

■ 정책논단 ■

## 2000 지방재정 · 세정 개혁과제

이 종 배

(행정자치부 재정경제과장)

## I . 지방재정의 현황과 문제점

### □ 지방재정규모의 증가

- 91 양여금제도도입, 지역개발세도입, '98 담배소비세 도입, '99 지방교부세 법정율 인상(13.27%⇒15%), 주행세신설로 자원증가

〈 지방재정규모(일반회계)의 연도별 증감추이 〉

'91	'95	'97	2000
19조9,038억	⇒ 36조6,674억	⇒ 50조7,650억	⇒ 40조5,097억
※ 결산기준, 2000은 당초예산 기준			

### □ 지방재정규모의 취약성

- 중앙정부의 의존도가 높음
  - 일반회계 국가 : 지방 = 68 : 32 (일본 48 : 52)
- 재정자립도가 매우 낮음(전국평균 59.4%)
  - 50%미만 지자체 194(78%)
  - 자체재원으로 인건비 미해결 : 지방세 144(48%), 자체수입 28(11%)
- 지방자치단체간 재정력 격차심화 : 95%이상 ~ 10% 미만
- 재정의 탄력성이 떨어져 투자효율성 저하
  - 전체평균 경상비비율이 31%, 가용재원은 19.8%에 불과
  - ※ 2000년 가용재원 10조 1,500억원 정도

### □ 지방세입구조의 취약성

- 세수의 탄력성이 적은 재산과세위주 조세(64%)
- 세외수입중 임시적 세외수입비중이 높음(54%)
  - ※ 국세 대 지방세 비율 : 79.9 : 18.5 (일본 58 : 42)

□ 재정수요측면 : 지방자치제 실시이후 투자수요급증

- 민선이후 지역개발육구증대, 환경보전, 국제행사 등 투자수요 증가
- 국가사무의 지방이양에 따른 재원의 지방비 부담증가
  - '91~2000. 5월까지 이양완료 1,639건
- 국고보조에 따른 지방비 부담가중
  - 2000년 지방비부담 5조 698억원('99대비 19%, 7,952억원 증)
- 지하철, 월드컵경기장 건설 등 대형투자사업비 부담
  - 지하철 6대도시 16조 8,358억원(국비 7조 8,686, 지방비 8조 9,672)
  - 월드컵경기장 10개도시 2조 758억원(국비 2,793, 지방비 1조 683억원)

□ 근래 지방비추가 부담분도 계속 증가

〈예 시〉

- 교육재정 추가 부담 : 연간 2,400여억원
- 공공도서관 정보화사업비 : 연간 200억원
- 하천구역 편입토지보상비 : 연간 300여억원
- 저소득층 지원 : 연간 700여억원
- 도시계획 장기미집행시설보상 : 막대한 자원 소요

□ 일부 지자체의 지방재정 불건전운영 사례발생

- 선심성·행사성 예산집행의 증가
  - 민선단체장 개인적 이미지 부각 등을 위한 비용지출 증가
- 투자재원의 합리적 배분 결여
  - 전례 답습적 예산편성, 중기계획·투자심사없는 예산편성
  - 지방의회와의 관계, 주민인기를 의식한 소규모 분산투자 등
- 불요불급한 대규모사업 추진
  - 투자우선순위가 낮은 공공청사, 문화시설, 체육시설 등 대형사업을 무리하게 추진
  - 가용재원이 미흡한 현실에서 대규모 SOC사업 추진

## Ⅱ . 2000년 지방재정·세정 개혁과제

### 〈 기본 방 향 〉

- ◇ 자치단체의 취약한 재정을 지속적으로 보강
- ◇ 지역균형발전 도모
- ◇ 투자효율성 및 재정건전성 제고
- ⇒ 민선 5년동안 나타난 문제점을 분석·반영

### 지방재정분야

#### 1. 지방교부세의 재정형평화 기능강화

- 낙후·오지 등의 지역특수 수요반영 확대
  - 해안지역, 오지지역의 신규투자 수요반영
  - 군사지구, 관광지구 등 지역특수수요를 재정수요에 확대방안
- 지방SOC 등 투자사업의 수요반영 확대
  - 도로, 상·하수도 시설확충 등 지방SOC관련 수요 대폭 반영
- 재정건전화를 위한 『재정인센티브』 확대
  - 경상경비절감, 과표 및 상수도요금현실화율, 지방세징수율제고, 탄력세율 활용확대 등 자구노력 지자체에 대한 인센티브 부여
  - ※ 건전성 저해 지자체는 『역인센티브』 부여

#### 2. 지방양여금제도의 합리적 개선

- 양여금재원의 조성 및 안정성 확보
  - 수질부문 투자확대를 위한 재원의 추가확보 및 사업비조정
  - 조세체계 개편의 국세중 부가가치세의 일정분을 양여금 재원화

- 대상사업의 합리적 개선 검토
  - 지역개발사업(인건비보전분) 배분재원을 지방SOC사업 재원으로 전환
  - ※ 재해예방, 소하천정비 확대, 지역정보기반구축사업

### 3. 국고보조금 관리제도의 개선

- 세분화된 보조대상사업의 통합
  - 사업의 성격, 교부주체, 근거법령 등을 기준으로 통합하여 보조사업을 단순화
  - 존치실익이 낮은 보조사업의 폐지로 지방비부담 경감
  - 통합된 보조사업의 범위내에서 자치단체가 지역실정에 맞는 사업을 추진함에 따라 보조금예산의 집행상 자율성 제고
- 재정보전적 보조사업의 기준보조율 인상 노력
  - 지하철건설사업, 도시계획시설 사업 등

### 4. 적정규모의 지방채 관리강화

- 신규채무 발행억제를 위한 지방채발행 승인기준 강화
  - 『과거채무비율』에서 『미래채무비율』로 승인기준 확대, 상환여력을 중시
- 기존채무 감축을 위한 기금적립 및 상환재원 확보제도화
  - 『감채기금조례』~절치 및 채무과다단체의 경우 순세계잉여금의 채무상환 의무적 활용
    - 채무상환비율 20%이상 단체, 순세계잉여금의 30%이상 활용
- 지방채관리전산망의 전국적 구축을 통한 채무분석 System 구축
  - 시범운영결과를 검토, 2000년말까지 온라인 전산망 전국 확대
- 지방채무연구용역결과에 따라 금년중 종합적인 개선방안 마련

### 5. 지방재정분석·진단제도 조기정착

- 전 자치단체의 재정운영상황을 정례적으로 분석·공개
  - 자치단체 『재정보고서』를 재정자립도, 경상수지비율 등 10개지표에 의거 분

### 적 실시

※ '98년도 末, 지방자치단체 결산결과를 최초로 분석 공개

- 결산 분석결과에 따라 금년도에 처음으로 『재정진단』 실시
  - 진단결과에 따라 제도보완, 지방재정건전화 기반구축

## 6. 객관적인 재정건전성·효율성 측정기법 개발운영

- 선심성·행사성·소액투자비 배분 등 낭비요인 측정기법 개발
- 재정분석·진단제도와 연계하여 보완적 지표로 활용
  - 재정분석·진단제도 : 결산대상 사후통제
  - 재정건전성 측정제도 : 예산대상 사전통제
- 평가의 틀
  - 각 지표에 대하여 시계열(Flow) 및 구성비(Stock) 분석
  - 예산절감노력, 특수시책 등 주관적 평가가미
  - 정책실패, 문화·체육시설 등의 공동사용에 따른 예산절감 평가

## 7. 지방재정투·융자심사제도 운영강화

- 중·장기적이고 계획적인 안목에서 추진될 수 있도록 지방재정투·융자심사제도 실효성 확보방안 강구
- 심사시기를 투자사업추진, 국고보조금등과의 연계를 위하여 탄력적으로 조정 운영

## 8. 지방공기업의 경쟁력 제고

- 지방공기업 통·폐합 실시 : 대상 14개법인
  - '99까지 9개법인, 2000년 5개법인
- 인력감축 : 6,604명(총정원대비 18.6% 감축)
  - '99까지 4,345명, 2000년 2,100명, 2001년 159명
- 제도개선 : 현재 75.8% 진행
  - 퇴직금지급을 조정, 연봉제·계약제 도입, 정년조정, 성과급(기관, 개인)제도

- 입, 임·직원 공개채용 등
- 경영평가 확대 및 경영진단 정착

## 9. 복식부기제도 도입

- 현재 시범기관 지정(부천시, 강남구) 연구용역 추진('99. 2월부터)
- 용역 추진상황에 대해 관계공무원, 대학교수, 공인회계사 등 전문가로 구성된 『회계제도개선협의회』에서 수시검토
- 공청회 등 의견수렴을 거쳐 연구용역 마무리(2001. 3월한)
- 시범적용을 통해 평가검증 및 보완(2001~2003)
  - ※ 시범적용 등의 결과에 따라 신속적으로 시행시기는 조정

## 지방세입분야

### 1. 자동차세제 개편

- 새차·현차간 차등과세
  - 자동차세 부담과중 해소를 위해 비영업용 승용자동차의 구입후 3년부터 매년 5%씩 체감, 12년이후부터는 50% 균일경감
- 자동차세에 대한 면허세 폐지
- 감소재원 보전대책 : 주행세율 인상
  - 자동차 관련세제 개편으로 세수감소 5,248억원 보전을 위해 주행세율 인상

### 2. 지방세 감면대상 축소 조정

- 지방세법상 감면규정의 적용시한 : 2000. 12. 31
- 지방세 감면규모가 커 지방재정압박 요인으로 작용
  - 연간 2조 204억원(지방세총액의 11.8%)
- 개선방향
  - 종교·학교·사회복지시설 등 감면이 불가피한 경우는 계속감면

- 감면은 단계적·점진적 축소
- 해당지자체 조례로 감면범위를 정할 수 있도록 하여 자율성 부여

### 3. 『농지세』를 농업소득세로 확대 개편하는 방안과 『지방소비세』 도입 추진 과제는

- 추진시안을 마련, 관계부처 및 지방자치단체와 긴밀한 협의 추진

### 4. 수수료·사용료 현실화 추진

- 수수료·사용료 현실화율 : ('99) 70% ⇒ (2000) 73% ⇒ (2002) 80%
- 상수도료는 2001년 원가(100%)로 인상추진

### 5. 자치복권의 전자식 복권제도 도입

- 판매액 : ('95) 400억정도 ⇒ ('99) 70여억

## Ⅲ. 맺는말

### □ 빈틈없는 제도개혁 추진을 위하여 다양한 의견수렴과 연구체제 구축

- 지방재정전문가들의 자문 등을 통한 이론적 바탕 마련
  - 각종 협의회, 세미나·공청회 등을 개최
- 연구·연찬기능의 강화

### □ 지방재정 발전을 위한 학회(지방재정학회, 재정학회) 및 행정자치부·지방자치단체와의 공조체제 유지