

지방의 적자예산 위기의 원인과 대응

손희준 (청주대 교수)

지방재정운영의 기본원칙은 건전재정으로 균형예산의 편성을 요구한다. 그러나 올해는 예외이다. 2008년부터 불어 닥친 미국발 세계경제 위기는 한국도 비켜날 수 없었다. 이에 따라 이명박정부는 집권초기부터 서둘러 경제위기 극복을 위해, 수도권 규제완화와 감세정책 등을 통해 국민들의 소비수준 유지와 기업의 투자증대를 모색하고 있다. 경제위기와 국가정책으로 인해 지방자치단체들은 설상가상으로 재정위기를 겪게 되어 올해는 적자예산의 편성과 과도한 지방채 발행이 동반사로 이루어지고 있는 것이다. 이러한 상황의 구체적인 원인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 올해 사상초유의 대규모 지방세수 감소가 발생할 것으로 예측되고 있다. 그동안 지방세는 대부분 취득세와 등록세 등 거래세와 재산세 등 부동산에 대한 보유과세가 대부분을 차지하고 있어, 오히려 경기에 둔감한 안정적인 구조를 가지고 있었다. 그러나 지난 참여정부부터 부동산투기를 억제하기 위해 거래과세인 취·등록세의 세율을 인하하는 한편, 보유세인 종토세와 재산세를 강화하는 조치를 취해 왔다.

현 정부 역시 거래세의 세율 인하를 고수하고 있으며, 최근 부동산 경기의 침체는 광역자치단체의 취·등록세 감소와 기초자치단체의 재산세의 세수감소로 이어지고 있다. 구체적으로 보면 올 1,2월 징수된 지방세 현황을 토대로 2009년 지방세수 감소분은 당초 징수목표액인 47.1조원에서 6.8조원 부족한 40.3조원으로 추산되고 있다.

둘째, 이전재원의 핵심인 지방교부세 감액규모가 엄청나다. 현 정권의 감세정책은 소득세와 법인세 등 국세의 기간세목에까지 미쳐 내국세 규모가 크게 줄어들어 법정률 19.2%로 지원하는 지방교부세의 재원이 크게 줄어들게 되었다. 이러한 지방교부세의 감액은 특히 비수도권 영세 자치단체에 타격이 더욱 클 수밖에 없는데, 왜냐하면 이들 단체의 세입에서 지방교부세가 차지하는 비중은 작게는 6%에서 많게는 45%나 되기 때문이다. 또한 종합부동산세의 과세기준을 완화(주택은 공시가격 9억 원에서 6억 원으로, 비사업용 토지는 공시지가 6억 원에서 3억 원으로 인하하였음)하여 이에 따른 부동산교부세의 감액 규모는 <표 1>과 같이 약 1.4조원으로 추산하고 있다.

<표 1> 부동산교부세의 교부현황

(단위: 억원)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009(예상)	
교부액	합 계	3,930	10,200	18,892	28,853	14,882
	시·도	-	5,355	9,367	7,850	-
	시·군·구	3,930	4,845	9,525	21,003	-
전년대비 증가율	-	159% ↑	85% ↑	53% ↑	48% ↓	

자료: 행정안전부, 내부자료.

이러한 현 정권의 감세정책과 2010년 국세 목적세를 본세로 통합함으로써 내국세 총액의 증가에 미치는 효과를 비교하면 다음 <표 2>와 같다. 따라서 일부 중앙부처는 최근의 지방소득·소비세의 도입에 따라 오히려 지방교부세의 법정률을 크게 인하해야 한다는 주장까지

펼치고 있다.

<표 2> 중앙정부의 세제개혁이 지방재정에 미치는 영향

(단위: 조원)

구 분		2008년	2009년	2010년	2011년 이후
합 계		-1.1	-3.9	-3.1	-3.2
감소 요인	감소액 계	-1.1	-3.9	-7.1	-7.2
	종부세 개편				
	부동산교부세 감소		-1.3	-1.8	-1.8
	소득세·법인세 등 인하	-0.7	-1.8	-3.6	-3.7
	주민세 소득할 감소	-0.4	-0.8	-1.7	-1.7
증가 요인	증가액 계			+4.0	+4.0
	목적세 본세 통합				
	지방교부세 증가			+3.4	+3.4
	농특세 지방세분 지방세 전환			+0.6	+0.6

자료: 기획재정부 내부자료.

셋째, 부족재원 보전을 위한 지방채 발행규모의 증가이다. 중앙정부는 이미 경제살리기 대책으로 지방예산의 조기집행을 독려하여, 연도 초에 이미 세수부족분이 발생하였다. 각 자치단체는 부족재원을 충당하기 위해 예년에 없는 지방채발행을 계획하고 있다. 특히 중앙정부는 지방교부세 감액분을 지원하기 위해 지방채 3조원을 인수한다고 하였으나 그 실효성은 의심받고 있다. 왜냐하면 중앙정부는 공공자금관리기금을 통해 지방채를 인수하고 있는데, 이 기금의 금리가 4.62%로 CD 금리인 2.43%와 정부 특별회계의 금리인 2-4%보다 높기 때문이다. 실제로 이러한 높은 이자율 때문에 2008년 이 기금이 인수하기로 한 지방채 6,000억 원 중에서 지방이 실제 발행한 것은 3,843억 원(64.1%)에 그쳤다.

결국 지방재정은 지방세 등 자체재원의 감소와 함께 이번 추경예산에 의한 지방교부세의 감액규모 2.2조원까지 감안한다면 지방정부의 부족분은 무려 9.1조원에 달한다. 이는 2009년 지방예산규모 전체의 6.6%에 해당한다. 여기에 각 자치단체가 발행하는 지방채는 고스란히 지역주민들의 추가부담으로 이어져 자칫 건전재정이라는 기조가 무너질 수 있다. 그렇다면 이런 위기상황을 타개할 수 있는 지방재정의 대응방안은 과연 무엇일까? 근본적으로 고려할 수 있는 것이 불요불급한 재정수요의 감축과 동시에 가용재원의 확대방안일 것이다.

첫째, 지방예산의 절감 및 재정수요의 감축방안이다. 취약한 지방재정의 상황을 고려할 때, 예산절감 역시 결코 손쉽지 않지만, 당장은 가급적 신규 사업을 억제하고, 인건비와 물건비 등 경상경비도 아웃소싱(outsourcing)과 각종 시설물의 통합관리 등의 방법을 적용하여 절약하고, 추가적인 재정수요의 증가요인을 축소하여야 한다. 예를 들면, 대규모 청사나 종합운동장, 문화예술센터 등 각종 시설물의 신축 등은 자제하고 인근 지자체간의 협력방안 제고 등을 통해 문제를 해결하려는 노력을 경주해야 할 것이다.

둘째, 가용재원을 극대화하는 방안을 모색한다. 가장 먼저 그동안 누적이된 지방세와 세외수입의 체납분을 징수하고, 올해 특히 문제되는 이자지출액을 여하히 축소할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 또한 영세민들과 사회안전망으로부터 보호받아야 할 계층들의 편익을 고려하면서 추가적으로 사용료와 수수료 등 세외수입을 확대할 수 있는 영역을 적극적으로 개척해야 할 것이다. 경영수익사업과 민자유치방안 등 가능한 방안의 모색이 필요하다.

셋째, 무엇보다 중앙정부의 역할이 중요한데, 왜냐하면 작금의 지방재정위기가 지역경제

침체와 부동산 경기둔화로 인한 측면도 있지만, 국가정책의 추진에 따라 초래된 지방재정 위기로 이해할 수도 있기 때문이다. 따라서 중앙정부는 국가정책에 의한 지방자치단체의 결손부분은 과감히 보전할 자세를 보여야 할 것이다. 예를 들면 지방교부세의 정산분을 조기 집행하여 현재 재정난을 겪고 있는 기초단체부터 지원할 필요가 있으며, 지방예산의 조기집행 과정에서 부득이하게 발생한 일시차입금에 대한 이자보전은 특별교부세로 충당을 해주거나, 국고보조사업의 경우 지방비 부담률(matching)을 차등화 하여 단체간 재정력 격차를 완화할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.