



신정부의 지방재정 전략과 과제

윤 석 완*

1. 머리말 - 신정부의 지방재정 관련 공약(公約)

2008년 2월 25일 새롭게 출범하는 신 정부는 ‘경험적 실용주의’라는 철학과 ‘경제살리기’, ‘국민 통합’이라는 모토를 바탕으로 다양한 정책을 준비 중에 있다. 신 정부는 우리나라가 선진국으로 발전하기 위해서 국제화와 지방화가 적절히 균형을 이루는 것이 중요하다고 강조하고 있으며, 이를 위하여 소위 ‘글로벌(Glocal) 21 시스템’ 구축을 중요한 과제로 인식하고 있다. 이러한 기조에 비추어 볼 때, 신 정부에서 지방자치와 지방재정이 차지하는 위상은 더욱 확대될 것으로 전망되는바 이러한 위상에 걸맞는 제도와 시스템을 구축하기 위하여 어떠한 전략을 세워야하는지 철저하게 준비하는 것이 현 시점에서 무엇보다 중요한 임무라고 할 것이다.

신 정부가 공약하고 있는 다양한 정책 중 지방재정과 관련된 부분의 키 워드(Key Word)는 ‘자립적 지역경제’와 ‘실천적 지방자치’로 정의될 수 있으며, 이를 실현하기 위한 전략을 아래와 같이 세 가지

* 한국지방재정학회 회장
전북대학교 교수

내용으로 정리할 수 있다.¹⁾

첫째, 신 정부는 지방의 행정권·재정권·자치경찰제·교육자치 보장을 「4대 지방자치권」 확충 과제로 설정하고 이를 지속적으로 추진해 갈 계획이다. 행정자치권 측면에서는 국가사무 중 지방적 사무에 해당하는 부분을 지방에 일괄 이양함으로써, 현재 27% 수준에 불과한 지방사무의 비율을 50% 수준까지 확충해 갈 예정이다. 다만, 이미 지방에 이양된 사업 중에서 국가적 책임이 부각되는 일부 사회복지사업들은 다시 국고로 환수하여 보다 효율적으로 추진될 수 있도록 할 것이다.

행정자치권 이양과 동시에 이에 상응하는 재정자치권도 대폭 확대할 계획이다. 지방의 자주세원을 확충하기 위하여 국세의 일부를 지방으로 이양하여 지방소비세 및 지방소득세를 신설하도록 할 것이며, 세목 재배분, 공동세원제 확대 등을 통해 자치단체간 세원의 부익부 빈익빈 현상을 완화할 것이다. 또한, 빈약한 지방재정을 확충하기 위하여 현재 자치단체 재정부족액의 88%만을 지원하는데 그치고 있는 지방교부세의 재원을 내국세의 19.24%에서 2%p 이상 인상하도록 할 것이다. 한편, 지방의 재정자율권을 제약하고 있는 국고보조금 제도와 균형발전특별회계 운영을 전면 개편하여 보통교부세로 전환하거나 포괄보조(Block Grant) 방식을 도입함으로써, 지방이 지역별 특성을 고려하여 사업을 선택적으로 추진할 수 있도록 하는 자율 편성권을 보장할 계획이다.

둘째, 자치단체의 선심성 예산집행, 낭비성 축제 및 행사 지원 등을 근절함으로써 지방재정의 주민에 대한 책임성을 제고하고 지역경제 발전을 위한 성과 창출을 유도해 나갈 계획이다. 지방재정의 책임성을 제고하기 위해서는 주민소환제·주민투표제·주민소송제 운용을 내실화하고, 동시에 각종 예산사업 추진시 사업 결정과 집행과정을 공개하도록 하며, 지방의회의 감사·조사 기능도 강화하도록 할 것이다. 또한 지방재정의 성과 향상을 위해서 지방재정 운용에 대한 사전 타당성 검토와 사후 평가를 더욱 강화하도록 할 것이다.

셋째, 중앙정부와 자치단체간 의사소통을 확충하고, 자치단체의 국정 참여를 제도화할 계획이다. 이를 위하여 지방4단체(시도지사협의회·시장군수구청장협의회·시도의회의장협의회·장협의회·시군자치구의회의장협의회)를 법정 기구화하여 의견을 수렴하는 창구로 적극 활용할 계획이다.

1) 제17대 대통령선거 한나라당 정책공약집「일류국가 희망공동체 대한민국」및 한나라당 홈페이지「정책나라-정책비전」참조

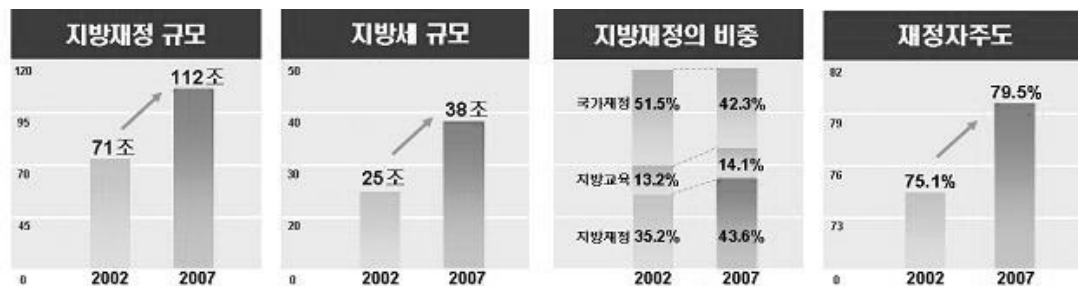
II. 지방재정의 현 주소 - 지금까지의 성과와 반성

신 정부의 지방재정 발전전략을 수립하기 위해서는 우선 지난 정부에서 지방재정이 어떤 성과를 거두었고, 무엇이 부족했는가를 돌아보는 것이 필요하다. 지방재정의 현 주소를 돌아봄으로써 성공을 거둔 정책들은 지속적으로 보완·발전시켜나가고 미흡한 부분에 대해서는 새로운 비전과 전략을 세우고 적극적으로 법과 제도를 정비해가도록 하여야 할 것이다.

1. 성 과

우선, 지난 5년간의 성과를 지방재정의 규모 성장, 자치단체간 자원배분의 합리성 제고, 지방재정 관리제도 혁신을 통한 책임성·투명성 강화, 주민에 대한 국토기반정보·세정 분야 서비스 향상 등으로 구분하여 살펴보고자 한다.

첫째, 2002년 71조에 불과하던 지방재정 규모는 2005년 처음으로 100조원을 넘어섰으며 불과 5년 만에 112조 수준으로 성장함에 따라 국가재정에서 차지하는 위상이 크게 높아졌다. 총 재정사용액 기준으로 국가재정 중 지방재정이 차지하는 비율이 2002년 35.2%에서 2007년 43.6%로 증가하였으며, 지방교육재정을 포함하는 경우 57.7%에 달하는 재원이 자치단체에서 사용되고 있다. 한편, 지방세·지방교부세 등이 확대됨에 따라 특정한 용처가 정해지지 않은 자치단체의 일반재원 비중을 의미하는 재정자주도는 2002년 75.1%에서 2007년 79.5% 수준으로 향상되었다.



1) 사실, 제도의 특성과 독립성을 인정하는 문제와 공통 목표(재정 효율성, VFM, 공공서비스의 효과적 공급을 통한 국민만족 극대화 등)의 관점에서 두 제도의 종합적 시너지 효과를 극대화하는 운영시스템을 구축하는 것은 별개의 이슈이다.

둘째, 자치단체간 재정불균형을 완화하고, 사회복지·교육 등으로 어려움을 겪고 있는 자치단체에 대한 재정 지원을 확충하는 등 재원배분의 합리성이 제고되었다. 특히, 2008년부터는 최초로 서울시 재산세 공동과세 제도가 도입될 예정이다. 현재 서울시 자치구간 세수 격차는 무려 14.8배에 달하고 있으나, 재산세 공동과세 시행으로 2010년까지 세수 격차가 5.4배 수준으로 완화될 전망이다. 한편, 지난 2007년에는 정부내 관련부처가 합동으로 사회복지 수요 급증에 따라 어려움을 겪고 있는 자치단체의 재정부담을 완화하기 위한 종합대책을 마련한 바 있다. 이에 따라 2008년부터 기초생활보장 및 영유아 보육사업의 국고보조율 및 광역-기초간 지방비 분담율 차등적용이 시행되며, 부동산교부세 균형재원 배분기준에도 사회복지(25%), 교육(20%) 부분의 수요를 새로 반영함으로써, 이러한 수요가 많은 자치단체에 보다 많은 재원이 배분될 전망이다. 이와 더불어 보통교부세 기준재정수요 산정기준의 사회복지부문 반영비율을 실제 사회복지 부문 지출비율과 동일한 수준인 40%로 상향조정 하였으며, 복지수요 급증으로 특히 어려움을 겪고 있는 자치구의 재정 지원을 위하여 조정교부금 교부율도 상향조정하였다.

셋째, 지방재정 규모에 걸맞는 책임성과 투명성 확보를 위하여 지방재정 관리제도를 총체적으로 혁신하였다. 우선, 1963년 지방재정법이 제정된 이래 하나의 법으로 운영되어 오던 법 체제를 분야별 특성과 수요자 편의를 고려하여 지방재정법(전문개정), 지방계약법·기금법·공유재산법(제정)²⁾ 등 4개 분야로 전문화하였다. 지방재정 관리제도의 프로세스별로 혁신성과를 살펴보면, 우선 지방예산의 편성·계획 과정에 있어서는 사업별 예산제도 및 주민참여 예산제도, 지방채 발행 총액한도제 등이 신규로 도입되었고, 지방재정의 자율성을 제약하던 지방예산편성지침은 과감히 폐지하였다. 지방예산의 집행과정에 있어서는 수의계약 공개제도, 전자계약, 지역공사 주민참여감독제 등을 도입하여 계약·공사제도를 투명화하였고, 세출예산 집행기준도 새로 제정되었다. 지방재정의 평가 및 환류를 강화하기 위해서는 발생주의·복식부기 회계제도가 전면 시행되었으며, 재정공시 제도가 도입되어 지방의회와 주민에 대한 책임성이 대폭 강화되었다. 그 동안 분산적으로 운용되어 오던 재정관리 체계 전반을 통합하여 하나의 시스템으로 관리하고 누구나 한눈에 알기 쉽게 분석할 수 있도록 지방재정관리시스템(e-호조)을 가동하게 된 것도 큰 성과라고 할 수 있다.

2) 「지방재정법」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「지방자치단체 기금관리기본법」, 「공유재산 및 물품관리법」

계획 · 편성	집행	평가 · 환류
• 지방예산 편성지침 폐지 • 지방채 총액한도제 도입 • 사업예산제도 도입 • 주민참여예산제도 도입	• 지방계약제도 혁신 (수의계약내역 공개, 전자계약 등) • 세출예산 집행기준 제정 (예산집행 10대원칙, 클린카드제 등) • 지역공사 주민참여감독제 도입	• 복식부기 회계제도 도입 • 재정분석 · 진단 강화 • 재정공시제도 도입 • 교부세 인센티브 확대

끝으로 주민이 만족하는 다양한 서비스의 품질을 대폭 향상시켰다. 세정분야에 있어서는 지방세포털시스템(WeTax)을 구축함에 따라 지방세 신고 · 납부 및 제증명 발급 등 모든 지방세업무의 One-Stop 처리가 가능해졌다. 또한, 부동산정보관리센터를 설치하여 부처별로 산재된 부동산 정보의 통합 · 분석 및 맞춤형 정책정보를 제공할 수 있게 되었으며, ‘지적민원 해피콜센터’, ‘원클릭 OK! 몰랐던 토지찾기 서비스’ 등 지적민원 서비스도 획기적으로 개선되었다. 또한 ‘도로명주소 등 표기에 관한 법률’을 제정하는 등 지난 100여년 동안 사용해온 지번주소를 새주소로 전환하기 위한 체계적인 추진기반을 마련, 2012년 본격 시행을 준비하고 있다.

2. 평가와 시사점

지난 5년간 지방재정 분권의 다양한 성과에도 불구하고 많은 학자들과 자치단체에서는 앞으로 실질적인 재정자치권 확충을 위해서 더 많은 노력이 필요하다는 입장이다. 자치단체의 입장에서 아직까지 부족하다고 느끼는 점들을 의존재원 중심의 지방재정 확충의 한계, 사회복지 및 교육분야 재정지출 급증에 따른 자체사업 예산 감소, 재정운영 낭비 및 비효율성 문제 등으로 구분하여 살펴보고자 한다.

우선, 지금까지의 지방재정의 확충이 지방교부세, 국고보조금 등 의존재원 중심으로 이루어지고 있어 자치단체의 자율성과 책임성이 위축되고 있다는 지적이다. 실제로 자치단체에서 사용되고 있는 재원의 비중은 증가하고 있으나, 총 조세 중 지방세의 비중은 2002년 19.4%에서 2007년 20.5%로 여전히 답보상태에 있다. 그 결과, 자치단체가 지방세 징수 노력을 제고하고 예산낭비를 막기 위해 재원을 효율적으로 사용하는 등 스스로 자구노력을 하기 보다는 중앙정부로부터 교부세나 국고보조금을 더 많이 받기 위해 노력하는데 치중하는 경향이 나타나고 있다. 이는 장기적 관점에서 자치단체의 국가 의존성을 심화시키고 행정 · 재정자치권 성숙에 어려움을 가중시키는 장애요인으로 이어지지 않을까 우려되는 바이다.

둘째, 참여정부 이후 자치단체의 사회복지 및 교육 분야의 수요가 급증함에 따라 재정부담이 크게 가중되고 있다는 지적이다. 그 결과 지방재정의 총 규모는 증가하였으나, 자치단체가 지역개발을 위하여 스스로 사업을 선택하여 추진할 수 있는 자체사업 예산 비율은 점차적으로 감소하는 추세에 있다('05년 30.5% → '06년 28.5% → '07년 26.6%). 지난 5년간 지방의 총 예산 규모는 매년 평균 6.1%씩 증가하고 있으나, 사회복지 예산은 매년 평균 15.5%씩 급증하고 있다. 이러한 사회복지 사업은 대부분 국가가 사업규모를 확정하여 국고보조금을 교부하면 자치단체가 일정비율의 지방비를 매칭하는 형태로 운영되기 때문에 자치단체의 재정부담을 가중시키는 원인이 된다. 한편, 현재 일반자치와 교육자치가 분리되어 있는 상태임에도 불구하고, 자치단체가 교육재정의 상당부분을 부담하는 구조도 자치단체의 재정부담을 크게 가중시키고 있다. 2006년 기준으로 시·도의 교육비특별회계 전출금이 6.2조에 달하고 있으며, 시·군·자치구의 각급 학교에 대한 경비 지원도 2004년 약 2,000억에서 2006년 약 4,500억으로 급증하는 추세이다.

끝으로, 일부 자치단체에서는 선심성·행사성 경비 등이 과다하게 지출되고 있으며, 나눠먹기식 예산 편성, 지나치게 표를 의식한 경비 지원 등 성숙하지 못한 행태들이 여전히 나타나고 있다는 지적이다. 자치단체 재정운영의 효율성과 책임성이 과거에 비하여 크게 제고되고 있기는 하지만, 주민의 관심과 눈높이가 높아지면서 자치단체의 더욱 효율적이고 책임있는 재정운용이 요구되고 있다. 자치단체가 진정한 재정자치권 확보를 기대하기에 앞서 스스로 비효율적인 재정운용 행태를 개선하고, 주민에 대한 신뢰성을 회복하는 것이 선행되어야 할 것이다. 중앙정부 뿐 아니라 주민이 자치단체가 예산을 효율적으로 운영하고 있다는 신뢰를 가질 때, 진정한 재정자치권이 부여될 수 있기 때문이다.

III. 신정부의 지방재정 전략과 과제

신 정부의 지방재정 관련 공약사항과 지방재정의 현주소 등을 고려할 때, 향후 5년간 지방정부의 재정자치권 성숙을 위하여 역점적으로 추진되어야 하는 과제는 다음과 같은 세가지 범주로 나누어 생각해 볼 수 있다. 우선, 무엇보다 중요한 과제는 지방의 경쟁력을 제고하기 위하여 지방세, 지방교부세, 국고보조금, 균형발전특별회계 등 지방재정의 재원이 어떻게 구조화되는 것이 바람직한지에 대한 방향을 재설정하는 것이다. 둘째는 새로운 지방재정 구조하에서 자치단체가 보다 효율적으로 재정운영을 하고, 보다 높은 성과를 창출할 수 있도록 재정관리 제도를 개선하는 것이다. 마지막으로 지방정

부가 주민에게 보다 높은 수준의 세정·국토기반정보 서비스를 제공할 수 있도록 서비스 역량을 강화해가는 것이다. 이하에서는 세가지 과제별로 보다 세부적인 추진과제들을 제시하고자 한다.

전략과제	주요 정책과제
지방경쟁력 제고를 위한 재정구조 개편	① 지방세 구조 및 체질 개선 ② 지방교부세 합리적 재구조화 ③ 국고보조사업 전면 정비
성과와 책임중심의 재정관리체계 구축	① 지방예산 순기조정으로 계획재정 실현 ② 재정평가 체계의 정확성·합리성 제고 ③ 자치단체 교육투자의 책임성·효율성 제고
누구나 만족하는 세정·국토기반정보 서비스 제공	① 납세자의 권리·편익을 위한 지방세정 기반 확립 ② 정확하고 체계적인 지적·부동산 서비스 제공 ③ 새주소 사업의 차질없는 추진

IV. 지방경쟁력 제고를 위한 재정구조 개편

자치단체의 세입은 지방세, 세외수입 등의 자체수입과 지방교부세, 국고보조금, 균형발전특별회계 등 의존수입으로 구분될 수 있다. 자치단체 세입구조는 상호 유기적으로 연계되어 있으며, 재정구조 개편은 이러한 유기적인 구조를 총체적으로 고려하여 종합적인 관점에서 추진될 필요가 있다. 이하에서는 재정구조 개편의 핵심적인 과제를 각 재원별로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 지방세 구조 및 체질 개선

지방의 재정자치권 확충을 위하여 가장 중요한 과제는 지방재정의 가장 중요한 재원인 지방세를 확충함으로써 지방이 스스로 재원을 확보하여 사용할 수 있는 구조를 만드는 것이다. 현재 지방세는 자치단체 총 예산의 34%정도 수준으로 재원조달 기능이 매우 미흡한 수준이다. 지방세가 지방재정의 핵심재원이 될 때 비로소 납세자에 의한 민선자치의 기본적 취지가 살아나며, 자치단체가 세입을 증대하

고 세금을 보다 효율적으로 사용하기 위하여 스스로 노력할 수 있는 여건이 조성될 수 있을 것이다.

현재 지방세 체계의 가장 큰 문제점은 세수의 안정성과 신장성이 낮을 뿐 아니라, 자치단체가 지역 내에 국내외 기업을 유치하거나 지역경제 활성화를 의욕적으로 추진할 유인이 매우 낮다는 점이다. 이러한 문제의 원인은 근본적으로 우리나라의 지방세가 재산과세 위주로 구성되어 있으며, 소득·소비과세 비율이 매우 낮기 때문이라고 할 수 있다. 실제로 우리나라 자치단체의 소득·소비과세 비율은 30% 수준으로 OECD 국가의 자치단체 평균인 61.7%에 훨씬 미치지 못하는 상황이다.

〈 현행 지방세의 세원별 구조 〉

계	재산과세	소득과세	소비과세	기타
380,732억원 (100%)	187,938 (49.4%)	57,516 (15.1%)	60,825 (16.0%)	75,440 (19.5%)

자치단체가 기업의 자유로운 경제활동을 지원할 수 있도록 하기 위해서는 기업을 유치함에 따른 세수 증가분이 자치단체에 귀속되도록 하는 것이 반드시 필요하다. 현재는 지역내에 기업이 유치되는 경우 추가로 발생하는 법인세, 소득세가 전부 국세이므로 자치단체의 세수 증대로 직접 연결되지 못하고 있다. 이러한 취지에서 국세인 법인세, 소득세 중 일부를 지방에 이양하고 현재의 주민세소득할과 통합하여 지방소득세를 신설하도록 하는 방안이 추진될 필요가 있다.

또한, 자치단체의 지역경제 활성화 노력이 궁극적으로 지방세 확충으로 이어질 수 있도록 하는 것도 필요하다. 이를 위해서는 지역경제와 밀접하게 연계되어 있는 국세인 부가가치세의 일정율을 지방으로 이양하고, 이와 함께 담배소비세, 주행세 중 일부 등을 재원으로 하여 지방소비세를 신설하는 방안을 적극 추진할 필요가 있다. 한편, 국세인 특별소비세 중 지역의 행정적·재정적 수요를 유발하는 특정시설 입장행위 등의 세원을 지방으로 이양하는 방안도 검토할 필요가 있다. 예컨대, 골프장, 경마장, 경륜장, 카지노 등의 입장행위나 유흥음식행위 등은 자치단체의 행정적·재정적 수요를 크게 유발하고 있음에도 지방세는 부담하고 있지 않은 상황이므로 이에 대하여 지방세를 부과·징수할 수 있는 방안이 도입되어야 할 것이다.

지방소득세·지방소비세 등 새로운 세목을 신설하거나 국세를 지방에 이양하는 경우에는 지역간

혹은 시·도와 시·군·구간 세원이 편중되지 않도록 사전에 철저한 분석과 준비가 필요하다. 이를 위해서 국가-지방, 광역-기초간 세원 재배분이 필요한 부분이 없는지에 대해서 총체적인 검토가 필요하다. 세원의 균형적 배분을 위해서는 서울시의 재산세 공동과세 방안을 다른 지역 및 세원에 대해서 확대 적용하는 방안도 함께 검토되어야 할 것이다.

또한, 자치단체의 과세자주권을 확대하는 차원에서 조례에 의한 선택적 과세제도를 도입하는 것도 함께 검토될 필요가 있다. 예컨대, 해저자원, 화력발전, 카지노, 쓰레기매립장 등 특정지역에 국한되어 있는 세원에 대해서는 지방세법상 납세의무자, 세율범위, 과세표준 등 기준을 정하고 조례로 과세 여부를 결정할 수 있도록 하는 방안이 추진될 필요가 있다.

끝으로 현재 서울시 등 32개 자치단체에서 시범운영중인 지방세지출예산제도를 전면 시행하여, 지방세 비과세·감면 내역을 지방의회와 주민에게 보고·공시하는 것도 중요한 과제이다. 지방세지출 예산제도 시범운영 결과 등을 토대로 정책목적이 이미 달성되었거나 지원효과가 미미한 비과세·감면을 최소화할 수 있도록 합리적으로 정비함으로써 세제 지원의 투명성·책임성을 제고하고 지방 세수 확충을 도모하여야 할 것이다.

2. 지방교부세 합리적 재구조화

지방교부세는 지방의 총 수입 중 20% 정도를 충당함과 동시에 국가가 특정목적이나 용도를 지정하지 않고 교부하는 재원이라는 점에서 지방재정에서 갖는 의미가 매우 큰 제도이다. 그러나, 지방교부세가 자치단체 재정부족액의 88% 수준을 지원하는데 그치고 있어 재원이 충분하지 못하며, 자치단체의 효율적 재정운영과 경쟁을 유도하는 효과가 미흡하다는 지적도 받고 있다. 또한, 자치단체별 재정형평화 및 균형발전 지원이 보통교부세, 부동산교부세 및 균형발전특별회계로 분산 추진되면서 효과가 제대로 나타나지 못하는 문제점도 나타나고 있다.

우선, 저출산·고령화 사회에 필요한 복지수요 급증, 교육 및 경찰자치 등의 효과적 추진 등에 필요한 재원을 고려하여 지방교부세 법정율을 현행 내국세의 19.24%에서 2% 이상 인상하는 것이 필요하다. 특히, 사회복지 예산 급증에 따른 재정부담이 가중되고 있는 특·광역시 자치구에 대하여 보통교부세를 직접적으로 지원하는 방안을 추진하기 위해서도 지방교부세 법정율 인상은 반드시 필요한 과제이다.

현재 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등으로 구분되어 있는 지방교부세 체계를 전면 개편하여, 지방교부세의 재정형평화 및 자치단체의 효율적 재정운영 및 성과창출을 유도하는 기능을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 자치단체의 기본적 행정수요와 지역균형수요, 인센티브 수요 등이 복합적으로 혼재되어 있는 보통교부세를 기본적 수요를 중심으로 재편하고, 지역균형수요 및 인센티브 수요 등은 지역발전교부세 및 성과교부세 형태로 분리하는 방안이 검토되어야 한다.

지역발전교부세는 현재 분산적으로 각각 운영되고 있는 균형발전 관련 재원들을 하나로 통합하여 재구성함으로써 지역발전 기능을 보다 체계적이고 합리적으로 지원할 수 있도록 하여야 한다. 예컨대, 부동산교부세 균형재원, 균형발전특별회계, 보통교부세 도로보전분, 분권교부세 일부재원 등은 모두 균형발전과 관련된 재원으로 이를 지역발전교부세로 통합하는 것이 필요하다. 특히, 지방에서는 균형발전특별회계가 포괄보조(Block Grant)와 자치단체 자율편성이라는 기본취지를 살리지 못하고, 중앙부처가 사업의 세부내역까지 결정하고 있으며, 과도한 지방비 부담까지 요구하는 등 국고보조사업과 사실상 동일하게 운영되고 있다는 문제 제기를 하고 있다. 뿐만 아니라, 사업 시행을 위하여 소관부처, 균형위, 예산처 등 여러부처의 중복심의를 거치는 등 추진체계 및 절차에 대해서도 불만을 제기하고 있다. 국가의 지역균형 발전 지원 기능을 체계적으로 운영하기 위하여 균형발전특별회계를 지역발전교부세로 전환하여 자치단체별 다양성 및 재정여건 등에 따라 차별화된 지역발전전략을 수립할 수 있도록 지원하고, 포괄보조를 통해 자치단체가 자율적 판단에 따라 사업의 종류와 추진방식을 결정할 수 있는 권한을 보장하여야 할 것이다.

(현행) 지역발전 기능의 분산 및 중첩				⇒	(개선) 지역발전교부세
균형발전 특별회계	보통교부세	부동산교부세	분권교부세		지역발전 기능 통합
지역발전계정	도로보전분	균형재원	일부사업 재원		

성과교부세도 현재 보통교부세, 특별교부세에 분산되어 있는 인센티브 기능을 하나로 통합하여 경쟁의 시너지 효과를 제고하고, 자치단체의 실질적 성과경쟁을 유발할 수 있도록 재원 확충이 병행되어야 한다. 이와 함께 지방재정 분석·진단 등 자치단체의 성과와 책임성을 평가할 수 있는 기능을 체계적으로 정비하고 강화함으로써 성과교부세를 자치단체별로 차등 지원하는데 적극 활용할 수 있도록 하여야 한다.

한편, 현재의 분권교부세는 2010년에 보통교부세를 통합될 수 있도록 하되 지방에 이양된 사업 중 일부 사회복지 사업에 대해서는 사업성격이나 수요 및 재원 증가분 등을 고려하여 국고보조사업으로 환원하는 방안이 적극 검토될 필요가 있다. 예컨대 노인·장애인시설 등 국민의 최저한의 기본권 보장과 관련된 National Minimum 사업, 전국적으로 통일된 수준의 서비스가 공급되어야 함에도 불구하고, 자치단체가 책임질 경우 지역별로 복지 불균형 문제가 우려되는 사업 등은 국가의 책임을 보다 강화하여야 하는 부분으로 국고 환원이 필요하다.

중합부동산세를 재원으로 하는 현행 부동산교부세는 균형발전 기능을 체계적으로 운영할 수 있도록 세수감소분을 제외한 균형재원을 지역발전교부세로 통합하도록 할 필요가 있다.

〈 지방교부세 구조 개편(안) 〉

현행	지방교부세				균형발전 특별회계
	보통교부세 (기초수요, 균형수요, 인센티브)	특별교부세 (지역현안, 재해대책, 인센티브)	분권교부세 (정상수요, 비정상수요)	부동산교부세 (세수감소분, 균형재원)	
↓					
개편	지방교부세				
	보통교부세 (기초수요)	특별교부세 (지역현안, 재해대책)	지역발전교부세 (균형발전특별회계, 부동산교부세 균형재원 등)	성과교부세 (보통교부세 인센티브, 특별교부세 인센티브)	

3. 국고보조사업 전면 정비

국고보조사업은 국가의 중요한 시책을 자치단체를 통해 추진하기에 효율적인 수단이지만, 지방자치의 성숙을 위해서는 최소한으로 축소하고 지방으로 이양하는 것이 바람직하다. 지난 4년간('03~'06) 총 예산은 연평균 5.8% 증가하였으나, 국고보조사업 예산(균형발전특별회계 포함)은 연평균 16.0%로 빠르게 증가하는 추세이다. 그 결과, 자치단체가 지역발전을 위하여 투자할 수 있는 자체사업 예산 비율이 감소하고 있으며, 중앙정부에 대한 의존성도 더욱 심해지는 경향이 나타나고 있다.

〈 연도별 국고보조금 및 균형발전특별회계 예산 현황 〉

(단위 : 억원)

구 분	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	증가율 (03~06)
총 예산	975,256	988,924	1,070,625	1,154,722	1,119,864	5.8%
국고보조·균특	167,693	188,693	230,391	261,525	319,721	16.0%

이러한 문제를 해소하기 위해서는 국고보조사업 내용에 대한 정밀진단을 통해 중복·불필요한 사업은 통폐합하고, 지방이 자율적으로 할 수 있는 사무는 지방에 이양하여야 한다. 이와 함께 국세의 지방이양을 통해 지방이양 사무에 대한 재원이전도 병행되어야 할 것이다. 일본이 2004년부터 2006년까지 총 4조엔 규모의 국고보조사업을 폐지하거나 지방에 이양한 것은 좋은 사례가 될 것이다.

한편, 국고보조율이 일관성 있는 기준과 원칙에 따라 합리적으로 정해지지 못하고, 국가의 예산사정 등에 따라 일방적으로 결정되고 있는 것도 문제이다. 국고보조율 및 지방비 부담 중 광역-기초간 재원 분담비율을 사업의 성격 및 파급효과 등 객관적이고 일관성 있는 원칙에 따라 재정비할 필요가 있다. 이때, 국가시책사업, 「National Minimum」사업 등은 국고보조율을 대폭 인상하여 모든 자치단체에서 사업이 제대로 추진될 수 있도록 국가의 책임을 확대할 필요가 있을 것이다.

국고보조사업과 관련하여 가장 중요한 문제는 국고보조사업을 실제 집행하고, 막대한 재원을 부담하여야 하는 자치단체가 정책결정 과정에 참여하여 의견을 제출하거나 협의할 수 있는 제도적 절차가 부족하다는 점이다. 지방재정법 시행령에 근거를 두고 있는 지방비부담심의회의 기능을 보강하고, 시도지사협의회 등 지방 4대 협의체의 역할을 제고하여 국고보조사업의 정책결정 과정에 자치단체의 참여를 제도화할 필요가 있다. 특히, 신규사업 등의 국고보조율 등 자치단체의 재원부담에 관련한 부분에 대해서는 반드시 사전에 자치단체의 의견을 수렴하여 적정한 보조율이 결정될 수 있도록 하여야 할 것이다.

IV. 성과와 책임중심의 재정관리체계 구축

지방재정의 규모와 자율성이 크게 확장되는 경우, 그에 걸맞는 효율적이고 책임있는 지방재정 운용

을 위하여 자체적인 체질개선 작업을 병행하는 것이 더욱 중요한 과제가 될 것이다. 지방재정의 성과 및 책임성을 제고하기 위해서는 지방예산 순기조정을 통한 계획재정 실현, 자치단체 재정평가 체계의 정확성·합리성 제고, 자치단체 교육투자의 효율성·책임성 제고 등이 역점적으로 추진되어야 하는 과제이다.

1. 지방예산 순기조정으로 계획재정 실현

현재, 우리나라의 예산 순기는 중앙정부와 자치단체가 모두 1월부터 12월까지로 동일한 예산순기를 적용하고 있다. 그러나, 이러한 예산순기로 인해 자치단체는 합리적 예산편성이 어렵거나, 불필요한 행정낭비와 비효율이 발생하는 등 어려움을 겪고 있다. 첫째, 지방예산의 국가예산 의존도가 매우 높음에도 불구하고 사전에 의존재원에 대한 정확한 규모를 알 수 없어 예산 편성·심의가 제대로 이루어지지 못한다. 즉, 지방교부세, 국고보조금 등 국가 의존재원의 내시통보가 통상 10월 중순에야 이루어 지기 때문에 자치단체의 예산편성 기간이 1달 정도로 매우 촉박하며, 경직적이고 보수적으로 편성되는 경우가 빈번하게 발생한다. 또한 지방의회 심의기간도 지나치게 짧아 의회가 사업의 적합성·타당성에 대한 평가를 하는데 한계가 있다. 둘째, 지방예산 편성과 심의가 제대로 이루어지지 못함에 따라 본 예산이 확정된 후에 추가경정예산을 편성하는 것이 관례화되어 있으며, 그 규모 또한 매우 큰 편이다. 최근 5년간 자치단체의 당초예산 대비 최종예산의 비율은 114% 정도에 달하고 있는 상황이다. 수시로 추가경정예산을 편성하고 심의하는 것은 불필요한 행정력 낭비와 함께 재원의 효율적인 이용을 저해시키는 원인이 되고 있다.

최근 학계와 자치단체에서는 지방예산 순기 조정의 필요성에 대해서 많은 요구와 의견이 제기되고 있는 상황이다. 즉, 자치단체의 회계연도를 중앙정보보다 2~3개월정도 늦추어 운영함으로써, 국가예산 중 지방에 교부되는 지방교부세 및 국고보조금 예산이 확정된 후 자치단체가 계획적으로 예산을 편성하도록 하자는 것이다. 또한, 자치단체의 회계연도를 조정하면, 자치단체가 예산을 편성할 수 있는 기간과 지방의회가 예산을 심의할 수 있는 기간도 추가로 확보됨으로써 합리적 예산편성과 실질적인 예산심의가 가능해 질 수 있을 것으로 기대되고 있다.

다만, 지방예산 순기조정은 지방재정과 지방자치의 구조적인 틀을 바꾸는 중요한 과제이며, 국가재정과의 연계성도 고려되어야 한다. 예컨대, 국가와 지방의 회계연도가 다른 경우 통합재정분석을 어

똥게 할 것인지의 문제, 국고보조사업 등 국가의 시책사업이 지방에서 2~3개월 늦게 시행될 가능성, 민간과 회계연도 차이에 따라 사업자에 대한 건축공사비 등 지급이나 사업 추진 자체가 지연되는 문제 등이 추가로 검토되어야 할 것이다. 이러한 지방예산 순기조정 문제는 향후 관계 부처 및 자치단체와 충분한 논의를 거쳐 신중하게 추진해나갈 필요가 있을 것이다.

2. 재정평가 체계의 정확성 · 합리성 제고

새로 출범되는 정부에서는 자치단체에 대한 자율성이 더욱 확대될 것으로 전망되며, 이에 따라 재정평가의 중요성도 크게 부각될 전망이다. 따라서, 현재의 재정분석 · 진단을 더욱 보강하여 계획 · 예산 · 집행 · 결산 등 지방재정 운영 및 관리 전반에 대한 체계적 · 전문적인 평가체계를 수립하여야 한다. 재정운영 전반에 대한 합리적 · 종합적 분석지표를 설계하고, 평가결과를 성과교부세 배분과 연계하여 자치단체의 효율적 재정운영과 성과 창출을 적극적으로 유인하여야 할 것이다.

이러한 재정평가 기능을 보다 강화하기 위하여「지방재정평가센터」를 설치하여 지방재정운영 평가 총괄과 지방재정 관련 조사 · 연구 · 통계 · 자료 분석 및 정책개발 기능을 전담하도록 하는 것이 필요하다. 아울러 연중 수시분석 · 평가 체계를 마련하고 평가결과 부진단체에 대한 맞춤형 재정컨설팅 제공하여, 재정평가가 단순한 평가에만 머무르지 않고 자치단체 재정운영에 실질적인 지원을 할 수 있도록 재편되어야 할 것이다.

3. 자치단체 교육투자의 책임성 · 합리성 제고

현재, 시 · 도는 지방교육세 전액, 담배소비세의 45%(도 제외), 시 · 도세 총액의 3.6%~10% 등을 매년 교육비특별회계 법정 전출금으로 확보하여 시 · 도 교육청에 교부하고 있다. '06년 기준으로 시 · 도의 교육비특별회계 전출금은 총 6조 1,582억으로 지방세 총액(27조 1,639억)의 22.7%에 달하고 있다. 시 · 군 · 자치구도 고등학교 이하 각급 학교의 급식 · 교육정보화 · 체육 · 문화공간 설치사업 등에 경비를 보조하고 있다. 시 · 군 · 자치구 교육경비보조 금액도 2002년 1,004억, 2004년 2,039억, 2006년 4,551억 등으로 빠른 속도로 증가하는 추세이다. 한편, 학교용지 확보 등에 관한 특례법은 시 · 도가 개발사업 지역의 학교용지매입비의 1/2을 부담하도록 규정하고 있다. 그러나, 특례법의 구조적인 문제점과 시 · 도의 재정여건상 2006년까지 약 1.8조를 부담하지 못하고 있는 상황이며,

2012년까지 약 4조원의 재원을 추가로 부담하여야 한다.

자치단체의 교육투자와 관련하여 제기되는 문제는 자치단체의 재정여건이 악화되는 상황에서 교육 경비보조가 지나치게 과열되고 있다는 점이다. 최근 교육청·교육단체 등의 경비지원 요구가 급증하고 있으며, 민선 자치단체장도 이러한 요구를 현실적으로 거절하기 어려운 상황이므로 이러한 문제는 더욱 심화될 것으로 보인다. 한편, 일반자치와 교육자치가 구분된 상황에서 자치단체가 교육사업을 직접 시행하지 못하고 있으며, 법령상 정해진 자치단체와 교육청간 재정관련 협의절차도 제대로 작동하지 못하고 있어 자치단체가 투자규모에 걸맞는 권한과 책임을 갖지 못하고 있다는 불만이 지속적으로 제기되고 있다.

우선 재정여건이 어려운 자치단체가 과도한 교육투자로 재정여건이 악화되는 일이 발생하지 않도록 교육투자 적정화 방안이 마련되어야 한다. 특히, 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 자치단체에 대해서는 지방교부세를 통한 교육투자를 엄격히 제한하되, 지방교육재정교부금 등 교육재정 차원의 지원 확충이 필요하다. 또한, 자치단체가 보다 효율적이고 책임있는 교육투자를 할 수 있도록 하기 위해서는 자치단체의 교육에 대한 권한과 책임을 제고하는 것도 필요하다. 예컨대, 자치단체가 교육사업을 책임지고 추진할 수 있도록 단순한 경비지원 뿐 아니라 사업시행 권한을 부여하도록 하고, 교육청이 시·도 일반회계 전출금의 예산 편성시 시·도의 의견을 반영하기 위한 협의기구를 내실화할 필요가 있다고 보여진다.

한편, 일부에서는 현재 일반자치와 교육자치로 이원화되어 있는 구조가 재정운영의 효율성을 저해하고 불필요한 갈등만을 야기하고 있으므로, 양자를 통합하는 것이 필요하다는 의견이 제기되고 있다. 이러한 논의 과정에서 지난 2006년 12월 개정된 지방교육자치에 관한 법률은 현재 시·도 의회와 분리되어 있는 교육위원회를 2010. 7월부터 시·도 의회내 상임위원회로 통합하도록 규정하고 있다. 이와 동일한 논리로 중장기적으로 지방재정과 지방교육재정을 통합하는 것이 적정한지에 대한 신중한 검토가 추진될 필요가 있다. 학무에 관한 사안은 교육전문가가 담당하도록 하고, 일반행정이나 시설관리 등에 있어서만 통합 운영하면 교육의 전문성을 유지하면서도 동시에 재정 운용의 효율성을 크게 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

V. 누구나 만족하는 세정·국토기반정보 서비스 제공

지방재정의 확충 및 책임성 제고와 더불어 가장 중요한 과제 중 하나는 주민에게 보다 질 높은 서비스를 제공하는 것이다. 지방재정과 관련한 주요 서비스로서 지방세정 서비스, 지적 및 부동산정보 서비스, 새주소 서비스 등에 대해서 향후 추진과제를 논의하고자 한다.

1. 납세자의 권리·편익을 위한 지방세정 기반 확립

현행 지방세법에 대해서는 지나치게 복잡하여 주민이 쉽게 이해할 수 없고, 단일법 체계로 구성되어 있어 전문성·유연성이 부족하다는 의견이 제기되고 있다. 따라서, 국민이 알기 쉽도록 지방세 법제를 전면 정비하는 것이 필요하다. 예컨대, 현재의 단일법 체계에서 총칙(지방세기본법), 세목(지방세법), 감면(지방세특례제한법) 등 분야별로 전문화하고, 어려운 전문용어에 대해서는 알기쉽게 고쳐 쓰는 작업이 추진될 필요가 있다.

또한, 납세자 편익을 위한 지방세포털서비스(WeTax)의 확대가 필요하다. 현재 지방세포털서비스가 일부 가동되고 있는 상황이나, 아직까지는 전자고지 등 납세자 만족의 서비스 콘텐츠가 부족하고, 세원정보 공유체계도 미흡한 실정이다. 인터넷 기반의 지방세정 구현을 위하여 지방세포털서비스(WeTax) 서비스를 체계화하고, 전국적으로 확대함과 동시에 국세·등기·자동차 정보 등 세원정보 공유체계를 확대하여야 할 것이다.

끝으로 현행 지방세 구제서비스가 불복행정기관 위주의 구제제도 운용과 제한적 사법절차 도입으로 납세자 권익 보호에 한계가 있다는 지적이 있다. 납세자의 권익 보호를 강화하기 위하여 구제체계를 간소화하고 불이익변경금지원칙, 구술심리 확대 등 적극적 사법절차의 도입을 검토할 필요가 있다.

2. 정확하고 체계적인 지적·부동산 서비스 제공

우리나라의 지적정보는 1910년대부터 사용된 「동경측지계」 및 2차원·아날로그 방식의 지적체계에 기반하고 있다. 앞으로 세계측지계 기반의 디지털 지적체계를 구축하도록 하고, GPS 등 최첨단 기술을 활용하여 지식정보화 시대에 걸맞는 국토관리 인프라를 정비해 가야 할 것이다. 또한, 생태·환경

적 관점에서 잠재적 가치를 가지고 있는 미등록 섬 및 DMZ 내 미복구 토지에 대한 지적 복구도 적극 추진되어야 할 것이다. 이러한 새로운 지적체계 구축을 위하여 공공·민간부문의 부동산관련 정보의 수집·취득·가공을 위한「(가칭) 부동산정보의 관리 및 이용에 관한 법률」을 제정하고 관련 시스템을 정비하는 것도 중요한 과제이다.

한편, 현행 부동산가격 공시제도의 운영이 통합적으로 운영되지 못하는데서 발생하는 낭비와 비효율을 해소하기 위한 추진체계 정비도 필요하다. 즉, 지적공부와 세무장부를 관리하고 있는 부서와 부동산 가격공시를 관리하는 부서가 이원화됨으로써, 행정적으로 비효율을 야기하고 국민도 필요한 정보를 신속하게 확보하는데 어려움을 겪는 형편이다. 관련 법령 및 추진체계 정비를 통하여 이러한 비효율을 정비하는 것이 필요하다.

3. 새주소 사업의 차질없는 추진

새주소 사업이라 함은 지번주소를 대체하여 도로에는 이름을 부여하고 건물에는 도로를 따라 체계적으로 번호를 부여하여 주소로 사용하도록 하는 것을 의미한다. 앞으로 새주소가 정착되면 물류산업 및 각종 위치정보산업 발전을 위한 인프라 확립을 통해 경제발전에 기여하고, 동시에 국제적으로 통용되는 도로명주소를 사용함으로써 주민생활에 큰 편익을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

현재 새주소사업은 2012년부터 기존의 지번주소를 전면적으로 대체하기 위한 준비를 진행하고 있다. 그러나, 아직까지 관계부처와 자치단체의 관심과 적극적인 지원이 부족한 형편이며, 주민의 인지도도 낮은 것이 사실이다.

앞으로 2009년까지 시설 및 정보화 기반이 완비될 수 있도록 공공부문과 민간부문의 총체적인 지원이 필요하다. 공공부문은 주민등록에 새주소를 반영하고, 주소 밀집 공공서비스에 새주소체계를 적극 도입(도로표지, 우편번호 등)하는 것이 우선적으로 추진되어야 한다. 민간부문은 주소대량 관리자(금융·통신 등) 및 위치정보산업에 새주소정보가 적극 활용될 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 또한 주민들이 새주소에 관심을 가지고 활용할 수 있도록 TV홍보, 공익광고, 학교교육, 캠페인, 주요시설물에 새주소 표기 등을 적극적으로 추진해 갈 필요가 있다.

VI. 맺음말 - 중앙과 지방의 상생·협력 파트너십 강화

지방자치가 출범한지 10여년이 지나고 지방재정의 규모가 중앙정부 재정 규모를 훌쩍 넘어서고 있음에도 불구하고, 여전히 지방자치와 지방재정은 과도기적 단계에 있으며 성숙단계에 들어서기까지 많은 숙제를 해결해야만 한다. 신 정부의 국정운영에 대한 철학을 살펴보면, 앞으로의 5년은 분명히 지방자치와 지방재정이 크게 성숙할 수 있는 좋은 기회가 될 것으로 기대된다.

우리나라의 지방자치와 지방재정이 성숙하기 위해서 가장 우선적으로 필요한 것은 중앙과 지방간에 상생·협력의 파트너십이라고 생각된다. 우리나라는 아직까지 중앙재정과 지방재정 상호간에 불신과 편견이 남아 있으며, 자원배분에 관련해서는 제로섬의 대결적 구도가 유지되고 있다. 국정의 주요 정책이 결정되는 과정에서 자치단체의 의견이 제대로 반영되지 못하여 실제 집행을 담당하는 자치단체가 어려움을 겪거나, 중앙정부가 지방의 적극적인 협력과 지원을 유도하지 못하고 있는 것도 문제이다.

최근, 일부에서는 대통령과 국무위원, 그리고 자치단체 장의 대표가 함께 참여하는 통합적 협의체를 구성하는 것이 필요하다는 의견이 제시된 바 있다. 이러한 협의체는 자치단체가 국정운영에 대해서도 올바르게 이해하고, 국가도 자치단체의 고민을 함께 공유하여 상생적 해법을 모색할 수 있는 좋은 기회가 될 것이라고 생각된다.

국가경제가 선진화되고, 이와 함께 지방재정이 건강해지기 위해서 무엇보다 중요한 것은 바로 중앙과 지방이 함께 성장·발전할 수 있는 동반자적 파트너십을 구축하는 것이다. 지방자치 출범 후 10여년을 지나면서 자치단체가 정부에 대하여 기대하는 가장 큰 부분이 바로 국가의 중요 정책을 결정하고 집행함에 있어서 자치단체가 전략적 파트너로 참여하는 것이었다고 할 수 있다. 새로운 정부에서 가장 우선적으로 추진하여야 하는 과제는 중앙정부와 지방정부가 국정운영의 전략적 동반자로서 상호 인정할 수 있는 분위기와 제도적 여건을 만들어가는 것이라 할 것이다. 