

# 지방재정과

# 민간자본 투자 유치

김 흥 래

단국대학교 행정법무대학원 원장 · 전 행정자치부 차관

## 지방재정운영의 또 하나의 문제점

필자가 내무부 재정국장시절 지방의 어떤 시장의 노력을 아주 감명 깊게 들은 적이 있다.

“금년부터는 일부 시민대표만 모아 보고하는 시정보고를 우리 시의 업무보고에 한정하지 말고, 시 관할구역에 있는 각종 국가기관이나 단체가 합동으로 각자의 업무계획과 투자사업내용을 한 자리에서 보고하는 방식으로 사전에 협의하여 시행하자. 그리고 국가에서 시행하는 항만개발에 시의 의견을 제시할 수 있는 기회를 갖도록 제도개선을 연구하여 건의하고, 특히 국가가 시행하는 항만개발사업에 있어서 연도별 투자가 계획대로 안되어 사업이 부진할 경우 지역내의 민간기업이 투자에 참여하여 계획기간 내에 사업이 완료될 수 있는 방안도 정부에 건의하자”는 이야기를 간부회의에서 지시하고 그해부터 시청이 아닌 시민회관에서 많은 시민을 대상으로 시와 유관기관 단체 합동으로 당해 연도 업무계획 시민보고대회를 개최한 적이 있다는 것이었다. 합동보고회가 있고나서 시민과 공무원의 반응은 이리하다.

“우리 시의 발전은 한정된 시재정과 시공무원만의 노력으로만 되는 것이 아니고 오히려 유관기관의 투자와 노력으로 이루어진다. 그리고 국가기관이나 단체의 사업 집행에 있어서 그동안 비협조적이었고 때로는 토지보상업무에 걸림돌이 되었던 특정 계층과 지역주민의 이해와 지원을 얻게 되어 과거보다 순조로운 사업추진이 이루어졌다. 그리고 유관기관 단체도 더욱 보람과 의욕을 가지고 시 발전에 참여하게 되었다.”

지방자치가 실시된 이후 자치단체마다 독창성과 자율성을 바탕으로 경쟁적으로 지역개발과 지역경제 활성화에 최선을 다하고 있다. 그러나 지방자치 실시 10년을 맞이하여 지방의 불멘소리가 너무나 크다. 아직도 중앙정부의 권한과 사무의 지방 이양이 더디고, 권한과 사무수행에 필수적인 능력 즉 재정의 확충과 정보나 기술지원이 부족하며, 특히 아직도 중앙의 감독과 통제가 심하여 실질적인 자치가 될 수 없다는 주장이다. 사무이양과 통제완화 문제는 앞으로 제도적 장치를 보완·발전시켜 지방분권을 촉진하고 중앙정부와 자치단체간의 새로운 지도·감독관계를 정립하면 해결되리라 믿는다. 그러나 지방재정 확충과 자치단체간의 재정력 격차의 완화 문제는 중앙정부의 노력만으로는 획기적으로 단시일 내에 해결할 수 없다고 본다. 자치정신에 맞게 자치단체와 주민들이 협력하고 배전의 노력을 경주해야 할 것이다. 왜냐하면 중앙정부 나름대로 재정수요가 있고 중앙재정의 지방재정지원에는 한계가 있기 때문이다.

따라서 자치단체는 지방재정의 부족을 중앙정부에만 의존해서는 안되며 자주재원을 좀더 확보하려는 연구와 노력을 해야 하며 주민들도 지역개발과 주민복지향상에 소요되는 비용, 이른바 자치비용(自治費用)을 좀더 부담하려는 자세와 실천이 요망된다. 그런데 아쉽게도 아직도 많은 자치단체는 부족재원을 중앙에 의존하려하고, 유권자인 주민에 대해서는 부담을 적게 하는 것이 당연하다고 생각하고 있다. 특히 일부 자치단체장은 지방재정을 운용하는 데 있어서 세출, 즉 어떤 지역과 사업에 예산을 배정하고 계약을 누구와 어떻게 체결하고 어떻게 지출 할 것인가에 대해서 더 많은 관심을 갖되 소요재원을 어디서 어떻게 확보할 것인가에 대해서는 무관심하다 할 정도이다. 흔히 지방재정의 문제점을 이야기 하라고 하면 지방재정이 부족하다는 것과 자치단체간의 재정격차가 심하여 진정한 지방자치와 지역균형발전이 안된

다고 지적하고 이러한 문제점을 중앙정부가 해결해야한다고 대안을 제시한다.

틀린 이야기는 아니다. 국가전체 조세수입의 80%가 국세 수입이고, 지방재정조정 제도에 의해서 중앙정부가 지방재정을 지원하는 제도하에서 지방재정이 운영되고 있기 때문이며, 또한 중앙정부는 자치단체의 재정운영에 대해서 지도감독을 하는 것이 우리나라의 국가재정과 지방재정의 기본관계이기 때문이다. 그러나 진정한 지방자치, 자율성 있는 지방재정 그리고 지방재정운영의 책임성을 구현하기 위해서는 이제는 의존재원에 목매이기보다는 어떻게 하면 자주재원을 보다 더 확보하고 마련된 재원을 효율적으로 집행할 것인가에 대해서 자치단체(자치단체의 장)가 노력해야 할 것이다. 이러한 관점에서 본다면 지방재정운영에 있어서 또 하나의 문제점은 자치단체장이 세출에 비해서 세입확보에 대한 이해와 관심 그리고 노력이 부족하다는 것이다. 지난 '96년도에 어느 구청에서 발생한 지방세(취득세, 등록세) 횡령사건을 계기로 전국적으로 일제 감사를 해 본 결과 대부분의 자치단체에서 동일한 세도(稅盜)사례가 발견되었다. 이러한 사건은 만일에 단체장이나 공무원이 세출과 더불어 세입확보에 이해와 관심이 있었다면 미리 예방할 수 있었다고 본다. 다시 말하면 당시에는 국가 전체적으로 주택 200만호 건설사업이 추진되던 시점이다. 따라서 단체장은 주택건설 부서로부터는 아파트 건축과 준공허가 보고를 받고 결재를 하였으며, 지방세 담당부서로부터는 아파트 준공과 매입과 관련하여 취득세와 등록세 세입에 관한 일일 보고를 받고 결재하는 일이 중요한 업무였다고 본다. 따라서 단체장이 아파트 준공 수와 이에 관련된 세입을 한번만이라도 대조하고 따질 수 있는 지방세입에 관한 지식과 관심을 가지고 아파트 준공 허가 수와 취득세와 등록세 세입을 비교하여 점검할 수 있었다면 사전에 세도사건을 방지하거나 초기에 발견하였으리라 본다. 오늘 이 시점에 있어서도 자치단체장의 그 많은 업무지시나 감독과정에서 세입확충에 대한 지시를 얼마나 하고 있고 세입내용을 구체적으로 따져보는 자치단체장이 얼마나 되는지 궁금하다.

## 지방자치단체는 총 투자자원을 어떻게 확보할 것인가?

진정한 지방자치가 착근되고 주민이 바라는 지역개발과 지역경제가 활성화되며 주민의 기대욕구를 충족시키기 위해서는 지방재정수요는 필연적으로 계속 늘어갈 것이다. 그런데 이러한 재정수요를 충당할 수 있는 국가재원(의존재원과 자주재원)에는 한계가 있다. 따라서 중앙정부나 자치단체는 제도 개선을 통해서 지방재정 확충에 노력해야 하겠지만 더 나아가 재정지출 이외의 방법으로 부족한 지방재정수요를 충당하는 방법을 강구할 때가 되었다.

먼저 지방재정 수요가 계속 증가되는 요인을 보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치발전의 대 전제인 지방분권이 촉진되면 될수록 자치단체의 재정지출은 증가할 것이다. 예컨대, 중앙정부에서 수행해오던 권한과 사무가 자치단체에 이양되면 그만큼 자치단체의 사무량이 늘어나고 늘어난 만큼 지방의 기구 인력이 확대되어 사무처리비용과 인건비가 늘어날 것이다. 그리고 특별행정기관 기능이 자치단체로 이양되고, 자치경찰제와 교육자치제가 실시되며 지방의회가 활성화되면 그에 따른 새로운 비용이 추가 증액 될 것이다.

둘째, 지역개발과 지역경제활성화에 필수적인 지방도로, 상하수도, 산업단지, 방재 및 안전관리시설과 같은 제 사회간접자본시설(SOC)사업을 수행하는 데 있어서는 대규모 재정지출이 요구 될 것이다. 셋째, 주민의 삶의 질 향상과 지방행정서비스의 양과 질을 높이기 위해서는 과거보다 더 많은 재정지출이 늘어날 수밖에 없다. 주민의 소득수준과 삶의 질 향상욕구에 대응하여 위락공간 확충과 생활환경 시설을 개선하고, 고령화사회에 대응하여 노인병원과 재가복지시설을 확충하고, 실업문제와 저소득층 보호사업에 지출을 증가하여야 할 것이다. 이외에도 장기미집행도시계획 시설에 대한 엄청난 보상비용과 지하철 건설 부채상환 그리고 지방단위의 문화예술시설확충과 지방단위의 과학기술진흥을 위해서도 많은 재정지출이 불가피하다(자료출처, 한국지방행정연구원, “지방재정 수요의 전망과 정책대응, 2004-06, 요약). 이와 같이 예견되는 엄청난 재정지출을 어떻게 감당할 것인가가 지방재정의 중요한 과제이다. 따라서 자치단체는 지방재정문제를 정부의존재원에만 기대하고 중앙정부만 찾아가고 중앙정부만을 탓 하기전에 자구대책을 강구하는 노력도 게을리해서는 안된다

고 생각한다.

그렇다고 지방자치정착과 지방발전에 최종 책임을 지는 중앙정부가 방관하라는 이야기는 절대 아니다. 왜냐하면 기본적으로 지방재정이 취약하고 영세하기 때문이다. 예컨대, 2004년도 국가재정규모를 보면 당초 총재정규모 218조원 중 중앙재정과 지방재정 규모가 각각 160조원(73%)와 58조원(27%)로서 중앙재정에서 지방교부세와 국고보조금 등으로 약 30조원을 지방재정에 지원하여 지방재정을 꾸려가고 있고, 당해 자치단체가 받아들이는 지방세 수입으로 공무원 인건비도 해결하지 못하는 자치단체가 무려 155개 시군구가 있다는 사실이다.

또한 자치단체 상호간에도 농어촌과 도시, 비수도권과 수도권 자치단체간에는 재정력의 격차가 심하여 재정력이 열악한 자치단체는 아무리 노력해도 자주재원 확충에는 한계가 있다는 것이다. 더구나 자치단체가 확보한 세입예산을 지출하는 내용을 보면 대부분의 자치단체가 인건비, 사무비와 같은 경상경비와 국고보조사업비를 확보하기 위하여 부담해야하는 지방비 부담액을 제외하면 위에서 열거한 재정지출을 충당할 수 있는 여력이 거의 없을 뿐만 아니라 자치단체가 자율적으로 당해지역 개발을 위해서 투자할 수 있는 순수한 가용재원이 미미하다는 것이다. 실례를 들어 보면, 2005년도 자치단체별 일반회계 총재정지출예산에서 한 자치단체당 1년 평균 자체사업비는 광역시의 경우 3,715억원, 도는 5,317억원, 시는 884억원, 군은 337억원 그리고 자치구의 경우는 279억원이다. 이러한 자체사업예산 내용을 세분하여 보면, ① 특별교부세나 조정교부금 또는 지방기금을 지원받으면서 지정된 목적사업만 지출해야하는 사업비지출, ② 매년 경상적으로 반복 투자되는 각종 용역비, 차량 등 각종 장비구입비, 부지매입비, 각종 민간단체에 대한 경상보조금 그리고 ③ 이를 제외하고 난 후의 이른바 순수가용재원을 말한다(〈표 1〉 참조).

● <표 1> 자치단체별 자체사업예산내역 ●

2005년도 (단위 : 억원)

단체별	일반회계 총 예산액(A)	자체사업비(B)	B/A1	단체당(평균) 자체사업비
• 광역시(6)	122,975	22,293	18.1%	3,715
• 도(9)	230,532	47,857	20.7%	5,317
• 시(77)	229,479	68,101	29.6%	884
• 군(88)	136,885	29,700	21.7%	337
• 자치구(69)	96,476	19,301	20.0%	279

※ 자료출처 : 행정자치부, 「'05년도 지방자치단체 예산개요」의 시도별 일반회계 예산규모를 인용

어렵고 때로는 절망스럽다고 느낄 때가 있겠지만 진정한 지방자치, 경쟁력 있는 지방발전을 위해서는 자치단체 마다 지역에 투자되는 총체적 투자액이 증액되도록 노력하여야 할 것이다. 이를 위해서는 적지만 자주재원 확보에 관심과 노력을 경주하여야 한다. 먼저 지방세 확보가 가장 근간이다. 그런데 아직도 아쉬운 점이 있다. 예컨대, 현행 지방세법에 의하면 세대별로 1년에 10,000원의 범위내에서 주민세를 부과·징수 할수 있도록 자치단체의 재량에 맡기고 있다. 그런데 충청북도 보은군이 유일하게 100,000원을 부과하고 나머지 233개 자치단체는 5000원 미만, 월별로 나누면 가구당 450원을 부과하고 있다. 왜 그런한가를 따져보니 그 이유가 이러하다. 우선 주민세를 다 징수해 보아야 별것 없다. 차라리 그 노력으로 중앙에서 더 얻어내야한다. 더 큰 사정은 유권자인 주민(납세자)의 부담을 늘리려하면 주민의 반대가 있을 것이고 이것은 다음 선거에 영향을 주는 것이 뻔하다는 것이다. 그리고 자치단체의 조직과 인력 배치를 자치단체에 맞기고 보니 모든 자치단체가 다 그렇지 않지만 지방세를 부과·징수하는 기구와 인력을 축소하고 이들이 하는 일에 대해서 무관심하기 때문이다.

다음은 지방채에 대한 생각을 바꾸어야한다. 지방채는 상수도 시설이나 산업단지 와 같이 주민에 대한 서비스의 양과 질을 높이고 선투자로서 지역경제를 활성화 할 수 있는 투자재원을 먼저 꾸어 쓰고 거기에서 벌어들이는 수입으로 원금과 이자를 연차적으로 갚아가는 제도로써 부족한 지방재원을 확보하는 방안이다. 따라서 생산

적이며 건전한 사업 투자비용은 지방채를 활용하는 것이 현명한 방법인데도 오히려 지방채는 빛이요 그것은 곧 주민부담이라는 잘못된 판단으로 지방채 활용을 두려워하고 어떤 자치단체는 장기 저리의 지방채를 지방세 수입으로 상환해버리고 해야 할 일을 하지 않는 경우도 있다. 우리나라는 지방채로 인하여 외국에서와 같은 파산 선고 같은 경우는 있을 수 없다. 왜냐하면 현행 제도상 자치단체의 지방채 발행은 사업의 필요성, 상환능력, 지방채 발행규모를 어떻든 중앙정부나 자치단체의 의회에서 면밀히 검토, 승인하기 때문이다. 그러나 날로 늘어나는 재정 수요를 지방세나 지방채로 충당하는 데는 여전히 한계가 있다.

그러면 해야 할 일을 하지 않고 방관할 것인가? 다른 방법은 없는가? 이제 틀에 박힌 지방재정 운영의 관념과 틀에서 과감히 벗어나야 한다. 즉 한 자치단체의 지역개발과 지역경제활성화 사업은 국가재정지출만으로는 태부족하니 민간분야의 사업이 보다 확대되도록 세제지원과 구제완화 그리고 소극적인 민간기업 지원정책을 확대해야 한다. 그리고 특히 지방 SOC사업에 민간자본 투자를 적극 유치하여야 한다. 민간자본 투자 유치야말로 태부족한 지방재정을 간접적으로 충당하는 방법이며 어쩌면 투자효율을 극대화하는 방안이 될 수 있다고 본다.

## 민간자본투자 유치방안은 어떤것이 있는가?

이를 가장 넓게보면 지역사회발전에 민간부문의 투자가 활성화되도록 지원하는 것이다. 그리고 좁게보면 그동안 자치단체가 직접 수행하던 사업을 민간에게 이양하거나 채무부담 사업방식을 택하는 것도 그 하나다. 그리고 가장 좁은 의미의 민간자본 투자유치방안은 자치단체가 투자할 사업을 민간기업으로 하여금 시행토록 한 후 투자비를 회수할 수 있는 기회와 조건을 부여하고 일정 기간이 지나면 그 시설 운영을 자치단체로 환수하는 제도이다. 대표적인 사례가 경기도가 수원시와 과천시간의 지방도로를 민자유치로 개설 운영하는 것이라고 할 수 있다.

이중 가장 좁은 의미의 민자유치사업의 활성화를 위해서 정부는 뒤늦게나마 '94년에 "사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법"을 제정하고 이를 '98년에

“사회간접자본시설에 대한 민간투자법”으로 전문개정하여 도로, 철도, 항만, 공항, 수자원분야, 통신분야, 에너지분야, 환경분야, 유통분야, 문화관광분야 등 10분야의 35개사업을 민간자본 유치 대상사업으로 선정하고 최근에는 학교시설, 노인요양시설, 아동복지시설, 보건의료시설, 문화시설, 공공임대주택, 자연휴양림, 수목원시설 등 9개사업을 추가하였다.

그리고 이와 같은 민자유치 투자방식으로는 다음과 같은 것을 제시하고 있다.

BTO(Build-Transfer-Operate)는 시설준공과 동시에 당해시설의 소유권이 국가나 자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식이며, BOT( Build-Own-Transfer)는 시설준공 후 일정기간동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며 그 기간 만료시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속시키는 방식이다. BOO(Build-Own-Operate)는 복합화물터미널과 같은 사회간접자본시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되는 방식이며, BTL(Build-Transfer-Lease)는 사업시행자가 철도시설과 같은 시설을 준공 후 일정기간 시설운영권을 정부로부터 임대운영하고, 임대기간이 종료되면 그 시설물을 국가 또는 지방자치단체에 이전시키는 방식이다.

ROT(Rehabilitate-Operate-Transfer)는 국가 또는 지방자치단체 소유의 기존시설을 정비한 사업시행자에게 일정기간 당해 시설운영권을 인정하는 방식이고, ROO( Rehabilitate-Own-Operate)는 기존시설을 정비한 사업시행자에게 당해시설의 소유권을 인정하는 방식이다.

이와 같이 국가나 지방자치단체가 민간부문의 투자활동을 적극 지원·진작하거나 정부가 직접 투자해오던 시설의 개설이나 정비 사업에 민간자본을 적극 유치하고자하는 이유는 첫째는 국가나 자치단체의 발전이 정부투자나 활동만으로는 이루어지지 않을 뿐 아니라 오히려 민간부문의 역할이 더 많은 기여를 하고 있다는 사실에 근거를 두고 있다. 다시 말하면 국민경제의 주체를 민간부문(개인과 기업)과 정부부문으로 구별하고 이중 민간부문이 생산과 소비활동을 통해서 국내총생산(GDP)형성에 기여하는 몫을 보면 69%를 차지하고 정부투자지출만으로는 국가발전에 한계가 있다는 것이다(〈표-2〉참조).



● <표 2> 우리나라의 GDP 구성내용 ●

구 분	'04년	'05년	증가율
· GDP (국내총생산)	779조 4,020억원	842조 950억원	8.0%
- 국가재정 (對 GDP비율)	161 조 2,627억원 (20.7%)	167 조 3,186억원 (19.9%)	3.8%
- 지방재정 (對 GDP비율)	87 조 2,840억원 (11.2%)	92 조 3,673억원 (11.0%)	5.8%
- 민간부문 (對 GDP비율)	530 조 8,553억원 (68.1%)	582 조 4,091억원 (69.1%)	9.7%

※ 자료출처: 기획예산처, 「'05년도 정부예산개요 참고자료」p513~p518

둘째로는, 위에서 제시한 지방재정지출 수요의 증가를 국민의 조세부담으로 하는 정부 직접지출로는 감당할 수 없고 그렇다고 이러한 지출을 하지 않고 방치할 수는 없다는 것이다.

셋째로는 정부가 직접 투자하는 경우에는 기계적 또는 사회적 비능률이 많다는 것이다.

진정한 지방자치가 정착되고 주민이 기대하는 지방발전이 제대로 이루어지기 위해서는 중앙정부는 권한과 사무를 적극 자치단체에 이양하고, 자치단체가 이를 수행하는 데 필수적인 재정, 정보, 기술 지원을 확대하며, 과도한 감독과 통제를 완화하여 지방의 자율성을 높여야 하겠지만 한편으로는 자치단체도 지방자치 수용태세와 능력을 높여야 할 것이다. 그중 하나가 지방재정의 수입과 세출에 있어서 건전성과 능률성을 높이되 특히 부족한 재정지출소요에 민간자본투자를 적극 활용하는 것이라 하겠다.

앞으로 자치단체의 민자유치 활성화를 위해서는 중앙정부, 자치단체 그리고 주민들이 각자의 역할을 다해야 할 것이다. 중앙정부는 지방자치단체가 사회간접자본시설에 대한 민간투자법을 운영할 수 있도록 지방실정에 맞는 제도와 방안을 연구하고 지방공무원에 대한 교육을 강화하여 이 분야의 전문성을 갖추도록 하여야 할 것이다. 자치단체(장)도 세입확보에 관심과 노력을 하되 민간분야가 지역발전에 절대

적인 기여를 한다는 점을 재인식하고 민간분야에 대한 지원과 민간자본 유치에 세심한 노력을 하여 정책실패를 예방하여 각종 기반시설에 대한 민자유치(民資誘致)가 정착되도록 앞장서야할 것이다. 주민들도 주민이 바라는 모든 것을 정부 직접 투자로 할 경우 주민부담에 한계가 있고 그렇다고 이를 방치하거나 지연시킬 경우에는 그것이 곧 지역발전과 경쟁력을 저하시키고 주민 편익제고에 역행한다는 점을 인식하고 자치단체의 민자유치 사업에 대한 불필요한 오해와 반대를 위한 반대를 하지 않아야할 것이다. 다시 말하면 중앙정부, 자치단체, 주민 모두가 사회간접시설에 대한 민간기업투자가 활성화 될수 있도록 제도적 장치를 보완하고 지역에서는 그러한 여건과 분위기를 조성하고 협력하여야 할 것이다. ☺

### 재정 토막상식

#### 종합소득세(綜合所得稅 Taxation on Aggregate Income, Global Income Tax)

개인에게 귀속되는 각종 소득을 종합해 과세하는 소득세. 특징은 개인의 담세력(擔稅力)에 적합한 공평과세를 할 수 있고 수입의 신축성이 풍부해 재정수요의 증감에 적응하는 일이 쉽다는 것. 장점은 ① 누진세율을 적용할 수 있다. ② 최저 생활비에 대해 면세할 수 있다 ③ 국가의 공동수요를 충족하기 위한 과세의 신축성을 기할 수 있다는 것. 단점은 ① 개인소득의 정확한 파악이 어렵다. ② 세원(稅源) 조사로 인해 영업비밀이나 사생활을 침해할 우려가 있다는 점이다.