



I. 서 론

지난 2006년 100조원 시대를 열었던 지방재정은 2010년 4년만에 140조원 수준으로 성장하였으며, 국가의 총 재정사용액 중 지방재정이 차지하는 비중도 2006년 40.5%에서 2010년 42.5%(교육재정 포함 56.3%)로 지속적으로 증가하는 등 지방재정의 위상과 중요성은 해가 갈수록 높아지고 있다.

특히, 지방재정은 지난 2년여의 기간 동안 우리나라가 경제위기를 성공적으로 극복하는데 있어서 중요한 역할을 한 것으로 평가받고 있다. 실제로 정부지출의 대부분이 전국 244개 지방자치단체에서 이루어지고 있기 때문에 경제위기 극복에 있어서 지방재정의 역할은 아무리 높게 평가해도 지나치지 않다고 할 수 있을 것이다. 이러한 지방재정의 적극적인 노력에 힘입어 우리 경제는 어려운 대내외 여건속에서도 한 단계 더 높은 성장을 위한 기반을 조성해 가고 있으며, 국제사회에서도 성공적으로 경제위기를 극복한 모범적인 사례로 인정받고 있다.

그러나, 이러한 지방재정의 양적 성장과 높아진 위상에도 불구하고 여전히 지방자치와 지방재정은 과도기적 단계에 있으며 여러 가지 해결해야 할 난제들을 안고 있다. 특히, 2009년부터 지방자치단체가 경제위기의 조속한 극복을 위해 적극적인 조기집행과 일자리 사업 등 재정지출을 확대하는 과정에서 채무가 크게 증가함에 따라 지방재정 건전성에 대한 우려가 제기되고 있다.

이하에서는 2011년 지방재정·세제의 운영방향과 함께 행정안전부와 지방자치단체가 중점을 두어 추진해야 할 여러 가지 핵심과제들을 논의해 보고자 한다.

II. 2011년 지방재정·세제 운영방향

2011년 지방재정·세제 정책의 핵심적인 방향은 다음의 3가지로 요약해 볼 수 있다.

첫째는 “지방재정 조기집행의 지속적 추진”이다. 최근 한국은행은 2010년 우리나라의 경제성장률이 8년만에 최고수준인 6.1%를 기록한 것으로 발표하였으며, 2011년에도 수출과 설비투자, 가계 구매력이 호조를 보이는 등 경기상승 추세가 지속되어 4.5%의 경제성장을 이룰 것으로 전망한 바 있다. 다만, 2011년에는 상반기(3.8% 성장)가 하반기(5.0% 성장)보다 낮은 上低下高의 성장흐름을 보일 것으로 전망되고 있어 상반기 동안 지속적으로 경제활성화를 위한 재정정책이 필요한 상황이다. 이에 따라 중앙정부와 지방정부가 모두 금년에도 재정 조기집행을 적극 추진하기로 방침을 확정하였다.

둘째는 “지방재정 건전성 제고”이다. 지방재정은 지난 2년간 적극적인 재정지출 확대와 일자리 사업 등으로 우리 경제의 조속한 경제위기 극복에 앞장서 왔다는 평가를 받아왔지만, 한편으로는 이러한 과정에서 지방채무가 유례없이 증가하는 등 건전성 약화에 대한 우려가 제기되기도 하였다. 지방재정 건전성 문제는 이러한 지방채무 증가 등에 따른 재정위기의 사전예방과 함께 사회복지 지출 증가에 따른 지방재정 부담 증가, 지방공기업 채무 건전성 악화, 비효율적 예산집행 등 다양한 관점에서 해결방안을 찾아야 할 것이다.

셋째는 “지방의 자체세입 확충”이다. 2010년에는 부가가치세의 5%를 지방세로 이양하여 지방소비

세를 신설함으로써 지방의 자체세입 확충을 기하였으나, 총 조세 중 지방세가 차지하는 비율은 여전히 22%에 불과하다. 또한, 지방공무원들이 매년 예산편성 시기만 되면 국고보조금을 더 많이 확보하기 위해 기획재정부나 국회에서 상주하다시피 하는 기형적 현상이 매년 반복되고 있는 것은 심각한 문제라고 할 수 있다. 지방의 자체세입 확충은 지방의 안정적 세입구조를 정착하고 지방자치단체의 자율성과 책임성을 제고하기 위한 필수적인 과제로서 2011년에도 중점적으로 추진하여야 할 것이다.

끝으로 2012년부터 본격적으로 시행되는 새주소(도로명주소)가 안정적으로 정착될 수 있도록 하기 위한 준비도 철저한 해 나가도록 할 계획이다.

III. 2011년 지방재정 · 세제 실천과제

1. 지방재정 조기집행

2011년에는 상반기 중 지방재정의 57.4%를 조기에 집행토록 할 계획이다. 지방재정은 지난 2009년 64.8%, 2010년 63.4%의 성공적인 조기집행을 통해서 경제활성화에 기여한 바 있다. 2011년에는 2년간 조기집행 추진과정에서 나타난 일부 문제점을 보완하고 아울러 조기집행의 기본적 취지를 살려 시민 생활안정, 일자리 지원, SOC 계속사업 등을 중점적으로 추진토록 할 방침이다.

특히, 금년에는 조기집행이 형식적인 목표달성에 치우칠 경우 자칫 예산낭비 사례가 발생할 우려가 있는 만큼, 재정건전성 등을 함께 고려하여 합리적인 추진방안을 마련토록 하였다.

이를 위해 자치단체별 특수성을 감안하여, 법적요건 미비 등으로 조기집행이 어려운 사업 등에 대해서는 조기집행 대상에서 제외하거나 실적관리에서 구분하여 별도 관리하는 등 탄력적인 운영계획을 수립하도록 하였다.

아울러, 조기집행 추진과정에서 발생할 수 있는 예산낭비 요인을 최소화할 수 있도록 대상사업 우선 순위 선정시 인건비성 경비, 계절성 사업, 외화예산 등은 대상사업에서 제외하고, 자금배정 계획 등을

보다 체계적으로 수립할 수 있도록 하였다.

한편, 자치단체의 적극적인 조기집행을 지원·독려하는 차원에서 다양한 정부지원 대책도 함께 시행된다. 우선, 조기집행을 위한 자치단체의 일시차입금 이자부담에 대하여 지난해는 2% 수준에서 보전하였지만, 금년에는 3%로 상향조정하여 보전하도록 하였다.

또한, 조기집행 우수단체에 대한 포상과 재정적 인센티브도 2010년보다 확대하여 추진하고, 아울러 지방재정 조기집행에 있어서 가장 중요한 충분한 자금확보가 이루어질 수 있도록 지방교부세를 조기에 교부하고, 국고보조금의 조기 교부에 대해서도 각 부처와 적극 협력하기로 하였다.

2. 지방재정 건전성 제고

2011년부터 지방재정에 대한 상시적인 모니터링을 통해 재정위기를 사전에 예측·예방하기 위한 사전정보시스템을 구축·운영한다. 재정수지·채무증가·세입결손 등 자치단체별 주요 재정상황을 상시 모니터링하여 재정위험 상황을 사전 예측하게 되며, 자치단체별 재정위험 수준을 「정상 → 주의 → 심각」으로 등급화하여 조기 경보 및 등급별 위기관리대책을 시행하게 된다.

주의 등급 자치단체에 대해서는 채무감축, 세출 구조조정 등을 위한 자체적 재정 건전화계획의 수립·시행을 권고하고, 더 나아가 심각 등급 자치단체는 정부가 공식적으로 재정위기단체로 지정하여, 지방채 발행 및 신규사업 제한 등 강력한 재정건전화 조치를 시행토록 할 계획이다.

행정안전부는 이러한 내용을 담은 지방재정법 개정을 추진중이며, 금년 상반기까지 지방재정법시행령 개정 등 세부적인 시행계획을 마련할 계획이다. 이러한 준비기간을 거쳐 금년 하반기부터 자치단체별 위험등급을 통보하고 재정위기단체를 지정하되, 주민·언론 공개 및 지방채 발행 제한 등 위기관리대책은 1년간 유예하여 2012년부터 전면적인 시행에 들어갈 계획이다.

한편, 지방의 사회복지 지출이 급증함에 따라 지방재정의 건전성과 자율성을 위축되고 있는 문제에 대해서도 정부 차원에서 중점적인 대책을 마련할 방침이다. 우선적으로 현재 분권교부세를 재원으로

추진되고 있는 사회복지 지방이양 사업, 특히 국민의 최저생활수준 보장(national minimum)과 관련된 노인 · 장애인 · 정신요양 시설 운영 등 일부 사업에 대해서는 금년 중에 관계부처와 협의하여 국고보조사업으로 전환하는 방안을 적극 추진할 계획이다.

또한, 최근 잠재적인 지방재정의 위협요인으로 지목받고 있는 지방공기업에 대한 건전화와 경영합리화를 적극 추진할 계획이다. 지방 공기업 재무 건전성 확보를 위하여 공사채 발행한도를 축소하고, 목적외 사용 및 승인조건 이행여부 등 사후관리도 더욱 강화할 방침이다. 아울러 공기업 경영평가도 평가결과에 따른 성과급 지급 규모를 차등화하고 평가지표 중 영업수지비율, 부채비율 비중을 높이는 등 공기업 체질개선을 위한 개편을 함께 추진할 계획이다.

끝으로 자치단체의 과대청사 신축을 방지하고, 에너지 절감을 유도하기 위한 노력도 지속적으로 추진할 계획이다. 우선, 지난해 마련한 자치단체 청사면적 기준을 철저히 준수하도록 하고, 자치단체 청사 리모델링도 더욱 권장하도록 할 방침이다. 아울러, 지방청사의 에너지 절감을 위해서 기존 청사는 에너지 절감 실적을 월별 · 분기별로 체계적으로 관리해나가고, 새로 신축중인 청사에 대해서는 에너지 효율 등급이 상향조정될 수 있도록 시설 개선을 유도하도록 할 계획이다.

3. 지방의 자체세입 확충

지방의 자체세입 확충은 지방자치의 자율성과 책임성을 제고할 수 있는 가장 효과적인 수단일 뿐 아니라, 지방재정 건전성을 회복하기 위해서도 우선적으로 관심을 가져야 할 부분이다.

과거 지방재정의 건전성이라고 하면 대체로 세출을 구조조정하는 방안에만 초점을 두고 있었으나, 세출을 구조조정 하는 방안을 추진하는 것은 중장기적으로 일정한 한계가 있을 것이므로 앞으로는 세입을 강화하는 부분에 오히려 초점을 맞출 필요가 있을 것이다.

우선, 2013년부터 지방소비세 규모를 현재의 부가가치세의 5%에서 10% 수준으로 확대하기 위한 준비를 철저히 해나가야 할 것이다. 아울러, 레저세 과세대상을 현행 경륜 · 경정 · 경마 등에서 스포츠 토토, 카지노 등으로 확대 추진하는 방안을 비롯하여, 전기자동차 세제의 개편, 친환경 재산세제의 도

입, 시설물 등 과세물건의 과표 양성화를 위한 실태조사 추진 등 지방의 다양한 세원을 확보하는 방안을 지속적으로 검토·추진할 계획이다.

한편, 현재의 지방세 제도하에서 세입을 확충하기 위한 자구노력도 더욱 강화할 방침이다. 특히, 지방자치단체의 지방세 감면율을 2009년 25%에서 2015년 17.3%까지 단계적으로 낮추도록 할 계획이다. 이를 위해 일몰이 도래한 감면은 원칙적으로 종료하고, 국가정책 목적 등으로 감면 연장이 불가피한 경우, '지방세 감면기준'에 따라 감면율을 취약계층에 대한 부분을 제외하고 현재보다 30~50% 인하 후 연장을 검토할 계획이다.

이 밖에도 고액 체납자 명단 공개 대상을 현행 1억원 이상에서 3천만원 이상으로 확대하는 등 체납 관리 및 세무조사를 더욱 강화하고, 시설물(레저·주유시설 등), 기계장비 등에 대한 시가조사 사업을 통해 지방세 과표를 단계적으로 현실화하는 방안도 함께 추진할 계획이다.

4. 새주소(도로명주소) 시행준비 철저

2012. 1. 1 본격적으로 사용하게 될 예정인 새주소(도로명주소)가 안정적으로 정착될 수 있도록 준비를 차질없이 해 나갈 예정이다. 이를 위해, 우선 지난해 10월부터 11월까지 국민들에게 도로명주소를 미리 안내(예비고지)한데 이어, 금년 7월경 전국적으로 동시에 도로명주소를 확정하는 고시를 실시하도록 할 계획이다.

또한, 공적장부의 주소변경 추진과 민간부문의 주소전환을 차질 없이 준비·지원하여 국민들이 새로운 도로명주소를 사용하는데 불편함이 없도록 최선을 다 할 계획이다. 아울러, 국민혼란을 최소화하기 위해 일정 기간 동안 도로명주소와 지번주소를 병행하여 사용하도록 할 계획이다.

IV. 맺음말

2011년은 지방자치와 지방재정이 발전하고 성숙하는데 있어서 견고한 디딤돌을 만들어야 하는 중

요한 시기이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 행정안전부의 역할도 중요하지만 여러 가지 핵심과제들이 지방의 현장에서 지방자치단체의 적극적인 동참이 필요하다.

특히, 2011년 지방재정 · 세제의 핵심적 과제 중 지방재정 건전성 확보를 달성하기 위해서 중요한 부분은 지방자치단체의 자발적인 자구노력과 함께 주민과 의회의 역할 강화가 필요하다. 지방재정 건전성을 높이기 위해서는 무엇보다 자치단체장의 강력한 의지가 가장 중요하다.

자치단체장들이 지방재정 운용의 부적절한 낭비와 관행을 철저히 배격하고, 지방재정 건전성을 높이기 위한 대책과 노력을 적극적으로 해 나갈 때, 우리나라 지방자치가 한층 더 성숙할 수 있는 발판이 마련될 수 있을 것이다. ☺

