762	117,951	158,333
19p	950,770	442,665	220,465	122,799	164,840
20p	989,847	460,859	229,526	127,846	171,615
25p	1,291,852	601,468	299,556	166,852	223,976
30p	1,686,000	784,978	390,951	217,760	292,311
35p	2,133,429	993,295	494,701	275,549	369,885
40p	2,699,598	1,256,895	625,985	348,673	468,045

7. 내부거래 및 보전재원 장기전망

지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 보조금 합계치에 과거 3년(2013년~2015년) 기간 내부거래 및 보전재원의 평균 비중을 적용하면 장기전망치율 추계할 수 있다. 이 방식으로 추산된 내부거래 및 보전재원은 2015년 최종예산 대비 3.4배 증가된 59.9조원으로 전망되었다.

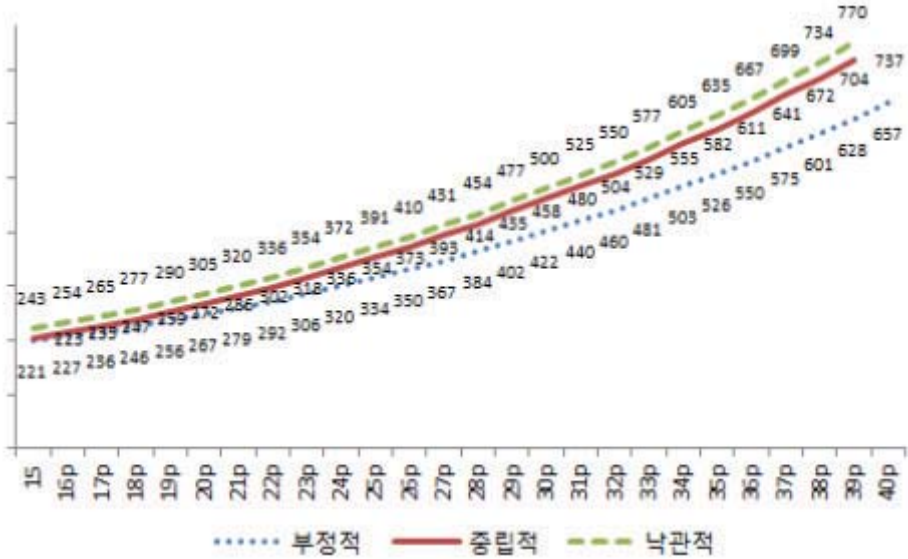
〈표 3-18〉 내부거래 및 보전재원 장기전망 결과

	합 계 (억원)	시도	시	군	자치구
‘15년 최종예산	175,673	84,820	46,281	28,435	16,137
16p	171,038	88,036	41,066	24,707	17,229
17p	180,515	93,199	43,495	25,745	18,077
18p	189,746	98,200	45,858	26,818	18,870
19p	199,412	103,446	48,342	27,937	19,687
20p	209,745	109,080	51,008	29,107	20,549
25p	276,861	145,701	68,296	36,701	26,163
30p	362,882	192,783	90,734	46,359	33,006
35p	467,194	250,151	118,475	57,899	40,668
40p	598,982	322,785	153,912	72,421	49,864

8. 세입분야 장기전망의 시사점

지방채를 제외한 지방세입의 전체 규모는 2015년 최종예산 기준 219조원에서 657조원~770조원으로 전망되었다. 인구변화를 적극 반영한 모형에서는 연평균 4.4% 증가세를 시현하여 240년에는 657조원으로 성장하였다. 국내총생산에 근거하여 추계한 모형에서는 2040년 737조원으로 예상되었으며, 생산성 증가를 고려한 낙관적 전망에서는 770조원으로 예측되었다.

〈그림 3-6〉 지방세입 장기전망 결과



자치단체 종류별로는 시·도 지방세가 107조원에서 328조원~356조원으로 증가하여 모형에 따라 비교적 큰 편차를 보였다. 시 자치단체의 지방세도 165조원에서 214조원으로 전망되어 편차가 발생하였다. 반면에 세원이 빈약한 군 자치단체와 자치구의 경우에는 모형간 전망치의 차이가 크지 않았다. 군 자치단체는 2040년 지방세가 83조원에서 85조원으로 예측되었으며, 자치구도 80조원 내외로 전망되었다.

〈표 3-19〉 자치단체 종류별 지방세입 장기전망 결과

(단위 : 조원)

	부정적				중립적				낙관적			
	시도	시	군	구	시도	시	군	구	시도	시	군	구
'15년	107	57	29	27	107	57	29	27	107	57	29	27
16p	111	58	30	28	107	57	29	27	107	57	29	27
17p	116	60	31	29	109	56	30	28	119	65	30	29
18p	120	63	33	30	115	59	31	29	124	69	31	30
19p	125	65	34	32	121	62	33	31	130	72	33	31
20p	131	68	35	33	127	66	34	32	135	75	34	32
25p	165	85	44	41	165	88	43	41	172	98	43	41
30p	209	106	55	52	213	116	54	51	221	128	54	51
35p	262	132	67	64	271	152	68	64	280	165	68	64
40p	328	165	83	80	343	198	85	78	356	214	85	81

주 : 지방세입에서 지방채무, 세종특별자치시가 제외된 전망치임

세입원별로는 중립모형에서 지방세 비중이 2015년 29.8%에서 점진적인 상승세를 기록하였으며, 2040년에는 33.4%까지 높아지는 결과를 보였다. 세외수입의 비중도 증가하여 자체세입이 지방세입에서 차지하는 비중은 2015년의 34.8%에서 2040년에는 39.4%로 상승하였다. 지방세 확대에 따라 조정교부금도 2015년의 4.3%에서 3040년에는 4.7%로 소폭 상승하였다. 보조금의 비중은 2015년의 36.7%에서 큰 변화가 없었다. 반면에 지방교부세는 2015년의 15.5%를 차지하였으나 2020년 전후부터 하락하기 시작하여 2040년에는 11.2%로 저하되었다.

〈표 3-20〉 지방세입 구성별 장기전망 결과(중립모형)

(단위 : 억원)

		합계	지방세	세외수입	지방 교부세	조정 교부금	보조금	내부거래 보전거래
‘15년	규모	2,207,564	657,996	110,645	341,950	94,896	810,946	175,674
	비중	100.0%	29.8%	5.0%	15.5%	4.3%	36.7%	7.9%
16p	규모	2,231,707	654,537	118,595	353,166	91,816	842,555	171,038
	비중	100.0%	29.3%	5.3%	15.8%	4.1%	37.8%	7.7%
17p	규모	2,349,905	702,240	127,063	364,308	98,596	877,184	180,515
	비중	100.0%	29.9%	5.4%	15.5%	4.2%	37.3%	7.7%
18p	규모	2,458,423	745,293	134,727	377,423	97,997	913,236	189,746
	비중	100.0%	30.3%	5.5%	15.4%	4.0%	37.1%	7.7%
19p	규모	2,585,192	790,217	142,726	391,010	111,057	950,770	199,412
	비중	100.0%	30.6%	5.5%	15.1%	4.3%	36.8%	7.7%
20p	규모	2,713,146	839,077	151,412	405,086	117,980	989,847	209,745
	비중	100.0%	30.9%	5.6%	14.9%	4.3%	36.5%	7.7%
25p	규모	3,535,797	1,123,460	201,903	483,444	158,277	1,291,852	276,861
	비중	100.0%	31.8%	5.7%	13.7%	4.5%	36.5%	7.8%
30p	규모	4,574,713	1,476,053	264,638	576,959	208,181	1,686,000	362,882
	비중	100.0%	32.3%	5.8%	12.6%	4.6%	36.9%	7.9%
35p	규모	5,814,867	1,913,153	342,609	688,563	269,918	2,133,429	467,194
	비중	100.0%	32.9%	5.9%	11.8%	4.6%	36.7%	8.0%
40p	규모	7,363,284	2,456,578	439,897	821,755	346,475	2,699,598	598,982
	비중	100.0%	33.4%	6.0%	11.2%	4.7%	36.7%	8.1%

주 : 지방세입에서 지방채무, 세종특별자치시가 제외된 전망치임

그러나 인구변화를 반영한 부정적 모형에서는 지방세 비중이 2015년의 29.8%에서 2040년에는 28.2%로 하락하였다. 반면에 보조금은 2015년에 비하여 4.4%p 높은 41.1%로 전망되었다. 이모형에서도 지방교부세는 소폭 하락하였는데, 이러한 지방

세입의 구성비 변화는 지방재정의 환경이 부정적인 방향으로 진행될 경우 보조금의 압박은 늘어나는 반면에 자주재원의 위상은 낮아져 재정건전성을 위협하는 요인으로 작용할 수 있다는 것을 시사한다.

〈표 3-21〉 지방세입 구성별 장기전망 결과(부정적 모형)

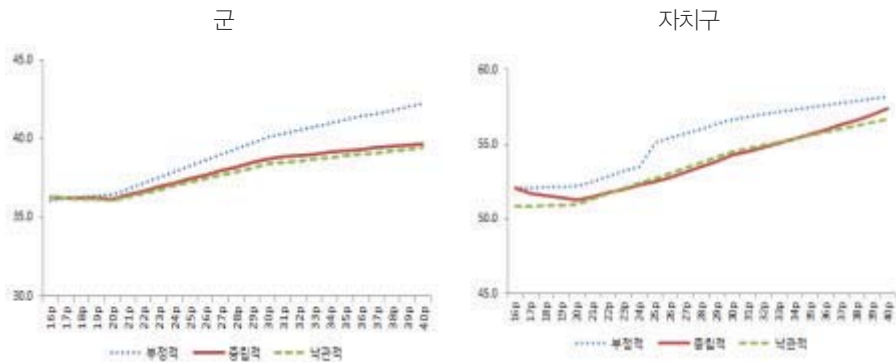
(단위 : 억원)

		합계	지방세	세외수입	지방 교부세	조정 교부금	보조금	내부거래 보전거래
'15년	규모	2,207,564	657,996	110,645	341,950	94,896	810,946	175,674
	비중	100.0%	29.8%	5.0%	15.5%	4.3%	36.7%	7.9%
16p	규모	2,269,189	681,370	124,586	353,166	96,474	842,555	171,038
	비중	100.0%	30.0%	5.5%	15.6%	4.3%	37.1%	7.5%
17p	규모	2,360,960	708,995	129,393	364,308	100,565	877,184	180,515
	비중	100.0%	30.0%	5.5%	15.4%	4.3%	37.2%	7.6%
18p	규모	2,457,532	737,870	134,415	377,423	104,842	913,236	189,746
	비중	100.0%	30.0%	5.5%	15.4%	4.3%	37.2%	7.7%
19p	규모	2,558,222	768,055	139,661	391,010	109,314	950,770	199,412
	비중	100.0%	30.0%	5.5%	15.3%	4.3%	37.2%	7.8%
20p	규모	2,663,428	799,618	145,143	405,086	113,989	989,847	209,745
	비중	100.0%	30.0%	5.4%	15.2%	4.3%	37.2%	7.9%
25p	규모	3,340,416	974,007	173,462	483,444	140,791	1,291,852	276,861
	비중	100.0%	29.2%	5.2%	14.5%	4.2%	38.7%	8.3%
30p	규모	4,212,472	1,200,115	212,092	576,959	174,425	1,686,000	362,882
	비중	100.0%	28.5%	5.0%	13.7%	4.1%	40.0%	8.6%
35p	규모	5,252,781	1,486,003	260,808	688,563	216,784	2,133,429	467,194
	비중	100.0%	28.3%	5.0%	13.1%	4.1%	40.6%	8.9%
40p	규모	6,562,769	1,849,506	322,603	821,755	270,326	2,699,598	598,982
	비중	100.0%	28.2%	4.9%	12.5%	4.1%	41.1%	9.1%

주 : 지방세입에서 지방채무, 세종특별자치시가 제외된 전망치임

특히, 보조금의 압박은 지방재정의 지속가능성을 위협하는 핵심적인 요인으로 지목할 수 있다. 이것은 자치단체 종류별로 살펴보면 이해할 수 있는데, 가장 특징적인 모습은 군 자치단체와 자치구의 보조금 비중이다. 다음의 <그림 3-6>에서 볼 수 있듯이, 군 자치단체와 자치구의 보조금 비중은 어떤 모형을 적용하든 지속적인 상승세를 보였다. 중립모형에서 군 자치단체의 보조금 비중은 2015년의 36.3%에서 2040년에는 39.7%로 증가하였는데, 인구변화를 고려한 부정적 모형에서는 42.2%까지 상승하였다. 자치구의 경우에도 2015년 52.1%에서 2040년 57.4%로 높아졌으며, 부정적 모형에서는 58.2%까지 상승하였다. 이처럼 군 자치단체와 자치구에서 보조금 비중의 지속적인 증가세는 노령인구 비중이 높고, 지역개발수요의 높은 압력, 인구의 대도시 집중에 따른 재정수요압박 등이 영향을 준 것으로 보인다.

<그림 3-7> 군 자치단체의 지방세입 장기전망 결과



제4절 지방세출 장기전망

1. 법정·의무 정책사업비 장기전망

가. 접근방법

법정·의무 정책사업비는 국가 전체의 의무지출과 재량지출이 섞여 있어 본 연구에서는 다음의 가정 하에 장기전망을 시도하고자 한다. 첫째, 2013년~2015년 기간의 세입대비 연평균 비중만큼 2040년까지 지속될 것으로 가정한다. 둘째, 예산정책처가 발표한 국가장기재정전망의 복지분야 의무지출 및 비경직성 재량지출의 증가율로 증가할 것으로 가정한다.

예산정책처(2016)가 발표한 국가장기재정전망 보고서에서는 의무지출에 대한 상세한 내역이 제공되지 않고 있다. 대표적인 의무지출사업의 위주로 전망치를 제공하고 있다. 때문에 본 연구에서는 공개된 지출 전망치 중에서 인건비, 국방비 등의 경직성 지출을 제외한 비경직적 재량지출과 복지분야 의무지출의 전망치를 토대로 법정·의무 정책사업비의 증가율을 산출하기로 한다.

－ 예산정책처 국가장기재정전망(2016년) 지출분야 예측치 －

	복지분야 의무지출	비경직적 재량지출	합 계	연평균 증가율
'16년	83.1조원	142조원	225.1조원	'17년 - '20년 4.41%
'20년	106.4조원	168.4조원	274.8조원	
'30년	206.3조원	264.2조원	470.5조원	'21년 - '30년 7.12%
'40년	372조원	391조원	763조원	'31년 - '40년 6.22%

나. 장기전망 결과

국가재정장기전망의 증가율 수준으로 증가된다고 가정할 경우 2015년의 142조원에서 2040년에는 4.3배 증가한 641조원으로 전망되었다. 시·도 정책사업비는 약 62조원에서 2040년 약 334조원으로 증가하며 시 자치단체와 군 자치단체는 각각 148조원과 79조원으로 증가할 것으로 예상된다. 자치구의 법정·의무 정책사업비도 약 18조원에서 약 80조원으로 증가하였다.

법정·의무 정책사업비의 상당부분은 보조금과 관련된 지방비부담이다. 2015년 최종예산 기준 지방비부담을 요구하는 용도지정 세출은 약 114조원으로서 법정·의무 정책사업비 142조 원 중 80%를 넘어서고 있다. 이것은 보조금의 팽창은 법정·의무 정책사업비의 지출압력으로 작용한다는 것을 의미한다.

〈표 3-22〉 법정·의무 정책사업비 장기전망(국가재정장기전망 기준)

(단위 : 억원)

	전국 합계	시·도	시	군	자치구
‘15년 최종예산	1,423,265	616,056	327,392	174,431	178,271
‘16년	1,481,643	771,488	341,863	182,141	186,151
‘17년	1,547,132	805,588	356,973	190,192	194,379
‘18년	1,615,515	841,195	372,751	198,598	202,971
‘19년	1,686,921	878,375	389,227	207,376	211,942
‘20년	1,761,483	917,200	406,431	216,542	221,310
‘25년	2,484,455	1,293,650	573,244	305,419	312,143
‘30년	3,504,161	1,824,608	808,523	430,773	440,257
‘35년	4,738,223	2,467,181	1,093,261	582,479	595,302
‘40년	6,406,886	3,336,049	1,478,275	787,611	804,950

2. 법정·의무 재무활동비 장기전망

재무활동비 중에서 법정교부금, 지역상생발전기금, 교육비특별회계 진출금 등 법정 진출금을 법정·의무경비 범위로 설정하였다. 법정·의무 재무활동비 역시 세입 여건에 좌우되는 경향이 강하므로 세입 대비 과거 3년(2013년~2015년) 평균 비중을 적용하기로 한다.

법정·의무 재무활동비 = 지방세입 장기전망치 × 과거 3년 세출대비 행정운영경비 비중

여기서, 법정·의무 재무활동비 = 법정교부금, 지역상생발전기금 등 법정출연금, 교육비특별회계 등 법정전출금

장기전망 결과 법정·의무 재무활동비는 2015년 10.2조원에서 2040년 31.8조원으로 증가하였다. 자치단체 종류별로 보면 시·도의 경우 2040년 18.8조원, 시는 9.5조원, 군은 2.1조원, 자치구는 1.3조원으로 전망되었다.

〈표 3-23〉 법정·의무 재무활동비 장기전망

(단위 : 억원)

	전국 합계	시도	시	군	자치구
‘15년 최종예산	102,619	67,214	23,557	5,492	4,366
‘16년	99,012	63,011	24,359	7,082	4,559
‘17년	104,353	66,321	25,869	7,383	4,781
‘18년	109,442	69,425	27,333	7,693	4,991
‘19년	114,731	72,633	28,874	8,017	5,206
‘20년	120,376	76,052	30,533	8,356	5,434
‘25년	156,034	97,242	41,295	10,561	6,937
‘30년	200,471	122,997	55,320	13,374	8,780
‘35년	253,066	152,712	72,760	16,746	10,848
‘40년	318,024	188,571	95,107	21,005	13,342

3. 행정운영경비 장기전망

행정운영경비 역시 세입 여건을 고려하여 인건비, 기본경비를 계상하는 현실을 고려하여 세입 대비 과거 3년(2013년~2015년) 평균 비중을 적용하였다.

$$\text{행정운영경비} = \text{지방세입 장기 전망치} \times \text{과거 3년 세출대비 행정운영경비 비중}$$

행정운영경비는 2015년 27조원에서 2040년 97.4조원으로 3.3배 증가할 것으로 전망된다. 시·군의 행정운영경비가 2015년 대비 각각 3.4배와 3.7배 증가하며, 군 자치단체와 자치구는 2.9배 증가하였다. 주로 대도시형 자치단체의 행정운영경비 속도가 빠른 편이다.

〈표 3-24〉 행정운영경비 장기전망

(단위 : 억원)

	전국 합계	시도	시	군	자치구
‘15년 최종예산	270,718	78,375	88,719	45,729	57,896
‘16년	293,746	96,418	88,334	46,017	62,977
‘17년	309,398	101,892	93,487	47,954	66,065
‘18년	324,578	107,131	98,509	49,956	68,982
‘19년	340,407	112,595	103,787	52,043	71,981
‘20년	357,266	118,446	109,447	54,225	75,147
‘25년	466,031	155,790	146,161	68,398	95,682
‘30년	603,799	202,955	193,734	86,432	120,678
‘35년	768,573	259,519	252,414	107,994	148,646
‘40년	974,718	330,121	327,296	135,142	182,160

제5절 가용재원 증장기전망

1. 가용재원 현황

<그림 2-2>의 가용재원 산출모델에 근거하여 산출된 가용재원은 2015년 최종예산 기준으로 세입의 18.6%에 해당하는 41.1조원으로 추계되었다. 다음의 <표 3-21>은 가용재원 산출 내역으로서 행정·의무경비는 행정운영비 27.1조원, 재무활동비 10.3조원, 용도지정 정책사업비 142.3조원을 합산하여 총 179.7조원이다⁸⁾.

세입대비 가용재원비율을 보면 시·군이 상대적으로 높은 편이며, 시·도와 자치구는 낮은 수치를 보여주고 있다. 특히, 자치구의 가용재원은 세입대비 10.9%에 불과하여 재정여건이 불리하다는 것을 보여주고 있다.

<표 3-25> (광의)가용재원 현황(2015년 최종예산 기준)

	합계	시도	시	군	자치구
세입규모(억원)	2,207,564	1,070,084	572,224	295,395	269,861
법정·의무경비(억원)	1,796,613	870,759	439,668	225,652	240,534
행정운영비	270,718	78,375	88,719	45,729	57,896
재무활동비	102,629	69,213	23,557	5,492	4,367
용도지정 정책사업비	1,423,266	743,171	372,392	174,431	178,272
가용재원(억원)	410,951	179,325	132,557	69,742	29,327
세입대비 가용재원비율	18.6%	16.8%	23.2%	23.6%	10.9%

주 : 행정자치부 및 지역정보개발원 협조를 받아 e-호조 내 관련 통계를 분류 정리한 수치임

8) 행정자치부와 지역정보개발원의 협조를 받아 e-호조의 세출과목별 최종예산을 <그림 2-2> 기준에 근거하여 분류하여 집계하였다.

2. 중립모형의 장기전망 결과

(광의)가용재원은 2022년까지 증가추세를 유지하였으나 이후부터 줄어드는 추세로 전환되었다. 이에 따라 (광의)가용재원은 2015년 41.1조원에서 2022년 46.2조원까지 증가하였으며, 이후에는 완만한 하락세를 보이다가 2030년부터 줄어드는 폭이 확대될 것으로 보인다.

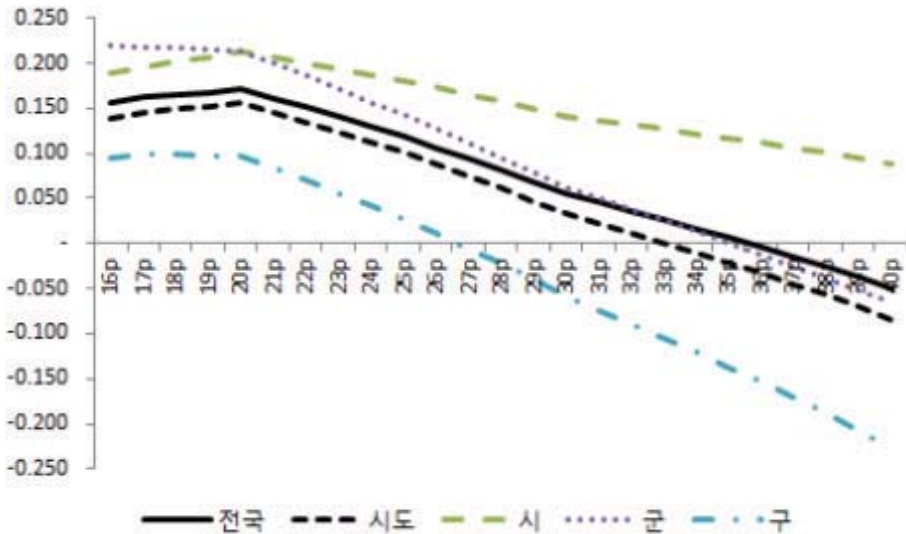
〈표 3-26〉 중립모형의 가용재원 장기전망 결과

(단위 : 억원)

	합 계	시도	시	군	자치구
'15년 최종예산	410,950	178,325	132,556	69,742	29,327
16p	350,068	151,631	105,536	66,153	26,748
17p	381,551	167,514	116,580	68,553	28,905
18p	407,910	180,559	126,290	70,950	30,111
19p	435,249	193,984	136,601	73,438	31,226
20p	465,929	209,247	148,125	76,050	32,507
22p	456,249	201,408	156,376	72,504	25,961
24p	434,644	186,701	163,887	67,131	16,926
26p	400,504	164,899	170,879	59,572	5,153
28p	341,691	128,909	174,282	49,243	-10,743
30p	255,899	77,543	173,980	35,627	-31,251
32p	186,240	33,941	180,318	23,718	-51,737
34p	97,661	-20,555	185,663	8,928	-76,374
36p	-15,043	-88,985	189,260	-9,256	-106,062
38p	-159,897	-175,959	189,376	-31,434	-141,879
40p	-349,451	-288,619	182,694	-58,362	-185,164

(광의)가용재원이 세입에서 차지하는 비중을 보면 2020년까지는 미세하나마 증가하였으나 이후부터 하락하는 추세로 전환된다는 것을 알 수 있다. 자치단체 전체적으로 가용재원은 2015년 세입대비 14.9%이었으나 2032년에 마이너스 상태로 전환되어 2040년에는 -10.6%로 전망되었다. 특히 자치구는 2015년 8.9%에서 2027년에 마이너스 단계에 진입하였으며 2040년에는 -23.1%를 기록하여 하락 폭이 가장 큰 것으로 나타났다. 특별시 및 광역시도 2015년 10.9%를 기록하였으나 2029년부터 마이너스 단계에 들어가 2040년에는 -16.8%까지 하락하였다. 반면에 시·군은 가용재원의 상태가 상대적으로 나아 군 자치단체의 경우 가용재원이 마이너스 상태로 진입하는 시점이 2035년으로 전망되었으며, 시 자치단체는 전망기간 내에서는 플러스 상태를 유지하였다.

〈그림 3-8〉 종립모형의 세입대비 (광의)가용재원 비중 추이



3. 낙관적 모형의 장기전망 결과

낙관적 모형에서 가용재원은 중립모형과 비교할 때 하락속도, 줄어드는 시기, 규모 등에서 상대적으로 나은 결과를 보였다. 전체 가용재원은 2020년대 초반까지 증가 추세를 유지하였으며 마이너스 진입 시기도 2038년으로서 중립모형보다 다소 늦춰졌다. 특히, 시·도의 가용재원이 중립모형에 비하여 양호한 결과를 보였다.

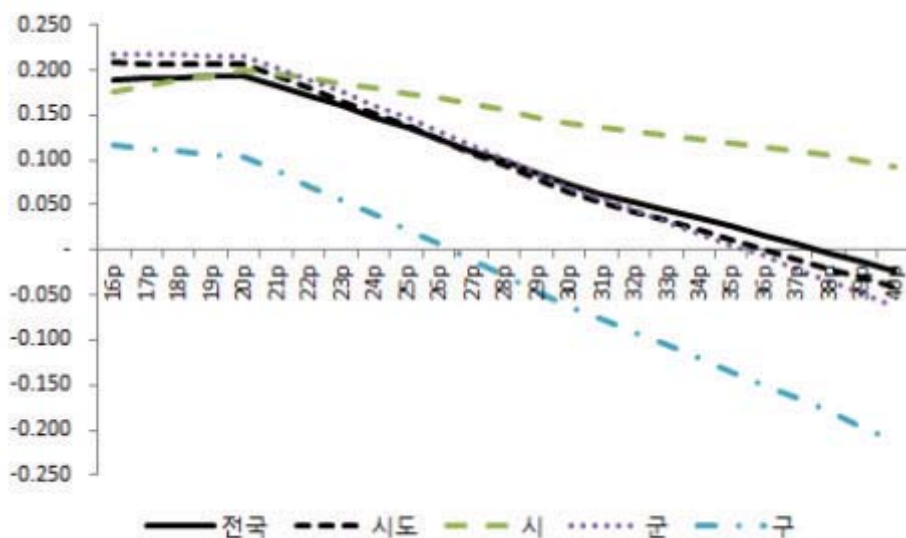
〈표 3-27〉 낙관적 모형의 가용재원 장기전망 결과

(단위 : 억원)

	합 계	시도	시	군	자치구
16p	461,290	247,572	114,356	65,631	33,731
17p	484,524	256,562	125,638	68,508	33,816
18p	509,066	268,135	135,728	71,105	34,099
19p	535,012	280,399	146,440	73,787	34,387
20p	562,914	293,277	158,355	76,671	34,611
22p	549,021	281,464	167,412	73,700	26,446
24p	523,797	263,046	175,804	68,949	15,997
26p	485,103	236,454	183,741	62,147	2,762
28p	427,394	200,361	188,305	52,315	-13,587
30p	347,345	152,671	189,367	39,013	-33,705
32p	287,275	115,795	197,317	27,318	-53,155
34p	210,226	69,414	204,493	12,714	-76,395
36p	112,824	12,010	210,187	-5,398	-103,975
38p	-9,637	-58,164	212,797	-27,770	-136,499
40p	-163,964	-143,041	209,226	-55,503	-174,646

지방세입에서 가용재원이 차지하는 비중도 중립모형과 비슷한 결과를 보이고 있다. 시 자치단체의 가용재원 비중이 전망기간 동안 플러스 상태를 유지하고 있으며, 자치구의 하락속도가 가파르다는 점도 동일하였다.

〈그림 3-9〉 낙관적 모형의 세입대비 (광의)가용재원 비중 추이



4. 부정적 모형의 장기전망 결과

전망모형에 인구변화 요인을 반영할 경우 가용재원은 줄어드는 시기나 규모, 하락속도 등에서 이전의 전망치에 비하여 상당히 악화된 결과를 보였다. <표 3-24>에 제시한바와 같이 가용재원이 줄어드는 시기는 2020년 이후 부터로서 중립모형보다 2년가량 빠른 것으로 예상되었다. 줄어드는 폭도 커 2040년 기준 마이너스 가용재원 규모는 115조원으로 전망되었다.

자치단체 종류별로 보면 시·도의 마이너스 가용재원이 약 59조원에 달하며, 시·자치단체도 중립모형과 낙관적 모형에서는 플러스 상태를 유지하였으나 부정적 모형에서는 2030년대 초반부터 마이너스 상태로 전망되었다. 특히, 자치구는 2020년대 중반부터 마이너스 상태에 돌입하여 2040년에는 -19.7조원을 기록하였다.

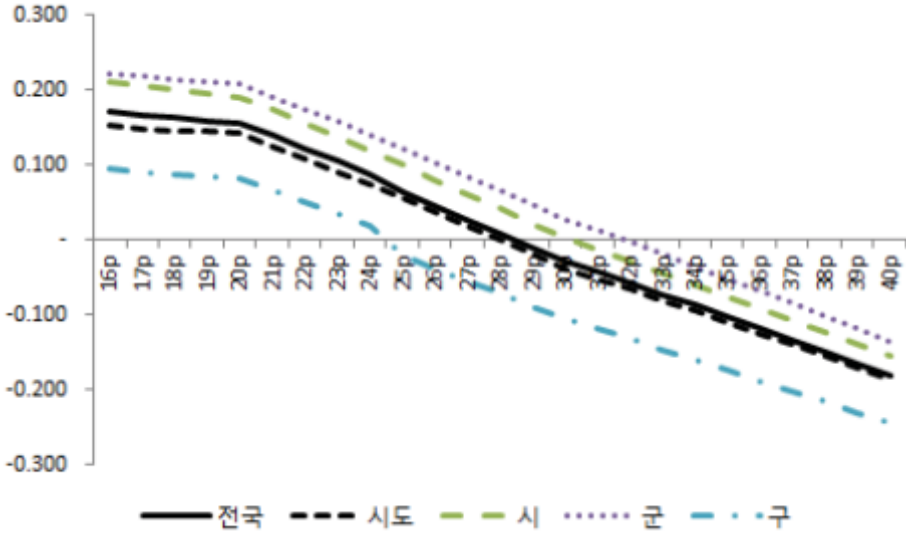
〈표 3-28〉 부정적 모형의 가용재원 장기전망 결과

(단위 : 억원)

	합 계	시도	시	군	자치구
16p	387,469	169,991	123,396	67,318	26,763
17p	392,467	172,233	124,894	68,729	26,612
18p	400,140	176,598	126,706	70,168	26,669
19p	408,053	181,165	128,521	71,623	26,743
20p	415,932	185,826	130,244	73,093	26,769
22p	357,129	155,888	116,007	66,976	18,258
24p	280,276	116,847	97,266	58,613	7,550
26p	171,460	66,809	73,071	47,554	-15,975
28p	47,002	4,086	42,865	33,288	-33,236
30p	-107,391	-73,833	5,425	15,201	-54,184
32p	-250,865	-144,994	-29,694	-1,826	-74,350
34p	-422,697	-230,238	-71,783	-22,515	-98,161
36p	-627,081	-331,669	-121,834	-47,456	-126,121
38p	-868,631	-451,693	-180,830	-77,319	-158,789
40p	-1,152,299	-592,983	-249,666	-112,866	-196,784

다음의 <그림 3-10>은 세입대비 가용재원의 비중을 보여주고 있는 바, 자치단체 종류에 상관없이 가용재원 비중이 급격히 하락하면서 마이너스 상태에 진입한다는 것을 알 수 있다. 특히, 시 자치단체의 가용재원 비율이 2020년대 초기에 상대적으로 하락하는 속도가 가파른 편이었다. 마이너스 상태에 진입하는 시기는 자치구가 가장 빠르며, 이어서 시·도, 시 순서이다. 이러한 결과는 인구규모가 큰 도시 지역의 가용재원이 인구변화에 더 큰 영향을 받는다는 것을 말해준다.

〈그림 3-10〉 부정적 모형의 세입대비 (광의)가용재원 비중 추이



제4장

지방재정 중장기 지속가능성 평가

제1절 주요 복지사업에 대한 가용자원 총당능력

제2절 정부정책 변화의 지방세출 영향분석

제3절 정책시나리오 분석

제4절 지방재정의 지속가능성 검정

KRILA



지방재정 중장기 지속가능성 평가

제1절 주요 복지사업에 대한 가용자원 총당능력

1. 주요 법정·의무 복지사업 현황

본 연구에서 분석하려는 법정·의무 복지사업은 영유아보육료, 가정양육수당, 기초연금, 장애인연금, 생계급여, 주거급여, 의료급여, 해산장제, 국가예방접종 10종류이다. 이들 재정사업은 지출의무가 법령에 적시된 대표적인 의무지출사업으로서 2015년 최종예산 기준으로 국비 및 지방비 합하여 총 44조 5,745억원으로 집계되고 있다. 이 중에서 국비가 37조원으로 83.2%, 지방비는 16.8%인 7조 4,740억원이며 시·도 부담이 전체 사업비의 10.1%를 차지하고 있다. 반면에 기초자치단체의 재정 부담은 상대적으로 적은 편으로서 시 자치단체 3.0%, 자치구 2.1%이며 과소지역이 다수인 군 자치단체는 0.7%이다.

한편 사업별로 보면, 기초연금이 17.1조원으로 전체 예산액의 38.4%를 차지하여 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 국비를 제외한 지방비만 보면 기초연금은 전체 지방비 7조 4,740억 원 중 32.0%인 2조 3,943억원으로 집계되었다. 이어서 영유아보육료가 17.2%(7조 6,688억원), 생계급여 13.8%(6조 1,732억원), 의료급여 13.2%(6조 891억원) 순서이다. 다만, 지방비 기준으로 보면 영유아보육료는(20.4%, 1조 5,271억 원), 의료급여 (19.3%, 1조 4,392억원)는 상대적으로 지방비 부담률이 높은 반면 생계급여(8.3%, 6,434억원)은 낮은 편에 속하였다.

〈표 4-1〉 주요 법정 의무 사회복지 재정사업

	합 계 (억원)	국비	지방비				
			소계	시도	시	군	자치구
합 계(억원)	445,745 (100.0%)	371,004 (83.2%)	74,740 (16.8%)	45,087 (10.1%)	17,031 (3.8%)	3,178 (0.7%)	9,444 (2.1%)
영유아 보육료	76,688	61,416	15,271	9,059	3,766	484	1,962
가정양육수당	30,024	23,877	6,147	3,716	1,319	216	896
기초연금	171,302	147,359	23,943	9,396	8,676	1,565	4,306
장애인연금	13,738	10,983	2,755	1,533	791	223	209
생계급여	61,732	55,298	6,434	4,095	1,025	376	937
주거급여	22,506	20,054	2,453	1,584	306	125	438
의료급여	60,891	46,498	14,392	14,357	25	7	3
교육급여	313	0	313	187	56	16	54
해산장제	468	419	49	27	12	5	6
국가예방접종	8,083	5,100	2,984	1,134	1,056	161	632

주 : e-호조 시스템을 이용하여 집계하였다.

2. 주요 법정·의무 복지사업 장기전망

복지분야 10대 법정·의무 재정사업에 대한 장기전망은 신화연(2013) 및 사회보장위원회(2014)에서 수행한 바 있다. 본 연구에서는 선행 연구에서 추계된 10대 법정·의무 재정사업별 연간 증가율을 적용하기로 한다. 즉, 다음의 <표 4-2>에 보고하고 있는 연간 증가지수를 <표 4-1>의 자치단체별 최종예산에 적용하여 장기전망치를 추계하였다.

〈표 4-2〉 주요 법정 의무 사회복지 재정사업 연도별 증가지수

	영유아 보육료	가정 양약 수당	기초 연금	장애인 연금	생계 급여	주거 급여	의료 급여	교육 급여	해산 장해	국가 예방 접종
15년	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
16p	1.05	1.05	1.05	1.07	1.06	1.06	1.06	1.06	1.06	1.06
17p	1.09	1.10	1.10	1.16	1.13	1.13	1.13	1.13	1.13	1.11
18p	1.16	1.16	1.17	1.25	1.19	1.19	1.19	1.19	1.19	1.18
19p	1.22	1.23	1.32	1.77	1.26	1.26	1.26	1.26	1.26	1.36
20p	1.30	1.30	1.41	1.89	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.44
22p	1.44	1.44	1.62	2.13	1.49	1.49	1.49	1.49	1.49	1.62
24p	1.59	1.59	2.07	2.38	1.65	1.65	1.65	1.65	1.65	1.86
26p	1.74	1.72	2.36	2.64	1.80	1.80	1.80	1.80	1.80	2.05
28p	1.87	1.83	2.66	2.91	1.96	1.96	1.96	1.96	1.96	2.25
30p	1.98	1.93	3.26	3.19	2.12	2.12	2.12	2.12	2.12	2.50
32p	2.07	2.00	3.56	3.47	2.28	2.28	2.28	2.28	2.28	2.68
34p	2.14	2.04	4.24	3.74	2.45	2.45	2.45	2.45	2.45	2.92
36p	2.18	2.07	4.60	4.01	2.62	2.62	2.62	2.62	2.62	3.10
38p	2.21	2.10	4.95	4.28	2.79	2.79	2.79	2.79	2.79	3.27
40p	2.24	2.15	5.68	4.56	2.98	2.98	2.98	2.98	2.98	3.52

자료 : 사회보장위원회(2014) 및 사회보장위원회 내부자료

장기전망 추계치에 따르면 2015년의 약 7.5조원에서 연평균 5.2%의 증가세를 실현하여 2040년 27.7조원으로 3.5배 증가하였다. 자치단체 종류별로는 시·도의 지방비 부담액이 2015년의 4.5조원에서 2.40년 15.2조원으로 3.2배, 규모로는 10.7조원이 증가하여 재정압박이 클 것으로 판단된다. 시 자치단체와 자치구도 재정부담 증가분이 각각 5.5조원, 2.9조원으로 상당히 큰 규모를 보여주었다.

〈표 4-3〉 주요 법정의무 사회복지 재정사업 증장기 전망 결과

	합 계 (억원)	시도	시	군	자치구
'16년 최종예산	74,740	45,087	17,031	3,178	9,444
16p	78,712	47,250	17,893	3,644	9,924
17p	82,947	49,861	18,811	3,839	10,436
18p	87,846	52,796	19,930	4,069	11,051
19p	96,570	57,478	22,291	4,581	12,220
20p	102,595	60,979	23,737	4,878	13,001
22p	115,504	68,399	26,884	5,524	14,697
24p	134,743	78,373	32,253	6,609	17,507
26p	149,855	86,735	36,142	7,404	19,574
28p	164,651	94,893	39,968	8,191	21,599
30p	186,741	105,805	46,471	9,511	24,953
32p	200,923	113,569	50,169	10,286	26,899
34p	223,785	124,646	57,031	11,690	30,419
36p	238,639	132,564	61,029	12,538	32,508
38p	253,046	140,337	64,844	13,356	34,509
40p	277,221	152,023	72,107	14,852	38,238
연평균 증가율	5.2%	4.9%	5.8%	5.9%	5.6%

3. 주요 법정·의무 복지사업에 대한 가용재원 충당능력

10대 법정·의무 복지분야 재정사업은 보편적 복지의 속성을 보유하고 있을 뿐 아니라 지출의무가 법령에 적시되어 있어 재정여건 상황과 별개로 자치단체가 자동적으로 지출하여야 하는 경비이다. 다시 말해서, 가용재원의 많고, 적음에 상관없이

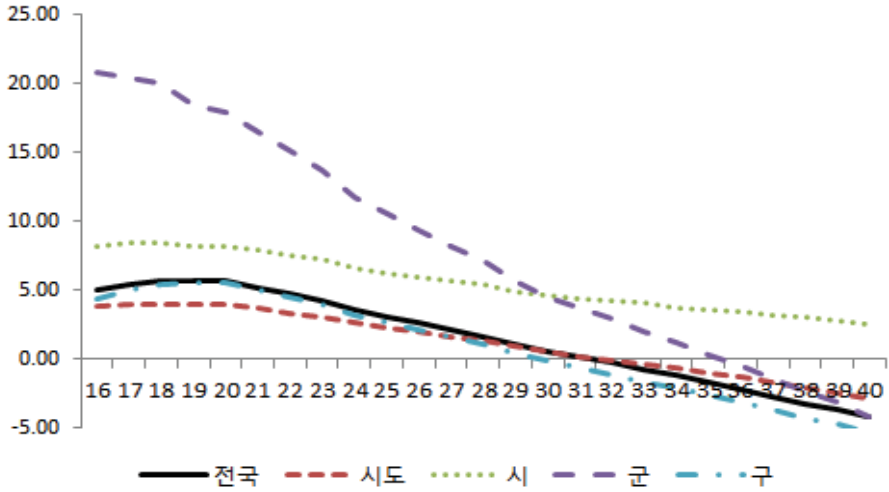
자치단체는 반드시 관련 경비를 예산에 편성하여 지출하여야 한다. 만약 이들 경비에 대한 지출여력이 부족하다면 자치단체는 다른 재정사업을 줄이거나 지방채무를 발행하든 가능한 정책수단을 동원하여 충당하여야 한다.

이런 관점에서 본 연구는 가용재원으로 이들 경비를 어느 정도 충당할 수 있는지를 기준으로 삼아 지방재정의 지속가능성을 판단하고 있다. 이때 가용재원은 다음 절에서 시도하는 민감도 분석 및 시나리오 분석 결과와 비교하기 쉽도록 중립적 모형에서 추계된 가용재원을 적용하였다. 그러므로 여기서 제시하는 가용재원 충당비율은 기준선 개념으로 이해할 수 있다.

다음의 <그림 4-1>에서 보여주는 가용재원 충당지수는 부담하여야 하는 법정·의무 복지사업에 대한 가용재원의 비율이므로 수치가 높을수록 지속가능성도 향상된다 볼 수 있다. 이 개념에 따르면 2015년 기준으로 가용재원 충당능력은 군(18.1), 시(5.9), 시·도(3.1), 자치구(2.7) 순서이다. 군 자치단체의 가용재원 충당능력이 현저히 높은 반면에 자치구는 가용재원 충당능력이 저조하다는 것을 알 수 있다. 그러나 장기전망 결과에 의하면 군 자치단체의 가용재원 충당능력도 급속히 하락하는 것으로 나타났다. 군 자치단체의 가용재원 충당능력은 2030년경 2015년 자치구 수준으로 하락하며, 2030년대 후반에는 마이너스를 기록하였다. 자치구의 가용재원 충당능력은 2020년대 중반에는 1이하로 하락할 전망이다. 이는 2020년대 중반 시점에는 자치구의 가용재원으로 10대 의무지출 복지비를 충당할 수 없다는 의미이다.

물론 지속가능성이 없다 하여 재정파산이나 재정위기의 개념으로 해석할 수는 없지만, 가용재원으로 의무지출 충당이 어렵다면 재정압박, 재정위기, 재정파산의 순서로 진행될 개연성은 높아지기 마련이다. 따라서 자치구가 이를 해결하기 위해서는 강도 높은 세출구조조정과 세입확충 노력이 강화되어야 한다. 시·도, 군 자치단체도 충당능력이 1 밑으로 하락하는 시점이 자치구보다 다소 늦춰질 뿐 결과상의 큰 차이는 없다는 점에서 지금부터 지속가능성 유지를 위한 선제적 노력이 필요하다는 것을 시사하고 있다.

〈그림 4-1〉 법정·의무 복지사업에 대한 가용재원 총당지수 전망



주 : 가용재원 총당지수 = 가용재원 / 법정·의무 복지사업의 지방비부담

제2절 정부정책 변화의 지방세출 영향분석

문재인정부의 경제정책과 사회정책 전체를 관통하는 핵심은 소득주도 성장론으로 이해된다. 소득주도 성장은 성장정책, 고용정책, 복지정책이 따로 가는 것이 아니라 서로 영향을 주고받으면서 같이 가는 통합적 개념이다. 정부는 이미 6월에 일자리 창출과 일자리 여건 개선을 위한 총 11.2조원의 추가경정예산안을 발표한 바 있으며, 7월에는 공공부문의 비정규직 일자리를 정규직으로 전환한다는 내용의 공공부문 정규직 전환 가이드라인을 발표하였다. 복지분야에서는 11월 기초연금을 월 20.6만원에서 25만원으로 인상하며, 5세 이하 아동에게 월 10만원의 수당을 지급하는 아동수당을 신설하기로 하였다. 이러한 일련의 정책들은 자치단체의 재정부담을 수반하면서 내년도부터 시행되는 신규 재정사업에 해당하므로 본 보고서의 기준선 증장기전망에는 누락되어 있다.

이에 따라 기준선 증장기전망에 이들 정책변화 요인을 반영한 민감도 분석을 수행하였다. 민감도 분석 대상은 자치단체 내 비정규직의 정규직 전환에 따른 인건비 등 행정운영경비 증가, 그리고 기초연금 인상으로 인한 자치단체의 추가 재정부담 영향분석이다. 아동수당은 국회예산정책처(2017) 추계에 따르면, 연평균 2.7조원의 재정소요가 중 지방비가 7,546억원에 달하여 지방재정에 상당한 부담으로 작용한다. 그러나 국회에 계류 중인 법률안이 정부안을 포함하여 총 10건에 달하여 향후 법 제정 과정에서 아동수당의 지급대상과 지급금액, 지급기준 등 세부적인 제도설계가 확정되지 못한 실정으로 민감도 분석 대상에서는 제외하였다⁹⁾.

9) 당초 정부는 아동수당 국고보조율을 66.2%(서울 35%, 지방 65%) 적용하는 안을 논의하였으나, 국정기획자문위원회와 지방재정부담심의회위원회를 거치면서 5%p 높여 71.8%(서울 40%, 지방 70%)로 결정하였다. 이에 대하여 자치단체는 아동수당이 대표적인 보편적 복지사업에 해당하므로 전액 국고로 부담하거나 국고보조율을 높여야 한다는 입장을 견지하고 있다. 국회예산정책처(2017) 역시 앞으로 예산심의 과정에서 중앙정부와 자치단체간 합리적인 재원분담 방안이 필요하다는 점을 지적하였다. 참고로 보건복지부가 추산한 아동수당 재정소요 규모는 다음과 같다.

1. 기초연금 인상의 지방세출 장기전망

최근 국정기획자문위원회는 2018년 4월부터 소득 하위 70%에게 주는 기초연금을 지금의 월 20.6만원에서 25만원으로, 2021년에는 30만원으로 인상한다고 발표하였다. 본 연구에서는 기준선 장기전망을 토대로 기초연금 인상의 재정적 파급효과를 분석하기로 한다. 기초연금에 관한 장기전망은 2015년도 사회보장위원회 의뢰로 한국보건사회연구원이 수행한 장기전망치를 활용하였다.

2015년 최종예산 기준으로 기초연금은 국비 14.7조원, 지방비 2.4조원을 합쳐 17.1조원이다. 소득 하위 70%에 대한 기초연금이 25만원으로 인상될 경우 자치단체가 부담하여야 하는 소요예산은 시·도 1조 956억원, 시 1조 116억원, 군 1,825억원, 자치구 5,021억원으로 총 2조 7,918억원이며, 전년대비 6,979억원이 증가할 것으로 추계되었다. 30만원으로 인상되는 2021년에는 지방비만 1.8조원 추가될 것으로 예상된다. 월 25만원 때의 2020년과 비교하면 1조원이 추가 소요되는 것으로 분석되어 지방재정에 상당한 부담으로 작용할 전망이다.

기초연금제도의 변화는 이처럼 국비 뿐 아니라 지방비에도 상당한 부담으로 작용하고 있다. 특히 30만원으로 인상되는 시점부터 지방비부담이 큰 폭으로 증가하여 2040년에는 6.8조원에 달하고 있다. 이 정도의 부담은 지방재정 자체적으로 흡수하기에는 무리가 따를 수 있으며, 별도 재원조치방안이 필요하다는 것을 시사한다.

	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	연평균
총예산(억원)	15,207	30,038	29,737	29,392	29,236	26,722
국비(억원)	10,913	21,556	21,340	21,092	20,980	19,176
지방비(억원)	4,294	8,482	8,397	8,300	8,256	7,546

〈표 4-4〉 기초연금 인상의 지방세출 추가 소요액 추계

	기준선 전망치(억원)					추가 소요액(억원)				
	합계	시도	시	군	자치구	합계	시도	시	군	자치구
15년	23,943	9,396	8,676	1,565	4,306	-	-	-	-	-
16p	25,116	9,857	9,101	1,642	4,517	-	-	-	-	-
17p	26,385	10,355	9,561	1,725	4,745	-	-	-	-	-
18p	27,918	10,956	10,116	1,825	5,021	6,979	2,739	2,529	456	1,255
19p	31,557	12,384	11,435	2,063	5,676	7,889	3,096	2,859	516	1,419
20p	33,760	13,249	12,233	2,207	6,072	8,440	3,312	3,058	552	1,518
21p	36,178	14,198	13,109	2,365	6,507	18,809	7,099	6,554	1,182	3,253
25p	53,058	20,822	19,225	3,468	9,542	26,529	10,411	9,613	1,734	4,771
30p	78,078	30,641	28,291	5,104	14,042	39,039	15,321	14,146	2,552	7,021
35p	105,828	41,531	38,346	6,917	19,033	52,914	20,766	19,173	3,459	9,517
40p	135,997	53,371	49,278	8,889	24,459	67,998	26,685	24,639	4,445	12,229

2. 비정규직의 정규직 전환에 따른 지방세출 장기전망

정부는 전국 852개 공공기관에서 일하는 기간제 노동자, 파견 및 용역 노동자 등 비정규직 31만 명 중 앞으로 2년 이상 일할 인력은 정규직으로 전환한다는 방침을 표방한 바 있다. 후속조치로서 기획재정부는 올해 6월 ‘일자리 창출과 일자리 개선을 위한 11.2조원의 추가경정예산안’을 발표하였는데, 이 중에는 사회복지공무원, 소방관 등 7,500명의 인력충원 등 자치단체와 관련된 재정사업이 포함되어 있다. 아울러 지방교부세 1.7조원을 증액하여 소요재원을 지원할 예정이다.

〈표 4-5〉 2017년도 일자리 창출 관련 추가경정예산안

분야	주요 사업
일자리 창출 (4.2조원)	① 공공부문 일자리 • 중앙 : 4,500명(경찰관 1,500명, 부서관 및 군무원 1,500명, 근로 감독관·집배원·인천공항 제2터미널 등 1,500명) • 지방 : 7,500명(사회복지공무원 1,500명, 소방관 1,500명, 교사 3,000명, 가축방역관·재난안전 등 현장인력 1,500명) • 사회서비스 일자리 : 2.4만명(보조교사, 대체교사 5,000명 등) • 노인일자리 : 3만명 ② 민간부문 일자리 • 중소기업 청년 취업지원사업(80억원), 청년창업펀드(5,000억원), 창업사업화지원(320억원), 재기지원펀드(3,000억원) • 4차 산업혁명 펀드(4,000억원) 및 파트너자금(1,000억원) ③ 지역 밀착형 일자리 : 도시재생 지원(1,014억원) 등
일자리 여건 개선 (1.2조원)	① 중소기업 근무 청년 자산형성 지원, 청년구직촉진수당 도입 ② 새일센터에 창업매니저 30명, 취업설계사 50명 배치 ③ 첫 3개월간 육아휴직 급여 2배 확대, 국공립 어린이집 2배 확대
일자리기반 서민생활안정 (2.3조원)	① 모든 시군구에 치매안심센터 252개소 설치 ② 수급자와 부양의무자 가구에 노인·중증장애인이 포함된 경우 기초생보 부양의무 면제 ③ 도심 역세권 청년층 대상 임대주택 공급(2,700호)
지방재정확충 (3.5조원)	① 국세 증가에 따른 지방교부세 확충(1.7조원) ② 지방교육재정교부금 확충(1.8조원)

자료 : 기획재정부 보도자료

현재 정부는 공공부문 비정규직 실태조사를 토대로 상시·지속 업무의 정규직 전환을 추진하고 있다. 자치단체들도 대부분 소속 비정규직 인력부터 정규직 전환을 적극 추진하면서 자치단체 소속이 아닌 간접근로자(파견, 용역)도 정규직 전환에 포함시키는 방안을 적극 추진하고 있다. 그러나 고용노동부 실태조사에 의하면 2017년 10월 현재 자치단체와 관련된 비정규직 인력은 51,010명으로 정규직 전환 시 소요비용이 상당할 것으로 예상된다. 직접적인 인건비 추가 부담은 물론이고 연금이나 각종 후생복지비, 기준경비 등에 이르기까지 정원 기준으로 산정되는 경비의 추

가적인 압박이 이루어질 수밖에 없다¹⁰⁾.

비정규직의 정규직 전환으로 인하여 추가적으로 발생하는 부담을 정확히 추산하기 위해서는 비정규직 신분 시 인건비와 정규직 전환 이후의 인건비, 이들 인력과 관련된 간접비용(기관운영업무추진비, 부서운영업무추진비 등), 연금부담과 같은 기초적인 통계가 확보되어야 한다. 현재 정부 방침에 따라 자치단체별로 소요경비를 추산하는 작업을 실시하고 있으나, 정규직 전환의 대상과 범위, 시기 등을 정하지 못한 자치단체가 상당하여 현실적으로 집계가 어려운 실정이다. 이에 본 연구에서는 잠정적으로 2019년부터 행정운영경비가 10% 증가하는 것으로 가정하여 추가 비용을 추계하기로 한다. 인건비와 간접비용이 세출과목 상 행정운영경비로 분류되고 있다는 점, 그리고 연금부담이 상당하다는 점을 고려하였다.

대부분의 자치단체가 재정여건 등을 고려하여 연차적으로 확대할 가능성이 높아 2025년까지는 과다 추계될 가능성이 있지만, 비정규직의 정규직 전환으로 지방세출이 추가 부담하게 될 규모는 2040년 9조원으로 추계되었다.

10) 자치단체 관련 비정규직 내역은 다음과 같다.

합계	자치단체 소속 인력				자치단체 소속 외 인력		
	소계	단시간	기간제	기타	소계	파견	용역
51,010명	40,424	5,134	35,031	269	10,586	71	10,515

자료 : 고용노동부(http://public.moel.go.kr/new2014/userhome/org_2016_02.jsp) 토대로 정리하였음

〈표 4-6〉 비정규직 정규직 전환에 따른 행정운영경비 추가 소요액 전망

	합계(억원)	시도	시	군	구
19p	32,015	9,234	10,379	5,204	7,198
20p	33,570	9,688	10,945	5,423	7,515
21p	35,378	10,208	11,598	5,679	7,891
23p	39,262	11,323	13,017	6,231	8,691
25p	43,586	12,562	14,616	6,840	9,568
27p	48,305	13,904	16,380	7,510	10,511
30p	56,223	16,139	19,373	8,643	12,068
33p	64,812	18,551	22,706	9,877	13,678
35p	71,263	20,357	25,241	10,799	14,865
37p	78,341	22,332	28,053	11,812	16,144
40p	90,021	25,561	32,730	13,514	18,216

3. 기초연금 인상 및 비정규직 정규화에 따른 지방재정 파급효과

최근 정부는 기초연금 인상과 공공부문 비정규직의 정규직 전환을 확정 발표한 바 있다. 본 연구는 정부정책이 확정됨에 따라 기초연금 인상과 자치단체 내 비정규직의 정규직 전환으로 인한 행정운영경비 증가를 동시에 반영하여 기준선 전망치와 비교하고자 한다.

기초연금 인상과 비정규직 정규직 전환으로 인하여 지방세출에서 추가적으로 부담하게 될 규모는 2018년 6,979억원, 2019년 3조 9,904억원에서 2040년에는 15.8조 원으로 크게 늘어나는 것으로 추계되었다. 자치단체 종류별로는 시·도, 시, 자치구의 재정부담이 큰 편이다. 이는 인구가 밀집된 자치단체의 재정부담이 더 크다는 것

을 의미한다. 특히, 재산세와 조정교부금 의존도가 절대적으로 높은 자치구의 경우에는 재정충격이 클 것으로 예상된다.

〈표 4-7〉 기초연금 인상 및 행정운영경비 증가의 지방세출 증가

	합계(억원)	시도	시	군	자치구
16p	-	-	-	-	-
17p	-	-	-	-	-
18p	6,979	2,739	2,529	456	1,255
19p	39,904	12,330	13,237	5,720	8,617
20p	42,010	13,000	14,003	5,974	9,033
25p	70,115	22,973	24,229	8,574	14,339
30p	95,262	31,459	33,519	11,195	19,089
35p	124,177	41,123	44,415	14,258	24,381
40p	158,020	52,247	57,368	17,959	30,445

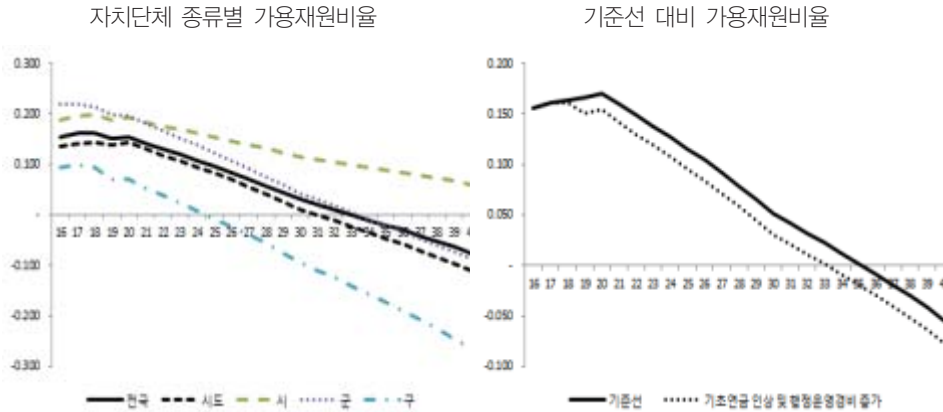
제3절 정책시나리오 분석

1. 기초연금 인상 및 비정규직의 정규직 전환

정부 방침에 따라 기초연금이 2018년부터 월 30만원으로 인상되고, 자치단체 내 비정규직의 정규직 전환이 2019년부터 본격적으로 추진된다는 가정 하에 세입대비 가용재원 비율의 변화를 비교하였다. <그림 4-2>에 제시한바와 같이 세입대비 가용재원 비율이 마이너스로 진입하는 시점이 중립모형의 기준선에 비하여 2년가량 앞당겨진다는 것을 알 수 있다. 기준선 전망에 의하면 전체 지방세입 대비 가용재원비율은 2036년경부터 마이너스 상태에 진입하지만 기초연금 인상과 비정규직의 정규직 전환으로 인한 행정운영경비 증가가 동시에 진행될 경우에는 2034년에 마이너스 국면으로 진입하였다. 세입대비 가용재원비율도 2040년의 기준선전망치의 -5.4%에서 -7.6%로 하락하는 결과를 보였다.

물론, 이 시나리오에서도 시 자치단체의 가용재원비율은 여전히 플러스 상태를 유지하는 것으로 보인다. 그러나 세부적으로 살펴보면 수도권 지역을 제외하면 비수도권 대다수의 시 자치단체는 마이너스 상태에 있다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 일부 자치단체를 제외하면 세입대비 가용재원비율이 급락하면서 마이너스 상태도 앞당겨진다는 것을 말한다. 특히, 자치구의 경우 2040년의 -22.7%에서 -26.4%로 악화되어 지속가능성의 위협도가 증대하였다.

〈그림 4-2〉 기초연금 인상 및 행정운영경비 증가 시 세입대비 가용재원비율



2. 보조금 절감

지방재정의 지속가능성 유지를 위한 대안으로서 각종 보조금의 감축을 상정할 수 있다. 오늘날 국가재정의 최대 당면현안 중 하나는 무분별한 보조금의 남설과 팽창을 들 수 있다. 지방세입 측면에서도 보조금이 지방교부세를 이미 추월하였으며, 장기전망에서도 양자간의 격차가 확대되는 추세라는 사실을 확인한 바 있다.

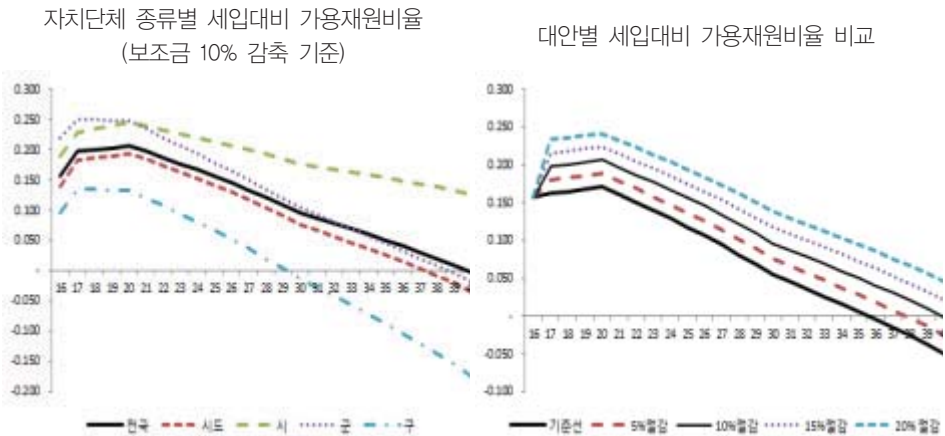
이런 이유로 보조금에 대한 통제는 지방재정의 지속가능성을 담보하기 위한 필수적인 대안으로 간주되어야 할 것이다. 본 연구에서는 지방재정의 지속가능성 유지에 필요한 보조금의 적정 감축 수준을 판단하고자 4가지 대안을 비교하였다. 여기서 감축의 대상에는 복지분야 10대 의무지출사업을 제외한 정책사업으로 한정하였다. 그 이유는 복지분야 10대 의무지출사업이 가용재원 추계 시 이미 반영된 상태이므로 정책실험 대상에도 포함할 경우 중첩의 문제가 발생하기 때문이다.

시나리오 분석에 의하면 보조금 절감은 세입대비 가용재원비율이 마이너스 상태로 진입하는 시점을 최소 2년 지연시키는 것으로 나타났다. 보조금을 매년 5% 감축하면 세입대비 가용재원비율이 마이너스로 진입하는 시기는 2036년에서 2038년으

로 지연되었으며, 10% 감축하면 2040년에 마이너스로 전환되었다. 매년 15% 이상 절감하면 세입대비 가용재원비율은 플러스 상태를 유지하여 지방재정의 지속가능성을 크게 개선한다는 사실도 확인되었다.

이러한 분석결과는 보조금 감축이 정책적 의미를 갖추기 위해서는 최소한 10% 감축되어야 한다는 것을 의미한다. 아울러 보조금의 기준선의 장기전망치에 대한 매년도 10% 감축이므로 보조금의 증가율 상한선 설정과 같은 지출통제의 함의를 내포하기도 한다. 지출통제의 수단으로는 재정준칙제도의 도입, 지방재정부담심의 활성화, 투자심사제도와 같은 재정관리제도의 내실 운영, 재정사업 자율평가제도를 활용한 성과관리 강화, 보조사업 신청 이전부터 예산부서와의 협조하도록 강제하는 시스템 구축 등의 다양한 지출통제장치를 생각해 볼 수 있다.

〈그림 4-3〉 보조사업 감축의 세입대비 가용재원비율 비교

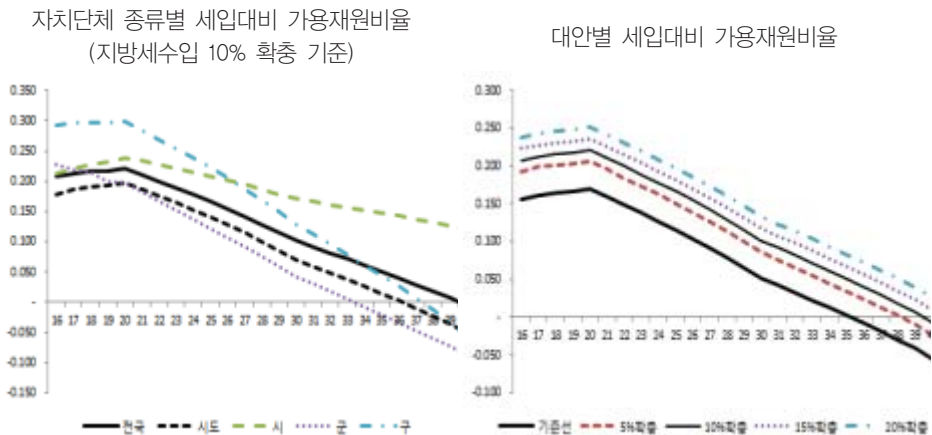


3. 지방세수입 확충

지방재정의 지속가능성과 관련하여 지방세 확충을 분석하였다. 지방세 확충 방안으로는 중앙-지방간 재정관계에서 국세의 지방이양, 지방세의 과세대상 확대, 신규 지방세목의 설치 등의 제도적 측면이 있다. 비제도적 영역에서는 징수율제고 등의 자치단체 차원의 자구노력도 있다. 여기서는 제도적, 비제도적 요인을 망라하여 지방세수입이 매년 5%부터 20%까지 확대된다는 가정 하에 분석하기로 한다. 분석 결과는 <그림 4-4>에 제시하고 있다.

대안별 시나리오 분석 결과에 의하면 최소한 매년 지방세수입이 10% 확충될 때 세입대비 가용재원비율이 플러스 상태를 유지할 수 있었다. 보조금 10% 감축과 비슷하게 세입대비 가용재원비율이 마이너스 상태로 진입하는 시점을 2년가량 지연시키는 것으로 나타났다.

〈그림 4-4〉 지방세 확충 시 세입대비 가용재원비율

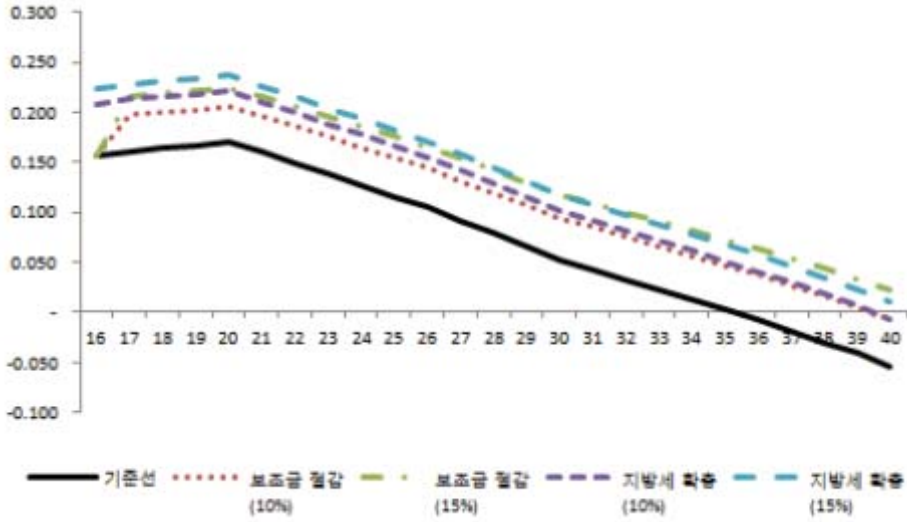


4. 정책시나리오별 비교

다음으로 보조금 감축과 지방세수입 확충의 효과를 비교하면, 초기에는 지방세수입 확충효과가 상대적으로 크다는 것을 알 수 있다. 그러나 보조금 감축은 시간이 경과하면서 정책효과가 누적되었으며, 2030년대 중분에는 양자간의 차이가 무의미할 정도로 작았다. 오히려 2040년에 근접할수록 보조금 감축효과가 지방세수입 확충효과를 앞서기 시작하였다.

이러한 결과가 의미하는 바는 단기적으로는 지방세수입 확충이, 장기적으로는 보조금 감축이 상대적으로 나은 대안이라는 점이다. 국가재정 관점에서도 보조금 감축을 우선적으로 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 징수율 개선과 같은 자체노력만으로 지방세수입을 확충한다는 것은 한계가 있기 마련이므로 세원이양 방식을 선호하는 경향이 있다. 그러나 세원이양방식은 증세를 수반하지 않는 한 주어진 조세자원의 재분배라 볼 수 있다. 이 한계를 극복하려면 증세를 적극 고려하거나, 세원이양의 별도 재원을 강구해야 한다. 정책시나리오 분석 결과는 이와 관련된 시사점을 제시하고 있는데, 보조금 감축의 효과가 장기적으로 누적되면서 지방세 확충효과를 앞서나간다는 것은 세원이양의 재원을 보조금 감축으로부터 조달하는 방안이 국가재정 전체적으로 바람직하다는 것을 시사한다. 유사중복 국고보조사업, 성과부진 국고보조사업에 대한 대폭적인 정비가 필요한 배경이 여기에 있다.

〈그림 4-5〉 정책시나리오 대안간 비교



제4절 지방재정의 지속가능성 검정

1. 검정방법의 개요

재정의 지속가능성(fiscal sustainability)이란 현재의 부채를 장래 소득으로 갚을 수 있는가를 나타내는 개념이다. 부채 상환능력이 지속가능하다면 재정운영도 지속가능하다는 맥락에서 사용하는 개념이지만, 장래소득을 객관적으로 측정하기가 쉽지 않기 때문에 통계적 검정만으로 지속가능성 여부를 판단하기에는 위험이 있다.

이론적으로 재정의 지속가능성과 관련된 검증 방법으로는 Ahmed and Rogers(1995), Hamilton and Flavin(1986), Bohn(1998)이 제시한 모형이 있다. 이들 방법은 결국 채무상환능력의 지속가능성과 밀접한 관련을 맺는데, 재정적자를 가장 단순화하면 다음과 같다. 여기서 D 는 공적채무잔고, G 는 재정지출, T 는 조세, r 은 금리이다.

$$D_t - D_{t-1} = G_t - T_t + rD_{t-1} \dots\dots\dots(1)$$

상기 식을 정리하면 다음의 식 (2)로 표기할 수 있다.

$$D_t = \frac{T_{t+1} - G_{t+1}}{1+r} + \frac{D_{t+1}}{1+r} \dots\dots\dots(2)$$

차분방정식을 다음 期에 적용하여 축차적으로 적용하면 다음 식이 구해진다.

$$D_t = \frac{T_{t+1} - G_{t+1}}{1+r} + \frac{T_{t+2} - G_{t+2}}{(1+r)^2} + \frac{D_{t+2}}{(1+r)^2}$$

$$\dots\dots = \sum_{j=1}^N \frac{T_{t+j} - G_{t+j}}{(1+r)^j} + \frac{D_{t+N}}{(1+r)^N}$$

$j \rightarrow \infty$ 이면 식 (3)이 되며, 이를 다시 계차방정식으로 풀이하면 식 (4)를 도출할 수 있다.

$$D_t = \sum_{j=1}^{\infty} \frac{T_{t+j} - G_{t+j}}{(1+r)^j} + \lim_{j \rightarrow \infty} \frac{D_{t+j}}{(1+r)^j} \dots\dots\dots(3)$$

$$D_t - D_{t-1} = \sum_{j=1}^{\infty} \frac{\Delta T_{t+j} - \Delta G_{t+j}}{(1+r)^j} + \lim_{j \rightarrow \infty} \frac{D_{t+j}}{(1+r)^j} - \lim_{j \rightarrow \infty} \frac{D_{t-1+j}}{(1+r)^{j-1}} \dots\dots\dots(4)$$

여기서 좌변의 $D_t - D_{t-1}$ 은 재정적자 $G_t - T_t + rD_t$ 이므로 공적채무가 지속가능하기 위해서는 (G, T, rD)가 (1, -1, 1)의 공적분관계가 되어야 한다. 환언하면, 공적채무의 지속가능 여부는 (G, T, rD)의 공적분검정으로 분석할 수 있다.

2. 지방재정 지속가능성 검정 결과

국가재정의 지속가능성 검정에 대해서는 Bohn's검정이 많이 인용되는 방법론이다. Bohn's모형의 기본 형식은 GDP대비 기초수지비율과 GDP대비 공적채무비율로 구성되어 있어 재정활동이 채무 변동에 적극적으로 반응할 수 있는가에 근거하여 지속가능성을 검증한다. 이러한 접근법은 통계적으로 보다 쉽게 검증할 수 있다는 장점이 있지만, GDP를 이용한 변수를 이용함에 따라 지방재정에 적용하기에는 어려움이 있다.

본 연구에서는 대안으로서 Ahmed and Rodgers 검정방법을 사용하기로 한다. 이 방식은 생산 및 소비와 관련된 집계변수가 없어도 비교적 쉽게 검증할 수 있다는 장점이 있다. 또한 기본적으로 공적분 관계를 이용하고 있어 본 연구에서 취하고 있는 시계열적 방법과도 일관성을 유지할 수 있다. Ahmed and Rodgers 검정은 기본적으로 식 (4)에서 설명한바와 같이 채무가 관련된 재정변수와 공적분 관계에 있으면, 장기적으로 균형관계에 정상성을 유지한다는 의미와 상통하며, 따라서 채무상환의

지속가능성이 확인된다는 단순한 논리에서 출발하고 있다. 즉, 공적분 관계가 존재하면 재정운영은 지속가능하다고 보는 것이다.

Ahmed and Rodgers 검정에서도 기본적으로 지방채무에 대한 정보가 있어야 한다. 이를 위해서는 2040년까지 지방채무와 관련된 기준선 전망치가 별도 작업을 요구하게 되는데, 본 연구에서 추계된 가용재원으로 대체할 수 있다. 그 이유를 설명하면 가용재원과 재량지출의 합이 지방세출이고, 우리의 지방재정 환경에서는 지방세입 범위 내에서 세출예산을 편성하므로 의무지출과 재량지출의 합이 지방세입이라 볼 수 있다. 그런데, 앞서 설명하였듯이 가용재원이 의무지출 소요액만큼 확보되지 못하면 부족분은 지방채 발행으로 조달한다 가정하여도 큰 무리가 없다 보여진다. 즉, 가용재원의 증·감이 지방채수요라 볼 수 있다는 것이다.

이러한 논리에서 본 연구는 (의무지출, 가용재원)의 공적분 관계를 검정하는 방식으로 지방재정의 지속가능성을 검증하고자 한다. 공적분 검정은 Johansen검정 방식을 이용하며, 다음의 다섯 종류 모두를 검증함으로써 결과의 강건성을 확인하였다.

$$\text{검정식 1 : } \Pi y_{t-1} + Bx_t = \alpha \beta' y_{t-1}$$

$$\text{검정식 2 : } \Pi y_{t-1} + Bx_t = \alpha (\beta' y_{t-1} + \rho_0)$$

$$\text{검정식 3 : } \Pi y_{t-1} + Bx_t = \alpha (\beta' y_{t-1} + \rho_0) + \alpha_{\perp} \gamma_0$$

$$\text{검정식 4 : } \Pi y_{t-1} + Bx_t = \alpha (\beta' y_{t-1} + \rho_0 + \rho_1 t) + \alpha_{\perp} \gamma_0$$

$$\text{검정식 5 : } \Pi y_{t-1} + Bx_t = \alpha (\beta' y_{t-1} + \rho_0 + \rho_1 t) + \alpha_{\perp} (\gamma_0 + \gamma_1 t)$$

상기의 다섯 종류 검정식을 대상으로 Johansen 공적분 검정을 실시한 결과 귀무가설(공적분 관계가 존재하지 않음)이 기각되어 공적분 관계가 존재한다는 것을 확인할 수 있었다. 검정 결과는 <표 4-8>에 수록하였는데, 다섯 종류의 검정식에서 대부분 귀무가설이 기각되었다. 시·도, 시, 군, 자치구 자치단체의 모든 유형에서도 공적분 관계가 존재하여 지방재정의 지속가능성을 확인할 수 있었다. 다만, 군 자치단

체의 경우에는 검정식에 따라 공적분 관계가 검출되지 않거나, 10% 유의수준에서 공적분 관계가 확인된 경우도 있어 상대적으로 지속가능성이 미흡하다 해석된다.

〈표 4-8〉 Ahmed and Rodgers 공적분 검정 결과

	Trace 통계량	확률 p값	최대고유치 통계량	확률 p값
검정식 1(추세가 없으며, 공적분 관계식에 상수항 없음)				
시도	21.07 ^{***}	0.0014	18.67 ^{***}	0.0021
시	18.94 ^{***}	0.0034	17.54 ^{***}	0.0035
군	8.95	0.1717	6.97	0.2519
자치구	27.2 ^{***}	0.001	23.5 ^{***}	0.0002
검정식 2(추세가 없으며, 공적분 관계식에 상수항 존재)				
시도	24.88 ^{**}	0.0107	19.18 ^{**}	0.0146
시	33.49 ^{***}	0.0004	28.11 ^{***}	0.0004
군	20.02 [*]	0.0540	14.19 [*]	0.0907
자치구	32.37 ^{***}	0.007	27.86 ^{***}	0.0004
검정식 3(선형추세가 있으며, 공적분 관계식에 상수항 존재)				
시도	18.94 ^{****}	0.0145	18.69 ^{***}	0.0093
시	29.56 ^{***}	0.0002	28.02 ^{***}	0.0002
군	15.36 [*]	0.0523	11.94	0.1127
자치구	21.97 ^{***}	0.0002	24.47 ^{***}	0.0063
검정식 4(수준변수, 공적분 관계식 모두 선형추세 존재)				
시도	36.63 ^{***}	0.0005	32.07 ^{***}	0.0004
시	39.79 ^{***}	0.0005	32.19 ^{***}	0.0004
군	28.38 ^{**}	0.0278	17.67 [*]	0.0826
자치구	37.31 ^{***}	0.0102	26.47 ^{***}	0.0040
검정식 5(수준변수는 2차함수 추세, 공적분 관계식은 선형추세)				
시도	25.81 ^{***}	0.0038	25.09 ^{***}	0.0029
시	28.08 ^{***}	0.0016	24.84 ^{***}	0.0031
군	27.29 ^{***}	0.0002	17.32 ^{**}	0.0412
자치구	30.12 ^{***}	0.0007	23.56 ^{**}	0.0051

제5장

요약 및 정책제언

제1절 요약 및 정책함의

제2절 정책제언





제1절 요약 및 정책함의

1. 장기전망 결과의 요약

저출산 및 고령화에 따른 세출수요의 팽창, 저성장으로 인한 지방세입 신장성 둔화가 현실로 대두됨에 따라 지방재정의 지속가능성에 대한 우려가 높아지는 시점에 있다. 본 연구는 이러한 지방재정의 대내외 환경변화가 과거와 다른 차원에서 위험요인으로 작용할 수 있다는 관점에서 자치단체 가용재원을 전망하고 있다.

본 연구에서 채택하는 장기전망은 통상적으로 사용하는 기준선 개념에서 접근하고 있다. 다시 말해서 지금의 재정운영 행태나 관행, 정부정책 및 제도적 환경이 미래에도 지속된다는 가정 하에 가용재원의 장기전망을 시도하고 있다. 가용재원을 전망하기 위해서는 먼저 가용재원의 개념 정립과 추계할 수 있는 산출기준이 마련되어야 한다. 본 연구는 가용재원을 자치단체가 재량적으로 동원할 수 있는 재원으로 정의한 후, 총세입에서 의무지출을 차감한 나머지를 가용재원으로 정의하였다. 이때 의무지출은 법령에 지출의무가 부과된 경비나 사전적 의미에서 의무지출로 보기는 어렵지만 사실상 의무지출이라 하여도 무방할 정도로 경직성이 매우 강한 경비를 포함시켰다. 또한, 법령의 범위에는 조례를 포함한 자치법규도 포함하여 지방재정의 현실을 반영하였다.

가용재원 산출모델에 따라 세입에 대한 장기전망이 시도되었다. 가장 중요한 지

방세수입은 세수합수를 설정하여야 하는데, 먼저 지역내총생산에 대한 전망모델을 구축하였으며, 이에 연동된 시·도 지방세에 대한 세수합수를 설정하는 순서로 장기 전망이 이루어졌다. 시·군·구 지방세수입과 세외수입, 조정교부금은 세수합수 설정이 어려워 시·도 지방세수입 장기전망치에 연동하여 추계하였다. 지방교부세와 국고보조금은 국회예산정책처의 장기전망치를 활용하였다. 다만, 국회예산정책처의 장기전망치는 총량 기준이므로 자치단체별 장기전망치는 세입대비 비중이 지속된다는 가정 하에 추계하였다.

의무지출 역시 최근 3년간 세입에서 차지하는 비중의 평균치가 향후에도 지속된다는 가정 하에 추계하였다. 이처럼 세외수입, 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금의 세입과 행정운영경비, 재무활동비, 용도지정 정책사업비의 의무지출이 지방세수입에 연동되도록 설계한 것은 각각의 예측함수에 필요한 변수가 극히 제한적이라는 현실적인 이유가 가장 크다. 또한 본 연구의 전망모델이 총량집계변수가 아니라 자치단체별 전망치를 합산하여 지방세입과 지방세출의 총량을 구하는 상향식 방식을 취한 것도 배경으로 작용하였다. 물론, 이러한 한계에 대해서는 자치단체별 장래인구변화를 적절히 반영하는 방식으로 대응함으로써 장기전망의 타당성을 확보하도록 노력하였다.

모형설계의 한계에도 불구하고 중장기 가용재원 전망에 의하면 2030년 이후부터 급격히 악화되는 결과를 얻었다. 특히, 자치구의 경우에는 2020년대 중후반부터 가용재원이 줄어들어 재정여건이 매우 악화되는 것으로 전망되었다. 무엇보다 주목할 만한 사항은 인구변화 요인을 반영한 모형에서 가용재원의 감소폭과 속도가 우려할 정도로 크다는 사실을 확인할 수 있었다.

다음으로 본 연구에서 추계한 가용재원으로 지속가능한 재정운영이 가능한지에 대한 평가를 시도하였다. 첫 번째 평가방식으로 법정 의무 사회복지 재정사업에 대한 충당능력에 대한 분석을 시도하였다. 분석 결과에 의하면 현 시점에서 군 자치단체의 충당능력은 매우 높은 수준이나 시간 경과에 따라 급격히 하락하였으며, 2030년대 후반에는 충당능력이 마이너스 상태로 전환되었다. 가용재원 충당능력이 가장

취약한 자치단체는 자치구이며, 2020년대 중반부터 가용재원으로 의무지출 복지사업을 수행할 수 없을 것으로 전망되었다. 시·도의 경우에도 가용재원 충당능력은 대단히 미흡한 수준으로 측정되었다. 이에 더하여 기초연금 인상과 비정규직의 정규직 전환 등의 정부정책이 시행될 경우 가용재원 충당능력은 상당한 손상을 입을 것으로 추정되었다. 이러한 분석 결과는 현 시점부터 강력한 세출통제와 함께 세입확충을 위한 제도적, 정책적 기반 조성이 필요하다는 것을 시사한다.

이와 관련하여 본 연구에서는 국고보조금 감축, 지방세 확충을 대상으로 가용재원 충당능력을 비교 분석하였다. 다양한 정책조합 중에서 지방세 확충은 단기효과 측면에서 우월하였으며, 국고보조금 감축은 장기효과에서 나은 대안으로 판단되었다. 이 결과가 의미하는 바는 제도적, 정책적 환경을 조성하는데 상당한 시간이 소요되는 지방세 확충 보다는 자치단체 내부적으로 즉시 시행할 수 있고, 장기적으로 효과가 입증된 국고보조 감축이 우선적으로 시행될 필요가 있다는 사실이다. 국고보조 감축은 국가재정 관점에서도 재정자원의 효율적 배분에 반드시 필요할 뿐 아니라 지방재정의 지속가능성을 유지하는 수단으로서 의의도 높아 정부 차원의 적극적인 노력이 요망된다 하겠다.

제2절 정책제언

저출산, 고령화, 저성장 구도가 고착됨에 따라 사회복지비를 중심으로 지방세출의 팽창압력은 높아지는 반면에 지방세입은 과거 개발시대와 달리 신장성이 급격히 둔화될 가능성이 높다. 이러한 구조변화에도 불구하고 자치단체의 재정운영 행태는 과거의 관행에서 크게 벗어나지 못한 측면이 있다. 국고보조사업의 경쟁적 유치가 여전하며, 지방보조금에 대한 엄격한 통제기제도 미약한 실정이다. 투자심사 역시 성과가 의심스러운 사업이라 하여도 관대한 경향이 여전하다. 성과관리 측면에서도 재정사업자율평가, 지방보조금평가 등을 도입하였지만 평가제도 자체가 구비되어 있지 않거나 형식적으로 운영하는가 하면, 예산과 연계성도 미흡하여 재정자원의 효율성을 저하시키는 요인이 되고 있다.

본 연구의 장기전망 결과과 전술한 당면현안을 고려하면, 다음과 같은 정책대응이 선제적으로 추진될 시점이라 사료된다.

1. 국고보조사업의 정비

중앙정부의 재정기능이 확대되는 과정에서 자치단체 대상 국고보조도 확대되어 왔다. 국고보조사업은 2005년도 국가균형발전특별회계를 설치하면서 일대 정비가 이루어진 바 있으나 다시 과거 수준을 회복할 정도로 남설되어 왔다 하여도 과언이 아니다. 일례로 2001년도 국고보조사업은 613개에서 2005년 359개로 대폭 정비되었으나 2014년에는 919개로 크게 늘어난 실정이다. 규모 측면에서도 2005년의 15.4조원에서 2014년 37.7조원으로 2.4배 증가하였다. 국고보조금의 이러한 팽창은 지방재정은 물론이고 중앙재정까지 어려움에 직면하는 주된 요인이 되고 있다.

이처럼 국고보조사업의 정비가 선행되지 않고서는 국가재정 전반의 지속가능성은 확보되기 어려울 것이다. 국고보조사업이 정비되기 위해서는 다음의 조치가 적

극 검토될 필요가 있다.

첫째, 국고보조사업은 소관 부처가 직접 수행방식으로 전환하는 기초를 확립하여야 한다. 별도의 지방행정조직이 있는 부처에서는 국고보조방식 보다는 직접 사업 수행을 통해 국고보조금의 절대적 규모를 축소하여야 한다. 예를 들어, 생활체육, 문예진흥, 사회적기업, 노인일자리, 자활사업, 건강증진사업 등 중앙정부 산하기관에서 실질적으로 사업의 내용을 관리하는 사업은 특별지방행정기관을 통해 직접 정책을 담당하는 원칙이 확립되어야 한다.

둘째, 부처별 국고보조사업의 한도제를 운영하는 방식도 검토할 수 있다. 이 방식은 국고보조사업의 규모 및 비중이 많은 중앙부처(보건복지부, 문화체육관광부, 환경부, 농림축산식품부 등)의 팽창을 억제하는데 효과적으로 작동할 수 있다. 특히, 국고보조사업의 남설 문제를 예방하는 수단으로서 적극 검토될 필요가 있다.

셋째, 국고보조금에 대한 재정준칙제도의 도입을 검토할 수 있다. 예를 들어 중앙정부 및 자치단체의 일반재원의 증감율과 국고보조금 증감률을 유기적으로 연계하여 중앙정부의 예산을 편성하도록 의무화하는 것이다. 다른 한편으로 PAYGO원칙을 중앙정부, 자치단체 같이 적용하여 국고보조 선정 기준에 자치단체의 지방세 수입 증가율과 지방비부담 여력을 반영할 수도 있다.

넷째, 복지보조금은 중앙·지방간 재정협력체계의 구축이 필요하다. 지방재정에 부담을 미치는 복지지출에 대해서는 관련 의사결정 과정에 자치단체의 대표가 직접 참여할 수 있는 정책거버넌스 구조를 구축하거나 중앙정부가 일방적으로 지방비 부담을 지시하기 보다는 권고형태로 관련 규정을 마련하고 여기에 대한 수용과 수정 여부는 지방자치단체의 재량으로 남기는 성과계약 접근방식을 도입할 필요가 있다.

다섯째, 기준보조율체계 정비 등 관련 법률의 보완도 필요하다. 1,000여개 내외의 국고보조사업 중 보조금 관리에 관한 법률로 기준보조율을 정한 국고보조사업은 114개에 불과하고, 나머지는 소관 부처가 기획재정부와 협의 하에 재량적으로 판단하여 운영하고 있다. 그러나 국가의 책임이 명백하거나 위임사무라 “강제성”이 강한 전국적 사업인 경우에는 기준보조율을 현실에 맞게 조정하고, 이를 법정화 방식으

로 운영하여야 한다.

마지막으로 기준보조율이 50% 미만인 사업, 성과부진사업은 원칙적으로 폐지하면서 여기서 발생한 여유재원은 기준보조율 인상 재원으로 활용하도록 한다. 또한 일몰제를 엄정 시행하여 부실사업이 연명하는 사태를 원천적으로 차단하여야 한다.

2. 지방세 확충

지방세 확충은 우선적으로 국세의 지방이양을 들 수 있다. 앞서 강조한바와 같이 국세의 지방이양 재원은 중앙-지방의 상생과 국가재정 전체의 지속가능성 유지라는 거시적 차원에서 국고보조금 정비에 따른 여유재원을 상정한 후, 그럼에도 부족할 경우 국세 재원으로 충당하는 방안이 바람직하다.

현재 국세 세목 가운데 지방이양 대상으로 검토될 수 있는 세목으로는 종합부동산세, 양도소득세, 개별소비세, 농어촌특별세, 주세 등을 들 수 있다. 종합부동산세는 도입 취지가 약화된 면이 있으나 부동산교부세를 통하여 전액 지방재원으로 이전됨으로 실질적 의미에서 지방세입 확충으로 보기는 어렵다 사료된다. 주세도 지역발전특별회계를 경유하여 지방재정에 이전된다는 점에서 종합부동산세와 큰 차이가 없다.

따라서 지방세입의 실질적인 확충효과는 물론 조세원리에 부합하고, 지방세 징세 행정의 효율성 측면에서 긍정적 효과가 기대되는 세목으로는 부동산분 양도소득세와 개별소비세 중 담배, 입장행위, 유흥업소행위와 관련된 과세대상 세원을 들 수 있다. 양도소득세의 규모는 2015년 기준으로 11.9조원이며 이 중에서 토지, 건물 등 부동산분 양도소득세 비중이 80%에 달하고 있어 지방세입 확충효과가 우수한 세목에 해당한다. 뿐만 아니라 양도소득세는 부동산에 대한 건축물, 토지대장, 재산세대장 등을 자치단체에서 관리하고 있어 지방이양 시 부동산 취득, 보유, 처분까지 세원관리의 일원화가 가능하며, 부동산세제의 합리화와 더불어 관련 세정의 효율화에도 기여할 수 있다. 또한 양도소득세 지방이양은 지방세원칙에도 부합된다. 자치단

체의 지역개발이 부동산 가치의 증대에 기여하고(편익성), 부동산은 지역간 이동이 불가능하며(지역정착성), 전 지역에 걸쳐 고르게 분포되어 세수의 안정성에서도 장점을 지니고 있다. 특히 양도소득세는 부동산 거래세 속성도 보유하고 있어 지방세원의 성격이 강하다는 점에서 지방이양의 적절한 세원으로 거론되고 있다.

개별소비세의 경우에는 특정한 물품, 특정한 장소의 입장행위, 특정한 장소에서의 유흥음식행위 및 영업행위에 대하여 과세하는 세목이다. 이러한 개별소비세의 특성이 지역성이라는 측면에서 지방이양의 적절한 세원으로 평가받는 이유이다. 특정 장소 입장행위와 관련된 과세대상으로는 경마장, 경륜장, 경정장, 투전기 시설장소, 골프장, 카지노가 있는데, 이들 시설에 대한 입장은 해당 지역에 외부불경제를 유발하여 자치단체의 재정부담을 요구하지만, 개별소비세로 과세되고 있어 원인자부담원과 배치되는 문제가 있다. 지역성이 있는 개별소비세 세원을 지방이양 시 특정장소 관련분 3,500억원, 화력발전용 석탄분 1조 6,700억원, 담배분 1조 7,900억원을 합한 3조 8,100억원의 지방세수 증대를 가져올 것으로 추산된다.

3. 지방재정조정제도의 정비

한편, 문재인정부가 강한 의지를 갖고 추진할 계획으로 있는 지방소비세 확대와 지방소득세 세율 인상의 경우에는 세심한 제도설계가 요망된다. 이 부분은 다른 국세 세원의 지방이양 시 공통적으로 고민해야 할 쟁점으로서 보통교부세, 조정교부금을 통합적으로 연계한 지방세입의 순증효과를 파악해야 한다. 재원보장기능이 당초 의도하였던 방향으로 구현되는지 여부를 엄밀히 분석해야 한다는 의미이다. 그러면서 지역간 재정격차 완화도 같이 충족되는지 여부를 검증하여야 한다.

문재인정부가 구상하는 바에 따라 지방소비세 확대와 지방소득세 세율 인상이 추진될 경우에는 보통교부세, 조정교부금의 재정형평기능이 제고되어야 한다. 조기현(2017)의 분석에 의하면 먼저, 재원보장기능과 재정형평기능을 같이 충족하기 위해서는 지방교부세 법정률이 지방소비세 확대에 인하여 줄어드는 내국세 뒀만큼 인상

되어야 한다. 소위 재원중립원칙을 경직적으로 운영하면 지방세입의 순증효과는 보통교부세의 실질적 감소에 따라 잠식되는 결과를 가져왔다.

두 번째로 보통교부세 산정기준에 대한 재검토가 필요하다. 특히 기초수요 중에서 인건비, 일반관리비 등의 경상경비 비중을 낮출 필요가 있다. 결산기준 지방세출에서 인건비가 차지하는 비중보다 기초수요 중 인건비의 비중이 높은 편이다. 이것은 기초수요 산정 시 인건비를 과다계상하고 있다는 의미로 정부에서 추진하고 있는 비정규직의 정규직 전환 등의 시책이 주는 지방재정 압박을 고려하면 보통교부세에서 일차 제어할 필요가 있다. 기준선 장기전망에서 살펴보았듯이 행정운영경비의 증가는 지속가능성 유지 기간을 2년 단축하는 영향을 주었는데, 기초수요를 지금처럼 산정한다는 것은 보통교부세가 이를 조장하게 된다.

셋째, 보통교부세와 조정교부금의 연계기능을 강화할 필요가 있다. 지속가능성 분석에서 확인한바와 같이 자치구의 재정위험이 상대적으로 높은 편이다. 가용재원 규모가 급속히 줄어들고 있으며, 마이너스 상태로 진입하는 시점도 시, 군에 비하여 훨씬 빠르다는 사실이 확인되었다. 자치구의 세목인 재산세만으로 사회복지비 팽창속도를 따라잡기 어렵다는 점을 상기하면 당연한 귀결일 수 있다. 더욱이 자치구는 보통교부세의 교부대상도 아니어서 현실적으로 자치구 재정의 지속가능성은 조정교부금에 좌우된다 하여도 과언이 아니다. 따라서 이 문제는 광역시로 하여금 조정교부금 규모를 늘리도록 하고, 보통교부세는 보정수요 산정 시 광역시 조정교부금 수요를 지금의 80%에서 100% 내외로 상향시키는 방식으로 대응할 필요가 있다. 이렇게 하면 보통교부세가 조정교부금을 경유하여 간접적으로 자치구에 지원할 수 있는 통로가 확대된다.

넷째, 조정교부금의 규모, 배분기준 등과 관련된 법제화가 필요하다. 특히 자치구 조정교부금은 지방교부세법에 선언적 규정만 있을 뿐 세부적인 운용에 대해서는 법적 사각지대로 방치된 상태이다. 이러한 법적 공백으로 광역시와 자치구간에 조정교부금을 둘러싼 갈등이 반복되고 있다. 국가정책의 통일성 측면에서도 측정항목, 측정단위, 보정기법 등 중요한 사항들이 조례에 일임하는 것은 바람직하다 볼 수 없

다. 이에 대해서는 광역시의 자치권을 크게 훼손하지 않는 범위 내에서, 조정교부금 산정 시 공통적으로 적용해야 할 내용은 지방교부세법에 규정할 필요가 있다.

4. 국가재정과 지방재정의 합리적 연계

일본의 지방재정계획 제도를 참고하여 한국형 지방재정계획제도의 운용방안을 검토할 필요가 있다. 일본의 지방재정계획은 자치단체의 세입·세출 예산 총액에 관한 계획일 뿐 아니라 지방교부세 규모를 결정하는 재원보장의 중요한 도구로서 기능하고 있다. 또한 지방재정 운영의 지표로 활용되어 자치단체의 재정책임성, 효율성을 촉진하는 수단으로도 활용되고 있다. 물론, 일본의 지방재정계획제도는 총무성과 재무성간 오랜 기간에 걸친 갈등과 타협의 산물이므로 처음부터 도입하는 것은 무리가 따를 수 있다. 경우에 따라서는 재정당국이 지방재정을 관리하고 통제하는 수단으로 운영될 우려도 있다. 그럼에도 불구하고 국가재정, 지방재정 불문하고 재정의 지속가능성 문제가 현안으로 대두된 현 시점에서 별개로 운용, 관리되는 것도 바람직한 제도라 하기 어렵기 때문에 긍정적인 시각에서 검토할 필요가 있다. 다행히 통합재정개요를 발간하고 있으므로 이를 근간으로 확대 발전시킬 수 있는데, 이 대안이 가능하기 위해서는 예산순기를 앞당겨야 한다.

두 번째로 지방재정부담심의위원회의 활성화가 필요하다. 현재 국고보조금 운용은 지방비부담협의를 하도록 보조금 관리에 관한 법률과 지방재정법에 규정되어 있다. 보조금 관리에 관한 법률 제7조 제1항에서는 ‘중앙관서의 장은 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금 예산을 요구하려는 경우 행정자치부장관과 보조사업계획에 대하여 협의하여야 한다고’ 규정되어 있다. 그러나 지방재정법 제25조(지방자치단체의 부담을 수반하는 법령안) 제26조(지방자치단체의 부담을 수반하는 경비), 제27조(지방자치단체의 부담을 수반하는 국고 보조) 등과 관련된 행정자치부의 협의 또는 의견 정취를 보다 강화하기 위해서는 현재의 지방재정부담심의위원회의 기능이 강화되어야 한다. 그간 지방재정부담심의위원회는 관련 부처의 관심 부족, 심의결과

의 구속력 미흡 등으로 지방재정 부담을 수반하는 정부정책 수립 시 지방과의 협의 없이 결정하는 사례가 반복되어 왔다. 이러한 문제를 타개하기 위해서는 국고보조사업의 국고보조율 적정성 여부, 국고보조사업 개편사항, 차년도 예산관련 심의까지 확대되어야 한다. 또한 국비와 지방비의 합계가 1조원 이상 등 일정 규모 이상의 국고보조사업에 대하여서는 지방비 부담의 적정성을 심의하는 기구를 새로이 설립하거나, 이러한 기능을 지방재정부담심의회에 부여하도록 하여야 한다. 의원발의 입법(제·개정안)에 대해서도 소관 부처가 영향평가를 실시하게 하는 등 지방재정영향평가제도 확대에 따른 제반 검토 사항이나 개별보조사업의 보조율 심의 등을 하도록 하며, 그 이외에 부처 간 연계·조정이 필요한 제도개선 등으로 심의 안건을 확대하도록 한다.

5. 자치단체 자구노력 촉진

본 연구의 지방재정 지속가능성 검토에서 계량적으로는 지속가능성이 확인된 바 있지만 이 자체가 건전성을 담보하는 것은 아니다. 개념적으로 볼 때 재정의 지속가능성을 재정파산이나, 반대로 재정운영이 건전하다는 것으로 오인해서는 안 되기 때문이다. 오히려 복지분야 의무지출 재정사업에 대한 가용재원의 충당비율이 마이너스를 보인다는 점, 가용재원이 줄어드는 속도가 상당히 가파르며 마이너스 상태에 진입하는 시점도 예상보다 빠를 수 있다는 사실에 경각심을 보여야 할 것으로 보인다. 이런 관점에서 보면 지방재정의 지속가능성이 유지되기 위해서는 지금부터 자치단체 내부의 자구노력이 추진되어야 한다.

세입 측면에서의 자구노력으로는 지방세 및 세외수입 징수 강화, 지방세 및 세외수입 세원 발굴, 탄력세율 활용, 요금현실화 등의 징세노력을 들 수 있다. 한국지방행정연구원(2015)의 분석에 의하면 지방세징수율, 경상세외수입증가율, 요금현실화율 등과 관련하여 평균치에 미달한 자치단체가 평균 수준까지 개선할 경우 7,000억 원 이상의 세입확충효과가 발생하였다. 이것이 의미하는 바는 세원이 빈약하다는

이유로 소극적 자세로 일관하기 보다는 전담조직 및 전담인력 상시 운영, 세무조직과 세무직의 사기진작을 위한 승진이나 순환보직 등의 인사제도 개선 조치들이 강구되어야 한다. 중앙정부 차원에서는 보통교부세 산정이나 국고보조금 반영 시 자치단체의 자구노력 부분을 적극 반영하는 것도 여건조성에 도움이 될 것으로 판단된다.

세출 측면에서는 강력한 세출구조조정이 절대적으로 필요하다 판단된다. 실증분석에서 확인하였듯이 재정의 지속가능성은 세출절감이 더 효과적이었다. 세출절감과 관련해서는 유사·중복 재정사업의 정비, 관행적 지출이나, 성과가 미흡한 지출, 환경변화에 대응하지 못하는 지출, 재정력을 고려하지 않은 무리한 투자, 낭비성 행사지출 등이 중점적인 관리대상이다. 이러한 재정사업은 중단, 축소, 통·폐합, 시기조정, 사업방식 전환 등의 세출구조조정이 추진되어야 한다. 세출구조조정 방식의 하나로 기획재정부가 중앙부처를 대상으로 하는 ‘재정사업자율평가제도’의 운영방식을 준용하고 지역의 특성에 맞게 조정하여 주기적으로 시행할 필요가 있다. 지방보조사업도 일몰제 엄정 운영, 부진사업의 예산삭감, 중복지원사업에 대한 정비가 적극 추진되어야 한다. 인구감소시대의 본격적인 도래를 맞이하여 인건비에 대한 전략적 대응도 중요하다. 정원내 인력관리는 당연하며, 정원내 현원이라 하여도 인구추세를 고려하여 자연감소분을 유지하는 방향에서 관리할 필요가 있다.

[참고문헌]

- 고봉현·강기춘(2010), 「제주지역 경기예측모형 구축 I」, 제주발전연구원
- 고봉현·강기춘(2011), 「제주지역 경기예측모형 구축 II」, 제주발전연구원
- 고영선(2000), 「세수추계모형의 예측력 비교」, 한국개발연구원
- 국경복·황선호(2007), “의무지출과 재량지출 구분 기준에 관한 연구” 한국재정학회 추계학술대회 논문집, pp. 1~50.
- 김경수(2009), 감사의 지방재정 영향분석-지역별 재정 감소 및 지방소비세 세입증가 효과를 중심으로, 국회예산정책처 「예산현안분석」, 제30호
- 김도승(2010), “미국 예산절차에 있어 PAYGO 준칙—그 현황과 국내 도입가능성을 중심으로,” 「미국헌법연구」 제21권 제3호, 미국헌법학회, pp. 313~349.
- 김성주·이선영(2006), 「GRDP 추계방법과 활용상의 문제점」, 부산발전연구원
- 김성태외(2001), 「충북 지역경제 단기예측모형」, 충북개발연구원
- 김성태(2010), 「재정준칙 도입에 관한 연구 : 정치적 지대추구행위와 장기재정추계를 중심으로」, 한국개발연구원
- 김치호·문소상(2000), 「잠재 GDP 및 인플레이션 압력 측정 결과」, 「경제분석」 6(1), 한국은행, PP1~32.
- 김태완(2013), “우리나라 의무지출 현황 및 정책과제”, 「예산정책연구」, 제2권 제2호, 국회예산정책처, pp. 135~164.
- 국회예산정책처(2008), 「재정 기준선 전망」
- _____ (2011), “2011~2015년 경제전망 및 재정분석”, 「2011~2015 경제전망」, pp. 134~136
- _____ (2012), 「2012~2060 장기 재정전망 및 분석」
- _____ (2014), 「2014~2060년 장기 재정전망」
- _____ (2016), 「우리나라의 의무지출 예산구조와 정책과제」, 국회예산정책처·한국과학기술회 공동정책포럼
- _____ (2016), 「2016~2060년 NABO 장기 재정전망」

- _____ (2017), 「2018년도 예산안 위원회별 분석 : 보건복지위원회·여성가족위원회 소관」
- 박기백(2000), 「세수추계 기법개발 연구」, 한국조세재정연구원
- 박양수·문소상(2005), “우리경제의 성장잠재력 약화 원인과 향후 전망”, 「조사통계월보」 9월호, 한국은행, pp. 23~58
- 박종규(1998), 「장기 거시-재정모형 : 공적자금의 재정수지에 대한 장기효과」, 한국조세재정연구원
- _____ (2000), 「장기 거시-재정모형」, 한국조세재정연구원
- 박지현(2016a), 「장래인구변화와 지방재정의 지속가능성에 관한 연구」, 한국지방세연구원
- _____ (2016b), “지방복지재정의 지속가능성”, 「예산정책연구」4(1), pp. 113~148.
- 박형수의(2004), 「우리나라 건전재정운영을 위한 연구(II)」, 한국조세재정연구원
- 박형수·류덕현(2006), 「한국의 장기재정모형」, 한국조세재정연구원
- 박형수·송호신(2011), 「장기재정전망」, 한국조세재정연구원
- 박희석(2008), 「서울경제모형(2008) 구축」, 서울시정개발연구원
- 배준식(2017), “대내외 환경변화에 따른 서울의 중장기 재정전망”, 저성장시대 서울의 재정전략 정책토론회 발표문, 서울연구원
- 사회보장위원회(2014), 「중장기 사회보장 재정추계」, 사회보장위원회 사무국
- 서정섭(2013), 국고보조사업 개편방안, 지방재정전략회의 및 토론회 발표논문.
- 성명재(1995), 「세수추계모형과 세수전망」, 한국조세재정연구원
- _____ (1997), 「단위근 검정과 세수추계」, 한국조세재정연구원
- 성명재·박노욱(2003), 「지방세 세목별 세수추계에 관한 연구」, 한국조세재정연구원
- 손희준(2014), 중앙·지방간 합리적 재정관계 구축방안, 안전행정부, 지방재정전략회의발표논문.
- 신화연(2013), 「사회보장 중장기 재정추계모형 개발을 위한 연구」, 한국보건사회연구원
- 원종욱의(2012), 「사회보장 재정추계 방법론 개발을 위한 기초연구」, 한국보건사회연구원
- 이영희·조기현(1998), 「지방세수 예측을 위한 모형의 탐색」, 한국지방행정연구원
- 이창균·신두섭(2007), 「차치단체 투자가용재원 산정 표준모델 개발」, 한국지방행정연구원
- 정병우(1999), “부산지역 거시계량경제모형 설정에 관한 연구”, 「경제논집」 8(2), pp. 209~232
- 조기현(2017), “문재인정부 지방세입 분권정책이 재정형평에 미치는 파급효과에 관한 연구” 발표 논문
- 한국조세재정연구원(2015), “2016~2060년 장기재정전망”, 「조세재정 Brief」 통권6호.

- 한국지방재정학회(2016), 「지방재정 장기전망 : 2016~2060년」, 행정자치부 연구용역보고서
- 한국지방행정연구원(2015), 「지방자치단체 재정한계능력 도출 및 평가」, 행정자치부 용역보고서
- 한진희·최경수·김동석·임경목(2002), “한국경제의 잠재성장률 전망”, KDI정책연구시리즈 2002-07, pp. 1~98
- 황규선(2014), 「강원도 지역경제 예측모형 개발을 위한 연구」, 강원발전연구원
- 황상연(2009), 「지역 거시계량경제모형 구축에 관한 연구」, 경기개발연구원
- 황종률(2009), “글로벌 금융위기와 한국의 잠재성장률”, 「경제현안분석」 47, 국회예산정책처, pp. 1~82
- 赤井伸郎·鷲見英司. 2001. “地方分権度で見る 地方財政の實際と實證的考察”, 財務省 財務總合研究所, 「フィナンシャルレビュー」, pp. 1~45.
- Ahmed, S. and J. H. Rogers(1995), “Government Budget Deficits and Trade Deficits : are present value constraints satisfied in long-term data?”, *Journal of Monetary Economics*, 36(2), pp.351~374.
- Bohn, Henning(1998), “The Behavior of US Public Debt Deficit”, *The Quarterly Journal of Economics*, 113(3), pp. 949~963.
- Engle, Robert F. and W. J. Granger(1987), “Co-integration and Error Correction : Representation, Estimation, and Testing”, *Econometrica*, 55, pp. 251~276
- Hamilton, J. D. and M. A. Flavin(1986), “On the Limitation of Government Borrowing : A Framework for Empirical Testing”, *American Economic Review*, 76(4), pp. 808~819
- Hodrick, R. J. and E. C. Prescott(1997), “Postwar U.S. Business Cycles : An Empirical Investigation”, *Journal of Monetary, Credit, and Banking*, 29(1), pp. 1~16
- Johansen, S.(1991), “Estimation and Hypothesis Testing of Cointegration Vectors in Gaussian Vector Autoregressive Models”, *Econometrica* 59, pp. 1551~1580
- Kao, Chinwa A.(1999), “Spurious Regression and Residual-Based Tests for Cointegration in Panel Data”, *Journal of Econometrics*, 90, pp. 1~44
- Pedroni, Peter(1999), “Critical Values for Cointegration Tests in Heterogeneous Panels with Multiple Regressors”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 61, pp. 653~670
- Pedroni, Peter(2000), “Fully Modified OLS for Heterogeneous Cointegrated Panels” in Baltagi,

- B. H. ed., *Nonstationary Panels Cointegration and Dynamic Panels*, 15, Amsterdam : Elsevier, pp. 93~130.
- Pedroni, Peter(2001), “Purchasing Power Parity Tests in Cointegrated Panels”, *The Review of Economics and Statistics*, 83, pp. 727~731.
- Pedroni, Peter(2004), “Panel Cointegration Asymptotic and Finite Sample Properties of Pooled Time Series Tests with an Application to the PPP Hypothesis”, *Econometric Theory*, 20, pp. 597~625

【부록】 기용재원 산출모델 세부내역

구 분		통계목	해 당 항 목
① 세입예산 규모			특별반회계 세입예산 총액
100	지방세	보통세, 목적세, 자년년도수입	
200	세외수입	경상적 세외수입, 임시적 세외수입	
300	지방교부세	보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세, 분권교부세	
400	조정교부금등	자치구 조정교부금등, 시·군 조정교부금등, 조정교부금, 재정보전금	
500	보조금	국고보조금등, 시·도비 보조금 등	
600	지방채	국내차입금, 국외차입금	
700	보전수입 등 및 내부거래	보전수입 등, 내부거래	
② 행정운영경비			
인건비			
101	인건비	01~04	정규직, 기타직, 무기계약직, 기간제근로자 보수
기본경비(기준경비)			
201	일반운영비	02, 04	공공운영비, 맞춤형복지제도 시행경비
202	여비	02	월액여비
203	업무추진비	01~04	기관운영업무추진비, 시책추진업무추진비 등
204	직무수행경비	01~03	직책급업무수행경비, 직급보조비, 특정업무경비
205	의회비	01~09	의정활동비, 월정수당, 의원국내·외여비 등
301	일반보상금	05, 08, 10	통장·이장·반장활동, 사회복지무요원, 예술단원·운동부등
303	포상금	02	성과상여금
304	연금부담금등	01~03	연금부담금, 국민건강보험금, 의원상해부담금
307	민간이전	07	연금지급금

구 분		통계목	해 당 항 목
③ 재무활동(법정·의무적 경비)			
법정교부금			특·광역시 및 시·도만 해당
	308 자치단체등 이전	02	장수교부금
	308 자치단체등 이전	03~04	자치구 조정교부금, 시·군 조정교부금
지역상생발전기금 출연금(법정)			법령에 의거 지원하는 경비만 해당
	306 출연금		지방자치단체기금관리기본법 제17조
특별회계 전출금			
	701 기타회계 전출금	01	의료급여특별회계 전출금
	701 기타회계 전출금	01	교통사업특별회계 전출금
	701 기타회계 전출금	01	기타특별회계 전출금
교육비특별회계 전출금			법정 전출금만 해당
	703 교육비특별회계전출금	01	교육비특별회계 전출금(법정전출금)
기금전출금			
	702 기금전출금		재난관리기금 전출금
	702 기금전출금		재해구호기금 전출금
	702 기금전출금		도시·주거환경정비기금 전출금
	702 기금전출금		지방채상환기금 전출금
	702 기금전출금		기타 기금전출금
채무상환			
	311 차입금 이자상환	01~05	지방채 원리금
	601 차입금 원금상환	01~07	지방채 원리금
	705 예수금 원리금상환	01~04	예수금 원리금
④ 정책사업(세입관련 용도지정 세출)			
국고보조사업		세입예산	510 국고보조금등
	국고보조금		국고보조금, 지역발전특별회계보조금, 기금
	지방비부담액		일부 교부세 자원, 지방채 자원 포함
국가직접지원사업 매칭비			테크노파크 등 매칭펀드사업
	307 민간이전	02	지방비부담액(민간경상사업보조)
	402 민간자본이전	01	지방비부담액(민간자본사업보조)

구 분		통계목	해 당 항 목
시도비보조사업		세입예산	520 시·도비 보조금 등
	시도비보조금	시·도비 보조금 등	
	지방비부담액	기초자치단체만 해당	
교부세(용도지정) 사업			특별교부세, 소방안전교부세, 분권교부세만 해당
	311 지방교부세	02~04	특별·소방안전·분권교부세(세입)
	지방비부담액	특별교부세 매칭액은 제외	
특별조정교부금(세입)			시책추진보전금, 특별재정보전금 포함
	308 자치단체등 이전	03~04	자치구, 시·군 조정교부금 중 특별조정교부금
반환금 기타			
	802 반환금기타	01	국고보조금 반환금
	802 반환금기타	02	시도비보조금 반환금
	802 반환금기타	03~05	기타 반환금(과오납금 등, 잡손금, 당겨쓰기충당금)
부담금 사업			
	타기관 부담금(세입관련)	세입예산	222 부담금
	308 자치단체등 이전	05	자치단체 부담금(세출)(자치단체간부담금)
	308 자치단체등 이전	08	기타 부담금(세출)(기타부담금)
법령, 조례, 협약사항			대상 사업에 대한 해당 통계목에 한하여 추출 필요
	307 민간이전	09	차량유류대보조(버스·택시·화물차: 유류세 관련 경비)
	307 민간이전	02	버스·택시 재정보조(준공영제, 환승할인, 택시교통카드)
	308 자치단체등 이전	01	여객선 운임 보조(광역: 자치단체경상보조금)
	307 민간이전	02	여객선 운임 보조(기초: 민간경상보조금)
	402 민간자본이전	02	민간투자사업 보조(민간대행사업비)
	701 기타회계 전출금	시립대학교 보조(시립대운영비)	
	701 기타회계 전출금	도시철도 운영비 보조(간설비 채무상환, 도시철도본부 운영관리)	

구 분		통계목	해 당 항 목
	직영기업 및 공사·공단 보조	출연 및 대행사업비 등 경상수요 * 도시철도 무임수송 및 운영 보조 (공사·공단 경상전출금)	
	306 출연금		
	309 전출금	01	공기업특별회계 경상전출금
	309 전출금	02	공사·공간 경상전출금
	403 자치단체등 자본이전	02	공기민등에 대한 대행사업비
	404 공기업 자본전출금	01	공기업특별회계자본전출금
	404 공기업 자본전출금	02	공사·공단자본전출금
	502 출자금		공사·공단 출자
	일반회계 예비비		
	801 예비비		일반회계 예산 총액의 100분의 1 범위

■ ■ Abstract

Discretionary Budget Forecasting of Local Governments and Its Policy Implications

As the burden of social expenditure accompanying the declining birthrate and aging population and slowing of local revenue growth become a reality, concerns over the local government fiscal sustainability are rising. In this research, we forecast the discretionary budget of local governments from the viewpoint that such domestic and external environmental change can act as a risk factor.

In this paper, we define the available resources as a financial resource that local governments can mobilize discretionally. We define the available finance sources as the remainder after deducting obligation expenditure from total revenue. Obligation expenditure includes expenses that are extremely rigid enough to be de facto duty expenditure. Also, to reflect the reality of local finances, the scope of laws and ordinances includes autonomous regulations including ordinances.

The long-term city/state taxes are forecasted by using the Gross Regional Domestic Product (GRDP) as an explanatory variable. City, county, and ward local tax revenues, non-tax income, and adjustment grants were estimated in conjunction with long-term forecasts of city and local tax revenues. Local grants and state subsidies forecasts are estimated by utilized the long-term forecast of the National Assembly Budget Office. The obligation expenditure are estimated under the assumption that the average value of the proportion of revenues in the last three years will continue in the future.

Our medium to long term forecast shows that by the 2030s, the available resources to the municipality will be depleted. In particular, the available resources for

autonomous districts will decreased sharply after the mid-2020s, and fiscal conditions will deteriorate. When considering the population changes, the available resources will decreased even more rapidly.

We tried to evaluate the fiscal sustainability of local governments. When evaluating the local government's capacities for the mandated social welfare programs, counties' current capabilities are at a very high level. But it will decrease sharply over time and eventually will experience budget deficit after latter half of the 2030s. Most vulnerable municipalities to the environmental changes are autonomous districts, and it seems that they can not perform the duty of mandatory welfare program from the mid-2020s.

City/state's capacities for available resource are also very insufficient, and when the scheduled basic pension increases and regular job switching of irregular workers are enforced, their capacities will be even more damaged. Our analysis suggests that policy changes for strong expenditure control and revenue expansion are required immediately.

In this paper, we compare the available resources capacity for reduction of national subsidies and expansion of local tax. Among the various policy combinations, the expansion of local taxes is advantageous in terms of short-term effects, and reductions in national subsidies are better with long-term effects. Therefore, priority can be given to the reduction of national subsidies that can be implemented immediately within the local government rather than the expansion of local taxes that take a considerable amount of time to create institutional and policy environments, and the effect has been proved in the long term. Reduction of government subsidies is not only necessary for efficient allocation of financial resources from the viewpoint of national finance but also as a means to maintain the sustainability of local finance.