

# 종합토론

**사회자 :** 김 동 건 (서울대학교 교수)

**토론자 :** 윤 영 진 (계명대학교 교수)

강 인 재 (전북대학교 교수)

이 재 은 (경기대학교 교수)

이 상 용 (한국지방행정연구원 연구위원)

윤 석 완 (전북대학교 교수)

서 덕 모 (행정자치부 지방재정기획관)

김 대 영 (행정자치부 지방세제관)

### ● 김동건 (사회자, 서울대학교 교수)

여러분, 안녕하십니까!

항상 이런 회의의 마지막인 종합토론에는 과장기가 있습니다. 그런데 그것에 비하면 엄청나게 많은 분이 앉아 계십니다. 우선 이 자리에 와 계신 여러분께 감사의 말씀을 드리고, 어찌면 지금 이 자리에 계신 여러분께서는 정말로 우리나라 지방재정에 관심과 나름대로의 열정, 또 각자 가지고 계시는 어떤 문제점에 대한 해답을 찾아보고자 하는 마음에서 이 자리에 와 계시지 않나 생각합니다. 그래서 이 마지막 종합토론시간에 좋은 대화를 나눌 수 있는 장이 되기 기대하면서 시작하겠습니다.

종합토론은 사실 주제발표하고도 다르고, 또 무슨 학술적인 얘기하는 것이 아니라 그동안 생각해 왔던 것들을 나름대로의 스타일로 얘기하는 자리입니다. 어제 오후부터 세미나를 같이 하면서 등장했던 얘기들을 생각하고, 특히 어제 지방에서 오신 어느 분께서 국가가 이번에 취한 여러 가지 제도변화에 상당한 이의와 어떤 불만을 표시하셨는데, 그런 것을 종합토론을 통해서 걸러보고 대화 나누는 시간을 갖도록 하겠습니다.

그래서 여기 지금 일곱 분이 앉아 계시는데, 이 분들의 말씀보다 플로어에서 자유로운 토론이 있는 시간이 되면 어떨까 개인적으로 제안합니다. 지금 여기 일곱 분의 토론자들이 나와 계십니다만 다 우리나라 지방재정 및 지방세제에 있어서 전문가적인 식견과 경험을 가지신 분들입니다.

제가 재량권을 발휘해서 개인적인 사정을 고려하여 우선 전북대학교에서 오신 윤석완 교수님을 소개하겠습니다. 윤 교수님은 우리 한국지방재정학회 부회장님으로 계시고, 오랫동안 학교에서 지방재정을 강의해 오셨습니다. 그러면 윤 교수님 부탁하겠습니다.

### ● 윤석완 (전북대학교 교수)

어제 네 가지의 주제논문을 듣고 상당히 많은 공부가 되었습니다. 그래서 네 가지 발표된 논문을 가지고 평소에 생각했던 것을 결합해서 논문의 좋은 점보다는 제가 생

각했던 문제에 대해서 말씀드리고자 합니다.

첫 번째, 광채기 교수께서 「지방재정확충을 위한 지방세제 개편방안」에 대해서 얘기하셨는데 그것의 초점은 어떻게 하면 지방세를 확충하느냐, 재원을 확충하느냐의 문제입니다. 논문내용 중에 세출분권화가 이루어졌는데 세입분권화가 안 이루어지고 미진한 상태라고 되어 있고 발표 역시 그랬는데 제가 보기에는 세출분권화도 아직 이루어지지 않았다고 봅니다.

세출분권화라는 의미가 우리가 생각하는 양이 커졌다 해서 세출의 분권화가 이루어진 것은 아닙니다. 분명 지방자치가 이루어져서 세의 의존재원 양은 커졌지만 세출의 분권화는 세출의 자주권을 의미하는 것입니다. 지방자치단체에 그 돈이 세출로 와서 지방자치단체 의지대로 쓸 수 있는 돈이 커져야 세출의 분권화가 이루어졌다 할 수 있겠습니다. 물론 되긴 했겠지만 생각만큼 크지 않다고 봅니다.

다음으로 세입에 있어서 어제 군수님, 행정자치부의 팀장께서 중요한 말씀을 하셨는데 세수입에 한계가 있습니다. 따라서 지방자치단체가 의존재원에 의존하려고 더 이상의 지방세원을 확충하려하지 않습니다. 그래서 지방세원을 확충할 수 있는 지방 특별소비세 등 새로운 세를 생각한다는 말씀인데, 저도 그 의견에는 동감합니다.

‘왜 지방자치단체가 책임 있는 지방재정운영을 하지 못하느냐? 그 의존재원에 의존해서 중앙정부에서 타다가 마음대로 쓰면 되기 때문에 거기에 별로 신경 쓰지 않습니다. 도덕적 해이다’ 말씀하시는데, 그러면 지방재정조정제도에 해당하는 교부세나 국고보조금을 일본에서 세 가지 개혁정책을 쓰고 있는 것과 같이 그것을 줄여주고, 대신 지방세 확충할 수 있는 방법을 찾게 되면 앞에서 얘기하는 책임성과 자율성이라는 문제를 동시에 얻을 수 있지 않겠나 생각합니다. 그렇게 되면 앞에서 얘기했던 탄력세율을 남용하는 문제도 해결될 것이고, 요즘같이 재산세율을 내리는 이런 문제도 해결될 수 있다고 봅니다.

결국 근본은 지방자치에 재정을 할 수 있는 자율을 줘야만 책임 있는 행정을 할 수 있고, 그것으로 인해서 지방의 행정서비스는 더 좋아지는 것입니다.

그러면 거기서 발생하는 지역간의 격차는 광채기 교수님 논문에 나와 있듯이 지방조정제도를 통하여 조정할 수 있다고 생각합니다. 그리고 만약 재원이 지방에 많이

내려오고 중앙정부가 적을 때는 부자 자치단체의 여유 있는 재원을 가난한 단체에 이전시키는 역교부금 형태로써 조정할 수 있습니다.

이렇듯 할 수 있는 방법이 있는데, 지금 중앙정부에서 하고 있는 의지나 의도는 주로 자율적인 세입권, 다시 말하면 지방세수입을 지방자치단체가 자율로 할 수 있는 권한에 대해서는 신경을 안 쓰고, 세출분야를 어떻게 늘려서 어떻게 쓰게 할 것인가에만 신경 쓰다 보니까 현재 이런 문제가 발생하게 된 것입니다.

중앙정부 입장에서 지방정부를 걱정해 주는 것은 좋으나 지방자치가 실시된 지 10년이 되었고, 또 우리보다 지방자치를 훨씬 더 오래 한 일본 지방세 제도(우리 지방세 제도들이 일본의 제도를 벤치마킹하였다고 본다면)에서 운영하는 내용이 지금 현재의 문제점을 해결하면서 어떤 개선점을 준다면 그 개선점에 맞추어서 해볼 수 있는 여지가 충분히 있다고 봅니다.

따라서 우선 지방자치단체에 이런 세원을 개발할 수 있는 권한 및 선택세제의 폭을 좀더 넓게 할 수 있는 방안, 또 역교부금 제도의 문제점들을 폭 넓혀서 포커스를 맞춘다면 세입의 자주권을 확충해 주는 방향으로 나아가야 이런 전반적인 문제가 해결될 것입니다. 이것은 시대적인 흐름에 역행할 수 없다는 것입니다. 아무리 중앙정부에서 이것을 억지로 쥐고 있다하더라도 결국 지방은 갖게 됩니다. 다만, 그만큼 속도가 늦어지는 것이고 그만큼 더 비효율이 발생될 뿐일 것입니다.

종부세에 대해서 간단히 말씀드리면, 종부세를 형평화교부금과 일반교부금으로 구분해서 나누는 방법을 말씀하셨는데, 일반보조금을 주는 형식도 결국 종부세를 가난한 자치단체가 더 많이 가져가게 하고 부자 자치단체가 좀 적게 가져가게 하는 것입니다. 그렇다면 형평화보조금과 유형만 틀릴 뿐이지 재정의 형평화를 시키는 것은 일반보조금이나 형평화보조금이나 똑같습니다. 그럴 바에 공식을 하나는 단순화시키고 하나는 복잡화시킬 게 아니라 차라리 일반 보조금 쪽에 집어넣어서 우수단체는 제외시키거나 하는 방법도 있을 수 있습니다.

재정력지수를 보면, 재정력지수에 인센티브가 포함되어 있기 때문에 지방세율부분에 가중치를 낮게 주는 것으로 종부세의 배분방향을 얘기했는데, 이 재정력지수에 큰 문제점이 있는 것이 기준재정수요액에 문제가 있기 때문입니다. 기준재정수요액이 기

초수요액, 보정수요액에다 수요인센티브를 보탠 것인데, 이 인센티브는 기준재정수요액의 개념하고 전혀 상관이 없습니다. 기준재정수요액은 표준행정을 하기 위해서 필요로 하는 최소한의 경비, 또는 적정한 비용인데, 이 인센티브는 그것과는 상관이 없습니다.

예를 들어서 청소비 단가가 어느 자치단체는 100원이고 어느 자치단체는 110원이라 할 때, 그 청소비를 계산할 때 하나는 싸게 계산하고 하나는 비싸게 계산이 되어야 하는데 잘하는 단체에 인센티브를 줌으로 해서 그 비싸고 싸고의 구분이 없어져 버립니다. 그렇게 되면 이 인센티브로 인해서 근본적인 교부세 기능·형태에 저해를 가하는 문제점이 생깁니다. 그래서 교부세에 인센티브를 적용하는 것은 문제가 있다고 봅니다.

이 교부세가 아니더라도 인센티브를 줄 수 있는 방법은 많이 있을 것입니다. 여기서 보다시피 균특에서도 얼마든지 인센티브 할 수 있고, 종부세를 통한 지방세율을 해서 인센티브 할 수 있고, 또 특별교부세로서 인센티브를 줄 수 있습니다. 그런데 왜 보통교부세에 인센티브를 집어넣어서 교부세의 기능을 저해시키느냐는 논리적인 문제가 있습니다. 그래서 재정력지수를 계산할 때 이 인센티브는 아예 빼버리고 순수한 기초수입과 우리가 얘기하는 지방세의 목적세를 뺀 80% 보정수입액만 집어넣어서 계산하면 좋지 않겠는가 하는 생각이 듭니다.

마지막으로 어제 조 박사께서 상당히 좋은 논문을 발표해 주셨는데, 지방교부세는 하나의 재원보장을 하고 종부세는 형평화기능으로 두 개를 이원화시키자 하셨는데, 그 말씀은 좋으나 과연 종부세를 가지고 형평화를 시킬 수 있을 만큼의 재원이 되는가? 현재로서는 형평화기능을 시키기 위한 재원이 안 됩니다. 지금 종부세가 교부세법에 들어가 있기 때문에 아예 지방교부세의 재원으로 집어넣어서 지방교부세로 교부하는 방법이 좋다고 생각합니다.

다음으로 프로그램 예산제도와 공시제도에 대해서 종합해서 간단히 말씀드리자면, 프로그램 예산제도는 장기예산계획을 중기계획으로 다리를 놓아서 그것을 단기예산 편성하는 방법입니다. 지금 현재의 시스템 자체는 중기재정계획으로 단기예산을 짜는 두 가지로 나뉘었는데, 그렇게 되면 중기가 현재 해봐야 단년도 예산에서 좌우해서 과

거 2년, 앞으로 2년으로 합니다. 그렇다면 어떤 사업개혁을 5년 내지 10년의 장기적인 계획을 짜서 그것을 프로그램으로 운영해야 되는데 과연 그것이 가능한가? 그렇다면 아예 앞에서 프로그램 플랜을 만들고 그것을 다년도 예산제도 방법으로 바꾸는 방법이 좋지 않겠습니까.

마지막으로 평가내용자체에서 이 얘기는 꼭 말씀드리고 싶다. 현재 평가지표가 행정에 나오는 모든 양적지표가 동전의 양면과 같이 똑같이 가고 있습니다. 다시 말해서 양적인 지표는 질적인 지표를 수반하게 되어있기 때문입니다. 그런데 어떻게 평가해서 그것을 할 수 있는가? 결국 양적인 평가밖에 안 됩니다. 그래서 성과예산제도에 이런 어려움이 있습니다. 그런데 두 가지를 다 한다는 자체가 상당히 의구심이 듭니다. 물론 처음 시작하는 것이니까 어느 정도 될지는 모르겠으나 그런 생각이 듭니다.

### ● 김동건 (사회자, 서울대학교 교수)

사회자가 말을 많이 하지 않겠으나 윤 교수님, 참 좋은 말씀 많이 하셨습니다. 전반적인 리뷰를 하셨는데, 지금 여기에 40명 정도 모여 있는데 너무 격식을 차리고 싶지 않습니다. 너무 디테일하고 테크니컬한 얘기보다는 우리 지방재정의 발전을 위하여 그동안 소신을 가졌던 철학이 뭐였는지, 지금 뭐가 잘못돼 있는지, 뭘 바꿔야 하는지 등 제너럴한 얘기로 종합토론을 끌고 가는 것이 어떨까 합니다. 그래서 플로어에서도 더욱 더 관심을 갖고 함께 토론하는 시간을 갖는 것이 좋겠습니다.

그래서 제 생각에는 윤 교수님께서 어제 보고서에 대한 리뷰를 잘 하셨으니까 그 정도로 끝내기로 하고, 이제부터는 제너럴하고 심경을 자극하는 토론을 하는 것이 어떨까 싶고, 결과적으로 끝에 가서 행자부에 계신 두 분 즉, 중앙정부입장에서 말씀하시는 식으로 진행하면 어떨까 싶습니다.

다음은 운영진 회장님. 윤 교수님은 잘 아시다시피 계명대학에 계시면서 지방재정에 감시꾼역할을 아주 오랫동안 하셨습니다. ‘밑 빠진 독’이라는 재미있는 용어도 창조하고 여러 가지 지방재정의 여러 문제를 아주 냉정하고 날카롭게 지적해 오신 분이시고, 지금 우리학회 회장으로 많은 수고하고 계십니다. 그러면 윤 교수님, 한 10분 정도

신경 써 가면서 말씀해 주시면 고맙겠습니다.

### ● 운영진 (계명대학교 교수)

오늘 많이 가지긴 하셨지만 실무에 계신 분들이 많은 것으로 알고 있습니다. 어제 아주 뜨거운 토론이 있었고, 오늘도 좋은 사례를 발표해 주셨는데 지금 이 자리에는 학자들과 실무자들이 같이 모일 수 있는 참 드문 기회입니다. 같은 배에 타고 있는데, 같은 배라는 것은 같은 방향으로 간다는 이야기입니다. 어제 불만을 토로하셨지만 결국 지방재정을 확충해 보자는 데는 아마 학자들이나 앉아 있는 여러분들 모두가 다 같은 생각이라고 봅니다.

그러면 어떻게 지방재정을 확충할 것인가가 문제인데, 참여정부가 ‘지방분권’이라는 기치를 내걸었습니다. 대통령이 초기에 대구에 와서 한 발언으로 압니다마는 “지방이 철철 넘치게 돈을 쓰도록 해 주겠다”는 표현을 쓴 적이 있습니다. 지금 임기 절반정도 지났는데, 철철 넘치게 쓰도록 해주겠다는 표현에 대해서 어떤 생각이 듭니까? 이 이야기를 꺼내면 불만이 토로되지 않을까 싶습니다.

지방재정 확충에서 어제 이영희 박사님이 재정책임성을 이야기하셨고 실무자들에게서는 쓸 돈이 없다는 식의 이야기를 하셨는데, 재정책임성이라는 것은 지역의 주민들이 필요한 사업을 하기 위해서 추가적인 재원이 필요하면 실제로 그 주민들이 부담하게 하는 것이 책임성입니다. 그런데 지금 우리 실정은 어떠한가? 중앙정부에 손 벌리고, 그렇게 안 준다고 불만을 토로하는 식입니다. 그런 면에서 자주재원비율을 높여야 하는데, 그래서 지금까지 논의된 것이 지방소비세 도입입니다.

여기 이재은 교수님은 지방소득세 도입까지 강력하게 주장하고 계시는데, 이 지방소비세 도입 하나만큼은 참여정부에서 성공해야 되지 않나 싶어서 여러 기회 있을 때마다 강조해왔습니다. 지난번 참여정부 2년 평가 및 3년 전망작업 할 때 강력하게 주장한 결과 반영되어서 조세개혁특별위원회가 구성된 것으로 알고 있습니다. 올 봄에 만들어져서 학회 전회장이신 이재은 교수님, 차기회장이신 문병근 교수님, 저 이렇게 세 사람이 들어가 있습니다.

그런데 그동안 지방정부혁신에 관하여 지방분권위원회에서 계속 논의해 온 것으로 알고 있는데, 지금 다시 조세개혁특위를 만들어서 뭘 하겠다는 것인가? 똑같은 논의를 또 반복해서, 물론 후반부로 넘기겠다는 것은 아니겠지만 그런 느낌이 들어서 상당히 회의적인 생각이 듭니다.

지금 세계국장님이 와 계시지만 세계분야는 상당히 이익정치적 성격이 강합니다. 결국 그 이야기는 쟁취해야 되는 성격이라고 볼 수 있는데, 그렇다면 우선 한 배에 탄 사람들이 한 목소리를 내야합니다. 그 속에서도 이해관계가 얽혀 있기 때문에 목소리가 다를 수 있는데, 한 목소리를 낼 수 있는 결집이 필요합니다. 학계, 그리고 지방재정학회에서도 그런 면에 있어서나 또는 다른 쪽에서도 연대가 필요한 부분은 앞으로 강력하게 요구할 것입니다.

저는 올 8월이면 임기가 끝나고, 9월부터 학회 임기가 다시 시작이 됩니다. 한배를 탔다는 의미에서 토론하고, 또 이 논의와 멀어지는 이야기입니다만 기관회원가입도 하셔서 활동하는데 있어서 도움이 될 수 있도록 여러분들이 노력해 주시기 바랍니다.

어제 프로그램 예산제도에 대해서 나왔는데, 그 분야에 있어서 자문하는 입장에 있습니다. 그래서 그 부분에 대해서 말씀드리면 지금 복식부기발생주의 도입부분은 자치단체들이 팀을 만들어서 상당히 많은 준비를 하고 있습니다. 그와 더불어 프로그램 예산도 같이 병행해서 프로그램예산과 발생주의회계 이 두 개가 같이 축이 되어서 전체적으로 통합재정 정보시스템을 구축하자는 것이 참여정부의 예산회계제도개혁의 큰 흐름입니다. 그래서 프로그램 예산제도 도입도 같이 하는 것입니다.

어제 프로그램예산에 대해서 설명이 있었습니다마는 결국 재정운영시스템을 바꾸고자 하는 하나의 제도입니다. 그 결과로 나온 다큐먼트를 보면 예산과목체계를 바꾸는 것이라 볼 수 있겠지만 전체적으로 보면 운영시스템 자체를 바꾸어가는 작업이기 때문에 그 부분에 대한 앞으로의 준비가 필요합니다. 그런 면에서 행자부에서 교육 등 앞으로 신경 써야할 것입니다. 제도라는 것이 제도만 바꾼다 해서 되는 것이 아니라 그것에 익숙해져야 되는 학습과정 및 기관이 필요한 것인데, 프로그램 예산제도도 마찬가지이기 때문에 그러한 준비가 필요합니다.

앞서 충청북도에서 자산과 관련하여 아주 좋은 사례를 얘기하셨는데, 충북에 ‘지방

B' 라는 소유주가 있다는 것은 정말 희한합니다. 제가 관할하는 시민단체에서 예전에 국유지에 대한 실태조사를 한 적이 있었는데 아직도 일본사람 명의로 돼 있는 국유지가 엄청나게 많다는 것이 밝혀졌습니다. 이런 문제들이 아직도 체계적으로 관리가 안 되어 있는 상황입니다.

지금 복식부기 발생주의회계에서 가장 중요한 사항 중의 하나가 개시재무재표를 만드는 것이고, 그리고 현재 가지고 있는 자산·부채를 파악하는 부분입니다. 그래서 이런 기회를 통해서 제대로 정리되지 않은 토지, 임야 등 여러 자산에 관한 내용들이 다시 한번 새로운 관리대상으로 관심 갖는 계기가 됐으면 좋겠습니다.

마지막으로 어제 기조연설에서 수평적 재정조정얘기를 한 바 있는데, 이 이야기를 일부러 꺼낸 이유는 지방소비세 도입이다 뭐다 할 때 수도권과 비수도권간의 격차문제가 지금 상당히 심각하게 대두되고 있기 때문입니다. 그 문제에 대한 여러 해결책이 나오는데, 재정측면에서도 그것에 대한 대응이 필요하다고 봅니다. 그래서 이 내용을 공론화해 놓고, 물론 찬반이야기가 나오겠지만 공론화해 놓을 필요가 있겠습니다.

실제로 경기도에 자문도 하고 여러 가지로 관여해 보지만 우리와 관련된 쪽에서 보면 '진짜 돈이 많이 있구나' 하는 생각이 듭니다. 반면 대구에서 할 때는 상황이 많이 다를 수 있었습니다. 그래서 피부로 느끼는 그런 내용들을 이제는 제도적으로 바꿀 수 있는 이런 공론화과정이 필요고 봅니다.

수평적재정조정은 돈 많은 쪽에서 돈 적은 쪽으로 주는 제도입니다. 지금은 중앙에서 주는 것만 생각하는데, 이제는 그런 제도가 필요한 시점이 아닌가. 그런데 그렇게 하려고 하면 '우리도 어려운데' 하는 얘기가 나온다. 그런데 '우리는 하나다'라는 공동체정신이 없으면 그 제도 도입하기가 쉽지 않습니다. 그런 차원에서 문제를 제기했기 때문에 지금처럼 양극화현상이 심각한 상황에서 공론화과정과 여러 논의가 필요합니다.

## ● 김동건 (사회자, 서울대학교 교수)

좋은 말씀 감사합니다.

다음은 전북대 강인재 교수님. 강 교수님은 행정학박사이십니다마는 오래 전부터 행정학박사로서는 특이하게 우리나라 재정운영의 회계제도를 바꿔야 되고, 재정운영의 마이크로적인 관리를 강화해야 한다는 주장을 오래 전부터 하셨습니다. 최근에는 정부회계학회에 회장도 하시고, 우리나라의 복식부기를 등장시키는데 김대중 정부 초창기 때부터 아주 많은 수고를 하셨습니다. 지금 복식부기가 어떻게 되가는지 지지부진한 감도 있고 어제 토론도 있었습시다마는 그런 얘기들을 강 교수님으로부터 들어보면서 듣도록 하겠습니다.

### ● 강인재 (전북대학교 교수)

지방자치단체가 여러 비리도 있고 분산투자해서 책임성을 높이자는 얘기가 많이 나오는데, 사실 책임성을 높이기 이전에 두 가지가 선행되어야 합니다. 첫째는 자율성, 둘째는 계획성인데, 이 계획성을 높이기 위해서는 예측가능성이 높아야 합니다. 그런데 우리나라는 왜 예측가능성이 낮은가? 사실 지방자치단체에서 중장기적으로 일할 수 있는 여건이 되어 있지 않습니다. 예를 들어 우리나라는 개혁을 너무 자주 하는데, 무엇을 하면서 좀 되려하면 또 다른 개혁이 나옵니다. 지금 상당히 문제가 많은데, 그래서 이 부분을 이제는 개혁이나 혁신이라는 측면을 떠나서 지방자치단체가 가지고 있는 지식을 계속 유지하는 것이 중요할 것 같습니다.

이것과 관련해서 복식부기를 말하자면, 이것도 일종의 학습효과인데 뭔가 하려하면 또 바꾼다. 아까 충청북도 등 여러 지방에서 사례 발표하셨는데, 그러면 그 조직을 어떻게 만들고 기관장이 어떻게 인센티브를 주며 앞으로 그것이 유지될 수 있는가 묻고 싶습니다.

복식부기회계도 많은 분들이 여러 장·단점을 얘기하는데, 사실 복식부기를 하다보니까 행자부에서 일하는 사람들이 ‘복식부기를 왜 하지?’ 궁금증을 가졌습니다. 사실 예전에 프로그램 예산제도에 대해서 엄청나게 이 분들에게 설득하였지만 콧방귀도 안 뀌었습니다. 그러나 복식부기를 하고 나니까, 복식부기는 일·사업하는데 돈을 어디다 쓰는가에 대한 정확한 정보를 주기 때문에 사실상 스스로 프로그램 예산제도에

대해서 더 필요성을 느끼게 되었습니다. 어떤 개혁이라는 것이 외부에서 주어져 강제적으로 하라고 하는 것이 아니라 본인들한테 느끼게 해서 스스로 일하는 재미를 느끼게 하는 것이 무엇보다 중요합니다.

아까 함평에서 나비축제를 해서 수익이 생겼고 등등 말씀하셨는데, 이런 것을 하는데 있어서 또 하나 중요한 것이 자율성입니다. 일할 수 있는 자율성을 줘야 되는데, 우리나라는 자율성이 왜 안 되느냐? 크게 두 가지가 있습니다.

첫째 기능의 중복입니다. 우리나라 기초자치단체, 광역, 중앙 다 똑같은 일을 하고 있습니다. 사람은 같은 일을 하게 되면 뒷사람은 당연히 거기에 대해서 통제·규제하는 구조로 됩니다. 선진국 얘기를 많이 하는데, 선진국 지방자치와 우리나라의 기본적인 차이점은 선진국은 기초에서 하는 일, 광역에서 하는 일, 중앙에서 하는 일이 확실하게 구분되어 있습니다. 우리나라의 경우 군청은 기획업무 담당, 면은 집행업무, 올라가면 또 똑같은 일이 반복되기 때문에 이 구조를 가능하면 바꿔야만, 다시 말해서 기초에서 하는 일, 광역에서 하는 일, 중앙에서 하는 일을 구분하지 않고서는 자율성이라는 것이 근본적으로 한계가 있을 수밖에 없습니다.

또 하나는 권력적입니다. 권력이라는 것은 자식한테도 안 내놓는 것인데, 중앙에 너무 쉽게 조세권 내놔라, 뭐 내놔라합니다. 그래서 블란서의 얘기를 빌어 경험과 지혜를 말씀드리고자 합니다.

블란서가 우리나라보다 약 10년 정도 빨리 지방자치를 했는데, 거기도 우리와 똑같았습니다. 중앙에서 권력을 줬는데, 지방에서 ‘지방에 모든 권력을 달라 결정권한을 달라’고 했습니다. 그 대신 중앙정부에서 걱정하는 지방의 비리라든지 그런 문제를 해결하기 위해서 회계 이런 것을 중앙에 집중시키겠다.’ 다시 말해서 결정권한은 지방에 주되, 거기에서 발생할 수 있는 여러 비리나 또 어떤 전문성 같은 것을 하기 위해서 중앙에 집중시켰습니다. 세금도 우리나라 같이 지방에서 걷는 나라도 있지만 많은 선진국에서는 중앙의 국세청이 세금을 걷어서 지방에 줍니다. 사실 어떻게 보면 그것이 더 효율적일 수 있습니다. 그런나 우리나라는 지방이 모든 것을 가져야 되고, 회계도 마찬가지로입니다.

그런데 블란서에서는 재미난 것이 지방자치단체는 단식부기를 그대로 쓰되 좀더

전문가들이 모인 국가기관에서는 복식부기를 써서 좀더 고급정보를 정책결정자에게 줍니다. 지방공무원들 입장에서 복식부기는 골치 아프고, 어떻게 보면 다 알 필요도 없습니다. 삼성전자에서 복식부기를 채택하고 있는데, 복식부기를 아는 사람이 몇 명이나 될 것 같습니까? 몇 명 안될 것입니다. 사실 전문가만 알면 됩니다. 어제, 복식부기를 도입하는데 있어서 지방에 많은 교육이 필요하다 말씀이 있었는데, 이 자리에 행자부에서 오셨기 때문에 이 문제제기만 하고 끝내겠습니다.

지금 행자부에서조차도 지방에 여러 어떤 개혁적인 조치하는데 있어서 어떻게 보면 중구난방입니다. 죄송한 말이지만 공기업, 전산정보, 지방세 다 따로 하기 때문에 어려운 문제나 권력적인 문제는 해결하기 어렵습니다. 따라서 행자부자체 내에서 어떤 일 또는 개혁할 때 조정해서 통합적으로 했으면 합니다. 지방에 가면 부서별로 나오기 때문에 이것이 상당히 안 되고 있습니다. 그래서 행자부에 재정국, 세제국이 있는데 그 내에서의 어떤 업무자체만 조정해서 통합적이고 일괄적으로 지방에 내려주면 지방자치단체에서도 일하기가 상당히 편할 것 같아서 제안하는 바입니다.

### ● 김동건 (사회자, 서울대학교 교수)

이제 점점 긴장이 올라가는 것 같은데, 재미있는 얘기들을 많이 해 봅시다. 아무튼 강인재 교수님, 여러 유익하고 아주 훌륭하신 말씀 잘 들었습니다.

다음으로 이재은 경기대학교 교수님의 말씀을 들겠습니다.

이재은 교수님은 아까 소개해드린 것처럼 우리 지방재정학회 회장도 역임하셨고 지금은, 어제 얘기 들어보니까 경기대학교 총장보다도 더 보직이 많습니다. 대학원장을 2개나 하시는데, 2개 대학원장 하시는 분 대한민국에 과연 몇 분이나 계실지 모르겠는데 거기에서 서울캠퍼스 총책까지 맡고 계셔서 경기대학의 왕부총장 정도 되시는 것 같습니다.

아무튼 오랫동안 지방재정에 대해서, 특히 지방재정분권문제에 대해서 연구 많이 하시고 아주 상당히 강력한 개인적인 소신도 가지고 계십니다. 이 교수님의 의견을 들어보도록 하겠습니다.

## ● 이재은 (경기대학교 교수)

개인적인 학교 얘기를 소개해 주셨는데, 그것을 거꾸로 얘기하면 오늘 주제인 분권형 지방재정개혁과 관련되는 것 같습니다. 저희 학교에 많은 문제가 있어서 최근에 모든 조직이 바뀌는데 그 조직을 제대로 바꿔봐라! 라는 중책을 맡고, 2개의 대학원을 없앨 수 있으면 없애봐라! 하는 책임하에서 2개를 맡은 것입니다. 자칫하면 1, 2년 후에 2개가 없어질지도 모르는데, 남한테 맡기면 욕먹으니까 네가 욕먹으면서 한꺼번에 다 해봐라! 이런 뜻인데, 우리가 개혁을 추진하려면 바로 그런 입장에 있지 않으면 개혁이 될 수 없습니다. 그런데 우리는 대략 적당히 바뀌는 것이 개혁일 것이라 생각 하는 것 같습니다.

오늘 주제가 분권형 지방재정개혁입니다. 그러면 도대체 ‘분권형이라는 것은 왜 나오고 지방재정개혁은 어떻게 할 것인지’라는 2개의 입장이 나오는데, 이 2개가 다 우리를 불편하게 만듭니다. 우선 분권형은 지금까지 있던 집권형을 분권형으로 바꾸는 것인데 그걸 바꾸면 불편한 사람들이 굉장히 많습니다. 우선 중앙은 중앙대로 불편하고 지방은 지방대로 불편하다고 느낄 것이고, 거기에다 지방재정개혁을 하려니까 이것이 돈하고 관련되어서 더 더욱이 이해관계가 걸려서 굉장히 힘이 들 것입니다.

그런 점에서 우리사회에서 추진되어지는 배경이 무엇일까라는 것을 거꾸로 생각해 보면 우리는 근대화나 경제성장이니 이러면서 모든 것이 편법, 미봉책 이런 것에 굉장히 익숙해져 있고, 그런 것들을 통해서 우리나라의 제도와 관행들을 만들어 왔습니다.

이제 조금 먹고 살게 됐으니까 정신을 차려보는데 그래서 이제 제자리로 갔으면 좋겠는데, 그런데 가진 자들은 제자리로 가면 불편하게 느끼고 또 못 가진 사람들은 뭔가를 바꿨으면 합니다. 이런 것들이 사회 모든 것에 뒤엉켜 있어서 지금 개혁을 어렵게 생각하는데, 사실 개혁이 혁명보다 어렵다. 혁명을 하면 한꺼번에 확 뒤집어서 없앨 것은 없애 버리면서 만들면 되는데, 개혁은 있는 것을 유지시키면서 바꾸는 것이기 때문에 훨씬 어렵습니다.

그런데 왜 분권이냐라는 것에 대해서 우리사회가 공감대를 가지고 있나 생각해 보면 사실 여러 군데 가서 이야기 해봐도 공감대 형성이 제일 안 됩니다. ‘지금 지방자치치가 되고 있는데 굳이 용어를 바꿔서 왜 지방분권이냐?’ 이렇게 얘기하는 분들도 있고. 그래서 우선 이 분권이 선택이냐 필수냐 하는 문제인데, 저는 어디 가서 얘기할 때 “분권은 필수다. 선택사항이 아닙니다.” 지금 우리나라는 중앙정부와 지방자치단체 또는 학자들 사이에도 그런 싸움들이 있는데, 저는 지방분권은 필수사항이다. 라고 봅니다.

그 이유는 우리가 흔히 얘기하는 세계화니 무국경화니 하는 조건 속에서 이미 국민 국가는 국민을 위해서 할 수 있는 역할이 거의 없어져가고 있습니다. 특히 재정면에서 점점 세율은 낮아지고 있습니다. 세금을 많이 걷으면 다 외국으로 빠져 나간다는 이런 논리 때문에 돈 많은 사람에게도 세금을 적게 걷고 기업에도 세금을 적게 걷고 모든 것의 세금을 낮추는 원칙으로 하는데, 세금을 낮추면 어떤 돈을 가지고서 국가 문제를 해결하고 빈곤문제를 해결하고 여기서 나온 지역격차 문제를 해결하는가? 돈 있는 곳에서 세금 많이 내서 없는 사람도 구제하고 못사는 지역도 도와줘야 되는 거 아닌가? 그런데 국민국가는 그런 역할을 할 수 있는 힘이 점점 사라지고 있습니다.

그런 역할속에서 지방의 역할이 강화되고 있는데, 선진국에서 하고 있는 지방분권도 그냥 그 나라가 하는 것이 아니라 그 나라들도 지금 바꾸지 않으면 21세기에 살아남을 수 없다는 조건 때문에 하고 있는데 하물며 우리는 선진국으로 도약하겠다는 그야말로 꿈을 가지고 있는 나라에서 바꾸려는 과정에서 저항하고 있는 것입니다.

예전에 아주 유명한 재미있는 베스트셀러 중에 「혼자만 잘 살면 무슨 재민겨」라는 책이 있는데, 여러분들 중에도 이 책을 읽으신 분이 있을 것입니다. 그분이 서울에 살다가 시골에 내려가 농사지으면서 서울에 던진 말입니다. ‘혼자만 잘 살면 무슨 재민겨’ 그런데 지금 하는 꼴이 여전히 그렇지 않은가. 대한민국 그중에서도 서울 아니면 대도시권, 그리고 서울 중에서도 강남 이렇게 자기들만 잘 살려고 발버둥치는 꼴입니다.

쭝전 윤영진 회장께서 수평적 조정제도를 만들자했는데, 맨 처음에 서울시에서 그런 문제가 나온 것입니다. 강남에서 평균적으로 2배의 세금을 걷었습니다. 그리고 그

세금의 일부를 강북을 위해 쓰자 했더니, 강남에서 ‘우리가 낸 세금을 왜 강북에다 쓰냐’ 그런 얘기입니다. 실은 자기들이 낸 세금도 아닌데 착각해서 마치 모든 것을 자기들이 낸 세금인 줄 알고 ‘우리가 낸 세금을 왜 강북을 위해 쓰느냐? 담배소비세와 종합토지세를 바꾸자’ 그런데 그것도 논리가 잘못된 것입니다. 한 지역에서만 그 두 개의 세목을 바꿔서 뭘 해보겠다는 것이 대한민국 전체 제도가 아닌데 어떻게 서울만 제도를 바꾸는가? 이런 식으로 모든 것을 편법으로만 생각합니다.

학회에서 그때 문제지적인 것이 강남에서 걷은 종합토지세의 절반정도만 속된 말로 자기들이 낸 것이고, 나머지는 일반국민이 낸 것입니다. 왜냐하면 빌딩에서 나오는 세금은 강남주민이 낸 세금이 아니기 때문입니다. 적어도 빌딩소유주 또는 빌딩소유주인 기업의 주주 또는 일반소비자들이 낸 것인데, 마치 강남에 사는 사람들은 다 자기들이 낸 것처럼 착각하고 우리가 낸 돈을 왜 강북에 쓰느냐는 생각을 하고 있습니다. 그래서 학회에서 그것을 분리하자고 몇몇 학자들이 이미 논문을 써 놓고 있습니다. 이런 형태로 지금 분권을 추구해 가는데 그동안 처해있던 편법, 미봉책, 기득권유지 등 이런 논리를 깨보자는데 기본목적이 있습니다. 그러니까 출발은 그런 사고에서 출발하지 않으면 여전히 근본적인 문제해결이 안될 것으로 봅니다.

본론으로 들어가서 지방재정개혁의 문제에서 제가 항상 주장하는 것이 세 가지 원칙 중에서 자주재원주의를 끊임없이 외쳐왔는데, 하여튼 재원을 늘려달라는 것 아닌가? 아까 세출문제는 다른 분이 하셨기 때문에 세입문제에서만 얘기하면 뭔가 재원을 늘려 달라, 그런데 어떻게 늘릴 것인가? 일반재원을 늘릴 것인가, 규제를 완화할 것인가, 아니면 자주재원을 줄 것인가? 저의 이론적으로는 3가지가 있습니다.

규제 완화 해 달라 해서 과거에 탄력세율 만들어줬고, 과표자주권 일부를 지방에 주었습니다. 그런데 지방에 규제완화를 해 주었지만 자율성은 발휘했는가? 거의 하는 단체가 없습니다. 그런데 이제 와서 하고 있는 꼴은, 속된 표현으로 아주 웃기는 꼴을 발휘하고 있는 것이 서울이나 경기도의 일부 잘사는 단체들이 세율인하권을 활용해서 자기들만 잘살겠다고 하는 행동이 유일하게 지방이 보인 자율성입니다. 두 번째로 일반재원주의에 있어서 정부가 지방교부세 13.27%에서 15%, 또 15%에서 19.13%까지 올려줬습니다. 그런데 지방재정이 지금 책임성이 확보되고 있는가? 이 두 가지 문

제는 이제까지 문제를 풀어오는 재정확충의 수단으로 이미 써왔지만 효과가 없고 또 문제가 너무 많습니다. 그래서 세 번째로 주장하는 것이 자주재원주의와 세원이양을 떠드는 것입니다.

그런데 세원이양은 2가지 문제에 봉착해 있습니다. 하나는 중앙정부쪽 재경부나 기획예산처에서 이해를 잘 안해 주는 것이고, 또 하나는 행자부가 소극적인 것입니다. 제가 이미 두 분한테 사적으로 몇 번 얘기했었는데, 행자부도 이 세원이양문제에 대해서는 굉장히 소극적입니다. 우선 재경부의 힘에 눌린 것 같습니다. 그동안 수없이 싸워봤는데 거의 이겨본 적이 제대로 없으니까 아마 그런 측면이 있는 것 같습니다.

어제 지방소비세에 대해서 문제제기가 있으니까 어느 행자부 담당자께서 일본은 몇 십 년 걸렸는데 우리는 10년 안에 해보자 말씀하셨는데, 그런데 그것이 10년 안에 되든 5년 안에 되든 좋은데 그것을 할 때 중요한 문제가 지역격차가 심화된다는 논리입니다. 그러면 윤영진 교수가 얘기한 수평적 조정제도만 도입하면 격차문제 얘기 하지 않고 세원 줄 수 있습니다. 그런데 그 문제는 고려하지 않고, 앞의 세원을 이양 하면 지역격차 때문에 안 된다는 문제만 가지고 반대하는 것입니다. 제가 그때 중앙정부에 던진 질문이 있습니다. ‘좋습니다. 새로운 세원을 주는데 지역격차가 그렇게 심하면 있는 세원의 지역격차가 있는 것은 왜 해결 안 하느냐?’ 그게 제가 주장하는 지방소득세의 문제입니다.

주민세소득할이라는 것이 얼마나 불공평한가는, 여기는 대도시분들은 거의 없고 도에서 오신 분들이 많을 것 같은데 우리나라 9개도가 차지하는 주민세소득할은 16% 밖에 안 됩니다. 전체국민이 내는 주민세소득할 중에 6대광역시를 빼 나머지 도가 차지하는 비중은 불과 16% 밖에 안 되는데 이유는 그 제도가 잘못돼 있기 때문에 그렇습니다. 누진율제도로 돼 있는 그 제도 때문인데, 그래서 제가 중앙정부에 던진 질문은 ‘그렇게 지역간 격차가 문제가 된다면 현재 있는 지역격차를 해결하려고 노력하는 것이 정부가 해야 될 일 아닌가?’ 그런데 그것은 방치해 놓고 새로운 세원을 달라니까 반대하는 이유로 ‘지역격차가 심해지니까 못하겠다’는 식의 논리를 펴고 있는 것입니다.

여기에 매우 중요한 논점이 빠져있는 것이, 지금 분권이 중앙관료 대 지방관료의

싸움으로 되어 있는데, 분권은 권력과 주민 또는 국민과의 싸움인 것이지 중앙관료와 지방관료의 싸움이라면 국민들이 무슨 관심이 있겠는가? ‘너희들끼리 싸워봐라’ 그렇게 하면 그만입니다. 중심은 주민들에게 있습니다. 지금 어떤 서비스를 누구에게 어떻게 해 주고 있고, 그 비용부담관리는 어떻게 되고 있고, 그것의 결정주체는 누구이고, 이 모든 것들이 주민의 입장에서 보면 답답하기 짝이 없습니다.

지금 중앙관료에서 지방관료로 오는 관관분권이, 거기에 주민분권은 빠져 있습니다. 그래서 저희가 주장하는 것은 그것이 세트로 이루어지지 않고 관관분권으로 그치면 분권이 집권보다 훨씬 해악이 클 것입니다. 제가 지방분권국민운동 공동의장인데, 분권운동하면서 얘기한 것이 지금 관관분권에 그치면 집권보다 훨씬 재정도 낭비될 것이고, 또 실제적인 서비스의 내용도 나빠질 가능성이 있다고 했습니다. 더구나 이 지방의 토호세력들 또는 일부 묘한 기득권층에 의해서 휘둘리는 지방재정을 막아낼 방법이 없습니다.

중앙정부는 많은 학자, 언론, 감시단체가 많은 반면 지방은 그것이 굉장히 취약합니다. 250개 단체를 전부 검토해 보면 상당히 많은 단체들이 그런 감시기관이 취약하다는 것을 알 수 있습니다. 그러니까 그 재정이 효율적으로 될 수 있을 것이냐 하는 점에서 굉장히 위험한데, 그래서 그때 주민분권이 되지 않으면 안 됩니다. 저희가 지난 봄학회에서 참여예산제도문제를 얘기했는데, 그래서 정부에 요구한 것입니다. ‘참여예산제도를 법적으로 만들어 달라’ 그랬더니 강제조항을 넣지 않고 그냥 문구정도로만 넣었습니다. 선택에 맡기겠다는 것인데, 그러니까 중요하지 않은 것은 강제로 전부 만들어 놓고, 진짜 중요한 것은 선택에 맡긴다. 라고 되어 있습니다. 아무튼 지금 분권을 얘기할 때, 그 분권은 세트로 가지 않으면 위험합니다. 세트로 가야 된다는 얘기는 한쪽에 권한과 재원과 또 주민이 참여할 수 있는 확실한 장치도 함께 가야 됩니다.

내년 지방총선거가 되기 전에 주민소환제도가 도입되지 않으면 이것을 감시할 방법이 몹시 취약합니다. 그런데 어디에서도 움직일 생각을 안 합니다. 우선 국회의원이 안 움직이는데, 이것이 자기들한테도 올라봐 도입 못하는 것 같습니다. 그런데 이것이 없으면 지금 일부 지방이 보이는 그러한 난맥상을 막아낼 조직이 없습니다. 그리고 주민참여예산제도를 확보하지 않으면 주민을 위한 내용으로 가기가 굉장히 힘들 것

입니다. 그래서 권한, 자원, 주민참여정책이 함께 가야만 합니다.

여기서 하나 의문점이 복지재정보조금이 분권교부세로 0.83%가 지방으로 100% 자율성을 주고 있는데, 금년도에 많은 단체에서 복지지출이 줄어들었는지? 혹시 여기 참석하신 단체 가운데 해답주실 분 있는지? 이유를 모르겠습니다. 자율성을 줘서 지방으로 동일한 돈이 내려갔는데, 물론 교부세로 갔으니까 제도를 조정하다보면 액수는 단체간 조금 변동이 있을지 모르겠는데, 어쨌든 많은 단체에서 지금 복지지출이 줄어들었다고 저희처럼 분권운동하는 사람들한테 원망과 항의가 오고 있습니다. ‘너희들, 분권한 것이 겨우 복지 줄이는 이런 것이나 만들어 낸 것이냐’고. 난 도대체 왜 줄어드는지 모르겠습니다.

한 가지 제 생각은 아마 보조금은 지방비 의무부담이 있는데 교부세는 지방비 의무부담이 없으니까 단체장들이 의미부담이 없는 돈을 내년도 선거를 위해서 돌려쓰지 않았을까, 이런 추정만 해볼 뿐입니다.

### ● 김동전 (사회자, 서울대학교 교수)

고맙습니다.

여러 가지로 그동안 생각했던 말씀들을 잘 정리해 주셨습니다.

다음은 한국지방행정연구원의 재정세제연구실장으로 계시는 이상용 박사의 말씀을 듣겠습니다.

사실 그동안 우리가 지방재정에 대한 세미나를 하면서 중앙과 지방 각자가 하고 있는 그 입장에 따라 상당한 의식의 차이와 이해의 어떤 갭을 발견하게 됩니다. 그런데 이 세미나같은 데서 이상용 박사님 말씀을 들어보면 상당히 중앙과 지방간 상황을 잘 이해하시고, 가능한 한 중간의 합리적인 대안을 모색하고자 하는 연구를 오랫동안 해 오셨습니다. 오늘 좋은 말씀 있으리라 믿습니다.

### ● 이상용 (한국지방행정연구원 연구위원)

제가 2002년도에 지방재정과 관련한 책을 하나 쓰고, 최근에 개정하려고 보니까 엄

두가 나지를 않습니다. 왜냐하면 너무 많은 제도가 바뀌고, 법령개정이 이루어졌기 때문입니다. 그래서 그런 것을 보완하려니까 너무 힘들고 시간이 오래 걸릴 것 같아서 업무를 못 내고 있는데, 제가 이 말씀을 드리는 이유는 참여정부 출범 이후 많은 제도가 바뀌고 법령적인 뒷받침이 되었는데 과연 그것이 참여정부가 지향하고 있는 바와 일치되고 있는 것인가? 그것이 일치된다하더라도 장기적으로 봤을 때 그것이 바람직한 방향으로 가고 있는지 이런 부분에서 말씀드리고자 합니다.

특히, 어제 논의된 1주제 발표에서 지방재정조정제도에 대해서 많은 소개를 하고 있습니다. 내용을 보더라도 많은 제도를 소개하고 있는데 이 제도가 안고 있는, 물론 제도가 바뀔에 따라서 뭔가 개선이 되는 경우도 있을 것이고 거기서 정책목적을 실현하기 위한 어떤 수단들이 다 있겠지만 지금 이 제도들을 살펴보면 엮히고설켜 있어서 나중에 이 시스템이 정상적으로 작동될 수 있을까 하는데 의문을 가지게 되기 때문에 장기적으로 봤을 때 정비를 언젠가는 또 해야 될 일이 생기겠구나. 라는 생각을 하면서 말씀드리고자 합니다.

범위를 조금 좁혀서 지방재정조정제도 중앙과 지방, 지방상호간 정부간 재정관계, 쉽게 말씀드리면 조건이 있든 없든 보조금과 관련된 내용입니다. 그래서 중앙정부가 배분권을 행사하고 있는 것은 지방교부세가 있는데, 이 교부세도 엄밀하게 말하면 네 가지로 나뉘집니다. 지방재원의 안정적인 확보를 위해서 배분하는 ‘보통교부세’, 재해 등 지역현안수요와 관련한 ‘특별교부세’, 그리고 지방양여금이 없어지고 난 후 도로와 관련해서 배분해주는 ‘도로군교부세’, 물론 2009년도까지 한정적으로 쓰여 집니다. 그 다음에 국고보조사업을 정비하면서 넘어온 ‘분권교부세’ 이렇게 네 가지로 구성되어 있습니다. 결론적으로 교부세는 단순하고 명확한 정책목적을 가지고 있어야 되는데, 네 가지 목적을 어떻게 이 하나의 제도의 틀 속에 담아낼 수 있을까? 하는 부분이 의심스럽습니다.

보조금은 과거부터 해오던 것이기 때문에 말씀드리지 않겠습니다.

그 다음 균특회계, 이것도 지역개발개정과 지역혁신개정으로 나누고, 교부세처럼 공식에 의해서 배분해 주는 것도 있고 그렇지 않은 것도 있고, 그리고 지역에 아이디어를 받아서 배분해 주는 것도 있고 너무나 복잡합니다.

그 다음에 중부세 제도가 국세로 해서 지방에 배분해 주는 것이 있습니다.

이것을 전부 다 합쳐보면 4종으로 나눌 수 있지만 한 10가지 종류가 됩니다. 쉽게 말해서 전부 다 하나의 보조금이라는 세트속에 묶으면 될 것인데, 이렇게 나누어져 있습니다. 그 나뉘어져 있는 것이 10가지가 있기 때문에 이 10개의 제도 나름대로 어떤 정책목적이 분명히 있겠지만 이것을 장기적으로 보면 과연 바람직한가 생각해볼 필요가 있습니다. 그런 점을 알면서 정책이 추진돼 나가고, 나중에 대비할 것도 미리 생각을 해 보자는 것입니다. 그리고 이렇게 도입된 새로운 제도들이 과연 참여정부가 지향하고 있는 분권형 지방재정 실현쪽으로 맥락을 같이 하고 있느냐 하는 부분입니다. 어떤 면으로 볼 때 반대방향으로 가는 부분도 상당히 있습니다.

조금 전 이재은 교수님께서도 말씀하신 부분과도 연결되어 있는데 ‘이런 제도들이 왜 생겨났느냐? 생겨나서 그 효과는 어디로 가느냐?’ 하는 부분입니다. 결국 이 제도로부터 수혜 받는 쪽은 지방인데, 그러면 지방이 선호하는 정도로 이 시스템이 따라가고 있느냐 하는 것입니다. 사실 제도가 도입되고, 지방을 위한 것인데 지방에서는 오히려 불만이 제고되는 부분들이 많이 있습니다. 지금 현재가 아니라 앞으로 더욱더 그런 문제점이 야기될 것입니다. 물론 250개 자치단체의 입맛에 다 맞는 제도를 어떻게 만들겠습니까마는 그래도 모든 자치단체들이 그 정도면 괜찮다고 수용할 수 있고, 완전한 만족은 아니지만 그래도 불만이 약화된 상태로 수용할 수 있는 정도는 되어야 하지 않겠습니까.

그런 의미에서 조금 더 말씀드리면 국고보조사업을 지방이양을 하면서 분권교부세 제도가 생겼다. 이양재원이라는 것이 작년도 예산을 근거로 해서 일정부분 배정된 것입니다. 그 규모를 보게 되면 지방교육사업과 관련한 것을 제외하고 작년도 예산기준으로 해서 149개가 지방으로 이양되었고, 예산규모는 한 9,500억원 정도 됩니다. 그런데 이 예산이라는 것이 매년 보면 물가인상 등 여러 요인으로 인해서 동일한 사업이라 할지라도 수요는 늘어갈 수밖에 없습니다.

사회복지부분의 지방이양이 많이 이루어졌는데, 작년도에 100억원을 어떤 자치단체가 받아서 했던 사업이 금년에 100억원 가지고 사업하기에는 턱없이 부족하다는 것을 잘 알 수 있을 것입니다. 더군다나 사회복지분야는 고령화 사회와 연결돼서 수요

가 더욱더 폭발적으로 늘어나고 있는 추세입니다. 그러니까 작년도 예산기준으로 배정해 주니까 부족할 수밖에 없는 것이고, 결국 그것은 지방수입의 잠식을 가져오는 것이라 볼 수 있습니다. 그래서 참여정부의 이 사회복지부분은 수혜범위는 더욱더 확대해 나가는 경향이 있으나 실제적으로 지방이 이것을 감당해 나가는 것은 굉장히 어렵지 않을까 생각합니다. 자치단체에서는 사회복지단체에 이 복지혜택을 차별적이고 우선적으로 시행하고 싶고 주민사업의 어떤 투자재원에도 써야 되는데, 그 부분에 또한 예산이 잠식하는 경우도 있을 것입니다. 그래서 사회복지분야의 지방이양사업을 차라리 국고보조사업으로 도로 가져가라고 하는 것이 지방의 의견이 아닌가 싶습니다.

지금까지 지방에 대한 이전재원을 배분하는 4종 10개의 지방보조금이 있는데, 향후에 예정돼 있는 것이 경찰자치를 한다면 경찰자치를 하면 교부금을 또 하나 만들어야 됩니다. 그리고 교육재정과 일반재정을 통합하게 되면, 물론 교육교부금이나 이런 부분이 단순화 돼 있지만 또 다른 복잡한 교부금을 또 만들어야 될 것이고, 그 다음에 중앙정부가 계속적으로 국고보조금을 정비하든지 아니면 중앙정부기능을 지방으로 이양하면 거기에 따른 또 다른 어떤 제도들도 만들어야 합니다. 그러면 어떻게 만들 것인가가 문제인데, 아마 다 보조금형식으로 만들 수밖에 없다는 것은 틀림없는 일입니다.

그렇다면 이 많은 보조금의 틀 속에 여러 제도들이 생겨나는데, 이 제도들이 그냥 생겨난 것이 아니라 과거에 있던 제도가 없어지면서 생겨난 것도 있고 개선하면서 생겨난 것도 있습니다. 그래서 이 부분에 대해서는 지금 당장 그것이 바람직하다, 어떻게 평가하기에는 좀 이릅니다. 몇 년간 더 시행해본 후에 성과를 평가해 봐야 되겠지만 제가 생각할 때는 너무나 다양한 정책목적과 배분방식을 가지고 있습니다. 그래서 앞으로 이 부분들을 쉽고 또는 단순하게 구조·개편할 것을 염두에 두면서 이 제도를 운영해 나가야 될 것입니다.

그래서 장기적으로 보조금의 구조를 개편하는 방향이 되겠는데, 쉽게 말씀드리면 일반보조금과 특별보조금으로 크게 나누면 틀림없을 것입니다. 조건이 붙은 것과 안 붙은 보조금으로 구분해서 말입니다. 그런데 그 비중을 어느 정도로 설정해 주는 것

이 지방으로서 바람직할 것이냐의 부분인데, 기본적으로 일반보조금이 7, 나머지 특정보조금을 3정도 배분하는 방향으로 설정하는 것이 바람직하겠습니다. 일반보조금은 물론 앞으로 지방세 개편작업과 맞물려 있고, 지방세이양 이 부분과 연결해서 고려해 봐야 되겠지만 기본적인 재정수요에 대한 재원보장에 역점을 두면 될 것입니다. 특정보조금은 지방에 자율성을 부여하는 쪽에 방향을 두면서 성과관리를 엄격히 해서 정책에 대한 어떤 목표달성을 분명히 하고 지출상의 비효율성, 투자효율을 높이는 쪽으로 이 방향이 모색되어야 되지 않을까 생각합니다.

그래서 저는 기본적으로 이 복잡한 제도들의 도입 부분이 장기적으로 구조 단순화하고 정책목적을 명확히 할 필요성이 있다는 전제하에 이러한 방향을 염두에 두면서 제도를 운영했으면 좋겠습니다.

### ● 김동건 (사회자, 서울대학교 교수)

아주 최근에 변화된 지방재정조정제도에 대해서 잘 요약 및 리뷰하시고 그 문제점과 개선방향에 대해서 잘 말씀해 주셨습니다. 대단히 고맙습니다.

지금까지 다섯 분의 전문학자 및 교수님들의 말씀을 들었고, 이제 실무를 담당하시는 행자부 국장님들 말씀을 들었는데, 사실 이상용 박사가 말씀하신 것처럼 다양한 제도개선개편이 지난 2~3년 특히 참여정부 들어오면서 이루어졌고, 개편에 역시 행정자치부가 중심적인 역할을 해왔다고 믿습니다. 그래서 이 두 분의 말씀을 듣는데, 첫 번째로는 지방재정국장이신 서덕모 국장님의 말씀을 들겠습니다.

그러나 여러분이 알고 있듯이 서 국장님은 기획예산처에서 이곳으로 부임하신지 2개월 정도밖에 안 됐습니다. 아마 이번 세미나가 서 국장님한테는 좋은 기회가 아닌가 생각이 듭니다. 그래서 제가 미리 말씀드리는데, 일일이 지금 나온 비판적인 견해를 변명 할 생각은 마시고 앞으로 어떠한 각오로 어떠한 마음으로 운영하시겠다는 점을 부탁드립니다. 기획예산처와 행자부의 시각이 다를 텐데, 그런 것들을 적절히 조화시켜가면서 해야 하는 중대한 자리를 맡으셨는데, 본인의 각오를 듣도록 하겠습니다.

## ● 서덕모 (행정자치부 지방재정기획관)

김 교수님은 제가 기획예산처에 근무할 때도 여러 위원회에서 참 도움도 많이 받고 평소에 존경하는 교수님인데, 오늘 또 이런 자리에서 뵙게 되고 또 저를 봐주시는 말씀을 해 주셔서 굉장히 고맙게 생각합니다.

저는 교수님 말씀대로 이 지방재정, 지방자치, 지방행정 등 이런 문제에 대해서 불과 한 달 조금 넘었기 때문에 아직 공부할 것이 많이 있습니다. 어제 많은 좋은 얘기들이 나왔고 또 일부는 사실 변명 할 얘기도 있는 데, 아직은 변명 할 실력이 안 되는 것 같습니다. 그래서 어제 오늘 들으면서 몇 가지의 생각, 어떻게 보면 굉장히 유치한 수준일지 모르나 생각해본 것을 몇 가지 말씀드리겠습니다.

우선 하나 생각한 것이 우리 지방재정의 어떤 발전을 위해서 논의하는 자리인데, 참 좋은 의견이 많이 나왔습니다. 그런데 이것이 결론은 뻔한데 해결이 잘 안 된다는 것입니다. 그래서 지방재정문제에 대해서 토론하더라도 지방재정전문가나 관계자만 와서 토론할 것이 아니라 어떻게 보면 사회복지전문가, 농업전문가, 교육전문가, 국방전문가 다같이 모여서 토론해야 뭔가 진정한 해결책이 나오지 않겠는가 하는 생각을 해 봤습니다.

제가 그 전에 예산업무에 종사할 때 복지예산과장을 했었는데, 좌우간 저희는 이런 세미나나 회의에 가면 항상 얻어맞고 거의 죄인이었습니다. 왜냐하면 복지전문가는 세상에서 제일 중요한 것이 복지입니다. 또 복지 중에서도 노인복지쪽에 나가면 노인 복지가 제일 중요하고, 장애인복지에 가면 장애인복지가 제일 중요합니다. 한 번은 농업예산을 한 적이 있었는데, 그러면 또 농림수산업이 제일 중요하다고 생각합니다. 그러니까 하나같이 모두 중요하다보니 맨 날 얻어 맞게 되는 것입니다.

그래서 제가 예산실에서 근무했을 때 하도 각 분야별로 예산확보가 안 되고 어려우니까 그러면 이것을 예산처에 가서 귀찮게 할 것이 아니라 그냥 돈이 저절로 오게 아예 그냥 GNP의 몇 %로 딱 박아놔야겠다고 생각 했습니다. 그래서 국방비부터 시작해서 GNP의 몇 %, 또 90년대 말인가에 교육비를 GNP의 몇 %, 이것이 유행이 되어서 문화쪽도 GNP의 몇 % 이렇게 막 나오기 시작했습니다. 그래서 각 분야에서 필요

하다는 몇 %를 다 더하면 GNP의 200% 정도가 나옵니다. 이것이 지방재정을 포함한 우리 재정의 현실입니다. 결국 국가와 지방 재정수요가 있는데, 이것을 하나의 국민적인 합의를 통해서 한정된 재원을 잘 배분해서 어떻게 보면 국가 전체가 효율적으로 쓰느냐의 문제인 것 같습니다.

어제 어느 분이 결국 다 지방에서 걷히는 돈인데 그것을 뺏아서 되게 생색내면서 주고 아주 인색하게 돈을 준다는 말씀을 듣고 생각한 것이, ‘그러면 우리가 지방재정에 100% 자유랄까 그런 것을 달성하기 위해서 그 지방에서 지금 현재 국세든 지방세든 걷히는 돈을 다 일단 자치단체에 재정수요를 충당할 수 있도록 우선 해 주고 남은 돈만 국가로 보내서 국가의 재정수요를 쓰도록 하면 지방재정문제가 해결되겠구나.’ 그런데 만일 그렇게 한다면 다 아시는 바와 같이 국가에서 해야 될 국방, 복지, 교육 이런 곳곳에서 구멍이 생길 것입니다. 그러면 이것이 국가적으로 바람직한 일은 결코 아닐 것입니다.

현실적으로 국가가 지방재정에 대해서 돈을 안 준다 해서 그냥 펍펍 쓰는 것은 아닙니다. 지금 국가도 해야 될 일 잘 못하면서 쓰고 있고, 우리 지방도 필요한 재원 못 쓰면서 일하고 있습니다. 그래서 결국 우리가 어떻게 배분하는 것이 가장 합리적이고 효율적인가 계속 논의하면서 발전시켜가야 하겠습니다. 또한 국가든 지방이든 예산이 낭비되는 것이 자기 돈이라는 의식이 없기 때문에 근본적으로 낭비될 수 있는 요소가 있는데, 그래서 한정된 재원을 국가든 지방이든 최대한 효율적으로 쓸 수 있는 노력을 하는 것이 무엇보다도 중요합니다.

그러면 지방의 배분을 일정금액 하더라도, 지금 우리가 교부세보조금으로 해서 33조원 정도인데 이것을 국가에서 어떤 기준을 정하여 교부하는 방식보다 당연히 자주재원으로의 전환을 최대화하는 것이 필요한데, 그래서 그런 노력을 계속 기울이고 있습니다. 그래야만 국가에서 교부하는 것보다 책임성이 아무래도 더 커지기 때문에 훨씬 그 재정을 책임 있고 알뜰하게 효율적으로 쓰려는, 또 거기에 따르는 인센티브도 생기기 때문에 이런 조정재원은 최대한 자주재원으로 전환시켜가야 하겠습니다.

어제 남해군수님께서 복식부기와 사업별 예산제도 얘기하면서, ‘이것이 굉장히 어려운 것인데 그 어려운 것을 국가부터 먼저 하고 된 다음에 지방이 해야지, 지금 지방

이 여러 가지로 어려운데 어떻게 지방부터 먼저 하느냐' 그런 말씀하셨는데, 저는 조금 생각을 달리하고 있습니다. 사실 복식부기나 사업별 예산제도는 국가보다 지방이 훨씬 더 도입하기가 쉽습니다. 왜냐하면 국가재정이 엄청 규모도 크고 복잡하기 때문에 더 어렵습니다. 그런데 상대적으로 지방은 규모도 적고 단순하기 때문에 복식부기나 사업별 예산제도 면에서 오히려 국가보다 더 앞서갈 수 있고, 국가가 오히려 벤치마킹할 수밖에 없습니다. 그래서 그렇게 이해해 줬으면 합니다.

그리고 하나 소개 말씀드릴 것이, 아시겠지만 지난 6월 국회 때 지방재정법 단일법이던 것을 대대적으로 개편했습니다. 지금 예산회계법, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 기금관리기본법 등 7개 분야로 나뉘어져 있는데, 우리 지방재정은 지금까지 한 개의 단일법으로 운영되어 왔던 것을 이번에 4개의 법으로 분법을 했습니다. 그래서 지방재정법은 그대로 남아 있고, 지방자치단체 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 지방기금관리기본법, 지방물품관리법을 따로 만들어서 4개의 법으로 분법이 되었습니다. 그래서 전문화를 기하고 이용하시는 분들한테 편의를 도모하기 위하여 했고, 대략 그 방향을 말씀드리면 크게 두 가지가 되겠습니다.

하나는 아직도 갈 길이 멀고 미흡한 수준이지만 지방재정운영의 자율성과 그에 상응하는 책임성을 강화해서 지방분권을 촉진하는 방향으로 잡았고, 또 하나는 계약법과 공유재산물품관리법 관련하여 지금까지는 국가법을 준용하다보니까 지방현실을 반영하지 못하는 부분이 많아서 실질 운영하는데도 많은 문제와 어려움도 있었기 때문에 이것을 따로 분법하면서, 물론 기본은 국가계약법과 국가물품관리법을 따르지만 거기에서 지방 현실을 반영하는 조항들을 이번에 많이 넣었습니다.

어제, 오늘 좋은 말씀 많이 들었고, 저희도 지방분권을 위해서 어떤 의지를 가지고 노력하고 있다는 점을 분명히 말씀드리면서 앞으로 지방재정학회 회원님들, 또 지방자치단체 관계공무원들과 서로 의견교환 할 수 있는 기회를 충분히 갖도록 하겠습니다. 그래서 지방재정발전에 최대한 노력할 것을 다짐하면서 마치겠습니다.

### ● 김동건 (사회자, 서울대학교 교수)

고맙습니다.

이제 마지막 종합토론자의 말씀을 듣겠습니다.

김대영 세제국장님이신데, 우리나라 지방행정부에서 오랫동안 한 직에 종사하셨습니다. 지방세제국장님은 제가 느끼기에 재정부와 지방자치단체사이에 약간 샌드위치적인 위치에 계셔서 여러 가지로 어려움이 많은 직으로 알고 또 옆에서 봐왔습니다. 그동안 느끼신 점, 또 그동안 노력해서 얻은 성과가 많으신데 종합해서 의견을 듣도록 하겠습니다.

### ● 김대영 (행정자치부 지방세제관)

저는 시각을 달리해서 이야기하려고 합니다.

지금 우리가 민선지방자치 10년을 맞이하여 지방자치를 돌아보고 재정을 돌아보고 지방세를 돌아보면 미흡하기 짝이 없고 또 달라진 것이 별로 없습니다. 그래서 혁신 이야기가 나오는데, 몽땅 뜯어고쳐야 될 것 같습니다. 그런데 이것을 고치는 데 있어서 시각을 높여야 되지 않나 생각이 됩니다. 지금 여기에 많은 분들이 계시는데 공자 앞에서 문자 쓰는 것이 아닌가 생각이 들지만 사실 수많은 논문과 수많은 사람들의 생각이 과연 통합적인 시각을 가지고 보고 있는가. 나무만 보고 숲을 보지 못하는 시각들이 있지는 않은가. 오늘 지방자치, 국가재정과 지방재정을 이야기하면서 그러한 것들 간에 벽을 두고서 보고 있지는 않은가? 그런 것을 탈피하지 않으면 혁신이 되지 않습니다.

국가와 지방자치단체가 하는 일이 결국 우리 국민들이 필요로 하는 일들을 국가와 지방자치단체가 나눠서 가지고 있고, 또 그것을 하기 위해서 국민들이 낸 세금을 국가가 얼마 쓰고 지방이 얼마 쓰느냐하는 문제를 가지고서 나눠져 있는 것입니다. 그리고 지방재정에서 지방세가 100% 충당하는 것이 원칙입니다. 그러나 지방자치단체 250개의 주체가 각각 여건이 다르기 때문에 지방세라는 하나의 잣대로 지방재정을 충당하는 것이 불가능하기 때문에 지방교부세라는 것으로 보충해 주는 시스템을 가지

고 있습니다. 그렇기 때문에 국가재정과 지방재정간에 벽이 있어서는 안 되고, 지방재정조정제도인 교부세와 지방세간에 벽이 있어서는 해결방안이 나오지 않습니다.

우리가 이야기하는 ‘수직적 불균형이다, 수평적 불균형이다’ 이런 문제가 바로 지방자치단체 250개의 주체가 각각 여건이 다르기 때문에 나올 수밖에 없는 문제점이고 우리가 처하고 있는 현실입니다. 그 현실을 정확하게 짚고 어떻게 풀어나갈 것인가 하는 숙제를 여기 앉아계신 분들이 풀어주셔야 되고 또 저희들이 해결해 나가야 됩니다.

정부에서 지방세제를 제가 책임지다시피하면서 일하고 있는데, 역부족입니다. 그러한 문제를 이론적으로 제공해 줄 싱크탱크도 부족합니다. 그래서 이 역부족을 채우기 위해서 지방자치단체가 공동출자해서 회비를 분담할 수 있는 지방세연구원 같은 것을 만들어야 합니다. 그래서 이러한 숙제를 해결해 줄 수 있는 조언과 정답을 내줬으면 좋겠습니다. 그냥 해결되지도 않는 각자의 생각들을 중구난방식으로 남발해서는 안 됩니다. 지금 우리 지방재정과 지방세, 국세와 지방세 사이의 문제도 많은 논의가 있었으나 과연 이것이면 되겠구나 하는 대안들이 없어서 지금 한 발자국도 못 나가고 있는 것이 아닌가 합니다.

사실 지방자치가 안고 있는 문제, 예컨대 주민통제, 책임성, 낭비 등 여러 문제들이 나타나고 있습니다. 지금 지방의회가 역할을 하고 있지만 지방의회의 가장 중요한 기능은 예산을 다루는 기능입니다. 예산은 분명 세입예산과 세출예산이 있는데, 지금 우리 지방의회는 세입예산은 팽개쳐놓고 세출예산만 다루고 있습니다. 지방의회가 세입예산도 다룰 수 있는 그러한 모습을 우리가 만들어 줘야 됩니다. 그러한 틀 속에서 재정과세의 모습을 바꿔줘야 합니다.

단편적인 예를 들어 통영시의 숙원사업인 다리를 건설하는데 한 10억원이 든다고 칩시다. 지금 지방자치단체가 하는 모습은 그 10억을 지역 국회의원 또는 시장을 앞세워서 중앙정부의 건교부를 찾아가든지 예산처를 찾아가든지 행자부를 찾아가서 10억을 얻어다가 다리를 놓는 지방자치를 하고 있습니다. 그러나 앞으로는 그 국회의원을 앞세워서 올라가도 10억을 확보할 수 없는 재정의 틀을 만들어야 되고, 그 10억은 통영시가 의회와 시민들간의 논의를 거쳐서 자기들이 내는 세금으로 10억을 더 걷어

서 건설하는 틀로 바꿔줘야 합니다.

그렇게 함으로써 그 10억을 더 걷느냐 마느냐 하는 문제를 의회가 논의하고 주민들에게 물어보고, 그 물어보는 과정에서 주민투표에 부치기도 하고, 또 그것을 따지는 과정에서 통영시 재정의 방만한 부분을 깎고, 그렇게 해서 다리 공사하는데 드는 10억을 예산절감에서 3억원하고, 7억은 탄력세율을 이용한다든지 해서 우리가 돈을 더 내는 것입니다. 이런 과정에서 주민통제가 발생되고, 진정한 지방자치의 모습이 나올 것입니다. 그렇게 본다면 지방재정의 중심에 지방세가 들어가야 되고, 지방자치의 중심에 지방세가 서는 모습이 우리가 바라는 선진 지방자치의 모습이 아닌가 생각합니다. 그렇게 가기 위해서 우리가 해야 될 일들이 너무나 많고, 우리가 연구하고 다듬어야 될 과제들이 너무나 많습니다.

### ● 김동건 (사회자, 서울대학교 교수)

좋은 말씀 고맙습니다.

제가 생각했던 시간은 다 흘러갔습니다. 일곱 분의 말씀을 잘 들었는데, 서두에 말씀드린 것처럼 플로어에서 하실 말씀 있으시면 해 주시기 바랍니다.

### ● 방청객 (경북 안동시)

저는 경북북도 안동시에서 왔습니다. 경북북도라고 말씀드리는 이유는 경북은 면적이 넓어서 두 개에 필적하는 면적을 가지고 있기 때문입니다.

먼저 말씀드리고 싶은 것이 제도도입을 순차적으로 해야 된다고 생각합니다. 금년도 지방재정에 총괄적으로 약 2조 9천억원 정도 결함이 생겼습니다. 그 내용을 보면 종합부동산세가 도입되면서 재산세와 종토세로 확보되던 재산과세분이 내년으로 넘어감으로 인하여 3천 6백억원 정도, 인상분까지 합치면 4천억원 정도 결손이 났습니다.

그리고 어제 단양에서 오신 분이 말씀하셨지만 지방양여금에서도 1조원 정도 깎였습니다. 그리고 전년도에 지방양여금이 당초 계획보다 덜 온 누적적자와 줄어든 분해

서 총 1조 2천억원 정도가 됩니다. 이 1조 2천억원 정도 사업을 못했기 때문에 금년도에 사업을 다 해야 할 형편입니다. 이미 계약한 것이기 때문에. 그리고 지방이양사업 관련해서 세입결손이 2천 5백억원 정도, 그리고 증가요인이 한 1천억원 정도 해서 3천 5백억원 정도가 부족합니다.

그것을 일단 담배소비세로 1천 2백억원 정도 쓰라했는데 지금 담배소비세가 전혀 안 올랐습니다. 오히려 담배를 끊음으로 해서 1천 2백억원 정도가 줄었습니다. 이것은 며칠 전 김근태 보건복지부장관이 대구에 오셔서 실제 말씀하신 내용이고, 대구일보에도 나온 사실입니다.

이런 식으로 한꺼번에 많은 재정부담이 지방자치단체에 집중되다 보니까 내년도에 선거도 있는데, 금년도가 굉장히 어렵게 됐습니다. 그래서 이양사업이라든가 종합부동산세는 내년도로 넘기든지, 아니면 종합부동산세를 금년도에 받아서 금년도에 주는 식으로 순차적으로 하는 것이 옳다고 생각합니다.

### ● 김동진 (사회자, 서울대학교 교수)

고맙습니다.

제도를 순차적으로 적용하자고 말씀하신 것으로 기억하겠습니다.

한 사람만 더 들겠습니다.

### ● 최광철 (행자부 교부세팀)

실무담당 사무관으로서 여러 말씀을 듣고, 이거 한 가지는 분명히 해야 되겠다 하는 사항이 있어서 이렇게 시간을 할애했습니다.

어제 단양에서 말씀이 나왔고 오늘 경북에서도 말씀이 나왔습니다만 ‘2조 9천억 결손이 생겼다, 양여금 1조원이 깎였다’ 해서 지방이 많이 손해 봤다는 말씀을 하시는데, 솔직히 제가 지방재정을 담당하는 입장에서 지방분권, 재정분권 한다면서 지방으로 평소에 오던 것보다 더 플러스 알파해서 많이 주십시오. 라는 건의는 당연한 건의라고 봅니다. 그러나 국가가 그것을 일부 떼어먹었다 또는 어떻게 했다, 이것은 절대

아닙니다.

여러분이 잘 아시다시피 양여금제사 폐지되기 전에 법정교부세율이 15%였습니다. 양여금이 폐지되면서 15%에서 18.3%로 올라갔습니다. 그러면 3.3%가 올라갔는데, 이 1%가 1조에 해당됩니다. 그러면 3조 3천억원이 양여금이 폐지되면서 교부세로 올라갔습니다. 올해 각 자치단체가 보통교부세 받은 것을 보면 100억~300억 이상씩 받은 데가 대부분입니다. 양여금 폐지 안 됐으면 그 돈이 올라갔겠습니까? 그러니까 더 가지는 않았더라도 국가가 덜 줬다는 것은 아닙니다.

또 담배소비세도 여러분들 지금 덜 걷힌다 그러는데, 1월부터 4월까지의 사재기 또는 담배값 인상한다해서 출고가격기준으로 많이 다운됐습니다. 그러나 지난달 보도에 따르면 전년도 수준을 유지하고 있고, 앞으로 더 평년수준으로 가고 있다하기 때문에 그것은 좀더 지켜봐야 하겠습니다.

### ● 김동건 (사회자, 서울대학교 교수)

아주 좋은 답변해 주셨습니다.

저는 무슨 질문하실 줄 알았는데, 좋은 답변이 되셨고 이해가 됐으면 좋겠습니다. 지금 하신 말씀 옳으신 말씀입니다. 결코 전체규모가 줄어들지는 않았으니까요.

한 분만 더 들겠습니다.

### ● 방청객 (인천광역시 예산담당)

어제 학자님들의 연구결과 발표 잘 들었습니다.

참여정부 이후 재정분권이 획기적·혁신적으로 많이 바뀌고 있습니다. 그로 인해서 가장 고통 받고 있는 곳이 저희 인천시라고 생각합니다. 그래서 그 현실을 조금 말씀드리자면, 인천시는 금년도에도 지방채 약 5,400억원을 발행했습니다. 그래서 인천시 세출예산으로 편성해서 운영하고 있습니다. 인천시의 현실은 작년도부터 보통교부세 불교부단체가 되었습니다. 왜냐하면 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 공제하니 까 재정력이 100% 초과된다 해서 그렇게 적용받고 있는데, 물론 재정력지수를 산출

해서 불교부단체가 된 것은 승인하고 감수합니다. 그런데 그 이후 재정제도의 변화로 인하여 중앙의 재원배분산식을 산정할 때 재정력지수가 만능의 지표인 냥 모든 산정 공식에 적용하고 있습니다. 그래서 인천시의 경우 한 번의 불이익은 참아내려 했는데, 열 가지 스무 가지 새로운 제도가 마련될 때마다 손해보고 있습니다.

예를 들어서 인천광역시는 재정자립도가 7개 광역시 중에 4위입니다. 그러나 재정력지수는 서울을 제외하고 광역시중에 1위입니다. 뭔가 지표상에 모순이 있다고 생각합니다. 그래서 분석해본 결과 기준재정수요액을 산정할 때, 비교해서는 안 되지만 인근 대구시보다 오히려 약 20% 덜 인정받고 있었습니다. 그래서 앞으로는 학자님들께서 연구하실 때 재정력지수를 사용하면 안 되겠습니다. 그런데 오늘, 특히 종합부동산세 배분에서도 똑같은 산식을 적용하려는 느낌을 받았는데, 종합부동산세는 재정력지수를 반영하지 않고 정말 현실적인 배분방식을 적용해 주시기를 건의를 드립니다.

### ● 김동건 (사회자, 서울대학교 교수)

고맙습니다. 말씀의 뜻을 잘 알아들었습니다.

기준재정수요액 산정이나 기타 관련된 재정지표를 재검토해 달라, 인천시의 경우를 예로 들면서 말씀하셨습니다.

한 분 더, 짚막하게 해 주시면 고맙겠습니다.

### ● 조성용 (충북단양군청)

어제 제가 양여금에 대해서 말씀드린 부분에 많은 분들이 관심을 가지고, 방금 최광철 사무관께서 말씀해 주신 것에 대해서 동감합니다. 행정자치부에서 양여금 폐지 문제에 있어서 존속시키기 위해서 노력했다는 것은 전적으로 잘 알고 있고, 그리고 250개 자치단체를 대변해서 노력한다는 것도 자치단체가 너무 잘 알고 있기 때문에 행정자치부에 대해서는 전혀 아무런 얘기가 없습니다. 어제 말씀드렸던 것을 자꾸 얘기하면 논쟁이 되기 때문에 더 이상 말씀 안 드리겠습니다. 이미 행자부도 노력했다가 하지 못한 사항이기 때문에 행자부에 대해선 더 이상 말씀 안 드리겠습니다.

대신 부탁말씀 드리자면 지금 프로그램 예산제도, 사업별 예산제도하면서 지금 9개 단체가 시범기관이 되어 있습니다. 이제 41개 단체가 더 추가되어서 50개 단체가 하는데, 저희들도 어차피 법이 바뀌면 해야 되니까 먼저 해보자는 생각으로 신청해서 단양도 시범기관이 되었습니다. 그런데 공문 내려 온 것을 보면 그 인원이 별도로 배정되어 있지 않은데, 정원이 별도로 있어야만 가능할 것 같습니다.

왜냐하면 현재의 목별예산제도는 50년을 해오던 것이기 때문에 그대로 이어져도 별 무리가 없는데, 현 지방자치단체 인원으로 새로운 예산제도를 하는데 있어서 이것이 어디 나와 있는 것이 아니기 때문에 연구하면서 해야 됩니다. 지금 의회에 제출하는 목별예산제도도 제출하기가 시급하기 때문에 별도의 정원을 꼭 주셔야만 처음부터 흐지부지되지 않고 시범기관으로서의 역할을 제대로 할 것입니다. 그래서 행자부에서 관심을 가지셔서 별도의 정원을 꼭 보내주었으면 하는 뜻에서 건의사항으로 부탁드리겠습니다.

### ● 김동진 (사회자, 서울대학교 교수)

고맙습니다.

아주 좋은 건의를 하셨고, 앞으로도 많은 건의가 있겠지요. 원로가 돼 있으시니까 좋은 건의들 많이 하시고, 또 이런 기회를 통해서 대화를 나누었으면 좋겠습니다. 사실은 이렇게 플로어의 의견을 많이 들어야 되는데, 시간의 제약 때문에 여기서 끝내도록 하겠습니다.

사회자가 더 할 얘기는 없는데, 이번 세미나에서 주로 등장한 용어들이 뭐니까? 자율, 책임, 분권 등 이런 용어들이 등장했기 때문에 그것이 갖고 있는 의미가 뭔지 다시 한번 돌아가면서 생각할 수 있는 기회가 되기를 바라면서 여기 일곱 분 수고 많으셨습니다. 또 플로어에 계신 여러분께 감사의 뜻을 다시 전하면서 이상으로 종합토론을 마치겠습니다.

감사합니다.