

2006년 지방재정 · 세제의 전망과 운용방향

박 연 수

행정자치부 지방재정세제본부장 · 공학박사

1. 2006년의 정책적 의미와 새로운 미션

지방자치에 있어 2006년은 큰 정책적 의미를 갖는 해이다. “제4기 민선자치”가 출범함과 동시에 지방자치 10년에 대한 성과와 반성을 토대로 자치발전의 새로운 전략을 모색해야할 중요한 시기이다. 특히, 올해는 지방재정의 총규모가 당초예산 순계기준 101조 3,522억원으로 “지방재정 100조원 시대”가 도래하였다. 이러한 지방재정의 양적 성장은 지방재정의 위상이 강화되었다는 것과 동시에 지방재정이 보다 책임 있게 운용되어야 한다는 기대와 역할의 증대를 의미하기도 한다. 지방재정이 어떤 역할을 하느냐에 따라서 국가발전, 국민의 삶의 질이 좌우되는 시대를 맞이하게 된 것이다.

참여정부 출범이후 지방재정 및 지방세 분야에서도 실로 많은 변화가 이루어져 왔다. 지방교부세율 상향조정, 지방양여금 폐지, 균형발전특별회계 신설, 국고보조금의 지방교부세화 등을 통해 지방자치단체의 재원을 확충하였다. 또한 지난 1963년 지방재정법이 제정된 이래 최초로 예산 · 회계분야와는 별도로 지

방계약법¹⁾, 지방기금법²⁾, 공유재산법³⁾을 분야별로 전문화하여 제정함과 동시에, 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하고, 운용시스템을 선진화하기 위해 지방재정 관리제도 전반에 대한 전면적인 혁신⁴⁾을 단행하였다.

2006년은 이렇게 새로이 도입되고 개편된 각종 지방재정 관리제도들이 안정적으로 정착될 수 있도록 전략적으로 관리하고 지속적인 재정분권을 추진함으로써 안정되고 책임성 있는 지방재정 운영체계를 구축해 나아가야하는 미션을 우리에게 부여하고 있다.

II. 2005년 지방재정 · 지방세 분야의 정책성과

2005년도에 지방재정 및 지방세 분야에서는 괄목할만한 성과들을 많이 거두었다. 첫째, 지방예산 편성지침 폐지, 지방채발행 총액한도제 도입, 지역에 맞는 계약제도 혁신 등을 통해 지방재정의 자율성을 대폭 강화했으며, 재정분석 · 진단제도의 내실화와 재정공시제도의 도입, 수의계약 내역의 공개 등 자율성 강화에 상응한 책임성 · 투명성 확보방안을 마련하였다. 또한 사업별예산 및 복식부기회계제도 시험운영, 지방재정정보화시스템 개발 등 지방재정 운용시스템의 선진화의 단계적 기반을 마련하였다.

둘째, 어려운 정책환경 속에서도 자치단체 자주재원 확충과 부동산가격 안정화 정책을 계획대로 추진하였다. 원자력발전을 지역개발세 과세대상에 추가하고⁵⁾, 지하자원에 대한 납세의무자를 확대하면서 세율을 인상하였으며⁶⁾, 또한 에너지세제 합리화

1) 『지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』(제정 2005.8.4 법률 제7672호)

2) 『지방자치단체 기금관리기본법』(제정 2005.8.4 법률 제7664호)

3) 『공유재산 및 물품관리법』(제정 2005.8.4 법률 제7665호)

4) 『지방재정법』(전부개정 2005.8.4 법률 제7663호)

5) 원전 지역개발세 : 0.5원/1kwh, 약 650억원의 지방세 확충효과 발생

6) 지하자원에 대한 세율을 0.2%에서 0.5%로 인상

계획에 따른 운수업계 보조금 재원확보를 위해 주행세율을 상향 조정한 바 있다.⁷⁾ 한편, 서민 주거안정과 부동산투기 억제를 위한 참여정부의 부동산 종합대책 수립에 주도적으로 참여하여 보유세 강화, 거래세 완화를 내용으로 하는 지방세 개편을 추진하였다. 2004년 12월 31일에 이루어진 보유세제 개편의 후속조치 이행을 위하여 재산세 과표 산정, 과세자료DB 구축, 부과징수 프로그램 전면 개편 등을 통해 지방 자치단체를 지원하였으며, 종합부동산세 도입에 따라 부동산교부세제도를 신설하여 지방의 재원을 확충하면서 동시에 균형적인 배분방안을 마련하였다.

셋째, 지방교부세 재원확충 및 제도혁신을 단행하였다. 분권교부세율을 상향조정하여 지방이양사업의 재원을 확충하였으며⁸⁾, 지방의 자구노력 촉진과 책임성 강화를 위해 교부세 인센티브항목 반영비율을 확대하고 수요산정항목을 단순화 · 합리화⁹⁾ 하는 등 교부세제도에 대한 개편을 추진하였다.

그 밖에도 지적(地籍) 서비스 혁신체계를 구축하기 위해 지적불부합지 정리, 대한 지적공사 혁신, 3차원 지적체계 구축계획 등을 수립하였으며, 부처별로 산재된 부동산정보를 연계하여 종합부동산세 과세를 지원하는 등 부동산 정책결정의 기초자료를 제공하고 있다. 또한 국민편의의 위치정보 인프라를 확충하기 위해 도로명판, 건물번호판 등 도로명시설 설치를 156개 시군구에서 174개로 확대하고 그 중 101개 시군구에서 설치 완료하였으며, 『도로명주소 등 표기에 관한 법률』제정안을 마련, 2005년 11월 의원입법안으로 국회에 제출하여 현재 국회의 심의 · 의결을 기다리고 있는 중이다.

7) 주행세율은 21.5%에서 24%로 인상

8) 분권교부세율이 내국세의 0.83%에서 0.94%로 0.11%, 액수로는 약 1,180억원 증액

9) 교부세 인센티브 비율 : 10~30% → 50~70%, 수요산정항목 : 12개 → 9개

III. 지방재정과 지방세가 풀어야할 과제

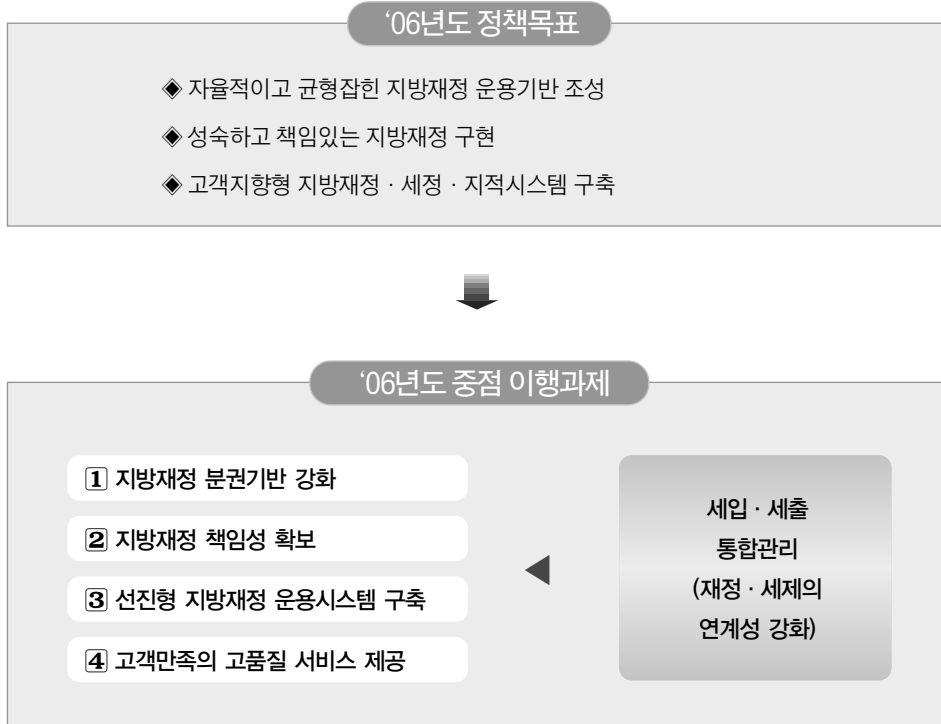
이처럼 지방재정 및 지방세 분야에서 괄목한 만한 성과가 있었음에도 불구하고 지방자치 발전의 기반으로서 지방재정과 지방세가 자리매김하기 위해서는 함께 풀어나가야 할 몇 가지 숙제들이 우리에게 남겨져 있다.

첫째, “지방세원의 편중에 의한 재정불균형”이 여전히 심각하다는 점이다. 전체 지방세 수입의 61%가 수도권에 집중되는 등 지방세원 자체가 불균형하게 분포되어 있어 균형적인 재원확충에 근본적 한계가 존재하고 있다. 기준재정수입이 수요를 초과하는 교부세 불교부단체가 11개(4%)인 반면에 자체수입으로 인건비조차 해결 못하는 자치단체가 여전히 41개(16%)에 이르는 상황은 지방자치단체간 재정 불균형의 심각성을 단적으로 보여주고 있다. 이러한 재정력 격차의 문제는 지방자치의 균형적인 발전에 장애요인이 되고 있음은 자명한 사실이다.

둘째, 아직까지 일부 지방자치단체의 장들의 “재정에 대한 책임성과 자립의식이 미흡”하다는 비판이 지속되고 있다. 비판적인 사회여론은 행사성 축제와 재정규모에 맞지 않는 호화청사 건립 등을 단골메뉴처럼 지적하며 지방자치단체의 선심성·낭비성 예산운영을 꼬집는다. 물론 지역축제도 지역경제 활력 증진, 지역홍보효과 등의 순기능이 있으며, 넉넉한 규모와 좋은 시설의 지방청사 역시 미래의 행정수요를 고려할 때 합리적인 투자일 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 지방재정의 책임성에 대한 비판이 계속되고 있다는 사실은 비단 축제나 청사 문제 외에도 전반적인 지역의 살림살이가 세금의 지출가치(Value for Money)와 비용(cost)에 대한 명확한 인식을 바탕으로 한 것인지에 대해 자체적인 반성과 심도 있는 논의가 계속되어야 할 부분이라고 생각한다.

셋째, “지방세 운영기반이 부실”하다. 과세정보 관리 등 지방세정 기반의 정보화·통합화가 부족하여 국세서비스에 비해 지방세 납세서비스의 품질이 낮은 편이며, 국세와 차별화되는 지방세제도 및 운영혁신방안에 대한 전문적·종합적 연구기능을 수행할 지방세 연구기관이 부재한 것도 지방세 분야의 발전이 지연되는 한 요인으로 지적될 수 있다.

IV. 지방재정 · 지방세 운용 및 발전방향



지방재정 관련 법체계의 전면정비를 통한 지방재정 관리제도의 총체적인 혁신은 역사적인 의미를 가진다고 할 수 있다. 다만, 제도의 틀이 마련되었다고 해서 지방재정제도 혁신체계 구축이 완결된 것은 결코 아니다. 앞으로 지방자치단체 자주재원 확충 및 지방재정운영의 자율성 확대를 근간으로 하는 재정분권을 제도화하고 과제별로 실행해서 국민들이 체감할 수 있도록 만들어야 한다.

첫째, “지방재정의 확충”을 위해 지속적으로 노력할 필요가 있다. 지방자치의 실질적인 토대는 자주재원의 확보에서 비롯됨은 선진국의 경우에서 보듯이 주지의 사실이다. 그간 자주재원이 지속적으로 확충되었음에도 불구하고¹⁰⁾, 아직도 전반적인

10) 지방교부세 법정율의 경우 지난 2000년 내국세 총액의 15%에서 2005년 19.13%, 2006년에는 19.24%로 상향조정되었다.

수준은 기준재정수요액에도 미치지 못하는 실정이다¹¹⁾. 이런 문제를 해결하기 위해 지역특성에 맞는 지방자치단체별 세원을 적극 발굴하는 한편, 국세·지방세의 구조도 합리적으로 개편할 필요성이 있다. 현재 지방세 개혁방안, 지방재정조정제도 개선방안 등 지방재정·세제 분야의 중장기적 발전방안들이 연구·검토되고 있다. 구체적인 내용은 지방자치단체, 학계, 주민 등 다양한 의견을 수렴하여 가장 합리적인 변화 방향을 모색해 나갈 계획이다.

둘째, 갈수록 심화되고 있는 “지방자치단체간 재정불균형이라는 구조적 문제를 해소”할 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 지방세가 지방재정에서 차지하는 비중이 전국 평균 36.5% 수준에 불과한 현재의 시점에서 국세의 지방세 이양의 필요성이 끊임없이 제기되고 있으나, 지방자치단체간 재정력 격차가 더욱 심화될 수 있다는 부작용 때문에 지방재원 확충의 추진에 근본적 한계가 있었다. 이런 문제를 해결하기 위해 자치단체간에 불균형하게 분포된 세원을 재배분하는 구조적 개선을 추진하고, 한편으로는 국세의 지방세 이양 등을 추진하는 방안을 적극 검토하고 있다. 예를 들면, ‘특별·광역시와 구’, ‘도와 시·군’으로 나누어진 2원적인 세목 구분체계를 ‘특별시와 자치구’, ‘광역시와 자치구’, ‘도와 시’, ‘도와 군’ 등 지방자치단체별 특수성을 고려하여 세분화하는 방안을 검토중이다. 또한 이를 기초로 지역간 형평성이 좋은 세목을 기초자치단체세로 조정하고 상대적으로 불균형이 큰 세목을 광역세로 이양하며, 불균형도가 매우 큰 세목은 국세로 이양하여 자치단체의 재정자율성과 책임성을 강화하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 재정성과관리 및 평가공개, 지역주민·시민단체 등의 참여를 통해 성과에 기초한 “투명하고 책임있는 지방재정”을 구현하는데 중점을 둘 계획이다. 지방예산 운용방식의 근본을 사업과 성과중심으로 바꾸는 사업별 예산제도의 2008년 전면 도입에 대비하여 250개 전 지방자치단체가 사업별 예산서를 시범 편성하여 지방의회에 제출토록 하는 등 지방자치단체의 적응력 향상을 도모할 예정이다. 복식부기 회계제도 도입 기반을 완성하기 위해 지방자치단체 기초재정상태 파악을 위한 자

11) '05년 기준 기준재정수요액은 53조 497억원이나 기준재정수입액은 35조 3,048억원에 불과해 부족분 19조 8,112억원중 보통교부세로 17조 776억원으로 부족액의 86%를 보전한 바 있다.

산·부채 실사작업을 내실 있게 추진하고 제도의 안정적인 정착을 위해 표준교재 보급 등 교육 지원을 강화할 예정이다. 지방기금에 있어서도 기금의 효율적 활용을 위해 지방자치단체 기금 성과분석제도 도입하여 3년마다 1회 이상 모든 기금¹²⁾에 대한 성과분석을 실시하고, 그 성과가 현저히 떨어지는 자치단체에 대해서는 조치를 권고할 계획이다.

한편, 주민참여 확대를 통한 투명 예산행정을 구현하기 위한 주민참여형 예산편성 제도가 내실 있게 운영될 수 있도록 행정적 지원과 점검을 강화하고, 예산집행과정의 투명성을 강화하기 위해 예산집행표준매뉴얼 개발·보급, 클린카드제도 도입, 지역공사의 주민참여 감독제 등 다양한 정책들을 추진할 예정이다. 또한 재정·세제의 운용성과에 대한 분석과 공개를 강화하는 것을 핵심적인 정책으로 추진하고 있는데, 2005년 지방재정 분석·진단 결과를 바탕으로 우수단체에 대한 인센티브 지원과 부진단체에 대한 재정진단 실시와 더불어 더욱 효율적이고 타당성 있는 재정분석·진단제도가 될 수 있도록 지속적인 제도 보완에도 신경을 쓰고 있다. 2005년에 22개 지방자치단체를 대상으로 한 지방재정공시제도 시범실시 결과를 토대로 올해는 전 지방자치단체에 전면 실시하여 지역주민에 의한 자율적 재정통제 기능을 강화함으로써 지방재정을 건전하고 투명하게 운용할 수 있도록 하는 등 지방재정의 책임성을 확보하는데 주력해 나아갈 것이다.

마지막으로 지방재정시스템 효율화를 통해 ‘e-지방재정’을 구현하고 대국민 고객서비스를 강화할 계획이다. 지방세 세원정보관리의 전자화를 통해 일하는 방식을 개선하고 통합적인 지방재정정보시스템 구축사업을 마무리하여 확산·보급을 동시에 추진해 나아갈 예정이다. 또한 지적민원 해피콜 센터 운영, 지방세 종합상담센터 설치 등을 통해 대국민 서비스를 강화하는 데에도 진력할 계획이다.

12) 지방기금의 규모 : 883개 3.3조('95)→1,942개 9.7조('00)→2,287개 14.9조('04)

V. 또 다른 지방자치 10년을 선도하는 지방재정 · 세제

민선지방자치 10년을 지나면서 우리는 많은 학습비용을 지불해야 했다. 예측하지 못한 시행착오, 안 하는 것만 못했다는 자조에 이르기까지 한국의 지방자치는 많은 비판과 어려움 속에 한발씩 발전해 왔다. 그러한 과정을 거쳐 2006년 오늘 지방자치의 새로운 10년을 시작하는 출발선에 다시 서게 된 것이다. 지난 10년에 대한 반성은 지방재정과 지방세 운영이 보다 책임있고 효율적이고 건전하게 이루어져야 함을 깨닫게 했으며, 스스로 변화하려는 노력과 합쳐져 법과 제도상의 많은 발전을 가져올 수 있었다. 하지만 지방재정을 둘러싼 환경은 여전히 우호적이지 않다. 경제성장률의 둔화에 따라 세수증가율은 감소하고 있는 반면, 사회복지, 고령화 등을 비롯한 지방재정의 수요는 지속적으로 증가하고 있다. 지방재정과 지방세 가족 모두는 변화하는 지방재정 운용환경과 제도변화에 걸맞게 인식을 새롭게 하고, 책임성과 전문성을 갖춰 지방재정의 지출가치(Value for Money)를 극대화하는데 최선의 노력을 다해야 할 것이다. 이러한 과정을 통해 지방자치단체와 지방의회는 견제와 균형의 원리에 따라 서로 역량을 키우면서 책임성을 담보하며, 지방자치의 주인인 지역주민들도 성숙한 참여와 비판의식을 가질 때 자율적인 지방재정혁신을 통해 지역경제의 활력과 창의를 넘치는 또 다른 지방자치 10년으로 거듭날 수 있을 것이다. ☺