

지방재정

2012_05*06 세 번째

- 테마기획 _ 지방자치단체 재정 책임성 제고방안
 01. 지방재정 운영의 재정 책임성 제고방안
 02. 재정운영의 회계 책임성 제고방안
 03. 통합 사업관리를 통한 재정사업의 성과제고
- 찾아가는 현장 _ 전라남도 담양군
- 앞서가는 사람들 _ 대구광역시청 송준상
- 연간 기획 _ 지방재정 위기와 재정 건전성 관리

시간마저 쉬어 가는 곳!

전남 담양군 '죽녹원'



한국지방재정공제회
LOCAL FINANCE ASSOCIATION



가는 데까지 가거라
가다 막히면 앉아서 쉬거라
쉬다 졸면 보미리 깎이

Contents



Cover Story

덧뎀 사이를 지나는 바람을 느끼며,
마음 속에 스며드는 죽향을 맡으며,
사랑하는 사람과 걸어 보세요.
마음을 비우고, 자연을 채우는 곳...
전라북도 담양군의 '죽녹원'입니다.

생각 나누기 02

김규동의 시 '해는 기울고'

오프닝 다이어리 04

지자체 부도, 먼 산의 불이 아니다

T H E M E

Story 01 08

지방재정 운영의 재정 책임성 제고방안

Story 02 34

재정운영의 회계 책임성 제고방안

Story 03 50

통합 사업관리를 통한 재정사업의 성과제고

P L A C E

찾아가는 현장 64

전라남도 담양군

문화가 있는 여행 70

담양 여행 & 맛집

앞서가는 사람들 74

대구광역시청 송준상

R E P O R T

연간 기획 _ 지방재정 위기와 재정 건전성 관리 78

건전성과 책임성 확보를 위한 재정관리 제도의 개선방향

Q & A

질의 & 회신 104

지방재정

지방세

※ 「지방재정」지에 실린 원고 내용은 필자 개인의 의견으로 본 회의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

지방재정 VOL 3 발행인 김홍갑 (한국지방재정공제회 이사장) | 편집인 최재경 (한국지방재정공제회 공제사업본부장) | 편집위원 곽채기 (동국대학교 교수) 박완규 (중앙대학교 교수), 손희준 (청주대학교 교수), 이삼주 (한국지방행정연구원 선임연구위원), 주만수 (한양대학교 교수), 최진혁 (충남대학교 교수) 이용철 (행정안전부 재정정책과장), 이상길 (행정안전부 재정관리과장), 안병윤 (행정안전부 교부세과장), 김영철 (행정안전부 공기업과장)

발행처 한국지방재정공제회 | 발행일 2012년 6월 | 기획 · 디자인 · 제작 애드윈커뮤니케이션 02-2272-7571

지자체 부도, 먼 산의 불이 아니다



- 우리 국민들은 지자체 재정위기를 어떻게 바라보고 있을까? 정확한 통계는 없지만 대부분은 비록 지자체들이 일시적으로 재정위기에 처한다 해도 국가가 망하지 않는 한 정부에서 지원해줄 것이라고 믿고 있을 것이다. 그러나 우리나라도 예외는 아니다. 머지않은 시기에 자치단체 파산제도 도입을 전제로 지자체들도 부도가 발생할 수 있다.



글 _ 최재경 (한국지방재정공제회 공제사업본부장)

● 요즘은 ‘계절의 여왕’이라는 호칭이 잘 어울리는 시기다. 교외로 나가면 한창 물오른 신록의 푸르른 생동감과 쾌청한 공기의 투명한 싱그러움이 피부를 간질이며 생기를 북돋운다. 이런 분위기 탓인지 도처에 왕래하는 사람들의 걸음걸이에서도 의욕이 넘치고, 삶의 활력소로 기운이 가득 찬 모습이 배어난다. 그러나 계절의 왕성한 기운과는 달리 주변에서 들려오는 여러 뉴스들은, 무더위가 심신을 지치게 만드는 6월이 채 시작되지도 않았는데 벌써부터 우리를 맥빠지게 하고 있다. 무엇보다 날이 가도 해결기미는 안 보이고 불확실함만 증폭시키고 있는 유로발 그리스 재정위기 뉴스가 우울하다. 작년부터 남유럽발 디

폴트 우려로 세계 주식시장이 덩달아 출렁이고 있다. 그리스 사태의 추이에 따라 주가가 오르락내리락 하더니 끝내는 연정 구성실패로 그리스의 유로존 탈퇴와 디폴트까지 갈 것이라는 비관론이 우세하다. 그렇다면 다음 수순으로는 스페인, 포르투갈, 이탈리아 등 인접국가의 연쇄 디폴트 우려, 유로경제 동반 하락, 미국경제 하강, 세계경제 침체라는 수순을 밟게 될 모양이다. 국내 경제도 고무적인 소식이 별로 없다. 비록 거시 경제지표는 잘 나간다 해도 잇단 주가 하락과 고유가, 극심한 부동산 침체가 지속되는 가운데, 더 커진 개인과 기업의 부도 위기라든지 부실한 노후대책 등 서민들에게는 고통의 날들이 계속되고 있기 때문이다. 더욱 쓸쓸

한 소식은 지자체에도 재정위기가 닥치고 있다는 보도다.

지난 4월 인천광역시에서 공무원들의 후생복지 수당을 제때 못 주고 하루가 지난 후 지불했다고 하며, 전통적인 대도시인 대구와 부산시까지도 위기라는 소식도 전해지고 있다. 사실 지자체의 재정과탄 위기라는 보도는 새롭거나 놀랄 만한 일은 아니다. 1995년 지방자치가 본격 실시된 직후부터 지방재정 위기문제는 시기문제일 뿐 이미 예견되었던 사항이기도 하다. 재작년 10월 이미 성남시가 채무에 대한 지불유예를 선언한 적이 있고, 경전철을 의욕적으로 도입한 용인시나 대전광역시 동구청의 신청사 건립에 따른 재정 위기, 오투리조트 채무보증에 의한 태백시의 재정위기 문제가 연이어 언론에 보도되어 왔기 때문이다. 해당 지자체들은 전시성 행사 폐지, 공유재산 매각, 불요경비 절감 등을 통해 재정 건전화 노력을 하고는 있지만 재정위기는 쉽사리 해소되지 않을 것으로 예상된다.

지자체는 절대 부도나지 않는다?

● 정확한 조사나 통계는 없지만 우리 국민들은 지자체 재정위기를 어떻게 바라보고 있을까? 아마도 일반 국민들은 비록 지자체들이 일시적으로 재정위기에 처한다 해도 국가가 망하지 않는 한 절대 부도까지는 가지 않을 것이라고 생각할 것이다. 재정위기에 처했다는 지자체도 부채비율이 40%를 넘지 않는 수준인 데다 우리나라에서는 아직까지 국민세금으로 운영되는 공공기관이 부도난 적이 없는 현실을 고려할 때 상식적으로 당연한 판단일 것이다. 여기에 더하여 지역주민이 실제 거주하고 있는 점을 감안한다면, 만약 위기에 빠진다 해도 부도가 발생하기 직전까지는 정부에

서 지원해줄 것이라고 믿을 것이다. 사적 금융기관도 구제 금융을 해주는 판에 설마 지자체를 도외시킬 수 있겠나 하는 점도 고려할 수 있는 요소 중 하나다. 그러나 필자는 머지않은 시기에 자치단체 파산제도 도입을 전제로 지자체들도 부도가 발생할 수 있을 것이라는 데 더 큰 비중을 두고 싶다. 지자체 부도는, 지방자치를 일찍부터 시행해온 나라들에서는 1945년 이전부터 이미 몇 차례씩 겪었던 일이기 때문이다. 좀더 비근한 사례로는 1990년대 미국 캘리포니아주의 오렌지카운티, 2007년도 일본 홋카이도의 유바리(夕張)시에 부도가 발생한 일이 있다. 올해 3월 일본의 다카부(大板府) 이즈미사노(泉佐野)시가 재정과탄 위기에서 벗어나고자 시의 이름 자체를 기업에 매각하기로 공고하였다는 웃지 못할 보도도 있다.

2011년 6월 포춘지에 따르면, 세계 제일의 경제대국이라는 미국도 앞으로 5년 내 최대 25개 주까지 디폴트 사태를 맞을 가능성이 있다고 전망하였다. 이러한 뉴스를 접하면서 우리나라도 가까운 시일 내 파산제도 도입을 전제로 지자체의 재정과탄 시 대비책을 진지하게 검토해야 할 시점이라고 본다.

지자체 파산에 대한 법규정 없다

● 그렇다면, 지자체의 재정위기를 초래한 원인은 어디에 있을까? 가장 커다란 요인을 세 가지로 요약할 때, 첫 번째 주된 요인은, 대부분 예상하는 것처럼 방만한 지방재정 운영의 결과에 있다. 지자체장들이 선거를 의식, 채무를 끌어서라도 무리한 공약사업을 추진하고 실적 위주의 전시성 사업을 벌이는 데 관심을 집중해온 것이 일상이 돼 버렸다.

두 번째 요인은, 지방세 자체 구조 상의 문제에서 기인한다. 현 지방세는 취득세, 재산세 등

재산과세가 46%로 지방수입원의 주종을 구성하고 있는데, 수년째 계속돼 온 부동산 경기 침체로 인해 그렇지 않아도 취약한 지방재정이 더욱 악화되는 결과를 초래하였다.

세 번째로는, 저출산·고령화 사회를 맞아 시행되는 사회복지비 증가도 지방재정을 취약하게 하는 요인이다. 2005년 이후 지방으로 이양된 150여개 국가사무 중 복지 관련 사무가 40% 이상인 데다, 시혜대상이나 지원규모 등 복지 수요가 매년 증가하면서 일부를 직접 부담해야 하는 지자체의 재정을 압박하지 않을 수 없다.

이 시점에서 만약 어떤 지자체에 부도가 선언된다면 실제로는 어떤 일이 발생할 것인가? 일본 유바리시의 사례를 통해 알아보자.

유바리시는 2006년 6월 20일 재정파탄을 선언한 후 사유재산이 민간으로 매각되었고, 공무원은 절반 이상 일자리를 잃었으며, 주민세와 공공요금도 대폭 인상되는 등의 여파로 인구 12만 명이 지역을 떠나 결국 시 인구가 1만 2,000명까지 줄어드는 유령도시가 되었다.

일본정부에서 2007년 재정재건단체로 지정하여 국가적으로 관리하고, 지자체 자체에서도 파니는 노력을 기울여 어느 정도 회복하였지만 아직도 갈 길이 멀고도 험난하다. 이처럼 부도 발생의 경우 지자체가 본질 상 기업처럼 퇴출되지는 않더라도 유바리시처럼 개인이나 기업 파산 못지않게 참혹한 결과를 초래할 수 밖에 없는 상황이다.

지방재정 건전성 강화대책 시행하다

● 외국에서는 지자체 부도의 경우에도 자연인이나 법인처럼 파산을 선고하고 채무조정을 통해 채무자와 채권자를 구제하는 법령(미국의 ‘연방파산법’ 등)과 제도를 준비하고 있으나, 우리나라는 아직 지자체 파산에 관한

법규정이 없다. 학자들은 파산제도 관련 법령을 정비하지 못하고 있는 주된 이유가, 우리나라 지방자치제도가 아직 제도적으로 미성숙되었다는 점에 논거를 두고 있다. 즉, 재정파탄 때 지자체에 책임을 묻기 위해서는 조세, 기채 등에 대한 자율성을 보장해줄 수 있도록 제도 개선이 선결되어야 하며, 지자체 자체에서 자생이 가능한 구조로 행정구역도 조정할 필요가 있다는 것이다. 따라서 지금 시점에서는 지자체의 파산제도 도입이 아직은 시기상조로, 좀 더 중장기적인 관점에서 제도 개선과 함께 검토하고 시행할 수밖에 없다고.

이런 점에서 현재 정부에서 실시하고 있는 재정 진단제도와 사전경보 시스템의 효율적인 운영이 중요하다. 행안부에서는 지자체 재정위기의 심각성을 인식하여 2010년부터 지방재정 건전성을 강화하기 위한 대책을 본격 시행하고 있다. 지방비 부담을 수반하는 정책결정 시 적정 부담수준을 지방재정부담심의위원회와 사전에 협의하게 한다거나, 매년 지방채무 관리 계획의 이행 여부를 점검하고 미흡한 단체에 대해서는 지방채 발행 제한 등의 불이익 조치를 하는 것이 그것이다. 특히 올해부터는 지방재정 사전경보 시스템을 본격 가동하여 지방재정 위기에 적극적으로 공동 대응하고 있다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 지자체 구성원들 모두가 우리 지자체도 부도날 수 있다는 사실을 명확히 인식하는 것이다. 지역경제의 발전과 지역주민의 복지향상을 위한 진정한 길이 무엇인지 파악하는 일도 중요하다.

그렇게 한다면 정치보다는 지역주민들이 실제로 원하는 지역행정에 열정을 쏟는 방향으로 지자체장들의 인식이 변화하게 되고, 지방재정 건전성도 유지할 수 있을 것이다. ☺