

희망의 새 시대

지방재정을 꽃 피울 한국지방재정공제회의 “새로운 전략, 새로운 다짐”

진취적으로 변화에 빠르게 대처하는 공제회, 함께 호흡하고 상생하며 지속성장이 가능한 공제회, 미래를 내다 보는 해안으로 고객의 발전과 함께 하는 공제회로 도약하고자 노력하고 있습니다.
최고의 지방재정 전문 지원기관으로 거듭날 「한국지방재정공제회」를 지켜봐 주십시오.

경영
목표
(~2016)

회원지원
사업비
(연간 420억원)

순자산
적립금
(1조 900억원)

옥외광고
수익금
(누적 2,000억원)

경영평가
최우수기관
1등

Mission 지방재정지원 서비스를 통하여 국민의 삶의 질을 향상시킨다
Vision 지방재정발전 및 옥외광고 선진화에 기여하는 전문 지원기관
LOFA Way 고객중시/ 책임/ 열정/ 신뢰/ 전문성

4대 전략방향 및 15개 전략과제

지방재정공제 역할 고도화

- 1 핵심역량사업의 효율적·안정적 운영
- 2 신규 공제사업의 지속적 개발 및 정착
- 3 지방재정 지원 서비스 확대·강화
- 4 지역상생발전기금 운용성과 제고

자산운용 수익성 제고

- 1 자산운용 수익의 안정성 제고
- 2 전략적 자산배분 운용관리 및 의사결정 프로세스 정교화
- 3 부동산(회관) 임대수익 및 관리운영 효율성 제고

옥외광고 선진화 중심축 구현

- 1 선진 옥외광고 전문 지원기관의 기반 구축
- 2 국민공감형 기금조성 옥외광고사업의 성공적 운영
- 3 옥외광고 정보·문화의 허브 구현
- 4 옥외광고 전문지원 역량강화

지속가능 성장 기반 확충

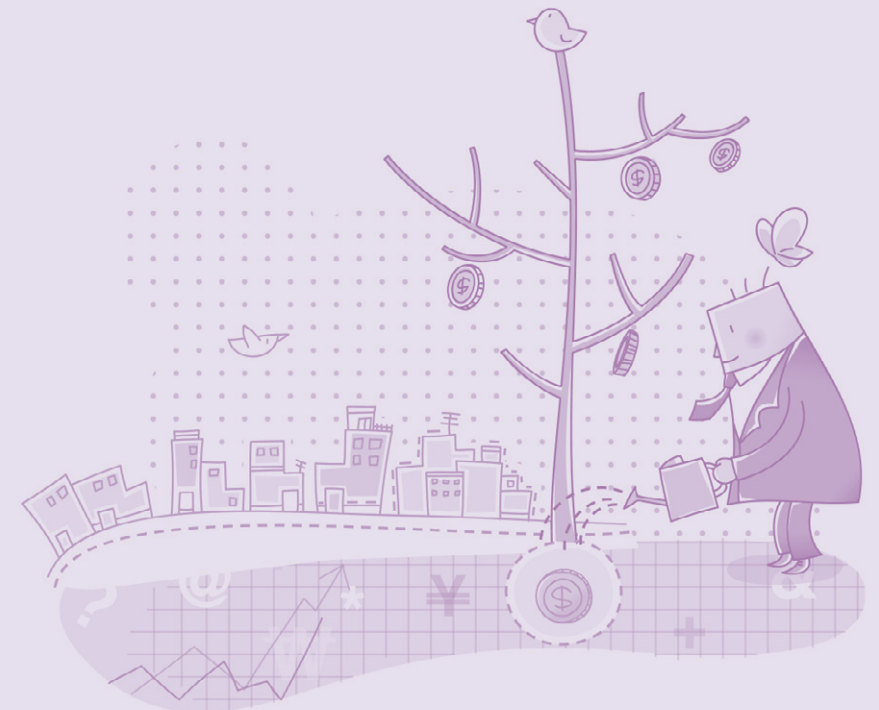
- 1 감사 및 리스크 관리체계정착을 통한 경영리스크 예방
- 2 경영효율성 극대화 및 조직역량 강화
- 3 기관운영의 윤리성·투명성 제고 및 고객만족 경영 실현
- 4 정보시스템 인프라 강화 및 통합보안관리체계 구축

특집

- * 2013년 지방재정 정책 추진방향 – 정정순
- * 2013년 지방예산 및 기금 운용방향 – 이용철
- * 2013년 지방재정 관리 및 회계·계약제도 운용방향 – 이상길
- * 2013년 지방교부세 운용방향 – 이용철
- * 2013년 지방공기업 및 공유재산 정책방향 – 김영철

2013년 지방재정의 전망과 운용방향

새 정부가 새로 출범한 지 벌써 두 달이 흘렀다. 새 정부는 140대 주요 국정과제 중 하나로 '지방재정 확충과 지방재정 건전성 강화'를 채택하고 다양한 실천방안들을 추진하고 있다. 이에 2013년 올해 지방재정 정책 추진방향의 큰 틀을 살펴보는 한편, 지방예산 및 기금, 지방재정 관리 및 회계·계약제도, 지방교부세 제도, 지방공기업 및 공유재산 등 다양한 분야의 구체적인 정책들과 그 운용방향을 살펴본다.



2013년 지방재정 정책 추진방향

— 지방자치가 시작된 지 20년. 지금 우리의 지방재정은 과도기에 있으며 성숙단계에 도달하기 위해서는 많은 난관을 헤쳐 나가야 한다. 새 정부가 140대 주요 국정과제 중 하나로 ‘지방재정 확충과 지방재정 건전성 강화’를 채택하면서 자주재원 확충, 세출부담 완화, 재정운용 건전성 제고 차원의 다양한 실천방안들이 논의되고 있다. 이 글에서는 현재의 지방재정 현황과 문제점에 대해 세입·세출 측면으로 나누어 개관하고, 2013년 지방재정 정책의 운용방향에 대해 설명한다.



글 _ 정 정 순
(안전행정부 지방재정정책관)

1. 머리말

● 이명박 정부에서 지방재정 부문은 여러 가지 괄목할 만한 진전을 보인 것으로 평가된다. 지방소비세와 지방소득세를 도입하여 자주재원 확충의 단초를 마련하였고, 최초의 지방자치단체 간 수평적 재정조정제도라 평가받는 지역상생발전기금을 설립하였다. 아울러 전 세계적 경제위기로 인해 침체된 민간수요를 매년 지방재

정 조기집행을 통한 공공지출로 보완함으로써 OECD 회원국 중 가장 빠르게 경제위기를 극복할 수 있는 재정적 기반을 마련하기도 하였다.¹⁾

지방재정의 건전성과 투명성을 강화하기 위해 다양한 재정관리 제도를 개선하기도 하였다. 청사면적을 법정화하여 과대청사 건립을 원천 차단하는 한편 채무범위에 BTL 사업을 포함하고 공사채 발행한도를 축소(순자산의 10배 → 6배)하여 건전한 채무관리를 유도하였다. 또한 주민참여예산제도를 의무화하여 모든 자치단체의 예산편성과정에 주민이 직접 자신의 요구사항을 조정·반영할 수 있는 시스템을 구축하였다. 그리고 지방재정위기 사전경보시스템을 도입하여 안행부가 지방의 재정상황을 상시 모니터링하고 필요 시 적절한 조치를 할 수 있도록 한 결과, 자치단체 스스로의 재정건전화 노력이 크게 확산되기도 하였다.

그러나, 일부 성과에도 불구하고 지방재정의 어려움은 아직도 진행중에 있다. 세입 확충은 더딘 가운데 세출수요는 급증하여 지방재정 부담이 가중되고 있으며, 이전 재원예의 의존성은 점점 심화되어 재정자립도 등 총량지표는 날이 갈수록 악화되고 있다. 작년 취득세 감면 및 영유아 보육사업 추진과정에서 보듯이 재정분담을 둘러싼 국가와 지방 간의 갈등도 심화되는 추세다.

다행스럽게도 박근혜 정부는 이러한 지방재정 문제의 해결에 상당한 관심과 의지를 가지고 있다. ‘지방재정 확충과 지방재정 건전성 강화’를 새 정부 140대 주요 국정과제 중 하나로 채택하면서 자주재원 확충, 세출부담 완화, 재정운용 건전성 제고 차원의 다양한 실천방안들이 논의되고 있다. 2013년도 지방재정 운용방향은 국정과제와 결부된 거시적 기조 하에서 설정할 계획이다. 이하 현재의 지방재정 현황과 문제점에 대해 세입·세출 측면으로 나누어 개관하고 2013년 지방재정 정책의 운용방향에 대해 설명하는 순으로 서술하고자 한다.

¹⁾ 2009년 경제성장률 0.2%에서 정부의 확대지출 기여도가 2.1%에 달하여 확대지출이 없었더라면 우리 경제는 △1.9%의 성장을 하였을 것이라는 한국은행의 분석이 있다. 한편 조세연구원은 2010년 조기집행으로 상반기 0.87%p의 성장률이 제고된 것으로 평가하였다.

2. 지방재정의 현황과 문제점

가. 세입측면

현재 지방의 세입여건은 자체세입 기반은 미흡한 반면 중앙으로부터의 이전재원은 급증하여 의존성이 심화되고 있는 것으로 요약될 수 있다.

첫째, 자주재원의 비중과 역할이 매우 미약한 수준이다. 지방자치가 부활(1991년)한 지 20년이 넘었지만 국세 대 지방세 비율은 8 대 2 수준에서 정체되어 있다. 또한 지방세는 부동산 경기 등 외부요인에 영향을 많이 받는 재산과세 위주(44.1%)여서 국세에 비해 안정성과 신장성이 매우 낮다. 실제로 5년간(2009~2013년) 국세와 지방세의 신장률을 비교해 보면 국세는 연평균 7.1%씩 증가한 반면 지방세는 연평균 4.5%의 증가에 그치고 있다(표 1 참조).

표 1 최근 5년간 국세 및 지방세 규모 및 평균 증가율

(단위 : 조 원, %)						
구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	평균 증가율
합 계	206.6	226.9	244.7	259.7	270.1	6.9%
지방세(11개)	45.1	49.2	52.3	53.8	53.7	4.5%
시·도세(6개)	30.7	34.2	35.5	37.2	36.4	4.3%
시·군세(5개)	14.4	15.0	16.8	16.6	17.3	4.7%
국 세(14개)	164.5	177.7	192.4	205.9	216.4	7.1%

※ 주 : 2011년까지는 결산액, 2012년과 2013년은 당초예산(순계)

또한 지방세의 비과세·감면 비율이 크게 증가하고 있는 추세다. 국세 감면이 안정적으로 유지되어 온 것과 차등화되는 부분이다. 2005년부터 2011년까지 비과세·감면 비율을 보면 국세의 경우 2005년 14.4%에서 2011년 13.3%로 1.1%p 감소한 반면 지방세의 경우는 12.8%에서 22.5%로 9.7%p나 증가하였다. 특히 부동산 경기 활성화를 위한 주택거래에 대한 취득등록세 감면이 지속된 것이 가장 큰 원인인데, 이러한 국가시책에 의한 지방세 감면은 자주재원 확보에 큰 장애요인이 되고 있다.

아울러 세외수입의 징수율이 매우 낮아 자주재원 확충의 걸림돌이 되고 있다. 지방세와

함께 양대 자주재원일 정도로 비중이 큰(총 예산의 21%) 재원임에도 부과형 세외수입의 징수율이 62% 수준에 불과하여 국세의 90.6%, 지방세의 92.5%에 비해 현저히 낮은 수준이다. 원인은 대부분 그 근거법률에서 부과·징수 절차에 대한 구체적인 규정이 없고, 특히 체납액 징수 규정의 경우 “국세 또는 지방세 체납처분의 예를 준용한다” 고만 되어 있어(200여 개) 그 준용범위가 불명확하여 ‘안 내도 그만’이라는 인식이 퍼져 있기 때문이다.

둘째, 이전재원 규모가 급격히 증가²⁾하고 있어 재정운용의 자율성과 책임성을 약화시키고 있다. 이전재원 중에서도 가장 큰 비중을 차지하는 국고보조금은 지방비 매칭을 수반한다. 지방비 매칭경비는 법정 의무적 경비이므로 국고보조금의 증가는 수입을 증가시키기보다는 지출 의무를 지워 재정 부담을 가중시키고 자체사업 추진여력을 감소시킨다. 자체재원 확충이 정해진 가운데 이러한 이전재원의 증가는 재정자립도와 재정자주도 하락을 가져온다. 실제로 최근 5년 간(2009~2013년) 재정자립도는 53.6%에서 51.1%로 2.5%p 하락하였으며 지방세 수입이나 세외수입을 포함한 자체재원 수입으로 공무원 인건비조차 충당하지 못하는 단체도 증가추세에 있을 정도로 자주재원 확보 수준은 날로 악화되고 있는 실정이다(표 2 참조).

표 2 재정자립도, 재정자주도, 인건비 미해결 단체

(단위 : %, 개)

구 분		2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
재정자립도		53.6	52.2	51.9	52.3	51.1
재정자주도		78.9	75.7	76.7	77.2	76.6
공무원 인건비 미해결	지방세 대비(개, %)	114	137	124	123	125
		(46.3)	(55.7)	(50.8)	(50.4)	(51.2)
	자체재원 대비(개, %)	11	40	38	41	38
		(4.5)	(16.3)	(15.6)	(16.8)	(15.6)

한편 지방채무의 경우 2009년까지 증가하다가 2010년 이후에는 감소추세에 있다. 2008년 국제금융위기에 따른 경제위기 극복을 위한 재정지출 확대에 따라 일시적으로 증가하였으

2) 최근 5년 간(2009~2013년) 평균 증가율을 비교해보면 자체재원 3.4%, 지방교부세 5.4%, 국고보조금 7.6%로 자체재원의 증가율이 가장 낮다. 특히 의무적 지방비 매칭을 수반하는 국고보조금의 증가속도가 가장 빨라 지방재정 운용의 자율성을 약화시키고 경직성을 강화시키는 주원인으로 분석되고 있다.

나 이후 재정 건전성을 회복하고자 채무 규모를 축소하고 있는 것이다.³⁾ 예산대비 채무비율은 17.2% 수준으로 외국(일본 154%, 미국 130%)에 비해 비교적 양호하나 일부 지자체는 상대적으로 채무비율이 높아 재정위기 사전 방지차원에서 지속적으로 관리하고 있다.

나. 세출측면

현재 지방의 세출여건은 국가시책사업 확대에 의한 법정 의무적경비의 지출이 급증하는 가운데 다양한 신규수요까지 추가발생하여 자체사업 추진 여력이 급감하는 것으로 요약할 수 있다.

첫째, 민주화·다원화가 심화되면서 정부에 대한 국민의 요구가 급속히 늘어나고 있다. 이에 대한 대응으로 국가시책 사업을 확대한 결과 국고보조사업의 규모가 크게 증가하는 추세다. 2013년 대응지방비를 포함한 국고보조사업비 총규모는 55조 1,000억 원 수준으로 지방예산 총액의 35.1%를 차지하고 있는데, 이는 2009년 국고보조사업비중 30.4%(41조 8,000억 원) 대비 4.7%p나 증가한 규모이다(표 3 참조).

표 3 국고보조사업비(대응지방비 포함) 규모 및 비중

(단위 : 조 원, %)					
구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
규모(조원)	41.8	46.7	48.6	52.6	55.1
지방예산 총액 대비	30.4%	33.4%	34.5%	34.8%	35.1%

국고보조사업의 증가 속도가 얼마나 빠른지는 총 예산 증가 속도와 비교하여 살펴보면 쉽게 알 수 있다. 최근 5년 간(2009~2013년) 지방예산은 연평균 3.3% 증가에 그친 반면 국고보조사업비의 연평균 증가율은 7.2%로 총 예산 증가율의 2배가 넘는다. 특히 국고보조금의 증가율은 6.0%에 그친 반면 국고보조금에 매칭되는 지방비는 연평균 9.1%나 증가하고 있어

보조사업의 재정 부담이 점차 지방으로 전가되고 있음을 추정케 한다. 실제로 평균 국고보조율을 살펴보면 매년 떨어지고 있는 것으로 나타난다.⁴⁾ 이에 따라 자치단체의 자체사업을 추진할 수 있는 재정여력은 매년 감소하고 있는데, 자체사업 비중을 보면 2009년 45.7%에서 2013년에는 38.3%까지 감소하고 있다(표 4 참조).

표 4 국고보조사업 자원분담 현황(당초예산 기준)

						(단위 : 조 원, %)
구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	연평균 증가율(%)
지방 예산(A)	137.5	139.9	141.0	151.0	156.9	3.3
국고보조사업(B)	41.8	46.7	48.6	52.6	55.1	7.2
(비중 B/A, %)	(30.4)	(33.4)	(34.5)	(34.8)	(35.1)	
• 국고보조금	26.6	29.2	30.1	32.1	33.5	6.0
(보조율, %)	(64)	(63)	(62)	(61)	(61)	
• 대응 지방비	15.2	17.5	18.5	20.5	21.6	9.1
(부담률, %)	(36)	(37)	(38)	(39)	(39)	

특히 인구의 고령화 및 계층의 양극화가 심화되면서 정부 지출을 통한 최저생활 보장 요구가 지속된 결과 사회복지 수요가 가장 크게 증가하고 있는 추세다. 그 결과 대부분 국고보조사업인 사회복지비 비중이 급속히 증가하고 있다. 2013년 총 예산 대비 사회복지 예산 비중은 22.3% 수준으로 2009년 17.6%에 비해 4.7%p나 증가하였다.⁵⁾ 특히 자치구의 사회복지 비용 부담이 심각한 수준이다. 자치구 평균 44% 이상이 사회복지비 예산이며, 일부는 60%를 상회하고 있다. 이는 SOC 등 여타 분야의 투자를 축소시켜 지역의 기간투자를 약화시키는 결과를 초래하였다.

둘째, 분권교부세 사업 추진에 소요되는 비용이 자치단체 재정에 큰 부담이 되고 있다. 2005년 149개 국고보조사업을 지방 이양하면서 그 재원보전을 위해 도입된 분권교부세는 내국세의 0.94%로 고정되어 있다. 그런데 이양사업의 재정수요가 분권교부세 증가율 이상

3) 지방채 발행액 : 발행액 : (2008년) 3.1조 원 → (2009년) 8.5조 원 → (2010년) 6.0조 원 → (2011년) 4.3조 원
지방채 잔액 : (2008년) 19.2조 원 → (2009년) 25.6조 원 → (2010년) 28.9조 원 → (2011년) 28.2조 원

4) 평균 국고보조율 : (2009년) 64% → (2010년) 63% → (2011년) 62% → (2012년) 61% → (2013년) 61%
5) 사회복지비 : (2009년) 24.1조 원(17.6%) → (2013년) 35.0조 원(22.3%)
수송교통비 : (2009년) 18.4조 원(13.4%) → (2013년) 15.5조 원(9.9%)
국토개발비 : (2009년) 14.5조 원(10.6%) → (2013년) 12.2조 원(7.8%)

으로 급증하고 있기 때문에 그 부족분은 지방이 충당할 수밖에 없는 구조다.⁶⁾ 2005~2011년 간 이양사업의 총 사업비는 연평균 11.9%씩 증가하였으나 내국세에 연동된 분권교부세는 연평균 5.9%씩 증가하는데 그쳐 그 부족분을 충당하기 위한 지방비의 연평균 증가율은 무려 15.5%에 달하고 있는 실정이다. 그 결과 이양 직전인 2004년에는 43.5%에 달하던 국가의 재정지원 비중이 2011년에는 29.6%로 크게 낮아졌다(표 5 참조)

표 5 국고보조사업 재원분담 현황(당초예산 기준)

(단위 : 조 원, %)

구 분	이양전 (국고보조)	이양 후(분권교부세)							연평균 증가율
	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	
총사업비(A)	22,424	28,669	31,349	35,382	42,095	44,824	46,180	49,258	11.9
분권교부세(B)	9,755	8,454	10,065	11,387	13,784	12,305	13,187	14,573	5.9
[비중(B/A)]	43.5	29.5	32.1	32.2	32.7	27.5	28.6	29.6	
지방비(C)	12,669	20,215	21,284	23,995	28,311	32,519	32,993	34,685	15.5
[비중(C/A)]	56.5	70.5	67.9	67.8	67.3	72.5	71.4	70.4	

※ 주 : 2011년은 구조조정으로 149개 사업에서 90개 사업으로 축소(13년 87개)

셋째, 이 외에도 다양한 영역에서 세출수요가 증가하여 지방의 재정부담이 가중되고 있는 추세다. 우선 일반 자치단체의 교육재정 투자금액이 급증하고 있는 사실을 지적하고자 한다. 법률 상 의무적인 교육비 특별회계 전출금을 제외하고도 임의적인 보조금 규모가 최근 5년 사이 약 3배가 늘었다. 재정부담이 가장 크다는 사회복지 지출보다도 더 빠르게 증가하고 있는 것이다. 물론 자치단체의 교육투자 증가가 주민의 교육욕구를 충족시키고 교육여건 개선에 기여하는 긍정적인 측면이 있는 것도 사실이다. 그러나 대부분의 자치단체가 보조금 등 이전재원에 의존하는 상황에서 임의적인 교육보조금 증가는 재정을 악화시키고 지역 간 교육격차를 심화시키는 등 부작용을 야기한다. 또한 일반-교육자치가 엄격히 구분되는 현실에서 자치단체는 비용만 부담할 뿐 투자에 대한 책임성을 확보할 수 없고, 교육자치단체는 수요를 과다 책정하여 자치단체의 투자를 확대할 유혹에 빠질 수밖에 없으므로 결국 일반-교육자치단체 간 갈등을 야기하고 교육투자의 효율성을 저해하게 되는 부작용이 훨씬 크다.

6) 예를 들어 분권교부세 사업 중 하나인 아동급식 사업의 경우 지방이양 후 그 대상자가 5만 명에서 23만 명으로 크게 확대 되었음에도 불구하고 분권교부세 증가율이 그에 미치지 못한 결과 추가 비용부담을 지방이 고스란히 떠안고 있는 상황이다.

소방 재정수요도 급격히 증가하고 있지만 거의 대부분(98% 이상)의 재정을 자치단체가 책임지고 있는 결과, 현실에 걸맞은 투자가 이루어지지 못하고 있다. 화재진압 여건이 악화 되고 안전행정 수요가 증가하는 상황에서 추가재원 마련이 절실하지만 지역자원시설세(소 방분)가 소방예산의 27% 수준(2011년 기준)에 불과함에 따라 대부분의 금액을 자치단체 일 반회계로 충당하는 상황에서 추가적인 재원투입은 거의 불가능한 실정이다. 소방인력 추가 확보(소방령 기준 2만 5,000명), 노후장비 교체(연수경과 차량 17% 수준), 노후화된 개인안전 장비 교체(노후율 33.4%) 등 국민의 안전 확보에 필수적인 현안들이 재원조달 방안을 마련 하지 못한 채 지방의 재정만 압박하고 있다.

이러한 지출 부담이 지속되는 가운데서도 불필요하거나 타당성을 충분히 검증하지 않은 사 업을 추진하는 사례가 있다. 과대청사를 짓거나 중복된 축제를 개최하거나 사업성이 낮은 경 전철에 투자하는 것⁷⁾이 그것이다. 방문객 수를 과다 추정하여 테마파크를 건립해 놓고 적자를 보거나 심지어 박물관 시설을 건립해 놓고도 유물이 부족하여 개관조차 못하고 있는 경우도 있다. 선거직 단체장이 임기 내 실적을 쌓기 위해 무리하게 추진하는 것이 가장 큰 원인이다.

다. 종합

현재 지방재정은 자주재원 비중은 미미한 반면 국가시책 사업 확대 등으로 인한 재정지출 은 크게 늘어나 재정운용 여건이 계속하여 악화되고 있는 상황이다. 가용재원이 부족해지고 재정운용 경직성이 심화되면서 재정자율성과 책임성 확보가 매우 어렵다. 이러한 상황은 헌 법 상 보장된 재정분권과 지방자치를 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 또한 일부 자치 단체의 불건전한 재정운용은 지방재정 전반에 대한 불신과 우려를 조장하여 지방자치에 대 한 국민의 기대와 신뢰를 떨어뜨리기도 한다. 지방자치의 실질적 구현을 위해서는 지방재정 의 건실한 기반조성이 무엇보다 중요하다. 자주재원을 확충하고 세출부담을 완화하며 재정 운용의 건전성을 강화시켜 나가야 하는 것이 2013년 우리가 당면한 지방재정발전을 위한 기 본과제라 할 수 있다.

7) 다만, 경전철 사업 등 대규모 사업은 정부시책으로 추진되었거나 중앙의 사전검토 또는 관리가 제도적으로 미비한 점도 불건전 운영 의 단초를 제공한 측면이 있다. 막대한 MRG를 물어야 하는 경전철 사업(부산-김해, 용인)의 경우 정부의 민자유치 시책 일환으로 국 책연구기관의 사전 타당성 검토를 거쳐 추진되었으며, 국제경기장 건립 사업은 관련 법률에 따라 재정 투·융자 심사가 배제된다.

3. 2013년 지방재정 정책의 운용방향

박근혜 정부의 지방재정 관련 공약사항과 지방재정의 현주소 등을 고려할 때, 향후 5년 간 특히 2013년에 역점적으로 추진하여야 하는 지방재정 정책의 운용 방향은 다음과 같은 4가지 범주로 생각해볼 수 있다. 우선 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하기 위해 무엇보다 필요한 것은 필요한 재원은 ‘지방 스스로 벌어들인’ 구조로 전환하는 것이다. 둘째, ‘국가로부터 받는’ 이전재원에 대해서는 투명한 관리체계를 구축함으로써 재정운용 상 도덕적 해이를 사전에 방지할 수 있는 장치를 마련하여야 한다. 셋째, 불필요한 사업투자를 예방하고 투명하고 책임있는 시스템을 구축하여 재정운용의 건전성을 제고하여야 한다. 마지막으로 인구구조·생산 및 소득의 지역 간 격차가 심화되는 상황에서 재정조정제도의 개선을 통해 지역 간 격차를 완화할 필요가 있다. 이하에서는 이러한 4가지 정책 방향별로 보다 세부적인 실천과제들을 제시하고자 한다(그림 1 참조).

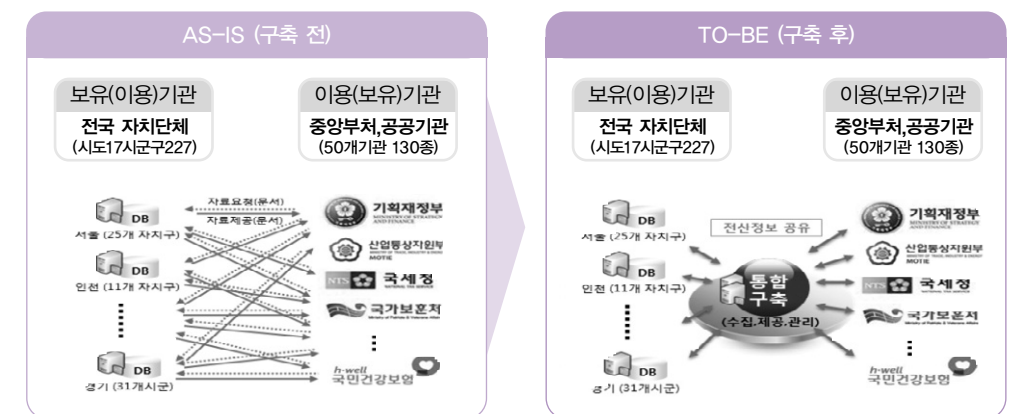
그림 1 2013년 지방재정 정책의 운영 방향

정책방향	세부 실천과제
필요한 재원은 ‘지방 스스로 벌어들인’ 구조로 전환	① 지방세 및 세외수입 징수관리 강화 ② 비과세·감면 축소 ③ 지방소비세 확대 등 자주재원 확충
‘국가로부터 받는 재원’은 책임있고 투명하게 운영·관리	① 국가 이전재원에 대한 별도 운영장치 마련 ② 국고보조사업 관리체계 개선 ③ 분권교부세 사업 자원배분체계 개선
지자체 씬씀이가 알뜰해 지도록 지출관리 강화	① 투·융자 사업에 대한 사전 심사기능 확대 ② 세출예산 절감을 통한 서민생활 안정 등 투자확대 ③ 지방공기업 및 지자체 출자·출연기관 종합관리 ④ 지방재정 정보공개 확대
지역 상생발전을 위해 자치단체 간 재정격차 완화	① 특별재정보전금 폐지, 보통교부세 형평화 기능 강화 ② 지역상생발전기금 제도 개선

가. 필요한 재원은 ‘지방 스스로 벌어들인’ 구조로 전환

첫째, 지방세와 세외수입의 징수 관리체계를 강화하여 증세없는 세수확충을 도모한다. 지방세의 경우 여러 기관에 분산되어 있는 지방세 과세자료를 Off-line으로 확보·관리하고 있는 경우가 많아 과세의 착오와 누락 요인으로 작용하고 있다. 또한 자치단체별 각각 과세자료를 취합·관리하고 있어 불필요한 행정비용이 발생하는 측면도 있었다. 이를 개선하기 위해 향후 2014년까지 ‘과세자료·체납정보 통합관리 시스템’을 구축하고자 한다. 기존 자치단체별로 분산 관리하던 방식을 통합 관리하는 방식으로 개선하는 것이다. 이 경우 중앙부처는 전국 지방세 과세자료(재산정보 포함)를 일괄 조회할 수 있어서 과세·통계정보를 효율적으로 제공·관리할 수 있게 되고, 자치단체도 중앙부처나 공공기관이 보유한 과세자료를 쉽게 조회·활용할 수 있게 되어 누락세원의 추가발굴이나 체납 징수를 증대를 위해 유용하게 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 통합관리시스템이 성공적으로 구축·활용될 경우 연간 약 6,652억 원⁸⁾의 세입증대 효과가 있을 것으로 예측되고 있다(그림 2 참조).

그림 2 과세자료 통합관리시스템 구축 전·후 비교



8) 행정비용 절감(47억 원), 세수증대(3,608억 원), 세외수입 증대(2,634억 원), 납세편익 증진(363억 원)

세외수입은 2012년 예산이 전체 지방재정수입의 21%인 32조 1,000억 원 규모로 지방세와 함께 양대 자주재원에 해당하는 지방의 주요 세원이다. 그러나 체납처분 절차에 대한 구체적인 규정이 없고, 실효적인 제재수단 또한 미흡하여 징수율이 지방세에 비해 현저히 낮은 실정이다.⁹⁾ 주요 원인은 부과·징수 절차와 관련한 구체적인 법률 규정이 없고, 특히 체납액 징수 규정은 “국세 또는 지방세 체납처분의 예를 준용한다”고만 규정되어 있는데 그 준용범위가 불명확하여 공무원이 소극적인 징수행태를 보이기 때문이다.

또한, 국세와 지방세는 체납자 명단공개, 관허사업 제한 등 강제이행수단이 구비되어 있는 반면, 세외수입은 특별한 제재수단이 없어 ‘안 내도 그만’이라는 인식이 팽배해 있는 것도 주요 문제점으로 지적된다. 앞으로 세외수입의 징수율을 제고하기 위해 ‘지방자치단체의 세외수입금의 징수 등에 관한 법률’을 제정하여 세외수입 체납처분 절차를 명확히 하고 체납액 징수를 위한 강제이행수단을 확보할 계획이다.

둘째, 비과세·감면을 지속 축소해 나갈 계획이다. 국세의 비과세·감면 비율은 안정적으로 유지되고 있는 반면 지방세는 비과세·감면 비율이 크게 증가하여 왔다.¹⁰⁾ 그간 비과세·감면 축소 노력 및 목표비율을 법제화하고 감면 요청 부처의 자원 보전대책 제출을 의무화하였으며 지방세 감면 통합심사를 도입하는 등 많은 노력을 기울여 왔지만 그 성과는 미흡한 측면이 있었던 것이 사실이다. 또한, 지방세 감면 근거가 ‘조세제한특별법’과 ‘지방세특별제한법’으로 이원화되어 기재부 소관인 조특법 상 지방세 감면의 경우 자치단체 사전의견 수렴없이 처리하는 부작용도 있었다. 이에 2017년까지 비과세·감면 비율을 현재 국세 수준인 15% 이하로 정비하는 것을 목표로 일몰제를 엄격히 적용하는 한편 신규감면은 원칙적으로 불수용하고 불가피하게 신규 감면하는 경우에도 자원보전 대책을 사전에 마련할 계획이다.¹¹⁾ 또한, 지방세 감면에 대한 종합평가 제도를 신설하고 조특법 상 지방세 감면을 지특법으로 일원화하는 방안을 추진할 계획이다.

셋째, 지방소비세 확대 등 자주재원을 확충해 나가야 한다. 우리나라의 지방세 비중은 20%로써 우리나라와 행정제도가 비슷한 일본(46%)에 비해서 매우 낮은 수준이다. 이는 지방재정의 자율성과 책임성을 약화시키고 결국은 건전한 지방자치의 발전을 저해하는 주요 요인으로 작용하고 있다.

이를 개선하기 위해서는 국세의 지방세 전환, 새로운 세원 발굴 등의 노력이 필수적이다. 우선 지방소비세 규모를 현재 부가가치세의 5%에서 10%로 확대하여야 한다.¹²⁾ 지방소비세의 확대는 국세의 일부를 지방세로 전환하여 지방세수를 추가 확충하는 효과¹³⁾가 있을 뿐 아니라 재산세 등에 비해 경기변동에 크게 영향을 받지 않아 지방재정의 안정성을 높이는 효과가 있다. 그리고 기업 유치 등 지역경제 활성화의 성과가 지방세 수입 증가로 이어지는 추가적인 이득도 있다.

또한 현재 국세인 소득세·법인세의 부가세(Surtax) 형태인 지방소득세를 독립세로 전환해 나가야 한다. 국세의 부가세 방식으로 운영되다 보니 국가의 감면, 세율 조정 등에 따라 지방세입이 불안정해지는 문제를 초래하고, 공제·감면 등 조세정책 수단이 지방의 의견수렴 없이 국가 정책적 목적으로 활용되는 부작용이 있었다. 국세 정책에 영향을 받지 않는 안정적인 지방세입 체계를 마련하고 지역 특성에 맞는 지방세 정책수단으로 운용하기 위해서는 지방소득세를 독립세로 개편할 필요가 있다.

아울러 국민 안전 확보에 필요한 소방재정 수요 증가에 대응하기 위해 가칭 ‘소방안전세’ 등을 신설하여 안정적인 재원을 확보할 필요가 있다. 기존의 지역자원시설세의 소방시설분을 ‘소방안전세’로 전환하고 담배에 대해 추가로 과세하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 증세는 국민의 부담으로 이어지므로 매우 조심스러운 부분이긴 하나 최근 담배값 인상 등이 이슈화가 되고 있어 이에 대한 공감대가 형성되면 좀더 구체적인 방안을 마련할 수 있을 것이다.

9) 징수율(2011년 기준) : 국세 90.6%, 지방세 92.5%, 세외수입 62%(체납액 5.2조 원)

10) 비과세 감면 비율 : 국세(2005년) 14.4% → (2010년) 14.6%, 지방세(2005년) 12.8% → (2010년) 23.2%, 국세에 비해 비과세 감면 비율이 높은 주요한 원인은 주택거래에 대한 취득세와 등록세 감면과 같이 국가 정책적 목적에 지방세 감면이 활용되었기 때문이다.

11) 2011년 및 2012년 부동산 시장활성화를 위한 취득등록세 감면분에 대해 국가가 전액 공자기금과 목적예비비를 활용하여 보전한 바 있다.

12) 2010년 지방소비세 도입당시 정부는 ‘3년 간의 준비를 거쳐 5% 추가확대 추진’을 발표한 바 있으나, 관계부처 이견으로 잘 진척되지 못하고 있는 실정이다.

13) 현재 부가가치세 5%에서 10%로 5% 추가 확대할 경우 지방세수는 명목 상 2.9조 원이 증가한다. 다만, 국세 일부가 지방세로 전환되므로 교부세 감소 등 추가요인이 발생하여 지방세수의 순증 효과는 약 2.2조 원으로 추정된다.

나. 국가로부터 받는 재원은 책임있고 투명하게 운영·관리

첫째, 교부세·보조금 등 국가로부터의 이전재원에 대해서 별도의 관리체계를 구축하고자 한다. 각종 국가시책사업의 확대와 자주재원의 부족으로 인해 이전재원의 규모는 크게 증가하고 있다. 지방자치 직전해인 1990년 총 예산의 21.6%에 불과하던 이전재원 비중이 2013년에는 42% 수준까지 증가하였다. 그러나 별도의 관리체계가 부재하여 이전재원의 적정한 사용여부에 대해 외부의 지적과 비판이 지속되어 온 것이 사실이다. 이는 국가-지방 간의 불신을 조장하고 자치단체에 대한 주민의 신뢰를 저하시켜 지방재정에 대한 신뢰성 확보를 어렵게 하는 결과를 가져온 것이 사실인 만큼 좀더 책임있고 투명한 관리·운영 방안을 마련할 필요가 있다고 본다. 구체적으로 이전재원의 세입·세출은 자체재원의 그것과 구분하여 관리하자는 것이다. 기존의 일반·특별회계, 그리고 기금 내에 '이전재원 사업계정'과 '자체재원 사업계정'을 별도로 설치하고, 이전재원은 국고보조사업, 분권교부세사업, 조정교부금 교부 등 법정·의무적 경비 지출에 우선 사용토록 한다. 잔여 이전재원이 발생하는 경우에만 자체재원 계정으로 전출하여 인건비, 자체사업 등 비법정 자체사업 추진에 투자할 수 있도록 하는 것이다. 이렇게 함으로써 외부로부터 '받아쓰는' 이전재원의 사용에 대한 책임성과 투명성이 강화되고 종국적으로는 자체재원 확충을 위해 자치단체 스스로 노력하는 재정운영시스템이 갖춰질 수 있을 것이라고 기대한다.

둘째, 국고보조사업의 관리체계를 개선하고자 한다. 모든 국고보조사업에 대해 고유 관리번호를 부여하고 지방재정정보시스템(e-호조 시스템)에서 종합관리토록 한다. 아울러 자치단체별 국고보조사업 수행결과에 대한 점검보고서를 작성하여 '지방재정부담심의위원회'에 보고토록 함으로써 국고보조사업 개선에 필요한 객관적이고 체계적인 정보를 제공할 수 있을 것이다. 위원회는 보고내용을 심의하고, 그 결과는 국회, 관계부처, 자치단체에 통보하고 알기 쉽게 정리하여 국민에게 공표할 계획이다.

셋째, 분권교부세 사업 중 일부 사업은 국고보조사업으로 전환할 필요가 있다. 일부 분권교부세 사업의 경우 국가에서 담당하여야 할 전국 공통의 최소수준 보장 복지사업(National Minimum)임에도 불구하고 부적정하게 지방으로 이양된 측면이 있다고 판단된다. 또한 이양 이후 분권교부세 사업의 재정수요가 크게 늘어 지방 재정에 큰 부담이 되고 있는 측면도 있다. 따라서 일부 사업은 국고로 환원하여 국가-지방 간 사무수행 근거와 범위를 명확히 하고 지방 재정부담 역시 완화할 필요가 있다고 판단된다.¹⁴⁾

다. 지자체 씹씹이가 알뜰해지도록 지출관리 강화

첫째, 지방재정 투·융자 심사를 강화해 나갈 계획이다. 그간 자치단체가 자체 투·융자 심사를 할 경우 의뢰심사에 비해 심사의 엄정성이 저해되는 경향¹⁵⁾이 있었다. 또한 타당성 조사시 자치단체에서 스스로 조사기관을 선정할 수 있어 사업 수익성을 임의로 높이는 등 조사의 객관성이 훼손¹⁶⁾되는 경우도 많았다. 이를 개선하기 위해서 중앙의뢰 심사 범위를 현재 300억 원 이상 사업에서 광역단체는 200억 원, 기초단체는 100억 원까지 확대하고자 한다. 또한 국가의 KDI 공공투자관리센터(총 사업비 500억 원 이상의 사업 예비타당성 조사를 전담)와 유사하게 지방도 500억 원 이상의 대규모 사업의 타당성 검토 기관을 안행부가 지정한 기관으로 일원화하여 조사의 객관성과 전문성을 강화해 나갈 계획이다. 아울러 과다투자 소지가 있는 문화·체육시설과 청사는 전액 자체재원 사업이라 할지라도 의뢰 심사를 의무화하고 '사회기반시설에 대한 민간투자법'에 근거한 민자사업 중 기재부의 민간투자사업 심의위원회 대상이 아닌 사업은 투·융자 심사대상에 포함하는 방안을 추진하고자 한다.¹⁷⁾

둘째, 지방 세출예산의 구조조정을 연중 독려할 예정이다. 경상경비 및 행사·축제성 경비는 5% 이상 의무 절감토록 하고 기타 사업비는 자율 절감토록 한다. 절감예산은 추경편성을 통해 재난예방이나 안전시설 확충, 서민생활 지원 분야에 재투자하는 것이다. 계획의 이행력 확보를 위해 구조조정 및 재투자 실적을 점검하여 재정지원 등 인센티브를 제공할 계획이다. 또한, 자치단체의 민간이전경비 한도액 준수여부도 전면 점검하여 한도액 초과 편성금액은 전액 삭감한 후 해당분야에 재투자할 수 있도록 유도할 계획이다.

14) 감사원은 분권교부세 사업 중 3개 생활시설(노인, 장애인, 정신요양) 사업은 국고보조사업으로 환원할 것을 지적(2008년 4월)하면서, 그이유로 노인 및 정신요양시설의 입소자 대부분이 국가에서 보호할 책임이 있는 기초생활수급자 및 의료급여 수급권자이며, 장애인시설과 정신요양시설은 타 지역 입소율이 각각 42.7%, 30%에 달해 특정자치단체의 사무로 보기 어렵고, 특히 정신요양시설의 경우 3개 시·도에 편중되어 있다는 것을 들었다. 그리고 2012년 국회 지방재정특별위원회에서도 감사원에서 지적한 3개 사업을 국고보조사업으로 환원할 것을 결의한 바 있다.

15) 투·융자심사의 재검토 비율은 중앙의뢰(31%), 광역자체·의뢰(11%), 기초자체(2%)로 심사 주체가 자체 또는 광역일 경우 중앙의뢰 심사에 비해 재검토 비율이 매우 낮다.

16) 자치단체가 임의로 타당성 조사기관을 선정할 경우 상호합의에 의해 사업 수익성을 높여주는 등 객관성 훼손사례가 종종 발생하고 있다. 또한 자체 선정한 조사기관의 경우 엔지니어링 업체 등의 비중이 높아 대상사업의 기술적 측면에만 치중하고 자치단체 재정여건 전반에 대한 분석은 미흡한 것으로 판단된다.

17) 지자체 민간투자 사업 중 총 사업비 2,000억 원 이상(BTL 사업의 경우는 1,000억 원)의 사업은 민간투자사업심의위원회의 심의 대상이다. 투자비용이 그 이하인 경우 동 위원회의 심의가 면제되며, 이 경우 사회기반시설에 대한 민간투자법에 의해 지방재정 투·융자 심사대상에서도 제외된다.

셋째, 지방공기업과 자치단체 출자·출연기관에 대한 종합관리시스템을 구축해 나갈 계획이다. 현재 ‘지방공기업법’은 성격이 다른 재정영역(특별회계, 기금)과 준 재정영역을 동시에 규정하고 있어 효율적이고 체계적인 관리에 어려움을 겪고 있는 실정이다. 또한 출자·출연기관에 대해서는 체계적인 관리 법률이 없어 부실 관리 등의 위험이 상존하고 있다.¹⁸⁾ 이에 따라, 재정과 준 재정영역을 상호 구분·통합하는 법령체계를 구축한다. 기존 지방공기업법 규율대상 중에서 재정영역에 해당하는 공기업특별회계와 지역개발기금 등은 지방재정관련 기본법인 ‘지방재정법’ 및 ‘지방기금법’에서 규율토록 하고, 준재정영역인 지방공사·공단, 출자·출연기관은 ‘지방공공기관법’을 신설하여 일괄 종합 관리해 나갈 계획이다.

또한, 공사채의 발행한도를 2013년 400%에서 2017년까지 200%로 축소 조정함으로써 공기업의 재정위기와 과다채무를 사전에 방지하는 한편 시·도-안행부 간 공기업 설립 사전협의제를 신설하고 신규투자·출자 시에 전문기관의 검토를 의무화함으로써 공공기관의 설립 시부터 그 타당성 여부를 명확히 검증할 수 있도록 해나갈 계획이다.

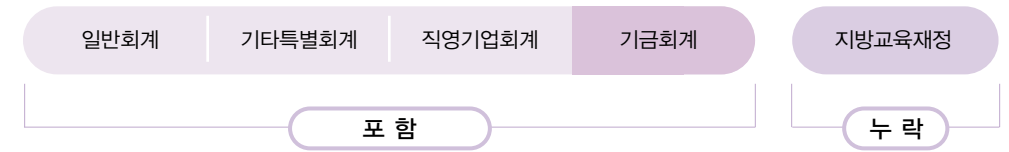
넷째, 주민생활과 밀접한 영역에 있어서의 재정 정보 공개범위를 확대해 나갈 예정이다. 이는 예산집행에 대한 지역주민의 이해를 돕고 사업관리의 효율성을 제고하기 위해서이다. 우선 예산서 상의 사업별 원가를 재정운영 보고서 형태로 작성하여 주민에게 공시하고자 한다. 공시결과에 따른 주민의견은 향후 행정서비스 가격과 요금의 결정 등의 예산편성과정으로 환류하여 반영할 수 있도록 한다. 그리고 그간 운영하여 왔던 재정공시 또한 공시범위를 확대하고 외부통제 강화장치를 추가하는 방식으로 개선할 계획이다.

또한, 지방계약의 투명성을 제고하고 주민의 자율감시 기능을 강화하기 위해 입찰·계약의 전 과정 공개를 의무화할 계획이다. 이에는 발주계획, 입찰, 계약, 감독, 검사, 설계변경, 대가지급 등 모든 단계별 과정이 포함될 예정이다.

그리고 자치단체 통합재정수지에 지방교육재정은 대상에서 제외되어 자치단체의 실질적인 통합재정통계의 산출과 이용이 곤란한 실정이다(그림 3 참조).

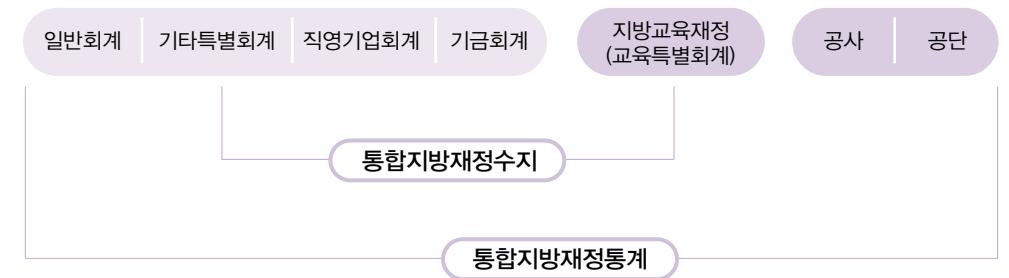
¹⁸⁾ 국가는 준재정영역을 ‘공공기관’으로 별도 관리하는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 운영중에 있다.

그림 3 ▶ 현행 자치단체 통합재정수지 산출 대상



이에 교육재정까지 포괄하는 ‘통합지방 재정수지’를 산출하고자 한다. 통합지방재정수지는 자치단체와 교육자치단체 간 전출입금, 보조금, 부담금 등 중복거래 내역을 제거한 순수 재정규모가 될 전망이다. 향후에는 공사·공단까지 포괄하는 명실상부한 ‘지역단위 통합재정통계’를 산출하여 주민이 자치단체별 종합적인 재정 상태와 운영결과를 한눈에 파악하는 것이 가능하도록 지원할 계획이다(그림 4 참조).

그림 4 ▶ 지방자치단체 재정통계 산출(안)



라. 지역상생발전을 위해 자치단체 간 재정격차 완화

첫째, 보통교부세의 재정형평화 기능을 더욱 강화해 나간다. 낙후지역은 재정 여건을 개선하는 것이 상대적으로 어려워 자체재원 확충에 근본적인 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 지역발전 정도와 관계없이 보통교부세의 기준재정수입 산정에 획일적인 산입률(80%)을 적용함에 따라 개발지역과 낙후지역 간의 재정격차 완화에 한계가 있었다. 따라서 지역발전 정도에 따라 수입산입률을 차등화하여 낙후지역에 좀더 많은 교부세가 배분될 수 있도록 검토해 나갈 필요가 있다.¹⁹⁾ 다만, 지역발전 정도를 잘 대표할 수 있는 합리적이고 객관적인 지

표가 우선 마련되어야 하고, 그 지표에 근거한 수입산업 차등률이 설득력을 가져야 하는 등 해결하여야 할 과제가 많다. 심도 깊은 검토와 시뮬레이션, 재정충격 최소화 방안 등이 동시에 고려되어야 할 필요가 있다.

둘째, 특별재정보전금을 단계적으로 폐지해 나갈 계획이다. 특별재정보전금은 보통교부세 불교부단체에 배분하는 것으로 시·군 간 재정불균형 문제를 심화시킨다는 지적을 받아왔다. 특히, 세입여건이 악화되고 세출부담은 증가하는 상황에서 불교부 단체 수는 갈수록 줄어들고 있지만 특별재정보전금 재원 규모는 일반재정보전금의 25%로 고정되어 있어 재정보전금의 재원조성 기여액보다 많은 재정보전금을 지급받는 재정형평화 역전사례²⁰⁾까지 발생하고 있는 실정이다. 이에 따라, 특별재정보전금 제도를 폐지하여 재정이 상대적으로 열악한 시·군이 더 많은 재정보전금을 받을 수 있게끔 하고자 한다. 다만, 재정충격을 최소화하기 위해 매년 5%씩 5년간에 걸쳐 점차 축소해 나갈 계획이다.

셋째, 지역상생발전기금의 활용방식을 개선한다. 수도권 규제합리화에 따른 이익을 비수도권에 지원하기 위해 지난 2010년 신설된 상생기금은 수도권 단체(서울·인천·경기)가 자신의 지방소비세 35%를 매년 출연하여 운영하는 것으로 최초의 수평적(자치단체 간) 재정조정 사례로 평가받고 있다. 하지만 운영과정에서 출연 단체의 납입지연이나 미납, 그리고 직접적인 재정지원 형태로만 사용되는 결과 소모성 기금으로 변질될 우려²¹⁾가 있는 등의 문제점도 노정되고 있다. 따라서 그동안 수도권 시·도가 지방소비세의 35%를 예산에 편성하여 지역상생발전기금에 납입하던 방식을, 예산에 편성치 않고 지방소비세 배분 시 기금에 직접 납입하는 방식으로 개선하고, 기금용도도 지방채나 지방공기업체의 인수재원(장기·저리)으로 활용토록 함으로써 항구적인 융자재원으로 활용할 수 있도록 개선할 계획이다.

4. 맺음말

지방자치가 시작된 지 20년이 넘어가고 재정 사용규모 측면에서의 지방재정 규모가 중앙재정의 규모를 훌쩍 넘어서고 있음에도 불구하고, 여전히 지방재정은 과도기에 있으며 성숙단계에 도달하기 위해서는 많은 난관을 헤쳐 나가야 한다. 박근혜 정부가 제시한 국정과제의 내용을 살펴건대, 앞으로의 5년은 분명 지방재정이 한 단계 도약할 수 있는 계기가 될 수 있을 것으로 기대된다.

우리나라의 지방자치와 지방재정이 성숙하기 위해서 가장 우선적으로 필요한 것 중 하나는 중앙과 지방 간에 상생·협력의 파트너십이라고 생각된다. 우리나라는 아직까지 중앙재정과 지방재정 상호 간에 불신과 편견이 남아 있으며, 재원배분과 관련해서는 제로섬의 대결구도가 유지되고 있다. 국정의 주요 정책이 결정되는 과정에서 자치단체의 의견이 제대로 반영되지 못하여 실제 집행을 담당하는 자치단체가 어려움을 겪거나, 중앙정부가 지방의 적극적인 협력과 지원을 유도하지 못하고 있는 것도 문제다.

새 정부의 국정철학과 자치단체 재정발전을 실현하기 위해 2013년 추진하는 다양한 정책과제들도 중앙-지방정부 간 상호 신뢰를 바탕으로 한 협력의 파트너십에 의해서만 성공적으로 추진될 수 있다. 지방자치 출범 20년이 지나면서 자치단체가 정부에 대하여 기대하는 가장 큰 부분도 바로 국가의 중요 정책을 결정하고 집행함에 있어서 자치단체가 전략적 파트너로 참여하는 것이었다고 할 수 있다. 새로운 정부에서 가장 우선적으로 해결되어야 할 숙제는 중앙정부와 지방정부가 국정운영의 전략적 동반자로서 상호 인정할 수 있는 분위기와 제도적 여건을 만들어가는 것이라 할 것이다. ☺

19) 예를 들어 현재 일괄 80% 적용되는 산업률을 자치단체의 발전 정도에 따라 75~85% 범위에서 조정하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

20) 2011년 결산기준 경기도 불교부단체(수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성)의 재정보전금 기여액은 8,772억 원이나, 지급받은 재정보전금은 9,059억 원에 달하여 약 289억 원을 기여액보다 더 지급받았다.

21) 지역상생발전기금 설립을 위한 '기금관리기본법' 개정 시 정부안은 융자위주의 기금 활용안을 제시하였으나 국회 심의과정에서 지방소비세 규모 확대(5~10%) 전까지는 직접적인 '재정지원'만 가능하도록 제한하였다.

2013년 지방예산 및 기금 운용방향

— 2013년은 새 정부가 출범하는 중요한 해로서 지방재정에도 많은 변화가 있을 것으로 보인다. 변화의 기본방향은 ‘성숙한 자치’. 지자체가 주민에게 책임지는 재정구조로 개편하는 것을 기본 골격으로 하고 있다. 이 글에서는 올해 지방예산과 기금 운용방향에 대해 구체적으로 살펴본다.



글 _ 이 용 철
(안전행정부 재정정책과 과장)

1. 머리말

● 올해는 박근혜 정부가 출범하는 해로 출범 전부터 재정문제가 큰 화두였다. 2013년 국가 예산이 법정 기한인 12월 2일은 물론 대선 이 끝난 후에도 통과되지 않았고, 언론에서는 그 이유 중의 하나가 박 당선인 공약과 관련된 예산을 반영하기 위해서라는 얘기도 나왔다. 특히 대선 공약이었던 무상보육의 전 계층 확대 여부가 쟁점이었는데, 국회-정부-시도지사협의회 회장이 모여 전 계층으로 확대하되 지방재정 부담분 중 일부는 국가가 예비비로 지원해주기로 했

다. 그렇지만 지방은 상당부분을 추가로 부담하게 됨에 따라 작년에 이어 올해도 무상보육에 대한 재정부담 문제가 계속될 것으로 보인다.

이렇게 어려운 재정 여건에서 출범한 박근혜 정부의 각종 복지공약사항 실천을 위해 중앙정부에서는 5년간 134조 5,000억 원, 연평균 27조 원의 재원이 추가로 소요되는데, 이를 위해 세출구조조정을 통한 예산절감으로 71조 원, 비과세·감면 정비 등으로 48조 원, 기타 복지행정개혁과 재정수입 증대로 15조 5,000억 원을 조달한다는 계획이다. 새 정부의 복지공약과 관련한 지방재정의 부담규모는 정확히 산정하기는 어렵지만 총 20조 원 수준이 될 것으로 보고 있다. 국가에 비해 작은 규모라고 생각할지 모르지만 지방재정은 세출을 조정할 수 있는 탄력성이 떨어지고 지방 나름의 신규 재정부담이 늘어나고 있어 상당한 부담이 될 것이다.

이러한 재정소요는 증가하는 반면 경제 환경은 비관적이다. 작년 9월 올해 예산안을 편성할 때까지만 해도 올해 우리나라 경제성장률을 4%로 전망했다가 12월에 예산을 확정할 때는 3%로 낮아졌고, 지난 3월 28일에는 2.3%로 더 낮게 전망하면서 경기부양을 위한 추경 편성 필요성까지 제시되었다.

이에 정부에서는 지난 4월 1일 세금감면, 담보인정비율(LTV), 총부채상환비율(DTI) 완화 등 특단의 부동산 경기 활성화 대책을 내놓았다. 부동산 경기의 침체는 바로 지방재정에 큰 타격을 불러온다. 지방세의 44%가 재산과세 중심이어서 부동산 경기에 민감하다. 특히 거래가 침체될 경우 지방세의 가장 큰 비중을 차지하는 취득세가 감소하기 때문에 지방재정에 상당한 어려움을 주게 된다. 올해도 상반기까지 작년 9·10조치와 같은 수준으로 취득세를 감면하는 대책을 내놓았지만, 1사분기 거래는 작년 말에 거래가 당겨져서 거래량이 적은 실정이다.

그런 한편, 정부에서는 예년과 같이 재정 조기집행을 추진하여 내수 진작으로 인한 경기 진작을 위해 안간힘을 쏟고 있다. 지방자치단체도 예년과 같이 올해도 상·하반기 균형집행을 통해 서민생활 안정, 일자리 창출 등 민생지원 사업을 실효성있게 추진하는 한편, 물가안정도 도모해야 하는 과제를 안고 있다.

이와 같은 상황을 종합해볼 때 2013년 지방재정은 대외적인 경제여건은 작년보다 악화

되지 않았지만, 대내적인 경제여건 특히, 부동산 경기가 침체되어 지방세수가 어려워졌다. 그런 반면, 박근혜 정부 출범에 따른 복지재정수요 등 새로운 재정수요가 증가하여 자체적인 세출구조조정 노력으로 위기상황을 타개해 나가야 하는 과제를 안고 있다. 또한 장기적 관점에서는 국고보조금, 분권교부세, 지방소비세 등 국가재정과 관련된 과제의 해결, 지방세입확충 시스템 개선, 지출 건전성 제고 등 지방재정 운용의 틀을 획기적으로 개선해야 하는 과제를 안고 있다.

2. 2013년도 지방 예산 및 기금운용계획 현황

가. 2013년도 통합재정 규모

올해부터는 지방재정의 운용현황을 예산(일반회계+특별회계)과 기금을 통합한 통합재정규모로 표시하기로 했다. 중앙정부는 오래 전부터 통합재정 지출을 기준으로 정부의 재정활동을 발표해 왔으나, 지방재정은 그동안 결산 통계만 발표하고 예산 및 기금운용계획을 통합한 통합재정운용계획은 발표하지 않았다.

지방자치단체의 재정운용은 예산의 형태로 할 수도 있고 기금의 형태로도 할 수 있는데, 대외적으로는 별 차이가 없으므로 양자를 통합한 통합재정을 기준으로 하는 것이 합리적이다. 통합재정에서는 지방채 등 민간과의 보전거래가 아니라 실질적인 재정지출을 기준으로 하기 때문에 총 지출과 총 수입 간에 차이가 있다.

올해의 예산과 기금을 합한 총 규모는 166조 2,165억 원으로 수입 측면에서는 예산이 157조 1,235억 원(94.5%), 기금이 9조 931억 원(5.5%)이고, 지출 측면에서는 예산이 156조 2,834억 원(94.0%), 기금이 9조 9,331억 원(6.0%)을 차지하고 있다(표 1·2 참조).

표 1 2013년도 예산 및 기금운용 합계 규모

(단위 : 억 원)

구 분	총수입	총지출	
		구성비	구성비(%)
합계	1,662,166	100.0	100.0
예산	소계	1,571,235	94.5
	일반회계	1,275,028	76.7
	특별회계	296,207	17.8
기금	90,931	5.5	6.0

※ 주 1 : 예산(일반회계+특별회계)과 기금을 합한 규모로 예산과 기금 간 내부거래 등 중복부분을 공제한 순계 규모임(보전거래는 공제하지 않아 통합재정규모와 차이가 있음)
※ 주 2 : 통합재정의 수입규모는 145조 4,170억 원으로 나타났으며, 항목별로는 지방세, 보조금, 지방교부세, 세외수입 순으로 나타났다.

표 2 지방 통합재정 항목별 규모

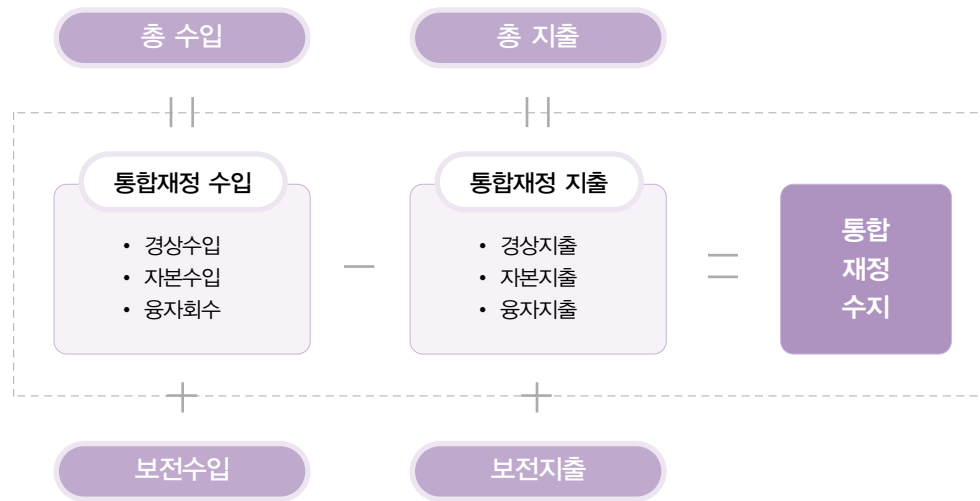
(단위 : 억 원)

구 분	합 계	예 산			기 금
		계	일반회계	특별회계	
합계	145조4,170 (100%)	1,223,386	1,223,385	212,647	18,138
지방세	53조7,470 (37.0%)	537,471	537,470	-	-
세외수입	26조 319 (17.9%)	90,356	90,356	151,873	18,090
지방교부세	31조4,600 (21.6%)	314,487	314,487	113	-
보조금	34조1,781 (23.5%)	281,072	281,072	60,661	48

여기서 주목할 것은 지방채가 세입항목에서 빠졌다는 것이다. 앞의 표에서는 그동안의 방식대로 예산과 기금을 단순히 통합한 것으로 통합재정은 아니다. 예산서 상의 모든 세입과 세출을 포함하는 종전의 예산개요와 다르게 통합재정은 당해 연도의 순수한 수입에서 순수한 지출을 차감한 수치로 지방채 등 정부의 금융활동 재원과 전년도 이월금 등 회계 상으로만 발생하는 보전재원은 제외된다.

그리고 통합재정수입과 통합재정지출의 차이를 통합재정수지라고 하는데, 정부활동에서 조세나 세외수입 이외에 채권이나 보험료 등 금융활동으로 조달한 금액을 나타내는 규모이다(그림 1 참조).

그림 1 통합재정수지 산출 개념도



통합재정에서의 수입은 당해 회계연도에 지자체로 유입되는 비상환성 수입으로 경상수입·이전수입(중앙정부 또는 타 자치단체로부터의 이전수입)·자본수입(재산매각수입)으로 구분되며, 지출은 당해 회계연도에 지자체가 지출하는 비상환성 지출을 말하며, 경상지출(인건비, 물건비, 이자지급, 경상이전 지출 등)과 자본지출(고정자산취득, 자본이전 등)로 구분된다. 융자회수 및 융자지출은 유동성 목적이 아니라 정책목적의 대출 및 대출금의 회수(출자 포함)를 말한다.

지자체 유형별로 보면 광역이 약 96조 원으로 66%를 차지하고 기초가 약 50조 원으로 34%를 차지하고 있다(표 3 참조).

표 3 지자체 유형별 통합재정 수입 규모

구 분	합 계	구성비	예 산			기 금
			계	일반회계	특별회계	
합계	1,454,169	100.0	1,436,030	1,223,383	212,647	18,138
소계	957,204	65.8	943,882	794,550	149,332	13,322
특별시	189,816	13.1	185,800	146,499	39,301	4,016
광역시	262,401	18.0	260,984	208,421	52,563	1,417
특별자치시	5,392	0.4	5,361	4,094	1,267	31

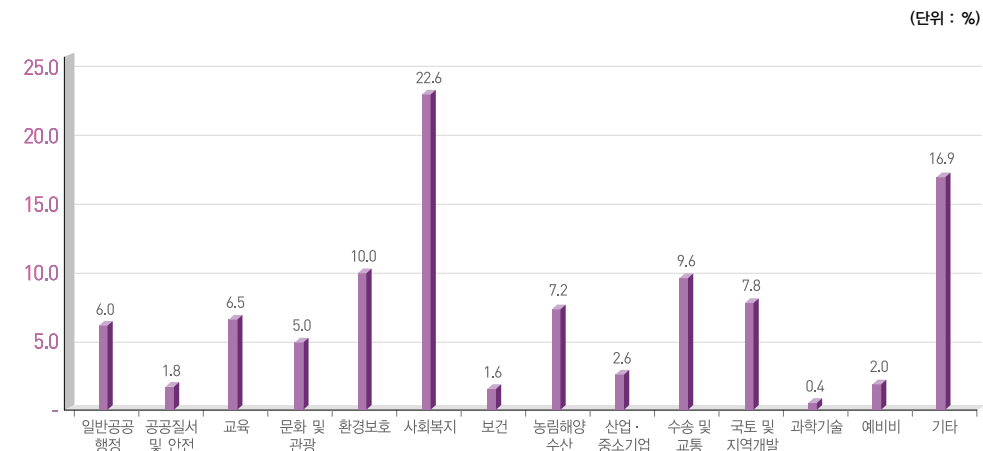
도	470,165	32.3	462,520	410,495	52,025	7,645
특별자치도	29,430	2.0	29,216	25,040	4,176	213
소계	496,965	34.2	492,148	428,833	63,315	4,817
시	294,067	20.2	291,713	238,821	52,892	2,354
군	141,973	9.8	141,504	135,420	6,084	469
자치구	60,925	4.2	58,931	54,592	4,339	1,995

기금을 포함한 통합재정 지출규모는 154조 4,201억 원으로 여기서는 반대로 광역 지자체가 약 55조 원으로 36% 정도이고 기초가 약 99조 원, 64%를 차지하고 있다. 광역에서는 국비를 받아 기초에 보조하는 재원이 많아 양자를 순계처리할 때 수입은 광역 재원으로, 지출은 기초 재원으로 처리함에 따라 기초의 지출이 많게 된다(표 4, 그림 2 참조).

표 4 지자체 유형별 통합재정 지출 규모

구 분	합 계	구성비	예 산			기 금
			계	일반회계	특별회계	
합계	1,544,201	100.0	1,518,069	1,190,126	327,943	26,132
광역계	550,676	35.7	533,075	337,801	195,274	17,601
특별시	140,311	9.1	134,739	70,255	64,484	5,573
광역시	181,499	11.8	178,788	107,183	71,605	2,710
특별자치시	5,636	0.4	5,562	3,847	1,715	74
도	192,671	12.5	184,121	132,854	51,267	8,550
특별자치도	30,559	2.0	29,866	23,662	6,204	693
기초계	993,525	64.3	984,994	852,325	132,669	8,531
시	526,135	34.1	521,968	422,282	99,686	4,167
군	256,524	16.6	255,455	230,935	24,520	1,069
자치구	210,866	13.7	207,571	199,108	8,463	3,295

그림 2 분야별 통합재정지출 비중



※ 주 : 기타는 행정운영경비(인력운영비+기본경비)

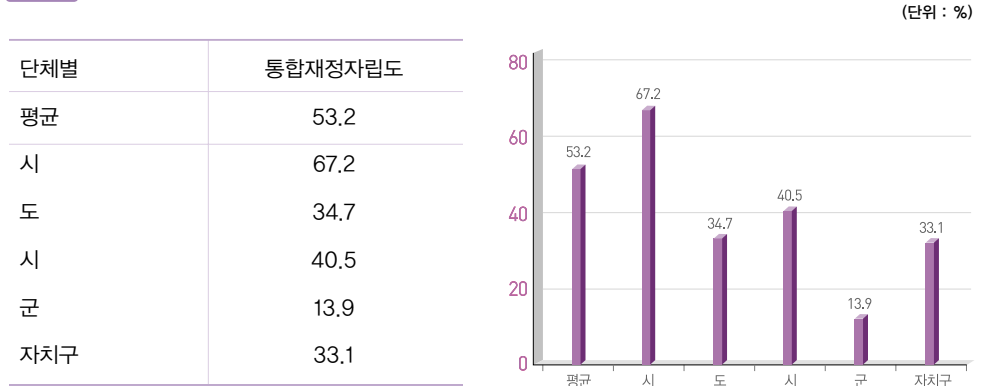
분야별 지출현황을 보면, 사회복지비가 22.6%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 최근 몇 년간 각종 사회복지 정책이 확대된 결과라고 하겠다(표 5 참조).

표 5 지방통합재정 분야별 지출현황

분야별	합계	(단위 : 억 원, %)						
		구성비	일반회계	구성비	특별회계	구성비	기금회계	구성비
계	1,544,201	100	1,190,126	100	327,943	100	26,132	100
일반공공행정	93,348	6.0	76,726	6.4	14,229	4.3	2,393	9.2
공공질서 및 안전	27,769	1.8	25,037	2.1	899	0.3	1,833	7.0
교육	100,148	6.5	96,581	8.1	3,253	1.0	314	1.2
문화 및 관광	77,975	5.0	70,484	5.9	7,075	2.2	417	1.6
환경보호	154,962	10.0	57,658	4.8	95,667	29.2	1,637	6.3
사회복지	349,700	22.6	277,440	23.3	71,161	21.7	1,099	4.2
보건	23,970	1.6	23,248	2.0	18	0.0	704	2.7
농림해양수산	110,607	7.2	104,319	8.8	3,029	0.9	3,260	12.5
산업·중소기업	39,628	2.6	24,095	2.0	4,277	1.3	11,255	43.1
수송 및 교통	148,171	9.6	93,690	7.9	53,918	16.4	563	2.2
국토 및 지역개발	119,695	7.8	71,539	6.0	45,817	14.0	2,340	9.0
과학기술	6,251	0.4	2,470	0.2	3,781	1.2	-	-
예비비	31,039	2.0	24,956	2.1	6,082	1.9	-	-
기타	260,939	16.9	241,884	20.3	18,737	5.7	318	1.2

그동안 일반회계 세입예산항목으로만 나타냈던 재정자립도를 통합재정자립도 개념으로 보면 53.2%로 일반회계만의 재정자립도 51.1%보다는 다소 높게 나타났다. 그동안의 재정자립도에서는 분모에 지방채를 포함하고, 진정한 의미의 통합재정은 지방교육재정을 포함해야 하는데 아직까지는 그렇게 되지 못하고 있다. 지방교육재정은 대부분 의존재원이기 때문에 이를 포함할 경우 재정자립도가 8~10%p 정도 떨어질 것으로 예상된다(그림 3 참조).

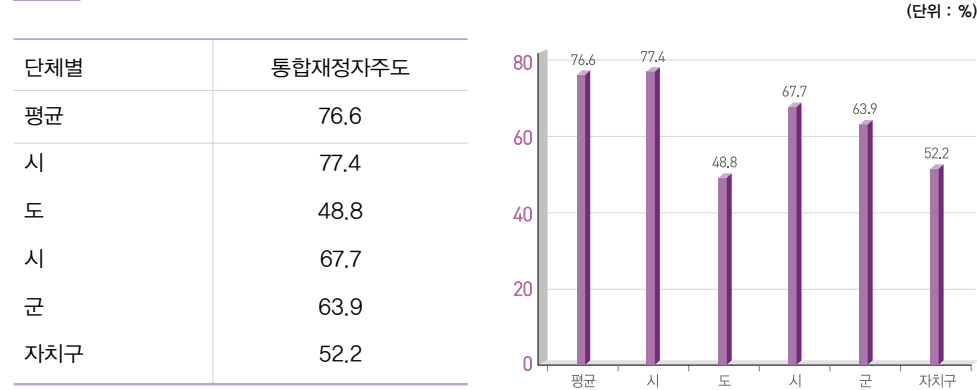
그림 3 지자체 유형별 평균 통합 재정자립도 현황



지방자치단체의 자주적인 재정지출 재량도를 나타내는 재정자주도를 통합재정 측면에서 보면, 아래의 산식과 같이 통합재정 자체수입인 경상수입(지방교육세 제외), 자본수입, 융자회수와 더불어 이전재원 중 자주재원(지방교부세, 조정교부금, 재정보전금)의 합이 통합재정수입에서 차지하는 비율을 나타내는 것으로 순수 재정활동의 통합재정자주도를 나타낸다. 2013년의 경우 전국 평균 76.6%로 통합지방재정자립도 53.2%보다 23.4%p 높은 수치이다. 지방교부세나 재정보전금이 지자체의 일반재원 비중을 그만큼 높이 성과라고 하겠다(그림 4 참조).

$$\text{통합재정자주도}(\%) = \frac{\text{경상수입(지방교육세 제외)} + \text{자본수입} + \text{융자회수} + \text{이전재원 (지방교부세 + 조정교부금 + 재정보전금)}}{\text{통합재정수입(지방교육세 제외)}} \times 100$$

그림 4 ▶ 지자체 유형별 평균 통합 재정자주도 현황



※ 주 : 평균은 순계예산, 단체별은 총계예산기준, 시는 특·광역시·특별자치시, 도는 특별자치도 포함

통합재정수지는 표면적으로는 9조 원 정도 적자이지만 순세계잉여금을 포함할 경우 3,226억 원의 흑자를 보이고 있다. 지방재정은 대개 다음 연도 2사분기에 추정하는 것이 관례여서 12월 정리추경 때 세수를 보수적으로 잡는 것이 관행으로 되어있다. 이에 따라 전년도 순세계잉여금이 자연스럽게 많아져서 단순한 통합재정수지는 적자이지만 순세계잉여금을 포함하면 약간의 흑자를 보이고 있다. 이는 지방채 발행 등에 따른 적자와는 성격이 다르고 관계적으로 연말 세입추계를 보수적으로 하기 때문에 발생하는 문제라고 하겠다(표 6 참조).

표 6 ▶ 2013년 지방재정 통합재정수지

(단위 : 억 원)

순 수 입			순 지 출		
계		1,454,169	계		1,544,201
세입	1. 경상수입	758,335	세출	1. 경상지출	1,032,369
	지방세	537,470		2. 자본지출	486,051
	세외수입	220,864			
	2. 이전수입	656,381	융자지출	3. 융자지출	25,780
융자회수	3. 자본수입	22,204			
	4. 융자회수	17,248			

◇ 통합재정수지 = 세입 - 세출 - 순융자(융자지출-융자회수) = △90,031억 원
◇ 통합재정수지(순세계잉여금 93,257억 원 포함시) = 3,226억 원

순세계잉여금은 국가와 연계를 위해 보전재원으로 작성하였으나, 당초예산기준 통합재

정수지에서는 세입측면의 순세계잉여금에 대응되는 세출측면의 집행잔액이 드러나지 않기 때문에 진정한 의미의 흑자·적자를 표현하는 데는 한계가 있다. 이에 따라 예산기준 통합재정분석은(표 7)과 같이 같이 순세계잉여금을 전년도 이월금 중 다른 금액과 구분하여 함께 분석하고 있다.

표 7 ▶ 통합재정의 보전재원 분석

(단위 : 억 원)

보전수입		보전지출	
계	207,995	계	117,964
차입금	40,882	차입금 상환	41,458
순세계잉여금	93,257	예치금	70,717
예치금회수	72,661	적립금	4,683
국·도비 사용잔액 등	1195	국·도비 반환	1,106

지자체 유형별로 순세계잉여금을 포함한 통합재정수지를 분석해 보면 광역에서 일부 적자가 있고 기초는 대부분 흑자를 보이고 있다(표 8 참조).

표 8 ▶ 지자체 유형별 통합재정수지(순세계잉여금 포함)

(단위 : 억 원, %)

구 분	세입(㉑)	통합재정규모			통합재정수지 (㉑-㉒)	통합재정수지비율
		계(㉒)	세출	순융자		
전국(순계)	1,530,179	1,526,952	1,518,421	8,532	3,226	0.21
광역단체 계	951,240	957,766	949,679	8,087	△6,526	△0.68
특별시	188,167	191,866	187,464	4,402	△3,699	△1.93
광역시	269,279	271,281	269,815	1,466	△2,002	△0.74
특별자치시	5,613	5,608	5,486	121	6	0.10
도	457,387	458,477	456,392	2,085	△1,090	△0.24
특별자치도	30,793	30,534	30,522	12	259	0.85
기초단체 계	977,987	967,738	964,675	3,063	10,249	1.06
시	517,852	510,574	508,743	1,831	7,277	1.43
군	257,810	255,252	254,604	648	2,558	1.00
자치구	202,326	201,911	201,327	584	415	0.21

※ 주 : 전국 계는 순계예산기준이며, 광역단체 등 단체별은 총계예산기준임

국가 전체적인 재정사용액을 통합재정 기준으로 보면 전체 재정규모가 434조 원 수준인

데 이를 국가 : 지방 : 지방교육재정이 각각 53(231조 원) : 34(148조 원) : 13(55조 원)의 비율로 사용하는 것으로 나타났다(표 9 참조)

표 9 통합재정 기준 운영주체별 사용액

(단위 : 억 원)

구 분		국 가	자치단체	지방교육
통합재정 지출 규모 5,478,374		3,419,677(62.4%) (일반회계 194.4조원) (특별회계 49.2조원) (기 금 98.3조원)	1,544,201(28.2%) (일반회계 119.0조원) (특별회계 32.8조원) (기 금 2.6조원)	514,496(9.4%)
이전 재원 공제 내역	계 (△1,134,861)	△1,110,331	△59,659	35,129
	① 국가재정에서 지방재정으로	△697,702 └ 지방교부세 355,359 └ 국고보조금 342,343	(656,332) ⊕41,370 └ 지방교부세 314,600 └ 국고보조금 341,732	
	② 국가재정에서 교육재정으로	△412,629 └ 교육교부금 410,619 └ 교육보조금 2,010	-	(391,900) ⊕20,729 └ 교육교부금 391,728 └ 교육보조금 172
	③ 지방재정에서 교육재정으로	-	△101,029억원 └ 전 출 금 84,338 └ 보 조 금 16,691	(86,629억원) ⊕14,400 └ 의무부담금 81,192 └ 임의부담금 5,437
통합재정 사용액 4,343,513		2,309,346(53.2%)	1,484,542(34.2%)	549,625(12.6%)

재정 사용액을 종전과 같이 기금을 제외한 예산만 같이 할 경우에는 (표 9)와 같은 재원 전출 절차를 거쳐 총 358조 원을 국가 : 지방 : 지방교육이 각각 43%(153조 원) : 42%(151조 원) : 15%(55조 원)의 비율로 사용하고 있다. 이는 지난 5년간 큰 차이 없이 유지되고 있는 비율이다(표 10 참조).

표 10 예산(기금 제외)에서의 중앙 : 지방 : 지방교육재정 사용현황

(단위 : 억 원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
중앙정부 (비중, %)	1,105,467 (40.3)	1,327,124 (42.9)	1,362,357 (43.7)	1,373,856 (42.8)	1,460,915 (42.8)	1,525,707 (42.6)
자치단체 (비중, %)	1,235,229 (45.1)	1,339,061 (43.3)	1,335,584 (42.8)	1,364,800 (42.5)	1,440,069 (42.2)	1,509,667 (42.1)
지방교육 (비중, %)	399,919 (14.6)	427,326 (13.8)	421,205 (13.5)	473,857 (14.7)	509,792 (15.0)	549,625 (15.3)

나. 2013년도 지방예산 개요

2013년도 지방예산 순계규모는 156조 8,887억 원으로 2012년 당초예산 순계 151조 950억 원보다 3.8% 증가했다. 예산순계는 자치단체 내 회계간(일반회계-특별회계) 내부거래, 자치단체 간(시도-시군구) 외부거래 중복계상분을 공제한 금액으로 전국 규모 및 시도별(시군구 포함) 재정규모를 파악할 때 활용된다. 그동안 지방재정의 주요 지표로 활용되었다(표 11 참조).

표 11 지방예산규모 추이

(단위 : 억 원)

2010년	2011년	전년대비	2012년	전년대비	2013년	전년대비
1,398,565	1,410,393	0.8%	1,510,950	7.1%	1,568,887	3.8%

세출 기준으로 예산분포를 보면 광역이 37%(58조 원), 기초가 63%(99조 원)이다(표 12 참조).

표 12 자치단체 유형별 지출예산 분포

(단위 : 억 원, %)

단체별	예산규모	구성비	일반회계	구성비	특별회계	구성비
계	1,568,887	100	1,205,509	76.8	363,377	23.2
소 계	583,612	37.2	359,414	22.9	224,199	14.3
특별시	141,397	9.0	72,569	4.6	68,828	4.4
광역시	195,745	12.5	115,906	7.4	79,838	5.1
특별자치시	5,670	0.4	3,955	0.3	1,715	0.1
도	209,496	13.4	142,296	9.1	67,199	4.3
특별자치도	31,305	2.0	24,687	1.6	6,618	0.4
소 계	985,275	62.8	846,096	53.9	139,179	38.3
시	517,675	33.0	413,562	26.4	104,114	6.6
군	258,635	16.5	232,807	14.8	25,828	1.6
자치구	208,964	13.3	199,726	12.7	9,237	0.6

2013년 세입세출 예산을 보면, 총 세입이 5.8% 늘어났는데 지방세는 오히려 줄어들었고, 세외수입도 4.3%의 증가에 그친 반면, 이전재원은 지방교부세와 보조금이 큰 폭으로 증가하였다(표 13 참조).

표 13 2013년 지방세입예산 분포

(단위 : 조 원, %)

구 분	2012년도		2013년도		증 감	
	예산액	비중	예산액	비중	예산액	증감률
합계	151.1	100.0	156.9	100.0	5.8	3.8
지방세	53.8	35.6	53.7	34.3	△0.1	△0.1
세외수입	32.1	21.3	33.5	21.3	1.4	4.3
지방교부세	29.2	19.3	31.5	20.1	2.3	7.7
보조금	32.1	21.2	34.1	21.8	2.0	6.5
지방채	3.9	2.6	4.1	2.6	0.2	3.5

이와 같은 세입예산의 변화는 세출에도 영향을 미친 것으로 나타났다. 즉, 일반공공행정은 줄어들었으나, 무상보육 등 각종 복지시책 증가에 따른 국고보조금 증가가 사회복지비, 보건비 증가 등으로 이어졌다. 특히, 전체 증가분 5조 8,000억 원 중 사회복지비가 4조 1,000억 원(보육·가족 및 여성부문 2조 1,000억 원, 기초생활보장비 1조 원 등)로 70% 차지하고 있다.

표 14 2013년 지방세출예산 분야별 현황

(단위 : 조 원, %)

구 분	2012년도		2013년도		증 감	
	예산액	비중	예산액	비중	예산액	증감률
합계	151.1	100.0	156.9	100.0	5.8	3.8
일반공공행정	12.9	8.5	12.8	8.2	△0.1	△0.5
공공질서 및 안전	2.8	1.8	2.9	1.8	0.1	4.4
교육	9.8	6.5	10.0	6.4	0.2	2.0
문화 및 관광	7.4	4.9	7.8	5.0	0.4	5.3
환경보호	15.4	10.2	15.8	10.1	0.4	2.3
사회복지	30.9	20.5	35.0	22.3	4.1	13.2
보건	2.1	1.4	2.3	1.5	0.2	12.0
농림해양수산	10.4	6.9	10.9	6.9	0.5	4.4
산업·중소기업	3.3	2.2	3.2	2.1	△0.1	△1.0
수송 및 교통	15.7	10.4	15.5	9.9	△0.2	△1.3
국토 및 지역개발	12.6	8.3	12.2	7.8	△0.4	△2.8
과학기술	0.5	0.3	0.6	0.4	0.1	21.5
예비비	3.1	2.0	3.2	2.1	0.1	6.0
인력운영 등 행정운영경비	24.2	16.0	24.6	15.7	0.4	1.3

위와 같은 세입여건 변화로 2013년 (일반회계)재정자립도는 51.1%로 역대 최저수준으로 떨어졌으며, 지방세로 공무원 인건비를 해결하지 못하는 지자체의 수도 작년 대비 2개 늘어 125개가 되었다. 반면, 지방세와 세외수입 합계액 기준으로는 작년보다 3개 줄어 38개이다(표 15 참조).

표 15 공무원 인건비 미해결단체 수 현황

(단위 : 단체 수, %)

분야	지방세 대비			자체수입 대비		
	2012년도	2013년도	증감률	2012년도	2013년도	증감률
미해결 단체 수	123(50.4)	125(51.2)	2	41(16.8)	38(15.6)	△3

다. 2013년도 지방기금 개요

기금은 특정한 행정목적 달성을 위해 예산과 별도로 관리하는 자금인데, 지출과 연관된 조세 이외의 특정 세입을 재원으로 하는 경우가 일반적이다. 지자체도 이와 같은 기금을 운용하고 있는데, 중앙정부에 비해 개별 기금 당 조성규모가 매우 작다. 지자체는 2012년 말 기준으로 2,395개 기금에 17조 9,430억 원을 운영중에 있다. 2011년의 17조 9,507억 원보다 금액으로는 76억 원, 개수로는 14개가 줄어들었다. 특이할 만한 사항은 예산에 비해 서울의 기금 적립액 집중도가 매우 심하다는 점이다. 서울의 전국 대비 비중이 예산 기준으로는 9.0%이지만 기금조성액 측면에서는 35.8%이다. 그렇지만 연간 기금운용금액으로 보면 2012년 14.4%, 2013년 9.8%로 예산과 비슷한 수준이다. 적립은 많은데 운용은 상대적으로 적기 때문에 나타난 것으로 보인다(표 16 참조).

표 16 지자체별 기금조성(적립액) 현황(2012년말 기준)

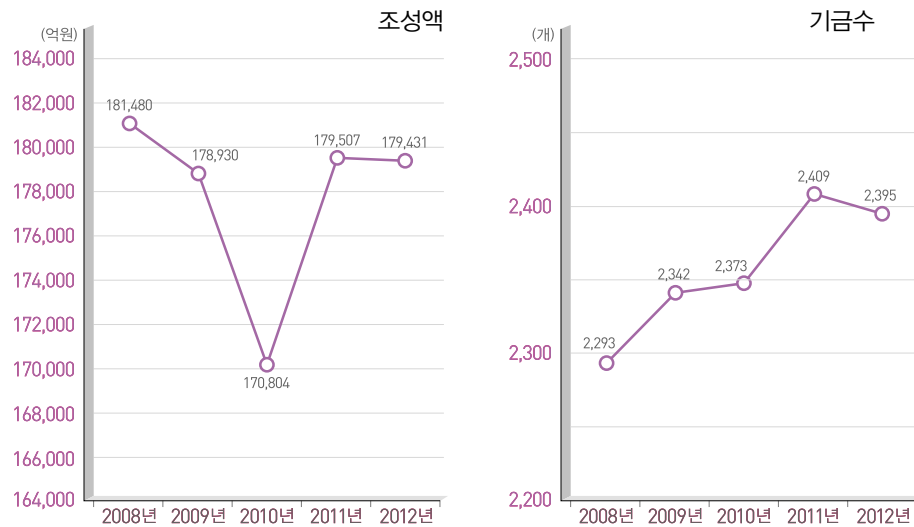
(단위 : 개, 억 원, %)

지자체 유형	기금수(개)	조성액(억 원)	구성비(%)
계	2,395	179,431	100.0
광역계	269	133,132	74.2
특별시	13	64,324	35.8
광역시	100	21,526	12.0
특별자치시	11	160	0.1
도	128	44,761	24.9

특별자치도	17	2,361	1.3
기 초 계	2,126	46,299	25.8
시	817	22,838	12.7
군	701	8,646	4.8
자치구	608	14,814	8.3

그동안 기금 조성액은 크게 늘지 않았는데 수자는 늘어서 기금당 평균금액은 작아지고 있는 추세이다(그림 5 참조).

그림 5 연도별 기금조성 추이



지자체별 연간 운용규모는 11조 5,033억 원으로 적립액에 비해 6조 4,398억 원이 적는데, 적립액과 연간 운용액의 차이는 주로 융자 미수금에서 발생한다. 기금 사업 중에는 민간에 융자해주는 것이 많은데 단년도 기준으로 보면 회수되지 않기 때문에 격차가 발생하는 것이다(표 17 참조).

표 17 지자체 유형별 연간 기금운용계획

(단위 : 억 원, %)				
구 분	2012년 최종	구성비(%)	2013년 당초	구성비(%)
합계	125,000	12.0	115,033	100
광역 계	75,130	60.1	66,319	57.6
특별시	17,956	14.4	11,295	9.8
광역시	16,801	13.4	15,325	13.3
특별자치시	105	0.1	224	0.2
도	36,911	29.5	36,166	31.4
특별자치도	3,357	2.7	3,309	2.9
기초 계	49,870	39.9	48,714	42.4
시	25,037	20.0	23,546	20.5
군	9,826	7.9	9,889	8.6
자치구	15,007	12.0	15,279	13.3

기금 유형별로는 각종 기금의 여유자금을 통합관리하고 재정용자 및 지방채 상환 등에 활용하는 '통합관리기금' 이 전체의 27.7%인 4조 9,633억 원으로 가장 큰 비중을 차지하고, '중소기업육성기금' 이 24.6%인 4조 4,150억 원으로 2위이며, 재난관리기금 1조 5,962억 원(8.9%), 재해구호기금 5,171억 원(2.9%), 도시주거환경정비기금 3,434억 원(1.9%), 식품진흥기금 3,257억 원(1.8%)순이다. 2013년 기금운용계획 상의 수입과 지출을 보면 모두 예치금 회수-예치금, 전입금-예탁금이 2/3 정도를 차지하고 있다. 사업비는 23.9%로 기금 본연의 사업비로 활용되는 기능이 크지 않은 실정이다(표 18 참조)

표 18 2013년 지방기금운용계획 수입-지출 총괄(순계)

수 입			지 출		
11조 5,033억 원			11조 5,033억 원		
수입항목	금액)	비중	지출항목	금액)	비중
• 예치금회수	67,338	58.5	• 예치금	60,379	52.5
• 전입금	17,406	15.1	• 예탁금	15,640	13.6
• 융자금회수	11,787	10.2	• 비용자성사업비	14,268	12.4
• 예탁금원금회수	11,155	9.7	• 융자성사업비	13,229	11.5
• 이자수입	3,416	3.0	• 차입금원리금상환	7,280	6.3
• 국고보조금	248	0.2	• 예수금원리금상환	1,912	1.7
• 기타	3,685	3.2	• 기타	2,326	2.0

기금의 기능별 분포를 보면 산업·중소기업 지원과 일반 공공행정 및 재정지원이 절반을 넘고 재난방재와 사회복지가 그 다음을 차지하고 있다(표 19 참조).

표 19 2013년 지방기금의 기능별 운용 계획

(단위 : 억 원, %)

구 분	2012년 최종	비 중	2013년 당초	비 중
계	124,999	100.0	115,033	100.0
일반공공행정·재정지원	38,645	30.9	29,915	26.0
재난방재 민방위	12,926	10.3	11,823	10.3
교육	1,526	1.2	1,487	1.3
문화 및 관광	3,125	2.5	3,033	2.6
환경보호	5,553	4.4	5,604	4.9
사회복지	11,386	9.1	11,287	9.8
보건	2,115	1.7	2,046	1.8
농림해양수산	8,034	6.4	8,822	7.7
산업·중소기업	29,584	23.7	30,376	26.4
수송 및 교통	1,309	1.0	1,048	0.9
국토 및 지역개발	8,142	6.5	6,761	5.9
과학기술	10	0.0	12	0.0
예비비	4	0.0	—	0.0
기타	2,639	2.1	2,819	2.5

3. 2013년 지방 예산 및 기금의 중점 추진과제

가. 지방재정의 지출효율성 제고

박근혜 정부의 국정목표인 ‘국민행복 희망의 새 시대’를 위한 각종 공약사항 이행을 위해 중앙정부에서 각종 시책을 마련하고 있거나 확대하고 있는데, 일정부문을 담당하고 있는 지방에서 이를 원활히 집행하기 위해서는 지출효율성을 더욱 높여야 할 것이다. 각종 시책 확대에 따른 지방부담은 늘어나는데, 중세 없이 추진하다 보니 지방교부세 등 이전재원은 늘어나지 않기 때문에 새로운 세입원을 찾기 어려운 상황이므로 중앙정부와 마찬가지로

로 기존의 지출체계를 재조정해서 대처해야 한다. 이는 크게 신규사업의 지출 타당성 제고와 기존사업의 절감으로 나눌 수 있는데, 전자를 위해 투융자심사제도를 강화하고, 후자를 위해서는 경상경비 절감 등을 추진할 계획이다.

1) 지방재정투융자심사제도 개선

오래 전부터 지적되어 온 문제이지만, 투융자심사 중 사전 타당성 검토를 자체적으로 하는 경우 의뢰 심사보다 관대화 경향이 강한 것으로 나타났다. 특히, 기초 자치단체의 경우 대부분의 사업을 승인하고 있는 실정이다. 이를 반영하는 ‘재검토’ 판정 비율을 보면, 2012년 기준으로 중앙의뢰심사 31%, 광역의 자체 및 의뢰심사 11%, 기초심사 2%로 나타났다. 기초 심사의 경우 98%가 통과되는 실정이라서 심사가 제대로 이루어졌는지 의심받을 만하다. 극히 일부이긴 하지만 투융자심사위원 구성에 있어서 지방의원이 포함되는 등 객관적 심사를 어렵게 하는 요인이 발생하고 있다.

그리고 호화·과대 공공 시설물도 전액 자체재원으로 사업을 추진할 경우 총 사업비와 관계없이 자체심사로 처리하므로 사업에 대한 객관적이고 엄정한 타당성 검토가 곤란한 실정이다. 일부 지자체에서는 타당성이 미흡한 민자사업을 과도하게 추진하여 지방채를 갑작스럽게 대규모로 발행하였고, 또 이런 문제가 있음에도 복합주민센터를 전액 자체재원으로 추진하여 언론에 지적된 바도 있다.

이와 같은 두 가지 문제점을 해소하기 위해 먼저 의뢰심사 비중을 (표 20)과 같이 확대할 계획이다.

표 20 투융자심사의 의뢰심사 범위 조정안

구 분	현 행	개 정
광역 자치단체	- 자체심사 : 40억~300억 원 - 중앙 의뢰심사 : 300억 원 이상	- 자체심사 : 40억~200억 원 - 중앙 의뢰심사 : 200억 원 이상
기초 자치단체	- 자체심사 : 20억~50억 원 - 광역 의뢰심사 : 50억~300억 원 - 중앙 의뢰심사 : 300억 원 이상	- 자체심사 : 20억~40억 원 - 광역 의뢰심사 : 40억~100억 원 - 중앙 의뢰심사 : 100억 원 이상

그리고 현재는 지방자치단체 본청 및 의회청사 신축사업만 전액 자체재원으로 시행하더라도 의회심사가 의무화되었는데, 앞으로는 모든 청사와 문화·체육시설은 전액 자체재원 사업이라도 상급기관 의회심사의 대상으로 할 계획이다. 또한, 민간투자사업심의위원회의 심사대상 범위가 아닌 '민간투자사업'은 그동안 민자사업이라는 이유로 심사에서 제외했으나 앞으로는 심사대상에 추가할 계획이다. 아울러, 심사제외 사업 중 신활력사업 등과 같이 현재 시행하지 않는 3개 사업은 삭제해 심사제외 대상사업을 축소(23→20개)할 계획이다. 반면, 그동안 자치단체 간 협력사업은 중앙의뢰 심사를 원칙으로 했는데 심사를 간소화하고 권장하기 위해 심사기관 범위를 하나의 자치단체에서 수행하는 사업에 적용하는 기준과 동일하게 할 계획이다.

한편, 현재 투융자심사대상 사업 중 500억 원 이상의 대규모 사업에 대해서는 전문기관의 타당성 검토를 받도록 되어 있는데, 지자체가 자체적으로 타당성 검토기관을 선정하다 보니 심사의 객관성이 떨어진다는 지적이 많다. 이를 개선하기 위해 중앙정부에서 한국개발연구원이 수행하고 있는 것과 같이 권위있는 전문기관을 지정하여 객관성과 전문성을 제고할 계획이다.

2) 지방경상예산 절감

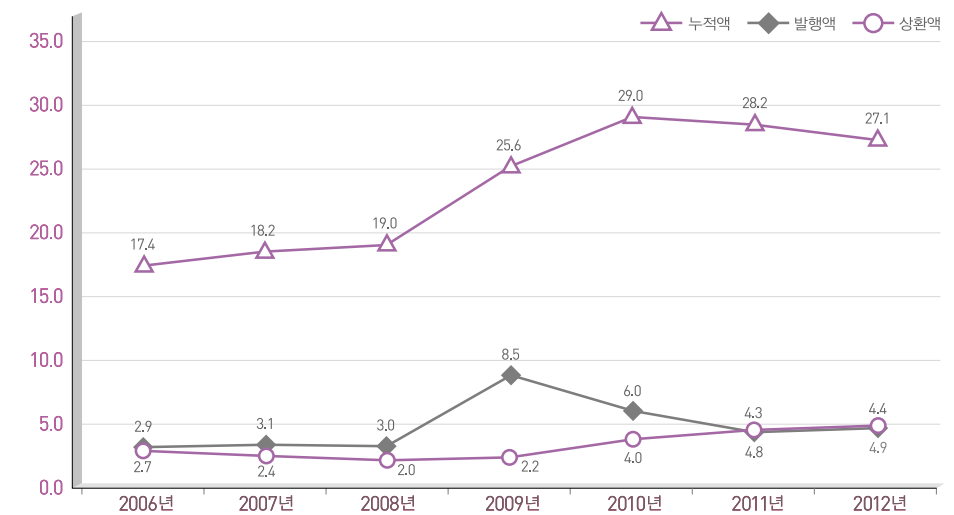
경상경비 절감은 항상 요구되는 사항이지만, 올해는 새 정부 출범에 따라 재정수요가 더 크기 때문에 더욱 필요한 과제이다. 절감 방안은 종전에 추진해오던 방향과 마찬가지로 경상경비, 행사·축제성 경비를 5% 이상 의무적으로 절감하여, 서민생활 안정 등 주민체감 정책부문의 사업에 재투자하고자 하는 것이다.

구체적으로 자치단체별 경상·축제성 경비의 5%(약 3,680억 원 정도) 이상을 의무적 절감하고, 인건비·사업비·보조금 등은 자치단체별로 자율절감하되, 지방세 체납액정리, 공유재산 임대확대 등 세입증대 노력도 함께 추진하고자 하는 것이다. 아울러 절감 시책 추진을 위해 자치단체별 실적을 평가하여 표창, 자치단체 합동평가 지표에 반영하는 등의 조치를 취할 계획이다.

나. 지방채무의 합리적 관리

그동안 지방채무는 2008년 말의 국제 금융위기에 따른 경기침체 극복을 위해 확대 발행했던 것의 상환기가 되돌아오면서 감소세가 뚜렷이 나타나고 있다(그림 6 참조).

그림 6 지방채무 추이



지난해 9월에는 그동안 적용해 오던 지방채 관리 지수를 개편하였고, 이를 토대로 발행 한도를 설정했다. 관리지수의 분자에 해당하는 채무의 규모와 관련하여 임대형민자사업비 지불액(BTL) 포함하였다. BTL은 증서차입과 같이 약정서 상의 기간과 납부 조건에 따라 지급해야 하는 금액으로 개인 거래에서 할부금과 같은 성격이어서 지자체가 확정적으로 지급해야 하는 금전적 의무이기 때문이다.

2011년말 BTL임대료 지방부담분 총액은 68개 지자체가 3조 3,000억 원 정도로 추정된다. 수익형민자사업(BTO)에 따른 최소수입보장(MRG), 보증채무 등 우발채무는 별도로 관리하도록 하고, 자치단체별로 공기업 부채를 포함하여 지방의회에 보고토록 하였다. 한편, 국가 추경 불가 등 시차문제 때문에 융자해주는 형식으로 지원하는 금액은 일종의 변형된

국고보조금이기 때문에 채무의 범위에서 제외하였다. 2011년 3·22대책에 따른 취득세 감면분의 공자기금 보전이나 2012년 영유아보육료, 2012년 9·10조치에 따른 취득세 감면분 민간차입 지원 등이 그 사례이다. 한편, 출자·출연기관의 채무는 아직 관리체계가 법제화되지 않아 추후에 반영할 계획이다(그림 7 참조).

그림 7 지방채무 관리체계 개선 개요



그리고 관리지수의 분모에 해당하는 재원을 그동안에는 단순히 총계예산으로 했으나 경상일반재원으로 변경하였다. 총계예산은 내부거래가 이중계산된 것이므로 결산 상 순계액을 적용하기로 했고, 지자체 예산 중 임시적 세외수입은 매년 발생하는 것이 아니기 때문에 안정적인 지표로 사용하기 곤란하고 국고보조금 등은 자율적으로 사용할 수 없는 사실상 남의 돈이기 때문에 제외하였다. 그래서 명칭도 '경상일반재원'으로 하였다. 이렇게 해서 만든 지수의 명칭도 '관리채무부담도'로 하였다. 채무관리차원에서 부담이 되는 정도를 나타내는 지표라는 의미이다.

지방채 발행 한도는 종전의 광역·기초별 적용비율(2단계)을 지방채 실수요(발행실적)등을 고려하여 경상일반재원 대비 특·광역시 10%, 도는 8%, 시·군은 5%, 구는 2%로

하였다. 그리고 시·도의 한도액에는 위 산식에 따른 '산정분' 이외에 매출공채(지역개발공채, 도시철도채권)는 승인 없이 발행하는 '승인간주분'으로 추가하였다. 다만, 채무에는 해당되므로 전년도에는 발행계획을, 당해연도에는 발행상황을 안전행정부에 보고토록 하고, 통계와 한도액 산정에 반영하도록 하였다.

다. 지방예산제도 발전

1) 성과예산제도 기반 마련

예산운용의 성과를 중시하는 세계적 재정운영의 변화에 맞추어 우리나라도 프로그램(사업, 정책) 예산제도를 중앙정부에는 2007년에, 지방자치단체에는 2008년에 도입하였다. 이후 2010년에는 서울시·강원도·전라북도 등 3개 기관을 선도기관으로 지정하여 2010·2011년 성과예산서를 시범 작성하도록 하였으며, 관련 정보시스템(e-호조)에도 성과관리영역을 2010년에 수정·보완하였다.

2010년 말에 28개 기초자치단체를 선도 기관으로 지정한 후 2011년 예산 기준으로 성과예산서를 시범 작성하였으며(2011년 3~6월), 2012년 상반기에는 모든 광역 자치단체와 28개 선도 기초자치단체가 2011년 성과예산서에 대한 성과보고서를 시범 작성하도록 하였으며, 2013년 상반기 중으로 2012년 성과예산서에 대한 성과보고서를 시범 작성하도록 할 계획이다.

이러한 준비와 확대 시행 경험을 토대로 2015년 회계년도부터는 모든 자치단체가 성과예산서와 성과보고서를 작성하여 지방의회에 제출하는 절차를 의무화하도록 관련 법령을 개정할 계획이다.

2) 이전재원 별도관리방안 마련

국고보조사업에 대한 지방비 부담 문제와 관련하여 중앙과 지방은 서로를 믿지 못하는

경우가 발생하고 있다. 중앙은 지방이 재원이 있으면서도 ‘엄살’ 부린다고 불신하고 있다. 예를 들어 교부세로 무상급식, 민간보조, 임의적 교육경비보조, 선택적 복지 과다지급, 행사·축제는 하면서 사회복지 등 국가시책에 대한 지방비 부담에는 소극적이라고 지적한다.

반면, 지방 입장에서 국고보조금 등 경직성을 높이는 재원이 늘어나고 있고, 그에 따른 지방비 부담 사항을 회계보고서 상에 종합적으로 명확하게 제시하여 어려움을 입증하는데 한계가 있는 실정이다. 이에 따라 자체재원의 자율성과 이전재원의 책임성 강화를 위한 장치가 필요하다. 즉, 지방세 탄력세율 적용 확대 등 자체재원 확대 여건을 강화하면서, 자체재원은 고유사업 위주로, 이전재원은 국고 및 시·도비 보조사업 위주로 사용하도록 할 필요가 있다. 학계에서도 이전재원 증가에 따른 연성지방예산제약, 정보의 비대칭성에 따른 상호불신과 지방재정운영의 도덕적 해이 등을 지적하고 있다.

이에 대한 개선방안으로 이전재원의 세입세출을 구분하는 장치를 마련할 계획이다. 즉, 모든 이전재원사업 대상으로 기존의 일반·특별회계·기금을 아우르는 ‘편(編)’을 설치하여 지방예산서를 이전·자체재원 편(編) 구분하여 편성하도록 할 계획이다(표 21 참조).

표 21 이전·자체재원이 분리된 예산편성 체계

구 분	각 회계 이전재원 편(編)	각 회계 자체재원 편(編)
세입	- 보조금(국비, 시·도비), 교부세, 재정보전금, 조정교부금	- 지방세, 세외수입, 지방채
	- (불교부단체) 자체재원편 전입금	- (교부단체)이전재원편 전입금
세출	- 보조사업(지방비 부담액 포함) - 분권교부세 비경상사업, 특교세·시책보전(교부)금 사업	- 인건비, 의정비, 선택적 복지비 - 자체사업(민간보조, 임의적 교육보조 등)
	- (교부단체의) 자체재원편 전출 (부족분 충당, 한도 설정)	- (불교부단체의) 이전재원편 전출 (대응지방비 충당)

이렇게 하면 현재보다는 재정운영 정보의 투명성도 늘어나고 지방의원이나 주민입장에서도 지역 자체재원으로 한 사업과 이전재원으로 한 사업을 일목요연하게 볼 수 있어서 재정운영의 책임성을 높일 것으로 기대한다. 다만, 아직 즉시 적용할 단계는 아니므로 올해는 우선 법적인 근거만 만들어 놓은 후 시범적용을 거쳐 빠르면 2015년부터 적용할 계획이다.

라. 국고보조사업의 합리적 관리체계 마련

현재 국고보조사업의 예산신청, 집행·반납까지 재정준칙 준수에 대한 점검과 사업별 통합·분할에 대한 이력관리가 미흡한 상태이다. 따라서 국고보조사업의 지자체별 수행결과와 집행 상의 애로사항 등에 대한 사후 진단제도가 필요하다. 현재 안행부가 국고보조금의 신청과 교부실적으로 취합하도록 하는 기능을 좀더 발전시킬 필요가 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위해 우선 모든 국고보조사업에 대해 국가·지방에 공통으로 적용되는 사업별 관리번호를 부여하여 지방재정정보시스템(e-호조)에서 종합 관리하도록 할 계획이다. 이를 위해 지방예산을 관장하는 e-호조와 국가의 예산회계정보시스템(d-Brain)을 연계하여 사업별로 모든 과정을 체계적으로 관리하도록 할 계획이다. 그리고 점검 결과와 진단보고서를 작성하여 국회(소관 상임위, 안행위, 예결위), 관계부처, 자치단체에 제출하고, 알기 쉽게 정리하여 대국민 공표하도록 할 계획이다.

마. 지방기금의 효율성 제고를 위한 제도개선

지방기금은 조성액은 감소함에도 사업부서별 목적에 따라 각자 설치하여 기금 수는 증가하고, 규모는 작아져서 효율성이 저하되고 있으며, 각 중앙부처별로 법령에 따라 기금설치가 의무화되어 불요불급하거나 소규모 또는 유사한 기금이 증가하고 있는 추세이다.

현재 기금 일몰제가 적용중이지만, 사업부서가 전적으로 주관하여 운용함에 따라 일몰제(자체기금)가 무력화되고 있고, 자금 운영 상에서 원인행위와 지출 간의 분리나 금고에 관리하는 것도 잘 안 되고 있어 회계(수입·지출)의 투명성이 떨어지고 있다. 그리고 기금은 일반회계보다 부서별 자율성이 높음에도 불구하고 소규모 분산으로 효율성은 오히려 떨어지는 실정이다.

이러한 문제점을 개선하기 위해, 일몰제 적용범위를 확대하는 한편, 심사를 강화할 계획이다. 즉, 현재 법정기금 중 직접적인 규정이 없거나 임의규정에 의한 기금도 일몰제 대상에 포함시키고, 기금의 일몰기한은 5년으로 일원화 하고(현행은 5~10년), 연장 조례안은 지방재정계획심의위가 결정하도록 할 계획이다. 그리고 일몰제 도입(2006년) 전에 근거조

례가 제정되어 아직 일몰제 적용이 안 되고 있는 자체기금은 2014년에 자동 폐지되도록 하 되, 필요시는 일몰제를 반영하여 개정토록 할 계획이다. 또한, 기금별 운용계획과 일몰제 심사결과에 따른 기금정비계획을 5년 단위로 수립하여 매년 중기지방재정계획에 반영하 도록 할 계획이다.

한편, 유사·중복 기금에 대한 통·폐합 요청을 강화하고 ‘포괄기금’의 설치근거를 마련 할 계획이다. 법정기금이라고 할지라도 안행부장관은 지자체의 요청이 있거나 필요한 경 우 관련부처에 통·폐합을 요청할 수 있도록 하고, 유사기금을 통합한 ‘포괄기금’을 설치 할 수 있도록 할 계획이다.

아울러, 수입·지출 및 자금관리의 투명성을 높이기 위해 기금지출도 일반회계와 같이 회계부서로 일원화하여 지출원인행위와 지출을 분리하도록 하며, 기금의 수입·지출은 ‘e-호조’로 처리하고 자금관리는 ‘금고’로 일원화하고 기금의 민간 위탁관리 금지를 명문 화할 계획이다. 또한, 지방의회 심의 시에 ‘삭감된 부분’은 사용을 금지하고 지방의회의 심 의를 받은 기금운용계획에 대해 임의로 지출을 증감시킬 수 있는 범위를 축소하여(50→ 20%) 기금운용에 대한 통제를 강화할 계획이다.

바. 지방재정 균형집행 추진

모두에 언급한 바와 같이 올해의 경기여건이 어려워 국가에서는 재정 조기집행을 추진 하고 있으며, 지방재정도 상반기로 재정집행을 당겨서 전체적으로는 상·하반기 균형집행 을 도모하고 있다. 즉, 2013년 예산을 상하반기에 균형적으로 집행하여 관행적으로 하반기 에 예산이 집중적으로 집행되는 것을 방지하고, 이월·불용을 최소화하여 예산집행의 효 율성을 높이하고자 하는 것이다. 평년도에는 상반기 집행률이 40%에도 못 미쳐서 이를 당겨 서 전체적으로 상하반기 균형을 이룬다는 의미에서 균형집행으로 명칭도 바뀌었다.

올해의 총량적 목표는 대상사업비 148조 3,000억 원의 60%(특·광역시), 57%(기초)인 86 조 7,000억 원을 상반기에 집행하되, 세부적으로는 일자리 창출 등 서민생활 안정화 지원, SOC사업 등 파급효과가 큰 사업에 중점 추진하고자 하는 것이다. 이를 위해 긴급입찰제도, 적격심사 기간 단축, 소액수계약 등 이미 개선한 사항을 적극적으로 활용하도록 하는 한

편, 지자체가 균형집행을 위해 일시적으로 차입한 자금에 대하여 이자보전(3.5% 수준)을 실시하고, 중앙 부처에 국고보조사업과 지방교부세를 조기에 배정토록 협조를 요청하고 있다. 또한 지자체별 추진상황을 주기적으로 점검하여 문제점을 발굴하고 추진실적으로 평가하여 그 결과에 따라 우수기관에 대한 평가와 인센티브를 제공할 계획이다.

4. 맺음말

올해는 새 정부가 출범하는 중요한 해로서 지방재정에도 많은 변화가 있을 것으로 보인 다. 변화의 기본방향은 ‘성숙한 자치’로 지자체가 주민에게 책임지는 재정구조로 개편하 는 것을 기본 골격으로 하고 있다. 그러면서도 중앙과 협력해야 할 사항에 대해서는 합리 적인 재원분담 구조 속에서 책임지고 수행하도록 하는 장치를 마련할 계획이다.

이러한 작업은 중앙정부의 제도개선만으로는 성공할 수 없고 지자체의 공무원, 지방의 원, 주민의 공동 노력이 함께 해야 한다. 성숙한 자치로의 발전을 위해 관계자들의 적극적 인 협조와 노력을 기대한다. ☺

2013년 지방재정 관리 및 회계 · 계약제도 운용방향



글 _ 이 상 길
(안전행정부 재정관리과 과장)

－ 박근혜 정부는 ‘지방재정 확충 및 투명성 강화’를 위한 과제들 중 하나로 ‘지방재정의 건전성 및 투명성 강화’를 채택했다. 지방재정의 건전성 및 투명성 강화는 특히 지방재정 관리 및 회계 · 계약 분야와 밀접한 관련이 있다. 이 글에서는 2013년 지방재정 관리 및 회계 · 계약에 대한 주요 정책의 운용방향을 간략하게 살펴본다.

1. 서언

● 세계 경제의 저성장과 위기의 만성화, 기후변화에 따른 예상치 못한 재난 · 재해 발생, 저출산 · 고령화 진행과 같은 환경 속에서 국가가 지속가능한 성장을 추구하기 위해서는 이전보다 더 지방자치단체의 역할과 비중이 커지고 있다. 지방자치단체가 새롭게 부여된 역할을 좀 더 능동적이고 충실하게 수행하려면 무엇보다 건전한 재정이 뒷받침되어야 할 것이다.

지방재정의 건전성은 안정적인 세입 유지와 균형있는 세출 관리에 있다. 그러나 부동산시장의 침체현상이 지속되고 민간소비가 위축되고 있는 현 경제 상황에서는 지방자치단체가 안정적 세입을 확보하기 쉽지 않을 것이다. 또한, 보편적 사회서비스의 확대, 복지서비스의 강화 요구, 투자 수요의 증가 등 다양한 요인은 자치단체의 균형있는 세출 관리마저 위협하고 있는 실정이다.

박근혜 정부는 이러한 경제 상황과 재정여건을 고려하여 지방의 창의적 발전을 도모할 수 있도록 ‘지방재정 확충 및 투명성 강화’를 이번 정부에서 중점적으로 추진해야 할 과제로 채택하였다. 그리고 그 내용을 크게 지방자치단체의 자체재원 확대, 지방재정 조정제도의 개선, 지방재정의 건전성 및 투명성 강화로 정하였다.

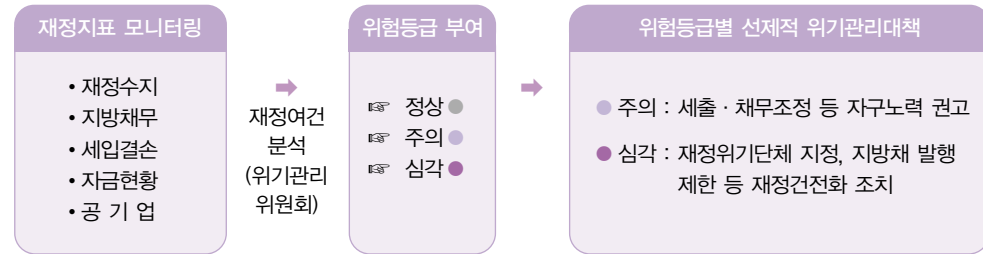
그중 지방재정 관리 및 회계 · 계약 분야는 특히, 지방재정의 건전성 및 투명성과 밀접한 관련이 있다. 따라서 올해에도 지방재정 관리 및 회계 · 계약제도 분야 업무는 전반적으로 지방재정 건전성과 투명성 제고에 초점을 맞추어 정책을 추진할 것이다. 이와 함께 계약제도는 불공정한 요소를 개선함으로써 중소기업을 지원하고 사회적 약자도 배려하도록 추진할 계획이다.

2. 재정위기관리 및 재정공시 운영방향

가. 개요 및 2012년 성과

지난 2010년 경기도 성남시장의 재정모라토리움 선언 이후, 정부는 지방재정의 건전성 강화를 위한 사전적 관리대책의 하나로 2011년 9월 재정위기관리 사전경보시스템을 도입하였다. 그리고 지난해부터는 각 자치단체별 재정현황을 정기 모니터링하고, 재정지표가 부진한 자치단체에 대해서는 심층진단을 실시한 후 재정위기관리위원회를 열어 위험등급 부여를 논의하는 등 사전경보시스템을 본격 운영함으로써 각 자치단체가 스스로 방만한 재정운용에 대한 경각심을 가지고 재정건전대책을 수립 · 실천하도록 하였다(그림 1 참조).

그림 1 지방재정 사전경보 및 위기관리대책 흐름도



그 결과 지방자치단체의 예산대비 채무비율을 2011년 12.7%로 억제하였으며, 채무비율이 25%를 초과하던 자치단체도 제도 도입 전 9개 자치단체에서 지난해는 3개 단체로 감소하는 성과가 있었다.

또한, 주민의 알권리 충족과 재정투명성 제고를 위해서 재정공시 제도 개선에도 힘썼다. 주민의 주요 관심사항을 확대(사회복지비, 출연·출자금, 보증채무 현황 추가, 지방의회비에 ‘의정활동비’ 및 ‘월정수당’ 현황 추가 등)하고, 도표·그래프 등을 활용하여 재정현황을 설명함으로써 공시내용에 대한 주민들의 이해도를 높일 수 있도록 하였다(표 1 참조).

표 1 법령 상 재정공시 대상 현황

● 지방재정법 제60조(총량적 재정운영 결과) 세입·세출예산의 집행상황, 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서, 지방채무·일시차입금 등 채무의 현재액, 채권관리현황, 기금운용현황, 공유재산의 증감 및 현재액, 제55조 제3항에 따른 재정건전화계획 이행 현황, 제59조의 규정에 의한 통합재정정보
● 지방재정법 시행령 제68조(재정운용에 관한 중요사항) 중앙정부로부터 받은 재정분석·진단의 결과

- 감사원 등 감사기관으로부터 받은 감사 결과
- 주민의 주요 관심사항(14개 항목, 안전행정부장관이 정함)
 - 공무원 인건비 집행현황
 - 업무추진비 집행현황
 - 지방의회 경비 집행현황
 - 행사·축제경비 집행현황
 - 민간단체 보조금 지원현황
 - 기관운영 기본경비 집행현황
 - 사회복지분야 집행현황
 - 1,000만 원 이상 수익계약 실적
 - 연말지출비용 등
 - 지방세 지출예산 현황
 - 맞춤형복지비 운영현황
 - 출연·출자금 집행현황
 - 보증채무현황
 - 중기지방재정계획

※ 2012년 추가내용(3) : 사회복지분야 집행현황, 출연·출자금 집행현황, 보증채무현황

나. 2013년 주요 추진사항

1) 재정위기 사전경보시스템 운영 및 지방재정 위기관리제도 개선

올해에도 사전경보시스템 운영을 통해 지방재정의 주요지표를 실시간 사전 모니터링하는 활동은 변함없다. 아울러 모니터링 결과 재정지표의 현황이 저조한 자치단체에 대해서는 재정상태에 대한 심층 분석·진단을 통해 위험 등급 여부를 결정하고, 일부 자치단체가 이행중인 재정건전화계획 추진에 대한 점검도 정례화해 나갈 예정이다.

한편 재정위기관리사전경보시스템 운영과정에서 해결과제로 남아있는 사항들도 재검토하고 개선해나갈 계획이다.

재정분석과 재정위기관리로 이원화된 체계를 하나의 시스템으로 통합 · 연계하고, 지자체 채무 및 재정수지를 종합 관리할 수 있도록 한다. 재정건전성분석에 있어서 일반채무 외에 BIL을 추가하고, 지급보증, 공사공단부채 등도 채무에 점진적으로 포함시켜 지방채무가 통합 관리될 수 있도록 할 예정이다.

또한 자치단체 규모 및 재정력 등을 고려하여 단체 유형별로 합리적인 등급지정이 이루어질 수 있도록 개선한다. 재정건전성이 미흡한 단체에 대해서는 재정건전화계획 이행실적점검을 정례화하여 꾸준히 관리해 나갈 계획이다.

2) 재정공시

지난해 재정공시 제도를 개선하였으나, 그 내용이 공급자의 시각에서 이루어져 지역 주민들이 관심을 불러일으키기에는 부족한 측면이 없지 않았다. 따라서 올해에는 부분적 · 단편적 제도 보완 수준에서 벗어나 제도 전반에 대해 전면 재검토한 후 이를 보완할 계획이다.

우선, 일방적으로 재정성과를 알리던 방식에서 벗어나 쌍방향 교류를 강화할 계획이다. 법령 상 및 안전행정부 지침 상 항목의 적정성 및 새로운 재정제도(원가회계, 성과예산, 성인지예산, 주민참여예산제도 등)의 반영 여부를 검토하여 주민의 알권리를 충족시킬 수 있도록 재정공시 항목을 개선한다.

다음으로 현행 운영체계의 전면 재검토를 통해 공시 절차를 전면 개선하고 공시수단을 다양화(홈페이지, 언론 등)할 계획이다. 아울러 정부 차원의 홍보지원을 확대하고, 지자체별 홍보 및 이용실적을 평가에 반영하는 방안을 검토함으로써 대국민 홍보도 강화한다.

또한, 재정통계(숫자) 위주의 정보제공에서 벗어나 주민의 눈높이에 맞는 내용구성과 설명으로 공시 정보의 이해도를 증진할 계획이다. 특히, 일반 주민들이 공시내용을 최대한 쉽

게 이해하도록 내용을 구성함으로써 주민의 알권리를 강화할 뿐만 아니라 이를 통해 적극 지방자치단체의 재정운용에 참여할 수 있도록 함으로써 재정의 건전성과 투명성을 제고하는데 도움이 되도록 할 것이다.

3) 지방자치단체 출자 · 출연기관 관리 강화

지방자치단체 재정관리의 사각지대에 있었던 일부 지자체 출자 · 출연기관의 채용비리, 부실경영 등의 문제점이 지속적으로 제기되어 대책 마련이 필요하였다(표 2 참조).

표 2 ▶ 지방자치단체 출자 · 출연금 현황(2012년)

계	(단위 : 개, %)				
	1억 원 미만*	1~10억 원 미만	10~50억 원 미만	50~100억 원 미만	100억 원 이상
453개 (100%)	93 (20.5)	173 (38.2)	120 (26.5)	30 (6.6)	37 (8.2)

이에 따라 각 부처, 자치단체 및 지자체 출자 · 출연기관의 의견을 수렴하고, 토론회를 거쳐 지난 2월 ‘지방자치단체 출자 · 출연기관 운영 등에 관한 지침’ 제정하여 시행하였다.

지침은 출자 · 출연기관의 설립과 운영에 관한 합리적 기준 설정, 관리체계를 담고 있다. 세부적으로는 설립 전 안전행정부에서 타당성을 검토 후 지자체 심사를 의무화하였고, 인사, 보수, 조직과 정원, 예산 등에 관한 세부기준 제시하였으며, 경영평가 공시를 도입하여 지자체장이 평가하고, 안전행정부가 그 결과를 통합하여 공시하도록 하였다. 다만, 이러한 내용들도 관계부처 및 지자체의 권한 침해가 최소화될 수 있도록 하였다.

금년 중에는 지침 운영에 따른 문제점을 지속 파악하고, 관련 부처 등의 의견을 수렴하여 하반기에는 이러한 내용이 법령에 반영될 수 있도록 입법을 추진할 계획이다.

3. 지방 결산제도 운영방향

가. 개요 및 2012년 성과

지방자치단체에도 원가회계를 도입하여 성과중심 예산을 운영하기 위해 그동안 체계적이고 단계적인 준비를 진행하여 왔다. 2010년 ‘자치단체 원가계산준칙’ (훈령 제185호)을 제정하였으며, 2011년에는 11개 자치단체(광역시 3곳(부산 · 대구 · 전남), 기초 8곳(부산 동래구 · 해운대구, 대구 남구 · 달성군, 전남 영암군, 경기 부천시 · 양주시, 전북 익산시))를 시범운영기관으로 선정하여 원가계산 준칙을 적용하고 사업원가를 표시하는 재정운영보고서를 작성하였다.

그리고 지난해에는 전 자치단체를 대상으로 원가회계를 시범운영하고, 시범 재정운영보고서를 공시하는 과정을 거침으로써 자치단체가 자연스럽게 원가회계를 체득하도록 함과 아울러, 올해부터 차질없이 시행할 수 있도록 하였다. 아울러 자치단체 공무원들의 원가회계에 대한 이해를 높이고, 업무역량도 제고하도록 지난 해 11월에는 원가회계 실무과정을 신설하여 지방공기업평가원에 위탁 운영하였다.

지난해에는 재정통계에 있어서도 큰 변화가 있었다. 정부재정통계(2001 GFS¹⁾²⁾)를 지방자치단체 회계결산에도 적용하여 현금주의에서 발생주의 복식부기에 따른 결산이 이루어지도록 하고, 그동안 통계대상에 포함되지 않았던 공공기관도 새로 포함하도록 하였다. 그에 따라 당초 지방부문의 자산 · 부채 규모는 자치단체와 상 · 하수도사업소 등 지방공기업 등

만을 포함하였으나, 2011 회계연도 결산부터 일부 지방공사(전체 54개 중 6개 포함)³⁾와 모든 지방공단(전체 77개 포함) 등 83개도 포함하여 산출하여, IMF에 제출하였다(표 3 참조).

표 3 2011 회계연도 지방재정통계

(단위 : 조 원)

	종전방식 ㉠	신규방식(2001 GFS) ㉡	증감(㉡-㉠)
자 산	989.4	998.9	9.5 ↑
부 채	40.3	41.5	1.2 ↑

※ 새로운 산출방식(2001 GFS)대로 2010 회계연도와 2011 회계연도를 비교하면 자산은 약 35조 원 (2010년 964.4조 원 → 2011년 998.9조 원), 부채는 약 3조 원(2010년 38.6조 원 → 2011년 41.5조 원) 증가함

그러나 자치단체 회계정보의 체계적 관리 · 활용 부족, 재정관리 사각지대 해소 등은 여전히 해결해야 할 문제로 남아있다. 일부 자치단체장의 무리한 사업추진, 관련 업무담당자의 회계 전문성 부족 등으로 일부 지자체에서 분식회계가 발생하였으며, 아직은 원가회계 · 결산 · 통계자료 산출물의 성과주의 예산운영과 연계 등 지자체가 회계자료를 이용한 업무상 활용면에서 부족한 것으로 나타나 개선이 필요한 것으로 분석되었다.

나. 2013년 주요 추진사항

1) 사업별 원가정보 주민제공

각 지방자치단체의 예산집행에 대한 지역주민의 이해를 돕고 자치단체가 효율적으로 사업을 관리할 수 있도록 올해부터는 본격적으로 복식부기 회계에 의한 재정운영보고서를 사업순원가(총원가-사업수익) 방식으로 변경하여 공시함으로써 재정운영의 투명성을 제고한다.

지방재정통계 개편 사항 (1986 GFS → 2001 GFS)

- 회계기준 : 발생주의에 따른 복식부기 방식으로 작성
 - ※ 통합재정수지는 현금주의 방식
- 정부범위 : 기존의 정부부문 외에 공공기관(지방공사 6개, 공단 77개)을 새로 포함
 - ※ 종전, 통합재정수지(GFSM 1986)도 시계열분석을 위해 계속 작성함

- 1) GFS : IMF에서 회원국들 간의 재정상태 및 운영결과를 파악하기 위해 제시하고 있는 재정통계 작성기준(Government Finance Statistics Manual)
- 2) 2001 GFS : 현재 정부부문에 한정, 현금주의 방식으로 작성하고 있는 통합재정수지(1986 GFS)를 공공기관(공사 · 공단) 등을 포함, 발생주의 방식으로 작성하는 것
- 3) 원가보상률(판매액 ÷ 생산원가)이 50% 미만인 4개 지하철공사 (대구 · 인천 · 광주 · 대전) 및 2개 지방공사(양평 · 청도)

예산서상의 세부 · 단위 · 정책사업별 원가는 e-호조를 통해 산출하고, 정보분량 상 정책사업별 원가 공시, 필요 시 단위사업별로 원가를 추가 공시한다(표 4 참조).

표 4 원가개념을 반영한 재정운영보고서

(기존)

구분

금액

I. 비용

인건비

운영비

정부간이전비용

기타비용

II. 수익

자체조달수익

정부간이전수익

기타수익

III. 운영차액(II - I)

(개선) 2012년 회계결산부터 적용(2013년 1월~)

구분

총원가¹⁾

사업수익²⁾

순원가³⁾

I. 사업순원가

정책사업

단위사업

세부사업

II. 관리운영비
(인건비, 운영비)

III. 비배분비용
(이자비용, 자산처분손실 등)

IV. 비배분수익
(이자수익, 자산처분이익 등)

V. 재정운영순원가
(I + II + III - IV)

VI. 일반수익
(지방세수익, 과태료수익 등)

VII. 재정운영결과
(V - VI)

※ 주 1) 총원가 : 특정사업에 투입한 직접원가에 간접원가를 합산한 금액
주 2) 사업수익 : 사업추진과정에서 발생한 서비스수익과 국가 등에서 받은 보조금 수익
주 3) 순원가 : 원가대상의 사업총원가에서 그 원가대상의 사업수익을 차감한 금액

또한 주민들의 관심이 높고 알기 쉬운 사업(행사축제, 청소, 주차장, 청사신축 등)에 대한 원가정보를 자치단체 유형별로 비교 분석, 공시하여 예산절감, 성과향상 도모 등 선순환 경쟁을 유도할 계획이다.

아울러, 연말에는 (가칭) ‘원가정보 분석능력과정’ 을 개발 · 운영하여 자치단체 공무원의 재무 분석 능력 향상도 함께 도모할 계획이다.

2) 지방자치단체 결산제도 개선

2007년 복식부기 도입 후 예산결산서⁴⁾와 재무결산서⁵⁾가 이원적으로 작성되어 오고 있으나, 앞서 언급한 바와 같이 성과중심의 재정운용을 위한 활용이 저조한 등 통합 작성이 필요하다.

이에 따라, 국가회계법 상 결산보고서 체계와 같이 예산결산서와 재무결산서를 통합하고 그에 따라 관련 부속서류도 함께 통합하여 결산업무를 수행할 수 있도록 지방재정법 개정을 추진할 계획이다. 아울러, 지방자치단체 결산검사준칙을 제정하고, 결산검사매뉴얼도 작성하여 지방자치단체에 제공함으로써 내실있는 결산이 이루어질 수 있도록 유도할 계획이다(표 5 참조).

표 5 지방자치단체 결산검사준칙 및 결산검사매뉴얼(안)

준 칙(안)	결산검사위원의 독립성, 결산검사 범위, 검사조서 등 규정
매뉴얼(안)	결산검사의 일반기준, 세입세출 · 기금 · 채권 · 채무 · 공유재산 · 물품 등의 결산검사 내용 및 착안사항 등

또한 결산검사의 실효성을 높이기 위해 결산검사위원⁶⁾들의 전문교육을 강화한다. 특히, 지방자치단체별로 검사위원 선임시기가 상이하므로, 선임이 완료된 자치단체부터 교육을 실시하고, 향후 결산검사 교육 미이수자에 대해서는 결산검사에 참여 제한하는 것을 검토, 준칙으로 규정함으로써 결산검사를 내실화하도록 한다.

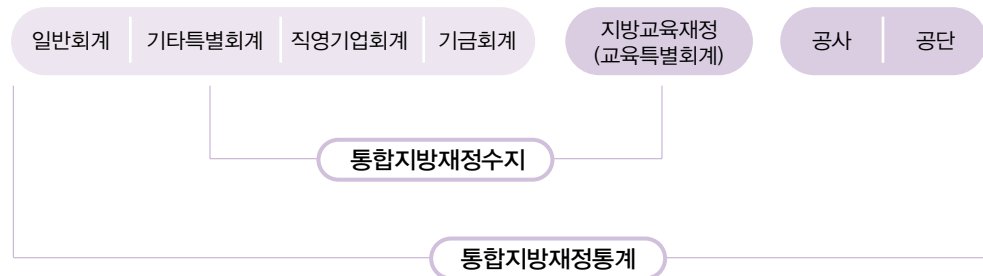
4) 예산회계결산서(6종) : 세입세출, 기금, 채권, 채무, 공유재산, 물품보고서
5) 재무회계결산서(1종) : 재무보고서(재정상태 · 재정운영보고서 등을 포함)
6) 결산검사위원 : 광역 5~10명, 기초 3~5명 / 회계사 · 세무사 등을 의회의결로 선임

3) 통합지방재정통계 산출 추진

현행 자치단체 재정통계는 작성목적, 통계범위(대상회계 및 기관) 및 산출방법(현금주의 또는 발생주의)에 따라 다양한 유형으로 산출하고 있다. 그런데, 이러한 통계 산출에 있어서 지방교육재정(교육비특별회계)의 결산관련 법적 근거는 교육자치단체와 자치단체가 동일함에도 재정통계의 작성주체 및 결산보고의 대상이 자치단체의 장과 안전행정부장관이 아닌 교육감과 교과부장관으로 구분되어 있어 실질적인 통합재정통계를 산출하기 곤란한 상황이다.

이에 따라 각 자치단체별 종합적인 재정상태와 운영결과를 파악할 수 있도록 올해부터는 지방교육재정을 포함한 통합지방재정수지를 우선 산출하고, 2014년부터는 지방공사 · 공단을 포함한 통합지방재정통계를 산출하여 지방재정의 투명성과 신뢰성을 제고할 계획이다(그림 2 참조).

그림 2 ▶ 지방자치단체 재정통계 산출계획



4. 지방회계 · 계약제도 운영 방향

가. 개요 및 2012년 성과

지난해에는 지방계약제도 분야에서도 크고 작은 제도 개선의 성과가 있었던 한 해였다. ‘지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령’ (이하 ‘지방계약법’ 이라 함)을 개

정(2012. 5. 23)하여 지방자치단체 계약분쟁조정위원회의 심사 · 조정 안전과 이해관계가 있는 위원을 해당 안전의 심사에 참여하지 못하도록 명문화 하였으며, 보증서 발급기관에 중소기업중앙회를 추가하여 중소기업의 보증수수료 부담을 완화하였다.

지방계약예규를 두 차례 개정(2012. 3. 22, 2013. 12. 24)하여 지역중소기업 입찰참가 기회 확대 및 공사근로자 보호를 위한 제도개선도 추진하였다. 지역중소기업입찰참여 확대를 위하여 평가기준을 완화하였으며, 지방계약의 계약상대자 및 근로자 보호 강화를 위해 공사계약에서 노무비 구분 관리 및 지급 확인하도록 하였다. 디자인 우수기업 육성을 위해 협상에 의한 계약의 2단계 심사제도를 도입하였고, 공정성 확보를 위해 평가결과를 공개하였으며, 공사에 특허 · 신기술 반영시 사전검증을 의무화하였고, 원가계산 · 원가검토 용역기관의 부정행위 시 주무관청에서 업무 수행을 제한하도록 제재규정도 마련하였다.

또한 그간 10개 예규와 1개 지침으로 분리 · 운영되고 있어 이용이 불편하였던 것을 ‘입찰 및 계약 집행기준’, ‘입찰시 낙찰자 결정기준’의 2개 예규로 통합하고, 어려운 용어도 한글로 순화함으로써 자치단체 직원과 일반 국민들의 이용 편의를 도모하였다(표 6 참조).

표 6 ▶ 2012년 지방자치단체 계약예규 통합 내역

이 전	현 행
- 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준 - 지방자치단체 원가계산 및 예정가격작성요령 - 지방자치단체 계약심사 업무처리지침(신규) - 지방자치단체 수의계약 운영요령 - 지방자치단체 종합계약 운영요령(신규) - 지방자치단체 계약분쟁조정위원회 운영요령 - 지방자치단체 공사계약 일반조건 - 지방자치단체 용역계약 일반조건 - 지방자치단체 물품구매계약 일반조건	지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준
- 지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준 - 지방자치단체 설계공모 운영요령	지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준

그리고 2009년부터 적용되고 있는 계약심사제도⁷⁾가 안정적으로 운영되면서 2011년도 기준으로 총 22조 2,484억 원에 대한 계약심사를 통해 1조 4,117억 원의 예산을 절감할 수 있었다(표 7 참조).

표 7 연도별 계약심사 실적

구 분	2009년	2010년	2011년
심사건수	15,040건	25,479건	39,952건
심사요청액	14조 5,597억 원	16조 8,236억 원	22조 2,484억 원
절 감 액	1조 2,174억 원	1조 1,616억 원	1조 4,117억 원

한편, 지방회계제도 분야는 지난해 10월 여수시 직원의 횡령사건 이후, 자치단체 회계업무를 담당하는 직원들의 비리를 방지할 수 있도록 e-호조시스템을 활용한 ‘세입세출외 현금’ 처리를 의무화하는 등 지방자치단체 재무회계규칙을 개정(2012. 12. 26)함으로써 업무 처리의 투명성을 강화하였다. 이와 함께 지방인사정보시스템과 e호조 간 급여정보도 연계함으로써 e호조시스템을 통해 급여지출 서류를 임의로 위조 · 변조하는 사례도 방지하도록 조치하였다.

기타 ‘지방자치단체 세출예산 집행기준’ 개정(2012. 12. 26)을 통해 지방의회의원에 대해 업무추진비 관련 클린카드를 의무적으로 등록하여 사용토록 하였고, 신고포상금제도 운영 시 전문신고자에 대한 부적절한 예산 집행이 이루어지지 않도록 하는 등 신고포상금 제도의 폐해에 대한 운영을 개선하도록 하였다.

7) 자치단체에서 발주하는 사업의 예산절감 및 시공품질 확보를 위해 사전에 원가산정, 공법선택, 설계변경의 적절성과 적법성을 심사하는 제도

나. 2013년 주요 추진사항

1) 중소기업을 지원하는 계약제도 개선

계약제도는 원칙적으로 공정한 경쟁을 원칙으로 하고 있다. 아울러 공정한 계약제도의 큰 틀을 훼손하지 않는 범위 내에서 상대적으로 불리한 위치에 놓여있는 지역 중소기업이나 공사 근로자, 하도급자 등에 대한 지원방안을 지속적으로 마련하여 시행함으로써 계약의 공정성과 형평성을 확보함과 동시에 국민 행복으로도 이어질 수 있도록 할 계획이다.

지역제한 입찰제도⁸⁾와 관련하여 지역경제 활성화를 위해 지난 2009년도부터 4년 간 한시적으로 입찰대상금액을 종합공사 70억 원에서 100억 원으로 상향 조정하여 운영하였으나, 조정된 입찰대상금액이 계속 적용되어 지역건설업체의 공사 수주기회가 지속 보장될 수 있도록 하기 위해 금년 3월 지방계약법 시행규칙을 개정하였다.

또한 장기계속계약의 연속성을 위하여 계약이행 중 부정당업자의 입찰 참가자격 제한을 받은 경우 계속 이행 가능하도록 근거를 마련하고, 입찰시 기술제품 등에 대해 적격심사 평가기준 가점 부여 등 확대와 관련하여 자치단체 및 이해관계자의 의견수렴을 거쳐 추진한다. 또한 사회적 기업, 장애인 기업 등과 같이 사회적으로 배려가 필요한 기업에 대해서도 지원할 수 있도록 지방계약제도 개선방안을 마련할 예정이다. 아울러 주계약자 공동도급제도⁹⁾가 활성화되도록 제도의 추진상황을 분석한 후, 발전방안을 마련할 계획이다.

2) 지방계약제도의 선진화 과제 마무리

2009년부터 ‘지방계약제도 선진화방안’을 추진하여 주계약자 공동도급제도의 활성화 등으로 지방계약의 공정성 · 투명성 제고를 위한 초석을 다져오고 있다.

8) 지역업체 보호를 위하여 일정규모 미만 공사는 관할 시도에 소재한 업체로만 입찰참여를 제한하는 제도

9) 종합건설업체와 전문건설업체가 기존의 원도급과 하도급 관계에서 동등한 지위의 공동계약상대자로 입찰에 참여하는 제도

이러한 제도 개선의 일환으로 지난 18대 국회 시 청렴서약서 제출 의무화 등을 주요내용으로 하는 지방계약법 개정을 추진하였으나, 법제사법위원회에 계류중이다가 임기만료로 자동폐기(2012. 5. 29)되었다. 그러나 입법과정의 재추진 절차를 거쳐 다시 지난해 말(2012. 12. 5) 제19대 국회에 제출하여 법 개정을 추진중이다.

올해에는 지방계약법 개정과 아울러 제도의 원활한 시행을 위해 시행령과 시행규칙을 개정하여 세부 운영사항을 반영함으로써 선진화 작업의 제도적 성과를 마무리할 수 있도록 박차를 가할 계획이다.

우선 자치단체의 계약업무와 관련된 각종 비리와 사고를 예방하고 계약의 투명성을 확보하기 위해 입찰과 계약체결 정보, 대금지급 및 설계변경 사항 등 계약의 전 과정에 대한 정보를 인터넷을 통해 공개하도록 할 계획이다. 이를 통해 일반 국민들도 손쉽게 자치단체의 계약정보를 열람함으로써 주민에 의한 자율통제가 가능하도록 할 방침이다. 또한 입찰이나 계약 체결 시 업체로 하여금 뇌물수수 및 담합행위 등을 금지하는 청렴서약을 의무화하고, 이의 내용을 위반할 경우에 해당 계약을 해제 · 해지하고 부정당업자의 입찰 참가자격을 제한하는 청렴서약제도를 도입할 계획이다.

3) 지방계약의 전문성 제고

2005년 지방계약법이 제정 · 시행된 이후 지방계약제도가 점점 복잡하고 다양해지고, 지방계약법의 적용을 받는 기관도 늘어나면서 지방계약업무가 질적 · 양적으로 확대되고 있다. 그러나 자치단체에서는 관련 업무를 수행하는 인원이 부족하고, 업무담당자들의 순환근무 등으로 인해 계약제도의 전문성을 제고할 수 있는 여건도 열악하다보니 안전행정부에 관련 민원도 계속 증가¹⁰⁾하고 있는 추세이다. 이에 따라 지방계약에 관한 교육 · 상담 · 자문 등의 업무를 지원하여 지방계약업무의 대민서비스를 향상시킬 수 있는 전문기관의 필요성이 지속 제기되고 있는 바, 관련 전문기관을 지정 · 운영함으로써 필요한 업무를 수행할 수 있도록 현재 지방계약법 개정을 추진 중에 있다.

10) 지방계약분야 신문고 민원 처리건수 : 2010년 6,723건 → 2011년 7,861건 → 2012년 8,635건

4) 지방회계제도의 투명성 강화

회계관리 업무의 사각지대에 있는 사안들을 적극 개선해 나감으로써 제도의 투명성을 강화한다. 차량용 유류를 구매할 경우 부득이한 경우를 제외하고는 ‘공공조달 유류구매카드’를 활용하도록 하고, 청사관리 등 단순노무용역 외주 시 ‘용역근로자 근로조건 보호지침’을 준수하도록 세출예산 집행기준에도 명시한다. 또한, e-호조의 원활한 운영과 업무지원을 위해 지속적으로 자치단체의 의견을 수렴하고 개선이 필요한 사항을 발굴한 후 시스템을 개선 조치해 나갈 계획이다.

5. 결론

이상으로 2013년 지방재정 관리 및 회계 · 계약에 대한 주요 정책의 운용방향을 간략하게 언급하였다. 올해에는 좀더 활발한 소통활동을 통해 수요자(지방자치단체, 국민 등) 중심에 맞춘 정책을 추진하고, 지방의 특성에 부합하도록 국가와 차별화된 제도를 발전시켜 나갈 계획이다.

요즘 우리 사회의 큰 관심은 ‘힐링’을 통한 ‘행복’ 찾기라고 한다. 자치단체가 지역주민들을 위해 지방자치에 대한 불신을 해소하고 신뢰를 제고하는 노력도 지역사회의 중요한 힐링이 될 것이다. 그동안 자치단체가 방만한 재정운용으로 인해 지역주민들에게 실망감을 안겨 주었다면 이제는 건전하고 투명한 재정운용을 직접 보여줌으로써 주민들로부터 잃어버린 신뢰를 회복해야 한다. 이는 새 정부가 국정최우선으로 내세우는 ‘국민 행복’을 실천하는 것과도 일맥상통할 것이다.

또한, 자치단체는 건전한 재정운용을 통해 1년 앞으로 다가온 민선 6기 지방자치가 더욱 성숙해질 수 있도록 건전한 재정기반을 넘겨주어야 할 것이다. 올해에는 지방자치단체가 성숙한 자치 실현과 국민의 행복 향상이라는 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있도록 최선을 다하자. 

2013년 지방교부세 운용방향

— 최근 복지시책 확대에 따른 재정문제가 큰 화두로 떠오르면서 지방 자주재원 확충 차원에서 지방소비세 확대 등을 통한 지방세 비중 확대가 중요 국정과제가 되었다. 이 글에서는 이러한 지방재정 여건의 큰 흐름 속에서 지방교부세는 어떻게 운용하는 것이 바람직한지 살펴보는 한편, 재정정보전금제도와 조정교부금제도의 운영현황과 개선방향을 알아본다.

1. 머리말

● 박근혜 정부 출범과 동시에 복지시책 확대에 따른 재정문제가 큰 화두가 되었다. 재정문제는 중앙정부 뿐만 아니라 지방에도 큰 문제가 되고 있다. 특히, 무상보육 확대에 따른 재정부담에 대해 지자체에서 큰 어려움을 호소하고 있다. 이러한 복지재정 수요의 확대는 지방교부세 운용방향 설정에도 중요한 착안점이 되고 있다.



글 _ 이 용 철

(안전행정부 교부세과 과장 직무대리)

그런 한편, 성숙한 지방자치 발전을 위한 지방 자주재원 확충 차원에서 지방소비세 확대 등을 통한 지방세 비중 확대가 중요 국정과제이다. 이 경우 항상 지자체 간 특히, 수도권과 비수도권 사이의 재정력 격차가 심화되지 않도록 하는 보완장치가 중요한 선결과제이다.

여기서는 이러한 지방재정 여건의 큰 흐름 속에서 지방재정의 중요한 축을 차지하고 있는 지방교부세는 어떻게 운용하는 것이 바람직한지를 살펴보고자 한다. 아울러 광역·기초 간 재정조정제도인 재정정보전금제도와 조정교부금제도의 운영현황과 개선방향도 함께 살펴보고자 한다.

2. 2013년 지방교부세 현황

2013년 지방교부세는 총 35조 5,359억 원으로 2012년 당초예산(정산분 별도) 대비 7.6%가 증가한 규모이다. 지방교부세는 내국세의 19.24%로 산정하는 정률분과 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 부동산교부세로 나뉘는데, 부동산교부세는 최근의 부동산경기 침체에 따라 증가 규모가 낮은 것으로 나타났다.

이 중 가장 강력한 재정정보전기능을 수행하는 보통교부세는 31조 4,479억 원이며, 특별교부세와 분권교부세는 각각 1조 3,103억 원, 1조 6,827억 원이다(표 1 참조).

표 1 2013년 지방교부세 예산규모

(단위 : 억 원)				
구 분	2012년 당초예산	2013년 예산	증 감	증감률
합계	330,295	355,359	25,064	7.6%
정률분(내국세의 19.24%)	319,664	344,409	24,745	7.7%
보통교부세(내국세 18.3%의 96%)	291,884	314,479	22,595	7.7%
특별교부세(내국세 18.3%의 4%)	12,162	13,103	941	7.7%
분권교부세(내국세의 0.94%)	15,618	16,827	1,209	7.7%
부동산교부세(종부세 전액)	10,631	10,950	319	3.0%
내국세	1,661,454	1,790,070	128,616	7.7%

가. 보통교부세

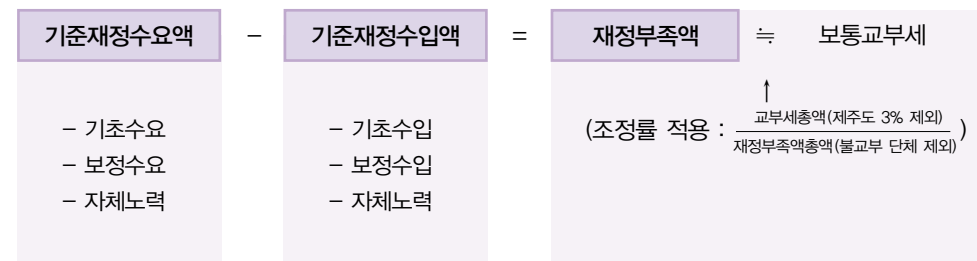
1) 보통교부세 제도 개요

보통교부세는 기본적인 행정운영에 필요한 재원이 부족한 지자체에 대해 지자체별 재정력에 따라 교부하여 자치단체 상 호간의 재정력 격차를 완화하는 재원으로 지방교부세의 근간을 이루는 항목이다.

보통교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 부족분을 기준으로 산정·교부한다. 기준재정수요액은 기초수요, 보정수요, 자체노력으로 구성되는데, 기초수요는 4개 분야(일반행정, 문화환경, 사회복지, 경제개발)의 16개 세부 측정항목별 측정단위(인구 수, 공무원 수 등), 단위비용, 보정계수를 모두 곱하여 산정된다. 보정수요는 법정수요, 낙후지역 등 지역균형 수요와 사회복지균형 수요가 반영된다. 자체노력은 인건비나 업무추진비 등 경상경비 10종에 대한 자구노력을 금액으로 환산한 것이다.

기준재정수입액은 보통세 수입액의 80%로 잡는 기초수입과 목적세, 경상세외수입, 일반재정보전금, 지방세 등 정산분의 80%로 잡는 보정수입, 그리고 지방세징수를 제고, 지방세체납액 축소 등 세입확충 관련 6종의 자체노력으로 구성된다. 이렇게 하여 산정된 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 재정부족액이라고 하는데, 전국 지자체의 재정부족액을 모두 합한 금액을 보통교부세 총액으로 나누어 조정률을 산정한다. 이 비율(조정률)을 지자체별 재정부족액에 곱하여 지자체별 보통교부세액을 산정한다(그림 1 참조).

그림 1 보통교부세 산정절차 개요



이와 같은 두 가지의 수요 수입이 교부세의 근간이 되는 수요수입이고, 보조적으로 자체노력을 운영하고 있는데 기준재정수요액 분야에 10종, 기준재정수입액 분야에 6종을 운영하고 있다(그림 2 참조).

그림 2 지방교부세 자체노력 반영항목



2) 보통교부세 2013년 제도개선내용

보통교부세는 제도운영과정에서 보완이 필요한 사항을 매년 말 보완하여 다음 연도 보통교부세를 산정할 때 활용한다. 올해의 주요 개선내용으로는 사회복지수요 반영 강화, 낙후지역 보정수요 개선, 재정건전성·책임성 제고를 위한 인센티브·페널티 강화 등이다.

• **자치구 사회복지수요와 탈북주민 재정수요 강화** _ 자치구의 사회복지균형수요 반영비율을 시·군과 동일하게 적용하였다. 현재 사회복지균형수요 반영률이 시·군 20%, 자치구 15%인데 자치구도 20%로 인상하였다. 이렇게 개선한 결과 기준재정수요가 2012년 기준으로 1,563억 원 증가된 것으로 추정된다(표 2 참조).

표 2 자치구 사회복지수요 강화에 따른 시뮬레이션 결과

(단위 : 억 원)

구 분	현 행	개 선	증감액	증 감	
				최 고	최 저
계	22,028	23,591	1,563	-	-
특·광역시	5,797	7,360	1,563	서울 543	울산 61

그리고 북한이탈주민의 안정적 정착과 늘어나는 재정수요를 사회복지균형수요에 반영하였다. 현재도 등록외국인, 결혼이민자, 국적취득자, 국제결혼가정자녀수를 일반사회복지비나 사회복지균형수요에 반영하고 있는데, 탈북주민을 추가한 것이다. 이렇게 개선한 내용을 시뮬레이션한 결과 서울·경기의 수요가 6억 원 증가하였다.

• **지역균형발전을 위한 낙후지역 보정수요 개선** _ 낙후지역의 범위를 소득수준(지방소득세), 인구밀도, 인구증감률이 전국 1,149개 면 중 하위 1/3(383개)인 면으로 반영하였으며, 선정지표도 소득수준으로 산정되던 종전의 사업소세는 실제 해당 면의 소득과 연관성이 적어 산정에서 제외하고, 전국 면 중 하위 1/3에서 1/2로 확대하였다. 이를 시뮬레이션한 결과 낙후지역이 455개 면으로 70개가 추가되었으며, 기준재정수요도 2,066억 원 증가하는 것으로 나타났다(표 3 참조).

표 3 낙후지역 수요 개선에 따른 시뮬레이션 결과

(단위 : 억 원)

구 분	현 행	개 선	증감액	증 감	
				최 고	최 저
계	14,522	16,588	2,066		
특·광역시	50	50	0	-	-
도	4,192	4,776	584	경북 217	경기 26
시	3,932	4,688	756	영천 112	거제 15
군	6,348	7,074	726	과산 51	함안 7

• **재정책임성 및 건전성 제고를 위한 인센티브·페널티 강화** _ 먼저, 인건비 절감 반영비율을 조정하였다. 총액인건비 기준 준수나 초과단체에 대한 인센티브·페널티 효과가 미약하여 방만한 재정운영을 견제하는 수단으로는 미흡한 측면이 있다. 이에 따라 인건비 절감액 반영률을 10%에서 20%로 확대하였다. 이를 반영한 시뮬레이션 결과 117개 단체는 인센티브가 증가하였고, 53개 단체는 감소하였다(표 4 참조).

표 4 인건비 절감액 반영률 확대에 따른 인센티브 증감

(단위 : 억 원)

구 분	현 행	개 선	증감액	증 감		비 고
				최 고	최 저	
계	321	643	322	-	-	
특·광역시	198	397	199	서울 81	대전 9	
도	35	70	35	전남 9	경북 2	
시	46	93	47	원주 9	청주 △7	
군	42	83	41	단양 6	여주 △2	

둘째로 지방청사 관련 산정방식을 개선하였다. 실제 청사면적이 줄어들지 않았음에도 불구하고 인구 등의 변동으로 기준면적이 증가함에 따라 페널티 단체에서 인센티브 단체로 전환되는 불합리한 점이 있어 기준면적을 초과하는 자치단체에 한하여 페널티만 부여하기로 했다. 지난 2010년에 과대청사 신축방지를 위해 지자체 청사면적 기준을 시행령으로 규정하면서, 1년의 유예기간을 두어 초과면적은 임대 및 주민편의시설 등으로 전환(2011년 8월 4일)토록 하였으나, 현재까지 해소하지 못한 것은 법령을 위반한 사항이어서 페널티만 적용하고 있다. 이와 같은 개선사항을 반영한 시뮬레이션 결과 20개 지자체에 대한 페널티가 감액되었다(표 5 참조).

표 5 지방청사 페널티 개선에 따른 시뮬레이션 결과

(단위 : 억 원)

구 분	현 행	개 선	증감액	증 감	
				최 고	최 저
계	526	△160	△686	-	-
특·광역시	193	△51	△244	서울 △123	광주 △2
도	108	△28	△136	경기 △46	경남 △4
시	117	△59	△176	고양 △1,451	사천 △0.1
군	108	△22	△130	기장 △6	황성 △0.02

셋째로 '지방인력감축' 자체노력 반영을 폐지하였다. 지난 2008년 지방조직 대폭 축소(총액인건비 5% 이상 감축, 일반직 9,727명)에 따라 정부시책에 동참한 자치단체에 대해 2008년 감축 규모의 2/3(2011년)과 1/3(2012년)만큼 인센티브를 반영하였는데, 현재는 이미 정책목표를 달성하여 폐지하였다. 그 결과 2,160억 원의 인센티브가 감소하였다.

넷째로 맞춤형복지비 자체노력 항목을 신설하였다. 맞춤형복지비는 예산편성 운영기준

의 기준경비 내에서 예산을 편성하도록 하여 2012년 당초예산부터 적용하고 있는데, 이를 촉진하기 위해 기준경비 내에서 운영하는 단체에 대하여 자체노력 항목에 인센티브만 부여하기로 하였다. 다만, 이에 대해서는 최종 예산이나 결산 결과가 나와야 적용할 수 있으므로 2014년부터 적용할 계획이다. 시뮬레이션 결과 182억 원의 인센티브가 나올 것으로 전망된다.

• 기타 행 · 재정환경 변화에 따른 개선사항 _ 먼저 보건비 ‘무료예방접종인원수’는 관련 통계가 폐지되어 폐지하였고, 접경지역 적용 면적을 그동안 읍 · 면 단위에서 시 · 군 단위로 확대하였다. 그 결과 기준재정수요가 75억 원 증가하는 것으로 나타났다. 그리고 독도의 재정수요 보정을 확대하였다.

독도에 대해서는 2005년부터 독도를 국가에서 전면 개방함에 따라 전 국민의 관심으로 관광수요가 크게 증가하여 열악한 울릉군의 재정여건으로 관리에 애로가 있는 점을 감안하여 2007년부터 100%, 2009년부터 200%, 2011년부터 300%씩 낙후지역 지역균형수요 산정액을 추가 보정하였는데 올해는 이를 400%로 확대하였다. 그 결과 경북도에 7억 원, 울릉군에 31억 원 등 총 38억 원의 추가 수요가 발생하는 것으로 나타났다.

그밖에 보통교부세는 아니지만 분권교부세 경상적 수요 산정방식(회귀방정식)의 객관성 등 제고를 위해 현재 36종인 적용통계를 적정한 수준(50여 종)으로 확대할 계획이다. 그리고 올해의 제도개선 사항은 아니지만 이미 올해부터 적용하기로 결정된 사항으로서 세종시에 대해서는 재정부족액에 25%(358억 원)를 추가로 교부하고 있다.

3) 2013년 보통교부세 산정결과 개요

먼저, 기준재정수요액은 76조 4,583억 원으로 작년에 비해 7.5% 늘었다. 반면, 기준재정수입액은 42조 8,695억 원으로 작년에 비해 3.3%에 그쳤다. 그동안 지방의 자체세입 여건은 지속적으로 어려워진 반면, 지출수요는 각종 사회복지 수요 급증으로 늘어났기 때문이라고 생각된다.

지자체 유형별 기준재정수요의 분포를 보면, 기초시가 가장 커서 32.2%를 차지하고 그 다음으로는 군, 도, 광역시, 특별시 순으로 나타났다. 기준재정수입액 측면에서도 기초시가

31.0%로 가장 큰 비중을 차지하고 있지만 다음으로는 서울특별시가 23.7%를 차지하고 있다. 서울시는 올해도 기준재정수입액이 기준재정수요액보다 1,177억 원 많아서 불교부단체가 되었다. 그렇지만 재정력지수가 1.01로 재정여건은 좋지 않은 실정이다.

한편 올해의 보통교부세 조정률은 0.890으로 작년보다 0.035 줄어든 규모이다. 보통교부세 조정률은 2012년에 드물게 0.90을 넘었다가 낮아졌는데, 재정수요 증가에 비해 자체재원이나 교부세 증가율이 작기 때문에 나타난 결과로 보인다(표 6, 그림 3 참조).

표 6 2013년 기준재정수요액과 수입액

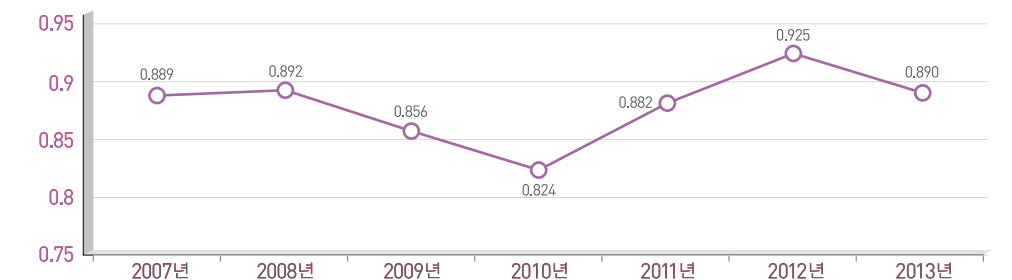
(단위 : 억 원, %)

구 분	기준재정수요액				기준재정수입액			
	2012년	2013년	증 감	%	2012년	2013년	증 감	%
계	711,478	764,583	53,105	7.5	414,937	428,695	13,758	3.3
특별시	90,808	100,385	9,577	10.5	91,763	101,562	9,799	10.7
광역시	105,177	114,139	8,962	8.5	73,254	80,139	6,885	9.4
세종시	1,599	2,487	888	55.5	637	699	62	9.7
도	134,750	141,503	6,753	5.0	84,956	87,352	2,396	2.8
시	229,737	246,400	16,663	7.3	132,236	132,746	510	0.4
군	149,407	159,669	10,262	6.9	32,091	26,197	△5,894	△18.4

그림 3 보통교부세 조정률

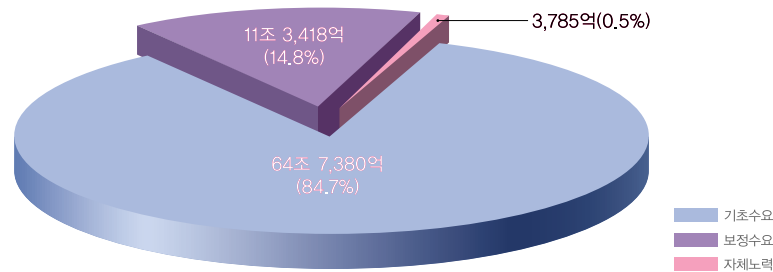
$$2013년 \text{ 조정률} = \frac{\text{보통교부세 총액 30조 5,045억 원(제주 3\% 제외)}}{\text{재정부족액 총액 34조 2,637억 원}} = \frac{0.890}{(2012년 대비 0.035 \downarrow)}$$

연도별 조정률(재정부족액 충족률)



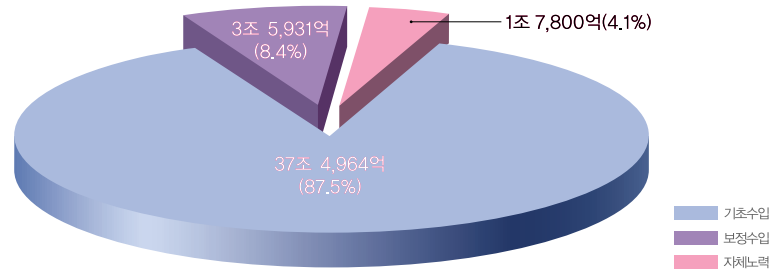
기준재정수요를 수요 항목별로 보면, 기초수요가 64조 7,380억 원으로 84.7%를 차지하고 있으며, 전년도 60조 3,615억 원에 비해 7.35 증가했고, 보정수요는 11조 3,418억 원으로 14.8%를 차지하며 전년도 10조 3,541억 원에 비해 9.5% 증가하였으며, 자체노력은 3,785억 원으로 0.5%를 차지하며 전년도 4,322억 원 대비 12.4%(△537억 원) 감소했다(그림 4 참조).

그림 4 ▶ 2013년 보통교부세 기준재정수요액 구성



기준재정수입액의 항목별 분포를 보면 기초수입이 37조 4,964억 원으로 87.5%를 차지하며 전년도 35조 8,017억 원 대비 4.7% 증가하였고, 보정수입이 3조 5,931억 원으로 8.4%를 차지하고 있으며, 전년도 3조 4,569억 원 대비 3.9% 증가하였다. 자체노력은 1조 7,800억 원으로 4.1%를 차지하며 전년도 2조 2,351억 원 대비 20.4% 감소하였다(그림 5 참조).

그림 5 ▶ 2013년 보통교부세 기준재정수입액 구성



자체노력부분은 수요와 수입에 모두 적용되는데, 2013년의 총 적용규모는 총 규모 4조 7,377억 원이다. 이 중 수요분야에서는 8,049억 원(인센티브 5,917억 원, 페널티 2,132억 원), 수입분야에서는 3조 9,328억 원(인센티브 1조 764억 원, 페널티 2조 8,564억 원)을 차지하고 있으며, 인센티브·페널티 측면에서는 인센티브가 1조 6,681억 원, 페널티가 3조 696억 원을 차지하고 있다. 올해의 자체노력 규모는 작년보다 13.4% 증가한 규모이다(표 7 참조).

표 7 ▶ 보통교부세 자체노력 규모 비교

(단위 : 억 원, %)

반영항목		2012년	2013년	증 감	증감률
합 계 (규모)		41,778	47,377	5,599	13.4
계(수요+수입)	인센티브	11,874	16,681	4,807	40.5
	페널티	29,904	30,696	792	2.6
수요 자체노력	인센티브	6,831	5,917	△914	△13.4
	페널티	2,510	2,132	△378	△15.1
수입 자체노력	인센티브	5,043	10,764	5,721	113.4
	페널티	27,394	28,564	1,170	4.3

지자체 유형별 교부액 비중을 보면, 재정수요에 비해 수입이 적은 군 지역이 11조 8,833억 원으로 37.8%를 차지하고 있으며, 기초시가 33.7%로 그 다음을 차지하고 있다. 전체적으로 군 지역은 세원은 취약한데 사업수요가 많아 보통교부세가 많이 가는 구조라고 하겠다.

올해 보통교부세 규모는 31조 4,479억 원으로 자치구를 제외한 175개 지자체 중 재정부족액이 발생한 168개 지자체가 교부대상이다. 자치구는 특별·광역시 본청에 합산하여 산정하며, 서울, 수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성은 작년과 마찬가지로 재정부족액이 발생하지 않아 보통교부세를 받지 않게 되었기 때문이다. 그리고 제주특별자치도는 일반 지자체와 달리 보통교부세를 산정하지 않고 제주특별법에 따라 보통교부세의 3%를 정액으로 교부한다.

보통교부세는 재정력을 매년 산정하여 교부하는 것이 기본원칙인데 제주특별자치도 출범 당시의 보통교부세 전체에서 차지하는 비율을 감안하여 산정절차 없이 3%의 일정률을 적용하여 교부한다. 따라서 매년의 재정상황을 감안한 재정보전 기능을 수행하는 데는 한계가 있다. 현행의 제도 여건과 예산사정이 종합적으로 반영된 산정된 올해의 보통교부세 산정결과는 (표 8)과 같다.

표 8 2013년 보통교부세 산정결과 지자체 유형별 분포

(단위 : 억 원, %)

구 분	2012년 교부액	2013년 교부액	증감액	증감률	비 고(최고/최저)	과거 증감률	
						2011년	2012년
합 계(168)	291,884	314,479	22,595	7.7		10.9	13.2
소 계(167)	283,128	305,052	21,924	7.7		10.9	13.2
특별시(0)	-	-	-	-		-	-
광역시(6)	29,526	30,293	767	2.6	부산 8,631 / 울산 1,174	19.9	15.4
세종시(1)	890	1,591	701	78.7	-	-	-
도 분(8)	46,071	48,238	2,167	4.7	경북 10,138 / 경기 1,124	10.5	17.2
시 분(68)	98,091	106,097	8,006	8.2	안동 3,258 / 김포 339	9.0	9.7
군 분(84)	108,550	118,833	10,283	9.5	고흥 2,390 / 울릉 611	10.7	14.4
제 주 도(1)	8,756	9,427	671	7.7		10.9	13.3

한편, 새누리당 대선공약에는 ‘보통교부세의 형평화기능 강화’가 지시되어 있다. 지자체 간 재원형평을 도모하는 보통교부세 본연의 기능을 강화하고자 하는 것이라고 생각한다. 이에 따라 그동안 개선해 온 보정수요 방식보다는 좀더 근본적으로 기준재정수입액을 산정할 때 적용하는 산입률 적용방식을 개편하는 방안을 검토중이다.

현재 80%인데 지자체별로 재정수입을 확보하기 위한 여건의 편차가 매우 크기 때문에 불합리한 면이 있다. 즉, 수도권에서 지방세를 확보하는 것과 농어촌지역에서 지방세를 확보하는 것과는 그 어려움의 차이가 심하므로 이를 보통교부세 산정체계에서 반영할 수 있도록 현재 지역별 차이를 감안하지 않고 획일적으로 적용하고 있다.

따라서 이러한 문제점을 해소하는 방안의 하나로 산입률을 지역별 발전정도에 따라 일정한 한도 내에서 차등화할 수 있도록 하는 방안을 검토중이다.

나. 특별교부세

특별교부세는 보통교부세 산정시 반영할 수 없었던 자치단체별 개별적인 사정에 따라 발생하는 수요나, 보통교부세 산정 이후의 지방재정 여건 변동이나 예기치 못한 재정수요에 충당하는 재원이다. 세부적으로는 재해대책수요가 50%, 지역현안수요가 30%, 시책수요가

20%로 구분하여 운영하고 있다. 올해의 재원규모는 1조 3,103억 원으로 수요별 규모와 사용처는 (표 9)와 같다.

표 9 2013년 특별교부세 예산 및 수요별 사용처

(단위 : 억 원)

구 분	비 율	2012년	2013년	증 감	주요 사용처
총 계		12,580	13,103	523	
지역현안수요	30%	3,774	3,931	157	• 자치단체별 지역현안사업
시책수요	20%	2,516	2,621	105	• 국가적 행사 또는 국가적 장려사업 • 행정구역 개편, 정부 역점시책 등
재해대책수요	50%	6,290	6,551	261	• 수해·태풍 등의 응급복구, 항구복구, 재해예방사업 재원보전
우수단체 재정지원	재해대책 잉여분	(82)			• 정부합동평가 우수 자치단체 • 기타 행·재정추진 우수 자치단체

다만, 올해의 특별교부세 운영 상 특별한 사항은 국회의 2013년 국가예산안 부대의견으로 특별교부세로 영유아보육료에 2,000억 원, 경로당 냉난방비에 293억 원 총 2,293억 원을 교부하도록 하였다. 이는 국회의 집행부 재량 침해뿐만 아니라 국고보조사업에 따른 부담 문제 해소를 위한 재원으로 사용되는 문제를 안고 있다.

특히 이 두 사업은 민간에 대해 현금을 보조해주는 사업으로 투자재원에 사용되어 온 특교세의 건전한 운영을 훼손할 소지도 있어서 개선이 필요하다. 또한, 재해수요를 사용하고 남은 금액이 발생할 경우 우수 지자체에 대한 인센티브 재원으로 사용할 수 있도록 되어 있으나 재해수요와는 그 성격 상 거리가 있어서 함께 개선이 필요하다.

다. 분권교부세

분권교부세는 2004년 참여정부의 강력한 지방분권의 일환으로 추진된 재정분권 실현을 위해 149개 국고보조사업을 이양하면서 당시(2004년) 국고보조금에 상응하는 내국세의 일정률(0.94%)을 지방에 지원하는 방식으로 2005년에 도입된 재원이다.

당초에는 자치단체가 자체적으로 사업을 자율적이고 안정적으로 추진하도록 보통교부세

도 통합하려고 했으나, 보통교부세 교부체제로 바로 통합하기 곤란하여, 5년 간(2005~2009년) 적용할 과도기적 지원장치로 도입된 것이다.

이에 따라 사업 중 일정수준의 계속적인 재정수요를 필요로 하며 객관적인 산식화가 가능한 사업은 정상적 수요(68개 사업)로 분류하여 자치단체별 재정수요와 관련 통계 등에 의하여 산출한 산정공식에 따라 항목별(13개)로 산정하여 교부하고 있다. 그리고 지자체별 또는 연도별 편차 등으로 인해 일정한 산식적용이 어렵고 중앙부처 정책반영이 필요한 사업은 비정상적 수요(19개 사업)로 지정하여 지방이양 전의 사업소관 부처가 자치단체를 대상으로 사업별로 수요를 파악하여 그 결과를 반영하고 있다.

비정상적수요는 산정 금액을 해당사업으로 사실상 사용 제한하고 있지만 분권교부세도 역시 지방교부세이기 때문에 명목 상으로는 개별 사업비가 아니라 총액으로 교부되는 일반 재원이다.

그렇지만, 일부 사업은 지방이양에 부적정하고 이양 후 사업 수요 증가나 중앙정부의 재원 지원 없는 단가 인상 등의 문제가 발생하여 지자체에서는 국고보조사업으로 환원 또는 분권교부세를 인상을 지속적으로 제기하고 있고 이에 따라 정치권에서도 계속 문제를 제기하고 있다. 이에 따라 국회에서 2007년에 감사원에 감사를 요청하고 이에 따라 감사를 실시하고 2008년 4월에 결과보고서를 내놓았는데, 이양된 사업 중 노인·장애인·정신요양시설 사업 3개는 국민의 생존권적 기본권에 해당하고, 중앙정부 정책과 밀접하게 연계되며 특정 지역 시설 편중으로 일부 자치단체에만 재정부담을 주기 때문에 지방이양 사업으로 부적정하다는 결론을 내렸다.

이들 사업은 국가가 담당해야 할 최소수준 보장 복지사업이며 연고가 없거나 경제적 자립 능력이 없는 노인·장애인 등 사회적 약자의 기초생활 보장은 국가적 복지사업임에도 지방으로 이양되는 문제를 야기했다.

예를 들어 국고보조사업으로 보호하는 기초생활수급자 중 오히려 보호 필요성이 더 큰 중증 질환으로 일상생활이 어려운 노인(노인시설), 기초생활수급자 중 연고가 없거나 가정 보호가 어려운 장애인에 대한 시설 보호(장애인생활시설), 정신질환으로 일상적 생활이 어려운 기초생활수급자 등에 대한 시설보호(정신요양시설)를 지방에 이

양함으로써 중앙정부와 지방 간의 역할 분담에 관한 원칙이 훼손되었다. 뿐만 아니라 관련 시설 분포도 일부 자치단체에 편중되어 복지서비스의 지역별 격차가 발생하고 타 지역 주민 입소로 재정부담상의 형평성 문제가 발생하고 있다. 예를 들어 널리 알려진 충청북도 음성군에 있는 꽃동네의 경우, 음성군 출신 입소자는 7%에 불과(2012년 기준)한 수준이다.

사업방식에 있어서도 지방이양 후 오히려 자율성과 선택권이 제약되는 문제를 안고 있다. 지방으로 이양되었음에도 불구하고 운영 방향이 국가 시책적으로 결정·추진되고 있다. 금년만 해도 복지부 2013년 연두업무계획에 복지시설 종사자 인력확충 및 처우 개선이 제시되어 있는데 이렇게 되면 지방의 복지시설 운영비 지원 부담이 확대되고, 장기요양급여 수가 인상 및 대상 확대가 추진되면 기초생활수급자 장기요양 부담금이 확대된다. 심지어 오히려 사업추진방식이 집권화된 경우도 있다. 예컨대, 노인시설은 지자체가 직접 지원하는 방식에서 국민건강보험공단이 시설을 지원하고 지자체는 공단에 자금 이체하는 방식으로 전환되어 지자체는 자금이체만 하는 꼴이 된다.

이와 같은 문제점 때문에 지방과 정치권에서 지속적으로 문제를 제기하여 지난해 11월에는 국회의 지방재정특별위원회에서 감사원이 지적한 3개 사업은 국고보조로 환원시키라고 의결한 바 있다. 이후 대선 때에는 새누리당에서 “분권교부세를 지방교부세로 통합, 대부분의 사업은 지방사무로 전환하되, 장애인시설 운영 등 일부는 국고보조사업으로 환원하겠다”고 대선공약으로 제시하였다.

이러한 사업 성격 상의 문제 이외에도 지자체에서는 현실적으로 재정부담이 가중됨에 따른 불만을 계속 제기하고 있다. 분권교부세 대상 사업의 재정수요는 지속적으로 증가하는 반면, 분권교부세는 내국세의 0.94%로 고정되어 대응 지방비 부담이 증대되고 있기 때문이다. 현실적으로 분권교부세 증가액에 맞춰 사업을 조정할 수 없는 구조이기 때문에 지자체의 어려움이 큰 것이다.

이에 따라 분권교부세는 연평균(2004~2012년) 6.5%, 지방비 부담은 연평균 14.9% 증가하고, 2004년 지방이양 전 대비 2012년 지방부담액은 3배(1조 3,000억 → 3조 9,000억 원), 부담률은 56.5%에서 70.5%로 늘어났다. 이를 종합적으로 제시하면 (표 10)과 같다.

표 10 분권교부세사업 재원부담 현황

(단위 : 억 원, %)

구 분	이양전 (국고보조)	이양 후(분권교부세)								연평균 증가율
	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	
계(A)	22,424	28,669	31,349	35,382	42,095	44,824	46,180	49,930	54,751	11.8
국비/분권(B)	9,755	8,454	10,065	11,387	13,784	12,305	13,187	14,573	16,154	6.5
비중(B/A)	43.5	29.5	32.1	32.2	32.7	27.5	28.6	29.2	29.5	
지방비(C)	12,669	20,215	21,284	23,995	28,311	32,519	32,993	35,358	38,597	14.9
비중(C/A)	56.5	70.5	67.9	67.8	67.3	72.5	71.4	70.8	70.5	

그동안 안행부는 이러한 문제 해결을 위해 관계부처 협의를 추진했으나 합의되지 못해 운영기간만 2015년까지 연장된 상태인데, 다행히 새누리당 공약사항에 포함되어 있어서 새 정부 출범과 더불어 문제 해결의 기회를 맞이하게 되었다. 문제해결의 기본방향은 국회와 감사원에서 지적한 3개 사업은 국고보조사업으로 환원하고 나머지 사업은 지자체 책임 하에 자율적으로 추진토록 보통교부세로 통합하는 것을 원칙으로 하되, 공영차고지 건설 등 보통교부세로 통합이 불가능한 일부 사업은 계속 존치시키거나 특별교부세로 해결해 나가는 방안을 검토중이다.

라. 부동산교부세

부동산교부세는 서민주거안정과 부동산투기 억제를 위한 부동산세제 개혁방안으로 2005년 12월에 도입된 종합부동산세를 지자체에 배분하는 재원이다. 2009년까지는 부동산세제 개편에 따른 세수감소분(시·도는 취·등록세, 시·군·구는 재산세)을 우선 보전 후, 나머지 재원은 균형재원으로 시·군·구별 배분하였는데, 2010년 지방소비세가 시·도세에 도입되는 것을 계기로 전액 균형재원으로 시·군·구(제주, 세종 포함)에만 교부하는 재원으로 운영중이다. 배분기준은 재정여건 50%, 사회복지수요 25%, 지역교육 수요 20%, 보유세 규모 5%를 적용하고 있다. 다만 제주의 경우는 보통교부세와 같이 산정하지 않고 정률로 재원의 1.8%를 교부한다.

부동산교부세서는 이명박 정부 출범과 더불어 추진된 감세정책과 헌법재판소의 일부 위헌 판결의 영향으로 그 규모가 2009년에 2조 원 가량 줄어들었다. 그래서 2009년에는 국가의

목적예비비로 1조 8,600억 원을 보전해주었고 2010년부터는 지방소비세가 도입되어 영구적으로 보전해 주게 되었다(표 11 참조).

표 11 부동산교부세 재원규모

(단위 : 억 원)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
당초예산(억원) (정산분)	10,200 (-)	18,892 (-)	31,770 (5,251)	33,482 (772)	10,461 (116)	10,681 (184)	10,631 (582)	10,950 (-)

3. 광역-기초 간 재정조정제도 현황

가. 자치구 자원조정교부금

자원조정교부금은 종전 특·광역시 행정구(區)를 자치구로 개편하면서(1988년), 자치구 간 재정 불균형 해소와 광역행정의 효율성과 통일성을 도모하기 위하여 도입된 제도이다. 재원 운용은 조례에 따라 특별교부금과 보통교부금으로 구분하여 운영하고 있는데, 보통교부금은 조정교부금 전체 재원의 90%로 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 재정부족단체에 그 미달액을 기준으로 교부하는 재원으로 지방교부세 중 보통교부세와 유사하다.

특별교부금은 조정교부금 전체 재원의 10%로 재해, 공공시설의 신설·복구·보수 등 특별한 재정수요가 있어 시장이 필요하다고 인정하는 경우에 교부하는 재원으로 안전행정부 가 운영하는 특별교부세와 유사하다.

조정교부금 재원 산정은 작년까지는 취득세의 일정률로 운영했다가 취득세 자체가 변동성이 매우 높기 때문에 올해부터는 안정적이고 논리적으로도 합당한 보통세를 기준으로 하도록 작년에 지방자치법시행령을 개정하였다. 이에 따라 각 시·도에서는 모수를 전환하고 그에 상응하는 재원 규모로 조정교부금 이전 비율을 정하는 조례 개정을 했다. 그 결과 서울

은 우선은 20.5%로 하고 2014년부터는 21%로, 부산은 19.8%, 대구 20.65%, 인천 20%, 광주 23%, 대전 21.5%, 울산 18.1%로 결정되었다. 2013년 7대 특·광역시의 조정교부금 총 운영 규모는 3조 5,069억 원이며, 이 중 서울시가 52.8%로 절반을 넘게 차지하고 있다(표 12 참조).

표 12 2013년 조정교부금 자원현황(2013년 당초예산 기준)

(단위 : 억 원)

구 분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
계	35,069	18,530	4,687	2,604	3,596	2,006	1,976	1,670
보통교부금	31,561	16,677	4,218	2,344	3,236	1,805	1,778	1,503
특별교부금	3,508	1,853	469	260	360	201	198	167

나. 재정보전금제도

중전의 지방세 ‘징수교부금’ 제도는 징수교부율을 1976년 전까지는 10%, 1976년부터 1989년까지는 30%, 1990년부터 1999년까지는 30% 또는 50%(인구 50만 명 이상)로 운영함에 따라 징수비를 과다하게 보전하여 시·군 간 재정불균형을 악화시키는 문제를 야기했다. 이러한 문제를 개선하기 위해 징수교부율을 3%로 대폭 축소하고 나머지는 시·군의 재원을 형평화하도록 하기 위해 재정보전금제도를 도입하였다(지방재정법, 2000년 1월 12일).

재정보전금의 재원은 시·군에서 징수하는 (군이 있는) 광역시·도세와 지방소비세의 27%(인구 50만 명 이상 시는 47%)로 하되, 원자력·화력발전과 특정부동산(화재위험 건축물 등)에 대한 지역자원시설세, 지방교육세는 제외된다. 원자력·화력발전에 대한 지역개발세는 해당 시·군에 65%를 별도로 교부하도록 되어있다. 재정보전금은 일반재정·시책추진·특별재정보전금으로 구분하여 운영된다. 일반재정보전금은 재정보전금 재원의 90%를 재원으로 하며, 보통교부세나 특·광역시의 보통교부금과 유사하게 재정력을 기준으로 배분하는 재원이다. 시책추진보전금은 재정보전금 재원의 10%를 재원으로 하는데 시·군의 지역개발사업 등을 심사하여 배분한다.

특별재정보전금은 보통교부세 불교부단체에 지원되는 재원으로 일반재정보전금의 일부를 재원으로 구성되는데, 현실적으로 경기도에만 운영되고 있다. 경기도는 일반재정보전금의 25%로 운영하고 있다(표 13 참조).

표 13 재정보전금 개요

구 분	재원	2013년 예산 3조 7,605억 원	배 분 기 준
일반재정보전금	총액의 90% (특별재정보전금 제외)	2조 9,227억 원	인구 수 50%, 징세실적 40%, 재정력 10%
시책추진보전금	총액의 10%	3,761억 원	지역개발사업 등을 심사하여 배분
특별재정보전금	일반재정보전금의 25%(경기도)	4,617억 원	보통교부세가 교부되지 않는 시의 재정결함금액을 고려하여 배분

그런데 재정보전금은 2가지의 심각한 문제가 있어서 올해 개선할 계획이다. 첫 번째는 재정보전금을 배분하는 기준 중에서 ‘징세실적’을 반영하는 문제이다. 재정보전금 자체가 징세실적에 따라 교부되는 징수교부금제도의 문제점 때문에 도입되었음에도 불구하고 배분 기준에서 징수교부금과 똑같은 징세실적을 배분항목으로 활용하는 것 자체가 문제이다. 이에 따라 징세실적을 배분기준에서 제외할 계획이다. 징세실적을 폐지하여 부족분이 발생하더라도 보통교부세의 기준재정수입이 줄어들어 큰 충격은 없을 것으로 보인다. 다만, 경기도의 불교부단체에 대해서는 보통교부세가 교부되지 않으므로 단계적으로 축소하여 폐지할 계획이다. 두 번째는 특별재정보전금을 운영하는 문제이다. 재정보전금 자체가 재원형 평성을 도모하고자 하는 것인데, 재정이 넉넉한 지자체에만 교부하는 특별재정보전금이 있는 것 자체가 문제이다. 재정보전 측면에서는 바람직하지 않다. 이에 따라 특별재정보전금도 단계적으로 축소하여 폐지할 계획이다.

4. 맺음말

지방교부세는 지자체 간 재정력 격차를 완화하는 대표적인 지방재정조정재원이다. 재정조정은 그 실장에 맞게 재정여건을 정확하게 산정해서 교부하는 것이 핵심이다. 그동안 시대 변화에 따른 재정운용환경의 변화에 맞춰 재정력 편차 보완을 위해 꾸준히 개선방안을 마련해 운영해 왔다. 박근혜 정부의 출범과 더불어 다양한 시책들이 전개되어 지자체의 재정부담 사항도 달라질 것이다. 앞으로 이를 적절히 반영하여 국가 전체적으로 원만하게 운영되도록 다각적인 노력을 다할 계획이다. ☺

2013년 지방공기업 및 공유재산 정책방향



글 _ 김 영 철
(안전행정부 공기업과 과장)

— 최근 몇 년간 지방재정의 정책방향은 ‘건전화’에 초점이 맞추어져 있는데, 지방공기업 역시 이러한 정책 기조 하에서 다양한 정책을 추진해오고 있다. 공유재산 부문 역시 효율적인 자산관리를 통해 지방재정의 건전성을 제고하고자 노력해 왔다. 이 글에서는 지방공기업 및 공유재산의 운영현황을 살펴보고, 2013년 지방공기업 및 공유재산 정책방향에 대해 논의한다.

1. 서론

● 우리 경제는 2008년 글로벌 금융위기 발발 이후 정부의 적극적인 경기부양정책과 수출경쟁력 강화를 통해 2010년 6.2%의 비교적 높은 경제성장률을 보였다. 그러나 유로지역 재정 위기 장기화, 금융시장의 불안, 소비심리 위축 등 경기둔화 조짐이 가속화되면서 2011년 3.8%의 경제성장률을 기록했고 2012년은 이보다 낮은 성장률을 보였다.

이러한 대·내외적 경제여건 하에서 최근 몇 년간 지방재정의 정책방향은 ‘건전화’에 초점이 맞추어져 있었고, 지방공기업 역시 이러한 정책

기조 하에서 지방공기업 선진화, 부실 공기업 통합·정비, 경영평가 등 다양한 정책을 추진해 왔다. 뿐만 아니라 공유재산 부문에서도 지자체 과대청사에 대한 지속적인 관리, 지자체의 에너지 절감 독려 등 효율적인 자산관리를 통해 지방재정의 건전성을 제고하고자 노력해 왔다.

이하에서는 지방공기업 및 공유재산의 운영 현황을 살펴보고, 2013년 지방공기업 및 공유재산 정책방향에 대해 논의해보고자 한다.

2. 지방공기업 및 공유재산 현황

가. 일반 현황

1) 공기업 부문

일반적으로 지방공기업은 크게 지방직영기업(직접경영방식)과 지방공사·공단(간접경영방식)으로 구분된다. 지방직영기업은 지방자치단체가 직접 사업수행을 위해 공기업특별회계를 설치하여 운영하는 형태로 상·하수도, 공영개발, 지역개발기금이 이에 속한다. 이에 비해 지방공사·공단은 지방자치단체가 50% 이상 출자한 독립법인으로 도시철도, 도시개발, 시설·환경·경륜 등이 주된 사업영역이다(표 1 참조).

표 1 지방공기업 현황(2013. 1. 1 기준)

(단위 : 개)

구분	계	직영기업					지방공사·공단		
		소계	상수도	하수도	공영개발	지역개발기금	소계	공사	공단
기관 수									
소 계	391	254	116	87	33	18	137	59	78
광 역	84	40	9	8	6	17	44	33	11
기 초	307	214	107	79	27	1	93	26	67

한편 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 50% 미만을 출자하여 자치단체 이외의 자와 함께 설립한 상법상 주식회사 또는 민법상 재단법인을 제3섹터라고 한다. 제3섹터는 지방공기업법의 적용은 받지만 결산분석에서는 제외하고 있다.

지방공기업의 재무현황을 살펴보면, 2011년 결산 기준 379개 지방공기업의 총 자산은 158조 6,756억 원(부채 67조 8,480억 원, 자본 90조 8,726억 원)으로 부채비율은 74.7%이다. 지방공기업의 부채는 매년 증가하는 추세이며 도시개발공사의 부채가 전체 지방공기업 부채의 60.2%를 차지한다.

다음으로 경영성과를 살펴보면, 2011년 지방공기업의 당기순손실은 358억 원 발생하였다. 도시철도·하수도 사업의 손실이 1조 6,496억 원으로 지방공기업 전체 손실의 주된 요인으로 작용하였다. 하지만 2010년도(△7,755억 원)에 비하면 재무건전성 강화 대책의 지속적인 추진으로 손실 규모가 크게 감소한 것을 알 수 있다(그림 1·2 참조).

그림 1 2006~2011 연도별 부채비율 변동 추이

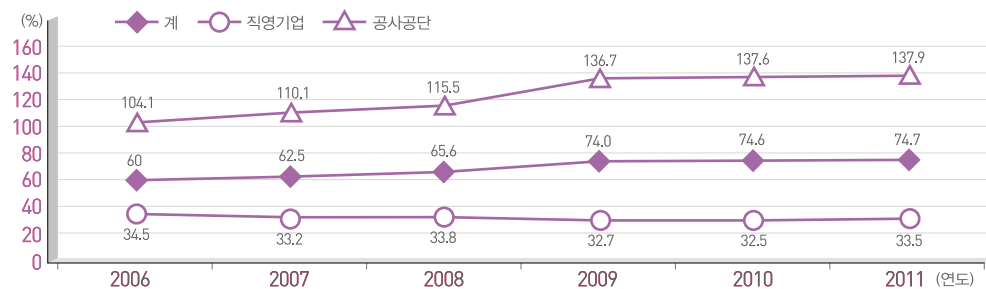
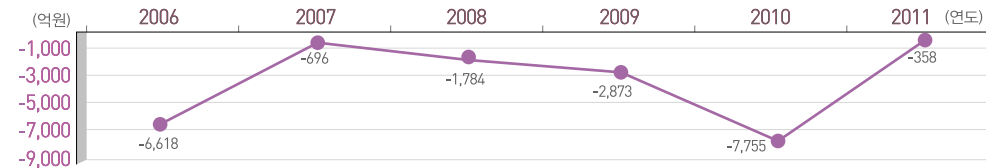


그림 2 2006~2011 연도별 당기순이익(손실) 변동 추이



2) 공유재산 부문

공유재산이란 지방자치단체의 부담, 기부채납 등에 따라 지자체 소유로 된 재산을 의미한다. 이러한 공유재산에는 부동산·선박·지상권·저작권·유가증권 등이 있으며 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분된다. 현재 공유재산의 관리 및 개발을 위해 사용·수익·허가·대부·위탁·신탁 등 다양한 제도가 운용되고 있다. 2012년 1월 현재 공유재산은 448조 9,506억 원에 이른다. 이 중 행정재산이 대부분(410조 217억 원)이며 시·도의 공유재산은 194조 3,013억 원, 시·군·구의 공유재산은 254조 6,493억 원이다.

나. 그간의 성과

1) 공기업 부문

• **지방공기업 부채관리 개선** _ 지방공기업의 부채규모가 점증함에 따라 지방자치단체 재정예악영향을 미칠 수 있다는 지적이 많이 나오고 있다. 이에 안전행정부는 2011년 1월 '부채관리를 위한 부채규모별 대응방안'을 수립하여 시행하고 있다. 이에 따라 부채규모가 3,000억 원 이상인 32개 기관에 대해서는 채무관리계획을 수립하도록 하였으며, 1,000억 원 이상인 35개 기관에 리스크관리팀을 운영하도록 하였다. 또한 사채발행한도를 축소하고 지방공사채 사전승인대상 범위를 500억 원 이상에서 300억 원 이상으로 확대하여 지속적으로 부채관리를 하고 있다.

• **지방공기업 경영효율성 제고** _ 안전행정부는 지방공기업 운영효율화를 위해 경영평가제도를 성과중심으로 개편하였다. 우수·부실기업 선별기능을 강화하기 위하여 경영평가 등급을 3단계(우수·보통·미흡)에서 5단계(가·나·다·라·마)로 세분화하였고, 그 결과를 연봉·성과급에 반영하도록 하여 실효성을 제고하였다. 뿐만 아니라 지방공기업의 부실요인을 사전에 예방하고 개선하기 위해 2010년에는 신설·통합공기업에 대한 경영컨설팅을 도입하였다. 이를 통해 그동안 40개 신설·통합공기업에 대하여 604건의 경영개선과제를 시달하였다. 또한 기존에 500억 원 이상의 신규투자·출자에 대해서 전문기관의 타당성검토를 받도록 하던 것을 모든 신규투자·출자로 확대하여 사업 초기부터 경영효율성을 제고할 수 있도록 하였다.

• **사회적 책임강화** _ 지방공기업 역시 사회적 책임을 다할 수 있도록 다방면에서 노력하고 있다. 첫 번째로 북한이탈주민 채용 확대를 장려하였다. 지방공사·공단 신규채용인원(941명)의 1% 이상 채용을 목표로 장려한 결과, 2012년에 23개 기관에서 29명을 채용하였다. 또한 고졸자에게도 충분한 취업기회를 제공하고 우수인재를 적극적으로 채용할 수 있도록 '기능인재추천 채용제도'를 도입하였다. 이를 통해 2012년에 11개 기관에서 총 41명의 기능인재를 채용하였다. 그리고 '공공부문 비정규직 고용개선 대책'에 따라 비정규직의 정규직 전환을 독려한 결과 지방공사·공단의 비정규직 6,045명 중 1,574명을 정규직으로 전환하였다.

2) 공유재산 및 물품관리 부문

• **청사면적 법제화 등 지자체 자산관리 강화** _ 2010년 8월 지방자치단체 본청과 의회청사, 단

채장 집무실의 면적기준을 법제화하고 기준면적을 초과하는 부분에 대해서는 임대를 하거나 주민편의시설 등으로 전환하도록 하였다. 그 결과 2012년 12월 기준으로 2010년 8월에 비해 본청 3곳(21→18개), 의회 10곳(24→14개), 단체장실 19곳(25→6개)이 자체적으로 이행하였다. 또한 본청·의회를 신축하는 경우 리모델링이 가능한지 사전 검토하도록 하여 불필요한 신축을 억제하고 있다. 이와 더불어 리모델링을 하는 지자체에 대해 재정적인 지원을 함으로써 신축 대신 리모델링을 할 수 있도록 적극 권장하였다.

• **전자태그를 활용한 물품관리 효율화** _ 전자태그(RFID)란 전파와 IC칩을 통해 다양한 개체 정보를 관리할 수 있는 기술을 의미한다. 안전행정부는 지자체 물품의 효율적인 관리를 위해 전자태그 활용을 독려하고 있다. 2012년 전자태그 활용실적은 63%를 넘어섰으며, 내년 6월까지 전자태그 활용비율 100%를 목표로 하고 있다. 이러한 전자태그 활성화에 따라 물품관리의 생산성이 크게 향상되었다. 이와 더불어 자치단체 미술품의 효율적인 관리를 위해 미술품 관리 매뉴얼을 마련하였으며, 전산시스템을 구축하여 체계적인 관리가 가능할 수 있도록 하였다.

3. 2013년 경제전망 및 추진목표

가. 국내외 경제전망

2013년 세계경제는 유럽재정위기 완화, 미국 재정절벽 회피 등 경제회복 위험요소는 줄어들고 있지만 성장의 저속화는 지속될 것으로 보인다. 우리나라 역시 유럽·미국·중국·일본 등 불확실한 세계경기의 영향으로 상반기에 완만한 성장세를 보인 후 하반기에 점차 개선될 것으로 예측된다. 이러한 요인을 감안하여 정부는 2013년 경제성장률은 2.3%로 지난해 2.1%에 비해 높아질 것으로 전망한 바 있다.

나. 추진목표

2013년 안전행정부는 '건실하고 신뢰받는 지방공기업 실현'을 목표로 다양한 정책을 시

행할 예정이다. 이를 위해 재정건전화, 관리선진화, 책임성장화를 추진전략으로 삼고 크게 14가지 정책과제를 추진하고자 한다. 또한 이와 더불어 효율적인 자산 관리와 녹색성장 기반구축을 위해 크게 6가지 정책과제를 추진하고자 한다. 이하에서는 올 한해 안전행정부가 추진할 정책에 대해 서술하겠다.

4. 2013년 주요정책 추진방향

가. 재정 건전화

1) 지방공기업 부채관리 강화

지방공기업의 부채관리를 지속적으로 강화해 나갈 예정이다. 먼저, 지방도시(개발)공사의 경우 연차별 부채감축 목표관리제를 실시할 예정이다. 지방공사채발행 사전 승인 검토 시 적정부채비율을 매년 40%p씩 하향조정하여 2017년에는 부채비율이 200% 이하가 될 수 있도록 할 것이다. 그리고 매 반기 지방공사채 발행 등 부채관리 실태에 대한 일제점검을 실시하고 도시(개발)공사 부채관리대책·운영실태 발표회를 개최하여 지방공기업의 재정건전화를 도모할 것이다.

2) 신설·통합 공기업에 대한 경영컨설팅 지속 추진

2012년 12월 현재 신설·통합공기업은 총 7개 기관이다. 이 7개 기관에 대하여 공기업 유형별 특성을 고려하여 맞춤형 경영컨설팅을 실시할 예정이다. 컨설팅에는 설립과정 및 전략, 경영시스템 뿐만 아니라 재무건전성 제고, 경영의 전략적 방향 등의 내용이 포함된다. 신설·통합 공기업에 대한 컨설팅은 상반기(4~6월)에 실시하고, 이를 토대로 다양한 경영개선과제를 마련하여 8월경 권고할 예정이다. 이러한 경영컨설팅을 통하여 향후 발생할 수 있는 지방공기업의 부실요인을 사전에 방지할 수 있을 것이다.

3) 지방공사·공단 설립요건 강화

1999년 지방공기업 설립인가권을 지방으로 이양한 이후 매년 꾸준히 지방공기업이 증가하고 있다. 실제로 동일 지자체 내에 기능이 유사한 공사·공단을 각각 설립하거나 전망이 불투명한 공기업을 설립하는 사례가 발생하기도 하였다. 이에 안전행정부는 지방공기업법 개정을 통해 시·도가 공사·공단을 설립하는 경우 안전행정부와 사전협의를 거치도록 할 예정이다. 또한 공기업 설립 시 타당성 검토 결과를 공개하도록 하여 타당성 검토의 투명성과 객관성을 제고할 것이다.

4) 지역개발채권 제도개선

지역개발기금은 SOC 재원으로 활용되기 때문에 확대가 필요하다. 그러나 현재 지역개발채권 매입대상은 도시철도채권 매입대상에 비해 적은 실정이다. 따라서 지역개발채권 매입대상(6종)을 도시철도채권 매입대상(17종)만큼 확대하기 위해 지방공기업법시행령을 개정하고 시·도에 관련조례의 개정을 권고하고자 한다. 다만, 확대대상이 주로 중소상공업인·허가 사항이기 때문에 서민부담이 증가할 우려가 있어 먼저 시행여부 및 방법 등에 대한 시·도 의견을 수렴한 후 추진할 예정이다.

5) 지방상하수도 요금 적정화 추진

낮은 상하수도 요금으로 인해 다수 지자체에서 재정적 어려움을 호소하고 있다. 특히 올해 국정과제인 물가 2.7%안정 관리를 위해서 지방상하수도 요금의 원가분석을 통한 적정관리가 필요하다. 이를 위해 먼저 경영효율화를 통해 원가절감이 가능한 변동비에 대해 전국평균을 제시하여 전국평균보다 큰 항목에 대한 원인을 분석하고 원가절감을 할 수 있도록 할 것이다. 또한 상하수도 시설의 이용률을 제고함으로써 관련비용을 절감하고 추가 시설설치 감축으로 예산절감을 도모할 것이다. 마지막으로 유수율을 높이고 이를 통해 생산비용을 줄여나갈 것이다.

6) 지방공기업 사업예산제도 도입

사업예산제이란 예산체계를 사업단위로 구조화하고 이를 사업목표와 연결함으로써 성과를 관리하고자 하는 제도이다. 일반·기타 특별회계는 사업별 예산제도를 도입하여 운용되고 있으나 공기업특별회계는 품목별 예산제도를 유지하고 있어 회계 간 혼란이 발생하고 있다. 또한 지방공기업이 추진하는 주요사업의 원가 및 비용 등에 대한 정보체계가 구축되어 있지 않아 사업성과 측정과 예측이 곤란하다는 문제점이 지적되어 왔다. 이에 지방공기업 사업수지 예측이 가능한 사업예산제도를 도입하고, 지방공기업 전체예산 파악이 용이한 예산개요서를 작성하도록 할 것이다. 이를 위해 상반기 중 T/F팀을 구성하여 구체적인 사업예산제도 도입방안을 마련하고 2014년부터 시행할 수 있도록 준비할 것이다.

7) 직영기업 결산제도 개선·운영

직영기업의 결산업무 개선을 위해 결산점검절차를 신설하고자 한다. 결산서를 취합하고 점검대상을 선정하여 부실한 곳에 대해서는 조치를 취할 것이다. 결산점검 중 부실 감사한 것으로 적발되는 감사인에 대해서는 감사제한조치를 취하여 결산감사의 투명성 및 객관성 제고를 도모할 것이다. 이와 더불어 직영기업 결산업무 담당자를 대상으로 연 2회 정기교육을 시행하고 지속적으로 교육과정을 증설해 나갈 계획이다. 이를 통해 결산담당자의 역량을 강화하여 업무 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 또한 ‘공공부문 재무 작성지침’을 바탕으로 시스템을 개선하고 통계를 작성할 예정이다.

나. 관리 선진화

1) 지방상수도 통합위탁 등을 통한 경영효율화

안전행정부는 원수확보가 어렵고 급수보급율과 유수율이 낮은 4개 권역 9개 지자체에 대해 상수도 통합위탁을 추진중이다. 환경부와 협의하여 기존의 불합리한 협약조건을 개선하고, 중·장기적으로 위탁기관과 위탁조건을 다양화할 것이다. 구체적으로 시·도별 지방상수도공단을 설립하거나 자치단체 간 조합을 결성하는 방안 등을 검토한다. 또한 유수율이 낮고 만성적자를 보이는 지방상수도에 대한 경영평가와 경영진단을 강화할 계획이다.

2) 성과중심의 지방공기업 경영평가 실시

2013년 경영평가 대상 기관은 총 324개 기관이다. 분양실적, 부채비율 감소실적, 당기순이익 등 재무적 지표 비중을 확대하여 성과 중심의 공기업 경영평가가 될 수 있도록 개편하였다. 또한 공단의 경우 고객센터 제고 등 공공성 지표를 강화하였으며, 상하수도의 경우 격년 평가에서 매년 평가로 전환하였다. 한편, 평가의 공정성과 객관성을 제고하기 위하여 평가위원 선정기준을 이전에 비해 강화하였으며 평가편람 교육을 확대 시행할 예정이다. 마지막으로 진단기관별로 관련 전문가를 진단위원으로 선정하여 맞춤형 경영진단이 이루어질 수 있도록 할 것이다. 324개 기관에 대한 경영평가는 상반기 중 실시되며, 하반기에는 평가 결과가 확정되고 경영진단이 이루어질 것이다.

3) 지방공기업 통합경영공시 제도개선

현재 경영공시를 통하여 국민의 알 권리를 충족시키고 지방공기업의 책임성 제고를 도모하고 있다. 그러나 상장기업에 비해 재무현황에 대한 공개가 미흡하며 국가공기업에 비해 공시주기가 긴 편이다. 따라서 좀더 투명한 경영공시가 이루어질 수 있도록 지방공기업 특성에 맞는 공시 항목을 마련하고자 한다. 직영기업의 경우 유수율·수선비 등 지출현황, 공사의 경우 공사채 발행 현황, 개발사업 및 영업관련 사항, 공단의 경우 관리 시설현황 등의 공시항목을 신설할 계획이다. 또한 상장기업과 국가공기업 공시 수준에 맞추어 항목을 확대하고 공시주기를 세분화할 예정이다. 다만, 지방공기업의 업무 과중 및 혼란 등을 감안하여 공시항목은 순차적으로 확대할 것이다.

4) 지방공기업 현황 책자 조기 발간

안전행정부는 매년 지방공기업 현황 책자를 발간하여 지자체와 학계, 국민들에게 지방공기업과 관련된 정보를 제공하고 있다. 그러나 현황 파악 기준일(7월 1일)이 결산기준일(12월 31일)과 달라 이용자의 혼동을 초래할 여지가 존재하였다. 따라서 공기업 현황자료 기준일을 결산기준일(12월 31일)로 단일화하여 관리할 것이다. 이처럼 현황기준일을 결산기준일로 단일화함으로써 하반기에 발간하던 책자를 상반기에 조기 발간하여 좀더 신속하게 정보

를 제공할 예정이다. 또한 세부 정보 항목 결산서 제출 자료와 양식을 동일화하고, 제3섹터와 관련한 현황 파악도 철저히 할 예정이다. '2013 지방공기업 현황' 책자는 6월말 지방공기업의 소재지·연혁·인원수·조직·재무현황 등의 정보를 모두 포함하여 발간할 것이다.

다. 책임성 강화

1) 제3섹터 책임경영 강화

지방공기업법 개정으로 지자체 지분을 1/10 미만인 경우 출자 또는 출연이 제한될 예정이다. 또한 지분을 1/4 이상인 출자 또는 출연법인에 대한 경영평가가 근거가 마련되었다. 이와 더불어 지방공기업법 시행령 개정을 통하여 출자금액을 초과하여 상환보증할 수 있는 예외적인 경우에도 일정한 상환보증한도를 설정하여 무분별한 상환보증을 방지할 것이다. 위와 같은 견제장치를 강화하는 한편, 지방공기업 발전 유공포상 대상에 제3섹터를 포함하여 책임성 있는 경영에 대한 인센티브 역시 부여할 예정이다.

2) 지방공기업 임직원 역량강화

조직 경쟁력의 원천은 사람이다. 지방공기업의 경쟁력 제고를 위해 임직원의 역량을 강화할 수 있는 자리를 좀더 다양하게 마련하고자 한다. 먼저, 4월에 '지방공기업 CEO 및 임원 연찬회'를 개최할 것이다. 이 연찬회에서는 리더십, 경영사례, 새정부 정책방향 등에 대한 다양한 논의를 할 예정이다. 또한 지방공기업 직원 간 정보교류의 장을 마련하고 업무능력 향상을 도모하기 위해 직무교육을 확대할 것이다. 2012년에는 4,500여 명에 대해 51개 과정이 운영되었다. 이번 해에는 공기업별 교육 이수율 의무화하고 직무교과과정의 교과목 편성을 이론중심에서 실무중심으로 개편하여 좀더 효과적인 교육이 될 수 있도록 할 것이다. 또한 4월과 11월 두 차례에 걸쳐 '지방공기업 재무관리 운영기법 연찬회'를 개최하여 중장기 재무계획, 부채관리방안, 리스크 관리사례 등에 대해 논의할 예정이다.

3) 지방공기업 임직원 회계부정 및 채용비리 방지

합리적이고 공정한 인사를 위한 '지방공기업 인사운영기준'을 제정·시행중이지만 지속적으로 시험생략, 내부시험위원 임명, 채용공고 생략 등 지방공기업 인사운영에 대한 다양한 의혹이 제기되고 있다. 또한 지방공기업 임직원의 부정행위에 대한 고발기준이 없고 온정주의적 처벌이 이루어지면서 국민의 불신이 증가하고 있는 실정이다. 이러한 부정부패와 의혹을 근절시키기 위하여 임원 선임의 선임과정 공개를 의무화하고 직원채용 시 비리가 발생하는 경우 이를 경영평가에 반영할 예정이다. 또한 공금횡령·금품수수 등 범죄 발생 시 사법기관에 고발하는 것을 의무화할 것이다. 이 경우 수수금액의 5배 이내 범위에서 징계부가금을 부과하는 제도 역시 도입하여 비리를 사전에 차단할 수 있도록 노력할 것이다.

라. 효율적 자산관리와 녹색성장 기반구축

1) 공유재산 활용도 제고를 위한 관리체계 개선

먼저, 행정재산 계약방법, 위탁료 산정 방법, 수익계약 대상 등 행정재산 관리위탁 방법의 체계를 보완할 것이다. 이를 위해 지자체 총괄부서의 기능을 강화하고 상반기 중 업무연찬회·발표회 등을 통해 다양한 의견을 교환하여 전문성을 제고할 수 있도록 할 것이다. 또한 행정재산 기부채납 무상사용 대상과 수익·비수익 재산에 대한 입찰방법을 개선하여 지방재정을 확충할 것이다. 그리고 공유재산 위탁개발이 가능한 후보지를 선정하여 임대하거나 문화·복지시설로 사용할 수 있도록 하여 공유재산의 활용도를 제고할 것이다.

2) 지자체 청사 기준면적 준수 이행력 제고

지자체 청사 기준면적을 초과하는 기관에 대해 지속적인 관리를 하고 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 아직도 기준면적을 준수하지 못하는 기관이 남아있다. 이러한 기관에 대해 자체 이행계획을 준수하도록 지속적으로 독려하는 한편, 특별교부세를 교부하지 않는 등 추가적인 페널티 부여방안을 검토하여 마련할 예정이다. 그리고 작년에 이어 올해에도 지자체가 신축 대신 리모델링을 하는 경우 특교세를 지원하여 리모델링을 적극 권장할 것이다. 또한 세종시 출범, 인구

증가 등 지자체의 환경 변화에 맞게 청사 면적기준을 지속적으로 수정·보완해 나갈 것이다.

3) 지자체 관용차량 및 관사 적정 관리

과대 관용차량과 관용차량의 사적이용에 대한 문제점이 지속적으로 제기되었다. 이에 지자체 관용차량 규칙을 개정하여 작년 3월부터 시행중에 있다. 이에 따라 관용차의 대형화를 억제하고 사적이용을 자제하도록 독려하고 있다. 다만 교체기준(내구연한 7년 및 총 주행거리 12만km 이상)을 충족하는 것이 현실적으로 어렵다고 호소하는 지자체가 많아 이에 대해서는 지역여건을 감안하여 교체 기준을 현실화하는 방안을 검토하고자 한다. 또한 자치단체장 관사가 지나치게 호화롭고 이로 인해 예산이 낭비되고 있다는 지적에 따라 원칙적으로 기초 지자체의 경우 관사를 폐지하도록 할 것이다. 다만, 불가피한 경우 조례로 면적을 규정하여 예산 낭비를 막을 수 있도록 할 것이다.

4) 지자체 물품의 체계적 관리방안 마련

체계적인 물품 관리를 위해서는 전 자치단체의 통일된 기준이 필요하지만 그동안 자치단체의 물품 관리·운영에 대한 통일된 세부기준이 없었다. 이에 안전행정부는 중앙정부 차원에서 정수관리, 내용연수, 불용물품 매각·양여, 미술품 관리 등 자치단체의 물품 관리와 처분방법에 대해 세부적인 운영기준을 마련하고자 한다. 또한 '공유재산 및 물품관리법 시행령' 개정을 통해 전자태그 활용과 정기재물조사를 법제화하여 안정적이고 효율적인 지자체 물품관리를 도모할 것이다. 이와 더불어 올 하반기에는 미술품 증감내역, 이력조회 등 미술품 관리 전산시스템 기능을 개선하고, 가격평가 방법 등 기존의 매뉴얼을 보완하여 미술품에 대해서도 보다 효율적인 관리가 가능할 수 있도록 할 것이다.

5) 에너지 절감을 통한 지방재정 건전성 제고

최근 유가인상, 환경오염 등으로 저탄소 녹색성장 및 에너지 절감에 대한 국가적인 관심이 고조되고 있다. 이에 안전행정부에서도 지자체 청사 온실가스·에너지 절감을 통해 이러한 흐름

에 부응하고자 한다. 절감 실적을 분기별로 파악하여 올해에는 2007~2009년 사용량 대비 13%를 절감할 수 있도록 독려하고, 절감시설에 대한 재정적인 인센티브를 제공할 것이다. 또한 지자체가 업무용 승용차를 구입하는 경우 에너지절감형 승용차를 50% 이상 구매하도록 권장할 것이다. 지자체가 청사를 신축·증축·개축하는 경우에도 LED 조명을 30% 이상 설치하도록 하여 공공기관의 에너지 사용 절감을 도모할 것이다. 한편, 에너지 과소비 청사에 대해서는 창 면적을 축소하거나 과도한 로비를 개선하도록 함으로써 에너지 효율등급을 높일 수 있도록 하겠다.

6) 공유재산·물품 관리체계 확립을 위한 분법 추진

국가의 경우 ‘국유재산법’과 ‘물품관리법’이 각각 운영되고 있다. 그러나 지방의 경우 ‘공유재산 및 물품관리법’이라는 동일 법령으로 운영되고 있어 업무에 혼선을 초래하고 있다. 특히 공유재산 법령 규정이 복잡하고 난해하여 관리상 문제가 발생하고 있으며 관련 민원도 상당히 많은 실정이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 공유재산과 물품 법령을 분법하여 관리체계를 재정립하고자 한다. 이를 위해 올해에는 공유재산 및 물품관리법 분법을 위한 연구를 추진하고, T/F 팀을 구성하여 성공적인 분법이 이루어질 수 있도록 기반을 닦을 것이다.

5. 맺음말

우리나라 지방자치 발전과정에서 지방공기업은 빼놓을 수 없는 중요한 역할을 담당해왔으며 앞으로도 그러할 것이다. 안전행정부는 그동안 지방공기업이 제 역할을 다할 수 있도록 노력해왔으며 지방자치단체·지방공기업과 함께 소기의 성과를 달성할 수 있었다. 하지만 아직까지도 재무건전성 및 서비스 질 수준에서는 국민의 비판적인 시각에서 자유롭지 못한 면도 있었다. 이를 해결하기 위해 앞으로도 지속적으로 지방자치단체와 지방공기업, 그리고 민간 전문가와의 협의를 통해 부채관리 강화, 경영컨설팅 추진, 책임경영 강화 등 다양한 정책을 추진해 나갈 것이다. 이와 더불어 지자체 공유재산의 적극적 활용과 물품의 효율적 관리를 통해 지방재정 건실화에 이바지할 수 있도록 최선을 다할 것이다. 올 한해 이러한 다양한 정책을 통해 지방자치의 발전과 주민행복 증진을 도모하고, 국민에게 신뢰받는 지방공기업으로 거듭날 수 있도록 최선을 다할 것이다. ☺

현장

찾아가는 현장
축제 한마당
앞서가는 사람들

전라북도 남원시
강릉단오제
김용락 대전광역시 서구청 세무과 지방세무 주사보

지방자치 꽃 피우는 그들을 만나다!

현장 섹션은 더 나은 지방재정을 만들기 위해 애쓰고 있는 현장을 찾아가는 코너. 지방자치 꽃을 활짝 피우기 위해 열심히 뛰고 있는 그들을 만났다. 이번 호는 ‘2012 지방예산 효율화 우수사례’ 대회의 행사·축제 개선 분야에서 ‘시민과 함께한 축제가 시민의 일자리 창출로’ 사례발표로 행정안전부장관상을 수상한 전라북도 남원시와 더불어 지방세 체납액 징수증대 분야에서 행정안전부장관상을 수상한 대전광역시 서구 세무과 김용락 지방세무 주사보를 만났다. ‘축제 한마당’에서는 ‘강릉단오제’를 소개한다.

