

제1주제 토론

분권시대 정부간 재정관계재구축

발표자 : 임 성 일 (한국지방행정연구원 연구위원)
배 인 명 (서울여대 교수)
사회자 : 구 정 모 (강원대 교수)
토론자 : 김 동 완 (행정자치부 재정과장)
나 소 열 (충남 서천군수)
문 형 표 (KDI 재정복지팀장)
배 국 환 (정부혁신·지방분권위 재정세제팀장)
손 희 준 (청주대 교수)
이 해 식 (서울시의회 의원)
이 상 용 (한국지방행정연구원 연구위원)

● 구정모 (사회자, 강원대 교수)

두 분의 발표를 통해서 지방재정의 확립을 위한 여러 가지 논의가 진행되어야 될 것 같다. 일단 일곱 분의 토론이 있겠는데, 본 주제에 대한 답변을 정부 쪽에서 해주시는 것이 좋을 것 같아서 전문가와 자치단체, 정부의 순서로 토론을 진행하고자 한다.

● 이상용 (한국지방행정연구원 연구위원)

임 박사님이 주제와 관련해 시의적절한 내용으로 지방재정이 안고 있는 현안문제를 일일이 열거하시면서 방향을 잘 제시해 주었는데, 그 점에 대해서는 전적으로 동감한다. 그래서 저는 이견이 있다기보다도 조금 더 보완하는 차원에서 말씀드리고자 한다.

지방재정의 변화추이를 볼 때 지방자치단체 재정부분의 한 축을 형성하고 틀을 만들어 놓고 나면 그것이 일정한 방향으로 진행된다. 그러다 변화되어야 하는 시기가 있는데, 이 시점이 굉장히 중요하다고 생각한다. 그 부분에 대해서는 구체적으로 말씀드리지 않아도 앞의 분권과 관련한 로드맵 발표를 참고하기 바란다.

그동안 지방재정의 틀이 현재까지 구축된 과정을 보면, 잘 아시다시피 91년도에 지방의회가 구성되면서 지방자치가 부활되었다. 그때 양여금제도가 생겨났다. 그 이후에 각종 기존 제도와 양여금제도가 병행되면서 지방재정을 이끌어오다가 묘하게 IMF를 맞이하면서 지방재정의 기본틀이라고 할 수 있는 부분들이 조금 변형되었다. 변형이 되었다는 것은 이전의 재정제도가 사실 지방재정에서 차지하는 비중이 매우 높았는데, 그 시기에 보조금 규모가 상당히 늘어나면서 그것이 지방재정의 틀로 안착되었다는 의미로 볼 수 있다.

따라서 기본적으로 보면 우리가 구성하고 있는 조세제도와 이전재정제도의 어떤 두 가지 틀이 규모나 비율 면에서 13년간 큰 변화없이 고착된 상태로 나가고 있는 것은 틀림없다. 그래서 분권과 자율을 중시하고 있는 참여정부의 국정운영 방향이 틀어지는 이 시기에 이것을 바로 잡을 필요성이 있다. 그것은 앞으로 10년 이후를

내다보는 의미에서 제대로 자리를 잡아서 방향을 설정해야 된다고 본다.

지방분권 수준의 측정과 관련해서는 임 박사님이 좋은 아이디어를 제시했는데 이 부분의 연장선상에서 말씀드리면 국가재정에서 지방재정의 현재 적정 위치가 어디에 있어야 되느냐 하는 부분이다. 결국 지방분권의 어떤 수정과 연결되어 있다고 보여 지는데 현재의 상황 논리를 보면 지방재정에서는 지방재정 나름대로 지방세원이 빈약하다는 논리를 앞세우지만, 국가는 국가 나름대로 재정 사정이 어려운 면이 있을 것이다. 그렇다 할지라도 전반적으로 객관적이고 중립적인 자세에서 보았을 때 지방재정의 현실과 세입기반 등 여러 가지 측면에서 보면 취약한 것은 틀림없다는 생각이 든다.

그렇다면 우리가 분권의 방향 설정과 관련해서 적정수준의 어떤 경험적인 증거들이 외국 사례나 우리의 실정과 연결할 수 있는 판단자료가 있으면 되겠지만 잘 아시다시피 사무와 재원을 일치시키는 것은 매우 어렵다. 결국 정치적 판단에 의해서 나라의 어떤 국가운영의 방향과 연결시킬 수 없는 것이 아닌가 하는 생각이다. 이런 측면에서 보면 향후 지방재정이 나가야 될 방향과 연결해서 국가사무가 이양되고 있는 이 부분과 자치경찰제도의 도입, 교육자치 부분, 특별행정기관의 지방자치단체의 통합사무 이관 등의 부분들이 중요한 변수가 된다. 결국 이러한 부분과 연결시켜서 재정분권의 방향을 설정해 나가야 되는데, 이 부분들은 임 박사님이 제시하고 있는 맥락에서 보면 거의 일치한다고 볼 수 있다.

이와 함께 임 박사님은 중앙과 지방간의 자원배분 체계의 정립을 위한 접근의 기본원리로서 몇 가지를 제시하고 있다. 그 부분에 대해서 전적으로 동감하지만 한가지 보완한다면 방향 설정에서 재정지원을 2단계까지 나가고 난 후 차별화하는 것이다. 어차피 이와 같은 재원이 이전되고 세원이 이전된다 할지라도 자치단체간에는 분명히 어떤 격차가 있을 수 있기 때문이다. 또 도저히 극복하기 어려운 부분들을 보완하기 위해 차별화 할 수 있는 재정제도에는 어떤 것들이 있는지에 대한 정책 수단도 한가지 방향으로 잡았으면 좋겠다.

구체적으로는 중앙과 지방간 세원배분과 보조금제도의 구조를 변화시키는 것, 그리고 이것을 종합한 재정지출 규모의 배분을 어떻게 할 것이냐 하는 부분이다.

첫 번째 세원 배분과 관련해서 국세와 지방세를 합치면 현재 142조원이 된다. 임박사님이 제시하고 있는 80:20에서 75:25로 끌고가기 위해서는 7조원 정도가 국세에서 지방으로 이양되어야 된다. 다시 말해서 30%가 된다는 것은 추가적으로 7조원 정도가 더 소요되어 14조원이 배분되어야 하는 것이다.

결국 이것을 1, 2단계에서 흡수해 나가야 되는데, 그러기 위해서 1단계에서 약 7조원 정도가 넘어가야 된다고 하면 통상적으로 논의되고 있는 소비세·소득세 도입, 자치단체의 과세현실화도 탄력세율을 적용해서 자구노력을 강구한다라고 볼 때 이것으로 1단계에서 모두 흡수해 주기는 어렵지 않나 하는 생각이 든다. 왜냐하면 이것을 보완하기 위한 재정조정수단이 나타나야 되기 때문이다.

2단계 부분은 세원이양 정도로는 부족하고 근본적으로 새로운 세제를 개편하지 않고서는 2단계로 가기가 어렵지 않나 생각한다. 따라서 1단계와 2단계간의 어떤 틀을 바꾸는 이 부분을 어느 시기로 잡고, 그 상황에서 목표 설정을 달성하기 위한 수단 강구가 요구되는 것이다.

재정조정 수단이라고 할 수 있는 교부세, 양여금, 국고보조금. 여기서 교육재정과 관련한 부분을 제외하면 현재 약 29조원이 된다. 이것을 1단계, 2단계 구조조정의 변화를 거쳐서 분권을 추진해 나가는 단계에서 1단계는 큰 무리가 없을 것으로 보인다 그러나 2단계 부분에서 이루어지는 것은 결국 이런 부분이다. 약 29조원을 임박사님이 제시한 자료에 의하면 일반보조금과 특정보조금으로 구분하고, 일반보조금은 경상교부금과 투자교부금으로 구분할 경우 결국 국고보조금의 규모를 10%~20% 잡았는데, 이것을 20%로 잡게 되면 일반보조금으로 국고보조금에서 넘어가야 될 금액이 약 5조원 정도 된다. 이 5조원에 대한 수단 강구 부분이다. 그리고 국고보조금과 세원제도를 변화시킨 가운데 전체적인 어떤 재정지출 상태를 가지고 논의할 때 현재 207조원 정도가 된다. 그중 1단계에서 수용할 수 있는 것이 약 9조원 정도가 되고, 2단계로 중앙에서 지방으로 넘어가는 것이 약 10조원 정도가 된다.

이런 것과 분권로드맵상에서 연결시켜 보면 1단계는 큰 무리가 없다고 보여지는데, 2단계의 경우에는 분권로드맵에서 제시하고 있는 국가재정과 지방재정을 45:55로 맞추게 될 때 세제개혁이 없이는 도저히 불가능한 부분이 아닌가 생각된다.

배인명 교수님이 발표하신 지방양여금의 정체성 확보와 관련해서도 큰 이견은 없다. 그러나 임 박사님이 제시하고 있는 것의 연장선상에서 보조금의 구조를 전환하는 것과 연결해서 말씀드리다면 1단계 부분은 현행 문제점을 조금 보완하는 의미에서 현행 지방양여금이 지역발전의 중요한 투자재원이 되고 있기 때문에 현행제도를 어떻게 개선해 나가느냐 하는 부분에 초점을 맞추어야 된다고 생각한다.

2단계 부분에서 임 박사님이 제시하고 있는 연장선상에서 지금의 양여금제도를 개편하는 것은 지방재정조정제도의 전반적인 틀을 바꾸지 않고서는 어렵다고 본다. 그러므로 경상보조금과 투자보조금, 그리고 국고보조금을 남겨 놓았을 경우에 이 양여금이 어디에 흡수되어야 하는 부분들은 포괄적으로 투자보조금 쪽으로 넘어가야 될 것이다.

● 문형표 (KDI 재정복지팀장)

지방재정을 어떻게 확충해 나갈 것인가의 문제도 다른 주장과 마찬가지로 성공적으로 추진하기 위해서는 두 가지 측면, 즉 효율성의 측면과 형평성의 측면을 함께 고려하고 이를 어떻게 조화시킬 수 있는냐는 것이 성공의 관건이라고 본다. 그런데 불행하게도 이러한 효율성의 측면과 형평성의 측면이 가끔 상충되는 문제가 발생한다. 예를 들어 지방분권화에서 효율성을 추구하는 핵심은 지방자치단체의 자율성을 제고해줌으로써 자신의 돈을 자유롭게 그리고 지역주민의 수요에 맞추어서 행정서비스를 제공하는 일을 통해서 효율성을 제고하는 측면이 되겠고, 이를 위해서는 자주재원의 확충이 필수적이라고 본다.

그런데 이렇게 자주재원을 확충시키기 위해서 지방세를 올려준다고 하면 형평성의 문제가 발생할 수밖에 없다. 이럴 때 부자 지역과 가난한 지역간의 형평성 문제는 더 커질 수 있다. 그러므로 앞으로 정책을 추진하고, 정책을 디자인 할 때에는 이 두 가지를 어떻게 조화시켜 나갈 것인가가 관건이라고 본다. 이러한 입장에서 임 박사님이나 배 교수님께서 제시한 지방재정조정제도나 지방세 문제에 대해서 의견을 말씀드리고자 한다.

먼저 지방세 문제에 있어서 임 박사님은 현재 국세 대 지방세 비율이 8:2인데 이것을 앞으로는 7:3의 비율로 이전해 나가야 된다는 주장을 하셨다. 물론 지방세의 비중을 늘려나가야 된다는 대명제에 대해서는 절대로 반대가 없다. 그러나 지금 매우 불균등하게 분포되어 있는 세원을 그대로 두고 지방세를 추가적으로 확충해 줄 수 있겠느냐다. 그러므로 현재 세원의 분포 구조를 두고서는 더 이상 추가적인 지방세 이전 방안은 없다고 본다.

왜냐하면 서울시의 경우 교부세를 주지 않는데 이는 자체적으로 충분히 재정적으로 확충할 수 있다고 보기 때문이다. 여기서 지방세를 더 준다면 서울시의 경우 역 교부세를 뺏어오지 않는 이상 그대로 지방세 자체의 형평성 문제가 더욱 심각해 질 것이다. 결국 지방세를 확충해 주기 위해서는 지금 있는 세제를 다시 한번 체로베이스에서 검토를 해야 되는데, 지금이 바로 그런 시점이라고 생각한다.

물론 지방세의 비중이 8:2에서 7:3으로 간다고 하면, 그 방법에 있어서는 지금의 어떤 불균등한 세원을 지역간에 재조정하고, 중앙과 지방간의 재조정을 먼저 해야 된다. 예를 들어서 재산세 일부의 문제도 있고, 등록세의 문제도 있다. 이런 불균등한 세원은 과감하게 국가로 이전할 필요가 있다고 생각한다. 그 대신 소득세나 소비세의 일부를 지방으로 이전해줌으로써 전체적으로는 지방세의 비중을 높여주는 접근이 필요하다.

두 번째, 지방재정이전제도에 있어서 배 교수님께서 양여금제도에 대해서 말씀하셨는데, 여기에 대해서는 생각이 달라서 잠깐 설명을 드려야 할 것 같다. 양여금제도에 대해서는 효율성측면과 형평성측면에서 같이 생각해 보아야 될 것 같다. 효율성 측면에서는 지방재정을 확충하는데 있어 가장 중요한 것이 자주재원이다. 자유롭게 쓸 수 있는 재원, 즉 임 박사님이 말씀하신 꼬리표가 없는 돈을 주는 것이 가장 좋은 방법이다. 그렇다면 효율성 측면에서는 이러한 것을 교부금화 하는 것이 훨씬 더 맞는 방향이 아닌가 하는 점에 의견을 같이 한다. 또한 형평성 측면의 경우 많은 연구에서 양여금제도가 지역간의 균형발전에 기여했다고 하는데, 엄연한 사실이다.

그렇다면 다른 보조금이나 교부금은 어떠한가? 교부금제도나 보조금제도 역시 지역의 균형 발전에 상당히 많은 기여를 했다. 그리고 이러한 계산에 의하면 재미 있

는 현상이 오히려 교부금의 지역균등 효과가 양여금의 지역균등 효과보다 훨씬 크게 나타난다는 것이다. 그 이유는 교부금의 예들 든다면 서울시의 경우 지급이 안되고, 그래서 지니계수 등으로 계산을 해본다면 균등화 효과는 교부금이 더 크다. 그렇지 않으면 형평성 차원에서조차 굳이 양여금 제도를 현행대로 가져갈 이유가 있는가 라는 점에 질문을 던져보고 싶다.

여기에 대해서 임성일 박사님은 앞으로 지방재정조정제도를 1단계, 2단계로 나눠서 점진적으로 일반 교부세 위주로 전환해 나가야 된다고 주장하셨는데 거기에 대해서는 차라리 1단계, 2단계를 구분하지 말고 현재 제도에서부터 곧바로 2단계로 가는 방향이 좀더 획기적이라고 본다. 여기서 2단계의 최종 모습은 교부금이 경상보조금과 어떠한 자본보조금으로 나뉘지는 모양일텐데, 경상보조금은 교부세 위주로, 자본보조금은 양여금 위주로 구성하자는 제안을 하셨는데 여기에 찬성한다.

그러나 한걸음 더 나가서 자본보조금을 배정하는데 있어서는 역시 지역의 균형발전이라는 것을 명시적으로 규정해야 하고, 그러기 위해서는 지금 거론되고 있는 지역균형발전 특별회계나 이런 자본보조금으로의 어떤 통합이나 크게 성격을 달리하는 것 같지는 않다.

지방채 문제에 대해서 임 박사님이 지방채의 기채승인제도의 폐지는 서두를 일이 아니라고 말씀하신데 대해 동의한다.

● 구정모 (사회자, 강원대 교수)

이상으로 연구기관에 계신 두 분의 의견을 들어보았다. 다음으로 자치단체 현장에서는 어떤 생각을 하고 계신지 나소열 서천군수의 이야기를 들어보겠다.

● 나소열 (충남 서천군수)

일선행정에서 자치단체를 이끌어오면서 지방재정에 대해서 전문가들에 비해 아는 것이 너무 없지만 현장에서 일하면서 느낀 몇 가지 사안에 대해서 말씀드리고자 한다.

전반적으로 중앙과 지방의 의견 차이가 있는 것 같다. 중앙에서 볼 때는 아직도 예산을 포괄적으로 주면 지방에서 효율적으로 활용하겠느냐는 불신이 있는 반면 지방자치단체의 입장에서는 오히려 중앙에서 확실적으로 예산을 운영하는 것이 비효율적이라고 본다. 지역은 지역의 특성에 맞게 개발할 필요가 있다. 그것이 오히려 더 효율적이라는 것이 지방자치가 발전되면서 느끼는 우리 일선현장의 목소리이다.

우선은 임성일 박사님과 배인명 교수님의 주제 발표 내용에 대체로 공감한다. 특히 재정분권에 대한 진단과 개선 방향에 대해서 지방분권을 지향하는 참여정부의 국정기조를 고려하는 입장에서 객관적으로 정리가 잘되어 있다고 본다. 그러나 좀더 보완을 요청한다면 실제로 지방교부세의 법정교부율이 15%로 인상됐는데, 일선에서 볼 때 지방비의 부담이 상대적으로 늘어나면서 실제 효과는 그렇게 크지 않다. 그리고 이것을 행정자치부에서는 17.6%까지 상향조정할 예정이라는데 지방에서는 적극적으로 찬성한다. 그러나 지방비 부담이 상대적으로 늘어난다면 그것은 별 효과가 없을 것이다.

그리고 지방자치단체들간의 재정자립도가 상당히 다르다. 임성일 박사님이 발표하신 것처럼 지방세로 인건비를 충족하지 못하는 경우가 151개 단체나 되고, 자주재원으로 인건비를 충족하지 못하는 단체도 35개나 된다. 이렇게 상대적인 차이가 있음에도 불구하고 지방비 부담을 똑같이 하는 것은 형평에 맞지 않다고 본다. 따라서 상대적으로 재정력과 연계한 차등보조율의 적용이 필요하다고 강력히 주장한다.

그리고 새로운 지방세의 신설 방안에 대해서는 언급이 되지 않은 것 같다. 현재의 조세분권은 지자체의 자주재원이자 재정수입의 주류를 이루는 지방세를 사실 철저히 통제하고 있다. 그러나 지역의 특수한 여건에 따른 지방세 신설을 허용해야 한다고 본다.

서천군은 갯벌이 가장 잘 보호된 지역이다. 그런데 요즘 주말만 되면 수많은 관광객들이 몰리면서 어족자원의 보고인 갯벌이 훼손되고 있다. 그러나 이것을 규제할 방법이 없다. 그렇다고 관광객들이 어떠한 재원을 뿌리고 가는 경우도 별로 없다. 그렇기 때문에 환경보존과 관련 환경보존세를 신설해서 이들에게서 공식적으로 어떠한 부담금을 주어야 환경을 보호할 수 있고 지방민들의 이익도 보존될 수 있다

고 본다.

실제로 환경을 보존해야 된다고 하면서도 지역의 입장에서 볼 때는 환경보존에 대한 집중적인 보호나 지원이 부족하다. 결국 지방자치단체로서는 자주재원을 확보하기 위해서 여러 방법을 동원할 수밖에 없다. 예를 들어 산림이나 바다의 환경을 훼손시키면서도 콘도를 비롯한 러브호텔, 음식점을 허가할 수밖에 없는 것이다. 이런 부분에 대해 일정 정도 중앙정부에서 지원을 함으로써 환경도 보존하고 장기적으로는 국가의 국토 이용을 더 효율적으로 이끌 수 있다고 본다. 아마존의 열대우림이 난개발로 훼손되는 것에 대해 선진국에서는 환경보호를 이유로 개발을 제한하려고 하지만 지원없이 제한만 하는 것은 선진국의 무책임이라고 생각한다.

이와 마찬가지로 대도시는 실제로 환경을 보호하는 농촌지역에 역교부세를 도입해서라도 이전재원을 상당부분 그쪽에 투자할 필요가 있다고 본다. 그것은 국가적 차원에서 앞으로 적극적으로 고려해야 된다고 믿고 있다.

● 구정모 (사회자, 강원대 교수)

재정력이 열악한 기초단체의 입장에서 여러 가지 좋은 제안을 해 주셨는데, 특히 지방재정의 재정력을 감안한 차등적인 지원이나 보조사업에서 지방비 부담 역시 차등적으로 적용해야 되지 않느냐 하는 좋은 의견이었다고 생각한다.

● 이해식 (서울시의회 의원)

오늘 주제가 사실상 의회에서 다루고 있는 그런 일들의 범위를 상당히 초월한 부분이고, 평상시 어떤 문헌에 의존해서 알던 정도의 지식밖에 되지 않기 때문에 상당히 한계가 있을 것이라고 생각한다.

문형표 연구원님이 말씀하신 대로 서울이 중앙정부간 재정분배구조에서 당면하고 있는 특수한 현실이 있기 때문에 이런 점도 여러분께 말씀 드리는 것도 좋겠다는 생각이 든다.

나소열 군수님께서 말씀하신 것처럼 저 또한 사실은 조세법률주의를 보완할 수 있

는 그런 방안을 근본적으로 연구해야 된다는 생각을 갖고 있다. 그렇지 않으면 자주재원의 확충이라는 것은 사실상 요원한 이야기가 될 뿐이다. 문형표 연구원이 지금과 같은 구조 속에서는 따로 세원을 늘린다고 해서 늘릴 수 없다고 말씀하셨는데, 역시 동감이다. 그리고 사실상 지금 지방소득세나 지방소비세 같은 것이 신설된다고 하더라도 서울시는 당연히 제외될 것이다. 중앙정부와 지방간의 어떤 재정배분의 원칙을 서울시가 그 원칙대로 따를 수 있겠는가. 매우 어려울 것으로 본다.

왜냐하면 양여금만 하더라도 지금 일체 받지 못하고 있다. 양여금의 재원이 주세 100%, 교통세 14.2%. 농어촌특별세는 제외한다 하더라도 사실상 서울 시민들이 30% 정도의 세원을 부담하고 있음에도 불구하고 전혀 혜택을 받지 못하고 있기 때문이다. 또 양여금법에 나와 있는 다섯 가지 항목 중에서 청소년보호육성사업이나 수질개선사업 같은 것은 서울시가 다른 자치단체에 비해서 월등히 행정수요가 높다. 이런 점만 보더라도 사실상 서울시는 지방세 수입으로 재정을 충당할 수 있다는 이유 때문에 여러 가지로 불이익을 많이 받고 있다.

또한 교부세도 일체 받지 못하고 있다. 자치구와 서울시의 기준재정수요액을 계산할 때 합산해서 계산하기 때문에 받지 못하고 있다. 또 지방교육재정 교부금법에 의해서 지방 현금요원의 100%를 서울시에서 주고 있음에도 불구하고 기준재정수요액을 산정할 때는 50%밖에 산정을 못 받는다. 결국 서울시는 이런저런 이유로 여러 가지 면에서 불이익을 받고 있는 것이다.

그렇다면 서울시가 향후 장래수요나 이런 것을 예측했을 때 그야말로 세입기관이 확충될 소지가 있느냐 하면 사실상 그렇지 않다. 정부예산 대비해서 서울시의 예산 비중이 점차 떨어지고 있는 추세기 때문이다. 실제 1999년도에 8.4%였다가 최근에는 7.5%대로 떨어졌다. 그리고 정부에서 지방분권로드맵을 통해서 여러 가지 재정분권뿐만 아니라 행정권한 이양 등을 설명하면서 도시개혁과 관련해 지방자치단체의 어떤 특별한 권한을 늘려나가겠다는 이야기가 있었는데, 잘 아시다시피 국토의 이용및계획에관한법률로 인해서 사실상 도시와 농촌을 동일한 구조 속에서 놓고 규제를 최근에 강화했다.

서울시의 경우는 굉장히 고밀도 개발이 되어 있는 상황이다. 따라서 지방세를 확

충하기 위해서는 고밀화 된 서울을 사실상 더욱더 고밀도 개발을 해야 한다. 그러나 지금은 오히려 고밀도 개발에 대해 강한 제한을 두고 있기 때문에 서울의 세수기반이라고 하는 것은 계속 줄어들 수밖에 없다. 이런 점을 본다 하더라도 중앙정부에서 서울시를 자꾸 제외시킬 것이 아니라 이제는 서울시도 그런 원칙에 포함시키는 상황 속에서 다른 시도나 시군구 같은 경우 다른 어떤 정책 수단을 적용하는 것이 필요하다.

지방채 발행과 관련해 사전승인제도 폐지에 대해서 임성일 박사님께서 반대한다고 말씀하셨는데, 동감한다. 왜냐하면 지난 98년도 IMF 위기 때 서울시가 최초로 감액추경을 했지만 사실상 그때는 장래 경기전망이 매우 불투명하여서 이 예산이 어떻게 될지 모른다는 위기감을 많이 느꼈던 경험이 있다.

또 하나는 현재 지방재정법 42조에 의하면 결산잉여금은 무조건 부채를 갚는데 쓰도록 되어 있고, 지방재정의 건전성 확보를 위해서 이것이 하나의 중요한 좌표가 되고 있기 때문에 지방채 발행 승인을 폐지해서 총액 자체를 늘려나간다고 하는 것은 큰 부담이 될 것이다. 그리고 로드맵에도 나와 있는 것과 같이 수년 안에 행자부의 예산편성지침이 폐지될 것으로 보이는데, 저도 의회에서 예산을 심의하면서 예산편성지침을 폐지하라고 하면서도 예산심의회는 어떤 기준 또는 참고하는 것으로 예산편성지침을 사용한다.

그런데 문제는 서울만 해도 성과주의예산제도를 3년 정도 운영하면서 여러 가지 노하우가 쌓여 있기 때문에 충분히 예산편성을 하고, 또 세입세출 구조를 갖추는 데는 문제가 없다고 보여진다. 그러나 아시다시피 지방자치단체장이 직선으로 선출되고, 그중에서 특히 선심성 예산이나 임의단체 보조금 같은 것의 규모가 현재도 늘어나고 있다. 이런 부분들은 어느 정도 가이드라인을 정해서 보호하고 육성해야 될 부분과 지원해야 될 부분들은 과감히 지원하고, 신중을 기해야 될 부분들은 가이드라인을 통해서 억제해나가는 것이 필요하다.

마지막으로 분권이라고 하는 것이 자율성과 어떤 책임성이라고 한다면 재정분권에서도 마찬가지로 적용되는데, 재정책임성과 관련해서 임성일 박사님 논문이 좀 주관적인 잣대를 제시할 수밖에 없는 문제점도 지적했지만 어쨌든 재정책임성 부분은 역

시 지방정부에 있어서 일정 정도의 조세자율권 같은 것을 부여하는 노력이 없이는 매우 힘들 것이라고 본다.

그리고 조금 아쉬운 점은 탄력세율제도에 대해서 더 활성화시킬 수 있는 방안을 왜 지방자치단체에서 활성화를 하지 않느냐는 것보다도, 중앙정부에서 탄력세율제도를 활성화할 수 있는 다양한 방안 및 여건을 조성해 주어야 한다고 생각한다. 예컨대 1999년도에 부산 강서구와 서울시 강서구가 항공기 재산세와 관련해 서로 유치 경쟁을 벌인적이 있다. 이것은 사실 상당히 긍정적인 암시를 주고 있는 것인데, 나 군수님이 말씀하셨던 지역 특성에 맞는 세원이 발굴되었을 경우에는 이런 조세법률 주의를 조금 완화하는 제도적인 장치를 통해서 실질적인 재정자립도를 제고해야 되지 않겠는가 생각한다.

● 구정모 (강원대 교수)

지금까지 네 분의 토론자께서 좋은 의견들을 많이 제시해 주셨는데, 아무튼 재정분권 확립을 위한 중앙과 지방간 세원의 배분문제나 조정제도의 개편문제에 관해서는 여러 가지 다양한 의견과 견해를 달리하는 의견이 많이 표명되었다. 이 부분에 대해서는 학계를 대표해서 청주대의 손희준 교수께서 정리해 주시면 감사하겠습니다.

● 손희준 (청주대 교수)

국가의 재원을 중앙정부와 지방정부간에 어떻게 조화롭게 배분할 것이냐는 정말 지대한 문제라고 생각된다.

가장 큰 핵심이 지방재정 또는 재정분권을 논의하는데 있어서 지금 토론자 분들께서도 말씀하셨듯이 우리나라의 지방재정이 모든 자치단체의 입장에서 서로 상이하다는 것이다. 그래서 그런 부분을 먼저 이해하지 못으면 국가의 입장에서는 지방의 대표로서 서울시나 재정이 상당히 건전한 자치단체를 먼저 보게 되고, 자치단체의 입장에서는 실제로 인건비도 충당하지 못하는, 즉 재정자립도가 10%도 되지 않는 자치단체에 초점을 맞추어서 이야기하기 때문에 서로 양자간에 어떤 주장이나 설명이

전혀 수렴되거나 조정되기가 매우 어려운 것 같다. 그래서 그러한 문제를 전제로 놓고 임성일 박사님께서 그간에 지방재정에 대해서 많은 연구를 하셨기 때문에 아마 종합관을 이번 기회에 발표하신 것 같고, 저로서도 많은 부분 배움을 얻었던 계기가 된 것 같다.

제가 궁금한 것은 임 박사님께서 의욕적으로 우리의 체질과 여건에 맞는 재정시스템 개발에 초점을 두시겠다고 했는데 과연 이 시점에서 ‘우리나라 실정에 맞는 재정시스템은 무엇일까?’ 지금 이 시점에 분권화를 논의하고 있는데, 분권화를 위해서 재정분권과 같은 논의도 중요하지만 지금 여러 가지 국가적인 차원에서 우리나라에 적합한 재정시스템은 과연 어떻게 구축할까? 저 또한 이 부분에 상당한 관심을 갖고 논문을 읽었다 그러나 고심을 하셨겠지만 임박사님이 제시한 여러 가지 지표나 척도들은 여러 나라, 특히 OECD나 IMF에서 권고하는 각국의 재정분권과 관련된 지표들인데 제가 봤을 때 과연 이것이 우리나라 체질과 여건에 적합한 것인가 하는 것이다.

핵심적인 부분은, 각론적인 부분들은 많은 논의가 되겠으나 35페이지 그림인 것 같다. 그림을 보시면서 말씀드리자면 이것이 4/4 분면으로 나뉘서 A라고 하는 수준에서 B라고 하는 바람직한 수준으로 재정분권화를 이뤄가야겠다는 것에 아마 동의하지 않을 분이 없을 것 같다. 문제는 여기서 하얗게 나와 있는 두가지 분면, 매트리스로 봤을 경우 재정자율성은 대단히 높으나 재정책임성은 대단히 낮은 위에 하얗게 나와 있는 분면으로 가지는 않을까 하는 우려가 있고, 또 하나는 B의 밑의 있는 분면인 재정책임성은 대단히 높으나 재정자주성은 낮은 분면으로 갈 여지도 있다. 그럴 경우 밑의 분면은 아마 중앙정부가 지방재정에 대해서 바라보는 시각이고, 윗부분은 지방자치단체의 어떠한 입장이라고 보여진다.

따라서 이러한 논의를 하기 위해서는 실질적으로 재정분권 개념을 다시 세입분권적 측면과 세출분권적 측면으로 조금 더 세분화해서 설명을 하셨으면 한다. 세입분권과 관련해서 자치단체 입장에서는 아직도 재정자율성이나 자주성 등이 좀더 강화되어야 되고, 그것이 이루어지고 난 후 실질적으로 세출에 대한 자율성이 주어졌기 때문에 그에 의해서 세출에 대한 책임을 물을 수 있는 것이지, 세입이 지금처럼 실질적

으로 자율성이나 자주권이 없는 상태에서 과연 세출에 대한 책임을 물을 수 있겠느냐 하는 것이다.

그래서 임 박사님이 고심하시면서 재정자주성 및 재정책임성을 세 가지 측면으로 봐서 이것을 우리나라의 분권화 지수로 설정하시고, B라고 하는 대단히 바람직하고 합리적인 방향으로 서로 모색해 나가야 된다는 점에는 동의하지만 그 방법론에는 상당히 많은 부분이 있을 것 같다.

지금도 지방재정이 각 자치단체의 재정여력이나 재정 상황이 상이하기 때문에 이런 부분을 도외시키고 우선 중앙과 지방간의 재원을 어떻게 재배분할 것이냐 하는 문제이기 때문에, 제 생각에는 재정조정제도도 자치단체들간의 수평적 재정조정제도 같은 것을 도입해서 정말 자치의 본질에 맞게끔 자치단체들간의 재원문제도 재원배분의 구조를 먼저 상정한다면 중앙과 지방간의 재원배분도 다른 차원에서 논의가 될 수 있지 않을까 생각해 본다. 구체적인 대안들은 대부분 동의한다.

배인명 교수님에 대해서는 별반 논의가 없지만 한가지 말씀드리다면 우리가 지방양여금 제도를 91년에 도입할 때도 일본의 지방양여세 제도를 상당히 많이 참조를 했기 때문에 외국의 사례도 같이 설명이 되었다면 이해하는데 훨씬 도움이 되었겠다는 점을 말씀드린다.

● 구정모 (강원대 교수)

마지막 두 분의 토론자는 한 분은 행자부를 대표하시고, 또 한 분은 중앙부처의 기획예산처를 대변 또는 분권위를 대변하는 입장에서 말씀해 주시겠다.

● 김동완 (행정자치부 재정과장)

아마 사회자께서 마지막으로 이야기하라고 하는 것은 주관적인 이야기보다도 정부의 어떤 책임 있는 이야기를 하라는 것 같은데, 그 이야기를 하려면 여기에 나온 이야기들을 다 언급하고 넘어가야 되는데 시간이 짧아서 사실 여기서 어떻게 소화해야 될지 하는 어려움이 있다.

그리고 다음에 토론하실 배국환 국장님하고는 이 문제로 3개월간 상당히 많은 어려움을 겪었는데, 정작 발표자이신 임성일 박사께서는 국가와 지방간의 재정관계문제에 있어서 이것은 역사와 정치적 산물이기 때문에 언급을 안하고 넘어갔기 때문에 더욱 고민스러운 자리가 아닌가 싶다.

따라서 주어진 범위 내에서 제가 가지고 있는 견해와 또 저희 부처가 가지고 있는 견해를 말씀드리겠다. 다소 시간이 허락된다면 지금 논의되고 있는 부분들에 대해서도 함께 포함해서 말씀드리고자 한다.

지방분권이라고 하는 부분과 관련해서 논의된 지방재정분권이라는 것을 과연 우리가 어떻게 논의할 것인가 하는 부분에 대해서 그 지표는 상당히 많을 수 있다고 생각하는데 우선 원점으로 돌아가서 생각해 볼 필요가 있다. 왜 지방분권이라는 말이 나왔는가? 언제부터 나왔는가? 제가 기억하기로 그전에는 “세계화, 지방화”라는 말을 썼지 지방분권이라는 말이 이슈로 떠오른 적은 없었다. 지방분권이 이슈가 된 것은 바로 지난 대통령선거 때 대통령이 공약사항으로 제기하면서 나왔다. 왜 그랬을까? 저는 그 부분에 대해서 명확하게 짚고 넘어가야 될 필요가 있다고 생각한다.

국민들은 뭔가 중앙정부의 기능은 줄이고 지방정부의 역할은 강화하는 것이 필요하지 않느냐라고 이야기한다. 그것이 민주주의의 발전이나 국가경쟁력을 위해서든 여러 가지 목적은 있겠지만, 기본적인 인식의 바탕은 거기에 있다고 본다. 그것을 대통령께서 선거공약으로 제시하고 당선이 되었다고 한다면 어쨌든 분권적으로 가야 된다는 부분에 공감대가 형성되었다고 본다.

그렇다면 얼마나 분권적으로 갈 것이냐 하는 문제가 논의되어야 하는데, 지난 7월 4일 정부혁신·지방분권위원회에서 45:55를 발표한 바가 있다. 지금 현재 51:49로 되어 있는, 49속에는 자치가 아닌 교육재정 13%도 포함해서 49인데, 좋다 하자. 51:49로 되어 있는 이 부분을 중앙정부의 규모를 줄이고 지방정부쪽으로 늘려야 되기 때문에 분권위원회에서 45:55라는 안을 제시했다.

그러나 그 부분과 연계해서 생각해 보아야 될 것은 우리가 무작정 선진국이 어떻다, 우리의 여건이 어떻다, 또는 지방재정의 어려움이 있다 라고 해서 무작정 가기가 어렵다는 부분은 저도 인식을 같이 한다. 그러나 우리 같이 안보적 특수 상황에

있고, 중국이 빠른 속도로 우리의 기술을 추월해 가고 있는데 과연 우리의 자치단체가 경쟁력을 갖출 수 있는 규모인가를 본다면 무작정 중앙정부의 재정규모를 지방으로 이전하자고 하는 것은 한계가 있다고 생각한다.

다만 그 반면에 현재의 지방자치단체들이 분권체제로 가서 지방이 경쟁력을 가지고 지역발전을 촉진하는 촉진자로서의 역할을 할 수 있느냐? 라는 부분도 나소열 서천군수께서 말씀을 하셨지만 문제가 있는 것 같다. 그런 맥락에서 생각해 본다면 세 가지 부분을 이야기할 수 있다.

첫째는 우리가 부족재원 충족률이 76.4%라고 하니 그쪽에서 나온 이야기가 “교부세 산정할 때 이것이 자의적이 아니냐? 임의적이 아니냐?” 라는 쪽으로 논의가 있었는데, 제가 점검을 해보니 통계기법을 시계열분석방식이나 회귀방식으로 하는 것은 학문적으로 문제가 있다. 시계열방식이나 회귀방식으로 볼 때 추정해 나온 이 액수를 자의적이라고 하는 부분은 그렇게 논의될 상황은 아니다.

어쨌든 그런 방식에 의해서 나온 것이 76.4%라면 지방의 재정운영이 과연 어떤 상태에 있는가 하는 것을 조사해 볼 필요가 있다. 76.4%라는 것이 무엇을 의미하는가? 손희준 교수님께서 말씀하셨듯이 가장 재정자립도가 낮은 7.2%짜리 시만 가지고 이야기하면 안 되고, 그렇다고 해서 서울시의 이해식 의원께서 말씀하신 서울시만 가지고 이야기해서도 안될 것이다.

그래서 중간 정도의 자치단체는 과연 금년도 예산편성이 어땠는지를 조사해 보니 중간 정도의 자치단체가 광역시 중에서는 광주인데 광주가 금년도에 1,156억원의 국고보조금을 받지 못하고 예산을 편성했다. 그리고 도 단위에서는 충남이 중간 정도인데 충남도 350억원의 국고보조금을 부담하기 위해서 지방채를 발행했다. 시 단위에서는 안동시가 195억원을 예산에 편성하지 못했다. 군 단위에서는 전라남도 영암군이 353억원을, 특히 그중에서 폐기물 처리장 시설에 대해서는 당초의 예산을 반영하지 못했다. 자치구 단위에서는 인천 남구가 자치구의 중간 정도인데 265억원 정도를 예산에 편성하지 못했다. 이것이 우리나라 중간 정도 가는 자치단체의 현실이다.

이런 실정의 자치단체들을 가지고 이제 권한을 넘겨줄 테니까 당신들이 알아서 해

보시오 라고 하면 어떻게 되겠는가? 빈익빈부익부 현상을 심화시킬 것이다. 따라서 이런 부족재원 문제를 다시 한번 짚고 넘어갈 필요가 있다고 본다.

두 번째는 자치단체가 자기의 꿈을 그릴 수 있는 자본의 양이 얼마쯤 되는가 하는 문제다. 우리는 지방예산을 두 가지로 편성하는데, 하나는 경상예산과 사업예산으로 나누는데 경상예산은 당연히 나가야 될 것이고, 사업예산 중 국고보조금에 대한 부담금을 다 빼고 자치단체가 예비비, 노인복지수당, 청소 인건비 다 포함해서 경상적 경비 등 뭐든 상관없이 스스로 쓸 수 있는 사업비가 얼마인가를 조사해 보니까 17%밖에 안된다.

그럼 17%가 무슨 의미를 갖는가. 일전에 “제천시에서는 30~40억원 규모의 신규 사업에 선뜻 투자를 할 수 있습니까?”라고 물었는데 불가능하다는 대답이 돌아왔다. 이처럼 30~40억원을 신규투자할 수 없는 제천시의 입장을 본다면 분권 주체로서 과연 경쟁에 참여할 수 있겠느냐 하는 이야기다. 그런 측면에서 자체투자사업비가 뭔가 좀 올라가 줘야 경쟁에 갈 수 있지 않겠느냐는 것이다.

세 번째는 장기적으로 지방재정이 어떻게 갈 것 같으냐 하는 것이다. 장기적으로 볼 때 세수측면에서 지방세수가 90년대와 작년도까지 15~20%까지 당초의 세입 규모보다 증가했다. 그 원인은 지방세 구조의 45.8%가 재산과세인데, 그러면 재산과세 중에 재산세와 종토세가 늘었을까? 아니다. 뭐가 늘었는가? 취득세가 늘었다. 그러면 앞으로 10년 동안에도 취득세가 계속 늘어야 되는가? 그건 부동산투기와 관련되기 때문에 아마 일본과 같은 거품경제에 빠져 불가능할 것으로 본다. 그렇다면 지방세수는 증가할 것이 거의 없거나 조금 증가할 것이고, 지금과 같은 지방세수의 증가는 없다고 본다.

그렇다고 본다면 세출측면에서 어떤 문제가 생기는가? 장기미집행, 도시계획 시설, 대지보상이 지금 10조 3천억원인데, 그것은 2000년도 표준지 조사에 근거하고 있다. 그렇다면 2000년도 표준지 조사를 가지고 가격을 환산할 때 10조 3천억원이지, 내년도 GNP로 환산하면 18조원 정도 나온다. 18조원을 협의 보상하는 과정까지 하면 20조원이 넘어간다는 이야기인데 이것을 해결하지 못하면 우리는 전국이 도시난국에 빠지게 된다. 이 문제에 자치단체가 묶여 있는데 그 자치단체를 보고

“분권하라. 내가 권한 줄테니 열심히 경쟁해 봐라”고 한들 그것이 가능하겠는가? 과연 창의성을 발휘할 수 있고, 그들이 과연 혁신성을 발휘할 수 있겠는가? 저는 그러한 측면에서 이제는 뭔가 지방의 재정 규모가 조금 더 가야 된다 하는 점을 세가지 정도에 걸쳐서 말씀드렸다.

단, 어떤 방식으로 갈 것인가? 이전 방식을 어떻게 할 것인가?

임성일 박사께서 제시한 지방세 비중을 높여나가야 된다는 말에 전적으로 동의한다. 왜냐하면 지방세에 근간하지 않는 지방세출을 자꾸 증가시키게 되면 자치단체가 문란해질 수도 있고, 공공서비스에 대한 가격기능도 떨어지게 될 뿐만 아니라 서로가 경쟁하기가 어려운 문제가 발생한다. 그렇기 때문에 지방세수 확충 쪽으로 가는 것이 맞다고 본다. 다만 문제는 지방세수를 확충하려고 했을 때 지역간의 편차 문제이다. 서울시의 경우 오버플로어가 생기고, 농촌지역은 지방세수를 쥐도 자기세수가 늘어가는 것이 하나 없는 그런 현상이 발생한다. 그런 측면에서 볼 때 무작정 교부세로 가자고 하는 것도 문제가 있다.

따라서 이런 부분과 연계해서 나소열 군수님께서 말씀하셨듯이 차등보조를 선택할 필요가 있다고 생각한다. 가령 기초보장생활대상자에 대한 국고보조금을 전국적으로 동일하게 50%를 준다, 60%를 준다는 방식을 선택하기보다는 재정여건이 좋은 곳은 덜 주고 재정여건이 나쁜 곳은 더주는 방법을 선택할 수 있지 않을까 하는 생각을 가져본다.

세출 부분에 대해서는 임성일 박사께서 교부세, 국고보조금, 양여금을 거론하면서 교부세는 general grant, 양여금은 block grant, 국고보조금은 specific grant로 보시면서 이것을 전국적으로 넘어가서 나중에는 general grant와 specific grant만 놔두는데 그 비율을 10:20에서 80대 90쪽으로 이동하는 것이 옳지 않겠느냐라고 말씀하셨는데 동의한다. 보다 분권화된 국가로 가기 위해서는 그런 측면으로 가야 된다고 본다. 또 문형표 박사께서 말씀하셨듯이 그런 부분에서 block grant, general grant로 할 것이 아니라 경상적 보조와 자본적 보조로 가는 것이 바람직할 것이라는 임성일 박사님과 문형표 박사 두 분 의견에도 전적으로 공감한다.

왜냐하면 이는 양여금제도와 연결이 되는데, 지방에 재정이 계속 넘어갔을 때 과

연 그것이 지역의 경쟁력을 키우는데 쓰여질 것인지, 아니면 경상경비로 갈 것인지 그것을 재정통제만 가지고 막을 방법이 없고, 의회 시스템만 가지고 막을 방법도 없다. 그렇다면 오히려 지방분권이 아르헨티나와 같이 어떻게 보면 지역의 성장잠재로 잠식할 가능성이 있다. 그런 측면에서 궁극적으로는 경상적 보조와 자본적 보조로 가면서 예산제도의 자본제도를 도입하자는 이야기에 전적으로 동감한다.

그리고 이와 관련해서 이렇게 재원이 넘어가는데, 그러한 재원들에 대해서 무작정 넘어갈 때 어떤 문제가 될 것인가? 서울시의 경우 “돈은 하나도 안 오는데 무슨 분권이냐?” 하는 이야기와 관련된 사항이다. 따라서 재정분권에 관련된 자율성을 높여 주면서 그 자율만큼 책임을 갖고 갈 것이냐 하는 문제를 고민하지 않을 수가 없다. 그래서 선택한 것이 ‘예산편성지침을 폐지하겠다, 지방채 개별승인제도를 폐지하겠다, 교부세제도도 대폭 방법을 개선하겠다, 양여금제도도 대폭 개선하겠다’ 는 대안을 제시했는데, 그 설명은 여기서 일일이 하지 않겠다. 다만 서울시 의원님께서 말씀하셨듯이 지난번에 예산편성을 폐지하겠다고 해서 시도 예산담당과 회의를 했더니 “폐지하면 어떡하나? 적응기간을 달라”고 해서 2005년부터 폐지하겠다고 했는데 지방채 역시 그런 현상이 될 것이다.

아무튼 무작정 폐지를 한다는 것은 아니다. 서울시 의원께서도 말씀하셨지만 적어도 경상경비를 증가시킬 당 주제와 관련된 4개 세목에 대해서는 기준을 제시하고 공시할 것이다. 예를 들면 단체장의 업무추진비, 의회의 공통경비, 사회단체보조금, 선거 과정에 있어서의 선거열람창구가 직접 관련되어 있는 통·반장에 대한 보상금에 대해서는 기준을 제시할 것이다. 그런 쪽으로 기준을 제시해 나가면서, 그러면 자치단체들이 이 예산을 어떻게 편성할 것인가 하는 문제에 대해서는 기법이 없다. 그래서 지난주에 244개 자치단체 전 공무원을 모아놓고 “이제는 예산 편성의 방법이 집계방식에서 자원배분의 효율성 방법으로 갈 수밖에 없다. 그래야 경쟁에서 살아 남을 수 있다. 그래서 저희들은 국가로부터 주어지는 돈을 책임 있게 쓰기 위해서는 예산 편성의 마인드를 단순집계방식에서 이제는 뭔가 자원배분의 효율적 주의라는 측면으로 가야 된다”라고 강연도 했다. 그래서 그런 예산 편성의 업무 매뉴얼을 만들어서 지속적으로 자치단체 공무원들한테 교육시킬 예정이다.

지방채에 대해서는 상한을 설정할 것이다. 지방채 규모에 대해 어떤 기준을 정해서 그 이내에서는 자치단체가 의회승인을 받아서 발행하되 기준을 넘을 때는 행자부의 승인을 받도록 해 자치단체의 건전성을 해치지 않도록 배려할 것이다.

다만 양여금 문제와 관련해서는 배인명 교수께서 말씀하신 점에 전적으로 공감한다. 다만 마지막에 지방비 부담하고 관계가 있다. 지방비 부담의 관계가 사실 어떻게 보면 양여금을 꼭 그쪽으로 쓰게끔, 경상경비로 가지 않게끔 하기 위한 수단이었지만 이것이 직접적 제재수단이기에 때문에 부작용이 있는 것 같다. 그래서 앞으로는 성과평가 쪽으로 돌려서 그 성과평가의 일정한 율을 퍼밀러쪽에 집어넣는 방식으로 한다면 자율성을 높여주면서도 실지 지방의 SOC를 끌어주는 재원으로 갈 수 있지 않겠는가 생각한다.

그 다음 임성일 박사께서 중앙 기능의 이양에 따라서 재원이전 문제는 사실상 어렵다고 말씀하셨는데, 사실 어렵다. 작년에 처음으로 퇴출업소에 대한 단속권을 넘겨주면서 돈을 얼마나 넘겨줘야 되는가를 따져 보았는데 도저히 불가능하였다. 이렇듯 개별사업에 관한 권한 하나 넘겨 주면서 얼마에 넘겨줘야 되는가를 따지는 것도 사실상 불가능한데, 이런 방법으로 재정분권, 지방분권화를 한다면 사실은 어렵다고 생각한다.

다만 여기서 말씀드릴 수 있는 것은 그런 방법에서 기획예산처가 국고보조에서 2조원 정도를 줄여서 일반재원화 시키겠다고 했는데 그것이 교부세로 줄지 양여금으로 줄지는 모르겠지만 이는 획기적인 방법이라고 생각한다. 왜냐하면 국고보조금 11조원 중에서 특별회계기금에서 내려온 게 4조원 정도이고 일반회계에서 내려온 것이 7조원 정도인데, 그 특정목적 때문에 7조원 속에 특별회계나 기금쪽으로 일반보조할 방법이 없다. 일반 회계속에서 내려오는 7조원 중에서 2조원 정도를 일반지원한다는 것은 획기적인 계기라고 하는데, 이것이 맨 처음에 이야기했던 국가와 지방간의 재정 포션, 몇 대 몇으로 갈 것인가라는 문제하고는 관계가 없다는 점을 분명히 짚고 넘어가야 된다. 왜냐하면 그 사무 안 할 것인가? 국고보조사업으로 하던 사업 안 할 것인가? 해야 된다. 그렇다면 어떻게 할 것인가? 국고보조사업으로 하던 것을 전액 지방비 사업으로 하라는 것밖에 안 된다는 것이다. 그것도 지방에 자

을권을 주니까 받아낼 의미가 있다. 그러나 그것이 국가와 재정간의 재정 규모 비율과는 큰 것이 없다는 점을 반드시 짚고 넘어가야 될 부분이라고 본다.

● 배국환 (정부혁신·지방분권위 재정세제팀장)

지방분권이 지금 우리 시대의 화두가 되고 있기 때문에 이것을 어떻게 하면 원만하게 효율적으로 문제없이 잘 이루어지게 할 것이냐 하는 차원에서 본다면, 우선 지방분권의 개념을 정확히 이해하는 것이 필요하다. 즉 최근에 지방분권이 갑자기 떠오르면서 지방에 계시는 분들은 대통령께서 “지방이 주체하지 못할 정도로 많은 돈을 주겠다”란 말과 국정과제보고회의 때 “돈을 먼저 줘라. 그 다음에 권한을 넘겨라”란 말을 이상하게 해석하고 있어 이에 대한 분명한 개념을 정의하고 넘어가고자 한다.

우선 대통령께서는 ‘지방에 지금 하고 있는 것보다 훨씬 덧붙여서 네트로 링크시켜 주어라’ 라고 하신 적이 한번도 없다. 아무튼 제가 말씀을 드리하고자 하는 것은 재정분권이 뭘 의미하는지, 재정분권의 개념을 명확히 정립해야 한다는 것이다. 오늘 두 분이 발표하신 내용에도 나왔지만 재정분권이라는 것은 그야말로 중앙정부와 지방정부간에 권한과 사무가 분명하게 구분이 되어야 한다는 것을 의미한다. 전제가 그렇게 된 다음에 그에 상응하는 재원이 함께 따라가야 되는데, 그 과정에서 그 재원을 지방정부가 자주적으로 세입과 세출의 모든 자치부분에서 자치적으로 활동할 수 있도록 조건을 마련해 주는 것이 바로 재정분권이라고 생각한다. 그래서 지금 이 단계에서 지방정부의 재정을 얼마나 추가적으로 증가시키냐 하는 것은 논의하고 싶지 않고, 그것보다도 지금 중앙정부가 가지고 있는 권한을 얼마나 지방으로 넘기고, 그와 함께 과세자주권과 세출의 자율적 운영을 어떻게 보장해 줄 것인가 하는 차원에서 접근해야 한다고 생각한다.

그런 차원에서 본다면 임성일 박사님께서 굉장히 어려운 주제를 계량화해 주시고, 전체적으로 잘 망라해 주셨다고 생각된다. 다만 한가지 아쉬웠던 점은 전체적으로 재정분권을 논의하면서 지방정부를 평가하는 잣대가 이중적이지 않았나 한다. 다시 말해 어떤 경우 지방정부는 재정이 열악하고 돈을 받을 자세가 다 되어 있기 때문에

7:3 구조로 가든 어떤 식으로 넘어가야 된다고 평가를 하시면서, 어떤 부분에 가서는 지방정부가 아직도 여러 가지로 어려우니까 지방채발행 등과 같은 것은 통제를 해야 된다는 그런 이중적인 기준이 군데군데 있다.

두 번째, 전체적으로 보면 지방분권이나 재정분권에 대한 논의가 어제오늘의 일이 아니라 상당히 오래 전부터 논의가 됐음에도 불구하고 전체 보고서를 보면 아직 한 발자국도 전진이 안됐다는 생각이 든다. 왜냐하면 지방소득세, 소비세 문제 등을 구체적으로 예를 든다면 ‘그럼 그것을 어떻게 할 것인가?’ 실제로 적용하면 어떤 현상이 벌어질 것이냐 하는 것이 이제는 구체적으로 나와야 하기 때문이다. 즉 지방분권만 논의하는 그런 원론적인 이야기만 계속 하고 있을 수는 없다는 것이다. 그런 점에서 다음 세미나나 토론회에서는 그런 주제가 구체적으로 나와 주었으면 한다.

그 다음은 이 보고서와 관련해서 보다 구체적인 사항을 몇 가지 지적하고자 한다. 전체적인 국가 총재정을 가지고 논할 때는 교육재정을 반드시 포함시켜야되고, 비교를 할 때는 교육재정을 빼고 비교해야 된다. 따라서 27페이지 그림표가 그것을 감안한 건지 궁금하다.(임성일 연구위원은 다 감안한 것이라고 이야기 함)

그 다음 한가지 간과한 것이 재정을 논할 때 항상 지방정부는 어렵고, 중앙정부는 항상 놀부집이라고 생각한다. 그런데 중요한 것은 사무 구분이 명확하게 돼서 원가 계산이 분명하게 됐다면 누구든지 그 근거를 주장할 수 있으나 현실적으로는 굉장히 어렵다. 왜냐하면 중앙정부는 지방정부가 하지 않는 기능을 하고 있는 것이다. 그 대표적인 것이 방위비 부담이다. 방위비는 국제비교를 할 때도 굉장히 중요한 부분이 되는데, 우리나라는 다른 나라들과 똑같은 세출비를 비교할 수 없는 분단국가다. 우리나라처럼 방위비 포션이 굉장히 높은 데가 없다는 것을 항상 감안하셔서 비교를 해야 된다.

또 한가지는 중앙정부가 IMF 위기 이후 최근에 커다란 변화가 있었다는 것이다. 커다란 변화는 바로 연간 9조원 정도나 되는 이자부담을 한다는 것이다. 이자 부담이 9조원이면 재정의 9%에 해당하는 돈인데 그것을 중앙정부가 부담하고 있다. 물론 지방정부는 부담하지 않고 있다. 그러므로 그런 것을 다 삭감해서 모두 다 중앙정부가 내놓아라 하는 것은 신중해야 된다.

이중적인 잣대라고 말한 부분에 대해 설명하겠다. 분권의 접근 기본원리부분과 관련해서 과연 우리나라 지방정부의 부패나 지출 프로그램들이 중앙정부나 국민들이 보기에 안심할 정도냐 하는 것을 한번 가슴에 손을 얹고 냉정하게 생각해 보아야 한다.

가끔 우리나라 부패의 시작이 건설업체에서부터 시작된다고 듣는다. 그럼 그 건설업체가 어디에 뿌리를 두고 있느냐? 중소건설업체는 전부 지방에 있다. 지방의 건설업체를 보호하기 위해서 여러 가지 장치를 해 주고 있고, 그런 장치에서부터 시작해서 그런 부패 문제가 발생하는데, 그러한 여러 가지 장치들이 과연 우리가 믿고 안심하고 넘길 수 있는 수준인지 하는 점은 반성을 해야 한다. 이것은 제가 지방분권을 원만하게 넘기기 위한 하나의 수단과 전제조건으로서 말씀드리는 것임을 참고하기 바란다.

그 다음 보고서 중에 중앙과 지방의 세수구조가 8:2로 되어 있는 것을 7:3으로 해야 한다 라는 논리를 제기했는데, 그것을 보면서 7:3으로 가려는 논리가 뭔지 분명히 알아야 된다는 것이다. 그냥 단순히 일본이 6:4니까 우리도 7:3 정도는 가야 되지 않겠나 하는 희망사항에 불과하지는 않는지. 그 구체적인 논리를 제시하라는 것이다. 실질적으로 7:3의 구조가 되려면 지금 현재 상태에서 지방정부에 29조원이 내려가는 것 중에 14조원이 내려가야 된다. 세금으로 14조원을 넘겨줘야 된다는 것인데, 그게 과연 현실적으로 어떻게 가능한지 그 설명을 듣고 싶다.

그리고 조세제도 부분과 관련 지방분권 차원에서 순서적으로 지방세가 가장 자주 재원이고, 그 다음이 교부금, 양여금, 보조금이다. 그러면 우리나라 모든 지방에 가는 돈은 지방세로 가거나 교부금으로 가는 게 가장 바람직하다. 양여금도 그런 차원에서 보면 없어져야 맞다. 당연히 교부금으로 가야 된다. 지방정부를 통제한다는 차원에서 보면 그렇다.

그러면 지방세로 할 때 구체적으로 지방소비세로 할 것인지 소득세로 할 것인지에 대해 논의하고 있는데 한번 냉정하게 생각할 필요가 있다. 지방소비세를 도입해서 과연 어떻게 하겠다는 것인지, 그러니까 하겠다는 이야기만 했지 구체적으로 하면 어떤 문제가 발생하는지에 대해서는 언급이 없다. 지방소비세는 다 아시다시피 부가

세에서 일정 부분을 떼어서 갈 경우 세원이 굉장히 불균등하다. 학자들은 기준을 어떻게 하면 된다고 여러 가지 이야기를 하지만 어떤 기능이 넘어가서 얼마만큼 넘어가는지 굉장히 복잡한 과정을 거쳐야만 된다.

그 다음에 중국적으로는 지방소비세가 지방의 추가적인 서비스 증대를 통해서 추가적인 세수 확보를 한다는 지방세 논리에 과연 잘 작동을 하겠느냐는 것을 생각해야 된다. 다시 말해서 지방 주민들이 자기 서비스를 더 받기 위해서 하나라도 더 부담할 자세가 되어 있느냐는 것이다. 지방소비세를 도입하면 그렇게 되는지에 대해서도 의문이다. 만약에 그렇게 될 수만 있다면 그건 굉장히 좋은 제도이지만, 실질적으로는 그게 작동하기가 굉장히 어려울 것이라고 보고, 학자들 또한 그렇게 이야기한다. 일반적으로 지방세는 세원이 고루 분포되어 있어야 되고, 경기 같은 것에 민감해서는 곤란하다. 즉, 안정적이어야 한다는 것이다.

그 다음에 지방주민의 서비스에 대한 원리원칙에 맞아야 되는데, 과연 지방소비세가 그런 역할을 해줄 수 있겠는가? 그러면 왜 소득과 소비에 관한 세금들은 전부 국세이고, 재산과 관련된 세금은 왜 지방에 가 있느냐 하는 것을 생각해 볼 필요가 있다.

여기 보고서에도 우리나라 현재 지방세를 보면 크게 신장이 안된 것으로 되어 있는데, 그 주요 원인이 무엇이라고 생각하는가? 재산세 중에서 취득세, 등록세는 크게 늘어났으나 실제 종토세나 재산세는 늘어나지 않았다. 거기에 문제가 있는 것이다. 즉, 지방세원 확충에 골격을 이루어야 할 재산세는 그대로 있는 것이다. 그 문제를 해결하려는 노력은 하지 않으면서 다른 세금만 확충하려고 노력한다는 것은 이해할 수가 없다. 그래서 반드시 우리나라 부동산 관련세는 개편되어야 되고, 부동산 투기 억제기능이라든지 정책기능을 하는 부분이 문제가 된다면 누진세라든지 하는 부분은 국세로 전환해 주면 되고, 그만큼 다른 세원으로 넘기면 된다.

재정이전제도와 관련해서 몇 가지 말씀드린다. 지금 세입자치와 세출자치로 구분해볼 수 있는데 세출자치에 있어서 넘어가는 돈을 자기 책임하에 자기가 자율적으로 쓸 수 있게 만들어 주어야 된다. 그렇게 만들어 준다면 교부금이 가장 좋다고 이미 말씀드린 바 있고, 그렇게 된다면 불가피하게 국가가 국고보조금을 이용할 수밖에

없는 경우가 있는데 그것은 그것대로 가고, 11조원 중에서 그것을 분명히 정비해 나갈 것이다. 정비를 해나가는 것은 굉장히 어려운 문제이다. 중앙정부의 조직과 기능을 전부다 떼어내야 되기 때문에 쉽지 않은 문제들이지만, 분명히 정리가 돼서 일반 자주재원화하는 것이 바람직하다고 본다.

그리고 특별교부세와 관련해서 지금 행자부에서 축소를 한다고 하셨는데 그것은 반드시 그렇게 가야 된다. 적어도 최근 몇 년간 재해 때문에 얼마나 고생을 했는가? 이 재원을 특별교부세 재원에 한해서 절반 정도를 재해대책 펀드로 활용하면 어떨까? 만약 그 해 재해가 안 생긴다면 그 돈을 지방정부에 어떤 형태로든지 다시 돌려주면 된다. 그런 것을 한번 검토할 필요가 없겠는지 제안하는 바이다.

배인명 교수님께서 양여금과 관련해 말씀해 주셨는데, 양여금과 관련된 전반적인 것을 잘 지적해 주셨다. 그러나 한가지 지적하고 싶은 것은 근본적으로 제로베이스에서 보지 않았다는 것이다. 이제는 지방분권적인 시각에서 지방양여금을 보아야 하지 예전의 그 틀 안에서 그대로 보면 안된다. 제로베이스에서 봐야하는 것이다. 그런데 만약에 제로베이스에서 봤다 하더라도 지방양여금은 그대로 존치한다고 했을 경우 이 대상 사업은 무엇으로 할 것인가 하는 것에 대해 이 논문의 흐름은 전부 지방 SOC사업의 확충으로 되어 있다. 여기에 강한 의문점을 가지고 있다.

우선 제로베이스에서 보아야 한다는 논리는, 사실 다 뜯어놓고 보면 지방양여금은 포괄적인 보조금이다. 나중에 정산해서 반납하는 것만 보완해 주면 일반 포괄보조금하고 똑같은데, 그것을 그대로 존치시켜야 될 이유가 뭐가 있겠는가? 여기 서천군수님도 오셨지만 제가 여쭙보고 싶은 것이 지방양여금이 내려오는데 전체의 구조상 도로가 40% 비율이다. 이 40%를 도로에 쓰고 있는데, 지방에서는 도로에 쓰고 싶지 않는데 그쪽에 비율이 많이 오다 보니까 할 수 없이 써야된다. 이런 구조가 어디 있는가? 자치단체 입장에서 보면 쓰고 싶지 않은 곳에 써야 되는 것이다.

그렇다면 현 국도나 고속도로를 한번 생각해 보자. 우리나라 국도 사정이 굉장히 좋아졌는데도 왜 교통세의 50% 이상을 도로에 계속 투자하고 있는가? 그것보다 등급이 낮은 지방도나 군도는 거기보다 조금 낮다. 1988년 노태우 전 대통령이 “지방도, 군도포장을 80%까지 올리겠다. 국도포장을 100% 하겠다.”라고 공약을 했는데

이미 국도는 다 달성했고, 지방도와 군도도 80%나 달성했는데도 숫자를 보면 아직 40%로 되어 있다. 정말 이해할 수 없는 일이다. 왜 이런 현상이 벌어졌을까? 양여금을 타려면 중기도로투자기금을 모두 지방정부가 마련해야 된다. 그것에 의해서 전부 마련해 온 것을 가지고 하다보니까 구조적으로 계속 미개설, 미확장된 도로가 늘어날 수밖에 없고, 따라서 포장률은 그대로 담보상태에 있을 수밖에 없는 것이다.

그래서 근본적으로는 국가 전체적으로 봐서 지방 SOC에다가 이렇게 많은 돈을 계속 투자하는 것이 과연 맞는지 한번 냉정하게 생각해 보아야 된다. 그리고 차라리 그 돈을 지방자치단체장들이 알아서 쓰는 것이 좋은데, 그렇게 하려면 교부금이 낫다는 것이다. 저는 이에 대해 근본적으로 이의를 제기한다. 그래서 교부금을 차라리 폐지하고 가는 것이 낫다. 그리고 준치하는 경우 국가균형발전 특별회계 세입으로 잡아서 쓰겠다고 그러는데, 이것은 많은 혼란이 일어날 수 있다. 지금 이것을 어떻게 운영할 것인지 그 방법이 아직 안 나와 있어 답답할 뿐이다. 여하튼 지금의 양여금보다도 훨씬 더 통제하는 시스템이 되는 것은 반대다.

그렇다면 어떻게 해야 하는가? 몇 가지 메뉴를 주어야 한다. 지금 양여금을 5개 주었지만 7개나 10개의 메뉴를 줘서 지방자치단체장들이 그중에서 아무거나 필요한 것을 선택해서 가져갈 수 있게끔, 그러한 메뉴를 제공해 주는 장을 열어주라는 것이다. 그러면 지금보다 훨씬 자유롭게 쓸 수 있게 될 것이다.

● 구정모 (강원대 교수)

지방재정이 가야 할 길이 확립은 되어 있지만 여전히 우리가 재정분권을 확립할 때까지는 갈 길이 멀다는 생각이 든다. 또 이 자리에서 여러 다양한 의견의 상충이 표출되고 있지만 이 자리에서 여러 가지 의견들이 다 나오고 또 여과됨으로써 좀더 의견의 접근이 이루어지고 정책당국의 정책조율이 좀더 순조롭게 이루어질 수 있는 그러한 장이 이 자리에서 제공되기를 바란다.

플로에서 한 분의 의견과 질문을 듣고 그 다음에 발표자의 종합답변을 듣겠다.

● 공원식 (경상북도 포항시의회 의장)

행정자치부 장관의 축사 중에 “대통령께서는 지방이 감당할 수 없을 정도의 돈과 권한을 내려보내되, 지방에 재원이양을 먼저 하고 그에 맞춰 권한을 넘겨주는 전략적 방법이 필요하다.” 즉, 선분권 후보완이라고 대구에서 분명히 말씀하셨고, 장관께서도 여기 나오셔서 축사까지 하셨는데도 정부 관계자의 말씀은 선보완 후보권이 될 수밖에 없는 안타까운 현실이라 말씀하시는데, 정말 지방재정 지방분권에 있어서도 선분권 후보완이라는 원칙에서 출발해야 될 문제가 아닌가 지적하고 싶다.

특히 오늘 주재하셨던 임성일 연구원의 발표 중에 한가지 반론을 말씀드리자면 지방채 발행에 있어서 여러 토론자들께서 말씀하셨듯이 사전승인제도가 필요하다는데, 지방의회가 지방채를 발행할 때는 의견승인으로 되어 있다. 여러분들이 아시는 대로 순수하게 잉여금이 발생하면 채무를 우선 상환한다는 지방재정법이 있는데도 불구하고 행자부가 지방채 발행을 승인해 준다. 지방의회가 그 정도의 권한과 기능은 있다.

뿐만 아니라 포항시의 예를 들면 도저히 이런 사업을 해서는 안되는데 투융자심사를 행자부로부터 승인받아 온다. 중지재정계획을 심의할 때 투융자심사를 받아오는데, 부족해서 용역과제사전심의제도를 만들었다. 그래서 용역에서 심의를 하지 않으므로 그 사업을 못하도록 제도적으로 만들었다. 오히려 행자부가 승인해 주고 감독하는 것보다 훨씬 더 권한을 갖고 한다. 현재 지방자치의 실정을 이 정도는 알고 계셔야 되지 않느냐 하는 말씀을 드리고 싶다. 예를 들면 차라리 채무 행위에 있어서 실패하는 자치단체에 대해서는 삼진아웃이라는 제도를 만들어서 두 번 정도 실패하면 사전에 승인을 받아야 된다는 이런 패널티를 준다면 훨씬 자율권을 보장할 수 있다고 본다.

마찬가지다. 특별교부세 내려오고, 국고보조금 사업 내려오고, 우리가 예산을 심의하면서 이런 사업들은 안해야 된다는 현장의 감각이 있는데도 정치권의 논리나 다른 논리에서 예산 편성이 많이 된다. 이런 폐단을 오히려 중앙에 있는 분들도 알아야 된다는 것이다. 따라서 앞으로 지방분권운동을 한다던가 토론하는 입장에 있어서는 지방에 있는 분들이 많이 앉아 있었으면 좋겠다. 역지사지의 입장에서 생각해 보

면 정말 새로운 패러다임을 생각할 수 있지 않느냐는 말씀을 드린다.

● 구정모 (강원대 교수)

마지막으로 발표자 두 분의 간단한 답변을 듣도록 하겠다.

● 임성일 (한국지방행정연구원 연구위원)

제가 이 주제를 받고 접근하고자 했던 부분은 종합적인 시각을 제시해 보고 싶었고, 국가와 지방간의 향후 나아가 될 방향에 대해서 어떤 건축의 주춧돌을 한번 쌓아보고, 그것을 각자의 다양한 견해를 통해서 보완하고 싶었는데 그 자체에 전달이 잘못된 부분이 있다고 생각한다. 하지만 개인적으로 총론과 매크로한 것을 이야기하고 싶은데 정부정책의 각론을 가지고 이야기하는 점이 조금 아쉽다. 또 1대 1로 모든 것을 제 나름대로 대변해 보고 싶지만 한번 전체 그림을 그려보고 싶었다는 점을 말씀드리면서 몇 가지만 1대 1로 짚어보겠다.

첫 번째, 큰 틀을 그릴 때 조세와 보조금제도의 그림을 그리는 부분은 지방분권위원회에서 로드맵을 제시하고, 또 정부부처에서 제시한 그것과는 개인적인 생각을 달리한다. 저는 정권과 같은 맥을 하는 그림이 아니다. 이것은 몇 년 안에 시행될 수도 있고 우리 국민의 수요와 국가발전의 속도와 기능배분의 재조정 등을 통해서 5년, 10년이 될 수도 있다. 제가 말씀드리는 부분에 토론자 중 이 부분에 대해서 당장 이렇게 갈 것처럼 혹시 생각하고 계시다면 이런 부분은 국가의 한 방향을 앞으로 잡아보겠다 하는 뜻이고, 시간의 개념을 갖고 있지만 그 시간에 구속되는 개념은 아니다는 것을 말씀드리고 싶다.

두 번째, 준수님하고 의회에서 오신 분들 말씀 중에 제가 간과한 부분들도 있는데, 제 입장에서 말씀드리면 역시 중앙과 지방이라고 하는, 또 지방의 248개가 묶여진 지방하고 개별지방은 또 다른 각도가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 중지를 모아야 되는 것이고 공감대를 형성해야 되는 부분이 있다. 결국 법적 해석의 부분 그리고 지방의 특유한 부분을 어떻게 중앙이 함께 가능하면 불협화음없이 조화해 나

갈 것인가가 과제이다. 개인적으로 서울시에 대한 부분도 이 시점에서 이젠 돌봐야 된다고 생각한다. 그런데 시기에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 그래서 결국 중앙 정부와의 관계와 동시에 지방과의 관계를 어떻게 우리가 중지를 모으느냐가 중심이 되는 것이다.

세 번째, 문 박사님이 저하고 토론할 때 보면 능력이 많으신 분임에도 불구하고 겸손하게, 그리고 아주 다양하게 코멘트 해주셨다. 단지 현재 갑자기 경상보조 자금 보조 들어오는 것은 현 예산제도가 그렇게 안 되는데, 무리가 아니겠는가. 지방세를 7:3으로 가는 부분은 배국환 국장께서도 이야기하셨는데, 그것을 당장 지금 빼려면 14조원의 수치가 나오는 것이다. 제가 강조하고 싶은 것은 방향은 그 방향을 틀되, 그 단계에서 문 박사님이 이야기하신 것처럼 제로베이스로 시작할 수 있는 것이고, 서로 게임의 룰을 같이 펼쳐 놓고 서로 객관적인 입장에서 보자는 것이다.

네 번째, 손 교수님께서 우리 체질에 대해서 말씀하셨는데 손 교수님은 제가 고민한 부분을 정확히 지적해 주셨다. 저는 이렇게 답변하고 싶다. ‘우리 체질’ 이렇게 물어보시면 잘 모르는데, ‘내 체질’은 이렇게 되는 것 같다. 그래서 주관적인 내 체질을 여러 전문가들이 계시니까 전문가들이 그 블록을 계속 쌓아나가면서 저도 비판을 겸허하게 받고, 또 제가 일조할 수 있는 부분은 일조하면서 우리 체질을 이루어 나갔으면 하는 바람이다.

다섯 번째, 적정 규모 부분은 사실 큰 책으로 하나 쓰면 모르겠지만 본 주제와 관계는 없다. 그래서 아까 정부에서 나오신 두 분은 현안에 걸려 있기 때문에 현안하고 연관해서 제 페이퍼를 자꾸 말씀해 주셨는데, 저로서는 상당히 곤혹스러운 점이다. 그 적정 규모라는 것은 결국은 규범적이다. 경쟁을 하는 사람들도 규범적인 이야기밖에 되지 않는다. 그래서 결국 규범적이고 심정적으로 느끼는 공감대를 가지고 결론을 도출할 수밖에 없는 것이다. 만여개가 되는 사무를 어떻게 구분해서 거기에 대한 값을 매기고 측정을 하겠는가? 사실 현실적으로 불가능하다. 그래서 적정규모 부분은 학계를 비롯해서 향후 많은 부분들이 여기에 참여해서 객관성과 공감성을 이루어나가야 될 것이다.

끝으로 한가지 말씀을 드리면 물론 정부쪽에서 하도 답답하니까 말씀해 주셨는데,

저도 정부의 일에 개입을 하다보니까 주관객관의 입장에서 제가 보는 주관객관이 다르고 정부 당국자가 보는 주관객관이 다르다. 물론 저도 이중 잣대라는 부분을 꼼꼼이 보겠지만 이중잣대라고 이야기하신 분 또한 이중잣대를 갖고 있지 않은지. 나의 객관이 남의 입장에서 주관이 될 수 있고, 남의 객관이 주관이 될 수 있는 부분이다. 서로 겸허하게 도와줬으면 하는 바람을 가지면서 나름대로 부족한 능력을 가지고 소신 있게 썼다고 생각한다.

● 배인명 (서울여대 교수)

종합적인 측면에서 몇 가지 말씀드리고자 한다.

우선 지방재정이 어떻게 나아가야 되느냐? 이러한 문제는 지방자치라는 측면에서 바라보아야 한다고 생각한다. 지방자치가 근본적으로 추구하는 것은 효율이라고 생각하는데, 그러한 측면에서 자주재원 확충이 우선적으로 되는 것이 기본적인 소신이다. 물론 그렇다고 해서 형평의 문제를 간과할 수는 없다. 사실 어떻게 보면 논란의 여지는 있지만 우리나라 지방자치단체들이 형평의 문제를 지나치게 과장되게 생각하는 것이 아니냐 그런 생각도 가끔 한다. 왜냐하면 우리나라의 지방교부세라는 것은 결국 교부 후에 재정력 지수를 유사하게 하는 것이다. 유사하게 한다는 것은 거의 재정력 격차를 없게 만들어주는 제도다.

그런 측면에서 과연 비형평적이나? 물론 비교부단체와 교부단체 사이에는 어떤 갭이 있겠지만 교부 받는 단체들 사이에는 사실 큰 갭이 없다고 봐도 과언이 아니다. 만약에 그렇다면 현재의 지방교부세 제도가 문제가 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 많은 분들은 지역간의 균형발전이 이루어지지 않는다고 생각하는 것 같다. 그것은 논리상의 문제라고도 볼 수 있는데, 지역간의 재정력 격차가 준다고 해서 과연 지역균형이 이루어지느냐? 문 박사님께서 양여금보다 교부세가 더 지역에 균등한 효과가 크다고 하셨는데, 그 지역의 균등한 효과를 무엇으로 보느냐에 따라서 아마 달라질 수가 있을 것이다.

재정력 격차라는 측면에서 보면 당연히 교부세가 좋다. 그럼에도 불구하고 지역이 균형화되지 않는다는 측면을 생각해 보면 지방 SOC 사업간의 균형이 이루어지지

않고 있다라는 문제가 가장 큰 문제가 아닌가. 그러한 문제를 해결해줄 수 있는 방법은 지금 현재 지방양여금 제도밖에 없지 않나 생각된다.

그리고 설명을 드렸듯이 현재 국고보조금과 지방교부세가 이러한 목적을 달성하기에는 불합리하다라는 측면을 강조한 것이다. 물론 많은 분들이 지적하셨듯이 장기적인 입장에서 지방재정조정제도라는 것의 큰틀에서 본다면 또 다른 대안들이 있을 수 있을 것이라 생각한다. 가령 임 박사님께서 말씀하셨듯이 자본적 보조금의 형태로 갈 수도 있는 것이다. 이러한 경우는 좀더 큰 틀 속에서, 좀더 장기적인 측면에서 검토된 다음에 이루어질 수 있는 것이라고 생각되고, 제가 쓴 어떤 대안이나 방법들은 현재 다른 제도들이 동일하게 있을 경우에 생각할 수 있는 그러한 방안들이라고 생각된다.

그리고 국가균형 특별회계 문제에 대해서 몇 가지 말씀을 드리면 아직 확립된 것도 아니고, 그러한 입장에서 사실 왈가왈부하기에는 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 제가 갖고 있는 자료에 의하면 이게 확정된 것이 아니지만 만약에 이러한 방향으로 추진되고 있다면 큰 문제가 아닌가. 지방양여금을 가지고 이러한 사업에, 즉 지방대학육성, 동해안 고속도로, 중부지역 동서고속도로, 서울 양양간 고속도로 등에 재원으로 쓰겠다는 것은 지방재정을 더욱더 어렵게 하는 문제가 아닌가. 만약에 이러한 것들이 다시 변형이 돼서 지금 양여금과 마찬가지로 그 어떤 취지보다 더욱더 진일보한 취지에 국가균형 특별회계를 만드시겠다고 굳이 만들 필요가 있을까? 지금 양여금제도를 개선해 나가는 것이 오히려 더 올바른 수순이라고 생각한다.

● 구정모 (강원대 교수)

오늘 두 분의 발표와 일곱 분의 토론을 통해서 우리나라의 지방분권, 재정분권의 확립을 위해서 우리가 어떤 식으로 나가야 되고, 어떠한 문제를 같이 풀어야 될 것인가 많은 고민을 같이 해왔다. 오늘의 논의를 통해서 우리가 국가와 지방간의 세원 배분도 적정하게 이루어지고 교부금 제도도 합리적으로 개편되어서 지방재정이 확충되고 나아가서 지방의 경쟁력이 제고됨에 따라서 국가의 성장잠재력과 경쟁력이 제고될 수 있는 계기가 되었으면 하는 바램을 가져본다.

제2주제 논문

참여적 지방재정 운영방향

이 원 희

(한경대학교 행정학과 교수, 경실련 예산감시위원회 위원장)

참여적 지방재정 운영방향

I. 서론 : 예산과정의 패러다임 전환을 위하여

그간 예산은 시민의 관심사이면서도, 시민의 영향권으로부터는 사각지대에 존재하였다. 복잡한 회계방식, 방대한 수치를 방패막이로 하여 철저히 외부의 접근이 원천봉쇄되어 왔으며, 관의 논리와 힘이 지배하는 영역이었다. 그리하여 많은 시민들이 호기심과 관심은 표시하면서도, 공개되지 않는 정보 그리고 익숙하지 않은 회계 용어로 인해 쉽게 포기한 영역이었다.

그러나 분명한 것은 회계장부를 해석하기 어려워, 시민이 예산을 이해하기 어렵다면 그 회계장부작성이 잘못된 것이다. 명확성, 간결성, 정확성은 회계장부 작성의 기본원칙이며, 더군다나 국민의 부담으로 조성된 예산을 집행하는 정부로서는 당연히 국민이 언제든지 어떠한 형태로든 이에 접근이 가능하도록 해야 한다.¹⁾

모든 비리의 출발은 폐쇄성에 있다. 민주정부의 출발은 참여와 공개에 있는 것이며, 이러한 이념이 재정민주주의로 발전되어야 한다. 특히 예산의 집행과 관련한 일상화된 비리가 공직사회의 비리불감증을 유발한 측면이 있다. 비현실적인 단가, 낮은 보수, 지역사업의 정치적 결정, 공직의 사유관(私有觀) 등으로 인해 예산의 영역에서 각종 편법이 동원되었다. 그리고 그러한 관행이 현실적인 제약에서 묵인되어 왔다.

이제 예산은 국가의 공권력으로 징수된 국고수입이기에 정부가 재량으로 사용할

1) 고전적 예산원칙으로서 주장된 공개성, 명확성, 정확성 등은 지나간 과거의 원칙이 아니라, 가장 기본이 되는 전통적 원칙이다.

수 있는 재원이라는 개념을 극복해야 한다. 예산은 국민의 희생으로 조성된 비용이며, 국민의 요구에 따라 행정의 대신 집행하는 혈세(血稅)이다. 이러한 관점에서 행정의 영역에서 소비자 주권을 회복해야 하며, 이는 신공공관리론(New Public Management)의 주장과 맥락과 같이한다.

과거의 가부장적 국가관에서 운영되던 폐쇄적 관행을 극복하고, 개방과 경쟁의 원리를 통해 예산과정에서의 소비자 주권을 회복하기 위해 예산의 영역에서도 시민참여가 확대되어야 하며, 이를 조직화하기 위한 시민운동의 필요성이 제기된다.

이제 예산과정에서 공급자 주권에서 소비자 주권을 회복하는 과정이라는 파라다임의 전환이 필요한 시기이다. 이하에서는 재정민주주의의 개념을 살펴보고 우리나라 예산과정에서의 시민참여 현황과 문제점을 분석하여, 향후 과제를 도출하고자 한다.

II. 재정 운영 관련 시민참여의 필요성

1. 재정민주주의의 관점

재정민주주의란 일반적으로 국가의 재정활동이 국민의 대표기관인 국회의 의결에 의해 행하여 져야 한다는 것을 의미한다. 이를 재정입헌주의라고 한다. 이러한 개념은 ‘대표 없이 과세 없다’는 원칙으로서 역사적으로 군주의 자의적인 과세권의 행사를 제한하는 데에서 비롯되었다.

그러나 이러한 개념은 재정민주주의를 지나치게 협의로 해석하고 있다. 재정민주주의란 재정주권이 납세자에게 있다는 것을 의미하며, 국민은 더 이상 과세와 공공서비스의 과정에서 수동적인 객체가 아니라, 적극적이고 능동적인 주체가 되어야 한다. 즉 예산과정에서 시민의 의사를 반영하고 예산운영을 감시하며 잘못된 부분의 시정을 요구할 수 있고 또 할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다.

결국 재정민주주의란 재정의 운영과정에서 민주주의 원리를 실현하는 것이다. 이때 민주주의란 참여, 공개, 책임의 원리를 의미한다. 즉 재정운영과정에서 주민을

참여시키고, 이러한 과정에서 관련되는 정보를 공개하고, 그 결과에 대해 책임을 지는 과정이다.

최근 선진 여러 나라에서는 ‘납세자 권리보장법’ 또는 ‘납세자 권리헌장’ 등을 제정 또는 선포하여 적극적으로 납세자의 권리를 보장하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 캐나다는 1985년에 ‘납세자의 권리선언(Declaration of Taxpayer Rights), 영국은 1986년에 ‘납세자 헌장(Taxpayer's Charter), 미국은 1988년에 ‘납세자 권리보장법(Your Rights as a Taxpayer)을 제정하였다.

우리 나라에서도 1996년 12월에 국세기본법을 개정하여 납세자의 권리를 입법에 반영하고 납세자의 권리헌장을 제정하도록 하였다. 그러나 아직 우리 나라에서는 과세과정의 권리를 보장하는 내용에 그치고 있으며, 적극적으로 시민이 자신이 납부한 세금을 집행하는 과정에 참여하는 권리를 보장하는 수준에까지는 미치지 못하고 있다.

2. 참여의 필요성²⁾

예산 과정에 왜 시민이 직접 참여해야 하는가. 특히 정부를 감시하는 공식적인 통제기관이 있음에도 불구하고, 왜 예산감시를 위해 시민이 직접 나서야 하는가. 그리고 이러한 예산감시 시민운동은 어떠한 이념적 지향점을 가지고 있는가. 이에 대해서는 신시민운동으로서의 이념성, 공식적 통제기구에 대한 보완성, 정책투입 기능의 활성화라는 측면에서 설명된다.

(1) 민주주의 공고화 과정으로서의 예산 시민운동

국가와의 대립적 구도 속에서 계급운동으로서 발전해오던 시민운동이 1987년 6.29 선언이후로는 환경, 여성, 교통 등과 같이 생활의 질을 개선하려는 신시민운동이 등장하기 시작하였다. 투사형과 전사형의 시민운동에서 생활개선형으로 변모하는 과정이었다. 예산감시 시민운동도 이러한 맥락에서 민주주의의 공고화 과정으로 이해될 수 있다.

2) 이하의 논의는 이원희(1999)의 발표 논문 중 일부를 전제하였다.

첫째, 현대 정치의 위기가 시민에 의한 자기통치성이 결여된다는 점에서 예산감시 시민운동은 시민주권을 회복시키는 계기가 된다. 선거가 시민권 행사의 유일한 창구라고 한다면 투표권은 민주주의의 파산선고가 될 것이다. 그리고 대의민주주의가 정당민주주의로 변모된 상태에서 시민사회와 정치권에 단절이 발생하고 있다. 이러한 현대 정치의 위기구조에서 예산감시 시민운동은 시민권을 회복하고, 정치를 생활의 과정으로 전환하고(politics as way of life), 정치를 참여형 모습(politics as participatory mode)으로 전환시키며, 공동체 구성원으로서 의식을 제고시키는 효과가 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 예산감시 시민운동을 통해 강한 민주주의 체제를 형성할 수 있다³⁾.

둘째, 국가와 시민사회의 관계를 재형성하는 계기가 된다. 시장실패와 정부실패의 영역 사이에서 시민참여는 이러한 골을 메우는 계기다 될 수 있다. 기든스(1998; 131-139)는 제3의 길이란 좌우 이념의 대립을 넘어 실사구시의 관점에서 국가와 경제, 시민사회의 관계를 탄력적으로 재구성하려는 노력이라고 설명한다. 정부와 시민의 동반자 관계, 지방주도를 통한 공동체 쇄신, 제3부문의 관여라고 하는 새로운 형태의 정치를 가져올 수 있다고 주장한다.

근대국가는 노예의 신분으로부터 탈피하여 투표권과 재산권을 갖는 자유시민을 전제로 형성되었다. 따라서 근대국가화의 과정에서 개인과 공공은 갈등과 긴장의 관계가 노정되었다. 이제는 국가와 개인 사이의 매개체로서 자본주의 결사체가 등장하며, 국가로부터 독립한 사회적 권력으로서 새로운 형태가 요구되고 있다. 이러한 형태를 후기자유민주주의(Post-Liberal Democracy)라고도 부르고 있다.

3) 바버(1984; 219)는 민주주의 체제를 참여의 형태에 따라 대의민주주의, 단일민주주의, 강한 민주주의로 구분한다. 대의민주주의란 법적인 계약에 의한 민주주의 체제이다. 단일민주주의는 공통의 믿음, 가치, 신뢰를 전제로 운영되는 체제로서 결사체(corporate body)에 의한 민주주의체제이다. 강한 민주주의는 참여, 협동적 행위, 대화를 중시하는 체제이다. 이는 혈연, 계약이 아닌 공통의 관심사를 중시하며 참여에 의한 민주주의체제이다.

(2) 국가와 시민의 관계 재형성

국가와 개별적 시민, 그리고 시민사회의 관계가 어떻게 변화하는 가는 사회의 성격을 이해함에 있어서 중요한 쟁점이 된다.

예산감시 시민운동은 시민이 시민사회를 개혁하는 것도 아니며, 시민이 정부를 통해 시민사회가 직접 혜택을 실현하려는 것도 아니다. 시민이 정부를 개혁하려는 것이며, 이를 통해 시민사회에 혜택이 돌아오기에는 상당한 인과관계의 고리가 전제되어야 한다. 그리고 무임승차의 경향이 강할 수 있는 영역이다.

이러한 맥락에서 다른 시민운동과 달리 예산감시 시민운동의 의의는 행정에 대한 시민의 지위를 재규정하는 의미가 강하다. 스미스(1997; 312)는 시민의 지위를 소비자, 소유자, 가치중심으로 구분하면서 이를 설명하고 있다. 즉 소비자(customer model)로서의 시민은 계약에 의한 공공서비스를 중시하는데, 이는 수동적 지위가 주어진다. 소유자(owner model)로서의 시민은 주권을 행사하는 지위이나, 현실적인 제약이 너무 많다. 따라서 가치중심(value-centered)의 시민이라는 페러다임으로 전환할 것을 강조한다. 즉 지역의 발전을 위해 공통 투자하는 가치 형성자로서의 지위를 강조하고 있는 것이다.⁴⁾

(3) 공식적 통제 기구의 보완 기제

예산감시 시민운동의 필요성은 결국 제도실패에서 연원을 찾을 수 있을 것이다. 첫째, 도덕적 해이에서 예산낭비가 발생하고 있다. 자신의 자금을 사용하는 것이 아니기 때문에 공무원의 무책임이 발생한다.⁵⁾ 그리고 예산절감을 위해 노력하더라도

4) 1993년 클린턴이 집권하면서 National Performance for Review를 설치하고 여기에서 From Red Tape to Results : Creating a Government that works better and costs less 등을 발간하였다. 그러나 6개월에 걸친 활동이후에 이 조직은 같은 NPR의 이름을 가지면서도 National Partnership for Reinventing Government로 개칭하였다. 이는 정부와 시민의 협력을 통해 공공서비스를 공급한다는 governance의 성격을 상징적으로 보여주고 있다.

5) 나름대로 열심히 일하는 공무원 상을 부인하는 것은 아니다. 다만 사업을 하다가 망하면 온 가족이 거리로 나가야 하는 사기업과, 사업이 망하면 국민의 부담으로 적자를 보전해주는 정부의 기능수행상 책임이 줄어들 수밖에 없다.

자신의 혜택으로 직결되지 않을 뿐만 아니라, 절감된 만큼 다음 예산에서 오히려 삭감될 수 있는 현행 제도의 미비가 이를 방조하고 있다.

둘째 대리인이론에서 설명되는 바와 같이 이러한 국민의 권리를 보장해줄 수 있는 제도적 장치가 미비하다. 의회는 아직 전문성 부족으로 충분히 접근하지 못하고 있다. 접근한다고 하더라도 일회성의 발언에 끝날 뿐이며, 지속적인 관심을 갖고 이를 추적하며 나아가 제도개혁으로까지 연계되지 못하고 있다. 감사원의 활동은 제도적인 개선까지 연계할 수 있는 매우 중요한 조직이지만, 행정부 소속이라는 태생적 한계가 있고 국민의 요구를 반영하여 활동하는 장치가 아니다.

1998년 11월 6일에서 9일까지 서울시 거주 1천명을 대상으로 실시한 설문지 조사에서 예산통제기관으로서 국회의원에 대한 불신이 86.4%, 지방의원에 대한 불신이 76.1% 감사원에 대한 불신이 55.9%로 나타났다.

결국 예산감시를 위해 시민이 직접 나서야 할 때이며, 조직화된 시민의 운동이 필요하다. 시민의 입장에서 문제를 제기하고 이것이 제도개선으로 연계될 때까지 끝까지 추적하는 것이다.

따라서 다른 시민운동과 비교하여 시민단체와 정부의 관계를 어떻게 형성할 것인가가 운동의 성과를 결정 지우는 매우 중요한 관건이 된다. 시민단체는 자율성·정보력·전문성을 확보하고, 언론·감사원·국회와 연계하여 공론화하고 제도를 변경시키고 책임을 묻는 장치의 개발이 필요하다.

(4) 정책 투입 기능의 활성화

시민운동에 대한 유형화의 연구에서 서구식 시민운동과 제3세계에서의 시민운동은 구분되어야 한다. 국가 체제에 따라 시민운동은 출발과 동기 그리고 과정이 다르기 때문이다. 포크는 제3세계에서의 신사회운동의 다섯가지 주요 목표로 비핵화·비군사화·비동맹·발전·민주화를 제시하고, 이러한 목표를 달성하기 위한 투쟁에서는 저항·합법성 거부(delegitimation)·책임성·집합적 역량강화(empowerment) 등의 개념이 중요하다고 주장하고 있다.(Slater, D. 신상숙 역. 1991; 157).

사실 시민운동이 서구의 경우에는 자원봉사(volunteerism)에 근거하여 정부의

기능을 보완하는 기능이 강조된다. 그러나 개발독재의 과정에서 권위주의 정부를 경험한 제3세계 국가에서는 시민운동이 창도가(advocacy)로서의 기능이 강화된다.

정부의 기능을 보완하는 기능보다는 사회 문제의 소재 및 원인을 파악하여 시정을 호소하는 행동이 강하다. 그리고 사회적 수요를 파악하여 정부 정책의 우선순위 결정과정에 반영시키는 정책 제언의 기능이 강하다(임승빈, 1999; 13). 예산감시 시민운동을 통해 국가의 개혁 프로그램에 대한 동기 유발이 현실적인 사례의 제시라고 하는 지렛대를 통해 보다 확산될 수 있고 실천적 내용을 획득할 수 있다. 또한 관료주의에 대한 비판임과 동시에 행정에 대한 시민의 잠재적 불만을 제기할 수 있는 가장 가치적인 영역이기도 하다.

이를 통해 궁극적으로 행정의 효율성 및 책임성 제고에 기여할 수 있다.

III. 재정운영 관련 참여의 현실과 문제점

1. 시민참여에 대한 인식

현재 예산 결정은 내부 결제를 통해 이루어지는 방식으로 소위 몇몇 공무원이 모여 심의하는 방식이다. 즉 주민의 의견을 청취하고 이를 수렴하는 장치가 아니다. 예산과정의 시민참여에 대한 설문조사(윤영진 외, 2000)에서 매우 비관적인 결과가 도출되었다.

첫째, 각 지방자치단체에서 시민참여가 거의 없음이 57.3%, 형식적임이 33.6%, 현실 여건에서 상당히 되고 있음이 8.1%, 충분히 됨이 10.0%이다. 시민 참여에 대해 90.9%가 제대로 되고 있지 못함을 보여주고 있다. 거의 없음에 대해 공무원은 55.0%이라고 답한데 비해, 의원은 60.4%로 나타나 의원의 실망감이 더욱 크게 나타나고 있다.

<표 1> 예산편성과정에서 현재 시민참여의 정도는 어느 정도라고 생각하십니까?

구 분		사례수	거의 없음	형식적 으로됨	현실여건에 서상당히됨	충분히됨
종사분야	총 계	220	126(57.3)	74 (33.6)	18(8.2)	2 (0.9)
	공무원		71 (55.0)	43 (33.3)	10.9	0.8
	의 원		55 (60.4)	31 (34.1)	4 (4.4)	1 (1.1)
소 속	특별.광역시		21 (67.7)	9 (29.0)	1 (3.2)	
	도		7 (53.8)	5 (38.5)	1 (7.7)	
	시. 자치구		64 (52.9)	44 (36.4)	11 (9.1)	2 (1.7)
	군		29 (59.2)	16 (32.7)	4 (8.2)	

둘째, 시민참여가 어떠한 변화를 가져오겠는가에 대한 질문에서 폐단이 커진다는 답변이 36.3%, 전문성이 부족하여 영향력을 행사하지 못한다는 답변이 23.6%, 투명성, 공정성이 약간 개선된다는 답변이 30.9%, 투명성, 공정성이 많이 개선된다는 답변이 0.9%이다. 전반적으로 시민의 참여에 대해 부정적인 인식이 강하다.

특이한 것은 폐단이 커진다는지, 전문성이 부족하기 때문에 실효성이 약하다는 등과 같은 부정적인 인식이 공무원 보다 의원의 경우에 비중이 높게 나타난다. 시민 참여란 곧 직접 민주제적 의미를 강조하는 것이기 때문에 주민의 대표인 의원의 입장에서 반대되는 입장이 강하다는 것으로 이해된다.

특히 특별시와 광역시의 경우에 폐단이 커진다는 답변이 48.4%, 전문성이 부족하다는 답변이 22.6%로 나타나고 있다. 비교적 시민참여를 위한 인프라가 구축되어 있다고 평가되는 특별시와 광역시의 경우에 부정적인 경향이 크게 나타나고 있다는 것은 매우 시사성이 크다.

<표 2> 예산편성과정에서 시민참여가 제도화되는 경우에 어떠한 변화가 예상됩니까?

구 분		사례수	폐단이 커 짐	전문성이부족 영향을못미침	투명성,공정성 이약간개선	투명성,공정 성이많이개선
종사분야	총 계	220	80 (36.4)	52 (23.6)	68 (30.9)	20 (9.1)
	공무원		44 (34.1)	32 (24.8)	29 (30.2)	14 (10.9)
	의원		36 (39.6)	20 (22.0)	29 (31.9)	6 (6.6)
소 속	특별.광역시		15 (48.4)	7 (22.6)	6 (19.4)	3 (9.7)
	도		4 (30.8)	1 (7.7)	7 (53.8)	1 (7.7)
	시. 자치구		36 (29.8)	37 (30.6)	34 (28.1)	14 (11.6)
	군		24 (49.0)	7 (14.3)	16 (32.7)	2 (4.1)

2. 경실련의 설문조사

경실련은 2003년 2월 5~2월 20일에 걸쳐서 지역경실련이 있는 31개 지역을 대상으로 예산관련 시민참여의 정도에 관하여 설문조사를 하였다. 이때 결과는 위에서 본 2000년의 설문결과와 유사하다.

첫째, 지방정부의 예산편성시 주민참여 절차나 제도는 매우 형식적이고 제한적이며 주민의 만족도는 매우 낮고, 주민의 의견을 수렴하려는 지방정부와 의회의 노력은 극히 미흡한 것으로 나타났다. 예산편성 과정에서 공청회를 실시하고 있는 지역은 22.5%, 인터넷을 통한 의견수렴 지역은 29.0%에 불과하며 그에 따른 주민의 만족도는 6.4%로 나타났다. 이는 공청회가 대부분 일회적인 집행부의 사업설명위주로 진행되고 있으며, 인터넷을 통한 주민의 의견이 제대로 반영되지 못한 결과로 보여진다. 또한 일반적인 행정 참여에 비해 예산관련 참여가 매우 활발하지 못하다는 지적이 74.1%에 이르고, 예산편성시 주민의견을 수렴하기 위한 지방정부와 의회의 노력이 적극적이지 못하다는 지적이 61.2%로 나타남으로써 예산편성에 대한 지방정부와 의회의 배타성이 드러났다.

<표 3> 지역에서 가지고 있는 예산참여의 장치는

구 분	없다(%)	있다(%)	기타(%)	합계(%)
① 공청회	24(77.4)	7(22.5)	(0)	31(100)
② 기금결정 및 집행관련 참여	30(96.7)	1(3.2)	(0)	31(100)
③ 중기재정계획 작성관련 참여	26(83.8)	5(16.1)	(0)	31(100)
④ 투융자심사관련 참여	27(87.0)	4(12.9)	(0)	31(100)
⑤ 예산관련 워크샵의 실시 및 참여	30(96.7)	1(3.2)	(0)	31(100)
⑥ 예산관련 정기적인 만남	30(96.7)	1(3.2)	(0)	31(100)
⑦ 인터넷을 통한 의견수렴 장치	22(70.9)	9(29.0)	(0)	31(100)
⑧ 기타 지역에서 가지고 있는 예산참여 장치	23(74.1)	5(16.1)	3(9.6)	31(100)

기타의견) 1. 군수나 군의원에게 임의의 접촉을 통한 주민숙원사업의 필요성을 전달하여 예산 편성을 간접적으로 요구함

23. LOCAL AGENDA21

<표 4> 일반적인 행정 참여의 장치나 기회에 비해 예산 관련 참여장치의 기회는?

구 분	빈도(%)
① 일반적인 행정 참여에 비해 예산관련 참여가 더욱 활발하다	0(0)
② 일반적인 행정 참여에 비해 예산관련 참여가 약간 활발한 편이다	0(0)
③ 둘 다 비슷한 수준으로 활발하다	2(6.4)
④ 일반적인 행정 참여에 비해 예산관련 참여가 약간 활발하지 못하다	2(6.4)
⑤ 일반적인 행정 참여에 비해 예산관련 참여가 매우 활발하지 못하다	23(74.1)
⑥ 일반적인 행정참여든 예산참여든 전혀 활동이 없다	4(12.9)
합 계	31(100)

<표 5> 의견 수렴노력과 관련하여 의회와 집행부 중 어느 쪽이 더 적극적입니까?

구 분	빈도(%)
① 의회가 훨씬 적극적이다	
② 의회가 약간 적극적인 편이다	9(29.0)
③ 둘 다 비슷한 수준으로 적극적이다	2(6.4)
④ 둘 다 비슷한 수준으로 적극적이지 못하다	19(61.2)
⑤ 기타	1(3.2)
합 계	31(100)

둘째, 예산편성시 주민참여가 미흡한 요인으로 ▲예산은 집행부의 독점권이라는 지방정부의 배타성과 ▲ 예산서의 경우, 이미 집행부에서 완결성을 갖춘 형식으로 제출되기 때문에 시민이 의견을 반영할 절차적인 여유가 없다는 점 ▲주민의 의식 부족과 시민단체의 전문성 미비가 지적했다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 ▲ 시민의 의견을 반영하는 과정을 통해 투명성과 민주성을 보장해야 한다는 지방정부(집행부)의 의식전환이 제일 중요하며, ▲시민이 쉽게 이해할 수 있도록 예산서를 사업별로 작성하고 ▲예산편성 단계에 납세자의 의견이 반영되도록 예산회계법, 지방자치법 개정과 각 지방자치단체와 지방의회는 조례제정에 적극 나서야 하며 ▲시민단체의 전문성 강화를 위한 지속적인 노력이 필요한 것으로 지적됐다.

3. 이상적 제도, 일탈된 현실 ; 몇 가지 제도의 실질적 운영 실태

지방자치단체에서 주민의 참여를 보장하기 위한 몇 가지의 제도적 장치를 개발하였다, 그러나 그러한 장치들이 법적으로는 형식을 갖추고 있으나 실질적으로 활용되지 못하고 있다. 대표적인 것으로 중기재정계획과 재정투융자 심사가 있다.

첫째, 중기재정계획은 계획과 예산의 연계를 위해 5년 단위의 연동계획(rolling plan)으로 작성되는 계획이다. 중장기적인 재정수요와 재정력을 예측하고, 이를 근거로 예산을 운영하기 위한 장치이다. 현재 중기재정계획을 최종 확정하기 전에 반

드시 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 그런데 지방재정계획심의위원회의 구성내용이 자치단체간에 약간씩 차이가 있다. 지방재정계획심의위원회의 자격은 임명직인 관계 국·과장급 공무원과, 위촉직인 지방의회의원, 지역대표 및 학식과 경험이 풍부한 전문분야 교수 중에서 시장이 위촉하는 자로 구성된다. 광역자치단체일수록 외부인사의 위촉비율이 높으며, 대학이 있는 도시지역은 대학교수가 대부분을 차지하고 있다. 그러나 농촌지역의 군단위에서는 대학이 없는 경우가 많기 때문에 전문가의 위촉비율이 낮다.

둘째, 주요 신규사업에 대해 각 자치단체는 투융자 심사를 하도록 되어 있다. 자체심사는 시·군·구는 10억~50억원 미만, 시·도는 20억(서울 30억)~200억원 미만이 대상사업이다. 의뢰심사는 시·도 심사는 50억~200억원미만, 중앙심사는 200억원 이상 사업, 외자도입사업, 2개이상의 시·도와 관련되는 사업, 자치단체의 해외증여 또는 투자사업 사업 등이다. 그리고 심사결과는 적정, 조건부추진, 재검토, 부적정의 4등급으로 판정한다. 이때, 실질적인 투자심사가 소관 사업부서의 몇몇 실무자에 의해 이루어지고 있으며, 외부 전문가에 의한 투자심사는 전무한 편이다. 재정투융자심사위원회의 심사를 받도록 하고 있으나 특히 군의 경우 외부 투자심사위원이 거의 참여하지 않고 있는 실정이다.

한편 활발한 시민참여가 이루어지기 위해서는 정보의 공개가 필수적이다. 지방재정법 제118조의3은 “지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 매 회계 연도마다 1회 이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현황, 중요물품의 증감 및 현재액 기타 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하여야 한다.”고 규정하고 있다. 그러나 각 자치단체의 재정운영상황의 공개실태를 보면 미흡한 편이다. 재정정보공개の内容, 회수, 수단 등이 지역주민으로 하여금 쉽게 정보에 접근하고 충분한 정보를 제공받을 수 있는 수준에 크게 미흡하다.

2000년 4월에 ‘함께하는 시민행동’이 각 자치단체 인터넷상의 재정정보공개 실태를 조사한 결과를 보면 예산서 전체를 공개하여 A 등급을 받은 자치단체가 248개 자치단체 중 13개(5.2%)에 불과한 것으로 나타났다. 예산현황 및 주요사업, 채

무관리, 기금운용계획, 공유재산처분계획, 공기업운영을 공개하여 B 등급을 받은 경우(26개 자치단체)까지 보더라도 15.7%만이 B 등급 이상을 받고 있을 뿐이다. 반면에 예산현황만 간단히(약 1쪽 분량) 공개한 경우(D 등급)가 29.8%, 홈페이지에 관련 내용이 없거나 과거 자료를 공개한 경우(E 등급)가 46.0%에 이르러 아예 홈페이지를 개설하지 않은 경우(F 등급)까지 포함하면 전체의 72.6%에 이른 것으로 나타났다.

<표 6> 전국 248개 자치단체 인터넷을 통한 재정운영상황 공개 현황

등급	내 용	자치단체 수	비율
A	예산서 전체를 공개한 경우	13 개	5.2 %
B	예산현황 및 주요사업, 채무관리, 기금운용계획, 공유재산처분계획, 공기업운영을 공개한 경우	26 개	10.5 %
C	간단한 예산현황과 주요사업예산을 공개한 경우	14 개	5.7 %
D	예산현황만 간단히(약 1쪽 분량) 공개한 경우	74 개	29.8 %
E	홈페이지에 관련 내용 없거나 과거 자료를 공개한 경우	114 개	46.0 %
F	홈페이지가 없는 경우	7 개	2.8 %

IV. 참여 활성화를 위한 방안

1. 예산감시 시민운동

우리 나라에서 예산 감시 시민운동이 하나의 운동으로 자리잡기 시작한 것은 1997년에 경실련의 경제정의연구소에서 새로운 운동으로서 예산감시위원회를 구성 하면서부터 이다. 그리고 1998년 3월 3일을 기해 ‘납세자의 날’을 선포하면서 본격 화되기 시작하였다. 3월 3일은 원래 국세청 발족일을 기념하여 ‘조세의 날’로 명명 되어 있지만 이는 과거 가부장적 국가관에 근거한 발상이다. 이제 납세자 중심의 행

사가 되어야 한다는 취지에서 국세청이 시민에게 상을 주는 행사에서 시민이 정부에 대해 신상필벌하는 행사로 전환되어야 한다는 취지에서 3월3일을 기해 ‘납세자 주권 회복의 날’로 정한 것이다.

다음의 글은 1998년 3월 3일 ‘창립선언문’ 중의 일부로서 그 취지를 잘 나타내고 있다.

그 동안 우리 사회에는 징세자의 권리는 있었지만 납세자의 권리는 존재하지 않았다. 오늘 우리는 조세의 날을 맞아 정부예산감시 시민운동이라는 새로운 시민운동의 영역을 열어 갈 것을 선언하면서 동시에 납세자로서의 시민의 권리를 선언하고자 한다. 오늘이 조세의 날로 명명되듯이 납세자라는 단어는 시민에게는 단지 의무만을 의미하였다. 더구나 지금까지 세금과 관련된 언술들은 탈세와 절세라는 소극적이고 피동적인 저항과 범법으로 기록되어 왔다. 징세자의 입장에 있는 정부는 시민의 의무만을 강조하였고 심지어 지방자치단체의 경우에는 도세라는 범법을 저지르고 있었다. 때로 피동적인 납세자와 징세자는 공모하여 가혹한 세금을 회피하고 부패를 구조화하였다. 세금의 징수와 쓰임은 모두 시민의 권리와는 거리가 멀고 검고 어두운 개념으로 이해되어 왔다. (중략)

그러나 오늘 우리는 조세의 날을 맞아 지금까지의 모든 개념을 적극적 의미로 전환하고자 한다. 우리는 우선 조세의 날이 납세자의 날로 바뀌어야 한다고 주장한다. 징세자가 세금을 잘 낸 납세자를 칭찬하는 날에서 납세자에게 자신의 의무를 다했음을 보고하는 날이자 납세자에게 감사하는 날로 바뀌어야 한다고 주장한다.

이러한 가운데 참여연대가 1998년부터 ‘선샤인 프로젝트’라는 이름으로 의정감시단의 운동으로 예산에 관한 사업을 부가하였다. 그리고 1999년 6월에는 퇴직 공무원, 자영업자, 회사원, 대학원생 주부 등으로 구성된 ‘곳간을 지키는 사람들’을 결성하였다. 이들은 의원의 해외연수에 대한 결과보고서 정보 청구를 통해 문제를 제

기한 바 있다. 최근에는 납세자 소송제도의 정착을 위해 노력하고 있다.

한편 ‘조세정의를 위한 납세자 연합(약칭 납세련)’은 1999년 6월 26일 교수, 변호사, 회계사 등 조세 및 세정 분야의 전문가로 결성되었다. 납세련은 세출에 대한 통제보다는 조세정의를 실현을 강조하고 있다. 운동의 방향도 피켓을 들고 거리로 나가 시민들을 직접 상대하기보다는 정책 대안을 제시하고, 공무원이나 국회의원들을 만나 제도 개선을 위해 노력한다는 목표를 제시하고 있다. 그리고 회원들에게는 인터넷이나 팩스를 통해 각종 납세 정보와 세무상담 서비스를 제공한다. 시민운동이라기 보다는 시민에 대한 서비스 제공의 의미가 강한 조직이다.

함께하는 시민행동은 1999년 9월 9일 발족하였으며, 특히 ‘말빠진 독상’을 부여하면서 매월 문제가 되는 예산 낭비 사례를 고발하고 있다, 특히 시민행동은 인터넷을 통한 사이버 감시 활동을 강조하고 있다.

지역에서 개별적인 운동을 전개하는 단체도 늘어나고 있는 추세이다. 부산 경실련에서는 50대 이상 전직 공무원이 주축이 된 ‘은빛예산감시단’을 발족하여 부산시의 예산편성과 부산시 의회 예산심의에 대한 모니터링을 추진하고 있다. 그리고 택시운전자들을 대상으로 자원봉사자를 모집하여 현장의 낭비사례를 감시할 계획이다. 광부와 전남권의 시민단체인 ‘참여자치 21’은 광주시와 구청의 예산안을 분석하여 자치단체장의 업무추진비를 줄이는 성과를 올렸다. ‘평화와 참여로 가는 인천연대’에서는 구청장 판공비 공개에 관한 소송에서 승소판결을 이끌어 내는 성과를 올리기도 하였다⁶⁾.

5년 정도의 예산감시 시민운동을 경험하면서 새로운 노력이 요구되는 시점이기도 한다.

첫째는 단체간 기능 조절과 협조의 문제이다. 환경, 복지, 여성 등 특정 분야별 단체가 예산에 관심을 가지는 것은 주로 예산 증액을 주장하기 위한 경우가 많다. 그러나 국가 전체적 입장에서 예산배분의 우선순위를 생각하고, 예산정책적 입장에서 접근하는 단체는 많지 않다. 그럼에도 몇몇 단체간에 연대와 협조를 어떻게 도출

6) ‘정보공개가 행정에 대한 국민의 관심과 참여정신을 고양하고 행정절차의 투명성을 제고할 수 있다’는 판결은 향후 예산감시 시민운동에 있어서 중요한 계기를 마련할 수 있을 것이다(한겨레 21. 1999.11.25; 19-26).

하느냐는 중요한 문제이다. 단체별로 선택과 집중을 하면서 동시에 쟁점별로 연대를 통해 결집된 노력을 하는 것이 제도개선을 위한 정치적 역량을 결집시키는 힘이 되기 때문이다.

둘째는 이러한 예산감시 시민단체의 요원에 대한 전문성 확보이다. 자칫 시민단체의 운동이 일회성의 고발에 그치고 제도 개선으로 연결되지 못할 우려가 있다. 실제 낭비라고 제기되는 사례들을 보면 유사한 사례들이 반복되고 있다. 행태와 사례는 반복되고 개선의 속도는 매우 느리다. 낭비 사례를 통해 제도 개선으로 연결시키기 위한 노력이 필요하고 이를 위해서는 시민단체의 상근자들이 전문성을 확보하고 지속적으로 문제를 제기하고 제도 개선으로까지 발전시켜야 한다.

2. 참여예산제의 논의

지금까지의 지자체에 대한 예산감시운동은 지자체 집행부가 제출한 예산안을 분석하여 문제점을 지적하고 의회의 예산심의과정을 감시하는 것이 주된 영역이었다. 이를 벗어나 주민이 직접 집행부의 예산편성과정에 개입하고 예산집행과정을 감시하는 주민참여형 예산감시운동으로의 전환이 요구되면서 6.13 지방선거에서 민노당 공동공약으로 브라질 포르투알레그레市에서 시행된 바 있는 참여예산제가 소개되었다.

그리고 제도 시행 방안으로 2002년 7월 ‘서울특별시 예산참여시민위원회설치 및 운영에 관한 조례’ 제정 청구서 제출되었고, 2003년 2월 민노당 군산지구당에서도 시민조례제정청구서 제출하였다.

<표 7> 브라질 모형에 따른 서울시의 참여예산제 제안

구 분	개최시기	내 용
1차 시민총회	3~4월	<ul style="list-style-type: none"> - 개최단위는 지역/부문별로 개최 - 시정 관련 요구사항 무차별로 제기 - 자기 지역이나 부문을 대표할 시민위원 선출 → 시민위원회 (지역위원회, 부문위원회)를 구성
시민위원회	1차 시민총회 후	<ul style="list-style-type: none"> - 1차 시민총회의 의견을 정리, 선별하여 2차 시민총회에 제출 - 집행위원회를 구성하는 집행위원 선출
2차 시민총회	6~7월	<ul style="list-style-type: none"> - 지역과제의 우선순위를 투표로 결정
집행위원회	7월첫째주	<ul style="list-style-type: none"> - 시민위원회의 효율적 운영을 위한 위원회 산하기구 - 각 지역, 부문위원회에서 제출한 과제의 우선순위와 예산 배분기준을 바탕으로 예산배분율을 결정, 서울시장에게 제출 - 서울시장이 편성한 예산안을 심의하여 찬성, 반대 또는 의견 표명을 할 수 있음.

그러나 브라질 포르투알레그레市의 참여예산제가 가능한 몇 가지 조건이 있었다. 첫째 가장 중요한 것으로 노동당 출신의 시장이 당선되면서 가능했다. 그리고 다양한 주민조직이 존재했기에 조례제정을 통한 법제화를 거치지 않고 市정부와 주민이 협력하여 주민참여 모델을 창출할 수 있었다. 이러한 과정에서 예산과 관련한 정보와 전문성 제공에 있어서도 자치단체의 협조는 필수적이다. 그리고 지역이 인구 100만 정도의 도시 지역으로 정치에 관한 관심도가 높았던 것도 중요한 요인이다. 무엇보다 이러한 참여예산제는 과정에서 지방의회의 권한과 충돌한다. 지방의회가 어느 정도 이러한 참여를 인정할 것인가가 제도 성공의 결정적인 역할을 할 것인바, 우리나라에서 성공을 예견하기는 매우 어렵다.

정치적 토양이 다른 우리 나라에서 브라질 모형을 단순히 모방하기보다는 우리의 실정에 적합한 예산참여의 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다고 생각되며 이것

이 수준을 달리하는 또다른 의미의 참여예산제가 될 수도 있다.

예컨대 <표 8>에서 보는 바와 같이 지역별로 실정에 적합한 다양한 예산참여의 장치들을 가지고 있다. 이런 유형의 참여 장치를 개발하는 것이 필요하다.

<표 8> 지역별 예산 참여의 방안

지방자치단체	주 민 참 여 방 안
인 천	99년부터 6개분야 분야별 예산정책 토론회개최
안 산	*2개 권역별 주민공청회(1천명)개최, 시민1만명대상 집중투자분야 ARS여론조사실시, 예산집행불편사항 시민2천명 설문조사실시
대 전	*분야별예산정책토론회, 시민의견수렴 인터넷사이트개설
성 남	*시민의견수렴, 분야별토론회, 종합토론회개최
마 산	*인터넷사이트를 통한 시민의견수렴 (중점투자분야, 우선투자사업, 예산낭비 의견수렴)
청 주	*예산편성회의(해당지역시의원, 직능단체, 자치위원), 예산편성 전에 시민보고회(시민단체와 각계각층대표초청)개최
부 산	*10개분야 시민의견수렴 인터넷사이트 개설

3. 제도적 실천 방안

1) 방향설정

예산시민운동이라고 하여 일방적으로 관료조직과 시민단체가 대립적 구도를 갖자는 것이 아니다. 행정이 관행적인 타성으로 인해 문제점을 인식하지 못하고 있는 부문에 대해서 시민이 직접적으로 개혁의 목소리를 내고 통제를 하자는 것이다.

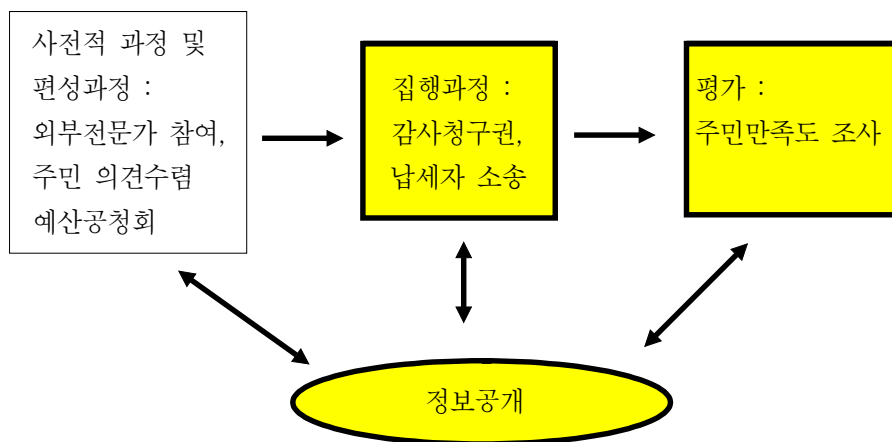
그러나 한편 다양한 개혁의 지혜를 공유하는 노력도 해야 한다. 소위 잘한 부문에 대해서는 이를 널리 알리고, 잘못된 부문에 대해서는 이를 공론화시키는 작업을

동시에 진행해야 한다. 특히 조직화되지 못한 주민의 선호를 집결하고 전달하는 창구의 역할도 수행해야 한다.

특히 예산은 매년 예산일정표(budget calendar)에 의해 반복적으로 이루어지고 있기 때문에 활동의 스케줄을 작성하고 규칙적으로 그리고 주기적으로 할 수 있다. 특히 구체적인 시민운동의 과정에서는 활동의 우선순위를 정하고 동시에, 장단기 목표를 구분하는 노력이 요구된다.

이하에서 예산과정에 시민의 참여를 활성화할 수 있는 틀을 제시하고 이에 근거하여 몇 가지의 방안을 제시한다.

<그림 1> 예산과정의 시민참여 활성화 방안



1) 사전적 예산심의 과정에서 외부인사의 참여 확대

최근에는 편성 단계에 진입하기 이전에 사전적인 조정과정의 장치가 많이 발생하고 있다. 중기재정계획, 재정투융자 심사, 기금운용심의위원회 등이 이에 해당한다.

첫째, 투자심사위원회에 외부 전문가와 시민단체 대표의 참여를 의무화하도록 법제화해야 한다. 행정자치부에서 시달한 2001년도 지방재정투융자사업 심사분석지침을 보면 투자심사위원회의 구성에 대해 시도 및 일반시는 위원중 공무원은 1/3 이

내, 군은 1/2 이내로 구성하도록 하고 있다. 외부인사의 참여를 확대하기 위해서는 이를 법제화할 필요가 있고, 특히 시민단체 대표의 참여를 보장해야 한다. 시민단체의 대표의 경우 학계 인사 및 전문가보다 지역 현안 사업에 대해 주민의 의견을 더 잘 반영하는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

그리고 투자심사할 때 서면심사를 지양해야 한다. 역시 의견수렴 과정이 매우 중요하기 때문이다. 또한 시민들과 연관해 중요한 사업에 대해서는 인터넷 등을 통해 시민의 찬반의견을 묻는 방안을 활용해야 한다.

둘째, 중기재정계획은 향후 3년에 걸쳐 세입의 추이를 분석하고 이에 기초하여 지출할 사업의 list를 작성하는 절차이다. 따라서 시민의 의견이 반영되는 것이 필수적이다. 따라서 본 계획도 형식적인 문서행정이 되지 않으려면 이 단계에서 시민의 의견을 수렴하는 장치의 개발이 필요하다.

셋째, 기금도 현재 기금운영계획서를 의회에 보고하는 것으로 그치고 있으며 예산처럼 심의되지 못하고 있다. 2001년에 국회법을 개정하여 중앙정부의 경우 기금도 예산처럼 심의를 하도록 개정하였다. 마찬가지로 지방정부기금도 의회의 심의 대상으로 하여야 할 것이며, 특히 개별 기금이 가지고 있는 기금운영심의위원회의 구성에서 시민의 참여가 보장되어야 할 것이다.

2) 주민 의견 수렴의 제도화

예산편성과 관련된 주민의 의견을 수렴하는 장치로서는 재정수요 조사, 특정 지역사업에 대한 의견조사, 상시적 주민의견 반영 코너 마련 등이 있다.

먼저 재정수요 파악을 위한 설문조사를 의무화할 필요가 있다. 즉, 재정수요를 파악하기 위한 설문조사를 정기적(매년 또는 매2년)으로 실시하는 것을 의무화하도록 법제화하는 것이다. 경기도에서 1997년 이후 매년 “경기도민 생활수준 및 의식 구조 조사”를 하고 있는 것은 다른 자치단체에 확산시켜야 할 사례라고 볼 수 있다.⁷⁾

7) 미국의 인디애나폴리스 정부의 사이트(<http://www.indygov.org>)에서는 virtual mayor라는 항목에서 주민이 원하는 공공서비스의 우선순위를 반영하도록 하고 있고, 이를 for the people by the computer라고 하여 Times에서 우수 사이트로 소개하고 있다.

그리고 주요 지역사업에 대한 주민투표제를 도입할 필요가 있다. 예산이 수반되는 주요 지역사업에 대해 시민들의 찬반 의견을 묻는 주민투표를 활성화해야 한다. 특히 인터넷을 통한 주민투표 방법을 개발하여 활용하는 것도 좋은 방법이다.

또한 각 자치단체의 홈페이지에 예산관련 주민의견 코너를 의무적으로 설치하도록 하는 것도 필요하다. 중앙정부에서 시행하고 있는 인터넷상의 ‘나라살림 대화방’과 같이 주민들의 예산과 관련된 의견을 상시적으로 수렴할 수 있도록 하는 것이다.

3) 예산공청회의 도입

예산편성시 예산공청회 개최를 제도화할 필요가 있다. 미국의 경우 집행기관 내에서의 공청회와 의회에서의 공청회가 있는데 후자의 경우가 시민들이 참여한 가운데 더 활발하게 진행되는 경향이 있다. 그러나 우리나라는 집행부의 예산편성단계에서 시민이 참여하는 가운데 예산공청회를 개최하는 것이 바람직할 것이다. 현재 경기도에서는 예산편성단계에서 예산과 관련된 정책토론회를 개최하고 있는데 이를 예산공청회로 발전시킬 필요가 있다.

4) 예산집행과정에서의 주민의 권리 보장

(1) 주민감사청구제도의 개선(법개정)

현재 지방자치법 개정으로 도입된 주민감사청구제도는 청구인의 숫자(50분의 1 범위내에서 조례로 제정)를 너무 높게 책정함으로써 제도의 실효성을 갖지 못하고 있다. 주민감사청구는 내부고발자에 의해 청구될 가능성이 많으므로 일본처럼 주민 1인도 청구가능하게 하고, 시민단체도 청구가능하도록 개편되어야 한다.

그리고 감사기관도 상급기관이 할 것이 아니라 독립적인 제3의 기관이 할 수 있어야 한다. 감사원에 의해 감사하게 하거나 일본과 같이 주민감사위원회를 설치하는 방향으로 개편되어야 한다.

(2) 납세자 소송제도의 도입(법제정)

지방재정의 방만한 운영과 낭비를 방지하기 위한 제도로서 가장 중요한 것은 선

진국에서 운용중인 납세자 소송제도를 도입하는 것이다. 납세자인 시민이 직접 예산의 불법집행 및 낭비에 대해 환수 및 취소할 수 있는 소송을 법원에 제기할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 이것이 곧 재정민주주의의 토대가 된다. 미국의 False Claims Act와 일본의 주민소송제도는 불법 또는 부정 집행된 정부예산의 환수를 통해 예산절약에 크게 기여한 것으로 평가받고 있다.

5) 재정정보 공개 활성화

이상에서 논의한 모든 방안에 있어서 정보공개가 전제되어야 한다. 정보의 공개 없이는 어떠한 방안도 실효성을 가질 수 없다. IMF는 1998년에 “재정투명성에 관한 좋은 관행규범”을 제시하였고, 그 주요한 원리로 ① 공공부문과 민간부문의 영역 구분, ② 주민에게 시의적절한 양질의 재정정보제공, ③ 예산과정 전반에 대한 공개, 그리고 ④ 재정정보에 대한 외부(독립기관, 시민 등)의 감시 검증을 제시하였다.⁸⁾

특히 정보공개를 통한 재정 투명성의 제고는 크게는 “신뢰받는 정부”, 또는 “작지만 효율적인 정부”의 구축과 대외 신인도 향상에 기여하며, 작게는 예산절감, 국민(주민) 부담의 감소 등에 기여하게 될 뿐만 아니라 부정부패를 방지하는 데에도 크게 기여할 수 있다고 판단된다.

그러나 유감스럽게도 아작도 우리나라의 적지 않은 지방자치단체들은 각가지 이유로 행정 및 재정정보 공개를 꺼리고 있어 재정의 투명성이 낮은 상태이며, 지방재정과 관련된 정보공개는 지방재정법상의 정보공개조항에도 불구하고 아직은 체계적으로 실천되지 못하고 있는 경향이 있다.⁹⁾

따라서 정보공개를 확대 강화하기 위하여서는, 첫째, 정보공개에관한법률 제 5242호 제4조 제2항의 “지방자치단체는 그 소관사무에 관하여 법령의 범위안에서 정보공개에 관한 조례를 정할 수 있다”라는 선택적 조항을 “지방자치단체는 그 소관사무에 관하여 법령의 범위안에서 정보공개에 관한 조례 또는 규칙을 정하여야 한

8) Tanzi, Vito, "The Role of the IMF in Promoting Fiscal Transparency", Paper Presented to The Korea / OECD Forum on Public Sector Reform, 2000.

9) 임성일, “지방재정의 투명성 제고 방안”, 「감사」, 통권 제67호, 40-48쪽. 2000.

다”로 공공기관이 보유·관리하는 정보는 일정 범위 이상을 반드시 공개하도록 강제 규정으로 법을 바꾸어 강화시켜야 한다.

둘째, 공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령 제12조 3항의 정보공개심의회의 “심의회는 위원장 1인을 포함하여 7인 이내의 위원으로 구성한다.”로 되어 있으며, “필요한 경우 외부전문가를 위촉할 수 있다”라고 되어 있어 위원회 위원 구성시 모두 자치단체의 공무원으로 구성할 수 있어 투명성과 객관성 그리고 공정성을 해칠 수 있다. 따라서 정보공개위원회의 공정성과 객관성 그리고 투명성을 위하여 외부의 시민들의 참여가 1/2 이상이 되도록 관련규정을 개정할 필요가 있다.

셋째, 정보공개 범위 법적으로 명시화함이 바람직하다. 즉, 당해연도 업무계획과 예산·결산 및 기금 운영 정보, 투자기관·출연기관의 예산 및 결산 자료, 단체장 및 부단체장 실·국·본부장과 4급이상 공무원이 장인 부서 및 기관의 업무추진비 사용내역, 중장기 종합계획 및 부문별 중기 또는 장기계획과 중요한 기본계획, 일정규모이상의 공사 및 일정규모 이상의 물품구매·용역발주 계약서 등에 관한 정보를 의무적으로 공개하도록 하는 규정이 필요하다.

그리고 명시화되지 않은 정보공개 요구에 대하여는 심의위원의 1/2 이상이 시민으로 구성된 정보공개심의회에서 결정하도록 하는 법적 규정이 필요하다.

예를 들어 최근 서울시에서는 「행정정보공개조례」를 제정·공포하면서 우리나라에서는 최초로 기본적인 시정운영 관련사항을 시민의 공개 청구가 없더라도 반드시 공개하도록 하는 「공표제도」를 도입함으로써 공개행정과 투명행정 의지를 강하게 보이고 있어 기대되는바 크다.

6) 부대적인 장치의 개발

시민의 참여를 보장하기 위한 직접적인 장치 이외에 간접적인 장치의 개발도 필요하다.

(1) 성과주의 예산제도의 도입

지금과 같은 품목별 예산구조로는 예산을 집행하는 회계담당 공무원 이외에는 별로 효용이 되는 정보를 제공하지 못하고 있다. 예산서 자체가 사업을 설명하는 사업

보고서가 되어야 하고, 이것이 발전하여 성과주의 예산서가 되어야 한다. 지방자치단체 차원에서 성과주의 예산제도를 도입하기 위한 정책적 방안이 마련되어야 한다. 성과주의 예산제도의 도입은 사실상 복식부기나 발생주의 회계제도의 도입보다도 훨씬 시급한 문제이다.

<표 9> 품목별 예산구조와 성과주의 예산 구조의 비교

품목별 예산구조	성과주의 예산 구조의 예		
	전 략	프로그램	품목별 지출
1. 인건비 주민과의 대화 일일도지사 운용 주민신문고 운영	주민참여 활성화	주민과의 대화	인 건 비 물 건 비 자본지출비
2. 물건비 주민과의 대화 일일도지사 운용 주민신문고 운영		일일도지사 운영	인 건 비 물 건 비 자본지출비
3. 자본지출비 주민과의 대화 일일도지사 운용 주민신문고 운영		주민신문고 운영	인 건 비 물 건 비 자본지출비
합 계	합 계		

(2) 정책평가 기능의 강화

우리 나라 예산은 ‘일년 벌어 일년 먹소 산다’는 정신이 지배적이다. 올해 들어온 재원을 집행하고 나면 내년에 또 재원이 들어오기 때문이다. 그러다 보니 자금 집행이 낭비성의 자금에 대한 통제가 되지 못한다.

향후 사업 집행에 대한 효과를 평가하는 기능이 제고되어야 한다. 특히 이러한

정신이 결산과정에서 구현되어야 한다. 현재 우리 나라 결산 절차는 계수 확인의 적법성 검사에 집착하고 있다. 물론 자료 자체가 정비되어 있지 못하기 때문이기도 하다. 향후 결산 자료의 제출시에는 성과보고서가 첨부되고 이러한 과정에서 사업에 대한 정책 평가 기능이 강화되어야 한다.

(3) 감사관실의 개혁

정부의 위법과 부당성을 견제하는 중요한 기구로 감사관실이 있다. 그러나 현재 감사관실은 행정내부 통제 장치로 기능하기에는 몇가지 한계가 있다.

첫째, 순환보직제로 운영되고 있다. 경실련이 2000년부터 2002년 6월까지 감사관실에서 퇴직 또는 타 부처로 발령된 감사인력의 평균 감사관실 근무연수를 조사한 결과, 중앙정부와 지방정부 모두 50% 이상이 2년 이내에 타부처로 전보 발령되었다. 감사공무원의 전문성을 고려하여 감사담당 공무원의 경우 당해 직위에 임용된 날로부터 2년 이내에 다른 직위로 전보할 수 없게 규정한 공무원 임용령 45조를 지키지 않고 있었다.

둘째, 감사관실 근무 자체가 순환 보직의 한 과정이기 때문에 결국 자신이 근무하는 부서로 갈 것을 고려하여 적극적인 감사가 되지 못하고 있다. 현재 지방정부의 감사관실은 전문성과 독립성을 확보하고 있지 못하다.

셋째, 당해 기관에 대한 감사 없이 하급기관만 감사를 한다. 서울시 및 중앙부처에서는 매년 감사원에서 감사를 하기 때문에 당해 기관에 대한 감사를 하지 않는다고 한다. 그러나 당해 기관에 대한 일상적인 감사가 정착되어야 한다. 물론 이러한 의미의 감사는 성과 감사가 되어야 할 것이다.

감사관실이 시민의 입장에서 제대로 기능을 수행하는 것은 상징적인 의미를 생각하더라도 매우 중요한 의미가 있다. 미국의 경우 감사관(Inspector General)이 의회 소속으로 되어 있어 독립적으로 활동하고 또 이를 통해 의회가 집행부를 통제하는 장치로 활용되기도 한다. 우리의 경우 이러한 제도 변화까지는 가지 못하더라도 감사관실의 개혁에 관한 화두는 제시되어야 한다.

장기적으로 감사관을 외부의 전문가를 임용하는 개방형으로 할 것을 제안한다.

그리고 감사 직렬을 설정하여 전문성과 독립성을 보장할 필요가 있다. 물론 이럴 경우 감사관실은 합법성 위주의 감사가 아니라 성과를 측정하고 이를 평가하는 기능이 강화되어야 할 것이다.

V. 맺음말

예산과정에 시민이 참여하는 것은 주권회복운동이다. 예산과정의 시민참여는 예산을 행정부의 밀폐된 공간과 의회의 화려한 회의실로부터 끌어내 시민이 일상적으로 호흡하는 지역사회의 골목길에 갖다놓는 과정이다. 그래서 예산감시 시민운동은 시민이 예산의 수혜자, 객체에서 주체로 전환되는 과정이다.

권리 위에 잠자는 자는 보호받지 못한다. 소비자 주권은 말로 보호받는 것이 아니라, 행동과 실천에 의해서만 보호받을 수 있다.

문제는 개혁이 달리는 자동차의 바퀴를 갈아 끼우는 작업과 같다는 것이다. 매일 진행되고 있는 현장을 바꾸어야 하기 때문에, 강한 관성력을 이겨나가는 의지 없이는 불가능한 작업이다. 이러한 측면에서 예산에 관한 연구와 운동은 연계되어야 할 필요가 있다.

이제 예산감시 시민운동을 시작하는 의의는 예산개혁을 위한 일관성 있고 지속적인 시민으로 승격시켜 하나의 제도라도 분명히 개선될 수 있도록 꾸준한 노력을 집결하자는 것이다.

종래 우리 나라의 행정은 공권력적 강제작용에 의한 집행이었다. 그리고 비밀리에 몇 사람이 결정하고 그것이 일방적으로 집행된 다음, 문제가 발생하면 뒤늦게 방어하는 수동적 방식이었다. 시민의 참여를 인정하지 않았다.

특히 예산은 정부의 돈을 정부가 임의대로 사용하는 전근대적 국고운용원리에 입각해 있었다. 그리고 각종회계제도도 정보화시대에 적합한 원리가 원용되지 못하고 있다. 이제 조직개편과 정부개혁은 예산개혁의 정신으로 마무리되어야 한다. 그리고 이를 강제하기 위한 시민의 체계적인 감시운동이 필요한 시기이다.

이런 측면에서 예산감시 시민운동은 시민주권의 회복운동이며, 이를 통한 예산개혁은 무혈혁명의 정신을 필요로 한다.

참 고 문 헌

- 나라정책자료실 엮음. (1992). 「정치개혁 시민운동론」. 서울: 백산서당
- 박상필. (1999). 시민단체와 정부의 관계 유형과 지원체제. 「한국행정학보」. 33(1) ; 261-278
- 송호근. (1998). 신사회운동 참여자 분석. 「한국사회과학」. 서울대학교 사회과학연구원. 20(3)
- 신광영. (1999). 비정부조직과 국가정책. 「한국행정연구」. 한국행정연구원 8(1); 29- 43
- 유재현. (1998). 시민운동과 커뮤니티. 「자치행정」. 제121호; 22-28
- 윤영진. (1998). '재정민주주의와 시민의 예산통제: 외국의 시민단체를 중심으로. 강신택 교수 정년 기념논문집. 「한국의 재정과 재무행정」. 서울: 박영사; 92-115
- 이원희. (1999). 우리의 세금, 어떻게 지킬 것인가? ; 예산감시시민운동의 방법과 대상. 1999년도 서울행정학회 추계학술대회 논문
- 임승빈. (1999). 「행정과 NGO 간의 네트워크 구축에 관한 연구」. 한국행정연구원
- 한겨레 21. (1999). 내 세금을 질질 흘리지 말라. 1999. 11.25; 19-26
- 함께하는 시민행동 엮음. (1999). 「세계의 시민단체」. 흥익미디어 CNC
- Barber, B. (1984). Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. University of California Press
- Beckman, B. (1993). The Liberation of Civil Society: Neo-Liberal Ideology and

- Political Theory. Review of Political Economy. no. 58; 20-33
- Etzioni, A. (1996). The Community of Communiyies. The Washington Quarterly. 19(3); 127-148
- Field, A. Belden. (1988). In Defense of Political Economy and System Analysis: A Critique of Prevailing Theoretical Approach to the New Social Movement C. Nelson and L. Grossberg eds. Marxism and the Interpretation of Culture. MacMillan Education. 김영순 역. (1991). 신사회운동론의 여러 경향과 비판. 「사회와 사상」. 26; 103-129
- Giddens, A. (1998). The Third Way. 한상진. 박찬욱 옮김. 「제3의 길」. 서울: 생각의 나무
- Smith, G. E and Carole A. Huntsmasn. (1997). Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective. Public Administration Review. 57(4); 309-318
- Slater, D. (1991). New social Movements and Old Political Questions: Rethinking State-society Relations in Latin American Development. International Journal of Political Econmy. 신상숙 역. 제3세계의 신사회운동. 「사회와 사상」. 26; 155-187
- Wilde, L. (1990). Class Analysis and the Politics of New Social Movement. Capital and Class. no. 42. 구갑우 역. (1991). 신사회운동과 계급정치. 「사회와 사상」. 26; 130-154

<부록> 경실련 설문조사 시 제시된 예산 관련 참여의 활성화를 위한 노력

유 형	구체적 의견
집행부의 의식전환	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 집행부의 의식전환(예산편성에 대한 주민참여 필요성을 인식해야함) ▷ 집행부의 시민참여기회부여에 적극적인 자세 필요 ▷ 의회, 집행부의 의식 전환 ▷ 예산안을 놓고 시민단체가 자체적으로 분석하여 인터넷에 공개하고, 언론 보도를 통해서 소극적인 형태의 예산관련 참여가 이루어지고 있기는 하지만 그와 병행하여 자치단체장의 의식변화와 적극적인 시민단체의 요구로 민관이 함께 하는 예산참여가 이루어져야 할 것임 ▷ 전체예산의 일정비율에 대해 공익적 사업에 대한 의견수렴 ▷ 예산편성과 관련하여 주민과 공청회 및 간담회 실시 ▷ 예산편성과 관련한 정보공개 활성화 ▷ 정보공개 및 공유창구마련 ▷ 행정부와 시의회의 적극적인 역할이 필요 ▷ 공무원과 의회의 인식 전환 ▷ 예산논의 과정까지의 정보공개
시민단체 및 주민의 전문성장화	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 시민단체의 전문성장화 ▷ 주민들의 예산참여의 중요성 인식 ▷ 다양한 NGO활동의 시민단체가 활성화되어야하며, 경제에 대한 전문가를 영입하여야 하고 자문기구를 두어 대응할 수 있도록 하여야 할 것임 ▷ 공청회를 통한 집행부와 의회 그리고 시민들의 전향적 참여유도 ▷ 전문가 집단(회계사, 변호사, 교수)등 시정모니터 활성화 ▷ 2003년 중 예산편성토론회 추진-조례화/예산안분석 및 의견서 발표/시민사업단 구성 계획/예산내용에 대한 대시민 선전작업계획 ▷ 시민단체와 지역언론의 적극적인 문제제기- 구미경실련의 첫 평가작업에 대한 지역언론의 반응이 좋았음 ▷ 시민단체의 예산관련 능력배양을 위한 프로그램개발 ▷ 시민단체의 적극적인 시민참여장치를 위한 제안과 의회감시를 통한 압박 ▷ 시민단체의 집행부 및 의회 감시활동을 강화하고 집행부의 예산관련 심의위원회에 중립적 인사가 참여할 수 있도록 지역여론을 확산시키며 예산집행의 세부내역을 검토하여 시민들에게 홍보함

<p>시민단체 및 주민의 전문성장화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 시민사회의 지속적인 예산감시활동 전개/00지역 예산안을 직접 작성하여 집행부와 의회에 제시하는 활동 ▷ 시민운동 활성화 ▷ 시민운동의 예산관련 활동의 활성화 ▷ 예산에 대한 교육/교육을 통한 예산에 대한 관심유발과 참여유도 ▷ 일상적인 예산감시운동전개 ▷ 주민교육 및 홍보 ▷ 시민참여예산을 편성하고 요구하는 등 지속적인 훈련과정이 필요함(할 수 있는 영역별로) ▷ 집행부 중심의 예산편성 및 집행으로 인한 비효율 낭비 등을 널리 여론화 하고 주민을 비롯한 전문가들의 참여를 통한 예산 편성 및 집행의 효율을 기할 수 있다는 것을 주민들이 인식하도록 하여야 함 ▷ 시민단체의 적극적인 감시 ▷ 지방정부가 주최하는 예산편성 토론회의 기획부터 시민단체들이 관여해야 한다(지난해 활동으로 성과를 내었음) ▷ 시민단체들의 통합적인 대응 구조를 조직하는 것이 필요하다(각 분야별 단체들의 전문성 향상의 계기를 만들어야함) ▷ 예산편성과정에서의 개입의 결과를 다음해 결산검사로 이어가는 운동이 뒤따라야 한다(올해는 지난해 구성된 시민단체 연대기구를 통해) ▷ 정기적인 워크숍 등 과정마다 사업을 이해하고 의견을 수렴하는 노력 필요
<p>사업별 예산서작성</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 집행부는 예산공개를 총액단위로 발표하지 말고 사업별로 세분화시켜 발표해야 주민들이 알기 쉬워 ▷ 예산에 대한 시민관심 높이기, 예산에 대한 이해를 쉽게 할 수 있는 방안 모색, 일반인들에게 투명하게 공개되고 그것을 바탕으로 예산에 참여해야 할 필요성 홍보해 내야 할 것이다
<p>예산과정 참여의 법제화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 단순히 예산편성 과정에서 공청회나 일회적인 회의 참여로는 실제적인 예산편성과정의 참여로는 보긴 어렵다. 이미 정해진 집행부의 사업 자체를 돌려놓긴 어렵기 때문이다. 집행부의 주요사업이 5개년 계획등 장기적인 차원에서 이루어지기 때문에 보다 초보적인 계획수립단계에서 참여가 되지 않는 한 당해년도 예산편성에 참여한다는 것은 극히 표면적이다. ▷ 기금결정 및 집행 그리고 시정책의 계획단계에 참여할 수 있는 제도적 장치 마련

<p>예산과정 참여의 법제화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 집행부와 의회의 사전 의견수렴을 관례화 하는 압력 필요 ▷ 예산관련 정보의 공개를 제도화-예산심사과정에 대한 공개 실시 필요 ▷ 예산참여제도화(조례, 규칙, 규정등) ▷ 예산편성과정에서부터 시민의 대표 및 시민단체가 참여할 수 있는 제도적 장치 마련 ▷ 예산편성과정의 주민참여보장/시민공청회 제도의 도입과 시민이 설정한 성과를 달성하기 위한 예산편성/재정투융자심사제도개선/복식부기의 도입 등이 개선되어야함 ▷ 주민참여를 위한 제도적 정착이 최우선 ▷ 중기재정계획과 투융자심사과정에 민간위원, 시민단체의 참여가 필수적임(정보의 획득과 분석이 필요함) ▷ 예산과 관련된 교육과 모니터를 통해 예산의 중요성과 예산편성-심의-집행-결산과정에 시민이 직접 참여할 수 있도록 해야함(편성시:시민참여 예산편성과 요구, 심의시:예산분석과 예산심의하는 의원들 모니터, 집행시:예산이 적절하게 쓰이고 있는가에 대한 행정감시, 결산시: 결산감사에 참여) ▷ 예산감시 및 참여조례 필요 ▷ 현재 포항시의 경우 시민단체의 예산분석 발표 및 요구에 대해 형식적으로 일관하고 있으며, 예산에 대한 시민들의 접근을 두려워하는 분위기이기 때문에 참여예산에 대한 제도적 장치로 강제하지 않으면 실질적 효과는 부정적임 ▷ 예산감시 및 참여조례 필요 ▷ 현재 포항시의 경우 시민단체의 예산분석 발표 및 요구에 대해 형식적으로 일관하고 있으며, 예산에 대한 시민들의 접근을 두려워하는 분위기이기 때문에 참여예산에 대한 제도적 장치로 강제하지 않으면 실질적 효과는 부정적임 ▷ 부분별단체가 각부서와 예산과 사업에 대한 참여가 보장되어야 한다
-----------------------------	--

기타	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 만일 예산편성단계에서부터 일반인이 참여한다면 예산편성담당 공무원의 자율성이 떨어지고 능률이 저하될 것이며 영향력이 큰 집단이나 개인이 보이지 않는 손을 이용하여 예산을 기형적으로 편성할 가능성이 있어 역기능이 우려됨/ 예산편성은 전문가에게 맡기고 평가는 의회의 예산안 심사를 통한 견제와 조정제도를 활용하고 주민들의 의견은 부분적인 사업에 국한하여 수렴토록 하는 것이 좋다 ▷ 예산계획수립, 집행부서와의 교류, 실무부서와의 교류가 필요 ▷ 공무원과 의원, 시민단체간 대화모임 활성화 ▷ 의회와의 협력체계를 구축하여 실질적인 결과가 나올 수 있도록 해야 한다(올해 처음으로 의회와의 간담회를 개최하였음)
----	---

제2주제 논문

지방분권화 시대
지방재정의 자율성 및 책임성 강화 방안

염 명 배
(충남대학교 경제학과)

지방재정의 자율성 및 책임성 강화 방안

I. 머리말

1. 문제의 제기

2003년은 우리나라 지방자치에 있어서 커다란 전기(轉機)를 이루는 중요한 해로 기록될만하다. 2월 말 출범한 신정부(참여정부)가 지방화에 역점을 두고 「지방분권과 국가균형발전」을 12대 국정과제중의 하나로 삼아 지역분권/분산을 적극 추진하겠다는 의욕적인 정책의지를 천명하였기 때문이다.

1991년 지방의원 직선으로 지방자치체가 30년만에 부활한 후 1995년 단체장 직선으로 형식은 갖추었으나 사실상 지방자치체가 제대로 실시되어 왔다고 보기는 어려운 현실이다. 이에 신정부는 보다 적극적인 지방화의 추진을 위해 지난 4월 청와대에 대통령 직속 ‘정부혁신지방분권위원회(Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization)’와 ‘국가균형발전위원회(Presidential Committee on Balanced National Development)’ 등 전담추진 기구를 설치하고 균형없는 「집권-집중」 발전모델에서 성장과 균형이 병행하는 「분권-분산」 발전모델로 국정지표의 전환을 모색하고 있다.¹⁾

「지방분권」이란 “지방자치단체가 중앙정부의 간섭에서 벗어나서 자주성을 가지고 독자적으로 권한(authority)을 행사할 수 있는 상황”을 가리킨다. 그런데 정부의

1) 神野直彦(1994)의 정의에 따르면 공공서비스의 공급과 부담에 관해서 중앙정부의 「결정」이 지배적이면 「集權」(centralization), 지방정부의 자주적 결정이 지배적이면 「分權」, 공공서비스의 「집행」에서 중앙정부의 비중이 높으면 「集中」(concentration), 지방정부의 비중이 높으면 「分散」이라는 개념을 사용하고 있다(이재은(2003), p.15에서 재인용).

권한이 정치적인 성격뿐 아니라 경제적인 내용까지 포함하고 있기 때문에 진정한 지방자치의 위해서는 정치분권화(political decentralization)와 동시에 재정분권화(fiscal decentralization)도 병행되어야 한다(염명배(1991)).²⁾ 즉, 지방분권화는 정치적으로는 지역주민의 「직접적 권리행사」를 통한 자유민주주의에 기초하는 한편, 경제적으로는 지역주민의 「수익자부담원리(benefit principle)」라는 자본주의 시장경제원리에 기초한다는 특성을 지닌다. 주민들은 자신의 이해와 직결된 지역 일을 스스로의 선택에 의해서 결정·처리할 수 있는 행정적 권리를 얻는 대신에 자율적 의사결정에 수반되는 비용을 부담해야 하는 경제적 의무를 부담하게 되는 것이다. 따라서 지방자치제가 성공적으로 정착되고 발전하기 위해서는 「정치적·제도적 자립성」(정치적 자치(autonomy))의 보장과 아울러 실질적으로 이를 뒷받침할 수 있는 「재정의 자주성」(경제적 자치(autarky))의 획득 및 유지가 무엇보다도 중요하다고 판단된다.

지방분권화시대의 지방정부는 종래 중앙정부의 대리기관(agent) 역할에서 탈피하여 독자적인 힘으로 지역발전계획을 수립·추진하고 보다 살기 좋은 지역으로 만들고자 타지역과 경쟁하면서 그 결과에 대해서도 스스로 책임을 지게 된다.³⁾ 이러한 점에서 지방분권화시대의 특성은 ‘자율’과 ‘책임’이라고 특징지을 수 있다(염명배(1991, 1995, 2000) 참조).

이에 참여정부의 정부혁신·지방분권위원회(2003. 6. 26)는 지방분권과 국가균형발전 촉진을 위한 재정분권 추진방안의 일환으로 다음 세 가지 정책목표와 7가지

2) 재정분권화란 재정에 관련된 제반 계획수립 및 관리상의 권한과 그에 따른 실질적 자원조달 및 배분에 관한 책임을 지방정부에 이양하는 것으로서 궁극적으로는 각 지방정부로 하여금 가능한 독립적인 자주경제를 달성하도록 함을 목표로 한다. 자주경제체제 하에서 각 지방정부는 지역의 특성과 지역주민의 요구에 따라 공공서비스를 제공하는 한편 이에 필요한 재원을 반대급부적 성격을 띠는 세금이나 사용료를 통해서 조달하게 된다. 이러한 행정운영방식이 이른바 ‘수익자부담원리’에 기초한 것으로서 공공결정단위가 작을수록 수혜자의 편익과 그 대가로서의 재정부담을 직접적으로 연결시켜서 시장경제적인 효율성을 높일 수 있다(염명배(1991)).

3) 이처럼 지방정부의 운영이 기업경영과 유사성(analogy)을 보인다는 점에서 지방화시대를 흔히들 「지방경영시대」라고 부르기도 한다. 기업경영의 관점에서 지방자치를 다루고 있는 문헌으로는 호소카와 모리히로·이와쿠니 테쓰노(1993), 서원교(1995), 설봉식 외(1998), 염명배(1995, 1996, 1999, 2000.5, 2000.6, 2001.6, 2001.12a, 2001.12b), 하야시 요시쓰구(1998) 등이 있다.

세부과제를 선정하였으며, 이 중에서 지방재정 운영의 자율성 및 책임성을 강화하기 위한 방안으로 예산편성지침 시달제도, 지방채 발행 승인제도 개선 및 지방재정평가제도 개편 계획 등을 발표하였다.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 지자체의 과세자주권 확대 및 기능조정 ⇒ 자치역량 강화 <ul style="list-style-type: none"> ① 경제활동과 지방세의 연계성 강화 ② 지방세 과세기반 강화를 위한 부동산 관련세 개편 ③ 중앙-지방간 기능 및 자원조정 ② 지방간 균형과 창의의 촉진 ⇒ 지방의 활력 제고 <ul style="list-style-type: none"> ④ 세원의 지역간 격차 완화 ⑤ 지역발전 관련 예산의 확충 및 효율적 사용 ③ 지방재정운영의 자주성 확보 ⇒ 자율재정 실현 <ul style="list-style-type: none"> ⑥ 이전재원의 투명성·효율성 제고 ⑦ <u>지방재정 운영의 자율성·책임성 강화</u> |
|---|

이어서 정부혁신·지방분권위원회는 지난 2003년 7월 4일 참여정부 5년간 자립형 지방화와 선진국가 건설을 위한 지방분권 비전과 종합 청사진을 담은 7대 분야 20개 과제의 「참여정부 지방분권 추진 로드맵 - 분권형 선진국가 건설」 계획을 발표하였다. 이 중에서 특히 ‘중앙정부와 지방정부간의 권한 재분배’ 및 ‘획기적 재정분권’에 최우선 순위를 두기로 했다(청와대 홈페이지 <http://www.cwd.go.kr> 참조).⁴⁾

4) 정부혁신·지방분권위원회가 제시한 지방분권 추진 7대 분야는 ① 중앙-지방간 권한 재배분, ② 획기적 재정분권의 추진, ③ 지방정부의 자치행정역량 강화, ④ 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, ⑤ 지방정부의 책임성 강화, ⑥ 시민사회 활성화, ⑦ 협력적 정부간 관계 정립 등이다. 이 중에서 ② 재정분권 분야의 과제는 ① 지방재정력 확충 및 불균형 완화, ② 지방세정제도 개선, ③ 지방재정의 자율성 강화, ④ 지방재정 운영의 투명성, 건전성 확보 등이며, ⑤ 지방정부의 책임성 강화분야의 과제는 ① 지방정부에 대한 민주적 통제체제 확립, ② 지방정부에 대한 평가제도 개선 등이다.

지방분권과 국가균형발전의 기반 조성

分權과 自律 基調의 定着

- 지방재정력 확충 및 지방재정운영의 자율성 제고
- 지방재정운영의 책임성·건전성 제고
- 자치단체의 자생적인 발전역량 배양 지원

主要業務 推進

- I. 지방분권화 촉진을 위한 지방재정발전 6대과제 추진
 - ① 지방교부세 확충
 - ② 국세의 지방세 이양
 - ③ 사용료·수수료 등 세외수입 확충
 - ④ 지방양여금사업의 균형발전기능 강화
 - ⑤ 국고보조사업의 합리적 개선 요구
 - ⑥ 지방재정의 건전성 강화
- II. 지방공기업 경영개선 지속 추진
- III. 지역경제 활력 및 서민생활 안정 지원
- IV. 지역간 균형발전 등 지역진흥사업 지속 추진

[그림 1] 행정자치부의 주요업무 추진계획

한편 행정자치부(2003. 4)는 [그림 1]에서 보는 바와 같이 「지방분권과 국가 균형발전의 기반조성」을 최종목표(goal)로 하고 「분권과 자율 기초의 정착」을 중간목표(target)로 하는 업무추진계획을 수립하고, 이의 달성을 위하여 ① 지방재정 확충 및 지방재정 운영의 자율성 제고, ② 지방재정 운영의 책임성·건전성 제고, ③ 자치단체의 자생적인 발전역량 배양 지원 등 세 가지 세부 실행목표를 설정하였다. 추진전략으로 지방분권화 촉진을 위한 지방재정발전 6대 과제를 선정하고 지방교부세 확충, 국세의 지방세 이양, 사용자·수수료 등 세외수입 확충, 지방양여금 사업의 균형발전기능 강화, 국고보조사업의 합리적 개선 요구, 지방재정의 건전성 강화 등에 노력할 예정이다.

2. 연구내용

본 연구는 지방분권화시대의 이슈 중에서도 재정분권 문제에 초점을 맞추고자 한다. 자본주의하에서 지방재정의 자주성을 확보하지 않고서는 실질적 지방자치를 확보하기가 어려우며, 그동안 우리나라 지방자치가 파행적 모습을 보여온 이유가 바로 지방재정의 취약성에 기인하는 것이라는 주장(이재은(2003), 황한식(2003))이 설득력을 얻고 있는 상황에서 재정분권은 지방분권의 필수적인 선결요건으로 인식되고 있기 때문이다.

우선 우리나라 재정분권의 현주소를 파악하기 위하여 단체장 선거로 본격적인 지방자치제가 도입된 1995년 이후 지방재정의 현황을 소개하고, 특히 Gini계수 측정법을 이용한 지방재정의 불평등도 추이를 분석할 예정이다. 이를 통하여 재정분권의 가능성 여부를 타진하고 우리나라가 현재 과연 지방재정의 자율성과 책임성을 묻기에 적절한 여건에 있는지를 진단하고자 한다. 이어서 지방분권 과정에서 수반되는 지방재정 운영의 자율성 및 책임성 강화 문제에 관한 현행 논의를 소개하고, 중앙-지방간 재정재원의 재분배 과정을 통하여 자율성과 책임성을 동시에 제고할 수 있는 정책적 대안을 모색하고자 한다.

II. 우리나라 지방재정의 현황

1961년 군사정부에 의해 중단되었던 지방자치체가 1991년 지방의원 직선으로 30년만에 부활된 후 1995년 단체장 직선으로 그 형식을 갖춘지도 어언 10년 가까이 흘렀다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서 아직까지 진정한 지방자치체가 도입되었다고 보기는 어려운 현실이다. 그동안 일부 국가사무의 지방이양이 추진되기는 하였으나 중앙정부의 행정권한 이양은 목표의 1%에 머물러 여전히 국가사무가 지방사무의 3배 가량(2002년 기준 총사무 41,603개중에서 국가사무가 73%, 지방사무(국가위임사무 포함)가 27% 차지)을 차지하는 등 중앙집권적 행정구조가 획기적으로 개선되지 않고 있으며, 지방화 시대에 들어서도 수도권 집중현상이 여전히 심화되는⁵⁾ 등 지방자치시대에 역행하는 현상까지 나타나고 있다.

재정적 측면에서 볼 때 1995년 본격적 지방자치체가 도입 이후 지방자치단체의 재정자립도가 오히려 지속적으로 악화되었다는 점(<표 2> 참조)과 지방자치단체의 부채상황이 악화되었다는 점⁶⁾ 등이 위협요인으로 지적된다.

5) 수도권은 총국토면적의 11.8%에 불과하지만 인구의 47% / GRDP의 48% / 금융거래의 70% / 조세수입의 70% / 30대 기업 본사의 88% (100대 기업 본사의 90%) / 제조업체의 57% / 서비스업체의 45% / 벤처기업의 77% / 공공기관의 85% / 4년제 대학의 41% / 의료기관의 46% / 차량의 46%를 차지하는 등 집중현상이 매우 심각한 상황이다. (자료: 건설교통부(2002), 『2002년도 국토이용에 관한 연차보고서』)

6) 누적된 지방채발행 잔액 기준 지방자치단체의 채무 추이를 보면 1993년에는 9.0조원이었던 것이 '95(11.5조)→'96(12.9조)→'97(15.1조)→'98(16.2조)→'99(18.0조)→'00(18.8조)→'01(17.8조)→'02(17.1조)로 2000년까지는 지속적으로 증가해오다 2001년부터 감소세로 돌아섰다. 2003년 기준 지방자치단체의 부채규모는 지방당초예산의 21.9%에 해당한다(* 자료: 동아일보(2000. 10. 2), 매일경제(2000. 10. 2), 행정자치부(2003. 4)).

1. 지방자치시대 이후의 지방재정 추이 및 현황

1) 국세·지방세 비율

우리나라 지방자치단체의 과세자주권(지방세 비중)은 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 1995년 본격적인 지방자치제가 실시된 이후 거의 지속적인 하락세를 보임으로써 1994년에 21.9%였던 지방세의 비중이 2003년에는 20.2%로 오히려 축소되는 등 그동안 중앙-지방간 세원의 '수직적 불공평성(vertical inequality)'이 개선되지 못하였음을 알 수 있다. 조세수입 측면에서는 지방정부가 총조세의 1/5 이하, 국세의 1/4 이하를 차지하고 있으나 재정지출 측면에서는 중앙정부의 이전재원이 증가함으로써 국가 총재정에 대한 지방재정의 비중이 1995년 48.7%에서 2002년에는 51.1%로 중앙정부의 비중을 능가하기에 이르렀으나 2003년 예산기준으로 다시 49%로 하락하였다.

<표 1> 국세·지방세 비율

(단위: %)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002p	2003p
국세	78.8	78.9	79.2	79.8	80.3	81.9	78.2	80.6	79.8
<지출>	<51.3>	<50.5>	<49.6>	<46.9>	<46.5>	<48.8>	<47.0>	<48.9>	<51.0>
지방세	21.2	21.1	20.8	20.2	19.7	18.1	21.8	19.4	20.2
<지출>	<48.7>	<49.5>	<50.4>	<53.1>	<53.5>	<51.2>	<53.0>	<51.1>	<49.0>

* 주: < >는 양여금, 교부금, 보조금을 고려한 배정을 기준임

* 자료: 재정경제부, 『조세개요』(2002), 행정자치부(2003. 4)

그런데 그나마도 2001년부터 지방세 비중이 높아진 이유가 새로운 지방재원이 창출되어서가 아니라 국세였던 교육세중 일부(2001년(3.5조), 2002년(3.3조), 2003년(3.7조))가 지방교육세로 전환포함되었기 때문이라는 것이다. 따라서 실제 지방자치단체의 기용재원이 늘어난 것은 아니며, 지방교육세 부분을 제외할 경우 지방세 비중은 2001년(18.9%), 2002년(16.8%), 2003년(17.7%)로 감소한다.

2003년 당초예산 총재정사용액(지출) 기준으로 한 국가(중앙정부)재정규모 대 지방 재정규모의 비율은 51 : 49라고 하지만 사실상 지방자치단체가 운영의 자율권을 가지지 못하는 교육예산(13%)을 중앙정부의 소관으로 돌릴 경우에는 중앙 : 지방의 재정비중은 64 : 36(중앙 51 : 교육 13 : 지방 36)으로 지방의 기능은 축소된다.

이상의 논의에서 볼 때 본격적인 지방자치제 부활 이후 지방재정의 확충이 자주재원 보다는 의존재원의 증가를 바탕으로 전개되어 왔음을 알 수 있다.

2) 재정자립도

이처럼 지방세 비중은 감소하는 반면 지방재정의 비중은 증가하는 과정에서 중앙 정부의 보조금의 비중이 커지게 되며, 그 결과 필연적으로 지방자치단체의 재정자립도는 하락할 수밖에 없다. 1995년 이후 재정자립도의 추이를 보면 지방자치제의 도입이 지방자치단체의 자생적 과세기반을 오히려 침식하여 왔음을 발견할 수 있다.

<표 2>에서 보듯이 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 본격적인 지방자치제(광역·기초단체장 선거)가 도입되기 이전인 1994년에는 63.9%에 달했으나 이후 거의 지속적인 하락세를 보임으로써 2003년도에는 예산기준 56.2%까지 감소하였다. 즉, 본격적 지방자치제 실시 이후 8년간 재정자립도가 7.3% 포인트(11.5%)나 저하된 것을 발견할 수 있다.

<표 2> 전국평균 재정자립도 추이

연 도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
재정자립도(%)	63.5	62.2	63.0	63.4	59.6	59.4	57.6	54.6	56.2

* 주: 일반회계 당초예산 기준(순계)

* 자료: 행정자치부(2003)

재정자립도만을 가지고 단적으로 말하기는 어렵지만 대체적으로 볼 때 본격적인 지방자치제가 실시된 이후 중앙재정에 대한 지방재정의 '수직적 형평성(vertical equity)'은 오히려 악화되어왔다고 평가할 수 있다. 더구나 1999~2002년 사이에

747건의 중앙정부 사무가 지방으로 이양되었음에도 불구하고 이에 상응한 재원은 따라가지 못함에 따라 지방재정의 가중압박요인으로 작용하고 있다.

2003년 예산기준으로 전국 248개 지방자치단체(광역·기초포함)의 재정자립도 현황을 보면 재정자립도 30% 미만인 지역이 전체의 48%(120개), 50% 미만이 81%(202개)에 해당하는 등 지방재정의 수직적 형평성이 매우 취약함을 알 수 있다.

<표 3> 자치단체 종류별 분포현황 (2003년도 예산 기준)

구 분	전 국		시·도	시	군	자치구
	합계(개)	구성비(%)				
계(단체수)	248	100	16	74	89	69
평균자립도(%)	56.2		82.2/39.4	46.8	18.8	43.2
10% 미만	5	2	0	0	5	0
10~30%	115	46	6	25	76	8
30~50%	82	33	2	21	7	52
50~70%	26	10	3	18	1	4
70~90%	16	6	4	9	0	3
90% 이상	4	2	1	1	0	2

* 자료: 행정자치부(2003)

<표 4> 연도별 재정자립도 추이 (당초예산)

연도별	시도별 평균 (순계규모)	특별·광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
1994년	63.9	98.1	46.8	63.6	24.5	53.2
1995년	63.5	97.3	46.7	53.7	23.8	54.3
1996년	62.2	98.0	43.1	53.4	22.5	53.0
1997년	63.0	98.1	42.5	53.3	21.2	51.6
1998년	63.4	90.0	42.1	54.1	22.9	49.7
1999년	59.6	88.1	38.3	52.0	23.4	52.3
2000년	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9
2001년	57.6	84.8	35.2	49.6	21.0	45.0
2002년	54.6	79.8	34.6	47.5	19.1	46.0
2003년	56.2	82.2	39.4	46.8	18.8	43.2

* 자료: 행정자치부

<표 4>에는 본격적인 지방자치제가 도입된 1995년 이후의 자치단체 그룹별 재정자립도의 추이가 나타나있다. 대체적으로 볼 때 전국 평균이나 어느 범주의 지방자치단체를 막론하고 재정자립도가 하락추세를 보여 왔음을 발견할 수 있다.

중앙과 지방간 수직적 형평성뿐 아니라 같은 지방자치단체간 ‘수평적 형평성 (horizontal equity)’에도 많은 문제가 있다. <표 5>에서 보는 바와 같이 재정자립도의 전국평균은 56.2%이지만 같은 광역자치단체라 하더라도 특별시·광역시의 자립도(82.2%)는 도의 자립도(39.4%)를 두 배 이상 초과하고 있으며, 이중에서도 서울은 95.9%(본청 95.1%)인 반면 전남은 20.6%(본청 14.0%)으로 동급 지자체간 격차가 극심하게 나타난다.

<표 5> 시·도단체별 재정자립도 현황 (2003년도 예산 기준)

시도별	시도별 평균 (순계규모)	특별·광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
단체별 평균	56.2	82.2	39.4	46.8	18.8	43.2
서울	95.9	95.1	-	-	-	50.6
부산	74.8	71.6	-	-	39.6	37.1
대구	76.3	74.4	-	-	43.1	37.8
인천	74.4	73.8	-	-	20.2	39.9
광주	62.8	58.1	-	-	-	29.1
대전	73.5	69.3	-	-	-	32.3
울산	71.6	67.5	-	-	57.0	41.9
경기	77.8	-	75.8	69.1	33.7	-
강원	26.2	-	21.7	29.2	17.3	-
충북	31.4	-	25.6	41.4	20.8	-
충남	29.2	-	24.3	29.7	19.4	-
전북	25.6	-	18.0	30.6	14.8	-
전남	20.6	-	14.0	31.0	12.5	-
경북	29.2	-	22.0	33.5	16.3	-
경남	37.1	-	33.4	40.9	15.7	-
제주	36.0	-	33.1	34.3	22.7	-

* 자료: 행정자치부(2003)

기초자치단체의 경우에도 시(46.8%), 군(18.8%), 자치구(43.2%)간의 격차가 크게 벌어져 있고 아래 <표6>에서 보는 바와 같이 자치단체 유형별 자립도 최고지역과 최저지역간의 격차도 최대 7~8배에 이르는 심각한 상태를 보이고 있다.

<표 6> 단체종류별 최고·최저 (2003년도 예산 기준)

구 분	특별시	광역시	시·도	시	군	자치구
평 균	95.1	70.2	39.4	46.8	18.8	43.2
최 고 (단체명)	95.1 서울본청	74.4 대구본청	75.8 경기도본청	95.8 경기과천시	57.0 울산울주군	92.6 서울중구
최 저 (단체명)		58.1 광주본청	14.0 전남본청	13.5 전남나주시	7.2 전남신안군	20.4 광주남구

* 자료: 행정자치부(2003)

지난 8년간 재정자립도 최고지역과 최저지역간의 격차는 1995년 90.2% 포인트에서 2003년 88.6% 포인트로 대체적인 하향추세를 보이고 있기는 하지만 여전히 그 절대적 격차는 90% 포인트를 전후하는 높은 수준에 머물러 있다.

<표 7> 연도별 지방자치단체 재정자립도 격차 (1995~2003년도)

(단위: %)

구 분	전국평균 재정자립도	자치단체 재정자립도		자립도 격차 (최고-최저)
		전국최고	전국최저	
1995	63.5	98.7(서초)	8.5(산청)	90.2
1996	62.2	98.0(서울)	8.0(봉화)	90.0
1997	63.0	98.1(서울)	7.4(영양)	90.7
1998	63.4	98.5(서울)	6.5(영양)	92.0
1999	59.6	97.1(과천)	8.6(영양)	88.5
2000	59.4	95.2(과천)	9.2(영양)	86.0
2001	57.6	96.3(과천)	9.3(장흥)	87.0
2002	54.6	94.8(과천)	9.2(장흥)	85.6
2003	56.2	95.8(과천)	7.2(신안)	88.6

* 자료: 행정자치부

3) 인건비

이처럼 지방자치단체의 자체 재정력이 열악한 연유로 인하여 자체수입으로 해당 지방자치단체의 인건비도 해결하지 못하는 지역이 속출하고 있다. 전국적으로 볼 때 (2003년 예산 기준) 인건비는 평균적으로 지방자치단체의 총예산의 9.9%를 차지하며 자체수입의 20.8%, 지방세의 26.3%를 차지하고 있다. 광역자치단체의 경우 자체수입 혹은 지방세수입 중에서 인건비가 차지하는 비중이 대략 평균 10% 이내이지만, 기초자치단체의 경우 이 비중은 급격히 높아져서 군과 자치구는 인건비가 지방세수입을 평균 $\frac{1}{2} \sim \frac{1}{4}$ 가량 초과하는 현상이 발생하기도 한다.

<표 8> 예산대비 인건비 비중 (2003년도 예산 기준)

(단위: %)

구 분	계	특별시	광역시	도	시	군	자치구
총예산 대 비율	9.9	4.4	6.0	4.3	12.2	12.7	25.1
자체수입 대 비율	20.8	4.6	8.2	9.6	32.0	75.6	59.5
지방세 대 비율	26.3	5.1	9.3	10.6	49.8	-52.7	-25.8

* 주: 특별시·광역시·도는 본청 기준

* 자료: 행정자치부(2003)

그 결과 전국 248개 광역·기초자치단체중에서 지방세 수입만으로 인건비도 감당하지 못하는 지역이 전체의 60%를 전후한다. (기초자치단체만을 대상으로 할 때에는 이 비율은 60%를 훨씬 상회한다) 기초자치단체 중에서 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못하는 지역의 비율이 시의 경우 20%대, 군과 자치구의 경우 80%대에 이르고 있다. 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체의 비율을 연도별 추이로 보면 1995년 56%(135개)에서 2003년 61%(151개)로 상황이 더욱 악화되어 왔는데, 중요한 원인으로서는 특히 자치구의 재정력이 급속히 떨어졌기 때문(54%→84%)으로 해석된다.

<표 9> 지방세로 인건비 미해결 단체 (1995 ~ 2003년)

구 분		계	시도	시	군	자치구
총단체수		241	15	68	102	56
1995년	미해결단체	135	0	19	86	30
	<구성비>	<56%>	<0%>	<28%>	<84%>	<54%>
총단체수		245	15	67	98	65
1996년	미해결단체	141	0	19	82	40
	<구성비>	<58%>	<0%>	<28%>	<84%>	<62%>
총단체수		245	15	72	93	65
1997년	미해결단체	147	0	19	81	47
	<구성비>	<60%>	<0%>	<26%>	<87%>	<72%>
총단체수		250	16	71	94	69
1998년	미해결단체	146	0	18	81	47
	<구성비>	<58%>	<0%>	<25%>	<86%>	<68%>
총단체수		248	16	72	91	69
1999년	미해결단체	144	0	18	77	49
	<구성비>	<58%>	<0%>	<25%>	<85%>	<71%>
2000년	미해결단체	144	0	18	76	50
	<구성비>	<58%>	<0%>	<25%>	<84%>	<72%>
2001년	미해결단체	146	0	18	75	53
	<구성비>	<59%>	<0%>	<25%>	<82%>	<77%>
총단체수		248	16	74	89	69
2002년	미해결단체	146	0	18	72	56
	<구성비>	<59%>	<0%>	<25%>	<81%>	<81%>
2003년	미해결단체	151	0	18	75	58
	<구성비>	<61%>	<0%>	<25%>	<84%>	<84%>

* 자료: 행정자치부

자체수입(지방세 + 세외수입)으로 자체 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체는 1995년 60개(25%)에서 2003년 34개(14%)로 절대적 수준에서는 대폭 감소하긴 하였으나 2000년 이후부터 다시 증가추세로 돌아서고 있으며, 특히 군단위 기초자치단체는 여전히 30%대에 육박하는 높은 수준에 머무르면서 최근에 증가세를

보이고 있다. <표 9>와 <표 10>을 비교하여 볼 때 대부분의 지방자치단체가 지방세의 부족분을 세외수입으로 충당하여 왔음을 알 수 있는데, 이는 지방재정에 가장 핵심적 역할을 해야 할 지방세의 기능을 약화시키는 결과를 초래하기 때문에 바람직하지 못한 것으로 판단된다(염명배(1995)).⁷⁾

<표 10> 자체수입으로 인건비 미해결 단체 (1995~2003년)

구	분	계	시도	시	군	자치구
1995년	미해결단체 <구성비>	60 <25%>	0 <0%>	6 <9%>	53 <52%>	1 <2%>
1996년	미해결단체 <구성비>	50 <20%>	0 <0%>	3 <4%>	46 <47%>	1 <2%>
1997년	미해결단체 <구성비>	49 <20%>	0 <0%>	2 <3%>	47 <51%>	0 <0%>
1998년	미해결단체 <구성비>	38 <15%>	0 <0%>	2 <3%>	35 <37%>	1 <1%>
1999년	미해결단체 <구성비>	33 <13%>	0 <0%>	1 <1%>	31 <34%>	1 <1%>
2000년	미해결단체 <구성비>	28 <11%>	0 <0%>	0 <0%>	28 <31%>	0 <0%>
2001년	미해결단체 <구성비>	29 <12%>	0 <0%>	1 <1%>	27 <30%>	1 <1%>
2002년	미해결단체 <구성비>	32 <13%>	0 <0%>	1 <1%>	29 <33%>	2 <3%>
2003년	미해결단체 <구성비>	34 <14%>	0 <0%>	3 <4%>	30 <34%>	1 <1%>

* 자료: 행정자치부

7) 지방재정수입중에서 사용료 및 수수료, 공공서비스요금, 공영사업수익 등은 서비스 혹은 사업의 본연적 공공성으로 인하여 비용 이상으로 충분한 수입을 기대하기 어려우며 수입규모 역시 안정적이지 못하다. 지방채나 차입은 원리금부담이 발생한다는 점에서 용이한 방안은 아니다. 복권발행은 행정적 편의성이 있고 자발적이라는 점에서 편리하지만 사행심을 조장하고 소득분배에 역진적이라는 점에서 추천할 만한 방안이 못된다. 지방세는 조세저항을 야기하기는 하지만 재원조달에 있어서 매우 안정적이며 경제정의에도 부합된다(자율성·건전성·책임성)는 점에서 가장 중추적인 역할을 해야 할 세입원이라고 생각한다.

2. 지방재정의 불평등도 측정

이상의 지방재정 현황 및 동향으로부터 우리나라 지방재정이 현재 심각한 수준의 수직적·수평적 불평등 상태에 놓여있을 뿐 아니라, 본격적인 지방자치제 실시 이후 불평등 정도가 오히려 심화되는 경향을 보이고 있음을 발견할 수 있다. 이제 1995년 이후 우리나라 지방재정의 불평등도가 어떻게 변화되어 왔는지를 계량적 방법으로 측정해보기로 하자.

1) 분석틀 및 가정

본격적인 지방자치제가 도입된 1995년 이후 최근(자료구득이 가능한 2001년)까지 우리나라 지방자치단체간 재정력과 경제력의 불평등도 추이를 분석하고자 한다. 현재 가장 많이 거론되고 있는 불평등도지수로는 ‘지니계수(Gini coefficient)’, ‘10분위분배율(deciles distribution ratio)⁸⁾, ‘앳킨슨지수(Atkinson index)⁹⁾ 등이 있는데, 이 중에서 Gini계수가 가장 일반적으로 사용되는 불평등지수로 인식되고 있다.¹⁰⁾ 따라서 본 연구에서는 「Gini계수」 추정방식을 이용하여 지역간 재정불평등도를 측정하는 시도를 행하고자 한다.

분석과정에서는 자치단체내의 모든 주민이 동일한 재정·경제상황에 처해있다(즉, 각지역내에서는 1인당 값으로 균등하게 분포되어 있다(uniform distribution))고 가정한다.¹¹⁾ 수평축은 인구누적비, 수직축은 재정·경제 항목의 누적비로 두고, 항목별 1인당 값이 가장 낮은 지역에서부터 점차 높은 지역순으로 해당 자치

8) 하위 40%에 속하는 집단의 소득점유비율을 상위 20%에 속하는 집단의 소득점유비율로 나눈 값. 십분위분배율 값이 클수록 평등한 소득분배를 의미한다.

9) 실제소득의 평균값을 (현재 분배상태와 동일한 수준의 사회후생을 달성하는) 균등분배대등소득(equally distributed equivalent income)값으로 나눈 비율을 1에서 뺀 수치. 이 지수는 0에서 1까지의 값을 가지며, 0에 가까울수록 분배가 평등하고, 1에 가까울수록 불평등해진다.

10) 이밖에도 불평등도를 측정하는 지수로는 상대적 최대범위(relative maximum range), 상대적 평균편차(relative mean deviation), 분산(variance), 변이계수(coefficient of variation), 가중변이계수(coefficient of weighted variation), 자연대수의 분산(variance of logarithms), Dalton's Index, Theil's Index, Bourguignon's Index(L지수) 등이 있다(정중필(1998), p.50).

11) 즉, 각 지역의 1인당 평균치를 기준으로 한 완전한 mean preserving spread를 가정하고 있다.

단체의 인구비율에 따라 재정·경제변수를 누적합산(총누적비율 = 1)함으로써 Lorenz 곡선을 도출하고, 이로부터 Gini계수를 추정하였다.¹²⁾

2) 데이터

본 연구의 분석에 이용된 데이터는 지방재정 관련 자료로는 1995~2001년간 7년에 걸친 지방자치단체별 1인당 일반회계 세출예산, 지방세수입, 세외수입, 지방채수입 및 1인당 GRDP(지역내총생산), 재정자립도이며, 국세관련 자료로는 1995~2001년간 소득세·법인세·부가가치세 징수액이다. 세출·지방세·세외수입 등 지방재정 자료는 행정자치부(『지방재정연감』 각년도), 재정자립도는 통계청(『지역통계연보』 각년도), 전국 GRDP는 통계청(『2000년도 시도별 지역내총생산 및 지출』, 2002. 6), 대전 GRDP는 대전광역시(『2000년 자치구별 지역내총생산』, 2002. 12), 재정자립도는 통계청(『지역통계연보』 각년도) 자료를 이용하였으며, 국세통계는 국세청(『국세통계연보』, 각년도)의 자료를, 그리고 연도별 인구는 통계청 DB (<http://kosis.nso.go.kr>) 데이터를 각각 이용하였다.

3) 분석결과

(1) 광역자치단체의 재정 지니계수

1995~2001년간 16개 광역자치단체(울산은 1997년부터 별도산정)를 대상으로 주민 1인당 세출예산, 지방세, 세외수입, 자체수입(지방세+세외수입), 지방채 및 재정자립도에 대한 Gini계수(지역간 불평등도) 산정결과가 <표 11>에 요약되어 있다. 분석결과를 보면 1인당 세출예산과 지방세, 자체수입은 Gini계수 0.1~0.2 수

12) 본 연구의 분석시각은 현재의 인구분포 상태는 주어진 것으로 그대로 인정하고 인구 1인당 재정·경제변수의 지역간 불평등성을 측정하고자 시도한 것이다. 물론 현재 거론되고 있는 수도권집중이나 지역불균형개발 문제 등 경제·사회적 불평등 문제의 대부분은 인구집중이 그 근본원인이라고 할 수 있다. 사람이 몰리는 곳에 자원과 시설, 제도 등이 집중하는 것은 당연하다. 따라서 인구분산 문제를 거론하지 않고 수평적 형평성을 논할 수는 없다. 그러나 본 연구의 목적이 인구집중과 분산 문제까지는 다루고자 하는 것이 아니라 재정재원의 재분배에 있기 때문에 인구재분배 문제는 논외로 하고자 한다. 만일 지역간 재정·경제력의 불평등에 인구분포의 불평등 문제까지 감안한다면 지역간 불평등성은 더욱 확대될 것으로 예측된다.

준의 비교적 고른 분포를 보인 반면 지방채나 재정자립도는 0.3 이상의 상대적으로 심한 불평등도를 나타내고 있다.

Gini계수의 추이를 보면 지난 6년 동안 세외수입을 제외한 나머지 부문 재정지표의 불평등도는 확대되어 왔음을 발견할 수 있다. 세입측면에서 볼 때 지방세는 Gini계수가 36.4%, 자체수입은 37.9%, 지방채는 87.3% 증가함으로써 1인당 지방세 및 자체수입, 지방채의 지역간 불평등이 심화되어 왔다. 뿐만 아니라 중앙정부의 이전지출까지 감안한 1인당 세출의 불평등도가 세입의 불평등도보다도 크고 그나마도 지난 6년 동안 불평등도가 6.5%나 확대되는 등 중앙정부의 이전지출정책(지방재정조정제도)이 결과적으로 오히려 지역간 재정격차를 확대시키는 역할을 하였음을 알 수 있다. 이처럼 세입이나 세출면에서 공히 광역자치단체간 재정 불평등은 악화되어 왔다. 그 결과 재정자립도의 불평등성도 1.3% 정도 증대되었다.

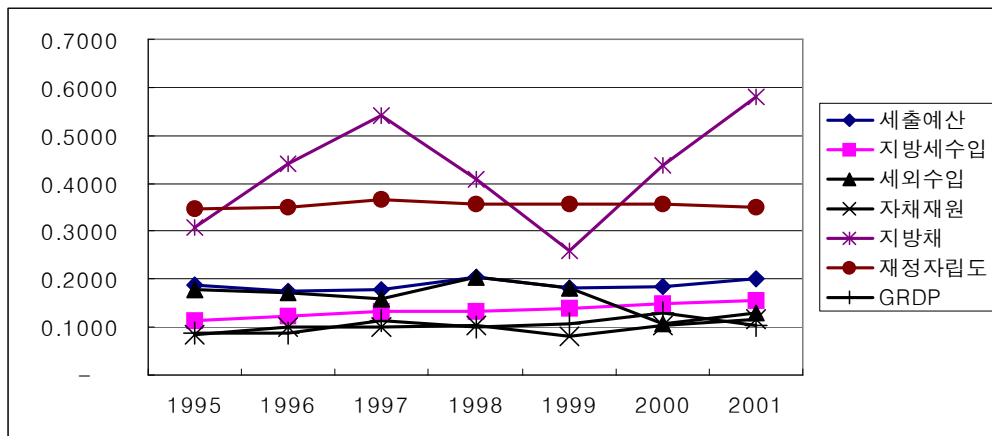
광역자치단체의 1인당 지역내총생산(GRDP)은 재정 불평등 정도에 비해서 Gini계수 0.1을 전후하는 비교적 낮은 값을 보이고 있기는 하지만 이 기간동안에 불평등도가 20.3% 상승함으로써 동태적으로는 지방재정의 불평등화와 같은 방향으로 진행되고 있음을 알 수 있다.¹³⁾ 그리고 지역별 GRDP의 불평등도보다 지방세의 불평등도가 더 크다는 것은 지방세가 지역생산과 유기적인 관계에 놓여있지 못하다는 사실을 반증하는 것이라고 평가할 수 있겠다.

13) GRDP의 불평등도(Gini계수)에 대한 지방세 수입의 불평등도 비율은 평균 1.3에 해당하고 자체수입의 불평등도 비율은 평균 0.96에 해당함으로써 GRDP와 지방세 수입, 그리고 자체재원의 불평등도가 유사한 관계를 가지면서 변화하고 있음을 발견할 수 있다.

<표 11> 광역자치단체의 연도별 지방재정 지니계수 추이

	세출예산	지방세	세외수입	자체수입	지방채	재정자립도	GRDP
1995	0.1890	0.1139	0.1788	0.0839	0.3090	0.3464	0.0874
1996	0.1755	0.1219	0.1730	0.1018	0.4398	0.3516	0.0886
1997	0.1789	0.1319	0.1604	0.1020	0.5397	0.3647	0.1137
1998	0.2044	0.1326	0.2040	0.1042	0.4079	0.3571	0.1002
1999	0.1806	0.1407	0.1801	0.0814	0.2578	0.3574	0.1082
2000	0.1862	0.1497	0.1065	0.1039	0.4387	0.3578	0.1303
2001	0.2013	0.1554	0.1292	0.1157	0.5788	0.3508	0.1051
변화율	6.5%	36.4%	-27.7%	37.9%	87.3%	1.3%	20.2%

[그림 2] 광역자치단체의 연도별 지방재정 지니계수 추이



(2) 기초자치단체의 재정 지니계수

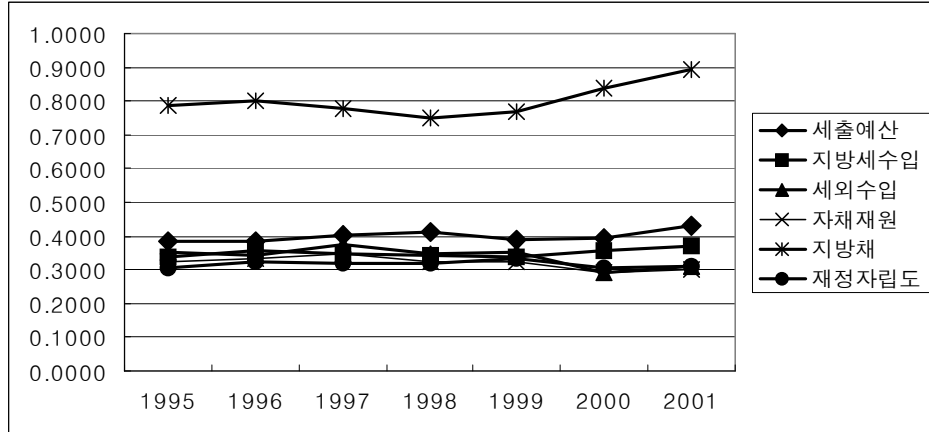
최근 비단 광역자치단체뿐 아니라 기초자치단체에서도 분권추진 의지가 급격히 고양되고 있는 현시점에서(황한식(2003), p.48)) 과연 우리나라 기초자치단체가 재정분권제도를 도입할만한 충분한 여건에 이르렀는가를 파악하기 위하여 232개 기초자치단체(시·군·자치구)를 대상으로 1995~2001년간 주민 1인당 세출예산, 지방세, 세외수입, 자체수입(지방세+세외수입), 지방채 및 재정자립도에 대한 Gini

계수(지역간 불평등도)를 산정한 결과가 <표 12>에 요약되어 있다.

분석결과를 보면 1인당 세출부문과 지방세, 세외수입, 자체수입, 지방채 등 모든 세입부문에 있어서 기초자치단체가 광역자치단체의 재정 Gini계수에 비하여 2~3배에 달하는 높은 지역간 재정 불평등도를 보이고 있다. 따라서 광역-기초자치단체간 수직적 불평등과 함께 기초자치단체간 수평적 불평등 정도도 매우 큰 상황이라고 할 수 있다. 재정 불평등도의 동태적 추이를 보면 지방세의 Gini계수는 9.1%, 지방채의 Gini계수는 13.4% 증가한 반면 세외수입의 Gini계수는 11.8% 감소하여 자체수입의 불평등도가 7.6% 하락하였다. 세출부문 불평등도는 11.3% 확대되었고, 재정자립도 불평등도는 1.1% 증가로 거의 안정적 상태를 유지하고 있다. 기초자치단체의 재정 불평등 현상을 종합적으로 평가하자면 전체적으로 광역자치단체에 비하여 재정 불평등도 수준이 높지만 동태적으로 지역간 격차가 덜 벌어지고 있으며, 특히 세외수입의 지역 불평등이 눈에 띄게 감소하고 있음을 지적할 수 있다.

<표 12> 시·군·자치구의 연도별 재정지니계수 추이

	세출예산	지방세	세외수입	자체수입	지방채	재정자립도
1995	0.3849	0.3388	0.3499	0.3259	0.7873	0.3046
1996	0.3850	0.3579	0.3404	0.3335	0.8006	0.3245
1997	0.4049	0.3451	0.3773	0.3490	0.7770	0.3197
1998	0.4106	0.3431	0.3492	0.3263	0.7488	0.3173
1999	0.3911	0.3363	0.3502	0.3229	0.7671	0.3342
2000	0.3939	0.3547	0.2897	0.2894	0.8389	0.3061
2001	0.4285	0.3697	0.3087	0.3010	0.8930	0.3081
변화율	11.3%	9.1%	-11.8%	-7.6%	13.4%	1.1%



[그림 3] 시·군·자치구의 연도별 재정지니계수 추이

4) 분석결과 평가

이상에서 수행한 Gini계수 분석결과를 평가해보면 본격적인 지방자치제 실시 이후 전국 16개 광역자치단체와 232개 기초자치단체에 있어서 자주재원의 근간이라고 할 수 있는 지방세에 대한 지역간 수평적 불평등이 악화되어 왔으며, 이에 따라 지방세의 부족을 세외수입으로 보전하고자 하는 노력이 강하게 일어났다고 볼 수 있다. 그리고 중앙정부의 이전지출까지 포함한 지방자치단체의 세출 역시 지역간 불평등성을 시정하지 못하고 오히려 확대시켜 왔음을 알 수 있다.

이처럼 우리나라 지방재정의 특징은 자주재원의 비중이 낮고 이전재원의 비중이 높아 재정자립도가 낮다(즉, '수직적 형평성'이 낮다)는 것으로 요약된다. 따라서 「세입의 자치」뿐 아니라 「세출의 자치」도 없다는 점이다(이재은(2003), p.30). 뿐만 아니라 지방자치단체간 재정력과 경제력의 격차가 커서 지역간 '수평적 형평성'도 낮은 수준에 머물러 있으며 이마저도 지방자치제 실시 이후 지속적으로 악화되어 왔다.

이와 같이 지방세원의 수직적 불평등도가 여전히 큰 상태에서(20 : 80) 지방재정의 40% 이상을 중앙정부의 보조금에 의존하고 있고 (즉, 세입 및 세출의 자주성이 취약한 상태) 지방자치단체간의 수평적 형평성도 악화되고 있는 상황에서 모든

지방자치단체가 현재 즉각적인 재정분권화를 수용할 만한 충분한 여건에 이르렀다고 평가하기는 어려우며, 따라서 아직까지 본격적으로 지방재정의 자율성과 책임성을 논의할 단계는 아니라고 판단된다. 지방자치단체에 재정의 자율성과 책임성을 논하기 이전에 반드시 각 지방자치단체에 전국최소기준(National Minimum) 이상의 재정재원 재분배가 선결조건으로 충족되어야만 할 것이다.

그러므로 우선적으로 국가-지방, 지방-지방간에 재정재원을 원활히 재분배하는 문제를 시급하게 다루고, 이 과정에서 자연스럽게 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하는 방안을 모색하는 일이 필요하다고 생각한다.

III. 지방재정 운용실태의 문제점 관련 사례조사

본 장에 수록된 자료는 감사원(2002. 3)이 발표한 『감사결과 처분 요구서 - 지방재정 운용실태』의 내용을 발췌·요약한 것이다. 이 결과를 통하여 우리나라 지방재정 운영상의 문제점을 파악하고 개선방향을 모색하고자 한다.

1. 감사실시 개요

1) 감사 목적 및 개요

본 감사의 목적은 1995년 민선 자치단체장 체제 출범 이후 만성적으로 방만하게 운영되고 있는 지방재정 운용실태를 종합점검하여 문제점을 도출하고 이에 대한 원인 규명과 개선대안을 강구하고 단체장 선거 등을 의식한 선심성·전시성 사업추진 등 낭비성 예산 집행을 시정하고 예방함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 높이는 데 이바지하기 위한 것이다.

이번 감사는 감사원에서 2000년도를 「지방재정 건전화의 원년(元年)」으로 정한 후 그 해의 지방재정 감사에 이어 서울특별시 등 62개 자치단체를 대상으로 투융자사업 추진, 경상예산 편성·집행 등 지방재정 운용의 적정성을 평가하는 데 중점을 두고 실시한 것이다. 이와 함께 지하철(도시철도) 건설 등 주요 투자사업 추진에

따른 지방재정 운용상의 부담요인을 종합 분석하고 투·융자심사제도 등 각종 지방재정 관리제도의 제도적 뒷받침이 제대로 이루어지고 있는지 여부에 초점을 두었다.

2) 감사요건

(1) 감사범위

- 감사대상기관 : 행정자치부, 서울특별시 등 62개 자치단체(광역 14개, 기초 48개)
- 감사범위 : 1995. 1. 1.부터 2000. 12. 31.까지 지방재정 운용실태 전반

(2) 감사기간

- 1단계 : 2001. 6. 28. ~ 7. 14.(15일간)
- 2단계 : 2001. 8. 30. ~ 9. 15.(15일간)
- 3단계 : 2001. 10. 5. ~ 10. 20.(14일간)

(3) 감사중점

- 지방재정 일반운용
- 지방재정 관리제도 운영
- 주요 투·융자사업 추진 및 경상예산 편성·집행 실태
- 「2000년 지방재정운용실태」 감사결과 지적사항 시정·보완실태

2. 감사결과 내용

그동안 행정자치부와 지방자치단체가 꾸준히 노력한 결과 지방재정의 효율성과 건전성이 크게 향상되기는 하였으나, 아직도 열악한 재정여건을 고려하지 않고 매년 신규 투자사업을 방만하게 추진하거나 단체장의 공약사업 등을 무리하게 추진하는 관행이 남아 있고 자체재원보다는 지방채에 의존하여 대규모 투자사업을 시행함으로써 지방채무가 증가되고 있으며 경상예산 분야도 관련 지침에 어긋나게 예산을 편성·집행하는 등 고질적인 문제가 지적되었다.¹⁴⁾

1) 지방재정 일반운용 분야

서울특별시 등 6개 특별·광역시는 지하철건설사업을 지방채발행 등 차입재원에 의존하여 추진함으로써 지하철관련 채무가 누적되고 있고, 지하철 건설 완료 후 건설채무를 산하 지하철공사에 이관(2000년 말 현재 5조 4,345억원)한 후 시(市) 채무 현재액에서 제외하고 있으나 그 원리금 상환을 매년 자체 예산으로 부담하고 있어 지방재정구조를 악화시키는 요인이 되고 있으며 건설 중인 지하철 소요재원을 재정계획에 제대로 반영하지 않아 지하철 건설사업에 차질이 예상된다.

또한, 대부분의 지방자치단체는 대규모 지방공영개발사업을 지방채 등 차입재원에 의존하여 추진하고 있으나 2001년 6월 말 현재 미분양금액이 3조 863억원에 이르고 있어 분양 촉진 등이 필요한데도 이에 대한 대책이 미흡하고, 2000. 1. 28. 도시계획법 개정예 따라 2002년부터 연차적으로 장기미집행 도시계획 시설부지(대지) 매수청구 등으로 10조원 이상의 재원이 소요될 것으로 예상되나 국비지원 규모에 대한 행정자치부, 기획예산처 등 관계부처간의 의견 상충과 지방비재원 부족 등 준비 부실로 지방재정 운용에 일대 혼란이 예상된다.

2) 지방재정 관리제도 분야

모든 투·융자사업에 대한 심사 시기를 예외 없이 「실시설계 이전」에 실시하도록 규정하고 있어 대부분의 투자사업의 경우 실시설계 결과 당초 투자심사를 할 때보다 사업비 등이 증액됨으로써 추가 재원조달 곤란 등으로 사업이 중단·지연되는 등 차질을 빚고 있으며, 투자심사를 하면서 당해 자치단체의 전체 재원조달 능력과 기존 투자사업의 추진상황을 종합적으로 판단하지 않고 단위 사업 중심으로 그 적정 여부를 심사하도록 하고 있어 투자심사의 부실화를 초래하는 주 요인이 되고 있다.

한편, 지방채 관리제도에 있어서는 기발행 지방채의 집행률이 낮거나 재원이 사장되고 있는데도 이를 고려하지 않고 신규 지방채 발행을 승인하고, 사업 진도 등에 따라 지방채를 발행하도록 관리하지 않아 지방채 조기 발행 등에 따른 불필요한 이자 부담과 투자재원의 사장을 초래하고 있다.

14) 각 분야별 구체적 지적사항과 사례는 부록 참조 요망.

그리고 지방재정 건전성 지표의 하나인 재정자립도 산정기준이 불합리하여 그 산정결과가 실제보다 과대 평가되고 있으며, 지방재정 위기관리와 관련하여 지방재정 분석·진단제도 등을 운영하고 있으나 주로 재정 내부통제와 사전 예방기능에 중점을 두고 있어 실제 위기 발생시 이에 대응할 체계적이고 효과적인 위기관리시스템이 마련되어 있지 않다.

3) 지방재정 투·융자사업 추진 분야

1995년부터 2000년까지 「적정」 또는 「조건부」 판정을 받은 100억원 이상 876개 투자사업을 분석한 결과 26%인 225개 사업이 투자심사 후 채원부족 등으로 중단되거나 착공을 못하고 있어 당초의 투자 기대효과를 거두고 있지 못한 것으로 나타났다. 투·융자사업을 시행하기 전에 반드시 거치도록 되어 있는 투자심사를 이행하지 않거나 민자확보, 환경영향평가 등 선행절차를 밟도록 한 심사결과를 무시한 채 사업을 추진하다가 채원조달 곤란, 법령 저촉 등으로 중단하거나 지연하여 기투자 채원을 낭비하거나 장기간 사장시키는 사례가 다수 지적되었다. 투자사업계획을 임의 변경하거나 투자 우선순위 또는 사업여건 변동 등을 고려하지 않고 사업을 추진하다가 사업이 중단되거나 지연되어 기투자비를 장기간 사장시키고 있고, 문화복지시설을 자치단체별로 중복 건립하는 등으로 예산을 낭비하고 있다.

4) 경상예산 편성 및 집행 분야

지방자치단체의 사업예산 규모, 주민 수 등 시책추진 업무추진비의 수요를 반영할 수 있는 합리적인 기준을 마련하지 않은 채 매년 일률적으로 자치단체별 시책추진 업무추진비 예산편성 기준액을 설정함으로써 자치단체간 불균형이 심화되고 있다.

업무추진비를 집행할 때 허위 증빙서류를 첨부하거나 증빙서류를 구비하지 않고 있고 이를 특정 부서에 일괄 편성한 후 기관장이 격려금 등으로 집행하는 등의 고질적인 문제점이 남아 있다. 연도 말에 불요불급한 해외여행 실시, 보조금의 부당 지원, 일반 운영비 등의 목적 외 집행 등 예산 낭비 사례가 다수 적발되었다.

5) 경영수익사업 운영 분야

2000년 현재 1,561건의 경영수익사업을 추진하고 있으나 경제적 타당성 분석결과를 무시하고 투자하거나 인건비, 감가상각비 등을 제외한 채 경영성과를 부풀려 수익성이 없는 사업을 계속 운영하는 등의 문제가 있었다.

IV. 지방재정의 자율성 및 책임성 강화 논의

지방재정의 ‘자율’과 ‘책임’은 지방분권화 시대의 지방재정 수레를 이끌어 가는 두 개의 바퀴라고 할 수 있다. 양 바퀴의 크기가 너무 작거나 또한 서로 크기가 맞지 않거나 해서 수레를 원활하게 끌 수 없다. 본 장에서는 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하기 위한 정부의 정책방향을 소개하고, 다음 장에서는 지방재정 시스템을 통하여 자율성과 책임성을 동시에 제고할 수 있는 방안을 제언하고자 한다.

1. 지방재정의 자율성 강화

지방재정의 자율성이란 지역의 공공서비스를 제공하는 일과 그에 필요한 재원조달 규모 및 방법을 결정함에 있어서 지방자치단체 스스로의 결정에 의존하는 것을 가리킨다. 현재 논의되고 있는 지방재정의 자율성 강화방안으로는 다음 세 가지를 들 수 있다.

1) 정부혁신·지방분권위원회(청와대)

정부혁신·지방분권위원회(2003. 6. 26 / 7. 4)는 획기적인 재정분권 추진계획의 일환으로 지방재정력 확충을 위한 방안(국고보조금사업 정비 및 자주재원화, 지방교부세 법정률 인상)과 함께 지방재정의 자율성 강화 및 지방재정 운영의 투명성·건전성 확보를 위한 방안을 제시하였다. 지방재정의 자율성 강화와 관련된 정부안의 구체적 내용은 다음과 같다.

□ 지방재정 운영의 자율성 확대

- 현행 자치단체에 대한 중앙의 예산편성지침 시달제도는 폐지하고
 지자체별로 자율 편성 (2004 ~ 2005)
- 지방채 발행에 대한 개별사업별 중앙승인제도를 일정기준액 범위내는
 자율적 지방의회 승인 발행으로 전환 (2004 ~ 2005)
- 자치단체의 조직·정원에 대해 중앙정부는 기준만 제시하고 세부사항은
 자치단체가 자율운영
- 자치단체의 조달업무 자율성 확대 검토

2) 기획예산처

기획예산처는 지방자치단체에 대한 자금지원시스템을 세부항목별로 일일이 따져 지원하는 현행 방식에서 지방정부가 요청한 금액을 심사해 일괄 지원하는 방식으로 전환하는 등 지방의 자율권을 확대할 방침이다.¹⁵⁾ 또 재정을 효율적으로 운용하거

15) 박봉흠 기획예산처 장관은 6월 25일 중앙언론사 경제부장들과 가진 오찬간담회에서 "현재는 지방정부의 부족한 재정에 대해 중앙정부가 부족분을 일일이 심사해 지원하고 있으나 이는 지방정부가 특성에 맞는 예산집행을 하는 것을 제약하는 등 많은 문제점을 안고 있다"며 "앞으로는 세목(稅目)을 일일이 따지지 않고 부족분을 일괄 지원해 지방정부가 필요한 부문에 투자하도록 할 방침"이라고 말했다. 정부의 이 같은 방침은 전체 예산의 56%가 지방정부사업에 투입되는 등 지방정부가 중앙보다 많은 자금을 사용하면서도 중앙정부가 용도를 지정하는 탓에 지방사업을 중앙정부의 보조사업으로 인식해 책임행정이 떨어진다는 지적에 따른 것이다. 정부는 지방의 예산편성과 자율권을 크게 확대하는 한편 자체 수입을 늘려 지방재정을 건실화하는 지방정부에 대해서는 사업 배정시 우선순위를 부여하는 등 혜택을 주기로 했다. 예산처의 한 관계자는 "현행 구조에서는 지방정부가 자체 세수를 증대시켜도 재정 차원의 인센티브가 하나도 없다"며 "중장기적으로 지방재정 운용에도 경영원리가 도입될 것"이라고 말했다. 정부는 늦어도 올 연말까지 중앙정부와 지방정부간 업무조정을 포함한 지방재정 효율화 방안을 확정할 계획이다. 그러나 행정자치부 등이 주장하고 있는 일부 지방세의 이전에 대해서는 수도권 집중현상을 더욱 부추길 우려가 있기 때문에 받아들이지 않기로 했다. 박 장관은 또 행자부가 지방재정 확충을 위해 지방관련 세목을 이양할 것을 주장하고 있는 것과 관련, "지방세를 지방정부로 이양할 경우 수도권 집중현상을 더욱 가속화시켜 국토의 균형발전에 더 큰 문제가 생길 수 있다"며 반대입장을 밝히고 "다만 교통세를 다른 지방세와 교환하는 방안은 논의해볼 필요가 있다"고 말했다. 박 장관은 이밖에 세금은 조세법률주의에 따라 국회에서 결정하는 것이지만 지방정부의회에도 세목을 신설할 수 있는 방안을 추진해볼 필요가 있다고 개인적인 의견을 전제로 밝혔다. 예를 들어 관광지가 많은 지방은 성수기

나 자체 세수실적이 우수한 지방정부에 대해서는 지원 확대 등 인센티브를 부여하기로 했다.

3) 행정자치부

행정자치부(2003. 6. 26)는 참여정부의 국정원리인 “분권과 자율”의 강화 차원에서 다음과 같이 지방예산편성, 국고보조사업, 지방채 발행, 지방조달 권한 등 분야에 있어서 지방재정의 자율성 확대방안을 제시하였다.

<표 13> 지방재정의 자율성 확대 방안 (행정자치부)

구 분	현 행	개선방안
지방예산편성	예산편성지침 준수	지침 폐지 및 보완대책 강구
국고보조사업	·법정보조율사업 31% ·소액유사사업 과다 등	·법정보조율사업 50% ·소액·유사 사업 통폐합 ·장기미집행도시계획시설등 재정보전적 국고보조 확대
지방채 발행	개별사업 발행승인	개별사업 승인 폐지 및 보완대책
지방조달권한	대형공사, 5천만원이상 물자 조달청 구매	자치단체 요청권 부여, 기준액 상향조정 등

* 자료: 행정자치부(2003. 6)

종합적으로 지방재정 운영의 효율성·자율성을 제고하기 위한 방안으로 다음과 같은 의견들이 제시되고 있다.

- ① 중기지방재정계획의 실효성 제고
- ② 자치단체 투자사업 심사방법 개선
- ③ 자치단체 재정운영의 자율성 제고를 위한 사전 승인 재검토
- ④ 지방공기업의 자율적 경영혁신체제 확립

때 도세(道稅)를 징수해 쓰레기처리 등 환경보호 목적으로 활용하고 남은 예산은 비수기 때 관광유치사업으로 쓸 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다는 것이다(서울경제신문, 2003. 6. 26).

2. 지방재정의 책임성 강화

현실적으로 지방재정의 자율성 강화 방안에 비해서 책임성 강화 문제가 더 빈번하게 거론되고 있다. 지방재정의 책임성이란 지역의 공공서비스 제공을 결정함에 있어서 자체부담과 책임에 의한 자기의사결정에 의존하는 것을 말한다.¹⁶⁾

1) 정부혁신·지방분권위원회(청와대)

정부혁신·지방분권위원회(2003. 6. 26 / 7. 4)는 지방자치단체의 책임성 강화 방안으로 지방정부에 대한 민주적 통제체제 확립(중복검사 해소방안 마련, 주민감사 청구제도 활성화, 주민소송제 도입 검토), 지방정부에 대한 평가제도 개선(분권형 평가시스템 구축, 자체평가시스템 확립) 등의 계획을 발표하였다. 즉, 현행 『지방재정 분석·진단제도』를 실효성 있는 『지방재정평가제도』로 개편하고 매년 관련전문가로 구성된 『지방재정평가단』을 운영하며 평가결과를 지방채 한도 설정 및 국고지원시 활용한다는 것이다. 아울러 지방재정 분석자료의 지방의회 통보 및 주민 공개 확대 등을 추진할 예정이다.

2) 행정자치부

행정자치부(2003. 6. 26)는 지방예산체계 개선, 중기지방재정계획, 지방재정투융자 심사제도, 재정분석진단, 자주재원 확충노력 등 5개 분야에서 지방재정의 책임성과 효율성을 강화하기 위한 계획을 발표하고, 지방재정의 책임성·건전성을 제고하기 위한 정책수단으로 ① 중기지방재정계획의 실효성 강화, ② 투·융자 심사제도의 운영 강화, ③ 복식부기 회계제도의 도입, ④ 자치단체별 지방재정분석 및 재정진단제도의 실효성 강화 등의 방안을 제시하였다(2003. 4).¹⁷⁾

16) 재정책임성을 강화하기 위해서는 세입확보를 통해 지방자치단체의 자율성을 제고함으로써 지방자치단체의 책임운영을 도모해야 한다. 그리고 지방자치단체는 재정집행의 결과에 대하여 납세자인 지역주민과 보호자적 역할을 하는 중앙정부에 대하여 재정집행 결과에 대한 책임성을 가져야 한다. 이는 자치단체의 장이 자율적인 재정운영을 바탕으로 하되, 납세자인 지역주민과 중앙정부에 대한 정치적 책임성이라 할 수 있다(조기현·서정섭(2003)).

17) □ 중기지방재정계획의 실효성 강화

○ 단체장 공약사업, 과다재정소요사업 등을 체계적으로 반영
- 단체장 취임시 4개월 이내에 수정계획 수립 의무화

<표 14> 지방재정의 책임성·효율성 강화 방안 (행정자치부)

구 분	현 행	개선방안
지방예산체제 개선	·투입 중심 ·품목별 예산체제	·성과 중심 ·성과주의 예산제도
중기지방재정계획	·세입세출추계 미흡 ·지방재정투융자심사제 미흡	·세입세출추계기법 개발 ·중기재정계획 반영후 투융자심사체제 구축
지방재정투융자 심사제도	·사업추진중단 사례 발생 ·사후관리 미흡	·환경성 등 사업중단요인 등을 주요심사항목에 포함 ·사후관리체제 제도화 (전산시스템 개발)

- 지방의회의 『의결』 로 계획을 확정토록 법제화
 - 중기지방재정계획의 확정력 제고 및 실천성 강화
- 투·융자심사제도 운영강화
 - 자치단체 투자심사역량 강화 지원
 - 기술적 타당성 분석 등 표준심사지표 개발, 자치단체 보급
 - 투융자심사대상사업 관리시스템 구축
 - 현행 수기(관리카드) 방식을 전산화하여 실시간 관리(7월중)
- 복식부기회계제도 도입
 - 시범운영기관을 단계적으로 확대, 제반 문제점 보완
 - 2002년 2개(서울 강남, 경기 부천)
 - 2003년 9개(대전, 전북 / 대전서구, 전주, 정읍, 무주, 순창 추가)
 - 2004년 31개 정도(광역 5, 기초 25)
 - 2005년 전국 248개 자치단체 확대에 대비한 준비 만전
 - 전문교육과정 확충, T/F운영 강화, 전산시스템 보강 등
- 자치단체별 지방재정분석 및 재정진단제도의 실효성 강화
 - '98년부터 매년 모든 자치단체의 재정운영상황 분석·공개
 - 건전성이 현저히 낮은 자치단체는 재정진단을 실시, 「지방재정건전화계획」을 수립, 이행권고
 - ※ '00~'02년간 재정진단 선정단체 : 총 12개 단체
 - 분석지표의 지속적 개선 및 제도의 실효성 확보 추진
 - 도로, 소규모어항시설, 연도·연육교 시범사업(5개 도서) 등 463건 추진

재정분석진단	·재정분석결과 활용 미흡 ·재정건전화를 위한 효과적 추진장치 미흡	·재정분석결과의 지방의회보고, 주민 공개 확대 등 활용도 제고 ·재정건전화의 효과적 추진을 위한 인센티브 강화
자주재원확충노력	·사용료·수수료 요율 현실화 중심 ·탄력세율 적용 미흡 (11개 중 3개) ·과표현실화 미흡	·세외수입정보시스템 전면도입 ·탄력세율 적용확대를 위한 재정 인센티브 강화 ·매년 3%P수준에서 지속적으로 과표현실화

* 자료: 행정자치부(2003. 6)

아울러 지방재정의 참여·투명성을 강화하기 위한 방안으로 주민참여 활성화, 지방재정정보화 및 정보공개, 복식부기 회계제도의 도입 등의 방안을 제시하였다.

<표 15> 지방재정의 참여·투명성 강화 방안 (행정자치부)

구 분	현 행	개선방안
지방재정운영에 주민참여 활성화	예산편성과정 중심	성과에 관한 정보공개 확대 및 접근성 제고 등으로 주민참여 활성화
지방재정정보화	·재정·세정 개별 추진 ·자치단체별 정보시스템	전국 자치단체의 재정·세정 통합정보시스템 구축
지방재정정보공개	예산·결산 등 정태적 재정정보 중심으로 시·도 공보로 공개	공개대상 확대·세분화, 각종 재정분석자료 활용 인터넷 공개 확대 (lofin.mogaha.go.kr)
회계제도	현금주의·단식부기	발생주의·복식부기

* 자료: 행정자치부(2003. 6)

3) 현행 지방재정 통제(관리) 시스템 평가

우리나라에서 현재 시행되고 있는 지방재정 통제(관리) 시스템은 표에서 보는 바와 같이 중앙정부, 지방자치단체, 지역주민의 세 가지 차원에서 이루어지고 있다. 그러나 이들 제도는 중앙정부의 지방재정통제(관리) 수단이라는 인식이 크기 때문에 지방자치단체 스스로 내실있게 운영하지 못하는 면이 있다(조기현·서정섭(2003)). 다시 말해 지방자치단체의 자율적인 통제가 약하다는 것이다.

<표 16> 우리나라의 지방재정 통제(관리) 시스템

구분	재정통제(관리) 시스템		주요내용
주민	주민참여 및 감시, 재정운영상황 공개		주민통제
지방 및 중앙	사전적 (지방: 자율적)	예산편성 지침	재정낭비요인 기준제시 및 예산편성 정보제공
		지방채 발행	행자부 승인+ 지방의회의결
		중기지방재정계획	집행부 수립 (지방의회 보고)
		투융자심사	일정규모 이상
	사후적 (중앙: 감독)	재정운영상황분석 및 공개	248개 단체 대상 분석 공개
		재정진단	재정안정성 낮은 단체 대상 재정지도
	지방교부세 인센티브·페널티	지방교부세 산정시 가감 반영	

* 자료: 조기현·서정섭(2003)

일반적으로 지방재정의 책임성·투명성을 제고하기 위한 방안으로 다음과 같은 의견들이 제시되고 있다.

- ① 복식부기 회계제도와 성과주의 예산 정착
- ② 지방재정 분석의 지표개선 및 재정건전화 계획의 실효성 제고
- ③ 통합 지방재정 분석 시스템 운영방안
- ④ 지방재정 운영 관련 지방의회 심의기능 강화

- ⑤ 지방재정 운영 관련 전산화 및 공개 확대
- ⑥ 지방재정 집행 점검회의의 내실운영
- ⑦ 지방교부세 감액제 적용항목 확대

V. 지방재정의 자율성·책임성을 동시에 제고하기 위한 정책적 제언

지방분권화 시대에서 지방자치단체에 대한 지방재정 운영의 자율성과 책임성을 강화해야 하는 것은 당연한 논리이다. 하지만 그 이전에 이런 자율성과 책임성을 부과할 수 있는 충분한 여건을 조성해야만 한다. 현재와 같이 중앙-지방간 재원의 수직적 불평등과 지방-지방간 재원의 수평적 불평등이 심각한 수준에서 더욱이 심화되고 있는 상황에서는 무엇보다도 먼저 재정불평등을 시정하고 지방재원을 확충하는 작업을 수행하는 것이 필요하다. 각 지방자치단체가 스스로의 능력과 판단에 의하여 재정운영 결정을 할 수 있는 여건에 이르렀을 때 비로소 자율성과 책임성을 묻는 것이 순서일 것이다.

또한 지방재정의 자율성·책임성 문제를 별도의 제도를 통하여 규제(regulation)의 시각에서 다루는 것보다는 지방재원의 확충 및 수직적·수평적 재원재분배 문제와 연계시켜 그 속에서 유인적(incentive) 해결방안을 찾는 것이 지방분권 시대에 보다 적합한 효율적이고 자연스러운 접근법이라고 생각한다.

1. 지방재원 확충방안에 대한 시각

지방재정의 자율성과 책임성을 제대로 논하기 위해서는 우선적으로 어떤 방법으로든 지방재원의 부족과 불균형 문제를 해결함으로써 지방자치단체로 하여금 충분한 재원을 가지고 의사결정을 내릴 수 있는 여건을 제공할 필요가 있다. 지방재원을 확충하기 위한 방안에 대한 논의로는 다음 세 가지 시각이 존재한다.

1) 자주재원주의

자주재원주의는 기본적으로 지역의 일은 자기책임(local accountability) 하에서 의사결정을 내리도록 해야한다는 입장이다. 즉, 지방자치단체는 자체재원(특히 지방세)을 통해 자신이 지출하는 경비를 스스로 조달할 책임을 전적으로 져야한다는 것이며, 이를 위하여 지방자치단체에 충분한 과세권(taxing power)을 부여해야 한다는 ‘세입의 자치(과세자주권)’를 강조하고 있다. 즉, 지방자치단체가 세입에 관한 자기결정권을 가지고 지역주민으로 하여금 자신의 요구(세출)와 그에 상응한 부담(세입)을 직접 연계할 수 있음으로 해서 지방자치의 특성인 참여와 책임성을 확립할 수 있다는 장점을 가진다. 자주재원주의는 지방자치제의 기본이념에 가장 충실한 원칙적이고 이상적인 접근법으로 이에 입각한 재정분권 문제는 구체적으로 “세원이양” 요구로 나타난다.

자주재원주의의 단점은 만일 지역간에 세원이 고르게 분포되지 않은 상태에서 세입자치(세원이양)를 허용할 경우에는 총괄적인 측면에서 중앙-지방간 수직적 형평성은 달성할 수 있을지 모르나 지역간 재정력 격차를 오히려 확대시켜 지방자치단체간 수평적 형평성을 저해할 우려가 있다는 것이다. 또한 지방세 징수업무를 지방자치단체에 이관할 경우 국세징수 기관에 비하여 징세비용(administration cost)을 최소화하지 못하는 X-비효율성(X-inefficiency)이 발생할 가능성이 있다는 단점도 지적된다.

2) 일반재원주의

일반재원주의란 이전재원이라도 용도가 지정되지 않은 재원이면 지방재정의 자주성을 높일 수 있다는 견해이다. 이는 ‘세입의 자치’보다는 실제적으로 ‘세출의 자치’가 중요하다는 생각이며, 따라서 지방정부에게 ‘세입의 자치’는 없어도 ‘세출의 자치’만 보장해준다면 괜찮다는 주장이다. 즉, 한 지역에서 지출하는 경비를 반드시 그 지역에서만 조달할 필요는 없으며, 지방자치단체가 자신이 원하는 용도로 사용할 수 있는 일반재원이 제공되기만 하면 문제가 없다는 것이다. 국세를 지방세로 바로 이양하는 대신에 지방양여금 제도를 신설하거나 지방교부세의 법정교부율을 인상함으

로서 지방이전재원을 확충하고자 하는 접근법이 여기에 속한다.

일반재원주의가 세입의 자치를 허용하지 않으려는 것은 지방정부간에 재정력 격차가 존재하기 때문이다. 세입의 자치를 강화하여 지방세 등 자주재원 의존도를 높일 경우 경제력이 풍부한 지역과 그렇지 못한 지역간에 재정력 격차를 증대시킴으로써 지방재정의 부익부빈익빈 현상을 심화시킬 가능성이 있다. 따라서 국세수입의 일부를 일반재원으로서 지방정부에 이전하면 재정력 격차를 시정하면서 지방재원을 확보할 수 있다는 것이다(이재은(2003), pp.30-31).

이처럼 일반재원주의는 지방자치제의 기본원칙에는 부합하지는 않지만 지역간 경제력의 격차가 존재하는 상황에 적합한 보다 현실적인 대안이라고 생각되며, 이에 입각한 재정분권 문제는 구체적으로 “재정이전” 요구로 나타난다.

그러나 지나치게 일반재원주의에 의존할 경우에는 지방자치단체의 징세노력(tax effort)이나 지역경제개발 유인(incentive)을 약화시키고, 부족재원을 단순히 중앙정부의 보조금으로 보전하고자 하는 일종의 도덕적 해이(moral hazard) 현상을 유발시킬 가능성이 있다. 이는 마치 충분한 실업수당의 보장이 실업자의 구직노력을 저해함으로써 결과적으로 실업률을 높이는 현상과 유사하다고 하겠다. 또한 이전재원에 대한 명확한 배분규칙이 없을 경우 자칫 중앙정부의 재량권이 너무 커져서 임의적·자의적으로 권한행사를 남용할 우려가 있다.

3) 자주·보장주의

자주·보장주의란 지방자치단체의 자주재원주의와 중앙정부의 재원보장책임이 결합된 개념으로 정의하고자 한다. 지방자치단체는 기본적으로 지방세를 통해 자기 지역의 재원을 조달할 의무를 지며, 지역적 재정력 불균등으로부터 유발되는 세수부족에 대해서는 중앙정부가 전국적으로 일정한 필요행정수준을 보장해주는 책임을 져야 한다는 것이다. 자주·보장주의는 자주재원주의와 일반재원주의의 절충안의 성격을 가지며 ‘세입의 자치’ 기초 위에 ‘세출의 자치’를 보완하는 역할을 한다. 이 개념은 지방자치제 초기에 지역간 경제력과 재정력의 격차가 큰 경우에 열악한 지방자치단체의 부족한 재정능력을 보완해주기에 적합한 과도기적 접근법으로 유용하다.

4) 평가

이상적으로는 물론 ‘세입의 자치’에 기초한 자주재원주의가 지방자치제의 원칙에 가장 부합하는 최선의(first-best) 접근법이기는 하다. 그러나, 지역간 경제력과 재정력의 격차가 큰 상황에서는 선부른 자주재원주의 도입이 오히려 원활한 지방자치를 저해하는 요인으로 작용할 우려가 있다.

현정부 출범 초기에 노무현 대통령이 국세의 지방세 전환에 대하여 강한 관심을 표명하면서 “법인세·소득세를 지방세로 전환하는 방안을 적극 검토하라”고 지시하였는데도 불구하고 이에 대해 재정경제부 관계자가 난색 표명하고 경제부총리가 “국세를 지방세로 전환하는데는 상당한 부작용이 따른다... 따라서 바람직하지 않다...” 등의 발언을 함으로서 대통령과 행정부처간 손발이 맞지 않는 것이 아니냐는 세간의 우려를 빚은 적이 있다. 그런데 정부부처의 이러한 시각이 바로 국세를 바로 지방세로 전환하는 자주재원주의가 현실적으로 바람직하지 않다는 인식을 표출하는 것이라고 볼 수 있다. 즉, 현재의 상태에서 국세를 지방세로 바로 전환할 경우 세원이 물려있는 수도권의 경우는 지방세수가 늘겠지만 기타 지역은 오히려 경제적으로 소외될 수 있기 때문에 지방자치단체간 수평적 형평성을 악화시킬 가능성이 있다는 것이다.

현실적으로 자주재원주의가 성공적 지방자치를 위한 최선의 방법이긴 하지만 유일한 대안은 아니다. 그 차선(next-best)의 대안으로 제시되는 것이 ‘세입의 자치’보다 ‘세출의 자치’에 비중을 두는 일반재원주의 원칙이라고 할 수 있다. 실제로 최근에 정부의 정책기조도 자주재원주의에서 일반재원주의로 바뀌고 있는 것이 감지되고 있는데, 그것은 노무현 대통령이 지난 6월 26일 정부혁신·지방분권위원회가 「재정분권 추진방안」을 주제로 연 국정과제 회의에서 지방재정 확충 방식과 관련해 “국세를 지방세로 이관하는 방식보다 지방교부금을 통한 이전이 바람직하다”고 언급함으로써 초기의 ‘국세이양’ 입장에서 일보 후퇴하였기 때문이다. 이에 김병준(金秉準) 위원장은 “조세이관은 지역간 불균형을 심화시킬 수 있고 세목을 놓고도 논쟁이 일 가능성이 있는 만큼 국세를 이전하지 않더라도 거둔 다음에 지방이 아무

런 조건 없이 쓰도록 하면 된다”면서 이와 관련해 "지방 교부세율 인상이 추진될 것"이라고 말했다(중앙일보, 2003, 6. 27).

선진외국의 사례를 보더라도 모든 지역이 다 자주재원주의를 채택하고 있는 것은 아님을 알 수 있다. 즉, 선진국이라고 해서 다 지방세 비율이 높은 것은 아니며 주민자치를 시행하는 곳은 자주재원주의를, 단체자치를 시행하는 곳은 일반재원주의를 채택하고 있다. <표 17>에서 보는 것처럼 영국, 프랑스, 이태리 등은 비록 지방세의 비중이 작더라도 세출의 자치가 제대로 확립되어 있는 까닭에 아무 문제없이 지방자치가 원활하게 이루어지고 있다.

<표 17> 주요 외국의 국세·지방세 비율

(단위: %)

구 분	일 본 (’99)	미 국 (’99)	영 국 (’99)	독 일 (’99)	프 랑 스 (’99)	이 태 리 (’99)
국 세	58.5	59.1	95.0	50.3	81.3	86.8
지 방 세	41.5	40.9	5.0	49.7	18.7	13.2

* 자료: OECD, Revenue Statistics(2001)

따라서 성공적인 지방자치를 위해서 명실상부하게 ‘과세 자주권’이 확보되면 좋기야 하겠지만 이것이 반드시 필수적인 요인이 되어야 한다고 주장할 필요는 없다고 생각한다. 과세 자주권을 주장하는 실질적 근거는 누가 징세권을 가지는가 하는 법률적 문제보다는 지방자치단체가 필요한 재원을 충분히, 안정적으로 확보하는 데 있기 때문에 과세 자주권 확보에 너무 집착하는 대신 (특히 과도기적으로 세입자치를 시행하기 어려운 상황에서는) 단기적으로는 ‘일반재원주의’에 입각한 세출자치에 더 큰 무게를 두면서 대신 중앙정부의 간섭과 자의성을 줄이고 제도적으로 지방재정을 안정적으로 보장함으로써 중기적으로는 ‘자주보장주의’를 채택하여 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하고 이를 통하여 장기적으로 ‘자주재원주의’로 이행하는 절차를 밟는 것이 보다 현실성이 있는 방안이라고 판단된다.

2. 지방재원의 확충과 지방재정의 자율성·책임성을 동시에 제고하기 위한 정책적 제언

지방재정의 자율성·책임성을 논하기 위해서는 단기적으로는 재정력이 열악한 지방자치단체로 하여금 최소한의 의사결정 활동을 할 수 있도록 충분히 재정을 보전함으로써 초기조건(initial condition)의 형평성을 기하는 동시에, 장기적으로는 각 지방자치단체가 충분히 독자적 능력으로 필요한 재원을 조달하고 이의 사용을 자체적으로 결정할 수 있도록 지역의 기초체력(경제력과 재정력)을 육성하는 것이 필요하다. 따라서 지방재정의 자율성·책임성 문제를 별도로 다루기보다는 지방재원의 확충문제와 결부시켜 지방자치단체의 장기적 자주성을 강화하면서 이와 동시에 지방재정 운영의 자율성과 책임성을 제고하는 문제를 함께 논의하는 것이 바람직하다고 생각한다.

현정부 출범 후 지방분권을 강화하기 위한 지방재정 확충방안의 일환으로 여러 가지 유형의 국세-지방세 재분배 방안(지방소득세 및 지방 소비세 도입, 국세-지방세 간 세목교환(swapping) 등)이 활발하게 논의되고 있는 상황에서 국세-지방세 재분배를 통한 지방재원 확충문제와 그에 따른 지방재정의 자율성·책임성 강화 방안을 논의하고자 한다. 즉, 즉각적으로 자주재원주의를 채택함으로써 당장 국세의 일부를 바로 지방세로 전환하기보다는 일단 일반재원주의적 관점에서 세출재원의 자주성을 보장하고 다음과 같은 절차에 따른 단계적 접근방식을 통하여 점진적으로 자주재원주의로 이행하면서 그 과정에서 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하는 방안을 모색하는 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 우선 지방세로 이양할 국세의 대상세원(세목)과 이양비율을 정한다. 이양 대상 국세를 선정할 때에는 가급적이면 지역주민의 기본적 경제활동과 밀접하게 관련되어 있고 세원이 지역간에 고르게 분포되어 있는(세원의 보편성) 세목을 대상으로 하는 것이 바람직하다.

둘째, 이양대상 국세를 바로 지방세로 전환하는 대신에 이를 ‘공동세’나 ‘지방양여금’, ‘지역경제개발기금’ 등의 형태로 일단 pooling(기금화) 한다. 이 기금을 (무조

건적) 일반 이전재원이 아닌 지역의 경제력과 재정력을 제고하고 지역균형발전을 도모할 수 있는 방향으로 포괄적 보조금(block grant)화 하고,¹⁸⁾ 용도와 배분규칙(공식)을 명확히 설정한 후 배분한다.

셋째, 보조금 지급을 지방자치단체의 경제개발 노력과 연계하여 실시함으로써 지방자치단체의 경제개발 의지 및 징세노력 유인을 제공하고 도덕적 해이를 최소화하기 위하여 보조금 지급시한과 지급규모에 「일몰규정(Sunset Clause)」을 적용한다. 즉, 초기에는 각 지역에 전국최소기준(National Minimum) 이상의 보조금을 지급하되, 일정기간 경과 후에는 기금화한 재원중에서 매년 일정부분(예를 들면 10%)을 기금에서 해체하여(재정이전의 축소) 해당수입의 지방자치단체로 되돌려줌으로써(세원이양의 확대) 지역경제개발의 노력에 대한 인센티브로 활용한다. 그러므로 시간이 지남에 따라 지역균형발전 목적의 기금규모는 점차 감소하는 대신 지방세 비중(과세자주권)은 증가하게 될 것이다. 그 사이 보조금을 활용하여 재정력과 경제력 강화에 노력한 지방자치단체는 자동적으로 자신의 자체수입을 더 많이 확보할 수 있게 될 것인 반면, 그 노력을 게을리 한 지역은 지속적인 보조금 축소와 동시에 자체수입도 제대로 확보하지 못하는 상황에 처하게 될 것이다. 따라서 이 제도는 지방자치단체의 도덕적 해이(moral hazard)를 방지하고 지역경제력 강화 및 징세노력을 고취시키는 유인효과(incentive effect)를 발휘함으로써 자연스럽게 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하는 방안이 되는 것이다.

넷째, 장기적으로 각 지역이 충분히 균형발전 되었다고 판단될 경우 일몰규정에 의해 기금(또는 양여금)을 해체하고 전액 바로 지방세화(세원이양) 함으로써 지방자치체 본연의 재정책임원칙(local accountability)에 입각한 「징세지주의 원칙」(자주재원주의)에 따르도록 하면서 각 지방자치단체에 재정운영에 대한 완전한 자율성·책임성을 부여한다.

18) 이러한 지방재정력 균등화 목적의 보조금을 '균등화 보조금(equalizing grants)'이라고 부르는데, 이는 최소한의 경제기반 구축을 위한 일종의 '가치재(merit good)'적 역할을 한다(염명배(1991)).

3. 지방재정의 자율성·책임성 문제에 대한 평가

1) 신뢰의 문제

본격적인 지방자치제가 실시된 지 10년도 채 되지 않아서 지방재정의 자율성·책임성에 대한 논란이 제기되기 시작하였다는 것은 근본적으로 ‘신뢰의 문제 (matter of trust)’라고 할 수 있다. 즉, 중앙정부(국가)가 애초부터 지방자치단체를 완전히 믿지 못하기 때문에 지방분권 시대에 들어서도 이런 저런 방법으로 관리, 감시, 통제를 계속하고자 하는 것이고, 반면에 지방자치단체 역시 중앙정부의 방침을 신뢰하지 못하기 때문에 기회가 있을 때마다 중앙정부로부터 무조건 재원을 많이 받아내려고 하는 것이다.

따라서 일단은 지방분권 시대에서 지방을 보는 중앙정부의 시각부터가 혁신될 필요가 있다. 중앙정부(국가)는 지방자치단체를 더 이상 산하단체나 대리기관(agent)으로 여기지 말고 진정한 동반자(companion)로 인식하여 지방화를 통한 국가발전을 달성하기 위한 공동보조와 공동노력을 경주할 필요가 있다. 동반자 관계는 기본적으로 상호신뢰에 바탕을 두어야 하므로 중앙정부가 지방자치단체를 지나치게 불신해서는 안될 것이며, 중앙정부가 상급기관(meta-agency)의 위치에서 너무 세세한 부분까지 지방자치단체의 행위를 일일이 통제하고 간섭하려 들어서는 올바른 지방분권화에 오히려 역효과를 가져 올 수도 있음을 명심해야 할 것이다.

즉, 지방분권화 시대에서 중앙정부는 더 이상 과도한 Paternalism(온정적 간섭주의) 입장에서 지방자치단체를 획일적으로 감독·감시·통제하려고 해서는 안될 것이며, 가급적 지방자치단체가 성공적으로 자립할 수 있도록 도와주고 장려·지원하는 일에 힘써야 할 것이며, 징벌(penalize) 위주가 아닌 장려(encourage) 위주의 정책을 펴야 할 것이다. 어차피 지방자치는 지방의 자율과 책임 하에서 이루어져야 하는 것이기 때문이다.

그러나 최근에 진행되고 있는 지방분권을 위한 일련의 행보를 보면 중앙정부가 여전히 지방자치단체를 전적으로 신뢰하지 못하고 있는 것처럼 느껴지며, 다분히 중앙정부가 자신이 의도하는 대로 분권정책을 입안하고 이를 일방적으로 수행하려고 하는 의지가 엿보인다. 지방분권화를 추진함에 있어서 중앙정부가 의도하는 바대로

(하향식: top-down)가 아닌 지방의 요구에 부합하는 방향으로(상향식: bottom-up) 추진해야만 성공적인 결과를 얻을 수 있음을 명심해야 할 것이다.

지방재정을 보는 시각에 있어서도 마찬가지이다. 지방재정의 자율성·책임성 문제는 원칙적으로 각 지방자치단체 차원에서 스스로 결정하고 해결하는 것이 마땅하기 때문에 중앙정부가 중앙정부는 공통적인 큰 틀만 제공하여 주고 구체적인 사안은 각 지역에 맡김으로써 지역특성에 부합하는 다양한 형태의 자율적 ‘견제와 균형(check & balance)’이 가능하도록 배려해야 할 것이다. 각 지방자치단체는 외부적 통제에 의해서보다는 지역 스스로가 자가평가(self-assessment) 및 자가진단(self-treatment) 능력을 배양하고 강화함으로써 지역책임성(local accountability)을 부각시킬 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

2) 제도와 시스템

지방재정의 자율성·책임성을 강화하는 방식에 있어서도 규제(regulation)·통제(control) 위주의 「제도적 접근법」이 아닌 지방자치단체의 자발적 동기를 유발할 수 있는 유인(incentive) 위주의 「시스템적 접근법」이 필요하다.

이러한 시각에서 볼 때 현재 중앙정부가 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하는 여러 가지 제도의 도입을 추진하는 시도는 오히려 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지원·통제체제를 법 테두리 안에서 영속화(고착화)시키는 결과를 초래할 우려가 있다. 아무리 자율성을 보장하는 지원책이라 하더라도 그것이 단기적으로는 필요할지 모르나 언젠가는 지방자치단체가 자립할 수 있도록 도와주는 역할을 해야 할 것이며 그 제도로 인하여 자칫 지방자치단체가 영구적으로 자생력을 갖지 못하는 폐단이 생겨서는 안 될 것이다. 어떤 제도가 일단 법제화되면 그것을 폐기시키기는 무척 어렵기 때문이다.

1997년에 도입된 후 현재 행정자치부(2003. 4)가 역점을 기울여 확대 실시할 예정으로 있는 ‘보통교부세 인센티브 제도’를 보더라도 그렇다. 이 제도는 지방자치단체의 단기적 비용절감 자구노력은 제고할 수 있을지 모르나 자원배분의 효율화에는 그다지 기여하지 못한다는 약점을 가지고 있다. 즉, 절감된 예산보다 더 많은 재

원을 되돌려 받기 때문에 결과적으로 인센티브를 받은 지방자치단체의 방만한 지출을 유도함으로써 절감노력 자체의 의미가 퇴색하게 되고 경제적 효율성의 원칙에도 부합하지 않는다는 것이다. 이에 지방자치단체가 인센티브를 받을 목적에서 절감률을 미리 감안하여 필요이상의 예산을 신청할 가능성도 있으며, 인센티브를 받기 위해서 무리하게 지출긴축을 유도한다든지 인센티브를 부여하는 부문과 그렇지 않은 부문간에 횡적보조(cross-subsidy) 현상이 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 예들이 중앙정부가 제도를 통해서 지방자치단체의 행동을 규제·통제하려고 하는 데서 유발되는 부작용이라고 할 수 있다. 차라리 별도의 인센티브 제도 없이 각 지방자치단체가 총재원을 원하는 곳에 알아서 쓰도록 일반재원화 하는 것이 보다 효율적일 수도 있을 것이다.

따라서 중앙정부 차원에서 자꾸 새로운 통제제도를 도입·신설(예를 들면 현재 정부가 추진중인 ‘국가균형발전특별법’ 제정, ‘국가균형발전특별회계’ 신설, ‘지역경제개발협력기금’ 설치, ‘지방재정평가제도’ 도입 및 ‘지방재정평가단’ 신설, ‘지방재정위기관리제도’ 도입 등)하려고 애쓰기보다는 현재의 시스템을 이용하여 그 속에서 자연스럽게 정책적 목적을 달성하고자 노력하는 자세가 요청된다. 즉, 중앙정부 차원의 간섭과 통제기능은 가급적 줄여가면서 대신에 지방재정 운영의 감시와 평가가 지역차원에서 원활히 수행될 수 있도록 지방의회나 시민단체(NGO)의 참여·결정기능을 보장하고, 재정정보를 주민에게 보다 적극적으로 공개하도록 함으로써¹⁹⁾ 재정의 투명성을 높이며,²⁰⁾ 지역의 일에 대한 시민의식과 평가역량을 고취시키는 등 지방

19) 제도상으로는 1994년에 「지방재정공개제도」가 도입된 바 있다. 지방재정법 제118조의 3(재정운영상황의 공개)에 ‘지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 매 회계연도마다 1회이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현황, 중요물품의 증감 및 현재액 기타 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하여야 한다’라고 규정하고 있다. 그러나 실제적으로는 이 제도가 이직까지 지방재정 운영에 대한 주민 참여와 감시수단으로 널리 활용되지는 못하고 있다.

20) 현재 지방자치단체에서 공개하는 재정정보는 현년도 예산공개(2월), 전년도 결산공개(7월)이다. 그리고 중앙정부 차원에서 248개 전자단체를 대상으로 재정분석한 결과와 지방예산통합시스템(LBIS)을 통하여 전자단체 예산과 주요 재정지표를 공개하고 있다. 그러나 제도적 실효성 향상 및 주민참여·감시를 강화하기 위해서는 재정정보 공개대상이 확대되어야 한다. 조기현·서정섭(2003)은 공개 대상에 현재의 예산, 결산뿐만 아니라 중기지방재정계획, 투·융자심사결과, 재정분석·진단결과, 지방공기업 경영평가 등이 포함되어야 한다고 주장하

자치단체 단위의 평가감시 기능을 최대한 발휘시킴으로써 지역의 자율기조가 신장될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

만일 중앙차원의 감시기능이 꼭 필요하다고 인정된다면 굳이 행정자치부나 기타 중앙부서가 직접 새로운 감사평가제도를 도입하려고 할 것이 아니라 현행 감사원의 감사기능을 확대하여 거기다 맡기면 될 것이다. 마침 참여정부(정부혁신·지방분권위원회)도 회계감사와 직무감찰을 주로 맡던 감사원을 국정운영 시스템과 정부 주요정책을 평가하는 정책평가기관으로 바꾸는 ‘감사원 혁신구상’을 발표한 바 있으므로(중앙일보, 2003. 6. 27) 지방재정 감사문제는 전문기관인 감사원에 맡기어 일임하는 것이 바람직하다고 생각한다.²¹⁾

3) 낙관적 시각과 전망

현재 나타나고 있는 지방자치 및 지방재정의 문제점에 대해서 필자는 낙관적 시각을 가지고 있다. 지난 수천년 동안 중앙집권인 상태에 젖어 있다가 이제 지방자치를 실시한지 10년도 채 되지 못한 상태에서 초기에 다소 부작용과 문제점이 발생하는 것은 지극히 자연스러운 현상이며 보다 성숙한 지방자치의 실시를 위해서는 우리가 반드시 겪고 넘어가야 할 일종의 통과의례라고 생각하면 된다. 실제로 그동안 지방재정이 방만하게 운용된 사례가 다소 발견된다손 치더라도²²⁾ 그 주된 이유는 지

고 있다.

21) 사실 재정감사나 감시의 목적은 결과적으로 재원활용의 효율성을 제고하는 데 있다고 본다. 따라서 감사원 이외에 별도로 중앙차원의 감사기구를 설치할 경우 추가적 규제비용(regulation cost)이 소요된다. 따라서 감사에 의해서 증진되는 경제적 이득(benefit)과 감사에 수반되는 비용(cost)을 면밀히 비교분석할 필요가 있다. 굳이 새로운 기관과 기구를 신설하지 않더라도 기존의 기능을 활용할 수 있다면 경제적 효율성은 커질 것이다. 더구나 중앙정부가 지방자치단체를 제대로 감시할 수 있다는 보장도 없다. 중앙정부가 사실 자신의 일도 제대로 처리하지 못하면서(예: 공적자금, 노사분규, 기업문제, 공공부문개혁, 금융문제, 소득분배 등) 어떻게 지방자치단체 감시자 역할을 제대로 하기를 바라겠는가?

22) 사실 지방재정이 ‘방만’하게 사용되었는가를 판단하는 기준은 매우 주관적이다. 평가자의 가치관과 시계(horizon)에 따라서 판이하게 달라질 수도 있기 때문에 어느 한 기관이 일률적인 잣대로 그 성과 여부를 판단할 수는 없다고 생각한다. 예를 들어 일부 지역에서 청사를 지나치게 크고 호화롭게 지었다고 대표적 낭비행정으로 비난을 받은 일이 있었으나, 그 건물이 현재는 지역명물로 자리매김함으로써 관광객을 유치하고 지역의 인지도(brand image)를 높이는 긍정적 효과를 발휘한 경우를 생각할 수 있다. 중앙정부가 아무리 방만한 재정운영이라고

방자치단체에 근원적 문제가 있었다기보다는 지방재원의 중앙의존도가 지나치게 높았으며 그 결과 책임성에 대한 지자체의 자주적 의식이 부족했기 때문이 아닌가 사료된다. 만일 자기 지역의 재정지출을 완전 자율적으로 결정하고 필요한 재원을 지역 스스로가 조달하도록 한다면 도덕적 해이나 방만한 운용 문제는 상당히 해소될 수 있을 것이다.

이러한 시각에서 김병준(2003) 정부혁신-지방분권위원회장은 현재 감지되는 부작용을 일종의 ‘금단현상’이라고까지 표현하였다.²³⁾ 즉, 지금 발생하는 문제들은 여태까지 지방자치단체에 제대로 된 자율적 권한이 주어지지 않았고 지방자치단체가 스스로 기획하고 판단할 기회가 충분히 없었기 때문에 발생하는 일시적 부작용일 뿐이며, 충분한 권한과 역량이 주어지면 자연스럽게 응분의 책임도 따라오기 마련이고 지방자치제가 발전함에 따라서 초기의 부작용은 점차 해소될 것으로 생각한다.

따라서 지방자치제 성공여부를 너무 성급하게 판단하지 말고 일단 ‘좀 더 두고 볼 필요(Wait & See)’가 있다. 각 지방자치단체가 자신의 지역 일을 책임지고 해결할 수 있도록 충분히 훈련할 수 있는 기회를 주어야 한다는 것이다.

4) 재정 일몰규정 도입 방안

앞에서도 제의한 바 있지만 새로운 제도를 도입하는 번거로움과 비용을 회피하면서 지방재원 확충을 위한 현행 시스템 하에서 지방재정 운영의 자율성과 책임성을 동시에 제고할 수 있는 방안으로 ‘재정 일몰규정’(Fiscal Sunset Clause)을 도입할 것을 건의하고자 한다.

보더라도 지역주민이 모두 그 재정부문에 찬성하면 그것을 중앙차원에서 제재할 명분은 없으며 주민의 의사에 따르는 것이 바람직한 것이다.

23) "많은 사람들이 지방분권을 추진함에 있어서 지방여건의 미성숙을 지적한다. 실제로 지방의회 의 조례제정 능력의 미숙이라든가 지방자치단체장의 인사권 전횡, 표를 의식한 낭비적인 전 시사업 등 지방자치제도에 문제가 많은 것은 사실이다. 그러나 그 상당부분은 분권 자체에서 오는 문제라기보다는 중앙집권체제가 오래 유지된 데서 오는 문제라 하는 것이 맞다. 이를 비유하자면, 담배를 피우던 사람이 담배를 끊을 때 일어나는 금단현상과 같다. 불안하고 가슴이 뛰고 스트레스가 쌓이며 일에도 집중이 잘 되지 않는 현상이 나타나는데, 이러한 현상은 담배를 끊어서 오는 문제가 아니라 그동안 담배를 피워왔기 때문에 발생하는 문제다.“ (김병준(2003))

이는 장기적으로 지방재원화 할 재원(예를 들면 국세중 지방세 이양 부분)을 임시적으로 pooling(기금화)하여 지방자치단체의 수직적·수평적 형평성을 제고하는 데 보조금으로 지출하면서 상황에 따라서 3~5년간(또는 필요에 따라서 더 길게 잡을 수도 있다) 경제력이 취약한 지역을 집중적으로 지속 지원하다가 점차 이 지원비율을 축소하고 그 부분만큼을 직접적인 지방재원으로 전환하는 방안을 가리킨다. 그 사이에 보조금을 제대로 활용하여 지역의 경제력과 재정력을 보강한 지역은 자신의 노력에 대한 과실을 의존재원이 아닌 자체수입의 증가로 획득할 수 있을 것이며, 반면에 보조금을 받되 그것으로 지역활성화 노력을 게을리 한 지역은 자체수입의 증가도 기대하지 못하면서 의존재원마저도 감소하는 어려움에 처하게 될 것이다.

따라서 각 지방자치단체는 가능한 한 보조금을 효율적으로 사용함으로써 지역활성화 및 재원확보 노력에 최선을 다하게 될 것이다. 이는 예산제약(budget constraint)을 통한 경제적 방식의 유인제도이다. 이처럼 일몰규정을 통한 이전재원(보조금)의 축소 방안은 중앙정부의 규제비용을 최소화하면서 경제적 인센티브를 통하여 지방재정의 책임성을 강화하고 지방재정의 개혁을 촉진하는 훌륭한 유인수단으로 작용할 수 있다.

일몰규정의 효율성에 대한 유인효과를 크게 하기 위해서는 보조금 지원비율 축소에 대해서 가급적 재량적(discretionary) 방식을 지양하고 외생적(exogenous) 규칙을 적용해야 한다. 기간별로 축소비율을 미리 설정하는 ‘기간제’가 바로 그런 외생적 조건중 하나라고 할 수 있다. 다만 모든 지역에 동일한 잣대를 적용할 필요는 없으며, 필요에 따라서 지원재원 규모와 일몰제 기간에 차등을 둘 수도 있다.

또한 재정력이 일정 수준 이상인 지방자치단체는 자율적 운영에 맡기고 중앙정부의 지원의존도가 일정수준 이상(또는 재정자립도가 일정수준 이하)인 지방자치단체에 대해서만 선별적으로 평가할 수도 있다. 다만 차등을 둘 경우 확실한 명분과 규칙이 있어야 할 것이며, 장기적으로는 이러한 차등도 폐지해야 할 것이다.

VI. 맺음말

지방분권화 시대에서 지방자치단체의 ‘자율성’과 ‘책임성’ 문제는 마치 동전의 앞뒷면과도 같이 서로 떼어 생각할 수 없는 성격의 것이라고 판단된다. 자율성이 커짐에 따라 책임성도 반드시 함께 커지기 때문이다. 지방재정은 지방자치제의 혈액과도 같은 것이므로 중앙정부나 지방자치단체나 모두 이 지방재정의 자율성과 책임성을 강화할 수 있는 방향으로 적극 노력할 필요가 있다.

외형상으로 본격적인 지방자치제가 도입된 1995년 이후 실질적으로는 공교롭게도 지방재정의 수직적·수평적 형평성이 개선되기는 커녕 오히려 악화일로를 걷고 있다는 사실은 신정부가 핵심과제로 역점을 두고 있는 지방분권의 성공적 수행 가능성에 어두운 그림자를 드리우고 있다고 하겠다. 따라서 아직은 지방재정의 자율성과 책임성을 본격적으로 논의할 단계는 아니라고 판단되며, 그 이전에 모든 지방자치단체에 적어도 전국최소기준(National Minimum) 이상의 재정 초기조건 균형을 제공하는 노력이 선행되어야 할 것이다(성경룡(2003), 김병준(2003)). 이를 위해서는 지방이전 대상 재원으로 ‘균등화 보조금(equalizing grants)’을 구성한 후에, 이를 통하여 낙후지역의 인프라를 구축하고 경제적 자생력(재정력)을 키울 수 있는 방향으로 단계적(step-wise)인 포괄적 보조금(block grant) 형태의 재원 재분배를 실시하고, 일몰규정(Sunset Clause)의 적용을 통하여 지방정부에 재정노력의 인센티브를 부여하고 재정운용의 결과에 대한 책임을 부여함으로써 도덕적 해이(moral hazard)와 X-비효율성을 방지할 수 있는 방향으로 재원을 운용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

현재 논란의 대상이 되고 있는 정치·경제·사회적 문제의 대부분이 필자의 좁은 식견으로는 다름 아닌 ‘불신’으로부터 배태된다고 생각한다. 지방재정을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체간의 공방전도 따지고 보면 다 이 불신을 해소하지 못함으로 인하여 발생하는 것이라고 본다. 중앙정부는 지방자치단체의 행동이 미덥지 않으니까

가급적 재원을 움켜쥐고 지방에 풀지 않으면서 이를 통하여 이런 저런 방법으로 지방을 통제하려고 하고, 반대로 지방자치단체 역시 중앙정부의 보장이 미덥지 못하기 때문에 기회가 있을 때마다 가급적 중앙으로부터 재원을 많이 받아내려고 신경전을 벌이고 있는 것이다.

국가 전체의 재원을 중앙과 지방에 재분배하는 문제는 일종의 Zero-Sum Game 이기 때문에 중앙이나 지방자치단체 어느 쪽이라도 일방적인 주장으로 자신의 요구를 관철할 수는 없다. 따라서 중앙과 지방은 대립관계가 아닌 동반자적 관점에서 상호신뢰를 바탕으로 “이상적인 지방분권화 실현”이라는 장기적인 이정표(milestone)를 함께 설정하고 이를 향해 대화와 타협을 통하여 꾸준히 나아가는 협력적인 자세가 필요하다고 생각한다.

제대로 형식을 갖춘 지방자치체가 도입된 지 아직 10년이 채 되지 않았다. 그동안 수천년에 걸쳐 내려온 중앙집권체제에 익숙한 우리 국민으로서는 당장 이상적인 지방자치체를 실시할 수 있을 만큼 여건이 성숙해 있지 않은 것이 사실이다. 따라서 당분간은 지방자치체 실시에 적지 않은 문제점과 부작용이 발생할 것임을 부인할 수 없다. 그러나 그렇다고 해서 지방자치체 자체에 대하여 부정적인 시각을 가지거나 너무 조급히 생각하여 중앙 차원의 여러 가지 하향식 규제방안을 제시하거나 중앙차원의 새로운 감시·평가제도를 도입하는 것은 결코 바람직하지 않다. 일단 지방자치체에 대한 근원적 신뢰감을 가지고 장기적으로 지방자치단체가 주인공이 되어서 자율과 책임 하에서 이상적인 지방자치체를 실시할 수 있도록 중앙과 지방이 협력하고 공동 노력하는 인내와 열정이 요구되는 것이다.

이에 참여정부는 지난 7월 4일 「지방분권 추진 로드맵」을 발표하고 향후 2~3년내에 지방분권 관련 모든 제도를 수립하고 노무현 대통령 임기중에(5년 이내에) 지방분권화를 완성하겠다는 야심찬 포부를 보였다. 하지만 개인적인 생각으로는 향후 5년내에 모든 것을 완성하겠다는 계획은 너무 성급한 것이 아닌가 하는 느낌이 든다. 목표만을 바라고 과정을 생각하지 않는 조급한 개혁은 자칫 과정상의 또 다른 부작용을 초래할 수도 있기 때문에 충분한 시간을 가지고 점진적으로 문제를 해결해 나가는 지혜가 필요하다.

그러나 중앙의 기능과 재원을 지방으로 이전하기만 한다고 해서 지방분권이 곧바로 실현될 것으로 착각해서는 안된다. 기능과 재원의 지방이양은 지방분권화를 위한 기초수단이 되는 것이지 그 자체가 최종목적은 아니기 때문이다. 지방자치단체가 자율적으로 지역의 행정과 재정을 결정할 만한 자세와 역량이 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 무리하게 중앙의 기능과 재원을 이양할 경우에는 오히려 지방자치단체의 자생력을 훼손하고 중앙의존도를 심화시킬 우려가 있음을 간과해서는 안될 것이다.²⁴⁾

지방분권화의 궁극적 목적은 지방자치단체가 충분한 자율적 판단과 자생적 능력을 가지고 자신의 일을 책임지고 스스로 결정하고 수행할 수 있도록 하는 것이기 때문에 당장 몇 년 내에 중앙의 기능과 재원의 일부를 이양하는 것만으로 모든 임무를 완수했다고 착각해서는 안될 것이며, 기능과 재원의 이전을 통하여 궁극적으로 모든 지방자치단체가 실제로 행정적·경제적 자생력을 가질 수 있도록 차근차근 추진하는 자세가 필요하다. 따라서 현 정부는 임기 내에 지방분권의 과실을 따는 일까지 하겠노라고 욕심을 부려 서두를 것이 아니라 진정한 지방분권 시대를 열기 위해 땀흘려 받을 갈고 씨를 뿌리는 심정으로 시간이 걸리더라도 기초를 튼튼히 다지는 일에 전념해야 할 것이다.

24) 최근 행정자치부가 그동안 시달해온 지방예산 편성지침을 자율성 보장을 위해 올해부터 폐지하려고 했다가 지자체들의 요구로 1년간 미루게 된 사안이 이를 단적으로 증명해주는 좋은 예라고 하겠다(한국일보 사설, 2003. 7. 5).

참 고 문 헌

- 감사원, 『감사결과처분요구서 - 지방재정 운용실태』, 2002. 3.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.
- 김병준, 「지방분권과 국가균형발전」, 서경지방포럼 『21세기 대전지역 신성장 패러다임 모색』 기초연설문, 2003. 6.
- 대전광역시, 『2000년 자치구별 지역내총생산』, 2002. 12.
- 서원교, 『지방경영 흑자전략』, 비봉출판사, 1995.
- 설봉식 외, 『지방자치의 경영학』, 선학사, 1998.
- 성경룡, 「국가균형발전의 비전과 과제」, 동북아 지역혁신센터 개소기념 정책세미나(부산대학교) 『지역혁신, 지방분권과 지역경제발전』, 2003. 5, pp.3-22.
- 염명배, 「우리나라 지방재정의 자주화 방안 검토」, 충남대 『경제논집』, 제7권, 1991. 12, pp.71-106.
- _____, 「지방경영시대의 지방세기능 강화방안」, 충남대 『경영논집』, 제11권 제1호, 1995. 6, pp.123-135.
- _____, 「대전·충남지역의 산업육성방향에 관한 경영전략적 접근 - 탈공업화 전략을 중심으로」, 충남대 『경영논집』, 제12권 제1호, 1996. 6, pp.143-162.
- _____, 「글로벌라이제이션 시대에 대응한 지방정부와 지방은행의 윈-윈 제휴전략 - 대전·충남지방을 중심으로」, 『한국지방재정논집』, 제4권 제1호, 1999. 2, pp.121-138.
- _____, 「지방경영시대에 적합한 지방자치단체의 ‘플레이스-마케팅(P-M)’ 전략 연구」 『공공경제』, 제5권 제1호, 2000. 5, pp.153-185.
- _____, 「지식기반경제(KBE)와 지식기반산업(KBI)」, 충남대 『경영경제연구』, 제23권 제1호, 2000. 6. pp.179-198.
- _____, 「지식기반경제(KBE) 시대에 부응한 지방자치단체의 지역특성화 지식기반산업(KBI) 육성전략 - 대전·충남지역을 중심으로」, 『한국지역정보화학회

- 지』, 제4권 제1호, 2001. 3, pp.83-119.
- _____, 「일본 사례로 본 지방자치단체간 「전략적 제휴」의 가능성 모색」, 『한국지방재정논집』, 제6권 제1호, 2001. 6, pp.81-115.
- _____, 「성공적 지방경영을 위한 지방자치단체의 「코피티션(Cooperation)」 전략연구」, 『공공경제』, 제6권 제2호, 2001. 12a, pp.171-201.
- _____, 「지방경영시대 주민만족 극대화를 위한 지방정부의 고객관계관리(CRM) 전략연구」, 『한국지방재정논집』, 제6권 제2호, 2001. 12b. pp.21-54.
- _____, 「지방분권·국가균형발전과 지방재정」, 한국은행 창립53주년 기념 학술 세미나 『지방분권화시대 지역경제의 과제』 발표논문집, 2003. 6, pp.63-89.
- 이상용·라휘문, 「국세와 지방세의 효율적 재배분방안」, 제5회 지역발전포럼 『지방자치제도의 정착을 위한 지방재정제도 개혁 - 현정부 정책의 평가와 차기 정부의 과제』, 2003. 1, pp.15-38.
- 이재은, 「지방재정분권화의 방향 및 기초」, 한국지방재정학회 2003년도 춘계정기 학술대회 『새 정부의 지방재정개혁』 발표논문집, 2003. 2, pp.13-62.
- 정부혁신·지방분권위원회, 「지방분권과 국가균형발전 촉진을 위한 재정분권 추진 방안」, 2003. 6. 26.
- _____, 「참여정부 지방분권 추진 로드맵 - 분권형 선진국가 건설」, 2003. 7. 4.
- 정종필, 「지방재정조정제도의 형평화 효과와 지방정부 지출효과 분석」, 박사학위 논문, 1998. 8.
- 조기현·서정섭, 「중앙-지방간 재정관계의 조정」, 『한국지방재정논집』, 제8권 제1호, 2003. 6, pp.103-134.
- 통계청, 『지역통계연보』, 각년도.
- _____, 『2000년도 시도별 지역내총생산 및 지출』, 2002. 6.
- 하야시 요시즈구 저, 장노순·김생수 역, 『지방분권의 경제학』, 강원대학교 출판부, 1998.

행정자치부, 『지방재정연감』 각년도

_____, 「분권과 자율기조 정착을 위한 주요업무 추진계획」, 2003. 4.

_____, 「국가균형발전특별회계 설치방안」, 2003. 6.

황한식, 「지방분권 개혁의 방향과 과제」, 동북아 지역혁신센터 개소기념 정책세미나(부산대학교) 『지역혁신, 지방분권과 지역경제발전』, 2003. 5, pp.41-68.

Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, Vol.64, 1956, pp.416-24.

久保田勇夫, 『圖說 日本の財政』, 東洋經濟新報社, 1990(平成 2年).

細川護熙(호소카와 모리히로)·岩國哲人(이와쿠니 데쓰도), 김재환 역, 『지방의 논리(원제: 鄙の論理)』, 삶과 꿈, 1993.

부 록

[지방재정 운용실태 감사결과] (감사원)

A. 지방재정 일반운용 분야

a) 지하철 부문 등 재원조달 및 채무관리

① 문제점1

자치단체의 과도한 지하철관련 부채 누적과 산하 지하철공사 등에 이관된 건설부채의 상환재원 지원으로 재정구조가 악화되고, 건설재원을 재정계획에 제대로 반영하지 않아 지하철 건설사업의 차질이 예상되는데도 이에 대한 관리방안 미비

(i) 지하철 건설관련 재원조달 및 채무관리 부적정:

*<사례> 대구광역시: 채무 과다단체(4년 평균 지방채 상환비율 20% 초과)로 지방채 발행이 제한됨에도 불구하고 2000년도에 지하철 재원으로 1,175억 원 규모의 지방채 발행을 신청하여 1,125억원(96%) 승인 받음

(ii) 지하철 건설재원관련 재정계획수립 지도·감독 부적정:

*<사례> 부산광역시: 「지하철 3호선」의 경우 2003년까지 7,604억원이 추가로 필요한 것으로 예상됨에도 2001. 10월 현재 중기지방재정계획에 516억 원만을 반영하고 나머지 7,088억원은 반영하지 않았음

② 문제점2

지방자치단체가 산하 공단에 채무를 변칙적으로 이관하여 재정운용상황을 왜곡하거나 채무규모 및 재정력을 고려하지 아니하고 채무지급 보증을 하고 있는데도 이에 대한 관리기준 미비

(i) 지방자치단체 채무의 시설관리공단 이관 부적정:

*<사례> 대구광역시: 2000. 5. 1. 산하 시설관리공단과 「도로부채 인수인계약정」을 맺고 공산담 우회도로건설 채무 180억 원 등 도로건설 관련 채무 4,269억 7,800만 원을 위 공단에 이관하고 시 채무에서는 동 금액만큼 줄여 계상하는 변칙 처리를 함. 그 결과 대구광역시의 채무규모가 축소되는 등 재정운용 상황이 실제와 다르게 왜곡된 채 관리·공개되고 시정운영의 신뢰도 실추 및 행정자치부의 지방채 관리업무에 혼선 초래

b) 지방공영개발사업 추진

① 문제점 1

지방공영개발사업을 지방채 등 차입자금에 의존하여 무분별하게 추진하거나 장기 미분양 택지 등의 분양촉진 대책을 마련하지 않은 채 내버려두는 등 효율적 관리 방안 미흡

(i) 지방공영개발사업 관련 지방채발행 승인 등 지도·감독 부적정:

*<사례> 충청남도: 금암지구택지개발사업(계룡출장소 시행, 총사업비 1,650억 원)의 경우 1991년부터 1996년까지 보상비 등의 재원으로 신청한 지방채 1,026억 원을 사업전망 등에 대하여 면밀히 검토하지 않고 전액을 그대로 승인하였음. 분양 공고 첫 해인 1997년 당시 분양률이 12%에 불과하여 사업 전망이 불투명하였는데도 140억원의 신규 지방채 발행을 승인하고 2000년에는 1,020억원의 차환채 발행을 승인. 분양공고일로부터 4년여가 지난 2001. 6. 30일 현재까지도 분양률이 12.5%에 불과하여 지방채 발행액 대부분(총 발행액 1,209억원 중 929억원 미상환)을 상환하지 못하여 지방채를 발행하여 채무를 상환하는 등 지방재정 부담 가중

② 문제점 2

분양전망이나 재정여건 등을 고려하지 하지 않고 무리하게 공영개발사업을 추진함으로써 분양 저조로 인한 투자비 회수 지연 등으로 재정부담 가중

(i) 청초호유원지 조성사업 추진 부적정:

*<사례> 속초시: 1993. 3월부터 2000. 12월까지 청초호유원지 조성사업(사업비 1,106억여원: 시비 577억원, 지방채 524억원, 국·도비 5억원, 면적 101,114평)을 추진하였는데, 1993년 사업계획 수립 당시, 사업의 타당성 분석결과 부동산 경기침체로 유원지 시설부지의 분양전망이 불투명하고 지방채를 발행하여 사업을 추진할 경우 원리금 상환에 많은 어려움이 있을 것으로 예상하고도 시(市) 재정여건을 고려하지 않은 채 사업규모를 축소하거나 사업시기를 조정하는 등의 조치를 하지 않고 무리하게 사업 추진하였음. 이후 소요재원 부족으로 당초 계획한 지방채 150억 원 외에 사업추진(524억원, 사업비의 47.3%)과 차환상환(293억원) 목적으로 667억 원의 지방채를 추가 발행하여 충당. 그 결과 2000. 12월 사업 완료 후 2001. 7월 현재 유원지 시설부지의 분양률이 18.8%(분양금액 203억여원)에 불과하여 지방채 발행 잔액(684억여원)에 대한 원리금을 지방채 차환발행과 일반회계 재원으로 상환하는 등 재정압박을 받고 있는 실정임

B. 지방재정 관리제도 분야

a) 지방재정 투·융자사업 심사제도

① 문제점 1

모든 투자심사를 사업규모와 관계없이 「실시설계」 이전에 실시하도록 하여 총 사업비 등이 미확정된 상태에서 심사결정이 이루어지고, 투자심사시 기존 사업의 추진실태 등이 심사결과에 반영되지 않고 단편적으로 이루어지는 등 심사의 실효성 저하

(i) 지방 SOC사업 등 대규모 투·융자사업에 대한 투자심사 기능 미흡:

*<사례> 대구광역시: “낙동강변 도로건설사업”(사업기간 1997~2001)의 경우 투자심사 신청시의 사업비 5,000억원이 실시설계 결과 1조 6,258억원으로 증가되는 등, 총 15개 사업 중 12개 사업의 사업기간이 평균 4.3년(최단 1년, 최장 7년) 연장되었고, 11개 사업의 사업비가 평균 133% 증액됨에 따라 추가 소요재원 조달 곤란 등으로 미추진·중단·지연되고 있는 사업이 13개에 달하여 기투자비 4,627

억원 사장될 것으로 예상됨

(ii) 신규 투·융자사업에 대한 종합심사체제 미비:

*<사례> 부산광역시: 1996~1999년 「적정」 또는 「조건부」 판정을 받은 36개 사업(사업비 100억원 이상) 중 28개 사업이 자원부족 등으로 미추진·중단·지연되고 있는데도 2000년도에 “정관택지개발사업”(총 사업비 2,325억원) 등 20개 사업을 다시 「적정」 또는 「조건부」로 판정하여 추진하다가 그 중 14개 사업이 중단·지연됨. 반면에, 같은 기간 동안 “연료단지 연결도로 건설사업”(총 사업비 381억원) 등 5개의 「재검토」 판정 사업을 임의 추진

(iii) 민자유치 사업에 대한 투자심사기준 미비:

*<사례> 충청시: “상중도 테마파크 개발사업”(총 사업비 4,108억원: 민자 3,708억원, 시비 335억원, 지방채 125억원, 1997~2002)의 경우 1998년 중앙심사시 투자방향서 제출도 없는 상태에서 「적정」 판정을 받고 추진하다가 민자가 유치되지 않아 사업을 중단함으로써 실시설계비 등 16억여원이 사장됨

*<사례> 인천광역시: 강화군의 “내리지구 공유수면 매립사업”(총 사업비 238억원: 민자 207억원, 군비 11억원, 지방채 20억원, 1994~1998)의 경우 1995년 중앙심사시 투자약정서 체결 등이 이루어지지 않은 상태에서 「적정」 판정을 받고 추진하다가 민자가 유치되지 않아 사업을 중단함에 따라 실시설계비 등 11억여원이 사장됨

② 문제점 2

투자심사결과 부적합한 것으로 판정받은 사업에 대한 국고보조 등 재정지원으로 심사의 실효성을 저하시키거나 중기지방재정계획에 반영되지 않은 사업을 투자심사한 후 임의로 추진하고 있는데도 이에 대한 대책 미비

(i) 중기지방재정계획 미반영 사업의 임의추진에 대한 관리방안 미흡:

*<사례> 부산광역시: 중기지방재정계획에 반영되지 않은 “다대로 확장사업” 등 2개 사업(총사업비 152억원)을 투자심사하여 임의로 추진하다가 자원부족으로 사업 중단 또는 지연

*<사례> 부천시: 중기지방재정계획에 반영되지 않은 “내동공원 조성사업”(총사업비 61억 원)을 투자심사하여 임의로 추진하면서 소요 사업비도 일반회계가 아닌 공영개발특별회계에서 부당하게 조달

③ 문제점 3

지방자치단체의 투·융자심사위원회 위원을 비전문가 위주로 구성하거나 투자심사분야 담당 인력부족 등으로 심도 있는 심사업무가 이루어지지 못하고 있어 투자심사의 부실화 초래

(i) 투·융자심사위원회의 전문성 미흡 및 투자심사업무 담당 인력 부족:

*<사례> 부산·인천·경북·경남 본청 등 4개 광역자치단체와 30개 기초자치단체: 서울특별시 등 14개 광역자치단체와 부산광역시 부산진구 등 48개 자치단체의 투·융자심사위원회 구성실태를 분석한 결과 4개 광역자치단체와 30개 기초자치단체가 행정자치부의 규정(지방재정투·융자사업심사지침에서 투·융자심사위원회를 구성·운영할 때에는 위원 중 공무원을 3분의 1 이내로 제한하고 도로교통·문화·환경·주택·농수산 등 각 분야별 전문가로 고르게 구성하도록 한다)에 기초한 을 위반하여 공무원 정수 비율을 준수하지 않고 있을 뿐만 아니라 일부 자치단체의 경우 해당 분야의 전문지식을 갖춘 위원의 구성비율이 낮아 투자심사의 전문성 저하 요인으로 작용. 대부분의 자치단체에서 투자심사 및 중기지방재정계획 업무를 각각 1명이 전담하도록 하고 있고 이들은 위 업무 외에 예산편성 등 다른 업무를 수행하고 있어 업무 과중

(ii) 중기지방재정계획의 세입전망 등 추계기법 부적정:

*<사례> 부산광역시: 지방세 전망치와 최종결산치 차액 비율(2000년) 14.7%, 세외수입 전망치와 최종결산치 차액 비율(2000년) 65.7%,

*<사례> 경기도: 지방세 전망치와 최종결산치 차액 비율(2000년) 43.5%, 세외수입 전망치와 최종결산치 차액 비율(2000년) 144.4%

- 이에 따라 투자 가용재원 판단이 형식화되고 이를 근거로 실시하는 투자심사의 부실화 요인으로 작용

b) 지방채발행 승인제도

① 문제점 1

신규 지방채 발행을 승인하면서 기발행 지방채 자원의 집행실적을 고려하지 않거나 기발행 승인 지방채를 사업추진 진도에 따라 적기 발행하도록 유도하지 않는 등 사후관리가 미흡하여 불필요한 이자 부담과 자원의 사장 초래

(i) 신규 지방채 발행 승인기준 불합리:

*<사례> 부산광역시: “장림하수처리장 건설사업”(총사업비 2,961억원)의 경우 사업 부진으로 1999년도 예산현액 889억원 중 315억여원(35.5%)만 집행하고 같은 연도에 발행한 지방채 185억원을 포함하여 574억원을 이월하였는데도 2000년도에 다시 131억원의 지방채 발행을 승인 받아 전액 발행하였으나 예산현액 593억원의 28.2%인 167억원만 집행하고 위 지방채 발행액을 포함하여 426억원 재이월

(ii) 발행 승인된 지방채 사후관리 부적정:

*<사례> 인천광역시: “문학종합경기장 건립사업”(총사업비 3,266억여원)의 경우 공법 변경에 따른 사업 지연으로 예산 이월이 불가피한데도 2000. 12월 160억원을 차입한 후 그대로 다음 연도로 이월하는 등 1994년부터 2001년까지 총 7개 사업(총사업비 6,449억여원)에 대하여 모두 22회에 걸쳐 3,054억여원의 지방채를 발행한 후 국비·시비 등을 포함하여 2,851억여원 이월

*<사례> 서울특별시를 포함한 전국 지방자치단체(제주 제외): 1994년~2001년 간 총 205개 사업(총사업비 16조 9,262억여원)을 추진하면서 재정투·융자특별회계 등으로부터 총 529회에 걸쳐 합계 6조 96억여원을 차입한 후 국비·시비 등을 포함하여 7조 414억여원을 다음 연도로 이월하였으며, 특히 294회의 지방채 발행분(3조 5,953억원)은 연도말에 발행한 후 그대로 이월하였음

② 문제점 2

지방채(매출공채)를 발행하여 조성하는 지역개발기금을 설치 취지와 다르게 일반재원으로 사용하거나 여유자금을 과다 보유하고 공채 발행금리가 예치 금리보다 높아 역마진이 발생하는 등 기금의 효율적 조성·운용 저해

(i) 지역개발기금 조성 및 운용 부적정:

*<사례> 경기·강원·충북: 2001. 9. 현재 15개 시·도의 지역개발기금 조성·운용실태를 분석한 결과 각 시·도의 기금총액 6조 8,263억원 중 5조 1,453원 (75.4%)만 운용하고 잔액 1조 6,810억원(24.6%)은 미운용(적정 여유자금 보유 비율 10%). 특히, 경기도·강원도·충청북도의 경우 2000년부터 2001년까지 기금 미운용액 중 일부를 일반회계에 임의로 전출시켜 일반재원으로 사용하거나 사용할 계획으로 있으며(경기 2,000억원, 강원 180억원, 충북 90억원). 그 중 경기도의 경우 기금총액 2조 3,489억원 중 1조 8,847억원만 상하수도사업 등에 용자하고 4,641억원(19.8%)의 여유자금은 은행 등에 보관하고 있으나 예치이율 하락으로 2001. 1월부터 9월까지에만 460백만여원의 역마진 발생

c) 지방재정조정제도

① 문제점 1

지방양여금에 대한 지방비 부담비율을 자치단체의 재정력을 고려하지 않고 획일적으로 정하여 자치단체별 실제 부담률 차이가 크게 발생하고 지방양여금 성격에 맞지 않는 사업을 양여금 대상사업으로 정하는 등 양여금제도 운영 불합리

(i) 지방양여금에 대한 지방비 부담비율 결정기준 불합리:

*<사례> 경기도·부산광역시: 2000년도 도로정비사업(행정자치부 소관)의 지방비 실제 부담 실태를 확인한 결과 경기도는 지방비 확보 기준액(941억여원)의 202.3%인 1,905억여원을 부담하고 있는데 반하여 부산광역시는 기준액(701억여원)의 24.1%인 168억여원만 부담하고 있는 등 재정력에 따라 지방비 부담 비율이 큰 차이가 남. 재정 여건이 취약한 단체일수록 지방비 확보 기준액의 일부만을 조달

하고 있어 양여금 대상사업의 효율적 추진을 저해

② 문제점 2

국고보조금 신청시 우선순위에 대한 구체적 분류기준을 마련하지 않고 단순히 배분비율만 정함으로써 후순위 사업의 예산 반영률이 선순위 사업보다 높아 불합리

(i) 국고보조금사업 신청 우선순위별 분류기준 미비:

*<사례> 인천광역시·대전광역시: 행정자치부의 국고보조금 신청지침(「최우선」(30%), 「우선」(40%), 「일반」(30%)으로 우선순위를 정하여 신청)을 위반하여 인천광역시는 최우선 62.0%, 우선 73.0%, 일반 75.5%, 대전광역시는 최우선 69.6%, 우선 76.6%, 일반 86.0%로서 우선순위가 낮을수록 오히려 신청비율이 높게 나타나고 있음. 이는 법정 경상보조사업과 계속비사업 등 예산에 반드시 계상될 사업은 오히려 후순위로 신청하고 상대적으로 우선순위가 떨어지는 사업을 선순위로 신청하는 등 투자우선순위와 다르게 사업을 신청하게 되는 결과 초래

d) 지방재정 분석·진단제도

① 문제점 1

재정자립도 산정기준이 국고보조금 등 의존재원을 포함하도록 되어 있어 실제보다 과대 평가되고, 재정진단 대상단체 선정 기준이 과거의 재정여건을 중심으로 되어 있어 오히려 재정위기의 가능성이 낮은 단체가 선정되는 결과 초래

(i) 재정자립도 산정 기준 및 재정 진단단체 선정 기준 불합리:

*<사례> 철원군·보은군: 자체수입과 세입결산액에 국고보조금 등 의존재원의 이월금이 각각 포함되어 있어서 1999년도의 경우 최소 3.7% 포인트(철원군, 실제 12.4% → 산정 16.1%), 최대 37.3% 포인트(보은군, 실제 22.7% → 산정 60.0%) 과대 산정

② 문제점 2

지방재정 위기관리와 관련하여 지방재정·분석진단제도 등 재정관리제도를 운영하고 있으나 주로 재정 내부통제와 사전 예방기능에 중점을 두고 있어 실제 위기 발생시 이에 대응한 체계적·효과적 위기관리시스템 미비

(i) 지방재정 위기발생시에 대비한 재정위기관리시스템 부재:

- 실제 위기 발생시 위기관리 업무상의 혼선과 비효율을 미연에 방지할 수 있다는 점에서 이에 대비한 재정위기관리시스템의 마련이 요구됨 - 위기관리 총괄 조직기구 구성, 중앙정부의 재정·금융지원 체계, 자치재정권의 일시정지, 단체장의 직무수행 권한 제한 등을 내용으로 하는 재정위기관리프로그램의 도입 검토 필요

C. 지방재정 투·융자사업 분야

- 위 「적정·조건부」 판정 사업(1,048개) 중 2001. 6월 현재 실시설계 중인 사업(172개)을 제외한 876개 사업의 추진실태를 확인한 결과 225개 사업(26%)이 중단되거나 착수되지 못하는 등 정상 추진되지 못하고 있었고, 393개 사업(45%)은 당초의 투자사업계획보다 사업추진이 지연되고 있었음. 그 결과 사업의 중단·지연 등에 따른 예산 낭비 또는 사장 등의 부정적 효과가 투자사업 전반에 걸쳐 영향을 미치고 지방재정을 악화시키는 주요 요인으로 작용

① 문제점 1

투·융자사업을 시행하기 전에 반드시 거치도록 되어 있는 투자심사를 이행하지 않거나 심사결과를 무시한 채 사업을 추진하다가 사업중단 등으로 투자자원 낭비 또는 장기 사장

(i) 속초해양관 조성사업 추진 부적정:

*<사례> 속초시: 2004년 완공 예정으로 대포동 외용치 일원(속초해수욕장 관광지 안)에 속초해양관 조성사업(추정사업비 1,780억여원, 부지면적 55,571㎡, 사업기간 2001년~2004년)을 추진하였음. 총 사업비가 200억원 이상이므로 지방재정 투·융자사업심사규칙 제3조 제1항 제3호의 규정 등에 따라 행정자치부의 투자심사(중앙심사)대상인데도 사업의 타당성 및 재원조달 가능성 등에 대한 심사를 받지 아니하고 2001. 3월 부지매입계획을 수립하여 같은 해 9월부터 사업부지를 매입(2001. 11월 현재 1억 4,132만여원 기 집행)하는 등 무리하게 사업추진. 그런데 위 해양관 조성부지가 「속초해수욕장 관광지」 안에 있어 동 관광지 조성사업과 연계 추진하지 않으면 정상적인 사업추진이 사실상 불가능. 그런데 「속초해수욕장 관광지 조성사업」은 지난 1985년부터 추진하고 있으나 자연녹지보전방안 미흡 등을 사유로 환경영향평가 협의가 이루어지지 않아 2001. 6월 현재까지 장기간 지연되고 있는 실정. 이와 같이 속초해수욕장 관광지 조성사업의 추진여부가 불투명하고, 재원조달 곤란 등으로 사업 중단 또는 지연이 예상됨에 따라 위 부지매입비의 장기 사장 불가피

(ii) 감포지방상수도 확장사업 추진 부적정:

*<사례> 경주시: 경주시는 식수 등 생활용수의 안정적 공급을 위해 같은 시 감포읍 오류리 일원에 감포지방상수도 확장사업(사업비 100억원 : 국비 25억원, 교부세 25억원, 시비 50억원, 사업기간 1999년~2003년)을 추진. 위 상수도 확장으로 늘어나는 용수는 별도 건설 예정인 식수전용저수지(사업비 200억원 : 국비 141억원, 지방비 59억원)로부터 공급받도록 되어 있었으나 국비지원 불가 등 재원조달 문제로 동 저수지 건설사업이 유보된 상태에서 사업의 타당성 및 재원조달 가능성 등에 대한 심사를 받지 아니하고 국·도비 보조금 23억 9,200만 원(2000년 9억 2,000만 원, 2001년 14억 7,200만 원)을 교부결정 받아 사업을 추진하다가 2001. 6월 비로소 위 저수지 건설사업의 유보를 사유로 사업추진 중단. 그 결과 생활용수의 확보에 차질을 빚게 되고, 위 실시설계용역비 등 투자재원 28억여원 장기 사장 예상

(iii) 구운하(인천~부천) 도로개설사업 추진 부적정:

*<사례> 인천광역시: 2000년 완공 예정으로 도심지 교통난 해소를 위하여 구운하 도로개설사업(사업비 2,887억 원, 연장 7.1Km, 사업기간 1996년~2000년)을 추진하였으나, 1996. 5. 22. 행정자치부의 중앙심사결과 재원대책 미흡으로 민자유치 등을 검토한 후 「재협의를」 하도록 결정되었을 뿐만 아니라 당초 투자심사 신청시 사업부지 면적 산정착오(300,000㎡→30,000㎡로 산정)로 2,160억원의 사업비를 누락하여 투자심사를 받았는데도 민자도입 등 투자재원의 조달방안을 마련하지 않고 행정자치부와 재협의를 하지 아니한 채 2000. 10. 12.부터 같은 해 12. 27.까지 토지를 매입(보상비 210억 원)하고 2000. 12. 29.과 2001. 1. 27. 각각 실시설계 및 설계감리용역(용역비 12억 원)을 완료하는 등 사업 추진. 그 결과 2001. 6월 현재 공정률이 8%(222억원/2,887억원)에 불과할 뿐 아니라 향후 재원부족(2,665억원:2,887억원-222억 원)으로 정상적인 사업추진이 어려울 것으로 예상되고 토지매입비 등 기투자재원 222억 원 장기 사장 우려

② 문제점 2

민자확보 등 사업시행의 전제조건을 이행하지 않거나 환경영향평가 등 선행절차를 밟지 않은 채 사업을 추진하다가 재원조달이 곤란하거나 법령 저촉 등으로 사업추진 중단

(i) 북항대교 건설사업 추진 부적정:

*<사례> 부산광역시: 해안순환도로 건설사업의 일환으로 북항대교 건설사업(사업비 4,230억원: 민자 3,799억원, 시비 431억원, 연장 3.9Km, 사업기간 1992년~2001년)을 추진. 교량건설에 대한 국방부 협의(해군함대 이전관련) 등 선행절차 이행없이 민자사업으로 추진하였으나 군 작전상 문제가 있다는 등의 사유로 장기간 협의 지연. 1998. 4월에야 국방부와의 협의가 완료됨에 따라 1995년도에 민자투자의 향서를 제출한 (주)대우 및 한진건설(주)와는 협상이 이루어지지 못한 채 2000. 8월 민자사업자를 새로 모집. 2001. 4. 19. 신규 협상대상자로 지정된 현대산업개발 주식회사와 프랑스 Vinci사는 민자사업구간이 당초보다 늘어났다는 등의 사유로 시 부담분을 당초 금액(431억원)보다 2,545억원 더 늘려 줄 것을 요구하고 있는 등

협상 난항. 위 협상결과에 따라 사업비 추가부담이 예상되나 과거 5년간(1997년~2001년) 부산광역시의 신규투자사업 총 투자재원이 연평균 780억여원인 점을 고려할 때 투자재원 절대부족으로 재정운용 부담이 심화될 것으로 예상됨

(ii) 강남순환도시고속도로 건설사업 추진 부적정:

*<사례> 서울특별시: 서울특별시는 2000년부터 2006년까지 강남순환도시고속도로 건설사업을 민자 및 시비 사업(사업비 2조 600억원: 민자 8,000억원, 시비 1조 2,600억원, 연장 35Km)으로 추진. 2000. 4. 28. 시(市) 자체 투자심사결과 “막대한 투자재원이 소요되므로 민자유치방안을 확정된 후 추진”하도록 「조건부 추진」 판정을 받았는데도 민간사업자와 투자금액 약정 등 기본사항이 합의되지도 않은 상태에서 2000. 12. 8. 위 사업 전체구간에 대한 실시설계 및 설계감리용역(용역비 279억여 원)을 발주하는 등 사업추진. 그러나 2001. 2. 28. 우선 협상 대상으로 지정된 강남순환주식회사(두산건설 등 9개 국내 건설업체 컨소시엄)는 사업성이 낮다는 등의 사유로 당초 민자부담분 중 1,990억원을 시에서 부담할 것을 요구하고 있고, 시 공사구간이 민자구간보다 개통이 늦을 경우 통행료 수입감소에 대한 보상까지 요구하고 있어 협상 난항. 그 결과 재원부족으로 사업추진의 장기 지연과 투자재원 279억여원의 사장이 예상되고 사업비 등 추가 부담에 따라 지방재정 악화 예상

(iii) 동부간선도로 확장사업 추진 부적정:

*<사례> 서울특별시: 서울특별시는 교통혼잡 해소를 위하여 1996년부터 2005년까지 동부간선도로 확장사업(사업비 2,057억원)을 전액 시비 사업으로 추진. 2000. 9. 25. 시(市) 자체 투자심사결과 “시비 확보가 곤란하므로 기존 광역도로(서울외곽 순환도로)와 연결하여 국고보조를 받아 사업을 추진”하도록 「조건부 추진」 판정. 이에 따라 2000. 9. 26. 건설교통부에 위 도로를 서울외곽순환도로와 연결하는 방안을 제시하였으나 같은 해 11. 14. 추가비용 발생, 가속차로 길이 부족 등에 따른 안전상의 문제로 「수용 불가」 회신되었는데도 2001. 6. 1. 철도청과 위 사업구간 안의 「경원선 철도 이설협약」(계약금액 315억 원)을 체결하고 2000. 12. 30.과 2001. 11. 1. 2회에 걸쳐 실시설계용역비 7억 3,800만 원을 지급하는

등 사업추진. 그 결과 국비지원 불가 등 재원 부족으로 사업중단 또는 지연이 불가피하고 이에 따라 투자재원 322억여 원 장기 사장 예상

③ 문제점 3

투자사업계획을 임의 변경하거나 투자 우선순위 및 사업여건 변동 등을 고려하지 않고 추진하는 등 방만한 사업 추진

(i) 강릉역 현대화사업 추진 부적정:

*<사례> 강릉시: 당초 2000년 완공 예정으로 강릉역 현대화 사업(당초 사업비 700억원, 사업기간 1997년~2000년)을 추진. 1997. 6. 9. 위 사업에 대한 행정자치부의 중앙심사 당시 사업비는 700억원(국비 50억원, 지방채 650억원)이었으나 1998. 2. 9. 기본계획용역결과 사업비가 당초보다 98%늘어난 1,389억원으로 증가. 1998. 6. 16. 및 1999. 6. 9. 기획예산처 등으로부터 국비지원이 불가하다는 통보를 받았음에도 재원조달계획 등을 종합적으로 재검토하여 사업의 타당성 등에 대한 투자심사를 다시 받지 아니하고 1999. 12. 20. 지방채 100억원을 발행하여 같은 달 27일 실시설계용역(용역비 21억여원)을 발주하는 등 무리하게 사업추진. 국비 확보가 사실상 어렵게 되었고 시비는 그 중 888억 원(90%)을 강릉역 폐선 부지 매각대금으로 조달하는 것으로 계획하고 있으나 강릉역 폐선(현재 사용 중) 부지는 위 사업이 완료되어야만 매각할 수 있어 소요재원의 적기 조달이 극히 어려운 실정. 그 결과 소요재원의 절대 부족으로 사업 중단 또는 지연이 불가피할 것으로 예상되며, 투자재원 21억여원 및 지방채 발행자금 79억여원 장기 사장 우려

(ii) 만경강 생태하천 가꾸기사업 추진 부적정:

*<사례> 전라북도: 도(道) 자체사업으로 만경강 생태하천 가꾸기사업(당초 사업비 497억원: 국비 등 313억원, 도비 184억원, 연장 31Km, 사업기간 1999년~2005년)을 추진. 2000. 10. 24. 행정자치부의 중앙심사결과 “국비 등 외부 재원(313억원)의 확보가 불투명하므로 대체재원을 확보하여 추진”하도록 「조건부 추진」 판정을 받았는데도 대체재원을 확보하지 않고 2001년도 예산에 38억여원을 편

성하는 등 사업을 추진하다가 2001. 2. 28. 기본계획용역결과 사업비가 226억원 늘어난 723억원이 소요되는 것으로 나타나자 같은 해 6. 13. 사업주체를 도에서 전주시 등 5개 시·군으로 임의 변경하고 각 시·군별로 자체 사업비를 별도 확보하여 사업을 추진하도록 시달. 그러나 5개 시·군에서는 자체예산 확보 곤란, 중기 지방재정계획 미반영, 투자심사 미실시 등 사유로 사업추진이 곤란하다는 의견 제시. 그 결과 사업 중단 또는 장기 지연 등 사업차질이 예상되고 투자사업 우선순위 조정 등에 따른 지방재정운용 혼선 초래

(iii) 도로개설 투자사업에 대한 시비보조금 교부 부적정:

*<사례> 부산광역시: 2000년부터 2001년까지 연제구 외 1개 구의 3개 도로개설 투자사업(총 사업비 계 525억원)에 대하여 시비보조금(총 46억원)을 교부. 시비보조금은 각 구에서 교부신청한 사업 중 투자우선순위가 높아 투자심사결과 「적정」 판정을 받은 사업에 우선적으로 교부하고 투자심사를 받지 않았거나 심사결과 「재검토」 판정을 받은 사업에는 교부하지 않아야 하는데도 2000. 1. 8. 투자우선순위가 떨어져 투자심사를 받지 않았고 보조금 교부신청도 하지 않은 연제구의 ‘연산동 복지회관~꿈동산유치원’ 도로개설사업(사업비 165억원)에 대해 시비보조금 15억원을 일방적으로 교부한 반면, 투자심사를 받아 시비보조 신청한 ‘연산고분군~토곡’ 도로개설사업 등 4개 투자우선사업(총 사업비 1,051억원)에 대해서는 시비보조금 미교부. 또한, 1997. 11. 3.과 1998. 11. 3. 위 시(市) 투자심사결과 사업추진을 유보하도록 「재검토」 판정된 ‘연산동 복지회관~부산여상’ 도로개설사업(연제구, 사업비 320억원) 외 1개 사업(부산진구, 사업비 40억원)은 보조금 교부신청을 하지 않았는데도 2000. 1. 28. 각각 10억 및 6억원의 시비보조금을 일방적으로 교부한 후 2001년에는 시 재정이 어렵다는 사유로 시비보조를 중단함에 따라 위 2개 사업의 중단으로 기 투자재원 16억 원 사장

④ 문제점 4

사업부지 또는 자원조달 계획 등에 대한 검토를 소홀히 하여 사업이 중단되거나 자금 수요 등을 고려하지 않은 지방채 발행으로 지방재정 건전성 저해

(i) 경기도 종합청사건립사업 추진 부적정:

*<사례> 경기도: 2001년 완공 예정으로 현 청사부지에 도(道) 종합청사건립사업(사업비 700억원, 연면적 15,000평, 사업기간 1996년~2001년)을 추진. 1995. 11. 27. 위 사업의 기본계획 수립 당시 청사부지가 화성성곽과 팔달공원 등 문화재와 인접해 있어 도로·지하철 등 대중교통망 확충이 불가능하기 때문에 도민이나 유관기관 등으로부터의 접근성이 떨어지고 군용항공기지법 등에 의한 건축물의 높이 제한으로 고층화가 불가능하여 업무공간 등이 협소하게 되는 등 도정(道政)을 수행해야 할 청사부지로서는 부적합하였는데도 이에 대한 사전 검토를 제대로 하지 않은 채 1997. 5. 27. 및 1998. 5. 30. 기본 및 실시설계용역(용역비 27억 4,000만원)을 완료하는 등 사업추진. 2001. 4. 16. 도 의회에서 위와 같은 문제점을 제기하고 새 청사부지를 선정하여 사업추진하라는 권고안을 채택하자 종합청사 건립계획을 포기. 그 결과 실시설계용역비 등 27억 4,000만원 예산 낭비

(ii) 장림하수처리장 건설사업 등 관련 지방채 발행 부적정:

*<사례> 부산광역시: 장림하수처리장 등 5개 하수처리장 건설사업(총 사업비 7,177억원)의 재원 마련을 위해 1996년부터 2001. 8월까지 환경개선특별회계 자금으로 지방채 1,009억여원을 발행. 위 사업은 시공사의 사업포기 등으로 추진이 장기 지연되어 1999년 및 2000년 예산 집행률이 18%~30%에 불과하여 추가재원 수요가 없었는데도 2000년 228억원, 2001년 165억원 등 모두 440억 원의 지방채를 발행하여 전액을 시금고(정기예금)에 예치. 불필요하게 채무를 증가시키고 투자재원의 장기 사장으로 지방재정의 건전성과 투자재원 배분의 효율성 저해

⑤ 문제점 5

쓰레기 소각장 등 환경기초시설을 자치구별로 설치하도록 하거나 문화복지시설 등을 자치단체별로 또는 자치단체 내에서 중복건립하여 예산낭비

(i) 쓰레기소각장 건설사업 추진 부적정:

*<사례> 서울특별시: ○ 1996년부터 1998년까지 수도권 쓰레기 처리대책의 일환으로 1구 1개 소각장 건설사업(총 사업비 1조 4,690억원, 총 시설용량 10,900톤/일)을 추진. 쓰레기 종량제 실시('95), 음식물쓰레기 감량화 사업('96) 등으로 쓰레기 발생량이 지속적으로 감소하고, 기 운영중인 노원구 등 3개 소각장이 광역시설로 설치되어 소각장을 자치구마다 각각 건설할 필요성이 적을 뿐만 아니라 환경부의 「도시쓰레기 소각시설 설치지침」('97. 3.)에도 시설용량을 쓰레기 발생량의 50% 미만으로 하고 광역시설로 설치하도록 규정되어 있는데도 민선 지방자치시대 출범으로 자치구간 소각장 공동이용이 어렵다는 사유로 1구 1개 소각장 건설시책(송파구 등 17개 구)을 추진. 그러나 시설규모 과대(적정규모의 2배), 기존 소각장 가동률 저하(25~63%), 도심지역에 있는 구(區)는 입지선정이 곤란한 등의 문제점이 심각하게 나타나자 1998. 7. 29. 4개 소각장만 추가 건설하는 것으로 변경하여 사업추진. 2001. 3. 25. 마포구에 1개 소각장만 건설하는 것으로 또다시 축소 변경. 그 결과 부지매입비, 설계비 등 186억 원의 투자재원 사장, 불필요한 행정력 낭비와 민원 유발 및 정부시책추진에 대한 대국민 신뢰도 실추

(ii) 관악문화정보센터 건립사업 추진 부적정:

*<사례> 관악구: 서울특별시 관악구는 관악문화정보센터 건립사업(사업비 58억원: 시비 48억원, 구비 10억원, 사업기간 2000년~2001년)을 추진. 관내에 문화원·문화의 집(3개소) 등 4개의 문화시설이 있고, 같은 동 일원에 문화예술회관 건립사업(사업비 137억원, 사업기간 1995년~2002년)을 추진 중에 있으므로 유사시설의 중복 건립으로 인한 예산 낭비 등을 방지하는 것이 바람직한데도 자원조달 가능 여부 등에 대한 검토도 제대로 하지 아니한 채 2000. 4. 8. 서울특별시에 48억 원을 시비보조 신청하여 같은 해 5. 3. 17억 원을 교부받아 부지(418㎡) 매입비로

집행하는 등 사업추진. 2001. 2. 12. 재원 부족을 사유로 사업비 전액을 시비보조 받아 사업추진하는 것으로 사업계획을 변경하여 서울특별시에 투자심사를 신청. 같은 해 6. 1. 투자심사결과, 자체 재원 확보 후 사업을 추진하라는 「조건부 추진」 판정을 받았음에도 구비 예산을 확보하지 아니한 채 사업을 계속 추진. 유사시설 중복 투자로 인한 예산 낭비와 구 재정악화 예상

D. 경상예산 편성·집행 분야

① 문제점 1

허위 증빙서류 첨부, 증빙서류 등이 미비된 채 업무추진비가 집행되거나 업무추진비를 실제 업무를 추진하는 부서와 관계없이 특정 부서에 일괄 편성한 후 기관장이 격려금 등으로 집행하는 등 고질적인 문제 상존

(i) 허위증빙서류에 의한 업무추진비 부당 회계처리:

*<사례> 울주군: 울산광역시 울주군은 1999년 및 2000년도 기관운영업무추진비 및 시책추진업무추진비 예산을 집행함에 있어서 「지방자치단체 예산편성 기본지침」에 따르면 업무추진비를 집행할 때는 실제 집행내용대로 영수증을 첨부하여 집행하여야 하고, 현금으로 미리 지급한 경우에는 예산집행의 정당성을 확인할 수 있도록 지급일자금액사유 등을 기재한 집행내용확인서 등을 증빙서류로 첨부하도록 하고 있는데도 관내 소재 식당 등 38개 음식점의 백지 간이영수증을 확보하여 식대로 사용한 것처럼 영수증에 기재, 이를 증빙서류로 첨부하는 방법으로 모두 89회에 걸쳐 현금 25,470천원을 인출한 다음 이를 군수와 부군수에게 전달하여 군의회 해외 연수 격려비 등으로 사용. 또한 2000. 4. 5. 군수에게 「축산농가 방문격려」 명목으로 300천원을 현금으로 지급하는 등 모두 244회에 걸쳐 계 51,080천원을 현금으로 미리 지급하고도 지급일자 등을 기재한 집행내용확인서를 붙이지 않아 회계처리의 정당성을 확인할 수 없도록 하는 등 부적정하게 집행

(ii) 시책추진 업무추진비 예산 편성·집행 부적정:

*<사례> 영등포구: 서울특별시 영등포구는 2000 및 2001년도 시책추진 업무추진

진비 예산으로 각각 17억 7,500만여원을 편성·집행(2000년도 12억 5,900만원, 2001. 6월까지 5억 1,600만원 집행). 「지방자치단체 예산편성 기본지침」에 따르면 시책추진 업무추진비는 대단위 시책추진사업 및 주요 투자사업의 원활한 추진을 위해 편성하는 경비로서 그 용도에 따라 해당 부서에 편성·집행하여야 하는데도 위 편성액의 79%에 상당하는 10억여원을 대단위 시책추진사업 등이 없는 총무과자치행정과 등에 「구정 업무추진」 명목 등으로 편성하였을 뿐만 아니라 이를 집행하면서도 위 집행액(17억 7,500만원)의 15%에 해당하는 2억 7,100만여원 상당을 식당 운영 보조비, 간담회 경비, 체육대회 경비 등 시책추진과 관련성이 적은 업무추진 경비로 부당 집행

(iii) 업무추진비 예산 현금사용 한도 초과 집행:

*<사례> 속초시: 1999, 2000 및 2001년도 업무추진비 예산(기관운영 및 시책추진 포함) 계 7억 7,800만원을 집행함에 있어서 지방자치단체예산편성기본지침에 따르면 업무추진비를 지출할 때는 신용카드를 원칙적으로 사용하여야 하고, 신용카드 사용이 불가능한 지역 등 불가피한 경우 현금으로 지출하되 이 경우 현금지출은 업무추진비 총액의 30% 범위 내에서 지출하도록 하고 있는데도 거래업체가 신용카드 매출을 기피한다는 사유 등으로 현금 사용 상한 비율 30%를 초과하여 매년 업무추진비 총액의 84.5% 내지 97% 상당을 현금으로 직접 인출 사용하거나 계좌 송금 방법으로 집행

② 문제점 2

허가없이 기부금품을 모집하여 행사비용으로 충당하거나 행사 소요 비용을 예산에 편성하지 않고 예비비로 집행하는 등 행사 경비 방만 집행

(i) 기부금품 부당 모집 및 집행:

*<사례> 춘천시: 1999년에서 2000년 사이에 농협 중앙회춘천시지부 외 149개 업체로부터 기부금 2억 3,140만여원을 모금하여 「2000코리아오픈춘천국제태권도 대회」 등 9개 행사의 비용으로 충당. 기부금품모집규제법 제2조 제1호에 따르면 기

부금품은 환영금품·축하금품·찬조금품 등 명칭 여하에 불구하고, 반대 급부없이 취득하는 금전 또는 물품으로서 같은 법 제4조 및 같은 법 시행령 제2조의 규정에 따라 기부금품을 모집하고자 하는 자는 3억 원 이하인 경우에는 모집자의 주소지를 관할하는 도지사 등의 허가를 받도록 하고 있는데도 춘천시와 강원도지사의 허가를 받지 않고 위 업체들로부터 2억 3,140만여원의 기부금품을 모금한 후 행사경비로 충당

(ii) 행사경비 편성 및 집행 부적정:

*<사례> 강원도: 1999. 9월 강원국제관광엑스포 등 5개 행사 및 용역을 개최 또는 실시하고 그 비용 8억 7,290만원을 집행. 지방재정법 제34조에 따르면 예비비는 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 계상한 경비이므로 예측이 가능한 행사비, 용역비 등 경상적 경비를 예비비로 집행해서는 아니 되는데도 1999. 9. 6. 「강원국제관광엑스포 행사」 특별홍보시설물(대형 야외 현수막, 홍보판, 깃발) 설치에 따른 부족 예산 1억 3,718만원을 예비비에서 지출하였고, 같은 해 11. 18.에도 당초 예산에 편성되어 있지 않은 「정동진 새천년 해맞이 축제 행사」 비용 4억 4,100만원(계약비)을 예비비에서 지출하는 등 5차례에 걸쳐 8억 7,290만원 상당의 행사비, 용역비를 예비비에서 집행

③ 문제점 3

직무와 관련이 있는 민간업체에 비용을 부담시켜 해외 여행을 하거나 연도 말에 예산을 불용시키지 않기 위한 방편으로 해외여행을 하는 등 예산 낭비

(i) 공무 국외여행 허가 부적정:

*<사례> 평창군: 강원도 평창군은 2000. 1. 7. 농업기술센터 농업경영과 과장(지방농촌지도관, 5급 상당)으로부터 공무 국외여행 허가 신청(기간 : 2000. 1. 16. ~ 1. 22.)을 받고 이를 허가. 공무 국외여행을 허가할 때에는 여행경비 부담 주체를 검토하여 직무와 관련있는 기업체가 부담하는 경우는 이를 허가하면 아니 됨. 그런데도 위 해외출장 여비 132만여원을 관련기업이 부담하는데도 이를 적정한 것

으로 인정, 허가를 하여 직무 관련 업체로부터 사례 등을 받도록 한 결과 초래

(ii) 연도말 불요불급 공무 국외여행으로 예산 낭비:

*<사례> 연제구: 부산광역시 연제구는 2000. 12. 27.부터 2001. 1. 3.까지 지방의회 의원 등 6명(의원 5명, 수행원 1명)에 대하여 프랑스 등 3개국으로 공무 국외여행을 실시하도록 하고 여행경비 예산 2,950만원을 집행. 공무 국외여행을 실시할 때에는 방문 대상국 해당 기관과의 충분한 협의 등을 통해 여행계획을 면밀히 수립한 후 실시하여야 하는데도 위 관서는 연도말에 예산 잔액이 발생하자 방문 대상 기관과 사전 협의 등 여행계획도 세우지 않은 채 국외여행을 실시함으로써 당초 방문하기로 하였던 파리 및 로마시 의회 등은 방문하지도 못하고 시내관광 등으로 대체하게 됨에 따라 당초 여행 목적을 달성하지 못한 채 예산만 낭비

④ 문제점 4

임의보조금 지원 대상이 아닌 정액보조단체에 임의보조금을 지원하는 등 보조금 집행 및 정산 부적정

(i) 임의보조금 지원 부적정:

*<사례> 강원도: 1999년부터 2001년까지 강원도체육회 등 69개 단체에 임의보조금(연간 예산 편성 한도액 800백만원)을 지급. 지방자치단체예산편성기본지침에 따르면 정액보조단체에 대하여는 임의보조금을 지원할 수 없는데도 위 관서는 2000. 3. 21. 정액보조단체인 새마을운동중앙회 강원도지부에 별도 예산에 계상하지 않고 폐광지역개발에 따른 주민의식 교육이라는 명목으로 1,000만원을 지원하는 등 20차례에 걸쳐 정액보조단체에 위 지침을 위배하여 임의보조금 1억 4,400만원을 지원

⑤ 문제점 5

여비나 특근급식비를 시간외 근무 여부와 관계없이 월정액으로 지급하고 있거나 세원 발굴 포상금을 과비 등으로 전용하고 있고 보상금 예산 등을 목적외로 사용하는 등 예산 부당 집행

(i) 여비 및 특근급(매)식비 집행 부적정:

*<사례> 관악구: 서울특별시 관악구는 2000. 1. 1.부터 2001. 6. 30.까지 여비 및 특근급(매)식비 예산 계 39억 1,460만원을 집행. 지방자치단체예산편성기본지침에 따르면 여비와 특근급(매)식비는 실제 출장 또는 근무하는 대로 집행하여야 하는데도 위 관서는 위 여비 및 특근급(매)식비 집행액의 79% 상당인 30억 762만 원을 출장 또는 시간외 근무 등을 하는 직원을 위한 급식제공 여부와 관계없이 직원 1인당, 여비의 경우 80,000원~95,000원씩, 특근매식비의 경우 50,000~60,000원씩을 매월 정액으로 지급

(ii) 일반운영비 예산 등 편성·집행 부적정:

*<사례> 인천광역시: 1999, 2000 및 2001년도 일반운영비 및 일반보상금 과목에 「소년체전 한마음 달리기 참가자 기념품 구입비」 등 예산 8억여원 상당을 편성·집행. 「지방자치단체 예산편성 기본지침」에 따르면 「일반운영비 예산」은 관서운영에 소요되는 일반수용비 등 10개 용도에 한해 편성·집행하도록 하고 있으므로 각종 행사기념품 구입 등 「업무추진비적 성격」의 경비를 일반운영비 과목에 편성·집행해서는 안 되고 「일반보상금 예산」도 선심성·행사성 경비 등의 집행을 사전에 방지하고 격려, 위문, 간담회 경비와 기념품 구입 등의 업무추진비적 경비를 동 과목에서 집행하지 못하도록 하고 있으므로 각종 행사기념품 구입 등 「업무추진비적 성격」의 경비는 동 과목에서 집행해서는 안 되는데도 위 관서는 1999년도 일반운영비 과목에 「전국체전 기념 티셔츠 구입비 등 각종 행사 기념품 구입비」로 1억 6,640만원을 편성, 집행하는 등 위 3개 연도에 걸쳐 각종 행사 기념품 등 업무추진비적 경비 3억 480만원 상당을 편성하여 그 중 2억 6,570만 원을 집행. 일반보상금 예산을 집행하면서도 1999. 2. 1. 「제2건국다짐대회 참석자 중식비」로 738천원을 지출하는 등 1999. 2. 1.부터 2001. 9. 12. 사이에 모두 221회에 걸

쳐 453,990천원 상당의 업무추진비적 경비를 민간실비보상금 등의 과목에서 집행함으로써 그만큼 업무추진비가 부당하게 늘어나게 된 결과 초래

(iii) 지방세입 징수포상금 집행 부적정:

*<사례> 영천시: 1999, 2000 및 2001년도 포상금 예산 4,250만원을 편성·집행. 세정관리 포상금은 「영천시 지방세입징수 포상금 지급조례」 제2조 및 제3조의 규정에 따라 과년도 미수액을 징수한 공무원, 버려진 세원 또는 숨은 세원을 포착·부과케 한 공무원과 민간인 등에게 포상하기 위해 편성한 것이므로 동 과목을 집행할 때는 사실대로 숨은 세원 등을 발굴한 자에게 포상금으로 지급하여야 함. 그런데도 위 관서는 체납자가 스스로 납부한 세금을 세무과 직원들이 마치 노력하여 징수한 것처럼 「과년도 체납액 징수대장」을 정리하거나 또는 세원발굴 실적과 관계없이 숨은 세원을 발굴한 것처럼 「숨은 세원발굴 과징대장」을 임의로 만들어 이를 근거로 사실과 다르게 대장을 정리한 후 위 포상금 중 3,330만 원을 현금으로 인출하여 이를 세무과 직원 야근 식대, 연말 및 명절 격려금, 과비 등의 용도로 사용

(iv) 보상금 집행 부적정:

*<사례> 영도구: 부산광역시 영도구는 1998. 7월부터 2001. 7월까지 일반보상금 예산 7,650만 원을 집행. 「지방자치단체 예산편성 기본지침」에 따르면 민간인 해외여비는 자치단체사업을 민간에 위촉 수행하는 경우 당해 사업수행을 위한 해외출장시에만 지급하여야 하고 격려·위문·간담회·보고회 경비 등 업무추진비 성격의 경비와 기념품 구입, 수첩 발간 등 일반운영비 과목에서 집행하여야 할 경비는 보상금 과목에서 집행할 수 없는데도 위 관서는 1998. 7. 29. 위촉사업수행과 관련없는 민간단체의 조선통신사 행렬행사 참관여비 등 930만여원(3회), 1999. 12. 6. 「새마을지도자대회 만찬경비」 등 업무추진비적 경비 2,380만여원(46회) 및 1999. 9. 11. 「보디빌딩 창단식 플래카드 제작비」 등 일반운영비 과목 성격의 경비 4,330만여원(32회)등 계 7,640만원 상당을 일반보상금 과목에서 부적정하게 집행

⑥ 문제점 6

기초자치단체가 적정 업무량이 없는데도 시·군정 홍보 명목으로 서울사무소를 설치·운영하고 있거나 일시사역인부임을 상시 고용 수단으로 변칙 이용하는 등으로 예산 낭비

(i) 기초자치단체 서울소재 사무소 설치·운영 감독 부적정:

*<사례> 속초시·춘천시·평창군·청주시·충주시·남원시·무주군·나주시·안동시·구미시: 속초시 등 10개 시·군이 1996. 7월부터 「시·군정 홍보, 자치단체 특산물 판로 개척, 국고보조사업비 지원 요청 등 중앙부처 업무 추진 및 정보 수집 등」의 목적으로 사무실을 임차하거나 오피스텔 등을 취득(임차보증금 또는 자산취득비 계 12억 7,381만원, 1999~2001. 6월 운영비 계 10억 6,590만원)하여 서울사무소를 개설하고 있으나 각 시·군의 서울사무소 업무 수행 실태를 보면 당초 개설 목적이나 기능과는 달리 대부분 출향 인사 관리나 중앙부처와의 단순 연락 기능 등에 한정되고 있는데도 위 관서는 이에 대한 적절한 지도·감독을 하지 않아 예산만 낭비

(ii) 일시사역인부임 예산편성 및 집행 부적정:

*<사례> 부산진구: 부산광역시 부산진구는 1999. 1. 1.부터 2001. 6. 30. 현재까지 일시사역인부임 예산 3억 4,844만여 원을 편성·집행. 「지방자치단체 예산편성 기본지침」에 따르면 일시사역인부임 예산은 특정사업 수행을 위해 일시적으로 필요한 사역인부를 고용하기 위한 것으로서 상시 고용의 수단으로 이용하지 못하도록 하고 있는데도 매년 등기 축탁이나 구정 홍보 비디오를 촬영한다는 명목으로 일시사역 인부를 상시 고용하는 등 8개 업무에 적게는 11명, 많게는 22명의 사역 인부를 상시 고용하고 위 일시사역인부임 예산을 집행하는 등 위 지침에 위배되게 인력을 운용

⑦ 문제점 7

특정 목적으로 설치한 자금의 운용실적이 없는데도 통·폐합 방안을 강구하지 않아 자금의 효율적 이용을 저해하고 있거나 기타 연가보상비, 출장비 등 경상경비 부당 편성·집행

(i) 외국산업단지 진출자금 운용 부적정:

*<사례> 경기도: 1995. 12월부터 중소기업육성기금내에 구조조정자금, 운전자금 외에 별도로 외국산업단지 진출자금을 설치·운용(2001. 9월 현재 조성실적 16억 6,600만 원). 위 자금은 중국 요녕성(遼寧省)에 조성한 심양한국경기공단(조성자; 한국토지공사, 조성면적; 13만 평)에 진출하는 업체에 자금을 지원하기 위하여 조성한 자금이므로 자금 운용 실적이 없을 경우 모 자금인 구조조정자금을 통합하여 자금운용의 효율성을 도모함이 바람직함. 그런데도 위 관서는 자금조성 후 5년여가 지난 2001. 9월 현재까지 운용실적이 전혀 없는데도 모 자금인 위 구조조정자금으로 통·폐합 운용하는 방안을 강구하지 않고 있음

E. 기타 경영수익사업 분야

① 문제점 1

인건비, 감가상각비 등을 제외한 채 경영성과를 부풀려 수익성이 없는 사업을 계속 운영하거나 경제적 타당성 분석결과를 무시하고 무리하게 경영수익사업에 투자

(i) 음식물 쓰레기 발효제 생산사업 운영 부적정:

*<사례> 부산진구: 부산광역시 부산진구는 경영수익사업의 일환으로 1997. 12. 26. 시유지에 음식물쓰레기 감량을 위한 공장을 건립(건립비 1,168백만원, 연면적 823㎡)하여 음식물쓰레기 발효제 생산 사업을 운영. 음식물쓰레기 발효제 생산업체가 인근에 3개나 있어 민간업체의 생산·공급 능력이 충분한데도 위 사업을 구(區) 자체 경영수익사업으로 선정. 특히, 음식물쓰레기 당일 수거 등 음식물쓰레기 처리

방법의 개선으로 발효제 수요가 줄어들고 품질·가격 경쟁력 등이 민간업체보다 떨어져 매출이 줄어들자 매출액 등 수익은 부풀리고 인건비와 감가상각비 등 비용은 누락. 2000년도의 경우 62백만원의 손실을 보고도 134백만 원 이익이 난 것으로 실적 관리하는 등 1999년도와 2000년도의 경영성과를 매년 1억원 이상 과대 평가

(ii) 농수산물 직판시장 건립·운영 부적정:

*<사례> 구리시: 지역경제 활성화 및 시 재정확충 등을 위하여 1998. 6. 20. 농수산물 직판시장을 건립(총 사업비 417억원, 토지면적 40,238㎡, 건축면적 10,397㎡, 사업기간 1992년~1998년)하고 분양 및 임대 추진. 위 농수산물직판시장은 1992. 7. 30. 경제적 타당성 분석을 위한 기본계획용역결과 경제성이 없는 것으로 분석되었음에도 위 용역결과를 무시한 채 1992년 계획수립 당시 180억원으로 예정했던 사업비를 1994년에 300억원으로 증액시킨 후 사업비를 지방채(123억원) 및 상가분양 선수금(177억원)으로 조달한다는 계획을 세우고 1995. 12. 30. 착공. 그러나 공사의 장기화와 지방채 이자부담 등에 따른 추가사업비(117억원) 발생으로 총 사업비가 417억원으로 늘어나고 상가분양 수요가 전혀 없자 사업비의 대부분(342억원)을 지방채로 충당. 하수도특별회계 등 다른 회계로부터 자금을 빌려 지방채 원리금을 상환하고 있어 지방채 상환완료 기한인 2008년까지 307억여원의 적자가 누적될 것으로 예상되는 등 지방재정의 악화 요인으로 작용

② 문제점 2

법령상 금지되었거나 민간인의 참여가 활성화 되어있는 사업을 수행하는 지방공기업을 무분별하게 설립하여 민원을 유발하거나 운영성과 미흡

(i) 지방자치단체 시설관리공단 지도·감독 부적정

*<사례> 부평구: 인천광역시 부평구는 1996. 12월 지방공기업 경영진단기관인 한국자치경영협회로부터 굴착도로복구 및 보안등 관리사업은 공단사업으로는 부적합하다는 「시설관리공단 설립관련 타당성 검토보고」를 받고도 위 공단을 1999. 12월 설립. 2001. 6월 현재 인천광역시 남동구와 동구에서 위와 같은 사업을 수행할

목적으로 시설관리공단 설립을 추진 중에 있는데도 아무런 조치 없이 내버려두고 있음. 그 결과 동종 업무를 수행하는 민간업체의 항의 등 민원을 유발하고 위 사업 운영결과 적자발생으로 지방재정운용에 부담 초래

F. 특기사항(모범사례)

① 모범사례 1

전국은행연합회의 협조를 받아 지방세 체납자에 대한 예금 등의 자산보유 유무를 파악하여 체납세액 정리에 크게 기여

(i) 지방세 체납자에 대한 신용정보자료 활용으로 체납세액 정리에 이바지:

*<사례> 인천광역시: 인천광역시 세정과는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제14조의 규정에 따라 신용정보기관에 체납자에 대한 신용정보를 일괄 조회하여 예금 등 자산의 보유상태를 파악할 수 있다는 점에 착안하여 2001. 4월 전국 최초로 사단법인 전국은행연합회의 협조를 받아 관내 체납자 216,995명의 금융기관 신용거래 현황 등을 일괄 조회하여 체납자들의 예금거래 현황, 신용불량 여부 및 신용카드 거래 내역과 관련한 자료를 받아 같은 해 5월 동 자료를 중구 등 관내 10개 구군에 통보하여 체납세액 정리 자료로 활용하도록 함. 그 결과 관내 10개 구군에서 882,011건의 신용정보자료를 활용하여 체납세액 21억 8,800만원을 징수(13억 2,400만원의 예금 별도압류)하는 한편, 재산이 없는 자의 체납세액 53억 3,100만원을 결손처분 할 수 있게 함으로써 모두 75억 1,900만원의 체납세액을 정리하는 데 크게 기여

② 모범사례 2

경상경비 등을 절감하여 여유재원을 확보하고 이를 지방채 조기 상환에 사용함으로써 지방재정을 건전화하는 데 기여

(i) 경상경비 절감을 통한 지방채 조기상환으로 지방재정 건전화에 이바지:

*<사례> 고창군: 고창군은 민선 지방자치제 실시 이후 투자재원을 조달하기 위하여 지방채를 발행함으로써 1999년 말 당시 지방채 미상환 잔액이 209억여원에 이르고 이에 대한 원리금 상환으로 재정운용에 부담을 안고 있었음. 이에 대한 완화대책으로 2000년 및 2001년 “예산절감 운용 추진 계획”을 수립하여 경상경비의 절감방안(업무추진비 20%, 일상경비 10%)을 마련, 시행함으로써 2000년도에 9억 8,400만여원, 2001년도에 9억 500만여원, 계 18억 8,900만여원을 절감. 위 절감액을 여유자금 25억 7,100만여원과 함께 「고창천변도로 확포장공사」 등 4개 사업을 시행하기 위하여 발행한 지방채를 조기 상환(2000년 7억 6,000만원, 2001년 37억원)하는 데 사용. 그 결과 위 4개 사업 대한 지방채 상환 기한(3년~5년 거치 5년~10년 분할 상환)보다 짧게는 2개월, 길게는 8년 빨리 상환함으로써 1999년 말 현재 지방채 미상환 잔액 209억 65백만원을 2001. 10. 31. 현재 150억 백만 원으로 낮추었을 뿐 아니라 조기상환으로 인한 이자 15억 2,200만여원을 추가로 절감하는 등 지방재정 건전화에 노력

③ 모범사례 3

마을안길 포장 등 소규모 주민숙원사업을 지역주민이 직접 시공하게 하여 주민의 애향심 고취와 예산절감에 크게 기여하고 군과 읍·면의 토목직공무원으로 건설사업기술단을 통합 운영하여 부실시공 방지에 기여

(i) 자조협동사업 추진 및 건설사업기술단 운영으로 예산절감에 이바지:

*<사례> 예천군: 1998년부터 관내 마을진입로, 농로 등의 포장사업을 시행하면서 자재는 군에서 공급하고, 공사는 주민이 직접 시공하는 자조협동사업을 추진. 지역주민의 협동심과 애향심을 고취하는 한편 일반건설업체와 도급계약을 체결하여 시공할 경우에 비하여 41억 5,900여만원 상당의 예산을 절감.

제2주제 토론

지방재정운용체계의 재편

발표자 : 이 원 희 (한경대 교수)
 염 명 배 (충남대 교수)
사회자 : 윤 석 완 (전북대 교수)
토론자 : 박 완 규 (중앙대 교수)
 박 정 수(서울시립대 교수)
 오 관 영(함께하는 시민행동 예산감시국장)
 우 강 호(강원도 평창군의회 의장)
 윤 영 진(계명대 교수)
 이 창 균(한국지방행정연구원 수석연구원)

● **윤석완 (사회자, 전북대 교수)**

순서에 따라 박완규 교수님부터 토론을 해 주시겠다.

● **박완규 (중앙대 교수)**

우선 이원희 교수님의 페이퍼와 관련, 이 페이퍼를 읽으면서 떠오른 생각이 시민이 참여해서 어떠한 순기능을 하는지, 그리고 시민참여가 제 기능을 하기 위해서는 어떠한 전제조건이 필요한지에 대한 논의가 충분치 않다는 생각이 든다. 그리고 이 자리에서 시민참여의 필요성을 읽으면서 느낀 점은 주로 중앙정부를 대상으로 서술되어 있는데, 지방정부에도 특별히 적용되는 내용이 틀림없이 있을 것으로 생각되는데 이 논문에서는 부각되지 않아 좀 아쉬운 느낌이 든다.

발표하실 때도 인용하셨지만 공무원이나 의원 모두 설문조사 결과 시민의 참여에 대해서 부정적인 생각을 갖고 있는 것으로 나타났다. 따라서 당연히 이를 극복할 수 있는 어떤 방안이 제시되어야 하는데 거기에 대해서 그냥 “의식전환이 필요하다”는 말씀으로 넘어가 아쉬운 감이 있다.

예를 들어 설문조사 결과를 보면 “폐단이 커진다.” 그것은 상식적으로 생각할 때 부정부패라든가 어떤 공정성이 결여되고 전문성이 부족하다는 것을 의미하는 것 같다. 이와 같은 것에 대한 구체적인 대책을 논문에서 찾아볼 수 없어 아쉬운 느낌이 든다. 이어서 표본조사의 결과를 많이 인용하셨는데, 31개에 지나지 않는 표본을 가지고 어떤 결론을 짓고 일반화시키기에는 조금 신뢰도가 낮은 게 아닌가 하는 생각이 든다.

투융자심사제도나 지방재정개혁과 관련해서 투자심사위원회 내용을 보면 외부전문가와 시민단체 대표의 참여는 의무화할 필요가 있다는 말씀을 하셨는데, 제 자신이 시민운동을 안 해서 그런지는 몰라도 외부 전문가와 시민단체 대표의 기능이 어떻게 다른지, 과연 별개의 객체인가 하는 것에 대해서 의문이 들었다. 특히 NGO의 경우에는 NGO도 그것이 어떤 목표를 추구하는 NGO냐에 따라 성격이 틀리고 전문성도 다 틀리다. 그런데 요즘에는 비판적으로 말씀드리면 NGO의 대표들이 위원회라

고 이름 붙은 곳에는 거의 다 들어가 있다. 그런데 그 NGO가 전문성을 발휘할 수 있는 위원회에 들어가 자기의 의사를 분명하게 표시하고 제시한다면 더 말할 나위 없이 좋다고 생각된다. 그러나 전혀 어울리지 않는 위원회에 들어가 있는 경우도 종종 보게 된다.

예를 들어서 투융자심사제도의 경우(사실은 지방채 발행도 마찬가지지만) 건축토목과 관련한 지방채 발행 대상사업과 같은 투융자 대상사업이 굉장히 많다. 그런데 이들 위원회 심사위원들을 여러 분야의 사람들로 구성하다 보니, 다시 말해 NGO 몫으로 1명, 여성 할당 몫으로 1명 등 구색 맞추기를 하다 보니 실제 필요한 건축이나 토목 분야 전문가들의 참여가 낮아지면서 투융자심사 결과에 대한 신뢰도와 타당성이 떨어지는 부작용도 있는 것이 사실이다. 정책평가기능을 강화해야 한다는 의견에 전적으로 동의하지만 이 교수님 논문에서는 평가에 따른 피드백시스템에 대한 논의가 없어서 아쉬운 생각이 든다.

두 번째, 염 교수님은 논문에서 자율성과 책임성은 지방재정 운영의 화두라는 말씀을 하셨는데 그동안 학계나 정부 각 부처에서 지방재정과 관련된 제도나 방안들을 꾸준히 제시하여 왔다. 이 논문에서도 요약이 매우 잘되어 있다. 다만 과욕인지 모르겠지만 이 타이틀 하에서 논문을 읽으면서 느낀 것은 기존의 자율성과 책임성과 관련된 제도에 대한 어떤 비판적 검토가 있었으면 더 좋았지 않았나 하는 것이다.

즉 지방재정의 자율성을 말할 때 과세자주권이나 기존의 각종 재정관리제도의 개선 또는 폐지 등 이와 같은 것들이 심도 있게 논의가 되었으면 더 좋았지 않았나 하는 생각이 든다. 또 책임성과 관련해서도 자율성을 부여하는 대신 그 결과에 대해서는 책임을 지게 해야 한다. 이것이 바로 책임성제고 아니겠는가. 따라서 교부세 인센티브나 패널티 제도도 제도적으로 존재하기 때문에 이와 같은 것들에 대한 검토가 있었으면 더 낫지 않았겠나 하는 생각이 든다.

그리고 염 교수님이 지방재정의 자율성과 책임성을 동시에 제공하기 위한 정책상 소위 균등화 보조금을 조성해서 인센티브를 감안해 배분하고 일몰규정을 적용한다는 방안을 제시하셨는데, 제가 보기에는 상당히 참신한 방안이라는 생각이 든다. 다만 자율성과 책임성이라는 지방재정 운영의 화두를 포괄하기 위해서는 한 가지 방안 정

도로는 조금 미흡하다는 생각이다. 물론 제도적인 배경, 현재의 상황 설명은 잘되었다고 본다.

제도가 제대로 시행되기 위해서는 전국 최소기준을 산정해야 되는데, 사실 “어떻게 산정할 것이냐? 그 값이 뭐냐?” 하는데 대해서는 또 커다란 어려움을 느끼고 있다. 따라서 이와 같은 문제도 이 기회에 한번 더 생각해 봐야 되지 않을까 생각한다.

● 박정수 (서울시립대 교수)

이원희, 염명배 교수님께서 지방재정운영체계의 개편과 관련해서 굉장히 좋은 아이디어를 많이 발표해 주셔서 앞으로 논의가 좀더 풍성해질 것 같은 생각이 든다. 오전 세션에 분권시대의 정부간 재정관계 재구축에 대해서 논의를 했었는데, 그때는 중앙재정과 지방재정을 어떻게 재배분할 것이냐 라는 이야기를 하다보니 열기가 상당히 뜨거웠었는데, 이제는 내부 재정을 잘 운영해보자는 이야기이므로 조금은 내실 있는 이야기가 되지 않을까 생각하면서 오전 세션에서 조금 미진했던 부분을 두 개만 짚고, 그 다음에 토론에 임하고자 한다.

우선 지방분권에 대해서 이렇게 열심히 이야기하는데 무엇을 위한 분권인가, 그리고 어느 시점에 모습을 그리고 로드맵을 그릴 것인가, 지금 현재 가지고 있는 기능을 놓고 이 기능을 재배분했을 때 얼마큼 돈이 들 것인가라는 이야기를 하는 것이 과연 이 시점에서 우리가 해야 될 일인가 라는 부분에 대해서는 좀 생각을 해보아야 할 것이다. 지방분권을 왜 하는가를 따져보면 참여를 통해서 민주주의를 제고하고, 경쟁을 통해서 적은 돈을 가지고도 민간으로부터 덜 염출 해서 중앙과 지방을 합쳐서 정부서비스를 잘 공급해서 주민들로 하여금 조세부담률을 낮춰준다든지, 아니면 같은 조세부담률로 훨씬 훌륭한 서비스를 할 수 있는 것이 목적이 되어야 되는데, 지금 그런 논의는 다 어디 가고 중앙이 가진 것 중에서 이것을 지방으로 줘야 된다, 아니면 우선 주는 방법을 달리해야 된다는 논의가 더 먼저 이루어지는 것은 문제가 아닌가 생각한다.

제1주제 세션에서 타임시계를 어느 정도 둘 것이냐라는 이야기를 했을 때 참여정

부의 5년은 지나치게 짧은 시기라는 논의가 있었다. 그러면 과연 우리가 5년 동안에 할 수 있는 것이 무엇인가라는 부분에 대해서 선택과 집중이 있을 수밖에 없다고 생각한다. 무엇보다도 지금 초점을 맞추어야 될 것은, 즉 어떠한 기능이 지방쪽으로 더 넘어가야 될 것인가 라는 부분에 대해서 경찰과 교육문제를 반드시 짚고 넘어가야 된다고 생각한다.

경찰자치와 교육자치 문제는 DJ정부 때부터 100대 과제로 추진하려고 애를 썼던 부분이다. 그만큼 중요한 과제인 이 부분을 그냥 두고 지방교부세를 얼마큼 올리고 지방세를 몇%를 더 늘리고 하는 것은 의미가 적을 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 그렇게 되어야 계획에 있어서의 순차가 맞는 분권화가 가능할 것이다.

그러한 측면에서 보았을 때 지방분권추진위원회가 정부혁신과 같은 지붕속에서 움직이고 있는 것은 매우 바람직한 생각이 든다. 지방분권이 되려면 결국 국고보조금이 줄고 지방교부세가 늘어야 되는데, 국고보조금이 줄려면 그것을 관장하고 있는 중앙부처의 조직이 줄어야 된다. 그러한 중앙부처의 조직, 예를 들어 보건복지부나 농림부 등 이러한 부분의 정부조직이 줄 수 있으려면 정부혁신위원회에서 함께 논의하지 않으면 안된다. 이러한 측면에서 봤을 때, 이제는 우리가 교육자치와 경찰자치, 그리고 국고보조금을 어떻게 줄여서 포괄화하고 지방교부세화 하는가 라는 부분에 초점을 맞춰서 논의하는 것이 필요한 시점이라는 것을 강조하고 싶다.

이제 두 논문으로 돌아가서 우선 이원희 교수님의 논문 중에서 예산통제책임성 제고를 위해서 국회의원, 지방의원은 물론 감사원도 불신을 받으므로 시민이 직접 참여해야 된다는 부분은 논리의 비약이라는 생각이 든다.

박완규 교수님도 지적해 주셨지만 전제 조건을 “분권화가 다 좋은 것이냐”라고 말씀하셨는데, 우리가 그렇게 이야기하는 것은 아니지 않은가. ‘어떠한 분권화냐? 어떠한 전제 조건하에서의 분권이나?’ 라는 부분이 중요하기 때문에 시민참여가 굉장히 중요하고 바람직하지만 굳이 지방의원이 불신을 받는다 해서 시민이 직접 나서지는 것은 전문성 부족과 같은 부작용도 있다는 것이다. 이와 함께 더욱더 문제는 지방의회가 제대로 기능을 하지 않고는 재정통제를 결국 중앙정부나 시민에 맡겨둘 수밖에 없는데, 지방분권시대에서 중앙정부의 통제로는 역량이 강화될 수 없다는 것이다.

다시 말해 지방이 통제를 해야 된다는 것이다. 이때의 지방은 지방주민이고, 지방주민의 대의기관인 지방의회가 그것이 CRS 형태 또는 다른 형태로 가든 계속 불신을 할 것이 아니라 분권위원회에서 선이양 후책임을 묻는 것과 마찬가지로 지방의회도 기능을 할 수 있게 권한과 재정을 충분히 부여하고 역량을 강화시켜주고 나서 지방의원들에 대해서 책임을 묻는 수순으로 가는 것이 필요하지 않을까 생각한다.

염명배 교수님께서 분석을 해주신 부분 중에서 지니계수분석 부분은 순위의 역전 문제에 있어서 단순히 퍼센테이지의 변화만 가지고 더 나빠졌다 더 좋아졌다 라고 이야기 하는 것은 굉장히 위험하다는 생각이 든다. 그런 부분은 관계를 분명히 밝혀주는 게 좋을 것 같다.

재정자립도를 굉장히 많이 활용하셨는데, 잘 아시는 바와 마찬가지로 재정자립도의 의미가 세출을 얼마큼 잡느냐에 따라서, 그리고 일반회계와 특별회계를 어떻게 가르느냐에 따라서 뉘앙스가 사뭇 다를 수가 있기 때문에 재정자립도보다는 조금 더 현실적인 자료를 쓰는 것이 필요하지 않을까 생각된다.

세외수입도 마찬가지다. 세외수입은 굉장히 바람직한 쪽으로 작동한다고 이야기하지만 실질적으로 세외수입의 반 이상이 지방세의 세계잉여금 아니면 불용액을, 사실 이것이 복식부기 발생주의를 하면 생기지 않을 그런 세외수입이 포함되어 있다는 점에서 본다면 이때 세외수입에 대한 분석도 생각을 해봐야 될 것 같다.

상당히 새로운 아이디어로 공동세 측면의 어떤 틀링을 통해서 이것을 인센티브로 해서 졸업시킨 후 그것을 지방세화 하자는 이야기를 하셨는데 이것하고, 그 다음에 지금 어떻게 보면 상당히 컨센서스가 모아지고 있는 지방교부세를 확충하고 그 다음에 그것과 함께 병행해서 진정한 의미의 지방세, 지방소득세가 됐든 진정한 의미의 재산세가 됐든 이러한 부분을 같이 가져감으로 인해서 나름대로는 지방세의 조세 실효기능을 강화하고, 그러면서 내셔널미니멈을 충족시켜주는데 오히려 지방교부세를 확충하는 것이 더 나은 대안이 아닌가. 이것이 왜 나은가라는 부분에 대해서 조금 더 논쟁이 있어야 된다고 본다.

마지막으로 두 분 다 강조해 주신 시민의 통제, 그리고 지방자치단체에 의한 통제가 중앙정부가 자꾸 새로운 통제체도를 만들려는 것보다는 지방분권시대에서는 굉장

히 강조가 된다는 점에 전적으로 생각을 같이 한다는 점을 말씀드리며 토론에 갈음하고자 한다.

● 오관영 (함께하는 시민행동 예산감시국장)

시민단체들이 꼭 이런 토론회의 토론자로 포함이 되는데, 저 역시 상당히 부담스럽다. 저는 현장에 있는 사람으로서 두 분이 발제 해 주신 것에 대해서 논리적으로 말씀드릴 것은 별로 없다. 단지 큰 방향에서 분권과 관련해서 좀더 분권이 강화되고 시민들의 자율통제 능력이 높아지는 쪽으로 가야 된다는 측면에서 두 가지 정도만 말씀드리고자 한다.

첫째, 분권의 목적이 구체적으로 어떤 것인가, 분권을 통해서 이루고자 하는 목적이 어떤 것인지가 좀더 많이 논의되어야 한다. 결국 분권을 하는 목표가 국가의 균형발전도 있지만 그것을 통해서 궁극적으로 달성하는 것은 좀더 지역주민들이 살기 좋은 도시를 만드는 것, 다시 말해서 삶의 질을 높여 주는 것이라고 생각된다. 그러한 측면에서 볼 때 몇 가지 우려도 있고 걱정되는 것이 있다. 왜냐하면 참여정부에서 시민참여 부분들을 많이 강조하고 있는데, 우리가 봤을 때 참여라는 것에 대해서 일단 합의가 안된 부분들이 많이 있기 때문이다.

다시 말해서 이원희 교수님 발제에도 있었지만 실제 행정을 담당하시는 공무원들이나 혹은 지역주민을 대표하는 지방의회가 주민참여에 대해서 상당히 부정적이라는 것이다. 그 이유는 여러 가지가 있겠지만 일단은 전문성의 문제와 특정한 이익을 대변하는 문제점들이 될 것이다. 더욱 더 큰 문제는 주민참여에 대해서 필요성을 별로 못 느낀다는 점이다. 지금까지 예산 편성 등에 있어 주민참여가 없다가 갑자기 시민참여를 통해서 주민들의 의견을 수렴하라고 하니 일도 늘어난 것 같고 하니 별로 즐겁지 않다고 생각하는 것 같다.

단적인 예로 울산 북구 구청장님이 민노당 출신인데, 참여예산제를 도입해 보고자 간담회를 한 적이 있었는데 당장의 반응이 “시민들이 예산 과정에 참여하면 의회는 뭐하라는 것이냐? 의회의 역할은 무엇이냐?”라는 것이었다고 한다. 하다못해 그것을 공약으로 내걸었던 민노당 의원들조차도 시민들의 참여에 대해서 여전히 부정

적인 것 같다.

바로 이런 부분들이 1차적으로 바뀌어야 된다. 이런 분위기를 바꾸는 것은, 즉 시민참여라는 것은 결국에는 지역사회의 지방자치라는 것이 지역주민들이 자기의 삶의 방향을 결정하는데 참여할 수 있는 권한을 준다는 측면에서, 그것이 중앙과 지방정부와의 분권뿐만 아니라 주민들이 자기 결정권을 주는 문제로 좀더 확대되고 내려가야 된다. 이러한 주민들의 참여와 자율권과 관련해서 두 가지 정도에 대한 고민이 있다.

하나는 제도화하는 부분인데, 그 부분에 대해서는 많은 논의가 되고 있다. 실제 분권로드맵에서도 주민소환 또는 주민소송 등 주민참여를 제도화하는 부분에 대해서 많이 논의가 되고 있고, 일정 정도 나아질 것이라 보고 있다. 우리가 걱정하고 있는 문제는 실제로 제도화된다고 해서 주민참여가 이루어지느냐라는 점이다. 솔직히 별로 준비가 안되어 있기 때문이다.

예를 들어 각 지역을 보면 도시계획법 자체가 바뀌어서 도시계획에서 지구단위계획을 지역에서 할 수 있다. 그런데 지구단위계획을 하다보니까 도시 전체에 대한 도시계획 자체는 없어지고, 각종 재개발과 관련된 어떤 용적률의 문제 등 이런 부분에 대해서 지역주민에 대한 어떤 집단적 민원에 대해서는 의회도 해결해 줄 수 없고, 지방선거로 인해서 선출된 지방자치단체장도 그 문제에 대해서는 원칙적인 대응을 하지 못한다. 지금 보면 각각의 지방의회도 그렇고 도시계획조례에 관련해서 상당히 논란이 되고 있는데, 이런 것을 봤을 때 결국에는 권한이 강화되는 것이 자율적으로 통제될 수 있는 방안을 갖는 것, 그런 부분에 있어서 가장 중요한 것은 어떤 제도화와 더불어서 시민사회의 성숙의 문제가 있다고 본다.

그것은 누구도 지금 지역공동체를 놓고 공공의 이익에 대해서 이야기해 줄 수 없는, 그런 것에 따라서 결정할 수 있는 부분들이 되어 있지 않다라는 생각이 들어서, 그래서 주민참여의 제도화와 더불어서 시민사회를 활성화하는 문제를 강조하고 싶다. 예를 들면 행자부에서도 시민단체에 대한 지원들을 프로젝트 공모를 통해서 지원하는데 그 대상들이 주로 단체다. 공모를 통해서 사업을 단체에 주고 있는데, 저희들이 오히려 관심을 갖는 부분은 주민의 자발적인 목소리다.

예를 들어 경기도 안산에는 경실련, 환경운동연합, YMCA 등 몇몇 시민단체가 조직되어 있다. 하지만 지역사회에서 정말로 봉사라고 그럴까? 나름대로 활동을 열심히 하고 있는 그 분들은 사실상 다양한 커뮤니티들이다. 예를 들어 안산에도 수백 개의 다양한 커뮤니티들이 만들어지고 있다. -공부방 모임서부터 지역에 산이 있으면 산을 사랑하는 사람들의 모임 등- 이런 부분들이 좀더 활성화되고 역량들이 강화될 수 있는 쪽으로 방향들이 같이 가야 되지 않을까. 주민참여의 제도화와 더불어서 주민참여를 활성화할 수 있는 다양한 교육이 필요하다.

그리고 주민참여의 핵심은 여전히 집행부의 힘이 상당히 크다. 집행부에서 주민들의 참여를 귀찮게 생각하는 순간 절대 주민참여가 될 수 없고, 오히려 정보를 제공해주고 더 나아가서 지역주민들이 성숙할 수 있도록 주민들을 교육하는 과정들을 통해서 좀더 준비하고 같이 고민해야 될 시점이 아닌가 생각한다.

● 윤석완 (전북대 교수)

참여재정운영 방향에 관련된 논문보다는 실무에서 느끼시는 말씀을 하신 것 같다. 이어서 우강호 평창군의회 의장님께서 토론해 주시겠다.

● 우강호 (강원도 평창군의회 의장)

먼저 발제해 주신 교수님들과 토론해 주신 분들이 지방의회에 대한 심각한 우려 부분들을 많이 말씀해 주셨는데, 그렇게 걱정하는 것과 우리들 생각과는 다소 차이가 있다. 물론 지방의 신뢰성 회복을 위해서 좀더 믿음을 줘야 한다라는 부분으로 격려를 해 주신 부분에 대해서는 상당히 고맙게 생각한다.

실질적으로 지방자치단체보다는 집행부에 밀려서 의회의 역할이 다소 열악한 부분이 있다. 9년간 의정활동을 하면서 느꼈던 부분들은 지방의회가 제대로 되려면, 시계의 시침과 분침의 중요성을 가름할 수 없듯이 중앙과 지방간 역할의 중요성 또한 가름할 수 없다고 본다.

지방분권을 국가적인 컨셉으로 봤을 때 지금 대통령께서 바라는 지방분권 코드와,

행자부 장관이 가지고 있는 분권의 코드, 각 시도지사 시장군수가 가지고 있는 코드, 광역의회에서 갖고 있는 코드나 기초의회에서 갖고 있는 코드는 국가적인 컨셉과 상당히 많은 차이를 가지고 있다. 그 부분을 좀더 깊이 인식해 주셨으면 좋겠다.

저는 좋은 말씀과 주제 발표를 해 주신 염명배 교수님 논문에 대해서 몇 가지 토론코자 한다. 봄에 씨앗을 뿌리고 가을에 열매를 볼 때 물도 주고, 병충해가 생겼을 때 농약도 치고, 해가 많이 나서 죽을 때는 차양막도 쳐줄 수 있는 그런 과정을 거치지 않고, 씨앗만 뿌리고 수확만 기다리는 우리 정부의 지방분권 형태에 대해서는 다소 지방의회 의원으로서 반감을 가지고 있다.

염명배 교수님께서 발표하신 대부분의 내용은 전적으로 동감한다. 특히 우리나라 지방자치 과행의 원인을 지방재정의 취약점에서 찾았다는 점, 국가사무의 지방이양이 부진하다는 점, 중앙과 지방간 세원의 수직적 불공평성, 그 다음에 재정지출의 불투명성에 대한 지적은 시기나 내용 면에서 지방분권을 논의하기에 상당히 적절하다고 생각한다. 지방재정은 지방자치체의 혈액과도 같은 것이기 때문에 정부나 지방자치단체 모두가 지방재정의 자율성과 책임성 강화를 위해서 적극 노력해야 한다는 교수님의 발제에 대해서는 적극 공감하면서 그렇게 되기를 간절히 바라면서 주제 발표 중에서 궁금한 사항 몇 가지를 말씀드리고자 한다.

첫 번째, 과세자주권의 문제이다. 논문에서 보는 바와 같이 지방자치단체 과세자주권이 1995년 본격적으로 지방자치체가 실시된 이후에 오히려 하락세를 보이고 있다. 이는 중앙과 지방간의 세원에 수직적 불공평성이 개선되지 못하였음을 한눈에 말해주고 있는데, 지방세 비율이 1995년에 21.2%, 2002년에 19.4%로 하락되었음을 볼 때도 충분히 알 수 있다. 이 문제에 대해서 향후 바람직한 모델이 있다면 무엇인지 말씀해 주시기 바란다.

두 번째, 재정자립도의 문제이다. 교수님께서 재정자립도 문제를 심층 분석하여 각종 통계자료를 통해서 준비해 주셨는데, 지방자치단체간의 재정자립도 차이가 심각하다는 것을 한눈에 알 수 있도록 잘 만들어 주셨다고 본다. 2003년도 기준으로 광역자치단체가 서울 95.1%, 경기도 75.8%, 강원도 21.7%, 전남 14%, 기초자치단체의 경우에 시는 46.8%, 군은 18.8%, 자치구는 43.2%로 그 격차가 상당히

크게 벌어져 있다. 이러한 현상의 원인은 인구수를 최우선시하는 세제제도상의 심각한 문제라고 지적하고 싶다.

지방자치단체간 균형을 위해서는 인구밀도 중심의 세제를 인구와 지역의 역할을 함께 고려하는 방향으로 세제개혁이 이루어져야 될 것으로 생각한다. 그 이유는 인구밀도는 적으나 광활한 면적으로 인하여 각종 재해예방 등 긴급지출의 예산이 대부분을 차지하는 지방자치단체의 경우 지역개발을 위한 기반시설 확충은 꿈도 꿀 수 없는 열악한 재정현실 때문이다. 강원도 평창군의 예를 들면 평창군 전체 면적이 서울시 면적의 3.4배에 이르고 있다. 1년 총예산이 정기추경까지 다해도 2천억원 규모밖에 안된다. 당초 예산 1,414억원이 서울시의 3.4배만한 지역의 예산이다. 그러기 때문에 지방자치단체간의 빈익빈부익부현상이 더욱 심화된다고 생각한다. 따라서 인구 중심의 현행 세제로는 지방자치단체간의 불균형 해소가 어렵다고 판단되기 때문에 인구밀도가 떨어지는 낙후지역의 획기적 재원 확충을 위해서는 지역 특성에 따라서 새로운 지방세원이나 재원, 예를 들어서 관광세나 환경세 등의 창출이 필요하다고 생각된다.

그동안 중앙정부가 국가사무를 지방으로 위임하면서 사무만 위임하고 재정분야에 대한 위임은 없었다. 그리고 획일적인 공무원의 감축으로 주민들이 겪는 불편이 상당히 크다. 실질적으로 지방분권을 한다는 것은 주권재민 원칙에 의해서 정부를 내가 가장 가까이 두고 내 편의를 도모하자는 것이 아닌가. 그런 부분에서 지금 정부가 추진해왔고 앞으로 준비하고 있는 부분에서 수정이 되어 된다면 이런 부분은 과감히 수정되어야 한다. 그래서 지방자치단체의 실정에 맞도록 자원배분도 해 주고, 인원을 지방자치단체장이 의회와 협의해서 적절한 수준을 유지할 수 있도록 하는 역할을 정부는 책임을 지고 해줘야 될 것으로 생각한다. 그래야만 국민들이 정부로부터, 중앙정부든 지방정부든 간에 양질의 서비스로 모든 혜택을 누릴 수 있다고 생각한다. 실제로 지방분권이 가지고 있는 모든 부분은 주민이 최우선시 되는 그런 주민 정부라고 생각하기 때문에 그런 부분에서는 우리 중앙정부가 과감하게 지방정부에 모든 권한을 재정과 함께 위임을 해줘야 된다고 생각한다.

마지막으로 논문의 말씀 중에서 중앙집권체제에 익숙한 우리 국민들로서는 당장

이상적인 지방자치제를 실시할 수 있을 만큼 여건이 성숙되어 있지 않다고 지적해 주셨는데, 저도 그 부분에 대해서는 적극적으로 공감한다. 그렇지만 국민보다는 일부 정치권이나 기득권 세력들의 가치관이 더 큰 문제가 아닌가 생각된다. 기득 권력 층의 47%가 수도권에 치중되어 있다는 통계를 통해서도 우리는 알 수 있다. 전체 인구의 10%가 수도권에 집중되어 있다는 이런 괴이한 현상을 보더라도 지방분권이 얼마큼 많은 난제에 부딪혀 있는가를 우리 스스로 생각해 볼 필요가 있다고 본다. 이에 대해 이상적인 지방자치가 하루빨리 정착되기를 기원하면서 가능한 한 상세하게 답변해 주시기 바란다.

● 운영진 (계명대 교수)

염 교수님께서 지방재정의 자율성과 책임성의 강화 방안에 대해서 아주 좋은 분석과 아이디어를 제시해 주셨다. 논문의 어떤 논리 전개에 대해서 말씀을 드리는 것이 아니라 염 교수님이 제시했던 몇 가지 정책 제안, 거기에서의 어떤 언명 이것에 대해서 약간 견해를 달리하고 있는 내용에 대해서 몇 가지 말씀드리고자 한다.

먼저 염 교수님은 세 가지 질문을 제기하면서 논리를 전개하셨는데, 그 시기 면에서 지방분권을 과연 지금 논의할 시기인가에 대해서 말하면서 그동안 지방재정이 계속 악화되어 왔고, 준비가 안된 상태에서 돈을 덜컥 주면 어떻게 되느냐고 하셨는데, “그 준비가 언제 되느냐?”를 기다렸다가는 아마 하세월을 기다리지 않을까 생각된다.

헌법 부칙에 “지방자치 실시는 재정자립도를 감안하여 순차적으로 실시한다”고 전두환 정권 때 집어넣은 적이 있는데, 그 이야기는 하지 않겠다는 반어적 표현이었다. 그것을 우리는 재정자립도가 중요한 줄 알고 학자들이 대거 재정자립도에 대해 논의를 했던 적이 있는데, 어쨌든 지금 의제로 제시되어 있고 사회적으로 국민적 호응을 불러일으키고 있는 상황이라면 지금이 적기라고 생각하기 때문에 여기서 다양한 논의가 진행될 필요가 있다고 본다.

그리고 자율성과 책임성을 강화할 때, 특히 재정확충 방안과 관련해서 말씀하셨는데 제1주제에서도 그런 논의가 있었다. 우리 국어 표현상의 해석이 다를 수도 있구

나하는 것을 느꼈다. 대통령께서는 “감당할 수 없을 정도의 돈과 권한, 또 철철 넘치는 돈과 권한.”이라고 말씀하셨고, 우리가 듣기에 기대할만한 그런 말이었다. 그런데 기획예산처의 배 국장님은 “추가적으로 줄 돈은 전혀 없다, 그렇게 해석을 해야 된다”고 정반대로 해석하는 것을 보고 깜짝 놀랐다.

이 이야기는 분권이라고 하는 것에 대해 특히 경제학자들은 신뢰나 규범적인 관점에서 보려 하고, 내면에 들어 있는 정치적인 속성 같은 것은 가급적 언급을 자제하거나 회피하려고 하는 경향이 있다. 그러나 가만히 보면 분권이라고 하는 것은 그야말로 정치적인 성격을 가지고 있는 것이다. 고도의 이해관계가 얽혀 있는 그런 정치적인 성격을 가지고 있는 것이다. 대통령께서는 계속 그렇게 이야기하고 가는데도 재경부장관은 국세 줄 것이 없으며, 주었을 때의 여러 가지 폐해에 관해서만 이야기하고 있다. 지방분권국민운동본부에서 재경부장관을 비판하는 성명서를 낸 것도 그런 이유 때문이다.

현재 코드가 안 맞는 것이라기 보다는 정치싸움이라고 보면 되겠다. 그리고 지방정부라고 해서 전부 똑같은 것은 아니다. 광역하고 기초하고 또 다르다. 이해관계가 많이 얽혀 있는데, 그 속에서 정치싸움이 이루어지고 있다고 본다면 우리 문제도 그런 식의 접근이 필요하지 않느냐 라는 말씀을 드리고 싶다.

재정확충 방안과 관련해서 자주재원주의와 일반재원주의 이야기를 하였고, 세 번째 자주보장주의를 말씀하셨다. 그리고 염 교수님은 일반재원주의쪽으로 가는 것이 좋다는 제시를 하셨는데, 저는 자주재원쪽으로 가는 것이 바람직하다고 본다. 뒤에 보면 자주보장주의라고 이야기하셨는데 자주재원주의, 일반재원주의 하는 것은 어떻게 보면 아이디얼 타입적이고, 현실적으로는 자주보장주의가 되겠다. 자주재원주의를 원칙으로 하고, 일반재원을 통해서 그걸 보정해 나가는 방식이 될텐데, 왜 그래야 되는가에 대해서는 그동안 학계에서 많은 논의가 되었기 때문에 저는 그런 생각을 가지고 있다는 것만 말씀드리고자 한다.

과세자주권과 세입자치와 관련해서 총량적인 어떤 세입자치, 이것을 그냥 과세자주권이 확장된 것으로 이야기하시는데, 이런 부분은 학자들의 경우 좀더 명확하게 개념을 정의해 주어야 된다고 본다. 소위 과세자주권이라는 것은 특히 세목과 세율

을 자치단체가 자율적으로 정할 수 있는 권한의 의미로 많이 쓴다고 볼 수 있다. 물론 그것도 세입자치에 들어가는 내용이기도 하지만 그냥 지방세 비중이 늘어난다고 해서 과세자주권이 커지는 것은 아니다. 그런 점에서 그 부분은 일반적으로 많이 쓰더라도 좀 명확하게 이야기해 줄 필요가 있는 것이다.

그리고 이원희 교수님의 논문과 관련해 박원규 교수님이 시민단체에 대해서 어떤 뜻으로 말씀하셨는지 잘은 모르겠지만 제가 듣기에는 부정적으로 이야기하신 것으로 보인다. 그리고 설문조사에서도 공무원과 의원들은 아직도 참여에 대해서 매우 부정적으로 보고 있다는 것을 알 수가 있다. 그러나 국회, 지방의회, 감사원의 기능이 제대로 안된다고 해서 시민의 참여가 필요하다는 논리는 잘못된 표현이라고 할 수 있다.

우리가 서울에서 부산까지 갈 때 기차로도 갈 수 있고, 고속버스, 자가용, 비행기로도 갈 수 있다. 그런 여러 수단이 있듯이 시민운동의 몫은 또 시민운동의 몫이 있다고 생각한다. 저의 경우 시민운동 예산감시운동을 하고 있는데, 정부예산감시 네트워크에 참여하면서 매년 서너차례 1년에 1박 2일로 워크숍을 한다. 그때 사례 발표를 하는데, 사례 발표를 가만히 옆에서 들어보면 이제는 시민들이 지역문제에 대해서 상당히 많은 정보를 가지고 있고 판단력도 상당히 좋아졌다는 것을 느낀다. 그렇다고 볼 때 앞으로도 시민참여 부분은 더욱 활성화될 필요가 있는 것이다.

특히 분권이 되었을 때 우리가 유의해야 될 점이 하나가 있다. 지역에는 나쁜 말로 하면 토호, 토착세력이라고 하고, 좋은 말로 하면 지역 엘리트들이 있다. 그런 사람들은 자치단체장과 의회 의원들과 관료, 기업인, 심지어는 대학총장들과 눈에 보이지 않게 결합되어 있다. 비공식적으로 동문 관계다 뭐다 해서 얽혀 있는데, 그분들이 어떤 의사결정을 할 때에는 이권하고 다 연결이 된다. 그 때문에 자치단체장들이 감옥에 들어가는 경우도 더러 있다.

그렇다고 하면 그들에 대한 통제를 결국 누가 해야 되겠는가. 행자부나 중앙정부가 하는 것은 쉽지 않다. 그렇다고 법원에서 하는 것도 쉬운 일이 아니다. 결국 지역 주민들이 해야 된다. 이럴 때 의회에서 시민참여의 부분은 상당히 큰 의미를 가진다고 볼 수 있다.

● 이창균 (한국지방행정연구원 수석연구원)

두 분 발표 내용에 좀 특색이 있는 것으로 생각이 된다. 먼저 이원희 교수님의 발표 내용은 행정 외부, 즉 시민단체의 입장에서 재정운명을 어떻게 해 갈 것인가 하는 차원에서 검토를 해 주셨고, 염명배 교수님께서서는 행정 내부에서 현재 다양하게 논의되고 있는 상황에 대해서 잘 검토해 주셨다. 발표 내용에 대해서는 대체로 동감하고 있지만, 몇 가지 관점에서 좀 보완되어야 할 사항과 의견을 달리하는 사항에 대해서 간단하게 말씀을 드리고자 한다.

우선 이원희 교수님은 주민참여를 시민운동 차원에서 예산 감시를 중심으로 전개하자고 했는데 지방재정 운영에 있어서 주민참여를 보다 다양한 내용과 각도에서 좀 더 구체적으로 분석했으면 좋지 않나 하는 아쉬움이 있다. 그런 차원에서 몇 가지 말씀을 드리면 역시 지방재정 운영에 있어서의 주민참여라는 관점은 첫째, 역시 참여의 주체라는 생각이 든다. 참여의 주체를 어떻게 할 것인가? 좀더 결론적으로 말씀드리면 다양한 주민주체가 있어야 된다. 다시 말해 시민단체를 소홀히 해서는 안 되지만 시민단체 만능주의로 가서는 더더욱 안된다는 것이다.

그런 차원에서 본다면 우리가 참여정부의 참여라든지, 여기서 이야기하는 참여적 지방재정 운영이라든지 할 때에 참여라는 것은 지방자치단체를 구성하는 다양한 구성 요소를 전부 망라한, 그래서 그런 사람들의 의견이 편협된 의견으로 집약되지 않고 다양한 구성 요소들이 참여되어서 의견이 걸러지고 논의될 수 있는 주민참여의 활성화와 제도화가 필요하다. 다시 말해 주민이라면 일반주민도 있을 것이고, 또 기업체, 시민단체, 공익단체도 있을 것이다. 이와 같은 단체들이 민관협력이라고 할 때 그런 민이라는 관점에서 주민참여를 유도할 필요성이 있다.

두 번째 관점은 주민참여 내용의 문제이다. 과연 지방재정 운영에 있어서 어디까지 참여시킬 것인가, 어떤 내용으로 참여시킬 것인가 하는 참여의 내용이 명확하게 설정되어야 하는데 이는 매우 중요한 사안이라고 생각한다. 결론적으로 각 재정운영 단계별로 주민참여를 좀더 명확하게 제도화시킬 필요성이 있다고 본다. 예를 들어 예산편성 단계에서는 어떻게 주민을 참여시킬 것인가, 참여 내용에 어떤 내용이 있

을 것인가를 검토해 보는 것이다.

물론 이원회 교수께서도 예산편성 단계에서 주민공청회나 설문조사 등의 제시를 하고 있지만 이외에도 일본 같이 주민회의나 주민모니터제도와 같이 다양한 방법들도 활용할 수 있다는 것이다. 또 주민예산편성심의 자문위원회도 하나의 방법이 아니겠나 생각한다.

재정운영측면에서의 주민참여도 고려해 볼 필요성이 있다. 여기서도 물론 제시를 하고 있지만 투자심사위원회나 지방재정개혁위원회 등 각종 위원회에서 주민참여를 어떻게 활성화시키고 제도화할 것인가 기존에 있는 위원회들을 다시 한번 구체적으로 검토해 볼 필요성이 있다고 본다.

다만 이원회 교수께서 말씀하셨듯이 투융자심사위원회에 시민단체 대표를 참여시키는 것은 현실적으로 무리라고 본다. 현행법에 제도적으로 외부 전문가를 참여시키는 법제화되어 있기 때문에 그것을 자치단체별로 적극 활용하면 되는 것이지, 굳이 법제화 속에서 시민단체 대표를 참여시켜야 된다는 것은 논리의 비약이 아니겠는가. 그것은 오히려 논란의 소지만 제공할 수 있다는 생각이 든다.

아무튼 재정운영 측면에서 각종 위원회를 통한 주민참여는 좀더 활성화되어야 하고 그에 따른 방안들도 더욱 강구되어야 한다.

또 재원조달 측면에서의 주민참여도 생각해 볼 수 있다. 가뜩이나 지방재정이 어려운 상황 속에서 중앙정부를 기대하면서 자치단체가 자구 노력을 아무리 한다고 하더라도 한계가 있다. 따라서 민간자금을 어떻게 유인할 것인가 하는 것은 지방재정 운영에 있어 주민참여의 중요한 하나의 수단이 될 것으로 기대한다.

예를 든다면 PFI(Private Finance Initiative), 즉 공공투자사업에 민간자금이 나 노하우를 이용하여 민간투자사업과 공공투자를 활성화시킬 수 있다. 이 제도는 1992년 영국에서 시행되었는데, 2001년 일본에서는 아예 PFI법을 만들어 공공투자의 재원을 민간으로부터 조달해 왔다. 이는 바로 민간협력이면서 민간참여가 되는 것이다. 따라서 이런 제도의 활성화를 고려해 볼 필요가 있다.

마지막으로 예산집행평가단계에서의 주민참여를 생각해 볼 수 있다. 물론 여러 가지가 있겠지만 한가지만 말씀드리자면 일본의 경우 자치단체에 감사위원이라는 것이

있다. 집행부에 별도로 독립기관 감사위원이 있는데, 그러니까 예산자치단체장이 예산집행에 있어서 감사를 하는 것이다. 또 출납장, 수입력 있는 제도가 있는데 이것도 독립된 기관으로서 자치단체장이 예산운영을 감시하는 것이다.

이 외에도 자치단체 내부감사제도의 일환으로 시민단체 또는 시민의 자치단체 전문가가 참여하는 외부감사위원회가 있다. 이와 같은 것은 재정운영측면에서 주민 참여의 중요한 하나의 수단이므로 좀더 우리가 진지하게 생각해 볼 필요성이 있다.

염 교수님 발표 내용과 관련된 주제가 지방재정의 자율성과 책임성 강화이다. 전반적으로 정리가 잘되어 있고 내용에도 전적으로 동감한다. 그러나 지방재정의 자율성을 확보할 수 있는 방법이 기존에 많이 논의되기는 했지만 과연 어떠한 방법이 있고, 지방재정의 자율성을 제고할 수 있는 방법은 과연 무엇이고, 기존에 나와 있던 내용을 어떻게 개인적인 관점에서 줄일 것이냐 하는 것들이 언급되어야 할텐데 그런 것이 보이지 않아 조금 아쉽게 생각된다.

이와 같은 관점에서 본다면 아마 이것 또한 재정운영의 여러 가지 단계라든지, 외형적인 차원에서 단계별로 연별로 접근해 볼 필요성이 있지 않나 생각한다. 예를 들어 세입측면에서의 재정자율성을 확보하는 방법은 무엇이 있겠는가? 물론 여러 가지 말씀이 나왔지만 바로 지방세의 확충이다. 지방세의 확충은 국세를 지방세로 이양해서- 흔히 지금 논의되고 있는 지방소득세, 소비세를 도입하자는 것도 지방세 확충이 될 수 있다- 애당초 과세자주권을 자치단체한테 일정 부분 넘겨 자치단체 스스로 재원을 마련하는 것이다. 이것 또한 재정자율성에 있어 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 비과세 감면이 자치단체의 재량에 의해서 이것을 좀더 제고할 수 있는 그런 어떤 제도적인 장치도 세입측면에서 재정자율성을 제고할 수 있는 다양한 방법의 하나가 될 수 있다.

그러면 세출측면에서는 어떠한 방법이 있겠는가? 여러 가지가 있다. 예산편성지침을 폐지했을 경우 자율성을 제고할 수 있는지 없는지는 좀더 신중하게 검토해 볼 필요성이 있다. 또 지방채 발행 허가제도를 폐지한다고 했을 때도 자율성이 제고되는 반면에 어떤 문제가 있는 것인지에 대해서도 진지하게 생각해 볼 필요성이 있다. 투융자심사제도도 마찬가지이다. 현재 이 대상사업 규모가 92년도에 설정되었는데 10

억원에서 30억원 정도이다. 그런데 과연 10년이 지난 현재 이 대상사업 규모가 맞는지 아닌지도 한번 검토해서 자율성을 줄 수 있는 차원에서 대상사업 규모를 높이는 것이 어떠한지에 대해서도 진지하게 검토해 보아야 한다.

이 외에도 여러 가지가 많지만 이와 같이 유형화 단계별로 정리해서 과연 지방재정의 자율성을 제고하는 방법이 무엇이고, 어떤 식으로 해야 될 것인지를 이제는 선택할 문제가 아닌가 생각된다.

염교수님께서서는 이전재정 지출이 우리나라 자치단체의 재정력 격차를 확대시킨다고 말씀하셨는데, 현재는 사실 그렇다. 그러나 여기서 중요한 것은 재정조정제도 중에서 지방양여금과 지방교부세는 아시다시피 재정력 격차를 완화해 주는 제도다. 그런데 한편으로는 지방교부세와 지방양여금을 가지고 어렵게 지방재정력 격차를 완화해 주는 반면에, 한편으로는 국가보조금을 배분하면서 완전 영망이 되어 버렸다. 오히려 국고보조금 때문에 자치단체 재정력 격차가 사실은 줄어들지 않는 결과가 나온다.

따라서 국고보조금을 운영하면서 지방교부세나 지방양여금 등 어렵게 재정력 격차를 완화해 주는 것을 완전 값아먹는 식의 배분은 가능한 한 자제할 수 있도록 해야 한다.

또 염 교수님은 일반재원주의를 우선으로 해서 단계별로 자주재원주의로 가자고 말씀하셨는데, 윤영진 교수님이 반대한 것처럼 저도 여기에는 전적으로 반대한다. 오히려 자주재원주의를 원칙으로 하고 일반재원주의를 보완하는 것이 보다 더 현실적으로 바람직한 것이라고 생각한다. 이와 함께 이전재원을 주는 방법도 공동세나 포괄보조금 같은 것을 기금화 하자고 하셨는데 기금화 하는 것 또한 반대한다. 오히려 자주재원주의 원칙에 의해서 국세의 지방세 이양을 통한 지방소득세나 지방소비세 등을 도입해서 새로운 지방세를 신설해 주고 난 다음에 지방양여금이나 지방국고보조금 같은 것을 어느 정도 기금화해 포괄보조금으로 운영하는 것이 원칙이 아니겠는가 생각한다.

마지막으로 정부혁신-지방분권위원회에서 이제는 관에서 민으로 가겠다, 이제는 중앙에서 지방으로 가겠다고 말씀하셨는데 아직도 내셔널미니멈이라는 중앙집권적

사상을 가지고 말만 그렇게 하는 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 내셔널미니멈이라는 것은 다 아시다시피 중앙이 자치단체의 재정 규모를 정해주고, 자치단체의 행정 서비스 수준을 정해주는, 즉 모든 것을 중앙이 결정하는 서비스수준이다. 이것이 바로 내셔널미니멈인데 말 그대로 중앙집권적 논리고 중앙집권적 발상이다.

따라서 지금은 지방분권의 시대이기 때문에 지방자치단체 스스로 수준을 결정하고, 지방자치단체 스스로 재정 규모를 주민들에 의해서 결정하는 사고 논리, 예를 들면 로컬미니멈이라는 새로운 사상으로 옷을 갈아입는 논리의 제기 또한 고려해 볼 필요성이 있지 않나 생각한다.

● 윤석완 (전북대 교수)

이어서 발표자 두 분의 답변을 큰 줄거리로 축약해서 듣도록 하겠다. 답을 해 주시기 바란다.

● 이원희 (한경대 교수)

예산감시운동의 한 예로 관공비 공개 사건을 들 수 있다. 지방정부 예산 중에 기초단체장의 경우 관공비가 한 1억원 정도 될 것이다. 사실 재정 전체의 낭비에 비하면 보잘 것 없지만 관공비 공개가 공직사회에 어떤 자극제가 되었던 것은 폐쇄된 공간에서 있을 수 있는 부패와 낭비의 고리를 한번 밖으로 끄집어냈다는 점일 것이다. 즉 공직사회의 의식을 전환하는 계기로 작용했다고 생각한다. 물론 관공비보다 더 큰 요소도 있지만 이 분야에서 공개라는 하나의 축을 마련했다는 것이 하나의 국면 전환이라고 볼 수 있다.

제가 발표한 논문의 설문조사에 약간 오해의 소지가 있는 것 같은데 이는 이 논문을 위해서 설문조사를 한 것이 아니라 기존에 있던 여러 가지 설문조사를 인용하는 과정에서 비롯된 것으로 이 점에 대해서는 양해를 구한다. 앞에 국회의원, 감사원, 지방의회에 대한 불신이 있고, 뒤에 “따라서 어떻게 했으면 좋겠습니까?” 라는 시민

단체에 대한 설문조사가 있었다. 제 기억으로는 “시민단체가 나서야 될 때다” 라고 답한 의견이 약 80%였는데, 제가 그걸 깜박 인용을 못하는 과정에서 몇몇 교수님들이 신랄하게 지적을 하셨고, 이는 충분히 비판받아야 될 소지였다고 생각한다.

현재 논의 내용에 있어 중요한 화두 중의 하나가 시민참여와 지방의회이다. 시민참여가 결코 지방의회의 기능을 대체해서는 안 된다는 것에 절대적으로 동감한다. 그리고 현재 지방의회가 어느 수준에 와 있느냐라는 것을 평가했을 때 예전에 비해서는 상당히 수준이 높아졌다고 생각한다. 다만 지금은 의욕은 있는데 전문성이나 정보가 뒤받침을 못해 주는 것이 아닌가 생각한다. 즉 전투의욕은 있는데 총알이 없는 상황이라고 할 수 있다. 따라서 이런 부분에 대해서는 시민참여라고 하는 장치와 협력하면서 견제하는 관계로 가야 된다.

제가 견제라는 표현을 쓰는 것은 일전에 국회의 예산결산특별위원회 국회의원들이 자기 지역구 사업으로 증액시킨 130개 사업을 나열한 적이 있다. 그리고 그것이 의원들이 국가 전체적인 것은 생각하지 않고 지역구 사업에만 관심이 있다고 신문에 보도되었다. 그런데 그 국회의원들이 자기 지역구에 가서 그 자료를 “시민단체들이 이렇게 반대함에도 불구하고 제가 힘을 써서 우리 지역구에 이 사업을 가져 왔습니다. 격려해 주십시오.” 라고 아주 이상하게 활용하는 것을 보았기 때문이다. 그래서 협력과 견제의 관계를 유지해야 된다는 것이지 결코 일정 부분 지방의회의 기능을 폄하시키려고 견제라는 말을 쓰는 것은 아니다.

투융자심사에 대해 많은 의견이 나왔는데 저는 이 부분에 대해서 항변하고 싶은 게 있다. 투융자심사가 제도적으로 매우 근사해 보이고 뭔가 합리적인 분석이 이루어질 것 같은데 지방에 가면 전혀 그렇지 않다. 즉 중앙정부가 가지고 있는 예비타당성 검사와 같은 과학적인 분석이 적용되는 것이 아니다. 예를 들어서 10km 도로를 건설하게 되면 총액이 얼마가 나오고 훨씬 커지는 사업이다. 그런데 투융자심사를 서류로 하기 때문에 5km, 5km를 잘라서 하는 것인데, 현장에 있는 사람이 아니고는 대학교수뿐만 아니라 어떤 교통전문가라도 현장에 가보지 않고는 알 수 없다. 그래서 저는 전문가라고 하면 학식 높은 분이 아니라 현장에서 그 사업들을 이해할 수 있는 사람으로 보고 싶다. 따라서 현장에 가서 검토해 보는 것 없이는 지방

정부에 있어서 이 투융자심사가 희석될 것이다 하는 의미에서 시민의 목소리가 필요하다고 본다.

지방자치단체의 재정력 수준을 이야기 할 때 이런 사례를 한번 들고 싶다. 20억원이 있으면 지방정부가 아주 중요한 사업을 할 수 있는데, 지방정부의 여건상 첫해에 10억원이, 그 다음해에 10억원이 나온다. 이때 해당 지방정부가 순차적으로 나오는 그 돈을 모아서 20억원을 사용하지 않는다. 20억원이 있으면 중요한 사업을 할 수 있음에도 불구하고 첫해에 10억원밖에 없기 때문에 그 사업을 포기하고 10억원을 쓸데없는 곳에 써버린다는 것이다. 따라서 이것을 모아줄 수 있는 장치, 즉 견제장치나 제도적 장치를 생각해 보자는 것이다.

이창균 박사님이 말씀해주신 점은 고맙게 생각하고, 참으로 다양한 측면들을 나열해 주셨다. 저도 다른 논문에서는 단계별로 접근한 것도 있는데 오늘은 지금 막 결산검사를 하는 과정에서 제가 지켜봤던 여러 가지를 소개하기 위해서 강조했던 것이고, 특히 사전적 예산 과정의 각종 위원회에 참여할 수 있는 장치는 강조를 하면서 마치고자 한다.

● 염명배 (충남대 교수)

우선 박정수 교수님이 말씀하신 지니계수문제에 대해서는 재검토하겠고, 우강호 의장님이 인구에 중심을 두지 말아야 된다는 말씀에 동의한다. 그리고 윤영진 교수님이 총량적 세입자치와 과세자주권을 구별할 필요가 있겠다고 말씀하셨는데 그것도 받아들일 것이다. 그리고 이창균 박사님이 조목조목 잘 말씀해 주셔서 상당히 많은 도움을 받았다.

제가 더 구체적으로 설명드리지 못했던 건 역량도 부족했기 때문이지만 제가 느낀 감은 지금 지방분권화를 하겠다는데 중앙정부가 걱정이 앞선 나머지 간섭을 하려는 듯한 그것이 못마땅했다. 지방분권화를 하겠다는 믿고 맡겨야 되는데, 말로는 하겠다면서도 이것저것 다 챙기려 한다는 생각이 들었기 때문에 그쪽에 대해 너무 강조했기에 그런 것 같다.

박완규 교수님께서 여러 가지 방안이 많은데 일몰규정만 갖고 되겠느냐고 하셨는

데, 맞는 말이다. 물론 한가지로는 안 되겠지만 제가 생각했던 것은 규제를 하면서도 관리가 복잡하면 안되므로 가장 단순한 것이 좋겠다. 그래서 가장 심플파일 할 수 있는 것을 생각하다보니 사실 경제적 요인을 제공할 수 있는 Sunset 클로즈가 여러 가지 면에서 효과가 있을 것으로 보았다.

그리고 감사원 자료를 보고 싶었는데 너무 늦게 입수해 사실은 분석을 제대로 못 했다. 기회가 있으면 심도 있게 분석을 해보고 싶다. 아무튼 대강 보니까 큰 문제는 별로 없다는 것이다. 여러 가지 지적은 있었지만 결정적으로 구조상의 문제는 없다. 방만하다는 이야기가 있지만 주관에 따라 다를 수 있다. 어떤 사람들이 보면 방만한 것이고, 쓰는 사람들이 보면 쓸 데 쓰는 것이다. 그러므로 방만하다는 것은 어떻게 보면 중앙의 입장에서 지방을 보는 어떤 일방적인 척도가 아닌가 하는 생각이 든다.

방만하다고 본 것 중에서도 더 좋은 것이 많다. 예를 들어 대전지역에 청사를 지을 때 빛이 많음에도 불구하고 방만하게 짓는다고 말이 많았는데, 요즘에 그것이 지역의 명소가 되어서 관광객이 반드시 방문하는 코스가 되어 오히려 지역의 자랑거리가 되었다. 따라서 선불리 판단하는 것은 문제가 있다.

그리고 재정자립도와 관련한 여러 가지 문제는 이렇게 보고 있다. 물론 지금 분모의 자주재원 플러스 의존재원이 들어가니까 의존재원이 많으면 자립도가 떨어지는 거 아니냐? 의존재원 안 갖고 오면 올라가는 것이 아닌가 이렇게 이야기하지만 저는 분모보다는 분자를 먼저 봤다. 분모는 지출을 하는 것인데, 얼마를 지출하되 그 중에서 자주재원을 얼마를 쓰느냐? 저는 분자에 조금 더 신경을 써서 했기 때문에 그 나름대로 의미가 있지 않나 하는 생각이 든다.

그 다음에 교부세가 더 낮지 않겠냐? 물론 가장 이상적인 방법이다 하지만 교부세라는 것은 그냥 끝없이 지속되는 것이다. 그러니까 돈 없는 곳에 계속 돈을 주게 되는 것이니까 어떻게 보면 악화시키는 수도 있다. 스스로 돈을 마련하려는 노력을 안하게 되니 자생력이 없어지지 않겠냐. 그래서 그것을 보완하는 방법으로 일몰제 같은 것이 필요하다는 것이다.

우강호 의장님께서 여러 가지 자세한 것을 주문하셨는데, 저는 원칙적으로 국세를 지방세로 이전을 많이 해야 된다고 생각한다. 자세한 것은 종합토론 시간에 전문가

들께서 더 많은 말씀을 해 주시지 않겠나 생각한다. 인구에 대한 여러 가지 불평등에 대해서 말씀하셨는데 제가 보기에 인구를 신경을 안 쓰더라도 일인당에 대해서도 굉장히 불평등 상황이 많다는 것이다. 따라서 인구의 집중은 신경을 안 쓰더라도 그것까지 감안해야 된다는 뜻이다. 중앙정부, 지방정부, 지역주민들이 할 역할도 나눠야 된다. 세원을 창출하는 것도 좋은 의견이다. 지방정부간에 할 수 있으면 하되 단, 지역주민의 동의를 얻어야 되며 그 조건하에서 해야 된다.

윤영진 교수님께서 “언제 준비가 되느냐?”고 말씀하셨는데, 제가 아마 논법이 미흡해서 그런지 말씀드리고자 하는 말을 좀 오해하신 것 같다. 제가 말씀드리고자 하는 것은 지금 지방자치를 하지 말자는 이야기가 아니라 자율성과 책임성을 논하는 것은 지금 시점이 아니라는 것이다. 즉 분산을 하는 역할을 먼저 하자는 뜻으로 해석해 주기 바란다.

● 윤석완 (사회자, 전북대 교수)

재정에 참여해서 재정의 효율성을 높이자는 논문과, 재정의 자율을 일반재원화해서 지방정부의 자율성을 제고시켜 책임성을 강화시키자는 두 가지 논문이 발표되었다.

문제는 이런 자율성이나 책임성에 대한 문제를 논하기 전에 기존에 정부의 정책 제시가 과연 자주재원을 강화하는 방향인지, 아니면 지금 이야기하는 것처럼 일반재원을 강화하는 방향인지 그 기준이 모호하기 때문에 여러 가지 혼란스럽지 않은가 생각된다. 다시 말해 정책의 기초가 흔들리기 때문에 일어나는 문제라고 생각된다. 따라서 이에 대해 명확한 가이드라인이 정해져서 정책적인 결과들이 나왔으면 좋을 것이라고 생각한다.

오늘 유익한 토론과 발표를 해 주시고 장시간 세미나에 참석해 주신 여러분께 감사드립니다. 이것으로 2주제 발표와 토론을 모두 마친다.

중 합 토 론

사회자 : 이 재 은 (한국지방재정학회 차기회장·경기대 교수)

발표자 : 김 흥 래 (한국지방행정연구원 원장)

박 승 주 (정부혁신·지방분권위 기획운영실장)

박 원 표 (한남대 교수)

송 대 희 (한국조세연구원 원장)

● 이재은 (사회자, 한국지방재정학회 차기회장·경기대 교수)

오늘 재정세미나의 주제는 성공적인 지방분권을 위한 재정개혁과제로서 4가지 구체적인 주제가 발표되었고, 재정경제국장께서 현재 진행되고 있는 재정개혁의 내용을 발표해 주셨다.

현재 분권과 그 분권을 위해서 재정분권이 논의되고 있는데 말들이 굉장히 무성하다. 그럼에도 불구하고 구체적인 내용에 대해서는 많은 논쟁거리를 안고 있고 동시에 한쪽에서 여러 가지 이야기가 전개되면서도 또 그것이 흘러나오는 모양들을 보면 각양각색이라 전문가들 입장에서도 상당히 판단이 모호하고 애매한 입장에 놓여 있는 것이 현실이다. 그 때문에 논점을 분명히 하기 위해서 로드맵도 발표되었지만 구체적으로 분권과 재정분권, 그렇게 해서 중앙과 지방의 관계도 새로 설정되어야 할 것이고, 주민들의 참가를 독려할 수 있는 여러 가지 조건들에 대한 검토도 필요할 것 같다.

그러한 점에서 우선 정부혁신·지방분권위원회에서 추진되고 있는 내용과 동시에 박 실장님이 갖고 있는 평소의 생각을 말씀해 주시기 바란다.

● 박승주 (정부혁신·지방분권위 기획운영실장)

참여정부의 일하는 방향을 개혁적 과제와 평상시 업무과제로 크게 나뉘볼 때 과거 정부에서는 개혁적 과제와 평상시 업무과제를 구분하지 않고 다같이 대통령 비서실에서 관장했다. 그러나 참여정부에서는 일상적 업무과제는 국무총리를 책임총리제로 해서 관장토록 하고, 대통령 비서실에서는 개혁적 과제만을 관장하는 것으로 정리가 되었다. 그런데 부처를 담당하는 비서관을 두고 개혁적 과제를 하게 될 경우에는 부처간에 할거주의가 있듯이 비서관별로 할거주의가 있게 된다. 따라서 청와대 참여정부의 비서실은 부처담당 비서관제를 폐지했다. 청와대의 어느 비서관과 상의를 해야 할지 모르겠다는 신문기사가 나온 것도 다 그런 이유 때문이다.

다만 개혁적 과제를 추진하기 위해 비서실을 두었는데 그 이름을 비서실이라고 하지 않고 별도의 팀으로 두었는데 정부혁신·지방분권위원회, 국가균형발전위원회,

동북아경제중심추진위원회 등이 모두 개혁적 업무를 관장하는 대통령위원회이다. 과거의 대통령위원회는 이름만 대통령위원회였지 청와대와 실제적 연결이 없었지만 참여정부에서는 형식적이 아니라 실제적으로 연결해서 운영하고 있다.

정부혁신·지방분권위원회에서 역점을 두고 있는 것은 역시 일 잘하는 정부이다. 즉, 중앙부처 지방행정기관을 막론하고 일 잘하는 정부를 만들어야겠다는 것이 첫째 역점이고, 두번째는 국내적으로 각종 차별 등이 없는 국가균형 발전을 이루어야겠다는 것이다. 그리고 세 번째는 궁극적으로 동북아 시대를 열어야 되겠다는 것이다. 기존에도 동북아경제중심국가라는 말이 있었지만 지금은 그 개념을 좀더 발전시켜서 평화와 번영의 동북아 시대라는 말로 쓰고 있다.

위 세 가지가 참여정부에서 역점을 두고 있는 과제라는 것을 먼저 말씀드린다.

지방분권에 대해서 저희들은 두 가지 시각을 가지고 일을 하고 있다. 하나는 지방자치단체의 입장에서 또는 지방의 입장에서 자립형 지방화이다. 그 자체로서 자립형이 돼야 되는데, 그러면서 궁극적으로 분권형 국가로 가야 되겠고, 또 하나 분권형 선진국가로 가야 되겠다. 이게 지방의 입장이다. 그리고 중앙부처에 대해서는 중앙부처 각 부처별로 각 공무원들이 일하는 방법을 분권마인드를 가지고 일하도록 해야 되겠다. 중앙부처에 대해서는 일하는 방법을 바꿔야 된다. 과거에 우리가 지방자치를 해왔지만 그것은 행정자치부에서만 애를 썼기 때문에 다른 중앙부처에 대해서 분권의 원칙이나 분권의 마인드를 가지라고 할 방법이 없었다. 그런데 지방분권이 대통령 과제 차원으로 작성되면서 제일 먼저 나타나는 효과는 중앙 각 부처에 대해서 분권마인드를 갖고 앞으로 일을 해달라는 것이다.

예를 들면 지방자치단체에 자치사무와 위임사무가 있다. 그런데 모든 공무원들과 지방에 근무하는 공무원들까지도 무엇이 자치사무고 무엇이 국가사무인지 사무 구분이 모호하다는 말을 한다. 그러나 자치사무와 국가사무는 명확하게 구별이 된다. 바로 행위주체로 구별된다. 법률에 정해진 사무행위 주체가 '자치단체나, 자치단체장'으로 표현되어 있으면 그것은 자치사무인 것이고, 국가나 중앙부처로 되어 있으면 그건 국가사무인 것이다. 그리고 그것을 지방에서 하고 있으면 위임사무인 것이다. 위임사무를 위임하는 방법이 대통령령을 넣어서 위임하기 때문에 명확하게 구별

이 된다.

그런데도 구별이 안 된다고 굳이 이야기를 하는 것은 첫째, 법령을 들여다보기가 귀찮아서 그런 것이라고 본다. 또 하나 현실적인 이유는 위임사무가 됐건 자치사무가 됐건 법령에 근거가 있는 사무일 경우에 중앙부처가 여태까지 똑같이 다루어왔다는 것이다.

예를 들면 자치사무는 자치단체장이 판단권과 결정권을 갖고 하는 사무이다. 이런 사무에 대해서 중앙행정 기관장, 소위 각 부처장관이나 청장들이 훈령, 예규, 지침 같은 것을 가지고 통제를 해 왔다. 다시 말한다면 훈령, 예규, 지침을 가리켜서 행정명령이라고 한다. 법률·대통령령·부령까지는 법령이라고 하고, 훈령·예규·지침은 행정명령이라고 하는데 중앙행정기관장이 자치사무에 대해서 이 행정명령으로 통제를 해왔다는 것이다. 그러니까 일선 공무원들이 생각할 때는 구별이 안 가는 것이다. 앞으로 정부혁신위원회에서는 이것이 사소한 것이 아니라 매우 중요하다고 판단하기 때문에 중앙 각 부처는 자치사무에 대해서 행정명령으로 통제를 하지 말라고 할 것이다. 바로 이와 같은 것이 참여정부 들어 달라지는 모습이며, 아마 지방에서도 느낄 것이다. 아무튼 중앙부처도 훈령, 예규, 지침을 발령하지 않고 정해야 될 일이 있으면 부령으로 한다든지 하면 일하는 방법이 달라진다고 본다.

그리고 인허가 업무가 있다. 승인업무를 자체적으로 지방에다 내려주어 행위자에게 승인하라고 하면 이론상으로 맞지 않는다. 그러므로 승인권을 중앙행정기관장이 가져야겠다는 것은 당연히 논리적으로 맞는 말이다. 그런데 여기에 분권의 원칙을 방금 말한 논리를 좀더 발전시키면 어떤 것이 가능하느냐? 일단 승인권을 행위자일 망정 이양을 해라? 그러면 자기가 자기 승인하는 것이다. 자기 행위자가 스스로 승인해서 행위를 하는 것인데 중앙행정기관 입장에서 보면 상당히 불안하다. 이럴 때 우리는 그 자치단체가 행위의 기준을 부령화시키라는 것이다. 부령화를 시켜서 법령화 해놓고 넘겨주라는 것이다. 그러면 중앙부처의 일이 또 덜어진다. 이렇듯 중앙행정기관의 일하는 방법도 바꾸는 것, 이게 또 하나다.

덧붙여서 일 잘하는 정부를 만드는 두 번째가 정부 기능을 조정하는 것이다. 중앙행정기관의 기능을 조정해서 지방과 관련된 것 외에 불필요한 기능을 없애려고 하는

데 잘 안 없어진다. 왜냐하면 지금 갖고 있는 기능들이 양쪽통제기능이 많기 때문이다. 이런 양쪽 통제기능은 공무원들로서는 살맛 나는 권한이다. 예를 들어 부정부패를 방지한다고 부패를 유발하는 법령제도를 찾아서 고치는 작업을 하면 그 업무를 하는 공무원은 일에 재미가 하나도 없다. 그런데 부정부패를 방지한다고 감찰을 하고 다니면 상당히 재미가 좋다. 부패를 저지른 공무원을 적발했다고 하면 그 사람은 제발 좀 살려달라고 하는 그 속에서 묘미가 얼마나 많겠는가.

그러나 그렇게 해서는 부정부패가 없어지지 않으므로 제도를 고쳐야 된다. 그런데 묘안을 내놓으라고 하면 안 내놓는다. 다 필요한 것들인데 어느 공무원이 내놓겠는가? 그래서 이번에 강제적인 방법을 하나 쓰려고 하는데, 그것은 앞의 세션에서도 많이 나왔지만 국고보조금 사업이 현재 11조원인데 상당한 부분을 자치단체사무로 넘겨 줄 계획이다. 그러면서 그 돈도 보통 자주재원화해서 자주재원으로 쓸 수 있는 지방세나 지방소비세 또는 교부세 법정률을 높인다든지 이런 방법에 꼬리표가 없는 돈을 넘겨주고, 사무는 자치사무로 넘겨줄 계획이다. 그렇게 되면 지방에서는 아까 말한 대로 자립형 지방화에 도움이 되는데 중앙부처에는 어떤 변화가 오겠는가? 아마 엄청난 변화가 올 것이다.

예를 들어 중앙부처에서 그 보조금을 타다가 사업하던 조직이 일이 없어져버린다. 다시 말해 제도와 기능만 남고 물리적 양적 기능은 없어지기 때문에 아마 상당히 많은 사무관들의 일이 없어질 것으로 보고 있다. 즉 강제로 일을 빼버리는 것이다. 중앙부처는 그 일이 빠지는 대신에 21세기의 일, 소위 말해서 국가균형발전이나 평화와 번영의 동북아시대를 대비하는 일을 하는 쪽으로 바뀌어야 할 것이다.

세 번째 방법은 분권 정부기능조정 재정개혁이다.

지금의 정부는 전자정부다. 전자정부를 하니까 오히려 공무원만 더 늘어나고 일만 더 많더라는 것이 현실이었다. 그것은 여태까지 전자정부의 발전단계상 불가피한 면이었다. 그렇다면 참여정부의 전자정부는 어떻게 될 것인가? 행정기관내부간에 정보 공유화에 역점을 둔다. 그래서 행정 내부적으로 부처간에도 정보를 공유해야 하며, 부서간도 정보를 공유해야 된다.

예를 들어 과거에는 심사평가 업무 하나만 보더라도 국무조정실에서 각 부처로부

터 평가 항목으로 선정된 리스트에 따른 자료를 다 받아서 자기들이 평가하고, 발표했다. 그리고 그 자료를 누구하고도 공유하지 않았다. 감사원도 직무감사를 하면서 자기들이 리스트업을 했고, 자기들이 감사를 나갔고, 그 결과를 자기들이 발표를 했고, 자기들이 결과를 가지고 있었다. 공유가 안된 것이다. 예산처에서도 중요 사업에 대해서 사전타당성 분석을 많이 하는데, 그 자료 또한 리스트업은 자기들만 평가하고 공유하지 않았다.

그러나 앞으로 이들 업무의 리스트업은 총리실에서 일괄해서 하고, 총리실에서 자료의 데이터베이스를 감사원도 가지고 있다가 중요한 사업의 현장확인 감사에서 성과평가를 하고, 그 자료를 예산처에서도 갖다 쓰는 등 앞으로는 이런 식의 역할 분담이 될 것이다. 이것이 바로 전자정부가 지향하는 정보공유를 통한 일하는 방법의 변화이다.

따라서 이렇게 이야기 드린 것은 포커스가 꼭 지방분권만이 아니다. 지방과 중앙정부가 다같이 재정개혁, 지방분권, 정부기능조정, 전자정부 등의 틀에 의해서 상호간에 밀접하게 가면서 궁극적으로는 중앙정부와 지방정부간에 협치행정으로 가도록 하겠다는 것이다. 그래서 지방적으로는 자립형 지방화, 국가적으로는 국가균형발전이 이루어짐으로써 그 영향과 효과가 시너지로 나타나서 평화와 번영의 동북아시아에 대한민국이 우뚝 서도록 하겠다. 이게 정부혁신·지방분권위원회에서 담당하고 있는 일이며, 참여정부 개혁과제의 큰 방향이라는 것임을 이해해 주시기 바란다.

이와 함께 재정분권이라는 단어를 그전에도 사용했는지 모르겠지만 재정국장까지 한 저도 들어 본 기억이 없다. 그동안 지방분권, 재정확충, 재정이양이란 말은 했어도 재정분권이라는 말은 쓰지 않았다. 그 단어를 처음 쓰신 분은 노무현 대통령이다.

그래서 세 번째 보고를 재정분권으로 청와대 국정과제회의에 보고했다. 그때 재정분권 보고 때 나왔던 말씀은 행정자치부장관님 측에서도 언급된바 있지만 재정분권을 비롯한 모든 게 국가개조 차원에서 가야 되겠다는 것이다. “중앙부처가 무엇을 떼어서 지방에 넘겨주고 하는 정도가 아니라, 중앙부처가 해야 될 일을 빼놓고 나머지는 다 넘겨버려라. 그래서 이걸 무슨 포지티브 시스템이라고 합니까? 네거티브 시

스텝이라고 합니까?” 하는 말까지 대통령께서 언급하셨다. 아무튼 중앙에서 불가피하게 보조금도 갖고 있어야 되는 것 외에 나머지는 다 넘기라는 그런 지침이 있었는데, 이런 것을 통해서 궁극적으로는 중앙과 지방자치단체간에 협력행정, 협력적 파트너로 같이 가도록 해야 할 것이다.

권한과 관련해서 기관위임사무를 폐지하는 방향으로 하는데, 이에 대해 일본도 기관위임사무가 폐지가 되었으므로 우리나라도 폐지하자는 분들이 의외로 많다. 그런데 일본에서는 기관위임사무를 폐지해 놓고 중앙재정에서 그 돈만큼을 넘겨줘야 하는데 실은 넘겨주지 않고 있다. 그런데 일부 학계에서는 넘겨준 줄로 많이 알고 있다. 하지만 일본도 중앙이 돈을 넘겨주지 않아서 자치단체가 지금 많은 어려움을 겪고 있다. 즉 일본도 이제부터 돈을 넘겨주는 방법을 연구하고 있다.

우리는 선분권 후보원이라는 대원칙을 세웠는데, 돈부터 먼저 내려주고 그 다음에 일 따라 가도록 하자는 것이 사실 쉽겠는가? 따라서 돈과 일이 동시에 넘어가도록 해야 한다. 국고보조금제도 개혁도 그런 차원에서 하고 있다는 점을 이해해 주시기 바란다.

앞으로는 지방세가 굉장히 중요하게 된다. 아마 토의에서도 많이 논의가 되셨을 텐데 지방세를 통해서 지방재정을 확충해 줄 것인가, 아니면 교부세를 통해서 확충해 줄 것인가 하는데 저희들은 기본적으로 지방세를 통해서 가야 하되 다만 단기간에는 세원편차 문제가 있고 연구해야 되는 시간적 문제가 있기 때문에 단기적으로는 이전재원으로 가는 방법도 불가피하다고 본다. 다만 지방세로 갈 때는 지방자치단체에서 뭔가 기업을 유치하면 도움이 되는 그런 세금이 하나 가야 되겠다 해서 지방소득세와 지방소비세 파트를 같이 검토하고 있다. 그래서 자주재원이 강화되면서 의존재원은 부족한 것을 충당해 주는 그런 파트로 가야 할 것이다.

그리고 또 하나는 의존재원 때문에 지방에서 지방세 징수 노력을 태만히 하는 일이 있어서는 안 되겠다는 것이다. 현재는 태만히 하고 있는 측면도 없지 않아 있는데 그런 것은 보완해야 할 것이다.

마지막으로 이렇게 권한과 돈이 많이 가는데 현재 지방자치단체가 이걸 수용할 수 있는냐고 문제를 심각하게 제기하는 분들이 많다. 즉 지금의 군 단위 규모나 인력

형편으로 과연 이 많은 권한이 갔을 때 가능하겠느냐? 그래서 지방자치단체가 수용 능력이 있는 규모, 예를 들어 시군간 군군간에 M&A도 나와야 되지 않느냐, 또 수용 태세가 완비되었을 때 제대로 권한이 소화되어서 주민을 위할 수 있는 것인데, 혹시 잘못되어 일이 전부 방치되는 것은 아닌지를 걱정하는 분들도 굉장히 많다는 말씀을 드리면서 이만 마치고자 한다.

● 이재은 (사회자, 한국지방재정학회 차기회장·경기대 교수)

현재 정부혁신·지방분권위원회에서 추진되는 개괄적인 내용에 대해서 말씀해 주셨는데, 유감스러운 것은 얼마 전에도 비슷한 장소에서 똑같이 말씀해 주셨던 것과 그 후 조금이라도 더 진전된 것이 없다는 점에서 아직도 안개 속을 헤매고 있다는 느낌밖에는 없다. 물론 밥도 아직 안됐는데 승냥 달라고 하느냐 하면 할 말은 없지만 그래도 국민들에게 기대는 계속 크게 주면서 구체적으로 나오는 내용이 계속 없다면 오히려 그것이 앞으로 일을 추진하는데 걸림돌이 되지 않을까 하는 우려도 된다. 왜냐하면 너무 국민들의 기대를 크게 부풀렸다가 나중에 실제로 나온 것이 별 볼일 없으면 국민들은 매우 실망할 것이고 그것은 정치적으로도 부담이 될 것이라는 점에서 우려되는 측면도 있다.

● 박승주 (정부혁신·지방분권위 기획운영실장)

사회자의 그런 말씀이 계셨기 때문에 한마디만 더 드린다면, 공무원 체질을 바꾸기 위한 인사개혁 로드맵과 지방분권에 대한 로드맵 청사진은 발표가 이미 됐다. 앞으로 7월 중순까지 발표될 3개의 로드맵 청사진이 더 있는데 그중의 하나가 정부의 행정개혁 로드맵이고, 두 번째가 재정세계개혁 로드맵 -재정세계개혁은 재정분권까지 포함되는 국가재정세계까지 들어가는 것이다- 그리고 세 번째가 전자정부 로드맵이다. 이렇게 청사진이 5개가 나오면 그 과제 하나하나에 따라서 착실하게 일을 추진해 나가도록 하겠다. 그렇게 되면 안개가 조금 걷히지 않을까 생각한다.

● 이재은 (사회자, 한국지방재정학회 차기회장·경기대 교수)

나머지 세 토론자에게 부탁을 드린다. 앞선 주제별 분과에서 여러 가지 심도 있는 논문도 발표되었고, 토론자들 사이에서도 여러 가지 문제가 제기되었다. 어쨌든 오늘 이 자리에는 지방재정과 관련된 분들이 있기 때문에 뭔가 현재 진행되고 있는 것에 대해 도움이 되는 시간이 되어야 한다고 생각한다. 그런 점에서 현재 가고 있는 방향에 대해서 우선 방향이 제대로 되고 있는 것인지 또는 그 내용에 구체성이 있는 것인지에 대해서 먼저 논의하고, 그 다음에 플로어에서 말씀을 들은 다음에 다시 두 번째 시간을 드리는 순서로 진행을 하겠다.

● 김홍래 (한국지방행정연구원 원장)

오늘 세미나의 제목이나 개최 동기를 보면 결국 지방분권 지방자치의 성공. 그중에 가장 중요한 수단이 재정인데, 재정 중에서도 중앙정부가 가지고 있는 재정재원을 얼마나 지방에 주어야 하는 것이 중요한 관심사인 것 같다. 그러므로 중앙정부에서는 국고를 관리하는 부처와 지방을 대변하는 행자부하고 시각 차이가 있는 것 같고, 또 재정분권이 이루어진 다음에 중앙정부와 지방자치단체간에는 감독 문제에 서로 이견이 있는 것 같다.

기본적으로 지방자치가 성공적으로 정착되고 지방이 발전하려면 거기에 필요한 재정수요가 어떠한 요인에 의해서 지금 증가되고 있고 증폭될 것이냐 하는 부분에 대해서 앞으로 계속 중앙과 지방 또 중앙 안에서도 지방을 대변하는 행자부와 국고를 관리하는 부처간에 어느 정도 시각을 좁혀야겠다는 것이다.

두 번째, 재정수요가 어느 정도 일치하게 되면 그 재정수요를 부족한 지방재정을 충당해 주는 방법과 책임은 있느냐? 하나는 지방자치단체 스스로 자주재원을 확충하는 방법이 있다. 그러나 우리나라는 아직도 지방자치단체가 안고 있는 지방세원의 텍스베이스가 너무 취약하기 때문에 한계가 있다. 따라서 최대한 자진 확보를 노력하고도 안 되는 부분은 결국 중앙정부가 충당해 주어야 한다. 이런 것에 대해서 다시 한번 시각의 차이를 줘야 된다. 그러면 부족한 재정수요가 어느 정도 계량되고

충당 방법이 어느 정도 이루어지면 지방재정을 충족시켜 준 다음에 정말 국가가 국민이 바라는 대로 그 지방재정을 얼마나 건전하고 효율성 있게 쓰느냐 하는 문제에 대해서는 다시 국가와 지방자치단체간에 지방재정에 어떤 책임성 확보 수단에 대해서 충분한 합의의 제도적 장치를 마련해야 한다.

이것과 관련해서 최근에 논의되고 있는, 소위 앞으로 국가의 균형발전을 위해서 특별회계를 설치하면 그러한 재원을 어떻게 염출하고, 또 누가 관장하느냐에 대한 문제에 대해서 앞으로 정부 내에서도 빨리 합의점을 찾아야 한다. 다시 말하면 지방 재정 수요가 지금도 그렇고 앞으로도 계속 늘어나기 때문에 결국 거기에 대한 대책을 세우지 않으면 지방재정은 부족하다고 본다. 아무리 우리가 좋은 지방발전계획을 만들어 놓아도 수단과 돈이 없으면 공염불에 불과하다.

그러면 지방재정 수요가 어디에 있느냐? 기본적으로 자치단체가 자기가 거두는 기본적인 재정수익을 가지고 기본적으로 드는 비용, 소위 기준재정수요를 지금 충당하지 못하고 있다. 두 번째는 지방자치가 되면서 자치비용이 엄청나게 늘어나고 있다. 선거비용 등 특히 참여정부시대에 시민이 행정에 참여하는 기회가 확대될수록 비용이 늘어난다. 제가 알기로 금년만 하더라도 248개 광역기초의회 의원들의 기본적인 수당 비용만 해도 3천억원이다. 거기에다 내년에 의회의원들의 실비를 인상하면 더욱 늘어난다. 이런 것들이 결국은 지방재정 수요를 촉발하고, 그것이 지방재정을 압박하는 요인이 아닌가 생각한다.

세 번째는 지방재정과 국가재정을 49:51로 하자는 논란이 있었는데, 지방자치시대, 지방분권시대는 지방자치단체를 통해서 지출되는 경비는 늘어나게 되어 있다. 왜냐하면 모든 국가시책을 최종적으로 수행하는 것은 지방자치단체이기 때문이다. 예컨대 우리가 성장 일변도에서 분배, 더 나아가서 복지지원을 한다면 분배와 복지수단은 어디서 하느냐? 최종적으로 지방자치단체에서 하기 때문에 그 돈은 결국 지방자치단체를 통해서 나간다. 형식적으로 보면 지방재정이 엄청 늘어난 것으로 보는데, 사실은 국가가 할 일을 지방에서 하는 그런 것은 당연히 생각해야 된다. 그리고 지금 지향하는 지방분권은 어떻든 개량은 할 수 없지만 앞으로 중앙정부가 이끄는 기능과 사무가 만일 지방에 주어지면 거기에 인건비와 물건비 부분에서 비용이 늘어

나야 된다. 권한에 상응하는 돈을 주어야 되는 것이다.

마지막으로 수도권대 비수도권의 국가균형발전에 대해서 논의하고 있는 자치단체 간의 발전격차, 이걸 어떻게 하느냐? 결국은 248개 자치단체로 가면 할 일은 많은데 돈이 없다. 시장, 군수나 시도지사가 국가시책사업 다하고, 스스로 자기 지역을 위해서 자기 의지로 할 수 있는 가용재원이 얼마가 되느냐? 거의 없다. 그런 상태에서 독창적이고 자율적인 지방균형발전이 이루어지느냐? 안된다. 이런 것을 전부 솔직히 지방재정 수요 요인으로 보고 과연 얼마가 필요한가를 계량화해서 이 돈을 메꾸는 방법이 두 개 있는데 지방자치단체 스스로 자주재원 확충 방법을 모색하고, 최대한으로 했을 때 부족한 것은 국가에서 도와준다는 것을 확실히 정해야 된다. 그리고 지방자치단체도 무조건 국가에 대해서 모든 걸 책임지라고 할 수는 없다. 지방자치단체 스스로 우선 최대한의 노력을 해서 자주재원을 확충하겠다는 노력을 보여야 할 것이다.

그런데 그런 노력이 보여지고 있는냐? 첫째는 기본적으로 지방세 기반이 취약하다. 과세물건도 부족하고, 땅이 있고 건물이 있어도 가격이 서울보다 낮기 때문에 거기서 얻는 세금이 적다는 것이 지방수입의 기본적인 제약조건이다. 두 번째는 그럼에도 불구하고 지방세제도를 발전시키고 운영하는 기구, 인력, 연구기관이 얼마나 있는냐? 우리가 흔히 국세 대 지방세를 80:20으로 볼 때 국세는 재정부의 경우 1급 실장 밑에 국장 3명과 직원이 80명 있다. 그리고 조세연구원이 있고, 국제심판소가 있고, 조세 국세공무원 교육원이 있다. 그런데 지방세를 총괄하는 행자부는 부서장 한 사람에 서기관 3명, 계장 16명이 17개 세목을 연구하고 있다. 지방은 어떠냐? 용인시의 경우 지방세가 5천억원인데 그걸 담당하는 인력이 한명의 과장 밑에 계장 몇하고 읍면동 직원이 전부다. 우리가 아무리 국가에 의존하는 형태라도 최대한의 지방재정 확충을 하려는 노력을 해야 하지, 절대 의지만 갖고는 안 된다. 이는 기구인력제도 면에서 이제라도 우리가 갖추어 노력해 나가야 할 것이다.

또 지방자주세원의 확보에 있어서의 문제는 일부 단체나 일부 시도시군 의원들이 지방세를 부과하는 것에 대해 상당히 부담스러워 한다는 것이다. 또 지방세를 잘 모르고 관심도 없기 때문에 그저 확보된 예산을 어떻게 쓰느냐만 생각하지, 세입을 어

다서 확보할 것이냐는 생각은 안 한다. 또한 주민들은 자치시대에 자기 지역발전을 위해서 자기 비용을 더 부담한다거나, 내 생활환경을 더 높이기 위해서 공원을 만드는데 필요한 돈을 내겠다는 생각은 안 하고 모든 비용을 국가가 부담해 주기를 바란다. 이런 마인드가 단체장과 의회와 공무원과 주민간에 있기 때문에 자진 확충이 어렵다. 따라서 지방자주재원을 확충하기 위해서는 단체장, 의회 의원은 물론 주민들도 마인드를 바꾸도록 해야 할 것이다.

한 예로 지방세법이 4년 전에 주민세를 가구당 1년에 1만원을 더 받도록 하였는데, 현재 232개 시군 중에서 지방세를 가구당 1년에 1만원 맥시멈으로 부과한 곳은 충청북도 보은군 하나뿐이다. 나머지는 2천원 내지 3천원에 불과하다. 왜냐하면 단체장은 물론이고 의회도 감히 납세자인 국민한테 부담을 주겠다는 생각을 못하고 있기 때문이다. 이래서는 안 된다. 지방재정을 확충하기 위해 일차적으로 최선을 다하는 노력이 필요하고 안 될 경우 국가에 강력히 요구해야 한다. 이렇게 하는 노력이 있어야만 우리나라의 지방재정분권을 기대할 수 있다.

다음에 재정을 확충해 주면 지방에서 낭비를 많이 할까 걱정하는데, 물론 일부 낭비하는 곳도 있다. 그러나 지방재정은 국가재정하고 다르다. 어쩔 수없이 속성상 낭비 요인인 유탄유가 필요한 것이다. 그러므로 낭비를 할 것이라는 생각 때문에 국가에서 도와주지 않고, 너희 스스로 해결하라는 시각은 버려야 된다. 그리고 종토세 과표가 현실화되지 않았는데, 종토세 과표는 모든 국민, 모든 가구가 대상이기 때문에 현실적으로 매우 어렵다. 그래서 과거 정부에서 과표 현실화를 했어도 일시에 안 된 이유는 국민의 조세저항으로 인한 부담이 있었기 때문에 못한 것인데 이제부터라도 해야 할 것이다.

그러나 그런 정도로 지방재정의 수요 부족을 다 충족할 수는 없다. 그러므로 재정분권이 이루어지려면 기본적으로는 지방자치단체도 노력해야 되지만 그 부족한 재정을 채워주겠다는 중앙정부 공무원의 시각도 변해야만 한다. 분권은 가진 자가 내보아야 된다. 그리고 지방재정분권이 이루어지려면 전체적으로 국고를 담당하는 공무원의 시각이 바뀌어야 하는데 이를 위해 최대한 노력을 해야 된다는 말씀을 드리면서 마지막으로 한가지만 건의 드리고자 한다.

오늘 세미나를 통해서 나온 결과는 모두 정부 정책에 반영되어서 제도적으로 시행될 것으로 알고 있지만, 우선 급한 것은 행자부에 자주재원 확충을 위해서 재경부와 비교할 때 매우 열악한 지방세제를 담당하는 기구와 인력을 중앙과 시군구를 일제히 조사해서 그 체계를 잡아주는 노력을 해야 한다는 건의서를 우리들 명으로 행자부에서 했으면 좋겠다. 또 하나는 232개 자치단체장과 의회의장한테 우리가 지방세 확충을 위해서 열심히 노력하는데 부족하니까 국가에서 도와달라고 말하기 위해서는 내년 1월부터 주민세를 1만원 정도로 올려야 한다고 권유해야 한다.

● 박원표 (한남대 교수)

“성공적인 지방분권을 위한 재정개혁과제”에 대해서 나름대로 말씀을 드리고자 한다. 지방분권이 어떤 형태로 구체화되어 가는가에 따라서 국민생활에 중대한 영향을 불러오기 때문에 이러한 개혁에는 국민의 동의와 협조가 굉장히 필요하다. 그러기 위해서는 지방분권에 대해서 확실한 개념 정립이 되어야 한다. 즉, 지방에 있는 사람과 중앙에 있는 사람, 관리, 학자하고 달라서는 안 된다.

우리나라의 지방자치제를 한번 되돌아보면 처음에는 지방자치제가 정치적인 민주제도의 구성에 힘을 썼다. 말하자면 의회를 만든다든지 자치단체장을 선거로 선출한다든지 하는 따위에 현혹되어서 그렇게 되면 모든 지방자치가 다 될 줄 안 것이다. 그런데 지방자치단체가 움직이려면 재정이 있어야 되겠다 해서 자주재정권에 대한 논의가 시작된 것이고, 근래에 들어서는 지방분권이라는 문제까지 나오기 시작한 것이다.

지방분권의 처음 시작은 따지고 보면 1970년대부터 유럽을 중심으로 해서 일어났던 것이다. 즉 출발은 영국에서 대처이즘에 의거해서 중앙집권화 되어 있는 경제체제나 중앙정부의 권한 등을 어떻게 하면 노동당 정권을 무너뜨리고 보수당이 정권을 잡는다는 의미에서 지방분권을 하기 시작한 것이다. 그리고 잘 알고 있는 레이건 때에 새로운 지방분권으로 이미 신경제의 밑바탕이 되었고, 신경제쪽으로 넘어가는 하나의 구실이 된 것이다.

그런데 사실 지방분권에 대해서는 그들이 느끼는 것과 우리가 느끼는 것이 천양지

차이다. 왜냐하면 우리가 지방분권을 가만히 생각해보면 자주재원을 마련하고 지방 자치를 한다는 당연한 당위성뿐만 아니라 이제는 노령화되어 가는 우리 경제구조, 그 다음에 아무리 뛰고 달려도 경제성장률이 5% 이상 올라가지 않는 문제, 미국의 압력에 의해서 하지 않으면 안되는 GDP의 3% 이상 군비 확충, 거기다가 통일을 대비한 여러 가지 재원 등 이런 것을 우리가 어떻게 할 것인가 하는 관점에서 우리의 과제로 한번 생각해 보아야 하기 때문이다.

나아가서 우리나라는 경제그룹화가 되어서 이른바 재벌화이다. 이 재벌화의 문제, 그 다음에 IMF 이후에 들어와 있는 외국자본의 구조조정문제, 경제의 구조조정문제도 중앙에서 할 수 없는 것이다. 이것을 전략적으로 지방분권화를 해가면서 한번 넘겨 쳐서 할 필요가 있는 것이다. 그렇기 때문에 우리로서는 이 마당에 지방분권이라고 하는 것이 여러 가지 의미에서 대단히 중요한 것이다. 이러한 전제가 타당하다면 다음과 같이 이야기할 수 있다.

지방분권화는 어떻게 할 것인가, 어떤 의미를 가지고 있는 것인가, 그리고 어떤 이념에서 이것을 운영해야 될 것인가 하는 데에 집약이 되는 것이다.

우리나라에서 지방정부와 중앙정부를 체계적으로 볼 때 제일 미흡한 기능이 피드백시스템이다. 인풋은 상당히 잘되어 있다. 그리고 아웃풋은 성과주의 예산이 들어와야 된다고, 여러 가지 실적주의를 해야 된다고 하지만 어느 정도 아웃풋도 잘되어 있다고 볼 수 있다. 그런데 피드백시스템은 전혀 되어 있지 않다.

예를 들어 놀이공원에서 유치원 아이들이 50명 또는 100명이 죽어도 아무도 책임을 지지 않고, 대구 지하철사고로 200명의 인명이 죽었는데도 어느 누가 책임졌는가? 책임진 사람은 고작 한달에 80만원 받는 월급쟁이 역무원밖에 없다.

이처럼 우리나라는 피드백시스템이 굉장히 약하기 때문에 이제 지방분권화를 할 때는 피드백시스템을 강화해 놓고 그 다음에 인풋과 아웃풋을 강화시키는 방향으로 나가야 한다. 앞에서 나온 무책임성, 그리고 자주재원을 하기 위해서는 너희들이 노력해라 하는 것과 마찬가지로 맥락이다.

그러면 어떻게 이것을 해야 하는가? 기관위임사무를 전폐해야 된다. 이 모호한 것 “주체가 누구냐, 법에 나와 있는 누구다, 그게 기관이 중앙업무다” 그런 모순이 어디

있는가? 모순이 모호한 것은 중앙이 가져가든 지방이 가져가든 분명히 가려야 된다. 그리고 중앙의 통제 목적이 조금이라도 보이면 지방으로 다 보내야 한다. 모순과 중앙의 통제성이 보이는 모든 업무는 중앙과 지방으로 분명히 나뉘어야 된다. 그리고 아까 말씀드린 24개의 중앙기관이 지방에다가 위임기관들을 두고 있지 않고 자기들 지방기관을 두고 있는데 그게 무슨 꼴들인가? 그러니까 그것도 보내줘야 된다.

그 다음 국고보조금 제도, 여기서 누누이 나왔던 그것도 고쳐야 된다. 그중에서도 지방양여금제도인데, 양여금제도가 도입된 걸 보면 일본제도를 모방했는데 교부금을 올릴 수 없어서 양여금제도라고 하는 것을 그때 내무부에서 아이디어를 내서 가져온 것이다. 그리고 경제기획원에서 거기다 도로니 뭐니 꼬리표를 붙인 것이다.

일본은 요즘 포말경제가 일어나고 있다. 그런데 중요한 원인 중의 하나가 중앙정부에서 예산을 지방정부에 보내고 그 지방정부에 보내진 예산을 중앙에 있는 부패한 정치가들이 건설업자와 짜고 나눠먹는 것이다. 그래서 땅값을 올리고, 모든 농촌에 다 아스팔트를 깔고, 무슨 공해방지법을 만드는 등 그 부작용이 지금 나타나는 것이다. 우리나라 또한 자칫 잘못하면 이렇게 되지 말라는 보장이 없다.

그러므로 지방양여금제도를 중앙이 건어서 밑에 내려주지 말고 모두 지방세화 해야 한다. 국고보조금도 모조리 비도를 없애기는 불가능하지만 그 비도를 반정도로 지금부터 줄여나가야 한다. 그렇게 줄여나가야만 지방분권이나 지방자치도 이루어지는 것이다.

지방교부세 교부율을 15%에서 17%로 높이자고 하는데 그것도 좋다. 그런데 그것보다 더 필요한 것이 부가가치세의 일정 부분을 지방정부에 주는 것이다. 이 제도를 지금 태국에서 시행하고 있는데, 태국 정부에서는 부가세의 25%~30%를 지방세원으로 주고 있다.

그리고 소득세나 지방소비세 등을 가지고 오면 이런 세금을 걷는 테크닉이 필요하고 징수 비용도 많이 든다. “지방은 현재 사무관 1명에 직원 2명 데리고 지방세를 거두고 있다”는 원장님의 말씀처럼 이 때문에 세금을 걷는데 소극적일 수 있으므로 오히려 이러한 과도기에 부가가치세 일부를 주어야 한다는 것이다.

이와 함께 지방교부세는 올리지 말고, 어느 시점에서 그것을 소비세 혹은 소득세

로 바뀌어야 한다. 그러면 국가재정도 괜찮고, 지방자주재원도 괜찮을 것이다. 나아가서 법인세 일부도 주어야 한다. 왜냐하면 당연히 지방정부에서 법인세를 받을 의무와 권리가 있기 때문이다. 왜 중앙정부만 가져가는가? 아무튼 법인세의 일부도 주어야 한다는 말씀을 드리고 싶다.

그 다음에는 재산세와 관련해서 말씀드리겠다. 재산세 중에서 제일 큰 것이 종토세다. 처음 종토세의 출발은 과다보유, 초과보유를 하는데 대해서 투기를 억제하기 위해서이며, 경제기획원에서 그것을 적당히 해서 전국에 있는 토지를 다 모아서 한 것이다. 그렇게 전국에 있는 토지를 다 모아서 하다보니 지방자치단체와 행자부에서 이 과표를 올릴 수가 없다. 올리면 조세거부가 일어나는데 어떻게 마음대로 할 수 있는가? 그래서 지금까지 소극적으로 한 것이다. 그러지 말고 종토세를 토지초과세라든지 아예 원형으로 돌려야 한다. 그렇게 하면 과표하는 것이나 관리에 있어서 굉장히 현실화 될 수 있다.

그리고 지방채 문제에서도 그렇다. 행자부에서는 지방채에 대해 시령을 정하시겠다 하셨는데, 시령도 좋은데 파산법을 만들자는 것이다. 지방자치단체는 순수채를 만드는 것보다 혼합채나 중간채 같은 것을 많이 만드는데, 그렇다면 이것도 일종의 기업이다. 그렇다면 지방자치단체에도 워크아웃 시스템이 있어야 되고 파산법도 만들어야 하는 것이다. 현재 일본에서 시행하고 있는데 매우 영성하다. 우리는 그것보다 더 강력한 파산법을 만들어서 지방채를 풀어주자는 것이다. 파산하면 책임지라는 것이다. 구속도 시켜야 한다. 잘못하면 잡아 넣는다는데 겁이 나서 누가 방만하게 일을 하겠는가. 그리고 주민에 대한 수당제도를 만들어야 한다.

내셔널미니멈을 이 교수님께서 말씀하시면서 로컬미니멈으로 하자 하셨는데, 맞는 말이다. 내셔널미니멈을 중앙정부에서 만들지 말고, 지방정부에서 연합체 같은 것을 만들어서 일정한 기준을 적용하여 많은 사람 적은 사람을 구별해야 한다. 교부세를 내는 사람, 그리고 그것을 납부하는 지방자치단체 이것을 두 그룹으로 나누어 놓으면 사람이 없다고 해서, 혹은 사람이 많다고 해서 지방세를 못하겠다는 소리는 안 나올 것이다. 따라서 내셔널미니멈도 자치적으로, 즉 지방자치단체의 연합체에서 만들어 하면 인구 문제에 의거한 세계 집권화, 그래서 지방세에 대한 과감한 실천을

못하는 것도 우리가 해소할 수 있지 않겠나 하는 생각이 든다.

마지막으로 말씀드리고 싶은 것은 지방자치나 지방분권이라고 하는 것은 자기 부담의 자기책임이다. 자기부담을 지게끔 우리가 만들어 주어야 된다. 그리고 자기가 자기 비용부담에 대해서 자기가 책임지는 그런 방향으로 몰고 가면 지방분권이나 지방분담은 이루어지고, 나아가서 우리가 국가경제의 한 면에 있어서 중앙정부와 지방정부간의 보완적 관계에 의해서 장차 21세기에는 우리나라의 틀이 완성되지 않을까 생각한다.

최근 2만달러라는 말을 많이 하는데 그런 성장 위주의 말이 어디 있는가? 결국 그것은 재벌을 위해서 하는 소리밖에 더 되는가? 우리가 다 알지 않는가? 투자는 누가 하는가? 그런 발상에서는 지방분권, 지방분담이란 개념이 나올 수 없다. 자기 비용 부담에 대한 자기의 책임원리에 입각해서 지방자치나 지방분권을 논하면 해결 방법은 다 있다는 말씀을 드린다.

● 송대희 (한국조세연구원 원장)

지방분권은 지금에서야 많이 강조되고 있지만 우리가 익히 그 필요성에 대해서는 예전부터 느껴왔다. 최근에 청년실업이 심각해지면서 서울에서 대학을 졸업한 사람들이 일자리 창출을 정부에 요구하고 있지만 지방대학이나 지방의 청년들은 더욱더 어려움을 겪고 있다. 서울의 택시운전사나 기타 식당이 장사가 안 된다고 하지만 지방의 공단이나 지방의 기업들은 더욱더 많은 어려움을 겪고 있다. 어느 지표를 보더라도 지방 균형이 굉장히 무너져 있고 지방이 어려운 것은 사실이다. 그래서 어떻게 하면 더불어서 잘살 수 있는 사회를 만드느냐 하는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 따라서 성공적인 지방분권을 위한 재정계획과제에 대해서 우리가 며칠 밤을 두고 토론을 해도 그 가치는 충분히 있다고 생각한다.

지방분권의 길은 쉽지 않다. 지방분권에 있어서 어려운 부분은 분권을 해나갈 때 중앙정부의 권한을 자치단체로 이관해 나갈 때 결국 지역격차는 더 벌어지지 않을까. 그러므로 만약에 우리가 서울시나 수도권에 있는 자치단체를 제외하고 나머지에 게만 분권화를 한다면 그건 또 별개가 되겠지만, 현행법상으로 수도권에 있는 자치

단체는 제외하고 나머지만 분권화를 추진하는 것이 과연 어느 정도 가능할까?

만약 그렇지 않다면 아까 말씀드린 부가가치세, 소득세 같은 것을 지방자치단체로 넘겨주자는 문제도 이럴 경우의 수혜자는 사실 수도권이 대부분일 것이다. 왜냐하면 텍스베이스가 수도권에 있기 때문이다. 따라서 공장, 기업, 백화점 등을 지방으로 옮겨가야 한다. 즉 소비가 돼야 부가가치세가 나오는 거고, 또 기업이 있어야 법인세를 거두는 것인데 지금 베이스 자체가 이렇게 수도권에 집중이 되어 있는데 어디서 세금을 걷겠는가. 때문에 우리가 얼른 생각할 때 자주재원을 많이 넘겨주면 지방의 형편이 더 좋아지지 않겠느냐 생각하지만 현실적으로는 분권화가 될수록 지방과 수도권과의 격차가 더 벌어질 수밖에 없다. 분권화를 해야 되는 데도 불구하고 이런 문제를 어떻게 조절하느냐 하는 것이 앞으로 지혜를 모아야 될 분야 중의 하나다.

또 하나 분권화를 했는데 나중에 돈이나 모든 것이 다시 서울로 올라온다. 그러니까 원천적으로 흡입력이 있는 것을 수도권에 그대로 남겨둔 채 분권화를 하면 돈뿐만 아니라 뭐든지 결국은 돌고 돌아서 다시 또 수도권으로 환류가 되므로 결국 분권화는 성공적이지 못할 것이다. 그런 측면에서 한번 내려간 돈이 지방에서 그대로 꽃을 피워서 열매를 맺도록 해야 할 필요가 있다.

이와 같이 수도권에서 갖고 있는 흡입력 자체를 분산시켜야 된다고 볼 때 우선 돈도 물론 내려가야 되겠지만 그 내려간 돈이 다시 올라오지 않게 하기 위해서는 행정수도를 빨리 지방으로 옮겨야 되지 않겠나 생각한다. 즉 행정수도 장소를 빨리 지정해서 하루라도 앞당겨서 추진한다면 결국 돈은 저절로 내려가는 경우도 생긴다. 왜냐하면 텍스베이스라든지 과세 기반 자체가 행정수도를 따라 간다고 가정하면 지금 현재의 구조 속에서도 저절로 지방세원이 늘어날 수 있기 때문이다.

그리고 또 하나의 흡입력은 학교이다. 서울에 있는 학교들은 그동안에 역사적, 문화적, 사회적, 구조적으로 서울로 모일 수밖에 없었는데, 이것을 지방으로 확산시키는 것은 어떠한가?

지방대학을 육성하는 문제는 꼭 현재에 있는 지방대학만을 반드시 육성해야 된다는 것보다 지방의 어떤 대학교육이라든지 이런 부분들이 서울과 균형을 맞추자는 것이다. 다시 말해 현재 흡입력 있는 서울에 있는 대학들을 다 그대로 두고 지방에 돈

을 내려보낼 때 지방대학이 서울에 쫓아올 수 있겠는가. 서울의 대학을 견제하고 묶어둔다면 모르지만 이는 민주주의 사회에서 한계가 있을 것이다. 그러니까 원천적인 한방요법은 결국 교육이 갖고 있는 흡입력을 지방으로 확산시키는 방법이 가능하다고 본다. 특히 국립대학은 국가가 의지만 있으면 할 수 있는 것이라고 본다.

또 사립대학의 경우에도 국가가 인센티브를 주면 가능하다고 본다. 외국인 기업만 공단에다 면세를 하는, 이렇게 혜택을 줘서 공단을 유지하는 것도 좋지만 서울에 있는 사립대학들도 인센티브를 줘서 혹은 지방자치단체하고 같이 공동으로 국가가 어떤 프로그램을 만들어서 영남권, 호남권, 강원권, 충청권 등 지방으로 분산시키면 저절로 분권화가 되지 않겠는가 생각한다.

행정수도나 교육 등의 흡입력을 지방으로 분산시키는 문제와 더불어 문화적인 부분도 분산시킬 필요가 있다. 예를 들면 미국은 할리우드가 워싱턴이나 뉴욕에 있지 않고 LA에 있다. 이렇듯 한국에서도 인센티브 등 여러 가지 제도를 시행해서 지방의 어떤 지역에 문화예술이 꽃을 피울 수 있도록 하는 것도 흡입력을 확산시키는 방법이라 할 수 있다. 요즘 젊은 친구들은 권력지향적이라기 보다 문화예술 지향성이 강하기 때문에 경우에 따라서는 그런 부분들이 지방에서 특화가 된다면 지방으로 분산될 수 있는 가능성이 있다.

따라서 원천적으로 수도권에 집중되어 있는 흡입력은 그대로 남겨둔 채 분권화를 한다는 것은 어려울 것으로 본다. 돈은 넘겨줄 수 있지만 그 돈이 다시 환류되지 않게 해야 된다. 그래서 원천적으로 이런 부분들이 분권화하고 같이 되어야 성공적인 분권화가 될 수 있는 것이다.

한가지 더 말씀드리고 싶은 것은 가진 자가 분권화를 해야 된다고 원장님께서 말씀하셨는데, 옳은 말씀이다. 그런데 문제는 가진 자가 분권을 안 한다는 것이 문제다. 그래서 지방에서 무슨 아이디어를 개발하고 이것을 지방에서 자꾸 프로그램을 개발해 주어야 되는데, 그렇게 하려면 지방에 전문인력이 있어야 된다. 지방인력이 중앙인력 못지 않은 창의력과 전문성이 있어야 되는데 현실적으로 그게 좀 어렵다.

그래서 지금 현재 제 개인적인 아주 소박한 아이디어이기는 하지만 조기퇴직자를 활용하는 것도 좋은 방법이라고 본다.

현재 서울에는 조기명퇴로 경험과 식견이 풍부한 인력들이 등산이나 기원에서 하루하루를 소일하는 등 할 일없이 거리를 배회하는 전문인력들이 많다. 그 사람들 따지고 보면 거의 다 시골출신이다. 다시 말해 그런 분들은 자녀도 이미 결혼을 다 시킨 경우가 많기 때문에 돈보다는 나름대로 일을 할 수 있게 지방정부에서 일을 준다면 고향 가서 일하겠다는 분들이 많을 것이다. 즉 거리에서 할 일없이 소일하는 조기퇴직자를 등산이나 하게 하지 말고, 지방에서 실제 아이디어를 개발하고 정책을 개발할 수 있는 싱크탱크로 활용할 수 있도록 하자는 것이다.

잘 아시겠지만 일본에서 메릴린치사 수석 부사장까지 하던 사람을 인구가 고작 5만밖에 되지 않는 이즈모시에서 시장으로 초청을 했다. 그는 고향을 위해서 고액연봉도 포기하고 이즈모시에 와서 헌신적으로 고향의 산업과 삶의 질을 육성시키기 위해서 열정을 가지고 일을 했다. 결국 그는 이즈모시를 살기 좋은 도시로 만들었고 나중에는 그 능력을 인정받아 수상 후보로 거명되는 등 인구 5만명의 조그마한 시에서 소위 드라마를 연출했다.

따라서 결국은 사람의 문제가 아닌가 싶다. 대개 사람이 없으면 카피를 한다. 남이 첨단기술하니까 우리도 첨단기술하고, 남이 지하철을 건설하면 우리도 지하철을 건설한다. 그게 나중에 보면 전부 부채가 된다. 왜냐하면 생각없이 남이 하는 것을 그냥 따라만하다 보니까 공단을 만들어도 분양이 안되고, 임대주택 잔뜩 건설해도 분양이 되지 않아 결국 해당 지방자치단체에 엄청난 부담만 안기는 것이다. 이것은 사실 인력의 전문성 부족에서 오는 것이다.

따라서 어떤 국제적인 시각도 있고, 전문적인 시각도 있고, 경험도 있는 엘리트들을 지방에 적절히 유치하고 활용해서, 지방을 위해서 마지막 보람 있는 봉사를 하게 하는 것이 좋을 것으로 생각한다.

● **이재은 (사회자, 한국지방재정학회 차기회장경기대 교수)**

분권도 중요하지만 분권이 정착되기 위해서 지방에서 실질적으로 그걸 흡입할 수 있는 여건을 마련해야 된다는 좋은 말씀이었다. 장시간임에도 불구하고 이 자리에 함께 했던 것은 아마도 우리 사회의 지방분권과 지역균형발전이라는 것이 매우 중요

한 화두가 되고 있고, 그러면서도 실제로 진행되는 내용이 아직 우리에게서 무한한 안개 속에 있다라는 것 때문인 것 같다. 그러면서도 우리가 분명하게 앞으로 학계에서 해야 될 것들은 조금 전에 박 교수님께서 지적하셨듯이 실질적으로 분권의 의미로부터 분권의 배경까지 제대로 정립이 되면 좋겠다.

왜냐하면 구호는 요란한데 구호의 결과인 5년 후가 결국은 또 다른 실패로 귀착된다면 우리 모두에게 불행이 될 것이기 때문이다. 지금 분권이나 그것이 가야 할 길에 대한 엄밀한 분석이 전제되지 않고, 몇 가지 정책수단만 나열될 때에는 분명히 또 다른 실패를 잉태할 가능성도 있다라는 것 때문에 저희한테 그것들을 견제하고 바른 길로 가도록 해야 될 책무도 있는 것이다. 특히 대상의 논의를 보면 마치 행정부서와 부서간의 어떤 권한이양이라든지 그런 것들로서 분권이 다 이루어지는 것처럼 논의되는 현상도 보인다. 이것은 우리가 경계해야 될 내용 중의 하나다.


또 하나 재정하고 관련해서 사회자로서 간략하게 말씀드리면 뭔가 논의의 혼돈이 있는 측면이 있다. 그것은 아까 김홍래 원장님께서 지적을 하셨는데, 저희가 돈 싸움을 할 때 어떤 기준으로 돈 싸움을 하느냐 하는 것이다. 결국은 돈 싸움인데 국세를 지방세로 줄 것이든, 교부세를 올려줄 것이든 궁극적으로는 국민의 조세부담을 늘려가면서 할 것이냐, 아니면 현재에 있는 국민의 조세부담선 한계 속에서 국가와 지방간의 배분관계를 조정할 것이냐 라는 논의가 누락되면서 논의가 되다보니까 중앙은 중앙대로 줄 돈이 없다고 이야기하고, 지방은 지방대로 더 달라는 식으로 이야기하고 있다. 따라서 현재의 선 속에서 갖고 있는 문제점을 해결하는 것이 우선 선결 과제이다. 김 원장님이 이야기하신 지방화시대가 확실히 되면 다양한 수요가 요구될텐데 그러한 요구에 따라서 늘어나는 것은 분명 국민의 추가적인 조세부담을 전제로 해서 논의가 돼야 한다라는 것을 평소에 생각하고 있다. 그런데 현실에서의 논의는 그러한 어떤 전제조건이 생략되다 보니까 일반 국민들에 대해서도 굉장히 무지개 같은, 마치 조세부담은 없이 지방재정이 충족되어 우리에게 뭔가 거저 돌아오는 것이 많을 것 같다는 환상을 주고 있는 것이 현재의 논의가 아닌가 싶어서 그런 것들에 대해서 일정하게 경계와 함께 논의를 세분화해달라는 요청도 드리고 싶다. 이것으로 종합토론을 마친다. 긴 시간 함께 하신 여러분께 감사드린다.

2003 지방재정세미나
-성공적인 지방분권을 위한 재정개혁과제-

2003년 8월 일 인쇄

2003년 8월 일 발행

발행 및 편집인 : 오 형 환 · 정 기 섭

발 행 처 :  한국지방재정공제회 · 한국지방재정학회
서울시 마포구 공덕동 253-42
(TEL : 3274-2011, FAX : 3274-2009)

인 쇄 처 : (주)이환기획인쇄
(TEL : 764-1116, FAX : 764-1150)
