

■ 제1분과 제2주제 토론 ■

대도시 재정조정제도의 개편방안

(자치구 재정조정제도를 중심으로)

사 회 : 이준구 (서울대학교 교수)

발 표 : 최병호 (부산대학교 교수)

토 론 : 노영훈 (한국조세연구원 연구위원)

박완규 (중앙대학교 교수)

안영환 (행정자치부 교부세과 행정사무관)

이영환 (부산광역시 예산담당관)

임성일 (한국지방행정연구원 연구위원)

○ 이준구 교수 (서울대학교, 사회자)

지금부터 토론을 시작하겠습니다. 먼저 한국조세연구원의 노영훈 연구위원부터 말씀하시기 바랍니다.

○ 노영훈 연구위원 (한국조세연구원)

오늘 주제는 매우 시의적절한 것 같습니다. 2000년부터 법정교부세율이 13.27%에서 15.0%로 증가하였는데 자치구의 재정조정제도의 개편방안과 관련하여 최병호 교수님께서 4가지 대안별로 내용상의 설명을 해 주셨습니다.

발표논문의 여러 부분에서 자치구와 시·군간의 성격이나 개념측면에서 차이가 많은 지적이 있었습니다. 그러나 이 부분에 대해서 84페이지에서 관할구역의 차이라든가 지역특성이 미치는 영향등에 대해서만 부분적, 포괄적으로 언급하였는데 이런 부분은 자치구와 시·군의 차이를 문헌조사적인 방법론을 이용하여 좀더 많은 부분을 제시하였더라면 하는 아쉬움이 있습니다. 그리고 주요 결론의 도출을 보통교부세를 어떤 형식으로든지 주고 또 다른 것을 연계하는 세 가지 방안보다는 마지막에 제시했던 대안에서 결론을 도출하는 것이 보다 적합하지 않나 하는 생각합니다.

그리고 자치구의 기능조정과 관련된 측면에서 먼저 선행경로가 있어야 한다는 지적이 여러 차례 있었습니다. 그런데 이것도 위임사무라든가 고유사무등에 대하여 특별시, 광역시의 자치구별로 아주 방대하게 분류하는 작업은 곤란하다고 생각합니다. 따라서 예시적으로 어떤 페이스를 찾아서 제시하는 방법을 통해 먼저 읽기 쉽게 하는 방법이 더 필요하다고 생각합니다.

이 발표논문의 주요 결론은 기존에 있는 조정교부금제도 자체를 개선하지 않고 보통교부세를 지급하는 방법은 적절치 않다는 것이 전체 주요 결론인 것 같습니다.

○ 박완규 교수 (중앙대학교)

저는 세 가지 측면, 즉 전반적, 세부적, 보완적인 측면에 대해 말씀을 드리겠습니다. 전반적인 측면에서는 중앙정부와 지방자치단체간의 지방교부세 제도와 광역시,

자치구간의 조정교부금제도의 연계를 시도했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다고 봅니다. 그런데 아쉬운 점은 조정교부금의 근본 목적이 자치구의 재원보전적인 측면과 자치구간 재정력 형평화에 있다고 보았을 때, 이에 대한 구체적이고 심층적인 분석이 이루어지지 않았다는 것입니다. 또 한편으로 조정교부금제도의 개편에 대한 논의시대 전제중의 하나가 취약한 자치구의 재원을 보전해 주는 것이라고 볼 수 있는데, 이 논문에서 제시되고 또 시산까지 하는 여러 가지 방법들을 보면 별로 자치구 재정에 도움이 안 되는 결과가 나타나고 있습니다. 기존 조정교부금제도를 효율적으로 쓰는 운영방안에 대해 논의가 된 것도 아니므로 논문의 핵심이 조금 명확하지 않은 아쉬움이 있다고 생각이 됩니다.

세부적인 측면은 1-1안과 관련하여 보통교부세와 조정교부금이 혼합하는 방식을 보면 보통교부세를 산정할 때 기준재정수입액의 조정교부금이 포함되기 때문에 자의성이 내재할 수 있다는 지적을 하셨습니다. 이는 보통교부세의 산정원칙에 의존수입이 들어간다는 근본적인 문제가 있기 때문이라는 것을 다시 고려해야 할 것입니다.

기본적으로 깔려있는 발표자의 생각은 자치구가 시나 군보다 재정력이 우월하다는 상태인 것 같습니다. 그러나 평균적으로 본다면 자치구는 군보다는 우월하지만 시보다는 우월하지 않습니다. 단 예외적으로 1999년도의 경우에는 약간의 차이로 자치구가 더 우월한 것으로 나타났는데 재정자립도의 경우, 꼭 자치구라고 해서 대도시에 속한다고 해서 재정형편이 더 우월한 것은 아니라는 것을 말씀 드립니다.

다음은 제3안에서 자치구 재정조정제도의 개편은 결국 조정교부금 제도의 개편을 중심으로 논의되어야 한다고 말씀도 하셨는데 제4장의 시산에서는 그것이 누락되어 있습니다. 시산한 내용을 보면 시산은 하였지만 그 결론은 이런 문제점 때문에 현실적이지 못하다고 되어 있습니다. 그리고 결론적으로 조정교부금 제도의 개편이 가장 바람직하다고 하면서 그것에 대한 어떤 시나리오에 대한 분석이 안되어 있어 아쉽게 생각합니다. 그 다음에 이제 똑같은 맥락에서 자치구에 대해 조정교부금을 합하여 보통교부세의 0.4% 밖에 추가가 안됐는데 이는 물론 발표자께서 하신 방법이 기준재정수입액에 조정교부금을 포함했기 때문에 그 규모가 커지니까 재정부족액이 줄어드는 것입니다. 물론 기준재정수요액을 세출예산대비 시·군의 기준재정수요액의 비율로 모두 축소를 하였기 때문입니다. 그런데 자치구의 조정교부금 제도에서 항상 나오는 문제점중의 하나는 단일비용의 선정이 굉장히 불합리하여 기준재정수요액 자체가

항상 과소 산정되고 있다는 것입니다. 조정교부금제도에서 빼놓지 않고 나오는 단골 문제점임에도 현행 기준재정수요액을 또다시 시·군 수준에 맞춰서 축소시켰기 때문에 당연히 재원부족이 양측면에서 줄어들게 되어 보통교부세가 교부되더라도 매우 적은 액수밖에 교부되지 않는 그런 문제점이 발생하는 것 같습니다.

그 다음에 제가 1-2안과 재정보전금과 관련하여 현 제도와 상충되는 것 같아서 질문을 드리면, 현재 특별시와 광역시는 시세징수액의 3%를 징수교부금으로 자치구에 교부하고 있습니다. 발표논문은 징수액의 30%를 교부하는 것으로 계산하셨는데 그것이 과연 3%를 폐지하고 30%를 교부하는 것인지 아니면 3%는 그대로 두고 27%를 가지고 교부한다는 것인지 확실하지가 않습니다. <표 5>에 대한 설명을 보면, 인구가 50만 이상이 되는 자치구의 경우는 시세징수액의 50%를 적용한다고 해석되어 있는데 이는 조금 잘못된 것이라고 봅니다. 50%를 적용하는 것은 현행 제도에서 일반 시에 해당되는 것이지 자치구에 해당되는 것은 아닙니다. 자치구는 시세징수액의 3%를 적용하게 되어 있는데 앞의 시나리오를 보면 30%를 교부하는 것을 가정하여 계산을 하고 결과의 해석에는 인구가 많은 대도시 자치구의 경우 50%를 적용하여 재정보조금이 많은 것으로 나타난 것은 제가 보기에는 납득이 안가는 부분이 있어 이에 대한 설명을 해 주시기 바랍니다.

보완적 측면에서 조정교부금 제도에 대해 논의시 간과할 수 없는 근본적인 문제점이 있는데 발표논문에서는 전혀 언급이 없기 때문에 그 중요성을 강조하는 측면에서 두 가지만 말씀드리면 첫 번째는 지방교부세 제도의 경우 2000년도부터 교부율이 13.27%에서 15%로 인상된 것도 상당히 큰 변화지만 또 하나의 변화는 기준재정수요액의 측정항목을 일반 예산항목과 일치시켰다는 것입니다. 따라서 예산과의 대비가 가능하고 실제 예산과 연계시킬 수 있다는 점이 매우 중요하다고 할 수 있습니다. 조정교부금은 자치단체마다 상이합니다. 서울시 같은 경우에는 비교적 예산 과목과 일치시키기 위한 노력을 하여 일치된 부분이 많이 있지만 그 외의 광역시의 경우에는 거의 예산 항목과 상이한 경우가 많기 때문에 그것을 지방교부세처럼 일치시키는 것은 매우 중요한 문제라고 할 수 있습니다. 조정교부금제도가 1988년부터 실시되어 기준재정수요의 측정항목들이 변하지 않고 있습니다. 예를 들어서 환경에 대한 수요라든지 노인복지제도 등 사회복지 수요가 전혀 반영되지 않고 있습니다. 이런 것은 2000년대를 맞이하여 새로운 수요들을 반영하는 것은 상당히 중요한 문제인데 이 부

분에 대해서도 좀 언급이 있었으면 하는 생각입니다.

○ 안영환 사무관 (행정자치부 교부세과)

1988년 자치구가 되면서 1987년도에 이 제도를 연구를 할 때에 가장 중요했던 것은 자치구의 성격을 어떻게 볼 것인가 하는 것이었습니다. 그 당시에 전혀 없었던 자치구가 시·군의 기능을 할 것인가 아니면 어떤 독립된 기능을 할 것인가가 문제되었으나 결국은 시·군도 아니고 광역시의 일부 기능을 가지게 되었습니다. 그래서 지방자치법에서 14개의 사업에 대해서는 시·군에서 다루는 업무를 광역시가 다루는 특별조치를 취하도록 되어 있습니다. 지금 여기서 논의되고 있는 것이 자치구 재원조정제도와 관련하여 과연 조정교부금제도를 두는 것이 좋으나, 아니면 교부세를 합하는 것이 좋으나 라는 이 부분에 대해서 이미 10년전 부터 꾸준히 연구해 왔습니다. 그러나 가장 큰 문제는 기능부분과 재원부분에 대한 것입니다. 그 이유는 1987년도에 자치구의 기능을 논할 때 어떤 기준이 없었기 때문입니다. 당시 서울시와 직할시에서는 분청예산에 예산을 편성한 후 구별로 나눠주는 배부예산을 운영했던 것입니다. 배부예산을 운영하면서 비율에 따라 자치구 및 본청에 일정액을 배부하도록 했던 것입니다. 그후 자치제가 실시됨에 따라 의회경비가 늘어난다든지 아니면 기타 행정경비가 늘어나는 것을 추가했던 것입니다. 그 당시 재원배분의 비율은 광역시 65%, 자치구가 35%였습니다. 도의 경우는 23%이고 시·군은 77%이었습니다. 결국 광역시가 자치구보다는 출발점부터 재정수요부분을 더 많이 가지고 있었다는 것입니다. 지금은 도와 시·군은 43대 57이고 광역시와 자치구는 84대 16입니다. 따라서 처음보다 광역시 중심으로 재정이 운영되고 있다 하겠습니다.

그 다음에 또 하나는 자치구세가 지금 4가지 세목입니다마는 이 세목을 시·군과 동일하게 할 것인가 자치구만 할 것인가 라는 문제가 대두되었습니다. 지금 현재 배부예산으로 분리하고 형평화가 가장 잘 이루어진다는 세목이 현재의 4개 세목입니다. 그런데 그 당시에 세원의 배분을 광역시 80%, 자치구 20%로 하였습니다. 2000년도에는 광역시가 90%이고 자치구는 10%입니다. 즉 광역시 부분이 증가하였습니다. 따라서 지금 이 자리에서 논의할 수 있는 부분이 바로 그런 것부터 먼저 전제가 되어야 한다는 것입니다. 다만 정책입안시 1988년도에 담배소비세를 감안하지 못하

고 또 그 이후에 지역개발세, 주행세가 신설되어 세원이 늘어난 것이 있습니다. 그래서 이것을 시·군과 같이 도세와 시·군세를 광역시별로 나눈다면 본청이 45%를, 구에서 55%를 가지고 가야 하는 문제가 생깁니다. 그러므로 현재 이 부분에 대해서는 먼저 교부세로 통합을 할 것인가, 조정교부금으로 할 것인가의 문제보다는 세목조정이 선행되어야 할 것입니다.

그리고 실무적으로 어려운 부분은 우선 상호간의 갈등문제의 제기입니다. 지금 조정재원으로 하고 있는 취득세, 등록세의 세수 증폭이 지역간 굉장히 큽니다. 왜냐하면 거래과세부분의 세목이기 때문입니다. 그런데 이 세목을 과연 언제까지 조정재원으로 가지고 가야 하는가입니다. 차라리 교부세처럼 내국세의 15%로 할 수 있지 않을까 합니다. 그렇게 된다면 자치구의 재정이 좀더 안정적으로 갈 수 있다고 봅니다.

보통교부세를 자치구에 배분할 경우 결국은 시·군이나 도가 큰 손해를 보게 될 것입니다. 그러면 기준을 같이 해주어야 된다는 문제가 나오는데 발표자께서 제시하신 2가지 방법, 즉 재정보전금을 기준재정수입에 포함을 하는 방법과 광역 시도 현행 조정교부금을 기준재정수입에 모두 포함시키는 방법을 제시하셨습니다만 모두 문제가 있다고 봅니다. 재정보전금의 구성비는 인구를 60%로 하고 징수율을 40%로 하여 나눠주고 있습니다. 따라서 인구가 50만 이상인 곳은 징수교부금 3%를 제외한 47%를 재원으로 하고 또 일반 시·군은 도세의 27%를 재원으로 하고 있습니다. 그런데 지난해에 인구 50만 이상의 시에서 강력하게 이의를 제기하였습니다. 재정보전이 각 자치단체별로 큰 재정차이를 초래할 것이라는 문제입니다. 또 하나는 각 자치단체별로 조정교부금 재원규모가 다르다는 것입니다. 따라서 이것을 어떻게 통합시켜 적용할 것인가가 문제라 할 수 있습니다.

과거에는 지방자치법에 지방재정 조정교부금제도를 조례로 운영토록 하고 그 조례를 개정할 경우에는 사전에 행정자치부(내무부) 장관의 사전 승인을 얻도록 했습니다. 그런데 규제완화차원에서 폐지되어야 한다고 해서 모든 사항을 특별시, 광역시에서 자율적으로 처리하도록 하였습니다. 그후 전혀 제도에 변화가 없습니다. 과거에 보통교부세 제도가 아주 불합리적이다 라는 지적이 있었는데 그 모습이 지금의 조정교부금 제도와 동일한 것 같습니다. 그래서 교부세제도는 그 동안 꾸준한 연구를 통해 자꾸 개선을 하고 있는데 조정교부금제도는 개선되지 않고 있습니다. 작년 6월에

행정자치부에서 조정교부금제도의 개선 권고안을 지침으로 통보하였으나 2개 시·도에서만 제도개선을 하였습니다. 개선이 어려운 것은 기초 자치단체간의 이해대립으로 협의가 안되고 계속유보되고 있기 때문입니다. 이런 사항이 저희들이 현재 안고 있는 문제들입니다.

○ 이영환 예산담당관 (부산광역시)

지방교부세 제도가 여러 가지 점에서 불합리하고 문제점이 많다는 것을 계속 제기해 왔던 입장에서 말씀드리겠습니다. 오늘 발표자께서 실무적인 자료까지 포함하여 시산까지 하는 좋은 연구를 하셨습니다마는 결론은 역시 어떤 파일을 두고 이해대립을 하는 시·도간의 현실적인 문제를 제시하여 제도개선에 대한 문제점을 제기한 것에 대해서는 상당히 아쉽다는 생각을 가지고 있습니다. 비록 이 문제가 도와 광역시간에 참여하게 대립되는 문제지만 이 제도의 취지에 맞게 국민이 낸 세금이 합리적으로 활용되고 또 국가 경쟁력을 제고하기 위해서는 이 제도 개선은 국가가 의약분업을 실시하듯이 해야 된다고 생각합니다.

먼저 자치구나 광역시의 재정상 어려움을 해소연하는 뜻에서 한 가지 에피소드를 말씀을 드리면 얼마 전에 파리에서 전남 ○○군에서 배낭여행은 직원들을 만난 적이 있었습니다. 그 분들은 군수가 자치단체 공무원들의 국제화 마인드의 제고를 위해서 올해 8천만원을 배낭여행예산으로 책정하여 80명을 보내고 내년부터는 1억5천만원의 예산을 편성, 150명씩 보내기로 했다고 합니다. 우리 시나 자치구의 입장에서는 엄두도 못 내는 입장에서 보면 부럽기도 하고 광역시의 재정이 어렵다는 것을 대변해주는 것이 아닌가 이런 생각도 했습니다.

아울러 농촌지역에 가면 웬만한 농로까지 포장의 다 되어 있는데도 광역시에 가면 자치구의 재정이 열악하기 때문에 8km 이하의 도로는 개설을 못하는 형편에 있습니다.

자치구의 재정이 열악하다는 이야기는 자치구의 가용재원이 1년에 몇 십억도 되지 않습니다. 그 재원으로는 주민들이 이용하는 숙원사업임에도 도로개설에 필요한 비용을 충당할 수 없습니다. 광역시의 경우 자치구 재원이 부족하여 부산시의 경우 매년 5백억이상을 자치구에 지원을 합니다. 교부금 외에 그렇게 하지 않으면 주민의 숙원

사업을 전혀 할 수 없다는 것입니다. 따라서 이번 연구에서 기능문제와 세원문제가 제약사항이라고 들었습니다마는 그렇게 생각하지 않습니다. 만약에 그것이 제약사항이라면 광역시차원에서 지방교부세 문제를 시산해보자는 것입니다. 광역시 차원에서 보면 도와시·군이 하는 업무나 시와 자치구가 하는 업무가 비록 업무의 특성이나 비중에 차이가 있다고 볼 수 있으나 동일한 업무이며 동일한 세원을 가지고 있습니다. 이를 기준으로 광역시에서 시산을 해 보고 제도개선에 반영을 해야 할 것입니다.

그리고 지방교부세를 자치구에 배분하면 광역시에서 지방재정 교부금 관계를 자의적으로 할 가능성이 있다고 하는데 전혀 그렇지 않습니다. 지금 광역시에서 자치구에 대한 재정지원을 매우 큰 과제로 생각하고 있고 재원조정 교부금 외에 자치단체 자본구조란 이름으로 자발적 지원을 하고 있습니다. 기능관계에 대해서는 조금전에 말씀드린 대로 한번 시산을 해 보면 될 것입니다. 재정자립도에 대한 개정도 전혀 의미없는 개정입니다. 만약에 부산시에 있는 자치구들이 지방교부세나 지방양여금을 받게 되면 재정자립도는 떨어집니다. 재정자립도가 이런식으로 계산됨에 따라 교부세를 받을 수 있도록 해달라는 것입니다. 따라서 현행 제도가 과연 자치단체의 재정적 격차를 제대로 분석하고 그에 대한 처방책으로 지방재정 조정제도로 기능을 있는가에 대해서 문제를 제기하는 것입니다. 예를 들면 지방재정조정제도를 개편하면서 상당히 바람직한 방향으로 개선된 점도 있으나 아직도 적정항목이나 단위비용에 대한 내용들이 광역시나 대도시 기준재정수요를 제대로 반영하고 있지 못합니다. 부산시의 경우 가용재원의 약 70%정도를 도로교통에 사용합니다.

국가가 해야 될 항목인 고속도로 등 여러 부문에 부산시에서 1년에 수천억원의 예산을 투입합니다. 그런데 지방교부세에 반영된 부산시의 도로개선에 대한 기준재정수요는 330억입니다. 따라서 현실적으로 존재하는 대도시의 기준재정수요, 즉 환경, 도로, 교통, 주택문제 등의 기준재정수요를 외면할 수 없다는 것입니다. 이러한 입장에서 보면 지방교부세제도가 광역시와 자치구간의 갈등이 아니라 국민의 세금이 제대로 기능을 하고 국민들에게 편익을 주고 국가의 경쟁력에 직결되도록 합리적으로 분석하고 재검토해야 된다는 것입니다.

○ 임성일 연구위원 (한국지방행정연구원)

오늘 발표논문은 국가적 차원에서는 이슈가 되지 않는 것이 있습니다마는 전체적으로 굉장히 논리적이며 그 대안의 모색에서도 다양한 아이디어들이 제시되었다고 봅니다. 그러나 총체적인 인상은 대체로 단기 대안적이고 현실 적합성부분 문제에 전체적인 결론을 내린 것 같아 거시적이고 장·단기를 구분했다더라면 더 좋은 논문이 되지 않겠나 생각합니다.

사실 오늘의 주제는 정부간의 재정관계라고 생각합니다. 이슈 자체는 대도시와 자치구와의 관계지만 국가와 지방, 지방과 지방의 관계에서 다루어야 된다고 생각합니다. 지금까지 자치구는 지역적인 특성 때문에 국가가 직접 재정지원을 하지 않는 것이 좋겠다는 것이 제도적 시각입니다. 현실적으로 타당성도 있지만 이와 같은 전제에서 제가 말씀드리고 싶은 부분은 좀 다양한 견해를 수용해 볼 필요가 있다는 것입니다. 어떤 사업을 서울시 또는 자치구에서 하던간에 그 파급효과는 사실 구민이자 시민이 되어 버리는 그런 독특한 성격이 있습니다. 다른 광역의 도와 시·군과의 차별성이 있습니다. 그럼에도 그 자체가 자치법상에 기초 자치단체로 분명히 명시된 자치구에 대해서 행·재정적으로 접근하여 차등화를 두지 않는다고 생각합니다.

그러나 장기적으로는 조정교부금에서 보통교부세를 깊이 생각해 볼 필요가 있다는 것입니다. 두 번째는 대안의 모색에 있어서 중·단기적인 것과 장·단기적인 나아가 거시적인 틀에서 접근했다더라면 더 좋았지 않았나 생각합니다. 예를 들어 대안을 3가지 크게는 4가지를 제시하였는데 이 대안은 하나로 고정되어 있는 것이 있습니다. 현재 교부세 재원의 15%로 대도시와 자치구간의 재원에 대해서는 고정화를 한번 변형해 보겠다는 생각을 전혀 안하고 있습니다. 결국은 제로성 게임이 되다보니까 조금전에 논의된 여러 가지 문제가 발생하는 것 같습니다. 그런데 조정교부금의 목적이 무엇이나 그리고 조정교부금의 실제 역할이 뭐냐할 때 국가가 직접적으로 자치구에 대해서 재정지원을 하지 않는 대신에 간접적인 아이디어를 강화하고 있습니다. 사실 이 부분에 대해서 보통교부세화 한다고 하면 특별시, 광역시의 재원자체도 경우에 따라서 아주 극단적이라 할 수 있습니다. 중앙으로 이전해 줄 수 있는 가능성도 있습니다.

참고적으로 중국이 우리보다 훨씬 후진국이라 생각하지만 지방에서 중앙으로 이전되는 경우도 상당히 있습니다. 중국 이외에도 그런 나라가 많습니다. 따라서 두 번째 대안을 모색하여 보다 더 틀을 장기적으로는 제로성 게임이 아닌 전체의 시각에서 검

토되었으면 좋겠다는 말씀을 드립니다. 그리고 세 번째에 대해서는 기능과 사무배분을 하고 그 다음에 자원배분과 연계를 시킨다는 것은 거의 불가능한 일이라고 생각합니다. 시·군과 자치구는 서로 다르다고 했는데 그런 선언적이고 센서스적인 것이 아니라 사례적으로 이 경우에는 다르기 때문에 정부간의 재정관계에서도 다른 접근이 있어야 한다는 점이 있었으면 좋겠다고 생각합니다. 국가와 지방간의 기능과 자원배분이 안되고 있지만 본청과 자치구간의 관계는 그만큼 복잡한 문제는 아니므로 지역에서도 노력을 기울였으면 좋겠다는 생각입니다.

그 다음에 대안의 모색뿐만 아니라 시사하는 쪽에 있습니다. 매우 많이 고심하시고 또 방법론에 있어서 저희들도 수용할 부분이 상당히 있다는 것을 인정합니다. 그러나 88페이지를 보시면 결정적 제약이라는 부분이 있습니다. 사실 결정적 제약입니다. 양자가 기준재정수요를 추정하는 것 자체가 다릅니다. 쉽게 말씀드리면 리더가 현상적으로 다르고 리더를 제도적으로 추정하는 방법도 다른 상황에서 그것을 동일한 가정에서 놓는다는 것은 결과 수치에 대하여 신빙성을 줄 수 없는 부분입니다. 또한 발표자께서 부분적으로 보완하여 표현하신 것이 기준재정수요액이 세출결산에서 차지하는 총비율을 시·군에 맞춰서 해보자 하는 부분인데 이것은 상당히 이율배반적입니다. 시·군의 기능과 다르다고 누차 말씀했는데 이 부분은 세출에 영향을 미칠 뿐만 아니라 미래에도 영향을 미칩니다. 단위비용에서도 상당히 쟁점화되고 있는 부분입니다. 예를 들어 수요와 단위비용 그 다음에 기능이 다른데 이것도 보완적인 것이 되므로 시산의 결과에는 큰 의미가 없다는 것을 말씀드립니다.

조정교부금의 개편현상유지에 대해 결론을 도출하셨는데 이에 대한 문제점에 대해서 구체적인 대안제시가 미약하다는 것입니다. 그리고 재정력이 상당히 우위를 차지하는 부분도 전혀 맞지 않았습니다. 물론 재정력이라고 하는 정확한 매체가 없음에도 현재 그 포괄적으로 쓰고 있는 매체를 대체적으로 보면 시보다는 조금 낮고 군보다는 높다는 점입니다. 그래서 단기적으로 현재의 조정교부금제도에서 제시됐던 문제점을 개선하는 것이 타당하며 장기적으로는 보통교부세와 자치구의 위상을 현재에서 변화시키지 않고 연계를 하여 개선하는 것이 좋겠다는 말씀을 드립니다. 그리고 재정보금 부분은 상당히 모호하게 되어 있습니다. 1-2안의 평균치는 아주 높아지게 됩니다. 왜냐하면 조정교부금은 형평화를 목적으로 하는데 재정보조금은 공식을 보면 정확히 형평화가 아니라고 할 수 있습니다.

○ 이준구 교수 (서울대학교, 사회자)

그럼 지금부터는 발표자께서 지금까지 나온 토론에 대해서 정리를 하여 답변해 주시기 바랍니다.

○ 최병호 교수 (부산대학교, 발표자)

몇 가지 공통적인 지적들이 있었습니다. 우선 발표논문의 완성도가 매우 떨어지는 것도 제 스스로 인정합니다. 그러한 부분은 연구자체가 아직 진행중인 상황이기 때문임을 양해하여 주시기 바랍니다. 토론자께서 공통적으로 지적하신 문제는 기능과 세원배분에 관한 것입니다. 실제로 단일 발표논문에서 그런 문제까지 모두 취급한다는 것은 매우 어려운 작업입니다. 그러나 현재 계속해서 자치구의 예산서를 참고로 기능과 그에 따른 예산규모의 산정작업을 하고 있습니다. 그 결과가 어떻게 나올지는 모르지만 그 결과가 나올 경우 자치구의 재원조정에 관한 문제접근이 가능할 것입니다.

조정교부금을 재정보전금제도와 같이 운영하는 대안은 교부금제도를 유지하면서 지방재원이 감소할 경우가 생길 수 있는 문제에 대비한 아이디어입니다. 실제로 인구 50만 이상의 자치구에는 얼마를 더 줘야된다 혹은 인구나 경제실적에 따라서 배분을 해야된다는 어떤 기준이 없습니다. 그러니까 실제로 어떤 기준을 적용하여 비율에 따라 배정하는 것이 자치구의 재정을 형평화하고 또 재정보전의 차원에서 가장 바람직하지 않는가 하는 면밀한 판단이 전제 되어야 문제의 해결이 가능할 것입니다. 그런데 그런 판단을 현재 모색하는 단계에서, 실제로 도와 시·군의 관계에서 지원하는 제도를 그대로 답습하여 시뮬레이션을 한 것입니다. 물론 시뮬레이션의 결과는 상당히 제약적이기 때문에 큰 의미가 없을 수도 있습니다. 그리고 조정교부금제도의 개선과 관련, 결과에 대한 시뮬레이션과 단기비용의 산정문제를 포함하여 기준재정수요의 산정을 시간제약상 실시하지 못했습니다.

기준재정수요의 산정이 제일 관건이 되는 문제라고 생각하고 있습니다. 제가 여기서 초점을 맞추고 있는 분야도 자치구 재원의 불안증을 어떻게 해결할 것인가에 초점을 맞추다보니까 그런 문제에 소홀한 것 같습니다.

부산광역시 이영환 예산담당관께서 자치구에 대해 조정교부금을 교부할 경우와 보

통교부세를 교부할 경우에 생길 수 있는 문제는 발생하지 않을 것이라고 말씀하셨는데 거기에 대해서는 누구도 확신을 하기가 어려운 것입니다. 보통교부세를 보다 더 확보하기 위한 시·군의 노력은 우리가 익히 들어서 잘 알고 있지 않습니까? 그러니까 그런 문제는 제도적인 장치가 마련되지 않는 한은 확신할 수 없다고 생각합니다.

또 공통적인 지적사항의 하나가 자치구 균형조정에 관한 스넥 명부를 따르지 않고 조정이 된다는 점도 보완을 하도록 하겠습니다. 다시 한번 말씀드리면 이 발표논문은 계속 연구중이므로 완성도가 미흡하고 여러 가지 고려해야 할 사항이 많이 누락된 것에 대해 사과를 드립니다.

○ 이준구 교수 (서울대학교, 사회자)

지금부터는 토론하신 내용중에 미진한 부분에 대한 보충설명을 하실 기회를 드리겠습니다.

○ 박완규 교수 (중앙대학교)

임성일 박사께서 지방교부세와 조정교부금간의 산정방식이나 가설에 문제가 있다고 말씀을 하셨는데 물론 동감합니다만 제가 덧붙일 것은 광역시별로 또 다르다는 것입니다. 지방교부세와 조정교부금을 산정하는 방식 및 교부율이 광역시별로 틀린데도 이것을 하나의 틀로 묶어서 분석하는 것은 의미가 없을 것이라고 생각합니다. 따라서 발표자께 제안하고 싶은 것은 각 대안별로 특정 광역시를 샘플로 하여 시산을 했을 때 자치구간의 재정상황이 어떻게 변동이 되는지 분석을 하면 시사하는 바가 매우 크지 않을까 하는 생각입니다.

○ 안영환 사무관 (행정자치부)

조정교부금과 보통교부세를 같이 운영하는 경우에 과연 잘 운영되겠는가 하는 의구심을 가지면서 자치구의 14개 사무는 시·군과는 달리 본청에서 업무를 하고 있는데 현재 교부세 책정항목은 28개입니다. 그 중에서 자치구에 해당되지 않는 부분은 10

개 항목이 안됩니다. 그럼 결국은 18개 항목만 가지고 자치구에 대한 기준재정수요를 산정해야 하는 문제가 있고 또 하나는 자치구가 지형적인 특성에 따라 구분된 것이 아니라 인위적으로 구분한 것이기 때문에 통계에 어려움이 많습니다. 시본청만 통계를 관리하고 자치구는 관리를 안 하고 있으나 그렇다고 교부세를 산정하기 위해 따로 통계를 할 수도 없는 그런 부분들이 있습니다.

그리고 또 하나 우려되는 것은 부산광역시 이영환 담당관께서 도로비가 적게 산정된다고 하였으나 사실상 단위비용을 만들 때에는 각 자치단체의 예산서를 면밀히 검토하여 측정항목별로 예산을 분석합니다. 단위비용을 행정자치부에서 결정, 공표하지만 산정작업은 자치단체 공무원들이 하고 있습니다. '99년도의 경우 예산대비 기준재정수요액의 근접도가 작년의 경우 72%수준입니다. 따라서 기준재정 수입액을 80%로 설정하기 때문에 기준재정수입액 80% 보다 적게 수요포착이 되고 있습니다. 즉 자치단체별로 공통함수를 도출하지 못하므로 그런 문제가 생기는 겁니다. 이러한 현상은 광역시가 더 심할 겁니다. 부산광역시의 경우 재정여력이 좋으나 광주광역시 같은 경우에는 재정여력이 부산시보다 더 열악할 것입니다. 이러한 경우 결국은 평균치를 적용할 수 밖에 없는 것입니다. 따라서 재정여력이 좋은 자치단체는 조금 적게 지급되고 재정여력이 열악한 단체는 조금 더 많이 지급받을 수 밖에 없을 것입니다.

그리고 배분방식에 대한 브리핑을 해 보자는 지적에 대해서 어느 특정 광역시만을 대상으로 브리핑을 한다는 것은 의미가 없다고 봅니다. 차라리 인구, 면적 또는 소득등을 전체로 놓고 브리핑을 할 수 있는 방법을 연구해 보는 것이 좋지 않을까 합니다.

○ 이영환 예산담당관 (부산광역시)

저는 이 문제와 관련해서 아직도 여러 가지 의문이 풀리지 않는 것이 있습니다. 전체적인 교부금제도를 광역시가 자의적으로 할 수 있다는 문제에 대해서는 행정자치부에서 가이드라인을 정하면 됩니다. 누구나 다 처리할 수 있는 가이드라인을 정하면 된다고 봅니다. 그리고 전체 재정교부금에 대해 필요하다면 광역시간에 모여서 얼마든지 조정할 수 있을 것입니다. 단위비용과 관련해서는 자치단체 공무원이 산정한다고 했습니다마는 교부세가 매우 복잡하여 자치단체 공무원 중에서 이 내용을 아는 사

람은 별로 없습니다. 또한 산정방식자체는 지침에 따라 기계적으로 산정하는 것에 지나지 않다고 봅니다.

지방교부세율이 13.27%에서 15.0%로 인상되었으나 광역시 입장에서는 더욱 불리한 면이 있습니다. 교부세율 인상으로 10년만에 우리 부산광역시도 14억원을 받았습시다라는 반면에 법인세 증액 교부금 120억원이 삭감되었습니다. 아울러 지방교육재정에 대한 부담액이 시·도에 2.6%, 3.6% 증가되면서 몇 백억원을 부담하게 되었습니다. 그런데도 기획예산처에 각종 국고보조의 확보를 위해서 가면 모든 핑계를 지방교부세와 결부시키고 있습니다. 또 교육재정 문제가 거론되고 이에 대해서는 지방자치단체가 상당 금액을 부담해야 한다는 근거도 지방교부세율의 인상과 결부를 시킵니다. 부산광역시의 입장에서 보면 지방교부세의 인상이 오히려 광역시의 열악한 재정을 더 악화시키는 결과를 초래한다고 생각합니다.

다음은 지방자치법에 자치구라는 제도가 있으면서도 기능문제, 세원배분의 문제에 대해 타 시·군과 동일하게 취하지 않는다면 자치구의 폐지문제도 공론화할 필요가 있다고 생각합니다. 자치구의 예산 문제를 지방교부세와 관련해서 실사를 한다고 하였는데 현재 지방교부세 또는 지방양여금중 어느 보조금을 많이 받아 여유가 있을 경우 거기에 맞추어 예산을 편성하면 다음 연도에 지방교부세 단위비용의 산정시 보다 더 단위비용을 많이 받을 가능성이 있습니다. 이러한 악순환이 계속되는 문제에 대해서 검토할 필요성이 있다고 생각합니다. 마지막으로 광역시 자치구의 구도 20미터 미만의 도로에 대해서도 양여금의 차이가 있습니다. 따라서 계속된 문제 제기로 행정자치부에서 양여금의 배분대상 사업에 구도를 포함시켰습니다. 그런데 문제는 구도를 포함시키는 대신에 광역시의 도로를 줄여 가는 것입니다. 그것은 문제해결이 아니라고 봅니다. 따라서 이에 대한 재검토가 필요하다고 생각합니다.

○ 이준구 교수 (서울대학교, 사회자)

다음은 발표자께서 지금까지의 토론사항에 대한 답변이 있으시면 말씀하신후 플로어로부터 질문을 받겠습니다.

○ 최병호 교수 (부산대학교)

제가 단기적이고 미시적인 시각에 초점을 맞추고 있다는 지적은 옳다고 봅니다. 그런데 이 문제가 올해부터 교부세 법정률이 15%로 인상됨에 따라 촉발된 문제로 자치구에 대해 지방교부세의 지급여부의 문제를 그 이전의 시점에서 검토가 되고 제도적으로 시행이 되어 자치구에 대해서도 교부세가 같은 문제라면 상당히 줄어들 것으로 생각이 됩니다. 예를들면 올해의 경우 시·군·구가 시·도로부터 지방교부세 법정교부를 15%를 기준으로 교부세를 받고 있습니다. 내년부터 만약에 자치구에 대해 배분을 하게 된다면 상당히 큰 문제가 발생할 지도 모르기 때문에 연구의 시점이 너무 늦지 않았나 그런 생각이 듭니다. 따라서 단기적인 결과가 나올 수밖에 없다는 말씀을 드립니다.

그리고 대안별로 특별시, 광역시를 대상으로 시산을 해 보는 것이 타당할 것이라는 말씀을 하셨는데 제가 제시한 시산결과는 특별시·광역시에서 자치구별로 실시한 것을 합한 결과만 제시한 것으로 지적하신대로 조정력과 제도운영상의 차이에 대해 감안을 못하고 시산했다는 말씀을 드리며 향후에는 그런 점을 감안하도록 하겠습니다.

○ 최준호 기자 (중앙일보 대전지사)

지금 서울시를 비롯하여 광역시의 경우 재정여건이 높고 낮은 자치구를 불문하고 모두 조정교부금에 대해 불만이 있습니다. 재정여건이 좋은 자치구의 경우 인구가 집중됨에 따라 재정수요가 늘어나서 더 요구하고 열악한 자치구의 경우 개발소요가 많기 때문에 추가 요구를 하는 것 같습니다. 즉 지역이기주의에 의해 대부분의 시·도 의회에서 이 부분에 대한 안전에 대해 의결을 못하고 있는데 인천과 광주의 경우에는 의회의결을 득한 것으로 알고 있습니다. 현재 인천과 광주광역시의 자치구에서는 만족해 하는지에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

○ 이필우 교수 (건국대학교)

오늘 대안으로 제시한 것을 보면 지금 중앙정부가 지방자치단체에 지원하는 보조금의 종류가 계속 증가되고 이원화될 우려가 있다고 생각합니다. 중앙정부가 시·도에 교부세 및 양여금등을 지급하고 다시 시·군·자치구에 재교부를 하는 이런 제도의

운영은 지방재정의 중앙의존도가 강화되는 것으로 생각합니다.

분권형 지방자치가 진정한 의미의 민주주의 실현이라고 볼 때 주민의 자주선택권을 보장하는 가운데서 지방자치를 실시해야 할 것입니다. 독일의 포픽스라는 학자는 경제수준이 제고되면 될수록 중앙의 재정지배력은 더욱 증대된다고 했는데 마치 포픽스의 법칙을 재확인하는 것 같은 느낌이 듭니다. 이에 대해서 답변해 주시기 바랍니다.

○ 권성도 (대구광역시 남구청)

오늘 발표논문과 논의된 사항들은 현행 교부세제도와 조정교부금제도에 대해서 검토되고 있는데, 자치구에 대한 근본적인 재정문제는 행정구역의 불균형에서 제기되는 부분이 크다고 봅니다.

'95년도에 민선 자치단체장 시대가 시작되면서 실질적인 지방자치가 시행되었다고 보는데 당시에는 인구중심으로 자치구의 행정구역이 나뉘었습니다. 그 상태를 유지하고 있기 때문에 현재 광역시 내의 자치구간 재정격차가 문제되고 있습니다. 이러한 현상은 행정구역의 개편을 하지 않을 경우 계속 될 것으로 봅니다. 행정구역의 조정을 통합하여 자치구의 재정조정방안을 연구해 주셨으면 합니다.

○ 손광락 교수 (영남대학교)

대도시 재정조정제도가 중앙정부에서 특별시·광역시에 교부세를 주면 다시 자치구에 조정교부금을 지급하는 방식이나 도의 경우와 시·군은 두 가지 방식에 의합니다. 하나는 중앙정부가 도와 시·군에 대해서 직접 교부세를 주고 또 하나는 도에서 시·군에 재정보전금을 지급하고 있는데 앞으로는 광역시의 자치구도 시·군처럼 똑같은 방식이 되는 것이 아닙니까? 그럼 반대로 도와 시·군이 이원화 되어있는 그 체제를 광역시처럼 단일화시키는 것은 어떻습니까? 지방교부세를 도에 일괄적으로 지급하고 도에서 시·군에 교부세를 지급하도록 하는 단일방식을 취하면 광역시의 불만이 없어지지 않을까 합니다. 검토해 볼 필요성이 있다고 봅니다.

또한 도의 지방재정조정제도 즉 지방교부세와 재정보전금의 논리에 약간 차이가 있어 보이고 광역시의 경우 조정교부금과 지방교부세 논리가 비슷한 것 같습니다. 중앙

정부에서 도에 지방교부세를 지급하면 도에서는 시·군에 재정보전금이라는 명목으로 구분·지급됩니다만 이렇게 구분할 이유가 있는지 그런 생각이 듭니다. 지방교부세제도의 경우 매우 복잡하여 이해가 어렵고 도대체 알 수가 없어요. 따라서 지방교부세도 재정보전금과 같이 단순화하여 자치단체장이 쉽게 이해할 수 있도록 해야 할 것입니다.

재정보전금도 인구 50만 이상의 시에 대해서는 많이 준다면 광역시의 인구는 100만 이상임에 따라 100만 이상의 시에 대해서는 더 많이 줘야 된다는 것인데 그렇다면 국가에서 지방에 주는 재정조정교부금과 지방재정지원금에 대한 파일을 어떻게 나눌 것인가가 문제가 됩니다. 따라서 중앙정부의 보조금의 배분방식을 체계화하여 도에 배분을 해야지 단순히 형식 논리만 가지고 배분한다면 시·군에는 교부세를 주는데 왜 자치구에는 교부세를 주지 않느냐는 식으로 접근한다면 형식논리에 불과할 뿐 실질적인 논의를 기대할 수 없다고 봅니다.

○ 안영환 사무관 (행정자치부 재정경제과)

플로어의 최준호 기자님 질문에 답변을 드리겠습니다. '99년도에 조정교부금에 관한 지침에 따라 제도를 개선한 인천과 광주광역시의 경우 제도개선의 결과에 대한 만족여부는 받는 자의 입장에서는 항상 부족하다고 느낄 수 있는 부분이라는 점을 말씀드리며, 이필우 교수님께서 조정교부금제도는 중앙집권형이라는 지적에 대해 저는 그렇지 않다고 봅니다. 광역자치단체와 기초 자치단체간에 상호 협의를 하여 모든 것을 결정할 수 있도록 되어 있습니다. 따라서 자체적으로 파일을 서로 나누고 부족할 경우에는 광역자치단체에 교부세로 보전을 하기 때문입니다. 자치구까지 직접 교부세를 지급한다면 중앙집권을 하게 되는 그런 현상이 나타날 수도 있습니다.

영남대학교 손광락 교수님께서 교부세 제도에 대한 단일화 문제를 말씀을 하셨는데 단일화를 위해 크게 노력을 하고 있습니다. '99년도까지는 교부세 책정항목의 숫자가 48개 였으나 2000년도에는 28개로 축소하였고 지금도 연구용역을 주어 2~3단계를 거쳐 3개 항목 내지 단일항목으로 대폭 축소를 하는 방안을 검토중입니다. 교부세 책정항목을 대폭 축소한다면 중앙정부가 지급하던 시·도에서 지급하던지 동일하게 됩니다. 그리고 재정보전금이란 과거의 도세 징수교부금입니다. 도세의 징수교부금을 인

구 50만일 경우에는 50%를 지급하고 그 이하는 30%를 지급하던 것입니다. 그러다 보니까 부익부 빈익빈 현상이 초래되었습니다. 따라서 이의 완화를 위해 인구수와 징수율을 감안하여 조금 완화를 한 것입니다. 과거의 도세 징수교부금으로 이해를 하시기 바랍니다.

○ 이준구 교수 (서울대학교, 사회자)

다음은 발표자이신 최병호 교수님께서 질문에 대한 답변을 주시고 오늘 주제발표에 대해 마감을 해 주시기 바랍니다.

○ 최병호 교수 (부산대학교, 발표자)

인천과 광주광역시에서 조정교부금지침에 의한 제도개선의 결과에 만족해 하는가의 문제는 인천과 광주광역시의 자치구에서 만족을 하느냐 하는 것인데 기존의 방식과 지침에 의한 방식을 비교하여 배분의 몫이 증가한 자치단체는 만족을 할 것이고 감소된 자치단체는 만족하지 않을 것입니다. 따라서 우리가 어떻게 하면 좀더 객관적이고 가치판단을 배제한 상태에서 제도를 운영할수 있는가가 중요하다고 봅니다.

○ 이준구 교수 (서울대학교, 사회자)

오늘 대도시 재정조정제도의 개편방안에 대한 발표와 토론은 매우 의미있는 내용들이었 것 같습니다. 이상으로 제1분과 제2주제의 발표·토론을 모두 마치겠습니다.