

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(함계하는 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.

투융자심사제도가 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 신희기능을 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 재정운동을 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 외부감사위원회제도가 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 국고보조금을 배분하면서 완전 엉망이 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.