

종합토론

주제 : 지역균형 3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제

사회자 : 이재은 (한국지방재정학회장)
토론자 : 김동기 (인천광역시 행정부시장)
 김홍래 (한국지방행정연구원장)
 배국환 (행정자치부 지방재정국장)
 윤석완 (전북대 경제학과 교수)

● 이재은 (사회자, 한국지방재정학회장)

이틀 동안 「지역균형 3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제」라는 주제의 핵심적인 내용 3가지를 골라서 발표했고, 오늘 또 지방자치단체에서 그동안 열심히 노력하신 결과의 우수한 사례까지 발표를 들었습니다.

그럼에도 불구하고, 1박 2일 동안 이런 모임을 가진 후의 결과가 앞으로 어떻게 재정분권에 실제적인 모습으로 나올지에 대해서는 우리 모두 아직은 궁금한 상태에 있습니다. 그래서 오늘은 그런 문제를 좀더 부각시키고, 우리가 재정분권의 실천 내지는 실현을 위해 어떻게 해야 될 것인지에 대한 의견을 모아보는 형태로 진행하고자 합니다.

우선 오늘 주제는 「3대 특별법 제정 이후의 재정분권의 방향과 과제」입니다. 그렇다면 핵심적인 분권개혁의 내용이 무엇인지에 대해 각자 발표하는 것으로 하는데,

우선 광역하고 기초를 듣고, 그 다음에 윤석완 교수님, 김홍래 원장님의 토론을 듣고, 마지막으로 배국환 국장님의 말씀을 듣는 순서로 하겠습니다.

김동기 부시장님은 얼마 전까지 지방재정경제국장을 담당하셨고, 지금은 일선에서 계시므로 아마 여러 가지 좋은 말씀이 있으시리라고 생각합니다. 말씀 부탁드립니다.

● 김동기 (인천광역시 행정부시장)

저는 지방자치단체 집행부 입장에서는 처음인데, 광역자치단체 입장에서 논의하는 것이 오늘의 논의를 활성화시키기 위해서 바람직하지 않겠는가 하는 생각이 듭니다.

첫 번째 주제 3대 특별법 제정 후 지방재정조정제도의 개선 방향과 관련해서 모델헤저드론에 대한 비판으로 금년부터 사회단체에 대한 정액보조지원제도가 없어졌습니다. 제가 재정국장을 하면서 사회단체에 대한 정액보조제도를 없었습니다.

그런데 금년에 실질적으로 운영해 보니까, 물론 첫 해기 때문에 그렇다고 볼 수 있겠지만, 전례답습적으로 지난해 수준으로 사실상 지원하는 결과가 되고 말았습니다. 아마 거의 모든 자치단체가 마찬가지로 실정이 아닐까 생각하는데, 일부 교수님들

도 지방의 소위 ‘모럴헤저드 현상’이리 이야기합니다. 그러나 이를 결코 지방에만 전가할 수 있는 문제는 아닙니다.

물론 NGO 활성화가 지금 현재 사회보편적인 현상이 되고 있습니다만, 중앙에서도 파가 생기고, 법이 생깁니다. 이렇게 함으로 인해 순수한 NGO적 성격뿐만 아니라 소위 친목단체 비슷한 단체도 많이 늘어나고 있습니다. 따라서 앞으로 어떻게 조화를 도모할 것이냐 하는 것이 하나의 과제라 생각합니다.

흔히 경상적 경비가 늘어나는 원인 중 하나로 민간단체에 대한 보조가 늘어나는 것을 으레 꼽습니다. 그래서 참고로 뽑아보니까, 민간에 대한 경상보조, 물론 여기에는 운영비보조도 있지만, 자본적 보조 소위 사업비적 보조도 있습니다. 인천은 민간에 대한 경상보조가 330억 정도가 됩니다. 그 다음에 사회단체보조금이 순수한 실링뿐만 아니라 국가에서 지원하는 것까지 포함해서 한 41억원 됩니다. 그러면 거의 400억원 가까이가 민간에 대한 보조로 나가고 있고, 전국적으로 보면 아마 조 가까이 되지 않겠는가라고 보는데, 물론 그것을 다 일반적인 경상비 내지는 소모적 경비라고 볼 수는 없지만, 이와 같은 문제와 관련해서 우리가 심도 있게 한 가지 검토를 해볼 필요가 있습니다.

두 번째는, 보통교부세 산정과 관련해서 인센티브제도를 없애자는 주장을 논문상에서 봤습니다만, 오히려 채적과 당근이 동시에 활용되어야 된다고 봅니다. 지금 현재 13개의 인센티브가 있는데, 이를 잘 활용하는 것이 바람직하다고 생각하며, 또한 지역의 특수성을 반영해야 된다고 생각합니다.

인천과 관련해서 구체적 사례를 말씀드리면, 경제자유구역 또는 구도심권개발사업 같은 것은 지금 현재 인천뿐만 아니라 모든 지역에 상당히 관심사업이 되어 있습니다. 도심지가 지금 현재 공동화현상을 일으키고 있습니다. 이 공동화현상을 어떻게 할 것입니까? 지금 지방자치단체는 구도심권개발문제, 장기미집행시설 등이 하나의 과제가 되어 있습니다.

그래서 이에 대한 구체적 예를 들어서, 경제자유구역에서 기준재정수입에는 들어가 있는데 기준재정수요에는 빠지는, 그러니까 국가 입장에서 보면 한쪽 유리한 데는 들어가고, 마이너스 되는 데는 오히려 빼버리는 현상이 있기 때문에 형평성 차원

에서도 경제자유구역, 예를 들면 구도심권개발사업 또는 시·도립대학의 문제는 보통교부세 수요산정에서도 포함시킬 필요가 있습니다.

세 번째는, 국가균형발전특별회계와 관련된 주제로, 지금 상당히 예민한 부분일 것입니다. 기본적으로 국가균형발전회계가 내년도에 될 것으로 파악되고 있는데, 기본적으로 파이(π)를 키우자는 것입니다. 작년도부터 계속 문제가 되었는데, 파이를 키우면서 절차를 간소화하는 노력이 있어야 될 것입니다.

네 번째는, 국제징수와 재정조정제도와도 간접적으로 관련이 있는데, 이 국제징수와 지방지원과의 어떤 면에서 보면 역진성을 들 수 있습니다.

인천의 경우 국세는 한 9조원 가까이 징수가 되는데도 불구하고 지방에 대한 투자는 한 1조 정도 국가에서 지원하고 있기 때문에 상당히 불만이 많습니다. 그러다 보니 금년, 내년에 걸쳐 1조 정도 기채해서 구도심활성화사업이나 경제자유구역에 대한 지원을 하려고 지금 계획하고 있습니다.

다섯 번째는, 재정분권과 부동산 보유세제 개편 방안과 관련하여 말씀드리겠습니다. 기본적으로 종합부동산세의 지방양여에 대해서는 오히려 제3안인 인구와 면적을 각각 반 정도로 해서 하는 것이 보다 더 현실적이고 타당성이 있지 않겠는가 생각합니다.

여섯 번째는, 이 체납과 관련해 지금 현재 상당히 눈덩이처럼 불어나고 있습니다. 체납징수포상금제도도 물론 자치단체 조례로 하도록 돼 있습니다만, 현재 3%~5% 정도 확대해야 되지 않겠는가 생각합니다.

그리고 지방세 담당공무원들이 지금 상당히 불만에 차있는 것으로 알고 있습니다. 일반 공무원들은 왔다갔다해서 승진이 빨리 되는데, 지방세 담당 공무원들은 7급, 8급 이 정도 수준에서 정체가 돼서 일반 공무원들보다도 오히려 더 인사상의 불이익을 받는 것으로 느끼고 있습니다. 그래서 오히려 세무직과 일반직이 상호 왔다갔다 할 수 있는 길도 대폭적으로 터줘야 되지 않겠나 생각합니다.

그 다음에 직접 종합토지세와 관련된 것은 아니지만 광고세를 도입할 필요가 있다고 봅니다. 그렇게 하면, 지방자치단체 입장에서 보면 오히려 불법광고물 정비효과도 있고, 지방세원을 확충하는 효과도 있기 때문에 기존의 다른 세뿐만 아니라 광고

제도 적극적으로 도입을 검토할 필요가 있습니다.

또한, 마지막 섹션에서 다룬 분석·평가제도와 관련해서 말씀드리겠습니다. 오히려 지방자치단체장에 대한 정치적 부담 등을 고려해서 미국처럼 파산선고제도 같은 것을 적극적으로 도입할 필요가 있다고 봅니다. 최근에 워싱턴 D.C 등지에서도 이를 도입하고 실제로 적용했습니다만, 적극적인 그런 제도를, (물론 그런 자치단체가 파생이 안 되면 더 좋고 또 그럴 가능성은 크지 않지만) 미리 만들어놓을 필요가 있다고 봅니다.

그 다음에 지역주민의 직접참여제도와 관련해서 여러 가지 말씀을 하셨습니다만, 그중에서 주민참여예산제도, 특히 편성단계에서부터 주민참여가 보다 활성화되는 것이 바람직하다고 생각합니다.

아울러 예산순환과정에서 결산심사가 너무 형식적이라고 보는데, 지금 현재 대부분의 자치단체에서 결산심사를 받았습시다만 대개 옛날에 했던 분들이 다시 또 금년도에 심사하다 보니까 지적사항이 매년 연례적으로 비슷합니다. 따라서 이 결산심사를 보다 더 활성화해서 오히려 피드백 시키는 시스템이 필요하지 않겠나 생각합니다.

● 이재은 (사회자, 한국지방재정학회 회장)

아마 행자부에서 실무를 담당하시다가 일선에서 일을 하시니까 여러 가지 구체적인 문제들이 지적될 수 있는 것 같습니다.

다음은 기초 문제를 포함해서 김홍래 원장께서 다음 토론을 해 주시겠습니다.

● 김홍래 (한국지방행정연구원 원장)

오늘 대 주제는 「지방분권·재정분권」입니다. 이처럼 지방자치가 되고, 주민의 민주화욕구가 폭증되면서 갈수록 지방재정의 수요·지출은 늘어납니다. 그러면 거기에 대한 재정수입을 어떻게 확충할 것인가? 하는 문제가 대두됩니다. 이 지방재정을 확충해 주는 것이 국가 또는 지방자치단체의 첫째 중요한 과제입니다.

또한 국가 입장에서 보면 가능한 한 자치단체 간에 재정력 격차를 줄여주는 것이 또 하나의 중요한 과제입니다. 그런데 사실 엄격한 의미에서 지방자치를 보면 자치단체마다 잘사는 동네, 못사는 동네는 있어야 됩니다. 그러나 우리나라 자치제도는 미국의 제도와 좀 다르고, 또 국민정서상 자치를 하면서 똑같이 수준을 맞추려는 생각 때문에, 어쨌든 국가 입장에서는 단체간의 재정력 격차를 완전 시정할 수 없지만 완화해주는 노력이 두 번째로 중요한 재정분권의 과제입니다.

마지막으로, 앞으로 재정이 더 확충됐을 때 과연 자치단체가 그 부족한 재원이냐 마 어떻게 효율적으로 투명하게 집행하고 책임을 지느냐 하는 것이 세 번째 중요한 과제입니다.

기본적으로 지금 정부가 추진하고 있는 현행 지방재정분석·진단제도를 좀더 보완·발전시키는 평가제도는, 중앙정부가 지방자치단체를 통제하는 그런 개념이 아니라, 어차피 이 시대의 주민들이 재정의 효율성·건전성·투명성·책임성을 요하기 때문에 거기에 대한 제도장치를 마련해 주는 것이라고 보고, 자치단체와 중앙정부가 협력해서 이 제도를 빨리 도입해서 실행하는 것이 결과적으로는 납세자인 국민에게 재정운영에 대한 신뢰를 받는 것이라 생각합니다. 국민의 신뢰에 의해서 지방행정은 발전하는 것입니다. 이런 맥락에서 재정평가제도가 앞으로 빠른 시일 내에 도입되기를 희망하면서 중앙정부와 자치단체가 여기에 협조해 줄 것을 기대합니다.

언젠가 지방의 어느 교수님 칼럼을 읽었는데, 그 칼럼의 요지는 이러했습니다. 지금 지방자치를 12년 해왔는데 지방자치가 안 된다, 지방이 발전이 안 된다고들 합니다. 그렇다면 지방자치단체에 권한과 돈이 없어서냐? 아니라는 것입니다. 지금 주어진 돈과 권한 가지고도 단체장이나 공무원들이 잘하면 되는데, 국민들이 볼 때는 그게 아니라는 것입니다. 자꾸 중앙에 돈을 요구하고, 책임을 안 지겠다 하는 일부 단체장들의 사고는 국민의 입장에서는 안 맞습니다.

그런 맥락에서 평가제 도입이 조속히 되는 것이 지방재정의 건전한 운영 면에서, 또 세계적으로 행정개혁 일환으로 행정에 대한 주민의 참여·비판 등이 확대되는 이 시점에서 이것은 어쩔 수 없는 시대적인 요망입니다. 이런 측면에서 이 제도를 빨리 도입하고 실천했으면 좋겠다.

두 번째, 자주재원의 확충입니다.

항상 우리들의 주장은 말은 ‘자치’입니다. 자치는 그야말로 그 지역의 주민들이 자치비용인 세금을 내서 그 지역 일을 하는 것입니다. 그런데 우리나라의 여건은 그렇지 않기 때문에 국가에서 국세를 받아서 지원하는 제도, 즉 지방재정조정제도를 운영하고 있습니다. 그런 과정에서 자치단체가 물론 세원이 빈약하고 없지만, 자주재원을 확보하려는 노력 또한 너무 미약합니다. 모르기도 하고, 특히 민선 이후로는 납세자가 유권자이기 때문에 그 사람들에 대한 표를 의식 안할 수가 없습니다.

그래서 저는 여기서 과감히 주장하는 바입니다.

첫째, 지금 234개 기초자치단체의 주민세가 지방세법에 1세대 당 1년에 1만원으로 돼 있습니다. 1만원의 범위 내에서 주민세를 받으라는 것입니다. 한 달로 따지면 900원밖에 안 됩니다. 그것을 지금 제대로 받고 있는 곳이 234개 기초 중에서 충청북도 보은군 하나뿐입니다.

여수시가 지금 30만 인구에 약 10만 세대인데, 1년에 5천원씩 받는 것을 1만원을 받게 되면 5억입니다. 아주 큰 돈인 것입니다. 이것을 주민들에게 ‘한 달에 900원이면 담배 값 하나도 안 된다, 맥주 한 병도 안 된다’ ‘그런 돈을 만들어서 지역에 사업하자’ 설득시키면 안 될 리가 없습니다. 그런데 집행부도 공무원도 의회도 주민들에게 그 조례를 만들기를 겁내합니다.

앞으로 주민들에게 회원비 성격인 주민세라도 제대로 받으면서 최선을 다하는 모습으로 국가에 대한 지원을 바라야지, 말만 자치고 자신들은 하지도 않으면서 정부에게만 돈 달라는 것은 말이 안 됩니다. 따라서 앞으로 자주재원확보에 지방자치단체가 노력해야 되겠습니다. 그 일환으로 여기 계신 여러분들이 돌아가셔서 집행부와 상의해서 주민세라도 올리는 그러한 노력을 보여 주시기 바랍니다. 이것이 곧 지방자치발전에 자치단체가 크게 할 일이라고 생각합니다.

둘째, 지금 지방세는 물론 세원이 빈약합니다. 또한 기본적으로 지방세를 운영하는 기구 인력이 너무나 줄어들었습니다. 제가 지난번에도 행자부에 가서 건의했습니다만, 지금 국세 대 지방세가 80:20라는데 국세는 재정부에 1급 세제실장 밑에 국장이 3명, 직원이 한 80명 정도 됩니다. 그런데 행정자치부는 지방세를 담당하는

기구가 세제국장인데, 이 밑에 과장은 2사람밖에 안 됩니다. 너무 낙후되어 있습니다.

그러면 조세연구원처럼 지방세를 전담·연구하는 기관이 있습니까? 지방세 전담 연구원은 없습니다. 그러면 지방세도 국세처럼 기본적으로 그 세를 전공한 공무원이 담당합니까? 일반 행정 하나만 합니다. 기구인력 능력 면에서 볼 때 지방세 자진확보기반이 너무 약합니다. 이런 측면에서 여기 계시는 배 국장님은 돌아가셔서 중앙에서부터 전 자치단체의 지방세 전담기구인력보강과 그 전문적 능력을 높이는 특단의 조치가 있었으면 하는 바람입니다.

셋째, 지방채에 대한 인식을 바꾸자는 것입니다. 대부분이 ‘지방채는 적을수록 좋다, 특히 민선시대는 지방채가 곧 빛이다, 그 빛이 주민 1인당 얼마다’ 하니까 유권자가 볼 때 ‘지방채란 나쁜 것, 지방채가 많으면 잘못 된 것, 지방채를 많이 낳게 한 단체장은 다음 선거에 불리하다’는 사고를 갖고 있기 때문에, 최근에 보면 각 자치단체가 지방채를 갚는 것이 상당히 좋은 정책이라고 생각하고 있습니다.

그러나 여러분도 아시다시피 생산적인 것을 투자해서 지역개발을 활성화시키고, 소득의 수익을 받아서 갚을 수 있는 것은 과감하게 선투자해야 됩니다. 따라서 지방채는 빛이고 나쁘다는 사고를 먼저 버려야 합니다. 그리고 적극적으로 활용하는 자세, 이것이 지방재정 확충의 일환이다라는 측면에서 말씀드리는 바입니다.

한 가지만 더 말씀드리자면, 저는 지방행정에 한 36년간 봉직했고, 지금도 지방행정에 대한 연구를 맡고 있습니다. 지금 지방자치 이후 자치단체와 국가간의 관계가 너무 잘못되어 가고 있습니다. 물론 과거 중앙집권시대에 과도한 통제·감독을 받던 자치단체 입장에서는 지방자치는 중앙정부의 지원은 받되 감독은 안 받는 것이 제일 좋습니다.

그런데 우리나라 지방자치의 원리는 무엇입니까? 국가가 법률에 의해 지방자치를 창설해 주고, 국가가 가지고 있는 일부 권한을 주고 재원지원하면서 국가차원에서 필요한 감독을 주민들을 대신해서 해줘야 합니다. 그런데 일부 단체장들이 지방자치를 마치 정부의 간섭을 안 받는 것, 즉 독립이다라고 생각하는데 이런 자세로 해서는 안 되겠습니다.

더군다나 지방자치는 법과 제도에서 출발합니다. 법과 제도를 만드는 곳은 중앙정부입니다. 그것도 행정자치부가 주로 합니다. 그래서 행정자치부가 지방자치의 대변자·촉진제가 될 수 있도록 협조해 주고, 또 필요하면 여러분이 지혜를 주어서 여러분들이 일선에서 실현하는 과정에 문제가 있으면 그걸 정리해서 입법하도록 노력해야 됩니다.

따라서 지방자치 하에서 자치단체가 중앙에서 독립됐다는 그런 사고는 잘못된 것입니다. 독립된 정부가 아닙니다. 국가의 구성원입니다. 국가의 법과 제도 안에서 이루어져야 합니다. 그리고 지원받는 만큼 감독도 받아야 합니다. 이런 측면에서 앞으로 지방에 있는 일선 공무원들은 지방자치시대에 국가와 지방자치 관계에 대해서 다시 한번 개념정리하면서, 그런 속에서 지방재정문제도 같이 걱정하자는 말씀을 드리고자 합니다.

● 이재은 (사회자, 한국지방재정학회 회장)

아마도 지역에서의 노력이 필요하다는 부분을 특별히 강조해 주신 것 같습니다.

다음은 학계를 대표해서 참석하신 윤석완 교수께서 토론해 주시겠습니다.

● 윤석완 (전북대 교수)

3가지 논문을 발표한 내용 순서로 본인이 그 동안에 생각했던 내용과 차이는 점을, 물론 잘한 점은 앞서 토론회에서 다 미리 얘기했기 때문에 몇 가지만 말씀드리고자 합니다.

우선 지방재정조정제도의 개선방안을 이창균 박사께서 아주 잘 발표해 주셨습니다. 그 내용은 이러합니다. “일본의 경우 국세와 지방세 비율을 1:1로 가고, 지방교부세를 줄이고, 국고보조금도 줄인다. 전체적인 어떤 규범적인 틀 속에서 지방교부세와 국고보조금의 관계를 배분하고 있다.” 이 말씀은 옳은 말씀이며 지금 또 그렇게 되고 있습니다.

그런데 거기에 하나 더 보태자면 근본적으로 국세와 지방세 비중을 1:1로 가고,

지방교부세를 줄이고, 국고보조금을 줄이는 외에 또 하나 자율을 들 수 있습니다. 다시 말하면, 지방세의 세목과 세율을 결정할 수 있는 권한을 지방자치단체에다 대폭 이양하고 있는데, 이것이 그 핵심 요인입니다.

물론 우리나라도 있습니다만, 일본의 지방세법에는 지방자치단체가 세목을 선택적으로 사용할 수 있는 세목의 선택 폭이 상당히 많습니다. 이렇게 선택할 수 있는 사항을 지방세법에 많이 집어넣고 있습니다. 또한 임의로 지방자치단체가 법정세 이외에 세목과 세율을 결정할 수 있도록 법정 외 세 과목을 확대했습니다. 그 동안에는 보통세만 있었는데, 목적세까지 법정 외 세로 인정하고 있는 것입니다.

이런 폭들을 확충해서 세목과 세율을 결정하고, 자율권을 확충하는 방향으로 진전이 되기 때문에 1:1 비중을 주어야 하고, 교부세 및 국고보조금의 폭을 줄이는 근본적인 원인은 지방자치단체에 진정한 자치단체로서의 기능을 할 수 있도록 자율권을 줘야 된다는 것이 지향방향입니다.

이런 면에서 볼 때 우리나라는 지금 현재 지방분권위원회에서 이런 세제에 대한 또는 국고보조금이나 재정조정제도에서 로드맵을 만들어서 발표하고 있는데, 이것과는 상당히 거리가 떨어진 형태로 로드맵이 되어 있습니다. 다시 말해서 지방자치단체의 어떤 세목이나 세율을 결정할 수 있는 권한을 줘야겠다는 의지가 전혀 보이지 않고 있다는 것입니다.

그 근본적인 원인은, 우리나라는 조세법률주의를 취하고 있는데 거기에 위배되기 때문입니다. 그 말씀을 드리면 논란의 소지가 많기 때문에 시간의 제약 때문에 말씀을 못 드립니다만, 얼마든지 조세법률주의를 피해가면서 지방자치단체에 세목과 세율을 줄 수 있는 방향이 있습니다.

앞서 얘기한 것처럼 선택세제, 지방자치단체에 맞는 여러 가지 세목을 지방세법에 나열해서 지방자치단체가 자기에 맞는 세목을 지정해서 세목을 결정할 수 있는 방법, 이것이 단기적인 현행 법 테두리 내에서 할 수 있는 가능한 방법입니다. 그러나 앞서 얘기한 조세법률주의에 관련된 모든 것이 정비된다면, 장기적으로 볼 때 일본처럼 법정 외 세목과 세율을 결정할 수 있는 방향이 주어져야 합니다. 조금 전에도 광고세 등 신세원을 개발해야 한다는 말이 나왔는데, 지금 현 시점에서는 지방세법

에서 인정하지 않는 이상 절대로 신세원을 개발할 수 없습니다.

지금 지방분권혁신위원회에서 하고 있는 어떤 혁신의 내용은 현 테두리 내에서 과세자주권의 틀을 확충한다는데, 그 확충하는 것은 13개 정도에 해당하는 탄력세율을 더 잘 활용하게 만들고, 과표를 실현할 수 있도록 하고, 기존의 틀 속에서 그 과세권을 확충하는 방향을 생각하고 있는 것이지, 근본적으로 '자율'이라는 방향으로 지향되지는 않고 있습니다. 지금 소비세 또는 소득세를 이양한다는 것은, 재원은 확충해 주는데 근본적인 자율에 대한 방향은 제대로 나오고 있지 않다는 것입니다.

이런 측면에서 지방분권혁신위원회에서 주장했던 세계개혁방향은 자율과 책임이라는 점에서 볼 때 새장 속의 새와 같다고 얘기할 수 있으며, 그런 측면에서 상당히 불만입니다. 지금 그렇게 되지 않더라 하더라도 방향은 지향되어야 될 것 아니겠습니까? 왜 그렇게 지향을 못 시키고, 테두리 내에서만 움직이려고 하는 것을 볼 때 나도 모르게 과연 이것이 혁신인가, 개혁인가 하는 불만이 솟아납니다.

오늘 발표된 3가지 논문이 전부 자율과 책임, 수익과 부담을 이야기하고 있습니다. 거기에 초점을 맞추고 과세자주권을 확립해야 하는데, 지금 말씀드린 과세자주권의 근본적인 지향 방향은 제한된 테두리 내에서만 하고 있다는 측면에서 바람직하지 않다고 생각합니다.

이창균 박사님이 발표하신 내용 중에 몇 가지 더 말씀드리겠습니다. 우선, 재정보전금을 굳이 '시군 재정조정교부금'이라고 부를 필요가 없다고 생각합니다. 재정보전금 자체가 본래 징수교부금 아닙니까? 징수교부금은 본래 수수료로 했는데, 하다보니 그것이 하나의 재정보전을 하는, 그래서 부익부 빈익빈 현상이 발생되기 때문에 이것을 그냥 수수료에 해당하는 형태로 나가고, 나머지 잔액에 대해서는 예를 들어 도에서 걷어 27%, 또 50만 이상인 데는 30 몇% 지원해서 재정을 조정하는 역할을 한다는 개념입니다. 그렇기 때문에 명칭을 바꾸지 않아도 재정보전금 자체가 재정정보정의 기능을 갖도록만 해주면 큰 문제가 없다는 측면에서 말씀드리는 것입니다.

또한 지방자치단체에서 연도간 재정적립금을 두면 안정적인 하나의 재정 조정이 되지 않느냐 말씀하셨는데, 지방재정조정제도의 근본적인 원인은 수직적인 균등과 자치단체간의 수평적인 불균등이라고 볼 때, 수직적인 개념은 연도간의 그런 개념을

이전재원으로 받아들일 수 있으나, 수평적인 조정기능은 이론적으로 설명이 안 되기 때문에 이것을 꼭 그 조정제도로 볼 수 있는가라는 측면에서 문제가 있다고 생각합니다.

그리고 교부세를 개선할 때의 인센티브 문제인데, 저는 인센티브 주는 것을 기본적으로 반대합니다. 물론 외국에서도 인센티브를 줘서 교부를 주고 있는 나라들도 있습니다. 하지만 지방교부세의 근본적인 목적은 지역간의 재정형평을 위해서인데, 인센티브를 줘서 지방재정조정기능이 격차가 더 벌어지면 교부세 제도를 무엇 때문에 주느냐 하는 것입니다. 다시 말해서 인센티브를 줘서 재정조정기능을 말살해 버린다면 그런 기능을 줄 필요가 없다고 봅니다. 그것이 범위 내에 효과가 어느 정도 큰지는 분석해봐야 알겠지만, 이런 측면에서 인센티브제도에 대해서 반대합니다.

또 하나 기술적인 문제인데, 지금 우리나라 기준재정수요액 산정하는 것이 너무나 지나치게 단순화 돼있지 않느냐 하는 생각입니다. 기준재정수요액은 측정단위×단위비용×보전계수 이런 식으로 하고 있는데, 지금 이 단위비용과 보전계수 산정을 표준행정수요액이라는 것으로 산정합니다.

표준행정수요액은, 예를 들면 정보화비입니다. 정보화비에 관련된 전년도 일반회계의 예산액과 그것 관련 통계치를 함수식으로 돌려서 함수를 찾아내어 표준행정수요액을 계산하고, 그것을 통계수치로 나누면 1단계, 2단계 비용이 나옵니다. 그게 바로 법정단위비용입니다.

자치단체의 경우는 자치단체로 나뉘어서 자치단체비용이 그 법정비용의 몇 배냐 해서 1.5배 이렇게 됩니다. 정보화비에서 가구 수와 공무원 수가 변수가 됩니다. 그 중에서 기준 되는 변수가 가구 수이기 때문에 가구 수로 나뉘줍니다. 그래서 이렇게 보정 계수를 산정하고 있는데, 전부 보니까 그런 회계식을 통해서 보정을 해 가고 있습니다. 그런 경우에는 단계 보정의 경우에 그 효과가 나타납니다. 다시 말해서 단위수치가 많으면 많을수록 비용은 줄어드는 단계 보정의 효과가 나타나는데, 그 외에 나타나는 특수한 상태의 보정 효과는 반영하는 데 어려움이 있습니다.

너무 복잡해도 문제지만 이렇게 지나치게 단순화되어 있기 때문에 이런 보정의 형태는 조금 더 깊이 있게 연구해서, 물론 너무 많아도 안 되지만 그 지역과 자치단체

의 경제여건·지역적인 특수성을 반영할 수 있도록 밀도가 밀집이 돼있는지 아니면 분산이 돼 있는지, 그 지역은 지역경제에 어떤 특수한 여건이 있는가 이런 형태의 보정을 해줘야 하는데, 지금 함수식을 간단히 해석했기 때문에 이런 형태의 보정은 되어 있지 않습니다. 전체적으로 계산하기에는 상당히 간편할 수 있으나, 실질적으로 이런 특수성은 전혀 그 속에 반영돼 있지 않고 너무 단순화 돼 있지 않은가하는 생각이 들어서 말씀드립니다.

그 다음에 부동산 보유세제의 방향을 말씀하셨는데, 지금 부동산 보유세를 지방세와 국세에 종합세를 이원화시켜서 하자는 그 취지는 좋습니다. 그런데 조금 불만이 있는 것이 서울시를 가지고 시산하셨는데, 이것은 조세의 가격 기능이 약화되기 때문에 조세의 가격 기능을 강화시키기 위해서 이것을 했다는 생각보다는, 언뜻 지금 현재 우리나라 부동산의 대표적인 문제는 서울입니다. 그렇기 때문에 부동산 가격을 잡기 위한 그런 하나의 논문이라는 생각이 들었습니다.

물론 연구에 어려움이 있다고 말씀하셨지만, 서울시뿐만 아니라 낙후된 지역 또는 평균적인 일반지역을 분석해서 과연 조세가격의 기능이 어느 정도 나타나는 것인가 하는 것들을 분석해 주셨으면 하는 점에 좀 아쉬운 부분입니다.

그리고 이 3가지 방안을 전부 하다 보니까 “결국은 업무용 토지에 대한 보유기업의 부담이 늘어난다.” 이렇게 끝을 맺었는데, 그러면 부동산 가격을 잡기 위해서 한 것인데 기업들에게 이런 부담이 갔을 때 그 문제점을 어떻게 해결해야 될 것이냐 하는 것을 제시했으면 조금 더 편안한 마음일 텐데 그 점에서 조금 답답한 마음이 있습니다.

제가 지금 잘못 생각하고 있는지 모르겠지만, 마지막에 얘기한 이원화된 형태는 지방세를 비례세로 과세하고, 표준세율을 기준해서 최고세를 줘서 토지세를 부과해서 지방에서 하고, 지역에 고루고루 하는 것은 누진세를 부과해서 지방세 부과한 것을 빼서 종합세로 산정한다 이렇게 말씀하셨는데, 그러면 지금 토지세하고 종합부동산세하고는 서로 상관관계가 있다는 것입니다.

그러면 토지세에 대해서 표준세율에서 최고세를 뺐는데, 그러면 지방자치단체가 표준세율을 해서 최고세를 올려서 조세의 가격 기능을 높여야겠다 해서 높여버리면

결국 종합부동산의 그 누진세 기능은 약화됩니다. 왜냐하면 인별로 누진해서 종합부동산세를 한 것에서 지방세를 공제해 버리기 때문입니다.

그러면 결국 양쪽에서 하나가 커지면 하나는 줄어들게 되어 있습니다. 그러면 결국 토지세의 지방세에 대한 조세가격 기능을 강화시키고, 동시에 부동산 가격을 안정시킬 수 있을까요? 이것은 지금 상충관계에 있습니다. 그러면 두 개가 연관이 되어 있기 때문에 조세의 가격 기능을 올려버리면 부동산의 안정화 및 투기억제는 기능이 덜 작용되는 것이고, 지방세 조세의 가격 기능을 내리면 강화되는 것입니다.

그래서 오히려 이 두 가지를 분리시켜서 움직이는 것이 더 합리적인 것이 아닌가 생각합니다. 지방세는 지방세고, 종합부동산세는 부동산세라 해서 그런 형태로 움직이는 것이 합리적이라고 봅니다. 물론 부담은 커지겠지만 이런 기능이 되어야 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 것입니다. 물론 제 견해가 틀릴 수 있지만 제가 보기에는 그러한 문제가 있다고 봅니다.

마지막으로, 재정분권 지방재정분석의 모형을 읽으면서 상당히 혼돈이 있었습니다. 왜냐하면 지금 현재 모형을 둘로 해서 분석과 평가모형으로 만들자 해서 그 분석체계에 대한 모든 지표가 총 망라되어 있는데, 이 망라된 지표를 만들어서 무엇을 할 것이냐 라는 얘기는 나와 있습니다. 단 하나, 정보로 이용할 수 있습니다. 물론 뒤에서 평가지표를 하기 위해서 만든 지표들은 당연히 평가를 하기 위해서 만들어내야 합니다.

그러면 여기에서 만든 구체적인 안은 1안인데, 그 안에 지역경제까지 다 나온 그 지표를 만들어서 무엇을 할 것인가요? 하나의 정보로 작용하지만, 분석한 결과 무엇으로 이용할 것이냐는 얘기가 전혀 언급이 없습니다. 또한 이 분석체계의 틀을 보면 상당히 자의적인 경우가 많습니다. 논리적인 타당성, 어떤 데이터적인 타당성, 계량적인 타당성에 근거해서 그렇게 되어야 한다는 것이 아니라 이것은 이렇다 이렇다하고 자의적으로 결정한 부분이 많습니다.

또 하나의 큰 문제는 분석자체는 정량분석과 정성분석이 있습니다. 여기서는 계량적인 기법과 비계량적인 요소를 얘기하셨는데, 앞서 얘기한 것처럼 계량적인 수치로 분석할 수 있는 것이 정량이고, 정성은 질적인 분석입니다. 두 가지를 합쳐서 평가

할 때 그 평가결과를 지방자치단체에서 수용하겠느냐는 것입니다.

현재의 실질적인 계량적인 분석, 즉 지표를 갖고 분석한 내용도 지금 불만을 가지고 있는데, 주민의 만족도·투명성 등 전부 어떤 질적인 평가를 내려야 하는 것들을 합쳤을 때의 평가모양에 신뢰가 가겠느냐 하는 문제입니다.

지금 가장 큰 문제는 현 지방재정분석의 문제점이 나열이 됐는데, 그 문제 때문에 이것을 만들었는데 그 문제점은 그대로 이 속에 들어있습니다. 지방채 상승률을 앞에서는 문제로 삼았는데 뒤에 보면 또 하나의 분석에 집어넣었습니다. 이런 것들이 정돈되지 않았는데 앞으로는 조금 더 심도 있는 분석이 되어서 정돈되어야 하지 않겠는가 생각합니다.

한마디로 저의 전반적인 취지는 기본적인 개혁의 틀은 틀을 깨는 것이 개혁이지, 그 안에서 변동시키는 것은 개혁이 아닙니다. 장기적으로 이런 방향으로 과세자주권은 지향되어야 한다는 측면에서 말씀드리면서 마치고자 합니다.

● 이재은 (사회자, 한국지방재정학회장)

이제 마지막으로, 지금까지 세 분의 토론과 또 어제 진행되어진 내용들을 포함해서 실무를 책임지고 계시는 배국환 국장께서 말씀해 주십시오.

● 배국환 (행정자치부 지방재정국장)

우선 토론하기에 앞서 이렇게 지방재정을 담당하시는 여러분들이 모여서 지방재정의 발전을 위해서 같이 고민하고 논의하는 것에 대해서 대단히 감사하게 생각하며 경의를 표합니다. 특히, 이 행사가 굉장히 발전 속도가 더디고 낙후된 목포라는 지역에서 하게 된 것은 아주 뜻 깊은 계기가 될 것으로 생각합니다.

이번 주제는 「3대 특별법 제정 이후 재정분권을 어떻게 해 나갈 것인가」 하는 것입니다. 아시다시피 작년에 3대 특별법이 제정됐는데, 그때 정부에서 명명하기를 ‘대한민국 행복특별법’이라 했습니다. 그런데 사실 그 내용을 보면 대부분이 정부의 원칙과 의지를 담은 정도에 불과합니다. 작년에는 그야말로 개략적인 방향만을 제시

했고, 이제는 보다 구체적인 것을 구체화시켜나가는 단계에 이르렀다고 평가하고 싶습니다. 작년에 여소야대 국회였음에도 불구하고 이게 통과가 됐는데, 이 통과됐다는 뜻은 어느 정도 이 문제에 대해서 같이 공감한다는 뜻이고, 또한 시작이 반이라고 중요한 발걸음을 했다고 생각합니다.

아시다시피 재정분권이라는 것은 돈을 나누는 일입니다. 중앙과 지방이 돈을 나누는 것인데, 이 나누는 일이라는 것이 굉장히 어려운 문제입니다. 제가 기획예산처에 있다가 행자부로 파견 나와 있습니다만, 지금 어느 쪽 입장도 대변하기가 어려운 상황에서 지방의 입장을 대변해야 되는 그런 위치에 와 있습니다. 또 하나의 문제는 250개나 되는 상대가 있다는 것입니다. 250개나 되는 지방자치단체를 대상으로 돈을 나눠야 되는데, 이 250개가 전부 이해관계가 다르다는 점에 고민이 있습니다.

아시다시피 작년까지 특별법 제정도 하고 또 재정분권에 관한 로드맵도 만들었는데, 그 철학과 원리는 잘 알고 있습니다. 그 철학과 원리는 아시다시피 3분이라 해서 ‘분권’, ‘분산’, ‘분업’이라 얘기하는데, 이 3분이 잘 반영돼서 결과적으로는 국가경쟁력, 그리고 종국적으로는 전체 국가의 2만불 달성, 나아가서는 3만불까지 달성하는 계기가 되어야한다고 생각합니다. 그런 총론에는 국민들이나 여·야 모두 찬성했는데, 각론에 들어오니까 부딪히기 시작했습니다. 생각이 완전히 다른 것입니다. 총론은 전부다 ‘잘해봅시다’ 했는데, 하나하나 실천하려고 들어오니까 금년서부터 벌써 뼈저덕거리기 시작했습니다. 여러분들 아시다시피 국고보조금도 정비해야 되고, 실행수도도 옮겨야 되는데 각론에 들어가서 하려니까 벌써 문제가 되어서 하나하나의 과제가 굉장히 어렵게 되어 있습니다.

최근에 서울시가 버스문제 때문에 서울시장을 비롯해서 굉장히 어려움을 겪고 있는데, 그것을 타산지석으로 삼아야 됩니다. 아무리 좋은 제도라 할지라도 시민이 공감해야 되고, 또 충분한 시행·실험과정을 거쳐서 했다면 그런 사태까지 가지는 않았을 것입니다. 그 취지를 보면 굉장히 좋습니다. 그렇게 하면 시간도 줄일 수 있다는 등 기타 좋은 내용으로 돼 있지만, 실제로 실행과정에 있어서는 그렇지 못했습니다. 마찬가지로 재정분권을 하는 과제도 그런 것이 발생할 것으로 예상됩니다.

그래서 특별법 제정 후 재정분권을 어떻게 해야 되느냐 하는 것을 두 가지로 구분

해 보고 싶습니다.

먼저 정책들을 실행하는 과정상의 문제와 두 번째 무엇을 할 것인가 두 가지로 쪼개볼 수 있는데, 먼저 정책과제를 실행하는 데 있어서 아무리 좋은 과제라도 그냥해서는 안 되겠습니다. 지방자치단체와의 충분한 설득과 공감대를 얻어서 해나가는 과정을 거쳐야 되겠다는 것입니다. 지금 균특법도 실행되고 있고, 양여금제도도 폐지됐고 한데 이런 것들을 하다 보니까 나타나는 부작용들이 있어 그런 것들을 보완하면서 해야 되겠다는 것입니다.

그래서 크게 두 가지로 절차적인 측면에서 해야 되겠다는 것과 그렇다면 그 과제들을 어떤 것을 해 나가야 되느냐 하는 문제입니다.

앞서 김홍래 원장님도 말씀하셨지만 지방재정 분권의 핵심은 지방정부가 자기 사무를 추진하는 데 있어 과세자주권을 가지고 자기 책임 하에서 하도록 하는 것입니다. 그러면 그것을 어떻게 확보해 줄 것인가, 또 그런 가운데 지방정부로 하여금 이 책임을 어떻게 확보할 것인가 크게 두 가지로 요약해서 볼 수 있는데, 그런 과제들은 현재 로드맵에 따라서 추진하고 있습니다. 지금 논의됐던 지방재정 조정문제·평가문제 하는 것들이 크게 보면 그런 차원에서 이루어졌다고 평가하고 싶고, 그 구체적인 내용들은 사실 행자부의 담당과장들이 전부 논의했기 때문에 구체적인 것보다는 총괄적으로 이 세입자치권과 세출자치권 그리고 책임성부분을 가지고 말씀드리고자 합니다.

세입자치권에 있어서 여러 가지 논란이 있었습니다. 앞서 윤석완 교수께서 조세법률주의를 아예 전제로 해서 지방정부의 과세자주권을 논하는 것은 좀 문제가 있다는 지적을 하셨는데, 나름대로 개혁적인 차원에서 보면 일리가 있는 말씀이겠지만 우리나라는 다른 나라와 여러 가지로 사정이 다릅니다. 우리나라는 아시다시피 국토면적이 좁고, 자치단체 간에 경계도 굉장히 좁은 공간에서 이루어지고 있으며, 지역간의 재정불균형도 굉장히 심하고 계층구조도 다릅니다.

그런데 이런 것들을 다 무시하고 조세법률주의를 깨서 지방정부에 다 줄 것이냐 하는 문제는 굉장히 큰 문제입니다. 계층간 구조부터 어떻게 할 것이냐부터 시작해서 굉장히 어려운 문제를 담고 있기 때문에 거기까지 건드리는 날에는 한 발짝도 못

나간다고 봅니다. 그렇기 때문에 할 수 있는 것부터 해나가는 것이 좋지 않겠느냐 하는 생각을 가지고 있습니다.

그리고 세출자치권의 문제에 있어서, 지금 세출자치권들을 확보해 주기 위한 여러 가지 노력들을 하고 있습니다. 제가 와서 보니까 행자부가 가지고 있던 상당부분의 권한이 이미 지방정부로 다 넘어갔습니다. 남아 있는 것이 예산편성지침을 내려 보내는 일, 지방채를 개별승인 하는 것, 그리고 조달청에 의뢰해서 하는 그런 부분 정도뿐입니다. 그것 또한 전부 금년에 법개정해서 다 넘어가도록 되어 있습니다.

다 넘어가면 이제 지방정부가 다 알아서 해야 되는데, 그렇다면 남은 일은 바로 지방정부의 책임을 묻는 일입니다. 그렇게 하면 분권화시대에 또 역행하는 것 아니냐 하는 지적이 당장에 나오는데, 아무리 좋은 제도도 같이 협의해서 나가지 않으면 안 되는 이유가 거기에 있습니다. 책임성을 어떻게 확보할 것이냐 하는 것이 세 번째 섹션에서 다루었던 재정분석·진단제도를 평가제도로 보완·발전시키는 내용에 담겨 있습니다.

그래서 이 평가제도가 지방자치단체를 구속하는 것이 아니라, 지방정부가 지금 35% 중앙정부에 의존하고 있는데 이 의존되는 부분에 대해서 당연히 대주주로서 반드시 해야 될 일종의 책무라고 해석하면 됩니다.

그러면 이것을 아주 과학적이고 객관적이고 전문성을 가진 기관이나 기구에서 과학적인 테크닉을 가지고 이 평가 제도를 도입해야 되는데, 아까 윤 교수께서 자료들이 제대로 반영이 잘 안 되어 있고 문제점을 그대로 담고 있다고 말씀하셨는데, 현재 이 제도들은 보완 중에 있습니다. 앞으로 이것이 구체적으로 도입될 때가 되면 전문가들로 구성된 평가단을 운영하게 됩니다. 그러면 그분들이 평가지표도 개발하고, 그리고 그 결과를 어떻게 할 것인가 하는 것도 논의하게 될 것입니다.

앞으로의 구체적인 방향을 약간만 말씀드린다면 평가는 지금 해오던 정태적인 평가가 아닙니다. 현재 자치단체가 과거에 비해서 얼마나 노력을 했느냐 하는 것입니다. 지금 현재 중앙정부 공기업이 하는 평가방식, 지방정부 공기업에 대한 평가방식을 여기에다가 벤치마킹해서 도입하는 시스템입니다. 그래서 자기의 절대적인 노력에 대한 평가가 들어가고, 그 다음에 현재 상태에서 재정상태가 어떠냐 하는 것도

들어갑니다.

1984년도에 이 공기업 평가제도가 도입됐는데 우리나라에 도입된 평가제도 중에서 가장 과학적으로 정교하게 돼 있는 평가제도라고 학자들도 얘기하고, 저 또한 그렇게 평가하고 있습니다. 그래서 그 제도를 도입하고자 하는 것입니다.

그것이 도입이 되면 자치단체가 자기 노력에 의해서 된 결과를 주민들한테 공개하게 됩니다. 그러면 그것에 따라서 세금을 더 걷든지 덜 걷든지 할 수 있게 되는 것입니다. 또 그것에 대해서 인센티브와 페널티를 받게 되는데, 인센티브는 별도의 재원을 드렸으면 좋겠지만 그럴 수 있는 재원이 없기 때문에 기왕에 있는 특별교부세를 활용할 수밖에 없습니다.

그리고 페널티 부분에서는 교부금을 활용한 교부금 감액제도를 운영하려고 지금 구상 중에 있습니다. 그렇게 되면 지방자치단체로서는 다른 제도하고 달리 아마 신경을 써야 할 그런 부분이 될 것으로 생각하고 있습니다. 이 문제는 지금 논의 중에 있기 때문에, 지방 시장, 군수님들 4단체 협의회가 있어서 그 분들과고 논의해서 확정짓도록 할 계획입니다.

마지막으로 지방재정의 확충문제와 관련해서 작년에 “지방재정 확충한다고 그러더니 확충된 게 뭐 있느냐?” 라는 지방의 불만이 굉장히 많았습니다.

사실 작년에 한 일은 양여금 및 일부 정책보조금을 정비했습니다. 그러니까 양여금을 정비해서 그것을 자주재원화 시켜주는, 즉 교부세화 시켜주는 그런 제도 개편이 있었습니다. 그런 과정에서 교부세율이 15%에서 18.3%까지 올라갔고, 그중에 5천억 가량은 순종이 일어났습니다. 율로 타지면 0.5%p가 되는데 5천억 정도 늘어났고, 그 다음에 균특을 만들면서 약간의 증가가 있었습니다.

그 정도 가지고는 지방정부에서 굉장히 불만이 많으신데, 국가재원을 지방에 넘기는 데는 한계가 있기 때문에 지금 현재 지방에 가고 있는 재원을 어떻게 하면 보다 자주적으로 쓸 수 있겠냐 하는 것도 굉장히 큰 발전이라고 생각합니다. 물론 여유만 된다면 지방재정을 지속적으로 확충해 나갈 필요는 있으나 이것을 어느 날 갑자기 할 수는 없는 것입니다. 재원상의 한계라는 것을 자치단체에 계신 분들이 이해를 해주셔야 될 것입니다.

또 한 가지, 재원을 확충하는 데 있어서 어떤 방식으로 확충할 것이냐 하는 것을 지금 일본도 고민 중에 있습니다. 여기 자료에 있는데, 일본은 보조금을 줄여서 교부금으로 넣는, 그래서 결국 자주재원화 시켜주고 있습니다. 그런 방법과 세원을 확충해 주는 것인데, 우리도 이번에 국고보조금을 1조 1천억 가량을 지방으로 이양할 계획입니다.

그렇다면 재원을 어떤 형태로 이양할 것입니까? 현재는 교부세로 할 수밖에 없습니다. 보조금을 지방으로 넘기는 방식이 굉장히 복잡합니다. 자치단체별로 가던 돈을 전부 나눠줘야 되는데, 어떤 방식으로 나눠줄 것인가요? 세금으로 나눠주려면 계산이 안 됩니다. 그래서 교부세를 통해서 할 수밖에 없는 형편입니다. 그렇게 되면 우리나라의 교부세율이 현재 13.8% 에서 아마 1%p 가량 더 올라가게 됩니다. 그러면 거의 20%에 육박하게 되는데, 그러면 지방정부 전체의존재원 중에서 교부세가 차지하는 비율이 한 20%를 차지하게 되고, 지방세는 한 30%가 됩니다.

그렇다면 교부세가 어떤 수준으로 가는 것이 적절한 규모냐 하는 것은 논쟁의 여지가 있습니다. 제가 볼 때 자치제가 되면서 지금까지 교부세를 많이 올려왔는데 이제는 더 이상 교부세가 올라가서는 곤란합니다.

그것보다는 지방세수를 확충해서 스스로 소위 말해서 조세가격 탄력성을 이용한 기능 쪽으로 가야 됩니다. 그래서 지방세를 확충하는 쪽으로 가기 위해서 지금 논의되고 있는 지방소비세의 도입 등을 적극적으로 검토할 필요가 있습니다. 지금 교부세가 자꾸 늘어나니까 어떤 문제가 발생하는가 하면 지방정부의 도덕적 헤이현상이 발생할 수 있습니다. 지방세를 걷는 것보다는 가만히 앉아서 교부세를 받아쓰는 것이 훨씬 편합니다. 그런 선택을 이제는 더 이상 해서는 안 됩니다. 지금 20% 정도 안에서는 지방세수를 확충하는 쪽으로 가야 한다는 것을 강조하고 싶습니다.

그리고 금년이 대단히 중요한 시기입니다. 법을 굉장히 많이 고쳐야 되는데, 그래서 이 기회를 이용해서 여기 자치단체에 계신 분들께 협조말씀 드리고자하는 것은 자치단체가 250개나 되기 때문에 각자 이해관계가 다릅니다. 수도권에 있는 분 다르고 비수도권에 있는 분 다를 수밖에 없습니다. 지금 그것 때문에 딜레마입니다. 이것들을 어떻게 조율하고 부교부단체와 교부단체간의 조율 등 이런 수많은 것을 조

올해야 될 문제가 있습니다.

그래서 여러분들이 한 발짝만 조금씩 양보해 주신다면 법 개정하는 데 커다란 도움이 될 것이다 하는 부탁말씀을 드리면서 이상 마치겠습니다.

● 이재은 (사회자, 한국지방재정학회장)

이제 종합토론에 참석하신 네 분의 토론은 마쳤습니다. 방청석에게 질문 기회를 드리겠습니다.

● 이경민 (방청객)

김정기 부시장님께서 NGO 모럴헤저드론을 얘기하셨는데, 사실 제가 한국납세자연합회라는 시민단체의 사무총장으로 있기 때문에 말씀드리고 싶습니다. 지금 지방자치단체에서 지원해 주는 것이 친목 단체적 성격도 있고 해서 이게 낭비적인 요소가 있지 않느냐라는 그런 뉘앙스로 말씀하시면서 그런 데에서 경비를 절감할 수 있다고 얘기하셨는데, NGO가 시민활동하면서 사실은 자치단체에 상당히 연관 있는, 다시 말해서 지방공무원이 실제 바빠서 하지 못하는 영역의 많은 일들을 시민단체들이 대신 해주고 있습니다. 그렇다면 그것을 낭비적 성격으로 봐서는 안 되지 않을까?

예를 들자면 한국납세자연합회에서는 공직선거후보 납세실적 공개를 국회입법청원에서 입법화시키는 데 기여해서 세수 올리는 데 상당한 기여를 했고, 대형매장에서 영수증이 과거에는 총액만 표시했는데 부가가치세를 별도 표시해서 부가가치세액이 증가하는 데 결정적 기여를 했습니다.

그래서 재정부에서도 우리가 그런 활동을 하면서 세수가 많이 증가됐다고 얘기하고, 이것은 결국 내국세가 증가하고 그 결과에 의해서 사실은 지방자치단체에도 엄청나게 교부세가 최소한도 수십억씩 증가하는 데 기여했다고 생각합니다.

행자부에도 보조금지원을 요청하니까 어떤 이벤트성 성격에 있는 그런 것은 지원을 많이 해주는데, 우리가 초·중·고등학교에 대한 납세의식 교육을 하겠다고 했는

데 그게 별로 효과성이 없어 보이는지 지원을 안해 주었습니다.

그러니까 시민단체에서 하는 것을 낭비적인 성격으로 보지 말고, 물론 사후평가라는 관리는 좋은데 긍정적으로 평가해 주셨으면 하는 것입니다.

또한 어제 발표한 논문 중에서 종합부동산세에 대해서 간단히 말씀드리자면 10만원 이하의 소액 납세자가 74%, 100만원 초과한 사람이 1.9% 이렇게 얘기하셨는데 한번 이것을 생각해 보겠습니다.

저는 종합부동산세 도입을 긍정적으로 생각하는 입장인데, 10만원에서 만약에 50% 세금이 증가했다면 세액 부담이 15만원입니다. 물론 세액 50%가 갑자기 증가하니까 상당히 크게 느껴지는데, 그러면 여러분들 자제분이 한 달에 핸드폰 값으로 내는 비용이 얼마인지 혹시 기억하십니까? 그 비용을 생각한다면 10만원 미만 내는 사람들이 대부분일 경우 50% 증가되는 것이 과연 그렇게 우리 경제력 입장에서 봤을 때 문제가 되는 것인지. 이런 것은 주민들을 설득해서 지방자치단체에서 재원을 확보할 수 있도록 협조하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

또 하나는 종합부동산세를 투기 억제라는 관점보다는 중·장기적 관점에서 봤을 때 보호·분배차원에서 봐야 되지 않습니까? 알고 있듯이 국회에도 보고가 돼 있지만 상위 5%의 가구가 71%의 토지를 보유하고 있다는 보고서가 있습니다. 그러면 이 상태로 상위 5%가 71%의 토지를 보유하고 있다면, 이것이 지속적으로 간다면 이 나라는 어떻게 되겠냐는 것입니다.

그러면 일정한 규모 이상의, 다시 말해서 3억 이상에 대한 고액부동산을 보유한 사람에 대해서는 그 재원을 누진해서 많은 세금을 건어서 그것을 균형발전이라든가 빈약한 지방자치단체에 재정자원으로 활용할 수 있다면 오히려 균형발전에 기여한다는 점에서 이것을 긍정적으로 평가해야 되지 않느냐 이런 생각을 해보았습니다.

● 이재은 (사회자, 한국지방재정학회장)

이번에는 지자체에서 오신 분들한테 기회를 드리겠습니다.

● 배효식 (방청객)

지금 현재 시행하고 있는 재정분석지표 또는 이번에 발표된 그 논문 지표를 보면 대개 그 지방자치단체의 소극적인 경영을 요구하는 경우가 많습니다. 특히, 지방채라든지 이런 것은 앞서 김홍래 원장께서도 말씀하셨습니다만, 적당한 빚을 내서 지역을 빨리 발전시켜서 그것이 다시 또 세입으로 돌아오게 할 수 있는데 빚이 적은 것만이 가장 좋은 것이라고 평가되고 있습니다.

그 다음에 또 자체수입의 증감률 같은 것은, 이전에 모럴헤저드론 이야기도 하셨는데 여하튼간에 중앙정부로부터 많은 돈을 가져와서 지역의 개발을 촉진시키는 것이 단체장들이 큰 역할을 했다고 자부할 수 있는 일인데, 반대로 돈을 많이 얻어 오면 평가가 나빠지는 그런 문제가 있을 수 있습니다.

그 다음에 자원배분의 합리화에서 경상경비 증감률은, 이전에도 말씀이 있었지만 민간 지원경비 증감률 이런 경우 지방자치단체에서 지금 소프트웨어분야에 많은 투자를 해야 됩니다. 그러다 보니 산업간 운영 또는 RNG 사업 이런 지원에서 민간에 보조를 주는 경우가 많습니다. 이것이 그 지역의 개발을 촉진시키는 정책인데도 많은 시책을 추진하면 경상경비가 증가가 되어 재정운명을 잘못된 평가를 받습니다. 그러면 이러한 지표들이 충실히 점수를 잘 받아서 1등이 되려면 아주 소극적으로 지방자치단체를 경영해야 되는 결과가 나타납니다.

그래서 이런 지표를 개발할 적에 조금 더 적극적으로 재정이 갖고 있는 성과적 측면, 즉 지역주민을 얼마나 만족시키고 지역발전을 앞당기느냐 하는 측면에 대한 지표도 같이 개발되어야만 될 것입니다.

● 이재은 (사회자, 한국지방재정학회장)

김동기 부시장에게 직접적인 질문이 있었기 때문에 간략하게 말씀해 주시기 바랍니다.

● 김동기 (인천광역시 행정부시장)

우선 양해말씀 드릴 것이 NGO를 폄하한다든가 NGO의 역할이 부정적인 면이 있다는 뜻이 아닙니다. 정액보조단체 13개 단체의 실링을 없애는 의도 자체가 그때 당시 위원회가, (말은 어폐가 있습니다만) 순기능 하는 위원회와 역기능 하는 위원회가 있었습니다. 포괄적으로 보면 NGO가 되겠습니다.

실질적으로 공익적 기능, 내부결속기능 두 가지 기능이라고 볼 때 공익적 기능을 하는 경우가 물론 대부분이 되겠습니다만 일부 단체, 공개석상이니까 구체적인 이름을 거명하기는 어렵지만 무슨 회가 있으면 그것이 또 세부적으로 쪼개지는 것입니다. 예를 들면 무슨 지역, 무슨 지역 하는 식으로 말입니다. 이러다 보니 과연 또 나갈 필요가 있느냐, 저는 그런 면을 상당히 우려하고 있습니다.

그래서 오히려 순기능적 기능은 더 부활해서 더 많은 활동을 활력 있게 하고, 이 내부결속이나 친목단체적인 것은 정리가 되어야 할 필요가 있지 않나하는 뜻에서 사실상 정액보조단체를 없앴습니다만, 현실적으로 보면 그게 어렵다는 얘깁니다. 왜냐 하면 전부 표하고 연결이 되기 때문입니다.

그래서 제가 어떤 NGO의 순기능적인 기능을 폄하하자는 의도가 아니고, 실질적으로 하다 보니까 이와 같은 내부 결속적 기능까지도 들어와서 “우리도 예산 달라!” 하는 것을 볼 때, 실질적으로 표하고도 연결되므로 그것을 깎기가 사실상 어렵더라 하는 현실적 고민을 말씀드린 것입니다.

● 이재은 (사회자, 한국지방재정학회장)

이틀 동안 「3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제」에 대한 핵심적인 내용을 논의했습니다. 마지막에 배국환 국장께서 말씀하신 내용들이 어떻게 보면 지방에서 오신 분들께서 좀 유념하실 필요가 있을 것 같습니다.

재정분권의 구체적인 방향과 과제에 대해서는 저희 전문가들도 열심히 하고 있고, 중앙정부에 대해서는 아주 강력하게 이의제기까지 하고 있습니다. 다만, 지역에서 그것을 수용하는 자세들이 아직은 미약한 것이 있고, 그게 오히려 중앙에서 추진하

는 데 걸림돌이 되는 경우도 있습니다. 그러한 점에서 돌아가셔서 이 분권의 필요성 및 제도의 필요성에 대해서 공감대를 확산하는 데 기여해 주시면 좋을 것 같습니다.

또 하나는 그 지역 혁신을 어떻게 지방 쪽에서 할 것인지에 대해서 정말 심도 있는 노력을 하실 필요가 있다는 것입니다.

제가 지금 균특 예산을 평가하고 있는데, 지역에서 올라온 예산을 보면 거의 천편 일률적입니다. 도대체가 지역에 혁신적인 역량이나 노력의 자세가 보이지 않고 그냥 구태의연한 예산신청을 하고 있어서 평가하면서도 도대체 이것을 가지고 평가할 수 있을까라는 생각을 하고 있는데, 그런 점에서도 여러분이 돌아가셔서 이제 새로운 제도가 정착되기 위해서는 지방도 과거와 같은 구태의연한 방식에서 (물론 굉장히 많이 변했지만) 더 변하지 않으면 안 되겠다는 생각을 해봅니다. 이런 기회가 여러분들의 의식 확산에 도움이 됐으면 하는 바람을 가지면서 종합토론을 마치고자 합니다.