

중 합 토 론

사회자 : 김 동 건 (서울대 교수)

토론자 : 박 우 서 (한국지방행정연구원 원장)

송 대 희 (한국조세연구원 원장)

정 해 구 (단국대 교수)

이 필 우 (건국대 교수)

이 문 섭 (부산일보 논설위원)

이 삼 걸 (행정자치부 재정과장)

정 경 진 (부산광역시 예산담당관)

임 종 영 (부산광역시 의원)

○ 김동건 (서울대 교수)

제1, 2분과에서 재원조달문제와 재원의 효율적인 관리운용을 토론했고, 정책논단에는 행자부의 공식적인 정책방향과 자치단체의 사례, 흥미 있는 얘기들이 있었습니다. 그래서 종합토론에서는 그간 들으시고 느낀 점을 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

○ 박우서 (한국지방행정연구원 원장)

새로운 재정운영체계를 구축하는 데 있어서 복잡다양한 지방재정에 접근하기 위해 서라면 아무래도 크게 두 가지로 유형화해서 접근하는 것이 바람직하다고 생각한다. 첫째는 세입측면에서 접근을 해 보고, 두 번째는 세출을 포함해서 재정운영과 관리측면으로 나누어서 고려해볼까 한다.

우선 세입측면에 있어서의 문제점으로는 국세중심의 조세체계가 이루어져 있기 때문에 지방재정이 굉장히 미약하다는 점을 쉽게 확인할 수 있고, 두 번째는 지자체간에 재정력이 불균형한 점도 심각한 문제이다. 아울러 재정공핍 상황에 있어서도 자치단체로 하여금 과세자주권을 활용할 수 있는 그러한 여지가 없기 때문에 세원 확충에 스스로 대처할 수 있는 여지가 부족하다는 점을 생각할 수가 있다. 따라서 이러한 점을 대략 5가지 정도로 접근함으로써 해결의 가능성을 찾아볼 수 있을 것으로 본다.

첫째, 중앙과 지방정부간에 있어서 세원의 재배분과 아울러 재원의 재배분도 있어야 되겠다는 점을 들 수 있다. 자주재원에 입각해서 지방소비세·지방소득세·지방특별소비세·지방환경세 등을 도입하든지, 아니면 국세의 일부를 지방세로 이양함으로써 중앙과 지방의 세원에 대한 재배분을 할 필요성이 있다고 본다. 그러나 여기에 덧붙여서 생각할 수 있는 것은 세원의 재배분에 더해서 재원의 재배분까지도 고려하지 않으면 안 된다. 따라서 세원의 재배분을 통해서도 세입의 자치와 세출의 자치는 어느 정도 제고될 수 있겠으나 현행 지방재정에 있어서 큰 해결 과제로 대두되고 있는 자치단체들간에 재정불균형 완화에는 한계가 있다. 그렇기 때문에 이를 위해서는 정부간에 세원의 새로운 재배분에 맞는 지방재정 조정제도의 합리적인 개선을 통해서

자치단체간에 재정불균형을 완화하는 노력이 필요하다.

둘째, 자치단체 과세자주권의 제고와 독자적인 신세원의 개발을 유도해야 한다. 자치단체가 자주재원을 확충해서 재정 자주성과 재정 자립성을 확보하기 위해서라면 현행 지방세 제도 하에서 징세 노력도 중요하지만 보다 중요한 것은 자치단체 실정에 맞는 세원을 자체적으로 개발해서 징수할 수 있도록 하는 제도적인 장치가 필요하다. 따라서 이를 위해서라면 그 동안 학계에서 논의되고 있는 법정 외 새로운 제도 도입도 적극적으로 검토할 필요성이 있다. 일본의 경우는 보통세 제도가 도입되어서 자치단체의 실정에 맞는 세를 신설할 수 있도록 조치를 했고, 최근에는 법정 외 목적세가 지도 도입해서 자치단체의 과세자주권을 제고시켜 주고 있는 것을 참고할 필요가 있다. 또 동시에 독일의 경우에도 주 내에 지방자치단체의 독자적인 과세권을 인정하고 있다는 점도 참고해 볼 필요가 있다.

셋째, 탄력세율제도를 적극적으로 유인해서 제도적으로 뒷받침할 필요성이 있다. 현행법으로 인정되고 있는 탄력세율이 인센티브 제도가 미약하기 때문에 사실상 자치단체 입장에서 본다면 유명무실한 제도로 남아 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 이를 적극적으로 지원하는 제도적인 장치를 강구해야 한다.

넷째, 세외수입의 증대를 통해서 자주재원을 확충하도록 하는 것이 중요하다. 그 방법론으로 세외수입의 대부분을 이루고 있는 사용료·수수료의 요율 개선, 그 다음에 경영수익사업의 발굴과 효율적 자금관리에 의한 이자수입 확대, 공유재산의 비과세 대상의 발굴 등을 통해서 세외수입의 발굴이 적극적으로 이루어져야 한다.

마지막으로 지방채 인수 전담기관을 설치해서 재원조달을 원활히 하도록 하는 장치도 필요하다. 우리의 자치단체는 재정이 열악한 상황 속에서 개발수요는 매년 급증하고 있는데 반해서 투자재원 조달에는 한계가 있다. 따라서 일본의 경우 이미 57년에 공영기업 금융공고라고 하는 지방채 인수 전담기구를 설치함으로써 자치단체의 개발과 이에 따른 재정수요에 대해서 안정적으로 재정지원을 해줬고, 또 동시에 장기저리로 자금을 조달할 수 있는 경험을 본받을 필요가 있다.

그 다음 세출을 포함해서 재정운영 관리측면에 효율성을 높일 필요가 있다. 그 첫째로 재정운영에 대한 계획적인 관리가 강화될 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 지방재정운영에 있어서 계획성을 높이고 중기지방재정계획에 실효성을 확보하고 회계연도의 조정과 같은 현행제도의 범위 내에서 일부 대안을 제시했지만 한 걸음 나아가

서 보다 종합적인 시스템 체계 하에서 재정운영에 계획적인 관리가 필요하다. 따라서 이를 위해서라면 예산편성에 있어서 전년도의 답습주의를 탈피해서 기획과 계획기능을 강화하는 예산편성이 연계되어야 한다. 또 동시에 지방예산편성에 있어서 주민의 욕구를 보다 적극적으로 반영할 수 있도록 주민참여를 유도하고 작년 10월 투융자 심사제도 개정에 의해서 사전 타당성조사제도를 보다 합리적으로 개선해서 투자사업이 현실적으로 명확히 검증될 수 있도록 하는 장치도 고려할 필요가 있다.

또 하나 재정운영에 있어서 심의 및 평가관리체계가 보다 강화되어야 되겠고 마지막으로 재정운영에 대한 공개와 환류체계 역시 강화되어야 된다. 이를 위해서 각 자치단체별로 재정진단시스템을 구축해서 매년 재정운영에 대한 자가진단을 실시하고 재정운영에 합리적으로 대응하도록 관리하는 것이 필요하다. 또 동시에 재정정보 공개에 관한 조례를 제정해서 구체적으로 공개 횟수, 공개 시기, 대상, 공개 방법 등이 명시가 됨으로써 보다 민의를 반영하는 그러한 장치로 고려할 수 있겠다.

○ 송대회 (한국조세연구원 원장)

거시적인 시각에서 지방재정발전이라든지 지역발전이라든지 우리가 얘기할 때 지방이라는 용어가 얼핏 생각하면 중앙 이외에는 전부 지방이라고 생각하니까 어떻게 보면 하나의 어떤 동질성을 가지고 있는 것처럼 느껴지기도 한다. 우리의 머릿속에 '지방'하면 시골, 소외된 지역 등으로 느껴지지만 실질적으로 지방재정이나 지방의 여러 가지 문제 속에는 서울이 차지하고 있는 게 약 30%~40% 되고 거기에 부산과 인천, 대구를 합치면 그것이 전체의 사실상 압도적으로 지배함에도 불구하고 우리가 머리 속에 넣고 있는 지방의 개념 속에는 서울이 없다. 물론 행정학적으로는 있지만 일반 국민들이 '지방발전' '지방' 이럴 때는 시골을 많이 생각하는데, 실질적으로 지배하는 것은 선진지역이나 부유지역이나 광역지역들이 하기 때문에 상당히 그간에 괴리가 있다. 지역발전에 대해서 우리가 동정심을 가지고 얘기를 하지만 서울 발전에 대해서는 별로 일반국민들의 동정심이 없다는 것이다. 오히려 지역균형개발 발전을 위해서 '서울 지역의 인허가라든지 여러 가지를 묶고, 서울에 있는 의사당이나 서울대학, 기타 기관을 지방으로 이전하자' 이럴 때 서울은 어떤 의미에서는 지방이 아니다. 그런 의미에서 볼 때 서울을 포함해서 제주도까지 전부 묶어서 지방이라고 부름으로

써 생기는 정책혼선이 많다는 것이다. 이 문제를 해결할 대안은 없지만 옆에서 볼 때 상당히 혼선이 많다. 실질적으로 제주도나 어려운 지역을 도와주려고 행자부에서 지역균형이니 뭘 만드는데 결과적으로 서울, 부산이 더 혜택을 받는 것으로 나타날 수도 있다. 왜냐하면 그 문제 자체가 우리의 현실과 실제 가지고 있는 정서적인 개념하고 괴리가 있기 때문이다. 그래서 이 문제에 대해서 깊이 있게 새로운 각도로 접근해야 되겠다. '지방은 하나다'가 아니고, 지방 속에는 크게 보면 두 가지가 있고, 혹은 세 가지가 있기 때문에 차별화된 지방정책으로 가야 되지 않겠느냐 하는 이야기이다.

지역균형발전이라는 얘기를 할 때 격차를 해소해야 되겠다. 지방재정의 자립도도 20%, 30%, 90%로 차이가 나는데 이것을 평균으로 수렴해서 보면 높은 서울은 좀 끌어내려서 약 80%로 보고 20%~30% 되는 곳은 좀더 높인다든지 해서 격차를 해소해야 한다는, 말하자면 격차를 얘기할 때는 격차가 아닌 어떤 평균 수준에 이르는 것을 이상적인 것으로 암암리에 생각하고 그런 것을 가지고 문제를 얘기하지만 실질적으로 불가능하고 바람직스럽지 않다. 모든 것에는 격차가 있기 마련이다. 그런데 전국을 하나의 잣대로 평준화해 보자는 발상은 바람직하지도 필요하지도 않고 또 현실적으로 되지도 않는다. 그럼에도 불구하고 이 균형이라는 것에 대한 어떤 고정관념, 압박관념에서 벗어나지를 못하는 것이다. 차별을 두는 쪽으로 새로운 눈을 떠야 되지 않나 한다. 경륜장과 경마장이 수입이 된다고 전국적으로 모두 경륜장과 경마장 건설하고, 벤처하려고 하고, 웬만한 도시는 지하철 하려 하고, 월드컵 축구장 다 건설하려고 하고, 이렇듯 자기의 격차를 인정하지 않고 무조건 따라 가려는 획일화 현상은 바람직하지 않고 결코 도움이 되지 않는다. 그런 의미에서 균형도 물론 중요하지만 균형을 생각하는 것만큼 격차에 대해서도 그 필요성과 격차의 건강성이라든지 이런 부분을 생각하면서 지방을 생각하자 하는 것이다.

제주도의 한라산 공기를 팔겠다는 발상은 엉뚱하기도 하지만 상당히 재미 있는 발상이다. 영국의 엘리자베스 여왕이 서울이나 인천을 방문하지 않고 안동 '하회마을'을 방문한 것은 그곳에 가야만 그것을 볼 수 있는 아주 특징적인 지방의 매력을 갖고 있었기 때문이다. 즉 그런 부분들을 찾아서 지역발전의 동기로 삼는 것이 필요한 것이지, 경륜이나 경마처럼 어디서나 할 수 있는 것을 자기 지방에 끌어오는 것은 자칫 잘못하면 후세대들한테 재정적인 부담만 안겨줄 수 있다. 그 지방만이 가지고 있는 특수한 것을 국내에 있는 고객들한테도 제공할 수 있고 더 나아가서는 국제적으로도

제공할 수 있다. 하회마을의 탈춤이라든지 이런 것은 작고 구석진 곳에 있기 때문에 오히려 국제적으로 매력이 될 수 있는 것이다. 그런 의미에서 작다든지 너무 시골적이라든지 하는 것들은 결코 미래의 우리 삶에 장애요인이 되지 않는다. 오히려 한라산의 공기 같은 것은 서울 사람 입장에서 보면 흠모할 수밖에 없는 정말 매력적인 포인트이다. 그런 점에서 개발이 덜 된 점도 오히려 그것을 특화하는 그런 의미의 지방 발전을 생각할 수도 있다.

○ 이필우 (건국대 교수)

우리나라는 해방 후 약 50년 동안 ‘자치를 하자, 민주화를 하자, 권리를 찾자, 자유가 좋다’는 주장을 하지만 전통적으로 효와 충성을 다하는, 그리고 어려운 일이 있으면 나라가 모두 해결하는 전통적인 왕도정치의 사상이 뿌리깊게 전수되고 있는 사회가 아닌가 생각한다. 문명 근대화를 했기 때문에 많이 달라졌지만 아직도 그런 속에서 추진하는 것이지, 미국이나 유럽처럼 지방자치를 해 보겠다는 것은 틀린 것이다. 아시아 문화권에서의 지방자치라는 것은 어떤 테두리 속에서 오히려 일본의 예를 참작해야 할 것이다.

선진국의 지방자치 구조의 패턴은 정삼각형으로 그려진다. 왜냐하면 밑에 많은 지방자치단체, 즉 민간의 기능이 펼쳐 있고 거기에서 중앙정부는 그저 조그만 기능(국방, 교육, 치안기능) 밖에 하지 않는다. 우리나라는 그것과는 정반대로 삼각형을 거꾸로 놓은 형상이다. 지방정부는 약하고 중앙정부가 모든 기능을 다 한다. 그것을 정삼각형 방향으로 가는 것이 우리가 지방자치, 민주화를 하는 것이 아닌가 생각된다.

구체적으로 지방재정을 확충하고 지방자치를 잘 하자면 이런 세미나를 수십 번을 해도 소용이 없다. 우리나라 세금을 걷어서 나눠주는 것은 세제실장이 책임지고 있는데 중앙정부 재정부의 권한이라고 주지 않고 있다. 90년대 초에 지방자치를 시작했을 때 지방 양여금을 줘 줬고, 또 최근에 와서는 교부세를 15%로 올려 그전보다는 조금 나아진 상황이지만 기본적으로 양여세가 아니고 양여금이다. 양여세와 양여금은 차이는 ‘금’이라는 것은 일종을 보조금이다. 중앙이 선심을 쓰듯 주는 것이다. 왕도정치라고 하는 전통문화 속에서 지방자치가 잘 안된다 하는 것을 다시 한번 지적을 한다. 그래서 그전부터 국무총리 산하에 재정조정특별위원회를 두고 거기에 도지사, 재

정관계 관료, 학자, 민간 전문가들이 위원이 되는 재정조정위원회 같은 기구를 하나 만들어서 지방자치, 지방재정문제를 거기에서 해야 한다. 독일의 경우 각 주정부에 주지사가 멤버가 되고 대장성이 중심이 되고 학자들이 들어가서 재정조정위원회라 하는 이름으로 운영되고 있다. 재정조정하면 지방재정을 확충하니까 지방재정조정이라는 말을 한다. 지방이라고 하는 것은 중앙이 있기 때문에 지방이 있는 것이다. 그러니까 중앙을 의식하고 그것을 전제로 해서 지방의 재정을 도모한다는 뜻에서 지방재정을 조정한다고 하는데 독일의 경우는 그렇지 않다. 왜냐하면 그 재정이라는 것은 결국 국민이 낸 세금을 가지고 하는 것이다. 지방세든 국세든 간에 어쨌든 우리 개인의 호주머니 속에서 나가는 돈이고 결국은 국민부담이다. 국민을 대상으로 했을 때 그것을 지방, 중앙을 가리지 않는다. 독일은 지방이라는 말이 없고 그냥 '재정조정위원회' 그렇게 되어 있다. 전체적으로 모두 다루기 때문에 지방을 전혀 의식하지 않는다. 그러니까 돈 걷은 것은 모두 국민이 낸 것이고 이것은 공평하게 쓰고, 법인세를 걷으면 중앙 50% 대 주정부 50%, 부과세도 중앙 50% 대 주정부 50% 쓰고 갖는 식으로 전부 나누어 아주 동등한 입장이다. 그러니까 중앙과 주정부는 항상 재정조정하는데 있어서 아주 동등한 권리를 가지고 있다. 이것을 국무총리 산하 행정부문에 그렇게 기구를 하나 두고 국회에 입법하는 사람들의 쪽에도 상임위원회 식으로 재정조정특별위원회를 두라는 것이다. 지금 있는 재정경쟁위원회 산하에 그러한 재정조정특별위원회 같은 것을 하나 설치하고 그래서 거기에서 입법해서 시행할 때 문제가 해결되지, 아무리 이런 세미나를 한다 하더라도 나중에 재경부 세제실에서 안 된다고 하면 안 되는 게 현실이다.

양여세면 그건 다르다. 내가 애써 번 돈은 아껴 쓰는데 어디서 공짜로 들어 온 돈은 쉽게 쓰기 마련이다. 지방재정은 수입과 지출이 연계되어 있지 않다. 그런데 지방재정의 수입이라는 것은 약 80%가 교부금으로 중앙에서 준 것이다. 준거니까 마구 쓰는 데에서 예산지출의 비효율이 온다. 그러나 본인이 걷어서 본인이 세금을 자체수입으로 확보했을 때 그 어려움은 상당하겠지만 그렇게 해서 번 수입은 아껴 쓰고 절약하게 되는 것이다. 수입과 지출이 연계되어 있다. 그래서 국세를 지방으로 이양하는 것이 좋다. 국세를 이양하면 지방재정 자치단체간에 불균형이 일어나서 안된다고 하는데 이양한 후 불균형으로 인한 빈곤단체, 부유단체가 생겨나면 부유단체가 역교부세를 도입해서 나누어주면 된다고 생각한다.

○ 정해구 (단국대 교수)

우리가 민선2기를 지나고 3기에 오면서 그 동안에 문제점을 느꼈던 지방자치의 실질적인 요체는 지방재정 확충이다. 지방재정의 재정적 기초를 확실히 하는 것과 지방재정운동을 어떻게 하면 효율적으로 하느냐 하는 것으로 요약해 볼 수 있겠다. 그런데 지방재정을 확충하는 데에는 두 가지 방법밖에 없다. 즉 이전재원과 의존재원이다. 이전재원이란 것은 그동안 얘기가 많이 됐고 그래서 양여금 제도라든지 교부세율을 올렸는지 이렇게 해서 개선이 좀 되어 왔다. 그러나 이것을 우리가 그대로 가지고 가자는 데 문제가 있다는 것은 모두 공감할 것이다.

첫째는 지방자치제도의 자율성 문제가 있고, 또 현재 체제처럼 지방세수에 관한 모든 권한을 중앙에서 틀어쥐고 모든 지방재정수요는 지방자치단체가 부담하는 이런 중앙집권적 분산형 체제하에서는 이전재원의 증가는 불가피하다. '분권화, 실질적인 지방자치'를 주장하는데 그렇게 되려면 우선 이전재원에 의존하는 사고를 근본적으로 전환해야 한다. 그래서 나온 자주재원이 두 가지인데 수수료라든지 행정수입은 제외하고 결국 지방세이다. 지방세를 어떻게 확충해서 지방세 비율을 좀 높여 가느냐 이것이 핵심이다. 그런데 우선 제일 중요한 것은 지방자치단체로 하여금 자기네 안정적인 지방세 수입이 얼마가 들어오느냐 하는 것을 확실하게 예측할 수 있는 게 가장 중요하다고 생각한다. 그런데 지금 이전재원체제 하에서는 물론 교부세가 15%까지 확정되어 있어서 교부세의 전체 규모는 처음부터 확정이 되어 있기 때문에 지방재정 규모는 상정할 수 있지만 자치단체별로는 자기네 자치단체에 들어오는 재정 규모를 예상할 수가 없다. 각 자치단체별로 자기네가 예상할 수 있는 재정 규모를 예상하려면 지방세를 좀 강화할 필요가 있다고 생각한다.

그리고 지방세를 강화하는 문제에 대해서는 많은 안이 제시되었다. 레저세, 지역개발세, 또는 일반 지방세로서 지방소득세, 소비세, 지방환경세 등 여러 가지가 제시되었는데 이중에서 레저세나 지역개발세 같은 것은 지역적인 특성에 따라서 세수가 들어오는 것이기 때문에 그것을 가지고 지방재정 문제를 해결할 수 있다고 할 수 없다. 물론 그 지방의 독특한, 예를 들어 공기도 팔고, 물도 팔고 해서 재정세입을 올릴 수 있지만 그것은 특정 몇 개의 지방자치단체에 한한 것이고 일반적인 지방재정문

제를 해결하려면 역시 일반지방세의 문제이다. 그러려면 지방소득세, 지방소비세, 일반지방세의 확충이 불가피하다는 것을 모두 인정한다. 그런데 문제는 지금도 일반지방세를 증가시키려면 지방자치단체별로 재정력의 격차가 확대된다는 것이 불가피하다. 왜냐하면 지금도 교부세를 한 푼도 안 받는 지방자치단체가 몇 개 있는데 그곳에 다 더 지방세를 증가시켜 놓는다면 빈익빈부익부 현상이 확대되는데 자주재원의 지방재정력의 격차문제가 결국 지방자치체에 걸림돌이 된다 하는 지적이 있다. 그래서 결국 일반지방세를 확대해야 되는데. 결국은 거기의 걸림돌인 지방자치단체간에 재정력 격차를 어떻게 해소할 수 있겠는가이다. 이필우 교수의 역교부세 얘기가 있었지만 수평적 재정조정제도를 우리가 도입해서 하면 된다. 독일의 공동세 제도도 우리가 생각해 볼 수 있다. 그런데 여기에서 제도라는 것은 현실성이 있어야 되는데 많은 어려움이 있다. 현재 타당성을 대다수가 인정을 하고 있지만 구세와 서울 시세, 종합소득세와 담배소비세를 맞교환하는 문제도 지금 실현되지 않고 있다.

그런데 이것 확대해서 세금 많이 받는 지방자치단체에서 걸어서 빈약한 단체에 준다는 수평적 재정제도를 실현한다는 것은 굉장히 어려운 문제의 하나 일 것이다. 그래서 일반지방세를 신설하되 거기에 세율을 일률적으로 똑같이 적용하지 말고 지방자치단체별로 재정력에 따라서 등급화해서 그 등급에 따라서 세율을 정하는 것이다. 재정력이 좋은 단체는 낮추고 재정력이 나쁜 단체는 율을 높이는 것을 행정적으로 정할 수가 있을 것이다. 그렇게 해서라도 지방자치단체간에 재정력 격차를 해결하지 않고서는 이 제도를 도입할 수 없을 것이다. 가령 서초구나 강남구처럼 재정수입이 많은 자치단체의 돈을 그렇지 않은 자치단체에 준다는 역교부세 제도, 이런 것은 실현 불가능할 것이다. 그러니까 그런 획기적인 제도를 생각해서 결국은 지방의 자주재원을 확충해서 결국 이 문제를 해결해 나가야 되지 않나 하는 생각을 한다.

○ 이문섭 (부산일보 논설위원)

이미 지방자치단체 재정악화와 그 문제점들은 술하게 지적되어 왔다. 그리고 좋은 아이디어와 제안도 여러 가지 나와 있다. 물론 이 같은 아이디어와 제안들에는 중앙과 지방, 지방과 지방간에 어떤 이해상충, 그리고 현실성 같은 제약이 있는 것도 사실이다. 또 그동안 중앙에서도 많은 노력을 해 온 것도 사실이다. 이와 함께 재정성

과에 대한 불투명성, 방만하고 비효율적인 재정운영, 재정수요에 대한 객관적 근거 미비 등에도 불구하고 무조건 돈만 많이 달라는 지방자치단체에도 책임의 일단이 있다고 생각한다. 그러나 현행 조세제도에서 지방세의 지위가 적절하다고 볼 수 없으며 기능배분과 관련해서도 지방의 재원이양이 필요한 시점인데 중앙의 일부 정치인이나 행정관료들은 재원이양을 원하지 않고 있다는 시각이 여전히 상존하고 있는 것도 사실이다. 특히 국가 전체 조세체제를 흔들지 않고도 현행제도를 약간 보완해서 소기의 성과를 거둘 수 있는 그런 방안들도 제시되고 있지만 관계자들의 실천 노력이 미흡하다는 지적이 있다.

국세중심의 조세체제, 그리고 지자체의 조세 자주권 미 확보 등으로 주요 세원을 국가가 장악하고 이전재원을 근거로 지방행정을 중앙정부의 필요에 맞게 통제하고 있다는 그런 시각이 있는 현실에서 일부 국세의 지방세 이전 등 관련세제의 개편과 세원이양은 몇몇 정치인이나 실무급의 관리들에게서 이루어지기는 어렵고 높은 단계에서 결단이 필요한 것이 사실이다. 다시 말하면 사람이 핵심이라는 것이다. 사회 모든 분야가 공통된 현상이지만 유력언론이 모두 중앙에 집중되어 있고 따라서 중앙의 논리에 익숙한 언론들이 지방재정 확충 문제에 대해서 상대적으로 관심이 적은 것도 사실이다. 여기에 지방의 시민단체나 지역의회의 역량 부족도 지적하지 않을 수 없다. 따라서 결론적으로 힘과 권한을 갖고 있는 쪽에서 적극적으로 나설 때만이 문제점에 가장 쉽게 접근할 수 있다고 생각한다. 여러 차례 지적되어 온 바이지만 지방재정조정제도의 개편문제라든지 부과세 10%의 지방세로의 전환문제 등등도 그런 대상이 되지 않을까 생각한다. 지방교부세율도 약 15%로 올랐는데 이것도 지금 지방에서는 좀더 대폭 인상해야 된다는 말이 계속 나오고 있다. 이런 문제도 좀 긍정적으로 검토할 소지가 있다고 생각된다.

두 번째로 다소 이상론적일지는 모르겠지만 지방에 무엇인가 더 많이 주기 위한 명분과 이유를 찾아야지 그 반대의 명분과 이유를 찾아서는 아무것도 해결이 되지 않는다고 본다. 또한 여건이 성숙돼야만 해 주겠다는 중앙의 논리도 문제의 해결을 놓치는 한 요인이 되고 있다. 지방채의 예를 들면 지방채를 승인하고 있는 데에 대해서 역기능과 순기능이 모두 납득할 만한 논리를 갖고 있다. 그러나 그런 재정위기론이 건전재정을 유도하는 순기능이 있지만 그렇다고 해서 재정위기의 가능성에만 주목해서 지방채 발행의 순기능까지도 무시하지 않나 하는 그런 시각도 있다. 이런 문제도

한 번 긍정적인 측면에서 검토할 가치가 있다.

다음으로 지방재정 현실에 시민단체들이 보다 더 많은 관심을 가져야 한다. 지방 시민단체간의 연대는 물론이고 중앙의 경실련 등 중앙의 시민단체와 협력해서 이러한 문제를 해결하는데 하나의 돌파구를 찾아보는 것도 모색해 볼만한 방안이다. 또한 지방의회도 마찬가지이다. 평소 주민들의 피부에 직접 와 닿지 않는 이런 문제라 해서, 극단적으로 말하면 당장 표를 얻기 위한 좋은 가시적인 성과가 보이지 않는다고 해서, 또 문제들이 굉장히 전문성을 요하고 어렵다고 해서 지방의회에서 소홀히 다루어서 안 된다. 물론 지방간에 서로 이해가 상충되고 있지만 연대를 통해서 중앙정부에 강력하고 또 지속적으로 계속 건의해야 된다. 마지막으로 이런 점에서 지방언론의 역할도 대단히 중요하다. 이와 함께 중앙정부의 불신을 해소할 수 있는 지방자치단체의 노력도 함께 곁들여져야 된다.

그러나 무엇보다도 가장 중요한 것은 중앙정부의 지방재정 확충의지가 가장 중요하다. 결론적으로 가장 중요한 것은 이미 많이 제시된 그런 아이디어나 제안이 아니고 사람, 중앙의 큰 힘을 가지고 있는 사람이 가장 핵심이라는 점을 강조하고 싶다.

○ 이삼걸 (행정자치부 재정과장)

아마 1기 자치단체장들이나 의원들이 처음 자치하려 할 때 아마도 할 수 있는 수단도 없고 돈도 없는데 자치한다고 해서 매우 어려운 상황이었으나 2기를 하면서 상당히 성과가 많았다. 안길을 닦던가 다리를 놓는 부분도 주민들의 의사에 의해서 다 결정이 됐고 재원마련에 대한 연구도 많이 했다. 교부세가 13.27%이던 것이 2, 30년만에 15% 오른 것도 결국 지방자치가 됐기 때문에 가능했던 것이다. 재원배분은 가만히 있다고 주지 않는다. 앞으로 더 노력하면 분명히 좋아진다고 생각한다.

그리고 후발주자의 좋은 점은, 자연적으로 발생한 일본의 자치단체는 3천명, 4천명 정도의 소규모인데 반해 후발주자인 우리는 울릉도를 빼고는 최하 약 3만명 정도의 어느 정도 규모를 갖추게 되었다는 것이다. 사실 규모의 경제가 있어야 재정이 운영된다. 지금처럼 교통·통신이 발달되고 전산까지 다 되어 있는 입장에서 효율적으로 보면 중앙집권이 맞지만 주민의 의사를 반영하는 것은 지방자치가 맞다. 그러니까 지방자치가 필요한 취지로 가는데 있어서 우리가 잘 다듬으면 상당히 잘 될 것이라는

생각을 한다.

재정운영은 재정확충과 세출분야로 볼 수 있는데 세출분야는 앞서 언급이 있었고 재정확충 분야에 볼 수 있는데 결국은 두 가지이다. 자체적으로 세입을 마련하는 방법과 중앙에서 가져오는 방법이 있다. 의존재원이 많으면 지방자치에 나쁘다는 인식을 가지고 있는데 오히려 의존재원이 많으면 좋다는 측면도 있다. 현재 자립도를 얘기할 때 나오는 교부세가 의존재원이다. 교부세가 많으면 오히려 지방자치를 균형적으로 하는데 상당히 도움이 된다는 것이다. 만약 빈익빈 부익부를 그대로 인정한다면 자주재원이 높은 것이 맞다. 그런데 그렇지 않고 재정력이 약한 자치단체나 잘 사는 자치단체가 균형적으로 해야 된다고 하면 의존재원이 높은 것이 좋다. 교부세라는 것은 자기 주민의 호주머니에서 나온 돈이 아닌 돈을 가지고 채워 주는 것이다. 그래서 앞으로 재정자립도를 얘기할 때는 교부세를 포함해서 얘기해야 된다. 교부세라는 것은 지방세인데 지방자치 주민한테서 가져오는 게 아니고 국가에서 공통적으로 받아서 나눠가져가는 세가 교부세이다. 문제는 그 교부세를 지방자치단체가 필요한 수요만큼 다 못 주는 것이다. 쓸 만큼 채워달라고 얘기하는 것이 오히려 낫다. 부족하니까 조정률로 가자는데 그런 측면에서 국가에서 앞으로도 교부세율을 좀더 올려줘야 한다는 생각을 가지고 있고 앞으로 정책과제로 추진할 생각이다. 처음부터 우리가 18% 이상을 요구했는데 15% 됐으니까 그것을 계속 요구할 계획이다.

그 다음 국고보조금과 관련 국가에서 하는 것이 용도·비도를 딱 제한해 주면서 '쓰고 나면 다 가져 와라' 지방에서는 다른 것하고 싶는데 국가에서 정해 준 것밖에 못하는데 그 돈 안 받아오면 지방재정은 약해져서 모순이 상당히 많다. 줄이는 것은 좋은데 줄이는 "금"은 일반 뭉치돈으로 해서 자치단체에서 일반적으로 쓸 수 있는 것으로 바꿔달라는 것이 상당히 중요하다는 것이다. 양여금이 그런 식으로 넘어온 것이다. 보조금 사업하던 것을 빼고 지방으로 온 돈인데 앞으로 그 방향으로 더 노력하겠다. 현재 보조금을 보면 각 부처별, 국별, 과별로 나누어져 있어서 지방에 내려가면 몇 천 만원도 안 되는 돈이 나눠져서 푼돈이 되어 버린다. 그래서 그것을 통합적으로 쓸 수 있는 방안을 강구해 보겠다.

다음에 국가에서 하고 있는 게 지방채인데 지방채라고 하는 것을 통제하는데 의미가 있다고 생각하지 않는다. 문제는 지방채라고 하면 어디서 재원을 조달하는가가 중요하다. 지역개발기금을 현재 제한된 범위 내에서 해 보자는 것이 통합관리이다. 자

치단체에 각종 기금이 이자를 5%, 6% 주고 쓰고 있으면서 적립해 놓은 돈이 3%짜리 적립금이 많이 있다. 그것을 모아서 풀어 가는 방법이, 지금 기금액수가 약 17조 쯤 되는데 그 중에 10조 정도만 모아도 그것을 필요한 자치단체에 빌려주면 된다는 것이다.

지방채 승인하는 것은 뒤의 문제이다. 승인하는 것은 필요하면 다 해준다. 수요가 적을 때 오히려 수익사업을 활성화시켜야 되는 것이다. 그런 입장인데 돈은 어디에서 가져오느냐 하는 문제가 중요하다. 그것을 중앙에서 하고자 한다. 그러면 자치단체에서도 이제는 스스로 뭘 하겠다는 쪽으로 사고를 바꿔야 될 것이다. 내가 요구하는 것만큼 내 주머니에서 더 내도록 하겠다는 것이다. 그런데 지금 탄력세율이 있어도 주민들한테 표 떨어지는 일이 될까봐 절대 하지 않는다. 이제는 그러한 사고를 바꿔야 된다.

그 다음 지방자치치를 하려고 하면 당연히 어느 정도내야 하는 주민세가 있는데 주민세는 딱 고정되어서 올라가지 않는다. 그 상한까지도 안 받고 있는데 그것도 한번 받아봐야 될 문제가 아닌가 하는 것이다. 그런 관점도 바꿀 필요가 있다.

신세원 개발 중 지역개발세를 상당히 좋은 세율을 주었는데 가만히 보면 자기 주민한테 받는 것은 거의 없다. 다른 사람에게 받는 것을 조세수출이라고 얘기하는데 이제는 그런 식으로만 생각할 것이 아니라 자기 주민에 대해서 받는 개발세도 생각을 할 때가 아닌가 한다.

사용료·수수료 이것은 민선 전에 해 놓았던 것은 민선 이후에는 잘 못 고친다. 지금 입찰수수료 받는 것이 있는데 아무리 올려봐도 옛날에 있던 것은 더 못 올린다. 그래서 언제 올리느냐하면 민선 바뀔 때 그 사이에 올린다. 그런데 일본 같은 경우에는 이것을 정형으로 정하는 경우가 있는데 우리도 그렇게 정해줘야 한다. 수수료와 사용료라는 것은 물가 상승률만큼 자동적으로 못 올라가기 때문에 상당히 문제가 된다. 그래서 우리도 국가차원에서 대통령령으로 하면 좋지 않겠느냐 이런 생각도 하는데 자치의 기본원리하고도 맞지 않는 문제가 있다. 사용료·수수료의 '현실화, 현실화'하지만 그것은 단체장이 설득을 시켜야 된다. 그것이 세외수입이고 우리의 기본이라는 자세가 필요하다.

○ 임종영 (부산광역시 의원)

지방재정의 확립·확충을 위해서는 세원 발굴의 필요성이 전제되어야 한다고 볼 때 과연 우리 지방자치단체가 이 세원 발굴에 얼마만큼 관심을 가져왔나 하는 문제가 의문스럽다.

문제는 현재 공무원의 도식적이고 관료주의적인 안이한 발상을 빨리 깨야 한다. 48년동안 월드컵 16강에도 못 들어간 아시아의 조그만 나라가 이번 2002년 월드컵에서 4강에 뛰어올랐다고 하는 것은 단순한 우연이 아니고 하면 된다는 강한 우리 국민적인, 민족적인 신념이 분출된 결과가 월드컵에서 세계적인 축구국으로 부상할 수 있었던 계기가 되지 않았나 생각한다. 관련되어서 한번 생각해 본다면 우리 지방재정을 확충시켜 나갈 수 있는 것은 어떻게 생각하면 간단하다. 미국의 LA는 보통 다국적인 도시라고 할 수 있는데 그 LA시의 수입이 재정자립도를 훨씬 넘어서 캘리포니아라고 하는 큰 주정부를 먹여 살리는데 연 18% 재정지원을 역으로 하고 있다. 부가가치세를 지방세로 양여시키는 얘기가 있었는데 중앙경비 지원금을 많이 받아내고 하는 것도 중요하지만 앞으로는 경쟁력 시대에서 경쟁력이 없는 기초나 광역자치단체는 과거와 같은 중앙지배 하의 행정구도로 빨리빨리 개편을 해야 된다. 도저히 가능성이 안 보이는 자치단체를 보이지 않는 희망에다가 '밑빠진 독' 식으로 지방재정이나 국가재원을 계속 투자해서는 안 된다는 것이다. 그렇게 했을 때 그러면 세원확충을 어떻게 해 나갈 것이냐는 것은, 예를 들어 LA가 물론 공항수입도 대단하지만 헐리우드를 가보면 테마파크라는 거대한 상권이 있다. 또 인근에 시각 게임 워스라는 세계적인 수입원이 있다. 재투자가 거의 필요없는 것이다. 그리고 카지노와 같은 향락문화로 인한 지방세 수입은 엄청난 것이다. 우리도 그런 식의 도시를 대한민국 어느 곳에 만들면 된다.

또 지금 열기가 불어나는 축구를 산업화시켜서 축구전용구장을 각 도별로 시별로 한두 개씩 만들어서 축구에 재능 있는 유소년을 뛰어난 선수가 될 때까지 길러서 한 팀만 10년만에 만들어 수출한다면, 국가수입은 말할 것도 없고 지방재정 수입에도 크게 공헌할 것이라고 생각한다.

다음은 중앙정부가 지방재정 편성권을 부여해 주지 않으면서 그 관리는 중앙정부,

지방정부 따로 하고 있다. 예로 부산광역시 의회 2001년도 결산 내용을 보면 채무부담행위와 지방자치단체 보증채무가 채무에서 제외되어 있다. 모든 통계자료나 중앙부서의 보고나 이런 기준을, 재정의 기준을 잡을 때 현재 부산시 채무를 2조 5,200억 원으로 하고 있는데 사실은 부산시 부채가 3조원이 넘는 3조 300억원이다. 이런 차이가 생기는 것은 채무부담행위 2,770억원, 지방자치단체 보증채무 2,300억원을 합해서 5,060억원 정도이다. 그런데 지방재정시행령 133조 3항 4항에 보면 채무부담행위도 채무로 보고 보증채무부담행위도 부채로 본다라고 엄연히 명시되어 있다. 그런데도 이것이 편법으로 운영되고 있는데도 중앙정부에서 감사라든가 행정지도를 통해서 한 번도 지적된 바가 없는 데는 의아하게 생각하지 않을 수가 없다.

모 기관의 예산결산을 보면 예산 현액이 1조 8천억원인데 지방채 상환이 220억 원으로 재원의 거의 12.7%가 지방채 상환을 하는데 소요된다. 이 기관의 예비비 산출내역을 보면 78억원인데 78억원 그대로 불용액이 되었다. 그러면 1년동안 78억원이라는 예산을 그냥 사장했다는 것이다. 이런 것은 개선되어야 한다.

○ 정경진 (부산광역시 예산담당관)

지방재정은 첫째 세입의 자주성 문제가 있고, 세출의 어떤 효율성 문제, 재정건전성 문제 이 세 가지가 주가 된다. 자주성 문제에 대해서는 거의 공감하고 있다. 세원을 이양 받든지 아니면 교부세율을 더 올리든지 자주성을 더 높여야 된다는 점에서는 공감을 하는데 이것을 실현시키기 위해서는 결국 힘의 논리가 작용한다. 그래서 시도지사 협의회, 구청장·군수 협의회, 의회 의원 협의회, 학회가 역량을 총결집하는 프로그램이 연구되어야 되고 정책적으로도 개발이 되어야 되겠다. 효율성 문제에 대해서는 지방의 효율성 부분이 제도대로 시행된다면, 효율성에 전혀 문제가 없을 정도로 많은 제도들이 도입됐는데 이제는 이것을 정착시켜 나가야 된다. 그래서 예산 편성하는 과정에 참여하시는 단체장, 의회, 관련공무원들이 이것을 정착시킬 수 있는 프로그램들을 연구·개발해야 할 것이다. 그래서 학회에서는 그런 사람들이 어떻게 생각하는지 의식조사를 할 필요가 있고 이런 문제를 이슈화시켜서 그런 방향으로 가도록 해야 되겠다.

그 다음 건전성 문제와 관련해서는 지방채와 관련되는 사항인데 부산시가 지방채

가 좀 많아서 시민들이 걱정을 많이 하기 때문에 금년부터 지방채를 일정액, 순수 총 규모를 줄어나갈 계획이다. 그리고 내년부터 약 1천억원 정도씩을 줄어나갈 계획을 하고 있다. 그것은 시민의 정서적인 부분도 시정에 상당히 반영을 했기 때문이다. 그렇지만 지방채의 순기능과 역기능에 대해서 공평하게 생각해 볼 필요가 있다. 부산시의 경우 6.25 때 도시가 형성되다 보니 도로율이 전국 최하위이다. 그래서 이 도시 자체의 유지가 상당히 어려운 상황이고 그 다음 정부가 성장억제도시로 지정하고 경공업 중심에서 탈피하는 과정에서 산업이 완전 공동화 상태에 있다. 만약 여기에 대한 투자를 하지 않으면 지방채는 빛이 안 생긴다. 그렇지만 도시가 빈곤의 악순환이 생기지 않으려면 투자를 해야 되는데 그런 부분에서 도시마다 자치단체마다 다르겠지만 과연 어느 선까지가 걱정할 것인가 하는 그런 부분에 대해서도 연구가 되어야 될 필요가 있다.

그리고 일본처럼 지방채를 상환하거나 이자를 지급하는 것은 보통 교부세 산정 할 때 기준재정 수요로 잡아줘야 된다. 행자부가 승인을 하는 것은 상당히 일리가 있다고 생각하는데 그런 부분 승인하는 대신 그것이 인정되는 부분에 대해서는 기준재정 수요로 잡아서 필수경비로 인정해 주는 것이 바람직하다고 본다.

○ 김동건 (서울대 교수)

세미나의 효용성에 대한 얘기가 있었지만 이렇게 세미나를 자꾸 하고, 학계·언론계·시민단체에서도 계속 얘기하다 보면 우리가 목표로 하고 있는 지방재정강화와 효율성을 크게 기여할 줄로 믿습니다.

2002 지방재정세미나에서 보여주신 참석자 여러분의 열의에 감사를 드리면서, 행사를 모두 마치도록 하겠습니다.