

# 제1주제 : 자치단체 경쟁력 제고를 위한 재정구조 개선

## 제1주제 토론

■ 사 회 자 : 문병근(부산대)

□ 발 표 자 : 손희준(청주대)

### *지방교부세 제도의 발전적 개편방향*

□ 토 론 자 : 김대영(한국지방행정연구원), 김성태(청주대),

박병희(순천대), 최원구(인천발전연구원)

---

■ 사 회 자 : 조연상(목원대)

□ 발 표 자 : 이현우 · 이용환 · 송상훈(경기개발연구원)

### *교육재정의 지방분담 실태 분석 : 학교용지 구입비 분담을 중심으로*

□ 토 론 자 : 김용승(카톨릭대), 안진(전북대),

유태현(서울시립대), 이영희(한국지방행정연구원)

---

## ■ 손희준 (청주대학교)

주제발표 : 지방교부세 제도의 발전적 개편방향

( 자료 참조 )

## ■ 사 회(문병근, 부산대학교)

손희준 교수님께서 지방교부세제도의 제도적인 변천과정부터 해당문제점, 그리고 앞으로 개편방향까지 짧은 시간에 일목요연하게 정리를 잘 해 주셨습니다.

그러면 지금부터 토론으로 들어가도록 하겠습니다.

지방행정연구원의 김대영 박사님 토론해 주시죠.

## ■ 김대영 (한국지방행정연구원)

손희준 교수님 논문 발표 잘 들었습니다.

손희준 교수님은 그동안 지방재정분야에서 왕성한 연구 활동을 하셨는데 오늘도 아주 좋은 논문을 발표해 주셨다고 생각합니다.

손희준 교수님 논문을 들으면서 제가 느낀 점은 손 교수님은 참여정부의 지방분권정책이 자주재원인 지방세가 아니라 의존재원인 지방교부세를 중심으로 이루어졌다고 평가하시고, 그다음에 지방교부세를 구성하는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세까지 전체적으로 문제점을 잘 파악하신 것 같습니다.

그리고 이러한 문제점을 바탕으로 해서 지방교부세제도가 나아갈 방향으로 간소화, 투명성제고, 기능강화라는 기본방향을 제시하고, 그다음에 물론 흡수하게 돼 있습니다마는 분권교부세를 보통교부세로 흡수하는 것, 그다음에 특별교부세를 시책중심으로 해서 운영하되 규모를 늘린다는 이런 내용인 것 같습니다.

어쨌든 이러한 내용에는 대체적으로 저도 동의를 하고 있습니다. 다만 몇 가지 점에 대해서 제 의견을 말씀드리고자 합니다.

먼저 본 논문에서는 서론부분에서 참여정부의 분권정책이 의존재원을 확충하는 쪽으로 지방재정확충이 이루어지다보니까 이러한 교부세제도의 확충이 여러 가지 문제를 야기했다고 문제제기를 한 것으로 되어 있습니다.

그런데 개선방향을 제시하는 데 있어서 구체적으로 제시하지는 않았지만 크게 보면 교부세 규모를 오히려 확충하는 쪽으로 제시하고, 특히 특별교부세 비율을 높이는 이런

형태로의 방안이 나온 것 같습니다.

물론 전체 교부세 규모를 늘리는 것은 전제조건으로 지방소득세나 소비세가 도입되는 정도를 봐서 상향조정비용을 결정해야 된다고 하였지만 어쨌든 이 논문에서 제가 느끼는 것은 규모를 늘려야 한다는 것처럼 비춰지고요.

또 하나도 특별교부세도 물론 시책사업 같은 것을 모은다고는 하지만 어쨌든 지금의 18.3%의 4%인, 그러니까 0.7% 정도 되는 규모를 19.24%에 10%를 올리게 되니까 결국 현행보다 한 2.5배정도 대폭 증가되게 되는데 이런 쪽으로 개선방안이 나온 것은 교부세 중심의 지방재정확충에 문제가 있다는 문제제기와는 조금 연계가 잘 안 되는 개선방안이 아닌가 하는 느낌을 좀 받았습니다.

그리고 또 하나는 전반부인 교부세의 실태분석이나 성과평가 부분은 비교적 구체적으로 기술하셨는데 후반부에서는 방안이 다소 간단하게 처리하신 것 같아서, 여기서 보면 문제점을 기술하면서 설명한 내용을 보면 문제점을 제시하고 간단하게 오히려 개선방향이나 방안에 해당하는 내용들이 있는데 그 부분들이 사실 뒤에서 구체적으로 다시 한번 제시됐으면 어땠을까 하는 생각이 듭니다.

한 예로 사실은 인센티브제도라는 게 중앙정부가 원하는 시책을 지방자치단체들이 수행할 수 있도록 유인하기 위한 것인데 그것들이 사실은 제도로 도입돼 있지만 거의 성과가 기준재정수요나 기준재정수입에 반영하다보니까 문제에서 제시한 것처럼 상쇄효과가 있어서 실제로 지방세 징수율이 올라갔는데 우리 자치단체에 얼마 정도의 인센티브가 왔는지를 알 수가 없는, 그러니까 거의 유인효과가 발생하지 않는 유명무실한 제도처럼 돼 있거든요. 그래서 그것을 없애기 위해서는 별도로 운영해서 어떤 시책을 수행했을 때는 직접적으로 느낄 수 있게끔, '우리가 이런 혜택을 받고 있구나, 패널티를 받는구나'라는 것을 느낄 수 있게끔 해야 되는데 그런 것이 좀 빠져있는 것 같습니다.

행안부에서 강성조님이 발표하신 논문을 인용했는데 거기 보면 성과교부세를 신설해서 거기에 포함시키는 게 돼 있는데 오히려 이런 것들은 개선방향으로 제시되는 게 더 낫지 않겠나 하는 생각이 듭니다.

그리고 마지막으로 본 논문의 내용과는 직접적으로 관계는 없지만 지방재정을 연구하는 연구자 입장에서 평소엔 느끼던 점을 하나 말씀드리고자 하는데 지금 그 제도는

2005년을 계기로 해서 재정조정제도가, 지방교부세도 그렇고 균형발전특별회계도 많이 확충되고 변화가 왔는데 통계에서는 그게 거의 그게 구체화돼서 나타나지 않습니다. 지금 보면은 균형발전특별회계나 부동산교부세 같은, 아니면 일반 지방교부세의 내역들이 총괄적으로 지방자치단체 전체적으로 얼마라는 것은 이런 형태로 구분돼서 나타나지만은 자치단체 계층별로 광역시도에 얼마씩 배분이 되고 시군구에 얼마씩 배분되고 있다는 것, 아니면 개별자치단체별로 어느 정도 배분되고 있는지가 전혀 나타나 있지 않기 때문에 이런 부분에 대한 실태분석이 상당히 어렵게 되어 있습니다. 이렇게 되니까 사실은 부정확한 실태분석이 되게 되고 이렇게 되면 개선방안이나 방향을 제시하고자 해도 상당히 어렵다는 생각이 듭니다. 그래서 이런 부분은 지방재정 발전을 위해서도 이런 통계들은 구체적으로 공개돼야 되지 않는가 하는 게 제 생각입니다.

이상으로 토론을 마치겠습니다.

감사합니다.

#### ■ 사 회(문병근, 부산대학교)

감사합니다.

특별히 문제제기를 하는 건 없는 것 같고, 여기에 좋은 보완적인 코멘트를 중심으로 토론을 해 주신 것 같습니다.

인천발전연구원의 최원구 박사님 토론해 주시기 바랍니다.

#### ■ 최원구 (인천발전연구원)

저도 특별한 문제제기가 아니라 의견을 같이 하는 부분에 대해서만 말씀드리도록 하겠습니다.

손희준 교수님께서 오늘 발표하신 논문은 많은 자료를 토대로 해서 지방교부세제도 및 재정조정제도의 전반적인 운영현황, 문제점, 개편방안에 대해서 제시해준 논문이라는 생각이 들고요. 교수님도 말씀하셨지만 2005년 이후에 지방교부세에 관한 제도가 너무 많은 변화가 있어서, 그리고 향후 개편되리라고 예상되어지는 부분에 대한 그런 발전적인 개편·개선방안을 제시해 주신 논문이라는 생각이 듭니다.

저도 개인적으로 지방교부세를 둘러싼 최근의 변화, 그러니까 2005년도 이후의 변화, 그리고 행정안전부에서 지금 계획하고 있는 고려하고 있는 개편방안에 대해서 논문이나 같은 연구자들을 통해서 들은 후에 지방교부세제도가 너무 복잡해지는 게 아닌가라는 그런 생각을 가졌습니다.

지방교부세제도는 본연의 목적과 기능이 있기 때문에 그 목적과 기능에서 탈피하거나 벗어나면 안 된다고 생각을 합니다. 지방교부세제도의 궁극적인 본연의 목적은 수직적·수평적 재정조정이고 지방자치단체의 재원보장에 있습니다. 이런 기능에서 벗어나면서 국가정책을 약간 유도하는 듯한 그러한 제도로 변하는 것에 대해서는 저는 좀 문제가 있다는 생각이 들고요. 그런 기능을 담당하는 것은 국고보조금이 담당할 일이라고 생각합니다.

그리고 지방교부세는 일반재원이라는 것을 절대 잊으면 안 된다는 생각을 갖고 있었고요. 또 교수님 논문을 읽으면서 결론부분에, 특히 세 가지로 정리하신 부분에 대해서는 굉장히 많이 동의를 하고 있습니다.

그래서 교수님이 발표하신 논문에 의하면 지방교부세제도는 간결하고 단순해야 된다, 그리고 이를 통해서 다음 연도 각 지방자치단체가 교부받을 지방교부세의 규모를 용이하게 예측할 수 있어야 된다고 설명을 하고 계십니다.

그런데 우리나라 지방교부세제도가 지금은 많이 변했지만 초기에는 일본의 지방교부세제도와 굉장히 유사한 제도라는 것은 주지하신 바와 같다는 생각이 드는데요. 일본의 경우도 이 기준재정수요액산정방식이 각 지자체가 요구할 때마다 반영을 했기 때문에 굉장히 복잡하게 돼 있습니다. 그래서 제가 지방재정학회에서 이전에도 말씀드렸었지만 일본의 각 지방자치단체가 받을 수 있는 지방교부세교부액은 어느 학자도 모르고, 우리나라로 따지면 행정안전부에서 그 일을 담당하는 공무원도 모르고 오로지 컴퓨터만 알고 있다는 이야기가 있을 만큼 복잡해져 있습니다. 그래서 그런 부분들이 간결하게, 예측 가능하게 수정이 돼야 될 것이란 생각을 갖고요.

그다음에 이게 이렇게 복잡하니까 지방자치단체에서 약간 악용되는 면도 없지 않아 있습니다. 예산편성시에 자치단체장이 민선이니까 당연히 세출 규모를 늘리고 싶은데 세입은 뻔히 지방세를 예측하는 여러 가지 방법 중에 의해서 세입규모가 세출을 못 따라갈

때 지방교부세를 과다 계산하는, 허수가 잡히는 경우가 왕왕 있는 것으로 알고 있습니다. 그러한 문제점들을 제고하기 위해서라도 간결한 방식으로 가야 된다고 생각하구요. 이렇게 개편되었을 때 지방교부세 본연의 기능 및 역할을 수행하는 그런 제도가 될 수 있으리라 생각합니다.

손 교수님께서 지적하신 말씀대로 그 당시 그 당시에 주어진 상황만, 정부의 정책에 부응하기 위한 제도로 신설하거나 개선해 나가는 것은 지양을 해야 되지 않을까라는 생각이 들고요. 보다 장기적인 안목에서 제도가 안정적으로 운영될 수 있고 안착될 수 있는 제도를 시간이 걸리더라도 심도 있게 고민을 해서 그런 제도로 만들어나가는 것이 옳바르지 않을까라는 생각을 갖습니다.

그리고 사소한 점에 대해서 말씀을 드리면 분권교부세는 복지수요의 경우 국고보조금으로 환원하고, 그 외의 수요는 보통교부세의 수요항목으로 통합한다고 말씀하셨는데 제가 5월쯤 분권교부세에 대해 공부를 했었는데 그때 이렇게 보면 분권교부세라는 게 일반재원이 아닌 약간 포괄적 목적 특수재원처럼 되어 있는데 지원하고 있는 부분들이 꽤 많습니다. 지방문화원 사무국장 인건비를 지원한다든지, 하여튼 여러 가지 그런 부분들이 있는데 이게 보통교부세에 통합이 되면 매칭펀드가 아닌 의무가 없어지기 때문에 과연 그 지방자치단체가 지금까지 지원하던 것을 지원할까라는 그런 의구심이 생기기 때문에 이 방법에 대해서도 좀더 고민을 해봐야 되는 것이고, 그다음에 특별교부세를 증액하는 부분에 대해서는 김대영 박사님하고 의견을 같이 합니다.

그리고 정말 사소한 부분인데 논문 중에 ‘재정이전제도’라는 용어를 많이 쓰시는데 제 생각에는 ‘재원이전제도’가 맞지 않을까라는 생각이 들구요.

그리고 지방채를 자체재원이 아닌 별도로 분류하셨는데 제가 알기로는 지방채도 자체재원에 포함시켜야 되지 않을까라는 그런 생각을 갖습니다.

그리고 끝으로 제가 인천발전연구원에 근무하고 있기 때문에 인천광역시하고 관련된 재정분야에 대한 연구를 하고 있습니다. 교수님께서도 논문에서 지적하고 계신 것처럼 자치구가 지금 보통교부세의 교부대상단체가 아닙니다. 그래서 자치구나 아니면 광역시들은 이중으로 손해보고 있다는 그런 감을 계속 갖고 있습니다. 그래서 물론 교수님이 지적하신 바와 같이 재원조정교부금제도가 변화해야 되겠지만 자치구를 보통교부세의 교

부대상으로 포함시키는 것에 대해서는 좀더 적극적으로 고려해야 되지 않을까 그런 생각을 갖습니다.

이상입니다. 감사합니다.

#### ■ 사 회(문병근, 부산대학교)

감사합니다.

몇 가지 코멘트를 하면서 견해가 조금 다른 부분을 말씀하신 것 같습니다. 나중에 이 부분에 대해서는 발표자께서 답이 있으리라고 기대해봅니다.

김성태 교수님 토론하시겠습니다.

#### ■ 김성태 (청주대학교)

일단 두 가지 측면에서 크게 말씀드릴 수 있을 것 같은데 논문제목이 ‘지방교부세 제도의 발전적 개편방향’입니다. 우리가 크게 장기적인 관점에서 발전적 개편방향은 무엇인가 이렇게 볼 수가 있을 것 같고요. 두 번째는 단기적으로 우리가 발전적 개편을 했을 때 어떤 방향으로 가야 될 것인가 이걸 보아야 될 것 같습니다. 그런데 제가 강조하고 싶은 것은 단기적인 발전방향보다는 장기적인 발전적 개편방향이 좋습니다.

결론부터 말씀드리면 손 교수님이 하는 기본 논조에는 많이 동감을 하고 있습니다. 그런데 여기 이 논문은 장기적인 것보다는 단기적인 데 초점을 맞추고 있는 것 같고요. 하지만 더 중요한 건 장기적인 개편방향이 중요한데 지방교부세처럼 이전재원의 비중은 좀 축소되어야지 맞다고 봅니다.

그래서 우리가 성공적인 지방자치제를 착근시키기 위해서는 많은 분들이 지적하고 있습니다마는 자율성을 높이면서 책임성도 높이기 위해 결국은 우리가 자주재원의 비중은 늘려야 되고 이전재원의 비중은 낮춰야 됩니다.

그 큰 틀에서 보면 지방교부세제도는 가장 바람직한 것은 없어지면 제일 좋은 것 같습니다. 아주 장기적으로 봤을 때. 하지만 아주 없어질 때까지 그 기능을 다해야 하기 때문에 없어질 때까지 우리가 어떻게 이것을 운영해야 되느냐. 이 논문은 거기에 초점을 맞춘 것 같습니다.

그래서 우리가 보면 자주재원의 비중을 늘리고 이전재원의 비중을 낮춰야 되는 것은 또 가장 첫 번째 이유는 정부의 문제입니다. 결국은 우리가 지방자치단체가 중앙정부보다 지역주민과 그 지역에 대한 정보를 많이 가지고 있기 때문에 결국은 보다 효율적인 자원 배분을 위해서는 더 많은 정보를 가지고 있는 지자체가 더 많은 권한을 갖고 자원배분을 할 수 있도록 만들어야 됩니다. 그래서 그것이 중요하고요.

두 번째는 이웃나라 일본에서 보아왔듯이 우리가 이전재원의 비중을 점차 증가시키다 보니까, 쉽게 얘기하면 지자체가 공동이 많이 생기니까 거기에서 낭비적 요인이 생기고, 그다음에 예산문제가 생겨서 결국은 도덕적 해이도 발생하고 그래서 여러 가지 비리로 지방재정이 아주 피폐화되는 그런 결과를 낳는 것을 우리가 목격해 왔습니다. 따라서 장기적으로 우리는 지방교부세는 점차 줄여야 되는데 단지 우리가 그렇게 하기 위해서는 어떻게 해야 되느냐, 그것은 우리가 다른 데에서 많이 얘기했고요. 이 논문은 단기적으로 그렇게 못하면 현재 운영되고 있는 지방교부세제도를 우리가 어떤 식으로 개편해야 되느냐 하는 거에 대해서 했는데 세 가지 기본방향은 잘 말씀하신 것 같습니다. 일단은 좀더 단순해야 된다. 간결해야 된다. 이것은 운영의 투명성을 위한 것도 마찬가지고, 또 이 역시 효율적인 자원 배분을 위해서 우리가 어떻게 기준재정수요가 산정됐는지 삼척동자도 다 알 수 있게 그렇게 해야 된다. 이것은 어떻게 보면 우리가 중앙정부가 좀더 어렵게 만든 이유가 여러 가지 정치·경제학적인 이유도 있는 것 같습니다. 그렇지만 제가 보기에는 좀더 단순화되어서, 사실 학계에서 많이 논의되어 왔고 지금 많이 단순화 과정을 거치고 있습니다.

그래서 2005년 전에는 우리가 31개 3항목인데 그게 벌써 26개로 5개 항목이 줄어들었고요. 제가 보기에는 좀 더 줄어들고 단순화돼야 되는데 측정항목이라든가 아니면 측정지표를 세출체계, 즉 예산체계랑 부합되게 만듦으로 우리가 여러 가지 면에서 좀더 낮지 않을까 그런 생각이 들고요.

그다음에 좀더 쉽게, 우리가 지방교부세제도의 특징 중에 일반성이나 특수성을 들 수가 있는데 일반성이라고 하는 것은 모든 지자체에 다 일반적으로 해당할 수 있는, 고려될 수 있는 그러한 상황이고. 예를 들면 특수성이라고 하는 것은 특정 지방자치단체에 발생할 수밖에 없는 재정수요를 커버해 준다는 그런 목적이 있는데, 그래서 우리가 보통교부세랑 특별교부세를 이원화시킬 수 있고, 그것을 어떤 식으로 해야 되느냐 하는 건데 손 교

수님은 특별교부세를 조금 더 늘여야 된다고 했는데 이것은 한번쯤 제고해 봐야 되지 않는가 하는 생각입니다.

또 지적했듯이 인센티브, 제도가 복잡할수록 여러 가지 왜곡이 생기고 거기에 따른 비효율적인 자원배분이 많이 생깁니다. 그래서 원래의 정책 어떤 목적을 달성하지 못하는 경우가 많습니다.

따라서 되도록이면 단순화시키는 게 중요하고, 지금도 분권교부세니 뭐 그다음에 특별교부세, 그다음에 종합부동산세로 다시 나뉘지는 이런 여러 가지 것들이 있는데 제가 보기에는, 분권교부세는 없어지는대로 놔두면 될 것 같고요. 그다음에 종합부동산세를 다시 나뉘주는 건데 이것은 우리가 종합부동산세 자체가 문제가 있기 때문에 이것도 역시 장기적으로 봤을 때는 이게 좀 없어지고 제대로 재산세가 다시 기능을 발휘할 수 있도록 해야 되지 않는가 이런 생각이 듭니다.

그래서 결국은 우리가 이미 없어질 때까지라도 우리가 운영을 잘해야 되는데 여기 보면 잘 지적해 주셨어요. 일단은 보통교부세를 이원화시키고 거기서 좀더 단순화시켜서 하자 그러는데 그런 것에는 전적으로 동감합니다.

마지막으로 한 가지 지적하고 싶은 것은 시간이 짧아서 못하셨겠습니까마는 어떤 대안이 제시됐을 때 현재와 비교했을 때 어떤 재정의 형평화 효과가 얼마나 있는지 그것은 우리가 모의실험 같은 것을 많이 해서 더 객관적인 자료를 가지고 다음 기회에 한번 토의하는 것이 바람직한 것 같습니다.

감사합니다.

#### ■ 사 회(문병근, 부산대학교)

감사합니다.

발표자하고 상당히 다른, 제일 중요한 게 의존재원을 줄여야 된다. 극단적으로 의존재원이 없는 게 바람직하다. 이 부분도 나중에 토론의 감이 될 것 같습니다.

순천대학교의 박병희 교수님 토론해 주시겠습니다.

## ■ 박병희 (순천대학교)

손희준 교수님께서 발표하신 ‘지방교부세 제도의 발전적 개편방향’ 잘 아시다시피 지방교부세제도는 굉장히 개편이 잦았고, 전공하는 학자 입장에서도 한 몇 년 안 들여다보면 아주 많이 변해있는 제도가 지방교부세관련 제도인데 이 복잡한 분야를 아주 일목요연하게 잘 정리하신 논문이라고 생각합니다.

또 손 교수님께서 기존에 연구들을 다 정리하시고 그것들을 종합한 다음에 몇 가지 개편방안을 제시하셨는데 기본적으로 개편의 기본방향, 또 구조적인 개편안 이런 방향에 대해서 기본적으로 아주 공감을 하고 동의를 합니다.

그 중에서도 특히 개편의 기본방향으로 제시한 ‘제도의 간결성 및 단순화를 지양하자’ 이 부분과 ‘재원에 대한 예측가능성 및 제도운영의 투명성을 확보하자’ 이 두 부분에 대해서는 전적으로 동감을 하면서, 평소에 지방교부세 배분 공식 자체가 좀더 단순화 되어야겠다 이런 생각을 많이 했는데 여기에 대해서는 앞에서 코멘트 하신 다른 토론자들도 비슷한 방향이었던 것 같습니다.

지방교부세자체가 일반재원이고 또 재원 부족분을 채워주는, 어떻게 보면 당연히 지방자치단체가 건어야 될 세금을 중앙정부가 걷고 그것을 다시 배분해 주는 그런 재원이기 때문에 가능하면 단순한 공식에 의해서, 그래서 지방자치단체가 예산을 세울 때 내년도 예산에서 우리가 중앙정부로부터 받을 교부세 금액이 어느 정도 되는지를 쉽게 판단할 수 있도록, 또 몇 년간 중장기재정계획 같은 것을 지금 세웁니다마는 그런 계획을 세울 때 충분히 계획성 있게 장기투자계획을 세울 수 있도록, 그러려면 정말 단순화되고 예측 가능한 그런 공식으로 지방교부세가 배분되어야 되겠다. 여기에 대해서 전적으로 찬성합니다.

보통교부세의 구조적인 개편안에 대해서도 몇 가지 방안을 제시했는데 그 중에서도 분권교부세의 복지수요를 국고보조금으로 환원하는 것, 그다음에 부동산교부세의 균형재원과 보통교부세의 지역개발수요를 특별교부세의 지역개발대상사업 신설로 해서 수용하는 것, 그래서 지역발전교부세를 따로 만들 필요가 없다 이런 주장이셨는데 여기도 전적으로 공감합니다.

그래서 손 교수님의 기본적인 개편방향에 대해서는 공감을 표시하면서, 이 분야의 전공자의 한사람으로서 조금 더 덧붙인다면 지방재정조정제도 전반적인 구조를 볼 때 앞으

로 지방교부세 자체의 포션이 조금 더 작아져야 되는 게 아닌가 이런 생각을 해봅니다.

통계상으로 보면 95년 이후에, 우리가 본격적인 지방자치를 실시한 이후에 재정자립도가 지속적으로 하락하고 있고요. 또 반대방향으로 이전재원의 증가가 지금 계속 이루어지고 있습니다.

그래서 이것은 어떻게 보면 지방자치의 본질을 좀 벗어난 것 아니나라는 거죠. 그래서 재정적으로는 계속 지방이 중앙에 의존하는 경향이 좀더 강해지고 있다는 것입니다.

그리고 그것을 보다 근본적으로 해결할 것은 결국 국세의 지방세로의 이양, 그래서 자주재원의 확충 이런 방향을 통해서 지방자치가 제대로 뿌리를 박아야 되는 것 아닌가 이런 생각을 해봅니다.

지금 자치단체들은 지방재정규모가 아직 적다, 지방교부세를 조금 더 늘리자, 대체로 이런 주장입니다마는 그럼에도 불구하고 비교적 지방재정은 중앙재정에 비해서 비효율과 낭비가 조금 더 많다 이런 지적도 있습니다.

그런데 그런 비효율과 낭비의 원인이 뭐냐. 결국은 재원확보에 있어서 자주성이 떨어진다는 점, 또 그러다 보니까 재원의 사용에 대해서 별로 책임성이 없다는 점, 어차피 중앙에서 받아온 돈이니까 자치단체가 함부로 써도 지역주민들이 별로 거기에 대해서 토를 달지 않는다는 점, 이런 것들이 주요원인이 아닌가 합니다.

그래서 그런 점들을 고려하면 장기적으로 지방교부세의 비중을 낮추고 국세를 지방세로 이양해서 자주재원을 확충하는 방향으로 나가는 것이 좋겠다는 생각입니다.

그리고 단기적으로는 방금 말씀드린 바와 같은 지방교부세의 공식의 단순화, 또 예측가능성의 제고 이런 방안들이 제시될 수 있겠다고 생각합니다.

앞에서 말씀하셨던 중복된 부분들은 빼고 이런 정도에서 토론을 마칠까 합니다.

감사합니다.

#### ■ 사 회(문병근, 부산대학교)

감사합니다.

지방교부세의 지원비율을 줄이는 방향으로 갔으면 좋겠다하는, 발표자와 좀 다른 견해를 피력하셨습니다.

토론자분들께서 토론한 데 대해 꼭 답변 할 필요성이 있는 부분 발표자께서 3분 이내로 마무리 해 주시면 고맙겠습니다.

### ■ 손희준 (청주대학교)

우선 네 분의 토론자분들께 감사의 말씀을 드리겠습니다.

전반적인 방향에 대해서는 큰 이견이 없으신 걸로 제가 받아들였는데, 가장 큰 이견이 있는 부분은 계속 김대영 박사님 말씀하신 게 지방교부세가 재정분권의 방향으로 초점이 주어진 게 잘못됐다고 그것을 비판하면서 결국 지방교부세의 규모나 그 부분을 더욱더 강조하게 된 것 아니냐 그렇게 말씀하셨는데 주제가 지방교부세 개편방안이다 보니까 할 수 없이 지방교육교부세부분만을 말씀드린 겁니다.

또 하나는 그 옆에 특별교부세가 10%를 상당히 임의적이고 자의적으로 특별교부세를 그렇게 확대하는 것은 문제가 아니냐 이게 가장 큰 지적인 것 같습니다. 그런데 거기 보시면 제가 특별교부세를 임의로 확대라고 하기보다는 보통교부세에서 가지고 있는 재원 보장기능은 그대로 보통교부세에서 기초수요 쪽으로 해 주고 보정수요에서 계속 매년 추가적으로 하는 부분들이 예측가능성을 좀 떨어뜨리는 것이 아니냐. 그렇다면 굳이 이런 부분은 시책사업이나 시책수요로 이렇게 특별교부세로 전환하는 것이 바람직하겠다. 그 부분이 설명이 좀 안 된 것 같습니다.

그래서 그러한 부분들이 특별교부세와 보통교부세간에 이렇게 갈래치기를 한다면 실질적으로 특별교부세 부분이 순증 되어서 그 비율이 늘어나는 게 아니라 실질적으로 지금 분권교부세나 아니면 부동산교부세에 남아있는 균형부분도 특별교부세로 합치고, 또 성과교부세를 새로이 교부세제도 그 위에 서브카테고리로 올리기보다는 특별교부세 안에서 이 부분을 논의하는 것이 훨씬 더 바람직하겠다는 것이 제 생각입니다.

그래서 특별교부세 비중이라고 하는 것은 실질적으로 지방교부세 전체 사이즈가 어느 정도 되느냐에 따라 아마 이 포션은 상대적으로 논의가 많이 될 수 있을 것이라고 보여 집니다.

그래서 저는 특별교부세, 기존에 있는 지역현안과 재해대책수요는 그대로 두고 지역 개발과 시책사업이라고 하는 새로운 사업대상을 하는데 이것이 결코 크게 새로운 것은 아

니고 기존 교부세제도에서 각 교부세간에 중복돼있는 부분들을 하나로 덩어리로 뭉치니까 한 2개의 사업정도로 구분이 되겠다 해서 제시해 본 겁니다. 제가 설명이 좀 부족했던 것 같습니다.

그리고 김성태 교수님 말씀하신 대로 장기적인 대안은 아닙니다. 제가 그렇게까지 제가 타임 스펜을 본 것은 아니고, 또 하나는 아까 최원구 박사님이 말씀하셨는데 자치구 부분을 자치구조정교부금으로 하기보다는 본문에 있습니다마는 자치구도 사실 지방교부세 대상으로 흡수하는 것이 바람직하겠다 하는 것입니다. 저도 최 박사님 의견하고 같고. 실질적으로 교부세 부분이 없어져야 된다는 데는 저도 동의하는데 현실적으로는 불가능하지 않겠느냐 하는 것이 제 생각입니다.

이상으로 마치겠습니다.

고맙습니다.

#### ■ 사 회(문병근, 부산대학교)

오늘 발표자나 토론자나 지방교부세의 기본적인 방향에 대한 인식은 다 같이 하고 있는 것 같습니다. 문제는 앞으로 지방교부세 규모가 굉장히 커졌는데 이것을 어떻게 운영하느냐 하는 문제, 제가 이 부분은 사회를 보면서 느낀 게 얼마 전에 지방에 계시는 공무원분들께서 요즘 지방자치단체의 자체 업무도 바쁘게 중앙부처에 로비하러 올라가서 지방자치단체 업무가 제대로 운영이 못할 정도로 자리가 비어있다 하는 것을 언론에서 본 적이 있고, 최근에 또 법조계에서 양형기준안을 만든다는 그런 보도를 본 적이 있습니다. 이게 다 돈이 있게 되면 돈을 배분하는 권한을 가진 부서에서 수혜를 받는 입장에서 보면 투명하고 공정하고 누가 보더라도 객관적으로 납득할 수 있는 그런 기준과 원칙에 의해서 배분이 되면 이 규모가 작든 크든 그렇게 큰 문제가 되겠느냐. 그러나 기본적으로 보통교부세든 특별교부세든 그러한 원칙과 기준이 명확하고 예측 가능한 그런 방향으로 앞으로 제도가 개편됐으면 좋겠다하는 그런 말씀이신 것 같습니다.

다시 말해서 이러한 것을 운영하는 부처의 자의적인 어떤 재량권 이런 것에 의해서 문제가 돼서는 안 된다, 이런 말씀인 것 같습니다.

앞으로 그런 방향으로 바뀌어야 될 것 같습니다.

이것으로 오늘 발표와 토론을 마치도록 하겠습니다.

감사합니다.

#### ■ 이현우 (경기개발연구원)

주제발표 : 교육재정의 지방분담 실태분석,

학교용지 구입비 분담을 중심으로

( 자료 참조 )

#### ■ 사 회 (조연상, 목원대학교)

지정토론자로서 유태현 박사님부터 해 주시기 바랍니다.

#### ■ 유태현 (서울시립대학교)

이현우 박사님 공을 들어서 아주 좋은 논문 발표해 주셨습니다.

감사드리고, 논문 내용이 좋기 때문에 오히려 역설적으로 할 이야기가 좀 있는 것 같습니다.

그래서 몇 가지 제가 배우는 점, 그리고 제가 가지고 있는 다른 생각을 좀 말씀드리겠습니다.

먼저 이 논문 자체는 현행 학교용지 구입비 분담방식이라고 그럴까요, 그것을 어떻게 합리적으로 개선하겠느냐에 대한 초점을 맞추고 있습니다라는 전체 흐름 속에서는 그것을 넘어서서 현행 지방교육재정 운영시스템 개선과도 연결되어지는 그런 의미를 담고 있고 그런 내용을 다루고 있다고 판단합니다.

그래서 굉장히 의미가 있는 주제 선정이고 내용을 충실히 잘 담았다고 보는데 여러 가지 대안을 뒤에 결론부분에 제시해 주셨는데, 예컨대 굉장히 중요한 핵심적인 대안으로 학교설치와 학교운영에 대한 부분에 중앙과 지방의 역할분담에 대한 제안을 해 주셨어요.

특히 기초지방자치단체가 교육이라는 것의 의미가 지역중심으로 기초단위중심으로 이뤄지고 있기 때문에 거기에 상응하는 역할을 해줘야 되지 않느냐 그래서 중앙 차원에서는 학교설치에 대한 일을 한다면 지방은 학교운영에 대한 부분을 맡아줘야 되지 않느냐.

그래서 거기에 플러스해서 더 밑에 하부 단위인 시·군도 참여할 수 있는 길을 열어줘야지 합리적이지 않느냐는 이야기인데 맞습니다.

그런데 현실성 부분을 고려한 또 다른 각도의 고민을 해봐야 되는데 두 가지 점을 지적을 하겠습니다.

첫 번째는 기초자치단체에 해당되는 시·군, 그리고 자치구까지 포함해 재정자립도가 극히 열악합니다.

그리고 이 박사님 논문 앞부분에서도 여러 번 강조했지만 지방의 재정분담이 늘어나고 있다. 이게 곤란하지 않느냐 하는 모두의 지적이 있었는데 거기에 덧붙여서, 당위성은 있습니다마는 교육에 대한 부분까지 기초가 다시 떠맡는 상황이 된다는 것은 논리전개상에 배치되는 면이 없잖아 있고 플러스해서 재정자립도가 낮은 건 물론이고, 예컨대 분담이 내려가게 되면 재정자립도가 5% 안팎인 곳도 적지 않습니다. 시의 경우도 극심하게 떨어진 상태이고 군 같은 경우는 현재 전체 군 중에 75% 안팎인가요? 지방세, 자체수입을 통한 운영에 대한 부분을 제안해 주셨는데 지방세수입 가지고 인건비조차 조달 못하는 곳이 75% 안팎을 차지하고 있는 상황에서 상당히 당위성은 있지만 이것을 실행에 옮기는 부분은 쉽지 않는 과제라는 것을 첫 번째로 지적하고 싶고요.

두 번째, 상당히 의미 있는 지적인 것만은 분명한데 예컨대 어느 지역에 학교시설이 들어서게 되면 인구가 늘게 되고 그 시설과 관련된 여러 가지 파생적인 지방세수입이 늘게 되기 때문에 기초자치단체가 세가 늘어나는 부분을 통해서 재정적으로 지원할 수 있는, 이바지 할 수 있는 길이 있지 않겠느냐 했는데 여기 함정이 좀 있을 수 있습니다.

여기 지목하고 있는 세 증가의 예로 든 게 인구가 늘어나기 때문에 주민세가 늘어날 수 있다. 그다음에 지가가 오르고 시설에 따라서 재산세의 수가 늘 수 있다. 그다음에 사람이 늘게 되니까 담배소비세도 늘고 자동차세도 늘 수 있지 않느냐는 이야기를 했는데 제로섬게임입니다. 어느 지역자체가 그런 부분에서 늘게 되면 다른 지역에서 인구가 유입되어 오기 때문에 다른 지역은 줄어야 되는 겁니다. 이런 어려움이 있다는 거지요. 상당히 의미 있는 지적임에도 불구하고 이것은 접근하는데 있어서 좀 더 신중 할 필요가 있지 않겠느냐 이런 말씀을 드리고요.

두 번째는 거듭 얘기하지만 이 논문 자체가 굉장히 훌륭한 논문이라고 판단되기 때문

에 또 거듭 말씀을 드리는데 중앙하고 지방이 역할을 나눠서 분담을 하는데 그럴 경우에 분담의 폭이 어느 정도 되는지에 대한 것을 실례를 제시해 주면 훨씬 더 설득력이 있는 건 물론이고 실감되는 면이 있지 않겠느냐 그 부분을 또 한번 말씀드리고요.

또 하나는 경기도 사례에 초점을 두셨는데 서울과 경기도의 경우에는 유사한 면이 좀 있겠습니까마는 규모에 대한 부분, 학교용지에 관련된 부담에 대한 사례도 있습니다마는 서울·경기 외에 나머지, 여기 전북인데 전북이라는 부분 하에 공통분모가 있을 수 있느냐, 이런 접근에 대해서, 다시 말해서 어떤 주장을 할 때 그것이 특정지역에만 의미를 갖는 그런 접근보다는 보편성이 있는 어떤 설득력이 있는 부분에 초점이 되어져야 되는데 그 부분까지도 고민을 할 필요가 있지 않겠는가 하는 생각이 들고요.

마지막으로 하나만 더 말씀드리면 저도 굉장히 고민하는 주제인데 <표3>을 보면 이것은 2007년도 단년도 기준해서 지방교육비특별회계에 대한 항목별 구성현황에 대한 것을 내놓고 있는데 향후 이 박사님께 더 큰 역할을 기대하자면 이게 제한적인 사항 때문에 단년도를 쓰셨는데 이게 최근 한 5년 정도만 대상으로 항목별 변화에 대한 부분을 검토해 줄 필요가 있다는 거죠. 왜 그런 말씀을 드리느냐면 지방교육재정교부금이 올해부터 내국세의 20%입니다. 작년도에는 19.4%였어요. 그럼 지금 일반행정부에 해당되는 지방교부세가 19.24%로 묶여 있거든요. 그럼 작년까지 비슷했는데 지금 20%로 0.6%포인트가 올라갔는데 규모가 작지 않는 부분입니다.

그렇다면 왜 이렇게 올라갈 수밖에 없는지에 대한 부분, 원래 주제하고 거리가 있을 수도 있습니다마는 관계가 있다고 판단하기 때문에 말씀드리겠는데 그 부분에 대한 부분이 왜 이렇게 늘어날 수밖에 없는지에 대한 것이 검토가 돼야 된다고 봅니다. 그게 되어진 상태에서 학교용지부담에 대한 부분까지 맞물려 되어질 때 더 의미 있는 접근 결과가 나오지 않겠는가 이렇게 봅니다.

특히, 지방교육재정교부금의 경우는 지방교부세하고 비교했을 때 이 배분의 방식 지표가 상당히 당혹스러운 면이 있습니다. 지방교부세는 아까도 앞부분에서 토론했습니까마는 굉장히 많은 고려요인이 있어서 복잡한 면이 있지만 그런 가운데도 합리성이 있는데 지방교육재정교부금의 경우는 거리가 있지 않느냐는 지적들이 계속 제기가 되기 때문에 개인적으로 부탁을 드린다면 그 부분도 담아주시면 지금도 훌륭합니다만 훨씬 유용하고

더 나은 유익한 논문이 되지 않겠느냐 이렇게 생각합니다.

이상으로 토론을 마치겠습니다.

감사합니다.

#### ■ 사 회 (조연상, 목원대학교)

감사합니다.

지금 토론내용은 주로 중앙과 지방의 운영문제에서 역할분담이 상당히 설정이 잘 됐는데 과연 학교가 설치되고 아파트가 들어와서 재정수입이 그만큼 충분히 재원을 확보할 만큼 시·군·자치구 기초의 경우 그것이 가능한가에 대한 실증분석을 해봤는지, 그리고 해보셨으면 그런 내용을 설명해 주시면 좋고.

또 하나 중요한 문제는, 지방교육재정교부금 이 문제가 아무래도 지방교육재정과 관련된 것이니까 배분방식에 있어서의 문제점, 불합리성 이런 것과 관련해서 이런 문제를 다뤄줬으면 하는 부탁인 것 같습니다.

카톨릭대학교의 김용승 교수님 토론해 주시기 바랍니다.

#### ■ 김용승 (카톨릭대학교)

앞에서 좋은 지적을 많이 했기 때문에 저는 좀 간단히 말씀을 드리도록 하겠습니다.

사실 우리 교육재정의 재원확보라는 문제는 비단 학교용지 구입비용 문제뿐만이 아니라 의무교육을 확대해야 된다는지 또는 교육환경을 개선해야 된다는지, 그리고 대학의 경쟁력을 확보하기 위해서 대학에 대한 지원을 확대해야 된다는 등 상당히 시급하고 중요한 문제라고 생각을 합니다.

우리 발표자께서 광범위한 교육재정에 관한 문제 중에서 특히 학교용지구입비 부담에 초점을 맞추어서 분석을 했다고 생각하구요.

우선적으로 저는 두 가지 정도를 지적하고 싶은데 우선은 대안들 중에서도 어떤 경우에는 광역자치단체의 역할을 강조한 것 같고, 반대로 어떤 대안에서는 기초자치단체가 좀 더 많이 참여해야 된다는 쪽으로 해서 그 대안들이 조금은 상충되는 측면이 나타나고 있지 않느냐라는 부분도 보여지는 것 같습니다.

그래서 그런 대안을 여러 개 사례별로 제시했기 때문에 약간의 모순이 발생할 수 있었다라고 생각하고 향후 논문을 다듬게 된다면 그런 점도 고려해 주셨으면 합니다.

그런데 사실 앞서도 이야기를 했습니다마는 시·군의 경우에는 교육재정에 대한 참여가 현실적으로 매우 어렵다는 것은 대부분 다 알고 있기 때문에 그 점도 좀 고려를 했으면 좋겠다는 부분입니다.

그리고 유태현 박사도 지적을 했는데 두 번째는 전체적으로 학교용지 부담금을 어느 쪽으로 개선해 나가야 될 것이냐라는 틀에서만 접근을 했기 때문에 가장 중요한 부분이 현실적으로 시·군들이나 또는 광역자치단체들의 경우도 마찬가지입니다마는 자치단체들의 재정부담능력이 과연 있느냐. 역할을 늘리라고 했을 때 늘려질 수 있겠느냐 하는 문제도 같이 고민해 봐야 되지 않느냐라는 부분을 이야기하고 싶습니다.

그리고 그 문제점들을 한 네 가지 정도 지적해 주셨고 대안은 좀더 많이 지적해 주셨는데 그것도 마찬가지로 분석의 대상별로 분석을 제시했습니다. 학교용지라든지 기반시설 부담금이라든지 그런 부분으로 문제점을 제시한 부분이 있다 보니까 논리적인 측면이나 또는 이론적인 측면에서는 빈약하지 않느냐라는 생각이 듭니다.

차라리 수익자부담원칙에서는 이런 점이 낫겠다. 또 어떤 문제가 있다. 또 발생자부담원칙에서는 어떤 문제가 있다. 또 부담자권리원칙이나 수평적 형평이나 세대간 형평성 문제에서는 이러이러한 문제가 있고 그것을 해결하기 위해서는 이런 대안들이 필요하다고 접근했으면 조금 더 논리적이고 이론적으로 느껴질 수 있지 않았을까라는 생각입니다.

전체적으로 상당히 자세하고 폭넓은 관점에서 분석을 했었습니다. 그래서 좋은 논문인 것은 사실인데 앞으로 조금 더 보완한다면 더욱 좋은 논문이 될 것이라고 생각합니다.

이상으로 질문을 마치겠습니다.

## ■ 사 회 (조연상, 목원대학교)

아주 간략하게 질문을 해주셨습니다.

우선 역할분담증대에 따른 재원확보방안은 앞에 유 박사님과 비슷한 맥락인 것 같고.

수익자부담원칙 이것은 어떻게 보면 조금 이해하기 어려우실지 모르지만 어떻게 보면 아파트 분양할 때 아파트 입주자들이 고려하는 사항 중에 주변 환경, 또는 전망 이런 것

도 보지만 좋은 학교가 근처에 있느냐. 또는 아파트 새로 건설하는 경우에는 학교가 들어오냐 안 들어오냐, 어떤 학교가 들어오냐 이런 것도 최근에는 굉장히 중요한 고려사항인 것 같습니다.

그렇게 본다면 적은 학생수로 가르칠 수 있는 그런 충분한 학교 규모가 들어온다면 아파트에 입주하는 사람들에게 상당히 수익적인 측면이 있다고 볼 수가 있습니다.

그렇다면 어떻게 보면 최근의 법 개정 이전에 분양자에게 물리는 것도 하나의 방편이라고 볼 수 있는데, 위헌제청이 있고 그래서 지금은 개발사업자가 물리는데 개발사업자 입장에서 어떻게 보면 아파트 값을 올려서 많이 받을 수 있으려면 학교를 충분히 지어서 그 용지를 공급해서 아파트를 분양하는 것이 더 높은 값을 받을 수 있다 그렇다면 또 개발사업자도 어떻게 보면 수익자부담원칙에서 개발사업자가 무는 것도 가능하겠죠. 그런 점에 대해서 질문한 것 같으니까 그 부분에 대해서도 답변을 준비해 주시면 될 것 같습니다.

#### ■ 이영희 (한국지방행정연구원)

이현우 박사님이 교육재정과 관련해서 이렇게 논문을 발표해 주셨는데 사실 지방재정과 관련해서 교육재정문제가 있음에도 불구하고 그동안에 논문들이 그렇게 활발하게 발표되지 못했는데 이번 기회에 이렇게 문제점을 지적해 주시면서 여러 가지 대안을 내주셔서 사실 교육재정을 연구하는 많은 학자들한테 도움이 될 수 있는 논문이다라는 생각이 들어요.

그렇지만 일단 제가 토론자 입장에서 조금 더 좋은 논문이 되기 위해서 몇 가지 부분을 말씀드리려 보면 우선 지금 학교용지 구입비 부담에 대한 문제, 그것에 대한 실태분석을 통해서 대안을 여러 가지 내주셨는데 조금 더 폭넓은 이런 교육재정과 관련된 논문이었으면 좋겠다라는 생각이 듭니다. 물론 본인이 소속된 기관이 경기개발연구원에 있다 보니까 그 문제가 경기도의 가장 큰 문제로 지적이 돼서 했더라는 그런 현실적인 것을 감안하고 이해할 수 있지만은 사실 이렇게 논문을 쭉 쓰시면서 교육재정 전반에 대해서 조금 더 논리적인 백업을 해 주는 것이 좋지 않겠는가 이런 생각이 듭니다.

여기 지금 대안에 보면 중앙과 지방간의 재정부담문제 이런 것도 지적을 해 주시고, 그다음에 광역과 기초간의 문제까지 이렇게 지적을 해 주셨는데 저는 이 논문을 조금 더

발전시킨다면 교육이라고 하는 이 자체가, 이 책임소재가 어디 있느냐부터 짚고 넘어가야 될 필요가 있지 않겠는가 이런 생각이 들어요.

그러니까 우리나라에 있어서의 교육이 과연 지금 교육자치를 하고 있는 것인지, 아니면 책임에 대한 권한이 중앙에 있는 것인지에 대한 논의를 통해서 소재를 조금 명확하게 해 줄 필요가 있는데, 예를 들면 미국과 같은 경우 교육은 이거는 school district이라고 하는 데에서 하는 그야말로 교육자치지요. 반면에 프랑스 같은 경우 교육이라고 하는 것은 중앙에서 거의 대부분을 담당하고 있기 때문에 집권적이라고 할 수 있는데 우리나라에서도 ‘교육자치, 교육자치’하고 있지만 대부분 우리가 알고 있듯이 교육정책이라고 하는 것이 중앙에서 모든 것이 결정되고 그다음에 내국세의 일정 %를 담당을 하고 있고 지방교육세라고 하는 이 부분이 있고 그다음에 교육청에서 자체수입으로 이렇게 구성이 되고 있지만은 실제적으로 이 교육이라고 하는 것이 거의 중앙의 권한과 책임이 있는 부분이 아니겠는가 하는 개인적인 생각이 들어요.

그렇다면 학교용지 구입비 부담에 대한 문제를 하나씩 하나씩 풀기보다는 교육재정을 둘러싸고 있는 이 문제를 조금 더 큰 시각에서 큰 틀 속에서 풀어나가면서 정리해 나가는 것이 조금 더 바람직하지 않았겠는가 하는 생각이 듭니다.

그래서 그와 관련해서 본다면 사실 지금 대부분의 이쪽의 공부를 하고 있는 학자들은 교육자치가 이루어져야 되는데 교육자치가 지방교육청에 의해서 이루어지는 것은 자치가 아니다라고 하는 사람과, 그다음에 교육부를 대변하는 사람의 입장에서는 지방교육자치가 이루어지고 있다라고 하는 시각이지만은 제가 보기에 재정적으로는 전혀 자치가 이루어지지 않고.

그다음에 우리가 지방교육세라고 하는 것이 6개의 지방세의 부가세 형식으로 붙다보니 결국은 굉장히 복잡한 지방세의 구조를 이루고 있는 주범이 되고 있는 것이죠.

그래서 항상 지방세의 간소화, 세목의 축소 이런 논의가 될 때마다 지방교육세는 본세를 흡수를 해야 된다는 얘기가 항상 대두되고 있는 이런 입장에서 본다면 결국 지금 우리가 부가세를 해서 목적세로 되고 있지만 이게 결국 목적세는 아니잖아요. 그렇죠? 우리가 지금 교육과 관련된 목적세를 하는 그 자체도 이상한 것이고 그렇다면 이게 본세에 흡수되면 당연히 일반회계로 되어야 되는 부분이고, 지금도 그렇게 되고 있는 현상이긴

하지만 이런 것들을 우리가 염두에 두고 볼 때 결국은 지방세에서 흡수해서 일정부분을 떼어주는 이런 형식이다 보면 이 교육자체가 지방자치단체장이 책임을 지고 관할하는 것이 보다 효율적인 교육재정을 수반하고 교육자치를 할 수 있는 것이 아닌가 하는 생각에 저도 동의를 하고 있거든요.

그래서 그런 것이 물론 지금 현실적으로 교육과 지방자치단체간의 문제 때문에 단기적으로 이루어질 수는 없지만은 이런 것도 같이 염두에 두고 논리적으로 조금 더 접목시켰으면 하는 바람이 있고요.

그다음에 여기에서 유 박사님도 지적했지만은 그와 관련해서 지금 학교용지 구입비를 풀려고 하다보니까 중앙과 지방, 광역과 기초 간에 해결방안을 모색하고 경기도가 어떻게 하면 이 부담을 줄이겠는가라는 쪽에 초점을 맞추다보니까 결국은 시·군에 어떤 부담까지 들고 나왔는데 그 부담에 대해서는 저도 사실 찬성하는 입장은 아닌데, 그 이유는 교육이라고 하는 것이 기초자치단체의 입장에서, 그러니까 교육이 그야말로 지방의 순수한 자치라면 재산세 위주로 되다 보니까 결국은 기초자치단체의 책임이 분명하죠. 그런데 우리나라 입장에서는 교육이라는 것이 아직은 지방의 순수한 교육자치가 이루어지지도 않았고, 잘 아시겠지만 우리는 재산세에 대한 세율결정권이 없어요. 탄력세율이 약간 있다는 것은 하지만 그건 거의 없다고 보기 때문에 이것을 기초자치단체에 부담을 시킨다는 이 자체가 교육이 지방의 편입과 관련돼서 이렇게 한다라고 하는 것이 결국 이상적인 어떤 자치와 연계될지는 모르지만은 우리나라 실정에 있어서는 그렇게 부담시키기에는 여러 가지 문제가 있다라는 그런 말씀을 드리고 싶습니다.

그래서 이런 것들이 결국은 우리가 학교용지 부담이라고 하는 하나의 재정 부담으로 부터 야기되고 있지만은 그를 둘러싸고 있는 교육재정 전반에 대해서 조금 더 포괄적으로 접근을 해주는 것이 너무도 경기도의 시각에 맞췄다는 것을 회피하는 하나의 방법이 아니겠는가 하는 생각이 듭니다.

이상입니다.

#### ■ 사 회 (조연상, 목원대학교)

감사합니다.

발표자에 비해서 질문하시는 분이 한 걸음 더 나아가서 앞으로 교육에 대한 책임 또는 권

한의 소재가 어디에 있느냐. 이 문제가 사실 저도 대전에 살지만 대전의 경우 유성구에서 처음에 구청장이 학교급식문제를 들고 나왔을 때 시장 입장에서는 이게 교육청 소관이지 왜 행정부에서 지원해 줘야 되느냐 해서 굉장히 징계하고 이런 아주 복잡한 절차를 걸쳐서 결국은 주민들 내지 학부모는 똑같은 교육청의 소관이기도 하지만 또 행정부의 시민이기 때문에, 오늘날에는 지금 전국적으로 거의 학교급식이 다 이루어지고 있습니다마는 그런 어떤 시비의 문제. 이번에 학교부지문제도 대개 보면 아파트 계획, 설계 이걸 교육청하고 관계없이 아파트라든가 이런 게 지어지고 그러면서 실제 학교가 어디에 얼마의 규모로 어떻게 지어지냐 이런 것도 사실은 교육청하고 관계없이 진행되다가 나중에 학교를 어떻게 짓느냐 그 문제에 관해선 또 급하게 계획을 짜고 이래야 되는, 말하자면 교육청과 행정청간에 충분한 상호연계 내지는 협조 이런 것들이 사실 제대로 이루어지지 않고 있습니다.

어떤 사람은 농담 삼아 우리나라 교육자치 아주 잘 되고 있다. 말하자면 이게 연계가 안 되고 서로 따로따로 노는 의미에서의 교육자치가 잘 된다는 것이지 이것이 실제 교육자치의 의미냐.

지금 이영희 박사님도 마찬가지로 재정이 95%가 의존재원인데 과연 교육자치라고 말할 수 있느냐. 또 어떤 의미에서 보면 지방교육청이 각 지방마다 다 있으니까 교육자치가 이루어지고 있는 거다. 그건 아니라는 거죠, 실제내용상. 재원문제라든가 여러 가지 학교를 경영하는 문제에서 내용적으로 들여다보면 정말 교육자치가 되지 않는 면도 있다 이런 측면에서 아마 굉장히 폭넓은 관점에서 봐야 된다 이런 지적을 한 것 같습니다.

## ■ 안 진 (전북대학교)

앞에 이현우 박사의 발표와 세분의 토론자님 굉장히 주의 깊게 들었습니다.

지금 어떻게 보면 교육문제가 지방자치에서도 가장 핵심의 핵심이 아니겠느냐. 사실 핵심을 빼놓고 일반적인 부분을 저희들이 행정 쪽에서 다루고 있지만은 사실은 지방자치가 제대로 되려면 이 교육문제가 해결이 돼야 된다. 이런 뜻에서 이현우 박사가 크게 문제를 드렸고 앞으로 이것을 우리가 해결해야만 한국의 지방자치가 제대로 발전하지 않을까 이런 느낌이 들었습니다.

그래서 지금 문제를 보면 경기도 수도권 지역이 발전하면서 신규택지개발하면서 수요가 늘고 인구가 증가하면서 기초적인 국민의무교육부분에 있어서 시설부분이 부족해

서 이 문제가 나온 것 같습니다.

감사원 지적대로라면 한국에 있어서의 의무교육, 초·중·고등학교 시설수용능력은 이미 확보가 됐습니다.

그러나 문제는 이렇게 특수하게 발전지역에 따라서 시설이 부족하고, 또 우리나라 정부도 그동안 IMF를 겪으면서 교육이 창조적이 돼야 된다 이런 의미에서 특수학교들을 많이 설립을 했습니다. 이러다 보니까 결국은 교육에 있어서 학교시설이 기본적인 수요에 대한 공급은 남지만은 특수한 부분에 있어서는 굉장히 부족했기 때문에 이런 문제가 계속 대두되고 시설이 부족하다는 문제가 서울뿐만 아니라 역시 지방에서도 같이 고민하는 그런 현상이 나오고 있습니다.

그런데 문제는 학교시설에 어떻게 그것을 우리가 성격을 규정해야 될 거냐 그것이 중요한 것 같습니다. 오늘날 국가가 해야 된다는 의미에 있어서는 어떤 공동체 의미로써의 국가가 책임성 이런 것을 느끼는 것이지만 오늘날 학교시설은 공공적 의미가 대단히 큼니다. 그래서 아까 말한 대로 학교시설부담금도 역시 공공시설로서의 기능이 많아져서 체육관, 강당, 운동장, 특별교실 이런 부분들은 지금은 학교가 교육장 또는 학교장 아래에서 개방을 하고 있습니다. 그렇기 때문에 지역에 기여하는 기여도가 커지고 있기 때문에 역시 지방자치단체가 여기에 대해 지원해야 될 그런 근본적인 문제가 대두되고 있다고 보겠습니다.

그러면 결국 문제는 재원의 문제인데 참여정부에 들어 와서 95년도에 교원보급교부금제도하고 증액교부금이 내국세로 포함되면서 교육교부금으로 나오게 됐습니다. 이러다 보니까 재원 전체가 총량제로 묶이게 돼 버렸죠. 그러니까 특별한 학교의 시설수요가 됐을 때는 다른 쪽 한쪽 부분을 줄여야 되는 그런 형편이 되고 있습니다. 그러다 보니까 시설을 더 늘릴 수 없는 그런 상황의 애로가 발생했고요. 이것을 비테일사업으로 해서 연계하려고 했습니다마는 이 문제도 수요가 있는 쪽, 다시 말씀드리면 수도권 쪽이나 이런 쪽은 상당히 수요가 많기 때문에 비테일사업으로도 갈 수 있는 부분이 있지만 지방자치의 재정여력이 약한 쪽은 비테일사업을 하더라도 장기적으로는 굉장히 어려움에, 즉 재정에 부담을 줄 수 있는 상황이 되기 때문에 문제가 되고요.

그다음에 교육세 부분에 있어서도 교통세, 환경레저세가 있는데 지금 이명박 정부에

들어와서도 레저 부분의 세는 세율인하를 강조하고 있지 않습니까. 그렇다고 보면 여기에서 교육비 부분이 굉장히 줄어들 상황이 다가와 있습니다. 이런 부분도 우리가 생각해서 봐야 될 부분입니다. 그래서 이런 뜻에서 저는 몇 가지 얘기를 하고 싶은데요.

첫째로 이것을 어떻게 부담해야 될 거냐 그런 문제거든요. 그래서 국가가 일정 부담은 책임이 있다, 국가정책 차원에서. 그래서 국가의 어떤 정책하고 공공성 측면에서 부담을 해야 된다. 이걸 어떻게 해야 될 거냐. 저는 수도권하고 지방하고 좀 나뉘야 된다고 생각합니다.

왜냐 하면 지방에 있어서 전혀 재정자립도가 안 되는 데에다가 시설부담금을 50 : 50으로 해 놔 버리면 이것은 하지 말라는 얘기와 똑같거든요. 그러니까 재정자립도가 10%가 된다. 20% 안 되는 데는 전적으로 국가가 100% 해 줘 버려라. 그게 제가 보기에는 오히려 확실하다. 그리고 재정부담능력이 있는 데는 거기는 50 : 50으로 하든 60 : 40으로 하든 탄력적인 그런 방안을 강구해 갔으면 하는 것이 저의 소견이구요.

영국도 역시 이런 투자를 할 적에 농촌과 도시를 구분해서 가난한 농촌하고 부자농촌하고 구분해서 가난한 농촌에는 국가가 부담하는 그런 시스템으로 갔거든요. 저는 그런 점에서 배울 점이 있다고 보구요.

그다음에 지방자치단체에서는 공공성하고 개발이익이 있는데 개발이익을 지방자치단체가 택지개발하면 받습니다. 그러니까 당연히 그 부분만큼은 부담을 해야 된다. 그런 생각이 들어서 이런 공공성하고 개발이익차원에서는 책임과 권한을 해 주고, 대신에 교육 부분에 있어서는 책임을 줘야 된다. 왜냐 하면 땅 사주고 학교건물을 지어줬는데 소유권은 교육청에서 다 가져갔다 그럴 때는 좀 서운한 점이 있지 않겠어요? 그러니까 사용권이나 소유권에 있어서는 명백히 조례규정을 제정할 필요가 있지 않겠느냐 그런 생각도 들고요.

그다음에 사업자도 개발이익부담을 해서 해야 되는데 이게 위험부분으로 나왔습니다. 다마는 지금 현재 분양자들은 안 내고 사업자들에게만 내도록 해서 편법으로 하고 있는데 이 부분에 대해서는 사업자도 개발이익이 있으니까 수도권 같은 경우에는 일정하게 부담을 해서라도 일단 시급한 문제를 해결해야만 결국은 그래야 아파트 같은 걸 짓지 않나 이런 생각이 들고요.

그다음에 전체적으로 수익자부담원칙에 의해서 주민도 부담을 해야 되는 부분이 있

습니다. 수혜자 입장에서 좀 내야 된다. 그러니까 어떻게 보면 이것도 필요한 부분이 나이가 있습니다. 말하자면 60세 이상의 주민들에게는 호주가 있는 부분들은 내게 하지 않는 다든지 또 20대, 30대, 40대 층에 있는 분들은 초·중·고등학교 갈 수 있는 부분들은 내게 한다든지 이것도 좀더 유동성 있게 방법을 채택한다면 이 문제도 해결되지 않을까 이런 생각을 해봅니다.

그래서 여러 가지 이런 문제가 참 좋은 논문으로 이번에 던져졌는데 좀더 지켜보면서 저희들이 이런 세미나를 통해서 지방자치단체와 학계, 관련된 건설 이런 부분까지 같이 해결해야만 이런 공교육 문제를, 또 우리나라 국가 교육문제에 있어서 시설부분을 해결하지 않을까 이런 생각이 듭니다.

이상입니다. 감사합니다.

#### ■ 사 회 (조연상, 목원대학교)

감사합니다.

교육재정문제가 학회에서는 사실 논의대상으로 된 경우가 많지 않아서 토론이 활발치 않으리라고 생각했는데 오늘 토론자들 말씀하시는 거 보니까 굉장히 다양하고 깊이 있는 의견이 많이 나온 것 같습니다.

특히 안진 교수님은 재정부담능력이 있는 데와 없는 지자체를 구분해서 100%든 50%든 구분해서 줄 필요가 있다라든가, 수익자도 일부 책임을 지게해서 연령계층별로 구분, 학교급에 따라서. 그리고 땅을 사주면 지자체에도 일종의 사용권 내지 소유권을 일부 참여할 수 있게 하는 방안이라든가 상당히 다양한 이야기가 나왔습니다.

그래서 아무래도 제일 근본적인 문제는 교육재정도 역시 충분치 않고, 또 역시 의존 재원에 의해서 대부분 이끌어 나가는 입장에서 이러한 교육재정문제를 다루는데 한편에서는 제일 큰 시설 중의 하나인 학교를 짓는 데 대한 부담이 추가로 다가올 때 이 문제를 어떻게 할 것이냐, 이 문제에 대한 논의가 겹치면서 상당히 어려움이 가중되는 것 같습니다.

시간이 충분치 않아서 한 분만 플로어에서 소속과 성명을 말씀해 주시고 질문해 주시기 바랍니다.

## ■ 플로어

대구광역시 북구 예산담당입니다.

발표자님의 학교용지에 관한 분담금에 대해서는 전적으로 공감이가는데 저희들 실제 현장의 이야기도 이 자리에서 논의가 되어야 되지 않겠나 싶어서 말씀을 드립니다.

지금 교육재정분담금 이야기가 나왔는데 기초단체의 지방세 구조가 복잡하다는 말씀도 있었는데 기초단체의 실정이 자치구는 재정자립도의 기준이 된 자주재원이 재산세와 세외수입뿐입니다. 그런데 시·군은 담배소비세, 자동차세, 주민세가 시·군세입니다. 그래서 그것이 또 나누어져 있기 때문에 자치구가 그만큼 교육재정에 분담을 하기가 어렵다는 것을 말씀드리고요.

그다음에 재산세를 늘린다 할 적에 지원여력이 있지 않느냐는 이런 이야기가 있었는데 실제 광역시에 있는 자치구의 실정을 보면 재산세가 늘면 두 가지입니다. 가표가 올라서 늘고, 그다음에 변두리 택지개발에 의한 아파트입주로 인해서 인구가 유입돼서 늘어나는 경우입니다.

그런데 재산세가 늘 때는 대부분 서민주택이 많이 늘어나는 이유입니다. 그래서 재산세의 증가율보다도 훨씬 더 사회복지비의 부담이 훨씬 더 큼니다. 그래서 더 재산세가 늘더라도 더 여력이 어렵다는 것을 말씀드리고.

또 이 재산세의 문제는 짚고 넘어 가야할 이유가 있는데 과거에 종합토지세가 자치구에 주요한 재원이었는데 그것이 폐지되고 부동산교부세에서 재산세감소분을 지원하고 있습니다.

그런데 그 기준이 안 맞아서 2004년도를 기준으로 대부분의 자치구는 재산세 감소분이 거의 없습니다. 광역시에 변두리에 있는 자치구는 재산세가 늘기 때문에 지금 하나도 못 받습니다.

그래서 자치구에 가장 지금 어려운 문제가 봉착되어 있는 것이 부동산교부세에 재산세 감소분은 없고 남은 균형재원으로 배분을 하고 있는데 거기에 교육수요에 20%를 배분을 하는 기준이 있습니다. 그런데 이 20%는 배분에 필요한 기준인데 교육청에서는 20% 무조건 달라고 계속 공문이 옵니다. 심지어 TV방송까지 불러서 계속 학부형들이 자치구를 원망하고 욕하는 이런 분위기를 자꾸 만들고 있습니다.

그래서 그것이 실제로 지방교부세법 시행규칙에 별표를 만들어서 교육지원실적이 있어야 다음 지방교부세배분을 기준에 넣겠다. 이런 별표 하나를 가지고 지금 자치구에서는 과연 이것을 지원해줘야 될지, 안 그러면은 다음 해에 지원실적이 없으면 받지를 못하니까 학부형한테 욕먹을 바에는 지원해 주자라는 이야기도, 그런 이야기는 자치구 중에서도 사정이 나은 자치구인데 그래서 자치구가 그만큼 어렵다는 말씀을 드리고요.

그다음에 시·군·구 기초단체의 이야기가 있는데 실제 지금 재정자립도 이야기를 하시는데 이것은 절대 기준이 될 수 없습니다. 자치구는 재산세와 세외수입뿐인데 지금 좋은 기준표가 재정자립도라고 하는 게 있습니다.

지방세수입, 세외수입, 지방교부세, 재정보전금, 조정교부금 이 5가지로 하는 재정자립도를 봐야 그래도 그 자치단체의 여건을 파악할 수가 있습니다. 이거는 행정안전부에서 해마다 발간되는 예산개요에 전국 기초단체가 다 나와 있습니다. 그것을 참고로 자치구의 실정을 참고해달라는 말씀을 드리고 싶습니다.

#### ■ 사 회 (조연상, 목원대학교)

구의 경우는 자체재원이 그렇지 않아도 열악한데 특히 교육수요의 20%를 배분해야 된다는 규정 때문에 어려움이 많다. 실제 교육청에서는 계속 요구를 하고 실제 현실에서는 그것을 지원해 주지 못하는, 그런데 또 차기년도에 교부세를 받을 적에는 전년도 실적을 반영을 해야 되기 때문에 어려움이 많다 이런 이야기 같습니다.

그래서 실제 열악한 재정자립도나 이런 것을 반영해서, 지금 아마 여기 논문을 쓰신 거기에도 기초자치단체의 경우에 역할분담을 하셨기 때문에 아마 실제 그것을 시행하기는 어려움이 있다 이런 지적 같습니다.

#### ■ 이현우 (경기개발연구원)

토론자 여러분, 좋은 코멘트와 지적 감사드립니다.

아마 지방재정 쪽에서 교육재정이라는 연구주제로 하는 경우는 제가 발표를 하면서도 드문 경우입니다. 통상 교육재정학회라는 것이 국내 상황에서는 교육학 전공자들이 많이 하고 있고, 그런 부분에 있어서 저희들도 분석에 어려움이 많습니다.

그리고 말씀하신 내용들이 플로어에서도 나온 것처럼 기초자치단체들이 열악한 상황이고, 그리고 재정자립도라든지 재정자주도도 말씀을 해 주셨는데 다 동감하는 바입니다.

그런데 논문체계상으로는 지금 타깃은 학교용지 구입부담에 대한 것이고 교육재정을 봤을 경우에 재정구조상에서, 특히 재원구조상의 문제점이 실태가 이렇다는 것을 일단 말씀드리는 거고. 그리고 거기에 대해서 맞춰봤고 몇 가지 대안들을 제시했는데요. 저희들이 대안에 접근하는 것은 일단 기본시각이 아까 이 박사님도 말씀하신 것처럼 교육을 공공성이라는 관점에서 접근을 하고 공공성이라는 것은 민간이 하기에 어려운 부분을 국가가 제공하는 부분인데 이러한 부분들에 대한 교육의 공공성을 어떻게 접근해 나갈 때 교육공공성에 대한 교육의 특성이 중앙도 관여가 돼 있고 광역지자체, 기초지자체, 그리고 당연히 지역주민, 그리고 용지부담 같은 경우에는 관련사업자 아니면 계획입안자들이 관련이 돼 있습니다. 이런 관련자들 간에 어떻게 부담을 해야지 되는 것인가.

지금 중앙과 그리고 기초지자체로 나뉘었을 경우에 이러한 분리방법에서 부담문제를 대도시만을 타깃으로 잡은 게 아니고 교육이라는 것은 솔직히 지금 현 실정에서 말씀드리면 교육이 불리한 지역, 교육 낙후지역이라는 데는 통상 지방이고 농촌입니다. 지방중소도시. 대도시권에는 물론 사비용이 들어가기는 하지만 교육에 대해서 절대경쟁력을 갖추고 있는 곳이거든요.

그러니까 이러한 학교용지라든지 학교용지뿐만 아니라 교육에 대한 문제가 비단 수도권권의 문제만이 아니고 전국적으로 동일한 문제가 발생하지 않을 수 없다는 시점이고 언제든지 그러한 상황이 발생할 경우에 부담구조를 공공성 측면에서 맞춰야 되고 지금 우리와 같이 교육재정, 교육행정, 교육자치, 지방행정, 지방자치가 분리된 상황에서는 이러한 부분들의 연계라든지 하는 부분이 상당히 어려운 구조입니다.

반대로 이웃 일본인 경우에는 오히려 통합구조상에서 분리구조로 나가자는 주장이 대세인데 저희는 반대로 독립 분리돼 있는 상황에서 업무연계나 이런 행정이 비능률성으로 나타나고 있기 때문에. 여러분이 물론 어려운 상황에서 부담을 하지는 것은 상당히 어려움이 있지요. 그렇지만 교육이란 것을 생각했을 때 우리의 장래 세대를 봤을 경우에 부담해야 할 것은 부담하고 그것의 부담에 따른 비용을 충당하는 구조를 전체적인 시각에서

장기적으로, 그리고 거시적으로 접근해서 계획을 세워야한다는 것이 저희들의 생각이었습니다.

이상입니다.

#### ■ 사 회 (조연상, 목원대학교)

지금 발표하신 분이나 토론자들, 그리고 플로어에 계신 분들이 제가 생각한 것보다 의외로 관심이 굉장히 넓고 깊다는 것을 다시 한번 확인했습니다.

이 문제는 보다 넓고 세밀화 된 주제를 통해서 앞으로도 계속 토론돼야 될 것으로 생각합니다.

이 문제에 관해서는 정부 쪽에서도 일정한 관점이 있을 테고, 함께 자리를 맞대서, 지금 실무진 많이 오셨는데 아주 좋은 질문해 주시고 지금까지 경청해 주신데 대해 감사드립니다.

발표자와 토론자들에게 수고와 격려의 박수를 보내주시기 바랍니다.

감사합니다.

