

특 별 좌 담

지방재정의 건전한 운영방향

<특별좌담회의 전경>

- 일 시 : 2002년 1월 25일(금) 오후 15:00 ~ 17:00
- 장 소 : 한국지방재정공제회 회의실
- 참 석 : 오형환(한국지방재정공제회장·발행인)
정세욱(명지대 교수·사회)
박원철(구로구청장)
이수범(인하대 교수)
이규환(중앙대 행정대학원장)
김공박(한국지방재정공제회 상임이사)
김광진(행정자치부 지방재정경제국장·편집인)
이삼걸(행정자치부 재정과장)
문명수(행정자치부 지역경제과장)
한봉기(행정자치부 교부세과장)
송영곤(행정자치부 공기업과장)
방기성(행정자치부 지역진흥과장)



「지방재정」지는 학계 전문가, 일선 자치단체장, 그리고 중앙정부(행정자치부)의 관계관 등 지방재정분야에 계시는 인사들을 초빙하여 「지방재정의 건전한 운영방향」이라는 제목으로 특별좌담을 마련하였습니다.

이번 좌담에서는 「지방재정의 건전한 운영방향」의 주제하에 현재 지방재정부문에서 이슈화되는 사항들을 소주제로 나누어 참석인사들께서 구체적이고 열기있는 토론을 해 주셨습니다.

동 좌담은 2시간여 논의된 토론내용을 수록한 것이므로 독자여러분의 연구자료로 활용해 주시기 바랍니다.

1. 지방예산 편성과 운영의 자율성과 건전성

■ 정세욱(사회·명지대교수) : 오늘 「지방재정의 건전한 운영방향」이라는 제목으로 특별좌담회를 위해 참석해주신 토론자 여러분께 먼저 감사의 말씀을 드립니다.

현재 우리의 지방재정은 여러분께서 잘 아시다시피 국가재정에 비해 적은 비율이고, 국세 대비 지방세 비중도 선진국에 비해 매우 적은 실정이며, 또한 지역간의 재정격차도 큰 상황입니다. 이러한 상황에다가 지방자치가 본격적으로 실시된 이후 주민의 기대욕구가 커지는 등 재정수요는 점차 늘어나고 있는데 지방재정의 공급이 따라가지 못하고 있습니다.

이런 맥락에서 앞으로 지방재정의 건전한 운영과 합리적인 효율성을 극대화할 수 있는 방안을 모색하기 위하여, 오늘 이러한 좌담회의 자리를 마련하게 되었습니다.

그러면 「지방재정의 건전한 운영방향」의 주제하에 편의상 몇가지 소주제로 나누어서 토론을 전개하고자 합니다.

먼저 지방예산을 편성하는데 있어서 자율성과 건전성에 대하여 토론을 시작하겠습니다. 이 자율성과 건전성은 아주 대립되는 관계에 있기 때문에 이를 여하히 운영하는 것이 중요한 현안이라고 보입니다.

이 문제에 대해서 먼저 김광진 행정자치부 지방재정경제국장께서 말씀을 해주시기 바랍니다

사회 : 정세욱 교수

니다.

■**김광진(행정자치부 지방재정경제국장)** : 지방자치제도 면에서는 정치적인 의미에서 100% 보장이 되었다고 볼 수 있습니다. 이를 뒷받침하는 지방재정도 자주재정권을 인정하는 측면에서 기본적으로 자율성이 보장되어야 함은 저희 중앙정부도 기본입장을 같이 하고 있습니다.

다만 지방자치를 수행하는 재원조달면에 있어서 자주재원의 한계가 있습니다. 지방재정에 있어서 의존재원 비율이 30%를 훨씬 넘고 있는 실정이며 지방세 총수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체도 248개 자치단체중 절반이 넘는 146개 단체나 됩니다. 즉 구조적으로 지방재정의 상태는 아주 취약한 실정입니다.

이러한 측면에서 재정운영의 건전성, 즉 책임성은 기본적으로 지방재정에 내재된 현안과제입니다.

지금 지방자치제가 본격적으로 실시된 이후 지방재정 운영에 있어서 두가지 문제가 제기되고 있습니다.

첫째, 선심성예산으로서, 일부 자치단체의 경우이지만 이 선심성 예산집행에 대한 부작용의 사례가 지적되고 있습니다. 이와같은 재정집행과정에서 바로 책임문제가 지적되고 있습니다.

둘째, 집행과정에 있어서 소액분산주의에 의해서 예산을 쪼개서 집행하다보니까 투자의 효율성이 떨어진다는 문제입니다. 그래서 효율성을 높이기 위하여 건전한 운영이 중요하다고 봅니다.

이런 측면에서 건전성을 자율성에 맡겨서는 한계가 있으므로 이를 제도적인 장치로서 통제하는 수단이 필요하다고 봅니다.

지방예산의 편성은 기본적으로 자율에 맡겨 편성하되 재정운영의 효율성을 확보하기 위하여 경상경비에 대한 최소한의 기준을 제시하고 이를 준수하도록 하는 한편, 투·융자심사를 엄격하게 하여 사업의 타당성을 제고하며, 지방채 승인제도의 보완 및 재정진단 등을 통해 재정의 건전성을 유지하도록 하는 재정관리 제도를 도입하여 현재 운영하고 있습니다.

이러한 자율성과 건전성의 조화로운 발전이 앞으로 우리 지방재정이 지향해야 할 기본 과제라고 생각합니다.

김광진 행정자치부 지방재정경제국장



● **정세욱 교수** : 감사합니다.

박원철 구로구청장께서는 현재 전국 시장·군수·구청장협의회 의장을 맡고 계신데, 이와 관련해서 단체장들이 바라는 바가 무엇인지 말씀해 주시기 바랍니다.

■ **박원철(구로구청장)** : 민선자치가 실시된지 벌써 10년이 지났습니다.

저는 지방자치의 의미는 “작은 정부, 큰 봉사”에 있다고 보며, 이를 위해 가장 중요한 것은 권한이 지방에 이양되어야 한다고 생각합니다. 권한의 지방이양은 사무이양으로 이루어지는데, 지난 10여년 동안 형식상으로는 이양이 되었다고는 하나, 주민과 가장 가까워서 행정을 하고 있는 저희 기초자치단체의 입장에서는 실질적으로 사무이양이 제대로 이루어지지 않았다고 느끼고 있습니다. 오히려 광역자치단체와 관계해 볼때는 사무이양이 거꾸로 가는 것이 아닌 가까이 생각할 정도입니다. 또한 국가기관의 위임사무와 고유사무와의 한계도 현재 분명치 않은 상태로 운영되고 있습니다.

박원철 구로구청장

여기에 대한 개선이 우선 선행되어야 할 것이고, 이에 수반해서 사무에 뒷받침하는 재정이 이양되어야 함을 말씀드립니다.

그리고 국세 대비 지방세의 비율이 약 8:2로서 선진국에 비해서 지방세의 비중이 아주 낮으므로 지방세의 비중을 높여 지방재정의 기반확충을 제고해야 한다는 점을 지적하고자 합니다.

지방세수의 탄력성을 높이기 위하여 지방소비세의 신설이나 자치단체의 세원확보와 비과세감면 등에 대한 세수보전이 필요하고, 아울러 지방재정의 자율성확대를 위하여 행정자치부의 예산편성지침이 다소 완화되어야 한다는 것이 대다수 기초단체장들의 의견이라고 생각합니다.

김 국장께서 지적하신 선심성예산에 관한 문제는 전체 자치단체에서 나타나는 것이 아니고 일부 자치단체의 경우에서 발생하고 있는 사례인 점을 말씀드리겠습니다.

● **정세욱 교수** : 역시 건전성과 자율성의 조화가 중요하다고 봅니다.

이수범 교수께서 말씀해 주십시오.

■ **이수범(인하대 교수)** : 지방재정이 건전하고 효율적으로 운영되고자 한다면 먼저 전

제가 중앙정부와 지방자치단체의 사무업무가 정확하게 분리되어야 한다는 점을 말씀드립니다. 이 사항은 제도적인 면보다 먼저 이론적인 접근이 선행되어야 할 것입니다. 이런 후에 지방재정을 논해야 합니다.

지방재정 운영의 자주성은 세입을 충분히 확보해야 보장이 되는 것이고, 안전성은 세출과 연결되는 것입니다. 소위 자주성과 안전성을 반영하는 세입·세출은 지방자치단체의 사무를 전제로 해서 구조를 새로 짜야 합니다.

즉 기능배분을 확실하게 구분하여 이를 전제로 재원배분 문제를 연구한 후 지방재정의 자주성과 안전성을 확보해야 합니다. 그 기능도 국가와 지방자치단체가 경우에 따라서는 협력 또는 경쟁이 필요합니다.

아울러 미래지향적인 정책안을 제시하며 제도적으로 이를 확립해 나가야 할 것입니다.

● 정세욱 교수 : 이규환 교수께서 말씀해 주시지요.

■ 이규환(중앙대학교 행정대학원장) : 예산편성과 운영에 있어서 자율성과 책임성은 결국 재정통제의 문제라고 생각합니다.

예산편성지침, 기채승인제도, 투·융자심사제도 등이 대표적인 지방재정의 사전통제 방법이라 할 수 있는데, 그 중 예산의 편성과 운영 측면을 중앙정부와 지방자치단체의 관점에서 자율성과 건전성의 문제로 보고 있으며, 또 서로 상반된 입장을 보이고 있다고 봅니다.

그래서 재정운영에서 건전성과 자율성의 문제는 아무리 지방자치가 잘되고, 지방자치단체의 예산운영이 자유롭다 하더라도 끊임없이 항상 논의되어야 할 주제가 아닌가 생각합니다.

제가 어느 지방자치단체에서 경험한 사례를 들겠습니다. 지방의회에서 자치단체의 집행부서장에게 의정활동비 등 의회관련 예산지원증액을 요청하면, 그 집행부서장은 행정자치부의 예산편성지침에서 제한한 한도 때문에 요구한 예산액을 반영할 수 없다고 해명합니다. 그리고 그 집행부서장은 나중에 사석에서 행정자치부의 예산편성지침이 의회의 예산증액 요구에 대해서 빠져나갈 수 있는 변명자료가 된다고 하는 아주 모순된 이야기를 하는

이수범 인하대 교수

이규환 중앙대 행정대학원장



것을 목격했습니다.

예산편성지침은 종전보다 많이 단순화되었고 자치단체가 공동으로 지켜야 할 규범 등에 대해서만 지침을 두고 있는데도 불구하고, 지방자치단체의 입장에서는 자율성을 매우 제한한다고 받아들이고 있습니다. 이런 면에서 지방재정의 건전성과 자율성은 계속 논의되어야 할 문제입니다.

다만, 재정에 대한 중앙정부의 통제가 너무 심하면 자치단체의 자율성이 제약을 받게 되는 반면 그렇다고 해서 중앙통제가 없을 때에는 자연적으로 많은 문제점이 나타나서 국가적인 시책에 어려움을 야기하므로 일정한 가이드라인을 둘 수 밖에 없는 것입니다.

결국 지방재정의 자율성과 책임성은 항상 시대에 맞을수 있도록 조화를 필요로 하는 문제라고 생각합니다.

■ **박원철 구청장** : 국가사무와 지방사무의 확정이 확실하게 된 후에 이에 대한 예산편성지침이 수반되어야 한다고 생각합니다.

예를 들어, 국민기초생활보호업무는 전국적인 통일을 요하고 전국적 규모이므로 국가사무로 판단이 되는데, 보조율은 일률적으로 보건복지부 50%, 광역자치단체와 기초자치단체가 각각 25%로 되어 있습니다. 이러할 경우, 구로구같이 재정자립도가 비교적 낮고, 국민기초생활보호대상자가 많은 단체는 강남구 등과 같이 국민기초생활보호관련 부담이 적은 비교적 부유한 단체에 비해 더욱 재정의 부담이 늘어나게 되어 소위 자치단체간에도 부의 불균형 현상이 일어나게 되는 것입니다.

그래서 사무에 대한 정리가 이루어진후 이에 수반해서 명확하고 타당성있는 예산지침이 자치단체에 시달되어야 한다고 생각합니다.

■ **김광진 국장** : 보조율문제는 법률에 지방재정력 등을 감안하여 차등지원할 수 있도록 되어 있으나 여러 사유 때문에 이를 시행하지 못하고 있습니다.

지적하신대로 지방자치단체의 재정능력 격차에 따른 차등보조금제도를 정착시켜 나가야 한다는 점에는 인정을 하나, 문제는 어디까지 차등을 둘 것인가에 어려움이 있습니다.

이러한 점을 고려하여 재정조정제도를 운영하고 있습니다. 서울특별시와 광역시에서는 산하 자치구에 대하여 조정교부금을, 여타 자치단체에 대하여는 정부에서 지방교부세를 지원하고 있습니다. 기준재정수요를 충분히 산출하여 재원이 부족한 단체에 기준재정수요 부족액을 보조해 주는 제도이기 때문에 전체적인 메카니즘 속에서 이 지방재정조정제도를 이해하여야 할 것입니다.

또, 국세의 지방세 이양도 결국 세원이 없는 자치단체와 그렇지 못한 자치단체 사이에 재정격차가 더 커지게 되는 문제가 있기 때문에 이런 부분도 지방재정조정제도를 통해서

보완하고 있습니다.

이러한 점에서 저희 중앙정부의 입장에서조차 지속적으로 현실적인 대안을 모색하고 노력하고 있다는 점을 이해하여 주시기 바랍니다.

2. 재정페널티제도

● **정세욱 교수** : 다음은 재정페널티제도에 대해 토론해 보도록 하겠습니다.

우선 재정페널티제도에 대해서 행정자치부의 교부세과장께서 설명해 주시기 바랍니다.

■ **한봉기(행정자치부 교부세과장)** : 재정페널티제도는 지방재정을 운영하는 주체인 지방자치단체가 재정행위를 하는 과정에서 정하여진 법령·조례·규칙을 위반하는 경우 부여하는 벌칙이라고 정의할 수 있겠습니다. 본격적인 지방자치가 실시된 이후에 지방자치단체에서도 지방세 징세 노력이라든가 세외수입 확충 등 지방재정 확충을 위해 부단히 노력하고 있습니다

그러나 앞서 논의한 지방재정의 건전성과 자율성이라는 측면에 있어서는 지적된 바와 같이 많은 문제가 있는 것이 사실입니다. 그래서 현 시점에서 지방재정운영의 효율성과 책임성을 높인다는 차원에서 제도적 장치의 필요성이 제기되었던 것 입니다.

국가의 부당한 관여의 배제 등 지방재정의 자율성이 충분히 발휘될 수 있도록 중앙정부가 나름대로 노력하고 있습니다만, 아무런 제재없이 방치한다는 것은 사회적인 정의에도 부합하지 않기 때문에, 그렇다고 자율성 확보를 위하여 위법한 재정행위까지 중앙정부가 지방자치단체를 지도하는 입장에서 일정한 벌칙을 가하는 것이 필요하다고 봅니다. 따라서, 재정 페널티의 한 방책으로서 “자치단체의 재정보전”이라는 기본원칙을 훼손하지 않는 범위내에서 자치단체에 교부되는 교부세를 그 위반 정도에 따라 일정 감액하는 「교부세 감액제」를 실시코자 하는 것입니다.

이 「교부세 감액제」의 적용대상은 첫째 지방자치법 제115조제1항에 의거 행정자치부장관의 승인을 받아서 발행해야 될 지방채를 승인절차 없이 발행하는 경우, 둘째, 지방자치법 제30조제3항에 의거 투·융자 심사를 받도록 규정되어 있는 사업에 대해 심사를 받지 않고 예산을 편성해서 지출하는 경우, 셋째, 예산편성기본지침을 어기고 예산을 편성하여

한봉기 행정자치부 교부세과장



지출하는 경우, 넷째, 감사원법과 지방자치법에 따라 감사원과 행정자치부에서 지방자치단체에 대해 감사를 실시하게 되는데 동 감사에서 재정위반행위로 지적된 경우 등 이 네 가지의 위법한 행위에 대하여 상응하는 페널티를 주고자 하는 것입니다.

그리고, 교부세 감액의 범위는 지방채 발행승인을 얻지 않고 지출한 경우는 그 금액의 100분의 10이내, 투·융자 심사를 받지 않고 지출한 행위에 대해서는 그 지출한 금액의 100분의 10이내, 예산편성기본지침을 위반한 행위는 위반하여 지출한 금액 이내, 그리고 감사결과 확인된 위법한 재정행위에 대하여는 법령에 위반해서 지출한 금액이내로 하였습니다.

이러한 교부세감액제는 지방교부세법 제 11조에 법적 근거가 마련되어 세부시행사항 마련을 위해 있고, 작년에 시행령을 제정, 금년 1월부터 시행하고 있음을 말씀드립니다.

● **정세욱 교수** : 재정페널티제도에 대해서 지방자치단체장들은 많이 반발하고 있는 것으로 알고 있는데, 이에 대해 박원철 구청장께서 말씀해 주시지요.

■ **박원철 구청장** : 재정페널티제도는 일면 재정운영의 건전성과 책임성을 유도한다는 점에는 긍정적인 면이 있습니다.

그러나 일부 자치단체에서 나타난 재정의 방만한 운영을 문제삼아서 전체가 모두 그런 것처럼 여기고, 재정페널티제도를 중앙정부가 지방자치단체에 대한 통제수단으로 사용한다면 지방자치단체의 자치권이 매우 위축되는 결과를 초래할 것입니다.

물론 형식상 법령에서 위반여부를 따지지만 이 법령도 해석이 모호합니다. 기존의 법령이 민선자치시대에 맞는 명확한 법령이라면 그 법령에 저촉되지 않도록 해야 하는 것은 당연합니다. 그러나 관치행정시대에 제정된 법령을 지방자치법 운영이나 지방재정법 운영에 적용되어서는 곤란하다고 생각하므로 현재 대다수 기초자치단체장들이 이에 반대하고 있는 것입니다. 일부 기초단체장은 재정페널티제도가 주민의 복리증진을 추구해야 할 자치권까지 침해하는 것은 아닌가라는 지적도 하고 있음을 말씀드립니다.

● **정세욱 교수** : 이러한 지적에 대해서 설명을 좀더 해 주시기 바랍니다.

■ **한봉기 과장** : 우선, 저희가 재정페널티제도(교부세감액제)를 도입하기 위해 사전에 학계 및 지방자치단체와 충분한 토의와 논의를 거쳤다는 점을 말씀을 드립니다.

또 이 제도가 중앙정부의 지방자치단체에 대한 견제수단이 될 수 있다는 점 때문에 일부에서 우려하고 있는 것도 잘 알고 있습니다. 그래서 교부세감액제의 적용대상 범위를 엄격하게 법령위반사항에 국한했다는 점, 실제 운영면에 있어서 외부인사를 포함하여 구성되

는 「지방교부세조정심사위원회」의 심의를 거치도록 했다는 점, 또 위법행위가 적발됐을 시에 해당 자치단체에게 충분한 소명기회를 준다는 점 등 객관적이고 공정한 운영이 될 수 있도록 다양한 방법을 강구해 나갈 계획입니다.

그리고, 관치행정시대의 법령적용은 문제가 있다는 지적을 하셨는데, 현행 법령이 현 시점에서 필요한가의 여부는 별개의 차원에서 논의가 될 문제라고 사료됩니다. 그러나 광역자치단체가 됐든 기초자치단체가 됐든 법령에 위반하는 자치단체는 재정적인 손해가 가도록 하는 것이 사회적 정의에도 합당하다고 생각하며, 반대로 법령을 위반하지 않는 자치단체는 재정행위를 함에 있어서 아무런 위해나 불이익이 없다는 것을 말씀드립니다.

■ **이규환 교수** : 저도 작년에 행자부에서 주최한 재정페널티제도 도입에 관한 회의에 참석한 바가 있었습니다. 그 회의에는 약 20여명의 학계 및 전문인사들이 참석하여 재정페널티제도의 도입에 대한 토론을 하였는데, 재정운영에 있어서 인센티브를 인정해 주듯이 페널티제도가 부당한 행위에 대한 페널티가 아니고 위법한 행위에 대한 페널티가 되어야 한다는 것이 그 회의에 참석했던 참석자들의 전반적인 중론이었다는 점을 말씀드립니다.

그럼 기채승인을 받지도 않고 기채사업을 한다든지, 투·융자 심사를 사전에 받지 않고 사업하는 경우가 실제 어느 정도 생기죠?

■ **한봉기 과장** : 최근에 거론된 것만 하더라도 약 10건 미만이지만 바로 그런 사례 자체도 사전에 방지하고자 하는 것입니다.

■ **이규환 교수** : 그런 의미에서 저는 재정페널티제도가 상징적이고 사전통제적 효과를 충분히 거둘 수 있는 장점이 있는 제도라는 측면에서 긍정적이라고 평가하겠습니다.

■ **박원철 구청장** : 물론 제도의 취지는 좋습니다. 그러나 운영여하에 따라서는 역기능이 생길 수 있다고 봅니다. 예를 들어 「광고물단속」에 대해서 서울시에서는 약 15억원의 인센티브를 붙이는데, 이렇게 큰 인센티브 금액을 받을 욕심으로 각 구청에서는 모두들 본연의 업무보다 「광고물단속」에만 신경쓰는 형편입니다.

이렇듯 인센티브 금액여하에 따라서 역기능이 발생하고 있는 상황이므로, 페널티제도의 운영도 이러한 예를 참고해야 할 것입니다.

■ **이규환 교수** : 재정페널티제도가 단순히 중앙정부에서 지방자치단체가 위법했다고 해서 페널티를 가하는 것이 아니고, 심사위원회에서 충분히 소명 기회도 주기 때문에 실제적 제재를 가한다기 보다는 사전적 통제라는 상징적 의미를 갖는 효과가 큰 제도라고



봅니다.

■ **한봉기 과장** : 박 구청장께서 인센티브 금액의 예를 들면서 설명해 주셨는데, 기본적으로 페널티의 대상이 되는 것은 자치단체에서 행한 재정행위의 위법여부이며, 이러한 재정행위의 위법한 행위시에만 페널티가 적용된다는 것입니다.

그래서 인센티브제도와 같은 일부 역기능의 발생 가능성은 없다고 하겠습니다.

■ **이수범 교수** : 물론 재정페널티제도가 제도적으로는 매우 좋은 것이지만, 가장 중요한 것은 운영입니다. 즉 어떤 사업에 인센티브를 주고, 어떤 사업에 페널티를 주는가 하는 선정문제가 매우 중요한 것입니다.

중앙정부와 지방자치단체의 공동이해, 다시 말해서 국가를 위해서는 같이 협력해야 할 사업이 있습니다. 그런데 일부 지방자치단체장들이 자신의 차기 지방선거를 의식하여 행재정 운영을 남용하는 사례가 많습니다. 지금 국민들은 페널티제도나 인센티브제도보다는 일선 자치단체장들이 얼마나 정치성 있는 선심성예산을 낭비하는가에 대해 주시하고 있습니다. 그래서 이러한 국민들의 알 권리를 충족시켜 주기 위해서라도 이 제도는 필요하다고 봅니다.

만약 재정페널티가 부당하면 여러 방법의 구제수단이 있기 때문에, 자기 개인이나 자기 자치단체에 불만이 있다는 이유로 제도의 존폐를 논한다는 것은 지나친 비약이 아닌가라는 점을 말씀드립니다.

● **정세욱 교수** : 과거 한정된 재원을 가지고 고도성장을 추구하다 보니까 불가피하게 지역별로 불균형 개발결과가 나타났다고 할 수 있겠습니다.

그래서 어떤 지역은 많이 개발되고 어떤 지역은 소외시 되었는데, 이런 상황에서 지방자치가 본격적으로 실시되다 보니까 결국 지방재정이 어려운 국면에 처하게 된 점을 부인할 수 없겠습니다.

그러나 문제는 이런 상황에서 어떤 자치단체는 한푼이라도 아껴서 잘 운영을 해보려고 노력하는 단체가 있는가 하면, 어차피 중앙에서 교부세가 오기로 했으니까 쓰고 보자는 파행적 재정운영을 하고 있는 곳도 있습니다.

이러한 문제가 초래되다 보니까 인센티브제도가 있으면 또 벌칙도 주는 페널티제도도 필요한 것이라 생각합니다.

그러나 일선 자치단체장들은 재정페널티제도가 중앙정부에서 페널티라는 구실로 자치단체를 통제하려는 것은 아닌가라고 우려하고 있는 것이 사실입니다. 그래서 그런 우려가 생기지 않도록 교부세 과장께서 말씀하신 대로 소명기회를 주는 등의 합리적 운영을 한다면

좋은 제도로 발전되리라 생각합니다.

3. 지방교부세율(15%) 인상 후 달라진 점과 국고보조금 제도의 운영

● **정세욱 교수** : 이번 주제는 지방교부세율 인상이후에 달라진 점과 기획예산처에서 지방교부세율을 인상하는 대신 국고보조금을 삭감하자고 하는데, 이 두 가지를 한데 묶어서 토론하기로 하겠습니다.

우선 지방교부세율이 15%로 인상된 후, 이게 실질적으로 과거에 비해서 얼마나 올라갔으며 기획예산처에서 국고보조금을 삭감하겠다는 것이 어떤 내용인지 교부세과장께서 설명해 주시기 바랍니다.

■ **한봉기 과장** : 본격적인 지방자치제가 실시됨으로써 지방에서의 복지증진에 대한 욕구, 지역개발에 대한 재정수요의 확대, 취약한 지방재정 보강의 필요성 등이 종합적으로 감안이 되어 2000년부터 교부세 법정율이 15%로 인상되었습니다.

15%로 법정율이 인상이 됨으로써 지방자치단체의 입장에서는 가용재원이 증가했다는 점을 긍정적인 면으로 들 수 있습니다. 즉, 국고보조에 대한 지방비 부담같은 의무적 경비에 대한 재원확보가 자치단체로서는 좀 숨통이 트였고 채무액 감소 등의 효과가 나타났습니다. 그런데 최근에 교부세 법정율 인상이후 과거에 국비로 지원하던 여러가지 부분들을 지방재정부담으로 전환시키는 경향이 있으며, 작년같은 경우에는 1조 4,300억원 정도가 지방재정에 추가부담되었다는 점을 말씀드립니다. 예를 들면 교육재정의 추가 부담, 공무원 연금 부담, 박 구청장께서 지적하신 기초생활보장 수급자에 대한 지원문제도 자치단체가 추가로 부담하게 됐다는 점을 말씀드립니다.

■ **김광진 국장** : 교부세율의 인상은 매우 큰 의미가 있다고 봅니다.

국가재정이 사실은 어려우면 어렵다고 볼 수 있어요. 총 국가예산 대비 국가채무의 비율과 지방예산 대비 지방채무의 비율을 비교해 볼 때 아직은 지방재정이 채무부담의 압박 측면에서는 국가보다는 더 심하지 않다고 할 수 있습니다. 그럼에도 불구하고 지방자치의 효율적인 추진을 위하여 지방의 일반재원 확충이 정부의 거시적인 정책으로 되어 있습니다. 그러나 이에 관련해서 주문사항이 따르기 마련입니다. 재원을 주면서 지방자치단체도 책임을 안아야 돼요. “일반재원이 늘어났으니까 그동안에 국가에 의존했던 국고보조사업예산의 의존률을 좀 낮춰라”라는 책임이야기도 당연히 나올 수 있습니다. 방금 국가사무와 지방사무에 대한 논의가 있었는데, 지금까지 지방사무와 국가사무는 혼합되어 있었던 것이



사실입니다. 그런데 지방에서 지방분권론을 주장하고 또 지방에 많은 권한을 이양해 줄려고 할 때는 자주재원이 확충되어 재정자립도가 높아져야만 그것을 요구할 수 있어요. 또 거꾸로 저희들이 우리 고유사무를 찾으려면 그만큼 자주재원을 확충해야 합니다. 그렇지만 현재의 재정자립도 등 재정력으로 보서는 결국 권한만 찾다 보니까 권한만 있지, 그것을 수행할 수 있는 재정이 미흡한 실정입니다. 그런데도 국가에서는 지방의 고유사무는 지방에 주어서 이제 지방에서 재정을 부담하게 하고, 그 대신 국가는 채무상환을 위해서 그 보조사업을 줄이겠다는 것이 국고보조금 축소의 큰 줄기라고 하겠습니다. 기본적으로 갈수록 지방사무는 늘어나고 거기에 비례해서 지방의 자주재원도 확충되어 그것을 감당할 수 있어야 하는데 그만큼 지방세, 세외수입 등 자주재원의 확충이 한계에 부딪치고 있습니다. 중앙의 권한이양에 대한 논리와 이해가 지방의 분권화 주장논리, 즉 권한이양에 따른 인력과 재원의 동시이양 주장과 조화롭게 절충이 이루어져야 할 것입니다. 이 문제에 대해서는 국가가 정당하게 재원을 이관하는 재정조정제도를 어떻게 보완해 나갈 것이냐 하는 측면에서 고민하고, 지방은 지방논리를 개발해서 중앙에 건의하는 등의 방법으로 풀어나가는 것이 현재의 지방교부세와 국고보조금의 과제라고 생각합니다.

■ **이수범 교수** : 우리나라는 외국에 비해서 세입·세출 추계가 뒤떨어져 있어요.

일전에 영국 국세청장이 방한하여 영국대사관에서 국내 전문인사들과 토론하는 자리에 참석할 기회가 있었습니다. 유럽에서는 특히 유로화 경제가 시작된 이후 사고가 크게 바뀌었다고 합니다. 그중 지금 디지털 사회이기 때문에 세금을 어느 나라에서 받는 게 문제라는 이야기를 합니다. 무역의 경우 옛날에는 일선에서 거래가 이루어졌지만 지금은 인터넷으로 거래가 이루어 집니다. 그러면 이경우 수출·수입선의 과세를 어디에서 할 것인가가 지금 문제가 되고 있다는 겁니다. 즉 생산과 소비에 대한 세원을 어디로 할 것인가가 아주 큰 이슈로 되고 있다고 합니다.

이렇듯 디지털 시대에서 세원의 배분 문제같은 것이 지금 세계적으로 논의되고 있는 현실입니다. 이런 맥락에서 중앙정부와 지방자치단체도 국가사무와 지방사무의 구분을 이론적으로 정확히 정리한 다음에 이에 따른 세원도 재배분해야 한다고 봅니다.

세원 배분 문제는 매우 중요한 이슈이기 때문에 미래지향적인 사고로 접근해 나가야 됩니다. 벌써 영국, 불란서, 독일 등의 선진국에서는 세원문제를 새로운 각도에서 보고 있습니다. 인터넷을 활용하는 디지털경제시대에 맞는 세원 배분 정책이 필요하기에 참고로 말씀드렸습니다.

■ **박원철 구청장** : 지방교부세율이 13.27%에서 15%로 확대돼서 지방재정운영에 많은 도움이 되고 있지만 아직 열악한 재정여건을 감안할 때 앞으로 20% 수준까지 인상되어야

한다고 일선 지방자치단체장들을 희망하고 있습니다.

그런데 서울특별시와 광역시의 자치구에는 그와 같은 교부세를 주지 않는 이유가 무엇인지 알고 싶습니다. 또한 특별교부세가 일면 선심성으로 집행되는 역기능적 요소가 많기 때문에 이를 폐지하거나 대폭 줄여야 한다고 생각합니다.

그리고 김 국장께서 국민기초생활보장업무가 복합적 성격이라고 말씀 하셨지만 사실 어떤 사무치고 주민사무가 복합되지 않는 것이 있습니까? 서울시를 본다면, 서울시민은 국민으로서 국세 내고 시민으로서 시세 내고 또 구민으로서 구세를 내기 때문에 모두 복합적인 것이 아니겠습니까? 그래서 국가사무는 완전히 국가에서 하고, 자치사무는 일선 자치단체에 전부 주어서 재원이 부족하면 조속하게 지원하여 명백하게 정리를 해야 한다고 봅니다.

■ **이규환 교수** : 저는 기획예산처가 지방교부세 법정율이 높아졌다고 국고보조사업에 영향을 미친다고 하는 것은 양 제도의 취지를 근본적으로 잘못 이해한데서 오는 결과라고 봅니다.

지방교부세제도는 지역간의 재정격차를 완화시켜 줌으로써 전국적인 행정수준을 유지해 주기 위해서 생긴 제도이고, 국고보조금제도는 국가가 해야 할 사무를 자치단체에 위임함에 따라서 그 경비의 일부 또는 전부를 부담하는 제도입니다.

지방행정업무 분석에 의하면 지방 전체 사무 중에서 순수 고유사무는 45%밖에 되지 않습니다. 위임 사무가 55%인데 그 중 단순 위임사무가 15% 이고, 기관 위임사무가 40%가 되는 것으로 발표되고 있습니다. 기관 위임사무란 순수 국가적 사무이고 단순 위임사무는 이해관계를 공유하는 사무입니다. 즉 이해관계를 공유한다는 사무는 논외라 하더라도 순수 국가적 사무를 지방자치단체에 위임하는 사무의 비중이 40%가 된다는 것은 자치단체에 필요한 예산의 40%를 국가가 부담해야 된다는 논리가 됩니다. 이 비율은 한국지방행정연구원에서 수 차례에 걸친 전국적인 조사와 자치단체별로 사례 조사결과 나온 자료이므로 지방자치단체나 행정자치부 입장에서 봤을 때는 이러한 논리적 근거와 무장을 통해, 지방교부세 법정교부율이 높아졌다 해서 국고보조금의 지방비 부담비를 늘려야 한다는 기획예산처의 주장을 반박하고 설득해야 합니다

● **정세욱 교수** : 제가 알기에는 이 문제는 행정자치부에서 기획예산처에 대해 많은 반론을 제기한 것으로 알고 있습니다. 이 문제에 대해서 보충하실 말씀이 있으시면 해 주십시오.

■ **김광진 국장** : 이 문제는 상당히 미묘한 사항입니다.

지금 줄기차게 지방분권에 대한 이야기가 나오고 있는데 이에선 전략적인 접근이 필요



합니다. 즉 지방의 자주재원 기반을 늘리고, 또 조정재정에 대한 각종 재원을 늘려가면서 병행해야지, 그것을 안 해 주고 싸움만 했을 때 큰 문제가 있다는 측면에서 이해해야 할 사항이라고 생각합니다.

그리고 현재 조세재원을 집행주체별로 보면 지방에서 55%를 집행하고 중앙정부가 집행하는 것은 45%입니다. 그만큼 재정집행면에 있어서 기능이 크게 지방자치단체에 강화되어 있습니다.

세원의 합리적 관리에 대해서는 국가와 연계해서 어떻게 효율적으로 쓸 것인가라는 측면에서 지방자치단체가 이제 책임의식을 가지고 집행해야 합니다. 이것은 중앙정부의 주문이 아니라 국민들이 주문한 사항이라는 점에서 효율성을 다뤄야 하겠습니다.

● **정세욱 교수** : 이 문제에 대해서 다른 보충하실 말씀이 있으십니까?

■ **한봉기 과장** : 교부세 법정율 인상은 여러 가지 긍정적인 면도 있고 또 앞으로 해야 될 과제도 많습니다. 금년도만 하더라도 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차이, 즉 재정 부족액에 대한 교부세 조정율이 재원부족분의 77.5%입니다. 그러니까 자치단체에게 재원 부족분의 77.5%만 교부세를 준다는 의미로 해석되기 때문에 앞으로 계속적으로 자치단체의 재정확충을 위해서 교부세 법정율인상에 대한 지속적이고 신중한 검토가 있어야 하고 또 개선되어야 할 과제라고 생각합니다.

4. 지방채 운영

● **정세욱 교수** : 지금부터 지방채운영에 대하여 토론을 시작하겠습니다.

재정페널티제도에서 지방채를 발행할 경우 중앙정부의 승인을 받지 않으면 페널티를 준다고 했는데, 어떻게 자치단체가 중앙정부의 승인도 안 받고 지방채를 마음대로 발행할 수 있는지 이해가 되지 않습니다. 실제로 이러한 사례가 있는 것으로 알고 있는데, 페널티문제를 떠나서 이렇게 지방채발행이 가능한지 모르겠습니다.

■ **이삼걸 (행정자치부 재정과장)** : 감사원에서 자치단체에서 중앙정부의 승인을 받지 않고 돈을 빌려 썼다는 지적

이삼걸 행정자치부 재정과장

이 나왔습니다. 지방에는 일시차입금제도가 있습니다. 일년 이내에 원리금을 상환하는 것인데, 인천시에서 택지개발하면서 분양되면 자금을 곧 상환하겠다는 의도로 은행권에서 돈을 빌렸는데 택지가 분양되지 않으니 그 돈이 그대로 지방채로 나가버렸어요. 대전시도 유사한 사례가 있었습니다. 그 뿐만 아니고 앞으로도 자치단체에서 급하면 이러한 가능성이 있으니 재정페널티제도로 제재를 가하고자 하는 것입니다.

● **정세욱 교수** : 선진국의 경우에는 어떤 사업이 매우 채산성이 높고, 원리금 상환에 문제가 없으며, 주민들에게 큰 도움이 된다는 전제가 되지 않으면 절대로 지방채를 발행하지 않습니다. 샌프란시스코는 보통 지방채를 발행하지 않는데 만일 발행한다면 고도로 신중하게 고려해서 지방채 승인을 받아서 발행을 하고, 발행된 지방채는 신용이 높기 때문에 모두 소화가 됩니다. 그리고 그 타당성을 매우 철저하게 따지기 때문에 어떤 사업도 실패한 적이 없어요.

그런데 우리나라의 경우에는 타당성 분석도 없이 무책임하게 지방채를 발행하는 경우도 많다고 할 수 있겠습니다.

■ **이규환 교수** : 근본적으로 미국의 경우와 같이 자본예산제도를 채택하고 있는 나라의 기본재원이 지방채이지 않습니까? 그러니까 자본예산이라는 말은 근본적으로 그 예산집행을 통해서 캐피탈이 발생하는 프로그램 중심으로, 즉 자산이 늘어나는 사업중심으로 철저한 사전검토가 나오는 것입니다.

이런 점에서 우리나라 지방채 발행 사업 중에서 청사를 신축할 때 지방채 발행을 인정해 주고 있는데, 이는 소비성투자의 성격이 크기 때문에 앞으로 청사건립은 지방채 발행대상사업에서 제외되어야 한다고 생각합니다.

■ **이삼걸 과장** : 자치단체에서 빌린 게 지방채이고 국가에서 빌린 게 국채인데, 사실은 국채와 지방채는 기본적으로 틀립니다. 국가에서는 필요하면 적자재정도 편성할 수 있지만 지방재정은 그게 원천적으로 되지 않습니다.

그리고 지방채 자체에 대해서 일반적으로 문제가 크다고 하지만, 사실 지방채는 큰 문제가 없습니다. 현재 규모 면으로 보면 지방채가 약 18조원 정도인데 이는 국가채무에 비하면 현저하게 적은 금액이고, 지방채 사용내역도 지하철건설 등 국가사업과 연계된 채무가 대부분이며 현재 문제가 되고 있는 자치단체도 대구, 부산, 광주 등 몇 개의 광역시에 한정되어 있거든요.

그리고 청사건립 건에 대해서는 우리가 일반적으로 이야기하는 지방채와는 성격이 조금 다릅니다. 청사정비에 들어가는 용자금은 한국지방재정공제회에서 빌려오는 것인데 이 재



운은 자치단체가 납부하는 적립금으로서 상호부조차원에서 자치단체가 돌아가면서 청사진 축을 할 때 필요한 돈을 공제회에서 빌리는 것입니다.

우리가 이야기하는 순수한 의미의 지방채는 지방의 지하철건설, 월드컵 준비사업 등 최근의 대형 사업을 추진하다 보니 문제가 됐지 거시적으로 보았을 때는 큰 문제가 되지 않습니다. 그 이유는 지방채를 발행하기 위해서는 행정자치부의 승인을 받아야 하기 때문입니다.

또 지방채도 주로 10년짜리 장기공채가 많고, 이율도 최근 상당히 낮아졌으며, 대부분의 재원이 국가에서 주는 재투자금이나 공공자금관리기금이므로 그렇게 걱정할 바는 아니라는 점을 말씀드립니다.

오히려 지금 제기되고 있는 중앙정부의 승인에 관해서 말씀드리겠습니다. 지방채 승인은 지방자치단체 내에서 의회와 주민의 감시역할이 제대로 이루어져 집행부의 지방채 발행에 대한 통제가 잘 되면 별 문제가 없지만, 현재로서는 자율적인 통제가 잘 되지 않는다고 봅니다. 그런 맥락에서 중앙정부가 보완적 통제차원에서 계속 승인을 하도록 해야 하며, 이마저 없다면 지방재정을 통제할 수 있는 길이 없겠다는 측면에서 인식해야 할 것입니다.

■ **이규환 교수** : 현재 지방채 발행의 절차를 보면 행자부의 승인을 받고 난 후에 지방의회의 동의를 받도록 되어 있는데, 저는 오히려 자치단체가 지방의회의 동의를 받고 난 후에 행자부의 승인을 받아야 하는 것이 맞다고 생각합니다.

■ **김광진 국장** : 그 부분에 대해서는 장단점을 분석해 봐야 될 것 같습니다.

지방의회의 의결권은 지방자치의 본질적인 의결권을 존중하는 의미에서, 또 사전에 우리가 내부조율에 있다든지 할 때도 필요합니다.

■ **이수범 교수** : 우리나라의 지방채무 부담률이 국가채무 부담률에 비해서 낮으니 큰 문제는 없다는 재정과장의 지적에 대해서는 이의가 없으나, 다만 그렇게 기채해서 얻은 돈으로 청사진립 등에 소요되는 소비성 투자를 한다면 이것은 지방자치의 참뜻을 왜곡하는 경우라고 생각합니다. 일단 기채를 한 다음에는 우선순위에 의해서 가장 중요한 부분에 투자를 해야 하는데, 청사진립을 위해서 투자한다는 것은 어불성설입니다. 이러한 부분은 중앙에서 통제할 필요가 있다고 봅니다.

그리고 중앙정부의 승인을 받지 않고 기채하는 경우에 대해서는 중앙정부에서 단호한 조치를 취해야 한다고 생각합니다.

● **정세욱 교수** : 외국의 경우에는 국채나 지방채는 모두 통화증발요인 되기 때문에 물

가안정 등 경제여건 등에 대해서 충분한 검토를 통해 엄격하게 운영을 하는데, 우리나라도 이런 점에 대해서는 분명히 해야 한다고 생각합니다.

또 투·융자사업과 연계, 지방채만큼은 강력하게 통제하여 쓸데없는 빚을 지는 일이 없도록 해야 합니다.

저도 지방채를 수익성있는 사업에 투자를 해야지 청사건립 등 소비성사업에 투자를 해서는 안될 것이라고 생각합니다.

5. 월드컵대회, 아시안게임, 대선 및 지방선거 등과 관련한 금년도 지방재정운영

● **정세욱 교수** : 금년에는 월드컵대회 및 아시안 게임 등 국제행사와 정치적 행사로서는 대통령선거와 지방선거가 있습니다. 이렇듯 여러 가지 큰 이벤트들이 많은데 자칫 잘못하면 지방재정이 낭비될 소지가 다분하다는 것이 각계의 우려입니다.

그래서 이런 환경을 감안하여 지방재정을 어떻게 운영하면 좋은지 말씀해 주시면 많은 참고가 될 것 같습니다.

■ **김광진 국장** : 이 사항은 두 가지로 구분해서 운영하여야 할 것입니다.

첫째, 월드컵대회와 부산아시안게임에 관련해서 말씀을 드리겠습니다. 특히 월드컵대회는 우리 경제가 어려운 가운데 실시되는 대회만큼 경제에 파급효과가 매우 클 것입니다. 따라서 월드컵대회를 성공적으로 개최하여 우리 경제회복의 활력소가 되는 계기를 마련하여야 하기 때문에 전국의 모든 자치단체에서 적극적으로 참여해야 할 것입니다. 즉 우리나라에 오는 관광객들을 적극적으로 수용하고, 또 자매결연사업 등 지방차원의 외교를 해야 합니다. 이를 위하여 손님맞이를 대대적으로 하기 위한 기반시설 및 환경정비 등에 우선 순위를 두어서 재정을 집행했으면 합니다. 아시안게임 또한 많은 관광객이 들어오는 대회이므로 손님맞이에 필요한 환경정비사업, 숙박시설 확충 등에 재정집행을 했으면 좋겠습니다.

둘째, 대선 및 지방선거와 관련해서는 그렇지 않아도 선심성 시비가 있는 것이 사실이기 때문에 어느 때보다도 그런 오해의 시비가 없도록 건전한 재정운영을 도모해야 할 것입니다. 불요불급한 예산은 선거가 끝난 다음에 집행을 해야 하겠습니다.

다만 금년의 경기활성화를 위해서 내수촉진을 위한 시책으로 조기 집행을 추진하고 있는 사업이나 또 투·융자 심사를 받아서 확정된 사업 등은 선거에 관계없는 사업이므로 소신을 가지고 충분하게 주민들에게 이해를 시키면서 적극적인 재정집행을 주문하고 싶습니다.



■ **이수범 교수** : 일본의 경우를 보면 너무나 환경이 깨끗합니다. 우선 관광객이 외국에 가서 제일 처음에 보는 것이 화장실과 공공장소인데 일본은 휴지 하나를 발견할 수 없을 정도로 깨끗하고, 음식도 깨끗합니다. 그런데 이런 것은 국가지원사업으로 이루어지는 것이 아니고, 지방자치단체의 소위 자원봉사자들이 스스로 하는 사업입니다. 그러니까 지방자치단체에서 돈만 중요시하지 말고 자원봉사자들을 활용해서 할 수 있는 사업을 이번 기회에 추진하는 것이 좋다고 생각합니다.

그리고 경제수준이 높아질수록 일반적으로 모든 국민들이 필요하다고 느끼는 것은 문화의식 수준의 향상입니다. 지방자치단체에서 단체장들이 중심이 되어서 주민들을 위한 문화의식 향상을 위한 분위기를 만들어 나간다면 돈 안들이고 훌륭하게 월드컵대회를 치를 수 있는 기틀이 될 것입니다.

● **정세욱 교수** : 월드컵대회나 아시안게임은 1세기에 한 번도 있기 어려운 정도의 큰 행사인데, 김 국장께서 지방재정을 어떤 방향으로 운영할 것인가에 대해서는 기본적인 골격은 모두 말씀을 해 주셨기 때문에 그 틀을 벗어날 수가 없을 것입니다.

앞으로 예산의 집행해야 할 방향 등에 대한 설정을 잘해서 대회에 맞추어 오는 관광객들을 만족시켜 주고, 그래서 여러 가지 경제적인 효과도 제고하는 계기를 만들어야 하겠습니다.

6. 지역경제 활성화와 지방재정의 역할

● **정세욱 교수** : 지역경제 활성화, 예컨대, 민간부문에서 지역경제를 활성화하는데 필요한 여건마련을 위해서는 국가가 해야 할 역할이 있고 자치단체가 해야 될 역할이 있습니다. 그래서 지방재정의 역할이라는 것은 지방자치단체가 어떤 역할을 해야 되겠느냐라는 뜻이 되겠습니다. 여기에 대해서 의견을 말씀해 주십시오.

■ **문명수 (행정자치부 지역경제과장)** : 잘 아시다시피 IT 과잉투자, 재고누적, 9·11 사태 등으로 인하여 현재의 지역경제는 매우 어려운 실정입니다.

그런데 KDI에서 나온 비공식적 수치에 의하면 작년엔 2.8%의 경제성장을 올렸는데, 그 중 0.9% 정도가 재정의

문명수 행정자치부 지역경제과장

역할이었다고 합니다. 따라서 국가경쟁력을 뒷받침할 수 있는 지방재정의 역할을 어떻게 운영할 것인가 하는 부분이 저희들이 역점을 두고 있는 부분입니다. 그래서 특히 실질적으로 지방의 전통산업들이 IT화, BT화 할 수 있도록 성장 인프라를 확충하는 것이 기본목표이며, 그 다음에 중소기업들이 실질적으로 지방에서 안정적인 경영활동을 할 수 있도록 하는 부분에 역점을 두고 있습니다.

또한 97년부터 대형입점 업체들이 몰려오면서 위축된 재래시장 활성화나, 주5일 근무제 도입을 앞두고 지방의 관광문화 개발 등에 대한 부분에 대해서 지방재정의 역할이 있어야 할 것입니다.

그리고 SOC 사업예산이 약 20조원 정도인데, 그 중 약 85% 정도는 지역경제 활성화를 위해 조기집행을 해야겠다는 점을 말씀드리겠습니다.

마지막으로 중산·서민층 생활안정대책을 위하여 지방재정이 많은 역할을 할 수 있도록 역점적으로 추진할 계획입니다.

■ **박원철 구청장** : 지역경제 활성화와 지방재정과의 관계가 긴밀한 것처럼 모두가 생각하는데 저는 다른 각도로 생각합니다. 예를 들면 구로공단의 굴뚝에서 뿜어 나오는 공장연기에 의한 피해를 구로구민들이 제일 많이 받지만 피해를 받은 사람이 그로 인한 경제적 이득을 많이 받아야 하는데 그것하고는 정 반대입니다. 왜냐하면 공장측은 그곳에서 돈을 벌었지만 세금은 소득세, 법인세 등 주로 국세로 들어 갑니다. 그래서 이와 같은 문제가 해결되기 위해서는 지방소비세라든가 또는 소득세와 법인세를 공동세로 전환해서 지방소득세를 신설하는 방법도 연구해야 할 것으로 봅니다.

■ **이수범 교수** : 일본을 가보면 지역별로 특색있는 오미야기라는 특산품을 갖고 있는데, 어디에를 가도 모두 오미야기가 있어서 외국관광객들에게 인식이 매우 좋습니다. 그런데 우리나라의 지방에 가보면 특산품들이 모두 똑같아요. 이래 가지고는 지역 발전이 안됩니다. 그러니까 그 지역을 대표하는 오미야기같은 특산품을 개발해서 지역의 관광사업을 촉진한다면 지역경제에 크게 도움이 될 것입니다.

■ **이규환 교수** : 우리나라의 경우 어떤 지역이 대단위 개발되면 그 개발로서 파생되는 재정수입은 국세의 수입으로 직결되는 반면 지방세 수입으로 연결되지 않기 때문에, 지역경제 활성화는 국가재정에는 도움이 되나 지방재정에는 큰 도움이 되지 않는 것 같습니다.

지방자치단체가 지역경제를 활성화시키기 위해서는 우선 지방차원에서 투자재원을 마련해야 한다고 봅니다. 그런 차원에서 몇 가지 제안을 해 본다면, 지금 이 시점이야말로 지방소비세를 도입할 시점이라고 생각합니다. 즉 투자수요 자체를 만들어 내는 차원에서 지



방소비세가 도입되어야 합니다.

또 지역경제와 관련된 가장 직접적인 상품은 부동산인데, 부동산과 관련된 지방세는 주로 이전과세 중심으로 이루어지고 있습니다. 이런 지방세를 보다 더 부동산 고유과세 중심으로 이루어져야 지역경제도 활성화되고 이로 인해 지방재정에도 기여하는 계기가 될 것입니다.

그리고 민간부문에서 그 지역에 투자 할 수 있는 분위기를 만들어 주어야 한다고 생각합니다. 특히 수도권 이외의 지역은 일반 기업투자를 할 수 있는 여건이 잘 되어 있지 못하므로 그런 여건을 마련해 주는 것이 지방자치단체가 해야 할 역할입니다. 그래서 그 지역에 각종 중소기업이 입주함으로써 인해서 지역주민들의 소득도 높여주고 고용창출도 하는 방향으로 시책유도가 이루어져야 한다고 생각합니다.

■ **김광진 국장** : 지방자치단체에서 지역경제에 대한 마인드를 보다 더 강화하고 무장해야 한다고 봅니다.

지역경제와 지방재정과의 관계가 그렇게 밀착돼 있는 것은 아니라는 생각들이 많이 있는 것 같습니다. 그러나 지역경제의 총합이 국민경제이므로 지역경제의 활성화가 국민경제 활성화에 직결되어야 함을 알아야 할 것입니다. 지역경제의 주체는 지역단위 가계와 기업과 지방재정이며, 지방자치단체는 지역경제를 총괄하는 대주주라는 마인드가 절대로 필요합니다. 이러한 마인드를 가지고 지역의 경쟁력 있는 전략산업에 대한 분명한 목표를 설정해야 할 것입니다. 그 전략산업의 경쟁력이 바로 국민경제의 경쟁력을 강화시키는 차원에서 선택되고 육성되어야 합니다.

이를 위해서 기업하기 좋은 여건도 조성해야 하고, 건전한 소비를 유도하기 위한 여건도 조성해야 합니다. 건전한 소비가 바로 미덕이 되는 사회가 되어야 합니다. 우리도 주5일 근무제 실시를 앞두고 있으므로, 레저산업 등 관광관련 산업의 확충을 생각하면서 소비여건도 개선해 나가야 합니다.

한정된 지방재정 자원으로서 투자에 대한 효율성을 극대화하는 경제 마인드를 가지고 재정의 경제조절기능을 수행해야 할 것입니다.

7. 지방자치단체장의 지방재정운영

● **정세욱 교수** : 오늘 이 자리에는 자치단체를 책임지고 계시는 일선 단체장과 행정자치부에서 지방재정 정책을 총괄하시는 실무국장께서 참석해 계십니다.

박 구청장께서 먼저 자치단체장을 대신해서 중앙정부에 건의하고 싶은 사항을 말씀해

주시고, 김 국장께서도 지방자치단체장들에게 금년도 지방재정을 어떻게 운영하고 또 자율성과 책임성을 어떻게 유지하여야 하는 지 등 주문하는 내용을 말씀해 주시지요.

■ **박원철 구청장** : 지방자치제 실시 이후 지방재정 규모의 신장, 지역개발사업에 대한 투자확대, 경상적 경비의 절감, 지역특화사업 추진, 경영수익사업 발굴 등 지방재정에 다양성과 독창성이 반영되어 지방의 성장잠재력이 되살아 난 것은 큰 소득이라 하겠습니다.

그러나 일부 지방자치단체에서 방만한 재정운영, 선심성 예산집행 등으로 문제가 되고 있는 것은 부인할 수 없는 사실이라 할 수 있습니다.

따라서 지방재정운영에 대한 다소의 통제수단의 도입은 불가피하나, 중앙정부의 과도한 통제는 지방자치의 근본취지를 훼손할 수 있으므로 내부의 통제보다는 주민에 의한 통제수단을 도입하는 방향으로 추진되어야 할 것입니다.

■ **김광진 국장** : 행정자치부에서는 지방자치단체의 예산편성과 운영의 자율성은 지방자치의 본질에 관한 문제이기 때문에 최대한으로 존중을 하고자 합니다. 지방재정 운영의 건전성도 자율성과 조화를 이룰수 있도록 신중하게 운영할 계획입니다.

재정페널티제도는 중앙정부가 지방자치단체를 통제하는 수단으로 보는 우려가 있는 것 같습니다. 그러나 저는 이 제도가 사문화 되기를 바라고 있습니다. 즉 그런 예가 한건도 발생되지 않기를 바라는 바입니다. 한편 어느 자치단체도 법규를 위반해 가면서까지 예산을 편성하고 집행하리라는 의지가 없다고 봅니다. 만약에 그런 사례가 있다면 바로 주민들의 통제가 이루어져 결국 해당 자치단체장은 주민들로부터 책임을 면할 길이 없을 것이라는 생각을 합니다. 요컨대, 재정페널티제도를 너무 부담스럽게 생각하지 말고, 오히려 자치단체장을 보호하는 수단이라고 이해를 해주시기 바랍니다.

끝으로 지방재정이 법 테두리 내에서 주어진 자율성을 최대한도로 극대화 하여 지역경제가 활성화되고 주민복지 증진과 지역개발 촉진이 이루어질수 있는 재정운영이 되도록 중앙정부와 지방자치단체가 서로 협력하고 노력해야 할 것입니다.

● **정세욱 교수** : 감사합니다.

오늘 바쁘신 중에도 이렇게 시간을 할애 주신 참석자 여러분께 진심으로 감사드립니다.

그러면 이것으로 특별좌담회를 마치겠습니다. 