종 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 나눠볼 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 실체적 연결이 없었지만 참여정부에서는 형식적이 아니라 실체적으로 연결해서 운영하고 있다.

정부혁신·지방분권위원회에서 역점을 두고 있는 것은 역시 일 잘하는 정부이다. 즉, 중앙부처 지방행정기관을 막론하고 일 잘하는 정부를 만들어야겠다는 것이 첫번째 역점이고, 두번째는 국내적으로 각종 차별 등이 없는 국가균형 발전을 이루어야겠다는 것이다. 그리고 세 번째는 궁극적으로 동북아 시대를 열어야되겠다는 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 입장에서의 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 둘 것인가? 행정기관내부간에 정보공유화에 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 툴에 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 동북아시대에 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 축사에서도 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

스템이라고 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 후보완이라는 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 안되겠다는 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 있느냐고 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 같고, 그 후 조금이라도 더 진전된 것이 없다라는 점에서 아직도 안개 속을 헤매고 있다는 느낌밖에는 없다. 물론 밥도 아직 안됐는데 숭늉 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 재정세제개혁 로드맵 -재정세제개혁은 재정분권까지 포함되는 국가재정세제까지 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 토론자께 부탁을 드린다. 앞선 주제별 분과에서 여러 가지 심도 있는 논문도 발표되었고, 토론자들 사이에서도 여러 가지 문제가 제기되었다. 어떻든 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.

김흥래 (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 지방재정 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, 이건 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 있느냐? 첫째는 기본적으로 지방세 기반이 취약하다. 과세물건도 부족하고, 땅이 있고 건물이 있어도 가격이 서울보다 낮기 때문에 거기서 얻는 세금이 적다는 것이 지방수입의 기본적인 제약요건이다. 두 번째는 그럼에도 불구하고 지방세제도를 발전시키고 운영하는 기구, 인력, 연구기관이 얼마나 있느냐? 우리가 흔히 국세 대 지방세를 80:20으로 볼 때 국세는 재경부의 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

디서 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 윤활유가 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 내놔야 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 지방자치를 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 된다거나, 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 마찬가지의 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 나눠야 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 농촌에다 아스팔트를 깔고, 무슨 공해방지법을 만드는 등 그 부작용이 지금 나타나는 것이다. 우리나라 또한 자칫 잘못하면 이렇게 되지 말라는 보장이 없다.

그러므로 지방양여금제도를 중앙이 걷어서 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 바꿔야 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 순수재를 만드는 것보다 혼합재나 중간재 같은 것을 많이 만드는데, 그렇다면 이것도 일종의 기업이다. 그렇다면 지방자치단체에도 워크아웃 시스템이 있어야 되고 파산법도 만들어야 하는 것이다. 현재 일본에서 시행하고 있는데 매우 엉성하다. 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 않겠는가. 그러므로 만약에 우리가 서울시나 수도권에 있는 자치단체를 제외하고 나머지에게만 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 꽂을 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 유치하는 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 헐리우드가 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 된다라고 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 차기회장·경기대 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 우리에게는 무한한 안개 속에 있다라는 것 때문인 것 같다. 그러면서도 우리가 분명하게 앞으로 학계에서 해야 될 것들은 조금 전에 박 교수님께서 지적하셨듯이 실질적으로 분권의 의미서부터 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 관련돼서 사회자로서 간략하게 말씀드리면 뭔가 논의의 혼돈이 있는 측면이 있다. 그것은 아까 김흥래 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 같다라는 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.