지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안

Strengthening the Soundness of Local Finance for the Advancement of Local Autonomy

2011. 12

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

연구책임: 임 성 일 (선임연구위원)
연 구 진: 서 정 섭 (연 구 위 원)
이 창 균 (선임연구위원)
이 상 용 (선임연구위원)
이 효 (연 구 위 원)
조 기 현 (연 구 위 원)
손 희 준 (청주대학교 교수)

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

서 문

“ ”

7 . 7

. 7

.

2008 “ (global fiscal crisis)”

. . .

.

(, , , , ,

)

.

.

.

.

, (

) , , ,

, ,

.

,

.

2011 12

요 약

Ⅰ. 지방자치단체의 채무관리 개선방안

.

(macro perspective)

(micro perspective)

.

.

. .

. (1)

, (2) ‘ ’, (3)

, (4)

, (5) ( ) , (6)

, (7) , (8)

(, ,

), (9) , (10) .

, .

, ,

, ,

,

,

,

,

,

.

,

.

Ⅱ. 지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선 방안

2011

20%

.

.

2005~2010

55

.

.

(

)

,

,

.

,

.

‘

(unfunded mandates)’

.

,

‘

(under-funded mandates)’

.

,

.

,

,

.

,

2005

(過重)

.

Ⅲ. 지방재정운영 건전성 강화를 위한 자치단체 내부 견제시스템 확충방안

.

.

,

,

.

(, ,)

, .

. , [ ], [

], [ ] 3

. , [(

)] [ ] 2 .

, [(

)] [ ] 2

.

Ⅳ. 지방재정준칙의 도입방안

.

.

,

. .

, , ,

.

.

, • , •

,

. ,

(, ,

,)

. , •

(matching)

, •

. ,

( )

.

. ,

, ( ),

. , ( ),

, •

. , , ,

, . ,

, , •

. , ( ), (

) . ,

,

.

Ⅴ. 재정 건전성 확보와 지방재정분석제도의 개편방안

2012 「 」
( ) .

(early warning system) .

, ,

.

.

, ,

. ,

,

(,)

. ,

· , 3

. ,

. ,

,

. , ( ) (
) .

· ,

Ⅵ. 지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안

,

.

. ,

.

, . ,

. ,

, .

, , ,

.

• ,

, , , ,

. , 50%

,

. , ,

• , ( ) .

,

.

Ⅶ. 지방재정의 건전성 제고를 위한 세입확충 방안

20

“ ”

.

(

) ,

. ,

.

. ,

(

). , ,

2005

. , •

. ,

, .

,

.

• “ ”

.

‘ ’ ‘ ’

.

.

• , •

, , ,

( )

. , ,

.

Ⅰ. 지방자치단체의 채무관리 개선방안

임 성 일 (선임연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서론 ····· 9

1. 연구의 목적 ····· 9
2. 연구의 범위와 방법 ····· 9
3. 연구의 분석틀 ····· 10

제2장 공공채무 이론과 지방자치단체 채무 ····· 13

제1절 공공채무 이론과 지방채 ····· 13

1. 개요 ····· 13
2. 공채이론과 지방채 ····· 16
3. 지방채무의 일반적 결정요인 ····· 19

제2절 지방자치단체의 적정 채무규모에 대한 논의 ····· 22

1. 개요 및 접근방법 ····· 22
2. 미시경제 이론적 접근 ····· 22
3. 채무상환능력과 연계된 지방의 적정채무: 지표적 접근 ····· 24

제3절 지방채 관련 선행연구 ····· 29

제3장 우리나라 지방채 발행제도와 지방자치단체 채무관리의 현황과 문제점 ···33

제1절 지방재정의 현황과 지방채의 위상 ····· 33

제2절 지방채의 개념과 지방채 발행 개요 ····· 36

1. 지방채의 정의 ····· 36
2. 지방채무의 범위 ····· 36

제3절 우리나라 지방채 발행의 추이와 특성 ····· 43

1. 지방채 발행의 특성 ·····43
2. 지방채 관련 통계·계량 분석 ·····55

제4절 지방채 발행 총액한도제도의 현황과 문제점 ····· 70

1. 총액한도제도의 개요 ·····70
2. 지방채발행 한도액 산정기준 ·····72
3. 지방채 발행 총액한도 대상사업과 사업타당성 분석 ·····78
4. 지방채 발행 총액한도의 예외: 초과 발행 단체 등 ·····80
5. 지방공기업(공사·공단)사업의 발행기준과 관련분석 ·····86

제5절 우리나라 지방채 발행제도의 문제점: 종합 ····· 102

제4장 지방자치단체 채무관리 개선방안 ·····106

제1절 지방자치단체 채무관리 개선에 대한 기본접근 ····· 106

1. 지방채무 관리 개선에 대한 기본접근 ·····106

제2절 거시적 지방채무 관리 ····· 108

1. 단기 개선방안 ·····108
2. 중장기 개선방안 ·····117

제3절 미시적 지방채무 관리 ····· 126

1. 재정규율과 재정안정성 원리 실천 ·····126
2. 내부의 지방채무 관리 ·····127
3. 재정안정성기금과 지방채무 관리 ·····130

【부 록】 지방채 관련 지방자치단체 분포도(plotting) 분석 결과 ·····132

【참고문헌】 ·····138

표 목 차

표 2-1. 지방채 발행의 결정요인과 영향 ····· 21
표 2-2. 지방채 상환능력과 연계된 적정채무지표 대상 사례 ····· 27
표 2-3. 주요 국가의 지방채 발행허용 범위 ····· 28
표 2-4. 지방채 관련 주요 국내 선행연구 ····· 31
표 3-1. 중앙정부와 지방재정의 세입 구성 비교(2011년도 예산) ····· 33
표 3-2. 중앙재정과 지방재정의 예산규모 비교(2006~2011년) ····· 34
표 3-3. 중앙재정과 지방재정의 총 재정사용액 비교(2006~2011년) ····· 34
표 3-4. 자체수입, 의존수입, 지방채의 비율 ····· 35
표 3-5. 연도별 지방채 발행 추이(세입예산 순계기준) ····· 44
표 3-6. GDP 대비 국가채무와 지방채무 비교(2002~2009년) ····· 45
표 3-7. 지방채와 주요 관련 재정변수의 비교 ····· 45
표 3-8. 상위 5개 광역자치단체 지방채무 비중(2002~2010년) ····· 46
표 3-9. 지방채 발행잔고의 자치단체 수준별 현황(2010년 말 기준) ····· 47
표 3-10. 지방자치단체의 지방채 과점현상(2009년 말 기준) ····· 47
표 3-11. 지방자치단체의 지방채잔고 규모별 분포(2009년 말 기준) ····· 48
표 3-12. 차입선별 지방채 잔액(2010년 말 기준) ····· 51
표 3-13. 국고채 및 회사채의 연도별 금리변화 추이(1995~2010년) ····· 53
표 3-14. 지방채 상환이자율별 규모 ····· 54
표 3-15. 지방공공자금의 융자 및 차입조건 ····· 54
표 3-16. 지방채 상환기간별 규모 ····· 55
표 3-17. 지방채무관련 기본통계분석(2009년) ····· 56
표 3-18. 주요 재정관련 변수의 불평등 정도(군, 변이계수, 2008년) ····· 58
표 3-19. 주요 재정관련 변수의 변이계수 격차분석(군, 2008년) ····· 59
표 3-20. 주요 재정관련 변수의 불평등 정도(시, 변이계수, 2008년) ····· 60
표 3-21. 주요 재정관련 변수의 변이계수 격차분석(시, 변이계수, 2008년) ····· 61

표 3-22. 연도별 변이계수 추이(2004~2009년) ····· 62
표 3-23. 지방채 관련 상관관계 분석결과(2009년, 시) ····· 64
표 3-24. 지방채 관련 상관관계 분석결과(2009년, 군) ····· 65
표 3-25. 2010년 재정분석 데이터 상관분석(전국 230개 기초자치단체) ····· 66
표 3-26. 2010년 재정분석 데이터 상관분석(16개 본청) ····· 67
표 3-27. 지방채 결정요인 관련 회귀분석 결과 I (2008년, 시) ····· 68
표 3-28. 지방채 결정요인 관련 회귀분석 결과 II (2008년, 시) ····· 69
표 3-29. 지방채 결정요인 관련 회귀분석 결과(2008년, 군) ····· 70
표 3-30. 지방자치단체 유형구분 기준 ····· 74
표 3-31. 2011년도 지방자치단체 유형구분 기준 ····· 75
표 3-32. 지방채발행한도액 초과단체 ····· 82
표 3-33. 지방채발행 한도제도의 초과발행 실태 ····· 84
표 3-34. 지방채발행 총액한도 현황 ····· 85
표 3-35. 지방공기업의 특징 ····· 88
표 3-36. 지방공기업의 경영형태(2009년 말 기준) ····· 88
표 3-37. 지방공사·공단 현황(2009년 말 기준) ····· 89
표 3-38. 지방공기업(공사·공단)의 부채규모 변화 추이(2005~2010년) ····· 91
표 3-39. 주요 지방공사·공단(부채규모 1조 이상)의 부채 내역 ····· 92
표 3-40. 지방공사·공단 부채규모 상위 5개 시·도(2005~2010년도) ····· 93
표 3-41. 시·도별 기존 지방채 발행누적액+공기업부채(2009년 기준) ····· 95
표 3-42. 지방공사·공단의 경영실적 비교(2005~2010년) ····· 95
표 3-43. 시·도 공사·공단의 연도별 경영실적 비교(2005~2010년) ····· 96
표 3-44. 지방공사·공단채무와 주요 재정변수간의 상관관계분석(2008~2009년) ····· 98
표 3-45. 2011년도 일제 점검에 따른 지방공기업 경영개선방안(14개 지방공기업) ·· 101
표 4-1. 지방자치단체 채무관리 개선방안의 모색 ····· 108
표 4-2. 지방자치단체 채무에 대한 사전·사후 통제제도 ····· 125
표 4-3. 2011년도 재정분석 지표체계(건전성 부문) ····· 130

그 림 목 차

그림 1–1. 연구의 분석틀 ····· 12
그림 3–1. GDP 대비 국가채무와 지방채무 비교(2002~2009년) ····· 35
그림 3–2. IMF가 제시하는 공공부문의 범위 ····· 39
그림 3–3. 국가채무에 대한 IMF 기준과 OECD 기준 비교 ····· 39
그림 3–4. 상위 5개 광역자치단체 지방채무 비중 연도별 추이(2002~2010년) ·· 46
그림 3–5. 전국 지방자치단체의 지방채 잔액 분포(2009년 말 기준) ····· 49
그림 3–6. 전국 지방자치단체의 지방채 발행액 분포(2009년 말 기준) ····· 49
그림 3–7. 총액과 1인당 재정변수의 불평등 관계도(군, 변이계수, 2008년) ····· 59
그림 3–8. 총액과 1인당 재정변수의 불평등 관계도(시, 2008년) ····· 60
그림 3–9. 예산대비채무비율의 분포(2009년 기준) ····· 77
그림 3–10. 채무상환비비율의 분포(2006~2009년, 과거 4년간 기준) ····· 77
그림 3–11. 채무상환비비율의 분포(2010~2013년, 미래 4년간 기준) ····· 78
그림 3–12. 지방공기업(공사·공단)의 부채규모 변화 추이 ····· 91
그림 3–13. 지방공사·공단 부채규모 상위 5개 시·도(2005~2010년) ····· 93
그림 3–14. 지방공사·공단 당기 순손익의 연도별 변화(2005~2010년) ····· 96
그림 3–15. 지방공사·공단의 당기순손익 상위 5개 시·도(2005~2010년) ····· 98

제1장 서 론

1. 연구의 목적

.

.

.

(fiscal sustainability) .

2. 연구의 범위와 방법

가. 연구의 범위

. .

.

,

.

,

, ,

( )

.

. 1990

, 2005

.

(benchmarking)

.

, .

나. 연구의 방법

.

.

,

(basic statistics analysis) (regression analysis) .

, (,)

,

.

3. 연구의 분석틀

. ,

(, · ·)

. (1) , (2) , (3)

, (4) (benchmark)

.

.

.

( ) (

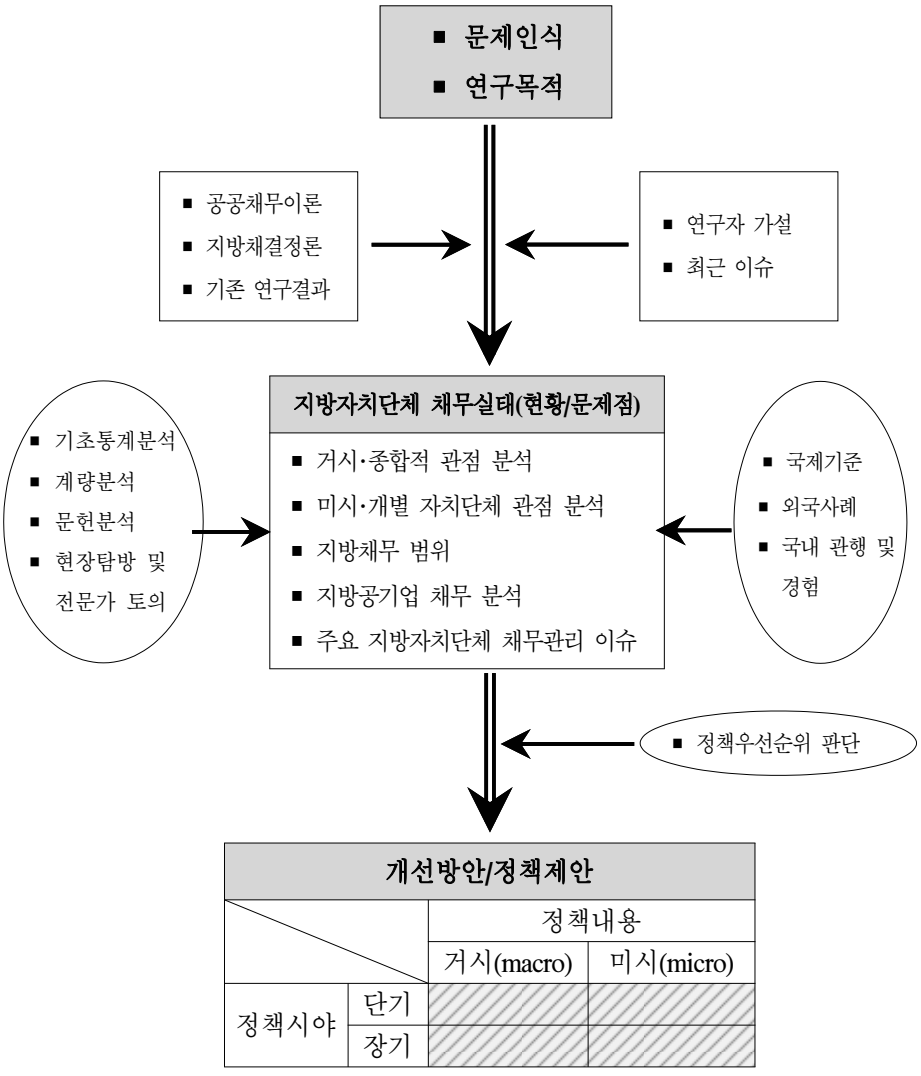
)

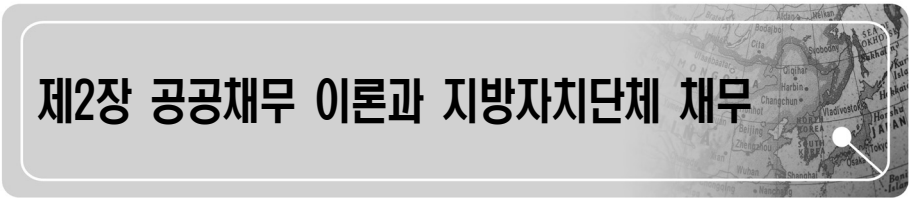
. ,

.

.

그림 1-1. 연구의 분석틀


■ 문제인식
■ 연구목적
■ 공공채무이론
■ 지방채결정론
■ 기존 연구결과
■ 연구자 가설
■ 최근 이슈
지방자치단체 채무실태(현황/문제점)
■ 거시·종합적 관점 분석
■ 미시·개별 자치단체 관점 분석
■ 지방채무 범위
■ 지방공기업 채무 분석
■ 주요 지방자치단체 채무관리 이슈
■ 기초통계분석
■ 계량분석
■ 문헌분석
■ 현장탐방 및 전문가 토의
■ 국제기준
■ 외국사례
■ 국내 관행 및 경험
■ 정책우선순위 판단
개선방안/정책제안
정책내용
거시(macro)
미시(micro)
정책시야
단기
장기



제2장 공공채무 이론과 지방자치단체 채무

제1절 공공채무 이론과 지방채

1. 개요

(public debt theory) .

(deficit financing)

(

).

.

. ,

.

,

.

. ( )

(tax financing) (debt financing) .

,

.

(political process) .[1)]

. .

(intergenerational equity) .

.

.

( )

.

.

. ,

.

.

. ,

(, ,)

. (2010) 13 4,939 ,

( ) 16.4% .

.[2)]

. GDP

1) 지방채 발행에 따른 원리금 상환문제, 재정·경제적 파급효과 분석, 각종 정책판단기준은 경제원리가 제시하지만, 최종적인 정책판단은 정치적 결정에 의해 이루어진다.

2) 미국의 지방채 시장은 세계에서 가장 발전되어 있으며, 많은 나라들과 달리 간접금융이 아닌 채권시장을 중심으로 활성화되는 특징을 보인다. 지방채 시장이 발전된 이면에는 지방채의 발행이 시장경제원리에 의해 주도되면서 지방채에 대한 조세혜택, 신용평가제도, 지방정부 파산제도, 주민투표 등 미국의 특성을 반영하는 제도들이 유기적으로 잘 연계되는 시스템이 구축되어 있다.

(, , ,)

.

. .

.

(,)

(, ,)

.[3)]

90

.

. 1970

‘ (urban fiscal crisis)’

.

.

. .

.

. ,

. ,

.

3) 2011년 10월 현재 유럽에서는 “PIGS(포르투갈, 아일랜드, 그리스, 스페인)”에 이어 스페인의 신용등급이 강등되었고, 이와 관련하여 프랑스를 비롯한 일부 국가의 경제·재정에 충격이 주어지고 있다.

2. 공채이론과 지방채

(,
pp. 464~471). ,
. ‘ ’

.
(D. Hume), (A. Smith), (J. S. Mill)
. ,
,
.
. (T. R. Malthus)
. (A. Hamilton)
, (A. Wagner)
.
1930
(J. M. Keynes)
.
.
,
.
,

.

, .

(Abba

Lerner) . ‘

(We owe it to ourselves)’

. ,

( ) .

.

.

,

.

.

.

(James Buchanan) (F. Modigliani)

(R. A. Musgrave) .

.

.

.

.

,

. (Keynesian) (

)

. (monetarist)

“ (crowding-out effect)”

.

, .

. .

,

.

.

.

. ,

GDP

10 . (

)

.

.

. ,

,

.

(capital budget system)

(inter-temporal, intergenerational equity)

3. 지방채무의 일반적 결정요인

(

)

(capital investment need)

.

.

, .

.

. (

)

. , ,

.

, . ,

.

, .

.

, .

.

. 2008

2009

.

, .

.

(,

).

, “ (political variables)”

.

, ,

,

((2003), · (1999)).

,

(1) · (, ,

), (2) , , , · ·

, (3) (·

, , ,), (4)

(,), (5)

, (6) .

표 2-1. 지방채 발행의 결정요인과 영향

지방채 발행 결정요인		지방채 수요부문	자금 공급부문
재정상태	양호	감소	증가
	불량	증가	감소
자본투자 수요 (인구, 인구밀도, 소득 등)	많음	증가	N
	적음	감소	N
정부정책	확대재정	증가	증가
	긴축재정	감소	감소
	채무보전정책	증가	증가
	공공자금지원정책	증가	증가
시장 여건/기채조건 양질 공공자금 이용가능성	차입 우호	증가	N
	차입 불리	감소	N
지역경제성장	경기 호황	증가·감소	증가
	경기 불황	증가·감소	감소

주: 정부정책과 시장 여건 중 이자율 변수는 수요와 공급 양 측면에 영향을 미치는 변수임; N은 특정변수가 지방채 발행에 증가·감소·중립적 영향을 미치는 것을 의미함; 정치적 변수는 제외함.

제2절 지방자치단체의 적정 채무규모에 대한 논의

1. 개요 및 접근방법

(optimal size) (
, ·)
.
.
,
.
(
). (: GDP, GRDP, ,)
( )
.
,
. (value judgement)
,
.
(micro data)
, .

2. 미시경제 이론적 접근

.

(, 2004, pp.

59~64).

“ (representative citizen)”

(utility maximization model) .

,

.

(,)

. , (budget constraint)

.

.

,

.

, .[4]

.

.

.

.

.

( )

. ,

(GOB)

.

, ( )

4) 이러한 주장은 영미권에서는 현실적으로 합리성을 지니지만, 한국의 현실과는 차이가 있다.

. ,

( )

.

. (fiscal account-

ability) .

4

.

,

.

.

,

, .

3. 채무상환능력과 연계된 지방의 적정채무: 지표적 접근

(optimal debt)

(fiscal sustainability)

.

. (debt sustainability)

. ,

.

. ,

GDP

.

.

(EU) GDP
3%, 60% . “ (golden rule)”
(sustainable investment rule) .[5)]

. , GDP

. , GDP “PIGS”
(200%)
.
( )
. · (,
(net asset), ,
) . ,
GDP
.

(, 2004). ICMA(1994)
20%
. (Fitch) Cohen(1994)
3~5%, 3~7% 10%
. ICMA 15%
. Cohen
2~6% , 10%
. Douglas(2000) 1 1,000 ,

5) 황금률이란 공공채무는 경상재원이 아닌 자본투자용 재원조달에만 사용되어야 하는 것을 규정하는 재정규율이다. 지속가능 투자규칙이란 경기순환기 전반에 걸쳐 GDP 대비 순 국가채무의 비율이 안정적이고 신중한 수준(40% 이내)에서 유지되어야 함을 강조하는 재정준칙이다.

2%, 9%, 1
1 0.5%
( ) (
). Smith(1998)

. , 0~5% (green:), 6~7%
(yellow:), 8~10% (red:)
5% . Jun Ma(2001)
/ , / , / , , /
5 .

. (flow)
, (stock)
.
( ) , ,
( ), , , , , GRDP
. (
) .

. , , ,
, ,
. ,
, , , .
( )
.
‘ (golden rule)’ ,

. (,)

.

(decentralization) 90

. , , 2000

.

표 2-2. 지방채 상환능력과 연계된 적정채무지표 대상 사례

지 표	비 고
채무상환지출/총세입	· 20% 초과 시 재정적 위험 · 10% 이상 매우 높은 수준(ICMA)
채무규모/지역소득 채무규모/GDP * 부채상환/가처분소득(가계부문)	· 15% 초과 위험; 10% 초과 높음 · EU: GDP 대비 60% 상한 · 가계부문 상환액 비율 20% 한도
채무규모/지역의 재산가치 – 5개년 부동산 과세 평균치 – 자산평가액	· 주와 지방정부별로 약간 상이 (* 미국) · 5개년 평균치의 70% 상한 · 자산평가액 7~10% 상한(뉴욕시 등)
이자보상비율	· 이자비용/운영자금 40% 기준 * Columbia
지방채잔고/경상세입	· 60% 기준 * Columbia
채무총액/실질경상수입 채무상환액/실질경상수입 인건비+부채이자/실질경상지출	* 프랑스의 경우 이 외에 세입 대비 채무, 세입 대비 이자 비율 지표 활용
1인당채무액	· 1,000달러(Douglas)
1인당채무상환지출/1인당소득	· GFOA(미국): 0.5
부채비율(부채/자산)	· 부채비율 12% · 실현가능자산 대비 부채비율 33% * 뉴질랜드 Christchurch 시
순조세지원 부채상환지출액/총세입	· 5% 이내 권고
경상수입 대비 순이자부담비율	· 8% * 뉴질랜드 Christchurch 시

주: 한국지방행정연구원의 용역보고서(2004)를 토대로 수정·보완한 것임.

표 2-3. 주요 국가의 지방채 발행허용 범위

국가	채무상환액 기준(flow 개념)	채무발행잔액 기준(stock 개념)
일본*	일반재원의 20% 이하	없음
미국	없음	재산세 과표(자산평가액) 기준
이탈리아	없음	자체세입의 25%
스페인	총세입의 25% 이하	없음
덴마크	연 투자사업비의 25% 이내	없음
오스트리아	예산의 1/3 이하	없음
영국*	기본 채무승인액	없음
독일	세입의 1/7 이하	없음
폴란드	총세입의 15%	없음
브라질	총세입의 15%	총세입의 27%

자료: World Bank(2006)

주: 현재(2010) 일본은 적자비율, 실질공채비비율, 그리고 영국은 "prudential limits"를 적용함

.

(1)

,

• •

.

,

.

, ,

, , ( )

.

, GDP

.

(2) , , • •

. , (stock)

,

.

.

제3절 지방채 관련 선행연구

. , (1994), (1996), (1996), (1997), · (1998), (1998), (2001), (2001), (2002), (2008) . , 2006

.

· (2008), (2008), · (2010) .

·

.

BIS ,

. ·

. , ·

.

,

, .

(2001), · (2002), (2003), (2009) . (2001) · ·

.

(2003)

(2005)

(1997), (2004)

(2004)

. ,

.

표 2-4. 지방채 관련 주요 국내 선행연구

연구자(연도)	주요 내용
정창영(1996)	■지방채시장 활성화전략 제시 – 조세감면채 확대, 신용평가제도 도입, 유통시장 확립과 유동성 제고, 지방채 상품 다양화, 해외자본시장 활용도 제고
이재원(1996)	■지방채시장 활성화를 위한 정책대응 제안 – 지방채에 대한 긍정적 인식전환, 투자사업과 재원동원의 유기적 연계, 채무관리를 위한 전문기법 개발, 중앙정부 정책지원(지방채인수전담기구 설립 등)
박상우(1997)	■발행시장 및 유통시장 활성화방안 제시 ■발행시장: 강제첨가소화방식 축소 및 공모채의 확대 ■유통시장: 시장금리 보장, 재정정보 공시 확대
이상용·조기현(1998)	■자의적 규제규율에서 시장친화적·간접적 규제규율로 전환 ■기채승인제도 폐지 및 저리공공자금 축소, 총액한도제 도입
김규영(1998)	■총액한도제 도입, 조세감면채 도입, 금융상품성 제고(은행보증지방채 등), 유통시장확충(지방증권회사 및 지방은행 육성), 지방채보험제도 도입
조기현(2001)	■재정분권화와 지방채정책의 쟁점사항 정리 ■재정지출과 이전재원의 중요도가 낮을수록 시장규율적 통제방식 한계 ■규범적 통제방식 도입을 위한 자치단체 재정위기관리제도 강조
김정매(2001)	■적채사업 완화(열거주의), 지방채 적정수익율 보장 및 상품 다양화, 투자정보 제공, 지역개발금고 설립
이한규(2001)	■지방자치단체의 채무 결정요인 분석 – 시의 지방채무와 사회·경제·정치적 변수간 상관분석 및 회귀분석 실시 – 인구, 재정자립도, 자치단체장의 공직경력 여부 등은 지방채 발행의 증가요인으로 작용 ■지방자치단체의 채무를 증가시키는 요인들을 참고하여 체계적인 채무관리 방안 모색
강태구(2002)	■지방채무 적정규모 관리방안 분석 ■기채자율권 제한, 재정력 취약 자치단체에 대한 장기저리자금 지원, 유통시장 활성화(지방채보험제도 등), 감채기금 활성화

연구자(연도)	주요 내용
김렬·구정태(2002)	■지방채무 결정요인 – 채무유형에 따라 결정요인이 상이함으로 일률적인 기채기준의 적용보다 채무유형에 따른 차별적 적용 필요 ■의존인구 비중, 주민소득, 이전재정이 클수록 보증채무가 증가하고 정치적으로 보수성향이 강할수록 보증채무 감소
김귀곤(2002)	■기채승인제도 완화, 지방채발행계획 합리화, 차입선 다양화, 공모채 확대, 발행금리 현실화 및 발행조건 표준화
이정훈(2003)	■지방자치단체의 채무 결정요인 분석 – 대구광역시, 경상북도를 중심으로 지방채와 사회·경제·정치·예산점증성 관련 변수의 상관분석 실시 – 지역주민의 소득, 자치단체의 재정, 전년도 예산액은 지방채와 비례함
조기현·김성주(2003)	■중앙정부 구제금융 존재시 지방채무 과잉발행 가능성 증가 – 연성예산제약 위험성이 존재함으로 기채자율권 신장과 함께 경성예산제약을 위한 제도적 보완장치(재정위기관리제도) 필요 ■재정력 양호 자치단체일수록 지방채 발행에 적극적
주만수·임성일(2004)	■지방채 발행의 핵심 판단준거인 채무상환능력을 계량적으로 추정하고 그를 통해 정책적 시사점을 도출하고자 시도 ■한국적 상황을 반영하는 만족할만한 연구결과 도출 미흡
성지은·임채홍(2005)	■진화론적 관점에서 지방채발행제도 발전과정 비교분석 ■역사적으로 형성된 제도적 조건에 따라 변천(일본의 영향에서 출발하였으나 내생적인 발전과정을 경험)
김제안·임채홍(2005)	■지방채가 지역의 사회간접자본 구축과 지역경제 활성화에 미치는 영향 분석 ■관련변수를 활용한 상관관계 분석결과 지방채 발행이 사회간접자본 구축과 지역경제에 긍정적인 영향을 미침
라휘문·조기현(2008)	■지방채 발행 총액한도제도의 발전방안과 지방채 발행 활성화 방안을 모색 ■공공자금 주도 방식에서 민간자본 주도 방식으로의 전환 강조 ■총액한도 대상 지방채무 범위 확대, 지방의 기채자율권 확대 등 정책 조정 필요
임성일(2008)	■지방채 발행 총액한도제도의 핵심현안과 문제를 점검하고 그에 대한 개선방안을 포괄적으로 제시
배인명(2009)	■지방채 발행과 의존재원간의 관계를 계량적으로 분석 ■의존재원은 지방채 발행에 부의 영향요인; 의존재원은 지방채 발행을 제한하는 효과를 유발
서정섭·신두섭(2010)	■최근의 지방채무 과다단체에 대한 채무증가의 원인분석 및 처방조치 고안 ■지방채무범위 검토, 지방채무분석, 채무과다지역 관리방안 제시

주: 라휘문·조기현의 논문(2008)을 토대로 수정·보완한 것임; 일부 논문들(예컨대, 90년대 이전 논문, 신용평가제도 연구 등)은 본 연구와의 관련성, 시의성 등을 고려하여 개제에서 누락하였음.

제3장 우리나라 지방채 발행제도와 지방자치단체 채무관리의 현황과 문제점

제1절 지방재정의 현황과 지방채의 위상

2011 235 5,574
, 185 4,670 (141 393). (
) 56.0% 44.0%(
33.5%, 10.5%) .
42.8% 57.2%(42.5%,
14.7%) . .

. ,

.

표 3-1. 중앙정부와 지방재정의 세입 구성 비교(2011년도 예산)

(단위: 억원)

	예산규모 비교(합계 376조 5,967억원)						
2011 예산 편성 결과	중앙정부 235조 5,574억원 (62.6%)		지방자치단체 141조 393억원(37.3%)				
			의존재원(41.1%)		자체재원(58.9%)		
	국 세	기 타	교부세	보조금	지방세	세외수입	지방채
	1,876,361	479,213	274,085	305,672	497,434	296,840	37,362

자료: 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 2011.

표 3-2. 중앙재정과 지방재정의 예산규모 비교(2006~2011년)

(단위: 억원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
중앙정부예산	1,753,882	1,767,561	1,951,003	2,174,723	2,259,413	2,355,574
(비중)	57.0	54.8	54.5	55.1	55.5	56.0
지 방 예 산	1,013,522	1,119,864	1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,410,393
(비중)	32.9	34.8	34.9	34.8	34.4	33.5
지방교육예산	311,484	336,309	378,524	400,030	410,954	439,214
(비중)	10.1	10.4	10.6	10.1	10.1	10.5

자료: 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 2011.

표 3-3. 중앙재정과 지방재정의 총 재정사용액 비교(2006~2011년)

(단위: 억원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
중앙정부	1,111,272	1,048,450	1,105,467	1,327,124	1,362,357	1,373,856
(비중)	46.1	42.3	40.3	42.9	43.7	42.8
자치단체	976,066	1,080,497	1,235,229	1,339,061	1,335,584	1,364,913
(비중)	40.5	43.6	45.1	43.3	42.8	42.5
지방교육	324,699	350,831	399,919	427,326	421,205	473,857
(비중)	13.4	14.1	14.6	13.8	13.5	14.7

자료: 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 2011.

(1991)

(8 2) . 2011

79.0% 21.0% .

(,) .

40% .

.

,

.

10 GDP

3% , 15% .

3% .[6]

,

.

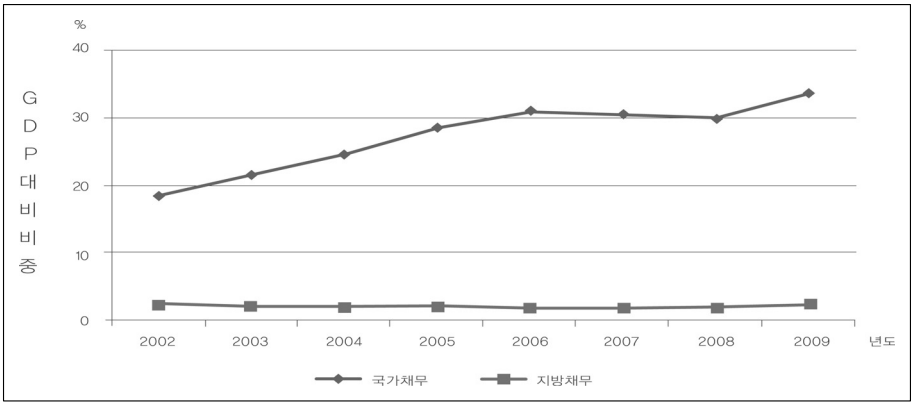
표 3-4. 자체수입, 의존수입, 지방채의 비율

(단위 : 억원, %)

구 분	2009	2010	2011
계	1,375,349	1,398,565	1,410,393
자체수입	808,378(58.8)	794,341(56.8)	793,274(56.2)
의존수입	530,085(38.5)	552,510(39.5)	579,757(41.1)
지 방 채	36,886(2.7)	51,714(3.7)	37,362(2.6)

자료: 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 2011.

그림 3-1. GDP 대비 국가채무와 지방채무 비교(2002~2009년)



6) 그러나 2008년에 글로벌 금융위기가 발생한 이후 정부가 재정확대정책과 적극적인 공채정책을 추진하는 과정에서 재정규모 대비 지방채의 비중이 일시적으로 크게 증가하는 현상이 나타났다. 예컨대, 2009년의 경우 지방채 발행 규모가 최초로 10조원을 상회하였으며, 예산 대비 지방채 발행 규모(최종예산 기준)는 2006년의 3.3%에서 2009년의 6.2%로 크게 증가하였다. 그럼에도 불구하고 지방채 잔고가 GDP에서 차지하는 비중(2009년 말 기준)은 2.4%로 크게 증가하지 않았다.

제2절 지방채의 개념과 지방채 발행 개요

.

.

.

1. 지방채의 정의

,

(11 , 7).

. (124), (11 , 14 44)

(7 12) ,

.[7]

2. 지방채무의 범위

가. 예산회계 측면의 지방채무 범위

[8] ,

7) 2008년(6월 30일)에 「지방채발행한도액 설정 등에 관한 규정(행안부 예규)」이 폐지되고, 현재는 「지방채 발행 기준 및 계획(지침)」의 형태로 지방에 시달되고 있다.

8) 현행 정부 예산회계시스템에서는 예산회계(현금주의 단식부기 기준)와 재무회계(발생주의 복식부기 기준) 간에 채무의 범위와 성격, 분류와 규모 등에서 차이가 난다. 일반적으로 예산회계는 채무, 재무회계에서는 부채(liability)로 정의하는데 양자는 개념과 포괄하는 내용 면에서 다르다. 따라서 재정통계와 재정관리, 각종 정책의사결정, 그리고 국민에게 정확한 재정정보를 제공하는 측면에서 양자를 분명히 구별하여 제시할 필요가 있다. 예산회계의 채무와 재무회계의 부채를 산정하는 방식과 실제 통계를 파악할 때, 지방재

(,),

.

,

. ,

.

, ,

. 50%

.

.

, .

( )

.

.

.

, , ,

, (stakeholder)

.

. 2011

,

(4

).

정은 국가재정에 비해 그 괴리가 상대적으로 크지 않다.

(, ,) .

.

.

1) 국제기구의 채무범위 설정

. IMF (GFSM)

, , .

,

‘ ’(institutional unit) ( ),

, . IMF

OECD UN (System of National Accounts 1993) .

(,

) .

UN SNA

ESA 1995(European System of National and Regional Accounts) ,

(

) ‘50% ’ . 50% ‘ / ’

50% ‘ ’, 50% ‘

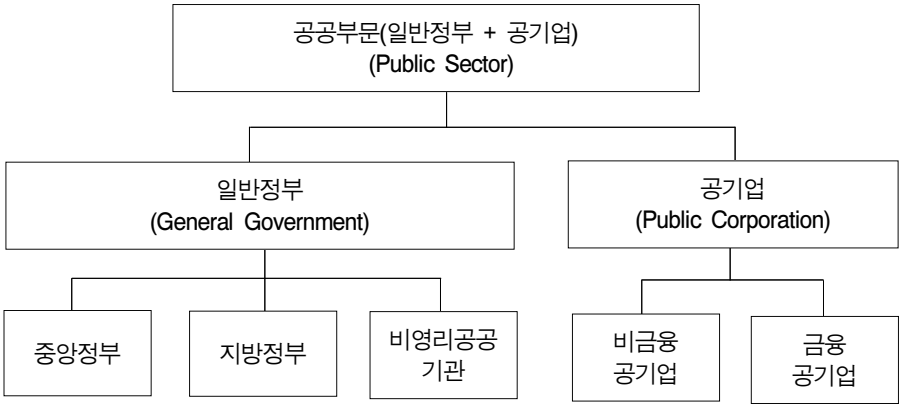
’ . , .[9)]

9) UN, IMF, OECD, EU에서 제시하는 재정의 범위, 채무·부채의 정의 등은 제4장의 개선방안을 모색하는 과정에서 벤치마크(benchmark) 및 주요 참고사항으로 활용된다.

.

.

그림 3-2. IMF가 제시하는 공공부문의 범위



자료: IMF, Government Finance Statistics Manual, 2001.
주: 중앙·지방정부에는 일반회계·특별회계·기금(사회보장성기금 등)이 포함됨.

그림 3-3. 국가채무에 대한 IMF 기준과 OECD 기준 비교

IMF(GFS Manual)	
일반정부 (33.5%)	중앙정부
	지방정부
	산재보험기금
	비영리공공기관
	외평기금
	주택기금
	기업특별회계
	지방공기업특별회계
공기업	비금융공기업
	금융공기업

OECD(SNA)	
중앙정부	일반정부 (26.5%)
지방정부	
사회보장기구	
비영리공공기관[1)]	
보험 및 연금	금융
공적금융	
공기업	기업

자료: 국회예산정책처(2007:62), 한국조세연구원(2008:107); 서정섭 · 신두섭의 보고서에서 재인용하였음.
주1: 가계나 기업에 봉사하며 정부에 의해 주로 자금이 조달되고 통제를 받는 기관으로 국립공원관리공단, 대외경제정책연구원, 한국소비자원, 한국국제교류재단, 한국항공우주연구소 등이 여기에 속함.
주2: ( ) 안의 수치는 기준에 따른 2006년도 국내총생산 대비 국가채무 비율을 의미함.

2) 국가채무 범위 조정과 그로부터의 시사

2008 11

.

, 1 26

『 』 .

· ((2011)).

, IMF 1986 GFS 2001 GFS .

UN 1993 2008 SNA, EU 1995 ESA

.

, .

. 2008 SNA

.[10] , 50%

.

, . 1993

SNA

.

,

.

. 1

(institutional unit)

.

(· ,) ,

2 .

10) 원가보상률은 판매액을 생산원가로 나눈 비율을 의미한다.

3 (2007～2009)
50% . 3 2
. ①
( )· (, ,
), ② (
,), ③ R&D (
,) .
.

중앙정부
○ (특별회계) 우정사업본부 관련 3개 특별회계(우편사업, 우체국예금, 우체국보험)를 제외한 15개 특별회계는 정부와 독립적인 제도단위가 아니므로 일반정부에 포함시킴 ○ (기금) 정부와 독립적인 제도단위가 아닌 정부관리기금은 일괄 포함; 정부와 독립적인 제도단위인 민간관리기금은 원가보상률 기준 등에 따라 일반정부 포함 여부를 결정함 – 4개 민간관리기금(사학연금기금, 사학진흥기금, 국민체육진흥기금, 주택금융신용보증기금)을 제외한 60개 기금은 일반정부에 포함시킴 ○ (비영리공공기관) 원가보상률 기준 및 특수기준을 적용한 결과 「공공기관운영에 관한 법률」에 의해 공공기관으로 지정된 282개 기관(공기업 21, 준정부기관 79, 기타공공기관 182) 중에서 공기업 21개, 준정부기관 33개, 기타공공기관 83개 등 총 137개를 제외한 145개 기관을 일반정부에 포함시킴
지방자치단체
○ 원칙적으로 중앙정부와 동일한 기준을 적용함 ○ 회계·기금 및 지방공기업 중 비영리공공기관은 2011회계연도 결산부터 중앙정부와 동일한 통계기준을 적용함 – 일반회계(246개) 및 특별회계(2,257개): (현행) 모두 포함 → (개편) 모두 포함 – 기금(2,342개): (현행) 채무 미포함, 재정수지 포함 → (개편) 모두 포함 – 지방공기업(131개): (현행) 모두 제외 → (개편) 일부 포함 * 중앙정부와 동일하게 원가보상률 기준에 질적 요소를 보완 ○ 기타 공공기관은 선 관리체계 마련(2011년 착수) 후 신통계 기준 적용 – 기타 공공기관(약 320개): (현행) 모두 제외 → (개편) 당분간 모두 제외

주: 민관합동작업반의 재정통계 개편안 공청회(2011. 1. 26) 발표문 참조; 황성현(2011)에서 인용하였음.

. .

.

.

, ,

.

, ,

, .

, , ,

.

.

나. 자금성격 측면에서의 지방채무 범위

. 2009

2010

, , .[11]

. ,

. (2010

2 9,082)

, ,

.

.

11) 채무부담행위는 지방자치단체가 채무부담의 원인이 될 계약 등을 체결하는 행위로 정의된다(지방재정법 제44조). 지역개발채권은 지방자치단체가 직접 경영하는 사업(상수도, 하수도 사업 등) 또는 지방공사와 공단이 경영하는 사업의 투자재원을 확보하고 지역개발기금의 조성을 위해 발행되는 채권을 의미한다(지방공기업법 제19조 제2항).

, BTL

. BTL , ,

2004 .

BTL

BTL

. BTL

.

4 .

제3절 우리나라 지방채 발행의 추이와 특성

. , “

(stylized fact)” . 1990

.

1. 지방채 발행의 특성

가. 지방채 발행 수준의 지속적 안정성

,

. 1998 5 2

( ) 2009

.

. , 1998 9%

2000 4% . ,

2009

6% .[12]

( ) (mode) .

1990 2008 16~19

.

2009 20 (26.5)

. 2009 2010

.

2009 (6.2%) 2010 (3.8%) ,

3% (< 3-5>)[13].

, ‘3 ’

.

▌표 3-5. 연도별 지방채 발행 추이(세입예산 순계기준) ▌

(단위 : 억원, %)

연도별	총 규 모			일 반 회 계			특 별 회 계		
	총규모	지방채	의존율	규 모	지방채	의존율	규 모	지방채	의존율
2006	1,154,722	38,091	3.3	899,232	9,176	1.0	255,490	28,915	11.3
2007	1,280,366	35,347	2.8	998,147	7,414	0.7	282,219	27,933	9.9
2008	1,444,536	37,382	2.6	1,153,125	7,901	0.7	291,410	29,481	10.1
2009	1,567,029	97,817	6.2	1,257,759	57,468	4.6	309,270	40,349	13.0
2010	1,497,797	56,270	3.8	1,218,960	20,432	1.7	278,837	35,838	12.9
2011	1,410,393	37,362	2.6	1,151,767	5,946	0.5	258,626	31,415	12.1

자료: 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 2011.

주: 2010년까지는 최종예산액, 2011년은 당초예산액을 의미함; “의존율”은 총규모 대비 지방채 비율을 의미함.

12) 최근 정부가 재정건전성 문제를 재정관리의 최우선 과제로 선정하였음을 상기할 때, 2009년과 2010년의 현상은 지방채 발행의 구조변화로 간주하기보다 예외적 현상으로 간주하는 것이 합리적이다.

13) 지방채와 달리 국채는 그 규모와 대 재정점유비율이 상대적으로 클 뿐 아니라 그 수준이 경제와 재정여건에 따라 연도별로 상당한 변동을 보여 왔다. 2000년대에 진입하면서는 특히, 복지재정 확대 등 각종 재정수요의 증가와 글로벌 금융위기 극복을 위한 재원조달로 인해 국가채무 수준은 가파르게 증가하는 추이를 보이고 있다. 2011년도 예산기준으로 국가채무는 435.5조원이고, 이는 GDP 대비 35.1%에 해당하는 수준이다.

표 3-6. GDP 대비 국가채무와 지방채무 비교(2002~2009년)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국가채무비중(%)	18.6	21.6	24.6	28.7	31.1	30.7	30.1	33.8
지방채무비중(%)	2.38	2.15	2.05	2.02	1.92	1.87	1.86	2.40

주: 기획재정부와 통계청의 자료를 토대로 계산한 것임.

표 3-7. 지방채와 주요 관련 재정변수의 비교

(단위: 억원, %)

구분	규모					성장률					B/GDP (%)	C/A (%)
	GDP	중앙재정	지방재정(A)	지방채잔고(B)	지방채발행(C)	GDP	중앙재정	지방재정	지방채잔고	지방채발행		
1996	4,609,526	837,052	630,855	164,259	40,497	–	–	–	–	–	3.56	6.42
1997	5,063,136	924,642	695,716	190,711	44,580	9.84	10.46	10.28	16.10	10.08	3.77	6.41
1998	5,010,272	1,054,505	691,207	162,229	46,185	-1.04	14.04	-0.65	-14.93	3.60	3.24	6.68
1999	5,490,050	1,145,482	731,257	180,190	52,937	9.58	8.63	5.79	11.07	14.62	3.28	7.24
2000	6,032,360	1,239,155	771,761	187,955	32,275	9.88	8.18	5.54	4.31	-39.03	3.12	4.18
2001	6,514,153	1,374,808	939,956	177,696	32,162	7.99	10.95	21.79	-5.46	-0.35	2.73	3.42
2002	7,205,390	1,452,499	1,105,078	170,903	37,516	10.61	5.65	17.57	-3.82	16.65	2.37	3.39
2003	7,671,137	1,586,479	1,227,260	165,264	28,358	6.46	9.22	11.06	-3.30	-24.41	2.15	2.31
2004	8,268,927	1,576,108	1,258,435	169,468	34,760	7.79	-0.65	2.54	2.54	22.58	2.05	2.76
2005	8,652,409	1,679,332	1,285,246	174,480	36,037	4.64	6.55	2.13	2.96	3.67	2.02	2.80
2006	9,087,438	1,753,882	1,398,242	174,351	39,072	5.03	4.44	8.79	-0.07	8.42	1.92	2.79
2007	9,750,130	1,767,561	1,517,560	182,076	34,910	7.29	0.78	8.53	4.43	-10.65	1.87	2.30
2008	10,264,518	1,951,003	1,668,050	190,486	47,238	5.28	10.38	9.92	4.62	35.31	1.86	2.83
2009	10,650,368	2,174,723	1,567,029	255,531	97,511	3.76	11.47	-6.06	34.15	106.42	2.40	6.22

자료: 기획재정부, 행정안전부

주: 표에 포함된 GDP는 2005년 기준의 명목 GDP임.

나. 지방채 발행시장의 과점현상

.

(·) .

, , , , 4 40%

. (·) 5

60% . 2005
, 10%
80% . 2010
93% (·
70.5%, 22.8%), 7% (5.6%, 1.1%)
. 2000
‘ (stylized fact)’ .

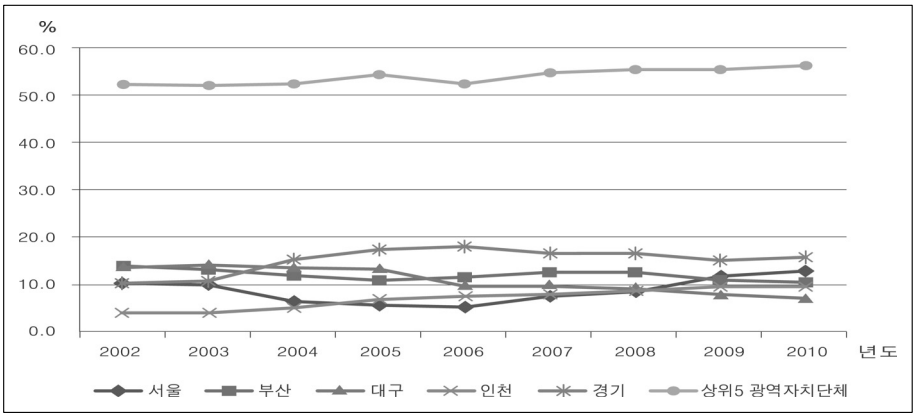
표 3-8. 상위 5개 광역자치단체 지방채무 비중(2002~2010년)

(단위: %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	평균
서울	10.45	10.02	6.36	5.80	5.27	7.50	8.16	12.12	13.17	8.76
부산	14.04	13.36	12.01	11.04	11.68	12.67	12.74	10.65	10.50	12.08
대구	13.63	14.31	13.88	13.49	9.95	10.01	9.43	8.03	7.21	11.10
인천	4.04	3.87	5.02	6.76	7.47	8.01	8.55	9.70	9.75	7.02
경기	10.20	10.79	15.44	17.44	18.23	16.78	16.68	15.23	15.83	15.18
상위5 광역자치단체	52.36	52.35	52.70	54.52	52.60	54.96	55.56	55.73	56.46	54.14

주: 행정안전부의 자료를 토대로 필자가 계산한 것임.

그림 3-4. 상위 5개 광역자치단체 지방채무 비중 연도별 추이(2002~2010년)



주: 행정안전부 자료를 토대로 작성한 것임.

표 3-9. 지방채 발행잔고의 자치단체 수준별 현황(2010년 말 기준)

(단위: 억원)

구 분	소계	지방채	채무부담행위
합계	289,933(100.0%)	285,491	4,442
시·도	204,443(70.5%)	201,344	3,099
시	66,058(22.8%)	64,976	1,082
군	16,333(5.6%)	16,080	253
구	3,099(1.1%)	3,091	8

자료: 행정안전부

. 10%(24
) 3/4 , 5%(12
) 63.4% (<
3-10>).

표 3-10. 지방자치단체의 지방채 과점현상(2009년 말 기준)

지방자치단체 수	잔고 점유 비율(%)	지방자치단체 (내림차순)	발행액 점유비율(%)	지방자치단체 (내림차순)
상위 5% (12개 단체)	63.4	서울, 부산, 인천, 대구, 경기, 광주, 제주, 경남, 울산 강원, 대전, 전남	63.4	서울, 인천, 부산, 대구, 경기, 전남, 경남, 제주, 충남, 광주, 대전, 강원
상위 10% (24개 단체)	76.6	서울, 부산, 인천, 대구, 경기, 광주, 제주, 경남, 울산, 강원, 대전, 전남, 전북, 충북, 충남, 경북, 천안, 김해, 수원, 고양, 전주, 구미, 포항, 평택	73.5	서울, 인천, 부산, 대구, 경기, 전남, 경남, 제주, 충남, 광주, 대전, 강원, 충북, 경북, 울산 용인, 전북, 수원 고양, 안양, 부천, 남양주, 의정부, 성남

주: 행정안전부의 자료를 토대로 필자가 분류한 것임; 음영 부분은 광역자치단체가 아닌 시를 의미함.

(2009)

.

("debt free") 1

.[14]

표 3-11. 지방자치단체의 지방채잔고 규모별 분포(2009년 말 기준)

(단위: 단체수, 억원)

	시·도	시	군	자치구	계
0(잔고 없음)	0	0	7	33	40
0-50억원	0	3	9	16	28
50-100억원	0	0	9	13	22
100-250억원	0	10	40	4	54
250-500억원	0	22	17	3	42
500-750억원	0	11	3	0	14
750-1,000억원	0	6	1	0	7
1,000-2,500억원	0	19	0	0	19
2,500-5,000억원	5	4	0	0	9
5,000-7,500억원	5	0	0	0	5
7,500억원-1조원	1	0	0	0	1
1조원 이상	5	0	0	0	5

주: 행정안전부의 자료를 토대로 필자가 분류한 것임.

16.4% 40 (7 , 33)

. ,

.

500 186 (76.2%), 1,000 207

(84.8%), 1,000 ~5,000 28 (1.5%)

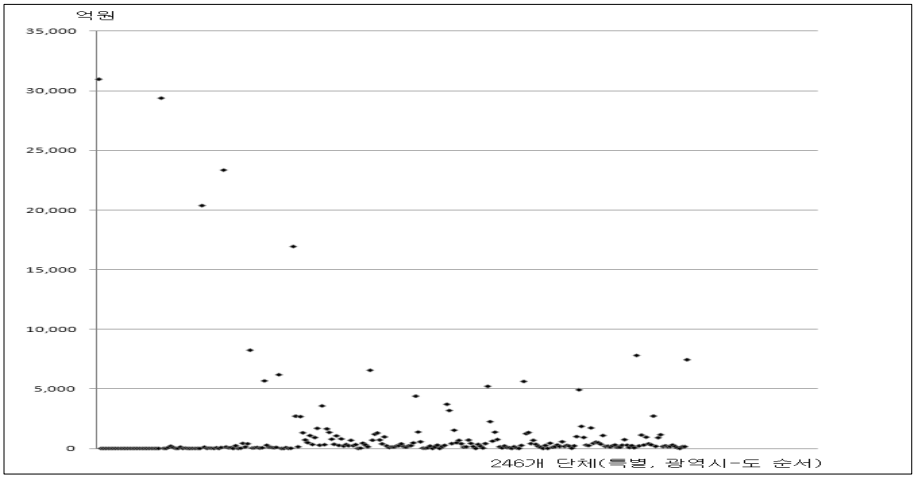
. 5,000 ~1 6 (2.5%) , 1

14) 지방채 잔고가 없는 경우 한편으로 지방재정의 건전성을 인정받을 수 있지만, 또 다른 한편으로는 일종의 '보조금 성격 자금(양질의 공공자금)'의 혜택을 외면하는 재정운영 효율성 문제의 도전을 받을 수도 있다. 이와 관련된 내용은 뒤에서 기회비용(opportunity cost)의 관점에서 설명되고 있다.

5 (2.0%) ( ).

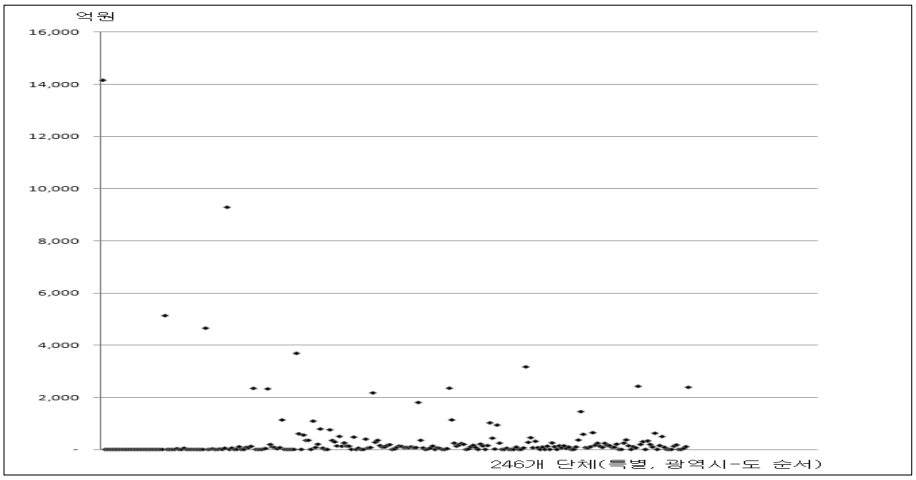
.

그림 3-5. 전국 지방자치단체의 지방채 잔액 분포(2009년 말 기준)



주: 행정안전부의 자료를 토대로 분포도를 도출한 것임.

그림 3-6. 전국 지방자치단체의 지방채 발행액 분포(2009년 말 기준)



주: 행정안전부의 자료를 토대로 분포도를 도출한 것임.

다. 특별회계와 공공자금 중심의 지방채 발행

.

70% ,

. , 2009

(117,572 , 45,775).

.

.

(2010),

26.5% , (10.9%),

(5.5%), (4.6%), (4.5%) .

, , , , ,

, ,

, , ,

.

. , , ,

,

(

). ,

.

. .

.

표 3-12. 차입선별 지방채 잔액(2010년 말 기준)

(단위: 억원, %)

구분	합계	차입금: 57.2%						지방채증권: 42.8%					외채 (0.01%)
		소계	공자기금	기타정부자금	지역개발기금	청사정비기금	민간금융기관	소계	모집	지역개발채권	도시철도채권	기타매출채권	
총계	322,198	184,256	88,364 (48.0)	27,304 (14.8)	36,708 (19.9)	4,126 (2.2)	27,754 (15.1)	137,916	7,340 (5.3)	103,757 (75.2)	26,713 (19.4)	106 (0.1)	22

자료: 행정안전부

주: ( )안의 수치는 소계 내의 점유비중을 의미함.

.

‘ (market

mechanism)’

.

.

.

, .

,

‘ ’

,

.

.

.

.

, .

( ) .

.

,

(, 90

).

(

).

“ ”

. ‘ ’

. .

(90 2000) (2000

) ,

.

. GDP

2000 .

(,)

.

, 90 10%

6~8% ,

2~4% .[15]

(,)

15) 2000년대에 들어와 전 세계적으로 저 금리 기조가 확산되면서 지방채 발행 이자율과 일반 자본시장 이자율 사이의 간격은 일정 부분 줄어들었다. 물론 두 시기 모두에 있어서 지방채 발행에 대한 규제장치(지방채 발행 승인제, 총액한도제)가 적극적으로 가동된 점도 이러한 현상이 나타나게 된 주요 원인으로 간주될 수 있다(만일 두 기간 중에 지방채 발행액에 큰 차이가 난다면 그 원인을 규명해야 할 것이다).

. 2009

(·) 82.0% .

10 , 4% .

5~8%

.

(moral hazard)

.

.

표 3-13. 국고채 및 회사채의 연도별 금리변화 추이(1995~2010년)

(단위: 연리 %)

	국고채 (3년)	국고채 (5년)	국고채 (10년)	회사채 (장외3년, AA- 등급)	회사채 (장외3년, BBB-등급)
1995	13.00	12.54		13.79	
1996	11.84	11.59		11.87	
1997	12.26	12.17		13.39	
1998	12.94	13.18		15.10	
1999	7.69	8.59		8.86	
2000	8.30	8.67	7.76	9.35	11.74
2001	5.68	6.21	6.86	7.05	11.38
2002	5.78	6.26	6.59	6.56	10.44
2003	4.55	4.76	5.05	5.43	8.88
2004	4.11	4.35	4.73	4.73	9.16
2005	4.27	4.52	4.95	4.68	8.71
2006	4.83	4.96	5.15	5.17	8.19
2007	5.23	5.28	5.35	5.70	8.40
2008	5.27	5.36	5.57	7.02	9.86
2009	4.04	4.64	5.17	5.81	11.76
2010	3.72	4.31	4.77	4.66	10.68

자료: 한국은행

표 3-14. 지방채 상환이자율별 규모

(단위: 억원)

	합계	4% 미만	4% 이상~5% 미만	5% 이상~6% 미만	6% 이상~8% 미만	8% 이상	평균 이자율
합계	255,531	135,734 (53.1)	86,007 (33.7)	31,529 (12.3)	2,011 (0.8)	250 (0.1)	3.94
시·도 본청	177,100	97,013 (54.8)	58,883 (33.2)	20,324 (11.5)	880 (0.5)	–	3.89
기초자치단체	78,431	38,721 (49.4)	27,124 (34.6)	11,205 14.3)	1,131 (1.4)	250 (0.3)	4.06

자료: 행정안전부; 2010년도 평균이자율은 4.45%임.

표 3-15. 지방공공자금의 융자 및 차입조건

자 금 선	지원사업명	차입선	이 율	상 환 (거치기간)	소관기관
지역개발기금	상하수도사업 기타사업	시·도 〃	연3.0~4.0% 연3.5~4.5%	10(2) 5(3)	시·도 〃
청사정비기금	자치단체청사 신·증축	한국지방재정공제회	연 3.0%	10(2)	한국지방재정공제회

자료: 행정안전부

라. 기타 지방채 특성

.

(2010) 28 9,933 ,

, , , .

28 5,469 99% ,

22 . 18 4,260 64.5%

, 10 1,231 35.5% .

13 5,196 (68.5%) , 5

8,054 (20.7%), 9 1,365 (10.8%), 876 (10.8%) .

, 7 2,036 (25.2%) ,

3 4,240 (12.0%), 2 463 (7.2%), ·

1 3,578 (4.8%), 1 1,625 (4.1%), 9,598 (3.4%), 7,525 (2.6%), 5,740 (2.0%), 5,709 (2.0%), 916 (0.3%) (10 4,061 (36.4%)). 10

.

▌표 3-16. 지방채 상환기간별 규모▐

(단위: 억원)

	합계	1~4년	5~9년	10~15년	16년 이상	평균 상환기간
합계	255,531	33,279 (13.0)	54,396 (21.3)	161,977 (63.4)	5,879 (2.3)	10.11
시·도 본청	177,100	28,082 (15.9)	37,471 (21.2)	106,000 (59.8)	5,547 (3.1)	9.64
기초자치단체	8,431	5,197 (6.6)	16,925 (21.6)	55,977 (71.4)	332 (0.4)	11.17

자료: 행정안전부

2. 지방채 관련 통계·계량분석

가. 기초통계분석

. , 1 ,

, , (,

, , , ,) .

. < 3-17>

. , .

.

. (· ·)

. ,

,

, .

.

표 3-17. 지방채무관련 기본통계분석(2009년)

(단위: 억원, %)

		예산	채무 잔액	1인당 채무액	지방채무 상환비비율	예산대비 채무비율	부채 비율
시·도	최대값	241,538	30,963	1,320,862	13.4	38.6	16.5
	최소값	23,214	3,702	140,419	0.7	7.1	2.0
	중간값	47,341	6,997	335,764	4.0	15.3	7.2
	평균	64,446	11,668	466,136	5.2	18.7	6.9
	표준편차	55,372	9,320	335,442	4.2	10.0	3.5
	변이계수	0.859	0.799	0.720	0.801	0.533	0.506
시	최대값	23,895	3,568	1,430,391	5.6	34.9	17.3
	최소값	1,220	3	4,164	0.0	0.1	0.2
	중간값	5,931	682	293,320	1.4	10.0	2.2
	평균	7,186	852	340,085	1.6	11.7	2.8
	표준편차	3,978	758	249,377	1.2	7.6	2.4
	변이계수	0.554	0.890	0.733	0.717	0.650	0.839

		예산	채무 잔액	1인당 채무액	지방채무 상환비비율	예산대비 채무비율	부채 비율
군	최대값	5,721	994	2,194,551	4.9	22.6	8.0
	최소값	1,630	0	0	0.0	0.0	0.2
	중간값	3,190	156	327,906	0.9	4.8	1.4
	평균	3,262	189	390,534	1.1	5.8	1.5
	표준편차	768	171	344,386	1.0	4.9	1.3
	변이계수	0.236	0.907	0.882	0.957	0.834	0.847
자치구	최대값	25,155	424	188,823	2.6	12.0	6.8
	최소값	1,042	0	0	0.0	0.0	0.1
	중간값	2,893	5	1,516	0.3	0.2	0.9
	평균	3,266	43	16,700	0.5	1.6	1.4
	표준편차	2,890	84	32,078	0.7	2.7	1.3
	변이계수	0.885	1.956	1.921	1.282	1.711	0.959

주: 행정안전부 자료를 토대로 필자가 분석한 것임.

나. 주요 지방재정 변수와 지방채 변수의 지역간 불평등 정도

( ) , < 3-18> ~ < 3-21>, < 3-7>, < 3-8> .

(2008 2009) ,

.

.

.

.

표 3-18. 주요 재정관련 변수의 불평등 정도(군, 변이계수, 2008년)

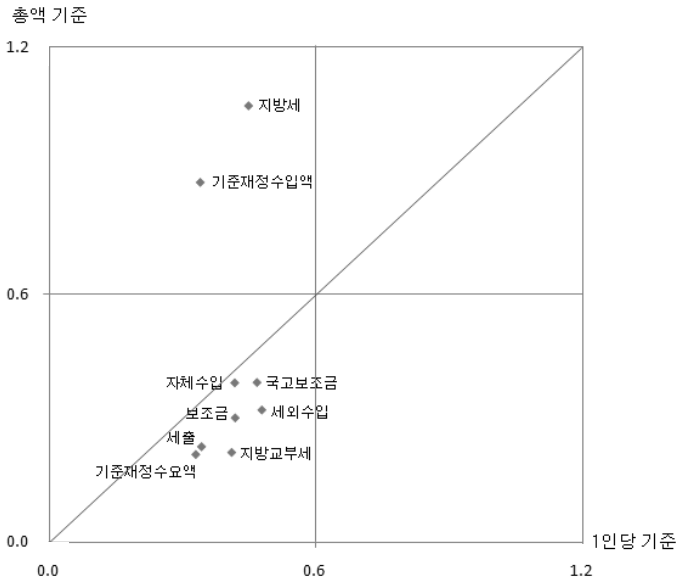
변이계수	총액기준(A)	1인당 기준(B)	|A-B|
0.0 ~ 0.2			자체수입 (0.031) 국고보조금 (0.080) 세출 (0.111) 보조금 (0.117) 기준재정수요액 (0.117) 세외수입 (0.158) 지방교부세 (0.193)
0.2 ~ 0.3	기준재정수요액 (0.212) 지방교부세 (0.217) 세출 (0.231)		지방채 (0.279)
0.3 ~ 0.4	보조금 (0.301) 세외수입 (0.320) 자체수입 (0.386) 국고보조금 (0.387)	기준재정수요액 (0.329) 기준재정수입액 (0.339) 세출 (0.342)	
0.4 ~ 0.5		지방교부세 (0.410) 자체수입 (0.417) 보조금 (0.418) 지방세 (0.448) 국고보조금 (0.467) 세외수입 (0.478)	
0.5 ~ 1.0	기준재정수입액 (0.873)		기준재정수입액 (0.534) 지방세 (0.611)
1.0 이상	지방세 (1.059) 지방채 (2.102)	지방채 (1.823)	

주: 세출, 세외수입, 자체수입(지방세+세외수입), 보조금, 지방채, 지방교부세는 일반회계와 특별회계를 합한 것이고, 지방세와 국고보조금은 일반회계를 대상으로 산정한 것임.

표 3-19. 주요 재정관련 변수의 변이계수 격차분석(군, 2008년)

	총액 기준(A)	1인당 기준(B)	|A-B|	B/A
세출	0.231	0.342	0.111	1.481
지방세	1.059	0.448	0.611	0.423
세외수입	0.320	0.478	0.158	1.494
자체수입	0.386	0.417	0.031	1.080
보조금	0.301	0.418	0.117	1.389
국고보조금	0.387	0.467	0.080	1.207
지방교부세	0.217	0.410	0.193	1.889
지방채	2.102	1.823	0.279	0.867
기준재정수요액	0.212	0.329	0.117	1.552
기준재정수입액	0.873	0.339	0.534	0.388

그림 3-7. 총액과 1인당 재정변수의 불평등 관계도(군, 변이계수, 2008년)



주: 지방채(1.823, 2.102)는 특이변수(outlier)로 정의하고 관계도에서 제외함.

그림 3-8. 총액과 1인당 재정변수의 불평등 관계도(시, 2008년)

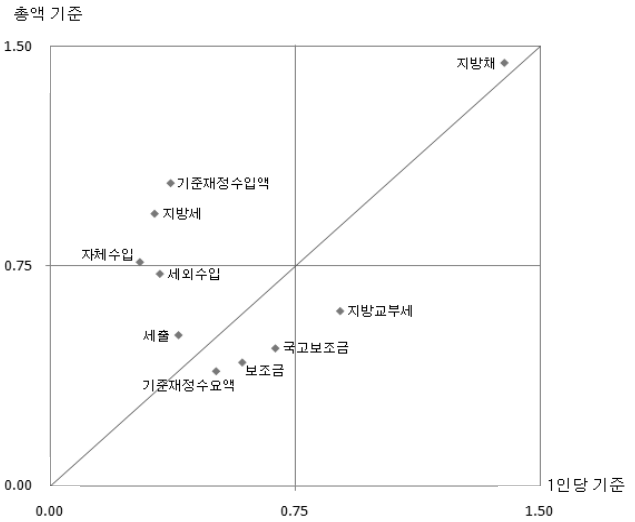


표 3-20. 주요 재정관련 변수의 불평등 정도(시, 변이계수, 2008년)

변이계수	총액기준(A)	1인당 기준(B)	|A-B|
0.0~0.2			지방채 (0.056) 기준재정수요액 (0.114) 세출 (0.124) 보조금 (0.164)
0.2~0.3		자체수입 (0.274)	국고보조금 (0.217) 지방교부세 (0.288)
0.3~0.4	기준재정수요액 (0.393)	지방세 (0.319) 세외수입 (0.335) 기준재정수입액 (0.368) 세출 (0.392)	세외수입 (0.390)
0.4~0.5	보조금 (0.423) 국고보조금 (0.471)		자체수입 (0.491)
0.5~1.0	세출 (0.516) 지방교부세 (0.598) 세외수입 (0.725) 자체수입 (0.765) 지방세 (0.930)	기준재정수요액 (0.507) 보조금 (0.587) 국고보조금 (0.688) 지방교부세 (0.886)	지방세 (0.611) 기준재정수입액 (0.666)
1.0 이상	기준재정수입액 (1.034) 지방채 (1.444)	지방채 (1.388)	

주: 세출, 세외수입, 자체수입(지방세+세외수입), 보조금, 지방채, 지방교부세는 일반회계와 특별회계를 합한 것이고, 지방세와 국고보조금은 일반회계를 대상으로 산정한 것임.

표 3-21. 주요 재정관련 변수의 변이계수 격차분석(시, 변이계수, 2008년)

	총액 기준(A)	1인당 기준(B)	|A-B|	B/A
세출	0.516	0.392	0.124	0.760
지방세	0.930	0.319	0.611	0.343
세외수입	0.725	0.335	0.390	0.462
자체수입	0.765	0.274	0.491	0.358
보조금	0.423	0.587	0.164	1.388
국고보조금	0.471	0.688	0.217	1.461
지방교부세	0.598	0.886	0.288	1.482
지방채	1.444	1.388	0.056	0.961
기준재정수요액	0.393	0.507	0.114	1.290
기준재정수입액	1.034	0.368	0.666	0.356

다. 지방채 관련변수의 연도별 편차 변화

(2004~2009) (

)

. •

,

. 2008

2009 . 2007

, 2008 2009

.

.

표 3-22. 연도별 변이계수 추이(2004~2009년)

	구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
시·도	합계	0.904	0.866	0.792	0.821	0.821	0.799
	지방채	0.966	0.917	0.819	0.859	0.859	0.837
	지방채비율	0.297	0.287	0.254	0.230	0.152	0.097
	채무부담행위비율	1.494	1.246	1.272	1.423	1.446	1.228
	채무부담행위	2.779	2.368	2.200	2.353	2.262	1.925
	보증채무이행 책임액	4.000	–	–	–	–	–
	기금채무	1.110	1.015	0.933	0.874	1.056	1.180
시	합계	1.302	1.391	1.214	1.155	1.134	0.890
	지방채	1.307	1.423	1.029	0.883	0.895	0.864
	지방채비율	0.035	0.105	0.131	0.134	0.158	0.132
	채무부담행위비율	8.660	6.347	5.141	4.718	4.843	4.194
	채무부담행위	8.660	7.232	7.539	7.445	7.475	6.348
	보증채무이행 책임액	–	8.660	–	–	–	–
	기금채무	–	8.660	–	–	–	–
군	합계	0.909	0.877	0.883	0.896	1.023	0.907
	지방채	0.906	0.875	0.877	0.903	1.001	0.868
	지방채비율	0.078	0.092	0.081	0.082	0.022	0.057
	채무부담행위비율	5.261	6.722	6.746	7.741	5.066	2.904
	채무부담행위	5.685	7.737	6.432	7.334	4.761	4.228
	보증채무이행 책임액	–	–	–	–	–	–
	기금채무	–	–	–	–	–	–
자치구	합계	1.486	1.539	1.539	1.821	2.083	1.956
	지방채	1.486	1.551	1.551	1.839	2.064	1.920
	지방채비율	0.003	0.051	0.063	0.192	0.000	0.000
	채무부담행위비율	–	3.604	5.745	4.408	–	–
	채무부담행위	–	5.768	8.307	5.949	–	–
	보증채무이행 책임액	–	–	–	–	–	–
	기금채무	–	–	–	–	–	–

주: 행정안전부의 자료를 토대로 산정한 것임.

라. 우리나라 지방채 발행의 결정요인 분석

.

,

, .

,

.

.

, ,

.

,

. OLS

(regression analysis) . , 2009

.

,

, .

1) 상관관계분석

( )

, , (+), ,

.

, , ,

.

(0.478), (0.522), (0.421), (0.526)

.

.

(

(2009)).

. ‘ ’

(20%)

.

표 3-23. 지방채 관련 상관관계 분석결과(2009년, 시)

	인구	지방세	자체수입	지방 교부세	보조금	의존재원	재정력 지수	재정 자립도	통합재정 수지비율	지방채 발행액	지방채 잔액
인구	1.000										
지방세	0.916	1.000									
자체수입	0.905	0.942	1.000								
지방 교부세	−0.344	−0.449	−0.382	1.000							
보조금	0.558	0.464	0.459	0.334	1.000						
의존재원	0.136	0.015	0.052	0.813	0.820	1.000					
재정력 지수	0.659	0.775	0.711	−0.774	0.079	−0.420	1.000				
재정 자립도	0.679	0.762	0.694	−0.783	0.091	−0.419	0.901	1.000			
통합재정 수지비율	−0.230	−0.211	−0.114	0.072	−0.169	−0.061	−0.258	−0.247	1.000		
지방채 발행액	0.478	0.522	0.421	−0.116	0.526	0.255	0.351	0.342	−0.324	1.000	
지방채 잔액	0.574	0.490	0.444	−0.040	0.585	0.338	0.257	0.288	−0.276	0.780	1.000

표 3-24. 지방채 관련 상관관계 분석결과(2009년, 군)

	인구	지방세	자체수입	지방 교부세	보조금	의존재원	재정력 지수	재정 자립도	통합재정 수지비율	지방채 발행액	지방채 잔액
인구	1.000										
지방세	0.880	1.000									
자체수입	0.769	0.849	1.000								
지방 교부세	0.026	-0.194	0.070	1.000							
보조금	0.357	0.210	0.418	0.579	1.000						
의존재원	0.239	0.038	0.299	0.856	0.917	1.000					
재정력 지수	0.789	0.883	0.691	-0.475	0.056	-0.197	1.000				
재정 자립도	0.777	0.904	0.706	-0.472	0.000	-0.231	0.941	1.000			
통합재정 수지비율	0.037	0.026	0.162	0.177	0.154	0.184	-0.139	-0.080	1.000		
지방채 발행액	0.108	0.022	-0.004	0.163	0.338	0.294	0.035	0.037	-0.247	1.000	
지방채 잔액	0.161	0.080	0.028	0.094	0.230	0.192	0.121	0.086	-0.131	0.745	1.000

(,)

, .

.

.

.

, , , ,

.

(,)

(, , ,

,)

.

(· ·)

(0.636) (0.559) .

(0.636)

(0.812) . 16

, .

, .

.

,

.

.

표 3-25. 2010년 재정분석 데이터 상관분석(전국 230개 기초자치단체)

	통합재정 수지비율	경상수지 비율	지방채무 잔액지수	지방채무 상환비비율	장래세대 부담비율	자체세입 비율 (2009)	자체세입 증감률 (2009)	자체세입 증감률 (2008)	자체세입 증감률 (2007)	자체세입 증감률 (2006)
통합재정 수지비율	1.000									
경상수지 비율	0.471	1.000								
지방채무 잔액지수	-0.275	-0.306	1.000							
지방채무 상환비비율	-0.167	-0.206	0.636	1.000						
장래세대 부담비율	-0.250	-0.201	0.812	0.559	1.000					
자체세입 비율(2009)	0.076	0.046	0.082	0.132	0.056	1.000				
자체세입 증감률 (2009)	0.122	-0.186	0.002	-0.016	0.070	0.029	1.000			
자체세입 증감률 (2008)	0.165	0.092	-0.217	-0.133	-0.174	0.042	-0.013	1.000		
자체세입 증감률 (2007)	-0.316	-0.236	0.014	-0.067	0.017	-0.025	-0.218	-0.177	1.000	
자체세입 증감률 (2006)	-0.074	-0.088	-0.001	0.007	0.028	0.220	0.150	-0.109	-0.021	1.000

표 3-26. 2010년 재정분석 데이터 상관분석(16개 본청)

	통합재정수지비율	경상수지비율	지방채무잔액지수	지방채무상환비비율	장래세대부담비율	자체세입비율(2009)	자체세입증감률(2009)	자체세입증감률(2008)	자체세입증감률(2007)	자체세입증감률(2006)
통합재정수지비율	1.000									
경상수지비율	-0.279	1.000								
지방채무잔액지수	0.544	-0.177	1.000							
지방채무상환비비율	0.691	-0.544	0.723	1.000						
장래세대부담비율	0.521	-0.029	0.427	0.452	1.000					
자체세입비율(2009)	-0.191	0.058	-0.561	-0.439	0.239	1.000				
자체세입증감률(2009)	0.035	-0.049	-0.154	-0.071	0.145	0.367	1.000			
자체세입증감률(2008)	-0.160	0.353	-0.197	-0.402	-0.344	0.053	-0.209	1.000		
자체세입증감률(2007)	-0.262	0.317	-0.201	-0.527	-0.008	0.180	0.012	0.477	1.000	
자체세입증감률(2006)	0.349	-0.269	0.239	0.393	0.150	-0.263	-0.350	-0.481	-0.413	1.000

2) 회귀분석

.

,

.

,

. (log-linear) , (POP),

(LTAX), (SUS), (FIR)

(LB) .[16] (, , ,
) 2

.

, 2008 .

.

▪ : $\ln LB = \alpha + \beta_1 \ln POP + \beta_2 \ln LTAX + \beta_3 \ln SUS_+ \beta_4 \ln FIR$

. , ,

.

, 4 (elastic) .

표 3-27. 지방채 결정요인 관련 회귀분석 결과 Ⅰ(2008년, 시)

변수	계수 추정치	t-value
종속변수: Log(지방채 잔액)		
상수항	-4.845**	-1.845
Log(인구)	1.185**	2.582
Log(지방세)	-1.488***	-2.734
Log(보조금)	1.274***	3.243
Log(재정자립도)	1.444**	2.373
조정결정계수	0.353	

주: *, **, ***은 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준을 의미함.

,

16) 이들 설명변수 외에 다양한 변수들을 가미해서 몇 가지 다중선형회귀 모형과 로그선형 모형을 활용하여 분석해 보았지만, 현재의 모형이 가장 양호한 것으로 나타나 이것을 최종적으로 선택하였다.

.

. (soft budget constraint)

(moral hazard)

.

,

.

(goodness of fit) .

.

( ). < 3-28>

t- ,

.

. ,

( ) ,

.

표 3-28. 지방채 결정요인 관련 회귀분석 결과 II(2008년, 시)

변수	계수 추정치	t-value
종속변수: 지방채 잔액		
상수항	13.542	0.092
지방교부세	-0.002**	-2.399
보조금	0.006***	6.365
조정결정계수	0.343	

주: *, **, ***은 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준을 의미함.

표 3-29. 지방채 결정요인 관련 회귀분석 결과 (2008년, 군)

변수	계수 추정치	t-value
종속변수: 지방채잔액		
상수항	105.124	1.553
지방교부세	-0.0002	-0.318
보조금	0.0005	0.768
조정결정계수	-0.016	

주: *, **, ***은 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준을 의미함.

제4절 지방채 발행 총액한도제도의 현황과 문제점

1. 총액한도제도의 개요

( )

.

,

.[17] 2006 ,

.

•

.

17) 현행 지방채 발행 총액한도제도는 개별 자치단체별로 발행 한도를 규제하는 시스템으로서 지방재정 전체(총량)에 대해 총액한도(일종의 "총량 규제")를 적용하는 것과는 차이가 있다. 물론 논리적으로는 개별 자치단체의 한도액을 종합하면 지방재정 전체에 대한 총액한도가 산정될 수 있다. 하지만 이것은 GDP 대비 일정비율이나 지방재정 세입 대비 일정비율을 기준으로 지방재정이 발행할 수 있는 지방채의 총량을 산정하는 것과는 인식과 접근에 차이가 있다. 정책대안에서 보다 상세하게 제시되지만, 전자와 후자를 가미하는 것이 실제로 지방채 발행 총액한도제의 실시 목적에 부합한다. 이 경우 지방채 발행의 총량에 대한 예외적 조치는 경제위기나 외부적 충격과 같은 특별한 경우를 제외하고는 허용하지 않는 것이 바람직하다.

.

,

100 10

.[18] 100 10

,

.

.

. ,

,

.

, (,

) , , .[19]

90%

.

. , 19

, (

,) , (BTL)

.

(

) .

(BTL)

18) 실제적으로 지방채 발행 총액한도는 자치단체의 재정규모, 채무상황 등을 고려하여 일반재원의 일정비율(0~8%)로 설정하고 있다. 제도의 운영과정에서는 총액한도의 초과발행(지방채, 외채, 자치단체 조합의 초과발행)을 허용하고 있는데 이 경우에는 사업별로 승인하는 방식을 채택하고 있다.

19) 지방채발행 한도액은 채무부담행위액, 보증채무부담행위액 중 채무이행책임금액, 지방채발행금액의 순으로 충당하여야 한다.

. .

.

. BTL .

BTL

, BTL

.

, ( ) ,

(+), (,) ,

(,

).

,

.

.

2. 지방채발행 한도액 산정기준

가. 한도액 산정 기준지표와 정의

.

,

.

(

, 2011).

, ( )

.

4 4 . (

), , , , .

$$= \frac{4 \cdot \quad 4 \qquad\qquad (\ )}{4 \cdot \quad 4} \times 100$$

, ( )

. ,

.

, , (

) .

$$= \qquad\qquad \times 100$$

나. 자치단체의 재정상황 유형과 한도액 산정

.[20]

1 , 7%

15% .

4 17% 40%

. 2 3 , <

3-30> .

20) 이 때 지표는 전전년도 결산의 일반재원을 기준으로 선정한다. 그리고 기존의 감채기금 적립 및 지방채 발행이 제한되는 자치단체의 기준을 참고하여 지방자치단체를 4가지 유형으로 구분하고 있다. 총액한도액은 재정안정성 확보 차원에서 전년대비 증가율 50%를 넘지 않는 범위 내에서 설정된다(주택개발 등 일시적 세입증가로 인한 한도액의 급증현상 방지 목적).

(·) ( ) .

,

17%

40% .

표 3-30. 지방자치단체 유형구분 기준

구 분		1유형	2유형	3유형	4유형
유형구분 기 준	채무상환비비율	7% 이하	7% 초과 ~12% 이하	12% 초과 ~17% 이하	17% 초과
	예산대비채무비율	15% 이하	15% 초과 ~25% 이하	25% 초과 ~40% 이하	40% 초과

자료: 행정안전부, 2011년도 지방채발행계획 수립기준, 2011.
주: 행정안전부는 채무상환비비율과 예산대비채무비율의 유형이 상이한 경우는 순위가 낮은 유형을 최종 단계에서 적용하여 한도액을 산정하는 것으로 규정하고 있음.

< 3-31> .

( ) 0~8%

.

2011

(2010 3

0~10%

).

표 3-31. 2011년도 지방자치단체 유형구분 기준

구분	1유형 (채무비율 15% 이하 상환비비율 7% 이하)	2유형 (채무비율 15% 초과 상환비비율 7% 초과)	3유형 (채무비율 25% 초과 상환비비율 12% 초과)	4유형 (채무비율 40% 초과 상환비비율 17% 초과)
광역단체 (한도액)	(일반재원 8%)	(일반재원 6%)	(일반재원 4%)	(0)
기초단체 (한도액)	(일반재원 5%)	(일반재원 4%)	(일반재원 3%)	(0)

자료: 행정안전부

.

, 1 7%

15%

. 7%

15% (, 3

25%) .

.

.

. 4

.

.

다. 한도액 산정 기준지표간의 관계 분석

,

.

. ,

4 0.161, 4 0.611

. 4

0.558, 4 0.653

.

.

‘

’ (

‘ ’).

(plotting analysis)

.

4 (< 3-9>, <

3-10>). , 4 40%

(80%) 15%

(1) (25% 11 , 20~25% 8

). , 10% 2

1 2 .

.

.

.

•

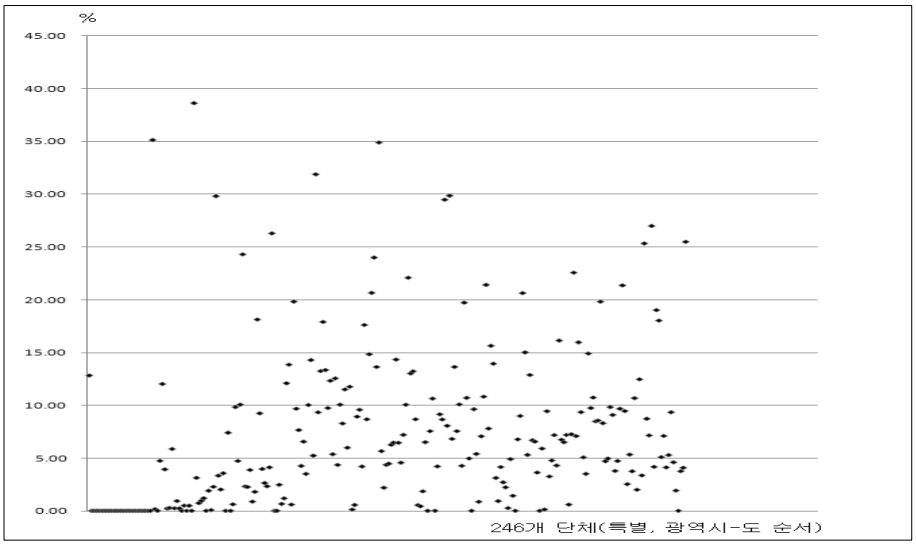
. 4

.

.

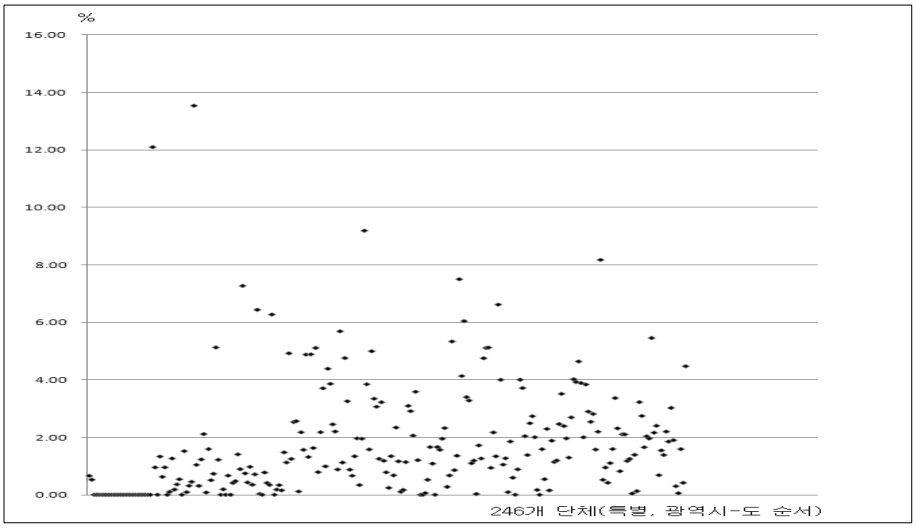
.21)

그림 3-9. 예산대비채무비율의 분포(2009년 기준)



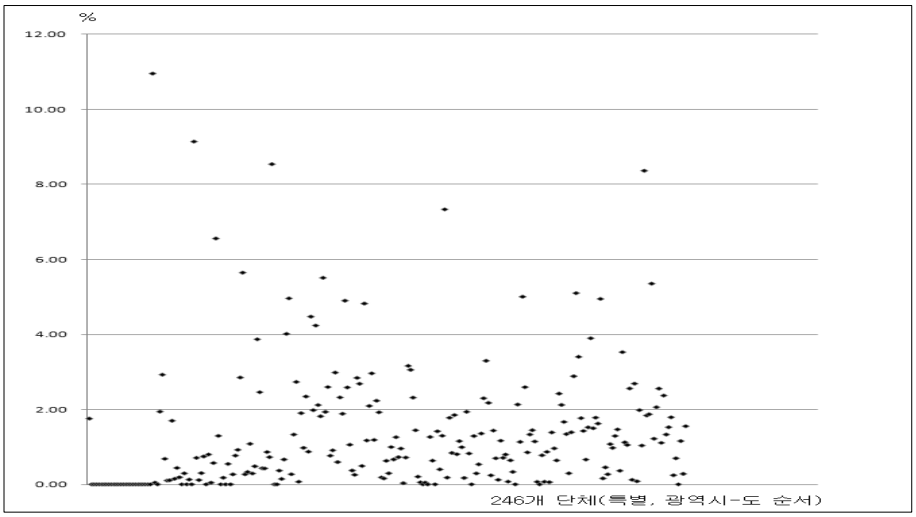
주: 특별광역시·도 본청(16), 시(75), 군(86), 자치구(69)

그림 3-10. 채무상환비비율의 분포(2006~2009년, 과거 4년간 기준)



21) 일반적으로 국가의 경우 국제적으로 GDP 대비 채무비율 지표가 가장 보편적으로 사용되고 있고, 기업과 공기업의 경우는 기업회계기준에 의해 산출되는 부채비율지표가 보편적으로 사용되고 있다.

▌그림 3-11. 채무상환비비율의 분포(2010~2013년, 미래 4년간 기준) ▐



3. 지방채 발행 총액한도 대상사업과 사업타당성 분석

.

.

, “ (deficit financing)”

.

•

, , •

, ,

, ,

,

.22)

. ,

,

(

).

. Fölscher (

)

.

(Fölscher, P. 96).

.

.

(2011

).

, .

, , , .

. (1) (2)

. ,

, , ,

, . , ,

.

(,), ,

, (,)

.

, .

, , (,

22) 지방채의 발행 대상사업에 해당하더라도 투·융자심사 대상규모 이하(광역시·도 40억원 미만, 시·군·구 20억원 미만)의 소규모 사업은 지방채 발행이 불가능하다(단, 청사정비기금으로부터 차입하는 소규모 지방청사 관련사업은 예외임).

, ,), (, ,
, , , , ,
) .

.

.

,

.

4. 지방채 발행 총액한도의 예외: 초과 발행 단체 등

.

((1~4) (
)) .

.

, , (1)
, (2) 5
, (3)
.

.

, 1 ·

. 2·3·4

.

.

, “ ”

. •

, ,

(,) ,

,

, .

.

2006 26 , 2007 10

, 2008 11 , 2009 49 . ,

2009

20%

. 2009

. ,

.

(2006~2009)

(• , 2010).

. , , , ,

, 3 , 2 , 1

.

.

2006 . 2009

, , . 2009

, , , ,

. ,

표 3-32. 지방채발행한도액 초과단체

단체	2009	2008	2007	2006	회수
서울	○				1
부산	○	○	○	○	4
대구	○	○	○	○	4
인천	○			○	2
광주	○	○	○	○	4
대전	○	○	○	○	4
울산		○	○	○	3
강원	○			○	2
충북	○				1
충남	○			○	2
전북	○				1
전남	○				1
경북	○				1
경남	○				1
제주	○			○	2
고양			○		1
평택	○				1
시흥	○				1
화성	○			○	2
파주	○				1
김포	○				1
하남	○				1
양주	○				1
동해	○			○	2
속초	○			○	2
천안	○	○			2
공주	○				1
보령		○	○	○	3
정읍	○				1
목포	○				1
여수	○			○	2

단체	2009	2008	2007	2006	회수
나주	○			○	2
포항	○				1
구미	○				1
영천	○				1
진해	○	○		○	2
통영	○				1
사천				○	1
김해	○		○	○	3
밀양				○	1
거제				○	1
양산	○				1
양평	○			○	2
인제				○	1
단양				○	1
부여	○				1
홍성	○				1
연기		○		○	2
태안				○	1
화순	○				1
신안	○				1
무안		○	○	○	3
군위	○				1
영덕	○				1
성주	○				1
칠곡	○				1
울릉	○				1
하동	○				1
인천서구			○		1
부평구		○			1
대전동구	○				1
대전중구	○				1

주: 서정섭 · 신두섭(2010)에서 인용하였음.

2006 2008

.[23]

( ) , 2006 61.6%, 2007 48.5%, 2008 42.1%, 2009 116.7% .

(2006~2008), 20~40%

(2009 70%) ,

60~95% (, 2009 170%).

.

.

.

표 3-33. 지방채발행 한도제도의 초과발행 실태

		한도액	발행액			발행률	초과율
			계	한도내	한도초과		
2009	합계	80,087	93,423	55,326	38,097	116.7	68.9
	본청	37,320	63,478	34,369	29,109	170.1	84.7
	기초	42,767	29,945	20,957	8,988	70.0	42.9
2008	합계	71,590	30,148	23,399	6,749	42.1	28.8
	본청	34,130	20,310	15,127	5,183	59.5	34.3
	기초	37,460	9,838	8,272	1,566	26.3	18.9
2007	합계	64,003	31,047	23,318	7,729	48.5	33.1
	본청	29,576	23,302	16,654	6,648	78.8	39.9
	기초	34,427	7,745	6,664	1,081	22.5	16.2
2006	합계	58,649	36,141	18,423	17,718	61.6	96.2
	본청	27,721	26,309	11,319	14,990	94.9	132.4
	기초	30,928	9,832	7,104	2,728	31.8	38.4

주: 서정섭·신두섭에서 인용하였음.

23) 다만, 2009년도에는 예외적으로 전체 지방채발행한도액을 약 17% 초과하여 발행하는 현상이 나타났다. 이는 앞서 강조한 바와 같이 글로벌 금융위기와 관련된 정부의 공채발행정책과 관련이 있다.

2006 96.2%, 2007

33.1%, 2008 28.8%, 2009 68.9%

.

,

.

. ,

(· , 2010)

표 3-34. 지방채발행 총액한도 현황

(단위 : 억원)

구 분		한 도 액			구 분		한 도 액		
		2009	2010	2011			2009	2010	2011
서울시	총 계	16,998	18,372	21,178	강원도	총 계	3,982	4,389	3,659
	본 청	12,450	13,522	16,904		본 청	1,082	1,127	927
	기초계	4,548	4,850	4,274		기초계	2,900	3,262	2,732
부산시	총 계	2,152	2,907	3,308	충북도	총 계	3,244	3,569	2,959
	본 청	1,044	1,771	2,311		본 청	932	967	758
	기초계	1,108	1,136	997		기초계	2,312	2,602	2,201
대구시	총 계	1,442	2,074	2,181	충남도	총 계	4,758	5,115	3,863
	본 청	646	1,203	1,438		본 청	1,596	1,604	1,053
	기초계	796	871	743		기초계	3,162	3,511	2,810
인천시	총 계	3,720	4,079	3,165	전북도	총 계	4,003	4,808	3,664
	본 청	2,710	2,900	2,037		본 청	990	1,224	946
	기초계	1,010	1,179	1,128		기초계	3,013	3,584	2,718
광주시	총 계	812	1,211	1,499	전남도	총 계	5,346	5,893	5,113
	본 청	412	751	1,127		본 청	1,299	1,293	1,156
	기초계	400	460	372		기초계	4,047	4,600	3,957
대전시	총 계	2,063	1,867	1,797	경북도	총 계	6,203	7,190	5,934
	본 청	1,519	1,411	1,396		본 청	1,570	1,699	1,406
	기초계	544	456	401		기초계	4,633	5,491	4,528
울산시	총 계	1,614	1,843	1,651	경남도	총 계	6,360	7,358	6,061
	본 청	1,140	1,197	1,092		본 청	2,026	2,075	1,800
	기초계	474	646	559		기초계	4,334	5,283	4,261
경기도	총 계	16,125	17,624	15,971	제주도	총 계	1,265	1,448	1,370
	본 청	6,639	7,149	5,260		본 청	1,265	1,448	1,370
	기초계	9,486	10,475	10,711		기초계	–		

자료: 행정안전부

주: 지방채 발행한도의 전국 총합은 2009년 8조87억원, 2010년 8조9,747억원, 2011년 8조3,373억원임.

,

.

( )

, , .

.

(

) ,

. ,

(,)

.

.

.

.

5. 지방공기업(공사·공단)사업의 발행기준과 관련분석

가. 지방공기업 지방채 발행승인기준

.

, .

■기채조달액 = 해당사업비총액×기채충당률/100 − 요금현실화 목표미달액

5 (, , ,
,)
. 5 .

① : /
② : /
③ : / ( )
④ : 1 /
⑤ : /(+)

나. 지방공기업(공사·공단) 지방채 발행의 실태와 문제점

· .

· .

· 50%

.

. 50% 3 . 2010
245 (· 196 , 49)
137 (55, 82) · (3
37).

표 3-35. 지방공기업의 특징

구 분	특 징
설립주체	지방자치단체
사업영역	주민의 복리증진을 위한 공익사업으로서 수익성이 있는 사업
경영원칙	공익성과 수익성의 조화, 독립채산 원칙
예산회계	기업회계기준에 의한 복식부기 예산관리 및 회계 운영
재원조달	수익자부담원칙
관리책임	직영기업: 관리자 지정, 지방공사·공단: 사장(이사장)

자료: 행정안전부, 지방공사·공단현황 2010.

표 3-36. 지방공기업의 경영형태(2009년 말 기준)

<table>
<tr><th>경영형태</th><th colspan="2">지방공기업의 유형</th><th>자치단체 출자비율</th><th>공기업수</th><th>비고</th></tr>
<tr><td>직접경영 (245)</td><td colspan="2">지방직영기업</td><td>100%</td><td>상수도(115), 하수도(81), 공영개발(33), 지역개발기금(16)</td><td>정부조직 형태</td></tr>
<tr><td rowspan="4">간접경영 (134)</td><td colspan="2">지방공단</td><td>100%</td><td rowspan="3">도시개발공사(52), 시설관리공단(82) 등</td><td rowspan="2">민간출자 불허</td></tr>
<tr><td rowspan="2">지방 공사</td><td>전액출자형</td><td>100%</td></tr>
<tr><td>제3섹터형</td><td>50% 이상</td><td>광의의 제3섹터</td></tr>
<tr><td colspan="2">지방공사·공단 외의 출자·출연법인(제3섹터)</td><td>50% 미만</td><td>38</td><td>협의의 제3섹터 (주식회사 형태)</td></tr>
</table>

자료: 행정안전부, 지방공사·공단현황 2010.

(World Bank) (general government)

(quasi-fiscal activities)

.

(contingency liabilities)

. ,

, , ,

.

(, ,)

. ,

.

표 3-37. 지방공사·공단 현황(2009년 말 기준)

형태	사 업 별	개수	지방공기업
계		131	
지 방 공 사	소 계	51	
	지 하 철	7	서울(2), 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 * 서울(2) : 서울메트로, 서울도시철도공사
	도시개발	16	SH, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주
	기타공사 (지자체 100% 출자)	25	서울특별시농수산물공사, 인천교통공사, 인천광역시관광공사, 김대중컨벤션센터, 지방공사대전엑스포과학공원, 구리농수산물도매시장관리공사, 경기관광공사, 광주지방공사, 용인지방공사, 하남시도시개발공사, 김포시도시개발공사, 남양주시도시공사, 평택지방공사, 화성도시공사, 양평지방공사, 안산도시공사, 춘천도시개발공사, 충청남도농축산물류센터관리공사, 여수시도시공사, 구미원예수출공사, 영양고추유통공사, 청도공영사업공사, 통영관광개발공사, 창녕군개발공사, 함안지방공사
	기타공사 (지자체 50% 이상출자	3	경기평택항만공사, 태백관광개발공사, 제주관광공사
지 방 공 단	소 계	80	
	시설·환경·경륜공단	80	서울, 강남구, 강동구, 강북구, 강서구, 광진구, 구로구, 금천구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 종로구, 중랑구, 은평구, 관악구, 중구, 노원구, 부산, 기장군, 대구, 인천, 인천남구, 인천남동구, 인천부평구, 인천계양구, 인천서구, 강화군, 대전, 울산, 울산남구, 울주군, 수원시, 성남시, 부천시, 안양시, 용인시, 시흥시, 화성시, 김포시, 안성시, 의왕시, 오산시, 과천시, 고양시, 의정부시, 파주시, 양주시, 안산시, 군포시, 가평군, 연천군, 포천시, 춘천시, 속초시, 동해시, 정선군, 청주시, 단양관광관리공단, 전주시, 구미시, 안동시, 문경관광진흥공단, 창원시, 김해시, 거제시, 양산시, 부산환경, 대구환경, 인천환경, 광주환경, 부산경륜공단, 창원경륜공단

자료: 행정안전부

· 2010 46 4,744 . ·
· 85% ,
13% . ·
.
. 2006
. ·
.
, (
) .
, , ·
.
· 2005 16 115 2010 46
4,744 . 5 2.9
.
2005 5 8,625 (· 36.6%)
, 2010 37 9,955 (· 81.8%)
5 6.5 .[24]
2005 , 3,000
. ,
.
, .
· .

24) 도시개발공사는 통상 용지보상비 등 사업초기에 투자비용을 차입하는 업무의 특성을 갖는다. 근년에 도시개발공사의 부채가 증가한 요인으로는 보금자리주택, 산업단지 조성 등 개발사업의 대폭적인 확대와 부동산 경기침체에 따른 분양 지연으로 인한 차입금 상환의 지연을 지적할 수 있다.

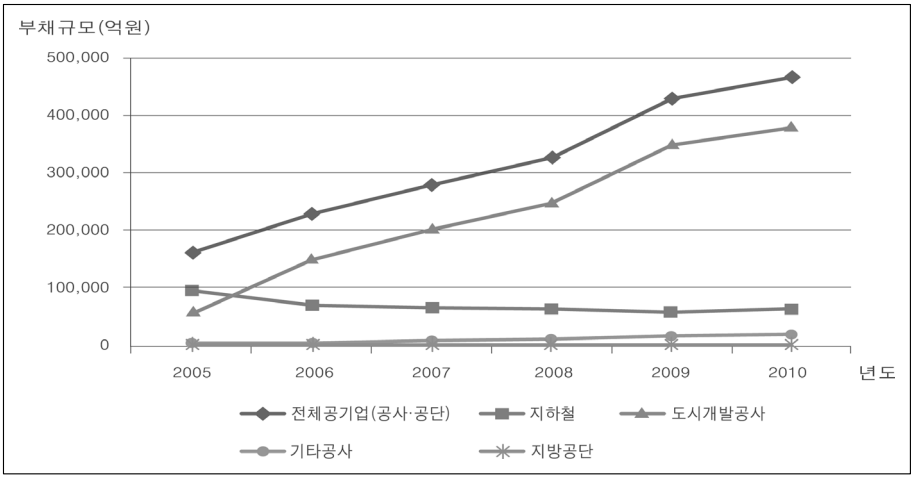
표 3-38. 지방공기업(공사·공단)의 부채규모 변화 추이(2005~2010년)

(단위: 억원)

공기업 유형	부채규모					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전체 공기업(공사·공단)	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
기타공사	4,038	4,872	7,111	10,732	16,455	19,965
지방공단	2,921	3,076	2,966	2,885	2,842	2,474

자료: 행정안전부

그림 3-12. 지방공기업(공사·공단)의 부채규모 변화 추이(2005~2010년)



주: 행정안전부의 자료를 토대로 도출한 것임.

표 3-39. 주요 지방공사·공단(부채규모 1조 이상)의 부채 내역

기관명	자 본	부 채				
		총계	차입금	선수·예수금	미지급금	기타
SH공사	4.5조	16.2조	12.8조	0.5조	–	2.9조 (임대보증금 2.4조)
부산도시공사	0.8조	2.5조	2.0조	0.2조	0.1조	0.1조
인천도시개발공사	1.9조	5.6조	4.8조	0.5조	–	0.2조
경기도시공사	1.9조	7.5조	4.0조	2.8조	–	0.8조
강원개발공사	0.4조	1.4조	1.0조	0.1조	–	0.4조
서울메트로	1.5조	3.1조	2.2조	–	0.1조	0.7조 (퇴직충당금등)
서울도시철도	6.0조	1.2조	0.8조	0.1조	0.1조	0.2조
부산교통공사	3.5조	1.1조	0.9조	–	–	0.1조

자료: 행정안전부

‘ ’

. . .

5 .

(< 3-40>). 5

, , , , , .

5 . .

. . .

70% .

그림 3-13. 지방공사·공단 부채규모 상위 5개 시·도(2005~2010년도)

(단위: 억원)

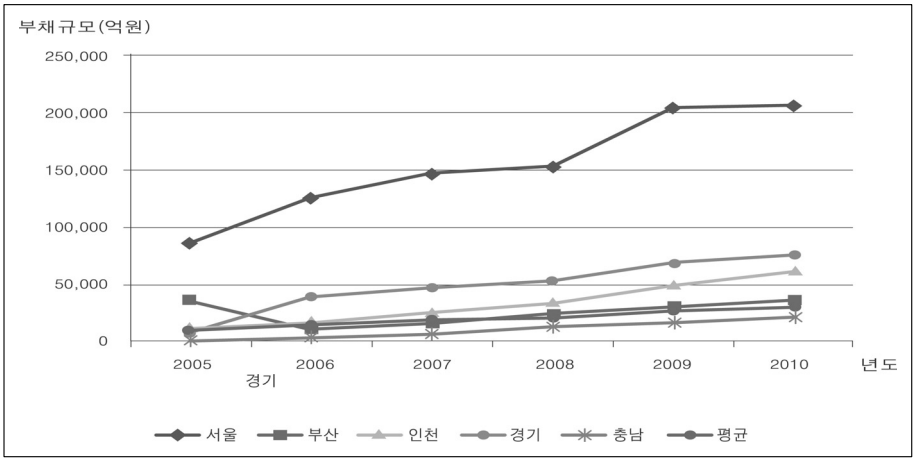


표 3-40. 지방공사·공단 부채규모 상위 5개 시·도(2005~2010년도)

(단위: 억원)

시·도	부채규모					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
서울	85,577	125,440	146,152	152,022	203,903	205,570
부산	36,306	10,685	15,489	25,121	29,789	36,689
인천	10,078	16,530	25,540	33,274	48,875	61,458
경기	8,801	39,733	47,482	53,231	67,604	75,678
충남	660	2,849	5,961	12,236	16,348	20,858
평균	10,028	14,427	17,756	21,062	27,586	30,149

자료: 행정안전부

(·)

(, , : A) ·

(B) · . <

3-41> ·

. , B/A 2

(6.6), (2.1), (4.0), (4.5), (2.2)

, 1.8 . (1)
, (2) · , (3) (:)
,
.

.
·
.
(3 963)
(3%), ·
(
100%). , ,
.
· (2005~2010) < 3-42> .
, .
< 3-14> ·
.
(structural problem) ,
(fiscal crisis) .

.
, .
.

표 3-41. 시·도별 기존 지방채 발행누적액+공기업부채(2009년 기준)

(단위: 억원)

	일반지방채무(A)	공기업 부채규모(B)	합계(C=A+B)	B/A(%)
서울	30,963	203,903	234,866	658.5
부산	26,678	29,789	56,467	111.7
대구	20,208	14,565	34,773	72.1
인천	23,343	48,875	72,218	209.4
광주	7,834	7,468	15,302	95.3
대전	5,465	4,924	10,389	90.1
울산	6,103	2,978	9,081	48.8
경기	16,858	67,604	84,462	401.0
강원	5,976	10,488	16,464	175.5
충북	3,728	2,511	6,239	67.4
충남	3,601	16,348	19,949	454.0
전북	4,253	3,418	7,671	80.4
전남	4,519	4,188	8,707	92.7
경북	3,460	1,235	4,695	35.7
경남	6,679	6,797	13,476	101.8
제주	7,432	16,280	23,712	219.0
평균	11,069	27,586	38,654	182.1

주: 시·도 본청의 지방채 잔액 기준이며, B/A는 행정안전부의 자료를 토대로 산정한 것임.

표 3-42. 지방공사·공단의 경영실적 비교(2005~2010년)

(단위: 억원)

	수익(매출액)						당기순손익					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전국	40,179	47,344	67,893	85,910	101,212	113,199	-6,178	-7,164	-4,528	-3,610	-4,508	-4,175
지하철 (7개)	15,885	16,267	17,645	19,187	18,800	19,400	-7,257	-8,556	-7,579	-7,407	-8,284	-8,706
도시개발공사 (16개)	15,058	20,323	36,562	51,163	63,117	72,887	1,231	1,680	3,148	4,020	3,829	4,263
기타공사 (32개)	1,430	2,072	3,677	4,573	6,593	7,407	-7	-115	-14	-55	-52	257
지방공단 (82개)	7,806	8,682	10,009	10,986	12,703	13,505	-145	-173	-84	-170	-1	12

자료: 행정안전부

그림 3-14. 지방공사·공단 당기순손익의 연도별 변화(2005~2010년)

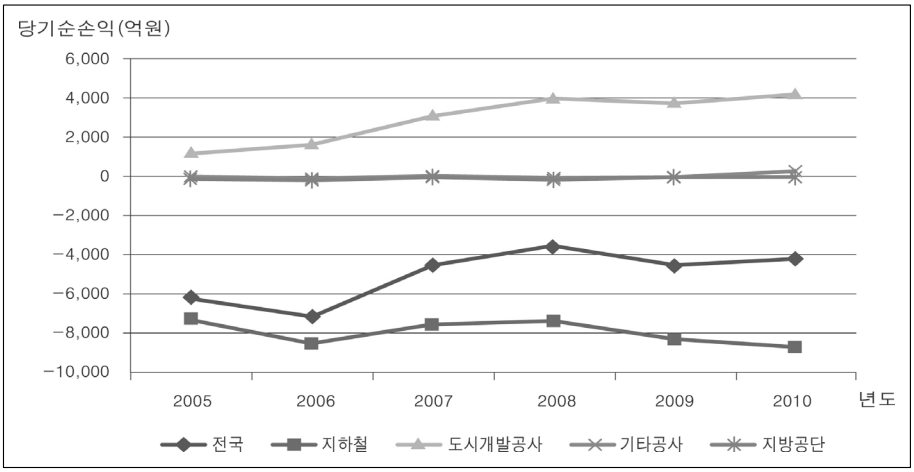


표 3-43. 시·도 공사·공단의 연도별 경영실적 비교(2005~2010년)

(단위: 억원)

	수익(매출액)						당기순손익						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010	6년 평균
서울 (29개)	20,278	21,719	29,210	46,429	47,404	52,159	-3,153	-4,080	-2,853	-951	-2,577	-2,552	-2,694
부산 (6개)	4,578	5,205	6,149	7,205	8,577	9,534	-1,765	-1,402	-1,090	-665	-743	-695	-1,060
대구 (4개)	3,831	3,802	4,507	4,152	4,617	4,467	-1,084	-1,547	-1,476	-1,610	-1,582	-1,888	-1,531
인천 (13개)	2,023	3,919	7,541	6,217	7,469	6,923	-256	-79	232	10	-27	-426	-91
광주 (4개)	588	567	1,030	704	1,215	1,012	-441	-473	-434	-235	-277	-322	-364
대전 (4개)	1,357	1,526	1,929	1,607	3,447	4,789	-138	-326	-272	-574	-273	-236	-303
울산 (4개)	152	194	233	373	858	877	0.33	1	-0.42	-18	96	86	27
경기 (35개)	5,094	6,702	12,294	13,967	20,862	26,161	356	416	1,004	238	1,042	2,346	900
강원 (8개)	426	539	692	1,154	915	1,074	65	5	-72	-82	-490	-765	-223

	수익(매출액)						당기순손익						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010	6년 평균
충북 (3개)	18	23	111	50	536	483	2	–4	11	–8	34	108	24
충남 (4개)	23	25	26	32	51	304	38	–0.19	–0.04	–1	1	27	11
전북 (2개)	78	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
전남 (3개)	1	540	1,051	653	1,298	774	–2	11	51	3	4	–59	1
경북 (7개)	570	772	1,279	1,033	986	996	43	82	114	40	19	–59	40
경남 (9개)	1,233	1,701	1,547	1,882	1,946	1,863	44	100	125	93	–15	–86	44
제주 (2개)	534	581	698	891	1,430	1,766	95	109	116	144	266	246	163

주: 6년 평균치는 행정안전부의 자료를 토대로 산정한 것이며, 음영부분은 6년 평균을 기준으로 한 당기순손익을 의미함.

· (2010) .

,

. < 3-43> 6 (2005~2010)

, (27)

, 6 .

,

(· ·

).

그림 3-15. 지방공사·공단의 당기순손익 상위 5개 시·도(2005~2010년)

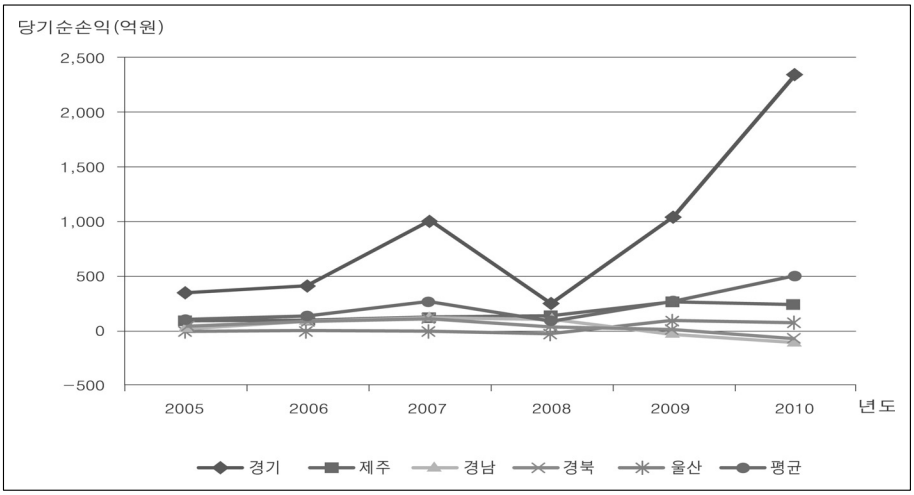


표 3-44. 지방공사·공단채무와 주요 재정변수간의 상관관계분석(2008~2009년)

	공사·공단채무 (전체)	지하철공사채무	도시개발공사채무
재정력지수	0.550 (0.545)	0.441 (0.428)	0.562 (0.567)
재정자립도	0.707 (0.646)	0.619 (0.575)	0.711 (0.649)
인구	0.734 (0.791)	0.589 (0.590)	0.754 (0.838)
세출	0.933 (0.941)	0.840 (0.812)	0.938 (0.958)
지방세	0.943 (0.963)	0.848 (0.837)	0.948 (0.979)
자체수입	0.963 (0.975)	0.873 (0.858)	0.967 (0.986)
보조금	0.153 (0.174)	0.045 (0.036)	0.175 (0.218)
지방교부세	0.138 (-0.291)	0.336 (-0.098)	0.099 (-0.348)
공기업자산	0.987 (0.992)	0.926 (0.936)	0.984 (0.981)
공기업자본	0.941 (0.948)	0.946 (0.956)	0.925 (0.914)
공기업당기순손익	-0.692 (-0.424)	-0.868 (-0.643)	-0.645 (-0.329)
공기업수익	0.967 (0.996)	0.888 (0.924)	0.969 (0.991)

주1: 지방재정연감, 지방공사·공단 자료를 토대로 산정한 것임.
주2: ( ) 안의 수치는 2008년도 분석결과임.

. 2009 ,
(, , , ,)
(,) .
, . .
, ,
.
.
.
2010 , .
(
(2011. 5.19)).

.[25] (2011) , SH 15
2009 34.9
349% . 14
.
,
.

25) 구체적으로, 지방공기업 중 최근 막대한 부채를 안고서 지방재정에 압박을 가하고 있는 도시개발공사의 재정부실 실태와 원인을 규명하기 위해 관련 지방자치단체와 행정안전부를 대상으로 2010년 9월부터 10월까지 감사를 실시하였다. 감사 과정에서는 택지개발 등 개발사업 추진, 공사채 발행 등 재무관리, 도시개발공사에 대한 관리·감독의 적정성 등에 중점을 두었다.

. (SPC)

SPC .

(·)

·

.

.

.

( )

.

· ,

, , ,

,

(, 2010). ,

. ·

(< 3-45>).

표 3-45. 2011년도 일제 점검에 따른 지방공기업 경영개선방안(14개 지방공기업)

구분	기업명	주요 경영개선방안
도시개발공사(7개)	인천도시공사	· (사업철회 및 자산매각) 금곡지구 택지개발 사업 등 9개 사업 · (조건부 사업권 매각) 영종하늘도시 및 검단신도시 개발사업 · (사업내용 및 시기조정) : 검단일반산업단지 조성 등 14개 사업 · (출자사업 회수) (주)코로나개발 등 17개 SPC 212억원
	강원개발공사	· 강원랜드 출자지분 매각(3,531억원), 사옥(106억원), 원주무실 2지구아파트 부지(272억원) 등 보유재삭 매각 및 700억원 추가출자 · 알펜시아를 독립법인화 시킨 후, 단계적 민영화 방안 수립
	서울SH공사	· (천왕도시개발사업과 천왕2임대주택조성사업) 미분양 해소 방안 마련 · (동남권 유통단지사업) 손실을 최소화할 수 있는 종합계획 마련
	대구도시공사	· (죽곡2지구 택지개발사업) 손실 최소화 방안 강구
	경기도시공사	· (김포한강 7블럭, 1블럭 주택사업) 분양률 제고 및 손실 최소화 대책 마련 · (장안첨단 산업단지) 손실부담 최소화 방안 마련
	전남개발공사	·(장성 황룡 행복마을 조성 사업) 분양율 제고 방안 마련 ·(골프장 사업) 민간자본 유치 또는 매각 추진
	경북개발공사	· (경북드림밸리사업) 낮은 분양율 해소방안 수립 · (영천 청통 골프장) 설립목적에 부합하지 않으므로 매각
기타공사(6개)	인천교통공사	· 공사의 설립목적에 부합하지 않는 출자사업 4건의 출자지분(37억원) 회수
	인천관광공사	· 송도파크호텔(698억원)과 송도브릿지 호텔(797억원)의 매각 · 설립목적에 부합하지 않은 송도 글로벌대학캠퍼스(주)와 피에라 인천전시복합단지(주)에 출자한 출자지분(14.7억원) 회수
	김대중컨벤션센터	· 공실율 최소화 및 부대사업 증대 등 수익성 개선 세부계획 마련
	경기관광공사	· 대행사업에 대한 손실 최소화 방안 마련 · 임진각 사업에 대한 경영활성화 방안 마련
	경기평택항만공사	· 공사의 재정적 자립기반을 확충하기 위한 경영계획 수립
	제주개발공사	· 호접란 사업 관련 자산매각(사업 철수) · 신규 사업에 대한 사업타당성 평가 및 외부차입을 최소화 방안 강구
지하철	인천메트로	· 공사 설립목적에 부합하지 않은 인천타워 설계 등 3건의 출자사업에 대한 사업 철수

자료: 행정안전부

제5절 우리나라 지방채 발행제도의 문제점: 종합

. .

, .

,

. ‘3 ’(

3%) .

, . .

[26], .

. . .

,

(.)

. ‘

(capital financing)’ .

.

, ‘ ’, .

10%(24)

3/4 , 5%(12)

63.4% .

10% 80%

26) 상당수의 자치단체들이 일부 언론의 비판적 보도와 잘못된 보도로 인하여 지방채를 “소모성 빚”으로 오인하거나 소극적 재정활동 수단으로 간주하고 있다.

‘ ’ .

. 5 , , , , ,

• 5 •

.

,

.

.

,

.

(•) 80% 4%

.

.

“ ”

, ‘ ’

.

.

,

. , ,

,

(• ,)

.

, 50%

.

.

. ,

, . BTL

.

.

,

.

,

.

.

.

2 (,)

.

,

.

.

, , ,

( ), ,

, ,

( ), .

.

.

,

,

.

, (fiscal accountability)

.

.

,

.

( ),

( )

.

,

.

(, 2009).

, .

, (fiscal discipline)

( )

. ( )

.

.

(1) , (2) ,

(3) · , (4)

, (5) (e-) , (6)

.

4

.

제4장 지방자치단체 채무관리 개선방안

3

. 3

.

.

. , (

·)

.

.

제1절 지방자치단체 채무관리 개선에 대한 기본접근

1. 지방채무 관리 개선에 대한 기본접근

.

3

( )

( )

.

.

, (

: •) .

.

,

.

,

, , ,

, ,

, .

.

,

, “ (creative accounting)” ,

. <

4-1> , .

표 4-1. 지방자치단체 채무관리 개선방안의 모색

		지방채무 관리의 관점	
		거시적 관리	미시적 관리
지방 채무 관리 시야	단기	■지방채발행 총액한도제도 개선 ■지방채무 범위 재설정 ■지방채발행 과점현상 개선 ■공공자금 이용가능성 조정 ■일반채무와 공기업채무의 연계관리 ■재정적자 목표 제시	■자기재정규율 또는 재정준칙 수립 ■내부차입 등 암묵적 채무행위 규제 ■내부관리체제 정립 ■재정안정성기금 설치 ■재정설명책임 담보 재무보고 실시
	중장기	■지방채발행 인식·행태 개선 ■지방채발행 주민 재정 책임성 확보 (기채관련 주민투표 실시) ■자본예산제도 도입 ■지방채발행 총액한도제도 폐지 ■지방채발행의 시장기제 도입 ■지방채발행 신용평가제도 도입 ■중앙정부의 구제금융 불허 ■지방자치단체 파산제도 도입	■자기재정규율 및 자율 시스템 가동 ■자기신용평가시스템 가동 ■장기 인프라프로그램 구축 역량 확보 ■지방채 발행 경쟁역량 강화

제2절 거시적 지방채무 관리

(1~2) (3) .

1. 단기 개선방안

가. 지방채 발행 총액한도제도의 문제점 개선

,

.

,

.

.

, .

,

.

.

.

, (

,)

.

.

, , ,

.

.

, (,)

.

(, , ,)

.

. 2

,

.

. , 10% 2

( ) ,

.

,

.

,

.

.

.

,

.

.

,

GDP

(,

).

(GRDP) (GRDP)

.[27] GDP( )

27) 이 지표의 적합성을 점검하기 위해 2002~2009년 기간을 대상으로 16개 시·도의 GRDP 대비 지방채

GRDP( ) .

, GRDP

. GRDP 16

· , · ·

GRDP

. GRDP

. GRDP

GRDP

·

(, ,).

나. 지방채무 범위의 조정

.

.

28)

발행잔액을 측정해 보았다. 분석결과 2009년을 기준으로 할 때, 그 값이 5%를 초과하는 자치단체는 제주(7.84%)와 대구(6.24%)이고, 3~5% 범위에 속한 자치단체는 부산(4.87%), 인천(4.98%), 광주(3.67%), 그리고 3% 미만인 자치단체는 나머지 11개 시·도인 것으로 파악되었다(부록의 〈표 1〉 참조). 이러한 분석결과를 기존의 두 지표(채무상환비비율과 예산대비채무비율) 값과 비교하면 일정한 차이가 나타난다. 대표적으로 지적하면, 서울, 울산, 경기와 같이 지역총생산이 큰 지역들은 기존 두 지표를 적용할 때보다 지방채 발행의 위험도가 상대적으로 과소평가되는 경향이 나타나고 있다.

28) 지방재정 통계범위도 국제기준 및 국가기준과 동일하게 개편하는 것이 바람직하다. 2011년 초 정부는 국가채무의 범위를 정의하고 그에 기초하는 국가채무의 규모를 제시한 바 있다. 이와 같은 맥락에서 지방채무의 범위도 합리적으로 재조정해서 그 결과를 공표해야 한다. 간단히 말해서, 국가에 비해 자치단체의 채무범위 설정문제는 상대적으로 덜 복잡하고 논란의 대상이 적을 것으로 예상한다. 예를 들어, 국가의 경우 연금부채 등 대형 자금들이 연관되는데, 이들의 채무범위 포함 여부는 일반적 점검기준 외에 파급효과 등 여러 관점에서 점검된 다음 결정되어야 할 만큼 중요한 사안이다. 실제로 수십 조 원에 이르는 초대형 기금의 부채가 국가부채에 산입될지의 여부는 매우 큰 사회·경제·재정적 파급효과를 내포

.

• .

. ,

‘ 50% ’ .

. 50%

.

‘ 50% ’ ‘ ( )

, .

,

.

‘ ( ) ’

.

, .

,

.29)

한다. 그러므로 이와 같은 성격의 자금에 대하여는 매우 정교하게 고안된 객관적 잣대를 적용해야만 한다. 그러나 이와 같은 문제는 사실상 지방기금에서는 발생하지 않는다(지방기금의 수는 많지만 몇 개를 제외하고는 대부분 영세기금이거나 법정요건을 충족하는 기금들이다).

29) 지방채무의 범위 설정은 가능한 중앙정부와 동일한 기준에 맞추어 조정할 필요가 있다. 중앙정부의 개편작업에 따르면 일반정부의 포괄범위를 정하는 적용기준은 다음과 같다(황성현, 2011). 제1단계는 정부로부터 독립적인 제도단위(institutional unit) 여부에 대한 판단이다. 정부 제도단위와 독립적으로 경제적인 의사결정과 자금운용을 하는 제도단위가 아닌 경우(일반·특별회계, 정부관리기금)에는 일반정부로 분류하고, 독립적인 제도단위에 대하여는 제2단계로 원가보상률을 산정하여 최근 3년간(2007~2009년) 평균 원가보상률이 50% 이하이면 일반정부로 분류한다. 제3단계에서는 2단계 기준의 해당 여부와 관계없이 다음의 기준에 해당되면 일반정부로 분류하였는데, 그 기준은 ①사회보장기구(국민건강보험 등)·구조조정기구(구조조정기금, 예보채상환기금, 부실채권정리기금 등), ②부과식 혹은 정부와 독립적으로 운영되지 않는 직역연금(군인연금, 공무원연금), ③정부가 유일한 고객이거나 R&D를 수행하는 공공기관(근로복지공단, 출연연구기관 등) 등 세 가지이다.

, , ,

. ,

, ,

.

.

BTL

. BTL , ,

2004 .

BTL

. BTL

.

BTL .

BTL

. , BTL

.

.

BTL

BTL

.

. , BTL

BTL

. BTL

,

. 2009 9 BTL

244 10.7 ( ) . BTL

.

다. 지방채 발행 과점현상의 해소

. 3

10 60%

.

‘ ’ .

.

‘ ’

.

.

,

.

.

.

. ,

.

.

.

.

. 3

.

.

2

.

.

. ,

,

.

,

.

.

,

.

라. 지방공기업 채무의 개선방안

2006

,

.

. ,

, .

.

500

. .

. ,

‘ (risk management) ’

.

마. 지방채무에 관한 재정준칙 등

(fiscal rule) .

, ,

.

.

(,

) , ,

( ), 2

(:)

5 .

.

.

. ‘ ,

.

.

.

.

.

.

(1) , (2)

, (3) , (4)

(5) (e-)

.

2. 중장기 개선방안

.

가. 총액한도제도의 폐지와 새로운 제도적 대안 모색(장기적 접근)

,

. ,

.

. • •

•

.

(

) .

.

.

(capital financing)

.

( ) ,

.

.

나. 지방채 발행에 대한 인식 변화

, ,

.

,

.

, ( ), ,

.

.

.

.

.

(cost effective) .

다. 지방채 발행과 관련된 재정 책임성(fiscal accountability) 제고

. ,

.

.

. ,

. ,

.

(‘fiscal responsibility’) .

, .

, (, 2009).

.

,

.

,

.

(GOB)

.

.

.

.

.

.30)

,

.

.

30) 미국에서는 자본예산을 조달하기 위해 일반보증공채를 사용할 경우 주민투표를 통해 기채의 정당성을 결정한다. 이러한 접근은 자본투자사업과 지방채 발행에 있어서 자치단체장은 물론 주민 또한 재정 책임성을 갖게 됨을 의미한다. 이러한 시스템에서는 자치단체장이 사업의 수요가 적고 효과성이 취약한 자본투자사업을 쉽사리 추진할 수가 없고, 주민 또한 투표 결과 자신에게 돌아올 비용과 혜택에 대해 합리적인 판단을 하게 된다. 현행 지방채제도에서는 자치단체장은 심각한 압박이나 견제를 받지 않고 상대적으로 쉽게 지방채를 발행하는 경향이 있다. 이것은 지방채 발행에 대해 지역주민이나 언론으로부터 예리한 감시, 감독을 받지 않기 때문이다. 그리고 우리나라의 재정구조가 영미권과 달라서 지방채 발행이 주민의 세금부담과 직결되지 않는 것도 이러한 현상이 나타나게 되는 주요 원인이다(임성일 2009, 정창훈 2010).

.

. ( )

,

.

.

,

. ,

,

(macro) (EU) (GDP, GRDP) . ,

.

(fiscal discipline)

.

라. 자본예산제도의 도입

(capital budget system)

.[31]

.

31) 자본예산제도는 다음과 같은 특징을 지닌다(정창훈, 2010). 첫째, 자본예산제도는 비용과 혜택이 장기간 지속될 뿐 아니라 영향의 범위 면에서 광범위한 특성을 갖는 대규모 공공투자시설에 필요한 경비의 조달(세입)과 배분(세출)을 관장한다. 둘째, 이러한 사업에 대한 경비의 부담과 혜택의 수혜를 기간별, 세대간에 분담시키는 제도적 장치를 갖고 있다. 이러한 측면에서 자본예산제도는 재정의 형평성을 실현하는 기능이 있다. 실제로 공채발행을 통해 적자예산을 편성하는 자본예산제도는 서로 다른 세대간에 비용과 혜택의 형평을 구현하는 제도적 장치로 작용한다.

(Vogt, 2007). , (1)
(stakes) , (2) , (3)
, (4)
, (5) (debt financing)
(ICMA, 2010).

.

,

.

.32)

.

(capital grant) ,

.

. ,

.

.33)

32) 우리나라에서는 지방채발행 사업들이 일반회계와 특별회계에 혼재되어 실시되고 있다. 일반회계 사업 중에 지방채사업이 있다는 것은 해당사업이 지방채 자금 외에 일반자금(지방세, 세외수입 등)을 함께 사용하고 있음을 의미한다(우리나라에서도 지방채 발행 자금은 자본투자사업에만 사용되도록 규제하고 있다). 이것은 다시 말해서, 자본적 지출이 지방세·세외수입 등에 의해 조달되고 있음을 시사한다. 한마디로 현재의 지방채사업(자본투자사업)은 지방채를 포함한 각종 자금들이 혼합되어 추진되고 있는 셈이다. 이와 같이 각종 자금원들이 혼합된 상태에서 자본투자사업이 실시되는 상황에서는 재정자원을 효율적이고 효과적으로 관리하기가 어렵다(임성일 미발표 논문, 2011).

33) 자본예산제도를 실시하는 국가들은 예산편성의 기본구조를 경상지출을 관리하는 경상예산(current operating budget)과 자본지출을 관리하는 자본예산(capital budget)의 이원체제로 구분한다. 여기에서 "구분"의 의미는 각 예산시스템별로 예산의 계획·편성·심사과정을 차별화하고 의사결정 과정을 달리

,

.

((1994), · (2011)).

(Marlowe , Mikesell, Vogt, ,

). .

(inter-temporal and intergenerational equity) .

SOC

.

.

,

.

(, ,

,) (

).

, ,

.

,

. ,

.

한다는 것을 말한다. 구체적인 예를 들면, 두 제도는 재원의 조달방식 면에서 서로 다른 과정과 방식을 취한다. 지방정부를 기준으로 하면 경상예산은 지방세수입과 세외수입, 이전재정(경상 보조금)을 중심으로 재원을 조달하는데 반해 자본예산은 재산매각수입, 자본보조금(capital grants), 지방채 발행을 중심으로 재원을 조달한다. 특히, 자본예산의 경우 '채무재정(debt financing)' 방식이 중요한 재원조달 수단으로 사용되는데 이는 경상예산에서는 허용되지 않는 예산원칙이다.

마. 지방채 발행시장의 자율화 확대

(,)

.

.

,

.

.

(revenue bond) ,

.

바. 지방채무에 대한 사전통제와 사후통제의 병행 실시

(ex ante controls) (ex post controls)

. (

)

. Fölscher

.

(debt ceilings), (deficit targets),

, ( ) .

(limits on central bank financing), (no bailouts),

(workout) , ,

(debt service withheld),

. •

, (no direct central bank financing), , , (financial supervision agency) , (credit rating to states), , , (capital write-off) .

표 4-2. 지방자치단체 채무에 대한 사전·사후 통제제도

통제	채무자에 대한 통제	채권자에 대한 통제
사전통제 (Ex ante controls)	• 채무상한(Debt ceilings) • 적자 목표(Deficit targets) • 해외차관 및 해외채무 규제 • 지방정부 지방채 발행 규제: 재정력 기준	• 중앙은행으로부터의 직접 파이낸싱 불허(No direct central bank financing) • 해외차관, 해외채무 제한 • 중앙은행 및 기타 유관기관의 규제 • 금융감독기구(Financial supervision agency) 가동 • 신용평가(Credit rating) • 재무 위험성이 높은 지방정부에 대한 자본대여 조건 강화 • 강력한 금융기관 감독 • 지방채무 투자 손실에 대한 capital write-off 요건 규제
사후통제 (Ex post controls)	• 중앙은행 파이낸싱 제한(Limits on central bank financing) • 구제금융 불허(No bailouts), 적정 조치나 조건이 없는 채무 워크아웃(workout) 불허 • 중앙정부의 지방채 수용 거부 • 지방정부 재정이전과 관련된 채무서비스 유보(Debt service withheld) • 상세한 재정운용결과(fiscal results)를 담은 재무보고	

자료: Fölscher, A., "Local Fiscal Discipline: Fiscal Prudence, Transparency, and Accountability," World Bank, 2007, p. 93.

, ( ). , , , , , , , .

제3절 미시적 지방채무 관리

.

(,)

.

1. 재정규율과 재정안정성 원리 실천

가. 자기재정규율의 확립과 실천

, ,

.

. ,

(fiscal discipline), (debt management) ( )

. ,

.

,

.

, ( )

, .

.

. ( )

.

나. 재정 안전성 원리에 입각한 지방채무 관리

.[34]

(1) (maturity of debt)

.

(2)

,

.

(3) (nonrecurring revenue)

, (capital assets) .

(4) (capital asset planning, financial planning)

( ).

(5) (competitive base)

, , .

2. 내부의 지방채무 관리

가. 암묵적 채무행위에 대한 규제

. ,

.

. ‘

34) 이 부분의 내용은 Mikesell의 글(2007)을 인용하고 있다.

(creative accounting)’ ,

.

(8%

).

.

,

. .

, ( )

.

.

. ,

.

· ( )

.

(, ,).

.

나. 지방재정분석제도 및 자기분석시스템의 활용

. 25%

(

). (

) · ·

.

·

· · ·

. 2011 , , 3

20 .

(,

,) ,

(,)

. , ,

.35)

35) 통합재정수지비율은 당해연도의 세입과 세출을 비교하여 재정활동의 적자 또는 흑자 등 재정운영수지를 측정하는 지표이고, 경상수지비율은 복식부기 재정운영보고서의 경상수익 대비 경상비용의 비율로 정의된다. 장래세대부담비율은 현재 형성된 사회자본과 후세대의 채무부담 수준을 비교분석하는 지표이다(동 지표는 유형고정자산 대비 부채합계의 비율로 정의됨).

〈표〉 재정위험 판단지표(5개 관점, 7개 지표)

관점	재정지표	산정방식	「주의」 기준	「심각」 기준
재정수지	① 통합재정수지적자비율	(세입 − 지출및순융자) / 통합재정규모	25% 초과	30% 초과
채무관리	② 예산대비채무비율	지방채무 잔액 / 총예산	25% 초과	40% 초과
	③ 채무상환비비율	지방채무 상환액 / 일반재원	12% 초과	17% 초과
세입관리	④ 지방세 징수액 현황	당해연도 월별 누적 징수액 / 최근 3년 평균 월별징수액	50% 미만	0% 미만
자금관리	⑤ 금고잔액 현황	당해연도 분기말 잔고 / 최근 3년 평균 분기말 잔고	20% 미만	10% 미만
공기업	⑥ 공기업 부채비율	부 채 / 순 자 산	400% 초과	600% 초과
	⑦ 개별공기업 부채비율			

자료: 행정안전부, 지방재정세제 길라잡이, 2011.

표 4-3. 2011년도 재정분석 지표체계(건전성 부문)

분야		분석지표	분석기간	대상회계	비고
Ⅰ. 건전성 (재정상태 판단지표)	재정수지	1. 통합재정수지비율	단년도	통합회계	국제기준
		2. 경상수지비율	단년도	통합회계	복식부기
	채무관리	3. 지방채무잔액지수	단년도	통합회계	
		4. 지방채무상환비율	4년 평균	통합회계	
		5. 장래세대부담비율	단년도	통합회계	복식부기
	재정력	6. 자체세입비율(증감률 조합)	5년 경향	일반회계	

주: 통합회계는 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금을 의미함.

. .

. . .

, (「 → → 」)

.[36]

,

.

(,

) .

3. 재정안정성기금과 지방채무 관리

(budget stabilization fund) .

(Conant, 2010). .

.

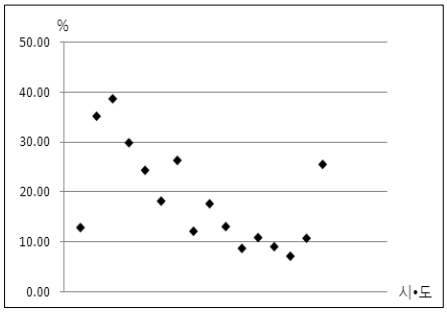
. ,

.

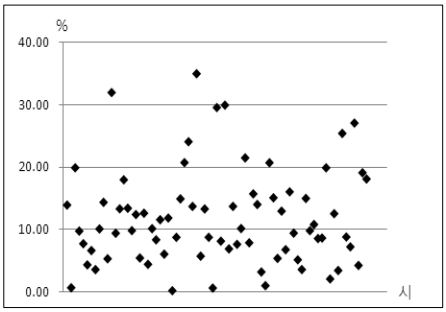
, .

〈부 록 1〉 지방채 관련 지방자치단체 분포도(plotting) 분석 결과

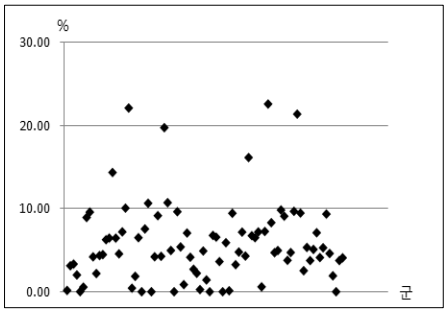
〈그림 1〉 예산대비채무비율(시·도, 2009년)



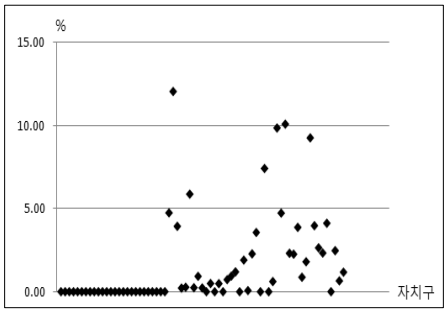
〈그림 2〉 예산대비채무비율(시, 2009년)



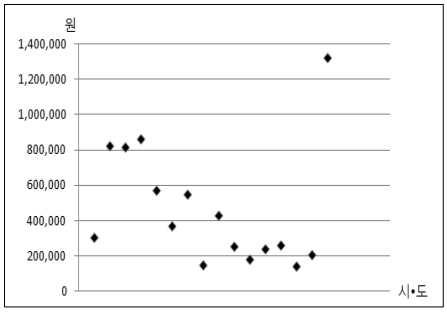
〈그림 3〉 예산대비채무비율(군, 2009년)



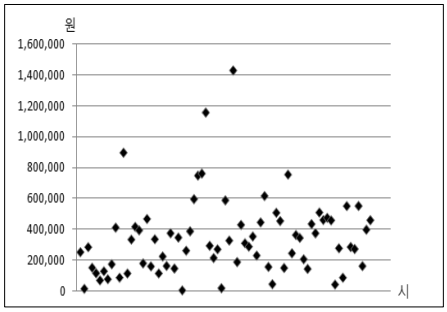
〈그림 4〉 예산대비채무비율(자치구, 2009년)



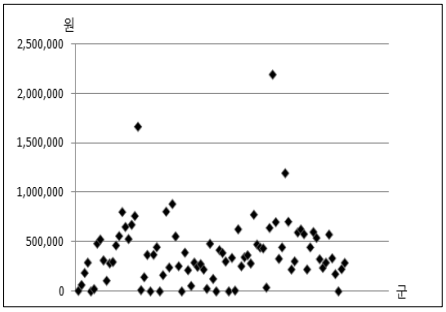
〈그림 5〉 1인당 채무액(시·도, 2009년)



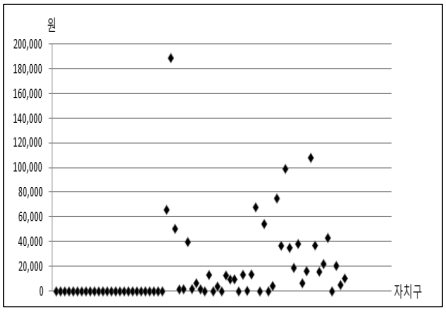
〈그림 6〉 1인당 채무액(시, 2009년)



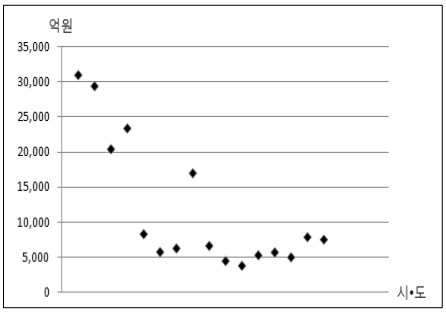
〈그림 7〉 1인당 채무액(군, 2009년)



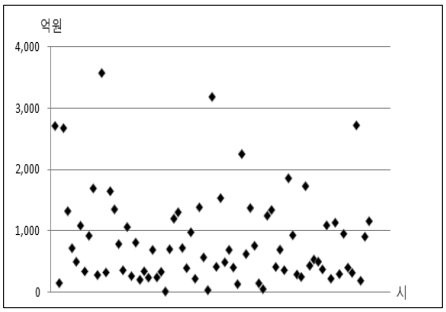
〈그림 8〉 1인당 채무액(자치구, 2009년)



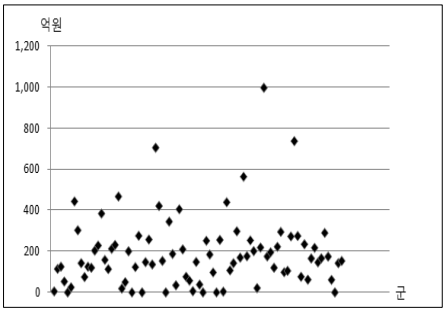
〈그림 9〉 지방채무 잔액(시·도, 2009년)



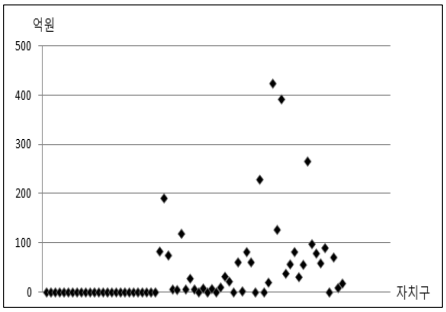
〈그림 10〉 지방채무 잔액(시, 2009년)



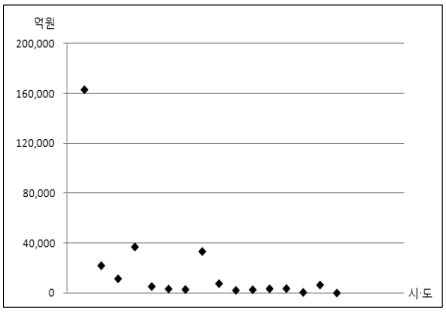
〈그림 11〉 지방채무 잔액(군, 2009년)



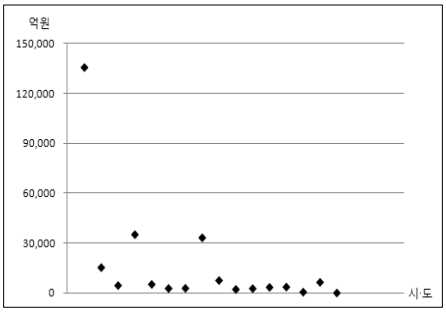
〈그림 12〉 지방채무 잔액(자치구, 2009년)



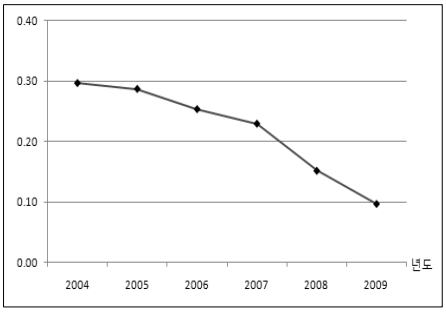
〈그림 13〉 시·도의 공사·공단 채무잔액(2009년 말 기준)



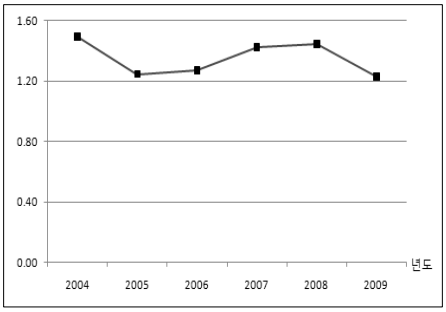
〈그림 14〉 시·도별 도시개발공사 채무잔액(2009년 말 기준)



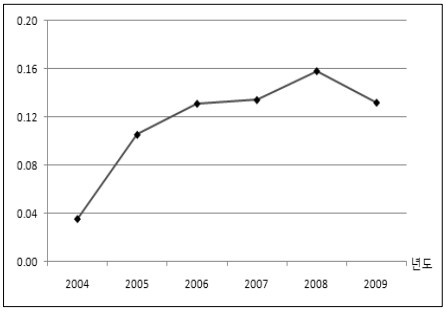
〈그림 15〉 연도별 지방채비율의 지역별 편차(시·도, 2004~2009년)



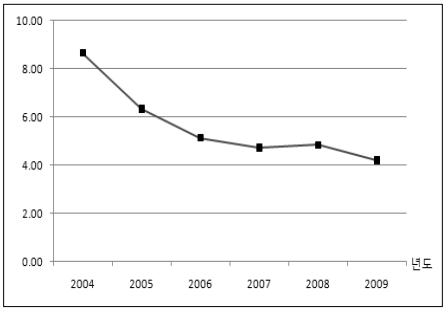
〈그림 16〉 연도별 채무부담행위비율의 지역별 편차(시·도, 2004~2009년)



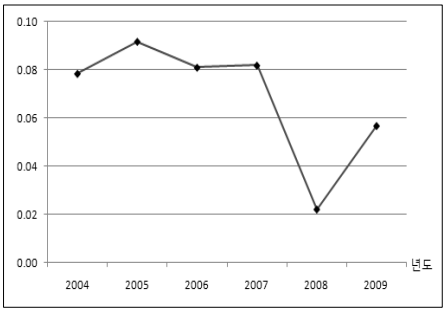
〈그림 17〉 연도별 지방채비율의 지역별 편차(시, 2004~2009년)



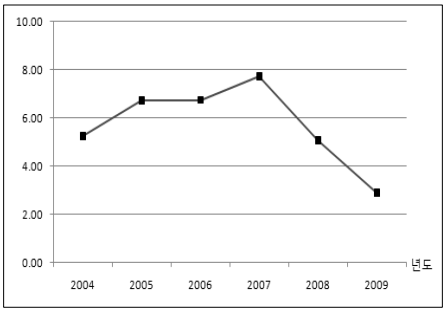
〈그림 18〉 연도별 채무부담행위비율의 지역별 편차(시, 2004~2009년)



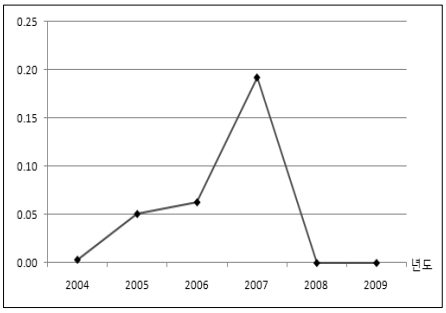
〈그림 19〉 연도별 지방채비율의 지역별 편차(군, 2004~2009년)



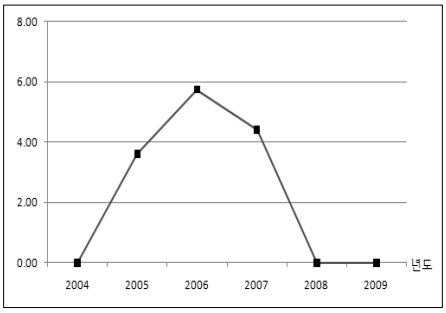
〈그림 20〉 연도별 채무부담행위비율의 지역별 편차(군, 2004~2009년)



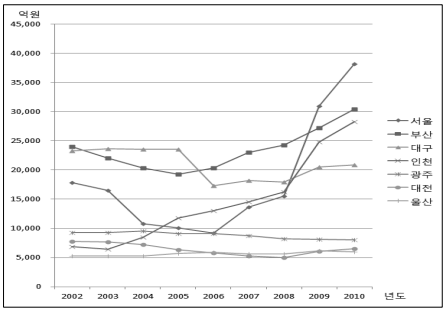
〈그림 21〉 연도별 지방채비율의 지역별 편차(자치구, 2004~2009년)



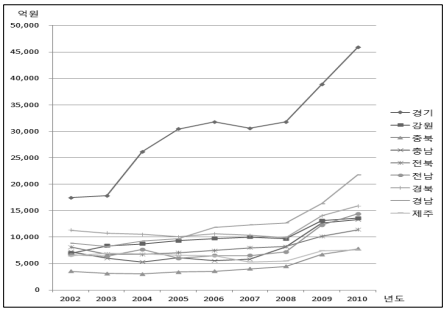
〈그림 22〉 연도별 채무부담행위비율의 지역별 편차(자치구, 2004~2009년)



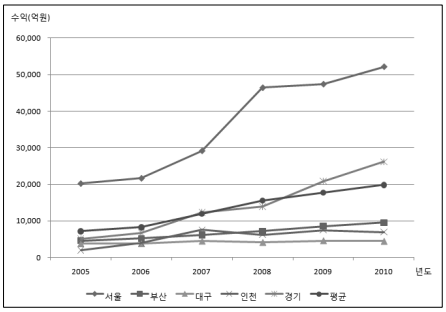
〈그림 23〉 특별·광역시 지방채무 연도별 추이(2002~2010년)

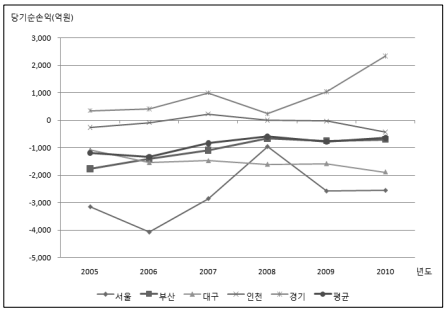


〈그림 24〉 9개 도 지방채무 연도별 추이(2002~2010년)

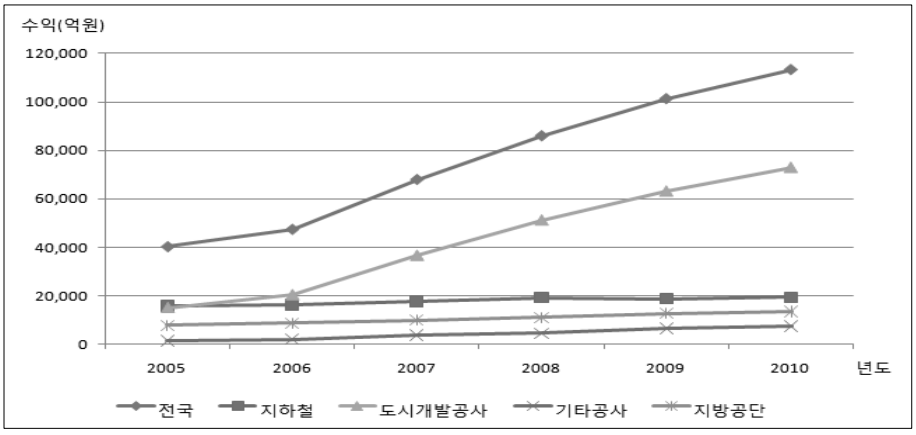


〈그림 25〉 지방공기업(공사·공단)의 수익규모 상위 5개 시·도(2005~2010년) 〈그림 26〉 지방공기업(공사·공단)의 당기순손익 기준 상위 5개 단체(2005~2010년)





〈그림 27〉 지방공기업(공사·공단) 수익의 연도별 변화 및 비교(2005~2010년)



〈표 1〉 시·도별 GRDP 대비 지방채무비율(2002~2009년)

(단위: %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	평균	예산대비채무비율(2009)	
										일반+특별	기금
서울	0.97	0.85	0.54	0.48	0.42	0.58	0.63	1.20	0.71	12.82	0.00
부산	5.85	5.03	4.42	4.01	4.12	4.38	4.32	4.87	4.63	35.15	3.75
대구	9.35	9.06	8.49	8.18	5.74	5.65	5.49	6.24	7.28	38.63	7.63
인천	1.97	1.76	2.19	2.92	3.01	3.05	3.40	4.98	2.91	29.82	0.00
광주	5.87	5.65	5.48	4.82	4.50	4.12	3.79	3.67	4.74	24.30	8.48
대전	4.61	4.21	3.76	3.16	2.79	2.40	2.14	2.48	3.19	18.12	52.89
울산	1.54	1.48	1.28	1.38	1.37	1.17	1.08	1.23	1.32	26.29	4.90
경기	1.26	1.21	1.61	1.80	1.76	1.58	1.60	1.84	1.58	12.08	1.02
강원	3.59	3.89	3.88	4.05	4.04	3.86	3.68	4.76	3.97	17.61	1.75
충북	1.60	1.34	1.15	1.27	1.27	1.34	1.48	2.12	1.45	13.01	20.94
충남	2.08	1.52	1.21	1.29	1.07	1.05	1.41	1.92	1.44	8.65	1.58
전북	3.70	2.97	2.75	2.80	2.82	2.79	2.78	3.18	2.97	10.82	25.10
전남	1.97	1.76	1.93	1.40	1.54	1.38	1.38	2.43	1.72	8.99	28.93
경북	2.45	2.09	1.79	1.63	1.70	1.62	1.46	2.03	1.85	7.08	38.70
경남	1.83	1.59	1.68	1.66	1.92	1.78	1.71	2.17	1.79	10.67	0.21
제주	9.92	9.95	9.14	8.19	7.99	6.06	6.20	7.84	8.16	25.49	0.31
평균	3.66	3.40	3.21	3.07	2.88	2.68	2.66	3.31	3.11	18.72	12.26
표준편차	2.79	2.79	2.57	2.33	1.99	1.69	1.66	1.92	2.22	9.99	16.27
변이계수	0.76	0.82	0.80	0.76	0.69	0.63	0.62	0.58	0.71	0.533	1.327

주: 행정안전부, 통계청 자료를 토대로 산정한 것임.

【참고문헌】

강태구, “지방채 공채비의 효율적 관리방안”, 「한국지방자치학회보」, 제14권 제4호, pp. 1-25, 2002.

권찬태·권기정, “지방채 신용평가모형의 개발”, 「재무와 회계정보저널」, pp. 200-229, 2001.

권태윤·기석도, “공채부담에 관한 이론적 연구”, 「산업기술연구논문지」, 제2권 제1호, pp. 17-41, 1999.

기획재정부, 「2009년 민간투자사업 운영현황 및 추진실적」, 2010.

김규영, “미국의 지방채시장 활성화와 지방자치제 발전에 관한 연구”, 「재무관리논총」, 제5권 제1호, pp. 75-103, 1999.

김동건, 「현대재정학」, 박영사, 2000.

김동욱, “자본시장을 통한 지방채 신용평가제도 도입에 대한 고찰”, 「한국정책과학회보」, 제9권 제1호, pp. 169-187, 2005.

김 렬, “지방채무 규제정책: 미국 주의 규제제도와 채무수준의 변화”, 「한국행정학보」, 제34권 제2호, pp. 179-197, 2000.

김렬·구정태, “자치단체 채무수준의 변화에 대한 결정요인 분석”, 「한국지방자치학회보」, 제14권 제3호, pp. 173-191, 2002.

김정매, “한국의 지방채제도 개선방안에 관한 연구”, 「지역발전연구」, 제6권 제2호, pp. 135-157, 2001.

김제안·채종훈, “지방채와 지역경제 발전에 관한 연구”, 「산업경제연구」, 제18권 제5호, pp. 2223-2243, 2005.

김종순, “지방재정확충을 위한 지방채제도의 개편방향”, 「한국행정학보」, 제28권 제4호, pp. 1339-1352, 1994.

라휘문·조기현, “지방채 발행제도의 개편방향”, 「한국정책과학학회보」, 제12권 제3호, pp. 175-199, 2008.

박상우, “지방채 운용의 현황과 과제”, 「한국지방자치학회보」, 제9권 제2호, pp. 111-129, 1997.

박형수, “경제·사회환경 변화에 대응한 국가채무 관리방안”, 「재정포럼」, 제154호, pp. 86-93, 2009.

배인명, “의존재원의 지방채 발행에 대한 효과분석”, 「한국지방재정논집」, 제14권 제3호, pp. 133-158, 2009.

서정섭·신두섭, 「채무과대지역 심층분석 및 조치방안」, 한국지방행정연구원, 2010.

성지은·임채홍, “지방채제도의 역사적 형성과 진화과정 분석”, 「행정논총」, 제43권 제1호, pp. 163-194, 2005.

송호신, “주요국 국가채무관리 형태 및 DMO도입·운영의 효과”, 「재정포럼」, 제168호, pp. 63-79, 2010.

여영현·이상철, “지방개발공사의 성장문제와 제도적 개선방안”, 「한국행정논집」, 제20권 제1호, pp. 237-260, 2008.

옥동석, “재정지표로서의 국가채무와 정부부채”, 「재정논집」, 제22집 제1호, pp. 109-136, 2007.

옥동석·하윤희, “정부부채의 추정: 개념, 쟁점 및 향후 과제”, 「규제연구」, 제18권 제1호, pp. 1-35, 2009.

이영조, “지방채 운영의 활성화를 위한 재정신용평가제도와 투자유인제도 도입검토”, 「한국재정논집」, 제9권 제4호, pp. 809-827, 1997.

이정훈, “지방정부의 지방채 결정요인에 관한 연구”, 「영남지역발전연구」, 제32권, pp. 139-167, 2003.

이한규, “지방자치단체의 부채규모 결정요인에 관한 분석”, 「재정논집」, 제16집 제1호, pp. 63-88, 2001.

이 효, 「재정위기에 대비한 지방채 운용방안」, 한국지방행정연구원, 1998.

임성일·이효 「지방재정지출수요의 측정모델」, 한국지방행정연구원, 1999.

임성일, “지방채 발행제도의 현실과 향후과제”, 「지방재정」, 2008.

_____, “지방분권을 위한 중앙·지방간 재정권한의 재정립”, 「한국경제의 선진화를 위한 제도개혁 과제」, 경기개발연구원, 2009.

_____, “지방자치단체 자본예산(capital budget) 제도의 도입방안”, 미발표 논문, 2011.

정성호·정창훈, “지방공기업 부채 절감방안에 관한 소고”, 「한국지방재정논집」, 제16권 제2호, pp. 147-176, 2011.

정창영, “우리나라 지방채시장 활성화 과제와 전략”, 「증권학회회지」, 제19권 , pp. 251-284, 1996.

정창훈, “자본예산(capital budget)제도 도입을 통한 효과적인 중기재정계획 수립 및 사업예

산제도와의 연계 방안", 연구보고서, 2010.
주만수·임성일, "지방채 발행의 적정규모와 상환능력",「한국지방재정논집」, 제9권 제2호, pp. 31-50, 2004.
조기현, "지방채 발행제도의 한계와 정책대응",「한국지방재정논집」, 제6권 제1호, pp. 117-137, 2001.
조기현·서정섭, "지방채무 관리정책으로서 신용평가제도의 유용성",「한국지방재정논집」, 제6권 제2호, pp. 149-176, 2001.
_____, "지방채시장의 재구축: 신용평가의 유용성과 한계",「지방행정연구」, 제15권 제1호, pp. 141-174, 2003.
조기현·김성주, "재정분권화와 지방채정책의 설계",「지방행정연구」, 제17권 제3호, pp. 277-302, 2003.
한국지방행정연구원(임성일 외),「지방채발행 총액한도제 도입방안 연구」, 용역보고서, 2004.
행정안전부,「2011년도 지방채발행계획 수립기준」, 2011.
행정안전부,「지방재정연감」, 각 년도.
행정안전부,「지방재정세제 길라잡이」, 2011.
황성현, "한국의 재정적자와 국가채무: 현황과 대책",「한국경제포럼」, 제3집 제4호, 2010.
_____, "재정건전성 제고를 위한 재정제도 개편방안", 2011년도 한국재정학회 춘계학술대회 발표논문, 2011.

Bohn, H., and R. P. Inman., "Constitutional Limits and Public Deficits: Evidence from the U. S. States," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, December, 1995.
Brueckner, J. and M. S. Joo, "Voting with Capitalization," *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 21, No. 3, 1991.
Carlsen, F., "Central Regulation of Local Government Borrowing: A Game-Theoritical Approach," *Environment and Planning C : Government and Policy 12*, pp. 213-224, 1994.
Conant, J. K., "Introduction: The Great Recession, State Budgets, and State Budget Deficits," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 30, No. 1, pp. 1-14, 2010.

Denison, D. V., “An Empirical Examination of the Determinants of Insured Municipal Bond Issues,” *Public Budgeting & Finance*, 2003.

Fölscher, A., “Local Fiscal Discipline: Fiscal Prudence, Transparency, and Accountability,” World Bank, 2007.

Grewal, Bhajan S., “Australian Loab Council: Arrangement and Experience with Bailouts,” Inter-American Development Bank Working Paper 397, 2000.

Inter-American Development Bank, “Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies”, Working Paper, 2000.

ICMA(Marlowe J. et.al.), Capital Budgeting, 2nd ed., 2009.

J. Ernest Tanner, “The Determinants of Interest Cost on New Municipal Bonds: A Reevaluationt,” *The Journal of Business*, Vol. 48, No. 1, 1975.

Leigland James., *Accelerating Municipal Bond Market Development in Emerging Economics*: *An Assessment of Strategies and Progress*, Center for International Development, Reserach Triangle Institute, 1997.

Linda Hird Lipnick, Yaffa Rattner, and Linda Ebrahim, “The Determinants of Municipal Credit Quality,” *Government Finance Review,* 1999.

Litvack, Jennie, Junaid Ahmad, and Richard Bird., “Decentralization: Rethinking Government,” *World Development Report 1999/2000,* The World Bank, pp. 107-124, 2000.

Michael Bradley, Gregg A. Jarrell, E. Han Kim, “On the Existence of an Optimal Capital Structure: Theory and Evidence,” *The Journal of Finance*, Vol. 39, No. 3, pp. 857-878, 1984.

Mikesell, John L. “Fiscal Administration in Local Government: An Overview,” in *Local Budgeting*, World Bank, 2007.

Poterba, James, and Kim Ruben., “State Fiscal Institutions and the Municipal Bond Market,” in J. Porterba and J. von Hagen, eds., *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, 1999.

Robert L. Bland, “The Interest Cost Savings from Experience in the Municipal Bond Market,” *Public Administration Review,* Vol. 45, No. 1, pp. 233-237, 1985.

Samir EI Daher., “The Building Blocks of a Sound Local Government Finance System,”

World Bank Infrastructure Notes FM-8e, 2001.

Ter-Minassian Teresa and Jon Craig., "Control of Subnational Government Borrowing," edited by Ter-Minassian Teresa, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, 1997.

Vogt, A. John, "Local Capital Budgeting," in *Local Budgeting*, World Bank, 2007.

Wildasin, David E., "Fiscal Aspects of Evolving Federations: Issues for Policy and Research," World Bank Policy Research Working Paper 1884, 1998.

World Bank, *Local Governance in Industrial Countries*, 2006.

World Bank, *Local Budgeting*, 2007.

Ⅱ. 지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선 방안

서 정 섭 (연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서론 ····· 151

제1절 연구의 목적 ····· 151

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 152

제2장 복지재정의 의의와 정부간 분담체계의 논거 ····· 154

제1절 복지재정의 정의와 분류 ····· 154

1. 복지재정의 개념 ····· 154
2. 복지재정의 정책영역과 특성 ····· 157
3. 우리나라 복지재정의 분류 ····· 159

제2절 정부간 복지재정의 분담체계와 외국의 경향 ····· 164

1. 정부간 기능별 지출책임 기준 ····· 164
2. 복지재정의 정부간 분담체계 ····· 165
3. 외국의 경향 ····· 168

제3장 지방자치단체 사회복지지출 실태와 영향분석 ····· 178

제1절 중앙정부 복지재정과 전망 ····· 178

1. 복지재정 운영실태 ····· 178
2. 복지재정 투자전망 ····· 181

제2절 지방자치단체 사회복지지출 실태분석 ····· 184

1. 사회복지지출의 구조와 사업 ····· 184
2. 사회복지지출의 증가 ····· 196
3. 사회복지분야별 특성 ····· 201
4. 사업·재원별 특성 ····· 202
5. 사회복지지출 전망 ····· 205

제3절 지방의 사회복지지출 증가원인과 영향분석 ····· 206
1. 사회복지지출의 증가원인 ····· 206
2. 사회복지지출의 지방재정 영향 ····· 208
3. 사회복지지출의 결정요인 ····· 216

제4장 지방자치단체 사회복지지출의 개편방안 ····· 221

제1절 사회복지 재정운영의 기본방향 ····· 221

제2절 중앙·지방간 사무·재원배분체계의 설정 ····· 222
1. 중앙·지방간 기능 재조정 ····· 222
2. 재원분담체계 개선 ····· 225

제3절 사회복지분야 지방이양사업의 사업·재원 재조정 ····· 227
1. 사회복지사업의 선별적 국고환원 ····· 228
2. 국고환원 불가능할 시 분권교부세율 인상 ····· 230

제4절 국고보조사업 보조율 인상과 포괄·통합보조 운용 ····· 233
1. 낮은 국고보조 사업의 보조율 인상 ····· 233
2. 조건부 포괄보조·통합보조 병행 운영 ····· 237

제5절 사회복지 재원확보관련 제도개선 방안 ····· 239
1. 지방부담 수준결정의 지방재정부담심의위원회 활성화 ····· 239
2. 사회복지지출 재원확보의 세출구조조정 자체노력 ····· 241
3. 지방교부세의 사회복지 배분방식 단일화의 장기적 검토 ····· 242

제5장 요약 및 정책제언 ····· 244

제1절 요약 ····· 244

제2절 정책제언 ····· 247
1. 중앙·지방간 사무재원 배분체계의 설정 ····· 248
2. 사회복지 분야 지방이양사업의 사업·재원 조정 ····· 248

3. 낮은 국고보조사업의 기준보조율 인상과 보조방식 변경 ·····249
4. 지방의 사회복지 재원 확보를 위한 지방의 노력 필요 ·····250

【부록 1】 사회복지 지방이양사업 관련 기존연구의 주요쟁점 ·····252

【참고문헌】 ·····255

표 목 차

표 2-1. UN의 『정부기능분류:(COFOG)』 체계와 복지재정 범위 ····· 156
표 2-2. 사회복지 정책유형과 특징 ····· 159
표 2-3. 복지재정 관련 IMF·통합재정·정부의 분류체계 비교 ····· 160
표 2-4. 지방자치단체 세출예산 기능분류 체계 ····· 161
표 2-5. 사회복지분야의 각 부문 및 해당업무 ····· 162
표 2-6. 지출책임(Expenditure Assignment)의 개념적 기준 ····· 165
표 2-7. 사회복지 공급 모델과 중앙정부 재정지원방식 ····· 167
표 2-8. GDP 대비 사회복지지출 비중(2007) ····· 169
표 2-9. 정부간 사회복지지출(사회보장 포함) 비중(1980년대 후반) ····· 170
표 2-10. 주요국 복지재정의 중앙·지방 역할분담 원칙 ····· 172
표 2-11. 주요국 복지서비스별 중앙-지방간 재정분담 구조 ····· 173
표 2-12. 미국 연방전부-주정부(지방정부)의 사회복지재정규모 추이 ····· 174
표 2-13. 일본 지방자치단체 목적별 세출순계 구성비 추이 ····· 176
표 3-1. 2010년 복지재정 규모와 운영구조 ····· 179
표 3-2. 복지재정 지출규모: 2005~2010년 ····· 180
표 3-3. 중앙정부 사회복지지출 현황 ····· 181
표 3-4. OECD 회원국 평균 복지지출과 경제사회지표 비교 ····· 182
표 3-5. 국가재정운영계획(2010-2014)의 주요 분야별 재원배분계획 ····· 183
표 3-6. 보건·복지·노동분야 투자계획 ····· 183
표 3-7. 우리나라 사회복지사업 유형과 재원구조 ····· 185
표 3-8. 분야별 지방자치단체 국고보조사업의 규모(2007-2010년) ····· 186
표 3-9. 사회복지사업의 유형별 지방이양사업 ····· 188
표 3-10. 사회복지분야 국고보조사업(2010년 기준) ····· 190
표 3-11. 사회복지 관련 자체사업 유형과 예산구성(전라북도 사례) ····· 195
표 3-12. 지방재정 대비 사회복지비 비중 변화 ····· 197

표 3-13. GDP, 지방재정, 사회복지비 증가율 ····· 198
표 3-14. 기초자치단체 사회복지비 비중 변화 ····· 199
표 3-15. 사회복지비 비중 : 최고·최저 ····· 200
표 3-16. 사회복지비 지출 특성 변화 ····· 201
표 3-17. 기초자치단체 사회복지비 지출 특성 ····· 202
표 3-18. 사회복지의 보조사업과 자체사업 비율 ····· 203
표 3-19. 연도별 국고보조금 및 지방비 부담현황 ····· 204
표 3-20. 사회복지지출의 자체사업 비중변화 ····· 204
표 3-21. 사회복지지출의 국·시도·시군구비 구성 ····· 204
표 3-22. 지방자치단체 사회복지지출 현황 ····· 205
표 3-23. 지방이양사업 분류표(2005년) ····· 206
표 3-24. 사회복지분야 국고보조사업 증가현황(2010년) ····· 208
표 3-25. 지방자치단체 사회복지지출 현황 ····· 209
표 3-26. 사회복지사업 분권교부세 및 지방비 증가추이 ····· 210
표 3-27. 총지출과 사회복지비 지출 변화추이 ····· 211
표 3-28. 전라북도 사회복지사업 재원분담구조(2011년 당초예산 기준) ····· 216
표 3-29. 사회복지비 비중 : 분포 현황 ····· 216
표 3-30. 사회복지지출 결정요인 관련 선행연구 ····· 217
표 3-31. 독립변수간 상관관계 ····· 219
표 3-32. 상호작용을 포함한 회귀분석 결과 ····· 220
표 4-1. 사회복지 사무배분의 기준 ····· 224
표 4-2. 그동안 제기된 분권교부세제도 개편(안)의 비교 ····· 228
표 4-3. 국고환원 대상사업으로 제시된 예 ····· 230
표 4-4. 지방이양사업(149개 사업) 예산증가 추이 ····· 232
표 4-5. 지방이양사업 예산증가 추정 ····· 232
표 4-6. 국고보조사업의 사업별 보조율 ····· 234
표 4-7. 기초노령연금사업 국고 차등보조율 적용실태: 2008년 ····· 235
표 4-8. 국고보조사업과 지방비부담 추이 ····· 236

그 림 목 차

그림 1-1. 연구의 진행체계 ····· 153
그림 2-1. GDP 대비 사회복지지출 비중(2007) ····· 168
그림 2-2. 국가별 정부간 사회복지지출(social protection) 비중(2008년) ····· 171
그림 2-3. 일본 지방자치단체 민생비의 재원구성 추이 ····· 177
그림 3-1. 공공부문 사회복지비 GDP 비중 ····· 182
그림 3-2. 지방자치단체 사회복지지출의 예산 흐름도 ····· 187
그림 3-3. 재정자립도와 사회복지비 비중간의 관계 ····· 213
그림 3-4. 재정자립도 순위 대비 사회복지비 비중의 분포(2010년) ····· 214
그림 3-5. 재정자립도와 사회복지비비율 관계(2010년 당초예산 기준) ····· 214
그림 3-6. 중앙과 지방간 복지재정구조(경기도:2008년도) ····· 215
그림 3-7. 사회복지재정 결정요인 분석 틀 ····· 218
그림 4-1. 중앙-지방 사무배분을 결정하는 원칙과 과정 ····· 223
그림 5-1. 1980년 이후 OECD 국가의 공공사회지출 증가추이 ····· 244

제1장 서 론

제1절 연구의 목적

,

(fiscal stress) . 2005

20% , 2011

20% .

2005 ,

, . ,

0.94%

.

, ,

, , 2005～2010 55

.

.

.

2005

,

.

.

제2절 연구의 범위 및 방법

2005 67 ,

,

.

,

,

.

,

,

2005 .

IMF OECD

.

.

13 .

.

, ,

, , .

,

.

,

.

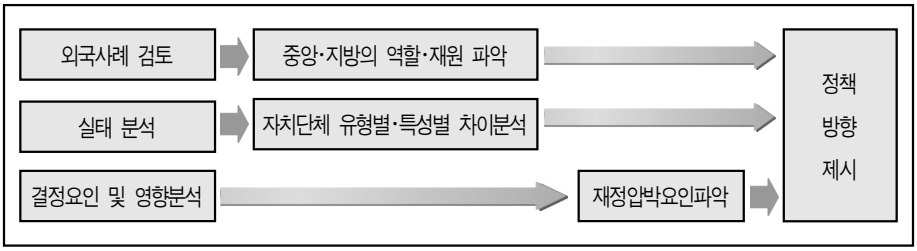
67 , 100

, .

. , ,

.

그림 1-1. 연구의 진행체계



제2장 복지재정의 의의와 정부간 분담체계의 논거

제1절 복지재정의 정의와 분류

1. 복지재정의 개념

.[1] , , ,

,

,

((b), 2010:26).

.

IMF ‘ ’ ‘

’ .[2] OECD

‘ ’ . OECD (total social expenditure)

(public social expenditure), (private compulsive

1) 사회복지를 광의로 해석하면 복지적 의미를 갖는 모든 사회적 시책, 즉 교육, 의료, 소득보장, 보건·의료·위생, 주택정책 등이 포함되며 사회보장도 포섭된다. 반면 협의로는 사회복지서비스에 관한 급부를 담당하는 사회보장의 한 부분으로 생각하기도 한다(이현우, 2010:97). 우리나라 헌법 제34조 2항에서는 “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”로 규정하여 양자를 분리하고 있다. 한편 보건복지부 보건복지정책을 보면 사회복지와 보건을 분리하며 사회복지 정책의 범주에 사회보장정책이 포함되고 있다(보건복지부(a): 2010:4-6). 본 연구에서의 사회복지를 보건을 제외한 광의로 해석하고자 한다.

2) IMF GFS(재정통계 매뉴얼, 통합재정기준)의 기능별 세출예산분류는 일반공공행정, 국방, 공공질서및안전, 교육, 보건, 사회보장및복지, 주택건설·지역사회개발, 여가·문화·종교, 연료및에너지, 광업·제조업·건설업, 교통및통신, 기타경제사업, 기타지출의 14개로 분류하며 모든 국가에서 통합재정기준으로 세출을 구분하는 기준이다.

social expenditure) (private voluntary social expenditure)
(· , 2011:3).
, , ,
( ), ,
, , ,
(, 2011:1).[3)]
IMF OECD 'UN
(UN-COFOG : classification of the function of government)'
. UN COFOG
, IMF GFS
. (Health) (individual persons)
(collective basis)
, ,
, < 2-1> 07.1~07.4 ,
, 07.5~07.6
(IMF, 2008:97-101). (Social Protection) ·
(transfers)
, < 2-1> 10.1~10.7 10.
8~10.9 (IMF, 2008:106-110)[4)]. ' '
'Housing' ' '
'Housing( )' .

3) 이외 민간법정지출은 고용관련 기업 법정급여로 법정퇴직금(기업연금), 질병유급급여, 산전후휴가급여 등이고, 민간임의지출은 민간단체의 공동모금, 종교계의 사회복지 참여, 기업의 자발적 복지 등이다(고경환, 2011:1).

4) IMF는 유엔의 COFOG를 준용하지만 분류코드는 앞에 "7"을 붙여 보건은 707, 사회복지는 710으로 하고 지출의 분류단계를 3단계로 세분화하고 있다. 예를 들면, 710(사회복지) – 7101(질병·상해와 장애) – 71011(질병·상해), 71012(장애)로 지출을 분류하고 있다. 그리고 맨 마지막 단계의 지출분류 기준으로 경제적사무(Economic Affairs)와 사회적사무(Social Affairs)로 구분하여 각각 "CS"와 "IS"를 붙이고 있다. 사회복지지출 중 71011~71070은 IS로, 71080~71090은 CS로 분류하고 있다.

IMF-GFS( ) UN
(Health, 707) (Social Protection, 710
) .[5)]

표 2-1. UN의 『정부기능분류:(COFOG)』 체계와 복지재정 범위

01 일반공공행정(General public services)	07 보건(Health)
02 국방(Defence)	07.1 의료제품, 기기및장비 (Medical products, appliances,and equipment) 07.2 외래환자서비스(Outpatient services) 07.3 병원서비스(Hospital services) 07.4 공중보건서비스(Public health services) 07.5 R&D 지원(R&D health) 07.6 보건 정책(Haelth n.e.c.)
03 공공질서및안전(Public order and safety)	
04 경제업무(Economic affairs)	
05 환경보호(Environmental protection)	08 여가, 문화 및 종교 (Recreation, culture and religion)
06 주택및지역사회개발 (Housing and community amenities) – 주택공급(Housing development) – 지역사회개발(Community development) – 상수도(Water supply) – 도로조명·유지보수(Street lighting) – R&D지원(Hhousing and community amenities) – 주택및지역사회시설 정책(Housing and community amenities n.e.c.)	09 교육(Education)
	10 사회복지(Social protection)
	10.1 질병·상해와 장애(Sickness and disability) 10.2 노년층지원(Old age) 10.3 보훈(Survivors) 10.4 육아및자녀부양(Family and children) 10.5 실업대책(Unemployment) 10.6 저소득층 주거안정(Housing) 10.7 사회적약자·취약층(Social exclusion n.e.c.) 10.8 R&D 지원(R&D social protection) 10.9 사회복지 정책(social protection n.e.c.)

주 : R&D=Reseach and development, n.e.c.=not elsewhere development.
자료 : UN, COFOG:Classification of the Functions of Government, 홈페이지 참조
(http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4).

5) 1996년 EU 통계국의 EU통합사회복지통계시스템(European System of integrated Social Protection Statistics(ESSPROS))에서는 사회복지에 보건(health care)을 포함시키고 있으나 UN이나 IMF의 GFS시스템은 보건을 사회복지와 구별하여 분류하고 있다(IMF, 2008:107).

UN

IMF-GFS ‘ ’ .

.

2. 복지재정의 정책영역과 특성

3 ((b),

2010:26-28; , 2011:7-9). , ,

(social insurance), ,

, ,

(public assistance), ,

(social services) .

1~3

((b), 2010:27-28). 1

( )

. 2

1

. 3

1, 2

.[6] , , ,

, 3

.

6) 3차 안전망은 대상은 1차 안전망의 사회보험제도 적용에서 배제되고, 자격기준 상 2차 안전망이 공적부조 수급권자도 아닌 근로빈곤계층(working poor)으로, 소득이 생계비에 미치지 못하거나 질병, 실직 등의 위기에 직면했을 때 적절한 사회적 지원이 없으면 국가의 부조대상으로 추락하여 지속적인 재정부담을 발생시킬 수 있다. 국정의 핵심과제인 ‘서민을 위한 정책수행’의 우선 영역이 이 범주의 ‘일하는 빈곤층’이라고 한다(국회예산정책처(b), 2010:28).

,

(Ⅰ), (Ⅱ),

(Ⅲ)[7] 3 (,

2011:7-10).

3

. Ⅰ

, Ⅱ Ⅲ

. Ⅱ

, Ⅲ

. Ⅱ

,

.[8] Ⅲ

3 .

7) 이 재원은 출산장려금, 무상급식, 기초노령연금, 보육료지원 등이 이에 해당되는 것으로 분류하고 있다(이재원, 2011:9).

8) 보편적 사회서비스를 통한 사회기반투자의 필요성이 강조되었던 2000년대에는 사회안전망 지출 이상의 복지수요가 제기되어 과거에 없었던 새로운 복지재정 사업이 추진되었다. 기초노령연금과 보육료지원과 같이 대규모 재정지출이 수반되는 복지서비스들이 확충되었으며, 이러한 보편적 사회서비스에 대한 재정지출 증대는 당분간 계속될 전망이다. 이러한 Ⅲ유형의 사회기반투자는 사회안전망 프로그램과 구별되어 국가가 의무적으로 지출해야 하는 경비는 아니며, 그동안 가족과 공동체가 비공식적으로 수행하였던 사회적 기능들이 제대로 운영되지 못하는 공백을 국가가 부분적으로 대체하는 역할이 많다. 가족과 지역사회의 기능을 대체하는 사회서비스(예, 돌봄서비스)들은 전통적인 사회복지와는 구분될 필요가 있으며 중앙정부보다는 지방정부의 주도적 역할이 필요한 영역이나 지방의 복지재정 압박요인으로 쟁점이 되는 영역이 Ⅲ유형 사회서비스 지출이라고 한다(이재원, 2011:8).

표 2-2. 사회복지 정책유형과 특징

구 분	목적	복지정책	기본가치	운영원칙	정부간관계	사회적정당성
Ⅰ유형	소득보장 건강보장	국민연금 건강보험	안정과 균형	개인책임 의무적가입	제3의 기관 (중앙차원 공단)	개인실패
Ⅱ유형	국민기초 생활보장	기초보장 잔여적 복지	사회적 형평 사회적 정의	소득분배 국가적표준 잔여적 선별주의	중앙정부	시장실패
Ⅲ유형	사회기반 일상생활	보편적 사회서비스	사회적 효율 사회적 형평성	보편성과 다양성 소비자 중심	지방정부	사회실패

주 : 이재원(2011, 8-9) 인용.

3. 우리나라 복지재정의 분류

가. 중앙정부 복지재정 분류

.

, IMF GFS 14

“5. 6. ”

. , , , , ,

6 IMF ,

, , 3

IMF [9].

, 16

“080. 090. ” .

, · , , · · , , ,

, , 6 , , ,

3 . IMF

9) 우리나라의 통합재정수지는 1979년도부터 집계하는데 이 당시 복지재정에 대한 관심과 세분화가 이루어지지 못한 결과로 추측된다.

IMF GFS .

IMF

, ( )

((b), 2010:47).

,

, .

IMF GFS, , ,

IMF

, IMF .

표 2-3. 복지재정 관련 IMF·통합재정·정부의 분류체계 비교

IMF의 GFS 분류체계	한국통합재정수지 분류체계	정부 세출예산분류체계
707 보건(Health)	5. 보건	090. 보건
7071 의료제품, 기기및장비 7072 외래환자서비스 7073 병원서비스 7074 공중보건서비스 7075 보건 R&D 7076 보건 정책	5.1 병원 5.2 진료소 5.3 공중보건 5.4 의료기기 5.5 보건용연구개발 5.6 기타보건행정	091 보건의료 092 건강보험* 093 식품의약안전
10 사회복지(Social protection)	6. 사회보장및복지	080 사회복지
10.1 질병·상해와 장애 10.2 노년층지원 10.3 보훈 10.4 육아및자녀부양 10.5 실업대책 10.6 저소득층 주거안정 10.7 사회적약자·취약층 10.8 사회복지 R&D 10.9 사회복지 정책	6.1 사회보장 6.2 사회복지 6.3 기타사회보장및복지	081 기초생활보장** 082 취약계층이원 083 공적연금 084 보육·가족및여성 085 노인·청소년 086 노동 087 보훈 088 주택 089 사회복지일반

주 : *우리나라는 건강보험과 노인장기요양보험을 정부재정 외로 운용하여, 동 지출이 정부총지출과 보건지출에 전액 포함되지 않음. **정부의 재정통계시스템인 디지털예산회계시스템(d-Brain)은 기초생활대상자에 대한 의료급여비지출을 보건분야가 아니라 사회복지 분야로 분류하고 있음(국회예산정책처(b), 2010:47).

자료 : 한국통합재정수지(2010)와 정부세출예산(2010)의 '분야·부문 분류체계 및 코드 설정'에 근거하여 정리함.

나. 지방자치단체의 복지재정 분류와 관련업무

2008
( ) 12 (3
, 9)
, (2) , · ,
, · · , , , , (8)
10 .

표 2-4. 지방자치단체 세출예산 기능분류 체계

1991-1995년도	1996-2007년도	2008년도 이후
1000 의회비 2000 일반행정비	1000 일반행정비	010 일반공공행정 020 공공질서 및 안전 050 교육 060 문화 및 관광 070 환경보호
3000 사회복지비 3100 복지사업 3200 보건위생 ('94-'95) 3300 환경녹지 공원녹지* 3400 청소사업*	2000 사회개발비 2100 교육및문화비 2200 보건및생활환경개선비 2300 사회보장비 2400 주택및지역사회개발비	080 사회복지 081 기초생활보장 082 취약계층지원 084 보육·가족 및 여성 085 노인·청소년 086 노동 087 보훈 088 주택 089 사회복지 일반 090 보건 091 보건의료 093 식품의약안전
4000 산업경제비 5000 지역개발비 6000 문화및체육비	3000 경제개발비	100 농림해양수산 110 산업·중소기업 120 수송 및 교통 140 국토 및 지역개발 150 과학기술
4000 민방위비	4000 민방위비	
5000 지원 및 기타경비	5000 지원 및 기타경비	160 예비비 900 기타

주 : *1994~1995년 동안 사회복지비는 복지사업, 보건위생, 공원녹지·청소사업으로 분류되었다.
자료 : 행정안전부, 지방재정연감, 각 년도를 참조하여 작성함.

1991-1995 ‘ ’
, 1996-2007 ‘ ’ · ·
.
, , 3
. 2008

.

① , ② · ·
, ③ · · ·
, ④ · · , ⑤ ·
· , ⑥ , ⑦
, ⑧ 8 .
< 2-5> .

▌표 2-5. 사회복지분야의 각 부문 및 해당업무▐

부문	해당업무	정책유형
기초생활 보장	■주민 최저 생계 및 기초생활 보장을 위한 업무 ■기초생활급여, 교육급여, 의료급여 ■자활지원, 기초보장지원 등	국민기초생활보장 저소득층 생활안정 지원
취약계층 지원	■장애인·아동 등 취약계층의 보호 및 복지증진을 위한 업무 ■사회복지 종합지원 정책 ■장애인·불우아동 등 사회복지(시설물설치 포함) ■복지회관운영(읍면동에서 운영하는 복지회관은 제외(일반행정)) ■사회복지 기반조성, 사회복지 지원정책 ■사회복지 사업평가 등 ■지역사회복지 ■노숙자보호, 부랑인시설보호, 의사상자 및 재해구호	취약계층 아동 보호 장애인 복지 증진 부랑인 보호 및 지원
보육·가족및 여성	■여성정책의 기획·종합, 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자보호, 윤락행위 방지, 양성평등 및 여성능력개발, 아동·보육 관련 업무 ■여성복지(시설물설치 포함) ■가정폭력·성폭력상담소	보육·가족 지원

부문	해당업무	정책유형
	■여성단체 지원 등 ■남녀차별금지, 여성인력 양성 등 여성의 권익증진 ■보육인프라 구축, 보육시설 운용, 보육료 지원 ■가족윤리교육, 가족계획, 가정의례 등 가족문화 ■모·부자 복지 등	여성 복지 증진
노인· 청소년	■노령에 따른 제반 위험(소득상실, 사회생활 참여 저하 등)에 대처하기 위한 제반 업무 ■청소년 육성·보호·활동지원을 위한 업무 ■노인 생활안정, 노인 의료보장, 노인 일자리 지원 ■노인등 사회복지 ■노인복지관운영, 장묘사업(묘지공원 조성 포함) 등 ■청소년 육성, 청소년 활동 지원, 청소년 보호 ■기타 청소년 관련 지원	노인 복지 증진 청소년 보호 및 육성
노동	■근로조건의 기준, 노사관계의 조정, 산업안전 보건, 근로자의 복지후생, 고용정책 및 고용보험, 직업능력개발훈련, 기타 노동에 관한 업무 ■근로자지원 등 노정관리 ■실업대책, 고용촉진, 공공근로사업 등 ■노동행정, 지방노동관서 운영, 노동위원회 ■고용안정, 고용안정융자지원, 고용알선, 고용환경개선 ■능력개발, 능력개발융자지원, 직업능력개발 ■고용보험지원·반환, 고용보험 연구개발, 직업재활지원 ■장애인근로자 융자, 장애인시설 설치비용 융자 ■기능경기대회 지원, 고용정보 관리, 직업훈련 지원 ■산재보험 및 산재예방 관련 업무, 생활안정대부사업 ■근로자복지지원, 근로자휴양시설지원, 실직자점포융자 ■기타 고용정책 수립 및 시행 업무 ■공무원노조관련 업무	고용 촉진 및 안정 근로자 복지 증진
보훈	■국가유공자와 그 유족에 대한 보훈, 제대군인의 지원 및 군인보험 등 법령이 정하는 보훈에 관한 업무 ■보훈행정, 보훈의료복지 ■국가유공자단체사업운영, 국가유공자 복지사업 ■국가유공자 대부지원, 국가유공자 등 위로·위문 ■참전유공자지원사업, 제대군인 대부지원, 군인보험 ■5.18민주유공자 대부지원, 숭모사업, 묘소단장사업 ■독립운동 관련 문헌발간 등 편찬사업 ■기타 보훈정책 수립 및 시행 업무	국가 보훈 관리 및 지원
주택	■임대주택건설, 수요자융자지원 ■저소득영세민 전세자금, 주택개량 ■서민주택구입 및 전세자금·매입임대 ■재개발이주자 전세자금, 주택관련 금융지원	주거 환경 개선 서민 주거 안정
사회복지 일반	■기초생활보장(081)부터 주택(088)까지 속하지 않는 사항	

자료 : 지방자치단체 예산편성운영기준(2011. 5. 11. 행정안전부훈령 제 194호).

제2절 정부간 복지재정의 분담체계와 외국의 경향

1. 정부간 기능별 지출책임 기준

(fiscal federalism) (expenditure assignment) .[10]

(expenditures responsibilities) (well-defined framework) . ‘ ’

.

“ ” . Musgrave 3 (resource allocation)

(Robert D. Ebel and Serdar Yilmaz, 1999:16).

.

Anwer Shah(1991)

,

(redistributive role) , ‘ (transfers in kind)' , - -

(Anwer Shah, 1991:5-6).

Shah - , -

10) 미국의 80년대 신재정연방주의하에서 연방정부의 재정책임을 주정부나 지방정부로 전가하는 재정분권화(기능이양)를 단행하였는데 그 대표적인 것이 사회복지 부분이다. 이로 인해 주정부나 지방정부는 복지분야 재정부담이 증가하였으며 연방정부는 복지지출 축소 및 재정책임의 회피를 하게 되었다(이재원, 2011:10).

‘ .

(service responsibility)' ‘ (provision of service)'

, , , ,

.

,

.

.

표 2-6. 지출책임(Expenditure Assignment)의 개념적 기준

지출유형	서비스 『책임』	서비스의 『공급』	논거
국방(Defence)	중	중	편익과 비용범위 전국적
외교(Foreign Affairs)	중	중	편익과 비용범위 전국적
국제무역(Internationa trade)	중	중	편익과 비용범위 전국적
환경(Environment)	중	중, 광	편익과 비용범위 전국적
통화/금융(Currency, banking)	중	중	편익과 비용범위 전국적
주간통상(Interstate commerce)	중	중	편익과 비용범위 전국적
이민(Immigration)	중	중	편익과 비용범위 전국적
실업보험(Unemploymemt Insurance)	중	중	편익과 비용범위 전국적
항공·철도(Airline/Railways)	중	중	편익과 비용범위 전국적
산업과농업(Industry and Agriculture)	중, 광, 지	광, 지	광역적 외부효과 큼
교육(Education)	중, 광, 지	광, 지	가치재(transfers in kind)
보건(Health)	중, 광, 지	광, 지	가치재(transfers in kind)
사회복지(Social Welfare)	중, 광, 지	광, 지	가치재(transfers in kind)
경찰(Police)	광, 지	광, 지	1차적으로 지방적 편익
고속도로(Highways)	중, 광, 지	광, 지	광역적 외부효과, 지방적 편익
자연보호(Natural Resources)	중, 광, 지	광, 지	국내 공동시장

주 : 중은 중앙정부, 광 : 광역정부(주), 지 :지방정부의 책임임.

자료 : Shah, Anwar, "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations", Working Papers, The World Bank, 1991, p.7.

2. 복지재정의 정부간 분담체계

.

(, 2010:29)[11].

, ,

(,

2010:29-30).

.

(, 2003:135).

.

.

,

.

.

( ) ·

(A, B, C) [12],

11) 중앙정부가 복지 제공의 책임을 주도적으로 하는 '복지국가'를 지향하던 시기에는 중앙정부가 국세를 통해 재원을 조달하고, 지방정부에 보조금을 지원하는 보조금 체제를 중심으로 중앙정부와 지방정부간 복지재정 분담체계가 형성되었다. 최근에는 지역을 기반으로 하는 지역복지의 공급을 중시하는 정책이 강조됨에 따라 사회복지 제공을 위한 재원조달에 있어서 국가의 분담비율은 낮아지는 반면 지방정부의 분담비율이 높아지면서 필요한 재원을 직접 조달하는 역할이 강화되는 경향을 보이고 있다(小田兼三·杉本敏夫, 2006:136).

12) 사회복지 공급 모델이 어떠한 것이 선택되더라도 사회복지 급부의 특성상 중앙정부가 일정한 방식에 의거하여 복지재정을 지원하는 것이 불가피하다. 중앙정부의 재원지원 방식으로는 국고보조금(catergorical grant), 포괄보조금(block grant), 일반교부금(general grant) 등을 활용할 수 있다.

(, 2010:30-33).

A ( )

, .

A

.

B

( ) ,

.

C

,

, ,

.

. ,

, .

▌표 2-7. 사회복지 공급 모델과 중앙정부 재정지원방식 ▌

구분		사회복지 공급(전달)책임의 분담체계	
		집권화	분권화
복지재정책임 분담체계 (중앙정부 재원지원방식)	집권화	A (국고보조금)	B (포괄보조금)
	분권화		C (일반교부금)

자료 : 곽채기(2010), pp.30-33을 재구성한 것임.

3. 외국의 경향

OECD GDP (Gross public social expenditure)
1980 16% 2007 19%
.[13] OECD GDP
22.3% 3.0%, 19.3% .
2.6%, 7.5% GDP 10.2% OECD
34 33 .

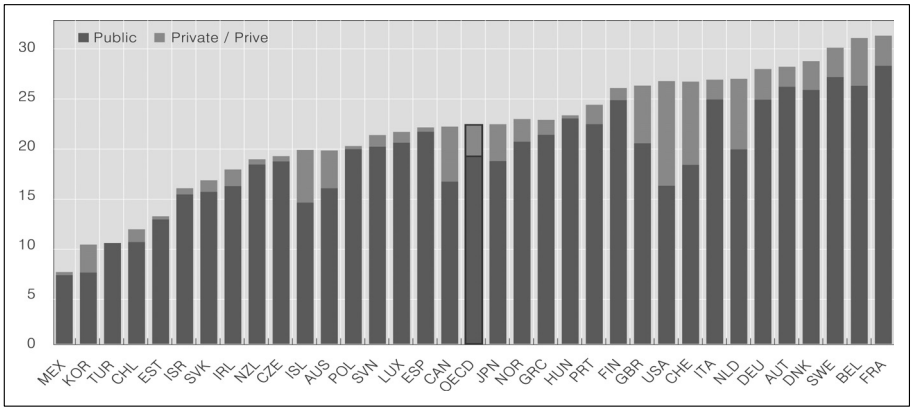
,

.

OECD , GDP
28.6% 2.9% 2.6% .
GDP 20% ,
18.7%, 18.5%, 16.5% , GDP

.

그림 2-1. GDP 대비 사회복지지출 비중(2007)



자료 :OECD, Social Expenditure Database (SOCX)(http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34637_38141385_1_1_1_1,00.htm).

13) http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34637_38141385_1_1_1_1,00.htm.

표 2-8. GDP 대비 사회복지지출 비중(2007)

	Private	Public	Total (↗)
Mexico	0.2	7.2	7.4
Korea	2.6	7.5	10.2
Turkey	0.0	10.5	10.5
Chile	1.2	10.6	11.8
Estonia	0.0	13.0	13.0
Israel	0.5	15.5	15.9
Slovak Republic	1.0	15.7	16.7
Ireland	1.5	16.3	17.8
New Zealand	0.4	18.4	18.8
Czech Republic	0.4	18.8	19.2
Iceland	5.1	14.6	19.7
Australia	3.8	16.0	19.8
Poland	0.0	20.0	20.0
Slovenia	1.0	20.3	21.3
Luxembourg	0.9	20.6	21.6
Spain	0.5	21.6	22.1
Canada	5.3	16.9	22.2
Japan	3.6	18.7	22.3
Norway	2.0	20.8	22.8
Greece	1.5	21.3	22.9
Hungary	0.2	23.1	23.3
Portugal	1.9	22.5	24.4
Finland	1.1	24.9	26.0
United Kingdom	5.8	20.5	26.3
United States	10.5	16.2	26.7
Switzerland	8.3	18.5	26.8
Italy	2.1	24.9	27.0
Netherlands	6.9	20.1	27.0
Germany	2.9	25.2	28.0
Austria	1.8	26.4	28.2
Denmark	2.6	26.1	28.7
Sweden	2.9	27.3	30.2
Belgium	4.7	26.3	31.1
France	2.9	28.4	31.3
OECD	3.0	19.3	22.3

자료:OECD, Social Expenditure Database (SOCX)(http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34637_38141385_1_1_1_1,00.htm).

1980

World Bank 2008 IMF

.

1980 World Bank ,

100% 100%

. 70~80%

74% .

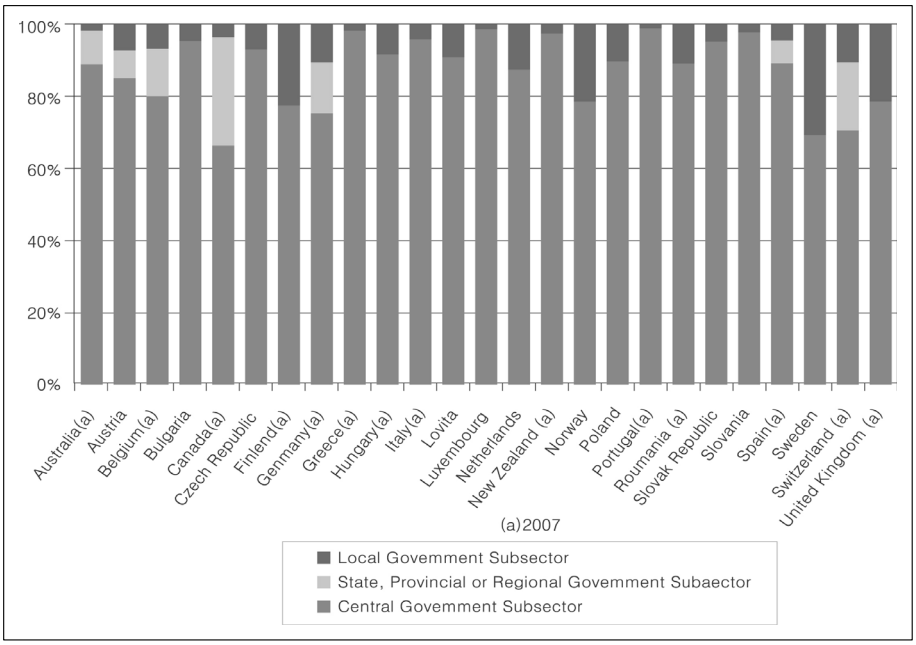
표 2-9. 정부간 사회복지지출(사회보장 포함) 비중(1980년대 후반)

	GDP대비 (%)	정부지출 구성			비고
		중앙정부 (%)	주정부 (%)	지방정부 (%)	
Argentina	9.1	89.4	10.6		1987
Australia	9.6	92.8	6.2	1.0	1987
Brazil	–	65.8	31.3	2.9	1987
Canada	12.3	100			1987
Chile	8.8	90.0	7.8	2.2	1987
Colombia	3.2	26.1		73.9	1984
Finland	–	91.8		8.2	1987
France	20.9	79.0	10.9	10.1	1985
Germany	21.2	95.7		4.3	1983
Hungary	18.1	0.0		100	1988
India	2.3	0.0		100	1986
Ireland	–	94.9		5.1	1987
Israel	10.0	75.9		24.1	1986
Kenya	1.4	97.4		2.6	1984
Luxembourg	21.3	100		0.0	1987
Poland	–	99.3		0.7	1988
Switzerland	13.9	88.5	5.6	5.9	1984
United Kingdom	14.3	84.0		16.0	1987
United States	9.0	78.0	14.6	7.4	1987
Yogoslavia	7.8	7.3	75.9	16.8	1987

자료 : Robert D. Ebel & Serdar Yilmaz, Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financeial Management, World Bank, 1999. pp.25-26.

15～25% 24.1%,
16.6%, 16.0% .
10%
80% .
2008 IMF ,
.

그림 2-2. 국가별 정부간 사회복지지출(social protection) 비중(2008년)



주 : 1) 일반정부(공기업 제외) 지출임.
2) 정부지출은 개인과 가계에 대한 서비스 및 이전을 포함하며 단체에 대해 제공되는 서비스 역시 포함함.
자료 : IMF, Government Finance Statistics, March 2010; CESifo calculations.

10%

, , , 10%

. , , , ,

, 5% .

, 5~10% ,

25~30% , , , 10%

.

, -

. , , ,

(National Minimum),

, · ,

, ,

.

(< 2-11>)(· , 2006:116).

표 2-10. 주요국 복지재정의 중앙·지방 역할분담 원칙

국 가	중앙·지방 역할분담 기준
미 국	– 연방제에 의한 의사결정 분권화(주정부 독립성) – 지방특성 중시원칙
영 국	– National Minimum 확보(전국적 획일성·보편성)
프랑스	– 전국적 연대원칙
스웨덴	– 최저기준보장의 원칙 – 의사결정 분권화 원칙 – 중앙집권적 행정요구로서 최저기준보장의 원칙 – 지방특성 중시원칙 – 일원화 원칙 및 행정효율 향상의 원칙
일 본	– National Minimum 확보(전국적 통일성·공평성) – 지방특성 중시원칙

자료 : 栗澤 尙志(1996), "地方財政と福祉 –國際比較–", 「フィナンシャル·レビュー」 大藏省 財政金融研究所.

,

, ,

(· , 2006:117).

표 2-11. 주요국 복지서비스별 중앙-지방간 재정분담 구조

주요 복지제도	국가와 지방의 재정부담구조
미 국 – 보충적 소득보장급여(SSI) – 요부양가족부조(AFDC) – 식품권(Food Stamp) – 의료보조(Medicaid)	– 연방정부 부담 + 주정부 추가분 – 주정부 부담분 = $\frac{\text{주 1인당 소득수준}}{\text{국민 1인당 소득수준}} \times 45\%$ – 연방정부가 전액부담 – 연방정부 부담률(FMAP) = $100 - \frac{\text{주 1인당 소득수준}}{\text{국민 1인당 소득수준}} \times 45\%$
영 국 – 소득보장 – NHS – 개인사회서비스	– 중앙정부가 전액부담 – 중앙정부가 부담 – 자치단체가 부담
프랑스 – 아동보조 – 가족보조 – 노령자보조 – 장애인보조 – 의료보조	데빠르트망 부담 { 전액 / 전액 / 대부분 전액 / 약 75% / 전액 }
스웨덴 – 아동수당 – 양육수당 – 아동보육비 – 복지관련비 ・노인주택보조 ・생활보호보조 ・실업대책비 ・주택수당 – 공공서비스비	– 중앙정부가 전액부담 – 중앙정부가 전액부담 – 코뮨 약 50%, 중앙정부 약 50% – 중앙정부 보조 하에 코뮨이 부담 코뮨 부담비율 { 약 70% / 전액 / 약 30% / 약 70% } – 대부분 코뮨이 부담
일 본 – 노인의료비 – 노인보건시설요양비 – 노인복지법 규정 비용 – 시설입소비용 – 特養등 시설정비비	– 중앙정부 20%, 도도부현·시정촌 각 5% – 중앙정부 1/3, 도도부현·시정촌 각 1/12 – 중앙정부 50%, 도도부현·시정촌 각 25% – 중앙정부 50%, 시정촌 50% – 중앙정부 1/2, 도도부현 1/4

자료 : 栗澤 尙志(1996)에서 재인용.

.

(Social

Security, Medicare) ·

1968~2002 35

< 2-12> . /

70% . 1968 70.8%

1960

. 1979 77%

1980

1992 1992 70.55% .

▌표 2-12. 미국 연방정부-주정부(지방정부 포함)의 사회복지재정 규모 추이▐

(단위:백만달러, %)

회계년도	연방정부		주정부/지방정부		총지출
1968	11,406	70.77	4,710	29.23	16,116
1979	71,336	77.00	21,304	23.00	92,640
1992	211,121	70.55	88,140	29.45	299,267
:	:	:	:	:	:
1995	262,905	70.84	108,210	29.16	371,115
1996	268,823	71.49	107,213	28.51	376,036
1997	274,980	71.37	110,312	28.63	385,292
1998	280,965	71.04	114,554	28.96	395,519
1999	291,798	71.31	117,389	28.69	409,187
2000	305,659	71.32	122,897	28.68	428,556
2001	342,877	71.90	133,986	28.10	476,865
2002	373,152	71.46	149,004	28.54	522,156

자료: Vee Burke, "Cash and Noncash Benefits for Persons with Income:Eligibility Rules, Recipient and Expenditure Data, FY2000-FY2002, CRS Report for Congress, November 25, 2003 (http://congressionalresearch.com/RL32233/document.php? study).

1993 2002
71.46% . 1968～2002
71.4% .
1979 23% 1992 29.5%
28% . , /
7:3
(Vee Burke, 2003; , 2006:193-195).
, , , , ,
, 、 、 、 、 、 、
. 2009 96 1,064
, < 2-13> 20.6%、
17.1%、 13.8%、 13.4%、 11.2% .

. 2009 (:197,679
) 20.6% 2009
18.7% 2%p . 2004
16.6% 2009 20.6%
.
(介護職員處遇改善), 2009 11%
.
.

표 2-13. 일본 지방자치단체 목적별 세출순계 구성비 추이

(단위: %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
총무비	9.8	9.6	9.7	10.0	9.9	11.2
민생비	16.6	17.3	18.2	19.0	19.9	20.6
위생비	6.3	6.3	6.2	6.1	6.0	6.2
노동비	0.4	0.3	0.3	0.3	0.7	1.0
농림수산비	4.7	4.4	4.2	3.9	3.7	3.7
상공비	5.4	5.1	5.3	5.6	5.9	6.8
토목비	16.7	15.9	15.5	15.0	14.4	13.8
소방비	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9
경찰비	3.7	3.7	3.8	3.8	3.7	3.4
교육비	18.5	18.3	18.5	18.4	18.0	17.1
공채비	14.4	15.4	14.9	14.6	14.7	13.4
기타	1.5	1.7	1.4	1.3	1.1	0.9
세출(억엔)	912,479	906,973	892,106	891,476	896,915	961,064

資料(자료), 總務省, 地方財政白書, 平成23年(2011).

2009 19 7,669
5 7,068 (28.9%), 5 5,497 (28.1%), 5
2,509 (26.6%), 3 2,501 (16.4%), 103 (0.1%)
. 31.3% 68.7%
. 44.9%, 33.3%,
17.9%, 3.7%, 0.1% ,
33.1%, 25.9%,
20.5% .

, .

.

2006

70.1%, 2007 70.5%, 2008 69.1% 70%

. 80%

1985 70% 50% . 2009

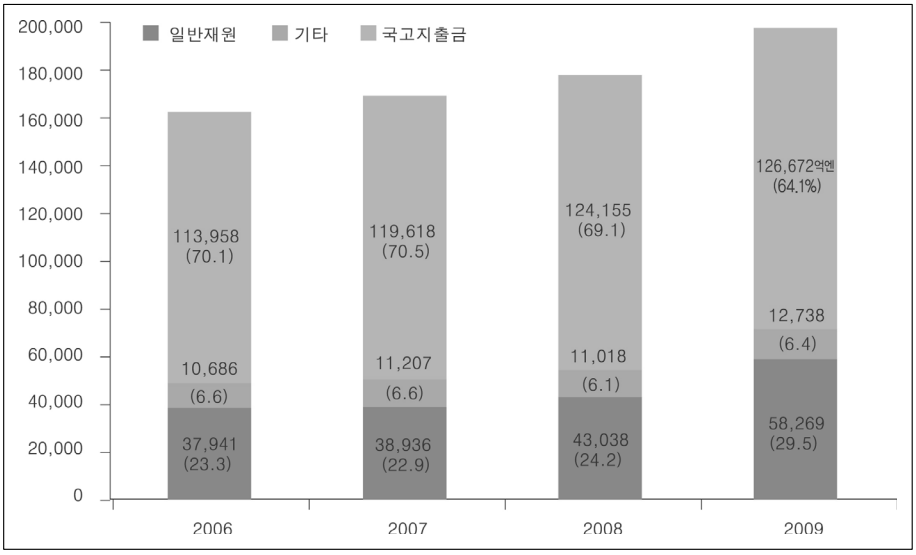
64% 30%

.

80% 70% 64%

.

그림 2-3. 일본 지방자치단체 민생비의 재원구성비 추이



資料(자료), 總務省, 地方財政白書, 平成23年(2011).

제3장 지방자치단체 사회복지지출 실태와 영향분석

제1절 중앙정부 복지재정과 전망

1. 복지재정 운영실태

2010 , 4 (
, , ,)
17 . 2010 292.8
81.2(27.7%) , 73.9 (91.0%),
7.3 (0.9%) .

2005 23.7% ,
2009 26.6%, 2010
27.7% . 2005~2010 6.9%
10.4% .

,
10.7% 7.9%
. (2008),
(2010)

.
37.1% , · ·
28.3% , .

표 3-1. 2010년 복지재정 규모와 운영구조

부분	규모(억원)	소관부처	회계
기초생활보장	73,045(9.0)	보건복지부 여성가족부	예산:일반, 특별(농특구, 에특, 광특, 책특) 기금:국민건강증진, 청소년육성,응급의료, 여성발전, 복권
취약계층지원, 노인·청소년, 사회복지일반	56,502(7.0)		
보건의료*	17,037(2.1)		
건강보험지원*	53,826(6.6)		
보육·가족·여성	23,568(2.9)		
식품의약안전*	2,440(0.3)	식품의약청	예산:일반
공적연금	259,856(32.0)	보건복지부, 행정안전부, 국방부, 교육과학기술부	기금:국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금
노동	122,935(15.1)	노동부	예산:일반, 특별:농특구, 에특, 광특, 기금:고용보험, 산재보험, 근로자복지진흥, 임금채권보장, 장애인고용촉진
보훈	36,093(4.4)	국가보훈처	예산:일반, 특별:에특,광특 기금:보훈, 순국선열애국지사사업
주택	167,162(20.6)	국토해양부	예산:일반, 기금:국민주택
[합계]			
2개 분야, 12개 부문	812,464(100)	9개 부처	예산:일반회계, 특별회계(4) 기금:17개
· 사회복지 분야 · 보건 분야	739,161(91.0) 73,303(9.0)		
· 예산 · 기금	252,495(31.1) 559,969(68.9)		

주 : 1) * 표시된 3개 부문은 보건분야, 나머지 9개 부분은 사회복지분야임.
2) 16개 기금은 전액 복지재정에 속하며, 복권기금은 일부만 해당함.
자료 : 국회예산정책처(b), 2010:37에서 이용(원자료:기획재정부, 2010 나라살림 예산개요).

, 2005~2010 ( )
23.3% .
8.2%p 31.5%
. 2005 2010
55 104 .[14)]

14) 사회복지분야(보건분야 제외)의 국고보조사업 중에는 1개의 세부사업내에도 내역사업이 여러개 있어 실실제 국고보조율이 각각 설정되어 있으며 이를 기준으로 보면, 2005년 11개, 2006년 9개, 2007년 14개, 2008년 9개, 2009년 8개, 2010년 15개가 신설 또는 확대되어 2005~2010년 동안 세부사업별로

「 · 」

(2005) “ · ” ,

. 2005

30% ,

100% 2008

.

표 3-2. 복지재정 지출규모: 2005~2010년

(단위: 조원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009		2010 (당초)	합 계	연평균 증가율
					당초	추 경			
정부총지출(A)	209.6	224.1	238.4	262.8	284.5	301.8	292.8	1,518.3	6.9
복지재정(B) (B/A)	49.7 (23.7)	56.0 (25.0)	61.4 (25.7)	68.8 (26.2)	74.6 (26.2)	80.4 (26.6)	81.2 (27.7)	397.4 (26.2)	10.4 –
[분야별] 사회복지 보건	 44.5 5.0	 50.5 5.5	 56.1 5.3	 62.9 5.9	 67.7 6.9	 73.4 7.0	 73.9 7.3	 361.3 36.0	 10.7 7.9
[회계별] 예산 기금	 14.7 34.9	 14.5 41.5	 16.8 44.6	 20.2 47.5	 23.3 51.4	 – –	 25.2 56.0	 114.7 275.9	 11.4 9.9
[주요 부문별]							(단위: 억원, %)		
기초생활보장	46,225	53,438	65,831	72,716	71,427	79,803	73,045	462,485	9.6
취약계층 지원 등	11,686	14,634	19,329	35,072	46,995	63,303	56,502	247,521	37.1
보육·가족·여성	6,786	9,426	12,173	16,690	19,295	19,567	23,568	107,505	28.3
공적연금	160,582	172,025	189,955	214,285	238,197	238,197	259,856	1,473,097	10.1
노동	78,341	93,186	104,294	104,936	146,846	146,846	122,935	768,085	9.4
보훈	25,006	26,985	29,710	31,291	33,597	33,597	36,093	216,279	7.6
주택	116,821	135,459	139,664	154,145	152,883	152,883	167,162	1,016,305	7.4
건강보험 지원	40,375	42,962	41,350	45,539	52,040	52,040	53,826	328,132	5.9

주 : 1) 2005~2008년간은 최종예산 기준이며 2009년은 추경기준임.

2) ‘취약계층지원 등’은 3개 부문(취약계층지원, 노인 · 청소년, 사회복지일반) 합산.

자료 : 국회예산정책처(b), 2010:39에서 인용(원자료 : 「각년도 나라살림」을 토대로 작성).

는 총 66개의 국고보조사업이 새로이 시작되었다(국회예산정책처(c), 지방자치단체 국가보조사업편람을 참고하여 작성함).

표 3-3. 중앙정부 사회복지지출 현황

(단위: 조원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
[중앙 재정]							
정부 총지출	209.6	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8	6.9
– 사회복지분야 지출	44.54	50.52	56.10	62.91	73.42	73.92	10.7
보건복지부							
– 예산(일반회계, a)	8.91	9.71	11.53	15.85	19.27	19.29	16.7
– 국고보조사업(b)	4.95	6.04	7.82	11.16	13.02	14.11	23.3
(예산 중 보조사업 비중, b/a)	55.6	62.2	67.8	70.4	67.6	73.1	–
대응 지방비 부담(c)	1.78	2.15	2.85	5.07	6.15	7.01	31.5
(보조사업 대비 지방비 비중, c/a)	36.0	35.6	36.4	45.4	47.2	49.7	–

주 : 각년도 최종예산 기준, 2010년은 당초예산 기준.
자료 : 1) 보건복지부, 「예산 및 기금운용계획 개요」, 각년도.
2) 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각년도.

2. 복지재정 투자전망

OECD ,

.

. OECD

.

(2010-2014) . 12 2014

4.8% . · ·

5.9% . · ·

2010 27.7% 2014 29.0% .

· ·

.

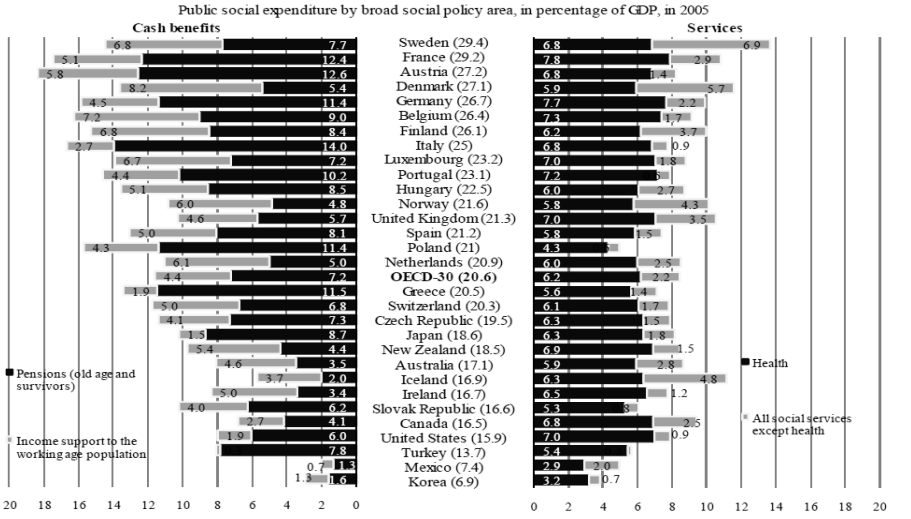
표 3-4. OECD 회원국 평균 복지지출과 경제사회지표 비교

		중앙정부 복지지출 비중			1인당 GDP('07)	65세이상 인구('10)	조세 부담율('07)	국민 부담율('07)
		계	사회복지	보건	US달러	%	% of GDP	% of GDP
OECD 평균		47.8	36.1	11.7	33,444	15.4	26.7	36.1
한국	IMF통계('07)	21.7	20.7	1.0	24,801	11.0	21.0	28.7
	정부통계('10)	27.7	25.2	2.5*)				
	NABO('10)*	35.2	21.5	13.7				

주 : *현행 정부재정의 보건분야 지출는 건강보험과 장기요양보험의 국고지원액과 국가부담분(보험료)만을 계상함(전체의 15% 내외). NABO는 보건지출이 과소반영 된 문제점을 시정하기 위해 UN의 기능별 재정분류 기준을 적용하여 1) 의료급여 및 장기요양보험 지원액을 보건분야 지출로 변경하고, 2) 건강보험과 노인장기요양보험의 미반영분 전액을 반영하고, 3) 주택부문을 제외하여 재분류하고 추정함.

자료 : 국회 예산정책처, 2010:48에 발췌하여 작성함.

그림 3-1. 공공부문 사회복지비 GDP 비중



자료 : OECD, Social Expenditure Database.

표 3-5. 국가재정운영계획(2010-2014)의 주요 분야별 재원배분계획

(단위:조원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	증가율	점유비중	
							2010	2014
R&D	13.7	14.9	16.6	18.1	19.1	8.7	4.7	5.4
산업·중소기업·에너지	15.1	15.1	15.5	16	16	1.4	5.2	4.5
SOC	25.1	24.3	22.4	22.9	23.5	△1.7	8.6	6.7
농림수산식품	17.3	17.7	18.2	16.9	17.6	0.5	5.9	5.0
보건·복지·노동	81.2	86.3	92.8	98.1	102.4	5.9	27.7	29.0
교육	38.3	41.3	44.9	48.2	52.1	8	13.1	14.8
문화체육관광	3.9	4.1	4.2	4.2	4.3	2.7	1.3	1.2
환경	5.4	5.7	5.7	5.7	6	2.4	1.8	1.7
국방	29.6	31.3	32.9	34.2	35.6	4.8	10.1	10.1
외교통일	3.3	3.7	3.9	4.2	4.5	7.7	1.1	1.3
공공질서·안전	12.9	13.6	14.2	14.3	14.7	3.2	4.4	4.2
일반공공행정	48.7	53.2	57.1	59.5	62.8	6.5	16.6	17.8
총지출	292.8	309.6	324.8	337.7	353	4.8	100	100

자료 : 기획재정부, 「국가재정운영계획(2010-2014)」, p. 49.

표 3-6. 보건·복지·노동분야 투자계획

(단위:십억원,%)

	2010	2011	2012	2013	2014	증가율
□사회복지·보건(계)	81,247	86,271	92,828	98,143	102,353	5.9
○사회복지분야	73,916	78,949	85,305	90,685	94,847	6.4
· 기초생활보장	7,305	7,524	7,749	7,896	8,221	3.0
· 취약계층지원	1,521	1,332	1,313	1,346	1,369	△2.6
· 공적연금	25,986	28,197	31,834	35,308	39,137	10.8
· 보육·가족·여성	2,369	2,871	2,964	3,101	3,248	8.2
· 노인·청소년	3,663	3,841	3,890	3,994	4,116	3.0
· 노동	12,294	12,667	12,782	13,336	13,824	3.0
· 보훈	3,609	3,777	3,915	3,990	4,078	3.1
· 주택	16,716	18,040	20,325	21,158	20,273	4.9
· 사회복지일반	453	545	531	556	581	6.4
○ 보건분야	7,331	7,477	7,523	7,458	7,506	0.6
· 보건의료	1,704	1,539	1,556	1,457	1,476	△3.5
· 건강보험	5,383	5,710	5,727	5,745	5,763	1.7
· 식품의약안전	224	228	240	256	267	2.3

자료 : 기획재정부, 「국가재정운영계획(2010-2014)」, p. .96.

6.4%

제2절 지방자치단체 사회복지지출 실태분석

1. 사회복지지출의 구조와 사업

가. 사회복지지출의 구조

2005

15)

2010

104 16)

15) 기존의 국고보조사업은 분권교부세를 통하여 지원하므로 일괄포괄보조방식을 취하고 있는 형태이다.
16) 사업이 세분화되어 국고보조율이 설정된 사업기준으로는 111개이다.

,

.

표 3-7. 우리나라 사회복지사업 유형과 재원구조

구분	사회복지 지방이양사업	국고보조사업*)	자체사업
사업유형	67개 사업(2005년 기준)	104개 사업(2010년 기준) (기초단체:시·도비보조사업)	자치단체별 자체사업
재원구조	분권교부세+대응지방비	보조금(국고/시·도비)+대응지방비	순수 자체재원

주 : *는 2010년 기준 사회복지분야(보건분야 제외)의 국고보조사업은 보건복지부 66개 사업, 여성가족부 29개 사업, 기획재정부 5개 사업, 행정안전부 1개 사업, 노동부 3개 사업(제주특별자치도 기능이양사업 제외)임.

. ,

. , 17) 18)

,

.

2010

45.2%(14 3,910) .

2007 41.47%

2010 45.24% .

17) 중앙정부의 특별회계 중 복지재정(사회복지+보건분야)과 관련이 있는 특별회계는 농어촌구조개선특별회계, 에너지및자원사업특별회계, 광역지역발전특별회계, 책임운영기관특별회계의 4개 특별회계가 해당된다.

18) 중앙정부의 기금 중 복지재정지출에 활용되는 기금은 6개 사회보험성기금(국민연금기금, 공무원연금기금, 사학연금기금, 군인연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금), 10개 사업성기금(국민건강증진기금, 청소년육성기금, 응급의료기금, 여성발전기금, 근로자복지진흥기금, 임금채권보장기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금, 보훈기금, 순국선열애국지사사업기금, 국민주택기금) 및 1개 계정성기금(복권기금)이 있다.

표 3-8. 분야별 지방자치단체 국고보조사업의 규모(2007-2010년)

(단위:억원, %)

	2007		2008		2009		2010	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
일반공공행정	4,472	2.01	4,020	1.61	5,924	2.01	6,715	2.12
공공질서및안전	2,722	1.22	3,189	1.28	5,591	1.90	6,548	2.07
통일·외교	242	0.11	380	0.15	78	0.03	118	0.04
국방	0	0.00	32	0.01	45	0.02	2	0.00
교육	3,712	1.66	104	0.04	2,103	0.72	899	0.28
문화및관광	8,460	3.79	9,804	3.93	12,060	4.10	13,734	4.34
환경	22,915	10.28	24,466	9.80	29,361	9.98	32,871	10.39
사회복지	92,479	41.47	113,059	45.29	129,527	44.05	143,190	45.24
보건	3,776	1.69	4,297	1.72	4,608	1.57	5,360	1.69
농림수산	37,659	16.89	43,006	17.23	46,299	15.74	50,465	15.94
산업·중소기업및에너지	8,168	3.66	7,745	3.10	9,767	3.32	9,860	3.12
교통및물류	30,472	13.67	30,206	12.10	37,215	12.66	32,822	10.37
통신	235	0.11	311	0.12	257	0.09	68	0.02
국토및지역개발	7,625	3.42	8,952	3.59	11,154	3.79	13,744	4.34
과학기술	54	0.02	40	0.02	70	0.02	99	0.03
합계	222,991	100	249,611	100	294,059	100	316,495	100

주 : 각 년도 예산액 기준이며, 디지털예산회계시스템(d-Brain), 2010.6의 자료임.
자료 : 국회예산정책처, 『지방자치단체 국가보조사업 편람』, 2010.7, pp.31-32 재정리.

(+) 13

. 19)

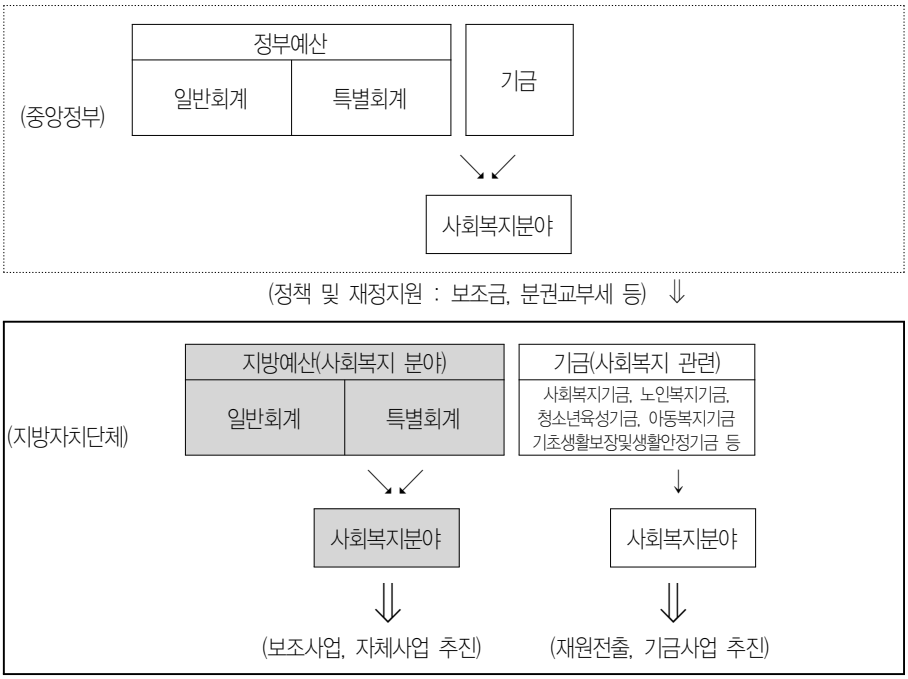
· · ·

.

.

19) 지방자치단체의 사회복지 관련기금은 여성발전기금, 노인복지기금, 장애인등편의시설설치기금, 장애인복지기금, 청소년육성기금, 아동복지기금, 사회복지기금, 저소득주민지원기금, 불우아동결연기금, 생활안정기금, 자활기금, 생활지원기금, 국가기초생활보장기금, 주민소득지원및생활안정기금, 한부모가족지원기금, 보훈기금, 국가유공자단체등지원기금, 공공부조기금, 난치병치료후원기금, 저소득층자녀학자기금 등이 있다.

그림 3-2. 지방자치단체 사회복지지출의 예산 흐름도



주 : 본 연구의 연구대상 및 자료 분석은 "음영처리"된 부분에 한정되고 있음.

나. 지방이양사업

2005 , , (
) (
) 67
. 2005
13 149 .
67 50%
. 12.1%
, 3 6,000
44.6% .[20]
, ,

, , ,

. < 3-9>

, ,

, ( ) , ,

.

표 3-9. 사회복지사업의 유형별 지방이양사업

	지방이양사업	국고보조사업 유지
생활시설 운영시설	· 정신요양시설, 사회복귀시설 · 노인시설 · 장애인: 생활시설, 직업재활시설, 공동생활가정 · 아동시설, 모자복지시설	· 그룹홈 아동보호 · 부랑인시설
이용시설	· 장애인:복지관, 재가복지센터, 주간보호시설, 단기보호시설, 의료재활시설, 체육관, 시각장애인심부름센터 및 재활지원센터, 청각장애수화통역센터, 정신지체인자립지원센터, 해피콜봉사센터, 정보화지원센터, 지체장애인편의시설센터 · 노인:재가노인복지시설, 경로당, 노인복지회관, 치매상담센터, 지역사회시니어클럽 · 사회복지관, 재가복지봉사센터	· 자활후견기관 · 건강가정지원센터 · 아동복지시설 · 입양정보센터 · 지역아동센터 운영지원 · 노동인력운영센터설립운영 · 지방노인보호전문기관운영
시설설치 및 기능보강	〈기능보강〉 · 장애인복지관, 장애인체육관, 사회복지관 · 재가노인복지시설개보수 〈시설설치〉 · 노인복지회관 신축 · 아동보호전문기관설치	〈기능보강〉 · 정신요양시설, 사회복귀시설 · 장애인생활시설, 의료재활시설, 직업재활시설 · 노인시설, 노인치매요양병원 · 아동시설, 모자복지시설, 부랑인시설 〈시설설치〉 · 권역별재활센터 · 장사시설설치 · 노인그룹홈, 소규모다기능시설

20) 경상적수요 74개 사업, 비경상적수요 75개 사업으로 분류하였다. 이외 문화관광부가 24개 사업의 16%, 해양수산부가 16개 사업의 11%를 점하였으며, 재원으로 보면 보건복지부가 5,959억원으로 이양총액 9,581억원의 62%, 건설교통부가 1,331억원으로 14%, 행정자치부가 742억원의 8% 등이었다(자세한 내용은 서정섭, 조기현(2006), pp.5-13 참조)

	지방이양사업	국고보조사업 유지
서비스 (급여)	· 장애인특별운송사업 · 장애인지역사회재활시설차량 · 여성장애인가사도우미 · 청각장애아동달팽이관수술 · 장애인생활시설치과유니트 · 경로식당무료급식 · 저소득재가노인식사배달 · 노인건강진단 · 노인일거리마련사업 · 모자복지시설퇴소자자립정착금 · 푸드뱅크운영장비지원 · 노숙자보호, 쪽방생활자지원 · 결연기관PC구입비	· 장애인의료비, 자녀학비, 수당, 아동부양수당, 장애인등록진단비 · 장애인특별운송사업차량구입 · 장애인재활보조기구교부 · 경로연금, 사할린한인지원 · 입양아동양육보조금, 가정위탁아동상해보험료지원 · 저소득 모부자가정지원 · 산모·신생아도우미 지원 · 불임부부 지원
기타 프로그램 · 사업	· 편의시설설치시민촉진단 · 경로당활성화 · 소년소녀가장지원 · 가정위탁양육지원, 퇴소아동자립정착금 · 결식아동급식	· 중증장애인자립생활지원사업 · 여성장애인역량강화 교육사업 · 재활보조기구교부사업 · 장애인생산품판매시설 · 장애인체육대회 · 저소득층학생 수능공부방 운영
인건비	· 사회복지전담공무원, 공익근무요원, 업무보조 공익요원	–

.

< 1> .

67 , 2004

47.2%:52.8% .

2005 32.9%:67.1%

14.3%p 2009

30.2% , 69.8% .

.

,

.

다. 국고보조사업

,
. 2010
66 ,
29 , 5 , 1 , 3
104 .[21)]
2005 66 33
, 29 15 , 5 4 ,
1 , 3 ( ) 2
, 104 55 54.0% 2005
.
.
.

표 3-10. 사회복지분야 국고보조사업(2010년 기준)

사업명	개시년도	보조방법	보조율
〈보건복지부〉			
생계급여	1961	경상보조	서울 40~60%, 그 외 70~90%
장사시설 설치사업	1962	자본보조	70%
의료급여자치단체경상보조	1977	경상보조	서울 50%, 그 외 80%
교육급여	1979	경상보조	서울 40~60%, 그 외 70~90%
노인단체지원	1979	경상보조	서울 20%, 그 외 50%
장애인복지시설기능보강	1981	경상, 자본보조	·장애인생활시설 및 직업재활시설 기능보강 : 자본보조(50%)

21) 국회예산정책처(c), 『지방자치단체 국고보조사업 편람』, 2010을 참조하여 지방자치단체 국고보조사업을 정리한 것으로 실제와는 조금 다를 수 있다. 제주도의 경우 특별지방행정기관 이관에 따른 노동부 사업은 제외하였다.

사업명	개시년도	보조방법	보조율
장애인복지시설기능보강	1981	경상, 자본보조	·장애인의료재활시설기능보강 : 자본보조(30%) ·장애인생산품판매시설운영 : 경상보조(40%), 자본보조(30%)
장애인보조기구지원	1982	경상보조	서울 50%, 지방 80%
부랑인 복지지원	1985	경상보조	서울 50%, 지방 70%
부랑인시설기능보강	1985	자본보조	50%
노인요양시설 확충	1986	자본보조	50%
주거급여	1989	경상보조	서울 40~60%, 그 외 70~90%
장애인등록진단비지원	1989	경상보조	서울 30%, 지방 50%
장애수당	1990	경상보조	서울 50%, 지방 70%
장애인 의료비지원	1990	경상보조	서울 50%, 지방 80%
장애인 자녀학비 지원	1990	경상보조	서울 50%, 지방 80%
아동시설 기능보강	1990	자본보조	50%
보육돌봄서비스	1991	경상보조	서울 10~30%, 지방 40~60%
영유아보육료지원	1991	경상보조	서울 10~30%, 지방 40~60%
보육시설지원	1991	경상보조	서울 10~30%, 지방 40~60%
영유아사전예방적건강관리	1991	경상보조	서울 30%, 지방 50%(국민건강증진기금)
보육시설기능보강	1991	자본보조	50%
영주귀국 사할린한인지원 자치단체 경상보조	1992	경상보조	100%
지방보육정보센터운영	1995	경상보조	서울 20%, 그 외 50%
장애아동 입양양육보조금	1996	경상보조	서울 40%, 지방 70%
노인치매병원 확충	1996	자본보조	50%(국민건강증진기금)
해산·장제급여	1997	경상보조	서울 40~60%, 그 외 70~90%
자활사업	2000	경상보조	서울 40~60%, 지방 70~90% (지역자활센터 운영 서울 50%, 지방 70%)
자활소득공제	2001	경상보조	서울 40~60%, 그 외 70~90%
자활지원센터 운영지원	2004	경상보조	70%
방과후돌봄서비스	2004	경상보조	서울 30%, 지방 50~70%
노인보호전문기관	2004	경상보조	50%
노인일자리사업지원	2004	경상보조	서울 30%, 그 외 50%
재활병원 건립	2004	자본보조	50%(국민건장증진기금)
요보호아동그룹홈 운영지원	2005	경상보조	40%
중증장애인자립생활(IL) 지원	2005	경상보조	40%
보육시설종사자보수교육	2005	경상보조	서울 10~30%, 지방 40~60%
긴급복지지원	2006	경상보조	서울 50%, 그 외 80%
가정위탁아동상해보장	2006	경상보조	서울 50%, 지방 70%
여성장애인지원사업	2006	경상보조	80%

사업명	개시년도	보조방법	보조율
산모신생아도우미 지원	2006	경상보조	서울 50%, 그 외 80%
지역복지사업평가 자치단체 경상보조	2006	경상보조	100%
산모건강관리사업	2006	경상, 자본보조	·모유수유클리닉 운영 : 50%
			·임산부아동건강관리 : 서울 30%, 지방 50%
			·난임부부지원 지자체 경상보조 : 서울 30%, 지방 50%
			·찾아가는 산부인과 : 50%(이상 국민건강증진기금)
노인건강관리	2006	경상보조	50%(국민건강증진기금)
농어촌장애인주택개조사업	2006	자본보조	50%(농어촌구조개선특별회계)
입양수수료지원	2007	경상보조	서울 40%, 지방 70%
입양아동 양육수당 지원	2007	경상보조	서울 40%, 지방 70%
아동발달지원계좌 자치단체경상보조	2007	경상보조	서울 40%, 지방 70%
아동청소년통합서비스지원운영	2007	경상보조	서울 67%, 지방 100%
장애인사회활동지원	2007	경상보조	서울 50%, 지방 70%
장애인일자리지원	2007	경상보조	30~80%
저출산고령사회극복 국민인식 개선	2007	경상보조	50%
노인돌봄서비스 지자체보조	2007	경상보조	서울 50%, 일반 70%, 신활력 80%
지역사회서비스투자사업 자치단체경상보조	2007	경상보조	50~70%
노인일자리사업지원(제주)	2007	경상보조	50%(광특회계)
양곡할인	2008	경상보조	차상위양곡(정률보조)-서울50% 그 외 80%
			기초수급자양곡(정액보조)
기초노령연금	2008	경상보조	40~90%
사회복지통합서비스전문요원 지원	2009	경상보조	50%
장애아동 가족지원사업	2009	경상보조	서울 30~50%, 그 외 70%
농어촌지역 소규모보육서비스 제공	2009	경상보조	70%
보육시설 미이용아동 양육지원	2009	경상보조	서울 10~30%, 지방 40~60%
지역복지사업평가	2009	경상보조	100%
사회복지통합관리망구축 및 운영	2009	경상보조	50%
근로능력있는 수급자의 적극적 탈수급 지원	2010	경상보조	서울 40~60%, 그 외 70~90%
가사간병방문도우미사업	2010	경상보조	서울 50%, 지방 70%, 신활력지역 80%
입양·가정위탁 심리치료지원사업	2010	경상보조	서울 40%, 지방 70%
중증장애인연금	2010	경상보조	서울 50%, 지방 70%
여성가족부			

사업명	개시년도	보조방법	보조율
〈여성가족부〉			
성매매피해자 지원시설운영	1961	경상,자본보조	50~80%
한부모가족복지시설기능보강	1987	자본보조	50%
청소년시설확충	1990	경상보조	50%(광특회계)
가정폭력·성폭력방지 및 피해자 지원	1994	경상보조	50~100%
지방청소년활동진흥센터 활동지원	1996	경상보조	50~60%(청소년육성기금)
청소년유해완경개선	1998	경상보조	50%
청소년국제교류	1999	경상보조	50%(청소년육성기금)
수련프로그램 운영 및 활성화 지원	2000	경상보조	50%(청소년육성기금)
아동청소년 활동지원	2001	경상보조	50%(청소년육성기금)
청소년수련시설 지도자 지원	2003	경상보조	50%(청소년육성기금)
집결지 성매매자활지원사업	2004	경상보조	100%
성매매피해자 구조지원	2004	경상보조	50~80%
가정폭력·성폭력 피해히복 및 재발방지사업	2004	경상보조	50~70%(여성발전기금)
지방건강가정지원센터	2004	경상보조	서울 30%, 그 외 50%
가정폭력·성폭력 보호시스템 구축	2005	경상보조	50~100%
아동청소년참여지원	2005	경상보조	50%(청소년육성기금)
위기청소년 사회안전망 구축	2005	자본보조	50~100%(청소년육성기금)
청소년쉼터운영지원	2005	경상보조	50%(청소년육성기금)
여성장애인 사회참여 확대지원	2007	경상보조	50~80%
아이돌보미지원사업	2007	경상보조	서울 30%, 그 외 70%
청소년성문화센터 설치 운영	2007	경상보조	50%(청소년육성기금)
여성특화 IT 오라인 교육	2008	경상보조	100%(정액보조)
폭력피해여성 주거지원사업	2008	경상보조	100%(정액보조)
경력단절여성취업지원	2009	경상보조	50~70%
가족역량강화지워	2009	경상보조	50%
여성일자리센터 건립지원	2010	경상보조	50~80%
지역여성폭력피해자 구제활동지원	2010	경상보조	50~100%
청소년한부모 자립지원	2010	경상보조	서울 50%, 그 외 80%
취약계층청소년자립지원	2010	자본보조	서울 50%, 그 외 70%
〈기획재정부〉			
한부모가족 자녀양육교육비 지원	1992	경상보조	서울 50%, 지방 80%(복권기금)
폭력피해 이주여성 지원	2005	경상보조	서울 50%, 지방 80%(복권기금)
다문화가족지원센터운영	2006	경상보조	서울 50%, 지방 80%(복권기금)
다문화가족언어및교육서비스	2007	경상보조	서울 50%, 지방 80%(복권기금)
글로벌 다문화센터 건립	2010	경상보조	50%(복권기금)

사업명	개시년도	보조방법	보조율
〈행정안전부〉			
희망근로프로젝트	2009	경상보조	서울 40-60%, 지방 70-90%
〈노동부〉			
농어민지역실업자직업훈련	1995	경상보조	80%(2009년 100%에서 80%로 조정)
고용안정사업운영(제주)	1995	경상보조	100%(고용보허기금)
실렁급여운영(제주)	1995	경상보조	100%(고용보험기금)
직업능력개발사업운영(제주)	1995	경상보조	정액보조(고용보험기금)
지역노사민정협력활성화	2005	경상보조	30%
새터민직업훈련(제주)	2006	경상보조	정액보조, 광특회계
민간취업기관지원(제주)	2006	경상보조	100%(고용보험기금)
직업체험및취업캠프프로그램운영(제주)	2006	경상보조	정액보조(고용보험기금)
대학취업지원기능확충지원(제주)	2006	경상보조	정액보조(고용보험기금)
자치단체직업능력개발지원(제주)	2007	경상보조	50%, 광특회계
직업상담원인력지원(제주)	2007	경상보조	100%, 광특회계
직업안정기관운영(제주)	2007	경상보조	100%, 광특회계
직업적응훈련(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
신규실업자등직업훈련(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
노동위원회기능강화(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
노동위원회청사관리(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
제주지방노동위원회 인력지원(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
제주지방노동위원회 기본경비(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
제주직업안정소 인력지원(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
제주직업안정소 기본경비(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
채용박람회지원(제주)	2007	경상보조	100%(고용보험기금)
전문계고교취업지원기능확충지원(제주)	2007	경상보조	정액보조(고용보험기금)
청소년직장체험프로그램(제주)	2008	경상보조	정액보조, 광특회계
사회적기업육성	2010	경상보조	80%

국회예산정책처(c), 『지방자치단체 국고보조사업 편람』, 2010을 참조하여 발췌·정리한 것임.

라. 자체사업

, . , , , , , , , , 2011 6% (· , 2011:4-5).

표 3-11. 사회복지 관련 자체사업 유형과 예산구성(전라북도 사례)

(단위 : 백만원,%)

구분	자체사업내용	자체사업 예산	사회복지 전체예산
지역 복지	참여형 사회복지시책추진, 사회복지시설평가, 단위사업추진경비, 복지콜센터설치운영, 민간사회복지지원, 사회복지관기능보강, 노숙인쉼터운영, 사회복지관운영지원, 사회복지종사자처우개선, 보훈시설확충, 보훈단체지원	16,643 (99.99)	16,644 (100)
빈 곤	저소득층 자녀교복지원, 단위사업기본경비, 자활사업지원	495 (0.08)	627,226 (100)
장애인 복 지	장애인가정 영아양육비지원, 단위사업추진기본경비, 장애인지역재활시설운영지원, 장애인재활 및 사회참여사업, 장애인편의증진사업	5,134 (6.66)	77,138 (100)
여 성 복 지	여성취업인력 육성사업, 양성평등사업지원, 단위사업추진기본경비, 여성자원봉사활동 지원, 여성사회참여확대사업, 취약여성특별지원, 은심미동심 순회서비스, 저소득한부모가정 생활양립지원, 한부모복지시설 지원, 취약계층 인권보호	1,893 (7.97)	23,733 (100)
보 육	보육시설 취사도우미 파견, 보육정책 운영관리, 단위업무 추진 기본경비, 보육시설 한마음대회, 다문화매직사업	417 (0.24)	172,568 (100)
청소년 복 지	청소년육성사업지원, 전라북도 자매결연도시 청소년단체 국제교류, 단위사업추진 기본경비, 청소년비정규학교 운영지원, 청소년보호활동지원	541 (5.36)	10,095 (100)
아 동 복 지	실종아동보호, 아동복지시설 운영지원, 아동복지시설 생활아동지원, 입양활성화 지원, 단위사업추진경비, 아동행사지원, 아동권익 증진사업, 아동급식지원	10,942 (36.59)	29,904 (100)
노 인 복 지	노인의 날 행사, 노인회활성화 사업지원, 노인회 사회적 일자리사업, 노인 사회 참여확대 지원, 경로당 여가활성화 지원, 단위사업추진경비, 노인일자리사업, 노인일자리 사업 수행기관 평가, 단위사업 추진 기본경비, 노인건강진단, 무료급식지원, 노인보호전문기관지원, 경로당 지원, 노인복지관 지원, 단위사업추진 기본경비, 재가노인 복지시설 지원, 요양보호사 자격관리, 노인복지시설 종사자처우개선, 노인복지시설 행사지원	7,739 (3.05)	253,571 (100)
저출산 대응	저출산대응기반조성, 저출산 대응 도민홍보	24 (8.30)	289 (100)
기 타	행정경비	29,000 (100)	29,000 (100)
전 체		73,109 (5.89)	1,240,168 (100)

주 : 전라북도 2011년도 세입세출예산서 분석 자료임.

자료 : 이중섭·박신규, "전라북도 복지정책, 사업의 감소화와 재정의 효율화 병행해야", 『Issue Briefing』, vol 32, 전북발전연구원, 2011.3.14, p.5에서 인용.

6%

. 2011

11.2%[22] .

.

2. 사회복지지출의 증가

1991 2010 6.8

23.8 .

2005 2009 20% .[23] 2008

26% 2009 2008 30% .

1991 5.5% 2011 20.2%

2005

. 2000~2004

5 11% 2005 12.8% 2011 20.2%

.

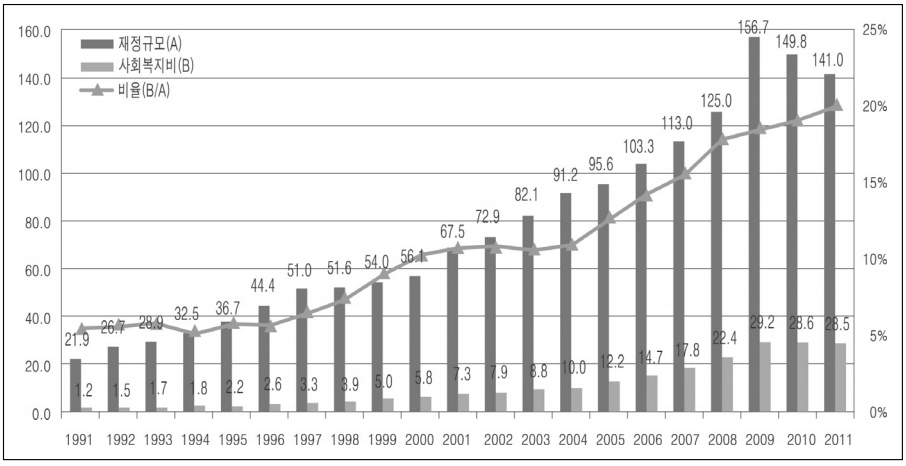
22) 2011년 전국의 사회복지 예산은 284,632억원이며 자체사업 예산은 31,755억원으로 자체사업의 비중은 11.2%이다. 2010년의 경우 당초예산 기준으로 사회복지 분야의 자체사업 비중은 12.6%이다.

23) 2009년도까지는 결산기준이로 기준을 맞추기 위해 2009년도까지 연평균 증가율을 산정하였으며, 2010년은 최종예산, 2011년 당초예산으로 결산시점에서는 전년도 이월사업 등의 포함되어 사회복지비 규모가 증가할 것으로 예측된다.

표 3-12. 지방재정 대비 사회복지비 비중 변화

(단위: 백만원,%)

년도	재정규모(A)	사회복지비(B)	(B/A)
1991	218,502	12,008	5.5
1992	266,598	15,301	5.7
1993	288,745	17,009	5.9
1994	325,364	17,693	5.4
1995	366,643	21,943	6.0
1996	444,467	25,761	5.8
1997	509,589	33,253	6.5
1998	516,054	38,865	7.5
1999	539,793	49,792	9.2
2000	561,079	58,338	10.4
2001	675,048	73,181	10.8
2002	728,838	79,447	10.9
2003	821,160	87,635	10.7
2004	911,593	100,378	11.0
2005	955,835	122,319	12.8
2006	1,033,039	146,900	14.2
2007	1,130,007	178,170	15.8
2008	1,249,978	223,929	17.9
2009	1,567,027	291,649	18.6
2010	1,497,797	286,056	19.1
2011	1,410,393	284,632	20.2

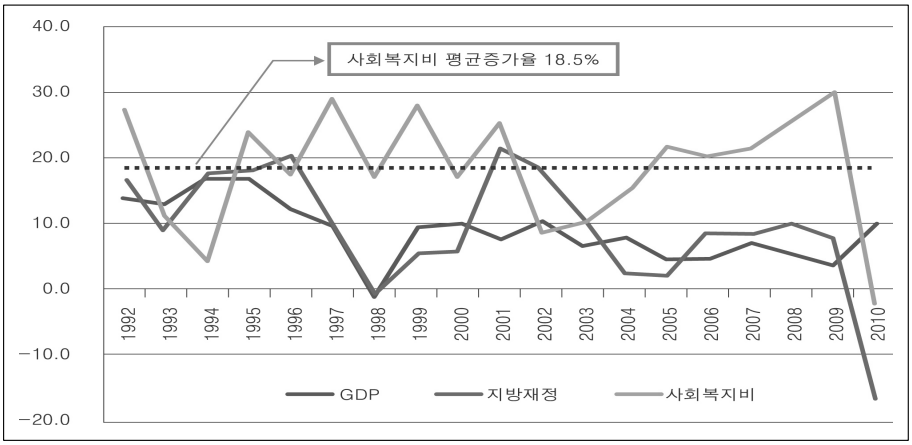


주 : 1992~2009년도는 결산, 2010년도는 최종예산, 2011년도는 당초예산임.
자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 2001~2010 및 「2011 지방자치단체 예산개요」.

표 3-13. GDP, 지방재정, 사회복지비 증가율

(단위:%)

년도	GDP	지방재정	사회복지비
1992	14.1	16.6	27.4
1993	13.2	8.9	11.2
1994	17.1	17.5	4.0
1995	17.1	17.9	24.0
1996	12.5	20.4	17.4
1997	9.8	10.3	29.1
1998	-1.0	-0.6	16.9
1999	9.6	5.8	28.1
2000	9.9	5.5	17.2
2001	8.0	21.8	25.4
2002	10.6	17.6	8.6
2003	6.5	11.1	10.3
2004	7.8	2.5	14.5
2005	4.6	2.1	21.9
2006	5.0	8.8	20.1
2007	7.3	8.5	21.3
2008	5.3	9.9	25.7
2009	3.8	7.7	30.2
2010	10.1	-16.6	-1.9
연평균 증가율	9.0	9.3	18.5



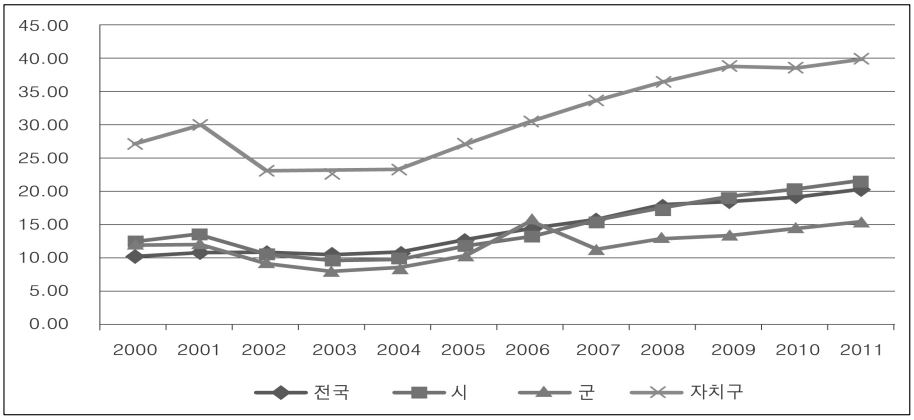
주: 1) GDP자료는 통계청(KOSIS).
2) 지방재정자료는 1992~2009년도는 결산, 2010년도는 최종예산, 2011년도는 당초예산임.
자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 2001~2010 및 「2011 지방자치단체 예산개요」.

1991 2009 GDP 9.0%
9.3% .
18.5% 2 .
2005 · 2008
,
· · ·
. 2005
20% GDP .
2011 20.2% , 21.5%,
15.6%, 40.0% 2005 .
. 40%
.

표 3-14. 기초자치단체 사회복지비 비중 변화

(단위:%)

	전국	시	군	자치구
2000	10.40	12.4	12.4	27.3
2001	10.84	13.6	12.2	30.0
2002	10.90	10.2	9.4	23.0
2003	10.67	9.7	8.1	22.7
2004	11.01	10.1	8.6	23.3
2005	12.80	12.1	10.5	27.1
2006	14.22	13.4	15.8	30.7
2007	15.77	15.5	11.4	33.8
2008	17.91	17.6	13.1	36.5
2009	18.61	19.0	13.6	38.8
2010	19.10	20.2	14.6	38.7
2011	20.20	21.5	15.6	40.0



주 : 2000~2009년도는 결산, 2010년도는 최종예산, 2011년도는 당초예산임.
자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 2001~2010 및 「2011 지방자치단체 예산개요」.

2011 , 6
23.0%, 24.6%, 26.2% , 30.4%,
31.1% .
, 30.4%
18.8%, 31.1% 16.8% .
, 30.4% 13.1%,
26.0% 4.9% , 61.0%
21.3% .

표 3-15. 사회복지비 비중 : 최고·최저

(단위:%)

구분	특별시	광역시	도	제주(도)	시	군	자치구
평균	23.0	24.6	26.2	16.8	21.1	15.4	43.5
최고	23.0	30.4	31.1	16.8	30.4	26.0	61.0
	서울본청	광주본청	전북본청	제주본청	전주시	달성군	부산북구
최저	–	18.8	23.6	–	13.1	4.9	21.3
	–	울산본청	경기본청	–	김포시	울릉군	서초구

자료 : 행정안전부, 「2011 지방자치단체 예산개요」, p.165.

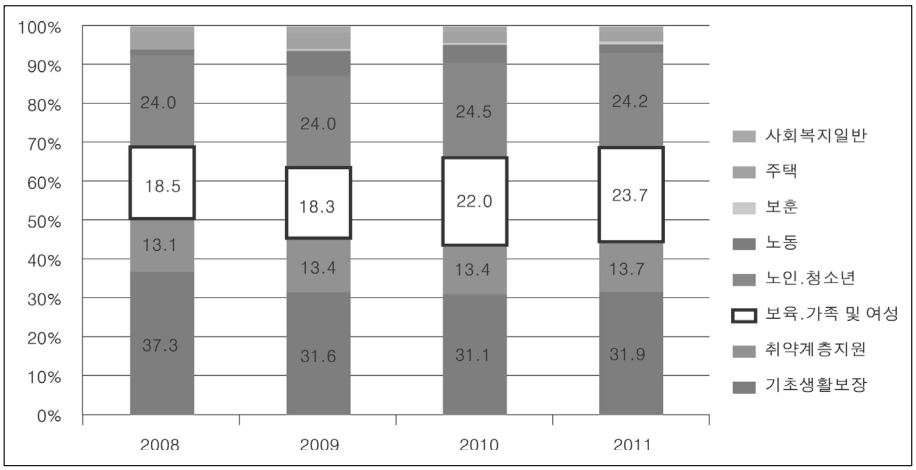
3. 사회복지 분야별 특성

8 31.9%, ·
24.2%, · 23.7% 3 80% . ·
2008 18.3% 2011 23.7%
.

표 3-16. 사회복지비 지출 특성 변화

(단위:백만원, %)

구분	규모				비율			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
사회복지(계)	223,929	291,649	286,056	284,632	100	100	100	100
기초생활보장	83,499	92,139	89,012	90,710	37.3	31.6	31.1	31.9
취약계층지원	29,254	39,182	38,354	38,873	13.1	13.4	13.4	13.7
보육·가족및여성	41,331	53,465	62,797	67,372	18.5	18.3	22.0	23.7
노인·청소년	53,705	69,944	70,051	68,791	24.0	24.0	24.5	24.2
노동	2,873	18,325	12,279	6,313	1.3	6.3	4.3	2.2
보훈	651	1,099	1,329	1,606	0.3	0.4	0.5	0.6
주택	9,615	13,077	8,511	7,553	4.3	4.5	3.0	2.7
사회복지일반	3,001	4,418	3,722	3,415	1.3	1.5	1.3	1.2



31.9%

, · 32.8%

, · 39.6% ,

· 32.2% .

, · , ·

.

표 3-17. 기초자치단체 사회복지비 지출 특성

(단위:%)

구분	시				군				구			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
기초생활보장	24.5	21.7	20.9	20.6	26.0	22.9	22.4	22.2	32.6	27.8	27.3	27.0
취약계층지원	12.2	12.3	12.4	12.7	11.6	12.1	12.7	13.6	11.3	1.2	12.1	12.4
보육·가족및여성	27.5	25.6	30.0	32.8	15.2	14.2	16.7	18.7	27.8	25.3	29.6	32.2
노인·청소년	30.7	28.9	28.2	28.1	41.9	41.4	39.6	39.3	26.1	25.3	25.2	25.0
노동	1.7	8.1	5.3	2.6	1.0	4.9	4.1	1.9	1.2	8.4	4.5	2.3
보훈	0.4	0.6	0.7	0.7	0.5	0.8	0.9	1.3	0.2	0.2	0.2	0.3
주택	0.7	0.7	0.8	0.7	1.4	1.1	1.1	0.9	0.0	0.0	0.1	0.0
사회복지일반	2.2	2.2	1.9	1.8	2.5	2.6	2.5	2.1	1.0	0.9	0.9	0.9

4. 사업·재원별 특성

( ) 39.4%,

40.3% , 88%, 11.2%

.

2008 13.4%, 2009

13.9%, 2010 12.6%, 2011 11.2% .

.

표 3-18. 사회복지의 보조사업과 자체사업 비율

(단위: 조원, %)

	계	보조사업	자체사업	재무활동	행정운영경비
□지방재정	1,410,393 100	555,003 39.4	567,702 40.3	87209 6.2	198480 14.1
○사회복지	284,632 100	250,606 88.0	31,755 11.2	2272 0.8	– –
·기초생활보장	90,710 100	87,290 96.2	3,124 3.4	296 0.3	– –
·취약계층지원	38,873 100	32,514 83.6	6,079 15.6	279. 0.7	– –
·보육가족및여성	67,372 100	61,975 92.0	5,201 7.7	196 0.3	– –
· 노인청소년	68,791 100	59,169 86.0	9,283 13.5	339 0.5	– –
· 노동	6,313 100	4,440 70.3	1,839 29.1	33 0.5	– –
· 보훈	1,606 100	439 27.3	1,167 72.7	– –	– –
· 주택	7,553 100	2731 36.2	3,816 50.5	1,007 13.3	– –
· 사회복지일반	3,415 100	2,047 59.9	1,246 36.5	122 3.6	– –

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 2011.

.

38.1%

.

표 3-19. 연도별 국고보조금 및 지방비 부담현황

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010	2011
국고보조사업	350,107	417,716	467,710	486,182
· 국고보조금율	65.0	63.5	62.5	61.9
· 지방비부담율	35.0	36.5	37.5	38.1

주 : 지방자치단체에서 당초예산에 편성된 금액.
자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 2008-2011.

표 3-20. 사회복지지출의 자체사업 비중변화

(단위: 조원, %)

	2008	2009	2010	2011
자체사업 비중	13.4	13.9	12.6	11.2

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 2008-2011.

표 3-21. 사회복지지출의 국·시도·시군구비 구성

(단위: 억원, %)

구분	계	국비 (A)	시도비 (B)	시군구비 (C)	비중		
					A	B	C
□사회복지	284,632	149,668	77,640	57,324	52.6	27.3	20.1
· 기초생활보장	90,710	68,980	15,369	6,361	76.0	16.9	7.0
· 취약계층지원	38,873	14,269	16,794	7,808	36.7	43.2	20.1
· 보육·가족및여성	67,372	28,458	19,987	18,927	42.2	29.7	28.1
· 노인·청소년	68,791	34,918	15,678	18,195	50.8	22.8	26.4
· 노동	6,313	1,647	2,173	2,494	26.1	34.4	39.5
· 보훈	1,606	104	370	1,132	6.5	23.0	70.5
· 주택	7,553	288	6,517	748	3.8	86.3	9.9
· 사회복지일반	3,415	1,004	752	1,659	29.4	22.0	48.6

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 2011.

, ,

2011 52.6%, 27.3%, 20.1% 2

, ,

.

5. 사회복지지출 전망

(2010-2014) 14

23.0% . 2014

3.8% 3.1% .

3.8% .

▌표 3-22. 지방자치단체 사회복지지출 현황▐

(단위: 조원, %)

구분	합계	구성비	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
계	1,048.2	100	198.0	200.6	209.8	216.6	223.3	3.1
○일반공공행정	123.6	11.8	24.3	24.2	24.1	24.9	26.1	1.8
○공공질서및안전	17.2	1.6	3.5	3.2	3.3	3.6	3.7	1.6
○교육	49.6	4.7	9.0	9.3	9.9	10.6	10.8	4.7
○문화및관광	54.3	5.2	10.1	10.1	11.0	11.4	11.8	4.0
○환경보호	104.5	10.0	19.7	20.5	21.3	20.7	22.3	3.2
○사회복지	241.3	23.0	44.9	46.8	47.8	49.6	52.2	3.8
○보건	15.0	1.4	2.9	2.9	3.0	3.1	3.1	1.7
○농림해양수산	84.7	8.1	15.7	15.9	16.6	18.6	17.8	3.4
○산업중소기업	24.9	2.4	4.9	5.1	5.0	5.0	5.0	0.5
○수송및교통	117.5	11.2	21.9	21.0	23.6	25.4	25.7	4.3
○국토및지역개발	99.5	9.5	19.1	19.2	21.2	19.8	20.2	1.6
○과학기술	2.0	0.2	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	-11.3
○예비비	10.0	1.0	1.8	1.8	1.9	2.1	2.2	5.2
○기타	104.3	10.0	19.8	20.2	20.7	21.6	22.1	2.8

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 2011, p.76.

제3절 지방의 사회복지지출 증가원인과 영향분석

1. 사회복지지출의 증가원인

가. 사회복지사업 지방이양

2005 67 13

149 9,581

.

표 3-23. 지방이양사업 분류표(2005년)

(단위: 개, 백만원)

부 처 별	계		경상적 수요		비경상적 수요	
	사업수	이양액	사업수	이양액	사업수	이양액
합 계	149 (100%)	958,049 (100%)	74 (49.6%)	628,643 (66%)	75 (50.4%)	329,406 (34%)
보건복지부	67	595,854	50	472,242	17	123,612
건설교통부	7	133,078	–	–	7	133,078
행정자치부	4	74,157	1	49,930	3	24,227
문화재청	2	41,032	2	41,032	–	–
문화관광부	24	35,628	7	24,502	17	11,126
농 림 부	9	22,216	4	20,941	5	1,275
해양수산부	16	15,679	2	3,626	14	12,053
농촌진흥청	9	10,237	6	8,518	3	1,719
환 경 부	5	9,046	–	–	5	9,046
여 성 부	2	7,532	1	7,132	1	400
국가보훈처	1	6,378	–	–	1	6,378
노 동 부	1	6,092	–	–	1	6,092
산 림 청	2	1,120	1	720	1	400

자료: 행정자치부, 분권교부세제도 운영('05 지방재정조정제도 실무연찬회 자료), 2005.

2005 146
67 79 .
67 45%
, 5,959
62% .
9,581
0.83% 8,454
, 1,127
. 88.2%
11.8% ,

. 2006 0.94% ,
,

.

.

.

나. 국고보조사업의 증가와 낮은 보조율

2005

.

2005~2010 55 2005 9
, 2006 9 , 2007 14 , 2008 4 , 2009 9 , 2010 10

.

표 3-24. 사회복지분야 국고보조사업 증가현황(2010년)

(단위:사업수)

	2005년이전	2005	2006	2007	2008	2009	2010
보건복지부	36	3	8	10	2	6	4
여성가족부	14	4	–	3	2	2	4
기획재정부	1	1	1	1	–	–	1
행정안전부	–	–	–	–	–	1	–
노동부	1	1	–	–	–	–	1
계	52	9	9	14	4	9	10

주 : 〈표3-10〉에 근거하여 정리.

50%

. ,

66 28 , 29 13

, 4 1 , 3 (

) 1 50% ,

50% . 50%

104 43 41.3% ,

80% 22 21.2% .

70% 52% (,

2011:143)

2. 사회복지지출의 지방재정 영향

가. 사회복지 분야 지방비부담의 증가와 가용재원 잠식

2005

. .

.

(+ +) 2005~2010

7.2%~7.3% ,

27% , 31.5%

30%

(, ,) 7%

4 .

표 3-25. 지방자치단체 사회복지지출 현황

(단위: 조원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
[지방 재정](순계)							
세입 · 세출예산 규모(d)							
– 당초예산	92.37	101.35	111.99	124.97	137.53	139.86	8.7
– 최종예산	107.06	115.47	128.04	144.45	156.70	–	10.0
사회복지분야(g)							
– 당초예산	–	–	17.28	21.65	24.15	26.53	15.4
– 최종예산	12.89	15.32	18.81	23.71	29.16	–	22.6
(예산 중 사회복지 비중, f/d)	12.0	13.3	14.7	16.4	18.6	19.0	–
자체수입(지방세+세외수입, e)							
– 당초예산	57.07	60.67	65.92	73.65	80.84	79.43	6.8
– 최종예산	66.65	69.63	78.05	84.07	86.37	–	6.7
지방교부세(f)							
– 당초예산	17.20	19.32	21.41	24.13	26.51	25.55	8.2
– 최종예산	19.65	20.93	24.53	30.68	28.10	–	9.4
가용재원(자체수입+교부세, e+f)							
– 당초예산	74.27	79.99	87.33	97.78	107.35	104.98	7.2
– 최종예산	86.30	90.56	102.58	114.75	114.47	–	7.3

주 : 1) 2007년까지는 사회보장예산, 2008년부터는 사회복지분야 예산(중앙정부의 사회복지분야와 동일 기준) 기준.

2) 각각 최종예산 기준으로 산출하되, 2010년은 당초예산 기준.

자료:행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각년도.

5 67 17.0%

, 7.9%

24.9% .

67

52.8%

69.8%

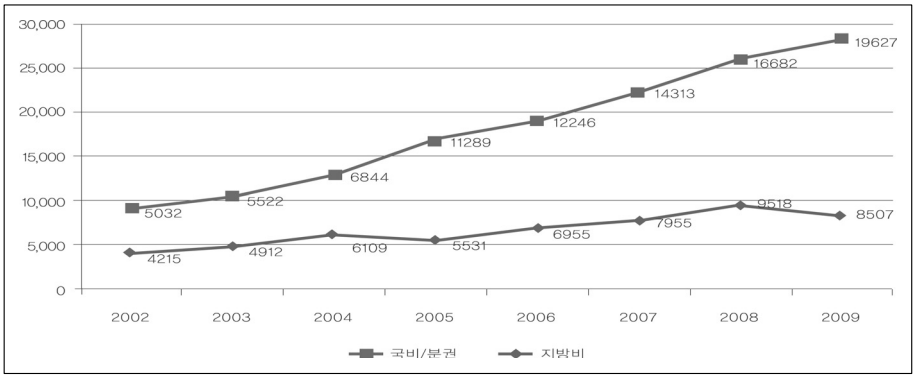
17%p .

.

표 3-26. 사회복지사업 분권교부세 및 지방비 증가추이

(단위 : 억원, %)

구 분		이양 전			이양 후					연평균 증가율	
		'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	이양전	이양후
사회복지지방 이양사업(A)		9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	–	–
국비/분권(B)		4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507	–	–
비중(B/A)		45.6	47.1	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	–	–
지방비(C)		5,032	5,522	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	–	–
비중(C/A)		54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	–	–
증가율	A	–	12.8	24.1	29.9	14.2	16.0	17.7	7.4	18.5	17.0
	B	–	16.5	24.3	–9.4	25.7	14.4	19.6	–10.6	20.4	7.9
	C	–	9.7	23.9	64.9	8.5	16.9	16.6	17.7	16.8	24.9



주 : 연평균증가율의 경우 이양 전 '03~'04(2년) 평균, 이양 후는 '05~'09(5년) 평균임. 최종예산 기준이며, 이양전은 국비이고 이양 후는 분권교부세임. 자료는 행정안전부 자료로 증가율을 산정함.

나. 도시지역과 재정력 취약단체의 지방비부담 가중

,

2010 24.9%(19%) . ·

23.7%, 23.2%, 24.9%, 16.6%, 42.5%

.

표 3-27. 총지출과 사회복지비 지출 변화추이

(단위: 억원, %)

연도	세출	계	대도시 본청	도 본청	시	군	자치구
2004	합계	967,640	221,183	240,238	251,265	156,745	98,209
	사회보장비	127,868 (13.2)	27,602 (12.5)	31,690 (13.2)	30,097 (12.0)	14,256 (9.1)	24,224 (24.7)
2005	합계	1,019,254	230,409	258,621	266,924	156,728	106,573
	사회보장비	152,546 (15.0)	31,413 (13.6)	35,156 (13.6)	38,276 (14.3)	17,438 (11.1)	30,263 (28.4)
2006	합계	1,109,479	238,550	311,065	283,238	164,180	112,446
	사회보장비	186,388 (16.8)	40,110 (16.8)	45,487 (14.6)	45,736 (16.2)	19,196 (11.7)	35,859 (31.9)
2007	합계	1,202,863	270,671	320,885	304,280	182,874	124,153
	사회보장비	222,775 (18.5)	48,132 (17.8)	54,189 (16.9)	55,314 (18.2)	22,257 (12.2)	42,882 (34.5)
2008	합계	1,366,250	308,370	353,328	350,241	209,900	144,411
	사회복지비	292,704 (21.4)	65,385 (21.2)	72,617 (20.6)	70,816 (20.2)	29,515 (14.1)	54,370 (37.7)
2009	합계	1,645,450	365,206	409,513	425,610	281,095	184,028
	사회복지비	383,216 (23.3)	85,722 (23.5)	91,445 (22.3)	94,578 (21.4)	38,202 (16.8)	73,269 (39.8)
2010	합계	1,466,618	344,767	379,041	369,521	214,301	158,988
	사회복지비	365,070 (24.9)	81,851 (23.7)	87,914 (23.2)	92,110 (24.9)	35,575 (16.6)	67,619 (42.5)
연평균 성장률	합계	11.3	10.7	11.4	11.3	13.0	13.6
	사회복지비	24.7	25.7	23.9	25.6	22.1	24.9
사회복지비 비중증가 ('04년 대비 '10년)		11.7%p	11.2%p	10.0%p	12.9%p	7.5%p	17.8%p

주 : 총계기준이며, 2009년까지는 결산이고 2010년은 당초예산규모이며, 연평균증가율은 2005~2009년도의 연평균 증가율임.

, , ,

. 2004 2009

.

2010

,

.

(-) , .

.

. .

. .

,

.

.

2004 2007

(-)

. ,

,

(

, 2009:12-15).

2010

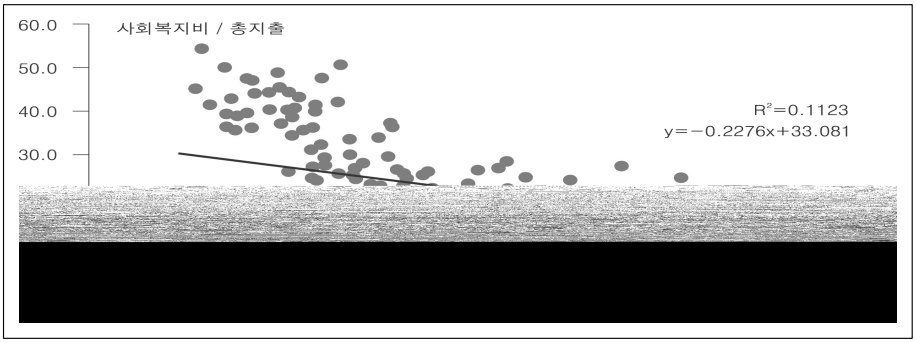
.

. .

그림 3-3. 재정자립도와 사회복지비 비중간의 관계

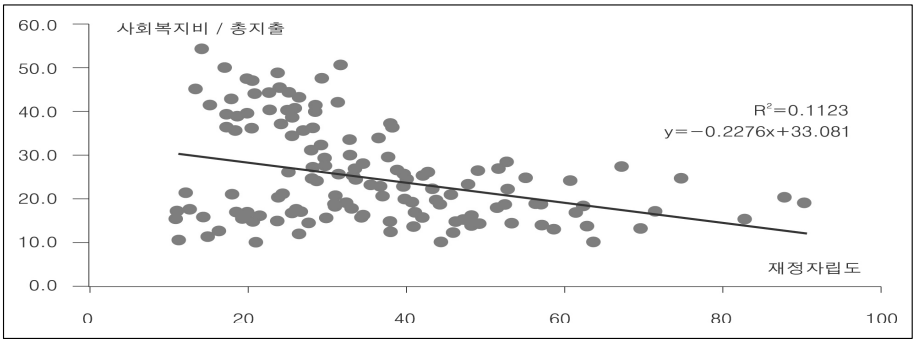
· 2004 (:)

(단위 : %)



· 2007 (: 3)

(단위 : %)



· 2010 (: 6)

(단위 : %)

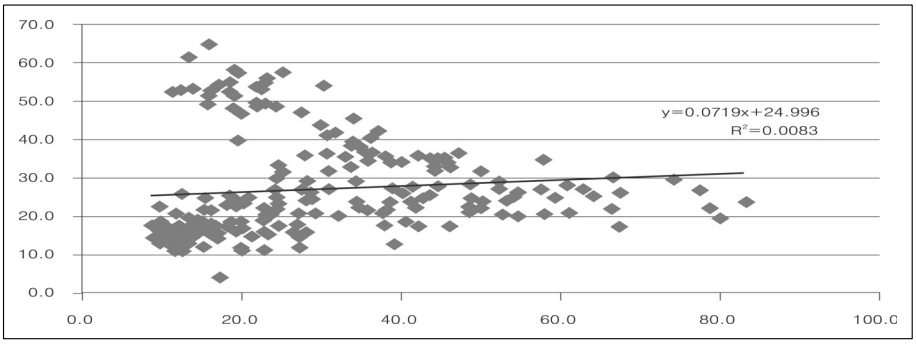


그림 3-4. 재정자립도 순위 대비 사회복지비 비중의 분포(2010년)

(단위 : %)

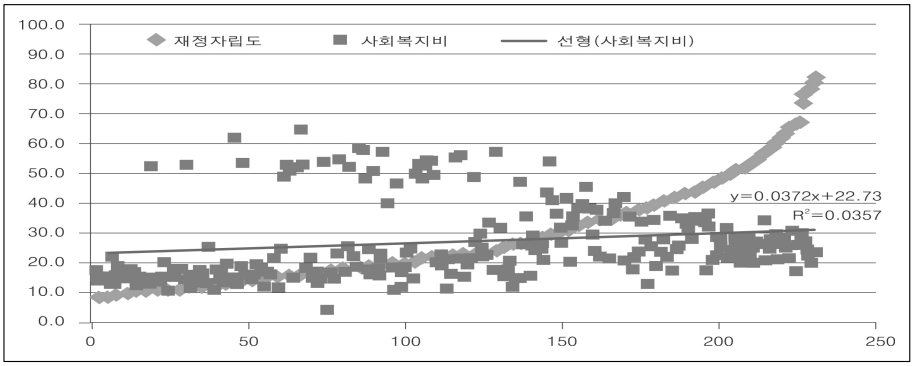
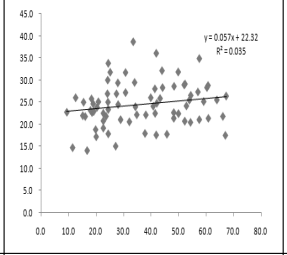
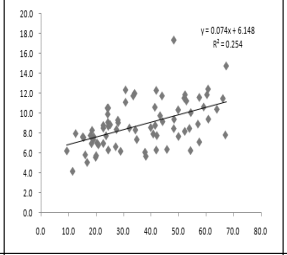
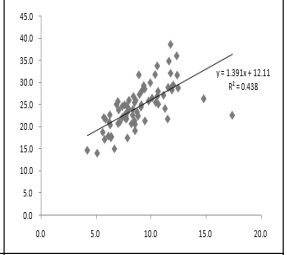
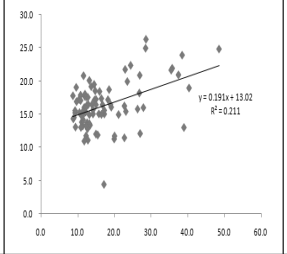
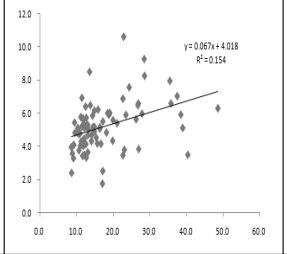
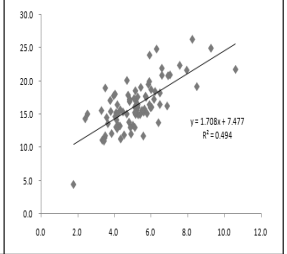
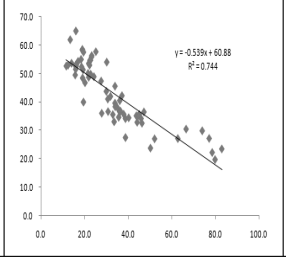
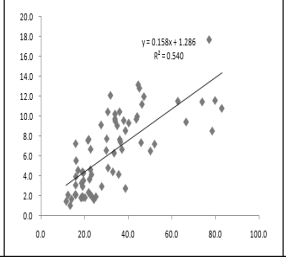
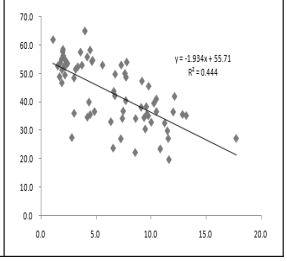


그림 3-5. 재정자립도와 사회복지비비율 관계(2010년 당초예산 기준)

	재정자립도(X)와 사회복지비비율(Y)	재정자립도(X)와 사회복지시군구비비율(Y)	사회복지시군군비비율(X)과 전체 사회복지비비율(Y)
시			
군			
자치구			

다. 지방비부담 과중의 사회복지지출 구조형성

2005 , ,

.

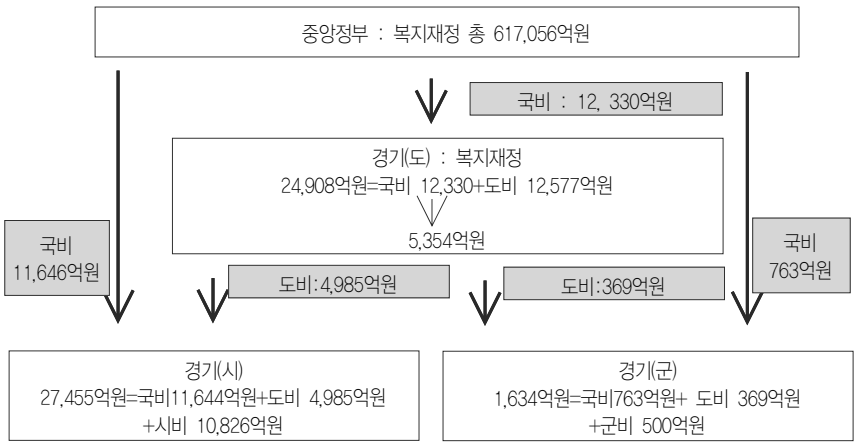
(2008) 46:54 .

42.4%, 18.2%, 39.4% , 46.7%, 22.6%,

30.6% . ( )

(, 2009:66).

그림 3-6. 중앙과 지방간 복지재정구조(경기도:2008년도)



, 2011

58.2%, 14.9%, 25.3%, 1.6% ,

(, 2011:14).

표 3-28. 전라북도 사회복지사업 재원분담구조(2011년 당초예산 기준)

(단위:억원, %)

합계	국비	도비	시군비	기타
13,306 (100)	7,742 (58.2)	1,985 (14.9)	3,368 (25.3)	212 (1.6)

10% 1 ,
10%~20% 113 , 20%~30% 64 , 30%~40%
25 , 40%~50% 17 , 50% 24 . , ,
30% 30% .
50% 24 , 1/3 50%
.

표 3-29. 사회복지비 비중 : 분포 현황

(단위:단체수, %)

구분	합계		시·도	시	군	자치구
		구성비				
합계	244	100	16	73	86	69
10%미만	1	0.4	–	–	1	–
10~20%미만	113	46.3	3	31	79	–
20~30%미만	64	26.2	11	41	6	6
30~40%미만	25	10.2	2	1	–	22
40~50%미만	17	7.0	–	–	–	17
50%이상	24	9.8	–	–	–	24

자료 : 행정안전부, 「2011 지방자치단체 예산개요」, p.165.

3. 사회복지지출 결정요인

.
· , GRDP
· , ,

, 1

.

.

, 14 , 65 , · , ,

.

, ,

.

표 3-30. 사회복지지출 결정요인 관련 선행연구

연구자	연구대상	영향변수
Akanbi(2007)	Africa Countries	1인당실질GDP, GDP대비정부지출비율, 도시화비율, 14세이하 인구비율, 부패통제지수
서상범·홍석자(2010)	16개 시도	인구밀도, 재정자립도, 1인당지방세부담액, 전년도복지비지출비율, 등록장애인비율
조수현(2009)	16개 시도	기초생활수급자, 65세이상노인비율, 경제개발비비율, 단체장정당, 연도
최인규(2009)	중앙정부노인예산	선거, 조세부담율, 외환위기, 노인복지시설이용자수, 노인부양비율, 노령화지수
김미혜·박은주·김민경(2009)	기초자치단체	수급자비율, 재정자립도, 경제개발예산변화, 전년도사회보장비율, 지역, 재정자립도증감분
진재문(2007)	16개 시도	빈곤자수, 지방선거, 광역의회 다수당, 외환위기, 1인당GRDP, 1인당지방세, 전년도사회보장비율
박고운·박병현(2008)	기초자치단체	지역, 노령인구비율, 수급자비율, 경제개발비비율, 분권교부세실시 전후, 지방선거, 단체장 소속정당, 지방세부담액, 전년도사회보장비
김성수(2008)	전북 14개 시군	노인인구비율, 인구규모, 공무원수, 1인당세출예산액
서동명(2009)	기초자치단체	지역, 장애인복지조례수, 장애인복지담당공무원수, 소득수준, 1인당보조금, 재정자주도
모지환·이중섭(2010)	기초자치단체	기초생활수급자, 노인인구비율, 장애인인구비율, 재정자립도, 사회복지증감율

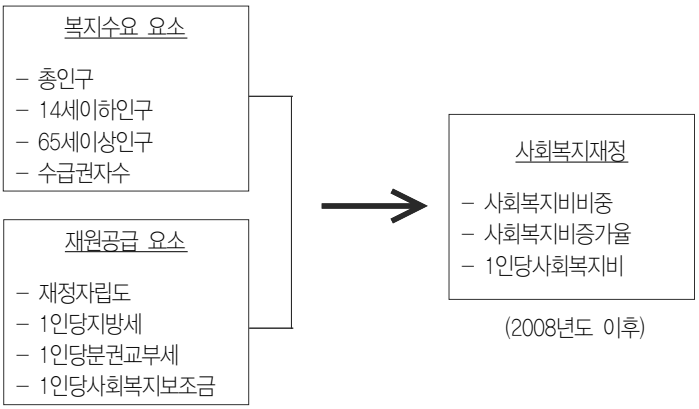
.

.

,

① (/ *100(%), 2011), ②
(2008 2010), ③ 1 (/ , 2011
) 3 . ①
, 14 , 65 , , ②
, 1 , 1 , 1
. ,
.[24] < 3-7>
.

그림 3-7. 사회복지재정 결정요인 분석 틀



24) 시의 경우 통합창원시와 창원, 마산, 진해는 제외하였으며, 군의 경우 광역시에 포함되어 있는 기장군, 달성군, 강화군, 옹진군, 울주군은 제외하였다.

8 1

.

.

표 3-31. 독립변수간 상관관계

	a	b	c	d	e	f	g	h
총인구(a)	1							
14세이하인구(b)	0.98**	1						
65세이상인구(c)	0.91**	0.89**	1					
수급권자수(d)	0.82**	0.83**	0.91**	1				
재정자립도(e)	0.82**	0.77**	0.60**	0.42**	1			
1인당지방세(f)	0.35**	0.32**	0.22**	0.17*	0.49**	1		
1인당분권교부세(g)	-0.83**	-0.79**	-0.62**	-0.45**	-0.79**	-0.42**	1	
1인당사회복지보조금(h)	-0.78**	-0.74**	-0.52**	-0.31**	-0.90**	-0.43**	0.90**	1

주: *p<0.05, **p<0.01.

log . 8 ,

, 1 (Ceo. Sig.)

(β) .

.

14 , 65

(-) .

.

2008 2010 ,

1 , 1 ,
1 . 1
(-) 1
. 1
.
1 , 65 1
. 1
.
.

표 3-32. 상호작용을 포함한 회귀분석 결과

		사회복지비비중		사회복지비증가율		1인당사회복지비	
		Coe.	β	Coe.	β	Coe.	β
상수		−2.282	−	−232.760**	−	6.520***	−
복지수요요인	총인구	0.801***	2.616	32.837**	2.649	−0.957***	−1.551
	14세이하인구	−0.281***	−0.903	−6.561*	−0.521	0.221**	0.352
	65세이상인구	−0.426***	−0.939	−5.480*	−0.298	0.428***	0.468
	수급권자수	0.178**	0.421	−15.155**	−0.887	−0.051*	−0.060
재원공급요인	재정자립도	−0.005**	−0.279	−0.114*	−0.146	0.008**	0.193
	1인당지방세	0.026*	0.035	−0.321	−0.010	−0.031*	−0.020
	1인당분권교부세	0.022	0.049	−5.445**	−0.302	0.042*	0.047
	1인당사회복지보조금	0.132*	0.214	25.400**	1.016	0.342*	0.275
R^2		0.725		0.298		0.937	
Adjusted R^2		0.710		0.259		0.933	
F값		47.242		7.598		265.181	
유의확률		0.000		0.000		0.000	

주: *p<0.5, **p<0.05, ***p<0.01.

제4장 지방자치단체 사회복지지출의 개편방안

제1절 사회복지 재정운영의 기본방향

2005 67
, · 2005 2010
55 ,

.

2005 ·
, ‘ (policies for ordinary people)'
. GDP
OECD 19.3%(2007) 7.5%(2)

.

2010~2014
4.8% · · 5.9%
.

1991 2011
18.5% 20.2% .
2005
20% .
2005

.

2005~2010 22.6%

, 27.0%,

31.5%

.

,

( ) ,

.

,

50%

.

, .

, ,

, ,

, ,

.

제2절 중앙·지방간 사무·재원 배분체계의 설정

1. 중앙·지방간 기능 재조정

, ,

. 2005

, , .

· < 4-1>, < 4-1>

, , 3

(, 2009:57).

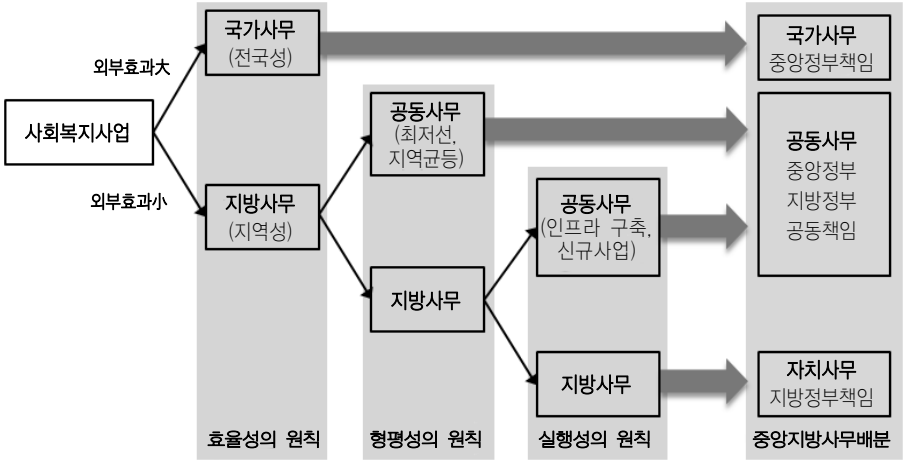
,

(national standard)

,

.

그림 4-1. 중앙-지방 사무배분을 결정하는 원칙과 과정



자료 : 구인회 외(2009:58)

표 4-1. 사회복지 사무배분의 기준

기준	지표
효율성 원칙	– 해당 사무의 성격에 따라 어떤 단위에서 담당하는 것이 효율적인가? (1) 외부효과 : 해당사무의 편익 범위에 따라 전국성/지역성 (2) 해당사무의 계획과 집행에 지역특성 반영 여부
형평성 원칙	– 지방사무로 분류된 복지사무라 할지라도 추가적인 형평성 기준을 적용, 중앙정부의 사무로 분류 (1) 전국적 기준(National standard)에 대한 중앙정부 책임 요청 (2) 지역간 격차가 우려되는 사업
실행성 원칙	– 지방사무로 분류된 복지사무라 할지라도 현실적인 발전단계를 고려하여 중앙정부의 사무로 분류 (1) 전국적 기준을 충족하기에 지역차원의 노력으로는 역부족인 사업 (2) 신규 사업이거나 시설 및 설비 투자의 단계에 있는 사무 (3) 중앙정부의 정책적 고려, 계획이 요청되는 사무

자료 : 구인회 외(2009:58)

.

,

.

.

2005

.

.

.

.

2. 재원분담체계 개선

.

.

.

, ,

.

.

2010 52.6%, 25.3%,
20.1% . 2 OECD

, ,

.

(1 214)
17% .
( )

(
:2010). ( )

.

( ),

,

.

. 3

.

. Paul Peterson

. Paul Peterson
(orientation) . (development), (allocation),
(redistribution) .

,

(,)

.

,

.

,

(race to bottom) ,

.

. ,

( ) (mobility of capital) (
)

(Paul Peterson, 1981).

,

· 7:3

(, 2006:302). 2010

5 ,

,

. (,),

.

. 2005

. , ,

,

.

제3절 사회복지분야 지방이양사업의 사업·재원 재조정

,

, , ,

• ,

. ,

,

, ( ),

.

,

, , .

.

표 4-2. 그동안 제기된 분권교부세제도 개편(안)의 비교

		전체 국고환원	일부 국고환원	사회복지 교부금 신설
대상사업		67개 이양사업	노인·장애인, 정신요양시설	67개 이양사업
중앙	사회복지 추가예산	추가	추가	–
	사회복지 재원부담	확충(불안정)	확충(불안정)	확충(불안정)
	사회복지 재정책임	충분	가능	미흡
지방	지방재정 부담경감	경감	경감	미흡
	지출우선 순위보장	가능	일부 가능	가능
	지방복지 격차조정	가능(제한적)	가능	가능
	자율성 보장(분권)	–개별:미흡 –포괄:일부가능	일부 미흡	가능

자료: 곽채기(2009:83), 이현우(2010:101)의 내용을 검토하여 재작성.

1. 사회복지사업의 선별적 국고환원

2005

. 67

67

, 67 ·

,

.

‘ (mini block grant)' ,

' ,

.

67

.

.

.

,

,

.

2008 , · 3

, 2009

, , ,

4 7 .

2009 ·

, 2010 ·

13 .

.

표 4-3. 국고환원 대상사업으로 제시된 예

	감사원(2008)	행정안전부(2009)	예산정책처(2009)	박경돈(2010)
국고환원 대상사업	정신요양시설 운영, 애인생활시설 운영, 인생활시설 운영	노인시설운영, 장애인생활시설 운영, 정신요양시설 운영, 아동복지시설운영, 아동급식사업, 재가노인복지시설운영, 장애인복지관 운영	저소득층, 장애인 등 특정그룹을 배려하는 소득재분배적 사업	특정수요 외에 경로당 운영, 경로식당 무료급식, 노인복지회관 운영, 노인일거리사업 마련, 장애인복지관 운영, 아동시설운영, 아동급식지원, 사회복지전담공무원인건비, 사회복지관 운영, 저소득재가노인식사배달, 소년소녀가장지원, 아동보호전문기관운영, 공중보건인력개발
이유	정부 사회복지정책과 밀접하게 연계, 특정지역 시설편중	지역간 복지격차 발생, 지방비 부담 가중 사업	지역간 복지격차 발생, 지방비 부담 가중 사업	지방 및 전문가 의견

,

. 2014

.

.

2. 국고환원 불가능할 시 분권교부세율 인상

.

.

0.94%

.

.

, ‘ (unfunded mandates)'

.

,

2004 2005 2006

.

5 18

(, 2008;20-21).

,

2012 2

.

< 4-4> 2004

2009 14.1% , 11.4% ,

15.2% . 2010~2012

, < 4-5> . < 4-5>

2012 6 6,727

, 1 7,011 , 4 9,716 . 2004

43.5% : 56.5% 2012 2

9,026 (2004) . 2012

1 7,011 2

9,026 1 2,015 ,

.

2012 0.66%p 1.6%

.

표 4-4. 지방이양사업(149개 사업) 예산증가 추이

(단위 : 억원, %)

년도	지방이양사업 예산(A)	국비/ 분권교부세(B)	지방비부담 (C)
2004	22,424(100)	9,755(43.5)	12,669(56.5)
2005	28,669(100)	8,454(29.5)	20,215(70.5)
2006	31,349(100)	10,065(32.1)	21,284(67.9)
2007	35,382(100)	11,387(32.2)	23,995(67.8)
2007	42,095(100)	13,784(32.7)	28,311(67.3)
2009	44,824(100)	12,305(27.5)	32,519(72.5)
평균증가율 ('05~'09)	14.1	11.4	15.2
	방법		

주 : 음영부분의 연평균증가율([{(2009년-2005년)/2005년}*100]/4년)을 사용하였으며 통계자료인 예산규모 (총규모, 국비/분권, 지방비)는 행정안전부 내부자료임.

자료 : 서정섭, "복지분야 분권교부세제도의 개편과제", 『사회복지분야 국가와 지방의 재원분담체계 개선』, 2011년 지방재정세미나 자료집, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2011, pp.136-137을 보완함.

표 4-5. 지방이양사업 예산증가 추정

(단위 : 억원, %)

구분	연평균증가율 ('05 ~ '09)	2009	2010	2011	2012
지방이양사업예산(A)	-	44,824	51,170	58,426	66,727
분권교부세(B)	11.4	12,305	13,708	15,270	17,011
지방비부담(C)	15.2	32,519	37,462	43,156	49,716
비중	B/A	27.5	26.8	26.2	25.5
	C/A	72.5	73.2	73.8	74.5

자료: 서정섭, "복지분야 분권교부세제도의 개편과제", 『사회복지분야 국가와 지방의 재원분담체계 개선』, 2011년 지방재정세미나 자료집, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2011, pp.136-137을 보완함.

0.66%

.[25]

,

,

.

제4절 국고보조사업 보조율인상과 포괄·통합보조 운용

1. 낮은 국고보조 사업의 보조율 인상

30% 100%

. , ,

. fms 10%~50%

80% .

,

. , 50~60%

.

< 4-7> 50% 62

55% , 70% 50

45% . ,

50%

.

25) 또 다른 방식으로는 전체 분권교부세의 70% 정도를 점하는 사회복지 분야만을 대상으로 이양사업의 소요예산, 분권교부세, 지방비부담 등의 증가율을 고려하여 분권교부세율을 설정할 수도 있다.

70% 52%

.

.

표 4-6. 국고보조사업의 사업별 보조율

40%이하 (12개)	(30%)장애인의료재활시설기능보강, 장애인생산품판매시설운영, 지역노사민정협력활성화, (30-80%)장애인일자리지원, (40%)요보호아동그룹홈 운영지원, 중증장애인자립생활(IL) 지원, (40-60%)보육돌봄서비스, 영유아보육료지원, 보육시설지원, 보육시설종사자보수교육, 보육시설미이용아동 양육지원, (40-90%)기초노령연금
50% (49개)	(50%)노인단체지원, 장애인생활시설 및 직업재활시설 기능보강, 부랑인시설기능보강, 노인요양시설 확충, 장애인등록진단비지원, 아동시설 기능보강, 영유아사전예방적건강관리, 보육시설기능보강, 지방보육정보센터운영, 노인치매병원 확충, 노인보호전문기관, 노인일자리사업지원, 재활병원 건립, 모유수유클리닉 운영, 임산부아동건강관리, 난임부부지원지자체 경상보조, 찾아가는 산부인과, 노인건강관리, 농어촌장애인주택개조사업, 저출산고령사회극복, 국민인식 개선, 노인일자리사업지원(제주), 사회복지통합서비스전문요원 지원, 사회복지통합관리망구축 및 운영, 한부모가족복지시설기능보강, 청소년시설확충, 청소년유해완경개선, 청소년국제교류, 수련프로그램 운영 및 활성화 지원, 아동청소년 활동지원, 청소년수련시설 지도자 지원, 지방건강가정지원센터, 아동청소년참여지원, 청소년쉼터운영지원, 청소년성문화센터 설치 운영, 가족역량강화지원, 글로벌 다문화센터 건립, (50-60%)지방청소년활동진흥센터 활동지원, (50-70%)방과후돌봄서비스, 지역사회서비스투자사업 자치단체경상보조, 가정폭력·성폭력 피해히복 및 재발방지사업, 경력단절여성취업지원, (50-80%)성매매피해자 지원시설운영, 성매매피해자 구조지원, 여성장애인 사회참여 확대지원, 여성일자리센터 건립지원, (50-100%)가정폭력·성폭력방지 및 피해자 지원, 가정폭력·성폭력보호시스템 구축, 위기청소년 사회안전망 구축, 지역여성폭력피해자 구제활동지원
70% (27개)	(70%)장사시설 설치사업, 부랑인 복지지원, 장애수당, 장애아동 입양양육보조금, 지역자활센터운영, 자활지원센터 운영지원, 가정위탁아동상해보장, 입양수수료지원, 입양아동 양육수당 지원, 아동발달지원계좌 자치단체경상보조, 장애인사회활동지원, 노인돌봄서비스 지자체보조, 장애아동가족지원사업, 농어촌지역 소규모보육서비스 제공, 가사간병방문도우미사업, 입양·가정위탁 심리치료지원사업, 중증장애인연금, 아이돌보미지원사업, 취약계층청소년자립지원, (70-90%)생계급여, 교육급여, 주거급여, 해산·장제급여, 자활사업, 자활소득공제, 근로능력있는 수급자의 적극적 탈수급 지원, 희망근로프로젝트
80% (15개)	(80%)의료급여자치단체경상보조, 장애인보조기구지원, 장애인 의료비지원, 장애인 자녀학비 지원, 긴급복지지원, 여성장애인지원사업, 산모신생아도우미 지원, 차상위양곡, 청소년한부모 자립지원, 한부모가족 자녀양육교육비 지원, 폭력피해 이주여성 지원, 다문화가족지원센터운영, 다문화가족언어및교육서비스, 농어민지역실업자직업훈련, 사회적기업육성
100% (8개)	(100%)영주귀국 사할린한인지원 자치단체경상보조, 지역복지사업평가 자치단체경상보조, 아동청소년통합서비스지원운영, 지역복지사업평가, 집결지 성매매자활지원사업, 여성특화 IT 오라인교육, 폭력피해여성, 주거지원사업, 기초수급자양곡

2008 65
. 40~90%
(4-7), 71% .
50%, 80% 76%
5%p .
(underfunded mandated) .

표 4-7. 기초노령연금사업 국고 차등보조율 적용실태: 2008년

재정자주도	노인인구 비율			
	14% 미만		14~20% 미만	20% 이상
	10% 미만	10~14% 미만		
90% 이상	[보조율 40%] 3개		[보조율 50%]	[보조율 60%]
	서울 서초구, 강남구 경기 과천시(3)		–	–
80%~90% 미만	[보조율 50%] 29개		[보조율 60%]	[보조율 70%]
	서울 성동구, 광진구,중랑구, 성북구,도봉구, 은평구, 마포구, 양천구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 송파구, 강동구 울산 남구, 북구 경기 성남시, 안양시, 고양시, 오산시, 군포시, 의왕시, 용인시 충남 계룡시(24)	서울 종로구, 중구, 용산구, 동대문구, 서대문구(5)	–	–
80% 미만 70~80% 미만	[보조율 70%] 106개		[보조율 80%] 41개	[보조율 90%] 52개
	서울 강서구, 관악구 대구 달성군 울산 울주군 경기 의정부시, 안산시, 구리시, 남양주시, 김포시, 하남시, 화성시, 광주시, 수원시, 부천시, 광명시 충북 청주시 충남 천안시 전남 목포시, 광양시 경북 포항시, 구미시 경남 창원시, 마산시, 진해시, 거제시, 양산시(26)	서울 강북구 인천 동구, 중구 대구 중구 경기 동두천시, 안성시, 포천시, 여주군 강원 춘천시, 원주시, 강릉시, 동해시, 태백시, 속초시, 철원군 충북 충주시, 제천시, 증평군, 청원군 충남 아산시, 서산시 전남 순천시 경북 경주시, 경산시, 칠곡군 경남 진주시(26)	경기 연천군 강원 양양군, 삼척시, 홍천군, 양구군, 평창군, 횡성군 충북 음성군, 진천군, 단양군 충남 공주시 경북 김천시, 영천시, 문경시 경남 함안군, 밀양시(16)	충남 금산군 경북 봉화군, 의성군, 청도군, 예천군, 청송군, 고령군, 성주군, 군위군 경남 의령군, 창녕군(11)
	60~	서울 노원구 부산 동래구, 연제구 대구 수성구, 서구	부산 수영구, 중구, 강서구, 기장군 대구 남구	인천 옹진군 경기 양평군, 가평군 강원 화천군, 고성군,	충북 보은군, 괴산군, 영동군 충남 서천군, 부여군,

재정자주도		노인인구 비율			
		14% 미만		14~20% 미만	20% 이상
		10% 미만	10~14% 미만		
	70% 미만	인천 연수구, 남동구, 계양구 울산 동구 경기 평택시, 시흥시, 이천시, 양주시 전북 전주시 경남 김해시(15)	경기 파주시 강원 인제군 전북 군산시, 익산시 전남 여수시 경남 통영시 제주자치도(12)	정선군, 영월군 충북 옥천군 충남 논산시, 보령시, 태안군, 홍성군, 연기군, 당진군, 예산군 전북 정읍시, 남원시, 완주군 전남 화순군, 영남군, 영광군 경북 울릉군, 안동시, 영주시 경남 사천시(25)	청양군 전북 순창군, 장수군, 진안군, 임실군, 김제시, 무주군 전남 완도군, 해남군, 강진군, 장흥군, 무안군, 함평군, 곡성군, 나주시, 구례군, 장성군, 담양군 경북 영양군, 상주시, 영덕군, 울진군 경남 산청군, 함양군, 남해군, 합천군, 거창군, 고성군, 하동군(34)
	60% 미만	부산 북구, 해운대구, 사하구, 사상구 대구 달서구, 북구 인천 남구, 부평구, 서구 광주 서구, 북구, 광산구 대전 서구, 유성구, 대덕구 울산 중구(16)	부산 영도구, 서구, 동구, 진구, 남구, 금정구 대구 동구 광주 동구, 남구 대전 동구, 중구(11)		인천 강화군 전북 고창군, 부안군 전남 신안군, 고흥군, 보성군, 진도군(7)

주: 1) 굵은 선은 동일보조율 적용 영역이며, 점선은 분포를 의미 있게 구분하기 위한 제안임.
2) 재정자주도와 노인인구 비중은 2008년도 사업에 적용된 기준을 따름.
자료 : 국회예산정책처(2008), 재정지출동향분석 제3호.

2006

28.3% 2010 37.5% . 200

6~2010 12.4%

24.0% .

표 4-8. 국고보조사업과 지방비부담 추이

(단위:조원, %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
총 국고보조사업	18.3	20.9	22.8	26.5	29.2	12.4
지방비 부담	7.4	9.7	12.2	15.2	17.7	24.0
지방비부담율	28.3	31.6	34.9	36.5	37.5	–

,

100% .

,

70%~80% . 2

70~80%

. Paul Peterson ‘ (City Limits)'

(Paul Peterson, 1981: ,

2011:101-121).[26]

.

, ,

.

.

.

60% .

2. 조건부 포괄보조·통합보조 병행 운용

(

26) 미국에서는 복지지출을 국가가 맡아서 해야 한다는 논리를 펼칠 때 Peterson의 이론을 근거로 하고 있다(인하대학교 정창훈 교수의 주장).

)

.27)28)

,

.

,

.

‘ ’

,

.

.

,

.

,

.

.

27) 사회복지 분야의 국고보조에 대하여 포괄보조방식을 통한 재정지원의 주장은 주로 지방재정학자들에 의해 제기되고 있다. 한편 한국보건사회연구원(2006)에서는 포괄보조의 타당성에 대하여 타당성 등을 검토할 필요가 있다고 제기하였다. 주로 현행 지방이양사업(분권교부세 사업)을 포괄보조(일명, 사회복지교부금 혹은 사회복지교부세로 전환을 주장)하자는 주장이다(이재원, 2009, 곽채기:2010, 박경돈·이정희:2010). 하지만 이러한 주장은 지방이양사업을 대상으로 하기 때문에 실현 가능성이 적으므로 현재의 국고보조사업의 포괄보조와는 관계가 없다. 그리고 포괄보조방식에서 포괄보조의 부문과 대상사업을 예시한 연구는 이상용(2010:86-89), 박경돈·이정희(2010:189-194) 등이 있으나 이 또한 지방이양사업을 대상으로 예시한 것이다.

28) 곽채기(2009)는 사회복지교부금제도의 운영을 주장하면서 현재 지방교부세제도를 통하여 다원적으로 지원되고 있는 지방자치단체의 사회복지 관련 재원을 하나의 채널로 단일화하여 사회복지 관련 재정지원제도를 지방교부세제도와는 별도의 제도적 장치로 설계하여 운영하자는 방안이 있다(곽채기, 2009:79-80).

제5절 사회복지 재원확보관련 제도개선 방안

1. 지방부담 수준결정의 『지방재정부담심의위원회』 활성화

29).

.

,

2012.2.5 ‘

’ . 30) ①

.

, ② , ③

④

. .

,

29) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제7조는 ‘중앙관서의 장은 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금의 예산을 요구하고자 할 때에는 행정안전부장관과 보조사업계획에 대하여 협의하여야 한다’라고 규정되어 있다. 또한 지방재정법 제26조에는 ‘중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세입·세출 및 국고채무부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항’에 대하여는 기획재정부장관에게 제출하기 전에 행정안전부장관의 의견(2012.2.5부터 ‘협의’로 변경)을 들어야 한다’라고 규정되어 있다.

30) 위원회는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하고 위원장은 행정안전부차관이 되며, 국무총리실차장, 기획재정부차관 및 관계 중앙행정기관의 차관, 4단체 협의회에서 추천하는 각 1인, 전문가로 구성된다.

.

• .

1

.

‘ ’

. 2009 ,

’

.

’

. 2010 10 1 (1809521

) ,

, •

.31)

.

31) 예산부수법률안이 소관 상임위원회에 상정될 때 국회내 재정전문기관이 국회예산정책처로하여금 ‘지방자치단체 재정영향평가보고서’를 제출하게 하고 이를 소관 상임위원회 법률안 심사시 참고할 수 있도록 하는 제도이다. 미국은 「재정지원 없는 위임명령개혁법(Unfunded Mandates Reform Act:UMRA)이 제정되어 의회의 충분한 심의를 거치지 않고 적정한 연방의 재정지원없이 주정부 등에 위임명령을 부과하는 것을 억제하는 제도가 시행되고 있다. 미국 의회예산처(Congressional Budget Office)는 UMRA에서 정의한 위임며령 법안이 포함되어 있는지의 여부와 법안이 발효 된 후 지출비용이 기준액보다 큰지 여부를 밝히는 「위임명령보고서」를 미의회의 수권위원회(Authorizing committee)에 제출하고 있다 (Congressional Budget Office, 2009 참조).

2. 사회복지지출 재원확보의『세출구조조정』자체노력

, .

(2010-2014) · ·

2014 29.0%

. · ·

5.9% 6.4% .

20% . (2010-2014)

3.1% 3.8%

2014 23.0%

2010 19.1% 3.9%p .

,

·

, · ·

.

· , ,

, ,

, . , , · ,

, ,

.

.

‘ 32)’’

32) 기획재정부의 재정사업자출평가제도는 각 부처가 매년 전체 재정사업 중 1/3에 해당하는 사업을 기획

3. 지방교부세의 사회복지『배분방식 단일화』장기적 검토

, , 3

. ,

. ,

,

, 50%,

25%, 20%, 5% .

,

,

. 2015

.

,

. •

2015

. ,

( )

.[33] 2015

재정부와 협의하여 선정·평가한다. 단, 경상경비 등 평가실익이 없는 사업은 제외하고 있다. 기획재정부의 재정사업 자율평가제도를 준용하여 최근 방법을 개발하여 최근 시행하고 있거나 시행했던 지방자치단체는 전라북도, 경상북도, 제주도 등을 들 수 있다.

33) 이에 대한 자세한 논의 및 방법의 예로 곽채기(2010:79-82)는 보통교부세의 일부, 분권교부세 전체, 부동산교부세의 일부로 별도의 사회복지교부금제도를 신설·운영하는 방안을 제시하기도 하였다.

.

2

, 2015

,

.

제5장 요약 및 정책제언

제1절 요약

.

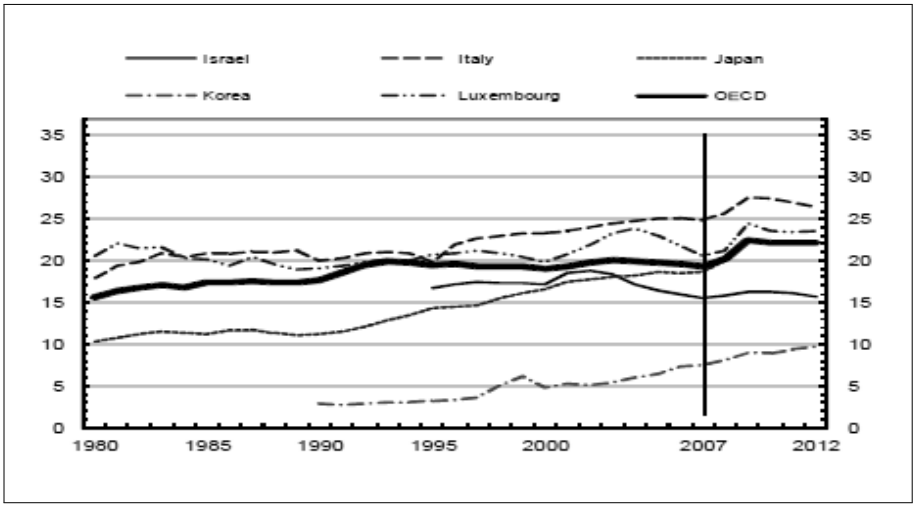
.

OECD GDP 1980

2002 10%

.

그림 5-1. 1980년 이후 OECD 국가의 공공사회지출 증가추이



자료: Adema, W., P. Fron and M. Ladaique, "Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980–2012, OECD Working Paper, No.124, 2011, p.11.

2005 ,

,

.

.

.

,

,

.

.

UN,

IMF, OECD

,

.

,

, ,

.

.

.

.

, .
, 2005
.

.

.

‘ (Unfunded
Mandates)’ .
, 2005 2005-2010
, , , , 55
2009 , 2009 , 2010
,
10-60%

‘ (underfunded Mandates)’
.
, ,
.
( ) 11%

.
,
,
2005-2010 27% , 32%
.

,

.

(fiscal risk)

Paul Peterson

.

, 2005

. 2011

52.6%, 27.3%, 20.1% OECD

.

제2절 정책제언

,

, ,

, ,

, ,

.

1. 중앙·지방간 사무재원 배분체계의 설정

, ,
, 3 .

.

,

.

.

, ( )

.

.

.

Paul Peterson .

2. 사회복지 분야 지방이양사업의 사업·재원 조정

, 2015

.

, ,

,

, · 3

.

,

.

‘ , ‘

, , 0.66%

.

3. 낮은 국고보조사업의 기준보조율 인상과 보조방식 변경

, 30% 100%

. 70%

52% .

.

. ‘

, .

,

2012

.

,

70%~80%

70~80%

4. 지방의 사회복지 재원 확보를 위한 지방의 노력 필요

, 2012 ,

〈부록 1〉 사회복지 지방이양사업 관련 기존연구의 주요쟁점

연구자	문제제기	정책제언
서정섭 조기현 (2006)	– 재원부족과 지방비부담 가중 문제 검증 – 수요산정, 비경상수요 중시 문제 지적 – 사회복지분야 이양 부적절 제시	– 재원규모 증대(법정교부세율 인상:0.94%→1.05(2006년 기준) – 보통교부세 통합(산식화 가능)에 대비 이양 부적절, 지방부담 과다사업 국고보조사업 전환(또는 사회복지교부금 분리) 제시 – 수요산정 및 배분방식 개선 사항 제시
조기현 (2006)	– 사회복지 기능이양에 따른 지방의 복지투자 부진 가능성에 대한 비판 검증 – 세출기능의 소득탄력성 추정	– 재정력에 따라 차별적인 복지서비스 제공될 염려가 있어, 적정수준의 복지서비스 투자를 위해 이전재원의 확충(법정교부율 인상)이 효과적이라 제시
안영환 (2007)	– 국고보조금의 폐해를 시정하기 위한 분권교부세 도입·운영의 효과에 의문 – 분권교부세의 재정지출 효과(공공재 창출, 지역후생, 지방수입) 분석	– 분권교부세는 국고보조금과 다른 재정지출효과를 얻고자 정책선택했음에도 불구하고 동일한 효과(지역후생보다 공공재 창출)를 내기 때문에 산정방식 시정 필요 – 징세부보조금(tax effects-related grants) 형태의 지원방식인 정액교부금 지원방식으로 전환(보통교부세 산정형식) 강조
감사원 (2008)	– 지방이양된 복지분야 국고보조사업이 재원부족, 지방자치단체의 사업추진 역량 미흡으로 지방자치단체의 가중되고 있는 반면, – 지방이양된 사회복지사업의 일부 서비스의 질 저하(국회의 감사청구에 따른 감사결과보고)	– 사회복지 이양사업 예산증가율 〉 분권교부세 증가율 차이의 사업비 증가분 지방에 전가 – 지방이양사업 확대에 따른 증가사업비 전액 지방에 전가(아동급식비) – 지방이양 부적절 사업(정신요양시설 및 노인·장애인생활시설 운영사업)의 국고보조사업으로의 환원조치 등 보완책 강구 및 사업확대에 따른 추가재원 보전방안 강구 제시
이원희 (2008)	– 분권교부세 대상사업과 재원이 지방자치단체에 선택권이 주어졌는데, 선택의 변화가 발생하는가에 관심 – 재정지출의 증·감 여부 분석(광주시)	– 총액 감소하지 않지만 국비(분권교부세) 감소, 경상수요 지출의 경우 광주시 지출 지속 증가(경직성 경비), 비경상 수요의 경우 재정지출의 변동 폭 커, 도의 재정압박 가증되며 시는 변동 크고 감소 추세(노력 미흡) – 경상수요는 수요파악 보조금액 결정(선택은 자율), 비경상수요는 일반교부세로 전환될 시 사업 폐지 가능하여 대상사업 적정성 재평가 필요
곽채기 (2008 ~9)	– 67개 사회복지서비스 사무를 보통교부세로 통합(2010년)할 경우, 이들 사무의 성격과 중앙과 지방간 적정 복지재정분담 차원에서 바람직한가? 통합하는 방안 외에 다른 대안은 없는가?의 문제제기	– 중앙정부 재정책임은 내국세 수입 증가율에 연도되지만 급격한 복지수요의 추가재정부담은 지방에 전가, 지방비부담 증가로 재정압박과 자체사업 축소 및 복지수준 격차 확대, 기타 제도 개선(보통교부세 기준재정수요 사회복지비 비중 확대, 부동산교부세 재원 활용)도 효과 미미 및 대응 곤란

연구자	문제제기	정책제언
	– 통합방안의 문제점 검토	– 보통교부세 통합시 불교부단체(자치구 포함) 재원보장 곤란, 부정적 효과(단체간·부문간 복지수준 격차 등) 발생 – 대안으로 1) 일부사업의 국고보조사업으로의 환원, 2) 전체 사업 환원 및 포괄보조금제도 도입, 3) 사회복지교부금제도 신설(보통+분권+부동산교부세의 복지부문 결합), 4)3~5년 존속 및 분권교부세율 인상 – 사회복지교부금제도(내국세 1.06%) 방안 제시
임성일 (2008)	– 사회복지재정으로 인한 지방재정 운영의 압박이 부상하게 됨을 고려하여, 사회복지재정에 대한 중앙·지방의 재정관계의 구조와 틀을 재설정 필요 인식 – 사회복지 지방이양사업 문제, 사회복지 국가 시책 증가로 지방비 부담 증가, 자치단체 재정역량 검토 미흡, 분권교부세 문제 등 제기	– 사회복지 지방양사업을 재검토하여 보통교부세로 흡수·통합 및 국고보조사업으로 환원 제시 · 재검토 기준은 전국적 표준서비스, 재정수요 측정 가능성, 자율성과 책임성 확보, 국가의 의무적 경비 확대 및 비용의 경직성 등임 – 사회복지교부금제도(보통+분권+부동산교부세 관련 재원 중심)의 새로운 포괄보조금 도입 검토 필요 · 재원의 안정적 확보 및 자율성 제고(장점), 지방의 여건 변화와 수요에 탄력적 대응 곤란, 이슈마다 포괄보조 제기 문제, 서비스 차등 문제 등으로 신중한 접근 요구
김재훈 이재원 (2008)	– 분권교부세제도 도입의 원칙에 따른 자율성 확대, 사업성과, 재원조달 자기책임, 서비스 수혜 미흡 등 부정적 평가에도 불구하고 종합적 평가 필요(지방 대상 설문 평가 병행) – 문제사업(사무) 확인 개선필요 제시	– 분권교부세 대상사업 적격성 재검토 필요(사업전망과 필요재원 충족가능성 고려) – 복지분야 지방이양 재원조치에서 증감추세, 재정수요 고려하면 재정지원 규모 축소로 인식 됨 – 보건복지사업의 경우 분권교부세체제 유지(지방에서 성과까지 책임질 수 있는 사업), 보건복지부 운영 (가칭) '사회서비스포괄보조금'(중앙과 지방의 성과 책임, 당분간 중앙정부 관리 필요 사업), 국고보조사업 환원(중앙정부 직접적인 정책개입 사업) 제시 – 지방이양 당시의 사업범위가 아닌 신규사업은 국고보조사업으로 추진
국회 예산정책처 (2009)	– 분권교부세의 보통교부세 통합 시한 도래 및 5년 기한연장 법안의 국회 제출(2009.10) – 통합에 대비한 발전적 정책방안을 제시하고자 사회복지분야 지방이양사업의 지방재정 영향 분석 시행	– 2002~2007년간 사회보장비 지방비부담 증가율(17.4%)은 가용재원 증가율(8.5%)을 큰 폭으로 상회 : 사회복지투자 확대로 지방여력 위축 – 재정자립도 낮은 자치단체일수록 재정부담 더욱 증가, 사회복지서비스 및 재정불균형 심화 우려 – 분권교부세의 보통교부세로의 통합이 바람직하지 않은 결과를 초래할 가능성 크기 때문에 분권교부세의 보통교부세로의 통합에 앞서 지방이양 사회복지사업에 대한 전면적 재검토 필요 지적(특정그룹 배려하는 소득분배적 성격사업 중앙 이전)
박경돈 이정희	– 효율적인 복지보조금의 전달차원에서 포괄보조금 제도 논의 필요	– 분권교부세 67개 사업만을 대상으로 포괄보조의 운영 쉽지 않음(다양한 사업을 묶는 성과지표 없고, 지방이

연구자	문제제기	정책제언
(2010)	성 제기(복지서비스 전체) – 사회복지포괄보조제도 신설하여 복지분야 분권교부세 사업을 환원(사업성과와 지방의 다양성 인정)하려 했던 방안에 대한 평가	양이 바람직한 사업까지 중앙관리 필요 없음) – 국고보조사업을 포함한 사회복지서비스 전체를 재검토하여 포괄보조를 운영하는 것은 복지축소 및 지방의 재정부담 전가로 현실성 낮음 – 분권교부세 내 복지포괄보조금 재분류 · 지방 수행 곤란사업, 전국적 동질수준 달성 곤란 사업, 국고보조사업으로 환원 필요사업 사업 18개와 산식부재 등으로 재원의 지속적인 조달 및 안정성에 문제 있는 비경상사업 17개를 제외한 33개 사업을 통·폐합하여 10개 분야의 포괄보조금제화(보통교부세 방식) 제시

【참고문헌】

감사원,『사회복지분야 지방이양사업 운영실태』, 감사결과보고서, 2008.4

곽채기, “중앙과 지방의 사회복지재원 분담방안-사회복지 분권교부세제도의 개편방안을 중심으로”, 2010년 보건·복지재정의 현안과제와 정책방향에 관한 토론회, 한국보건사회연구원, 2009.4.1

고경환, “지방자치단체 복지재정현황과 정책과제”, 『보건·복지 Issue&Focus』, 제75호 (2011.7), 한국보건사회연구원, 2011

김미혜 외, “재정분권 이후 지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구”,『사회복지정책』, 제36권 제4호, 2009

구인회,『사회복지 지방분권 개선방안:경기도 사례연구』, 2009

모지환·이중섭, “지방정부의 복지재정자율성에 영향을 미치는 요인”, 한국사회보장학회 추계정기학술대회 및 복지재정 DB 학술대회 자료집, 한국사회보장학회, 2010

박경돈·이정희,『복지포괄 보조금제도의 도입에 관한 연구』, 한국행정연구원, 2010

박인화, “지방자치단체 기초노령연금 지출과 문제점 분석”, 「재정지출동향분석」, 제3호, 국회예산정책처, 2008

박고운 외, “지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인”,『사회복지정책』, 제31권 , 2007

박혜자, “ 복지분야 지방이양의 문제점과 개선방안:분권교부세제도를 중심으로”『한국가버넌스학회보』, 제13권 제3호, 2006

이재원, “사회복지분야 지방재정여건과 정부간 복지보조금제도 개편과제”,『사회복지분야 국가와 지방의 재원분담체계 개선』, 2011년 지방재정세미나 자료집, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2011

이중섭·박신규, “전라북도 복지정책, 사업의 감소화와 재정의 효율화 병행해야”,『Issue Briefing』, vol 32, 전북발전연구원, 2011.3.14,

이현우,『분권교부세 기한연장에 따른 복지재정 변화에 관한 연구』, 경기개발연구원, 2009

이상용, “고령화의 변화 전망과 지방재정정책”,『2020 지방재정 그랜드 디자인』, 한국지방행정연구원, 2010

임성일, “지방자치단체 사회복지재정의 현황과 과제”, 2008년 사회복지학회 기조발표 자료.

서상범·홍석자, “한국지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구”, 『사회복지정책』, 제37권 제2호, 2010

서정섭·조기현, 『분권교부세의 운영실태와 개선방안』, 한국지방행정연구원, 2006

서정섭 외, 『지방의 복지재정수요 대응 분권교부세 개선과제』, 국회행정안전위원회, 2010

서정섭, “복지분야 분권교부세제도의 개편과제”, 『사회복지분야 국가와 지방의 재원분담체계 개선』, 2011년 지방재정세미나 자료집, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2011

서정섭, “ 정부간 복지재정책임의 재조정과 분권교부세제도의 개편방안”, 『지방세와 지방재정』, 한국지방재정공제회, 2011.4월호

정재근, “지방재정 당면 현안과제 및 전망”, 『지방행정체제 개편에 따른 지방재정의 발전방향』, 한국지방행정연구원·지방재정학회 공동 정책세미나, 2011.10.19

조기현, “분권교부세와 복지재정”, 『KRILA Focus』, 2006-01(제3호), 한국지방행정연구원, 2006 참조

조기현, 지방자치단체와 기초자치단체간 복지재정 분담실태와 개선과제, 『지방세와 지방재정』, 한국지방재정공제회, 2011.4월호

지용구, “2010년도 분권교부세 제도개편 추진성과 및 평가” 한국지방행정연구원 워크샵 자료, 2010

최성은, 『사회복지 재정지출과 지방재정부담에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2010

한국보건사회연구원, 『지방화시대의 중앙·지방간 사회복지 역할 분담방안』, 2006

국회예산정책처, 『사회복지분야 분권화에 따른 지방재정영향분석』, 경제현안분석 제46호, 2009.12

국회예산정책처, 『복지재정의 운영실태와 정책과제』, 예산현안분석 제35호, 2010.9

행정자치부, 분권교부세제도 운영('05 지방재정조정제도 실무연찬회 자료), 2005.

행정안전부(a), 『지방자치단체 예산개요』, 2010 ~ 2011

행정안전부(b), 『지방교부세 산정해설』, 2010 ~ 2011

행정안전부(c), 『분권교부세제도 운영』, 2010 ~ 2011

행정안전부(d), 『분권교부세 산정내역』, 2005 ~ 2011

행정안전부(e), 『지방재정연감』, 2004 ~ 2009

행정안전부(f), 『지방자치단체 기금운용 '10년 결산 및 '11년 운영계획』, 2011

보건복지부(a), 『2011년도 보건복지부 업무계획』, 2010

보건복지부(b),『주요업무편람』, 2010

기획재정부(a),『2009회계년도 한국통합재정수지』, 2010

기회재정부(b),『2010 나라살림』, 2010

Adema, W., P. Fron and M. Ladaique, “Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012, OECD Working Paper, No.124, 2011

Congressional Budget Office, 「A Review of CBO's Activities in 2008 Under the Unfunded Mandates Reform Act」2009.3

IMF, GFS Manual, 2001

IMF, Government Finance Statistics, March 2010; CESifo calculations.

Shah, Anwar, "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations", Working Papers, The World Bank, 1991

Robert D. Ebel & Serdar Yilmaz, Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financeial Management, World Bank, 1999.

OECD, Social Expenditure Database

Paul E. Peterson, City limits, The University of Chicago Press, 1981

Vee Burke, "Cash and Noncash Benefits for Persons with Income:Eligibility Rules, Recipient and Expenditure Data, FY2000-FY2002, CRS Report for Congress, November 25, 2003

Willem Adema, Maxme Ladaiqui, "How Expensive is the Welfare State?, Working Paper, No. 92, OECD 2009

小田兼三･杉本敏夫(編), 社會福祉概論), 東京:勁草書房, 2006

栗澤 尙志, “地方財政と福祉 -國際比較-”, 「フィナンシャル･レビュ-」大藏省 財政金融研究所, 1996.

總務省, 地方財政白書, 平成23年(2011)

Ⅲ. 지방재정운영 건전성 강화를 위한 자치단체 내부 견제시스템 확충방안

이 창 균 (선임연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서론 ····· 267

제1절 연구목적 ····· 267

제2절 연구범위와 분석 틀 ····· 268

제2장 지방재정운영 내부 견제시스템 강화 필요성 ····· 272

제1절 자치단체의 권한 및 자율성 확대에 따른 필요성 ····· 272

1. 중앙행정권한의 지방이양에 의한 자율성 확대 ····· 272

2. 자치입법권 및 자치역량 강화에 의한 자율성 확대 ····· 274

제2절 자치단체 재정운영 자율성 확대에 따른 필요성 ····· 274

1. 자체재원의 확충에 의한 재정운영 자율성 확대 ····· 274

2. 지방재정 비중 및 지출규모 증대에 따른 자율성 강화 ····· 281

제3장 지방재정운영 견제시스템 현황 및 문제점 ····· 284

제1절 자치단체 재정관리 및 내부 견제시스템 ····· 284

1. 집행부에 의한 견제시스템 현황 및 문제점 ····· 284

2. 지방의회에 의한 견제시스템 현황 및 문제점 ····· 297

3. 주민에 의한 견제시스템 현황 및 문제점 ····· 299

제2절 지방재정운영 견제시스템 미흡과 불합리한 재정운영 ····· 302

1. 지방재정운영 견제시스템 미흡 ····· 302

2. 불건전한 재정운영 사례 ····· 304

제4장 지방재정운영의 내부 견제시스템 확충방안 ····· 307

제1절 [대안]의 검토 ····· 307

1. 집행부에 의한 지방재정운영 견제시스템 확충 대안 ····· 309
2. 지방의회에 의한 지방재정운영 견제시스템 확충 대안 ····· 315
3. 주민에 의한 지방재정운영 견제시스템 확충 대안 ····· 318

제2절 [대안]에 대한 설문조사 분석 ····· 322

1. 설문조사 개요 ····· 322
2. [대안]에 대한 설문조사 분석 ····· 326

제3절 지방재정운영 내부 견제시스템 확충방안 ····· 356

1. 집행부에 의한 견제시스템 확충방안 ····· 356
2. 지방의회에 의한 견제시스템 확충방안 ····· 367
3. 주민에 의한 견제시스템 확충방안 ····· 373

제5장 요약 및 정책건의 ····· 378

제1절 요약 ····· 378

제2절 정책건의 ····· 381

【참고문헌】 ····· 385

표 목 차

표 2-1. 연도별 중앙권한 지방이양 현황 ····· 273
표 2-2. 지방자치단체의 자체재원 비율 추이 ····· 275
표 2-3. 연도별 재정자립도 추이(당초예산) ····· 275
표 2-4. 최근 10년간 주요국의 대규모 재정개혁 실시 사례 ····· 278
표 2-5. 과세유형별 지방세 세수 규모 비교 ····· 279
표 2-6. 지방소득세 적용 세율에 따른 세수 증가 ····· 279
표 2-7. 지방세 비과세·감면의 추이분석 ····· 280
표 2-8. 중앙정부와 자치단체의 최종지출 규모 ····· 282
표 2-9. 사회복지관련 국고보조사업의 국고보조율 ····· 282
표 2-10. 지방소방예산에 대한 중앙과 지방부담 비율 ····· 283
표 3-1. 자체심사의 심사대상 기준 ····· 288
표 3-2. 의뢰심사(시도·중앙)의 심사대상 기준 ····· 289
표 3-3. 광역자치단체의 감사업무 개요 ····· 295
표 3-4. 기초자치단체의 감사업무 개요 ····· 296
표 3-5. 재정운영에 대한 국민의 참여와 통제장치 ····· 299
표 3-6. 현행 지방재정운영관련 견제시스템 종합 ····· 303
표 3-7. 재정운용과정별 비효율성 유형 ····· 304
표 3-8. 지방자치단체장의 선심행정 사례 ····· 305
표 4-1. 지방재정운영관련 상호견제시스템의 대안 검토 ····· 308
표 4-2. 집행부에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문 ····· 323
표 4-3. 지방의회에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문 ····· 324
표 4-4. 주민에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문 ····· 325
표 4-5. 자체감사부서의 독립성 강화 대안에 대한 설문결과 ····· 327
표 4-6. 재정출납관제도 신설 대안에 대한 설문결과 ····· 328
표 4-7. 재정분석 및 진단시스템 강화 대안에 대한 설문결과 ····· 329

표 4-8. 재정위기관리시스템 개선 및 지방채무 범위확대 대안에 대한 설문결과 ·· 330
표 4-9. 재정운영상시모니터링 및 내부통제시스템 구축 대안에 대한 설문결과 ·· 331
표 4-10. 지방투자사업이력관리시스템 구축 대안에 대한 설문결과 ····· 332
표 4-11. 지방재정공시제도 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 333
표 4-12. 중기지방재정계획제도 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 334
표 4-13. 투융자심사제도 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 335
표 4-14. 사업예산제도 강화 대안에 대한 설문결과 ····· 336
표 4-15. 외부감사제도 도입 대안에 대한 설문결과 ····· 337
표 4-16. 행정사무감사 조사권 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 338
표 4-17. 전문위원 제도의 개선 및 강화 대안에 대한 설문결과 ····· 339
표 4-18. 지방의회 정책연구실 및 연수기능 강화 대안에 대한 설문결과 ····· 340
표 4-19. 지방의회 예산요구권 보장 대안에 대한 설문결과 ····· 341
표 4-20. 전원위원회 제도 도입 대안에 대한 설문결과 ····· 342
표 4-21. 주민참여예산제도 강화 대안에 대한 설문결과 ····· 343
표 4-22. 주민모바일참여제도 도입 대안에 대한 설문결과 ····· 344
표 4-23. 주민투표제도 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 345
표 4-24. 주민감사청구제도 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 346
표 4-25. 주민소송제도 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 347
표 4-26. 주민소환제도 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 348
표 4-27. 자치단체장 정책실패 배상제 도입 대안에 대한 설문결과 ····· 349
표 4-28. 주민예산위원회제도 도입 대안에 대한 설문결과 ····· 350
표 4-29. [대안]에 대한 선호도 종합 ····· 353
표 4-30. 지방재정운영 견제시스템 확충방안 모색 ····· 355
표 4-31. 사업추진 단계별 관리평가제도 ····· 361
표 4-32. 재정운용과정별 비효율성 발생원인과 유형별 대응방향 메뉴얼화 ····· 363
표 4-33. 광역의회 입법/정책연구기능 소관부서 ····· 368

그 림 목 차

그림 1–1. 연구의 분석 틀 ····· 270
그림 3–1. 지방재정운영 과정 ····· 285
그림 3–2. 중기지방재정계획 수립절차 ····· 287
그림 4–1. 일본 자치단체의 예산집행 상호견제체계 ····· 358

제1장 서 론

제1절 연구목적

.

. , ( )

.

.

.

, ,

.

, ,

.

제2절 연구범위와 분석 틀

.

,

,

.

.

,

,

,

.

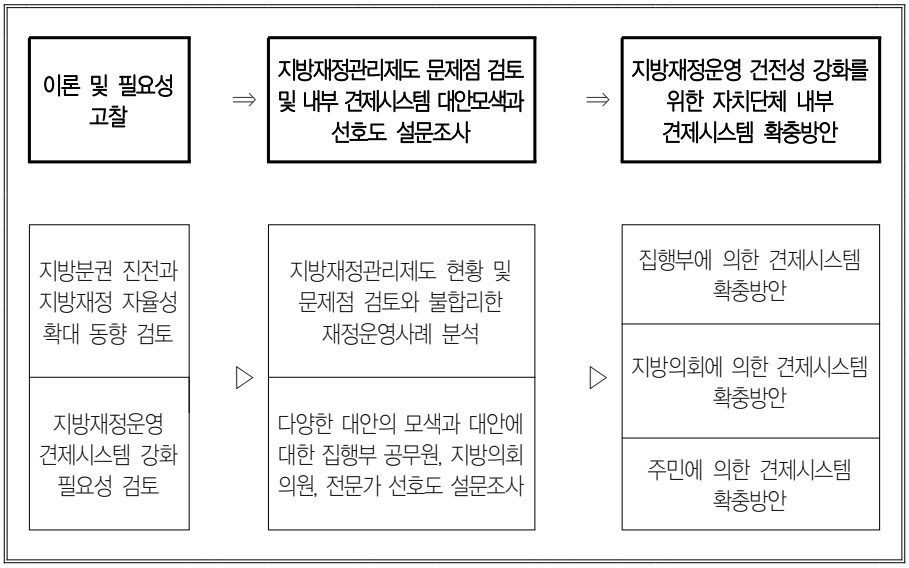
,

,

3

.

그림 1-1. 연구의 분석 틀



.

, [ ]

, [ ]

. [ ]

, [ ]

, ,

,

, .

[ ]

,

, 3

. ,

,

3

.

, [ ] [ ] , [ ]

[ ] . [ ]

[ ]

.

제2장 지방재정운영 내부 견제시스템 강화 필요성

제1절 자치단체의 권한 및 자율성 확대에 따른 필요성

1. 중앙행정권한의 지방이양에 의한 자율성 확대

.

. ,

2009

2011 6 1,296

179 . 24 1,262

, 74 (6%), 328 (26%),

860 (68%)

.

.

▌표 2-1. 연도별 "중앙권한 지방이양" 현황 ▐

연도별	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09-'11
이양건수	185	176	251	478	53	203	80	88	54	1,296

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2011년 6월 현재

,

. ,

, 2010 1 3 (· ,

,) (11 , 15)

(208)· (3,969) . 2 5 (,

, , ,) ·

7 , ,

.

, .

' , ' ,

,

, 947 915 .

〈중앙행정권한 및 기능 재배분〉

▷ 사무구분체계 개선을 위한 지방자치법 개정안 확정('11.3) 및 입법예고

▷ 지방분권촉진위원회의 지방이양 심의·의결('09.1~'11.6)

– 1,296개 사무 이양확정, 179개 사무 이양완료

▷ 중앙행정기관의 지방이양 이행상황 점검('11.1.20~3.20)

– 24개 부처 1,262개 사무 → 74개 이양완료, 328개 국회계류, 860개 입법준비

▷ 특행기관 전체 현황조사 및 특행기관사무 지방이양계획 작성지침 마련('11. 6~)

2. 자치입법권 및 자치역량 강화에 의한 자율성 확대

. (44
10 : 8 , 2) ,
(33) .
. .
‘ ( )’ (‘11.6)
, .
. ‘09 「 」 「
」 (20 →19)
· · , 「 」
(12) .

〈자치입법권 및 자치역량 강화〉

▷ 조례제정 근거 부령의 정비 : 8개 법률 2개 부령 개정(‘11.6)
▷ 지방의원 겸직금지 규정의 실효성 확보를 위한 지방자치법 개정(안) 마련(‘11.6)
▷ 지방의회 사무직원 인사권독립 관련 지속적 추진
▷ 주민소환에 관한 법률 및 시행령 개정 추진(‘11.1.~6)

제2절 자치단체 재정운영 자율성 확대에 따른 필요성

1. 자체재원의 확충에 의한 재정운영 자율성 확대

2011 79.0% 21.0%

. (

+ ,) , ( )

56.2%

.

표 2-2. 지방자치단체의 자체재원 비율 추이

(단위: 억원, %)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
합계	1,119,864 (100)	1,249,666 (100)	1,375,349 (100)	1,398,565 (100)	1,410,393 (100)
자체재원	659,241 (58.9)	736,501 (58.9)	808,378 (58.8)	794,341 (56.8)	793,219 (56.2)
이전재원	425,673 (38.0)	478,195 (38.3)	530,085 (38.5)	552,510 (39.5)	579,813 (41.1)
지방채수입	34,950 (3.1)	34,970 (2.8)	36,886 (2.7)	51,714 (3.7)	37,362 (2.6)

자료: 행정안전부, 『2011년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2011.

2006 54.4% 2011 51.9%

.

표 2-3. 연도별 재정자립도 추이(당초예산)

(단위: %)

연도별	전국평균 (순계규모)	특별광역시 (총계규모)	도·특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
2006	54.4	78.5	36.1	39.4	16.1	40.5
2007	53.6	73.9	34.9	39.5	16.6	37.5
2008	53.9	71.8	34.8	40.7	17.2	37.1
2009	53.6	72.7	33.3	40.7	17.9	37.3
2010	52.2	68.3	31.6	40.0	18.0	35.4
2011	51.9	68.6	33.0	38.0	17.1	36.6

자료: 행정안전부, 『2011년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2011.

,

.

.

.

, .

,

,

,

.

, 1)

,

.

,

. 2010

5%

1) 지방소비세 및 지방소득세 도입 이외에도 분권교부세 기한 연장('09 →'14)을 위한 지방교부세법 개정을 완료('10.1)하였으며, 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세를 위한 「지방세법」 개정('11.3)되었다.

,

. , 2010 5% 2.68

5% 9,549

1.8 .

. 2011 2.72 .

2).

,

.

2011 5% 2012

7.5%, 2013 10%, 2014

. 10 ,

,

3).

.

2) 지방소비세 배분시 가중치는 수도권 100, 비수도권 광역시 200, 비수도권 300이고 아울러 지역상생발전 기금제도는 수도권 광역자치단체가 2010년부터 10년간 해당 지방소비세액의 35%를 출연하여 조성하는 재원(매년 3천억원)을 지역간 상생발전 도모를 목적으로 지역경제활성화 관련 사업에 포괄보조 방식으로 지원되고 있다.

3) 이외에도 부가가치세수 이양비율 상향조정 근거로서 일본의 부가가치세의 이양 비율은 25% 수준을 들고 있다. 그리고 2010년 당초 예산기준 보통교부세 규모는 약 24조원인데, 보통교부세 조정율은 82% 수준으로서 이를 100%로 인상하기 위해서는 약 5.3조원 정도가 필요하게 된다. 지방소비세를 통해 관련 이 재원을 조달하게 될 경우, 부가가치세의 이양 비율은 15%안팎이 된다.

표 2-4. 최근 10년간 주요국의 대규모 재정개혁 실시 사례

국가 (개혁실시연도)	지방세입 중 지방세 비중 변화			개혁 방향	신설 또는 확충된 세목
	개혁실시 전년도	개혁실시 년도	개선 정도		
일본(2006)	39.1%	48.5%	9.4%p	교부금의 세원 대체	지방소득세
스페인(2002)	36.7%	55.5%	18.8%p	교부금의 세원 대체	지방소득세 지방소비세
호주(2000)	53.3%	71.0%	17.7%p	세원 확충 + 교부금 지원방식 변경	지방소비세
이탈리아(1998)	30.4%	50.0%	19.6%p	대규모 세원확충	지방소득세

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2011.

, 2013

.

(10%)

, 2013

. (sur-tax)

4).

.

. ,

.

.

4) 일본, 스페인, 스웨덴 등 지방자치 선진국들은 독립세 방식의 지방소득세를 시행하고 있다.

표 2-5. 과세유형별 지방세 세수 규모 비교

구 분	세 목	예산액[1](억원, %)	OECD평균[2](%)
계	11개 세목	490,140(100.0)	100.0
○소득·소비과세(5)		181,777(37.1)	(60.9)
·소득과세(1)	지방소득세	84,360(17.2)	40.3
·소비과세(4)	지방소비세, 레저세, 담배소비세, 자동차세(주행분)	97,417(19.9)	20.6
○재산과세(4)		225,423(46.0)	(34.4)
·보유과세(2)	재산세, 지역자원시설세(부동산)	86,389(17.6)	–
·거래과세(2)	취득세, 등록면허세(등록분)	139,034(28.4)	–
○기 타(5)	주민세, 등록면허세(면허분), 자동차세(차량분), 지역자원시설세(자원), 지방교육세	82,940(16.9)	4.7

주 : 1) 2011년 당초 예산액, 2) 2005년 기준 예산액
자료 : 행정안전부, 『2011년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2011.

,

( )

.

.

, (7.5) 3%

. (7.5)

3%(2% 301)

11.6 4 2

.

표 2-6. 지방소득세 적용 세율에 따른 세수 증가

구 분	5%적용	4%적용	3%적용	2%적용
증가규모	12조5,776	8조3,750	4조1,725	△301억

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2011.

, · .

,

.

·

, ( )

( ) 88%(12%)

. 2009 · 15 270 ,

(+ ·) 25% .

▌표 2-7. 지방세 비과세·감면의 추이분석▐

(단위 : 억원, %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
비과세감면액(A)	32,419	26,726	32,150	52,922	80,883	113,012	128,146	150,270
전년대비 증감율	17.1%	−16.0%	20.3%	64.6%	52.8%	39.7%	13.4%	17.3%
지방세징수액(B)	315,257	331,329	342,017	359,773	412,937	435,243	454,797	451,678
전년대비 증감율	39.1%	5.1%	3.2%	5.2%	14.8%	5.4%	4.5%	−0.7%
비과세감면율 (A/A+B)	9.3%	7.5%	8.6%	12.8%	16.4%	20.6%	22.0%	25.0%

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2011.

· ,

.

5). .

5) 중앙정부가 지방세 감면을 결정·실시할 경우 예산지원 등 지방자치단체의 세수입 감소를 보전할 수 있는 대책을 먼저 마련하도록 의무화하는 지방재정법 개정안이 추진되고 있다. 동 개정안은 중앙부처가 새로운 지방세 감면을 요청할 경우 지방자치단체 예산지원은 물론 기존 감면 축소·폐지, 자치단체 국고보조사업의 국고부담비율 상향조정 등 감면액을 보충할 수 있는 방안을 먼저 마련하도록 의무화하는 내용을 핵심으로 하고 있다.

.

( ) ,

6).

2. 지방재정 비중 및 지출규모 증대에 따른 자율성 강화

,

,

.

,

,

.

.

2011 42.5%

57.2% ,

.

6) 기획재정부 소관인 조세특례제한법상 지방세 감면규정을 지방세특례제한법으로 이관시키게 되면, 지방세 감면은 지방세특례제한법을 통해서만 이뤄지게 된다. 그렇게 되면 지방재정 건전성 강화에 기여할 것으로 예상된다. 그러나 기존의 감면 조치는 그대로 유지된다. 현재 조세특례제한법에 규정되어 있는 지방세 감면 사항 가운데 57%가 일몰 규정이 없다. 주로 기업 관련 지원책이 대부분이다. 따라서 조세특례제한법에 근거한 지방세 감면을 지방세특례제한법으로 이관시키면 일몰시한이 설정됨으로써 합리적 관리 및 운용이 가능해진다.

표 2-8. 중앙정부와 자치단체의 최종지출 규모

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
중앙정부	1,085,522	1,111,272	1,048,450	1,105,467	1,327,124	1,362,357	1,373,856
(비중)	47.2	46.1	42.3	40.3	42.9	43.7	42.8
자치단체	888,928	976,066	1,080,497	1,235,229	1,339,061	1,335,584	1,364,800
(비중)	38.6	40.5	43.6	45.1	43.3	42.8	42.5
지방교육	327,642	324,699	350,831	399,919	427,326	421,205	473,857
(비중)	14.2	13.4	14.1	14.6	13.8	13.5	14.7

자료: 2011년도 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

,

. 2011 ·

(180) 70% 128 ,

52% 7).

표 2-9. 사회복지관련 국고보조사업의 국고보조율

(단위 : 백만원)

구 분	계	국 비	지방비	평균보조율
70%미만(128개)	8,549,830	4,448,425	4,101,406	52.0%
70%이상(52개)	13,956,578	10,723,716	3,232,862	76.8%
전체(180개)	22,506,408	15,172,141	7,334,268	67.4%

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2011.

52% 75%

.

75% 70%

75% 8).

7) 기준보조율: 국고보조금사업 관련 개별사업별로 국가가 법률로 정하고 있는 중앙정부와 지방정부간 재정분담 비율로 기준보조율체계는「보조금예산 및 관리에 관한 법(1986)」에 근거

8) 이 경우, 자치단체의 재정지출 증액규모는 '11년 기준 국비 19,640억원의 증액이 필요하게 된다. 즉, 현재 52%수준 44,484억원에서 75% 수준 64,124억원으로 증가

.

,

. ( )

(+) [9].

, 73%

(41%, · 32%, 27) .

1.8%

. 2010

2 5,268 2 4,793 98.2%

437 1.8% [10].

표 2-10. 지방소방예산에 대한 중앙과 지방부담 비율

계(억원)	중앙(청)	지 방 비			
		소계	일반회계	지역자원시설세	보조금
25,268	475	24,793 (100%)	18,364 (74%)	5,992 (24.2%)	437 (1.8%)

자료: 소방방재청 내부자료, 2011.

3 ,

.

9) 화재대응(자치사무)외, 재난대응(국가·지방 공동사무) 비중이 증가추세이고 특히, 인명구조·구급(응급의료) 등 新소방행정서비스 수요가 급격히 증가

10) OECD 21개 국가의 소방예산에 대한 국비지원 평균비율은 67.74%이나 우리나라는 보통교부세 포함시 48.4% 수준

제3장 지방재정운영 견제시스템 현황 및 문제점

제1절 자치단체 재정관리 및 내부 견제시스템

1. 집행부에 의한 견제시스템 현황 및 문제점

가. 지방재정운영에 있어서의 재정관리제도의 미흡

. < 3-1> ,

,

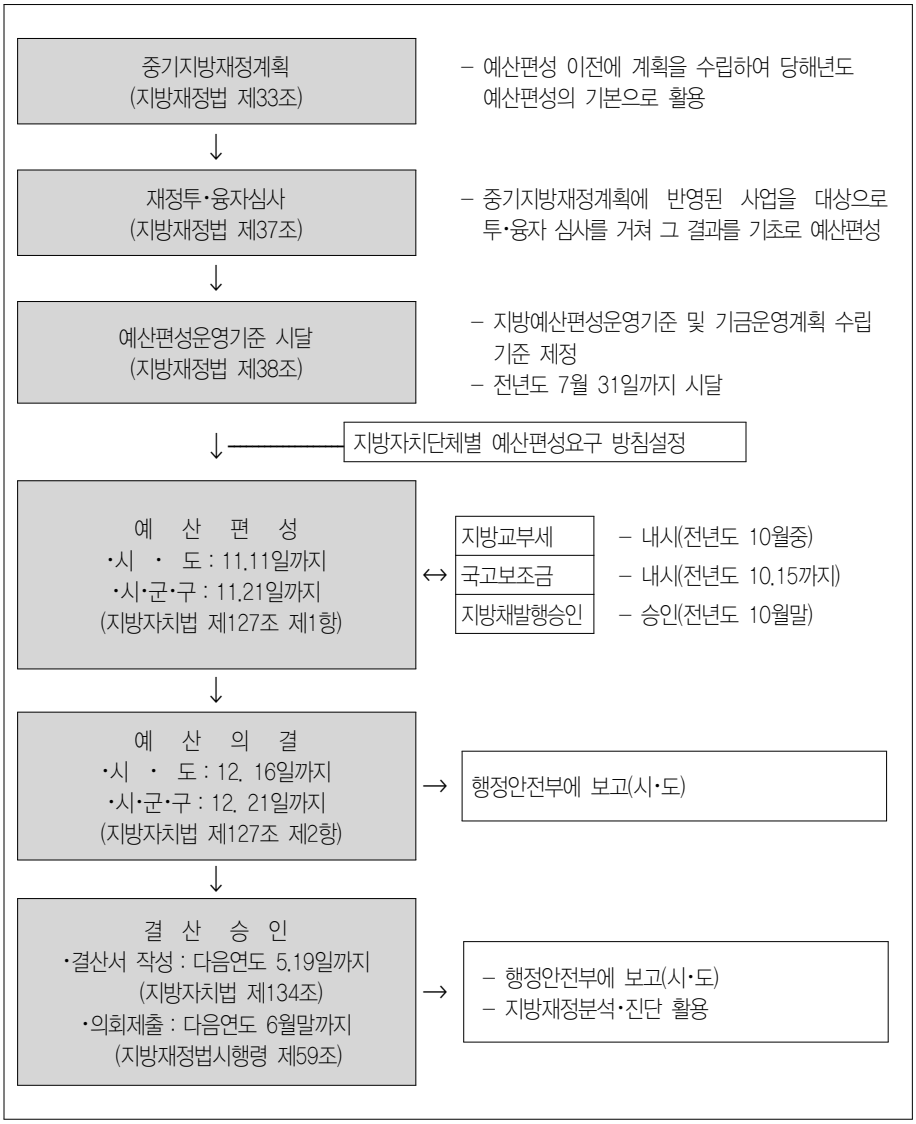
,

, ,

,

,

그림 3-1. 지방재정운영 과정



자료: 행정안전부 내부자료, 2010.

, ,

.

,

. ,

.

나. 중기지방재정계획제도의 현황 및 문제점

.

, .

.

,

5 (Rolling Plan) .

.

(, Multiyear Budget) . .

, ,

. ,

.

, (.

), (.), (

,) . < 3-2>

, (→),
(「
」), (→
),
.

그림 3-2. 중기지방재정계획 수립절차

①	행정안전부	■ 중기지방재정계획 수립 기준 작성, 자치단체 시달
②	지방자치단체	■ 지방자치단체별 사업계획(안) 수립
③	행정안전부	■ 자치단체 중기지방재정계획중 신규 국고보조사업에 대한 관계부처 의견조회
④	지방자치단체	■ 관계부처 의견을 반영, 중기지방재정계획 확정 ■ 지방의회 보고 후 행정안전부에 제출
⑤	행정안전부	■ 전국 계획 종합, 관계부처 협의
⑥	행정안전부	■ 국무회의 보고, 중앙부처·자치단체 송부

자료: 행정안전부.(2008). 「2008-2012 중기지방재정계획 수립기준」

,

.

다. 지방재정투융자심사제도의 현황 및 문제점

표 3-1. 자체심사의 심사대상 기준

심사주체	대 상 범 위
시·군·자치구	• 총사업비 20억원이상 50억원미만 신규 투·융자사업 • 총사업비 5억원이상 10억원미만 공연·축제 등 행사성사업 • 총사업비 20억원이상 전액 자체재원(지방채를 제외한다)으로 부담하여 추진하는 신규 투·융자사업
시·도	• 총사업비가 40억원이상 300억원미만 신규 투·융자사업 • 총사업비 10억원이상 30억원미만 공연·축제 등 행사성사업 • 총사업비 40억원이상 전액 자체재원(지방채를 제외한다)으로 부담하여 추진하는 신규 투·융자사업

표 3-2. 의회심사(시도·중앙)의 심사대상 기준

구 분	대 상 범 위
시·도 심사	• 총사업비 50억원이상 300억원미만 시·군·자치구 신규 투·융자사업 (단, 시·군·자치구 전액 자체재원 추진사업은 제외) • 2개이상 시·군·자치구와 관련되는 총사업비 10억원이상의 신규 투자사업 • 시·군·자치구의 총사업비 10억원이상 30억원미만 공연·축제 등 행사성사업 • 전액 자체재원 부담 시·군·자치구의 본청 및 의회 청사 신축사업
중앙심사	• 시·도 또는 시·군·자치구의 총사업비 300억원이상 신규 투·융자사업 (단, 시·군·자치구 또는 시·도 전액 자체재원 추진사업은 제외) • 2개이상 시·도와 관련되는 총사업비 10억원이상 신규 투자사업 • 외채발행, 차관 등 외국자본이 도입되는 총사업비 10억원이상 신규 투자사업 • 시·도 또는 시·군·자치구의 총사업비 30억원이상 공연·축제 등 행사성사업 • 총사업비 10억원이상을 외국에 투자하는 모든 사업 • 전액 자체재원 부담 시·도의 본청 및 의회 청사 신축사업

자료: 행정안전부 내부자료, 2011.

~ .

(4.30), (10.31) 2 .

,

→ → → .

→ → ( ) .

. ,

.

.

.

1 .

.

, . ,

,

.

,

.

.

.

.

.

라. 사업예산제도의 현황 및 문제점

(, ,) · · ·

.

,

.

(· ·) (·)

마. 지방재정분석·진단제도의 현황 및 문제점

.

,

.

.

바. 지방재정공시제도의 현황 및 문제점

.

,

.

,

. .

. (· ,

), · , ,

.

.

.

8

. , , ,

.

, , ,

( ) [11].

.

. ,

. ,

.

.

사. 자체감사의 현황 및 문제점

.

.

.

「 」 2 ,

“ .”

11) 지방자치단체 홈페이지에는 의무적으로 공시하여야 한다. 최소한 1년 이상 홈페이지 등을 통한 재정공시를 유지하여야 한다.

, 2 “

”

‘ ’ .

‘ ’ ,

‘ ’ . ,

7 ,

.

.

표 3-3. 광역자치단체의 감사업무 개요

팀 별	주 요 업 무
감사기획	○ 직속기관 및 시·군 종합감사와 부분감사 ○ 중앙부처의 일반감사 관련사항 등 ○ 주민감사 청구에 관한 사항
회계감사	○ 본청·사업소 및 지방공기업 등 회계감사 ○ 회계 및 민간단체 보조금분야 부분감사 ○ 감사원 관련업무
기술감사	○ 설계·시공 등에 관한 기술분야 종합감사 ○ 건설행정 취약분야 성과감사 ○ 도 자체 시행공사에 대한 감사 실시
직무조사	○ 공무원 비위·범죄관련 조사 및 직무감찰 ○ 고충민원 감사(자체·중앙), 언론보도사항 등 조사 ○ 애향파수관제 운영 및 공직비리 업무 처리 등
공직윤리	○ 공직자 재산등록, 심사관리 및 공개 ○ 부패예방 실천과제 개발 이행 및 제도개선 추진 ○ 공무원행동강령 운영 및 이행실태 확인·점검

,

, .

, , ,

, , , ,

.

표 3-4. 기초자치단체의 감사업무 개요

부서/과	주 요 업 무
감사	○ 정책감사, 범죄사건, 공직기강 ○ 일상감사 ○ 감사

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2010.

,

.

,

. , (.

)

.

.

.

2. 지방의회에 의한 견제시스템 현황 및 문제점

가. 행정사무감사 현황 및 문제점

“

,

. . ” .

.

,

,

.

,

(10 , 7)

.

,

. .

,

.

.

나. 정책연구실 및 전문위원제도의 현황과 문제점

12).

,

.

,

.

,

.

, ,

, , , ,

.

, ,

. , ,

.

.

12) 지방자치법은 제113조에 지방자치단체로 하여금 그 소관 사무의 범위 안에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 시험연구기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있는 것으로 하고 있다.

3. 주민에 의한 견제시스템 현황 및 문제점

가. 주민참여예산제도의 현황과 문제점

.

13).

표 3-5. 재정운영에 대한 국민의 참여와 통제장치

	소극적(간접참여)	적극적(직접참여)
사전적	재정정보공개 (예산편성안, 예산공개)	주민참여예산제도
사후적	재정정보공개 (결산정보공개)	주민소송제도,주민감사청구제도, 정보공개청구, 예산감시운동

자료: 곽채기. (2005). "주민참여예산제도의 모형과 성공적인 도입·운영전략" 한국지방재정학회 동계학술세미나 발표논문.

2010 102 (42%)

, 2011 9 .

. . .

.

13) 주민참여예산제도는 첫째, 주민참여예산제도는 지방재정운영에 대한 사전적 시민통제기제, 둘째, 주민참여예산제도는 예산편성권의 분권화, 분산화, 공유화를 통해 지방재정의 민주적이고 투명하고 효율적인 운영을 위한 지방자치단체와 지역주민의 협력모델의 일종. 셋째, 과정적 측면에서 개방성, 공동체성, 평등성, 민주성, 투명성, 담론지향성 등 지향. 넷째, 주민참여예산제도가 지향하는 가치는 대응성, 효율성, 형평성 등이다.

나. 주민투표 등 주민직접참여제도의 현황과 문제점

14).

14) 주민감사청구제도는 행정의 공개성과 책임성을 높이고 주민참여를 확대하는 정신에 기초하여 시정에 대한 주민감시를 강화하고, 위법부당한 행정처분으로부터 지역주민의 권익을 보호하기 위한 제도로 인식되고 있다.

15).

16).

15) 주민소송은 공무원의 공금낭비와 횡령, 뇌물수수 등으로 인한 부당이득이나 주민생활의 안전에 위협을 가하는 부실공사를 하는 기업들의 부당이득을 반환시키고, 이 행위들로부터 자치단체 발생한 손해를 배상하도록 하는 소송이다.

16) 주민소환제도는 주민의 권익과 공익을 저해하는 공직자의 위해 행위를 시급히 차단함으로써 더 이상 부정행위와 주민권익의 손실이 발생되지 않도록 방지하는데 실익이 있다.

.

. , ,

17).

, , ,

,

.

제2절 지방재정운영 견제시스템 미흡과 불합리한 재정운영

1. 지방재정운영 견제시스템 미흡

,

.

,

, .

17) 주민소환법에서는 선출직 지방공직자중 자치단체장 및 지역구지방의회의원만을 주민소환의 대상으로 하고, 비례대표 시·도의원 및 비례대표 자치구·시·군의원은 제외한다고 규정하고 있고, 다만 제주도의 경우 특별법에 의해 교육감까지 소환청구의 대상이 되고 있다. 그리고 주민소환법에서 광역자치단체장의 주민소환 청구는 주민소환 청구권자 총수의 100분의 10 이상, 기초자치단체장은 100분의 150이상, 지방의회 지역구 의원은 100분의 20 이상의 서명을 받도록 하고 있는데, 이는 미국과 비교해 그 요건이 매우 까다로운 수준이다. 또한 주민소환법에서는 주민소환 금지기간을 두고 있는데, 이는 선출직 공직자의 임기개시일부터 1년이 경과하지 아니한 때, 선출직 지방공직자의 임기만료일부터 1년 미만일 때, 해당 선출직 공직자에 대한 주민소환투표를 실시한 날부터 1년 이내에는 주민소환을 할 수 없다고 규정하는 등의 현행 주민소환법 규정의 유용성의 문제가 제기되고 있다.

,

, , , ,

, .

, ,

. ,

, , , .

,

.

.

표 3-6. 현행 지방재정운영관련 견제시스템 종합

	현행 상호견제시스템관련 제도
집행부에 의한 상호견제시스템	– 자체감사부서 운영 – 재정분석 및 진단제도 – 재정위기관리시스템 – 지방재정공시제도 – 중기지방재정계획제도 – 투융자심사제도 – 사업예산제도
의회에 의한 상호견제시스템	– 행정사무감사 및 조사권 제도 – 전문위원 제도 – 지방의회 정책연구실
주민에 의한 상호견제시스템	– 주민참여예산제도 – 주민투표제도 – 주민감사청구제도 – 주민소송제도 – 주민소환제도

2. 불건전한 재정운영 사례

, ,

. ,

, ,

.

< 3-7> ,

.

. , ,

.

표 3-7. 재정운용과정별 비효율성 유형

재정운용 과정	비효율성 원인별 유형
계획·예산편성 단계	① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡
	② 유사·중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡
	③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 미실시 및 협의부족
	④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡
	⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡
	⑥ 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡
	⑦ 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡
계약·사업집행 단계	① 설계방식 채택의 불합리
	② 원가심사 실시 미흡
	③ 계약방법의 적정성 검토 미흡
	④ 사업집행관리 부실
	⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡
	⑥ 세출예산 집행기준 등 관련규정 미준수
사후관리단계	① 검사·정산 및 잔여재원관리 미흡
	② 환류 및 활용 등 피드백 부족

자료: 이창균, 지방투자사업의 효율적 추진방안, 한국지방행정연구원, 2009.

표 3-8. 지방자치단체장의 선심행정 사례

사 례	개 요	과정 및 원인	처리결과
상수도 단수 피해보상금 집행 부적정 사례	시의 자문변화사의 보고에 불구하고 적절한 검토 없이 보상금청구인에게 청구액을 모두 지급한 사례	관내 원수로관의 동파로 2일간 수돗물공급이 중단된데 대한 보상금청구에서 단수에 따른 피해사항의 인과관계, 원인자 규명, 보상대상자의 적정성 등을 검토하지 않고 보상청구금액을 모두 지급함	기관장 경고
장기적 재정건전성을 악화시키는 사례	저소득층 대학생의 학자금 대출이자의 지원조례를 제정하여 장기적인 도 재정에 부담을 안김	지방선거를 앞두고 지방자치단체장의 치적을 쌓기 위한 조례제정	2010년 하반기 부터 예정되어 처리결과 없음
재산세 인하사례	지방세법 탄력세율 적용으로 29개 기초자치단체가 경쟁적으로 재산세를 인하함	지방선거를 앞두고 지방자치단체장과 지방의회 의원들이 정치적 부담을 덜기 위해 재산세의 탄력세율을 적용함	탄력세율적용으로 중앙정부로부터 교부세 배분에서 불이익을 당함
중복투자로 예산을 낭비한 사례	이미 배수시설을 보유하고 있음에도 배수지 건설을 위해 예산을 낭비함	실제 안정적인 급수상황을 보이고 있는 지역에 직결급수체계를 갖춘 수돗물공급을 이유로 배수시설의 신설	공사 중단 및 관련 사업체에 대한 비리관련 수사가 진행 중
타당성확보실패와 민간자본 유치실패로 예산을 낭비한 사례	국제박람회 개최관련 위험이 지적되었음에도 불구하고 예산을 낭비함	40일간의 박람회 행사를 위해 연간예산의 1/10 투자하여 130억 원의 적자 발생과 이의 보전을 위한 80억 원의 추경예산안통과	납세자소송제기 시장의 사퇴 재개최의 무산
자격미달사업자에게 국고보조금과 지방비를 부당하게 지급한 사례	정부지침에 규정된 사업자 자격기준에 미달한 사업자임을 알고도 국고보조금과 시 지원금을 지급함	시장은 부하직원의 보고를 묵살하고 자격기준에 현저히 미달하는 사업자에게 지원금을 지급함	사법처리(배임)
예산을 횡령하여 개인적용도로 사용한 사례	군수가 업무추진비의 일부를 개인적 용도로 사용한 사례임	매달 1억100만원의 업무추진비 중 7,100만원을 개인적 용도로 사용하는 등, 윤리의식의 부재에 따른 부패행위임	사법처리

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2010.

제4장 지방재정운영의 내부 견제시스템 확충방안

제1절 [대안]의 검토

.

. ,

. ,

.

.

[ ] .

[ ]

[ ]

.

[ ]

. [ ] [ ]

.

[ ] ,

, , 3

.

표 4-1. 지방재정운영관련 견제시스템의 대안 검토

	현행 제도의 개선을 통한 대안	새로운 제도 도입을 통한 대안
집행부에 의한 견제시스템(11개 대안)	-자체감사부서의 독립성 강화 -재정분석 및 진단시스템 강화 -재정위기관리시스템 개선 및 지방채무 범위 확대 -지방재정공시제도 개선 -중기지방재정계획제도 개선 -투융자심사제도 개선 -사업예산제도 강화	-재정출납관제도 도입 -재정운영상시모니터링시스템 도입 -지방투자사업이력관리시스템 도입 -외부감사제도 도입
의회에 의한 견제시스템(5개 대안)	-행정사무감사 조사권 개선 및 실효성 확보 -전문위원 제도의 개선 및 강화 -지방의회 정책연구실 및 연수기능 강화	-지방의회의 예산요구권 도입 -전원위원회 제도 도입
주민에 의한 견제시스템(8개 대안)	-주민참여예산제도 강화 -주민투표제도 개선 -주민감사청구제도 개선 -주민소송제도 개선 -주민소환제도 개선	-주민모바일차여제도 도입 -자치단체장 정책실패 배상제 도입 -주민예산위원회 제도 도입

,

11 ,

5 ,

8 .

.

, ,

.

.

1. 집행부에 의한 지방재정운영 견제시스템 확충 대안

① 재정출납관제도의 도입

<의의>: 일본의 출납장 및 수입역과 같이 자치단체장으로부터 독립되어 자치단체장의 재정지출 검사 및 견제 역할

.

( )

. ( )

( )

.

.

.

, .

② 투자사업이력관리시스템 구축

<의의>: 자치단체의 모든 투자사업에 대해 생성부터 종료까지 모든 이력이 관리되어 중복투자 억제 및 투자사업 효율적 추진을 통한 건전한 재정운용 관리수단으로서 기능

,

.

( )

.

.

.

③ 재정분석 및 진단시스템 강화

<의의>: 현행 재정분석진단제도를 종합적 진단제도로 보완하여 재정운영 관리시스템으로서 재정분석 및 진단의 철저 및 강화를 통한 자율적인 건전 재정운영 유도

.

.

2008

( )

.

.

(

), .

④ 외부감사제도의 도입

<의의>: 재정운영에 대한 감사 및 견제에 있어서 외부 전문가에 의한 이중 견제 및 감시체계를 강화

( )

.

.

.

⑤ 지방재정공시제도 개선

<의의>: 지방재정운영에 대한 설명책임성을 제고하고 재정운영 상황에 대해 밝힘으로서 자치단체의 재정운영 투명성 제고를 통한 주민 등 내부 견제시스템으로서 기능 강화

⑥ 자체감사부서의 독립성 강화

<의의>: 감사부서의 자치단체장 예속을 벗어나 집행부 내부 견제장치로서 예산 및 재정운영 감사에 대한 객관성을 강화하여 건전한 재정운영 유인

.

,

, ,

.

,

, ,

.

⑦ 재정운영 상시 모니터링시스템 구축

<의의>: 예산집행 및 자금흐름 등 재정운영 상황에 대해 상시 모니터링되는 시스템을 구축하여 재정운영 상황이 상시적으로 관리되고 통제되어 건전한 재정운영 유인

.

.

. - -

.

.

, ,

, ,

.

⑧ 중기지방재정계획제도 개선

<의의>: 중기지방재정제도의 실효성을 높여 재정운영의 계획성을 제고함으로서 건전성을 유도

⑨ 투융자심사제도 개선

<의의>: 투융자심사제도를 강화하여 사업추진 및 재정운영의 당위성을 제고함으로서 재정운영 건전성을 유도

⑩ 사업예산제도 강화

<의의>: 사업예산제도를 강화하여 개별 사업에 대한 목표 및 추진상황을 체계적으로 관리함으로서 재정운영 건전성 유도

,

,

.

.

,

.

,

.

⑪ 재정위기관리시스템 개선 및 지방채무 범위 확대

<의의>: 사전적 지방재정운영 관리 철저를 기하고 지방채무의 범위를 공사, 공단까지 확대하여 자치단체의 실질적 재정운영 상황을 보다 명확히 파악

,

.

, ,

3

.

.

2. 지방의회에 의한 지방재정운영 견제시스템 확충 대안

① 행정사무감사 조사권 개선 및 실효성 확보

<의의>: 행정사무감사 및 조사의 대상범위 확대, 행정사무감사를 위한 임시회를 지정하여 지방의회의 감사 충실도를 확보하여 집행부 견제기능 강화

,

.

,

, ,

.

② 전문위원 제도의 개선 및 강화

<의의>: 전문위원 자격기준을 강화하고 비상임전문위원 활용하여 지방의원의 전문성을 제고하여 집행부의 예산 및 재정운영 견제기능 강화

,

,

.

,

,

.

③ 지방의회 정책연구실 및 연수기능 강화

<의의>: 지방의원의 예산 및 결산심의, 집행부의 재정운영관련 견제업무 등에 있어서 사전에 충분한 연수를 통한 전문성을 제고하고 기존의 정책연구실의 연구보좌기능을 강화하여 지방의회 본연의 기능 및 역량을 제고함으로서 집행부에 대한 견제시스템을 강화

④ 지방의회의 예산요구권 보장

<의의>: 예산편성권은 집행부의 권한이나 지방의회에 제한적으로 일부 예산 요구권을 부여하여 지방의회의 집행부에 대한 견제기능을 강화

⑤ 전원위원회제도 도입

<의의>: 지방의원 정족수가 적은 기초자치단체의 경우는 상임위 운영을 보완하여 적시에 심의의결할 수 있도록 하여 사안에 대한 공감대 확대와 지방의회 활성화 유인

,

.

1 1

.

1 1 ,

.

3. 주민에 의한 지방재정운영 견제시스템 확충 대안

① 주민참여예산제도 강화

<의의>: 주민참여예산제도를 강화하여 재정운영에 대한 주민참여의 실효성을 제고함으로서 주민에 의한 관리 및 견제를 통한 재정운영 건전성을 유도

.

.

, , .

, , ,

.

② 주민모발일참여제도 도입

<의의>: 주민참여의 수단으로 모바일을 이용한 적시 및 상시 주민참여 활성화 및 사업추진 등 주민의견 활용을 통한 주민에 의한 견제시스템 강화

.

, ,

.

③ 주민투표제도 개선

<의의>: 현행 투표법의 부적절한 조항을 개선하여 주민투표제의 실효성을 제고하여 주민에 의한 견제기능 강화

. ,

, ,

.

.

④ 주민감사청구제도 개선

<의의>: 감사청구에 대한 충분한 홍보 및 감사제도의 보완, 주민감사청구 심의위원회 공정성 확보 등을 통한 자치단체의 주민에 의한 견제기능 강화

. , ,

, ,

.

,

,

.

⑤ 주민소송제도 개선

<의의>: 주민소송의 대상 영역을 재무나 회계에 국한하지 않고 지방자치단체의 주요 사무영역중 고유사무 영역으로 확대하여 주민에 의한 감시 및 견제기능 강화

.

,

.

,

, 2

5

.

⑥ 주민소환제도 개선

<의의>: 주민의 소환대상에 있어서 선출직 공무원 전체로 확대하여 주민에 의한 선출직 역할 및 책임성을 강화

, ,

. .

, ,

.

,

,

, (1 6)

.

⑦ 자치단체장 정책실패 배상제 도입

<의의>: 자치단체장의 정책실패에 대해 일정부분 금전적 배상을 주민이 요구하게 하여 주민에 의한 사전적 및 사후적 건전재정운영 유도

.

.

. .

, (NGO)

,

.

.

.

,

.

⑧ 주민예산위원회제도 도입

<의의>: 집행부의 예산편성시 및 지방의회의 예산심의 등에 있어서 주민예산 위원회의 사전 검토를 통한 건전재정운영 유도

.

,

. ,

.

제2절 [대안]에 대한 설문조사 분석

1. 설문조사 개요

(

), ,

. , ,

. 60 240

105 (48 , 57), 39 ,

41 185 .

,

, 3

[ ], [ ], [ ]

. [ ]

, [ ]

,

[ ]

.

[ ], [ ], [ ] 5

( ), 4( ), 3( ), 2( ), 1( ) 5

. .

▌표 4-2. 집행부에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문▐

번호	방안	중요도	현실 적용성	실효성
1	**자체감사부서의 독립성 강화: 제도 개선** **〈의의〉:** 감사부서의 자치단체장 예속을 벗어나 집행부 내부 견제장치로서 예산 및 재정운영 감사에 대한 객관성을 강화하여 건전한 재정운영 유인			
2	**재정출납관제도 신설: 제도 신설** **〈의의〉:** 일본의 출납장 및 수입역과 같이 자치단체장으로부터 독립되어 자치단체장의 재정지출 검사 및 견제 역할			
3	**재정분석 및 진단시스템 강화: 제도 개선** **〈의의〉:** 현행 재정분석진단제도를 종합적 진단제도로 보완하여 재정운영 관리시스템으로서 재정분석 및 진단의 철저 및 강화를 통한 자율적인 건전 재정운영 유도			
4	**재정위기관리시스템 개선 및 지방채무 범위 확대: 제도 개선** **〈의의〉:** 사전적 지방재정운영 관리 철저를 기하고 지방채무의 범위를 공사, 공단까지 확대하여 자치단체의 실질적 재정운영 상황을 보다 명확히 파악			

번호	방안	중요도	현실 적용성	실효성
5	**재정운영상시모니터링시스템 구축: 제도신설** **〈의의〉:** 예산집행 및 자금흐름 등 재정운영 상황에 대해 상시 모니터링되는 시스템을 구축하여 재정운영 상황이 상시적으로 관리되고 통제되어 건전한 재정운영 유인			
6	**지방투자사업이력관리시스템 구축: 제도 신설** **〈의의〉:** 자치단체의 모든 투자사업에 대해 생성부터 종료까지 모든 이력이 관리되어 중복투자 억제 및 투자사업 효율적 추진을 통한 건전한 재정운용 관리수단으로서 기능			
7	**지방재정공시제도 개선: 제도 개선** **〈의의〉:** 지방재정운영에 대한 설명책임성을 제고하고 재정운영 상황에 대해 밝힘으로서 자치단체의 재정운영 투명성 제고를 통한 주민 등 내부 견제시스템으로서 기능 강화			
8	**중기지방재정계획제도 개선: 제도 개선** **〈의의〉:** 중기지방재정제도의 실효성을 높여 재정운영의 계획성을 제고함으로서 건전성을 유도			
9	**투융자심사제도 개선: 제도 개선** **〈의의〉:** 투융자심사제도를 강화하여 사업추진 및 재정운영의 당위성을 제고함으로서 재정운영 건전성을 유도			
10	**사업예산제도 강화: 제도 개선** **〈의의〉:** 사업예산제도를 강화하여 개별 사업에 대한 목표 및 추진상황을 체계적으로 관리함으로서 재정운영 건전성 유도			
11	**외부감사제도 도입: 제도 신설** **〈의의〉:** 재정운영에 대한 감사 및 견제에 있어서 외부 전문가에 의한 이중 견제 및 감시체계를 강화			

▌표 4-3. 지방의회에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문▐

번호	방안	중요도	현실 적용성	실효성
1	**행정사무감사 조사권 개선 및 실효성 확보: 제도 개선** **〈의의〉:** 행정사무감사 및 조사의 대상범위 확대, 행정사무감사를 위한 임시회를 지정하여 지방의회의 감사 충실도를 확보하여 집행부 견제기능 강화			
2	**전문위원 제도의 개선 및 강화: 제도 개선** **〈의의〉:** 전문위원 자격기준을 강화하고 비상임전문위원 활용하여 지방의원의 전문성을 제고하여 집행부의 예산 및 재정운영 견제기능 강화			

번호	방안	중요도	현실 적용성	실효성
3	**지방의회 정책연구실 및 연수기능 강화: 제도 개선** **〈의의〉:** 지방의원의 예산 및 결산심의, 집행부의 재정운영관련 견제업무 등에 있어서 사전에 충분한 연수를 통한 전문성을 제고하고 기존의 정책연구실의 연구보좌기능을 강화하여 지방의회 본연의 기능 및 역량을 제고함으로서 집행부에 대한 견제시스템을 강화			
4	**지방의회의 예산요구권 보장: 제도 신설** **〈의의〉:** 예산편성권은 집행부의 권한이나 지방의회에 제한적으로 일부 예산요구권 부여하여 지방의회의 집행부에 대한 견제기능을 강화			
5	**전원위원회 제도 도입: 제도 신설** **〈의의〉:** 지방의원 정족수가 적은 기초자치단체의 경우는 상임위 운영을 보완하여 적시에 심의의결할 수 있도록 하여 사안에 대한 공감대 확대와 지방의회 활성화 유인			

표 4-4. 주민에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문

번호	방안	중요도	현실 적용성	실효성
1	**주민참여예산제도 강화: 제도 개선** **〈의의〉:** 주민참여예산제도를 강화하여 재정운영에 대한 주민참여의 실효성을 제고함으로서 주민에 의한 관리 및 견제를 통한 재정운영 건전성을 유도			
2	**주민모발일참여제도 도입: 제도 신설** **〈의의〉:** 주민참여의 수단으로 모바일을 이용한 적시 및 상시 주민참여 활성화 및 사업추진 등 주민의견 활용을 통한 주민에 의한 견제시스템 강화			
3	**주민투표제도 개선: 제도 개선** **〈의의〉:** 현행 투표법의 부적절한 조항을 개선하여 주민투표제의 실효성을 제고하여 주민에 의한 견제기능 강화			
4	**주민감사청구제도 개선: 제도 개선** **〈의의〉:** 감사청구에 대한 충분한 홍보 및 감사제도의 보완, 주민감사청구 심의위원회 공정성 확보 등을 통한 자치단체의 주민에 의한 견제기능 강화			
5	**주민소송제도 개선: 제도 개선** **〈의의〉:** 주민소송의 대상 영역을 재무나 회계에 국한하지 않고 지방자치단체의 주요 사무영역중 고유사무 영역으로 확대하여 주민에 의한 감시 및 견제기능 강화			

번호	방안	중요도	현실 적용성	실효성
6	**주민소환제도 개선: 제도 개선** **〈의의〉:** 주민의 소환대상에 있어서 선출직 공무원 전체로 확대하여 주민에 의한 선출직 역할 및 책임성을 강화			
7	**자치단체장 정책실패 배상제 도입: 제도 신설** **〈의의〉:** 자치단체장의 정책실패에 대해 일정부분 금전적 배상을 주민이 요구하게 하여 주민에 의한 사전적 및 사후적 건전재정운영 유도			
8	**주민예산위원회 제도 도입: 제도 신설** **〈의의〉:** 집행부의 예산편성시 및 지방의회의 예산심의 등에 있어서 주민예산위원회의 사전 검토를 통한 건전재정운영 유도			

2. [대안]에 대한 설문조사 분석

, , , , [
(5 5)] [(5 4)]
. , [(5 3)]
[ ]
[ ]
.

가. 집행부에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문조사 분석

① 대안1. 자체감사부서의 독립성 강화

[ ] ,
, (,)
. 53.5%(21.6%,
31.9%) (41.6%) (38.4%) .

.

.

표 4-5. 자체감사부서의 독립성 강화 대안에 대한 설문결과

자체감사부서 독립성 강화		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	27	25.7%	9	23.1%	4	9.8%	40	21.6%
	높음	31	29.5%	9	23.1%	19	46.3%	59	31.9%
	보통	38	36.2%	12	30.8%	13	31.7%	63	34.1%
	낮음	4	3.8%	7	17.9%	2	4.9%	13	7.0%
	매우낮음	5	4.8%	2	5.1%	3	7.3%	10	5.4%
현실적용성	매우높음	36	34.3%	2	5.1%	2	4.9%	40	21.6%
	높음	17	16.2%	6	15.4%	14	34.1%	37	20.0%
	보통	23	21.9%	15	38.5%	25	61.0%	63	34.1%
	낮음	23	21.9%	14	35.9%	0	0.0%	37	20.0%
	매우낮음	6	5.7%	2	5.1%	0	0.0%	8	4.3%
실효성	매우높음	8	7.6%	1	2.6%	3	7.3%	12	6.5%
	높음	39	37.1%	5	12.8%	15	36.6%	59	31.9%
	보통	28	26.7%	19	48.7%	16	39.0%	63	34.1%
	낮음	21	20.0%	5	12.8%	5	12.2%	31	16.8%
	매우낮음	9	8.6%	9	23.1%	2	4.9%	20	10.8%

② 대안2. 재정출납관제도 신설

[ ] , ,

.

43.8% .

. .

표 4-6. 재정출납관제도 신설 대안에 대한 설문결과

재정출납관제도 신설		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	21	20.0%	6	15.4%	5	12.2%	32	17.3%
	높음	18	17.1%	10	25.6%	21	51.2%	49	26.5%
	보통	59	56.2%	20	51.3%	10	24.4%	89	48.1%
	낮음	4	3.8%	1	2.6%	2	4.9%	7	3.8%
	매우낮음	3	2.9%	2	5.1%	3	7.3%	8	4.3%
현실적용성	매우높음	3	2.9%	0	0.0%	5	12.2%	8	4.3%
	높음	43	41.0%	13	33.3%	16	39.0%	72	38.9%
	보통	23	21.9%	15	38.5%	17	41.5%	55	29.7%
	낮음	26	24.8%	8	20.5%	3	7.3%	37	20.0%
	매우낮음	10	9.5%	3	7.7%	0	0.0%	13	7.0%
실효성	매우높음	26	24.8%	7	17.9%	8	19.5%	41	22.2%
	높음	9	8.6%	3	7.7%	14	34.1%	26	14.1%
	보통	40	38.1%	21	53.8%	13	31.7%	74	40.0%
	낮음	20	19.0%	5	12.8%	3	7.3%	28	15.1%
	매우낮음	10	9.5%	3	7.7%	3	7.3%	16	8.6%

③ 대안3. 재정분석 및 진단시스템 강화

[ ] ,

, .

49.1% .

.

.

표 4-7. 재정분석 및 진단시스템 강화 대안에 대한 설문결과

재정분석		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	38	36.2%	5	12.8%	3	7.3%	46	24.9%
	높음	20	19.0%	9	23.1%	10	24.4%	39	21.1%
	보통	27	25.7%	18	46.2%	21	51.2%	66	35.7%
	낮음	15	14.3%	7	17.9%	4	9.8%	26	14.1%
	매우낮음	5	4.8%	0	0.0%	3	7.3%	8	4.3%
현실적용성	매우높음	32	30.5%	3	7.7%	3	7.3%	38	20.5%
	높음	25	23.8%	12	30.8%	14	34.1%	51	27.6%
	보통	25	23.8%	10	25.6%	19	46.3%	54	29.2%
	낮음	20	19.0%	13	33.3%	3	7.3%	36	19.5%
	매우낮음	3	2.9%	1	2.6%	2	4.9%	6	3.2%
실효성	매우높음	6	5.7%	1	2.6%	0	0.0%	7	3.8%
	높음	56	53.3%	6	15.4%	4	9.8%	66	35.7%
	보통	15	14.3%	21	53.8%	30	73.2%	66	35.7%
	낮음	20	19.0%	10	25.6%	6	14.6%	36	19.5%
	매우낮음	8	7.6%	1	2.6%	1	2.4%	10	5.4%

④ 대안4. 재정위기관리시스템 개선 및 지방채무 범위확대

[ ]

, , .

56.8% .

.

.

표 4-8. 재정위기관리시스템 개선 및 지방채무 범위확대 대안에 대한 설문결과

재정위기관리시스템개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	12	11.4%	8	20.5%	1	2.4%	21	11.4%
	높음	65	61.9%	16	41.0%	3	7.3%	84	45.4%
	보통	19	18.1%	11	28.2%	30	73.2%	60	32.4%
	낮음	8	7.6%	3	7.7%	3	7.3%	14	7.6%
	매우낮음	1	1.0%	1	2.6%	4	9.8%	6	3.2%
현실적용성	매우높음	14	13.3%	5	12.8%	0	0.0%	19	10.3%
	높음	49	46.7%	8	20.5%	9	22.0%	66	35.7%
	보통	22	21.0%	15	38.5%	19	46.3%	56	30.3%
	낮음	17	16.2%	10	25.6%	10	24.4%	37	20.0%
	매우낮음	3	2.9%	1	2.6%	3	7.3%	7	3.8%
실효성	매우높음	31	29.5%	4	10.3%	0	0.0%	35	18.9%
	높음	32	30.5%	12	30.8%	12	29.3%	56	30.3%
	보통	22	21.0%	15	38.5%	19	46.3%	56	30.3%
	낮음	17	16.2%	7	17.9%	8	19.5%	32	17.3%
	매우낮음	3	2.9%	1	2.6%	2	4.9%	6	3.2%

⑤ 대안5. 재정운영상시모니터링 구축

[ ] ,

18.4% .

.

, ,

.

표 4-9. 재정운영상시모니터링 구축 대안에 대한 설문결과

재정운영모니터링시스템		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	9	8.6%	5	12.8%	1	2.4%	15	8.1%
	높음	42	40.0%	11	19.3%	4	7.0%	57	30.8%
	보통	43	41.0%	15	16.9%	31	34.8%	89	48.1%
	낮음	7	6.7%	8	47.1%	2	11.8%	17	9.2%
	매우낮음	4	3.8%	0	0.0%	3	42.9%	7	3.8%
현실적용성	매우높음	30	28.6%	4	10.3%	0	0.0%	34	18.4%
	높음	29	27.6%	11	28.2%	6	14.6%	46	24.9%
	보통	27	25.7%	11	28.2%	27	65.9%	65	35.1%
	낮음	9	8.6%	8	20.5%	6	14.6%	23	12.4%
	매우낮음	10	9.5%	5	12.8%	2	4.9%	17	9.2%
실효성	매우높음	7	6.7%	3	7.7%	0	0.0%	10	5.4%
	높음	15	14.3%	8	20.5%	1	2.4%	24	13.0%
	보통	58	55.2%	15	38.5%	34	82.9%	107	57.8%
	낮음	15	14.3%	8	20.5%	3	7.3%	26	14.1%
	매우낮음	10	9.5%	5	12.8%	3	7.3%	18	9.7%

⑥ 대안6. 지방투자사업이력관리시스템 구축

[ ] ,

, 48.1%, 49.8%, 54.1%

.

. , ,

.

표 4-10. 지방투자사업이력관리시스템 구축 대안에 대한 설문결과

지방투자사업이력관시스템		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	21	20.4%	12	30.8%	4	9.3%	37	20.0%
	높음	15	14.6%	10	25.6%	27	62.8%	52	28.1%
	보통	49	47.6%	7	17.9%	7	16.3%	63	34.1%
	낮음	14	13.6%	10	25.6%	2	4.7%	26	14.1%
	매우낮음	4	3.9%	0	0.0%	3	7.0%	7	3.8%
현실적용성	매우높음	33	31.4%	6	15.4%	4	9.8%	43	23.2%
	높음	27	22.5%	10	23.8%	21	37.5%	58	26.6%
	보통	19	17.6%	10	25.0%	13	36.1%	42	22.8%
	낮음	20	17.7%	9	22.5%	2	6.9%	31	17.0%
	매우낮음	6	5.7%	4	10.0%	1	3.4%	11	6.3%
실효성	매우높음	48	42.9%	9	20.9%	19	63.3%	76	41.1%
	높음	15	13.4%	8	18.6%	1	3.3%	24	13.0%
	보통	24	21.4%	10	23.3%	6	20.0%	40	21.6%
	낮음	12	10.7%	9	20.9%	2	6.7%	23	12.4%
	매우낮음	13	11.6%	7	16.3%	2	6.7%	22	11.9%

⑦ 대안7. 지방재정공시제도 개선

[ ]

56.2% 27.6%, 16.8%

.

. .

표 4-11. 지방재정공시제도 개선 대안에 대한 설문결과

지방재정공시 제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	9	8.6%	10	25.6%	3	7.3%	22	11.9%
	높음	17	16.2%	5	12.8%	7	17.1%	29	15.7%
	보통	64	61.0%	17	43.6%	27	65.9%	108	58.4%
	낮음	13	12.4%	6	15.4%	4	9.8%	23	12.4%
	매우낮음	2	1.9%	1	2.6%	0	0.0%	3	1.6%
현실적용성	매우높음	5	4.8%	7	17.9%	0	0.0%	12	6.5%
	높음	55	52.4%	11	28.2%	26	63.4%	92	49.7%
	보통	23	21.9%	14	35.9%	10	24.4%	47	25.4%
	낮음	18	17.1%	7	17.9%	4	9.8%	29	15.7%
	매우낮음	4	3.8%	0	0.0%	1	2.4%	5	2.7%
실효성	매우높음	6	5.7%	3	7.7%	1	2.4%	10	5.4%
	높음	15	14.3%	3	7.7%	3	7.3%	21	11.4%
	보통	66	62.9%	17	43.6%	27	65.9%	110	59.5%
	낮음	9	8.6%	15	38.5%	10	24.4%	34	18.4%
	매우낮음	9	8.6%	1	2.6%	0	0.0%	10	5.4%

⑧ 대안8. 중기지방재정계획제도 개선

[ ]

43.8% 14%

.

,

.

.

표 4-12. 중기지방재정계획제도 개선 대안에 대한 설문결과

중기지방재정계획제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	6	5.7%	7	17.9%	0	0.0%	13	7.0%
	높음	24	18.3%	7	19.4%	18	43.9%	49	26.5%
	보통	59	45.7%	16	41.0%	18	50.0%	93	50.3%
	낮음	8	8.2%	9	23.1%	5	12.5%	22	11.9%
	매우낮음	8	7.5%	0	0.0%	0	0.0%	8	4.3%
현실적용성	매우높음	32	30.5%	4	10.3%	0	0.0%	36	19.5%
	높음	22	21.0%	10	25.6%	13	31.7%	45	24.3%
	보통	28	26.7%	16	41.0%	22	53.7%	66	35.7%
	낮음	17	16.2%	9	23.1%	4	9.8%	30	16.2%
	매우낮음	6	5.7%	0	0.0%	2	4.9%	8	4.3%
실효성	매우높음	6	5.7%	2	5.1%	2	4.9%	10	5.4%
	높음	9	8.6%	3	7.7%	4	9.8%	16	8.6%
	보통	69	65.7%	16	41.0%	26	63.4%	111	60.0%
	낮음	12	11.4%	17	43.6%	7	17.1%	36	19.5%
	매우낮음	9	8.6%	1	2.6%	2	4.9%	12	6.5%

⑨ 대안9. 투융자심사제도 개선

[ ] , ,

57.9%, 38.9%, 45.9%

, .

. , ,

.

표 4-13. 투융자심사제도 개선 대안에 대한 설문결과

투융자심사제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	10	9.5%	3	7.7%	8	19.5%	21	11.4%
	높음	59	56.2%	12	30.8%	15	36.6%	86	46.5%
	보통	24	22.9%	17	43.6%	13	31.7%	54	29.2%
	낮음	7	6.7%	5	12.8%	5	12.2%	17	9.2%
	매우낮음	5	4.8%	2	5.1%	0	0.0%	7	3.8%
현실적용성	매우높음	9	8.6%	10	25.6%	8	19.5%	27	14.6%
	높음	23	21.9%	5	12.8%	17	41.5%	45	24.3%
	보통	55	52.4%	14	35.9%	11	26.8%	80	43.2%
	낮음	13	12.4%	9	23.1%	4	9.8%	26	14.1%
	매우낮음	5	4.8%	1	2.6%	1	2.4%	7	3.8%
실효성	매우높음	30	28.6%	2	5.1%	10	24.4%	42	22.7%
	높음	20	19.0%	7	17.9%	16	39.0%	43	23.2%
	보통	33	31.4%	20	51.3%	9	22.0%	62	33.5%
	낮음	13	12.4%	9	23.1%	5	12.2%	27	14.6%
	매우낮음	9	8.6%	1	2.6%	1	2.4%	11	5.9%

⑩ 대안10. 사업예산제도 강화

[ ]

48.7% 28.1%, 26%

.

. , ,

.

표 4-14. 사업예산제도 강화 대안에 대한 설문결과

사업예산제도 강화		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	12	11.4%	7	17.9%	2	4.9%	21	11.4%
	높음	53	50.5%	12	30.8%	4	9.8%	69	37.3%
	보통	20	19.0%	7	17.9%	26	63.4%	53	28.6%
	낮음	12	11.4%	12	30.8%	9	22.0%	33	17.8%
	매우낮음	8	7.6%	1	2.6%	0	0.0%	9	4.9%
현실적용성	매우높음	9	8.6%	4	10.3%	1	2.4%	14	7.6%
	높음	24	63.2%	12	30.8%	2	4.9%	38	20.5%
	보통	50	55.6%	10	25.6%	30	73.2%	90	48.6%
	낮음	8	32.0%	10	25.6%	7	17.1%	25	13.5%
	매우낮음	14	77.8%	3	7.7%	1	2.4%	18	9.7%
실효성	매우높음	6	5.7%	2	5.1%	1	2.4%	9	4.9%
	높음	18	17.1%	10	25.6%	11	26.8%	39	21.1%
	보통	59	56.2%	15	38.5%	20	48.8%	94	50.8%
	낮음	5	4.8%	6	15.4%	8	19.5%	19	10.3%
	매우낮음	17	16.2%	6	15.4%	1	2.4%	24	13.0%

⑪ 대안11. 외부감사제도 도입

[ ] , ,

47.6%, 44.9%, 47.6% .

. , ,

.

표 4-15. 외부감사제도 도입 대안에 대한 설문결과

외부감사제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	12	11.4%	10	25.6%	2	4.9%	24	13.0%
	높음	34	32.4%	9	23.1%	21	51.2%	64	34.6%
	보통	49	46.7%	13	33.3%	12	29.3%	74	40.0%
	낮음	10	9.5%	6	15.4%	4	9.8%	20	10.8%
	매우낮음	0	0.0%	1	2.6%	2	4.9%	3	1.6%
현실적용성	매우높음	11	10.5%	3	7.7%	0	0.0%	14	7.6%
	높음	44	41.9%	11	28.2%	14	34.1%	69	37.3%
	보통	22	21.0%	4	10.3%	26	63.4%	52	28.1%
	낮음	21	20.0%	12	30.8%	1	2.4%	34	18.4%
	매우낮음	7	6.7%	9	23.1%	0	0.0%	16	8.6%
실효성	매우높음	36	34.3%	5	12.8%	6	14.6%	47	25.4%
	높음	11	10.5%	11	28.2%	19	46.3%	41	22.2%
	보통	27	25.7%	5	12.8%	10	24.4%	42	22.7%
	낮음	17	16.2%	5	12.8%	6	14.6%	28	15.1%
	매우낮음	14	13.3%	13	33.3%	0	0.0%	27	14.6%

나. 지방의회에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문조사 분석

① 대안1. 행정사무감사 조사권 개선

[ ] ,

42.2%, 44.8%

34.6% .

. ,

, .

표 4-16. 행정사무감사 조사권 개선 대안에 대한 설문결과

행정사무감사 조사권 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	16	15.2%	13	33.3%	3	7.3%	32	17.3%
	높음	25	23.8%	9	23.1%	12	29.3%	46	24.9%
	보통	47	44.8%	12	30.8%	22	53.7%	81	43.8%
	낮음	14	13.3%	5	12.8%	1	2.4%	20	10.8%
	매우낮음	3	2.9%	0	0.0%	3	7.3%	6	3.2%
현실적용성	매우높음	13	12.4%	3	7.7%	0	0.0%	16	8.6%
	높음	40	38.1%	10	25.6%	17	41.5%	67	36.2%
	보통	30	28.6%	16	41.0%	21	51.2%	67	36.2%
	낮음	20	19.0%	8	20.5%	2	4.9%	30	16.2%
	매우낮음	2	1.9%	2	5.1%	1	2.4%	5	2.7%
실효성	매우높음	25	23.8%	6	15.4%	5	12.2%	36	19.5%
	높음	12	11.4%	4	10.3%	12	29.3%	28	15.1%
	보통	31	29.5%	14	35.9%	20	48.8%	65	35.1%
	낮음	21	20.0%	11	28.2%	2	4.9%	34	18.4%
	매우낮음	16	15.2%	4	10.3%	2	4.9%	22	11.9%

② 대안2. 전문위원제도의 개선 및 강화

[ ] ,

56.8%, 52.4%

, 36.7% .

.

, ,

.

표 4-17. 전문위원 제도의 개선 및 강화 대안에 대한 설문결과

전문위원 제도의 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	6	5.7%	14	35.9%	1	2.4%	21	11.4%
	높음	60	57.1%	12	30.8%	12	29.3%	84	45.4%
	보통	19	18.1%	12	30.8%	23	56.1%	54	29.2%
	낮음	16	15.2%	1	2.6%	5	12.2%	22	11.9%
	매우낮음	4	3.8%	0	0.0%	0	0.0%	4	2.2%
현실적용성	매우높음	5	4.8%	7	17.9%	4	9.8%	16	8.6%
	높음	50	47.6%	12	30.8%	19	46.3%	81	43.8%
	보통	21	20.0%	8	20.5%	11	26.8%	40	21.6%
	낮음	20	19.0%	10	25.6%	6	14.6%	36	19.5%
	매우낮음	9	8.6%	2	5.1%	1	2.4%	12	6.5%
실효성	매우높음	30	28.6%	4	10.3%	1	2.4%	35	18.9%
	높음	19	18.1%	8	20.5%	6	14.6%	33	17.8%
	보통	25	23.8%	16	41.0%	29	70.7%	70	37.8%
	낮음	22	21.0%	10	25.6%	5	12.2%	37	20.0%
	매우낮음	9	8.6%	1	2.6%	0	0.0%	10	5.4%

③ 대안3. 지방의회 정책연구실 및 연수기능 강화

[ ]

63.8% ,

44.9% .

. , ,

.

표 4-18. 지방의회 정책연구실 및 연수기능 강화 대안에 대한 설문결과

지방의회 정책연구실 강화		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	9	8.6%	9	23.1%	13	31.7%	31	16.8%
	높음	50	47.6%	21	53.8%	16	39.0%	87	47.0%
	보통	22	21.0%	8	20.5%	8	19.5%	38	20.5%
	낮음	15	14.3%	1	2.6%	3	7.3%	19	10.3%
	매우낮음	9	8.6%	0	0.0%	1	2.4%	10	5.4%
현실적용성	매우높음	8	7.6%	5	12.8%	3	7.3%	16	8.6%
	높음	21	20.0%	14	35.9%	21	51.2%	56	30.3%
	보통	38	36.2%	12	30.8%	10	24.4%	60	32.4%
	낮음	30	28.6%	7	17.9%	4	9.8%	41	22.2%
	매우낮음	8	7.6%	1	2.6%	3	7.3%	12	6.5%
실효성	매우높음	30	28.6%	6	15.4%	6	14.6%	42	22.7%
	높음	12	11.4%	9	23.1%	20	48.8%	41	22.2%
	보통	24	22.9%	14	35.9%	11	26.8%	49	26.5%
	낮음	26	24.8%	10	25.6%	3	7.3%	39	21.1%
	매우낮음	13	12.4%	0	0.0%	1	2.4%	14	7.6%

④ 대안4. 지방의회 예산요구권 보장

[ ] , ,

19.5%, 30.8%, 28.1%

. , , .

표 4-19. 지방의회 예산요구권 보장 대안에 대한 설문결과

지방의회의 예산요구권 보장		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	3	2.9%	7	17.9%	0	0.0%	10	5.4%
	높음	11	10.5%	11	28.2%	4	9.8%	26	14.1%
	보통	59	56.2%	10	25.6%	31	75.6%	100	54.1%
	낮음	18	17.1%	6	15.4%	4	9.8%	28	15.1%
	매우낮음	14	13.3%	5	12.8%	2	4.9%	21	11.4%
현실적용성	매우높음	38	36.2%	1	2.6%	1	2.4%	40	21.6%
	높음	4	3.8%	6	15.4%	7	17.1%	17	9.2%
	보통	21	20.0%	22	56.4%	26	63.4%	69	37.3%
	낮음	27	25.7%	4	10.3%	6	14.6%	37	20.0%
	매우낮음	15	14.3%	6	15.4%	1	2.4%	22	11.9%
실효성	매우높음	31	29.5%	3	7.7%	2	4.9%	36	19.5%
	높음	8	7.6%	3	7.7%	5	12.2%	16	8.6%
	보통	22	21.0%	20	51.3%	26	63.4%	68	36.8%
	낮음	27	25.7%	5	12.8%	6	14.6%	38	20.5%
	매우낮음	17	16.2%	8	20.5%	2	4.9%	27	14.6%

⑤ 대안5. 전원위원회제도 도입

[ ] , ,

26.5%, 27.6%, 16.7%

.

. , ,

.

표 4-20. 전원위원회 제도 도입 대안에 대한 설문결과

전원위원회 제도 도입		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	5	4.8%	10	25.6%	0	0.0%	15	8.1%
	높음	15	14.3%	10	25.6%	9	22.0%	34	18.4%
	보통	62	59.0%	14	35.9%	27	65.9%	103	55.7%
	낮음	19	18.1%	5	12.8%	5	12.2%	29	15.7%
	매우낮음	4	3.8%	0	0.0%	0	0.0%	4	2.2%
현실적용성	매우높음	5	4.8%	4	10.3%	1	2.4%	10	5.4%
	높음	20	19.0%	12	30.8%	9	22.0%	41	22.2%
	보통	38	36.2%	13	33.3%	28	68.3%	79	42.7%
	낮음	36	34.3%	10	25.6%	2	4.9%	48	25.9%
	매우낮음	6	5.7%	0	0.0%	1	2.4%	7	3.8%
실효성	매우높음	2	1.9%	3	7.7%	1	2.4%	6	3.2%
	높음	8	7.6%	8	20.5%	9	22.0%	25	13.5%
	보통	50	47.6%	17	43.6%	28	68.3%	95	51.4%
	낮음	30	28.6%	9	23.1%	2	4.9%	41	22.2%
	매우낮음	15	14.3%	2	5.1%	1	2.4%	18	9.7%

다. 주민에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문조사 분석

① 대안1. 주민참여예산제도 강화

[ ] , ,

53.5%, 54.6%, 49.2%

.

, .

, , .

표 4-21. 주민참여예산제도 강화 대안에 대한 설문결과

주민참여예산제도 강화		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	19	18.1%	13	33.3%	24	58.5%	56	30.3%
	높음	22	21.0%	12	30.8%	9	22.0%	43	23.2%
	보통	51	48.6%	7	17.9%	4	9.8%	62	33.5%
	낮음	10	9.5%	7	17.9%	3	7.3%	20	10.8%
	매우낮음	3	2.9%	0	0.0%	1	2.4%	4	2.2%
현실적용성	매우높음	10	9.5%	1	2.6%	7	17.1%	18	9.7%
	높음	48	45.7%	13	33.3%	22	53.7%	83	44.9%
	보통	21	20.0%	11	28.2%	7	17.1%	39	21.1%
	낮음	15	14.3%	10	25.6%	3	7.3%	28	15.1%
	매우낮음	11	10.5%	4	10.3%	2	4.9%	17	9.2%
실효성	매우높음	5	4.8%	2	5.1%	16	39.0%	23	12.4%
	높음	46	43.8%	7	17.9%	15	36.6%	68	36.8%
	보통	25	23.8%	9	23.1%	4	9.8%	38	20.5%
	낮음	16	15.2%	14	35.9%	5	12.2%	35	18.9%
	매우낮음	13	12.4%	7	17.9%	1	2.4%	21	11.4%

② 대안2. 주민모바일참여제도 도입

[ ] , ,

37.2%, 35.7%, 47.6%(

39.4%) .

.

, ,

.

표 4-22. 주민모바일참여제도 도입 대안에 대한 설문결과

주민모바일 참여제도 도입		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	10	9.5%	4	10.3%	2	4.9%	16	8.6%
	높음	17	16.2%	11	28.2%	25	61.0%	53	28.6%
	보통	51	48.6%	13	33.3%	12	29.3%	76	41.1%
	낮음	12	11.4%	7	17.9%	1	2.4%	20	10.8%
	매우낮음	15	14.3%	4	10.3%	1	2.4%	20	10.8%
현실적용성	매우높음	10	9.5%	3	7.7%	2	4.9%	15	8.1%
	높음	19	18.1%	9	23.1%	23	56.1%	51	27.6%
	보통	40	38.1%	12	30.8%	12	29.3%	64	34.6%
	낮음	23	21.9%	10	25.6%	2	4.9%	35	18.9%
	매우낮음	13	12.4%	5	12.8%	2	4.9%	20	10.8%
실효성	매우높음	38	36.2%	4	10.3%	9	22.0%	51	27.6%
	높음	7	6.7%	9	23.1%	21	51.2%	37	20.0%
	보통	9	8.6%	10	25.6%	5	12.2%	24	13.0%
	낮음	31	29.5%	9	23.1%	5	12.2%	45	24.3%
	매우낮음	20	19.0%	7	17.9%	1	2.4%	28	15.1%

③ 대안3. 주민투표제도 개선

[ ]

21.3%(19.4% 49.2%)

,

.

.

, , .

표 4-23. 주민투표제도 개선 대안에 대한 설문결과

주민투표제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	10	9.5%	10	25.6%	0	0.0%	20	10.8%
	높음	27	25.7%	7	17.9%	4	9.8%	38	20.5%
	보통	49	46.7%	11	28.2%	31	75.6%	91	49.2%
	낮음	11	10.5%	5	12.8%	4	9.8%	20	10.8%
	매우낮음	8	7.6%	6	15.4%	2	4.9%	16	8.6%
현실적용성	매우높음	9	8.6%	2	5.1%	0	0.0%	11	5.9%
	높음	35	33.3%	10	25.6%	5	12.2%	50	27.0%
	보통	33	31.4%	8	20.5%	21	51.2%	62	33.5%
	낮음	21	20.0%	18	46.2%	14	34.1%	53	28.6%
	매우낮음	7	6.7%	1	2.6%	1	2.4%	9	4.9%
실효성	매우높음	30	28.6%	1	2.6%	1	2.4%	32	17.3%
	높음	9	8.6%	6	15.4%	10	24.4%	25	13.5%
	보통	34	32.4%	14	35.9%	22	53.7%	70	37.8%
	낮음	24	22.9%	12	30.8%	6	14.6%	42	22.7%
	매우낮음	8	7.6%	6	15.4%	2	4.9%	16	8.6%

④ 대안4. 주민감사청구제도 개선

[ ]

48.1% ,

37.3%(34.1%), 36.2%(

33%) .

, ,

, .

, ,

.

표 4-24. 주민감사청구제도 개선 대안에 대한 설문결과

주민감사청구제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	12	11.4%	3	7.7%	1	2.4%	16	8.6%
	높음	55	52.4%	13	33.3%	5	12.2%	73	39.5%
	보통	14	13.3%	13	33.3%	28	68.3%	55	29.7%
	낮음	8	7.6%	6	15.4%	4	9.8%	18	9.7%
	매우낮음	16	15.2%	4	10.3%	3	7.3%	23	12.4%
현실적용성	매우높음	41	39.0%	6	15.4%	0	0.0%	47	25.4%
	높음	11	50.0%	8	20.5%	3	7.3%	22	11.9%
	보통	21	39.6%	10	25.6%	22	53.7%	53	28.6%
	낮음	19	41.3%	12	30.8%	15	36.6%	46	24.9%
	매우낮음	13	76.5%	3	7.7%	1	2.4%	17	9.2%
실효성	매우높음	9	8.6%	0	0.0%	2	4.9%	11	5.9%
	높음	45	42.9%	4	10.3%	7	17.1%	56	30.3%
	보통	16	15.2%	20	51.3%	21	51.2%	57	30.8%
	낮음	15	14.3%	7	17.9%	9	22.0%	31	16.8%
	매우낮음	20	19.0%	8	20.5%	2	4.9%	30	16.2%

⑤ 대안5. 주민소송제도 개선

[ ]

43.3% ,

35.6%(35.6%), 32.4%(

33.5%) .

, ,

,

. ,

, .

표 4-25. 주민소송제도 개선 대안에 대한 설문결과

주민소송 제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	12	11.4%	1	2.6%	1	2.4%	14	7.6%
	높음	52	49.5%	13	33.3%	1	2.4%	66	35.7%
	보통	24	22.9%	15	38.5%	32	78.0%	71	38.4%
	낮음	11	10.5%	9	23.1%	4	9.8%	24	13.0%
	매우낮음	6	5.7%	1	2.6%	3	7.3%	10	5.4%
현실적용성	매우높음	35	33.3%	3	7.7%	0	0.0%	38	20.5%
	높음	12	11.4%	12	30.8%	4	9.8%	28	15.1%
	보통	23	21.9%	5	12.8%	25	61.0%	53	28.6%
	낮음	26	24.8%	11	28.2%	11	26.8%	48	25.9%
	매우낮음	9	8.6%	8	20.5%	1	2.4%	18	9.7%
실효성	매우높음	36	34.3%	1	2.6%	0	0.0%	37	20.0%
	높음	11	10.5%	6	15.4%	6	14.6%	23	12.4%
	보통	23	21.9%	13	33.3%	27	65.9%	63	34.1%
	낮음	21	20.0%	8	20.5%	6	14.6%	35	18.9%
	매우낮음	14	13.3%	11	28.2%	2	4.9%	27	14.6%

⑥ 대안6. 주민소환제도 개선

[ ]

38.9%(50.3%)

20.5%(30.2%) .

, ,

.

.

표 4-26. 주민소환제도 개선 대안에 대한 설문결과

주민소환제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	13	12.4%	6	15.4%	1	2.4%	20	10.8%
	높음	41	39.0%	7	17.9%	4	9.8%	52	28.1%
	보통	42	40.0%	22	56.4%	29	70.7%	93	50.3%
	낮음	8	7.6%	4	10.3%	4	9.8%	16	8.6%
	매우낮음	1	1.0%	0	0.0%	3	7.3%	4	2.2%
현실적용성	매우높음	8	7.6%	3	7.7%	0	0.0%	11	5.9%
	높음	20	19.0%	7	17.9%	0	0.0%	27	14.6%
	보통	55	52.4%	14	35.9%	22	24.2%	91	49.2%
	낮음	19	18.1%	13	33.3%	18	36.0%	50	27.0%
	매우낮음	3	2.9%	2	5.1%	1	16.7%	6	3.2%
실효성	매우높음	32	30.5%	0	0.0%	0	0.0%	32	17.3%
	높음	25	23.8%	4	10.3%	12	29.3%	41	22.2%
	보통	22	21.0%	24	61.5%	23	56.1%	69	37.3%
	낮음	24	22.9%	9	23.1%	4	9.8%	37	20.0%
	매우낮음	2	1.9%	2	5.1%	2	4.9%	6	3.2%

⑦ 대안7. 자치단체장 정책실패 배상제 도입

[ ]

51.9%

15.1%(32.5%) .

.

, ,

.

표 4-27. 자치단체장 정책실패 배상제 도입 대안에 대한 설문결과

자치단체장 정책실패 배상제 도입		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	51	48.6%	5	12.8%	1	2.4%	57	30.8%
	높음	18	17.1%	16	41.0%	5	12.2%	39	21.1%
	보통	18	17.1%	9	23.1%	23	56.1%	50	27.0%
	낮음	5	4.8%	7	17.9%	11	26.8%	23	12.4%
	매우낮음	13	12.4%	2	5.1%	1	2.4%	16	8.6%
현실적용성	매우높음	40	38.1%	1	2.6%	1	2.4%	42	22.7%
	높음	13	12.4%	10	25.6%	3	7.3%	26	14.1%
	보통	25	23.8%	18	46.2%	22	53.7%	65	35.1%
	낮음	12	11.4%	7	17.9%	14	34.1%	33	17.8%
	매우낮음	15	14.3%	3	7.7%	1	2.4%	19	10.3%
실효성	매우높음	13	12.4%	1	2.6%	2	4.9%	16	8.6%
	높음	2	1.9%	3	7.7%	7	17.1%	12	6.5%
	보통	56	53.3%	15	38.5%	26	63.4%	97	52.4%
	낮음	14	13.3%	15	38.5%	5	12.2%	34	18.4%
	매우낮음	20	19.0%	5	12.8%	1	2.4%	26	14.1%

⑧ 대안8. 주민예산위원회제도 도입

[ ]

35.7%(21.1%), 34.6%(
36.7%)
25.9%(35.7%) .

, ,

. ,
.

표 4-28. 주민예산위원회제도 도입 대안에 대한 설문결과

주민예산위원회제도 도입		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	16	15.2%	3	7.7%	3	7.3%	22	11.9%
	높음	13	12.4%	14	35.9%	17	41.5%	44	23.8%
	보통	51	48.6%	11	28.2%	18	43.9%	80	43.2%
	낮음	12	11.4%	5	12.8%	3	7.3%	20	10.8%
	매우낮음	13	12.4%	6	15.4%	0	0.0%	19	10.3%
현실적용성	매우높음	29	27.6%	4	10.3%	3	7.3%	36	19.5%
	높음	7	6.7%	10	25.6%	11	26.8%	28	15.1%
	보통	31	29.5%	11	28.2%	11	26.8%	53	28.6%
	낮음	25	23.8%	10	25.6%	15	36.6%	50	27.0%
	매우낮음	13	12.4%	4	10.3%	1	2.4%	18	9.7%
실효성	매우높음	9	8.6%	0	0.0%	4	9.8%	13	7.0%
	높음	6	5.7%	9	23.1%	20	48.8%	35	18.9%
	보통	47	44.8%	13	33.3%	11	26.8%	71	38.4%
	낮음	25	23.8%	9	23.1%	5	12.2%	39	21.1%
	매우낮음	18	17.1%	8	20.5%	1	2.4%	27	14.6%

다. [대안]의 종합과 [방안]의 모색

[ ]

[ ] .

[ ]

. , ,

, , , ,

[(5 5)] [(5 4)]

.

,

,

.

, [ ] 11

6 .

[ ]

. [ ], [

], [ ], [ ], [

] .

[ ]

. [ ], [

], [ ], [

], [ ] .

[ ]

. [ ], [ ], [

], [ ], [ ]

. , ,

6 [

] [ ] 2 ,

.

, [ ] 5

3 .

[ ]

. [ ], [ ]

.

[ ] .

[ ], [ ]

. [

] . [

], [ ] . ,

, 3

[ ] [ ] 2

, .

, [ ] 8

4 .

[ ]

. [ ], [ ], [

] .

[ ]

. [ ], [ ], [

] .

[ ]

. [ ], [ ], [

] .

, , 3

[ ] 1 ,

.

표 4-29. [대안]에 대한 선호도 종합

	공무원	지방의원	전문가	공통 선호 대안
집행부에 의한 견제시스템 대안(11개 대안중 6개 대안)	1.재정위기관리시스템 개선 2.재정분석 및 진단시스템 강화 3.자체감사부서의 독립성 강화 4.투융자심사제도개선 5.외부감사제도 도입 6.지방투자사업이력관리시스템 구축	1.재정위기관리시스템 개선 2.외부감사제도 도입 3.사업예산제도강화 4.지방투자사업이력관리시스템 구축 5.재정운영상시모니터링시스템 구축 6.재청출납관제도 신설	1.투융자심사제도개선 2.지방투자사업이력관리시스템 구축 3.재청출납관제도 신설 4.외부감사제도 도입 5.자체감사부서의 독립성 강화 6.지방재정공시제도 개선	–지방투자사업이력관리시스템 구축 –외부감사제도 도입
의회에 의한 견제시스템 대안(5개 대안중 3개 대안)	1.전문위원 제도의 개선 2.행정사무감사 조사권 개선 3.지방의회정책연구실 강화	1.지방의회정책연구실 강화 2.전문위원 제도의 개선 3.전원위원회 제도 도입	1.지방의회정책연구실 강화 2.행정사무감사 조사권 개선 3.전문위원 제도 도입	–전문위원 제도 도입 –지방의회정책연구실 강화
주민에 의한 견제시스템 대안(8개 대안중 4개 대안)	1.주민감사청구제도 개선 2.주민소송제도 개선 3.주민참여예산제도 강화 4.주민소환제도 개선	1.주민참여예산제도 강화 2.주민모바일참여제도 도입 3.주민예산위원회 제도 도입 4.주민투표제도 개선	1.주민참여예산제도 강화 2.주민예산위원회 제도 도입 3.주민모바일참여제도 도입 4.주민투표제도 개선	–주민참여예산제도 강화

[ ]

[ ] .

[ ] , ,

[ ]

[ ] [ ] .

, [ ] , ,

[ ], [

] 2 .

3 [ ]
. 6
6
. [
] 6
1
[ ]
6 4
1 . [
]

[ ]
.
[ ] [ ], [
], [ ] 3
.
, [ ] ,
, [ ] [
] 2 . [
] [ ]
2 .
[ ] . [ ]
2
.
[ ] [(
)] [ ] 2 .
, [ ] , ,

1 [ ]

,

2,3 [ ] [

]

[ ] .

[ ]

[ ]

. [ ]

[(

)] [ ] 2 .

표 4-30. 지방재정운영 견제시스템 확충방안 모색

	공무원	지방의원	전문가	방안
집행부에 의한 상호견제 시스템 대안	1.재정위기관리시스템 개선 2.재정분석 및 진단시스템 강화 3.자체감사부서의 독립성 강화 4.투융자심사제도개선 5.외부감사제도 도입 6.지방투자사업이력관리 시스템 구축	1.재정위기관리시스템 개선 2.외부감사제도 도입 3.사업예산제도강화 4.지방투자사업이력관리 시스템 구축 5.재정운영상시모니터링시스템 구축 6.재정출납관제도 신설	1.투융자심사제도개선 2.지방투자사업이력관리 시스템 구축 3.재정출납관제도 신설 4.외부감사제도 도입 5.자체감사부서의 독립성 강화 6.지방재정공시제도 개선	**-지방투자사업이력 관리시스템 구축** **-외부감사제도 도입** **-재정출납관제도 도입**
의회에 의한 상호견제시스템 대안	1.전문위원 제도의 개선 2.행정사무감사 조사권 개선 3.지방의회정책연구실 강화	1.지방의회정책연구실 강화 2.전문위원 제도의 개선 3.전원위원회 제도 도입	1.지방의회정책연구실 강화 2.행정사무감사 조사권 개선 3.전문위원 제도 도입	**-지방의회정책연구실강화(전문위원제도 도입 포함)** **-행정사무감사 조사권 개선**
주민에 의한 상호견제시스템 대안	1.주민감사청구제도 개선 2.주민소송제도 개선 3.주민참여예산제도 강화 4.주민소환제도 개선	1.주민참여예산제도 강화 2.주민모바일참여제도 도입 3.주민예산위원회 제도 도입 4.주민투표제도 개선	1.주민참여예산제도 강화 2.주민예산위원회 제도 도입 3.주민모바일참여제도 도입 4.주민투표제도 개선	**-주민참여예산제도강화(주민예산위원회,주민모바일참예제도 도입 포함)** **-주민투표제 개선**

제3절 지방재정운영 내부 견제시스템 확충방안

1. 집행부에 의한 견제시스템 확충방안

가. 재정출납관제도의 도입

1) 필요성

( )

.

.

( ) (

) .

. ,

. ,

,

. ,

,

.

.

2) 외국의 사례

. ,

.

.

.

, , , 3

. ,

,

, . ,

, 168 3

171

. ,

18) , 170

,

18) 일본의 지정금융기관이란 자치단체의 공금관리 및 출납사무를 안전하고 효율적으로 운영하기 위하여 자치단체가 지정하여 계약을 맺은 금융기관으로서 우리나라의 시금고에 해당하며 그 역할도 대동소이함. 다만, 금고지정에 있어서 공개경쟁입찰제도, 복수의 금융기관을 선정하여 윤번제 운영 등 구체적인 방법에 있어서 우리나라 보다 투명성을 확보하고 있음.

.

.

. • • • , • •

, .

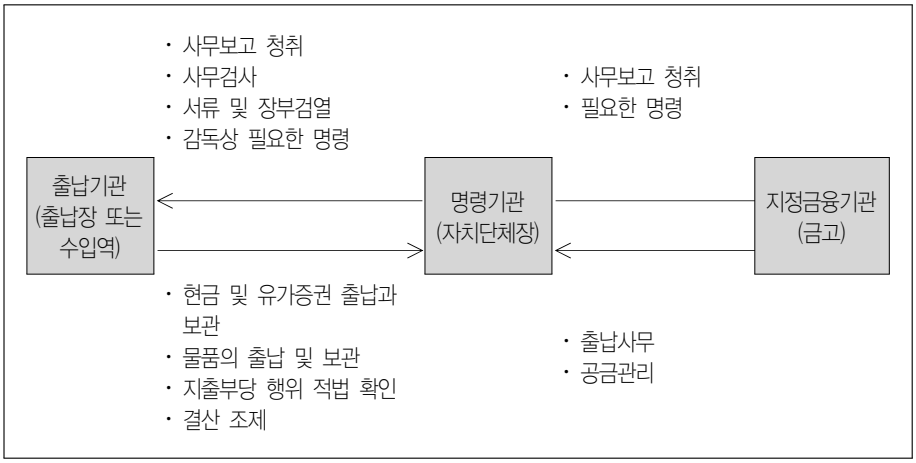
, , , ,

, ,

.

.

그림 4-1. 일본 자치단체의 예산집행 상호견제체계



, (ordonnateur) .

(ordonnateur) (comptable)

.

.

( ), ( ), (
) , (maire),
(adjoints au maire),

.

,

. ( )

( ) . ,

, , .

3) 재정출납관제도의 도입방안

.

.

,

.

. ,

.

나. 투자사업이력관리시스템 구축

1) 필요성

( )

< 4-31>

표 4-31. 사업추진 단계별 관리평가제도

구분	시기 \ 평가	투자단계				집행단계	사후단계	
지방	사업평가	중기지방재정계획	타당성조사	지방재정투융자심사		지방투자사업평가		
			–사업비100억원이상 –건축비50억원이상 청사 등	자체심사 –시군구:10억~30억원 –광역시도:20억~200억원 –중앙:사업비 200억원 이상, 10억원이상 행사성경비 등	의뢰심사 –시도: 시군구 30억~200억원 사업			
	업무평가					자체평가		
중앙	사업평가	중기재정계획	예비타당성조사				재정사업 성과관리	정보화 사업평가
			–국고지원수반 사업비 500억원 이상 –500억원 이상 지자체 사업으로 국고지원 300억원 이상				– 재정사업 자율평가 – 재정사업 심층평가	국가균형발전특별회계사업의 평가
	성과감사					성과감사(감사원)		

자료: 이창균·하능식, 지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안, 한국지방행정연구원, 2006.

2) 외국사례

.

→ →

.

. , PLAN-DO-SEE

.

, 2004 (Program Assessment Rating Tool; PART) . PART

(review)

.

PART .

PART (diagnostic tool) ,

.

3) 투자사업이력관리시스템 구축방안

. , ,

,

. , ( )

.

, ,

.

.

.

.

, ,

, ,

.

.

,

.

< 4-23> . ,

,

.

표 4-32. 재정운용과정별 비효율성 발생원인과 유형별 대응방향 매뉴얼화

재정 운용 과정	비효율성 원인별 유형	유형별 시사점 및 효율적 재정운용 방향
계획·예산 편성 단계	① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡	– 사업의 필요성이 낮은 사업은 폐지하고, 현 시점에서 사업우선순위 등 재검토 – 사업추진 전에 실태조사와 기본계획 수립 등 사전준비 철저
	② 유사·중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡	– 사전 업무협의를 통해 사업계획을 취소하거나 사업규모를 적정 – 기존 시설·장비를 개보수 또는 연계활용 방안으로 사업내용 변경
	③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 미실시 및 협의부족	– 사업 추진과 관련 있는 자치단체, 국가기관, 공기업 등과 사업추진 방식 등을 협의·추진

재정 운용 과정	비효율성 원인별 유형	유형별 시사점 및 효율적 재정운용 방향
	④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡	– 민간투자가 적정한 경우, 전문기관위탁·민자유치 등을 통한 시행 – 과다한 출연·출자금 교부가 발생하지 않도록 사업내용, 수입구조 등을 엄밀히 조사
	⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡	– 사업수요에 대한 보다 정확한 분석 실시 – 사업규모가 수요보다 과다하게 정해진 경우, 사업계획 수정을 통해 적정규모로 축소 조정
	⑥ 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡	– 법에 규정된 심사절차를 거쳐 사업을 보다 철저히 검증하고 그 심사결과를 준수
	⑦ 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡	– 사업 계획단계에서 사업기간 및 예산이 늘어나는 것을 사전억제를 위해 정확하게 예측 – 장기간 소요되는 사업의 경우, 사업비를 안정적으로 확보
계약·사업 집행 단계	① 설계방식 채택의 불합리	– 설계공법 채택시 경제적이며 고품질 확보가 가능한 가장 효율적인 공법을 적용
	② 원가심사 실시 미흡	– 원가심사·설계경제성 검토 등을 통해 계약내용의 적정성을 충분히 검토 – 계약내용에 불필요한 항목 포함여부, 단가 적정성 여부 등에 대해 철저히 검수
	③ 계약방법의 적정성 검토 미흡	– 계약의 목적·특성·시급성 등을 감안하여, 가장 능률적이고 경제적인 계약방법을 선택
	④ 사업집행관리 부실	– 민원발생으로 사업추진 변경시는 설명회·간담회 등을 통한 적극적인 이해·설득 – 사업 집행과정에서 불필요한 설계변경, 사업대상 확대 등에 유의
	⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡	– 사업 집행과정에서 신기술·신공법이 발견되면 설계변경 추진 – 사업목적이나 주변여건의 변화가 발생할 경우는 사업 재검토를 통해 조정
	⑥ 세출예산 집행기준 등 관련규정 미준수	– 예산의 부당한 집행에 대한 통제장치 강화 – 세출예산 집행기준 등 관련규정에 의해 경비성격별로 정해진 집행기준 및 절차를 준수
사후 관리 단계	① 검사·정산 및 잔여재원관리 미흡	– 집행잔액을 부당하게 사용하는 일이 없도록 잔여재원 관리 철저 – 예산의 목적외 사용 지양
	② 환류 및 활용 등 피드백 부족	– 사업추진 단계별로 목표를 달성하고 있는지 여부를 체계적으로 평가하여 피드백 강화 – 사업성과에 따라 인센티브 혹은 패널티부여

자료: 이창균, 지방투자사업의 효율적 추진방안, 한국지방행정연구원, 2009.

다. 외부감사제도의 도입

1) 필요성

( )

. ,

.

,

.

, .

.

,

.

.

2) 외국의 사례

.

. ,

州

,

,

1997

.

.

,

.

.

.

3) 외부감사제도 도입방안

.

,

.

,

.

.

.

.

.

2. 지방의회에 의한 견제시스템 확충방안

가. 정책연구기능 강화방안

1) 필요성

.

.

.

.

.

.

. · 1 , 15

, 1~2

6·7

.

표 4-33. 광역의회 입법/정책연구기능 소관부서

구분	소속	명칭
서울	정책연구실	정책연구실
부산	정책연구실	정책연구실
대구	입법정책담당관	입법정책담당관
인천	입법담당	의사담당관
광주	의회운영전문위원	입법정책지원실
대전	입법정책실	입법정책전문위원
울산	운영전문위원	입법정책담당
강원	전문위원	정책지원
경기	입법정책담당관	입법정책담당관
충남	법제자료담당관실	법제자료담당관실
충북	의사담당관	입법정책담당
전북	전문위원	정책연구팀
전남	전문위원	정책연구담당
경북	입법정책지원팀	입법정책지원팀
경남	입법정책담당관실	입법정책담당관실
제주	입법정책관	입법정책관

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2010.

, , , , .

. , .

. , .

.

.

.

( ) (4)

/ .

2) 외국사례

, ,

, .

, ,

.

(Legislative Document)

,

.

. , 6

163 (33)

. , 2006

, . ,

2004

(2007).

3) 개선방안

, .

(,) . ,

,

, , , .

.

.

, /

“

”

.

. ,

( )

.

, .

,

. .

.

.

.

.

5 ,

.

.

( ) .

나. 행정사무감사 및 조사권의 개선

1) 필요성

“

,

” .

, .

.

.

, ,

(41 1 , 56).

5-10 , 3-5 .

, , , , ,

3 , ( ) (

42 1).

.

.

.

. (

10 , 7)

.

,

2) 개선방안

3. 주민에 의한 견제시스템 확충방안

가. 주민참여예산제도 강화

1) 필요성

2) 개선방안

나. 주민투표제도 개선

1) 필요성

1/20 , 1/5 .

38

.

. 8

• ,

,

.

19).

60

, ,

, , , •

.

.

19) 중앙정부 차원에서 정책의 실행을 위해 실시하는 주민투표는 자칫 지역주민간 갈등을 발생시키는 역할을 하기도 함. 예를 들어 방폐장 유치를 위한 주민투표는 방폐장 유치 신청을 한 4개 자치단체 주민간, 자치단체-주민간 갈등을 확대하여 국가 전체의 맥락에서 비효율을 유발하였다는 평가를 받기도 함(하승우, 2006)

2) 개선방안

.

.

3% 20% 5%

, , ,

.

,

.

,

.

.

, ,

, , .

, ,

,

. ,

.

제5장 요약 및 정책제언

제1절 요약

, ,

. ,

, , ,

, , .

, ,

.

, , , ,

.

.

.

. ,

.

,

.

,

,

.

.

.

,

,

.

,

,

.

.

.

,

.

, [ ] 11

6 .

[ ]

. [ ], [

], [ ], [ ], [

] .

[ ]

. [ ], [

], [ ], [

], [ ] .

[ ]

. [ ], [ ], [

], [ ], [ ]

. , ,

6 [

] [ ] 2 ,

.

, [ ] 5

3 .

[ ]

. [ ], [ ]

.

[ ] .

[ ], [ ]

. [

] . [

], [ ] . ,

, 3

[ ] [ ] 2

, .

, [ ] 8

4 .

[ ]

. [ ], [ ], [
] .

[ ]

. [ ], [ ], [
] .

[ ]

. [ ], [ ], [
] .

, , 3
[ ] 1 ,
.

제2절 정책건의

[ ]

[ ] .
, [ ] [ ],
[ ], [ ] 3
.

, [ ] [(
)] [ ] 2 .
, [ ] [(
)] [ ] 2
.

.

〈재정출납관제도의 도입방안〉

.

. ,

.

.

,

.

〈투자사업이력관리시스템 구축방안〉

, ,

.

.

.

.

, ,

, , .

,

.

.

〈외부감사제도 도입방안〉

.

, .

.

〈지방의회정책연구실 기능 강화방안〉

, .

(,) . ,

/

“ ”

. ,

. ,

.

〈행정사무감사 및 조사권의 개선방안〉

, .

. ,

.

. ,

.

.

〈주민참여예산제도 강화방안〉

.

.

.

.

, .

,

.

,

,

.

.

〈주민투표제도 개선방안〉

.

.

,

.

【참고문헌】

김동욱·한영조.(2010), 제주특별도지사 주민소환사례를 통한 주민소환제 문제점 고찰 및 개선방안.「한국지방자치학회보」, 22(1), 73-98.

김영기.(2004), 주민소환제의 도입과 과제,「지방행정」, 53, 23-30.

남경희, 프랑스의 회계감사제도에 관한 고찰: 인력관리 및 지방회계 검사원을 중심으로, 감사, 1996

남기헌.(2006), 주민참정제도의 도입과 과제: 주민감사청구 및 주민소송제도의 운영,「지방행정」, 55, 33-47.

명재진.(2007), 지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고방안 연구,「한국부패학회보」, 12(3), 1-20.

박호숙.(2000), "지방자치단체의 정책결정에 있어 지방의회와 집행기관의 상호작용 연구",「한국지방자치학회보」, 12(3).

소순창.(2004), 주민감사청구제도의 문제점과 발전방안,「지방행정」3, 15-22.

신원득·이상미.(2009),「지방의회 법령구조 연구」, 경기개발연구원

심상복.(2009), 현행 주민소환제의 문제점 고찰,「법학연구」, 49(2), 155-188.

양기근.(2007),「지방의회의 의정활동 활성화를 위한 사무기구의 의정지원기능 개선방안」, 경남발전연구원 연구보고서.

이창균외, 외국의 지방재정제도, 인천광역시, 2000

이창균, 긴축재정에 따른 경비절감 및 지출효율화 방안, 한국지방행정연구원, 1999

이창균, 건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안, 한국지방행정연구원, 2002

이창균, 일본의 지방재정 개혁동향, 지방재정지 관련 각호, 지방재정공제회, 2006-2008년

이창균, 지방투자사업의 효율적 추진방안, 한국지방행정연구원, 2006년

이청수.(2005), "지방의원 보좌기능 강화방안",「자치의정」, 통권 제40호.

장교식·곽관훈,『일본의 지방재정제도 개혁』, 한국법제연구원, 2007년

정연정.(2007),「주민소환제 도입과 발전방안: 해외사례의 제도적 시사점을 중심으로」, 충북개발연구원

지방분권촉진위원회, 지방분권과제 추진점검 자료, 2011.

최철호.(2008), 주민투표제도에 관한 연구: 우리나라와 일본의 주민투표제도의 비교를 중심

으로, 「공법학연구」, 8(4), 354-380.
행정안전부, 2011년도 지방자치단체예산개요, 2011.
加藤良重, 自治體も倒産する, 東京: 公人の友社, 1998
齊藤達三, 事業別豫算入門, ぎょうせい, 1995
麻生太郎(總務大臣), 地方分權推進のための地方稅財政改革-三位一體改革について, 2004
總務省編, 地方財政白書 2011年版,

Ⅳ. 지방재정준칙의 도입방안

이 상 용 (선임연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서 론 ····· 395

제1절 연구목적 ····· 395

제2절 연구범위 및 방법 ····· 397

1. 연구범위 ····· 397
2. 연구방법 ····· 398

제2장 재정준칙에 대한 이론적 논의 ····· 400

제1절 재정준칙의 의의 ····· 400

제2절 재정준칙의 역할과 기능 ····· 402

제3절 재정준칙의 분류와 종류 ····· 404

1. 총량목표 재정변수 기준 ····· 404
2. 재정준칙의 엄격성 기준 ····· 405
3. 재정준칙 제정·집행 주체 기준 ····· 406
4. 재정준칙의 적용기준 ····· 407

제3장 외국사례와 시사점 ····· 408

제1절 영국 사례 ····· 409

1. 도입배경 ····· 410
2. 재정안정법의 주요 내용 ····· 410

제2절 미국 사례 ····· 411

1. 도입배경 ····· 412
2. 재정준칙의 주요 내용 ····· 412

제3절 EU의 사례 ····· 414

1. 도입 배경 ····414
2. 안정·성장 협약(SGP)의 주요 내용 ····415

제4절 외국사례의 시사점 ···· 417

제4장 지방재정준칙의 총량지표 현황 분석 ····420

제1절 재정규모 ···· 420

1. 재정규모 : 세입, 세출의 총량규모 ····420
2. 재정지출 규모 : 의무지출과 재량지출 규모 ····423
3. 사회복지 재정지출 규모 ····425

제2절 재정수지 ···· 426

1. 통합재정수지 ····427
2. 경상수지 ····429
3. 실질수지 ····430

제3절 지방부채 ···· 432

1. 지방채무 ····432
2. 지방공기업 부채 ····436

제5장 지방재정준칙의 도입방안 ····438

제1절 지방재정준칙의 필요성 ···· 438

제2절 지방재정준칙의 내용 ···· 445

1. 지방재정준칙의 제정·집행주체 및 법적 근거 ····445
2. 지방재정준칙의 통제·관리 재정변수 ····447
3. 지방재정준칙 위반에 따른 제재수준 ····450
4. 지방재정준칙의 적용기준 ····451

제3절 지방재정준칙의 실행방안 ···· 453

1. 지방재정준칙과 지방재정관리제도의 관계 ····453
2. 지방재정준칙의 부작용 완화 ····461

3. 지방재정준칙의 도입절차 ·····463

제6장 요약 및 정책건의 ·····465

제1절 요약 ····· 465

제2절 정책건의 ····· 469

【부 록】 ·····473

【참고문헌】 ·····484

표 목 차

표 2-1. 경성준칙과 연성준칙의 비교 ····· 406
표 3-1. 주요국의 재정준칙의 내용 ····· 409
표 4-1. 세입·세출·지방세 추이 ····· 421
표 4-2. 단체유형별 세입·세출·지방세 신장율 ····· 422
표 4-3. 단체유형별 의무지출과 재량지출 비교 ····· 424
표 4-4. 연도별 사회복지비 규모와 비중 ····· 425
표 4-5. 단체유형별 통합재정수지 비율 ····· 427
표 4-6. 단체유형별 경상수지비율 ····· 429
표 4-7. 단체유형별 실질수지비율 ····· 431
표 4-8. 단체유형별 지방채무잔액비율 ····· 433
표 4-9. 자치단체 유형별 지방채무상환비비율 ····· 434
표 4-10. 자치단체 유형별 지방채무장래세대부담비율 ····· 435
표 4-11. 지방공기업의 부채 추이 ····· 437
표 5-1. 복지분야 국고보조사업과 지방비부담 추이 ····· 442
표 5-2. 보조사업과 자체사업 예산 비교 ····· 443
표 5-3. 보조사업과 자체사업 비교(2011년) ····· 443
표 5-4. 단체유형별 예산의 순계규모와 총계규모 비교 ····· 452
표 5-5. 중기지방재정계획상 재정전망 ····· 454
표 5-6. 중앙투자심사 실적 ····· 456

그 림 목 차

그림 1–1. 연구의 흐름도 ····· 399
그림 2–1. 재정준칙의 구성요소 ····· 401
그림 2–2. 재정준칙의 기능 ····· 403
그림 4–1. 세입·세출·지방세의 전년대비 증가율 추이 ····· 422
그림 4–2. 단체유형별 의무지출과 재량지출 비중 ····· 424
그림 4–3. 세출 대비 사회복지비 비중 추이 ····· 426
그림 4–4. 통합재정수지별 자치단체 분포도 ····· 428
그림 4–5. 단체유형별 경상수지비율의 분포상태 ····· 430
그림 4–6. 실질수지비율별 자치단체 분포 ····· 431
그림 4–7. 지방채 잔액 추이 ····· 433
그림 5–1. 지방세와 이전재정 추이 ····· 440
그림 5–2. 국고보조사업의 국고보조율과 지방비부담율 추이 ····· 442
그림 5–3. 순세계잉여금의 추이 ····· 457

제1장 서 론

제1절 연구목적

, 2008

, GDP

2008

OECD

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

.

.

.

,

,

· (sustainability)

, ,

.

, 10

.

① ?

② , ?

③ , , , ·

?

④ · ?

⑤ ?

⑥ ( )?

⑦ ?

⑧ ?

⑨ ?

⑩

?

2. 연구방법

.

,

.

.

, , EU .

. , , ,

,

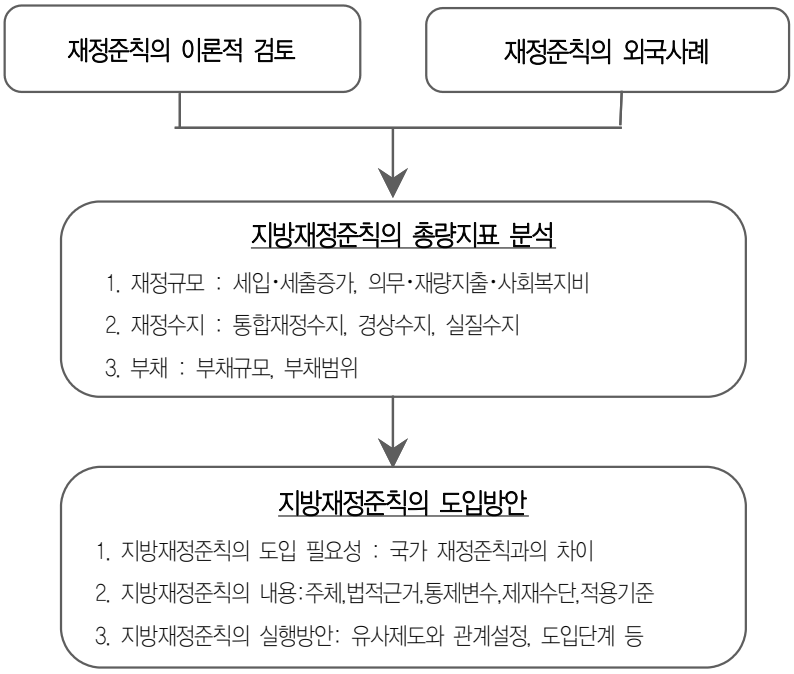
.

.

.

< 1-1> .

그림 1-1. 연구의 흐름도


재정준칙의 이론적 검토
재정준칙의 외국사례
지방재정준칙의 총량지표 분석
1. 재정규모 : 세입·세출증가, 의무·재량지출·사회복지비
2. 재정수지 : 통합재정수지, 경상수지, 실질수지
3. 부채 : 부채규모, 부채범위
지방재정준칙의 도입방안
1. 지방재정준칙의 도입 필요성 : 국가 재정준칙과의 차이
2. 지방재정준칙의 내용:주체,법적근거,통제변수,제재수단,적용기준
3. 지방재정준칙의 실행방안: 유사제도와 관계설정, 도입단계 등

제2장 재정준칙에 대한 이론적 논의

제1절 재정준칙의 의의

(fiscal rules) , , ,

.

, (fiscal discipline)

.

.

.

, ,

,

, .

,

. ,

,

, .

. ,

.

.

.

, ,

, ,

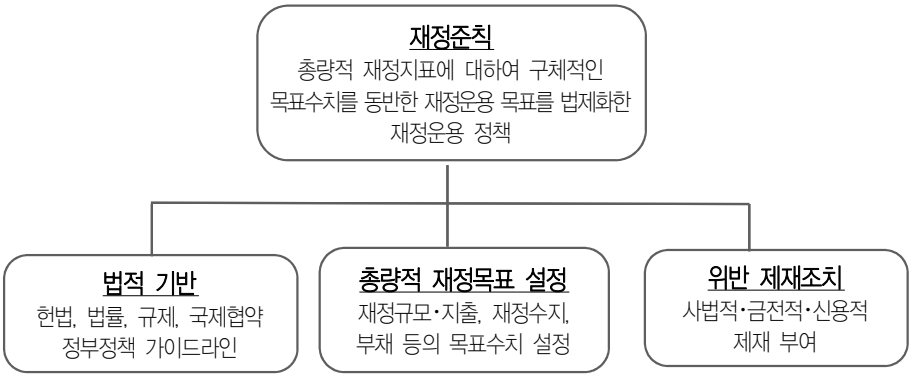
.

① (statutory basis) , ②

, ③

(sanctions) (< 2-1>).

그림 2-1. 재정준칙의 구성요소



자료 : 배준식·김범식, 「서울시 재정준칙 도입방안 연구」, 2010. 9. p.14

.

제2절 재정준칙의 역할과 기능

5

州

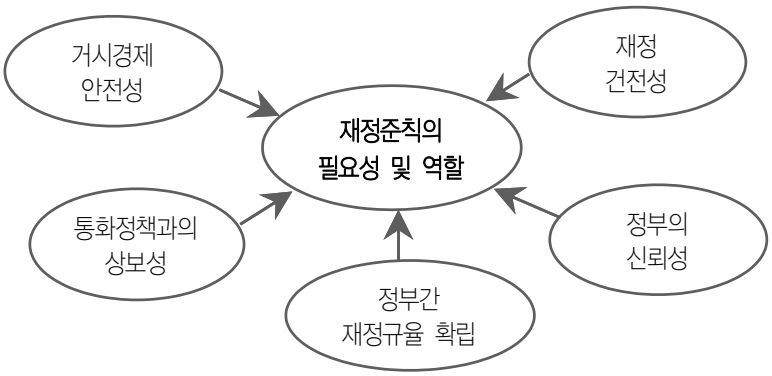
,

.

, .

.

그림 2-2. 재정준칙의 기능



자료 : 박형수 외, 「재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2006. p.34

( ) .

①

.

②

.

③

.

( )

.

①

. ,

.

② ,

.

③

,

.

④ . ,

(creative accounting)

.

제3절 재정준칙의 분류와 종류

.

, ,

, ,

. .

1. 총량목표 재정변수 기준 : (, ,)

,

, , GDP

.

① (deficit rules) :

, ,

② (expenditure or spending rules) :

③ (debt rules) :

OECD(2006)

,

,

[1]. ,

,

(time horizon) . EU ,

,

.

2. 재정준칙의 엄격성 기준 : (,)

(< 2-1>).

① (soft rules) :

,

.

② (hard rules) :

(European Union) (Maastricht Treaty)

· (SGP : Stability and Growth Pact)

1) 박형수, 「재정건전화 정책사례분석 : EU국가와 우리나라를 중심으로」, 한국조세연구원, 2009 p. 54

표 2-1. 경성준칙과 연성준칙의 비교

구 분	경성준칙(Hard rules)	연성준칙(Soft rules)
변경가능성	경제환경이나 정치환경에 따라 변경할 수 없음	경제환경이나 정치환경에 따라 쉽게 변경할 수 있음
시계(視界)	항구적이며 매년 수정할 수 없음	매년 예산안을 채택하지 전에 수정할 수 있음
정부형태	일당주도의 강력한 정부 특수 목적의 연합체	정치연합체 *민주적 통제에 의해 정치적 재량 통제 가능
대표적 예	EMU의 안정·성장협약(SGP)	호주, 뉴질랜드의 중기재정계획

,

,

. EU ,

,

. .

3. 재정준칙 제정·집행 주체 기준: (,)

, EU IMF

.

(political entity)

.

,

1990

.

4. 재정준칙의 적용기준 : (· , ·)

,

.

, ,

,

2).

, .

.

(gross basis) , (net basis) , ,

. ,

,

.

2) 예컨대, 현금주의 하에서는 수입이나 지출에 대한 장부상의 기재를 이연시키거나 촉진시킬 수 있기 때문에, 일정한 총량목표를 달성하기 위해서 회계연도 말에 자산을 매각하여 경상수입을 늘리는 방법을 사용하거나 직접 채무를 우발채무로 전환시켜 총량목표를 달성하는 것으로 나타내 보일 수도 있다.

제3장 외국사례와 시사점

, 2 「
」, 「 」,
「 · 」 3
3).
, 1980

.

, ( )
(sustainability) .
< 3-1>

, , ,
EU (, 2006; , 2010)
.

3) 최광·이성규, 경제위기 대응을 위한 지속가능 재정준칙 : 개념적 고찰, 「재정학연구」 제3권 제1호 2010, p. 44

표 3-1. 주요국의 재정준칙의 내용

구 분	목표변수	재정준칙의 주요 내용	법적기반
스웨덴	재정수지 재정지출	○재정수지 GDP대비 2%흑자 ○중앙정부 지출한도 설정	내부규칙
영국	정부차입 국가채무	○공공투자에 국한하여 차입(Golden rule) ○공공부문 순채무 안정적 유지	법률 내부규칙
EU-15	재정수지 국가채무	○GDP대비 재정적자 3% ○GDP대비 부채비율 60%	조약
미국	재정지출	○재량지출 미래 5년간 상한선 설정	법률
일본	재정지출 재정수지	○ '02년 수준내 정부규모 유지 ○ '10년 초반 기초재정수지 흑자	중기계획
뉴질랜드	국가채무 재정수지	○국가채무 감축 ○재정수지 균형 유지	법률
네덜란드	재정지출	○정부지출에 대한 중기적인 상한 설정	정책
캐나다	재정지출	○일정기간 명목지출 제한	법률
호주	재정수지 국가채무	○재정수지 흑자 유지 ○GDP대비 국가채무비율 10%	법률, 규정
핀란드	재정지출	○다년간의 지출상한 설정	중기계획

자료 : 박형수, 「재정건전화 이슈와 EU의 재정준칙」, 한국조세연구원, 2010.

제1절 영국 사례

, 1998

(Code for Fiscal Stability) ,

. ,

, .

, ‘

’(Golden Rule) GDP

‘ ’(Sustainable Investment Rule)

.

1. 도입배경

1980

. ,

.

1997

,

「Finance Act 1998」 155

(Code for Fiscal Stability) .

2. 재정안정법의 주요 내용

(CFS)

,

, .

5 (, , , ,)[4], 2

(,), 3

.

2 .

① (the Golden Rule) :

4) 여기서 5대 원칙이란 ① 재정정책의 목표 설정과 실행 및 정부회계의 투명성(transparency), ② 재정정책의 결정과정과 경제에 미치는 영향의 안정성(stability), ③ 재정운영의 책임성(responsibility), ④ 상이한 세대간 공평한 대우를 포함한 공정성(fairness), ⑤ 재정정책의 입안과 실행 및 공적부문 운용의 효율성(efficiency)을 뜻한다.

, .

(

)

.

(

)

,

.

② (the Sustainable Investment Rule) : GDP

GDP

40% .

. ,

GDP 1996 52.5% 2001 41.1% , GDP

1996 4.2% 2001 0.7% . ,

, 1997

.

제2절 미국 사례

, 1985

GRH(Gramm-Ruman-Hollings) , 1990 (Buget Enforcement Act)

,

5).

.

1. 도입배경

1950～1975 1980 (
GDP 4～5%, GDP 40%) , 1985
GRH(Gramm-Rudman-Hollings)

.

, GRH

. , GRH

,

(mandatory spending)

. GRH

1990 (BEA: Budget Enforcement Act)

.

2. 재정준칙의 주요 내용

1990 (BEA)

.

① (BEA: Budget Enforcement Act) (1991～1995) :
(discretionary spending) (mandatory spending)
5 . ①

5) 다만, 대통령의 예산안이 제출되면 의회는 예산결의안을 발의하여 예산분야별 최대 허용범위, 각종 예산 조정방안 등을 의결하며, 예산결의안은 향후 10년간의 총량지표(수입 및 지출총액, 재정수지, 정부부채 등)와 20개 기능별 할당금액을 결정하고, 예산결의안에 따라 지출승인위원회는 '재량적 지출'을, 소관상임위원회는 '의무적 지출'을 각각 심사한다.

, ② , ③
(direct spending,) · (pay-as-you-go,
PAYGO) 3 .

② (Balanced Budget Act) (1997) :
, (·)
, ( )

③ PAYGO(Pay-As-You-Go) (1990～1995) : , ,

(BEA) 2002 ,
1% , 1998 30
[6].
, 2000 2002
30% .
(Spending Control Act, 2004) 2006
, ①
( ), ② PAYGO (
), ③ .

6) 1991～1998년간에 예산집행법에 의한 재량지출 한도는 대개 달성되었고, 초과하는 경우에도 한도 대비 0.1% 내외에 머물러 있었던 것으로 조사되고 있다.

제3절 EU의 사례

1997 (EU) · (Stability and Growth Pact)
EU
. , EU(European Union) 1991
(Maastricht Treaty) 104 GDP 3%, GDP
60%
.
EU
,
. 2005 3 EU ·
(SGP) .

1. 도입 배경

,

.

EU (Maastricht Treaty)
(EDP: Excessive Deficit Procedures)
, 1997 6
· (SGP :
Stability and Growth Pact) .

2. 안정·성장 협약(SGP)의 주요 내용

· (SGP) ·

.

§ · **(SGP) : EU** **GDP**
3% **,** **GDP 60%** **.**
· (SGP) GDP 3%

,
. , · (SGP) GDP 0.2%
GDP 3% 1/10
(non-interest bearing deposit) ,

.

·

· (Buiter and Martinot, 2000)
,
(Von Hagen, 2003).
, 2000
· .
, ·

.
, ·

. ·

.

, · ·

1

.

, ·

‘ ’

.

.

(gap)

.

· (SGP)

EU ,

. 2005

3 EU · (SGP)

7) GDP 3%

EDP(Excessive Deficit Procedures) ,

.

·

EU

,

.

7) 이러한 개정의 배경은 ① EMU(1999년) 출범 이후 유로지역의 경제성장률이 당초 예상보다 크게 둔화되었으며, 인구고령화·연금제도 개혁 등이 재정상황을 변동시킬 수 있고, ② EU의 핵심국인 독일 및 프랑스의 SGP상 재정적자 규율위반에 대해 실질적인 제재조치가 실행되지 않음으로써 동 협약의 실효성에 대한 비판이 점증함에 있다.

제4절 외국사례의 시사점

, ,

,

,

.

,

• (sustainability) . ,

•

.

.

,

. •

,

(, 2006)

.

,

. ,

.

, 1990 (BEA)

2000 , EU

· (SGP) 1997

2000

· .

,

.

① :

. ,

( ) ,

.

② :

.

, (·) .

,

. ,

, , ,

.

OECD

(rainy day funds)

8).

,

.

.

,

.

, (accountability)

(transparency)

.

.

8) 이남수·이성규, "OECD 주요국가의 초과세수 발생과 재정규율 사례", 「경제현안분석」 제30호 (국회예산정책처, 2008)

제4장 지방재정준칙의 총량지표 현황 분석

제1절 재정규모

( )

,

.

, (BEA) , ,

PAYGO ( )

.

,

.

( )

· ( ),

· ,

.

1. 재정규모 : 세입, 세출의 총량규모

· 8 (2002~2009)

.

① (7.2%) (10.8%)

(< 4-1>).

표 4-1. 세입·세출·지방세 추이

(단위 : 백억원, %)

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
세입	규모	11,051	12,273	12,584	12,841	13,982	15,176	16,680	17,966	7.2
	증가율		11.1	2.5	2.0	8.9	8.5	9.9	7.7	
세출	규모	7,288	8,219	9,116	9,558	10,330	11,300	12,500	14,966	10.8
	증가율		12.8	10.9	4.9	8.1	9.4	10.6	19.7	
지방세	규모	3,158	3,306	3,416	3,598	4,128	4,353	4,584	4,506	5.2
	증가율		4.7	3.3	5.3	14.7	5.4	5.3	−1.7	

주 : 일반·특별회계 결산순계 기준
자료 : 행정안전부, 지방재정연감, 각년도

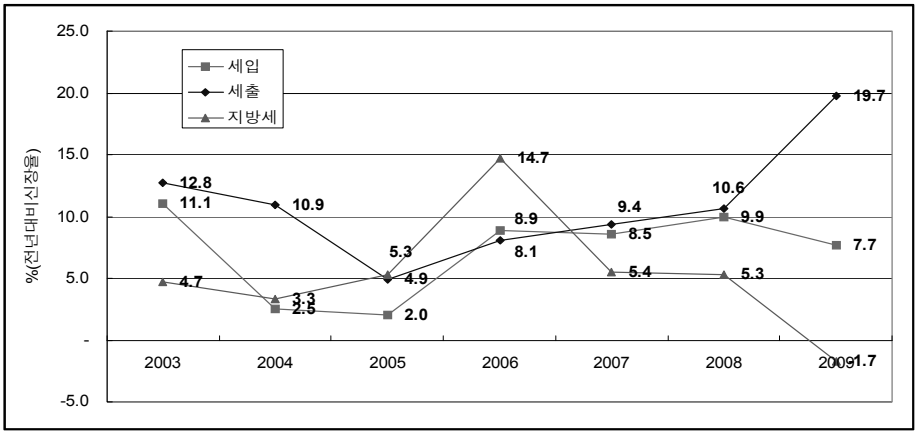
② (量入制出)

· . , < 4-1>

· ·

.

그림 4-1. 세입·세출·지방세의 전년대비 증가율 추이



③ · ·

(< 4-2>).

표 4-2. 단체유형별 세입·세출·지방세 신장율

(단위 : 백억원, %)

구분	세입			세출			지방세수		
	2002	2009	연평균 신장율	2002	2009	연평균 신장율	2002	2009	연평균 신장율
특별·광역시	3,239	5,059	6.6	1,956	3,314	7.8	1,494	1,926	3.7
도	3,286	4,882	5.8	1,131	2,045	8.8	916	1,137	3.1
시	2,597	4,627	8.6	2,154	4,934	12.6	486	1,021	11.2
군	1,396	2,436	8.3	1,262	2,787	12.0	108	208	9.8
자치구	532	962	8.8	786	1,885	13.3	155	214	4.7

주 : 일반·특별회계 결산순계 기준
자료 : 행정안전부, 지방재정연감, 각년도(〈부록 1〉 참조)

2. 재정지출 규모 : 의무지출과 재량지출 규모

9)

.

,

,

,

,

,

< 2> .

① 2009 164 5,450 , 46.9%(77
2,521) (53.1%, 87 2,929) .

②

.

.

9) 미국의 경우 재정지출을 의무지출(mandatory spending)과 재량지출(discretionary spending)으로 구분하는 이유는 의무지출이 재정적자를 더욱 고착화, 영속화시키는 경향이 있기 때문이다. 따라서 재정적자를 방지하기 위하여 의무지출에 대한 PAY-GO원칙(기준선을 넘는 의무지출 증가분 만큼의 지출감소 또는 수입증가로 상쇄되어야 함)을 적용하고, 재량지출에 대한 지출한도(spending cap)를 설정하여 재정지출을 규제하기 위한 것이다. 그러나 우리나라의 경우 법적 근거가 있는 의무·재량지출에 대한 정의나 그 기준에 대한 직접적 규정은 없으나, 기획재정부가 예산편성 및 기금운용 지침에서 의무적 지출과 재량적 지출로 구분하는 이유는 세출예산안을 편성하는 과정에서 예산의 절감, 통폐합 등 적극적인 구조조정을 통한 국가의 주요정책과제의 계속적인 추진, 국민부담의 최소화와 재정의 지속가능성을 확보하기 위한 데 있다. 즉, 의무적 지출은 법령 등에 지출의무가 규정되어 있고, 지급규정이 정해져 있어 삭감조정이 곤란한 경비로서 인건비, 기본경비, 교부금, 채무상환, 법정부담금, 사회보장 및 소득이전지출, 기타 법정경비를 들고 있으며, 재량적 지출은 의무적 지출이 아닌 경비로서 투자사업비, 경상적 경비 등을 포괄하는 것으로 규정하고 있다.

표 4-3. 단체유형별 의무지출과 재량지출 비교

구 분	합계 (일반회계)	의무지출		재량지출	
		금액(억원)	비중(%)	금액(억원)	비중(%)
합계	1,645,450	772,521	46.9	872,929	53.1
특별·광역시	365,603	179,646	49.2	185,957	50.9
도	409,116	287,529	70.2	121,586	29.7
시	425,610	144,241	33.9	281,369	66.1
군	261,095	73,422	28.1	187,673	71.9
자치구	184,026	87,285	47.4	96,741	52.6

주 : 2009년 세출결산총계 기준임
자료 : 행정안전부, 지방재정연감, 2010.

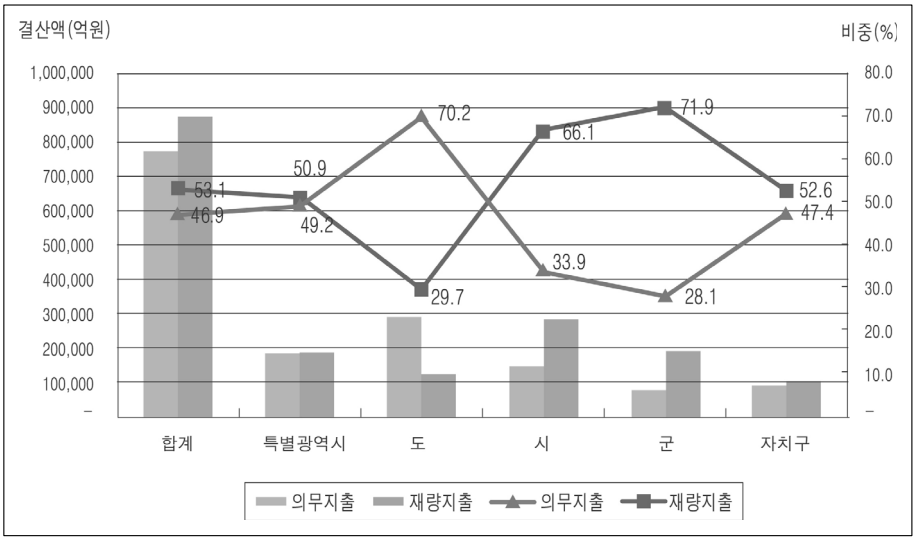
③ · , ·

(<

4-2>). ,

.

그림 4-2. 단체유형별 의무지출과 재량지출 비중



3. 사회복지 재정지출 규모

2000 ,

. < 4-4>

2002 80 3,153 2010 146 6,618 7.8%

, 2002 9 7,634 2010 36 5,069

17.9% .

표 4-4. 연도별 사회복지비 규모와 비중

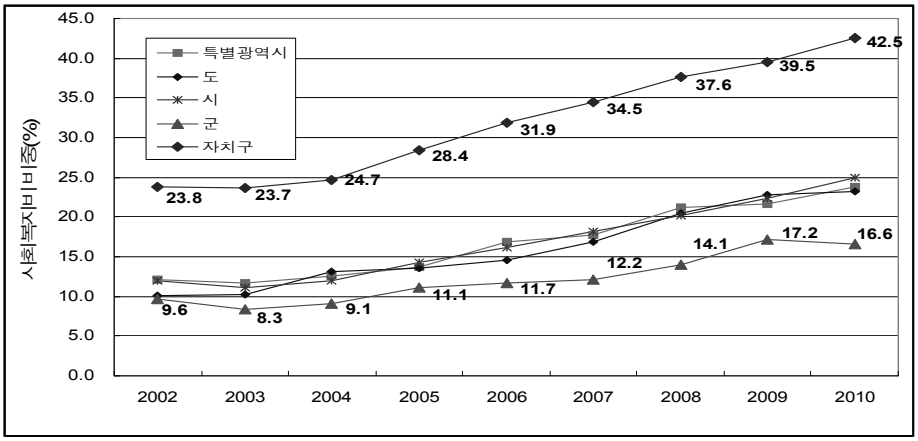
(단위 : 억원, %)

구분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
사회복지비 (A)	특별·광역시	21,276	23,381	27,602	31,413	40,110	48,132	65,385	70,353	81,851	18.3
	도	24,876	27,278	31,690	35,156	45,487	54,189	72,617	81,499	87,914	17.1
	시	22,140	25,497	30,097	38,276	45,736	55,314	70,816	80,385	92,110	19.5
	군	11,605	12,354	14,256	17,438	19,196	22,257	29,515	33,884	35,575	15.0
	자치구	17,737	20,132	24,224	30,263	35,859	42,882	54,370	60,140	67,619	18.2
	합계	97,634	108,642	127,869	152,546	186,388	222,774	292,703	326,261	365,069	17.9
세출규모 (B)	특별·광역시	175,527	200,703	221,183	230,409	238,550	270,671	308,370	325,831	344,767	8.8
	도	247,010	265,006	240,238	258,621	311,065	320,885	353,328	358,001	379,041	5.5
	시	185,529	230,800	251,265	266,924	283,238	304,280	350,241	359,234	369,521	9.0
	군	120,503	148,411	156,745	156,728	164,180	182,874	209,900	196,687	214,301	7.5
	자치구	74,584	84,886	98,209	106,573	112,446	124,153	144,411	152,333	158,988	9.9
	합계	803,153	929,806	967,640	1,019,255	1,109,479	1,202,863	1,366,250	1,392,086	1,466,618	7.8
비중 (A/B)	특별·광역시	12.1	11.6	12.5	13.6	16.8	17.8	21.2	21.6	23.7	2.1
	도	10.1	10.3	13.2	13.6	14.6	16.9	20.6	22.8	23.2	3.1
	시	11.9	11.0	12.0	14.3	16.1	18.2	20.2	22.4	24.9	2.2
	군	9.6	8.3	9.1	11.1	11.7	12.2	14.1	17.2	16.6	2.0
	자치구	23.8	23.7	24.7	28.4	31.9	34.5	37.6	39.5	42.5	1.8
	합계	12.2	11.7	13.2	15.0	16.8	18.5	21.4	23.4	24.9	2.3

자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 각년도 및 「지방자치단체 예산개요」, 2010

, 2002~2010
· 18.3%, 17.1%, 19.5%, 15.0%, 18.2%
, 2 .
, ,
2010 · 23.7%, 23.2%, 24.9%, 16.6%,
42.5% 2002 2 . ,
< 4-3> 2002 23.8% 2010
42.5%
.

그림 4-3. 세출 대비 사회복지비 비중 추이



제2절 재정수지

( ) ,
(overall balance), (current balance),
(operating balance) .

,

(structural balance) .

,

.

1. 통합재정수지

2009 ·

-9.9% , -10.7%,

-13.1%, -13.2%, -3.2% .

-0.9%

, -3.1%, -0.2%,

-2.3%, -0.9%

(< 3(1)>).

표 4-5. 단체유형별 통합재정수지 비율

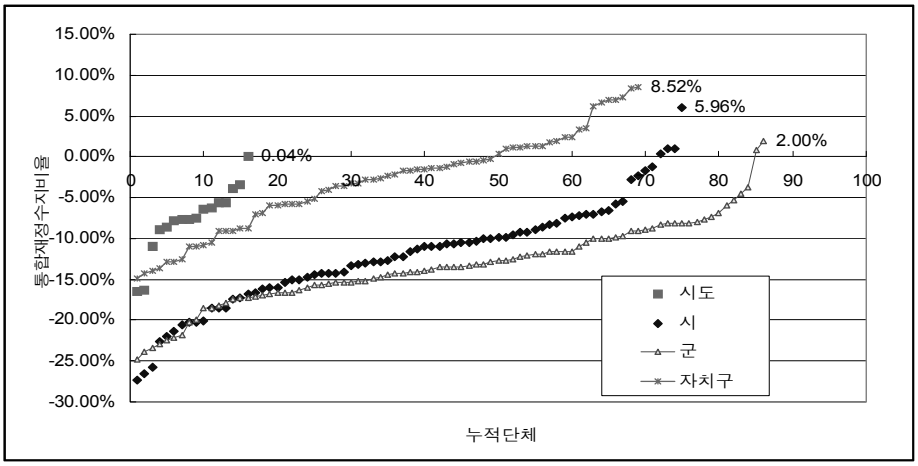
구 분		시·도	시	군	자치구	합계
세입액(A)		836,038	429,846	239,802	182,643	1,688,329
세입액(B=A+f)		885,175	493,817	270,016	208,294	1,857,303
지출 및 순융자(C)	계(d+e)	913,836	494,638	276,418	188,682	1,873,574
	지출액(d)	900,575	495,520	276,099	188,438	1,860,630
	순융자(e)	13,262	-882	319	245	12,944
통합재정규모(D)		913,836	494,638	276,418	188,682	1,873,574
순세계잉여금(f)		49,138	63,970	30,214	25,652	168,974
통합재정 수지비율 (%)	(B-C)/D	-3.1	-0.2	-2.3	10.4	-0.9
	• 최소	-16.5	-27.3	-24.8	-14.9	-27.3
	• 최대	0.0	6.0	2.0	8.5	8.5
	(A-C)/D	-8.5	-13.1	-13.2	-3.2	-9.9
	• 최소	-10.7	-18.2	-17.4	-10.0	-18.2
	• 최대	7.2	26.3	22.4	46.0	46.0

주 : 2009년 통합회계 결산기준

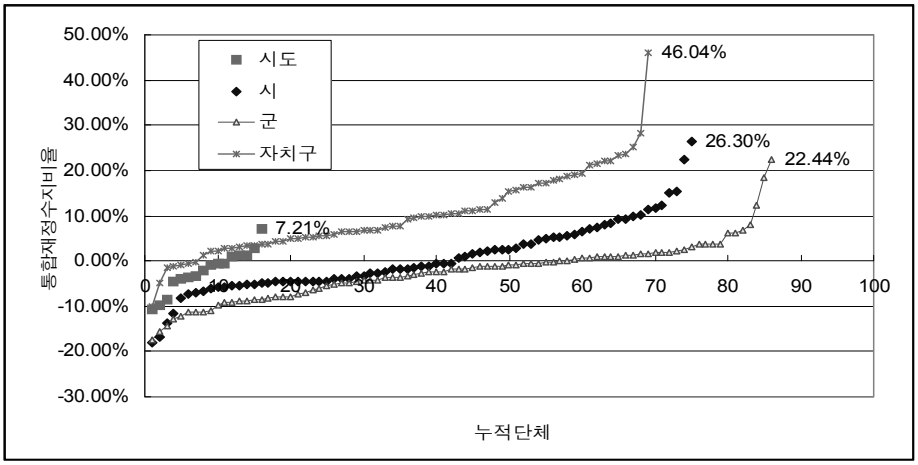
2009 (, · ,)
91% 224 ,
117 (· 11 , 42 ,
57 , 7) 6 5,980 .

그림 4-4. 통합재정수지별 자치단체 분포도

(1)



(2)



2. 경상수지

2009 (, ,)

( )

74.9% , · 75.6%(

81.7%, 64.5%), 65.8%(90.9%, 45.0%), 65.3%(

123.0%, 49.6%), 112.1%(189.1%, 86.4%)

(< 3(2)>).

▌표 4-6. 단체유형별 경상수지비율▐

(단위 : 억원, %)

구 분		합 계	시·도	시	군	자치구
경상비용(A)	계	707,532	353,331	169,361	86,407	98,433
	인건비	206,390	53,551	67,196	37,224	48,420
	운영비	353,580	152,219	102,166	49,181	50,014
	조정교부금	32,791	32,791	–	–	–
	재정보전금	41,460	41,460	–	–	–
	교육비특별회계전출금	73,310	73,310	–	–	–
경상수입(B)	계	944,944	467,359	257,456	132,337	87,792
	지방세	466,926	313,212	104,411	21,146	28,157
	경상세외수입	127,024	60,401	41,797	10,727	14,099
	지방교부세	283,398	93,746	88,068	95,284	6,300
	조정교부금	33,314	–	–	208	33,106
	재정보전금	34,282	–	23,180	4,971	6,131
지표값	(A/B)*100	74.9	75.6	65.8	65.3	112.1
	최대	189.1	81.7	90.9	123.0	189.1
	최소	45.0	64.5	45.0	49.6	86.4

주 : 2009년 통합회계(일반회계, 공기업·기타특별회계, 기금회계) 결산기준

, 2009 2008 (+)

113 (· 12 , 33 , 28 , 40)
1 1,625 (< 4-5>).

,

.

그림 4-5. 단체유형별 경상수지비율의 분포상태

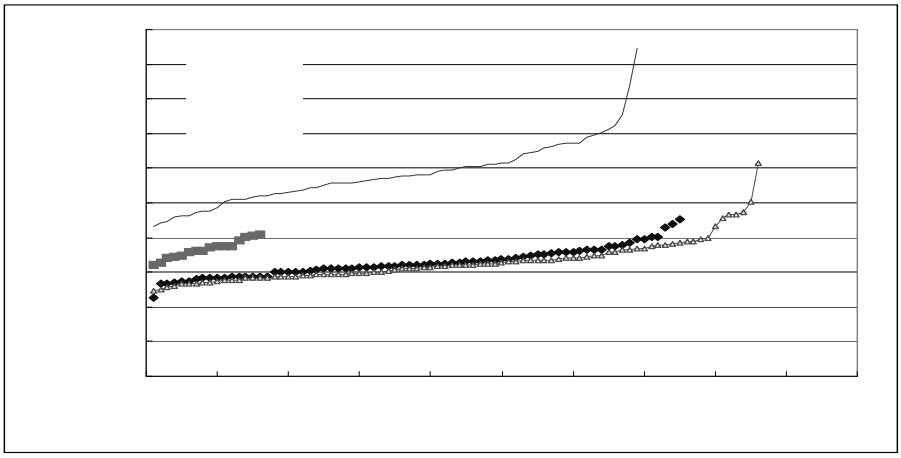


표 4-7. 단체유형별 실질수지비율

(단위 : 억원, %)

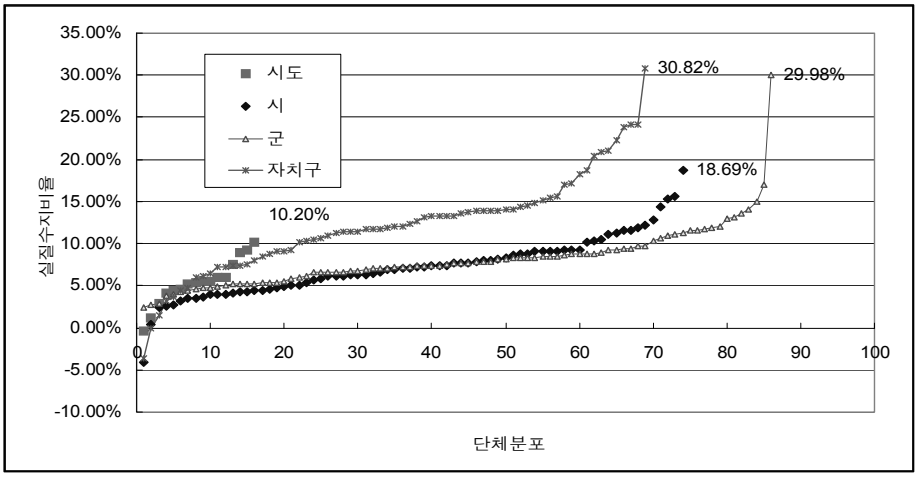
구분		시·도	시	군	자치구	합계
실질수지액(A: a-b-c-d)		21,980	29,435	20,426	20,146	91,988
세입결산액(a)		976,907	551,289	347,833	230,246	2,106,277
세출결산액(b)		922,163	460,681	281,883	191,585	1,856,312
이월금(c)		31,675	57,211	43,188	15,522	147,596
보조금집행잔액(d)		1,090	3,962	2,336	2,992	10,381
일반재원결산액(B)		551,541	406,173	243,727	146,788	1,348,229
지표값	A/B	3.99	7.25	8.38	13.72	6.82
	최소	-0.35	-4.09	2.43	-3.63	-3.63
	최대	10.20	18.69	29.98	30.82	30.82

< 4-6>

,

.

그림 4-6. 실질수지비율별 자치단체 분포



제3절 지방부채

(debt rule) GDP

.

, (·)

,

, 244

GDP GRDP

. (derived

liability) .

,

, .

1. 지방채무

.

,

. , < 4-7> ’10

32.9% 25.6 .

2009 30 5,873 ,

19.96% .

, · 33.93%(56.87%, 15.36%), 13.25%(

41.12%, 0.10%), 6.32%(29.52%, 0%), 1.94%(

18.13%, 0%) (

< 4(1)>).

그림 4-7. 지방채 잔액 추이

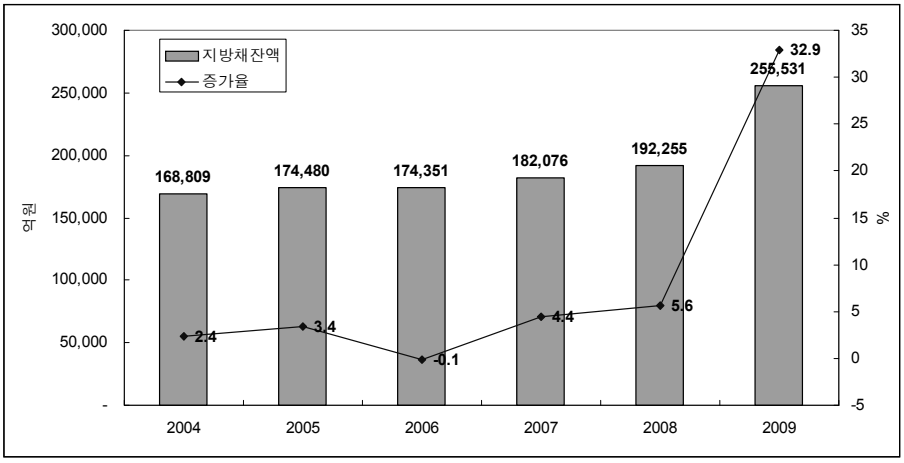
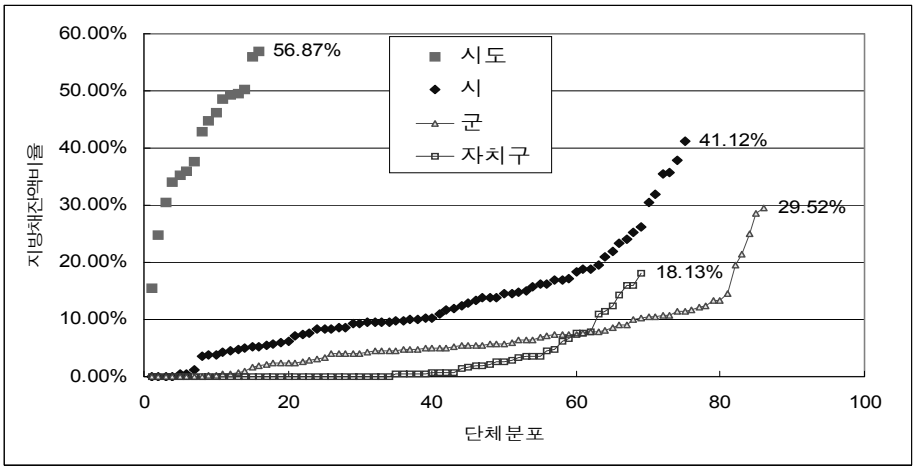


표 4-8. 단체유형별 지방채무잔액비율

(단위 : 억원, %)

구 분		시·도	시	군	군	합계
지방채무잔액 A(a+b+c+d)		225,413	61,644	15,859	2,957	305,873
지방채증권(a)		125,853	351	285	18	126,506
차입금(b)		95,106	60,158	15,144	2,939	173,348
채무불이행액(c)		4,454	1,136	430	–	6,019
채무불이행액(d)		–	–	–	–	–
일반재원 B(e+f+g+h+i)		664,364	465,247	250,829	152,306	1,532,745
지방세(e)		260,757	96,208	20,762	27,889	405,617
세외수입(f)		309,860	261,759	129,604	78,858	780,081
지방세교부세(g)		93,746	85,067	95,284	6,322	280,419
조정교부금(h)		–	–	–	33,046	33,046
재정보조금(i)		–	22,213	5,179	6,190	33,582
채무잔액비율	A/B	33.93	13.25	6.32	1.94	19.96
	최소	15.36	–	–	–	–
	최대	56.87	41.12	29.52	18.13	56.87

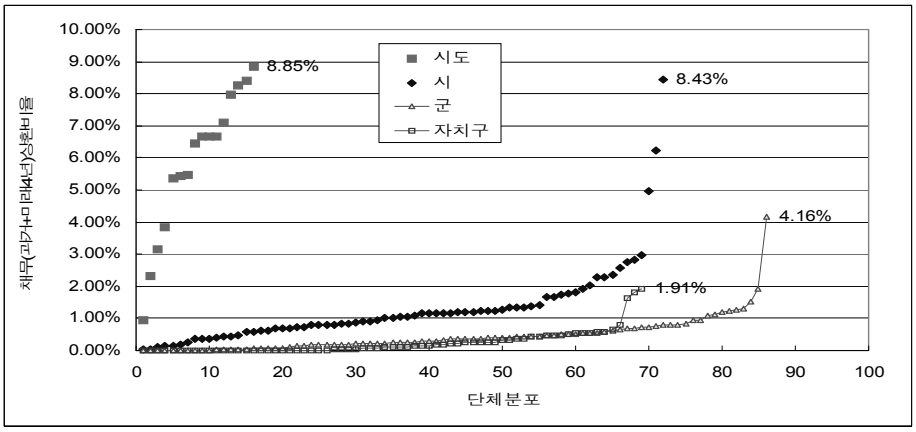


2009 (, , ,)
(4 + 4)
2.50% , · 4.63%(
8.85%, 0.93%), 1.40%(8.43%, 0.03%), 0.45%(4.16%,
0.0%), 0.16%(1.91%, 0.0%) (
< 4(2)>).

표 4-9. 자치단체 유형별 지방채무상환비비율

(단위 : 억원, %)

구 분		시·도	시	군	자치구	합계
채무상환액 (A)	계	258,793	55,318	9,941	2,138	326,190
	과거4년	118,193	29,061	4,439	1,074	152,767
	미래4년	140,600	26,257	5,502	1,064	173,422
일반재원 (B)	계	5,593,783	3,945,768	2,187,218	1,344,079	13,070,848
	과거4년	2,542,781	1,733,583	913,825	535,273	5,725,462
	미래4년	3,051,002	2,212,185	1,273,394	808,806	7,345,386
채무상환비율(A/B*100)		4.63	1.40	0.45	0.16	2.50
	최소	0.93	0.03	0.00	0.00	0.00
	최대	8.85	8.43	4.16	1.91	8.85

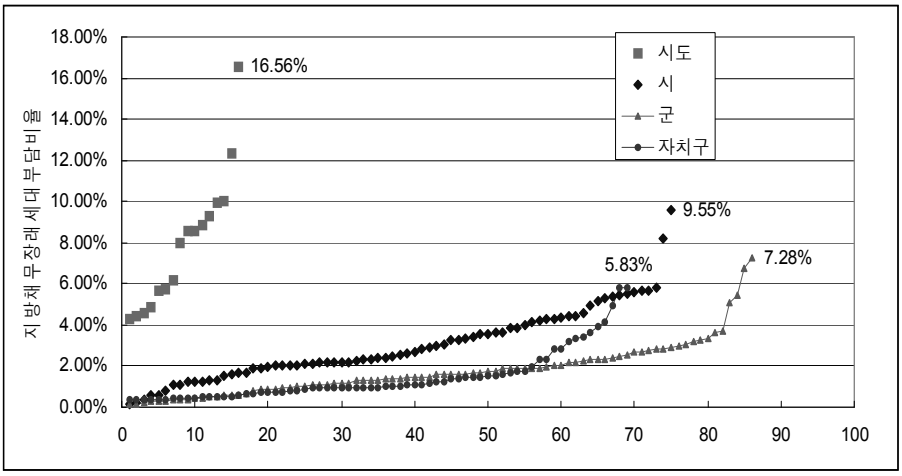


, 2009 (, , ,)
(+)
4.42% ,
· 7.41%(16.56%, 4.31%), 2.83%(9.55%, 0.15%),
1.70%(7.28%, 0.14%), 1.09%(5.83%, 0.33%)
(< 4(3)>).

표 4-10. 자치단체 유형별 지방채무장래세대부담비율

(단위 : 억원, %)

구분		시·도	시	군	자치구	합계
부채합계 (A)	계(a+b)	254,007	77,366	19,769	8,853	359,995
	유동부채(a)	60,993	22,538	5,615	6,064	95,209
	장기차입부채(b)	193,014	54,827	14,154	2,789	264,785
유형고정자산 (B)	계(c+d+e)	3,429,706	2,738,597	1,160,760	810,815	8,139,877
	일반유형자산(c)	210,219	202,963	69,359	91,829	574,370
	주민편의시설(d)	406,692	446,765	131,299	153,827	1,138,582
	사회기반시설(e)	2,812,795	2,088,869	960,102	565,159	6,426,925
지방채무장래세대부담비율	A/B*100	7.41	2.83	1.70	1.09	4.42
	최소	4.31	0.15	0.14	0.33	0.14
	최대	16.56	9.55	7.28	5.83	16.56



2. 지방공기업 부채

’04

21.3 ’09 58.2 22.3%

.

•

, .

, • ’04 10 ’09 42.7

33.4% ,

.

• ’06

. , ’09 35

60.1% .

표 4-11. 지방공기업의 부채 추이

(단위 : 억원, %)

구 분		2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
합 계		213,136	237,822	357,421	412,885	473,284	582,113	22.3
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
직영 공기업	소 계	112,260	111,939	130,473	135,859	148,906	155,310	6.7
		52.7	47.1	36.5	32.9	31.5	26.7	
	상수도	22,540	19,947	16,854	15,085	13,881	12,990	-10.4
	하수도	13,834	13,707	14,075	14,000	14,065	15,172	1.9
	공영개발	14,983	11,604	25,734	26,054	31,295	25,076	10.8
	지역개발기금	60,903	66,681	73,810	80,720	89,665	102,072	10.9
간접 공기업	소 계	100,876	125,883	226,948	277,026	324,378	426,803	33.4
		47.3	52.9	63.5	67.1	68.5	73.3	
	지하철	62,529	60,273	68,814	64,781	62,809	57,573	-1.6
	도시개발	33,061	58,625	150,204	202,044	247,827	349,820	60.3
	기타공사	2,395	4,047	4,858	7,243	10,861	16,568	47.2
	지방공단	2,891	2,938	3,072	2,958	2,881	2,842	-0.3

자료 : 행정안전부, 「지방공기업 결산 및 경영분석」, 각년도

제5장 지방재정준칙의 도입방안

제1절 지방재정준칙의 필요성

(fiscal rules)

(cost-effectiveness)

. ,

, (fiscal

discipline) · .

,

.

,

,

,

.

. ,

,

.

•

.

,

,

,

.

(1)

• , •

.

1998 , ,

2006 .

(7),

(89), (90),

(87), (88),

(34 , 91)

,

.

,

, ,

,

.

( )

.

(2) ,

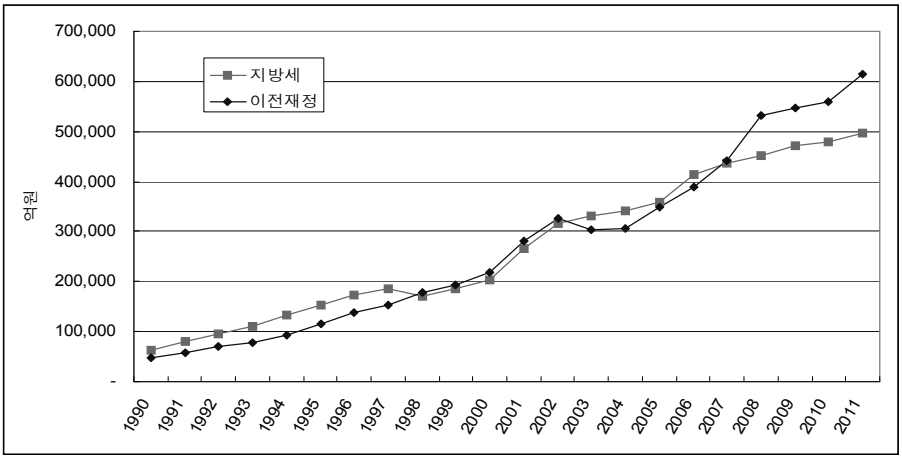
(< 5-1> < 6>

), 4

, , ,

.

그림 5-1. 지방세와 이전재정 추이



,

, ,

.

,

,

.

•

,

2010 32.9%

25.6 , ’04 21.3 ’09

58.2 22.3% .

, ‘09

.

○ : (’07) 18.0 → (’08) 19.2 → (’09) 25.6 (

+33%)

○ : ’06 ’09 42.7 ,

31.8% , 4 36%

(3)

(< 5>),

, < 5-2>

, • .

, 2005

,

. , 2010 14

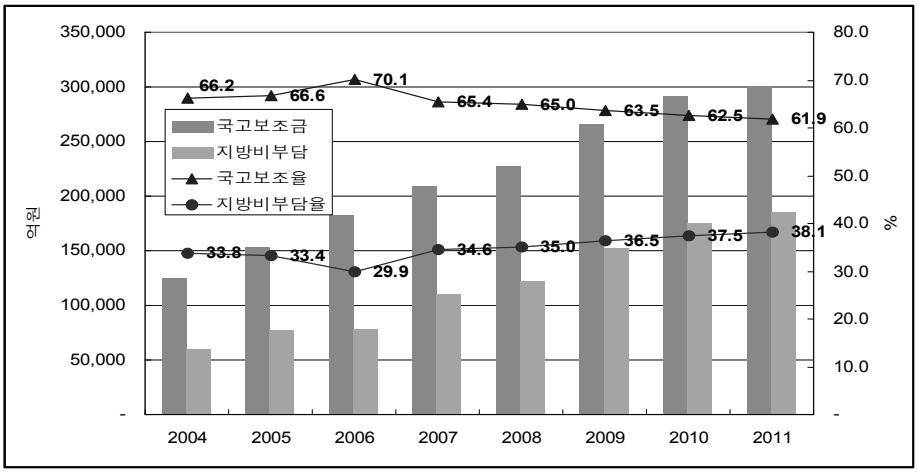
, 7 , 6

(2005-2010) ( ) 24.2%

33.6%

(< 5-1>).

그림 5-2. 국고보조사업의 국고보조율과 지방비부담율 추이



자료 : 〈부록 7〉 참조

표 5-1. 복지분야 국고보조사업과 지방비부담 추이

(단위 : 조원, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
정부총지출	208.7	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8	7.2
보건복지부예산	8.91	9.71	11.53	15.85	19.27	19.29	17.4
국고보조사업(복지부)	4.95	6.04	7.82	11.63	13.89	14.11	24.2
지방비부담	1.78	2.15	2.85	5.18	6.27	7.01	33.6
지방교부세	20.1	21.5	24.5	28.9	26.6	27.4	6.8

, < 5-2>

.

○ : ’08 34.2% → ’11 44.2%(10%)

○ : ’08 46.1% → ’11 36.3%(9.8%)

표 5-2. 보조사업과 자체사업 예산 비교

(단위 : 억원, %)

구분	세출예산	보조사업		자체사업		기타	
		예산	비중	예산	비중	예산	비중
2008	1,249,666	427,411	34.2	575,691	46.1	246,564	19.7
2009	1,375,349	488,224	35.5	627,968	45.7	259,156	18.8
2010	1,832,260	783,235	42.7	699,829	38.2	349,196	19.1
2011	1,854,670	819,234	44.2	672,450	36.3	362,985	19.6

주 : 기타 = 행정운영경비 + 재무활동

자료 : 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각년도

표 5-3. 보조사업과 자체사업 비교(2011년)

(단위 : 억원, %)

구 분	세출예산	보조사업		자체사업	
		예산	비중	예산	비중
합 계	1,854,670	819,234	44.2	672,450	36.3
일반공공행정	226,030	7,814	3.5	161,872	71.6
공공질서 및 안전	30,584	18,887	61.8	8,723	28.5
교육	92,364	4,952	5.4	85,925	93.0
문화 및 관광	84,951	44,801	52.7	35,557	41.9
환경보호	196,717	85,588	43.5	91,247	46.4
사회복지	451,764	389,264	86.2	49,274	10.9
보건	27,419	17,867	65.2	8,375	30.5
농림해양수산	142,901	114,379	80.0	27,270	19.1
산업·중소기업	38,272	19,670	51.4	15,497	40.5
수송 및 교통	182,768	56,180	30.7	91,395	50.0
국토 및 지역개발	153,639	59,034	38.4	71,661	46.6
과학기술	3,390	715	21.1	2,641	77.9
예비비	23,126	84	0.4	23,012	99.5
기타	200,743	–	–	–	–

자료 : 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 2011

,

, 40%

. < 5-3>

2011 24.4%

86.2% .

○ : 44.2%('11)

○ : 86.2%('11)

(4) ( )

,

. ,

.

(, ,)

,

.

,

· (BTL) .

( ) .

,

, , ,

. ,

.

〈지방재정준칙의 주요 내용과 쟁점사항〉

① 재정준칙이 지방재정에서도 필요한가? : 재정준칙 운영의 장점·단점 분석
② 지방재정준칙의 제정 및 집행주체는? : 행정안전부, 지방자치단체(광역), 개별단체
③ 지방재정준칙 도입시 중앙정부와 달리 재정규모(지출), 재정수지, 채무 등 어떠한 재정변수를 통제·관리해야 하는가?
④ 지방재정준칙의 법적 근거는? : (행정안전부)지방재정법, 시행령, 규칙 및 훈령, (지방자치단체) 조례, 규칙 등
⑤ 지방재정준칙 위반시 제재수준은?
⑥ 지방재정준칙 적용기준은?
⑦ 지방재정준칙의 실행력을 확보하기 위한 방안은 무엇인가?

제2절 지방재정준칙의 내용

1. 지방재정준칙의 제정·집행주체 및 법적 근거

①

(1), ②

(2), ③

(· , · ·)(3) .

1

,

1

. ( )

,

,

2 3 .

,

.

.

1

( )

, 2 3

.

.

.

.

2. 지방재정준칙의 통제·관리 재정변수

.

( ), ,

.

(1) 재정규모(지출) 준칙

4 1

, ,

.

.

,

.

① , ② GRDP

, ③

.

.

,

,

, .

( )

,

.

•

. ,

.

(2) 재정수지 준칙

, ,

4 2 ,

117 ,

, 〔 - (+

+)〕 負 .

2009

,

.

, (

) ,

, .

.

①

,

,

, ②

,

, ③

(structural balance)

.

(3) 지방채무 준칙

4 3 ,

,

,

.

, GDP

. .

, 2006 2011 2012

( )

,

GRDP GRDP

.

①

(·) ,

, ② 244

, ③

. ,

(,) .

,

(,), ,

.

3. 지방재정준칙 위반에 따른 제재수준

2 (fiscal rules) , ,

.

.

,

.

(sanctions)

.

,

, .

① (financial sanctions) :

(,

)

② (judicial sanctions) : .

③ · (political, reputational sanctions) :
( )

4. 지방재정준칙의 적용기준

,
.
,
.
,
.
.
, 2007
.
(, , ,)
7 10
(, ,
)
.

,

.

(gross basis) , (net basis) .

,

, < 5-4> 2011

185.5 141 31.5%

.

▌표 5-4. 단체유형별 예산의 순계규모와 총계규모 비교▐

(단위 : 억원, %)

구 분	총계(A)	순계(B)	차액비중 (A-B)/B×100
합 계	1,854,670	1,410,393	31.5
광역자치단체	958,057	904,693	5.9
·특별·광역시	480,290	444,335	8.1
·도	477,767	460,358	3.8
기초자치단체	896,612	505,700	77.3
·시	474,122	295,899	60.2
·군	247,290	142,808	73.2
·자치구	175,201	66,992	161.5

주 : 2011년 당초예산 기준
자료 : 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, .2011

,

,

, (net basis)

.

제3절 지방재정준칙의 실행방안

, ·

.

,

,

.

1. 지방재정준칙과 지방재정관리제도의 관계

(

) ,

,

.

(1) 재정준칙과 중기지방재정계획의 관계

,

(time horizon) . 3

EU ,

,

. (, ,)

.

, · ( )

, , .

. ,

,

.

33 39

. ,

, ,

.

.

,

,

(< 5-5>).

표 5-5. 중기지방재정계획상 재정전망

(단위 : 억원, %)

구 분	계	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
합계	10,482,599	1,978,280	2,006,441	2,097,946	2,166,630	2,233,302	3.1
○ 정책사업	8,466,464	1,585,456	1,610,511	1,696,211	1,755,866	1,818,420	3.5
○ 행정운영비	1,003,153	191,277	195,049	199,086	207,020	210,721	2.4
– 인력운영비	910,452	174,741	177,175	180,549	187,349	190,639	2.2
– 기본경비	92,701	16,536	17,875	18,537	19,671	20,082	5.0
○ 재무활동	831,276	166,429	167,684	166,936	166,664	163,564	–0.4
–내부거래지출	584,281	117,296	119,051	119,069	116,204	112,661	–1.0
– 보전지출	246,995	49,132	48,633	47,867	50,460	50,903	0.9
○예비비	181,706	35,118	33,198	35,713	37,080	40,597	3.7

,

. , ,

10) .

(2) 채무준칙과 지방투·융자 심사제도의 관계

.

,

PAYGO .

.

.

, PAYGO

.

, .

,

(< 5-6>).

10) 최근 적절한 세입재원의 조달계획이 없는 상태에서 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 국고보조사업이 확대되고 있어 지방재정의 부실화 경향이 심화되고 있다. 이에 따라 2011년 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비 또는 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 관계법령 제·개정 사항 등의 지방재정 부담에 관한 사항을 심의하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 지방재정부담 심의위원회를 설치·운영한다는 법적 근거(지방재정법 제27조의2)가 마련된 것이다.

표 5-6. 중앙투자심사 실적

(단위 : 억원, 건)

구 분		2005	2006	2007	2008	2009	2010
중앙투자심사사업	건수	313	301	365	317	265	254
	금액	288,054	300,074	405,820	273,849	307,764	372,953
적정	건수	266(85%)	244(81%)	338(93%)	276(87%)	225(85%)	209(82%)
	금액	243,484	257,605	391,684	240,685	266,204	323,113
부적정	건수	47(15%)	57(19%)	27(7%)	41(13%)	40(15%)	45(18%)
	금액	44,570	42,469	14,136	33,164	41,560	49,840

PAYGO

, .

(3) 채무준칙과 지방채발행 총액한도·감채기금의 관계

2006

, ,

. ,

, ,

( ) .

. ,

. 11)

11) 최근 지방공기업 부채가 급증함에 따른 지방재정위기관리의 대책으로 2011년 중앙정부는 주택 및 토지

.

52

•

,

.

지방재정법 제52조(결산상 잉여금의 처리) 지방자치단체는 회계연도마다 세입·세출결산상 잉여금(剩餘金)이 있을 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액을 뺀 잉여금은 그 잉여금이 생긴 회계연도의 다음 회계연도까지 세출예산에 관계없이 지방채의 원리금 상환에 사용할 수 있다.

1. 다른 법률에 따른 금액
2. 제50조에 따른 이월금

< 5-3> 8.

2~23.5% , 2008 , 2009 43.7 , 34

23.5%, 16.5% . OECD

(rainy day funds)

,

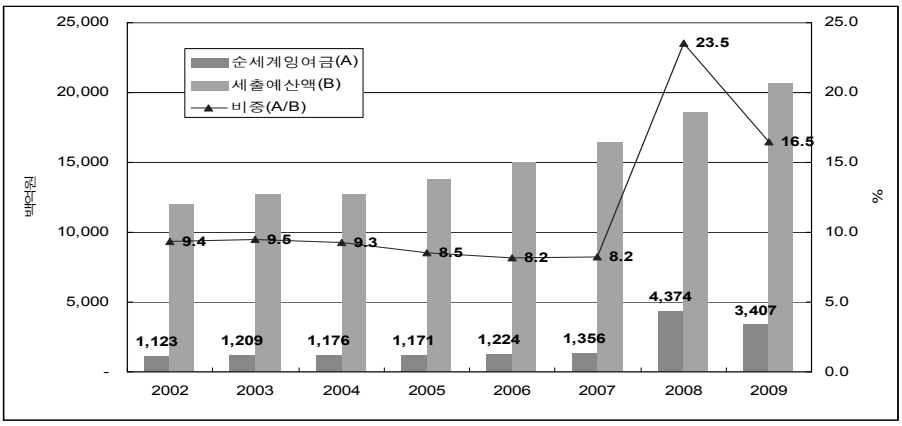
.

그림 5-3. 순세계잉여금의 추이

(단위 : 백억원, %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
순세계잉여금(A)	1,123	1,209	1,176	1,171	1,224	1,356	4,374	3,407
세출예산액(B)	12,002	12,704	12,695	13,739	15,002	16,500	18,609	20,655
비중(A/B)	9.4	9.5	9.3	8.5	8.2	8.2	23.5	16.5

개발의 사업을 경영하는 지방공사는 지방채발행 한도를 자산총액에서 부채총액을 공제한 순자산 금액의 6배 이내로 축소하는 관련법령(지방공기업법 시행령 제62조 제2항)을 개정한 바가 있다.



자료 : 〈부록 8〉 참조

52

,

.

(4) 재정수지·부채준칙과 지방재정위기관리제도의 관계

65 2

(, , , , ,

) (·)

.

.

① 100 30

② 11 13

44 100

40

③ 4 4

(, ,
, ,) 100
17 (4
4).

④ ( )

⑤ 3
100 10

⑥ 49 6

(5) 지출·수지준칙과 기준경비제도의 관계

.
,
,
, ( )
.

.

「
4 」
.

① · ·

- : 1 ,
3 [(×0.5) + (×0.5)] × 7%
- : · ·

- : ,
(, ,)
30%

②

- : ,
- : 1

- : (+
×)

- : ,
- : · · ·

- :
※ : ,
5

③ , , ,

- , , : [×

(1 + 3)]

.

- : (,
,)

.

④ · ·

-

, .

2. 지방재정준칙의 부작용 완화

.

, · ,

.

,

,

.

, .

.

,

, .

,

, · ,

3. 지방재정준칙의 도입절차

,

.

3 .

① 1 ( ) :

. 1

(soft rules)

. ,

,

( ) 7

.

5

, · ·

12).

② 2 ( ) :

(hard rules) .

, ,

12) 김성태, "우리나라 재정건전성 제고를 위한 정책과제", 한국경제연구학회·한국조세연구원 2011년 춘계 정책토론회 p.27

. 2

(: 2018)

.

③ 3 ( ) : 2

(, , ·

) .

제6장 요약 및 정책건의

제1절 요약

2008

,

, , ,

.

,

,

· (sustainability)

, ,

.

.

1 ,

, ,

2

3 , , EU

. ,

.

(1)

. ,

.

(2)

. ,

,

.

(3)

.

, (rainy day funds) .

(4)

. .

.

(5) (accountability) (transparency)

.

4

,

. ( ),

, .

(1)

,

.

.

(2) (, ,) ,

117 ,

,

〔 - (+ +)〕

負 .

2009

,

.

(3)

,

, ,

.

5 1

, .

(1)

· , ·

.

(2) ,

, ,

,

.

(3) ,

,

, ·

.

(4) ( )

,

. ,

.

5 2

① · , ②.

· (· , ,), ③

, ④

, 5 3 ①

, ②

, ③ .

제2절 정책건의

·

.

, .

〈지방재정준칙의 주요 내용과 쟁점사항〉

① 재정준칙이 지방재정에서도 필요한가? : 재정준칙 운영의 장점·단점 분석
② 지방재정준칙의 제정 및 집행주체는? : 행정안전부, 지방자치단체(광역), 개별단체
③ 지방재정준칙 도입시 중앙정부와 달리 재정규모(지출), 재정수지, 채무 등 어떠한 재정변수를 통제·관리해야 하는가?
④ 지방재정준칙의 법적 근거는? : (행정안전부)지방재정법, 시행령, 규칙 및 훈령, (지방자치단체) 조례, 규칙 등
⑤ 지방재정준칙 위반시 제재수준은?
⑥ 지방재정준칙 적용기준은?
⑦ 지방재정준칙의 실행력을 확보하기 위한 방안은 무엇인가?

(1) ①

(1), ②

(2), ③

(· , · ·

)(3) .

·

1

(

) , 2 3

· .

(2) ·

( ), ,

.

① , ② GRDP , ③

.

( ) ,

,

. GDP

.

. , 2006

2012

,

GRDP GRDP

.

(3) ①

(

,)

(financial sanctions), ② .

(judicial sanctions), ③

( )

· (political, reputational sanctions)

.

(4)

,

.

,

,

(gross basis) ,

(net basis) .

(5) , ·

.

,

.

〈부 록〉

1. 세입·세출·지방세 증감율

(1) · (: 100 , %)

구분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
세입	규모	3,239	3,391	3,406	3,486	3,798	4,256	4,553	5,059	6.6
	증감율		4.7	0.4	2.4	8.9	12.1	7.0	11.1	
세출	규모	1,956	1,983	2,178	2,326	2,372	2,676	2,921	3,314	7.8
	증감율		1.4	9.9	6.8	2.0	12.8	9.2	13.5	
지방세	규모	1,494	1,555	1,503	1,605	1,811	1,850	1,945	1,926	3.7
	증감율		4.1	-3.3	6.8	12.8	2.2	5.1	-1.0	

(2) (: 100 , %)

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
세입	규모	3,286	3,410	3,109	3,247	3,939	4,098	4,398	4,882	5.8
	증감율		3.8	-8.8	4.4	21.3	4.0	7.3	11.0	
세출	규모	1,131	1,209	1,313	1,324	1,665	1,886	1,904	2,045	8.8
	증감율		6.9	8.6	0.9	25.7	13.3	0.9	7.4	
지방세	규모	916	913	932	978	1,173	1,182	1,180	1,137	3.1
	증감율		-0.2	2.1	4.9	19.9	0.8	-0.2	-3.6	

(3) (: 100 , %)

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
세입	규모	2,597	3,180	3,534	3,584	3,730	3,966	4,396	4,627	8.6
	증감율		22.4	11.1	1.4	4.1	6.3	10.8	5.3	
세출	규모	2,154	2,599	2,924	3,126	3,355	3,510	3,967	4,934	12.6
	증감율		20.7	12.5	6.9	7.3	4.6	13.0	24.4	
지방세	규모	486	555	645	696	788	898	981	1,021	11.2
	증감율		14.3	16.2	7.9	13.1	14.0	9.3	4.1	

(4) (: 100 , %)

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증감율
세입	규모	1,396	1,705	1,824	1,768	1,807	2,098	2,394	2,436	8.3
	증감율		22.1	7.0	−3.1	2.2	16.1	14.1	1.7	
세출	규모	1,262	1,539	1,664	1,663	1,764	1,944	2,218	2,787	12.0
	증감율		22.0	8.1	−0.0	6.1	10.2	14.1	25.7	
지방세	규모	108	112	131	137	150	179	196	208	9.8
	증감율		3.9	17.0	4.7	9.2	19.6	9.3	5.9	

(5) (: 100 , %)

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
세입	규모	532	587	710	756	710	757	939	962	8.8
	증감율		10.2	21.1	6.4	−6.2	6.7	24.0	2.5	
세출	규모	786	889	1,037	1,119	1,174	1,283	1,489	1,885	13.3
	증감율		13.2	16.6	7.9	4.9	9.3	16.0	26.6	
지방세	규모	155	170	204	181	207	244	282	214	4.7
	증감율		9.7	19.7	−11.2	14.2	18.2	15.3	−23.9	

2. 의무지출과 재량지출

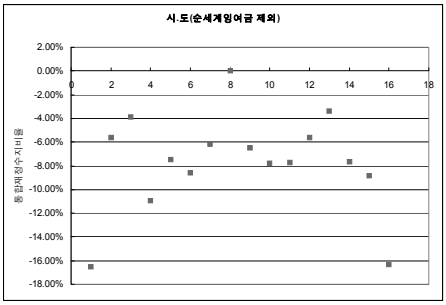
(단위 : 백만원)

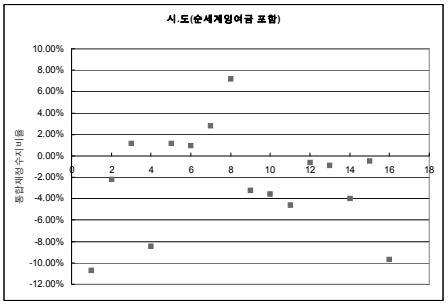
구 분		전국			특별·광역시			도		
		계	의무지출	재량지출	계	의무지출	재량지출	계	의무지출	재량지출
인건비		15,400,807	15,400,807		1,770,556	1,770,556		1,939,058	1,939,058	
물건비		7,212,508		7,212,508	885,643		885,643	947,987		947,987
경상이전	소계	61,563,885			16,442,861			16,719,645		
	일반보상금		12,302,557			371,320			279,578	
	이주 및 재해보상금		49,240			-			2,032	
	포상금			1,091,758			154,396			150,270
	연금부담금 등		1,677,878			235,662			247,455	
	배상금등		112,077			13,303			2,112	
	출연금		1,914,873			623,863			702,485	
	민간이전			15,984,348			2,555,430			1,350,293
	자치단체 등이전		27,413,744			12,081,152			13,875,667	
	공기업 경상이전		556,977			190,919			10,119	
	국외이전			40,479			36,976			3,147
	차입금이자상환		419,954			179,839			96,488	
자본지출	소계	63,106,409			7,791,712			16,991,925		
	시설비 및 부대비			39,582,562			4,532,477			4,499,022
	민간자본이전			6,778,969			947,404			791,383
	자치단체등 본이전		14,657,708			1,995,336			11,426,063	
	공기업자본전출금		729,981			76,306			27,303	
	자산취득비			1,347,423			233,284			248,051
	기타자본이전			8,933			6,205			87
	국외자본이전			833			700			15
융자및출자	소계	495,455		495,455	329,538		329,538	122,151		122,151
보전재원	소계	1,135,794			454,818			144,553		
	차입금원금상환		1,028,947			375,341			144,553	
	예치금			106,847			79,477			-
내부거래	소계	14,642,795			8,794,489			4,046,241		
	기타회계전출금			5,531,005			3,601,174			789,326
	기금전출금			1,945,679			943,984			352,429
	교육비특별회계전출금			7,091,456			4,226,856			2,864,468
	예탁금			22,700			-			22,700
	예수금원리상환			31,449			22,476			3,288
	기타내부거래			20,506			-			14,030
기타	반환금등	987,359	987,359		50,988	50,988	39,674	39,674		
합계		164,545,012	77,252,102	87,292,910	36,520,605	17,964,585	18,595,694	40,951,234	28,752,913	12,158,647

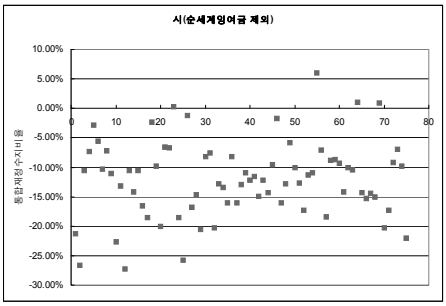
구 분		시			군			자치구		
		계	의무지출	재량지출	계	의무지출	재량지출	계	의무지출	재량지출
인건비		5,032,112	5,032,112		2,924,989	2,924,989		3,734,091	3,734,091	
물건비		2,453,866		2,453,866	1,550,262		1,550,262	1,374,750		1,374,750
경상이전	소계	14,077,474			6,064,479			8,259,426		
	일반보상금		5,209,926			2,784,820			3,656,913	
	이주 및 재해보상금		15,153			27,519			4,536	
	포상금			336,341			190,932			259,819
	연금부담금 등		515,873			316,826			362,061	
	배상금등		28,607			5,271			62,784	
	출연금		383,429			169,315			35,781	
	민간이전			6,305,387			2,214,905			3,558,333
	자치단체 등 이전		928,355			276,767			251,803	
	공기업 경상이전		242,642			52,876			60,421	
	국외이전			212			136			7
	차입금이자상환		111,548			25,110			6,968	
자본지출	소계	19,154,435			14,768,916			4,399,421		
	시설비 및 부대비			15,339,462			11,535,370			3,676,231
	민간자본이전			2,207,712			2,524,520			307,951
	자치단체등자본이전		729,966			311,452			194,891	
	공기업 자본전출금		470,314			155,143			914	
	자산취득비			404,738			241,917			219,433
	기타자본이전			2,225			414			1
	국외자본이전			18			100			-
융자및출자	소계	24,181		24,181	19,454		19,454	131		131
보전재원	소계	413,370			105,791			17,262		
	차입금원금상환		391,812			100,076			17,165	
	예치금			21,558			5,716			96
내부거래	소계	1,041,179			483,537			277,350		
	기타회계전출금			737,267			355,816			47,422
	기금전출금			293,727			127,588			227,951
	교육비특별회계전출금			-			133			-
	예탁금			-			-			-
	예수금원리상환			5,021			-			664
	기타내부거래			5,163			-			1,313
기타	반환금등	364,398	364,398		192,085	192,085		340,214	340,214	
합계		42,561,015	14,424,135	28,136,878	26,109,513	7,342,249	18,767,263	18,402,645	8,728,542	9,674,102

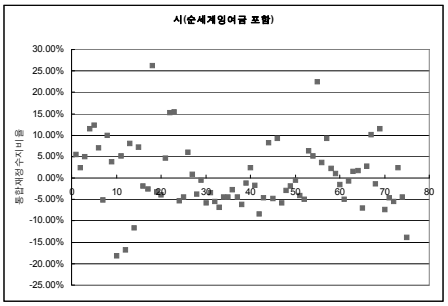
3. 단체유형별 재정수지 지표

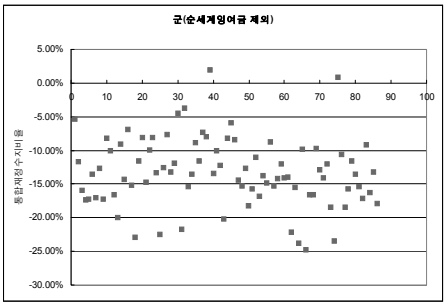
(1) 통합재정수지비율

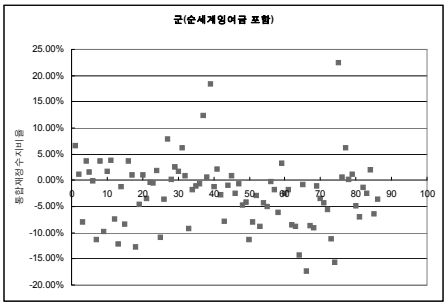


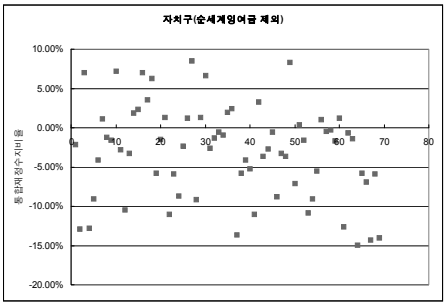


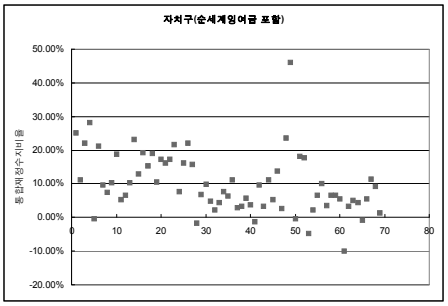




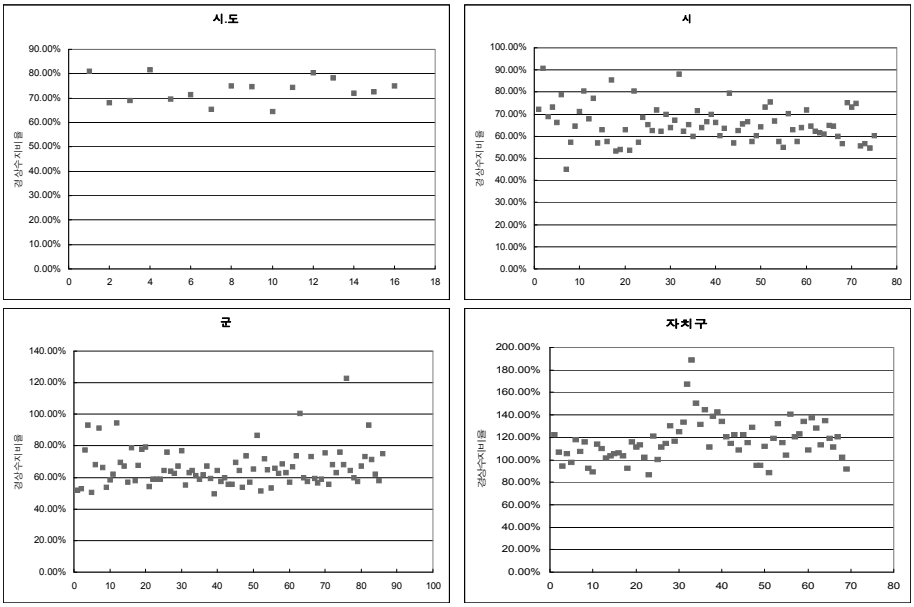




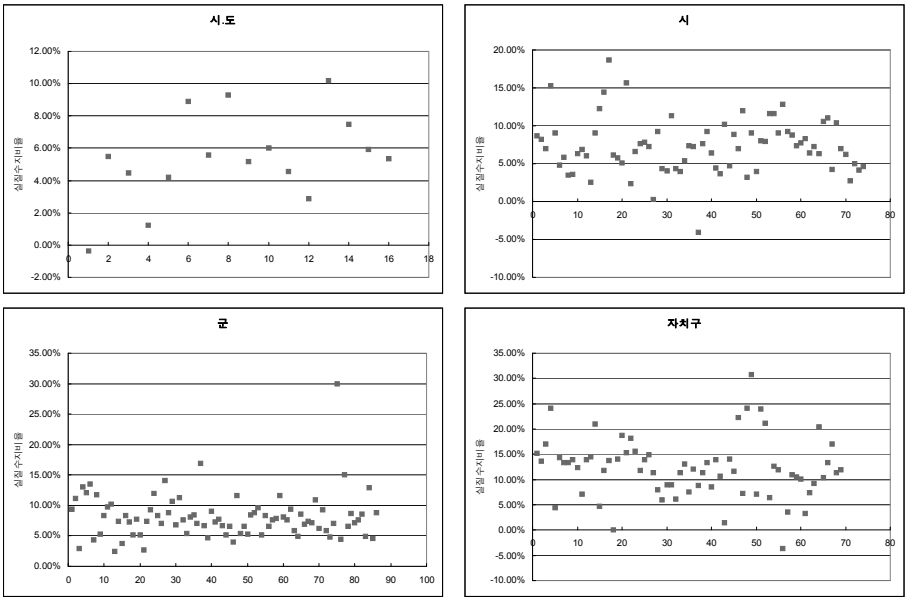




(2) 경상수지비율

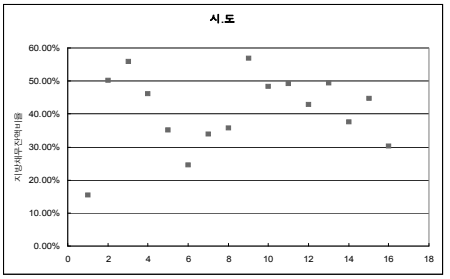


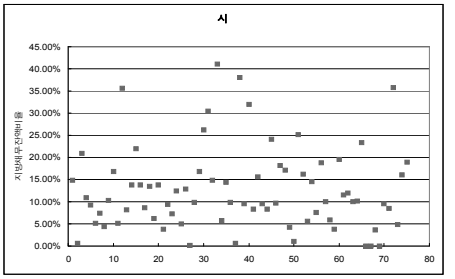
(3) 실질수지비율

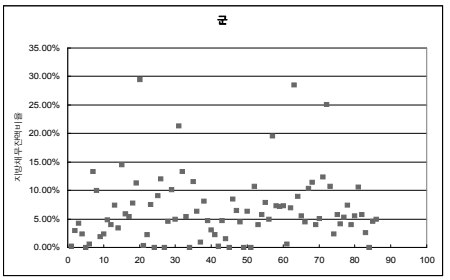


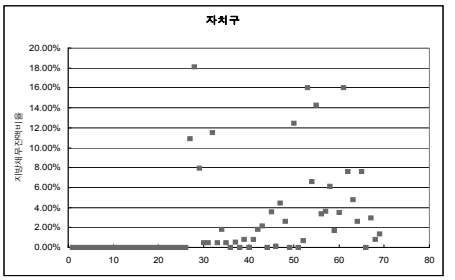
4. 지방채무 관련 지표

(1) 지방채무잔액비율

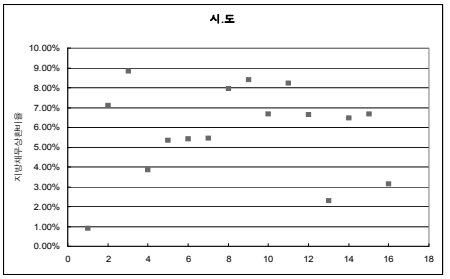


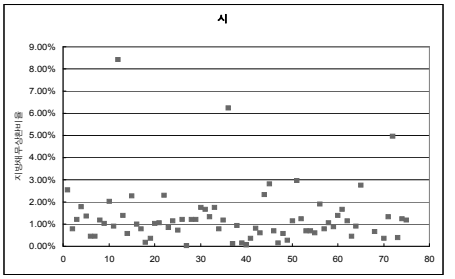


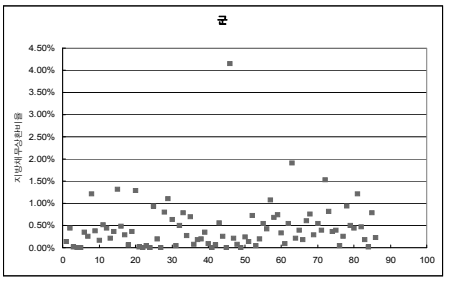


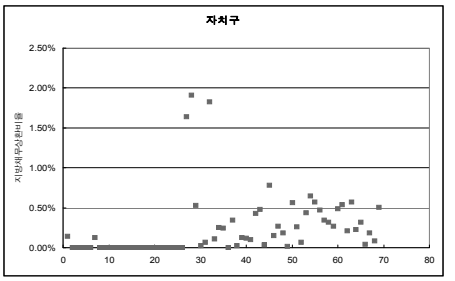


(2) 지방채무상환비율

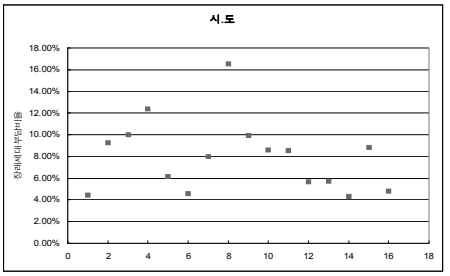


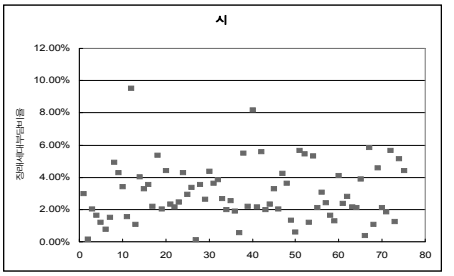


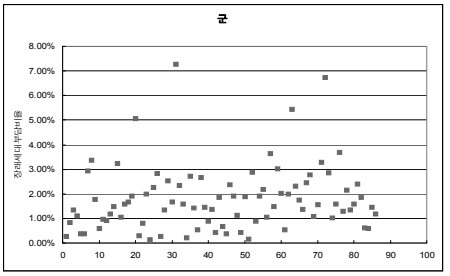


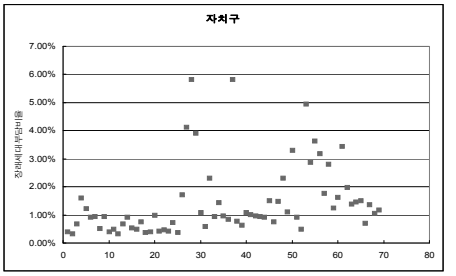


(3) 지방채무장래세대부담비율









5. 분야별 지방세출예산의 규모와 비중

구분	예산액(억원)				구성비(%)			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
일반공공행정	109,650	103,270	119,620	125,034	10.3	8.9	10.1	10.5
공공질서 및 안전	19,870	19,680	21,758	23,366	1.9	1.7	1.8	2.0
교육	69,551	78,785	81,385	90,143	6.6	6.8	6.9	7.6
문화 및 관광	60,475	70,938	77,949	69,872	5.7	6.1	6.6	5.9
환경보호	136,795	143,932	149,026	150,305	12.9	12.4	12.6	12.7
사회복지	216,658	241,455	265,342	284,632	20.4	20.8	22.4	24.0
보건	18,951	19,241	22,250	97,944	1.8	1.7	1.9	8.3
농림해양수산	80,576	92,593	97,237	94,066	7.6	8	8.2	7.9
산업중소기업	25,803	29,251	30,172	30,437	2.4	2.5	2.5	2.6
수송 및 교통	163,051	183,886	164,648	151,118	15.4	15.9	13.9	12.7
국토 및 지역개발	129,047	145,149	128,440	116,385	12.2	12.5	10.8	9.8
과학기술	7,053	7,419	4,375	3,293	0.7	0.6	0.4	0.3
예비비	22,483	23,561	21,964	23,125	2.1	2	1.9	2.0
합계(1)	1,059,963	1,159,160	1,184,166	1,185,736	100	100	100	100
기타 (행정운영경비 등)	189,704	216,189	214,400	224,657				
합계(2)	1,249,667	1,375,349	1,398,566	1,410,393				

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각년도

6. 지방세와 이전재원 추이

(단위 : 억원)

연도	지방세	이전재정 (a+b+c)	지방교부세 (a)	지방양여금 (b)	국고보조금 (c)
1990	63,786	48,328	27,647	–	20,681
1991	80,351	56,685	34,524	–	22,161
1992	94,622	70,031	39,277	12,240	18,514
1993	110,260	78,872	44,131	13,369	21,372
1994	132,278	92,692	47,246	17,238	28,208
1995	153,169	114,635	54,842	18,701	41,092
1996	173,947	138,882	63,777	25,744	49,361
1997	184,977	152,215	67,987	28,772	55,456
1998	171,483	176,903	70,392	28,855	77,656
1999	185,685	194,245	67,108	29,061	98,076
2000	203,614	218,684	82,665	37,134	98,885
2001	266,397	280,950	122,890	46,281	111,779
2002	315,836	326,684	122,594	41,901	162,189
2003	330,620	304,301	149,107	44,120	111,074
2004	341,594	307,130	144,691	37,432	125,007
2005	359,769	348,347	194,845	–	153,502
2006	412,818	387,730	204,414	–	183,316
2007	435,315	442,083	233,077	–	209,006
2008	450,890	531,714	282,137	–	249,577
2009	470,670	545,928	251,869	–	294,059
2010	478,785	560,538	269,907	–	290,631
2011	497,434	614,512	291,223	–	323,289
연평균 신장율	10.8	13.6	12.5	–	14.7

자료: 행정안전부, 「지방자치단체예산개요」, 각년도

7. 국고보조사업의 국고보조금과 지방비부담 비교

(단위 : 억원, %)

구분	국고보조사업	국고보조금		지방비부담	
		예산	비중	예산	비중
2004	188,693	125,007	66.2	60,022	33.8
2005	230,391	153,502	66.6	76,889	33.4
2006	261,525	183,316	70.1	78,209	29.9
2007	319,721	209,006	65.4	110,715	34.6
2008	350,107	227,670	65.0	122,437	35.0
2009	417,716	265,387	63.5	152,329	36.5
2010	467,410	292,186	62.5	175,224	37.5
2011	486,182	300,883	61.9	185,299	38.1

주 : 지방자치단체 당초예산에 편성한 금액
자료:행정안전부, 「지방자치단체예산개요」, 각년도

8. 세출결산내역

(단위: 백만원)

구분	연도	세출 예산액	전년도 이월액	세출예산 현액	지출원인 행위액	지출액	익년도 이월	불용액
합계	2002	120,020,960	15,851,556	135,872,517	107,736,821	100,855,797	23,787,668	11,229,052
	2003	127,043,597	23,890,075	150,933,672	120,804,772	112,579,877	26,267,635	12,086,160
	2004	126,954,909	26,066,763	153,021,672	127,900,169	119,503,044	21,757,511	11,761,118
	2005	137,389,668	21,640,472	159,030,224	133,420,443	126,173,127	21,146,318	11,710,782
	2006	150,021,566	20,873,184	170,886,267	145,289,673	137,789,526	20,853,169	12,243,568
	2007	165,002,017	20,809,264	185,811,281	158,367,443	150,789,397	21,456,919	13,564,072
	2008	186,088,768	21,270,031	207,358,800	175,679,931	166,801,803	24,196,622	43,738,473
	2009	206,545,648	24,086,460	230,632,107	208,335,794	200,265,488	16,529,404	34,071,417
특별·광역시	2002	29,743,237	2,902,213	32,645,450	28,668,401	27,246,310	3,111,108	2,288,032
	2003	31,393,258	3,116,591	34,509,849	30,568,255	29,030,580	3,368,306	2,110,963
	2004	33,540,857	3,329,071	36,869,927	32,991,360	31,719,008	2,953,678	2,197,242
	2005	35,563,067	2,992,618	38,555,685	34,620,930	33,509,460	2,703,835	2,342,390
	2006	37,149,362	2,763,747	39,913,109	36,314,510	35,264,443	2,699,792	1,948,874
	2007	42,285,434	2,814,289	45,099,723	40,667,934	39,893,644	2,809,288	2,396,791
	2008	47,113,919	2,812,657	49,926,576	45,760,120	44,069,530	3,215,145	7,425,952
	2009	54,262,032	3,214,644	57,476,676	53,310,909	51,619,365	2,653,610	7,410,612

구분	연도	세출 예산액	전년도 이월액	세출예산 현액	지출원인 행위액	지출액	익년도 이월	불용액
도	2002	32,849,676	1,275,065	34,124,742	29,712,794	29,025,085	2,615,572	2,484,085
	2003	32,734,981	2,615,572	35,350,553	31,594,787	30,689,765	2,309,817	2,350,971
	2004	30,147,253	2,216,476	32,363,729	29,440,770	28,940,850	1,615,146	1,807,733
	2005	32,309,880	1,595,293	33,905,236	31,167,969	30,754,302	1,535,295	1,615,640
	2006	38,725,087	1,728,407	40,453,538	37,554,537	36,826,157	1,815,608	1,811,770
	2007	41,309,140	1,796,547	43,105,687	40,348,446	39,656,054	1,860,208	1,589,425
	2008	44,430,567	1,861,078	46,291,645	42,954,694	42,286,886	1,824,092	4,060,820
	2009	49,028,537	1,824,309	50,852,846	48,724,375	48,168,722	1,212,979	2,855,148
시	2002	30,417,603	6,811,560	37,229,163	26,012,224	23,421,056	10,068,125	3,739,982
	2003	34,087,472	10,288,203	44,375,675	31,286,652	27,843,594	11,815,192	4,716,889
	2004	34,263,517	11,732,859	45,996,376	35,043,445	31,170,287	10,097,382	4,728,707
	2005	37,884,585	9,932,996	47,817,581	36,332,462	33,256,873	9,726,808	4,833,900
	2006	40,284,369	9,255,773	49,533,162	38,610,910	35,542,047	8,695,776	5,295,339
	2007	44,640,322	8,541,798	53,182,120	41,400,632	38,052,963	9,321,239	5,807,918
	2008	49,976,347	9,128,069	59,104,416	45,705,472	42,323,917	10,112,737	19,016,412
	2009	54,302,622	10,022,399	64,325,020	55,553,787	52,513,722	6,688,077	13,652,175
군	2002	17,561,809	3,851,546	21,413,356	14,969,414	13,212,007	6,762,001	1,439,347
	2003	17,921,717	6,621,093	24,542,810	17,617,766	15,991,142	7,021,471	1,530,197
	2004	17,063,010	7,035,046	24,098,056	19,162,707	17,184,072	5,368,460	1,545,524
	2005	19,269,228	5,377,301	24,646,529	19,357,244	17,332,800	5,697,585	1,616,147
	2006	20,922,857	5,642,051	26,563,318	20,485,918	18,280,747	6,430,460	1,852,111
	2007	21,939,769	6,438,723	28,378,491	22,431,353	20,208,353	6,027,375	2,141,871
	2008	26,812,946	6,029,022	32,841,969	25,462,119	23,044,679	7,102,044	9,079,243
	2009	28,193,392	7,082,504	35,275,896	30,959,508	28,805,149	4,436,780	6,593,220
자치구	2002	9,448,634	1,011,172	10,459,806	8,373,988	7,951,339	1,230,862	1,277,605
	2003	10,906,168	1,248,617	12,154,785	9,737,313	9,024,796	1,752,849	1,377,140
	2004	11,940,272	1,753,312	13,693,584	11,261,888	10,488,827	1,722,844	1,481,913
	2005	12,362,908	1,742,264	14,105,193	11,941,839	11,319,692	1,482,795	1,302,705
	2006	12,939,892	1,483,205	14,423,139	12,323,798	11,876,132	1,211,533	1,335,473
	2007	14,827,353	1,217,907	16,045,260	13,519,077	12,978,383	1,438,810	1,628,067
	2008	17,754,989	1,439,205	19,194,194	15,797,526	15,076,791	1,942,604	4,156,046
	2009	20,759,065	1,942,604	22,701,669	19,787,215	19,158,530	1,537,958	3,560,262

자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 각년도

【참고문헌】

국회예산정책처, 「영국 재정운용의 황금준칙(Golden Rule) : 의의와 성과」, 2008. 12.

김성태, "우리나라 재정건전성 제고를 위한 정책과제", 한국경제연구학회·한국조세연구원, 춘계정책토론회, 2011.

김현아, "지방재정 위기관련 문제점과 대응방안", 「KIPF 재정동향」제3호, 한국조세연구원, 2010.9.

박형수, "재정준칙의 도입에 대한 검토", 「재정포럼」, 한국조세연구원, 2007.3.

_____, "재정건전화 이슈와 EU의 재정준칙", G20 정상회의 준비위원회 세미나 자료, 한국조세연구원, 2010.

박형수·류덕현, 「재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2006. 12.

배준식·김범식, 「서울시 재정준칙 도입방안 연구」, 서울시정개발연구원, 2010

안종범, "재정정책에 미치는 정치적 영향과 정책과제", 「한국정책학회보」 제10권 제1호, 한국정책학회, 2001

오영균, "재정분권과 연성예산제약(soft budget constraint)에 관한 연구", 「행정논총」제46권 제3호, 서울대 행정대학원, 2008

이남수, "외국의 재정비상기금 활용사례와 시사점", 「NABO 재정 브리프」 제7호, 국회예산정책처, 2008.10

이남수·이성규, "OECD 주요국가의 초과세수 발생과 재정규율 사례", 「경제현안분석」 제30호, 국회예산정책처, 2008. 9

이동원 외, "재정위기 방지의 유용한 수단, 재정준칙", 「CEO Information」 제814호, 삼성경제연구소, 2011. 7

이상용 "지방재정부담 심의위원회 설치", 「자치행정」 제282호, 지방행정연구소, 2011.

이상용외 「2020 지방재정 그랜드 디자인」, 한국지방행정연구원, 2010.

이성규, "영국의 황금준칙(Golden Rule) 분석과 시사점", 한국경제학회 경제학공동학술대회, 2009. 2.

이성규, "재정준칙을 넘어 재정정책위원회 설립까지", 「CFE Report」, No.89, 자유기업원, 2009. 5.

이용환, 「국가에 의한 지방재정 의무지출 실태와 개선방향」, 경기개발연구원, 2009

정문종, “재정 건전성 강화를 위한 재정규율의 확립 : 지출상한선을 중심으로”, 「경제현안분석」제4호, 국회예산정책처, 2005. 6

최광, 「자본주의 시장경제와 정부: 근원적 고찰과 헌법적 실천」, 율곡출판사, 2009.

최광·이성규, “경제위기 대응을 위한 지속가능 재정준칙 : 개념적 고찰”, 「재정학연구」제3권 제1호, 한국재정학회, 2010

Alesina, A and R. Perotti, “Fiscal Discipline and the Budget Process”, *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol.86, 1996.

Alesina, A. and G. Tabellini, “A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt”, *Review of Economic Studies*, Vol. 57, 1990.

Alesina, A. and G. Tabellini, “Bureaucrats or Politicians?”, Bocconi University, *IGIER Working Paper*, No. 238, 2003.

Barro, R.,“On the Determination of the Public Debt”, *Journal of Political Economy*, Vol.87, No.5, 1979.

Blanchard, O. J., J.C. Chouraqui,R.P. Hagemann, and N.Sartor, “The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question”, *OECD Economic Studies*, No. 15, Autumn 1990.

Blanchard, Olivier J. and Francesco Giavazzi, “Improving the SGP through a Proper Accounting of Public Investment”, *CEPR Discussion Paper*, No. 4220, 2004.

Buiter, W., “Ten Commandments for a Fiscal Rule in EU”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.19, No.1, Spring 2003.

Buiter, W. and C. Grafe, “Patching up the Pact: Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union”, *Economics of Transition*, Vol.12, No.1, 2004.

Buiter, W., “A Guide to Public Debt and Deficits”, *Economic Policy*, Vol.1, 1985.

Buiter, W., “Noteson ‘A Code for Fiscal Stability’”, *Oxford Economic Papers*, Vol.53, 2001.

Buiter, W. and C. Grafe, “Reforming EMU’s Fiscal Policy Rules”, in Marco Buti (edited), *Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interactionsand Coordination*, Cambridge University Press, 2003.

Kopits, G and S. Symansky, “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Paper* No.162, IMF,

1998.

Kydl and, F. E.and E. Prescott, “Rules rather than Discretion: the Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy,* Vol.85, No.3, 1977.

Persson, T. and L.E.O. Svensson, “Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104, 1989.

von Hagen, J. and I. Harden, “Budget Process and the Commitment to Fiscal Discipline”, *European Economic Review*, No.39, 1995.

Wyplosz, Charles, “Fiscal Policy: Institutions Versus Rules”, *National Institute Economic Review*, No.191, January 2005.

Ⅴ. 재정 건전성 확보와 지방재정분석제도의 개편방안

이 효 (연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서론 ····· 495

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 495

제2절 연구의 범위와 방법 ····· 497

1. 연구의 범위 ····· 497
2. 연구의 방법 ····· 498

제3절 연구의 분석 틀 ····· 499

제2장 재정 건전성과 지방재정분석 ····· 501

제1절 건전성 확보와 재정분석제도 ····· 501

1. 재정 건전성의 개념과 특성 ····· 502
2. 재정상태의 영향요인 ····· 504
3. 재정 건전성의 측정 ····· 508

제2절 재정위기와 건전성 측정 ····· 513

1. 재정위기의 유발요인 ····· 513
2. 재정위기의 판단 ····· 518
3. 일본의 지방재정건전화법 ····· 520

제3절 건전성 측정을 위한 분석 틀 ····· 526

제3장 지방재정의 건전성 실태분석 ····· 529

제1절 재정여건의 변화 ····· 529

제2절 지방재정분석지표 ····· 531

1. 예산회계의 재정지표 ····· 531
2. 재무회계의 재정지표 ····· 540

제3절 재정분석지표에 의한 건전성 측정 ····· 552

1. 측정요인 간의 관계 ····· 552
2. 재정 건전성 분석결과 ····· 558

제4절 지방재정 사전경보시스템 ····· 569

1. 사전경보시스템의 도입 ····· 569
2. 법적 규정사항 ····· 571

제5절 재정 건전성 관련 쟁점사항 ····· 575

1. 지방재정분석의 방향 ····· 575
2. 예산회계와 재무회계 정보의 활용 ····· 576
3. 건전성 측정을 위한 재정지표의 모색 ····· 577
4. 재정분석과 사전경보시스템의 관계 ····· 578

제4장 건전성 관점에서 지방재정분석제도의 개편방안 ····· 580

제1절 재정분석의 제도적 틀 전환 ····· 580

제2절 지방재정분석지표의 개편 ····· 581

1. 재정 건전성 지표체계의 조정 ····· 581
2. 재무회계의 재무분석지표와의 관계 정립 ····· 585

제3절 재정분석제도와 사전경보시스템의 관계 정립 ····· 587

1. 양 제도 간의 관계 ····· 587
2. 관계정립을 위한 정책대안 ····· 588

제5장 요약 및 정책건의 ····· 591

제1절 요약 ····· 591

제2절 정책건의 ····· 594

【참고문헌】 ····· 596

표 목 차

표 2-1. 재정상태에 영향을 미치는 주요 요인 ····· 505
표 2-2. 재정상태의 결정요인(Berne & Schramm) ····· 507
표 2-3. 미국 FTMS의 재정지표 ····· 510
표 2-4. Standard & Poor's의 재정지표 ····· 511
표 2-5. Aronson & King의 재정압박측정 채무지표 ····· 512
표 2-6. 재정파산의 외국사례 ····· 515
표 2-7. 재정위기의 유발요인 ····· 517
표 2-8. 일본 지방재정건전화 판단지표 ····· 520
표 2-9. 일본 지방재정건전화 판단비율 ····· 521
표 3-1. 재정자립도와 사회복지지출비율의 추이 ····· 531
표 3-2. 초기 지방재정분석 지표체계 ····· 532
표 3-3. '05년 이후 지방재정분석 지표체계 ····· 533
표 3-4. 현행 지방재정분석 지표체계 ····· 535
표 3-5. 지방재정의 건전성지표의 주요 내용 ····· 536
표 3-6. 지방재정분석 지표별 산정공식: 재정건전성 분야 ····· 537
표 3-7. 건전성 분야 재정분석지표의 연도별 변화 추이 ····· 538
표 3-8. 재정분석지표의 차이 비교 ····· 539
표 3-9. 지방자치단체 재무보고서의 구성 ····· 542
표 3-10. 재정운영보고서 원가정보의 단계별 산출 ····· 544
표 3-11. 재정상태(건전성) 분야의 재무분석지표 ····· 547
표 3-12. 재정상태(건전성) 분야 재무분석지표의 분석결과 ····· 550
표 3-13. 재무분석지표 활용의 제약요인 ····· 552
표 3-14. 지방자치단체의 재정건전성 분석 ····· 559
표 3-15. 자치단체 유형별 재정수지 요인 분석: 전국평균 ····· 560

표 3-16. 자치단체 유형별 채무관리 요인 분석: 전국평균 ····· 561
표 3-17. 자치단체 유형별 재정상태 요인 분석: 전국평균 ····· 562
표 3-18. 특·광역시의 건전성 분석: 재정수지 요인 ····· 563
표 3-19. 특·광역시의 건전성 분석: 채무관리 요인 ····· 564
표 3-20. 특·광역시의 건전성 분석: 재정상태 요인 ····· 564
표 3-21. 도의 건전성 분석: 재정수지 요인 ····· 566
표 3-22. 도의 건전성 분석: 채무관리 요인 ····· 567
표 3-23. 도의 건전성 분석: 재정상태 요인 ····· 567
표 3-24. 지방재정의 건전성 판단기준: 외국사례 ····· 569
표 3-25. 재정 건전성 분석지표의 모색 방향 ····· 578
표 4-1. 채무비율에 대한 예산규모의 변화 영향 ····· 585

그 림 목 차

그림 1–1. 연구의 분석 틀 ····· 500
그림 2–1. 재정수지와 채무상환에 의한 재정 건전성 판단 ····· 519
그림 2–2. 일본 지방재정건전화법의 건전화 판단비율 ····· 524
그림 2–3. 지방재정의 건전성 측정을 위한 분석 틀 ····· 528
그림 3–1. 지방자치단체 결산서의 구조 ····· 541
그림 3–2. 재무제표 간의 상호관계 ····· 543
그림 3–3. 재무회계의 재무분석 지표체계 ····· 545
그림 3–4. 통합재정수지비율과 지방채무잔액지수의 관계 ····· 554
그림 3–5. 자체세입비율과 지방채무잔액지수의 관계 ····· 555
그림 3–6. 통합재정수지비율과 자체세입비율의 관계 ····· 557
그림 3–7. 지방재정 조기경보 및 위기관리대책 흐름도 ····· 570
그림 3–8. 지방재정 위기관리시스템과 재정지표 모니터링 ····· 571
그림 4–1. 재정 건전성 지표체계의 조정 방향 ····· 584
그림 4–2. 재정분석지표와 재무분석지표 간의 관계 정립 방향 ····· 586
그림 4–3. 재정분석제도와 지방재정 사전경보시스템의 비교 ····· 588

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1998

,

.

, ,

.

2012

.

(early warning system) .

,

,

.

,

.

.

(fiscal

health), (fiscal condition) .[1)]

.

,

, ,

,

.[2)]

.

. ,

.

, , , ,

, ,

, 2008

. ,

.

, 2009 -

1) 지방재정분석은 다면적이고 복합적인 성격을 지니는 것으로 지역의 인구, 소득, 자본·노동·고용 등 사회경제적 요인을 비롯하여 정부간 관계, 재정적 요인 등 정책적 변수에 의해 영향을 받는다고 볼 수 있다. 따라서 건전성 관점에서 재정분석을 바라보는 경우 또한 세입·세출 등 지방재정의 구조적 측면과 재정수지·채무운영 등 운영적 측면 등을 종합적으로 검토하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 대표적으로 미국 지방정부의 재정동향관리시스템(FTMS)을 들 수 있다.

2) 지방재정분석결과 활용과 관련하여 자치단체를 등급화(예: A, A–, B+, B, B–, C+, C, C– 등)하거나 순위를 부여하여 차등적 재정지원을 위한 기준으로 활용하기 위해서는 사전적으로 재정분석지표의 객관성과 지방재정의 특성을 충분히 확보하는 것이 필요하다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

2. 연구의 방법

제3절 연구의 분석 틀

, ,

.

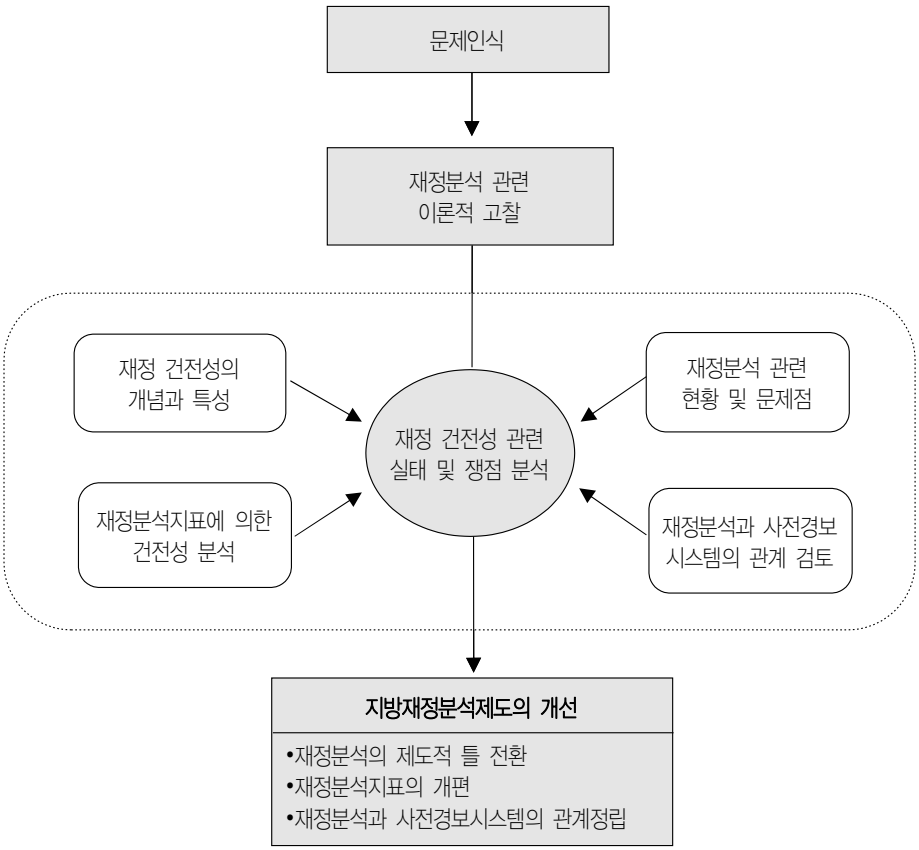
.

, ,

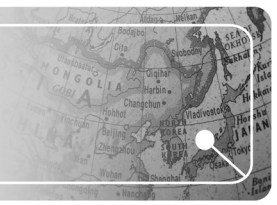
.

< 1-1> .

그림 1-1. 연구의 분석 틀



제2장 재정 건전성과 지방재정분석



제1절 건전성 확보와 재정분석제도

, , ,

. ,

(fiscal accountability) .

,

. .

,

.

,

2005 ,

. 2010 5

, ,

. 1998

IMF , 2008 , 2011 ,

, 2

.

.

1. 재정 건전성의 개념과 특성

,

.

, , (financial condition) .

(,)

-

,

.

(imbalance),

(deficit), (solvency)

, .

, , .

, , , . 2012

.

, (

), · , ,

.

, ,

,

.

,

, ,

.

(financial condition) ,

, , , , , ,

(Hay & Wilson, 1995: 405-406).

, ,

.

.

. ,

.

.

, (multidimensional concept)

. , ,

, ,

.

, , ,

,

.

,

.[3]

2. 재정상태의 영향요인

ICMA , ( )

, ,

(Groves & Valente, 1994: 4-5).

① (environmental factors)

. •

•

. , ,

.

.

② (organizational factors)

, •

.

③ (financial factors) ,

,

.

3) 재정상태와 재정 건전성의 특정 측면을 정확하게 측정한다는 것은 매우 어렵다. 통계자료가 부정확 또는 부적절할 수도 있고 덜 만족스러운 대리측정치(proxy measures)가 필요할 수도 있다. 따라서 재정상태 측정의 한계와 특성에 대한 명확한 이해가 중요하다.

표 2-1. 재정상태에 영향을 미치는 주요 요인

구분	주요 내용
환경적 요인	· 수요와 자원(인구, 소득, 자산가치, 고용, 산업기반) · 외부 경제상황(인플레이션, 실업, 시장변화) · 정부간 관계(정부보조금, 조세배분, 재원이양) · 재난재해와 긴급상황(날씨, 지진, 홍수, 화재) · 정치적 변수
조직적 요인	· 예산균형을 위한 재정적립금 · 채무관리계획, 재정위헌관리 등 제도적 장치 · 재정준칙 등 재정규율 · 사업타당성 조사, 재정운용계획 등 재정관리 · 재정의 성장성과 지속가능성 관리
재정적 요인	· 재정자립도, 의존재원, 수입다양성, 징세관리 등 세입관리 · 복지지출수요, 경상비용, 재정생산성, 재정효과 등 세출관리 · 현금유동성, 재정적립금 등 재정운영상태 · 장단기채무, 연금충당부채, 채무상환능력 등 채무관리 · 감가상각, 유지비용 등 자본시설 상태

자료 : ICMA 자료를 토대로 재작성

, Berne & Schramm

7 (Berne & Schramm, 1986: 79-82).

(< 2-2>).

①

, , . ,

, , , , .

.

②

, , . ,

, , , , .

③

, , . , ,

.

④ ,

, , . , 1

, , , 1 , 1

.

⑤ , •

. , •

, , .

⑥

.

, .

,

.

⑦

. , ,

. ,

, , , ,

.

표 2-2. 재정상태의 결정요인(Berne&Schramm)

결정요인	기대효과	관련내용(자원과 수요)
지역의 선호 및 수요		
중위소득	−	현재와 미래의 수요수준
저소득층비율	−	부채의 수준과 유형
학령인구	−	
경제활동인구	−	
자가주택비율	+	
실업율	−	
생산 및 서비스조건		서비스공급비용
인구밀도	+/−	
인구규모	+/−	
인구성장율	+	
주택여건(수명, 질)	−	
기후여건	+	
자본과 노동 등의 시장자원		서비스공급비용
공무원 급여수준	−	
지방채 이자율	−	
지역의 재정자원		
1인당 개인소득	+	세입증대능력과 내부재원의
고용율	+	세원화능력
제조업체 종사자비율	+	
1인당 재산가치	+	
1인당 소매판매액	+	
정치 및 정부구조		
대도시의 정치적 분산도(도시인구에	+	수요대처, 손실대처, 부채지불, 세입증대,
대한 주요 도시인구비율)		내부재원의 세원화 능력
정당지배	+/−	
정부개혁지수(관료, 대선거구의원,	+	
무소속의원)		
이익집단(노인층, 저소득층, 자가주	+/−	
택소유자 등)의 힘		
관료집단의 압력(자치단체 크기, 기	+/−	
존예산수준)		
연방 및 주정부의 정책		
정부간 재정이전	+	모든 측면에 작용
지방정부의 재정정책 및 관행		
지방채 및 채무부담비율	−	부채의 수준과 유형, 세입증대능력,
체납세율	−	내부자원의 세원화능력
조세부담율	−	
연금부채	−	

자료 : Robert Berne and Richard Schramm(The Financial Analysis of Governments, Prentice-Hall, 1986)을 토대로 작성

주 : +, −는 각각 개별요인들이 재정상태에 긍정적, 부정적 영향을 미치는 것을 의미

3. 재정 건전성의 측정

1) 미국 ICMA의 재정지표

ICMA(International City/County Management Association) 4

.

, (cash solvency) (30 60)

.

.

, (budgetary solvency)

.

-

.

, (long-run solvency)

. ,

?, +

(* ,), (1-5) +

. ,

, ,

.

, (service-level solvency)

. • ,

.

ICMA (FTMS: financial trend monitoring system) . , FTMS

,

•

.

FTMS 12

7 .

, , , , ,

(< 2-3>).

,

. 1 , ,

, , , ,

.

,

. 1 , 1 , ,

.

, , , -

. , ,

, .

, ,

. , , ,

.

, , ,

.

, , .

, , ,

. ,

, .

표 2-3. 미국 FTMS의 재정지표

구분	지표명	산정공식
세입 측면	1인당 세입액($)	순경상세입/인구×100
	목적재원비율(%)	목적재원/순경상세입×100
	정부간 세입비율(%)	정부간 경상세입/순경상세입×100
	탄력세수입비율(%)	탄력적 경상세입/순경상세입×100
	1회성 세입비율(%)	1회성 경상세입/순경상세입×100
	재산세액($)	재산세수액
	체납재산세액율(%)	체납재산세액/순수재산세징수액×100
	사용자부담비율(%)	사용료, 사용자부담금/서비스관련 지출액×100
	세입부족비율(%)	세입부족액/순경상세입×100
세출 측면	1인당 지출액($)	순경상지출/인구
	1인당 공무원 수(명)	지방정부 공무원수/인구
	고정비용비율(%)	고정비용/순경상지출×100
	부가급부비율(%)	부가급부액/임금과 보수×100
운영상태 측면	경상적자비율(%)	일반재정경상적자/순경상세입×100
	사업손실액($)	사업이익 또는 손실액
	이월금비율(%)	비도 미지정 이월금/순경상세입×100
	유동자산비율(%)	현금,단기투자자본금/경상부채×100
채무구조 측면	경상채무비율(%)	경상채무액/순경상세입×100
	장기채무비율(%)	순직접장기채무액/평가자산액×100
	채무상환비비율(%)	순직접채무상환액/순경상세입×100
	중복채무비율(%)	장기중복채무액/평가자산액×100
채무부담 측면	연금채무비율(%)	연금채무액/자산평가액×100
	연금자산비율(%)	연금계획자산/연간지불연금혜택×100
	공무원의 누적휴가(일)	미사용 총휴가,병가일수/지방공무원수(또는 년가,병가총비용/지방공무원수)×100
자본시설 측면	자산유지비용비율(%)	고정자산유지보수비용/총자산×100
	자본지출비율(%)	경상재원의 자본지출/순경상지출×100
	감가상각비율(%)	감가상각비용/감가상각 고정자산의 비용×100

주: 순경상세입이란 일반정부활동에 사용되는 재원으로 경상적 자체수입인 지방세 및 경상세외수입(사용료, 수수료 등)이다. 보다 자세한 것은 자료: 이상용 편역, 지방자치단체의 재정상황평가, (서울:한국지방행정연구원,1993) ; (원본:Sanford M. Groves and Maureen Godsey Valente, Evaluating inancial Condition:A Handbook for Local Government, Washington D.C.:The ICMA, 1986)참조.

2) Standard & Poor's의 채무부담능력지표

Standard & Poor's

.

.

, , 1 , ,

(< 2-4>).

표 2-4. Standard & Poor's의 재정지표

지방채 신용평가 지표	재정압박의 판단기준
총부채액이 총부동산가치에서 점하는 비중(%)	– 10% 이상인 경우 – 5% 미만이면 매우 양호
총부채의 증가율(%)	– 과세기반의 증가율 및 1인당 GRP증가율을 현저히 상회하는 경우
1인당 총부채액($)	– $1,300 이상인 경우 – $550 이하면 양호
단기성부채($)	– 당해회계연도에 상환하지 못하고 이월되는 경우
장기채무의 원리금 상환액이 자체재원에서 차지하는 비중(%)	– 20–25%를 초과하는 경우 – 단기채무 원리금상환액을 포함하여 40%를 초과

자료: George Kaufman, Debt Management ; Richard Aronson & Elischwartz Management in Local Government Finance(ICMA, 1981)

3) Aronson & King의 재정압박측정 채무지표

Aronson & King

. Standard & Poor's

. ,

,

(< 2-5>).

Aronson & King , LIO, LIT, LIY

, , 1

. LISO, LIST, LISY

3 (+

) . , SC

.

표 2-5. Aronson & King의 재정압박측정 채무지표

채무지표	산출공식	비고
① LIO	= (L+I) / O	L : 장기채무누적액
② LIT	= (L+I) / T	I : 1년간의 이자지불액
③ LIY	= (L+I) / Y	S : 이월된 단기채무
④ LISO	= (L+I+S) / O	O : 자체수입
⑤ LIST	= (L+I+S) / T	T : 총수입
⑥ LISY	= (L+I+S) / Y	Y : 州의 주민1인당소득
⑦ SC	= S / C	C : 현금 및 유가증권 보유액

제2절 재정위기와 건전성 측정

1. 재정위기의 유발요인

(fiscal crisis).

. Katharine L. Bradbury

(imbalance) . ,

,

,

,

.[4)]

-

6 , , , ,

, , . ,

.

, ,

, , .

,

.

. , , , ,

. , ,

4) 재정위기와 관련하여 사용되는 용어로는 fiscal crisis, fiscal stress, fiscal hardship, fiscal strain, fiscal decline, fiscal distress 등이 혼용되어 사용된다. 이들 용어는 재정위기의 강도와 지속성 여부에 따라 의미상 차이를 보인다.

-

.

,

. Bradbury(1982, 1983, 1984)

.

(budgetary fiscal distress) .

(structural fiscal distress)

.

, , .

, (fiscal stress)

.

(moratorium) . , 2010 7 12

.

, (fiscal distress)

.

. , 2010

13 .

, (bankruptcy)

. ,

, ,

.

표 2-6. 재정파산의 외국 사례

- 1975년의 미국 뉴욕시의 재정위기는 사회복지혜택 확대, 1973년 오일파동 이후 급격한 지역경제 위축, 무모한 차입재정으로 인한 재정적자의 누적에서 그 원인을 찾을 수 있다.
- 미국 캘리포니아주의 Orange County는 카운티정부와 200여개에 달하는 산하 지방단체로부터 모은 약 76억 달러에 달하는 투자기금(investment pool)을 운영하면서 파생금융상품에 막대한 자금을 투자하여 16억 달러에 이르는 투자손실로 인해 1994.12.6일 재정파산을 신청하였다.
- 매사추세츠주의 첼시시(City of Chelsea)는 당시 경제불황으로 인해 세수가 40% 이상 감소하고 주정부로부터 위임받은 환경행정사무의 증가, 교육투자 및 복지지출 증가로 인해, 1,000만 달러의 예산적자와 공무원노조와의 타협에 실패한 첼시시 시장은 1991년 9월 재정파산을 선언하였다.
- 일본 홋카이도 유바리시(夕張市)는 소라찌(空知) 탄광의 중심을 이루는 "탄도(炭都)"로 불리우며 인구 12만명, 석탄생산 400만톤을 자랑하던 도시였으나, 폐광 이후 폐광처리대책, 관광리조트 개발사업을 위해 발행한 지방채발행으로 인해 2005년 인구 13,000명으로 급감하고 65세 이상 고령자 인구가 전국 시 중 최고 수준, 15세 미만 아동비율이 최저수준에 이르러 당시 적자액 360억엔을 기록하여 2006년 6월 불가피하게 중앙정부에 "재정재건단체" 지정을 신청하면서 재정파산을 맞이하게 되었다. 재정재건 과정에서 시 직원을 2년에 걸쳐 50% 감축하고 직원급여 3할 감축, 주민세 인상을 비롯하여 경자동차세 150% 인상, 입탕세를 신설(150엔), 공공시설 사용료 50% 인상, 쓰레기처리 유료화, 보육료 인상 등의 조치가 이루어졌다. 유바리시는 전국 최초로 주민세 세율을 인상하고 행정서비스는 철저히 슬림화하는 조치를 취한 것이다.

, (John R. Gist) (fiscal distress)

.

, ,

.

, .

.

. , , ,

, .

, . , ,

.

, . , ,

.

, , .

, , .

.

, , , ,

.

①

.

, , .

②

. ,

, , 1 .

③

( ) .

.

.

, , .

④

.

.

, , .

,

.

(, , ,)

(solvency) .

.

표 2-7. 재정위기의 유발요인

유발요인	재정위기의 유발	주요 지표
재정수지	· 재정수입과 재정지출 간 불균형(재정부족 발생) · 현금부족에 다른 재무 유동성 저하 · 일반재정적자, 공기업 경영부실 등 누적적자 발생	통합재정수지비율 경상수지비율 실질수지비율 가용재원비율 등
채무관리	· 채무상환 능력 저하(채무부담 초과 발생) · 지불능력을 초과하는 채무총규모 누적 · 지불유예, 채무불이행(default) 초래	채무잔액비율 채무상환비비율 장래채무부담비율 등
비용관리	· 방만한 재정운영 등 비용증가 · 사회복지재정지출 비중 증가 · 인건비, 연금부담 등 의무적 경비 증가	인건비비율 경상경비비율 의무적 경비비율 등
재정능력	· 재원조달 능력 취약 · 지역경제 쇠퇴 등 세입기반 약화 · 자력에 의한 재정위기 회복가능성 정도	재정력지수 재정자립도 자체세입비율

,

,

,

.

, 2008

,

-

.

.

, • ,

, ,

, .

.

, ,

, ,

.

, (fiscal rule) , ,

.

2. 재정위기의 판단

. ,

. ,

- ?,

?,

?, •

? . ,

( ) ( )

.

① **(1)**

.

(flow) ,

.

② (2)

.

, (stock) ,

, .

③ (3)

.

< 2-1>

. ‘06 ~’08 ,

‘09 .

’06 ‘09 -

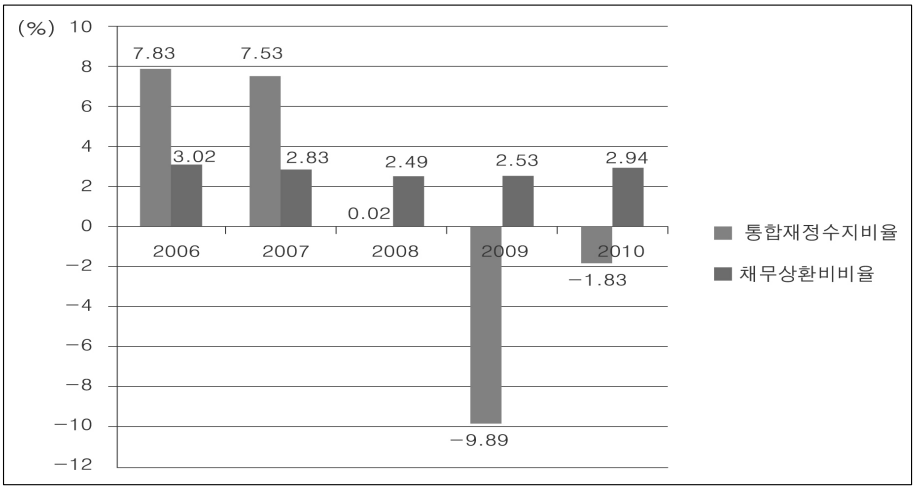
.

,

,

.

그림 2-1. 재정수지와 채무상환에 의한 재정건전성 판단



3. 일본의 지방재정건전화법

1) 개요

2007 6 22

· , 2009 4 1 .[5)]

,

,

. < 2-8>

4 .

표 2-8. 일본 지방재정건전화 판단지표

구분	기존지표	신규지표
수지 관련 지표	실질적자비율	연결실질적자비율
채무 관련 지표	실질공채비율	장래부담비율

,

. ,

18% ,

“

” . 25%

, 35% .

.

5) 일본 지방재정건전화에 관한 내용은『平成19年6月22日 地方公共団体の財政の健全化に関する法律平成19年法律第94号)』에 기초하여 정리한다.

2) 재정 건전화 판단기준

, ,
, 4
. 「 」, 「 」 , 「
」 3 . 4
· ,
, (< 2-9>).

▌표 2-9. 일본 지방재정 건전화 판단비율▐

구 분	도도부현		시정촌	
	조기건전화	재정재생	조기건전화	재정재생
실질적자비율	3.75%	5%	11.25~15% (재정규모별 차등)	20%
연결실질적자비율	8.75%	15%	16.25~20% (재정규모별 차등)	30%
실질공채비비율	25%	35%	25%	35%
장래부담비율	400%		350%	

1) 실질적자비율 = 일반·특별회계 실질적자액 / 표준재정규모
2) 연결실질적자비율 = 공기업회계 포함 실질적자액 / 표준재정규모
3) 실질공채비비율 = {(지방채 원리상환금+준원리상환금) – (특정재원+원리상환금 등 관련 기준재정수요 산입액)} / {(표준재정규모 – (원리상환금 등 관련 기준재정수요 산입액)}
4) 장래부담비율 = {장래부담액 – (충당가능기금액+ 특정재원예상액+지방채현재액 등 관련 기준재정수요 산입액)} / {표준재정규모 – (원리상환금 등 관련 기준재정수요 산입액)}

, , .

①

,

. ,

(飮雜水道事業會計) ,
( ) .
+ .

$$\text{실질적자비율(\%)} = \frac{\text{일반회계 등의 실질적자}}{\text{표준재정규모}} \times 100$$

②

.
,
. , (
• •) (
• •)
, • .
+ .

$$\text{연결실질적자비율(\%)} = \frac{\text{연결실질적자액}}{\text{표준재정규모}} \times 100$$

③

3 .

.

,

.

,

+ + · . “

” ,

.

. 18%

. 25% , 35%

.

$$\text{실질공채비율(\%)} = \frac{\text{(지방채원리상환금+준원리상환금)-(특정재원+원리상환금, 준원리상환금의 기준재정수요액산입액)}}{\text{표준재정규모-(원리상환금, 준원리상환금의 기준재정수요액산입액)}} \times 100$$

※ 준원리상환금 : a~e의 합계액

a : 만기일괄상환채의 경우 1년당 원리금상환금상당액(상환기간 30년 원리금균등연부상환과 동일)

b : 일반회계 등으로부터 일반회계 이외의 특별회계로의 전출금 중 공영기업채 상환재원에 충당토록 인정되는 것

c : 조합, 지방개발사업단(조합 등)으로의 부담금, 보조금 중 조합 등이 발행한 지방채상환의 재원에 충당토록 인정되는 것

d : 채무부담행위에 기초한 지출 중에서 공채비에 준하는 것

e : 일시차입금의 이자

④

, 3

. , ,

,

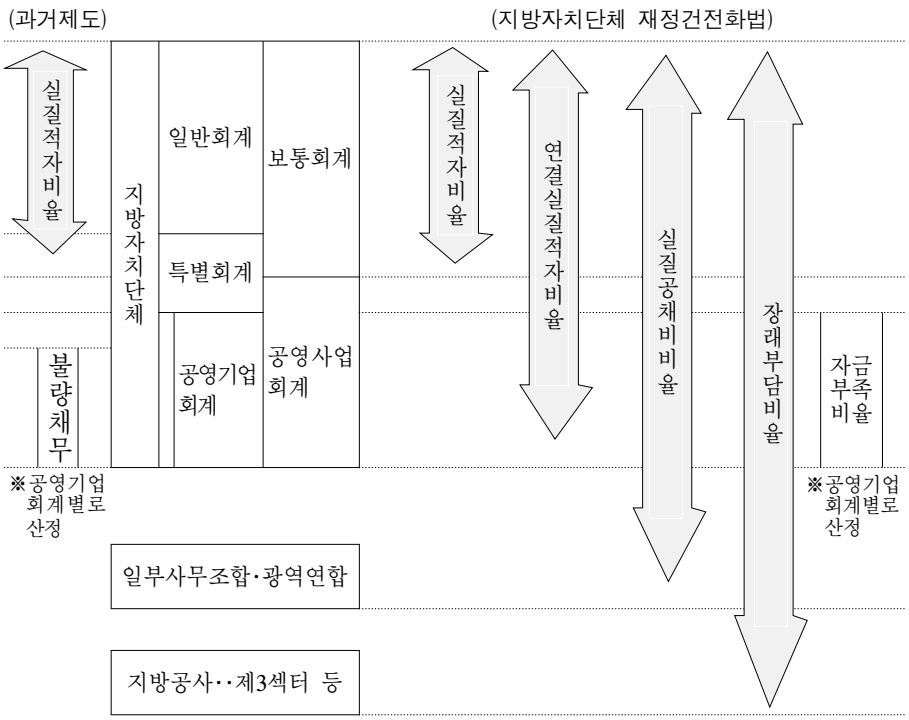
. +

+ · + · 3 .

$$\text{장래부담비율}(\%) = \frac{\text{장래부담액}-(\text{충당가능기금액}+\text{특정재원산출액}+\text{지방채현재고등의 기준재정수요액산입액})}{\text{표준재정규모}-(\text{원리상환금, 준원리상환금의 기준재정수요액산입액})} \times 100$$

< 2-2> .

그림 2-2. 일본 지방재정건전화법의 건전화 판단비율



3) 재정건전화 조치의 주요 내용

.

.

, 1

.

• ,

.

, •

.

, 1

.

• , ,

.

, ,

.

▣ •

2% (2.15%, 0.16%)

구분	실질적자비율	연결실질적자비율	실질공채비비율	합계*)
조기건전화	1	9	31	40
재정재생	1	2	2	3
소계(A)	2	11	33	43
전국 단체(B) 대비 비율(A/B)	0.1%	0.6%	1.8%	2.3%

주 : 합계*)는 2개 지표 이상이 조기건전화 기준 이상인 단체를 순계처리
전국 지방공공단체(B)는 총 1,857개 (도도부현 47, 정령시 17, 시구 789, 정촌 1,004)
자료 : 행정안전부(2011)

제3절 건전성 측정을 위한 분석 틀

①

.

.

②

,

. ,

. , ,

.

.

.

.

,

.

.

.

6)

,

,

•

,

.

(+) .

③

, . ,

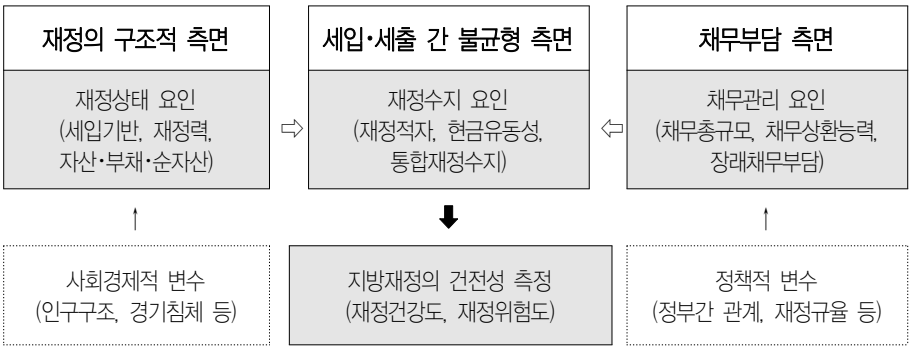
6) 통합회계는 자치단체 내부회계인 일반회계, 기타특별회계, 기금회계, 지방공기업특별회계를 말한다.

. , , ,
.
, .
, , , .
.
, ,
, • .7)

. .
.
•
.
3

< 2-3> .

그림 2-3. 지방재정의 건전성 측정을 위한 분석 틀



7) 채무상환액에는 준원리상환금을 포함하는 것이 바람직하다. 준원리상환금에 해당하는 항목으로는 보증채무, 일반회계에서 공기업회계로 전출하는 원리금상환, BTL관련 상환액 등을 들 수 있다.

제3장 지방재정의 건전성 실태분석

, .

2007

.

. .

2011

,

.

제1절 재정여건의 변화

. , ,

, ,

. ,

,

.

,

. ,

.

(fiscal accountability) ,

.

,

.

.

, , ,

, ,

, ,

. .

.

, 2008 ,

,

.

, , ,

, , ,

.

,

.

, < 3-1>

,

.

표 3-1. 재정자립도와 사회복지지출비율의 추이

구분	2008	2009	2010	2011	4년간 증감폭
재정자립도	53.9%	53.6%	52.2%	51.9%	2.0%p 감소
사회복지지출비율	17.3%	17.6%	19.0%	20.2%	2.9%p 증가

주 : 사회복지지출 비율은 세출에 대한 사회복지지출의 비중, (일반+특별회계) 기준
자료 : 행정안전부

SOC

제2절 지방재정분석지표

1. 예산회계의 재정지표

(flow)

.

,

.

,

.

.

1) ‘04년 이전의 지방재정분석지표

1998 ‘04

. < 3-2>

, ,

, .

.

.

표 3-2. 초기 지방재정분석 지표체계

분석목표	건전성		효율성	
	자주성	안정성	생산성	노력성
분석지표	①재정자립도 ②재정력지수	③경상수지비율 ④세입세출충당비율 ⑤지방채상환비율	⑥재정계획운영비율 ⑦세입예산반영비율 ⑧투자비비율	⑨자체수입징수율 ⑩경상경비증감률
측정내용	·재정상태 분석 ·자치단체 재정력 측정	·재정구조 분석 ·재무구조 ·수지탄력성 분석	·재정관리 분석 ·재정운영의 계획성 ·재원배분의 합리성 측정	·재정노력 분석 ·세입징수 ·예산절감노력 측정
활용목적	중앙의 의존재원 지원기준	재정진단대상단체 선정기준	재정인센티브 및 우수기관 시상 기준	

2) ‘05년도 이후 지방재정분석지표

10

, , ( )

. , ‘05

.

, .

< 3-3>

, ,

, ,

.

▌표 3-3. ‘05년 이후 지방재정분석 지표체계 ▌

분야 및 부문		재정분석지표
Ⅰ. 세입구조	지방세 (6개)	지방세수안정도, 지방세징수율, 지방세징수율증감율 지방세체납징수율, 지방세과오납비율, 지방세수예측도
	세외수입 (5개)	경상세외수입안정도, 경상세외수입징수율, 경상세외수입징수율증감율, 세외수입체납징수율, 세외수입과오납비율
Ⅱ. 세출관리 (6개)		경상경비비율, 인건비비율, 행사·축제 경비비율 민간이전경비비율, 투자비비율, 연말지출비율
Ⅲ. 재정관리 (5개)		중기재정계획운영비율, 투융자심사사업예산반영비율 추경예산편성비율, 세입예산반영비율, 순세계잉여금비율
Ⅳ. 채무관리 (2개)		지방채무상환비비율, 지방채이자부담율
Ⅴ. 재정투명성 (2개)		재정정보공시의 적정성, 예산편성운영의 투명성
Ⅵ. 국가시책 (3개)		사업예산제도 도입·정착노력, 복식부기제도 도입·정착노력 사회복지예산증감율
※ 주민만족도(1개)		재정지출 주민만족도

자료 : 지방재정분석편람(한국지방행정연구원, 2008) 참조

, ,

, , , ,

, .

10 30 ,

,

.

3) ‘09년도 이후 지방재정분석지표

‘09

, ,

.

. , ,

,

.

,

, , ,

, ,

. ‘10 ’09

• . ’09

, , ,

, , ‘10

.

,

. , , .

6 , 10 , 4 20

.

(6) (< 3-4>).

표 3-4. 현행 지방재정분석 지표체계

분야	측정대상	지표
재정건전성 (6개)	재정수지	통합재정수지비율, 경상수지비율
	채무관리	지방채무잔액지수, 지방채무상환비비율, 장래세대부담비율
	재정능력	자체세입비율, 자체세입증감률
재정효율성 (10개)	세입확충 노력	지방세징수율 제고노력도, 지방세체납액 축소노력도 경상세외수입 확충노력도, 세외수입체납액 축소노력도 탄력세율 적용노력도
	세출절감 노력	인건비절감노력도, 지방의회경비 절감노력도, 업무추진비 절감노력도, 행사축제경비 절감노력도, 민간이전경비 절감노력도
재정계획성 (4개)	계획과 예산 연계	중기재정계획반영비율, 투융자심사사업 예산편성비율
	예산집행실적	예산집행률, 정책사업투자비비율
참고지표 (6개)	실질수지비율, 행정운영경비비율(증감률), 시설비지출비율, 유동비율, 자산가동유지비비율, 고정순자산비율(증감률)	

, < 3-5>

. ,

.

4 4 , 5

. IMF (global standard)

.

표 3-5. 지방재정의 건전성 지표의 주요 내용

분야	분석지표	분석기간	대상회계	점수산정방법		비고
				광역	기초	
건전성 분야 (재정상태)	통합재정수지비율	단년도	통합회계	G	Z	국제기준
	경상수지비율	단년도	통합회계	G	Z	복식부기
	지방채무잔액지수	단년도	통합회계	G	Z	
	지방채무상환비비율	과거4년 미래4년	통합회계	G	Z	
	장래세대부담비율	단년도	통합회계	G	Z	복식부기
	자체세입비율(증감률 조합)	5년 경향	일반회계	G	Z	
참고지표	실질수지비율, 유동비율, 고정순자산비율(증감률 조합)					

주 : 1) 통합회계: 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금
2) Z표시는 표준점수(Z-score)를 의미함
3) G, O표시는 각각 등급제(통계기준에 의한 등구간 등급화), 선험적/이론적 등급제를 의미

, < 3-6>

. ,

.

.

.

, , , ,

, , ,

, , .

,

. , , ,

( ),

, , , .

,

. ,

.

표 3-6. 지방재정분석 지표별 산정공식 : 재정건전성 분야

지표	산정공식	속성
①통합재정수지비율	(세입 – 지출및순융자)×100	
②경상수지비율	(경상비용/경상수익)×100 –경상비용: 인건비+운영비+재정보전금+조정교부금+교육비특별회계전출금 –경상수익 : 지방세수익+경상세외수익+지방교부세+재정보전금+조 정교부금 ※ 통합회계	↓
③지방채무잔액지수	(지방채무잔액/일반재원결산액)×100 –지방채무잔액:지방채증권+차입금+채무부담행위+보증채무이행책임액 –일반재원결산액 : 지방세(지방교육세 제외)+세외수익+지방교부세+재정보전금+조정교부금 ※ 통합회계	↓
④지방채무상환비비율	(과거4년+미래4년간 평균순지방비 채무상환액/과거4년 +미래4년간 평균 일반재원결산액)×100 ※ 통합회계	↓
⑤장래세대부담비율	(부채총계/유형고정자산)×100 –유형고정자산 : 일반유형자산+주민편의시설+사회기반시설 –부채총계 : 유동부채+장기차입부채 ※ 통합회계	↓
⑥자체세입비율 (증감률 조합)	⑥–1 자체세입비율 (자체세입 실제수납액/세입결산액)×100 ⑥–2 자체세입증감률 {(2010년 자체세입 실제수납액–2009년 자체세입 실제수납 액)/2009년 자체세입 실제수납액)}×100 – 자체세입 : 지방세+경상세외수입 ※ 일반회계	↑

주 : 통합회계: 일반회계, 기타특별회계, 지방공기업특별회계, 기금

,

,

.

.

< 3-7> . , ·

, , , ,

4 7 . ,

, ,

.

, ,

2006 .

‘09 , ’10

. , ‘09

’10 .

표 3-7. 건전성 분야 재정분석지표의 연도별 변화 추이

부문	분석지표	2005	2006	2007	2008	2009	2010
수입	지방세수안정도 자체세입비율(증감률)	○	○	○	○	○	○
지출	경상경비비율	○	○	○	○	×	×
	경상비용비율	×	×	×	×	○	×
채무 관리	지방채무상환비비율	○	○	○	○	○	○
	지방채이자부담율	○	×	×	×	×	×
	지방채무잔액지수	○	○	○	○	○	○
	장래세대부담비율	×	×	×	×	○	○
재정 수지	통합재정수지비율	×	×	×	×	○	○
	경상수지비율	×	×	×	×	×	○
순자산	일반순자산증감률	×	×	×	×	○	×
사용 지표 수		5	4	4	4	7	6

,

, < 3-8>

. ,

.

, , .

표 3-8. 재정분석지표의 차이 비교

지표	산정공식	A단체	B단체	사례
민간이전 경비비율	민간이전경비/세출 결산액×100	공공시설을 지자체가 직접 운영	공공시설을 시설관리공단 등을 통해 위탁처리	종합운동장, 도서관, 문화예술회관 등
지방채무 잔액지수	순채무액/일반재원 결산액×100	일반회계에서 차입하여 개발투자	도시공사 등 별도 법인에서 차입하여 개발투자	채무의 범위를 지방공사공단의 부채를 포함하는가의 여부
행사축제 경비비율	행사축제경비/세출 결산액×100	소규모 행사 축제 위주로 운영	전국적 규모나 지역경제 파급효과가 큰 축제 존재	경제효과가 큰 축제의 경우 재정운영에 기여 가능

, A , ,

B ,

B

. B

.

,

.

,

B

, A

.

B .

, B

.

.

,

.

.

2. 재무회계의 재정지표

1) 결산정보의 현황

.

, 2007 .

.[8] ,

.

, ,

, , 6

. < 3-1> , ,

, .

.

( )

8) 이는 현금주의회계를 발생주의회계로 전환하는 과정에서 새로운 재무회계모델이 정착되기까지는 양 회계 방식을 병행하는 방식이다. 즉, 일원적 체계(single system)가 아니라 현금주의결산과 발생주의결산을 모두 실시하는 이원적 결산체계(dual system)를 의미한다.

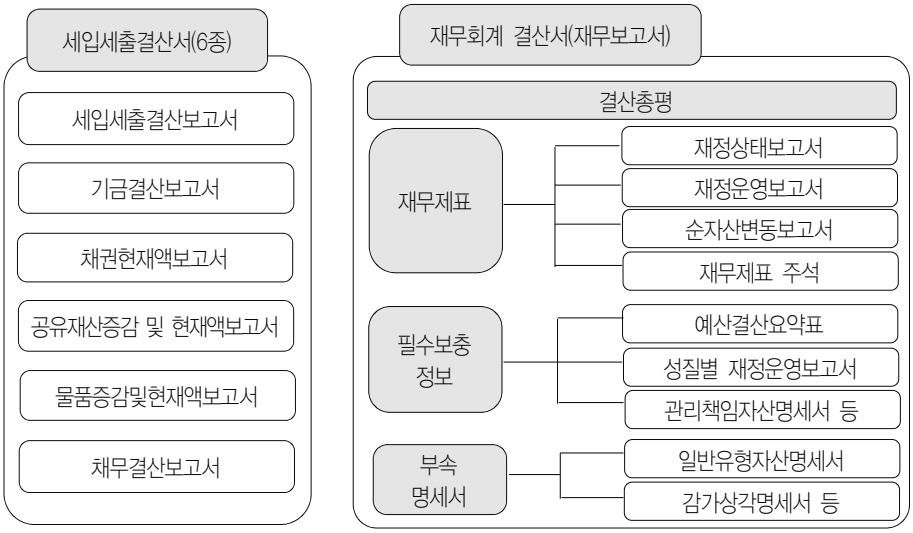
.

, ,

,

.

그림 3-1. 지방자치단체 결산서의 구조



· · (stock information)

.

.

」(“ ”) .

.

< 3-9> , ( ),

, .

표 3-9. 지방자치단체 재무보고서의 구성

- **(결산총평)** 재무제표에 포함된 회계정보의 이해를 위한 설명자료
  - 머리말(주요특징사항, 재무제표에 대한 요약설명), 재무분석
- **(재무제표)** 재정상황을 표시하는 중요한 요소
  - 재정상태보고서, 재정운영보고서, 순자산변동보고서, 현금흐름보고서, 재무제표 주석
- **(필수보충정보)** 재무제표의 내용을 보완하고 이해를 돕기 위하여 필수적으로 제공되어야 하는 정보
  - 예산결산요약표, 성질별 재정운영보고서, 관리책임자산
  - 예산회계와 재무회계의 차이에 대한 명세서
- **(부속명세서)** 재무제표에 표시된 회계과목에 대한 세부내역

, . . .

(8

).

.

,

.

.

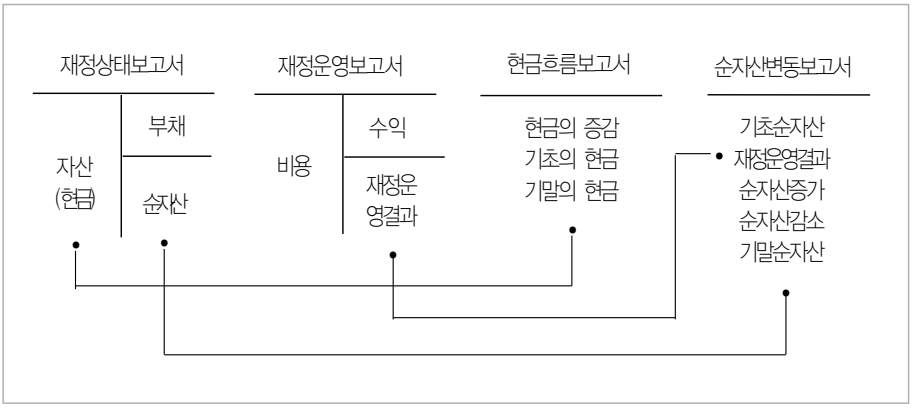
.

.

4 < 3-2>

.

그림 3-2. 재무제표 간의 상호관계



(13)· (51)

,

. , , .[9]

, ,

< 3-10> .

표 3-10. 재정운영보고서 원가정보의 단계별 산출

구분	원가정보
사업순원가	사업순원가(①-②) ① 총원가, ② 사업수익
재정운영순원가	재정운영순원가(①-②-③+④) ① 사업순원가, ② 관리운영비, ③ 사업외비용, ④ 사업외수익
재정운영결과	재정운영결과(①-②) ① 재정운영순원가, ② 일반수익

(net cost) .

.

.

「 」 ,

.

.[10] '07

,

9) 자체조달수익은 지방자치단체가 독자적인 과세 권한과 자체적인 징수활동을 통하여 조달한 수익이고, 정부간 이전수익은 회계실체가 국가 또는 다른 지방자치단체로부터 이전받은 수익을 말한다.

10) 간접비는 주로 조직부서 전체에 걸치는 공통경비(전산, 세무, 기획 등)나 조직부서의 행정비용으로서 이들 공통비용을 각 프로그램에 배부하는 원칙과 기준이 필요하다.

.

2) 재무회계의 재무분석지표

< 3-3> ,

. ,

, 1

. 29 ,

9 , 9 , 11 .

그림 3-3. 재무회계의 재무분석 지표체계

.

. . .

,

,

.[11]

(infrastructure asset), (heritage asset)

.

,

.[12]

,

(: , ,)

.

,

.

.

,

, ,

(,)

.

11) 재정 건전성과 관련되는 재정상태보고서의 자산과 부채는 다음과 같이 구성된다. 즉, 자산의 유형은 유동자산(현금 및 현금성자산, 단기금융상품 등), 투자자산(장기금융상품, 장기대여금 등), 일반유형자산(토지, 건물, 구축물, 기계장치 등), 주민편의시설(도서관, 공원, 체육·문화시설 등), 사회기반시설(도로, 도시철도, 상수도, 댐 등), 기타비유동자산(보증금, 무형자산 등)으로 구분된다. 한편 부채의 유형은 유동부채(유동성장기차입부채, 기타유동부채(미지급금, 선수금 등)), 장기차입부채(장기차입금, 지방채증권), 기타비유동부채(퇴직급여충당부채, 장기예수보증금, 장기미지급금 등)로 구분된다.

12) 도로, 공원, 하천 등 사회기반시설과 문화재, 유적 등 유산자산과 같은 정부에 고유하게 존재하는 특수자산은 경제적 효익(economic benefit)을 창출하기보다는 공공서비스를 제공할 수 있는 서비스잠재력(service potential)을 지니는 자산이다. 따라서 재정 건전성을 측정하는 경우에는 이들 자산을 포함하는데 제약이 따른다. 따라서 이들 특수자산은 재무제표에 계상하지 않고 주석으로 표기하면 정부자산에 대한 오해를 피할 수 있을 것이다.

.

<

3-11>

,

• .

, . ,

, ,

.

, .

.

, .

, .

, ,

.

▌표 3-11. 재정상태(건전성) 분야의 재무분석지표 ▌

지표명	산정공식
① 총자산 대비 총부채 비율	▪ 총부채 / 총자산 × 100
② 총부채 대비 차입부채 비율	▪ 차입부채 / 총부채 × 100
③ 총부채 대비 실질부채 비율	▪ (총부채 – 기초단체 융자액) / 총부채 × 100
④ 재정자금 대비 금융상품 비율	▪ 장·단기 금융상품 / 재정자금 × 100
⑤ 총부채 대비 현금창출자산 비율	▪ 현금창출자산 / 총부채 ※현금창출자산:(유동자산+기타유동자산–일반미수금)+장기금융상품+(장기융자금–학자금위탁대여금)+기타투자자산
⑥ 차입부채 대비 재정자금 비율	▪ 재정자금 / 차입부채 × 100 ※ 재정자금 : 현금 및 현금성자산 + 장·단기 금융상품
⑦ 유동부채 대비 유동자산 비율	▪ 유동자산 / 유동부채 × 100
⑧ 미수세금 대비 대손충당금 비율	▪ 미수세금 대손충당금/ 미수세금(대손충당금 차감전)× 100
⑨ 단기민간융자금 비율	▪ 단기민간융자금 / 장·단기 민간융자금 × 100

( )

, < 3-12>

, , ,

. ( )

.

①

. 3.6% 6.7%

, · 4.4%, 2.7%, 1.8%, 1.4%

. .

② (

,) . 76.2%

· 86.3% ,

84.6%, 68.8%, 65.4%, 16.1% .

.

③

. 87.9% ,

· · 100% · 99.5%, 61.1% . ·

· · . ,

· , · ·

100% .

④

·

. 64.8% , 77.8%

66.1%, 65.5%, 62.5%, · 43.6%

.

⑤ · ·

. .

245% 2.45 , 710%

544%, 336%, 153%, · 149%

.

.

⑥ (,

) (, ·)

. .

206% , 2,289%

952%, 376%, 82%, · 77% .

.

.

⑦

. 773% 7.73 .

2,153% 1,417%, 908%, ·

568%, 363% .

.

⑧

.

. 19.2% ,

13.4% 14.7%, 17.6%, ·

24.3%, 77.9% .

⑨

.

. 11.0% , · 3.1%

14.8%, 22.1%, 26.3%, 34.1% .

.

표 3-12. 재정상태(건전성) 분야 재무분석지표의 분석결과(2008년)

구 분	전국평균	특·광역시	도	시	군	자치구
총자산 대비 총부채 비율	3.6%	4.4%	6.7%	2.7%	1.4%	1.8%
총부채 대비 차입부채 비율	76.2%	86.3%	84.6%	65.4%	68.8%	16.1%
총부채 대비 실질부채 비율	87.9%	99.5%	61.1%	100%	100%	100%
재정자금 대비 금융상품 비율	64.8%	43.6%	62.5%	66.1%	77.8%	65.5%
총부채 대비 현금창출자산 비율	245%	149%	153%	336%	710%	544%
차입부채 대비 재정자금 비율	206%	77%	82%	376%	952%	2289%
유동부채 대비 유동자산 비율	773%	568%	363%	908%	2153%	1417%
미수세금 대비 대손충당금 비율	19.2%	24.3%	13.4%	14.7%	77.9%	17.6%
총민간융자금 대비 단기민간융자금 비율	11.0%	3.1%	14.8%	34.1%	26.3%	22.1%

. ,

.

< 3-12> .

,

. , ( )

,

.

, . .

, .

, .

, .

, . .

,

.

,

. 29 ,

.

,

.

.

, ,

.

.

< 3-13>

.

,

.

.

표 3-13. 재무분석지표 활용의 제약요인

정부회계 정보	제약요인
• 종합적인 재정상태의 파악 – 자산, 부채, 순자산 현황 및 변동정보 – 정확한 재정상태 및 재정의 건전성 분석	· 발생주의제도에 대한 이해 부족 · 재무정보에 대한 주민 친화적 접근 및 홍보 미흡 · 정보이용자 수요 반영 및 이용자별 맞춤 정보 미흡
• 지방재정의 운영상황 파악 – 수익, 비용의 현황 및 변동정보 – 재정운영 실적 및 집행결과에 관한 정보	
• 재정관리의 효율성과 생산성 개선 – 효율적인 자산관리(유휴자산 처분이나 활용, 불량자산에 대한 대응책 강구) – 재정지출경비의 팽창억제 – 지방채무의 적정 관리방안	· 관리회계 도입을 위한 기초인프라 취약 · 정부회계제도의 원가산정모델 미개발 · 사업예산 및 성과관리와의 연계 결여 · 지방재정의 성과관리제도 미비 · 복식부기 재무분석지표의 미흡
• 원가분석 및 성과분석 – 주요 재정지출사업의 성과에 관한 정보 – 기능·사업별 원가정보(총비용, 단위비용) – 재정분석을 위한 재무정보 생성	
• 전략적 정책의사결정 지원 기능 – 정책우선순위에 입각한 전략적 재원배분 – 재정평가 및 성과평가에 필요한 정보 – 재정·경제예측, 미래 재정위험성에 관한 정보	· 최고관리층 정책평가 기능 미흡 · 비재무적 정보와의 종합분석 부족 · 미래예측기법 미비

제3절 재정분석지표에 의한 건전성 측정

1. 측정 요인 간의 관계

- , · .

. , ‘09

18.5 25.6

19.8% .

, , ’08 47.3
24.8 50%
. ( ) 2011
「 」
.[13]
, (fiscal soundness)
, ,
.

① ·
. ,
.
.

② , ,
, .
. , ,
, BTL (hidden liabilities)
.

③ , , · ·
.
. ,
,
. , ,

13) 우리나라 지방재정 사전경보시스템은 일본의 지방재정건전화법과 비교하면, 지표의 포괄범위와 상시적 모니터링 실시, 건전화판단기준 등에서 차이점이 있으나, 일본의 조기건전화 단계, 재정재생 단계에 관한 재정위험 판단 및 운영관리로부터 정책적 시사점을 발견할 수 있다.

.

2010 (FY2009)

, < 3-4> .

, ( ) ( )

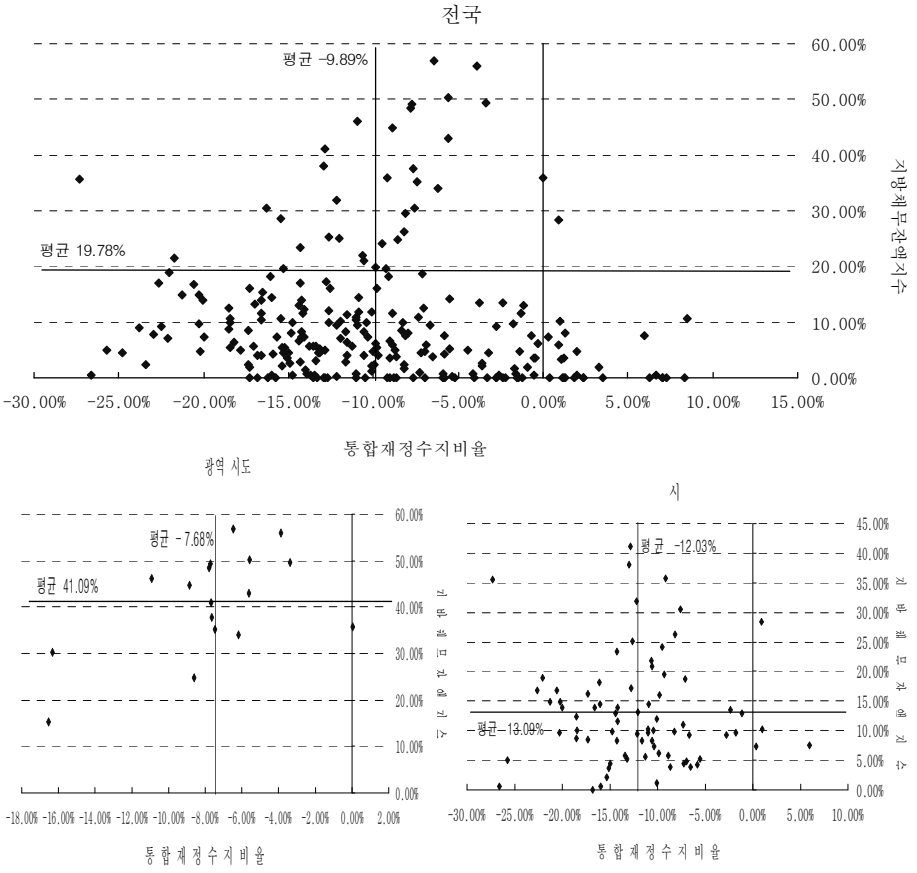
, ,

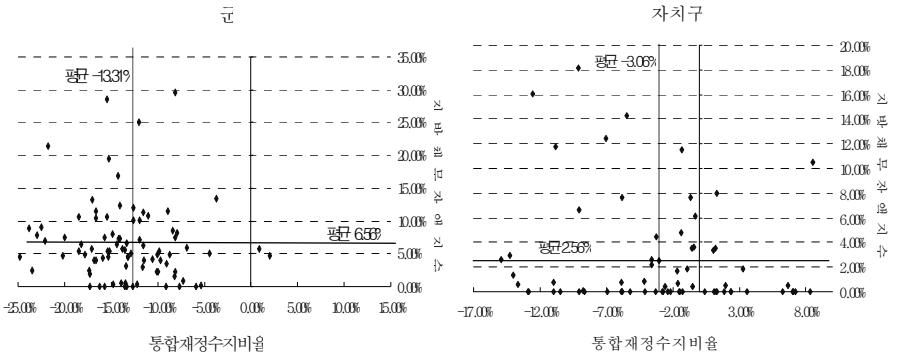
.

1

.

그림 3-4. 통합재정수지비율과 지방채무잔액지수의 관계





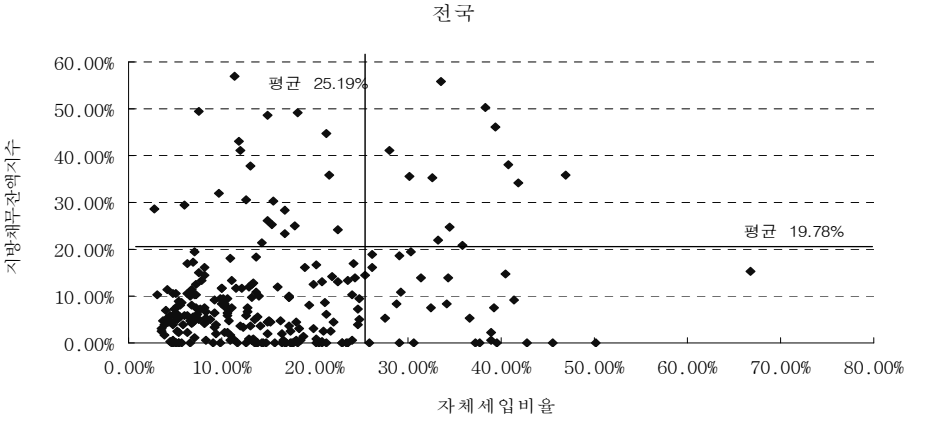
, < 3-5> ( ) (
) , ,
.

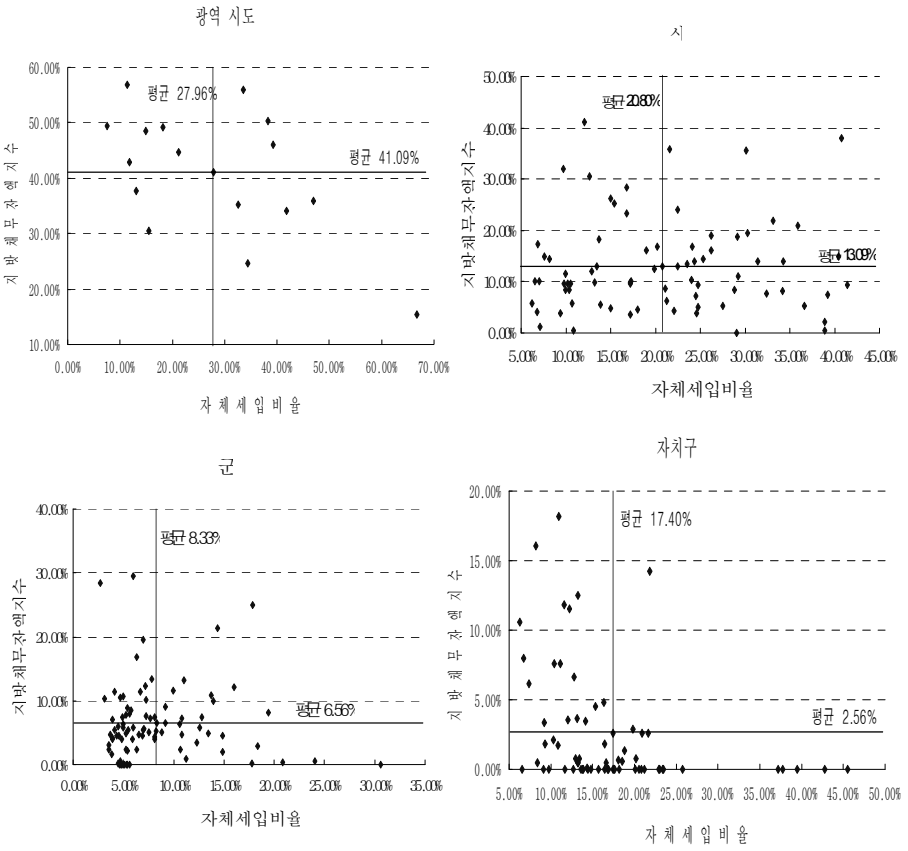
.

(1) .

.

그림 3-5. 자체세입비율과 지방채무잔액지수의 관계




광역 시도
평균 27.96%
평균 41.09%
지 방 채 무 잔 액 지 수
자 체 세 입 비 율
시
평균 20.80%
평균 13.09%
지방채무잔액지수
자체세입비율
군
평균 8.33%
평균 6.56%
지방채무잔액지수
자체세입비율
자치구
평균 17.40%
평균 2.56%
지 방 채 무 잔 액 지 수
자 체 세 입 비 율

, < 3-6> ( ) (

) , ,

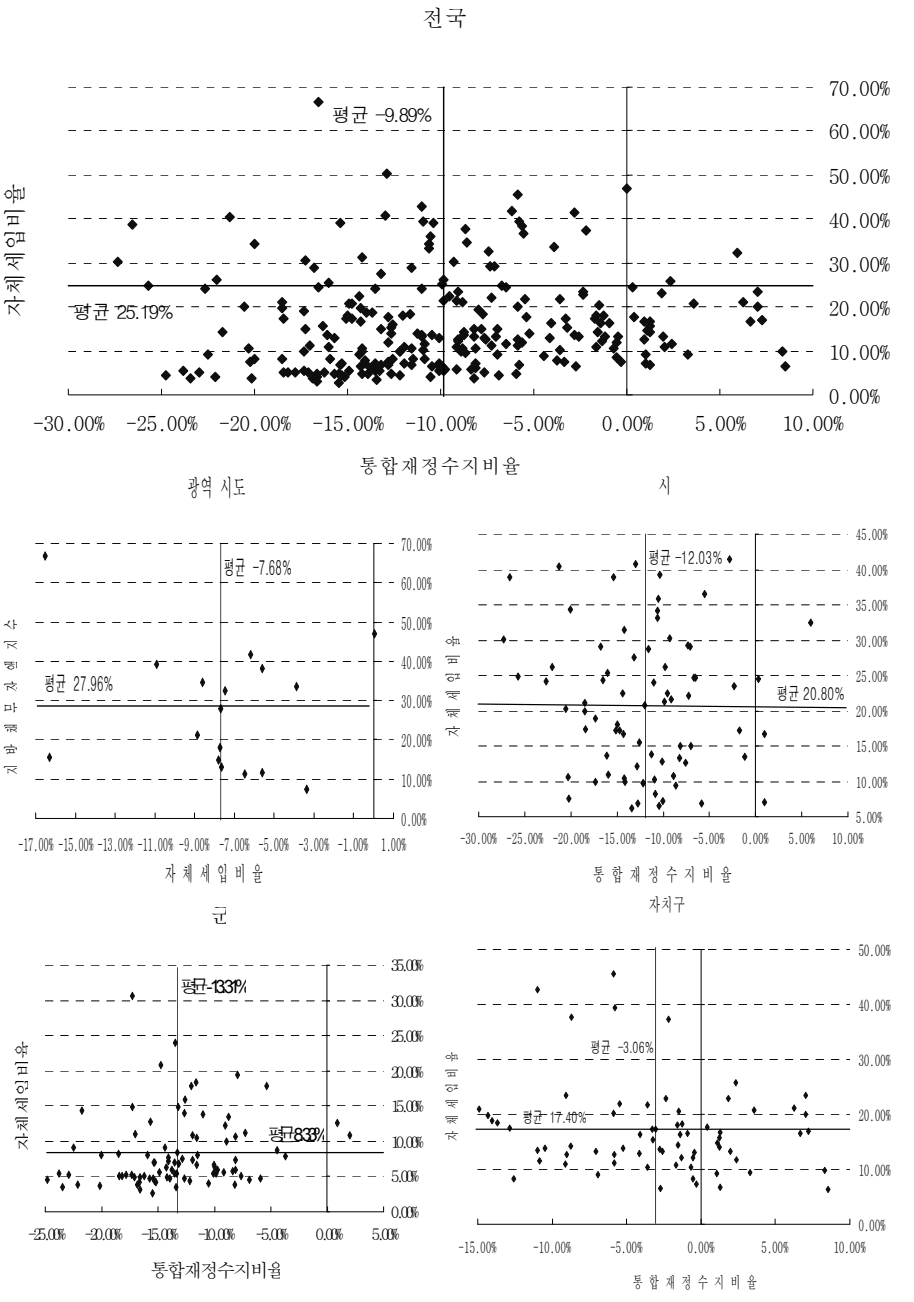
.

(-)

3

.

그림 3-6. 통합재정수지비율과 자체세입비율의 관계



2. 재정 건전성 분석 결과

. 2010 (FY2009)

,

. .

가. 자치단체 유형별 건전성 분석

1) 지방재정의 건전성 추이

, , ,

< 3-14> ‘09

,

.

, ‘06 7.83% ’08

0.02% ‘09 -9.89%

’10 -1.40% .

,

‘05 23.23% ’08 15.67% ,

‘09 19.78% ’10 22.23%

.

,

‘05 3.52% ’08 2.49% ‘09

2.53%, ’10 2.96% .

,

. ‘05 56.2%

’10 52.2% 4.0%p

.

표 3-14. 지방자치단체의 재정 건전성 분석

(단위 : %)

지표명	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	비고
통합재정수지비율	–	7.83	7.53	0.02	-9.89	-1.40	적자 지속
지방채무잔액지수	23.23	20.04	19.24	15.67	19.78	22.23	악화
지방채무상환비비율	3.52	3.02	2.83	2.49	2.53	2.96	악화
지방재정자립도	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	감소

,

,

,

, ,

.

2) 자치단체 유형별 건전성 분석

, ,

.

①

, ,

, < 3-15>

.

, ,

-13.31% -12.03%, ·

-8.45%, -7.08%, -3.06% . (-9.89%)

· .

.

, 74.82% 75%

.

65.61% 66.01%,

· 72.32%, 74.11% . 116.35%

.

, 6.84% .

12.43%

8.16%, 7.36%, 6.32%, · 4.22% .

▌표 3-15. 자치단체 유형별 재정수지 요인 분석 : 전국평균 ▌

(단위 : %)

구분	통합재정수지비율	경상수지비율	실질수지비율
전국평균	-9.89	74.83	6.84
특·광역시	-8.45%	72.32	4.22
도	-7.08	74.11	6.32
시	-12.03	65.61	7.36
군	-13.31	66.01	8.16
자치구	-3.06	116.35	12.43

자료 : 한국지방행정연구원, 「2010년 지방재정분석 통계자료」를 토대로 작성

②

, ,

< 3-16> .

, 19.78%

20% . 43.97%

, · 37.38%, 13.09%,

6.56%, 2.56% .

.

, 2.53%

2.5% . 6.97%

,

· 5.28%, 1.34%, 0.46%, 0.25% .

.

, 4.42%

8.12% . ·

7.83%, 3.00%, 1.79%, 1.44% .

.

표 3-16. 자치단체 유형별 채무관리 요인 분석 : 전국평균

(단위 : %)

구분	지방채무잔액지수	지방채무상환비비율	장래세대부담비율
전국평균	19.78	2.53	4.42
특·광역시	37.38	5.28	7.83
도	43.97	6.97	8.12
시	13.09	1.34	3.00
군	6.56	0.46	1.79
자치구	2.56	0.25	1.44

자료 : 한국지방행정연구원, 「2010년 지방재정분석 통계자료」를 토대로 작성

③

< 3-17> .

, 25.19%

25%

.

40.96% .

20.80%, 17.84%, 17.40%, 8.33% .

,

.

, -0.53%

. -4.88%

, · -.072%

.

. 2.45%, 2.20%, 0.67%

.

표 3-17. 자치단체 유형별 재정상태 요인 분석 : 전국평균

(단위 : %)

구분	자체세입비율	자체세입증감률
전국평균	25.19	-0.53
특·광역시	40.96	-0.72
도	17.84	-4.88
시	20.80	2.20
군	8.33	2.45
자치구	17.40	0.67

자료 : 한국지방행정연구원, 「2010년 지방재정분석 통계자료」를 토대로 작성

나. 광역시·도의 건전성 분석결과

·

, .

2010 (FY2009) .

1) 특·광역시의 재정 건전성 분석

(1) 재정수지 요인

< 3-18> .

, , -16.53%, -10.92%, -8.61%

. (81.69%), (80.93%), (71.45%)

. (-0.35%), (1.24%),

(4.46%) .

▌표 3-18. 특·광역시의 건전성 분석 : 재정수지 요인▐

구분	통합재정수지비율 압박단체	경상수지비율 압박단체	실질수지비율 압박단체
특·광역시 (7개 중 3개)	서울(-16.53%) 인천(-10.92%) 대전(-8.61%)	인천(81.69%) 서울(80.93%) 대전(71.45%)	서울(-0.35%) 인천(1.24%) 대구(4.46%)
특·광역시 평균	-8.45%	72.32%	4.22%

(2) 채무관리 요인

< 3-19> . , ,

55.92%, 50.31%, 46.11%

. (8.85%), (7.11%), (5.46%)

.

(12.36%), (9.99%), (9.27%)

.

.

표 3-19. 특·광역시의 건전성 분석 : 채무관리 요인

구분	지방채무잔액지수 압박단체	지방채무상환비비율 압박단체	장래세대부담비율 압박단체
특·광역시 (7개 중 3개)	대구(55.92%) 부산(50.31%) 인천(46.11%)	대구(8.85%) 부산(7.11%) 울산(5.46%)	인천(12.36%) 대구(9.99%) 부산(9.27%)
특·광역시 평균	37.38%	5.28%	7.83%

(3) 재정상태 요인

<

3-20> . (32.56%), (33.55%), (34.50%) 7

.

(-6.58%), (-5.43%), (-5.22%)

.

표 3-20. 특·광역시의 건전성 분석 : 재정상태 요인

구분	자체세입비율 취약단체	자체세입증감률 악화단체
특·광역시 (7개 중 3개)	광주(32.56%) 대구(33.55%) 대전(34.50%)	대전(-6.58%) 대구(-5.43%) 울산(-5.22%)
특·광역시 평균	40.96%	-0.72%

(4) 종합적 검토

7 ·

.

, , -

, , .

, ( ) , , ,

.

, ( )

.

, ,

. ,

, .

, , .

,

,

.

2) 도의 재정 건전성 분석

(1) 재정수지 요인

< 3-21> .

(-16.32%), (-8.85%), (-7.78%), (-7.72%)

. (80.30%), (78.37%),

(75.07%), (75.02%) ,

.

(2.86%), (4.57%), (5.16%), (5.37%)

, .

표 3-21. 도의 건전성 분석 : 재정수지 요인

구분	통합재정수지비율 압박단체	경상수지비율 압박단체	실질수지비율 압박단체
도 (9개 중 4개)	제주(-16.32%) 경남(-8.85%) 충북(-7.78%) 충남(-7.72%)	전북(80.30%) 전남(78.37%) 경기(75.07%) 제주(75.02%)	전북(2.86%) 충남(4.57%) 강원(5.16%) 제주(5.37%)
도 평균	-7.08%	74.11%	6.32%

(2) 채무관리 요인

< 3-22> . (56.87%),
(49.48%), (49.24%), (48.50%) 50%
. (10.16%),
(8.39%), (8.25%), (7.96%)
.

(16.59%), (9.97%), (8.86%),
(8.58%) , .
, , 3
.

표 3-22. 도의 건전성 분석 : 채무관리 요인

구분	지방채무잔액지수 압박단체	지방채무상환비비율 압박단체	장래세대부담비율 압박단체
도 (9개 중 4개)	강원(56.87%) 전남(49.48%) 충남(49.24%) 충북(48.50%)	충북(10.16%) 강원(8.39%) 충남(8.25%) 경기(7.96%)	경기(16.56%) 강원(9.97%) 경남(8.86%) 충북(8.58%)
도 평균	43.97%	6.97%	8.12%

(3) 재정상태 요인

<

3-23> . (7.58%), (11.44%), (11.79%),
(13.07%) 9 .
7% 3 11%~13%
.

. (-12.41%),
(-11.39%), (-7.37%), (-6.80%)
.

표 3-23. 도의 건전성 분석 : 재정상태 요인

구분	자체세입비율 취약단체	자체세입증감률 악화단체
도 (9개 중 4개)	전남(7.58%) 강원(11.44%) 전북(11.79%) 경북(13.07%)	전남(-12.41%) 경남(-11.39%) 강원(-7.37%) 충북(-6.80%)
도 평균	17.84%	-4.88%

(4) 종합적 검토

9

.

, , ,

.

, ( ) , ,

.

, ( ) , , ,

.

, ,

,

.

3) 지방재정의 건전성 종합분석

. < 3-24>

.

, 2 5%

14), ,

.

, , , ,

,

14) 인천광역시의 통합재정수지비율은 2008년 -5.02%, 2009년 -10.92%, 2010년 -2.45%를 기록하고 있다.

.[15]

표 3-24. 지방재정의 건전성 판단기준 : 외국 사례

재정지표	건전성 판단기준
재정적자비율	· 일본 조기건전화 단체 : 8.75% 이상(광역단체), 20% 이상(기초단체) · 일본 재정재생 단체 : 15% 이상(광역단체), 30% 이상(기초단체)
	· 미국 펜실바니아주 : 2년 연속 세입의 5% 이상 적자 기록 · 미국 오하이오주 : 재정적자가 세입의 1/6(17%) 초과
채무상환비율	· 일본 조기건전화 단체 : 25% 초과, 재정재생 단체 : 35% 초과
	· 미국 펜실바니아주 : 채무대금상환 불이행시 · 미국 오하이오주 : 30일 이상 채무불이행

제4절 지방재정 사전경보시스템

1. 사전경보시스템의 도입

.

,

. , , ,

· (early warning) . (

15) 다만, 우리나라의 경우 지방자치단체 내부회계(일반회계+기타특별회계+기금회계+공기업특별회계)를 대상으로 채무의 대상범위를 설정하고 있으므로 외국과의 직접적인 비교에는 무리가 있을 것이다. 예컨대 별도의 독립법인으로 운영되는 지방공사(예: 도시개발공사의 채무), 지방공단, 제3섹터 관련 채무를 비롯하여 보증채무, BTL관련 채무 등을 포함하여 실질적 의미에서 지방재정에 영향을 미칠 수 있는 채무를 포괄하여 통합분석을 통해 재정 건전성 여부를 세밀하게 검토할 필요성이 있을 것이다.

) 2011 「 」 .

5 7 .

① :

② : ,

③ :

④ :

⑤ : ,

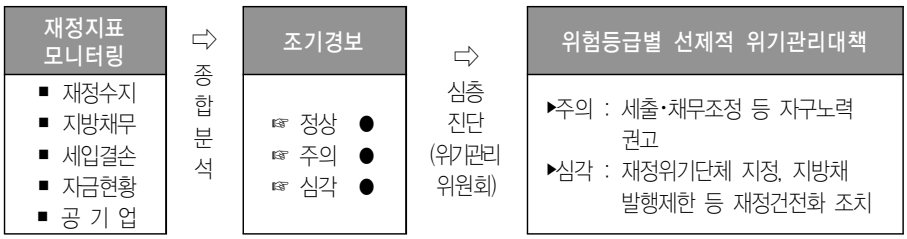
.

「

→ → 」

(< 3-7>).

그림 3-7. 지방재정 조기경보 및 위기관리대책 흐름도



자료 : 행정안전부 내부자료(2011)

『 』 , .

, 『 』 ,

.

.

,

.

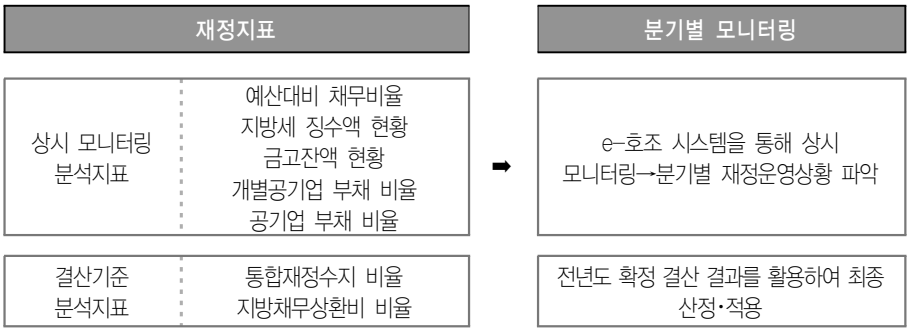
. ,

e-

,

(< 3-8>).

그림 3-8. 지방재정 위기관리시스템과 재정지표 모니터링



자료 : 행정안전부 내부자료(2011)

2. 법적 규정사항

(1) 재정위기단체의 지정

.

- 지방재정법 제55조의2(재정위기단체의 지정)

① 행정안전부장관은 제55조제1항 및 제2항에 따른 재정분석 및 재정진단 결과 등을 토대로 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 재정위기단체로 지정할 수 있다.

② 재정위기단체의 지정을 위한 기준 및 절차 등은 대통령령으로 정한다.

.

(65 2)

① 100 30

②

100 40

③ 4 4

(, , ,

,) 100 17

④ (

)

⑤ 3

100 10

⑥ 「 」 6

(2) 재정위기단체의 의무

.

, 2

.

• 지방재정법 제55조의3(재정위기단체의 의무 등)

① 재정위기단체의 장은 재정건전화계획을 수립하여 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경유하여야 한다.

② 재정위기단체의 장은 재정건전화계획에 대하여 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

③ 재정위기단체의 장이 예산을 편성할 때에는 재정건전화계획을 기초로 하여야 한다.

④ 재정위기단체의 장은 재정건전화계획의 이행상황을 지방의회 및 행정안전부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경유하여야 한다.

⑤ 행정안전부장관은 재정위기단체의 재정건전화계획 수립 및 이행상황에 대하여 필요한 사항을 권고하거나 지도할 수 있다.

⑥ 재정위기단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 행정안전부장관의 권고 또는 지도에 따라야 한다.

⑦ 재정위기단체의 장은 재정건전화계획 및 이행상황을 매년 2회 이상 주민에게 공개하여야 한다.

60

,

(65 3).

(3) 재정위기단체에 대한 제한 조치

,

, , , .

. .

· 40 · , ·

20 · (

65 4).

• 지방재정법 제55조의4(재정위기단체의 지방채 발행 제한 등)
① 재정위기단체의 장은 제11조부터 제14조까지 및 제44조에도 불구하고 행정안전부장관의 승인과 지방의회의 의결을 얻은 재정건전화계획에 의하지 아니하고는 지방채의 발행, 채무의 보증, 일시차입, 채무부담행위를 할 수 없다.
② 재정위기단체의 장은 제37조에도 불구하고 행정안전부장관의 승인과 지방의회의 의결을 얻은 재정건전화계획에 의하지 아니하고는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 재정투·융자사업에 관한 예산을 편성할 수 없다.

(4) 재정건전화 이행부진에 대한 불이익

.

• 지방재정법 제55조의5(재정건전화 이행부진 지방자치단체에 대한 불이익 부여)
① 행정안전부장관은 재정위기단체의 재정건전화계획 수립 및 이행 결과가 현저히 부진하다고 판단하는 경우에는 교부세를 감액하거나 그 밖의 재정상의 불이익을 부여할 수 있다.
② 행정안전부장관은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 필요한 조치 등을 취하도록 협조를 요청할 수 있다.
③ 제2항에 따라 협조를 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 특별한 사유가 없는 한 협조하여야 한다.

.

, ,

.

“

“ .

.

제5절 재정 건전성 관련 쟁점사항

1. 지방재정분석의 방향

· , 3 .

, ,

. ·

·

.

.

2. 예산회계와 재무회계 정보의 활용

‘07

. ·

2 .

.16)

, ·

. , · · , · ,

· .

(, ,)

.

16) 예산회계결산이란 현행 단식부기·현금주의회계에 의한 세입세출결산이며, 재무회계결산이란 복식부기·발생주의회계에 의한 재무보고서(재무제표) 중심의 결산을 의미한다.

3. 건전성 측정을 위한 재정지표의 모색

17)

(: , , ,)

17) 재정지표와 관련하여서는 건전성 지표 뿐 아니라 다음의 사항에 대해서도 개선이 필요하다. 우선, 서비스비용 및 재정성과 관련 지표 개발이 필요하다. 즉, 효율성을 투입 대비 산출로 보는 경우 (일자리 창출수/ 일자리 관련 투입예산), (창업자수/창업교실운영 예산) 등의 지표를 포함하여 재정 효율성 지표를 보완하여야 한다. 서비스비용으로는 청소비, 공원유지관리비, 상하수도비용 등 공공서비스 관련 지표를 개발할 수 있을 것이다. 둘째, 비계량지표를 모색하는 것이 필요하다. 계량지표와 비계량지표를 혼합하여 지표를 구성함으로써 실제 해당 사업이나 경비의 문제요인에 대한 양적 및 질적 분석이 가능하다. 셋째, 최근 이슈와 관련된 지표 즉, 복지재정, 일자리, 경비절감, 재정투명성 등에 대한 지표를 검토하는 것이 필요하다. 넷째, 연도 간 지표의 변동성을 완화하도록 하여야 한다. 보통교부세와 직접 연계되는 재정효율성 지표는 주로 전년 대비 증감률로 표시되어 연도 간 변동성이 크게 나타난다. 따라서 목표 대비 비율(3년 평균이나 동종평균 대비)이나 해당 경비의 비율과 증감률을 조합하는 방식을 통해 연도 간의 급격한 변동을 완화할 수 있는 지표로 전환하는 것이 필요하다.

.

,

. ,

, ,

, BTL

.

(inter-generational equity) .

.

표 3-25. 재정 건전성 분석지표의 모색 방향

구 분	주요 내용 및 세부항목
포괄적 접근	• 재정수지 : 세입·세출 간의 불균형, 현금유동성, 재정적자 누증 • 채무과다 : 채무증대로 인한 재정압박, 채무상환능력
운영적, 구조적 측면	• 수입의 자주성과 안정성, 지출의 탄력성과 경직도 • 재정력, 자체세입기반, 자산과 부채 관계, 산업·경제적 기반
단기적, 장기적 관점	• 자체세입 증감, 순자산 증감, 지방세 증감 • 세입성장성, 재정의 지속가능성, 미래 채무부담·채무상환능력

4. 재정분석과 사전경보시스템의 관계

,

. , .

. ,

- 상시적 모니터링 : 재정수지적자, 채무상환능력, 자금수급상황 등 점검
- 재정위험도 사전예측 및 경고 발령 : 정상단계, 주의단계, 심각단계
- 단계별 조치 이행 : 재정건전화계획 수립 및 이행

제4장 건전성 관점에서 지방재정분석제도의 개편방안

제1절 재정분석의 제도적 틀 전환

「 」

. ,

,

.

.

,

(,)

.

,

,

.

,

,

. ,

• (• •)

.

.

, , ,

,

.

, .

, , ,

.

, .

,

. ,

. .

, 3

.

제2절 지방재정분석지표의 개편

.

, ,

.

, ,

.

1. 재정 건전성 지표체계의 조정

ㄱ

」

.

5 - ,

, , , -

.[18]

, .

, ,

.

, ,

, ,

, 1 .

,

.

,

, .

,

.

,

( ), ( ), ,

.

, ,

, .

,

, 1 ,

.

18) 본 연구에서 각 측정요인별로 제시된 다양한 지표를 중심으로 향후 지표의 중요성, 유사·중복성, 지표의 변별력, 데이터 획득 가능성 등 개별지표에 대한 타당성을 검토하여 건전성 측정지표를 구성하는 것이 필요할 것이다.

5 .

5

.

.

· , 3 , , BTL

.[19]

< 4-1> .

19) 이와 같이 채무의 범위를 광범위하게 설정하는 이유는 자치단체의 경우 형식적으로는 다른 회계나 별도의 독립법인이 부담할 채무일지라도 이들 회계나 법인이 채무를 상환하지 못하게 되면 결국 자치단체의 일반재원으로 충당할 수밖에 없는 재정구조를 유지하고 있기 때문이다.

그림 4-1. 재정 건전성 지표체계의 조정 방향

현행 재정건전성 측정지표			새로운 재정건전성 측정지표	
재정수지 요인	통합재정수지비율(분)	➡	재정수지 요인	통합재정수지비율
	경상수지비율(분)			경상수지비율
	실질수지비율(참)			실질수지비율
채무관리 요인	지방채무잔액지수(분)	➡	채무관리 요인	지방채무잔액지수
	지방채무상환비비율(분)			지방채무상환비비율
	장래세대부담비율(분)			가용재원 대비 채무상환비 비율(신)
				주민1인당 총부채(신)
재정능력 요인	자체세입비율(증감률)(분)	➡	재정능력 요인	※ 재정의 구조적 요인에 포함
유동성 요인	유동비율(참)	➡	유동성 요인	유동비율
				현금성자산비율(신)
재정의 구조적 요인	×	➡	재정의 구조적 요인	자체세입비율(증감률) (수입구조)
				경상경비비율(증감률) (지출구조)(신)
				재정력지수(신)
				현금창출자산 대비 순부채비율(신)
성장성과 지속가능성	×	➡	성장성과 지속가능성	세입증감률(5년 경향)(신)
				순자산증감률(5년 경향)(신) (또는 일반순자산증감률)
				1인당 지방세부담액(신)
				장래채무부담비율 (공기업부채 등 포함)(신)

주 : (분)은 분석지표, (참)은 참고지표
(수)는 수정지표, (신)은 신규지표

.

. ,

, ,

, , .

“ ”

.

, < 4-1> K 2011 269

,

. SOC 1,000

3,000

.

.

표 4-1. 채무비율에 대한 예산규모의 변화 영향

(단위 : 백만원)

구분	'06	'07	'08	'09	'10	'11
실질채무액	40,336	70,294	70,252	70,210	93,168	120,126
예산규모	313,781	342,713	356,423	344,808	354,798	656,426
채무비율	12.9%	20.5%	19.7%	20.4%	26.3%	18.3%

2. 재무회계의 재무분석지표와의 관계 정립

. , ,

( ) ( )

.

(financial ratio indicator)

.

,

,

.

① (,) (

)

② , ,

③

 ,

 , .

 . ,

 ,

 , , , ,

 .

 ( ) (

) < 4-2> .

그림 4-2. 재정분석지표와 재무분석지표 간의 관계 정립 방향

구분	분석지표	운영 방향
제1단계	재정분석지표와 재무분석지표 간의 연계 운영	· 예산회계와 재무회계의 구분 · 재정분석 중심의 재무회계 정보 보완 · 결산체계 이원화
⬇	(조정 및 보완)	· 저량정보(자산·부채·순자산) 검증 · 사업별 원가정보 산출
제2단계	재정분석지표와 재무분석지표 간의 통합 운영	· 재정분석과 재무분석의 구분 · 분야별 재정지표 연계방법 마련 · 결산체계 이원화
⬇	(결산제도 정비)	· 지방재정의 법·제도적 정비 · 정부재무제표의 분석방법 개발 · 정부특성을 고려한 재무분석지표 개발
제3단계	지방재정의 통합분석	· 통합재정분석(예산회계, 재무회계) · 결산체계 일원화 ※ 성과분석시스템의 연계 지원

제3절 재정분석제도와 사전경보시스템의 관계 정립

1. 양 제도 간의 관계

.

.

• <

4-3> .

그림 4-3. 재정분석제도와 지방재정 사전경보시스템의 비교

2. 관계정립을 위한 정책대안

1) 단기적 방안

. ,

. 「 」

,

. , (

,), ,

.

. , ,

,

.[20]

,

.

2) 장기적 방안

.

1

. .

20) 예컨대, K시는 공영개발사업의 토지미분양으로 인해 채무급증 및 재정수지가 악화된 사례로 전반적인 재정위기 상황은 아니라고 볼 수 있다. 그러나 일본 유바리시와 같이 인구감소와 무리한 관광리조트 개발에 따른 채무증가로 재정파산을 선언하는 사례도 있다. 따라서 재정위기상황이 일시적인가? 구조적 문제로 회복이 불가능한가를 객관적으로 판단하는 것이 필요하다.

.

,

( )

. , 30% ,

35%

.

「 」

.

,

.

.

,

.

제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약

2012

.

(early warning system) .

,

,

.

, ,

, , ,

, , 2008

. ,

.

‘09 ’10 -

.

,

.

,

.

.

.

,

, .

.

1 , ,

2

.

.

, ,

, ,

. ,

, •

.

3 ,

• ,

. .

(1)

. ,

,

.

(2) (, ,

) . .

.

.

(3)

.

,

. .

.

(4) .

- ,

- .

(5)

.

.

4

. 2012 「

」 ,

, ,

.

제2절 정책건의

2012 「 」

. ,

,

.

.

(1) .

,

.

,

(,)

.

,

.

,

.

,

· , 3

.

(2) .

, .

(·), (
), ( ), ( ),
( )

.

(3) .

, ,

. . ,

, - , ,

- .

,

.

(4) .

, , , ,

, . .

,

.

,

.

( ) .

.

【참고문헌】

남황우, “일본의 지방재정건전화 조치,” 「지방재정과 지방세」, 통권 제31호, 2010.7.

박완규. “지방재정 평가모형의 개발 및 활용”. 「경제학연구」. 41/3. 1994.

박완규, “지방재정 건전성 관련 법령·제도 및 일본 사례로부터의 시사점,” 「지방재정과 지방세」, 통권 20호, 2009.8.

배득종·강인재·신종렬. 「복식부기회계제도 도입, 적용에 관한 비용-편익 분석」. 한국행정학회. 2002.

배인명, “지방재정상태의 측정을 위한 종합지표 : 대도시를 중심으로,” 「지방재정학보」, 제2권 제1호, 1997.

배인명, “지방재정상태의 진단 : 서울시 자치구를 중심으로,” 「지방재정학보」, 제3권 제1호, 1998.

서정섭, “우리나라 지방재정의 건전성 분석,” 「지방행정연구」, 제18권 제4호(통권 59호), 2004.12.

안국찬·신무섭, “지방재정의 건전성에 관한 평가 : 전북의 지방자치단체를 중심으로,” 「사회과학연구논집」, 전북대학교, 제27권, 2001.

안용식·이종수. “지방재정력 측정을 위한 모델개발과 FMS 컴퓨터 프로그램의 설계”. 「지방재정학보」. 제2권 제1호. 1997.

우명동, “경제위기와 지방재정의 건전성,” 「지방재정과 지방세」, 통권20호, 2009.8.

윤영진·임성일·원윤희. “발생주의·복식부기 하에서의 재정분석모형”. 「한국사회와 행정연구」. 제14권 제1호. 2003.

이상용 편역. 「지방정부의 재정상황평가」. 1993.

이창균, “일본의 자치단체 재정건전화법 도입에 의한 새로운 재정분석,” 「지방재정과 지방세」, 2008. 9월호.

이상용, “지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안,” 「지방재정과 지방세」, 통권26호, 2010. 2월호.

임성일, “ 지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립,” 「지방재정세미나」, 한국지방재정학회, 2007.

한국지방재정학회. 「재정분석·진단제도 등 재정평가계획수립에 관한 연구」. 2004.

한국지방행정연구원.「지방재정진단의 실용적 실시방안」. 1997.

허명순. “지방재정 건전성 측정방법 : 재정압박 지수개발을 중심으로,”「한국지방재정논집」, 제16권 제1호, 2011.

현승현·윤성식, “지방교부세 법정세율의 변화에 따른 재정지출효과와 건전성 분석,”「한국지방자치학회보」, 제18권 제3호(통권55호), 2006.

일본 총무성,『平成19年6月22日 地方公共団体の財政の健全化に関する法律平成19年法律第94号)』.

Berne, Robert and Richard Schramm. *The Financial Analysis of Governments*. Prentice-Hall. 1986.

Fisher, Ronald C. "The State of State and Local Government Finance", *Federal Reserve Bank of St. Louis Regional Economic Development*, 6(1), 2010.

Groves, Sanford M. & Valente, Maureen Godsey. *Evaluating Financial Condition : A Handbook for Local Government*. ICMA. 1994.

Hay, Leon E. & Wilson, Earl E. Accounting for Governmental and Nonprofit Entities. Irwin. 1995.

HM Treasury. Managing Resources: Analysing Resource Accounts. 2001.

Hoene, C.W. & Pagano, M.A. "City Fiscal Conditions in 2010", *National League of Cities*, October, 2010.

IFAC PSC. *Government Financial Reporting : Accounting Issues and Practices*. 2000. 5.

IFAC PSC. Implementing Accrual Accounting in Government: The New Zealand Experience. 1994. 10.

OECD PUMA. Accrual Accounting and Budgeting Practices in Member Countries : Overview. 2000. 11.

The Congressional Budget Office, "Comparing Budget and Accounting Measures of the Federal Government's Fiscal Condition", *OECD Iournal on Budgeting*, 7(1), 2007.

Vishwanath, T. & Kaufmann, D. *Towards Transparency in Finance and Governance*. The World Bank. 1999.

Ⅵ. 지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안

– 광역·지역발전특별회계를 중심으로 –

조 기 현 (연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 연구목적 및 범위 ·····605

1. 연구목적 ·····605
2. 연구범위 및 방법 ·····608

제2장 포괄보조금의 정책적 의의와 특성 ·····610

1. 정부간 보조금의 유형과 포괄보조금 ·····610
2. 포괄보조금의 개념과 특성 ·····613
3. 포괄보조금의 정책적 의의 ·····619

제3장 주요국의 포괄보조금 운용체계 ·····628

1. 미국의 지역개발포괄보조금 ·····628
2. 영국의 단일예산제도와 지역기반보조금 ·····632
3. 일본의 일괄교부금제도 ·····637
4. 프랑스의 지역정비사업종합교부금 ·····642
5. 정책적 시사점 ·····643

제4장 포괄보조금제도의 운용실태 분석 ·····648

1. 광역·지역발전특별회계의 기본구조 ·····648
2. 포괄보조금제도의 운용체계 ·····651
3. 포괄보조금의 운용·관리에 대한 전수조사 ·····663
4. 지방비 부담의 실태분석 ·····669
5. 우리나라 포괄보조금제도의 특성과 당면현안 ·····678

제5장 지방재정 건전화를 위한 포괄보조금제도 발전방안 ·····682

1. 기본방향 ·····682

2. 법정 공식주의 정립 ·····686
3. 포괄보조사업의 재편 ·····688
4. 통합보조율의 합리화 ·····692
5. 예산집행의 자율성 확대 ·····694

【참고문헌】 ·····696

표 목 차

표 2-1. 1970년대 미국의 주요 포괄보조금 ····· 615
표 2-2. 포괄보조금의 유형과 판단기준 ····· 619
표 3-1. CDBG 적격사업 현황 ····· 629
표 3-2. CDBG의 재원배분 현황 ····· 630
표 3-3. CDBG 배분공식 ····· 631
표 3-4. 최근 3년간 단일예산 규모 추이 ····· 635
표 3-5. 영국 지방재정의 세입구조와 지역포괄보조금의 위상 ····· 636
표 3-6. 사회자본총합교부금 및 농어촌정비교부금 관련 일괄교부금 예산 ····· 639
표 3-7. 사회자본총합교부금의 대상사업 ····· 641
표 3-8. 농산어촌지역정비교부금의 대상사업 ····· 642
표 3-9. 주요국 포괄보조금 운용체계 비교 분석 ····· 645
표 3-10. 주요국 포괄보조금의 유형 분석 ····· 646
표 4-1. 광특회계의 예산규모 내역과 추이 ····· 650
표 4-2. 포괄보조금 도입과 통합대상 균형발전기반 지원사업 ····· 652
표 4-3. 광특회계 내 포괄보조사업의 운용체계와 예산 ····· 653
표 4-4. 시·군·구 자율편성사업의 4대기능 재편 현황 ····· 655
표 4-5. 시·도자율편성사업의 배분기준 ····· 658
표 4-6. 지역개발계정 포괄보조사업의 통합보조율 현황 ····· 660
표 4-7. 포괄보조사업 이관에 대한 설문조사 결과 ····· 666
표 4-8. 지방비 부담에 대한 시·도 설문조사 결과 ····· 668
표 4-9. 지방비 부담에 대한 시·군·구 설문조사 결과 ····· 669
표 4-10. 시·도 자율편성사업의 재원분담 현황 ····· 670
표 4-11. 시·도 자율편성사업의 시·도별 재원분담 현황 ····· 672
표 4-12. 시·도 자율편성사업의 시·도별 재원분담 현황 ····· 674
표 4-13. 포괄보조사업의 지방비 부담비율 현황(전라북도) ····· 675

표 4-14. 시·군·구 자율편성사업의 지방비 부담비율 현황(전라북도) ····· 676
표 4-15. 시·도 자율편성사업에 대한 영향요인 분석 ····· 678
표 4-16. 지역개발계정의 포괄보조금적 운용체계 특성 비교 ····· 681
표 5-1. 현행 포괄보조금제도의 정책방향 구상 ····· 686
표 5-2. 지방재정 건전성과 포괄보조사업의 적격성 판단 기준 ····· 689
표 5-3. 통합대상 유사·중복 내역사업과 이관대상 계정 ····· 690
표 5-4. 이관 대상 포괄보조 내역사업 현황 ····· 691

그 림 목 차

그림 2-1. 이전재원의 유형 ····· 612
그림 2-2. 비대칭정보와 보조금조합의 정책효과 ····· 623
그림 2-3. 세출한도액과 국고보조율이 재정건전성에 미치는 영향 ····· 625
그림 3-1. 단일예산회계제도의 발전과정 ····· 633
그림 3-2. 일본의 일괄교부금화 대상 사업(2010년 당초예산 기준) ····· 639
그림 3-3. 일괄교부금(지역자주전략교부금) 운용체계 구상도 ····· 640
그림 4-1. 균특회계와 광특회계의 운용구조 비교 ····· 650
그림 4-2. 성장촉진지역의 지정대상과 재정지원체계 ····· 654
그림 4-3. 포괄보조금의 재원배분 구조 ····· 657
그림 4-4. 지역개발계정 계속사업의 예산신청 절차 ····· 662
그림 4-5. 지역개발계정 신규사업의 예산신청절차 ····· 663
그림 5-1. 한국형 포괄보조금의 위치와 운용·관리체계 ····· 683
그림 5-2. 지방재정 건전화와 포괄보조금 운영체계 개선 구상도 ····· 685
그림 5-3. 포괄보조금 산정체계 개선 ····· 688
그림 5-4. 사업간·연도간 재원융통 구상도 ····· 695

제1장 서 론

제1장 연구목적 및 범위

1. 연구목적

(lump sum general grant)

(specfic matching grant)

. (block grants)

,

.

(unconditional block grant) .

.

,

.

.

.

.

(conditional block grant) .

. 2006 OECD
, , , , 5
. 1966
(Johnson) 9
20
. (Reagan)
.
.
( )
( ) 2010
.
.
.
,
, , ,

(ceiling)

1).

3

2011

3

1) 본 보고서에서는 나라마다 포괄보조금의 운용방식이 다르다는 점을 감안하여 (가칭) 한국형 포괄보조금으로 지칭하기로 한다. 포괄보조금의 개념과 도입배경, 운용방식에 대해서는 제2장과 제3장에서 설명하고 있다.

2. 연구범위 및 방법

가. 연구범위

2010

나. 연구방법

제2장 포괄보조금의 정책적 의의와 특성

1. 정부간 보조금의 유형과 포괄보조금

.

,

.

.

.

Bergvall, Charbit, Kraan, and Merk(2006)

,

,

[2]. OECD

(2008), · (2010)

.

.

.

2) 용도제한(earmarked)과 용도자율(non-earmarked) 보조금으로 분류한 후 중앙정부가 재량적으로 판단하는 보조금(discretionary)과 규정에 따라 의무적으로 공여하는 보조금(mandatory)으로 구분한다. 의무적으로 교부하는 용도자율 보조금은 다시 일반보조금(general grants)과 포괄보조금(block grants)으로 분류되며 의무적으로 교부하는 용도제한 보조금은 지방비 부담을 요구하는 보조금(non-matching)과 요구하지 않는 보조금(non-matching)으로 구분하고 있다.

. (formula)

.

, ,

.

Fisher(1987)

. Fisher ,

, , . Fisher

(general grants) ,

, (lum-sum grants)

.

(effort-reated grants). (specific

grants) .

,

.

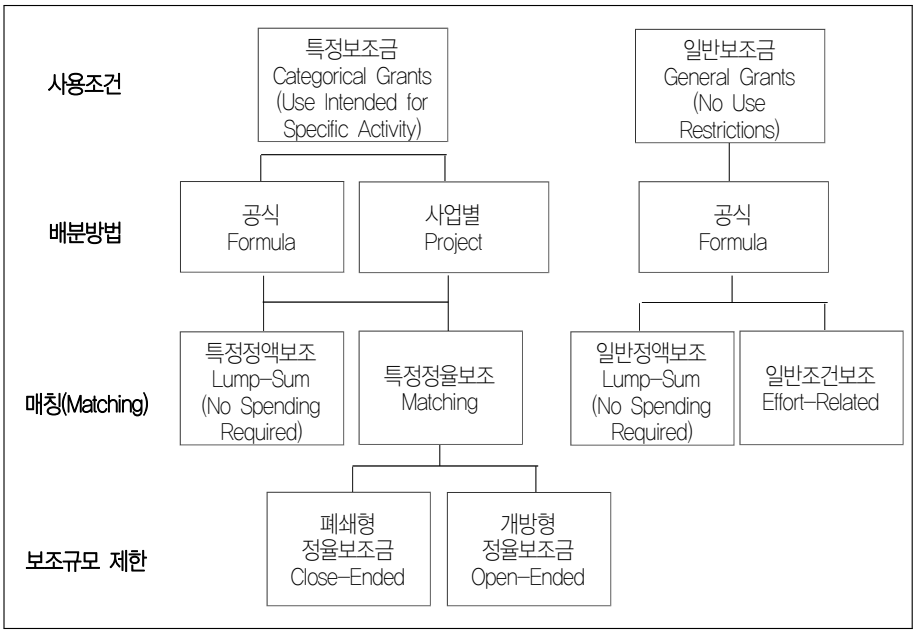
(matching grants)

(non-matching grants) .

. ,

.

그림 2-1. 이전재원의 유형



,

(unconditional grants) .

,

(conditional grants)

. ,

. ,

(flypaper effect)

.

.

.

.

.

.

.

, ,

.

.

, ,

(Posner and Wrihtson 1996).

2. 포괄보조금의 개념과 특성

가. 포괄보조금의 역사적 발전과정

. 1949

(Hoover Commussion) .

,

, ,

3).

. 1953

.

,

3) 보건분야가 대표적인 사례이다. 보건분야 연방보조금은 1935년 제정된 사회안전법(Social Security Act)에 근거를 두고 양산되기 시작하였는데, 지나치게 세분화된 방식으로 운영되면서 지역실정과 동떨어진 유사 중복사업이 남발되었다.

.

(ACIR 1977a).

1960 .

, ,

. (Johnson) 1966

(Partnership for Health Act) , 9

. 1968

(Omnibus Crime Control and Safe Street Act)

(野呂昭郎 2000).

(Nixon)

.

(General Revenue Sharing) (Special Revenue Sharing) [4].

1972 1973 (Comprehensive Employment and Training Act), 1974 (Housing and Community Developing Act), (Title ⅩⅩ Social Secuity Act) 3

. 17

7 (CDBG ; Community Development Block Grant)) . (Title ⅩⅩ Social Service Block Grant) 1977

(Law Enforcement Assistence) .

2 4 6

.

4) 일반교부금은 레이건 행정부 시기 1987년 폐지되었다. 한편 닉슨 행정부의 포괄보조금은 권한, 재원, 책임을 지방정부에 이양한다는 신연방주의 정신을 상징하는 산물로 이해할 수 있다.

표 2-1. 1970년대 미국의 주요 포괄보조금

포괄보조금	설치 연도	통폐합 연방보조금	금액 (백만달러)	배분공식	보조대상	지방비 부담
건강보조금	1966	9	90	인구	주정부	No
거리범죄경감	1968	–	405	인구	주정부	10%(계획) 50%(건설)
고용증진	1973	17	1,358	실업자, 전년도 지원액	주정부 지방정부	No
지역개발	1974	6	750	인구, 빈곤도, 주택노후도	주정부 지방정부	No
사회보장	1974	–	–	인구	주정부	10%(가족계획) 25%(기타)

자료 : ACIR(1977b), Block Grants A-60, p.7.

(Reagan) .

. 77

9

(Omnibus Budget Reconciliation Act) .

. ,

.

, , Super

Block Grant (Waller: 2005).

5).

5) 레이건 행정부는 534개에 달하는 연방보조금을 392개로 대폭 축소하는 개혁책을 단행함으로써 지방재정의 위기를 초래하였다. 포괄보조금 역시 총액 규모로 12% 감축되었다. 연방보조금 축소로 인한 미국

(TANF ; Temporary Assistance to Needy Family) 1996 . TANF (AFDC ; Aid to Families with Dependent Children) 3

.

6).

.

. 2004 2005

12 7).

나. 포괄보조금의 개념과 특성

, .

,

20 .

,

1980 .

(ACIR : Advisory Commission on Intergovernmental Relations) . ACIR(1977a) ‘

, .

‘ (categorical funding)

, , .

지방재정의 위기에 대해서는 조기현·신두섭(2008)의 연구에서 자세히 설명하고 있다.

6) TANF의 성과관리제도에 대해서는 이재원(2009)의 연구에서 자세히 설명하고 있다.

7) Child Welfare, Food Stamps, Head Start, Housing, Job Acess and Reverse Commute, Job Training, Justice Assistence Grant, Medicaid, New Freedom Program, Homeland Security, Surface Transportation, Community Development 등의 법안이 제정되었다.

(GAO : General Accounting Office, 1982) ACIR(1977a)

5 .

,

.

, ,

.

, ,

.

,

(spending caps) .

, .

5

1970 .

5

. 5

(野呂昭郎 2000).

, .

ACIR GAO

. ,

① (block)

, ②

, ③ ,

④ .

. Zeikate(2002)

,

.

.

,

(Mosteanu

and Lacob : 2007)[8].

. 1980

. ,

.

.

· (2006)

. ,

block

block

.

.

. · ,

, , ,

8) 〈표 2-1〉에서 거리범죄경감 포괄보조금과 사회보장 포괄보조금과 같이 지방비 부담을 요구하게 되면 조건부 포괄보조금에 해당한다.

.

.

.

,

.

.

.

표 2-2. 포괄보조금의 유형과 판단기준

조건의 세부내용	포괄보조금 유형	비고
① 배분방법 : 법정 공식주의 ② 정책결정의 주체 : 지방자치단체	기본조건	포괄보조금으로 인정받기 위한 최소한의 조건
③ 용도조건 : 블록 내에서 용도 자율성 허용 ④ 지방비부담 : 금지	비조건부 포괄보조금	–
⑤ 용도조건 : 부분적인 용도제한 가능 ⑥ 지방비부담 : 가능	조건부 포괄보조금	정책재량

3. 포괄보조금의 정책적 의의

가. 비대칭정보하 보조금의 정책조합

Oates(1972, 1999), Wildasin(1986)

.

.

(open-ended matching grant)

.

. Oates(1999)

(categorical block grant)

(closed-ended matching grant) .

,

.

,

. Bernd and Runkel(2003)

.

.

.

i f_i, g_i , g_i e_i

. θ_i g_i .

$$e_i = g_i + \theta_i$$

h, l ,

$\theta_h > \theta_l$ $e_h > e_l$. t, f_i

m_i, g_i α_i $\alpha_i e_i$,

τ i .

$\tau_i = \alpha_i e_i + m_i$ $(1-\alpha_i)$.

$$f_i + e_i = t + \tau_i$$

.

$f_i,\ g_i$

. $\tau_l^* = m_l,$

$\tau_h^* = m_h$.

$\tau_h > \tau_l,\ t + \tau_h^* > t + \tau_l^*$

$\overline{AB},$ $\overline{CD}$

$L^*,\ \widetilde{H}$. e_i

. e_i $\overline{CD}$

.

H^* .

g_h α , f_h

.

$\tau_h = m_h + \alpha e_h,$ $f_h + (1-\alpha)e_h = t + m_h$.

$\overline{HG}$ u_h^*

. $\overline{HG}$ $\overline{IH^*}$

.

H^* $\overline{EF}$,

u_l^*

. ,

.

, g_h (categorical block

grant), f_h

.

, e_h^*

$(m_g = e_h^*)$. f_h

e_h^*

$(m_h = \tau_h^* - e_h^*)$. e_h^*

$\overline{CD}$ $\overline{H^*D}$.

$\overline{H^*D}$ H^*

.

(closed-ended matching grant)

.

e_h^*

$(z = \alpha e_h^*)$. f_i

$m_h = \tau_h^* - \alpha e_h^*$.

z g_h f_h $\overline{H^*D}$

. z

.

① $t + \tau_h^*$, f_h^* ,

②

. $t + \tau_h^*$ f_i ,

.

f_h^*

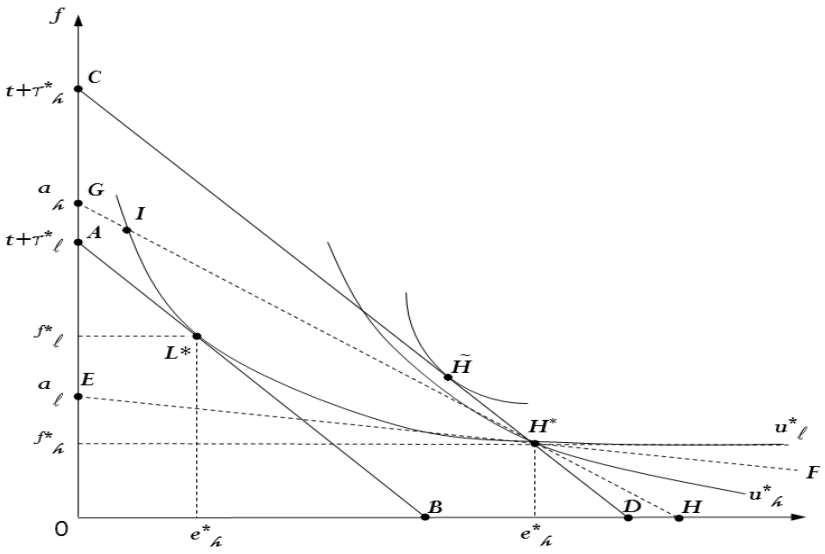
, u_l^* .

, f_h g_h

e_h^* , f_h

.

그림 2-2. 비대칭정보와 보조금조합의 정책효과



Bernd and Runkel(2003)

, ,

3 .

. ,

.

나. 세출한도액과 국고보조율이 재정건전성에 미치는 영향

,

(second-best optimum)

.

.

. f g , g e,

$\tau = m + \alpha e$.

.

$$f + e = t + \tau$$

$$\tau = \alpha e + m$$

,

. ,

$\partial e / \partial \alpha = e^* / (1-\alpha) > 0$

. $e^* / (1-\alpha)$

, $e^* / (1-\alpha)$

.

$\partial e / \partial \alpha = e^*$. ,

e^* .

f

. , e^*

e^* .

<

2-2> . α_1 ,

e^* .

H^* .

e_2 e^*

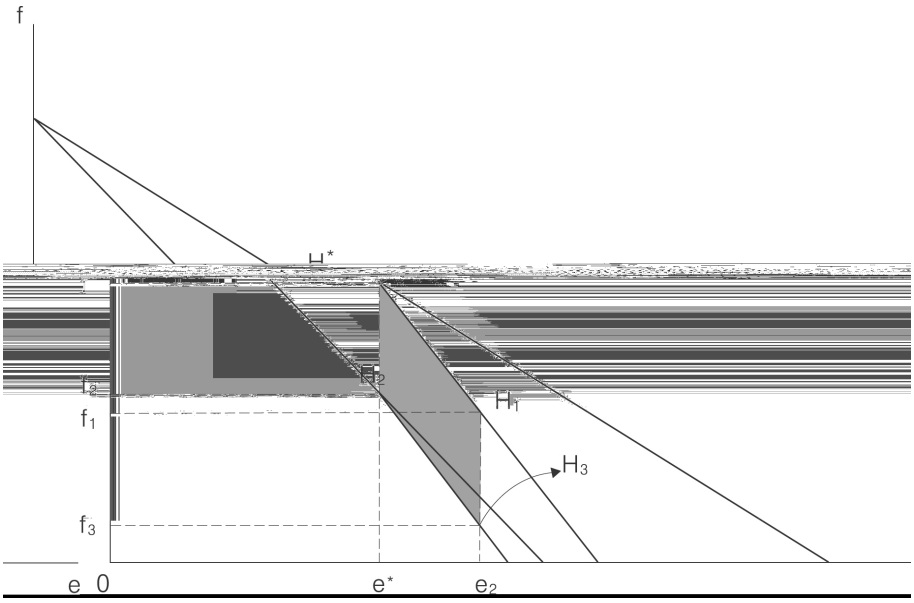
e^* $(e_2 - e^*)$

$f^* - f_1 = e_2(1+\alpha_1) - e^*$. α_1

α_2 $f_2 - f_3 = e_2(1+\alpha_2) - e^*)$

.

그림 2-3. 세출한도액과 국고보조율이 재정건전성에 미치는 영향



$H^* H_1 H_2 H_3$ $1/2(e^* - e_2)(\alpha_2 - \alpha_1)e_2$

. f

$1/2(e^* - e_2)(\alpha_2 - \alpha_1)e_2$.

다. 포괄보조금의 정책적 의의와 한계

.

.

. .

.

Chernick(1982) .

. ,

(compliance cost)

.

. GAO(1995)

.

• .

.

.

.

(: 1994).

.

. ,

.

, , ,

, , ,

(赤井伸郎 : 2003)

,

. ,

, , ,

.

제3장 주요국의 포괄보조금 운용체계

2

.

,

(CDBG : Community Development Block Grant), (Single Pot Budget) (Area Based Grant) .

CHT(Canada Health Transfer) CST(Canada Social Transfer), DGE(Dotation globale d'équipment) .

1. 미국의 지역개발포괄보조금

CDBG

. 1970

, CDBG 7

1974 [9].

· (HUD : Department of Housing and Urban Development)

, ,

. , , , ,

9) CDBG의 창설을 위하여 주택·지역개발법(Housing and Community Development Act)을 제정하였으며 공공법(Public Law 93-383)도 CDBG 시행의 법적 근거로 활용하고 있다. 통합된 7개 사업은 urban renewal, model cities, open space and benification grants, neighborhood facilities, basic water and sewer facilities grants, publicfacilities grants이다.

, 8 . , ·

, , 3

CDBG 70% [10].

CDBG 31.9%

24.6% [11]. (entitlement community)

(non-entitlement community)

. (27.4%), (24.0%)

53.5%

(15.2%)

(GAO : 2006)

표 3-1. CDBG 적격사업 현황

정책사업군	세부사업
부동산 취득 및 철거	부동산의 취득, 철거, 이전
관리 및 기획	계획수립, 관리감독, 여타 간접비용
경제개발	영리기업에 대한 금융지원, 공공 및 민간 소유재산의 재생
주택	주거자산의 재생, 주택지원, 법령 집행
공공시설 개선	노숙자 보호시설, 근린시설, 상하수도 및 도로 개량
공공서비스	보건복지, 노인복지, 아동복지, 고용훈련
융자상환	CDBG 보조금을 담보로 대출받은 융자금 상환
기타	비영리단체 역량강화, 고등교육기관 지원

자료 : GAO(2006) 재인용

CDBG 7

, 3 (2008/2009 ~2010/2011)

. CDBG ,

10) 일반적인 건물의 관리, 장비구입, 유지보수, 종교시설물 건축 등은 CDBG 지원대상에서 제외된다.

11) 정책사업군별 비중은 주택 24.6%, 공공시설 개선 31.9%, 부동산 취득 및 철거 5.7%, 관리 및 기획 14.3%, 경제개발 8.8%, 공공서비스 11.4%, 융자상환 2.7%, 기타 0.5%로 조사되고 있다.

12). 70%, 30%

13). 2011 CDBG 35

99.8% .

7:3

.

표 3-2. CDBG의 재원배분 현황

(단위 : 백만달러)

배분지역	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
법정교부지역	2,592	2,592	2,510	2,544	2,758	2,307
비법정교부지역	1,111	1,111	1,075	1,090	1,182	988
소 계	3,703	3,703	3,585	3,634	3,940	3,295
도서지역	6.9	6.9	7.0	7.0	6.9	6.9
기 타	467	61	273	258	503	198
합 계	4,177	3,771	3,865	3,899	4,450	3,500

자료 : http://www.hud.gov/offices/cpd/about/budget/index.cfm

. (dual system) A (Formula A) B (Formula B) , , ,

.

.

12) 도서지역에는 사모아, 괌, 마리아나군도, 버지니아군도 등이 지정되어 있다.

13) 법정지역은 metropolitan 지방정부를 말하며, 비법정지역은 5만 이하의 City, 20만 이하 County 등의 중소도시로 지정되어 있다.

표 3-3. CDBG 배분공식

법정교부지역		비법정교부지역	
공식A	공식B	공식A	공식B
• 인구 : 25% • 빈곤율 : 50% • 주택과밀도 : 25%	• 인구증가율 : 20% • 빈곤율 : 30% • 노후주택 : 50%	• 인구 : 25% • 빈곤율 : 50% • 주택과밀도 : 25%	• 인구 : 20% • 빈곤율 : 30% • 노후주택 : 50%
〈재원배분 경로〉 HUD → 법정교부지역		〈재원배분 경로〉 HUD → 주정부 → 비법정교부지역	

자료 : Richardson(2005)에서 재인용

주 : 1) 비법정지역은 주정부 관할의 지방정부를 기준으로 당해 지방정부의 상대값으로 산정
2) 빈곤율 : 인구대비 최저소득인구 비율
3) 주택과밀도 : 방 하나당 1인 이상 거주하는 주택 수
4) 노후주택 : 1940년 이전 건축된 주택
5) 인구증가율 : 1960년 이후 모든 도시의 인구증가율이 동일하다는 가정하에 당해 지방정부의 상대적 인구증가율

. HUD

.

. GAO(2010)

, ,

14).

(consolidated plan) HUD

. , ,

(annual action plan)

, (annual performance report) HUD

. CDBG HUD

.

14) South Dakoma주는 전액 공모방식을 취하고 있으나 대부분의 주정부는 법정 공식, 공모방식, 공개경쟁 방식을 혼용하고 있다. 예를 들어 Arizona주는 법정공식 85%와 공개경쟁 15%, Georgia주는 법정공식 74%와 사업공모 26%, Pensylvania주는 법정공식 87%와 공개경쟁 13%, Virginia주는 공개경쟁 89%와 사업공모 11% 기준을 적용하여 비법정지역의 배분액을 결정한다.

, , , 4

20%~30% [15].

2. 영국의 단일예산제도와 지역기반보조금

1994 20

(SRB : Single Regeneration Busget) . 2002

RDA SRB 11

(SFF : single financial framework) [16].

6

[17]. SFF

(rgional economic strategy)

. ①

, ② , ③ , ④ ,

⑤ , ⑥ , , ⑦

.

, ,

(ID2000; Indicies of Deprivation 2000) .

ID2000 (BIS) RDA

15) 재무적 위험성은 보조금 지출의 적시성, 사업의 수익성으로 평가하며 관리는 사업보고의 적시성과 실무 공무원의 역량으로 평가한다. 만족도는 민원발생 여부나 민원대응의 적시성으로 평가하며 서비스는 세출한도 준수 여부, 국가목표 달성도 등이 주요 평가지표로 활용하고 있다.

16) 분권적 지역발전의 일환으로 1999년 8개의 지역개발청(RDA : Regional Development Agency)을 설치하였다. 2002년에는 런던이 추가되어 9개 RDA로 확대되었으며 지역고용 촉진과 관련된 교육훈련, 투자유치, 연구개발 등 혁신역량강화사업을 담당한다.

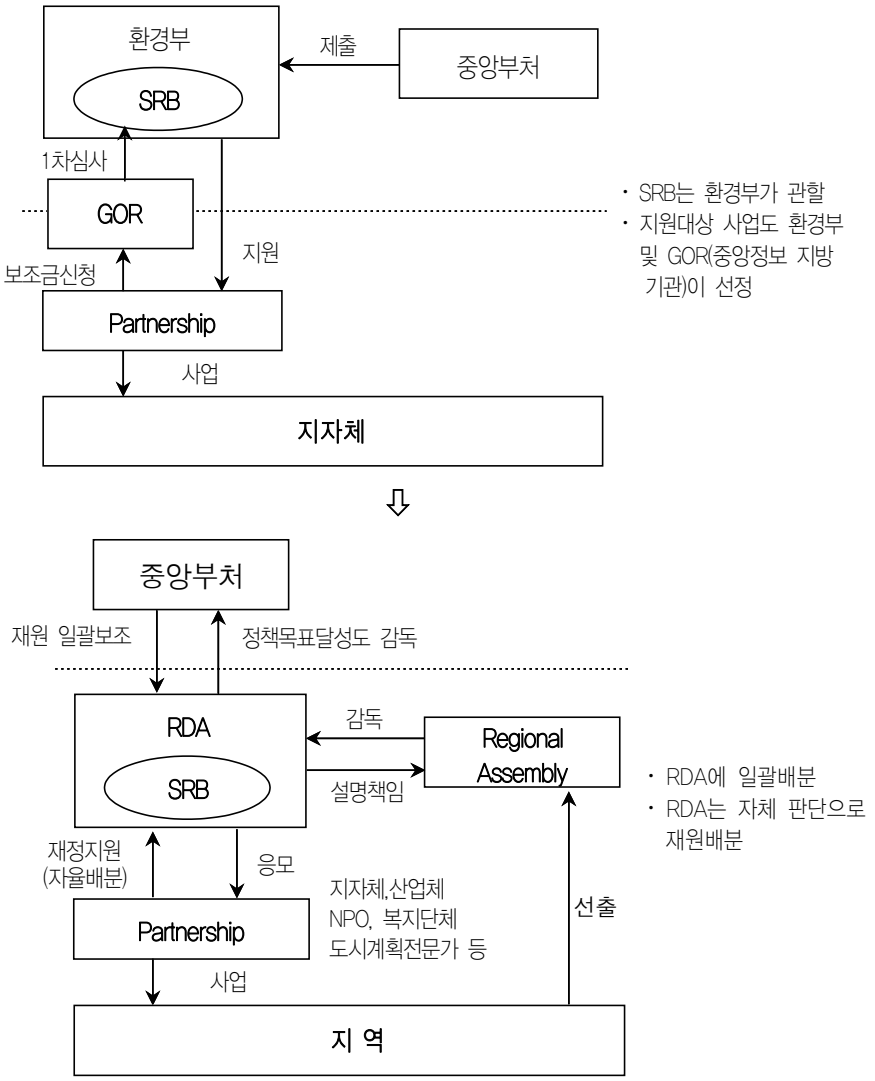
17) 6개 부처는 Department for Business, Innovation and Skills, Department for Communities and Local Government, Department for Energy and Climate Change, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Department for Culture, Media and Sport, UK Trade and Investment를 말한다.

. RDA RDA

, , .

.

그림 3-1. 단일예산회계제도의 발전과정



- ID2000 -
① 집중도 : District 중 낙후도가 현저한 고립지역이 처한 현실수준
② 낙후도 수준 : 낙후도 상위 10% Ward에 거주하는 주민비율
③ 취업율 : 낙후지역 주민의 취업률
④ 소득액 : 낙후지역 주민의 소득액
⑤ 평균평점 : 전체 Ward 낙후도 평균점수
⑥ 평균등급 : 전체 Ward 평균등급

2002/2003 16 2009/2010
23 . 2010
,
. ,
2012 RDA
(local enterprise partnership) [18].
2010/2011 18
.
RDA
. RDA
(regional economic strategy) .
10 , ,
. , ,
6
[19].

18) RDA 설립 이후 대부분의 지역에서 경제성장률이 둔화되었으며 지역간 소득격차나 생산성 격차도 확대되어 목표달성에 실패하였다는 평가를 내렸다. 영국 정부는 RDA 처럼 획일적인 권역을 설정하는 대신 자연발생적으로 형성된 지방기업파트너쉽을 육성하고, 이를 위하여 10억 파운드 규모의 지역성장기금(regional growth fund)를 설치하며 공모방식으로 지원할 방침으로 있다.

19) 핵심성과지표는 신규 일자리 수, 지원한 구직자 수, 유치기업 수 등 계량화된 수치로 제시된다.

표 3-4. 최근 3년간 단일예산 규모 추이

(단위 : 백만 파운드)

보조대상 RDA	회계연도		
	2008/2009	2009/2010	2010/2011
Advantage West Midlands	296	295	212
East of England Development Agency	132	136	108
East Midlands Development Agency	161	160	131
London Development Agency	346	375	326
North West Development Agency	385	397	305
One NorthEast	245	249	195
South Eaest England Development Agency	161	165	133
South West of England RDA	170	157	125
Yorkshire Foreward	297	317	228
합 계	2,193	2,253	1,762

자료 : http://www.bis.gov.uk/policies/economic-development/englands-regional-development-agencies/rda-finance-and-governance

(ABG : Area Based Grant)

2008 . ,

55

. 55 2008/2009

31 2009/2010 33

20).

.

, . 2010/2011

2 .

(Department for Communities and Local Government)

(DCLG : 2008).

20) 55개 국고보조금의 3년간('08/'09~'10/'11) 운용계획을 근거로 합산하여 산출하였다. 다만, 국가지원이 필요하지만 통합이 곤란한 국고보조금은 제외하였다.

표 3-5. 영국 지방재정의 세입구조와 지역포괄보조금의 위상

(단위 : 백만 파운드)

구 분			2008/2009	2009/2010
지방세입 합계			153,872	162,595
Total revenue income	소 계		144,808	152,470
	General fund revenue account	소 계	134,839	143,002
		specific government grants outside AEF	14,991	17,374
		specific government grants inside AEF	42,926	45,737
		Area Based Grant	3,051	3,314
		Revenue Support Grant: RSG	2,854	4,501
		Redistributed NNDR	20,506	19,515
		Police Grant	4,136	4,253
		General GLA grant	48	48
		Council Tax	21,242	21,567
		Council tax benefit grant	3,517	4,066
		Sales, fees and Charges	11,583	11,929
		Other income	11,193	12,039
	Housing Revenue account	소 계	6,905	7,531
		Rents	6,219	6,326
		Government Subsidies	-235	-134
		Other income	921	1,339
	External trading service revenue accounting		1,139	1,158
	External interest receipts		1,926	778
Capital account	소 계		9,064	10,125
	Government gtants		5,733	7,494
	Other grants and contributions		1,978	1,266
	Capital receipts		1,353	1,364

자료 : Department for Communities and Local Government: Local Government, Financial Statistics England, 2010년 및 2011년

.

(local area agreement).

3 180 [21]. ·

(Comprehensive Area Assessment)

Audit Commission)

(內閣部 2011).

3. 일본의 일괄교부금제도

, ,

3

22).

.

3 , 2009

23).

‘ ’ .

2011

.

.

.

,

. 3

21) 교통사고 사망률 저감, 사회서비스 개선, 학력향상 등과 같이 구체화된 성과지표로 제시된다.

22) 본 연구에서는 편의상 국고지출금, 국고부담금, 교부금을 국고보조금으로 간주하였다. 국고지출금은 특정 사무나 사업을 보조할 목적으로 교부하는 재원으로 경비의 성격상 장려적, 급부적 성격의 이전재원이며 부담금은 법령으로 국가의 부담을 명시한 재원이다. 교부금은 특정 목적으로 갖고 교부하는 재원을 포괄적으로 지칭하는데, 개념적으로는 다르지만 내용적으로 우리 나라의 국고보조금적 성격을 갖는다.

23) 하토야마 내각은 2009년 중의원 선거에서 일괄교부금 도입을 선거공약(INDEX 2009)으로 공표하였다. 하토야마 내각은 중앙정부가 지방자치단체를 지배하는 수단으로 국고보조금을 이용하고 있으며 이권의 온상이라는 점을 들고 지방자치단체가 자유롭게 이용할 수 있는 일괄교부금 도입을 약속하였다.

(飛田博史 : 2010)[24].

. , 1 2011

.

, ,

. ,

, , .

2010 21 .

,

,

, .

. 5,120

. (3,760

), (1,090), 270

. .

24) 일괄교부금 도입을 반대하는 측은 국고보조금이 National Minimum 달성, 재정자원의 계획적 운용, 특정 사업의 장려, 재해 등 특별한 재정수요를 보충하는 순기능을 강조하고 있다. 반면에 찬성론은 국고보조금으로 인하여 중앙정부의 과도한 간섭이 이루어지며 지역실정과 적합성 결여, 부처간 수평적 협력체계 미미 및 지나치게 복잡한 행정절차, 지방비 부담의 과중 등을 강조하고 있다.

그림 3-2. 일본의 일괄교부금화 대상 사업(2010년 당초예산 기준)

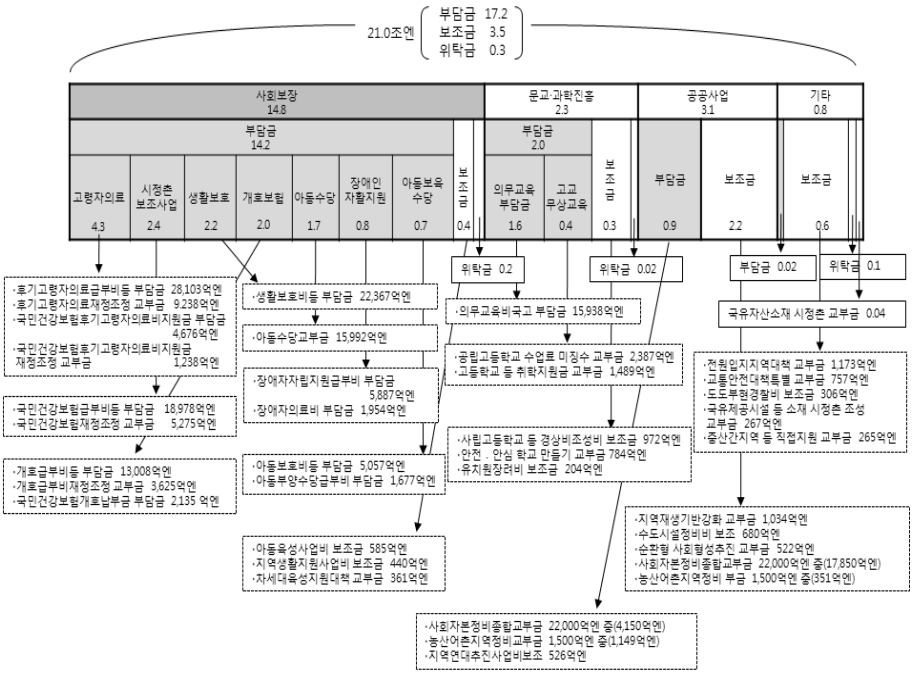


표 3-6. 사회자본총합교부금 및 농어촌정비교부금 관련 일괄교부금 예산

	2010년 예산	2011년 국비		
		기존 교부금	일괄교부금	합계
사회자본정비총합교부금	22,000	17,539	3,760	21,299
농산어촌지역정비교부금	1,500	318	1,090	1,408

자료 : 내각부(2011b) 재인용

1

.

,

, .

.

. , .

, , ,

. , One-Stop

.

. ,

.

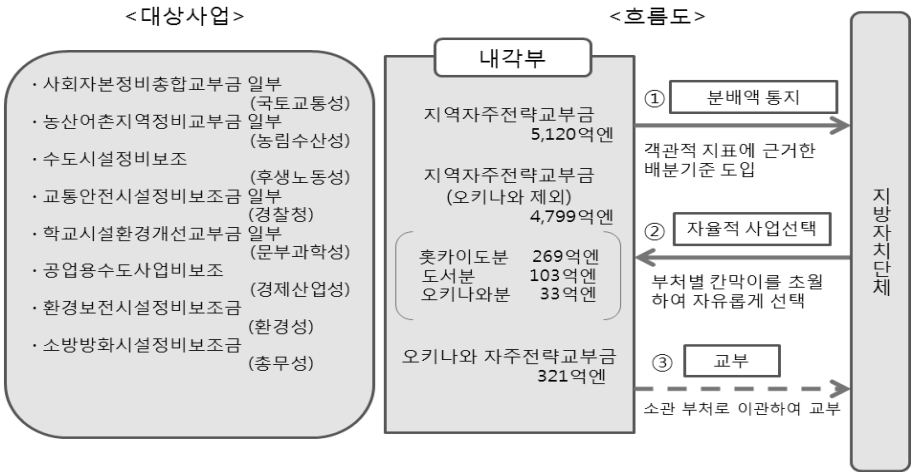
,

, .

, ,

25).

그림 3-3. 일괄교부금(지역자주전략교부금) 운용체계 구상도



25) 매년도 교부액의 1/2를 초과하지 않고, 동일 분야(도로, 오수처리, 항만정비 등) 사업이라면 다른 부처 소관 사항이라도 조정이 가능하다. 국고부담율을 조정하거나 예산이월 방식을 도입하여 연도간 조정도 가능하다.

→ → (,)
→ → ( )
. ‘ ,
.
. 3 ~5
.
, • , , .
H/W
S/W , .

표 3-7. 사회자본총합교부금의 대상사업

정책분야	대상 사업
① 활력창출 기반정비	도로, 항만
② 안전하고 편리한 물 이용	치수, 하수도, 해안
③ 시가지정비	도시공원, 시가지정비, 광역적 연계, 마을만들기 사업
④ 주택지원	주택, 주거환경정비

. ,
.
. , 50% .

단년도 교부한도액 = 기간 사업분 + 관련 사회자본사업분 + 효과촉진사업분
(사업비×국고보조율) (사업비×국고보조율) (사업비×국고보조율)
단년도 교부액 = (단년도 교부한도액 × 진도율) – 완료사업

‘ ,
,

. ,

. ,

, , ,

S/W .

.

표 3-8. 농산어촌지역정비교부금의 대상사업

정책분야	대상 사업
① 농업농촌기반정비사업	농업용수배수시설정비, 양어장정비, 농지방제, 농업집락배수시설정비, 집락기반정비, 중산간종합정비, 축산환경종합정비
② 산림기반정비사업	간벌등 산림정비, 예방치산, 산지재해종합저감, 보안림정비, 보안림 관리도로정비
③ 수산기반정비사업	어항시설정비, 어장조성, 수역환경보전, 어항어촌환경정비, 어장보전
④ 해안보전시설정비사업	해안보전시설정비, 해안환경보전, 해일관리대책
④ 효과촉진사업	농산어촌지역정비계획의 목적을 달성하기 위하여 ①~④와 일체화로 성과창출이 기대되는 사업

4. 프랑스의 지역정비사업종합교부금

1983

(DGE: Dotation globale d'équipment) .

1980

. 2010 3% 19

. DGE 7 (0.9%)

(DGF : Dotation globale de fonctionnement) 411 (52.6%),

(FCTVA: Fonds de compensation pour la taxe la valeur ajoutée) 62 (8.0%), (DGD: Dotation generale de decentralisation) 114

(1.8%) [26].

DGE

,

.

.

, ,

. ,

.

, , ,

.

. , .

,

,

(內閣部. : 2011a)

5. 정책적 시사점

.

,

. ,

, , •

.

, .

,

. , DGE

26) DGF는 지방재정의 세입부족을 보전하는 기능을 수행하며 총액은 거시경제지표(물가상승율의 1/2)에 연동하여 산정한다. FCTVA는 지방자치단체가 공공사업 추진 시 지불하는 부가가치세를 환급할 목적으로 운용하며 DGD는 1980년대 추진한 지방이양사무의 경비보전 재원이다.

표 3-9. 주요국 포괄보조금 운용체계 비교 분석

	영국 (ABG)	프랑스 (DGE)	미국 (CDBG)	일본 (일괄교부금)
도입 배경	지방재정 유연성 제고, 재정자원의 효율화를 목적으로 '08년 관련 국고보조금을 통합하여 설치	'83년 종전의 지역정비사업 관련 국고보조금을 통합하여 창설치	도시 자치단체 개발을 촉진하고자 '74년 관련 연방보조금을 통합하여 설치	지역 주도의 지역발전 촉진을 목적으로 국고보조금의 포괄보조금화 추진
대상 사업	국가적 우선과제, 일반적인 지역개발사업	지역정비사업(도로, 상하수도, 역사자원 관리, 오수처리 등), 여타 지역현안사업	공공인프라 개선, 건물 보수·관리 등 지역개발사업으로 저소득층에 70% 이상 지출	기반시설 정비, 시가지 정비, 주택지원, 효과창출사업
총액	통합 이전 사업계획을 토대로 산출	공적자본형성 증가율을 곱하여 산출하되, 거시경제지표 연계	연방정부가 정책적으로 결정	통합 이전 예산과 신규사업 적격성을 감안하여 중앙정부가 결정
재원 배분	통합 이전 배분기준을 토대로 지자체별 배분액을 산출	데빠르뜨망은 전년도 세출액에 보조율을 곱하여 산출하며 꼬뮨은 인구, 도로연장 등 객관적 통계치로 산정하되 단체장 의견을 고려	인구, 빈곤도, 주택밀집도 등 법정공식으로 산정하며 70%는 법정교부지역에 배정	통합 이전 배분기준을 적용하되, 신규사업의 적격성, 국고보조율을 반영하여 산정
지방비 부담	정액보조금	정액보조금	정액보조	정율보조금
국가 개입	중앙·지방이 성과협약을 체결하며 사후적으로 감사위원회가 성과평가 후 인센티브 적용	사전적으로 신청사업의 적격성, 우선순위를 검토하며 사후적으로는 적격사업 여부를 점검하여 부적격 사업은 보조금 전액, 일부를 환수	법정교부지역에 대해서는 종합개발계획 및 연간시행계획을 심사, 비법정교부지역은 주정부의 재원배분 결과를 심사	계획의 추진실적, 목표달성도를 평가하여 차년도 재원배분에 반영

, ,

, ,

.

.

. . , 2

,

. ,

.

표 3-10. 주요국 포괄보조금의 유형 분석

조건의 세부내용	ABG	DGE	CDBG	일괄 교부금
① 배분방법 : 법정 공식주의	yes	yes	yes	no
② 정책결정의 주체 : 지방자치단체	yes	yes	yes	no
③ 용도조건 : 상급정부 승인	no	no	no	yes
④ 지방비부담 : 지방비부담 가능	no	no	no	yes
포괄보조금 유형	비조건부	비조건부	비조건부	조건부

1977 ACIR

. ACIR(1977a)

.

.

ACIR ,

10% .

,

. , 50%

,

.

① 포괄보조사업의 목적과 우선순위를 명료하며 정확하게 설정
② 포괄보조금이 실질적인 기능을 수행하도록 전체 연방보조금에서 차지하는 비율이 적정해야 한다
③ 포괄보조 대상사업일 경우 지방정부의 집행권이 인정받아야 하며, 지역수요에 맞는 사업발굴 및 추진에 대한 재량권과 유연성을 보장한다
④ 법정 공식에 입각하여 배분되어야 하며, 공식은 지역수요를 정확하게 반영하고 법적 목적 및 우선순위와 일치해야 한다
⑤ 포괄보조금 중 재량적 재원의 비중은 전체의 10% 이내이어야 한다
⑥ 보조대상 자격기준은 지방정부의 일반적인 목적에 우호적이고 구체적이어야 하며, 서비스 공급능력 및 재정상태 등을 반영해야 한다
⑦ 매칭비율은 낮은 수준에서 법령으로 규정하여야 하며 지방정부의 예산배정을 왜곡함으로 동일 수준의 보조율이 적용되어야 한다
⑧ 계획수립, 행정보고 등 각종 부수적인 업무는 최소 수준으로 한다.
⑨ 중앙정부는 지방정부 사업계획에 대한 승인권을 보유하여야 하며 법적 목적과 부합성, 사업성과 등을 평가하여야 한다.
⑩ 지방정부가 효과적으로 관리하도록 역량강화를 지원해야 한다
⑪ 주정부는 지방비의 최소 50%를 부담하도록 한다.

제4장 포괄보조금제도의 운용실태 분석

1. 광역·지역발전특별회계의 기본구조

가. 광역·지역발전특별회계의 도입배경

.

. .

27).

.

,

(

· · : 2005). , ·

. · , ·

. ,

(: 2009).

.

, · ,

.

,

27) 역대 정부별 지역발전정책의 세부적인 특징은 김선기(2008)를 참조하기 바람.

.

나. 광역·지역발전특별회계의 기본구조

, , .

, , •

. •

200 •

2010 . • • •

.

• , • •

28).

2011 9 8,526 .

59.1% 5 8,252 36.9% 3 6,332

.

,

,

29).

28) 정부는 지역개발계정을 포괄보조금 운용체계로 전환하였다고 주장하나 내용적으로도 그러한지는 논란의 여지가 있다. 이에 대해서는 후술하기로 한다.

29) 정부는 재난복구사업 등 지역개발계정과 관련성이 낮은 예산사업을 타 계정이나 회계로 이관함에 따라 지역개발계정의 위상이 저하된 것으로 보일 뿐 이관 사업을 제외하면 예산규모의 차이는 크다고 볼 수 없다고 주장한다.

그림 4-1. 균특회계와 광특회계의 운용구조 비교

구분	지역개발사업계정			지역혁신사업계정
	지자체 자율편성사업	균형발전기반 지원사업	기타 사업	
중점목표	지역개발지원	낙후지역개발	국가정책목표	지역혁신역량강화
■특징	자율	균형	정책목표	경쟁
■배분단위	광역단체(시·도)	기초단체(시·군)	사업단위	사업단위
■편성주체	자치단체	자치단체	중앙부처	중앙부처
■재원배분	모델적용(총액배분)	내역편성(총액배분)	내역편성	내역편성
주요사업 예시	지역SOC, 관광자원 개발 등	도서, 오지, 접경 농산어촌개발 등	재해예방 및 G.B 관리 관련사업	4+9지역산업진흥, NURI사업 등

타회계 이관

구분	지역개발계정		광역발전계정
	시·도 자율편성사업	시·군·구 자율편성사업	
중점목표	광역적 지역개발 및 기초생활권 특화발전		광역경제권 지원
■특징	자율	자율	상생발전, 규모화
■배분단위	광역단체(시·도)	기초단체(시·군·구)	사업단위
■편성주체	자치단체	자치단체	중앙부처
■재원배분	모델적용(총액배분)	모델적용(총액배분)	내역편성
주요사업	지역SOC, 관광자원개발향, 향토·지연산업 발전 등	기초생활환경정비, 소득증대, 경관개선, 역량강화	선도산업, 인력양성, 광역권 연계/협력 등

표 4-1. 광특회계의 예산규모 내역과 추이

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
합 계(억원)	53,267	59,087	68,685	78,294	94,311	99,010	98,526
광역발전계정	12,767 (24.0%)	13,960 (23.6%)	14,921 (21.7%)	16,770 (21.4%)	54,024 (57.3%)	58,946 (59.5%)	58,252 (59.1%)
지역개발계정	40,500 (76.0%)	45,127 (76.4%)	50,288 (73.2%)	57,676 (73.7%)	36,588 (38.8%)	36,282 (36.6%)	36,332 (36.9%)
제주자치계정	–	–	3,476 (5.1%)	3,848 (4.9%)	3,719 (3.9%)	3,782 (3.8%)	3,942 (4.0%)

주 : 일반회계, 기금 국고보조사업과 회계간 이관을 반영한 수치임

2. 포괄보조금제도의 운용체계

가. 유사·중복사업의 통합

30). 15 2008 1 2,260

200 19

30) 지역개발사업의 유사·중복과 예산낭비 사례에 대해서는 감사원(2009)을 참고하기 바람.

표 4-2. 포괄보조금 도입과 통합대상 균형발전기반 지원사업

사업명	'08년 예산 (억원)	사업 내용
① 행정안전부	2,225	
• 접경지역 지원	511	• 도로, 마을회관 등 정주환경 개선
• 도서지역 개발	954	• 생산, 생활기반시설 확충
• 소도읍 육성	464	• 생활편익, 소득·문화기반시설 등
• 살기좋은지역 만들기	296	• 우수 지자체 인센티브
② 농림수산식품부	6,936	
• 신활력지원	1,882	• 특화품목 육성을 통한 자립기반 확립
• 농촌생활환경정비	3,109	• 면단위 기초생활환경 정비
• 농촌마을종합개발	1,235	• 경관개선, 생활환경정비, 소득기반
• 전원마을 조성	103	• 기반시설, 부지조성 등
• 어촌종합개발	298	• 생활환경 개선, 생활·소득기반 확충
• 농촌농업생활용수 개발	309	• 급수취약지역 지하수 개발 등
③ 국토해양부	3,099	
• 개발촉진지구 지원	1,816	• 낙후지역 기반시설 확충
• 주거환경 개선	1,133	• 도심불량주거지 도로, 상하수도 정비
• 살고싶은 도시 만들기	150	• 시범도시·마을 인센티브
④ 산림청	228	
• 산촌생태마을 조성	228	• 생활환경 개선, 생산기반시설 등
⑤ 환경부	594	
• 도서지역식수원 개발	594	• 도서지역의 식수원 개발

나. 지역개발계정 포괄보조사업의 구조

2010 (19+5) 2011

18 4 (18+4)

표 4-3. 광특회계 내 포괄보조사업의 운용체계와 예산

구분	부처	포괄보조 사업명	내역사업	'10 (억원)	'11 (억원)
지역개발계정 합계				36,924	36,332
시도 자율 편성 사업	소계			21,719	22,098
	문화부	①문화시설 확충 및 운영	·박물관, 문예회관 등(18개)	1,438	1,388
		②관광자원 개발	·문화도시, 관광지 개발(8개)	2,048	2,541
		③체육진흥시설 지원	·운동장, 수영장 등(11개)	909	959
		④지역문화산업 육성지원	·문화컨텐츠센터 등(8개)	255	168
	문화재청	⑤문화유산 관광자원화	·지역문화유산개발 등(5개)	303	181
	농식품부	⑥농어촌자원복합산업화지원	·도농교류활성화 등(13개)	2,219	2,306
		⑦농어업기반정비	·밭기반 정비 등(13개)	2,399	2,464
	농진청	⑧지역농촌지도사업 활성화	·농촌지도기반 조성 등(5개)	313	413
	산림청	⑨산림경영자원 육성	·임산물 수출촉진 등(3개)	684	155
		⑩산림휴양·녹색공간조성	·휴양림, 수목원 등(4개)	1,352	1,407
	지경부	⑪지역특성화산업 육성	·섬유패션산업 등(10개)	702	1,028
	중기청	⑫전통시장 및 중소유통물류 지원	·전통시장 시설현대화 등(2개)	1,568	1,741
	복지부	⑬청소년시설 확충	·공부방, 수련시설 등(2개)	359	485
	환경부	⑭상수도시설 확충 및 관리	·생활용수공급 등(4개)	2,875	3,651
		⑮자연환경 보전 및 관리	·자연환경보전 등(2개)	828	701
	국토부	⑯해양 및 수자원 관리	·연안정비 등(3개)	474	478
		⑰대중교통 지원	·물류단지 지원 등(5개)	426	457
		⑱민자유치접속도로 지원	·가덕대교 건설 등(6개)	1,405	0
		⑲지역거점 조성지원	·국민임대산단 조성 등(2개)	1,161	1,575
시군구 자율 편성 사업	국토부	①성장촉진지역 개발	·개촉지구 지원 등(3개)	2,137	2,201
	행안부	②특수상황지역 개발	·접경지역 지원 등(15개)	1,913	1,968
	국토부	③도시활력증진지역 개발	·주거환경 개선 등(16개)	1,015	964
	농식품부	④일반농산어촌 개발	·전원마을 조성 등(15개)	9,581	9,101
	환경부	⑤도서지역식수원 개발	·도서지역 식수원 개발(1개)	560	0
	소 계			15,206	14,234

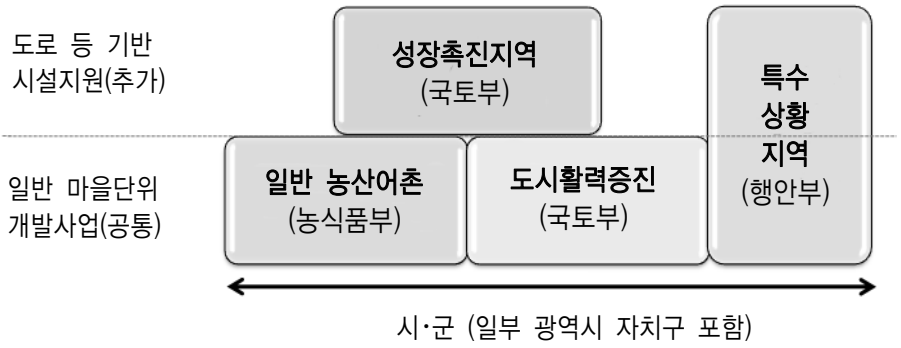
주 : 시·군·구 자율편성사업 중 도서지역 식수원개발은 시·도 자율편성의 상수도시설 확충 관리와 통합하였으며 시·도 자율편성 중 민자유치접속도로 지원은 2010년 종료사업

31).

, 50 , 15

70 32).

그림 4-2. 성장촉진지역의 지정대상과 재정지원체계



31) 기초생활권의 공간정책과 연계하여 4개 권역으로 분리하였으나 관련 부처간 이해관계가 첨예하게 대립되자, 타협안으로 공간별 소관 부처를 지정한 측면도 있다.

32) 균특회계는 조건불리지역을 낙후지역으로 명명하고 오지지역, 도서지역, 접경지역, 개발촉진지구 등을 포함시켰다. 광특회계는 낙후지역을 성장촉진지역으로 명칭을 변경하면서 도서지역과 접경지역을 특수상황지역으로 분리하였다. 도서지역은 다시 특수상황지역 도서와 성장촉진지역 도서로 분리하고, 성장촉진지역의 부속 도서는 특수상황지역에서 제외하였다. 낙후지역정책의 현황과 발전방안에 대해서는 지역발전위원회(2008)를 참고하기 바람.

, 2011 · ·

4 . 2011

, , , 4

. 4

.

· · . · ·

.

표 4-4. 시·군·구 자율편성사업의 4대기능 재편 현황

포괄보조사업	기존 내역사업	변경 내역사업
성장촉진지역 (국토부)	①개촉지구 지원 ②도서종합개발	①지역접근성시설지원 ②성장기반시설지원
특수상황지역 (행안부)	①도서종합개발 ②소도읍육성 ③접경지역지원, ④살기좋은지역만들기 ⑤어촌종합개발 ⑥신활력지원 ⑦농촌마을종합개발 ⑧전원마을조성 ⑨농촌생활환경정비 ⑩농촌농업생활용수개발 ⑪기계화경작로확포장 ⑫소규모용수개발 ⑬주거환경개선 ⑭개촉지구지원 ⑮산촌생태마을조성	①기초생활기반확충 ②지역소득증대 ③지역경관개선 ④지역역량강화
일반 농산어촌지역 (농식품부)	①도서종합개발 ②소도읍육성 ③지표수보강개발 ④살기좋은지역만들기 ⑤어촌종합개발 ⑥신활력지원 ⑦농촌마을종합개발 ⑧전원마을조성 ⑨농촌생활환경정비 ⑩농촌농업생활용수개발 ⑪기계화경작로확포장 ⑫소규모용수개발 ⑬주거환경개선 ⑭개촉지구지원 ⑮산촌생태마을조성	①기초생활기반확충 ②지역소득증대 ③지역경관개선 ④지역역량강화
도시활력 증진지역 (국토부)	①도서종합개발 ②소도읍육성 ③지표수보강개발 ④살기좋은지역만들기 ⑤어촌종합개발 ⑥신활력지원 ⑦농촌마을종합개발 ⑧전원마을조성 ⑨농촌생활환경정비 ⑩농촌농업생활용수개발 ⑪기계화경작로확포장 ⑫소규모용수개발 ⑬주거환경개선 ⑭개촉지구지원 ⑮산촌생태마을조성 ⑯살고싶은도시만들기	①기초생활기반확충 ②중심시가지재생 ③주거지재생 ④지역역량강화

다. 재원배분기준

(,) (, ,
) 3

18

,

.

.

CDBG , CDBG

.

그림 4-3. 포괄보조금의 재원배분 구조

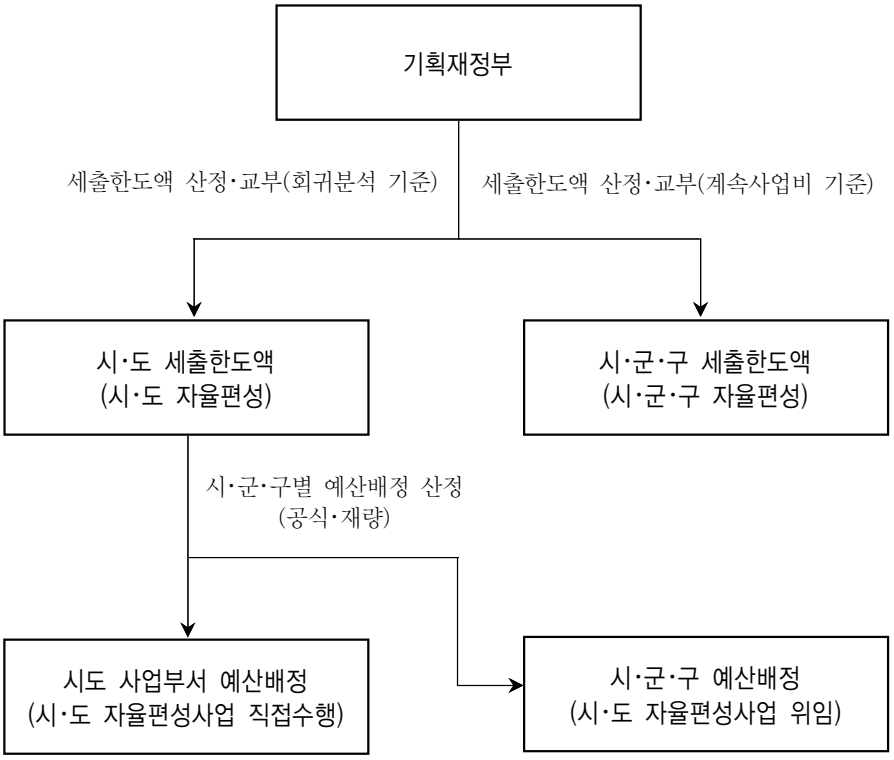


표 4-5. 시·도자율편성사업의 배분기준

시·도	배분기준	
	산식	정책적 고려요인
부산	–	기획재정부 지침, 군·구 재정여건, 사업의 효과성 등을 종합적으로 고려하여 예산심의
대구	–	구·군비 부담으로 보조율이 높은 사업 위주로 추진될 우려가 있어 기획재정부 지침, 단체간 형평성 등을 고려하여 배분
인천	–	기획재정부 지침, 시정방침 등을 고려하여 배분
광주	–	집행실적 우수사업, 지방비 부담률이 낮고 투자효과가 높은 사업, 사전이행절차 준수사업, 지역발전위원회 평가결과 삭감우선순위, 시정 우선사업('행복한 창조도시건설' 등), 지역발전 연계사업, 국가 정책적 인센티브 지원이 가능한 사업 위주로 선정
대전	–	기획재정부 지침, 지역경제 활성화 및 고용창출 실적, 예산집행 가능성, 복합시설 및 지역간 연계성, 지역발전위원회 평가결과, 전통시장 활성하 및 녹색성장사업, 예산낭비 지적사항 등을 고려하여 배분
경기	최근 3년간 가중평균 예산액 기준으로 실·국 배분	전년도 성과부진사업은 사업별 산정액에서 10~20% 감액배정(집행실적 60% 이하, 지역발전위원회 평가결과 C·D 하위등급)
충북	–	세출한도액이 매년 줄어들고 영세하여 산식 적용의 필요성이 낮으며 시군구자율편성이 산식으로 운용되기 때문에 시도자율편성은 재량적 배분방식으로 대응함. 다만, 세출한도액의 70%는 3년 평균 배정액(80%)과 사전수요조사결과(20%)를 반영하며 나머지 30%는 유보재원으로 분류하여 특수수요 대응
충남	회귀분석(면적, 노령화지수, 1인당 세출액, 인구)	정책고려 요인 없음
전북	회귀분석(인구, 농경지비율, 주민세소득할, 낙후도지수)	정책고려 요인 없음
전남	–	전년도 배정액을 참고하여 실국별 한도액을 부여한 후, 차년도 신청사업의 예산을 조정하며 시·군 재정자립도 등으로 고려하여 안배
경남	–	국정·도정 핵심과제 및 대형 개발사업 위주로 배분하며 사전절차 미이행 신규사업은 배분제외, 집행율 60% 이하사업 감액배분
제주	–	연차별 투자계획, 일몰사업비, 포괄보조금 증가율 등을 고려하여 실국별 한도액 배분

주 : 조사에 응하지 않은 울산광역시, 강원도, 경상북도는 제외하였다.

· 3

. ,

.

, , , 8

33).

– 전라북도 시·도 자율편성사업 재원배분모형 –

$$\ln(y) = 7.001 + 0.123\ln x_1 + 0.021x_2 - 0.094\ln x_3 + x_4$$

여기서, x_1은 3년평균 인구, x_2는 농경지비율, x_3는 3년평균 주민세 소득세할, x_4는 낙후도지수이며 낙후도지수는 5년평균 인구증가율, 제조업종사자비율, 도로율, 승용차 등록대수, 인구당 의사수, 노령화지수, 3년간 평균 재정자립도, 토지이용비율로 산출함

라. 통합보조율

. · · ·

100% 30%~90%

.

,

.

.

33) 재원배분모형에 의한 산정작업은 전북발전연구원이 수행하며, 전라북도는 그 결과를 토대로 시·군사업의 예산을 배정한다.

.

. .

. 50%

80% .

10%p 70% .

,

.

,

. .

표 4-6. 지역개발계정 포괄보조사업의 통합보조율 현황

포괄보조 사업명	보조율	포괄보조 사업명	보조율
① 문화시설 확충 및 운영	40%	⑬ 대중교통지원	90%
② 관광자원 개발	50%	⑬ 지역거점 조성지원	100%
③ 체육진흥시설 지원	30%	⑭ 문화유산 관광자원화	50%
④ 지역문화산업 육성 지원	50%	⑮ 지역농촌지도사업 활성화	50%
⑤ 농어촌자원 복합산업화 지원	50%	⑯ 산림경영자원 육성	80%
⑥ 농어업 기반정비	80%	⑰ 산림휴양·녹색공간 조성	50%
⑦ 지역특성화산업 육성 지원	50%	⑱ 전통시장 및 중소유통물류기반 조성	60%
⑧ 청소년시설 확충	30~88%	① 성장촉진지역 개발	100%
⑨ 상수도시설 확충 및 관리	70%	② 특수상황지역 개발	80%
⑩ 자연환경 보전 및 관리	50%	③ 도심활력증진지역 개발	50%
⑪ 해양 및 수자원 관리	50%	④ 일반농산어촌 개발	70%

주 : 특수상황지역 국고보조율은 2010년 70%에서 80%로 상향 조정하였다.

마. 적격사업 및 예산신청절차

, ,

. . . , .

, .

– 포괄보조사업 목적에 부합하는 사업 –

① 기초생활권 기반확충사업 : 도서개발사업, 소도읍사업, 접경지역사업, 농어촌 생활환경·전원마을조성·농촌농업생활용수개발, 어촌개발, 개촉지구사업, 도시환경개선사업, 산촌개발사업, 지방상수도
② 지역사회기반시설 확충·개선
③ 지역의 문화·예술·체육·관광 개발·확충
④ 지역의 물류·유통기반 확충등 산업기반조성
⑤ 향토자원 개발 및 활용
⑥ 지역발전 관련 조사·연구, 원리금 상환(공자기금, 일시차입) 등

. ,

, , .

– 포괄보조사업 사전검증 대상 –

① 광특회계 지원대상 사업인지 여부
  ■ 광특회계 포괄보조사업의 목적에 부합하는지 여부
  ■ 광특회계 제외대상 사업(지방이양사무 등) 여부
② 투자효율성 측면에서 타당한지 여부
  ■ 다른 사업과의 유사·중복적인 설계 여부
  ■ 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 사전절차 이행 여부
③ 현재 추진할 시급성 및 집행 가능성
  ■ 현재 추진해야 할 시급성
  ■ 세부적인 집행계획의 마련 여부 등 집행 가능성
④ 물량 및 단가의 적정성
  ■ 현재의 사업수행 방식의 적정성, 투입비용 대비 효율성

. . . ,

.

5

그림 4-4. 지역개발계정 계속사업의 예산신청 절차

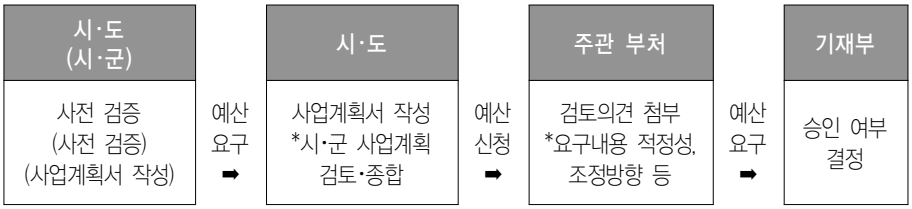
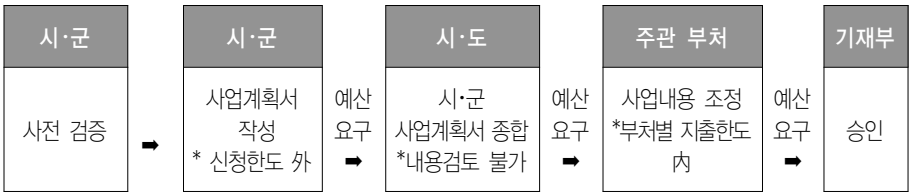


그림 4-5. 지역개발계정 신규사업의 예산신청절차



3. 포괄보조금의 운용·관리에 대한 전수조사

가. 전수조사의 목적과 개요

34).

34) 본 연구는 설문조사와 포괄보조금 실태조사를 같이 하였다. 설문조사 및 실태조사는 지역발전위원회의 협조를 받아 수행하였으며 경상북도, 전라남도 일부 시·군을 제외하면 대부분의 자치단체가 조사에 응하였다. 설문조사 결과는 제3절, 실태조사는 제4절에서 제시하기로 한다.

나. 포괄보조사업의 적합성에 대한 설문조사

35).

35) 예를 들어 유류피해지역 기반조성, 특정도로 건설지원, 중부내륙권 관광개발, 근대역사경관조성 등의 경우 해당 자치단체 입장에서는 사업이관의 타당성이 있다고 제시한 사업들이다.

3

2010

H/W

2010 50

36).

36) 전주 전총문화도시 조성사업의 총사업비는 계획기간2016~2020년) 내 1조 7,109억원에 달하며 이 중에서 국비부담은 4,112억원, 지방비 9,433억원, 민자 3,564억원으로 구성되어 있다. 2010년의 경우 총사업비는 100억원이며 이 중에서 국비는 지방비 50억원(도비 10억원, 시비 40억원)은 전라북도 세출한도액에 산입하였으나 이 사업의 주체는 전주시이기 때문에 전라북도가 이용할 수 있는 세출한도액을 그만큼 잠식하게 된다.

표 4-7. 포괄보조사업 이관에 대한 설문조사 결과

이관 방식		이관대상 사업명	이관(이양) 사유
광특회계 계정간 사업조정	시·도 자율편성 → 광역계정	연안정비사업(국토해양부)	연안정비계획에 따라 추진하는 대규모 국토보전사업으로 국가사무
		시·도 자율편성 → 시·군·구 자율편성	지역사회 수요는 급증하고 있으나 재정부담으로 적기대응 미흡
		지방산업단지 공용용수도 건설지원	국고보조율이 100%이고 사업비가 커 세출한도액만 잠식하며 폐수 처리시설 (국고보조), 진입도로 (광역계정)와 연계추진 필요
	시·도 자율편성 → 시·군·구 자율편성	문화시설확충 및 운영(문광부)	지역의 특색있는 관광자원 개발
		관광자원개발(문광부)	지역의 특색있는 관광자원 개발
		전통시장시설 현대화	시도 우선순위에서 불리하며 시군에 이관하여 신속 추진
타 회계와 사업조정	시·도 자율편성 → 일반회계	산림경영자원육성(산림청)	총 사업비 5억원으로 3년간 지원하기에 예산부족
		경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 공주·부여 역사문화도시 조성(문광부)	일반회계에서 지역개발계정으로 이관된 사업으로 세출한도액을 잠식하여 다른 시·군 포괄보조사업을 위축
		상수도시설확충 및 관리(환경부)	1개소 사업비가 50~100억원에 달하는 대규모 개발사업으로 지방부담 과다
		농어촌자원 복합산업화지원(농식품부)	사업비가 30~70억원으로 지방부담 과다
		문화유산관광자원개발(문화재청)	사업비 부족으로 추진 애로
	시군구 자율편성 → 일반회계	도서식수원 개발	대규모 예산과 장기간 사업추진을 요구하여 재정부담 과다
		읍·면단위, 권역별 종합개발사업	
		지표수보강사업	2010년까지 시도자율편성으로 운영한 사업으로 시군에서 예산확보 애로

나. 지방비부담 관련 설문조사

50%

50%

표 4-8. 지방비 부담에 대한 시·도 설문조사 결과

현황 및 문제점	개선방안
• 사업별 국비보조율 차등 운영으로 지방비 부담 과다 * 지방비부담 큰 사업은 회피	• 재정여건을 감안하여 국고보조율 차별화 및 사업별 국고보조율도 조정 * 지방비부담율 경감 및 국고보조율 단일화(80%) • 지방비부담 없이 배분
• 통합보조율 적용으로 기승인 사업의 포기 및 집행율 저조 * 그동안 시군 낙후지역 중심으로 운영	
• 문화·체육시설 조성사업의 국가수요가 확대되고 있으나 국고보조율이 상대적으로 낮아(30~40%) 시설확충 애로	• 국고보조율을 50% 수준으로 인상
• 지방이양사업의 경우(해양 및 수자원 관리 등) 국고보조율이 낮아 사업추진 애로	• 시군구 자율편성의 국고보조율 인상
• 전통시장 시설현대화사업의 기초자치단체 부담이 커 사업추진 애로	• 국고보조율 인상(60%→80%)
• 도서관 건립사업은 국고보조율 20%를 적용하여 우선순위 상 불이익	• 미술관 수준으로 인상(20%→30%)
• 문화관광, 주거환경개선, 상수도시설 확충, 농업 관련 사업의 지방비부담 과중	• 국고보조율 인상 및 재정여건에 따라 국고보조율 차등운영
• 토지매입비, 기본계획수립비 등 사전절차에 필요한 지용은 제외	• 사전절차 소요비용을 지방비 부담률 산정에 포함
• 지방문화산업 기반조성사업의 국고보조율이 당초 70%에서 50%로 변경되어 지방부담 증가 * '08~'10년 기간 국고보조율 70% 운영	• 국고보조율 인상(50%→70%)

표 4-9. 지방비 부담에 대한 시·군·구 설문조사 결과

현황 및 문제점	개선방안
• 도시활력증진지역의 국고보조율이 낮아 신규사업 발굴 곤란	• 여타 지역의 사업과 형평성 차원에서 70% 이상으로 상향 조정
• 계속사업의 경우 기존보조율 적용으로 지방비 부담	• 계속사업(세출한도 내 사업)도 통합보조율 적용
• 접경지역은 정주환경, 재정여건 등에서 성장촉진지역 못지 않게 불리하나 국고보조율은 차별	• 성장촉진지역 수준의 국고보조율 적용
• 성장촉진지역의 국고보조율 10%p 상향 조정은 실제로 이루어지지 않음	• 성장촉진지역 국고보조율 10%p 상향적용을 의무화
• 시·군 지방비부담 과중 * 국고보조금 삭감 시 지방비 부담 증가분을 시군에 전가	• 도비 부담률 적정화 * 지방재정법시행령(제33조1항) '국고보조 사업의 지방비부담에 대한 시도와 시군구의 부담비율'에 포괄적으로 명시
• 문화체육관광부 소관 포괄보조금은 총 사업비 개념이 아닌 실제 건립비의 40% 범위에서 지원 *부지·지분 매입비 제외	• 행사성 경비 및 경상경비가 아닌 건립비(투자사업)은 총사업비 개념으로 지원
• 타 회계에서 이관된 사업은 세출한도액 범위에서 사업비를 배분해야 함으로 다른 계속사업도 추진 곤란	• 타회계 이관사업은 사업비만큼 세출한도액 반영 증액
• 읍면단위 종합정비사업(100억원), 권역단위 종합개발사업(30-70억원) 등은 사업비 자체가 커 지방부담 과중	• 광역계정으로 이관하거나 국고보조율 인상

4. 지방비 부담의 실태분석

가. 시·도 자율편성사업의 지방비부담 현황

,

. 2010 2011 14 · .

· , 2010 54.5%

2011 54.4% .

· 13.7% 13.0% · · 26.5%
27.2% . 50%
, , · ·
46.6% . ,
32.2%, 26.5%
.
, ,
, , ,
. ,
.
,
. .

표 4-10. 시·도 자율편성사업의 재원분담 현황

(단위 : 억원, %)

세부사업	2010년				2011년			
	합계	국비	시도비	시군구비	합계	국비	시도비	시군구비
합 계	36,376 (100)	19,832 (54.5)	4,977 (13.7)	9,645 (26.5)	37,631 (100)	20,487 (54.4)	4,898 (13.0)	10,002 (27.2)
문화시설 확충 및 운영	3,464 (100)	1,116 (32.2)	645 (18.6)	1,577 (45.5)	3,623 (100)	1,140 (31.5)	730 (20.1)	1,752 (48.4)
관광자원개발	3,981 (100)	1,858 (46.7)	497 (12.5)	1,426 (35.8)	4,547 (100)	2,289 (50.3)	388 (8.5)	1,689 (37.2)
체육진흥시설 지원	3,023 (100)	797 (26.4)	373 (12.4)	1,782 (58.9)	2,781 (100)	767 (27.6)	407 (14.6)	1,485 (53.4)
지방문화산업 기반조성	441 (100)	217 (49.3)	183 (41.4)	40 (9.1)	280 (100)	145 (51.7)	93 (33.4)	12 (4.2)
문화유산 관광자원화	487 (100)	266 (54.6)	172 (35.4)	49 (10.1)	233 (100)	140 (60.2)	22 (9.2)	71 (30.5)

세부사업	2010년				2011년			
	합계	국비	시도비	시군구비	합계	국비	시도비	시군구비
농어촌자원 복합산업화지원	5,281 (100)	2,225 (42.1)	265 (5.0)	1,378 (26.1)	5,617 (100)	2,309 (41.1)	320 (5.7)	1,214 (21.6)
농어업기반정비	3,461 (100)	2,661 (76.9)	491 (14.2)	294 (8.5)	3,448 (100)	2,759 (80.0)	396 (11.5)	279 (8.1)
지역농촌지도 사업 활성화	615 (100)	318 (51.7)	117 (19.0)	180 (29.3)	858 (100)	417 (48.6)	149 (17.4)	293 (34.1)
산림경영자원 육성	593 (100)	401 (67.6)	47 (7.9)	124 (20.9)	286 (100)	170 (59.3)	34 (12.0)	66 (23.2)
산림휴양 녹색공간 조성	2,508 (100)	1,282 (51.1)	655 (26.1)	568 (22.6)	2,579 (100)	1,335 (51.8)	587 (22.8)	657 (25.5)
지역특성화 산업 육성	1,237 (100)	576 (46.6)	584 (47.2)	77 (6.2)	1,981 (100)	964 (48.7)	852 (43.0)	130 (6.6)
전통시장 및 중소유통물류 기반 지원	2,131 (100)	1,317 (61.8)	260 (12.2)	521 (24.5)	2,542 (100)	1,576 (62.0)	237 (9.3)	684 (26.9)
청소년시설 확충	508 (100)	296 (58.2)	76 (14.9)	122 (23.9)	801 (100)	432 (54.0)	59 (7.4)	309 (38.6)
상수도시설 확충 및 관리	3,493 (100)	2,587 (74.1)	202 (5.8)	704 (20.1)	4,281 (100)	3,186 (74.4)	201 (4.7)	884 (20.6)
자연환경 보전 및 관리	1,480 (100)	787 (53.1)	271 (18.3)	422 (28.5)	1,073 (100)	596 (55.6)	255 (23.7)	222 (20.7)
해양 및 수자원 관리	582 (100)	359 (61.7)	45 (7.7)	178 (30.6)	543 (100)	326 (60.0)	47 (8.6)	170 (31.3)
대중교통 지원	582 (100)	392 (67.4)	48 (8.2)	142 (24.5)	635 (100)	457 (72.2)	110 (17.2)	68 (10.8)
민자유치 접속도로 지원	1,435 (100)	1,405 (97.9)	30 (2.1)	– (0.0)	– (100)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)
지역거점 조성지원	1,072 (100)	970 (90.5)	15 (1.4)	61 (5.7)	1,522 (100)	1,479 (97.2)	12 (0.8)	17 (1.1)

•

. ,

. 30~40%

.

,

.

표 4-11. 시·도 자율편성사업의 시·도별 재원분담 현황

(단위 : 억원, %)

	2010년				2011년			
	합계	국비	시도비	시군구비	합계	국비	시도비	시군구비
경기	36,376 (100)	19,832 (54.5)	4,977 (13.7)	9,645 (26.5)	37,631 (100)	20,487 (54.4)	4,898 (13.0)	10,002 (26.6)
강원	2,769 (100)	1,324 (47.8)	586 (21.2)	859 (31.0)	3,575 (100)	1,381 (38.6)	549 (15.3)	1,646 (46.0)
충북	3,171 (100)	1,496 (47.2)	274 (8.6)	1,142 (36.0)	3,419 (100)	1,715 (50.2)	326 (9.5)	1,194 (34.9)
충남	2,043 (100)	1,180 (57.8)	300 (14.7)	553 (27.1)	1,983 (100)	1,153 (58.1)	251 (12.7)	478 (24.1)
전북	4,746 (100)	2,443 (51.5)	465 (9.8)	1,336 (28.1)	4,598 (100)	2,369 (51.5)	320 (7.0)	1,374 (29.9)
전남	4,467 (100)	2,401 (53.8)	208 (4.6)	1,530 (34.3)	4,444 (100)	2,437 (54.8)	239 (5.4)	1,418 (31.9)
경남	5,248 (100)	3,072 (58.5)	391 (7.5)	1,348 (25.7)	5,475 (100)	3,095 (56.5)	430 (7.9)	1,370 (25.0)
제주	1,537 (100)	1,055 (68.6)	372 (24.2)	– (0.0)	1,546 (100)	1,121 (72.5)	391 (25.3)	– (0.0)
부산	1,786 (100)	1,122 (62.8)	562 (31.5)	21 (1.2)	1,862 (100)	960 (51.5)	736 (39.5)	34 (1.9)
대구	1,227 (100)	633 (51.6)	460 (37.5)	133 (10.8)	1,190 (100)	616 (51.8)	453 (38.1)	115 (9.7)
인천	709 (100)	444 (62.5)	157 (22.1)	102 (14.3)	669 (100)	370 (55.3)	163 (24.3)	88 (13.2)
광주	965 (100)	454 (47.0)	511 (53.0)	– (0.0)	916 (100)	539 (58.8)	377 (41.2)	– (0.0)
대전	729 (100)	427 (58.6)	302 (41.4)	– (0.0)	761 (100)	450 (59.1)	311 (40.9)	– (0.0)
울산	549 (100)	287 (52.3)	190 (34.6)	72 (13.0)	518 (100)	235 (45.3)	157 (30.2)	125 (24.1)

,

10% .

2011 , , ,

나. 시·군·구 자율편성사업의 지방비부담 현황

70%

50%~100%

80% 2011

87.5% . 70%

, 100%

.

2010 68.4%, 2011 66.2% 70% .

2010 63.3%, 2011 65.7% .

50 , 2011

46.9% . 2010 14.5%

2011 11.6% . ,

2010 34.0% 2011 41.8%

.

2011 42.9% .

.

표 4-12. 시·도 자율편성사업의 시·도별 재원분담 현황

(단위 : 억원, %)

		2010년				2011년			
		합계	국비	시도비	시군구비	합계	국비	시도비	시군구비
합계		15,522 (100.0)	10,719 (69.1)	967 (6.2)	3,930 (25.3)	15,653 (100.0)	10,565 (67.5)	1,073 (6.9)	4,022 (25.7)
성장촉진지역		2,164 (100.0)	1,807 (83.5)	117 (5.4)	236 (10.9)	1,770 (100.0)	1,549 (87.5)	108 (6.1)	113 (6.4)
일반 농산 어촌 지역	당초	10,177 (100.0)	6,959 (68.4)	523 (5.1)	2,664 (26.2)	10,527 (100.0)	6,972 (66.2)	693 (6.6)	2,864 (27.2)
	성촉지역 제외	3,398 (100.0)	2,149 (63.3)	235 (6.9)	1,012 (29.8)	4,079 (100.0)	2,679 (65.7)	300 (7.5)	1,103 (27.0)
도시 활력 증진 지역	당초	1,590 (100.0)	820 (51.5)	230 (14.4)	540 (33.9)	1,494 (100.0)	700 (46.9)	174 (11.6)	624 (41.8)
	자치구 제외	522 (100.0)	303 (58.2)	108 (20.6)	111 (21.2)	641 (100.0)	253 (39.5)	112 (17.5)	275 (42.9)
특수상황지역		1,572 (100.0)	1,127 (71.7)	95 (6.0)	350 (22.3)	1,730 (100.0)	1,239 (71.6)	95 (5.5)	396 (22.9)

다. 사례분석 : 전라북도

. · · .

.

. · 2009 21.8%, 2010 26.9%, 2011 28.1% . · 2009 22% 2011 29.2% . 2009 63.7% 2011 58.3% ·

,

.

표 4-13. 포괄보조사업의 지방비 부담비율 현황(전라북도)

부처	2009년(최종예산)			2010년(최종예산)			2011년 (1차 추경)		
	국비 부담율	도비 부담율	시군비 부담율	국비 부담율	도비 부담율	시군비 부담율	국비 부담율	도비 부담율	시군비 부담율
광특회계 합계	63.53%	9.59%	21.83%	62.18%	5.11%	26.97%	57.95%	5.42%	28.12%
개발계정 소계	63.75%	9.19%	21.98%	63.41%	3.85%	23.38%	58.33%	4.78%	29.23%
행정안전부	35.32%	22.38%	42.30%	65.96%	0.68%	2.10%	52.68%	13.93%	33.39%
소방방재청	64.33%	17.84%	17.84%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
문화체육관광부	45.96%	1.34%	52.70%	43.90%	0.10%	7.11%	46.81%	0.36%	52.83%
문화재청	50.00%	0.00%	50.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
농림수산식품부	67.38%	5.26%	14.15%	63.96%	1.80%	7.17%	52.87%	3.38%	26.85%
농촌진흥청	50.33%	12.83%	36.84%	59.07%	0.11%	0.55%	59.20%	13.93%	26.87%
산림청	55.07%	13.10%	31.83%	56.99%	0.39%	1.61%	58.72%	9.65%	31.63%
지식경제부	53.57%	28.57%	17.86%	69.66%	0.06%	0.00%	57.14%	42.86%	0.00%
중소기업청	59.04%	0.31%	37.05%	59.20%	0.04%	0.88%	62.02%	0.00%	36.35%
보건복지가족부	81.10%	0.00%	18.90%	43.06%	0.00%	0.30%	75.54%	0.00%	24.46%
환경부	64.94%	1.97%	33.09%	77.06%	0.00%	1.11%	63.41%	0.91%	35.68%
국토해양부	74.96%	12.89%	12.15%	77.47%	0.65%	2.56%	76.52%	5.86%	17.61%

자료 : 전라북도 내부자료를 토대로 연구자가 분류하여 집계하였다.

2009 63.0%, 2010 66.6%, 2011 68.9%

8.6% 6.0% 23.5%

26.1%

50%

,

.

표 4-14. 시·군·구 자율편성사업의 지방비 부담비율 현황(전라북도)

		합계	도서종합개발	소도읍육성	신활력지원	기계화경작로확포장	농촌마을종합개발	전원마을조성	일반용수개발(지표수)	일반용수개발(소규모)	농촌농업생활용수개발	개발촉진지구	주거환경개선
2009년	계	1,861 (100)	58 (100)	385 (100)	385 (100)	140 (100)	229 (100)	35 (100)	28 (100)	24 (100)	14 (100)	363 (100)	200 (100)
	국비	1,173 (63.0)	41 (70.8)	60 (15.6)	261 (67.7)	112 (80.0)	160 (70.0)	24 (70.0)	28 (100)	12 (50.0)	11 (80.0)	363 (100)	100 (50.0)
	도비	161 (8.6)	9 (15.2)	118 (30.7)	– (0.0)	14 (10.0)	17 (7.5)	– (0.0)	– (0.0)	2 (10.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)
	시군비	438 (23.5)	8 (14.1)	207 (53.7)	34 (8.9)	14 (10.0)	52 (22.5)	10 (30.0)	– (0.0)	10 (40.0)	3 (20.0)	– (0.0)	100 (50.0)
	기타	90 (4.8)	– (0.0)	– (0.0)	90 (23.4)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)
2010년	계	1,688 (100)	56 (100)	95 (100)	383 (100)	160 (100)	337 (100)	35 (100)	51 (100)	14 (100)	26 (100)	160 (100)	372 (100)
	국비	1,124 (66.6)	39 (70.0)	45 (47.3)	247 (64.5)	112 (70.0)	234 (69.5)	24 (70.0)	50 (98.5)	8 (60.4)	18 (70.0)	160 (100)	186 (50.0)
	도비	80 (4.7)	8 (15.0)	23 (23.7)	– (0.0)	24 (15.0)	24 (7.0)	– (0.0)	– (0.0)	1 (7.9)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)
	시군비	402 (23.8)	8 (15.0)	28 (29.0)	54 (14.1)	24 (15.0)	79 (23.5)	10 (30.0)	1 (1.5)	4 (31.7)	8 (30.0)	– (0.0)	186 (50.0)
	기타	82 (4.8)	– (0.0)	– (0.0)	82 (21.4)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)
2011년	계	1,519 (100)	73 (100)	– (–)	– (–)	183 (100)	409 (100)	27 (100)	59 (100)	14 (100)	33 (100)	234 (100)	470 (100)
	국비	1,042 (69.1)	53 (72.0)	– (–)	– (–)	128 (70.0)	286 (70.0)	19 (70.0)	53 (89.9)	10 (70.0)	23 (70.0)	234 (100)	235 (50.0)
	도비	75 (4.4)	10 (14.0)	– (–)	– (–)	27 (15.0)	29 (7.0)	– (0.0)	– (0.0)	1 (6.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)
	시군비	395 (26.5)	10 (14.0)	– (–)	– (–)	27 (15.0)	94 (23.0)	8 (30.0)	6 (10.1)	3 (24.0)	10 (30.0)	– (0.0)	235 (50.0)

주 : 전라북도의 경우 신활력사업과 소도읍 육성사업은 2011년부터 종료

라. 재정건전성에 대한 포괄보조금의 영향 분석

,

,

,

.

,

.

.

,

.

,

.

,

2010

2011 . 2010

2011 .

ln y = 상수항 + α_1 ln x1 + α_2 x2, α_3 ln x3

여기서, y는 재정부족액, x1은 지방비 부담액, x2는 지방비 부담률, x3는 인구

(+)

.

,

.

,

2010 2011

. . .

. 2010 2011

37).

표 4-15. 시·도 자율편성사업에 대한 영향요인 분석

		상수항	ln(부담액)	ln(인구)	Adj. R^2
시·도	2011년	16.08 (3.45)*	1.11 (2.37)*	−1.01 (−2.78)*	0.35
	2010년	17.87 (3.07)*	0.67 (1.25)	−0.82 (−2.01)	0.15
시·군·구	2011년	9.31 (15.8)**	0.20 (4.1)**	0.08 (1.96)	0.16
	2010년	8.64 (15.6)**	0.27 (6.6)**	0.09 (2.27)*	0.30

5. 우리나라 포괄보조금제도의 특성과 당면현안

37) 현재로서는 재정당국이 비공개 원칙을 고수하는 한 세부적인 분석이 어려운 실정이다.

38).

38) 송미령·권인혜(2011)의 연구에 의하면 자치단체 실무자들은 지역 실정에 맞는 필요한 사업의 추진이 가능하다는 점에서 포괄보조금이 긍정적인 기여를 했으나 예산편성절차가 더 복잡하며 중앙정부의 영향력이 확대되었다는 부정적인 평가를 내리고 있다.

(2010)

39).

39) 기초생활권발전계획의 의의와 광특회계와 관계는 조기현(2009b)을 참고하기 바람.

표 4-16. 지역개발계정의 포괄보조금적 운용체계 특성 비교

포괄보조금 유형	지역개발계정 운용체계	비 고
비조건부 포괄보조금	① 배분방법 – 시·도 자율편성 : 공식주의와 재량주의 혼용 – 시·군·구 자율편성 : 계속사업 기준	포괄보조금의 선결요건 충족도 미흡
	② 정책결정의 주체 – 시·도 자율편성 : 예산배분 및 사업선정의 정책결정권 보유 – 시·군·구 자율편성 : 중앙정부 및 시·도의 정책재량에 구속	
조건부 포괄보조금	① 용도조건 – 시·도 자율편성 : 제도적으로 자율성 행사가 가능하나 통합보조율 영향으로 제한적 – 시·군·구 자율편성 : 신규사업은 중앙정부가 승인권 보유	조건부 포괄보조금 성격이 강함
	② 지방비부담 – 시·도 자율편성 : 사업별로 다른 통합보조율 – 시·군·구 자율편성 : 공간별 차등보조율	

제5장 지방재정 건전화를 위한 포괄보조금제도 발전방안

1. 기본방향

가. 기본방향

20

.

. ,

, ,

. ,

,

(a).

, ,

. ,

, .

(c). ,

.

.

.

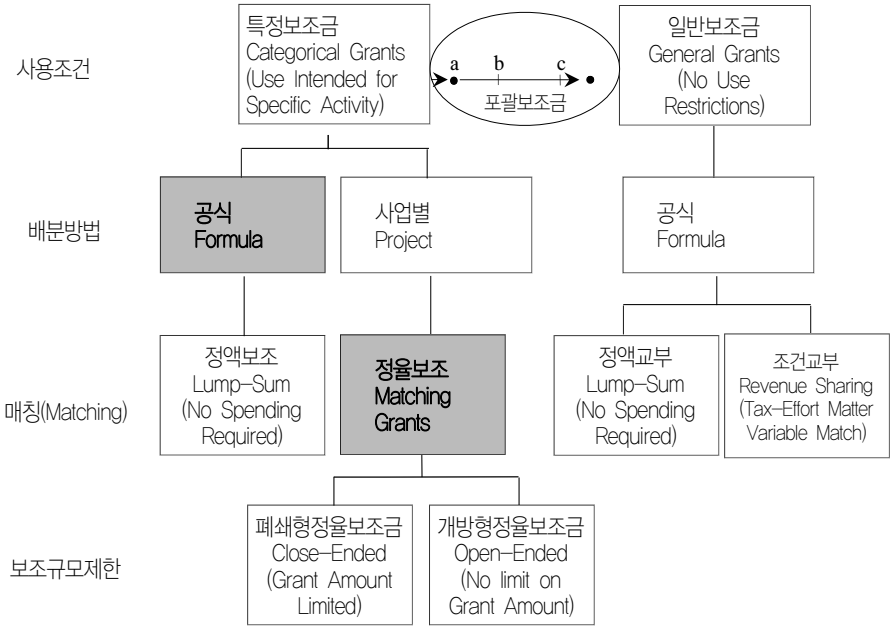
( ),

( ). 2

,

, .

그림 5-1. 한국형 포괄보조금의 위치와 운용·관리체계



.

(b). ,

.

.

c

b [40].

나. 주요 정책과제

41).

.

,

.

.

.

,

, ,

.

ACIR(1977a)

.

,

.

,

.

.

.

.

,

.

40) 어떤 의미에서 현행의 운용·관리체계를 전면적으로 수정하는 방안을 검토할 수도 있다. 지역개발계정사업 중에서 포괄보조금과 관련성이 없거나 낮은 부적격 사업은 과감하게 이관하고 소수의 적격사업만을 대상으로 이상적인 모델을 적용하는 것이다. 즉, 비록 대상사업과 재원규모가 축소된다 해도 제대로 된 포괄보조금제도를 운용하면서 점진적으로 확대, 발전하는 방향으로 전환하는 방안이다.

41) 본 연구에서는 3년 정도를 염두해 두고 단기 정책방향을 제시하고 있다.

, .

.

. , ,

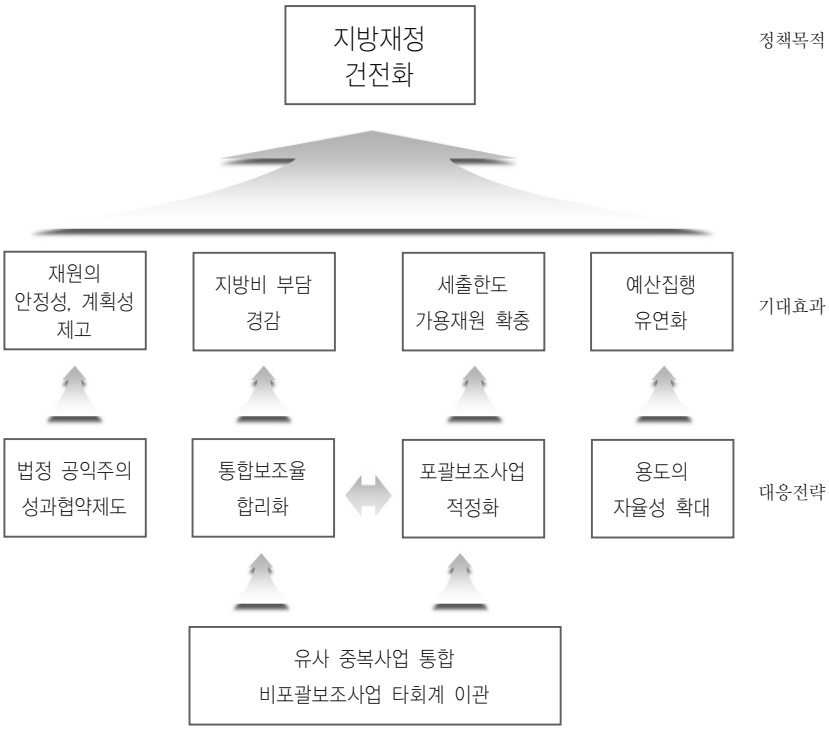
.

,

. . ,

.

그림 5-2. 지방재정 건전화와 포괄보조금 운영체계 개선 구상도



,

.

,

.

.

.

표 5-1. 현행 포괄보조금제도의 정책방향 구상

	현행	대응방향	
		단기	중장기
분권형식	중앙정부 집권방식	재원의 포괄이양 확대	자치단체 중심의 역할분담과 재원의 포괄이양
포괄보조금 성격	강한 조건부 포괄보조금	다소 약한 조건부 포괄보조금	매우 약한 조건부 포괄보조금
산정·배분 기준	공식주의 일부 운용	공식주의 확대	전면적인 공식주의
자치단체의 정책결정권	제한적	중앙정부 정책간여 완화·개선	중앙정부 정책간여 최소화
용도 자율성 및 지방비 부담	제한적	• 통합보조율 현실화 • 시·도 자율편성사업 부분 통합 • 사업간, 연도간 재원융통 허용	• 사업 및 통합보조율 전면적인 재편 • 단일 통합보조율 도입
사업배치	균특회계사업 중심	대형 지역기반사업 타회계 이관	포괄보조금 적격사업으로 재편
성과관리	내역사업별 평가	포괄보조사업별 평가	성과협약제도 도입

2. 법정 공식주의 정립

.

,

.

.

,

. 2~3

.

. ,

. CDBG

. ,

1 .

,

.

, .

.

.

.

. .

.

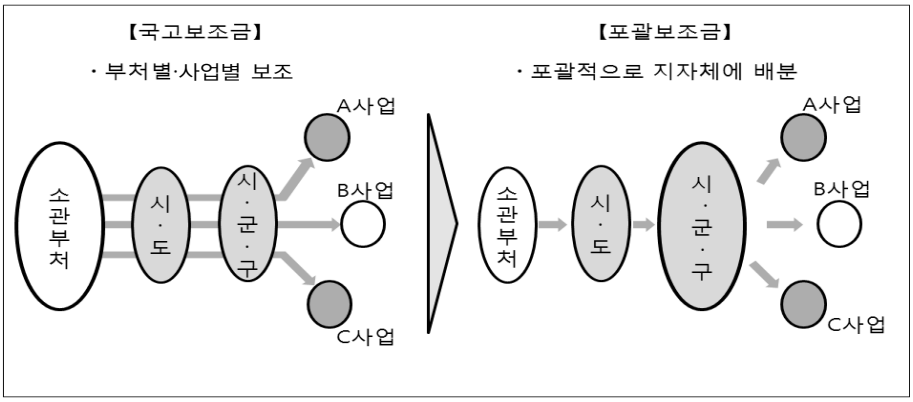
,

. ACIR(1977a)

, .

, 10% .

▌그림 5-3. 포괄보조금 산정체계 개선▐



.

.

.

, , ,

, .

3. 포괄보조사업의 재편

가. 포괄보조사업 재편기준

, ,

. ,

.

.

.

,

.

,

.

.

.

.

.

, . , ,

.

. (output),

(outcome) ,

.

,

, .

,

.

표 5-2. 지방재정 건전성과 포괄보조사업의 적격성 판단 기준

선정항목	판단기준
① 공식주의	• 공식주의 운용에 필요한 통계의 이용가능성, 속보성, 대표성이 우수한 사업
② 자치단체 자주성	• 자치사무 성격이 강한 사업 • 자치단체가 실질적인 주체로 활동하는 사업 • 중앙정부가 정책목적을 위하여 국고보조율을 운용할 필요성이 낮은 사업
③ 편익의 범위	• 편익의 범위나 외부성이 관할 자치단체에 한정되는 국지적 사업
④ 유사 중복성	• 소관 부처의 저항을 조정하기 용이한 소액 사업 • 유사 중복사업의 통합효과가 높은 사업
⑤ 성과평가	• 산출(output), 혹은 결과(output) 측정이 용이한 사업 • 성과평가 적용가능 사업

나. 유사·중복사업의 통합과 적격사업 배치

. (2010a)

, · ·

. (2010b)

· ·

.

표 5-3. 통합대상 유사·중복 내역사업과 이관대상 계정

사업의 유형	내역사업명	관계부처	현행 계정	이관 계정
지역산업 육성	지역연고산업진흥사업	지경부	시·도 자율편성	시·군·구 자율편성 혹은 시·도 자율편성
	지역산업마케팅			
	향토산업육성	농식품부		
	광역클러스터활성화		광역발전계정	
마을단위 개발사업	녹색농촌체험마을	농식품부	시·도 자율편성	시·군·구 자율편성
	농촌전통테마마을			
	어촌어항관광개발			
	산촌생태마을	산림청	시·군·구 자율편성	
	전원마을조성	농식품부	시·군·구 자율편성	
관광개발	문화관광자원개발 생태녹색관광자원개발	문광부	시·도 자율편성	

· .

, · · .

, ·

(2011)

표 5-4. 이관 대상 포괄보조 내역사업 현황

대상 회계	대상 사업	판단 기준
시·도 자율편성 → 광역발전계정	• 경주역사문화도시 조성 • 전주전통문화도시 조성 • 공주·부여역사문화도시 조성	• 대규모 개발사업 • 세출한도액 잠식
	• 산림경영자원 육성 • 상수도시설 확충 및 관리 • 농어촌자원복합산업화 • 해양 및 수자원 관리 내 연안정비사업 • 청소년시설 확충	• 국가사무 • 지방비부담 과중
시·군·구 자율편성 → 광역발전계정	• 도서지역 식수원개발 • 지표수 보강	• 국가사무 • 지방비부담 과중

,

. , •

18 10

.

(40)

42).

.

.

,

. , ,

• •

, ,

. ,

,

(: 2010b).

,

, ,

.

.

4. 통합보조율의 합리화

•

42) 국가균형발전특별법 제40조는 지역개발계정의 세출예산을 편성할 때 시·도별로 용도를 포괄적으로 지원하며(제1항) 세부내역을 구분을 금지하고 있다(제2항).

50%

50%

50%

70%

, 50

60%

70%~80%

,

. , ,

.

.

.

. 70% 10～20%p

,

. ,

, ,

.

5. 예산집행의 자율성 확대

.

.

.

• .

, ,

‘( ) ’ .

.

•

.

. 3 [43].

.

.

,

.

.

.

. 50%

A B

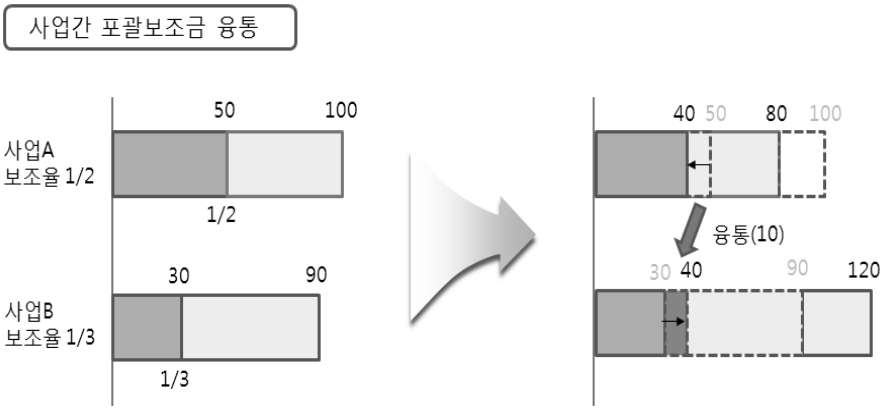
. 30% B A

.

A

.

그림 5-4. 사업간·연도간 재원융통 구상도



43) 일반적으로 개별 사업에 대한 소관 부처의 평가는 3년간의 성과를 대상으로 한다. 영국의 RDA도 3년 주기의 성과평가제도를 운용한다. 이는 예산사업의 성과가 가시적으로 나타나기까지 3년이 소요되기 때문이다.

【참고문헌】

감사원(2009), 「낙후지역 지역개발사업 추진실태」, 감사원 감사보고서

고영선(2008), “국가균형발전특별회계의 포괄보조금화 방안”, 「국가예산과 정책목표 : 지역개발정책의 방향과 전략」, 한국개발연구원

김선기(2008), “기초생활권 지역발전의 접근“, 지역발전위원회 기초생활권 TF 간담회 발표자료

박경돈·이정희(2010), 「복지포괄보조금제도의 도입에 관한 연구」, 한국행정연구원, 연구보고서 2010-24

박제성·여차민(2010), 「광역·지역발전특별회계 포괄보조사업 평가」, 국회 예산정책처, 사업평가 10-14.

송미령·권인혜(2011), 「포괄보조금제도 운영의 실태와 개선방향 」, 정책연구보고, 한국농촌경제연구원

윤영진·이재원(2006), 「국가균형발전특별회계의 개선을 위한 포괄보조제도에 관한 연구 」, 기획예산처 용역보고서

이재원(2009), “포괄보조 방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용 과제”, 「한국지방재정논집」 제14권 제1호, pp. 57～89.

임성일·이창균·서정섭(2005), 「국가균형발전특별회계의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 2008-11

조기현(2009a), “광역·지역발전특별회계를 통한 지방재정사업의 성과창출” 「지방재정과 지방세」, 통권 제22호, 한국지방재정공제회, pp. 50～73.」

_____(2009b), “기초생활권 발전구상과 계획수립의 과제”, 「지방행정 」 제673호

조기현·신두섭(2008), 「지방재정관리제도 운용실태와 개선방안 」, 한국지방행정연구원, 연구보고서

지역발전위원회(2008), 「낙후지역정책의 발전방안」, 연구용역 보고서

_____(2010a), 「광특회계 운용개선 방안 」, 지역발전위원회 내부자료

_____(2010b). 「지방의 재정자율성 제고 등을 위한 광역·지역발전특별회계사업 개편방안 연구 」, 연구용역 보고서

内閣部(2011a), 「主要國における地方向け補助金の調査結果の概要」, 第5回 地域主權戰略會

議提出資料

飛田博史(2010), “一括交付金の 檢證”, 「自治總硏究」제384호, 地方自治總合硏究所, pp. 1～47.

野呂昭郎, “アメリカおけるブロック補助金の展開とアカウソタビリティ(上)" 「敎經濟學硏究」, 第53卷 第3號, 2000, pp. 83～98.

赤井伸郎외, 「지방교부세의 經濟學:理論·實證に基づく改革」, 有斐閣, 2003, pp.73～107

內閣部(2011b), 「地域自主戰略交付金 について」, 2011. 2. 7

ACIR(1977a), *Block Grants : A Comparative Analysis*.

_____(1977b), *Block Grants A-60*

_____(1995), *An Information Report, Charasteristics of Federal Grant-in-Aid Programs to State and Local Governments Grants Funded*

Bergvall, Daniel, Claire Charbit, Dirk-Jan Kraan, and Olaf Merk(2006), *Intergovernmental Transfers and Decentralized Public Spending*, COM/CTPA/ECO /GOV/WP(2006)2, OECD

Bernd Huber, Marco Runkel(2003), *Optimal Design of Intergovernmental Grants under Asymmetric Information*, CESifo Working Paper 919

Bezdek, R. and J. D. Jonathan(1988), “Federal Categorical Grants-in-Aid and State Local Government Expenditures”, *Public Finance 43*, pp. 39～55.

Chernick, Howard(1982), “Block Grants fot the Needy”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 1(2), pp. 209～222.

Department of Trade and Industry(2003), *Single Program Appraisal Guidance*

Department for Communities and Local Governments(2008), *Area Based Grant : General Guidance 2008*

Fisher, R.(1982) “Income and Grant Effect on Local Expenditure: The flypaper Effect and other Difficulities”, *Journal of Urban Economics 12*, pp. 324-345.

GAO(1982), *Lessons Learned from Past Block Grants : Implications for Congressional Oversight*, GAO/IPE-82-8

_____(1995), *Block Grants Issues in Design Accountability Provosions*, GAO/AIMD-95-226

_____(2005), *Community Development Block Grant Formula Targeting Assistence to*

High-Need Communities Could Be Enhanced, GAO-05-6221

_____(2006), *Community Development Block Grants : Program Offers Recipients Flexibility but Oversight can be Improved,* GAO-06-732

_____(2010), *Community Development Block Grants : Entitlements' and States' Methods of Distributing Funds Reflect Program Flexibility*, GAO-1--1011

Mosteanu Tatiana and Mihaela Lacob(2007), "Fiscal Federalism", *Theoretical and Applied Economics,* vol. 6, issue 6, Editura University, pp. 21～26.

Cytron Nanomi(2008), *Strengthenting Community Development Infrastructure : The Opportunity and Challenges of CDBG,* Community Investment, Winter.

Hansjőrg Blőchliger(2006), *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2006)2, OECD

Oates, W.E.(1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich

Oates, W.E.(1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature 37*, pp. 1120～1149.

Orr, Larry(1976), "Income transfers as a public good : An application to AFDC", *American Economic Review* 16(2), pp. 217～237

Posner, P. L. and Margaret T. Wrihtson(1996), "Black Grants : A Perrennial, But Unstable, Tool of Government", *The Journal of Federalism*, Vol. 26, NO. 3, pp. 87～108

Richardson, Todd(2005), *CDBG Formula Targeting to Community Development Need*, U.S. Department of Housing and Development

Waller, Margy(2005), *Block Grants : Flexibility vs. Stability in Social Sevices*, The Brookings Institution

Wildasin, D.(1985), *Urban Public Finance*, New York: Harwood

Zeikate Signe(2002), *Investment Transfers : Survey of Ten Developed Countries*, World Bank

Ⅷ. 지방재정의 건전성 제고를 위한 세입확충방안

손 희 준 (청주대학교 교수)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서론 ····· 705

제2장 지방자치제 이후 지방재정제도의 변화 ····· 707

제1절 지방자치의 환경변화 ····· 707

1. 민선 1기(1995. 7. 1~1998. 6. 30) ····· 708
2. 민선 2기(1998. 7. 1~2002. 6. 30) ····· 709
3. 민선 3기(2002. 7. 1~2006. 6. 30) ····· 709
4. 민선 4기(2006. 7. 1~2010. 6. 30) ····· 710
5. 민선 5기(2010. 7. 1~현재) ····· 711

제2절 지방재정제도의 주요 변화 ····· 711

1. 민선 1기 ····· 711
2. 민선 2기 ····· 712
3. 민선 3기 ····· 713
4. 민선 4기 ····· 714
5. 민선 5기 ····· 715

제3장 지방자치제 이후 지방재정의 추이와 실태 ····· 718

제1절 재정규모 ····· 718

제2절 세입구조 ····· 719

제3절 세출구조 ····· 723

제4장 지방자치제 이후 지방재정의 특징과 문제점 ····· 728

제1절 외형적인 규모의 확대와 성장 ····· 728

제2절 의존재원 중심에 의한 책임성 부족 ····· 729

제3절 자치단체 간 재정불균형 심화 ····· 733

제4절 중앙정부의 감세정책으로 인한 세수 감소 ····· 734

제5절 사회복지 재정수요의 압박증대 ····· 735

제5장 지방재정의 건전화를 위한 세입확충 방안 ····· 738

제1절 지방재정제도 개선의 기본방향 ····· 738

1. 협력적 재정거버넌스 체계의 구축 ····· 738
2. 합리적인 기능 및 사무 재배분 ····· 742
3. 재정책임성 강화 ····· 745

제2절 건전재정을 위한 세입확충 연계모형 ····· 746

제3절 기초자치단체의 세입확충방안 ····· 749

1. 단기적 세입확충방안 ····· 750
2. 장기적 세입확충방안 ····· 755

제4절 광역자치단체의 세입확충방안 ····· 758

1. 지방세 감면 축소 ····· 758
2. 세외수입 등 자주재원 확대 ····· 759
3. 지방채의 활용 및 적정관리 ····· 759

제6장 결론 ····· 762

【참고문헌】 ····· 764

표 목 차

표 1. 지방자치 실시이후 재원확충 시책내용 ····· 716
표 2. 지방재정과 중앙재정 규모의 비교 ····· 718
표 3. 지방재정 세입예산 순계추이 ····· 720
표 4. 지방재정자립도 추이 ····· 722
표 5. 한국과 일본의 지방세 비중 비교 ····· 722
표 6. 기능별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계) ····· 724
표 7. 변경된 기능별 지방세출 예산순계(일반회계+특별회계) ····· 725
표 8. 성질별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계) ····· 726
표 9. 인건비 미해결 단체 현황 ····· 729
표 10. 지방교부세 재원규모 추이 ····· 731
표 11. 재정자립도의 단체별 차이(2011년) ····· 733
표 12. 소득세·법인세 및 내국세 감세로 인한 지방재정 세입변동 ····· 735
표 13. 사회복지분야 국고보조사업의 대응 지방비 부담 ····· 737
표 14. 각급 정부에 대한 기능배분 원칙 ····· 744
표 15. 국고보조금 및 지방비부담액 현황 ····· 745
표 16. 자치단체별 세입 총괄구조(2009년 결산) ····· 747
표 17. 세입구조와 세입확충의 연계모형 ····· 748
표 18. 기초자치단체의 세입확충 접근방법 ····· 749
표 19. 감세정책과 지방소비세 도입에 따른 지방재정 세입 변동 ····· 752
표 20. 사회복지분야 지방이양사업 예산증가 추이 ····· 753
표 21. 단체별 세목별 지방세 현황(2010년) ····· 755

그 림 목 차

그림 1. 지방자치의 환경변화 ····· 707
그림 2. 민선시기별 지방재정 추이 ····· 720
그림 3. 사회보장비(관) 지출규모의 연도별 변화 ····· 736
그림 4. 지방세의 자율성과 국가경쟁력간의 관계 ····· 738
그림 5. 중앙-지방간 재정관계의 기본 방향 ····· 741
그림 6. 중앙과 지방의 세원배분 기본 방향 ····· 742
그림 7. 연도별 부가가치세의 변화 ····· 750
그림 8. 지방소비세 조기이양의 효과 ····· 751
그림 9. 사회복지분야 지방이양 사업 예산 증가 추이 ····· 754
그림 10. 지방채무 잔액의 추이 ····· 760

제1장 서 론

. 1991 20

.

,

.

.

,

, .

1991

, 69% , 20 2011 51.9%

17% .

(value for money)

,

.

.

,

제2장 지방자치제 이후 지방재정제도의 변화

제1절 지방자치의 환경변화

1991 1995 6
1995 7 1998 6 1
< 1> (, 2004).

그림 1. 지방자치의 환경변화

연 도	91.4 1995.7	97.12 1998.7	2002.7	2006.7	2010.7
지방자치제 도입기	부분 도입	민선 1기	민선 2기	민선 3기	민선 4기	민선 5기
정치적 변화	김영삼 정권		김대중 정권	노무현 정권	이명박 정권
경제적 변화	OECD 가입	IMF 관리체제	한·일 월드컵개최	세계경제 침체 (서브프라임)	
중앙정부조직	재정경제원, 행정자치부 ('94-98)	기획예산위 예산청	기획예산처 ('99-08)		행정안전부 재정경제부
국회의원 선거	1992. 3. 24 제14대 국회	1996. 4. 11 제15대 국회	2000. 4. 13 제16대 국회	2004. 4.15 제17대 국회	2008. 4.9 제18대 국회

1. 민선 1기(1995. 7. 1~1998. 6. 30)

1991 3 26 1995 6 27
, 1992 3 24 14
, 3
1992 12 18 , 1995
. 1994 3 16

· ,
7 1 1995 6 27
.

,
.
1995

,
, 41 39 40 · .
1995 6 WTO ,
.
1 1995 6 27 1
7 1 . 1960
35
, .
1996 4 11 15 ,

, 1997
11 IMF
. 1997 12

18

1998 3

.

2. 민선 2기(1998. 7. 1~2002. 6. 30)

2 2000 4 13 16 ,

2001 IMF .

1999 5 2

, 2001 1 3

, (,

2001: 17).

, “ ” .

,

(, 2002: 181).

2000 · · .

2001 9 11 ,

2002 6 · 4

.

3. 민선 3기(2002. 7. 1~2006. 6. 30)

3 2002

.

, ‘ ’ 2004

3 12

NGO . 2004 5
14 .
2003 3 ,
. 2003 “ ”, “ ”,
“ ” 3 ,
2004 1 29 .
「 」 .

.

, .
, .
2004 4 15 17
, .
2006 4 ,

.

4. 민선 4기(2006. 7. 1~2010. 6. 30)

4 2006 5 31
,
.

.

2007

.

5+2 ,

, .

2008 4 9 18 ,

. 17 ,

, .

, 2009

.

5. 민선 5기(2010. 7. 1~현재)

5 2010 6 2 ,

.

,

.

10 26

.

제2절 지방재정제도의 주요 변화

1. 민선 1기

1 .

. .

, 1991

.

1

.

.

1995 ,

, .

.

1996 (, 1995),

1998 .

(sunset law) (, 2000).

2. 민선 2기

1998 7 2 1997 IMF

. 2000

. 27%(50

47%) ,

.

7.5 5 , 1

2 ,

.

(added tax) ,

. . .

1983 13.27% 2000 15.0%

, 2002

(, 2002: 13).

2002 19/150 23/150

.

2000

,

(, 2001) , IMF

(LBIS: local budget integrated information system) (, 2001: 21).

3. 민선 3기

3 2003

.

, , .

.

.

2003 3 .

2005

15% 18.3% 0.83% , 2010

. 2006 0.94%

19.24% .

1/11 4% .

(BSP/BPR) (ISP)

(, 2004).

.

4. 민선 4기

2006 , ,
, 2007
,
, (,
2006).
2006 ,
(公示)
. 2006 100 “ 100
” (, 2006).
1999 「 」
2007 ,
. (e-)
, .

(net cost) .
2008

.

2005 2006
,
4
“ ” .
2007

, 2009

.

2010 ·

.

5. 민선 5기

5 2011

, 1949 , 1961

, ,

,

(, 2010). 9 ‘

, .

< 1> .

표 1. 지방자치 실시이후 재원확충 시책내용

연도		자체재원 확충	이전재원 확충	지방채 및 기타재원 확충
부분도입기	1991	–과세확대(도시계획세, 공동시설세 면세해제) –세율인상(등록세, 주민세, 자동차세, 사업소세) –탄력세율 제도 도입(6개 세목) –사용료·수수료 요율조정권 지방으로 전환 –민관공동출자 사업추진원리 도입	–지방양여금제도 도입 ·재원(토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%)	–지방자치복권 발행근거 마련
	1992	–지역개발세 도입(1992년)	–지방양여금 재원 확대(주세 15%→60%)	
	1993	–탄력세율제 확대(공동시설세) –도로점용료사용징수조례 개정(한전 및 전기통신시설 감면 해제) –세입금 금고이체기간 단축(이자수입 증대)		–지방자치복권발행승인기준 제정
	1994	–과세확대(경주·마권세 변경, 경정·경륜포함) –경영수익사업 추진	–지방양여금 재원 확대(주세 60%→80%)	
민선1기	1995		–지방양여금 재원 확대(농특세 19/150)	–지방자치복권 발행
	1996	–사용료·수수료 현실화계획수립·추진	–국고보조금 일괄신청제도 도입	–각종 부담금, 과태료 지방재원화
	1997	–탄력세율제 확대(취득세, 등록세, 재산세)	–지방양여금 재원 확대(주세 80%→100%)	–지방자치단체의 상업차관 허용
	1998	–수수료·사용료 현실화 추진(5개년 계획)		–지역개발공채 등록발행제도 도입
민선2기	1999	–탄력세율제 확대(주민세 개인균등할)		
	2000	–주행세 도입(2000년) –국세의 지방세 이양(주행세 도입) –향토지적재산 중점육성(경영수익사업 다각화)	–지방교부세 법정율 인상(13.27%→15%)	
	2001	–과세 확대 ·경주·마권세→레저세 : 소싸움 등 근거 마련 ·농지세→농업소득세 : 농업소득 포함 –국세의 지방세 이양 ·지방교육세 신설·세율 인상 ·주행세율 인상(3.2%→11.5%) –세율인상(담배소비세)	–지방양여금 재원 조정 ·전화세 폐지 및 교통세 포함(14.2%, '01년도 2.4%)	–도시개발채권 발행 ·도시개발특별회계 운영
민선3기	2002	–레저세 과세대상 추가(소싸움경기투표권) –주행세 배분기준 변경 ·지방세 보전분 우선 지급 –소방공동시설세 탄력세율제 개선	–지방양여금 재원 확대 ·농특세 : 19/150→23/150	
	2003	–과세 확대(등록세 : 소형선박 포함)		
	2004	–과세 확대(취득세 : 골프연습장) –국세의 지방세 이양 ·주행세율 인상(11.5%→17.5%)		
	2005	–종합부동산세(국세) 신설(2005년)과 전액 지방배분 ·지방 부동산보유과세 개편	–지방교부세 법정율 인상 ·15%→18.3%→19.13%(분권교부세 포함) –지방양여금 폐지→균특회계 설치 –국고보조금제도 개편	
민선4기	2006	–과세확대(지역개발세: 원자력발전)	–지방교부세 법정율 인상 ·19.13%→19.24%(분권교부세 포함) ·부동산교부세 신설	–기채승인제 폐지 ·지방채발행한도액제도 도입
	2007	–부동산과표의 실거래가 반영률 인상 ·거래세율 인하(5%→2%▼)		
	2008	–서울시 재산세의 공동세원화(50%)		
	2009	–종합부동산세와 소득세 인하(▼)	–광역·지역발전특별회계로 확대	–예산조기집행, 이차보전 등
5기	2010	–지방소득·소비세의 도입	–분권교부세 기한 연장(2014년까지)	
	2011	–기존 지방세목의 단순화 –취득세 인하(▼)		–지방세법의 분법화 –주민참여예산제의 의무시행(9월)

주: ( )내 연도 표시는 시행연도임.

자료: 서정섭(2005; 109)을 수정·보완하여 추가 작성함.

1991 ,

, 1991

.

1

,

.

2

, ,

.

3 , ,

,

.

4

,

2010 ·

, 2010 .

4 .

5 ,

. 2011 3

,

.

제3장 지방자치제 이후 지방재정의 추이와 실태

.

제1절 재정규모

< 2> .

표 2. 지방재정과 중앙재정 규모의 비교

(단위: 10억 원, %)

구 분		1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009
국내총생산 (GDP)		214,239	265,517	377,349	453,276	482,744	545,013	724,675	810,515	975,013	1,063,059
규모	중앙재정(A)	39,366	51,187	72,915	92,464	114,548	161,758	191,899	192,399	196,904	252,182
	지방재정(B)	21,850	28,874	36,664	50,958	53,979	67,504	82,186	107,062	113,000	149,658
비중	A/GDP	18.4	19.3	19.3	20.4	26.1	26.0	26.5	23.7	20.2	23.7
	B/GDP	10.2	10.9	9.7	13.4	11.2	12.7	13.4	13.2	11.6	14.1
	(B/A)	55.5	56.4	50.3	55.1	46.3	41.7	42.8	55.6	57.3	59.3

주: 1) 1995년부터 GDP적용임. 이전은 GNP임.
2) 중앙재정은 총계기준임.
3) 지방재정은 일반회계와 특별회계 세출결산 순계기준임.

자료: 행정안전부, 각연도. 기획재정부, 각연도.

(GDP) 1991 214 2,390 2009 1,063
590 4.96 ,
1991 39 3,660 2009 252 1,820 6.4
21 8,500 149 6,580
6.8 .
, 1991
18.4% 2003 26.5% 8.1%
. 1991 10.2%
2009 14.1% 3.9% , 1995 9.7%
.
1991 55.5% 2001
41. 7% 2005 55% 2009
. 2005
, .

제2절 세입구조

1991 <
3> .
, 1991 19 9,035
1 1995 36 6,671 1.8 , 20
2010 139 8,565 1991 7.9
, 1995 3.8 .
35% . 4 2006
,
101 " 100 "
(, 2006. 2).

.

표 3. 지방재정 세입예산 순계추이

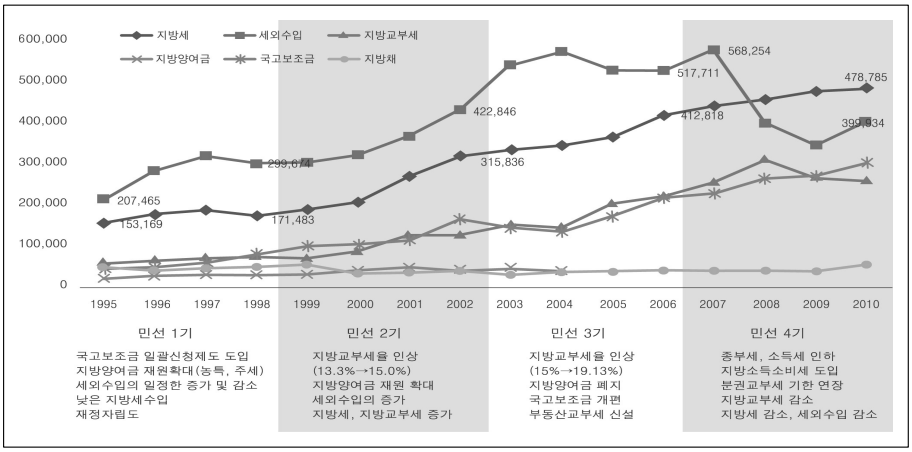
(단위: 억원, %)

구 분	부분 도입	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기		민선5기	
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010	2011
합 계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	507,649 (100.0)	537,724 (100.0)	715,088 (100.0)	781,425 (100.0)	923,673 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,375,349 (100.0)	1,398,565 (100.0)	1,410,392 (100.0)
지방세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	184,977 (36.4)	185,685 (34.5)	266,397 (37.3)	288,165 (36.9)	336,952 (36.5)	380,732 (34.0)	470,670 (34.2)	478,785 (34.2)	497,434 (35.3)
세외수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	166,917 (32.9)	157,593 (29.3)	183,375 (25.6)	200,363 (25.6)	233,769 (25.3)	278,509 (24.9)	337,708 (24.6)	315,556 (22.6)	296,349 (21.0)
지방 교부세[1]	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	70,298 (13.8)	69,187 (12.9)	123,499 (17.3)	115,196 (14.7)	172,047 (18.6)	214,083 (19.1)	265,081 (19.3)	255,505 (18.3)	274,085 (19.4)
지방 양여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	28,763 (5.7)	29,061 (5.4)	46,281 (6.5)	48,504 (6.2)	–	–	–	–	–
보조금[2]	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	43,331 (8.5)	78,912 (8.5)	90,387 (12.6)	106,663 (13.6)	152,813 (16.5)	211,590 (18.9)	265,004 (19.3)	297,005 (21.2)	305,528 (21.7)
지방채	–	15,575 (4.2)	13,361 (2.6)	17,286 (2.6)	8,146 (1.1)	22,639 (2.9)	28,092 (3.0)	34,950 (3.1)	36,886 (2.7)	51,714 (3.7)	36,996 (2.6)

주: 1) 증액교부금도 포함.
2) 2001년부터 조정교부금, 재정보전금 포함.
3) 당초 순계예산 기준임.

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 각연도 및 「지방자치단체예산개요」, 각연도.

그림 2. 민선시기별 지방재정 추이



. 1991 40.4% 1
1995 41.8% .
2007 34% 2010 34.2% .
1991 30.5%
3 25% 4 24%
2011 21.0% , .

.

1991 3 4,524
2011 27 4,085 7.4 1991
17.3% 3 15% 2005 18.6%
4 19% , 2010 18.3% .

.

1991 1 7,875
2011 30 5,528 17
. 1991 9% 2011
21.7%

.

.

1 1995 1 5,575
4.2% 2001 8,146 1.1% 3
2 3% , 4 3
2010 5 1,714 .

,

.

.

< 4> 1 1995 63.5%

3 2004 57.2% , 4 2006

2011 51.9% .

.

,

.

표 4. 지방재정자립도 추이

연 도	민선1기		민선2기				민선3기				민선4기				민선5기	
	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
자립도 (%)	63.5	63.0	59.6	59.4	57.6	54.6	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9

주: 일반회계 당초예산 기준
자료: 행정안전부(2011).

, .

표 5. 한국과 일본의 지방세 비중 비교

(단위: %)

연 도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2004	2006	2007
한 국	9.0	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	18.0	23.3	23.1	20.7	20.5
일 본	33.3	36.5	36.6	37.3	34.8	38.0	41.9	42.3	43.6	40.0	41.0

자료: 재정경제부, 「조세개요」, 각 연도, 日本 總務省, 「地方財政白書」, 각 연도.
이창균(2009: 56)에서 재인용.

1970 33.3% “3 ”
, 9% , 1990
20% , 2002 23.3%
2007 20.5% , 2008 21.4%,
42.3% (, 2010: 118).

,
.

제3절 세출구조

< 6>
.

“ (citizen's classification)” , 1996
2008 5
“ ” 16 , (trend analysis)
(time series analysis) (, 2008).
1991
16% 1 1995 19.7%
17% . 1995 2,073
.
. 2007 13% .
1997
, 1996

,

.

표 6. 기능별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	955,835 (100.0)	1,507,893 (100.0)
일반행정비	34,405 (15.8)	72,185 (19.7)	89,846 (17.5)	88,898 (16.5)	113,093 (16.8)	134,379 (16.3)	165,707 (17.3)	196,503 (13.0)
사회개발비	29,487 (13.5)	58,224 (15.9)	200,293 (39.3)	232,210 (43.0)	323,029 (47.9)	376,090 (45.8)	468,640 (49.0)	771,593 (51.2)
경제개발비	141,923 (64.9)	225,141 (61.4)	202,771 (39.3)	198,455 (36.8)	213,071 (31.6)	280,707 (34.1)	287,285 (30.0)	412,126 (27.3)
민방위비	3,874 (1.7)	6,329 (1.7)	11,294 (2.2)	10,253 (1.9)	12,793 (1.9)	17,096 (2.0)	20,013 (2.0)	23,189 (1.5)
지원 및 기타	8,802 (4.1)	4,758 (1.3)	5,383 (1.0)	9,977 (1.8)	13,061 (1.9)	13,586 (1.6)	14,188 (1.4)	104,480 (6.9)

주: 분류체계의 변화로 1996년 이전의 의회비는 일반행정비에, 사회복지비와 문화 및 체육비는 사회개발비에, 산업경제비와 지역개발비는 경제개발비에 합산했음.
자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 매연도

1991

64.9% .

2006 30% 2007 27.3% .

1995 1.7% 1997 2.2%

2% 2007 1.5% .

1991 4.1% ,

1-2% 2007 10 4,480 6.9%

.

2008 < 7> .
2009 156 7,028 , 29
1,648 18.6% ,
14.0% 13% , 2010
139 8,564 2009 .
2009 2010
26 5,342 (18.9%) , 2010 15.3%,
11.7%, 11.7% .

표 7. 변경된 기능별 지방세출 예산순계(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	2009년 (최종예산)	2010년
합 계	1,567,028(100.0)	1,398,564(100.0)
일반공공행정	118,293(7.5)	119,619(8.5)
공공질서 및 안전	26,516(1.6)	21,757(1.5)
교 육	83,366(5.3)	81,384(5.8)
문화 및 관광	83,535(5.3)	77,948(5.5)
환 경 보 호	168,942(10.7)	149,025(10.6)
사 회 복 지	291,648(18.6)	265,342(18.9)
보 건	24,264(1.5)	22,250(1.6)
농림해양수산	109,547(6.9)	97,236(6.9)
산업·중소기업	41,631(2.6)	30,171(2.1)
수송 및 교통	220,058(14.0)	164,648(11.7)
국토 및 지역개발	166,516(10.6)	128,439(9.1)
과 학 기 술	7,670(0.4)	4,374(0.3)
예 비 비	19,841(1.2)	21,964(1.5)
기 타	205,193(13.0)	214,400(15.3)

자료: 행정안전부(2010).

. •

.

.

,

(, 2010).[1)]

.

< 8> .

표 8. 성질별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기	
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2006	2007	2009
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	1,033,038 (100.0)	1,507,893 (100.0)	1,496,588 (100.0)
인 건 비	27,543 (12.6)	47,598 (13.0)	59,167 (11.6)	59,205 (11.0)	67,349 (10.0)	80,523 (9.8)	134,051 (12.9)	139,267 (9.2)	175,000 (11.7)
물 건 비	24,131 (11.0)	45,078 (12.3)	60,374 (11.8)	64,788 (12.0)	71,115 (10.5)	82,622 (10.0)	71,803 (6.9)	77,179 (5.1)	91,630 (6.1)
이전경비	13,716 (6.3)	41,585 (11.3)	63,192 (12.4)	97,641 (18.1)	136,067 (20.2)	155,569 (18.9)	270,621 (26.2)	507,417 (33.7)	419,701 (28.0)
자본지출	131,905 (60.4)	204,182 (55.7)	281,019 (55.1)	265,571 (49.2)	304,388 (45.1)	384,784 (46.8)	430,623 (41.7)	554,621 (36.8)	665,979 (44.5)
융자 및 출자	6,262 (2.9)	5,993 (1.6)	10,546 (2.1)	9,395 (1.7)	12,594 (1.9)	11,630 (1.4)	13,354 (1.3)	35,114 (2.3)	17,866 (1.2)
보전재원	8,817 (4.0)	15,060 (4.1)	16,417 (3.2)	25,078 (4.6)	25,797 (3.8)	18,848 (2.3)	26,379 (2.5)	32,541 (2.2)	21,208 (1.4)
내부거래	3,292 (1.5)	6,583 (1.8)	15,986 (3.1)	15,855 (2.9)	5,4775 (8.1)	84,437 (10.3)	81,474 (7.9)	15,514 (10.2)	94,289 (6.3)
예비비 및 기타	2,832 (1.3)	560 (0.2)	2,885 (0.6)	2,257 (0.4)	2,960 (0.4)	3,443 (0.4)	4,730 (0.5)	6,607 (0.4)	10,911 (7.3)

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 매연도.

1) 사회단체보조금은 지방재정법 제17조 또는 개별 법령 및 조례에 근거하여 보조할 수 있는 사회단체에 대해 사업비 또는 운영비를 지원하기 위해 지방자치단체 예산편성 기준경비로 정한 한도액이 설정된 경비이나 국고 또는 시·도비보조금에 의한 경우의 보조금은 한도액에서 제외한다.

< 8> 1993 1995 13% 2009
11.7% .
11% 1 1995 12.3% 2 1999 12.0%
2001 , 2006
.

,
1 . 3 2003 18.3%
, 2007 50 7,417
33.7% 2009 .

,
.

2) 1991 29.9% 1995 36.6%
1997 35.8% 1999
2009 44.8% .
1991 60.4% 1
1997 55% , 2 1999
2006 41.7% 2007 36.8%
.
4%
3% 3 2% 2009
1.4% , .

2) 세출구조의 경직성을 파악하기 위해 사용되는 경상적 경비비율은 경상적 경비가 세출총액에서 차지하는 비율로서, 경상적 경비의 항목은 인건비, 물건비, 경상이전비(출연금, 이자보전, 교부금, 투자적 경비분을 제외한 부담금), 보전재원중 지방채원리금 상환금, 관서당경비 등을 합한 금액이다(손희준 외, 2011).

제4장 지방자치제 이후 지방재정의 특징과 문제점

제1절 외형적인 규모의 확대와 성장

“ ” “ ”

. 4

“ ”

.

(hardware) ,

(software) .

, ‘ (事前) ’

‘ (事後) ’ .

(value for money)

,

(· , 2008).

2011

124 51% .

38 15.6% .

2006

61% 151 , 42

.

,

.

, 18 68 38

.

표 9. 인건비 미해결 단체 현황

(단위: 개)

구 분	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
지방세로 미해결	146 (58%)	144 (58%)	146 (59%)	151 (61%)	151 (61%)	131 (53%)	137 (56%)	124 (51%)
자체수입으로 미해결	38 (20%)	28 (11%)	32 (13%)	35 (14%)	42 (17%)	30 (12%)	40 (16%)	38 (15.6%)

자료: 행정안전부, 매연도.

1 ,

.

. 2010 ·

,

.

제2절 의존재원 중심에 의한 책임성 부족

,

.[3]

,

.

.

,

.

(, 2010).

,

.

, , ,

, 19.24% ,

0.94%

18.3% ,

8,500 96%, 4%

.

.

,

.

30%, 20%, 50%

, .

3) 이는 지방의회에서 예산심의보다 결산심사 등을 소홀히 처리하는 행태에서도 확인할 수 있으며, 결산심사 결과가 예산심의에 환류 되지 못하는 제도적 결함에 의해서도 야기되고 있다.

.

2005

8,500 2012 , 2009

, 3

, .

표 10. 지방교부세 재원규모 추이

(단위: 백만원)

연도별	지방교부세(내국세의 19.24%)					부동산교부세 (종합부동산세)
	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	증액교부금	
1991	3,452,402	3,053,265	305,411		93,726	
1992	3,927,749	3,533,726	353,373		40,650	
1993	4,413,085	4,011,896	401,189		–	
1994	4,724,569	4,295,062	429,507		–	
1995	5,484,226	4,985,661	498,565		–	
1996	6,377,734	5,797,940	579,794		–	
1997	6,798,732	6,142,666	614,266		41,800	
1998	7,039,226	6,353,842	635,384		50,000	
1999	6,710,770	5,782,518	578,252		350,000	
2000	8,266,546	7,468,678	746,868		51,000	
2001	12,288,992	11,119,539	1,111,953		57,500	
2002	12,259,425	10,884,910	1,088,490		286,025	
2003	14,910,674	12,238,522	1,223,852		1,448,300	
2004	14,469,054	13,012,867	1,301,287		154,900	
2005	19,484,517	17,927,570	711,566	845,381	제도폐지	581,357
2006	20,441,392	18,691,488	743,396	1,006,508	–	1,717,900
2007	23,307,694	21,316,202	852,759	1,138,733	–	2,881,400
2008	28,213,686	25,795,852	1,039,411	1,378,423	–	2,869,550
2009	25,186,858	23,032,062	924,254	1,230,542	–	1,448,200
2010	26,990,688	24,679,136	992,880	1,318,672	–	1,046,100
2011	29,122,280	26,625,487	1,073,979	1,422,814	–	

주: 2010년까지는 최종 교부액(추경 및 정산분 포함), 2011년은 당초예산 기준임. 보통교부세액에는 지방양여금 도로보전분(8,500억원)이 포함됨.

자료: 행정안전부(2011).

2005

2010

, 5 2015

.

2005

2008

1/3 .

2005

2004 13 128 89.9% ,

1 3,012 9.0% , 1,549 1.1%

, 2005 17 9,275

92.0% , 7,115 3.7% , 8,453

4.3% .

1/11(9.09%) 4% ,

0.83% . 2006

0.94% , 18 6,914

91.4% , 7,433 3.6% ,

1 65 4.9% .

2005

.

(moral hazard) .

(capture) .

(cost)

.

제3절 자치단체 간 재정불균형 심화

,

,

.

.

,

.

.

,

25% , .

2011 .

표 11. 재정자립도의 단체별 차이(2011년)

(단위: 개, %)

구 분	특·광역시	도(특별도)	시	군	자치구
단체수(244)	7	9	73	86	69
평 균	58.8	32.5	38.0	17.0	36.6
최 고	88.8 (서울본청)	60.1 (경기 본청)	69.4 (경기 용인)	47.5 (울산 울주)	82.8 (서울 강남구)
최 저	42.0 (광주 본청)	13.5 (전남 본청)	9.6 (전북 남원)	7.6 (전남 신안)	14.0 (부산 영도구)

88.8% 7.6%

81.2% .

, 68.8%
59.8% . 10%
10 , 30% 155 63.5% .

.

.

,

.

.

.

제4절 중앙정부의 감세정책으로 인한 세수 감소

2008
( )
.
(, 2009).
2% ,
, (· · , ,)
.

. 2008
< 12> .

표 12. 소득세·법인세 및 내국세 감세로 인한 지방재정 세입변동

(단위: 억원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	계
소득세, 법인세(A)	-27,440	-80,545	-171,409	-175,409	-173,040	-627,842
- 지방세 중 주민세(B)	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,784
내국세(C)	-30,770	-96,303	-189,284	-195,903	-194,768	-707,027
- 지방교부세(D)	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
지방재정세입감소(B+D) (주민세+지방교부세)	-8,664	-26,583	-53,559	-55,233	-54,777	-198,816

주: 주민세 감소분은 소득세·법인세 감소분의 10%, 지방교부세 감소분은 내국세 감소분의 19.24%임.
자료: 김경수(2009).

2008 -2012 5 19

8,816 . 6 2.784

.

, 2008 , 19.24%

,

13 6,082 .

.

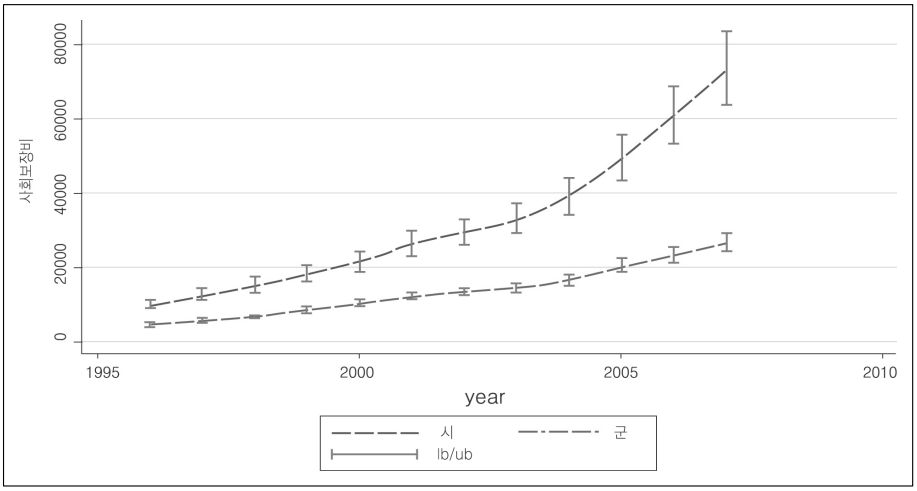
제5절 사회복지 재정수요의 압박증대

< 3>

.

그림 3. 사회보장비(관) 지출규모의 연도별 변화

(단위 : 백만원)



자료 : 지방재정연감(각연도). 일반회계 총계 결산 기준.

(2010: 115) ,

2009 17.6% ,

.

( ) ,

,

.

,

.

,

,

(, 2009)

, , ,

.

< 13> .

표 13. 사회복지분야 국고보조사업의 대응 지방비 부담

(단위 : 조원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
정부총지출	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8
보건복지부 일반회계 예산	9.71	11.53	15.85	19.27	19.29
국고보조사업(복지부)(A)	6.04	7.82	11.16	13.02	24.3
지방비 부담(B)	2.15	2.85	5.07	6.15	7.01

자료: 지방자치단체 재정난 극복 TF(2010: 116).

2006 ,

,

.

,

2010 .

,

. 2006 2 1,500 2010 7 100 3

.

제5장 지방재정의 건전화를 위한 세입확충 방안

제1절 지방재정제도 개선의 기본방향

1. 협력적 재정거버넌스 체계의 구축

(catalysts)

(A. Shah, 2009),

.

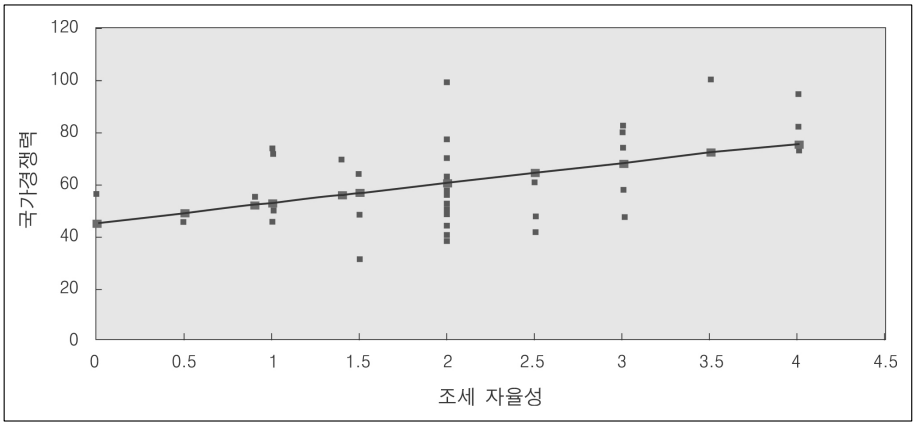
(fiscal decentralization)

. 42

< 4>

(+) .

그림 4. 지방세의 자율성과 국가경쟁력간의 관계



자료: 엄석진(2008)

,

. ,

(cooperative financial governance system) (, 2011).

(agent)

,

(cooperative partner) .

.

.

(self-financing)

(全權的) ,

.

,

.

,

, (fiscal democracy)

.

(cooperative financing)

,

,

(performance contract)

.

,

(block grants)

.

,

.

, < 4> .

2004 48%, 12%

60% , 19%, 7%,

14% 40% , 2009

45%, 12% 57% ,

25%, 18%

43% .

, 1

50% , 15%

, 65% ,

20% , 15%

.

2 60% , 15%

, 80% ,

. 2

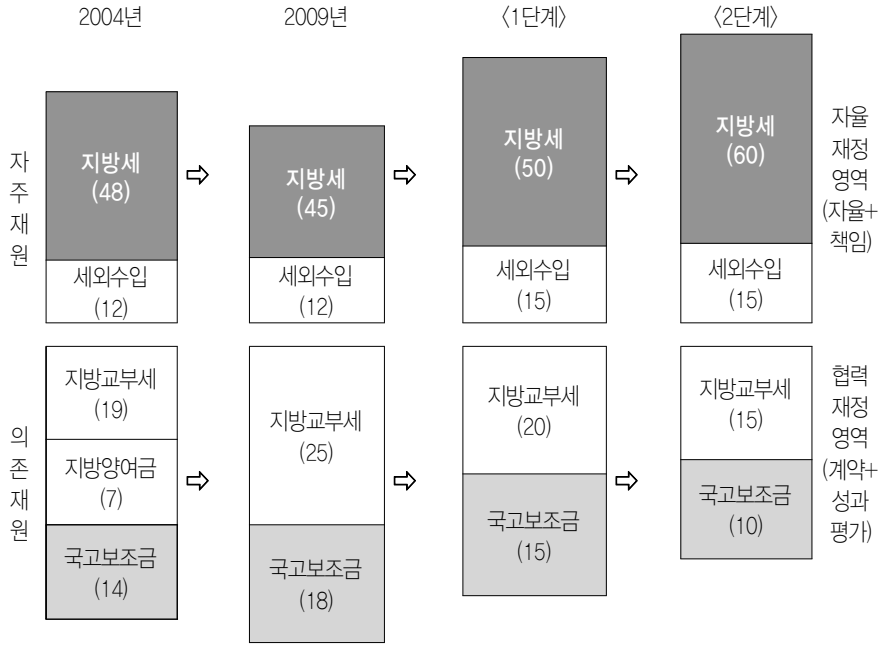
15% , 10%

25% .

3 ,

.

그림 5. 중앙-지방간 재정관계의 기본 방향



주: 괄호안의 비중은 일반회계(지방채 제외) 세입순계 기준임

, 80 20

.

5%

.

< 6> .

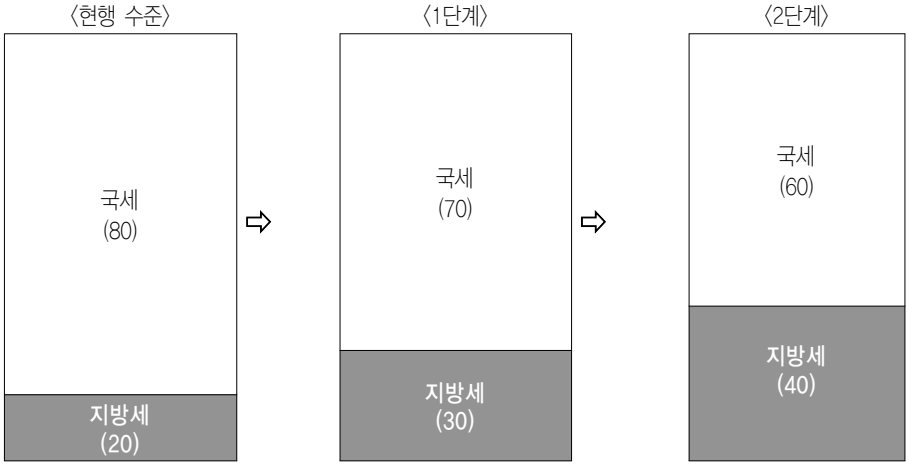
8:2 7:3 6:4

.

, '3 ,

.

그림 6. 중앙과 지방의 세원배분 기본 방향



“ ”

.

,

.

2. 합리적인 기능 및 사무 재배분

.

.

,

.

ACIR(1982) ,

, , ,

(1991) , ,

, , ,

.

, , ,

(, 1997: 28-29).

Oates (fiscal federalism)

,

, , ,

(1972).

Shah(1994) ,

,

< 14> .

,

. .

, ,

,

.

,

.

, ,

.

표 14. 각급 정부에 대한 기능배분 원칙

기 능	정책·표준설정·감독	공급/행정	생산/보급	비 고
지역간/국제적 갈등해소	U	U	N,P	비용/혜택의 파급범위: 국제적
대외교역	U	U,N,S	P	〃
통신	U,N	P	P	국별 통제 불가능
금융거래	U,N	P	P	〃
환경	U,N,S,L	U,N,S,L	U,N,S,L	지방/국가/세계에 걸친 외부효과
외국인 직접투자	N,L	L	P	지역의 간접자본이 필수적
국방	N	N	N,P	비용/혜택의 파급범위: 국가전체
외교	N	N	N	〃
통화, 금융정책	U,ICB	ICB	ICB,P	각급 정부로부터의 독립이 필수적이며, 때로는 국제 공통규율이 필요
주/도 사이의 거래	N	N	P	생산요소 및 재화의 이동에 대해 헌법적 보호 필요
이민	U,N	N	N	강제추방에 대해 국제기관 개입
이전지출	N	N	N	재분배정책
형법, 민법	N	N	N	법률에 의한 통치, 국가적 관심사
산업정책	N	N	P	지나친 경쟁 방지
규제	N	N,S,L	N,S,L,P	국내 공동시장
재정정책	N	N,S,L	N,S,L,P	조화 가능
천연자원	N	N,S,L	N,S,L,P	지역간 형평성, 국내 공동시장
교육, 보건, 사회보장	N,S,L	S,L	S,L,P	현물 이전
고속도로	N,S,L	N,S,L	S,L,P	비용/혜택의 파급범위 다양
공원, 유원지	N,S,L	N,S,L	N,S,L,P	〃
경찰	S,L	S,L	S,L	혜택의 파급범위: 지방
상하수도, 쓰레기, 소방	L	L	L,P	〃

주 : U는 국제기관, ICB는 독립된 중앙은행, N은 중앙정부, S는 주/도 정부, L은 지방(시, 군)정부, P는 민간부문을 의미함.

자료: Shah, Anwar, "Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization," Working Paper, Washington D.C.: The World Bank, 1998. 안종석, 「재정의 지방분권화」, 한국조세연구원, 2002.에서 재인용

3. 재정책임성 강화

, .

, .

2005

< 15> .

2005

32.1% , 2011 44.8%

.

.

표 15. 국고보조금 및 지방비부담액 현황

(단위: 억원, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
세 입 합 계	717,504 (100.0)	786,877 (100.0)	865,209 (100.0)	984,446 (100.0)	1,094,510 (100.0)	1,134,229 (100.0)	1,085,386 (100.0)
국고보조사업비	230,391 (32.1)	261,525 (33.2)	319,721 (36.9)	350,107 (35.6)	417,716 (38.1)	467,410 (41.2)	486,182 (44.8)
– 국고 보조금 – 지방비부담액	153,502 73,337	183,316 73,885	209,006 96,721	227,670 122,437	265,387 152,329	292,186 175,224	300,883 185,299

자료: 행정안전부(2010).

,

“ ”

.

.

, .

,

.

(internal control)

.

,

. “ ”

,

(value for

money) (cost) .

, .

제2절 건전재정을 위한 세입확충 연계모형

.[4]

,

, ,

.

,

.

4) 지방재정의 근거법인 지방재정법 제3조(지방재정운용의 기본원칙)에서 ‘지방자치단체는 주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다’고 명시하고 있다.

2009

.

표 16. 자치단체별 세입 총괄구조(2009년 결산)

(단위: 억원, %)

항 목	합 계	특별·광역시	도	시	군	자치구
합 계	1,844,883 (100.0)	379,329 (20.5)	434,081 (23.5)	499,072 (27.0)	317,889 (17.2)	214,510 (11.6)
지 방 세	450,565 (24.4)	192,565 (50.7)	113,740 (26.2)	102,057 (20.4)	20,760 (6.5)	21,440 (10.0)
세외수입	418,707 (22.7)	55,137 (14.5)	44,138 (10.1)	157,287 (31.5)	101,911 (32.0)	60,232 (28.0)
지방교부세	284,298 (15.4)	35,963 (9.5)	57,308 (13.2)	88,797 (17.8)	95,935 (30.1)	6,293 (2.9)
조정교부금 등	73,127 (3.9)	–	–	22,291 (4.4)	4,971 (1.5)	45,863 (21.3)
보조금	543,513 (29.4)	66,979 (17.6)	198,331 (45.7)	110,153 (22.1)	88,633 (27.9)	79,415 (37.0)
지방채 및 예치금	74,671 (4.0)	28,683 (7.5)	20,560 (4.7)	18,484 (3.7)	5,677 (1.7)	1,266 (0.6)

자료: 행정안전부, 지방재정연감, 2010.

2009 184 4,883 ,

45 565 24.4%, 41 8,707 22.7%,

28 4,298 15.4%, 7 3,127

3.9%, 54 3,513 29.4%, 7

4,671 4.0% . ,

, .

,

20.5% , 23.5%, 27.0%, 17.2%, 11.6%

. 44% ,

56% , .

. 65.2%

,

27.1% , 45.7% ,

58.9% , 36.3% .

31.5% ,

22.1% , 20.4% ,

51.9% , 44.3% .

32% 30.1%

, 27.9% 59.5%

6.5% .

37% , 28%, 21.3%

61.2% , 10% .

,

.

< 17>

.

표 17. 세입구조와 세입확충의 연계모형

구 분	광역자치단체		기초자치단체	
세입 구조 및 실태	총 규 모	43.5%(16개 단체)	총 규 모	56.5%(228개 단체)
	자체재원	· 지방세: 70.0% · 세외수입: 23.7%	자체재원	· 지방세: 30.0% · 세외수입: 72.3%
	의존재원	· 지방교부세: 32.8% · 보조금: 48.8%(도 36.5%)	의존재원	· 지방교부세: 군의 30%이상 · 조정교부금: 자치구 21% · 보조금: 자치구수입 37%
	지 방 채	· 특·광역시: 전체채무의 38.4% · 도: 전체채무의 27.5%	지 방 채	· 시를 제외하고는 과소화
세입 확충 방안	– 지방세의 비과세·감면제도 축소 – 자체재원인 세외수입 확대 – 도의 보조금 비율 하향조정 – 채무관리와 함께 도의 지방채 비중 상향조정		– 적정규모의 모색 – 단기적 손실분 보상 – 지방세제 개편 – 의존재원의 조정 – 재정수요 관리방안 모색	

제3절 기초자치단체의 세입확충방안

.

.

.

,

.

.

.

.

.

.

< 18> .

표 18. 기초자치단체의 세입확충 접근방법

구 분	장기적 재원확충방안	단기적 손실분 확보방안
지방세 관련	광역과 기초간 세원재배분 신세원 및 법정외세 도입 지방소득세제도 개선	지방소비세 5% 조기이양
지방교부세 관련		보통교부세 법정교부율 상향조정 분권교부세 법정교부율 상향조정

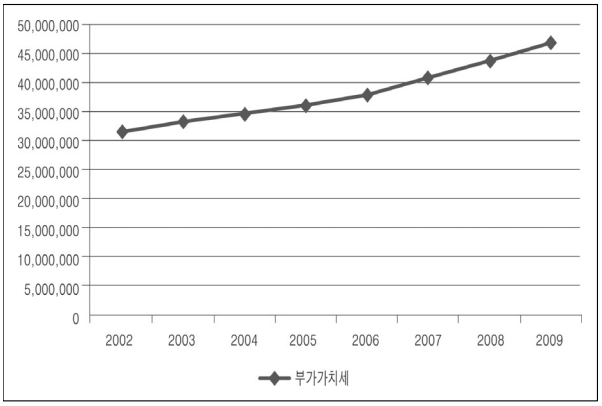
1. 단기적 세입확충방안

가. 지방소비세 5% 조기이양

2010 5% .
5% 2013 5%
.

< 7> .
2006 (3) 7.8% .

그림 7. 연도별 부가가치세의 변화



연도	부가가치세 규모
2002	31,608,800
2003	33,447,000
2004	34,571,800
2005	36,118,600
2006	38,092,900
2007	40,941,900
2008	43,819,800
2009	46,991,500

자료 : 국세청

, , , 2010
2 143 . , 2010 ·
8,611 , 7.8%
, 2011 7.8% 9,282
, 10% 2013
20,788 .

< 8> .

2009

,

.5)

, 2012 ,

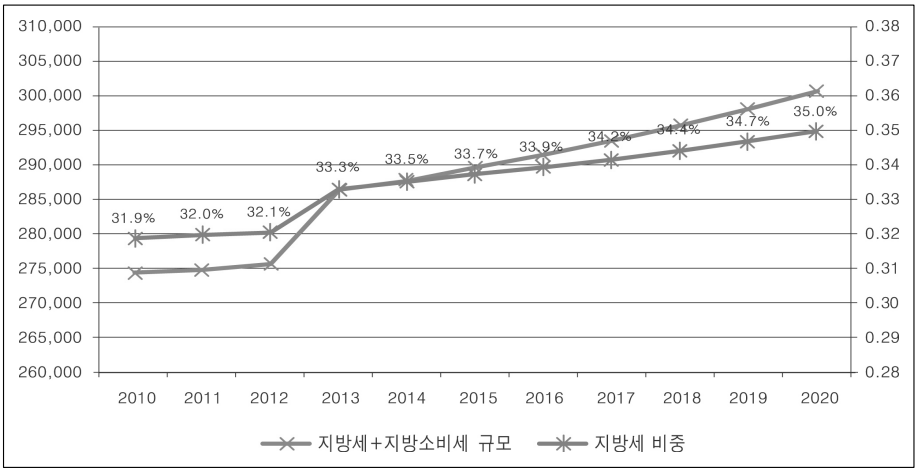
, 2012 19,286 , 2012

33.1% 2013

1.0%p .

그림 8. 지방소비세 조기이양의 효과

(단위 : 백만원, %)



나. 보통교부세의 법정교부율 상향조정

, 2009

. 2009 2010 ,

5) 이와 같이 가정하는 이유는 지방자치실시 이후 시군 자치단체의 총 세입(일반회계 총계 결산기준)의 평균 증가율이 10.29%인데 비해 지방세의 평균 증가율은 8.1%로 전체 세입에서 지방세가 차지하는 비중이 점감하는 추세를 취하고 있기 때문임.

2008 2010

.

< 19> .

표 19. 감세정책과 지방소비세 도입에 따른 지방재정 세입 변동

(단위: 억원)

구	분	2008	2009	2010	2011	2012	계
감세 정책	주민세	–2,744	–8,055	–17,141	–17,541	–17,304	–62,785
	지방교부세	–5,920	–18,529	–36,418	–37,692	–37,473	–136,032
	부동산교부세	–4,935	–20,680	–25,770	–25,770	–25,770	–102,925
	소계(A)	–13,599	–47,264	–79,329	–81,003	–80,547	–301,742
지방소비 세도입	지방소비세	–	–	24,334	24,334	24,334	73,002
	지방교부세	–	–	–9,549	–9,549	–9,549	–28,647
	소계(B)	0	0	14,785	14,785	14,785	44,355
감세재정 세입 순변동(A+B)		–13,599	–47,264	–64,544	–66,218	–65,762	–257,387

주: 1. 감세로 인한 지방세입 감소는 각각 소득세 · 법인세의 감세로 인한 주민세 감소, 내국세 감세로 인한 지방교부세 감소, 종합부동산세 감세로 인한 부동산교부세 감소를 의미함.
2. 지방소비세 도입으로 인한 지방교부세 감소분은 내국세 계상분 감소로 인한 지방교부세 자연감소분과 지방교육재정교부금 보전을 위한 지방교부세 내국세 법정률 인하분을 합친 액수임.

자료: 김경수 (2009).

5

25 7387 . 2010

3 6,418 , 2010 1.4%

.

2010 (26 3,459)

(3 6,418) 29 9,877

. ,

21.9% , 2.97%p .

다. 분권교부세 상향조정

2005

, ,

.

2005 19.4%

, 12.6% .

.

표 20. 사회복지분야 지방이양사업 예산증가 추이

(단위 : 억원, %)

항 목 별	이양 전			이양 후				연평균증가율	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	이양전	이양후
사회복지예산(A)	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	172,825	216,658	11.1	19.5
이양사업(B)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	18.5	19.4
비중(B/A)	10.7%	11.1%	12.1%	13.1%	12.5%	12.9%	12.1%		
국비(분권교부세)	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	20.4	12.6
비중(C/B)	45.6%	47.1%	47.2%	32.9%	36.2%	35.7%	36.3%		
지방비(D)	5,032	5,521	6,845	11,289	12,246	14,313	16,682	16.8	26.7
비중(D/B)	54.4%	52.9%	52.9%	67.1%	63.8%	64.3%	63.7%		

자료 : 지방자치단체 재정난 극복 TF(2010) 재인용.

, 0.94%

. 2008 9,518

, 2 6,200

.

,

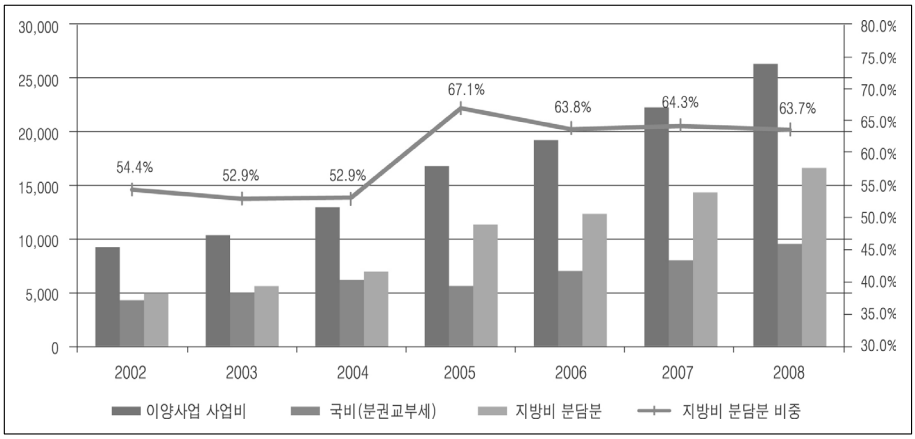
, .

,

0.94%

, .

그림 9. 사회복지분야 지방이양 사업 예산 증가 추이



, 2008

.

2008 2 6,200

54%(1 4,148) ,

46%(1 2,052) .

1 2,052 ,

0.9% .

2008 0.71% ,

0.19% .

0.94% 0.19% 1.13% .

1.13% 2010 1 7,801 ,

1 2,872 , ,

2010 4,922 .

2. 장기적 세입확충방안

가. 광역과 기초 간 세원 재배분

. (tax assignment)

. ,

.

2010

< 21> .

표 21. 단체별 세목별 지방세 현황(2010년)

(단위: 억원, %)

세목별 \ 단체별		합 계	특별·광역시세	도 세	특별자치도세	시 세	군 세	자치구세	비율
합 계		478,785 (100.0)	213,165 (44.5)	116,456 (24.3)	4,730 (1.0)	97,772 (20.4)	18,305 (3.8)	28,355 (5.9)	100.0
보통세	소 계	395,992	171,721	87,003	3,822	88,109	17,391	27,946	82.7
	취 득 세	68,135	32,390	35,177	568	–	–	–	14.2
	등 록 세	71,841	34,972	36,334	511	–	–	24	15.0
	면 허 세	672	6	290	8	–	–	367	0.1
	주 민 세	16,820	780	–	29	12,324	2,681	1,007	3.5
	재 산 세	45,719	–	–	478	19,203	3,167	22,871	9.5
	자 동 차 세	29,790	13,246	–	299	13,616	2,630	–	6.2
	도 축 세	477	63	–	14	282	118	–	0.1
	레 저 세	9,703	2,625	6,590	488	–	–	–	2.0
	담 배 소 비 세	29,139	12,760	–	393	13,022	2,965	–	6.1
	주 행 세	29,596	12,827	–	255	12,811	3,703	–	6.2
	지 방 소 비 세	20,143	11,147	8,611	385	–	–	–	4.2
	지 방 소 득 세	65,521	43,118	–	393	16,852	2,127	3,033	13.7
	특별시분재산세	8,434	7,789	–	–	–	–	645	1.8
목적세	소 계	76,019	38,608	27,916	847	7,966	682	–	15.9
	도 시 계 획 세	22,532	13,742	–	143	7,966	682	–	4.7
	공 동 시 설 세	6,001	2,962	2,989	49	–	–	–	1.3
	지 역 개 발 세	809	157	650	2	–	–	–	0.2
	지 방 교 육 세	46,677	21,747	24,276	654	–	–	–	9.7
과년도수입		6,774	2,836	1,538	62	1,698	232	409	1.4

자료: 행정안전부(2010).

, 7 44.5%
21 3,165 , 9 25.3% 12 1,236
69.8% ,
, 6
.
, · 24.2% , 3.8%
, .
8 (3) ,
.
5.9% ,
2010 , , ( ), 4
, .
.

나. 신세원 개발 및 법정외세 도입방안

.

,

,

(
, 2006).

,
(, 2006).
, .

, 4,000 (, 2011.02.11.) .

.

, , , ,

, , ,

, .

,

. . . 6)

,

. 100 65

. ,

.

다. 지방소득세의 개선

2010

.

,

.

,

.

6) 원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외되어 있음

.

. .

.

제4절 광역자치단체의 세입확충방안

1. 지방세 감면 축소

2011 ,

2010 25% 2015 17.3%

. 2009 24.9% 17.3%

4 5,824 (2009).

. .[7] .

. , ,

. .

.

.

, .

.

, (local tax expenditure budgeting)

.

2011 (3).

7) 이용환(2004)의 논문을 참고하기 바람.

2. 세외수입 등 자주재원 확대

.

.

,

,

.

.

.

,

.

“ ” (, 2010).

, ,

,

. ,

,

.

.

3. 지방채의 활용 및 적정관리

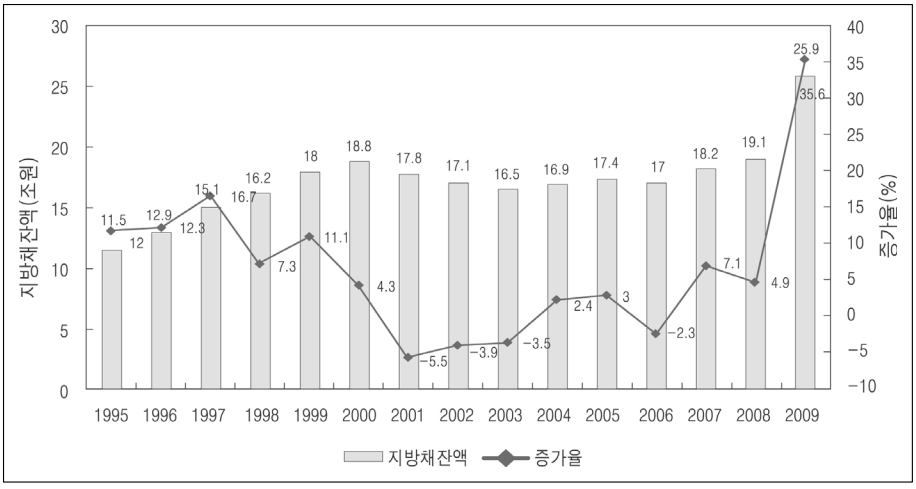
. (,
2010),

,

.

2000 18
8,000 , 2008 19 486
. 2009 25 8,725 35.6%
(, 2010 3 2).
< 10> .

그림 10. 지방채무 잔액의 추이



.

.

.

. 14
2008 2 6,548 2009 12 9,865
(, 2010 3 20).

.

,

.

제6장 결 론

20

,

.

,

(cooperative

partner) .

.

.

‘ 20 ’

.

( )

( ) ,

,

.

, ,

“ ”

.

, .

,

.

,

.

,

.

“ (win-win)”

.

【참고문헌】

김동기(2008), 「한국지방재정학」, 법문사.

김순은(2001), 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제, 한국지방정부학회,「지방정부연구」 제5권 제2호

김주현(2001), 2001 지방재정의 주요시책 방향, 한국지방재정공제회, 「지방재정」. 1호. 통권 108호

박연수(2006), 2006년 지방재정·세제의 전망과 운용방향, 「지방재정」, 제1호

서정섭(2005), 지방자치제 도입이후 지방재정 세입변화와 추이분석, 한국지방재정학회, 「한국지방재정논집」, 10권 2호.

손희준(2011), 재정분권을 위한 중앙과 지방간 재원배분 방안, 「지방재정의 주요 현안과 발전방향」, 한양대학교 지방자치연구소 41차 지방자치정책세미나.

손희준(2010), 바람직한 지방소득·소비세의 운영방향, 전국시도지사협의회, 「시·도 뉴스레터」

손희준(2008), 재정분권을 위한 중앙과 지방간 재원배분 방안, 「한국거버넌스학회보」제15권 제2호.

손희준(2005), 재정분권화 정책의 평가와 발전방안, 「한국거버넌스학회보」제12권 제2호.

손희준(2004), 지방자치제 도입이후 지방재정개혁에 대한 평가, 「지방행정연구」제18권 제2호.

손희준 외(2011), 「지방재정론」, 대영문화사.

안문석(2001), 공공부문개혁의 향후 전개방향, 서울대행정대학원 「행정논총」 39권 2호.

안성호(2001), 지방자치단체 집행부 성과(1995 ~ 2001)의 평가와 과제, 한국지방정부학회,「지방정부연구」 제5권 제2호

이상용(2010), 지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안, 한국지방재정공제회, 「지방재정과 지방세」, 2월호 통권 26호

이승종(2000), 지방자치와 지방정부의 복지정책정향, 한국행정학회, 「한국행정학보」제34권 제4호.

이영희 외(1995), 「시·군지역 세무기구 및 인력의 효율적 운용방안」, 한국지방행정연구원.

이창균(2009), 정부간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안, 한국지방재정학회, 「민선 5기 지방재정의 과제」 세미나 발표논문.

이희봉(2010), 지방세 분법의 성과와 의의, 한국지방재정공제회,「지방재정과 지방세」, 3월호 통권 27호

원윤희·임성일(2008), 지방세제 개편방안, 한국재정학회,「한국경제 선진화를 위한 세제개혁」, 해남.

정경진(2006), 2006 지방예산개요와 운용방향, 한국지방재정공제회,「지방재정」. 1호.

정헌율(2004), 2004 지방예산개요와 운용방향, 한국지방재정공제회,「지방재정」. 1호. 통권 126호

조봉업(2010), 지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향, 한국지방재정공제회,「지방재정과 지방세」, 4월호 통권 28호

하혜수(2000), 지방정부개혁의 성과평가: 경기도의 일몰제도를 중심으로, 서울행정학회,「한국사회와 행정연구」제11권 1호.

한원택(2002),「지방행정론」, 법문사.

감사원(2006),「감사원이 본 민선자치 10년」, 감사원.

기획재정부,「조세개요」. 각 연도.

정부혁신지방분권위원회(2003),「참여정부 지방분권 추진 로드맵: 분권형 선진국가의 건설」

행정안전부,「지방재정연감」, 각 연도

행정안전부,「지방자치단체 예산개요」. 각 연도

日本 總務省,「地方財政白書」, 각 연도.

ACIR (1982), State and Local Roles in the Federal System.

Fisher, Ronald C., (2002), State and Local Public Finance, Boston, MA: Irwin.

Oates, Wallace E., (1972), Fiscal Federalism, New York, Harcourt Brace Jovanovich.,

OECD, (2005), Revenue Statistics.

Shah, Anwar(2009), Role of Local Governments as Catalysts for Economic Growth, East Asia Regional Seminar on Local Public Finance and Governance. Pattaya, Thailand

http://www.mogaha.go.kr

http://www.mpb.go.kr

Abstract

Strengthening the Soundness of Local Finance for the Advancement of Local Autonomy

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

Abstract

Strengthening the Soundness of Local Finance for the Advancement of Local Autonomy

This study consists of 7 major themes under the title of “Strengthening the Soundness of Local Finance for the Advancement of Local Autonomy”. These 7 studies are different from each other in terms of the theme title and contents; however, they all share common aspects in pursuing for the betterment of local fiscal soundness, which is a basic foundation for the advancement of local autonomy. In addition, each study shares another common aspect especially, in critically analyzing the current situations and problems of local finance with objective tools and data, and providing policy proposals for correcting the problems.

Most of the countries in the world have suffered economically as well as socially as the global fiscal crisis spreaded out throughout the world since the late part of 2008. One thing vividly confirmed through the global fiscal crisis is that the strength of each country's fiscal condition(fiscal soundness) turned out to be the most important determinant of the overcoming ability to the crisis. Not a small numbers of advanced countries(Greece, Iceland, Ireland, Spain, Portugal, Italy, etc.) became the victims of the crisis because of the high rates of both fiscal deficit and debts. These phenomenon provide precious lessons and meaningful implications to many countries in the world including Korea.

On this occasion, both the central and local governments in Korea have to keenly recognize the real fact, and make a lot of efforts to maintain short- and long-term fiscal soundness, and furthermore, to establish a comprehensive management system for boosting-up fiscal soundness which will guarantee the fiscal sustainability of local finance. Compared with other countries, Korea is termed as a fiscally sound country. However, considering the very high increasing rate of public debt both the central and local government level in recent years, it is necessary to make various

efforts for improving fiscal soundness.

With these facts in mind, the study examines major topics of local finance keenly related to local fiscal soundness, and comes up with proper policy proposals. In particular, the study focused on the topics such as local revenue expansion, rationalization of local government expenditures focusing on social welfare expenses, debt management of local governments, strengthening local finance autonomy, introducing fiscal rules for local government, reshuffling local finance analysis system, and development of block grant system.

지방자치 선진화를 위한
지방재정 건전성 강화 방안

발행일 : 2011년 12월 31일
발행인 : 한 표 환
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울시 서초구 반포대로 30길 12-6
Tel. 02)3488-7300
판매처 : 정부간행물판매센타
Tel. 02)394-0337
http://www.gpcbooks.co.kr
인쇄처 : 크리커뮤니케이션
Tel. 02)2273-1775

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

ISBN 978-89-7865-350-3