

# 2008 지방재정 · 세제의 전망과 운용방향

황준기

행정자치부 지방재정세제본부장

## 1. 2008년의 정책적 의미와 새로운 미션

2008년 2월 25일 출범하는 새 정부는 '선진화를 통한 세계일류 국가' 라는 국가비전을 표방하고, 이를 실현하기 위해 국정철학으로 '화합적 자유주의(Harmonious Liberalism)', 행동규범으로 '창조적 실용주의(Creative Pragmatism)'를 제시하고 있다. 또한 새 정부가 실현할 국정목표는 '신발전 체제'로, 5대 국정지표는 ▲알뜰하고 유능한 정부 ▲활기차고 열린 시장 ▲능동적 복지와 고신뢰사회 ▲인재대국을 지향하는 평생학습국가 ▲글로벌 코리아의 실현 등을 설정하고 있다.

이러한 거시적 패러다임을 기초로, 새 정부는 지방과 관련해서 '자립적 지역경제'와 '실천적 지방자치'라는 비전 하에 다음과 같이 세 가지 주요 정책방향을 제시하고 있다.

첫째, 5+2 광역경제권의 설정을 통해 ▲지역의 지속적 경제성장과 ▲지역간 공동번영을 보장하고, ▲실질적 지방분권이 보장되는 "창조적 광역발전"체제의 확립

둘째, 국가사무의 포괄적 지방이양을 포함하여 지방의 행정권 · 재정권 · 자치경찰제 · 교육자치 등 4대 지방자치권의 지속적 확충 및 자치단체의 효율성 · 책임성 강화

셋째, 지방 4단체(시도지사협의회 · 시장군수구청장협의회 · 시도의회의장협의회 · 시군자치구의회의장협의회)를 법정기구화 하여 의견을 수렴하는 창구로 활용하는 등 중앙과 지방간의 의사소통 활성화

화 및 자치단체의 국정참여 제도화

지방재정·세제는 새 정부의 이러한 국가비전과 지방분권 정책방향에 맞추어 구체적이고 실천적인 정책수단을 강구하고 2008년부터 차분히 시행해 나가야만 한다. 이하에서는 지방재정·세제 측면에서 지난 정부의 공과를 살펴 현 위치를 명확히 하고, 장래의 정책방향과 2008년 한해의 중점전략을 개괄적으로 제시하고자 한다.

## II. 지방재정·지방세 분야에서 지난 정부의 공과

### 1. 지난 정부의 성과

#### 1) 지방재정의 규모와 위상 제고

무엇보다 지방재정의 규모와 위상이 크게 제고되었다는 점이 지난 참여정부 5년간의 성과라고 할 수 있다. 2002년 지방교육재정을 포함하여 94조원이었던 지방재정 규모는 2007년 112조원으로 성장하였으며, 그 비중에 있어서도 2004년 처음으로 지방재정이 중앙재정을 능가하여 2007년 지방재정과 중앙재정의 비중은 57.7% 대 42.3%이다. 이와 같은 사실은 전통적으로 중앙재정과 지방재정간에 존재하였던 수직적 재정불균형 현상이 크게 해소되었음을 의미하며, 적어도 외형상으로는 재정분권(fiscal decentralization)이 상당히 빠른 속도로 성과를 이루었음을 시사한다.

#### 2) 지방재정관리제도의 총체적 혁신과 자율성 강화

2005년에 지방재정관련 법체계를 전면 개편하여 종전의 중앙통제적인 지방재정 관리제도에 대한 총체적 혁신의 기반을 제공하였다. 구체적으로 1963년 지방재정법이 제정된 이래 하나의 법으로 운영되어 오던 법체계를 지방재정법·지방계약법·기금법·공유재산법 등 4개로 분법하여 지방의 특성에 맞게 전문화하고 지방재정의 자율성을 강화하는 법적 기틀을 마련하였다. 이를 통해 지방채 개별승인제도의 폐지 및 총액한도제 도입, 투융자사업의 심사조건 완화, 지방예산 편성지침의 폐지 등이 이루어졌고, 주민참여형 예산편성제도의 법적 근거를 마련하였다. 지방계약에 있어서도 수의계약 공개제도, 전자계약, 지역공사 주민참여감독제 등을 도입하여 계약·공사제도를 투명화하였고, 자치

단체 유사 · 중복기금의 억제와 성과분석 등 기금에 대한 관리체계 개편도 추진하였다.

### 3) 시민사회의 재정투명성 요구증대에 대응한 정보인프라의 구축

복식부기제도 · 사업예산제도 · 재정정보시스템의 구축은 시민사회의 재정투명성 요구증대에 대응하는 것으로 다양한 재정정보를 적시에 산출하여 평가 · 환류할 수 있는 기반을 제공하였고, 이를 기초로 재정공시제도 도입, 지방재정분석 및 진단제도의 강화 등을 통해 지방재정 운영의 투명성과 건전성을 제고할 수 있는 계기를 마련하였다.

## 2. 지난 정부의 한계

### 1) 지방재정의 효율성 · 책임성 약화

참여정부 이후 지방재정의 규모와 위상은 크게 제고 되었음에도 불구하고 지금까지의 지방재정 확충이 지방교부세, 국고보조금 등 의존재원 중심으로 이루어지고 있어 자치단체의 자율성과 책임성이 위축되고 있다는 지적이 있다. 추세를 살펴 보면 자치단체 총세입에서 지방세 수입이 차지하는 비중은 1990년대의 50%대에서 2000년대에 40%대로 감소하였고, 교부세 · 국고보조금 등 이전재원이 차지하는 비중은 30%대 초반에서 40%대로 증가하였다.

일반적으로 이전재원의 비중과 역할이 강화될수록 자치단체와 지역주민의 도덕적 해이(moral hazard), 지대추구(rent-seeking) 등의 행태가 복합적으로 나타나 방만한 재정집행이 행해질 가능성이 높고, 그 결과 재정운영의 효율성 · 책임성이 제대로 구현되지 못한다고 인식된다. 실제로도 자치단체가 지방세 징수노력을 제고하고 재원을 효율적으로 사용하는 등 스스로 자구노력을 하기보다는 중앙정부로부터 교부세나 국고보조금을 더 많이 받기 위해 노력하는데 치중하는 경향이 있다. 또한, 일부 자치단체에서는 선심성 · 행사성 경비 등이 과다하게 지출되고 있으며, 나눠먹기식 예산편성, 지나치게 표를 의식한 경비지원 등 성숙하지 못한 행태들이 나타나고 있다.

### 2) 자치단체간 재정격차 심화

중앙재정과 지방재정간에 존재하였던 수직적 재정불균형 현상은 상당부분 해소된데 비해 자치단체

들간에 존재하는 수평적 재정불균형 현상은 해소되고 있지 않은 실정이다. 2007년 전체 지방세수입의 58.9% 정도가 수도권에 집중되는 등 지방세원 자체가 불균형하게 분포되어 있고, 총액기준으로 시의 자체수입 규모를 볼 때 최대·최소간에 42배의 차이가 나타난다. 이러한 자치단체간 재정력 격차의 문제는 지방의 균형적 발전에 장애요인으로 작용하고 있다.

### 3) 사회복지 등 재정수요 급증에 따른 자치단체의 재정압박 심각

참여정부 이후 사회복지 및 교육분야의 수요가 급증함에 따라 자치단체의 재정부담이 크게 가중되고 있다. 지난 5년간 지방의 총예산 규모는 매년 평균 6.1%씩 증가하고 있으나 사회복지예산은 매년 평균 15.5%씩 급증하고 있다. 이러한 사회복지사업의 대부분은 국가가 사업규모를 확정하여 국고보조금을 교부하면 자치단체가 일정비율의 지방비를 매칭하는 형태로 운영되기 때문에 자치단체의 재정부담을 가중시키는 원인이 된다. 또한, 현재 일반자치와 교육자치가 분리되어 있는 상태임에도 불구하고 자치단체가 교육재정의 상당부분을 부담하는 구조도 자치단체의 재정부담을 크게 가중시키고 있다. 2006년 기준으로 시·도의 교육비특별회계 전출금이 6.2조원에 달하고 있으며, 시·군·자치구의 각급 학교에 대한 경비지원도 2004년 약 2,000억원에서 2006년 약 4,500억원으로 급증하는 추세이다. 그 결과 지방재정의 총규모는 증가하였으나, 자체사업 예산 감소로 지역주민을 위한 고유사업을 추진하기 어려워 많은 지방자치단체에서 어려움이 증대되고 있는 상황이다

## III. 지방재정·세제의 발전방향

새 정부의 국가비전과 지방분권 정책방향에 비추어 지방재정·세제의 현 위치를 검토할 때, 무엇보다 중요한 과제는 지방세, 지방교부세, 국고보조금, 균형발전특별회계 등 지방의 재원을 재구조화하고 성과와 책임중심의 재정관리체계를 구축하여, 지방재정의 효율성·책임성을 강화하는 것이라 할 수 있다. 또한 자치단체간 재정력 격차를 시정하기 위해 행정구역단위에 고착된 정책에서 탈피하여 광역경제권을 중심으로 자치단체간에 상호협력적·통합적 사업을 추진하는 것이 요구되는데, 이를 지원하기 위한 자원조달체계 마련도 중요한 과제이다. 이하에서는 이러한 정책방향 하에서 2008년 중점전략을 제시하고자 한다.

## [ 지방재정 · 세제 발전방향 ]

- ◆ 재정구조 개편을 통한 지방재정의 자율성 · 책임성 강화
- ◆ 성과와 책임중심의 재정운영
- ◆ '창조적 광역발전' 지원



## [ '08년도 중점 전략 ]

- ① 소득 · 소비과세 중심의 지방세 구조 개편 및 세원불균형 완화
- ② 지방교부세 제도 개편
- ③ 국고보조사업의 정비 및 자치단체 참여보장
- ④ 재정관리체계의 합리적 개편
- ⑤ 광역경제권 재원 조달체계 마련

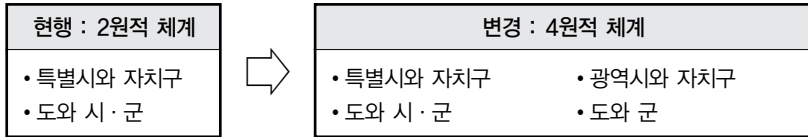
## IV. 2008 지방재정 · 세제 중점전략

### 1. 소득 · 소비과세 중심으로 지방세 구조 개편 및 세원불균형 완화

현재 지방세 체계의 가장 큰 문제점은 세수의 안정성과 신장성이 낮을 뿐만 아니라, 자치단체가 지역 내에 국내의 기업을 유치하거나 지역경제 활성화를 의욕적으로 추진할 유인인 매우 낮다는 점이다. 따라서 국세인 법인세 · 소득세 중 일부를 이양하고 주민세소득할, 사업소세종업원할, 농업소득세를 통합하여 지방소득세를 신설함으로써 자치단체의 기업유치 및 기업지원 노력을 강화할 유인을 제공하여야 한다. 또한 지역경제와 밀접하게 연계 되어 있는 국세인 부가가치세의 일정률을 지방으로 이양하여 지방소비세를 신설함으로써 지역의 소비활동이 지방재정확충에 기여할 수 있도록 해야 한다.

다만, 이러한 국세의 지방이양과 관련하여 자치단체간 경제력 차이에 따른 재정불균형이 심화되지 않도록, 자치단체 계층별 세원배분체계의 다원화, 세목재배분 및 공동과세 등 세원불균형 완화방안도 동시에 강구되어야 할 것이다.

〈세원배분 체계 개선방안〉



**2. 지방교부세제도 개편**

현행 지방교부세제도는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등으로 구분하여 운영하고 있는데, 장기적으로 자치단체의 효율적 재정운영 및 성과창출을 유도하는 방향으로 개편해 나가야 할 것이다.

이러한 장기적 정책방향 하에, 우선 보통교부세는 법정률을 현행 19.24%에서 2%p이상 인상하여 사회복지·교육 등 급증하는 재정수요에 대한 자치단체의 부담을 완화할 것이며, 특히 구조적으로 재정이 취약한 광역시 자치구에 대한 직접 교부도 검토할 계획이다.

특별교부세는 대상사업을 5~6개 사업군으로 블록화하고, 재정력지수, 낙후도 지수 등 객관적 기준에 의거하여 포괄지원 방식으로 운영할 계획이다. 아울러 특별교부세 성과수요를 신설하여 재정분석 등 성과평가 결과와 연계하여 운영함으로써, 자치단체의 경쟁력 및 책임성을 제고시킬 것이다.

분권교부세는 2009년까지 한시적으로 운영되다가 2010년부터는 보통교부세에 통합되어 운영되는데, 통합 이후 보통교부세 불교부단체에 재원을 보전하기 위한 조치가 강구되어야 할 것이다. 보다 근본적으로 분권교부세 대상사업 중 노인복지사업 등 국가가 책임질 필요가 있는 일부사업에 대해서는 국고보조사업으로 환원시킬 필요가 있다.

마지막으로 종합부동산세를 재원으로 하는 현행 부동산교부세는 재산세 및 거래세 세수감소분을 보전한 후의 잔여재원을 지역균형재원으로 시·군·구에 전액 배분한다. 향후 거래세율 추가인하(2%→1%)할 경우 감소분에 대한 보전기준을 보완하여야 하고, 현행 균형재원은 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 부동산보유세 규모(5%)의 비율로 배분하는데, 자치구와 시·군간에 최대한 균형배분이 되도록 배분기준을 좀더 합리적으로 개선해야 할 것이다.

### 3. 국고보조사업의 정비 및 자치단체 참여보장

국고보조사업은 국가의 중요한 시책을 자치단체를 통해 추진는 효율적인 수단이지만, 앞서 언급하였듯이 사회복지 등 국가시책에 따른 국고보조사업 급증으로 자치단체의 지방비 매칭부담도 급증하여 자치단체에 큰 부담이 되고 있다. 또한, 사업을 실제 집행하고 막대한 지방비를 부담하는 자치단체는 국고보조사업의 정책결정과정에서 사실상 배제되고 있는 문제점이 있다.

따라서 국고보조 사업내용에 대한 정밀진단을 통해 중복·불필요한 사업을 통폐합하고, 지방이 자율적으로 할 수 있는 사무는 지방으로 이양해야 할 것이다. 이 경우 국고보조금 감소재원은 국세의 지방이양 및 교부세 등을 통해 지방의 일반재원으로 전환하는 것이 바람직하다.

또한 현행 지방비부담심의회의 구성 및 기능을 확대하거나, 시도지사협의회 등 자치단체 대표기구의 역할을 제고하여 국고보조사업의 주요내용 및 재원분담 비율 등에 대한 정책과정에 자치단체의 의견제출 및 협의를 제도화해 나갈 필요가 있다.

마지막으로 현행 국고보조사업의 국가-광역-기초단체간의 재원분담비율은 일관성 있는 기준과 원칙 없이 규정되어 있는데, 사업의 성격 및 파급효과 등 객관적이고 일관성 있는 원칙에 따라 재원부담율이 결정될 수 있도록 재정비해야 할 것이다. 이 경우 국가시책사업, 전국 표준사업으로 자치단체의 재량이 없는 사업 등은 국고보조율을 인상할 필요가 있다.

### 4. 재정관리체계의 합리적 개편

첫째 재정분석·진단의 추진체계를 개편할 계획이다. 그간 행정자치부 주도로 실시되던 재정분석의 틀을 벗어나 자치단체가 주체가 되어 재정분석을 실시하고, 행정자치부는 결과에 대한 종합 검증 및 자치단체간 비교·평가를 실시하는 체계로 전환할 것이다. 아울러, 분석지표 선정과정과 지방재정 분석 진단위원회의 종합 검증시 자치단체의 참여를 확대할 계획이다.

둘째, 그간 자치단체를 당사자로 하는 계약과정에서 문제로 지적되었던 원가심사 기능을 강화할 것이다. 자치단체의 원가심사 기능을 지원하기 위해 행자부와 조달청 합동으로 「원가심사지원단」을 설치·운영하고 적정공사비 산정을 위해 원가산정 체계를 개선할 계획이다. 또한 최저가 낙찰제도를 확대하고 최고가치 낙찰제도(best value)를 도입하여 계약과정의 예산낭비 요인을 최대한 줄여나갈 계획이다.

마지막으로 지방기금 성과분석을 통해 부진기금 및 중복·유사기금의 통폐합을 추진할 것이다. 특히, 자치단체의 여유자금 활용방안을 강구하고, 기금 운영과정상 문제점에 대한 개선권고 불이행시 패널티 부여방안 등을 마련하여 기금 건전성을 강화할 계획이다.

## 5. 광역경제권 지원자원 조달체계 마련

새 정부는 행정구역을 초월하여 지속적 경제성장·지역간 공동발전·실질적 지방분권이 삼위일체화된 “창조적 광역발전”으로 글로벌 경쟁력을 확보한다는 전략하에 전국을 5+2 광역경제권으로 설정하였다. 이들 지역에는 자율형 지역본부체제가 설치되어 광역경제권 활성화 전략 및 사업추진계획을 수립하고 집행할 뿐만 아니라 민간자본 참여를 촉진시키는 역할도 담당하게 될 것이다.

현재 광역경제권사업의 자원마련을 위해 기존의 국가균형발전특별회계를 재편하고 관련 부처 국고 보조금의 일부 및 교부세 재원의 일부, 신규재원 등으로 광역경제권 특별회계를 운영하는 방안이 검토되고 있다. 광역경제권사업을 전담할 기구의 법적 성격이 아직 명확히 규정되지 않고 있지만 과세권을 부여하여 국세 및 지방세의 일부를 활용하는 경우 신세원의 발굴(예 : 광역경제권개발세(지방세) 신설 등)이나 세원조정에 대한 검토 작업이 이루어져야 할 것이고 국가 및 자치단체 일반회계 전입금 형식의 자원조달도 자치단체의 세출구성에 어떠한 영향을 줄지 검토가 이루어져야 한다.

## V. 맺음말

최근 자치단체는 거센 변화의 요구에 직면해 있다. 지방재정이 100조원을 넘어서 200조원 시대의 도래가 예견되면서 지방재정의 패러다임도 재정운영의 관점에서 성과·실적 중심의 지방경영으로 전환되고 있다. 또한 대외적으로도 작년 4월에 한·미 FTA가 타결되어 국가간의 시장통합이 진전되는 가운데, 이제 경쟁의 단위가 국가가 아닌 지역으로 변화하여 자치단체는 세계화라는 거친 파고 속에서 갈 길을 모색해야 하는 시점이다.

변화의 시기에, 내일이 어제와 같지 않을 때 새로운 사고방식이 필요하다. 새로운 관점과 접근 틀로 환경에 적합한 정책대안을 마련하고 실천해 나가야 한다. 향후 지방자치의 추구해야 할 방향은 자립적 발전에 맞추어져야 한다. 즉, 활력이 저하되고 있는 지방의 현실을 타개하여 지방 스스로가 경제활력을 창출할 수 있는 기틀을 마련해야 한다. 이르기 위해서는 개별 자치단체의 노력과 열의도 중요하



지만 이제는 자치단체 단독으로 지방행정이 이루어져야 한다는 고정관념을 깨고, 지방의 환경변화와 현실적인 행정수요의 증가에 직면하여 광역적 거버넌스 차원에서 다양한 발전전략과 재원조달 방식을 모색해야 한다. 이를 위해 행정자치부 지방재정세제본부도 새정부의 조직개편방향에 맞추어, 재정 세제기능 외에 공유재산, 공기업 등 지역경제관련 기능을 대폭 보강하고, 지방과 호흡을 맞추어 지역의 발전전략을 체계적으로 지원하는 것이 필요한 시점이다. ☺

