

우리나라 지방재정의 건전성 분석

서 정 섭*

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 지방재정의 건전성에 대한 이론적 배경
- III. 우리나라 지방재정의 건전성 실태와 변화 분석
- IV. 결 론

본 연구에서는 우리나라 지방재정의 건전성을 재정자립 수준, 재정지출의 탄력성 수준, 채무부담압박 수준의 측면에서 분석하였다. 우리나라 지방재정의 상태는 건전하지만 재정자립수준의 저하, 재정지출의 탄력성 부족, 부분적인 채무부담의 압박 등 재정건전성을 위협하는 요소들이 있다. 지방재정의 건전성 분석결과 재정지출의 탄력성 수준과 채무부담압박 수준 측면에서는 건전성이 구조적으로 취약한 점이 있지만 개선되는 추세에 있다. 재정자립 수준 측면에서는 건전성은 하향 추세에 있다. 재정지출의 탄력성 수준 측면에서는 재정지출구조의 경직성으로 현재의 지출압박이 크기 때문에 양호하지 못하다. 채무부담의 지출압박은 크지 않으나 몇몇 단체는 과거 채무에 의한 재정의무이행으로 인해 채무부담의 지출압박이 가중되어 있는 실정이다. 지방재정의 건전성 유지를 위해서는 기반과 제도 등 체제가 조성되어야 하며 동시에 지방의 효율적이고 책임성 있는 재정운영이 중요하다. 지방재정의 건전성 제고를 위해서는 지방의 과세기반 강화, 중앙이전재원 중 일반보조금의 지원비중 확대, 채무부담의 지출압박이 가중되지 않도록 적절한 지방채무 관리, 통합재정 측면에서의 재정건전성 점검 및 적절한 모니터링이 필요하다.

□ 주제어 : 재정건전성, 재정자립수준, 재정지출탄력성, 채무부담압박

* 한국지방행정연구원 수석연구원

I. 서론

1. 연구목적

우리나라 지방재정은 1991년 지방자치의 실시와 함께 지방재원 확충을 위한 다양한 지방재정체도의 변화가 있었다. 그 결과 지방재정은 규모의 증가와 더불어 중앙재정과의 관계에서 구조의 변화를 가져왔다. 중앙재정 대 지방재정의 비중은 대략 60% 대 40%이며, 국세수입 대 지방세수입의 비중은 약 80% 대 20% 정도이다.¹⁾ 지방재정체도의 변화 및 지방재정 규모의 증가로 지방재정은 지방자치의 실시 이후 일정수준 진보되었다고 평가하고 있다(정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 2004: 588).

하지만 개별 자치단체를 대상으로 재정상태를 보면 재정의 건전성이 취약한 부분이 있는 실정이다. 재정자립도는 2004년 예산기준으로 전국 평균 54.8%이며 50% 이하 단체가 전체 250개 단체의 84%인 219개 단체나 되고 있다. 지방세로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 155개 단체로 전체의 62% 정도에 이른다. 세출예산 중 자체사업비율은 20% 정도이며 10% 이하인 단체도 있다. 지방자치단체 일반재정(일반회계와 특별회계)의 총 채무는 16조 5,264억원(2003년 말 기준)이며 이외 지방공사·공단의 채무는 5조 9,679억원으로 채무가 많은 몇몇 단체는 채무부담의 압박이 있는 실정에 있다. 이러한 지방재정의 현실을 볼 때 지방재정의 건전성이 어떠한 상황에 있다고 한마디로 결론을 내리기가 쉽지 않다. 지방재정의 건전성은 지방재정 전체를 대상으로 종합적으로 판단할 수도 있지만 개별 자치단체를 대상으로 한 분석이 필요하며, 이에 근거하여 지방재정의 건전성 제고방안들이 마련되어야 하기 때문이다.

우리나라 지방재정의 연구는 지방자치 실시 초기에는 지방재정력 확충 혹은 재정건전성의 제고 등을 중심으로 출발하여 최근에는 재정효율성, 재정성과 그리고 재정책임성 등으로까지 관련제도와 경험적 연구를 진행하고 있다. 그만큼 지방재정의 목표가치가 확대되고 변화되고 있다고 볼 수 있다. 그 중 재정건전성은 지방재정의 핵심적 지향가치로 이를 위해 다른 목표가치를 추구한다고 볼 수 있다.

그동안 우리나라는 지방자치가 일천한 관계로 주로 지방재정력에 관심을 가졌기 때문에

1) 2004년 예산기준에서 볼 때 중앙재정 1,310,616억원(교육재정 포함), 지방재정 872,840억원(이전재정 포함)으로 중앙재정과 지방재정은 60% 대 40%의 관계에 있고, 국세수입 1,220,686억원, 지방세수입 319,755억원으로 국세와 지방세는 79.2% 대 20.8%의 관계에 있다.

세입능력의 향상에 관심을 가졌으며, 그 결과 지방재원 확충방안을 중심으로 많은 연구가 진행되었다. 그리고 재정건전성에 대한 연구는 구체적인 연구보다는 지방재원확충의 일환으로 언급되었을 뿐 구체적인 측정이나 평가는 많은 연구 이루어지지 못하였다. 우리나라에서 지방재정의 건전성에 대한 구체적인 평가는 재정분석진단제도에서 재정건전성을 재정자주성과 재정안정성으로 구분하여 수입능력과 채무부담능력을 측정·평가하고 있다. 지방자치가 진행됨에 따라 수입능력의 측면뿐만 아니라 채무부담능력의 측면에서도 건전성의 유지가 필요하였기 때문이라고 볼 수 있다. 또한 지방자치가 성숙되고 지방분권이 추진됨에 따라 지출의 탄력성 측면, 다시 말해 현재의 재정수요는 물론 잠재적 재정수요의 현재화에 대응할 수 있는 지불능력의 측면에서도 건전성이 요구되고 있다. 종합컨대, 우리나라 지방재정의 건전성은 수입능력뿐만 아니라 지불능력, 채무부담능력의 측면에서 요구되고 있다고 볼 수 있다.

이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 재정건전성의 개념을 정리하고 이러한 개념들에 비추어 지방재정의 건전성을 분석해 보고, 그 결과에 근거하여 지방재정의 건전성 유지를 위한 정책적 시사점을 도출해 보고자 한다.

본 연구의 핵심내용은 재정건전성이며 지방자치 실시 이후 그의 변화추이와 현재적 상황을 분석한다. 이를 위해 먼저 재정건전성의 개념과 결정요소를 이론적으로 살펴본 후 재정건전성을 판단할 수 있는 적절한 지표를 선정하여 분석하고자 한다. 다만 재정건전성 분석과정에서 지방재정제도나 재정운영의 방식에 대하여는 구체적으로 언급하지 않고 통계자료의 분석에 중점을 두고자 한다. 재정건전성의 주 분석대상은 재정자립 수준, 재정지출의 탄력성 수준, 채무부담압박 수준으로 한다.

II. 지방재정의 건전성에 대한 이론적 배경

1. 재정건전성의 개념

지방재정에서 건전성이란 개념적으로 재정건강도(fiscal health), 재정압박(fiscal stress) 정도, 재정의무이행(fiscal obligation) 가능성과 유사 개념으로 볼 수 있다. 지방재정의 건전성은 자치단체의 재정상태(fiscal condition)를 압축적으로 표현해 주는 개념으로 볼 수 있으며(임성일, 2001: 49), 재정건전성의 정도는 재정지출의 요구수준과 그러한 지출에 충당할 수 있는 이용 가능한 자원수준에 의해 결정된다고 할 수 있다(R. Berne & R. Schramm, 1986: 70-75).

우리나라 지방자치법에 의하면 재정의 건전성은 재정의 수지균형에 중점을 두고 있으며, 지방재정법에 의하면 지방채무관리에 중점을 둔 조항이 있다. 이러한 법에 근거하여 볼 때, 재정의 건전성은 수입수준, 지출수준, 그리고 채무수준과 관련이 있음을 알 수 있다. 재정건전성과 관련하여 임성일(2001)은 한국적 현실의 토대를 볼 때 자치단체의 세출측면을 고려한 세입능력이나 채무수준의 감당여부는 건전성을 측정하는 판단기준이 되며, 지출구조와 지출방식 그리고 세입·세출관련 재정인프라 등은 재정건전성을 결정하는 요인으로 작용한다고 하였다. 또한 윤영진(2001)은 세입기반의 확충, 효율적인 재정지출과 재정운영이 재정건전성을 확보하는 중요한 요소로 언급하고 있다. 이들 연구에 의하면 수입과 지출의 수준, 채무의 수준 등은 재정건전성을 나타내는 기준이 되며, 지출구조나 재정운영의 방식은 재정건전성에 영향을 주는 영향요소로 작용하고 있음을 알 수 있다.

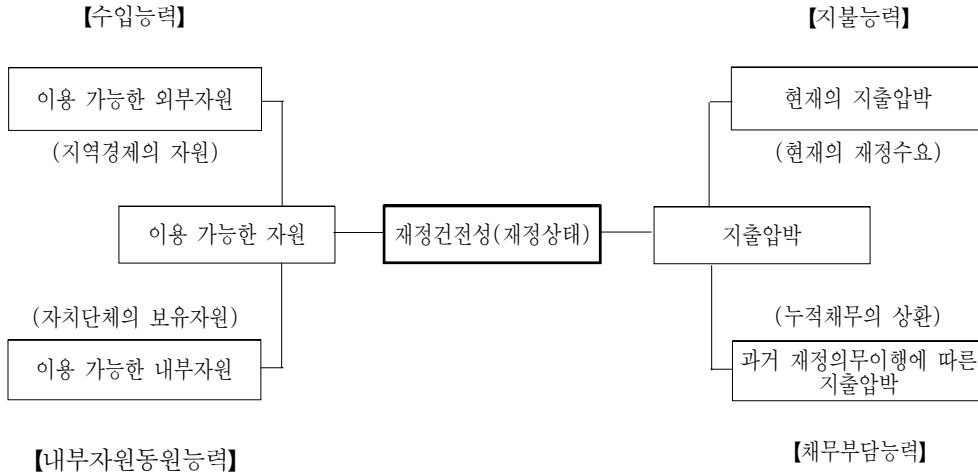
외국의 지방재정 건전성 관련 연구나 경험적 분석사례를 보더라도 수입능력, 지불능력, 채무부담능력을 중심으로 재정건전성을 평가하고 있다. ACIR(1972)은 재정 건전성을 개념적으로 수입능력으로 보고 “하나의 행정단위가 공공수요를 충족하는데 소요되는 재원을 그 관할구역으로부터 자체적으로 조달할 수 있는 능력”으로 정의하고 있다. ICMA(1986)에서는 재정건전성을 현금지불능력, 예산상의 지불능력, 장기적인 지불능력, 서비스수준 지불능력 등의 4가지 차원에서 정의하고 있다. Reed and Swain(1990)은 재정건전성을 공공서비스 공급능력과 채무부담능력으로 구분하고 있다. 미국의 경우 지방채의 신용평가(credit rating)로 자치단체의 재정 건전성을 평가하고 있으며, 일본의 경우 채무의 원금과 이자지불능력을 보는 DSR(Debt Service Ratio)을 평가하여 자치단체의 재정건전성을 판단하고 있다(五味秀夫, 1988: 30)

이상을 종합하면 지방자치단체의 재정건전성은 수입능력, 지불능력, 채무부담능력 등의 수준 혹은 정도로 정의할 수 있을 것이다.

2. 재정건전성의 결정요소와 평가방법

지방재정의 실체는 수입과 지출로 형성되기 때문에 양쪽을 동시에 고려하여 재정건전성을 측정·평가해야 한다. Robert Berne & Richard Schramm(1986)에 의하면 경상지출 및 자본지출의 현 수준과 차입은 지출압박으로 작용하며, 지역경제력 등의 외부자원과 단기별 현금잔액 등의 내부자원은 이용 가능한 자원으로 작용한다고 하였다. 이러한 맥락에서 볼 때 지출압박과 이용 가능한 자원과의 차이로 재정건전성의 정도가 나타나게 된다. Robert

Berne & Richard Schramm이 제시하는 재정건전성(재정상태)의 결정요소, 결정요소의 내용 및 요소들간의 상호관계 도식으로 나타내면 <그림 1>과 같다.



자료: Robert Berne & Richard Schramm(1986: 72)

<그림 1> 지방재정의 건전성 결정요소

여기서 외부자원은 지방자치단체가 외부(지역사회나 다른 정부)로부터 획득할 수 있는 자원(조세, 세외수입, 보조금 등)이다. 외부자원의 능력은 기본적으로 지역경제력과 정부의 재원확보능력에 달려있다. 내부자원은 재정의무를 이행하기 위해 동원할 수 있는 내부자금이 다. 내부자원의 능력은 현금수요를 충족하기 위한 유동성에 달려 있으며, 유동성은 현금잔액, 단기자산 및 단기차입을 현금으로 전환시킬 수 있는 능력에 달려 있다.

현재의 지출압박은 지방공공재와 서비스의 요구수준, 지방자치단체의 생산조건, 지방공공재 공급에 필요한 물적 자원의 비용 및 그에 따른 지출수준과 지출 가능액에 달려 있다. 과거 재정의무이행에 따른 지출압박은 과거에 재정의무를 채무로 이행함으로써 그에 따른 채무상환의 지출압박과 추가적 차입여력이 어떠한가에 달려 있다.

이들의 관계를 종합하면 지출에 대한 압박이 적으나 추가적으로 자원을 획득할 수 있는 경우 재정이 건전하며, 지출에 대한 압박은 많으나 이용 가능한 자원이 제한되어 있는 경우 재정의 건전성이 떨어지거나 부실하다고 할 수 있다.

앞서 살펴 본바와 같이 재정건전성은 측정·평가의 초점에 따라 수입측면, 지불측면, 채무부담측면, 그리고 수입-지출균형측면 등으로 측정할 수 있다. 이와 같이 다양한 측면에서 지방재정의 건전성을 측정하는 것은 지방재정의 운영구조와 현실이 고려되어야 하기 때문이다. 예를 들면 지방채가 엄격히 규제되거나 규모가 작은 상황에서 채무에 초점을 맞추어 건전성을 평가하는 것은 무의미하다. 그리고 재정지출에 자율성이 없는 상황에서 지출이나 지불능력을 평가하는 경우에도 그 의미가 적을 수 있다. 우리나라는 그동안 지방자치의 역사가 일천한 관계로 주로 수입측면의 수입능력 측정에 중점을 두어 왔기 때문에 지불측면에서의 지불능력 측정이나 채무부담능력 측정이 부족하였다. 이는 그동안 지불능력이나 채무부담능력 측면에서 재정건전성을 평가하는 의미가 적었기 때문이기도 하다. 미국이나 일본의 경우 수입능력 뿐만 아니라 지불능력, 채무부담능력의 측면에서의 재정건전성 측정을 중요시하고 있다. 재정건전성을 수입능력의 측면에서 파악할 것인가 또는 지불능력의 측면에서 파악할 것인가 혹은 채무부담능력의 측면에서 파악할 것인가는 지방재정의 현실을 고려하여 정할 필요가 있다. 현재 우리나라 지방재정의 경우 모든 측면에서 건전성을 측정·평가할 필요가 있다.

Ⅲ. 우리나라 지방재정의 건전성 실태와 변화 분석

1. 재정건전성 분석기준

본 연구에서는 우리나라 지방재정의 건전성을 분석하기 위하여 R. Berne & R. Schramm의 재정건전성 결정요소 모형을 준용하여 분석한다. 이 모형에 따르면 재정건전성 정도는 이용 가능한 자원과 지출수요 간의 차이로 나타나는 것이라고 하였기 때문에 양자간의 갭을 산출하여 평가해야 한다. 그러나 이는 개념적으로 그러한 의미임을 고려하여 본 연구에서는 개별요소의 수준을 평가하여 요소별로 재정건전성을 분석하고자 한다. 그리고 우리나라 현재의 지방재정의 현실과 지방재정제도의 상황을 고려하여 수입능력, 지불능력, 채무부담지불능력 측면에서 분석하며 내부자원동원능력은 분석에서 제외하기로 한다. 이 과정에서 수입능력은 재정자립수준으로, 지불능력은 재정지출의 탄력성 수준으로, 채무부담지불능력은 채무부담압박수준으로 조작적 정의를 하여 분석하며 그 내용 및 방법은 다음과 같다.

첫째, 재정자립수준은 재정자립도와 자체수입(지방세 수입) 대비 인건비 총당의 정도로 판단하며 현재의 수준과 지방자치 실시 이후의 변화를 분석한다.

둘째, 재정지출의 탄력성 수준은 경상경비 등 의무적으로 지출해야 할 현재 재정지출의 압박과 잠재적 재정지출수요의 현재화에 따른 재정압박을 자체사업비율을 통하여 분석한다.

셋째, 채무부담압박수준은 누적채무의 규모와 지방채상환비율로 채무상환에 따른 지출 압박과 차입여력을 분석한다.

2. 재정자립 수준 분석

재정자립도는 지역경제로부터의 자원동원능력, 즉 자체수입능력의 정도를 판단할 수 있어 재정의 건전성을 나타내는 대표적인 기준이 될 수 있다. 재정자립도 기준에서 판단할 때 우리나라 지방재정의 건전성은 다음과 같은 특징으로 분석될 수 있다.

첫째, 자치단체의 재정자립 수준이 전반적으로 낮은 실정이다. 2004년 일반회계 당초예산 기준의 재정자립도는 지방재정 전체적으로 54.8%로 일반회계 세입의 절반 정도를 자체수입으로 충당하고 있다. 250개 지방자치단체의 54%(137개)가 재정자립도 30% 미만이고 84%(219개 단체)에 해당하는 지역이 재정자립도 50% 미만으로 나타나고 있다.

둘째, 자치단체 종류별로 재정자립 수준의 편차가 크며 특히 농촌지역의 자치단체 재정자립 수준은 매우 낮은 실정이다. 자치단체 종류별로 재정자립 수준을 살펴보면 특별·광역시 본청 81.4%, 도 본청 41.3%, 시 38.8%, 군 16.6% 자치구 42.6%이다. 군의 경우 일반회계 세입의 자체충당비율이 20%에도 못 미치고 있다.

<표 1> 재정자립도 분포 현황(2004년도 예산기준)

(단위: 단체수, %)

사·도별	계	사·도	시	군	자치구
합계	250(100)	16	38.8	88	69
10% 미만	10(4)	-	-	10	-
10~30%미만	126(50)	7	32	72	15
30~50%미만	83(30)	1	30	6	46
50~70%미만	20(8)	3	14	-	3
70~90%미만	7(3)	4	1	-	2
90%이상	4(2)	1	-	-	3

주: ()내는 구성비임
 자료: 행정자치부a.(2004)

셋째, 1991년 지방자치 실시 이후 재정자립도는 지방재정 전체적으로 떨어지고 있으며 특별·광역시, 도, 시, 군, 자치구 모두에서 재정자립도가 감소하고 있어 재정의 자주성이 떨어지고 있는 실정이다. 1991년의 재정자립도는 66.4%에 달했으나 이후 지속적으로 하락세를 보임으로써 2004년도에는 57.2%까지 감소하여 지난 14년간 재정자립도가 9.2% 포인트 저하된 것을 발견할 수 있다.²⁾

넷째, 지방자치제의 도입이 지방자치단체의 과세기반을 오히려 침식하여 왔다고 볼 수 있다. 재정자립도만을 가지고 단적으로 말하기는 어렵지만, 재정자립도가 중앙의존재원의 영향을 받는 점을 감안할 때 지방자치제가 실시된 이후 지방재정은 중앙재정에의 종속성이 심화되었다. 이는 지방자치 실시 이후 기능은 지방에 이양되었지만 재원이 이양되지 못한 채 보조금에 의존하는 재원의 중앙의존성이 증가하였기 때문이다.³⁾ 예를 들면 1999~2002년 사이에 747건의 중앙정부 사무가 지방으로 이양되었음에도 불구하고 이에 상응하는 재원은 따라가지 못함에 따라 지방재정의 가중압박요인으로 작용하고 있다(염명배, 2003: 19-20).

<표 2> 재정자립도 추이

(단위 : %)

	전국평균	특별·광역시	도	시	군	자치구
1991	66.4	98.3	45.1	71.5	27.3	50.0
1995	63.5	97.3	46.7	53.7	23.8	54.3
2000	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9
2001	57.6	82.9	35.6	43.4	18.1	45.0
2002	54.8	79.8	34.6	40.2	17.4	45.1
2003	56.3	82.2	39.4	38.0	16.3	42.3
2004	57.2	81.4	41.3	38.8	16.6	42.6

자료: 행정자치부a.(2000-2004)

2) 2000년도 이후 시와 군에서 특히 재정자립도가 낮아진 이유에는 도세징수교부금제도가 재정보전금제도로 전환됨에 따른 영향이 있다.

3) 1991년에는 지방재정(일반회계와 특별회계)의 구성이 자체재정 159,043억원(72.8%), 이전재정 59,459억원(27.2%)이었지만 2004년에는 자체재정 579,188억원(66.4%), 이전재정 293,652억원(33.6%)으로 자체재정은 감소하고 이전재정의 비중이 증가하였다.

자체수입에 의한 인건비 충당의 정도는 지출의 요구수준과 이러한 지출에 충당할 수 있는 이용 가능한 자원수준을 판단할 수 있는 기준이 된다. 인건비는 자치단체의 1차적이며 기본적인 지출수요라고 볼 수 있으며 자체수입 혹은 지방세 수입은 자치단체의 지역경제로부터 얻을 수 있는 자원이다. 기본적인 지출수요에 대응하는 수입능력의 측면에서 재정 건전성은 낮은 실정이며 다음과 같은 특징이 있다.

첫째, 기초자치단체의 경우 기본적인 지출수요에 비하여 자체수입능력이 취약하여 인건비라는 기본수요가 자체수입능력을 초과하는 지역이 발생하고 있다. 인건비는 평균적으로 지방자치단체 일반회계 예산의 9.8%, 자체수입의 20.3%, 지방세의 25.9%를 차지하고 있다. 광역자치단체의 경우 자체수입 혹은 지방세수입 중에서 인건비가 차지하는 비중이 대략 10% 이내이지만 기초자치단체의 경우 이 비중은 급격히 높아져서 군과 자치구는 인건비가 지방세수입을 평균 1/2~1/6가량 초과하는 현상이 발생하기도 한다.

<표 3> 예산 대비 인건비 비중(2004년도 기준)

(단위 : %)

구 분	계	특별시	광역시	도	시	군	자치구
일반회계예산 대 비율	9.8	4.1	6.0	4.4	12.2	12.7	24.1
자체수입 대 비율	20.3	4.3	8.4	9.4	31.4	76.7	56.6
지방세 대 비율	25.9	4.8	9.6	10.5	49.5	-59.2	-16.5

주: 1) 인건비에는 복리후생비가 포함되어 있지 않음

2) ‘-’가 나오는 것은 해당 수입으로 인건비를 충당하지 못하는 것을 말함

자료: 행정자치부a.(2004)

둘째, 자체수입 또는 지방세 수입으로 해당 자치단체의 인건비를 해결하지 못하는 지역이 상당수준에 이르고 있다. 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 단체도 250개 단체 중 38개이며 그 중 군이 31개이다. 광역자치단체인 시·도는 지방세로 인건비를 모두 충당하지만 기초자치단체의 경우 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체의 비율이 66%에 이른다. 2004년도 기준으로 250개 지방자치단체 중 62%에 해당하는 155개 단체에서 지방세로 인건비를 충당하지 못하고 있다.

셋째, 군과 자치구는 거의 대부분 지방세로 인건비를 충당하지 못하고 있다. 기초자치단체 중에서 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못하는 지역의 비율이 시의 경우 20%, 군의 경우 88%, 자치구의 경우 84% 이르러 특히 군과 자치구에서 기본적 지출수요 대비 수입능력 측면에서 건전하지 못함을 알 수 있다.

넷째, 자체수입 혹은 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 증가하고 있다. 지방세 수입으로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 2000년에 114개 단체에서 2004년에는 155개 단체로 증가하였으며 시의 경우는 감소하는 반면 군과 자치구에서 증가하고 있다. 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 단체는 2000년에 28개 단체에서 2004년에는 38개 단체로 증가하였으며 시, 군, 자치구 모두에서 증가하고 있다.

<표 4> 자체수입으로 인건비 미해결단체 현황

(단위 : 단체수, %)

구 분	년도	계	사·도	시	군	자치구
지방세로 인건비 미해결단체	2000	144(58)	-	18(25)	76(84)	50(72)
	2001	146(59)	-	18(25)	75(82)	53(77)
	2002	146(59)	-	18(24)	72(81)	56(81)
	2003	151(61)	-	18(24)	75(84)	58(84)
	2004	155(62)	-	20(20)	77(88)	58(84)
자체수입으로 인건비 미해결단체	2000	28(11)	-	-	28(31)	-
	2001	29(12)	-	1(1)	27(30)	1(1)
	2002	32(13)	-	1(1)	29(33)	2(3)
	2003	35(14)	-	3(4)	31(35)	1(1)
	2004	38(15)	-	2(3)	33(38)	3(4)

주: () 내는 전 지방자치단체, 유형별 단체수 대비 비율임.

자료: 행정자치부a.(2000-2004).

3. 재정지출의 탄력성 수준 분석

지방자치단체 현재의 지출수요 중 기본적 지출수요는 1회계연도 동안 기본적으로 지출해야 할 인건비, 경상적 경비 등의 경상경비라 할 수 있다. 이러한 기본적 지출수요 이외에도 채무상환이나 법정 의무적 부담 등이 자치단체 현재의 기본적인 지출수요로 이들의 정도를 살펴봄으로써 현재의 지출압박 혹은 재정압박의 정도를 판단하여 볼 수 있다. 우리나라 자치

단체 현재의 기본적인 지출수요의 지출압박은 높은 편으로 다음과 같은 특징이 있다.

첫째, 인건비와 경상적 경비로 구성되는 경상예산이 전국적으로 총재정지출의 21%를 차지함으로써 경상예산의 비율이 높아 재정의 탄력성이 낮은 실정이다. 자치단체별로 보면 경상예산이 30%를 넘는 단체는 총 250개 단체 중 103개 단체의 41%이다. 광역자치단체인 시·도는 총지출 중 경상예산이 20%미만이나 자치구는 모두 30% 이상이고 시와 군은 20~40%이다.

<표 5> 경상예산 구성비율 분포(2004)

(단위 : 단체수, %)

구분	계	시·도	시	군	자치구
합계	250(100)	16	77	88	69
10% 미만	5(2)	5	-	-	-
10~20%	16(6)	11	3	2	-
20~30%	126(50)	-	61	65	-
30~40%	42(17)	-	13	21	8
40~50%	36(14)	-	-	-	36
50% 이상	25(10)	-	-	-	25

주: 일반회계 당초예산 기준임

자료: 행정자치부a.(2004).

둘째, 채무상환이나 예비비 등도 특정목적으로 지출해야 할 경비임을 감안하여 이들을 포함할 경우 재정지출의 탄력성은 더욱 낮아진다. 재정지출을 경상예산, 사업예산, 채무상환, 예비비 등으로 구분할 경우 경상예산과 채무상환, 그리고 예비비의 많은 부분이 자치단체의 지출의사와는 관계가 적은 법정 의무적 경비 등으로 구성되어 있다.⁴⁾

셋째, 경상예산과 채무상환은 각각 미미하게 감소하는 경향이 있지만 예비비의 비중이 증가하여 현재의 기본적 지출수요를 증가시켜 재정의 탄력성을 저감시키고 있다.

4) 예비비에는 예기치 않은 재정수요(예를 들면, 재해발생으로 인한 재해복구 등) 대비 경비 이외에 광역자치단체의 경우는 각종 법정부담금(예를 들면, 재정보전금, 교육재정전출금 등) 등이 포함되어 있다.

<표 6> 경제성질별 재정지출의 구성비율

(단위 : 억원, %)

년도	총예산	경상예산	사업예산	채무상환	예비비 등
2000	511,107(100)	119,446(23)	290,427(57)	13,019(3)	8,8215(17)
2001	612,036(100)	129,894(21)	339,880(56)	13,689(2)	128,573(21)
2002	672,545(100)	142,539(21)	378,443(56)	12,806(2)	138,757(21)
2003	763,026(100)	156(276(20)	431,168(57)	11,989(2)	163,593(21)
2004	843,812(100)	174,365(21)	486,165(58)	12,101(1)	171,181(20)

주: 일반회계 당초예산 기준임

자료: 행정자치부a.(2000-2004).

지방재정의 잠재적 지출수요에 대한 재정운영의 탄력성, 즉 잠재적 재정수요의 현재화에 따르는 대응의 정도는 투자비인 사업예산의 비중을 통하여 알 수 있으며 특히 자체사업예산의 비중을 통하여 판단할 수 있다. 자체사업예산은 자치단체의 잠재적 재정수요를 현재화하여 대응할 수 있는 지불능력이라 할 수 있다. 우리나라 지방재정의 지출구조는 비탄력성과 자주성 저하의 특징을 가지고 있다.

첫째, 우리나라 지방자치단체의 투자사업은 주로 국고보조사업(지방양여금사업 포함)으로 이루어져 자치단체 재정지출의 탄력성을 저감시키고 있다. 국고보조사업은 국고보조금과 국가와 지방의 재원부담 기준에 따라 일정 비율의 지방비부담을 의무적으로 따르게 하고 있기 때문에 이러한 지방비부담으로 인해 자치단체 자체지출의 탄력성을 저감시키고 있다.⁵⁾

둘째, 사업예산의 경우에도 지방자치단체 스스로 추진할 수 있는 자체사업 예산비율이 매우 낮은 실정으로 지방재정의 지출구조가 비탄력성과 자주성 저하의 문제를 가지고 있다. 지방재정의 경우 인건비 등의 경상경비와 국고보조사업의 지방비부담 및 채무상환 등 의무적으로 지출해야 할 경비를 제외하고 지방자치단체 스스로의 선택에 의해 투자할 수 있는 재원은 전국 평균적으로 예산의 20% 이하이다. 그 중에서도 광

5) 1990년과 2002년을 비교할 때 일반보조금인 지방교부세는 4.5배 증가한 반면 지방비부담이 따르는 국고보조금과 지방양여금은 각각 4.8배, 8.1배 증가하였다(정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 2004:591). 그리고 1994년 이후부터 특정보조금인 국고보조금(지방양여금 포함)의 규모가 일반보조금인 지방교부세의 규모를 초과하고 있다.

역자치단체와 군은 15% 내외이며 10%정도인 단체도 있다. 특히 재정력이 취약한 단체는 예산의 10%이하 재원으로 자체사업을 추진해야 하는 실정에 있다. 이러한 상황에서 새롭게 발생하는 재정수요 또는 잠재적 재정수요의 현재화에 적극적으로 대응하기는 곤란한 실정에 있다.

<표 7> 시·도별 자체사업 구성비율(2004년도 기준)

(단위 : %)

시·도명	계	시·도	시	군	자치구
평균	20	17	26	17	21
서울	24	22	-	-	26
부산	17	17	-	43	13
대구	13	11	-	32	13
인천	19	20	-	11	21
광주	11	10	-	-	12
대전	11	9	-	-	15
울산	20	18	-	34	18
경기	27	23	33	16	-
강원	18	10	22	22	-
충북	21	19	23	20	-
충남	18	17	21	16	-
전북	16	15	18	16	-
전남	13	7	18	15	-
경북	16	9	22	16	-
경남	17	10	25	15	-
제주	10	8	12	10	-

주: 일반회계 당초예산 기준임.

자료: 행정자치부a.(2004).

셋째, 지방재정 전반적으로 재정지출의 탄력성은 낮은 실정이지만 향상되는 경향이 있다. 지방재정 전체적으로 2000년에 자체사업비율이 18%에서 2004년에는 20%로 향상되었으며 광역자치단체보다는 기초자치단체에서 재정지출의 탄력성이 증가추세에

있다. 특히 시의 경우 자체사업의 비율이 20%에서 2004년에는 26%로 향상되어 재정지출의 탄력성 수준이 어느 정도 향상되었다.

<표 8> 총 예산 대비 자체사업비율

(단위 : %)

년도	계	시도	시	군	구
2000	18	18	20	11	14
2001	17	16	21	13	18
2002	17	14	22	16	15
2003	17	15	21	15	18
2004	20	17	26	17	21

주: 일반회계 당초예산 기준임.

자료: 행정자치부a.(2000-2004).

4. 채무부담압박수준 분석

채무부담압박은 과거 재정의무이행에 따른 지출압박으로, 이는 채무부담지불능력 측면의 재정건전성을 판단하는 중요한 기준이다. 누적채무는 일종의 누적적자로 누적채무가 많거나 원리금 상환에 따른 부담이 높을 경우 채무부담의 지출압박이 커 재정이 건전하지 못하다고 볼 수 있다. 우리나라 자치단체는 채무부담지불능력 측면에서의 재정건전성은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 지방재정 전체적으로 볼 때 현재의 누적채무의 규모(지방채잔고)는 지방재정의 규모에 비해 과도한 수준이 아니라고 할 수 있다(한국지방행정연구원, 2004:30). 2003년 말 우리나라 자치단체 일반재정(일반회계와 특별회계)의 총 채무는 원금기준으로 16조 5,264억원이다. 민선단체장 출범 초기에는 채무가 크게 증가하는 경향을 보였으나 2001년도부터는 계속 감소추세에 있다.⁶⁾ 총 채무는 2000년까지 증

6) 지방자치단체의 채무 감소추세는 증가추세를 보이는 중앙정부의 채무재정 경향과 대조적이다. 지방자치단체 총 채무액(2002년 기준 17조 903억원)은 지방예산(91조 1,154억원)의 21%에 해당하는 반면 중앙정부 채무(133조6,130억원)는 정부예산(149조 7,133억원)의 89%에 해당

가하는 경향을 보이다가 2001년도부터는 매년 3~4% 정도 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 1999년 이후 지방채 발행이 계속 감소하고 있기 때문이다. 국내총생산(GDP) 대비 지방채무의 비율은 연평균 약 2~4%이며 1997년 이후 지속적으로 그 비중이 감소하고 있다.

<표 9> 지방채잔고의 증감율과 비중 비교

(단위 : 억원, %)

구 분		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
규모	GDP	3,986,390	4,321,950	4,443,665	4,827,442	5,170,966	5,450,133	5,886,144	6,386,466
	지방재정	532,062	695,716	575,401	609,931	771,761	939,956	728,838	975,256
	지방채무	164,259	190,711	162,229	180,190	187,955	177,696	170,903	165,264
	지방채발행	40,271	44,580	51,934	51,626	32,276	32,163	37,223	28,344
성장율	GDP	-	8.42	2.82	8.64	7.12	5.40	8.00	8.50
	지방재정	-	30.76	-17.29	6.00	26.53	21.79	-22.46	33.81
	지방채무	-	16.10	-14.93	11.07	4.31	-5.46	-3.82	-3.30
	지방채발행	-	10.70	16.50	-0.59	-37.48	-0.35	15.73	-23.85
지방채무/ GDP(%)		4.12	4.41	3.65	3.73	3.63	3.26	2.90	2.59

주: 여기서 지방채무의 범위는 일반회계와 특별회계의 채무임

자료: 임성일·이상용·서정섭·조기현(2004: 30)

둘째, 채무부담의 지출압박은 지방재정 전체적으로 발생하기 보다는 특정단체 중심으로 발생하고 있다. 이는 자치단체별로 채무규모를 살펴볼 경우 채무가 없는 단체, 적은 단체, 그리고 상당한 수준의 단체에 이르기까지 다양하게 분포된 것으로부터 알 수 있다. 2003년 말 광역자치단체의 경우 대구와 부산의 채무는 각각 2조원이 넘으며 서울은 1조 6천억원 정도이며 나머지 광역시 모두 5,000억원 이상이다. 도는 제주와 강원이 3,000억원 정도이며 나머지는 2,000억원 이하이다. 기초자치단체의 경우 시는 가장 많은 단체의 지방채잔고가 2,461억원이며 75개 시 중 46개 단체가 100억원~600억원 사이의 채무를 가지고 있다. 군 중에서는 676억원, 자치구 중에서는 121억원이 가장 많은 채무를 가지고 있는 단체의 채무규모이다. 채무가 전

한다. 일본의 경우 2002년 말 지방채무는 195조엔이며 지방예산(87.6조엔) 대비 157%에 해당하는 대규모이다.

혀 없는 지역이 34개 단체이며 100억원 미만의 채무를 가지고 있는 지역이 기초자치단체 232개 단체 중 108개로 47%에 이른다.

둘째, 채무부담으로 인한 지출압박 수준이 점차 감소하고 있다. 지방채상환비율은 지방채상환능력을 판단하는 지표로 그 비율이 20%를 초과하면 원칙적으로 신규 지방채 발행이 제한된다.⁷⁾ 여기서 지방채상환비율 20%는 채무부담에 따른 지출압박의 임계치라 할 수 있다. 지방채상환비율의 추이를 보면 전국적으로 1997년 이후 5~7%의 범위에 있으며, 1998년 6.57%까지 증가하였다가 점차 감소하고 있다. 광역자치단체 중 특별·광역시 지방채상환비율은 1998년의 16.15%를 제외하고 대략 8~11%의 범위에 있어 다소 높은 편이나 도는 5% 이하이며 점차 감소추세에 있다. 기초자치단체는 시, 군, 자치구 모두 평균적으로 5% 이하이다.

<표 10> 지방채상환비율 추이

(단위 : %)

구분	전국	특별·광역시	도	시	군	자치구
1997	6.03	11.38	3.21	4.92	4.00	1.16
1998	6.57	16.15	4.33	5.01	4.76	0.64
1999	5.83	9.58	4.73	4.97	5.04	0.69
2000	5.67	8.86	5.02	5.00	5.03	0.76
2001	5.27	8.22	4.28	4.75	4.60	0.81
2002	5.28	9.17	3.39	4.40	3.93	0.94

자료: 행정자치부b.(1999-2004).

셋째, 지방채상환비율에 의해 판단해 볼 때 채무부담에 따른 지출압박이 크게 나타나고 있는 지역은 광역시에서 이다. 특별·광역시 7개 단체를 대상으로 지방채상환비율을 살펴보면 서울과 인천은 10% 미만이며 부산, 대구, 광주, 대전, 울산은 1997년 이후 10%를 초과하고 있다. 특별·광역시는 1997년 이후 모두 지방채상환비율이 감소추세에 있으며 그 중 대전은 1997년 이후 지속적으로 감소하여 2001년 이후 10% 미만이다. 하지만 대구와 광주의 경우 2002년 기준 15% 이상으로 채무상환에 따른 재정압박이 어느 정도 존재한다고 판단할 수 있을 것이다. 또한 여기

7) 지방채상환비율은 최근 4년간 평균일반재원결산액 대비 최근 4년간 평균 지방채상환액의 비율이며 지방채상환비율의 산출 대상은 일반회계와 기타특별회계로 공기업특별회계 및 기타 채무는 제외하고 산출한다.

에 지방공기업특별회계와 지하철공사 등 공사공단의 채무가 많은 지역은 그만큼 채무부담의 압박이 가중되고 있다.

<표 11> 광역자치단체 지방채상환비율 추이

(단위 : %)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002
서울	9.58	5.36	3.24	3.26	2.28	6.59
부산	12.48	31.83	19.91	20.17	16.93	12.90
대구	15.42	21.41	24.65	20.38	24.17	18.25
인천	5.41	6.58	6.56	5.08	5.12	5.37
광주	14.85	15.57	16.13	16.54	16.20	15.49
대전	17.56	11.44	11.14	10.87	9.88	9.56
울산	17.80	13.56	12.34	12.62	11.57	13.68

자료: 행정자치부b.(1999-2004).

IV. 결 론

본 연구에서는 우리나라 지방재정의 건전성을 지방재정 전체의 종합적인 상황 이외에 개별자치단체를 중심으로 살펴보았다. 지방재정의 건전성 분석결과 재정지출의 탄력성 수준과 채무부담압박 수준 측면에서는 건전성이 구조적으로 취약한 점이 있지만 점차 개선되는 추세에 있다. 재정자립 수준 측면에서의 건전성은 하향 추세에 있다고 정리할 수 있다. 지방재정의 수입 중 많은 부분이 중앙정부의 재원지원에 의존하고 있기 때문에 수입능력 및 수입구조의 측면에서 건전하지 못한 점이 있다. 또한 재정지출구조의 경직성으로 인해 현재의 지출압박이 크기 때문에 재정지출의 탄력성이 낮은 실정이다. 그리고 지방재정 전체적으로 채무부담의 지출압박은 크지 않으나 몇몇 단체는 과거 채무에 의한 재정의무이행으로 인해 채무부담의 지출압박이 상당히 가중되어 있는 실정이다. 종합컨대 우리나라 지방재정은 재정자립수준의 저하, 재정지출의 탄력성 부족, 부분적으로 채무부담의 지출압박 발생 등 재정건전성을 위협하는 요소들이 나타나고 있다.

지방재정의 건전성 유지는 지방자치의 발전, 지방분권의 촉진, 지방재정의 성장, 국민의 복지증진을 위해 중요하다. 지방재정의 건전성 유지를 위해서는 우선 이를 유지할 수 있는 기반과 제도 등 체제가 조성되어야 하며 건전성 유지를 위한 지방의 노력 즉 재정의 효율적이고 책임성 있는 운영이 이루어져야 할 것이다. 지방재정의 건전성 유지 혹은 증진을 위해

서는 다음과 정책적 조치들이 시행되어야 할 필요가 있다.

- 첫째, 지방재정의 건전성 향상은 우선 자체수입능력의 강화에 중점을 두어야 한다. 자치단체의 자체수입능력을 강화시켜 재정자립의 수준을 향상시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 지방의 과세기반을 강화시켜 지방세수입의 비중을 높여야 할 것이다.
- 둘째, 재정지출의 탄력성 수준을 증대시켜야 한다. 지방의 지출구조의 탄력성을 향상시키기 위해서는 자체수입기반의 강화와 더불어 중앙이전재원의 지출탄력성을 제고시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 중앙이전재원 중 특정보조금의 지원보다는 일반보조금의 지원비중을 높여 나가야 할 것이다.
- 셋째, 채무부담의 지출압박은 재정건전성에 결정적 영향을 미칠 수 있기 때문에 자치단체 스스로 채무관리를 철저히 해야 한다. 채무관리는 채무에 대한 부정적 인식보다는 향후 채무부담의 지출압박과 자원을 동원할 수 있는 수입능력을 고려하여 채무에 의한 재정의무이행을 적절히 수행할 필요가 있다. 뿐만 아니라 채무부담의 지출압박으로 재정건전성에 위험이 발생하지 않도록 적절한 관리가 필요하다.
- 넷째, 지방자치단체의 재정건전성은 일반재정(일반회계와 특별회계) 뿐만 아니라 기금, 공사·공단 등 재정운영 전체의 통합재정운영 측면에서 평가되어야 한다. 지방재정의 부분이 아닌 전체를 대상으로 한 재정건전성을 분석·평가하여 이에 적절히 대응할 필요가 있다.
- 다섯째, 지방재정의 건전성을 점검하여 사전에 모니터링 하는 기능의 강화가 필요하다. 재정분권의 추진으로 재정지출의 자율성과 채무활용의 자율성이 확대 될 경우 수입능력을 초과하는 지출압박이 발생하여 재정건전성을 위협할 수도 있다. 중앙정부는 물론 개별 자치단체는 사전에 재정건전성을 점검하여 모니터링 하는 기능을 수행할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 엄명배. (2003). 지방분권·국가균형발전과 지방재정. 「2003년도 정기학술세미나 발표논문집」. 한국지방재정학회.
- 임성일. (2001). 지방재정의 건전성 제고방안. 「지역균형발전과 지방재정의 효율적 운영방안」. 2001년도 지방재정세미나 최종보고서. 한국지방재정공제회.
- 임성일·이상용·서정섭·조기현. (2003). 「지방채발행총액한도제 도입방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 서정섭. (1997). 「미국도시재정위기의 발생과 대응」. 한국지방행정연구원.
- 윤영진. (2001). 지방재정의 건전성 확보를 위한 재정관리제도 개선방안. 「2001년도 한국지방재정학회 제1차 정기학술대회 발표논문집」. 한국지방재정학회.
- 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원. (2004). 「이제는 분권시대」
- 행정자치부a. (2000-2004). 「지방자치단체 예산개요」.
- 행정자치부b. (1999-2004). 「재정분석 종합보고서」.
- ACIR. (1972). *Measuring the Fiscal Capacity and Effort of State and Local Areas*. U.S. Government Printing Office.
- ICMA. (1986). *Evaluating Financial Condition : A Handbook Local Government*
- John S. Akin. (1973). Fiscal Capacity and Estimation Method of the Advisory Commission on Intergovernmental Relation. *National Tax Journal*. 26(2)
- Robert Berne & Richard Schramm. (1986). *The Financial Analysis of Governments*. New Jersey:Prentice-Hall.
- 五味秀夫. (1988). 財力にみる縣廳所在都市の研究. 「地方自治職員研修」. 21(2).