

2007 지방재정 · 세제의 전망과 운용방향

박 연 수

행정자치부 지방재정세제본부장 · 공학박사

I. 2007년 지방재정 · 세제의 역할 및 과제

선진 지방자치 역량을 강화하기 위한 참여정부의 재정분권에 있어 2007년은 중요한 전략적 의미를 갖는 해이다. 지방재정 규모는 100조원을 돌파할 만큼 양적으로 성장하여 국가재정의 60%가 지방에 의해 집행되는 「나라발전과 민생안정의 중추로서의 지방재정」 시대를 맞이하였다. 이제는 지방재정의 강화된 위상에 적합한 역할과 책임을 확고히 정립함과 동시에 참여정부 출범 이후 추진해온 재정분권 정책을 성공적으로 마무리해야 하는 시기이다.

또한 거점도시를 기반으로 한 지역경쟁체제 하에서 21세기 지식정보화 시대에 걸맞는 선진형 지방재정으로 거듭나고, 미래 성장동력원으로써 소득 3만불 시대를 선도하기 위해 “지방재정이 자치발전과 건전한 지방경영의 핵심기반”이라는 인식 하에 전략적인 관점에서 재정을 운용해야만 하는 시대를 맞이한 것이다.

따라서, 2007년은 이러한 대내·외적 환경 변화 속에서 참여정부 이후 지속해왔던 지방재정 혁신정책들이 성공적으로 마무리될 수 있도록 지방재정의 지속적 확충을 통한 자율성 강화와 이에 부합하는 효율성·투명성·책임성 확보시스템을 구축하고, 디지털시대의 새로운

재정패러다임에 유연하게 대응할 수 있도록 새로운 혁신가치 및 정책 콘텐츠를 창출해야 하는 과제를 부여하고 있다.

II. 참여정부 이후 지방재정·지방세 분야의 성과

참여정부 이후 지난 4년 동안 지방재정 분야에서는 실질적인 지방자치를 뒷받침하는 많은 재정분권 성과를 거두었다.

우선 지방의 자주재원을 확충하기 위해 다각적인 노력을 경주하였다. 과세표준의 현실화, 세율체계의 조정, 원전에 대한 지역개발세 과세¹⁾ 등을 통해 지방세는 2002년 24조 9,097억 원 대비 2006년 35조 2,751억 원으로 10조 3,645억 원이 증가(41.6% 증)하였다.

또한 자치단체의 재원운영지원을 강화하기 위해 지방교부세율을 2002년 내국세의 15%에서 2005년 19.13%, 2006년 19.24%로 점진적으로 인상하였고, 분권교부세의 법정율을 내국세의 0.83%에서 0.94%로 상향조정하여 지방교부세 총액이 2002년 10조 3,123억 원에서 2006년 19조 3,177억 원으로 9조 54억 원이 증가(87.3% 증)하였다. 그리고 종합부동산세 도입에 따라 부동산교부세제도를 신설하여 지방의 재원을 확충하면서 동시에 균형적인 배분방안을 마련하였다. 이와 같은 지방재정 확충에 따라 지방자치단체가 실질적으로 재량을 가지고 사용할 수 있는 일반재원의 비율을 나타내 주는 재정자주도는 2002년 75.1%에서 2006년 80.2%²⁾로 크게 신장(5.1%p 증)되었다.

둘째, 지방의 재정사용액은 2004년 처음으로 국가재정을 추월한 이래 지속적으로 비율이 증가하여 2002년 국가 대 지방의 비율이 52 : 48에서 2006년 46 : 54로 역전되었다. 이는 지방자치의 궁극적 목표인 주민의 삶의 질을 제고하기 위한 지방재정의 역할이 크게 확대되었음을 의미하는 것으로 실질적인 재정분권의 성과를 보여주는 것이다.

셋째, 지방재정관리제도의 총체적 혁신체계를 구축하였다. 1963년 지방재정법 제정 이래 최초로 분야별 특성과 수요자 편의를 고려하여 지방재정법(전문개정), 지방계약법·기금법·공유재산법(제정)³⁾ 등 4개 분야로 전문화하였다. 지방예산편성지침 폐지, 지방채발행 총액한

1) 원전지역개발세 : 0.5원/1kwh, 약 720억원의 지방세 확충효과 발생

2) 연도별 재정자주도 추이 : 75.1('02) → 76.5('03) → 77.4('04) → 81.6('05) → 80.2('06)

도제 도입, 지역에 맞는 계약제도 혁신 등을 통해 중앙부처의 권한을 과감히 축소하고 지방재정운용의 자율성을 대폭 강화하였다.

자율성 강화에 상응한 책임성·투명성을 확보하기 위해 재정분석·진단제도의 내실화, 재정공시제도의 도입, 수의계약 내역의 공개 등을 시행하고 있다. 또한 사업예산제도(2008년 전면시행)과 복식부기회계제도(2007년 전면시행) 도입 및 지방재정관리시스템 개발에 따라 선진적인 성과관리형 재정운용의 기반을 마련하였다.

넷째, 저출산·고령화시대 대비를 위한 국가의 복지정책 확대를 뒷받침하기 위하여 보통교부세 배분시 사회·문화부문에 대한 수요반영 비중을 2002년 26%에서 2006년 31%(2007년 36%)로 대폭 강화하여 사회복지·문화 수요비중이 높은 자치단체에 교부세가 더 많이 지원되도록 하였다.

다섯째, 부동산 관련 세제를 혁신적으로 개편하여 공평과세를 실현하였다. 과표산정 방식을 원가에서 시가방식으로 전환하고, 재산세 과표의 실거래가 반영률은 2002년 33.3%에서 2006년 55.0%로, 거래세 과표의 실거래가 반영률은 2002년 80%수준에서 2006년 100%수준으로 대폭 상향 조정하여 「동일가격 동일세부담 원칙」을 구현하였다. 또한 「보유세 강화 거래세 완화」의 일관된 정책기조 하에 보유세 강화 수준에 맞추어 주택의 거래세 세율을 2004년 5%(취득세 2%, 등록세 3%)에서 2006년 2%(취등록세 각 1%)로 인하여 부동산 투기 억제 및 거래 활성화에 기여하였다.

그 밖에도 지적서비스 혁신체계를 구축하기 위해 지적불부합지 정리, 대한지적공사 혁신, 3차원 지적체계 구축계획 등을 수립하였으며, 부처별로 산재된 부동산정보를 연계하여 종합부동산세 과세를 지원하는 등 부동산 정책결정의 기초자료를 제공하고 있다. 또한 100년만에 지번주소를 새주소로 변경하기⁴⁾ 위해 새주소의 법적주소 전환 추진 및 도로명판, 건물번호판 등 전국 기반시설 구축사업을 추진하고 있으며, 「새주소 정보통합센터」를 통해 128개 지역(2008년에 전국으로 확대)에 주소검색·전환, 전자지도 서비스⁵⁾를 제공하고 있다.

3) 「지방재정법」, 「지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률」, 「지방자치단체기금관리기본법」, 「공유재산및물품관리법」

4) 2007. 4월 「도로명주소등표기에관한법률」 발효

5) <http://새주소.kr> 또는 "juso.go.kr"

III. 지방재정과 지방세가 해결해야 할 과제들

이와 같이 지방재정 및 지방세 분야에서 괄목할 만한 성과가 있었음에도 불구하고 앞으로 「나라발전과 민생안정의 중추」로서 자리매김하기 위해서는 해결해야 할 과제들이 남아 있다.

첫째, “지방자치단체간 재정불균형”이 여전히 심각하다는 점이다. 전체 지방세 수입의 61% 정도가 수도권에 집중되는 등 지방세원 자체가 불균형하게 분포되어 있다. 시·군간 재정력 격차 뿐만 아니라 특히, 서울시의 경우 강남구(2,275억원)와 강북구(149억원)의 세수 격차가 15배에 이르는 등 지방자치단체간 세원 불균형 현상이 심각한 수준이다. 이러한 지방자치단체간 재정력 격차의 문제는 지방자치의 균형적인 발전에 장애요인으로 작용하고 있다.

그리고, 앞에서 언급했듯 총 재정 중 지방재정사용액은 점차 증가⁶⁾하고 있는 반면에, 총 조세 중 지방세 비중은 2003년 22.4% → 2005년 22% → 2006년 20.7%로 점차 낮아지고 있다. 이는 과거 부동산대책을 통해 지방세이던 재산세의 일부를 종합부동산세로 국세화 및 국세와 지방세의 신장성 차이 등에서 그 원인을 찾을 수 있다.

※ 과거 5년간(2002~2006) 평균 신장율 : 국세 7.2%, 지방세 6.0% 과거 5년간(2002~2006) 평균 증가액 : 국세 7.9조, 지방세 1.7조

둘째, 아직까지 일부 지방자치단체의 장들이 “재정에 대한 책임성과 자립의식이 미흡”하다는 비판이 존재하고 있다. 이러한 자치단체장의 도덕적 해이에 대해 비판적인 여론은 행사성 축제와 재정규모에 맞지 않는 호화청사 건립 등을 지적하며 지방자치단체의 선심성·낭비성 예산운영에 대해 질타를 보내고 있는 현실은 지역살림살이가 전반적으로 비용효과 분석이나 책임재정에 대한 명확한 인식을 전제로 냉철한 평가와 자기반성이 필요하다는 생각이 들게 한다.

셋째, “지방세 운영시스템의 효율성이 미흡”하다. 세원정보 관리 등 지방세정 기반의 정

6) 총재정 지방재정 사용액 비율 : 48.5%(2002) → 49.5%(2003) → 51.6%(2004) → 52.8%(2005) → 54%(2006)

보화·통합화가 부족하여 국세서비스에 비해 지방세 납세서비스의 품질이 낮은 편⁷⁾이며, 국세와 차별화되는 지방세제도 및 운영혁신방안에 대한 전문적이고 종합적인 연구기능을 수행할 지방세 연구기관이 부재한 것도 지방세 분야의 발전을 저해하는 요소로 지적할 수 있다.

넷째, “지방의 복지비 부담이 증가” 하고 있다. 저출산·고령화 시대로 접어들면서 복지 재정 수요가 급증하게 되어 지방의 사회복지 분야 세출도 매년 급격한 신장 추세이며, 또한 참여정부 이후 다양한 복지사업이 시행되면서 복지 관련 국고보조금이 증가하여 이에 매칭되는 지방비 부담액도 급증⁸⁾하고 있는 상황이다. 특히, 복지예산의 비중이 전체 예산의 절반을 차지하고 있는 서울 노원구, 부산 북구 등은 자체사업비의 비중이 10%에도 미치지 못하여 각종 필수 현안사업을 추진하는데 한계에 부딪치고 있다.

※ 총 예산 중 복지비 차지 비중(2007년) : 서울 노원구(42.2%), 부산 북구(53.8%)

복지 분야를 포함해 늘어나는 지방의 재정수요에 비해 지방세 비중이 점차 감소하고 있는 현실은 지방 자주재원 확충의 필요성을 입증하고 있다.

IV. 지방재정 운용 및 발전방향 : 중앙과 지방의 상생협력

2007년 지방재정 운용 및 발전방향을 살펴보면 첫째, 국가균형발전 지원 및 재정분권 기반강화를 위해 “재원의 불균형 개선과 지방재정 확충” 을 위해 노력할 것이다. 지방자치단체간 재정불균형 완화를 위해 지역간 형평성이 좋은 세목을 기초자치단체세로 조정하고, 상대적으로 불균형이 큰 세목은 광역세로 이양하고⁹⁾, 현재 「특별·광역시-자치구세」, 「도시·군세」의 이원적인 세목배분 체계를 자치단체 계층별 재정특성을 고려한 「특별시-자치구세」, 「광역시-자치구세」, 「도-시세」, 「도-군세」의 4개 그룹의 다원적 배분체제로 전환할 필요성이 있다. 또한, 지방재정 확충을 위해 지역실정에 맞는 신세원 개발¹⁰⁾, 과표 현실화 지

7) 지방세정 담당인력은 정원 16명으로 국세청 본청의 정원 759명 대비 2% 수준

8) 복지관련 주요 국가시책의 지방비 부담 : '06년 5조 2,624억원

9) 서울시와 자치구간 세목재배분안(재산세→담배소비세 등), 재산세 공동세안(재산세의 50%를 공동세화)

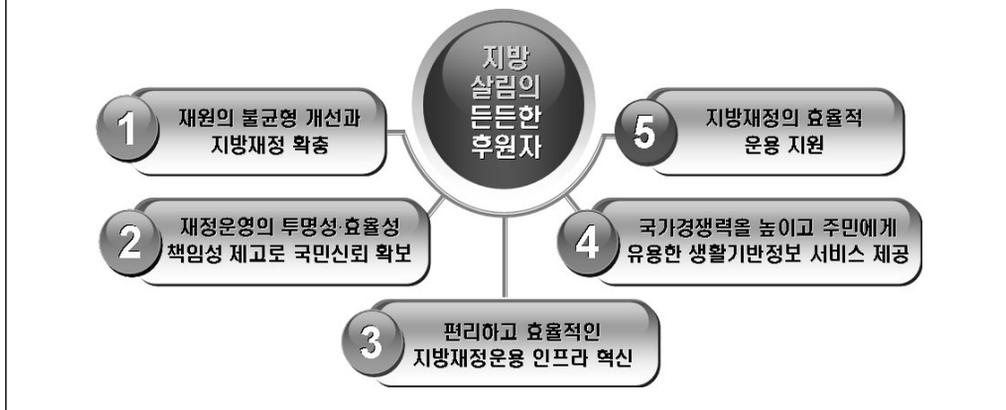
속 추진, 지방세 비과세·감면 정비 등을 통해 지방세 비중을 제고할 필요성이 있다.

둘째, 지방재정의 자율성 강화에 상응하는 “재정운영의 투명성·효율성·책임성 제고”가 필요하다. 이를 위해 2007.1월부터 전면 시행되고 있는 복식부기회계제도가 안정적으로 정착되고, 2008. 1월 시행되는 사업예산제도 인프라를 완비하기 위해 지방재정법령 정비 및 제도교육·홍보를 지속 추진할 예정이다. 지방자치단체의 제도시행 과정상 애로사항을 적극적으로 해결 및 지원하기 위해 「성과주의 예산·회계 지원상황실」도 운영할 예정이다. 또한 지방재정 운영결과의 분석·공시 강화로 재정위기 사전예방 시스템을 구축하고, 지방세 징수율 제고 및 경상 세외수입 확충에 대한 보통교부세 인센티브 반영비율 확대, 지방세지출 예산제도 도입도 추진할 예정이다.

【2007년 정책 여건】

- ◆ 국가경제는 민간소비 증가세 둔화 등으로 4.5% 내외의 완만한 성장 전망
- ◆ 사회복지 등 국가시책에 따른 지방비 부담 증가 및 취·등록세 인하 등 자주재원 감소로 자주재원 확충에 대한 요구 증대
- ◆ 참여정부 재정분권의 성공적 마무리를 위해 중앙-지방간 협력적 파트너십 형성 및 스폰서십 강화 필요

【2007년 정책 추진 방향】



10) 유치시설(카지노 등), 기피시설(쓰레기 매립장, 방사능폐기물처리장 등)에 대한 과세검토 필요

셋째, 지방재정 운용의 편리성·효율성 확보 차원에서 “지방재정 운용인프라”의 혁신이 필요하다. 재정의사결정 지원을 위한 시스템 고도화 및 지방세 표준시스템 확산 보급을 통해 통합적인 재정·세제 업무관리시스템을 구축할 계획이다. 또한 단일법 체계로 일반국민이 이해하기 어렵고 조세환경 변화에 둔감한 지방세법 체계를 총칙, 세목, 감면 규정별로 전문화하고, 지방행정연구원 내 「지방세 연구소」 설치·운영 및 중앙-지방-민간 협력네트워크 구축을 통해 지방세 연구·제도개선과 협의기능을 강화할 것이다.

넷째, 주민생활과 밀접한 “위치정보·지적·부동산·지방세 등 정확한 생활기반 정보의 실시간 제공”을 통해 주민편익 제고 및 정책 품질향상을 꾀할 생각이다. 새주소 정보통합센터 및 지방계약민원종합상담센터, 정부부동산정보알리미, 지방세포털 서비스 운영을 보다 강화하고, 지적측량바로처리센터와 지방세 종합상담센터 설치를 통해 대국민 서비스의 질적 향상을 꾀할 것이다.

다섯째, 중앙과 지방의 협력적 파트너십 형성 및 스폰서십 강화를 위해 “지방재정 운용에 대한 컨설팅” 기능을 강화할 것이다. 재정운용 관련 해당 지방자치단체의 노력만으로 해결할 수 없는 사항, 주민 관심사항, 재정분석결과 진단·희망단체에 대해 업무 담당공무원, 재정전문교수, 해당 자치단체 공무원 등이 참여하는 「지방재정운용 기술지원단」을 구성하여 전문적인 재정 컨설팅을 제공할 계획이다.

마지막으로, “지방의 복지분야 부담의 경감” 차원에서 사회복지·문화 분야 교부세 지원 확대, 차등보조율 적용 등 국고보조사업에 대한 근본적인 제도개선, 재정지원 확대를 위한 부동산교부세의 배분기준을 조정하는 방안과 재정여건이 어려운 자치구에 대한 종합적인 지원방안도 함께 검토할 계획이다.

V. 중앙과 지방의 상생·협력의 파트너십 형성

참여정부 출범 이후 지방재정의 발전과정을 돌이켜 보면 때로는 활기차게, 때로는 고난도 겪으면서 참 숨가쁘게 달려왔다는 생각이 든다. 국민 편익 및 실질적인 지방자치 발전에 도움이 되는 정책들을 만들기 위해 많은 고민과 노력을 기울였었고, 이와는 반대로 여러 가지 예측하지 못했던 시행착오를 겪는 등 다사다난했던 과정들을 거쳐 지방재정이 한 걸음씩 발

논단

전해오지 않았나 하는 생각이 든다. 자부심도 들지만 한편으로는 반성도 하게 되는 이러한 과정들이 있었기에 바로 오늘이 있는 것이고, 또 새로운 미래를 준비하게끔 만드는 원동력이 되는 것 같다.

2007년의 포지션에서 지방재정의 미래를 예측해 보면, 우리 지방재정을 둘러싼 대내·외적 환경은 그리 우호적이지만은 않다. 국세와 지방세의 신장율의 차이에 따라 지방세의 비중은 점차 감소하고 있는 반면, 저출산·고령화 시대에 따른 사회복지부담 증가 등 지방재정 수요는 지속적으로 증가하고 있는 실정이다. 이러한 위기를 기회로 바꾸기 위해서는 전략적으로 지방재정운용 방향을 고민하고, 중앙과 지방의 제로섬의 대결적 구도를 함께 상생·협력하는 발전적 플러스섬 관계로 전환시키는 노력이 필요하다. 또한 각종 민간 전문가들의 정책참여를 통해 지방자치가 한 단계 더 도약하는 전기를 마련해야 할 것이다. 정부는 전문성과 책임성을 갖춰 지방살림을 건전하게 꾸려나가는데 최선의 노력을 다하고, 지방자치의 주인인 지역주민들은 성숙한 참여와 건강한 비판의식을 가져 서로간의 신뢰가 구축될 때 지속가능한 국가발전을 선도하고, 전 국민이 골고루 잘살게 되는 경쟁력 있는 지방자치로 거듭날 수 있을 것이다. ☺

