

T H E M E

Story 01 지방세 확충을 통한 지방재정
건진성 제고

Story 02 건진재정 운영을 위한 지방채
관리방안

지방재정 현황 및 향후과제

지방재정 환경에 대한 우려의 목소리가 높은 요즘, 무엇이 문제이고, 어떻게 해야 바로잡을 수 있는지 판단하려면 무엇보다 최근 우리나라 지방재정이 직면한 상황을 다양한 측면에서 정확하게 살펴보는 것이 중요하다. 지금의 지방재정 현황을 살펴보는 한편, 향후과제의 하나로 지방소비세 증률 해결방안과 지방채 관리방안을 살펴보았다.



지방소비세 증률을 중심으로¹⁾ 지방세 확충을 통한 지방재정 건전성 제고

- 지방세 수입은 줄어드는 반면 지방재정 지출이 급격히 증가하여 지방자치단체의 재정환경이 심각한 상황이다. 지방재정 지출의 확대가 중앙정부에 의해 주도되었으므로 지방의 재원확충을 위해 국세의 지방세 이양이 필요하다. 그 대표적 수단으로 지방소비세의 증률을 들 수 있는데, 현행의 지방 소비세제는 지방세로서의 특성을 갖추지 못하고 있다. 지방소비세 증률을 이루기 위해 필요한 과제를 제시하고, 그 해결방안을 모색한다.



글 _ 주 만 수 (한양대학교 경제학부 교수)

● 최근 지방자치단체의 재정환경은 매우 심각한 상황에 접어들었다. 2008년 이후 거시경제의 침체와 중앙정부의 감세정책은 지방세 수입증가를 제약하였을 뿐 아니라 내국세 수입의 감소로 지방교부세를 위축시켰다. 특히 부동산경기의 침체로 지방세의 가장 큰 비중을 차지하는 취득세 수입이 예상에 크게 미달하고 있다. 지방재정지출은 사회복지부문을 중심으로 크게 증가하였는데, 이는 주로 중앙정부 정책결정을 수행하는 것이므로 지방재정운영의 자율성을 훼손하였다. 이와 함께 일부 지방자치단체가

1) 이 논문은 기존 문헌들과 저자의 최근 연구자료를 보완하여 재정리한다. 일부 내용은 저자의 연구들에서 발췌하여 전제한다.

재정을 비효율적 혹은 무계획적으로 운영하여 지방재정의 건전성에 대한 우려가 현실로 나타나게 되었다. 예를 들어, 2010년 성남시는 5,200억 원에 대한 지급유예를 선언하였고, 용인시는 경전철사업과 관련하여 7,786억 원의 손실을 입었으며, 인천시도 재정악화와 재무관리 실패로 공무원수당 지급을 연기하는 사례가 발생하였다.

이처럼 지방재정이 위기상황으로 내몰리는 가장 중요한 이유는 지방자치단체가 책임 있는 재정운영을 구현하지 못하기 때문이다. 이렇게 재정책임성을 구현하지 못하는 이유는 중앙정부에 대한 재정의존도가 높을 뿐 아니라 지방재정조정제도의 재정형평화가 지방자치단체의 자체재원 확충의지를 훼손하기 때문이다. 중앙정부에 대한 의존도가 높다는 것, 즉 지방자치단체의 재정자립도가 매우 낮다는 것은 지방분권이 부활된 이후 지속적으로 지적되어 온 문제점이지만, 2010년 부가가치세의 5%를 지방소비세로 이양한 것을 제외하면 지방의 자체재원을 상향조정하려는 중앙정부의 노력은 거의 없었다. 동시에 이전재원을 크게 확대함으로써 재정자립도는 하락 추세를 유지하였다. 특히 2000년대 중반 이후 지방교부세를 내국세의 13.27%에서 19.24%로 확대하고 국고보조금의 증가율을 높게 유지하며 재정력에 따른 차등보조를 확대하였다. 이는 지역 간 재정형평화를 진전시킬 수 있겠지만 지방자치단체의 자발적인 재원확충 노력을 더욱 억제하였다.

이 연구에서는 최근 우리나라 지방재정이 직면한 상황을 다양한 측면에서 살펴보고, 이를 통해 자체재원의 확충필요성을 제기한다. 특히 지방재정 지출의 확대가 중앙정부에 의해 주도되었으므로 지방의 재원확충을 위해 국세의 지방세 이양이 필요하며, 그 대표적 수단으로 지방소비세의 증률 필요성을 주장한다.²⁾ 지방소비세의 성공적인 확대 정책을 위해서는 지방세로서의 특성을 갖추지 못하고 있다는 비판을 극복할 수 있어야 한다. 따라서 이 연구는 지방소비세 증률을 이루기 위해 필요한 과제를 제시하고 그 해결방안도 모색한다.

1. 지방재정의 현황과 재정건전성을 위한 시사점

● 우리나라 지방재정의 현황은 총조세수입에 대한 지방세 비중의 변화 추이, 지방재정수입에 대한 중앙정부 이전재원 비중의 변화 추이, 중앙정부 이전재원의 구성 추이, 지방자치단체의 재정수지 및 채무 현황 등으로 분류하여 파악할 수 있다. 이러한 현황파악을 기초로 지방재정의 건전성 제고를 위한 자체재원 확충의 필요성을 제시하고자 한다.

2) 지방소비세의 발전방안을 모색한 최근 문헌으로 유태현(2012), 이상훈·김진하(2011), 장덕희(2011), 김재훈(2011), 이영희·김대영(2009) 등을 참고할 수 있다.

가. 지방재정 지출규모와 지방세 규모의 변화 추이

● 재정지출 주체를 중앙정부, 지방자치단체, 교육자치단체로 구분할 때 세출예산 사용액 기준으로 지방자치단체의 비중은 지속적으로 증가하여 2008년 45%를 초과함으로써 중앙정부의 비중을 추월하였다. (표 1)에 제시한 것처럼 지방재정 비중은 경제위기를 거치면서 약간 감소하였지만 여전히 42~43% 수준을 유지하여 중앙정부와 동등한 비중을 유지하고 있다.³⁾

표 1 중앙과 지방재정의 규모 추이

(단위 : 억 원, %)

연 도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
중앙정부	1,111,272 (46.1)	1,048,450 (42.3)	1,105,467 (40.3)	1,327,124 (42.9)	1,362,357 (43.7)	1,373,856 (42.8)	1,460,915 (42.8)
지방자치단체	976,066 (40.5)	1,080,497 (43.6)	1,235,229 (45.1)	1,339,061 (43.3)	1,335,584 (42.8)	1,364,800 (42.5)	1,440,069 (42.2)
교육자치단체	324,699 (13.5)	350,831 (14.1)	399,919 (14.6)	427,326 (13.8)	421,205 (13.5)	473,857 (14.7)	509,792 (15.0)

※ 주 : 당초예산 순계 사용액 기준

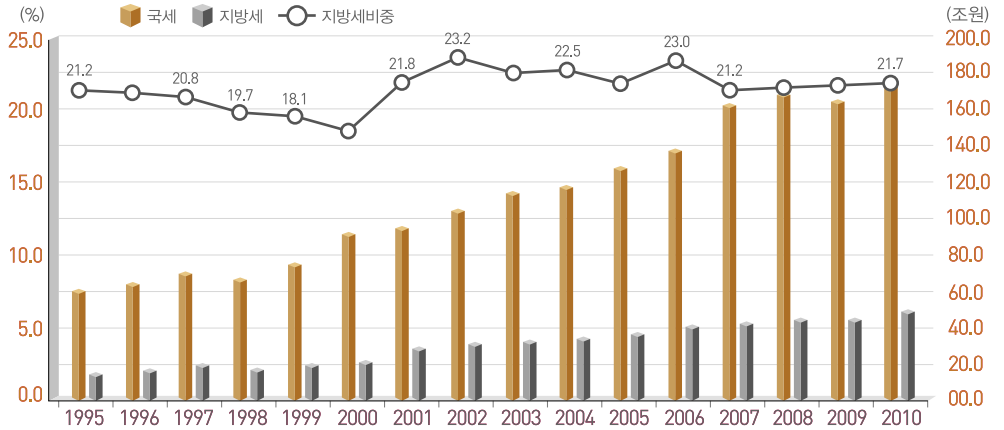
※ 자료 : 행정안전부, 2012년도 지방자치단체 예산개요(상), 2012.

이처럼 지방자치단체의 세출비중은 중앙정부와 유사한 수준을 유지하고 있으나 지방자치단체 재원의 중요 원천인 지방세는 국세의 약 1/4에 불과하여 지방자치단체 세출을 뒷받침하지 못하고 있다. 지방분권이 본격화된 1995년의 총조세수입 대비 지방세수입 비중은 21.2%이었는데, 1990년대 후반 부동산경기 침체 등으로 그 비중이 하락하여 2000년에는 18.1%까지 떨어졌다. 2000년대에는 지방세수입 확충, 부동산관련 조세 강화 등의 다양한 목적을 달성하고자 수차례에 걸친 지방세제도의 개편이 이루어졌다. 대표적으로, 주행세를 2000년에 도입한 이후 여러 차례의 세율인상을 통해 크게 확대하였으며⁴⁾ 2001년에는 국세인 교육세의 일부를 지방교육세로 전환하였고, 경주마권세의 과세범위를 넓혀서 레저세로 확장하였다. 이러한 개편은 지방세 비중을 2001년 21.8%, 2002년 23.3%로 크게 상승시켰다. 2005년에는 부동산보유세의 일부를 국세인 종합부동산세로 전환하여 지방세 비중이 22.0%로 다소 낮아졌지만, 2006년 부동산경기 활성화와 부동산 과세표준 인상에 힘입어 다시 23% 수준을 회복하였다. 하지만 2008년 이후 세계금융위기 등 거시경제의 장기침체가 이어지고 부동산거래가 위축되어 지방세비중은 21%대에 머물고 있다. 이러한 국세와 지방세의 추이는 (그림 1)에 제시한다.

3) 이 부분은 주만수(2011)와 주만수(2012c)를 보완하고 통계자료를 최근까지 연장하여 정리한다.

4) 2011년 지방세기본법의 제정 등 지방세법의 분법과 세목의 단순화 과정에서 주행세를 자동차세로 통합하고, 자동차 주행에 대한 자동차세로 분류한다. 여기서는 과거의 세목인 주행세의 명칭을 사용한다.

그림 1 국세와 지방세 수입 및 지방세 비중



※ 자료 : 디지털예산회계시스템 홈페이지(www.digitalbrain.go.kr)

분권이후 지방세의 연평균 증가율은 국세의 연평균 증가율을 조금 상회하여 지방세 비중이 1995년 21.2%에서 2010년 21.7%로 약간 상승하였다. 이러한 지방세의 신장성은 지방세 세목의 내재적인 특성에 의한 것이 아니라 주로 2000년대 초반 국세의 지방세 이전이 활발하게 이루어져 달성한 것이며, 이 기간을 제외하면 국세의 증가율이 지방세 증가율을 상회한다. 특히 지방자치단체의 사회복지지출이 확대되어 재정압박이 심화된 2000년 중반 이후에는 부동산 과세표준을 상향조정했음에도 지방세가 국세에 비해 낮은 증가율을 나타낸다. 기간별 조세수입의 증가율은 (표 2)에 제시한다.

표 2 국세와 지방세의 연평균 증가율

(단위: %)

기간	1995~2000년	2000~2005년	2005~2010년	1995~2010년
국세	10.36	6.52	6.87	7.90
지방세	6.11	11.80	6.46	8.09

※ 주 : 국세와 지방세 수입은 결산기준임

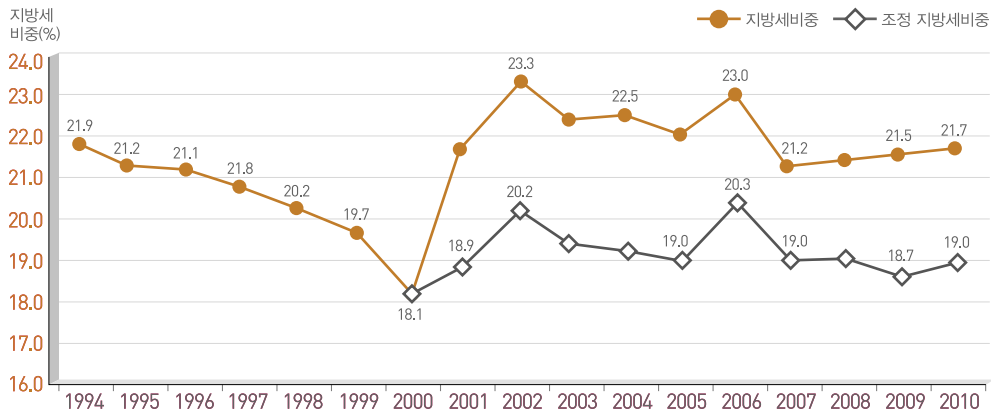
※ 자료 : 디지털예산회계시스템 홈페이지(www.digitalbrain.go.kr) ; 행정안전부, 지방세정연감, 각 년도.

이상의 공식통계자료를 이용한 지방세 비중과 증가율의 추이분석은 지방자치단체 가용재원의 실제 변화를 왜곡한다. 2000년 이후 국세와 지방세의 조정과정에서 지방자치단체의 자체재원이 아니면서 지방세로 분류되거나 혹은 실질적으로는 지방자치단체의 자체재원인데 국세로 분류되기도 하였다. 먼저 2001년 신설된 지방교육세는 국세인 교육세 중에서 지방세의 부가세 형태로 과세하던 부분을 분리하여 단순히 분류체계를 지방세로 변환한 것이며, 이는 지방자치단체가 징수하여 그 수입 전액을 교육자치단체에게 이전하므로 지방자

치단체의 자체재원 증가라고 할 수 없다. 또한 주행세는 자동차세 세율의 인하에 따른 재원 감소를 보전하기 위하여 신설되었으나, 그후 세율인상으로 확충된 주행세수입의 대부분은 중앙정부의 유가현실화정책으로 손실을 입은 운수업을 보조하기 위해 사용된다.⁵⁾ 이처럼 보조업무를 수행하도록 용도가 지정된 재원을 편의상 지방세 세목으로 분류한 것이므로 주행세의 보조금 재원은 지방의 자체재원이 아니다. 이들과는 달리 2005년 재산세와 종합토지세를 통합하여 부동산보유세를 강화하고, 부동산거래세인 취득세와 등록세를 인하하는 과정에서 부동산보유에 관한 지방세의 일부를 분리하여 국세인 종합부동산세로 전환하였다. 중앙정부는 이 재원을 부동산보유 및 거래세의 감소분을 충당하도록 지방자치단체에게 이전하므로 실질적으로는 지방자치단체의 재원이다.

공식통계자료는 이러한 현실을 반영하지 않고 법률규정에 의존하여 국세와 지방세를 분류하므로 2000년 이전의 지방세 비중과 일관된 비교가 불가능하다. 따라서 동일한 기준에 의해 분류한 지방세 비중을 파악하기 위해서는 지방세 수입에서 지방교육세와 보조금분 주행세를 제외하고 종합부동산세를 합산하여야 한다. 이러한 조정을 거친 조정 지방세 비중을 (그림 2)에 제시한다.

그림 2 총조세 대비 지방세 비중



※ 주 : 조정지방세 비중 : 지방세 + 종합부동산세 - 지방교육세 - 유가보조금분 주행세

※ 자료 : 디지털예산회계시스템 홈페이지 ; 행정안전부, 지방세정연감, 각 년도

공식통계의 지방세 비중과 조정 지방세 비중은 2000년까지 동일하지만 지방교육세가 도입되고 주행세로 운수업을 보조하기 시작한 2001년부터 큰 격차를 나타낸다. 조정 지방세 비중이 1990년대 후반부터 거의 20%에 미달하였으며, 2007년 이후에는 약 19.0%에 머물고 있

5) 지방자치단체가 자동차 관련 지방세의 개편으로 감소한 재원의 보전분으로 설정한 금액은 2004년부터 8,442억 원으로 고정되었으므로 물가 상승을 고려하면 실질가치는 하락한 것이다. 2012년 한미 FTA에 의해 자동차세의 추가적인 인하를 보전하고자 이 금액을 9,830억 원으로 확대하였다.

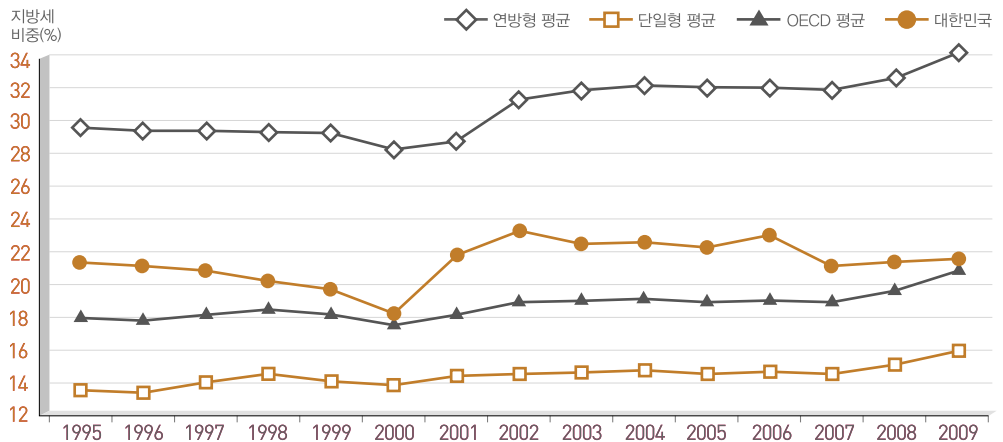
다. 이는 지방분권이 실시된 1995년에 비하여 2%p 이상 낮아진 것으로 총조세 중에서 실질적인 지방세 비중은 상당히 감소하였음을 의미한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지방분권 이후 지방자치단체들의 세출비중은 확대되어 높게 유지되는 반면, 실질적인 지방세 비중은 낮아진 상태에 머물고 있다. 따라서 자치단체의 중앙 정부에 대한 재원의존성은 심화될 수밖에 없으며 재정자립도도 낮아지고 있다.

나. 지방자치단체 재정지출 및 재정수입 비중의 국제비교

● 1995년 이후 OECD 국가들의 총조세수입 대비 지방세 비중을 연방형 국가와 단일형 국가로 구분하여 (그림 3)에 제시한다. 이는 사회보장세를 제외한 총조세수입 대비 지방세 수입의 비중을 나타내며, 연방형 국가들은 주정부와 지방정부의 조세를 합쳐서 지방세로 간주한다. OECD 평균은 해당연도에 통계자료가 이용 가능한 모든 국가들의 지방세 비중을 단순 평균한 것이다.

그림 3 OECD 국가의 총조세 대비 지방세 비중



※ 자료 : OECD, StatExtracts, <http://stats.oecd.org/index.aspx> ; 주만수(2012a)에서 재인용.

OECD 국가들의 평균 지방세 비중은 1995년 약 18%에서 2009년 20%를 초과하여 증가하였다. 연방형 국가와 단일형 국가로 분류하면 두 유형 모두 1995년 이후 평균 지방세 비중이 증가 추세라는 공통점은 있지만 비중 자체는 큰 차이를 나타낸다. 먼저 연방형 국가의 지방세 비중은 2000년 이후 대체로 30%를 초과하는 높은 수준인 반면, 단일형 국가는 15% 내외의 수준에 머물고 있다. 우리나라의 지방세 비중은 단일형 국가보다는 높고 연방형 국가보다는 낮으며, 전체 평균보다 조금 높거나 유사하다. 비록 우리나라의 지방세 비중이 정체 혹은

은 감소 추세이지만, 지방세 비중의 절대 수준을 비교할 때 단일형 국가인 우리나라의 비중은 일반적인 인식과는 달리 비교적 높은 수준이다.⁶⁾

표 3 OECD 국가들의 재정지출 및 재정수입 비중과 분권화 비율

(단위 : %)

구 분	세출: 일반정부 대비 지방정부 비중 (A)	세입: 일반정부 대비 지방정부 비중 (B)	분권화 비율 (B/A)		
연방형 국가	Austria	31.6	24.7	78.1	
	Belgium	36.7	16.4	44.7	
	Canada	65.6	54.6	83.2	
	Germany	36.7	33.9	92.3	
	Mexico	48.2	9.2	19.1	
	Spain	49.2	34.9	70.9	
	Switzerland	55.9	46.2	82.6	
	평균	46.3	31.4	67.3	
	단일형 국가	Czech Republic	27.0	19.4	71.8
		Denmark	63.8	28.7	45.0
Estonia		25.1	15.4	61.2	
Finland		39.9	29.5	74.0	
France		20.7	17.2	82.9	
Greece		5.6	2.7	47.6	
Hungary		23.5	10.4	44.3	
Iceland		26.6	27.8	104.3	
Ireland		15.9	10.0	62.4	
Israel		11.9	9.4	79.5	
Italy		31.2	17.3	55.5	
Korea		44.7	17.1	38.4	
Luxemburg		11.7	6.6	56.6	
Netherlands		34.0	11.0	32.3	
New Zealand		11.9	9.6	80.8	
Norway		32.6	15.2	46.6	
Poland		32.5	18.1	55.8	
Portugal		14.6	10.8	74.1	
Slovak Republic		17.2	12.1	70.5	
Slovenia		20.5	12.5	61.2	
Sweden	47.5	38.0	79.9		
United Kingdom	28.0	10.4	37.1		
평균	26.7	15.9	61.9		
OECD 평균	32.4	20.5	63.8		

※ 주 : 지방정부의 세출비중에 대한 세입비중의 비율이 높을수록 상대적 세입분권화가 진전된 것을 의미함

※ 자료 : OECD Fiscal Decentralisation Database, 2009년, 일부 국가는 2008년 자료임.

6) 물론 각 국가의 지방세 비중은 각 국의 재정구조 및 분권상황 등에 따라 매우 넓은 분포를 나타내므로 단순 평균을 기준으로 지방세 비중의 적절성을 판단하는 것은 한계가 있다. 예를 들어, 2010년 기준으로 그리스의 지방세 비중은 1.2%이지만 캐나다는 54.4%에 이른다.

세출측면에서 지방정부의 역할은 국가마다 다르므로 지방세 비중만을 단순 비교하는 것은 한계가 있다. 각국 지방정부의 재정적인 역할 대비 자체재원의 조달능력은 재정지출 대비 재정수입의 비중을 비교함으로써 파악할 수 있다.⁷⁾ (표 3)은 OECD 각국의 일반정부 재정지출 대비 지방정부 비중과 일반정부 재정수입 대비 지방정부 비중, 그리고 이들의 비율인 분권화 비율을 제시한다.

우리나라의 일반정부 재정지출 대비 지방정부 재정지출 비중은 44.7%로 연방형 국가의 평균 46.3%에 근접하며, 단일형 국가의 평균 26.7%를 훨씬 초과할 뿐 아니라 전체 국가 평균 32.4%도 초과한다. 반면에 우리나라 일반정부 재정수입 대비 지방정부 재정수입 비중은 17.1%로 연방형 국가의 평균 31.4%에 크게 미달하며, 단일형 국가의 평균 15.9%보다는 높지만 전체 국가 평균 20.5%보다 낮다. 즉, 우리나라의 세출분권 수준은 연방형 국가 평균수준에 근접할 정도로 높지만, 세입분권은 단일형 국가 평균을 조금 상회하는 수준이다. 전반적인 분권수준은 세입과 세출측면을 동시에 고려하는 세출분권 비중 대비 세입분권 비중의 분권화 비율로 판단할 수 있다. 우리나라의 분권화 비율은 38.4%로 OECD 평균 68.3%에 크게 미달한다. 분권화 비율이 우리나라보다 더 낮은 국가는 멕시코, 네덜란드, 영국의 세 국가에 불과하다.

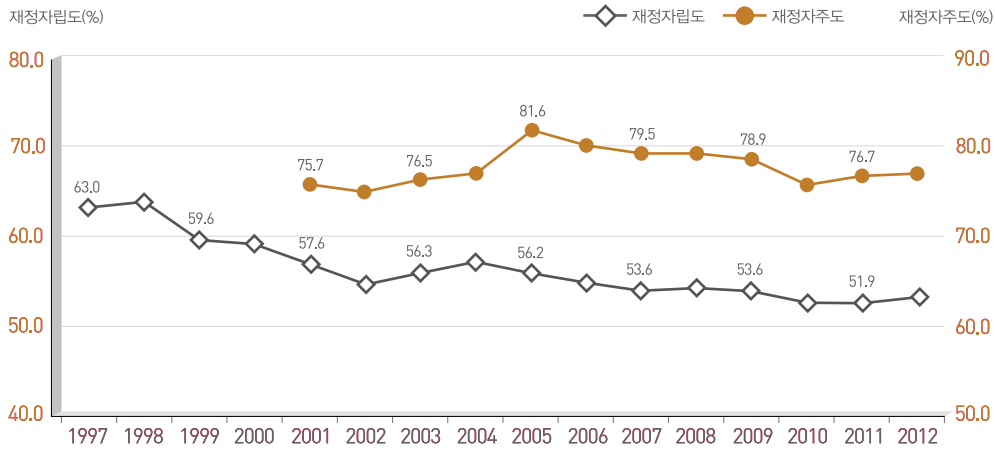
국제비교를 요약하면, 우리나라의 총조세 대비 지방세 비중은 OECD 국가 평균수준을 상회하지만, 세출 부문의 역할에 대비하여 세입능력을 측정하면 매우 낮은 수준이다. 따라서 우리나라 지방자치단체의 중앙정부에 대한 재정 의존도는 다른 국가들에 비해 크게 높은 구조를 갖게 된다.

다. 재정자립도와 재정자주도 추이

● 1997년 이후 자치단체의 전국평균 재정자립도와 2011년 이후의 재정자주도를 (그림 4)에 제시한다. 재정자립도는 지방교육세를 제외한 지방세와 세외수입으로 구성된 자체재원이 일반회계 재정수입규모에서 차지하는 비중이며, 재정자주도는 자체재원과 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금의 일반 이전재원의 합계가 일반회계 재정수입규모에서 차지하는 비중이다. 이들은 각각 지방자치단체의 재정수입에 대한 자체 충당능력과 지방자치단체의 자주적인 지출능력을 의미한다.

7) 이러한 비교방식은 Blochliger, et al.(2010)에서 시도하였으며, 이들은 2006년 자료를 이용한다. 이때에도 우리나라의 분권화 비율은 매우 낮은 편이었다.

그림 4 재정자립도와 재정자주도 추이



※ 자료 : 행정안전부, 지방자치단체예산개요, 각 년도.

재정자립도는 1997년 63.0%에서 2012년 52.3%로 낮아져 지방자치단체들의 중앙정부에 대한 재정의존도가 심화되었음을 알 수 있다. 특히 2000년대 초반 재정자립도가 상승하여 2004년 57.2%에 이르렀던 것은 주행세 확충의 효과가 크며 그 상당부분이 보조재원이므로 지방자치단체의 지출자율권 측면에서 자립도가 향상되었다고 할 수 없다. 또한 2010년 지방소비세 도입으로 지방세수입이 증가하였음에도 재정자립도가 상승하지 못한 것은 자체 재원에 비하여 의존재원이 더 빠르게 증가하였으며, 지출수요를 충당하기 위한 자체재원 조달능력이 하락하였음을 의미한다. 재정자주도는 2000년대 초반 상승 추세였으나 2005년 지방교부세 재원이 내국세의 15%에서 19.13%로 상향조정되어 81.6%까지 상승한 이후 전반적인 하락 추세여서 2010년에는 75.7%까지 하락하였다. 2000년대 후반 재정자주도가 하락한 것은 자체재원 비중의 하락과 함께 중앙정부의 이전재원 중에서 사용용도가 지정된 국고보조금이 일반 이전재원인 지방교부세에 비하여 더 빠르게 증가하였기 때문이다. 실제로 2005~2010년 기간 동안 자체수입 결산액의 연평균 증가율은 2.8%에 불과한 반면, 의존수입의 연평균 증가율은 10.3%이며, 의존재원 중에서 국고보조금의 연평균 증가율은 13.6%로 지방교부세의 연평균 증가율 7.1%를 압도한다.⁸⁾ 이처럼 재원의 사용용도가 지정되고 지방자치단체의 비용분담이 필요한 국고보조금 비중의 확대는 자치단체의 자주적 지출권한을 제약한다.

재정자립도와 재정자주도의 평균자료는 각 자치단체의 재정규모에 따라 가중치를 부여한 것이므로, 서울 등 재정규모가 크고 재정력이 우수한 자치단체에 의해 대부분 지방자치단

8) 통계자료는 행정안전부의 재정고 홈페이지에 제시한 지방재정연감 자료에 기초한다.

체들의 실제 재정상황을 왜곡된다. 예를 들어, 2012년의 평균 재정자립도는 52.3%임에도 불구하고 244개 자치단체 중 88.5%인 214개는 재정자립도가 50% 미만이다. 64.3%인 157개는 30%에도 미달한다. 특히 85개 모든 군의 재정자립도는 50% 미만이며, 81.2%인 69개가 30% 미만이고 평균은 16.4%에 불과하다. 자치단체의 유형별 재정자립도의 분포는 (표 4)에 제시한다.

표 4 지방자치단체 유형별 재정자립도의 분포

구분	합계	(구성비, %)	특별광역시	도	시	군	자치구
합계	244	(100.0)	7	9	74	85	69
10% 미만	12	(4.9)	-		1	11	-
10~30%	145	(59.4)		7	36	69	33
30~50%	59	(24.2)	2	1	24	5	27
50~70%	23	(9.4)	3	1	13	-	6
70~90%	5	(2.0)	2	-	-	-	3
재정자립도	평균 (%)	52.3	69.1	34.8	37.1	16.4	36.0

※ 자료 : 행정안전부, 2012년도 지방자치단체예산개요(상)

이처럼 지방자치단체의 자체재원 조달능력이 부진하여 지방세로 공무원 인건비를 충당하지 못하는 단체도 123개에 이른다. 또한 지방세와 세외수입을 합산한 자체재원으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체도 41개에 이르며, 이들은 3개 시, 31개 군, 7개 자치구로 모든 유형의 자치단체가 포함된다(행정안전부, 2012).

라. 지방자치단체 재정수지 및 채무 현황

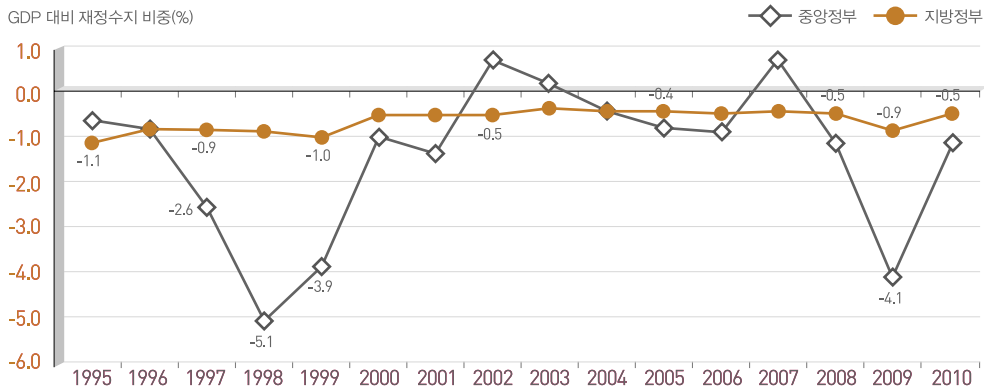
● 지방자치단체는 예산운영과정에서 발생하는 재정적자의 재원을 충당하기 위해 지방채를 발행한다. 1995년 지방채발행액은 4.7조 원으로 일반회계 총수입의 8.9%였으며 1999년 외환위기를 극복하는 과정에서 지방채발행액은 5.3조 원까지 증가하였다. 이후 지방채발행액의 절대규모가 감소하여 2007년까지 대체로 총수입의 3%대를 유지하였다. 2008년 금융위기를 극복하는 과정에서 지방채발행액이 급격히 증가하여 2009년 10.1조 원으로 총수입의 5.6%로 상승하였는데, 총수입 대비 비중은 여전히 1990년대에 비하여 낮은 수준이며 그 이후 더욱 감소하였다.⁹⁾

거시경제의 침체를 극복하기 위한 재정정책 활용정도를 각 유형별 정부들의 GDP 대비 채

9) 이 부분은 주만수(2012b)의 일부를 정리하여 전제한다.

정수지 비중의 크기로 판단할 때 지방자치단체는 중앙정부에 비하면 매우 소극적이다. (그림 5)는 중앙정부와 지방자치단체의 GDP 대비 재정수지 비중 추이를 제시하는데, 2000년대 동안 자치단체 재정수지 비중은 GDP 대비 -0.5% 수준에서 안정적이며, 단지 최근 금융 위기를 극복하는 과정에서 지방채 의존도가 증가하여 이 비중이 -0.9%로 확대되었을 뿐이다. 반면에 GDP 대비 중앙정부 관리재정수지의 비중은 2009년 -4.1%로 확대되는 등 비교적 큰 범위에서 변동하면서 거시경제 변동에 적극적으로 대응하였다.

그림 5 GDP 대비 재정수지 비중 추이



※ 주 1 : 중앙정부의 재정수지는 관리대상수지이며, 이는 재정건전성 여부를 명확히 판단하기 위해 통합재정수지에서 사회보장성 기금 흑자와 공적자금상환소요를 제외한 수지임

※ 주 2 : 지방자치단체의 재정수지는 지방채에 의한 자원조달 규모의 비중임

※ 자료 1 : 중앙정부자료 : 통계청, 국가통계포털 및 e-나라지표, 기획재정부, 디지털예산회계시스템

※ 자료 2 : 지방자치단체자료 : 행정안전부, 지방재정연감, 각 년도, 재정고 홈페이지

이처럼 지방자치단체 재정적자 규모는 중앙정부의 적자규모에 비해 작으며 비교적 안정적인 것으로 인식할 수 있으나, 자원조달능력에 대비하여 채무상환능력을 측정한다면 다른 결론이 도출된다. 중앙정부는 지방자치단체에 비해 조세에 의한 자원조달 능력이 뛰어나므로 정부유형별 재정수지를 각각의 조세 대비 비중으로 비교하면 지방자치단체의 재정수지가 더 열악하다. 1995~2010년 기간의 조세수입 대비 재정수지의 평균비중은 중앙정부가 -9.5%인 반면 지방자치단체는 -16.5%로 더 크다. 더욱이 허능식(2009)과 임성일(2011) 등이 지적한 바처럼 지방채의 발행은 일부 광역자치단체가 과점하는 경향이 있으며, 대구·인천·부산 등 일부 지방자치단체의 조세수입 대비 재정적자 비중은 최근에 매우 높다.

재정수지 적자가 누적되면 채무잔액이 증가한다. 중앙정부 및 지방자치단체의 채무잔액 규모와 5년 단위의 연평균 증가율을 (표 5)에 제시한다. 2010년 지방자치단체 채무잔액은 29조 원으로 중앙정부 채무잔액 392.3조 원의 10% 미만이므로 규모측면에서 상환가능 수준인

것으로 인식된다. 하지만 채무잔액의 연평균 증가율을 비교하면 최근 지방채무가 매우 급격히 증가하였음을 알 수 있다. 2005년 이후 채무잔액의 연평균 증가율은 중앙정부 9.6%, 지방자치단체 10.7%로 큰 차이가 없지만 광역자치단체의 채무잔액은 연평균 13.6%로 매우 빠르게 증가하였다.

표 5 정부유형별 채무규모와 연평균 증가율

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

※ 주 : 지방공사·공단은 제3섹터를 포함하지 않으며, 지방직영기업 채무는 지방정부채무에 포함됨

※ 자료 : 국내총생산, 중앙정부채무 및 지방정부채무 : 통계청, 국가통계포털 및 e-나라지표 ; 지방공기업채무 : 행정안전부, 지방공기업 결산 및 경영분석, 각 년도 ; 임성일(2011)에서 재인용.

더욱이 지방채무 잔액은 단순히 예산회계제도 내에 국한된 것이 아니다.¹⁰⁾ 지방자치단체는 2010년말 기준 245개의 직영기업과 137개의 공사·공단을 운영한다. 직영기업은 공기업특별회계를 통해 직접 경영하는 형태이며, 공사와 공단은 각각 지방자치단체가 자본금 전액 혹은 50% 이상을 출자하여 간접 경영하는 형태이다.¹¹⁾ 직영기업 채무와는 달리 지방공사·공단 채무는 지방재정법에 의한 지방채무에 포함되지 않지만, 지방자치단체가 최종적인 상환책임을 부담할 수밖에 없으므로 지방채무로 간주할 수 있다. (표 5)에 제시한 바처럼 2005년 이후 지방공사·공단 채무잔액은 연평균 23.8%로 크게 증가하였다. 따라서 예산회계제도 내의 채무와 지방공사·공단의 채무 합계를 지방자치단체의 총채무잔액으로 파악한다면 이들은 최근 5년 동안 연평균 17.7%로 증가하여 동일 기간 동안 지방자치단체 총수입과 지방세수입의 연평균 증가율 5.3%와 6.8%를 압도한다.¹²⁾

(그림 6)은 GDP 대비 중앙정부 채무 잔액비중과 지방자치단체 채무 잔액비중의 추이를 제

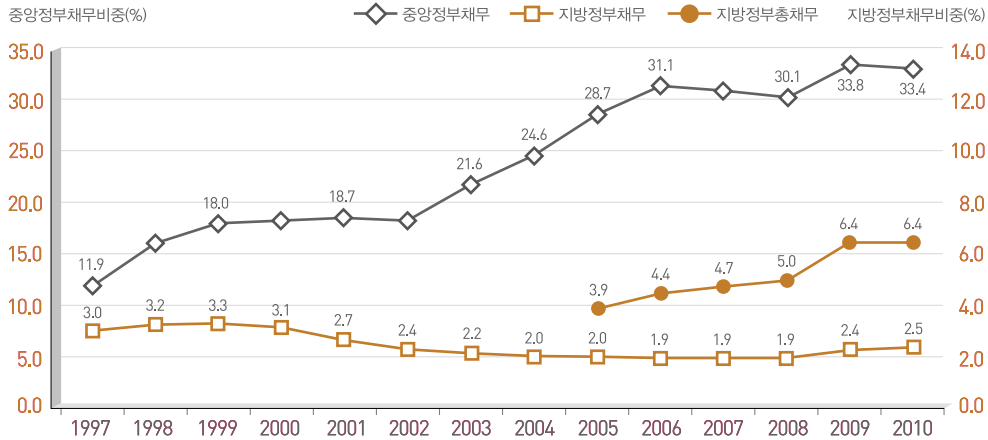
10) 박병희(2010)는 예산회계제도 내의 지방자치단체 채무규모를 중앙정부 혹은 다른 국가의 지방정부와 비교하여 우리나라 지방재정은 건전성 측면에서 우려할 필요가 없다고 주장한다.

11) 지방자치단체가 자본금의 50% 미만을 출연한 제3섹터 역시 지방공기업의 영역에 포함할 수 있지만 지방공기업법이 아니라 상법에 따른 결산대상이므로 통합적인 결산자료를 파악하기 어렵다.

12) 연평균 증가율은 행정안전부의 지방재정연감 자료를 이용하여 산출한 것이다.

시한다. 2010년 기준 중앙정부 채무의 잔액비중은 33.4%인 반면 지방채무 잔액비중은 2.5%이며, 지방공사·공단 채무의 잔액을 더하더라도 GDP 대비 6.4%에 불과하다. 하지만 2005년 이후 비중의 증가속도가 매우 빠를 뿐 아니라 2010년 지방자치단체 총채무잔액 75.5조 원은 지방세수입 50.1조 원의 1.5배에 달한다.¹³⁾

그림 6 GDP 대비 정부유형별 채무비중의 추이



※ 주 : (표 5)의 자료를 이용하여 산출하였으며, 지방정부 총채무는 GDP 대비 지방정부 채무잔액 및 지방공사·공단 채무잔액의 합계액 비중을 의미함.

마. 지방재정 건전성 제고를 위한 시사점 : 지방소비세 증률의 필요성

● 이상의 논의에서 살펴본 바처럼 지방재정은 중앙정부 의존성이 심화되고 있으며, 특히 국고보조금의 급격한 증가와 지방비 부담비율의 상승으로 인하여 지방재정 운영은 더욱 열악한 상황에 처하게 되었다. 또한 재정부족을 극복하고자 지방공사·공단에게 사업을 전가하여 이들의 부채규모가 급증하고 있다. 지방재정의 중앙정부에 대한 의존성 심화는 자치단체들이 자신의 예산제약을 연성으로 인식하도록 한다. 즉, 지방채무 등 지방재정 운영의 어려움을 궁극적으로 중앙정부가 해결해줄 것이라는 믿음을 갖게 한다. 이로 인해 지방자치단체는 재정책임성을 갖지 않으며, 지방재정의 건전한 운영을 유인하지도 못한다. 따라서 지방재정의 문제를 개선하기 위해서는 국고보조금을 포함한 지방재정조정제도의

13) 지방공기업 채무의 증가는 이에 상응한 자산의 증가를 의미할 수 있으므로, 지방자치단체가 채무잔액을 일반재원으로 상환할 책임을 갖는 것이 아닐 수 있다. 하지만 최근 도시개발공사의 재무건전성이 크게 약화되어 재고자산의 매각으로 채무를 상환하는 데 한계를 갖는다. 이러한 한계에 대한 자세한 논의는 임성일(2011), 정성호·정창훈(2011a, 2011b) 등을 참고할 수 있다.

전반적인 개편이 필요하며, 이와 함께 지방자치단체의 자체재원 비중을 높이는 것이 필수적이다. 물론 지방재정과 관련된 다양한 제도들은 상호 연관되어 있으므로, 자체재원의 확충은 다른 제도의 개선과 동시에 이루어져야 한다.

지방자치단체의 이전재원 비중을 줄이고 자체재원을 확충함으로써 지방자치단체의 중앙정부에 대한 재정의존성을 축소해야 한다는 주장은 분권 이후 지속되었다. 동시에 최근 보육 등 사회복지 관련 중앙정부 정책에 따른 재정부담을 지방자치단체에게 전가하였으므로 중앙정부의 일반재원을 지방자치단체에 이양해야 할 필요성이 제기되었다. 이들을 동시에 충족시킬 수 있는 구체적인 실천방안은 국세의 지방세 이양이다. 국세를 지방세로 이양하는 방안은 다양한데, 2010년 지방소비세를 도입하면서 2013년부터 부가가치세 5%의 추가 이양을 검토하기로 정부부처 간 합의한 바 있으므로 이를 실현하는 것이 현실적으로 협상 비용을 최소화할 수 있는 방안이다. 서울시 등 지방자치단체들과 이상훈·김진하(2011) 등 일부 연구자들은 부가가치세 5%의 추가 이양은 2010년의 경제사회 상황을 반영한 것인데, 그후 지방재정의 역할이 예기치 못할 정도로 확대되었으므로 지방소비세 재원을 부가가치세의 20%까지 확대해야 한다고 주장한다. 이 논문에서는 지방소비세 증률의 필요성을 반복하여 주장하면서 증률에 따른 쟁점의 극복방안을 중심으로 논의한다.

2. 지방소비세의 개요와 평가

가. 지방소비세의 도입과 개요

● 지방소비세는 의존재원 중심의 지방재정 구조를 개선하기 위해 2010년 도입되었다.¹⁴⁾ 2009년 9월의 지역발전위원회 회의결과 발표에 따르면, 우선 국세인 부가가치세의 5%를 지방세로 전환하여 지방소비세를 광역자치단체세로 신설하며, 2013년부터는 부가가치세 5%의 추가 이양을 추진하기로 하였다.¹⁵⁾ 지방소비세 도입은 지방자치 실시 이후 지난 10여년간 지방에서 지속적으로 요구해온 숙원과제로서, 참여정부에서도 도입을 추진하다가 무산되었으나 이명박정부의 감세정책 등에 따른 지방자치단체의 재정적 어려움을 타개하고자 도입된 것이다. 지방소비세의 배분은 시·도별로 민간최종소비지출 비중을 기준으로

14) 이 절은 주만수(2012)와 주만수·최병호(2012)를 보완하여 재정리한다.

15) 행정안전부 보도자료, 10년부터 지방소비세·지방소득세 도입, 2009. 9. 16

하되, 지역 간 재정력격차를 완화하기 위해 수도권·광역시·도 등 권역별로 가중치를 적용한다. 지방소비세는 새로운 조세를 신설하는 것이 아니라, 부가가치세 일부를 지방세로 전환한 것이므로 국민의 조세부담은 변화가 없으며 부과·징수도 국세청이 부가가치세와 통합 관리하므로 국민들의 납세불편은 전혀 발생하지 않는다.

지방소비세 도입은 지방세 확충이라는 목표에는 부합하지만 이와 관련한 다양한 쟁점을 극복해야 했으므로 일반적인 지방세와 다른 모습을 갖게 되었다. 먼저 지방소비세를 자치단체의 자율적인 지방세로 도입할 수 없는 것은, 우리나라의 부가가치세가 전단계 매입세액공제 제도를 채택하고 있어서 각 지방자치단체가 개별적으로 징수하는 것이 조세행정상 어려운 과제이기 때문이다. 따라서 불가피하게 국세청이 징수한 세수를 일정기준에 의해 지역별로 배분할 수밖에 없으며, 이를 위해 채택한 기준이 지역별 민간최종소비지출 비중이다.

지방소비세 도입과 관련한 가장 큰 쟁점은 지역 간 재정력격차의 확대에 관한 것이었다. 소비 관련 세원은 수도권에 집중되어 있으므로, 지방소비세의 도입은 수도권의 가용재원을 상대적으로 많이 증가시켜서 비수도권과의 격차가 확대될 우려가 있었다. 더욱이 내국세의 19.24%는 지방교부세 재원이며, 이는 주로 지역 간 재정형평화를 달성하도록 배분하는데, 부가가치세의 5%가 내국세에서 제외되므로 지방교부세 재원이 감소하여 재정형평화 기능을 약화시킨다. 결과적으로 비수도권은 지방소비세 도입으로 재원이 감소할 수도 있었으므로 이를 해결하기 위해 시도별 민간최종소비지출에 가중치를 부여하기로 하였다. 즉, 서울·인천·경기도의 수도권에게 100%, 비수도권 광역시에게 200%, 그리고 비수도권 도에게 300%의 가중치를 부여함으로써 비수도권에 유리하도록 비중을 조정하였다. 따라서 각 시도별 지방소비세 배분 규모는 다음과 같이 결정된다. 여기서 소비지수란 민간최종소비지출을 백분율로 환산한 각 시도별 비중을 말한다.

$$\text{지방소비세 재원총액} \times \frac{\text{해당 시도의 소비지수} \times \text{해당 시도의 가중치}}{\text{각 시도별 소비지수와 가중치를 곱한 값의 전국 합계액}}$$

(표 6)은 소비지수인 시도별 민간최종소비지출 비율과 가중치를 부여하여 환산한 지방소비세 배분비율을 제시한다. 예를 들어, 낮은 가중치가 부여된 서울의 소비지수는 27.03%인데 지방소비세 배분비율은 15.96%로 크게 낮아지며, 높은 가중치가 부여된 강원도의 소비지수는 2.51%인데 지방소비세 배분비율은 4.45%로 크게 높아진다. 또한 부산의 소비지수는 6.89%인데 중간 크기의 가중치가 부여되어 지방소비세 배분비율은 8.14%로 약간 높아진다. 이처럼 가중치를 100%, 200%, 300%로 부여함에 따라 2010년의 지방소비세액은 각 지역 민간최종소비지출 비율의 약 59%, 118%, 177%가 배분되었다. 물론 이 비율은 민간최종소비지출 비율이 매년 변동하므로 고정된 것은 아니다.

표 6 민간최종소비지출과 지방세 배분의 시도별 비중

(단위 : 10억 원, %)

구 분	민간최종 소비지출 (소비지수)	지방소비세	지방세 총액	지방세 총액 (발전기금 출연금 제외)	지방세 총액 (지방소비세 제외)
계(10억 원)	530,988	2,679	49,160	46,789	46,481
서울	27.03	15.96	24.56	24.41	25.06
부산	6.89	8.14	6.23	6.27	6.12
대구	4.56	5.39	3.70	3.72	3.60
인천	5.02	2.97	4.94	4.91	5.05
광주	2.73	3.23	2.19	2.20	2.13
대전	3.02	3.57	2.37	2.38	2.30
울산	2.29	2.70	2.50	2.52	2.49
경기	23.55	13.91	26.19	26.09	26.90
강원	2.51	4.45	2.49	2.50	2.37
충북	2.43	4.31	2.67	2.68	2.57
충남	3.35	5.93	4.27	4.29	4.17
전북	2.84	5.03	2.62	2.64	2.48
전남	2.73	4.84	2.92	2.94	2.81
경북	4.32	7.65	4.52	4.55	4.34
경남	5.75	10.20	6.78	6.83	6.59
제주	0.98	1.74	1.06	1.07	1.02

※ 주 1 : 발전기금 출연금 제외는 서울, 인천, 경기의 지방소비세 중 35%를 지방상생발전기금에 출연하므로 이를 공제한 지방세수입의 시도별 비중이다. 지방소비세 제외는 지방소비세를 제외할 때 지방세의 시도별 비중임

※ 주 2 : 2010년 지방소비세 배분은 2007년 민간최종소비비출 비중에 기초함

※ 자료 : 행정안전부, 지방세정연감, 2011 ; 통계청, 국가통계포털 홈페이지

지방소비세가 도입되지 않았더라면 지방세 총액의 수도권 배분비율은 57.01%(서울 25.06%, 인천 5.05%, 경기도 26.90%)이었을 것이다. 그런데 지방소비세의 수도권 배분비율은 32.84%(서울 15.96%, 인천 2.97%, 경기도 13.91%)로 낮기 때문에, 2010년 지방세 총액의 수도권 비율이 55.69%로 조금 낮아졌다. 이처럼 비수도권에 우호적인 가중치에 의해 수도권 배분비중이 낮아졌음에도 지방소비세는 서울시와 경기도에게 가장 많이 배분되므로 수도권과 비수도권의 재원격차는 충분히 해소되지 않는다. 지방소비세 도입에 따른 재원격차를 완화하기 위한 추가적 수단으로 수평적 재정조정제도인 지역상생발전기금을 설치하였다. 이는 수도권의 3개 시도가 2010년부터 2019년까지 10년 동안 지방소비세액의 35%를 출연하여 기금을 조성하고 이를 비수도권에 배분하고자 설계되었다.¹⁶⁾ 수도권 시도의 지역상생발전기금 출연금을 제외하면 지방세 총액에 대한 실질적인 수도권 비율은 추가로 0.28%p 낮아져서 55.41%(서울 24.41%, 인천 4.91%, 경기도 26.09%)이다.¹⁷⁾

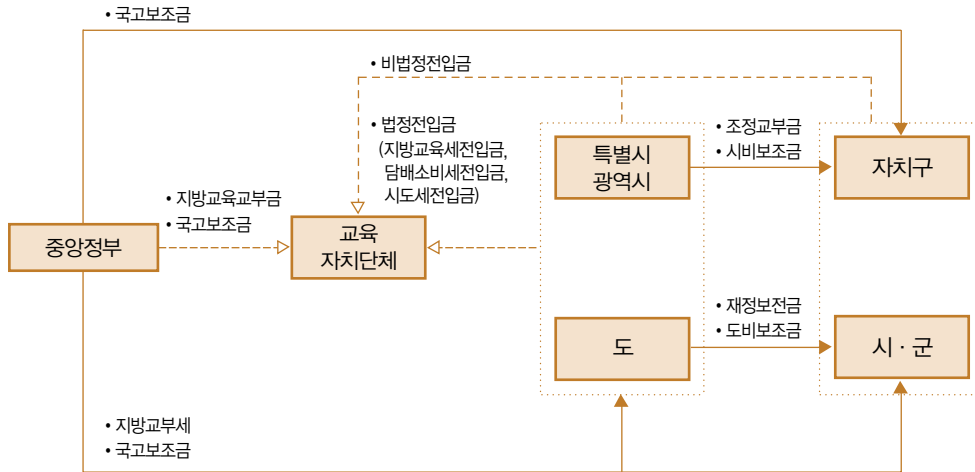
16) 지역상생발전기금은 매년 약 3,000억 원을 조성하여 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원을 위해 사용하도록 규정한다. 지방소비세가 부가가치세의 10%로 확대되는 2013년부터 용자계정을 운영하도록 규정한다.

17) 지방소비세의 재정형평화 특성은 최병호(2010)의 분석에서 확인할 수 있다.

나. 지방소비세의 목표와 평가

● 지방소비세 도입의 목표는 지방자치단체의 자체재원을 확충하여 전반적인 재정 자립도를 향상시키면서 수도권 지방세 집중도를 낮출 뿐 아니라 지역경제의 활성화가 지방세 수입을 증가시키고, 이는 다시 지역발전을 위해 투자되는 선순환 구조를 형성하는 것이다(행정안전부 보도자료, 2009. 9. 16). 이 중에서 (표 6)은 지방소비세 도입으로 수도권의 세수집중도가 조금 완화되었음을 제시하였다. 그렇지만 지방소비세 도입으로 시도의 재원이 지방소비세만큼 증가하는 것은 아니다. (그림 7)에 제시한 바처럼 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 교육자치단체는 다양한 재정조정제도에 의해 복잡하게 얽혀있으므로 이를 통해 재원변화가 발생한다.

그림 7 중앙-지방-교육 간 재정관계의 구조



※ 자료 : 주만수 외(2011)에서 재인용함.

2010년 지방세수입 결산자료를 이용할 때 지방자치단체는 지방소비세 수입으로 부가가치세의 5%인 2조 6,789억 원을 확보하였으나, 지방교부세 수입은 지방소비세의 19.24%인 5,154억 원 감소한다.¹⁸⁾ 또한 광역자치단체는 보통세의 일정비율을 교육자치단체에 교부해야 하는데, 그 규모는 1,388억 원이다.¹⁹⁾ 따라서 지방소비세 도입에 따른 2010년 지방자치단

18) 이 절의 배분규모의 계산과 관련한 자세한 내용은 주만수(2012a)를 참고할 수 있음.

19) 광역자치단체의 보통세 일정비율을 교육비특별회계로 전출하며 그 비율은 지역별로 다르다. 서울시는 지방소비세 4,277억 원의 10%인 428억 원, 광역시 및 경기도는 지방소비세 1조 691억 원의 5%인 535억 원, 그리고 기타 도는 지방소비세 1조 1,822억 원의 3.6%인 426억 원을 교육자치단체에 교부한다. 교육재정에 대한 기여까지 고려하면 수도권의 집중도는 조금 더 완화된다.

체의 재원은 지방소비세 증가액에서 지방교부세 감소액과 교육자치단체에 대한 전입금 증가액을 공제한 2조 247억 원의 순증이 이루어졌다. 또한 내국세의 20%를 지방교육재정교부금에 교부했는데, 내국세의 감소를 상쇄하고자 2010년 이를 20.27%로 인상하였지만 교부금은 1,656억 원 감소하였다. 교육자치단체에 대한 지방자치단체의 전출금 1,388억 원을 더해 교육자치단체의 재원은 2010년 268억 원의 순감소가 발생하였다. 중앙정부의 재원은 지방자치단체로의 지방소비세 이양 및 재원조정에 따른 순감소액 2조 1,635억 원과 교육자치단체와의 재원조정에 따른 절감액 1,656억 원의 차이인 1조 9,979억 원만큼 감소한다. 이처럼 2010년 지방세 총액 49조 1,598억 원의 5.45%인 지방소비세만큼 자체재원이 증가하고, 동시에 지방교부세는 감소하므로 재정자립도는 상승할 것이다. 따라서 일반회계의 결산수입액은 135조 250억 원이므로 재정자립도는 약 2%p 상승하였다. 재정자립도도 상승하지만 지방소비세 증가와 함께 지방교부세의 감소도 반영해야 하므로 재정자립도 증가폭보다는 조금 낮다.

지방소비세 도입으로 지방자치단체가 얻은 2조 247억 원의 순증액이 모두 광역자치단체에게 귀착되는 것은 아니다. 도에게 배분된 지방소비세의 일부는 재정보전금 재원에 편입되어 시군에게 재배분되며, 이는 기존의 재정보전금 배분규정에 따른다. 물론 군을 포함하는 광역시들도 지방소비세의 일부를 재정보전금으로 소속 군에게 배분하여야 한다. 이에 따라 시군에 배분된 재정보전금은 약 5,114억 원이다. 하지만 자치구들은 지방소비세 재원을 배분받을 수 있는 법률규정을 갖고 있지 않는다.

또 다른 지방소비세 도입목표는 '지역의 소비활성화가 지방소비세 수입을 증가시키는 것으로 각 지역의 최종소비에 비례하여 세액을 배분하려는 소비지원칙을 의도하였다. 하지만 제도 설계단계에서 민간최종소비지출의 의미를 단순하게 판단한 것으로 보인다. 민간최종소비지출은 각 지역의 가계조사를 통해 도출된 금액으로, 해당지역에서 발생한 소비액이 아니라 해당지역 거주주민들의 소비액을 측정하는 것이다. 따라서 이에 따른 지방소비세 배분은 소비지원칙을 의미하지 않는다. 예를 들어, 서울 거주주민이 제주도에서 소비한다면, 그 소비와 관련된 지방소비세는 제주도가 아니라 서울시에 귀속된다. 더욱이 배분비율은 지역 간 재정력격차를 완화할 수 있도록 민간최종소비지출 비중에 대해 지역별 가중치를 부여하여 결정하므로 지방소비세는 재정형평화 이전재원의 성격을 갖는다. 따라서 지방소비세는 재원조달 측면에서 소비세이지만 개별 지방자치단체 입장에서는 거주주민의 소비규모와 해당지역의 가중치 크기에 의해 결정되므로 지역의 세수를 지역 소비활성화와 연계하려는 도입취지 달성에 한계를 갖는다.

3. 지방소비세 증률을 위한 과제와 재정지출책임의 차등화

가. 지방소비세 증률을 위한 과제

● 지방소비세와 관련하여 여러 가지 문제점들이 지적되고 있으며, 이들은 지방소비세의 증률 및 발전을 위해서 해결해야 할 과제이다. 첫째, 지방소비세는 수도권 보통교부세 불교부단체의 재원을 크게 증가시켜 재원의 순증규모가 지역별로 크게 차이난다. 둘째, 재정력격차를 완화하기 위해 지역별 가중치를 부여함으로써 지방소비세를 조세가 아니라 이전재원으로 변화시킨다. 셋째, 지방소비세의 배분지표인 민간최종소비지출은 소비지원칙에 부합하는 지표가 아니다. 넷째, 최근 재정수요가 급증한 것은 자치구인데, 지방소비세는 자치구에 배분되지 않는다. 먼저 첫째와 둘째 문제점은 지방재정이 안고 있는 딜레마를 적나라하게 암시한다. 지방재정의 수입부족을 해결하기 위한 정책대안은 지방소비세 증률처럼 국세의 지방세 이양 등 중앙정부에서 지방자치단체로의 세원이양, 혹은 중앙정부의 지방자치단체에 대한 이전재원 확대를 고려할 수 있다. 국세를 지방세로 이양하거나 지방세 세율을 일률적으로 인상하면 중앙정부에 대한 재정의존성을 낮춤으로써 지방재정의 자율성을 고양할 수 있다. 하지만 세원이 수도권 등 일부 지역에 집중되어 있으므로 수도권과 비수도권 등의 재정력격차는 확대된다. 지역 간 재정형평화를 달성하면서 지방자치단체에게 추가적인 재원을 제공하기 위해서는 이전재원을 확대해야 하는데, 이는 지방재정의 중앙정부 의존성을 더욱 심화시킴으로써 재정자립도를 하락시킨다. 이러한 딜레마를 극복하기 위한 교육지책으로 지방소비세에서 지역별 가중치를 부여하고, 수도권 시도의 출연금으로 수평적 재정조정제도인 지역상생발전기금을 조성하게 되었다. 따라서 지방소비세는 형식적으로는 지방세이지만 실질적으로는 이전재원인 이중적인 성격을 갖게 된 것이다. 지방소비세 증률을 통해 지방자치단체의 자체재원을 확충하여 지방재정의 발전을 도모하기 위해서는 지방소비세의 이중적인 성격을 해소하고 실질적인 지방세로 정착시켜야 하므로, 배분지표에서 가중치를 배제하여야 한다. 이때 해결해야 할 과제는 지역 간 재정력격차의 확대를 해소하는 방안을 마련하는 것이다.²⁰⁾ 또한 민간최종소비지출 비율인 지방소비세의 배분지표를 소비지원칙에

20) 이와 함께 지역상생발전기금의 활용방안에 대해 심도있는 연구가 필요하다. 비록 수평적 재정조정제도로 도입되었지만, 실제로는 2010년 중앙정부의 일자리창출 정책에 부응하도록 운영되는 등 중앙정부의 추가적인 이전제도로 활용되는 경향을 갖고 있다. 이미 지방자치단체에 대해 다양한 지방재정조정제도를 운영하고 있으므로 지역상생발전기금의 위상을 재정립하거나 지방교부세 재원으로 통합, 혹은 제도의 폐지 등 원점에서 재검토하는 것이 필요하다. 조기현·양명철(2012) 등에서 앞으로의 발전방향을 모색한다.

부합하도록 바꾸어야 자치단체의 지역경제활성화 노력과 지방소비세 수입의 연계를 강화할 수 있다. 이에 대한 대안으로 지역토착적인 산업의 매출액 비율 등이 거론되고 있는데²¹⁾, 이를 실제 적용하기 위해서는 통계청과의 협력이 필요하다. 특히 지방소비세는 광역자치단체세이고, 광역자치단체는 보통세의 일정비율을 재정보전금으로 조성하여 이전재원 형태로 소속 시군에게 재배분한다. 지방소비세 도입 당시 언급한 것처럼 전남 함평군의 축제 활성화를 함평의 재정수입 확대로 연계하려면 지방소비세를 광역과 기초의 공동세 형태로 발전시켜야 한다. 이를 위해서는 시군의 소비지표를 개발하려는 노력도 필요하다.

마지막으로 지방소비세는 2012년까지 자치구와 무관한 재원이었지만 지방자치법 시행령의 개정으로 조정교부금 재원이 취득세에서 특별광역시의 보통세로 전환되었기 때문에 2013년부터 지방소비세 재원이 자치구에도 배분될 수 있게 되었다. 하지만 지방재정법에 재원조성의 비율을 규정한 재정보전금과는 달리, 조정교부금 재원규모를 결정하는 교부율은 특별광역시 조례에 위임하므로 지방소비세가 증가할 때 조례에 의해 교부율을 낮춤으로써 연계성을 약화시킬 가능성이 상존한다. 이와 관련하여 조례제정권을 제한하기보다는 특별광역시별로 조정교부금 재원규모의 상대적 크기와 자치구 간 형평화 기능에 대한 정보를 제공함으로써 스스로 적정수준을 모색할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다.

나. 재정형평화를 위한 재정지출책임의 차등화

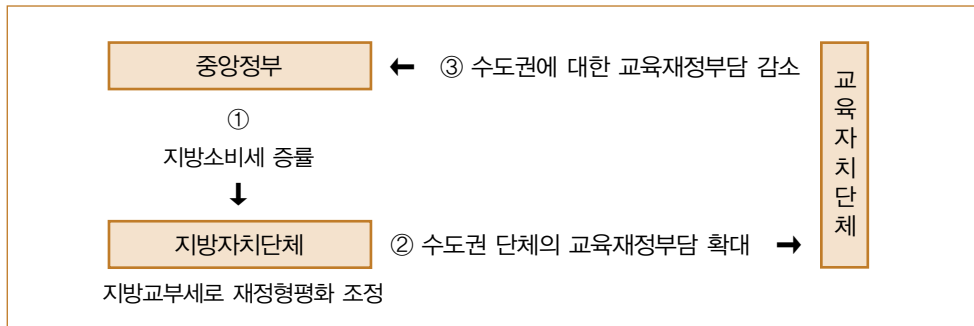
● 지방재정의 지출수요 확대에 부응하도록 지방소비세 규모를 부가가치세의 10% 혹은 그 이상으로 증률한다면 앞에서 논의한 것처럼 지역 간 재정력격차를 더욱 확대시킬 것이다.²²⁾ 또한 현행 제도처럼 가중치를 설정하는 것은 이전재원과의 차별성을 부각시키는 데 성공적이지 못하며, 지방자치단체의 지역발전 노력에 의한 세수증대의 연계성을 제한하므로 지방세로 분류하더라도 재정책임성을 강화하는 데에 한계를 갖는다. 더욱이 가중치 설정을 수용하더라도 지방소비세 증률은 서울을 비롯한 수도권의 재정수입을 증가시키므로, 지역 간 재정력격차를 완화하는 효과가 크지 않다. 즉, 보통교부세에 의해 재정형평화가 이루어진 이후를 고려하면 지방소비세 증률에 의한 서울 등 불교부단체의 재정확대 효과는 재정력이 열악한 교부단체에 비하여 더 클 수 있다.

21) 이는 주만수·임성일(2006)이 처음 주장한 이후 이상훈·김진하(2011) 등에 의해 후속연구가 이루어지고 있다.

22) 물론 지방소비세 증률에 대한 기획재정부 등의 반대의 본질은 재원배분 권한의 변경에 관한 것일 수 있다. 하지만 중앙정부와 지방자치단체 사이의 재원중립을 유지하더라도 지방소비세 증률에 반대하는 가장 중요한 표면적인 이유는 재정력격차 확대이다.

지방재정 수요 확대에 대처하여 지방재정의 건전성을 제고하고 재정책임성을 확보하기 위하여 지방소비세의 증률이 필요하다. 이때 달성해야할 목표는 지방세로서의 위상을 정립하고 동시에 지역 간 재정력 격차를 완화하는 것이다. 먼저 지방소비세의 이전재원 성격을 없애고 지방세로서 위상을 정립하기 위해서는 가중치 설정을 폐지하여야 한다. 이는 수도권과 비수도권의 재정력 격차를 크게 확대시킬 것인데, 그 해소방안으로 지방자치단체의 교육재정에 대한 책임을 재정력에 따라 차등화할 것을 제안한다. 예를 들어, 서울 등 재정이 우수한 지방자치단체는 교육재정에 대한 재정지출 책임을 확대하고 전북 등 재정이 열악한 지방자치단체는 교육재정에 대한 책임을 낮추는 것이다. 그 과정은 (그림 8)에 제시한다.

그림 8 지방소비세 확대와 지방자치단체의 재정책임 차등화



※ 주 : 번호는 재원이동의 설명순서이며, 화살표는 재원변화금액의 이동경로임

※ 자료 : 주만수 외(2011)의 내용을 단순화한 것임

기존의 재정조정제도는 재정수입의 형평화를 추구하는데, 지방소비세 정상화 및 증률에 따른 지역 간 격차는 지방교부세 불교부단체와 교부단체 사이의 격차를 확대하는 것이므로 재정수입의 형평화로는 지역 간 격차를 완화할 수 없다. 따라서 지방자치단체의 재정력에 따라 교육자치단체에 대한 재정지출책임을 차등화하여, 가용재원 측면에서 재정형평화를 달성할 수 있다. 물론 재정지출책임 차등화가 완전히 새로운 제도는 아니다. 현행제도도 특별시는 지방세의 10%, 광역시와 경기도는 5%, 그리고 기타 도는 3.6%를 교육자치단체에 배분하고 있으며, 이에 덧붙여 특별광역시는 담배소비세의 45%를 교육자치단체에 배분한다. 따라서 수도권 광역자치단체들의 교육재정에 대한 책임비율을 확대함으로써 재정력 격차를 완화할 수 있다. 이들의 교육자치단체에 대한 이전재원 증가를 중앙정부에 의한 교육재정교부금 교부율 인하로 상쇄함으로써 지방소비세 도입 이후의 교육재정 규모를 중립화하고 중앙정부의 재원감소 크기를 줄일 수 있다.

교육자치단체는 과세권한이 없어서 재원을 중앙정부 혹은 지방자치단체에게 이전받아야 했으므로 재원을 제공하는 주체가 변하였더라도 교육단체의 행동에 미치는 추가적인 왜

곡은 발생하지 않는다. 단지 교육자치단체는 재원의 안정적인 확보를 위해 중앙정부로부터 이전재원을 제공받기를 선호하는 경향이 있다. 따라서 교육재정에 대한 재정책임의 일부를 중앙정부에서 지방자치단체로 전환하는 것에 대한 교육자치단체의 반대를 극복하기 위해 지방자치단체의 교육재정책임을 중앙정부가 제도적으로 보증하도록 규정하는 것이 필요하다.

4. 결론

● 이 연구는 기본적으로 지방소비세의 증률을 통한 지방재정의 건전성 제고방안을 모색한다. 먼저 우리나라 지방재정의 현황을 총조세수입에 대한 지방세 비중의 변화 추이, 지방재정수입에 대한 중앙정부 이전재원 비중의 변화 추이, 중앙정부 이전재원의 구성 추이, 지방자치단체의 재정수지 및 채무현황 등으로 분류하여 파악한다. 이러한 지방재정현황으로부터 지방재정의 건전성 제고를 위해서는 자체재원 확충이 필요함을 주장하고, 실현가능성 높은 대안으로서 국세의 지방세 이양 형태인 지방소비세 증률의 필요성을 제시한다. 동시에 현재의 지방소비세 증률에 따르는 문제점과 더불어 지방세로서 위상을 정립하기 위한 과제를 부각시키고, 이에 대한 해결방안을 모색한다.

지방소비세는 지역별 배분과정에서 재정력을 부분적으로 반영한 가중치를 부여하므로 지방세와 이전재원의 성격을 동시에 갖는다. 그럼에도 지방소비세 증률이 이루어진다면 지역 간 재정력격차가 심화될 것이고, 재정수입측면에서 형평화를 추구하는 기존의 재정조정제도로는 그 격차를 완화하는 데 한계가 있다. 따라서 가중치를 배제하여 지방세로서의 위상을 확립하는 한편 재정력에 따른 재정지출책임의 차등화, 특히 교육자치단체에 대한 자원제공 책임의 차등화방법을 활용함으로써 가중치 배제와 증률에 따른 자치단체 사이의 재정수입 격차 확대를 완화하는 방법을 제안한다. 그 외에 지방소비세가 소비지원칙에 부합하도록 소비지표를 개선할 것과 광역과 기초자치단체의 공동세로서 발전시키기 위해서는 기초자치단체를 위한 소비지표 개발의 필요성을 제기한다. ☺

참고문헌

- 김재훈, 지방소비세제도의 개선에 관한 연구 : 배분산식의 효율성과 형평성의 조합방식을 중심으로, 한국지방재정논집, 16(3) : 1~29, 2011
- 박병희, 지방재정, 위기인가?, 지방재정과 지방세, 34 : 3~21, 2011
- 유태현, 지방소비세 발전방향, 한국지방재정학회 세미나자료집, 2012
- 이상훈·김진하, 지방소비세제 개선방안 : 지방재정 건전성 확립을 중심으로, 한국지방세연구원, 2011
- 이영희·김대영, 재정분권과 지방소비·소득세, 한국지방행정연구원, 2009
- 임성일, 지방자치단체의 채무관리 개선방안, 임성일 외 편, 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안, 한국지방행정연구원, 2011
- 장덕희, 지방소비세 제도의 발전방안, 한국지방재정학회 세미나자료집, 2011
- 정성호·정창훈, 지방공사의 부채와 거버넌스 위기 : 감사원 감사결과를 중심으로, 한국행정학회 공동학술대회 발표논문, 2011a
- 정성호·정창훈, 지방공기업 부채 절감방안에 관한 소고, 한국지방재정논집, 16(2) : 147~176, 2011b
- 조기현·양영철, 지역상생발전기금제도의 발전방향, 한국지방재정학회 세미나자료집, 2012
- 주만수, 지방재정의 의존성과 의존재원의 추이 분석, 지방재정과 지방세, 48 : 3~27, 2011
- 주만수, 국세와 지방세의 합리적 조정방안, 미출간 보고서, 2012a
- 주만수, 지방재정위기의 현황과 원인분석, 지방행정연구, 26(2) : 3~30, 2012b
- 주만수, 지방재정의 건전성 확보방안, 미출간 논문, 한국경제연구원, 2012c
- 주만수·임성일, 응익성에 입각한 지방소비세 자원배분과 소비지표, 한국지방재정논집, 11(1) : 1~32, 2006
- 주만수·최병호, 지방소비세·지방소득세 도입과 지방세체계 개편, 미출간 논문, 한국조세연구원, 2012

- 주만수·최병호·이근재, 중앙-지방 재정관계의 종합적 개선방안 연구, 미출간 보고서, 2011
- 최병호, 지방소비세 도입의 자원배분효과 분석, 한국경제연구, 28(3) : 149~182, 2010
- 히능식, 지방채 발행을 통한 재정수요 대응과 지방재정 건전성 확보를 위한 채무관리 전략, 지방재정과 지방세, 20 : 33~58, 2009
- 행정안전부, 지방자치단체 예산개요(상), 2012
- Blochliger, H., C. Charbit, J. Campos, and C. Vammalle, "Sub~central governments and the economic crisis : impact and policy responses", OECD working paper, 2010

적채단체 및 적채사업의 범위조정을 중심으로 건전재정 운영을 위한 지방채 관리방안

- 외형상 드러난 수치나 지표를 보면 우리나라의 지방채무는 다른 선진국과 비교해도 안정세를 유지하고 있다. 그러나 내용적으로 보면 채무관리정책의 변화가 모색되어야 할 시기이다. 특히 비법정 지방채무에 대한 의무지출을 고려하면 지방재정의 건전성을 낙관하기 어렵다. 지방채무 범위의 조정과 적채단체 및 적채사업의 범위조정을 중심으로 지방채무 관리방안을 살펴보았다.



글 _ 조 기 현 (한국지방행정연구원 연구위원)

● 2008년 리먼 브러더스 사태에서 촉발된 글로벌 금융위기가 이제 세계 각국의 재정위기로 확산되자 깊고 깊은 경제공황이 도래하는 것이 아닌가 하는 불안감이 높아지고 있다. 주요 선진국들은 확장적인 재정정책을 동원하여 금융위기를 수습하였지만, 이 과정에서 부실채권 인수와 사회안전망 확충을 위한 재정지출이 급격히 증가할 수밖에 없었다. 그 결과 재정 건전성이 취약한 스페인, 포르투갈, 그리스, 이탈리아 등 남유럽 국가들의 재정위기가 심각해져 유로존의 존망까지 거론되는 사태에 이르고 있다. 그리고 이들 남유럽 국가들에서 재정위기가 발생하게 된 배경 중 하나로 복지지출과 지방채무 팽창으로 인한 지방재정의 위기가 지목되고 있다.

우리의 지방재정 건전성도 최근 우려의 목소리가 높아지고 있다. 2008년의 금융위기를 극복하기 위하여 다른 나라와 마찬가지로 감세정책과 확장적

인 재정정책을 동원하였는데, 여기에 더하여 사회복지비 급증과 부동산시장의 침체 등 한국적인 현실이 추가되어 지방재정의 어려움이 가중되었다. 2008년부터 2012년까지 5년 동안 지방예산은 연평균 4.9% 증가한데 그쳤으나, 사회복지비는 2배에 달하는 9.2%를 기록하였다. 영유아 보육료 확대 결정으로 자치단체가 추가적으로 부담해야 하는 재원이 6,639억 원으로 추산되고 있는데, 최근 들어서는 더 늘어날 가능성이 높다는 우려가 제기되고 있다. 각종 민간투자사업이나 지방공기업의 부실경영도 지방재정 건전성을 위협하고 있다. 사실 민간투자사업은 중앙정부가 선도한 사업이고, 국비지원이 절실한 자치단체가 순응하는 방식으로 추진되었지만 결과적으로 수요예측의 실패로 그 부담을 자치단체가 고스란히 짊어지고 있다. 이러한 외곽기관의 부채와 우발채무는 어느 시대, 어느 나라를 막론하고 지방재정 위기의 직접적인 원인으로 작용하여 왔다. 지방재정의 위기는 다양한 경로와 배경에서 출발한다. 때문에 어느 하나만 가지고 지방재정의 위기를 단정하는 것은 정책관단을 그르칠 수 있다. 그럼에도 불구하고 지방재정위기의 대부분이 외곽기관의 부채와 우발채무에서 비롯되었다는 점은 외국의 사례에서 쉽게 찾을 수 있다.

이것은 겉으로 드러난 ‘확정된 지방채무’는 물론이고 ‘잠재적·우발적 지방채무’에 대한 위험관리가 중요하다는 것을 의미한다. 무엇보다 지방채무의 범위와 기준에 대한 재검토가 있어야 하며, 이를 바탕으로 자치단체 유형구분과 발행한도액 산정에 적용하는 기준지표의 보완책이 강구되어야 한다.

1. 지방채정책의 기본원칙

● 우리나라의 지방채정책은 전통적으로 건전재정을 지향하여 왔다. 비록 2006년을 기점으로 기채승인제에서 지방채무 발행한도제로 전환하였지만, 건전재정은 여전히 지방채정책의 기본원칙으로 자리잡고 있다.

일반적으로 재정분권은 세출배분, 세원배분, 정부 간 이전재정, 지방채무 발행권의 4대 축을 중심으로 설계되는데, 지방채무 발행한도제는 기채자율권을 확대한 조치로 평가된다. 반면에 기채자율권의 확대에 대해서는 자치단체의 도덕적 해이, 감시기능의 취약, 연성예산 제약의 조장 등으로 재정위기를 유발할 수 있다는 우려도 제기되어 왔다. 지금도 기채자율권의 적정수준에 대해서는 논쟁을 거듭하고 있는데, Wildasin 같은 학자들은 ‘대마불사’를 이유로 기채자율권 확대에 부정적인 입장을 취하기도 한다.

지방자치법은 건전재정의 기본원칙을 다음과 같이 천명하고 있다. 지방자치단체는 수지균형원칙에 따라 건전한 재정을 운영하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는

아니 된다(제122조 제1항 및 제2항). 또한 국고보조율과 지방비부담율은 법령으로 정하며(제123조 제2항), 법률이 정하는 바에 따라 지방채, 채무부담행위, 보증채무부담행위를 허용하고 있다(제124조). 지방재정법 역시 지방재정 운용의 기본원칙으로 건전성과 효율성을 강조하고 있으며(제3조 제1항), 자치단체에 항구적인 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있을 때 한정하여 지방채를 발행하도록 규정하고 있다(제11조 제1항).

이처럼 관련 법령에서 건전재정의 기본원칙을 지방채정책과 결부시키는 것은 발행가능한 지방채무의 종류와 사업을 구속하는 것이 부실채무의 가능성을 예방하는 데에 효과적이기 때문이다. 물론 지방채정책의 존재 의의를 재정건전화에 국한시킬 필요는 없다.

지역 간 균형발전, 국가정책과 연계 등도 여전히 중시되어야 할 정책 목적이며, 지방채시장의 선진화도 시급히 해결해야 할 과제이다. 지방채는 지역발전에 필요한 투자재원의 조달 기능을 수행하며 지역 내 유효수요를 창출하고, 소득을 확충하는 데 효과적인 정책수단이다. 또한 적정규모의 지방채 발행이 이루어져야 지방채시장의 수요기반이 형성될 수 있고, 이를 바탕으로 자치단체의 신용평가가 가능해져 지방재정의 책임성과 투명성이 구축되는 출발점이 되기도 한다. 그러나 ① 지역발전의 과급효과가 높은 사업에 투자되고, ② 채무규모가 적정수준으로 관리될 때 지방채의 긍정적인 기능도 발휘될 수 있다.

적정사업이라는 질적 조건이 충족되지 못하면 예산낭비로 인한 세출효율성 저하는 물론이고, 그만큼 다른 투자사업의 예산을 잠식하게 된다.

질적 조건이 주로 재량지출(Discretionary Expenditure)의 변동을 통해 재정건전성에 영향을 준다면 적정규모의 양적 조건은 의무지출(Mandatory Expenditure)을 압박하여 재정위기에 직접적인 영향을 준다. 즉, 채무상환비는 법적 계약관계에 의해 의무적으로 지출해야 하는 경비로서, 상환압력이 높아지게 되면 자치단체의 재원동원 능력은 하락하여 파산위험(Default Risk) 증가 등 정형화된 재정위기 경로를 밟게 된다.

이러 이유로 어느 나라를 막론하고 지방채정책의 최우선 순위는 지방재정의 건전성에 둔다. 주어진 환경에 따라 재정규율(Fiscal Discipline)과 시장규율(Market Discipline) 어느 쪽을 더 중시하는가의 차이는 있지만, 기본적으로 두 관리방식을 병행하고 있다.

문제는 재정규율과 시장규율이 효과적으로 작동하기 위해서는 정보의 비대칭 문제가 해소되어야 한다는 사실이다. 확정채무는 물론이고 우발채무(Contingency Debt), 자치단체의 재정부담을 유발하는 지방공사 등 외곽기관의 부채 정보가 공유될 때 중앙정부, 주민, 투자자에 의한 감시기능이 효력을 발휘하기 때문이다.

2. 지방채무 발행한도제 운용 현황

가. 적채사업

● 지방채 발행이 가능한 적채사업에 대하여 지방재정법시행령(제9조 제1항) 및 지방채발행수립기준은 다음의 8개 사업을 열거하고 있다.

지방채 발행이 가능한 적채사업
<ul style="list-style-type: none"> • 공용·공공용시설의 설치 • 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업 • 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전 • 재해예방 및 복구사업 • 기발행한 지방채의 차환 • 지방중소기업 육성을 위한 자본 투자사업 • 장기미집행 도시계획시설 해소를 위한 보상 사업 • 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업

이들 적채사업에 포함된다 해도 투융자심사 대상규모 이하인 시·도 40억 원 미만, 시·군·구 20억 원 미만인 사업은 지방채를 발행할 수 없다. 소모성 경상지출, 인건비는 제외되며, 자본적 지출사업만 지방채발행을 허용하고 있다. 이러한 황금률(Golden Rule)은 다른 선진국도 운용하는 보편적인 원칙이다. 한편, 외채를 발행하는 경우에는 행정안전부장관의 승인을 받은 후 지방의회 의결을 얻어야 한다. 외채사업은 국가 전체의 외환관리 차원에서 기채승인제도를 유지하는 것이며, 대부분의 선진국도 외채에 대해서는 엄격한 관리기준을 적용하고 있다.

나. 적채단체의 유형구분

● 지방채무 발행한도제에서 적채단체란 지방재정법(제11조 제2항) 및 시행령(제10조 제1항)에 따라 행정안전부장관의 승인없이 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있는 자치단체를 말한다. 즉, 행정안전부장관의 승인없이 부여받은 지방채무 발행한도액 내에서 자유롭게 기채권을 행사할 수 있는 자치단체를 적채단체로 규정할 수 있다. 따라서 행정안전부장관의 승인을 받아야 하거나 발행한도액을 부여받지 못한 자치단체는 비적채단체에 해당한다.

지방재정법시행령(제10조 제3항)에 따르면 다른 자료의 제출로 과도하게 한도액을 부여받았거나 승인을 얻지 아니하고 한도액을 초과하여 발행한 자치단체에 대해서는 한도액을 축소하거나 지방채발행을 제한할 수 있는데, 엄밀한 의미에서 비적채단체로 볼 수 있다. 그러나 일반적으로 적채단체란 채무상환 재정위기 위험에 노출되지 않은 자치단체를 의미한다. 이런 개념에서 지방재정법(제11조 제2항)은 자치단체의 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 발행한도액을 정하도록 규정하고 있으며, 지방채발행계획 수립기준은 채무상환비 비율과 예산대비 채무비율을 기준지표로 설정하고 있다.

모든 자치단체를 4개 유형으로 구분하고, 채무상환비 비율과 예산대비 채무비율 중에서 어느 하나의 지표값이 해당유형에 속하면 그 유형으로 분류하여 한도액을 산정한다. 예를 들어 채무상환비 비율이 7% 이하이거나 예산대비 비율이 15% 이하인 자치단체는 1유형에 분류된다. 반면에 채무상환 비율이 20%를 초과하거나 예산대비 채무비율이 40%를 초과하는 자치단체는 4유형에 해당한다. 유형의 종류는 2010년을 제외하면 4개 유형으로 분류하였는데, 기준값은 지방재정 여건을 고려하여 탄력적으로 적용하여 왔다(표 1 참조).

표 1 지방채무 발행한도액 산정을 위한 자치단체 유형화 기준

지 표	연 도	1유형	2유형	3유형	4유형
채무상환비율	2006~2009년	10% 이하	10% 이하	10~20%	20% 초과
	2010년	10% 이하	10~20%	10~20%	20% 초과
	2011~2012년	7% 이하	7~12%	12~17%	17% 초과
예산대비 채무비율	2006~2009년	30% 이하	30~40%	40~80%	80% 초과
	2010년	30% 이하	30~60%	30~60%	60% 초과
	2011~2012년	15% 이하	15~25%	25~40%	40% 초과

다. 지방채무 발행한도액 산정기준

● 자치단체별 지방채무 발행한도액은 유형에 따라 차등적으로 적용한다. 전전년도 결산의 일반재원을 기준으로 10% 범위 안에서 발행한도액을 산정하되, 지방채무가 급증하는 문제를 예방하기 위하여 전년대비 증가율이 50%를 넘지 않도록 관리하고 있다. 1유형에 속하는 시·도는 최대 일반재원의 8%, 시·군·구는 5%까지 발행할 수 있으며, 3유형의 자치단체도 발행한도액이 부여된다. 반면에 4유형에 속하는 자치단체는 원칙적으로 지방채무 발행이 허용되지 않으며, 희망하는 지방채사업은 행정안전부장관의 승인을 받아야 함으로 적채단체로 볼 수 없다(표 2 참조).

정리하면, 채무상환비 비율이 17%를 초과하거나 예산대비 채무비율이 40%를 초과한 자치

단체는 재정위험도가 높은 자치단체로 판단한다. 지방채무의 적정관리 차원에서 발행한도액을 부여하지 않고 행정안전부장관의 승인을 받도록 관리하고 있다.

표 2 ▶ 자치단체 유형별 지방채무 발행한도(일반재원 대비)

연도	대상	1유형	2유형	3유형	4유형
2006~2009년	모든 지자체	10% 이하	5% 이하	3% 이하	0
2010년	모든 지자체	10% 이하	5% 이하	5% 이하	0
2011년	시·도	10% 이하	5% 이하	3% 이하	0
	시·군·구	5% 이하	4% 이하	3% 이하	0
2012년	시·도	8% 이하	6% 이하	4% 이하	0
	시·군·구	5% 이하	4% 이하	3% 이하	0

라. 적채단체 유형과 발행한도액 운용 현황

● 2011년말 현재 채무상환비 비율은 전국 평균 2.95%로 매우 낮은 수준이다. 기초자치단체는 1% 내외로 극히 낮으며, 광역자치단체 역시 도 7.04%, 특별시·광역시 4.15%로 안정적으로 관리되고 있다. 예산대비 채무비율도 전국 평균치가 15.37%에 그치고 있다. 광역시가 가장 높은 24.03%이며, 그 뒤를 이어 도가 19.87%를 기록하여 평균적으로 2유형에 속하였다. 반면에 기초자치단체는 자치구 1.49%, 군 5.78%, 시 12.28% 등 1유형에 속하여 외형상 지표값은 매우 건전한 결과를 보여주고 있다(표 3 참조).

표 3 ▶ 계층별 한도액 산정기준 지표값 현황(2011년말 기준)

	전국 평균	광역시	광역시도	시	군	자치구
채무상환비율	2.95%	4.15%	7.04%	1.52%	0.55%	0.22%
예산대비 채무비율	15.37%	24.03%	19.87%	12.28%	5.78%	1.49%

이에 따라 채무상환비 비율의 경우 1유형으로 분류된 자치단체가 대부분을 차지하며, 2유형은 7개 자치단체에 불과하였다. 반면에 예산대비 채무비율은 채무상환비 비율에 비해 다른 양상을 보였는데, 3유형에 3개 광역자치단체와 1개 기초자치단체가 포함되었으며, 2유형으로 분류된 자치단체도 35개로 확대되었다(표 4 참조).

표 4 지방채무 발행한도제 유형별 현황

구분	1유형	2유형	3유형	4유형
채무상환비 비율	7% 이하	7% 초과~12% 이하	12% 초과~17% 이하	17% 초과
지자체 수	시·도	10	6	-
	시·군·구	227	1	-
예산대비 채무비율	15% 이하	15% 초과~25% 이하	25% 초과~40% 이하	40% 초과
지자체 수	시·도	1	12	3
	시·군·구	203	23	1

이러한 결과는 적체단체 유형 구분에서 채무상환비 비율보다 예산대비 채무비율의 영향력이 크다는 것을 말해준다. 실제로 자치단체의 유형을 종속변수, 채무상환비 비율과 예산대비 채무비율을 설명변수로 놓고 간단한 회귀분석을 실시하면 예산대비 채무비율이 채무상환비 비율에 비해 2배 가까이 영향력을 발휘하는 것으로 추정된다.

발행한도 결정요인의 회귀분석 결과

자치단체 유형 = $0.797 + 0.026 * x_1 + 0.049^{***} x_2$, 모형 설명력(R^2) = 0.75

여기서 x_1 은 채무상환비 비율, x_2 는 예산대비 채무비율이며 *는 통계적 신뢰성이 90%, ***는 통계적 신뢰성이 99%임을 의미

한편, 2012년 지방채무 발행한도액은 7조 9,075억 원이다. 도입 첫해인 2006년에 비해 1조 356억 원이 증가하였지만 전년에 비해서는 줄어들었다. 계층별로는 광역자치단체에 52.5%인 4조 1,750억 원, 기초자치단체에 37.5%인 3조 7,325억 원이 배정되었다(표 5 참조).

표 5 자치단체 유형별·연도별 지방채무 한도액

(단위 : 억 원)

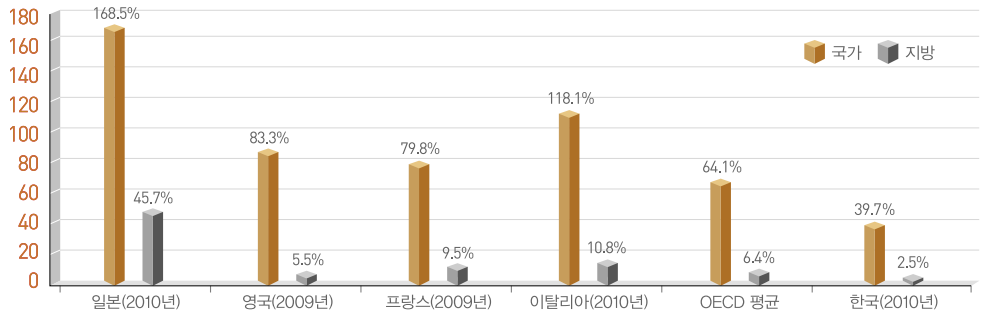
구분	2006년	2007년	2008년	2011년	2012년	
한도액 합계	58,649(100.0%)	64,003(100.0%)	71,590(100.0%)	83,375(100.0%)	79,075(100.0%)	
광역 단체	소계	27,721(47.3%)	29,576(46.2%)	34,130(47.7%)	40,975(49.1%)	41,750(52.8%)
	특별·광역시	14,619(24.9%)	15,959(24.9%)	17,887(25.0%)	26,305(31.6%)	25,898(32.8%)
	도	13,102(22.3%)	13,617(21.3%)	16,243(22.7%)	14,670(17.6%)	15,852(20.0%)
기초 단체	소계	30,928(52.7%)	34,427(53.8%)	37,460(52.3%)	42,392(50.8%)	37,325(47.2%)
	시	16,138(27.5%)	18,425(28.8%)	20,301(28.4%)	22,373(26.8%)	20,163(25.5%)
	군	7,901(13.5%)	9,518(14.9%)	10,210(14.3%)	12,400(14.9%)	10,562(13.4%)
	자치구	6,889(11.7%)	6,484(10.1%)	6,949(9.7%)	7,619(9.1%)	6,600(8.3%)

3. 지방채무 발행한도제의 성과와 당면 현안

가. 그간의 성과

● 우리나라의 국가재정은 주요 선진국과 비교할 때 건전한 편에 속한다. 특히 지방재정의 건전성은 매우 우수한데, 2010년 기준으로 GDP 대비 지방채무 비율은 2.5%에 그쳐 일본의 45.7%, 이탈리아 10.8%, 프랑스 9.5%, 영국 5.5%보다 낮으며, OECD 내 단일형 국가의 평균치 6.4%에도 밑돌고 있다(그림 1 참조).

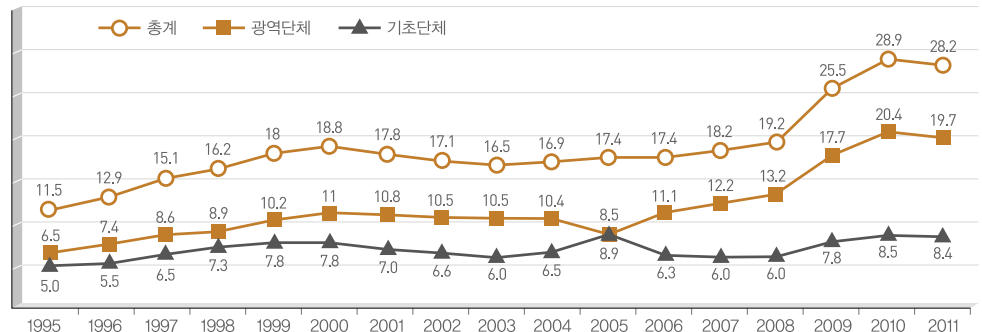
그림 1 지방채무 국제비교



※ 주 : 일본 총무성의 발표자료를 인용하였으며, 우리나라는 필자가 추계

지방채무는 1995년 11.5조 원에서 꾸준히 성장하여, 2011년말 현재 28.2조 원으로 증가하였다. 2000년대 중반까지 지방채무는 안정세를 유지하였으나, 2009년 글로벌 경제위기로 인한 실물시장 침체, 세계개편 등의 악재로 최근 들어 급증하고 있다(그림 2 참조).

그림 2 지방채무 추이(잔액 기준)



※ 자료 : 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각 연도

발행한도제 도입에도 불구하고 지방채 발행의 소극적 자세, 특정 자치단체에 편중된 현상은 여전히 관찰되고 있다. 전체적으로 한도액 대비 발행율은 2011년말 현재 56.2%이며, 오히려 2006년의 64.6%에도 미치지 못하였다.

반면에 광역자치단체의 한도액 대비 발행율은 2006년 77.3%에서 2011년 86.9%로 증가하여 지방채시장이 시·도 중심으로 움직이고 있다.

표 6 지방채무 한도액 대비 발행율

(단위: 억 원, %)

	2011년			2006년		
	채무한도액(a)	발행액(b)	한도액 대비 발행율	채무한도액(a)	발행액(b)	한도액 대비 발행율
합 계	83,375	46,860	56.2	58,649	37,895	64.6
시·도	40,981	35,627	86.9	27,310	21,124	77.3
시·군·구	42,392	11,233	26.5	31,339	16,771	53.5

나. 당면 현안

● 외형상 드러난 수치나 지표를 보면 지방재정의 건전성은 잘 관리된 것으로 나타난다. 다른 선진국과 비교해도 우리나라의 지방채무는 오히려 활성화 방안을 모색해야 할 정도로 안정세를 유지하고 있다. 그러나 내용적으로 보면 지금부터 건전재정을 위한 채무관리 정책의 변화가 모색되어야 할 시기로 판단된다.

국가경제의 성장동력이 하락하는 추세이고, 부동산시장도 당분간 하강국면을 벗어나기 어려워 지방세입의 여건은 악화될 가능성이 높다.

세출 측면에서는 사회복지비를 비롯한 각종 국고보조사업의 지방비 부담이 가중되고 있어 재정건전성의 위험요인이 구조적인 양상으로 변모하고 있다.

특히, 일부 자치단체는 우발부채나 지방공사의 운영적자, 민간투자사업에 대한 재정부담으로 큰 어려움을 겪고 있다. 이러한 비법정 지방채무에 대한 의무지출을 고려하면 지방재정의 건전성을 낙관하기는 어렵다고 판단된다. 외국의 경험을 보면 자치단체의 파산은 외곽기관의 부실경영과 부채에서 비롯되는 경우가 다반사이다.

우리에게 널리 알려진 일본의 유바리시(夕張長市)의 파산도 제3섹터나 지방공사의 파산이 결정적인 영향을 주었으며, 남미의 재정위기 역시 주정부 산하 금융기관의 경영부실에서 촉발된 바 있다. 외곽기관은 지방채 관리대상에서 벗어나 있고, 자치단체가 외곽기관을 이용해서 지방채를 발행하는 Back-Door Financing이 용이하기 때문인데, 우리의 경우에도 지방공사의 부채는 통제를 강화해야 할 정도로 급증하고 있다.

지방공사의 부채는 주로 지하철과 도시개발공사가 주도하면서 2005년 16조 원에서 2010년 46조 원 이상으로 팽창하였으며, 자치단체 재정부담으로 금융채무 상환비용을 지원하고 있다(표 7 참조).

표 7 지방공사 부채규모 추이

(단위 : 억 원)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
합 계	160,115	226,967	276,902	324,374	426,691	464,744
지하철	94,530	68,814	64,781	62,809	57,573	62,349
도시개발공사	58,625	150,204	202,044	247,948	349,820	379,955
기타 공사	4,038	4,872	7,111	10,732	16,455	19,965
공 단	2,921	3,076	2,966	2,885	2,842	2,474

임대형 민간투자사업(BTL), 최소운영보장사업(MRG) 등 민간투자사업에 대한 자치단체의 재정부담도 경각심을 갖고 관리할 필요가 있다. 먼저 BTL사업을 보면 2011년말 현재 총 97건이며, 잔액기준 총 재정지원 규모는 7조 5,312억 원, 자치단체 재정부담은 3조 2,643억 원으로 집계되고 있다(표 8 참조).

표 8 BTL사업에 대한 재정지원 부담 현황

(단위 : 백만 원)

구 분	BTL사업건수	합 계	국 비	지방비	
합 계	97	7,531,162	4,266,851	3,264,310	
광역 자치단체	소계	8	679,307	206,604	472,703
	광역시	7	613,307	173,604	439,703
	광역시도	1	66,000	33,000	33,000
기초 자치단체	소계	89	6,851,855	4,060,247	2,791,607
	시	56	5,563,590	3,284,400	2,279,189
	군	27	1,187,305	764,391	422,914
	자치구	6	100,960	11,456	89,504

MRG사업 역시 금융감독원 전자공시시스템에 공시된 자치단체의 재정부담만 2011년 1,233억 원에 달한다. 대부분 교량·도로 등 교통사업이며, 대부분 수요량 예측에 실패하여 당초 약 정된 최소운영수입을 자치단체 재정으로 부담하고 있다(표 9 참조).

표 9 자치단체 주요 민간투자사업 최소운영수입 보장액

(단위: 억 원)

MRG사업	2011년	2012년	비 고
합 계	1,233	1,170	
서울 도시철도 9호선	283	131	통행료 미인상분 포함
부산 수정산터널	122	123	통행료 미인상분 포함
경남 마창대교	129	119	
부산 백양터널	21	-	
대구 동부순환도로	19	188	
광주 제2순환도로 1구간	194	153	
광주 제2순환도로 3구간	54	60	
인천 문학터널	50	58	
인천 원적산터널	68	64	
인천 만월산터널	60	81	
강원 미시령 동서관통도로	29	38	
대전 천변도시고속화도로	121	53	
서울 우면산터널	37	50	
일산대교	46	52	

※ 자료 : 금융감독원 전자공시시스템, 기획재정부, 내일신문, 2012. 7. 24

보증채무도 관리가 필요한 우발채무에 해당한다. 2011년말 현재 자치단체가 보증한 채무는 1조 3,072억 원인데, 기초자치단체에서 주로 발생하였다. 태백시 오투리조트 사례에서 보듯이 원채무자 파산 시 보증채무는 자치단체의 확정채무로 변경되어 재정위기의 직접적인 요인으로 작용하게 된다. 그러나 보증채무 내역과 확정채무 가능성 등에 대한 사전 관리감독은 미흡한 편이다(표 10 참조).

표 10 자치단체 보증채무 현황

(단위: 억 원)

구 분	2011년		2010년	
	보증채무액	보증채무 이행책임액	보증채무액	보증채무 이행책임액
합 계	13,072	31	11,401	-
광역시	1,931	-	1,931	-
광역시도	-	-	571	-
시	8,739	31	8,778	-
군	2,402	-	121	-

4. 지방재정 건전성 강화를 위한 지방채무 관리방안

가. 지방채무 범위의 조정

● 앞서 설명한 대로 민간투자사업, 보증채무, 지방공사 부채 등은 그 중요성과 달리 지방채무 관리대상에서 경시된 경향이 있었다. 현재 지방재정법에 규정된 법정 지방채무는 지방채증권, 차입금, 보증채무부담행위액 중 이행확정액, 채무부담행위액 등 명시적으로 확정된 채무만 인정하고 있다. 그러나 World Bank나 IMF, OECD 등 국가재정통계를 집계하는 국제기구들은 채무 범위를 적극적으로 해석하고, 또 이를 각 국에 권장하고 있다. World Bank는 공기업 등과 같이 준재정활동(Quasi-Fiscal Activities)에 대한 재정위험을 측정하여 관리할 것을 권고한 바 있으며, IMF의 재정통계 작성지침(GFSM, A Manual on Government Finance Statistics) 역시 국가채무를 '제도단위'를 기준으로 계산하도록 권고하고 있다. 제도 단위란 자신의 명의로 자산을 소유하고 부채를 부담하며 경제활동 및 거래활동을 수행하는 경제적 실체를 의미하므로, 공기업은 당연히 포함된다.

민간투자사업의 경우 2010년 2월 기획재정부가 고시한 '민간투자사업(BTO·BITL) 회계처리 지침'에 따르면 민간사업자의 투자비 회수방법을 기준으로 회계처리 방법을 제시하고 있다. 즉, BTO사업은 사회기반시설이 준공되어 국가에 기부채납될 때, 국가는 해당자산을 취득한 것으로 회계처리하고 당해 자산의 차감계정으로서 민간사업자에 대한 사용수익권을 계상할 것을 요구하고 있다. 반면에 BITL사업에서는 민간투자비를 자산의 취득원가로 계상하고 임대료로 지급해야 할 전체 명목금액을 '기타의 장기미지급금'이라는 부채로 계상한다. 이처럼 기획재정부는 BITL사업만 발생주의 복식부기회계의 부채로 인식한다. 그러나 현금주의에 근거하여 대외적으로 발표하는 국가채무에서 BITL사업은 제외하고 있다.

자치단체 발생주의 복식부기회계도 같은 지침에 따라 BITL사업을 부채로 인식하고 있지만, 현금주의 방식으로 지급과 같이 지방채무를 집계할 때 BITL사업을 어떻게 처리하는 것이 바람직한지는 실제 사례를 보면 판단이 가능하다. 어느 자치단체의 미술관사업의 경우 2030년까지 지급해야 할 임대료는 총 986억 원이며, 이 중에서 지방비는 720억 원으로 추정된다. 이미 2011년까지 60억 4,700만 원의 지방비를 임대료로 지불하였으며, 2012년 이후에는 매년 30억 3,400만 원, 누계액으로 659억 9,000만 원이 지불될 예정이다. 자치단체가 전시실 운영권을 갖기로 협약을 체결하였다. 협약에 따라 자치단체가 전시실 운영권을 갖고, 그 대가로 임대료를 연부로 지불하는 방식이어서 금융리스 성격의 부채에 해당한다. 내용적으로도 지방채 발행 대신에 민간사업자가 투자하고, 계약기간 동안 투자액의 원금과 이자를 지불하여 지방채무 범위에 포함해도 별다른 무리가 없다. 다만, 개념 상 채무에 포함할 수는 있

지만 중앙정부도 국가채무에 포함하지 않는 현실에서 지방채무에 먼저 반영하는 것이 적절 한지는 논란이 있을 수 있다(표 11 참조).

표 11 ▶ BTL사업의 임대료 사례

(단위: 백만 원)

합 계	2010년			2011년			2012년			2013년		
	소계	국비	시비	소계	국비	시비	소계	국비	시비	소계	국비	시비
98,576	3,735	1,121	2,614	4,904	1,471	3,433	4,334	1,300	3,034	4,334	1,300	3,034
2014년			2015년			향후 계획(~2030년)						
소계	국비	시비	소계	국비	시비	소계	국비	시비				
4,334	1,300	3,034	4,334	1,300	3,034	72,601	21,781	50,820				

나. 적채단체 유형구분 및 발행한도액 기준의 개선

1) 채무상환비 비율

채무상환비 비율은 분모, 분자 공히 과거 4년, 미래 4년의 8년 간 평균치로 산출한다. 분모인 일반재원은 채무상환 용도로 집행이 가능한 지방세(지방교육세 제외), 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금으로 집계한다.

채무상환비율 산정기준	
채무상환비 비율 =	$\frac{\text{과거 4년} \cdot \text{미래 4년 순지방비로 상환한(할) 평균 채무액}}{\text{과거 4년} \cdot \text{미래 4년 일반재원의 평균 수입액}} \times 100$
▶ 채무액 =	지방채상환 원리금 + 채무부담 상환액 + 보증채무 이행책임액
▶ 일반재원 =	지방세(지방교육세 제외) + 세외수입 + 지방교부세 + 세외수입 + 조정교부금 + 재정보전금
▶ 평균 채무상환액 및 평균 일반재원 수입액 계산식(2012년 기준)	
• 평균 채무상환액 :	[과거 4년(2007~2010년 결산) 채무상환액 + 미래 4년(2011~2014년) 채무상환액*] ÷ 8년
• 평균 일반재원 수입액 :	[과거 4년(2007~2010년 결산) 일반재원 수입액 + 미래 4년(2011~2014년) 일반재원 수입액*] ÷ 8년
* 직전 연도의 일반재원 규모에	과거 4년 일반재원 평균 증가율 적용

여기서 검토대상은 임시적 세외수입의 포함 여부와 미래 4년의 일반재원을 추계하는 방식이다. 채무상환비 비율은 기채승인제 시기부터 적채단체를 식별하는 기준지표로 활용하여 왔으며, 그 간의 경험에 비추어 볼 때 신뢰성이 높다는 평가를 받았다. 당초에는 경상적 세

외수입만 반영하였고, 임시적 세외수입은 2010년부터 반영하고 있다. 그러나 임시적 세외수입은 정기적·안정적으로 들어오는 세입으로 볼 수 없어 제외하는 방향으로 개선할 필요가 있다. 실제로 최근 4년 간(2008~2011년) 임시적 세외수입을 구성하는 9개 항목의 표준편차를 보면 다른 일반재원에 비하여 매우 커 안정성이 떨어지는 재원으로 나타나고 있다. 일반재원을 채무상환 목적의 가처분세입(Disposable Revenue)이라고 볼때, 용도의 자율성이 떨어지는 임시적 세외세입은 적합한 재원으로 보기 어렵다고 판단된다.

따라서 임시적 세외수입 전체를 제외하거나, 안정성이 떨어지고 목적사업이 정해져 가처분세입의 성격에 맞지 않는 임시적 세외수입의 일부를 제외하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이월금, 전입금, 예약금 및 예수금이 우선적으로 제외할 임시적 세외수입이다. 이들 3개 임시적 세외수입을 제외할 경우 채무상환비 비율은 지금보다 다소 큰 변화를 보이게 된다. 현행 방식에 의하면 채무상환비 비율 최고치는 8.50%이지만, 3개 임시적 세외수입을 제외하면 11.16%로 높아져 3유형의 기준값인 12%에 근접하게 된다. 임시적 세외수입 전체를 제외하면 최고치가 12.66%까지 높아져 이 자치단체는 3유형에 속하게 된다(표 12 참조).

표 12 ▶ **채무상환비율 관련 통계의 기초통계량** (단위 : 백만 원, %)

	순채무 상환액	현행방식			임시적 세외수입 부분 제외		임시적 세외수입 전체 제외	
		일반재원	채무상환비 비율	일반재원	채무상환비 비율	일반재원	채무상환비 비율	
전국	평균	18,311	620,239	1.159	504,724	1.402	415,782	1.697
	최대	643,837	20,275,325	9.056	15,841,285	11.159	13,981,491	12.66
	최소	0	75,225	0.000	69,590	0.000	59,082	0.000
광역시	평균	247,615	5,967,425	5.506	4,766,097	6.772	4,066,640	8.025
	최대	434,049	20,275,325	8.502	15,841,285	11.159	13,981,491	12.664
	최소	97,808	1,939,413	1.910	1,728,578	2.445	1,314,674	2.770
도	평균	208,240	2,956,503	7.337	2,597,902	8.174	2,091,177	9.945
	최대	643,837	9,713,962	9.056	8,189,179	9.485	6,208,441	11.628
	최소	104,813	1,379,348	4.894	1,301,907	5.656	1,097,476	6.511
시·군	평균	5,216	434,739	0.983	343,472	1.233	280,937	1.499
	최대	47,932	2,131,151	4.879	1,804,296	7.080	1,460,535	10.383
	최소	0	117,961	0.000	84,450	0.000	71,755	0.000
자치 구	평균	450	200,496	0.318	176,041	0.362	137,603	0.432
	최대	2,613	675,858	2.243	581,321	2.736	421,213	3.198
	최소	0	75,225	0.000	69,590	0.000	59,082	0.000

※ 주 : 채무상환액은 현행 법정 지방채무 상환액 기준으로 시산하였음

2) 예산대비 채무비율

예산대비 채무비율에서 예산규모는 일반회계 및 특별회계의 최종예산을 단순 합산하여 산출한다. 지방채무는 원금기준 잔액이며, 채무 범위는 법정 지방채무에 한정된다. 예산대비

채무비율의 검토 대상은 내부거래 및 외부거래로 인한 중복 계상분의 소거 여부이다.

예산대비 채무비율 산정기준	
예산대비 채무비율 =	$\frac{\text{채무 총규모}}{\text{최종예산규모}} \times 100$
▶ 채무 총규모 :	지방채잔액 + 채무부담행위잔액 + 보증채무 이행책임액 잔액
▶ 최종예산규모 :	일반회계 + 기타특별회계 + 공기업특별회계

일단 문제가 되는 것이 회계 간 내부거래를 이용한 분식회계이다. 감사원(2011)이 지적한 바와 같이 각 회계 간에 주고받는 전입·전출금을 단순 합산하여 산정하게 되면 중복 계산되어 예산 규모가 커지는 문제가 있다. 회계 간 내부거래는 최근 4년 간 예산총액의 8% 이상으로 그만큼 재정건전성이 과대평가되었다는 것이 감사원의 견해이다(표 13 참조).

표 13 자치단체 예산총액에서 내부거래 비중

(단위: 억 원, %)

	2008년	2009년	2010년	2011년
전전년도 예산 총규모(a)	1,534,648	1,650,020	1,884,809	2,216,197
내부거래(b)	103,775	160,402	169,330	185,706
내부거래 비중(b/a)	6.76	9.72	8.98	8.38

※ 자료 : 감사원 감사결과보고서, 지방재정 건전성 진단·점검, 2011. 12

한편, 자치단체 간 외부거래는 재원을 어느 쪽으로 귀속시킬지 애매한 부분이 있다. 또한, 자치단체의 의도적인 예산 부풀리기 문제는 자치단체 간 외부거래에서 발생할 소지가 적어 회계 간 내부거래에 한정된 순계예산의 적용이 손쉬운 대안이 될 수 있다. 그러나 원칙적으로 적정채무 판단 준거로서 예산을 사용한다면 자치단체 간 외부거래까지 차감한 순계예산이 적절한 선택이 될 것이다.

실제 통계분석을 해보면, 회계 간 내부거래만 차감 시 예산대비 채무비율은 소폭 변동하는데 그치고 있다. 예를 들어 현행 방식에서 최고치는 40.71%인데, 회계 간 내부거래만 제외할 경우에는 42.87%로 조정되는 데 그치고 있다. 반면에 자치단체 간 외부거래까지 제외하면 64.38%로 조정되어 제도개선의 파급효과가 크게 발생한다.

특히, 시·도 이전재원의 의존도가 높은 기초자치단체에서 지표값이 큰 폭으로 변동하였다. 결국 예산순계를 어디까지 잡을 것인가는 제도개선의 효과와 정책리스크를 고려하여 판단해야 할 것이다(표 14 참조).

표 14 ▶ 예산대비 채무비율 기초통계량

(단위: 백만 원, %)

	채무잔액 (당초)	현행방식		내부거래 제외		내부거래 및 자치단체 간 외부거래 제외		
		예산총계	예산대비 채무비율	예산순계 1	예산대비 채무비율	예산순계 2	예산대비 채무비율	
전국	평균	157,725	1,017,265	8.59	939,341	9.02	768,419	14.08
	최대	3,305,272	24,382,216	40.71	19,791,949	42.87	19,747,496	64.38
	최소	0	138,104	0.00	134,524	0.00	34,342	0.00
광역시	평균	1,833,703	8,072,252	25.44	6,873,253	28.90	6,866,788	28.91
	최대	3,176,122	24,382,216	37.71	19,791,949	41.40	19,747,496	41.40
	최소	580,110	2,671,514	13.03	2,363,964	16.05	2,371,488	16.08
도	평균	1,137,848	5,834,297	18.07	5,415,695	19.11	5,491,176	19.24
	최대	3,305,272	16,818,897	22.84	14,887,860	24.11	15,039,736	24.11
	최소	13,719	342,284	4.01	328,128	4.18	186,137	7.37
시·군	평균	57,342	579,767	8.53	554,421	8.87	365,307	14.08
	최대	718,142	4,767,605	40.71	4,637,875	42.87	4,612,730	64.38
	최소	100	138,104	0.03	134,524	0.03	83,720	0.04
자치 기구	평균	7,900	271,277	2.88	268,254	2.92	88,590	9.62
	최대	41,360	435,385	10.97	428,260	11.20	199,612	44.94
	최소	0	144,444	0.00	144,264	0.00	34,442	0.00

※ 주: 채무잔액은 현행 법정 지방채무 기준으로 시산하였음

5. 결론

● 우리나라의 지방재정은 외형상 건전성을 유지하고 있지만 구조적이고 다양한 위험요인이 산재해 있다. 지방세입의 안정적, 지속적 확충은 어려워지는 반면에 사회복지비, 지역개발 국고보조사업과 같은 의무적 지출은 지속적인 증가를 강요하고 있다. 일부 자치단체에 한정된 문제이기는 하지만 지방공사의 부실경영으로 인하여 재정위험이 자치단체에 전이되거나 타당성이 결여된 민간투자사업을 경쟁적으로 유치하여 그 부담을 자치단체 예산으로 보전해야 하는 상황이 속출하고 있다.

외환위기 시절에 어려움을 겪기도 했지만 그 때는 지방재정의 위기국면이 길지 않았고, 세입이 일시적으로 줄어드는 데 머물렀다. 반면에 지금의 위기상황은 구조적이며 장기적인 추세로 진행될 소지가 다분하다는 점에서 차원을 달리한다. 때문에 지방재정 건전성을 훼손하는 위험요인에 대해서는 선제적인 대응이 요구되며, 이를 위해서는 지방채무를 정확하게 집계하고, 그 내역을 공시하며, 적채사업 및 적채단체의 판별기준을 새롭게 다듬어야 한다.

첫째, 민간투자사업 중 최소한 BTL사업의 임대료는 지방채무 범위에 포함시키는 방안을 적

극 검토할 필요가 있다. 최저운영수입 보장액도 가능하면 채무상환비 비율에 반영하여 내부적으로 관리하는 지표로 활용하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 지방공사 적자보전 지원을 위한 전출금, 채무보증행위는 그 내역을 공시토록 강제하여 주민통제에 의한 재정건전화를 유도해야 한다.

둘째, 일반재원 기준의 정비이다. 일반재원은 채무상환비 비율과 발행한도액의 산출준거가 되는 중요한 기능을 수행하고 있다. 가처분 세입의 개념에서 일반재원을 활용한다는 정책적 의의도 가지고 있다. 이런 관점에서 임시적 세외수입 전체를 제외하거나 이월금, 전입금, 예탁금 및 예수금을 제외하는 방식으로 보완하는 방안이 마련되어야 한다.

셋째, 총계예산에서 순계예산으로 대체하는 방안을 강구할 필요가 있다. 자치단체 내 회계간 내부거래를 제외하거나 자치단체 간 외부거래까지 제외하는 방안을 검토할 수 있는데, 재정건전성의 위험관리 측면에서는 후자가 우월하지만 제도개선 수용성은 전자의 방식이 바람직하다. 원칙적으로 자치단체 간 외부거래까지 제외하는 것이 바람직하다.

넷째, 채무준칙제도의 도입을 검토할 시점으로 판단된다. 물론 채무상환비 비율이나 예산 대비 채무비율 자체가 채무준칙의 기능을 수행한다고 볼 수도 있다. 그러나 채무준칙제도가 작동하기 위해서는 법적 토대(Statutory Basis)에 의한 강제력이 부여되고, 구체적인 목표치를 제시하며, 미준수 시 제재조치(Sanctions)가 적용되어야 한다. 지금은 유형구분의 기준으로 기능할 뿐 법적 강제력과 제재조치는 수반되지 않는 실정이다. 총량적 목표치는 예산 대비 채무비율과 같은 스톱지표를 검토할 수 있으며, 준칙을 준수하지 못한 자치단체는 적체단체 제외, 투융자심사 대상사업 확대, 감채계획 이행 등 제재조치를 동원할 수 있다. 그리고 이러한 사항들은 지방재정법에 규정함으로써 법적 기반을 마련하도록 한다. ☺

참고문헌

- 감사원 감사결과보고서, 지방재정 건전성 진단·점검, 2011
- 옥동석, 민간투자사업에 대한 정부회계 개선방안, 국토연구, 제67권, p105~121, 2010
- 조기현·신두섭, 지방재정관리제도 운용실태와 개선방안 : 지방재정위기 대응방안을 중심으로, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2008
- 조기현, 재정분권화와 지방재정정책의 발전방안, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2003
- 행정안전부, 지방채발행계획 수립기준, 2012
- Wildasin, D. E., Externalities and Bailouts : Hard and Soft Constraints in Intergovernmental Fiscal Relation, Policy Research Working Paper 1843, World Bank, 1997