

■ 종합토론 ■

## 지방재정 효율화 제고를 위한 지방재정발전방향

사 회 : 정해구 (한국지방재정학회 회장)

토 론 : 김대영 (행정자치부 세제과장)

송쌍종 (서울시립대학교 교수)

유일호 (한국조세연구원 원장)

이승우 (전라북도 기획관리실장)

이종배 (행정자치부 재정경제과장)

이재은 (경기대학교 교수)

조연상 (한국재정학회 회장)

최준호 (중앙일보 기자)

## ○ 정해구 교수 (단국대학교 · 한국지방재정학회장, 사회자)

지방재정의 효율화 제고의 필요성에 대해 간단히 살펴보면 첫째, 국경을 초월한 무한경쟁사회를 맞이하여 경쟁력이 가장 중요한 국가의 전략목표가 되고 있는데 국경을 넘나드는 자본이나 인력 등은 경쟁력을 향상하는데 그렇게 중요한 요인이 아니라고 봅니다. 이동성이 없는 사회, 경제, 정치제도 등의 제도적인 문제가 정비되어 있느냐 하는 것이 경쟁력을 판가름하는데 중요한 요인이라고 하겠습니다. 특히 경제주체에 영향을 미치는 지방재정의 지방공공서비스가 매우 중요한 문제이므로 저렴한 지방재정 공공서비스를 제공하기 위해 지방재정의 효율화를 제고해야 할 것입니다.

두 번째는 지방재정이 매우 취약하기 때문에 지방재정의 효율성 제고가 필요합니다. 지방자치제 실시이후 지방재정 수요는 계속 증가하고 있습니다. 지역개발사업도 해야 되고 주민복지의 수요가 늘어나고 또 중앙으로부터 위임사무가 증가됨에 따라 지방재정의 수요는 크게 증가하고 있으나 재원의 한계로 지방재정수요를 충족할 수 없는 실정입니다. 지방재정의 취약성이 매우 심화될수록 우리가 당장 할 수 있는 것은 지방재정의 효율성 제고방안의 강구라고 생각합니다.

지방재정의 효율화 제고를 위한 발전방안은 여러 가지가 있겠으나 우선 전통적으로 보면 세출측면의 낭비요인을 줄여야 할 것입니다. 그리고 쓰레기, 상·하수도, 교통 등의 지방공공서비스가 점차 광역화되고 있어 외부경제문제와 외부불경제문제가 발생하고 있습니다. 따라서 편익과 비용을 어떻게 접근시켜야 할 것인지, 그리고 지방자치단체간 협력체제의 강화방안을 강구해야 할 것입니다.

그럼 지금부터 지방재정의 효율화제고라는 주제를 가지고 토론을 시작하겠습니다. 먼저 김대영 행정자치부 세제과장님부터 말씀해 주시기 바랍니다.

## ○ 김대영 과장 (행정자치부 세제과)

우리 지방세제를 정책일선에서 담당하고 있는 실무자의 입장에서 주로 지방세적인 측면에 대해 말씀드리겠습니다. 어제 조세연구원 김정훈 박사께서 “국고보조금제도의 개선방안”의 발표내용중 세계은행이 자치추진국들에게 권고하는 지침의 내용을 다시 한번 음미해 볼 필요가 있다고 생각합니다.

정부간 재정관계는 하나의 시스템이기 때문에 상호연계성이 중요하다는 것입니다. 그 다음에 도시와 농촌을 분리해서 재정제도를 운영하는 문제, 지방정부의 책임성을 강화하고 충분한 자율성을 고려하고 제도를 단순화하라는 내용은 우리나라와 같이 초기단계의 자치국가에서는 세원의 공유나 교부세율의 역할이 매우 중요하다는 의미가 아닌가 음미해 볼 필요성이 있다고 봅니다.

지방재정에 관한 문제는 국가의 재정과 세제, 지방의 재정과 세제, 국가기능과 지방기능에 대한 문제들을 종합적으로 검토하여 어떤 부분을 지방으로 이양하고 배분하는 것이 실천가능한 대안이 될 수 있는지를 모색하는 것이 중요하다고 생각합니다. 따라서 최근의 여러 가지 논문을 보면서 보다 더 종합적인 시각에서 접근할 필요성이 있다는 것을 평소 느껴왔습니다.

민선자치 5주년을 맞이해서 지방의 어떤 재정문제, 기능문제 등을 현실에 맞도록 개선하는 방안을 강구해야할 시점이라고 생각됩니다만 각종 논문이나 연구내용과 지방의 대응이 현실과 조금 괴리가 있는 점이 있지 않은가 하는 생각입니다.

그리고 그 개선방안이 하나의 법적·과시적인 방안이거나 반짝 아이디어인 경우에는 이젠 통하지 않는다는 것입니다. 좀더 본질적이고 근본적인 문제에 접근하여 굉장히 신중하고 종합적인 시각에서 검토·연구된 대안의 제시가 필요한 것입니다. 이러한 시각에서 본다면 지방재정의 효율화 문제 또는 지방재정의 확충문제, 지방자치의 발전문제는 하나의 어떤 틀 속에서 공통분모를 찾을 수 있는 그러한 방안을 우리가 연구해 볼 수 있지 않겠느냐 하는 생각입니다만 이번 세미나에서 민선시대의 지방세 징수제고에 관한 주제를 발표해 주신 것은 의미가 매우 크다고 하겠습니다.

사실 우리나라의 지방자치여건중 지방세정여건의 취약성에 대해 말씀드리면 국민의 조세에 대한 인식과 지방세의 실질적 주체라고 할 수 있는 지방자치단체의 장이나 지방의회에 관심이 매우 취약한 실정입니다. 또 지방세관련 업무를 집행하는 세무공무원들의 위상이나 인식도 매우 취약합니다. 그리고 국가가 지방을 바라보는 또는 정치인들이 보는 지방세와 지방재정에 대한 인식도 매우 취약한 실정이라고 할 수 있겠습니다. 또 지방세에 대한 인식도 왜곡되어 있는데 예를들면 지방세법은 헌법에 규정된 조세법률주의를 충족하기 위해서 중앙정부가 만들어 놓은 하나의 준거기준법입니다. 국세에 관한 법은 국민들이 실천가능한 집행법이지만 지방세법은 준거기준법입니다. 그것은 지방세법에 있는 취득세를 경기도에서 수납하면 경기도세가 되고 제주도

에서 수납하면 제주도세가 됩니다. 그리고 경기도에서 도세조례를 만들면서 세율을 2.5%로 만들면 2.5%를 내야 하고 제주도에서 취득세 세율을 1.5%로 정하면 1.5%만 내면 되는 것입니다. 따라서 지방세법상의 징세율 2%를 준거기준으로 상하 50%의 범위 안에서 지방자치단체가 조정할 수 있는 이러한 제도를 갖고 있습니다. 그렇기 때문에 지방세법이 바로 국민들에게, 지방주민에게 직접 집행되는 집행법이 아니고 지방의회의 조례라는 과정을 거쳐서 다시 탄생되고 그 조례가 우리 주민들에게 집행되고 있습니다. 그렇다면 지방자치단체나 지방의회는 지방세에 대한 실질적인 주체로서 역할을 다해야 함에도 지방세가 조세법률주의에 묶여서 지방은 어떤 권한과 융통성이 없는 것으로 오해하고 있습니다.

그리고 지방세율과 지방세의 실질적인 부담을 좌우하는 과표문제도 중앙에서 지침을 시달하면 과거에는 그 지침에 따를 수밖에 없었지만 지금은 지방자치단체의 입장에서 재정정책을 수립하여 의사결정을 하고, 지역주민들의 여론을 수렴하여 자율적인 집행을 해야 되는데 이에 대한 노력과 이해가 부족하지 않은가 이런 생각을 해 봅니다.

우리는 앞으로 지방의회나 지방자치단체나 지역주민들이 법의 테두리 안에서 보다 현실에 맞게 지방세제도를 운영하는 방안을 모색해야 할 것입니다. 며칠 전에 광주광역시 광산구에서 자치구의 구청장님들이 모여서 자치구세목조정협의회를 발족하고 연구용역을 통해 입법추진을 도모하려는 모임은 민선시대의 지방세에 대한 발전가능성을 보여 준 하나의 성과라고 볼 수가 있겠습니다.

○ 송쌍중 교수 (서울시립대학교)

2,000년도 정부예산과 지방예산의 총예산규모가 약 180조 3,000억원입니다. 이 중에서 정부예산이 69%를 차지하고 지방예산은 31%입니다. 그런데 총예산규모 180조 3,000억원 중에서 중복계산된, 예를 들어 지방교부세 7조 900억원, 지방양여금 3조 3,900억원, 국고보조금 7조 3,800억원 등 17조 8,600억원을 제외하면 총규모는 162조 4,391억원입니다. 이를 기준으로 정부예산과 지방예산의 비율을 계산하면 66% 대 34%입니다. 그러나 의존재원을 제외하면 자체재원으로서의 지방예산이 37조 6,400억원으로 이는 중앙과 지방예산을 합한 총규모예산의 23.17% 밖

에 안 됩니다.

금년도 국세의 세입예산이 79조 7,000억원인데 지방세의 세입예산은 총 18조 5,200억원밖에 안 됩니다. 이 금액은 국세의 약 23.24%수준밖에 안 됩니다. 사회 학자들이 흔히 이 사회가 20 대 80의 사회로 나아가고 있다고 합니다. 이 개념 속에는 20%에 해당하는 부유층 들이 80%의 부를 몽땅 차지해 버린다는 그런 내용이 포함되어 있습니다. 이와 똑같은 않지만 비슷한 의미에서 재정현황에도 이런 의미가 내포돼 있다고 생각이 됩니다.

국세와 지방세, 중앙정부예산과 지방정부예산을 종합해 보면 80 대 20정도입니다. 물론 20은 좀 넘습시다마는 순수한 지방재원의 비중이 총재정규모의 23.24%밖에 안 된다는 사실은 그런 것을 암시하지 않느냐 이런 생각이 들고 지방세수가 국세 세수액의 1/5수준밖에 되지 않는다고 하는 것은 현재의 제도가 잘못돼 있다 하는 것을 충분히 증명해 주는 것입니다.

제도는 의복일 것입니다. 국민경제의 재정 자체가 몸집이라고 한다면 그것을 운영하는 제도는 의복에 해당할 것입니다. 재정제도, 조세제도도 마찬가지입니다. 따라서 제도는 필요에 따라서 고쳐야 할 것입니다.

우리나라 재정이 파행적이고 비정상적으로 발전해 왔다고 하면 이제는 기본틀을 고쳐야 될 때가 됐다는 것입니다. 어제 어느 토론자가 “파이문제”를 말씀하셨는데 먹을 수 있는 파이를 키워야 되는데 파이는 못 키우고 조그마한 파이를 가지고서 서로 많이 가지겠다고 지금 싸우는 것입니다. 그러므로 파이를 키우는 데에 너무 소극적인 그런 사고방식을 우리가 탈피해서 뭔가 적극적으로 파이를 키우는 노력을 해야 된다고 봅니다.

타협은 양쪽이 엇비슷할 때, 즉 서로 발언권이 비슷한 상황에서 타협이 가능한 것입니다. 따라서 우리나라 지방재정은 타협보다 국가에 정말 떼를 써야 되는 단계에 벌써 접어들었는데도 너무들 점잖다는 생각을 해 봅니다. 따라서 제로섬베이스에서 논의를 시작할 필요가 있는데 우선 학계가 너무 못 해주고 있습니다. 이번 세미나에 재정학자들이 많이 오셨습시다마는 재정학자들의 90%이상은 중앙정부적 사고에 젖어 있습니다. 진정한 의미의 지방재정을 이해하는 그런 재정학자가 과연 몇 %인지 정말 묻고 싶습니다.

또한 제도개혁이 필요하다고 말씀드렸는데 제도개혁을 위해서는 재정경제부의 관계

자와 논의를 해야 될 것입니다. 그래야 동반자 관계라는 말도 성립이 되는 것이고 또 실익도 있을 것입니다. 그럼에도 현재 중앙정부의 시혜자적 사고, “돈은 거둬서 쥐야 된다, 거두어서 나눠줘야 된다”는 소위 국고보조금, 지방양여금, 지방교부세에 비중을 두고 있는 것 같습니다. 그리고 “시스템적 사고”에 대해 김대영 세제과장님께서 말씀하셨습니다마는 이 시스템적 사고로 가려면 종합적인 사고가 필요합니다. 이번 세미나에서 다행히 세수징수 제고방안에 관해서도 논의가 있었습니다마는 지금까지의 논의는 대부분 지출만 생각하는 논의였습니다. 세입과 세출을 함께 고려한 연구도 활성화하여 세수증대를 위한 여러 가지 방안과 현재 재산과세의 주축으로 돼 있는 지방세 제도가 지방소비세, 지방소득세율을 강화하는 지방소득세, 지방소비세가 되도록 세제 개혁이 필요합니다. 이를 위해서는 입법부에 강력하게 건의하여야 할 것입니다. 그리고 이를 위한 하나의 커다란 프로젝트 용역을 발주하여야 된다고 생각을 합니다.

또한 지방세수징수 제고를 위해서는 지방세 담당공무원의 교육훈련도 굉장히 중요한 문제이고 교육훈련의 방향도 새롭게 전환되어야 할 것입니다.

중앙정부가 지금까지 거둬서 주겠다고 하는 것중 지방에서 거둘 수 있는 것은 넘겨달라고 하는 노력이 필요합니다. 그런데 중앙정부에서 “세원이 불균형한데 어떻게 세목을 지방에 이양하느냐? 오히려 지방재정불균형이 더욱 문제가 될 것이다”라고 합니다. 그러나 지방재정 불균형에 대한 문제해결방법은 이론적으로 이미 역교부세이론같은 것에 다 나와 있습니다. 조정하는 방법은 얼마든지 있습니다. 따라서 세원이 불균형하면 그것을 역교부세로 해결하는 방안을 강구하여 중앙에 재원의 이전을 요구하는 지방정부의 자구노력이 있어야 할 것입니다. 그리고 중앙정부의 지방정부에 대한 불신요인을 해소하는 그런 연구도 해야 된다는 생각입니다.

결론적으로 다시 말씀드리면 종합적인 사고를 하셔야 되고 균형적인 사고, 그리고 하나 덧붙이면 보통세와 관련하여 지방정부가 좋은 세목을 개발할 수 있어도 헌법규정 때문에 못하는 문제도 있기 때문에 헌법개정운동도 필요할 것입니다. 이를 위해서는 학자들께서 더 노력을 해 주셔야 됩니다. 일본의 국가재정과 지방재정의 규모가 약 52 대 48이므로 우리나라도 그런 방향으로 발전하려면 지금부터라도 사고를 바꿔야 된다는 생각입니다.

## ○ 최준호 기자 (중앙일보 대전지사)

어제 주제발표와 관련하여 간단하게 제 소견을 말씀을 드리고 또한 취재현장에서 직접 경험한 것을 사례위주로 말씀드리겠습니다.

한국조세연구원의 김정훈 박사님께서 발표하신 「국고보조금제도의 개선방안」과 관련, 지금 기관위임사무라든가 단체위임사무는 국가에서 할 일을 지방자치단체에 위임하고 재정지원을 하는 것은 국고보조금제도의 기본취지인 만큼 객관적으로 보조금지원 대상사업을 선정하고 사후평가를 강화하는 것이 바람직하다는 생각을 해 봤습니다.

그리고 부산대학교 최병호 교수께서 발표하신 「대도시 재정조정제도의 개편방안」과 관련, 최병호 교수님께서 어떤 새로운 제도를 만드는 것보다 현행 재정조정교부금 제도를 발전시키는 것이 더 합리적이다라고 결말을 맺으셨는데 저도 여기에 공감합니다. 왜냐하면 대도시 자치구와 시·군과는 균형상의 차이도 있기 때문입니다. 다만 문제가 되는 것은 기준재정수요의 산정항목을 어떻게 설정하느냐, 이것이 관건이 될 것 같습니다. 제가 취재현장에서 느낀 두 가지 항목을 예로 들면 첫 번째로 “유동인구”입니다. 현재 산정기준은 “상주인구”로 알고 있습니다만 대도시의 중심지에는 상주인구보다 유동인구가 상당히 많습니다. 따라서 쓰레기처리문제등과 관련 당해 자치구에서는 상주인구만을 기준으로 할 것이 아니라 유동인구를 포함시켜서 새로운 방법을 개발해야 된다는 것입니다.

두 번째는 비과세감면 부동산입니다. 비과세감면이 전국적으로 약 2조원 정도입니다만 작년의 ○○구 사례를 말씀드리면 대전 ○○구에서 비과세감면을 모두 폐지하자는 특별조례를 만들었습니다. ○○구에는 ○○연구단지에 연구소가 상당히 많이 있습니다. 총 76개 기관이 있는데 작년에 종토세의 감면액을 계산해보니 약 230억원인데 의회의결을 거쳐 부과를 했습니다. 그러나 결국은 상위법령에 위배됨에 따라 관련조례는 폐기되고 말았습니다.

이것은 어떻게 보면 모순입니다. 유성구청의 입장에서는 쓰레기처리, 도로관리 등에 비용이 많이 소요되는데 세금도 징수하지 못하고 중앙정부의 보조도 없으므로 지방자치시대에는 걸맞지 않는 제도가 아닌가합니다. 따라서 기준재정수요액의 산정항목을 재검토해 볼 필요성이 있다 하겠습니다.

그 다음에 지방행정연구원 조기현 박사님의 「지방채발행제도의 개선방안」과 관련 지방채발행승인권의 지방이양문제는 아직까지는 중앙정부에서 승인을 하고 조정하는 것이 바람직하다고 봅니다. 왜냐하면 원론적으로 보면—지방자치단체가 스스로 알아서 하게 둔다, 지방정부가 알아서 하게 두고 지역주민이라든가 지방의회에서 조정·관리를 한다—상당히 일리가 있으나 실제 현장에서 보면 그것이 좀 잘 안 되는 것 같습니다.

그리고 지방행정연구원의 이삼주 박사님의 「민선시대 지방세정 여건변화와 세수징수 제고방안」의 내용중 홍보강화, 지방세법 및 조세용어를 알기 쉽게 개정하고 가산제도를 개선해야 한다는 여러 가지 대안에 공감을 합니다.

다만, 민선자치단체장의 체제로 접어들면서 단속행정과 체납세징수에 소극적이라는 느낌을 받았습니다. 또한 실정법에 위배되지 않는 범위내라면 무분별한 재정지출을 하려고 합니다. 예산대책도 없이 그냥 무조건 사업을 추진하고 예산을 낭비하는 사례를 많이 볼 수 있습니다.

마지막으로 체납세징수와 관련해서 지방세를 카드로 납부하는 제도를 지방자치단체에서 경쟁적으로 도입을 하고 있습니다만 그 수수료가 2%입니다. 그런데 이 수수료를 납세자에게 부담토록 할 경우 활성화를 기대할 수 없으므로 자치단체에서 부담을 한다는 것입니다. 따라서 체납세액의 증가를 억제하고 납세편의를 도모하는 차원에서 중앙정부가 관련법의 개정을 통해 수수료의 인하를 검토할 필요성이 있다 하겠습니다.

#### ○ 유일호 원장 (한국조세연구원)

어제 국고보조금에 대해서 토론을 하셨듯이 우리가 지방교부세 또는 지방양여금과 같이 보조금이 아닌 지방재정조정제도에도 상당히 많은 문제가 있다고 지적을 해 왔습니다.

우선 지방교부금제도는 교부율이 금년도부터 13.27%에서 15%로 인상되었지만, 교부금제도와 관련된 문제의 제기는 항상 교부금의 산정공식과 특별교부세의 문제라고 봅니다. 교부금산정기준에 공무원의 수가 들어 있습니다. 그러나 이 기준은 경제학적으로 하나의 생산수요를 충족하기 위한 생산요소의 투입쪽으로 들어갈 수는



있으나 수요쪽에 들어가는 것은 적당하지 않다는 생각입니다.

그리고 과연 특별교부세의 배분이 투명하게 이루어지고 있으며 양여금의 경우는 대 상사업이 합리적이고 일관성이 있는 것이냐 하는 문제입니다. 어떻게 보면 특정세원을 가진 지방양여금제도는 보조금과 교부금의 중간제도로써 이 제도를 유지할 필요가 있는가를 다시 한번 고려해야 된다고 생각합니다. 이 제도를 포괄보조금화하는 것이 오히려 좋지 않을까 합니다.

그 다음에 보조금과 관련하여 제기되고 있는 여러 가지 문제들 중에서 영세보조금의 경우 중앙부처가 그 사용용도를 간섭한다는 것입니다. 이 제도도 크게는 궁극적으로 포괄보조금제도와 같이 재량권을 지방자치단체에 많이 부여하는 것이 중요한 것이 아니라 보조금을 지급하는 주체에서 어떤 성과와 연결될 수 있는 지표를 만들고 조정하는 방향으로 개선되어야 한다는 생각이 듭니다.

그리고 송쌍중 교수님께서도 말씀하셨지만 지방세과세 자주권문제도 근본적으로 지방세가 조세법률주의에 귀속되어 각 지방자치단체에 과세자주권이 있느냐 하는 문제와 귀결이 된다고 생각합니다. 따라서 적어도 지금보다는 과세자주권이 확대되어야 한다는 것입니다. 그리고 지방채에 대한 중앙정부의 통제가 불가피하다고 보여집니다. 왜냐하면 정권 또는 자치단체의 장이 바뀔 경우 세출은 늘리고 세입, 특히 세금을 적게 징수하려는 경향이 있다고 생각됩니다. 그러나 중앙정부의 경우 몇 년 내에 소위 거시경제의 변수 등의 성적이 나오지만, 지방자치단체는 그렇지 않고 현행과 같은 제도하에서는 중앙정부에 기댈 수 있기 때문에 세입은 가능한 줄이고 세출은 늘리려고 하는 요인이 더 강하다고 볼 수밖에 없습니다. 그런 의미에서 지방채에 대한 통제권은 어느 정도 강화·유지가 필요하며 자치단체 스스로 자구노력을 할 수 있는 지방세의 과세자주권에 대해서는 확대할 필요가 있습니다.

마지막으로 지방자치단체의 지출에 대해 어떻게 사용하고 있는가에 대한 심도 있는 검토가 필요하다고 생각이 됩니다. 민선 자치단체장의 시대가 개막된 후 자치단체장이 경영진단도 받고 경영합리화를 위해 노력하고 있는 것으로 알고 있습니다. 물론 정부가 공공재를 공급하는 것은 기본적으로 시장기능에 위탁할 수 없는 한계가 있는 것은 사실입니다. 그러나 이제는 정부의 역할과 지방정부의 역할 중에서 상당부분을 민간에 아웃소싱도 할 수 있고 민간에 넘겨줄 수 있는 부분이 상당히 많다고 생각합니다. 이러한 부분에 대한 노력이 있을 때 효율적인 예산의 사용, 예산의 절감을 기

대할 수 있다고 생각합니다. 그 지출의 절감이 지방재정제도를 고치는 것보다 중요한 역할을 하리라고 봅니다. 따라서 뉴질랜드, 영국 등의 연방국가에서 실시하고 있는 성과와 연결이 되는 그러한 예산제도를 만드는 것이 필요하다고 봅니다. 공공재는 기본적으로 성과를 측정하기가 어려운 부분입니다. 예를 들어 “국방의 성과가 무엇이나?”라고 했을 때 마켓에서 바로 가격이 형성되는 부분이 아니기 때문에 성과측정이 어렵다고 할 수 있습니다. 어려운 일이지만 일반적인 연구의 결과는 지방자치단체에서 수행하는 공공재의 상당부분에 대해 성과의 측정이 용이하고 가능한 것이 많다고 합니다. 그렇다면 그것을 정확히 측정할 수 있는 지표를 개발하고 그 성과지표에 의해서 예산을 배분하고 성과지표에 의한 검사를 하고 담당공무원에게 인센티브를 적용하거나 문책할 수 있는 제도가 민간부분의 경영을 도입하는 것으로써 지방자치간에 합리화를 도모하는 것입니다. 이렇게 하는 것이 바로 그 지방재정 전체의 효율성을 높이고 쓸데없는 지출을 줄이는 첩경이라고 봅니다.

○ 이재은 교수 (경기대학교)

우선 이 세미나의 토론주제와 어제 논의된 것들을 보면 우리 지방재정세미나가 매우 발전하고 있다는 느낌입니다. 오랫동안 근본적인 문제들을 다루었음에도 불구하고 그것이 잘 되지 않고 또 현실적으로 실행상의 많은 문제들이 있기 때문에 효율성의 문제가 집중적으로 조명된 것 같습니다.

이 효율성의 문제는 주어진 조건 속에서 지방자치단체가 어떻게 하면 지방재정을 잘 운영하느냐 하는 것입니다. 주어진 여건에서의 문제해결은 분명히 우리끼리 해야 되는 노력이라고 생각합니다. 그리고 근본적으로 주어진 여건이 흡족하지 않다면 아무리 열심히 해 보려고 해도 할 것이 별로 없고 자율성의 공간이 아주 미미하다면 효율성의 이해도 극히 한정될 수밖에 없다는 생각을 갖습니다.

이러한 점에서 우리 한번 진지하게 생각을 해 보십시오. 지방자치가 진짜 필요한 것인지, 우리나라 국민들이 진짜 지방자치가 필요하다고 인식하고 있는 것인지에 대한 근본적인 질문을 던져 봅니다. 그리고 지방자치가 필요하다고 인식한다면 지금까지 지방자치제를 실시한 것이 5년이 경과했음에도 지방자치가 제대로 시행되고 있지 않는 이유가 어디에 있는지를 분명히 짚어 보아야 한다고 생각합니다.

저는 우선 우리나라 국민들이 지방자치가 얼마나 실시되기 어려웠던 상황이었는가에 대한 과거를 잊고 있는 것 같습니다. 우리나라에서 지방자치는 통일보다 어렵다고 생각되는 시절이 있었습니다. 그러면 왜 지방자치가 제대로 실시 안되고 있는가를 살펴보면 첫째는 사무의 지방이양이 안되고 있다는 것입니다. 작년에 지방이양추진법을 제정하여 이양을 추진하고 있으나 실질적인 이양문제는 그다지 논의되고 있지 않다는 느낌을 받습니다. 우리는 지금까지 사무배분에 대해서는 진지하게 논의하지 않고 재원타령만 한 것이 사실이었습니다. 물론 정부에서 교육과 경찰의 이양을 추진하고 있습니다만 지방자치에서 더 중요한 문제는 주민들의 복지문제라고 생각합니다. 따라서 교육, 경찰, 주민복지의 문제가 아마도 지방자치제가 존재하는 가장 기본적인 이유일 것입니다.

우리가 흔히 일본의 예를 많이 듭니다만 일본의 사례는 지금 모방할 단계에 있지 않습니다. 왜냐하면 일본은 1950년에 아주 이상적인 지방재정제도를 제안했지만 현재 일본은 3할자치에 불과합니다. 그래서 분권화추진위원회법을 만들고 분권추진연구를 하였지만 분권화추진위원회의 개혁이 제대로 반영되지 않고 있습니다. 따라서 지방분권화추진위원회에 참여했던 교수들과 지방자치단체장이 별도의 학회를 창립하고 있습니다. 이런 식으로 지방자치가 되어서는 안되겠다는 것이 일본의 문제점입니다. 50년 동안 왜곡된 일본 지방재정의 문제, 지방자치의 문제가 지금 분권개혁을 추진하고 그 중에 가장 중요한 것이 고령화 사회현상입니다.

일본이 3할자치라고 할 때 70%는 지출을 하는 쪽으로 갔다는 것으로써 이것이 무슨 현상이냐 하는 것입니다. 결정은 중앙정부가 다하고 지방주민이 필요한 내용을 집행하는 것이 아니라 중앙정부가 원하는 것을 중앙정부가 하지 않고 지방정부에 주어 지방정부를 유도하여 지방정부의 모든 것을 국가정책으로 유도하는 것이 일본의 지방자치입니다. 이를 집권적 분산체제라고 합니다.

중앙정부가 여전히 집권을 하면서 행정기능만 분산시켜주고 행정기능의 주요 내용은 중앙정부의 정책대로 하도록 하는 것이고 그것의 중요한 수단은 지방교부세, 국고보조금, 양여금등입니다.

우리도 이러한 제도로 가고 있다고 할 수 있습니다. 저는 이 시점에서 우리도 어차피 그렇게 갈 수 밖에 없다면 그것을 빨리 진행시키자는 생각입니다. 그것이 완성되어야 그 다음에 진정한 의미의 분권적 분산체제라는, 즉 결정도 지방이 하고 주민이

원하는, 주민을 위한 자치가 되도록 만들면서 재원의 문제가 동시에 해결되는 그런 분권적 분산체제가 가능해 질 것입니다.

그러므로 현 단계에서는 어쩔 수 없이 집권적 분산체제를 빨리 정착시키는게 중요하다 하는 것이 기본적인 판단입니다.

다음은 지방재원을 자주재원과 의존재원으로 분류하면 자주재원은 지방세인데 지방세를 확충하려면 어쩔 수 없이 국세와 지방세를 재배분해야 된다는 것으로 두 가지를 말씀드리려고 합니다.

하나는 우리나라의 경우 현재의 중앙정부 정치체제와 관료체제를 갖고 있는 한 국세의 지방이전은 불가능하다는 것입니다. 제가 금년도 5월 20일 경에 회의가 있었던 세제발전심의회 회의록을 보고 느낀 것은 중앙정부가 가지고 있는 기본적인 인식은 지금의 세목중 한 개라도 지방으로 줄 수 있는 여지가 없다 라는 것입니다. 즉 국세를 지방세로 이양할 생각이 없다는 것입니다. 국세의 지방이양에 관한 논의는 이런 생각이 바뀌기 전에는 논의하는 것 자체가 시간낭비입니다.

이러한 논의가 바뀌기 위해서는 근본적인 전제가 바뀌어야 되는데 제가 세 가지를 말씀드리겠습니다. 지금 법인세는 본점에서 납부하기 때문에 이양할 수 없다라는 생각을 중앙정부가 피력을 했는데 그것은 잘못된 생각입니다. 왜냐 하면 법인이 지금 지방에 납부하는 사업세라는 것이 있습니다. 이 사업세를 지방세의 성격에 맞게, 소득세적 성격에 맞게 보완하면 얼마든지 지방재원으로 확충할 수 있는 여지가 있습니다. 일본이 지금 분권화되어가면서 가장 진지하게 논의하고 있는 것이 법인사업세의 개편입니다.

두 번째, 지방소득세로 할 수 없다 라고 얘기했는데 우리는 이미 지방소득세를 부과하고 있습니다. 지금 가지고 있는 지방주민세는 모든 것이 중앙정부에서 좌우되어지기 때문에 지방정부는 전혀 결정권이 없으나 이 주민세를 개편해서 지방재원으로 확충할 수 있는 형태로 얼마든지 개편할 수 있습니다. 그럼 주민부담이 늘어나지 않느냐? 그것은 국세와 지방세의 배분 관계 속에서 중앙정부로 갈 것을 줄여서 지방정부로 주면 되는 것입니다. 그런데 안 된다는 생각부터 가지고 있는 것입니다.

세 번째, 지방소비세입니다. 지금 일부 소비세가 있는데 부가가치세는 전국단위의 매입세를 공제해야 하기 때문에 지방에서 못한다는 견해는 잘못된 인식입니다. 일본에서 지방소비세와 부가가치세를 실시하고 있는데 그럼 이런 제도가 문제가 없어서

실시하고 있는 것은 아닙니다. 다른 나라에서는 부가가치세가 지방세로 실시되고 있는데 우리는 부가가치세가 지방세로 실시될 수 없다는 견해는 기본적으로 국세를 지방세로 이양할 생각이 없다는 것입니다.

저는 이런 점에서 우리에게 지방자치가 필요한가라는 질문을 한 것입니다.

지방자치를 위해서 좋은 것이라면, 그래서 이러한 제도가 정말 필요하다면 이번에 국회의원 선거에서 보여줬던 낙선운동과 같은 것을 지방자치단체 차원에서 한번 해야 될 필요가 있는 것입니다. 따라서 앞으로 다음 선거에서는 이런 것들까지도 우리가 좀더 주민의 의사, 국민의 의사가 중앙정치에 반영될 수 있도록 하는 노력들이 있으면 제가 볼 때 문제가 상당히 쉽게 해결할 수 있을 것으로 생각합니다.

끝으로 제가 며칠 전의 신문을 보니 “지방자치 아직도 갈 길이 멀다, 표를 의식한 지방자치단체의 선심행정과 무리한 사업추진, 이에 따른 예산낭비와 재정부실의 문제가 심각하다. 지방의회도 주민의견 수렴과 집행기관 감시의 본연의 임무를 제대로 수행하고 있지 못하고 있다. 주민대표로서의 성실과 자질이 부족한 의원들도 많고 일부 의원들은 자신의 신분을 개인사업의 보호막 썸으로 여겨 사회적 물의를 일으킨 경우도 적지 않다”라는 글이 있습니다. 외람스럽게도 이런 말씀을 드리는 것은 중앙정치가 부패하는 것처럼 지방정치도 이렇게 부패된다면 지방자치를 하는 것보다 중앙정부로 가는 것이 훨씬 낫다고 생각합니다. 이유는 중앙정부는 적어도 중앙의 언론과 중앙의 많은 식자들이 항상 눈을 부릅뜨고 지켜보고 있기 때문에 쉽게 감시할 수가 있으나 전국 방방곡곡에서 이루어지고 있고 지방자치는 제대로 감시할 수 없기 때문입니다. 그 책임은 누구에게 돌아갑니까? 1차적으로 주민에게 돌아가고, 2차적으로는 지방의원들에게 돌아가고, 3차적으로는 그 지역에 살면서 그 지역을 위해 봉사하는 지방공무원에게 돌아갑니다. 그래서 좀 외람스럽게 많이 유행되어진 말을 인용하여 “지방의 지방에 의한 지방을 위한 자치, 주민의 주민에 의한 주민을 위한 자치”가 왜 우리 사회에서는 제대로 되고 있지 않는가에 대해 우리가 좀 진지하게 생각을 해야 될 것입니다.

#### ○ 이승우 기획관리실장 (전라북도)

여러 가지 재정제도와 관련된 문제점과 개선방안에 대해 발표 및 논의가 진행되었

는데 과연 지방재정의 효율화를 위한 발전방안등 이러한 연구의 수요자가 누구인가 하면 바로 저희 자치단체이므로 자치단체의 입장에서 몇 가지 말씀을 드리겠습니다.

요즘 논의되는 과제를 크게 세 가지로 분류하면 첫째, 재정적 격차해소 방안이고 둘째는 지방재정을 어떻게 효율적으로 운영할 것이냐, 셋째는 광역권내에서 생기는 비용부담의 문제, 비용부담을 어떻게 배분할 것인가 라는 생각합니다. 그런데 중앙정부와 지방자치단체의 시각에 큰 차이가 있는 것 같습니다. 국가가 일일이 간섭을 해야만 효율적으로 집행이 되고 빠르게 발전할 것이다 라는 중앙정부의 논리는 개발된 지역에는 적용이 가능합니다. 이러한 논리에 의해 70년대의 경우 분부신 발전을 했습니다만 90년대로 접어들면서 크게 다원화된 사회에서는 그것이 효율적이지 않다고 할 수 있습니다. 다소 지방자치가 성숙되지 못하고 여러 가지 미숙한 면이 있더라도 시·도별, 시·군별 자체적인 의사결정을 통해 서로 경쟁을 하는 과정이 중앙정부에서 전체 248개 자치단체를 모두 통제하는 과정보다 효율적일 것이라고 생각합니다.

지방재정의 세원증대 방안으로 국세를 지방세로 이양하고 신세원의 발굴을 통해 세수를 증대하는 논의가 있지만 전라북도의 경우 1년 예산이 일반회계와 특별회계 합쳐서 모두 1조 4,000억원입니다. 그 중에서 9,000억원정도가 일반회계인데 9,000억원중 5,000억원은 국고보조금, 양여금 등이고 4,000억원 정도가 소위 일반재원이라고 하는 지방세, 세외수입, 그리고 보통교부세입니다. 2,000년도 예산기준입니다만 경상적 경비, 인건비 등의 일반관리비로 4,000억원을 제외하고 약 5,000억의 국고보조금과 몇 천억원의 양여금을 넣고 나면 약 63억원이 마이너스입니다. 이는 도 단위의 지방자치단체를 만들어 지방자치를 실시하고 있지만 재정운영에는 전혀 자율권이 없다는 것입니다. 전라북도의 경우 63억원이 마이너스인데 도(道) 자체적으로 어떤 사업을 하겠습니까? 지방재정이 열악한, 즉 재정자립도가 30%이하인 도가 많이 있는 반면에 서울, 부산, 경기등 재정자립도가 높은 시·도가 있습니다. 재정자립도가 높은 시·도에서는 국가에서 준 보조금이나 양여금에 몇 천억씩을 넣어도 몇 천억원의 가용재원이 있습니다. 따라서 자체사업을 발굴하여 실시할 수 있는 것입니다. 그렇게 가용재원이 많이 있는 상황에서 방만하게 쓰고 발전을 유도하지 못하는 단체장들은 무능하다고 비유해도 좋지만 자립도가 낮은 자치단체에서는 지금의 시스템하에서는 방만하게 사용할 겨를이 없는 것입니다. 그래서 국세를 지방세로 전환하는 것 보다는 이제 은 교수님이 말씀하신바와 같이 집권적 분산체제가 효율적이라는 말씀에

동감을 합니다.

올해부터 교부세율이 13.27%에서 15.0%로 인상되었지만 적어도 17%는 되어야 합니다. 더 나아가서는 20%정도 되어야 할 것입니다. 그 정도 되어야 지방자치단체에서 자체적으로 재원을 배분할 수 있는 것입니다. 중앙정부에서 보는 교부세의 맹점은 지방자치단체가 방만하게 운영한다는 시각이지만 지방자치가 정착된 선진국에서는 어떤 사업을 할 경우 1년치 예산을 미리 결정을 한 후 지방세를 정하는 것입니다. 당해 지역주민이 부담을 하기 때문에 사업이 방만하게 운영될 수가 없습니다. 그리고 세율이 높거나 낮더라도 주민들의 이해도가 높기 때문에 이 사업이 효율적으로 진행될 수밖에 없습니다. 그런데 우리나라는 구조적으로 국세로 징수하여 자치단체에 교부세로 지급하기 때문에 자기달성력이 없다고 생각합니다. 가장 바람직한 방향은 우리도 자기부담의 원칙, 비용의식을 느끼는 것이 제일 중요합니다만 만약 국세를 지방세로 바꾸었을 경우에 세입이 늘어나는 자치단체는 수도권과 광역시 밖에 없을 것입니다. 결국은 수도권과 대도시권으로 집중될 것입니다. 따라서 부익부 빈익빈이 되기 때문에 지역균형발전이 어느 단계까지 이루어질 때까지는 집권적 분산체제로 가서 국세를 징수하여 지방에 나누어 주되, 지방을 구속하는 국고보조금보다는 교부세 또는 일종의 포괄적 보조금의 성격을 지니고 있는 양여금으로 배분해야 할 것입니다. 다만 국가적 차원에서 추진해야 하는 시책에 한해 국고보조금으로 운영해야 할 것입니다.

그리고 자치단체에서 방만하게 운영하고 있다는 지적인데 사실 방만하게 운영이 되고 있는 면도 있습니다. 인구 3만명 밖에 안되는데 시·군에 공설운동장이 있습니다. 그것을 관리하기 위해서는 1년에 몇 억씩 필요하다고 합니다. 따라서 행정적 차원에서 재정문제를 해결하기 위해서는 지방자치단체의 계층구조가 도와 시·군의 2단계로 세분화되어 있는데 이러한 부분도 검토해야 할 필요가 있다고 봅니다. 어느 교수님께서 전국을 50개 광역군으로 나누자는 제안을 하신 것을 본적이 있습니다. 예를 들면 전라북도의 경우는 전주·군산·장항·남원권으로 나눌수 가 있습니다. 남원시의 경우 임실, 순창, 구례, 곡성등의 중심도시가 될 수 있습니다. 경상남도의 산청, 함안의 경우도 포함할 수 있습니다. 이런 방식으로 약 7~8개의 시·군을 묶으면 재정규모가 약 1조원이 넘습니다. 그 정도면 스스로 어떤 사업을 추진할 수도 있고 그 7~8개 시·군은 남원의 공설운동장이나 문화회관을 이용하면 될 것입니다. 따라서 향후에는 이러한 부분까지 이 세미나에서 검토가 되어 발표 및 토론이 있기를 바랍니다.

## ○ 조연상 교수 (목원대학교, 한국재정학회장)

지방화시대라고 많은 사람들이 이야기하고 있고 또 지방화시대를 맞이하여 지방자치단체의 역할과 지방재정의 기능등에 대해서 많은 논의를 합니다만 지방화시대라는 의미를 충분히 이해하지 못하고 있는 것 같습니다.

지방화시대란 과거의 대량생산 위주의 방식의 시대에서 다양한 주민의 선호를 맞추기 위해서 지방자치단체도 다양한 서비스를 공급하여야 하는 것입니다. 즉 기업들이 요즘 고객 만족시대를 넘어서 고객 감동시대를 지향하듯이 지방자치단체도 그런 역할을 해야하는 시대입니다. 다른 측면에서 보면 경쟁력을 강화하는 것에서 이해가 될 수 있는 부분입니다. 지방에 소재하는 중소기업들에게 다양한 제품을 생산하도록 하고 경쟁력을 향상시키기 위해 기업경쟁력을 강화시키는 측면이 바람직하다고 볼 수 있습니다. 여러 가지 환경변화와 시장변화에 대한 적응력을 갖추고 변화해야 하는 것이 오늘날의 중소기업이기 때문에 21세기는 지방화시대이고 중소기업의 시대라고 할 수 있습니다.

경쟁력을 갖추기 위해서는 고객 내지는 주민들의 선호를 가장 잘 반영하고 적절한 서비스를 공급하여야 이 지역으로 주민들이 몰려들게 될 것입니다. 이렇게 한다는 것은 결국 지방자치단체의 기능 증대를 의미합니다. 지방자치단체의 기능이 증대하는 것은 중앙정부가 주민들의 선호를 일일이 파악하기 어렵고, 주민들의 선호를 가장 잘 파악할 수 있는 것은 결국 지방자치단체이기 때문입니다. 주민들이 원하는 부분이 환경개선인지 지역개발 또는 문화공간의 확충인지를 가장 잘 알 수 있는 곳은 지방자치단체이고 주민들의 선호를 반영하는 주체가 지방자치단체이므로 이렇게 하는 것을 지방화시대라고 합니다.

또 다른 측면에서 보면, 오늘날은 정보화시대라고 해서 고속통신망만 잘 깔아 놓는 것이 중요한 것이 아닙니다. 고속통신망을 통해서 무엇을 보여 줄 것인가? 그런 것을 콘텐츠 산업이라고 합니다만, 각 지방자치단체가 가지고 있는 전통적인 고유문화, 특색있는 문화를 살려서 세계화해 나갈 때 그것이 경쟁력을 갖는다고 볼 수 있습니다. 관광산업도 이제는 보는 관광이 아니라 그 도시에 가서 그 도시사람들의 생활을 그대로 체험하는 프로그램들이 많이 개발되고 있다는 것은 바로 이러한 것을 반영한다고 볼 수 있습니다.



지방자치단체에서 이렇게 확대된 기능들을 충족시키려면 많은 재정수요가 필요한 것이 사실입니다. 그런데 우리나라는 지방자치제의 역사도 짧고 국세와 지방세의 재원배분이나 재원조달에 많은 문제가 많이 나타나고 있습니다.

두 번째로 사실은 10여년 전부터 계속 논의되고 있는 문제입니다마는 재원조달 또는 재원배분의 문제를 법적인 측면에서 보면 조세법률주의 때문에 지방세의 신설이 어렵다는 것입니다. 또 한편에서 보면 지방자치에 과세자주권을 주어야 한다는 법적인 충돌문제로도 볼 수가 있습니다마는 우리나라 지방자치단체의 재정력이 얼마나 약하나 하면 담배소비세가 제일 중요한 과세라는 것입니다. 탄력성도 없으며 소득이 증가해도 세수가 늘어날 가능성도 없는 담배소비세가 지방자치단체의 주요 수입원이라는 것입니다. 이는 다른 세원이 얼마나 취약한가를 단적으로 말해 주는 것입니다. 그러므로 앞으로 재원배분이나 재원조달의 문제에서 많은 노력이 이루어져야겠습니다. 이러한 부문은 재정학회나 지방재정학회에서 많은 연구가 이루어지고 건의도 하고 있습니다마는 실제로 이것을 입법화하는 과정이 필요합니다.

다른 측면의 하나는 재정효율화문제에서 낭비적 요인을 제거해야 된다는 이야기를 많이 하고 있는데, 사실 민선자치단체장 시대로 접어들면서 많은 공약사업을 가능한 다른 사업보다 우선 추진하려는 시·도가 많이 있습니다.

주민들의 입장에서 과연 어떤 사업이 우선 순위가 높은 것인가 보다는 주민이 몰려와서 시위를 하는 사업은 1순위, 그 다음은 공약사업과 국고보조금이 좀 나올만한 사업의 순으로 결정되는 것이 많으리라고 봅니다. 따라서 어떤 사업의 우선순위를 정할 경우 시민단체를 활용하라는 것입니다. 시민단체중에는 전문가도 있고 또 자기가 살고 있는 지역에서 가장 필요한 요구사항과 특정한 이익을 떠나서 객관적이고 중립적인 입장에서 분석하고 조언하는 시민단체들이 우리나라에 많이 존재하고 있습니다. 시민단체를 활용하여 공청회, 세미나를 개최하면 시민들의 불만도 줄어 들고 또 투자 우선순위도 보다 합리적으로 해결할 수 있을 것입니다.

마지막으로 교부금, 보조금에 대해서 어제와 오늘도 논의를 하였지만 저는 10여년 전부터 교부금산정방식에 문제가 있다, 이것을 바꾸는 방법 중의 하나가 지표의 단순화라고 주장하였습니다. 기준재정수요 기준에 공무원수 등을 넣어 복잡하게 하지 말고 일인당 경상적 경비의 전국 평균치와 얼마나 차이가 있는가에 대해 3개년 평균치를 지역별로 비교하면 대개 그 지역의 기준재정수요를 알 수 있을 것입니다. 그리고

기준재정수입에 지방세와 경상적 세외수입을 포함시켜야 된다고 하였습니다.

중앙정부 또는 자치단체중 어느 한쪽의 입장을 지지하는 것이 아니라 보다 주민을 위하고 주민의 부담이 적으면서 편익을 주는 역할을 누가 할 것이냐 하는 것입니다. 어떤 특정한 기구나 단체의 이익을 원하기보다는 가장 중요한 것은 지방자치시대에는 주민이 주인이고, 주민이 고객이므로, 주민을 위한 제도가 되어야 하며 주민을 위해서 보다 효율적이고 합리적인 재정을 어떻게 운영할 것인가가 보다 궁극적인 과제라고 생각합니다.

#### ○ 이종배 과장 (행정자치부 재정경제과)

앞에서 각 분야의 권위자들께서 좋은 말씀을 해 주셨기 때문에 종합해서 간단히 말씀을 드리고자 합니다.

자치행정과 사무, 그리고 자치재정과 재원문제는 마치 수레의 양 바퀴와 같은 것입니다. 수레의 앞·뒤바퀴와 같은 것이기 때문에 같이 나가야 된다는 것에 대해서는 누구도 이의를 제기하지 못할 것입니다.

'91년도에 지방자치를 시작하면서 누구도 지방화의 촉진에 대해서 반대가 없었고 그렇게 해야 된다고 하였는데 지방재정은 국가재정대비 91년도에 41%이었으나 금년도에는 31%로 줄어들고 전체 조세에서 지방세가 차지하는 비율도 91년 22%에서 금년도에는 19%로 감소하였습니다. 오히려 지방재정의 중앙의존도가 심하고 그만큼 자주재정력이 약화되어 가고 있습니다. 따라서 그만큼 가용재원도 줄어드는 것으로 보아야 할 것입니다. 지방재정면에서 볼 때는 지방자치가 시행되지 않고 있다고 말하는 분들도 있습니다. 따라서 더욱더 지방자치단체와 함께 지방재정확충을 위해 노력을 해 나가겠습니다.

이전재원 부분에 대해서도 여러분들과 함께 노력을 해야 될 것으로 생각이 됩니다. 유일호 원장님께서 양여금은 포괄보조금과 부합되어야 되지 않겠느냐는 말씀을 하셨습니다만 양여금이 수요에 비해 공급이 매우 부족함에 따라 실제 운영과정에서 보조금과 같은 형태로 운영되니까 통합론도 나오고 있습니다마는 제 생각은 다릅니다. 양여금은 양여금의 본래 취지를 살려서 오히려 더 양여금을 확충해야 된다고 생각을 합니다. 이와 함께 지방자치단체에서는 탄력세율을 확대 적용하는 문제라든지 과표를

현실화하는 문제, 사용료·수수료 현실화 문제, 세원확대적용문제, 체납세징수문제 등에 대한 자구노력을 하여야 할 것입니다. 세출부분에 있어서도 투자효과분석을 하고 계획적인 재정을 운영해야 하며 무리한 대형투자사업을 해서는 안 됩니다. 재정부담이 되어 원만한 재정운영이 어려운 대형투자는 자제를 하고 각종 사업에 대해서 재원조달능력을 사전에 충분히 검토를 해야 될 것으로 생각합니다. 선심성 사업도 있어서는 안 되겠습니다. 어느 한 개의 지방자치단체에서 무리하게 사업을 추진하게 되면 지방재정 전체에 누를 끼친다고 생각을 하셔야 됩니다. 이 점을 고려하여 어떤 선심성이라든지 낭비성 사업은 추진할 수 없도록 재정을 담당하시는 공무원, 의회 의원님들께서 앞장서서 노력하시기 바랍니다. 우리 스스로 재정의 건전화와 효율화를 위해서 노력을 해야 됩니다. 그렇지 않으면 다른 기관에서 우리 지방재정구조를 개조하도록 요구가 들어올 것입니다. 다른 외부기관에서의 지방재정구조에 대한 개조요구는 특정부분만을 보고 그 특정부분을 개조하라고 요구할 텐데 그럴 경우에는 오히려 우리 지방자치단체의 재정모습은 더 엉뚱한 방향으로 잘못 갈 수도 있습니다. 따라서 자구노력을 통해 지방자치단체의 재정을 잘 아는 우리 스스로 고쳐야 될 것입니다

○ 정해구 교수 (단국대학교 · 한국지방재정학회장, 사회자)

지금까지 종합토론 지정자분들의 발표를 모두 마쳤습니다. 다음은 플로어에 계신분들로부터 질문을 받도록 하겠습니다. 토론하시는 발언을 하셔도 좋고 종합토론자께서 발언한 내용에 대해서 질문을 하셔도 좋습니다.

○ 정세욱 교수 (명지대학교)

어제 오늘을 통해서 아주 좋은 말씀도 많이 들었는데 제가 좀 아쉽게 생각하는 것은 국고보조금에 대한 논의가 진지하게 이루어졌습시다만 조금은 국가적인 시각에서 보는 것이 아닌가 하는 생각입니다. 보조금을 가지고 어떤 개별화적 방법을 통해 자치단체의 입장에서 보려는 것이 아니라 총액개념에서 전부를 매크로하게 보려고 하는 경향이기에 때문에 구체적인 문제를 지정한 해결방안에 대한 논의가 부족하여 자치단체의 입장에서 볼 때는 피부에 와 닿는 것이 별로 없다는 느낌이 듭니다.

자치단체의 입장에서 문제가 되는 것은 보조금이 오히려 자치단체의 재정을 압박하는 요인이 되기도 한다는 것입니다. 특히 영세보조금문제는 정말 심각한 문제입니다. 예를 들면 부녀회관에 대한 보조금을 보면 전체 금액으로 얼마 되지도 않으면서도 피복비보조, 급식비보조, 수리비보조 등 이렇게 따로 따로 주문이 다 다르고 근거 법령이 다릅니다. 따라서 예산집행부서에서는 재원이 없어 보조금을 받아 쓰긴 쓰지만 쓸 때마다 불평불만을 하게 되는 것입니다. 그래서 뭔가 쓰여진 만큼의 어떤 보다 높은 효율성을 유지, 확보할 수 있는 연구가 필요하다고 봅니다만 그런 논의들은 전혀 없기 때문에 아쉬운 생각이 듭니다.

최근에는 웬만하면 보조금을 차라지 받지 말자는 이야기도 지방의회를 중심으로 많이 나오고 있는 것 같습니다. 보조금을 받지 말자고 하는 이야기가 나올 정도라면 실제적으로 얼마나 문제가 있느냐 하는 것을 우리가 파헤쳐 우리 학계에서 거기에 대한 해답을 주고 해결방안을 모색해 주는 것이 학계의 할 일이 아니냐 하는 의미에서 말씀드릴 것입니다.

그리고 지방양여금을 포괄보조금으로 해야된다는 토론자가 계셨는데 저는 좀 맞지 않은 논리라고 생각합니다. 사실 지방양여금은 용도가 정해져 있기 때문에 어떻게 보면 보조금하고 차이가 없으니까 합쳐야 된다는 것 같은데 지방양여금은 지방교부세율이 너무 낮은데도 교부세율을 인상하지 않기 때문에 재정확충의 일환으로 우리나라에서 도입한 것 같습니다. 일본의 경우는 지방양여세가 우리처럼 전화세, 주세를 세원으로 하는 것이 아니고 그 이념이 뚜렷합니다. 예를 들어 국가에서 수입을 올리면서 그 지역에 있는 자치단체에 피해를 주는 경우 피해지역에 대해서 지방양여세를 주는 개념으로 운영하고 있습니다. 즉 공항이 설치된 지역은 항공기 소음 때문에 피해를 보지만 국가적으로는 이익이 있기 때문에 국가에서 보상차원으로 그 지역에 항공기연료양여세를 지급하는 것입니다.

우리의 경우도 고속도로가 지나가는 지역등에 고속도로 통행료중에서 일부를 지급하는 등의 지방양여금에 대한 이론을 재정립하여 자치단체의 재정수입을 증가시키고 그 용도에 적합하게 쓰도록 해야 할 것입니다. 그러니까 처음부터 용도가 지정된 목적세와 비슷하다는 의미가 아니고 피해를 받는 사람들을 위해서 쓰도록 용도를 지정하는 것입니다. 따라서 지방양여금을 보조금과 통합하여 포괄보조금으로 하자는 것은 잘못된 판단입니다.

## ○ 유경문 교수 (서경대학교)

제가 말씀드리려는 부분은 첫째, 교부세율에 관한 문제입니다. 교부세율이 금년도부터 15.0%로 인상되었는데 사실은 '94년도에 지방재정격차의 완화에 관한 연구를 통해 교부세율을 25%로, 장기적으로는 30%까지 인상하여야 한다고 했습니다. 우리나라의 지역간 격차, 재정적 격차, 분배적 격차를 해소하고 진정한 지방자치를 기대한다면 교부세율을 현행 25%~30%까지 끌어올려야 된다고 생각합니다. 이렇게 하기 위해서는 하나의 전략이 필요하다고 봅니다. 갑자기 인상해달라고 하면 중앙부처의 입장에서는 수용하려 들지 않을 것입니다. 따라서 10년간 장기목표를 세워서 1년에 1% 또는 1.5%씩 상향조정하는 방안을 협의·조정하여 중앙부처에서도 적용할 수 있는 기간을 주는 전략이 필요하다고 봅니다. 연차적으로 지방교부세율을 25~30%의 수준까지 인상하는 목표를 세우고 추진해야 할 것입니다.

두 번째는 지방자치단체 또는 중앙정부차원에서 복권을 확대발행하고 또 온라인복권의 발행을 추진할 계획으로 알고 있는데 주민들에 대한 사행심조장문제 등을 고려해야 될 것입니다. 재원이 부족하다면 재산세 또는 종합토지세등을 통해 부유한 계층과 소비행위를 많이 하는 사람으로부터 세수입을 증가시키는 방안의 강구가 필요한 것이지 복권제도까지 확대시키는 것이 지방자치단체나 중앙정부가 할 일은 아니다 이렇게 생각합니다.

## ○ 유영록 의원 (경기도의회)

오늘 토론과정에서 국세를 지방세로 이양할 경우 세원이 집중되어 있는 수도권과 대도시권역, 즉 재정자립도가 높은 자치단체의 경우만 수입이 증대되어 빈익빈 부익부 현상이 더욱 증대된다는 말씀이 있었는데 저는 다른 시각을 가지고 있습니다.

지금 특별시, 광역시와 경기도의 경우 재정자립도가 상당히 높고 다른 도의 경우에는 상당히 낮았는데 좀 분리시켜서 적용할 필요가 있다고 생각합니다. 재정자립도가 높은 광역시나 경기도의 경우에는 교부세나 양여금을 포괄적으로 하더라도 자치단체의 자율성을 확대·보장하고 재정자립도가 낮은 자치단체는 중앙에서 보조를 원활하게 해 주는 양자적인 시각에서 접근할 필요성이 있다고 봅니다.

그리고 지금 계속 지적되는 것이 지방재정의 방만한 운영입니다. 그러나 지방자치단체장의 권한보다 지방자치단체장을 통제하고 감시하는 지방의회의 여건은 상당히 열악한 실정입니다. 광역의원의 경우 국회의원 선거구를 기준으로 2명씩 선출하고 있는데 광역의원이 할 수 있는 일이 거의 없습니다. 보좌관도 없고 무보수명예직으로서 할 수 있는 일이 전혀 없다고 생각이 듭니다. 따라서 향후에는 지방의회의 권한과 역할을 강화하고 지방자치단체를 통제할 수 있는 기본틀을 세미나등을 통해 강구·마련하여야 된다고 생각합니다.

○ 정해구 교수 (단국대학교 · 한국지방재정학회장, 사회자)

그럼 지금부터는 플로어에서 질문하신 내용에 대해 행정자치부 이종배 과장님께서 간단하게 답변을 해 주시기 바랍니다.

○ 이종배 과장 (행정자치부 재정경제과)

지방양여금에 대해 일본의 양여금과 같이 원래의 취지에 맞게 그 이론을 재정립해야 된다는 것에 대하여 앞으로 심도 있게 토론을 할 필요가 있다고 생각합니다. 정세욱 교수님께서 말씀하신 그런 측면에서의 양여금에 문제도 있지만은 그것이 외부불경제만 있는 것은 아닙니다. 고속도로를 개설할 경우 그 지역의 주민에게 돌아가는 직접적 혜택도 많이 있습니다. 고속도로를 개설할 경우 그 지역에서 인터체인지를 따내려고 하는 것은 바로 그 지역에 직접적인 혜택이 주어지기 때문입니다. 그리고 양여금의 실제 사업을 보면 포괄보조금과 크게 다를 바가 없다는 생각이 들기 때문에 장기적인 측면에서 포괄보조금으로 해야 할 것이라는 말씀을 드린 것입니다. 따라서 이러한 측면등을 종합적으로 판단하고 분석하여 양여금의 이론을 재정립하기 위해서는 충분한 논의가 있어야 될 것입니다.

그리고 복권의 발행에 대해서는 찬반 양론이 충분히 있을 수 있다고 생각이 됩니다. 지금 복권제도는 개별법에 의해 8개 기관에서 8종의 복권을, 즉 자치복권을 비롯하여 주택·기술·복지·기업·녹색·관광·체육복권등 8종의 복권이 발행되고 있는데 신규 발행예정인 전자식 복권의 경우는 낭비요인을 없애고 국민의 사행심조장문제

의 해소를 위해 8개 기관의 연합발행을 추진하려는 것입니다. 정부에서도 국민에게 사행심을 조장해서는 안된다는 입장에서 복권제도의 운영을 위해 만전을 기하고 있다 하겠습니다. 참고로 일본이나 미국 등의 선진국에서는 중앙부처에서 복권을 발행하지 않고 주민의 동의를 얻어 지방자치단체에서만 복권을 발행하고 있음을 말씀드립니다.

○ 정해구 교수 (단국대학교 · 한국지방재정학회장, 사회자)

두 시간 동안 열띤 토론을 해 주신 토론자와 진지하게 경청해 주시고 질문을 해주신 청중 여러분께 감사의 말씀 드립니다. 이것으로 오늘 종합토론을 모두 마치겠습니다.