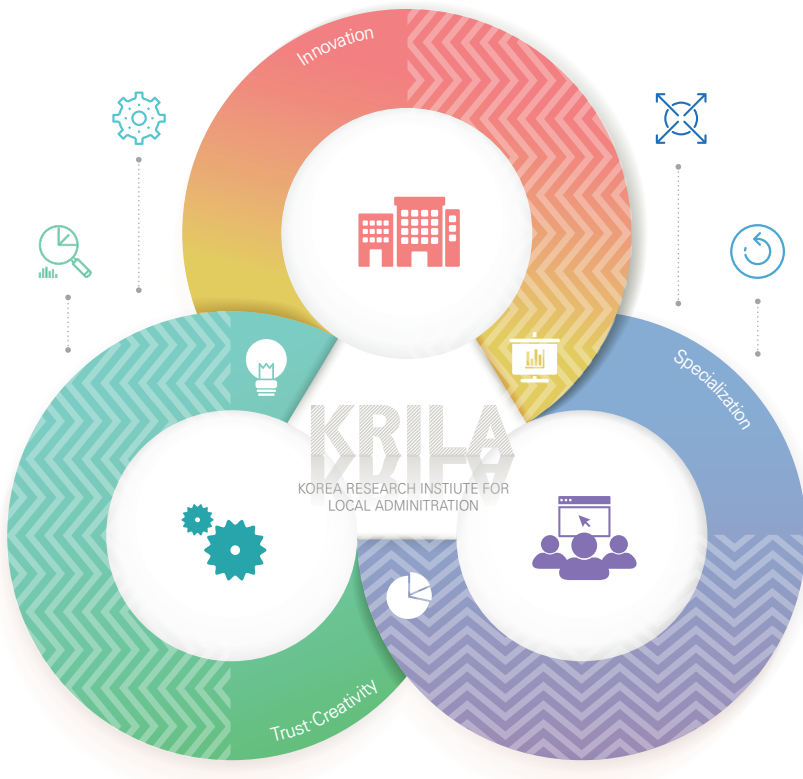


# 지방재정의 환경변화를 반영한 지방재정관리제도 개선방안

이장욱·서정섭



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

## 지방재정의 환경변화를 반영한 지방재정관리제도 개선방안

연구진 | 이 장 옥 (부연구위원)  
서 정 섭 (초빙연구위원)

발행일 | 2020년 12월 31일

발행인 | 김 일 재

발행처 | 한국지방행정연구원

주 소 | (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 | 033-769-9999

판매처 | 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 | 경성문화사 02-786-2999

ISBN | 978-89-7865-491-3

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

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

## 서문

경제여건 등 급격히 발생하는 사회·경제적 환경변화에 따라 지방재정의 대·내외적인 변동성이 증가하고 있습니다. 급변하는 지방재정의 환경변화는 지방자치단체의 재정운용에 다양하게 영향을 주는 동시에 재정위험 요소들이 발생할 수 있습니다. 재정위험 발생 요소에 대한 검토 및 제도운영상의 대응 필요성이 증가하고 있습니다. 따라서 지방자치단체의 재정운영을 위해 다양한 재정 환경 변화를 반영한 지방재정관리제도상의 적절한 대응 및 변화가 요구되고 있습니다.

본 연구에서는 첫째, 지방재정에 영향을 끼치는 주변 환경변화에 대하여 주요 범주별로 어떤 주요 변화 요소가 존재하는지 확인하고 환경변화에 따라 지방재정에 어떤 영향을 줄 수 있는지 분석 및 전망을 하였습니다. 둘째, 지방재정관리제도 중에서 급격한 환경변화를 수용하여 재정계획성 및 재정책임성을 강화하기 위해 우선적으로 제도 개선이 필요한 4가지 제도(중기지방재정계획제도, 지방채제도, 지방재정분석·진단제도, 사전위기 관리제도)를 중심으로 제도 개선 방향을 제시하였습니다.

아무쪼록 본 연구가 지방자치단체의 재정관리제도 관리 및 개선에 도움이 되는 정책 방안으로 활용되기를 바랍니다. 끝으로 과제를 수행한 이장욱 박사, 서정섭 박사의 노고에 감사드리며 연구수행과정에 유익한 자문을 해주신 학계 전문가 여러분께 감사드립니다.

2020년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 일 재

## 요약

사회·경제·정치행정 등의 변화를 포함하여 코로나19와 같은 재정운영의 불확실성의 증대를 야기하는 지방재정 환경의 주요 변화 요소는 매우 다양하고 급격하게 발생하고 있다. 지방재정의 환경변화에 따른 지방자치단체 재정운영 현안으로서 재정위험(재정 운영상의 위험)의 발생 가능성이 급격히 증대하고 있다. 따라서 급격한 지방재정 환경 변화에 따른 지방자치단체들의 재정운영상의 위험 또는 '재정절벽' 발생을 방지하고 재정 운영 지속가능성을 개선하기 위해 지방재정관리제도의 개선이 요구되고 있다.

본 연구는 지방재정에 영향을 끼치는 주변 환경변화에 대하여 주요 범주별로 어떠한 주요 변화 요소가 존재하는지 확인하고 환경변화에 따른 지방재정에 어떤 영향을 줄 수 있는지 분석 및 전망을 하고자 하였다. 세부적으로 세입 측면의 영향 및 세출 측면의 영향을 분석하였다. 지방자치단체 환경변화에 따른 지방재정에 끼치는 영향 분석 및 전망은 다음과 같이 실시하고자 하였다. 세입 측면에 대한 영향 분석을 통해 저성장, 인구감소 및 인구구조 변화 등에 따른 지방자치단체의 세입환경 영향(예: 의존재원, 자체재원 등)이 어떻게 발생하는지 확인해보고자 한다. 최근의 재정분권 등에 따른 자체세입 영향이 어떻게 발생하는지 확인하고 정리하였다. 세출 측면의 영향으로서 고령화, 재정확장 등에 따라 그리고 급격한 세입과 세출의 변동에 의한 변화 가능성(재정절벽)을 분석을 통해 확인하였다. 정치·정책적 변화에 따라 지방자치단체들의 재정자율성의 확대가 예상되고 이와 연계되어 재정책임성 및 재정운영 계획성 확보의 필요성 증가 등을 검토하였다. 본 연구의 주요 연구결과로서 첫째, 지방재정 운영상의 어떤 변화 요소가 있는지 조사·분석 및 정리하였다. 둘째, 지방재정관리제도 중에서 이러한 환경변화를 수용하여 재정계획성 및 재정책임성을 강화하기 위해 우선적으로 제도 개선이 필요한 4가지 제도(중기지방재정 계획제도, 지방채제도, 지방재정분석·진단제도, 사전위기관리제도)를 중심으로 제도 개선 방향을 제시하였다.

# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 목적 .....	3
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	7
1. 연구범위 .....	7
2. 연구방법 .....	7
<b>제2장 지방재정 환경변화 요소 발굴과 논의</b> .....	<b>9</b>
제1절 지방재정의 환경변화 요소 발굴 .....	11
1. 환경변화 요소 추출: 델파이 분석 .....	12
2. 요소별 우선순위 결정: AHP 분석 .....	23
제2절 지방재정 환경변화 요소에 대한 논의 .....	30
1. 인구·사회적 변화 요소 .....	30
2. 경제적 변화 요소 .....	34
3. 정치·정책적 변화 요소 .....	40
4. 불확실성 측면의 변화 요소 .....	42
<b>제3장 환경변화에 따른 지방재정의 영향</b> .....	<b>47</b>
제1절 지방재정 운영의 영향 .....	49
1. 인구·사회적 변화의 영향 .....	49
2. 경제적 변화의 영향 .....	55
3. 정치·행정적 변화의 영향 .....	58
4. 불확실 측면 확대의 영향 .....	70
5. 종합: 지방재정 환경변화에 따른 재정위험 증가 .....	78

제2절 지방재정관리의 지방재정 환경변화 대응성 검토 .....	82
1. 대응성 검토 필요성 .....	82
2. 지방재정관리제도의 운영 실태와 한계 .....	84
3. 종합: 지방재정관리제도 개선의 방향성 .....	104

## **제4장 환경변화를 반영한 지방재정관리제도 개선방안** ————— 107

제1절 기본방향 .....	109
제2절 중기지방재정계획 계획력 강화 및 시나리오 플래닝 도입 .....	111
1. 세입예측능력 강화: 지방자치단체 세수추계 예측 개선방향 .....	111
2. 중기지방재정계획의 시나리오 전략 .....	114
- 시나리오 플래닝을 적용한 중기지방재정계획의 개선방향 -	
3. 자본예산제도 도입 및 중기지방재정계획과의 연계 .....	117
제3절 지방재정분석제도 운영의 다원화 .....	127
1. 지방재정분석의 다원화 필요성 .....	127
2. 재정계획성 강화 .....	128
3. 재정투명성·책임성 보완 .....	131
4. 재정분석 다원화를 위한 중·장기적 방안 .....	133
제4절 재정위기관리제도의 지역 맞춤형 및 제도 간 연계 운영 .....	135
1. 지방재정 위험관리의 보수적 운영 필요 .....	135
2. 지방재정위기 사전경보시스템의 지역 맞춤형 운영 .....	136
3. 지방재정분석과 연계시스템 구축 .....	138
제5절 불확실성을 대비한 제도 개선 .....	141
1. 불확실성을 고려한 지방채 발행 관리 .....	141
2. 사회적 재난을 고려한 기금제도 운영 보완 .....	143

**제5장 요약 및 정책건의** ..... **145**

제1절 요약 ..... 147

제2절 정책건의 ..... 150

1. 중기지방재정계획의 계획력 강화 ..... 150

2. 지방재정분석의 다원화 ..... 151

3. 재정위기관리제도의 지역 맞춤형 개선 ..... 151

4. 불확실성을 대비한 제도 개선 ..... 152

참고문헌 ..... 154

Abstract ..... 158

## 표 목차

[표 2-1]	전문가 패널 구성	14
[표 2-2]	사회변화에 대한 영역별 주요 변화 요소(1차 델파이 결과)	15
[표 2-3]	1차 델파이 분석 결과: 인구·사회적 변화 요소	17
[표 2-4]	1차 델파이 분석 결과: 경제적 변화 요소	18
[표 2-5]	1차 델파이 분석 결과: 정치·정책적 변화 요소	20
[표 2-6]	1차 델파이 분석 결과: 불확실성 측면의 변화 요소	21
[표 2-7]	2차 델파이 분석 결과	23
[표 2-8]	설문 참여대상 구성	24
[표 2-9]	AHP 분석: 사회 영역별 주요 변화 요소	25
[표 2-10]	중요도 표준화(Standardization of Importance)	26
[표 2-11]	일관성 검사(Consistency Test)	27
[표 2-12]	AHP 분석 결과(Conclusion)	29
[표 3-1]	지방자치단체별 1인 가구 지원사업의 예	53
[표 3-2]	전년 대비 지방세(현연도분) 감소 단체 현황	57
[표 3-3]	광역단체 지방세(현연도분) 증감 비교(2018년 대비 2019년)	57
[표 3-4]	관계부처 합동 재정분권 추진방안의 실행효과	60
[표 3-5]	지방교부세 연도별 교부 현황	61
[표 3-6]	중기 수입·지출 및 수지 전망(2019~2023년)	62
[표 3-7]	중앙 각 부처의 예산요구액 추이	63
[표 3-8]	2020년 본예산 및 추경예산 현황	63
[표 3-9]	지방세입의 규모와 비중 추이	65
[표 3-10]	지방 세출의 규모와 비중 추이	66
[표 3-11]	국고보조사업 수와 사업비 규모	69
[표 3-12]	OECD 실업률 추이(I)(계절조정)	70
[표 3-13]	OECD 실업률 추이(II)(계절조정)	71
[표 3-14]	2020년 당초예산 기준 지방세 감소 추정	72
[표 3-15]	2020년 경제성장률 시나리오별 지방세 전망	73



[표 3-16]	코로나19 대응 재난기본소득 지원 사례 .....	74
[표 3-17]	대구시 코로나19 대응 주요 사업 사례 .....	75
[표 3-18]	주요 시설별 미집행·실효대상 현황 .....	76
[표 3-19]	경년별 수도관 연장 현황 .....	77
[표 3-20]	2018 회계연도 결산상 잉여금 현황 .....	80
[표 3-21]	국고보조금 집행의 위험성 유형화 .....	81
[표 3-22]	지방재정관리제도의 주요 내용 .....	85
[표 3-23]	지방재정관리제도 도입·변화 연혁 및 특징 .....	86
[표 3-24]	정부별 재정운영 방향과 관련 제도 도입 .....	87
[표 3-25]	중기지방재정계획의 편성 .....	88
[표 3-26]	□□광역시 사례 .....	89
[표 3-27]	○○도 사례 .....	90
[표 3-28]	△△시 사례 .....	91
[표 3-29]	중기재정계획과 예산과의 오차 비율(중기계획 1차년 기준) .....	94
[표 3-30]	지방채발행 총액한도액 산정 기준 변화 .....	96
[표 3-31]	지방채발행 총액한도액 산정 예시(기본 한도액) .....	96
[표 3-32]	지방재정 분석지표(2018~2019년) .....	101
[표 3-33]	지방재정위기 사전 모니터링 기준 .....	103
[표 4-1]	FY2019 지방세 세수오차비율 .....	112
[표 4-2]	앤아버(Ann Arbor) 2020~2025 회계연도 CIP 재정계획(요약) .....	122
[표 4-3]	앤아버(Ann Arbor) 2020~2021 회계연도 재원조달 .....	124
[표 4-4]	앤아버(Ann Arbor) 회계연도 2020~2025 외부재원 .....	125
[표 4-5]	연도별 재정분석 영역의 변화 .....	129
[표 4-6]	계획성 분석지표의 지표 산식 .....	129
[표 4-7]	계획성 분석 가능지표 .....	130
[표 4-8]	2020년 기준 재정력지수 분포(0.7 이상) .....	137
[표 4-9]	지방채발행제도의 개선 .....	142

## 그림 목차

[그림 1-1]	연구과정·내용분석의 흐름도 .....	8
[그림 2-1]	델파이 분석 .....	13
[그림 2-2]	장래인구추계 .....	31
[그림 2-3]	서울·수도권 인구증가율 추이 .....	32
[그림 2-4]	연령계층별 인구 구성비 .....	32
[그림 2-5]	세계 경제성장률 추이(2010~2018년) .....	35
[그림 2-6]	2020년도 전 세계 국가별 경제성장률 예측 .....	36
[그림 2-7]	우리나라의 경제성장률(2010~2018년) .....	37
[그림 2-8]	우리나라 포함 선진국 및 개도국들의 실질 경제성장률 변동(1980~2020년) .....	38
[그림 3-1]	시도별 고령화율(2020.5월 기준) .....	50
[그림 3-2]	지방자치단체별 고령화율 분포(2020.5월 기준) .....	50
[그림 3-3]	고령화가 저성장 및 지역 환경변화에 미치는 영향 .....	51
[그림 3-4]	1인 가구 추이 및 전망 .....	52
[그림 3-5]	KDI의 잠재성장률 전망(2010~2030년): 2006년 기준 .....	55
[그림 3-6]	우리나라 경제성장률 추이와 전망(한국은행 기준) .....	56
[그림 3-7]	관계부처 합동 재정분권 추진방안의 기본 틀 .....	59
[그림 3-8]	분야별 국고보조사업 비중과 국비부담률 .....	67
[그림 3-9]	지방 세출 대비 사회복지비, 지방비부담 대비 일반재원 신장률 비교 .....	68
[그림 3-10]	환경변화에 대응한 지방재정관리 방향 .....	83
[그림 3-11]	지방재정 환경 변화 반영 개선 필요 지방재정관리제도 .....	84
[그림 3-12]	중기재정계획 1차 연도와 예산편성액 비교(2019년 기준) .....	93
[그림 3-13]	지방재정분석·진단의 흐름 .....	98
[그림 4-1]	지방재정관리제도의 방향과 내용 .....	110
[그림 4-2]	중기지방재정계획 시나리오 플래닝 도입 프로세스 .....	117
[그림 4-3]	지방재정위기관리제도의 연계·통합 방안 .....	139

한국지방행정연구원

KRILA

1

# 서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적

지방재정을 둘러싼 다양한 환경변화가 발생하고 또한 진행되고 있다. 인구·사회적 변화 측면에서 대표적인 사례로 인구감소(인구소멸 지역 발생 등)와 인구구조 변화에 의한 급속한 고령화 및 저출산 등이 사회현상으로 익숙해져 있다. 우리나라의 고령화율은 2020년 1월 기준으로 15.58%(통계청), 고령화율 20% 이상의 지자체는 106개 단체(기초단체 및 제주·세종 중)의 46.5%이다. 이러한 지방자치단체들의 인구감소현상과 무관하지 않게 세입(지방세)의 증가율이 감소 내지는 둔화되는 지방자치단체가 발생하고, 세출 측면에서는 사회복지비 지출 등의 급증으로 세출 증가율이 폭증하는 경우가 발생하고 있다. 2018회계연도 지방자치단체 결산자료에 의하면 지방세 수입이 2017년도에 비해 감소한 지역은 73개 단체로 30.1%에 육박하고 있다. 사회복지예산은 2018년 일반회계 결산의 지방지출은 전체적으로 30.02%이며, 지방자치단체별로 보면 50% 이상 지역이 50개 단체(20.6%), 30~50% 지역은 72개 단체(29.6%)로 도시지역은 사회복지지출의 비중이 높은 추세를 보이고 있다.

그 밖에 경제적 변화 측면에서 대외적으로 우리나라의 국가경제 성장은 2000년대 이후부터 하락 추세가 지속되어 2009년 금융위기 이후 경제성장이 둔화되는 저성장의 양상을 겪고 있다. 한국은행은 최근 경제성장률을 2019년 2.0%, 2020년 2.3%의 잠재성장률(2019~2020년 2.5~2.6%)로 전망되고 있다. 특히, 주원인으로는 고령화로 인한 경제활동인구 감소(노동력 감소) 및 저축 감소를 제시하고 있다. KDI에서는 잠재성장률의 추세적 하락 현상이 지속되어 2020~2030년에는 2%대로 심화될 우려가 있다는 저성장 시대의 진입을 전망하고 있으며, 이 또한 낙관론이라는 의견도 나오고 있다. 이러한 국가경제의 저성장 기조는 지방자치단체 및 지역경제의 환경변화, 즉 지방재정의 환경에 조세수입 감소 및 둔화로 만성적 지방재정 압박을 가져올 수 있으며, 사회안전망 확충 등의 사회복지지출의

팽창을 야기할 수 있다.

정치·정책적 변화 측면으로 우리나라는 현재 지방분권·재정분권의 지속적 추진으로 지방자치단체의 행·재정 운영의 역할이 증대되고 자율성이 확대되고 있으며, 정부의 확장적 재정정책으로 이를 반영한 지방재정 지출 규모가 확대되고 있다. OECD의 주요국들 또한 경기 침체기에는 조세정책(Taxation)과 재정정책 등 다양한 정책수단을 통해서 산업 구조조정 혹은 경기변동에 따른 부정적 여파를 선제적으로 방어하고자 한다. IMF 등의 국제 경제기구에서도 우리 경제의 양호한 재정여건과 현재 당면하고 있는 현안에 능동적으로 대처하기 위하여 적극적 재정을 권고한 바 있다.

정치·정책적 변화 측면으로 우리나라의 재정분권은 지방재정 확대와 각종 재정규율의 완화에 중점을 두고 있기 때문에, 지방자치단체의 재정운영이 그만큼 자유로워질 수 있는 상황이다. 예를 들면, 지방소비세율이 2019년에 11%에서 15%로 되었으며, 2020년에는 21%로 증가하였으며, 뿐만 아니라 지방의 자주재원인 지방교부세도 증가하고 있다(지방교부세 법정분·부동산·소방안전교부세를 포함하여 2015년 34.8조 원 → 2019년 52.5조 원). 지방재정 규율인 지방재정관리제도의 운영에서도 지방의 권한이 확대되고 있다. 예를 들면, 예산편성에서 업무추진비, 지방의회경비, 지방보조금 운영, 행사·축제경비 운영 등의 기준이 중앙의 세세한 기준에서 벗어나 포괄적 범위(총액한도)에서 자유롭게 편성할 수 있으며, 지방투자 심사 기준의 상향 조정으로 지방자치단체 자체적으로 심사할 수 있는 범위가 넓어지고, 지방채 발행의 경우도 중앙의 승인에서 협의제로 변경되어 지방채 발행의 자율성도 확대되고 있다. 정부의 확장적 재정정책은 중앙의 이전재원, 특히 국고보조금을 통한 국고보조사업의 확대로 지방재정의 총량이 증가될 것이며 이 과정에서 지방자치단체에서는 지방비부담의 압박이 증가될 것이 예상된다. 또한 지방재정의 적극적인 역할과 더불어 지방채무가 증가할 가능성이 크다. 따라서 재정분권의 확대에 따른 지방채 발행의 자율성의 강화되어 지역경제 활성화 및 일자리 창출의 명분하에 장기미집행 도시계획 시설 보상, 상수도 관로 개선, 기타 각종 투자사업 등에 지방채를 활용할 가능성이 매우 큰 것도 고려할 수 있다. 지역경제 장기침체 및 코로나19와 같은 감염병 사태의 확산 등 다양한 사회·경제적 환경변화에 따라 지방재정의 대·내외적인 변동성이 증가하고 있는 현 상황에서 지방자치단체는 재정운용 환경변화에 대한 대응 필요성이 대두되고 이에 관

련된 변화를 반영한 지방재정관리제도상의 다양한 대응 및 변화가 필요하다.

본 연구의 진행에 따라 지방재정에 영향을 끼치는 주변 환경변화에 대하여 주요 범주별로 어떠한 주요 변화 요소가 존재하는지 확인하고 환경변화에 따른 지방재정에 어떤 영향을 줄 수 있는지 분석 및 전망을 하고자 한다. 세부적으로 세입 측면의 영향 및 세출 측면의 영향을 분석하였다. 지방자치단체 환경변화에 따른 지방재정에 끼치는 영향 분석 및 전망은 다음과 같이 실시하고자 하였다. 세입 측면에 대한 영향 분석을 통해 저성장, 인구 감소 및 인구구조 변화 등에 따른 지방자치단체의 세입환경 영향(예: 의존자원, 자체자원 등)이 어떻게 발생하는지 확인해보고자 한다. 최근의 재정분권 등에 따른 자체세입 영향이 어떻게 발생하는지 확인하고 정리하였다. 세출 측면의 영향으로서 고령화, 재정확장 등에 따라 그리고 급격한 세입과 세출의 변동에 의한 변화 가능성(재정절벽)을 분석을 통해 확인하였다. 정치·정책적 변화에 따라 지방자치단체들의 재정자율성의 확대가 예상되고 이와 연계되어 재정책임성 및 재정운영 계획성 확보의 필요성 증가 등을 검토하였다.

급격한 지방재정 환경변화에 따른 지방자치단체들의 재정운영상의 위험(재정절벽)을 방지하고 재정운영 지속가능성을 개선하기 위해 지방재정관리제도의 개선이 요구되고 있다. 경제여건 등 다양한 사회·경제적 환경변화에 따라 지방재정의 대·내외적인 변동성이 증가하고 있는 현 상황에서 지방자치단체는 재정 환경 변화에 대한 대응 필요성이 대두되고, 이에 관련된 변화를 반영한 지방재정관리제도상의 다양한 대응 및 변화가 필요하다. 급변하는 지방재정의 환경변화는 지방자치단체의 재정운용에 다양하게 영향을 주는 동시에 재정위험 요소들이 발생할 수 있어, 재정위험 요소에 대한 검토 및 제도운영상의 대응이 필요하다. 재정분권의 추진으로 지방자치단체는 재정자율성이 확대되지만, 사회·경제적 지방재정의 환경변화는 재정위험 요소를 발생시킬 수 있기 때문에 지방자치단체의 재정책임성, 재정계획성 강화 측면에서 지속적인 모니터링이 필요하다. 따라서 지방자치단체에 대한 재정관리제도 개선의 필요성이 증가하고 있다고 할 수 있다.

본 연구는 지방재정 운용의 환경변화에 대한 이해를 높이고, 이러한 재정 환경 변화에 대한 능동적인 대응을 위해 지방재정 환경변화 상황을 반영한 지방자치단체의 재정운용 방향과 지방재정관리제도 개선방안의 도출을 주요 목적으로 하고 있다. 본 연구에서 핵심으로 다루고자 하는 지방재정관리제도는 지방재정의 환경변화를 반영할 수 있는 지방재

발행 및 관리, 지방재정분석, 지방재정위기관리 방향과 이를 모니터링할 수 있는 재정지표의 개발과 기준 등에 대한 방안을 제시하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장 서론에서는 연구의 목적을 서술하고, 제2장 지방재정에 영향을 끼치는 주요 환경변화 요소에 대해 검토하고 지방재정에 끼치는 영향 분석을 하였다. 제3장에서는 주요 지방재정관리제도의 특성과 한계를 분석하고, 제4장에서는 지방재정 환경변화를 반영하여 개선해야 할 지방재정관리제도의 개선방향을 검토하여 제시하였다. 제5장에서는 연구의 요약 및 정책대안을 제시하고자 한다.



## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구범위

본 연구는 지방재정 운용의 환경변화에 대한 이해를 높이고, 이러한 재정 환경 변화에 대한 능동적인 대응을 위해 지방재정 환경변화 상황을 반영한 지방자치단체의 재정운용 방향과 지방재정관리제도 개선방안의 도출을 주요 목적으로 하고 있다. 본 연구에서 핵심으로 다루고자 하는 지방재정관리제도는 지방재정의 환경변화를 반영할 수 있는 지방채 발행 및 관리, 지방재정분석, 지방재정위기관리 방향과 이를 모니터링할 수 있는 재정지표의 개발과 기준 등에 대한 방안을 제시하고자 한다.

우선 지방재정의 환경변화 정리 및 전망을 통해 인구·사회적 변화, 경제적 변화, 정치·정책적 변화 및 불확실성 확대에 따른 지방재정 환경변화로 구분하여 제시하였다. 둘째, 환경변화에 의한(또는 반영된) 지방재정의 영향 및 재정운영상의 위험이 어떻게 정의되는지 세입 측면, 세출 측면의 상황적인 설명을 정리하였다. 이에 따라 도출된 지방재정에 대한 영향 등을 통해 현행 지방재정관리제도상의 한계 및 개선 필요성을 도출하였다. 이를 위해 관련 제도 전반의 연혁과 특징을 설명하였다. 그중에서 중심이 되는 중기지방재정계획, 지방채발행제도, 지방재정분석제도, 지방재정위기관리제도에 대하여 제도운영상의 한계를 도출하고 개선 필요성을 제시하였다. 마지막으로 위의 지방재정관리제도 4개에 대하여 제도적 개선방향을 정리 및 제시하였다.

### 2. 연구방법

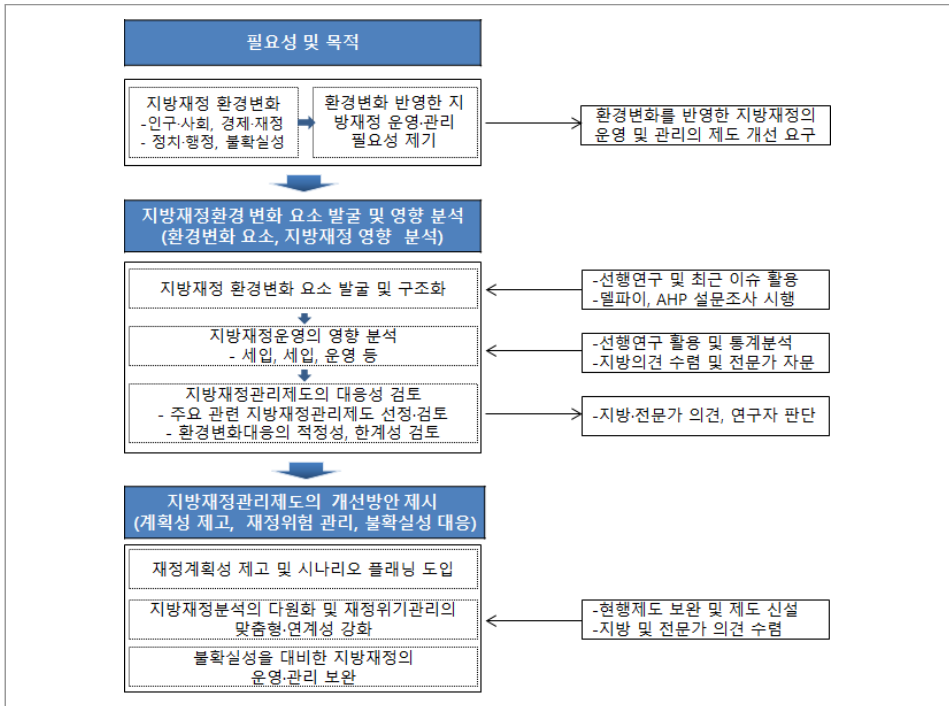
본 연구는 지방재정의 환경변화를 파악하고, 지방재정에 어떠한 영향을 주는지를 분석하고, 향후 지방재정의 운영방향(계획재정, 자율재정, 책임재정)을 설정한 후 이를 관리할 수 있는 핵심적인 지방재정관리제도를 추출하여 한계점을 도출하고 합리적인 개선방향을 제시하는 데 목적이 있다.

본 연구를 위해 자료수집 및 분석작업을 실시하였다. 우선 국내외 통계자료 및 선행

연구를 조사하였다. 언론보도, 중앙 각 부처 및 지방자치단체 자료를 통해 지방재정 환경 변화에 대한 기사와 기존에 발표된 자료를 정리하였다. 또한 지방재정관리제도에 대한 각 제도 설명서(행정안전부), 관련 법령 등을 확인하였다. 또한 연구수행에 필요한 각종 통계자료를 수집하고 분석하였다.

외부자문은 크게 두 가지 주제로 실시되었다. 첫째, 지방재정 환경변화에 대한 전문가 자문을 실시하였으며, 둘째, 지방재정 환경변화 요소들에 대한 우선순위 검토를 위한 자문을 실시하였다. 연구방법으로 델파이방식 조사를 통해 지방재정 환경변화에 대한 주요 요소를 발굴하기 위해 환경변화에 따라 지방재정운영에 영향을 주는 요소에 대한 자문을 실시하였다. 또한 지방재정 환경변화 주요 요소들에 대한 우선순위를 검토하기 위해 AHP 설문조사를 시행하였다.

그림 1-1. 연구과정·내용분석의 흐름도



한국지방행정연구원

KRILA

2

# 지방재정 환경변화 요소 발굴과 논의

제1절 지방재정의 환경변화 요소 발굴

제2절 지방재정 환경변화 요소에 대한 논의



## 제2장

# 지방재정 환경변화 요소 발굴과 논의

## 제1절 지방재정의 환경변화 요소 발굴

우리를 둘러싸고 있는 다양한 환경적 변화는 우리가 인식하고 있는(Consciously) 사이에 아니면 인식하지 못하고 있는(Unconsciously) 사이에 지속적으로 발생하고 있다. 인류학(Anthropology)적으로 사회적 구조의 분류에 따라 사회·경제·정치적으로 다양한 환경 변화가 지속적으로 발생하고 있다. 지방재정 역시 이러한 다양하게 발생하는 사회적 변천 과정 속에서 여러 가지 요인들 가운데 영향을 주거나 받고 있다. 결국 주변에 어떤 요소들이 존재하고 발생하는지 다양한 요소들의 변천(Dynamics)을 이해하는 것이 사회적 변화를 이해하는 중요한 과정이라고 하겠다. 사회 메커니즘에 따른 사회·경제·정치(정책)적 구분 속에서 각각 발생하는 변화 가운데 주요 요소들이 존재하는지 검토할 수 있다. 각 영역별 주요 요소에 대한 이해를 높이는 과정 속에서 향후 지방재정 운용에 어떠한 영향이 존재하는지 확인하고 제도적인 개선을 고려해 볼 수 있다. 이는 사회·경제·정치적 변화에 대한 이해를 높임으로써 궁극적으로 지방재정의 운용방향을 개선하는 데 부합하도록 향후 지방재정관리제도의 개선 방향성을 제공할 수 있는 중요한 역할을 제공한다는 의미를 내포하기 때문이다. 다시 말하자면 지방재정과 관련하여 그중에서 어떠한 요소가 향후 지방재정의 변화에 영향을 많이 끼치게 될지 검토하는 과정이 미래의 지방재정 운용방향을 이해하고 수립하는 데 중요하기 때문이다.

본 연구의 먼저 사회 메커니즘 분류 또는 영역에 따라 사회·경제·정치(정책)적 변화 속에서 지방자치단체의 재정운용에 영향을 주는 주요 변화 요소에 대해 발굴하고 검토하고자 하였다. 지방재정 환경변화에 어떤 주요 요인이 존재하는지 확인해보기 위해 전문가 패널을 통한 델파이 분석 방식을 사용하였다. 또한 각 영역별로 도출된 주요 요인들 중에서 제시된 요인들에 대한 중요도 확인을 위한 검토 방식으로써 AHP 분석 방식을 사용하였다.

## 1. 환경변화 요소 추출: 델파이 분석

지방재정운용의 환경변화를 이해하기 위해 사회·경제·정치적으로 어떤 변화가 발생하고 있는지 각 주요 요소를 이해하고 선정하기 위해 델파이 분석방법(Delphi Method)을 적용하였다.

### 1) 델파이 분석방법의 정의

델파이 분석방법은 1950년대 미국 비영리 연구단체 랜드 연구소(RAND Corporation)에서 복지에 대한 기술발달의 영향을 예측하기 위해 처음 개발되었다. 델파이 분석방법의 주요 특징은 익명의 전문가 그룹을 통해 질문과 답변에 대한 피드백을 단체답변(Group Response)으로써 반복적으로 받는 것이다.<sup>1)</sup> 이러한 델파이 분석방법의 목표는 동일 전문가그룹의 답변을 익명으로 하여 반복적인 피드백 과정을 거쳐서 전문가그룹 내부의 의견 수렴과정을 통해 공통적으로 합의(Consensus)된 답변을 도출하도록 하는 것이다. 델파이 분석방법은 1950년대 개발 이후 다양한 분야에서 전문가적인 공통적 의견을 수렴하고 도출하기 위한 방식으로 오늘날까지 널리 사용되고 있다.

### 2) 방법론

델파이 분석방법은 집단 추정치가 정답의 범위를 포함할 가능성이 높다는 가정에서 출발한다(이오복, 2014). 델파이 분석을 위해 복수의 전문가들로 패널(panel)을 구성한다. 각 패널들은 서로가 어떤 사람인지 알 수 없도록 익명으로 유지되어야 하며, 의사 소통은 일체 우편 혹은 이메일로 이루어지게 된다. 연구자는 모든 패널들에게 예측 대상에 대해 질문한다. 패널들로부터 다양한 답변들이 오면, 연구자는 이 답변들을 취합한 후 익명으로 다시 패널들에게 제공하는 피드백을 시행한다. 이와 함께, 각 패널은 자신을 포함한 다른 전문가들의 의견을 비교 분석하면서 자신의 의견을 수정할 수 있게 된다. 연구자는 각 패널의 수정된 의견을 다시 취합한다. 이 과정을 반복하면, 각 전문가의 의견 차이가

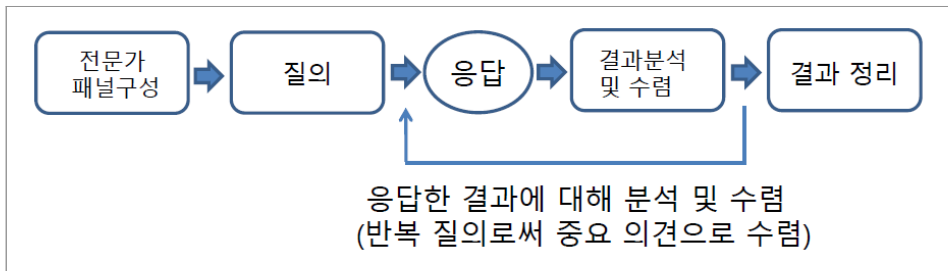
---

1) <https://www.rand.org/topics/delphi-method.html>

점차 감소하여 일정 결론으로 수렴된다. 합의를 보지 못하는 경우 연구자는 합의 촉진자로서 적극적으로 개입하여 의견을 좁히도록 촉구할 수 있다. 지방재정운용의 환경변화를 이해하기 위해 사회·경제·정치적으로 어떤 변화가 발생하고 있는지 각 주요 요소를 이해하고 선정하기 위해 델파이 분석방법(Delphi Method)을 적용하였다. 일반적으로 전문가 집단은 비구조화된 설문지에 개방형 답변을 빈도 분석의 방식을 통해 수렴하는 방식을 채택함에 따라 전문가 패널의 규모가 5명 이상~20명 미만으로 크지 않은 특성이 있다(이 오복, 2014 나무위키).<sup>2)</sup>

델파이 분석방법을 적용하는 데 있어서 주요 고려사항으로 다음의 두 가지 사항을 들 수 있다. 첫째, 전문가그룹 선정에 신중해야 한다. 전문가그룹 안에서 반복되는 의견수렴 과정 속에서 스스로 본인들의 자기 주장에 대한 재검토 및 합의(Consensus)를 원만하게 이룰 수 있도록 구성되어야 한다. 간혹 자기 주장이 강한 전문가 속에서 의견수렴 과정에 합의의 도출이 어렵게 되는 경우도 있다. 둘째, 전문가그룹 안에서 서로의 의견 반영 시에 익명성이 보장되어야 한다. 서로의 의견을 익명으로 번갈아 주고 받으면서 스스로의 주장과 논리에 대해 서로 합의를 보고 절충할 수 있어야 하기 때문이다.

그림 2-1. 델파이 분석



2) <https://namu.wiki/w/%EB%8D%B8%ED%8C%8C%EC%9D%B4%20EA%B8%B0%EB%B2%95>

### 3) 델파이 분석 과정

#### (1) 전문가 패널 구성

지방재정운용의 환경변화를 이해하기 위해 사회·경제·정치적으로 어떤 주된 변화가 발생하고 있는지 사회 영역별 주요 요소를 확인하고 이해하기 위해 델파이 분석방법(Delphi Method)을 적용하였다. 델파이 분석을 위해 전문가 패널 구성은 대학기관에 근무 중인 전임교원 이상 교수 및 연구기관에 근무 중인 전문가들을 대상으로 구두나 이메일을 통하여 개별적으로 참여의사를 물었다. 최종적으로 패널을 구성하는 데 참여의사를 밝히고 동의한 전문가들은 전체 8명으로 구성하였다. 전문가 패널의 구성 특성은 다음과 같다(〈표 2-1〉 참조).

**표 2-1. 전문가 패널 구성**

특성	구분	수(명)	구성(%)
연령	- 49세 이하	3	37.5
	- 50세 이상	5	62.5
근무장소	- 대학기관	5	62.5
	- 연구기관	3	37.5
근무경력	- 10년 미만	2	25.0
	- 10~20년 미만	3	37.5
	- 20년 이상	3	37.5
학력	- 석사 이하	2	25.0
	- 박사 이상	6	75.0

참여자들은 모두 사회과학을 연구하는 연구자들로 구성되었다. 패널 구성원의 근무장소는 대학기관이 5명(62.5%)이며, 국책연구 공공기관에 근무하는 연구자가 3명(37.5%)이다. 전문가 패널 구성원들의 근무경력은 다양한 경력 측면으로 구성하고자 하였다. 전체 패널 구성원 중에서 10년 미만이 2명(25%), 10년 이상 20년 미만이 3명(37.5%), 그리고 20년 이상이 3명(37.5%)으로 구성되었다.



본 연구의 델파이 분석 자료수집은 2차 조사로 이루어졌다. 1차 조사에서는 ‘지방재정 환경 변화에 영향을 줄 수 있는 경제, 사회, 정치, 행정 등의 변화가 어떠한 것이 있을 수 있다고 생각하십니까?’의 개방형 질문에 대한 답변을 이메일로 전달하여 전문가 패널 구성원들이 자유롭게 기술하도록 하였다. 질문에 대한 답변은 주요 영역별로 기술하도록 요청되었다. 주요 영역은 (1) 인구·사회적 변화, (2) 경제적 변화, (3) 정치·경제적 변화, (4) 불확실성 측면의 변화로 구성된다. 1차 의견조사에 따라 회수된 전문가들의 의견은 질문된 각 영역별 변화에 대해 전문가들이 예상하는 주요 변화 요소들에 대해 통합하여 정리하였다. 전문가 패널 구성원들에 의해 제시된 영역별 주요 변화 요소들은 공통적으로 중복되는 항목들도 다수 존재하고, 중복된 항목들의 사유에 대해서는 상이한 측면의 기술도 존재하였다. 2차 델파이 분석에서는 1차 델파이 분석 설문을 통해 수렴된 답변들에 대해 익명으로 동일 질의를 실시하여 답변의 적정성 여부(적정/부적정 평가)에 따라 영역별 가장 중요한 항목들로 함축하도록 진행하였다.

#### 4) 1차 델파이 결과

지방재정 환경 변화에 영향을 줄 수 있는 경제, 사회, 정치, 행정 등의 변화가 어떤 것이 있을 수 있다고 생각하는지 묻는 1차 델파이 개방형 질문에 대한 결과를 정리해 보면 다음과 같다. 우선 전문가 패널 구성원은 개방형 질문에 대해 각 영역별 구분에 따라 자유롭게 기술하도록 하였다. 그 결과를 정리해 보면 다음의 표와 같다(〈표 2-2〉 참조).

**표 2-2. 사회변화에 대한 영역별 주요 변화 요소(1차 델파이 결과)**

영역	주요 변화 요소(1차 델파이 결과)
인구·사회적 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저출산, 고령화</li> <li>- 높은 실업률</li> <li>- 지방소멸</li> <li>- 1인 가구의 증가</li> <li>- 언택트 사회의 본격화</li> <li>- 인구증가를 둔화</li> </ul>
경제적 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기변동의 불확실성 증가</li> </ul>

영역	주요 변화 요소(1차 델파이 결과)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융정책 무력화</li> <li>- 재정적자 확대</li> <li>- 경제성장을 급락</li> <li>- 저금리</li> <li>- 세계경제의 장기적 침체</li> <li>- 4차 산업혁명으로 시대적 전환</li> <li>- 개인 소득증가 감소</li> </ul>
정치·정책적 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주화 및 분권요구 강화</li> <li>- 자치단체 재정기능 강화</li> <li>- 세입 분권 강화</li> <li>- 부동산 가격 안정화</li> <li>- 보편적 복지 확대</li> <li>- 재정분권</li> <li>- 보건체계 개편</li> <li>- 남북관계 변화</li> <li>- 민주화 의식 제고에 따른 재정수요의 증가</li> </ul>
불확실성 측면의 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 코로나19와 유사한 유행성 감염병 발생 가능성 증가</li> <li>- 미국, 중국, EU 등 전통적인 강세국가들의 하락 추세 가능</li> <li>- 4차 산업혁명</li> <li>- 뉴노멀 시대</li> <li>- 불평등 양극화</li> <li>- 기후변화 및 에너지 대응</li> <li>- 환경오염 및 지구온난화</li> </ul>

1차 개방형 질문에 대해 전문가 그룹의 의견을 통해 각 영역별로 주요 변화 요소가 다양하게 제시되었다. 1차 델파이 분석 결과로서 각 영역별로 주요 변화 요소들에 대한 전문가 패널을 통해 각 영역별로 주요 변화 요소들을 인구·사회적 변화: 6개, 경제적 변화: 8개, 정치·정책적 변화: 7개, 불확실성 측면의 변화: 7개로 정리하였다. 그중에는 인구·사회 변화 영역에 대해 가장 많은 중복 요소로서 제시되었던 항목이 저출산 및 고령화 현상이다. 그 밖에도 경제적 변화 영역과 관련하여 장기적으로 우리나라 경제성장률의 둔화와 세계경제 침체 등에 대한 많은 의견을 수집할 수 있었다. 특이한 답변으로는 정치·정책적 변화 영역과 관련하여 민주화 의식의 제고가 지방자치단체의 재정수요를 창출한다는 의식이 있었다. 이에 대한 사유로 사회의 공적가치의 확대와 사회적 경제기조 확대 등이 있었

다. 또한 민간영역의 위축에 따라 공공영역의 확대가 주요 사유로 제시되었다. 1차 델파이 분석에서 전문가 패널의 각 영역별 주요 변화요인 선정 사유(주요 원인)에 대해 요청을 하였으며 다양한 발생 원인들을 제시하고 있다(〈표 2-3〉-〈표 2-6〉 참조).

첫째, 인구·사회적 변화 측면에서 제시된 주요 변화 요소 중에서 가장 많은 공통된 의견으로 선정된 요소가 저출산 현상이다. 사회적인 현상으로 저출산 현상에 대해 〈표 2-3〉에 주요 선정 원인으로 두 가지 항목을 제시했다. 첫째, 극심한 경쟁으로 인해 아이를 적게 낳자는 인식이 가임기 젊은이들 사이에 발생하고 있다. 둘째, 과거와 다른 현대사회의 문화와 삶을 영위하고 즐겁게 지내는 생활 트렌드 등 출산 기피에 대한 인식이 크게 자리잡고 있다. 의학발달에 의한 고령화 및 평균수명의 증대가 중요한 사회적 변화로 자리잡고 있다. 생활환경에 대한 주요 변화는 과학기술의 발전에 따라 스마트워크 환경의 조성이 이루어지고, 개인 간 직접적인 대면 활동의 감소와 언택트 생활의 증가로 비대면 활동의 생활환경이 자리잡고 있다. 이외에도 인구의 수도권 집중과 지방자치단체들의 인구 순유출 증가 등에 따라 지방 인구공동화 현상이 발생하고 지방소멸 가능성 증대라는 의미로 제시되고 있다. 지방자치단체의 균형발전이라는 측면에서 인구 순유출에 따른 지역경제 기반의 감소는 지방자치단체들의 공동체 기반이 약화되고 지속유지가능성을 약화시킨다는 점에서 매우 우려스러운 상황이 아닐 수 없다.

**표 2-3. 1차 델파이 분석 결과: 인구·사회적 변화 요소**

영역	주요 변화 요소	발생원인
인구·사회적 변화	저출산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 극심한 경쟁으로 인한 저출산 현상</li> <li>• 출산기피 현상 증대</li> </ul>
	고령화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의학기술 및 소득수준 향상으로 인한 사망률 감소</li> <li>• 평균수명 증가</li> <li>• 저출산 영향에 따른 역피라미드 인구구조로 변화</li> </ul>
	높은 실업률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속적인 경기부진</li> <li>• 산업환경 변화에 따른 일자리 구조 변화</li> <li>• 자발적 실업과 비자발적 실업 동시 증가</li> </ul>
	1인 가구의 증가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취업률 저하</li> <li>• 비혼주의 증가</li> </ul>

영역	주요 변화 요소	발생원인
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전통적 가족에 대한 의식 변화</li> <li>• 고령화로 인한 독거노인 증가</li> </ul>
	지방소멸	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구의 수도권 집중</li> <li>• 지방의 인구유출 및 자연 감소</li> </ul>
	언택트 사회의 본격화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감염병 증가로 인한 언택트 환경 강화</li> <li>• 디지털 기술 발달로 스마트워크 환경 조성</li> <li>• 편의성 강조 및 개인중심 의식 발달</li> </ul>

둘째, 경제적 변화 영역에서 가장 대표적인 주요 변화 요소인 경제성장률 급락과 실업률 증가는 국가경제에 대한 거시적인 현상을 포괄하는 의미로 제시되었다고 볼 수 있다. 지역 경제는 국가경제를 구성하는 일부분으로서 지역적 특성을 포함한 경제공동체로 볼 수 있다. 국가경제 전반적인 상황에 따른 영향을 지역경제에 끼치게 되는 상황에서 지역경제를 설명하는 첫 번째 주요 요인이라고 하겠다. 전 세계적인 불황과 경제침체 상황에서 향후 주요 국가 간 경계 갈등 심화 등 새로운 국면의 도입에 따라 국제경제에 대한 경기회복이 낙관적이지 않다는 점은 우리나라가 수출주도 경제성장 기조를 유지하고 있다는 점에서 부담스러운 면이라고 하겠다. 이외에도 장기적인 불황과 경제침체에 따른 저금리 기조의 유지 및 금융정책의 무력화 상황 등 정부의 실효성 있는 금융정책의 부재에 따라 향후 국가경제 및 지역경제 측면에서 능동적인 대처를 할 수 있는 기반이 약화되고 있다고 하겠다.

**표 2-4. 1차 델파이 분석 결과: 경제적 변화 요소**

영역	주요 변화 요소	발생원인
경제적 변화	경기변동의 불확실성 증가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 코로나 이후에도 국지적 무력총돌 및 국가 간 이해 충돌에 따라 이와 유사한 글로벌 경제위기 가능성 높음 (인도-중국 국경, 이란, 센카쿠열도 등)</li> <li>• 지구 전체가 하나의 경제단위, 무한 경쟁 등</li> <li>• 세계경제 발전 동인 부재</li> </ul>
	금융정책 무력화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사실상 제로금리 시대를 맞이하여 금리 조절정책 기능 상실</li> <li>• 부동산 가치 상승 지속</li> </ul>

영역	주요 변화 요소	발생원인
	재정적자 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국채 및 지방채 발행 확대</li> <li>• 세출 증대</li> <li>• 세입 감소</li> </ul>
	경제성장률 급락	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수출둔화</li> <li>• 내수침체</li> <li>• 노동시장의 급변화</li> </ul>
	저금리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경기침체 장기화에 따른 기준금리 하향 유지</li> </ul>
	세계경제의 장기적 침체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 글로벌 투자심리 위축 및 소비 감소 추세</li> <li>• 예측불가능한 감염병 확산에 따른 세계경제 활동 감소 및 침체 장기화</li> <li>• 미-중 간 무역 갈등 심화</li> <li>• 보호무역주의로의 회귀현상 심화</li> </ul>
	4차 산업혁명으로 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 디지털 트랜스포메이션 가속화</li> <li>• Big data/AI 등 스마트 신기술의 확산</li> <li>• 플랫폼 비즈니스의 활성화</li> </ul>
	개인 소득증가 감소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실업률 증가</li> <li>• 근로소득 이외의 소득원 감소(금융소득 포함)</li> <li>• 경제성장률 둔화에 따른 소득 감소</li> <li>• 노동시장의 급변화</li> <li>• 시간제 고용 증가 등</li> </ul>

셋째, 정치·정책적 변화 측면에서 민주화 진행에 따라 분권요구가 강화되고 있는 것도 중요한 요소로 제안되었다. 이는 국민들의 민주화 수준이 높아지면서 이에 부합하는 복지 정책 및 지방자치단체들의 실질적인 역할 증대가 요구되고 있는 상황이라고 하겠다. 따라서 지방자치단체들의 재정기능이 강화되어 주민밀착형 정책 사업들이 지속적으로 요구되고 증가하고 있다. 주민들의 요구와 정치권의 관심사가 부합하여 주민들의 복지수준에 대한 요구가 증대하는 바에 따라 정부의 보편적 복지 확대정책이 늘어나고 있다. 또한 사회복지서비스의 전달체계에 대한 변화가 요구되고 있으며 이에 따라 보건체계 개편 등이 순차적으로 진행되고 있는 상황이다.

**표 2-5. 1차 델파이 분석 결과: 정치·정책적 변화 요소**

영역	주요 변화 요소	발생원인
정치·정책적 변화	민주화 및 분권요구 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민들의 민주화 수준이 높아지고 있으며 따라서 분권 요구 지속</li> <li>자치경찰제 도입 등 분권정책</li> <li>공적 가치 확대 및 사회적 경제 기조 확대</li> <li>민간영역 침체에 따른 공공영역 확대</li> </ul>
	자치단체 재정기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민밀착형 정책사업 지속가능</li> <li>정치효능감 높아지는 계기</li> </ul>
	부동산 가격 안정화	<ul style="list-style-type: none"> <li>보유세 및 거래세 중심의 지방세 변화</li> <li>공시가격 현실화</li> </ul>
	보편적 복지 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민들의 복지수준에 대한 요구 증대에 따라 복지 관련 세출 증대</li> <li>기본소득에 대한 요구사항 증가</li> <li>보편적 복지에 대한 정책 증가</li> </ul>
	재정분권	<ul style="list-style-type: none"> <li>국정과제 추진에 따른 분권화 기조</li> <li>세입분권 강화(지방소비세 확대, 2단계 이양 세목 확대)</li> <li>지방자치단체의 복지기능 확대</li> </ul>
	보건체계 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>광역의료체계 증가 및 기초 보건소 체계와 연계</li> <li>사회복지서비스 전달체계의 변화</li> </ul>
	남북관계 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>북-미 간 관계의 불확실성 증대</li> <li>불안정한 남북관계 지속</li> </ul>

넷째, 우리 사회에 당면한 불확실성 증가 측면은 여러 모로 사회적 비용을 증가시키고 새로운 제도적·행정적 변화가 요구되도록 한다. 대표적인 사회적 불확실성 증가의 주요 요인은 현재 전 세계적으로 감염 유행 중인 코로나19(COVID-19)와 같은 감염병의 유행이 언제든지 재발할 수 있고 새롭게 발생할 수 있다는 점을 꼽고 있다. 다양한 형태로 나타나는 바이러스 전파는 우리의 일상생활에서 기존의 생활패턴을 유지할 수 없게 하는 원인이 되고 있다. 또한 주변에서 동시다발적으로 야기되고 있는 환경오염과 기후변화 진행상황은 주민들이 개인의 생활을 영위하는 데 필요한 다양한 것들을 더 이상 당연히 영위하지 못하도록 제약하며 그 속에서 정부에 대한 새로운 복지정책 또는 사회정책으로 요구되는 점들

이 발생하게 만들고 있다. 이런 뉴노멀 시대에 대해 논하는 바가 분석에서 제시된 주요 요인의 발생 원인으로서 대면서비스의 감소와 교육 등 가치관의 변화에 대한 측면에서 나타나고 있다고 주된 원인을 기술하고 있다. 사회적 불평등의 심화 역시 중요 요소로서 제시되고 있다. 이는 개인 간 소득격차의 증가에 따른 사회 불안이 심화되고 있는 상황과 연관되어 있다. 또한 지역경제의 근간이 되는 소상공인 및 지역 간 소득 불균형 심화 등이 주된 원인으로 제시되었다. 또 다른 불확실성 측면의 변화로서 4차 산업혁명의 영향이 있다. 기존 4차 산업혁명이 경제적 변화에 대한 영역에서 언급되었던 내용 이외에 4차 산업혁명의 결과로서 사회적으로 또는 개인의 삶에 대해 끼치는 영향이 현재까지는 긍정적인지 불분명하고 국가주의와 민족주의를 확대시키는 부(-)의 영향을 발생시킨다는 점이다.

**표 2-6. 1차 델파이 분석 결과: 불확실성 측면의 변화 요소**

영역	주요 변화 요소	발생원인
불확실성 측면의 변화	코로나19와 유사한 유행성 감염병 발생 가능성 증가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 다양한 형태로 나타나는 바이러스 전파 상황</li> <li>• 백신 혹은 치료제 개발이 아직 이루어지지 못하고 있음</li> <li>• 환경변화 및 자연 생태계 파괴로 인한 신종 바이러스의 인간 감염 발생 가능성 증가</li> <li>• 주기적인 감염병 팬데믹 발생 예상</li> </ul>
	미국, 중국, EU 등의 전통적인 강세국가들 하락 추세 가능	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국 내부 상황이 심각하고, 트럼프 재선 여부에 따른 결과 중요</li> <li>• 중국 내 민주화 등 역시 사회·경제적 상황이 불안한 상태</li> </ul>
	4차 산업혁명	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불분명한 4차혁명의 영향</li> <li>• 성읍정부의 부활, 민족주의와 국가주의 팽배</li> </ul>
	뉴노멀 시대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자국 중심 보호주의 심화</li> <li>• 코로나19 등 감염병 사태 발생에 따른 비대면 생활 확대</li> <li>• 교육 가치관의 변화 및 대면 서비스의 급변</li> </ul>
	불평등 양극화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득 격차 증가에 따른 사회 불안 강화</li> <li>• 지역의 소상공인 감소</li> <li>• 소득 불균형 심화</li> </ul>

영역	주요 변화 요소	발생원인
	기후변화 및 에너지 대응	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지구온난화 심화</li> <li>• 미세먼지 발생 빈도 증가</li> <li>• 지진 등 자연재해 발생 증가</li> <li>• 자연 환경 훼손 심화(대체에너지 관련)</li> </ul>
	환경오염	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 탄소배출 증가로 인한 지구온난화 심화</li> <li>• 폐기물 증가로 인한 자연생태계 파괴</li> <li>• 미세플라스틱, 농약 등에 의한 토양오염 및 수질오염 심화</li> </ul>

### 5) 2차 델파이 분석 결과

2차 델파이 분석에서는 1차 델파이 분석에서 조사된 개방형 질문에 대한 답변을 기반으로 전문가 패널에서 자신의 답변을 제외한 타인의 답변을 중심으로 제시된 주요 요인들에 대한 적정성에 대해 검토하도록 하였다. 우선 1차 델파이 분석에서 조사된 질문에 대한 답변을 전문가 패널에게 관련 개별 답변에 대한 적정성 여부에 대해 검토해 달라는 요청을 하였다. 이때 1차 조사 답변에서 본인이 작성한 내용은 제외하고 나머지 패널 구성원들이 작성한 내용에 대해 적정성을 검토(적정/부적정 체크) 및 사유를 확인하는 방식을 사용하도록 하였다. 또한 기본적으로 델파이 분석에 참여한 패널의 구성은 행·재정과 경제학을 포함한 사회과학을 연구하는 전문가그룹으로 한정하였으며 답변 과정의 신뢰성에 대한 내적 신뢰도는 델파이 분석 패널 선정과 운용에 대한 전문성을 고려하였다.

전문가 패널을 통해 검토를 실시한 결과 각 영역별로 다양한 주요 변화 요소들(인구·사회적 변화: 6개, 경제적 변화: 8개, 정치·정책적 변화: 7개, 불확실성 측면의 변화: 7개)을 1차 조사 답변을 통해 정리하였다. 2차 델파이 분석에서는 각 영역별로 정리되었던 주요 변화 요소들에 대한 적정성 검토를 전문가 패널을 통해 실시한 결과 각 영역별로 다양한 주요 변화 요소들을 인구·사회적 변화: 6개, 경제적 변화: 8개, 정치·정책적 변화: 7개, 불확실성 측면의 변화: 7개를 중요도 측면에 따라 각 영역별로 3개씩으로 축소하였다.



표 2-7. 2차 델파이 분석 결과

영역	주요 변화 요소
I. 인구·사회적 변화	- 저출산·고령화
	- 1인 가구 증가
	- 언택트(비대면)사회의 변화
II. 경제적 변화	- 저성장(세계경제 침체, 경제성장을 급락)
	- 예측불가능한 경기상황 지속
	- 개인소득증가의 감소
III. 정치·정책적 변화	- 민주화 및 분권요구 강화
	- 복지정책 강화(보편적 복지 확대)
	- 남북관계 변화
IV. 불확실성 측면의 변화	- 코로나19 등 유사 전염병 유행 현상 발생
	- 기후 변화 및 환경오염
	- 불평등 및 양극화

## 2. 요소별 우선순위 결정: AHP 분석

### 1) AHP 분석방법 정의<sup>3)</sup>

계층화 분석법(또는 계층적 분석과정: Analytic Hierarchy Process)은 1970년대 미국의 와튼스쿨에서 미국 국무부의 무기통제 및 군비축소에 대한 의사결정의 비능률을 개선하기 위해 개발하였다(Thomas Saaty, Wharton School, Pennsylvania University). 계층화 분석법의 목표는 의사결정의 목표 또는 평가기준이 다수이며 복합적일 경우, 계층화(Hierarchy)를 통해 주요 요인과 각 주요 요인을 구성하는 세부 요인들을 구분하여 이들을 서로 쌍대 비교(Pairwise Comparison)를 통해 중요도를 산출하도록 분석하는 것이다. 다시 정의하

3) RAND Corporation: <https://www.rand.org/topics/delphi-method.html>

면, 계층화 분석법은 다수의 주요 요인들을 계층적으로 분류하여 분석함으로써 주요 요인들의 중요도를 분석하고 최적 대안을 찾아내는 방법이다.

일반적으로 기존의 AHP 방식 적용 과정에서 비일관성지수(Inconsistency Index)를 Random Index로 나눈 비일관성비율(Inconsistency Ratio)이 임계기준치 0.1을 넘게 되면 제시된 의견들에 대한 논리적 일관성을 잃고 있는 것으로 판단하여 의견제시에 대한 의사 결정과정을 다시 점검하도록 하는 기준으로 삼고 있다.

## 2) AHP 분석 과정

### (1) 전문가 패널 구성

지방재정운용의 환경변화를 이해하기 위해 사회·경제·정치적으로 어떤 주된 변화가 발생하고 있는지 델파이 분석을 통해 확보된 사회 영역별 주요 요소의 지표별 중요도를 비교 확인하기 위해 AHP 분석을 실시하였다. AHP 분석을 위해 설문대상의 구성은 행·재정 및 경제학을 포함한 사회과학을 연구하는 대학기관에 근무 중인 전임교원 이상 교수 및 연구기관에 근무 중인 전문가들을 대상으로 구두나 이메일을 통하여 개별적으로 참여 의사를 물었다. 최종적으로 패널을 구성하는 데 참여의사를 밝히고 동의한 전문가들은 전체 12명으로 구성하였다.<sup>4)</sup> 설문 참여대상들의 구성 특성은 다음과 같다(표 2-8) 참조.

**표 2-8. 설문 참여대상 구성**

특성	구분	수(명)	구성(%)
연령	- 44세 이하	2	16.66
	- 45~55세 미만	5	41.67
	- 55세 이상	5	41.67
근무장소	- 대학기관	6	50.0
	- 연구기관	6	50.0

4) 본 AHP 분석에 참여한 전문가 패널들의 경우 앞에서 제시한 델파이 분석 참여 전문가 패널에 중복적으로 참여하지 않은 전문가들로 구성하는 것을 패널 설계의 기본으로 하였다.

특성	구분	수(명)	구성(%)
근무경력	- 10년 미만	2	16.66
	- 10~20년 미만	4	33.34
	- 20년 이상	6	50.0
학력	- 석사 이하	2	16.6
	- 박사 이상	10	83.3

## (2) AHP 분석 설계

지방재정운용의 환경변화를 이해하기 위해 사회·경제·정치적으로 어떤 주된 변화가 발생하고 있는지 델파이 분석을 실시하여 확보한 사회 영역별 주요 요소(표 2-9)의 지표별 중요도를 비교 확인하기 위해 AHP 분석을 실시하였다.

**표 2-9. AHP 분석: 사회 영역별 주요 변화 요소**

주요 변화 요소	설명
I-1 저출산·고령화	극심한 경쟁으로 인한 저출산 및 고령화 등
I-2 1인 가구 증가	비혼주의 증가 및 독거노인 증가 등
I-3 언택트(비대면)사회의 변화	디지털 기술 발달로 스마트워크 환경 조성 등
II-1 저성장(세계경제 침체, 경제성장률 급락)	국가 및 지방경제 성장동력 감소 영향 등
II-2 예측불가능한 경기상황 지속	전 세계경제 대상으로 경기예측 가능성이 감소 등
II-3 개인소득 증가의 감소	개인의 소득 증가율 감소추세 등
III-1 민주화 및 분권요구 강화	우리나라 지방자치 측면의 역량 등
III-2 복지정책 강화(보편적 복지 확대)	맞춤형 복지정책 등
III-3 남북관계 변화	남북관계 정상화 등
IV-1 코로나19 등 유사 팬데믹 현상 발생	장기적으로 코로나19와 같은 감염병 사태 발생 등
IV-2 기후 변화	기후 온난화 및 미세먼지 발생 등
IV-3 불평등 및 양극화	사회적 계층 및 불평등 심화 등

AHP 분석을 실시하기 위해 기본적인 방법론으로 사용되는 9점 척도를 사용하였다. 설문을 설계하기 위해 다음의 사항들을 검토하여 적용하였다. 첫째, 본 분석의 설문에 참여하는 전문가 그룹의 설문에 대한 이해를 돕고 설문 작성의 신뢰도를 올리기 위해 설문 항목별로 설명을 작성하여 제시하였다(〈표 2-9〉). 둘째, 설문 참여 전문가 그룹의 AHP 분석의 설문에 대한 계층별 구조를 명확히 이해할 수 있도록 제시하였다. 셋째, 설문 조사 결과에서 항목별 중요도를 평가한다는 측면에 있어 설문 응답자들의 입장에서 답변을 명확하게 할 수 있도록 평가 항목을 단순화하고 체계화하도록 노력하였다. 설문조사는 직접 작성을 원칙으로 하였으며 이메일과 설문지를 통하여 응답 및 작성 후 회수하도록 하였다.

### 3) AHP 분석 결과

AHP 분석을 사용하는 목적은 지방자치단체들의 재정운용 환경변화를 이해하기 위해 향후 어떤 사회적 변화가 주된 영향을 끼칠 것인지 전문가 패널의 의견을 통해 가장 중요한 변화에 대해 확인하는 것이다. 이를 위해 사회·경제·정치적으로 어떤 주된 변화가 발생하고 있는지 미리 확보된 사회 영역별 주요 요소들의 지표별 중요도를 비교 분석하기 위해 AHP 분석을 실시하였다.

설문 각 영역별 중요도에 대한 검사결과는 〈표 2-10〉에서 확인해 볼 수 있다. 상대적 중요성(Relative Importance) 측면에서 인구·사회적 변화 지수가 0.3249이고 경제적 변화 영역의 지수가 0.3713으로 나타나 영역들 중에서 이들 두 영역이 상대적으로 중요한 것으로 나타나고 있다. 나머지 정치·정책적 변화 영역의 상대적 중요성 지수는 0.2517이고 불확실성 측면의 변화 영역의 상대적 중요성 지수는 0.0521로 나타난다.

**표 2-10. 중요도 표준화(Standardization of Importance)**

Criteria	인구·사회적 변화	경제적 변화	정치·정책적 변화	불확실성 측면의 변화	Relative importance
인구·사회적 변화	0.3182	0.3750	0.2381	0.3684	0.3249
경제적 변화	0.3182	0.3750	0.4762	0.3158	0.3713

Criteria	인구·사회적 변화	경제적 변화	정치·정책적 변화	불확실성 측면의 변화	Relative importance
정치·정책적 변화	0.3182	0.1875	0.2381	0.2632	0.2517
불확실성 측면의 변화	0.0455	0.0625	0.0476	0.0526	0.0521
Sum	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000

AHP 분석을 실시하기 위해 전문가 패널을 통해 응답자들이 작성한 설문지의 신뢰성을 확인하기 위해 일관성 지수(Consistency Index, CI)를 사용하여 설문 응답의 일관성을 확인해 보면 <표 2-11>과 같다. 인구·사회적 변화가 0.0129이고 경제적 변화가 0.0241, 정치·정책적 변화 영역이 0.0207이고 불확실성 측면의 변화가 0.0160이다.

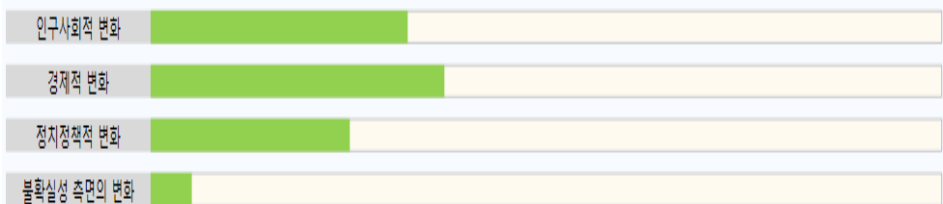
**표 2-11. 일관성 검사(Consistency Test)**

Criteria	Average Weight (A)	Product of Matrices (B)	Consistency Measure (B/A)	Consistency index
인구·사회적 변화	0.3249	1.3123	4.0388	0.0129
경제적 변화	0.3713	1.5120	4.0723	0.0241
정치·정책적 변화	0.2517	1.0226	4.0621	0.0207
불확실성 측면의 변화	0.0521	0.2107	4.0479	0.0160

Consistency index (CI) average 0.0184

Consistency ratio (CR) 0.0207

**Input data are consistent.**



Conclusion: [ **경제적 변화** ] is the most important criterion.

설문을 통해 수집된 결과들에 대하여 AHP 분석을 수행하며 4개 영역별 중요성에 대해 확인을 해본 결과 제시된 영역들(Criteria) 중에서 가중치(Weight)가 가장 높게 나타나는 경제적 변화에 대한 영역(0.3713)이 가장 중요한 것으로 확인해 볼 수 있다(〈표 2-11〉). 그 다음으로 인구·사회적 변화 영역(0.3249)이 가중치가 두 번째로 높으며 따라서 중요도가 높은 영역으로 나타난다. 이외에 정치·정책적 변화 영역의 가중치는 0.2517이고 불확실성 측면의 변화 영역은 가중치가 0.0521이다.

위에서 지표들로 분석한 인구·사회적 변화, 경제적 변화, 정치·정책적 변화, 불확실성 측면의 변화들에 대한 일관성 검사를 기준으로 살펴본 결과 모든 영역에서 일관성 있는 응답 결과를 확인해 볼 수 있었다. 또한 지표들의 가중치 산정을 통해 살펴본 결과 4개의 영역 중에서 경제적 영역이 가중치가 0.3713로써 가장 높고 가장 중요한 영역으로 산정되었다. 가중치 차점으로 확인된 영역은 인구·사회적 변화 영역이며 가중치가 0.3249이다.

항목별 관련지표(Alternatives)에 대한 AHP 모델 분석 결과를 살펴보면 다음과 같다. 전체 제시된 항목별 관련지표 12개 중에서 쌍대비교를 통해 산출된 가중치를 살펴본 결과 저출산·고령화 항목이 가장 중요한 관련지표로 산출되었다(〈표 2-12〉). 지방자치단체들의 재정운용 환경변화를 이해하기 위해 향후 어떤 사회적 변화가 주된 영향을 끼칠 것인지 전문가 패널의 의견을 통해 수집된 응답 중 가장 중요한 변화 요소가 무엇인지에 대해 AHP 분석기법을 사용하여 확인해 본 결과 저출산·고령화에 의한 변화가 지방자치단체의 재정운용에 대한 전문가 입장에서 향후 가장 많은 영향을 받을 것 같은 항목으로 산출되었다. 또한 저출산·고령화 항목은 인구·사회적 영역이나 경제적 영역 측면에서 가장 중요한 변화 요소로서 지방재정운용에 지대한 영향을 끼칠 것으로 여겨지는 것으로 정리해 볼 수 있다.

이외에 1인 가구 증가 항목과 언택트(비대면) 사회 변화 항목이 각각 차점의 중요한 항목으로 확인해 볼 수 있다. 이들 항목들은 저성장(세계경제 침체, 경제성장률 급락) 항목이나 예측불가능한 경기상황 지속 항목과 같은 거시경제 측면의 영향보다 향후 지방자치단체들의 재정운용에 더 많은 영향을 끼칠 것으로 여겨진다는 점에서 의미가 크다고 하겠다.

표 2-12. AHP 분석 결과(Conclusion)

Items	인구·사회적 변화	경제적 변화	정치·정책적 변화	불확실성 측면의 변화	total
저출산·고령화	0.2175	0.2128	0.2530	0.2516	0.2264
1인 가구 증가	0.1399	0.1346	0.1448	0.1508	0.1397
언택트(비대면) 사회 변화	0.0956	0.0931	0.1051	0.1084	0.0977
저성장(세계경제 침체, 경제성장률 급락)	0.0916	0.0976	0.0960	0.0893	0.0948
예측불가능한 경기상황 지속	0.0649	0.0665	0.0747	0.0717	0.0683
개인소득 증가의 감소	0.0560	0.0568	0.0620	0.0611	0.0581
민주화 및 분권요구 강화	0.0710	0.0718	0.0684	0.0551	0.0699
복지정책 강화 (보편적 복지확대)	0.0468	0.0477	0.0558	0.0499	0.0496
남북관계 변화	0.0429	0.0439	0.0456	0.0456	0.0441
코로나19 등 유사 감염병 유행 재발생	0.0437	0.0442	0.0281	0.0414	0.0398
기후변화 및 환경오염	0.0434	0.0441	0.0291	0.0428	0.0400
불평등 및 양극화	0.0866	0.0868	0.0374	0.0323	0.0715
Weight(e)	0.3249	0.3713	0.2517	0.0521	0.0000



Conclusion: [저출산고령화] alternative is the most important

## 제2절 지방재정 환경변화 요소에 대한 논의

### 1. 인구·사회적 변화 요소

#### 1) 저출산·고령화

지방자치단체들의 인구감소 심화에 따른 사회구조적 변화가 급속도로 진행되고 있다. 통계청 발표 데이터에 의하면 우리나라는 2017년도 주민등록 인구기준 65세 이상 노인인구 비율이 14.02%를 넘어서며 '고령사회'로 진입하였다. 지방자치단체 고령자·1인 가구 비율 증가에 따라 고령자 독거 가구의 증가가 빠르게 진행되고 있음을 짐작해 볼 수 있다. 인구구조 변화에 따라 정부 및 자치단체의 사회복지지출이 증가하고 있으며 지속가능하고 효과적인 정책적 대응을 위해 사회복지지출의 기능별 재원 배분의 우선순위 설정을 위한 사회적 합의가 필요한 상황이라고 할 수 있다.

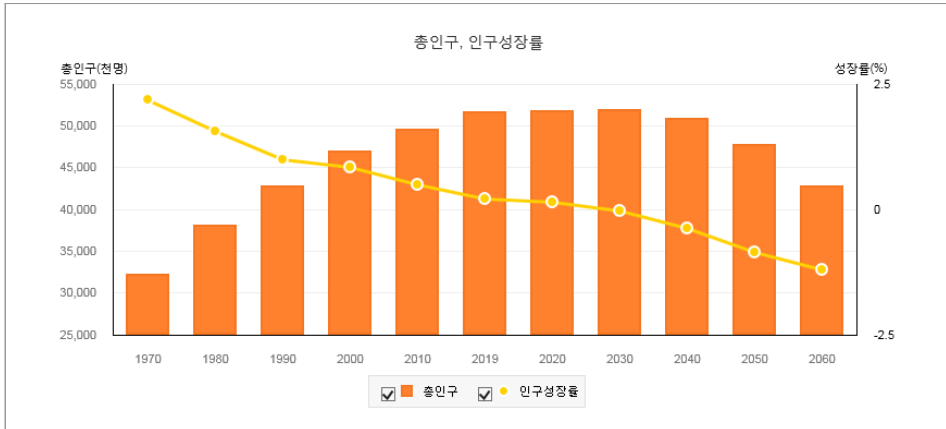
2020년 전년 대비 인구증가율을 설명하는 인구성장률은 마이너스(-) 성장세를 보일 것으로 예측되고 있다. 2019년 인구성장률은 0.2를 나타냈으나 2020년 인구성장률은 마이너스 성향을 나타내며 0.14까지 떨어질 것으로 보인다. 우리나라 총인구수는 2020년 초반까지 정점을 찍고 그 후 감소하기 시작할 것으로 예측되고 있는 상황이다. 서울시 사례의 경우 1990년부터 마이너스(-) 인구증가율을 보이고 있으며 반대로 수도권 인구는 꾸준하게 증가하는 현상을 나타내고 있다.<sup>5)</sup>

---

5) 서울연구데이터서비스: <http://data.si.re.kr/node/117>



그림 2-2. 장래인구추계



자료: 통계청(2019), 장래인구추계 2017~2067년

인구 고령화비율 증가 역시 빠른 속도로 진행이 되고 있다.<sup>6)</sup> 이에 따른 영향으로 생산가능 인구 대비 고령인구 비율인 노년부양비<sup>7)</sup>의 증가로 전체 부양비의 증가 현상이 빠르게 진행 중인 상황이다.<sup>8)</sup> 2000년 기준 고령인구(65세) 비율이 7.2%였으나 2010년 10.7%로 증가하였고 고령인구비율 증가 속도는 급속도로 높아져서 2020년 기준 고령인구(65세) 비율이 15.7%를 넘어서고 있다. 이와 반대로 유소년인구비율(0~14세)의 경우, 2000년 기준, 21.1%였으나, 2010년에는 16.1%, 2020년에는 12.2%로 급속도로 줄어들고 있는 상황이다. 국가 전체 인구의 평균이 고령화되어 2020년 기준 0~14세 유소년 인구수는 672만 4천 명으로 추산되나, 65세 이상 고령 인구수는 812만 5천 명으로 고령 인구수가 더 크게 추산되고 있다. 지방자치단체별로 고령 인구수의 증가와 고령인구비율 증가에 따라 노인 복지 관련 재정사업의 증가 및 의존도가 점차 높아질 것으로 추정된다. 서울시 사례의 경우, 유사한 상황에 놓여 있으며, 2000년 기준 14세 이하 인구비율이 18.6%로 나타나지만, 2010년 기준 13.9%로 집계되었으며, 2020년 4월 거주자 기준 14세 이하 인구비율은

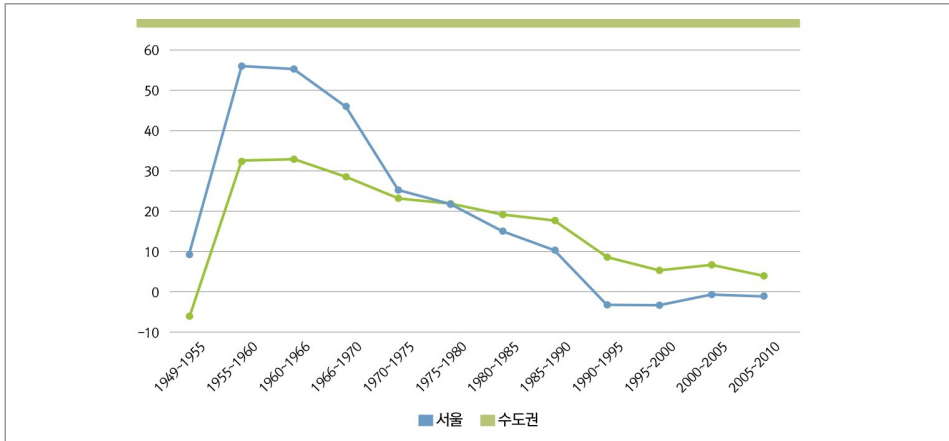
6) [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1010](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1010)

7) 노년부양비=고령인구/생산가능인구; 부양비=(유소년인구+고령인구)/생산가능인구

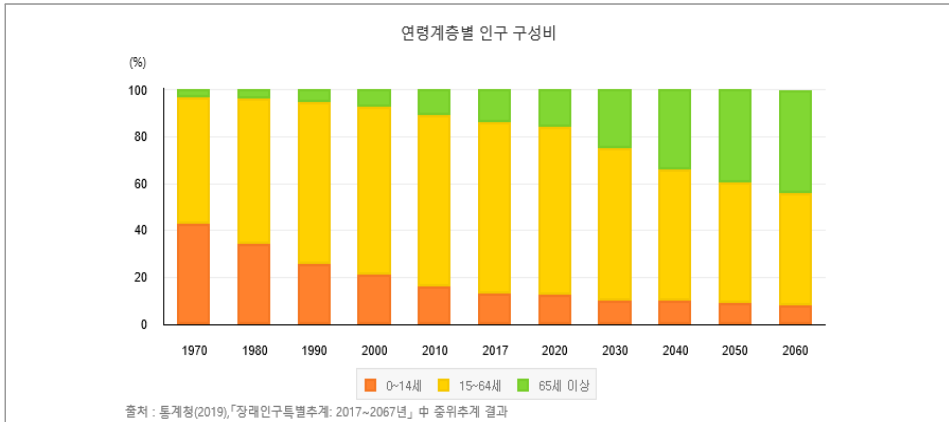
8) 유소년부양비=(유소년인구/생산가능인구)는 감소 중

10.6%)로 나타나고 있다. 반대로 서울시의 고령인구(65세 이상)비율은 2000년 5.3%에 불과하였으나, 2010년 기준 9.3%로 증가하였고, 2020년 4월 거주자 기준 15.33%로 나타나고 있다.

**그림 2-3. 서울·수도권 인구증가율 추이**



**그림 2-4. 연령계층별 인구 구성비**



9) 2020년 4월 거주자 기준 14세 이하(1,019,688명), 65세 이상(1,465,657명), 총계(9,561,199명); <http://27.101.213.4/ageStatMonth.do>

## 2) 1인 가구 증가

지난 2000년 이후 국내 1인 가구의 규모가 점차 증가해 오다가 최근에 들어 그 증가폭이 상승하고 있다. 통계청 발표에 따르면 2019년 10월 기준 국내 1인 가구는 603만 9,000 가구로 1년 전보다 4.3%(25만 1,000가구) 늘었다. 2015년 523만 8,000가구였던 것과 비교하면 4년 만에 15% 증가하였다. 전체 가구수 중에서 1인 가구수가 차지하는 비중은 29.9%로 1년 전보다 0.7%포인트 높아진 것으로 확인해 볼 수 있다.<sup>10)</sup>

통계청의 자체 분석에 따르면 청년층이 결혼을 늦게 하는 만혼 현상과 고령화 사회에서 황혼이혼과 사별 등으로 1인 가구 증가폭이 커졌다는 점을 1인 가구 증가의 원인을 설명하고 있다. 세부적으로 살펴보면 전체 1인 가구의 60.8%인 367만 1,000가구가 취업을 하고 있는 것으로 나타난다. 그 외에 1인 가구의 39.2%는 무직 상태를 보이고 있다. 연령별로는 50세 이상의 1인 취업자 가구가 27.6%를 차지해 1년 전보다 1.0%포인트 늘었다. 통계청에 따르면 1인 가구 중 50대 이상에서 취업자가 늘어난 것은 정부의 일자리사업정책에 따라 실시하는 사업에 중장년층의 참여가 많아졌기 때문이라고 분석하고 있다. 소득 규모 측면에서는 1인 가구의 소득(연간 2,116만 원)이 전체 가구의 평균 소득(5,828만 원)에 많이 미달하고 있는 상황이다. 1인당 가처분소득 규모를 살펴볼 때, 30~40대에서는 오히려 다인 가구보다 1인 가구에서 소득이 더 높은 것을 확인해볼 수 있다.

청년층 1인 가구의 경우 상대적으로 높은 실업률을 보이고 있으며 취업 문제와 주거비 급증에 따른 애로를 겪고 있지만 사회적인 고립감은 상대적으로 낮았다. 이와 비교하여 중장년층 1인 가구의 경우에는 실직에 의한 빈곤과 함께 사회적 고립을 경험하고 있는 것으로 밝혀졌다. 그 외에 남성 1인 가구에서는 사회적 고립이 높고 자기 돌봄 능력이 부족한 측면이 있었으며, 여성 1인 가구에서는 자기 부양의 어려움, 주거 및 생활 안전 등에서 취약한 부분이 있는 것으로 보고되고 있다.

산업연구원의 보고서에 따르면 1인 가구의 증가는 거시경제적인 측면에도 영향을 미칠 것으로 분석되고 있다. 1인 소비성향의 증가와 1인 소규모 주택수요의 증가, 가구당 소득

10) 최혜령(2020.6.23.), “홀로 사는 가구 600만 시대... ‘황혼이혼, 만혼’으로 증가폭 커져”; <https://www.donga.com/news/article/all/20200623/101653180/1>

구조 변화에 따른 소득 불평등 악화 등이 내수경제 측면에 영향을 끼칠 것이라는 의견이 있다.<sup>11)</sup>

2020년 기획재정부 발표에 따르면 정부는 저소득 1인 가구 비중이 급증하고 있는 상황에서 1인 가구 복지를 강화하는 방향으로 기초생활보장제도를 개편하기로 방침을 세웠다. 이에 따라 청년과 고령층 등 1인 가구를 위한 맞춤형 임대주택 공급도 확대하기로 하는 등 소득, 주거, 안전, 사회적 관계, 소비의 5대 분야를 중심으로 복지 강화를 계획하고 있다.

## 2. 경제적 변화 요소

### 1) 저성장

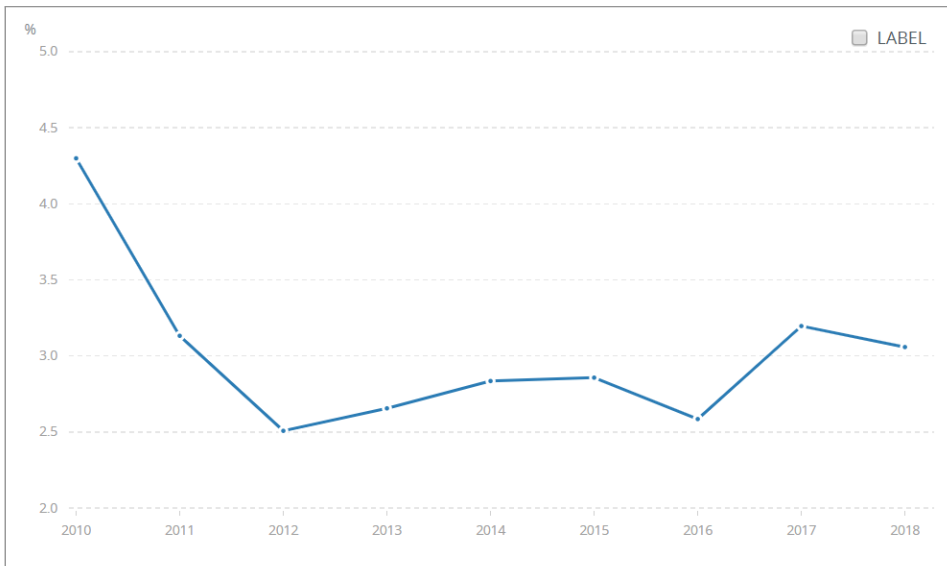
전 세계적으로 경제성장률 둔화가 진행되고 있는 상황에서 장기간에 걸쳐 국제경제 상황은 개선될 조짐이 나타나지 않고 있다. 2020년 1월 IMF 보고서에 따르면 2019년도 세계 경제성장률은 2.9%로 추정되며 2020년에는 0.4% 개선되어 3.3% 수준으로 추정되고 있다. 미-중 간의 무역협상이 교착상태에 있으며 영국과 EU가 진행 중인 브렉시트 협상 같은 강대국 간 이해관계 갈등이 급진적으로 개선될 여지가 높지 않다는 점이 향후 세계 경제성장률 개선에 큰 걸림돌로 작용할 것으로 예상되고 있다. 이와 별도로 세계경제가 침체기에서 회복세로 돌아서는 상황에서 이미 저점을 돌아섰다는 의견도 있으므로 세계경제에 부정적인 특정 악재가 발생하지 않는다면 세계경제 회복세를 기대할 수 있다는 기대를 갖을 수 있을 것으로 본다. 2020년 4월 발표된 IMF 보고서에 따르면 2019년 12월 중국에서 발생하여 전 세계적인 감염발생을 유행시키고 있는 코로나19 사태에 따라 향후 세계경제에 끼치는 부정적인 영향이 매우 클 수 있을 것으로 조심스레 우려하는 상황이다.

---

11) 이지원(2020.03.20.)“국내 1인가구 수 전체 가구의 30% 돌파... ‘대응방안’ 고민해야할 시점 왔다” <http://www.dailypop.kr/news/articleView.html?idxno=44052> ; KIET 산업연구원 ‘1인 가구의 증가와 정책대응’ 보고서 발췌 및 인용

세계은행 보고서 발표 내용에 따르면 지난 2010년 이후 세계경기의 침체 상황이 장기간 지속되고 있다.<sup>12)</sup> 세계 경제성장률은 지난 2008년 세계금융위기 이후 2018년까지 지속적으로 하향세를 유지하고 있으며 회복이 더디게 이루어지고 있다(세계은행, 2020). 2017년 3.1%에서 2018년 3.0%로 소폭 하락하였으며 이후 2019년에는 2.9%까지 낮아지는 추세를 보이고 있다. 2020년도 IMF 경제전망 보고서에 따르면 전 세계경제는 2019년도에 전년도 2018년도보다 소폭 회복되는 상황을 보일 것으로 예상되어 3.1% 성장률을 예상하고 있다. 그러나 2019년 말 시작된 코로나19 팬데믹 상황이 전 세계경제에 상당하고 심각히 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되고 있는 상황이다. 2020년 초부터 전 세계 주요국들에서 코로나19 감염 확산을 막기 위해 이동제한 및 경제활동 제한(The Great Lock Down)이 실시되고 있으므로 세계경제활동이 위축되고 있는 것을 확인할 수 있다.

그림 2-5. 세계 경제성장률 추이(2010~2018년)



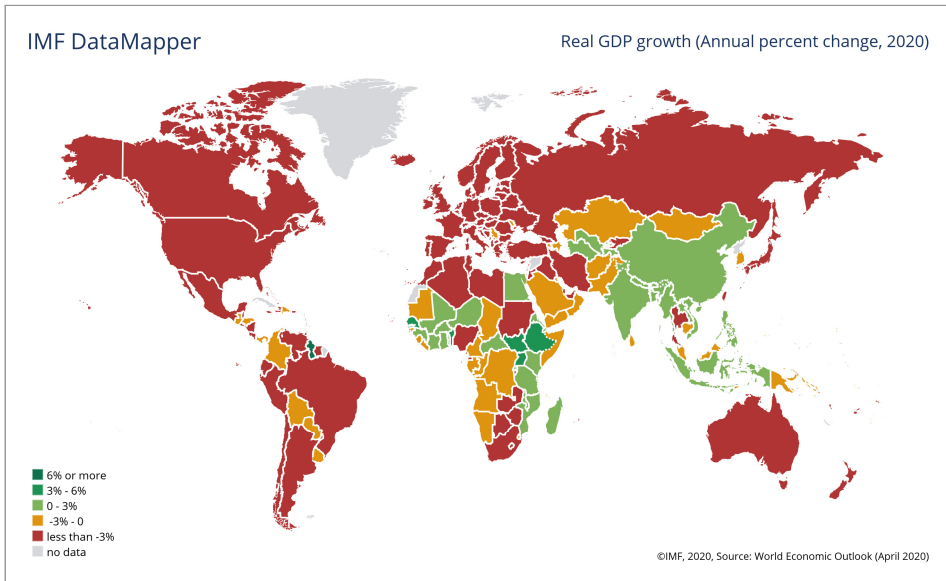
자료: World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files(2020)

12) World Bank Data: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2018&start=2010>

## 2) 예측 불가능한 경기상황 지속

세계경제에 부정적인 영향을 끼칠 수 있는 다양한 요인들이 발생 및 존재하고 있는 상황이다. 미-중 간의 무역협상 또는 영국의 EU와 진행 중인 브렉시트 협상 같은 강대국 간 이해관계 갈등이 진행 중이며 빠른 시기에 해결될 것으로 예상하기 어려운 것으로 예측되고 있다. 2019년 말 중국에서 시작된 코로나바이러스(COVID-19) 감염 사태는 전 세계적으로 감염병 대유행을 일으키고 있으며, WHO 발표에 따르면 2020년 6월 기준 전 세계 감염자 수가 천만 명을 넘어선 상황이다.

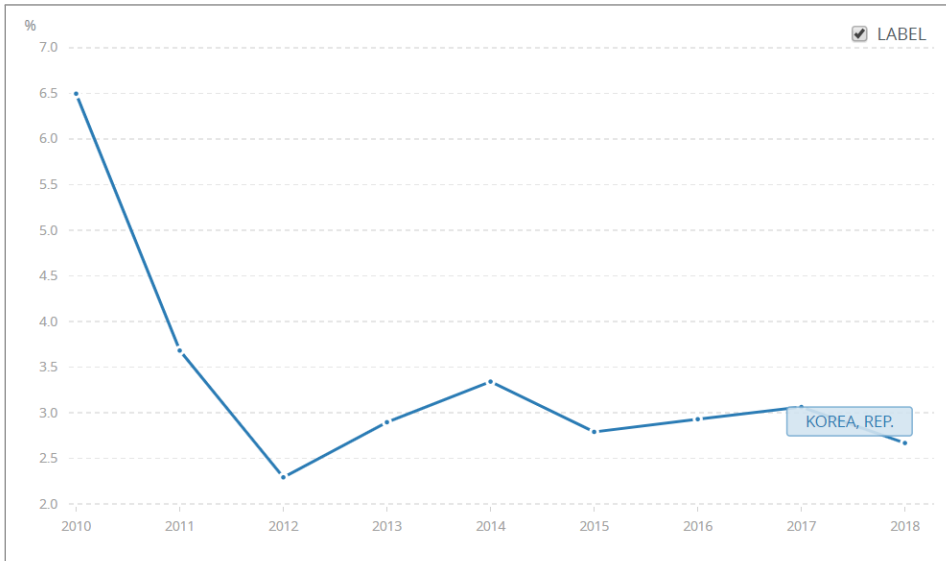
그림 2-6. 2020년도 전 세계 국가별 경제성장률 예측



우리나라 경제성장률 역시 지난 2008년도 세계금융위기 이후 회복을 하지 못하고 2010년 이후 지속적으로 낮은 수준을 기록하고 있는 상황이다(World Bank, 2020). 2018년 기준 우리나라의 경제성장률은 2.7%를 보이며 다른 선진국들에 비해 낮은 수준의 경제성장률을 기록하였다. 2018년 이후 세계경제 침체가 더욱 심화되는 상황에서 국내 경제의

수출입규모가 위축되는 상황이 지속적으로 진행되고 있다. 더욱이 2018년 이후 경제규모가 위축되고 있는 상황하에서 경상수지 역시 악화되고 있는 상황이 진행 중이라는 점을 확인해 볼 수 있다.

그림 2-7. 우리나라의 경제성장률(2010~2018년)



자료: World Bank Data(2020)

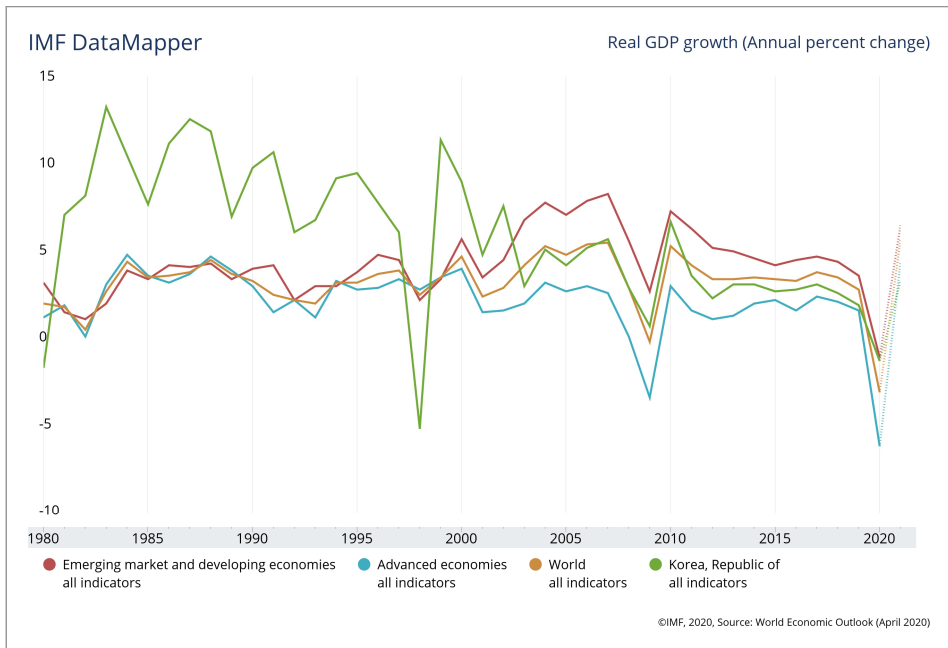
2020년도 발표 한국은행 보고서에 따르면 우리나라의 경제성장률은 2020년 2.1% 및 2021년에 2.4%를 보일 것으로 예상하고 있다. 그러나 2008년 뉴욕 금융위기 이후 우리나라의 국가경제 성장 동력이 점차 약화되고 있는 상황에서 경기부양을 촉진할 수 있는 요인이 부재하다는 점은 국내 경제성장 견인의 아킬레스건이라고 할 수 있다. KDI 발표 경제전망<sup>13)</sup>에 따르면, 2020~2021년 국내 경제전망은 더욱 비관적이어서 민간소비 및 수출이 큰 폭으로 위축되어 0.2% 성장하고, 2021년 완만히 회복세를 기대하여 3.1% 성장률을

13) KDI 경제전망(2020 상반기) Vol.37 No.1

보일 것으로 추정하고 있다. IMF 발표 자료에 따르면 2020년도 동아시아의 경제성장률 예측에서 일본의 실질 GDP 성장률은 -3% 이상으로 나타나며 우리 경제의 실질 GDP 성장률은 0% 미만을 보일 것으로 예측되어 동아시아 전체에서 일본과 함께 경제성장률 악화가 예측된다고 발표하고 있다.

2018년도 이후 지역경제는 국가경제의 성장세가 위축되고 있는 상황에서 지역경제 활동 자체가 위축되고 있는 상황이다. 지역 내 중심산업이 2018년 이후 급격히 무너지며 지역 내 실업자 수가 급증하여 정부는 ‘고용위기지역’으로 거제, 통영, 창원, 군산, 울산 동구, 고성군을 새롭게 지정하였다. 특별히 2020년 초 코로나19(COVID-19) 감염사태가 급증한 지역을 중심으로 역내 민간소비가 급감하고 지역 내 상권이 붕괴되는 상황으로 치닫고 있다.

**그림 2-8. 우리나라 포함 선진국 및 개도국들의 실질 경제성장률 변동(1980~2020년)**





### 3) 개인 소득증가의 감소

2019년도 우리나라 기업과 개인사업자들의 영업이익 감소폭이 외환위기 이후 21년 만에 가장 컸던 것으로 집계됐다. 근로자가 받는 보수 증가율도 IMF 사태 이후 가장 낮은 수준에 머물렀다. 더불어 2020년에는 신종 코로나바이러스 감염증(이하 '코로나19') 사태로 전 세계 공급망이 약화되고 세계경제의 소비가 크게 위축되면서 기업 및 개인 섹터의 이익 규모가 크게 줄어들 것으로 예측된다. 이와 연결되어 2020년 소득 1분위 저소득층과 고소득층 가구 소득이 함께 감소한 것으로 확인되고 있다. 경기불황에 따라 가구주 상여금이 큰 폭으로 줄면서 지난해보다 근로소득 증가율이 크게 둔화된 것을 주된 원인으로 보고 있다. 더불어 도·소매, 음식·숙박업 등 자영업황의 부진이 지속되면서 사업소득 감소가 진행된 것으로 보고 있다. 2020년도 통계청 발표 자료에 따르면 가계동향조사(소득 부문)에서 1분위 가구의 1분기 월평균 소득은 125만 5,000원으로 지난해 같은 기간보다 2.5% 감소했으며 예상했던 감소폭이 예상보다 적게 나타났다. 이는 정부의 정책사업 등에 따른 효과로서 해당 감소폭이 축소된 것으로 판단되며 기초연금 등 사회보장사업 확대 등 정부의 사회안전망 강화 정책이 저소득층 소득 보완에 기여한 것으로 판단된다.

2019년 4분기(-36.8%) 큰 폭으로 감소했던 1분위 근로소득은 2020년 1분기 -14.5%를 나타내는 등 감소폭은 상당 부분 축소되었지만 여전히 감소하고 있는 상황이 나타났다. 임시·일용직 등 고용 감소 등의 영향을 받은 것으로 보인다. 실제로 1분기 취업자 통계는 17만 7,000명 증가했지만 임시·일용직 근로자 집계는 11만 1,000명 줄었다. 2020년 1분위 비근로자 가구 집계 중 자영업 가구 비중이 지난해 1분기 대비 늘어났다는 분석이다. 이는 자영업자 가구가 2분위에서 1분위로 소득수준이 변한 원인으로 분석된다. 그러나 정부의 최저임금 인상에 따른 근로소득 증가, 아동수당 등 공적이전소득 증가 등에 따라 소득 2, 3, 4분위의 가구 소득은 각각 4.4%, 5.0%, 4.4% 증가한 것으로 파악되고 있다. 5분위 소득은 992만 5,000원으로 지난 2015년 이후 처음으로 지난해 같은 기간보다 2.2% 감소했다.

### 3. 정치·정책적 변화 요소

#### 1) 민주화 및 분권요구 강화

지방자치제도의 활성화에 따라 재정분권이 강화되는 제도적 변화가 실시되고 있다. 따라서 지방자치단체는 재정분권의 시행에 따라 지방재정 운용상의 변화가 크게 발생하고 있다. 현 정부는 재정분권의 강화를 국정과제의 하나로 선정하여 2018년도 '자치분권 종합계획'의 수립과 함께 지방재정 자립을 위한 국가-지방 간 역할 및 기능의 재조정을 포괄하여 재원조정 등의 방향에 대하여 세부적으로 추진하고 있다. 그 밖에 2019년도 '지방이양일괄법' 제정을 추진하며 국가-지방 간 역할과 사무의 재배분 등 지방자치분권 강화를 하고 있다. 이에 따라 재정분권 강화의 흐름 속에서 자치단체의 재정운용상의 재정자율성이 강화되는 측면에 부합되도록 자치단체 재정운용상의 재정책임성을 강화해야 한다는 의견이 있다. 경기활성화, 일자리창출, 장기미집행 도시계획시설 등 자치단체의 재정운영 현안 이슈에 대한 지방재정 운용환경의 변화가 지속적으로 발생하고 있는 상황이다. 이러한 상황 속에서 지방자치단체의 재정운영상의 자율성 및 이와 관련하여 책임성 강화에 따른 지방자치단체 재정운용에 대한 계획성 강화의 필요성이 꾸준히 제기되고 있다.

재정분권의 목표는 재정운영상 지방의 자율성·책임성 확보를 뒷받침하는 한편 국가균형발전을 통해 상생과 협력에 기초하는 지속가능한 발전이 실현될 수 있도록 중앙과 지방 간 재정관계를 재정립하는 과정이다(조임곤, 2020). 따라서 자체재원인 지방세 측면의 강화를 위해 지방세제의 운용방식 개선과 중앙과 지방 간 세원공동이용방식의 적극적인 활용, 국세의 지방이양, 지방자치단체 과세자주권의 강화, 지방세의 적극적인 신세원 발굴, 지방세 비과세·감면의 축소 등 다양한 방면으로 추진되고 개선되도록 요구되고 있다.

#### 2) 복지정책 강화

사회복지 주요 사업의 확대에 따른 지방자치단체의 재정부담이 증가하고 있다. 현재 지방자치단체들의 사회복지 주요 사업에 대한 확대가 전폭적으로 실시되고 있는 상황에서 이에 대한 지방자치단체들의 재정부담이 급격히 증가하고 있다. 6대 주요 복지사업(의료급여, 영유아 보육료, 기초연금, 생계급여, 가정양육수당, 장애인연금)에 대하여 지방자치

단체들의 재정투입 규모가 지속적으로 증가하고 있다. 2016년 국회예산정책처 발표에 따르면 정부 국가시책 복지사업이 확대되면서 정부의 부문별 기준보조율 격차가 큰 상황에서 지방자치단체들의 대응 지방비 부담이 크게 증가하고 있는 상황이다. 세부적으로 자치단체별 인구고령화가 점차 심화되고 있는 상황에서 노인복지 측면 지방비부담이 빠른 속도로 증가하고 있다. 노령층 1인 가구의 증가에 따라 노령인구에 대한 가족형태의 전통적인 돌봄이 점차 어려워지는 상황에서 사회적인 역할의 중요성이 증가하고 있다. 또한 '2019년도 하반기 지역별 고용조사 맞벌이가구 및 1인 가구 고용 현황' 조사에 따르면 기준 생계급여 수급 대상 중 77%가 1인 가구로 조사되었다. 총 가구수로는 1인 가구의 수가 600만 가구를 넘었다. 정부는 저소득층의 1인 가구 비중이 급격히 증가하는 상황에서 1인 가구 복지 강화를 추진하는 방안을 기초생활보장제도 개편을 통해 실현하고자 결정하였다. 이에 따라 올해 2020년 8월 2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023년) 수립 과정에서 1인 독거 가구에 대한 복지 강화를 추진하기로 하였다. 관련 주거복지 정책 수립 중 현행 주거·복지 등 가구정책이 4인 가구 중심의 정책으로 이루어지던 것을 사회의 저소득층 가구수에서 1인 가구가 차지하는 비중이 급격히 증가하는 상황에 부합하도록 1인 독거 가구에 대한 복지 수혜범위를 확대할 수 있도록 제도를 개선하기로 하였다. 또한 1인 가구에 대한 소득·주거·안전·사회적 관계·소비의 5대 주요 복지에 대한 개선을 통해 저소득층 가구의 실질적 복지 혜택을 강화시키도록 방침을 마련하였다.

보편적 사회복지 강화라는 측면이 부각되는 상황에서 지방자치단체의 사회보장 강화에 대한 자체사업 증가 등 지역 중심의 사회보장 역할과 책임이 점차 강조되고 있다. 보건복지부의 발표에 따르면 정부는 이와 연계하여 지방자치단체 사회보장제도의 확대에 따라 중앙사업과 연계성 및 지자체의 특수성을 함께 고려한 사회보장제도 평가를 추진하기로 결정하였다.

## 4. 불확실성 측면의 변화 요소

### 1) 코로나19 등 유사 감염병 사태 재발생

과거 예상치 못한 치명적인 감염병의 발생과 유행과 같은 현상은 중앙정부의 재정운용 정책뿐만 아니라 지방자치단체들의 재정운용정책에 영향을 끼치며 지속가능한 재정운용의 노력에 부정적인 상황을 초래하고 있다. 2019년 12월 중국에서 시작된 코로나바이러스(COVID-19) 감염사태는 전 세계적으로 감염병 팬데믹(Pandemic) 상황을 불러일으키고 있다. 우리나라는 2020년 1월 23일 첫 감염자가 발생하였고 전국적으로 감염 상황이 발생하며 2020년 4월에는 1만 명 감염을 넘어서고, 5월 20일 기준 1만 1천 명 수준을 넘어서고 있다. 따라서 중앙 및 지방자치단체들은 코로나바이러스 감염사태 발생 상황이 지역별로 심각한 수준에서 발생함에 대처하기 위해 예비비 집행 및 재난안전기금 사용 등 다양한 재정운용 조치를 하고 있으며 전체 예산 재조정을 실시하여 추가재원을 마련하기 위한 노력 등도 시행하고 있다.

OECD 발표 자료에 따르면 코로나19의 발병은 지방자치단체들의 재정상태에 지대한 영향을 미칠 수 있다고 한다.<sup>14)</sup> 재정지출의 측면에서 지방자치단체들은 바이러스 전파에 따른 봉쇄조치로 보건서비스 수요와 공공서비스 부문 지출을 증가시키고 사회보장(Social Protection) 부문의 지출의 경우 경제위기 지속에 따라 영향을 더욱 많이 받을 경향이 높다. 자치단체의 수익 측면에서 지방정부들의 지역경제위기 지속에 따른 낮은 세수의 영향으로 많은 어려움을 겪을 수 있음을 나타내고 있다.

지방자치단체별로 코로나19 감염 환자의 발생에 대한 대응체계를 마련하고 발생 환자들이 대한 관리를 위해 노력하고 있다. 대표적인 사례로 대구광역시 또는 경상북도 등의 경우 특정 지역에 감염 환자 발생 빈도가 폭증하면서 해당 자치단체 역내 대응이 급격히 증가하여 지역 내 감염병 대응체계 역량을 초과하는 상황이 발생하기도 하였다. 또한 코로나 감염사태로 사회적 거리두기 등 지역 내 경제활동이 금지되는 상황에서 전 주민을 대상으로 긴급재난지원금을 지급(국가 지원금 사업 이외에 별도로, 서울시의 경우 개인 및

14) OECD(2020), 발췌 및 인용

사업자들에게 연명, 소득, 고용, 코로나19 피해 여부 등에 따라 차등적 지급 진행)하는 등 지방자치단체들의 재정운용에 심각한 부담을 발생시키고 있는 상황이다. 이외에도 7세 미만 육아 가정에 아동양육 한시지원(아동 돌봄쿠폰)으로 아동 1인당 기준 40만 원을 지급하는 등 다양한 방편으로 관내 주민들에 대한 현금성 복지사업을 추진하고 있다. 지방자치단체들의 우려는 이러한 상황이 단기간에 종식되지 않을 것이라는 점과 유사한 감염병 발생이 향후에도 발생할 수 있다는 점이다.

실제로 세계보건기구(WHO)에서 2020년 6월 최근 발표한 코로나19 감염사태에 대한 보고내용에 따르면 코로나19 감염 상황은 북반구 지역 국가들은 가을에 걸쳐 2차 유행이 닥칠 가능성이 높고, 향후 백신 개발이 이루어질 것으로 생각되는 2021년까지 코로나19 종식이 어려울 것이라는 의견이 우세한 상황이다. 또한 코로나19 감염 백신이 개발된다고 하더라도 완전한 종식은 어려울 수 있으며 매년 독감과 함께 계절성 전염을 일으킬 가능성이 높게 나타난다는 의견도 있다. 미네소타대학교의 전염병정책센터의 연구보고서를 통해 발표한 내용도 이와 크게 다르지 않다. 보고서에 따르면 코로나19는 새로운 바이러스로서 아무도 면역체계를 가지고 있지 않으며 독감보다 더 쉽게 확산된다는 것을 감안하면 집단 면역이 생길 때까지 18~24개월 지속될 것이라고 전망했다. 또한 코로나19가 인구의 60~70%를 감염시키는 집단 면역상태에 가기 전까지 코로나 유행이 지속될 것이라고 보고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 재정운용에 심각한 부담을 주는 상황이 지속적으로 발생할 가능성이 있다는 점에서 감염병 발생에 대한 위험노출 및 대응체계 구축 등 정부와 지방자치단체의 장기적 대책이 필요한 상황이다.

이외에도 지난 2020년 6월 말 세계보건기구가 발표한 바에 따르면 중국농업대학교 과학자들과 영국 노팅엄대학교의 연구보고서에서는 중국에서 돼지로부터 새로운 독감바이러스(G4 EA H1N1)가 발견되어 인간에게 전염된 사례를 확인했다고 발표하였다. 발표한 내용에 따라 향후 새로운 돼지 독감바이러스 감염사태가 발생할 수 있는 상황을 전제하고 세계보건기구는 지속적으로 모니터링할 것이라고 하였다.

## 2) 기후변화 및 환경오염

2020년 국토환경정보센터에서 제공하는 우리나라 기후변화영향에 대해 살펴보면 우리나라는 지난 1912년 이후 지구온난화와 도시화 효과로 평균 기온이 1.5도 상승하였다.<sup>15)</sup> 특히 여름철보다는 겨울철 최저기온이 크게 상승하였고 강수의 횟수보다는 집중호우 발생의 횟수가 크게 증가하여 강수량 증가로 연결되는 것으로 나타났다. 그러나 총 강수량이 집중호우로 인해 증가함으로써 연중 물 부족 기간은 점차 증가하고 있는 상황이다. 또 여름철 태풍과 집중호우의 횟수와 강도가 증가하여 막대한 주민피해가 발생하고 있다. 주요 피해사례로 태풍 '곶파스'의 피해로 충청남도 지역 5개 시군(당진군, 태안군, 예산군, 서산시, 홍성군) 및 전남 신안군에서 총 재산피해 1,189억 원이 발생하였다. 2019년 충청북도에서는 기온상승과 기주식물(숙주식물)의 증가로 '꽃매미' 등 돌발 병해충 수가 3년 만에 3천 배 증가하였다.

향후 우리나라의 연평균 기온은 최근 30년(1981~2010년) 동안 12.5도에 비교하여 21세기 말에는 4.1도 상승하여 16.6도가 될 것으로 전망된다. 연간 강수량은 최근 30년 동안 1,308mm에 비해 점차 증가하여 21세기 말 19.3% 증가할 것으로 전망되고 있다. 이처럼 최근 발생하고 있는 우리나라 기후변화에 따라 다양한 관점에서 피해가 막대하게 발생할 것으로 예상된다.

우선 산림청과 농촌진흥청에서 발표한 자료에 따르면 향후 기후변화에 따라 생태계 파괴가 진행되며 생육 가능한 식물의 구성이 아열대 식물들로 변화하고 소나무 등 침엽수 산림의 훼손이 막대할 것으로 예상된다. 또한 사과 등 과수 생산농가의 막대한 피해가 발생할 것으로 예상되고 배추 등 고랭지 작물 재배 면적은 향후 70% 이상 감소할 것으로 예상된다.

둘째, 국립수산과학원의 보고에 따르면 우리나라 주변 수역의 연평균 수온이 올라가면서 과거 대표적 수산자원이었던 명태, 고등어 등 대표 어종이 사라질 것으로 예상되고 있다.

셋째, 물관리에 더욱 어려움이 있을 것으로 예상된다. 최근 10년간 109개 시군 자치단체에서 40만 명이 제한급수 등 겨울 가뭄피해를 겪었다. 지역별로는 호남·영남 지역에서

15) 국토환경정보센터(2020); <http://www.neins.go.kr/etr/climatechange/doc04c.asp>

향후 30년간 최대 6%의 연평균 강수량이 감소될 것으로 예상되며 나머지 강수량 역시 집중호우에 의존하는 형태로 변화되어 물관리가 점차 어려워질 것으로 예상되고, 지방자치단체별 물 관리에 대해 상수도 관리뿐 아니라 농업용수 확보에 어려움을 겪을 것으로 예상된다.

넷째, 열대성 감염병(말라리아, 뎅기열, 쯤쯤가무시병 등)의 발병 횟수가 매년 증가하고 있다. 또한 폭염으로 인한 사망자가 증가하고 식중독 환자 역시 매년 13,000명 이상 발생할 것으로 예상되고 있다.

다섯째, 자연재해의 발생 횟수 및 피해도가 증가하고 있다. 기상청 집계에 따르면 태풍/계절성 집중호우에 대한 피해액이 10년마다 약 3.2배씩 증가하고 있다. 또한 장래에 해수온 및 해수면 상승으로 인해 집중호우 및 태풍 강도가 증가하고 하천 하류의 홍수위 상승으로 도시지역 지방자치단체들의 하천관리가 더욱 어려워질 것으로 예상된다.

### 3) 불평등 및 양극화

우리나라의 사회 불평등에 대한 논의는 과거부터 지속적으로 제기되어 왔다. 불공정과 불평등에 대한 논의가 함께 논의되며 개선 필요성에 대한 대중의식이 발전하고 사회적인 자정작용을 통해 다양한 제도적·법률적 개선 노력이 이어져 왔다. 또한 기회의 공정성 회복 등을 통한 사회적 불평등 및 소득의 불평등에 대한 해결을 하도록 개선하는 노력은 지속가능하고 공정한 사회를 만들기 위한 사회적 발전 노력과 그 궤를 같이해 왔다고 할 수 있다. 그러나 20세기 말 IMF 사태 이후 언젠가부터 우리나라의 불평등에 대한 인식이 사회적으로 점차 개선되고 있다는 인식 수준보다 악화되고 있다고 느끼는 속도가 더 빨라지고 있는 것이 사실이다.

사회적으로 불평등에 대한 부정적인 인식이 점차 심화되어 가는 상황 속에서 양극화가 사회적 문제로 대두되기 시작하였다. 20세기 초 우리나라의 사회적 양극화 현상이 언급되기 시작하면서 소득분배의 극화(Polarization) 현상을 양극화로 설명하는 경향이 나타나기 시작했다고 논하고 있다(강신욱 외, 2006). 토마 피케티가 설명한 특정한 소득집단 간의 소득 차이를 설명하기 위해 사용한 소득분배지표 'P90/P10' 개념을 통해 상위 10% 소득집단의 평균 소득과 하위 10% 소득집단의 평균 소득의 격차를 설명하고 소득의 양극화를

설명하고 있다. 또한 소득분포상의 중간소득 계층의 감소 현상에 따라 1분위와 9분위의 양극단의 소득분포 비중의 변화가 더욱 심한 격차를 유발시킨다는 의미에서 소득 양극화 현상을 설명하고자 하였다.<sup>16)</sup> 가계동향조사에 따르면 1990년 소득분배지수(P90/P10)는 6.5에서 2000년에 7.7로 상승하고, 2011년에 8.51로 상승하게 된다. 2018년 기준 통계청 발표에 따르면 우리나라의 1분위 소득수준과 9분위 소득수준을 비교한 소득분배지수는 9.51로 나타난다.<sup>17)</sup>

우리나라의 소득 양극화 현상이 점차적으로 심화되고 있는 상황에서 하위 소득범위에 포함되는 주민들의 상대적 박탈감을 대표하는 상대체감지수는 국가 GDP 상승률 감소, 세대 간 실업률 격차, 그리고 소득격차 등 요인들이 악화되면서 하락되는 경향을 나타내고 있다. 이러한 사회부정적 의식은 국내 경제 활성화가 이루어진다면 지역경제 활성화와 일자리 증가 그리고 개인 소득 증가 효과에 편승하여 자연스럽게 개선되는 효과를 기대할 수 있다. 하지만 2010년 이후 장기적으로 국가경제가 침체기를 겪고 있는 상황에서 국가적으로 이러한 상대적 박탈감을 감소시키도록 하는 노력은 국민들의 생활 안정성을 높이고 주변 공동체를 신뢰하게 만들기 위해 필수적인 노력이라고 하겠다. 사회복지시스템을 통한 정부의 목적이 여기에 부합한다고 할 수 있다. 2000년 이후 지역적 특성을 포함하고 다양해지는 주민들의 사회복지 요구에 부합할 수 있도록 지방자치단체의 복지에 대한 역할이 더욱 중요시되면서 지방자치단체의 재정운용에 사회복지비용이 점차 큰 비중으로 자리잡고 있다.

---

16) 신광영(2017.2.13.), “사회 양극화 통계의 진실”, 경향신문; [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=201702132041035](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201702132041035)

17) 통계청(2020.7.2.), 소득분배지표; [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05)



한국지방행정연구원

KRILA

3

# 환경변화에 따른 지방재정의 영향

제1절 지방재정 운영의 영향

제2절 지방재정관리의 지방재정 환경변화  
대응성 검토



## 제3장

# 환경변화에 따른 지방재정의 영향

## 제1절 지방재정 운영의 영향

### 1. 인구·사회적 변화의 영향

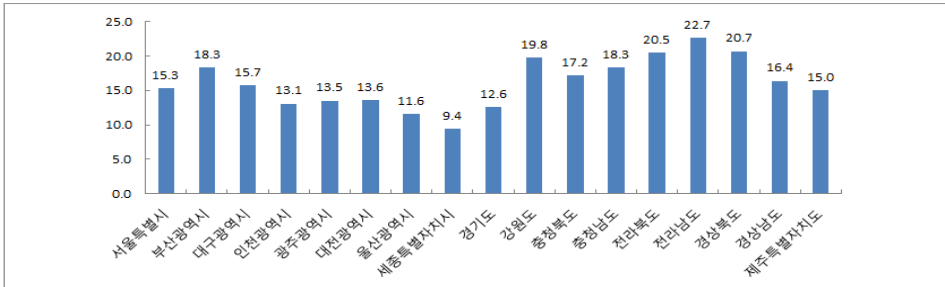
#### 1) 저출산·고령화

우리나라는 저성장과 함께 저출산·고령화의 진행이 매우 심하다. 앞서 언급한 바와 같이 저출산·고령화는 저성장의 주요 요인이기도 하다. 출산율은 1971년 4.54명을 정점으로 1987년 1.53명으로 급감하였으며, 1990년대 초반에 1.7명 수준으로 증가 후 다시 감소하여 2005년에 1.08명까지 감소하였다. 통계청에 따르면 2010년의 출산율은 1.23명이며, 2014년 1.21명이었으며, 2016년 1.17명, 2017년 1.05명, 2018년 0.98명, 2019년 0.92명으로 감소하였다. 더불어 우리나라는 2000년 고령화율이 7%를 넘는 고령화 사회(Aging Society)에 진입하였다. 2017년 말에는 고령화율(2017.12월 말 기준 14.21%)이 14% 이상인 고령사회(Aged Society)에 진입하였으며, 2020년 5월 기준으로 15.9%(전체 인구 51,841,371명, 65세 이상 인구 8,265,848명)이다(통계청). 그리고 2025년에는 초고령 사회(고령화율 20~21% 이상, Super Aged Society)에 진입할 것으로 전망되고 있다.

고령화율의 특징을 시도별로 볼 경우 도시지역보다는 농촌지역이 높지만 도시지역도 높은 지역이 있으며, 농촌지역도 고령화율이 상대적으로 낮은 지역이 있는 것으로 나타나고 있다. 도시지역 중 고령화율이 비교적 높은 지역은 부산광역시로 18.3%이며, 농촌지역 중 비교적 고령화율이 낮은 지역은 충청북도와 경상남도 및 제주도이다. 고령화율이 20% 넘는 지역은 전라남도(22.7%), 경상북도(20.7%), 전라북도(20.5%)이다.

그림 3-1. 시도별 고령화율(2020.5월 기준)

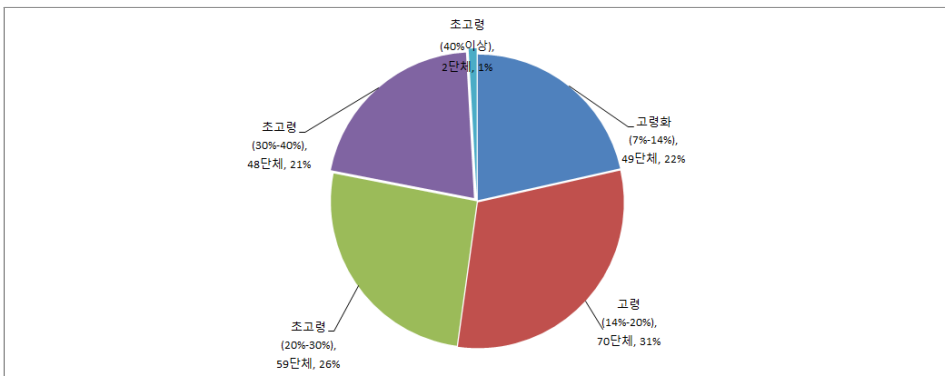
(단위: %)



자료: 통계청(2020년 5월 기준)

지방자치단체별로 볼 경우, 고령화율 20% 이상의 초고령단체는 228개(기초단체 및 제주특별자치도, 세종특별자치시) 중 109개 단체로 절반인 47.8%에 근접하고 있다. 이를 고령화율 단계로 구분해 보면 고령화율 40% 이상 단체 2개 단체(1%), 30% 이상~40% 미만 48개 단체(21%), 20% 이상~30% 미만 59개 단체(26%), 14% 이상~20% 미만 70개 단체(31%), 7% 이상~14% 미만 49개 단체(22%)이다. 고령화율 20% 이상 단체는 군 78개 단체, 시 22개 단체, 자치구 9개 단체로 군 자치단체의 대부분은 고령화율이 상당히 높게 나타나고 있다. 시의 경우도 고령화율이 20% 이상인 단체가 22개 단체로 수도권 지역의 시와 지역의 거점 도시를 제외하면 고령화율이 상당히 높다고 할 수 있다.

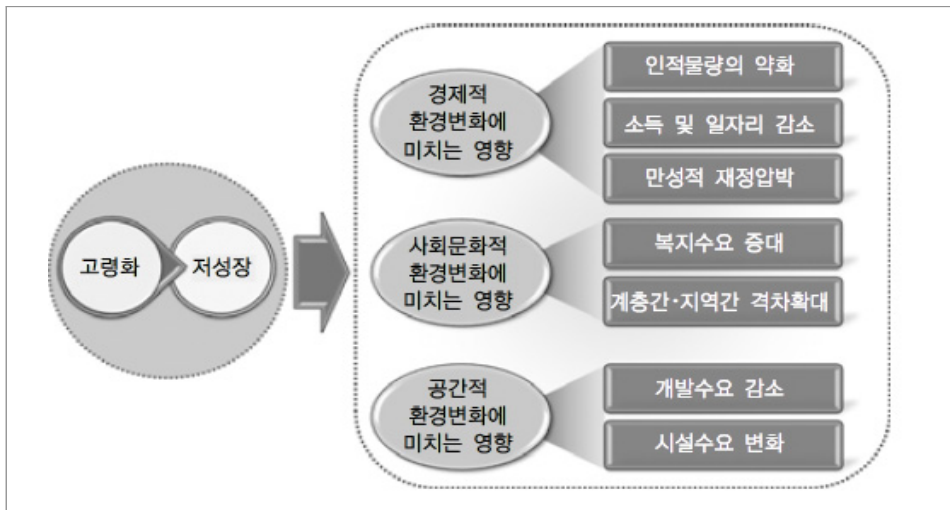
그림 3-2. 지방자치단체별 고령화율 분포(2020.5월 기준)



자료: 통계청(2020년 5월 기준)

저출산·고령화 및 저성장이 지방자치단체 및 지역경제 환경변화, 즉 지방재정 환경에 미치는 영향은 다음과 같다. 첫째, 저성장, 저출산·고령화는 소득 및 일자리 감소 등으로 조세수입 감소 및 조세부담 증가를 가져온다. 저성장 및 고령화는 경제성장 하락과 함께 수입이 둔화되어 만성적 지방재정압박을 가져올 수 있다. 또한 지방세 수입이나 다른 수입 등이 부동산정책, 조세정책이나 재정정책의 변화를 가져와 수입의 변동성이 발생할 수 있다. 둘째, 반면 저성장 및 고령화는 사회안전망 확충, 저출산 대응 정책, 고령화에 따른 사회복지의 복지수요 확대로 지방재정은 복지지출의 팽창을 가져온다. 셋째, 전체적인 개발수요 감소와 함께 다양한 시설에 대한 수요도 함께 변화한다. 특히, 고령화 증대로 노인 복지시설을 비롯하여 노인여가복지시설, 재교육시설, 의료복지시설과 재가노인복지시설 등의 시설수요는 증가할 것이다. 유소년층과 학생 수 감소로 농촌지역을 중심으로 폐교사태가 증대하지만, 여성의 경제활동 참여 증대로 자녀양육을 위한 사회복지시설 수요는 증대될 것이다(김선기 외, 2012: 43).

그림 3-3. 고령화가 저성장 및 지역 환경변화에 미치는 영향



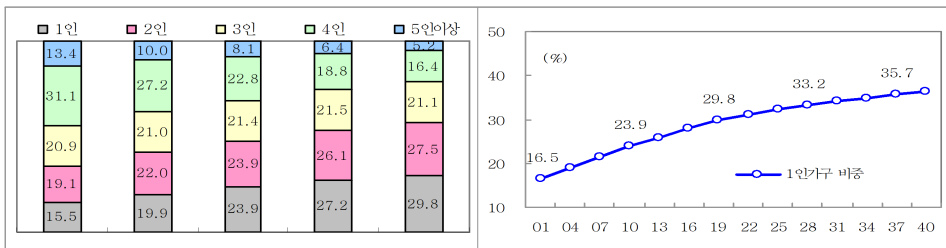
자료: 김선기 외(2012: 43)

이상과 같이 저성장, 저출산·고령화는 지방재정운영의 가장 큰 위험요소이다. 왜냐하면 자체수입의 증가는 둔화되거나 감소될 수 있는 반면 복지지출이 급격히 팽창되어 지방자치단체 재정운영의 경직성을 초래하고 재정압박을 가중시킬 수 있기 때문이다. 반면 복지지출은 민선단체장 시대이기 때문에 중앙·지방에서 중복·유사 지출될 수 있으며, 지방 나름대로 복지정책을 발굴하여 지출할 경향이 크다. 복지지출은 부정수급이 많이 나타날 수 있는 분야이기 때문에 예산낭비의 가능성도 크다. 사회복지 수요의 증가에 따른 지방재정 압박의 정도는 별도로 구성하여 다루고자 한다.

## 2) 1인 가구 증가

최근 우리나라는 1인 가구가 급속하게 증가하고 있는 실정이다. 가구 형태를 보면 2000년부터 2005년까지는 4인 가구 중심, 이후는 2인 가구로 변화되다가 최근에는 1인 가구가 증가하고 있다. 1인 가구의 비중을 보면 2000년 15.5%, 2010년 23.9%, 2015년 27.2%, 2019년 29.8%로 증가하였다(통계청). 통계청 장래인구추계에 따르면 1인 가구는 계속적으로 증가하는 것으로 추계되고 있다. 이에 따라 정부에서는 다인 가구에 초점을 맞춘 정책에서 1인 가구에 대한 대응을 준비하고 있다.

그림 3-4. 1인 가구 추이 및 전망



자료: 관계부처 합동, 1인 가구 중장기 정책방향 및 대응방안, 2020.6.25.

연령대별 1인 가구 비중은 대체로 전 연령대에서 증가하고 있으며, 특히 20~30대에서 크게 증가하고 고령화로 인한 70대 이상에서 큰 비중을 차지하고 있다. 1인 가구의 증가원인은 청년층의 경우 취업 등으로 인한 분리 독립과 만혼 및 비혼주의 확산으로 크게 증가

하고 있으며, 중장년층은 비혼 확산, 맞벌이 및 자녀교육 등 여러 가지 요인이 혼재하고 있다. 노년층의 경우 사별 등으로 인한 가족구성원 탈락이 주요인으로 나타나고 있다. 1인 가구가 주된 가구 형태가 되면 소득·돌봄, 주거, 안전, 사회적 관계망, 소비 등 정부 정책 환경의 변화가 불가피하다(관계부처 합동, 2020: 3-5). 첫째, 취약 1인 가구의 기본생활 보장 강화, 소득지원 외 건강 등 다양한 돌봄서비스 지원 등 사회안전망 확충이 필요하다. 둘째, 1인 가구의 주거 안전성 재고를 위한 맞춤형 공공임대주택 공급을 확대하고, 새로운 주거모델 활성화를 위한 지원이 필요하다. 셋째, 1인 가구가 두려움 없이 안심하고 생활할 수 있도록 치안, 방범 등 안전 확보를 위한 정책시행이 필요하다. 넷째, 외로움, 우울증, 자살 및 고독사로 이어지는 연결고리를 끊기 위해 사회적 관계망 형성 강화를 위한 사업 추진이 필요하다. 다섯째, 1인 가구 증가에 맞는 변화된 소비행태에 맞는 지역 산업의 창출이 필요하다. 1인 가구에 대한 정책은 국가와 지방자치단체가 함께 추진해야 할 과제이며, 이미 여러 지방자치단체에서 1인 가구를 위한 사업을 추진 중에 있다. 아래 <표 3-1>은 지방자치단체에서 시행하고 있는 1인 가구에 대한 프로그램과 사업이다. 이와 같이 주거형태가 1인 가구 중심으로 변화하는 것에 대하여 지방자치단체에서는 새로운 수요에 대한 정책과 재정지출을 계하고 추진하고 있는 실정이다. 가구정책에서 4인 가구 혹은 2인 가구 중심의 정책 추진보다 1인 가구를 대상으로 정책을 추진하고 재정지출을 할 경우 더 많은 재정수요가 발생할 것으로 판단된다.

**표 3-1. 지방자치단체별 1인 가구 지원사업의 예<sup>18)</sup>**

서울	서울	1차 1인가구 지원 기본계획 ('19~'23) 발표('19.10) - 3대 목표, 17개 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1인가구 지원조례(전국 최초, '16)</li> <li>• 자치구별 1인가구 지원센터 설치 및 온라인 플랫폼 도입('20)</li> <li>• 소셜다이닝 확대('23년 75개소 목표)</li> <li>• 1인가구 임차보증금 사업(연 2%, 이자 50% 시 부담)</li> </ul>
	강남	1인가구 커뮤니티 센터 (전국 최초 설치, '19.9)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1인가구 고독사 예방을 위해 동아리, 커뮤니티, 취미생활 등 지원</li> </ul>

18) 정부합동 “제8차 비상경제 중앙대책본부 회의” 자료

	강동	1인가구 긴급복지 지원 대상 확대('20.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초과진료비 최대 100만 원, 이사비용 최대 30만 원 등</li> </ul>
	관악	청년 주거지원('20.1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년이 7,500만 원 미만 전월세 계약 시 중개보수료 0.1%p 감면</li> </ul>
	영등포	중장년 사회복귀('18)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고시원 남자들이 봉사하는 밥상</li> </ul>
	강북	'때로는 혼자! 때로는 같이!'('20.5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3040세대 자기돌봄 프로그램 (홈파티 음식만들기 등)</li> </ul>
경기	경기	1인가구 지원계획('20.2) - 외로움·고립 극복 프로젝트 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AI 친구만들기, 반려동물 돌봄지원</li> <li>• 마을공동부엌, 행복나눔터 운영</li> <li>• 혼(자) 라이프 꿀팁 교육</li> <li>• 콜벗 서비스 등 건강지원</li> </ul>
	수원	체감형 안전도시 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (여성) 싱글우먼 하우스 케어('13)</li> <li>• (노인) U-Care 서비스('11)</li> </ul>
	성남	생활지원 서비스 등('20)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집 내부 무거운 짐 옮겨주기 등</li> </ul>
대전	-	전시회, 생활기록 프로젝트('20.5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1인가구 관련 일상의 모습을 글과 영상으로 공유</li> </ul>
대구	달성	중년기 1인가구 생활지원('19.4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인생설계, 생활정보 제공(건강가정지원센터)</li> </ul>
광주	광주	청년 1인가구 지원('20.5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 필요물품 배송(10만 원 한도)</li> </ul>
부산	부산	청년 월세 지원('20.5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 18~34세 청년 월세 10만 원 지원</li> </ul>
강원	원주	노인·여성 안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (고령) 응급안전알림, 친구만들기('19)</li> <li>• (여성) 안심귀가 보안관 동행('20)</li> </ul>
경북	포항	무연고 1인가구 지원('19.9)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합사례관리 대상자 지정 및 주거, 병원 동행과 진료비 지원</li> </ul>
경남	창원	주거·안전 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년 공유주택 '거북이집'('20.4)</li> <li>• 비상벨 설치와 안전귀가 지원('17)</li> </ul>
전북	전주	전주형 사회주택 (서울 제외 지방 최초, '19)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 기업, 비영리 법인 등이 공급: 청년, 여성 등 1인가구 주거지원</li> </ul>
전남	목포, 순천, 나주, 무안	고독사지킴이단('18, 전국 최초)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 대학생들로 구성된 지킴이단이 직접 노인 안부 살피기 등 실시</li> </ul>
제주	서귀포	장년층 1인가구 조사 및 위험군 조기지원('19, '20)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50세 이상 64세 이하 1인가구 생활실태 조사</li> </ul>

자료: 정부합동(2020: 9), '제8차 비상경제 중앙대책본부 회의'

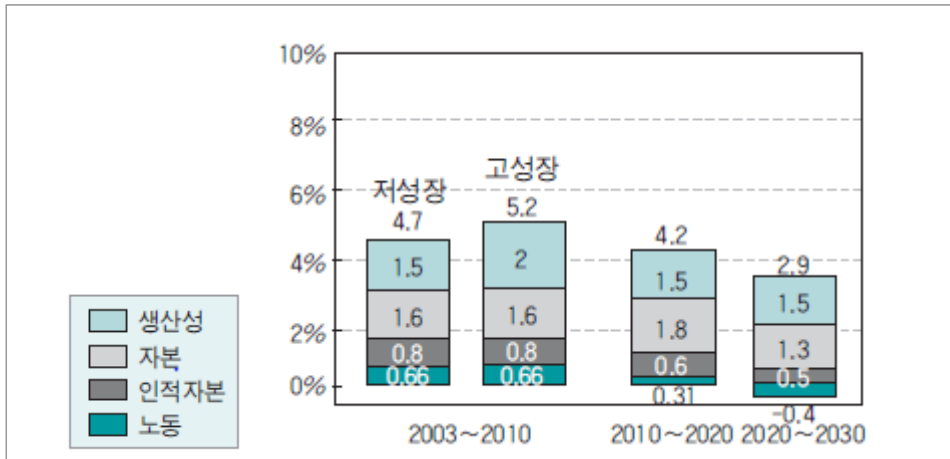


## 2. 경제적 변화의 영향

경제적 변화를 한마디로 정리한다면 저성장이라 할 수 있다. 우리나라의 경제성장은 2000년대 이후부터 성장세 하락 추세가 지속되며, 2009년 금융위기 이후 경제성장이 둔화되는 저성장의 양상을 겪고 있다.

2000년대 초반으로 거슬러 올라가 당시의 우리나라 경제전망을 살펴보면, 당시 KDI에서는 2006년에 잠재성장률의 추세적 하락 현상이 지속되어 경제성장률의 하락을 전망하면서도 2010~2020년에는 4% 이상, 2020~2030년에는 3% 가까이를 전망하였다(한국개발연구원, 2006: 18). 그리고 그 주요 요인 중의 하나로 고령화로 인한 노동력 감소 및 저축 감소를 제시하였다.

그림 3-5. KDI의 잠재성장률 전망(2010~2030년): 2006년 기준

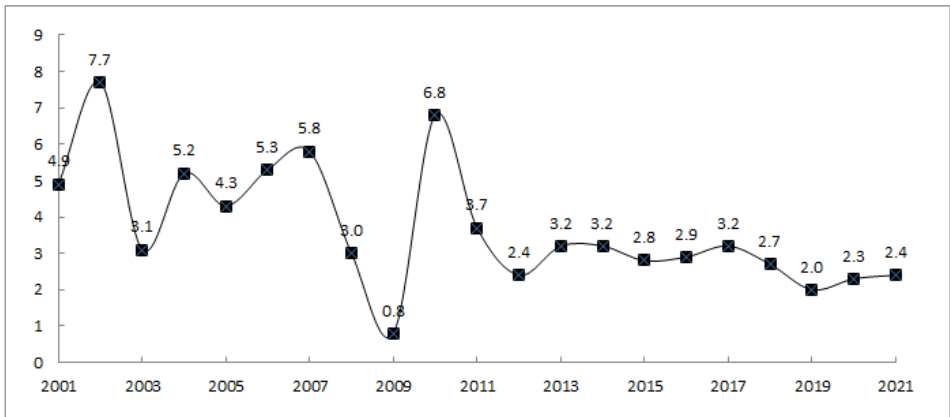


자료: 한국개발연구원(2006: 18)

한국은행은 2019년 11월 경제전망에서 우리나라 경제성장률에 대해 2019년 2.0%, 2020년 2.3%, 2021년 2.4%를 전망하였으나(한국은행, 2019: 25), 2020년 5월에는 코로나 19 등 국내외 여건 변화를 고려하여 경제성장률을 2020년 -0.2%, 2021년 3.1%(비관 시나리오 2020년 -1.8%, 2021년 1.6%)를 전망하여(한국은행, 2020: 41), 우리 경제의 저성장과

함께 불확실성이 증가하고 있음을 보여주고 있다. 한편 국회예산정책처는 2020년 6월 한국경제 전망에서 세계경제의 확실성 이유로 이전 5년(2015~2019년)의 연평균 2.8% 성장에서 향후 5년(2020~2024년)은 0.8%p 하락한 연평균 2.0%를 전망하고 있다(국회예산정책처, 2020a: 1).

**그림 3-6. 우리나라 경제성장을 추이와 전망(한국은행 기준)** (단위: 경제성장률, %)



주: 2001년~2018년은 한국은행 경제통계 자료이며, 2019년~ 2021년은 한국은행의 ‘2019년 11월 경제전망보고서’ 자료에 근거함

저성장이 지방재정운영에 미치는 영향은 세입 감소, 세입 증가율 둔화 및 불안정성을 가져와 재정운영의 계획성과 건전성에 크게 영향을 미칠 수 있다.

2016~2019년의 기간 동안 전년 대비 지방세(현연도분) 수입의 감소를 지방자치단체 수로 살펴보면 2016년 13개 단체에서 2017년 35개 단체로 증가하였으며 2018년도에는 107개 단체로 증가하였다. 다만 2019년도의 공시지가 상승 등으로 재산세 등이 상승하였으며, 부가가치세율을 2019년도에 11%에서 15%로 지방세 제도를 변화시켜 그 감소폭도 낮아진 것으로 판단된다. 하지만 이는 공시지가 인상 및 조세정책의 변화 등 정책변수의 영향이 있는 것으로 보인다.

표 3-2. 전년 대비 지방세(현연도분) 감소 단체 현황

(단위: 억 원)

연도	계	광역단체	기초단체
2016	13개 단체	4개 단체 (부산본청 △ 2,138)	9개 단체 (수원 △ 402)
2017	35개 단체	1개 (울산본청 △ 226)	34개 단체 (이천시 △ 319)
2018	107개 단체	17개 단체 (경기본청 △ 7,921)	90개 단체 (경기 광주시 △ 385)
2019	57개 단체	-	57개 단체 (경기 안산시 △ 458)

자료: 연도별 지방자치단체 지방재정분석 자료에 근거함

이는 2018년과 2019년의 광역자치단체 세수 증감에서 추론해 볼 수 있다. 광역자치단체의 경우 2018년도에 지방세수가 대폭 감소한 데 비해 2019년에는 크게 증가하였다. 이 원인은 전년도에 크게 감소하여 다시 회복하였다고 볼 수도 있지만 부가가치세율을 기존의 11%에서 15%로 인상한 정책변수 이외에는 다른 요인을 찾아보기 어렵다. 이와 같이 지방세수의 변동이 반복된다면 지방자치단체의 계획적인 재정운영이나 채무발행에 의한 재원보전 조치 등으로 재정건전성 유지를 저해할 수 있다. 저성장의 지방재정에 미치는 영향은 여기서는 세입 감소 중심으로 다루었으며 나머지는 저출산·고령화 논의에서 함께 구체적으로 다루었다.

표 3-3. 광역단체 지방세(현연도분) 증감 비교(2018년 대비 2019년)

(단위: 억 원)

단체명	2018년 증감(△ 감소)	2019년 증감(△ 감소)
서울	△ 3,864	12,373
부산	△ 4,839	2,001
대구	△ 2,502	1,791
인천	△ 3,549	1,936
광주	△ 410	1,474
대전	△ 1,381	2,254
울산	△ 1,757	916

단체명	2018년 증감(△ 감소)	2019년 증감(△ 감소)
세종	△ 477	25
경기	△ 7,921	5,548
강원	△ 909	1,274
충북	△ 996	1,582
충남	△ 2,378	543
전북	△ 1,149	2,011
전남	△ 1,377	2,345
경북	△ 3,611	2,273
경남	△ 5,660	4,349
제주	△ 1,300	670

자료: 각 연도 지방자치단체 지방재정분석 자료에 근거함

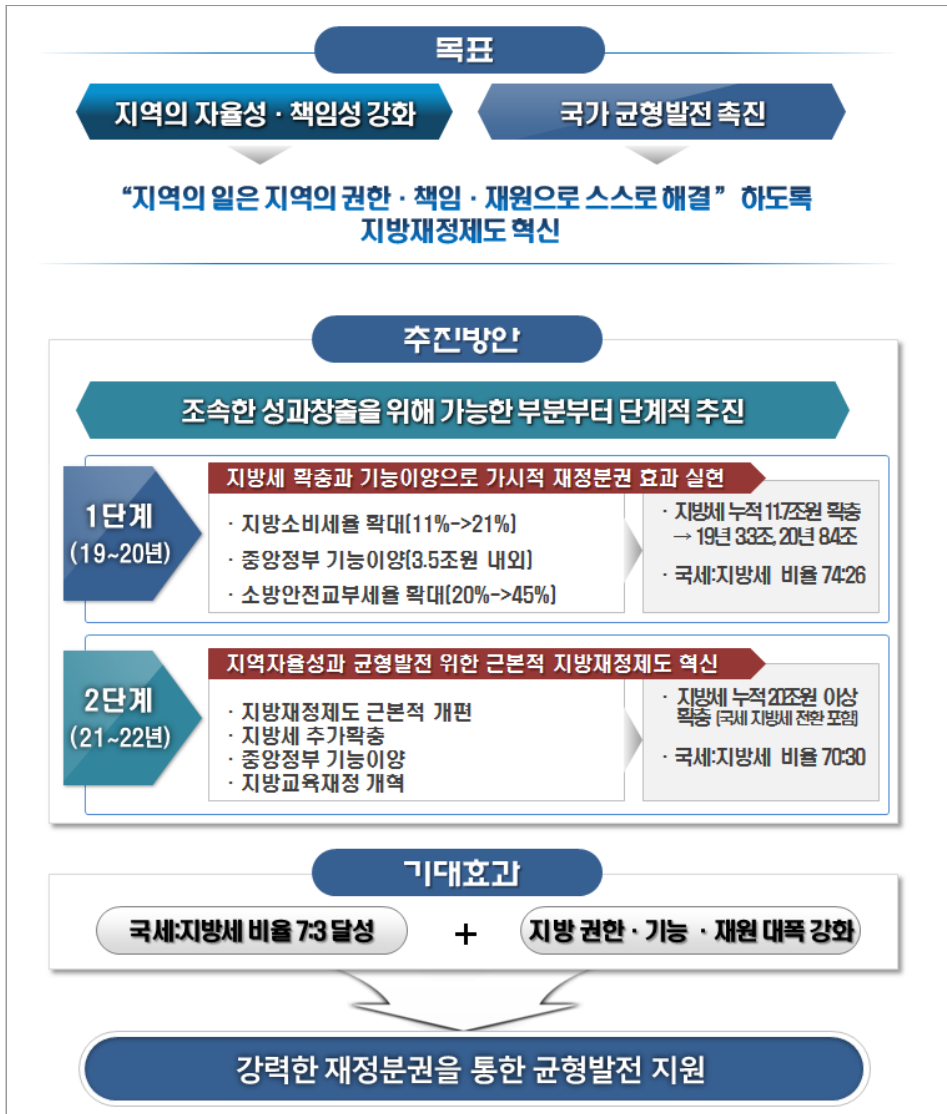
### 3. 정치·행정적 변화의 영향

#### 1) 지방분권 및 재정분권

저성장과 저출산·고령화에 따른 지방재정 환경변화는 구조적인 지방재정 환경 변화라면, 지방분권 및 재정분권은 정부의 정치·행정적인 정책변화에 따른 지방재정 환경의 변화를 가져올 수 있으며, 실제 현실적으로 큰 변화를 가져오고 있다.

현재 우리나라는 지방분권의 실행을 위하여 중앙 기능을 대폭적으로 지방에 이양할 계획이다. 2020년 1월 9일 400개 사무가 이양되는 ‘지방일괄이양법’이 국회를 통과하여 국가에서 시도로 242개 사무, 광역단체에서 시군구로 52개 사무가 이양된다. 또한 지방자치법의 개정과 자치경찰제 시행 등의 분권과제들이 추진될 계획이다. 이와 병행하여 재정분권은 2019년부터 시행되고 있다. 재정분권의 목표는 지방의 자율성과 책임성을 확대하여 지역의 균형발전을 이룩한다는 것이다. 재정분권의 목표와 추진계획 및 기대효과는 아래와 같다.

그림 3-7. 관계부처 합동 재정분권 추진방안의 기본 틀



자료: 국무조정실·국무총리비서실, 「보도자료」(정부, 재정분권 본격화한다), 2018.10.30.

우리나라의 재정분권은 지방재정 확대와 각종 재정규율의 완화에 중점을 두고 있다. 지방분권의 구체적인 추진방안은 2020년까지 국세 대 지방세의 비중은 70% 대 30%로 조정하여 지방의 재원확충과 함께 재정자율성을 확대하는 것이다. 이에 따라 지방세 확충을 위해 지방소비세율을 2019년 11%에서 15%로 이상하였고 2020년에 15%에서 6%p를 인상하여 21%로 하였다. 또한 2020년에 소방직 공무원을 국가직으로 전환하여 그만큼 지방부담을 완화하였다. 반면 3.5조 원 규모의 국고보조사업을 재원이양 없이 기능만 이양하기도 하였다. 어쨌든 재정분권 추진과 더불어 지방의 재원이 확충되고 있다.

**표 3-4. 관계부처 합동 재정분권 추진방안의 실행효과<sup>19)</sup>**

구분	1단계				2단계	합계
	'19년	'20년	소계('19~'20년)		'21~'22년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조 원 *지방소비세율 +4%p	5.1조 원 *지방소비세율 +6%p	8.4 조 원	11.7 조 원	12조 원+ $\alpha$ *국세 지방세 전환 포함	20.4조 원 + $\alpha$
소방직 지원	0.3조 원 *소방안전교부세율 +15%p	0.2조 원 *소방안전교부세율 +10%p	0.5 조 원	0.8 조 원		
기능이양	-	-3.5조 원 내외	-3.5조 원 내외		-	-
지방재정 순확충**	2.9조 원	0.8조 원	3.7 조 원	6.6 조 원	-	-
국세:지방세 ( '16년 76:24)	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30

주. \* '19년은 '19년 예산안, '20년은 '18~'22년 국가재정운용계획 기준

\*\* 지방세 확충(+), 소방직 지원(+), 기능이양(-), 교부세 감소분(-) 등 감산

자료: 국무조정실·국무총리비서실, 「보도자료」(정부, 재정분권 본격화한다), 2018.10.30.

지방분권 및 재정분권은 지방자치단체의 재정운영이 그만큼 자유로워질 수 있다. 그 이유는 첫째, 지방재원이 확대되고 있다고 볼 수 있다. 물론 그에 상응하는 지방의 복지수요의 증가, 신 수요의 발생 등으로 이를 메우기 위해 지방재원의 확대는 필요하지만, 어쨌

19) 국무조정실·국무총리비서실, 정부, 재정분권 본격화한다, 보도자료, 2018.10.30.

든 지방재원이 확대되고 있다. 예를 들면, 지방소비세율이 2019년에 11%에서 15%로 되었으며, 2020년에는 21%로 증가하였다. 또한 지방의 자주재원인 지방교부세도 증가하고 있다. 다만 2020년의 경우 경제상황의 악화로 내국세 수입이 감소될 것으로 전망되어 보통교부세가 감소될 전망이다.

**표 3-5. 지방교부세 연도별 교부 현황**

(단위: 억 원)

연도	계	보통교부세분 (내국세 19.24%)	부동산교부세	소방안전교부세
2015	348,881	331,636	14,104	3,141
2016	379,673	361,069	14,457	4,147
2017	443,639	423,013	15,491	5,135
2018	490,446	466,101	20,172	4,173
2019	577,093	542,290	29,421	5,375
2020	522,063	481,716	33,210	7,143

자료: 행정안전부, 지방교부세 산정해설, 2020, p.8

둘째, 지방재정 규율이 지방재정관리제도의 운영에서도 지방의 권한이 확대된다. 예를 들면, 예산편성에서 업무추진비, 지방의회경비, 지방보조금 운영, 행사·축제경비 운영 등의 기준이 중앙의 세세한 기준에서 벗어나 포괄적 범위(총액한도)에서 자유롭게 편성할 수 있다. 지방투자 심사 기준의 상향 조정으로 지방자치단체 자체적으로 심사할 수 있는 범위가 넓어졌다. 또한 지방채 발행의 경우도 중앙의 승인에서 협의제로 변경되어 지방채 발행의 자율성도 확대되었다.

## 2) 확장적 재정정책

우리나라의 국가재정은 최근 확장적 재정정책 기조를 유지해 오고 있다.<sup>20)</sup> 정부의 확장적 재정정책은 2008년 세계금융위기 이후 최근까지의 두드러지는 양상을 보이고 있다(국

20) 2008년 금융위기 이후 정부의 추경은 2008년 4.9조 원, 2009년 28.9조 원, 2013년 17.3조 원, 2015년 11.8조 원, 2016년 11.0조 원, 2017년 11.2조 원, 2018년 3.9조 원, 2019년 6.7조 원, 2020년 54.6조 원(1회 11.7조 원, 2회 7.6조 원, 3회 35.3조 원)이다. 이는 국회심의 확정액이 아닌 정부의 편성한 규모이다(국회예산정책처, 2020b: 7).

회예산정책처, 2020b: 7) 국가의 경제성장률과 재정성장이 일대일의 관계를 유지하는 것은 아니지만, 재정성장이 경제성장률 일정범위 이상 지속적으로 초과할 경우 적자재정(Deficit financing)과 공채재정(Debt financing)에 의존할 수밖에 없는데, 이는 2008년 금융위기 이후 최근까지 뚜렷이 나타나고 있다(임성일, 2019: 3; 국회예산정책처, 2020b 참조). 2020년도 정부예산(안)도 9.3%의 높은 증가율을 목표로 국회에 제출되었다. 세계 금융위기 발생 직후 정부가 적극적인 재정대응전략을 강구하였던 2009년의 정부 재정증가율은 10.6% 수준이었다(임성일, 2019: 3). 정부는 최근 저조한 경제성장률을 타개하기 위해 확장재정 정책의 필요성을 강조하고 있다. 이에 따라 정부는 2019년 9월 3일 발표한 중기재정계획을 통해 향후 5년간 통합재정수지 기준 연간 30조~50조 원 규모의 적자예산 편성 계획을 발표했다. 통합재정수지란 세입/세출은 물론 정부가 운용하는 기금까지 포함해 계산한 정부의 총 흑자/적자 규모를 말한다. 정부가 적자예산을 편성하다 보니 국가채무는 크게 증가하게 된다.

**표 3-6. 중기 수입·지출 및 수지 전망(2019~2023년)** (단위: 조 원, %)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023	연평균 증가율
재정수입(A)	476.4	482.0	505.6	529.2	554.3	3.9
재정지출(B)	475.3	513.5	546.8	575.3	604.0	6.5
수지(A-B)	1.0	△ 31.5	△ 41.3	△ 46.1	△ 49.6	-
국가채무 (GDP 대비)	731.5 (37.2)	805.5 (39.8)	887.6 (42.1)	970.6 (44.2)	1,061.3 (46.4)	-
경상 GDP 성장률	3.0*	3.8	4.1	4.1	4.1	-

주: 2019년은 추경 기준이며, \* 표시는 2019.7.3. 발표 기준임  
 자료: 기획재정부, 2019~2023년 국가재정운용계획, 2019.9.

참고로 2019년 1월 말 각 부처에서 요구한 2019~2023년 계획기간 중 지출 증가율은 연평균 7.7%로 2018~2022년 국가재정운용계획상의 지출 증가율 7.3%보다 높은 수준이다. 정부의 재정확정 정책에 따라 각 부처는 재정지출을 매년 40조 원 가까이 추가 요구하였다.



표 3-7. 중앙 각 부처의 예산요구액 추이

(단위: 조 원, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	연평균 증가율
2018~'22. 계획(A)	428.8	470.5	504.6	535.9	567.9		7.3
2019~'23. 부처요구(B)		469.6	539.7	574.2	605.6	632.1	7.7
계획대비 추가요구액 (B-A)			35.1	38.2	38.0		

자료: 기획재정부, 2019~2023년 국가재정운용계획, 2019.9.

2020년의 경우 6월까지 총 3차례의 추경이 제출되었으며 3차례 모두 편성규모의 합은 54.6조 원이며, 세출증액 40조 원, 세입 경정 14.6조 원이다. 올해의 추경편성 배경은 코로나19 유행의 장기화에 따른 경제위기 예방 및 조기극복, 포스트 코로나 시대에 대비하기 위한 것이다(국회예산정책처, 2020b: 4).

2020년 3차 추경안에 따르면 본예산 대비 수입은 11.1조 원이 감소하였으며, 지출은 34.8조 원 증가하였다. 이로 인해 국가채무는 35조 원 증가하였다. 중앙정부의 재정확장 정책은 지방의 재정확장에도 영향을 미치며 주로 국고보조사업 형태로 지방의 재정부담이 가중된다. 예를 들면, 행정안전부의 “희망근로 지원”이 제3차 추경안에 1조 5,076억 원이 편성되었는데, 이는 지방자치단체의 공공일자리 사업 및 지역경제 활성화 사업에 지원되며 지방비부담과 함께 지출된다.

표 3-8. 2020년 본예산 및 추경예산 현황

(단위: 조 원, %)

구 분	본예산 (A)	1차 추경예산	2차 추경예산	3차 추경예산 (B)	증감 (A-B)
총수입	481.8	481.6	482.2	470.7	△ 11.1
총지출	512.3	523.1	531.1	547.1	+34.8
국가채무 (GDP 대비)	805.2 (39.8)	815.5 (41.2)	819.0 (41.4)	840.2 (43.4)	+35

자료: 국회예산정책처(2020b: 9)의 '재정총량 변화 내용'을 참고하여 작성

이러한 정부의 확장적 재정정책은 지방재정에 다양한 영향을 미친다. 우선 지방재정 총량을 증가시킨다. 지방세 확충뿐만 아니라 중앙의 이전재원인 지방교부세, 국고보조금을 통하여 지방재원의 총량이 증가될 것이다. 재정지출의 변화도 있을 것이다. 특히, 각 부처의 재정지출의 확대는 국고보조금을 통하여 국고보조사업의 확대로 이어질 것이다. 여기에는 사회안전망 확충의 사회복지비의 증가뿐만 아니라 지역경제 활성화사업의 투자도 확대될 것이다. 즉, 지방의 재정지출은 고용·사회안전망 강화 등의 의무지출인 복지지출의 확대가 가속화될 것이다. 또한 지역경제 활성화를 위한 지출이나 주민의 삶의 질을 제고하기 위한 안전투자 및 생활 SOC 투자 확대, 재해 예방 및 대응 지출 확대, 환경오염 방지 대책 등의 지출이 확대될 것이다.

이러한 재정의 적극적인 역할과 더불어 지방채무가 증가할 가능성이 크다. 더구나 재정분권의 확대에 따른 지방채 발행의 자율성이 강화되어 지역경제 활성화 및 일자리 창출의 명분하에 장기미집행 도시계획시설 보상, 상수도 관로 개선, 기타 각종 투자사업 등에 지방채를 활용할 가능성도 있다.

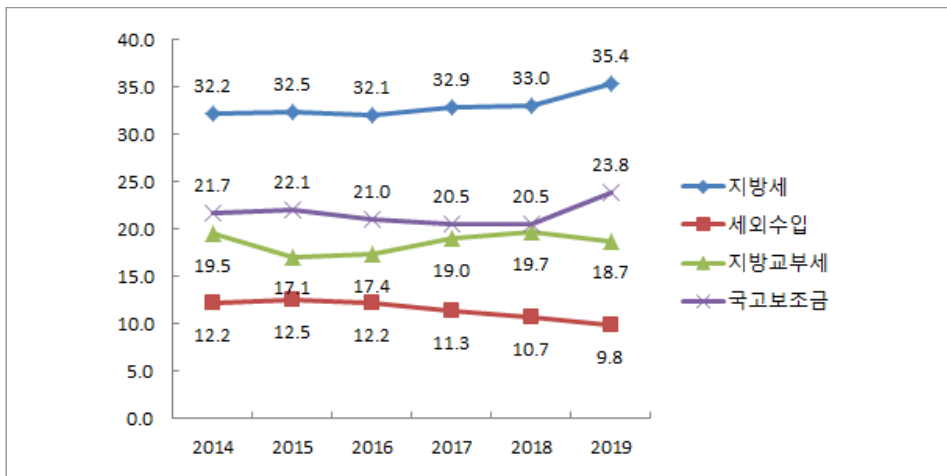
### 3) 사회복지 국고보조사업의 확대

지방세입은 2014년 180.9조 원에서 2019년 231조 원으로 27.7% 성장하였으며 연평균 5.1% 증가하였다. 자체수입과 의존수입은 각각 연평균 5.5%, 5.8% 증가하여 연평균 증가율이 비슷하나 의존수입의 증가율이 0.3%p 높다. 최근 연평균 증가율이 높은 수입은 지방세와 국고보조금으로 동일하게 7.1%씩 증가하였다. 국고보조금의 증가율이 높은 것은 지방공공서비스 및 주요 투자사업의 재원 조달에서 긍정적이지만, 지방비 매칭에 따르는 재정부담 압박의 부정적인 측면도 있다.

표 3-9. 지방세입의 규모와 비중 추이

(단위: 조 원, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
계	180.9 (100)	200 (100)	214.8 (100)	228 (100)	243.1 (100)	231 (100)	5.1
자체수입	80.3 (94.4)	89.8 (44.9)	95.1 (44.3)	100.8 (44.2)	106.3 (43.7)	104.4 (45.2)	5.5
지방세	58.2 (32.2)	64.9 (32.5)	68.9 (32.1)	75 (32.9)	80.3 (33.0)	81.8 (35.4)	7.1
세외수입	22.1 (12.2)	24.9 (12.5)	26.2 (12.2)	25.8 (11.3)	26 (10.7)	22.6 (9.8)	0.8
의존수입	74.4 (41.1)	78.3 (39.2)	82.4 (38.4)	90.2 (39.6)	97.8 (40.2)	98.3 (42.6)	5.8
지방교부세	35.2 (19.5)	34.2 (17.1)	37.3 (17.4)	43.4 (19.0)	47.9 (19.7)	43.3 (18.7)	4.7
국외보조금	39.2 (21.7)	44.1 (22.1)	45.1 (21.0)	46.8 (20.5)	49.9 (20.5)	55 (23.8)	7.1
지방채	4.9 (2.7)	5.6 (2.8)	4.1 (1.9)	2.4 (1.1)	2.1 (0.9)	3.7 (1.6)	1.9
보전수입 등 내부거래	21.2 (11.7)	26.3 (13.2)	33.2 (15.5)	34.5 (15.1)	37.3 (15.3)	24.6 (10.6)	5.7



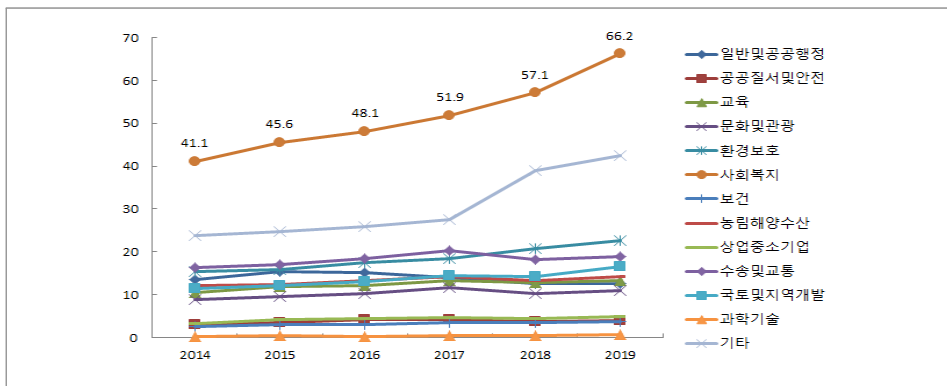
주: 2017년까지는 결산, 2018년 최종예산, 2019년 당초예산

자료: 행정안전부, 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)

표 3-10. 지방 세출의 규모와 비중 추이

(단위: 조 원, %)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
합 계	162.1 (-)	175.3 (8.1)	185.7 (5.9)	198.7 (7)	210.6 (6)	231 (9.7)	7.4
사회복지	41.1 (-)	45.6 (10.9)	48.1 (5.5)	51.9 (7.9)	57.1 (10)	66.2 (15.9)	10.1
소계	121 (-)	129.7 (7.2)	137.6 (6.1)	146.8 (6.7)	153.5 (4.6)	164.8 (7.4)	6.4
일반및공공행정	13.5	15.4	15.2	14.1	12.6	12.5	-
공공질서및안전	3	3.4	4.2	4.2	3.7	4	-
교육	10.4	11.8	12	13.3	12.9	13.4	-
문화및관광	8.8	9.6	10.3	11.7	10.3	11	-
환경보호	15.3	15.8	17.4	18.4	20.8	22.7	-
보건	2.6	3	3.1	3.4	3.5	3.7	-
농림해양수산	12.2	12.3	13.3	14.3	13.2	14.2	-
상업중소기업	3.3	4.1	4.3	4.7	4.5	4.8	-
수송및교통	16.4	17.1	18.5	20.4	18.3	19	-
국토및지역개발	11.5	12.1	13.1	14.4	14.2	16.5	-
과학기술	0.3	0.4	0.3	0.4	0.5	0.6	-
기타	23.7	24.7	25.9	27.5	39	42.4	-



주. 1. 2017년까지는 결산, 2018~2019년은 당초예산

2. 2018~2019년의 기타에는 예비비가 포함되어 있음

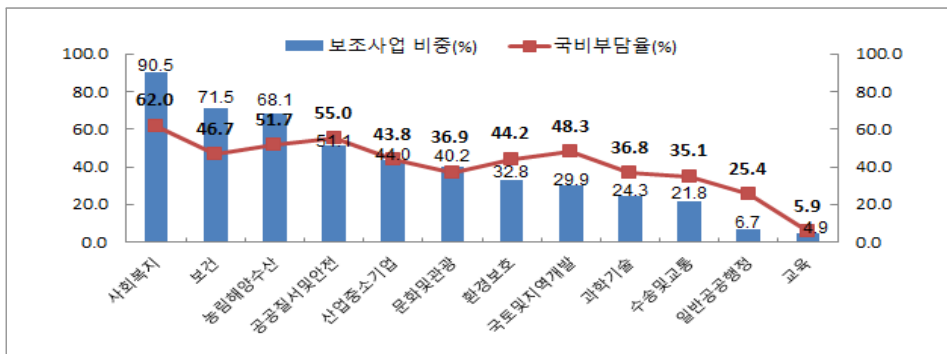
자료: 행정안전부, 재정연감(2014~2017년) 및 지방자치단체 통합재정개요(2018~2019년)

〈표 3-10〉에서 보는 바와 같이 지방 세출은 2014년 162.1조 원에서 2019년 231조 원으로 42.5% 신장하였으며 연평균 7.4% 증가하였다. 지방 세출 중 사회복지비는 2014년 41.1조 원에서 2019년 66.2조 원으로 61.1% 신장하였으며 연평균 10.1% 증가하였다. 반면 총 세출 중 사회복지비를 제외한 나머지 세출은 2014년 121조 원에서 2019년 164.8조 원의 36.2% 신장하였으며 연평균 6.4% 증가하였다.

사회복지비는 2014년 지방 총 세출의 25%에서 2019년 29%로 증가하였으며, 지방 총 세출이 2014~2019년 동안 연평균 7.4% 증가한 데 비해 사회복지비는 연평균 10.1%로 증가하였다. 지방의 사업을 보조사업과 자체사업으로 구분할 경우 보조사업이 51%, 자체사업이 49%인 데 비해 사회복지비는 보조사업이 91%, 자체사업이 9% 정도(2019년 당초예산 기준)로 사회복지비는 대부분 국고보조사업으로 추진되어 국고보조금과 함께 지방비가 매칭되어 지출된다. 사회복지비가 크게 증가하여 지방 세출에서 점하는 비중이 증가할수록 그만큼 지방비 부담이 증가하게 된다.

2019년 지방자치단체 본예산 기준으로 지방사업의 43%가 국고보조사업을 통해 추진된다. 분야별로 구분하여 살펴보면 사회복지사업은 90.5%를 국고보조사업으로 추진하며 국비 부담률은 62%이다. 보건, 농림해양수산, 공공질서 및 안전 분야는 55% 이상을 국고보조사업으로 추진하고 있다. 산업중소기업, 문화및관광, 환경보호, 국토및지역개발 등은 30~50%를 국고보조사업으로 추진하고 있다.

그림 3-8. 분야별 국고보조사업 비중과 국비부담률



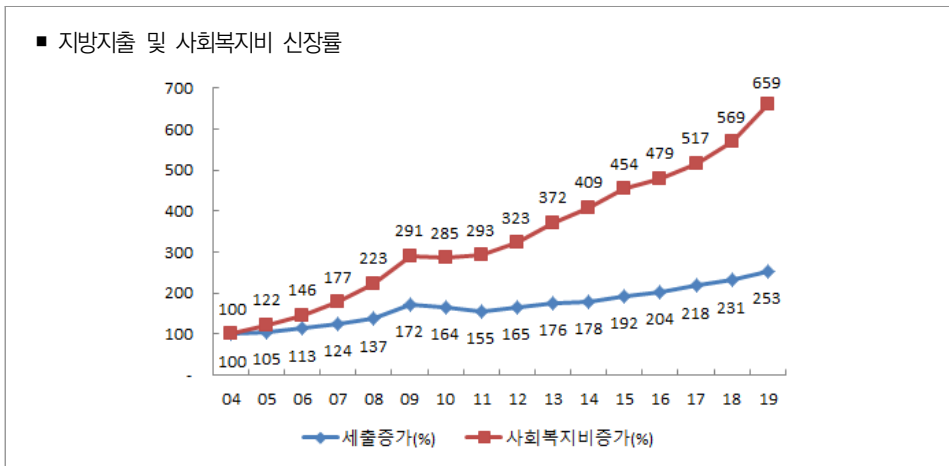
자료: 행정안전부, 2019년 지방자치단체 통합재정개요(상)

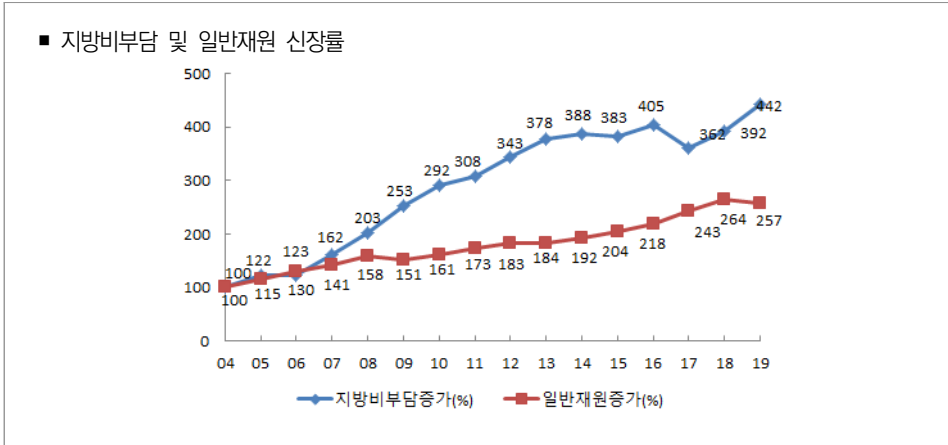
사회복지 및 보건 등의 복지지출은 대부분은 국고보조금과 연계된 국고보조사업으로 추진되고 있다. 지역의 산업, 문화·관광, 지역개발 관련 투자는 국고보조금이 중요한 투자 재원으로서의 역할을 하고 있다. 다만 이들 분야의 국비 부담률은 50% 미만으로 나타나고 있다.

현재 국고보조금의 가장 큰 쟁점은 사회복지 국고보조사업에 따른 지방비 부담이다. 지방 세출에서 사회복지비는 2019년 본예산 기준으로 29%를 점한다. 2004년을 100으로 보았을 때 지방의 전체 세출은 2019년에 253%로 신장한 반면 사회복지비는 659% 신장하였다. 사회복지 국고보조사업을 포함한 국고보조사업 전체의 지방비 부담은 2004년을 100으로 하였을 때, 2019년에는 442% 신장하였다. 국고보조사업의 지방비 매칭이 가능한 지방세와 지방교부세를 합한 일반재원은 257% 신장하였다.

실제 지방비부담과 지방비를 부담할 수 있는 자원 간의 격차가 더욱 벌어지고 있다. 앞으로 사회복지정책은 더욱 확대·강화될 전망으로 각종 사업이 확대될 것이다. 현행의 국고보조금제도하에서 사회복지정책의 강화는 사회복지 국고보조사업의 확대에 따른 지방재원의 부담으로 일반투자 사업을 축소해야 하는 등 재정운용을 어렵게 할 가능성이 있다.

**그림 3-9. 지방 세출 대비 사회복지비, 지방비부담 대비 일반재원 신장률 비교** (단위: %)





자료: 서정섭(2018) 및 보완

2019년 현재 국고보조사업은 902개이며, 지방자치단체 사업비 191조 원의 43%인 80.1조 원을 국고보조사업으로 추진하고 있다. 국고보조사업비의 60% 이상이 사회복지 국고보조사업비이다. 현재 국고보조금은 그 수와 규모가 너무 크고, 향후 사회복지 국고보조금 확대 가능성이 있어 국고보조사업에 따른 지방의 재정적 어려움이 발생하고 있다.

표 3-11. 국고보조사업 수와 사업비 규모

(단위: 개수, 조 원, %)

연도별	사업 수	사업비			국비 비중
		계	국비	지방비	
2011	1,019	48.6	30.1	18.5	61.9
2013	956	56.7	34.0	22.7	60.0
2015	912	64.4	41.4	23.0	64.3
2017	834	65.2	43.5	21.7	66.7
2019	902	80.1	53.6	26.5	66.9

자료: 서정섭(2018) 및 보완

## 4. 불확실 측면 확대의 영향

### 1) 코로나바이러스감염증-19

최근 유행하는 용어가 팬데믹(Pandemic), 뉴노멀(New Normal), 포스트 코로나(Post COVID-19)이다. 이는 모두 지난해 말 중국에서 발생한 뒤, 전 세계로 확산된 새로운 유형의 호흡기감염질환인 코로나19로 인해 나타나고 있는 용어이다.

코로나19의 영향은 세계경제의 침체뿐만 아니라 우리나라의 경제에도 매우 큰 충격을 주고 있다. 감염증 치료 및 예방과 더불어 경기가 침체되어 대량의 실업이 발생하고, 지역 경제가 침체되고 있는 실정이다. OECD는 2020년 6월 세계경제전망에서 코로나19의 1차 및 2차 유행을 전제로 경제성장률을 전망하였는데 특히 올해의 경기침체가 심각하며, 그에 따른 실업률이 크게 증가한 국가도 있다.

표 3-12. OECD 실업률 추이(1)(계절조정)

(단위: %)

	2019	Single-hit Scenario		Double-hit Scenario	
		2020	2021	2020	2021
World	2.7	-6.0	5.2	-7.6	2.8
Australia	1.8	-5.0	4.1	-6.3	1.0
Canada	1.7	-8.0	3.9	-9.4	1.5
Euro Area	1.3	-9.1	6.5	-11.5	3.5
Germany	0.6	-6.6	5.8	-8.8	1.7
France	1.5	-11.4	7.7	-14.1	5.2
Italy	0.3	-11.3	7.7	-14.0	5.3
Japan	0.7	-6.0	2.1	-7.3	-0.5
Korea	2.0	-1.2	3.1	-2.5	1.4
United Kingdom	1.4	-11.5	9.0	-14.0	5.0
United States	2.3	-7.3	4.1	-8.5	1.9

자료: OECD



표 3-13. OECD 실업률 추이(II)(계절조정)

(단위: %)

	2017	2018	2019	2019 11월	12월	2020 1월	2월	3월	4월	전월비 (%p)
<b>OECD 전체</b>	<b>5.9</b>	<b>5.5</b>	<b>5.4</b>	<b>5.3</b>	<b>5.2</b>	<b>5.3</b>	<b>5.5</b>	<b>5.5</b>	<b>8.4</b>	<b>2.9</b>
(선진 7개국)	5.0	4.5	4.3	4.2	4.1	4.2	4.2	4.6	9.1	4.5
(유로지역)	9.1	8.2	7.6	7.4	7.3	7.3	7.2	7.1	7.3	0.2
미국	4.4	3.9	3.7	3.5	3.5	3.6	3.5	4.4	14.7	10.3
일본	2.8	2.4	2.4	2.2	2.2	2.4	2.4	2.5	2.6	0.1
영국	4.4	4.0	3.8	3.7	3.7	3.8	3.8	-	-	-
독일	3.8	3.4	3.2	3.2	3.3	3.3	3.4	3.5	3.5	0.0
프랑스	9.4	9.0	8.5	8.2	8.2	8.0	7.6	7.6	8.7	1.1
캐나다	6.3	5.8	5.7	5.9	5.6	5.5	5.6	7.8	13.0	5.2
이탈리아	11.2	10.6	10.0	9.5	9.5	9.4	9.1	8.0	6.3	-1.7
<b>한국</b>	<b>3.7</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>	<b>3.6</b>	<b>3.7</b>	<b>4.0</b>	<b>3.3</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>	<b>0.0</b>

자료: OECD

코로나19의 영향으로 우리나라 경제성장률은 2020년 -1.2%(한국은행 5월 말 전망에서는 -0.2%로 전망), 2021년 3.1%로 전망하고 있다. 코로나19는 지방재정 환경에 다음과 같은 영향을 미치고 있다.

첫째, 국가경제 및 지역경제의 침체로 재정수입이 감소하게 된다. 우선 국세가 감소하여 중앙정부 이전재원이 감소하게 되는데, 2020년의 지방교부세 규모가 감소되었다. 지방의 지역경제로부터 거두어들이는 지방세 수입의 감소가 예상된다. 둘째, 지방자치단체의 재정지출이 확대된다. 감염병 치료 등은 국가 전액부담으로 지출되지만 지역경제 활성화 및 실업 구제 등을 위한 긴급재난지원금 등 재난극복을 위한 재정이 투입되며, 포스트 코로나를 대비한 재원이 지출된다. 셋째, 여유재원의 감소가 발생하고 있다. 지방자치단체의 경우 사업구조조정뿐만 아니라 재난관리기금 등의 여유재원이 소진될 수 있다. 넷째, 지방채무가 증가할 수 있다. 지방세수가 감소하고 국가 이전재원이 감소함과 동시에 여유재원이 소진될 경우 추가적인 자원부담은 지방채를 발행하여 충당할 수밖에 없는 구조이다.

코로나19는 국내 경기의 위축으로 국세 및 지방세의 감소가 예상된다(조기현 외, 2020: 한국지방세연구원, 2000). 조기현 외(2020)는 2020년 시도별 지방세 수입 당초예산 대비로 2020년 GDP 성장률 0.1%를 중립적, -0.2%를 부정적 시나리오로 전망하였다.<sup>21)</sup> 지방세 전망 결과를 보면, 중립적이든 부정적 시나리오이든 지방세 당초예산 대비 6조 원 이상의 지방세 수 감소가 예상되고 있다. 특히 서울과 도지역의 지방세 감소가 클 것으로 예상되고 있다.

표 3-14. 2020년 당초예산 기준 지방세 감소 추정

(단위: 억 원)

지역	'20년 당초예산 지방세수입	중립적 시나리오		부정적 시나리오	
		전망치	과부족	전망치	과부족
합계	916,941	854,344	-62,597	852,296	-64,645
서울	228,448	213,376	-15,072	212,716	-15,732
부산	54,122	51,122	-3,000	50,954	-3,168
대구	35,793	33,700	-2,093	33,591	-2,202
인천	48,084	48,961	877	48,806	722
광주	20,006	17,931	-2,075	17,879	-2,127
대전	19,689	18,137	-1,552	18,052	-1,637
울산	19,617	19,986	369	19,950	333
경기	230,244	229,973	-271	229,560	-684
강원	24,368	20,374	-3,994	20,345	-4,023
충북	24,518	21,615	-2,903	21,550	-2,968
충남	39,165	36,092	-3,073	36,031	-3,134
전북	27,490	20,698	-6,792	20,635	-6,855
전남	31,142	23,121	-8,021	23,086	-8,056
경북	43,870	36,873	-6,997	36,834	-7,036
경남	54,774	47,456	-7,318	47,421	-7,353
제주	15,611	14,927	-684	14,887	-724

자료: 조기현 외(2020: 235)

21) 2020년 GDP 성장률 전망치 중에서 국회예산정책처의 0.1%를 중립적, 한국은행의 -0.2%를 부정적 시나리오로 가정하고 전망하였다.

실례를 들어보면, 올해 대구와 경북 지역은 지방세수입이 적게는 3,300억 원, 많게는 5,000억 원 감소할 수 있다고 한다(김대철, 2020: 1-2). 이는 한국지방세연구원(2020)의 연구보고서를 토대로 작성한 것으로 두 지역의 지방세 감소는 경제성장률이 -1%일 경우 3,300억 원, -3%일 경우 5,000억 원 감소를 전망한 것을 인용한 것이다. 대구와 경북은 올해 코로나19의 영향으로 제조업 위축과 소비심리 둔화로 인한 서비스업 부진으로 마이너스 경제성장이 불가피한 상황이라고 한다. 그리고 코로나19 대응으로 대구시는 3,295억 원, 경상북도는 도비 1,204억 원을 투입했다. 이러한 상황에서 지방재정의 확충이 필요한데, 국세의 지방세 이양, 여유재원 활용 및 지방채 발행 한도와 발행조건의 완화가 필요하다고 제시하였다.

표 3-15. 2020년 경제성장률 시나리오별 지방세 전망

(단위: 억 원, %)

시도별	당초예산	-1% 성장	증감	증감률	-3% 성장	증감	증감률
서울	226,051	218,317	-7,725	-3.4	214,559	-11,493	-5.1
부산	53,890	51,625	-2,256	-4.2	50,520	-3,370	-6.3
대구	35,506	33,979	-1,527	-4.3	33,234	-2,272	-6.4
인천	47,596	45,414	-2,181	-4.6	44,350	-3,245	-6.8
광주	19,782	18,981	-842	-4.3	18,530	-1,253	-6.3
대전	19,499	18,716	-784	-4.0	18,334	-1,166	-6.0
울산	17,819	17,087	-732	-4.1	16,729	-1,090	-6.1
세종	6,689	6,375	-314	-4.7	6,222	-467	-7.0
경기	227,593	217,594	-9,999	-4.4	212,716	-14,877	-6.5
강원	24,058	22,962	-1,096	-4.6	22,427	-1,631	-6.8
충북	24,312	23,226	-1,086	-4.5	22,697	-1,615	-6.6
충남	38,906	37,221	-1,685	-4.3	36,399	-2,506	-6.4
전북	27,209	26,017	-1,191	-4.4	25,436	-1,773	-6.5
전남	30,928	29,589	-1,339	-4.3	28,936	-1,992	-6.4
경북	43,530	41,681	-1,849	-4.2	40,779	-2,751	-6.4
경남	54,136	51,790	-2,364	-4.3	50,646	-3,490	-6.4
제주	15,498	14,802	-695	-4.5	14,465	-1,034	-6.7
계	913,001	875,347	-37,654	-4.1	856,979	-56,002	-6.1

자료: 한국지방세연구원(2020: 16)

한편 지방자치단체의 코로나19에 대응하여 지역경제 활성화 및 실업 대응 정책은 재난 기본소득 등으로 현금성으로 지원되고 있다.

**표 3-16. 코로나19 대응 재난기본소득 지원 사례**

단체	명칭	지원 대상 및 금액	재원조달
서울	긴급생활지원비	중위소득 100% 이하 가구당 30만~50만 원	재난기금, 추경
대구	긴급생계지원	중위소득 100% 이하 가구 50만~90만 원 등	예산(세출조정)
광주	긴급생계자금	중위소득 100 이하 등 가구당 100만 원 한도	국비, 재난기금
대전	긴급재난생계지원금	중위소득 50~100% 가구당 30만~63만 원	재난기금, 예산
세종	코로나19 피해지원금	확진자 방문 점포당 100만 원	-
경기	취약계층긴급지원비 재난기본소득	취약계층 가구당 50만 원 모든 주민 1인당 10만 원	재난기금, 지방채
충남	긴급생활안정자금	소상공인 등 가구(업체)당 100만 원	도비, 군비 예산
강원	긴급생활안전지원금	취약계층, 소상공인 1인당 40만 원	지방채
경남	경남형 긴급재난소득	중위소득 100% 이하 가구당 30만~50만 원	재난기금
경북	재난긴급생활비	중위소득 75~85% 가구당 50만~80만 원	예산(세출조정)
전주	전주형 재난기본소득	중위소득 80% 이하 1인당 52만 원	예산(세출조정)
화성	소상공인 긴급생계비지원 긴급복지 지원	매출 10% 이하 감소 소상공인 200만 원 중위소득 100% 이하 가구당 50만 원	예산(세출조정)
기장	기장형 긴급재난지원소득	모든 주민 10만 원	재난기금

대구의 코로나19 대응 주요 사업의 예를 보면 국비로 충당되는 사업이 있는 반면 대구의 자체부담으로 지원되는 사업도 있으며, 구비와 시비를 함께 부담하여 지원되는 경우도 있다. 코로나19와 같은 예기치 못한 상황이 발생할 경우 국가경제는 물론 지역경제의 침체로 세수감소와 지출 증가 및 채무 증가 등 지방재정에 큰 영향을 가져온다.

표 3-17. 대구시 코로나19 대응 주요 사업 사례

(단위: 억 원, %)

사업명	재원		
	계	국비	시비
지역사랑상품권발행 지원	9,500	6,200	3,300
무급휴직근로자 지원	14,000	14,000	
특고 프리랜서 등 사각지대 지원	12,000	12,000	
긴급복지지원사업	12,108	10,763	1,345
코로나19 긴급복지 특별지원사업	127,821	102,257	25,564
코로나19 취약계층긴급지원비	297,550	177,846	119,704
저소득층한시생활 지원	62,061	62,061	
코로나19 관련 격리자생활비 지원	47,143	33,000	14,143
복지시설방역물품 지원	585	291	294
코로나19격리입원치료비	7,230	5,606	2,169
코로나19치료병상운영 지원 등 8개 사업	32,454	32,454	
중소기업경영안정자금 지원	19,000		19,000
신종감염병입원치료병상확충 유지	128,000		128,000

자료: 김대철(2020: 5)에 근거하여 발췌 작성

## 2) 대규모 지방채 발생 가능성 존재

### (1) 장기미집행 도시계획시설 일몰 도래

코로나19와 같은 불확실성은 존재하지 않지만 향후 지방재정운영에 영향을 줄 수 있는 환경변수로 장기미집행 도시계획시설 일몰제와 지방상수도 노후관 교체를 들 수 있다.

장기미집행 도시계획시설 일몰제란 2000년 도시계획의 결정 이후 20년이 경과한 경우 고시일로부터 20년이 되는 다음 날에 도시계획의 효력이 상실하게 되는 것으로, 2016년 기준으로 2020년 7월이 되면 효력이 상실되는 도시군 계획시설은 703km<sup>2</sup>로 사업비는 총 116조 원을 예상하고 있으며, 이 중 도시공원 면적 기준으로 절반 이상을 차지하며 사업비는 40조 원으로 예상하고 있다(관계부처 합동, 2018: 1; 이성룡 외, 2018: 1). 장기집행도

시계획시설은 도로, 공원, 녹지, 광장, 유원지, 학교, 기타 시설 등이 있으나 2020년 7월에 해제되는 시설은 공원 396.7km<sup>2</sup>, 도로 188.7km<sup>2</sup>, 유원지 47.9km<sup>2</sup>, 녹지 34.3km<sup>2</sup> 등이다.

**표 3-18. 주요 시설별 미집행·실효대상 현황** (단위: km<sup>2</sup>, %)

구 분	시설 총면적	집행면적	미집행 시설 면적		
			전체	10년 이상 미집행	'20.7. 실효대상
계	7,356.1 (100)	6,099.3	1,256.9	833.2 (100)	703.3 (100)
공원	942.2 (12.9)	437.3	504.9	433.4 (52.0)	396.7 (56.4)
도로	1,795.1 (24.4)	1,440.5	354.6	242.3 (29.1)	188.7 (26.8)
기타*	4,618.8 (62.7)	4,221.5	397.4	157.5 (18.9)	117.9 (16.8)

주: 2016년 12월 31일 기준, \*는 녹지, 유원지, 광장, 학교, 체육시설 등  
 자료: 관계부처 합동(2018: 1)

장기미집행 도시계획시설이 일몰되어 효력을 상실하게 되면 이는 사유지이기 때문에 보상하여 매입해야 한다. 정부는 공원 조성이 기본적으로 지방사무라는 성격과 함께, 공원 조성으로 인한 편익을 미래세대도 향유하므로 미래세대와 부담을 공유한다는 점에서 지방채 이자 지원 방식이 가장 합리적이라 보고, 지방자치단체가 공원 조성을 위해 발행한 지방채에 대하여 발행 시부터 5년간 이자의 최대 70%를 지원(최대 7,200억 원)하고, 매년 지방자치단체가 발행할 수 있는 지방채 한도(매년 전전년도 예산액의 10% 내 한도 설정) 외 추가 발행도 가능토록 할 계획이다.

서울시의 경우 2018년 4월 ‘장기미집행 도시공원 실효 대응 기본계획’을 통해 약 1조 3,000억 원의 지방채를 발행해 2020년까지 사유지 공원 2.33km<sup>2</sup>를 사들여 공원으로 보전하고, 보상이 이뤄지지 않은 토지는 ‘도시자연공원구역’ 지정 후 장기적으로 사유지를 꾸준히 사들이겠다고 밝힌 바 있다.

대구시가 5,600억 원 규모의 지방채를 발행, 공원 일몰제가 적용되는 장기미집행공원 18곳의 토지를 매입할 계획이다. 대구시에 따르면 매입 대상공원은 전체 장기미집행공원 38곳 중 민간특례 개발사업이 진행 중인 2곳(구수산·갈산공원)을 제외한 범어·두류·학산·

앞산·천내·야시골·장기·송현·연암·신암·대불·상리·망우당·남동·하동·창리·장동·불로고분공원 등 도심공원 18곳이다. 이 가운데 매입 대상지는 개발 가능성이 큰 우선조성 대상부지 281필지 53만 4천㎡다. 대구시는 해당 부지 매입비용으로 4천억~5천억 원이 들 것으로 예상하고 있다. 현재 지방채 이자는 연 3~3.2%로 대구시가 5천억 원의 지방채를 발행한다면 150억 원의 이자가 발생한다. 이 중 정부가 70%(100억 5천만 원)를 지원하면 대구시는 연간 49억 5천만 원을 부담하게 된다. 일각에서는 지방채 발행이 지방재정 악화에 이를 수도 있다고 지적한다.

## (2) 지방상수도 노후시설의 재투자 필요성

지방상수도 관로의 경우 신설 시에는 국고보조 50%가 지원되나 노후관 교체에는 국비 지원 없이 순수 지방비로 부담해야 한다. 상수 관로의 경우 20여 년이 지나면 노후되어 유수율이 높고 맑은 물 공급을 저해하기 때문에 새로운 관로로 교체하여야 한다. 2018년 말 기준 지방상수도 수도관 총연장 중 설치 후 21년 이상 경과된 관은 71,686km로 33.0%에 이른다. 이 중 30년 이상 된 관로는 우선 교체해야 한다.

표 3-19. 경년별 수도관 연장 현황

(단위: km)

구분	총계	5년 이내 (2014~2018년)	6~10년 (2009~2013년)	11~15년 (2004~2008년)	16~20년 (1999~2003년)	21년 이상 (1998년 이전)
총계	217,150 (100%)	36,621 (16.9%)	45,231 (20.8%)	35,704 (16.4%)	27,908 (12.9%)	71,686 (33.0%)
지방상수도	211,771 (100%)	36,427 (17.2%)	44,801 (21.1%)	34,757 (16.4%)	26,189 (12.4%)	69,596 (32.9%)
광역상수도	5,379 (100%)	194 (3.6%)	429 (8.0%)	947 (17.6%)	1,719 (32.0%)	2,090 (38.8%)

현재 환경부에서는 국고지원이 안 되는 상황에서 민간투자방식 등을 검토하고 있으나 이는 요금인상으로 이어지기 때문에 그 추진이 용이하지는 않다. 또한 노후된 지방수도 관로 교체를 위해 그동안 지방자치단체에서는 BTL 방식으로 추진하여 왔으나, BTL이 지방채무에 해당되어 지방채 발행에 제한을 받는다.

최근 지방자치단체는 지방상수도 노후관 교체에 상당한 재원을 투자하고 있다. 예를 들면, 인천시의 경우 30년이 넘는 상수도 노후관은 640km달하며, 이 노후관은 연간 300억~400억 원을 들여 6개년 계획(2015~2020년)에 따라 올해까지 교체할 계획이다(매일경제, 2019.6.17.). 전라남도도 2019년에 20년 이상 노후 상수관 정비사업에 721억 원을 투입하였다. 이와 같이 지방상수도 노후관 교체는 대규모 재원이 투입되며 재원여력이 적은 지방자치단체는 지방채를 발행하여 충당해야 한다.

## 5. 종합: 지방재정 환경변화에 따른 재정위험 증가

### 1) 지방재정 환경변화의 영향

지금까지 지방재정 환경의 주요 요소별 변화와 그 영향을 살펴보았다. 사회·경제·정치·행정 등의 변화에 따른 지방재정 환경의 변화는 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

우선, 인구·사회학적 변화는 고령화와 1인 가구의 증가를 가져온다. 이는 세입 감소와 더불어 복지지출 확대 및 사회안전망의 지출을 확대시키며 다각 정책에서 1인 가구 정책으로 전환되기 때문에 그에 맞는 새로운 재정수요가 발생하여 재정지출을 확대시킬 수 있다.

둘째, 저성장 및 코로나19와 팬데믹의 발생은 세계경제, 국가경제 및 지역경제의 침체를 가져와 일시적이거나 지역경제의 침체, 실업 발생, 저성과와 팬데믹의 대응에 필요한 지출을 증가시키고 경우에 따라서는 여유재원을 고갈시키고 지방채무를 증가시킬 수 있다. 또한 정부의 확장재정정책으로 국가채무가 증가하고 각종 국고보조사업이 새로이 추진되기 때문에 지방자치단체에서도 재원부담이 증가하여 지방채 발행으로 충당해야 하는 상황이 발생할 수 있다.

셋째, 우리나라의 경우 향후 지방재정에 중요하게 영향을 미칠 요소가 발생하고 있는데, 장기미집행 도시계획시설의 법적 효력이 7월부터 상실되는 경우 발생하고 있다. 이는 지방자치단체에서 민간소유자의 토지를 매입해야 하는 상황이 발생하였는데 2020년 7월부터 해당하는 시설에 대한 보상비(사업비)는 총 116조 원에 달하며, 그중 시급한 공원시설



만도 40조 원에 달한다. 이에 대한 자원조달을 위해 지방에서는 지방채 발행으로 충당하려고 하고 있다. 뿐만 아니라 지방상수도 노후관 교체 시기도 되어 20~30년 이상 된 노후관 교체에 지방자치단체마다 대규모 재원이 투입되어야 하는데 이 또한 지방채 발행 등을 통해 재원을 조달하려고 하고 있다.

넷째, 우리나라의 경우 정치·행정적으로 지방분권 및 재정분권이 지방의 재정운영에 상당한 변화를 가져올 수 있다. 지방에 중앙기능과 재원을 이양하고 재정규율을 완화하여 행정 및 재정의 자율성을 확대시키고 있다. 한편 재정적인 측면에서 지방자치단체는 재정을 건전하고 효율적으로 운영하는 재정책임성이 확보되어야 한다.

다섯째, 지방재정 환경은 인구·사회학적 변화, 경제적 변화, 정책적 변화, 불확실성 증가 등으로 세입 감소, 지출 확대, 지방채무 증가 등 재정적 위험이 점차 증가하는 반면, 지방분권과 재정분권이라는 정치·행정적 변화는 지방의 자율성 증가로 변화되고 있다.

## 2) 지방재정운영상의 위험 및 지속가능성 악화

지방재정운영상의 위험 및 지방재정 지속가능성 악화란 지방재정의 상태가 부정적인 방향으로 하향되는 것을 말하며, 더불어 재정운영의 행태가 부정적인 방향으로 운영되는 것 등의 포괄적이며 광범위한 의미를 포함하는 것으로 한다. 지방재정운영상의 위험이 심화된 상태에서 발생 가능한 재정절벽 상황 역시 해당 범주에서 설명될 수 있다.

첫째, 저성장과 저출산·고령화는 조세수입 감소를 포함하여 지방의 자체수입 감소로 이어지며 경우에 따라서 중앙 이전재원인 지방교부세의 감소도 가져올 수 있다.<sup>22)</sup> 반면 사회복지 등 사회안전망 지출 확대를 위한 국고보조금의 확대를 가져올 수 있다. 국고보조금을 포함한 이전재원의 증대는 연성예산제약으로 인한 자체수입 증대의 소홀과 재정지출의 도덕적 해이를 가져올 수 있다. 즉 지방세, 세외수입 징수 및 체납징수 등 자체수입 증대 노력보다는 지방교부세나 국고보조금 확보에 적극적으로 노력할 것이며, 반면 재정지출에서는 재정자율성을 확대하려는 노력을 하지만 재정계획성, 재정책임성(건전성, 효

22) 지방교부세의 경우 2019년 대비 2020년에 총 8,538억 원 감소하는데, 특·광역시·특별자치시는 516억 원이 증가하는 반면, 도 2,297억 원, 시 2,721억 원, 군 4,081억 원이 각각 감소한다(행정안전부, 2020년 지방교부세산정내역 참조).

율성, 성과 향상 등)은 소홀히 하는 경향이 높아질 수 있다.

둘째, 지방분권 및 재정분권이 추진될수록 지방예산 운용, 지방채 발행 등에 대한 중앙 통제가 약해지기 때문에 지방 스스로의 자율통제 및 주민통제를 기대하지만 기대한 만큼 자율통제가 이루어지지 않을 수 있다. 결국 예산낭비의 사업이 추진될 수 있고, 성과 없는 사업이 관행적으로 이루어질 수 있다. 뿐만 아니라 지방채 발행 또한 증가될 수 있다. 이는 정부의 확장적 재정정책과 맞물려 지방자치단체에서도 재정의 적극적 역할로서 지방채를 활용할 가능성이 많다.

셋째, 재정확장은 지방의 재정총량을 증가시키고 지출 확대에 직접적으로 영향을 준다. 재정총량 증가는 재정운영의 계획성 약화, 예산집행률 저조, 순세계잉여금과 불용액의 과다 발생 등 재정집행의 비효율성을 초래할 수 있다. 지난해 행정안전부 설명 자료에 의하면 2018 회계연도의 결산상 잉여금은 68.7조 원이며 이 중 순세계잉여금은 35조 원이다(행정안전부 설명자료, 2019.11.5.). 확장적 재정운영을 하면서 재정집행을 강화할 경우 재정지출의 부실을 가져올 수 있다. 무리한 재정지출로 인한 예산낭비를 초래할 수 있기 때문이다. 재정확장은 국고보조사업 확대로 이어진다.

표 3-20. 2018 회계연도 결산상 잉여금 현황

(단위: 조 원)

결산상 잉여금	이월액				보조금 집행 잔액	순세계잉여금				
	계	계속비 이월	명시이월	사고이월		계	초과세입	보조금정산 잔액	예비비	낙찰 차액 등 잔액
68.7	32.1	10.0	15.8	6.3	1.6	35.0	7.3	1.4	12.3	14.0

자료: 행정안전부(보도자료, 2019.11.5.)

넷째, 이상과 같은 환경 하에서 국고보조사업의 확대는 지방재원의 보전과 지역경제 활성화 사업의 추진이라는 긍정적인 측면도 있지만, 국고보조금이 내재하고 있는 비효율성의 부정적인 측면도 있다.

국고보조금 비율적 집행의 사례를 다음과 같이 분석하였다.<sup>23)</sup> 151건의 사례를 분석한 결과부당수급이 35.1%로 가장 많았으며, 그 다음은 횡령·뇌물(27.8%), 부실집행 (16.6%),

공문서 위조를 포함한 허위문서 작성(10.6%), 자격검증 소홀(2.6%), 중복지원(1.3%), 목적 외 사용(1.3%), 적정하지 못한 정산(2.0%), 사유화 등 사후관리 부적절(2.6%) 등으로 분석되었다.<sup>24)</sup> 이러한 내용들이 국고보조금 집행의 위험성이라 할 수 있다.

표 3-21. 국고보조금 집행의 위험성 유형화

(단위: 건, %)

구분	계	부당 수급	횡령	부실 집행	허위 문서 작성	공문서 위조	자격 검증 소홀	뇌물	중복 지원	목적 외 사용	정산 부적절	사후 관리 소홀
감사 결과	41	5	3	10	8	-	4	-	2	2	3	4
언론 보도	110	48	34	15	7	1	-	5	-	-	-	-
계	151	53	37	25	15	1	4	5	2	2	3	4
비중	100	35.1	24.5	16.6	9.9	0.7	2.6	3.3	1.3	1.3	2.0	2.6

자료: 서정섭·김성주(2016) 참조

다섯째, 사회변화 중의 하나로 최근 등장하는 것이 코로나19의 영향과 같은 불확실성의 발생이다. 이는 세계경제 및 국내·지역 경제의 침체라는 충격으로 지방세입 감소 및 보건 및 사회복지 등의 사회안전망 지출을 크게 확대시키고 있다. 코로나19와 같은 환경변화는 세입 감소, 예기치 못한 지출 확대, 지방채무 증가 등의 재정위험을 발생시키고 있다. 이에 더하여 장기미집행 도시계획시설 일몰 시기 도래 및 지방상수도 노후관 교체 필요 등의 환경 변화는 지방채무 증가를 가져오는 재정위험을 발생시킬 수 있다.

23) 서정섭 외(2016), “국고보조금 비효율성에 관한 연구”

24) 서정섭·김성주, 「지방자치단체 국고보조금 집행의 효율적 관리 방안」, 연구보고서 2016-10, 한국지방행정연구원, 2016

## 제2절 지방재정관리의 지방재정 환경변화 대응성 검토

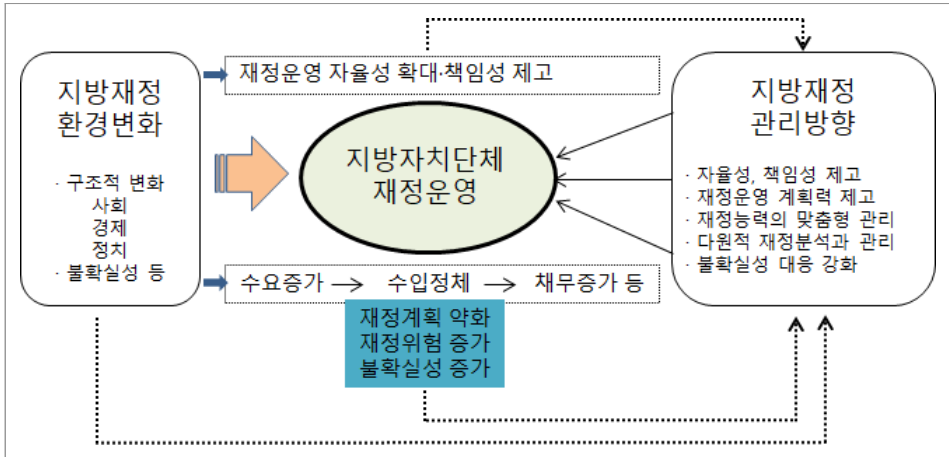
### 1. 대응성 검토 필요성

제2장에서 살펴본 바와 같이 지방재정 환경은 인구·사회학적, 경제적, 정치·정책적, 코로나19와 같은 불확실성 등의 변화로 인해 다양하고 복합적으로 영향을 나타내고 있다. 다양한 지방재정 환경의 변화를 종합하여 지방재정에 적용할 경우 재정수요 증가(신규 수요발생, 기존 수요 팽창), 재정수입 침체(증가 둔화 또는 감소), 채무 증가로 정리할 수 있을 것이다.

현재에 처해 있는 지방재정 환경 변화에 대응한 재정운영 방향의 핵심은 재정운영의 자율성을 저해하지 않으면서 계획성 있는 재정운영을 해야 하며 재정위험의 증가에 따른 책임성 있는 재정운영이 필요하다. 또한 코로나19와 같은 불확실성에 대한 대응을 위한 기반 구축도 필요하다. 향후 지방재정의 운영 방향은 건전하고 효율적으로 운영되어야 한다. 이는 지방재정이 추구하는 목적이다. 이를 위해서는 자율·책임 재정을 바탕으로 재정의 계획성을 제고해야 하며 발생 가능성이 높은 재정위험을 관리해야 한다. 또한 향후에는 사전에 예측하지 못하는 불확실성에 의한 재정운영의 혼란을 방지하기 위해 불확실성 대응기반도 구축되어야 한다. 한편, 제도에 의한 지방자치단체의 재정관리는 획일적 기준보다는 지방자치단체가 처해 있는 상황이나 재정능력에 맞추어 맞춤형으로 관리하는 패러다임의 전환도 필요하다. 또한 유사 제도 간에는 2원적 운영보다는 절차 등의 통합·연계 운영도 필요하다.

이러한 상황에서 향후 지방재정관리의 방향은 지방자치단체 재정운영의 자율성, 책임성 및 계획성을 제고하도록 해야 한다. 또한 지방자치단체의 재정운영에 대하여 획일적인 관리보다는 다원적이고 재정력에 대응하는 맞춤형 관리 전략도 필요하다. 뿐만 아니라 코로나19 전염병 사태와 같은 불확실성에 대한 재정운영과 관리도 필요하다. 향후 지방재정관리 방향을 도식으로 정리하면 <그림 3-10>과 같다.

그림 3-10. 환경변화에 대응한 지방재정관리 방향



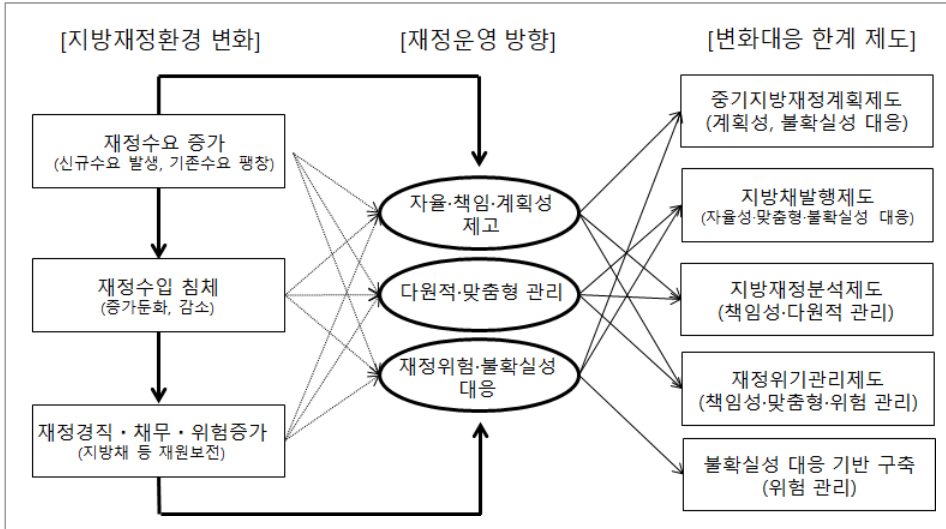
우리나라의 지방재정관리제도는 매우 다양하며 수없이 많다. 이들 제도를 모두 다루기에는 한계가 있으며, 지금과 같은 지방재정 환경변화와는 무관한 것도 있고 영향이 적은 것도 있는 반면, 영향이 큰 것도 있다. 본 연구에서는 위에서 지적한 바와 같은 기준에 따르면, 지방재정의 환경변화를 반영하여 보완하고 제도 개선의 대상으로서 중기지방재정 계획제도, 지방채발행제도, 지방재정분석제도, 재정위기관리제도를 제시하고자 한다. 위에서 제시된 제도 개선 필요성에 부합하는 측면으로써 환경변화에 대응하기 위해 이들 제도의 운영상의 개선이 우선적으로 필요할 것으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 이 4개의 제도를 중심으로 운영 실태를 살펴보고 개선방안을 제시하고자 한다.

이에 본 연구에서는 아래 <그림 3-11>에서 보는 바와 같이 향후 지방재정 운영의 방향은 첫째, 지방자치단체의 재정운영은 자율성, 책임성 및 계획성 제고가 필요하며, 둘째, 중앙정부는 지방자치단체의 재정운영에 대한 확일성이 아닌 다원적이며 맞춤형의 관리가 필요하며, 셋째, 지방자치단체의 재정운영에서나 중앙정부의 지방재정관리에서 재정위험과 불확실성에 대한 대응이 필요하다

이러한 관점에서 현행의 지방재정관리제도 중 중기지방재정계획제도, 지방채 발행 및 관리제도, 지방재정분석제도, 재정위기관리제도, 불확실성 대응 기반제도의 내용을 분석

하여 한계점이 무엇인가 파악하고자 한다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 이들 제도가 지방 재정 환경변화에 대응할 수 있는 개선방안을 모색하고자 한다.

**그림 3-11. 지방재정 환경 변화 반영 개선 필요 지방재정관리제도**



## 2. 지방재정관리제도의 운영 실태와 한계

### 1) 지방재정관리제도의 개요

지방재정관리제도는 지방재정을 건전하고 책임성 있게 운영하도록 예산편성과 집행 및 결산과정에서 적용되는 재정관리 기제들이다. 이는 단일의 제도가 아니면 예산단계별로 각기 다른 목적을 갖는 다양한 제도들로 구성되어 있다. 각각의 제도는 예산운용체계 내에서 순차적으로 연계되어 있다.

지방재정관리의 접근은 예산과정의 순차적 단계에 따라 예산편성 과정에서의 재정관리 제도와 집행 이후의 결산을 기초로 한 재정관리제도로 구분될 수 있다. 예산편성에 영향을

주는 제도를 사전적 관리제도로, 예산집행 결과를 기준으로 운영하는 제도를 사후적 관리 제도라고 한다. 예산편성은 관련 법령·조례 등에 의거 지방자치단체가 자율적으로 결정하기 때문에 개별제도는 예산편성 과정에 중점을 두고 있다. 사전적 재정관리의 주요 제도는 중기지방재정계획제도, 지방재정투자심사제도, 지방예산편성운영기준, 지방채발행제도, 주민참여예산제도가 있다.

예산집행은 책임확보가 중요하여 지방의 자율정보다는 법규 및 절차에 의한다. 때문에 이 단계에서는 특별한 제도가 마련되어 있지 않다. 예산의 집행결과인 결산을 기준으로 운영되는 제도들이 있으며 그 결과는 다음의 예산편성에 환류된다. 사후적 재정관리제도로는 지방재정분석·진단제도 및 지방재정위기관리제도, 지방재정공시제도, 재정사업평가제도 등이 운영되고 있다.

**표 3-22. 지방재정관리제도의 주요 내용**

구 분	지방재정관리제도	내 용
사전적 관리제도 (예산편성 관련 제도)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중기지방재정계획제도</li> <li>- 지방재정투자심사제도 (사업타당성조사제도 포함)</li> <li>- 지방예산편성운영기준</li> <li>- 지방채발행제도</li> <li>- 주민참여예산제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중기투자 및 재정계획 기준 제시</li> <li>- 주요 투자사업의 예산편성 타당성 검증 (투자사업의 사업 타당성 검증)</li> <li>- 예산편성의 기준경비 등 제시</li> <li>- 지방채 발행의 기준 제시</li> <li>- 예산편성 과정에의 주민참여</li> </ul>
사후적 관리제도 (예산집행 후 관련 제도)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방재정분석·진단제도</li> <li>- 지방재정공시제도</li> <li>- 지방재정위기관리제도 (긴급재정관리제도 포함)</li> <li>- 재정사업평가제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산집행결과의 종합분석</li> <li>- 예산편성집행결과 등 공개</li> <li>- 지방재정위기 발생 예방 장치 (재정파산 예방)</li> <li>- 재정사업 성과관리</li> </ul>

자료: 행정안전부, 통합재정개요(2020) 및 지방재정법에 근거하여 작성

지방재정관리제도는 지방자치단체의 재정운영체계를 형성하며, 지방재정이 건전하고 책임성 있게 운영되도록 뒷받침하고 있다. 각 제도는 각각 재정운영 계획성, 책임성, 투명성, 민주성 등의 하위 목표를 지향하고 있다.

최초로 도입된 재정관리제도는 지방자치단체예산편성지침과 지방채 발행 사업별 승인

제이다. 그리고 중기지방재정계획제도와 지방재정투자심사제도가 도입되었다. 이후 지방재정분석·진단제도, 지방재정공시제도 등이 도입되었으며 이후 예산 및 회계 분야에도 여러 제도가 도입되었으며 지방재정위기관리제도 및 재정사업평가제도 등이 도입되었다.

지방재정관리제도는 도입 후 강화 또는 확대되기도 하고 완화되기도 하여 왔다. 재정건전성 및 책임성을 강화하는 시기는 관련 제도가 강화된 반면, 자율성과 민주성을 강조한 시기는 관련 제도 운영이 완화되기도 하였다. 즉 지방재정 환경 변화에 대응하여 제도를 효율적으로 운영하고 있다. 현 정부는 재정분권을 강화하고 지방의 재정운영 자율성을 강조하며, 주민참여를 권장하기 때문에 재정규율을 완화하고 있는 실정이다. 반면 지방재정의 책임성을 강화하고 있다.

**표 3-23. 지방재정관리제도 도입·변화 연혁 및 특징**

연도	재정운영 관련 제도	제도운영 목적
- 1949 1982 1992	- 지방자치단체예산편성지침 운영 - 지방채 발행 사업별 승인제 운용 - 중기지방재정계획제도 도입 - 지방재정투자심사제도 도입	건전성(통제) 중시 건전성(통제) 중시 효율성(계획) 유도 건전성·효율성 제고
1994 1994 1997	- 지방재정분석·진단제도 도입 - 지방재정운영상황공개제도 도입 - 지방재정인센티브제도 도입(보통교부세 산정 활용)	건전성 제고 투명성 제고 건전성·효율성 제고
1998 2002	- 지방재정분석·진단제도 시행 - 재정패널티제도 도입(보통교부세 산정 활용)	건전성 제고 건전성 제고
2005 2005 2006 2006 2006 2006 2007 2008	- 예산편성과정에의 주민참여 근거 마련 - 지방재정분석·진단제도 강화 - 예산편성지침 폐지→예산편성기준 운영 - 지방채 발행승인제 폐지→지방채발행총액한도제 전환 - 지방재정운영상황공개제도→지방재정공시제도로 전환 - 복식부기회계제도 전면시행 - 사업예산제도 전면시행	민주성 제고 건전성·책임성 제고 자율성 제고 자율성 제고 책임성·투명성 제고 효율성·투명성 제고 효율성·성과 향상
2011 2011 2013	- 재정위기관리제도 도입 - 주민참여예산제도 운영 의무화 - 성인지예산제도 운영 의무화	건전성·책임성 제고 민주성 제고 민주성 제고
2014	- 지방사업 타당성조사제도 도입	책임성 제고



연도	재정운영 관련 제도	제도운영 목적
2014	- 재정사업평가제도 도입(지방보조사업 평가 포함)	성과 제고
2014	- 지방재정영향평가제도 도입	건전성·책임성 제고
2015	- 긴급재정관리제도 도입	건전성·책임성 제고
2018 이후	- 주민참여예산제 확대 시행, 예산편성운영기준 완화 - 지방채무관리 강화 및 지방재정위기제도 운영 강화 - 투자심사제도 완화 및 지방채발행제도 완화 예정	민주성·자율성 제고 책임성 강화 자율성 제고

자료: 행정자치부·한국지방행정연구원(2015: 285) 및 보완

지방재정관리제도는 재정건전성 및 재정효율성을 확보하고자 새로운 제도의 도입 혹은 기존 제도의 폐지 및 강화 등으로 개선되어 왔다. 지방자치의 관점, 그리고 최근 자치분권의 관점에 따라 지방재정운영의 자율성 강화와 책임성 확보, 재정성과 등을 중시해 왔다.

현 정부는 재정분권 강화 차원에서 지방재정운영의 자율성을 저해하는 규제들을 완화하고 있다. 예산편성운영의 기준경비 기준을 완화하였으며, 지방채 발행의 기준과 투자심사 기준을 완화하였다.

반면 재정책임성 확보 차원에서 지방채무 관리 및 지방재정위기관리제도 운영은 강화될 예정이었으나 지방재정 환경이 변화되어 오히려 완화해야 할 상황이다. 또한 재정계획성이 중요시되고 있으며 환경변화를 고려한 재정운영 분석과 평가가 필요하게 되었다.

**표 3-24. 정부별 재정운영 방향과 관련 제도 도입**

역대정부	관련 제도	재정운영 목표와 방향
지방자치 실시 이전	- 중기지방재정계획 및 투융자심사제도 운용 - 예산편성지침, 지방채사업별 승인제 운용	건전성·효율성 지향
김영삼 정부	- 지방재정운용상황공개제도 도입 - 지방재정인센티브제도 도입	건전성 강조
김대중 정부	- 지방재정분석·진단제도 시행 - 재정때널티제도 도입	건전성 강조
노무현 정부	- 예산편성지침, 지방채사업별 승인제 폐지 - 재정분석·진단제도 및 재정공시제도 강화 - 사업예산제도, 복식부회계제도 도입·시행 - 주민참여예산제도 도입	자율성, 책임성 강화 효율성, 투명성 강조

역대정부	관련 제도	재정운용 목표와 방향
이명박 정부	- 재정위기관리제도 도입·시행 - 주민참여예산 및 성인지예산제도 운영	건전성, 참여 강조
박근혜 정부	- 지방사업 타당성조사 전문기관 운영 - 재정사업 평가제도 도입 - 지방재정영향평가제도 도입	건전성, 책임성 강조
문재인 정부	- 주민참여예산제 확대 및 활성화 - 채무관리·지방재정위기관리제도 운영 강화 - 지방채 발행 및 투자심사 기준 완화 등 예정	주민참여, 민주성 강화 책임성 강화 자율성 제고

자료: 행정자치부·한국지방행정연구원(2015: 286) 및 보완

## 2) 중기지방재정계획제도

중기지방재정계획은 지방자치단체의 발전계획과 수요를 중·장기적으로 전망하여 반영한 다년도 예산이다. 이는 계획적인 지방재정 운영을 위해 수립하는 5개년 단위의 계획으로 1982년도에 도입되었다. 계획은 매년 11월에 수립되며 수립연도의 최종예산을 기준으로 향후 5개년의 전망치로 수립된다. 예를 들면, 2019년 11월에 2020~2024년도 중기지방재정계획이 수립되며 기준은 2019년 최종예산으로 한다.

**표 3-25. 중기지방재정계획의 편성**

수립연도	·최종예산(전망치 기준)
향후 5개년	·미래 5개년 전망치(발전계획)

중기지방재정계획의 주요 내용은 ① 지역발전의 목표·전략 등과 관련한 중기재정운영의 기본방향 설정, ② 수입·지출 추계 및 투자가용재원 판단의 재정전망, ③ 분야별 투자사업계획 및 사업별 연차 투자계획 등의 투자계획이다. 지방자치단체의 예산편성, 주요 투자사업의 시행, 재원의 조달과 배분 등은 중기지방재정계획을 기초로 운영된다. 2015년부터 중기지방재정계획 미반영 사업은 원칙적으로 지방재정투자심사, 지방채 발행 대상에서

제외되고 있다. 각 지방자치단체의 중기지방재정계획은 행정안전부에서 종합하여 국무회의에 보고하도록 되어 있다. 이는 중앙의 각종 계획이 중기지방재정계획과 연계되도록 하기 위함이다.

지방예산 편성은 중기지방재정계획을 기초로 하도록 되어 있다. 본 연구에서는 중기지방재정계획의 세입과 예산의 세입을 비교하여 양자의 운영을 살펴보고자 한다. 비교 대상은 지방세 수입과 일반회계 세입을 중심으로 광역단체 2개와 기초단체 1개를 중심으로 살펴보고자 한다.

□□광역시의 경우, 지방세가 중기계획에서는 2019년에 37,744억 원 전망되었으나 최종 결산에서는 38,671억 원으로 2.4% 증가하였으며, 일반회계 세입은 중기계획에서 71,871억 원이었으나 최종 결산은 79,740억 원으로 11.0% 증가하였다. 지방세의 경우 오차가 적으나 일반회계 세입의 경우 오차가 큰 것은 이전재원의 오차가 크기 때문으로 보인다. 이 자치단체는 중기계획의 1차 연도 수입을 해당 연도 예산의 수입과 동일하게 하고 있다. 중기계획 2차 연도의 지방세는 -0.2%(2020년 본예산) 낮으며, 일반회계 세입은 7.7%(2000년도 본예산) 증가하였다. 중기계획과 예산 간의 지방세 수입의 오차는 적으나 일반회계 세입의 오차는 10% 이내이다.

표 3-26. □□광역시 사례

(단위: 억 원)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	비고	
지방세	중기계획	37,744	38,666	39,591	40,551	41,540	2019~2023년	
	중기계획	-	38,571	39,225	39,868	41,501	43,146	2020~2024년
	본예산	37,744	38,570					
	1차추경	38,353	38,571					
	2차추경	38,353						
	3차추경	37,108						
	4차추경	37,549						
	결산	38,671						

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	비고	
일반회계 세입	중기계획	71,871	74,941	79,265	82,506	84,963	2019~2023년	
	중기계획	-	80,812	82,430	84,955	86,720	90,399	2020~2024년
	본예산	71,744	80,691					
	1차추경	74,316	84,029					
	2차추경	75,909						
	3차추경	76,246						
	4차추경	76,362						
	결산	79,740						

○○도의 경우, 지방세가 중기계획에서는 2019년에 19,252억 원 전망되었으나 최종 결산에서는 20,113억 원으로 4.5% 증가하였으며, 일반회계 세입은 중기계획에서 79,925억 원이었으나 최종 결산은 92,901억 원으로 16.2% 증가하였다. 지방세의 경우 오차가 다소 발생했으나 일반회계 세입의 경우 오차가 매우 크게 발생하고 있는데 이는 국고보조금의 오차가 크기 때문이다. 이 자치단체는 앞의 □□광역시와 다르게 1차 연도 수입을 해당 연도 예산의 수입과 동일하게 편성하지 않으며 어떤 경우는 많게, 어떤 경우는 적게 편성하고 있다. 중기계획 2차 연도의 지방세는 28.0%(2000년도 본예산) 증가하였으며, 일반회계 세입은 1.3%(2000년도 본예산) 증가하였다. 중기계획과 예산 간의 지방세 수입의 오차가 큰 것은 당시 중기계획편성 시 2000년도에 지방소비세율 인상을 반영하지 않은 것으로 보인다.

표 3-27. ○○도 사례

(단위: 억 원)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024	비고	
지방세	중기계획	19,252	19,687	20,139	20,609	21,097	2019~2023년	
	중기계획	-	24,200	24,700	25,200	25,700	26,200	2020~2024년
	본예산	18,130	25,200					
	1차추경	20,866	25,200					
	2차추경	20,866	25,200					

구분		2019	2020	2021	2022	2023	2024	비고
	3차추경	20,866						
	결산	20,113						
일반회계 세입	중기계획	79,925	83,394	86,010	89,574	94,206		2019~2023년
	중기계획	-	91,122	92,336	94,658	96,448	98,357	2020~2024년
	본예산	75,796	84,450					
	1차추경	83,387	89,953					
	2차추경	85,435	97,133					
	3차추경	90,092						
	결산	92,901						

△△시의 경우, 지방세가 중기계획에서는 2019년에 6,417억 원 전망되었으나 최종 결산에서는 6,071억 원으로 -6.2% 증가하였으며, 일반회계 세입은 중기계획에서 19,980억 원이었으나 최종 결산은 26,189억 원으로 31.1% 증가하였다. 지방세의 경우 중기계획보다 상당한 오차로 감소하였으나 일반회계 세입의 경우 30% 이상 증가하여 그 오차가 매우 크다. 이는 이전재원 및 지방채의 영향으로 중기계획의 재원전망에 상당한 주의를 해야 할 것이다. 이 자치단체는 1차 연도 수입보다 해당 연도 예산의 수입을 적게 편성하고 있으며 2차 연도의 지방세는 적게, 일반회계 세입은 크게 편성하고 있다. 이 단체의 경우 중기계획과 예산편성은 상호 연계되지 못하고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 2020년 6월 말 기준으로 2020~2024년 중기지방재정계획이 미발표되고 있다.

표 3-28. △△시 사례

(단위: 억 원)

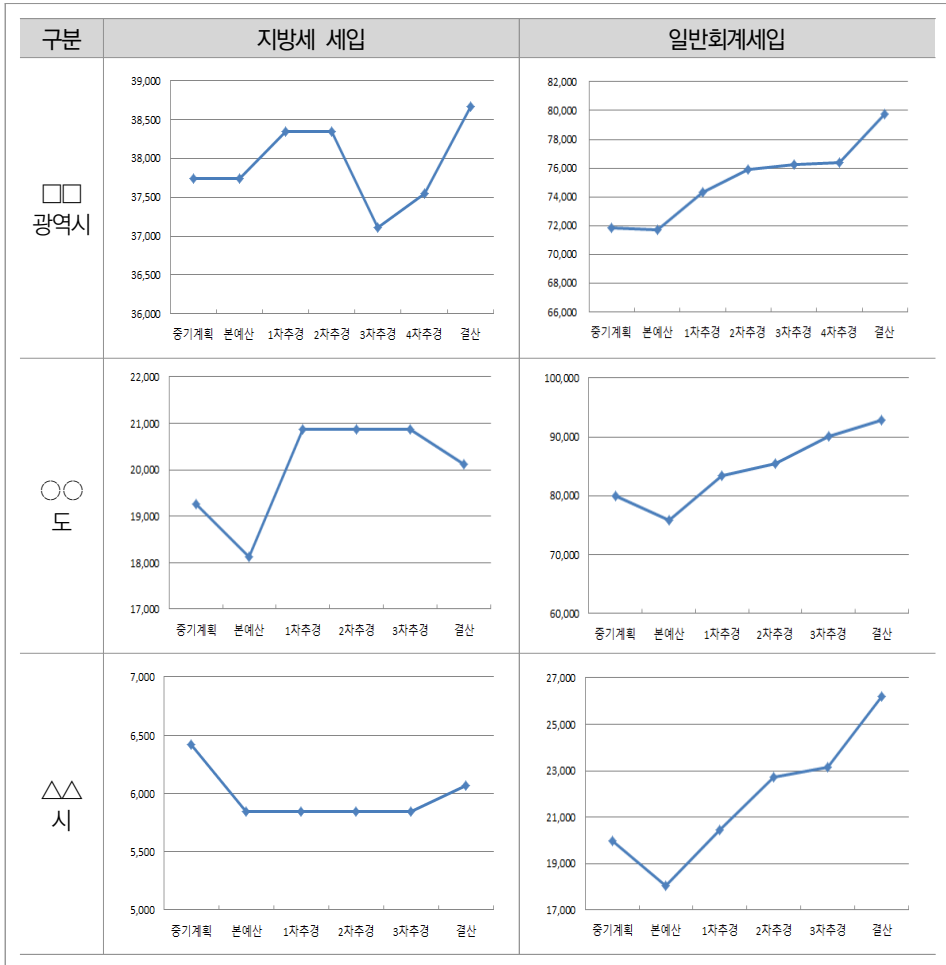
구분		2019	2020	2021	2022	2023	2024	비고
지방세	중기계획	6,417	6,580	6,748	6,921	7,100		2019~2023년
	중기계획	-	-	-	-	-	-	2020~2024년
	본예산	5,845	6,023					
	1차추경	5,845	6,023					

구분		2019	2020	2021	2022	2023	2024	비고
	2차추경	5,845	6,023					
	3차추경	5,845						
	결산	6,071						
일반회계세입	중기계획	19,980	20,677	21,496	21,515	23,622		2019~2023년
	중기계획	-	-	-	-	-	-	2020~2024년
	본예산	18,048	21,166					
	1차추경	20,442	22,197					
	2차추경	22,718	26,448					
	3차추경	23,138						
	결산	26,189						

2개 단체의 중기지방재정계획과 예산편성의 연계를 보면 양자가 어느 정도 연계되어 운영하는 단체가 있는 반면 양자가 전혀 연계되지 못하는 경우도 있다. 또한 중기계획에서의 지방세 전망은 예산편성과 어느 정도 연계되고 있지만 일반회계 세입을 보면 그 오차가 모두 발생하며 매우 크게 발생하는 경우도 있어, 국고보조금의 중기지방재정계획 전망이 매우 불확실한 것으로 나타나고 있다.

그림 3-12. 중기재정계획 1차 연도와 예산편성액 비교(2019년 기준)

(단위: 억 원)



**표 3-29. 중기재정계획과 예산과의 오차 비율(중기계획 1차년 기준)** (단위: %)

구분	□□ 광역시		○○ 도		△△ 시	
	본예산	0.0	-0.2	-5.8	-5.2	-8.9
1차추경	1.6	3.4	8.4	4.3	-8.9	2.3
2차추경	1.6	5.6	8.4	6.9	-8.9	13.7
3차추경	-1.7	6.1	8.4	12.7	-8.9	15.8
4차추경	-0.5	6.2				
결산	2.5	10.9	4.5	16.2	-5.4	31.1

### 3) 지방채발행제도

지방채발행제도는 무분별한 지방채 발행을 예방함으로써 지방재정의 건전화를 목적으로 운영되고 있다. 우리나라 지방채발행제도는 2005년까지 사업별로 행정안전부장관의 승인이 있어야 발행할 수 있었다. 2006년도부터 사업별 승인제도에서 지방채 발행 총액한도제로 전환되었다.

현 정부는 지방자치단체의 지방채 발행의 자율성을 확대시키고자 2020년 1월에 지방채 정법을 개정하여 한도액을 초과해 지방채를 발행할 경우에는 외채를 제외하고 행정안전부장관의 승인에서 행정안전부장관과 협의한 경우 한도액 초과분을 지방의회의 의결을 얻어 발행할 수 있는 지방채 발행협의제로 전환하였다(지방재정법 제11조제3항, 2020년 6월 시행).<sup>25)</sup>

지방채발행총액한도제는 지방자치단체가 한도액의 범위 내에서는 중앙정부(행정안전부)의 승인 없이 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있는 제도이다.<sup>26)</sup> 지방채발행 한도액은 행정안전부장관이 지방자치단체의 재정 규모, 채무상환 일정 등 재정상황을

25) 다만, 재정책임성 강화를 위하여 재정위험수준, 재정 상황 및 채무 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위를 초과하는 지방채를 발행하는 경우에는 행정안전부장관의 승인을 받은 후 지방의회의 의결을 받아야 한다.

26) 지방채발행총액한도제는 참여정부의 재정분권과제 중의 하나이며, 지방재정법을 개정(2005.8.4., 시행 2006.1.1.)하여 동 제도를 도입하였다.



고려하여 해당 지방자치단체의 전전년도 예산액의 10% 범위 내에서 정하는 금액으로 하였다. 그러나 2020년 4월부터 “지방채발행 한도액은 행정안전부장관이 정하는 지방채 발행 한도액 산정기준에 따라 지방자치단체의 장이 해당 지방자치단체의 전전년도 예산액의 100분의 10의 범위에서 정하는 금액으로 한다”로 개정되어 지방채발행 한도액 설정 권한을 지방자치단체장에게 이양하였다(지방재정법 시행령 제10조제2항, 2020년 4월 30일 시행).

지방채발행 한도액에는 ① 지방채(증서차입, 공채발행), ② 채무부담행위액, ③ 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액(보증채무부담행위책임액), ④ 지방자치단체가 BTL(임대형민간투자사업) 준공 후 민간투자사업자에게 순수 지방비로 지급해야 할 의무가 확정된 임차료 잔액(운영비, 이자 제외), ⑤ 우발채무<sup>27)</sup> 총액의 50%에 해당하는 금액이 포함된다.

지방채발행 한도액은 기본 한도액과 별도 한도액으로 구분되며 2020년부터 기본 한도액의 규모가 증가하였다. 광역자치단체 및 인구 100만 명 이상 대도시의 경우 기본 한도액도 증가하였으며 특례를 두어 이의 10%를 추가를 기본 한도액으로 하였다. 나머지 시군구에 대하여는 각각 8%, 5%, 2%를 일률적으로 10%로 확대하였다. 뿐만 아니라 지역일자리사업과 장기미집행 도시계획시설의 지방채 발행은 별도분으로 발행액 자체가 한도액으로 되는 별도 한도액으로 하였다.

이와 같이 현 정부는 그동안 중앙정부 중심의 지방채발행제도 운영을 지방중심으로 전환하였다. 지방채발행 한도액의 설정권한을 기존의 행정안전부장관에서 지방자치단체장으로 이양하였으며, 한도 초과분 발행에 대하여도 행정안전부장관 승인사항에서 협의사항으로 하는 협의제로 전환하였다. 또한 한도액산정 기준을 단순화하여 전전년도 경상일반재원에서 현재의 채무잔액을 제외한 금액의 10% 범위 내에서 발행할 수 있도록 하였으며, 광역자치단체와 인구 100만 명 이상 대도시에 대하여는 설정 한도액의 10%를 추가하여 발행할 수 있도록 하였다. 뿐만 아니라 지역일자리사업과 장기미집행 도시계획시설의 지방채 발행은 기본 한도액 설정에서 제외한 별도 한도액으로 추가하였다.

27) 보증채무부담행위액, 지방자치법 제39조제1항제8호에 따른 예산 외의 의무부담 등 보증·협약 등에 따라 지방자치단체채무로 바뀔 가능성이 있는 것을 말한다.

**표 3-30. 지방채발행 총액한도액 산정 기준 변화**

2019	구 분	특·광역시 및 특별자치시도	도 및 인구 100만 명 이상의 대도시	시군	구
	기본 한도액(A)	지방채 자율발행 가능지수 × 계층별 산정비율 × 경상일반재원			
	지방채자율발행 가능지수	1 - {[일반채무(결산)+BTL 임차료(결산)+우발채무(50%)]/경상일반재원(결산)}			
	계층별 산정비율	10%	8%	5%	2%
별도 한도액(B)	지역개발채권 및 도시철도채권 발행액 + 차환액 + 지역일자리사업 및 장기미집행 도시계획시설				

2020	구 분	시·도, 인구 100만 명 이상의 대도시	시군구
	기본 한도액(A)	[경상일반재원 - (채무잔액 + BTL 임차료 + 우발채무 50%)] × 10%	
	대도시 특례	기본 한도액의 10% 추가	
	별도 한도액(B)	지역개발채권·도시철도채권 발행액 + 차환액 + 지역일자리사업 + 장기미집행 도시계획시설	

자료: 행정안전부, 지방채 발행계획수립 기준(2018 및 2019)

이상과 같은 지방채발행제도의 자율성 확대에도 불구하고, 2020년에 전환된 산정기준에 의하여 대구광역시와 수원시를 사례로 산정해 보았다. 2018년 결산 기준으로 산정하였으며, 이는 2020년 지방채 발행 기본 한도액이며, 지역개발채권 및 도시개발채권, 지역일자리사업 및 장기미집행 도시계획시설 관련 지방채 발행은 별도 한도액으로 인정된다. 다만 이렇게 산정한 기본 한도액과 2018년도 결산규모의 10%로 할 경우 대구광역시는 8,597억원, 수원시는 3,229억 원까지 발행할 수 있다.

**표 3-31. 지방채발행 총액한도액 산정 예시(기본 한도액)**

(단위: 억 원)

	경상일반재원 (A)	채무잔액 (B)	계 (C=A-B)	기본 한도액		
				기본분(D) (C의 10%)	특례분(E) (D의 10%)	계 (D+E)
대구	40,695	16,975	23,720	2,372	237	2,609
수원	15,614	2,043	13,571	1,357	136	1,493

현재의 지방채발행 총액한도액 설정 기준은 큰 문제는 없어 보이나 다양한 지방재정 환경 변화에 대응한 지방채 발행 기준으로는 경우에 따라서 다소 한계가 발행할 수 있다.

또한 지방채 발행이 비교적 자유로워졌지만, 후술하는 지방재정위기관리제도와 연계되어 지방채무가 관리되기 때문에 지방채발행제도에 맞는 지방재정위기관리제도의 개선이 필요하다는 인식이 있다. 지방채발행제도의 기준은 변경되고 있는데 지방재정위기관리제도의 기준은 변화되지 않고 있는 실정이다.

#### 4) 지방재정분석·진단제도

지방재정분석·진단제도는 전 지방자치단체를 대상으로 재정을 분석하고, 다음 단계로 재정운영의 건전성과 효율성이 현저히 떨어진 지방자치단체에 대하여는 정밀하게 재정운영을 진단하여 재정건전화계획을 수립·시행하도록 하는 제도이다. 이 제도는 지방자치단체의 방만한 재정운영을 예방하고, 건전성이 현저하게 떨어지는 지방자치단체에 대해서는 정밀하게 재정운영을 진단하여 재정상태에 따라 건전화대책을 강구함으로써 재정위기를 사전에 방지하기 위해 1994년에 도입되었다.

전 지방자치단체를 대상으로 재정분석을 시행한 것은 IMF 경제위기체제인 1998년부터이다.<sup>28)</sup> 지방재정분석·진단제도가 본격적으로 시행된 시기는 2000년도부터이다. 이때부터 재정의 건전성(자주성과 안정성)과 효율성(생산성과 노력성)의 10개 지표<sup>29)</sup>를 활용하여 전 지방자치단체의 재정을 분석하고 공개하였다. 우수단체에는 인센티브를 부여하고, 재정운영의 건전성과 효율성이 현저히 떨어지는 단체를 대상으로 재정진단을 시행하여 건전화계획을 수립해 시행하고 그 이행정도를 평가하였다. 이로써 지방재정분석·진단제도는 낮은 단계의 지방재정위기관리제도의 기능을 수행하고 있다고 할 수 있다.

28) 1998~1999년에는 재정자립도, 1인당지방세수력, 투자비비율, 가용재원율, 채무상환비비율, 1인당채무액, 자체수입증수율의 7개 자료를 사용하였으며 이에 근거한 재정진단은 시행되지 않았다.

29) 분석체계는 2개 부문, 4개 영역, 10개 지표로 구성되었으며 건전성 분석은 재정자립도, 재정력지수(자주성), 경상수지비율, 세입세출충당비율, 지방채상환비율(안정성), 효율성 분석은 재정계획운영비율, 세입예산반영비율, 투자비비율(생산성), 자체수입증감률, 경상경비증감률(노력성) 지표이다.

그림 3-13. 지방재정분석·진단의 흐름



자료: 행정안전부·한국지방행정연구원(2000: 16)

한편 지방재정분석·진단제도가 지방자치단체의 재정책임성 확보 장치로 역할이 하게 된 시기는 참여정부의 2005년부터이다. 참여정부는 지방예산편성지침 폐지 및 지방채발행총액한도제 도입, 국고보조사업의 정비 등 지방재원 확충 등의 지방의 재정자율성을 확대하였다. 이에 지방재정의 책임성 확보를 위해 지방재정분석·진단제도를 강화하였으며 재정분석 지표를 6개 분야 30개 지표로 확대하였다. 이후 재정분석 지표 수와 지표가 변동되면서 현재에 이르고 있으며, 재정의 건전성과 효율성 등이 떨어지는 단체에 대하여는 정밀한 재정진단을 한 경우도 있으나 현재는 신청하는 자치단체에 대하여만 컨설팅 정도 수준에서 시행하고 있다.

1998~2004년도에는 10개 지표에 의해 재정상태와 재정운영 노력을 분석하였으며,<sup>30)</sup> 2005~2007년까지는 지방자치단체의 재정운영 노력이나 개선도를 중심으로 하는 활동에 초점을 두어 30개 재정지표를 분석하였다.<sup>31)</sup> 2008~2009년은 재정분석체계의 변동기로

30) 지방재정 운영의 상위목표를 건전성과 효율성에 두고, 건전성을 측정하기 위해 자구성(재정자립도, 재정력지수)과 안정성(경상수지비율, 세입세출충당비율, 지방채상환비율)을 분석하였으며, 효율성을 측정하기 위해 생산성(재정계획운영비율, 세입예산반영비율, 투자비비율)과 노력성(자체수입증감률, 경상경비증감률)을 측정하였다.

31) 이 당시는 참여정부 시대로 지방재정 운영의 자율성과 책임성을 강조하던 시기이며, 지방재정 부문에서 다양하고 새로운 제도가 도입되는 시기였기 때문에 이 당시의 지방재정 환경변화에 맞추어 세입관리, 세출관리, 재정운영관리, 채무관리, 재정투명성관리, 국가정책이행의 분야에 대하여 이의 측정을 대표하는 재정지표를 개발하여 분석하였다. 이후의 지방재정분석은 이 당시의 재정분석체계를 근간으로 하여 지방재정의 환경변화를 반영하면서 분석영역과 분석지표를 변화시키며 시행되어 오고 있다.

2008년도에는 지방재정분석 권한의 지방이양 차원에서 지표별로 절대기준을 설정해 주고 지방자치단체 스스로 분석하도록 하였으나 지방자치단체의 관심 저조로 인하여 시행 1년 만에 중단하였다.<sup>32)</sup> 2009년도에는 지방재정 운영의 목표를 재정 건전성과 재정 효율성에 두고 재정 건전성 측정을 위해 안정성과 성장성, 재정 효율성 측정을 위해 생산성과 계획성을 측정하였으며 분석지표는 총 13개였다.<sup>33)</sup>

2010~2012년도 동안은 건전성, 효율성, 계획성을 분석하였으며 총 20개 지표를 활용하였다. 이 당시부터는 재정분석과 보통교부세 배분과 연계하기 위해 보통교부세 인센티브 항목을 재정분석의 효율성 분석에 포함하였다.<sup>34)</sup> 그리고 계획적인 재정운영을 분석하기 위해 중기재정계획반영비율, 예산집행률, 정책사업투자비율, 투자심사사업예산편성비율의 4개 지표를 활용하였다.

2013~2014년은 계획성을 삭제하고 건전성, 효율성, 재정운영노력도 3개 분야에 대하여 25개 지표를 분석하였다. 재정운영노력도를 분석한 것은 지방자치단체의 재정운영의 효율성 및 건전성 향상을 위한 노력을 적극적으로 반영하기 위함이었다.<sup>35)</sup>

2015년에는 건전성, 효율성 및 정부시책 실행력을 확보하기 위해 정책유도 분야를 분석하였다. 건전성 및 효율성 분야의 지표는 이전 연도의 25개 지표 중에서 5개 지표를 제외

32) 재정분석의 영역을 안정성(지방세수안정도, 지방세징수율, 경상세외수입안정도, 경상세외수입징수율), 건전성(경상경비비율, 인건비비율, 채무상환비율, 채무잔액지수), 효율성(행사축제경비비율, 민간이전경비비율, 투자비율, 연말지출비율), 계획성(중기재정계획반영비율, 투자심사사업예산편성비율, 세입예산반영비율, 세입세출충당비율)으로 하고 각각 4개, 총 16개의 재정지표로 구성하였다.

33) 안정성은 통합재정수지, 경상비용비율(증감률), 지방채무잔액지수, 장래세대부담비율의 4개, 성장성은 자체세입증감률, 일반순자산증감률의 2개, 생산성은 행사축제경비비율, 민간이전경비비율, 정책사업투자지수비율, 자체세입징수율, 자체세입체납징수율의 5개, 계획성은 중기재정계획운영비율, 예산집행률의 2개 지표이다.

34) 건전성 측정 지표로는 통합재정수지비율, 경상수지비율, 지방채무잔액지수, 지방채무상환비율, 장래세대부담비율, 자체세입비율(증감률)의 6개 지표를, 그리고 효율성지표는 지방세징수율제고 노력도, 지방세체납축소 노력도, 경상세외수입 확충 노력도, 탄력세율 적용 노력도, 인건비 절감 노력도, 지방의회경비 절감 노력도, 업무추진비 절감 노력도, 행사축제경비 절감 노력도, 민간이전경비 절감 노력도의 9개 지표를 활용하였다.

35) 건전성은 통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율, 관리채무비율, 관리채무부담비율, 관리채무상환비율, 현금창출자산대비부채비율, 공기업무부채비율, 총자본대비영업이익률의 9개 지표, 효율성은 자체세입비율(증감률), 민간이전경비비율(증감률), 출연출자금비율(증감률), 의무지출비율(증감률), 자본시설유지관리비비율(증감률), 자본시설지출비율(증감률)의 6개 지표, 그리고 재정운영 노력은 이전 연도의 효율성 지표 10개를 그대로 사용하였다.

하고,<sup>36)</sup> 정채유도지표로 재난관리기금전출금 확보, 상생발전기금 확보, 위탁금 편성 후보조금 집행의 3개 지표를 활용하였다. 2016~2019년 동안은 건전성, 효율성 및 책임성을 분석하였다. 2016년의 경우 건전성과 효율성 지표는 2015년의 분석지표를 그대로 사용하였으며, 재정책임성 지표로 재난관리기금전출금 확보, 상생발전기금 확보, 재정법령 준수, 재정공시노력도, 재정분석 대응도를 분석하기 위해 총 28개 지표를 분석하였다. 2017~2018년의 경우는 2016년의 건전성 지표 중 실질수지비율을 삭제하고 자체세입비율(증감률)을 지방세수입비율(증감률)과 경상세외수입비율(증감률)로 분할하였으며, 효율성 지표 중 자본시설유지관리비율(증감률), 인건비절감노력도를 삭제하였다. 재정책임성은 재정공시노력도, 법령준수(재난관리기금전출금 확보, 상생발전기금 확보 포함)와 재정분석 대응의 3개 지표를 분석하였다. 2017~2018년에는 총 22개 지표를 분석하였다. 2019년도에는 건전성 분야에서 현금자산부채비율, 효율성 분야에서 지방세수입비율과 경상세외수입비율을 자체세입비율로 그리고 지방세체납액관리비율과 세외수입체납액관리비율을 체납액관리비율로 통합하고, 행사축제경비비율과 민간위탁금비율증감률을 삭제하였다. 또한 책임성 분야는 지방재정법령 준수와 재난관리기금 확보, 지역상생발전기금 확보를 법령준수로 통합하고 재정공시노력도와 재정분석대응도를 삭제하였다. 2019년 재정분석 지표는 총 14개 지표로 구성하였다.

본 연구에서는 지방재정분석이 지방재정 환경 변화를 반영하여 분석되고 평가되어야 함을 전제로 볼 때 최근 2년 동안(2018~2019년도)의 지방재정분석지표에 변화가 없었으며 지방재정 환경 변화를 반영하여 분석하는 데 다소 한계가 있었다고 판단한다.

36) 제외된 지표는 관리채무부담비율, 관리채무상환비율, 의무지출비율(증감률), 자본시설지출비율(증감률), 민간이전경비 절감 노력도의 5개 지표이다.

표 3-32. 지방재정 분석지표(2018~2019년)

분야	지표	2018년	2019년
재정 건전성	통합재정수지비율	○	○
	경상수지비율	○	○
	관리채무비율	○	○
	환금자산대비부채비율	○	제외
	통합유동부채비율	○	○
	공기업부채비율	○	○
	총자본대비영업이익률	○	○
재정 효율성	자체수입비율(증감률)	-	○
	지방세수입비율(증감률)	○	자체수입으로 통합
	경상세외수입비율(증감률)	○	
	지방세징수율(제고율)	○	○
	체납액관리비율(증감률)	-	○
	지방세체납액관리비율(증감률)	○	체납액으로 통합
	세외수입체납액관리비율(증감률)	○	
	지방보조금비율(증감률)	○	○
	출연출자전출금비율(증감률)	○	○
	자체경비비율	-	-
	지방의회경비 절감률	○	○
	업무추진비 절감률	○	○
재정 책임성	재정법령준수	○	○
	재정공시노력도	○	제외
	재정분석대응도	○	제외
재정 계획성	중기재정계획반영비율	-	-
	세수오차비율	-	-
	이불용액비율	-	-

자료: 행정안전부·한국지방행정연구원, 지방재정분석 편람, 2018 및 2019

## 5) 지방재정위기관리제도

지방재정위기관리제도는 지방자치단체의 재정위기 발생을 예방하고, 재정위기단체의 지정 및 해제 기준과 절차를 정한 제도이다. 지방재정위기관리제도는 지방재정분석·진단제도와 달리 일정한 재정위기 관련 기준과 절차를 규정하여 기준을 초과할 경우 지방자치단체의 재정운영에 중앙정부가 법령에 기초하여 개입하고 관리한다(이성근 외, 2016: 282).

우리나라에서 지방재정위기관리제도는 2012년에 도입되었다. 지방재정위기관리제도는 재정위기에 처해 있는 특정 지방자치단체에 대하여 법령의 규정에 따라 재정을 회생시키는 제도로 다음과 같은 이유에서 필요하다 첫째, 지방자치단체의 재정위기 발생을 예방하여 지방재정의 건전성과 효율성을 도모하기 위해서이다. 둘째, 지역주민에 대한 행정서비스 유지와 주민보호를 위해 필요하다. 재정위기는 행정서비스의 중단 및 축소를 초래하고, 조세 및 이용료 등을 증가시킬 수 있기 때문에 이러한 상황을 예방하고 대응하기 위해서이다. 셋째, 지방자치단체의 최종 보호자적 역할의 철학적 관점에서 필요하다. 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무와 재산을 관리할 의무가 있다. 지방자치단체의 기능이 중단되지 않도록 재정위기의 예방 및 조속한 재정회생이 필요하기 때문이다. 넷째, 지방자치단체의 재정책임성 확보 차원에서 필요하다. 재정분권화가 진행될수록 지방자치단체의 예산제약은 느슨해져, 소위 연성예산제약의 문제가 발생하여 재정위기 발생의 가능성이 커질 수 있다. 다섯째, 준 재정영역이 확대되어 재정위험의 범위가 확대되고 있으므로 재정위기 관리 차원에서 필요하다. 지방분권 및 재정분권이 확대됨에 따라 지방자치단체 세입·세출 불균형 외에 지방공기업의 재정위험 증가, 민간 활용에 의한 사업위험 등이 증가하고 있다(서정섭 외, 2014: 111-114).

지방재정위기관리제도는 ‘지방재정위기 사전경보시스템’에 의해 작동되고 있다. 이는 재정수지, 채무, 현금 유동성 관련 재정지표를 통하여 지방의 재정상황을 모니터링하고 일정 기준을 초과할 경우 「주의」 단체와 「심각」 단체로 구분하며 전자의 경우 재정진단을 받을 수 있으며, 후자의 경우 재정위기 단체로 지정될 수 있다

행정안전부장관은 지방재정법시행령 제65조의2 제2항과 제항에 「주의」 기준과 「심각」 기준을 규정하였으며, 분기별로 전 지방자치단체를 모니터링하고 있다.



표 3-33. 지방재정위기 사전 모니터링 기준

지표	「주의」 기준	「심각」 기준
통합재정수지적자비율	25% 초과	30% 초과
예산대비채무비율	25% 초과	40% 초과
채무상환비율	12% 초과	17% 초과
분기별 지방세 누적 징수율	80% 미만	70% 미만
금고잔액현황	20% 미만	10% 미만
공기업부채비율	400% 초과	600% 초과

자료: 지방재정법 시행령 및 재정위기 사전경보시스템 운영 규정에 근거함

행정안전부는 2012년부터 위의 기준에 의거하여 전 지방자치단체를 모니터링하여 기준을 초과하는 경우 정밀 재정진단과 진단결과에 따라 재정건전화계획수립 시행을 권고하거나 해당 지방자치단체의 재정운영에 개입하고 있다. 지방재정운영의 책임성 강화 차원에서 이 제도의 운영은 바람직하지만, 2가지 정도 한계가 있다.

하나는 현재 6개 지표 중 작동되는 지표는 예산대비채무비율과 공기업부채비율이며, 나머지 지표는 작동되지 않고 있다. 또 다른 하나는 예산대비채무비율 지표의 기준이다. 앞의 지방채발행제도에서 살펴보았지만 지방채 발행 권한을 지방자치단체장에게 이양하고, 지방채발행 한도액 설정액도 증가시켰지만 예산대비채무비율 기준이 낮아 지방채 발행의 자율성 확대의 의미를 약화시키고 있다.

2000년을 전후하여 재정위기를 겪은 부산과 대구의 예를 들어보면 다음과 같다(행정자치부, 2003). 당시 부산광역시시는 지방채상환비율이 3년 연속(1998~2000년) 20% 이상이며, 경상경비증가율이 전년 대비 10% 이상으로 높은 상태였다. 2000년 지방채무(일반+특별회계)는 3조 4,080억 원(원금 2조 6,269억 원, 이자 7,811억 원)으로 원금 기준, 예산(2000년 세입결산 기준 3조 2,736억 원) 대비 채무비율은 80.2%였다. 재정진단 결과 부산의 재정상태는 심각한 상태로 판단되었다. 또한 대구광역시의 경우도 지방채상환비율이 3년 연속(1998~2000년) 20% 이상으로 일반재원 20% 이상이 지방채 상환에 지출되었고, 경상경비증가율은 전년 대비 10% 이상 지속되었다. 2000년 지방채무(일반+특별회계)는 2조 5,627억 원(원금 1조 7,893억 원, 이자 7,734억 원)으로 원금 기준, 예산(2000년 세입결산 기준 2조 5,430억 원) 대비 채무비율은 70.4%였다.

한편, 지방재정은 다양한 환경변화로 재정수요가 팽창하고 세입증가는 둔화된 상태로 수요 대비 수입이 부족한 실정이다. 또한 사회복지비 등 사회안전망 지출 증가나 코로나19 대응이나 장기미집행 도시계획시설 보상비 마련 등이 시급한 지출이 상존하고 있다. 그래서 지방자치단체가 지방채를 발행하여 충당하고자 하는 경우도 있으나 재정위기관리기준의 예산대비채무비율의 기준이 다소 낮은 점이 있어 지방의 자율성 확대 차원에서 이 기준을 상향조정하여 지방재정 환경변화에 대응하는 지방채무관리가 필요하다.

### 3. 종합: 지방재정관리제도 개선의 방향성

본 연구의 목적은 지방재정 환경 변화를 반영한 지방재정관리제도 개선방안을 제시하는 데 목적이 있다. 이에 앞서 지방재정 환경의 어떠한 변화가 어떻게 영향을 줄 것인가를 앞서 분석하였다.

크게 보면, 지방재정은 인구·사회적, 경제적, 정치·정책적, 코로나19와 같은 불확실한 측면 등의 환경변화, 그리고 장기미집행 도시계획시설 일몰제 시기 도래 및 지방상수도 노후관 교체와 같은 필요한 요소 등의 환경에 직면하게 되었다. 또한 국정운영의 중요한 방향이 지방분권 및 재정분권에 따른 지방자율성 확대로 지방 스스로 지역발전과 주민복지의 향상에 책임을 다해야 하는 시대에도 접어들었다.

지방재정 환경의 변화를 종합해 보면 하나는 지방재정운영의 자율성 증가이고, 다른 하나는 재정수요는 증가하고 재정수입은 감소 내지는 정체되어 지방채무가 증가하는 등의 재정위험이 증가하고 있다는 점이다. 이에 향후 지방재정관리는 지방재정운영의 자율성을 보장하면서 재정위험 증가에 따른 재정계획성과 재정책임성 확보 차원에서 관리할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방재정 환경 변화에 맞게 지방재정관리제도를 운영해야 한다. 만약에 환경변화를 수용하기에 한계가 있다면 제도운영의 요소를 개선하여 실효적으로 지방재정관리제도를 운영할 필요가 있다.

지방재정관리제도 중 어떠한 내용을 개선해야 하는지의 방향성에 대하여 살펴보았다.

첫째, 중기지방재정계획은 재정운영의 중장기적 계획성을 유지하기 위해 필요하다. 실제 운영 사례를 보면 중기계획 초기 연도부터 예산편성과 연계되지 못하고 있으며 경우에 따라서는 30% 이상의 오차가 발생하고 있다. 오차가 적은 단체가 있는가 하면 중기계획이 예산편성과 별개로 실효성이 부족한 단체도 있다. 지방세의 계획은 1차 연도임에도 오차가 10% 전후로 발생하여 지방세 예측이 부족하며, 더 큰 문제는 국고보조금 등 이전재원의 계획이 실제 예산편성과는 상당한 괴리가 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 지방채 발행도는 지방재정운영의 책임성에 중점을 두던 것에서 지방재정 환경변화를 고려하여 자율성 확대에 중점을 두는 방향으로 전환되었다. 특히 2020년부터는 한도액 설정 및 초과 발행 등 지방채 발행 권한을 지방자치단체장에게 이양하였으며, 총액한도액 설정 기준을 단순화하고 한도액의 규모를 증가시켰다. 지방채 발행 권한의 대부분이 지방자치단체로 넘어가 필요시 지방자치단체를 지방채로 재원을 충당할 수 있게 되었다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체에서 자유로이 지방채를 발행할 수 없는 것은 지방재정위기관리제도의 예산대비채무비율 지표의 모니터링 기준이 2012년에 설정된 후 조정이 되지 않고 있다. 지방채관리의 기준이 한쪽에서는 환경변화를 반영하여 조정되었지만 다른 한쪽에서는 환경변화를 반영하지 못한 한계가 있는 것으로 보인다.

셋째, 지방재정분석제도는 지방재정 운영의 전반을 매년 분석하고 환류한 후 건전하고 효율적인 재정운영을 유도하는 목적이 있다. 최근의 지방재정 환경은 급속히, 그리고 다양하게 변화되고 있다. 2018~2019년의 지방재정분석 지표를 보면 최근의 지방재정 환경변화를 반영하는 데 소극적이었던 것으로 판단된다. 지방재정운영은 지방재정 환경변화를 고려하여 계획적이면서 자율적이고 책임성 있게 운영되어야 한다. 예를 들면, 재정계획의 중요성이 강조됨에도 이를 분석할 수 있는 지표가 발굴되지 못하였다. 재정분석의 목적과 내용이 지방재정 환경변화를 반영하도록 되어야 한다.

넷째, 지방재정위기관리제도는 지방자치단체의 재정위험이나 재정위기를 사전에 예방하기 위한 목적이 있으며, 이의 실행 수단으로 재정위기 사전경보시스템을 운영하고 있다. 이는 수지, 채무, 유동성을 중심으로 모니터링하고 있으며, 모니터링 지표는 예산대비채무

비율 등 6개 재정지표로 구성되어 있다. 여기서 현재 가장 문제가 되는 것은 예산대비채무 비율로, 지방자치단체 지방채 발행의 자율성 확대에 부응하여 이의 모니터링 기준도 조정되어야 하나 그렇지 못한 점이 있다. 때문에 지방채 발행의 자율성 확대에 맞는 예산대비 채무비율의 모니터링 기준도 조정될 필요가 있으며, 만약 이 재정지표에 문제가 있다면 개선도 필요하다.

다섯째, 현재 코로나19와 같은 불확실성에 대응할 수 있는 지방재정관리제도는 미흡하다. 예를 들면 지방자치단체의 경우 코로나19와 같은 불확실성하에서 대규모 재원이 필요할 경우 자원조달 및 이로 인한 재정위험이 발생할 경우 이에 대한 적절한 대응 제도가 미흡하다.

# 환경변화를 반영한 지방재정관리제도 개선방안

제1절 기본방향

제2절 중기지방재정계획 계획력 강화 및  
시나리오 플래닝 도입

제3절 지방재정분석제도 운영의 다원화

제4절 재정위기관리제도의 지역 맞춤형  
및 제도 간 연계 운영

제5절 불확실성을 대비한 제도 개선



## 제4장

# 환경변화를 반영한 지방재정관리제도 개선방안

## 제1절 기본방향

지방재정의 환경변화는 지방재정의 운영에 부정적 혹은 긍정적 측면에서 다양한 영향을 미친다. 환경 변화에 대응하여 지방재정의 운영이 바람직한 방향으로 나아가도록 유도하고 제어하는 것이 소위 지방재정관리제도이다. 때문에 지방재정관리제도는 지방재정 환경변화를 반영하여 작동되어야 지방재정이 올바르게 운영될 수 있다.

현재 우리나라 지방재정의 환경은 경제적으로는 저성장 및 경기침체로 세입 증가의 한계에 직면하고 있다. 반면 인구·사회학적으로는 저출산·고령화에 따른 사회복지지출이 증가하고 있다. 정치·행정적으로는 지방분권 및 재정분권의 추진으로 중앙의 재정통제가 약화되고 지방의 자율성이 확대됨과 동시에 재정책임성이 강조되고 있다. 이러한 예측 가능한 지방재정 환경의 구조적 변화 외에도 최근에는 코로나19의 발생과 같은 불확실성도 지방재정 운영에 영향을 크게 미치는 지방재정 환경변화의 한 요소가 되었다. 지방재정의 환경 변화에는 긍정적인 것보다 부정적인 것이 많아 지방재정의 재정적 위험도 향후에는 증가될 것으로 보인다.

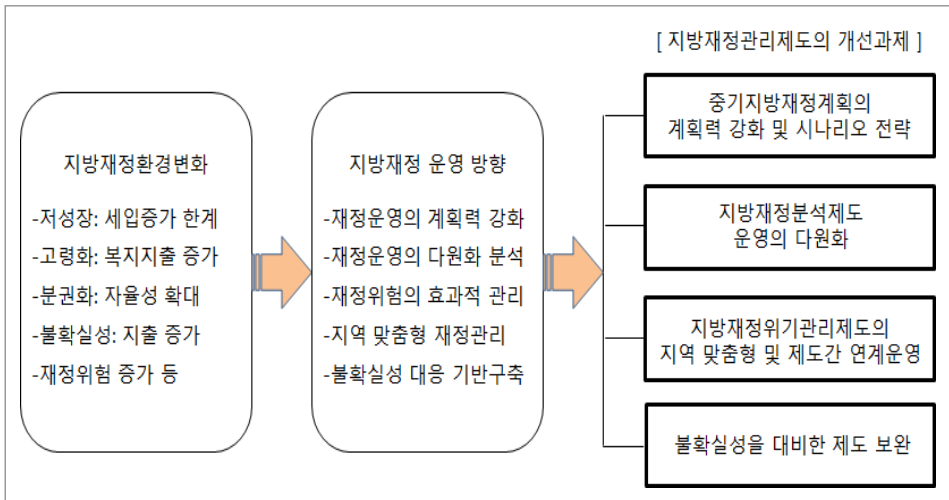
이러한 상황을 고려해 볼 때 향후 지방재정은 건전하고 효율적이며 재정성과 향상을 위한 운영이 되어야 한다. 이를 위해서는 첫째, 지방재정운영이 보다 계획적이어야 하며, 둘째, 재정위험에 대한 관리가 효과적으로 이루어져야 하며, 셋째, 재정 환경의 불확실성에 대응할 수 있는 기반이 구축되어야 한다.

지방재정관리제도는 넓게 보아 지방재정의 운영과 관련된 모든 제도를 망라할 수 있지만, 본 연구에서 발굴한 지방재정의 환경변화를 우선적으로 반영하여 지방재정 운영이 환경변화에 적절히 대응할 수 있도록 해야 할 제도는 중기지방재정계획, 지방채발행제도, 지방재정분석·진단제도, 지방재정위기관리제도 예산과정의 주민참여의 확대 등으로 볼

수 있다. 이들 제도가 지방재정의 환경변화를 반영한 재정운영이 가능하도록 할 수 있기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 이들 제도가 제대로 작동되어 지방재정의 운영이 환경변화에 적절히 대응할 수 있도록 부족한 제도는 보완하고 필요한 것은 새로이 도입하는 방향에서 지방재정관리제도의 개선방안을 제시하고자 한다. 개선방안의 제시에서는 관련 제도를 중심으로 보다 넓은 차원에서 개선방안들을 발굴해 보고자 한다.

**그림 4-1. 지방재정관리제도의 방향과 내용**





## 제2절 중기지방재정계획 계획력 강화 및 시나리오 플래닝 도입

### 1. 세입예측능력 강화: 지방자치단체 세수추계 예측 개선방향

#### 1) 자치단체 세수추계 모형의 개선 필요

기본적으로 지방자치단체의 세수추계는 행정안전부에서 제시한 전산화된 세수추계 방식을 사용한다. 행정안전부에서 제공한 지방세 세수추계 매뉴얼<sup>37)</sup>을 기반으로 확인해 보면 지방세 세수추계 기본구조는 과년도 수입 및 전체 11개 세목을 대상으로 당해연도 예상징수액과 추계변수 그리고 세입특수요인의 가감으로 구성하고 있다. 당해연도 예상징수액은 최근 3년간 징수실적이 반영된 추계작업 실시연도의 예상징수액을 의미한다. 예상징수액은 당해연도 '1~8월 징수액'과 최근 5년 중 최대·최소를 제외한 3년 진도비로 계산한 '9~12월 징수예상액'을 합산하는 방식으로 추정하여 사용한다. 추계변수는 추계산식에 적용되는 부동산 및 경제동향 관련 데이터를 의미하며 회귀분석을 통해 추정하는 것으로 나타난다. 세입특수요인은 자치단체 특성에 따라 지방세입에 영향을 주는 요인으로 자체 전산 시스템에서 금액을 원 단위로 직접 입력해서 반영한다. 그러나 자치단체별 지역경제의 침체가 장기화되고, 재산세 관련 변동폭이 커지는 상황에서 등 세수추계의 어려움이 제기되고 있다. 더욱이 세수추계에 필요한 정보의 공유가 제한적인 상황에서 자치단체 특성을 반영할 수 있도록 세수추계 방식에 대한 개선이 제기되고 있다. 예를 들면, 서울특별시 자치구 사례에서 해당 관내 토지가액이 인근 자치구보다 급격히 높아지는 경우, 예측산식에서 변수값의 작은 차이가 발생하여도 세수예측 오차가 크게 발생할 수 있다.

지방자치단체들의 세수추계에 대한 자체적인 개선 노력 여부 및 관내 여건 등의 차이에 따라 자치단체별로 세수추계에 대한 오차 규모가 큰 격차로 발생하고 있는 것으로 파악된다. FY2019년 기준, 지방세 기준 세수오차비율의 전체 지방자치단체 지방세 예산 규모 총계를 적용한 전국평균은 92.51%이다. 자치단체 유형별로 특·광역시(95.07%)가 제일 양

37) 행정안전부 2013년 세수추계 매뉴얼 참조

호한 수준을 보이고, 도(93%), 시(93.55%), 군(91.23%), 자치구(92.79%)로 상대적으로 세수 오차가 더 크게 발생하는 것으로 나타난다.<sup>38)</sup>

전체 지방자치단체의 지방세 세수오차비율은 자치단체 유형별로 편차가 상이하게 나타난다. 특·광역시 유형의 자치단체들에서 지방세 세수오차비율의 분포는 최소 87.65%에서 최대 101.35%로 나타난다. 도 유형의 자치단체들에서는 분포상 최소 83.09%에서 최대 102.18%로 나타난다. 시 유형의 자치단체들에서는 최소 81.38%에서 최대 111.72%로 나타난다. 군 유형의 자치단체들에서는 분포상 최소 60.03%에서 최대 99.49%로 지방자치단체 별로 편차가 크게 발생한 것을 확인할 수 있다.

표 4-1. FY2019 지방세 세수오차비율

(단위: %)

구 분	평균	최소	사분위일	중위수	사분위삼	최대
전체	92.51	60.93	90.40	93.17	95.80	111.72
특·광역시	95.07	87.65	93.24	95.55	97.19	101.35
도	93.00	83.09	89.76	93.38	96.65	102.18
시	93.55	81.38	91.47	93.17	96.11	111.72
군	91.23	60.93	88.19	92.46	96.05	107.24
자치구	92.79	78.48	91.32	93.33	95.31	99.49

자료: 지방재정분석(FY2019)

## 2) 세수추계 전담조직의 구성

지방자치단체 지방세 세수추계의 과소 또는 과대 규모를 적정한 오차범위 수준 내에서 사전에 방지하고 이를 기반으로 자치단체의 중장기 재정운영에 필요한 계획성을 높이도록 제도적 개선이 필요하다. 이를 위해서는 지방자치단체의 세수추계 개선을 위해 세수추계 전담조직의 구성에 대한 검토가 필요하다. 현행 지방자치단체 중 세수예측에 대한 오차를

38) 세수오차비율은 세수오차가 발생하지 않는 상황(100 기준)으로 하고 세수오차가 발생할수록 100에서 더 멀어지는 것으로 판단함

줄이고 계획성을 제고하기 위해 자체적인 개선 노력을 하는 단체들이 있다. 이는 궁극적으로 해당 자치단체들의 세수예측력을 증대시키는 데 결정적인 역할을 하는 것으로 나타난다. 실제 사례로서, 일부 자치단체에서는 자체적으로 세수추계팀을 구성하고 회의를 정례화하였다. 또한 예산편성 전 자문실시를 통해 세수추계 TF팀 구성을 위해 경제, 부동산, 통계분석, 기업동향 등 분야별 전문가를 위촉하고 세수추계 자문을 정례화하도록 하였다. 그러나 지방자치단체들의 세수예측 요인 등을 지속적으로 모니터링하고 세수예측 모형에 대한 지속적인 개선을 하기 위해서는, 임시 TF팀 운영으로는 지속적인 세수예측력 개선에 한계가 있기 때문에 자치단체 내 전담조직을 구성하여 지속적인 세수예측력 개선을 위한 역할을 할 수 있도록 해야 한다.

지방자치단체의 지방세수를 추정하는 데 오차범위를 줄여 정확성을 높이고, 그 결과를 재정운영에 반영할 수 있어야 해당 지방자치단체의 특성 및 여건을 반영하여 중장기 재정을 운영함에 있어 계획성을 높이고 관련된 재정성과를 제고할 수 있는 가능성도 높아진다고 하겠다.<sup>39)</sup> 그렇기 때문에 지방자치단체의 세수예측력을 높이기 위한 정확한 예측 시스템 마련은 지방자치단체 재정운영의 합리화를 넘어 맞춤형 재정 틀 구축을 뒷받침하는 중요한 역할에 해당한다고 하겠다. 따라서 지방자치단체 내에 세수추계를 전담하는 조직 설치가 필요하다. 세수추계 전담조직의 설치는 지방자치단체 부서 가운데 세수 분야와 관련성이 깊은 예산정책담당관 소속으로 계(係) 또는 팀의 형태로 만드는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 예를 들면 광역단체나 대도시의 경우는 예산정책담당관 내에 세수추계 전담조직을 설치하는 경우 그 구성은 취득세 예측 전담원 1인, 기타 시세 예측 전담원 1인, 총괄 1인 등 3명의 전문요원으로 하고, 여기에 더하여 전담조직 운영원 2인 등 최소 5인을 배정하는 방식으로 시작하도록 한다. 그래야만 완전하지는 않지만 동 조직을 통해 세수추계 관련 업무를 추진할 수 있는 기반을 어느 정도 갖추 수 있기 때문이다.<sup>40)</sup>

39) 유태현 외(2019) 참조

40) 경우에 따라서는 지역경제분석과(팀)를 설치하여 지역경제분석 및 세수예측의 업무를 함께 담당할 수도 있을 것이다.

## 2. 중기지방재정계획의 시나리오 전략

### - 시나리오 플래닝을 적용한 중기지방재정계획의 개선방향 -

#### 1) 시나리오 플래닝

##### (1) 시나리오 플래닝 소개

시나리오 플래닝(Scenario Planning)<sup>41)</sup>은 불확실성이 높은 상황에서 전략적 의사결정 과정에 필요한 빠르고 결정적인(Quickly and Decisively) 의사결정을 도와주는 예측방식이다. 시대가 빠르게 변하면서 사회적 분화와 연결성이 높아지고 다양한 이해관계 및 이해관계자가 발생하는 등 의사결정을 위한 미래상황의 불확실성이 점차 증가하고 있다. 또한 불확실성의 증대에 따라 지금까지 사용되었던 단정적인 미래예측방식의 사용이 어려워지고 있는 상황이다. 특히 전염병감염을 포함한 자연재해, 테러를 포함한 인적 재난, 전쟁, 경기변동, 산업구조 변화, 정치불안, 정치·정책적 환경 변화, 무역전쟁 등 다양한 사회적·경제적·정치적 원인에 대한 변화가 발생하며, 경험하고 예측 가능한 영역의 변화의 축소와 함께 예측 불가능한 영역이 확대되고 있다. 따라서 시나리오의 목적은 미래상황의 불확실성 영역이 증대되는 가운데 복잡 난해한 전략적 의사결정을 수행하는 상황에서 발생 가능한 다양한 미래상황에 대한 위험관리(Risk Management)를 위한 다양한 상황별 발생 확률분포 도출 및 체계화를 통해 전략적 의사결정 과정을 돕는 것이다.

시나리오 플래닝은 최초로 미국 국방성(Department of Defense)에서 워게임(War Game)을 위해 개발되었으나 이후 1차 중동석유파동 이후 셸(Shell) 정유회사에서 전략적 의사결정과정을 위해 도입하면서 민간에 알려지게 되었다. 현재 전 세계 기업을 포함한 민간부문 및 정부에서 군사전략, 게임, 금융, 재무관리, 기업 인수합병(M&A), R&D 투자결정 상황 등 다양한 분야에서 적용이 점차 확산되고 있으며 불확실성 증대 상황하에서 전략적 의사결정을 위한 효과적인 예측수단으로써 사용되고 있다.

41) 게임·전략이론 방면에서 Contingency Planning과 함께 가장 많이 사용되는 전략수립방식

## (2) 시나리오 플래닝 특성<sup>42)</sup>

시나리오 플래닝은 전통적인 예측기법의 한계를 극복하고자 고안된 전략적 의사결정 기법이다. 시대의 흐름에 따라 자연적 또는 사회적, 환경적으로 급속도로 빠른 변화가 발생하며 미세먼지, 지구온난화, 감염병 사태 등 과거에는 경험하지 못했던 다양하고 새로운 이슈들이 등장하고 있다. 불확실성이 증가하고 있는 것이다. 따라서 과거의 경험을 기반으로 단일화된 방향으로서 예측하던 선형화된 미래상황에 대한 추정방식은 미래 환경의 불확실성 증가에 따라 점차 유효성을 잃고 있다. 따라서 불확실한 미래상황에 대해 다양한 상황전개를 시나리오별로 추정하여 확률적으로 제시하고 각 시나리오별 대응에 대한 전략적 의사결정이 필요하다.

시나리오 플래닝은 불확실하지만 확률적으로 발생 가능한 다양한 미래상황에 대해 검토하고 시나리오별 대응을 위한 전략적 의사결정을 실시한다. 딜로이트 컨설팅 보고서(채수완, 2018)에 따르면 실행과정을 5가지 단계로 나누고 있다. 우선, 현실화 가능성이 있는 이슈에 대해 정의를 실시한다. 둘째, 해당 발생 가능한 이슈에 관련하여 어떤 핵심변화요인이 있는지 선정하여야 한다. 전통적으로 시나리오 플래닝 과정 속에서 주된 핵심변화요인 선정은 ‘사회적 이슈(Social)’, ‘기술적 이슈(Technology)’, ‘경제적 이슈(Economic)’, ‘환경적 이슈(Environment)’, ‘정치적 이슈(Political)’의 5가지 범주(‘STEEP’) 내에서 검토를 통해 실시한다. 셋째, 선정된 핵심변화요인을 기반으로 변화의 방향성(긍정적 혹은 부정적 변화)을 내포하는 적합한 시나리오를 작성한다. 넷째, 각 시나리오별 전략적 대응방안을 마련한다. 이를 위해서 각 시나리오별 산업이나 정부에 끼치는 영향을 평가하고 이를 극복하기 위한 전략적 대응방안을 시사점으로 제시한다. 다섯째, 변화의 방향성을 결정할 이정표(Signpost) 또는 지표(Indicator)를 정의한다. 이는 향후 핵심변화요인의 변화를 지속적으로 모니터링할 수 있는 관리지표로서 사용할 수 있다.

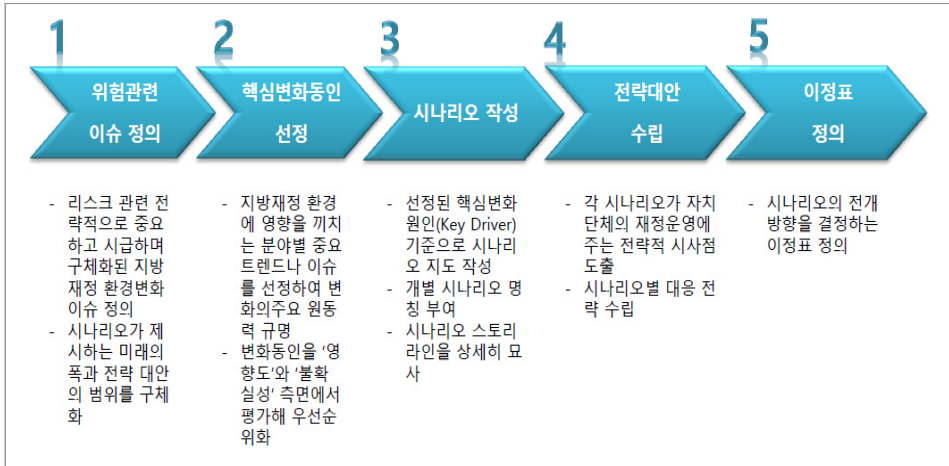
42) 채수완(2018), Deloitte Advisory 인용

## 2) 중기지방재정계획의 시나리오 플래닝 도입

지방자치단체가 재정운영을 하는 데 있어서 과거에 경험해 보지 못한 다양하고 새로운 이슈들이 발생하고 있다. 인구·사회적으로 노령화, 비대면 사회 등이 점차 심화하고 있고, 경제적으로 지역경제의 침체 상황이 장기간 지속되고 있으며, 정치·정책적으로 자치분권 및 재정분권의 강화가 지속적으로 이루어지고 있고, 지진 또는 태풍의 발생과 같은 자연재해 및 코로나19와 같은 감염병 사태 등 사회적 재난의 예측 가능성 측면에서 과거 경험을 기반으로 한 일반적 발생범위를 벗어난 불확실성의 증대가 빈번히 발생하고 있다. 따라서 지방자치단체는 중·장기적으로 지속가능한 재정운영을 유지하기 위해 지방재정의 계획적 운영능력을 강화하기 위한 노력을 강화해야 한다. 특히 중·장기적으로 세입 및 세출 규모에 대한 예측능력을 제고하고 이를 재정운영 계획상에 반영하여 재정운영상의 위험이 발생하는 것을 미연에 대비할 수 있어야 한다.

첫째, 세입 측면에서 세입 분야의 지방세 및 세외수입 예측 가능성 제고를 위해 지역경제 여건 등에 대하여 발생 가능한 시나리오별 작성을 통해 지방세입의 규모에 대한 예측이 고도화될 필요가 있다. 둘째, 세출 측면에서 갑작스런 재정수요의 발생은 재정운영의 지속가능성을 저해하는 재정운영상의 위험으로 판단된다. 따라서 세출 측면에서 발생 가능한 변동폭을 추정하기 위해 주요 재정운영 이슈에 관련된 핵심변화요인을 구분하여 시나리오별로 그 세출발생 규모를 추정해 볼 수 있을 것이다. 예를 들면 지방자치단체의 인구구조 및 특성에 따라 사회복지 수요 등 경직성 지출의 증가 등으로 재정운영의 경직성이 증가되고 있는 상황에서 복합적으로 갑작스런 자연재해 또는 사회적 재난 상황이 발생한다면 재정운영상의 위험 가능성이 높아질 것으로 예상할 수 있다. 극단적인 예로서, 지방자치단체의 경직성 예산편성 비중이 매우 높은 상황에서 예산편성 중 예비비 역시 부재한 상황이라면 자연재해 피해에 대한 재난복구 및 응급상황에 대응할 예산 마련을 위해 재정운영상의 사업별 예산을 전용할 수밖에 없을 것이다. 따라서 자연재해 규모에 따라 발생했을 경우 예상되는 피해 규모에 대한 복구비용 규모를 추정하고 이를 통해 예비비 규모를 자치단체별 특성에 따라 차등적으로 결정할 수 있을 것이다. 유사한 관련 사례를 들면 미국 뉴욕주의 경우 100년에 한 번 발생할 수 있는 자연재해 규모를 기준으로 카운티 지역별 예상되는 피해 발생 규모를 추정하고 이를 통해 복구비용 등 재정수요 예측에 활용하고 있다.

그림 4-2. 중기지방재정계획 시나리오 플래닝 도입 프로세스



### 3. 자본예산제도 도입 및 중기지방재정계획과의 연계

국가와 지방자치단체가 예산을 체계적으로 분류하는 이유는 그것을 통해 유용한 의사결정 정보를 얻고자 하는 데 있으며, 이는 궁극적으로 재정책임성(fiscal accountability)과 재정 투명성(fiscal transparency) 향상에 기여한다.<sup>43)</sup>

국가에 따라서는 재정지출(세출예산)을 경상지출(current/operational expenditures)과 자본지출(capital expenditures)로 구분하는 예산시스템(자본예산제도)을 운영하고 있다. 그 목적은 지출의 성격이 다른 항목(사업)들을 체계적으로 구분 관리함으로써 재정의 효율성과 책임성을 증진시키는 동시에 재정성과 관리의 효과성과 실효성을 제고시키기 위해서이다. 현재 미국을 비롯한 유럽의 많은 지방정부들이 자본예산제도를 실시하고 있다.

우리나라의 재정은 전통적으로 예산회계를 일반회계와 특별회계로 구분하여 운영하고 있다. 일반적으로 특별회계가 자본지출을 많이 포함하지만, 일반회계 중에도 자본지출

43) 예산의 체계적인 정보는 첫째, 국(주)민의 알권리를 충족하며 정부와 의회의 의사결정 정보로 활용되고, 둘째, 국가재정의 조정 및 미래 활용계획을 수립하며, 셋째, 재정책임성을 제고하는 데 기여한다.

이 많이 포함되어 있다.<sup>44)</sup> 지방자치단체의 예산과목체계 속에 자본지출 과목(400)이 있지만, 이것은 전체 예산사업에 대한 통계정보 획득 차원에서 설정된 것일 뿐 사업 단위의 분류가 아니다.

경상지출과 자본지출이 명확히 구분되지 않고 뒤섞여 운영되는 상황에서는 체계적인 사업관리와 재정지출 성과평가가 어렵고, 이는 재정의 비효율성과 책임성 결여현상을 초래한다. 즉, 공무원 임금, 소모품 구입, 기타 일상적·반복적 재정지출을 도로·항만·교량과 같은 SOC 투자나 각종 자본투자사업과 자산 구입에 사용된 경비와 동일한 관점과 방식으로 관리하는 것은 불합리하다.

### 1) 자본예산제도의 개념과 특징

자본예산제도(Capital Budgeting)는 중장기적으로 국가 혹은 지역에 경제적 혜택과 비용을 유발하는 대규모 투자사업 또는 자산의 구입 및 유지관리(지방SOC사업, 토지·건물 구입, 시설·장비 구축, 차량·선박·항공기 구입 등)에 필요한 자금을 조달하고 그것을 효율적으로 집행·관리할 목적에서 고안된 예산제도이다. 이는 재정자원의 효율적 배분과 투자사업 의사결정에 필수적인 재무정보를 제공하고, 재정의 단·장기 상태와 위상을 파악하는데 매우 유용하다.

일반적으로 자본예산에 포함되는 자본적 지출은 다음의 특성을 지닌다. 지출의 성격이 일상적이거나 반복적이지 않고, 또한 소비재 특성을 지니지 않는다. 지출에 따른 비용·혜택이 장기간 지속되고 영향과 파급효과의 범위가 넓다. 대규모 재정지출을 수반하고 유지관리비용이 중장기에 걸쳐 소요된다. 재정지출에 따른 비용의 부담과 혜택이 기간·세대 간에 분담되어, 세대 간 형평성을 실현할 수 있다. 결정된 투자사업의 재조정이나 정책 전환 시 사회적 기회비용이 크게 소요될 수 있다. 경상지출 항목에 비해 지방자치단체의 조직, 재무상태, 지역경제에 상대적으로 큰 영향을 미친다. 재원의 상당 부분을 차입과 자본 보조금, 자산 매각 등에 의존하는 반면 경상지출은 주로 조세와 보조금에 의존한다.

44) 예를 들면, 도로·항만·교량, 공원, 상·하수도, 쓰레기 소각장, 공공청사, 학교, 도서관·박물관·문화회관 등 건설, 조립·사방사업, 다양한 대규모 자산(기계·기구) 구입 등이다.



자본예산은 1) 이해관계가 매우 크고, 2) 한번 결정되면 그 영향이 중장기적으로 미치고, 3) 유지관리비용이 연도별로 다르게 발생하며, 4) 실행에 앞서 면밀한 검토와 시간이 소요 되고, 5) 많은 경우 차입재정에 의존하는 특징을 지닌다(ICMA, 2010).

## 2) 자본예산제도의 장·단점과 도입 필요성

자본예산제도는 일반적으로 중장기 관점에서의 예산운영과 중기재정계획의 실효성을 제고하고, 지방재정의 효율적 관리와 지방채무의 효과적 관리를 유도할 수 있다. 공채 발행을 통해 시행되는 대규모 자본투자사업의 기간별·세대 간 형평성을 구현할 수도 있다. 또한 비용편익분석 등의 방법을 통해 사업선정의 합리성을 높이고 우선순위 결정을 위한 정보를 생성할 수 있으며, 투자사업의 성과측정의 가능성을 제고할 수 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 재정능력을 효과적으로 점검할 수 있다.

반면, 자본예산제도는 다음과 같은 단점도 지니고 있다. 투자사업이 과도하게 지방채에 의존할 경우 재정 건전성 문제가 발생할 수 있다.<sup>45)</sup> 경상예산과의 지나치게 엄격한 구분 운영이 때로 재정운용 경직성 문제를 유발할 수 있다. 체계적인 중장기 계획성의 장점에도 불구하고, 행정·재정 환경이 급변할 경우, 투자사업 우선순위 조정의 어려움으로 새로운 수요와 환경에 대처하는 역량과 수단에 한계가 발생할 수 있다.

종합적으로, 지방예산에 자본예산제도를 도입할 경우 기대되는 효과로는 1) 재정·회계 책임성의 기초 강화, 2) 효율적이고 효과적인 자원관리, 3) 합리적인 자본투자사업 우선순위 결정 및 성과측정, 4) 체계적이고 예측 가능한 중장기 재정관리, 5) 유용한 재무정보 산출, 6) 정부정책의 예측 가능성 및 효과측정 가능성 등을 들 수 있다.

## 3) 미국의 사례의 시사점

### (1) 미국 지방정부의 자본예산제도 운영

미국의 대부분 주정부와 지방정부는 건물의 구입·신·개축 및 증축, 각종 개선(량), 토지

45) 지방채 과다 발행에 대한 견제장치로 주민투표 등을 도입할 필요가 있다.

구입, 개·보수, 시설 및 장비의 구입·구축 등 일정 금액 이상의 재정투자사업을 대상으로 자본예산제도를 활용하고 있다. 예산편성은 경상예산과 자본예산으로 구분 편성되고 있다. 경상예산은 일상·반복적인 재정활동을 지원하는 용도로 사용되며(인건비, 물건비 등), 주요 수입원은 조세와 세외수입이다. 자본예산은 사회간접자본, 건물, 구축물, 시설물, 기계 등의 구입·설치와 같은 자본자산의 지출을 계획·지원·관리하는 용도로 사용되며, 주요 재원은 지방채, 자본 보조금, 자산 매각 수입 등이다.

자본예산의 대상이 되는 자본적 지출의 구분기준은 무엇보다도 해당사업의 내구연수와 투자 규모를 토대로 설정되고 있다. 보통 내구연수 5년 이상, 25,000달러(대략 3억 원) 초과와 투자자금을 자본자산으로 간주하지만, 구체적 가이드라인은 주와 지방정부에 따라 상이하다. 자본예산의 주 수입원은 지방채 발행 수입이지만, 일부 상위정부(연방/주정부 등)로부터 제공되는 자본보조금도 자본예산의 수입원으로 활용된다.<sup>46)</sup>

미국의 주요 자본투자사업은 지방채 발행을 필수로 하고, 때로는 주민에게 지방세 인상(통상 재산세 세율/과표 인상) 여부를 투표를 통해 타진하기 때문에 사실상 지방채 발행(주요 자본예산 사업 운영)과 주민의 재정 부담이 연계되는 ‘재정책임성’ 장치가 작동된다. 지방정부의 재정책임성과 주민의 재정책임성이 연계되어 동시에 작동된다.

## (2) 자본예산제도의 편성과정

미국의 지방정부는 자본예산시스템의 충실한 작동을 위해 자본투자계획(Capital Improvement Plan, CIP)을 체계적으로 수립해서 실천하고 있다. 이는 특정 자본지출사업이 중장기적으로 어떤 사업내용과 재정계획을 기반으로 추진될 것인지에 대한 구체적인 실천사항을 담고 있다. 일반적으로 자본투자계획은 다음의 3단계로 구성된다.

- 제1단계: 향후 15~20년 기간을 포괄하는 장기종합사업계획(master plan) 구상단계
- 제2단계: 장기종합계획에 기초한 5~10년 단위 종합 시설개발계획(physical plan) 작성 단계

46) 영국의 경우 지방정부의 자본지출(도로, 학교, 도서관, 주택과 같은 자산의 구입, 건설, 개량과 관련한 재정지출)은 통상 1) 지방채, 2) 자산 매각수입, 3) 정부보조금 및 기여금(governments grants or contribution), 4) 민간 기여금, 5) 경상예산 전입금을 통해 조달되고 있다. 이 중에서도 특히, 장기 차입금이 지방정부의 자본재정 운영에 있어서 매우 중요한 역할을 담당한다.

- 제3단계: 세입·세출 관련 재정분석 수행과 그에 입각한 자본투자계획(CIP)과 중기재정계획 작성 단계

통상 CIP가 확정되면 5개년 계획의 제1차 연도(분) 자본예산이 회계연도 예산에 포함되며, 5개년 계획은 매년 새로운 검토와 수정을 통해 확정되는 연동 계획(rolling plan) 방식으로 운영된다. 우리나라의 중기지방재정계획도 연동 계획의 특성을 지니고 있다.

자본예산제도는 자본투자사업을 효율적으로 추진하기 위한 연동 계획으로서 장기종합개발계획, 부문별 시설개발계획, 자본투자계획의 연계체제로 구조화되어 있으므로 자본투자계획체제가 일관성 있게 연계되지 못할 경우 자본예산제도는 본래 의도하는 목적을 달성할 수가 없다.

지방정부가 매년 CIP를 작성하는 과정에서 관련 부서와 공무원들은 중장기적으로 주민에게 제공할 자본투자사업의 수요가 무엇이고, 또한 어떤 사업을 우선적으로 추진할 것인지에 대한 정책결정을 해야 한다. 투자사업의 타당성을 검토하고 재정여건과 지방채 발행여건, 상위정부로부터의 교부금·보조금 전망, 경기전망 등을 감안하면서 사업 우선순위를 고려하여 특정연도의 자본예산에 포함시킨다.

### (3) 미시간주 앤아버(Ann Arbor) 사례

미국 미시간주 도시계획법(PA 33 of 2008(MICHIGAN PLANNING ENABLING ACT))에 의해 '시 정부의 도시계획위원회는 매년 도시 인프라 및 자산에 대한 자본투자계획(CIP)을 수립'하도록 하고 있다. 이는 시 계획위원회가 6년 안에 추진할 우선순위에 의해 공공투자 사업을 결정하는 것을 자본투자계획으로 수립하는 것이다. 이처럼 시 도시계획위원회가 수립한 자본투자계획은 도시기본계획의 실행과 시 재정계획과 밀접한 관련이 있다.

앤아버(Ann Arbor)시의 CIP는 6년간의 재정지출에 대한 사항을 계획하고 있으나, 시의 모든 자본지출을 포함하고 있지는 않다. 교통, 공원, 상하수도, 시 공공시설 등 대규모 물리적, 항구적 특성을 갖는 투자를 망라하고 있다. 또한 CIP에는 주요한 자본예산 및 사업들을 포함하고 있기 때문에 시의 단년도 예산안의 자본예산(Capital Budget)과 운영 및 유지(Operations and Maintenance) 예산과 관계가 있다.

① 2020~2025 회계연도 자본투자계획(CIP) 조건

앤아버의 CIP는 아래의 조건을 충족해야 하며, 일반적인 운영이나 일상적 유지관리 사업은 포함하지 않는다.

- \$100,000 이상 혹은 동등의 항구적, 물리적 개선
- 하나의 프로그램 혹은 사업은 총 \$100,000 이상 혹은 동등이어야 한다(예, 어린이 놀이터 및 근린공원 등).
- 적어도 10년의 내구연한을 가지는 \$100,000를 초과하는 주요 장비 구매
- 위의 사업과 관련한 \$50,000 이상의 연구
- 시의 기반시설의 가치 및 용량을 추가하는 것

② 2020~2025 회계연도 자본투자계획(CIP) 정리

2020년의 CIP에는 총 443개의 사업을 제시하고 있으며, 향후 6년 동안 \$662,036,000의 재정지출이 소요되는 것으로 계획하고 있다. 2020년 CIP는 2018~2023 회계연도 CIP에 비해 34% 감소한 것이다. 당시 소요 예산은 \$1,008,571,000였는데, \$533,000,000 경전철 사업 등을 추진하지 않기로 하여 재정지출을 축소하였다.

2020년 CIP의 총예산은 \$993,240,000이며, 2025 회계연도까지 지속하는 사업 중에서 2020 회계연도 이전에 지출되었던 예산도 포함하고 있다.

**표 4-2. 앤아버(Ann Arbor) 2020~2025 회계연도 CIP 재정계획(요약)**

부문	사업수	총 소요재원 (계획 이전 및 2025 회계연도 이후 포함)	2020~2025 회계연도 총 소요재원	2020 회계연도 총 소요재원	2021 회계연도 총 소요재원
시 소유 건축물	11	\$31,288,000	\$13,855,000	\$3,300,000	\$760,000
공원 및 레크리에이션	20	\$80,593,000	\$34,215,000	\$4,650,000	\$3,650,000
폐기물	5	\$6,784,000	\$6,255,000	\$980,000	\$393,000
비동력 교통	44	\$51,634,000	\$33,657,000	\$3,193,000	\$5,380,000

부문	사업수	총 소요자원 (계획 이전 및 2025 회계연도 이후 포함)	2020~2025 회계연도 총 소요자원	2020 회계연도 총 소요자원	2021 회계연도 총 소요자원
공항	10	\$9,464,000	\$9,464,000	\$0	\$4,138,000
교량	5	\$5,920,000	\$1,283,000	\$270,000	\$633,000
도로 개설	5	\$6,395,000	\$6,395,000	\$250,000	\$0
기타 교통	29	\$42,641,000	\$33,804,000	\$7,136,000	\$6,250,000
주차시설	17	\$57,420,000	\$44,525,000	\$13,906,000	\$11,145,000
도로 보수 및 확포장 등	56	\$150,883,000	\$78,505,000	\$12,566,000	\$11,880,000
교통 및 물류	6	\$109,054,000	\$71,851,000	\$0	\$4,410,000
오수 처리 및 관리	41	\$83,576,000	\$57,149,000	\$9,259,000	\$11,025,000
우수 처리 및 관리	55	\$76,959,000	\$47,340,000	\$10,642,000	\$4,686,000
상수도	139	\$280,627,000	\$223,738,000	\$18,613,000	\$13,283,000
합계	443	\$993,238,000	\$662,036,000	\$84,765,000	\$77,633,000

자료: City of Ann Arbor, Capital Improvements Plan FY2020-2025 CIP Summary

### ③ 2020~2025 회계연도 자본투자계획(CIP) 재원조달 주요 내용

가. 2020~2021 회계연도의 2개년 자본예산을 위한 재원조달 및 미조달 사업 비교  
CIP에 포함된 사업이 2개년 자본예산에 재원조달이 확정되어 있는 사업은 추진이 가능하며, 재원이 미조달된 사업은 추진이 가능하지 않을 수 있다. 재원조달이 미확정된 사업은 다음 회계연도에 추진될 수 있다. 따라서 재원조달이 확정된 사업과 재원조달이 확정되지 않은 사업으로 분류하게 되면 CIP와 시의 자본예산의 관계를 보다 명확하게 보여 줄 수 있다.

**표 4-3. 앤아버(Ann Arbor) 2020~2021 회계연도 자원조달**

부문	2020 회계연도 총 소요자원	2020 회계연도 확정 자원	2020 회계연도 미확정 자원	2021 회계연도 총 소요자원	2021 회계연도 확정 자원	2021 회계연도 미확정 자원
시 소유 건축물 (시 임대주택 제외)	\$600,000	\$600,000	\$0	\$760,000	\$760,000	\$0
주택위원회	\$2,700,000	\$2,700,000	\$0	\$0	\$0	\$0
공원 및 레크리에이션	\$4,650,000	\$4,650,000	\$0	\$3,650,000	\$3,500,000	\$150,000
폐기물	\$980,000	\$980,000	\$0	\$393,000	\$297,000	\$96,000
비동력 교통	\$3,193,000	\$3,193,000	\$0	\$5,380,000	\$4,100,000	\$1,280,000
공항	\$0	\$0	\$0	\$4,138,000	\$206,900	\$3,931,100
교량	\$270,000	\$270,000	\$0	\$633,000	\$633,000	\$0
도로 개설	\$250,000	\$250,000	\$0	\$0	\$0	\$0
기타 교통	\$7,136,000	\$7,136,000	\$0	\$6,250,000	\$5,752,000	\$498,000
주차시설	\$13,906,000	\$13,906,000	\$0	\$11,145,000	\$11,145,000	\$0
도로 보수 및 확포장 등	\$12,566,000	\$12,566,000	\$0	\$11,880,000	\$11,880,000	\$0
교통 및 물류	\$0	\$0	\$0	\$4,410,000	\$882,000	\$3,528,000
오수 처리 및 관리	\$9,259,000	\$9,259,000	\$0	\$11,025,000	\$10,145,000	\$880,000
우수 처리 및 관리	\$10,642,000	\$10,642,000	\$0	\$4,686,000	\$4,686,000	\$0
상수도	\$18,613,000	\$18,613,000	\$0	\$13,283,000	\$13,283,000	\$0
합계	\$84,765,000	\$84,765,000	\$0	\$77,633,000	\$67,269,900	\$10,363,100

자료: City of Ann Arbor, Capital Improvements Plan FY2020-2025 CIP Summary

나. 2020~2025 회계연도의 CIP 외부재원

2020~2025 회계연도 CIP 사업에 자원조달이 필요한 금액은 \$662,036,000이며, 특정 사업에 필요한 자금의 일부 혹은 전부가 시 자체재원이 아닌 외부로부터 조달될 수 있다. 시의 자산을 증진시키기 위한 사업에 소요되는 재원으로 시가 참여하는 정부 간 혹은 외부 기관의 사업과 관련이 있을 수 있다. 이와 같이 외부재원의 경우 재원의 용도가 정해진 경우도 있고, 시가 재량적으로 사용할 수 있는 재원이 될 수 있다.

표 4-4. 앤아버(Ann Arbor) 회계연도 2020~2025 외부재원

부문	2020~2025 회계연도 총 소요재원	재량적 외부 재원	비재량적 외부재원	재량적 외부재원 비율(%)
시 소유 건축물 (시 임대주택 제외)	\$11,155,000	\$-	\$-	0%
주택위원회	\$2,700,000	\$2,700,000	\$-	100%
공원 및 레크리에이션	\$34,215,000	\$2,045,000	\$-	6%
폐기물	\$6,255,000	\$2,537,000	\$-	41%
비동력 교통	\$33,657,000	\$10,510,000	\$-	31%
공항	\$9,464,000	\$6,639,550	\$-	70%
교량	\$1,283,000	\$-	\$570,000	44%
도로 개설	\$6,395,000	\$2,433,334	\$-	38%
기타 교통	\$33,804,000	\$2,135,500	\$-	6%
주차시설	\$44,525,000	\$-	\$-	0%
도로 보수 및 확포장 등	\$78,505,000	\$9,829,500	\$11,084,760	27%
교통 및 물류	\$71,851,000	\$58,455,640	\$-	81%
오수 처리 및 관리	\$57,149,000	\$11,065,000	\$-	19%
우수 처리 및 관리	\$47,340,000	\$1,705,350	\$-	4%
상수도	\$223,738,000	\$1,070,000	\$-	0%
합계	\$662,036,000	\$111,125,874	\$11,654,760	17%

자료: City of Ann Arbor, Capital Improvements Plan FY2020-2025 CIP Summary

#### (4) 시사점

자본예산제도는 투자사업의 효율성 증진과 세대 간 형평성을 구현할 수 있으며, 투자사업 비용·편익(조세부담과 지역사회 복지수준)을 객관적으로 반영할 수 있다. 또한 불요불급한 사업이나 중요도 낮은 사업의 채택 가능성을 낮추며 투자사업의 정치적 개입을 차단할 수 있다. 무엇보다도 예산계약하에서 재정자원의 효율적 관리를 유도할 수 있다.

#### 4) 자본예산제도 도입의 환경여건과 방안

##### (1) 예산제도로 도입하는 방안

현행 지방예산회계제도는 경상지출과 자본지출을 구분해서 운영·관리하지 않고 있기 때문에 자본투자사업의 재정성과와 지방자치단체의 중장기 재정부담 상태에 관한 객관적인 정보를 파악하기가 어렵다.

우리나라 지방재정의 현황과 여건변화 요인 등을 종합적으로 고려할 때, 자본예산제도의 도입 목적은 지방재정의 효율성과 책임성 향상에 두는 것이 합리적이다. 자본예산이 예산계약하에서 재정자원을 단·장기적으로 효율적이고 형평성 있게 배분하는 내재적 장치(종합계획하에서 경제·재정·기술적 타당성을 토대로 한 투자 우선순위 선정과 안배장치)를 갖고 있기 때문이다.

현재의 지방예산회계시스템은 과거 어느 때보다도 자본예산제도를 도입할 수 있는 좋은 환경과 여건을 갖추고 있다. 재정성과를 추구하는 사업예산제도와 발생주의 복식부기 회계제도의 실시, 원가회계 도입 예정, 중기재정계획제도 가동 등이다.

자본예산제도를 도입하는 접근방법은 지방예산제도의 구조개편 방식과 지방예산제도의 보완방식으로 구분할 수 있다. 다시 말해, 현재의 일반회계·특별회계 체제를 완전히 개편하는 방식(급진적 접근) 아니면 현행 예산회계체제를 유지하면서 자본예산을 접목시키는 접근방식(점진적 접근)을 고려할 수 있다.

##### (2) 자본예산과 중기재정계획과의 연계 강화

중기지방재정계획의 실효성 확보 차원에서 자본예산을 중기지방재정계획과 확고하게 연계시키는 체제를 구축함으로써 두 제도의 상호 상승작용을 통해 지방재정의 효율성을 제고시킬 수 있다.



## 제3절 지방재정분석제도 운영의 다원화

### 1. 지방재정분석의 다원화 필요성

지방재정분석·진단제도의 목적은 지방자치단체의 재정운영 결과를 일정한 체계를 갖춘 재정지표를 활용하여 각 지방자치단체의 재정상태와 재정운영의 상황이 어떠한지 분석하는 제도이다. 그리고 재정분석 결과를 보아 재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 그 단체를 대상으로 보다 정밀하게 분석·점검하고, 그 결과를 바탕으로 전전하고 효율적인 재정운영을 할 수 있도록 권고하는 절차가 있다. 재정진단제도의 운영은 해당 자치단체 재정운영의 주요 문제점을 발굴하여 이의 개선을 권고하는 재정컨설팅 수준으로 운영되고 있다.<sup>47)</sup> 결국 지방재정분석·진단제도는 현재 재정지표를 통한 재정분석을 중심으로 운영되고 있다.

지방재정분석은 그동안 지방재정의 환경변화를 반영하여 분석 분야와 분석지표를 변화시키며 탄력적으로 운영되었다. 향후 지방재정은 정치·경제·사회의 구조적인 변화와 함께 불확실성이 더욱 증가하고 있다. 그동안의 재정분석은 구조적인 변화의 범주를 반영하여 분석하였다. 향후에는 지방재정 환경의 구조적인 변화도 더욱 심화될 뿐만 아니라 불확실성이 더욱 커질 수 있다. 이러한 상황에서 지방세입의 확충은 한계에 있지만 사회복지지출은 증가될 것이며, 이 때문에 차입재정의 의존도가 증가될 수도 있다. 더욱이 코로나19와 같은 재난 발생 시 예기치 못한 지출이 발생할 경우 차입재정의 의존도가 높아질 수 있다. 또한 지방자치단체에 따라서는 앞서 검토한 바와 같이 미집행도시계획시설의 보상 문제나 노후지방상수 시설의 개선 및 관망 교체의 재원조달은 지방채로 할 가능성이 크다. 이러한 상황에서 지방자치단체의 지방채 발행의 엄격한 통제는 지방재정운영의 탄력성을 저해할 수 있다. 하지만 지방채무 관리는 어느 정도 보수적으로 관리할 필요가 있다.

47) 재정진단제도는 2000~2010년까지 2011년 말에 지방재정위기 사전경보시스템(2011.10.12. 행정안전부훈령 제198호)이 도입된 후부터는 이 제도가 재정진단제도의 역할을 보다 강화한 수준에서 시행되고 있다.

한편 향후 지방재정의 운영은 기획·계획 기능을 강화하여 제한된 재원을 효율적으로 사용하여 성과를 극대화해야 하며, 재정운영의 투명성과 책임성을 강화해야 하며, 이를 위해 주민참여를 다양한 방법으로 확대해 나가야 할 것이다. 때문에 지방재정분석은 지방 재정 환경과 재정운영의 변화를 반영하는 다원적인 재정분석이 요구되고 있다.

그동안 지방재정분석은 재정건전성과 재정효율성을 근간으로 분석되어 왔다. 최근의 지방재정 환경은 정치·경제·사회적인 구조적 변화와 더불어 행·재정 주민참여 압력 및 코로나19와 같은 전염병에 의한 불확실성도 증가하고 있다. 이러한 지방재정 환경에서는 건전성, 효율성 외에 재정계획성, 재정투명성 및 재정책임성도 중요하며, 세입 증가의 한계에 대응하는 재정성과 창출도 매우 중요하다. 이러한 측면을 고려해 볼 경우 향후 지방 재정분석은 재정건전 및 효율성 외에 재정계획성, 재정투명성 및 책임성, 재정성과 등 다원적인 분석이 필요하다. 지방재정분석에서 재정건전성과 효율성의 분석은 당연한 것이고 그동안 이를 근간으로 분석되었기 때문에 이는 논외로 하고 그동안 부족했던 분야를 중심으로 방안을 제시하고자 한다.<sup>48)</sup>

## 2. 재정계획성 강화

계획성의 경우 지방재정분석을 시행한 후 10년이 지난 2008~2012년까지 분석하였으나, 그 이후는 재정분석지표에 포함되지 않았다. 계획성 지표분석을 처음 시행한 2008년에는 중기재정계획반영비율, 투자심사사업예산편성비율, 세입예산반영비율, 세입세출충당비율의 4개, 2009년도에는 중기재정계획반영비율, 예산집행률의 2개, 2010~2012년은 중기재정계획반영비율, 투자심사사업예산편성비율, 예산집행률, 정책사업투자비율의 4개 지표를 사용하였다. 이 기간 동안 사용된 계획성 분석지표는 총 6개 지표이나 정책사업투자비율은 정책사업비 중 자본지출과 용자·출자지출의 비중이 어느 정도 되는가를 보는 것으로 계획성을 측정하는 지표로는 적당하지 않다. 나머지 5개 지표는 중기계획 혹은 사업계획상의 지출계획을 실제 어느 정도 지출하였는가? 또는 세입계획을 정확하게 하고

48) 재정건전성의 중복되는 분석은 피하고 대표성 있는 지표로 분석하거나, 재정효율성의 분석에서 세입 혹은 세출 활동의 너무 적은 범위에서의 분석은 통합하여 분석하는 방법을 모색할 필요가 있다.

있는가? 세입에 맞게 세출을 집행하였는가? 혹은 예산집행을 계획대로 하고 있는가? 등 계획을 예산에 제대로 반영하는지 또는 세입을 정확하게 예측하는지, 지출계획을 제대로 집행하는지를 분석하였다.

**표 4-5. 연도별 재정분석 영역의 변화**

연도	분석 영역	지표 수		
		계	계획성	투명성 책임성
1998~2004	건전성(자주성, 안정성), 효율성(생산성, 노력성)	10	-	-
2005~2007	세입관리, 세출관리, 재정운영, 채무관리, 재정투명성, 국가정책이행	30	-	2
2008	안정성, 건전성, 효율성, 계획성	16	4개	-
2009	안정성, 성장성, 생산성, 계획성	13	2개	-
2010~2012	건전성, 효율성, 계획성	20	4개	-
2013~2014	건전성, 효율성, 재정운영노력	25	-	-
2015	건전성, 효율성, 정부정책이행	23	-	-
2016~2019	건전성, 효율성, 책임성	28~23 <sup>1</sup>	-	5~1 <sup>2</sup>

주. 1. 2016년 28개, 2017~2018년 22개, 2019년 13개의 분석지표를 사용하였다.

2. 2016년 5개, 2017~2018년 3개, 2019년 1개의 분석지표를 사용하였다.

자료: 행정안전부·한국지방행정연구원, 지방재정 종합보고서, 각 연도 참조

**표 4-6. 계획성 분석지표의 지표 산식**

연도	지표 의미
중기재정계획반영비율	중기지방재정계획의 사업비 대비 최종예산 반영액 비율로 측정
투자심사사업예산편성비율	투자심사 받은 사업의 예산편성 계획액 대비 예산편성 실적액의 비율로 측정
세입예산반영비율	세입결산액 대비 최종예산액의 비율로 측정
세입세출충당비율	세입결산액 대비 세출소요액(세출결산+이월+국도비집행잔액 및 미부담액 + 지방채미상환액)의 비율로 측정

연도	지표 의미
예산집행률	예산현액 대비 세출결산의 비율로 측정
정책사업투자비비율	정책사업비결산액 대비 투자지출의 비율로 측정

자료: 행정안전부·한국지방행정연구원, 지방재정분석 편람, 2008도~2012년도

지방재정의 정치·경제·사회의 구조적 변화와 불확실성이 증가하고 있기 때문에 지방재정의 계획성이 중요시되고 있다. 계획성은 중장기적인 정책 및 사업계획을 재정운영과 연계할수록 현행 중기지방재정계획과 단년도 예산과의 연계성을 높여야 한다. 단년도의 경우 자체세입, 특히 지방세수입의 보다 정확한 예측으로 지출계획을 수립해야 하며, 수립된 지출계획은 이원이나 불용을 최소화할 수 있도록 하여 재정계획이나 재정집행의 계획성을 높여야 한다.

지방자치단체의 계획성을 분석할 수 있는 지표와 방법은 다음과 같다. 여기에서 제시한 지표는 사업이나 재정계획과 예산편성 차원의 계획성, 예산편성과정에서의 세입계획성, 편성예산의 집행계획성에 중점을 두어 제시해 보면 다음과 같다.

**표 4-7. 계획성 분석 가능지표**

분석 분야	분석지표	지표 의미
		산식
재정 계획 제고	중기재정계획반영 비율	중기지방재정계획과 예산과의 연계성 분석
		$\frac{\text{최종예산 정책사업비}}{\text{중기지방재정계획상의 사업비}} \times 100$
	투자심사사업예산 편성비율	투자사업의 예산계획과 실제 편성과의 연계성 분석
		$\frac{\text{전년도 투자심사를 받은 사업의 금년도 실제 예산편성액}}{\text{전년도 투자심사를 받은 사업의 금년도 예산편성 계획액}} \times 100$

분석 분야	분석지표	지표 의미
		산식
세입 예측 제고	세입예반영비율	당초예산의 계획성 및 예측성 분석
		$\frac{\text{세입예산액}}{\text{세입결산액}-\text{전년도이월액}} \times 100$ ※ 세입예산은 당초예산 기준
	세수오차비율	지방세 수입의 예측과 당초예산에의 반영 정도 분석
		$\frac{\text{지방세 당초예산액}}{\text{지방세 결산액(혹은 최종예산액)}} \times 100$
예산 집행 제고	예산집행률	예산편성 및 예산집행의 계획성 분석
		$\frac{\text{세출결산액}}{\text{예산현액}} \times 100$
	이월·불용액	예산편성 및 집행의 계획성 분석
		$\frac{\text{이월액 및 불용액}}{\text{예산현액}} \times 100$ ※ 이월은 사고이월만 해당함

### 3. 재정투명성·책임성 보완

투명성의 경우 2005~2007년 동안 지방자치단체의 재정운영 및 예산편성과정의 투명성을 확보하기 위해 재정정보공시의 적정성과 예산편성운영의 투명성의 2개 지표를 분석하였다. 전자는 지방재정법의 지방재정공시제도의 충실한 이행 여부를 분석하였으며, 후자는 예산편성과정에서의 주민의견수렴 및 주민제안사업의 반영 여부 등 예산편성과정상에서의 주민참여 정도를 분석하였다.

책임성은 2016~2019년 동안 분석하였는데, 재정법령 등의 준수여부<sup>49)</sup>인 지방자치단체

49) 재난관리기금전출, 지역상생발전기금 확대 여부

의 법적 책무의 이행 여부를 분석하였으며, 지방재정공시의 경우 공시의 다양성 및 주민이 쉽게 이해할 수 있도록 공시하는가의 노력을 분석하였다.

재정투명성과 재정책임성 분석의 특징을 보면 다음과 같다. 재정운영의 주민 공개와 예산편성 과정에서의 주민참여는 투명성 지표로 하였으며, 책임성은 지방재정 운영 관련 법령 준수를 기본으로 하여 투명성을 분석하지 않는 경우 재정운영의 주민 공개를 책임성의 영역에 포함하여 분석하였다.

향후 앞서 살펴본 바와 같이 지방재정의 운영은 정치·경제·사회적 변화의 특성에 의한 지방재정의 구조적 변화에 대응하고 자연 및 사회재난 등에 대응해야 하는 불확실성하에서 운영될 수 있기 때문에 지방재정분석에서는 이를 반영하여 재정투명성과 책임성 분석의 보완이 필요하다.

우선, 재정투명성 분석은 지방재정 공시와 예산편성 단계 등의 주민참여를 분석할 필요가 있다. 지방재정공시의 분석은 특히 재정운영의 계획이나 결과에 대한 접근 용이성이나 주민이해도를 높이는 노력에 대한 분석이 이루어져야 한다. 지방재정공시의 경우 일정한 수치로 나타나는 것이 아니기 때문에 계량적 지표로 개발하기는 용이하지 않지만 체크리스트에 의한 계량화로 분석이 가능하다. 반면 예산에의 주민참여는 계량적 분석이 가능하다. 현재 지방재정의 환경 변화 중의 하나가 예산과정에서의 주민참여이며, 지방자치단체나 주민들의 관심도가 높아지고 있다. 다양한 지방재정 환경변화에 대응하기 위해서는 주민과의 소통과 주민참여에 의한 재정운영이 필요하다. 현재 주민참여예산은 행정안전부 분류에 의하면 공모사업, 공모 외 주민제안사업, 일반제안사업, 주민자치회 등을 활용한 자치계획형사업의 4가지로 분류하고 있으며, 지방자치단체에서도 분류하여 집계하고 있다. 지방자치단체의 주민참여예산은 지역의 특성 등을 반영하여 4가지 사업 중 혼합해 시행하고 있다. 재정분석에서는 4가지의 유형에 대하여 최종예산을 대비해 가중치를 두어 산출하면 계량 확대가 가능하다.

다음으로 재정책임성의 분석은 지방재정법 등의 법령 준수를 근간으로 하고 있으나 이보다는 납세자인 주민에 대한 책임성을 분석해야 옳은 방향이다. 주민에 대한 책임성은 예산낭비를 줄이고 주민이 원하는 재정투자를 하고 재정투자의 효과를 높이는 것이라고 볼 수 있다. 향후 재정책임성의 분석은 법령 준수보다는 재정투자의 성과를 분석하는 방향

으로 나가야 할 것이다. 그 방법의 하나가 재정성과를 측정하여 분석하는 것이다. 하지만 재정성과 측정은 그 방법의 개발이 용이하지 않기 때문에 중·장기적으로 그 방안을 검토해야 한다.

#### 4. 재정분석 다원화를 위한 중·장기적 방안

첫째, 향후 지방재정분석에서는 매년 혹은 주기적으로 재정성과를 측정하여 발표하고 재정분석의 재정성과 영역에 포함하여 분석할 필요가 있다. 우리나라 지방재정 운영의 목표를 보면 처음에는 재정건전성을 중시했으며, 다음으로 재정건전성 및 재정효율성을 중시해 왔다. 재정운영이 목표로 하는 다음 단계 또는 최종 단계는 재정투자에 대한 성과의 극대화이다. 현재 또는 향후에 지방재정이 궁극적으로 추구하는 것은 재정성과를 높이는 것이다. 더욱이 지방재정의 환경이 부정적으로 진행되기 때문에 한정된 재원으로 성과를 높여 나가는 것은 바람직한 재정운영이다. 향후 지방재정분석에서는 분석의 다원적인 측면에서 재정성과 측정의 한 방편으로 매년 재정투입에 대한 주민만족도 조사를 할 필요가 있다. 방법은 지방자치단체 재정운영 전반에 대하여 지역주민들에게 설문을 하거나 특정사업을 선정하여 주민만족도를 조사하는 방법이 있을 수 있다.<sup>50)</sup>

둘째, 지방자치단체의 재정건전성지수 및 재정위험대응지수를 마련하여 지속적으로 그 경향을 모니터링할 필요가 있다. 지방재정 환경 변화에 따라 지방세입의 증가는 한계에 직면하고 있는 반면 사회복지수요의 증가에 따른 복지지출 증가로 재정의 경직성이 증가하고 있다. 지방자치단체에 따라서는 느슨해진 지방채발행제도로 인하여 지방채무가 빠르게 증가할 수도 있다. 이에 더하여 지방재정 환경의 불확실성이 나타나는 경향도 있다. 지방재정운영은 환경변화에 탄력적으로 운영되다 보면 예기치 않게 재정건전성이 악화될 수도 있다. 향후 지방재정분석의 다원화를 위해 지방자치단체별 재정건전성지수를 개발할 필요가 있다. 재정건전성지수는 시작연도를 기준으로 하여 그 높고 낮음으로 지방자치단체

50) 2006~2007년에는 지방자치단체의 행사·축제에 대하여 주민만족도를 조사하여 발표한 사례가 있다. 이 만족도 지수를 재정성과로 보아도 될 것이다.

의 재정건전성 경향을 판별할 수 있을 것이다. 예를 들면, 재정건전성지수는 세입(지방세수입), 세출(사회복지지출), 지방채무(채무총액)를 기준으로 가중치를 두어 산출할 수 있다.

지방자치단체별 재정건전성지수의 구성요소는,

- 1안: 지방세증가율(30%), 사회복지지출증가율(30%), 지방채무증가율(40%)
- 2안: 지방세비중(30%), 사회복지지출비중(30%), 예산대비채무비중(40%)

뿐만 아니라 재정위험대응지수도 개발하여 지속적으로 관리할 필요가 있다. 이는 2019년 말부터 시작된 코로나19와 같은 전염병의 유행에 따른 사회재난은 물론 자연재해, 지역의 사회적 재난에 대응할 준비가 되어 있는가를 보는 측면이 있다. 지방재정의 불확실성이 증가하고 있는 상황에서 재정위험대응지수 산출과 같은 재정분석의 다원화가 필요하다. 불확실성에 대응하는 재정위험대응지수 산출에는 예비비, 재난관리기금 및 재해구호기금, 재정안정화기금 등을 어느 정도 마련하고 있는가를 보는 것이다.

지방자치단체별 재정위험대응지수는,

- $(\text{예비비} + \text{재난관리기금} + \text{재해구호기금} + \text{재정안정화기금}) / \text{일반재원} \times 100(\%)$

셋째, 재정분석결과가 실제 집행부의 예산편성 및 의회의 예산심의과정에 활용될 수 있도록 재정분석의 순기를 앞당겨 조정할 필요가 있다. 지방재정분석의 자료는 전년도 결산자료에 근거하여 분석되지만, 현재 결산자료는 5월 말까지 작성되어 의회에 제출되고 의회의 상반기 정례회에서 승인된다. 이러다 보니 재정분석의 최종 결과는 9월 이후가 되어 다음연도 예산편성 및 예산심의에 충분히 활용되기 어려운 점이 있다. 재정분석이 9월부터 시작되는 예산편성 및 예산심의에 활용되기 위해서는 재정분석의 결과가 7월 말까지 산출되어 지방자치단체에서 검토되어야 한다. 이를 위해서는 의회 승인 전의 결산서를 기초로 재정분석을 시행해야 하며, 재정분석 기간이 3개월 정도 소요된다고 가정하면 4월 말까지 결산서가 작성되어야 한다. 중장기적으로 결산서 작성 순기를 조정하여 지방재정분석이 예산편성 및 예산 심의에 활용될 수 있도록 해야 한다.



## 제4절 재정위기관리제도의 지역 맞춤형 및 제도 간 연계 운영

### 1. 지방재정 위험관리의 보수적 운영 필요

현재 지방재정위기관리를 위한 핵심제도는 2011년 말부터 운영되어 온 ‘지방재정위기 사전경보시스템’의 시행이다.<sup>51)</sup> 이 제도는 재정수지, 채무 및 공기업 부채, 자금 유동성 관련 6개 지표를 분기별로 모든 지방자치단체를 대상으로 모니터링하여 법령에서 정하는 일정을 초과하는 경우 재정건전화계획 수립·이행의 법적 조치가 따른다. 재정위기관리제도는 지방재정위기 상황을 사전에 예방하기 위한 목적으로 운영된다.

향후의 지방재정 상황은 저성장·경기침체로 인한 세입 증대의 한계, 저출산·고령사회 및 사회안전망 확대에 따른 사회복지지출 증가로 자원부족과 함께 재정운영의 경직성이 증가될 것이다. 반면 지방의 재정분권 확대에 따라 재정운영의 자율성이 증가하고 특히 차입재정의 활용이 증가될 것이다. 지방재정운영에 있어 지방채 발행에 대한 부정적 인식도 전환되어 지방자치단체의 자율적 발행권이 확대되고 있다. 지방자치단체의 재정적 한계에서는 지방채의 자율적 발행이 허용되어야 한다. 이에 더하여 코로나19 발생 등의 불확실성이 지방재정 환경에 직면하고 있다. 이러한 불확실성은 지방자치단체의 지방채 활용을 증가시킬 요인으로 작용할 수 있다. 하지만 지방자치단체의 지방채 활용도 지방재정의 건전성을 위협하지 않는 범위에서 활용되어야 한다. 이러한 점에서 지방재정위기관리제도는 어느 정도 보수적으로 운영될 필요가 있다.

반면, 지방재정위기 사전경보시스템 운영 규정에 따르면 그동안 「주의」 및 「심각」 기준이 모든 지방자치단체에 동일하게 적용되고 있다. 하지만, 지방자치단체는 경제력 및 재정력의 차이가 있으며 지방채 발행의 수요가 다르다. 재정력이 높고 지방채 발행 수요가 많은 지역은 기준을 상향조정하여 지방자치단체별 맞춤형의 재정위기 관리가 필요하다.

한편, 지방재정위기관리제도를 넓게 보면 지방재정분석제도 또한 재정위기관리 체계의 일환이다. 지방재정위기 사전경보시스템의 운영이 시행되기 전까지는 지방재정분석·진단

51) 2011.3.8. 지방재정법 제55조의2로 신설되어 도입되었으며, 2011.9.6. 지방재정법 시행령 66조의2로 구체화되었으며, 2011.10.12. 지방재정위기 사전경보시스템 운영 규정(행정안전부 훈령 20198호)으로 전반적인 운영 시스템이 마련되었다.

제도의 운영에서 그 역할을 수행하였다. 별도의 지방재정위기 사전경보시스템이 운영되면 서부터 지방재정분석·진단제도 운영에서 재정진단 기능이 상실되고 재정분석 중심으로 운영되고 있다. 이러한 점에서 지방분석제도 운영과 지방재정위기 사전경보시스템 운영 간에는 상호 밀접하게 연계되어 운영될 필요가 있다.

## 2. 지방재정위기 사전경보시스템의 지역 맞춤형 운영

지방재정위기 사전경보시스템의 맞춤형 운영이란 모니터링 기준의 획일적 적용보다는 지방자치단체의 재정력이나 상황을 고려하여 기준을 상향조정하거나 지방자치단체의 경제 혹은 재정상황을 고려하여 기준을 탄력적으로 적용하자는 것이다.

우선, 현재 재정위기 사전경보시스템의 운영에서 기준의 조정이 가능한 것은 분기별 모니터링 시점에서 총예산 대비 지방채무잔액의 비율로 표시하는 예산대비채무비율 지표이다. 예산대비채무비율 지표는 현재 20%를 초과하면 재정위기 「주의」 단체, 40%를 초과하면 재정위기 「심각」 단체로 지정하고 있다. 지방자치단체에 따라서는 지방채 발행의 수요가 있음에도 불구하고 예산대비채무비율의 20%가 되면 주의단체로 지정될 수 있기 때문에 필요한 재정투자를 하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 이를 해소할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다.

첫째, 예산대비채무비율의 「주의」 기준만 5% 범위 이내에서 상향 조정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 예를 들면, 어떤 지방자치단체가 현재의 지방채무가 1조 원일 경우 예산대비채무비율이 20%를 초과할 경우 5%의 상향 조정이기 때문에 현재 채무의 1/4 정도 증가시킬 수 있어 1조 2,500억 원일 때 예산대비채무비율이 25%를 초과하게 된다. 지방채 발행의 자율성을 부여한 변화에 대응하여 재정력이 충분한 경우 지역발전과 주민복지 증진을 위해 이 정도의 상향 조정은 필요하다.

둘째, 예산대비채무비율의 「주의」 기준을 상향 조정한다면 어떤 지방자치단체를 대상으로 할 것인가를 결정하는 것이 중요하다. 이 경우 유형별 기준에 의해 광역자치단체나 100만 명 이상 도시를 대상으로 결정하는 것은 재정력을 기준으로 사용하는 대신에 지방

자치단체 계층이나 종류로 하는 것이기 때문에 타당성이 적을 수 있으며, 이 중에는 재정력이 취약한 자치단체도 있어 합리적이지 못하다. 재정력을 기준으로 한다면 재정수요 대비 재정수입의 대비로 산출되는 '재정력지수'를 활용하는 것이 가장 합리적이다. 다만 재정력지수 기준을 1 이상으로 할 것인지 혹은 0.9, 0.8, 0.7로 할 것인지는 보다 정밀한 분석이 필요하지만, 우선은 재정력지수 1 이상을 검토할 수 있을 것이다. 단년도의 재정력 지수는 변동성이 있기 때문에 현 연도를 포함하여 3년 평균값을 사용할 수도 있다.

**표 4-8. 2020년 기준 재정력지수 분포(0.7 이상)**

	광역단체	기초단체
1 이상	2(서울, 경기)	2(성남, 화성)
1 미만~0.9 이상	1(세종)	3(부천, 하남, 용인)
0.9 미만~0.8 이상	1(인천)	2(과천, 시흥)
0.8 미만~0.7 이상	3(부산, 울산, 경남)	6(안양, 과천, 평택, 의왕, 이천, 김포)

다음으로 지역의 경제·사회변화의 부정적 영향이 크고 사회복지지출이 크게 증가하는 경우 예산대비채무비율의 「주의」 기준을 하향 조정하여 적용하고 이 기준을 초과하는 경우 지방자치단체의 자체적인 재정건전화계획 수립·시행과 병행하여 중앙정부의 행·재정적 지원이 동시에 이루어질 필요가 있다. 지역의 인구가 감소하고 지역경제가 침체되어 지방세수입 등 자체세입이 감소하는 반면 사회복지비지출이 증가하여 이미 재정운영의 경직성이 크게 진행되고 있는 지방자치단체에 대해서는 예산대비채무비율 20%의 「주의」 기준을 5% 정도 하향 조정하여 15% 정도에서 「주의」 기준을 운영하는 방안도 검토할 필요가 있다.

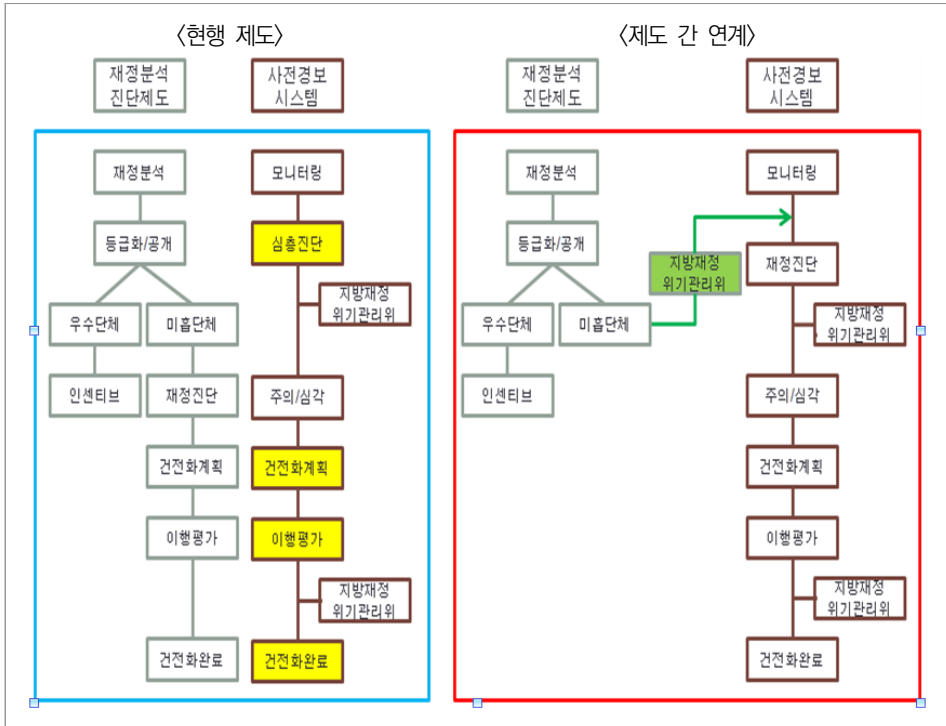
지방재정 환경이 구조적으로 변화되고 불확실성이 증가하는 상황에서는 지방재정위기 관리제도의 운영은 지역의 여건과 환경변화에 맞춤형으로 대응하여 운영할 필요가 있을 것이다.

### 3. 지방재정분석과 연계시스템 구축

지방재정위기관리 시스템은 지방재정분석·진단제도와 재정위기 사전경보시스템으로 구분되어 운영되어 왔다. 양 제도는 재정진단 이후의 프로세스가 독립적으로 운영되어 왔다. 지방재정분석·진단제도에서는 전 지방자치단체를 대상으로 재정지표를 분석하여 재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어지는 자치단체를 대상으로 정밀 재정진단 후 재정건전화계획의 수립·시행 등의 조치가 이루어진다. 반면 재정위기 사전경보시스템의 운영에서는 이와는 별도로 6개의 모니터링 지표로 일정 기준치를 초과할 경우 심층진단을 하여 재정건전화계획 수립·시행의 조치가 이루어진다. 재정진단 자치단체를 선정하는 기준은 다르지만 선정된 자치단체에 대한 심층진단을 포함한 이후의 과정이 유사하게 진행되어 양 제도가 이원화로 운영되어 왔다. 다만 재정분석을 기초로 하는 재정진단 및 이후의 과정은 재정위기 사전경보시스템의 운영으로 약화되어 있다. 또한 재정위기 사전경보시스템의 운영 결과 최근 몇 년 동안은 재정위험이 표출된 자치단체가 나타나지 않아 심층진단이 시행되지 않았다. 지방자치단체에 대한 심층진단이 이루어지지 않은 것은 다행스러운 현상이지만 그동안 지방채 사용에 대한 통제가 강하게 작용하였으며, 저성장하에서 수입증가에 한계가 있었지만 재정운영의 건전성 유지를 중요시하였기 때문으로 본다.

하지만 정치·경제·사회의 부정적 환경변화와 불확실성이 커지는 재정 환경에서는 지방자치단체에 따라서는 재정운영을 하다 보면 재정위험이 표출될 수도 있다. 이러한 상황을 고려하여 지방재정분석·진단제도와 재정위기 사전경보시스템 제도를 그대로 유지한 채 재정진단 및 이후의 프로세스를 연계·통합하여 운영할 필요가 있다. 지방재정분석·진단제도와 재정위기 사전경보시스템의 운영은 각각 현행대로 유지하고 각 제도에서 재정진단 후보단체가 선정되면 이를 통합하여 재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 재정진단단체를 선정해 재정진단을 포함한 이후의 과정을 일원적으로 연계·통합하여 운영해야 한다(〈그림 4-3〉). 즉, 전년도 결산자료에 의한 재정분석의 결과와 현 연도의 분기별 모니터링 결과를 연계하여 재정진단단체를 선정하는 방식이다.

그림 4-3. 지방재정위기관리제도의 연계·통합 방안



주: 본 제안은 2016년도부터 제안하였지만 아직 시행되지 않고 있다(한국지방행정연구원, 2016: 70)

지방재정분석·진단제도와 재정위기 사전경보시스템의 연계를 위해서는 측정 목적이 유사한 재정지표는 명칭 및 산출방식이 동일해야 한다. 현행 재정위기 사전경보시스템 재정지표를 기준으로 볼 때 재정분석지표와 유사한 것은 통합재정수지적자비율, 예산대비채무비율, 지방세징수율, 공기업부채비율의 4개 지표이다.

통합재정수지비율의 경우 재정분석에서는 흑·적자 관계없이 지표값을 분석하지만, 재정위기 사전경보시스템에서는 적자의 정도를 보기 때문에 통합재정수지적자비율로 사용하고 있다. 지표값은 동일한 자료로 동일한 산출방식에 의해 산정된 값이다. 재정위기 사전경보시스템의 통합재정수지적자비율을 통합재정수지비율로 하고 모니터링 기준을 「주의」와 「심각」 기준을 각각 -20%, -40%로 하여 명칭을 동일하게 사용할 필요가 있다.

예산대비채무비율은 재정위기 사전경보시스템에서 사용하는 지표로, 재정분석의 유사 지표는 관리채무비율이다. 양 제도의 채무범위는 지방채, 보증채무이행책임액, BTL의 부담액 중 순지방비 부담총액, 채무부담행위액으로 동일하다. 또한 재정의 범위도 일반회계, 특별회계 및 기금까지 동일하다. 다만, 재정분석에서는 결산(세입) 대비 채무비율이며, 재정위기 사전경보시스템에서는 분기별로 모니터링하기 때문에 분기별 예산(세입) 대비 채무비율이다. 동일한 채무비율은 산출시점을 달리한다고 하여, 한 제도에서는 관리채무비율로 다른 제도에서는 예산대비채무비율로 명칭을 사용하기 때문에 혼란을 가져올 수 있어 '채무비율'로 일치시킬 필요가 있다. 다만, 채무비율의 산출자료가 재정분석에서는 결산자료로, 재정위기 사전경보시스템에서는 현 연도 분기별 자료임을 별도로 명기할 필요가 있다.

공기업부채비율의 경우 양 제도에서 동일한 명칭을 사용하지만, 산출방식의 용어 사용이 달라 혼란을 야기하고 있다. 공기업부채비율은 순자산 대비 부채의 비율이지만, 재정분석에서 순자산을 자기자본으로 표기하고 있다. 지방자치단체의 재무보고서를 보면 재정상태표에 자산, 부채, 순자산으로 표기되어 있어 재정분석의 자기자본을 순자산으로 변경해야 한다. 순자산과 자기자본은 동일한 것으로 재무제표의 재정상태표의 기준인 순자산으로 통일하는 것이 합리적이다.

## 제5절 불확실성을 대비한 제도 개선

지방재정의 운영에 영향을 미치는 정치·경제·사회적 환경변화는 예측 가능한 구조적 변화로 환경변화에 대응하여 재정운영 및 재정관리를 할 수 있다. 반면 2019년 하반기부터 발생되어 지속되는 코로나19와 같은 전염병은 예측할 수 없는 것으로 경제 및 사회 전반에 영향을 미치며 그 결과 지방재정의 수입과 지출에 지대한 영향을 미치고 있다. 전염병이나 질병 등은 일반적인 환경변화와는 전혀 다른 양상으로 나타난다. 이제 지방재정의 환경변화 요소로 코로나19의 발생과 같은 불확실성이 자리잡고 있다.

전염병의 유행과 같은 사회적 재난 등의 불확실성에 대응하기 위해서는 이에 상응하는 지방재정 운영과 재정관리제도를 사전에 준비하고 있어야 한다. 기존의 지방재정 운영 및 관리제도에 불확실성을 고려한 제도 개선 및 제도 신설 등의 조치가 있어야 한다.

### 1. 불확실성을 고려한 지방채 발행 관리

2020년 기준으로 모든 지방자치단체의 지방채 발행은 경상일반재원(채무잔액, BTL 임차료, 우발채무 50% 제외)의 10%까지 지방자치단체장이 한도액(기본 한도액)을 설정하여 스스로 발행할 수 있다.<sup>52)</sup> 이외 별도 한도액으로 지역개발채권·도시철도채권 발행액, 차환액, 지역일자리사업 및 장기미집행도시계획시설 보상을 위한 지방채 발행은 가능하다.

이러한 지방채 발행의 범위와 확대는 특히 2020년부터 시행되었는데 지방재정 환경변화에 대응하기 위한 것이다. 지방재정 환경변화의 예측 가능성이 있기 때문에 지방채발행 제도를 개선하였다.

최근 지방재정 환경변화의 요소로 코로나19와 같은 전염병의 발생은 예측하기 어렵다. 지방재정 환경변화의 요소로 불확실성이 나타났으며, 이는 사회 전반에 영향을 미치는 사회재난이 되었다. 코로나19와 같은 전염병은 언택트(Untact) 사회 변화를 더욱 촉진하여

52) 특·광역시와 50만 명 이상 특례 도시는 기본 한도액(경상일반재원의 10%)의 10%를 추가하여 발행할 수 있다.

대면 경제활동의 위축으로 지방재정수입의 감소를 가져오고 전염병 대응 및 치료 등을 위한 예측하지 못한 재정지출을 수반한다. 이러한 상황에서 재원조달 방법은 기존 사업의 구조조정 외에는 지방채를 발행하여 조달할 수밖에 없다. 하지만 코로나19 대응과 같은 정상적 지출이나 소비적 지출은 지방채 발행의 대상이 아니다.

자연재해와 같은 자연재난은 재해복구 사업이기 때문에 사업추진을 위해 지방채 발행이 가능하다. 코로나19와 같은 사회적 재난은 대규모이지만 정상적 지출이 대부분이기 때문에 현재의 제도하에서는 지방채 발행으로 이에 대응하기 어려운 점이 있다.

코로나19와 전염병과 같은 사회적 재난의 경우 비록 정상적 지출이지만 사회적 재난 극복을 위해 충당되는 경우에는 지방채 발행을 허용할 필요가 있으며, 이는 예측할 수 없는 불확실성하에서 발생하기 때문에 별도 한도액으로 인정할 필요가 있다. 사회적 재난과 같은 경우 정상적 지출에도 지방채를 발행할 수 있다는 패러다임의 전환이 필요하다.

지방자치단체에 따라서는 지방채 발행의 기본 한도액의 범위 밖에서 코로나19 대응과 같은 국가재난 사태(예, 코로나19 등의 전염병)에 대응하여 지방채를 발행할 수밖에 없는 경우를 대비하여 지방채 발행의 지역별 맞춤형 관리를 위해 별도 한도액을 추가할 필요가 있다.

**표 4-9. 지방채발행제도의 개선**

구 분	시·도, 인구 100만 명 이상의 대도시	시군구
기본 한도액(A)	[경상일반재원 - (채무잔액 + BTL 임차료 + 우발채무 50%)] × 10%	
대도시 특례	기본 한도액의 10% 추가	
별도 한도액(B)	지역개발채권·도시철도채권 발행액 + 차환액 + 지역일자리사업 + 장기미집행 도시계획시설 + <b>국가재난사태 대응(예, 코로나19 등 전염병 추가)</b>	



## 2. 사회적 재난을 고려한 기금제도 운영 보완

지방자치단체가 운영하고 있는 기금 중에 재난발생 시 지출할 수 있는 기금은 재난관리 기금과 재정안전화기금을 들 수 있다. 재난관리기금은 법정 의무적 기금으로 모든 지방자치단체에서 운영해야 하며, 재정안전화기금의 임의적 기금으로 지방자치단체의 조례로 설치하여 운영할 수 있다.

재난관리기금은 그 사용 용도가 자연재해의 복구 및 예방에 사용되는 기금이며, 응급 복구 외 재난관련 법령에 따른 재난 및 안전관리 사업 계획에 반영되지 않은 사항에는 지출할 수 없도록 되어 있다. 재난관리기금은 자연재해 중심으로 운영되는 기금으로 코로나19와 같은 사회재난에 대응하는 용도로 사용하는 데 제한이 있다. 코로나19와 같은 전염병은 예측할 수 없는 상황에서 발생하고 그 영향이 사회 전반에 미칠 수 있기 때문에 이에 대응하기 위해서는 재난관리기금을 사용할 수 있어야 한다. 앞으로 재난관리기금의 사용을 자연재난뿐만 아니라 전염병과 같은 사회재난에도 사용할 수 있어야 하며, 그러기 위해서는 재난관리기금의 확대도 필요하다.

재정안전화기금은 2016년부터 지방자치단체에서 설치하기 시작하여 2019년 말 현재 101개의 지방자치단체에서 설치하여 운영하였다. 2019년 전국의 재정안전화기금 지출액은 5조 5,719억 원이며, 광역단체의 지출이 6,604억 원(11.9%), 기초자치단체의 지출이 4조 9,115억 원(88.1%)이다.<sup>53)</sup>

재정안전화기금의 재원은 지방세와 순세계잉여금에서 충당한다. 지방세는 당해 연도 세입 증가율이 직전 3년의 지방세 증가율보다 20% 이상 높을 때 적립하며, 순세계잉여금은 직전 3년 평균 금액의 1.2배 이상일 때 적립한다. 이러한 적립요건을 충족하면 적립 가능 금액 중 지방세 10%나 순세계잉여금 20%를 적립하고 있다. 사용용도는 해당 연도 ① 세입 중 지방세, 세외수입, 지방교부세의 합계 금액이 해당 연도 최근 3년 평균금액보다 감소한 경우 부족한 재원으로 충당, ② 대규모 재난 및 재해의 발생, 지역경제 상황의 현저한 악화 등으로 기금 사용의 필요성이 인정되는 경비, ③ 지방채 원리금 상환, ④ 긴급

53) 2019 회계연도 지방재정 분석(기금성과분석 자료) 참조

한 대규모 사업을 실시할 필요가 있다고 인정되는 경우 등이다. 코로나19와 같은 사회재난을 대비하여 모든 지방자치단체는 재정안정화기금을 설치할 필요가 있다.

재난관리기금이나 재정안정화기금은 예기치 못한 재난에 대비하기 위하여 적립금의 일정부분은 항상 유지되도록 할 필요가 있다.<sup>54)</sup>

---

54) 경기도의 경우 재정안정화기금은 전년도 말 기준으로 적립금의 70%를 초과하여 사용할 수 없도록 하고 있다.

한국지방행정연구원

KRILA

5

# 요약 및 정책건의

제1절 요약

제2절 정책건의



## 제5장

## 요약 및 정책건의

## 제1절 요약

지방재정을 둘러싼 다양한 환경변화가 발생하고 또한 진행되고 있다. 급격한 지방재정 환경변화에 따른 지방자치단체들의 재정운영상의 위험(재정절벽)을 방지하고 재정운영 지속가능성을 제고하기 위해 지방재정관리제도의 개선이 요구되고 있다. 경제여건 등 다양한 사회·경제적 환경변화에 따라 지방재정의 대·내외적인 변동성이 증가하고 있는 현 상황에서 지방자치단체는 재정 환경 변화에 대한 대응 필요성이 대두되고, 이에 관련된 변화를 반영한 지방재정관리제도상의 다양한 대응 및 변화가 필요하다. 급변하는 지방재정의 환경변화는 지방자치단체의 재정운영에 다양하게 영향을 주는 동시에 재정위험 요소들이 발생할 수 있어, 재정위험 요소에 대한 검토 및 제도운영상의 대응이 필요하다. 재정분권의 추진으로 지방자치단체는 재정자율성이 확대되지만, 사회·경제적 지방재정의 환경변화는 재정위험 요소를 발생시킬 수 있기 때문에 지방자치단체의 재정책임성, 재정계획성 강화 측면에서 지속적인 모니터링이 필요하다. 따라서 지방자치단체에 대한 재정관리제도 개선의 필요성이 증가하고 있다고 할 수 있다.

본 연구는 지방재정 운용의 환경변화에 대한 이해를 높이고, 이러한 재정 환경 변화에 대한 능동적인 대응을 위해 지방재정 환경변화 상황을 반영한 지방자치단체의 재정운용 방향과 지방재정관리제도 개선방안의 도출을 주요 목적으로 하고 있다. 본 연구에서 핵심으로 다루고자 하는 지방재정관리제도는 현행 지방재정의 환경변화에 따른 개선 필요성을 검토하고 이와 관련된 주요 제도들을 중심으로 개선방향을 제시하고자 하였다.

지방재정 환경변화의 어떤 주요 요인이 존재하는지 확인해보기 위해 전문가 패널을 통한 델파이 분석 방식을 사용하였다. 사회 메커니즘 분류 또는 영역에 따라 사회·경제·정치(정책)적 변화 속에서 지방자치단체의 재정운영에 영향을 주는 주요 변화 요소에 대해

1) 인구·사회적 변화요인, 2) 경제적 변화요인, 3) 정치·정책적 변화요인, 4) 불확실성의 증대요인 등으로 구분하여 발굴하고 검토하였다. 또한 각 영역별로 도출된 주요 요인들 중에서 제시된 요인들에 대한 중요도 확인을 위한 검토 방식으로써 AHP 분석 방식을 사용하여 분야별 주요 요소들의 우선순위를 검토해 제시하였다.

인구·사회적 변화 측면에서 대표적인 사례로 인구감소(인구소멸 지역 발생 등)와 인구구조 변화에 의한 급속한 고령화 및 저출산 등이 사회현상으로 익숙해져 있다. 지방자치단체들의 인구감소현상은 세입(지방세) 증가율을 감소 내지는 둔화시키고, 세출 측면에서는 사회복지비 지출 등의 급증으로 세출 증가율이 폭증하는 경우를 발생시킨다. 이외에도 1인 가구 증가, 언택트 현상 등이 주요 요소로 제시되고 있다.

경제적 변화 측면에서 한국은행은 최근 경제성장률을 2019년 2.0%, 2020년 2.3%의 잠재성장률(2019~2020년 2.5~2.6%)로 전망되고 있다. 특히 주원인으로, 고령화로 인한 경제활동인구 감소(노동력 감소) 및 저축 감소를 제시하고 있다. KDI에서는 잠재성장률의 추세적 하락 현상이 지속되어 2020~2030년에는 2%대로 심화될 우려가 있다는 저성장 시대의 진입을 전망하고 있으며, 이 또한 낙관론이라는 의견도 나오고 있다. 이러한 국가경제의 저성장 기조는 지방자치단체 및 지역경제의 환경변화, 즉 지방재정의 환경에 조세수입 감소 및 둔화로 만성적 지방재정 압박을 가져올 수 있으며, 사회안전망 확충 등의 사회복지지출의 팽창을 야기할 수 있다.

정치·정책적 변화 측면으로 우리나라는 현재 지방분권·재정분권의 지속적 추진으로 지방자치단체의 행·재정운영의 역할이 증대되고 자율성이 확대되고 있으며, 정부의 확장적 재정정책으로 이를 반영한 지방재정 지출 규모가 확대되고 있다. 우리나라의 재정분권은 지방재정 확대와 각종 재정규율의 완화에 중점을 두고 있기 때문에, 지방자치단체의 재정운영이 그만큼 자유로워질 수 있는 상황이다. 지방재정 규율인 지방재정관리제도의 운영에서도 지방의 권한이 확대되고 있다. 예를 들면, 예산편성에서 업무추진비, 지방의회 경비, 지방보조금 운영, 행사·축제경비 운영 등의 기준이 중앙의 세세한 기준에서 벗어나 포괄적 범위(총액한도)에서 자유롭게 편성될 수 있으며, 지방투자 심사 기준의 상향 조정으로 지방자치단체 자체적으로 심사할 수 있는 범위가 넓어지고, 지방채 발행의 경우도 중앙의 승인에서 협의제로 변경되어 지방채 발행의 자율성도 확대되고 있다. 또한 정부의

확장적 재정정책은 중앙의 이전재원, 특히 국고보조금을 통한 국고보조사업의 확대로 지방재정의 총량이 증가될 것이며 이 과정에서 지방자치단체에서는 지방비부담의 압박이 증가될 것이 예상된다. 추가적으로 지방자치단체들의 장기미집행 도시계획시설 보상, 상수도 관로 개선, 기타 각종 투자사업 등에 대규모 지방채 발행 상황이 발생할 가능성이 높은 것도 고려할 수 있다.

불확실성 증대 측면에서 지방자치단체들은 지역경제 장기침체 및 코로나19와 같은 감염병 사태의 확산 등 과거에 경험하지 못한 새로운 위기상황을 겪고 있다. 감염병 사태와 같은 갑작스런 사회재난 상황과 지역경제침체 장기화 등에 따라 지방재정 운용의 대·내외적인 변동성이 증가하고 있다. 현 상황에서 지방자치단체는 급증하는 일반운영경비에 대한 재원이 부족한 상황이 발생하고 있다. 따라서 급격한 재정운용 환경변화에 대한 대응 필요성이 대두되고 있으며 이에 관련된 변화에 대응하여 지방재정운영의 위험(불확실성)을 낮추고 재정운영의 지속가능성을 제고할 수 있도록 지방재정 환경변화를 반영하여 지방재정관리제도상의 개선이 요구되고 있다.

## 제2절 정책건의

현재 우리나라 지방재정의 환경은 경제적으로는 저성장 및 경기침체로 세입 증가의 한계에 직면하고 있다. 반면 인구·사회학적으로는 저출산·고령화로 인한 사회복지지출이 증가하고 있다. 정치·행정적으로는 지방분권 및 재정분권의 추진으로 중앙의 재정통제가 약화되고 지방의 자율성이 확대됨과 동시에 재정책임성이 강조되고 있다. 이러한 예측 가능한 지방재정 환경의 구조적 변화 외에도 최근에는 코로나19의 발생과 같은 불확실성도 지방재정 운영에 영향을 크게 미치는 지방재정 환경변화의 한 요소가 되었다. 지방재정의 환경 변화에는 긍정적인 것보다 부정적인 것이 많아 지방재정의 재정적 위험도 향후에는 증가될 것으로 보인다.

이러한 상황을 고려해 볼 때 향후 지방재정은 건전하고 효율적이며 재정성과 향상을 위한 운영이 되어야 한다. 이를 위해서는 첫째, 지방재정운영이 보다 계획적이어야 하며, 둘째, 재정위험에 대한 관리가 효과적으로 이루어져야 하며, 셋째, 재정 환경의 불확실성에 대응할 수 있는 기반이 구축되어야 한다.

지방재정관리제도는 넓게 보아 지방재정의 운영과 관련된 모든 제도를 망라할 수 있지만, 본 연구에서 발굴한 지방재정의 환경변화를 우선적으로 반영하여 지방재정 운영이 환경변화에 적절히 대응할 수 있도록 해야 할 제도는 중기지방재정계획, 지방채발행제도, 지방재정분석·진단제도, 지방재정위기관리제도를 우선적으로 고려해 볼 수 있다. 해당 제도 개선을 통해 지방재정의 환경변화를 반영하여 재정운영상에 재정책임성, 재정건전성·효율성을 제고하고 재정운영의 지속가능성 유지를 효과적으로 기대해 볼 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 이들 제도가 제대로 작동되어 지방재정의 운영이 환경변화에 적절히 대응할 수 있도록 부족한 제도는 보완하고 필요한 것은 새로이 도입하는 방향에서 지방재정관리제도의 개선방안을 제시하고자 하였다.

### 1. 중기지방재정계획의 계획력 강화

지방자치단체들을 대상으로 중기지방재정계획의 계획력을 강화시켜야 한다. 지방자치단체 지방세 세수추계의 과소 또는 과대 규모를 적정한 오차범위 수준 내에서 사전에 방지



하고 이를 기반으로 자치단체의 중장기 재정운영에 필요한 계획성을 높이도록 제도적 개선이 필요하다. 첫째, 자치단체들의 세입예측능력 강화가 필요하다. 자치단체별 지역경제의 침체가 장기화되고, 재산세 관련 변동폭이 커지는 상황에서 등 세수추계의 어려움이 제기되고 있다. 더욱이 세수추계에 필요한 정보의 공유가 제한적인 상황에서 자치단체 특성을 반영할 수 있도록 세수추계 방식에 대한 고도화 및 개선이 제기되고 있다. 지방자치단체의 세수추계 개선을 위해 세수추계 전담조직의 구성에 대한 검토가 필요하다. 둘째, 지방자치단체는 재정운영의 불확실성 급증에 따른 운영상의 위험을 전략적으로 대응하기 위해 중기지방재정계획 수립과정에서 시나리오 플래닝의 도입을 고려할 필요가 있다.

## 2. 지방재정분석의 다원화

지방재정분석제도 운영의 다원화가 필요하다. 한편 향후 지방재정의 운영은 기획·계획 기능을 강화하여 제한된 재원을 효율적으로 사용하여 성과를 극대화해야 하며, 재정운영의 투명성과 책임성을 강화해야 한다. 지방재정분석은 지방재정 환경과 재정운영의 변화를 반영하는 다원적인 재정분석이 요구되고 있다. 지방재정의 정치·경제·사회의 구조적 변화와 불확실성이 증가하고 있기 때문에 지방재정의 계획성이 중요시되고 있다. 계획성은 중장기적인 정책 및 사업계획이 재정운영과 연계될수록 현행 중기지방재정계획과 단년도 예산과의 연계성을 높여야 한다. 단년도의 경우 자체세입, 특히 지방세수입의 보다 정확한 예측으로 지출계획을 수립해야 하며, 수립된 지출계획은 이원이나 불용을 최소화할 수 있도록 하여 재정계획이나 재정집행의 계획성을 높여야 한다. 추가적으로 지방자치단체의 재정건전성지수 및 재정위험대응지수를 마련하여 지속적으로 그 경향을 모니터링할 필요가 있다. 마지막으로 재정분석결과가 실제 집행부의 예산편성 및 의회의 예산심의 과정에 활용될 수 있도록 재정분석의 순기를 앞당겨 조정할 필요가 있다.

## 3. 재정위기관리제도의 지역 맞춤형 개선

지방재정위기 사전경보시스템의 맞춤형 운영이란 모니터링 기준의 획일적 적용보다는 지방자치단체의 재정력이나 상황을 고려하여 기준을 상향조정하거나 지방자치단체의 경

제 혹은 재정상황을 고려하여 기준을 탄력적으로 적용할 필요성이 있다. 재정분권의 추진 및 불확실성의 급증 등 지방재정의 환경변화 속에서 지방채 발행의 자율성을 부여한 변화에 대응하여 재정력이 충분한 경우 지방재정 운영상의 필요 발생 시 자치단체의 적극적인 대응을 위해 기준 상향조정이 필요하다.

지방재정위기관리제도는 보수적으로 운영될 필요가 있다. 향후의 지방재정 상황은 저성장·경기침체로 인한 세입 증대의 한계, 저출산·고령사회 및 사회안전망 확대에 따른 사회복지지출 증가로 재원부족과 함께 재정운영의 경직성이 증가될 것이다. 반면 지방의 재정분권 확대에 따라 재정운영의 자율성이 증가하고 특히 차입재정의 활용이 증가될 것이다. 코로나19 발생 등의 불확실성이 지방재정 환경에 직면하고 있다. 불확실성 증대 상황의 발생은 지방자치단체의 지방채 활용을 증가시킬 요인으로 작용할 수 있다. 하지만 지방자치단체의 지방채 활용도 지방재정의 건전성을 위협하지 않는 범위에서 활용되어야 한다. 이러한 점에서 지방재정위기관리제도는 보수적으로 운영될 필요가 있다.

#### 4. 불확실성을 대비한 제도 개선

2019년 12월부터 전 세계적으로 확산이 지속되고 있는 코로나19와 같은 전염병은 발생 가능성에 대한 예측이 매우 어렵다. 경제 및 사회 전반에 영향을 미치며 그 결과 지방재정의 수입과 지출에 지대한 영향을 미치고 있다. 전염병의 유행과 같은 사회적 재난 등의 불확실성에 대응하기 위해서는 이에 상응하는 지방재정 운영과 재정관리제도를 사전에 준비하고 있어야 한다. 기존의 지방재정 운영 및 관리제도의 불확실성을 고려한 제도 개선 및 제도 신설 등의 조치가 있어야 한다. 첫째, 코로나19와 전염병과 같은 사회적 재난의 경우 비록 경상적 지출이지만 사회적 재난 극복을 위해 충당되는 경우에는 지방채 발행을 허용할 필요가 있으며, 이는 예측할 수 없는 불확실성하에서 발생하기 때문에 별도 한도액으로 인정할 필요가 있다. 사회적 재난과 같은 경우 경상적 지출에도 지방채를 발행할 수 있다는 패러다임의 전환이 필요하다. 둘째, 재난관리기금의 사용 용도에 대한 확대가 필요하다. 재난관리기금은 그 사용 용도가 자연재해의 복구 및 예방에 사용되는 기금이며, 응급 복구 외 재난관련 법령에 따른 재난 및 안전관리 사업 계획에 반영되지 않은 사항에

는 지출할 수 없도록 되어 있다. 재난관리기금은 자연재해 중심으로 운영되는 기금으로 코로나19와 같은 사회재난에 대응하는 용도로는 사용할 수 없다. 코로나19와 같은 전염병은 예측할 수 없는 상황에서 발생하고 그 영향이 사회 전반에 영향을 미칠 수 있기 때문에 이에 대응하기 위해서는 재난관리기금을 사용할 수 있어야 한다. 또한 코로나19와 같은 사회재난을 대비하여 모든 지방자치단체는 재정안정화기금을 설치할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강신욱·신영석·이태진 외. (2006). 「사회양극화의 실태와 정책과제」. 한국보건사회연구원.
- 강용주. (2014). 「텔파이 기법의 이해와 적용사례」. 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 관계부처합동. (2018). 「일몰제에 대비한 도시공원 조성 등 장기미집행시설 해소방안」.
- 국무조정실·국무총리비서실. (2018). 「보도자료」(정부, 재정분권 본격화한다). 2018.10.30.
- 국회예산정책처(a). “제21대 국회와 한국경제 전망”, 「NABO briefing」, 제87호.
- 국회예산정책처(b). 2020년 제3회 추가경정예산안 분석, 2020.6 (2020.6.26.)
- 김سن기 외. (2012). 「고령화·저성장시대의 지역발전 투자전략」. 연구보고서 2012-08(제465권). 한국지방행정연구원.
- 김대철. (2020). “코로나19 위기 극복, 지방재정확충이 필요하다”, 「대경CEO BRIEFING」 제613호, 2020.6.16.
- 김채원·오윤식·김현구. (2014). 「AHP기법을 통한 KTX 수송경쟁력 분석에 관한 연구」. 2014년도 추계 학술대회 논문집, 한국철도학회.
- 김형석. (2015). 「예비타당성조사에서의 AHP 분석 및 이해」. KDI 공공투자관리센터.
- 서정섭. (2018). 국고보조금 개선방안. 「2018년 지방분권과 균형발전 비전회의 2분과 발제문 자료집」, 지역분권과 균형발전 비전회의 조직위원회.
- 서정섭·이장욱. (2018). 「지방자치단체 주민참여예산제도의 발전방안」. 한국지방행정연구원.
- 서정섭·이장욱. (2017). 「지방자치단체 채무의 적정수준과 관리에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 서정섭·김성주. (2016). 「지방자치단체 국고보조금 집행의 효율적 관리 방안」. 한국지방행정연구원.
- 서정섭·신두섭·이희재·배정아. (2014). 「지방재정위기관리제도 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 유태현 외. (2019). 「미래지향적 지방재정운용 관리체계에 대한 전략적 대응방안」. 서울특별시의회 연구용역 최종보고서.

- 이성근·박의식·서정섭·이현국. (2016). 「한국지방재정론」. 법문사.
- 이성룡 외. (2018). 「장기미집행 도시·군계획시설 일몰 해제에 따른 경기도 대응방안」. 경기연구원.
- 이오복. (2014). 여성결혼이민자 취업향상을 위한 지원 방안에 관한 델파이분석. 「한국콘텐츠학회논문지」, 14(8).
- 이장욱·서정섭. (2019). 지방재정운영에 대한 국고보조금제도의 개선방안. 「감사논집」, 33.
- 임성일. (2019). 「확장적 재정정책 시기의 지방재정 운영」. 2019 재정학공동학술대회 자료집, 한국지방재정학회·한국재정학회·한국재정정책학회.
- 조임근. (2020). 「재정분권 시스템에 대한 진단과 평가」. 경기대학교.
- 조기현·김권식. (2020). 「코로나19 감염병 사태의 지방재정 파급효과분석: 지역경제 위기와 지방세입 전망을 중심으로」. 한국지방재정학회 2020 추계학술대회 발표자료집.
- 채수완. (2018). 시나리오 플래닝. 「Deloitte Korea Review」, No. 11, 딜로이트 안진회계법인 Deloitte Advisory :(<https://www2.deloitte.com/kr/ko/pages/risk/articles/2019/deloitte-korea-review-issue-11-07-201809.html>).
- 한국개발연구원. (2006). 「양극화 극복과 사회통합을 위한 사회경제정책 제언」.
- 한국은행. (2019). 「경제전망보고서」.
- 한국은행. (2020). 「경제전망보고서」.
- 한국지방세연구원 (2020). 「코로나19 세계적 대유행에 따른 지방재 정영향과 대응」.
- 한국지방행정연구원. (2016). 「지방재정건전성 관리체계 개선방안」.
- 행정안전부·한국지방행정연구원. (2000). 「지방재정분석 편람」.
- 행정자치부·한국지방행정연구원. (2015). 「지방자치 20년 평가」.
- 행정안전부·한국지방행정연구원. (2018). 「지방재정분석 편람」.
- 행정안전부·한국지방행정연구원. (2019). 「지방재정분석 편람」.
- 행정안전부·한국지방행정연구원. (2020). 「지방재정분석 편람」.
- 행정안전부. (2019a). 「2020년 중기지방재정계획수립 기준」.
- 행정안전부. (2019b). 「2020년 지방채발행계획수립 기준」.
- 행정안전부. (2018). 「2019년 지방채발행계획수립 기준」.
- 행정안전부. (2019). 「지방재정의 적극적 집행과 확장적 운용을 위한 다양한 방안 추진」(설명자료, 2019.11.5.).

- 행정안전부. (2013). 「2013년 지방세 세수추계 매뉴얼」.
- 행정자치부. (2003). 「2002년 지방재정분석·진단실시 및 제도개선(재정진단부문)」.
- 환경부. (2018). 「상수도 통계」.
- 지방재정법 및 시행령.
- OECD, 통계
- City of Ann Arbor, Capital Improvements Plan FY2020-2025 CIP Summary
- Hervé, Yves, and Robert Holzmann. (1998). *Fiscal Transfers and Economic Convergence in the EU: An Analysis of Absorption Problems and an Evaluation of the Literature*. Baden-Baden, Germany: Nomos.
- Konrad, Kai, and Helmut Seitz. (2001). *Fiscal Federalism and Risk Sharing in Germany: The Role of Size Differences*. Discussion Paper FS IV 01-20, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlin.
- Lockwood, Ben. (1999). Inter-regional Insurance. *Journal of Public Economics*, 72(1): 1-37.
- Makipaa, Arttu, and Jürgen von Hagen. (2005). *Regional Insurance and Redistribution in Germany*. Center for European Integration Studies, University of Bonn.
- Méltiz, Jacques, and Silvia Vori. (1993). National Insurance against Unevenly Distributed Shocks in a European Monetary Union. *Recherches Économiques de Louvain*, 59(1): 81-104.
- Méltiz, Jacques, and Frédéric Zumer. (2002). Regional Redistribution and Stabilization by the Centre in Canada, France, the U.K. and the U.S.: A Reassessment and New Tests. *Journal of Public Economics*, 86(2): 263-84.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Obstfeld, Maurice, and Giovanni Peri. (1998). Regional Non-Adjustment and Fiscal Policy. *Economic Policy*, 13(26): 205-69.
- OECD. (2020). *COVID-19 and Fiscal Relations across Levels of Government*. Tackling Coronavirus(COVID-19).

- Oracle Netsuite. (2020). "Scenario Planning: Strategy, Steps and Practical Examples"  
<https://www.netsuite.com/portal/business-benchmark-brainyard/industries/articles/cfo-central/scenario-planning.shtml>
- Sachs, Jeffrey, and Xavier Sala-i-Martin. (1991). *Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States*. In *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the U.S.*, ed. Matthew B. Canzoneri, Vittorio Grilli, and Paul R. Masson. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sørensen, Bent E., and Oved Yosha. (1997). *Federal Insurance of U.S. States: An Empirical Investigation*. In *Globalization: Public Economics Policy Perspectives*, ed. Assaf Razin and Efraim Sadka. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spahn, Paul B. (1993). The Design of Federal Fiscal Constitutions in Theory and Practice. *European Economy Reports and Studies*, 5: 63-100.
- Spahn, Paul B., and Anwar A. Shah. (1995). *Intergovernmental Fiscal Relations in Australia*. In *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, ed. Jayanta Roy. Washington, DC: World Bank.
- von Hagen, Jürgen. (1992). *Fiscal Arrangements in a Monetary Union: Evidence from the U.S.* In *Fiscal Policy, Taxation, and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe*, ed. Donald E. Fair and Christian de Boissieux, 337-60. Deventer, the Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- \_\_\_\_\_. (1993). *Monetary Union and Fiscal Union: A Perspective from Fiscal Federalism*. In *Policy Issues in the Operation of Currency Unions*, ed. Paul R. Masson and Mark P. Taylor, 264-98. Cambridge: Cambridge University Press.
- von Hagen, Jürgen, and George W. Hammond. (1998). Regional Insurance against Asymmetric Shocks: An Empirical Study for the European Community. *The Manchester School*, 66(3): 331-53.
- von Hagen, Jürgen, and Christopher J. Waller. (1999). *Regional Aspects of Monetary Policy in Europe*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Wyplosz, Charles. (1991). Monetary Union and Fiscal Policy Discipline. *European Economy Special Edition*, 1: 165-84.

# Abstract

## The Improvement of Local Fiscal Management System on the Major Circumstance Change of Local Finance

There has been many changes in the societal, economic, or political circumstance of local finance in recent years. The changes which the local governments confronted have been so sudden and dynamic in the progress and have induced the volatility of uncertainty in the local fiscal operation system. Another words, those sudden changes of local fiscal circumstance have also increased the risk of local fiscal operation and arose the high probability of 'fiscal cliff' by the operational risk in local finance. It means that might occur not only the high probability of the discontinuity of the operation of local finance but also the malfunction of operations of local governments. Therefore, This paper presents the improvement of local fiscal management system on the major circumstance changes of local finance to prevent the local fiscal operation system from fiscal cliff or operating discontinuity happens. First, this paper analyzes and infers the major factors of change of the circumstance of local finance. Second, then, it provides the improvement of major four local fiscal management systems.





[www.krila.re.kr](http://www.krila.re.kr)

KRILA를  
스마트폰으로  
만나보세요!



Korea Research Institute for Local Administration



**한국지방행정연구원**  
Korea Research Institute for Local Administration

(우)26464 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)  
T. 033-769-9999 F. 033-769-9805



9 788978 654913

ISBN 978-89-7865-491-3