

제1주제 토론

자치단체 자주재원 확충성과와 발전과제

발표자 : 이 재 은 (경기대 교수)

사회자 : 정 기 섭 (동국대 교수)

토론자 : 구 정 모 (강원대 교수)

유 경 문 (서경대 교수)

원 윤 희 (서울시립대 교수)

김 대 영 (행정자치부 지방세제담당관)

홍 석 우 (동두천시의원)

김 동 백 (부산광역시 세정담당관)

○ **구정모** (강원대 교수)

오늘 첫 번째 주제에서 논의하고자 하는 것은 ‘어떤 세목을 어떠한 형태로 지방에 도입을 해야 되느냐’ 하는 논의가 핵심적인 과제의 초점이 되고 있지만, 이와 같은 논의는 지난 10년간 지방자치를 실시하면서 학계 및 전문가, 그리고 정부에서 많은 작업들을 해 왔고 많은 논의가 있어 왔다. 그렇지만 실질적으로 지방의 자주재원을 확충하는 측면에서는 커다란 진전이 없었고, 그런 차원에서 오늘 첫 번째 주제의 논의는 ‘어떠한 세목을 어떻게 이양을 하느냐’ 하는 것보다는 ‘이와 같은 논의가 활발하게 이루어져왔지만 최근 들어서 그렇게 침잠해 있는 원인이 어디에 있는지, 그리고 그것을 타개하기 위해서는 어떠한 대안이 제시되어야 하는지’ 근본적인 당위성에 관한 문제에 좀더 초점을 맞춰야 되지 않을까 생각한다. 지방세원의 확충이라든가 자주재원의 확충은 중요한 과제가 되고 있지만 당장에 실시하기가 어렵기 때문에 중장기적으로 넘겨야 될 과제가 아닌가 하는 논의도 계속 진행되고 있지만 새로운 지방세 도입을 위해서는 지금 논의가 확산이 되고 활발히 진행되어야 중장기적으로도 가능하지 않겠나 라는 측면에서 지금까지 10년동안 충분히 이루지 못한 과정에 대해서 자성을 해 보고 다시 한번 논의의 초점을 이쪽에 맞춰야 한다.

따라서 오늘의 첫 번째 주제는 ‘왜’, ‘어떻게’ 지방으로 세원이양을 추진할 필요가 있느냐에 대해서 좀더 활발하게 이야기 할 필요가 있겠다. 사실 세원의 이양이 부진했던 것은 여러 이유가 있었지만 국민적인 공감대 형성이나 정치적인 합의점 도출 등이 미진했고, 또 여러 가지 집단·지역간에, 또는 정부 부처간에, 아니면 재정간에 여러 가지 집단이기주의가 주요한 원인이 아닌가 라고 생각한다. 우리의 과제는 역시 지방자치의 뿌리를 내리고, 최근의 여건 변화와 더불어서 국가브랜드 등 경쟁력을 제고시키기 위해서 역시 지방의 경쟁력을 강화시켜야 된다는 것은 굉장히 중요한 과제이다. 그러기 위해서 지방으로의 세원이양이라는 구호를 외치면서 다시 한번 활발하게 논의되어야 한다.

일단 지방으로의 세원이양이 필요한 주요한 상황 변화를 두 가지로 요약해 본다.

첫째, 최근 지방재정의 여건 변화가 두드러지게 나타나고 있다는 것을 지적하지 않을 수 없다. 여러 가지 구체적인 자료를 제시할 수가 있지만 일단 지방세 2할, 국

세 8할을 걷어서 지방에서 5할을 쓰고 국가에서 5할을 쓴다는 이 차이인데 소위 2:8과 5:5의 이 괴리는 우리가 지방자치를 실시하고 나서 그 괴리의 폭이 점점 더 확대되어 왔다는 것이다. 지방에서 5할을 쓴다는 것은 과거의 2할~3할을 쓰는 것에 비해 많이 쓰고 있는 것은 사실이지만 지방에서 얼마만큼 쓰느냐 하는 절대적인 규모보다도 그 재원이 어떻게 마련되고, 어떻게 집행되며, 어떤 과정에서 그 재원이 배분되고 있느냐 하는 것이 더 중요한 논의의 초점이 되어야 한다. 따라서 여전히 국가에서 돈을 거둬들여 지방에 나누어주는데 있어서 개선의 여지가 별로 보이지 않았다는 것을 지적할 수 있겠다. 이 부분은 여전히 중앙집권적인 틀이 전혀 흐트러지지 않고, 오히려 초기에 지방으로 뭉가를 주는 듯하다가 이제는 다시 지방자치로부터 거둬가려고 하는 뉘앙스를 많이 풍기고 있다.

지난 IMF 관리체제 이후 5년동안 꾸준히 지방재정 자립도가 하락해 왔다는 것이다. 물론 이 자립도 자체가 큰 의미를 갖지 않는 측면도 많이 있지만 일단 단순비교해 볼 때 1998년의 재정자립도가 전국 자치단체 평균 63.4%였던 것이 59.6%, 59.4%, 57.6%로 계속 낮아지다가 2001년에는 54.6%로 거의 10% 이상 하락했다. 물론 이 절대적인 재정자립 규모는 확대되어 갔지만 그 사이에 지방자치단체의 예산 규모가 방만하게 커졌다는 것도 사실이다. 그렇지만 그렇게 방만하게 커지는 규모에 비해서 지방세나 세외수입과 관련된 채널을 통해서 별로 크게 변화가 이루어지지 않은 것은 이에 대한 개선 방안이 매우 시급하다고 할 수 있다.

또 자치단체의 도박산업에 대한 수요와 계획과 추진이 폭발적으로 증가하고 있다는 것이다. 과천의 서울경마장, 하남의 경정장, 광명의 경륜장, 그리고 부산에서도 아시안게임 승마장을 경마장으로, 금정 사이클경기장을 경륜장으로, 그리고 영도구 동삼동 매표지를 경정장으로 바꿀 계획을 갖고 있다. 대구·인천 등지에서도 실내 경마장과 경정장 계획을 추진하고 있는 등 전국적으로 자치단체가 새로운 판을 마련하는 도박장이 준비가 되고 있다. 현재 지방재정의 여건에 비추어 볼 때 어쩔 수 없는 선택이라는 것을 공감하면서도 왜 이와 같은 일이 벌어지는지에 대해서 국가차원 또는 전문가들이 좀더 관심을 가지고 신랄한 논란을 같이 해야 되지 않을까 생각한다. 물론 중앙집권적인 조세체계 하에서 현실적으로 불가피한 대안이라고 할 수밖에 없을지 몰라도 그것이 가져다주는 여러 가지 폐해는 우리 모두 너무나도 잘 알고 있다. 그렇기 때문에 이에 대한 근본적인 해결책을 찾아야 되고, 그것은 역시 지방으로의 세원

이양을 통해서 찾아야 된다는 차원에서 현실적인 지방재정의 여건 변화를 직시할 필요가 있다.

월드컵 4강 신화를 이룩하면서 국가브랜드 가치가 수직적으로 상승하고 있다. 이 파급효과를 극대화시킬 필요가 있는데 그것은 여전히 지방의 경쟁력 제고를 통해서 나오고 있다. 붉은 악마의 뜨거운 열기를 통해서 나온 여러 가지 긍정적인 효과는 일본보다 우위에 있지만 과연 경제적인 파급효과 측면에서도 일본보다 우리가 정말 잘 하고 있는지는 의문이다. 일본의 각 자치단체에서는 여러 문화나 관광상품을 개발하고 있는데 우리가 잘 알고 있는 가시와시는 인구 45,000명밖에 안 되는 작은 도시지만 축구단을 유치해서 지역을 활성화시키고 있다는 것은 역시 지방자치의 뿌리를 내리고 있기 때문에 그것이 가능하다고 할 수 있다. 그리고 한·일간의 FTA(자유무역협정)가 지금 가시화되고 있고, 이것이 동북아·동남아로 확대될 지금 상황에 우리는 지역 차원에서 각 산업부문별로 이에 대한 대응책을 마련하지 않으면 우리 지방의 활로는 더더구나 없지 않을까 우려된다. 그 모든 것은 기본적으로 지방자치의 진전과 지방분권화의 확립이 필요한데 이것은 오로지 지방으로의 세원이양을 통해서 가능하다고 보는 것이다. 구체적인 대안으로 어떤 식으로 우리가 어떻게 접근해야 될 것인가 하는 것에 대해서는 논문에도 구체적으로 기술이 되어 있는 바 그것으로 대체하고자 한다.

○ 유경문 (서경대 교수)

앞서 발표한 논문 「자치단체 자주재원 확충 성과와 발전과제」의 토론에 임하면서 먼저 논문에 대한 총평을 한다면 우리나라의 지방세제나 전반적인 재정, 특히 세제의 구조나 문제점 등을 쉽게 잘 정리했기 때문에 논문을 읽어본다면 우리나라의 현재 지방세 구조의 문제점을 이해하는데 아주 좋은 자료가 될 수 있다고 본다. 또 오늘 주제발표를 하면서 자주재원 확충에 관한 문제가 거의 매년 논의대상이 되고 있는데, '2002년 지방재정세미나, 역시 매년 비슷한 주제를 가지고 계속 논의를 하느냐' 이런 얘기가 있을 수 있겠지만 이런 지방재정세미나가 학회, 지방의 실무 공무원들, 지방의 의원, 자치단체장들이 한 자리에 모여서 서로 의견을 나눌 수 있는 좋은 토론의 장이 되고 서로 배울 수 있는 기회가 되기 때문에 귀중한 자리가 될 수 있다고 본다.

또 지방재정에 관한 많은 문제가 아직까지도 근본적으로 해결되지 않았기 때문에 그 논의 자체가 계속 다람쥐 쳇바퀴 도는 그러한 주제일수밖에 없는데 어떤 문제든 근본적인 해결이 도출될 때까지는 지속적인 토의는 필요하다.

우선 이재은 교수님의 논문을 전체적으로 보면 이상과 현실 사이의 양면을 고려한다고 했을 때 너무 이상적인 측면을 강조한 것이 아닌가 생각된다. 과연 새로운 세원이 필요한가에 대해서, 즉 지방소득세, 지방소비세, 지방환경세 도입의 필요성에 대해서 다 공감할 하지만 현실적인 여러 가지 제약에 대해서 당장 빠른 시일 내에 지방자치단체의 재원을 확충할 수 있는 방법인가? 실제 지방소득세를 도입한다던가 지방소비세를 도입하는 것은 이재은 교수님이 언급한대로 그러한 것이 현실적으로 합의를 도출해 내기 어려우니까 거의 실현성이 없다고 본다. 중앙정부와 지방자치단체간 또는 상위 지방자치단체와 하위 지방자치단체간의 자원배분문제, 탄력세율 같은 것을 실질적으로 지방자치단체가 할 수 있게 하더라도 선거를 의식해서라든가 단체장이나 의원들이 적극적으로 자주재원의 어떤 탄력세율을 활용하는 방법들을 적극적으로 지도하지 않은 측면을 본다면 지방소득세나 지방소비세의 그러한 도입 방법은 현실적으로 어렵다고 본다.

한국납세연합회에서 우리나라 자원봉사자 4,072명을 대상으로 설문조사를 한 바 있다. 설문조사에서 '현재의 세금 부담을 어떻게 생각하느냐?'의 질문에 74.8%가 부담스럽다고 답했고, '지난 10년간에 억울한 세금을 부담한 적이 있느냐?'의 질문에 50.9%가 억울한 세금을 부담한 적이 있다라고 답했다. 그렇다면 '억울한 세금 부담의 원인은 무엇일까?'의 질문에 '조세제도의 불합리성 및 세무행정의 오류'라고 답했고, '지방세 중에 어떠한 것이 억울했느냐?'는 질문에 자동차세가 가장 높고, 재산세 23.9%, 주민세 21.1%, 취득세 17.6%, 등록세 16.5%, 종합토지세 15.7% 순으로 주민들은 불만을 가지고 있었다.

이러한 상황에서 지방소득세나 지방소비세를 도입한다고 했을 때 현실적으로 지역 주민들이 그것을 받아들일 수 있겠느냐 하는 것이다. 필자의 판단으로는 현재 상황의 납세자 의식실정을 봤을 때 그런 것이 도입되기가 상당히 어렵다고 본다. 다시 말해서 조세저항이 매우 클 것으로 예상된다.

또 하나의 문제점은 그렇다고 한다면 과거의 중앙집권적인 불균형개발 때문에 분명히 낙후된 지역이 있다. 그러면 현재 자치단체의 세입자치를 지나치게 강조한다면

과거의 원인을 무시하고 현재의 불균형 상태에서 저소득층이나 개발이 낙후된 소도시에 대해서 자치단체의 소득원이 없으니까 자치단체들이 알아서 하라는 것은 너무 무책임한 발상이라고 생각한다. 과거의 정부에 의해서 벌어진 경제력 격차, 재정적 격차, 지방자치단체 격차를 지금 세입 자체만을 지나치게 강조해서 지방소득세·지방소비세를 도입하고자 한다면 장기적으로는 바람직한 방향이지만 현실적으로는 매우 어려운 문제라고 생각한다.

만약에 지방소비세를 굳이 도입한다고 했을 때 이재은 교수님이 말씀하신대로 하나는 부과세율 중의 일부를, 예를 들어서 중앙정부 7% 대 지방정부 3%로 하는 방법도 있을 수 있지만, 부과세율을 복수화시키는 방법도 있다. 다시 말해서 부과세율을 이원화시킨다는 것이다. 일반과세자는 현행대로 10%를 그대로 적용하되, 지금 간이과세자가 매출액의 2%~3%만 부담하는 것을 지방소비세의 몫으로 돌리면 어떻겠는가 하는 것이다. 예를 들어서 국세청 자료 2000년도 기준으로 봤을 때 연매출 4,800만원 이하의 간이과세 대상자는 167만명인데 비해 일반과세자는 143만명밖에 안된다. 다시 말해서 간이과세자가 더 많다는 것이다. 우스운 얘기지만 설령 5천원 짜리 과는 사람이 20명 규모에 하루에 400 그릇을 판다고 가정했을 때 월수입이 6천만원, 1년으로 따지면 7억2천만원의 수입이 있다는 것이다. 그런데 그런 사람들이 4,800만원 이하의 간이과세자로 신고하는 게 지금의 현실이다. 이렇듯 탈세도 많은 현실 상황에서 이러한 근본적인 조세 상황이 바뀌어지지 않고 무조건 지방소비세만 도입해서 될 문제는 아니다. 따라서 차라리 현재의 부가가치세 10%를 일반과세자는 그대로 적용하고, 간이과세자에 해당하는 167만명의 대상자를 지방소비세의 어떤 대상자 3%~4%로 대신 도입하는 방법도 생각해 볼 수 있는 것이다.

두 번째 방법으로 부가가치세를 굳이 지방소비세로 한다면 부가가치세율만 대폭 낮추자는 것이다. 다시 말해서 부가가치세 10%를, 물론 지나친 생각일 수도 있겠지만 일반 지방 부가가치세를 5%로 낮추고, 그래서 간이과세고 뭐고 없이 모두 5%로 적용하고 나머지 매출액의 3%~4%를 지방소비세로 부과하는 것이다. 그렇게 지방소비세에서 3%~4% 부과한다면 탈세부분이 상당히 줄어들 것으로 본다. 다른 한편으로 3%~4%를 지방소비세로 부과한다고 했을 때 중앙정부에서는 부가가치 10%에서 5%를 갖고, 나머지 3%~4%는 지방정부가 한다면 너무나 재정격차 및 충격이 크기 때문에 3%~4% 지방세 수입이 거두어진 것을 50%는 지방정부가 쓰고, 나머

지 50%에 대해서 그 중에 25%는 도라든가 상위 지방자치단체가 조정교부금 형태로 쓸 수 있게끔 하고 나머지 25%는 중앙정부의 재원으로 되돌려준다고 하면 세수의 결함은 크게 나지 않을 것으로 본다. 이러한 판단이 선다면 그 방법을 생각할 수 있는데, 우리나라의 현실 여건을 생각한다면 소비부가가치세의 세율구조 이런 것은 근본적으로 해결이 안 될 것이다.

따라서 항상 기회가 있을 때마다 주장하는 것이지만 지방교부세 제도를 획기적으로 한번 더 적극적으로 생각해 봐야 한다. 예를 들어 독일 같은 경우에는 공동세제로 되어 있어 소득세는 연방 주정부 42.5%, 주 정부 42.5%, 우리나라의 시읍면단위에 해당하는 곳 15%를 배분하고, 법인세는 50% : 50%, 부가가치세는 연방정부 56%, 주정부 44%로 배분한다.

그런데 우리나라 교부세는 어떠한가? 특별소비세에 중요한 세목(법인세, 소득세, 부가가치세)이 다 포함되어 있다. 그러면 이재은 교수님이 얘기하는 것처럼 소득세에 개인소득세와 법인세를 합해서 지방소득세를 도입한다던가, 또는 소비세를 도입할 때 일반소비세, 특별소비세, 개별소비세로 도입하는 그런 복잡한 절차가 필요없다는 것이다. 왜냐하면 우리나라의 내국세는 이미 독일의 공동세와 같은 재원으로 되어 있기 때문에 교부세율을 상향조정한다면 굳이 복잡하게 지금처럼 지방소비세나 지방소득세를 도입할 필요가 없다고 본다.

다만 주장하고자 하는 것은 지금 현재 지방교부세율 15%를 상당히 만족하고 있고, 또 많이 줬다고 하지만 진짜 지방자치체를 성공적으로 정착시키고자 한다면 15%를 25%~30%까지 끌어올리는 전략이 필요할 것이다. 이처럼 15%를 25%~30%까지 끌어올린다면 '정신나간 소리 아니냐'라고 중앙정부 측에서 주장할 수 있겠지만 그것을 10년~25년 장기적인 계획을 갖고 1년에 1% 포인트씩 중앙정부의 내국세 15%를 16%~17% 올린다면, 교육·경찰 등 중앙정부 사무의 상당부분을 지방으로 이양하면 결국 사무이양과 더불어 재원이 함께 이양되기 때문에 충분히 가능하리라 본다. 오히려 그것이 바람직하지, 지금처럼 지방소득세·지방소비세는 바람직하지 않다고 본다.

또 하나 세제를 개혁할 때는 10년 정도를 생각하는데 10년이라는 기간 안에 통일을 생각하지 않을 수 없다. 그렇다면 통일을 생각했을 때 지방소비세·지방소득세를 도입해서 세제를 개편한다면 북한지역에 어떤 세제를 도입할 것인가? 지방소득세·

지방소비세를 도입할 수 있을까? 적용 못한다. 그런 관점에서 결국 중앙정부에서 재정지원을 해 줘야 된다면 중요한 세목은 내국세를 공동으로 사용할 수 있는 제도적 장치나 제도적 개혁이 더 현실적이라 본다.

○ 원윤희 (서울시립대 교수)

지방자치가 시행된 지 10년이 지났는데 그동안 10년에 걸친 지방자치를 평가해보면 아주 극명하게 주장이 양분된다. 중앙정부 입장에서는 현재 인사권의 남용, 재정의 방만한 운영이 되고 있으므로 통제를 좀더 강화하자라는 주장이 있는 반면, 또 한편에서는 현재의 지방자치가 원래 의도대로 시행되지 못한 것은 너무 자율권이 없이 통제가 심했기 때문이라는 주장을 하는데 이렇듯 양쪽의 평가가 아주 극명하게 대립되고 있다. 그런데 사실 지방자치를 이론적으로 생각해 보면 이런 양자의 입장이라는 것은 어떻게 보면 동전의 앞뒷면이라고 할 수 있다. 원래 지방자치는 지방에 어떤 자율권을 부여하되 그 자율에 걸맞은 책임성을 동시에 추구하고, 그 결과를 가지고 자원배분의 효율성을 추구하는 것이다. 그러므로 자율과 책임이라는 것은 동전의 앞뒷면이고 동시에 이루어져야 하는 것이다.

이 주제의 제목이 「자치단체 자주재원 확충성과와 발전과제」인데 자주재원을 왜 그렇게 강조하는 것일까? 본문에 “주민들은 자신이 살고 있는 지역의 공공서비스의 양과 질이 자신들의 지방세 부담과 비례해야 된다는 사실을 외면하고 있다.” 이렇게 표현하고 있는데 어떻게 보면 자주재원을 강조하는 것은 그 자주재원이 결국 주민들이 지방공공서비스를 소비하고 수혜받을 때 그것은 공짜가 아니라 자기의 부담에서 나가고 그게 서로 부담하고 연계되어서 결국은 자기 부담이기 때문에 과연 ‘내가 내 돈을 내서 이걸 할 필요가 있느냐, 없느냐?’ 이걸 다시 한번 따져보게 되고, 그 과정에서 자연스럽게 자원배분의 효율성이 달성되는 것이라고 본다.

예를 들어서 어떤 시·군의 경우 10%도 안 되는 자주재원 비율이 있을 때 그것에 대해서 뭔가 책임성 또는 가격의 역할을 기대하는 것은 굉장히 무리라고 본다. 따라서 전반적인 재원 확충도 물론 필요하지만 한편으로 지방세의 자주성에서 중요한 것은 ‘가격으로서의 역할’, 즉 주민들이 자기가 수혜하고 있는 공공서비스의 가격을 지방세 부담을 통해서 느껴야 된다는 것이다.

그런 전제에서 현재 실제 가장 중요한 것 중의 하나는 이전재원 측면에서 투명성이 굉장히 강조되어야 한다. 물론 투명성이라고 해서 뭔가 어두운 측면이 있다는 뜻이 아니고, 예를 들어서 교부세나 양여금 등이 사전에 지방자치단체가 예산을 결정하기 이전에 정확한 양이 결정되고, 지방자치단체는 이전재원을 통해서 더 이상 재량적으로 늘어날 여지가 없다는 것을 인식하여 새로운 사업의 예산을 늘리고 추진할 때 '결국 이 사업은 지방세 부담을 통해서밖에 할 수 없다' 라는 상황이 되어야 하는 것이다. 이런 전제를 가지고 다시 개편 방안을 생각해 본다면 현재의 예산탄력세율이 17개 세목 중에 10개 이상의 탄력세율이 정해져 있는데 이 탄력세율은 너무 많을 뿐더러 활용도 제대로 안 되고 있다. 따라서 굉장히 중요한 기관세목, 즉 주민들이 많이 부담하는 세목 한두 개는 거의 제한세율 형태로 풀어놓고, 그 세율의 구체적 내용은 매년 세출예산이 결정되면서 '실제 예산이 얼마니까 주민들이 많이 부담하는 중요 세목의 세율은 얼마가 되어야 된다.' 이것이 조례로 예산하고 같이 연계되어서 결정하는 방식도 한번 생각해 봐야 할 것이다. 자주재원의 강조 자체는 세수 확충도 중요하지만 전체적으로 가격으로서의 역할이 무엇보다도 강조되어야 된다고 본다.

두 번째 이재은 교수께서 말씀하신 여러 가지 소비세 및 소득세 또는 신세원의 확충 등은 어떻게 보면 자원의 재배분 문제하고 관련이 있다. 한쪽은 줄어 들고 한쪽을 늘어나고. 자치단체도 앞서 제안한 비례소득세 같은 경우 현재의 누진세에 의해서 혜택을 받는 부유한 자치단체는 줄어 들고 열악한 자치단체는 세수가 늘어날 것이다. 이런 재배분의 문제는 받는 단체가 있고 주는 단체가 있기 때문에 서로 침해한 이해관계가 대립된다고 생각한다.

따라서 구체적으로 논의할 것은 그런 이해관계를 조정할 수 있는 방안이 무엇인가 하는 것이다. 이 교수님은 자주재원을 강조하지만 그동안 많이 못했던 것 중의 핵심은 결국 이렇게 세원을 이양하면 현재의 불공평이 더 벌어진다. 그렇다면 완화하는 방법으로 재배분이 일어나야 되는데, 그러한 과정에서 현재 재정이 좋은 자치단체들에 대한 여러 가지 재정적인 통제나 규제사항들을 상당부분 완화시켜 재정건전성에 필요한 몇 개의 사항을 빼놓고 상당부분 재량성을 부여해야 한다. 그리고 예산활용, 예산지출 측면들에 재량성을 부여하는 대신 상당부분의 재원을 열악한 자치단체에 이전할 수 있는 방안을 생각해 보면 재배분의 갈등이 조금이라도 완화될 수 있을 것이라 생각한다.

마지막으로 논문 자체에 대한 논평을 하자면 그동안 굉장히 많은 안들을 발표했고 무수한 안들이 나왔다. 이런 안들보다 좀더 필요한 것은 한 단계 더 나아가서 구체적으로 이렇게 했을 때 배분의 문제가 어떤 식으로 효과가 나타나고, 또 세제가 바뀌면 교부세도 바뀌고 이전재원도 분명히 바뀌게 되므로 따라서 모든 이전재원까지 전체적으로 포함한 새로운 안이 제시되면 그 안에 따른 여러 가지 재정적인 효과가 무엇인지를 가지고 구체적인 논의가 이루어져야 된다고 생각한다.

○ 김대영 (행정자치부 지방세제담당관)

지방자치의 주요 내용이 자주재정이다. 그것을 '재정자치'로도 표현하는데 그간에 지방자치가 발전하면서 재정자치도 많은 발전을 보였다. 그중에서 세출의 자치에는 많은 관심이 있었고 상당한 진척이 있었는데, 세입의 자치는 관심이 좀 소홀했던 것이 아닌가 보여진다. 지방자치를 하면서 많은 발전과 함께 필요한 것이 자치비용이다. 그래서 오늘 논하는 것도 지방재정을 확충하는 문제이다. 지방재정을 확충하는 문제는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

하나는 국가재정을 지방으로 이양해 오는 문제가 있고, 또 하나는 주민들로부터 세금을 좀더 걷어서 확충하는 문제가 있다. 그런데 우리 스스로 세금을 좀더 걷어서 내는 방법은 현행 제도상 탄력세율이라 한다. 예를 들어 서울은 취득세를 2% 받는데 부산은 취득세를 3% 받는다든지 하는 것이 지방세법에 보장되어 있는데 그런 제도가 있는지 전혀 관심을 갖지 않고 있다. 그리고 지방자치단체가 과세표준액을 올려서 땅 한 평에 이웃 구에서는 10만원을 받는데 우리는 12만원으로 한다든지 이렇게 차등을 할 수 있는데, 그것도 '이웃하고 같이 받아야지, 우리만 더 받느냐' 이런 식으로 별로 관심이 없다. 그리고 자치단체가 다른 자치단체는 받지 않는 새로운 세금을 만들어 보겠다는 노력들도 여러 곳에서 나타나고 있다. 예를 들어 부산의 컨테이너에 대한 지역개발세 같은 것이다. 이것도 근본적으로 그 지역주민이 돈을 더 내서 지역주민이 필요로 하는 어떠한 일을 한다는 자치정신보다는 우리 주민은 세금을 안 내고 다른 지역 주민들로부터 받는, 소위 말해서 조세수출을 해서 재정을 올리는 쪽에서의 노력이 있었다. 따라서 지방세에 관한 자치재정이라는 세입의 자치 측면에서 본질적인 논의가 이루어져야 한다고 생각한다.

또 하나는 국가재정을 지방으로 이양하는 문제다. 재경부에서 지방교부세율을 올렸다고 하면 지방에서는 아주 잘됐다고 평가를 한다. 세금을 가지고 하는 것보다는 교부세율이 올라가면 편하고 좋다는 것은 충분히 이해가 된다. 그런데 사실 지방재정을 구성하고 있는 교부세, 보조금, 지방세는 지방재정의 뿌리다. 시·군·도 모두 자기 지역주민으로부터 받은 세금으로 재정자립이 된다면 정말 바람직한 형태이겠지만 지방자치단체는 248개라는 주체가 있는데 그 248개 자치단체가 모두 세금을 가지고 자립할 수 없다. 왜냐하면 근본적으로 경제력의 차이가 있기 때문이다. 발제자께서 “주민세의 경우 소득세·법인세가 누진세율로 되어 있는 것의 10%를 지방세로 받기 때문에 누진세율이 그대로 적용되어 불형평을 가져온다.”고 했는데 그것도 맞는 말이지만 똑같은 비율로 받는 재산세만 하더라도 서울의 강남구와 금천구를 비교해 보면 재산세가 8배 정도 차이가 난다. 서울의 차이가 없어도 세수입에는 그만큼 차이가 있는 것이다. 그것은 자치단체간에 기본적인 경제력의 차이가 있기 때문에 지방세만 가지고 모든 자치단체가 충족된다는 것은 불가능하다. 그러한 현실 때문에 지방세는 상위 지방자치단체가 자립할 수 있는 수준에서 국세와 지방세를 배분하고, 부족한 부분은 모자라는 자치단체에 지방교부세를 나누어주는 것이 지금 우리나라 지방재정의 기본틀인 것이다. 그렇기 때문에 지방세를 논하든 지방교부세를 논하든 전체를 가지고 논해야지, 교부세나 지방세만 가지고 논하는 것은 도저히 될 수가 없다. 그런데 최근에 지방재정을 논하면서 뿌리인 지방세는 쳐두고 나머지만 가지고 이야기하는 것을 볼 수 있다. 그러나 이것은 지방재정의 근본적인 문제를 해결할 수가 없다.

이렇게 놓고 볼 때 새로운 지방세로서 지방소득세·지방소비세를 논할 때 그 세원 배분의 문제가 매우 중요하다. 그래서 국세와 지방세간의 세원배분의 전통적인 이론을 다 버리고 우리나라 현실에 맞는 지방세의 배분방식, ‘어떠한 지방세를 가지고 올 것이냐’ 하는 것은 학자들 또는 여러분들이 고민해야 할 과제인 것이다. 다시 말해서 인세는 국세고, 물세는 지방세, 소득·소비는 국세고, 재산세는 지방세라고 하는 것은 전부 털어놓고 ‘우리나라의 지방자치 재정형편에 맞는 지방세로 어떠한 것이 바람직하겠는가’ 하는 것에서 논의하는 것이 필요하다. 그런 점에서 세금은 국세든 지방세든 발생하는 곳으로 그 세입이 귀속되는 것이 기본 원칙이지만 불균형 문제가 지방세의 걸림돌이기 때문에 교부세에서 취하고 있는 균형주의를 지방세 세입을 배분하는데 접목시키는 방안들을 생각해야지만 지방세를 확충할 수 있는 방안이 나오고 재정자립

도를 높일 수 있는 방안이 나오는 것이다. 그런 점에서 주민세를 비례적 소득세로 개편하면서 지방소득세로 개편하는 문제는 일단 동의한다.

그러나 솔직히 국민 입장에서는 '소득세를 내면 되는 것이지 국세인 소득세는 무엇이고 지방소득세는 무엇이나' 하는 문제가 나올 때, 그것은 앞에서 얘기한 지방자치라는 문제를 이해하지 않으면 국민들이 이해할 수 없는 문제이기 때문에 지방재정을 맡고 있는 우리들이 상당히 신경을 써야 될 것으로 본다. 지방소비세 도입도 이와 같은 현실에서 국민들의 부담을 새로이 더 증가시키는 지방소비세 문제는 좀 어렵지 않겠느냐. 그래서 국세에서 일부를 지방세로 이양 받아오는 지방소비세를 검토하고 있지만 과연 국가에서 그런 재원을 지방자치가 어려우니까 선뜻 내 놓겠느냐 하는 문제는 우리가 좀더 연구해야 될 과제라고 생각한다.

○ 김동백 (부산광역시 세정담당관)

앞서 김대영 과장께서 말씀하신 것처럼 국세를 지방세로 이양해야 함에도 불구하고 국세에서 안 주고 있는데 이를 위해서는 먼저 모든 주관부서가 원초적으로 구조부터 고쳐야 된다. 국세의 지방세 이양에 관한 법률을 검토하고 있는 부서가 재경부다. 재경부는 세수의 조정 및 국세세입을 관장하고 있는데, 물론 자기 재원부터 확충해야 되기 때문이기도 하겠지만 일체 국세의 지방세 이양을 반대하고 있다. 따라서 행정자치부도 계속 재경부와 충돌하면서 지방재정에 대해서 노력하고 있지만, 앞으로는 지방세 업무 및 지방재정 확충에 대해서 많이 연구하고 있는 전문인들을 구성으로 제3의 기관, 즉 국무총리 직속 또는 청와대 직속의 협의회 기구를 만들어야 한다고 생각한다. 다시 말해 이런 협의회에서 어떤 세목을 이양할 것인가, 또 어떤 것이 합리성이 있는가 등 그 분야에 적극적으로 협의를 해야 할 것이다.

지금 국세와 지방세 이양에 관한 논문이 많이 발표되고 있으나 실제 그 실행 가능성은 아주 요원하다. 따라서 우선 조직구조부터 개편하고 그 다음 학자 또는 전문인을 중심으로 위원회를 설치해서 항상 연구를 해야 한다. 지금 행정자치부의 적은 인력으로는 지방재원 확충에 국세를 이양할 수 있는 여력은 그다지 많지 않다. 시간적, 인력, 경비면 등에서 아주 난해한 점이 많기 때문에 먼저 협의회 기구부터 설치해야 된다고 본다.

앞서 언급되었지만 지방소비세 신설은 많이 논의가 되고 있다. 왜냐하면 지방세 비중이 아주 적기 때문에 2년 안에 이루어지든, 중장기적으로 이루어지든 지방소비세 제도는 반드시 신설되어야 한다. 제 생각에 최종소비로 일어나는 것은 지방세로 되어야 한다고 본다. 예를 들어 부산시민들이 롯데나 현대백화점 등에서 물건을 사면 그 이튿날 거기에 수반되는 모든 자금은 서울 본사에 올라간다. 그러면 다른 대금들 또한 수도권에 집중되어 있기 때문에 서울에서 결재하고 있는 게 현실이다. 우리가 봉급을 받아서 최종 소비하는 금액에 대해서도 일본·미국처럼 4%, 3%, 2%로 국세하고 공동세 제도를 해서 지방소비세를 신설하는 방법이 시급히 논의되어야 되고, 그 부분에 대해서 행정자치부를 주축으로 각 지방자치단체들이 빠른 시일 내에 될 수 있도록 같이 힘을 합해야 된다.

환경세 도입 등 지금 새로운 지방세를 만든다는 것은 전체적인 상태에서 목적세 외에는 아주 불가능하다. 현재 지방자치단체들은 부담금을 징수해서 환경부에 환경개선부담금으로 올려주고 있다. 이런 부분을 검토해서 지방환경세로 새로운 세목을 만들어서 다시 세입을 지방세입화시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다고 생각한다.

앞서 세출예산이 발전되었다고 얘기하는데 우리 모두는 지방자치단체 주민으로 각 지역에서 거주하고 있다. 현재 교통에 관한 신호체계를 비롯한 모든 체계의 예산을 전부 지방자치단체에서 부담을 하는데 그 위반에 따른 교통범칙금은 오히려 국가기관으로 다 올라간다. 단 1원도 내려오지 않는다. 지방자치단체간 경제력 차가 있어 빈익빈부익부 현상이 초래되는데, 예를 들어서 대전의 어느 자치구를 가정할 때 그 자치구에는 국가기관인 군부대만 있다. 따라서 빈익현상이 초래될 수밖에 없다.

앞으로의 방향은 이상보다 현실에 처해 있는 지방재정을 단기적으로 확충하고, 지금 새로운 세목을 신설하는 것은 중장기계획으로 해야만이 앞으로 실행 가능성이 있다고 본다. 따라서 이런 부분을 여러분들이 같이 연구해서 어떻게 하면 지방세입화시킬 수 있는지, 자주재원을 확충할 수 있는 방안은 무엇인지 연구해야 할 것이다.

○ 홍석우 (동두천시의원)

동두천시는 경기 북부의 거점도시로 자리 잡고 있으면서 인구 7만5천명, 자립도 41%의 취약한 환경을 가지고 있는 전형적인 중소도시다. 중앙정부의 재정지원에 목

멜 수밖에 없고, 이 자리에서 토론의 대상이 되는 가장 표본적인 도시일 수가 있다.

지방자치의 기본적인 의의는 지역의 문제를 해당 주민들의 의사에 따라, 그리고 그들의 부담하에서 자율적으로 처리하고 결과에 대해 책임을 지게 함으로써 자원배분의 효율성과 정부의 책임성을 확보하는데 있다고 할 수 있다. 따라서 재정과정에 있어서도 지방자치단체의 자율권과 책임성을 확보할 수 있는 제도적인 장치들을 마련하는 것이 중요하다고 할 수 있으며 그것이 지방세제 등의 개편 방안을 모색하는데 있어서 가장 중요한 기준이 되어야 한다. 잘 알다시피 현재 지방재정은 국가재정에 비해 적은 비율(국세 대비 지방세 비율 약8:2)이고 선진국에 비해서 지방세의 비중이 아주 낮음으로 지방세의 비중을 높여 지방재정의 기반 확충을 제고해야 한다.

이제는 교수께서 지방세수의 확충을 위한 구체적인 방안으로 국세의 지방세 이양, 지방세의 자율성 제고, 새로운 세원의 개발, 법정외 세목의 설치 등을 설명해 주셨는데, 자치단체 자주재원 확충 방안에 대하여 몇 가지 언급하고자 한다.

첫째, 교통관련범칙금의 지방수입으로의 이전이다. 현행 도로교통관련법 기준에 의거 신호기, 교통안전표지판 등 교통관련시설물은 당해 지방자치단체 예산에서 부담하여 시설물을 설치하고 있음에도 불구하고 지방경찰청 산하 경찰서장이 단속 적발한 도로교통법 위반자에 대한 범칙금이 국고 수입으로 전액 납부되고 있어 예산은 지방자치단체가 부담하고 수입 주체는 국가라는 형평성의 논리에 맞지 않는 바 교통관련 시설물 설치 예산 부담자 원칙에 의거 국고수입인 범칙금 전액을 지방자치단체 재정 수입으로 이양한다면 지방자치단체의 자주재원이 확충될 것이다.

둘째, 종합토지세 과세율의 확대다. 우리나라의 경우 종합토지세가 지방세에서 차지하는 비율은 7.8%에 지나지 않고 있다. 이렇듯 종합토지세의 규모가 적은 이유는 종합토지세의 과세표준이 개별 공시지가의 33.5%에 지나지 않으며 대부분의 경우 0.3% 이하의 저세율이 적용되고 있다는 점이다. 그 결과 종합토지세의 실효세율은 0.1%에도 미치지 못하고 있다. 일본의 경우 토지 보유세의 실효세율이 0.12%~0.17%, 미국의 1% 이상과 비교해 보면 턱없이 낮은 수준임을 알 수 있다. 따라서 세율 혹은 과표현실화율의 상향 조정을 통하여 종합토지세의 실효세율을 올리는 것은 자주재원을 확보하는데 매우 시급한 과제라고 할 수 있다.

셋째, 사용료 및 수수료를 현실에 맞게 인상하는 것이다. 사용료 및 수수료의 세외수입은 지방세와 더불어 지방정부의 중요한 자주재원이다. 특히 사용료 및 수수료

등은 공익성의 원칙에 부합하여 지방정부의 재원으로 매우 큰 의미가 있다. 따라서 자주재정권을 확보하면서 지방재정을 확충하기 위해서는 세외수입을 적극적으로 활용해야 할 것이다. 상수도 사업의 경우 지하철요금과 마찬가지로 공공요금으로 책정되어 있어 원가에도 못미쳐 상수도 사업의 부채를 누적시키는 주원인으로 작용하고 있다. 따라서 사용료 및 수수료에 대한 원가보상률의 수준을 상향조정하는 것도 지방재정의 완화를 위해 매우 시급한 과제라고 할 수 있다. 또 다른 사용료 및 수수료의 문제점 중 하나는 상당한 수익서비스가 무료로 제공되고 있다는 사실이다. 예를 들어 중앙정부가 지방자치단체에 업무처리를 위임하면서 무료로 제공할 수 있도록 한 수수료는 829종에 이르며, 이중 376종은 유료화가 필요하다는 연구가 있었다. 이러한 서비스를 유료화할 경우 자주재원 확충에 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 생각한다.

넷째, 법정외세의 도입이다. 법정외세로는 관광세, 광고세, 환경보호세 등을 생각할 수 있다. 환경보호세와 관광세 등은 환경오염을 유발하는 시설 및 행위에 대해 외부 불경기를 초래하는 기업이나 생산주체가 사적비용을 초과하는 사회적 비용을 내부화시키고 외부 불경기의 해소에 소요되는 특별재정수요에 대응하기 위한 조세이며, 관광세 역시 각종 관광지를 이용하는 관광객들에게 관광지역의 보존 및 개발과 환경오염에 대한 비용을 부담시키는 의미를 가지고 있다.

이러한 세목들은 우리나라 지방자치단체들의 재정에 큰 도움을 줄 수 있을 뿐 아니라 외부 불경기에 대한 사회적 비용을 감소시킬 수 있는 효과도 기대할 수 있다. 또한 이러한 세목들은 수익자 및 원인자 부담의 원칙에 부합하기 때문에 새로운 세금에 대한 지역주민의 저항이 그다지 크지 않을 것으로 본다. 물론 이러한 세목의 도입에는 여러 가지 어려움이 따르기 마련이다. 예를 들어 관광세 신설시 기존 세목과의 중복 문제가 발생할 수 있다. 하지만 이러한 문제점은 제도적 장치가 보완된다면 해결할 수 있다고 본다. 그밖에도 각 지방자치단체별로 특별한 재정수요를 발생시키거나 특별한 서비스를 제공하고 있다면 이에 상응하는 비용을 새로운 세목을 신설함으로써 자치단체의 자주재원이 확대되리라고 생각한다. 지방자치단체의 열악한 재정을 감안하여 지방자치단체의 신세목 및 신세원 개발에 학계 및 중앙정부에서 적극적으로 협조해 주길 바란다. 특히 관광, 광고, 환경오염 등 지방에서 많은 재정투자가 이루어지고 있으나 과세되지 않고 있는 세원에 대해 좀더 현실적이고 심도 있는 논의가 이루어져서 열악한 지방재정의 자주재원이 확충될 수 있는 계기가 이루어졌으

면 한다.

○ 이재은 (경기대 교수, 발제자)

지금까지 토론자들이 말씀하신 내용을 간략하게 제가 생각하는 것을 중심으로 정리를 하고자 한다.

구정모 교수께서 말씀하신 것 중에 지방자치단체에서 벌어지는 채용 확충의 노력들 속에서 우리가 검토해야 될 문제들, 특히 도박성·사행성을 채용 확충의 대상으로 갖는 문제에 대해서 이것은 지방세 문제만이 아니라 진지하게 검토해야 될 사항이라고 본다. 물론 여러 학자들이, 소위 '로터리'라고 해서 복권문제가 채용 확충에 상당히 좋은 수단 중의 하나라고 연구하는 분들이 있었고 또 그것들이 현실이 되는 것 같은데, 사실 복권을 다들 한두 장씩 사봤겠지만 현실에 몇 개가 있는지 아는 사람은 많지 않을 것이다. 도대체 이 국가라는 존재가 국민들에게 도박과 사행심을 조장해서 거기에서 얼마나 수익을 얻어 몇 푼의 국민의 복지를 향상시킬 수 있다는 것인지, 그것이 가져오는 국민 도덕성의 타락과 우리 사회에 만연되는 도덕결여가 오히려 우리 사회에 미치는 영향이 얼마나 큰지 모르고 있다는 점에 대해서 개인적으로 개탄하고 있다.

그런데 이것이 지방재정과 아주 밀접하게 관련되어 있다는 점 또한 상당히 우려하는 부분이다. 필자는 마권세를 국세로 옮겨야 된다고 생각하는 사람 중에 하나다. 그래서 이번에 나온 도지사 후보 두 사람에게 공청회에서 질문을 했더니 두 사람 모두 필쩍뚱뚱면서 “무슨 소리냐? 제가 도지사가 되면 그것의 국세화는 모든 노력을 통해서 막겠다” 라고 답변을 했다. 과연 그런 게 현실적인 조건 속에서 실현이 가능할까? 저도 솔직히 그렇게 생각을 하고 있고 글을 쓰는 목적 또한 그런 것들을 어떻게 극복할 것이냐라는 것에 국민적 공감대가 필요하기 때문에 설령 그게 ‘바위에 계란을 던지는 것’일지라도 그런 의미로서 거론했고, 그런 점에서 구정모 교수의 문제 지적은 오히려 놓쳤던 사항에 대해서 상당히 좋은 지적이라고 생각한다.

유경문 교수와 논의해야 할 요지는 여러 가지가 있다.

우선 “소득세·소비세는 장기적으로는 그럴 듯하지만 현실적 가능성이 없다. 너무 이상에 치우친 것이 아니냐?” 라고 했는데 나는 분명하게 일정부분 그게 이상적이라

고 생각하면서 이 글을 썼다. 그런데 ‘이상적이라는 것’과 ‘불가능하다’라는 문제는 별개라고 생각한다. 그것이 허황된 내용이고 허황된 꿈이라면 불가능할지 모르지만 그것이 실천할 수 있는, 또는 실천해야 될 내용이라면 그것은 실천의 의지일 뿐이다. 1972년 유신헌법이 만들어질 때 지방교부세를 정지시키면서 완전히 지방자치를 초토화시켰는데, 그때 유신헌법에 “통일이 될 때까지 지방자치는 연기한다.” “통일이 되면 지방자치를 실시한다.”라고 되어 있다. 그렇다면 유신헌법의 논리를 가진다면 지금도 지방자치는 불가능한 것이다. 실현할 수 없는 사회인 것이다. 그리고 전두환 정권에서 5공화국 헌법을 만들 때 “지방재정 자립도를 감안해서 지방자치를 실시한다.” 그게 얼마나 중요한 문제라고 생각을 했던 것인가. 그 과정에서 1987년에 지방자치를 실현했는데, 탁월한 인간적인 철학에 바탕을 두고 개헌에 동의한 것일까? 그것은 국민들의 엄청난 저항과 국민들의 독재반대에 대한 그 힘이 개헌을 가능하게 했던 것이다. 그들의 의사에 맡겨놓아서 지금도 개헌이 안 됐을지 모른다.

저는 감히 여러분들에게 그것을 말씀드리고자 한다. 정말 지방자치가 필요하고, 지방자치의 근본적인 내용이 무엇이고 그것에 동의한다면 지금 얘기하는 현실적인 불가능성의 문제는 오히려 작은 문제라고 생각한다.

또 하나 유 교수께서 통일에 대비한 세제를 언급하셨는데 사실 본인은 경제학자이면서도 통일 이후의 경제에 대해서는 이제까지 단 한편의 칼럼을 써보지 못했다. 왜냐하면 철학도 없을 뿐더러 그것에 대한 어떤 스스로의 전망도 못하고 있기 때문에 통일을 못 다루고 있다. 통일에 대비해서 어떤 제도의 현재의 필요성을 ‘그렇게 해서 안 된다’라고 얘기한다면 그것이야말로 이상적이라고 생각한다. 통일은 10년 후가 될지 20년 후가 될지 누구도 예측할 수 없는 상황이고, 지방자치는 현재 우리 눈앞에 있는 상황이다. 그러므로 당장 닥쳐올 4~5년의 이야기를 하는 것이 오히려 훨씬 더 현실성이 있다고 생각한다.

그리고 이 주제와는 전혀 관계없지만 학자나 국민들 사이에 많은 사람들이 ‘통일이 갑자기 되면 그 엄청난 부담을 어떻게 할 것인가’ 라고 생각하는데 그렇다면 무엇 때문에 통일을 얘기하는가? 통일된 후 부담이 걱정스러워서 통일을 못한다면 뭘 때문에 “통일, 통일”을 입에 달고 있는 것인지. 그렇게 부담스럽다면 통일하지 말아야 한다. 비록 이 주제와는 관계없지만 그런 문제는 전혀 현실적인 제약조건이 될 수 없다고 생각한다.

유 교수께서 '부과세율의 이원화 가능성 문제'를 거론하면서 "현실적으로 일반과세자와 간이과세자를 이원화하는 것도 한 방법 아니겠느냐." 라고 말씀하셨는데, 물론 그것도 타당성이 있지만 학자들 중에는 일반적으로 부가가치세에 대해서 비판하고 있는 것이 '우리나라는 간이과세제도가 문제다. 없애야 된다'라는 얘기들도 많이 하고 있다. 따라서 그 없애야 될 존재를 바탕으로 해서 지방세 개편을 논의하는 것은 무리가 있지 않을까 싶어 애초에 논의에서 뺐는데 그것이 불가능한 상황을 전제로 해서 제2의 타협안으로 얘기한다면 유 교수님 안에 대해서도 한번쯤 검토해 볼만한 안이라고 생각한다.

원윤희 교수께서는 "가격의 기능을 조세가 못한다"라고 했는데 전적으로 그런 기능 때문에라도 "지방세 확충은 필요하다"라고 말한바 있다. 다만 "그럴 때 재원 재배분에 따른 여러 가지 문제를 고려해야 되지 않느냐" 사실 「자치단체 자주재원 확충성과 발전과제」라는 주어진 주제였기 때문에 심도 있게 다루지는 않았지만 결론 부분에 지방소득세를 도입하든 지방소비세를 도입하든 반드시 거기에 수반되어 도입되어야 하는 제도가 '역교부금 제도' 내지는 '수평적 조정제도'의 도입이 전제되어야 한다. 그래야만 부유한 단체 또는 부유한 지역으로부터 그렇지 않은 지역으로의 재원이전 가능성이 어느 정도 열리기 때문이다. 다만 구체적인 방법은 별개의 문제로 검토되어야 할 것이다.

우리나라 조세행정에 대한 가장 큰 문제점의 하나가 조세통계 내용을 국민들에게 공개하지 않는다는 것이다. 그렇기 때문에 정권이 신문사, 정치가, 기업을 통제할 수 있는 것이다. 우리나라 국세통계 업무에서는 소득계층별 조세부담의 내용을 공표하고 있지 않다. 물론 아예 안하는 것은 아니다. 다만 종합소득세·근로소득세에 대해서 부분적으로 할 뿐, 전체적으로 우리나라 소득계층의 조세부담이 1천만원짜리 소득자가 몇 명 정도고, 그들이 내는 세금이 얼마이며, 5천만원 이상자의 소득자는 또 몇 명 정도 있고, 그들이 내는 세금은 얼마인가에 대한 통계를 현재 발표하고 있지 않다는 것이다. 정부산하 연구자들에게는 부분적으로 몰래 공개하는지 모르겠지만 우리 같이 일반적인 연구자들에게는 공개되지 않는다. 바로 이 점이 소득세 이양에 따른 지역간 재정력 형평화의 효과를 제대로 시뮬레이션하고 있지 못하는 것이다. 따라서 주민소득세를 걷을 때 소득세의 10%에 해당하는 사람들이 내는 주민세가 얼마이고, 소득세의 20%에 해당하는 사람들이 내는 주민세가 얼마인가 등의 통계가 나온다면

바로 내일 아침에 시뮬레이션 결과를 여러분한테 줄 수도 있다. 그런데 지금 그 통계는 없고 오직 총액만 발표되고 있다. 결국 이런 통계로 비례세율을 만들었을 때 세수가 부유단체가 어떻게 어떤지 현실 통계를 제시해 줄 수가 없는 것이다. 다만 관념적으로 도시지역이나 대도시지역에는 소득층이 많으니까 그런 지역보다는 저소득층이 많다고 볼 수 있는 시·군 지역이 더 나올 것이다 라는 식의 이야기는 할 수 있지만 공식적인 자료를 가지고 할 수가 없는 게 지금의 현실이다.

이처럼 이 문제는 지방세의 문제만이 아니라 국세에 대해서도 형평성 문제를 이야기하는데 사실 우리는 그런 내용도 없이 그냥 총괄적인 얘기만 하고 있을 뿐이다. '금융종합과세가 안 되고 있다. 또는 과표가 낮다 높다'의 얘기만 할뿐이지 구체적인 내용을 못하고 있는데, 바로 그런 점들을 우리가 공감하지 않으면 안 되는 그래서 고쳐지지 않으면 안 되는 문제라고 생각한다.

김대영 과장께서는 실무책임자로 여러 가지 얘기를 하셨는데 그중 조세 수출문제에 대해서 말한 것이 있다. 그런데 조세수출 제도 때문에 조세수출 문제가 발생한다 해서 그런 제도를 만들 수 없다라고 하는 것은 전도된 결과를 이야기하는 것이 아니겠는가. 오히려 그런 제도를 먼저 도입하고, 조세수출 가능성이 있을 때는 프랑스처럼 자기 지역주민의 세금을 늘리지 않는 한 다른 지역주민의 세금을 늘리지 못하는 제도를 만들어서 방비해 두면 절대로 자기 지역주민의 부담을 줄이면서 다른 지역주민의 부담을 늘리는 제도는 막아낼 수가 있는 것이다. 이것은 연구의 문제일 뿐이지 그런 것 때문에 그런 것을 도입하는 것이 어렵다는 것은 좀 전도된 결과가 아닌가 생각한다. 본인 또한 현실적으로 도입이 어렵다고 생각하고 출발하는 사람이지만, 다만 인식의 문제일 뿐이다. 지금 월드컵 열기 속에서 '우리는 하나다. 전 국민이 감격했다.' 그러다 현실로 들어오면 너희 지역과 우리 지역, 너희 집과 우리 집, 너희 회사와 우리 회사가 나누어져 또 다시 '우리 지역문제를 어떻게 너희한테 양보할 수 있느냐' 그렇게 생각한다면 얘기할 필요가 없다. 그런 점에서 거기에서 확인된 국민의 결속력이 있다면 지방자치에 대해서 국민의 결속력을 도출해 낼 수 있는 가능성이 있지 않겠나 하는 희망을 가져본다.

김동백 과장 또한 여러 가지 현실적인 경험에 의해서 얘기하셨는데, 그중에 교통관련범칙금에 대해서 정리하자면 그건 일부의 연구자들이 검토하고 있는 것으로 알고 있다. 다만 여러분들의 생각이 전환되기를 부탁하는 것은, 우리나라 지방자치가

진짜 지방자치일까? 교육자치도 분리되어 있고, 경찰자치는 아직 실현도 되지 않고 있어 우리나라 지방자치는 어차피 교과서적이고 절름발이 자치이다. 다시 말해 교육자치와 경찰자치가 통합되어지지 않은 어차피 껍데기인 자치인데, 만일 경찰자치가 확립되어 범칙금 낸 것이 군수한테 안 가고 경찰서장한테 간다고 할 때 경찰서장이 군수와 관련된 상황 속에 있다면 그 수입은 제가 볼 때 큰 문제는 없을 것으로 본다. 이것은 보다 더 근본적인 문제하고 연결돼야 한다. 경찰자치가 실현되지 않은 문제하고 관련되니까 연구는 하되, 근본적인 자치 발전을 위해서 모두가 노력해야 할 것이다.

결론적으로 현실 속에서 느끼는 좌절감은 여러분들 못지 않게 연구자로서 느끼는 좌절감이 크다. 그래도 희망은 잃지 않는다. 희망을 잃어서는 안 되기 때문이다. 지금 지방자치 자주재원에 관련되는 모든 문제들이 근본적으로 현실적인 어떤 이해관계 때문에 어렵다고 한다면 한국 사회는 희망이 없는 것이다. 언제 중앙정부가 조세제도 도입할 때 우리에게 승인받고 도입했는가? 국회에서 법 만들어 통과시켜서 만들었지 그것을 모든 이해당사자의 관계를 받아서 하는 식으로 했는가? 물론 그렇게 하는 것이 민주주의이겠지만 지방자치라는 필요에 의해서 정말 제도가 필요하다면 법제정하는 문제는 아무런 제약 조건이 되지 않는다고 본다. 중요한 것은 국회에 있는 사람들의 의식이 직접 관련되어 있지 않기 때문에 통과될 수 없다라는 생각을 가질 뿐이다.

○ 유경문 (서경대 교수)

기본적으로 가장 이상적인 것은 세입자치와 세출자치가 일치되는 것이 바람직하다. 그래서 세입자치를 상당히 주장하는데, 제가 주장하는 것은 지방소비세나 지방소득세를 도입할 때 그런 식으로 개편된다고 했을 때 5년~10년의 어떤 세제를 생각하면, 통일을 하지 말고 비용부담을 하지 말자는 뜻이 아니라 그런 것까지 염두에 둔다면 지방소비세나 지방소득세로서의 개편은 여러 가지 문제점이 있다는 것이다. 통일 후 당장 지방소득세나 지방소비세를 북한지역에 적용할 수 없으면 또 다시 세제를 개편해야 한다. 그렇다면 소득세, 소비세 등 여러 가지를 복잡하게 할 것이 아니라 차제에 독일과 같이 공동세로 하면 어떻겠는가 하는 것이다. 교부세는 이미 소득세, 법인세, 부가가치세가 내국세로 포함되어 있으므로 그 재원을 공동재원으로 활용하는

것이 보다 현실적이고 행정적이나 증세행정으로도 모든 것이 간단하다고 생각한다.

예를 들어서 현재 세원이 편재가 심각하다든지 증세행정을 간단하게 하기 위해서 최근에 많은 선진국에서는 세입집권화를 주장하고 실행하고 있다. 프랑스, 독일, 스웨덴, 핀란드가 세입집권화를 주장하고 있고 중앙에서 모아진 세원을 지방정부에 적절하게 배분해 주는, 다시 말해서 우리가 공동적으로 쓸 수 있는 식으로 배분을 해 주고 대신 세출 자체에 전폭적인 어떤 자치권을 주는 것이 보다 합리적인 방법이다. 따라서 교부세율을 15%에 만족할 것이 아니라 10년~20년이고 장기적인 특별법을 만들어서 매년 1% 포인트씩 상향조정하고 대신 거기에 따라서 부합되는 중앙정부의 사무를 지방정부에 넘겨주는 절차를 밟는 것이 보다 바람직하다고 본다.