



I. 서울특별시 현황

1. 개요

서울의 행정구역은 25개 구와 424개 동으로 이루어져 있고 면적은 605.26km²(전국의 0.6%)이며 인구는 1,040만 명이 넘는, 대한민국의 대표도시로서 경제, 사회, 문화의 중추적 역할을 수행해 오고 있다.

서울은 60~80년대 고도성장기 ‘한강의 기적’을 통해 대한민국의 경제성장을 견인해 왔으나, 수도권 과밀화 방지와 지역 간 균형발전 차원에서 규제가 지속됨에 따라 현재의 산업구조는 서비스업 중 도소매/음식숙박업이 최고 비중인 28.5%를 차지하고 있다. 이는 생산성 하락을 초래하고, 회계·건설 등 타 산업의 생산성 향상을 촉진시키는 비즈니스서비스 분야의 경쟁력 또한 외국도시에 비해 매우

특집

2011년도 지방자치단체별 재정운용 건전성·효율성 제고대책

취약하다. 외국의 수도가 국가경제 성장의 견인차 역할을 하고 있는 것과는 대조적으로 서울은 저성장 추세가 지속되어 국가경제 성장률을 오히려 잠식하고 있는 것이 오늘의 현실이며 이에 따라 국가경제를 이끌기 위한 성장 동력이 필요한 전환기 도시로 분류되고 있다.

오늘날 세계는 도시경쟁력이 곧 국가경쟁력을 좌우하는 시대이니만큼, 서울은 지난 30년에 걸친 경제 발전과 이에 따른 도시화의 과정에서 나타난 문제점을 하루 빨리 재정비하고 새로운 성장 동력과 브랜드 가치를 향상시켜 세계 속의 글로벌시티로 재도약할 수 있도록 지속적인 투자가 이루어져야 할 때이다.

2. 재정현황

2011년도 서울특별시 세입예산 규모는 20조 5,850억 원으로 2010년도에 비해 4.6% 감소했으며, 이 중 일반회계는 14조 4,550억 원으로 2010년도 대비 7.4% 감소하였고, 특별회계는 6조 1,300억 원으로 2010년도 대비 2.6% 증가했다.

〈 2011년도 서울특별시 세입예산 현황 〉

(단위 : 백만원)

구 분	2011년	구성비(%)	2010년	구성비(%)	증 감 액	증감률(%)
합 계	20,585,000	100	21,585,900	100	△1,000,900	△4.6
지방세수입	11,756,466	57.1	11,595,724	53.7	160,742	1.4
세외수입	6,267,109	26.9	6,256,239	28.5	10,870	0.8
경상적 세외수입	2,218,545	10.8	2,349,427	10.9	△130,882	△5.6
임시적 세외수입	4,048,564	16.1	3,906,812	17.6	141,752	△3.6
지방교부세	120,000	0.6	137,404	0.6	△17,404	△12.7
국고보조금	1,852,657	9.0	2,084,233	9.7	△231,576	△11.1
공채 및 차입금	588,768	2.9	1,512,300	7.0	△923,532	△61.1

2011년도 세출예산 규모는 총 20조 2,304억으로 전년대비 6.3% 감소하였다, 총계규모에서 회계 간 전출입금을 제외한 순계규모는 18조 6,400억 원으로 전년대비 3.9% 감소하였으며, 순계규모에서 타기관 지원 및 부채상환 등을 제외한 실집행 규모는 10조 9,130억 원으로 전년대비 11% 감소하였다. 시민 1인당 시세 부담액은 107만 3천원으로 1.2% 증가한 반면, 시민 1인당 예산액은 139만 8천 원으로 7.5% 감소했다.

〈 2011년도 서울특별시 세출예산 현황 〉

(단위 : 억원)

구 분	2011년	2010년	증 감	%
총계규모	202,304	215,859	△ 13,555	△ 6.3
일반회계	142,759	156,141	△ 13,382	△ 8.6
특별회계	59,545	59,718	△ 173	△ 0.3
회계 간 전출입 : 1조5천904억 원 일반 → 특별 1조5천688억 원, 특별 → 일반 216억 원				
순계규모	186,400	194,040	△-7,640	△-3.9
일반회계	127,071	134,519	△-7,448	△-5.5
특별회계	59,329	59,521	△-192	△-0.3
타 기관 지원 및 부채상환 : 7조7천270억 원 자치구 2조9천50억 원, 시 교육청 2조4천613억 원, 기금·공사전출 등 2조3천607억 원				
실집행규모	109,130	122,672	△ 13,542	△ 11.0
일반회계	59,860	70,389	△ 10,529	△ 15.0
특별회계	49,270	52,283	△ 3,013	△ 5.8

II. 재정운용상 문제점

1. 경제위기 극복과정에서 확대재정정책 추진으로 지방채무 증가

2008년 말 미국발 금융위기가 세계적 경제 불황으로 이어져 2009년 우리나라의 경제상황은 경제성장률이 마이너스로 전망되는 등 매우 심각한 국면에 있었으며, 그러한 국내외적 경제위기의 조기극복을 위한 정부의 대안은 확대재정정책 추진이었다. 이에 우리 시도 정부정책에 적극 동참하고 서울경제를 회복시키고자 2009년과 2010년에 지방채 발행 등 확대재정정책을 적극 추진하게 되었다.

그 결과 OECD국가 중 가장 빠르게 경제위기를 극복한 나라로 평가받고 있으나 부동산 경기침체에 따른 세수감소와 경기부양채 1조 6,500억 원 발행으로 채무가 급속히 증가하여 재정건전성이 약화되었다. 2011년도 경제상황은 그동안 위기극복 노력으로 회복세가 안정적으로 지속될 것으로 전망됨에 따라 우리시는 그동안 발행하던 지방채를 미발행하고 이에 따른 예산규모 감소 만큼 세출예산을 긴축적으로 운영하여 건전재정을 회복하고자 노력하고 있다.

2. 정부의 불합리한 지방재정지원제도로 재원부담 가중

가. 분권교부세 도입으로 지방비 부담 증가

정부는 지방 분권 강화를 위해 국고보조사업 일부를 지방자치단체로 이양하면서 이양된 사업에 대한 재원 보전을 위해 2005년도에 분권교부세 제도를 도입하여 시행하고 있으나 이양된 업무의 시행에 필요한 적정한 재원 보전이 이루어지지 않고 있다.

서울시의 지방 이양 사업(79개 사업)에 대한 2010년도 사업비는 7,859억 원으로 지방 이양 이전 국고보조 비율을 적용하면 정부에서 3,636억 원이 지원되어야 하나, 분권교부세 배정액은 1,187억 원에 불과하여 부족분 2,449억 원 만큼을 지방비로 부담하고 있는 실정이다.

〈 서울시 분권교부세 사업의 도입 전후 비교 〉

(단위 : 억원)

2010년 현행 (A)				분권 도입 전 국고보조를 적용 (B)				추가 부담액 (A-B)		
계	분 권	시 비	구비**	계	국 비	시 비	구 비	국 비	시 비	구 비
7,859 (100%)	1,187 (15.1%)	5,948 (75.7%)	724 (9.2%)	7,859 (100%)	3,636 (46.3%)	4,092 (52.1%)	131 (1.6%)	△2,449	1,856	593

※ 2010당초예산 기준, 구비(**)는 매칭비용이 아니라 해당사업에 소요되는 비용임.

특히, 지방 이양된 사업의 대부분이 행정수요가 급증하고 있는 공공보건의사업, 영유아보육사업, 경로당 운영, 노숙자 보호 등 사회복지 분야가 대부분을 차지하고 있어 지방비 부담은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

나. 국고보조사업 기준보조를 차등 지원

국고보조사업 중에서도 기초생계급여, 영유아보육사업 등의 기준보조를 타 시·도와 달리 차등 지원되고 있어 서울시 재정부담은 더 가중되고 있다. 저소득층 급여지원이나 저출산 극복을 위한 영·유아 보육사업은 수혜대상, 지역적 범위, 기준 등이 전국적으로 통일되어야 하는 국가 정책사업이

나, 국고보조금 기준보조율이 서울의 경우 타 시·도에 비해 30%씩 차등지원 받고 있는 등 심각한 불균형으로 서울시와 자치구는 최근 5년간 1조 7,654억 원(시·구 각 8,827억 원)을 추가로 부담하고 있다. 특히, 영유아 보육사업은 저출산사회에 대비한 정책확대가 예상되는 바, 서울시 재정부담은 더 증가할 것이다.

〈 보조금 지급대상사업의 평균 기준보조율 〉

사 업 명	서울(시:구)	타 시도(도 : 시:군:구)
생계급여·주거급여 등	50 (25 : 25)	80 (10 : 10)
영유아보육사업 지원	20 (40 : 40)	50 (25 : 25)

또한, 최근 사회복지 관련 국고보조사업이 신설되면서 서울시와 자치구는 2008년 이후 9,781억 원의 재정부담이 새롭게 늘어났다. 대표적인 사례로 기초노령연금, 노인장기요양보험, 보육시설미이용 아동 양육지원, 중증장애인연금 등이 있다.

- 기초노령연금(2008. 1월 시행)
 - ▶ 대상 : 65세 이상 노인 중 저소득층('11년 약 538천 명)
 - ▶ 지원 : 소득기준에 따라 2~14.4만원(분담비율 국:시:구 = 68.2:16.3:15.5)
- 노인장기요양보험(2008. 7월 시행)
 - ▶ 대상 : 노인성질환을 가진 기초수급자 및 의료급여 판정자('11년 8,047명)
 - ▶ 지원 : 요양급여비용 전액 또는 일부
 - ▶ 분담비율 : 국비50 지방비 50(단, 지방비의 시구 분담률은 조례로 정해야 함)
- 보육시설미이용 아동 양육지원(2009. 10월 시행)
 - ▶ 대상 : 최저생계비 120% 이하 가정의 보육시설 미이용 아동('11년 약 12,000명)
 - ▶ 지원 : 36개월 미만 아동에 월 10~20만 원(분담비율 국:시:구 = 20:40:40)
- 중증장애인연금(2010. 7월 시행)
 - ▶ 대상 : 18세 이상 중증장애인 중 월 소득기준 이하인 자('11년 약 45,958명)
 - ▶ 지원 : 월 9~15만 원 차등지원
 - ▶ 분담비율 : 국비 50, 지방비 50(단, 지방비의 시구 분담률은 조례로 정해야 함)

국고보조사업 신설 등으로 지방자치단체에 부담을 줄 경우 행정안전부의 의견을 듣도록 되어 있으나, 형식적으로 운영되고 있어 지방자치단체와의 재원 협의가 제대로 이루어지지 않고 있다.

3. 지방세수 증가세 둔화 및 비과세·감면 규모 증가

부동산 경기침체로 시세의 30%를 차지하고 있는 취득세가 2008년 이후 감소추세에 있고 국제적 금융위기 여파로 지방소득·소비세의 증가세가 미미하여 서울시 세수증가가 예년 수준에 머물러 있을 뿐만아니라, 지방세 비과세·감면 규모가 2009년도 징수액 12조 6,389억 원 대비 28.6%인 3조 6,124억 원에 달해 서울시 재정에 큰 부담으로 작용하고 있다.

III. 재정운용 건전성·효율성 제고 대책

서울시는 2008년 말 미국발 금융위기로 인한 국내경제 침체로 어려움에 처한 서민을 보호하고 일자리 창출 등 서울경제 활성화를 위해 지방채 발행 등 확대재정정책을 적극 추진한 결과발생한 채무 증가에 대해 야당 및 시민사회단체 등에서 문제를 제기하고 우려를 나타내고 있다. 이에 서울시에서는 총 채무규모를 2014년까지 확대재정정책 시행이전인 1998년의 1조 8천억 원 수준으로 감축을 목표로 2010. 8.16 재정건전성 강화 종합대책을 발표하고 적극 추진 중에 있다.

1. 강도 높은 세출구조조정 추진

민선 5기 모든 사업을 시민편익 관점에서 사업 우선순위를 재조정하고 불필요한 사업을 엄격히 제한함은 물론 시의회, 자치구, 시민 등의 의견을 수렴하여 강도 높은 세출구조조정을 추진하였다. 긴축재정 관점에서 시급성을 요하지 않는 “각종 보도정비 사업”을 원칙적으로 중단하고, 도시하천공원 조성사업도 지역에서 절실히 필요한 사업에 한해 지원하고 있으며, 도로개설 및 SOC사업 등에 대해서도 사업시기를 조정하여 재원부담을 완화해 나가고 있다.

2. 예산편성 과정에서 경상사업비 절감 추진

서울시는 매년 증가추세에 있는 학술용역과 정보화사업은 실·국·본부별 자율편성 사업비와 구분하여 운영수요를 감안한 시 전체차원의 사업비 배분액을 별도로 설정하고 외부전문가의 의견을 받

영한 전문부서의 심사를 통해 한도액 내 상호경쟁을 통한 우선순위를 결정하여 예산을 절감해 나가고 있다. 학술용역의 경우에는 요구액이 연간 80~90억 원에 달하나 학술용역 한도액을 60억 원 이내로 책정하여 증가규모를 엄격히 통제해 나가고 있으며, 정보화사업도 매년 요구액이 600억 원 수준에 달하고 있으나 2010년에는 502억 원, 2011년에는 396억 원으로 유사사업 통합합 등을 통해 예산편성과정에서 절감규모를 확대해 나가고 있다.

또한, 민간이전경비와 문화예술축제사업 중 3년 이상 경과된 사업에 대해 성과평가를 실시하여 9개 사업을 폐지하고 2010년 대비 359억 원(△43.8%)을 감액 편성하였다. 홍보·간행물 발간사업도 홍보담당관의 전문성을 활용한 사전검토 시스템을 구축하여 중복·유사한 홍보·간행물을 조정하여 불필요한 홍보예산 89억 원을 감액하였다.

3. 재정투·융자 심사 강화

서울시는 시민의 세금으로 조성되는 재원이 보다 효율적이고 계획적으로 운용될 수 있도록 예산편성 전에 시행되는 투자심사를 한층 강화했다. 투자심사는 시에서 진행하려는 사업들의 타당성을 사전에 검증하는 절차로 일정 규모 이상의 사업은 예산 편성 전에 반드시 투자심사를 받아야 하며, 투자심사 시 타당성을 인정받지 못한 사업은 추진될 수 없다.

이는 지방재정법 제37조에서 규정하고 있는 제도에 기반을 둔 것이며, 이미 서울시는 지난해 총 168건(89,643억 원)의 사업을 심사해 신규사업 101건(35,917억 원) 중 32건(11,041억 원)의 사업을 재검토 결정함으로써 타당성이 부족한 사업에 예산이 투입되는 것을 사전에 차단한 바 있다. 하지만, 이러한 노력에도 불구하고 개별사업 중심의 투자심사로 인해 시 전체 대규모 사업이 증가하여 재정적 부담으로 작용되고 있다

이에 문제점을 수정·보완하기 위해 사업 계획단계에서부터 자원분배의 효율성을 기하고자 투자심사 의뢰시기를 실시설계전 단계에서 기본설계 전 단계로 조정하였고 투자심사 시 실·국·본부별 재원과 사업 우선순위 검토를 통해 재원의 합리적 배분에 기여할 수 있도록 새로운 관리 계획을 마련했다. 먼저, 중기재정계획에서 결정한 투자재원 한도액 대비 가용재원을 검토하고, 실·국·본부별

사업 우선순위를 정한 다음 해당 실·국·본부에서 사업에 대해 일괄적으로 의뢰할 수 있도록 한다.

또한, 재원확보가 불투명한 사업에 대해서는 투자심사위원회에서 결정이 유보되고, 실·국·본부 간 조정을 통해 재원 확보 방안이 마련된 후 다음 투자심사위원회에서 심사가 이루어지도록 조치한다. 투자심사의 기준 금액도 기존 40억 원 이상에서 30억 원 이상으로, 공연·축제 행사성 사업은 10억 원 이상에서 5억 원 이상으로 조정해 투자심사를 받는 대상이 확대된다.

서울시는 그동안 사실상 통제장치가 미흡했던 사업비 증액 사업에 대해서도 재심사를 강화해 재원 낭비가 없도록 할 계획이다. 그 동안은 공사 발주 후 설계변경 등으로 인해 투자심사 사업비 범위 내에서 증액이 빈번했다. 이와 같은 경우 낙찰 차액이 발생하고, 이를 임의적으로 사용하는 등 관행이 있어온 것이 사실이다. 하지만, 앞으로는 계약금액을 심사금액으로 재심사 기준을 조정함으로써 낙찰 차액의 임의사용을 방지할 수 있게 된다. 재심사는 종전 심사금액 대비 증가액을 기준으로 심사가 이루어지는데 계약 이후의 경우에는 계약금액이 종전 심사금액으로 바뀌게 됨으로써 사업비 임의증액을 막고 예산절감을 도모하게 된다.

4. 지방채 발행규모 축소 및 순세계잉여금 채무상환비율 상향 조정

지난 2010년도에 서울시는 더 이상 채무가 늘어나지 않도록 불요불급한 사업비 등을 감축하고 지방채 발행규모를 당초 9,800억 원에서 5,300억 원으로 4,500억 원을 축소발행하였다. 아울러, 예산절감 및 사업조정을 통해 확보한 가용재원을 적극 활용해 2009년부터 2010년까지 경제위기 극복 및 경기부양을 위해 발행한 지방채 1조 6,500억 원을 2014년까지 전액 상환할 계획으로 기존에는 법정정산금을 제외한 순세계잉여금의 50% 이상을 지방채 원리금 상환에 사용하도록 되어 있었으나 70% 이상까지 확대하여 채무관리 목표 달성시까지 적극 활용할 계획이다.

IV. 지방재정 제도개선 건의사항

현재 지방자치단체가 직면한 재정상황은 결코 순탄치만은 않다. 세출예산은 경제위기에 따른 대응

조치, 사회복지비의 지속적 증가, 국고보조사업 증가에 따른 지방비 부담 등으로 증가하고 있는 반면, 세입은 경기침체로 인한 지방세수 감소 등으로 그 여건이 악화되고 있기 때문이다. 서울시는 이러한 재정상황을 극복하기 위해 강도 높은 세출구조조정과 다양한 제도개선책을 마련하여 추진함과 동시에 정부의 불합리한 재정지원제도에 대해서도 수차에 걸쳐 개선해 줄 것을 건의하고 있다.

1. 불합리한 정부의 지방재정지원제도 개선

첫째, 서울시는 보통교부세 불교부단체이면서 국고보조를 적용에 있어서도 영유아 보육사업의 경우 서울 20%, 타 시·도는 50%이며, 저소득층 생계·주거급여 지원도 서울 50%, 타 시·도 80%로 차별 지원되는 등 중복 불이익을 받고 있으므로 현행 보조율 개선이 시급한 과제이다.

둘째, 사회복지 지방이양사무 개선이다. 지방이양사무에 대한 재정지원을 위해 도입된 분권교부세는 재정수요에 미치지 못해 지방재정을 압박하는 중요한 요인이 되고 있다. 따라서, 지방이양사업 중 지방비부담이 과중한 사회복지사업에 대해 분권교부세 제도를 폐지하고 국고보조사업으로 환원하여 기존 국고보조금 수준으로 지원해주거나, 추가로 부족재원에 대한 지원대책 마련이 절실하다.

셋째, 도시철도 무임수송에 따른 손실지원이다. 노인복지법, 장애인복지법, 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 등에 의거 65세 이상 노인, 장애인, 국가유공자 등은 지하철 승차 시 무임으로 이용하고 있으며, 한국철도공사의 경우 무임운송 손실액(2009년 기준)의 66%를 지원받고 있으나, 서울지하철의 무임수송 손실액은 연간 2,200억 원 달하고 있으나, 비용보전이 전무하여 지하철 운영에 심각한 재정부담으로 작용하고 있다. 따라서, 원인자 부담원칙에 따라 중앙정부의 지하철 무임수송 손실액에 대해 전액지원하거나 한국철도공사 수준의 지원이 필요하다.

2. 지방세수 확충방안 건의

가. 지방소비세 세율인상 건의

지방의 안정적 재원확보와 재정자율권 보장을 위해 2010년부터 부가가치세의 5%를 재원으로 하는

지방소비세가 신설되었다.

그러나, 당초 지방자치단체 세원이었던 부동산교부세가 광역지방자치단체에는 교부되지 않고 전액 균형발전재원으로 기초자치단체에만 교부됨으로 인해 부동산교부세가 감소하고, 수도권자치단체(서울, 경기, 인천)는 10년간 매년 3,000억 원 규모의 지역상생발전기금을 출연(지방소비세의 35%)해야 하므로 지방소비세 도입에도 불구하고 서울시의 경우 2011년도에 6,837억원의 세입이 감소하고 있는 실정이다.

따라서 지방소비세율을 현행 5%에서 10%로 인상되어야만 지방재정 수입 감소분이 보전될 것이므로 관련법령 개정을 적극 건의한다.

나. 레저세 과세대상 확대추진

레저세는 국민의 세금부담을 증가시키지 않고도 지방재정 확충에 기여할 수 있어 학계 중심으로 확대 필요성이 제기되고 있으며, 레저세 과세대상을 종래 경마·경륜·경정에서 스포츠 토토와 카지노로 확대하는 법안이 국회에 제출되어 있다.

레저세는 연간 3,914억 원의 지방세수 효과가 있고 특히, 스포츠 토토의 경우 수도권 48.6%, 지방 51.4%의 균형 있는 재원확보가 가능하여 지역 간 세수격차 완화에도 기여할 수 있으며 사행사업 간의 조세형평성을 제고하는 등 긍정적인 효과가 매우 크므로 빠른 시일 내에 관련법이 개정될 수 있도록 적극적인 추진을 건의한다.

3. 지방교육재정 교부금법 개정 건의

지방교육재정교부금법 제11조에 의하면 서울시는 시세(목적세 제외)총액의 10%를 광역시·경기도는 5%를, 그 밖의 도는 3.6%를 공립학교의 설치·운영 및 교육환경개선을 위하여 지방자치단체에서 부담토록 의무화하고 있으나, 교육은 본래 국가사무이고 공교육 강화, 무상급식 등 지방자치단체 부담이 가중되고 있는 교육현실을 감안 할 때 지방자치단체 간 지방교육재정 부담이 형평성 있게 개선되어

야 한다. 따라서 현행 부담비율을 16개 시도가 동일한 3.6% 수준으로 법령 개정을 적극 건의한다.

4. 지방세 비과세 · 감면 시 지방자치단체 의견수렴 의무화

2005~2008년까지 지방세 징수액은 연평균 8.1% 증가하였지만, 지방세 비과세감면액은 연평균 47.3% 증가하였다.

※ 지방세 비과세 감면액 : 2005년 3.5조 원 → 2008년 11.3조 원(국회예산정책처 2010.3월)

경제 활성화를 위한 재정정책 수단으로 지방세 비과세 · 감면이 중앙정부에 의해 적극적으로 활용되면서 지방세의 비과세 및 감면에 의한 지방세 감면액이 급증하고 있어 지방세입 중 가장 중요한 자체수입인 지방세 세원을 감소시켜 지방재정의 어려움이 가중되고 있으므로 지방세 비과세 · 감면 관련 입법 시 감면비율한도제 도입 및 지방자치단체의 의견을 최대한 반영하여 결정해 줄 것을 건의한다. ☺