



특집주제



민선 5기 이후 지방재정 건전성 제고 방향

조 봉 업

행정안전부 재정정책과장

I. 머리말 : 출구전략 - 더블딥 논쟁과 지방재정

최근 우리 경제는 2008년 하반기의 미국발 글로벌 금융 위기로 인한 경기침체로부터 벗어나 숨 가쁜 회복세를 보이고 있다. 지난 6월 한국은행이 발표한 자료에 따르면, 우리나라의 금년도 1분기 GDP가 지난해 같은 기간에 비해 무려 8.1% 성장한 것으로 나타나 7년 3개월만에 최고치를 기록하였으며, 또한 기획재정부와 OECD 등에 따르면 우리나라의 금년도 1분기 국내총생산(GDP)은 전분기보다 1.8% 증가하여 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 1위를 차지하기도 하였다.

이에 따라 일부에서는 우리 정부가 단계적으로 확장적 재정정책을 정상화하고 금리 인상 등 본격적인 출구전략을 준비해야 한다는 의견을 제기하고 있다. 지난 6월 4일과 5일 양일간 부산에서 열린 G20 재무장관, 중앙은행 총재회의에서 스트로스-칸 국제통화기금(IMF) 총재는 “한국경제가 살아나고 있는 상황”이라며, “경제회복을 뒷받침하는 통화정책을 유지하면서 금리 정상화 과정을 시작할 여지가 있다”고 강조하였고, 앙헬 구리아 경제협력개발기구(OECD) 사무총장도 “한국의



정책금리는 지난해 2월부터 기록적으로 낮은 수준으로 유지되고 있다”며, “물가상승률을 유지하고 인플레이 기대심리를 붙들어 두려면 정책금리를 정상화하는 것이 중요하다”고 지적하였다.

그러나, 우리나라 재정 당국은 아직까지 본격적인 출구전략을 시행하는데 신중한 입장을 유지하고 있다. 우리나라 경제가 소규모 개방경제로 대외변수에 취약한 면이 많기 때문에 현재 유럽발 재정위기 등 불확실성이 지속되고 있는 상황에서 성급하게 “V자형” 회복을 예측하면서 출구전략에 나섰다가, 자칫 “W자형” 이중침체(double-dip)의 늪에 빠질 우려가 있다는 판단이다.

이렇듯 현재의 경제상태가 지속적으로 확장적 재정정책을 유지해야 하는지, 재정정책을 정상화하면서 적절한 출구전략을 준비해야 하는지에 대한 논란은 여전히 진행중이다. 그러나, 이러한 논란에도 불구하고 분명한 것은 경제위기의 조속한 극복을 위해 적극적인 조기집행과 일자리 사업 등 재정지출을 확대하는 과정에서 지방자치단체의 채무가 유례없이 증가하였으며, 이에 따라 지방재정의 건전성에 대한 우려가 지속적으로 제기되고 있다는 점이다.

전문가들은 지방자치단체가 경제위기 극복을 위한 노력과 함께 이제 단계적으로 재정건전성을 회복하기 위한 노력에도 총력을 기울여야 한다는 점을 강조하고 있다. 특히, 오는 7월 민선 5기 지방자치의 출범을 앞둔 시점에서 새로 선출된 자치단체장들이 의욕적으로 새로운 사업을 발굴하고 추진하게 될 것이며, 이러한 과정에서 자칫 지방재정의 건전성이 더욱 악화될 수 있다는 점도 고려할 필요가 있을 것이다. 이하에서는 이러한 경제적·사회적 상황을 종합적으로 고려하여 민선 5기 지방재정 건전성을 회복하기 위한 지방재정 정책방향에 대하여 논의하고자 한다.

II. 민선 4기 지방재정의 성과와 반성

1. 민선 4기 지방재정의 성과

우선, 지난 5년간 지방재정의 성과를 지방재정의 규모와 위상 확대, 지방소비세 도입 등 지방의 자주재원 확충, 지역상생발전기금을 통한 지역간 상호협력의 계기 마련, 경제위기의 조속한 극복을 위한 적극적 역할, 지방재정 관리제도의 총체적 혁신 등으로 구분하여 살펴본다.



특집주제

첫째, 2006년 100조에 불과하던 지방재정 규모는 2010년 4년만에 140조원 수준으로 성장하였으며, 총 재정사용액 기준으로 국가재정 중 지방재정이 차지하는 비중도 2006년 40.5%에서 2010년 42.5%로 지속적으로 증가하는 등 지방재정의 위상과 중요성이 지속적으로 높아지고 있다.

둘째, 2010년부터 지방소비세가 도입됨에 따라 지방의 자주재원 확충을 위한 계기가 마련되었다. 지방소비세 도입은 지방자치 실시 이후 지난 10여년간 지방에서 지속적으로 요구해온 숙원과제로, 국세 일부를 지방세로 전환하여 지방세를 확충한 최초의 사례이다. 우선, 2010년부터 부가가치세의 5%(약 2.5조원)를 지방세로 전환하여 지방소비세를 신설하도록 하였으며, 앞으로 3년간의 준비과정을 거쳐 2013년부터는 부가가치세의 5%를 추가 이양하여 총 10%의 부가가치세를 지방소비세로 전환하는 방안을 추진하기로 하였다.

지방소비세가 도입됨에 따라, 장기적으로 지방의 재정자립도가 높아지게 될 것으로 기대되며, 지방소비세는 수도권 집중도가 낮기 때문에(29%), 지방세의 수도권 집중도 역시 점차 개선될 것으로 전망된다. 아울러, 지방세와 지역경제의 연계 강화를 통해 「경제활성화 → 지방세 확충 → 재투자」의 선순환 구조가 형성됨으로써 지역경제 활성화 효과가 나타나고, 나아가 자치단체가 이전재원 확보에만 주력하는 행태를 벗어나 세수 증대를 위해 자구 노력을 할 수 있는 유인을 제공함으로써 지방재정의 책임성도 크게 제고될 것으로 기대된다.

셋째, 2010년부터 수도권-비수도권 상생발전을 위한 「지역상생발전기금」을 신설하여 운용하고 있다. 정부의 수도권 규제 합리화 대책에 따른 후속조치로서 수도권에서 발생한 개발이익을 비수도권에 환원하기 위해 「지역상생발전기금」을 설립하고, 기금 재원은 서울·경기·인천 3개 시·도가 향후 10년간 지방소비세 세입 중 일정비율(매년 3,000억원 규모 상당)을 출연하여 총 3.8조원을 조성하기로 하였다.

기금 재원은 비수도권 자치단체의 기업 유치 및 투자 활성화, 지역 SOC 사업 등 지역경제 활성화를 위한 사업에 포괄보조금 형태의 재정지원과 장기저리의 자금융자 방식으로 지원할 계획이다. 동 기금은 자치단체가 출연한 재원으로 구성되는 만큼, 지방자치단체 조합을 구성하여 자치단체가 자율적으로 관리·운용하기로 하였다. 지역상생발전기금은 수도권과 비수도권간 상생발전을 위한 자치단체간 최초의 수평적 협력 사례라는 점에서 지방재정에서의 의미와 역할이 매우 중요하다고 할 것이다.



넷째, 지난해 지방자치단체는 부동산시장 침체에 따른 지방세입 감소, 정부의 대규모 세제개편에 따른 지방재정 감소 등 여러 가지 악조건 상황에서도 지역경제의 조속한 회복과 서민생활 안정을 위하여 지방재정 조기집행 및 재정지출 확대를 적극 추진하였다. 특히 지방세입 결손분을 보충하고 적극적인 내수진작을 위한 재원을 확보하기 위하여, 지금까지 유례없는 수준으로 지방채 발행을 대폭 확대하면서까지 경제의 조속한 회복을 위한 시책들을 앞장서서 추진해 왔다.

금년에는 경상경비와 행사축제경비 등을 적극적으로 절감하여 일자리 사업에 재투자하고, 지역상생발전기금을 통해 조성된 재원도 일자리 사업에 활용함으로써 무려 50,000여개의 일자리를 추가로 창출할 것으로 기대되고 있다. 실제로 2009년 하반기부터 우리 경제가 빠른 속도로 안정화되고 있으며, 지방 경기도 차츰 회복단계로 접어들고 있다는 신호들이 나오고 있는 것을 볼 때, 지방에서 재정조기집행, 지방채 발행을 통한 재정지출 확대 등 적극적인 재정정책이 지역경제 회복에 상당부분 기여를 하고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

끝으로 지난 2006년을 계기로 지방재정 규모에 걸맞는 책임성과 투명성 확보를 위하여 지방재정 관리제도를 총체적으로 혁신하였다. 우선, 1963년 지방재정법이 제정된 이래 하나의 법으로 운영되어 오던 법 체제를 분야별 특성과 수요자 편의를 고려하여 지방재정법(전문개정)·지방계약법·기금법·공유재산법(제정)¹⁾ 등 4개 분야로 전문화하였다. 지방재정 관리제도의 프로세스별로 그 성과를 살펴보면, 우선 지방예산의 편성·계획 과정에 있어서는 사업별 예산제도, 주민참여 예산제도, 지방채 발행 총액한도제 등이 신규로 도입되었고, 지방재정의 자율성을 제약하던 지방예산편성지침을 과감히 폐지하였다.

지방예산의 집행과정에 있어서는 수의계약 공개제도, 전자계약, 지역공사 주민참여감독제 등을 도입하여 계약·공사제도를 투명화하였고, 세출예산 집행기준도 새로 제정하였다. 지방재정의 평가 및 환류를 강화하기 위해서 발생주의·복식부기 회계제도가 전면 시행되었으며, 재정공시 제도가 도입되어 지방의회와 주민에 대한 책임성이 대폭 강화되었다. 그 동안 분산적으로 운용되어 오던 재정관리 체계 전반을 통합하여 하나의 시스템으로 관리하고 누구나 한눈에 알기 쉽게 분석할 수 있도록 지방재정관리시스템(e-호조)을 가동하게 된 것도 큰 성과라고 할 수 있다.

1) 「지방재정법」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「지방자치단체 기금관리기본법」, 「공유재산 및 물품관리법」



특집주제

계획 · 편성	집행	평가 · 환류
■ 지방예산 편성지침 폐지 ■ 지방채 총액한도제 도입 ■ 사업예산제도 도입 ■ 주민참여예산제도 도입	■ 지방계약제도 혁신 (수의계약내역 공개, 전자계약 등) ■ 세출예산 집행기준 제정 (예산집행 10대원칙, 클린카드제 등) ■ 지역공사 주민참여감독제 도입	■ 복식부기 회계제도 도입 ■ 재정분석 · 진단 강화 ■ 재정공시제도 도입 ■ 교부세 인센티브 확대

2. 민선 4기 지방재정에 대한 반성

지방재정의 양적 성장과 체질 개선, 경제위기 극복과정에서의 막대한 역할 등과 같은 성과는 높게 평가할 수 있지만, 지방채무의 급격한 증가, 일부 행사축제 및 민간단체 지원과 관련한 선심성 경비 지출 증가, 과대청사 및 청사 에너지 낭비, 지방공기업 재무 건전성 악화 등 지방재정이 앞으로 풀어야할 숙제도 많다.

우선, 지방채무의 급격한 증가에 대한 우려가 제기되고 있다. 지난해까지 자치단체의 지방채 발행금액은 매년 약 3조원 내외 수준으로 비교적 적은 수준이었으며, 그 결과 지방채 누적 잔액도 17~19조원 수준에서 비교적 안정적으로 유지되어 왔다.

그러나, 2009년에는 정부가 지역경제 활성화를 위하여 자치단체의 지방채 발행을 적극 지원함에 따라 지방채 발행금액이 대폭 증가하였다. 정부는 추경예산을 통해 자치단체가 교부세 결손분을 보충하고, 국고보조사업 등 지방비 부담에 필요한 재원을 지방채 발행을 통해 마련할 수 있도록 장기저리의 공공자금관리기금²⁾을 약 3.8조원 추가로 지원하였으며, 특히 교부세 결손분을 보충하기 위하여 지방채를 발행한 경우에는 앞으로 3년간 이자부담의 일부를 보전해주는 정책³⁾을 시행하였다. 아울러, 2009년 한해동안에는 한시적으로 세입결함의 보전을 위한 지방채 발행액을 경상경비와 인건비 등에도 포괄적으로 사용할 수 있도록 하였고, 총사업비 발행 기준금액 미만인 소규모 사업에 대한 포괄적 지방채 발행도 허용하는 등 지방채 발행의 자율성을 대폭 확대하였다.

2) 공자기금 예탁금리는 매 분기별로 조정되며, 지방채 발행시점의 금리를 기준으로 15년 동안 (5년거치, 10년 상환) 고정금리로 운용 ('09. 1/4분기 5.02% → '09. 2/4분기 4.12% → '09. 3/4분기 4.49%)

3) 교부세 결손분에 대한 지방채 발행 이자보전: 국가 일반회계 0.81%, 특별교부세 0.81%



이에 따라, 2009년 당초 예산에 반영된 지방채 발행액은 3조 566억원으로 예년과 비슷한 수준이었으나, 2009년 8월 이후 공공자금관리기금을 활용한 추가 지방채 발행액이 약 3조 8,000억원에 달하여, 2009년 한해동안 지방채 발행액은 약 8.5조원, 2009년말 기준 지방채 누적 잔액은 25.6조원에 달하고 있다. 이와 같은 지방자치단체의 채무 증가에 대해서 예산대비 채무비율이 아직 12% 내외에 불과하여, 국가 (355조원, 예산대비 125%) 및 일본의 자치단체 (138조엔, 예산대비 152%) 등과 비교할 때 아직까지 과다한 수준은 아니며, 우리나라의 교부세 제도와 지방채 총액한도제, 재정분석진단 제도 등을 감안할 때 채무 급증에 따른 자치단체의 파산 가능성은 매우 낮은 편이라는 판단이 일반적이다. 그러나, 최근에는 부산, 대구, 인천 등 일부 광역시의 채무가 급증하고 있어 중장기적으로 채무관리 강화를 위한 노력이 필요할 것이라는 지적도 제기되고 있다.

한편, 최근에는 지방 공기업 적자 누적에 따른 부채 증가에 대한 우려도 제기되고 있다. 2008년말 기준, 지방 공기업 부채는 약 32.4조원으로 최근 4년간 연평균 약 40%라는 높은 증가세를 나타내고 있다. 또한, 과거에는 지하철 공사 부채가 상당부분을 차지하였던 반면, 민선 4기 2006년 이후에는 대규모 개발사업으로 도시개발공사 부채규모가 급증하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이러한 지방공기업 재무건전성 악화 및 채무 증가가 법적으로는 지방자치단체의 직접적인 부담은 아니라고 하더라도, 현실적으로 자치단체가 일반회계 전입금으로 지방 공기업의 자본금을 확충해 줄 경우, 자치단체 재정부담을 초래하게 된다는 점을 고려할 필요가 있다.

둘째, 사회복지분야의 지출 증가로 인한 지방의 가용재원 부족 문제가 심화되고 있다. 최근 5년간 총 예산이 연평균 10%씩 증가한데 비해, 사회복지분야 예산은 연평균 약 22%씩 증가하고 있으며, 이에 따라 지방의 총 예산 중 사회복지분야 예산 비중은 2006년 13.3%에서 2010년 19% 수준까지 급격하게 증가하고 있다. 이러한 사회복지 사업은 대부분은 의무적 국고보조사업 형태로 추진되고 있기 때문에 사회복지 사업에 대한 지방비 매칭부담이 급격하게 증가함에 따라 지방의 가용재원이 부족해지고 있는 것이다. 이러한 상황은 특히 광역시 자치구에서 더욱 심각하게 제기되고 있는데 2010년에는 지역경제 위축에 따른 세입감소와 사회복지 지출 부담 증가가 겹치면서, 전국 44개 광역시 자치구 중 24개 자치구가 당초예산에 인건비를 제대로 편성하지 못하기도 하였다. 물론, 이러한 자치단체의 대부분이 금년도 예산편성시 세입을 보수적으로 추계하여, 추경예산을 통해 인건비 등 필수경비를 추가반영할 수 있을 것으로 보는 전망이 우세하나, 장기적으로 사회복지 지출 증가에 따른 재정부담 증가는 지속적으로 문제가 될 것으로 우려된다.



특집주제

셋째, 민선 4기 이후 급증한 행사축제경비, 민간이전경비 등에 대한 통제도 중요한 이슈이다. 전국 자치단체별 축제는 2010년 현재 약 800여개에 달하고 있다. 물론 지역의 발전과 경제 활성화를 위해서 각종 행사·축제가 중요한 역할을 하는 사례도 많지만, 현재 개최되는 행사·축제 중 상당수가 내용이 부실하거나 경쟁력이 취약하고, 인근 지역과 중복적으로 개최되는 등 문제점이 지속적으로 지적되고 있다. 한편, 민선 지방자치가 실시된 이후 민간단체에 대한 지원경비도 급증하고 있다. 2002년 약 4.8조원에 불과하던 민간이전경비 예산이 2009년 현재 연간 약 14.2조원에 달하는 등 급격한 속도로 증가하는 추세이다. 민선 5기 출범 이후에도 지방자치단체에 대한 민간단체의 지원수요가 급증할 것으로 예측되는 바, 이러한 부분에 대한 적절한 통제와 관리수단이 마련될 필요가 있을 것이다.

넷째, 최근 자치단체의 과대청사 건립과 에너지 낭비 문제가 사회적으로 크게 이슈화된 바 있다. 2000년 이후 새로 신축된 지방자치단체 청사가 37개에 이르며, 특히 성남(3,200억원), 용인(1,600억원) 등 일부 자치단체는 청사신축에 막대한 예산을 투입하여 사회적으로도 문제가 된 바 있다. 지방재정의 어려움이 가중되는 상황에서 한편에서는 과대·호화 청사를 건립한다는 것이 주민의 입장에서 결코 용납할 수 없는 부분이기 때문에 이에 대한 지자체 차원에서 강력한 대책 마련이 필요할 것이다. 또한, 청사 신축시 에너지 효율을 감안하지 않고 단순 미관·디자인 관점으로 설계함에 따라 에너지 낭비가 발생하는 점도 문제로 지적되고 있다. 최근의 조사결과에 따르면, 2005년 이후 신축된 청사는 2004년 이전 청사 대비 평균 에너지사용량 2.3배, 1인당 평균 에너지사용량 1.6배에 달하고 있어 청사 및 공공기관의 에너지 절약에 대한 관심과 노력이 필요한 상황이다.

III. 민선 5기 지방재정의 과제 - 지방재정 건전성 확보방안

민선 5기 지방자치 출범을 앞두고 지방자치의 발전을 위해서 가장 관심을 가져야 할 부분은 지방재정의 건전성을 회복하는 것이다. 민선 4기를 거치면서 양적으로 크게 증가한 지방재정의 내실을 다지고, 보다 성숙된 지방자치를 구현하기 위해서는 지방재정에 대한 대내외적인 신뢰를 회복하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 것이다. 지방재정의 건전성을 확보하기 위한 방안은 크게 세입과 세출 측면에서 살펴볼 수 있는데, 이하에서는 먼저 재정건전성 확보가 왜 중요한가에 대해서 제도적인 근거와 국내외의 역사적 사례를 살펴보고, 민선 4기 지방재정의 성과와 반성을 통해 도출한



다양한 과제들의 해법을 지방세입·지방세출 측면으로 구분하여 논의하고자 한다. 아울러, 지방채무·청사·공기업 등과 관련한 정책방향에 대해서도 함께 논의해 보고자 한다.

1. 재정건전성의 중요성 및 역사적 사례

우리 지방자치법 제122조(건전재정의 운영) 제1항은 “지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다”고 규정하고 있으며, 지방재정법 제3조(지방재정운영의 기본 원칙)는 “지방자치단체는 그 재정을 건전하게 운영하여야 하며, 국가정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니된다”라고 규정하여 우선적으로 지방자치단체가 건전하게 재정을 운영하도록 명문화하고 있다.

지방자치단체가 의욕적으로 사업을 추진하는 과정에서 부족한 재원을 충당하기 위해 지방채를 과도하게 발행하는 경우, 자치단체의 재정건전성이 약해지고 장기적으로는 재정위기가 초래될 수 있으며, 결국 이러한 부담과 불편은 모두 지역주민에게 전가될 수 밖에 없기 때문에 이러한 상황을 사전에 방지하기 위해서 최대한 건전하게 재정을 운영해야 한다는 것이다.

외국 지방정부들의 재정위기 경험사례들을 살펴보면, 자치단체의 건전한 재정운용이 얼마나 중요한지에 대해서 좋은 교훈을 제시하고 있다. 미국의 오렌지 카운티는 캘리포니아주에서 3번째로 크고 비교적 부유한 자치단체로 평가되었으나, 대규모의 공동투자자금을 운용하는 과정에서 위험성이 높은 단기채권에 투자를 하게 되었고, 그 결과 16억 6,000만 달러의 투자손실을 기록하게 되었다. 이에 따라 오렌지 카운티는 1994년 미국 연방 파산법원에 파산보호조치를 신청하기에 이르렀으며, 오랜기간 동안 주 정부로부터 관리 및 원조를 받으며 재정재건을 추진하게 되었다. 한편, 일본의 유바리시는 한때 인구 12만명의 탄광도시로 번성했으나, '90년대 탄광산업 쇠퇴 이후, 지역경제 활성화를 위해 스키장·호텔·놀이공원·국제영화제 등 대규모 관광사업에 무리한 투자를 하였다. 이 과정에서 발생한 적자 및 채무를 분식회계를 통해 숨겨오다가 채무누적이 353억엔으로 1년 예산 44억엔의 8배에 달하게 되는 상황이 되자, 2006년 불가피하게 중앙정부에 ‘재정재건단체’ 지정을 신청하기에 이르렀다. 유바리시는 재정상태를 회복시키기 위하여 관광사업을 축소 조정하고, 공무원 정원에 대한 구조조정, 주민에 대한 세율 인상 등 무려 18년 동안의 종합적인 재정건전화 계획을 추진해야 하는 상황이다.



특집주제

우리나라의 경우 다른 나라와 비교할 때, 상대적으로 지방재정 건전성이 양호하다는 평가를 받고 있으며, 아직까지 심각한 재정위기를 발생시키거나 경험한 자치단체는 아직 없다. 이처럼 양호한 재정의 건전성(지방재정 포함)은 1998년 외환위기와 2008년 국제금융위기를 극복하는 과정에 있어서 조기집행, 재정지출 확대 등 확장적 재정정책을 추진하는데 뒷받침이 되었으며, 이를 통해 세계에서 가장 모범적으로 두차례 경제위기를 극복한 국가로 인정받고 있다. 그러나, 현재도 유럽 일부 국가들을 중심으로 재정위기가 심각한 이슈가 되고 있고, 언제 다시 경제위기에 직면하게 될지 모른다는 점에서 지방재정을 항상 건전하게 유지하면서 위기를 대비하는 것이 결코 무시할 수 없는 중요한 과제라고 할 것이다.

2. 지방세입 측면

지방재정 건전성을 회복하기 위해 현재 가장 우선적으로 관심을 가져야 할 부분은 지방의 안정적인 세입원을 확보하는 것이다. 과거 지방재정의 건전성이라고 하면 대체로 세출을 구조조정하는 방안에만 초점을 두고 있었으나, 세출을 구조조정 하는 방안을 추진하는 것은 중장기적으로 일정한 한계가 있을 것이므로 앞으로는 세입을 강화하는 부분에 오히려 초점을 맞출 필요가 있을 것이다.

첫째, 지방의 다양한 세원을 발굴하는 방안을 고민해야 한다. 현재, 레저세 과세대상을 현행 경륜·경정·경마 등에서 “스포츠 토토”, “카지노” 등으로 확대 추진하는 법안이 의회에서 논의되고 있는데, 스포츠토토 10%, 카지노 5% 부과 등이 추진될 경우 매년 5,720억원의 세수 증대 효과가 기대된다. 또한, 그간 누락되었던 부동산투자회사 등록 등을 면허세 과세대상에 추가함으로써 지방세를 확충하는 방안도 검토되고 있는데, 이를 통해 매년 20억원 세수 증대 효과를 기대할 수 있을 것이다. 아울러, 2010년 지방소비세를 도입하면서 정부가 '13년부터 지방소비세 규모를 현재의 부가가치세의 5%에서 10% 수준으로 확대하는 방안을 추진하기로 약속한 바 있는데, 이에 대한 준비도 철저하게 해나가야 할 것이다.

둘째, 지방세 체납액 징수를 강화하는데도 관심을 기울일 필요가 있다. 지방자치단체는 2009년 이미 적극적인 체납징수 대책을 추진하여 체납징수 목표 8,524억원(체납액의 25%)을 훌쩍 넘는 9,274억원의 체납징수실적(108.8% 달성)을 달성한 바 있다. 그러나, 체납액 관리는 부족한 지방세입을 확충하는 것 뿐만 아니라, 건전한 과세문화 조성을 위한 가장 기본적인 과제인 만큼 더욱 박차



를 가할 필요가 있다. 정부는 2010년 체납징수 목표를 약 1조원(과년도 이월체납액의 30%)으로 상향조정하면서, 체납자 명단 공개, 관허사업 제한 등 관련 제도 운영을 더욱 강화할 방침이다.

셋째, 이미 목적을 달성하였거나 실효성이 낮은 비과세·감면에 대한 철저한 정비를 통해 지방세입을 확충하는 방안도 추진할 필요가 있다. 2010년 중 보유세 완화에 따른 주택거래세 50% 감면(약 3.6조원 규모)을 축소·정비하고, 지방 회원제골프장 취득세 중과 배제 등을 정비하는 경우, 지방세수 확충에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

끝으로, 지방세 뿐 아니라, 세외수입 징수에도 관심을 기울일 필요가 있다. 현재까지 세외수입은 지방세에 비해 상대적으로 관리가 소홀한 측면이 있었던 만큼, 적극적인 세외수입 징수 노력이 상대적으로 큰 수확을 거둘 수 있을 것으로 기대된다. 2009년말 현재 세외수입 미수납액 현황이 약 5조 4,000억원에 이르고 있는 바, 체납액 일제 정리기간 운영, 고액체납자 특별관리 등 종합적인 대책을 통해 적극 관리해 나가야 할 것이다.

한편, 정부는 현재 지방 세외수입 징수관련 절차가 400여개 법령에 산재되어 있어, 재산 조회 및 각종 재산권 제한 등 필수적 체납조치의 법적 근거가 누락되거나, 결손처분 규정 미비에 따른 세외수입 관리 행정비용이 증가하는 등 여러 가지 문제가 제기되고 있는 점에 착안하여, 지방 세외수입 징수 관련 절차를 총괄하는 “(가칭) 세외수입 징수절차법”을 제정하여 효율적 체납관리를 강화할 방침이다.

3. 지방세출 측면

민선 5기 출범을 앞두고 세출측면의 절감은 선심성·낭비성 경비로 지출될 우려가 높은 경비들을 중심으로 전략적인 구조조정을 추진할 필요가 있다.

우선, 자치단체별 행사축제·민간이전경비, 의회관련경비 등 관심·낭비성 경비 지출에 대해서는 주민과 의회를 통한 외부통제를 강화할 필요가 있다. 이에 따라, 지금까지는 각 자치단체별로 지출현황을 공개하던 것을 금년부터는 자치단체별 지출현황을 모두 모아 한눈에 비교하여 볼 수 있도록 통합적인 공시체제로 개편할 계획이다. 아울러, 이러한 주요 관심·낭비성 경비의 절감에 대해



특집주제

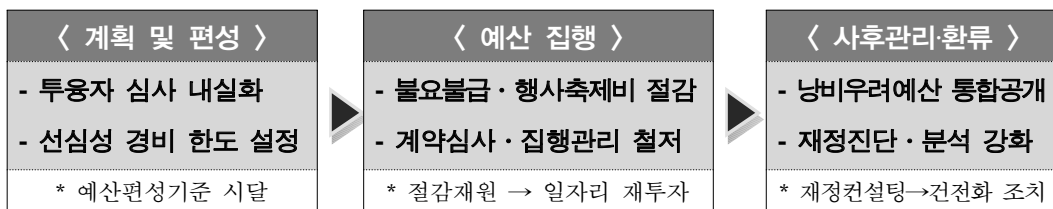
서는 이를 재정분석 제도를 통해 세부적으로 분석하고, 분석결과를 지방교부세 산정시 반영함으로써 자치단체의 자발적인 절감노력을 유도하는 방안을 강구하고 있다. 현재, 지방재정의 건전성 확보를 위하여 지방교부세에 경쟁과 성과원리 반영을 강화하려는 개편작업이 진행중인데, 앞으로도 지방교부세에 자치단체의 건전재정 운용 노력을 반영하는 비율과 규모가 지속적으로 증가하게 될 것으로 예상된다.

특히, 현재 14조원에 육박하고 있는 민간이전경비에 대해서는 예산편성기준에 자치단체별 민간이전경비 한도액을 설정하여 일정한 수준 이상으로 지출되는 것을 제한하는 방안을 추진할 필요가 있다. 현재는 민간이전경비 중 사회단체보조금에 대해서만 한도액을 정하고 있는데, 현실적으로 사회단체보조금과 민간경상보조, 민간행사보조 등의 경계가 모호한 측면이 있는 만큼 이를 종합적으로 포괄하는 방향으로 한도액 설정방식을 개선할 필요가 있다. 아울러, 보조금 심의위원회 심의 의무화, 일몰제 적용 및 성과평가 강화 등 대내외적 통제와 관리를 강화하는 방안도 추진할 필요가 있다.

셋째, 현재 지방자치단체가 대규모 투자사업을 추진하고자 하는 경우, 사전에 사업타당성 등을 심의하기 위한 제도인 지방재정 투·융자 심사제도를 내실화하고 사후관리도 강화할 필요가 있다. 이를 위해서, 지방재정 투·융자 심사제도를 전면적으로 개편하여, 정기심사 주기 확대·정례화(상·하반기 → 분기별 1회), 심사위원 구성·운영방식 객관성 제고 등을 통해 심사를 내실화해야 할 것이다. 아울러, 보다 전문적인 심사가 이루어질 수 있도록 조직·인력을 강화하고, 투자심사의 적정성에 대한 평가외에 투자사업 추진상황에 대한 사후평가의 법적인 근거를 구비하는 것도 중요한 과제이다.

지방세출 구조조정 방안은 사업계획 및 예산편성, 예산집행, 사후관리 및 환류 등 지방재정 운용의 전반에 걸쳐서 이루어질 필요가 있는데, 이를 도식화하면 다음과 같다.

〈 재정운용 과정별 건전화 방안 〉





4. 지방채무 건전 관리 강화

지방채무 과다는 지방재정에 있어서 가장 관심이 집중되고 있는 쟁점 중의 하나이다. 지난해 경제위기 극복과정에서 지방채무가 급격하게 증가한 것은 일정부분 불가피한 측면이 있다고 할 수 있지만, 중장기적으로 지방채무 문제가 심화되지 않도록 지금부터 철저한 관리가 필요하다.

우선, 기본적으로 지방 채무관리 강화를 위한 지방채 제도개선이 필요하다. 특히, 사전에 정해진 한도액을 초과하여 지방채를 발행하는 경우에 대해서는 보다 객관적이고 정량적인 재정지표를 적용하여 심사하고, 외부 전문가의 심사를 의무화하는 등 사전적 관리를 강화할 필요가 있다. 아울러, 최근 급격하게 증가한 지방채무를 단계적으로 줄이기 위해서 순세계잉여금을 통한 감채기금 적립 비중을 일정수준 인상(30%→50%)하는 방안도 검토할 필요가 있다.

그리고, 2009년 경제위기의 경험을 발판삼아, 지방재정에도 상시적인 모니터링 및 사전 위기경보시스템을 구축하는 방안을 추진해야 할 것이다. 현재, 일본·미국을 비롯한 많은 국가들은 지방 자치단체의 위기상황에 대비하기 위한 파산제도, 위기관리제도 등을 운영하고 있다. 물론, 아직까지 우리나라는 지방재정이 위기가 우려되는 상황은 아니기 때문에 시기상조라는 의견이 있을 수 있지만, 최근 남유럽 국가들의 상황에서도 보듯이 재정위기는 반드시 내부적인 재정운용의 문제에서만 비롯되는 것이 아니라 오히려 경제위기와 같은 외부적인 요인에 의해서 발생할 가능성이 높기 때문에 방심할 수만은 없다고 할 수 있다. 또한, 사전에 이러한 논의를 통해 관리대책과 매뉴얼을 만들어 두는 것이 자치단체가 재정운용 상황을 스스로 관리·통제할 수 있도록 하는 사전 제동장치 역할을 할 수 있다는 측면에서도 충분히 의미가 있다고 할 수 있다.

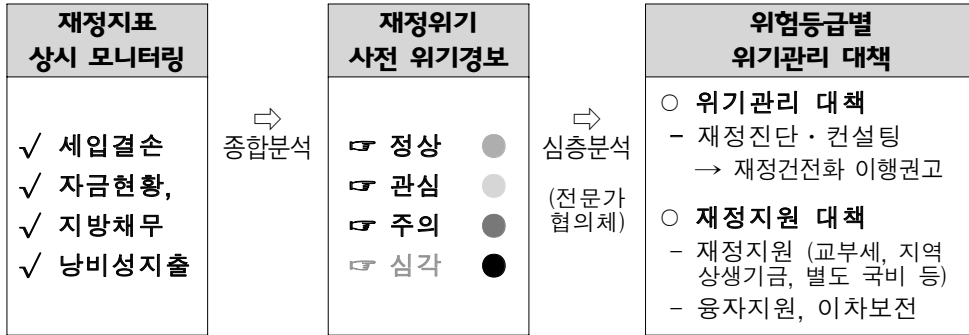
우리나라의 경우, 우선적으로 자치단체 재정운용의 상황을 상시적으로 관리하고 재정위기 상황을 사전에 예측하는 제도와 시스템 구현이 필요하다. 일본·미국과 같이 자치단체의 파산을 위한 제도를 마련하는 방안은 장기적으로 필요한 경우 추가로 검토해야 할 과제라고 할 수 있다. 사전 위기경보시스템은 자치단체별 재정지표에 대해 정기적·수시적으로 확인·점검하고, 재정위기 위험수준 등급(예컨대, 정상→관심→주의→심각)을 부여하여 사전에 자치단체의 재정위험을 진단·예측하는 것이다. 만일, 재정위험 수준이 일정수준 이상인 자치단체가 있는 경우, 중앙정부가 지방채 발행을 제한하거나, 재정운용 책임성 강화를 위한 자구노력을 권고하는 등 일정한 조치를 사전



특집주제

에 취하는 방식으로 재정위험을 방지할 수 있다.

〈사전 위기경보시스템 개요〉



5. 지방 청사 및 공기업 건전관리 강화

최근 정부는 자치단체 과대청사 신축을 방지하기 위한 강력한 대책을 시행하고 있다. 우선, 과대 청사 신축방지 등을 위한 자치단체 청사면적 기준을 마련하기 위하여 공유재산 및 물품관리법을 개정하고, 이에 따른 시행령 개정을 추진하고 있다. 아울러, 지난 4월에는 청사 신축을 최대한 억제하기 위한 「자치단체 청사 리모델링 확산대책」을 시행하여, 청사 신축시 리모델링 가능여부를 2차(자체, 상급기관)에 걸쳐 사전검토하도록 의무화하였다. 아울러, 청사 신축시 지방재정 투·융자 심사 등 사전·사후 통제도 더욱 강화할 방침이다.

한편, 지방청사의 에너지 절감을 위해서도 기존청사는 '08~'09년 대비 에너지 10% 절감 목표관리제를 추진중에 있으며, 관리실적을 월별·분기별로 체계적으로 관리해나가고 있다. 전국 28개 신축청사에 대해서는 공사단계별로 유형화하여 시설개선을 추진중인데, 골조공사 이전 단계인 청사는 에너지효율 1등급(300kWh/m²)으로 설계 변경토록 하였고, 골조공사 이후 단계에 있는 청사는 에너지효율 진단 후 4~5등급은 3등급(400kWh/m²)으로, 등외는 2개 등급 (100kWh/m²) 시설 개선을 추진하도록 하였다.

부실·방만 지방공기업 선진화를 위한 강력한 대책도 함께 추진중이다. 지난 3월 정부는 방만·



부실 지방공기업에 대한 선진화 방안을 확정한 바 있다. 경영부실, 주력사업 부적절, 사업중복 등 문제기업 26개를 선정하여, 교수·회계사 등 민간전문가 경영진단을 통해 개선명령을 시달하였다. 이에 따라 2개 기업은 청산·민영화하고, 10개 기업은 5개로 통합하도록 하였으며, 나머지 기업들도 조건부 청산 혹은 자체 경영개선 등 강력한 구조조정을 추진하도록 하였다. 이러한 구조조정 추진에 대한 실효성 확보를 위해, 자발적 이행시 경영평가 가점, 총인건비 예외인정 등 인센티브를 부여하고, 이행 부진시 특별감사, 공사채 불승인, 성과급 미지급 등 제재수단을 강구할 방침이다.

IV. 맺음말 - 민선 5기 자치단체장의 강력한 의지가 필요

지방자치가 출범한지 15년이 지나고 지방재정의 규모가 중앙정부 재정 규모를 훌쩍 넘어서고 있음에도 불구하고, 여전히 지방자치와 지방재정은 과도기적 단계이며 성숙단계에 들어서기까지 앞으로 많은 숙제를 해결해야만 한다. 민선 5기가 출범하는 7월을 앞두고 앞으로의 4년이 지방자치와 지방재정 측면에서 크게 성숙할 수 있는 좋은 기회가 될 것으로 기대해 본다.

지방재정 건전성 확보라는 중차대한 과제를 달성하기 위해서 가장 중요한 부분은 무엇보다 지방자치단체의 자발적인 자구노력과 주민·의회를 통한 외부통제가 제대로 작동하도록 하는 것이다. 중앙정부의 관리와 통제는 단기간에 있어서 효과가 높을 수는 있지만, 일시적인 측면에 그칠 수 있다는 한계가 있다.

특히, 지방재정 건전성을 높이기 위해서는 무엇보다 자치단체장의 강력한 의지가 가장 중요하다. 새로 출범한 민선 5기 자치단체장들이 새로운 마음가짐으로 지방재정 운용의 부적절한 낭비와 관행을 철저히 배격하고, 지방재정 건전성을 높이기 위한 정부대책 혹은 자체노력을 적극적으로 실천해 나갈 때, 우리나라 지방자치가 한층 더 성숙할 수 있는 발판이 마련될 수 있을 것이다. ☺