

[경상남도 사례로 본 지방재정의 위기③]

지방재정 위기관리에서 국민의 역할

2009. 12. 30 | 김일영_새사연 정치사회연구센터장 | kiy@saesayon.org

목 차

1. 지방자치와 거꾸로 가는 이명박 정부의 지방재정정책
2. 지방재정 위기관리 시스템의 무력화
3. 지금이라도 지방재정 위기관리에 들어가야 한다.
4. 새로운 지방재정 지표 개발과 국민의 주권적 개입



<http://saesayon.org>

1. 지방자치와 거꾸로 가는 이명박 정부의 지방재정정책

이명박 정부 하에서의 지방재정은 지방자치의 발전과는 거꾸로 가고 있다. 글로벌 경제위기에 따라 세입이 줄어드는 것을 무시하는 것이 아니다. 명백하게 이명박 정부가 취한 일련의 감세정책과 재정정책이 그러한 결과를 초래하였다. 우리나라 지방정부의 세입은 크게 4가지로 구성된다.

집을 사고 팔 때 부과되는 취득세, 등록세가 주 구성이 되는 ‘지방세’가 그 첫 번째다. 경기가 나쁠 때 지방세는 부동산 거래의 위축으로 줄어들게 마련이다. 두 번째는 ‘세외수입’인데, 세금 외에 각종 행정서비스를 이용하는 수수료와 법규 위반 시 부과 되는 과태료 같은 정상적 세외수입과 자산매각 등으로 생기는 비정상적 세외수입이 있다. ‘지방세’와 ‘세외수입’을 지방자치단체의 자체수입 또는 자체재원이라고 한다. 세 번째가 ‘지방교부세’인데, 국세의 19.24퍼센트를 가지고 각 지방의 재정수요와 자체 확충능력을 감안하여 불균등하게 교부한다. 네 번째는 ‘국고보조금’으로 국가사업이거나 지방사업 중 국가의 지원이 필요한 사업을 지방자체 재원과 매칭펀드 형태로 지원한다.

보통은 ‘지방교부세’와 ‘국고보조금’을 이전재원이라고 하지만 이는 논란이 있다. 지방교부세는 사실상 지방정부의 재원이지만 중앙정부가 국세를 거두어 불균등하게 분배하는 역할을 하기 때문에, 이전재원이라고 할 수 있느냐라는 문제제기가 있다. 그 외에도 올 해까지 한시적으로 운용하던 분권교부세가 있는데, 이는 사회복지예산을 중앙정부와 지방정부가 반반씩 매칭하던 것으로, 지방교부세로 통합하겠다는 기존의 구상이 타당한지를 놓고 논쟁 중이다. 용도가 정해지지 않는 지방교부세로 통합할 경우 복지예산을 줄이는 지방정부가 있을 것이라는 우려 때문이다.

이러한 지방재정 제도의 발전 방향은 지방자치의 발전을 위해 지방정부가 스스로 거두고 씌으로써 책임성을 높여야 한다는 측면과 지역 간 불균형이 심하기 때문에 적절한 조정이 필요하다는 측면을 동시에 충족시켜야 하기 때문에 간단한 문제가 아니다. 하지만 국민의 정부, 참여정부 모두 지방재정의 확충을 위해 노력해 왔으며, 국가재정의 절반 이상이 지방정부를 통해 지출되는 상태에 이르렀다. 그럼에도 여전히 목적이 정해지지 않아서 지방정부의 재량권이 발휘될 수

있는 재원의 비중은 낮다는 비판이 존재한다.

지금까지의 지방재정제도는 여러 가지 개선해야 할 점이 있지만 큰 방향에서는 지방자치의 발전에 부응하는 모습을 보여 왔다. 하지만 이명박 정부가 취한 일련의 정책들은 이러한 흐름에 반대되는 결과를 낳고 있다.

그 중 가장 중요한 것은 감세로 인하여 지방재정의 중요한 세원이 급격히 줄어든 것이다. 지방재정의 주요한 재원인 지방교부세가 소득세와 법인세 감세로 경상남도만 2008년부터 2012년까지 1조 5224억 원이 감소하고, 노무현 정부 때 지방재정을 확충하기 위해 도입한 종합부동산세가 대폭 감소함으로써 같은 기간 1조 2192억 원이 감소한다.

두 번째는 새로운 지방재원을 신설한 것인데, 지방소비세의 도입이다. 국세로 걷던 부가가치세의 일부를 지방으로 돌리는 이 조치로 경상남도는 새롭게 5894억 원의 수입이 생길 전망이다. 지방소비세 도입은 그 제도적 취지로 보자면 지방재정 확충에 기여하는 바람직한 제도라고 할 수 있다. 하지만 이 제도가 병주고 약주는 격인데다, 그 약이 병을 치료하기에는 함량미달이라는 점이 문제다.

이명박 정부에게 남아있는 또 하나의 숙제는, 사회복지행정의 지방이양에 따라 복지예산 용도로 지급되는 분권교부세가 2005년부터의 5년 기한이 만료됨에 따라, 이를 어떤 형태로 지방재정에 귀속시킬 것인가 하는 점이다. 사회복지 수요에 충분한 규모가 아닐 뿐더러 중앙정부와 지방정부가 같은 비율로 매칭하는 형태로 운영되어온 분권교부세는 재정자립도가 높지 않는 지방정부에게는 어려움만 가중시켰다는 비판을 받아 왔다. 일반(지방)교부세로 통합한다고 문제가 말끔히 해결되지는 않을 것이기 때문이다(이용재, 2009).

기존의 지방재정과 관련한 논쟁에서 지방자치의 발전을 요구하는 측의 주요 주장은 대략 3가지다.

첫째, 지방정부의 재정 책임성 즉, 조달능력을 높여야 한다.

둘째, 지역간 불균등을 보완하는 재정조정제도는 여전히 필요하다.

셋째, 지방정부가 중앙정부의 업무 대행이 아니라 자체 사업을 할 수 있는 재량

적 재원이 많아져야 한다.

그런데 첫째와 둘째는 상호 모순적인 것이라 재량적 재원을 늘리는 방향에서 자체 조달 능력을 높이는 것과 지역간 불균형을 보완하는 것이 조화롭게 결합되어야 한다. 이명박 정부의 감세정책은 재량적 재원인 지방세, 지방교부세, 종합부동산세를 위축시키고, 이전재원인 국고보조금 위주의 지방재정운용을 불가피하게 만들었다. 한마디로 지방재정의 자치수준을 몇 년 후퇴시킨 것이다.

2. 지방재정 위기관리 시스템의 무력화

지방재정 자치의 후퇴와 더불어 지적해야 할 사항은 위기관리 시스템의 무력화다. 우리나라 지방재정은 지방채 발행액 사전승인 등 중앙정부의 관리감독, 지방의회의 감시, 그리고 시민단체나 시민의 감시가 건전한 지방재정을 유지하는데 큰 역할을 해왔다. 하지만 이명박 정부의 적자재정 정책과 무리한 4대강 사업으로 중앙정부의 관리감독의 기준은 느슨해졌으며, 최근 지방재정제도의 급격한 변동으로 일관된 재정정보가 제공되지 못하기 때문에 지방의회나 시민단체의 감시가 매우 어려워졌다.

세출의 기능별 분류가 기존의 5가지 대분류에서 16가지 분류로 바뀌었고, 지방재정분석지표는 단식부기재정지표, 복식부기회계지표, 사업예산 및 기타사항 등 3가지의 유형이 과거로부터 존속된 것과 새로운 도입된 것이 혼합되어 뒤죽박죽인 상태다. 2008년 현재 최종적으로 12개 분야, 70개 단위지표가 발표되고 있다고는 하지만 어느 지자체의 홈페이지에서도 이들 지표를 일목요연하게 볼 수 없으며, 중앙정부의 어떤 통계공개사이트에도 이들이 다 공개되어 있지 않다.

표 1. 지방재정지표의 변화

	2005년 이전	2006~2007년	2008년 이후
단식부기재정지표	4개 분야 -10개 단위지표	6개 분야 -30개 단위지표	4개 분야 -16개 단위지표
복식부기재정지표	3개 분야 -28개 단위지표	5개 분야 -13개 단위지표	5개 분야 -40개 단위지표
사업예산지표	-	-	3개 분야 -14개 단위지표

바람직한 제도를 도입하고자 하는 의도를 모르는 바 아니나, 제도가 바뀌면 바뀐 제도에 맞게 이전의 통계를 수정하여 시간의 흐름에 따라 비교할 수 있도록 조정하는 것이 필요하다. 이런 통계의 수정이 전혀 이루어지지 않아 비교자체가 불가능한 형편이다. 지방정부의 재정공시는 행정안전부 보고용에 불과하다.

또한 재정정보의 공시가 연 1회로 되어 있는 것도 심각한 문제다. 이명박 정부 들어 나타난 재정집행에서의 문제점은 조기집행으로 인한 재정운용의 파행, 그리고 교육 및 복지 등 예산의 미집행과 전용 사례가 많다는 것이다. 지방재정에 대한 위기관리를 중앙정부가 독점하고 있는 것은 위험하다. 중앙정부의 정책에 따라 지방정부가 위기에 대처할 생각을 하지 않고 중앙정부만 추종할 가능성이 높으며, 올해의 지방정부 예산 집행이 그 단적인 사례다. 그러므로 지방정부의 재정위기관리 시스템이 새롭게 마련되어야 한다.

지방자치제의 도입과 신자유주의적 행정효율화 정책은 상당수의 지방정부에 준재하는 통계 부서의 폐지를 낳았고 지금은 지방정부의 필요에 부응하는 통계를 새롭게 축적해야 할 형편에 이르렀다. 다행히 최근에는 지방통계의 필요성이 제기되면서 일부 긍정적인 소식들도 들려오지만, 상당기간의 통계공백은 불가피한 상황이다.

또한 국회의 예산정책처가 정부의 예산계획에 국회의 입장에서 조목조목 자기논리를 만들어가고 있는 것에 반해, 지방의회는 한두 명의 전문위원에 의존하고 있다. 참여의지가 높은 시민들이 지방정부의 재정정보에 접근하는 것은 정보공개법이 있음에도 불구하고 하늘의 별따기다.

게다가 현재의 공개되는 정보는 1년 후어나 1년 전의 상태를 심의하는 사후적 성격의 정보로만 구성되어 있기 때문에 적시에 바로잡을 수 있는 논의가 불가능하다. 집행의 진척에 따른 정기적인 재정정보의 공개가 필요하다. 핀란드가 세계 최고의 국가경쟁력, 최고 60퍼센트에 달하는 세금, 좌우가 함께하는 무지개 내각 등의 이질적인 듯 보이는 요소가 시너지를 내고 있는 데는 정보공개법과 같은 제도가 큰 역할을 하고 있다는 점에 주목해야 한다.

3. 지금이라도 지방재정 위기관리에 들어가야 한다

경상남도만 하더라도 최근 몇 년간의 재정 상태를 통해 다음과 같은 특성이 발견되었다.

첫째, 인구규모에 비해 사회기반시설이 작으며 사회개발비 비중도 낮다. 이는 향후 재정수요가 많을 것이라는 것을 의미한다.

둘째, 최근 부채가 가파른 증가세를 보이고 있는 데, 지표상으로는 지방세나 세외수입 등 경남도민들의 부담이 증가하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 세제 개편으로 지방재정의 지방정부 책임성은 높아진 반면 감세정책으로 재정 충원능력은 약화되었다.

이를 기초로 볼 때, 경상남도는 2008년도에 전년도 이월금과 같은 일시적인 비경상세외수입으로 흑자 재정을 시현했지만, 향후에는 지방채 발행 등 부채를 늘이지 않고는 균형재정을 달성하기 어려울 것이다. 지금까지는 중앙정부의 국고보조금을 많이 따내는 재정능력을 과시해 왔지만, 그러한 지방정부의 행태는 지방자치를 발전시키기 보다는 중앙정부에 대한 의존성을 키우고, 중앙에 줄서기는 것에 능한 정치인들만 양산할 것이다. 이미 중앙정부도 부채 수준이 높아서 우량 공기업의 매각과 같은 무리한 정책도 서슴지 않을 만큼 세원 확대에 골몰하고 있다. 이미 상당한 수준의 재정압박이 지방정부에 가해지고 있기 때문에, 지방정부 스스로 재정의 건전성을 유지하고 적재적소에 재정을 사용하는 지혜를 발휘해야 할 때다.

당장 2010년 지방선거에서 자치단체장과 의원으로 출마하고자 하는 사람들은 중기지방재정운영계획의 밑그림을 보여주어야 한다. 재정건전성을 회복하기 위한 계획 뿐 아니라 재정을 어디에 사용하고자 하는지 제시해야 한다.

지금처럼 지역경제를 살린다는 명분으로 개발 만능의 패러다임을 고집해서는 곤란하다. 현 경남도지사는 남해안 개발이나 4대강 사업에 적극적인 것으로 알려져 있다. 4대강 사업은 국고가 중심재원이지만 지방비가 일정액은 투입되어야 한다. 국토해양부가 밝힌 총규모만 22.2조 원에 달하는 데, 애초 본 사업 규모가 13.9조 원이었을 때 지방비 투입규모가 1.1조 원으로 산정됐었다. 낙동강에

는 4대강 사업의 57퍼센트에 해당하는 재원이 투입된다. 그렇다면 경남의 낙동강 사업에서의 지방비는 1조 원대에 이른다.

이미 추진되고 있는 남해안 개발도 국비는 13.1퍼센트에 불과하고 지방비만 8275억 원으로 16.4퍼센트에 달한다. 그 중에서 경상남도가 책임져야 하는 지방비만 2775억 원이다. 개발이라는 것이 애초 예산보다 고무줄처럼 늘어나는 것이 다반사 인데, 추후 비용증가에 따른 지방비 추가 투입은 불을 보듯 흰하다.

남해안 개발은 재원의 70.5퍼센트인 3조 5537억 원을 민자유치로 해결하겠다는 계획을 가지고 있다. 마창대교만 보더라도 민자유치의 위험성을 알 수 있다. 애초 산정한 통행량의 80퍼센트 미만일 경우 최소수입을 보장해 주기로 하여, 운영사인 다국적기업인 맥커리에 수십억 원에서 100억 원에 상당하는 세금을 퍼부어 줄 뻔 했다. 통행료를 낮추는 재협상을 통해 통행량을 높이는 방안을 추진하고 있지만 민자 유치의 위험성은 이미 증명되었다.

경상남도의 개발 계획은 상당부분 민간투자를 대책으로 한 것이기 때문에, 향후 수익보장을 위해 지방재정의 혈세가 동원되거나 수익보장을 하지 않을 경우 민간투자나 민자유치 자체가 어려울 것이다. 단기적으로는 막대한 지방비가 들고, 장기적으로도 지방재정에 무리를 줄 수 있는 무책임한 개발 사업은 당장 철회되거나 연기되어야 한다.

지방정부들은 중앙정부가 일방적으로 추진하는 4대강 개발과 같은 정책을 추종할 것이 아니라 급격한 세원감소에 대한 대책부터 요구해야 한다. 외환위기 이후 부족한 지방재정을 확충하기 위해 지방교부세의 비율을 높였던 것처럼 특단의 조치가 필요하다. 종합부동산세가 일부 위헌이라면 소득재분배 효과가 높은 새로운 세원을 발굴해야 한다. 외환시장이나 주식시장 등과 같은 자본시장의 거래에 대한 새로운 과세도 한 방법이고, 소득세 및 법인세의 과세 구간을 세분화하여 초고소득층에 대한 과세를 강화하는 것도 방안이 될 수 있다. 이를 지방재원으로 하면 된다. 나중에 경기가 회복되면 부채는 갚을 수 있을 것이라는 식의 논리로 덮어버리기에는 한 해 예산의 10퍼센트에 달하는 적자규모가 너무 크다.

4. 새로운 지방재정지표의 개발과 국민의 주권적 개입

지금까지 지방재정에 대한 논의는 재정자립도를 높일 것이냐 재정자주도를 높일 것이냐를 놓고 전개되어 왔다. 자립도는 지방재정의 재원 중 자체 재원이 얼마나 되는가를 뜻하고, 자주도는 전체 재원 중 특정목적이 정해지지 않은 일반재원이 얼마나 되는 가를 뜻한다. 자립도를 높이자니 지방정부마다 재정능력의 차이가 커서 불균형이 확대되고, 재정자주도를 높이자니 의존재원만 커져서 자치재정과 거리가 먼 형태가 구조화되는 어려움이 있다. 자체 재원을 늘리자는 재정자립이나 재량권을 행사할 수 있는 재원의 비중을 높이자니 재정자주는, 중앙정부의 역할이 큰 우리나라의 현실에서 지방재정의 발전을 가늠하는 적절한 지표나 개념이 되기 어렵다.

지방자치의 관점에서 보면 지방재정의 규모 자체를 먼저 키워야 한다. 전체 정부지출에서 지방정부의 지출이 절반이 조금 넘었지만 여전히 중앙정부의 위임사무나 이양사무를 하기 위한 재정이 지방재정의 대부분을 차지하고 있다. 국가재정은 체로섬 게임이기 때문에 파이를 키우지 않으면 다른 곳에서 구멍이 날 수밖에 없다. 오건호(2009)의 주장처럼 총직접세의 비중을 강화하는 방식으로 전체 국가재정의 규모를 키우면서 지방재정의 규모와 비중을 높여야 한다.

지방재정의 규모를 키우면서도 지방간 불균형을 완화하기 위한 재정조정제도는 적절히 활용되어야 한다. 노령인구 등 사회복지 수요 등을 감안하여 충분한 조정교부금을 확보하여야 사회적 갈등을 방지할 수 있다. 충분한 조정교부금 확보를 위해서도 전체 재정 규모를 키워야 한다.

다음으로는 필수적으로 지출해야 하는 경상적 경비와 사회복지 등 목적이 명시된 비용을 제외한 지방자치단체 스스로 기획하고 집행할 수 있는 사업예산을 확대해 나가야 한다. 이러한 사업예산이야말로 지방자치력이 구체적으로 표현될 수 있는 재정영역이다.

마지막으로 인구나 경제 규모를 고려하되 지방자치가 발전된 나라들의 사례와 지방재정제도를 참고하면서, 우리나라 지방자치의 특성에 맞는 지방재정 지표를

개발해야 한다. 중앙정부와 지방정부의 규모가 상호 어느 정도가 적당한지, 지방자치의 발전수준에 맞는 재정목표가 설정되고 그에 따라 단계적인 과제와 목표가 정해져야 한다.

그러려면, 지금까지의 자체재원비율, 재량적 재원 비율과 같은 단편적 지표가 아니라, 지방자치의 발전전망과 재원의 구성요소와 각 구성요소들이 재정에 기여하게 될 전망을 고려하여, 지방재정 확충목표와 현 단계를 제시할 수 있는 ‘지방재정확충지표’와 같은 것을 만들어야 한다. 또한 이전재원과 자체재원, 경직성 경비와 재량적 예산 등과 같이 세입과 세출의 방향을 종합적으로 분석할 수 있는 ‘지방재정구성지표’와 같은 것도 필요하다. 이러한 지표들이 지방자치가 주민자치로 나아가도록, 주민의 접근성을 높이는 데 기여할 것이다.

<참고문헌>

- 「지방자치단체 사회복지정책의 쟁점과 과제」 이용재, 2009, 민주노동당 광정숙 국회의원실
- 「지방자치단체의 재정지표 개선방안」. 이상용, 2008, 한국지방행정연구원
- 「한국의 지방재정, 이론과 실무」 권형신, 이상용, 이재성, 2006, 제 3판, 도서출판 해남
- 「진보의 눈으로 국가재정 들여다보기」, 오건호, 2009, 사회공공연구소