

2014 01\*02

제13호

# 지방재정

## ● 특집 \_ 2014년 지방재정의 전망과 운용방향

2014년도 지방재정세제 정책 운영방향 – 이주석  
2014년 지방통합재정 운용계획의 현황과 발전방향 – 이용철  
2014년 지방재정관리제도 운영방향 – 최두선  
2014년 지방교부세 제도의 운용방향 – 최병관  
2014년 지방공기업 및 공유재산 정책 방향 – 김영철

## ● 현장에서 배운다 \_ 경상남도 본청

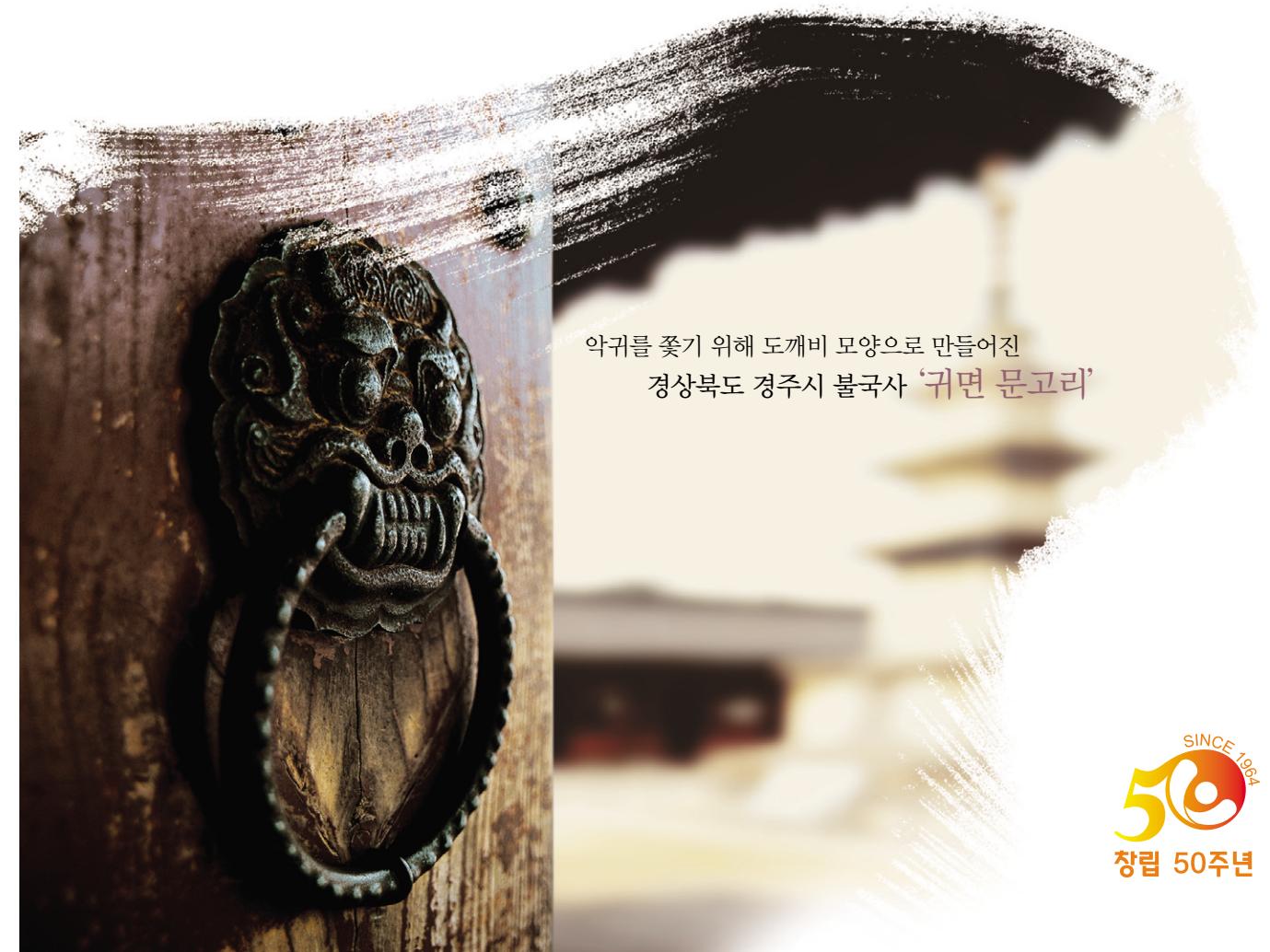
● 재정 명인을 찾아서 \_ 서희봉 서울특별시 서초구 부동산정보과 과장

● 톡톡 이슬람 \_ 비잔틴과 페르시아 틈새서 이슬람 자라다

● 책을 말하다 \_ 일본 지방자치단체 거버넌스에서 배운다

# 지방재정

2014 01\*02 | 제13호 |



악귀를 쫓기 위해 도깨비 모양으로 만들어진  
경상북도 경주시 불국사 '귀면 문고리'



귀면 문고리는 악귀를 쫓기 위해 도깨비 모양으로 만들어진 문고리다. 옛날엔 질병, 죽음, 재앙 등이 사악한 귀신의 탓이라고 믿었다. 이런 귀신을 쫓는 건 더 강하고 사나운 귀신이라고. 그래서 귀신이나 도깨비의 힘을 빌리려 했다. 우리나라에서 귀면을 가장 많이 발견할 수 있는 곳이 바로 문고리다.

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

통권 제13호 (2014년 01\*02) 격월간

발행인 김총감 (한국지방재정공제회 이사장)

발행처 한국지방재정공제회

발행일 2014년 3월 19일

홈페이지 [www.lofa.or.kr](http://www.lofa.or.kr) / 전자책 서비스 홈페이지 [ebook.lofa.or.kr](http://ebook.lofa.or.kr)

기획 · 디자인 · 제작 애드원커뮤니케이션

02-2272-7571 [www.iloveadone.com](http://www.iloveadone.com)

편집인 최재경 (한국지방재정공제회 공제사업본부장)  
편집위원 곽채기 (동국대학교 교수), 남황우 (서울시립대학교 교수)  
손희준 (청주대학교 교수), 이삼주 (한국지방행정연구원 선임연구위원)  
주만수 (한양대학교 교수), 최진혁 (충남대학교 교수)  
이용철 (안전행정부 재정정책과장), 최두선 (안전행정부 재정관리과장)  
최병관 (안전행정부 교부세과장), 김영철 (안전행정부 공기업과장)  
이희원 (경기도 예산담당관), 이영복 (마포구청 기획재정국장)

# Contents

04 LOFA 이야기  
고객과 함께 성장해 온 50년

07 역사 속으로  
세금제도 개혁해 백성 살린 '대동법'

## 長 지방재정이 성장하다

### 특집 2014년 지방재정의 전망과 운용방향

10 2014년도 지방재정세제 정책 운영방향 | 이주석

24 2014년 지방통합재정 운용계획의 현황과 발전방향 | 이용철

42 2014년 지방재정관리제도 운영방향 | 최두선

60 2014년 지방교부세 제도의 운영방향 | 최병관

78 2014년 지방공기업 및 공유재산 정책 방향 | 김영철

## 花 지방재정이 꽂피다

96 현장에서 배운다  
경상남도 본청

106 지역 문화유산 이야기  
흙으로 빚은 여인상

108 재정 명인을 찾아서  
서희봉 서울특별시 서초구 부동산정보과 과장

113 축제 한마당  
전라남도 진도군 '진도 신비의 바닷길 축제'

## 成 지방재정이 성숙하다

116 톡톡 이슬람  
비잔틴과 페르시아 틈새서 이슬람 자라다

122 책을 말하다  
일본 지방자치단체 거버넌스에서 배운다

## 實 지방재정이 열매 맺다

132 언제나 건강  
역류성 식도염, 스트레스와 음식, 술이 원인

134 일상 속 경제여행  
흉부가 기가 막혀... '파레토 효율'

137 카툰  
대형 폐가전제품 무상 방문수거

138 Q & A  
'지방재정' 관련 질의 & 답변 사례  
'지방세' 관련 법률 사례



# 고객과 함께 성장해 온 50년

여러분 곁에 한국지방재정공제회가 있습니다!

## ● 한국지방재정공제회는...

한국지방재정공제회는 1964년 지방자치단체를 회원으로 하여 설립된 특수법인입니다. 자치단체 공유 재산에 대한 공제사업을 주요업무로 하고 있으며, 2008년에는 옥외광고사업으로 업무영역을 확대하고, 2010년부터는 지역상생발전기금조합의 업무를 위탁받아 자치단체의 재정을 지원하는 명실상부한 지방재정 종합지원기관입니다.



## ● 한국지방재정공제회의 CI는...

### LOFA(로파)의 오렌지 날개

그동안 지방의 미래가치를 창조하고 지원하는 최고의 지방재정 종합지원기관으로서의 역할을 수행해 온 한국지방재정공제회는, 경영평가의 실시, 신규사업의 추진 등 외부 환경변화에 대응하고 새로운 사업영역을 확대하는 과정에서 공제회 안팎으로 도전의 시기를 맞았습니다. 이에 이러한 도전을 극복하기 위하여 신 전략체계인 미션, 비전, LOFA Way를 정립하였고, 제2의 도약을 위하여 2012년 9월 11일 창립 제48주년 기념일을 맞아 새 CI를 선포하였습니다. LOFA(로파)의 오렌지 날개는 '두 팔을 벌려 힘껏 뛰어오르는 사람, 하늘을 향해 힘껏 자라는 열매를 품에 안은 꽃'을 형상화한 것으로 고객을 감싸고 안으며 비상하겠다는 고객을 향한 공제회의 사랑을 상징하고 있습니다.

## ● 한국지방재정공제회의 역사는...

1964

1964. 9 지방공유건물재해복구공제회 설립  
1964. 9 건물재해복구 및 개축비지원사업  
1983. 1 공공청사정비공제사업

1988

1988. 6 한국지방재정공제회로 명칭 변경  
1990. 1 지방재정발전연구지원사업  
1994. 1 지방관공선재해복구공제사업  
1999. 1 영조물배상공제사업  
2003. 2 업무배상공제사업

2003

2003. 5 한국지방재정공제회법 제정  
2008. 5 한국옥외광고센터 개소  
2009. 9 단체상해공제사업

2013

2013. 1 행정종합배상 공제사업  
2013. 9 창립 제49주년 기념식

## ● 한국지방재정공제회의 주요사업은...

- 공유재산 (건물 · 시설물 · 관공선)의 재해복구공제사업
- 영조물의 관리하자 또는 업무수행 과실로 인한 손해배상공제사업
- 공공청사정비, 지역개발사업을 위한 지방재정지원공제사업
- 단체상해공제사업
- 회원지원사업
- 옥외광고 산업의 육성 · 발전지원사업





# 지방재정을 꽂 퍼울 한국지방재정공제회의 “새로운 전략, 새로운 다짐”

진취적으로 변화에 빠르게 대처하는 공제회, 함께 호흡하고 상생하며 지속성장이 가능한 공제회, 미래를 내다보는 혜안으로 고객의 발전과 함께 하는 공제회로 도약하고자 노력하고 있습니다.

최고의 지방재정 전문 지원기관으로 거듭날 「한국지방재정공제회」를 지켜봐 주십시오.



## 4대 전략방향 및 14개 전략과제

지방재정공제 지원 역량 강화	투자, 임대사업의 수익창출 프로세스 고도화	옥외광고 산업 진흥 및 제도 개선 선도	지속가능 성장기반 확충
① 핵심역량사업의 효율적, 안정적 운영 ② 공제분야 신규사업의 지속적 개발 및 수익확보 ③ 지방재정 지원 서비스 확대, 강화	① 투자사업의 안정적 운용 및 수익성 제고 ② 전략적 자산배분 운용관리 및 의사 결정 프로세스 정교화 ③ 부동산(회관)임대수익 및 관리운영 효율성 제고	① 대국민 소통을 통한 기금조성 옥외 광고사업의 정착 ② 선진 옥외광고 전문지원기관의 기반 구축 ③ 협업 기반의 옥외광고 전문지원기능 활성화 ④ 옥외광고 문화조성을 위한 정보공유 및 소통체계고도화	① 비전 달성을 위한 조직역량 강화 ② 경영효율성 극대화 체계 구축 ③ 감사 및 리스크관리체계정착을 통한 경영리스크 예방 ④ 기관운영의 윤리성, 투명성 제고 및 고객만족 경영 실현

## 세금제도 개혁해 백성 살린 ‘대동법’

‘선조실록’에 보면 이런 이야기가 나온다. “지방에서 토산물을 공물로 바칠 때, (중앙관청의 서리가) 공납을 일체 막고 본래 값의 백 배가 안 되면 받지도 않습니다. 백성이 견디지 못해 세금을 못내고 도망하는 자가 줄을 이었습니다.”

농민 입장에서는 농사를 지어 곡물을 바치는 건 견딜 만했으나, 공물을 바쳐야 하는 공납은 너무 부담스러운 조세였다. 16세기 이래로 ‘방납’(防納)이란 관행이 생기긴 했지만, 농민의 부담만 가중되었다. 농민들은 차라리 삶의 터전인 농토를 떠나 유랑의 길을 택했다. 임진왜란을 겪으면서 이런 경향은 더욱 심해졌고, 그럴수록 정부 재정은 더욱 악화되었다.

정치가들도 농민의 부담을 줄이고 부족한 국가재정을 보충하기 위한 개혁론을 마련했다. ‘대동법’(大同法)은 오랜 논의 끝에 마련한 공납 제도의 개혁안이다. 각 민호(民戶)에 부과된 공납을 토산물 대신에 농토 결수에 따라 미곡으로 납부하게 한 제도. 쌀로 납부하지 못할 때는 포목이나 전화(동전)도 받았다.

대동법에 따라 토지를 가진 농민들은 1결당 미곡 12두만 내면 되었다. 이것은 이전에 비해 부담이 훨씬 가벼워진 것이다. 또한 토지를 소유하지 못한 소작농은 일단 과세의 부담에서 벗어나게 되었다. 결과적으로 농촌 경제는 일시적으로나마 안정될 수 있었다.





## 2014년 지방재정의 전망과 운용방향

### 특집

- |                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 2014년도 지방재정세제 정책 운영방향       | 이주석 |
| 2014년 지방통합재정 운용계획의 현황과 발전방향 | 이용철 |
| 2014년 지방재정관리제도 운영방향         | 최두선 |
| 2014년 지방교부세 제도의 운용방향        | 최병관 |
| 2014년 지방공기업 및 공유재산 정책 방향    | 김영철 |



지난 해는 박근혜 정부 출범 첫 해로 지방재정 분야에서 어느 정도 성과를 거두었다. 취득세 인하에 따른 지방소득세 6%p 인상, 지방소득세 독립세화 등 지방의 자주재원 확충 기반을 강화하는 한편, 자치단체의 건전하고 투명한 재정운영을 위해 각종 재정개혁과제들을 수립하였다. 올해는 이를 제도화하고 정착시켜야 하는 시기이다. 이번 특집은 크게 2014년 전체 지방재정세제 전망을 살펴보면서 지방 재정과 예산, 지방회계와 지방재정관리, 지방교부세제도, 지방공기업 등 각 분야별 운용방향에 구체적으로 이야기한다.

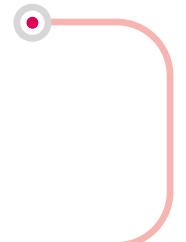
# 2014년도 지방재정세제 정책 운영방향



## 글\_이주석

(안전행정부 지방재정세제실 실장)

- 박근혜 정부 출범 첫 해인 2013년은 지방재정의 자율성이 확대되는 동시에 다각적인 지출건전성 제고방안이 추진된 한 해였다. 작년에 이어 2014년 올해는 지방자치단체장과 지방의회 의원들이 새롭게 선출되면서 각종 정책과 사업을 의욕적으로 추진하는 해가 될 것이다. 이런 여건 아래서 지방재정세제 정책이 어떻게 운용될지 살펴본다.



## 1. 머리말

- 지난 2006년 100조 원 시대를 열었던 지방재정은 2013년 7년 만에 145조 4,000억 원 수준으로 성장하였으며, 국가의 총재정지출액에서 지방재정이 차지하는 비중도 2006년 40.5%에서 2013년 46.8%(교육재정을 포함)로 지속적으로 증가하는 등 지방재정의 위상과 중요성은 해가 갈수록 높아지고 있다.

지방재정은 어려운 대내외 여건 속에서도 우리 경제가 한 단계 더 높은 성장을 이루기 위한 역할을 하고 있다. 2008년 국제금융위기가 발생한 후 우리나라 경제는 여타 OECD 국가의 경제에 비해 강한 회복세를 보였다고 평가받고 있는데(OECD 구조개혁보고서, Going for Growth 2014), 지방재정은 공공부문의 소비와 지출을 선도하면서 우리나라 경제의 안전판 역할<sup>1)</sup>을 하는 데 중요한 위치를 차지했다. 실제로 정부지출의 대부분이 244개 지방자치단체에서 이루어지고 있기 때문에 지방재정의 역할은 그만큼 중요하다.

우리 경제의 회복 흐름은 대부분 지속될 것으로 보고 있다. 2014년 우리나라 경제성장률은 3.8%로 전년대비 1%p(2013년 2.8%→2014년 3.8%) 증가하며 세계경제성장률 평균(3.6%)을 넘어설 것으로 예측된다(OECD 경제전망). 다만 미국의 양적 완화 리스크와 이에 따른 신흥국 불안과 엔화 약세 등 대외적인 불확실성은 여전히 존재하며, 경제회복에 대한 국민들의 체감 정도도 아직은 높은 수준이 아닌 것으로 보인다. 따라서 2014년 지방재정 운영도 불확실한 환경에서 안정적인 성장을 지속할 수 있도록 재정지출 건전성 관리를 강화하면서 적극적인 재정운용도 하여야 할 필요가 있다.

지방자치 성년기에 들어가면서 지방자주재원의 양적 성장과 질적 발전을 위한 전환기가 되어야 한다. 지난 해는 박근혜 정부 출범 첫 해로 지방재정 분야에서 어느 정도 성과를 거두었다. 박근혜 정부가 140대 주요 국정과제 중 하나로 '지방재정의 확충과 지방재정 건전성 강화'를 채택하고 지방재정의 당면현안 해결에 상당한 관심과 의지를 나타내면서, 지방소비세는 부가가치세의 5%에서 11%로 조정되었고, 국세의 부가세 방식으로 부과되던 지방소득세가 독립세로 전환되어 자주재원 확충을 위한 길을 열었다.

무상보육에 대한 재정부담 문제로 지방자치단체들이 겪었던 갈등과 우려는 영유아 보육 사업에 대한 국고보조율이 인상(15%p, 2014년 기준 7,000억 원 증가효과)되면서 어느 정도 해소되고 있다. 또한 분권교부세 3개 사업(정신지체, 장애인, 노인양로시설)은 국고보조사업으로 환원이 결정되었다.

<sup>1)</sup> 현대경제연구원은 한국경제의 잠재성장률이 글로벌 금융위기 이전인 4.6%에서 이후(2008~2013년) 3.5% 수준으로 급락하였는데, 이 중 공공부문(정부소비, 정부투자)의 성장기여도(0.6%p)가 없었다면 잠재성장률은 2.9% 수준에 그쳤을 것으로 평가한다.

이같은 성과에도 불구하고 지방재정의 어려움은 여전히 계속되고 있다. 재정자주도 등 총량지표는 호전되지 않고 있으며, 지방자치단체의 채무는 줄어들고 있으나 지방공기업의 부채는 계속 늘어나 지방부채가 100조 원을 넘었다. 또한 글로벌 경제의 장기전망도 낙관하기에는 어렵다. 세계적으로 저출산과 고령화가 가속화되면서 저성장이 계속되는 시대로 접어들었고, 이에 따라 국가 및 지방 세입 면에서 고도성장에 따른 세수의 자연증가를 더 이상 기대할 수 없게 되었다.

이제 생각의 틀을 바꾸어야 새 길을 개척할 수 있다. 지방재정의 어려움을 풀기 위한 해법을 찾으려면 먼저 지역주민이 주인의식을 가지고 당해 지방자치단체의 자주재원을 늘리고 질적 발전을 도모하는 데 적극적인 관심을 기울여야 한다. 지방자치단체는 씀씀이를 책임 있고 투명하게 운영하는 한편, 부채감축과 지출 효율화를 위한 다양한 아이디어와 역발상(逆發想)을 제시하고 실행하여야 한다.

지방재정은 우리 경제의 양대 벼범목이자 지방자치의 과수꾼이라는 자긍심과 신념으로 박근혜 정부 지방재정세제 분야의 국정과제를 실천하는 새 이정표를 세우고자 한다. 아래에서는 현재의 지방재정 현황과 여건을 수입과 지출 측면에서 개관하고 국정과제와 결부된 거시적 기조 하에서 2014년 지방재정세제의 전망과 정책 운용방향을 서술하고자 한다.

## 2. 지방재정의 현황과 여건

### 가. 수 입

현재 지방자치단체의 수입 여건은 지방세수의 신장률은 낮으나 비과세·감면율은 계속 증가되고 있어 세입기반 확충과 질적 성장이 절실한 상황이다.

첫째, 지방자치가 부활한 지 20년이 넘었지만 총 조세 중 지방세가 차지하는 비중은 8:2 수준에 머물러 있다. 2014년 당초예산을 보면 국세는 79.9%, 지방세는 20.1%로 나타나고 있다.

또한 지방세의 세원을 살펴보면, 지방소비세가 도입(2010년)된 이후에도 여전히 재산과세 위주(42.8%)여서 부동산 경기 등 외부요인에 취약하고 국세에 비해 신장성과 안정성이 매우 낮다. (표 1~3)에서 보듯이 5년간(2010~2014년) 국세와 지방세의 신장률을 비교하면 국세는 연평균 5.1%씩 증가한 반면, 지방세는 연평균 2.6%에 그치고 있다.

표 1 국세 대 지방세 비율

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
국세(%)	79.2	78.8	78.3	79.0	79.3	80.1	79.9
지방세(%)	20.8	21.2	21.7	21.0	20.7	19.9	20.1

표 2 지방세의 성질별 분포 (2014년 당초예산 기준, 54조 5,000억 원)

소득 · 소비세 21.5조(39.3%)		재산과세 23.3조(42.8%)		기타
소득과세	소비과세	보유과세	거래과세	
10.1조(18.5%)	11.4(20.8%)	9.0(16.5%)	14.3(26.3%)	9.7(17.9%)

표 3 최근 5년간 국세 및 지방세 규모 및 평균 증가율

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	평균 증가율
합 계(조원)	226.9	244.7	259.5	270.1	271.0	4.6%
지방세(11개)	49.2	52.3	53.7	53.7	54.5	2.6%
시 · 도세(6개)	34.2	35.7	36.3	36.4	36.6	1.7%
시 · 군세(5개)	15.0	16.6	17.4	17.3	17.9	4.6%
국세(14개)	177.7	192.4	205.8	216.4	216.5	5.1%

※ 2012년까지는 결산액, 2013년과 2014년은 당초예산(순계) / 특 · 광역시는 9개, 자치구는 2개

둘째, 지방세의 비과세·감면 비율은 계속 증가하고 있다. 국세의 비과세·감면은 2005년 14.4%에서 2012년 12.8%로 감소한 반면, 지방세 비과세·감면은 오히려 2005년 12.8%에서 2012년 21.8%로 증가하였다. 이같은 차이가 발생한 원인은 투자 유치, 경제 활성화와 부동산 경기활성화를 위하여 취득세, 재산세 등 각종 지방세의 감면 확대에 있다. 이러한 국가시책에 의한 감면이 전체 비과세·감면액(2011년 15조 2,000억 원)의 94%를 차지하고 있어 자체 세입기반을 위축시키는 요인으로 작용하고 있다.

셋째, 수입 재원별로 살펴보면, 지방세와 세외수입을 포함한 자체수입은 전체수입 대비 비중이 감소된 반면(2013년 55.6%→2014년 45.9%), 정부로부터 이전되는 보조금의 비중은 점차 증가하고 있다(2013년 21.8%→2014년 23.0%). 자체수입의 신장률이 정체되는 가운데 보조금의 증가는 재정자주도의 하락을 가져온다. 물론 세외수입 과목이 개편되면서 종전 세외수입에 포함되던 보전수입과 내부거래를 세외수입에서 제외하면서 재정자주도가 낮아진 면도 있지만, 재정자주도는 지난해에 비해 소폭 감소(1.9%p)하고, 지방세만으로 공무원 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체들도 127곳에 이른다(표 4 참조).

표 4 재정자주도와 인건비 미해결 단체

구 분	(단위 : %, 개)				
	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
재정자주도	75.7	76.7	77.2	76.6	69.2
공무원 인건비	지방세 대비	137	124	123	125
미해결 단체 수	자체재원 대비	40	38	41	38
					127

※ 2014년 재정자주도는 세외수입 과목 개편 이전 기준 적용 시 74.7%

## 나. 지 출

현재의 지방재정은 국가시책사업 확대로 인해 법정 의무적 경비의 지출은 증가하는 가운데 다양한 신규수요가 발생하여 계획적인 재정운용이 더욱 중요해지고 있다. 첫째, 지출산·고령화 등에 따른 사회적 수요를 뒷받침하기 위한 국가시책이 계속 확대되면서 국고보조사업비가 지속적으로 증가하고 있다. 2014년 대응지방비를 포함한 국고보조사업의 규모는 61조 763억 원 수준으로 지방예산총액의 37.3%를 차지하고 있다(표 5~6 참조). 특히 27개 중앙행정기관 중에서 보건복지부의 국가보조사업이 18조 원 규모로 49.9%를 점유하고 있으며, 사회복지수요의 증가세가 뚜렷한 경향을 보이고 있다.

표 5 국고보조사업비(대응지방비 포함) 규모 및 비중

구 분	(단위 : 조 원, %)				
	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
규 모	46.7	48.6	52.6	55.1	61.1
지방예산총액대비	33.4%	34.5%	34.8%	35.1%	37.3%

※ 지방자치단체에서 당초예산에 편성한 금액

표 6 연도별 국고보조금 및 지방비 부담 현황

구 분	(단위 : 억 원, %)				
	2010년	구성비	2011년	구성비	2012년
국고보조사업	467,410	100	486,182	100	526,125
• 국고보조금	292,186	63	300,883	62	320,606
• 지방비부담	175,224	37	185,299	38	205,519
2013년	567,164	100	340,347	60	226,817
2014년	610,763	100	377,443	62	233,320
구성비	100		62		38

※ 지방자치단체에서 당초예산에 편성한 금액

둘째, 다양한 영역에서 세출수요가 증가하여 지방의 재정부담이 가중되고 있다. 최근 사회복지 관련 국가시책이 확대되면서 꾸준히 추가소요도 있을 것으로 예상된다. 여기에 국고보조사업(26개)의 보조율이 인하되면서 추가부담 요구도 있다(2014년 2,608억 원). 또한 분권교부세 사업에서도 지방이양 사업이지만 국가정책이 변화되면서 지방부담을 증가시키는 사례가 많은데, 예를 들어 방과후 아동급식대상자의 수는 10배 이상 증가(2005년 5만 명→2012년 54만 명)하여 1,900억 원 이상의 추가재원을 지출하고 있다.

지방자치단체의 채무는 경제위기 극복을 위한 재정지출 확대 등으로 2010년까지 증가하다가 2011년 이후에는 감소 추세<sup>2)</sup>에 있다. 재정위기 사전예방 차원에서 '지방재정위기 사전경보시스템'이 구축·운영(2011년 9월 시행)되면서 채무비율이 높은 단체들이 줄어들고 있다(2011년 9월 9개 단체→2013년 12월 4개 단체). 국제기준인 발생주의 회계방식으로 본 지방자치단체의 부채는 43조 4,000억 원 규모이며, 지방공사·공단, 지방자치단체의 출자·출연기관 부채는 각각 5~6%의 증가율을 나타내면서 이를 모두 합산할 경우 지방부채 총규모는 100조 2,000억 원에 이르고 있다(표 7 참조).

표 7 지방부채 현황(총 100조 2,000억 원(2012년 결산 기준))

구 分	(단위 : 조 원)		
	2011년	2011년	증감(율)
합계 (①+②+③)	94.4	100.2	5.8 (6%)
① 지방자치단체 (지방공기업 중 직영기업 포함)	부채(발생주의) / 순계	40.8	43.4
	채무(현금주의)	28.2	27.1
	발생주의 부채(채무외)	12.6	16.3
② 지방공사·공단		49.4	52.4
③ 출자·출연기관(제3섹터 포함)		4.2	4.4
		0.2 (5%)	

※ 채무 = 지방채 + 채무부담행위 + 보증채무 확정액

### 3. 2014년도 지방재정·세제의 정책방향

박근혜 정부 출범 첫 해인 2013년은 앞서 서술했듯 지방재정세제 분야에서 당면현안을 적극적으로 해결하여 어느 정도 성과를 이루었다. 먼저 지방소비세를 취득세 인하에 대한 보전을 위해 0%p 인상하고 지방소득세를 독립세로 전환하여 지방세 구조를 취득세 중심에서 지방소비세·소득세 중심으로 개편하는 계기가 되었다. 아울러 지방세 비과세·감면을 적극 정비하여 2,700억 원 감축하고, 동시에 '지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률'을 제정(2013년 7월)하여 지방세입 확충기반의 토대를 마련하였다.

또한 지방자치단체의 주요 투·융자사업에 대한 중앙의뢰심사를 강화(기준 300억 원 이상 → 광역 200억 원, 기초 100억 원 이상)하고, 행사·축제성 경비는 5% 이상 절감하여 서민지원에 재투자(3,300억 원)함으로써 지역경제 활성화에 기여하도록 하였다. 지방공기업 분야에서도 광역지방자치단체에서 공기업을 설립할 경우 안전행정부와 사전 협의하도록 의무화하고, 신규 투자나 출자는 반드시 지방의회 의결을 받도록 하였다(지방공기업법 개정 2013년 5월, 시행 2013년 11월).

2014년도 지방재정세제 운영방향은 지난해의 성과를 밑거름으로 삼아 대내외적 경제여건을 종합적으로 고려하여 추진하고자 한다. 첫째, 필요한 재원을 조달하기 위해 지방 스스로 자주재원 확충을 추진하도록 한다. 둘째, 재정지출과 부채 통합관리를 강화하여 지방자치단체의 씀씀이를 알뜰하고 세심하게 관리한다. 셋째, 지방의회의 역할 강화와 주민참여, 성과 중심의 제도 운영을 통해 지방재정을 책임 있고 투명하게 관리한다. 넷째, 새 정부의 국정철학과 지방자치단체들의 상생발전을 위해 국가와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간 합리적 재원배분을 추진한다(그림 1 참조).

그림 1 2014년도 지방재정 정책의 운영방향



### 4. 2014년도 지방재정세제 정책 운영방향

#### 가. 세입기반 강화를 통한 지방 자주재원 확충

지방의 자주세원 확충은 지방자치의 자율과 책임을 제고할 수 있는 가장 확실한 수단일 뿐 아니라 지방재정 건전성을 확보하기 위해서도 우선적으로 관심을 가져야 할 분야이다. 과거

2) 지방채 잔액 (2009년) 25조 6,000억 원 → (2010년) 28조 9,000억 원 → (2011년) 28조 2,000억 원 → (2012년) 27조 1,000억 원 → (2013년) 26조 2,000억 원(점정)

지방재정의 건전성이라고 하면 대체로 세출을 구조조정하는 방안에 초점을 두고 있었으나 세출을 구조 조정하는 방안은 중장기적으로 일정한 한계가 있을 것이므로 세입을 강화하는 부분에도 초점을 맞출 필요가 있다. 자주재원의 비중을 높이고 세출수요 급증에 효과적으로 대응하기 위하여 지방세에 대한 종합적인 검토가 필요할 것으로 본다.

첫째, 지방세 비과세·감면은 2017년까지 15%대로 낮춘다는 목표를 설정하여 추진하고자 한다. 금년 일몰기간이 도래하는 감면(약 2조 8,000억 원)은 지방재정의 여건이나 서민과 취약계층의 지원 필요성 등을 종합적으로 고려하여 통합심사를 거쳐 감면 여부를 확정하되, 재원보전 원칙을 엄정 적용할 방침이다.

둘째, 지방세와 세외수입의 징수관리체계를 강화하여 누락세원을 발굴함으로써 주민의 중세부담을 최소화하면서 세수확충을 도모한다. 이를 개선하기 위하여 '과세자료 체납정보 통합관리시스템'을 구축(2014~2016년)하고 그간 지방자치단체별로 분산 관리되던 과세자료는 총 50개 기관 130종의 통합 DB를 구축하여 쉽게 조회·활용토록 완료했으며, 금년 안에 신규 빌글한 총 24개 기관 54종의 과세자료를 단계별로 연계할 계획이다. 또한 지방세의 체납 징수율 증대를 위해서 금융거래 주요정보를 연계·강화<sup>3)</sup>하고, 세외수입 분야에서도 '표준세외수입시스템'을 개편하고 세율행정시스템 등 개별시스템과 연계하여 징수효율을 제고한다. 아울러 '지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률' 시행(2014년 8월 7일) 등을 위해 체납징수 전담부서를 설치하여 운영할 방침이다. 누락세원을 제대로 찾아 부과한다면, 지방세 수는 연간 7,000억 원 규모가 증가하고, 부과형 세외수입<sup>4)</sup>의 경우도 징수율 1%를 높일 때마다 약 1,500억 원의 세수가 늘어날 전망이다.

셋째, 지방세 과세제도의 개선을 추진한다. 지방세는 지역 간 형평성과 과세 공평성을 정립하고 지역경제 활성화를 촉진하는 등 조세정책의 여러 기능이 중요하다. 따라서 지방세제 분야에서 불합리한 제도의 개선을 적극 추진하고자 한다. 예를 들어 자동차세 주행분 중에서

3) 2014년 상반기에는 안전행정부, 지방자치단체, 여신협회 및 카드사가 협력하여 신용카드 매출채권 정보를 연계하고, 2015년 상반기까지 안전행정부, 지방자치단체, 금융결제원 및 은행이 협력하여 금융거래 정보를 연계할 예정이다.

4) 2012년 결산 기준으로 보면, 부과형 세외수입의 징수율은 64.2%에 불과하여 지방세 징수율 92.2%, 국세 징수율 91.0% 등에 크게 못 미치는 실정이다.

운수업계에 지급되는 유가보조금(2013년 약 2조 4,000억 원)은 지방자치단체가 사업자에게 지급하는 역할에 그치고 있음을 감안하여 국가보조사업으로 전환한다. 또한 현행 인지세법에서 국가사무와 지방사무의 구분 없이 일괄적으로 국세인 인지세를 부과하던 것을 지방자치단체가 어느 한 당사자로 계약할 때에는 문서에 해당 지방자치단체가 발행하는 수입증지를 붙이도록 하는 내용의 입법안이 국회에 제출되어 검토중에 있다. 앞으로도 불합리한 지방세제의 개선을 위한 과제를 지속 발굴·추진해 나갈 것이다.

#### 나. 재정지출 및 부채의 통합관리 강화

첫째, 재정운영의 계획성을 높이고 투자심사를 내실화하기 위한 제도 개선을 추진한다. 먼저 '지방재정영향평가제'를 도입하여 지방자치단체에 장기적인 재정부담을 초래하는 요인에 대해 사전 영향평가를 실시하도록 하고, 필요한 경우 재정수요 대책을 마련하도록 할 것이다. 그동안 재정여건을 고려하지 않고 대규모 행사성 사업을 유치하거나 공모사업계획서를 신청하는 사례가 있었는데 이러한 부적절한 재정운용사례를 방지하고 책임소재를 명확히 하기 위한 것이다. 아울러 최근 잠재적인 지방재정의 위협요인으로 지목받고 있는 보증채무나 민간투자사업의 부실한 운영을 예방하기 위하여 중앙투융자 심사의뢰대상에 2,000억 원 미만의 민간투자사업과 보증채무사업을 추가하고, 500억 원 이상의 대규모사업은 안전행정부에서 지정한 기관에서 타당성조사를 전담토록 하여 과다한 수요예측 등으로 예기치 않은 재정지출이 확대되고 재정위험의 불확실성이 높아지는 일이 발생하지 않도록 철저히 관리할 계획이다.

둘째, 지방자치단체의 부채를 지방공사·공단, 지방자치단체의 출자·출연기관 등을 포함하여 종합 관리하고 향후 3개년 부채감축을 선제적으로 추진한다. 그간 지방자치단체와 지방공기업이 개별적으로 부채를 관리해왔으나, 이제 지방자치단체장이 통합된 부채관리를 전담할 부채관리관(시도의 경우 기획관리실장)을 지정하고 매년 재정건전성관리계획을 수립하여 지방의회의 의결을 받도록 할 것이다. 재정건전화관리계획에는 향후 5년간 통합부채와 우발부채의 변동상황이 포함되며, 순세계잉여금의 일정비율을 채무 우선상환하고 지방공사채를 획기적으로 감축하는 등 부채감축을 계획적으로 추진할 예정이다. 이를 위한 지방재정법 개정안이 지난해 국회에 제출되어 현재 법안심사를 받고 있는 중이다. 금년 중 법 개

정을 조속히 마무리하고 하위법령 개정작업도 차질 없이 추진하여 2015년부터 시행될 수 있도록 준비할 것이다.

아울러 지방공기업 분야에서도 2017년까지 공사채 발행한도 기준인 자본대비 부채비율 400%에서 200%까지 단계적으로 감축하고 부채감축 성과를 기관장 평가에 적극 반영한다. 또한 방만한 경영운영이 발생하는 공기업에 대해서는 재정건전화 대상 공기업으로 지정하고 부채감축과 경영개선목표 달성을 집중 관리할 계획이다.

셋째, 지방재정위기관리를 강화하고 (가칭) '긴급재정관리제도' (일명 '파산제') 도입을 추진할 계획이다. 우리나라는 현재 지방재정분석 · 진단제도(1998년), 지방재정위기 사전경보 시스템(2012년)을 운영중에 있으며, 특히 지방재정위기 사전경보시스템은 매 분기마다 전체 지방재정상황을 7개 지표로 모니터링하고 재정위험 수준에 따라 경보(주의 또는 심각)를 발령하고 관리하는 제도이다. 지방재정위기를 사전 관리하는 제도가 엄정 운영됨에 따라 지방자치단체들은 채무 우선상환 등 채무감축에 적극 노력해 왔으며, 채무과다단체들의 수도 감소<sup>5)</sup>하고 있어 제도 운영의 성과가 있는 것으로 평가된다.

최근에는 지방자치단체가 채무보증을 하거나 지방공기업에서 자산유동화 방식의 매출채권을 발행하는 사례들이 발생<sup>6)</sup>되면서 예외적으로 재정위험이 급격히 악화되어 행정서비스가 중단되는 경우에 대비한 제도를 마련해야 한다는 요구도 있다. 이러한 요구에 부응하여 (가칭) '긴급재정관리제도'는 해당 지방자치단체의 재정회생을 신속히 추진함으로써 주민을 보호하고 지방자치를 견실히 지키기 위한 제도로서 연구가 진행되고 있다. 따라서 동 제도는 법인이 해산되거나 청산되는 사법상 파산과는 분명히 구분된다. 우리 지방자치의 여건과 실정에 적합하며, 현행 지방재정위기관리와의 제도적 연계를 갖춘 제도로서 설계되어야 할 것으로 본다. 지방자주재원의 확충, 분권과 자율 확대를 위한 제도적 노력도 추진되어야

5) 예산대비 채무비율이 주의기준(25%)을 초과한 지방자치단체는 제도 시행 전에는 9곳(2011년 9월 기준)에 이르렀으나, 현재 (2013년 12월 기준) 4곳으로 감소하였다.

6) 2012년 말 기준 지방자치단체가 지방공기업 및 민간사업자의 채무를 지급 보증하거나 민간사업자에게 미분양부지를 매입할 것을 확약하는 등 채무보증 규모는 총 4조 9,000억 원(지방공기업 채무보증분 8,000억 원 포함)이며, 지방공기업이 매출채권 방식으로 자산유동화 방식을 추진한 것도 약 1조 원 규모에 이른다.

할 것이다. 그리고 지방재정의 책임성 원칙을 확립하고 지역주민의 참여와 견제가 제대로 작동될 수 있는 건전한 재정운영 구조를 만들어 나갈 것이다.

#### 다. 자율과 책임 강화를 위한 지방재정 투명성 강화

지난 해 국민의 눈높이에서 수요자가 원하는 지방재정정보를 선제적으로 제공한다는 목표 하에 재정공시 항목을 대폭적으로 확대하였다(지방자치단체 공시 25개 → 40개, 안전행정부 통합공시 9 → 17개, 지방공기업 41 → 44개). 정보공개 주체에 따라 개별적으로 공개되고 있어 지역주민들이 관심을 불러일으키기에는 부족한 측면이 없지 않았다. 그리하여 금년에는 재정고에 지방자치단체의 재정 · 세제 정보와 지방공기업의 경영정보를 함께 공개하고, 2016년까지 통합공개시스템을 구축하여 지역주민들이 이해하고 접근하기 쉽게 할 계획이다.

둘째, 주민참여예산제도의 운영이 내실화되도록 주민 의견수렴 결과를 지방의회에 제출하도록 의무화하는 방안이 추진중이며, 아울러 동 제도의 운영현황을 지방자치단체의 홈페이지에 공개하여 주민의 참여와 견제를 통해 예산 효율화를 추진해 나갈 것이다.

셋째, 지방공기업은 재무성과, 부채감축, 시설 · 안전관리 분야의 평가지표를 강화하고 경영평가 결과와 연계하여 CEO 해임기준을 엄정히 적용해 나갈 계획이다. 특히 구조적으로 만성적자가 발생하고 있는 상 · 하수도 분야에서는 경영개선과 재무관리를 위한 중장기 경영 관리계획을 수립하여 지방의회에 제출하고 주민에 공개하도록 개선한다.

한편으로 '지방자치단체 출자 · 출연기관의 설립과 운영에 관한 법률' 이 금년 2월 제정되어 하반기부터 시행될 예정이다. 동법은 출자 · 출연기관의 설립과 운영에 관한 합리적인 기준 설정과 관리체계를 담고 있다. 세부적으로는 지방자치단체장은 법률과 조례에 근거하여 자체 사전 타당성 심사 및 상급기관 협의를 거쳐 출자 · 출연기관을 설립할 수 있다. 인사, 보수, 조직과 정원, 예산에 관한 기준 등을 정하여 채용비리나 부실경영을 원천적으로 차단할 수 있게 되었다. 안전행정부는 지방자치단체장이 실시한 경영평가 결과를 통합 공개함으로써 지방자치단체의 자율과 책임 하에 투명하게 운영되도록 할 것이다.

## 라. 국가와 지방 간, 지방 상호 간 합리적인 지원배분

먼저 금년은 국가와 지방자치단체 사무의 재원분담과 관련한 중요한 전기가 마련되는 해이다. 지방자치발전위원회가 출범하면서 새로운 자치분권 환경에 맞게 국가 총사무(4만 6,000여 개)에 대한 재배분이 추진될 것이다. 무엇보다 지역주민의 편익과 혜택을 최대화하고 국가와 지방자치단체가 각각 더 잘 할 수 있는 분야로 사무를 합리적으로 재배분하고, 기관위임사무나 공동사무는 폐지를 원칙으로 제로베이스에서 검토된다. 지방자치단체, 학계, 지역주민 등이 함께하는 국민적 합의과정을 거쳐 국가와 지방자치단체 간 사무와 재원분담의 원칙이 새롭게 정립될 것으로 본다. 아울러 기초연금 도입, 국고보조금 개편 논의 등과 연계하여 지방소비세 도입당시에 합의했던 5% 추가 인상도 검토되어야 할 것이다.

둘째, 국가로부터 받은 재원에 대한 관리를 강화한다. 국고보조사업은 사업별로 지방자치단체가 신청하고 집행·정산하는 이력상황을 체계적으로 관리하고, 이러한 관리가 효율적으로 이루어질 수 있도록 사업별 분류체계를 정하고 관련 정보시스템 간 연계체계를 구축한다. 또한 지방재정부담심의위원회는 위원장이 국무총리, 위원이 장관급으로 위상이 높아짐에 따라 위원회 심의결과를 존중하여 재원분담 논의가 이뤄질 수 있도록 지원할 계획이다.

셋째, 보통교부세는 사회복지 수요와 낙후지역수요 등 재정여건을 고려하고, 세입확충이나 세출 효율화에 성과를 거둔 지방자치단체에 대해서는 적절한 재정인센티브가 부여될 수 있도록 하는 등 제도 개선을 추진할 것이다.

심사 강화와 위법한 지출에 대해서는 교부세 감액을 엄격 적용하는 등 다각적인 지출건전성 제고방안이 추진되었다.

금년은 지방자치단체장과 지방의회 의원들을 새롭게 선출하는 해로서 각종 정책과 사업을 의욕적으로 추진하려고 할 것이다. 이를 효과적으로 추진하기 위해서는 효율적이고 자율적인 재정운용이 필수적이고, 동시에 무리한 사업추진으로 재정건전성이 악화되지 않도록 세심한 관리도 병행되어야 한다.

아울러 우리 경제를 이끄는 양대 축으로서 지방재정의 적극적이고 선제적인 역할이 필요하다. 국정의 주요 정책이 결정되는 과정에서 지방자치단체의 의견이 제때에 반영되지 못하여 실제 집행을 담당하는 지방자치단체가 어려움을 겪는다면 궁극적으로는 지역주민이 받는 혜택과 편익이 줄어들게 된다. 국민 모두가 동시에 지방자치단체의 지역주민이기 때문에 국가가 아무리 발전해도 삶의 터전인 지역이 발전하지 않는다면 국민이 행복해질 수 없을 것이다.

박근혜 정부의 국정철학과 경제혁신을 효과적으로 달성하기 위해서는 중앙과 지방 간에 상생과 협력의 파트너십이 정착되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 지방재정 상생발전을 위한 공감대 형성이 중요하다. 수도권과 비수도권 지방자치단체들도 각각의 이해를 넘어서서 상호 간 발전을 위해 성숙한 자세를 견지해야 한다. 시도의 발전연구원, 지방재정·세제 및 공기업 분야 연구원들과 학회와의 네트워크를 강화함으로써 소통과 협력의 결실로 지방재정·세제 발전에 초석을 쌓으려 한다. 지방재정의 백년대계(百年大計)의 새 이정표는 이제부터 시작된다. ☺

## 5. 맺음말

박근혜 정부 출범 첫 해인 2013년도는 지방소비세 6%p 인상과 지방소득세의 독립세화를 추진하면서 지방재정의 자율성이 확대되는 계기를 이루어낸 해였다. 동시에 어느 때보다 지방재정 건전성에 대한 논란과 강화요구가 많았고 이에 따라 주요 재정투자사업에 대한 사전

# 2014년 지방통합재정 운용계획의 현황과 발전방향



글\_이용철  
(안전행정부 재정정책과 과장)

- 2014년 지방재정은 작년에 확정한 제도개선의 기본방안을 확정해야 하는 과제를 안고 있다. 또한 지방재정 내부에서는 민선 6기가 출범함에 따라 선거과정에서 쏟아져 나온 각종 공약사항을 이행하기 위한 재정수요가 급증할 것으로 보이므로 이에 대한 대비가 필요한 시점이다. 이에 2014년 지방통합재정 운용계획을 살펴본다.

지난해에는 계속되는 부동산 경기 침체를 회복시키기 위한 방편 중의 하나로 지방세의 기간 세목인 취득세를 영구적으로 인하하는 획기적인 조치를 취한 바 있다. 취득세 인하 방침이 가시화되자 지방에서는 재원보전에 비상한 관심을 보였다. 그동안 한시적으로 감면했을 때 보전이 불안했던 경험과 복지지출 증가 등으로 국가재정 여건이 어렵기 때문에 보전방안도 쉽지는 않을 것이란 전망이 섞였을 것으로 보인다. 다행히 지방소비세를 종전에 부가가치세의 5%에서 11%로 인상하여 보전하는 방안으로 확정되고 법제화가 완료되어 지방재정의 기반이 약화되지 않게 되었다.

또한 지방소득세가 작년까지 국세인 소득세와 법인세의 과세표준에 10%를 과세하는 부가세(附加稅) 형태였는데, 금년부터는 과세표준은 계속 공유하되 세율은 독립적으로 규정하는 방식으로 전환하여 지방재정의 자립기반을 강화하였다. 또한 2012년부터 지속적으로 쟁점이 되었던 영유아보육료의 국고보조율도 평균 49%에서 64%로 15%p 인상되었다. 분권교부세와 관련하여 지난 2008년부터 지방에서 지속적으로 문제를 제기해온 일부 사업의 국고보조사업으로 환원문제도 노인양로, 장애인 및 정신요양 시설의 3개 사업을 2015년부터 국고보조사업으로 환원하되, 분권교부세 재원은 그대로 두기로 했으므로 그에 상응한 사업을 지방으로 이양하기로 하였다. 이로써 작년에 제기되었던 취득세 영구 인하와 그동안 지방에서 제기해온 문제들이 어느 정도 해결되었다. 지방의 입장에서는 민족스럽지 못하지만 국가재정도 중세 없이 공약사업을 이행하려다 보니 여러 가지 어려움을 겪고 있어서 모두 수용할 수는 없는 형편이었다.

## 1. 머리말

- 올해는 국가재정 입장에서는 박근혜 정부의 두 번째 해이고 지방재정 입장에서는 민선 5기를 마감하고 6기를 맞이해야 하는 해로서 국가와 지방재정이 원만하게 조율돼야 하는 중요한 시기이다. 국가재정과의 관계에서는 지난 한해 동안 취득세 인하에 따른 지방소득세 6%p 인상, 지방소득세 독립세화 등 지방의 자주재원 확충 기반을 강화하였다. 그런 한편, 재원 확충은 궁극적으로 지방재정의 건전하고 투명한 지출이 전제되어야 하기 때문에 자치단체의 건전하고 투명한 재정운영을 위해 각종 재정개혁과제들을 수립하였다. 올해는 이를 제도화하고 정착시켜야 하는 시기이다.

아울러 국가재정과 관련하여 지난해에 법제화된 중요한 사항 중의 하나가 국가기관이나 국가의 공공기관이 신설되거나 이전할 경우 국가가 부담해야 할 비용의 일부를 지방에 전가시키는 것이 금지되었다는 점이다. 이는 국회 안전행정위원회의 박성호 의원이 대표발의한 지방자치법 개정안이 통과됨에 따른 것이다. 종전의 지방자치법에도 국가가 부담할 사항을 지방에 전가할 수 없다는 원칙이 규정되어 있었다. 그럼에도 그동안 공모형식 등을 빌려 국가가 각종 연구기관, 과학문화시설 등을 건립함에도 그 지역에 도움이 된다는 이유로 유치를 희망하는 자치단체에 재정을 부담하도록 하여 자치단체의 불만이 커지고 있었다. 일부 시설의 경우에는 해당시설의 경상경비도 부담시키고 있어 재정부담에 관한 기본 원칙이 훼손되고 있다. 다행히 기존의 원칙이 지켜질 수 있도록 구체화된 내용이 법제화되어 이러한 문제점이 대폭 해소될 것으로 보인다.

한편 최근 몇년 동안 경제전망이 밝지 못해 지방재정 균형집행(조기집행)을 계속 추진해 왔지만 올해는 예년보다는 나은 형편이어서 그 목표액을 다소 낮게 조정하였다. 작년의 경우 국가경제가 계속 어려워서 국세 수입이 예상보다 많이 줄어드는 바람에 지방교부세도 일부 불용하는 사태가 발생하였다. 올해는 경기가 나아짐에 따라 이와 같은 문제가 다시 발생하지 않을 것으로 보인다.

이상의 상황을 종합해 볼 때 2014년 지방재정은 전체적인 거시경제여건은 작년보다 나아짐에 따라 국가재정과 관계된 문제는 크게 확대되지는 않을 것으로 보이지만 작년에 확정한 제도개선의 기본방안을 확정해야 하는 과제를 안고 있다. 그리고 아직 국회에서 논의중인 기초노령연금의 기초연금으로 전환이 확정되면 지방재정에도 적지 않은 영향을 줄 것이므로 이에 대한 대책이 필요하다. 그런 한편, 지방재정 내부에서는 민선 6기가 출범함에 따라 선거 과정에서 쏟아져 나온 각종 공약사항을 이행하기 위한 재정수요가 급증할 것으로 보이므로 이에 대한 대비가 필요한 시점이다.

## 2. 2014년도 지방 통합재정 개요

### 가. 2014년도 통합재정 현황

작년부터는 지방재정의 운용현황을 예산(일반회계 + 특별회계)과 기금을 통합한 통합재정 규모로 표시하고 있다. 이는 국제적으로 통용되고 있는 기준으로 국가재정은 오래 전부터 통합재정 기준으로 발표하고 있다. 일반·특별회계, 기금의 구분은 지방자치단체의 재정운용의 형태에 불과하고 대외적으로는 차이가 없으므로 이들을 통합한 통합재정을 기준으로 하는 것이 합리적이다. 통합재정은 해당 회계연도의 재정수입만으로 지출하지 않는 부분에 대해서는 적자로 표시함으로써 재정운용의 건전성을 보여주고 있다. 즉 다른 회계연도의 재원인 이월금이나 재정수입이 아닌 지방채 등은 보전거래에 불과하기 때문에 재정규모에서 제외된다.

올해 통합재정의 수입규모는 148조 9,000억 원으로 전년의 145조 4,000억 원 대비 3조 5,000

억 원(2.4%) 증가하였고, 지출규모는 158조 7,000억 원으로, 전년의 154조 4,000억 원 대비 4조 3,000억 원(2.8%) 증가하였다. 통합재정 수입과 지출의 차액인 통합재정수지는 9조 8,000억 원의 적자를 보이고 있다. 이는 작년의 9조 원보다 8,000억 원 증가한 규모이다. 통합재정수지 적자는 차입금과 이월금(순세계잉여금 등)으로 구성되는 보전수입과 더불어 상환금과 예치금 등으로 구성되는 보전지출의 차액과도 일치하는데, 금년의 경우 보전수입은 22조 4,627억 원, 보전지출은 12조 6,915억 원으로 9조 7,712억 원의 차액을 보이고 이것이 통합재정수지 적자와 일치하게 된다.

반면 순세계잉여금은 회계연도를 달리하기는 했지만 해당 자치단체의 수입이기 때문에 이를 포함할 경우 5,664억 원(=순세계잉여금 10조 3,376억 원 - 9조 7,712억 원) 규모의 흑자로 전환된다. 지방자치단체는 대개 순세계잉여금, 국고보조 확정액 반영 등을 위해 다음연도 2사분기에 추경을 하는 것이 관례여서 12월 정리추경 때 세수를 보수적으로 잡는 것이 관행이다. 이에 따라 전년도의 순세계잉여금이 자연스럽게 많아져서 단순한 통합재정수지는 적자이지만 순세계잉여금을 포함하면 약간의 흑자를 보이고 있다. 작년의 경우도 마찬가지로 9조 31억 원 적자인데 순세계잉여금 포함할 경우 3,226억 원이 흑자로 전환되었다. 이는 지방채 발행 등에 따른 적자와는 차원이 성격이 다르고 관례적으로 연말 세입추계를 보수적으로 하기 때문에 발생하는 문제라고 하겠다. 참고로 국가의 통합재정수입은 369조 3,000억 원, 통합재정지출은 355조 8,000억 원으로 통상 언론에 보도되는 예산(나라살림) 규모는 통합재정지출을 기준으로 하고 있다.

올해의 예산과 기금을 합한 총수입과 지출의 규모는 171조 3,435억 원으로 수입측면에서는 재정활동 규모가 148조 8,808억 원, 보전수입이 22조 4,627억 원이다. 지출측면에서는 통합재정지출이 158조 6,520억 원이고 보전지출이 12조 6,915억 원이다. 이로써 통합재정수지는 9조 7,712억 원의 적자로 나타났다. 이를 표로 나타내면 (그림 1)과 같다.

그림 1 2014년도 통합재정 규모 및 수지 개요



회계별로는 일반회계가 수입과 지출에서 각각 86.1%, 77.8%를 보이고 있으며 특별회계와 기금의 비중은 줄어들었다. 재정운용의 통합성, 효율성 측면에서는 특별회계와 기금의 비중을 줄이는 것이 바람직한데, 특별회계의 경우 수입은 19조 원 정도이지만 지출은 33조 원 가까이 되어 14조 원 정도를 보전수입을 통해 지출한 것으로 나타나고 있다. 반면 일반회계는 4조 7,000억 원 흑자로 나타나 특별회계 등에 전출한 것으로 보인다. 재정운영의 투명성 측면에서는 이러한 회계 간 전출입도 줄이는 것이 바람직하다(표 1 참조).

표 1 회계별 통합재정 현황

구 분	2013년		2014년(C)		증 감	
	당초(A)	최종(B)	금액	비중(%)	C-A	C-B
통합재정수입	1,454,170	1,542,725	1,488,808	100.0	34,638	△53,917
일반회계	1,223,383	1,317,258	1,282,159	86.1	58,776	△35,099
특별회계	212,647	205,971	190,160	12.8	△22,487	△15,811
기금	18,139	19,497	16,489	1.1	△1,650	△3,008
통합재정지출	1,544,201	1,679,927	1,586,520	100.0	42,319	△93,407
일반회계	1,190,126	1,298,639	1,235,039	77.8	44,913	△63,600
특별회계	327,943	353,702	326,140	20.6	△1,803	△27,562
기금	26,132	27,586	25,341	1.6	△791	△2,245

자치단체 유형별로 보면 광역 자치단체가 수입에서는 많지만(표 2)에서 보는 바와 같이 지출에서는 보조금 형태로 이전되는 재원이 많아 시·군·구의 지출이 더 많게 된다.

표 2 자치단체 유형별 통합재정 현황

구 분	2013년		2014년(C)		증 감	
	당초(A)	최종(B)	금액	비중(%)	C-A	C-B
통합재정수입	1,454,170	1,542,725	1,488,808	100.0	34,639	△53,917
특별시	189,816	193,918	196,938	13.2	7,122	3,020
광역시	262,401	274,582	269,017	18.1	6,616	△5,565
특별자치시	5,393	5,862	6,666	0.4	1,273	805
도	470,165	487,454	473,608	31.8	3,443	△13,846
특별자치도	29,430	30,950	31,345	2.1	1,915	395
시	294,067	323,060	303,393	20.4	9,325	△19,667
군	141,973	161,597	145,042	9.8	3,070	△16,555
자치구	60,925	65,303	62,799	4.2	1,874	△2,503
통합재정지출	1,544,201	1,679,927	1,586,520	100.0	42,319	△93,407
특별시	140,311	139,093	134,955	8.5	△5,356	△4,138
광역시	181,499	192,511	176,601	11.1	△4,898	△15,910
특별자치시	5,636	6,639	6,866	0.4	1,231	227
도	192,671	200,348	194,690	12.3	2,019	△5,658
특별자치도	30,559	33,305	32,615	2.1	2,056	△691
시	526,135	580,783	540,490	34.1	14,355	△40,292
군	256,524	291,932	263,634	16.6	7,110	△28,298
자치구	210,866	235,315	236,669	14.9	25,803	1,354

수입과 지출의 항목별로 보면 수입은 지방세, 보조금, 지방교부세, 세외수입, 융자회수 등의 순이고 지출에서는 사회복지가 25.3%로 가장 많고 인력운영비와 환경보호가 그 다음 순서를 이어가고 있다. 지출비중이 높은 항목이 복지, 인건비, 환경 등 경직성이 높은 것들이어서 지방재정의 전반적인 지출경직도가 높은 실정이다(표 3 참조).

표 3 성질별 통합재정 현황

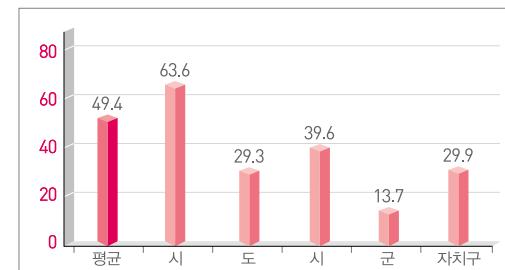
구 분	2013년		2014년(C)		증 감	
	당초(A)	최종(B)	금액	비중(%)	C-A	C-B
통합재정수입	1,454,170	1,542,726	1,488,808	100.0	34,639	△53,918
지방세	537,470	526,899	544,751	36.6	7,281	17,852
세외수입	260,318	295,654	219,064	14.7	△41,254	△76,590
지방교부세	314,600	351,379	316,006	21.2	1,406	△35,373
보조금	341,781	368,794	376,595	25.3	34,814	7,801
융자회수 등			32,392	2.2		
통합재정지출	1,544,201	1,679,927	1,586,520	100.0	42,319	△93,407
일반공공행정	93,348	101,274	98,429	6.2	5,081	△2,845
공공질서 및 안전	27,769	33,205	26,754	1.7	△1,015	△6,451
교육	100,148	103,553	96,838	6.1	△3,310	△6,715
문화 및 관광	77,975	92,870	78,039	4.9	64	△14,831
환경보호	154,962	171,930	159,026	10.0	4,064	△12,904
사회복지	349,700	386,221	400,565	25.3	50,865	14,344
보건	23,970	26,381	24,632	1.6	662	△1,749
농림해양수산	110,607	127,572	113,624	7.2	3,017	△13,948
산업·중소기업	39,628	45,412	39,899	2.5	271	△5,513
수송 및 교통	148,171	172,464	141,815	8.9	△6,356	△30,649
국토 및 지역개발	119,695	143,391	109,592	6.9	△10,103	△33,799
과학기술	6,251	7,774	6,316	0.4	65	△1,458
예비비	31,039	33,078	30,455	1.9	△583	△2,623
인력운영비	260,939	234,802	217,284	13.7	△405	25,732
기본경비(물건비 등)			43,250	2.7		

※ 2013년은 인력운영비와 기본경비를 합쳐 '기타'로 분류

통합재정 기준으로 주요재정지표를 보면 통합재정수입에서 경상수입(지방교육세를 제외한 지방세와 세외수입)과 자본 및 융자수입의 비중인 통합재정자립도는 49.6%로 작년의 53.2%보다 2.7%p 낮게 나타났다. 올해 처음으로 50% 이하로 떨어진 것이다(그림 2 참조).

그림 2 자치단체 유형별 통합재정자립도 현황

구 분	통합재정자립도(%)
평균	49.6
시	64.0
도	29.3
시·군	39.6
자치구	13.7
자치구	29.9



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

지방자치단체의 자주적인 재정지출 재량도를 나타내는 재정자주도는 경상수입(지방교육세 제외), 자본수입, 융자수입과 이전재원 중 자주재원(지방교부세, 조정교부금, 재정보전금)의 합이 통합재정수입에서 차지하는 비율로 올해는 전국 평균이 71.6%로 2013년의 76.6%보다 5%p 낮게 나타났다(그림 3 참조).

그림 3 자치단체 유형별 평균 통합 재정자주도 현황

단체별	통합재정자주도(%)
평균	71.6
시	71.9
도	41.8
시·군	66.1
군	60.2
자치구	47



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

통합재정자립도와 자주도가 전반적으로 낮아진 것은 자치단체의 자체재원인 지방세와 세외수입의 증가율은 낮은 반면, 복지시책 확대 등에 따른 국고보조금이 빠르게 늘어났기 때문이다. 보조금이 증가하면 그에 상응해서 자치단체도 대응지방비를 부담해야 하기 때문에 단순히 재정자립도나 자주도의 하락뿐만 아니라 재정운영의 경직성이 심화되는 결과를 초래한다.

국가 전체적인 재정사용액을 통합재정 기준으로 보면 전체 재정규모가 450조 원 수준으로 이를 국가:지방:지방교육재정이 각각 53(239조 원):35(155조 원):12(56조 원)의 비율로 사

용하는 것으로 나타났는데, 이러한 분포는 작년과 거의 일치하는 비중이다(표 4 참조).

표 4 국가와 지방자치단체의 통합재정 지출 비중

구 분	중앙정부	자치단체	지방교육	(단위 : 억 원, %)
통합재정 지출 규모 5,673,599	3,558,051(62.7%)	1,586,520(28.0%)	529,028(9.3%)	
계(△1,172,492)	△1,166,767	△35,576	29,851	
이전 재원 공제 내역	① 중앙정부 → 자치단체	△757,078 └ 지방교부세 356,981 └ 국고보조금 400,097	(692,601) □ 64,477 <sup>1</sup> └ 지방교부세 316,006 └ 국고보조금 376,595	–
	② 중앙정부 → 지방교육	△409,689 └ 교육교부금 408,681 └ 교육보조금 1,008	(397,494) □ 12,195 └ 교육교부금 397,433 └ 교육보조금 61	–
	③ 자치단체 → 지방교육	–	△100,053 └ 전출금(의무) 78,108 └ 보조금(재량) 21,945	(82,397) □ 17,656 <sup>2</sup> └ 전출금(의무) 76,536 └ 보조금(재량) 5,861
통합재정 사용액 4,501,107	2,391,284(53.1%)	1,550,944(34.5%)	558,879(12.4%)	

※ 주 1 : 중앙정부 – 자치단체 간 이전재원 차이(6조 4,477억 원)는 자치단체에서 지방교부세와 국고보조금을 예산 편성시 적게 반영한 금액임. 중앙정부-지방교육자치단체 간 이전재원 차이(1조 2,195억 원)도 동일

※ 주 2 : 자치단체 – 지방교육 간 이전재원 차이(1조 7,656억 원)는 지방교육청에서 자치단체 이전재원 예측을 보수적으로 함에 따라 적게 반영한 금액임

## 나. 2014년도 지방예산 개요

2014년의 통합재정 중 예산부분은 순계규모로 163조 5,534억 원으로 2013년 당초예산 순계 156조 8,887억 원 대비 4.2% 증가했다(표 5 참조).

표 5 예산규모 추이

구 분	2011년	2012년	전년대비	2013년	전년대비	2014년	전년대비
당초예산(A)	1,410,393	1,510,950	7.1%	1,568,887	3.8%	1,635,534	4.2%
최종예산(B)	1,562,568	1,670,153	6.9%	1,769,626	6%	–	–
[(B-A)/A]	10.8%	10.5%	–	12.8%	–	–	–

2014년 예산규모는 4.2% 늘었는데 이를 세입항목별로 보면 지방세는 1.4% 증가에 그치고 세외수입이 38.4%로 크게 떨어져서 자체수입 전체가 13.9% 떨어졌다. 반면 국고보조금은 10.2% 증가하였다. 자세외수입이 대폭 떨어진 것은 종전에 이월금 등도 세외수입으로 편성 하였는데 이월금 등은 세외수입으로 볼 수 없는 성격이 있고 지난해에 ‘지방세외수입법’이 제정되어 이 법에서 규정하고 있는 세외수입과의 통일성을 기하기 위해 올해 예산부터는 ‘보전거래 및 내부거래 등’을 신설하여 새로운 분류체계를 도입함에 따라 자연스럽게 세외 수입이 줄어들게 되었다(표 6 참조).

표 6 연도별·세입재원별 예산규모

구 분	2009년	2010년	전년 대비	2011년	전년 대비	2012년	전년 대비	2013년	전년 대비	2014년	전년 대비
계	1,375,349	1,398,565	1.7	1,410,393	0.8	1,510,950	7.1	1,568,887	3.8	1,635,534	4.2
자체 수입	808,378	794,341	△1.7	793,219	△0.1	858,912	8.3	871,594	1.5	750,677	△13.9
지방세	470,670	478,785	1.7	497,434	3.9	537,953	8.1	537,470	△0.1	544,751	1.4
세외 수입	451,914	493,075	9.1	508,130	3.1	529,068	4.1	526,899	△0.4	–	–
이전수입	337,708	315,556	△6.6	295,784	△6.3	320,960	8.5	334,124	4.1	205,926	△38.4
지방 교부세	411,755	358,731	△12.9	363,828	1.4	414,888	14	443,526	6.9	–	–
보조금	530,085	552,510	4.2	579,813	4.9	612,642	5.7	656,332	7.1	692,590	5.5
보전수입 및 내부거래 등	605,542	589,722	△2.6	625,827	6.1	685,873	9.6	719,790	4.9	–	–
지방채	265,081	255,505	△3.6	274,085	7.3	292,159	6.6	341,600	7.7	316,006	0.4
	280,998	276,720	△1.5	304,665	10.1	335,932	10.3	351,378	4.6	–	–
	265,004	297,005	12.1	305,728	2.9	320,482	4.8	341,732	6.6	376,584	10.2
	324,545	313,002	△3.6	321,162	2.6	349,941	9	368,411	5.3	–	–
	–	–	–	–	–	–	–	–	–	143,540	100
	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	36,886	51,714	40.2	37,362	△27.8	39,396	5.4	40,960	4	48,727	19
	97,817	56,270	△42.5	64,783	15.1	40,324	△37.8	79,410	96.9	–	–

※ 주 : 상단은 당초예산, 하단은 최종예산

위와 같은 세입여건 변화로 2014년 자체재원으로 공무원 인건비를 해결하지 못하는 지자체의 수도 늘었다. 특히 자체수입 대비 인건비 미해결 자치단체가 2013년 38에서 올해에는 78

개로 2배 이상 대폭으로 늘었는데, 위에서 언급한 대로 세외수입 과목개편에 따라 세외수입이 작년보다 38.4%로 대폭 감소했기 때문이다. 지방방세 대비 미해결 단체는 작년과 같이 전년도에 비해 2개 늘어 127개가 되었다(표 7 참조).

표 7 공무원 인건비 미해결단체 수 현황

구 분	지방세 대비			자체수입 대비		
	2013년도	2014년도	증감	2013년도	2014년도	증감
미해결 자체단체 수	125(51.2%)	127(52.0%)	2개	38(15.6)	88(32.0%)	50개

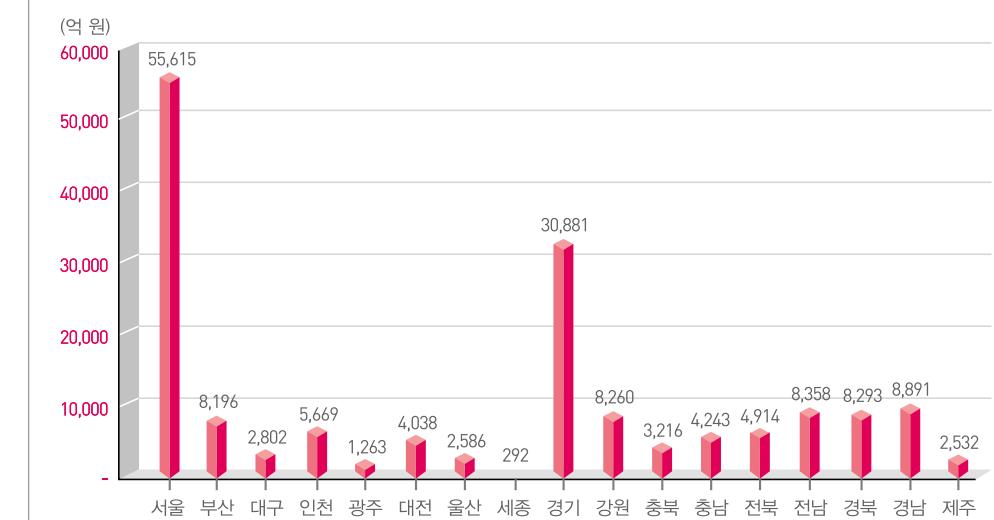
다. 2014년도 지방기금 개요

지자체의 기금은 2013년 말 기준으로 2,391개 기금에 16조 49억 원을 조성하였는데 2012년의 17조 9,431억 원보다 금액으로는 1조 9,382억 원, 개수로는 4개가 줄어들었다. 특이할 만한 사항은 예산에 비해 서울과 경기도의 기금이 전국의 54%를 차지할 정도로 조성액 집중도가 매우 심하다는 점이다. 통상 기금은 일반회계 등의 여유자금 등으로 조성되기 때문에 상대적으로 재정여건이 좋은 지자체로의 쏠림현상이 심하게 나타난 것으로 보인다(표 8과 그림 4 참조).

표 8 지방기금 연도별 현황

(단위 : 개, 억 원)								
2010년		2011년		2012년		2013년		
기금수	조성액	기금수	조성액	기금수	조성액	기금수	조성액	기금수
2,373	170,804	2,409	179,507	2,395	179,431	2,391	160,049	

그림 4 시·도별 기금조성규모



올해의 기금운용 규모는 11조 876억 원으로 수입측면에서는 예치금회수가 7조 1,603억 원(64.6%)으로 가장 높고, 타 회계 전입금이 1조 4,719억 원(13.3%), 융자금회수가 1조 229억 원(9.2%) 순이다. 지출측면에서는 예치금·예탁금 7조 1,968억 원(64.9%)을 제외한 순수사업비는 2조 8,428억 원(25.6%) 수준이다. 기능별로는 산업·중소기업 3조 1,426억 원(28.3%), 일반 공공행정 2조 3,975억 원(21.6%), 사회복지 1조 1,757억 원(10.6%), 공공질서 및 안전 1조 1,670 억 원(10.5%) 순으로 예산의 경우에는 기금과 목적이 달라 사회복지와 인력운영비가 큰 것과 차이가 있다(표 9 참조).

표 9 기금의 수입과 지출(2013년말 기준)

수익합계		110,876	100%	지출합계		110,876	100%
• 예치금회수	71,603	64.6%		• 예치금	66,529	60.0%	
• 전입금	14,719	13.3%		• 비융자성사업비	15,337	13.8%	
• 융자금회수	10,229	9.2%		• 융자성사업비	13,091	11.8%	
• 예탁금원금회수	6,194	5.6%		• 차입금원리금상환	6,160	5.6%	
• 기타수입	4,533	4.1%		• 예탁금	5,439	4.9%	
• 이자수입	3,011	2.7%		• 예수금원리금상환	1,984	1.8%	
• 기타	587	0.5%		• 기타	2,337	2.1%	

※ 주 : 개별기금의 여유자금으로 운용하고 있는 통합관리기금을 제외한 규모임

### 3. 지방재정 발전방향

지방재정의 발전방향은 지난해 박근혜 정부 출범 후 다양한 논의과정 속에서 발굴한 각종 개혁과제에 녹아 있다. 발전방향은 크게 3가지로 자치단체 내의 자율적 관리체계의 강화, 재정위험에 선제적이고 통합적인 대처, 재정운용의 효율성과 투명성 제고이다. 이와 같은 개혁 과제는 대부분 지난해 11월에 국회에 제출된 지방재정법 개정안에 반영되어 있다.

#### 가. 자치단체 내의 자율적 관리체계 강화

지방재정은 중앙의 직접적인 통제보다는 자치단체 내에서 자율적인 통제시스템을 구축하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 재정운용에 대한 의회의 통제와 정보공개 확대가 필수적이다. 이에 따라 지방의회의 예산안 심의와 결산 승인 시 지방의원들이 필요한 첨부서류를 추가하여 재정운용에 대한 자율통제를 강화하도록 할 계획이다. 아울러 주민에게도 지역통합재정정보를 한눈에 쉽게 볼 수 있도록 해야한다. 그동안 재정정보가 지자체, 지방공기업, 출자출연기관, 지방교육청이 따로따로 나뉘어서 제공되다 보니 주민이나 지방의원 입장에서는 지방을 단위로 한 통합적인 정보를 쉽게 알기 어려운 실정이다. 이를 개선하기 위해 '지역단위통합재정통계'를 작성하여 공표하도록 할 계획이다.

한편 지방으로 이양된 사무에 대해서는 이양된 이상 국가가 간여해서는 안 됨에도 불구하고 국가의 간섭이 계속되는 사례가 발생하여 이를 금지하는 내용을 지방재정법 개정안에 반영하였다. 그리고 국가와 지방이 공동의 책임을 갖고 운영하는 국고보조사업에 대해서는 사업별 고유번호 체계를 도입하여 사업신청부터 집행과 반납의 모든 과정에서 국가-지방 간 통일적으로 관리되는 체계를 구축하는 한편, 다른 사업과 통폐합되거나 변경되더라도 이력이 지속적으로 관리되도록 할 계획이다. 이를 위해 국가재정운용 정보시스템인 'dBrain'과 지방재정운용 정보시스템인 e-호조 간의 연계체계를 확대·강화해 나갈 계획이다.

#### 나. 재정위험에 선제적·통합적인 대처

그동안 지방재정에 대한 위험은 현금주의 채무를 위주로 관리해 왔다. 이는 재정위기관리 제도의 중심지표가 예산대비 '채무' 비율인 것을 보면 잘 알 수 있다. 그런데 자치단체의 재정위험은 사실상 순수 재정영역에서만이 아니라 지방공기업 등 준(準)재정 영역까지 포함하여 종체적으로 오게 된다. 사실 지방공기업과 출연기관은 형식적으로는 독립된 형태이지만 실제는 지방자치단체가 전액 출자한 법인이기 때문에 종합적으로 대처할 필요가 있다. 특히 지방공기업의 사업에는 지자체가 보증을 하는 경우가 있고 보증을 하지 않더라도 부도가 나는 등의 문제가 발생하면 자치단체가 책임질 수밖에 없는 구조이다. 정부차원에서도 공공기관 부채에 대해 강력하게 대응하는 이유가 결국 국가재정의 위험요인으로 작용하고 있다고 판단하기 때문이다. 따라서 지방재정의 위험은 현 시점의 지급의무뿐만 아니라 이미 원인이 확정된 모든 것을 기준으로 해야 하고 관리범위도 지자체뿐만 아니라 지자체가 출자한 지방공기업, 출자출연기관까지 아울러서 대처해야 할 필요가 있다. 이에 복식부기에서 채택하고 있는 발생주의를 기준으로 한 '부채'를 기준으로 위험관리를 하고, 대상 범위도 지방공기업, 출자출연기관의 부채까지 포함한 '통합부채' 와 장래에 부채로 전환될 가능성이 있는 '우발부채' 까지 종합적으로 관리하도록 하였다.

또한 지방채 발행체계도 현재는 지방재정법 이외의 법에 따라서도 발행할 수 있도록 하였으나 앞으로는 발행 근거를 신설하지 못하도록 하였다. 그리고 지자체가 추진하는 대규모 사업에 대해서는 해당 지자체장이 해당 지자체의 재정에 미치는 영향을 평가하도록 하고, 중앙부처가 지방재정의 부담을 지우는 사업에 대해서도 지방재정에 미치는 영향을 평가하도록 하는 '지방재정영향평가제'를 도입할 계획이다. 중기지방재정계획도 재정위험 예방과 계획적 운용 기능을 강화하도록 투자심사, 지방채 사업은 원칙적으로 중기지방재정계획 반영사업으로 한정할 계획이다.

재정위기관리제도에서 올해 가장 큰 쟁점은 일명 '파산제도' 도입이라고 하겠다. 파산제도는 위에서 언급한 재정위기에 종합적으로 대처할 필요가 있다는 점과 일부 자치단체의 불건전한 재정운영에 대해 경종을 울리는 장치를 마련함으로써 궁극적으로는 재정서비스가 중단되거나 주민 필수 서비스가 차질을 빚는 상황을 예방하고자 하는 장치로서 도입하고자 하는 것이다. 일부에서는 지방자치의 본질을 훼손한다는 측면에서 반대하고 있지만, 이러한

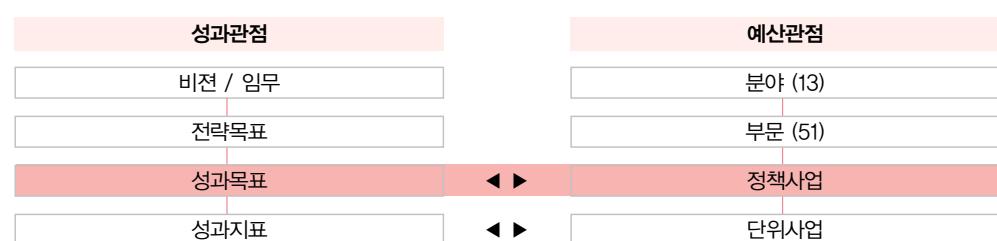
제도는 이미 미국, 일본 등 오랜 지방자치 전통을 갖고 있는 국가에서도 오래 전부터 운영하고 있는 것으로 그렇게 보기 어렵다. 이제 도입방안을 활발하게 논의중인 만큼 계속 구체화해 나가겠지만, 민간의 파산제도는 법인을 해산하지만 지자체를 그럴 수 없기 때문에 파산이라는 명칭을 쓰는 것은 적절하지 않아 다른 명칭을 검토 중에 있다.

#### 다. 지방재정운용의 효율성·투명성 제고

지방재정 지출의 효율성과 세입·세출 운용의 투명성을 제공하는 일은 오래 전부터 지속되어 온 과제로 이번 정부에서는 성과주의 예산제도 법제화, 투자사업 심사의 객관성 제고, 지방 민간보조사업의 투명성 강화, 그밖에 각종 행정경비의 형평성 확보를 집중적으로 추진할 계획이다.

첫째, 성과주의 예산제도는 자치단체별 성과계획을 기초로 예산을 편성하고 집행한 후 성과평가시스템을 통해 사업예산의 성과를 측정하고 관리하는 예산제도이다. 성과계획과 예산을 긴밀히 연계시키기 위해 자치단체별 전략목표를 기반으로 성과목표 달성을 위한 구체적인 연간계획 형태로 성과계획서를 작성하고 이것과 사업예산의 정책사업을 연계하여 예산을 편성하며, 집행 후 성과목표의 달성을 위한 성과측정지표를 마련하고 이를 토대로 성과보고서를 작성하여 다음다음년도 예산편성에 활용하는 절차를 거친다. 자치단체의 전략목표와 연계한 성과관리를 통해 조직 전체적인 업무관점에 운영하는데, 구체적으로 목적(임무, 전략목표, 성과목표)과 수단(정책·단위·세부사업)을 체계적으로 연결한다. 이를 그림으로 보면 (그림 5)와 같다.

그림 5 성과계획서와 사업예산서의 연계구조



그동안 정부와 지자체는 성과주의 예산제도 도입을 위해 2009년에 서울, 강원, 전북을 선도기관으로 운영한 후 2010년에는 2011년 예산안 편성 시 모든 광역단체에서 성과예산서 시범작성하였다. 이후 2011년에는 28개 시군구를 선도 지자체로 선정하여 시범적으로 성과예산서를 작성하였고 2012년에는 모든 지자체가 성과예산서를 시범작성하였다. 이를 토대로 2016회계연도부터는 완전히 정착될 수 있도록 법제화할 추진중에 있다. 성과계획뿐만 아니라 그 결과도 결산승인 시 함께 부속서류로 지방의회에 제출하도록 할 계획이다.

둘째로는 투자사업 심사의 객관성 제고인데, 이를 위해 대규모 투자사업에 대한 타당성조사는 그동안 해당 지자체가 임의적으로 선정하여 시행해 왔는데 앞으로는 안행부 지정기관으로 일원화할 계획이다. 사업을 시행할 지자체가 임의로 타당성조사를 의뢰하다 보니 객관적이고 공정하게 검토하는데 한계가 있을 수밖에 없어 일정한 전문성과 독립성을 갖춘 기관에서 검토하도록 할 계획이다.

셋째는 지방 민간보조사업 운영의 객관성·투명성, 사후관리 강화인데, 그동안 자치단체 보조금을 부정하게 수급하거나 집행할 경우 교부결정에 대한 취소 또는 반환명령의 근거가 불분명하여 이를 명문화하고 별도 규정도 신설할 계획이다. 그리고 보조금 지원내역, 성과평가 결과, 부정수급 현황 등을 주민에게 공개하도록 함으로써 투명성과 객관성을 제고해 나갈 계획이다. 한편 일부 자치단체에서 운영하고 있는 의정회 등 친목성격 단체에 대한 보조금의 예산편성을 금지하였다. 그동안 자치단체 '의정회 설치 및 육성지원조례' 등의 보조금 지급 규정은 지방재정법에 위배되므로 삭제 또는 개정토록 권고하였으나(2004년 6월, 2007년 8월, 2008년 1월), 일부(58개) 자치단체에서는 이를 이행하지 않고 지속적으로 운영하고 있다. 최근 서울시의회의 '서울특별시 시우회 등 육성 및 지원조례안' 의결에 대해 대법원은 보조금 지급 규정은 '지방재정법' 제17조를 위반한 위법한 조례라는 판결하였다(2012년 176, 2013년 5월 23일). 다만 이들 단체도 다른 민간단체와 마찬가지로 지방재정법 제17조 및 지방자치단체 보조금 관리조례 등에 따라 사업내용 및 금액 등을 특정하여 보조금 지원을 신청하여 적법한 절차에 따라 지원받는 것은 가능하다.

넷째는 각종 행정경비의 형평성 확보인데, 이는 주로 지난해 개정안을 마련하여 올해 적용되는 지방예산편성 기준을 통해 추진된다. 2005년에 참여정부의 지방분권정책으로 4개(지방의회비, 업무추진비, 사회단체보조금, 통리반장보상금)만 안전행정부 훈령으로 남기고 지방

에 전면 이양하였다. 그 결과 일부 자치단체에서 일·숙직비 등 각종 경비의 급격한 인상으로 자치단체 간 격차가 심화되고 다른 자치단체들에도 증가시키는 영향을 주는 등 불건전 지방재정운영 사례로 지적되고 있다. 이에 따라 전국적으로 통일이 필요한 일부경비에 대하여는 합리적인 기준을 마련하고, 일부 불합리한 경비는 폐지하기도 하였다. 일·숙직비 등 행정경비와 관련, 2004년부터 지방에 이양한 결과 전체적으로 증가하는 가운데 자치단체 간에 최대 3배(3만 원 : 9만 원) 차이가 나는 등의 문제가 발생하였다. 이에 따라 현실적 여건과 지방의 의견을 반영하여 5만 원을 기준액(한도액)으로 정했다.

상시출장 공무원에게 매월 월정액으로 지급하는 월액여비 제도는 자치단체 간에 사무의 종류, 사무량 등이 유사함에도 지급기준 10만 원에서 35만 원으로 차이가 많다. 반면 국가는 10만 2,000원에서 13만 8,000원으로 상대적으로 격차가 크지 않다. 이것도 같은 차원에서 국가기준의 상한액인 월 13만 8,000원 범위 내에서 지급할 수 있도록 하였다. 직원능력개발비는 2005년부터 국가 기준을 준용토록 변경하였으나 국가는 2005년도에 맞춤형복지제도를 신설하면서 그 내용에 포함돼 있어서 지급근거를 삭제하였다. 자치단체의 경우 현재 73개 자치단체에서 운영하고 있는데 제도운영의 통일성 차원에서 폐지하였다. 교육강사 수당도 10배 이상 차이가 나서 중앙공무원교육원 또는 지방행정연수원의 강사수당 지급기준을 준용해, 지리적 접근성 등 우수강사 확보에 어려움이 있을 경우 기준액의 20% 범위 내에서 추가로 지급할 수 있도록 하였다. 지방의원의 국외여비 산정과 관련, 의장·부의장(250만 원)과 의원(180만 원)간 국외여비 기준액 구분은 예산편성을 위한 기준액임에도 일부에서는 집행의 상한액으로 잘못 인식되어 차등 없이 의장단을 포함한 모든 의원에 대해 1인당 200만 원을 기준으로 편성하도록 했다.

#### 4. 맷음말

올해는 민선 6기가 출범하는 해로 자치단체별로 재정운영에서 해결해야 할 과제가 많을 것으로 보인다. 선거과정에서 공약을 통해 주민의 다양한 요구가 표출되겠지만 이를 충족시키기에는 재원이 매우 부족할 것이다. 매번 선거 때마다 겪는 일이지만 재원의 범위 내에서

사업이 추진될 수 있도록 조정이 필요하다. 중장기적인 재정건전성을 유지하는 것이 궁극적으로는 주민복리를 향상시키고 자치발전의 기반을 강화하는 길이다. 이를 위해 예산이나 세무부서 담당자들만이 아니라 지자체장과 각 사업부서의 공무원, 지방의원, 주민 공동의 노력이 필요하다. 지방재정의 건전성은 재정의 수입과 지출에 관계된 모든 이들의 노력의 결과이기 때문이다. ●

# 2014년 지방재정관리제도 운영방향



글\_최두선

(안전행정부 재정관리과 과장)

지방재정관리제도가 섬세하고 유기적으로 연  
결되어 있고, 재정집행 단계에 따라 적절한 수준으로 설  
계되어야 지방재정이라는 혈액이 효과적으로 기능할 수  
있다. 올해는 지방재정집행의 효율성과 투명성을 높이는  
지방회계제도, 지방자치단체의 살림살이 결과를 정확하  
게 보여주고 사업평가에 활용할 수 있는 지방결산제도,  
지방자치단체의 실정에 맞는 지방 계약제도 마련 등에  
중점을 두고 지방재정관리제도를 운영할 방침이다.

획'을 통해 우리 경제를 한 단계 도약시키기 위한 노력을 천명하였다. 국가 전체적 차원의 정  
책목표 달성을 위해서는 중앙정부의 노력과 함께 지방자치단체의 노력이 중요하다. 특히, 총  
국가 재원의 60% 이상을 지방자치단체가 집행하는 구조 하에서 효율적이고 투명한 지방재  
정의 집행과 관리는 그 중요성이 더욱 부각되고 있다.

2014년도 지방재정관리제도 운영방향은 크게 다섯 가지로 나뉜다. 첫째, 서민·중소기업의  
체감경기 회복이 가속화될 수 있도록 지방재정 균형집행을 지원하는 것이다. 둘째, 지방재정  
집행의 투명성과 효율성이 높아질 수 있도록 지방회계제도와 결산제도 개선을 추진할 것이  
다. 셋째, 개방·공유·소통·협력의 정부 3.0에 발맞추어 지방재정정보 공개를 양적 확대에  
서 질적 확대로, 산발적 공개에서 통합적 공개로 전환을 추진한다. 넷째, 공정한 계약질서가  
유지되고 지방자치단체 예산이 효율적으로 집행될 수 있도록 지방 계약제도를 개선하고, 동  
시에 사회적 약자 보호나 건설 안전사고 예방 등 정책적 배려가 필요한 부분도 지속 개선해  
나갈 예정이다. 마지막으로 공공부문 개혁의 일환으로 지방자치단체 출자·출연기관이 효율  
적으로 운영될 수 있도록 관리체계를 구축해 나갈 것이다.

## 1. 머리말

기관별로 다소 차이는 있으나 금년 세계경제는 전년보다 다소 높은 성장률을 기록  
할 것으로 전망되며, 국내경제는 세계경제 성장률을 상회할 것으로 관측되고 있다. 완만한  
회복세를 보이고 있는 국내경제는 미국 연준의 테이퍼링, 일본 아베노믹스의 향방 등 대외적  
변수와 지방선거 및 민선 6기 지방정부의 출범 등 대내적 변수로 인해 불확실성을 안고 있다.

정부는 '2014년 경제정책방향'을 통해 '경제활성화와 민생안정'을 목표로 내수활력 제고,  
일자리 창출과 민생 안정, 경제체질 개선을 정책방향으로 내걸었다. 또한 '경제혁신 3개년계

## 2. 2014년도 지방재정관리제도 운영방향

### 가. 지방재정 균형집행

#### 1) 균형집행 추진 필요성

재정 균형집행은 상·하반기에 균형 있는 재정집행을 통해 정부부문이 부족한 민간수요를  
보완하여 국가경제의 활력을 높이는 효과를 가져 올 수 있다. 우리나라는 2009년 세계적 경  
제위기 상황에서 공공부문 균형집행을 통해 다른 국가들에 비해 빠른 경제회복을 달성하고  
경기 활성화에 기여한 바 있다. 한국은행 분석에 의하면 2012년의 경우 재정 균형집행으로  
상반기 경제 성장률을 0.6%p 높이는 효과를 거둔 것으로 나타났다. 또한, 일자리 창출 등 경  
제적 파급 효과가 큰 사업에 대해 중점적으로 균형집행을 추진하여 서민생활 안정에도 기여

하고, 지방자치단체가 신속하게 자금을 집행함에 따라 지역 소재 기업의 자금난 해소에도 기여하는 것으로 평가 받고 있다.

그간 하반기에 관행적으로 예산 집행이 집중되면서 고질적인 예산 낭비 요인으로 지적받아 왔다. 상반기·하반기 균형집행이 정착됨에 따라 예산 집행의 계획성과 효율성이 높아지고, 불필요한 예산집행을 방지하는 등 재정건전성 확보에도 긍정적인 효과를 거두고 있다. 균형집행 시행 전인 2008년에는 상반기 재정집행률이 32.7%에 불과하였으나, 2012년에는 49.93%, 2013년에는 42.38%로 대폭 높아졌다.

계획적이고 선제적인 예산집행을 통해 이월액·불용액 규모를 최소화하는 등 예산관리의 효율성을 제고하고 있다. 균형집행 시행 전인 2008년에는 이월액·불용액이 40조 9,000억 원이었으나, 균형집행 시행 후인 2011년에는 29조 4,000억 원, 2012년에는 33조 5,000억 원으로 줄어들었다.

## 2) 2014년 지방재정 균형집행 추진방향

국가는 작년에 이어서 금년에도 상반기에 예산집행 목표를 55%(161조 8,000억 원)로 설정하고 있다. 안전행정부에서도 국가정책과 보조를 맞추어 경제활성화 및 서민생활 안정을 도모하기 위해 지방자치단체와 협조 하에 지방재정 균형집행을 적극 추진할 계획이다.

2014년 지방재정 균형집행의 목표는 상반기 재정 균형집행으로 경기변동을 보완하고 경제활력 제고와 서민생활 안정을 도모하는 것이다. 이를 위해 일자리 창출, 서민생활안정, SOC 사업 등 경제적 파급효과가 큰 사업을 중점 추진대상으로 관리할 예정이다. 또한, 연말에 예산이 집중 집행되어 낭비나 비효율이 발생하는 것을 방지하는 등 예산집행 효율성을 높이는 방향으로 추진할 계획이다.

균형집행대상 사업비 148조 원의 53.3% 수준인 79조 원(잠정목표치)을 상반기에 집행하는 것을 목표로 추진하되, 목표액 내에서 사업별·항목별 목표율은 지방자치단체가 자율적으로 설정할 수 있도록 하였다. 지방자치단체별로 2월말까지 명시이월·계속비·사

고이월 사업비가 확정되면 이에 따라 3월 중에 목표액이 최종 확정될 예정이다.

지방재정 균형집행의 원활한 추진을 위해 중앙정부 차원의 지원을 강화할 예정이다. 2009년 균형집행 추진 이후 각종 예산집행제도와 절차를 간소화하였다. 신속한 발주가 필요한 사업은 긴급입찰(7~40일 → 5일)을 할 수 있도록 하였으며, 적격심사 기간을 최대한 단축하여 신속한 낙찰자 선정과 계약이 이루어지도록 하였다. 또한 소규모 사업 중 신속한 계약체결이 필요한 경우에는 수의계약제도를 활용할 수 있도록 제도를 개선하였다. 금년에도 균형집행 추진과정에 제도적 또는 절차적 어려움이 있는 부분은 지속적으로 개선·보완할 계획이다. 또한 균형집행 목표액 달성을 위해서는 중앙부처에서 신속한 자금교부가 중요하므로 국고보조사업 및 지방교부세 배정이 조기에 이루어지도록 관계부서 등과 협조를 강화할 계획이다.

지방재정 균형집행의 추진체계 및 점검 평가를 위해서 우선 안전행정부에 지방재정세제 실장을 단장으로 하는 균형집행추진단을 구성하여 집행진도를 관리하고, 집행 과정의 문제점에 대해서 제도개선, 실적평가 및 재정인센티브 부여 등을 추진하고 있다. 지방자치단체에서도 시·도는 기획관리실장을, 시·군·구는 부단체장을 단장으로 하는 균형집행추진단을 구성·운영하게 된다.

균형집행 실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정인센티브를 강화할 계획이다. 이를 위해 실적평가 지표의 공정성과 객관성 확보를 위해 매년 지방자치단체 합동평가위원회, 정부 업무평가위원회를 통해 평가지표를 검증받고 있다. 평가는 3월말 실적 기준으로 4월에 평가하고, 6월말 실적 기준으로 7월에 평가하여 진도율 우수단체와 목표율 달성을 지방자치단체에는 재정인센티브를 부여할 계획이다. 지방자치단체·지방공기업 등 우수기관과 유공자에 대하여도 포상을 추진할 계획이다. 금년에는 균형집행 취지에 부합하도록 균형집행실적 배점을 작년보다 축소하고, 민간실집행률 배점을 확대하고, 한편 균형집행실적 월별 가중치도 부여하는 방안을 검토할 계획이다.

집행실적이 부진한 지방자치단체에 대하여는 안전행정부 주관 또는 관계부처 합동으로 지방자치단체별 집행상황을 수시로 점검하고 사업 현장을 방문하여 애로요인을 발굴·해소할 계획이다.

## 나. 지방회계제도 및 결산제도 개선

## 1) 지방회계제도 개선

안전행정부는 지방재정법령 등 관계법령을 근거로 지방자치단체 업무추진비 집행규칙(부령)과 세출예산 집행기준(예규), 재무회계규칙을 마련하여 지방자치단체가 세출예산을 집행하면서 건전성과 효율성을 확보할 수 있도록 지원 중에 있다. 금년에는 업무추진비 집행 등에서 지방자치단체 현실에 맞지 않는 미비점을 보완할 계획이며, 지방재정법 등 개정 내용에 맞추어 관련 제도 개선을 추진할 예정이다.

지방자치단체 업무추진비 집행에 관한 규칙은 지방재정법 시행령 제144조에 의거 안전행정부 부령으로 제정하여 2008년부터 운영해 오고 있다. 세출예산 집행기준은 2006년에 안전행정부 예규로 제정된 후 지방자치단체 예산집행의 지침서이자 기준이 되어왔다. 그간 행정환경과 행정수요의 변화에 따라 세출예산집행의 건전성과 효율성 확보를 위해 수차례 개정을 추진하여 왔다.

금년에는 지방자치단체와 지방의회의 업무추진비 집행기준을 현실에 맞게 보완하되 집행대상과 기준을 엄격히 규정할 계획이다. 지방의회의원 업무추진비 집행기준을 좀더 구체화할 예정이며, 현재 기초자치단체 위주로 규정되어 있는 내용도 광역자치단체의 특성과 수요를 반영할 계획이다. 세출예산 집행기준의 경우에도 지방자치단체에서 회계운용에 있어 개정이 필요한 부분을 반영하여 재정운용의 자율성과 책임성이 조화되도록 할 계획이다.

출납폐쇄기한 개선, 도급경비 폐지, 통합지출관 운용, 경리관에서 재무관으로 용어 변경 등의 제도개선을 담은 지방재정법 개정안이 국회 심의중에 있다. 국회에서 법률이 통과되는 대로 지방재정법 시행령, 지방자치단체 재무회계규칙 등을 적시에 개정하여 지방자치단체에서 업무추진에 차오가 없도록 할 것이다. 특히 재무회계규칙의 경우 지방재정 관리시스템 운용으로 인한 제도 개선이 필요한 부분을 보완하고, 과오납금양도신청서 확인 구비서류 변경사항 반영 등 관련 법령 개정으로 재무회계규칙 개정이 수반되는 부분들을 보완할 계획이다.

## 2) 지방자치단체 원가회계제도 전면시행

2007 회계연도 결산부터 지방자치단체에 재무회계제도가 도입되었으나 단순히 수익, 비용과 운영차액만을 나타내는 재정운영보고서를 작성하는데 머물러 왔다. 사업별 원가를 보여 주지 못함에 따라 자원의 효율적인 사용, 성과관리 중심의 재정운영 등에 한계가 있는 것이 사실이다.

안전행정부에서는 지방자치단체의 사업별 원가 산출 등을 위해 2010년 12월 원가계산준칙을 제정하였다. 2011년에는 11개 지방자치단체에 원가회계제도를 시범운영하였으며, 2012년에는 시범운영을 244개 지방자치단체로 확대하였고, 2013년에는 원가회계제도를 전면 실시하였다. 이에 따라 원가회계를 반영한 재정운영보고서를 산출하여 지방의회에 제출하고 지방자치단체 홈페이지를 통하여 주민에게 공개된다.

원가회계제도는 사업 등의 수행과정에서 발생하는 원가를 집계하고 배부하여 지방자치단체별로 원가를 반영한 재정운영보고서를 작성도록 하고 있다. 작성과정은 우선 원가대상을 설정하고 그 원가대상의 직접원가에 간접원가를 합산하여 사업총원가를 산출한다. 다음으로 사업별 원가를 예산수립, 사업관리 등에 활용하기 위하여 해당 사업을 추진하면서 발생하는 사업수익<sup>①</sup>을 총원가에서 차감하여 사업순원가를 산출한다.

다음으로 행정형 회계실체의 경상적 활동(사업추진, 행정조직운영)에 사용된 원가정보와 사업형 회계실체의 서비스 제공 및 조직 운영 등에 사용된 원가, 기타경비의 회수 정도를 나타내는 재정운영순원가를 산출한다. 재정운영순원가는 사업순원가에 관리운영비<sup>②</sup>와 비배분비용<sup>③</sup>을 더하고 비배분수익<sup>④</sup>을 빼서 계산하는데, 이는 지방자치단체가 당해 회계연도 동안의 일반수익<sup>⑤</sup>으로 충당해야 하는 금액을 나타낸다.

① 사업수익 : 사업과정에서 직접 발생한 서비스 요금수익(사용료수익, 재산임대료수익 등)과 국가 등으로부터 사업 관련 받은 보조금 등

② 관리운영비 : 조직의 일반적이고 기본적인 기능을 수행하는데 필요한 인건비, 기본 경비 등 운영경비

③ 비배분비용 : 사업 등과 직접 관련이 없거나 임시 우발적으로 발생되어 사업 등에 배부하는 것이 적절하지 않는 비용(이자비용 등)

④ 비배분수익 : 사업 등과 직접 관련이 없거나 사업수익으로 보는 것이 적절하지 않은 수익(이자수익, 자산처분이익 등)

⑤ 일반수익 : 사업수익이나 비배분수익에 속하지 아니하는 비교환 거래 수익(지방세수익, 과태료수익 등)

이 재정운영 순원가에서 사업수익이나 비배분수익에 속하지 아니하는 일반수익을 차감하면 지방자치단체의 원가를 충당하고 남은 재정운영결과가 산출된다. 재정운영결과는 유입된 자원에서 사용·소모된 자원의 차이 즉, 자원의 사용결과를 의미한다. 사업별 원가를 공개함으로써 각 지방자치단체에서 비용감축, 수익증대 등의 노력을 기울일 것이며, 궁극적으로 성과 있는 재정운영, 예산절감 등의 효과가 있을 것으로 기대된다. (표 1)은 원가회계 도입전 후 재정운영보고서를 비교한 표이다.

표 1 원가회계 도입전후 재정운영보고서 비교

구 분	회계별	구 분	총원가	사업수익	순원가
I. 비 용		I. 사업순원가			
II. 수 익		II. 관리운영비			
III. 운영차액(II-I)	→ (도입 전)	III. 비배분비용			
		IV. 비배분수익			
		V. 재정운영순원가(I+II+III-IV)			
		VI. 일반수익			
		VII. 재정운영결과(V-VI)			
		(도입 후)			

### 3) 통합결산체계 구축

2007년 재무회계제도 도입 이후 현재까지 이원적인 결산보고체계를 유지하였으나 이를 통합하여 일원화할 계획이다. 채권, 채무, 공유재산 및 물품보고서는 예산회계(현금주의)와 재무회계(발생주의) 간 인식방식에 따라 작성범위가 상이하나, 내용 상 재무제표와 중복되므로 재무제표에 통합하되 차이점을 별도의 첨부서류로 설명도록 개선할 계획이다(표 2 참조).

표 2 결산보고체계 개편내용

현 행	개 편
① 세입세출결산서(지방재정법 §51)	① 결산개요
② 기금결산보고서(기금관리기본법 §8)	② 세입세출결산서(기금, 성인지결산서 포함)
③ 채권현재액보고서(지방재정법시행령 §59)	③ 재무제표
④ 채무현재액보고서(지방재정법시행령 §59)	– 재정상태보고서
⑤ 공유재산현재액보고서(공유재산법 §47)	– 재정운영보고서
⑥ 물품현재액보고서(공유재산법 §62)	– 순자산변동보고서
⑦ 재무보고서(지방재정법 §53)	– 재정수지보고서
	④ 부속서류

이를 위해서 2013년 11월에 지방재정법 개정안을 국회에 제출하였으며, 아울러 지방자치법시행령을 개정하여 현재 결산검사 대상에서 제외되어 있는 재무보고서를 결산검사 대상에 포함시키는 등 전년도 결산검사 결과를 다음연도 예산편성 시 효과적으로 활용할 수 있도록 개선할 계획이다. 또한 결산검사위원들의 역량 강화 차원에서 '지방자치단체 결산검사 매뉴얼'을 작성하여 각 지방자치단체에 배부·활용하고 실효성 있는 결산검사를 위해 광역자치단체 주관으로 광역 및 기초자치단체 결산검사위원에 대한 전문성 교육을 실시하도록 유도할 계획이다.

### 4) 지방재정통계 개편

현재의 재정상태를 정확하게 파악하고 미래의 재정위험을 예측하고 대비하는 것은 재정운용의 지속가능성을 확보하는 데 있어 중요한 요소이다. 이를 위해서는 선진화된 재정관리체계가 필요하며, 재정운용 분석의 기초자료가 되는 재정통계 역시 국제적 기준에 부합해야 한다.

그간 우리나라의 재정통계는 '정부'의 범위가 국제기준과 상이했고, 정부와 한국은행 간 통계에도 차이가 있었다. 이에 따라 정부는 2008년 11월부터 민관 합동으로 기본적인 통계기준에 국제기준을 적용하고, 국내의 재정통계 기준을 일치시키는 작업을 진행해 왔다. 그 결과 재정통계의 적용기준이 되는 일반정부의 포괄범위를 결정하는데 기본적으로 원가보상을 적용해서 시장성 여부를 판단하되, 질적인 기준도 병행해서 적용키로 했다. 정부와 독립적으로 경제적인 의사결정과 자금운용이 가능한 공공기관 등의 경우 최근 3년간 평균 원가보상률<sup>6)</sup>이 50% 이하이면 일반정부로 분류되며, 원가보상률과 상관없이 사회보장기구, 구조조정기구, 정부가 유일한 고객이거나 R&D를 수행하는 공공기관은 일반정부로 분류된다. 현재 2,342개의 지방기금은 그간 채무에서는 제외되고 재정수지에는 포함되었는데, 개편에 따라 모두 포함되게 된다. 또한 131개 지방 공기업(지방공사 51개, 지방공단 80개)은 그간 모두 제외되었는데, 원가보상률과 질적 요소를 적용·검토하여 원가보상률이 50% 이하인 지방공

6) 원가보상률 : 생산원가 대비 판매액 비율로 2005년 기준 OECD 조사 결과 21개 회원국 중 17개 국가에서 활용하고 있는 시장성 판단기준

사와 정부가 유일한 고객인 지방공단은 일반정부 부문에 포함된다. 아울러 기타 지방자치단체와 관계된 기관은 일원화된 관리체계를 마련한 후 통계기준 적용을 추진할 계획이다. 2011년 회계연도 결산부터 최신 국제기준을 적용한 재정통계로 개편됨에 따라 객관적인 기준에 따라 국제적 비교가 가능해지고, 재정상태의 파악이 가능하게 될 것으로 기대된다. 또한 객관적이고 정교한 통계기반에 근거하여 보다 체계적이고 과학적인 지방재정 운용이 가능해질 전망이다.

## 다. 지방재정정보 공개 확대

### 1) 지방재정공시제도 개선

지방재정공시는 지방자치단체가 재정운영결과 및 재정운용에 대한 주민의 관심사항 등을 매년 홈페이지 등을 통해 주민에게 공개하는 행위를 의미한다. 지방자치단체 재정운용상황에 대해 주민의 이해를 돋고 재정적 책임성과 투명성을 확보하기 위하여 2006년부터 도입하였다.

그간 지방재정공시가 지방자치단체별로 홈페이지 등을 통해 공개되었기 때문에 다른 지방자치단체와 비교하기 어렵다는 문제점이 제기되었다. 이에 따라 안전행정부는 2010년부터 인구와 재정여건이 유사한 다른 지방자치단체와 서로 비교할 수 있도록 지방자치단체별 주요 재정공시결과를 종합하여 지방재정포털인 재정고 홈페이지([lofin.mopas.go.kr](http://lofin.mopas.go.kr))를 통해 통합공시를 하고 있다.

통합공시항목은 인건비·행사축제경비·민간단체보조금·의회경비·업무추진비 등 주요 관심항목 지출현황과 예산대비채무비율·자체세입비율·통합재정수지 등 재정건전성 관련 주요현황 등 총 8개 지표를 대상으로 하고 있다. 통합공시를 실시함에 따라 지방자치단체 재정운영 상황에 관심이 있는 주민은 누구나 안전행정부 재정고 홈페이지를 통해 더욱 의미있는 재정정보를 쉽게 볼 수 있게 되었다. 예컨대 A시의 주민이라면 A시가 행사축제경비나 업무추진비 등을 전국 73개 시와 비교할 때 어느 정도 수준으로 지출하고 있는지, 그리고 A시와 인구·재정여건이 유사한 다른 지방자치단체와 비교할 때는 어느 정도 수준인지 를 쉽게 알 수 있다.

2013년에는 기존 공시항목을 대폭 확대하고(2012년 25개 → 2013년 40개) 통합공시 항목(2012년 9개 → 2013년 17개) 및 범위(비율 → 세부정보 포함)도 확대하였다. 나아가 지방재정 통합공개시스템(가칭) 구축을 추진하여 지방재정통계 뿐만 아니라 지방공기업 및 출자·출연기관의 경영정보, 지방통합재정통계, 부채 현황 등의 재정정보를 확대 공개할 계획이다.

지방재정통합공개시스템 구축 및 공개 확대를 통하여 주민이 지방자치단체의 재정운영상황을 쉽고 정확하게 알 수 있도록 함으로써 재정운영에 대한 투명성과 책임성이 높아지고, 주민참여예산제도의 활성화에도 기여할 것으로 기대된다.

### 2) 지방자치단체 행사·축제 원가정보 공개

2013년에는 원가회계제도의 본격시행과 더불어 제도의 정착을 촉진하기 위하여, 주민의 관심이 많은 지방자치단체의 행사·축제에 대해서는 공개대상 사업범위와 대상정보를 정하여 지방자치단체별로 주민에 공시토록 하고, 안전행정부에서는 지역별 자료를 통합공시하였다.

그간 지방자치단체의 행사·축제가 비슷하고 예산낭비의 소지가 많다는 지적을 받았으나, 이에 소요되는 비용과 수익이 얼마나 발생했는지 쉽게 파악할 수 없어서 행사·축제에 대한 원가정보자료를 자세히 공개할 필요성이 제기되었기 때문이다. 안전행정부에서는 원가회계 전문가, 지방자치단체 원가회계담당자 등이 참여하는 '사업별 원가회계정보 공개 TF'를 구성(2013년 5~7월)하여 원가정보 공개의 범위와 내용, 공개방법 등을 마련하였다.

안정적 제도 시행을 위하여 2013년에는 예산집행액을 기준으로 시·도는 1억 원, 시·군·구는 5,000만 원 이상의 행사·축제를 대상으로 하고, 2014년부터 대상범위를 확대하여 시·도는 5,000만 원, 시·군·구는 1,000만 원 이상의 행사·축제를 대상으로 공개키로 하였다. 또한 공개항목도 2013년은 행사·축제 참여자 인건비, 행사운영비(참가자보상비, 대외홍보비, 시설장비비, 행사직접비), 감가상각비, 기타 등 7개 항목이지만, 2014년부터는 행사·축제에 소요되는 비용을 좀더 세분화해 총 17개 항목<sup>7)</sup>의 원가회계정보를 공개할 계획이다.

특히, 지역 주민들이 이해하기 쉽도록 행사·축제를 목적·내용별로 ① 사회적 약자배려,

② 지역특산물·전통시장 활성화, ③ 주민화합과 건강한 지역사회, ④ 전통문화 계승·보존·홍보, ⑤ 국제 우호 친선 협력, ⑥ 기타 행사·축제 등 6가지로 분류·유형화하였다.

또한, 국민들이 지방자치단체의 행사·축제에 대해 쉽게 접근하여 파악할 수 있도록 각 지방자치단체에서 공개한 행사·축제를 종합·분석하여 공개하도록 설계하였고, 지방자치단체별로 금액 규모(시·도 5억 원 이상, 시·군·구 3억 원 이상)가 크고 국민들에게 익숙한 행사·축제에 대하여 통합공시(2013년 10월)도록 하였다.

지방자치단체 행사·축제의 원가회계정보 공개는 궁극적으로 경쟁력 있는 행사·축제를 개최하여 행사·축제의 지역경제활성화, 고용창출 등 순기능을 최대한 살리고 불요불급한 행사·축제를 줄여 예산을 절감함에 있는 만큼, 지역경제 살리기와 지방재정 건전화에 도움이 될 수 있도록 제도를 보완, 시행해나갈 계획이다.

## 라. 지방계약제도 개선

### 1) 사회적 약자 보호

계약제도는 원칙적으로 공정한 경쟁을 원칙으로 하고 있다. 다만, 사회적 약자 보호라는 가치 구현을 위해 공정한 계약제도의 틀을 훼손하지 않는 범위에서 상대적으로 열악한 위치에 놓여있는 지역중소업체나 하도급자 등에 대한 지원방안을 마련해 나갈 계획이다.

창업 초기기업 및 혁신형 중소기업의 입찰참여기회를 확대를 위하여 신인도 등의 평가기준을 완화하고, 하도급자 보호를 위해 주계약자 공동도급제의 확대실시<sup>8)</sup>와 여성기업·장애인기업에 대한 수의계약을 확대할 계획이다.

### 2) 지방계약제도 선진화

지난 2009년 '지방계약제도 선진화방안'을 마련하여, 최적가치 낙찰제 도입, 주계약자 공동도급의 활성화 등으로 지방계약의 초석을 다졌다. 선진화 작업의 마무리 단계에 접어든 만큼 제도적 성과가 현장에 뿌리내릴 수 있도록 선진화과제의 추진을 가속화할 계획이다.

우선, 지방자치단체의 계약업무와 관련된 각종 비리와 사고를 예방하고 계약의 투명성을 확보하기 위해 올해 2월부터 입찰과 계약체결현황, 하도급 계약체결현황, 설계변경 사항, 검사·감독현황, 대금지급 등 계약 전체 과정의 정보를 지방자치단체 홈페이지를 통해 본격적으로 공개하도록 하였다. 일반 국민들이 손쉽게 지방자치단체의 계약정보를 열람함으로써 계약 업무의 투명성이 높아질 것으로 기대한다.

경미한 위반사유로 제재 받은 경우에 입찰 참가자격 제한은 과정규제라는 논란 등 부작용 보완을 위해 과정금 부과제도를 신설한 바 부정당업자 제재의 취지를 저해하지 않는 범위 내에서 제도를 운영할 계획이다. 이 밖에도 사업수행능력평가(PQ) 대상 기술용역 적격심사제도 및 특허·신기술제도의 합리화 방안을 마련할 계획이다.

### 3) 안전사고 예방

최근 건설현장에서 안전사고가 빈번함에 따라 사고발생 업체에 대한 입찰참가 제한 등을 통해 안전관리를 강화할 필요가 있다. 따라서 안전보건 조치 소홀에 책임이 있는 업체에 대한 입찰 참가자격 제한을 확대할 계획이다. 아울러 재해복구를 신속하게 처리하기 위한 제도를 마련하고, 부실시공 예방을 위한 감독기능을 강화하는 등 안전사고 예방을 위한 계약제도 개선을 추진할 계획이다.

### 4) 자치단체 예산 절감

7) 17개 항목 : 인건비, 행사직접비(인쇄비, 소모품비, 제세공과금, 보험료, 출장비, 연구개발비, 업무추진비, 연료비, 기타행사운영비), 대외홍보비(홍보 및 광고비), 시설장비비(행사관련시설비, 임차료), 참가자보상비(외빈초청여비, 행사실비보상비), 감가상각비, 기타

8) 주계약자 공동도급제는 종합건설업체와 전문건설업체가 기존의 원·하도급 관계가 아닌 공동계약상대자로 입찰에 참여하는 제도

그간 계약제도의 공정성과 투명성 확보를 통해 지방자치단체의 예산을 상당부분 절감하

는 등의 성과를 거두어 왔다. 특히 지난 2008년부터 시행해 온 계약심사제도<sup>9)</sup>의 경우 그간 제도 및 조직 내실화를 지속적으로 추진한 결과 매년 1조 원 가량의 예산을 절감하여 신규 사업에 활용하는 성과를 거두었다. 향후 계약심사 실적을 지방재정관리시스템(e-호조시스템)을 통해 체계적으로 관리하도록 운영할 계획이다.

## 마. 출자출연기관 체계적 관리

출자출연기관의 체계적 관리에 대해서는 '지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률'을 중심으로 살펴본다.

### 1) 법률 제정 배경 및 경과

지방자치단체 출자·출연기관은 지역사회의 경제진흥, 문화체육, 복지 등 행정수요를 전문적이고 효율적으로 수행하기 위해 설립·운영중인 기관이다. 2013년 12월 기준으로 약 505 개로 집계(지방공기업법 상 제3섹터 32개 포함)되고 있다.

국가 공공기관은 '공공기관의 운영에 관한 법률'에서 관리중이며, 지방공기업은 '지방공기업법'에서 관리중이나, 개별 법령이나 조례에 근거하여 설립된 지방자치단체 출자·출연기관은 공통적·체계적으로 적용할 규범이 없어 관리의 사각지대에 있었다. 국민권익위원회에서도 2012년 6월 실태조사를 거쳐 '자치단체 출자·출연기관 투명성 제고 방안'을 마련하고, 행정안전부와 지방자치단체, 출자·출연기관에 권고한 바가 있다.

안전행정부는 그간 연구용역 등을 통해서 지방자치단체 출자·출연기관의 체계적 관리방안을 모색하였고, '자치단체 출자·출연기관의 체계적 관리'가 박근혜 정부 국정과제로 채택되었다. 이에 따라 지방자치단체 출자·출연기관에 관한 기본법을 만들기로 방향을 정하고, 전문가, 지방자치단체, 출자·출연기관으로부터 폭넓은 의견수렴을 거쳐 '지방자치단체 출

자·출연기관의 운영에 관한 법률' (안)을 마련하였다. 2013년 11월에 법률안을 국회에 제출하였고, 2014년 2월 임시국회에서 법률이 본회의를 통과하여, 9월에 시행을 앞두고 있다.

### 2) 법률 주요내용

#### • 적용범위

동 법률은 지방자치단체가 설립하고 안전행정부장관이 지정·고시하는 출자·출연기관에 대해 적용한다. 지방공기업과 출자·출연기관은 기능, 채산성 여부 등에서 차이가 큰 점을 고려하여 별도의 법률체계를 적용키로 하였다. 다만 '지방공기업법'으로 관리중이던 제3섹터는 동 법률의 적용대상으로 변경된다(표 3 참조).

표 3 지방공기업, 출자·출연기관 설립요건 등 비교

구 분	법적근거	출자비율	성격(기능 예시)	향후관리
직영기업	지방공기업법	100%	지자체(상하수도 등)	지방공기업법
지방공사		50~100%	법인(지하철, 도시개발 등)	
지방공단		100%	법인(시설 위탁관리 등)	
제3섹터		50% 미만	주식회사, 재단법인(컨벤션센터 등)	
출자·출연기관	개별법률(또는 조례)	제한없음	주식회사, 재단법인(장학재단 등)	지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률

#### • 설립절차

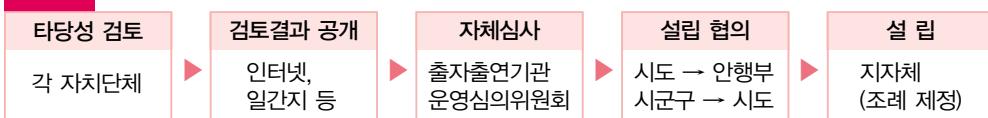
1999년 출자·출연기관에 대한 설립 승인권을 지방자치단체로 이양한 이후, 최근 11년 간 연 평균 29개 정도의 기관이 증가하는 추세<sup>10)</sup>를 보이고 있다. 이에 따라 동 법률에서는 기관 남설로 인한 경영부실, 지방재정부담을 방지하기 위해 설립 과정에서 전문가, 지역주민, 지방의회, 상급기관의 의견을 충분히 듣도록 하는 절차를 마련하였다. 우선 지방자치단체 주관으로 설립에 대한 타당성을 검토하고, 그 결과를 주민에게 공개해야 한다. 다음으로 출자·출연기관운영심위원회 심의를 거친 후 설립 목적, 출자·출연의 근거와 방법 등을 담은 조례를

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

10) 1998년 117개 → 2002년 186개 → 2006년 294개 → 2010년 442개 → 2013년 505개 : 최근 11년 간(2002~2013년) 연평균 29개 증가

마련하여야 한다. 동 조례를 입법예고하기 이전에 시·군·구는 시·도와 시·도는 안전행정부와 사전 협의를 해야 한다(그림 1).

**그림 1 출자·출연기관 설립 절차**



**• 기관운영의 투명성 제고**

출자·출연기관의 활동에 대한 지역주민의 신뢰보호 등을 위해 임원의 경우 공무원에 준하는 결격 사유<sup>11)</sup>를 적용토록 하였다. 이와 함께 임직원에 대한 공개경쟁채용 원칙이 규정됨에 따라 부적절한 채용문제를 예방할 수 있을 것으로 기대된다. 계약의 경우도 경쟁계약, 부정당업체에 대한 입찰자격 제한 등 공정한 계약질서가 유지될 수 있도록 하였다. 출자·출연기관의 내부통제 강화를 위해 감사를 의무적으로 설치토록 하였다. 민법 상 '감사'는 법인의 재산상황을 감사하고 이사의 업무집행 상황을 감사하는 역할을 하나 의무적인 설치기관은 아니다. 이제까지 유사한 기능과 역할을 하는 출자·출연기관이라 하더라도 감사의 설치 여부는 기관의 선택에 따라 결정되었으나, 앞으로는 모든 출자·출연기관에 감사를 두어야 한다.

**• 지방자치단체의 감독권한 명확화**

출자·출연기관은 주민복리에 영향을 미치는 역할을 하고, 지방자치단체의 재정이 투입되지만, 이에 대한 지방자치단체장의 지도·감독 근거가 법적으로 불분명하였다. 동 법률에서는 정관 변경의 협의권, 인사 등 주요 규정의 제·개정에 대한 협의권, 예산안에 대한 보고 및 시정 명령권, 소관 업무에 대한 지도·감독권, 회계 등 검사권 및 보고 청취권 등을 명확하게 규정하였다. 이에 따라 지방자치단체가 중심이 되는 합리적인 출자·출연기관 관리체계가 마련될 것으로 기대된다.

**• 경영평가 및 경영공시 의무화**

출자·출연기관의 장은 매년 지방자치단체장과 성과계약을 체결하고 성과달성을 정도를 보

11) 피성년후견인 또는 피한정후견인, 파산선고를 받고 복권되지 아니한 사람, 횡령과 배임의 죄를 범한 사람으로서 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람 등

수에 반영하도록 하여 성과 중심의 경영체계를 구축하도록 하였다. 또한 지방자치단체장은 매년 기관의 경영실적을 평가하고, 경영실적이 극히 미흡한 경우에는 경영진단을 거쳐 임원 보수 삭감, 사업 구조조정 등 경영효율화 조치를 비롯하여 기관해산을 요구할 수 있도록 하였다. 출자·출연기관은 홈페이지에 경영실적 및 경영실적평가 결과, 인력·예산 운영상황, 외부기관으로부터의 감사결과 및 조치사항 등 경영에 관한 주요사항을 의무적으로 공개하도록 하였다. 안전행정부에서는 지방자치단체 출자·출연기관의 경영 현황과 경영평가 결과를 통합적으로 공시하여 주민들이 당해 지방자치단체 출자·출연기관의 경영상황을 다른 기관과 비교하여 판단할 수 있도록 할 예정이다.

**• 출자·출연기관의 특수성 고려**

동 법률은 출자·출연기관의 관리에 대해 일반법적인 지위를 갖는다. 다만 다른 법률에서 특별한 규정이 있는 경우 그에 따를 수 있도록 하여, 기관별 특수성을 반영하여 관리할 수 있도록 하였다. 예를 들어 '지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률'에 지방의료원을 폐업할 경우 미리 보건복지부장관과 협의토록 규정하고 있으므로, 지방의료원의 폐업 또는 해산은 동 법률이 아니라 '지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률'을 따르게 되는 것이다. 지방자치단체의 지분이 50% 미만이고 사실상 지배력이 없는 출자기관은 상법 상의 회사라고 볼 수 있으므로 자유로운 경영활동을 보장할 필요가 있다. 이에 따라 임원의 해임, 직원의 공개채용 등 경영활동에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 일부 규정은 의무적 적용을 배제하였다. 지방자치단체장의 경영실적 평가도 지방자치단체의 지분이 25% 미만이고 사실상 지배력이 없는 출자·출연기관은 경영실적평가를 제외할 수 있도록 하였다. 또한 다른 법률에 따라 경영실적 평가를 받는 기관은 중복평가 방지를 위해 그 법에 따른 평가결과를 활용할 수 있게 된다.

**3) 향후 추진계획**

안전행정부는 9월로 예정(법률 공포 후 6개월 이후)된 법률 시행에 맞추어, 시행령 등 하위 법령을 마련할 예정이다. 경영실적평가의 세부 방법과 절차, 경영실적평가에 대한 통합 공시, 출자금 등의 교부·관리 등 19개 위임사항과 기타 법률 시행에 필요한 사항을 담게 된다.

또한 효율적이고 통일적인 경영실적 평가가 이루어질 수 있도록 경영실적 평가 표준모델

을 마련하여 지방자치단체에 보급할 예정이다. 지방자치단체는 표준모델을 토대로 개별 행정여건, 기관별 특성을 고려하여 경영실적 평가를 실시할 수 있게 되어 평가지표 개발 등에 따른 부담을 덜 수 있게 될 것으로 기대된다.

법률 제정에 따라 지방자치단체 출자·출연기관 관리의 기본체계가 마련되었으므로, 출자·출연기관 관리 및 지도·감독의 주체인 지방자치단체의 역할이 무엇보다 중요하다. 개별 기관 설립 조례, 경영평가 등 출자·출연기관 관리·운영에 관한 기본 조례 제·개정 작업을 차질없이 진행해야 한다. 또한 경영실적평가 및 경영진단, 심의위원회 운영, 정관 협의, 인사 등 주요 규정 협의, 예산안 검토, 회계검사 등이 내실있게 이루어질 수 있도록 전담인력 확보 등 업무수행체계 구축도 필요하다.

공공기관은 사실상 행정조직에 준하는 책임성과 투명성이 요구된다. 행정조직에 적용되는 엄격한 규율을 피하기 위한 편법적인 수단으로 공공기관이 운영되어서는 아니 된다. 안전행정부는 지방자치단체 출자·출연기관이 투명하고 효율적으로 운영될 수 있도록 제도적으로 뒷받침을 하고, 지방자치단체가 새로운 업무를 수행해 나가는 데 어려움이 없도록 적극 지원할 예정이다. 지방자치단체의 출자·출연기관이 ‘지방자치단체의 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률’ 제정을 계기로 효율적이고 투명한 경영을 통해 주민복리 증진에 이바지하는 지역사회의 베품목으로 거듭나기를 기대한다.

### 3. 맷음말

지방재정관리제도는 크게 지방회계제도, 지방결산제도, 지방계약제도로 나눌 수 있다. 사람의 몸으로 비유할 때, 지방세입제도, 지방재정조정제도, 지방예산제도 등이 골격을 이룬다면 지방재정관리제도는 혈관에 해당한다고 볼 수 있다. 혈관이 깨끗하게 유지되고 몸속 곳곳에 모세혈관이 제대로 자리를 잡아야 혈액이 순조롭게 흐르고 사람이 제대로 기능할 수 있다. 지방재정에 있어서도 마찬가지로 볼 수 있다. 지방재정관리제도가 섬세하고 유기적으로 연결되어 있고, 재정집행의 단계에 따라 적절한 수준으로 설계되어야 지방재정이라는 혈액이 효과적으로 기능할 수 있다.

올해는 지방자치가 성년을 맞이하는 해이다. 안전행정부는 제대로 된 지방자치의 기틀이 되는 지방재정이 성년에 걸맞은 모습을 갖출 수 있도록 많은 노력을 기울일 것이다. 지방재정관리에서는 지방재정집행의 효율성과 투명성을 높이는 지방회계제도, 지방자치단체의 실립살이의 결과를 누구에게나 정확하게 보여주고 사업의 평가에 활용할 수 있는 지방결산제도, 지방자치단체의 실정에 맞고 공공부문 계약제도를 선도할 수 있는 지방계약제도를 구축하기 위해 깊이 고민하고 넓게 의견을 들어 합리적이고 선진적인 제도를 마련해 나갈 것이다. 6

# 2014년 지방교부세 제도의 운용방향



글\_최병관

(안전행정부 교부세과 과장)

## 1. 머리말

작년에 이어 올해도 복지시책 확대에 따른 재원 충당 문제가 중앙정부 뿐만 아니라 자치단체에도 큰 문제가 될 전망이다. 즉 무상급식, 영유아 보육 등 복지수요 확대에 따른 재정부담은 커지는 반면, 불경기와 취득세 영구 인하 등으로 수입은 제자리거나 오히려 감소하여 자치단체로 하여금 어려움을 겪게 하였는데, 올해는 여기에 기초노령연금 문제가 추가될 것이기 때문이다.

다행히 영유아 보육료 보조율 인상(10→15%), 지방소비세 확대(5→11%) 등을 통해 자치단체의 재정 문제가 일부 해결되었지만, 자치단체 간 특히 수도권과 비수도권 사이의 재정력

지방교부세는 지자체 간 재정력 격차를 완화하는 대표적인 지방재정 조정재원이다. 2014년 올해 지방교부세 제도는 어떻게 운용될까. 국가-자치단체 간 재정조정제도의 근간이라 할 수 있는 지방교부세 제도를 보통교부세 등 4개 분야별로 나누어 살펴보는 한편, 광역-기초 간 재정조정제도에 대해서도 알아본다.

격차가 심화되지 않도록 하는 보완장치가 제대로 작동되도록 하는 문제는 또 다른 차원에서 생각해야 할 중요한 과제라고 하겠다. 여기서는 국가-자치단체 간 재정조정제도의 근간이라 할 수 있는 지방교부세의 2014년도 운용 현황과 광역-기초 간 재정조정제도인 재정보전금제도와 조정교부금제도를 같이 살펴보도록 하겠다.

## 2. 2014년 보통교부세 현황

2014년 지방교부세는 총 35조 6,982억 원으로 2013년 당초예산과 비교하여 0.5% 증가한 규모이다. 최근의 부동산 경기 침체 등의 영향으로 인해 2013년의 내국세 징수가 전반적으로 부진함에 따라 지방교부세 예산도 그 증가율이 2011, 2012년의 두 자리 수 인상이나 작년 7.6%에 비해서 현저히 낮은 수준에 머물렀다(표 1 참조).

표 1 2014년 지방교부세 예산규모

구 분	2013년 당초예산	2014년 예산	증 감	증 감률
합 계	355,359	356,982	1,623	0.5%
정률분(내국세의 19.24%)	344,409	345,591	1,182	0.3%
보통교부세(내국세 18.3%의 96%→97%)	314,479(96%)	318,845(97%)	4,366	1.4%
특별교부세(내국세 18.3%의 4%→3%)	13,103(4%)	9,861(3%)	△3,242	△24.7
분권교부세(내국세 0.94%)	16,827	16,885	58	0.3%
부동산교부세(종부세 전액)	10,950	11,391	441	4.0%
내 국 세	1,790,007	1,796,210	6,140	0.3%

※ 보통교부세와 특별교부세 비율 변화 : 90.9 : 9.1(~2004년), 96 : 4(2005~2013년), 97 : 3(2014년~)

지방교부세는 내국세의 19.24%로 산정되는 정률분과 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 부동산교부세로 나눈다. 이 중 가장 중요한 재정보전기능을 수행하는 보통교부세는 31조 8,845억 원이며, 특별교부세는 9,861억 원, 분권교부세는 1조 6,885억 원, 부동산교부세는 1조 1,391억 원이다. 보통교부세와 특별교부세 간 비율 변동(96:4 → 97:3) 등 작년말에 있었던 '지방교부세법' 개정 내용에 대해서는 특별교부세를 설명할 때 따로 정리하도록 하겠다.

## 가. 보통교부세 제도 개요

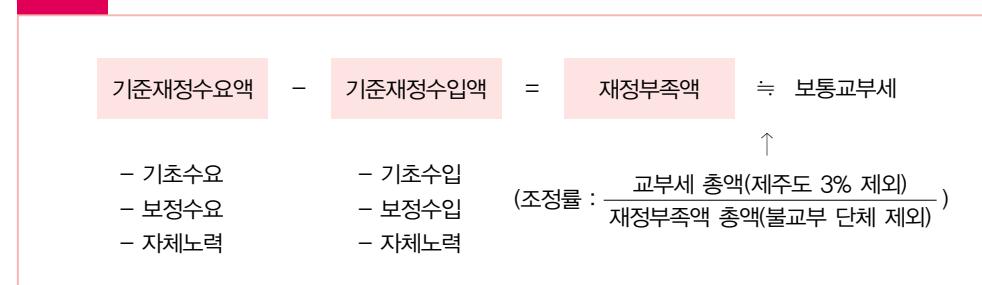
보통교부세는 '기본적인 행정운영에 필요한 재원' 이 부족한 자치단체에 대해 그 재정력에 따라 교부함으로써 자치단체 상호 간의 재정력 격차를 완화하는 재원으로, 지방교부세 전체의 90% 가까이를 차지하는 근간 항목이다.

보통교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 부족분을 기준으로 산정·교부한다. 기준재정수요액은 기초수요, 보정수요, 자체노력으로 구성되는데, 기초수요는 4개 분야(일반행정, 문화환경, 사회복지, 지역경제)의 16개 세부 측정항목별 측정단위(인구수, 공무원수, 행정구역 면적 등), 단위비용, 보정계수를 모두 곱하여 산정되고, 보정수요는 법정수요, 낙후지역 등 지역균형 수요와 사회복지균형 수요가 반영된다. 또 자체노력은 인건비나 업무추진비 등 경상경비 7종에 대한 자구노력을 금액으로 환산한 것이다.

기준재정수입액은 보통세 수입액의 80%로 잡는 기초수입과, 목적세, 경상세외수입, 일반재정보리전금, 지방세 등 정산분 등의 80%로 잡는 보정수입, 그리고 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소 등 세입확충과 관련한 6종의 자체노력으로 구성된다.

이렇게 하여 산정된 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 재정부족액이라고 하는데, 전국 자치단체의 재정부족액을 모두 합한 금액을 분모로, 제주특별자치도에 선교부될 3%가 공제된 보통교부세 총액을 분자로 하여 조정률을 산정한 후, 이 비율을 자치단체별 재정부족액에 곱하면 보통교부세액의 대강이 산정된다(그림 1 참조).

그림 1 보통교부세 산정절차 개요



2014년부터는 기준재정수요액 분야의 자체노력 항목 9개 중 3개(지역경제 활성화, 생활폐기물 절감, 읍면동 통합운영)가 폐지되었으나, 이 중 읍면동 통합운영은 2013년도분 통합까지는 반영토록 경과규정을 두어 운영하고 있다(표 2 참조).

표 2 지방교부세 자체노력 반영항목

### 기준재정수요액(7종)

- 인건비 절감
- 지방의회경비 절감
- 업무추진비 절감
- 행사·축제성 경비 절감
- 민간이전경비 절감
- 지방청사 관리·운영
- (읍면동 통합운영)

### 기준재정수입액(6종)

- 지방세징수율 제고
- 지방세체납액 축소
- 경상세외수입 확충
- 세외수입체납액 축소
- 탄력세율 적용
- 지방세감면액 축소

## 나. 보통교부세 2014년 제도개선 내용

그동안 보통교부세는 산정의 객관화·합리화·형평화·단순화 기능에 중점을 두고 제도운영 전반에 걸쳐 지속적인 개선과 보완을 추진해 왔다. 이를 기준재정수요 분야, 기준재정수입 분야, 자체노력 분야별로 보면 다음과 같다.

### 1) 기준재정수요 분야

• **기준재정수요 측정항목 정비** 현실 재정수요 반영을 강화하기 위해 한 뮤음이던 영유아·청소년(25세 미만) 복지비를 영유아(6세 미만) 복지비와 아동(6세 이상 18세 미만) 복지비로 분리하고, 도로개량비와 도로교통비를 도로관리비로 통·폐합하였다.

• **안전한 사회 구현을 위한 안전관리 수요 신설** 안전관리체계 조기구축 및 안전문화 확산을 위하여 지역균형수요에 안전정책 추진 관련 지표(안전관리 전담인원수, 통합관계센터 관제인력 수, 특별사법경찰관 수)를 반영한 안전관리 수요를 신설하였다.

• 문화관광비 보정수요에 문화재수요 부활 문화유산의 보존·관리 및 승계, 문화재 빌굴 및 유적관리 등 문화재수요(시·도지정문화재수)를 문화관광비 지역균형수요에 신설하였다.

• 해양환경 보호를 위한 해안지역 수요 보정 확대 기름유출 등 해양사고, 다국적 해양쓰레기 급증 등으로 인한 자치단체 재정수요 증가에 대응하여 환경보호비 해안지역수요를 보강하였다.

• 산업단지 감면액 등 균형수요 정비 산업단지, 하이브리드 차량, 임대주택 관련 감면 등 법령에 정한 감면액은 수입에 이미 반영되고 있기 때문에(2중 수혜 문제) 제외하였다.

• 도시계획도로 미집행면적 보정수요 신설 도로교통비와 도로개량비 통합(도로관리비)에 따른 자치단체의 재정충격을 완화하기 위해 지역균형수요에 도시계획도로 미집행면적 수요를 신설하고, 매년 20%씩 5년간 차감 반영토록 하였다.

• 노령인구 급증에 따른 노인복지수요 보정 강화 고령사회 진입 가속화로 노인복지 관련 재정부담이 증가함에 따라, 노인인구 비율에 대한 사회복지균형수요 반영비율을 고령단체 유형별로 10~50%p 확대 반영하였다(표 3 참조).

표 3 고령단체 유형

구 분	특 징	보 정	증 감
1유형	65세 이상 인구가 총 인구의 7% 이상 14% 미만	20→30%	10%p
2유형	65세 이상 인구가 총 인구의 14% 이상 20% 미만	40→60%	20%p
3유형	65세 이상 인구가 총 인구의 20% 이상 25% 미만	80→120%	40%p
4유형	65세 이상 인구가 총 인구의 25% 이상	100→150%	50%p

• 세종특별자치시 단층제 행정계층의 특수성 반영 단층제 행정계층의 특수성을 반영하고 안정적 운영 기반을 확립하기 위해 광역 및 기초사무의 동시 수행에 따른 수요를 확대 반영하였다. 안전관리비의 소하천 길이, 환경보호비의 자연공원 면적, 노인복지비의 경로당수, 지역관리비의 하천 길이 등이다. 한편, '세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법' 개정(2014년 1월 7일 시행)으로 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액의 25%에 해당하는 금액을

기준재정수요액에 더하여 산정하며, 2013년부터 2020년까지 8년(개정전에는 5년) 동안 보정 수요로 반영하게 되었다.

## 2) 기준재정수입 분야

• 화력발전 관련 지역자원시설세 수입 항목 조정 '지방재정법' 개정으로 화력발전에 대한 지역자원시설세의 65%를 발전소 소재 시·군에 배분함에 따라 기준재정수입을 반영 조정하였다(시·도 35%, 시·군 65%).

## 3) 수요·수입 자체노력 분야

• 세출 효율화 자체노력 항목 정비 세출 절감과 직접 관련이 없는 지역경제 활성화, 생활폐기물 절감, 읍면동 통합 등 3개 항목을 폐지하되, 읍면동 통합은 앞서 언급한 바와 같이 경과조치에 따라 2013년도 통합단체까지에 대해서는 5년간 반영토록 하였다.

• 행사·축제성 경비 절감 항목 개선 일반회계 및 특별회계 내의 행사·축제성 경비 중 기획재정부가 인정하는 국제행사, 문화체육관광부가 인정하는 행사·축제, 전국체전 등 필수적 행사에 소요되는 경비는 제외토록 하였다.

• 지방세 감면 축소 노력 강화 법령의 감면 범위를 초과한 감면액 및 감면총량 규모를 초과한 감면액에 대하여 감면액의 150%를 반영하여 폐널티를 확대하였다. 다만 법령의 위임 범위 내에서 조례로 정한 감면은 감면액의 100%만 반영토록 하였다.

## 다. 2014년 보통교부세 산정결과 개요

먼저, 보통교부세 불교부단체를 포함한 기준재정수요액은 82조 8,945억 원으로 작년에 비해 8.4% 늘어난 반면, 기준재정수입액은 47조 9,847억 원으로 11.9% 증가했다(표 4 참조).

표 4 2014년 기준재정수요액과 수입액

구 분	기준재정수요액				기준재정수입액			
	2013년	2014년	증감	%	2013년	2014년	증감	%
계	634,091 (764,583)	693,309 (828,945)	59,218 (64,362)	9.3 (8.4)	291,454 (428,695)	338,929 (479,847)	47,475 (51,152)	16.3 (11.9)
특별시	(100,385)	(101,240)	(855)	(0.9)	(101,562)	(103,490)	(1,928)	(1.9)
광역시	114,139	132,301	18,162	15.9	80,139	98,065	17,926	22.4
세종시	2,487	3,959	1,472	59.2	699	1,847	1,148	164.2
도	141,503	151,204	9,701	6.9	87,352	96,118	8,766	10.0
시	218,503 (248,610)	241,104 (275,500)	22,601 (26,890)	10.3 (10.8)	98,152 (133,831)	115,070 (152,498)	16,918 (18,667)	17.2 (13.9)
군	157,459	164,741	7,282	4.6	25,112	27,829	2,717	10.8

※ ( )내서는 보통교부세 불교부단체 수치를 합산한 금액임

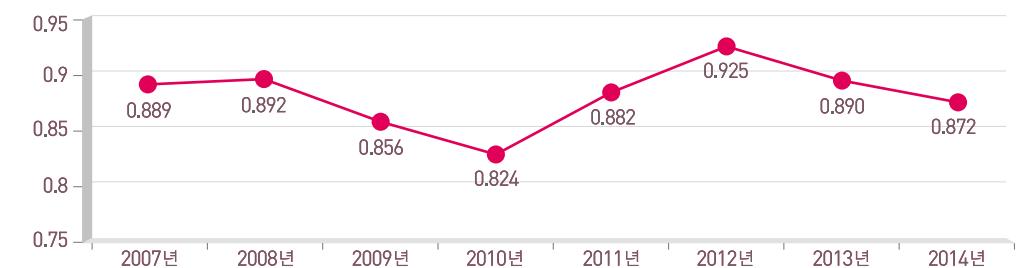
지자체 유형별 기준재정수요의 분포를 보면, 기초시가 가장 커서 33.2%(=27조 5,500억 원 / 82조 8,945억 원)를 차지하고, 그 다음으로는 군, 도, 광역시, 특별시 순으로 나타났다. 기준재정수입액 측면에서도 기초시가 31.8%(=15조 2,498억 원 / 47조 9,847억 원)로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 다음으로는 특별시가 21.6%를 차지하고 있다. 하지만 서울시는 올해도 기준재정수입액이 기준재정수요액보다 2,250억 원 많아서 불교부단체가 되었다.

한편 올해의 보통교부세 조정률은 0.872%로 작년 0.890%보다 0.018% 줄어든 규모이다. 보통교부세 조정률은 2012년에 드물게 0.900% 선을 넘었다가 작년에 이어 더 낮아지고 있는데, 이는 재정수요 증가에 비해 자체재원이나 교부세 증가율이 작기 때문으로 자치단체의 재정적 어려움이 커질 수 있음을 의미한다고 볼 수 있다(그림 2 참조).

$$2014년 조정률 = \frac{\text{보통교부세 } 30조 9,278억 원(\text{제주 } 3\% \text{ 제외})}{\text{재정부족액 } 35조 4,380억 원} = 0.872(\text{2013년 대비 } 0.018 \downarrow)$$

※ 30조 9,278억 원 = 31조 8,845억 원 - 9,567억 원(제주) / 35조 4,380억 원 = 69조 3,309억 원 - 33조 8,929억 원

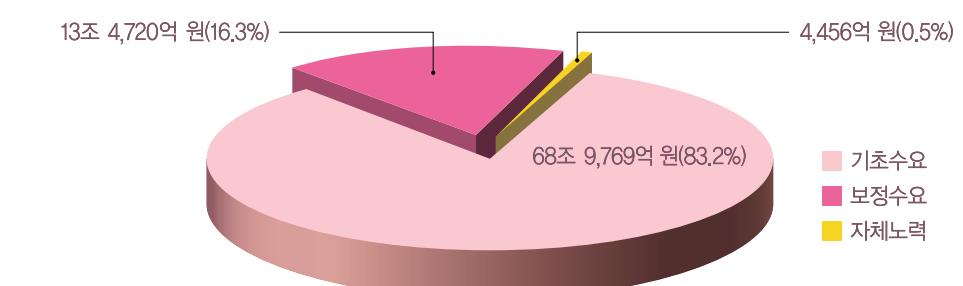
그림 2 연도별 조정률(재정부족액 충족률)



기준재정수요액을 항목별로 보면, 기초수요가 68조 9,769억 원으로 83.2%를 차지하고 있으며, 전년도 64조 7,380억 원에 비해 6.5% 증가했고, 보정수요는 13조 4,720억 원으로 16.3%를 차지하며 전년도 11조 3,418억 원에 비해 18.8% 증가하였다. 자체노력은 4,456억 원으로 0.5%를 차지하며 전년도 3,785억 원 대비 17.7% 증가했다(그림 3 참조).

보정수요는 지역균형수요 6조 4,712억 원, 사회복지균형수요 3조 564억 원, 재정보전금 2조 9,161억 원, 선거관련 수요 6,755억 원 등으로 구성되어 있고, 자체노력은 인센티브 7,346억 원과 폐널티 2,890억 원으로 구성되어 있다. 인센티브는 지방청사 관리·운영(2,570억 원)과 인건비 절감(2,929억 원)에서 주로, 폐널티는 민간이전경비(2,091억 원)에서 주로 발생한 것으로 나타났다.

그림 3 2014년 보통교부세 기준재정수요액 구성

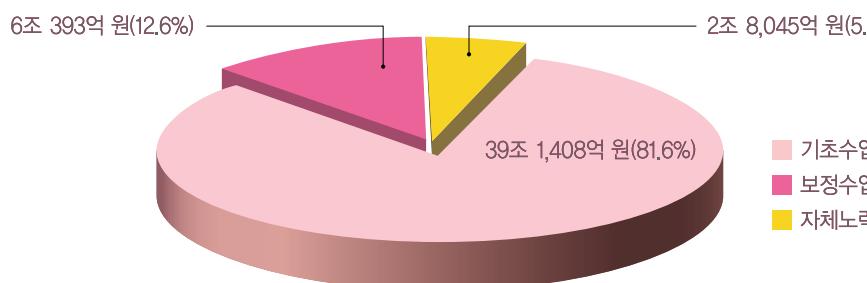


기준재정수입액의 항목별 분포를 보면 기초수입이 39조 1,408억 원으로 81.6%를 차지하며 전년도 37조 4,964억 원 대비 4.4% 증가하였고, 보정수입이 6조 393억 원으로 12.6%를 차지하고 있으며 전년도 3조 5,931억 원 대비 68.1% 증가하였다. 자체노력은 2조 8,045억 원

으로 5.8%를 차지하며 전년도 1조 7,800억 원 대비 57.6% 증가하였다(그림 4 참조).

보정수입은 재정보전금 3조 940억 원, 경상세외수입 2조 6,306억 원, 부동산교부세 8,948억 원, 목적세 7,140억 원 등으로 구성되어 있고, 자체노력은 인센티브 4,429억 원과 페널티 3조 2,474억 원으로 구성되어 있다. 인센티브는 경상세외수입 확충(2,446억 원)에서 주로, 페널티는 지방세 체납액 축소(2조 390억 원)와 세외수입 체납액 축소(5,174억 원)에서 주로 발생한 것으로 나타났다.

그림 4 2014년 보통교부세 기준재정수입액 구성



자체노력 부분을 따로 빼어 보면, 2014년의 총 적용규모는 4조 7,139억 원으로, 수요분야 1조 236억 원(인센티브 7,346억 원, 페널티 2,890억 원), 수입분야 3조 6,903억 원(인센티브 4,429억 원, 페널티 3조 2,474억 원)으로 구성된다. 총 인센티브는 1조 1,775억 원, 총 페널티는 3조 5,364억 원이다. 올해의 자체노력 규모는 작년보다 0.5% 감소한 수준이다(표 5 참조).

표 5 보통교부세 자체노력 규모 비교

반영항목	2013년		2014년		증감	증감률
	합계(규모)	계(수요+수입)	수요 자체노력	수입 자체노력		
합계(규모)	47,378	47,139	△239	△239	△0.5	△0.5
계(수요+수입)	인센티브	16,682	11,775	△4,907	△29.4	△29.4
	페널티	30,696	35,364	4,668	15.2	15.2
수요 자체노력	인센티브	5,918	7,346	1,428	24.1	24.1
	페널티	2,132	2,890	758	35.6	35.6
수입 자체노력	인센티브	10,764	4,429	△6,335	△58.9	△58.9
	페널티	28,564	32,474	3,910	13.7	13.7

올해 보통교부세 규모는 31조 8,845억 원으로 자치구를 제외한 175개 지자체 중 재정부족 액이 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(표 6 참조).

표 6 2014년 보통교부세 산정결과 지자체 유형별 분포

구 분	2013년 교부액	2014년 교부액	증감액	증감률	비고(최고/최저)		과거 증감률 2012년	2013년
					2012년	2013년		
합계(168)	314,479	318,845	4,366	1.4			13.2	7.7
소계(167)	305,052	309,278	4,226	1.4			13.2	7.7
특별시(0)	—	—	—	—	—	—	—	—
광역시(6)	30,293	29,898	△395	△1.3	부산 8,606 / 울산 816	15.4	2.6	
세종시(1)	1,591	1,846	255	16.0	—	—	78.7	
도분(8)	48,238	48,093	△145	△0.3	경북 10,038 / 경기 1,211	17.2	4.7	
시분(69)	106,097	109,953	3,856	3.6	안동 3,353 / 김포 407	9.7	8.2	
군분(83)	118,833	119,488	655	0.6	고흥 2,447 / 증평 609	14.4	9.5	
제주도(1)	9,427	9,567	140	1.5			13.3	7.7

자치단체 유형별 교부액 비중을 보면, 군 지역이 11조 9,488억 원으로 37.5%를 차지하고 있으며, 기초시가 10조 9,953억 원 34.5%로 그 다음을 차지하고 있는데, 재정수요에 비해 수입이 적은 때문이다. 제주특별자치도는 일반 자치단체와 달리 보통교부세를 산정하여 배정하지 않고 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’에 따라 보통교부세 총액의 3%를 선 교부한다. 3%는 제주특별자치도 출범 당시 1개 도 4개 시·군에 배정되던 보통교부세 비율을 감안하여 책정된 것이다.

### 3. 2014년 특별교부세 현황

특별교부세는 보통교부세 산정시 반영할 수 없었던 자치단체별 개별적인 사정에 따라 발생하는 수요나, 보통교부세 산정 이후의 지방재정 여건 변동이나 예기치 못한 재정수요에 충

당하는 재원으로, 보통교부세 산정과정에서 발생하는 획일성과 일회성을 보완하여 지방교부세 제도 전체의 타당성을 확보하기 위한 장치라 할 수 있다(표 7 참조).

표 7 2014년 특별교부세 예산 및 수요별 사용처

(단위: 억 원)

구 분	비 율	2013년	2014년	증감	주요 사용처
총 계		13,103	9,861	△3,242	
지역현안 수요	30→40%	3,931 (30%)	3,944 (40%)	13	• 자치단체 지역현안사업 도로, 복지관 등 지방공공시설
재난안전 수요	50%	6,551	4,931	△1,620	• 재난복구 및 예방사업 응급복구, 항구복구, 재난 및 안전관리사업
시책수요	20→10%	2,621 (20%)	986 (10%)	△1,635	• 국가적 행사 및 국가적 장려사업 지역경제 활성화, 주민생활 안정, 지방행정 기능 강화 등 • 행·재정 우수단체 인센티브 등

2014년에는 재해대책수요가 50%, 지역현안수요가 40%, 시책수요가 10%로 구분 운영되고 있으며, 재원규모는 9,861억 원으로 전년에 비해 3,242억 원(24.7%)이 감소되었는데, 이는 작년말 있었던 '지방교부세법' 개정(2014년 1월 1일 시행)의 영향 때문이다.

'지방교부세법' 개정은 특별교부세를 중심으로 크게 5가지가 변경되었는데, 첫째는 보통교부세와 특별교부세 간 재원 비율을 기존의 96:4에서 97:3으로 조정한 것이다. 2013년도 세수여전의 악화로 2015년까지 지방교부세 2조 2,000억 원 정도의 감액이 예상되는데, 기초노령연금 시행 등에 따른 복지수요 추가부담 등 가중되고 있는 지방재정의 어려움을 일반재원인 보통교부세를 늘려 다소나마 해소하기 위한 것이다.

둘째는 특별교부세 수요 간의 재원 비율 조정으로서, 시책수요는 20%에서 10%로, 지역현안수요는 30%에서 40%로 변경하였다. 이는 국회의 지적 등을 감안하여 시책수요 규모를 축소하고 투명성도 강화하는 한편, 자치단체의 지역현안 수요에 효율적으로 대응하기 위한 것이다.

셋째는 인센티브제도의 운영과 관련한 것으로, 우수 자치단체에 대한 재정 인센티브를 이제까지는 재해수요 잉여분을 활용하도록 하였던 것을 시책수요에서 사용토록 변경하였다.

넷째는 재해수요를 재난 및 안전관리 수요로 변경한 것이다. 특별교부세의 50%를 재해복구 및 예방에 사용토록 하고 있으나, '재난 및 안전관리기본법'에서 각종 재해·재난의 용어를 재난(자연재난, 사회재난)으로 정의하고 있는 현실에 맞게 용어를 변경하는 한편, 각종 재난 및 안전관리 수요에 효과적으로 대응하기 위한 것이다.

마지막 다섯째는 민간보조에 대하여 특별교부세 지원을 금지하는 규정을 신설한 것으로, 선심성 복지사업 등에 대한 지원을 제한하여 특별교부세가 본래의 목적대로 사용될 수 있도록 하였다.

#### 가. 분권교부세

분권교부세는 2004년 참여정부가 지방분권의 일환으로 추진한 재정분권 실현을 위해 149개 국고보조사업(2014년 현재 86개)을 지방에 이양하면서 2004년 당시 국고보조금 9,581억 원에 상응하는 '내국세의 일정률'을 지원하는 방식으로 2005년에 도입한 재원이다. 당초 이 양금액 중 일부(1,127억 원)는 담배소비세 인상분에서 충당키로 하고 내국세의 0.83%만 계상했다가, 충당이 어렵게 되자 2006년에 0.11%p를 올려 현재의 0.94%가 되었다. 연도별 재원 규모는 (표 8)과 같다.

표 8 분권교부세 재원규모

(단위: 억 원)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
당초예산 (정산분)	8,454 (-)	10,065 (-)	11,053 (334)	12,595 (1,189)	12,253 (52)	12,872 (315)	14,228 (347)	15,617 (537)	16,827 (59)	16,884

※ 2005년은 0.83%, 2006년부터 0.94%

당초에는 자치단체가 사업을 자율적이고 안정적으로 추진하도록 보통교부세로 통합하여 했으나 여러 문제로 5년 간(2005~2009년) 적용할 과도기적 지원장치로 도입되었는데, 2009년 지방재정지원제도 개편(지방소득·소비세 신설, 분권교부세 개편 등) 시 유사·중복 사업을 통·폐합하면서 다시 운영기한을 5년 연장(2010~2014년)으로써, 2015년도부터 보통교부세로 통합 운영될 예정이다.

분권교부세 사업 중 일정수준의 계속적인 재정수요를 필요로 하며 객관적인 산식화가 가능한 경상적수요 사업(67개)은 자치단체별 재정수요와 관련 통계 등에 의한 공식에 따라 13개 항목별로 산정하여 교부하고 있다. 반면 자치단체별·연도별 편차 등으로 인해 일정한 산식적용이 어렵고 중앙부처 정책 반영이 필요한 비경상적수요(19개) 사업은 자방이양 전의 사업소관 부처가 자치단체를 대상으로 사업별 수요를 파악한 결과를 반영하여 교부하고 있다. 비경상적수요 사업은 사실상 교부금액을 해당사업에만 사용도록 제한하고 있지만, 분권교부세도 역시 지방교부세이기 때문에 명목상으로는 개별 사업비가 아니라 총액으로 교부되는 일반재원이라 하겠다.

그동안 분권교부세 사업에 대한 논란이 많았다. 즉 일부 사업은 지방이양에 부적정하고 이양 후 사업수요 증가나 중앙정부의 재정지원 없는 단기 인상 등의 문제가 발생하게 되자 자치단체에서 국고보조사업으로의 환원 또는 분권교부세을 인상을 지속적으로 요구해 왔던 것이다. 또 국회의 감사 요청에 따라 감사원이 2008년 제출한 결과보고서에서도 이양된 사업 중 노인·장애인·정신요양시설 사업 3개는 국민의 생존권적 기본권에 해당하고, 중앙정부 정책과 밀접하게 연계되며 특정지역 시설 편중으로 일부 자치단체에만 재정부담을 주기 때문에 지방이양 사업으로 부적정하다는 결론을 내렸다.

사업방식에 있어서도 지방이양 후 오히려 자율성과 선택권이 제약되는 문제를 안고 있는데, 지방으로 이양되었음에도 불구하고 그 운영 방향이 국가 시책적으로 결정·추진되고 있었기 때문이다. 2012년에는 국회의 지방재정특별위원회에서도 감사원이 지적한 3개 사업을 국고보조사업으로 환원시킬 것을 의결하였다.

이러한 사업 성격상의 문제 이외에도 자치단체에서는 현실적으로 재정부담이 가중됨에 따른 불만을 계속 제기하였다. 분권교부세 대상 사업의 재정수요는 지속적으로 증가하는 반면, 분권교부세는 내국세의 0.94%로 고정되어 대응 지방비 부담이 증대되고 있기 때문이다(표 9 참조).

표 9 분권교부세사업 재원부담 현황

(단위: 억 원, %)

구 분	0양전 (국고보조)	0양 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	55,751	11.8
국비/분권(B)	9,755	8,454	10,065	11,387	13,784	12,305	13,187	14,573	16,154	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	29.5	
지방비(C)	12,669	20,215	21,284	23,995	28,311	32,519	32,993	35,358	38,597	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	70.5	

재원부담 현황자료를 보면, 분권교부세는 연평균(2004~2012년) 6.5% 증가하였음에도 지방비 부담은 연평균 14.9%나 증가함으로써, 2004년 지방이양 전 대비 2012년 지방부담액은 3배(1조 3,000억 원 → 3조 9,000억 원), 부담률은 56.5%에서 70.5%로 늘어나 지방재정을 압박한 것을 알 수 있다. 이러한 논란을 통해 작년에 결국 문제가 되었던 3개 시설운영사업(노인양로, 장애인 거주, 정신요양)의 국고보조사업 환원에도 불구하고 지방교부세율이 19.24%를 그대로 유지하는 대신 자치단체의 재정적 부담이 커진 노인요양시설 사업(장기요양보험 사업 포함)이 제외되는 한계를 보였다.

한편, 여타 분권교부세사업은 2015년부터 보통교부세로 통합 운영할 예정인데, 사회복지적 성격이 80% 이상을 차지하는 경상적수요 사업은 원칙적으로 보통교부세와 통합하고, 비경상적수요 사업도 이양사업의 유형·성격별로 수요를 보전하는 방안을 모색하되, 보통교부세 불교부단체 등 자치단체의 재정충격을 완화하기 위해 한시적으로 이양사업 보전재원을 보통교부세로 교부하는 등의 방안도 검토되고 있다.

#### 나. 부동산교부세

부동산교부세는 서민 주거안정과 부동산투기 억제를 위한 부동산세제 개혁방안으로 2005년 12월에 도입된 종합부동산세를 자치단체에 배분하는 재원이다. 2009년까지는 부동산세제 개편에 따른 세수감소분(시·도는 취·등록세, 시·군·구는 재산세)을 우선 보전한 후, 나머지 재원은 균형재원으로 시·군·구(제주특별자치도 포함)별로 배분하였지만, 2010년 지방소비세가 시·도세로 도입되는 것을 계기로 그 전액을 균형재원으로

시·군·구(세종특별자치시는 2012년부터 포함)에 교부하도록 변경되었다.

부동산교부세는 국세인 종합부동산세로 징수하기는 하나 세원 자체가 지방세(주택, 토지 등)를 균원으로 하기 때문에 자치단체의 고유재원이며, 사용 목적도 자치단체의 자주적인 판단에 맡겨져 있고 국가가 그 사용목적을 제한하거나 조건을 붙이지 않는 일반재원으로서의 성격을 지니고 있다. 배분기준은 재정여건 50%, 사회복지 수요 25%, 지역교육 수요 20%, 보유세 규모 5%를 적용하는데, 다만 제주의 경우는 이와 같이 산정하지 않고 부동산교부세 총액의 1.8%를 선교부한다.

표 10 부동산교부세 재원규모

구 분	(단위 : 억 원)								
	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
당초예산 (정산분)	10,200 (-)	18,892 (-)	31,770 (5,251)	33,482 (772)	10,461 (116)	10,681 (184)	10,631 (582)	10,950 (680)	11,391

부동산교부세는 이명박정부 출범과 더불어 추진된 감세정책과 헌법재판소의 '일부 위헌' 판결의 영향으로 2009년에 그 규모가 2조 원 가량 줄어들자, 국가가 자치단체의 재정충격 완화를 위해 목적예비비 1조 8,600억 원으로 보전해 주었으나, 2010년부터는 이러한 지원도 없어 그 규모가 1조 원대로 감소되었다(표 10 참조).

## 4. 광역-기초 간 재정조정제도

### 가. 자치구 조정교부금

조정교부금은 특별·광역시가 관할 자치구 간의 재정력 격차를 해소하기 위해 운영하는 재원으로서, 광역시·도와 관할 시·군 간에 운영되는 재정보전금과 재원이나 배분방식, 규율법령 등은 약간 상이하나, 제도의 취지 등 기본골격은 같다고 할 수 있다.

종전 특별·광역시 행정구(區)를 자치구로 개편하면서(1988년), 자치구 간 재정 불균형 해

소와 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 재정부족 단체에 그 미달액을 기준으로 교부하는 재원으로 지방교부세 중 보통교부세와 유사하다. 특별교부금은 조정교부금 전체 재원의 10%로 재해, 공공시설의 신설·복구·보수 등 특별한 재정수요가 있어 특별·광역시장이 필요하다고 인정하는 경우에 교부하는 재원으로 지방교부세 중 특별교부세와 유사하다.

조정교부금의 재원은 작년까지는 취득세의 일정률로 운영했다가 취득세 자체가 변동성이 매우 높기 때문에 올해부터는 안정적이고 논리적으로도 합당한 보통세를 기준으로 하도록 2012년에 '지방자치법' 시행령을 개정하였다. 이에 따라 각 시·도에서는 모수를 전환하고 그에 상응하는 재원 규모로 조정교부금 이전 비율을 정하는 조례 개정을 했다. 그 결과 서울은 우선 20.5%로 하되 2014년부터는 21.0%로, 부산 19.8%, 대구 20.65%, 인천 20.0%, 광주 23.0%, 대전 21.5%, 울산 18.1%로 결정되었다. 2014년 특별·광역시의 조정교부금 총 운영규모는 3조 7,308억 원으로서, 2013년 운영규모 3조 5,069억 원에 비해 6.4% 증가되었다(표 11 참조).

표 11 2014년 조정교부금 재원현황

구 분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
		37,308	19,763	4,759	2,775	4,173	2,101	2,045
보통교부금	33,583	17,787	4,288	2,498	3,756	1,891	1,840	1,523
특별교부금	3,725	1,976	471	277	417	210	205	169

### 나. 시·군 재정보전금

종전의 지방세 '징수교부금' 제도는, 징수교부율을 1976년 이전까지는 10%, 1976~1989년에는 30%, 1990~1999년에는 30% 또는 50%(인구 50만 명 이상)으로 운영함에 따라, 징수비를 과다하게 보전하여 시·군 간 재정불균형을 악화시키는 문제를 야기했다. 이러한 문제 개선을 위해 징수교부율을 3%로 대폭 축소하는 한편, 나머지는 시·군의 재원을 형평화하도록 하기 위한 재정보전금제도를 도입하였다('지방재정법', 2000. 1. 12).

재정보전금의 재원은 시·군에서 징수하는 광역시·도세와 지방소비세의 27%(인구 50만 명 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)로 하되, 원자력·화력 발전과 특정부동산(화재위험 건축물 등)에 대한 지역자원시설세, 지방교육세는 제외된다. 원자력·화력발전에 대한 지역자원시설세는 발전소 소재 해당 시·군에 65%를 별도로 교부하도록 되어있다.

재정보전금은 일반재정·시책추진·특별재정보전금으로 구분하여 운영되는데, 일반재정보전금은 재정보전금 재원의 90%를 재원으로 하며, 보통교부세나 특별·광역시의 보통교부금과 유사하게 인구 수, 징세실적, 재정력 등을 기준으로 배분되는 재원이다. 시책추진보전금은 재정보전금 재원의 10%를 재원으로 하는데 시·군의 지역개발사업 등을 심사하여 배분한다. 특별재정보전금은 일반재정보전금의 일부(25%)를 재원으로 보통교부세 불교부단체에 지원되는데, 현재 경기도에만 운영되고 있다.

2014년 당초예산 기준으로 재정보전금 총 운영규모는 3조 9,233억 원이며, 2013년 운영규모 3조 7,605억 원에 비해 4.3% 증가되었다(표 12 참조).

표 12 2014년 재정보전금 재원현황

구 분	재 원	2014년 예산	(단위 : 억 원)	
			배분기준	
계		3조 9,233		
일반재정 보전금	총액의 90% (특별재정보전금 제외)	3조 1,270	• 인구수 50%, 징세실적 40%, 재정력 10% ※ 2015년: 인구수 50, 징세실적 30, 재정력 20	
시책추진 보전금	총액의 10%	3,298	• 지역개발사업 등을 심사하여 배분	
특별재정 보전금	일반재정보전금의 25% (경기도)	4,665	• 보통교부세 불교부단체에 대한 재정결함 금액을 고려하여 배분 ※ 2015년: 폐지	

한편, 2013년 9월 '지방재정법' 시행령을 개정함으로써, 지방재정 형평성 제고를 위한 또 하나의 결실을 거둘 수 있었다(2015. 1. 1. 시행 예정). 하나는 재정보전금 배분기준의 변경인데, 현재는 일반재정보전금 총액의 50%는 인구 수를, 40%는 시·도세 징수실적을, 나머지 10%는 재정력을 기준으로 배분하도록 되어 있지만, 2015년부터는 시·도세 징수 실적은 30%, 재정력은 20%를 적용하게 된다. 이는 재정보전에 있어 대도시에 유리한 징

수실적의 비중을 줄이고, 소도시 이하 재정력이 약한 자치단체에 유리한 재정력의 비중을 늘리는 것이다.

또 하나는 경기도의 보통교부세 불교부단체(수원 등 6개 시)에 배정되던 특별재정보전금의 폐지 즉 일반재정보전금으로의 통합이다. 이는 재정력이 상대적으로 풍부한 불교부단체가 일반재정보전금의 교부 외에 특별재정보전금을 추가로 교부받는다는 문제 뿐만 아니라 자신이 재원 조성에 기여한 금액보다 더 많은 보전금을 받는 폐단을 시정하기 위한 것이다. 다만 일반 기준에 따른 배분금액이 재정보전금의 재원 조성에 기여한 금액보다 작은 경우에는 시·도의 조례로 정하는 금액을 해당 자치단체에 우선 배분할 수 있도록 단서를 달아 재정 충격이 완화될 수 있도록 하였다.

## 5. 맷음말

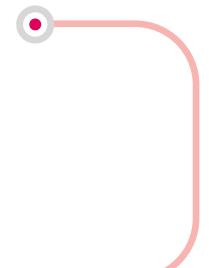
지방교부세는 지자체 간 재정력 격차를 완화하는 대표적인 지방재정 조정재원이다. 재정 조정은 그 설정에 맞게 재정여건을 정확하게 산정해서 교부하는 것이 핵심인데, 그동안 시대 변화에 따른 재정운용 환경의 변화에 맞춰 재정력 편차 보완을 위해 꾸준히 개선방안을 마련해 운영해 왔지만, 박근혜 정부 출범 2년차를 맞아 다양한 시책들이 전개되면 지자체의 재정부담 사항도 달라질 것이다. 따라서 앞으로도 이러한 현실적 재정수요를 적절히 반영하여 국가 전체적으로 지방재정조정 제도가 원만하게 운영되도록 다각적인 노력을 기울일 계획이다. ☺

# 2014년 지방공기업 및 공유재산 정책 방향



글\_ 김영철  
(안전행정부 공기업과 과장)

- 올해 지방공기업에서 화두는 부채감축 및 경영혁신, 방만경영 근절. 이를 위해 안전행정부는 다양한 제도적 장치를 마련하거나 시행중에 있는데, 지방자치단체, 지방공기업과 한 몸이 되어 지방공기업 경영혁신, 공유재산 및 물품관리 제도개선을 통해 지방공기업과 지자체의 재정을 더욱 튼실하게 하는 원년이 될 수 있도록 노력할 계획이다.



특히 박근혜 대통령이 신년구상 발표(1월 6일), 경제혁신 3개년계획 담화문 발표(2월 25일) 등을 통해 공공기관의 부채감축, 과도한 복리후생비 지급 균절 등 비정상의 정상화 추진에 대한 강력한 의지를 밝힘에 따라 안전행정부에서도 지방공기업의 부채감축 및 경영효율화 추진, 방만경영 균절 등을 위해 다양한 제도적 장치를 마련·시행중에 있다. 또한 복지예산 수요증가 등으로 지방재정 운용에 어려움을 겪고 있는 지방자치단체의 세외수입 증대를 위해 효율적인 공유재산 및 물품 관리, 적극적인 공유재산 위탁·개발 등으로 세외수입 확충을 위한 방안을 마련하였다.

이러한 정책은 당사자인 지방자치단체와 지방공기업의 적극적이고 자발적인 동참과 실천 없이는 구두선에 머물 수밖에 없다. 올해는 안전행정부와 지방자치단체, 그리고 지방공기업이 삼위일체가 되어 지방재정을 튼튼한 반석 위에 올려놓는 원년이 되어야 할 것이다.

## 2. 지방공기업 및 공유재산 현황

### 가. 일반현황

#### 1) 지방공기업 부분

지방공기업은 광의의 개념으로 지방직영기업, 지방공사·공단, 제3섹터로 분류된다. 지방직영기업은 지방자치단체가 공기업특별회계를 설치하여 사업을 직접 수행하는 형태이며, 상·하수도 사업, 공영개발사업, 지역개발기금이 이에 해당된다. 지방공사·공단은 지방자치단체가 50% 이상 출자한 독립법인으로 도시철도사업, 도시개발사업, 시설·환경·경륜사업 등이 대표적 사업이다. 제3섹터는 지방자치단체가 10% 이상 50% 미만을 출자하여 민간이 운영하는 상법 상의 주식회사와 같은 형태이다. 지방직영기업 종사는 일반 공무원이며, 지방공사·공단과 제3섹터의 종사는 민간인 신분이라는 차이점도 있다. 협의의 개념으로 지방공기업이라 함은 일반적으로 지방공사·공단을 말하는 것이며, 지방공사는 공기업법 제2

## 1. 서론

- 2008년 글로벌 금융위기 이후 몇년 간 지속된 경제성장률 둔화에 따라 부동산경기 등이 침체되어 지방공기업의 부채 증가, 수익 감소 등으로 재무건전성이 악화되고 있다. 일부 언론, 학계, 국회 등에서는 이러한 지방공기업의 재정위기가 지방재정은 물론이고 국가 재정 위기를 초래하는 요인으로 작용할 수 있다고 지속적으로 경고의 신호를 보내고 있는 실정이다.

조에서 정한 사업의 범위 내에서 독립채산방식을 적용하여 자체적으로 사업을 수행하고, 지방공단은 지방자치단체에서 수행하는 사업 중에 시설관리 사업 등을 위탁 또는 대행하는 형태로 하는 특징이 있다(표 1 참조).

표 1 지방공기업 현황

(단위 : 개)

구분	계	공사·공단		지방직영기업					
		소계	공사	공단	소계	상수도	하수도	공영개발	기금
계	394	140	60	80	254	116	87	33	18
광역	84	44	33	11	40	9	8	6	17
기초	310	96	27	69	214	107	79	27	1

2014년 1월 현재 지방공기업 수는 394개이다. 지난해 391개 대비 3개가 증가(신설 5, 폐지 2)<sup>1)</sup>되었다. 지방공기업 경영성과<sup>2)</sup>를 살펴보면, 2012년도 지방공기업의 당기순손실이 1조 5,008억 원에 이른다. 이를 세부적으로 살펴보면 직영기업에서 6,122억 원 손실, 지방공사에서 8,866억 원 손실을 본 반면에 지방공단에서는 7억 원의 흑자를 나타냈다. 이처럼 지방공기업의 적자규모가 큰 것은 요금 현실화율이 38%에 불과한 하수도에서 8,972억 원 적자, 복지무임승차 등에 따른 도시철도에서 8,009억 원 적자 등에 기인한 면이 크다(표 2 참조).

표 2 지방공기업 재무 연도별 변동 추이

(단위 : 억 원, %)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	비고
자산	953,494	1,073,350	1,195,030	1,368,721	1,471,950	1,586,756	1,665,591	
자본	596,073	660,465	721,746	786,608	843,133	908,276	940,447	
부채	357,421	412,885	473,284	582,113	628,817	678,480	725,144	
부채비율	60	62.5	65.6	74.0	74.6	74.7	77.1%	

지방공기업 재무현황을 보면 2012년도 결산기준으로 자산 166조 6,000억 원, 자본 94조 4,000억 원, 부채 72조 5,000억 원으로 나타났다.

1) 신설 5개 : 상수도 1(합천군 상수도), 공사 1(경기 성남도시개발공사). 공단 3(울산 중구도시관리공단, 경기 이천시설관리공단, 충남 부여시설관리공단) / 폐지 2개 : 공단 1(경기 성남시설관리공단), 공영개발 1(경기 오산공영개발)

2) 지방공기업의 전년도 경영성과는 다음해 4월말이 되어야 전년도 결산이 마무리 되어 6월말에 나올 수 있다. 2013년 경영성과는 2014년 6월말이 되어야 나오기 때문에 2012년 경영성과를 활용했다.

지방공기업 전체 부채비율은 77.1%이나, 최근 문제가 되고 있는 도시개발공사의 부채비율이 300.6%를 차지해 지방공기업의 재무건전성을 위협하고 있는 것을 볼 수 있다. 도시개발공사의 부채비율이 높은 것은 주택개발사업, 토지개발사업 특성 상 사업초기 비용이 많이 소요되어 금융차입을 통하여 투자재원을 충당하였으나, 경기침체 장기화에 따른 분양실적 저조 등으로 유동성 확보가 곤란하여 차입금을 상환하지 못한 것으로 분석되고 있다.

## 2) 공유재산 부분

공유재산이란 지방자치단체의 부담, 기부채납 등에 따라 지방자치단체의 소유로 된 재산으로 국가가 소유한 재산인 국유재산과 구분이 된다. 공유재산에는 토지·건물 등의 부동산, 선박, 지상권, 저작권, 유가증권 등이 있으며, 사용 용도에 따라 크게 행정재산과 일반재산으로 분류된다(표 3 참조).

표 3 공유재산의 구분

행정재산	공용재산	지자체가 직접 사무용 등으로 사용하는 재산	청사, 도서관 등
	공공용재산	지자체가 직접 공공용으로 사용하는 재산	도로, 하천, 등
	기업용재산	지자체가 직접 경영하는데 사용하는 재산	병원, 상·하수도 등
	보존용재산	법령·조례에 따라 지자체가 보존하는 재산	보존림, 문화재 등
	일반재산	행정재산 외의 모든 공유재산 ('구' 잡종재산)	나대지, 전, 담 등

2012년도 결산기준으로 공유재산 가액은 489조 140억 원이며, 용도별로는 행정재산이 447조 4,677억 원(92%), 일반재산이 41조 5,426억 원(8%)이다.

## 나. 2013년의 성과

### 1) 지방공기업 부문

#### • 재무건전성 강화

지방공기업의 남설을 방지하고 효율적인 운영을 위해 지난 2009년부터 시군구 지방공기업

설립 시에는 사전에 시도와 협의를 하도록 하였으나, 그간 시도는 상부기간 등의 협의절차 없이 자율적으로 공기업 설립이 가능하였다. 지난해 6월에 지방공기업법 개정을 통해 시도는 지방공기업 설립 전에 설립 타당성, 사업범위 등을 사전에 안전행정부와 협의하도록 하였으며, 지방공기업의 일정규모 이상의 신규 투자 또는 타 법인 출자에 대해 외부기관의 타당성 검토를 거쳐서 지방의회의 의결을 받도록 함으로써 재정건전성이 열악한 지방공기업이 타 법인에 출자를 함으로써 경영이 더욱 악화되는 경우를 사전에 방지하였다. 또한 부채규모 3,000억 원 이상 지방공사는 중장기 재무관리계획을 수립토록 하고, 도시개발공사의 부채감축목표제를 도입하여 공사채발행한도를 2012년 기준 자본대비 400%에서 2017년까지 200% 이하로 단계적으로 축소토록 하고, 수익금은 이익금 배당 전에 감채적립금으로 적립하도록 하였다. 지방공기업 부채의 지속적 증가와 반복적인 경영적자에 대응하기 위해 부채감축과 경영효율화 방안을 발표하여 자치단체 중심의 통합부채관리체계 구축, 시도별 부채관리관 지정, 재정건전성 관리계획 수립 등을 하도록 하였다.

#### • 건전경영을 위한 경영평가 · 진단 · 컨설팅 강화

지난해에 경영평가는 324개 기관<sup>3)</sup>, 경영진단은 8개 기관<sup>4)</sup>, 경영컨설팅은 7개 기관<sup>5)</sup>에 대해 실시했다. 지방공기업의 재무건전성 제고를 위해 경영성과 지표를 강화하여 이자보상배율을 신설하고, 적자가 발생한 도시(개발)공사는 우수등급(가·나 등급)을 배제토록 하였으며, 적자가 지속되는 도시철도는 가등급을 배제하였다. 그리고 경영평가 결과와 연계한 사장의 연임·해임 판단기준을 마련하여 경영평가 부진기관 사장에 대해서는 임기중에 해임이 가능토록 하였다. 또한 3년 연속 적자 등 부실한 지방공기업에 대해서는 경영진단을 실시하고 구조조정, 조직정비 등 92건의 경영개선명령을 시달했고, 통합·신설공기업의 건실한 운영을 위해 경영전반에 대한 컨설팅을 실시하고 74건의 경영개선 권고를 하였다.

#### • 정부 3.0 관련 지방공기업 경영정보 공개 확대

지방공기업 경영정보 공개 항목을 상장기업수준 이상으로 확대하기 위해 2012년도 41개

항목에서 2013년에는 공사채 발행현황, 사업보고서 등을 추가하여 44개 항목으로 확대하였으며, 지방공기업 결산 및 경영성과 통계 등 경영정보를 매년 6월에 공개하도록 정례화 하였다.

## 2) 공유재산 및 물품분야

#### • 지방자치단체 특수성을 반영한 공유재산제도 운영

먼저 행정재산 사용허가 시 입찰과 수의계약에 의해서만 가능하던 것을 지명입찰제도를 도입하여 계약방법을 다양화하고, 사용허가기간을 연장하는 등 주민의 편익은 높이고 부담은 덜어주었다. 또한 지방자치단체가 국제기구 유치를 통해 우리나라의 국제위상 제고 및 지역경제 활성화를 도모하는 사례가 다수 있음을 고려하여 외교기관이나 국제기구 등이 직접 사용하는 행정재산은 수의계약이 가능하도록 하였다. 그리고 2012년 7월 세종특별자치시가 출범함에 따라 법령에 반영되지 못한 세종시 청사 기준면적을 신설하고, 인구 15만 명 이상 자자체(울주·달성·청원)의 청사면적 기준도 합리적으로 재조정하였다.

#### • 물품관리 효율화 및 하절기 전력난 선제적 대응

그동안 지방자치단체가 보유한 그림·서화 등 예술작품은 공유재산 및 물품관리법령의 일부규정을 적용받지 않아 보존·운영 체계가 미흡하다는 지적을 받아왔다. 이에 안전행정부는 미술품 보관 관리·기준을 마련하여 물품관리의 효율성을 제고하였다. 또한 원전비리로 인한 원전가동중단 등으로 인한 하절기 전력 부족에도 선제적으로 대응하였다. 지방자치단체가 에너지 절감에 적극 참여할 수 있도록 에너지 담당자 교육, 현장점검, 시도별 교차점검 등을 실시하여 국가적 전력위기 극복에 크게 기여하였다.

3) 안전행정부 주관 57개 기관, 시도 주관 267개 기관

4) 2013년 경영진단기관 : SH공사, 강원도개발공사, 경기평택항만공사, 김포도시공사, 부평구시설관리공단, 인천시하수도, 양주 시상수도, 연천군하수도

5) 2013년 경영컨설팅기관 : 부산관광공사, 제주에너지공사, 구리도시공사, 거제해양개발공사, 옥천군하수도, 남원시하수도, 여수시하수도

### 3. 2014년도 경제전망과 추진목표

#### 가. 국내외 경제전망

2014년도 세계경제는 미국 등 선진국을 중심으로 완만한 회복세를 보일 전망이나, 미국의 양적완화 축소, 재정협상 불확실성으로 하방 위험성이 상존하며, 국내경제는 세계경제성장세 확대, 정책효과 등으로 수출 및 내수가 개선되면서 세계경제성장률 3.6%를 상회하는 3.9%의 성장이 될 것으로 전망이 되고 있다(표 4 참조).

표 4 2014년 경제전망(2013년 12월 27일 정부 발표)

구분	2013년	2014년
경제성장률	2.8%	3.9%
취업자증감	38만 명	45만 명
소비자물가	1.3%	2.3%
경상수지	700억 달러	490억 달러

※ 2014년 세계경제성장을 전망 : IMF 3.6%, OECD 3.6%

#### 나. 지방공기업을 둘러싼 SWOT 분석

첫째, 강점으로 지방공기업 재정건전성, 운영효율화에 대한 정부·자치단체의 강력한 의지를 들 수 있겠다. 둘째, 약점으로는 지방공기업 부채증가와 일부 경영부실, 직영기업 경영 개선의지 미흡이다. 셋째, 기회요인으로는 세계경제의 회복세가 예상되는 점과 지방공기업 재정건전성에 대한 국민적 관심, 중앙정부의 요금적정화 필요성에 대한 인식의 변화이다. 넷째, 위협으로는 지속적인 경기부진 등으로 인한 지방공기업 경영악화, 공공물가안정화 정책과 지방자치단체장의 요금현실화에 대한 의지부족 등이다.

#### 다. 추진목표

안전행정부는 2014년도 지방공기업의 추진목표를 '지방공기업 부채감축 및 경영효율화'로 설정하고 다양한 정책개발, 제도개선안을 마련하였다. 특히 올해는 박근혜 대통령이 공공부분 개혁과 국민의 눈높이에 맞는 공기업으로 재탄생하기를 강조한 만큼 지방공기업 분야에서도 과거의 잘못된 관행을 과감히 탈피하고 부채감축과 경영혁신을 추진하고 노사 간 이면합의로 사회적 문제가 된 비정상의 복리후생비 정비에 매진해 나갈 것이다.

### 4. 2014년도 주요정책 방향

#### 가. 지방공기업 재무 건전화

##### 1) 자치단체 통합관리를 통한 부채감축 추진

지방공기업, 출자·출연기관 부채의 최종책임이 자치단체에 있는 만큼 부채관리에 있어 자치단체의 주도적인 역할이 요구된다. 첫째, 통합부채 관리체계 구축이다. 자치단체가 자치단체, 지방공기업, 출자·출연기관의 모든 부채를 통합관리하고, 자치단체별 부채관리관 지정, 부채감축을 위해 재정건전성 관리계획을 수립하고 지방의회의 의결을 받도록 하였다. 둘째, 부채 구조조정이다. 부채감축목표제에 따른 연도별 감축목표 미달성 지방공사에 대해서는 자치단체가 추가 출자를 하고, 추가출자 미이행 시에는 사채발행 감액 승인 또는 신규발행이 제한된다. 셋째, 지방공사채에 특수채 지위부여이다. 자치단체가 중심이 되어 지방공사채를 관리하도록 함에 따라 공사채를 특수채에 포함시켜 금융비용의 절감 등을 가져오도록 관계부처와 협의하여 입법화할 계획이다. 넷째, 구분회계제도 도입이다. 사업별 구분회계제도를 도입하여 지방공기업의 사업별 경영성과 및 재무상태 파악이 용이하도록 하여 부채원인을 명확하게 규명하고 그 책임을 원인자에게 물을 계획이다.

## 2) 건전화대상 지방공기업 지정 · 관리

공사채 발행제도 개선으로 부채증가율은 완화 추세이나, 부채규모는 지속적으로 증가하여 부채감축 일환으로 부채과다 공기업에 대해서는 건전화대상 지방공기업으로 지정하여 부채 관리를 엄격히 할 예정이다. 이를 위해 재무 · 경영손익, 사업 및 부채현황 등을 종합 고려하여 건전화대상 지방공기업을 지정하고, 지정된 기관은 공사채 만기 시 일정비율 이상 공사채 상환, 정책사업에 따른 손실보전 의무화, 공사채 발행 시 자치단체 지급보증 의무화 등의 엄격한 사채발행기준을 적용함은 물론이고, 분기별로 부채감축 현황을 분석하고 공개할 예정이다.

## 3) 부채과다 지방공기업 부채감축 5개년 계획 수립

그간 부채감축을 위한 제도개선은 안전행정부 주도로 이루어져 자치단체는 파동적으로 개선을 이행하는 정도로 추진되었으나, 지방공기업의 부실책임은 결국 해당 자치단체로 귀결되므로 앞으로는 자기책임성 강화 차원에서 자치단체의 적극적인 부채감축 노력이 필요하다. 건전화대상 지방공기업으로 지정된 지방공기업에 대해 자치단체는 실질적인 부채 감축을 위한 사업관리, 자금관리계획 및 자치단체 지원내용 등을 포함한 자체적인 부채감축 5개년 계획을 수립하고, 이행상황 등에 대해 주기적인 정보공개를 실시할 예정이다. 안전행정부에서는 부채감축 이행상황을 지속적으로 모니터링 할 수 있도록 지방공기업 경영정보공개시스템(클린아이시스템)에 메뉴 신설을 추진하고 있다.

## 4) 상하수도 · 도시철도 요금적정화 체계적 추진

지방상하수도 부채는 지방재정의 19% 수준으로 확대되고 있으나, 지방물가 인상억제정책에 따라 요금적정화율이 지속적으로 하락하고 있는 실정(상수도 83.8%, 하수도 38.1%)이다. 도시철도는 낮은 요금적정화율(60%), 복지무임승차(손실액의 51%, 연 3,271억 원), 시장성이 억제되는 구조적인 요인으로 적자가 지속적으로 누적되어 가고 있다. 안전행정부는 지방공기업, 자치단체, 학계, 언론, 국민 등과의 공감대 형성과 협력을 통해 요금적정화를 점진적이고 체계적으로 추진해 나갈 계획이다.

## 5) 채무보증행위 제한 등 우발부채 관리강화

부동산경기 침체, 금융기법 다양화로 채무보증행위 등 우발부채 유발거래가 확대됨에 따라 재정건전성 확보를 위해 부채관리제도 보완이 필요하다. 지금까지 안전행정부에서는 자산유동화 부채에 대해서는 사전승인을 통해 부채관리를 해왔으나, 앞으로는 그간 부채로 인식되지 않아 사전승인을 받지 않은 매출채권 등 모든 종류의 자산유동화 방식에 대해서도 사전승인 대상에 포함시켜 관리할 예정이다. 또한 지방공사의 민간사업자에 대한 미분양자산 매입, 차입자금 상환 보증과 토지리턴제를 통한 토지매각 등 장래에 공사의 재정 부담을 유발하는 우발부채에 대해서도 엄격 관리할 필요성이 제기되어 채무보증행위를 제한하도록 하는 지방공기업법 개정을 추진중이다.

## 나. 지방공기업 관리 · 운영 선진화

### 1) 정보공개 확대를 통한 자치단체의 자기책임성 강화

박근혜 대통령도 2월 14일 안전행정부 업무보고 때 강조하였듯이 지방공기업 재무정보를 자치단체의 전반적인 재무정보와 함께 제공하여 주민들의 자치단체 재정에 대한 이해를 제고하고 건전한 비판을 수용해 지방공기업이 한 단계 도약할 수 있도록 경영정보 공개 항목을 확대하고 시스템을 개편할 계획이다.

경영정보 공개항목을 2013년 44개 항목에서 2014년도에는 62개 항목으로 확대하여 상장기업 수준 이상으로 확대하고, 공시주기도 일률적인 1년 단위에서 반기별 또는 분기별로 단축하여 실시간 최신정보를 주민들에게 제공할 예정이다. 또한 공개 항목별로 지방공기업 간에 비교기능과 공개내용 출력기능을 추가하여 지방공기업 간 우수내용은 서로 벤치마킹하도록 하고, 자치단체 부채를 한눈에 알아볼 수 있도록 2015년까지는 지방공기업예산회계시스템과 각종 재정시스템을 연계한 지방재정 통합공개시스템을 구축할 계획이다.

## 2) 성과중심의 맞춤형 지방공기업 경영평가 및 경영컨설팅 실시

지방공기업의 재무상태, 업무의 능률성, 공익성, 고객서비스 등 경영목표 달성을 대한 수량화·객관화를 위해서 경영평가의 중요성이 점차 증대하고 있다. 경영성과 중심의 공기업 평가를 위해 당좌비율, 부채비율 목표강화 등 재무적 지표 비중을 강화하고, 정부 3.0 및 비정규직 전환실적 등 국정과제를 신설하는 한편, 평가의 공정성과 객관성 제고를 위해 평가와 관련된 이해관계자 배제 등 평가위원 선정기준을 강화하고 평가위원에 대한 피평가기관 설문조사를 실시토록 할 계획이다.

또한 신설하거나 통합한 지방공기업의 운영실태 점검 및 자문을 통해 향후 발생할 수 있는 부실요인을 사전에 예방하기 위해 지방공기업 분야에 경험이 풍부한 교수, 회계사 등 전문가를 중심으로 지방공기업 컨설팅을 실시할 예정이다. 설립과정 및 전략, 경영시스템, 자금 및 재무관리 등 경영전반에 대한 사전진단으로 부적정한 사업에 대해서는 조직 및 인력 감축, 사업취소 또는 축소 등 다양한 경영개선 과제를 마련·권고하여 향후 발생할 수 있는 리스크를 최소화하도록 서비스를 제공하기 위함이다.

## 3) 성과분석을 통한 지역개발기금 관리체계 개선

그간 공사·공단, 상하수도 사업 등에 대해서는 경영평가 등을 통해 사업전반에 대해 진단을 하고 그 결과를 환류하여 문제점을 지속적으로 개선하여 왔으나, 시·도 및 인구 100만 명 이상 대도시가 운영하는 지역개발기금에 대해서는 객관적인 평가기준 없이 해당 자치단체의 기금운용계획에 따라 운영해 오고 있는 실정이다. 올해에는 지역개발기금 운용의 투명성·효율성 강화를 위해 지역개발기금에 대해서도 성과분석을 할 수 있는 방안을 검토하고 있다. 지역개발기금 담당자 토론회, 외부 전문가 자문 등을 거쳐 지역개발기금 성과분석 지표·항목 등을 개발하여 보급할 계획이다.

## 다. 지방공기업 임직원 역량강화 및 사회적 책임 이행

### 1) 전문가 영입을 위한 개방형 임용제 도입

현재 당면하고 있는 지방공기업의 재무구조를 개선하고 부채를 감축하기 위해서는 능력 있는 외부 전문가의 역할이 어느 때보다 중요한 시점이지만, 지방공기업의 부장·과장 등 중간직위는 낮은 직급의 승진자 위주로 충원되고 직위에 관계없이 동일한 보수체계에서 충원이 사실상 불가능한 현실이다. 이러한 인사시스템의 폐쇄적 구조 및 보수체계를 개선하고 외부 전문가 영입으로 부채감축 및 경영효율화를 도모코자 홍보·마케팅, 회계, 투자관리 등 전문성이 높은 직위에 대해 개방형임용제(계약직)를 도입하고 직위별 차등 보수제 도입을 검토하고 있다.

### 2) 비정상화의 정상화 추진

지방공기업의 부채증가 주요 요인이 장기화된 경기침체에 기인하지만, 그간 관행화된 불합리한 복리후생비 등의 요인도 한몫 했음을 부인하기 어려운 실정이다. 올해는 노사 간 이면합의 근절, 경영평가와 연계한 CEO 해임기준 엄격 적용 등으로 책임성과 투명성을 제도적으로 강화시키는 데 중점을 두고 있다.

과도한 복리후생비가 집행되지 않도록 대학생 학자금 무상지원 폐지, 사교육비 지원 폐지, 특목중·고 학비지원 폐지 등을 내용으로 하는 지방공기업 예산편성 보완 기준을 마련하여 자치단체에 통보(2014년 1월 27일)한 바 있다. 특히, 이면합의 존재여부는 내부고발 등에 의하지 않고는 인지하기 어려운 점이 있으나, 감사원 등 행정기관 감사결과 및 언론보도 내용 분석, 경영평가 시 회계서류 확인 등을 통해 노사 간 이면합의 사항에 대해서는 경영평가 시 감점조치를 하고, 지방공기업 경영정보시스템에 방만경영 사례를 공개하는 등 제도적 장치를 마련할 계획이다.

### 3) 교육확대를 통한 지방공사·공단 임직원 역량 강화

우수 경영기법 전파 및 경영마인드 제고를 통한 지방공사·공단 임·직원의 역량강화 필요성이 제기되고, 지방공기업 직원 간 정보교류의 장 마련 및 업무능력 향상을 위하여 직무 교육 확대에 대한 요구가 지속적으로 증가하고 있다.

지방공기업 임·직원의 연간 의무교육 이수시간을 CEO는 연간 15시간에서 21시간으로, 직원은 연 35시간에서 50시간으로 확대하였으며, 임원에 대해서는 최고경영자(CEO) 교육과 정을 편성하여 정부 3.0 등 주요 국정과제·기조 공유 및 이행을 유도하고, 직원에 대해서는 직급별(기초직무과정, 중간관리자과정 등)과 직위별(경영기획관리과정, 회계 및 예산결산실무과정 등) 특성화 프로그램을 개설하였다. 특히 올해는 잣은 인사이동과 경영전문성 미흡으로 경영합리화 저해요인으로 작용하는 지방상하수도 종사자를 대상으로 경영마인드, 중장기 경영관리계획 수립, 원가산정 등의 업무능력을 배가시킬 수 있는 교육에 중점을 두도록 하였다.

### 4) 상시·지속적 업무종사자 정규직 전환 등 정부시책 추진

상시·지속적 업무 정규직 고용관행 정착이 대선 공약 및 박근혜 정부의 주요 국정과제로 선정됨에 따라 지방공기업의 무기계약직 전환을 촉진하기 위해 2013년부터 사업수지 관련 지표 평가 시, 비정규직대책 추진으로 증가된 경비를 예외로 인정하여 불이익을 배제하였다.

2014년부터 '지방공사·공단별 무기계약직 전환 계획' (2013~2015년) 대비 실적 우수 기관에 대해 경평평가 가점을 부여하기로 하였다. 또한 정부가 고용률 제고를 위하여 경력단절여성 등을 시간선택제 공무원으로 채용할 계획임에 따라, 지방공기업도 시간선택제 일자리제도를 도입하여 정부시책에 적극 앞장서 복지국가 건설에 기여할 것이다.

### 라. 공유재산 및 물품분야

#### 1) 사회적 요구에 발맞춘 공유재산 제도 운영

9,000건이 넘는 지방자치단체의 지식재산이 체계적으로 관리될 수 있도록 지식재산 사용료 등에 관한 특례규정을 신설하고, 공유재산 관리계획의 의회제출 시기를 명확화하는 등 공유재산제도의 체계를 보완할 것이다. 또한 공유재산 관련 업무편람을 제작·배부하고, 지방자치단체와의 업무연찬회·발표회 등을 통해 일선에서 근무하는 지방자치단체 공무원의 전문성을 제고할 것이다. 그리고 공유재산 사용료 감액기준 완화, 국민기초생활보장법의 적용을 받는 수급자의 변상금 징수 유예 등의 제도개선을 통해 사회적 약자를 배려하는 따뜻한 정책도 추진할 계획이다.

#### 2) 지방자치단체 청사 기준면적의 합리적 조정 및 청사신축원가 공개

안전행정부는 지방자치단체 청사규모의 과대화 및 에너지 낭비현상을 예방하고자 2010년도부터 지방자치단체 청사 기준면적을 마련하여 지속적인 관리를 하고 있다. 2014년도에도 기준면적 미준수 지자체에는 보통교부세 패널티를 주고, 신축보다는 리모델링을 적극 권장하여 합리적인 지방자치단체 청사운영이 되도록 지속적으로 노력해 나갈 것이다. 또한 지방자치단체 청사 신축원가를 공개하여 과대청사뿐만 아니라 호화청사 건립도 사전에 예방할 수 있는 제도를 마련할 것이다.

#### 3) 에너지 절감을 통한 전력위기 극복기반 구축

2013년은 원전비리 및 무더위로 인한 냉방수요 급증으로 인하여 에너지절감에 대한 국민적 관심이 그 어느 때보다도 높았던 한해였다. 이에 안전행정부는 2014년도에도 에너지 절감을 솔선수범함으로써 에너지 수요 급증시기인 하절기 및 동절기를 슬기롭게 넘길 수 있는 토대를 마련하고자 한다. 먼저 분기별 에너지 절감실적을 점검하여 2007년부터 2009년

에너지 사용량 대비 온실가스를 15% 이상 절감할 수 있도록 노력하고, 우수 지방자치단체에는 인센티브도 부여할 계획이다. 또한 하이브리드 등 에너지절감형 승용차를 50% 이상 구매하도록 권고하고, 지방공공기관에 대한 에너지 절감 현장 교육 및 권역별 교차점검을 통해 공공기관의 에너지 사용 절감을 도모할 것이다.

#### 4) 지방자치단체 특수성을 반영한 물품 관리방안 마련

지방자치단체 정수관리 대상물품은 31종으로 국가와 동일하게 운영되어 오고 있다. 하지만 소방차, 청소차, 구급차 등은 지방자치단체에서 보유하고 있는 물품임에도 정수관리 대상물품에서 제외되어 차기년도 예산편성 및 물품의 효율적 관리에 어려움을 겪어왔다. 이에 따라 안전행정부는 지방자치단체에서 공통적으로 사용하는 소방차 등 특수차량에 대한 정수책정 기준을 정하여 지방자치단체 현실에 맞는 물품제도를 운영할 계획이다. 이와 더불어 2014년 6월 22일부터 의무적으로 활용토록 되어 있는 전자태그를 정착시키고, 합리적인 물품수급관리 계획을 수립하여 안정적이고 효율적인 물품관리를 도모할 것이다.

#### 5) 지방자치단체 공용차량 및 관사의 적정관리

국민의 눈높이에 맞지 않는 대형 관용차량 및 호화 관사 운영은 지속적으로 개선·관리 할 계획이다. 다만 2012년 시행된 교체기준(내용연수 7년 또는 총 주행거리 12만km 이상)을 충족하는 것이 현실적으로 어렵다는 지방자치단체의 의견을 수용하여 내용연수 10년 또는 최단주행거리 12만km를 초과한 공용차량(화물용, 업무용 승용, 경·소·중형 승합 차량에 한정)은 교체가 가능토록 하였다. 또한 폐지를 원칙으로 하고 불가피한 경우 조례로 면적을 규정하도록 되어있는 기초지방자치단체 관사는 지속적으로 운영실태를 점검하여 불필요한 관사의 조속 정리를 유도하고, 정상적인 관사운영이 되도록 할 것이다.

#### 6) 공유재산 및 물품관리법 분법 추진

‘국유재산법’ 및 ‘물품관리법’이 각각 운영되고 있는 국가와 달리 지방자치단체는 ‘공유재산 및 물품관리법’이라는 동일 법령으로 운영되고 있어 체계가 미흡하다는 지적을 받아왔다. 그간 안전행정부는 공유재산 및 물품관리법을 분법하기로 확정하고, 지방자치단체의 특수성과 국유재산과의 통일성의 조화방안, 공유재산의 활용을 통한 지방재정 확충방안 등을 연구 과제로 시행하는 등 분법에 필요한 절차를 추진하여 왔다. 올해에는 분법 추진 T/F를 구성·운영하고, 분법안 확정 및 공청회 등을 통해 성공적인 분법이 이루어 질 수 있도록 할 것이다.

#### 5. 맷음말

올해 지방공기업에서 화두는 부채감축 및 경영혁신, 방만경영 근절이다. 그간 지방공기업 재무 건전성 제고를 위해 많은 제도개선을 추진해 왔지만 국민의 눈높이에서 보면 미흡한 부분이 많은 것도 사실이다. 이러한 국민의 요구에 맞춰 안전행정부는 자치단체 부채 통합관리, 부채관리관 지정, 건전화 대상 지방공기업 지정, 사업별 구분회계제도 도입, 상하수도 요금 등 공공요금 적정화, 정보공개 확대를 통한 자치단체의 책임성 강화, 성과 중심의 맞춤형 경영평가, 전문가 영입을 위한 개방형임용제, 임직원 역량강화 시책 등을 적극 추진할 계획이다. 또한 공유재산 및 물품관리 분야에서도 지방자치단체의 세외수입을 중대시키기 위해 지식재산권에 대한 특례 신설하고, 현재 국가와 달리 공유재산과 물품이 단일법령으로 구성되어 있는 공유재산 및 물품관리법을 ‘공유재산법’(가칭)과 ‘지방물품관리법’(가칭)으로 분법할 수 있는 토대를 마련하여 2015년도에 법안을 국회에 제출하는 것을 목표로 추진할 계획이다.

지방자치제도의 발전은 지방재정의 건실한 기반에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 금년 한해는 안전행정부와 지방자치단체, 지방공기업이 한 팀이 되어 지방공기업 경영혁신과 공유재산 및 물품관리제도개선을 통해 지방자치단체 및 지방공기업의 재정을 더욱 튼실하게 하는 원년이 되도록 최선의 노력을 다할 것이다. ☺



지방자치 꽃 피우는 그들을 만나다!

현장에서 배운다  
경상남도 본청

지역 문화유산 이야기  
흙으로 빚은 여인상

재정 명인을 찾아서  
서희봉 서울특별시 서초구 부동산정보과 과장

축제 한마당  
전라남도 진도군 '진도 신비의 바닷길 축제'



‘花’ 섹션은 지방재정 현장에서 열심히 일하며 지방재정 꽃을 활짝 피우기 위해 노력하는 사람들의 이야기. 이번 호는 2013년 연말에 있었던 예산 효율화 우수사례 대회에서 국무총리상을 수상한 경상남도 본청과 대통령상을 수상한 서울특별시 서희봉 부동산정보과 과장을 만났다. 각 지방자치단체가 자랑하는 ‘지역 문화유산 이야기’와 ‘축제 한마당’도 더불어 소개한다.

## 경상남도 본청 ‘당당한 경남시대’를 새로 시작하다!

경상남도는 과거 40년 간 창원을 중심으로 한 기계산업과 거제를 중심으로 한 조선산업으로 국가경제의 베�풀목이 되었다. 그러나 지금은 모두 한계상황. 새로운 성장동력을 확보해서 40년의 산업구조를 바꾸고 재편해야만 하는 미래가 보인다. ‘경남 미래 50년 사업’을 시작하며 ‘당당한 경남시대’를 꿈꾸고 있는 경상남도 본청을 찾았다.



글 · 김귀숙(편집실)

사진 · 양성진(큐브릭스튜디오 실장)

자료 · 경상남도 본청



▲ 경상남도 본청 건물 정원에 자리잡은 조각품.

● 한반도의 동남쪽에 자리잡은 경상남도. 남한 전체 면적의 약 10.6%를 차지하고 있는 경상남도는 전국 17개 시·도 가운데 경북·강원·전남에 이어 4번째로 넓은 관할구역을 갖춘 곳이다. 특히 거제와 남해를 비롯한 400여 개의 섬들로 구성되어 있어 바다와 밀접한 관계를 맺고 있다. 내륙으로는 지리산을 비롯한 명소가 많다. 지난 2월 말 기준 인구수는 340만 명.

그동안 경남상도는 창원을 중심으로 한 기계산업과 거제 중심의 조선산업 등으로 지난 40여년 간 국가경제의 큰 베풀목 역할을 해왔다. 하지만 부동산 경기침체로 인한 거래부진으로 세입이

감소하고, 대형 민자사업 추진과 복지정책 확대에 따른 도비부담 증가, 통합창원시 출범과 김해시 인구 50만 명 초과로 인한 시군재정보전금의 증가로 재정상황이 점차 악화되고 있던 상황.

이에 경상남도는 이같은 어려움을 극복하고 ‘당당한 경남시대’를 맞이하기 위해 다양한 노력 을 펼치고 있다. 강도 높은 재정건전화 추진과 미래 성장동력 산업 육성이 그것이다.

### 재구조화로 5조 5,000억 원 재정부담 줄여

● 경남 거제시와 부산시 가덕도를 연결하는 총 연장 8.2킬로미터의 왕복 4차로 자동차 전



▲ 경남 거제시와 부산시 가덕도를 연결하는 총 연장 8.2킬로미터의 거가대로.

용 민자도로인 '거가대로'. 지난 2011년 1월부터 개통한 거가대로는 전국에서 제일 비싼 통행료와 실시협약에서 이루어진 과다한 통행료 산정으로 인해 돈 먹는 하마로 유명했다. 앞으로 40년 가까운 운영기간 동안 5조 5,000억 원의 천문학적인 재정부담이 불가피한 상황. 그러던 거가대로가 짹 바뀌었다.

기존 수입보전방식(MRG)에서 비용보전방식(SCS)으로 재구조화하면서 오히려 2,400억 원이라는 돈을 환수하는 구조로 바뀌게 된 것이다. 기존 실시협약에서 정한 민간사업자와의 수익률을 12.5%에서 시중금리 4.72%로 인하하고, 통행료

금 결정권을 사업시행자에게서 주무관청으로 이관했다. 부대·부속시설 수입도 주무관청이 100% 환수하는 구조로 바꾸는 내용의 거가대로 변경 실시 협약을 작년 11월 11일 체결했다.

경상남도는 주무관청인 부산시와 공동으로 공무원을 주축으로 한 협상 TF팀을 구성하고 다른 민자사업과는 달리 공무원이 직접 협상하고 협의하고 설득한 끝에 사업시행자로부터 재구조화 동의를 이끌어낸 것이다.

재정절감액이 전국 민자사업 재정부담 완화의 최고기록인 점 외에도 소송이나 중재 등의 분쟁 없이 협상을 통해 재구조화에 성공한 최초 사례

여서 그 의미가 더욱 크다. 최저 수준의 수익보장(4.72%)과 전국 민자사업 재정부담 완화의 새로운 방식을 마련한 단초가 되었다. 이에 경상남도는 작년 연말 안전행정부에서 주관하는 '지방자치단체 예산효율화 우수사례 발표대회'에서 거가대로 재구조화 사례를 발표해 국무총리상을 수상하기도 했다.

### 부채문제를 최우선 해결과제로 삼아

● 경남의 2014년 전체 예산규모(도+시·군)는 17조 2,326억 원. 도 본청 예산규모는 6조 6,143억 원으로 17개 시·도 중에 6위를 차지하고 있다. 채무는 2005년에 2,804억 원에 지나지 않았으나, 2010년 7,659억 원, 2013년 1월에는 1조 3,488억 원으로 급증했다.

이에 경상남도는 부채를 줄이기 위해 채무감축 목표 5개년 계획을 추진중이다. 민선 5기까지 오는 과정에서 선심성 예산 편성과 집행, 무리한 SOC사업 추진, 복지 예산 증가로 재정상태가 어려워져 부채가 급증하면서 지역발전의 큰 걸림돌이 되었다는 판단

때문이다. 이에 민선 5기 후반기에 들어서 부채 문제를 최우선 해결과제로 선정해 밤 빛고 나서고 있다.

2013년을 채무감축의 원년으로 삼아 강력한 재정건전성 강화대책을 마련해 2017년까지 채무

50%를 감축한다는 계획. 2014년 당초예산도 지방채 발행을 최소화하는 한편, 지방채 상환을 최대한 반영한 빚 줄이기, 긴축예산으로 편성했다. 업무추진비 같은 경상경비 등의 세출예산도 구조조정중이다. 또한 재정절감 노력 외에도 예산집행의 효율성을 강화해 미래세대에 부담을 전가하지 않는 '책임있는 도정'을 실천해 가고자 노력하고 있다.

### 재정점검단이 주축이 돼서 재정건전화 추진해

● 경상남도 본청에는 다른 곳엔 없는 색다른 조직이 하나 있다. 바로 '재정점검단'. 경상남도는 민선 이후 빚을 내어 빚을 갚는 악순환을 끊고, 1조 3,488억 원에 달하는 부채를 2017년까지 6,608억 원으로 감축하기 위해 '경상남도 채무관리대책'을 발표했었다.

이를 위해 비효율성 세출예산의 재정점검으로 세출 구조조정을 시행하고, 도 재정에 가장 큰 부담이 됐던 거가대로 민자사업 재구조화에 총력을 다하기 위해 작년 1월 정무부지사 직속으로 재정점검단이 만들어 진 것.



경상남도 본청에서 재정건전화를 담당하고 있는 이들.

거가대로 재구조화 사업은 바로 이 재정점검단이 주축이 돼서 이루어낸 성과였다. 원래 거가대로는 운영수입(대부분 통행료)이 협약에서 인정해 주기로 한 추정수입보다 미달할 경우 주무관청에서 사업시행자에게 부족분을 보전해 주는

'최소운영수입보장방식' (MRG)이었는데, 자금 운용사의 투자금에 대한 비교적 낮은 이자율을 인정해 주고 그 이자율에 대한 보장수입액에서 통행료 수입이 부족할 경우 그 부족분을 보전해 주는 '비용보전방식' (SCS)으로 바뀐 것이다.

이를 위해 재정점검단은 향후 40년 간 이용교통망 재분석과 재정부담발생액 재산정, 다른 시·도의 민자사업 관리운영 실태를 수차례에 걸쳐 벤치마킹했다. 또 사업시행자와의 공식적인 미팅만 30회, 중앙부처인 기획재정부와도 20여 차례의 업무협의를 거쳤다. 수십 사례의 협의와 끈질긴 협상이 만들어낸 작품이었던 셈.

현재 재정점검단은 정홍섭 단장을 중심으로 3개 조직, 14명의 인력으로 구성되어 있다. '재정점검담당'은 비효율성 예산 점검과 조정·관리 업무를, '민자지원담당'은 민간투자사업 재구조화와 자금 재조달에 관한 사항, 특히 '헬세 먹는 하마'라는 오명을 쓰고 있는 거가대로와 마창대교의 사업 재구조화 업무를 추진하고 있다. '민자관리담당'은 도 재정부담 완화를 위해 현재 추진중인 민자사업(창원~부산 간 도로, 비음산터널 등)의 재정지원 규모를 최소화하는 역할을 하는 중이다.

또한 매년 관행적으로 편성되어 온 실효성 없는 도 자체 계속사업을 대상으로 '2013년 재정종합점검'을 실시했다. 그 결과 모두 312건의 사업 중에서 미흡사업으로 분류된 하위 순위 29건에 대해서 2014년 예산 편성 때 미반영 또는 축소 조정반영 의견을 제시했다. 2013년 당초예산 기준으로 103억 원의 예산을 절감한 것. '보통' 이상의 평가를 받은 사업 중에도 94건은 국비사업으

로의 전환 추진, 사업시기 조정, 추진방식 개선 등을 제시하여 248억 원의 예산을 절감하도록 권고했다.

### '경남미래 50년 사업'에 큰 기대를 걸어

◉ 현재 경상남도는 '경남 미래 50년 전략 사업'을 추진중이다. 이 사업은 경상남도의 주력 산업인 기계·조선산업이 쇠퇴하고 있어서 새로운 성장동력을 확충하기 위한 전략이다. 시·군별 특성과 성장잠재력, 지역 균형발전 등에 대해 다각적으로 검토하고 18개 시·군과의 협의를 거쳐 40개 사업을 추진하고 있다.

대표적인 내용이 미래첨단산업을 신성장동력 산업으로 육성한다는 전략. 국내 항공산업 생산의 85%를 차지하고 있는 진주·사천에 항공산업 국가지원특화산단을 조성하고, 밀양에 나노융합 국가지원특화산단을 조성하게 된다. 거제에는 해양플랜트 생산특화산단지를, 하동 갈사만 지역에는 해양플랜트 연구단지를 조성해 조선 강국의 위상을 지켜나갈 계획이라고.

그리고 부산대병원과 연계해 양산에는 양방 항노화 산업을 육성하고, 지리산의 천연자원을 기반으로 한 거창·함양·산청 지역에는 한방 항노화 산업을, 남해와 하동지역에는 남해안의 다양한 수산자원을 활용한 기능성 천연물 소재를 생산하는 해양 항노화산업을 집중 육성한다. 진해 인근의 경우 세계적인 글로벌 테마파크 등 국제관광단지를 조성해 지역경제 활성화와 새로운 일자리 창출에도 힘을 쏟을 예정이다.

그밖에도 동북아 물류거점으로 부상하기 위해 산업 인프라도 확충하려고 한다. 지식집약형 첨



▲ 경상남도 본청에서 재정건전화 업무를 담당하고 있는 재정점검단 직원들(사진 앞줄 왼쪽에서 4번째가 정홍섭 단장).

단산업단지와 미니복합타운 조성을 통해 지역산업의 자생력을 강화한다. 남부내륙철도, 창녕~현풍 고속도로 확장 등 광역 교통 인프라도 확충해 글로벌 경쟁구조 변화에 선제적으로 대응한다는 전략이다.

### 골고루 잘사는 경남에도 노력 기울여

◉ 경남미래 50년 전략사업으로 경남의 미래 성장판을 키우는 한편, 골고루 잘사는 균형 잡힌 경남에도 노력을 기울이고 있다. 상대적으로 낙후된 서부권역을 발전시키기 위해 산청 한방 제약산업단지와 함양 산삼휴양밸리 등 지역 맞춤형 신산업을 육성하고, 통영·거제의 해양관광자원을 활용한 해양레저타운 조성, 낙동강과 황강을 이용한 테마·녹색 관광휴양산업 육성을 계획중이다.

아울러 침체된 지역 고도화를 통해 도시활력도 재생해 나간다. 우선 창원 국가산단과 마산자유

무역지역의 재구조화를 중점적으로 추진하면서, 부경과학기술원, 연구개발특구 지정을 통해 연구개발과 지원 기능을 강화한다. 마산의 구도심에 활력을 불어넣기 위한 마산재생 프로젝트와 진주 초전지역을 중심으로 신도심을 개발하는 진주부흥 프로젝트도 골고루 잘사는 경남을 위한 계획이다.

올해 경상남도는 마창대교 민간투자사업 재구조화와 국고보조사업 적정성 점검에 전력을 쏟고 있다. 이를 바탕으로 항공·나노·해양플랜트 국가산업단지 조성 등 40여 개의 경남미래 50년 전략사업 구체화를 위해 계속 노력한다고. 앞으로 3개의 국가산업단지와 창원 혁신산단, 진주 재생산단, 항노화클러스터 구축사업이 정상적으로 추진되면 지역의 생산력 증대와 신규 일자리 창출로 지역경제가 활성화될 것으로 경상남도측은 판단하고 있다. ☐

## Interview

“재정건전화를  
가장 큰 성과로 생각”

- 

홍준표  
경상남도 도지사



도지사로 있으면서 경남에는 어떤 변화들이 있었는지요.

- 도지사 업무를 맡은 지 이제 1년이 좀 넘었습니다. 도정을 맡고 보니 지난 10여년 동안 많이 피폐해져 있더군요. 그 구부러진 것들을 바로 펴고, 잘못된 것을 바로잡는 과정에서 다소간의 수확이 있었어요. ‘당당한 경남시대’를 위한 주춧돌을 놓았다 생각해요. 무엇보다도 빚을 내어 빚을 갚는 악순환을 끊어내기 위해 재정건전화를 강도 높게 추진했습니다. 이러한 일련의 과정에서 누적된 부채와 강성귀족노조로 인해 정상화가 어려운 진주의료원을 불가피하게 폐업했고, 재정폭탄으로 전락한 거가대로 MRG 문제는 끈질긴 협상을 통해 해결했죠. 17년을 끌어온 김해관광유통단지 투자비 협상도 잘 마무리되었고요. 적극적인 문제해결 의식 없이는 쉽게 해결할 수 없는 일이었지만 잘 마무리되어 전국적인 모범사례가 되고 있습니다.

가장 기억에 남는 성과가 무엇인지 궁금합니다.

- 가장 기억에 남는 성과는 재정건전화예요. 도지사로 취임하고 나서 우리 도의 재정을 살펴보니 빚이 1조 4,000억 원에 달했어요. 빚을 줄이는 게 가장 시급하다고 판단하고 재정건전화 대책을 강도 높게 추진했어요. 그 결과 2,171 억 원의 채무를 상환했는데, 최근 10년 동안 처음 있었던 일이더군요. 경남발 재정건전화 정책과 정의와 원칙에 입각한 공공기관 구조개혁은 정부 공기업 개혁의 신호탄이 되었다고 생각해요. 이밖에도 일자리 창출을 도정 최우선 과제로 정하고 많은 노력을 쏟아 부은 게 기억에 남습니다. 특히 ‘KAI 트래’를 도내 4개 대학에 설치해 해마다 지역인재 40명을 선발하고 지방에서 근무할 수 있게 했어요. 도내 대학생 채용을 확대하기 위해 도-기업 간 협약을 40개 기업·단체와 체결함으로써 작년 대비 도내 대학생 취업도 2.2배 증가했습니다.

재정건전화에 대해선 기쁨이 남다를 것 같습니다.

- 그럼요. 도지사로 취임하자마자 빚을 내어 빚을 갚는 악순환을 끊기 위

해 전국에서 처음으로 재정점검단을 만들었어요. 재정점검단이 큰 역할을 하면서 우리 경남은 지방재정 건전화와 공기업 개혁의 룰모델이 되고 있어요. 전국 지방자치단체들이 대부분 벤치마킹할 정도로 유명해졌습니다. 도지사가 앞장서서 한 일이지만 경남도청 직원들이 모두 한마음 한뜻으로 따라주어서 가능했어요. 요즘은 경남이 중앙정부와도 소통이 잘 이루어지고 있어서 기쁩니다.

### 어려운 재정상황 극복을 위한 원칙이나 전략이 알고 싶습니다.

- 도의 어려운 재정상황을 극복하기 위해 작년엔 부채감축을 최우선 해결과제로 선정하고 재정건전화 정책을 추진했습니다. 불필요한 예산을 절감하고 빚을 갚는 데 최우선적으로 예산을 편성했고요. 재정점검단이라는 조직을 새로운 조직을 만든 것도 그것 때문이에요. 하지만 지방자치단체의 내부적인 노력과 더불어 국가차원에서 재정분권이 먼저 선행되어야 한다고 봅니다. 국세와 지방세의 비율이 8 대 2로 되어있는 걸 6 대 4로 조정해야 하고, 국가사무와 지방사무를 명확하게 구분하는 동시에 국고보조사업에 대한 전반적인 재논의가 필요하다 봅니다. 현재 지방자치단체가 겪는 어려움에는 여러 가지 이유가 있겠지만 무엇보다 민선단체장의 선심성 예산편성과 집행, 무리한 SOC사업 추진이 원인이 아니었나 생각해요. 앞으로 무리한 사업집행을 하던 그동안의 폐단을 없애고, 지방재정을 건실하게 운영해 미래세대에게 부담을 전가하지 않는 ‘책임있는 도정’을 실천하겠습니다.



### 앞으로 꼭 이루고 싶은 사업이 있다면 어떤 게 있나요.

- 당연히 ‘경남미래 50년 사업’이라 할 것입니다. 과거 40년 간 우리 경남은 창원을 중심으로 한 기계산업과 거제를 중심으로 한 조선산업으로 떠고 살아왔어요. 하지만 지금은 모두 한계상황입니다. 새로운 성장동력을 확보해서 40년의 산업구조를 바꾸고 재편해야만 경남의 미래가 있어요. 경남미래 50년 전략사업은 모두가 중요한 사업들이에요. 특히 우리 도가 그동안 심혈을 기울여 추진



▲ 지적공사와 도로명주소 업무협약식 장면.

해온 항공(진주·사천), 나노(밀양), 해양플랜트(거제) 사업은 경남의 미래를 책임질 중요한 성장동력의 하나입니다. 지난 3월 12일 정부의 국가지원 특화산단에 모두 선정됨으로써 사업이 탄력을 받게 되었죠. 이는 전국 국가지원 특화산단 5개 중에서 3개가 우리 경남에 선정된 것으로, 정부의 배려와 함께 우리 도와 도민의 열원이 만들어 낸 쾌거예요. 국가지원 특화사업은 경남에서 지난 32년 전 진해가 마지막이었습니다. 32년 만에 새로 사업을 시작해요. 경상남도의 재도약 기회가 마련된 겁니다. 앞으로 기대가 커요.

### 그밖에 하고 싶은 이야기를 들려주세요.

- 작년은 ‘척당불기’(倜儻不羈)로 10여년 간의 적폐를 해소하고 굽은 것을 바로 펴서 흐트러진 도정을 바로 세웠습니다. 올해는 지난 해 이룬 성과를 바탕으로 도민만을 바라보고, 도민을 섬기는 ‘여민동락’(與民同樂)의 자세로 당당한 경남시대를 향해 힘차게 나아갈 겁니다.

국립중앙박물관 선사고대관 신석기실 한편에 흙으로 된 조그마한 전시품이 하나 있다. 너무 작아 관심을 갖고 들여다보지 않는다면 아마 무엇을 보았는지 기억에도 남지 않을 만큼 작고 초라해 보이는 전시품이다. 혹 어떤 이는 왜 이런 불품없는 것을 전시하고 있는지 의아해 할련지도 모른다. 그런데 이것을 자세히 들여다보면 그냥 흙덩이가 아니다. 머리와 팔다리는 없지만 봉곳이 솟은 가슴과 짙록한 허리, 풍성한 엉덩이, 영락없이 여성의 몸매이다. 마치 토르소(Torso)를 보는 듯하다. 대체 누가 언제 이 여인상을 만들었을까?

## 모성과 신성의 여인상

이 조그마한 ‘흙으로 빚은 여인상’은 울산광역시 서생면 신암리 유적에서 출토되었다. 신암리 유적은 신석기시대 초기(기원전 6,000~4,500년)에서 중기(기원전 3,500~2,500년) 사이에 형성된 유적이다. 신석기시대 사람들은 왜 이 여인상을 만든 것일까? 구석기시대 후기부터 유라시아 대륙에서는 가슴, 아랫배, 엉덩이를 강조해 아기를 임신한 여성을 표현한 조각품이 만들어졌다. 이들 중 대표적인 것이 우리가 잘 알고 있는 바로 ‘빌렌도르프의 비너스’. 많은 학자들은 이 조각품들이 수렵채집사회에서 생식과 출산을 상징·기원한 것으로 보고 있다.

그런데 ‘비너스’라면 팔등신의 아름다운 여성의 상징인데, 가슴과 아랫배, 엉덩이를 강조한 이러한 여인상을 비너스라 하면 비너스에 대한 모욕으로 느껴질지도 모르겠다. 그러나 고대 그리스·로마 신화에



▲ 흙으로 빚은 여인상 / 울산시 서생면 신암리 / 1974년 발굴 / 신석기시대 / 높이 3.6cm

서 보이는 아프로디테, 즉 비너스의 원래 모습을 이해한다면 왜 이 조각품들을 비너스라 일컫는지 이해할 수 있을 것이다.

고대 그리스·로마 신화의 아프로디테는 본래 대지를 다스리는 여신이자 풍요를 상징하는 여신으로 지중해 일대에서 널리 숭배되었던 지모신(地母神)이었다. 이러한 지모신 사상은 여성의 생리적 특성에서 기인하고 있다. 여성이 아기를 임태하고 출산하듯, 대지는 만물이 생겨나고 자라는 터전이라는 점에서 신화에서는 그것을 어머니와 같은 여신, 곧 모신(母神)으로 여기고 있다. 따라서 풍요와 다산을 기원하는 고대 인류의 강렬한 염원을 담고 있는 풍만한 몸매의 여인상 이야기로 비너스의 원형일 것이다.

대체로 지모신 사상은 수렵채집사회에서 비롯된 것으로 보고 있다. 수렵채집 사회에서 사냥은 주로 남성의 몫이었으며 채집은 여성의 몫이었다. 사냥은 항상 성공하는 것이 아니라 식량 확보가 안정적이지 못하였다. 반면 주변의 식물자원을 이용하는 채집은 비록 풍부하지는 못할지라도 식량을 안정적으로 확보할 수 있었다. 특히 빙하기가 끝나고 날씨가 따뜻해지는 신석기시대가 되면 동물자원 보다 식물자원에 대한 의존도가 더욱 커지게 되었다. 이러한 환경 속에서 여성의 역할이 커지게 되었으며 이와 함께 모든 생명체의 근원인 대지를 숭배하는 지모신 사상은 여성으로 의인화되어 표현된 것으로 보고 있다.

동북아시아 신석기사회에서도 이러한 여성 중심 혹은 여신 숭배를 보여주는 물질적 증거들이 확인되고 있다. 요령지방 신석기문화인 홍산문화(紅山文化)의 우하량(牛河梁) 유적에서 여신상과 신전터가 확인되었으며, 일본 조동시대의 수많은 토우(土偶) 역시 가슴과 엉덩이를 강조한 여인상이다. 우리나라의 경우 아직 그 출토 예가 많지 않으나 울산 신암리와 세죽 유적, 전남 완도 패총, 함북 청진 농포 패총에서 각각 1점씩 출토되었다. 4점 모두 흙으로 빚었으며 얼굴과 팔, 다리의 표현이 없는 것이 특징이다.

신석기시대 사람들은 흙뿐만 아니라 돌·뼈·조개껍데기·나무·뼈 등을 재료로 하여 사람이나 동물의 형상을 만들었다. 이 조형물은 모두 소형으로 그 크기가 10cm 이내로 손에 완전히 잡힐 만한 크기이다. 대체로 사실적으로 표현된 것도 있지만 대부분 도식화되고 상징적으로 표현되어 있다. 크게 인체상(人體像), 인면상(人面像), 동물상(動物像)으로 구분된다. 이것들은 단순한 예술작품이라기보다는 주술행위의 매개체로 보고 있다. ☺



●

## 서희봉

서울특별시 서초구청  
부동산정보과 과장

### 담당하고 있는 업무를 소개 부탁드립니다.

서초구의 부동산정보과 업무를 총괄하고 있어요. 부동산행정, 토지관리, 지적관리, 지가조사, 도로명주소, 주소전환, 공간정보 등 다양하죠.

### 작년 예산효율화 우수사례 대회에서 대통령상을 받으셨더군요.

‘전국 최초로 다국어 벽면형 도로명판 개발 및 전국 확대 실행’ 사례를 발표해 상을 수상했어요. 우

# 작은 생각 하나로 세상을 바꾸다!

작은 생각 하나로 세상을 바꿀 수 있다면? 공무원이라면 누구나 꿈꾸는 일 중 하나일 게다. 근데 정말 작은 생각 하나로 세상을 바꾸는, 창의행정을 실천하고 있는 이가 있다. 그가 아이디어를 내서 추진한, ‘전국 최고’라는 닉네임이 붙은 사업만 20가지가 넘는다. 그를 만나서 서울 서초구청을 찾았다.

리나라는 도로명주소사업을 시작한 지 10년이 넘었어요. 몇 번의 실패가 있었고, 그 비용이 이중 삼중으로 들어갔죠. 올해부터 도로명주소가 시행되면서 이를 위해 도로명주소 안내시설을 설치하고 있으나 자치단체마다 예산부족으로 필요한 숫자 만큼 도로명판을 설치하지 못하고 있습니다. 기존 현수식 도로명판은 단점이 많아요. 지주가 있는 곳에만 설치할 수 있고, 너무 높아서 보행자 눈에 잘 띄지 않아요. 여름이면 가로수에 가려 잘 보이지도 않고. 이삿짐 차량 등 고가차량에 부딪혀 훼손되거나 바람에 의한 소음도 발생하고요. 1개당

설치비용이 20~30만 원. 지주대 설치까지 합치면 100만 원이 넘습니다.

### 지주식에서 벽면형으로 바꾸면 어떤 효과가 있나요.

우선 가격이 싸다는 게 가장 큰 장점이죠. 1개당 설치비용이 3만 5,200원. 기존 비용 대비 18%예요. 벽면형 도로명판 설치로 서초구는 4억 9,000만 원의 예산절감 효과를 거두었어요. 이것이 전국 지방자치단체에 확대되면서 약 1,132억 원의



▲ 벽면형 도로명판이 설치된 모습.

국비와 지방비 예산 절감효과를 거두었어요. 보행자 눈높이에 맞게 설치되니 도로명판을 위로

올려보아야 하는 불편도 줄어들고, 태풍이나 비바람으로 인해 떨어지거나 고가차량이 부딪혀 망가질 위험도 없어요. 넌스티커 방식(투명코팅)으로 제작해 도로명판 위에 불법광고물을 붙이기도 힘들어요. 하룻밤만 지나면 떨어져버리거든요. QR코드를 십입해 지금 위치를 알려줄 뿐만 아니라 주변 주요건물이나 지역지도, 근처 음식점이나 주유소도 알려줍니다.

### 작은 생각 하나로 다양한 효과를 거둔 셈이네요.

사실 3년 전에 개발 아이디어를 냈죠. 그리고 실무진들에게 이야기했지만 잘 먹히지 않았어요. “벽에 붙이는 제도는 법에 없습니다.” 다들 이렇게 답변하더군요. 지난 2011년 300~400만 원 정도 자투리 예산이 남는 게 있었어요. “내가 책임질 테니까 이 돈으로 하라”로 지시했죠. 당시 서초 1~3동에 시범으로 설치했습니다. 주민들 사이에서 좋은 반응이 나면서 언론에 크게 보도돼서 유명세를 탔어요. 안전행정부에선 규정이 없는데 했으니까 당연히 감사가 나왔고요. 감사 결과 “오히려 너무 잘되었다”는 반응이더군요. 감사관이 “사이즈만 좀 더 키우면 더 좋겠다”고 했어요. 결국 2013년 4월 4일 벽면형 도로명판 설치규정이 신설되고, 2013년 4월 9일 전국 229개 지방자치단체를 대상으로 전국 확대지시가 내려졌어요. 없는 규정을 새로 만들어내고 전국 확대까지 이끌어낸 셈이에요. 덕분에 2013년은 공직생활 37년 만에 최고로 많은 상을 받은 한해였죠.

▼ 서초구청 부동산정보과에서 도로명주소와 주소전환을 담당하고 있는 직원들.



### 이밖에도 기존 틀을 깨는 사업을 많이 한 것으로 압니다.

제 자랑 좀 하자면 ‘전국 최초’라는 타이틀이 붙은 사업이 스무 가지가 넘어요. 서초부동산최고경영자 과정, 부동산정보포털, 조상땅 찾아주기, 우리동네 도로명주소 그림지도 공모, 도로명주소 대형지도 제작과 배부, 마을버스 승차대에 도로명주소 홍보 스티커 부착 등 다양한 일을 했죠. 남들보다 관찰력이 뛰어나다 보니 열심히 보고 아이디어를 내서 업무에 접목시키려고 노력해요. 저 같은 지적적 공무원은 땅을 관리하는 일을 하잖아요.

전 하나 잘못 그으면 큰일나다보니 앞뒤 꽉 막힌 이들이 가끔 있어요. 그럴 때마다 답답하죠. 작은 생각 하나만으로도 세상을 바꿀 수 있거든요. ‘창의행정’이 별건가요.

### 서초부동산 최고경영자 과정이 무언가요.

공부하고 싶은 욕심이 많아요. 그래서 현재 대학원에서 박사과정을 공부중인데, 박사과정 전에 3개 대학에서 ‘부동산 최고경영자 과정’을 다녔어



요. 근데 등록금이 500~1,000만 원으로 너무 비싸더군요. 대학총장 도장 하나 더 찍힌 것뿐이지, 제가 만들 수 있을 것 같더라고요. “수강료 받아서 강사료만 내고, 나머지는 우리가 몸으로 뛰겠다”며 위에 허락을 받았습니다. 그리고 전국 부동산 관련 대학에서 유명 교수들 24명을 섭외했죠. 서초·송파·강남 3개 구는 부동산 관련업체가 밀집된 곳이잖아요. 서초구만 해도 1,400개 부동산 중개업소가 있어요. 서초구 주민들도 부동산에 관심이 많고요. 등록금 30만 원에 정원 66명, 24개 강좌에 6개월 코스인데 1기가 반응이 폭발적이면서 2기 때부터 3 대 1의 경쟁률을 자랑하고 있어요. 엄청난 입소문으로 현재 7기까지 운영중이죠.

### ‘역발상’ 시작을 갖게 된 계기가 있는지 궁금합니다.

지난 1987년 당시 서울시 도시개발과에서 근무했

어요. 목동택지개발사업지구 내에 있는 사업소가 폐쇄되면서 사업소 전체가 하던 일을 저 혼자 맡았죠. 공보를 다시 만드는 ‘지적확정’ 업무를 담당했어요. 당시엔 대지면적에 대한 개념이 별로 없을 때였죠. 하나의 단지 안에 도로나 하수도, 하천 등 공공시설이 그대로 남아있더군요. 공공시설은 제외하고 나머지 부분만 소유권을 인정해주는 작업을 며칠밤 새면서 했어요. 결과가 좋아 시정 쇄신 국무총리상을 수상했죠. 그러면서 “행정에 모순에 있으면 제도를 개선해야 하다”는 생각을 하게 됐습니다. 그때부터였던 것 같아요. 발상의 전환을 시작한 게. 문제점이 있으면 ‘역발상’ 하는 시작을 갖게 됐어요.

### 그밖에 하고 싶은 말씀이 있다면 부탁드립니다.

지금 현재도 다양한 일들을 하고 있어요. 미국 캘리포니아의 어바인시가 서초구의 자매도시예요. 어바인과 MOU를 체결하고 미국과 한국에 있는 부동산을 서로 직거래할 수 있는 시스템을 만들고 있어요. 또 전국 최초로 도로명주소 대형지도를 제작해 행정기관(경찰서, 소방서, 우체국 등)이나 배달업체, 중개업소 등에 배부할 예정입니다. 기존에 여러 종류의 도로명주소 안내도가 있지만, 이번에 만드는 대형지도는 서초구 전체 지역을 14개 도엽으로 나눠 창의적으로 제작하는 대형지도예요. 이밖에도 역발상의 시각으로 세상을 바꾸는 일, ‘창의행정’을 멈추지 않을 겁니다. 지켜봐 주세요. 감사합니다. ☺

## 제36회 진도 신비의 바닷길 축제 만남이 있는 신비의 바다로!

행사명 진도 신비의 바닷길 축제

기 간 3월 30일~4월 2일

장 소 전남 진도군 고군면 회동리(국가지정 명승 제9호)

● ‘한국판 모세의 기적’으로 널리 알려진 진도 신비의 바닷길축제. 전남 진도군 고군면 회동리와 의신면 모도리 바닷길 현장에서 오는 3월 30일부터 4월 2일 까지 4일간 자연문화 민속축제로 열린다. 진도 신비의 바닷길축제는 바람의 신(神)인 영등신(靈燈神)에게 한 해의 풍요로운 어업과 농사를 기원하던 행사였는데, 여기에서 뽕할머니의 전설과 어우러져 축제의 형태로 발전했다.

옛날 이곳 고군면 회동마을에 살던 뽕할머니가 호랑이를 피해 나타난 것처럼 보이는 현상이다.

의신면 모도마을로 떠난 가족들을 만나기 위해 용왕에게 빌어 바닷길이 열리게 하고 숨을 거뒀다. 마을 사람들은 지금도 매년 뽕할머니 제사를 지내며 그 넋을 달랜다.

신비의 바닷길은 진도군 고군면 회동리와 의신면 모도라는 섬 사이의 약 2.8km 바다가 40여 미터 폭으로 갈라지는 것이다. 일년 중 가장 극심한 조수간만의 차로 인해 나타나는데, 해저에 형성된 사구가 해면 위로 일정 시간(약 1시간) 드러나 마치 바다에 길이 나타난 것처럼 보이는 현상이다.

올해로 36회째를 맞는 신비의 바닷길축제는 ‘2014 대한민국 최우수축제’로 선정되는 등 우리나라를 대표하는 축제. 외국인과 가족·연인·친구들이 함께 참여 할 수 있는 글로벌 투게더, 바닷길 헛불파레이드, 진도개체험, 진도 홍주체험, 바다체험, 예향진도체험, 전통 민속 문화체험 등 다양한 행사가 개최된다. ☺





지방재정의 경쟁력을 높여라!

### 톡톡 이슬람

비잔틴과 페르시아 틈새서 이슬람 자라나

### 책을 말하다

일본 지방자치단체 거버넌스에서 배운다



'成' 섹션에서는 지방재정의 경쟁력이 높아져서 우리나라 지방재정이 더욱 성숙하기 위해 필요한 지방재정 관련 이슈와 정보들을 살펴는 공간. 이번 호부터 새롭게 연재되는 '톡톡 이슬람'에서는 이슬람의 역사와 문화를 알아보고, '책을 말하다'에서는 '일본 지방자치단체 거버넌스'에 살펴본다.

# 비잔틴과 페르시아 틈새서

## 이슬람 자라다

– 지방자치단체의 국제교류가 늘어나고 있는 요즘. 중국, 일본, 미국 등 우리가 흔히 알고 있는 곳 말고 더 많은 나라들과의 교류영역을 넓혀야 할 때이다. 이에 앞으로 여섯 번에 걸쳐 중동에 대한 이야기를 하려고 한다. 이를 통해 우리나라 지방자치단체들이 이슬람 국가들과도 국제교류하며 세계를 보는 시각이 더 넓어지길 기대한다.



● 세계는 점점 좁아지는 동시에 넓어지고 있다. 사람들의 이동이 쉽기 때문에 좁아진다고 할 수 있고, 교류를 통해 새로운 세계가 열리기 때문에 넓어진다고도 할 수 있는 것이다. 우리나라에는 중앙 정부와 기업 위주의 국제 교류가 많았지만 1990년대 중반 이후 지방자치단체가 주도하는 교류도 많아지고 있다. 안전행정부 통계에 의하면 2012년 05월 현재 16개 시도와 209개 시군구가 65개 국과 1,183건의 국제교류를 체결했다고 한다. 국가별로는 중국이 475건, 일본 172건, 미국 152건, 베트남 39건, 러시아 37건이어서, 이들 5개 국이 전체의 3/4을 차지한다. 전 세계에 약 200개 나라가 있는 것을 감안할 때 지방자치단체가 얼마나 편중된 교류를 하고 있는지 알 수 있다. 그 이유에 대해서는 저자가 정확히 알 순 없지만 해결해야 할 문제라고 생각한다. 얼마 전 중동의 외교공관에 아랍어를 할 줄 아는 외교관이 별로 없다는 뉴스를 접한 적이 있다. 중앙부처의 현실이 그러한데, 지방자치단체는 오죽할까 하는 생각이 든다. 이것이 수출 10위라고 자랑하는 이 나라의 수준이고, 자치단체 국제교류의 현실이다.

국제교류란 개인, 집단, 기관, 기업, 국가 등 다양한 주체들이 서로 이해하고 공동의 이익을 위해 추진하는 협력관계이다. 그러기 위해서는 인종, 종교, 언어, 체제, 이념 등의 차이를 극복하고 관계를 유지해야 한다. 지방자치단체의 이익을 극대화하기 위해서 교류를 넓혀야 하는 건 당연하다. 우리나라가 에너지 부문에서 중동에 얼마나 의존하고 있는가? 그러나 그들의 중요성에 비해 우리는

그들에 대해 너무나 모르고 있다. 중동의 이슬람 국가에 대한 깊은 이해가 절실한 이유이다. 앞으로 여섯 번에 걸쳐 중동에 대한 이야기를 하려고 한다. 짧은 글로 중동에 대한 모든 것을 이야기 할 순 없지만 연재가 끝난 뒤 중동, 아랍, 이슬람 등의 차이, 이라크와 이란의 차이 등에 대해 조금이라도 구분할 수 있는 이들이 나타나길 바란다. 그렇게 되면 지방자치단체의 역량이 그만큼 커질 것이고, 이익 또한 극대화하는데 도움이 될 것이다.



### 포용의 정복자, 이슬람

무함마드는 610년에 신의 계시를 받은 것으로

알려져 있다. 그는 300개 이상의 우상을 숭배하던 아라비아반도에 유일신 알라를 알린 뒤 사망했다 (632년). 그는 아랍인들에게 종교 및 정치지도자였고 통수권자였다. 그의 후계자격인 칼리프들이 아라비아반도 밖으로 정복사업을 펼쳐 30년 만에 과거 로마제국의 영토만큼 커졌다. 로마제국이 700여 년만에 최대 영토가 된 것과 비교하면 과히 폭발적이라고 할 수 있었다.

서구인들이 이에 대해 “한손에는 꾸란, 한손에는 칼” 이란 말로 설명했지만, 그들은 이슬람을 강요하지 않았고 칼만을 쓰지도 않았다. 그들의 성공 뒤에는 포용이라는 비장의 무기가 있었다. 국가든 개인이든 이 세상에는 강자와 약자가 있기 마련이고, 승자와 패자도 있기 마련이다. 승자가 되더라도 이슬람이 보여준 포용력을 발휘한다면 부작용이 적은 방향으로 역사가 진행되지 않을까 하는 생각에서 연재를 하게 되었다. 이슬람 이전의 아라비아반도 주변에는 비잔틴과 페르시아라는 강대국이 있었다. 두 나라가 628년까지 수백 년 동안 전쟁을 해 국경선은 변화를 거듭했다. 서기 600년경의 지도를 보자. 비잔틴은 콘스탄티노폴이 수도였다. 비잔틴은 아시아에 아르메니아, 터키, 시리아, 팔레스타인을, 북아프리카에는 이집트, 리비아, 튀니지, 모로코를, 유럽에는 발칸반도 대부분과 이탈리아반도의 반 정도를 차지했다.

페르시아는 크테시폰이 수도였다. 페르시아의 영토는 이라크, 이란, 투르크메니스탄을 아우르고, 아프가니스탄과 파키스탄의 일부도 포함하고

있었다. 이들은 서로를 견제하기 위해 위성국을 두었는데, 비잔틴에게는 가산이 있었고 페르시아에게는 라হ이 있었다. 이 시기 아라비아반도는 부족 단위의 연합체가 30여 개 있는 낙후된 지역이었다.

### 막대한 영토 확보하려다 국고가 바닥

이슬람 이전 주변국의 100년 역사를 간략히 소개하면 이렇다. 비잔틴의 유스티니아누스(재위 527~565년)와 페르시아의 호스로우 1세(재위 531~579년) 재위 시절에도 두 나라는 30년 넘게 전쟁을 했다. 비잔틴은 각지에서 다른 이방인들과도 전쟁을 했다. 유스티니아누스는 벨리사리우스 장군을 보내 반달족의 북아프리카와 시칠리아섬을 정복하고, 동고트족의 이탈리아반도를 점령했다. 재위 후반기에는 흑해와 카스피해 북쪽에 살던 아바르족이 투르크족에게 밀려 비잔틴의 북쪽 국경에 출몰했다. 아바르는 비잔틴이 국경으로 생각하는 다뉴브강 이남으로 내려와 살기를 원했다.

그러나 노쇠한 황제는 금화를 주어 그들을 달래는 정책을 썼다. 시간이 지날수록 아바르가 점점 더 많은 금화를 요구해 돈으로 산 평화가 오래가지 않는다는 것을 입증했다. 경위가 어쨌든 유스티니아누스는 막대한 영토를 확보했다. 그는 후임 황제들에게 광대한 영토와 바닥난 재정을 물려주었다. 국고가 바닥이 나자 60만 명이 넘던 병사가 15만 명으로 감소해 영토를 방어할 수 없었다. 이 틈에 숙적 페르시아와 아바르가 공격을 계속했다.

결국 넓어진 영토는 비잔틴의 족쇄가 되었다. 당시 비잔틴을 개인에 비유하자면, 빛을 내어 겨우 집을 마련한 뒤 허덕이는 우리네라고 할 수 있다. 아니면 국가 부도위기에 봉착한 현재의 미국과 비슷하지 않았을까하는 생각도 든다.

### 지나친 긴축개정으로 반란군이 승리

한편 페르시아는 어땠을까? 비잔틴이 주로 외세에 시달렸다면 페르시아는 내부 환란에 시달렸다. 호스로우 1세의 아들 호르미즈드 4세의 통치시절.



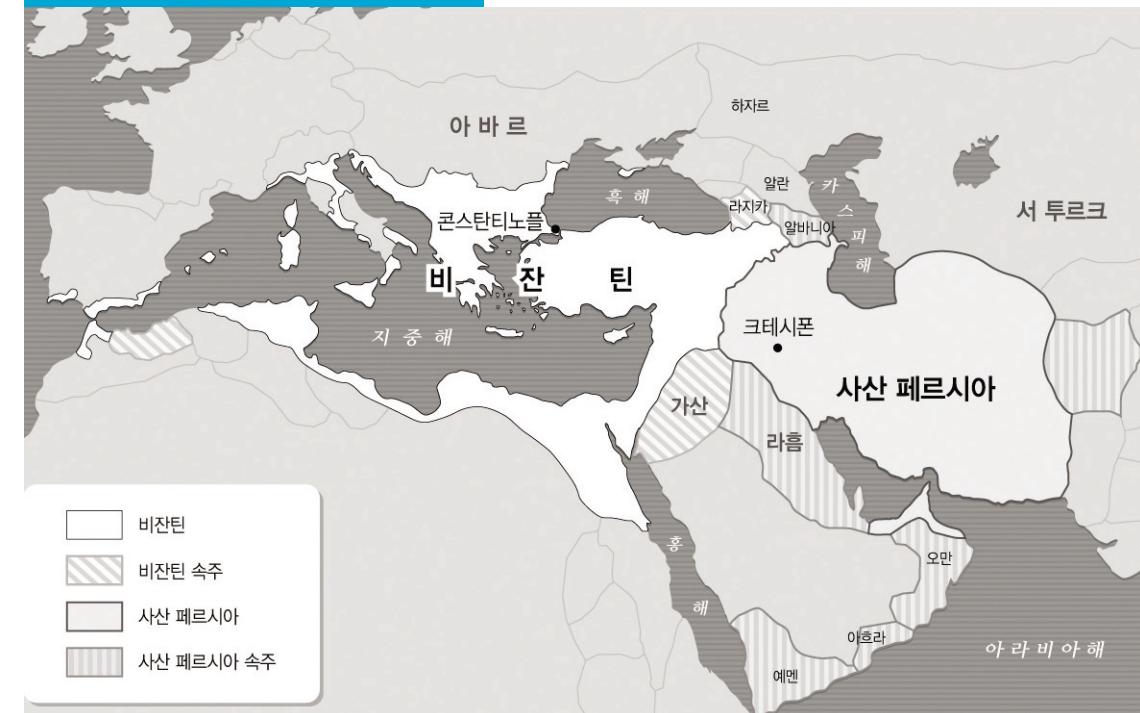
투르크가 페르시아를 침략했는데(588년), 호르미즈드의 명을 받은 바흐람 장군이 그들을 물리쳤다. 이후 바흐람은 비잔틴과의 전투에서도 연승을 거두었다. 우매한 통치자는 부하를 시기하는 법이다. 질투심에 호르미즈드가 바흐람을 해임했는데, 바흐람이 반란을 일으켜 권좌에 오른 것이다(590년). 얼마 후 호르미즈드의 아들 호스로우 2세가 권력을 되찾았는데, 그 과정이 이채롭다.

바흐람이 권력을 잡자 호스로우 2세가 적국 비잔틴으로 피신해 그곳 황제 마우리케에게 도움을 청했다. 대가는 국경도시를 바치는 것이었다. 호스로우 2세는 마우리케에게 빌린 3만 명의 군사를 기반으로 바흐람을 몰아냈다(591년). 이후 두 나라는 10년 동안 밀월관계를 유지했다.

바닥난 재정 때문에 마우리케가 모범적인 긴축 재정을 펼쳤는데, 그러던 중 아바르를 방어하던 군대에게 써야 할 돈마저 아끼려 했다. 원래 겨울에는 수비대가 따뜻한 남쪽으로 이동해야 하는데 황제가 절약을 위해 자리를 지키라고 한 것이다. 화가 난 군인들이 포카스를 앞세워 콘스탄티노플로 쳐들어갔다. 검소한 마우리케에게 싫증났던 시민들이 반란군을 지지했고, 포카스가 마우리케를 처형하고 황제가 되었다.

그러나 시민들은 잘못된 선택에 대한 대가를 톡톡히 치러야 했다. 포카스가 실정을 했고, 호스로우 2세가 복수를 한다면서 전쟁을 일으켰기 때문이다. 물론 그것은 명분이었고, 과거 자신이 바친

### —• 서기 600년 경의 세력 판도



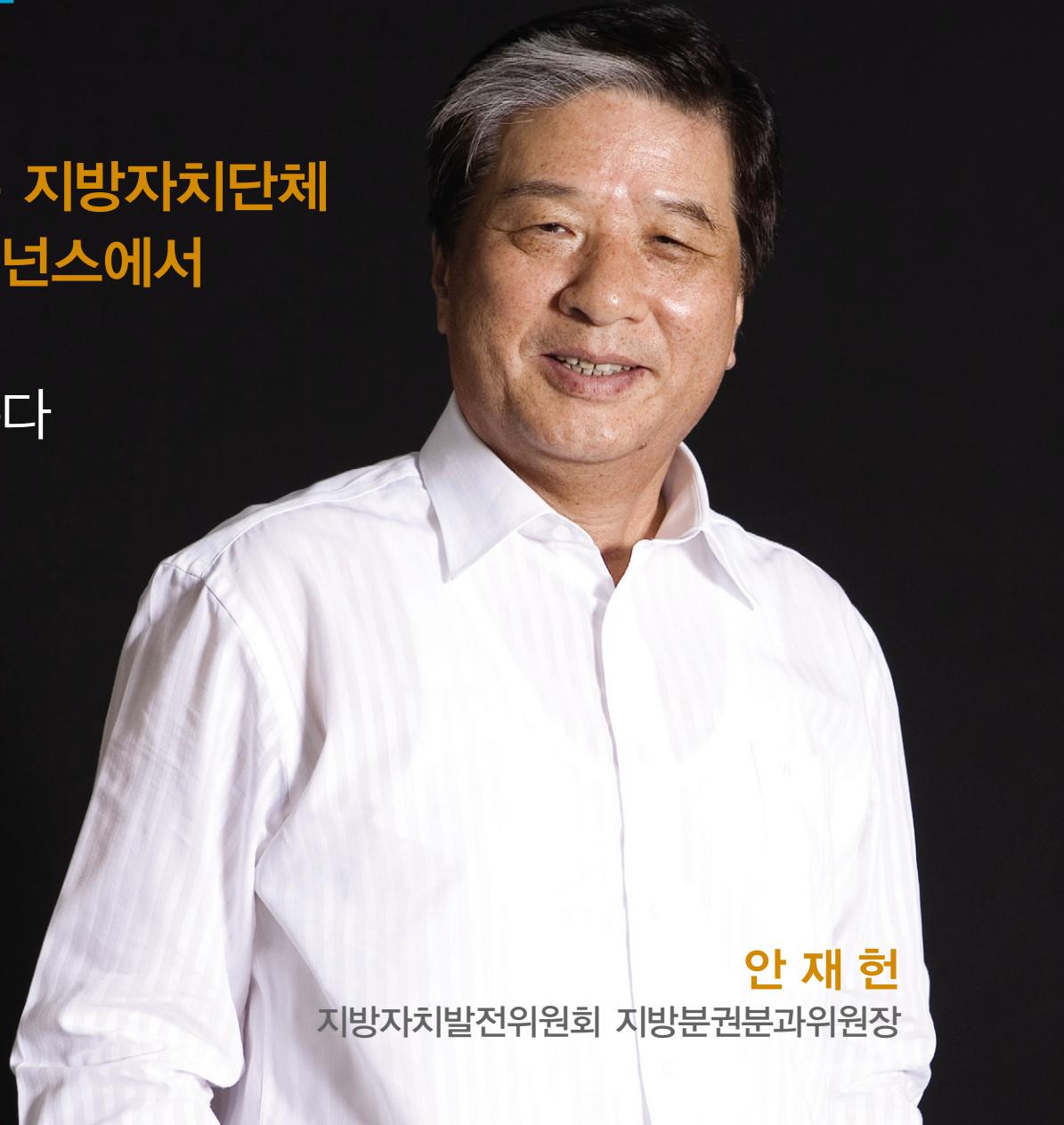
영토를 되찾는 것이 목적이었을 것이다. 서기 602년부터 시작된 전쟁에서 페르시아는 비잔틴의 영토인 아르메니아, 시리아, 팔레스타인, 이집트를 빼앗았다. 전쟁 중간에 헤라클리우스가 반란을 일으켜 비잔틴의 권력을 잡았다(612년). 그는 오랜 준비 끝에 반격을 시작하여 완승으로 전쟁을 끝냈다(628년). 그러나 양쪽의 국력이 쇠진했기 때문에 비잔틴의 승리는 상처뿐인 영광이었다.

두 나라의 마지막 전쟁이 한창일 무렵 아라비아반도에서는 이슬람이 세력을 키우고 있었다. 무함마드는 때로 협상을 통해 때로는 무력을 써

서 세력을 키웠다. 그래봐야 무슬림 군대라는 젓이 수천 명에 불과해 두 강대국이 보기에는 나부랭이에 불과했다. 그러나 역사는 여명부터 시작한다. 🔥

# 일본 지방자치단체 거버넌스에서

배운다



안재현  
지방자치발전위원회 지방분권분과위원장

일본과 우리나라의 지방자치단체 거버넌스는 유사한 점과 다른 점이 공존한다. 그럼에도 불구하고 일본은 우리보다 40년 넘게 앞서서 지방자치제도를 운영하고 있는 나라이다. 지금 우리가 겪고 있는 수많은 시행착오들을 이미 일본은 겪은 바 있다. 우리가 직면하고 있는 문제들을 어떻게 해결해 나갈지 배울 수 있는 좋은 사례가 즐비하다.

● 한국이나 일본 지방자치단체의 정치·행정 사이를 중 가장 중요한 사이클은 4년 주기의 지방자치단체장과 지방의회의원의 선거 사이클이라고 볼 수 있다. 일본의 경우 자치체 수장이 퇴임하거나 의회가 해산되면 4년 임기의 새로운 선거가 실시되어 전국적인 선거(통일지방선거)와 지역에 국한된 선거가 각기 다른 주기를 가지고 진행된다. 한국에서는 지방자치단체장이나 지방의회의원이 결위되었을 경우 임기를 채우기 위한 재선거·보궐선거가 실시되고, 임기 종료 후 전국 동시 지방선거가 일제히 실시되고 있는 점이 일본 자치체의 선거와 다른 점이다.

한국이나 일본 공히 국정(선거) 상황에 따라 지방자치선거가 영향을 받는다는 점은 부인할 수 없다. 그러나 대통령선거 직후 또는 국회의원선거 중간에 치러지는 우리나라 지방선거가 더욱 직접적인 영향을 받고 있다는 점은 역대 선거가 증명하고 있다. 더구나 정당공천제 아래에서 인물본위가 아닌 정당대결로 치러지는 상황에서는 정치색이 더욱 뚜렷하게 나타난다.

## 일본, 분권·융합형 지방자치로 변화

아마가와(天川晃) 교수는 의사결정의 자율성을 기준으로 한 집권·분권이라는 축과 행정기능 상의 분리·융합이라는 축을 조합한 분류모델을 사용하여 일본의 중앙·지방관계를 분석하고 일본 지방자치는 메이지헌법 아래 집권·융합형에서 분권·융합형으로 변화해 왔다고 말하고 있다. 우리의 경우도 위 분류모델에서 어느 정도의 시

사점을 얻을 수 있다. 융합형 정부구조 하에서 중앙행정권한(사무)의 지방이양이 이루어지고 있고, 지방자치의 충실했을 위한 분권지향 노력도 시도되고 있다. 예를 들면, 지방분권이라는 표현이 법률명에 들어가고(종전의 '지방분권 촉진에 관한 특별법'과 현행의 '지방분권 및 지방행정체 제개편에 관한 특별법'), 동법에서는 지방분권의 기본이념을 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 내용 있는 지방자치를 실현하기 위한 것으로 규정하고 있다.

분권화의 진척 정도는 일반적으로 자치입법권, 자치조직권, 자치행·재정권, 중앙정부의 지도·감독권 등을 비교하여 평가하고 있다. 국내 학계 일부에서는 일본, 프랑스 등 지방분권이 가시적으로 진척되고 있는 나라와 비교해 볼 때 우리나라의 지방분권은 아직 제대로 이루어지지 않고 있다고 보고 있다. 현실의 중앙·지방관계와 분권문제는 국정운영의 기본 틀에 관한 사항으로서 향후의 권한이양과 분권논의는 국민적 합의를 전제로 어느 정도의 방향성을 가지고 추진되어야 하지 않을까 생각한다.

## 지방제도 개편 논의 활발

일본은 도도부현과 시정촌의 이충제가 오랫동안 유지되어 왔다. 도도부현은 큰 변화가 없는 반면 시정촌은 여러 차례의 합병을 통하여 그 수가 크게 감소하여 왔다. 최근 분권개혁의 일환으로 추진된 시정촌합병의 결과, 지방제도 개편에 관한 논의가 촉발되고 있다. 효율적인 정부의 실

현이라는 관점에서의 도주(道州)제도로의 개편논의가 그 하나이고, 합병으로 구역이 커진 자치체 내에서 어떻게 주민자치를 효과적으로 실현해 나아갈 수 있을까를 찾는 방도에 관한 논의가 다른 하나이다.

우리나라에서는 시·군 통합을 중심으로 지방 행정체제개편 논의가 진행되고 있다. 지방행정체제개편은 주민의 편익증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 목표로 하고 있는데, 구체적인 개편안을 마련하는 데 있어서는 좀처럼 합의 도출이 용이하지 않다. 한편 우리나라에서도 대도시의 특성을 고려하여 사무배분에 관한 특례규정(지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제3장 제3절)을 두고 있다. 일본의 정령지정시, 종학시, 특례시 등 대도시 제도의 운영실태를 살펴보고 우리가 참고할 사항에 대하여도 연구할 필요가 있다.

## 지방의회 운영 활성화 논의중

일본 자치체의회는 그동안 전국이 획일적으로



운영되어 왔다는 비판을 받아왔다. 근래 다수의 자치체에서 의회의 역할 확대와 회의 운영방식 개선 등 의회 활성화를 위한 움직임을 보이고 있고, 일하는 의회상을 정립하기 위하여 의회기본조례를 제정하는 자치체 의회도 늘어나고 있다.

우리나라의 경우 지방의회 구성(1991년) 이후 20여 년이 지나면서 지방의원의 유급화, 전문위원 증원 등 의정활동을 강화하기 위한 몇 가지 조치는 있었지만 입법권 확대 등 근본적인 제도 개선은 그다지 눈에 띄지 않는다. 보좌관제 도입 문제, 정책연구기능 강화, 사무기구 인사권 독립 등 의회와 집행기관 간 관계에서 정리할 문제도 남아있다.

지방의회 운영 활성화의 핵심과제는 조례 제·개정을 비롯한 자치입법권의 확대 문제이다. 한·일 지방의회의 입법권에도 차이를 보이고 있으나 기능상의 단순비교는 무리가 있으며 중앙-지방간 관계, 의결기관-집행기관 간 관계 등 자치제도 전반의 시각에서 다각적으로 연구 검토되어야 할 사항이다.

## 지방교육자치제도 변천과정 주목

일본은 도도부현지사와 시정촌장을 자치체 수장이라 부르고 있다. 수장은 자치체를 통괄하고 대표하며, 사무를 관리하고 집행하는 권한을 갖는다. 우리나라 지방자치단체의 장도 비슷한 지위와 권한을 가지고 있으나 관장하는 업무영역에 차이가 있다. 예를 들면, 교육자치는 교육감으로

이원화 되어있고, 선거관리업무는 국가사무로 되어 있다. 이 중에서 지방교육자치제도를 어떻게 발전시킬 것인가가 현안으로 되어 있다.

지방교육자치를 바라보는 시각은 입장에 따라 다르다. 교육의 자주성, 전문성, 종립성을 강조하는 입장에서는 교육행정기관의 분리독립을 주장한다. 교육현장의 자치를 강조하는 입장에서는 학교자치를 강조한다. 지방자치라는 국가제도의 큰틀 안에서 접근하는 입장에서는 지방자치와 교육자치의 일원화(통합) 또는 연계·협력 강화를 중시한다.

1991년 지방교육자치 실시 이후 교육위원과 교육감을 선출하는 규정(지방교육자치에 관한 법률)은 수차례의 개정이 있었다. 그 결과 교육감 선출제도는 교육위원에 의한 간선 - 선거인단에 의한 간선 - 직선으로 바뀌었고 교육위원도 선거인단에 의한 간선 - 직선 - 폐지에 이르렀다. 현안이 되고 있는 일반자치행정과 교육자치행정의 연계강화방안을 검토하면서 일본 자치체의 교육위원과 교육장 선출방식의 변천과정을 참고할 필요가 있다 하겠다.

## 일본과 우리나라 자치조직권 비교 분석

지방자치에서 자치조직권은 중요한 의미를 갖는다. 일본 자치체 중 도도부현 단위와 시정촌 단위에 허용되는 자치조직권에는 차이가 있어왔다. 도도부현은 국가사무를 분장하는 중앙정부의 하위기관이라는 성격도 가지고 있기 때문에

조직편제에서 중앙성청의 좀더 강한 통제를 받아 왔다.

우리나라의 경우 지방자치제도 출범 이후 지방자치단체가 앞장서 자치조직권 확대를 요구하여 왔고 제한된 범위에서나마 점진적으로 수용되어 왔다. 예를 들면, 지방자치단체에 두는 국가공무원 수의 축소, 조직변경에 대한 자율권의 확대, 정원 승인(통제) 방식의 합리화 등이 그것이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 지방자치단체의 자치조직권이 아직 미약하다는 불만의 소리도 남아 있다. 일본자치체의 경우와 비교하여 시도와 시군구에 허용된 자치조직권에 차이가 있는지, 또 총액인건비 제도와 결부된 자치조직(정원) 통제 기준은 자치단체 규모별로 적정하게 설계되어 있는지 등을 검토할 필요가 있다.

## 기관대립주의의 단점 극복 필요

일본 지방자치제도는 자치체 수장과 의원을 주민이 직접 선출하는 이원대표제를 택하고 있다. 아울러 수장과 의회는 견제와 균형을 원칙으로 하는 기관대립주의에 입각하여 상응하는 권한과 책임을 가진다. 이런 점에서 수장에 대한 의회의 불신임의결권과 수장의 의회해산권도 인정된다.

우리나라의 경우 같은 기관대립주의를 택하고 있으면서도 자치단체장 불신임제도나 지방의회 해산제도를 인정하지 않고 있다. 그 결과 의회와 집행기관 간 대립으로 갈등이 장기화 할 경우 지방자치법에 의한 상급자치단체장 또는 중앙정부

의 조정에 따르거나 사법적 해결을 기다리는 수밖에 없다. 어느 경우에나 지방자치 본래의 취지와 거리가 있을 뿐만 아니라 실효성이나 갈등의 근원적 해소여부도 의문시 된다.

기관대립주의를 택하고 있는 이유는 행정의 효율화를 도모하면서 견제와 균형을 통한 행정의 합목적성을 유지하려는 데 있다. 그러나 지나친 의견대립으로 갈등이 증폭되고 행정이 고착상태에 빠질 경우 행정의 지속성, 연속성 차원에서 바람직하지 않으므로 주민참여에 의한 해결방안 등 이를 극복하고 해소하기 위한 적절한 제도의 모색은 필요할 것으로 보인다.

## 소방·경찰행정체제 개편 방향

일본에는 약 280만여 명이나 되는 자치체 직원이 있다. 자치체 직원의 급여는 균형의 원칙에 따라 국가공무원에 준하여 지급되어 왔으나 최근에는 자치체 사정에 따라 차이가 나고 있다. 이 점은 우리나라 지방공무원의 경우와 다르다.

일본의 소방행정은 시정촌 중심으로, 자치경찰은 도도부현 중심으로 운영되고 있다. 소방행정이 광역자치사무로 되어있고 자치경찰제도는 아직 도입되어있지 않은(제주특별자치도는 예외) 우리나라의 경우와는 다르다.

우리나라 소방행정체제 문제는 사무분담에서 보충성의 원칙과 재원분담에서 응익의 원칙에 비추어 기초자치단체사무로의 개편이 요구되어 왔

다. 자치경찰제도 도입문제는 법률에도 명시되어 있고 실무추진단도 구성되어 있으며 제주특별자치도에서는 시범적으로 운영되고 있다.

소방·경찰행정체제 개편문제는 소속된 공무원의 수와 사무량에 비추어 기능이관 차원을 넘는 지방자치행정조직의 큰 변혁이라고 볼 수 있다. 또한 국가-광역자치단체-기초자치단체 융합형 정부구조 하에서 관련 제도의 정비에도 많은 노력이 요구된다. 따라서 기왕에 실시되고 있는 100만 명 이상 대도시 소방사무 실시현황과 제주특별자치도 자치경찰제도의 시범운영 결과를 정밀분석하고 검토하여 향후 발전방향을 도출함이 바람직할 것으로 보인다.

## 지방재정 위한 재원보전원칙 합의 필요

지방자치단체의 재정은 중앙정부 재정과 긴밀히 연결되어 운영되고 있다. 중앙·지방 융합형 정부구조를 택하고 있다는 점에서 일본과 우리나라의 지방재정은 여러 면에서 공통점을 가지고 있다.

수입 면에서 국세에 비하여 지방세의 비중이 작다는 점이 같다. 그러나 과세자주권 면에서는 일본이 앞서 있다. 지출 면에서도 지방교부세, 국고보조금 등 중앙과 지방 간의 재정조정제도에 의하여 지방자치단체 집행분이 훨씬 많다는 점이 동일하다. 그러나 지방교부세 운영에 있어서는 다소 차이가 있다.

한국이나 일본 공히 지방재정의 안정적 운영을



위하여 기능분담에 따른 재원보전원칙에 대한 중앙-지방 간 기본적 합의가 필요하고 이를 점검·이행하기 위한 제도적 뒷받침도 요구된다. 중앙-지방재정문제는 중장기적인 연속적인 주제로 상시적으로 논의되어야 한다는 점에서 정부 내 협의조정기구의 설치가 바람직하다 할 것이다. 한편, 일본의 '지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률'과 같은 지방자치단체의 재정운영 파행을 막기 위한 제도적 장치에 대하여도 비교 연구하여야 한다.

## 지방자치단체의 행정개혁 추진

지방자치단체의 행정개혁도 추진되고 있다. 일

본에서는 1990년대 이후 분권개혁과는 다른 차원에서 자치체발 다양한 개혁이 추진되고 있다. 유럽과 미국에서 먼저 추진된 신공공관리(NPM)도 일본에서는 중앙성청에서보다 자치체에서 좀 더 먼저 받아들였다.

우리나라의 경우 중앙부처 주도의 행정개혁이 지방자치단체에도 영향을 미치고 있고 지방자치단체 나름의 노력도 보이지만 성과는 아직 미지수이다. 일본의 제3섹터 방식이나 지정관리자제도와 같은 지방자치단체 행정혁신방안이 우리나라 현실에도 적합한지는 다각도에서 면밀히 검토되어야 할 것이다.

成

책을 말하다

로컬거버넌스라는 표현은 이제 낯익은 용어이다. 일본의 경우, 1960년대 혁신자치체에 의한 주민참여의 강조, 1995년 고베 대지진 이후 NPO 활동의 장려, 최근 지역주권을 표방하는 주민협동방식의 확대도입 등이 지역거버넌스의 대표적인 사례이다. 일본의 주민참여와 협동방식, NPO 활동 등을 참고해볼 필요가 있다. 또 로컬거버넌스의 전제가 되는 주민에 대한 정보공개 상황도 비교해 보고 주민참여 예산제도의 실효성도 점검해볼 필요가 있다.

## 중앙–지방 간 재정협의제도 필요

우리나라와 일본 공히 융합형 정부 형태로 중앙–지방 간 기능 분담에 따라 정책이 집행되고 있다는 점은 앞에 설명한 바와 같다. 특히 복지제도와 정책은 중앙정부가 수립하지만 실제 집행하는 곳은 지방자치단체이다.

양국 모두 저출산·고령화의 급속한 진전으로 복지정책의 확대가 불가피하여 자주 새로운 정책이 시행되고 이를 둘러싼 중앙–지방 간 재원부담 갈등도 심화되고 있다. 이에 따라 현실적인 복지재정교부시스템을 검토하거나 중앙–지방 간 긴밀한 재정협의제도를 강구할 필요가 있다.

지방자치단체가 행정서비스의 적정공급방안을 강구하는 것은 경영관리측면에서 불가피하다. 일본은 협의회·기관 등의 공동설치, 사무의 위탁, 직원의 파견 등 광역행정 네트워크가 지방자치법에 반영되어 있다. 우리나라에서도 제도적으로

보완할 필요성은 없는지 검토해 봐야 할 것이다. 중앙–지방 간 협의의 필요성이 증대됨에 따라 지방자치단체의 수평적 네트워크도 중요하다. 일본의 지방 6개 단체와 우리나라 지방 4개 단체의 기능과 역할을 비교해 보고 미흡한 점은 보완해 나아가야 할 것이다.

## 우리나라와 지방자치제도 전개방식 차이

한국과 일본은 지방자치제도 전개에서 역사적 맥락을 달리하고 있다. 일본 자치제도는 막부시대의 분권적 토양 위에 메이지시대, 미군점령기, 최근의 분권개혁을 거치면서 시대의 요구를 반영하여 국가운영의 한 축을 담당해 왔다. 그 반면 우리나라는 강한 중앙집권적 전통 하에 분권에 대한 실제적 경험 없이 정부수립과 더불어 지방자치는 통치구조의 한 부분으로 출발하였다.

두 나라 지방자치의 헌법적 기반에도 다소 차이가 있고, 국가운영에서 담당하고 있는 기능면에서도 차이가 있다. 더욱 중요한 점은 분권과 자치에 대한 가치와 이념의 차이로 같은 제도를 운영하면서도 상이한 결과를 보이는 것은 많은 부분이 경험과 토양의 차이에서 비롯되고 있다는 점을 잊지 말아야 한다.

지방자치는 크게 영미형과 대륙형 제도로 분류할 수 있다. 또 연방제 국가나, 단일주권국가나에 따라 자치제도에도 상당한 영향을 미친다. 중앙정부와 지방자치단체의 관계, 지방자치단체의 수와 규모, 지방자치단체의 활동량(정부세출 중 지

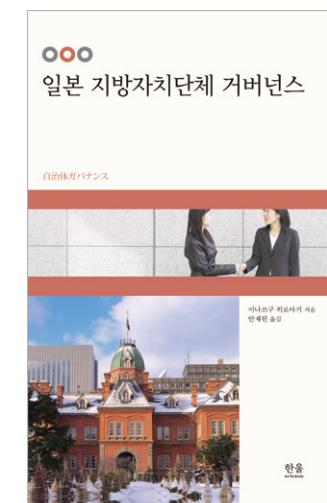
방자치단체 세출의 비중), 집행기관과 의회와의 관계 등 실제 운영형태는 나라마다 다양하다.

어떤 제도, 어떤 나라와 비교하여 자치제도를 발전시켜 나아갈 것인가는 그 나라가 처해있는 상

황에 따라 각기 다르다. 일본의 경험과 사례가 우리에게 좋은 참고가 될 수 있음은 물론이다.

### \* mini interview

## ‘일본 지방자치단체 거버넌스’ 출간



“우리나라는 지방자치제도가 시행된 지 20여 년이 됐지만 온전히 자리잡지 못했습니다. 우리보다 훨씬 앞서 지방자치를 시행하고 있는 일본의 사례가 해법이 될 수 있다고 봅니다.” 여성부 차관 출신으로 지방자치 분야 전문가로 꼽히는 안재현 대통령 소속 지방자치발전위원회 지방분권분과위원장이 일본 지방자치단체의 과거와 현재, 미래를 담은 번역서를 출간했다. 번역서 제목은 ‘일본 지방자치단체 거버넌스’(한울 아카데미 발행). 이나쓰구 히로아키 와세다대학교 교수가 쓴 책으로, 일본에서 대학원 교재로 쓰이고 있다. 일본 지자체의 인사와 재정, 복지, 거버넌스, 시민참여, 공동체까지 지방자치의 모든 분야를 아우르는 내용을 담고 있다. 사실 일본은 ‘지자체 선진국’이라고 할 만하다. 1995년 지방자치 시대를 연 우리보다 48년이나 빠른 1947년부터 주민이 지자체장과 지방의회 의원을 직접 뽑고 있다. 지자체의 행정 수준이 높

은 것은 당연할 터. 하지만 고민도 적지 않다. 점점 낮아지는 투표율과 중앙집권적 요소 등이 딜레마이다. 안 위원장은 “우리의 경우 지방자치제가 완전히 착근했다고 볼 수 없다”며 “오히려 숱한 문제점들이 노출되고 있는데, 이는 그만큼 과제가 많다는 얘기”라고 분석했다. 지역 이기주의로 인한 지역 간 갈등의 심화, 방만한 예산 운영으로 인한 파산 위기, 지자체 간 재정 격차 등이 위험수위로 치닫고 있다는 것이다. 그는 “일본의 지자체도 우리와 비슷한 시행착오를 거쳤다”며 “성숙한 지자체를 만들기 위해 지방과 비영리 단체 등이 과감히 협력하는 모습은 시사하는 바가 크다”고 말했다.



## 지방재정 실무 백과사전

### 언제나 건강

역류성 식도염, 스트레스와 음식, 술이 원인

### 일상 속 경제여행

흥부가 기가 막혀!... '파레토 효율'

### 카툰

대형 폐가전제품 무상 방문수거

### Q&A

'지방재정' 관련 질의 & 답변 사례

'지방세' 관련 법률 사례



'實' 섹션은 지방재정 실무를 담당하는 독자들을 위한 코너. 일하면서 궁금했던, 실무와 관련된 질문과 그 답변, 사례 등을 한자리에 모아서 소개한다. 또한 '지방재정' 독자들을 위한 생활정보 등 다양한 정보도 제공한다. 쉬어 가는 코너로 '언제나 건강' '일상 속 경제여행'과 함께 '카툰' 코너에서는 '대형 폐가전제품 무상 방문수거' 제도를 소개한다.

## 역류성 식도염

### 스트레스와 음식, 술이 원인



현대인에게 흔한 질병 중 하나인 '역류성 식도염'. 한의학에서는 역류성 식도염을 식도 질환으로 보지 않고, 위장 질환의 하나로 본다. 위장의 기능을 정상화시키면 음식물이 위장 아래로 잘 내려가기 때문에 식도로 역류되지 않게 된다는 것이다.

한의사에게 '역류성 식도염'을 어떻게 치료하느냐고 물으면 한 마디로 대답하기가 곤란하다. 역류성 식도염은 "위산이 식도로 역류해 식도에 염증을 일으킨 소화기 질환"이라는 양의학의 병명인데, 위산으로 인해 식도에 염증이 발생한 것을 내시경으로 확인하는 것으로 확진한다.

양의학에서의 치료는 위산을 중화시키는 제산

제, 위산 분비를 차단하는 위산분비억제제 등을 사용하고, 위장운동기능 개선제를 추가한다. 치료 기간은 3~6개월 정도. 이 정도 치료를 해서 안 되면 수술요법을 쓴다.

한의학에는 역류성 식도염이라는 병명이 없다. 환자가 역류성 식도염을 한방으로 치료하고 싶어 하면 한의사는 그 환자를 한의학적으로 진단하고 처방을 구성해야 한다.

### 한의학에선 다양한 병명으로 분류

한의학에서 역류성 식도염과 비슷한 병명은 다음과 같은 범주일 거라 생각된다.

■ **매핵기** \_ 매핵기(梅核氣)는 목구멍에 덩어리가 막혀있는 것 같은데, 뱉어도 나오지 않고 삼키려 해도 넘어가지 않는다. 매핵씨 같은 게 있는 것처럼 느껴지는 증상이다. 원인은 지나치게 기뻐하거나 몹시 성을 내서 열이 몰리고 뭉쳤기 때문에 담이 성하여 몰리고 맺힌 데 있다. 이런 데는 가미사칠탕이나 가미이진탕을 쓴다(의감).

■ **탄산과 토산** \_ 탄산(呑酸)은 신물이 명치 아래를 자극하는 것이고, 토산(吐酸)은 신물을 토하는 것이다(회춘).

■ **조잡** \_ 조잡증은 배고픈 듯하지만 배가 고프지 않고 아픈 듯하나 아프지 않다. 가슴이 몹시 답답하고 괴로워 안정하지 못하는 것이다. 그 증상으로는 흑 트림이 나거나 명치 밑이 더부룩하고 그득한 감이 있거나 메스꺼움증 등이 겹해 있으면서 점차 위완부까지 아프게 되는데, 이것은 다 담화(痰火) 때문이다.

■ **열격** \_ 분문(賁門)이 마르면 음식이 내려가지 마자 명치 밑이 아프다. 조금 있다 토하면 아픈 게 멎는다. 이것은 상초의 열격이다. 흑 음식을

먹는다고 해도 다 위에 들어가지 못하고 한참 있다가 도로 올라오는 것은 유문(幽門)이 말랐기 때문이다. 그러니 이것은 중초의 열격이다. 흑 아침에 먹은 걸 저녁에 토하거나 저녁에 먹은 걸 아침에 토하는 것은 난문(門)이 말랐기 때문이다. 그러니 이것은 하초의 열격이다(단심).

■ **반위** \_ 아침에 먹은 것을 저녁에 토하고 저녁에 먹은 것을 아침에 토하는 것은 격기(膈氣) 또는 반위(反胃)이다(강목).

### 완치 위해 생활습관 변화가 중요

이상은 동의보감 중에 역류성 식도염과 비슷한 내용을 간단하게 추려본 것이다. 각각의 병명에 대한 원인과 증상에 따라 동의보감에 나타나 있는 처방의 종류는 수십에서 수백 가지가 된다.

이러한 내용을 매뉴얼로 삼는 한의사에게 역류성 식도염 환자의 진단과 처방은 거의 주관적일 수밖에 없고, 같은 환자를 놓고도 한의사 각각의 처방은 천차만별일 수밖에 없다. 약물처방이 그러한데, 침과 뜸 등의 치료를 병행한다면 더더욱 많은 경우의 수가 나올 수 있다.

그러나 전체적으로 본다면 한의학에서도 역류성 식도염은 스트레스와 음식, 술이 그 원인이라고 보고 있다. 폭음이나 폭식을 하지 않고, 취침 전 밤참이나 야식을 먹지 않는다. 기름진 음식, 초콜릿, 술, 커피, 흉차, 흡연, 신 과일이나 주스, 콜라나 사이다 같은 탄산음료도 삼가는 게 좋다. 또한 역류성 식도염은 자주 재발하며 만성적인 경과를 보이기에 완치를 위해서는 생활습관을 변화시키는 게 중요하다. ☺



## 흥부가 기가 막혀!

### ‘파레토 효율’



부모가 물려준 모든 재산을 독차지한 형 놀부로부터 온갖 구박을 받다가 제비 덕에 대박을 터트려 인생역전이 된 흥부 이야기를 모르는 사람은 없다. 놀부네 형제처럼 부모 유산을 둘러싼 문제는 그야말로 집안문제니까 남이 간섭할 일이 아니지만, 여러 사람이 나름대로 생산에 기여한 상황에서 자기 몫을 배분받는 문제가 되면 상황은 살벌해지게 마련이다.

- 먼저 ‘배분’(配分)과 ‘분배’(分配)라는 용어에 대해 정확히 구분하고 넘어가자. 앞뒤 글자를 서로 바꾼 것에 불과하지만 뉴앙스에는 차이가 있다. ‘배분’은 자원 배분이라는 용도로 사용하듯이, 자원의 기능적 측면을 강조해 이를 필요한 곳에 배치한다는 의미가 있다. 배분 결과에 대한 평가에서 공평보다는 ‘효율’(Efficiency)이 더욱 중요한 기준이 된다. 이에 비해 ‘분배’는 소득 분배라는 말에서 느낄 수 있듯이, 산출물을 각자의 몫으로 나누다는 의미. 효율보다는 ‘공평’(Equity)이 더욱 큰 관심사로 대두된다.

### 소비의 효율성 \_ 예산의 효용 극대화

우리가 소비라는 경제활동을 하는 건 재화를 구입해 사용함으로써 만족과 행복을 얻기 위함이다. 이렇게 재화로부터 얻어지는 주관적인 만족감 내지는 행복감을 경제학에서는 ‘효용’이라고 부른다. 또 주어진 소득을 가지고 효용의 극대화를 달성한 소비를 가리켜 ‘효율적 소비’라고 한다.

그런데 어떻게 하면 가장 영양가 있게 돈을 썼다고 소문이 날 수 있을까? 흥부가 3만 원을 가지고 과일을 사러 시장에 갔다. 사과 10개와 배 5개를 고르니까 3만 원이 되었고, 다른 어떤 조합보다 이 조합이 가장 만족스러웠다. 주어진 돈으로 효용이 극대화되도록 소비한다는 건 더 이상 효용이 증가될 여지가 없도록 예산을 분배하는 거다. 즉 지금 상태에서 사과를 줄이고 배를 더 사거나, 또는 그 반대의 어떤 경우라도 지금보다 효용이 감소한다. 이렇게 되려면 마지막으로 지출한 돈 1원이 사과나 배 중 어느 쪽으로 가더라도 효용이 동일해야 한다. 만일 마지막 1원의 한계효용이 배보다 사과를 구입할 때 더 높아진다면, 배를 덜 사고 그 돈으로 사과를 더 구입함으로써 전체 효용을 증가시킬 수 있기 때문에 이전의 상태는 당연히 효율적인 상태가 아니었다. ‘한계효용균등의 법칙’이라는 게 바로 이것이다.

### 분배의 효율성 \_ 파레토 효율을 달성

사과 10개와 배 5개를 놀부와 흥부에게 나누어준다고 치자. 이 한정된 자원을 두 사람에게 배분하는 데에는 어떤 방식이 좋을까? “가만히 놔두면 놀부

가 혼자 다 가져갈지 모르니까 두 사람에게 사과와 배를 각각 절반씩 나눠주는 게 좋지 않을까?” 좋은 생각이다. 그런데 문제가 생겼다. 알고 보니 놀부는 사과 알레르기가 있어서 사과는 싫고 배만 먹겠단다. 또 흥부는 배를 아주 싫어한다. “그럼 잘됐네. 놀부의 사과를 흥부의 배하고 바꾸면 될 게 아닌가?” 여기서 우리가 주목할 것은, 놀부와 흥부가 사과와 배를 교환하면 두 사람의 효용은 모두 전보다 더 높아진다는 점. 소위 원-원의 트레이드가 이루어진 것이다.

이제 교환을 하고 난 뒤, 이들 두 사람의 효용을 동시에 높이는 더 이상의 교환은 존재하지 않는다. 이런 상태에서 놀부의 효용을 증가시키기 위해서는 흥부의 배를 빼앗아야 하기 때문에 흥부의 효용이 반드시 감소한다. 반대의 경우도 마찬가지. 바로 이런 상태를 가리켜 우리는 ‘파레토 효율’이 달성되었다고 한다.

### 효율성은 바람직한 상태의 필요조건일 뿐

파레토 효율의 상태를 정의하면 이렇다. 즉 ‘구성원 가운데 적어도 어느 누군가의 효용을 감소시키지 않고서는 다른 사람의 효용을 증가시킬 수 없는 상태’ 또는 ‘구성원들 중 어느 누군가의 효용을 증대시키기 위해서는 반드시 다른 한 사람 이상의 효용이 감소되어야만 하는 상태’를 말한다. 따라서 어떤 변화가 구성원들의 효용을 동시에 증가시키는지 확인하기 위해서는 구성원 각자에게 모두 물어보고 동의를 얻어야 한다. 이처럼 만장일치의 합의를 통해 구성원 전원 또는 일부가 더 나아지는 새로운 상태로 옮겨가는 것은 파레토 기준으로 볼 때 명확히 하나의 ‘개선’(改善)이라고 할 수 있다.

우리는 이를 ‘파레토 개선’(Pareto Improvement)이라고 부른다. 놀부와 흥부의 교환은 파레토 개선을 가져온 것이다. 이제 우리는 재화의 생산과 분배를 포함하는 경제 전체의 효율성을 “한 사회의 구성원들이 원하는 재화들을 최소한의 비용으로 생산하여 모든 구성원들의 효용이 동시에 증가될 수 있는 여지가 남아있지 않도록 분배되는 상태”라고 정의한다. 하지만 이런 상태가 일반적으로 가장 바람직한 상태라고 할 수는 없다. 놀부가 사과와 배를 모두 독차지하고 있는 상태도 이런 경우가 될 수 있기 때문. 효율적인 상태는 바람직한 상태가 되기 위한 필요조건이지 충분조건은 아니다. ☺

## 국민이 행복해지는 대형폐가전제품 무상 방문수거



제작-문화체육관광부 정책여론과 Tel. 02) 3704-9575 / 자료제공-환경부 Tel. 044) 201-7386

## ‘지방재정’ 관련 질의 & 답변 사례

Question

### 보조금의 반환 및 예산성과금 지급

지자체의 보조사업으로 전시관을 준공 운영하다가 보조사업자가 2009년에 보조사업 변경이나 양도 등의 승인절차 없이 타인에게 양도하였다. 신고인(주민)이 2013년 4월 국민권익위원회에 진정하여 지자체가 보조금을 회수중에 있다. ‘지방재정법’ 제17조 2(보조사업의 취소 및 보조금의 반환 등)의 신설 규정은 시행일이 2013년 10월 17일로서 위 법조항으로 반환을 명할 수 있는지와 더불어 보조금 불법지출 등 신고사항도 ‘지방재정법 시행령’ 제50조의 지출절약이나 수입증대 요건에 해당하는지, 보조금을 반환 또는 환수하지 못할 때에도 불법지출 등에 대한 신고만으로 신고인에 대하여 예산성과금을 지급하여야 하는지가 궁금하다.

Answer

‘지방재정법’ 제17조의 2(보조사업의 취소 및 보조금의 반환 등) 규정은 2013년 10월 17일 시행이므로, 동 규정을 근거로 보조금의 반환을 명할 수는 없을 것이다. 다만 같은 법 시행령 제29조 제5항에 따라 법 제17조 제1항 규정에 의한 지방자치단체의 보조금 또는 그 밖의 공금의 지출에 대한 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관한 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정되어 있다. 이를 근거로 보조금의 반환 여부를 판단해야 할 것이다. 보조금의 불법지출에 대한 신고만으로 예산성과금을 바로 지급할 수 있는 것이 아니다. 신고사항이 예산의 집행방법이나 제도 개선

Question

### 보조금의 교부취소 결정

자치단체가 보조금 교부결정을 취소하여 보조사업자로부터 보조금과 이에 따른 이자를 반환 받아야 할 경우 이자율 적용과 그 적용시기가 궁금하다.

Answer

지방재정법 제17조의 2 제2항(2013년 7월 16일 개정)에서 지방자치단체의 장은 보조금의 교부결정을 취소한 경우에 그 취소된 부분의 보조사업에 대하여 이미 보조금이 교부되었을 때에는 기한을 정하여 그 취소된 부분에 해당하는 보조금과 이로 인하여 발생한 이자의 반환을 명하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 보조금 지급일부터 반환 기한일까지의 기간에 대해서는 보조사업자가 보조금을 보관하고 있는 금융기관의 이자를 적용하여 산정하여야 할 것이고, 보조금 반환기한을 지나서 반환 받는 경우에 대해서는 반환기한 다음날부터 실제 반환일까지의 기간에 대해서는 해당 자치단체와 보조사업자 간에 별도의 협약 등이 없다면 ‘민법’에 따른 연이자를 붙일 수 있다.

Question

### 기초 지방자치단체의 교육기관에 대한 보조금

지방자치단체 교육경비 보조에 관한 규정 제3조(보조사업의 제한)에서 시장·군수 및 자치구의 구청장은 당해연도의 일반회계 세입에 계상된 지방세와 세외수입의 총액으로 당해 소속공무원의 인건

비를 충당하지 못하는 경우에는 보조금을 교부할 수 없다. 여기서 '세외수입'의 범위에 지방재정보전금이 포함되는지와 '당해연도'가 당초예산만을 의미하는지, 그리고 인건비의 범위에 대해서 궁금하다.

## Answer

일반회계의 지방세와 세외수입의 총액으로 소속 공무원 인건비를 충당하지 못하는 경우의 의미는 문구 그대로 지방세와 세외수입만을 말한다. 재정보전금, 교육기관보조금은 포함되지 않을 것이고, '당해연도'는 보조금 교부시점에서 확정된 예산(추경예산 포함)으로 판단해야 한다. 아울러 상기 규정의 소속공무원 인건비는 1996년 제정 이후 변동된 사항이 없으며, 총액인건비제도는 2007년부터 시행되고 있는 제도로, 상기 규정에서 '총액인건비'로 규정하고 있지 않은 이상 소속공무원의 인건비는 1996년도 상기 규정 제정 당시의 인건비로 보아야 한다. 따라서 현행 '지방자치단체 예산편성 운영기준' (안행부 훈령)의 인건비(101) 중 보수(101-01), 기타직 보수(101-02), 무기계약직 보수(101-03)까지가 해당될 것이다.

## Question

## 자치단체 내 구내식당 예산지원

자치단체 내 소속 공무원을 대상으로 운영하는 구내식당에 대하여 식자재 구입비, 종사자 인건비 등의 예산지원이 가능한지 궁금하다.

## Answer

'지방공무원법' 제44조 제4항에 따르면, 이 법이나 그밖의 법령에서 정한 보수에 관한 규정에 따르지 아니하고는 어떠한 금전이나 유가물(有價物)도 공무원의 보수로 지급될 수 없도록 규정되어 있다. 이와 관련하여 공무원에 대해서는 실비변상으로 정액급식비와 정규근무시간이외 특근을 하는 근무자에 대해서는 특근매식비를 지급하고 있다. 따라서 구내식당에 대한 예산지원을 통해 소속공무원에 대한 급식비를 지원하는 것은 이와 이중 지원되는 결과를

초래하므로, 소속 공무원에 대하여 급식비를 지원할 목적으로 구내식당에 예산을 지원하는 것은 곤란할 것이다.

## Question

## 명시이월사업의 편성목 변경사용

○ ○ 지방자치단체 예산과인데, 사업부서에서 명시이월한 세부사업 내 편성목을 변경해달라는 요청이 들어왔다. 동일 세부사업 안에 편성목이 2개 있어 둘 사이에 예산을 변경사용(단, 동일한 400대 목그룹)하는데, 기준에 명시이월된 내역을 이월정정을 통해 편성목을 변경할 수 있는지 궁금하다.

## Answer

명시이월은 회계연도 독립의 원칙에 대한 예외로서 세출예산 중 경비의 성질상 당해 연도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예측될 때에 의회의 사전의결을 얻어 다음 연도에 이월하여 사용하는 것이다. 다음 연도의 예산의 되는 것이 아니라 이월예산으로 배정된 것으로 보며 예산현액으로 관리된다. 그러므로 이월된 내용대로 집행만 허용되며, 당해경비의 성질이 바뀌는 경우에는 이월된 사유와도 맞지 않게 되므로 경비성질을 변경하여 집행할 수 없다. 다만 지출원인행위가 발생하지 않은 예산에 대하여 동일 편성목 내에서 통계목의 변경사용은 가능한데, 위와 같이 명시이월사업에 대해 편성목을 변경하여 사용하는 것은 부적절하다. ↪

## ‘지방세’ 관련 법률 사례

### Question

합병으로 인해 주택건설용지로 사용하지 못한 경우 대도시 등록세 중과를 배제할 수 있는 정당한 사유로 볼 수 있는지. 덧붙여 안행부 유권해석 및 지자체 교육교재 등에 수록되어 있는 것이 신의칙 대상이거나 비과세 관행이 존재한다고 볼 수 있는지 여부

- 대법 2011두5940, 2013년 12월 26일 판결 : 상고기각 (과세기관 승)
- 구 지방세법 시행령 제101조 제1항 제5호(현 지방세법 시행령 제26조 제1항 제3호)

### Answer 1

등록세 중과를 배제하는 정당한 사유가 있다고 볼 수 없음

합병 후 존속법인이 소멸법인의 부동산 취득 등기일로부터 3년 이내에 이를 주택건설사업에 직접 사용하지 아니하거나 다른 업종에 사용 또는 겸용한 경우에는 합병 후 존속법인이 중과세율에 의한 등록세를 추가 납부할 의무를 부담한다고 보아야 한다. 그 흡수합병이 기업의 구조개선 등을 위하여 불가피하였다는 등의 사정은 위와 같은 중과 대상에서 제외되는 ‘정당한 사유’에 해당하는지 여부의 판단에서 고려될 수 있을 뿐이라 할 것이다.

(중략) 이 사건 도시환경정비구역 내 건축물의 주용도 변경은 원고와 파크에이엠씨의 요청이 주된 원인이 되어 이루어진 것으로서, 원고와 파크에이엠씨의 합병이 거기에 어떠한 영향을 미친 것은 아니

고 오히려 원고와 파크에이엠씨는 이 사건 토지를 주택건설 이외의 용도에 사용함에 따라 부과될 등록세 중과 처분을 피하는 것을 주된 목적으로 하여 위와 같은 흡수합병에 이르렀다고 보인다. 이러한 건축물의 주용도 변경이나 흡수합병이 있었다고 하여 합병 후 존속법인인 원고가 이 사건 토지를 구 지방세법 시행령 제101조 제2항 본문에서 정한 3년의 유예기간 내에 주택건설사업에 사용하지 못하거나 다른 용도로 사용한 것에 대하여 정당한 사유가 있었다고 볼 수는 없다.

### Answer 2

신의칙에 위배되거나 비과세 관행이 존재한다 볼 수 없음

과세관청이 질의회신 등을 통하여 어떤 견해를 표명하였다고 하더라도 그것이 중요한 사실관계와 법적인 쟁점을 제대로 드러내지 아니한 채 질의한 데 따른 것이라면 공적인 견해표명에 의하여 정당한 기대를 가지게 할 만한 신뢰가 부여된 경우라고 볼 수 없다.

(중략) 비록 잘못된 해석 또는 관행이라도 특정 납세자가 아닌 불특정한 일반 납세자에게 정당한 것으로 이의 없이 받아들여져 납세자가 그와 같은 해석 또는 관행을 신뢰하는 것이 무리가 아니라고 인정될 정도에 이른 것을 의미한다. 단순히 세법의 해석기준에 관한 공적인 견해의 표명이 있었다는 사실만으로 그러한 해석 또는 관행이 있다고 볼 수는 없으며, 그러한 해석 또는 관행의 존재에 대한 증명책임은 그 주장자인 납세자에게 있다(대법원 1992년 9월 8일, 선고 91누13670 판결 등 참조).

(중략) 위와 같은 질의 및 회신의 내용을 앞에서 본 법리에 비추어 살펴보면, 위 행정자치부의 회신만으로는 이 사건과 같이 등록세 중과 처분이 예상되는 상황에서 이를 피하는 것을 주된 목적으로 이루어진 법인합병에 대해서까지 존속법인에 대한 등록세 중과 처분을 하지 않을 것이라는 정당한 기대를 가지게 하는 신뢰를 부여하였다고 볼 수 없다. 또한 그 회신 내용이 그 후 행정자치부 산하기관이 발행한 공무원 교육용 교재나 행정자치부의 지방세 종합정보시스

## Question

Answer  
1

템에 수록되었다고 하여 그러한 비과세 관행이 존재한다고 볼 것도 아니라고 할 것이다.

※ 이 사건 판례의 경우 구 행정자치부 유권해석(세정-520, 2007년 3월 8일)과 의견을 달리하고 있으므로, 유권해석의 변경이 필요해 보임

**미등기전매의 경우 부과제척기간 10년을 적용대상인지 여부.  
그리고 경락가액과 시가표준액 간에 현저한 차이가 있는 경우 시가표준액 결정을 위법한 것으로 볼 수 있는지 여부**

– 대법 2013두18506, 2013년 12월 26일 판결 : 심리불속행기각(과세기관 승)  
– 구 지방세법 제30조의 4, 제111조 (현 지방세기본법 제38조, 지방세법 제4조)

**미등기전매 부과제척기간 10년 적용이 타당함**

구 지방세법 제30조의4 제1항은 ‘납세자가 사기 그밖의 부정한 행위로 지방세를 포탈하거나 환부 또는 경감받은 경우’ 지방세의 부과제척기간을 10년으로 규정하고 있다. 그런데 조세면탈의 이익을 포함한 각종 이익을 얻기 위하여 부동산의 미등기 전매를 한 후 그 거래에 관련하여 아무런 신고도 하지 아니한 것은 조세의 부과징수를 불능 또는 현저히 곤란케 하는 사기 그밖의 부정한 행위에 해당한다(대법원 1991년 6월 25일, 선고 91도318 판결 참조).

이 사건에 관하여 보건대, 원고가 이 사건 부동산을 김만수로부터 취득하였음에도 불구하고 아무런 신고도 하지 아니한 채 전신애에게 미등기 전매한 사실은 앞서 본 바와 같고, 이는 위 규정에서 말하는 ‘사기 그밖의 부정한 행위’에 해당하므로, 이 사건 부동산에 관한 취득세의 부과제척기간은 10년이라고 할 것이다.

Answer  
2

**현저히 불합리한 것으로 위법하다고 볼 수 없음**

지방자치단체의 장이 건축물의 과세시가표준액을 결정함에 있어 신축 가격을 기준으로 하여 구조, 지붕, 용도, 위치별 지수와 경과연수별 잔존가치율 및 규모, 특수부대설비 등 제반 요소들을 모두 참작하여 결정하였다 하더라도, 그 과세시가표준액이 시가나 기타 사정에 비추어 현저하게 불합리한 것으로 인정되는 경우에는 그 과세시가표준액 결정은 위법한 것으로 보아야 한다(대법원 1997년 7월 8일, 선고 95누17953 판결). 그러한 경우 과세시가 표준액이 결정되지 아니한 것으로 보아 재산세 과세 기준일 현재의 시가를 기준으로 삼아야 한다(대법원 1992년 7월 14일, 선고 91누4072 판결). ① 이 사건 부동산은 대전지방법원 2003타경23168호에서 7차례 유찰된 끝에 3,458만 8,000원에 낙찰되었으나, 위 낙찰가는 시가를 나타내는 금액으로 보기 어렵고, 위 경매 절차에서 2003년 8월 14일 기준으로 한 시가가 4억 2,000만 원으로 감정 평가되었으므로, 위 2003년 8월 14일경 이 사건 부동산의 시가는 4억 2,000만 원이었다고 봄이 상당한 점, ② 원고는 이 사건 부동산을 4,100만 원에 취득하였다고 하나, 위 취득가격은 ○○○의 낙찰가격과 같이 이 사건 부동산의 시가에 부합하는 취득가격으로 보기 어렵고, 이에 부합하는 갑 8호증의 기재 역시 이를 그대로 믿기 어려운 점, ③ 원고는 이 사건 ○○오피스텔 지하 제201호에 대하여 그 양도가격을 1억 900만 원으로 신고하였는데, 이 사건 ○○오피스텔 지하 제201호는 이 사건 부동산 면적의 약 10/63에 불과한 점, ④ 이 사건 부동산의 분양가격은 3.3m<sup>2</sup>당 약 400만 원이었는데, 2005년 이 사건 건물의 3.3m<sup>2</sup>당 시가 표준액은 362만 3,493원(= 5억 7,912만 2,048원 × 3.3m<sup>2</sup> / 527.42m<sup>2</sup>, 계산의 편의상 원 미만은 버림)인 점, (중략) 등을 종합하여 보면, 이 사건 부동산의 2005년 1월 1일 기준 시가표준액 5억 7,912만 2,048원이 당시 이 사건 부동산의 시가 등에 비추어 현저히 불합리한 것이라고 보기 어렵고, 달리 이를 인정할 만한 증거가 없다. 현물출자로 이 사건 부동산에 관한 원고들의 ‘사실상 임의처분하거나 관리운용할 수 있는 지위’에 변동이 없으므로, 이 사건 부동산 중 총 주식보유비율 증가분에 관하여 간주취득세를 부과한 이 사건 처분은 위법하다. ◉

# ‘지방재정’은 독자 여러분이 참여를 기다립니다!

격월간 ‘지방재정’은 지방재정 가족 여러분들과 함께 만들어 가는 전문 교양지입니다. 대문을 활짝 열어놓고 지방재정 가족 여러분들의 참여를 기다리고 있습니다. 지방재정 발전에 도움이 되는 논문이나 사례, 수기 등을 보내주시면 채택된 원고에 대하여 소정의 원고료를 지급합니다.

## 제안·논문

지방재정 발전과 업무개선에 관한 의견

## 우수사례

각 자치단체의 독특한 재정활동이나 우수사례로 널리 홍보하고 싶은 내용

## 에세이

실무자로서 현장에서 느끼는 보람이나 어려움, 그리고 지방재정  
가족으로서 느끼는 생활 이야기

## 보내실 곳

한국지방재정공제회

서울시 마포구 마포로 136 지방재정회관 16층 (우)121-719

Tel. 02) 3274-2027 / Fax. 02) 3274-2009

E-mail. [cwkim@lofa.or.kr](mailto:cwkim@lofa.or.kr)



● [ebook.lofa.or.kr](http://ebook.lofa.or.kr)

## 스마트한 세상 스마트한 ‘지방재정’ 스마트하게 만나다!

눈코 뜰새 없이 바쁜 일상으로 여유롭게 책 보는 시간조차 허락되지 않는 요즘.  
컴퓨터나 스마트폰 등으로도 격월간 ‘지방재정’을 만날 수 있다.  
깊이있고 다양한 지방재정 정보, 이젠 스마트하게 만나자!

