

## 특 집

2012년 지방재정 정책의 운용방향

행정안전부 지방재정세제국장 노병찬

2012년 지방재정 및 예산 운용방향

행정안전부 재정정책과장 이 용 철

2012년 지방재정 관리 및 회계·계약제도 운용방향

행정안전부 재정관리과장 이 상 길

2012 지방교부세제도 운용방향

행정안전부 교부세과장 안 병 윤

2012년 지방공기업 및 공유재산의 운용방향

행정안전부 공기업과장 김 영 철





## 2012년 지방재정 정책의 운용방향

행정안전부 지방재정세제국장 노 병 찬

### I. 들어가며

그리스에서 시작된 재정위기가 이제는 이탈리아와 스페인으로 확산되고 있으며 나아가 프랑스 등 유럽의 중심 국가까지 번져가고 있다. 또한 미국도 국가부채로 인해 신용등급이 강등되고, 지방정부인 앨라배마주의 제퍼슨 카운티의 경우 파산 신청을 하는 등 선진국의 재정악화가 지속되고 있다. 이러한 유럽 국가들의 재정위기와 미국 경제의 더딘 회복은 2012년 세계 경제의 위협요인으로 작용하고 있다.

우리나라의 경우 아직은 재정이 건전하다는 평가를 받고 있지만 저출산 고령화 추세의 심화, 복지요구의 증가 등으로 재정수요는 점점 증가하는 반면 경제가 저성장국면으로 접어들면서 안정적인 재정 확보는 어려워지고 있는 실정이다. 이러한 상황이 지속될 경우 재정적자가 구조화되고 장기적으로 재정건전성이 악화되어 재정위기 발생 위험성이 커지게 된다.

따라서 세입을 안정적으로 확보하면서 세출을 균형적으로 관리하는 재정건전성 유지가 우리 경제의 위기관리와 안정적 성장을 위해 무엇보다도 중요하다. 특히 지방재정은 국가재정보다 취약하면서도 서민생활에 더욱 직접적으로 영향을 미치는 만큼, 지방재정 건전화와 선제적 위기관리 노력이 더욱 필요한 시점이라 하겠다.

## II. 2012년 지방재정 운영방향

지난해 지방재정 분야에서는 많은 성과가 있었다. 「지방 재정위기 사전경보시스템」을 도입하여 지방재정상황 상시 모니터링 체계를 구축하였고, 「지방재정 투·융자심사제도」를 개선하여 자치단체의 재정투자사업에 대한 사전검증 기능을 강화하였다.

또한 지방자치단체의 오랜 숙원이었던 지방세연구원을 개원하고 화력발전소에 대한 과세를 도입하여 지방 자주재원 확충의 발판을 마련하였다. 아울러 지방재정 조기집행을 3년 연속 추진하여 서민 체감 경기 회복에 기여하는 한편, 구제역 등 국가적 재난 해결과 4대강사업, 자전거길 조성 등 주요시책 추진을 위한 재원을 시의적절하게 지원하기도 하였다.

하지만 부동산 경기 침체 등으로 지방세수 증가율은 둔화된 반면, 자치단체의 지출 부담은 크게 증가하여 지방재정의 자율성과 책임성이 약화되고 있다.<sup>1)</sup> 또한 지방재정 건전화를 위한 중앙차원의 관리체계 구축 노력에도 불구하고 일부 지방공기업의 부실 경영, 용인과 김해의 경전철사업과 같이 사업타당성에 대한 사전 검토가 부족한 대규모 사업 추진 등 비효율적 재정운용도 문제로 지적되고 있는 실정이다.

정부는 글로벌 경제 여건을 감안하여 2012년 경제 성장률을 당초 전망치인 4.5%에서 3.7%로 낮추고, 대외 여건의 악화와 변동성 확대 대응에 초점을 맞추어 ‘위기관리체제’를 가동할 계획이다. 이러한 정부의 재정 운용 방향에 따라 국가재정의 한 축인 지방재정도 재정 건전성 강화 등을 통해 선제적으로 재정 위기를 관리할 필요성이 있다. 특히 그동안 적극적인 지방재정 운용이 경제 위기 극복에 성공적으로 기여해온 점을 감안하여 지방재정의 역할을 지속적으로 강화해 나가야 할 것이다.

이러한 배경 하에 2012년 행정안전부는 건설하고 알뜰한 지방재정 구현을 위해 지방재정을 ‘키우고’, ‘지키며’, ‘바르게 하고’, ‘선진화 하기’에 초점을 맞추어 업무를 추진할 계획이다.

1) 2007년 53.6%였던 재정자립도가 2011년에는 51.9%로 낮아졌으며, 의존재원 비중도 2006년 37%에서 2011년 41%로 증가하였다. 또한 2006년부터 2011년까지의 복지비 증가율이 국가는 9%인데 반해 지방은 13%에 이르는 등 지방의 재정 지출 부담이 증가하고 있다.

건설하고 알뜰한 지방재정 구현

| 지방재정 키우기                                                                                                                             | 지방재정 지키기                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방소비세 확대 및 지방소득세 독립세 전환</li> <li>· 지방세 비과세 · 감면 정비</li> <li>· 지방세 및 지방세외수입 관리 강화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정위기 사전경보시스템 본격 운영</li> <li>· 지방재정 지출 부담 완화</li> <li>· 재정투자사업 사전검증 및 관리 강화</li> </ul>         |
| 지방재정 바르게 하기                                                                                                                          | 지방재정 선진화 하기                                                                                                                            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방채무 관리 강화</li> <li>· 지방공기업의 경영 체질 개선</li> <li>· 주민자치 기반의 자율통제 기능 강화</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방세 · 공과금 납부시스템 구축</li> <li>· 지방재정 실태 종합 측정 · 분석</li> <li>· 도로명주소 정착 및 위치찾기 고도화 추진</li> </ul> |

먼저, 지방재정을 키우기 위해, 지방소득 · 소비세를 당초 계획에 따라 확대 발전시키고, 국세에 비해 과도한 지방세 비과세 · 감면을 축소할 계획이다. 또한 지역별 부존자원을 세원화하고 지방세와 지방세외수입에 대한 관리를 강화하여 자주재원을 확충하고자 한다.

둘째, 지방재정을 지키기 위해, 지난해에 도입된 「지방 재정위기 사전경보시스템」을 본격 시행하는 한편, 지방재정부담심의위원회를 내실있게 운영하여 지방비 부담 사항에 대한 협의 기능을 강화할 방침이다. 또한 공모방식 국고보조사업에 대한 사전협의 강화, 재정투자사업관리센터 설치 등 대규모 투자사업 관리를 체계화할 계획이다.

셋째, 지방재정을 바르게 하기 위해, 지방채무 관리를 강화하고, 지방공기업의 재무 건전성을 향상시킬 계획이다. 이와 함께 지방재정의 책임성 제고를 위해 주민에 의한 지방재정 자율통제 기능도 강화할 방침이다.

넷째, 지방재정을 선진화하기 위해, 지방세 온라인 납부서비스를 본격 시행하는 한편 공과금 통합 납부서비스 체계 구축도 추진하고자 한다. 또한 ‘지방재정현황 종합분석모델’을 개발하여 자치단체의 실질적 가용재원 산정을 위한 통일적 기준을 마련하고 예산 낭비 요인, 재정부담 능력 등을 종합적으로 점검할 예정이다. 이와 함께 도로명주소 전환을 마무리하고, 국가지점번호, 국가기초구역 도입 등 위치찾기 선진화도 추진할 계획이다.

### Ⅲ. 2012년 지방재정 추진과제

#### 1. 지방재정 키우기

##### 가. 지방소비세의 확대 및 지방소득세의 독립세 전환

「지방재정지원제도 개편방안(2009년 9월)」에 따라 2010년에 도입된 지방소득·소비세를 2013년부터 당초 계획대로 확대하기 위한 준비를 차질없이 추진할 계획이다. 전문 연구기관과 세무 방안 공동 연구, 관계부처 합동 TF 운영 등을 통해 2013년부터 지방소비세를 현행 부가가치세의 5%에서 10%로 확대하고, 지방소득세를 독립세로 전환할 것이다.

지방소비세는 국세의 일부를 지방세로 이양한 최초의 사례로서 지방소비세 도입으로 인해 2010년 기준으로 2.7조원의 지방재정 확충 효과가 있었다. 지방소비세율 확대를 통한 재정 확충은 사회복지비 부담 증가 등으로 어려운 재정 여건에 있는 자치단체에 실질적인 도움이 될 것으로 기대된다. 이와 함께 지방소득세를 독립세로 전환하여 지역경제 활성화, 일자리 창출 등과 지방세의 연계구조를 강화할 방침이다.<sup>2)</sup>

지방분권의 토대를 마련하기 위해서는 자주재원 확충이 무엇보다 중요한 만큼, 2013년부터 지방소비세가 확대될 수 있도록 우리부와 전 자치단체가 힘을 합쳐야 할 것이다.

##### 나. 지방세 비과세·감면 정비

최근 급증하고 있는 지방세 비과세·감면<sup>3)</sup>을 2015년까지 국세수준으로 정비할 예정이다. 특히 그동

2) 이를 통해 지방재정 확충과 지역경기 활성화 효과는 물론 지방세 구조가 현행 재산과세 중심에서 성장성이 높은 소득·소비과세 중심으로 전환될 것으로 기대된다. 우리나라의 소득·소비과세 비중은 41.1%로 OECD 국가 평균인 60.5%에 한참 못미치는 수준이다.

3) 지방세 비과세·감면율은 2005년 12.8%에서 2010년 23.2%로 증가한 반면, 국세 감면율은 2005년 14.4%에서 2010년 14.6%로 유지되었다.

안의 지방세 감면은 국가정책적 목적에 의해 증가되어 온 것을 감안하여 앞으로는 국가에 의한 감면을 축소하고, 자치단체가 재정 여건에 맞게 조례를 통해 지방세 감면을 관리할 수 있도록 지방의 자율성을 확대할 방침이다.

우리부는 지난해부터 지방세 감면 허용 한도를 설정하고, 설정된 감면한도 범위내에서 감면 요구를 심사하는 「지방세 감면 통합심사」를 도입하여 운영하고 있다. 지난해와 같이 올해에도 일몰이 도래하는 지방세 감면 2.2조원 중 일정부분을 감면한도로 설정하고, 각 부처와 지방자치단체의 감면 수요를 종합적으로 검토하여 우선순위에 따라 감면을 신설 또는 정비할 방침이다. 다만, 이때에도 서민 생계형 자동차, 다자녀 양육자 취득 자동차, 농어업인 용자 관련 담보물 등록면허세 등 서민 생계 지원을 위한 감면은 유지하여 서민생활 안정을 도모할 계획이다.

#### 다. 지방세 및 지방세외수입 관리 강화

지방세수 확충을 위해 태양열, 풍력, 조력발전, 천연가스 등 지역의 부존자원에 대한 과세방안을 도입<sup>4)</sup>할 계획이다. 구체적인 방안으로서 지역별 부존자원에 대한 과세여부 및 세율 등에 대해 지방자치단체에서 결정권을 갖는 「선택적 과세제도」의 도입을 검토 중이다.

또한 실제 가격에 비해 현저하게 낮은 선박, 항공기, 차량 등 기타물건에 대한 과세표준을 현실화할 계획이다. 다만, 과표 현실화로 인해 서민의 세부담이 급격하게 늘어날 수 있는 점을 감안하여 과표 현실화는 단계적으로 추진할 방침이다.

한편 지방자치단체의 중요한 자체세입이면서도 지방세에 비해 징수율이 낮은 지방세외수입<sup>5)</sup>에 대한 징수 및 관리를 위해 「지방자치단체의 세외수입 징수 및 관리에 관한 법률」을 제정할 계획이다. 이를 통해 체납자 명단 공개 등 조세에 준하는 납부 이행수단을 마련하고, 행정심판 근거 마련 등 권익구제와 편익증진도 도모할 방침이다.

4) 그동안 특정자원에 대한 지역자원시설세는 과세대상이 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너부두 이용 컨테이너, 원자력발전, 화력발전(2014.1.1일부터 부과)으로 한정되어 있었다.

5) 지방세 징수율은 91.5%인데 반해, 지방세외수입 징수율은 58.7%에 불과한 실정이다.

## 2. 지방재정 지키기

### 가. 지방 재정위기 사전경보시스템 본격 운영

올해부터 「지방재정 사전경보시스템」을 본격적으로 운영하여, 재정상황 모니터링 결과 위험 수준이 심각한 단체는 ‘재정위기단체’로 지정된다. ‘위기단체’로 지정될 경우 재정건전화 조치에 따라 재정건전화계획을 수립하여 이행하여야 하며, 지방채 발행과 신규사업 추진 등이 제한된다.

우리부는 재정건전화조치 이행 여부에 대해 철저히 점검하고, 이를 위반할 경우 페널티를 부여하는 등 위기단체 관리에 만전을 기할 방침이다. 이를 통해 지방채무 조기상환 등 재정건전성을 제고하기 위한 자치단체의 자구 노력이 강화될 것으로 기대된다.

### 나. 지방재정 지출 부담 완화

지난해에 도입된 ‘지방재정부담심의위원회’를 본격적으로 운영하여 지방비 부담을 수반하는 정책결정 또는 예산 편성시에 지방재정 여건이 충분히 고려될 수 있도록 협의 절차를 강화할 방침이다. ‘지방재정부담심의위원회’에서 신규 사업의 도입, 재원분담비율 변경 등 지방재정 관련사항 전반에 대해 적정 부담수준을 사전협의할 수 있게 되어 지방비 부담이 대폭 완화될 것으로 기대된다.

그리고 국고보조사업을 사업성격, 외부효과 등을 고려하여 유형별로 분류하고, 유형별 적정 부담 수준을 설정하여 신규사업 추진시 공통기준으로 활용할 예정이다. 또한 현재 재정지원으로 활용 용도가 한정되어 있는 지역상생발전기금의 기능을 확대하여 장기적으로 지방채 인수 등 다양한 역할을 수행할 수 있도록 법적 기반도 구축할 계획이다.

### 다. 재정투자사업 사전검증 및 관리 강화

현재 공모방식의 국고보조사업 추진시에 자치단체의 재원 매칭비율이 평가지표에 반영되어 있어

지방재정에 부담을 주는 요인이 되고 있다. 특히 재정이 열악한 자치단체의 경우 지방채를 발행하여 대규모 투자 사업비를 충당하고 있어 지방비 부담이 가중되고 있는 실정이다. 또한 「지방재정 투·융자심사제도」 운영에 있어서도 자체 투·융자심사 관대화 경향, 심층 심사 및 사후관리 기능 미흡 등의 지적을 받아왔다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 우선, 공모방식의 국고보조사업을 추진할 때에는 사전에 공모계획에 대해 중앙부처가 행안부와 협의하도록 할 방침이다. 내년부터 본격적으로 운영되는 ‘지방재정부담심의위원회’의 심의대상에 공모방식의 국고보조사업을 포함하여, 사업 추진 이전에 지방비 부담률의 적정성 등을 점검할 예정이다. 가칭 ‘재정투자사업관리센터’를 설립하고 투·융자심사 현장 실사 제도를 도입하는 등 지방재정 투·융자심사의 전문성을 강화할 계획이다.

### 3. 지방재정 바르게 하기

#### 가. 지방채무 관리 강화

최근 증가되고 있는 지방자치단체의 채무를 적절하게 관리하기 위해, 「지방채무관리계획」의 실효성을 제고할 계획이다. 매년 「지방채무관리계획」의 이행 여부를 점검하고 이행이 미흡한 단체에 대해서는 지방채 발행 제한, 익년도 지방채 한도액 감액 등 불이익 조치를 확대하는 한편, e-호조시스템에 ‘지방채무실시간 관리시스템’을 구축하여 지방채 발행 및 상환 상황을 상시 모니터링할 계획이다.

#### 나. 지방공기업의 경영 체질 개선

일부 지방공기업의 부실 경영과 급증하는 지방공기업 채무로 인해 자치단체의 재정 건전성 악화 우려가 커지고 있는 실정이다. 또한 지방공기업이 주민복지보다는 기업성을 강조하여 리조트, 골프장, 유료사업 등 사업범위를 민간영역까지 확장하고 있는 것도 문제점으로 지적되고 있다. 지방공기업의 규모와 지방자치단체에 미치는 영향 등을 감안 할 때 지방공기업의 경영 체질 개선 및 설립 타당성 점검은 매우 중요한 과제이다. 이에 현행 지방공기업의 사업실태를 조사하여 지방공기업 사업영역을 명확화하고 지방공기업 설립기준도 강화할 방침이다.

또한 일부 지방공기업의 부실사업에 대한 경영개선명령의 이행력이 저조하므로, 경영평가지표를 개선하고, 분기별 이행실적 분석, 특별 현장점검 실시, 부진기관 평가시 감점 확대 등 이행력 제고를 위한 제도 개선을 추진할 계획이다. 지방공기업 부채규모의 적정 관리를 위해 공사채 승인기준 및 부적정 공사채에 대한 제재도 강화할 예정이다.

#### 다. 주민자치 기반의 자율통제 기능 강화

그동안 지방재정 건전성 강화방안은 지방재정 관리시스템 구축과 운영에 치중되어온 경향이 있었으나, 주민에 의한 자율통제도 강화하여 지방재정의 책임성을 높여나가고자 한다. 「지방재정 통합공시제도」를 활성화하여, 행사축제경비, 업무추진비 등 주민의 주요 관심항목에 대한 유사 자치단체간 비교 기능을 강화할 계획이다. 이를 통해 주민들이 자치단체 재정상황을 정확하게 진단할 수 있게 되어 방만한 재정운영을 억제하는 효과가 나타날 것으로 기대된다.

또한 위법한 예산지출 등 재정 낭비에 대한 「지방교부세 감액제도」를 확대하고, 교부세 감액 현황 등을 언론에 공개하며, 「원가회계제도」를 시행하여 사업별 원가 정보도 공개하는 등 재정의 투명성 강화 방안도 다각도로 검토하고 있다.

### 4. 지방재정 선진화 하기

#### 가. 지방세 · 공과금 납부시스템 구축

2011년 3월부터 지방세 온라인 납부서비스를 시행하여 지방세의 경우 고지서 없이 모든 은행의 현금자동입출금기에서 신용카드로 납부할 수 있는 지방세 온라인 납부서비스가 시범시행 되었으며 올해 1월 1일부터는 전면 시행되고 있다.

2012년에는 지방세 온라인 납부서비스를 정착시키는 한편, 지방세를 포함한 모든 공과금<sup>6)</sup>에 대한

6) 국세 8개 세목, 지방세 11개 세목, 세외수입 1,800여개, 기타 공과금 등

「온라인 One-stop 납부시스템」을 구축하여 각종 공과금을 고지서 없이 은행의 현금자동입출금기와 스마트폰, 인터넷뱅킹 등으로 조회와 납부가 가능하도록 하는 통합관리체계를 구축할 방침이다. 또한 전화, 신용카드 포인트 납부 등 다양한 납부방식을 개발하여 주민 편의를 증진할 계획이다.

이와 함께 개도국을 대상으로 지방세 납부시스템 구축에 관한 컨설팅을 지원하고 온라인 납부 시스템 구축 및 운영사례에 대한 초청 교육을 실시하는 등 우리의 선진 납부시스템을 개도국에 전파하는 ODA 사업도 병행하여 추진할 계획이다.

#### 나. 지방재정 실태 종합 측정·분석

그동안 지방재정 건전성 강화를 위한 관리체계 구축에도 불구하고 지방재정 운용에 대한 실질적 분석은 미흡한 측면이 있었다. 특히 지방자치단체별 가용재원과 재정 부담 능력에 대한 종합자료가 부족하여 지방재정 여건에 대해 정확한 판단이 어려웠다.

따라서 우리부는 지방재정 실태에 대한 종합적인 측정·분석 프로그램을 개발하고, 이에 따라 자치단체 재정 전반에 대한 전수조사를 실시할 계획이다. 우선 자치단체에 공통적으로 적용 가능한 세입추계 프로그램을 개발하고, 실질적 가용재원 산정을 위한 통일적 기준을 제시하여 예산낭비 요인, 재정 부담 능력 등 지방재정에 대한 종합적인 분석틀을 마련할 방침이다. 이를 토대로 자치단체 예산서를 다각도로 조사하고 분석하여 재정투융자심사 등 현행 제도 운용시 공통으로 활용하는 한편, 장기적으로 지방재정제도 및 예산구조 등 개편에도 활용할 방침이다.

#### 다. 도로명주소 정착 및 위치찾기 고도화 추진

도로명주소가 법정주소로 확정<sup>7)</sup>되어 공적장부의 전환 등 지번주소의 도로명주소 전환이 차질없이 추진되고 있으나, 국민의 활용도와 인지도는 여전히 낮은 실정이다. 따라서 국민의 도로명주소 활용

7) 도로명주소의 전국 동시 고시(2011.7.29.)를 통해 도로명주소의 법정주소 전환이 완료되었다.

여건을 개선하기 위해 각종 안내시설에 도로명주소를 반영하고, 교차로 등에 도로명판을 추가 설치할 계획이다. 또한 민간 부분의 주소전환을 적극 지원하고 인지도가 높은 TV, 신문, SNS 등의 매체와 온라인 홍보를 병행하여 도로명주소에 대한 실질적 인지도를 상승시키고자 한다.

이와 함께 미래 공간정보시대에 대비하여 위치찾기 고도화도 추진할 계획이다. 현재 구역제도는 해당 기관별로 관할구역 관리기준을 설정하여 운영하고 있으며, 비건물지역에 대한 위치표시 체계도 기관별로 다양하게 구축·운영되고 있어 긴급재난 등에 대한 신속한 대응이 어려운 실정이다.

이를 해결하기 위해 2012년에는 공공과 민간전문가가 참여하는 「국가기초구역협의회」을 통해 검증된 국가기초구역<sup>8)</sup>을 시범 운영할 계획이다. 이를 토대로 2013년부터 기관별 관할구역을 재조정하고, 2014년에는 공공과 민간분야에서 국가기초구역을 공동으로 사용할 계획이다. 아울러 국가지점번호<sup>9)</sup> 체계를 마련하여 2012년에는 우선 응급구조시스템에 시범 적용하고 2013년에는 정보통신분야로 확대 후, 2014년부터는 전면적으로 시행할 계획이다.

#### IV. 맺음말

2012년은 이번 정부의 마지막 해로서 지난 4년간의 추진 과제들을 마무리하는 중요한 의미를 가진다. 따라서 그동안 구축한 지방재정 건전성 관리체제가 잘 작동될 수 있도록 제도의 내실화에 초점을 두어 업무를 추진할 계획이다.

경제위기의 결과는 고스란히 서민 체감 경기로 이어지기 때문에 재정위기의 선제적 관리가 매우 중요하다. 특히 지방재정은 서민들에게 더욱 직접적으로 영향을 미치는 만큼, 적극적 역할을 통해 국내 경기의 안정을 도모하면서 재정 건전성도 강화할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이러한 관점에서 행

8) 국토를 읍·면·동의 면적보다 작게 일정한 경계를 정하여 구역번호를 부여하고, 통계·우편 등 각종 구역의 기본단위로 활용

9) 산·바다 등 비거주지역 위치를 격자형(10m×10m)으로 일정하게 구획한 지점마다 부여한 번호(예시 : 마바42314261)를 긴급구조 등에 공동 활용

정안전부는 2012년에도 지방재정 조기집행을 비롯한 친서민 지방재정·세제정책을 발굴하고 적극 시행하여, 서민들의 경제생활 안정을 최대한 지원할 계획이다. 지방자치단체에서도 지방재정이 주민들에게 미치는 영향력을 고려하여 책임의식을 가지고 지방재정 운용에 힘써줄 것을 기대한다.

지방재정 건전성 강화를 위해 가장 중요한 것은 지방자치단체가 지방자치와 재정운용에 대한 책임의식을 가지고 자발적인 노력을 강구하는 것이다. 우리부는 주민들에게 해당 자치단체의 재정 상황에 대해 정확하고 유용한 정보를 제공하여 외부 통제 기능이 제대로 작동될 수 있도록 하는 데에 중점을 둘 계획이다. 이를 통해 지방재정 건전성이 한층 강화되고 지방자치가 한 단계 업그레이드되는 2012년이 되기를 기대해본다. ☺