지방자치단체의 재정건전화를 위한 정책방안:

경상남도 자산관리 효율화 사례를 중심으로

성시경(서울대학교 한국행정연구소)

Ⅰ. 서론: 연구의 배경 및 목적

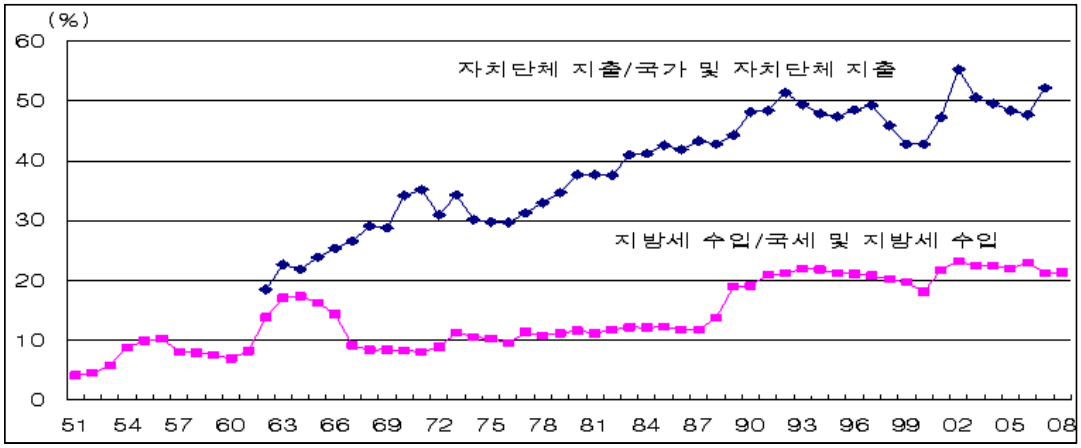
1. 광역자치단체의 지방재정의 위기

○ 광역 자치 단체의 위기
- 기초 자치 단체 중심의 공공 서비스 전달체계
- 행정 구역 개편 논의 : 기초를 단위로 자치 계층 재설계 논의
- 기초자치단체에 비해 광역자치단체의 재정이 상대적으로 압박을 받고 있음

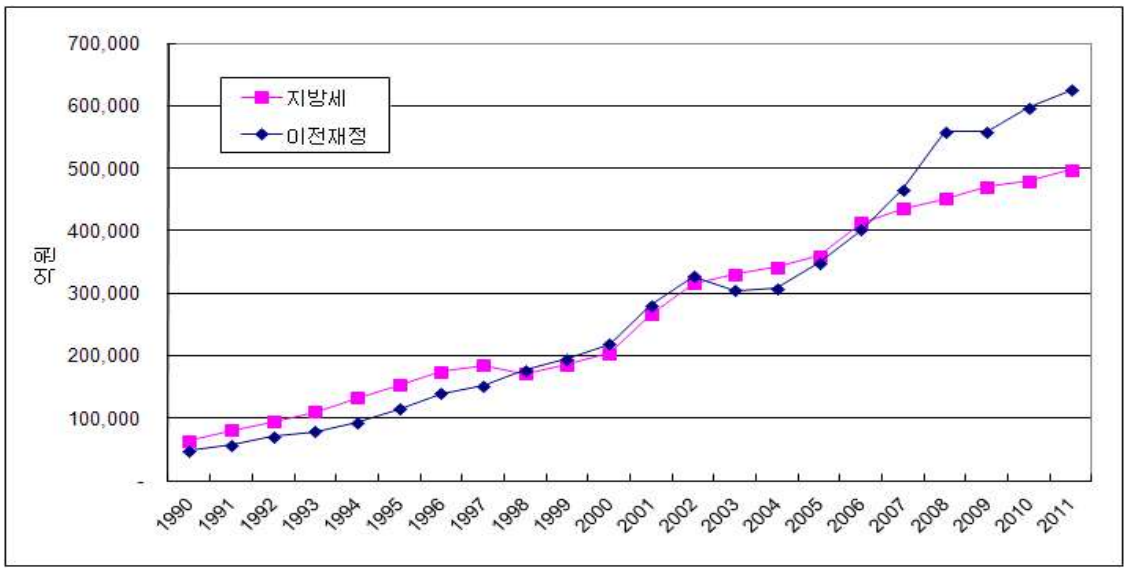
○ 광역 재정의 위기의 3각 파도
- 취득세의 폐지 (중앙정부의 부동산 정책)
- 지방세 수입 감소 (경기 침체)
- 복지 관련 보조금 부담 (중앙정부의 복지 정책)

○ 보조금 중심의 지방재정조정제도는 세입 확대가 아니라 세출을 압박하는 요인이 됨
- 보조금 중심의 재정구조는 국가 사업의 지방정부의 대행이라는 구조를 심화시킴.
- 보조금을 축소하고 지방세를 확대하면 중앙과 지방의 win win game이 될 수 있음. 하지만 경제 위기 이후 나타난 세원의 축소와 세입 감소로 나타남.
- 이전 재원 중심의 지방자치단체 세입 구조는 장기적으로 지방정부의 자치권을 위협할 수 있는 요소임.

〈그림 1〉 지방자치단체 지출과 수입의 변화 추이



〈그림 2〉 지방세수입과 이전재정수입의 연도별 변화 추이(1990-2011)



2. 경남을 중심으로 한 지방재정건전화 모델의 구축이 필요함.

○ 기존의 지방재정건전화 모델은 일반적인 재정상황 중심의 일반론적인 해답을 구하는 과정이었음.

- 문제 해결을 위해서는 정확한 진단과 처방이 중시되어야 함.
- 경상남도만이 갖고 있는 재정의 문제를 진단하고 처방하는 것이 필요함.

○ 경상남도의 재정 건전화 방안 모색

- 관습과 관행에 대한 재정관리(Public Financial Management)의 혁신

- 새로운 제도의 성과를 활용한 재정건전화 방안의 모색: 복식부기 발생주의 회계제도에 따른 재정정보의 활용과 재정건전화
- 자산 관리(Asset Management) 중심의 재정건전화 모색

지방회계기준 상의 자산(Asset)
① 유동자산 ② 투자자산 ③ 일반유형자산 ④ 주민편의시설 ⑤ 사회기반시설 ⑥ 기타비유동자산

II. 재정위기와 재정건전화

1. 재정위기의 개념

○ 재정 위기와 관련하여 다양한 개념이 있음
- 재정 위기(fiscal crisis)는 강도, 지속성과 관련하여 진화함
- 재정 압박(fiscal pressure) → 재정 고통(fiscal distress) → 재정 파산(fiscal bankruptcy)
- **재정 압박**은 현금 흐름의 건전성이 일시적으로 저하된 상태로 자체 회복능력을 가짐
- **재정 고통**은 보다 장기적이고 구조적인 문제에 직면하여 강력한 내부의 구조 조정과 외부의 적극적인 지원이 필요한 시기
- 재정 파산은 채무상환 능력을 상실하여 자치단체로서 기능을 수행할 수 없는 단계

○ 이는 위기의 강도, 지속성, 자체 회복력과 관련하여 수준을 달리함
- 우리나라의 경우 중앙정부가 교부금을 지원하기 때문에 위기의식이 약함

○ 재정위기의 다양한 개념
- 미국 의회 감사국 (GAO; Government Accounting Office) ;
  당해 지방자치단체가 자신보다 우수한 공공서비스를 제공하는 다른 자치단체와 동등한 수준을 유지하는데 요구되는 담세능력을 지속적으로 보유하지 못한 상태(1990)

〈표 1〉 재정위기에 대한 다양한 정의

구분		개념 (기준)
학자	Groves and Valente	현금지불능력, 공공서비스 적정공급능력 등 재정 상태의 악화
	Wolman and Davis	재정수지 균형을 위하여 자체수입을 확충하거나 세출을 실질적으로 감축
	Bradbury	- 단기적으로 수지 불균형 - 현재 지방세부담으로는 행정서비스의 양과 품질이 저하 - 높은 수준의 행정서비스를 위해서는 추가적인 지방세 부담을 요구
기관·법률	미국 감사원(GAO)	적정 수준의 행정서비스 공급을 위하여 실질적으로 더 높은 지방세부담 요구
	미국 펜실베니아 재정위기법(Financially Distressed Municipalities Act)	- 재정적자가 3년간 지속되거나 2년연속 세입의 5%이상 재정적자 - 30일동안 채무불이행 - 30일 이상 임금 사회보장비 체불 - 연방파산법에 의거 파산신청
	미국 연방파산법(Bankruptcy Reform Act of 1978)	- 자치단체가 채무상환능력 상실 - 자치단체 신청주의
	일본의 자치단체 재정건전법	- 자치단체 요구 (조기 건전화단체) - 강력한 자구 노력 및 중앙 개입 요구(재정 재생 단체)

2. 재정건전화의 방안

○ 미국 주정부의 재정건전화 노력

- 미국 주지사협회(National Governors Association) 및 주정부재무관료협의회(NASBO)의 조사 자료에 따르면 재정 위기에 대응하여 다양한 방식의 프로그램들이 구상되어짐.
- 그 중에서 ‘일부사업 축소(targeted cuts)’는 50개의 주 가운데 21개의 주에서, ‘일괄적인 예산 축소(across-the-boards percent cuts)’은 10개 주에서, 조직개편(reorganization)은 7개 주에서, 공무원 혜택 축소(cuts to state employee benefits)'는 6개의 주에서, 그리고 5개의 주에서 공무원인원감축(layoff), 지방정부 지원 축소(reduce local aid), 임시자금활용 (rainy day fund) 등이 2013회계연도에 시행됨을 보여줌 (Fiscal Survey 2013).

○ 우리나라 안전행정부는 2008년 이후 재정건전화를 위한 지방정부 예산 절감에 대한 방안을 제시함.

- 예산절감을 다음과 같이 정의함.

예산절감이란...
예산의 편성·집행·사후관리 등 재정운용 전반에 걸쳐서 각종 낭비요소나 불요불급한 경비를 절감하고, 지방세·세외수입 등 수입을 확충하여 새로운 투자재원을 확보.
재정지출 총액 자체를 단순히 축소하는「긴축재정」이 아니라, 예산절감을 통해 추가로 확보된 재원은 전액 경제활성화, 서민생활 안정 및 지역현안 사업 등에 재투자.

이와 함께 예산절감을 위한 원칙과 착안사항을 제안함.

예산절감의 5대원칙

① 전국적으로 획일적인 기준·목표에 따라 추진하는 것이 아니라,

⇒ 각 자치단체별로 지역적 특성과 재정여건 등을 충분히 고려하여 자율적으로 목표와 실행계획 수립

② 통상적·점증적 방법에 의한 기존의 예산절감이 아니라,

⇒ 구조적 틀과 시스템을 바꾸는 수준으로 예산을 원점에서 재검토하고, 행태·제도적 변화와 원가·비용 마인드 정착

③ 중앙 및 상위 자치단체가 예산절감을 지시·통제하는 것이 아니라,

⇒ 중앙 - 자치단체, 자치단체 상호간 지속적 의사소통과 협력 추진

④ 단순히, 예산절감 목표 달성에만 초점을 두어 사업을 연기하거나 물량을 축소하는 것이 아니라,

⇒ 예산절감 계획·추진·평가 등 프로세스 전반에 걸쳐서 모든 자치단체가 공유·벤치마킹할 수 있는 실효성있는 사례와 제도·시스템 변화를 도출하는데 초점

⑤ 각종 낭비요소를 제거하고 불요불급한 지출을 최소화하여 예산을 절감하는 것 뿐만 아니라,

⇒ 주민이 예산절감의 실질적 효과를 느낄 수 있도록 절감재원을 효과적으로 재투자하여 경제살리기 고용창출, 서민생활 안정, 주민에 대한 서비스 수준 향상 등 도모

예산절감 10대 중점 착안사항

① 중앙부처-자치단체간, 자치단체와 특별행정기관간, 시·도와 시·군·구간, 자치단체내 부서간 업무협조 미흡으로 인한 낭비

② 계약관련 전문성 부족으로 입찰과정에서 계약방법·조건 등을 충분히 검토하지 못하거나 불필요한 항목을 원가에 포함시켜 높은 가격으로 계약함에 따른 낭비

③ 공동으로 활용할 수 있는 정보화시스템이나 시설·물품이 있는데도 중복적으로 사업을 추진함에 따른 낭비

④ 지역적 특색이 없고 경제활성화에 기여하지 못하는 지역축제 난립으로 인한 낭비

⑤ 동일·유사한 연구용역 혹은 실제 업무에 전혀 도움이 되지 않는 연구용역으로 인한 낭비

⑥ 자치단체의 재정여건이나 이용수요를 고려하지 않은 과도한 청사·문화시설의 경쟁적 건립에 따른 낭비

⑦ 마을·주민회관, 체육관·운동시설 등 중복투자로 인한 낭비
⑧ 민간이전경비의 방만한 예산편성 및 집행·사후관리 미흡에 따른 낭비
⑨ 관행적으로 전년도 대비 증액방식으로 예산을 편성한 후, 당초 목적과 다른 용도에 사용함에 따른 낭비
⑩ 운용 실적이 부진하거나 유사·중복적인 특별회계·기금의 난립·과다조성, 여유자금의 효율적 운용 미흡에 따른 낭비

Ⅲ. 사례의 분석: 경상남도 재정 현황에 대한 진단

1. 재정건전성 평가지표에 의한 분석

〈표 2〉 재정건전성 평가지표

구분	경남FY09	경남FY10	경남FY11	인천FY11
①통합재정수지비율	-8.85	-3.03	-1.60	-6.58
②예산대비채무비율	10.67	18.11	21.88	37.71
③채무상환비비율	6.66	7.37	7.62	6.26
④공기업부채비율	441	364	314	326
⑤경상수지비율	72.57	75.38	78.64	73.44
⑥지방채무잔액지수	44.79	51.55	49.47	59.57
⑦장래세대부담비율	8.86	9.53	9.06	12.62
⑧자체세입비율	21.18	30.95	31.16	51.54
⑨1인당총부채(천원)	438	475	495	1,270
⑩총자산대비총부채비율	8.07	8.76	8.37	10.23
⑪차입부채대비재정자금비율	69.91	61.42	57.78	17.07
⑫총부채대비차입부채비율	93.98	93.07	92.88	80.82

구분	경기FY11	강원FY11	충북FY11	충남FY11	전북FY11	전남FY11	경북FY11
①	0.20	-1.95	0.96	2.56	-1.34	-5.88	-1.52
②	19.65	21.25	19.76	18.97	15.10	19.26	15.00
③	6.65	8.60	7.73	7.75	7.64	6.78	5.95
④	309	344	205	168	285	124	100
⑤	78.83	68.49	61.41	71.35	72.82	77.17	68.85
⑥	34.35	48.39	43.33	43.80	40.39	50.55	34.70
⑦	15.03	9.22	9.07	8.68	5.85	7.02	4.69
⑧	44.85	17.48	20.66	23.24	15.70	11.62	19.03
⑨	2,630	608	457	480	399	667	380
⑩	13.70	8.43	8.43	7.77	5.56	6.5	4.43
⑪	60.03	55.85	45.35	63.45	66.08	41	77.08
⑫	76.82	89.30	94.61	93.88	96.46	92.3	93.43

자료 : 광역시도 별 재정분석진단, 재무보고서, 재정고, 클린 아이(지방공기업 경영정보 공개 시스템)

<문제점>

○ 총부채대비 차입부채비율과 차입부채대비 재정자금비율이 높음

○ 예산대비 채무비율이 높음 (도 단위 최고)

○ 인천광역시(최하위)와 비교해볼 때 차입부채대비 재정자금비율과 총부채대비차입부채비율이 높음

○ 타 도에 비해 지방세 비중이 상대적으로 높고 보통교부세 비중이 낮은 구조

- 특히 취득세의 비중이 높아('11년 결산 기준 일반재원의 50.9%, 지방세의 69%) 부동산 경기에 민감

2. 부채비율 분석

〈표 3〉 부채비율 분석 (단위: %)

구 분	FY09		FY10 (A)		FY11 (B)		증감(B-A)	
	예산대비 채무비율	지방채무 잔액지수	예산대비 채무비율	지방채무 잔액지수	예산대비 채무비율	지방채무 잔액지수	예산대비 채무비율	지방채무 잔액지수
경기도	12.08	35.84	13.69	33.77	19.65	34.35	5.96	0.58
강원도	17.61	56.87	14.27	48.20	21.25	48.39	6.98	0.19
충북도	13.01	48.50	14.63	46.66	19.76	43.33	5.13	-3.33
충남도	8.65	49.24	8.15	49.70	18.97	43.80	10.82	-5.9
전북도	10.82	42.93	10.99	39.48	15.1	40.39	4.11	0.91
전남도	8.99	49.48	11.04	42.10	19.26	50.55	8.22	8.45
경북도	6.91	37.67	7.64	34.73	15.0	34.70	7.36	-0.03
경남도	10.67	44.79	18.11	51.55	21.88	49.47	3.77	-2.08
도 평균	11.09	45.67	12.32	43.27	18.86	43.12	6.54	-0.15

자료: 재정고, 재정분석진단보고서

* : 지방채무잔액지수: 지방채무잔액/일반재원결산액*100

<문제점>

○ 예산대비 부채비율의 증가폭이 매우 높음 (도 단위 최고)

○ 지방채무 잔액지수로 비교해도 전남도와 유사함

3. 경상남도 세입(지방세, 보조금, 교부세, 재정자립도, 재정자주도) 및 세출 (재정보전금)

〈표 4〉 세입과 재정보전금 지출 (단위: 천원, %)

구 분	FY08	FY09	FY10 (A)	FY11 (B)	증 감 (B-A/A)
지방세수익	1,534,613,041	1,399,199,579	1,863,690,363	2,010,775,370	7.89
국고보조금	2,450,701,543	2,971,450,482	2,785,165,982	2,929,188,955	5.17
지방교부세	556,669,912	641,229,750	395,803,777	435,021,146	9.91
재정보전금(18개)	223,160,982	299,416,769	428,254,707	503,138,946	17.49
재정자립도	32.1	32.5	34.2	35.2 (36.1)	2.92
재정자주도	45.5	46.3	42.7	45.0 (44.2)	5.39

자료: 재무보고서, 2012년 지방자치단체 예산개요
( ): 괄호안의 수치는 최종예산기준임

<문제점>

○ 재정자립도와 재정자주도가 낮음

○ 지방세와 지방교부세는 일정부분 증가함 (지방소비세의 도입 효과)

○ 국고보조금의 증가는 규모 증가는 유도하지만, 지방비 부담을 야기함

○ 재정보전금의 규모는 지방교부세 증가비율의 거의 2배에 근접함.

4. 경상남도 채무현황과 발생원인

1) 채무의 현황

○ 직접관리(경남도청 채무) : 1조 3,488억 원

- 차입금* 10,988억 원, 통합관리기금 2,000억 원, 채무부담 500억 원

2008년말	→	2009년말	→	2010년말	→	2011년말	→	2012년말	→	2013.1월
4,511억원 (22.21%)		6,679억원 (48.06%)		7,659억원 (14.67%)		8,439억원 (10.18%)		10,688억원 (26.65%)		13,488억원 (26.20%)

* 차입금 : 도 지역개발기금 7,908억원, 공자기금 3,080억원

〈표 5〉 최근 5년간 지방채 발행 및 상환현황 (단위 : 억원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
발행액	938	2,423	1,330	1,210	2,928*
상환액	118	255	350	430	679
채무잔액	4,511	6,679	7,659	8,439	10,688

* 2012년 발행액 : 차입금 1,728억원, 통합관리기금 1,200억원

○ 별도관리(출자출연기관) : 5,807억 원(금융부채)

- 경남개발공사 : 5,555억 원 (지역개발기금 4,564, 국민주택기금 170, 사모사채 등 821)
- 진주의료원 : 152억 원 (지역개발기금 94, 금융기관 58)
- 마산의료원 : 100억 원 (지역개발기금 100)

○ 채무로 관리되지 않으나 사실상 부채인 민자사업 MRG(최소운영수입보장) 지속 증가 예상

〈표 6〉 민간투자사업 현황 및 향후 부담 예정액 (단위: 억원)

사업 유형	사업명	민간 사업자	총사업비	재정부담액			계약 기간
				'12년까지 부담액	'13년 부담 예정액	'14년 이후 부담 예정액	
	3개사업		444,452	148,393	374	33,000 ~35,000	
BTO	마창대교 민간투자사업	(주)마창대교	2,648	1,156	142	5,000 ~7,000 (추정)	30년 ('08.7~' 38.7)
	거가대로 민간투자사업	지케이 해상도로(주)	14,397	4,473	232	28,000 (추정)	40년 ('11.1~ '50.12)
	창원-부산간도로 민간투자사업	경남하이웨이(주)	427,407	142,764	-	-	'09~'15

2) 채무 증가의 원인

○ 2004년 ~ 2010년

- 시·군 지역개발사업 확대('03년 이전 매년 100억원→'04년 이후 265~590억원), 1000+1000프로젝트(1,800억 원) 등 확대 지향적 재정운용
- 거가대교 및 마창대교 건설, 경제자유구역 기반시설 등 국책사업 도비 부담 과중 (매년 800~900억 원)

○ 2011년 이후

- 통합창원시 출범과 김해시 인구 50만 초과로 인한 시군 재정보전금 증가(매년 1,000억 원 이상 추가부담)
- 모자이크 프로젝트, 학교 무상급식 지원 등 대규모 신규시책 추진

- 경기부진 등으로 '11년 결산대비 '12년, '13년 각각 3,200억원 정도 세수 격감.

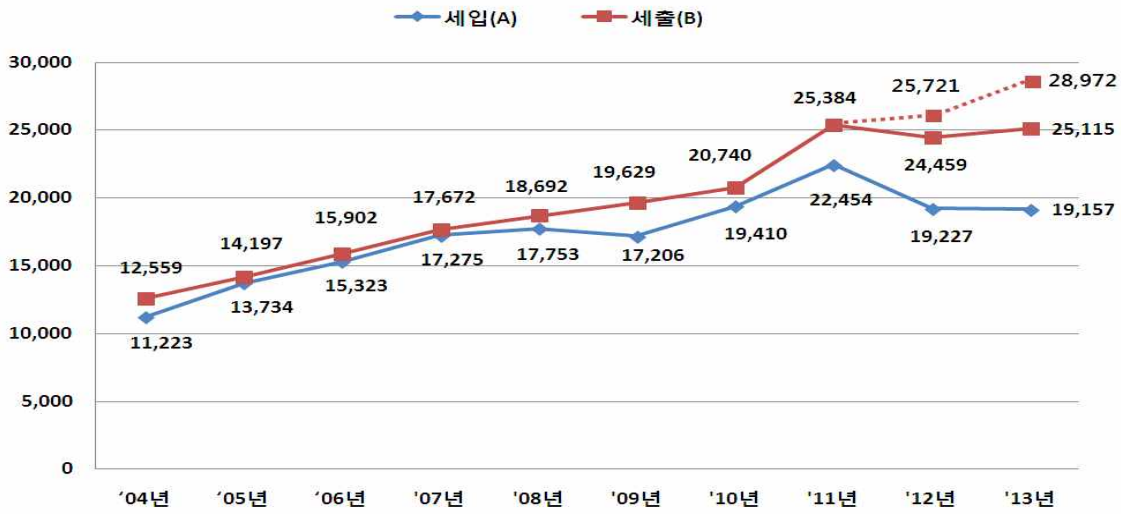
○ '12년의 재정운영보고서(재무보고서)에 따르면 1617억원의 운영차액(비용-수익)이 '11년도에는 3140억원, '10년에는 3667억원, '09에는 3887억원의 차액이 발생.

[요약재정운영보고서(성질별)]

(단위 : 백만원, %)

구 분	'12		'11	
	금액	구성비	금액	구성비
인건비	310,971	5.49	329,843	6.10
운영비	719,006	12.68	693,320	12.81
정부간이전비용	4,368,209	77.07	4,111,306	75.99
민간등이전비용	201,657	3.56	216,629	4.00
기타비용	67,986	1.20	59,239	1.10
비용총계	5,667,829	100.00	5,410,337	100.00
자체조달수익	1,979,858	33.96	2,152,733	37.61
정부간이전수익	3,792,160	65.05	3,413,167	59.62
기타수익	57,572	0.99	158,494	2.77
수익총계	5,829,590	100.00	5,724,394	100.00
재정운영결과(비용-수익)	(161,761)		(314,057)	

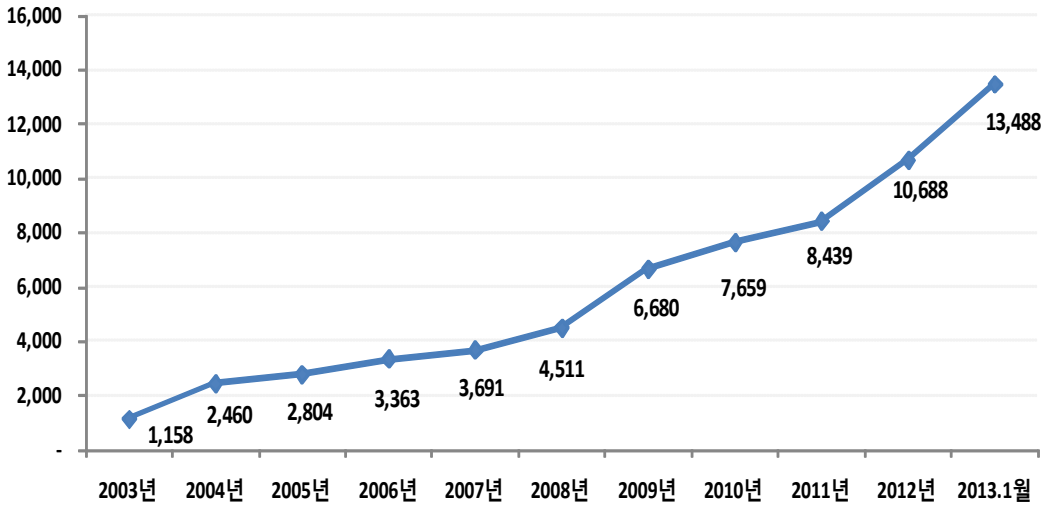
○ '13년은 세입의 소폭감소, 법정의무부담금 등 세출 수요의 대폭 증가로 적자폭이 5,958억 원 정도까지 확대될 전망



○ 결국 경남도는 '04~'11년까지 결산 기준으로 세입은 세출 수요를 충당하지 못하여 매년 차입(397~2,423억원)으로 충당

○ 연도별 채무현황

- 2003년 이전 1,000억원 안팎에서 유지되던 채무액이 2004년말 지방도 사업에 1,082억 원을 차입하는 것을 시발로 매년 지방채 발행 지속
- 특히 2009년 경제위기, 2012~2013년은 세수격감으로 채무 급증



5. 복지관련 보조금 증가로 인한 지방비 부담의 증가

○ 복지수요 급증에 따른 사회복지 관련 의무적 지출 증가

- 저출산 고령화 등 환경 변화에 대응한 국가 복지 재정의 지출 증가에 따라 지방비 부담의 증가

〈표 7〉 복지 분야 예산 증가 (단위 : 백만원, %)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	연평균증가율
예산규모(전국)	178,102,665	183,226,045	185,466,977	198,911,842	3.8
- 복지예산규모(전국)	38,044,686	42,053,378	45,176,435	48,997,713	8.8
예산규모(경남)	5,672,214	5,617,073	5,844,918	5,945,281	1.6
- 복지예산규모(경남)	1,384,071	1,487,669	1,558,049	1,657,171	6.2

- 복지비는 전국 자치단체 예산의 연평균 증가율 (3.8% 증가) 보다 2배 (8.8%)가 넘는 증가 추세
- 경남도의 경우도 예산 규모 증가율 1.6% 보다 4배가 되는 6.2% 증가
- 급속한 증가율이 지방 재정 운용의 압박 요인으로 작용함

6. 가용재원의 감소

1) 중기지방재정계획에 근거한 분석

〈표 8〉 중기지방재정계획에 의한 가용재원의 추계 (단위 : 백만원, %)

구 분	중기재정계획					합 계	비중	연평균 신장률
	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년			
① 세 입	6,000,872	6,258,606	6,396,731	6,571,593	6,741,335	31,969,137	100.0	3.0
지 방 세	1,862,430	1,724,741	1,959,857	2,034,513	2,119,706	9,701,247	30.3	3.3
세 외 수 입	712,709	1,137,574	830,672	777,861	713,817	4,172,633	13.1	0.0
경상적세외수입	90,988	92,695	81,270	70,795	62,279	398,027	1.2	△9.0
임시적세외수입	621,721	1,250,379	749,402	707,066	651,538	3,980,106	12.4	1.2
의 존 재 원	3,425,733	3,396,291	3,606,202	3,759,219	3,907,812	18,095,257	56.6	3.3
지방교부세	466,128	457,948	467,443	505,136	532,590	2,429,245	7.6	3.4
국고보조금	2,239,616	2,223,913	2,275,053	2,387,720	2,530,599	11,656,901	36.5	3.1
기금보조금	116,241	114,859	115,466	122,901	128,859	598,326	1.9	2.6
광특보조금	603,748	599,571	748,240	743,462	715,764	3,410,785	10.7	4.3
② 경 상 지 출	861,876	1,143,534	1,025,173	1,015,457	980,009	5,026,049	100.0	3.3
행정운영경비	322,153	323,485	328,332	332,011	335,703	1,641,684	32.7	1.0
인력운영비	307,220	309,093	313,072	316,571	320,080	1,566,036	31.2	1.0
기본경비	14,933	14,392	15,260	15,440	15,623	75,648	1.5	1.1
재 무 활 동	446,918	727,504	594,518	635,422	594,927	2,999,289	59.7	7.4
내부거래지출	81,553	287,879	127,184	129,485	132,323	758,424	15.1	12.9
보 전 지 출	365,365	439,625	467,334	505,937	462,604	2,240,865	44.6	6.1
예 비 비	92,805	92,545	102,323	48,024	49,379	385,076	7.7	△14.6
③ 투자가용재원 (①-②)	5,138,996	5,115,072	5,371,558	5,556,136	5,761,326	26,943,088	0.0	2.9
④ 사 업 수 요	5,461,796	5,365,072	5,599,558	5,784,136	5,989,326	28,417,897	0.0	2.3
⑤ 부족재원(④-③)	322,800	250,000	228,000	228,000	228,000	1,256,800	0.0	△8.3
지 방 채	322,800	250,000	228,000	228,000	228,000	1,256,800	0.0	△8.3
(채무부담행위)								
(민자 등)								
재정규모(①+⑤)	6,323,672	6,508,606	6,624,731	6,799,593	6,969,335	33,225,937	0.0	2.5

○ 2012년 중기지방재정계획에 따르면 투자가용재원 대비 사업수요가 크기 때문에 재원

의 부족이 예상되고 있음

- 2013년 2,500억 원, 2014년 이후 2016년까지 연간 2,280억 원
- 총 1조 2,568억 원 부족

○ 향후 추가적인 지방채를 발행하지 않기 위해서는 2016년까지 이 규모의 추가 재원을 마련할 필요가 있음

○ 보수적인 추계가 이루어지고, 5년을 단위로 한 평균치 개념으로 정리되는 한계가 있음

2) 재정 수지표에 근거한 추계

○ 재정수지표는 각 부서의 단위사업계획을 반영한 사업설명서의 지출계획안을 고려함

- 이에 의하면 2016년까지 최대 4조 3,980억 원의 부족이 추계됨
- 부족분은 세입을 확보해야 할 과제이면서 동시에 사업수요의 조정을 의미.

〈표 9〉 재정수지 추계표 (단위 : 백만원)

구 분			2013년	2014년	2015년	2016년
1.세입[1]			6,258,606	6,396,731	6,571,593	6,741,335
	자체세입		2,862,315	2,790,529	2,812,374	2,833,523
		지방세	1,724,741	1,959,857	2,034,513	2,119,706
		세외수입	1,137,574	830,672	777,861	713,817
	의존수입		3,396,291	3,606,202	3,759,219	3,907,812
		지방교부세	457,948	467,443	505,136	532,590
		국고보조금 등	2,938,343	3,138,759	3,254,083	3,375,222
2. 세출수요[2]			7,837,171	8,284,726	7,488,302	7,336,122
3. 과부족 (1-2)			△1,578,565	△1,887,995	△916,709	△594,787
4. 지방채 발행[3]			280,000	100,000	100,000	100,000
5. 세출 수요 조정 요구액[4] (3+4)			△1,298,565	△1,787,995	△816,709	△494,787

1) 2013년 중기지방재정계획서에 나타난 세입
2) 세출 수요는 사업부서에서 계획하고 있는 요구액을 반영한 수치임
   - 예산 사정 과정에서 조정될 수 있으나, 사업부서의 수요액을 전액 반영함
   - 세출 수요 중 채무관리대책상의 만기 및 조기상환액을 포함함
   - 2014년에 세출 수요가 폭증하는 것은 사업 계획 종료가 반영된 것으로 판단됨
3) 경상남도 채무관리대책 추진 계획을 인용함
4) 재정 부족을 의미하면서 한편으로 예산 사정 과정을 통해 삭감되어야 할 금액임

7. 경상남도 재정에 대한 평가와 대안의 제시

○ 재정 압박(fiscal pressure) → 재정 고통(fiscal distress) → 재정 파산(fiscal bankruptcy)의 단계에서 보면 재정 고통의 단계임
- 세입의 구조적인 한계, 세출의 초과 수요 그리고 가용재원의 한계에 직면하고 있음

○ 중대한 과제에 직면
- 부동산 거래 부진 등으로 취득세 감소

※ 취득세의 폐지와 지방소비세의 인상(11%). 2013. 12. 10일 현재 법안 계류중

- 복지 분야의 보조금으로 인한 도비 부담의 증가
- 과다한 지방채 부담이 이자 부담을 야기
- 가용재원의 부족으로 자체 사업의 한계

○ 자구노력을 통한 단기적인 처방으로 지방채 상환이 필요함
- 2013. 1월 현재 채무액 : 1조 3,488억원(2013년 당초예산의 20.58%)

* 차입금 10,988, 통합관리기금 2,000, 채무부담 500

- 채무감축목표(2017년까지) : 6,608억원 감축(49%감축)

* '13. 1월 13,488억원 → ’17년말 6,880억원(△6,608억원)

⇒ 만기도래 채무 차질 없는 상환 및 공자기금 조기상환 추진

○ 지역의 현안을 해결하기 위한 가용재원 확보 요구액
- 1안 : 2017년까지 채무액 절반 감축 달성(6,608억 원)
- 2안 : 재정수지표에 근거한 재원 부족분(4조 3,980억 원)

○ 재정 구조 개혁을 위한 정책 과제가 필요한 시기임.
- 재정이 어려울 때가 재정 개혁의 기회임
- 경상남도가 지방재정개혁의 선도적인 역할을 할 수 있음

○ 경상남도 재정 건전화를 위한 단기 및 중·장기 방안의 제시

구분	단 기		중 장 기	
	자구 노력	중앙정부 노력	자구 노력	중앙정부 노력
세입	- 자산매각 - 조세감면 축소	- 지방소비세 인상	- 재정보전금 교부율 조정 - 사용료, 수수료 현실화	- 국세와 지방세 조정 - 지방교부세 인상 - 지방교육세 일부 전환
세출	- 기금의 여유자금 활용 - 출자 출연기관 구조조정 - 계속비 관리 - 경상경비 절감 - 사업 구조조정	- 맞춤형보조금	- 신규 사업에 대한심사강화	- 국비의 복지비 matching 비율 인상
재정관리	- 사업평가체계 - 재정준칙 규정 - 투융자 심사 강화	- 중앙 투융자심사 강화 - 광특회계 개편	- 중기지방재정 계획 합리화 - 재정건전화 조례 제정	- 지역개발 협약 제도 도입

Ⅳ. 재정건전화를 위한 자산관리: 경상남도 사례를 중심으로

○ 경상남도 자구 노력 중에서 자산관리(Asset Management) 중심의 개선 방안을 제안하고자 함.

1. 자산의 매각

○ 용도 폐지된 재산의 현황(회계과의 일반재산 현황)을 보면, 총 1070건에 241억 2천만원임.

- 이중 5억 이상의 재산가액을 갖고 있는 재산을 보면 다음과 같음.

〈표 10〉 재산가액 5억원 이상의 용도폐지 재산 현황

소재지	지목	면적	재산가액
창원시 의창구 신월동 101-3	대	2,843	2,388,288,000
창원시 의창구 사림동 1-5	대	4,830	2,079,393,094
창원시 의창구 신월동 101-2	대	2,883	1,072,587,600
고성군 거류면 당동리 150-17	잡종지	9,866	973,774,200
하동군 금성면 궁항리 1337-24	잡종지	14,693	934,474,800
하동군 금성면 가덕리 1113-154	잡종지	26,585	856,037,000
하동군 금성면 갈사리 924-112	잡종지	28,137	756,885,300
사천시 향촌동 1031-6	전	8,030	685,762,000
창원시 의창구 퇴촌동 453-1	전	1,514	593,488,000
창원시 마산합포구 진동면 고현리 291-25	잡종지	2,498	582,034,000

- 전체 현황 리스트 중에서 면밀한 검토를 거쳐서 매각하고 이를 통해서 재원을 마련할 필요가 있음.

○ 행정용도 폐지된 재산 매각 추진

- 한편 아래의 자산은 재산 매각이 논의된 바, 적극적으로 매각을 추진할 필요가 있음.

구 분	종류	소 재 지	면적(㎡)	재산가액 (백만원)	비고
계			23,991	216,131	
舊 소방본부 청사 부지	토지	창원시 신월동 101-2, 3	5,726 (1,732평)	4,896	
舊 경남선관위 부지 외	토지	창원시 사림동 1-5외	8,581 (2,595평)	5,088	
	건물	〃	1,184	165	
舊 소방훈련장 예정 부지	토지	창원시 퇴촌동 451외 9	9,684 (2,929평)	482	
김해관광유통 단지 부지*	토지			205,500	

* 회계과의 '일반재산 현황표'에는 포함되어 있지 않음.

○ 보존부적합 재산 발굴 적극 매각

- 소규모 보존부적합 재산 적극 매각(동지역 2,000㎡, 읍면 3,000㎡이하)

  ⇒ 일반경쟁입찰 확대, 세입 증대 도모

- 행정목적 상실된 재산 즉시 용도폐지, 대부·매각 추진

- 일정규모(500㎡)이상 일반재산 현황조사, 매각재산 발굴 : 321필지 60만㎡

○ 자산의 적극적인 활용을 위한 장기적인 과제를 추진함

- 1단계 : 활용 가능한 재산에 대한 DB 구축
- 2단계 : 활용 방안의 유형화 (주차장 활용, 임대, 매각 등)
- 3단계 : 특히 매각의 경우 주민에게 공시하고 체계적인 매각 추진 (예, 용인시)

2. 조세감면 축소

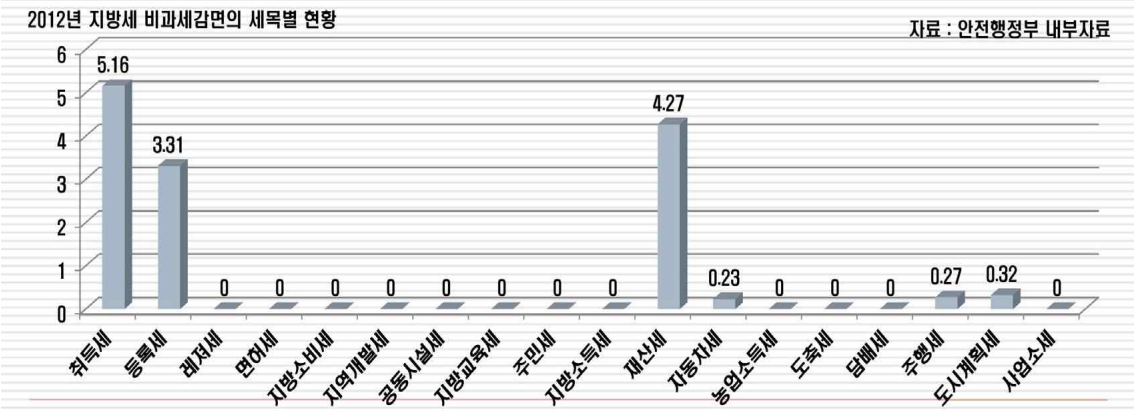
1) 조세감면제도의 의의 및 현황

○ 조세감면은 조세지출의 개념으로 비과세, 감면, 세액공제, 소득 공제 등 다양한 유형이 있음

○ 지방세 수입이 감소하고 있는 현황에 비추어 어려운 지방재정 확충을 위하여 국세에 비하여 상대적으로 과다한 규모인 지방세의 감면규모 축소를 검토할 필요가 있음

- 국세의 감면율 14% 수준임
- 지방세의 감면율 25% 수준임

구분	'09년(결산)	'10년(결산)	'11년(결산)	'12년(추정)
국세 감면액	31.1조원	30.0조원	29.7조원	29.8조원
지방세 감면액	12.8조원	13.9조원	15.1조원	14.1조원
지방세 감면비율	22.0%	25.0%	24.5%	26.2%

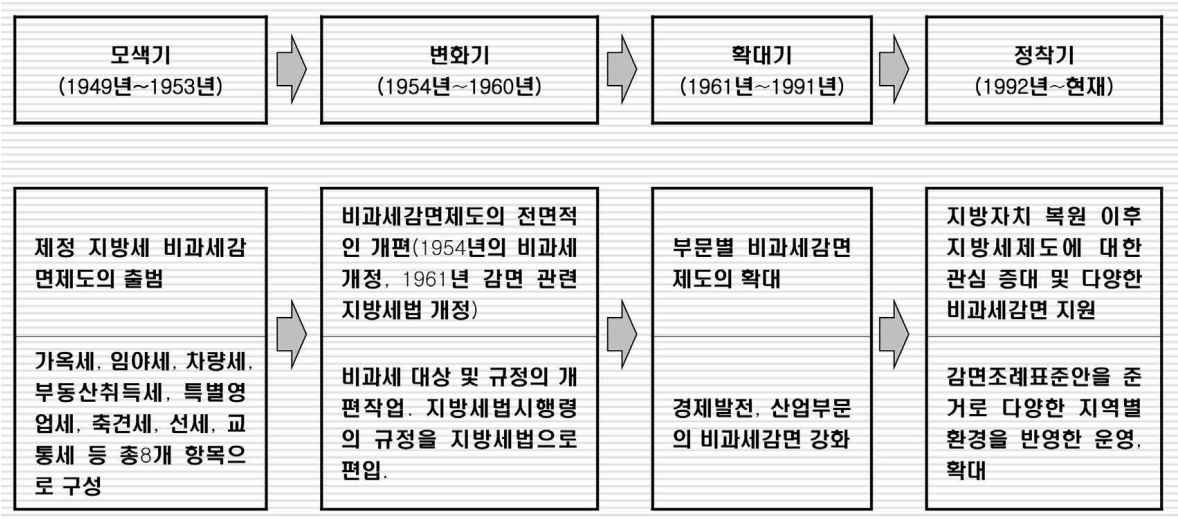


○ 국세대비 과도한 지방세 감면율 적용으로 지방재정이 취약해 짐
- 경제 활성화 명목으로 대부분 취득세 위주의 감면정책 시행
- 지방재정을 악화시키는 요인임
- 납세자의 지방세 납세의지 실종

○ 다양한 규정 방식이 있음
- 법에 의해 중앙정부의 정책을 시행하기 위한 장치
- 조례에 의해 지방자치단체에서 규정
- 이에 대해 경상남도 차원에서의 종합적인 검토가 필요함

구분	근거법령	내용
비과세	지방세법	- 취득세, 등록면허세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 지역자원시설세 등 7개 세목
감면	조세특례제한법	- 국세에 대한 특례, 지방세의 일부 세목에 대한 감면 규정 명시
	지방세특례제한법	- 감면을 통해 지원하고 있는 8개 부문 명시 - 2장 1절부터 8절까지 지방세 감면 규정
	감면조례	- 서울시 감면조례(시세감면조례)에서 구체적 사항 규정 - 표준감면조례 중 국가정책적 목적 또는 공통사항을 규정하고, 지자체의 특수상황 반영한 감면조례 존치

○ 정책 목적을 달성하기 위해 계속 확대되고 있는 바, 전면적인 재검토가 필요함



2) 경상남도의 조세감면 현황: 조세지출예산서

○ '12년 결산 기준으로 경상남도의 비과세 감면액이 총 4609억 76백만 원임. 이는 '12년 결산 기준 지방세 징수액의 20.4%임.

〈표 11〉 비과세·감면 총괄표 (단위 : 천원, %)

구 분		'12년(결산)	'13년(추계)	비교 증감
비과세·감면액(A)		460,976,930	550,462,674	89,485,744 (19.0%)
	비과세	36,502,445	61,544,947	25,042,502 (68,6%)
	감면	424,474,485	488,917,727	64,443,242 (15.2%)
지방세 징수액(B)		1,796,879,158	1,819,400,000	22,520,842 (1.3%)
비과세.감면율(A/A+B)		20.4	23.2	2.8

- 이 중에서 취득세가 4430억원이고, 등록면허세가 66억원, 지역자원시설세가 42억원임.

〈표 12〉 세목별 비과세·감면 현황 (단위 : 천원, %)

분 야	'12년(결산)	비중(%)	'13년(추계)	비중($)	비교증감	증감률(%)
총 계	460,976,930	100	550,462,674	100	89,485,744	19
보통세	456,714,944	99	544,140,974	98.9	87,426,030	19
취득세	443,089,287	97	538,533,835	98	95,444,548	22
등록면허세	6,640,579	1	5,607,139	1	△ 1,033,440	△ 16
(구)취득세	3,987,411	1	0	0	△ 3,987,411	순감
등록세	2,997,667	0	0	0	△ 2,997,667	순감
목적세	4,261,986	1	6,321,700	1	2,059,714	48
지역자원시설세	4,261,986	1	6,321,700	1	2,059,714	48

3) 조세감면 개선방법

1 중앙정부에 대한 정책 건의

○ 국세감면 수준으로 지방세 감면율 축소(100% 감면정책 지양)

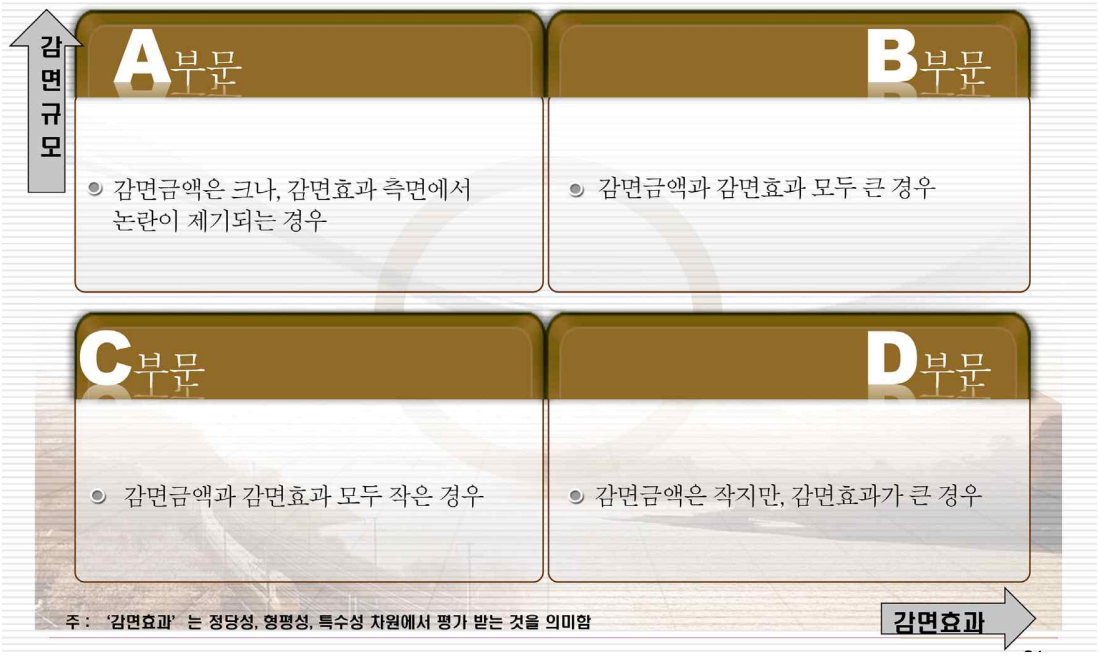
○ 감면일몰대상 재 연장시 감면율 축소 (Sun-set law 형식 지향)

○ 새로운 감면조항 도입시 감면규모에 따른 국비 보전

2 경상남도의 자구노력

○ 조세감면 조례에 대한 전면적인 재검토를 함

○ 일정한 기준에 따라 폐지를 함



3 세수 확보 추계

○ 경상남도 2013년 지방세 수입 : 1조 8,194억 원

- 지방세 감면이 5,504억 원 규모로 추계
- 적극적인 노력으로 50%를 축소하는 경우 2,752억 원의 세수 확보 가능
- 10%만 축소를 해도 550억 원의 세수확보가 가능

3. 기금 재원 활용

1) 접근 방법

○ 고유목적 사업의 집행 금액에 비해 과다한 적립금은 재원 자체를 활용
- 과거 기금 조성이 이자율이 높을 때는 실익이 있었으나, 현재는 의미가 약함

○ 일반회계를 통해 충분히 집행 가능한 기금은 폐지 가능

○ 융자성 기금은 이차보전에 집중하고 적립금은 활용 가능

2) 경상남도의 기금 현황

○ 경상남도에는 '12년도 말 현재, 총 4,580억원의 기금이 적립되어 있음.

〈표 13〉 경상남도의 기금 현황 (2012년도 말 현재, 단위 : 원)

구분 / 기금명	전년도말 현재액 ㉮	당해년도 증감액			당해연도말 현재액 ㉰=㉮+㉯
		계 ㉯=㉱-㉲	수 납 액 ㉱	사 용 액 ㉲	
계	485,673,220,710	△27,614,324,760	89,784,387,370	117,398,712,130	458,058,895,950
남북협력기금	81,387,620	230,354,130	1,066,354,130	836,000,000	311,741,750
재해구호기금	33,452,761,540	1,125,450,650	1,225,421,650	99,971,000	34,578,212,190
기초수급자 자녀장학기금	2,969,742,120	4,075,950	135,275,950	131,200,000	2,973,818,070
노인복지기금	2,097,355,400	387,815,120	387,815,120	0	2,485,170,520
자활기금	2,496,138,460	164,885,900	354,885,900	190,000,000	2,661,024,360
식품진흥기금	20,248,257,520	△417,060,380	3,253,786,890	3,670,847,270	19,831,197,140
여성발전기금	3,773,220,390	228,688,850	378,488,850	149,800,000	4,001,909,240
불우아동결연기금	1,850,779,710	141,201,380	183,201,380	42,000,000	1,991,981,090
농어촌진흥기금	44,896,452,060	△16,572,989,540	31,265,280,480	47,838,270,020	28,323,462,520
농업전문인력육성기금	3,401,267,590	278,607,510	459,056,510	180,449,000	3,679,875,100
중소기업육성기금	288,017,203,900	△20,274,602,390	25,365,370,710	45,639,973,100	267,742,601,510
근로자자녀장학기금	5,068,545,660	99,604,370	236,839,910	137,235,540	5,168,150,030
투자유치진흥기금	12,454,425,400	1,634,935,650	13,264,846,610	11,629,910,960	14,089,361,050
환경보전기금	6,743,083,320	539,242,440	789,242,440	250,000,000	7,282,325,760
문화예술진흥기금	10,350,526,660	450,673,100	1,286,970,500	836,297,400	10,801,199,760
청소년육성기금	2,019,462,580	△10,151,610	84,830,440	94982050	2,009,310,970
체육진흥기금	10,932,345,450	28,287,630	483,287,630	455,000,000	10,960,633,080
재난관리기금	34,820,265,330	4,346,656,480	9,563,432,270	5,216,775,790	39,166,921,810

3) 기금에 대한 분석 결과

○ 과다 적립 기금 (358억원)
- 여성발전기금 55억
- 청소년육성기금 20억
- 환경보전기금 80억
- 체육진흥기금 110억
- 노인복지기금 41억
- 농업전문인력기금 52억

○ 법정적립금 중 과다 보유 기금
- 재난관리기금 449억 (116억 지출, 연간 발생액 90억) - 발생액의 50% 활용 가능
- 재해구호기금 394억 (5억 지출) (100억은 여유재원)
- 식품진흥기금 194억원 (과징금)
- 이들 기금에 대해서는 법정 적립율을 축소하도록 건의
- 재난관리기금이나 재해구호기금 중 일부를 소방관련 재정 지출로 활용할 수 있도록 건의

○ 중소기업육성기금 (예치금 1천 억 원에 대한 적정성 판단이 필요)
- 1,737억 원을 적립하고 융자 사업을 수행함
- 지출 내역 : 이차보전 244억원 (고유목적 사업임)
  벤처투자조합 출자 6억 7천만
  지역개발기금 차입금 상환 79억
  도금고 예치 937억원, 예탁금 100억원
- 사업 수입 : 수입이자 수입 등 88억, 예치금 회수 1,278억원
- 사업 효과성에 대한 평가가 필요
- 이차보전 사업으로 진행하는 상황에서 원금을 활용 가능함

〈표 14〉 기금의 여유 재원 활용 가능 평가표 (단위 : 백만원)

기금명	2013년 적립금	수입액	지출액	평가의견
여성발전 기금	5,596	566	150	- 1억5천의 사업을 하기 위해 55억원을 적립하고 있음 - 일반회계 지출 가능, 최대 55억 활용
청소년 육성기금	2,085	72	61	- 6천만원의 사업을 하기 위해 20억원을 적립하고 있음 - 일반회계 지출 가능, 최대 20억 활용
중소기업 육성기금	173,739	8,869	32,996	- 329억원의 융자를 위해 1,737억원을 적립하고 있음 - 이차보전으로 전환하는 경우 적립금 활용 가능
환경보전 기금	8,093	355	250	- 2억5천만원의 사업을 하기 위해 80억원의 적립을 하고 있음 - 일반회계 지출을 하면서 80억원 활용 가능
재난관리 기금	44,935	10,593	11,636	- 중앙정부의 법으로 강제 적립됨 - 현재 과다 보유되고 있어 법 개정을 통해 완화 요구 - 50%는 활용 가능
재해구호 기금	39,470	1,182	500	
체육진흥 기금	10,992	376	329	- 3억원의 지출을 위해 110억원을 적립하고 있음 - 일반회계에서 지출하고 110억원의 활용 가능
노인복지 기금	4,144	292	0	- 사업을 하지 않으면서 41억원을 적립. - 일반회계에서 지출하고 41억 활용가능
농업전문 인력기금	5,229	391	134	- 1억3천만원의 사업을 하기 위해 52억원을 적립 - 일반회계에서 지출하고 52억원 활용가능

○ 기금에 대한 개선과 이에 대한 쟁점

- 사업성 기금을 일반회계에서 집행하고 기금 폐지 : 최대 358억 원 확보
- 중소기업진흥기금을 이차보전에 집중, 적립금 활용 : 최대 1천억 원, 사업 효과성 평가
- 법정 적립 기금에 대해 과다한 적립율 인하를 중앙정부에 건의

4. 출자 출연 기관에 대한 구조조정

1) 경상남도 출자·출연기관 재정 및 예산지원 현황

〈표 15〉 출자·출연기관 재정 상황(단위 : 백만원)

기관명	자산 (1)=(2)+(3)	자본 (2)	부채 (3)	부채비율 (%) (4)=(3)/(2)	순매출 (5)	당기손익 (6)
계	1,601,224	784,428	816,795	104.1	867,683	15,707
경남발전연구원	21,898	20,119	1,779	8.8	12,369	475
경상남도개발공사	869,142	209,929	659,212	314	199,941	26,162
(재)경남테크노파크	188,640	137,176	51,464	37.5	41,157	△6,583
가온소프트(주)	2,719	2,144	575	26.8	2,669	12
(재)경남로봇산업 진흥재단	53,139	49,056	4,083	12	31,013	22
경남신용보증재단	176,049	143,158	32,891	22.97	13,404	△1,711
(주)경남무역	12,397	3,344	9,053	271	61,311	325
경상남도 람사르환경재단	6,801	6,801	-	-	1,571	302
창원경륜공단	107,774	93,352	14,422	15	445,906	2,754
(재)경상남도청소년 종합지원본부	300	300	-	-	-	-
경상남도마산의료원	58,401	42,138	16,263	38.59	20,320	△847
경상남도진주의료원	64,898	39,608	25,290	63.8	20,030	△6,277
(재)대장경 세계문화축전	22,772	21,446	1,326	0.06	17,992	-
(재)경남문화재단	14,413	14,051	362	2.5	-	-
경남문화 콘텐츠진흥원	526	481	45	9.3	-	△152
(재)산청의약엑스포 조직위원회	1,355	1,325	30	0.02	-	1,225

※ 2011 회계연도 결산기준

〈표 16〉 출자출연기관 도비 지원 현황 (단위 : 백만원)

기 관 명			계	2010	2011	2012	2013	2014
합 계			146,847	18,146	41,206	45,200	24,406	17,889
출자기관(4)	공기업	경남개발공사	0	-	-	-	-	-
		창원경륜공단	0	-	-	-	-	-
	주식회사	(주)경남무역	0	-	-	-	-	-
		가온소프트(주)	0	-	-	-	-	-
출연기관(12→10)		마산의료원	23,999	702	3,713	10,591	2,000	6,993
		진주의료원	3,372	1,174	1,150	1,048		
		경남발전연구원	13,870	1,800	2,920	2,350	2,450	4,350
		경남신용보증재단	0	-	-	-	-	-
		경남로봇산업진흥재단	45,020	6,500	16,020	16,600	5,400	500
		경남람사르환경재단	6,430	1,500	1,600	1,430	1,000	900
		경남청소년종합지원본부	5,037	1,037	1,102	1,017	1,186	695
		경남테크노파크	1,450	300	500	300	150	200
		대장경천년세계문화축전	18,155	3,615	10,061	1,429	3,050	-
		경남문화예술진흥원 (경남문화재단)	13,080	1,518	2,506	2,235	2,570	4,251
		경남문화콘텐츠진흥원	1,434		634	800		
		산청의약엑스포조직위	15,000		1,000	7,400	6,600	-

2) 구조 조정에 대한 평가와 기대

○ 진주의료원 폐지와 문화관련 출자·출연기관 통폐합 방침에 따라 경남문화예술진흥원 설립으로 유사 기관의 통폐합 진행과 인건비 및 운영비 절감 기대

- 진주의료원 폐지 (연간 예산지원 10억 4,800만 원, '12년 기준)
- 경남문화재단, 경남문화콘텐트진흥원 (연간 예산 지원 30억 3,500만 원, '12년 기준 → 25억 7,000만 원 지원, ’13년 기준)

⇒ 경남문화진흥원으로 통합

○ 단기적으로 손실이 발생하는 기관에 대한 적극적인 경영대책의 마련이 시급함

- 민간의 경영 기법을 통한 중장기 방안에 대한 컨설팅 실시 요망
- 단, 수익성(profitability) 증대 그리고 기관의 독자적인 지속가능성(sustainability)의 추구와 아울러 공공기관의 설립 목적에 부응한 공공성(publicness)의 추구도 외면할 수 없는 문제임. 이를 위해 각 기관설립의 목적에서 차지하는 공공성의 비중과 각 사업들의 공공성 관련여부를 면밀히 검토할 필요가 있음.

○ 강력한 경영 합리화 추진
- 사업의 타당성 평가를 통한 사업의 구조 조정과 출자금 회수를 통한 재원 활용
- 출자금은 운영과 직접 연관이 있는 것은 아니기 때문에 출자금 일부 회수 가능
- 자본금의 활용도를 높일 필요가 있음.

- 경남신용보증기금의 자본금 : 1,431억 원
- 경상남도 개발공사 자본금 : 2,100억 원
- 경남 테크노파크 자본금 : 1,371억 원

○ 평가와 기대
- 진주의료원의 폐쇄와 문화관련 기관의 통폐합으로 운영비 절감의 변화 추구와 직접적인 도 예산지원액 15억 원 절감
- 출연기관의 운영비 지원액의 예산지원의 축소는 각 기관의 독자적인 지속가능성(sustainability)의 추구라는 목적에서 바람직함. 특히 사업성이 강한 기관, 예를 들어 경남로봇산업진흥재단, 경남테크노파크 등은 독자 생존의 틀을 마련해야 할 것으로 봄. 하지만, 여타 공공기관의 경우 공공기관의 설립 목적에 부응한 공공서비스 책임성 문제도 고려할 부분임.
- 특히 경남신용보증기금, 경남개발공사, 경남 테크노파크의 자본금 4,902억 중 일부를 활용(10%를 활용하는 경우 490억 활용) 가능하다고 볼 수 있음.

5. 미수채권의 회수를 위한 행정 노력(efforts) 필요

○ 지방자치단체의 미수 채권
- 지방자치단체의 유동자산 항목에는 미수채권이 있음: 미수세금, 미수세외수입금. 미수징수교부금, 미수정부간이전수익
- 미수채권의 회수를 통해서 지방자치단체의 유용 자산을 늘릴 수 있음.
- 특히 미수 채권에 대한 결손률에 대해 민감하게 주시할 필요가 있음. 예를 들어 미수세금의 경우 과거 3년간의 평균 결손경험률에 근거하여 대손충당금을 설정하게 되는데, 이는 미수세금대손충당금이 되어 (장부 상의) 자산의 감소를 초래하게 되고 이는 가용가원의 감소와 연결됨.
- '12년의 경상남도 지방세 부과액은 1조 8566억 원이었으며, 이 중 미수액은 440억이었음.

〈표 17〉 '12년도 지방세 부과액 및 미수액 (단위: 원)

구 분	부과액	징수액	불납결손액	미수액	환부액
취 득 세	909,179,488,750	903,671,195,990	524,436,470	4,983,856,290	7,189,825,940
등록면허세	73,350,750,600	73,005,592,860	2,663,530	342,494,210	554,611,800
레 저 세	99,286,708,570	99,286,708,570	0	0	0
지역자원시설세	34,972,011,224	33,498,874,434	205,124,100	1,268,012,690	112,779,160
지방교육세	345,217,288,064	336,664,137,724	509,346,720	8,043,803,620	2,402,074,990
지방소비세	312,272,683,360	312,272,683,360	0	0	0
구)취득세	24,009,045,930	18,627,243,250	2,671,502,600	2,710,300,080	757,946,360
등 록 세	12,757,819,400	10,252,197,350	1,597,088,880	908,533,170	264,891,930
면 허 세	2,695,100	2,602,400	0	92,700	0
공동시설세	141,814,510	139,500,110	0	2,314,400	0
지역개발세	0	0	0	0	0
과 년 도	44,486,452,570	9,458,422,370	9,192,839,240	25,835,190,960	9,725,205,300
소 계	1,855,676,758,078	1,796,879,158,418	14,703,001,540	44,094,598,120	21,007,335,480

○ '12년도 미수세금과 미수세금대손충당금

〈표 18〉 '12년도 미수세금 및 미수세금대손충당금 (단위: 원, 자료: 재무보고서)

구 분		채권금액(A)	대손설정율(%)	대손충당금(B)	장부가액(A-B)
보통세	미수취득세	23,302,818,410	32.9	7,666,319,714	15,636,498,696
	미수등록등록면허세	649,100,380	12.7	82,143,016	566,957,364
	소 계	23,951,918,790	32.4	7,748,462,730	16,203,456,060
목적세	미수지방교육세	16,913,542,860	13.4	2,271,667,832	14,641,875,028
	미수지역자원시설세	3,229,142,270	20.9	676,408,431	2,552,733,839
	소 계	20,142,685,130	14.6	2,948,076,263	17,194,608,867
계		44,094,603,920		10,696,538,993	33,398,064,927

- 경상남도의 '12년도 미수세금은 총 440억 9,460만원이며, 대손충당금을 제외한 장부가액은 333억 9,806만원임.
- 이 중에서 대손설정율을 보면 취득세의 경우 32.9%, 등록면허세는 12.7%, 지방교육세는 13.4%, 지역자원시설세는 20.9%임.

○ '12년도 미수세외세금과 미수세금대손충당금

- '12년도 경상남도의 세외수입금 중에서 미수액은 총 176억 원임. 이 중에서 미수부담금은 144억 9,600만원이며, 미수과태료는 5억5천만 원, 미수과징금은 16억 원임.

〈표 19〉 '12년도 미수세외수입금 (단위: 원, 자료: 재무보고서)

구 분	일반회계	기타 특별회계	기금	지방공기업 특별회계	내부거래	계
미수재산임대료수익	51,880,840	-	-	-	-	51,880,840
미수사용료수익	606,323,950	-	-	-	-	606,323,950
미수공유재산매각대금	1,283,840	-	-	-	-	1,283,840
미수부담금	708,896,190	13,787,340,270	-	-	-	14,496,236,460
미수변상금및위약금	36,439,550	-	-	-	-	36,439,550
미수과태료	549,553,950	-	-	-	-	549,553,950
미수이자수익	205,200	-	-	-	-	205,200
미수과징금및이행강제금	1,437,348,050	-	167,860,000	-	-	1,605,208,050
미수기타임시세외수익	254,230,760	-	-	-	-	254,230,760
계	3,646,162,330	13,787,340,270	167,860,000	-	-	17,601,362,600

- 이들에 대한 대손충당금을 제외한 장부가액은 173억 6,600만 원임.

<표 20> '12년도 미수세외수입 대손충당금 (단위: 원, 자료: 재무보고서)

구 분	금 액(A)	대손설정율(%)	대손충당금(B)	장부가액(A-B)
미수재산임대료수익	51,880,840	8.9	4,627,009	47,253,831
미수사용료수익	606,323,950	2.2	13,292,665	593,031,285
미수공유재산매각대금	1,283,840	0.0	-	1,283,840
미수부담금	14,496,236,460	1.1	153,522,174	14,342,714,286
미수변상금및위약금	36,439,550	1.2	426,783	36,012,767
미수과태료	549,553,950	2.1	11,386,289	538,167,661
미수이자수익	205,200	0.0	-	205,200
미수과장금및이행강제금	1,605,208,050	3.1	49,360,907	1,555,847,143
미수기타임시세외수익	254,230,760	1.0	2,592,468	251,638,292
계	17,601,362,600		235,208,295	17,366,154,305

○ 경상남도의 지방세 체납율과 미징수율이 높다고는 할 수 없는 수준임. 하지만 미징수 세금에 대한 대책이 필요함.

〈표 21〉 국세와 지방세의 미정리체납율 (단위: 억원, %)

구 분		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
국세	징수결정액 (부과액)	1,186,077 (100.0)	1,233,054 (100.0)	1,340,220 (100.0)	1,430,950 (100.0)	1,662,681 (100.0)	1,746,073 (100.0)	1,696,268 (100.0)	1,821,783 (100.0)	1,989,021 (100.0)	-
	체납 발생총액	159,974 (13.5)	186,230 (15.1)	192,954 (14.4)	187,191 (13.1)	187,051 (11.2)	193,560 (11.1)	206,685 (12.2)	222,234 (12.2)	233,386 (11.7)	-
	결손처리액	70,909 (6.0)	73,838 (6.0)	73,964 (5.5)	69,835 (4.9)	68,710 (4.1)	69,577 (4.0)	71,110 (4.2)	76,772 (4.2)	78,804 (4.0)	-
	미정리 체납액	29,171 (2.5)	39,724 (3.2)	43,898 (3.3)	40,570 (2.8)	35,747 (2.1)	39,080 (2.2)	41,659 (2.5)	49,257 (2.7)	54,601 (2.7)	-
지방세	부과액	371,303 (100.0)	383,470 (100.0)	399,868 (100.0)	453,509 (100.0)	476,118 (100.0)	497,317 (100.0)	493,712 (100.0)	535,489 (100.0)	565,545 (100.0)	584,744 (100.0)
	결손처리액	7,553 (2.0)	8,784 (2.3)	8,081 (2.0)	7,938 (1.8)	8,741 (1.8)	8,423 (1.7)	8,554 (1.7)	9,831 (1.8)	8,535 (1.5)	9,991 (1.7)
	미정리 체납액	32,421 (8.7)	32,669 (8.5)	32,013 (8.0)	32,634 (7.2)	32,134 (6.7)	34,096 (6.9)	33,481 (6.8)	34,059 (6.4)	34,008 (6.0)	35,373 (6.0)
	미징수율	10.8	10.8	10.0	8.9	8.6	8.5	8.5	8.2	7.5	7.8

자료: 현성민(2013), "지방세 체납세 징수 효율화 방안", 재정정책논집, 15(2)

〈표 22〉 경상남도 세금 결손처리율 및 미징수율 (단위: 백만원, %)

연도	부과액	징수액	불납 결손액	결손 처리율(%)	미수액	미징수율 (%)	환부액
2008	1,607,245	1,517,554	12,966	0.81	76,725	4.77	14,474
2009	1,475,924	1,394,217	12,801	0.87	68,905	4.67	12,789
2010	1,932,595	1,845,862	24,471	1.27	62,261	3.22	18,321
2011	2,073,036	2,005,884	16,428	0.79	50,723	2.45	35,402
2012	1,855,676	1,796,879	14,703	0.79	44,094	2.38	21,007

○ 서울시의 38세금징수과(일명 38기동대)의 성과를 참고할 필요가 있음.

- 서울시는 5백만원 이상 고액체납시세 징수 전담을 위해 38세금징수과를 2001년 8월 신설하여, '12년 3월말까지 78억원을 징수하는 등 설립이후 징수한 체납시세가 5,000억원을 돌파함.
- 2001년 8월 체납시세 징수 및 정리를 위해 자치구 체납징수 우수인력을 파견 받아 기동조직 형태로 출범한 이후 우수한 성과를 실현함에 따라 2005년 정원을 확보하여 본격적인 활동을 시작하였으며, 2008년 12월 독립부서로 확대개편 되었다가 2009년 9월 세무과 내 기동대 조직으로 축소되었으나, 2013.1월 38세금징수과로 조직과 인력을 확충하고 독립함.
- 2001년 80억원을 징수하기 시작해서 매년 평균 440억원 정도 징수하여 현재까지 5,051억원을 징수하였는데, 경기 침체가 지속됨에 따른 체납징수여건 악화로 최근 징

수실적이 하향세를 보이고 있음.

- 징수실적을 세목별로 보면, 지방소득세 2,515억원, 취득세 2,379억원, 자동차세 74억원 순임.
- 이러한 활동은 지방세 체납자에 대한 경각심을 일깨우고, 지방자치단체의 재원의 누수를 막는 효과가 있으며, 궁극적으로는 조세정의를 실현하는 효과가 있음.

○ 미수채권에 대하여 10%의 징수를 더 한다고 가정하면, 12년 기준 미수세금은 440억원의 10% 44억, 미수세외수익은 176억원의 10%인 17억원, 총 61억원의 재정 자원을 추가적으로 확보할 수 있음.

6. 기타 자산관리의 효율화를 통한 재정건전화에 대한 논의

1) 현금관리(cash management)와 이자비용의 최소화

○ 적절한 현금관리를 통한 이자수익의 증대와 이자비용의 절감

〈표 23〉 예금 평잔, 이자 수입 및 비용 (단위: 억원, 자료: 회계과)

구 분	2009	2010	2011	2012
예금평잔	3,057	5,181	4,651	3,112
이자수입	200	138	113	74

- 현금관리를 통한 이자 수익을 추구할 필요가 있음. 단 공공 재원의 안정적 관리라는 측면에서 수익성만 추구하는 것은 위험함. 월별 적절한 현금 집행 계획에 따라 이자 수익의 증대를 기대할 수 있음.
- 적절한 현금관리가 되지 않아 '일시차입금'이 발생하지 않도록 주의할 필요가 있음. 월별 현금 수지가 공개되지 않음으로서 이러한 상황에 대한 분석을 하지 못하였으나, 적절한 현금 잔고를 맞추고, 수익의 증가, 비용의 감소를 추구하여야 함.

2) 재고자산의 새로운 절감 가능성

○ 지방자치단체에서는 민간의 집중구매하여 수용비를 절감할 수 있음.

- 이미 분산구매를 집중 구매로 전환하고, 최저가 구입을 하는 경우 수용비를 절감할

수 있음.

- 경상남도 회계과에서 제시한 최근 2년간 사무관리비 중에서 소모품비 집행금액은 '12년도 : 3,840천원, '11년도 3,718천원 임. 이는 사무관리비목 중 위탁교육비, 운영수당, 급량비, 임차료, 소규모 수수료 등은 제외한 것임. 지출 항목으로는 규모 인쇄, 부서소모품, 도급경비 교부액 일부 등임.
- 이러한 규모라고 하면, 절감 노력에 비해서 절감 가능성이 낮다고 봄.

Ⅴ. 결론

1. 광역자치단체의 재정상황: 경상남도의 사례를 중심으로

○ 광역 자치 단체의 위기이자 재정의 3각 파도위에 있음.
- 기초 자치 단체 중심의 공공 서비스 전달체계
- 취득세율의 폐지 (중앙정부의 부동산 정책)
- 지방세 수입 감소 (경기 침체)
- 복지 관련 보조금 부담 (중앙정부의 복지 정책)

○ 기존의 지방재정건전화 모델은 일반적인 재정상황 중심의 일반론적인 해법을 구하는 과정이었음에 비해 이 연구를 통해서 경상남도만이 갖고 있는 재정의 문제를 진단하고 처방하는 것이 필요함.
- 관습과 관행에 대한 재정관리(Public Financial Management)의 혁신
- 새로운 제도의 성과를 활용한 재정건전화 방안의 모색: 복식부기 발생주의 회계제도에 따른 재정정보의 활용과 재정건전화
- 자산 관리(Asset Management) 중심의 재정건전화 모색

○ 경상남도는 재정 압박(fiscal pressure) → 재정 고통(fiscal distress) → 재정 파산(fiscal bankruptcy)의 단계에서 보면 재정 고통의 단계임
- 세입의 구조적인 한계, 세출의 초과 수요 그리고 가용재원의 한계에 직면하고 있음

○ 자구노력을 통한 단기적인 처방으로 지방채 상환이 필요함
- 2013. 1월 현재 채무액 : 1조 3,488억원(2013년 당초예산의 20.58%)
- 채무감축목표(2017년까지) : 6,608억원 감축(49%감축)

* '13. 1월 13,488억원 → ’17년말 6,880억원(△6,608억원)

○ 지역의 현안을 해결하기 위한 가용재원 확보 요구액
- 1안 : 2017년까지 채무액 절반 감축 달성(6,608억 원)
- 2안 : 재정수지표에 근거한 재원 부족분(4조 3,980억 원)

○ 재정 구조 개혁을 위한 정책 과제가 필요한 시기임.
- 재정이 어려울 때가 재정 개혁의 기회임
- 경상남도가 지방재정개혁의 선도적인 역할을 할 수 있음

○ 경상남도를 비롯한 광역자치단체의 재정 건전화를 위한 단기 및 중·장기 방안의 제시

구분	단 기		중 장 기	
	자구 노력	중앙정부 노력	자구 노력	중앙정부 노력
세입	- 자산매각 - 조세감면 축소	- 지방소비세 인상	- 재정보전금 교부율 조정 - 사용료, 수수료 현실화	- 국세와 지방세 조정 - 지방교부세 인상 - 지방교육세 일부 전환
세출	- 기금의 여유자금 활용 - 출자 출연기관 구조조정 - 계속비 관리 - 경상경비 절감 - 사업 구조조정	- 맞춤형보조금	- 신규 사업에 대한 심사강화	- 국비의 복지비 matching 비율 인상
재정관리	- 사업평가체계 - 재정준칙 규정 - 투융자 심사 강화	- 중앙 투융자심사 강화 - 광특회계 개편	- 중기지방재정 계획 합리화 - 재정건전화 조례 제정	- 지역개발 협약 제도 도입

2. 정책 제안

○ 위의 재정건전화 방안 중에서 자산 관리(asset management) 중심으로 개선 방안 제시 (본문의 내용 요약 정리)

1) 자산의 매각

○ 용도 폐지된 재산의 현황(회계과의 일반재산 현황)을 보면, 총 1,070건에 241억 2천

만 원임.

○ 보존부적합 재산 발굴 적극 매각

○ 자산의 적극적인 활용을 위한 장기적인 과제를 추진함

2) 조세감면 축소

○ '12년 결산 기준으로 경상남도의 비과세·감면액이 총 4609억 76백만 원임. 이는 '12년 결산 기준 지방세 징수액의 20.4%임.

○ 경상남도 2013년 지방세 수입 : 1조 8,194억 원

- 지방세 감면이 5,504억 원 규모로 추계
- 적극적인 노력으로 50%를 축소하는 경우 2,752억 원의 세수 확보 가능
- 10%만 축소를 해도 550억 원의 세수확보가 가능

3) 기금 재원 활용

○ 경상남도에는 '12년도 말 현재, 총 4,580억원의 기금이 적립되어 있음.

○ 기금에 대한 개선과 이에 대한 쟁점

- 사업성 기금을 일반회계에서 집행하고 기금 폐지 : 최대 358억 원 확보
- 중소기업진흥기금을 이차보전에 집중, 적립금 활용 : 최대 1천억 원, 사업 효과성 평가
- 법정 적립 기금에 대해 과다한 적립율 인하를 중앙정부에 건의

4) 출자 출연 기관에 대한 구조조정

○ 단기적으로 손실이 발생하는 기관에 대한 적극적인 경영대책의 마련과 경영합리화가 필요함.

- 진주의료원의 폐쇄와 문화관련 기관의 통폐합으로 운영비 절감의 변화 추구와 직접적인 도 예산지원액 15억 원 절감
- 출연기관의 운영비 지원액의 예산지원의 축소는 각 기관의 독자적인 지속가능성(sustainability)의 추구라는 목적에서 바람직함. 특히 사업성이 강한 기관, 예를 들어 경남로봇산업진흥재단, 경남테크노파크 등은 독자 생존의 틀을 마련해야 할 것으로 봄. 하지만, 여타 공공기관의 경우 공공기관의 설립 목적에 부응한 공공서비스 책임성 문제도 고려할 부분임.

- 특히 경남신용보증기금, 경남개발공사, 경남 테크노파크의 자본금 4,902억 중 일부를 활용(10%를 활용하는 경우 490억 활용) 가능하다고 볼 수 있음.

5) 미수채권의 회수를 위한 행정 노력(efforts) 필요

○ 지방자치단체의 미수 채권 회수 노력을 증대할 필요가 있음.
- 지방자치단체의 유동자산 항목에는 미수채권이 있음: 미수세금, 미수세외수입금. 미수징수교부금, 미수정부간이전수익
- 미수채권의 회수를 통해서 지방자치단체의 유용 자산을 늘릴 수 있음.
- 경상남도의 '12년도 미수세금은 총 440억 9,460만원이며, 대손충당금을 제외한 장부가액은 333억 9,806만원임.
- '12년도 경상남도의 세외수입금 중에서 미수액은 총 176억 원임. 이 중에서 미수부담금은 144억 9,600만원이며, 미수과태료는 5억5천만 원, 미수과징금은 16억 원임.

○ 미수채권에 대하여 10%의 징수를 더 한다고 가정하면, 12년 기준 미수세금은 440억 원의 10% 44억, 미수세외수익은 176억원의 10%인 17억원, 총 61억원의 재정 자원을 추가적으로 확보할 수 있음.

3. 향후 재정건전화 전략: 광역자치단체의 선도적 역할 기대

○ 부동산거래 활성화를 위한 취득세의 폐지와 지방소비세 향상에 대한 대비
- 세재개편과 아울러 국고보조금 사업에 대한 분석과 대안 마련 시급
- 광역자치단체의 입장에서 보조금 사업에 대해 전면적인 분석을 시도
  * 불필요한 보조사업, 지방이양사업을 분석하여 이에 해당하는 금액을 지방세로 전환하거나 국고보조율 조정이 필요하다고 봄

○ 중앙정부에서도 기금 사업에 대한 비판이 큼
- 사업을 폐지한다는 것이 아니라 일반회계에서 정상적으로 하면 됨
- 불필요하게 적립을 하고, 또 일반회계와 복잡한 회계 거래를 유발함
- 기금의 개혁 사례를 보일 필요가 있음

○ 출자 출연기관에 대한 전면적인 기능 조정
- 재정에 여력이 있을 때, 지방정부의 기능 확대 방식으로 기관이 설립됨
- 이는 지방정부의 기능과 역할 재정립과 관련됨

- 서비스 전달 체계에 대한 재검토 가능함

○ 민간투자사업 보전방식 구조 변경
- 현재의 MRG(최소운영수입보장) 보전방식을 SCS(비용보전) 방식으로 재구조화로 재정부담금 획기적 완화