제2주제 토론

지역균형발전을 위한 합리적 재원조달방안

발표자 :김 경 환 (서강대학교 교수)
사회자 :조 연 상 (목원대학교 교수)
토론자 :구 정 모 (강원대교수)
한 표 환 (한국지방행정연구원 연구위원)
최 병 호 (부산대 교수)
한 봉 기 (행정자치부 교부세과장)
박 상 돈 (충청남도 기획정보실장)
이 훈 (강원도의회 부의장)

○ **조연상**(사회자)

대체적인 논의를 들으셨겠지만 사실 지역 불균형 또는 지역간의 격차, 이 문제는 외국의 예에서는 물론, 균형 발전이 이루어진 나라는 어떤 의미에서 보면 세계적으로 아무 데도 없습니다.

어느 정도의 격차는 현실적으로 다 존재합니다. 그러나 우리나라에서와 같이 짧은 시기에 급속한 경제 성장을 이룬 나라의 경우 특정 지역에 편중되게 경제 성장을 추진하는 과정이 있었고 여기에 나타난 격차는 심각할 정도였던 것이 사실이었습니다.

그러다 보니까 최근에는 어느 도의 경우에는 1개 군이 없어질지 모른다는, 인구가 몇 명만 더 빠져 나가면 성립 요건이 안 된다고 걱정을 할 정도의 이러한 지경에 와 있습니다.

최근에 수도권 정비계획이나 수도권 공장 총량제다, 이런 논의 과정에서도 수도권과 비수도권의 논쟁이 치열하게 된 경우도 있습니다.

그래서 이런 문제와 관련해서 토론하도록 하겠습니다.

○ **이훈 도의회부의장**(강원도)

오늘 아침 일간신문에 '지방의원 무보수 명예직 맞나, 의정활동비·수당 편법 동원 4,000만원 받았다'라는 기사가 실린 것을 봤습니다.

무슨 얘기인가 하면 중앙 정치권이라든지, 중앙정부, 중앙언론, 중앙학회가 가지고 있는 지방에 대한 편견이 문제라는 것입니다. 지방재정학회도 있습니다만 이런 것들로 해서 우리가 오늘 논의하고 있는 지역균형 발전을 위한 재원조달 방안은 참으로 오랜 시간이 걸려야 되고, 노력이 필요할 것이다 하는 것을 느꼈습니다.

오늘 우리가 이러한 상황 속에서 한국지방재정공제회와 지방재정학회가 지역 균형개발 발전과 지방재정의 효율적인 운영을 위한 재원조달 방안을 위한 세미나를 개최해 주신 점을 대단히 고맙게 생각합니다.

국가가 추구하는 목표나 지방자치가 추구하는 목표는 '함께 사는 균형 있는 세상'을 만들어 내는 데 있다고 보겠습니다.

지역의 균형발전은 이와 같은 대명제를 실천하는 목적이고, 재원조달 방법은 그 수단이라고 한다면 균형발전은 하드웨어고, 재원조달 방법은 소프트웨어라고 보겠습니다.

김경환 박사님께서 국가가 추구하는 국토의 균형발전에 필요한 특별법 등등 여러 가지 말씀을 했습니다. 이것은 세대간의 갈등, 지역간의 갈등, 개성간의 갈등을 극복하고 21세기의 선진국으로 가기 위한 우리의 명제라고 저는 그렇게 생각합니다.

그런데 이것을 어떻게 합리적으로, 효율적으로 이 격차를 극복하고, 재원을 조달해야 하느냐 하는 명제 앞에서는 대단한 노력이 있어야 된다고 생각합니다.

김 박사께서는 주로 학문적이고 이론적인 측면에서 말씀을 하셨습니다.

여기에 여러 가지 문제를 제시하셨습니다만 명쾌하게 답이 나오지는 않았습니다.

지역간의 편차가 김 박사께서는 외국의 사례에 비추어봤을 때 큰 차이가 없다고 말씀하셨습니다만 국토의 11.4%인 수도권이 여러 가지 지표의 70% 이상 쓰고 있는 나라는 세계에서 대한민국밖에 없습니다.

외국의 경우는 국토의 17.4%의 면적을 갖고 있습니다만 여러 가지 지표로 30%에 불과합니다.

그래서 저는 중앙정부와 지방정부의 수직적인 격차는 노력에 비해서 빠른 속도로 극복이 되고 있지만, 수평적인 격차는 극복하기가 무척 어려운 것으로 보고 있습니다.

따라서 이는 정치적으로 극복해야 할 과제라고 봅니다.

지역의 균형발전을 추진하는 주체는 중앙과 지방으로 이원화되어 있습니다. 그러므로 정부에서 시행하고 있는 철도, 고속도로, 항만, 공항 등의 사업들이 지역균형발전의 핵심이고, 근간이 된다고 봅니다.

따라서 중앙정부가 객관적이고 투명하게 예산 배분을 해야 한다고 봅니다.

과거에 정치적으로 행했기 때문에 1960~70년대는 경부 축을 중심으로 우리나라가 발전이 되었고, 또 그 이후로는 서해안에 이어서 서남해안 중심으로 발전이 돼서 소위 심한 불균형 현상이 일어나고 있습니다.

또 한가지는 김 박사께서 지방정부의 재원 조달방법에 대해서 주로 외국의 예를 들면서 지방채 발행을 말씀하셨습니다. 그런데 이 지방채를 통해서 변통하는 것은 저는 임시적인 변통이라고 봅니다.

지금도 지방자치단체가 지방채를 발행하는 데는 요건만 갖춰지면 중앙정부의 승인을 어려움 없이 받고 있습니다.

그렇기 때문에 지방채를 발행했을 때는 지역의 개발을 앞당기고 경기를 활성화사키며 또 장기간에 걸쳐 세대간에 나누어 비용을 부담할 수 있으므로 예산 절감에 대한 효과가 있습니다만 이것을 어떻게 해소하느냐가 문제입니다. 공영개발 사업이 아닌 다음에야 지방채를 발행해서 그런 부분에 투자를 했을 때는 회수가 불능하다고 봅니다.

또 김 박사님께서 민자유치를 지금 자본시장을 통해 예산을 확보해야 된다, 이런 말씀을 하셨는데, 지금 현재 민자유치를 1건도 제대로 하는 지방자치단체가 없습니다.

그것은 이 지역의 편차가 너무나 극대화되어 있기 때문에 그렇습니다.

그래서 지금 자본시장을 통한 예산 확보, 또 기채를 통한 자금의 확보, 또 민자유치를 통한 자금의 확보는 지금 이 시점에는 대단히 비현실적이라고 이해하고 있습니다.

세 번째로 현재 지역균형발전특별법 제정 움직임이 있습니다.

국회의원들은 개별 입법으로 발의하고 있고, 각 부처별로 그 시안을 만들고 있습니다.

특히 재정경제부에서 추진하고 있는 지역균형발전특별법을 살펴보면 정부차원에서 새로운 재원의 대책 없이 기존 재원인 지방자치단체의 몫인 양여금, 특별교부세 등 재원을 묶어서 활용하는 방법으로서 지금 대안을 제시하고 있습니다.

이런 것들은 내용만 그럴싸하게 포장되어 있지 전혀 필요성이 없는 생색내기에 불과하다고 봅니다.

이것은 재원대책으로서 실용성이 없다, 그래서 진정 새로운 재원을 만들어 줄 수 있는 대책은 없느냐 등, 여러 가지 안을 제시했습니다만 김 박사님께서 예를 들어서 기금으로 재원을 만든다든지, 부가세의 일정 비율을 세원으로 한다든지, 재원으로 한다든지, 세계잉여금의 일정률을 재원으로 한다든지 하는 확실한 대안을 말씀해 주셨으면 좋겠습니다.

마지막으로 유사 보조금의 통·폐합 기능의 필요성을 예산심의 등 의정활동을 통해서 체험했습니다.

국고보조라든지, 양여금 등 사업이 너무 세분화되어 있어서 가계부를 연상케 하고 있습니다.

그에 따라서 최근에 와서는 지방비 부담이 계속해서 증가되고 있어서 지방자치단체의 재량권이 크게 제약되고 있습니다.

지금 우리가 가지고 있는 자치조직법, 자치행정법, 그 다음에 자치입법권, 이런 것들 중에서 가장 제약이 되어 있는 것이 바로 재정법입니다.

이 재정법의 재량 폭이 확대되지 않고서는 지방자치가 그 뿌리를 내릴 수 없다고 생각합니다.

그래서 이러한 유사한 것들은 통합하고 운영함으로 해서 지방자치단체별로 그 실정에 맞는 투자가 이루어질 수 있도록 하는 자치적인 균형이 필요하다고 봅니다.

또한 정부에서는 국고보조금의 용도전환을 허용하도록 입법 예고한 바 있습니다. 이러한 변화들이 있어야 된다고 생각합니다.

지금 현재 우리나라의 현황을 보면 세출에 있어서는 중앙과 지방이 70:30, 또 세입 측면에서 봤을 때는 80:20, 재정적인 규모로 봤을 때는 68:32로 중앙에 많이 편중되어 있습니다.

이런 것들, 그리고 수도권에 밀집되어 있는 이러한 상황이 극복되지 않고서는 아까 제1주제 토론시간에도 여러분들이 제안했습니다만 과세법을 확대한다든지, 그 다음에 세법을 개정해서 국세와 지방세를 조정하도록 이렇게 하는 것들도 지역격차가 이렇게 심화되어 있는 상황 속에서는 전혀 필요성이 없다고 생각합니다.

그렇기 때문에 저는 김 박사님께 지역격차를 극복하기 위한 재원 조달방안에 대한 좀더 명쾌한 대안을 제시해 주었으면 좋겠다는 의견을 말씀드립니다.

마지막으로 중앙과 지방 2개의 축 속에 설명은 필요없이 중앙과 지방은 공존을 해야 됩니다.

이것은 인류가 여러 가지 정치제도를 채택한 결과 보편타당한 가치로 국민의 삶의 질을 높이는 가장 빠른 제도라고 검증된 바 있는 제도입니다.

그렇기 때문에 박수를 혼자서 치면 허공만 가를 뿐입니다. 박수는 함께 쳐야 소리가 납니다.

꿈은 혼자서 꾸면 공염불이요, 함께 꾸면 현실이 된다고 했습니다.

저는 중앙과 지방이 함께 박수를 치고, 함께 꿈을 꾸는 그러한 바람직한 지방자치제가 정착되기를 기대하면서 토론을 마치도록 하겠습니다.

○ **조연상**(사회자)

현실적으로 이론적으로 지적한 몇 가지 방안들이 비현실적인 점을 지적하고, 정부가 결국 특별기금, 세계잉여금과 같은 재원을 가지고 특별 기금을 조성해서 특단의 조치로 이러한 불균형을 해소해야 된다라는 쪽에 초점을 맞추신 것 같습니다.

특히 강원도 원주지역에서 수도권 규제완화에 대해서 강력하게 반대하는 입장인 것 같고, 그런 입장에서 볼 때 지역균형발전이라는 것이 상당히 중요한 관심으로 나타나는 것 같습니다.

○**박상돈 실장**(충청남도 기획정보실)

저는 지금 쉰 한 살입니다만 20년 동안을 수도권에서 지방을 바라보다가 현재는 지방에서

수도권을 바라보는 그런 입장으로 오늘 토론에 임합니다.

약 31년간은 지방에서 수도권을 바라보는 입장이었습니다. 사실 아까 이훈 강원도 부의장님께서도 말씀이 계셨습니다만 수도권 집중 현상은 심각한 상태죠. 저도 전적으로 동감합니다.

이런 지역격차의 원인을 여러 가지로 교수님께서 지적을 하셨는데요, 저는 단적으로 수도권의 비대화문제, 또 지역간 격차의 문제는 우리나라가 불균형 개발 전략을 택한 결과라고 생각을 합니다.

분명히 한 30~40년 전에는 한정된 재원을 가장 효율적으로 동원을 해서 국가개발을 이끌어가려고 했었으니까 도리없이 여건이 좋은 지역부터 개발할 수밖에 없었을 겁니다.

그러나 이제부터는 이미 개발돼서 충분히 다른 지역에 비해서 비교우위에 있는 지역은 이제는 조금 멈추고 다른 지역으로 그 여력을, 에너지를 돌려줘야 될 때가 오지 않았는가 생각합니다.

그 방법이 학자들이 얘기하는 스필오바(spill over), 그러니까 그 여력이 넘쳐서 다른 지역으로 넘어가거나, 아니면 선택적으로 스필오바 시키는 어떤 기업들이나 개발 수요를 다른 지역으로 돌리는 그런 국가 정책적 노력을 해야할 때가 왔다고 믿고 있습니다.

그런데 최근 수도권 일부 의원님들이 주도하는 그런 수도권 규제정책의 완화의 본질을 보면 조금 전에 김 교수님께서도 지적을 하신 것처럼 아직도 수도권에는 미개발지역이 있다, 낙후지역이 있으니 그런 지역들에도 똑같은 잣대로 수도권이라는 잣대를 대는 것은 억울하지 않느냐, 그런 지역은 아예 수도권 지역에서 제외해야 된다, 이런 식의 논리를 편다고 한다면 그러면 과거에 한 30~40년간을 집중적으로 수도권에다가 퍼부은 국가의 정력을 앞으로도 그러면 계속 수도권의 그 낙후지역이 완전 개발될 때까지 계속 퍼부어야 될 것이냐? 이것은 수도권을 제외한 나머지 지방의 입장에서 보면 도저히 승복할 수 없는 논리가 되는 것입니다.

이 지방에서도 보면 지역간 격차가 있습니다. 지역간 격차가 있다는 것은 부정할 수가 없습니다. 그러니까 분명히 수도권 내의 각 지역간 격차는 존재할 것이고 그런 문제는 별개의 정책적 노력에 의해서 해소해야 되는 것이지, 이것을 전국적인 차원의 대응개념으로 하여 수도권 내부의 낙후지역과 개발지역을 거기다가 대비시키는 것은 논리적으로 적절치가 않다고 생각을 합니다.

따라서 이 불균형 개발 전략, 이것도 국가에 의해서 발생된 이 문제에 대한 해결책임도 역시 국가가 질 수밖에 없는데 그렇다고 한다면 강력한 지역 균형개발법을 만들어서라도 이것을 시행해야 되는데 돈이 없는 지역균형개발전략은 사실 허상이죠.

그래서 오늘 김 교수님께서도 여러 가지 자금 조달 방안에 대해서 말씀을 하셨는데 그 중에서 자본시장에 의해서 자금을 조달하는 방안이라든가, 과밀부담금의 문제라든가, 특별교부세·양여금 등 재원 통합이라든가, 이러한 것들에 의한 통합 회계방안 등을 소개해 주시면서 각각 장단점도 집어주셨지만 외국의 예를 봐서 자본시장에서 자금을 조달하는 것이 현실적이지 않느냐, 이런 말씀을 주셨습니다만 저는 개인적으로 이것은 좀 무리가 있다고 생각합니다. 우리나라의 자본시장이 얼마나 열악하냐 하는 것을 전혀 도외시한 그런 제안이 아닌가, 이렇게 생각이 돼서 저는 이것은 현실성이 좀 떨어진다, 장기적으로는 그것이 바람직할는지 모르지만 우선 지금 현 시점에서는 이것을 기다리려고 하면 너무나 많은 시간을 허비해야 된다는 관점에서 저는 이것은 현실성이 없다고 반대하는 입장입니다.

그리고 삼원 통합회계 문제는 사실상 지방재원화되어 있는 양여금이라든가, 특별교부세라

든가, 토특세라든지, 이런 것을 통합회계로 국가가 끌고 가겠다는 것이거든요.

이미 지방 재정화되어 있는 부분까지도 국가가 끌고 가서 이러한 권한을 행사하겠다는 발상으로서 이것은 대단히 위험한 발상이고, 이것은 우리가 수용할 수 없는 그런 방법으로 논의 자체에서도 이것은 검토가 되어서는 안 된다고 생각을 합니다.

그렇다면 발췌해 주신 교수님의 방안 세 가지 중에서 현실성 있는 것은 과밀부담금 문제입니다.

과밀부담금을 운영하되 수도권의 일부 규제를 완화하는 대신 과밀부담금을 좀 올리는 방안을 검토할 수 있지 않느냐, 그런 생각이신 것 같은데 저는 이 점도 반대합니다.

규제를 일부 완화하면 이미 그 순간 수도권 규제정책은 없어지고 지방으로 올 수 있는 그런 여력이 없는데, 이것이 과연 지역 균형개발을 돕는 정책이 될 수 있겠느냐 이런 취지에서 이것도 하나의 수사에 불과하지 현실성은 없다고 봅니다.

따라서 이것은 수도권에서 여기 오신 분들로서는 대단히 불쾌한 얘기가 될는지 모르지만 저희 지방의 입장에서 보면 역시 과밀부담금을 올리는 방안밖에는 달리 방법이 없지 않겠느냐, 저는 그렇게 생각을 하고, 이것이 현실적인 해결 방안이라고 믿습니다.

○ **조연상**(사회자)

사실 세계 각국의 예를 보면 중앙정부의 의도적인 계획을 통해서 지역균형을 이룬 나라로 아마 독일을 들 수 있을 것입니다.

특히 독일의 경우는 행정수도라고 해야 크지 않고, 또 산업, 금융의 중심지로서 프랑크프르트를 키우고, 또 각종 사법·재판의 중심도시로 뮌헨베르크라든가, 또 교육·문화 이런 쪽의 도시로 뮌헨, 또 어떤 면에서는 중앙정부의 강력한 정책이 뒷받침되어서 균형을 의도적으로 시킨다고 볼 수 있습니다. 그러나 우리나라는 거꾸로 모든 금융, 정치, 행정, 정보·통신 등이 그렇지 않아도 인구가 많은 도시로 몰려 어떤 의미에서 보면 규모의 경제라든가, 이런 것을 통해서 더욱 발전 요인이 증가합니다. 말하자면 지방에서 저금을 해도 그 돈이 효율적으로 쓰이려면 시장이 큰 데로 갑니다.

큰 데로 가야 더 많은 이윤을 남길 수가 있고, 이권이 있기 때문에 지방의 돈이 효율면에서만 보면 중앙 수도권 쪽으로 가는 것이 당연합니다.

그러나 그것은 일면성만 보는 것이고, 또 다른 측면에서 보면 아까 말씀드린 갈등비용이라든가, 또 혼잡비용이라든가, 여러 가지 사회적 문제, 이런 것들을 고려한다면 단순히 그렇게 1차원적인 효율만 따질 것이 아니라고 봅니다.

그런 점에서 오늘날 어떤 특정 지역의 집중화라든가, 이런 것을 떠나서 전국에 있어서 어떤 균형발전을 도모한다는 것이 사실 완전 균등발전이라는 개념은 아니고, 어느 정도 격차는 허용이 되겠지만 상대적으로 특히 낙후된 지역과 발전된 지역간의 격차가 좀 적은 쪽으로 가는 것을 의미한다고 해석한다면 그렇게 볼 수가 있습니다.

다음은 중앙정부에 계신 한봉기 교부세과장님이 말씀해 주시겠는데요, 여기서 제시한 이런 안들이 과연 타당성이 있는지, 중앙정부에서 과연 그 외에도 지역 균형발전을 위한 어떤 특단의 방안이 있는지, 이런 것도 덧붙여서 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

○ **한봉기 과장**(행정자치부)

김경환 교수님 발표 잘 들었습니다. 기본적으로 김경환 교수님의 문제 접근방식에 전적으로 동감을 표시합니다.

김 교수님께서는 지역균형발전의 비전을 제시하고, 그리고 비전을 달성하기 위해서 무엇을 할 것인가, 그리고 다음 단계로 그것을 실천하기 위한 재원조달, 이런 식으로 접근해야 된다는 지적에 전적으로 동감을 합니다.

그런데 최근에는 마치 지역 균형발전을 방향과 정책 목표가 설정된 것으로 간주를 하고 그 돈을 어디서 받을 것이냐, 오늘 제2주체 논제도 지역 균형발전을 위한 합리적인 재원조달방안이라고 주체가 설정이 되어 있습니다만 지금 학계에서나 또 여러 논의에 있어서 지역균형발전의 목표가 뭐냐, 정책 과제가 뭐냐, 무슨 사업을 해야 되느냐, 여기에 대한 해결에 있어서 많은 사람들의 견해가 일치되지 않고 있습니다.

그런 가운데 먼저 선행적인 무슨 연고가 있었다거나 그런 각도에서 돈을 어디로 가져올 것이냐, 이런 논의가 중점이 되고 있다는 점이 어떤 면에서는 안타깝기도 합니다.

따라서 그런 측면에서 김경환 교수님이 제시하셨던 문제 접근 방식에 동의한다는 말씀을 드립니다. 지금 지역균형발전의 의미도 너무 포괄적이고 추상적이기 때문에 각계나 사회 전반적으로 일치된 견해가 없는 것으로 알고 있습니다.

따라서 보다 힘든 개념의 정립이라 할지라도 이런 것들을 축적해 나가고, 인식을 같이 해 나가는 노력을 선행적으로 해야 되지 않겠는가 하는 점을 지적을 하고자 합니다.

그리고 교수님께서는 OECD와 이후의 지역 정책을 소개하면서, 지역격차 원인에 대한 각국의 시책을 소개했습니다만, 그 점에는 동의하나 원인과 접근 방식에 있어서 한국적인 접근방식이 뭐냐 하는 것까지 제시가 되었으면 더 좋았을 것 같습니다.

대부분의 경우 논문이라든가, 글이라든가, 이런 세미나에 보면 불균형의 원인과 현상에 대해서는 많이 제시를 합니다.

수도권과 비수도권의 격차가 있다, 소득의 차이가 있고, 인구 집중도가 어떻다라고 합니다만, 그러한 오늘날의 불균형의 원인을 이루는 핵심적이고 기본적인 원인이 뭐냐에 대해서는 어느 누구도 목소리 나는 제시를 하지 않는 것이 사실입니다.

그러한 각도에서 볼 때 저희는 불균형의 핵심적 요인에 대한 진단이 우선 되어야 한다고 생각합니다.

서두에서 제시된 국민들이 어느 지역에 살거나 기본적으로 균등한 삶의 질을 유지해야 된다는 그런 각도에서 볼 적에 국가 SOC 사업들이 지역간 격차가 완화되어야 되겠다는 점을 우선 들고, 두번째로 수도권과 비수도권간의 격차를 완화해야지 현재의 불균형의 문제점과 현상을 해소할 수 있다고 접근을 하고자 합니다.

따라서 이러한 인식과 이런 정책 목표가 확실해야지만이 그러한 것들을 해소하기 위해서 어떠한 사업을 해야 되느냐 하는 다음 단계의 정책 결정과정에 순차적으로 접근할 수 있을 것 같습니다.

따라서 저희가 보는 관점은 국가 SOC사업의 지역간 격차 해소를 위해서는 철도라든가, 국도, 항만, 공항, 산업단지 등의 사회 기반시설이 체계적으로 지역간 확충이 되어야 한다고 보는 관점입니다.

아직도 도청 소재지에 고속도로가 안 들어간 도시도 있습니다. 바로 그런 것을 가지고 그 지역에서는 일종의 소외감을 느끼고 하는 것이 현실이 아니겠습니까?

따라서 SOC사업의 균등한 접근, 이런 것들이 우리가 해결해야 할 과제이고, 두번째로는 수도권과 비수도권의 지역 격차에 대한 문제에 접근해야 됩니다.

그러기 위한 구체적인 사업의 하나로는 법령이라든가, 대학이라든가, 관공서가 지역으로 나가는 문제, 특히 기업이 지역으로 나갔을 때에 지원할 수 있는 문제, 그리고 지역 인재양성, 더 나아가서는 분권화 문제, 이런 것들을 논의하고, 정책 과제로 삼아야 되지 않겠는가, 이렇게 제시를 할 수 있겠습니다.

김 교수님 발표에서는 재원조달 방안으로 여러 가지를 열거하셨고, 자본시장에서의 방법도 말씀하셨습니다.

최근에 논의되는 것은 잘 아시겠습니다만 양여금이라든가, 특별교부세 재원을 중심으로 해서 균형발전 재원으로 삼자는 것입니다.

박상돈 기획정보실장께서도 말씀하셨지만 양여금과 교부세는 지방 이전재원입니다.

이것을 갖다가 국가가 균형발전을 위해서 쓰겠다는 것은 매우 섭섭한 얘기고, 지역의 동의도 얻지 못할 것이라고 생각을 합니다.

참고적으로 지금 교부세 내국세의 15%를 교부세로 받고 있습니다만 그것이 지방으로 이전되는 보통교부세가 지역의 재정 부족액의 77.7%만 보전해 주고 있습니다.

그러한 부족한 보조분할 양여금이라든가, 다른 각도로 보전해 주는 그런 제도적 장치를 국가가 돌려쓰겠다는 것은 사리에 맞지 않지 않느냐, 그런 의견을 말씀드립니다.

따라서 우리 사회 전체가 지역의 공동적인 삶의 질, 평균적인 삶의 질, 지역의 균형발전을 하고자 하는 의지가 있다고 하면 실비의 재원이 조성되어야 된다 하는 점을 지적하고자 합니다.

아까 강원도 부의장님이 지적하셨다시피 세계잉여금의 일정 비율이라든가, 양도소득세, 또는 과밀부담금, 이런 것들을 우리가 선택할 수 있는 대안이라고 봅니다.

또 필요하다고 하면 목적세이고 한시적인 지역균형발전세, 이런 것도 한번 심사를 해서 우리 전체 사회가 지역균형을 원한다라고 하면 신규 재원에 대한 발굴의 의지를 게을리 하지말고 그런 노력을 기울여야 될 것 아니냐, 이런 각도로 생각합니다.

또한 논의에서는 기존에 있는 기금들을 활용하는 방안, 이런 것도 제시가 되고 있는데 저희들의 생각에는 우선 기금 조성에 있어서 지금 국가가 운영하고 있는 지역균형 관련 기금이 매우 많습니다.

총 43종에 145조 9,183억이 금년도 기금의 총액이고, 그 중에서 지역균형발전과 관련된 기금은 33조 2,516억원 정도입니다.

예를 들어서 정보화 촉진기금이라는 것이 있는데, 지역균형발전에 있어서도 정보화는 때로는 지역 격차에 큰 요인으로 삼고 있습니다.

따라서 지역 정보화 촉진 기금이라든가, 산업 기반조성기금, 문화사업 진흥기금 등이 균형발전을 위한 재원으로 활용될 수 있지 않을까 이렇게 생각을 하고 있습니다.

또한 국고보조금으로 특별세를 설치하는 것도 한 가지 안이 될 수 있지 않느냐, 이렇게 생각을 합니다.

먼저 제안에서도 많이 논의가 된 것으로 알고 있습니다만 금년도에 국고보조는 모두 10조원 규모가 됩니다.

361개 사업이 실시되는데 그것을 세밀하게 따져보면 최소 규모가 5,000만원 이하로 되어 있습니다.

감량기관 역학조사라든가, 해수 보강, 공동운반선 지원 등은 4,600만원이 국고보조금입니다.

그것이 전국으로 내려가면 나누어지죠. 그렇게 되다보면 50만원 이하의 국고보조금이 있

을 수 있는 것도 현실 아니겠습니까?

이런 것들을 한번 정리해서 그 기금으로 균형발전을 위한 재원으로 활용될 수도 있지 않겠는가 생각을 합니다. 저희들이 현재 지역개발 관련 국고보조금을 금년도 예산으로 따져보니까 137개 사업에 8조 2,527억 원 정도가 이미 지역개발 내지는 지역균형개발을 위해서 쓰이고 있습니다.

그것은 그것대로 또 굴러가고, 또 새로운 양여금이라든가, 도세를 중심으로 한 재원을 생각해 가지고 균형발전이라는 미명하에 준다는 것은, 그것은 이동 범위가 너무 미시적인 접근이 아니겠느냐 하는 점을 지적하고자 합니다.

다음으로 재원 조달방안에 대해서 자본시장 말씀을 하셨는데 좋은 케이스라고 보면서도 다만 이것은 오늘 논의 초점에서는 벗어나는 것이라 생각합니다. 물론 지역 균형발전을 위한 재원이 현재 논의되고 있는 것은 중앙에서 지원하고 있는 재원을 어떻게 조성할 것이냐, 이것이 논의의 초점이 되는 것이고, 추후에 여러 가지 논의가 있겠습니다만 중앙재원 확보를 하고 지방재원을 확보한 지역에게만 중앙재원을 주겠다라는 그런 논의가 진행중에 있습니다.

예를 들어서 회계법 구조가 필요하다면 지방재원을 확보하는 방식을 오늘 제시한 것이라고 봅니다, 그것은 중앙정부의 재원조달 방안으로는 확보가 좀 다르다는 점을 지적합니다. 이왕 말씀이 나왔습니다만 지방에서 재원을 확보하는 자치단체에 국가가 조성된 자금을 준다, 이것이 매치 포인트 아닙니까?

이것은 결과적으로 자치단체 입장에서는 부익부 빈익빈의 결과를 초래하게 됩니다.

지방비가 충실하고 많은 데는 국가 돈을 더 가져와서 더 발전이 되는 것이고, 없는 데는 따올 수가 없어요.

매칭포인트 방식이 국가의 의타심을 제한하는 장점도 있는 반면 현실적으로 자치단체 재정을 압박하는 요소가 될 것이다 하는 점을 지적하겠습니다.

그리고 발표에서 재경부에서 추진중인 특별법은 기존의 지방재정의 개편을 의미한다는 지적과 국고보조금, 양여금 개선방안을 제시하셨습니다.

전적으로 이 견해에 대해서 동감을 합니다.

현재 논의되고 있는 그러한 안들에 대해 여기 알고 계신 분들이 많아서 구체적인 것은 생략하겠습니다만 지역균형개발을 국토를 균형적으로 발전시키는 지역균형개발을 하고자 하는 것인지, 지방재정제도를 개편하자고 하는 것인지, 단지 현행 각 분야별로 하고 있는 양여금 사업을 별도로 하고 있는 지역개발사업의 방식을 바꾸자는 것인지, 정확한 목표를 인지할 수 없는 그런 상황이 되는 것입니다.

그것은 뭐냐. 제가 서두에서 말씀드린 국토균형개발이라는 개념과 목표와 방향이 없기 때문에 이것이 재정제도를 고치자는 것이냐, 개발 방식을 바꾸자는 것이냐, 그 초점이 명쾌하지 않다는 점을 지적하면서 바로 그런 각도에서 김 교수님 발표는 좋은 지적이라고 말씀드릴 수가 있겠습니다.

기존 양여금 제도 개선 중에서 SOC포괄 보조금 운영 문제를 제시했습니다. 좋은 지적입니다.

저희들도 지금 양여금 사업의 개편 문제를 계속 논의중에 있고, 양여금 사업 중에서 기반시설 사업 문제라든가, 이런 제도 목적과 맞지 않는 것은 다시 추가하려고 논의중에 있습니다.

결론적으로 지역 불균형에 대한 방향에 대하여 기본적으로 접근을 해야 된다는 것입니다.

불균형의 가장 큰 핵심이 무엇이고, 지역 균형발전을 위해서 나가야 할 방향이 무엇이고, 그런 방향 속에서 무엇을 해야 불균형이 해소되느냐, 또 그것이 국가가 주로 해야 될 사업이냐, 그러면 국가에서 의지를 가지고 그것을 해야 되고, 그것이 지방에서 처리해야 될 사업이라면 지방비를 투입해야 된다 하는 접근방식에서부터 논의를 우리가 해 나가야 되지 않겠는가, 하는 생각을 해 봅니다.

○ **최병호 교수**(부산대학교)

우선 김경환 교수님의 발표를 듣고 제 나름대로 짧게 요약을 하자면 지역 균형발전의 큰 프로그램은 분권화를 통해서 사실적인 지역균형 발전을 마련하는 것이고, 그리고 구체적인 재원조달 방안에 있어서는 자본시장을 이용한 지역개발 자금의 조달 방법을 제시하신 것 같습니다.

어떤 식으로든 모든 의미에서 완전한 지역간 균형이라고는 있지 않고, 이론적으로도 그렇고, 현실적으로도 그렇고, 불가능한 것 같습니다.

따라서 이런 것을 전제로 한다면 계속 분권화를 통해서 문제, 즉 다시 말해서 지역 균형발전을 위한 자율권을 강화하는 방향으로 문제를 해결하는 것이 가장 현실적이지 않은가 이런 생각을 합니다.

이런 방향에서 김 교수님께서는 제 생각과 상당히 일치하는 것 같습니다.

단 분권화에 관한 구체적인 수단으로서 자본시장을 통해서 재원을 조달하는 방법 외에는 구체적인 내용이 제시되어 있지 않아서 다소 많은 것을 생각해 볼 수는 없겠습니다.

그럴 때 제 생각으로는 최근에 지역균형발전이라는 문제가 매우 큰 이슈로 떠오르는 것은 결국 수도권과 비수도권간의 갈등이라는 문제, 그 다음에 가장 많은 지역간의 격차의 문제입니다.

실제로 지금까지 꾸준히 20~30년 동안 수도권 격차로 인한 것이 논제인 것 같습니다만 현실적으로 나타난 것을 보면 수도권과 지방간의 격차는 점점 더 심해져왔지, 어떤 변화가 된 것은 아닌 것 같습니다.

이런 상황에 대해서 최근에 나타난 IMF 이후에 지방과 수도권간의 격차, 수도권 규제의 완화문제, 이런 것들이 하나의 논의로 촉발된 것 같습니다.

사실 수도권과 비수도권간의 문제를 순전히 경제 논리에서만 생각을 해보면 수도권의 자본과 일부 산업적인 것이 생산성이 높다고 얘기할 수 있습니다.

그러면 수도권의 한계생산이 떨어지면 어느 시점에 와서는 자본과 정부가 다시 위축되어야 합니다.

그런데 지금까지 우리의 경우로 볼 때는 꼭 그런 식의 현상은 막연하게 있을 수가 없었을 뿐더러 아울러 아까 말씀드린 수도권 정책을 다양하게 지속적으로 해왔음에도 불구하고 수도권에 대한 격차가 점점 심화되고 있는 이런 상황들을 보면 전체적으로 우리가 자금 확보로는 자연적인 힘에 의해서는 수도권의 분산을 기대할 수는 없지 않느냐라고 매우 회의적인 입장을 취할 수밖에 없다고 말씀드릴 수 있습니다.

그렇다면 수도권에 있어서는 자본과 기존의 생산 요소의 생산력을 지속적으로 향상시키려는 인위적인 요인이 있지 않겠느냐 하는 과제의 의문을 가지지 않을 수가 없습니다.

제 생각으로는 그런 의문이라는 것이 결국 중앙정부의 정책이라든지, 혹은 구체적으로 말씀드리면 공공투자 정책, 다시 말씀드려서 사회 간접자본의 투자라든지, 문화시설, 행정시설,

이런 것들의 전반적인 조성이 수도권 중심으로 이루어져서 그것이 바로 수도권에 있어서의 생산력을 끊임없이 향상시키는, 따라서 분산을 가져오지 못하게 하는 그러한 인위적인 정책들이 아니었는가 하는 생각을 해봅니다.

그러므로 지금 우리가 분권을 이야기하는 것은 결과적으로 지금까지 그런 어떤 수도권 개발을 잘할 수 있는 가장 현실적인 과제라는 입장을 취하는 것입니다.

결국 이 문제는 김 교수님께서 제시한 자본시장을 통한 지역개발 재원의 조달이라는 문제와 연관시켜서 한번 살펴보도록 하겠습니다.

시장을 통해서 지역개발 자금을 조달하자, 그런 문제인데요, 즉 자본시장에서 기업의 지방자치단체에 대한 자금을 해결해 주는 기관은 기본적으로 금융기관이 될 수밖에 없습니다.

그것은 기업에 대한 대출에 있어서와 마찬가지로 결국 지방자치단체간의 채무 부담 능력에 있어서 상당히 차이가 날 겁니다.

그러면 자본은 대여를 해 주는 사업 금융기관의 입장에서는 결국 양호한 재정력이라든지, 경제력이라든지, 여러 가지 측면에서 양호한 자치단체와 그렇지 않은 자치단체를 구분할 것이고, 이것은 결국 대출을 할 수 있는 능력의 자치단체간 차이를 가져와서 또 다시 자치단체간 격차를 확대시키는 요인이 될 수 있다 하는 점을 우리가 직시하지 않을 수가 없습니다.

그리고 자본시장에서 차입을 하더라도 결국은 담보로 제시할 수 있는 것은 중앙정부에서 제공하는 보조금이라든지, 아니면 지방세나 세외수입, 이런 것들이 됩니다.

만약에 김 교수님께서 지금 장기 프로젝트가 수용성 있는 사업일 경우에 수익을 환원해서 그것을 다시 채무를 갚는 그런 방식으로 생각하고 계신데, 지방 지역개발사업 가운데에는 실제로 그렇게 경제성이 없는 사업도 상당히 있습니다.

하지만 기본적으로 주민의 기본적인 생활수준을 충족시켜야 될 이런 사업들이 분명히 존재합니다.

따라서 결과적으로 지방자치단체가 채무를 갚기 위해서는 지방세 수입을 증가시키든지, 세수를 증가시키든지, 혹은 세출을 감소시켜야 됩니다.

그런데 현실적으로 그런 사례를 볼 수가 없습니다.

따라서 만약에 중앙정부가 상호 보증을 한다면 몰라도 그렇지 않는 한 상당히 지방 정부의 재정 규모 상태라든가, 이런 것은 아주 우리가 우려하는 그런 결과가 생길 수 있다고 보아야 합니다.

물론 우리가 선진국의 사례에서도 볼 수 있지만 시장을 통해서 지역개발자금을 조달하는 것은 우리도 언젠가는 도입을 해야 될 것입니다.

그런데 제 생각으로는 지금 그것보다 더 우선적으로 해결해야 할 과제는 아까 말씀드린 것과 연관해서 지방자치단체의 자율권, 과세에 대한 자율권을 지금보다 확대시켜야 되지 않느냐, 다시 말씀드려서 지금은 자치단체의 과세 자율권이라는 문제에 대해서 우리가 조금 더 적극적으로 검토를 해봐야 될 시점이 아닌가 하는 생각을 합니다.

이것을 가지고 여러 학자들이 제시를 하고 있지만 유능한 지방재정 학자는 물론 어떤 사람은 지방세가 실제로 지방세가 되기 위한 조건으로 네 가지를 제시하고 있습니다.

첫째는 지방정부가 부과를 하고, 두번째는 지방정부가 세율을 정하고, 세번째로는 지방정부가 징수를 하고, 네번째로는 지방정부의 수입을 지방정부가 매수시키는 그 네 가지 조건을 충족할 때 이것이 진실된 지방세라고 생각하고 있습니다.

그 중에서 가장 중요한 것으로 지방자치단체의 세율 결정권을 들고 있습니다.

그런데 이런 측면에서 본다면 김 교수님의 글에도 나와 있듯이 우리나라의 지방재정은 사실 이름만 지방세이지 국세나 다름이 없다고 볼 수 있습니다.

물론 제한된 범위 내에서 과세 자율권이 있는 경우도 있지만 극히 제한적이고, 그것을 활용하는 사례도 보기 힘듭니다.

따라서 자치단체장들은 자체적인 세입 확보만으로는 사업을 하기 힘들기 때문에 결국은 중앙정부가 제시하는 보조금을 한푼이라도 더 따내려고 하고, 그것들이 바로 자치단체장들의 능력을 평가하는 기준이 될 수가 있습니다.

제 견해로는 지방자치단체의 과세 결정권을 확보하면서 능력있는 자치단체와 그렇지 못한 자치단체간에 격차를 가져올 겁니다.

과세를 많이 할 수 있는 자치단체는 그 자체로서 충분한 자금을 마련할 수 있을 것이고, 물론 그렇지 못한 자치단체가 생길 경우는 지방재정 조정재원을 적극적으로 활용하는 그런 방안을 생각해 볼 수 있을 것입니다.

물론 거기에도 우리가 상당히 우려하는 것이 조세저항이라든지, 세금을 덜 받으려고 하는 자치단체의 인센티브 문제도 생각할 수 있습니다만 이왕에 우리가 분권을 생각하고, 분권이 가장 현실적인 문제의 하나라고 생각을 한다면 이제는 더 적극적으로 과세 자율권이라든지, 재정적인 분권 문제를 생각해 봐야 되지 않느냐 하는 생각을 해봅니다.

○ **한표환 연구위원**(한국지방행정 연구원)

주로 지역개발이나 도시개발 분야의 연구를 많이 하다 보니 투자재원 쪽에 관심이 매우 많습니다.

그래서 저는 새로운 투자재원의 수단으로서 자본시장 도입을 하나의 벤치마킹으로 하는 것이 좋지 않겠느냐고 생각해 보았습니다.

제가 개인적으로 말씀을 드리고 싶은 것은 세 가지 정도입니다.

우선 지역균형발전의 개념을 어떻게 해야 할 것이냐 하는 문제를 앞에서 계속 제시를 하셨는데 사실 이것은 굉장히 어렵습니다.

지금까지 개발 문제에 있어서 지역균형 발전의 개념이라는 것은 사실 어떻게 보면 지역간의 경제적인 격차를 없애는 것으로 인식이 되었습니다.

오늘 김 교수님의 경제론도 그렇고, 또 사실 저희가 현실적으로 겪어오면서 지역간의 소득격차라든가, 또는 실업률을 동일하게 하자, 이런 식으로 해서 경제적인 차원에서 격차를 동일시하는, 다시 말해서 경제 성장의 과시를 단순하게 지역간에 균등화시키는 그런 차원에서 생각을 많이 했습니다.

그러나 이것은 이론적으로 가능한 이야기지 사실 현실적으로는 그것이 도저히 불가능하다 하는 것이 학계의 공통된 의견입니다.

그러면 이 균형발전을 어떻게 할 것이냐? 한 마디로 말씀을 드리면 김 교수님 논문에서도 사실 지적을 하셨습니다만, 이 지역균형발전이라는 것은 성과 과시의 어떤 균등 배분이 아니고 지역간의 기회의 균등을 봐야 됩니다. 다시 말해서 어느 지역에 살더라도 교육을 받을 수 있는 기회, 취업을 할 수 있는 기회, 여러 가지 의무라든지 또는 사회복지를 받을 수 있는 기회가 골고루 배분된 상태가 바로 지역 균형발전이 아니겠느냐 하는 그런 차원에서 앞으로 저희가 지역균형발전이라는 개념에 대한, 즉 개념화를 좀더 명확하게 할 필요가 있겠다 하는 생각이 듭니다.

그래서 이와 같은 개념이 설정되면 거기에 따라서 프로그램이 나오고, 그 다음에 투자재원의 조달 방안이 나오지 않겠느냐 하는 생각입니다.

조금 전에 말씀드린 것이 주로 지역 균형발전의 개념을 그렇게 설정했을 때에 그러면 과연 이 지역 균형개발, 즉 균형발전을 누가 할 것이냐 하는 겁니다.

이것이 제가 보기에는 중앙정부가 전부 도맡아서 할 수가 없다는 얘기입니다.

전국에 248개 자치단체의 지역 균형개발과 관련된 개발 사업을 중앙정부가 다 할 수 없는 겁니다.

여기에는 중앙정부와 지방정부의 역할 분담이 분명히 되어야 한다 라는 생각을 가지고 있습니다.

그래서 예를 들어서 중앙정부 같은 경우에는 지역간의 어떤 기회의 균등을 위해서 아주 필요한 국가적인 차원의 인프라라든지, 기반시설이라든지, 이런 제도적인 소프트웨어를 제어하는, 다시 말해서 전국적인 차원에서 기회 균등을 위한 소위 국가적인 최소한의 기반을 갖춰 주는 것이 중앙 정부가 해야 될 일이다 하는 생각이 듭니다.

그래서 여기에는 주로 국가간의 SOC의 격차를 줄이는 것이 상당히 큰 문제죠.

또 수도권과 비수도권의 격차를 없애주기 위한 방법, 그 다음에 어떤 미래의 전략산업을 위해서 어떤 산업 결정을 맡는 문제, 그 다음에 어떤 정책적인 사각지대라고 볼 수 있는 낙후지역을 특별 대우를 해서 조금 더 지원을 하는 등등. 이와 같은 역할들이 바로 중앙정부가 해야 될 역할이라는 생각이 듭니다.

반면에 지방정부는 그러면 무엇을 해야 될 것인가? 지방정부는 그야말로 지역 주민들이 생활하는 데 필요한 로컬리즘, 다시 말해서 주민들의 기본적인 수요(지역에서 요구되는 최소한의 수요)를 충족시키는 개발에 관련된 사업을 해야 될 것입니다.

그리고 생활에 관련된 기초시설이라든지 편익시설을 제공하는 것, 지역의 어떤 특성화를 개발하는 문제, 그 지역의 현안 문제 등은 중앙정부가 다 일일이 해결해 줄 수가 없습니다.

그렇기 때문에 이와 같은 문제들은 지방자치단체가 자율적으로 할 수 있도록 재량권이 주어져야 되고, 거기에 따른 재원도 반드시 동원이 되어야 되겠다는 생각입니다.

두번째로는 지역 균형발전을 위해서 과연 투자재원을 어떻게 해야 될 것이냐 하는 문제인데 저는 기본적으로 아까 말씀드린 것과 똑같습니다.

지역 균형개발을 하기 위한 중앙이나 지방간의 역할 분담이 명확하게 되어 있으면 투자재원도 따라가 줘야 된다는 그러한 생각입니다.

예를 들면 중앙정부에서는 아까 말씀드린대로 여러 가지 SOC사업이라든지, 소프트웨어적인 측면에서 일이 필요합니다.

이와 같은 것을 하기 위해서는 거기에 마땅한 재원을 당연히 확보를 해야 합니다. 그래서 그 SOC사업에 관련해서 예를 들자면, 지금 여러 가지 SOC 관련 자금들이 많이 있습니다만 상당히 부족합니다.

그래서 이것은 굉장히 절대적으로 고정된 것이 아니라 상대적으로 가변적인 것이기 때문에 매년 기대 수준이 높아지고, 거기에 따라서 충족해야 될 수준이 높아지기 때문에 액수도 늘어날 수밖에 없습니다. 그래서 이와 같은 기존의 재원으로서는 이 국가적인 차원에서 해야 될, 소위 말해서 거시적인 어떤 균형개발사업을 할 수가 없으니까 당연히 여기에는 신규재원이 들어갈 수밖에 없다는 겁니다.

그래서 신규재원을 어떤 형태로든 창출을 해야 하고, 또 가능하다면 민자를 과감하게 유치를 해야 됩니다.

국가적인 사업에는 민자가 사실 수익성이 있기 때문에, 그리고 우리나라의 SOC 특별법에 의해서 인센티브를 많이 주고 있기 때문에 사실 민자유치가 용이합니다.

반면에 지방정부에서는 민자유치가 상당히 어렵습니다. 이와 같은 신규재원을 조성하려면 여러 가지 안들이 많이 나와 있습니다.

아까 말씀하신 대로 공공기관에서의 차입이나, 공기업 매각대금을 넣는 방법, 세계잉여금 등등 여러 가지가 있는데, 하나의 예로서 일본의 NTT를 들 수 있습니다.

이 NTT는 정보 통신주로 공사가 되는데, 이와 같은 NTT가 그 사이에 경영 활동을 해 오면서 수익을 창출하는 베이스가 어디냐 하면, 바로 지역이고, 지방입니다.

그래서 지방이기 때문에 이 공기업을 매각한 대금을 지방으로 돌려줄 수밖에 없다 해서 지방개발기금으로 충원을 했습니다.

그리고 우리가 그런 차원에서 보면 여러 가지 공적인 자금을 어떤 형태로든 조성을 해서 신규재원을 채워 주는 것이 필요하다 하는 생각이 듭니다.

그 다음에 지방정부차원에서는 과연 이것이 지방정부가 지금 주어진 어떤 지역균형발전의 몫을 할 수 있을 정도의 재원이 되느냐에 대해서는 제가 말씀을 안 드려도 잘 아실 겁니다.

현재 지방자치단체가 투자하는 사업 대 투자 사업비의 지방사업비가 전체 예산의 약 55%가 되는 것으로 나와 있습니다.

약 35조 정도 되는 것으로 알고 있습니다.

이 중에서 자체 재원에 의해서 투자를 하는 것이 25%, 즉, 15조 정도가 되고 대부분이 중앙정부에 의해서, 의존재원에 의해서 투자 사업을 하는 것이 31%입니다.

결국 이것은 무슨 이야기냐 하면 지방자치단체에서 투자하고 있는 투자사업비의 3분의 2가 중앙정부의 의존재원에 의해서 마련되고 있고, 나머지 3분의1 정도가 자체 재원에 의해서 하고 있습니다.

그런데 이 3분의1이라고 하는 자체 재원이라고 하는 것은 지역간의 격차가 아주 심합니다.

소위 말해서 기회의 원천이라고 이야기하는 수도권 지역 같은 곳은 재정력이 좋기 때문에 자체 재원의 사업비의 확보율이 높습니다.

그러나 아주 낙후지역 같은 경우에는 이 자체 재원을 가지고 자체 사업을 할 수 있는 비율이 아까 말씀드린대로 평균 3분의1도 안됩니다.

그래서 이와 같은 실정에서는 사실 지방정부가 균형발전의 몫을 제대로 수행할 수 있는 사업을 하기에는 상당히 역부족이라는 생각이 저의 개인적인 생각입니다.

또 아까 말씀드린대로 민자유치를 하면 되지 않겠느냐, 그런데 이 민자유치라는 것이 사실 수익성을 따라가기 때문에 지방 단위에서 민자유치를 할 사업이 그렇게 많지는 않습니다.

그리고 지금 현재 국가 사업의 SOC사업에 대해서는 민자유치를 해서 상당히 강력한 인센티브를 주고 있지만 지방 단위에서 이루어지는 민자유치 사업에 대해서는 별 인센티브가 없습니다.

그렇다보니까 사실 민자유치를 통해서 투자 재원을 조달하는 것은 상당히 어렵습니다, 그 다음에 자본시장에 대해서도 말씀을 하셨는데 이것도 상당히 어려움이 있지 않겠느냐 하는 그런 생각이 듭니다.

그 다음에 지역 균형발전 특별법에 대해서 최근에 논란이 굉장히 많은 것 같습니다.

저는 개인적으로 이렇게 생각합니다.

이 지역균형발전특별법을 만든 취지는 기존의 법으로서는 도저히 지역 균형발전이 안 되겠다 하는 그런 차원에서 출발이 된 것 같습니다. 그러면 특별법을 만든다는 것은 일반법보다 다양한, 그리고 어떤 특단의 조치가 있어야 되지 않겠느냐 라는 차원에서 만든 것으로 제가 알고 있습니다만 실질적인 내용은 사실 그렇게 돌아가지 않고 있어서 안타깝습니다.

우선 문제가 조성 재원의 문제입니다.

특별회계의 조성 재원은 신규재원의 부담은 사실 제가 보니까 희망적이지 않은 것 같습니다.

대부분이 기존에 있는 재원들, 즉 양여금이라든지, 국고보조금, 과밀부담금, 이런 것을 통틀어서 하나의 단일한 타이틀을 만들겠다는 그런 취지인 것 같은데 지금 양여금이라든지 국고보조금은 여러 가지 문제가 있습니다.

문제가 있지만 제가 말씀드리고 싶은 것은 이 지역개발에 관련된 투자재원의 씀씀이는 꼭 효율성의 차원에서만 이루어지는 것은 아닙니다.

지역균형개발이라는 것은 효율성뿐만 아니라 형평성이 매우 중요합니다.

결국 지역에 골고루 나누어서 기회를 잘 가져야 사회적으로, 국가적으로 통합도 잘되고, 별로 갈등이 없는 것인데 너무 효율성 위주의 투자를 강요하다 보면 결국 형평성은 멀리 가버리고, 결국 돈은 수도권 위주로 갈 수밖에 없는 그런 시장의 시스템을 가지고 있습니다.

그래서 그런 차원에서 너무 효율성 위주의 시각으로서 기존의 개별적으로 운영되고 있는 양여금이라든지, 보조금, 기타 공적자금을 한군데로 모아서 이것을 통합해서 운영하겠다고 하는 시각은 제가 보기에는 너무 효율성을 위주로 한 것 같다는 생각이 듭니다.

그래서 이것은 잘못하면 아까 말씀드린대로 지금 지방정부의 자체 투자 사업비의 약 3분의2가 중앙 의존재원인데, 의존재원을 다시 중앙정부로 가져와서 그것을 통합해서 하나의 돈줄 시스템을 만들어서 운영하겠다는 그런 생각은 잘못하면 신 중앙집권화를 가져올 수 있는 우려가 있을 수 있다는 그런 생각을 합니다.

○**구정모 교수**(강원대학교)

최근에 가장 뜨거운 감자가 되고 있는 지역균형발전 특별법의 정책적 효과라든가, 재원조달을 어떻게 하느냐에 관해서 다각도로 논의를 해 주시고, 또 좋은 정책적 항의와 대안을 해 주신 김경환 교수님의 노력에 심심한 경의를 표합니다.

일단 오늘 발표와 정부에서 추진하고 있는 특별법 제정의 기본적인 핵심은 두 가지가 있는데 하나는 지역격차를 어떻게 해소하느냐, 그리고 또 하나는 양여금 폐지를 포함한 지방재정 규정 제도의 대폭적인 개편에 맞춰져 있다고 생각됩니다.

앞서 이 부분에 대해서 많은 토론이 있으셨지만 조금 관점을 달리하거나 좀더 강조하고 싶은 측면에만 초점을 맞춰서 이 두 가지 측면에서 말씀드리겠습니다.

먼저 특별법의 내용은 네 가지를 담고 있습니다.

지방개발에 투자할 재원 마련을 위한 특별회계를 설치하고, 둘째는 공공기관과 기업의 지방 이전 촉진을 위한 금융세제의 지원 방안 마련과, 셋째는 지역별 특성에 맞는 분선회계의 특화전략산업을 현장에서 육성하고, 네번째는 지역균형발전 특위를 설치한다 등을 골자로 하고 있습니다.

물론 이 특별법 안에 대해서 몇 가지 말씀드리면 그 취지와 의도는 당연히 우리가 전적으로 공감하는 부분입니다.

그렇지만 그 안에는 지역 격차가 왜 발생하였는지, 그리고 무엇이 근본 문제가 되고 있는지, 그리고 그 문제를 어떻게 해결하고, 그 방안을 통해서 어떤 결과를 초래할 것인가에 대해서는 전혀 언급이 없고 전혀 인식을 못하고 있는 것이 아닌가 하는 것에 대해서 상당한 아쉬움과 우려를 갖고 있습니다.

그 문제는 두 가지로 집약을 할 수가 있는데, 첫째는 최근에 우리 경제의 지역간 격차가 이렇게 심화되고 있는 것은 바로 분권화의 진전이 극히 미미하였기 때문이라고 알고 있습니다.

이 부분에 대해서는 많은 전문가도 동의를 하고 있고, 최근에 OECD 분석에서도 정확하게 지적을 하고 있는 부분입니다.

그런데 이 특별법 안에는 이 분권화에 대한 문제 인식이라든가, 분권화를 어떻게 추진하겠다 하는 그러한 뜻을 전혀 담고 있지 않다 하는 것을 우리가 분명히 인식할 필요가 있습니다.

그리고 또 하나의 문제점은 발표자께서 OECD와 이후의 경험을 통해서 지적하였듯이 지역의 역량이라든가, 자립성을 제고하지 않은 가운데 중앙에서 일방적으로 SOC라든가, 지역의 배치를 통해서 추진해 왔던 산업정책은 거의가 실패로 끝났다는 사실입니다. 또 우리나라의 경우에도 지난 20년 동안 소위 공업 재배치라든가, 수도권 집중 억제라든가, 또 각각의 정권 초기 때마다 지역균형 발전기획단을 만들어서 여러 정책을 추진해 왔지만, 이것도 거의 실패로 끝났습니다. 이런 부분에 대한 분명한 자성과 거기서 오는 정책적 할 일을 반영하는 가운데에서 지역발전을 추진하고 격차를 해소하겠다 하는 뜻이 담겨지지 않았다 하는 측면에서 지금 논의되고 있는 특별법 안을 우리가 인식을 해야 하고, 그 문제를 지적해야 되지 않을까라는 생각이 듭니다.

아무튼 지방분권과 관련해서 우리가 인식해야 될 것은 물론 국세와 지방세의 비중이 8:2지만 가용재원이 45:55가 될 정도로 지방에 많은 힘이 가해진 것이 아니냐 하는 얘기가 되고 있지만 중요한 것은 우리가 그 절대적인 비율이라든가, 규모보다는 지방의 세출규모와 지방세수간에 분명히 그 괴리가 존재하고 있는데, 그 괴리가 어떻게 얼마만큼 축소되고 있느냐 하는 것도 지방의 분권화, 자립, 자주성을 기반으로 판단해야 된다고 생각됩니다. 사실 지난 10년 가까이 지방자치가 실시된 이후에 이 괴리는 오히려 확대되고 있습니다. 따라서 그런 상황에서 우리가 이 문제를 인식을 해야 되는데 이 특별법 안에는 그러한 노력이 전혀 담겨져 있지 않고 오히려 지역 역량을 제고하기는 커녕 분권화에 역행하는 그러한 결과를 초래하지 않을까 하는 걱정이 됩니다. 또 그 특별법을 통하여 여러 가지 정책을 추진하기 위한 지역균형발전 위원회는 오히려 중앙 집중을 심화할 우려가 있지 않느냐 하는 그런 걱정이 앞섭니다.

일본의 지방분권추진법이라든가 지방분권일반법과 관련해서 말씀드릴 것이 많겠지만 한마디로 여기서 이야기하는 것은 결국은 균형발전과 격차의 해소를 위해서는 분권화를 강력하게 추진을 해야 된다는 것으로 집약을 할 수가 있겠습니다. 또 OECD의 분석 역시 문제는 지금 외환위기가 불균형을 심화시키고 지역격차를 크게 만들었다 해서 매우 심각한 수준에 와 있다고 하는데, 그 원인은 바로 분권화가 제대로 안 되었기 때문에 분권화를 제대로 추진하는 것이 제일 중요한 관건이다 하는 이야기를 OECD도 하고 있습니다.

그런 측면에서 지금 특별법 안이 갖고 있는 문제점을 지적하고자 합니다. 또 하나는 양여금을 폐지해서 지방재정 규정제도를 대폭적으로 개편하겠다 하는 부분에 대해서 말씀드리겠습니다. 우선 말씀드릴 것이 많지만 기본적으로 양여금은 없애서는 안 됩니다.

양여금은 분명히 존속해야 될 필요성이 뚜렷한 제도입니다.

잘 아시다시피 보조금에는 일반 보조금과 특정 보조금이 있습니다. 기존의 국고보조금은 유한 정률 특정보조금에 해당되고, 양여금은 정액 특정보조금에 해당됩니다.

그러면 보조금마다 분명히 유형에 따라서 특정 부분에 대한 정책 효과가 있는데 양여금을 없애겠다고 하는 것은 이 정액 특정보조금이 가져다 주는 정책적 효과를 완전히 없애버리고 포기를 하겠다는 뜻으로밖에 해석이 안 되기 때문에 정책 입안자 입장에서는 매우 조심하고 신중해야 될 부분입니다. 때문에, 일단 이 부분의 개편은 여러 가지 문제점이 있어서 없애서는 안됩니다. 발표자께서 이야기하셨던 포괄보조금 쪽으로 나가는 것은 좋지만 절대적으로 중요한 것은 지방의 분권화와 자주성을 절대적으로 제고하기 위해서 이 지방세수의 충실화를 통한 분권화가 전제되는 가운데 재정 조정제도의 개편이 뒤따라야 되지 않을까라는 말씀을 드립니다.

최근 논란이 거듭되고 있는 재경부와 기획예산처와 행자부의 입장에 대해서 기본적으로 행자부의 입장을 우리는 절대적으로 지지를 해야 되지 않을까 생각합니다.

마지막으로 정리를 해드리면 지금 추진 중에 있는 특별법 안은 특정 지역이나 특정 산업 부분에 대한 발전은 분명히 촉진을 시킬 수 있습니다.

하지만 분권화에 역행하고 지역 격차를 오히려 심화시킬 우려의 가능성이 있다는 생각을 하면서 토론에 대신하겠습니다.

○ **조연상**(사회자)

다음은 방청석에서 몇 분의 토론을 받겠습니다.

○ **이운제 군의회의원**(충북 청원군)

여러 선생님들과 의장님, 기관장 분들이 발표하신 내용은 저도 동감합니다. 그 중에서 한 가지를 더 말씀을 드린다면 지역균형 발전과 낙후지역이라는 차이점에 대한 견해는 보는 사람마다 모두 다릅니다.

그렇기 때문에 특별법에 그 낙후의 기준을 명시해 주셨으면 합니다. 그래서 그 낙후 지역 내에서 상위 되는 것은 발전지역, 또 그 이하는 낙후지역으로 해서 중점적으로 낙후지역에 보조금이나 양여금을 지원해서 발전하게 해 달라 하는 말씀을 드립니다.

그런데 그 기준점이라고 하는 것은 교수님들이 여러 가지 차이도 많고, 확실한 개념이 없다고 하셨는데 제 생각대로는 기준점은 여러 가지로 답이 나올 수가 있습니다.

즉 사회 간접시설이라든가, 공업・산업시설이라든가, 체육・문화시설이라든가, 주택 보급률이라든가, 또 항구・항만시설, 이런 구체적인 기준을 다양하게 분류하여 비율을 만들 수가 있습니다. 그러면 그 기준에서 미달되는 곳은 낙후지역, 그 기준에서 높은 곳은 발전지역으로 구분해서 지원을 해 달라고 하는 것을 말씀드립니다.

또 두번째로는 지방 양여금에 대해서 말씀드리겠습니다.

지방양여금은 5개 사업으로 되어 있습니다.

그런데 거기에 부적절한 사업에 대해서는 김경환 교수님께서 지적한 바와 같이 국고보조금이라든가, 지방교부세로 전환해서 포괄적으로 보조금을 지방자치단체에 지원을 해서 그 지방자치단체에서 자율권을 행사할 수 있도록 해서 그 지역이 발전할 수 있는 방법으로 쓰도록 하는 방안을 제시합니다.

○ **김수형 시의회의원**(제주시)

구정모 교수님께서 특별법에 대해서 말씀해 주셨는데 지금 제주도 자체적으로 봤을 때 오픈 카지노에 대해서 자체 특별법이라는 것은 앞서 말씀드린 교수님 말씀대로 지역간의 격차라든지, 또 지역 특화산업 쪽의 하나로 들어가야 한다는 입장입니다. 거기에 대해서 특별법에 대한 모순점이 있다고 생각합니다. 제주도 자체에서 오픈 카지노에 대해서 지금 특별법 자체가 받아들여지지 않고 있는 입장에 대해서 어떻게 생각하시는지 대해서 세부적으로 설명을 해 주시기 바랍니다.

○ **조연상**(사회자)

자기 지역의 이윤과 관련해서 전반적으로 말씀해 주셨는데 우선 지금까지 지정 토론자와 두 분 질문에 대해서 사회자가 말씀을 드리면 대체적으로는 분권화라든가, 지역 균형발전을 해결하기 위해서는 여러 가지 재원이 필요한데 그 중에서도 기존의 양여금이라든가, 이런 것을 묶어서 따로 중앙정부가 다시 관리하는 것은 바람직하지 않고 새로운 재원이 필요하다 하는 것에 대해서는 대체적으로 공감대를 갖고 있는 것 같습니다.

그러나 그 새로운 재원을 어떻게 마련해야 되는가 하는 것은 앞으로 더 연구되어야 될 과제인 것 같습니다.

그래서 오늘 발표자는 지정토론자에 주로 맞춰 주시고, 짧게 말씀을 해 주시기 바랍니다. 나중에 충북 청원군에서 오신 분의 질문에 대해서는 낙후지역 기준에 대해서 교부세과장님이 조금 설명을 해 주시면 좋겠고, 제주시 관련은 구 교수님이 아주 간단하게 답변을 해 주시기 바랍니다.

○ **김경환** (발표자)

이 문제는 제가 그런 부탁을 받았을 때부터 어려울 것이 예상됐고, 앞으로 공부를 많이 해야 될 뿐 아니라 오늘 여러 토론에서 좋은 말씀을 해 주신 것처럼 정치적 합의를 도출하는 일도 어렵고, 또 재원배분에 있어서도 국가와 지방의 심각한 인식 차이를 극복하는 것도 대단히 어려운 문제입니다.

예를 들면 국가 SOC를 확충해야 되고 재원을 조달해야 된다고 하는데 우선 진행되고 있

는 기획예산처의 예산편성을 보면 SOC가 과다 투자되어 있다는 그런 결론을 내리고 앞으로 SOC의 투자를 가능한 한 억제하겠다는 그런 얘기도 하고 있습니다.

그럼에도 불구하고 이 어려운 문제 해결의 출발이 분권화에 있다는 데 대해서 거의 모든 분들이 공감해 주신 것은 굉장히 고무적이라고 생각합니다.

앞으로 이러한 새로운 재원 조달 문제에 있어서는 물론 정치적으로도 필요하지만 정부관계 공무원이나 우리 학계나 연구를 많이 해야 할 과제이며, 앞으로 많이 공부를 하겠습니다.

○ **구정모 교수**(강원대학교)

아까 질문하신 분이 제 말 뜻을 정확하게 오해를 하셨기 때문에 그 문제가 생긴 것 같습니다.

제 말 뜻은 정부에서 의도한 대로 그러한 정책적인 효과가 나오지 않을 부분에 대한 우려를 말씀드렸지, 제주도 카지노를 하지 말자라는 이야기는 아니었습니다.

저는 강원도 지역개발에 오랫동안 관련되어 왔기 때문에 금강산, 설악산의 연계 개발이라든가, 제주도의 지역개발, 국제자유도시화하는 부분에 대해서 오래 전부터 관심을 가져왔고, 상당히 그쪽에 나름대로의 기여를 해 왔다고 생각이 됩니다. 오해가 있으셨던 것 같습니다.

○ **한봉기 과장**(행정자치부 교부세과)

오늘 제시하셨던 낙후지역 문제, 이런 것들은 오늘 이 자리에서 결론 낼 수 있는 사항이 아니니까 그 기준을 좀 명쾌하게 해 달라 하는 그런 주문의 말씀으로 듣겠습니다.

아울러 지방양여금에 부적절한 사업, 포괄 보조금 문제 등은 저희들이 신중하게, 그리고 다양하게 검토를 하고 있다는 점을 이 자리를 빌어 말씀드립니다.