
제3차 인천재정포럼

- 일 시 : 2013. 02. 06(수) 15:00 ~ 18:00
- 장 소 : 국회의사당 귀빈홀
- 주 최 : 인천발전연구원 • 윤관석 국회의원실

제3차 인천재정포럼 개요

1. 행사개요

- 일 시 : 2013. 02. 06(수) 15:00~18:00
- 장 소 : 국회의사당 귀빈홀
- 주관/후원 : 인천발전연구원, 윤관석 국회의원실 / 인천광역시
- 주요내용
 - 지역발전과 재정지원정책의 과제
(지역발전위원회 신두섭 정책연구관)
 - 지속가능한 재정분권을 위한 신정부 정책과제
(한국지방세연구원 김필현 연구위원)

2. 진행순서

구 분	시 간	내 용	비 고
<개회식>	15:00~15:05 (5')	· 개회 및 참가자 소개	사회 : 최원구 연구위원
	15:05~15:10 (5')	· 인사말씀	김민배 인천발전연구원장
	15:10~15:15 (5')	· 축사말씀	윤관석 국회의원
<제1주제>	15:15~15:40 (25')	· 제1주제 발표	발표 : 지역발전위원회 신두섭 정책연구관
	15:40~16:10 (30')	· 포럼위원 토론	사회 : 김재영 교수
	16:10~16:25 (15')	· 환담 및 휴식	
<제2주제>	16:25~16:50 (25')	· 제2주제 발표	발표 : 한국지방세연구원 김필현 연구위원
	16:50~17:20 (30')	· 포럼위원 토론	사회 : 김재영 교수
<종합토론>	17:20~17:40 (20')	· 질의응답 및 강평	사회 : 김재영 교수
<주제선정>	17:40~18:00 (20')	· 제4차 포럼 주제선정	사회 : 김재영 교수
<만찬>	18:00~19:30 (75')	· 만찬	

목차

- 제1주제
지역발전과 재정지원정책의 과제 3
- 제2주제
지속가능한 재정분권을 위한 신정부 정책과제 27
- 토론 원고문 41
- 별 첨 :
「인천재정포럼」 위원 명단 73

제1주제

지역발전과 재정지원정책의 과제

신 두 섭 (지역발전위원회 정책연구관)

I. 지역발전과 지방재정현황

II. 문제점과 개선의 방향성

III. 세부개선과제

재정포럼 발표(안)

지역발전과 재정지원정책의 과제

2013. 02. 06



차 례

I 지역발전과 지방재정현황

II 문제점과 개선의 방향성

III 세부개선과제



I. 현황 및 문제점

1. 현 황

● 이명박 정부 지방재정현황 및 지원제도의 주요 변화(개괄)

- ◆ 복지수요 증가와 대도시권 자치구 재정 악화(최근 6년간 예산규모 6% 증가 : 사회 복지 16.5% 연평균 증가)
- ◆ 재정력 격차 심화(2006년 국고보조금 207,084억원, 지방교부세 204,413억원 : 2011년 국고보조금 323,289억원, 지방교부세 291,222억원)
- ◆ 지역별 재정자립도 격차 심화(자치구 최고 82.9 : 최저 11.4)
- ◆ 지방재정의 지방세 차지 비중 격차 심화(특별시 81.6 광역도 33.5 시 26.6 군 8.5)
- ◆ '08년세제개편의 기조와 중점 과제 : 증부세 세대별 합산에서 인별 과세로 전환 및 세율인하
- ◆ 소득세와 법인세 세율인하
- ◆ 목적세(교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세) 폐지 및 본세로의 통합
- ◆ 균특회계에서 광역·지역발전특별회계로의 전환 및 운용
- ◆ 지방소비세 및 소득세 도입
- ◆ 포괄보조금제도 도입

I. 현황 및 문제점

1. 현 황

● 주요 재정 전망 및 변수

◆ 국가 및 지방재정 전망 및 주요 변수

- 국세와 지방세의 신장률 비교(연평균 신장률 7.3 : 5.9%), 향후 이러한 추세는 지속 전망

〈표1〉재정사용액 기준 국가예산과 지방예산

[단위 : 억원]

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
중앙재정	1,111,272 (46.1%)	1,048,450 (42.3%)	1,105,467 (40.3%)	1,327,124 (42.9%)	1,362,357 (43.7%)	1,373,856 (42.8%)	1,460,915 (42.8%)
지방재정	976,066 (40.5%)	1,080,497 (43.6%)	1,235,229 (45.1%)	1,339,061 (42.3%)	1,335,584 (42.8%)	1,364,800 (42.5%)	1,440,069 (42.2%)
지방교육	324,699 (13.4%)	350,831 (14.1%)	399,919 (14.5%)	427,326 (13.8%)	421,205 (13.5%)	473,857 (14.7%)	509,792 (15.0%)

5

지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

1. 현 황

● 주요 재정 전망 및 변수

◆ 국세와 지방세 비중은 국세 80% : 지방세 20% 수준

- 2009년 기준 OECD 평균보다는 지방세 비중이 높은 수준(단, 일본의 46.7%)

◆ 최근 사회복지 분야 지출 비중 증대

- 중앙정부와 지방정부의 총지출대비 복지비지출 비중

‘07. 25.8% => ‘11. 28.0% : ‘07. 15.4% => ‘11. 28.5%

[연평균증가율 13.3%]

=> 결국, 매년 지자체 복지비 부담 비중 증가는 지역발전의 발목을 잡게 될 것임

◆ 저출산 고령화로 인한 총인구 감소와 생산성 감소, (‘15, 65세이상 인구 12.9%)

6

지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

1. 현 황

● 주요 재정 전망 및 변수

〈표 2〉 중앙정부의 사회복지지출의 전망

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율 ('10~'15)
복지	81.2	86.4	92	97.3	102.8	108.3	5.9
(비중)	27.7	28.0	28.2	28.5	28.8	29.0	
교육	38.3	41.2	45.1	48.8	52.2	56	7.9
국방	29.6	31.4	33.2	34.8	36.3	37.9	5.1
산업	57.5	57.2	55.9	56.4	56.6	57.0	- 0.2
행정	48.7	52.4	56.6	59.2	62.5	66.1	6.3
기타	37.5	40.5	43.3	45.4	47.1	47.8	5.0
총지출	292.8	309.1	326.1	341.9	357.5	373.1	5.0

〈표 3〉 조세부담률 및 국민부담률 전망 (단위: %)

구분	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
조세부담률	18.9	19.3	19.3	19.2	19.4	19.5	19.7
국민부담률	23.9	25.0	25.1	25.1	25.3	25.5	25.7

주: OECD 평균: 조세부담률 24.6%, 국민부담률 33.8%, 일본: 조세부담률 15.9%, 국민부담률 26.9%(OECD, Revenue Statistics, 2010)
자료: 기획재정부, 「국가재정운용계획」, 각년도.

〈표 4〉 지방자치단체 고령화비율 분포

고령화 비율	합계		시		군		자치구	
	단체수	비중	단체수	비중	단체수	비중	단체수	비중
7%미만	11	4.8	4	5.3	-	-	7	10.1
7~14%미만	107	46.5	48	64.0	5	5.8	54	78.3
14~20%미만	43	18.7	15	20.0	20	23.3	8	11.6
20%이상	69	30.0	8	10.7	61	70.9	-	-
합계	230	100.0	75	100.0	86	100.0	69	100.0

7

 지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

1. 현 황

● 주요 재정 전망 및 변수

◆ 중앙정부의 재정전망과 복지비 지출

〈표 5〉 한국경제의 잠재성장률 전망

	2001~10	2011~20	2021~30	2031~40	2041~50
KDI(2004, 2006)	4.40%	4.21%	2.91%	1.60%	0.74%
한국조세연구원(2006)	4.62%	4.27%	2.81%	1.70%	1.20%
한국보건사회연구원(2006)	5.08%		3.04%		1.53%
국민연금재정추계위원회 (2008)	n.a.	4.10%	2.80%	1.70%	1.20%
IMF(2010)		4~5%			

- 잠재성장률 하락
(2020년 3%미만,
2040년 1%내외)
- 2012년 복지 정부 총지출
326.1 조원의 28.2%

자료: 이상용, □ 고령화의 변화 전망과 지방재정정책 □, 한국지방행정연구원, 「2020 지방재정
그랜드 디자인」, 2010

8

 지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

1. 현 황

● 주요 재정 전망 및 변수

- ◆ 중앙정부와 지방정부의 복지비 지출 추이와 비중(조정 필요)

〈표 6〉 중앙 대 지방정부의 복지비 비중

(단위 : 조원, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율 ('07-'12)
중앙정부 총지출(A)	238.4	262.8	301.8	292.8	309.1	326.1	6.5
복지비지출(B)	61.4	68.8	80.4	81.2	86.4	92.0	8.4
비중(B/A)	25.8	26.2	26.6	27.7	28.0	28.2	-
지방예산(C)	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	6.2
사회복지비(D)	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	30.9	12.3
비중(D/C)	15.4	17.3	17.6	19.0	20.2	20.5	-

주 : 중앙정부 복지비에 공적연금, 건강보험 등 포함

9

지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

1. 현 황

● 주요 재정 전망 및 변수

- ◆ 지자체 사회복지사업의 유형과 재원구조 및 재원분담액 추이

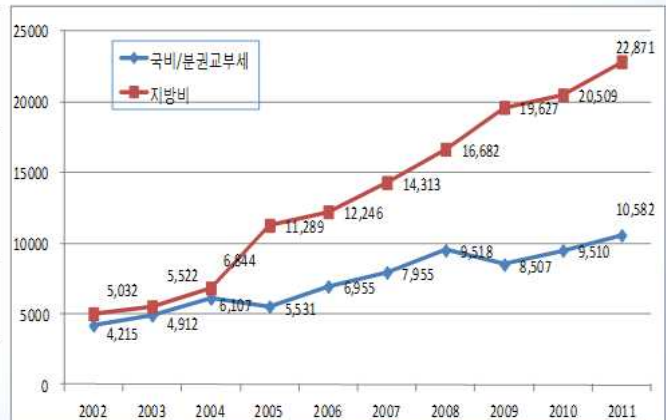
〈표 7〉 지방자치단체의 사회복지사업의 유형과 재원구조

〈그림 1〉 사회복지 분야 지방이양사업의 재원분담액 추이

(단위 : 억원)

구분	중앙정부 지방이양사업	보조사업	자체사업
사업 유형	67개	104개 국고보조사업 (2010년) 시·도비보조사업	자치단체별 자체수요사업
재원 구조	분권교부세 대응지방비	보조금(국고·시도비) 대응지방비	순 자체재원

자료 : 서경섭(2011)



10

지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

1. 현 황

□ 주요 이슈별 지방재정 현황

● 지방소득세 및 소비세 도입과 지방재정 파급 효과

- ◆ 부가가치세 5%(2010년 기준 2.4조원)를 지방소비세로 전환(배분시 가중치 적용)
- ◆ 그러나 수도권과 비수도권 경제격차 확대 우려, 지방재정 세입과 세출 불균형 완화 정책 필요 제기
- ◆ 세제개편으로 인한 지방교부세 축소, 취득등록세 등 지방세수 격감, 사회복지비 등 경직성 경비의 지방부담 증가
- ◆ 하향식 추진방식인 국고보조 방식보다 재정분권을 통한 지역 주도의 발전양식 중요 인식 확산
- ◆ 과세대상 유사한 주민세와 사업소세를 정비, 소득에 부과하는 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 지방소득세로 독립

11

 지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

1. 현 황

〈표 8〉 지방소비세 도입에 의한 정부간 자원배분 변화

구분	중앙정부	자치단체			지방교육교부금
		소 계	수도권	비수도권	
지방소비세 도입	-2.4	2.4	0.8	1.6	-
지방교부세 · 지방재정교육교부금 자연 감소	0.95	-0.47	-0.01	-0.46	-0.48
지방교육재정교부금 교부율 인상	-0.36	-	-	-	0.36
지방교부세 교부율 유지	-	-	-	-	-
시도세 전출금 자연 증가	-	-0.1	-0.06	-0.06	0.12
지역상생발전기금 출연	-	-	-0.3	0.3	-
합 계(조원)	-1.95	1.95	0.43	1.38	-

주 : '10년 예산안 기준, 단위: 조원
자료 : 행정안전부 내부자료, 지역위원회 (2010)

12

 지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

1. 현 황

- **지방교육교부금 법정교부율 20%에서 20.27% 상향 조정, 분권교부세 5년 추가 연장**
 - ◆ 지방교육교부금의 **법정교부율**을 20% → **20.27%**로 상향조정
 - ◆ 2009년 종료된 분권교부세(법정교부율 0.94%) 2014년까지 추가 연장으로 지방재정 세입 여건 개선
- **지역상생발전기금의 설치로 수도권 세원편중 완화**
 - ◆ 지방소비세 도입으로 지방세 수도권 비중 58% 전후, 자산과세 중심의 지방세 구조, 수도권 지방세원의 편중
 - ◆ 2019년까지 10년 한시 재원으로 운용 계획
 - ◆ 기금은 수도권 3개 시도가 매년 지방소비세 35%(*10년 기준 약 3,000억원) 출연

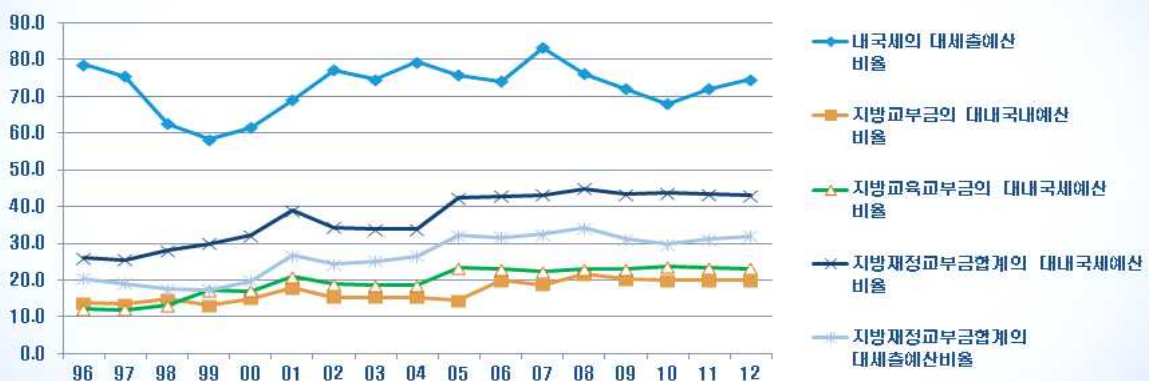
13

 지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

1. 현 황

〈그림 2〉 연차별 지방재정 교부금의 추이



-지방재정교부금합계 액은내국세예산비율 대비 완만하게 증가추세에 있음
 -2012년 국가재정 세출예산규모인 223조원 대비 내국세는 166조원으로 2007년 이후 점차 감소 추세에 있음
 자료: 2012나라살림으로부터 재구성

14

 지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

1. 현 황

● 신지역발전정책의 추진시스템 구축 및 국가균형발전특별법 개정과 특별회계(광역·지역발전특별회계로의 개편(2009. 4.22.))

- ◆ 신지역발전정책의 체계적 지원을 위하여 ‘광역화, 효율화, 자율화’를 지향하는 방향으로 균특회계를 광특회계로 개편
- ◆ 사업통폐합, 포괄보조금 도입, 국고보조 신청절차의 간소화, 성과평가 체계화 및 익년도 예산연계 등 기반 정비
- ◆ 지역발전 촉진을 위한 광특회계 예산 확대 편성

< 표9> 광역발전특별회계 예산 추이('05 ~ '13)>

단위: 억원

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합계	53,267	59,087	68,685	78,294	95,848	99,010	98,526	94,085	97,314
광역발전계정	12,767	13,960	14,921	16,770	54,434	58,946	58,252	55,538	59,045
지역개발계정	40,500	45,127	50,288	57,676	37,695	36,282	36,332	34,707	34,737
제주자치계정	-	-	3,476	3,848	3,719	3,782	3,942	3,840	3,530

15

지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

2. 문제점

● 중앙재정 의존 증대 및 재정분권 미진

- ◆ 중앙정부 교부세에 적자보전 의존
- ◆ 행정분권 추진 실적 대비 재정분권 추진 미비

=> 재정독립 및 재정분권을 통한 자주재원 확보

● 지방재정위기와 재정지출 증대, 재정운용의 폐해

- ◆ 무리한 공약사업 실시 및 책임성 부재
- ◆ 투융자심사 제도 등 재정지출에 대한 규제 제도 있으나 無用之物
- ◆ 복지재정 수요 급증으로 인한 지자체 재정 어려움 배증
- ◆ 미래 재정에 대한 마스터플랜 부재 : 중기재정계획과의 연계

=> 예측 가능한 지방재정 구현 (재정 계획성 증대)

16

지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

2. 문제점

● 지역발전을 위한 재정적 지원책의 문제와 한계

- ◆ 지자체 자율 확대를 위해 균특 -> 광특으로 전환

그러나 가시적 성과 못 얻었다는 지적 많음

즉, 당초 제시되었던 문제점인 부처간, 지역간 중복투자, 소모적 경쟁, 성과창출 미흡, 기존국고보조금 운용방식 답습으로 인한 지자체 자율성 제한 등

=> 광특회계의 존치 및 보완, 폐지, 대치 등 검토 필요

- ◆ 지방재정지원을 공급자(중앙정부) 중심에서 수요자(지자체) 중심으로 전환을 시도했으나 결과 미비

- ◆ 지역선호사업을 배려, 배분공식에 의해 자금을 배분하는 등 자치단체 재정 자율성 상당 수준 보장하는 포괄보조금 제도 도입

=> 지역발전 재정 지원책의 총체적 재 검토

17

 지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

2. 문제점

● 회계 운영 상의 문제점 輕視

- ◆ 균특회계나 광특회계는 모두 지역사업의 수요자인 지자체의 특성과 우선 순위를 최대한 반영하여 사업을 추진하는 체계로 운영이 마땅하나 대부분 중앙정부 시각에서 사업을 선정 및 운영

- ◆ 결국 재정도 이러한 사업과 함께 이동하기 때문에 사업운용과 재정 운용의 체계에서 왜곡 발생

=> 따라서, 회계 체계 및 운영의 문제점 개선 위한 재검토 필요

- ◆ 가장 걸림돌인 부처간 사업의 중복성, 부처 중심적 사업 추진으로 지역과의 소통 부재, 목표했던 사업 결과 달성 미비, 낭비성 사업 추진으로 인한 재정 손실 증가, 행정 구역단위의 사업추진으로 인한 지역(광역)간 연계협력 사업 추진의 곤란과 재정집행의 어려움

=> 광특회계에 대한 이해, 단체장의 판단 중요, 지역의 필요성

* 백지장도 맞들면 낫다 : 백지장도 맞들면 시간 낭비다

18

 지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

2. 문제점

- **재원배분 방식면에서 지방비 부담제도(matching fund system) 채택으로 지방재정 악화 가중**
 - ◆ 광특회계사업은 국고보조사업과 유사, 지방비 부담제도 채택
 - ◆ 지방비 부담 수준 결정 기준 보조율은 사업 유형별로 다양 (20%~100%)하고 매우 복잡하게 구성
 - ◆ 중앙정부의 임의 결정 가능하여 불합리한 보조율 체계로 추진
 - ◆ 유사·중복사업에 대한 이중 재정 지출 및 스크린 부재

=> **지역발전 사업 추진의 걸림돌**

19

지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

2. 문제점

- **지방소비세 제도의 부작용**
 - ◆ 지방소비세 도입에도 불구하고, 지방세 수도권 편중 현상은 개선 미비
 - => 지방세 수도권 비중은 대략 58% 내외
 - ◆ 재산과세 위주의 지방세 구조, 수도권 경제력 집중
 - ◆ 근년에 증가 추세를 보이고 있으며, 조세 구조 개편, 세원 재배분에 대한 지역의 목소리 커지고 있음

=> **지역상생발전기금 출연 및 배분**
- **세원 이양 및 재원배분에서의 이견과 지방 재정 위기**
 - ◆ 정부간 세원이양의 이견(지방소비세, 소득세의 도입 및 추진)
 - ◆ 세계경제위기 등으로 인한 지방세입 감소(안정적 세원 확보 곤란)
 - ◆ 재정 수요 폭증으로 인한 지방재정 어려움 점증(재원확보시급)

20

지역발전위원회

I. 현황 및 문제점

2. 문제점

- **지출 독립성, 자율권 확보 미흡**
 - ◆ 지방자치단체의 재정 지출에 있어서의 독립성 결여, 재정 자율권 확보가 우선 시급
- **세출의 효율성 제고 필요**
 - ◆ 재정지출의 중립성 확보가 미흡하고 단체장의 공약사업이나 전시성 사업 위주의 지출이 우선시되고 있음
 - ◆ 지역 주민의 수요 반영 미비
 - ◆ 재정 지출의 효율성 강화를 위한 제도적 미흡(투융자심사 제도가 있으나 실효성에 있어서 의문이 제기되고 있으며, 지방재정분석 및 진단제도의 강화 필요 제기)
 - => 투융자심사 강화, 지방재정분석 및 진단제도 강화, 주민참여 제도 조기 정착(주민참여예산제도, 성인지예산제도, 예산낭비신고 센터 등)
 - ◆ 지방재정위기에 대한 인식 미흡

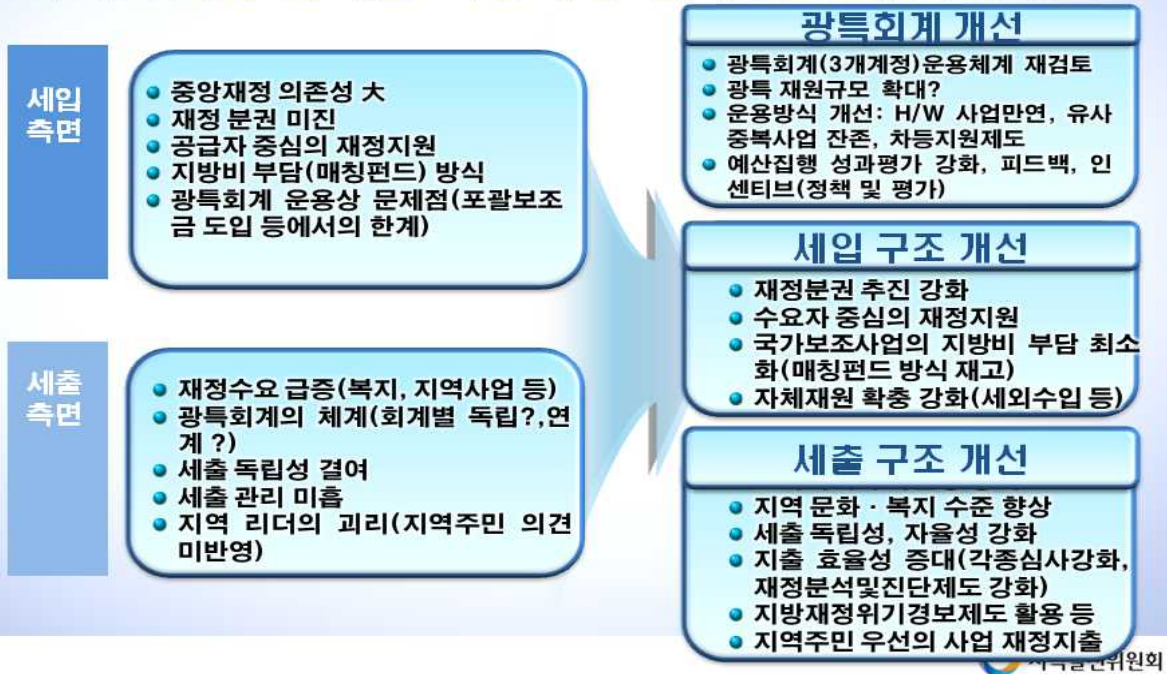
21

지역발전위원회



1. 추진방향

1. 지역발전을 둘러싼 지방재정 문제점과 개선 방향



23

2. 목표와 전략

1. 목표: 지역발전(지방자치&재정분권)

◆ 1대 목표, 7대 전략, 20개 세부 추진과제

목표	전략	추진과제
지방 자치 & 재정 분권	전략1. 국고보조금 구조 개선	1. 국고보조금 유형화 및 국고보조율 조정 2. 매칭비율 조정 3. 교부세로 세원 이전
	전략2. 광특회계 개선	4. 계정의 확대 개편 5. 포괄보조금 개선
	전략3. 지방소득, 소비세 개선	6. 세율 조정 7. 상생발전기금 개선 8. 새로운 세원으로 전환(교부세 등)
	전략4. 복지재정 및 민생재정 확보	9. 수요 급증인 복지재정 확보 10. 민생 수요 재정 확보

24

2. 목표와 전략

1. 목표: 지역발전(지방자치&재정분권)

목표	전략		추진과제
지방 자치& 재정 분권	전략5.	지방재정위험관리체계 정비	11. 지방재정 위기경보시스템 강화 12. 지방채 관리 강화 13. 지방 공사채 관리강화
	전략6.	재정지출 효율화를 위한 제도개선	14. 호화정사 신축방지 및 에너지 효율화 15. 유사중복 행사·축제 구조조정 16. 지방공기업 선진화 17. 낭비성 경비 등 통합공시 및 주민참여 예산제도, 낭비신고센터 활성화 18. 전 자치단체 재정실태 일제점검
	전략7.	자주재원 확충 및 과세기반 정비 (재정구조 개선 등)	19. 자주재원 확충과 과세기반 강화 20. 지방세, 세외수입 체납액 징수 강화



3. 세부추진과제

전략1 국고보조금 구조개선

추진과제	세부과제
1. 국고보조금 비중 최소화	단기: 국고보조사업의 유형화하여 법적 의무성, 지방 통제 가능성 등을 고려한 대처방안 모색, 국고보조율(기준보조율)의 합리적 조정 장기: 국고보조금사업 감소, 자체사업 증가(984개 국고보조 사업을 사업수 축소)
2. 매칭비율조정	단기: 현재 39.1% 비중을 지역상황 고려한 차등보조율 적용(2006년, 30% 수준이었음) 장기: 평가 결과에 따른 매칭 비율 조정 필요(차등보조율 현실화)
3. 교부세로 세원 이전	단기: 현재 국고보조금 32조원(연평균 증가율 9.8%)의 연평균 증가율 감소 장기: 국고보조금 32조원 중 일정 부분 교부세로 전환하여 19.2% 교부율을 상향 조정(순차적으로 22%까지조정)

27

 인천광역시

3. 세부추진과제

전략1 국고보조금 구조개선

〈표 10〉 국고보조사업 규모와 지방비부담 추이

(단위: 조 원, %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
국고보조사업 (A+B)	26.15	31.97	35.01	41.77	46.74	48.62	52.61	12.4
국고보조금 (A)	예산	18.33	20.90	22.77	26.54	29.22	30.09	9.8
	비중	70.1	65.4	65.0	63.5	62.5	61.9	-
지방비부담 (B)	예산	7.82	11.07	12.24	15.23	17.52	18.53	17.5
	비중	29.9	34.6	35.0	36.5	37.5	38.1	-

주: 지방자치단체 예산에 편성된 금액
 자료: 행정안전부, 「2012년도 지방자치단체 예산개요」, 2012

28

 지역발전위원회

3. 세부추진과제

전략2 '광특회계' 를 '지역활력증진특별회계[가칭]' 로 개편

추진과제	세부과제
4. 회계구조 개편	단가: - 현재 '광특회계' 를 '지역활력증진특별회계[가칭]' 으로 개편 (도시, 농산어촌, 지역일자리, 제주 계정 등 4개 계정으로 확대 개편), - 지역 도시기능 강화, 농산어촌 소도읍 육성, 중소기업 육성과 이를 통한 지역일자리 창출, 지역인재가 지역 기업과 함께 성장해 가기 위한 토대 마련 장가: '지역활력증진특별회계' 폐지 후, 국가단위 사업과 지역단위 사업으로 역할 분리하여 지역 자율재원화
5. 포괄보조금 개선	단가: - 신계정으로 개편 후 이 계정 내 지역의 특수성을 반영한 포괄보조금 운영, 중복 사업의 통합(소관부처 간여 최소화), - 광특회계 전체 예산의 37%수준인 예산 규모를 확대(보조율 인상) - 지자체 재정여건 감안한 보조율 차별화(사업별 30~100%) - 공식에 입각한 자원배분으로 객관성&투명성 확보(현재, 경기, 충남, 전북만 공식배분) - 포괄보조금 사업 결과에 대한 책임성 강화(평가체계 세분화) 장가: 현재 지역발전계정 내에서의 포괄보조금의 위치 애매하기 때문에 이를 지역발전특별회계 내로 묶어 자율재원으로 포함

29

 지역발전위원회

3. 세부추진과제

전략2 '광특회계' 를 '지역활력증진특별회계[가칭]' 로 개편

① 광특회계 개편 및 운영효율 제고

● '지역활력증진특별회계[가칭]'로 개편, 4개 계정 설치

- ◆ 일자리 창출, 도시권 육성, 농어촌 활성화, 제주특별자치도 등 4개 분야 지역발전 지원사업에 특화
- ◆ 지역일자리기반강화 계정 : 지역중소기업 육성정책, 산학협력을 통한 인력양성, 지방투자 촉진 관련 사업 등 지원
- ◆ 도시활성화 계정 : 각 부처별 도시 관련 사업을 조정·통합하여 자원확보, 지역 특성을 반영한 도시 활성화 사업 지원
- ◆ 농어촌특화발전 계정 : 농어촌 지역의 특성화 발전, 교육·의료 등 격차완화 지원과 관련된 사업을 집중 지원
- ◆ 제주특별자치도 계정 : 기존 사업을 유지 (변화 없음)

30

 지역발전위원회

3. 세부추진과제

전략3 지방소비세 개선	
추진과제	세부과제
7. 세율 조정	단기: ①안 현재 부가가치세의 5%를 상향조정 * 배분 기준 재조정 전제(현재 100,200,300 가중치), 재정 여건(재정자주도 등)고려, 수도권 가중치 최소화 ②안 상향조정분을 교부세로 전환(추진과제9.) 장기: 지방소비세 지역별 편차를 고려, 타 재원을 세원으로 검토(소득세 일부의 세원 이양 등)
8. 상생발전기금 개선	단기: 기금 조성 확대, 현재 지역재정 상황에 따라 배분하고 있으나 지역간 갈등 첨예화, 이를 해결하기 위해 교부세 배분방식 도입 검토 장기: 기금 조성 대상 단체 재조정 및 현실화(ex.인천시)
9. 새로운 세원으로 전환(교부세 등)	단기: 지방세의 수도권 비중이 57% 내외인 점을 고려, 지방소비세 폐지는 신중한 검토 필요 or 교부세로 전환 검토(단, 재정분권 차원에서 지자체 반발고려, VAT가 아닌 소득세 세원 이양 검토) 장기: 타 세원과 조정을 포함, 장기적 시각에서 검토 필요

31

4

3. 세부추진과제

전략3 지방소비,소득세 개선	
-----------------	--

〈표11〉 지방세 징수액의 수도권 편중

	2005년		2007년		2009년		2010년	
	금액 (억원)	비중 (%)	금액 (억원)	비중 (%)	금액 (억원)	비중 (%)	금액 (억원)	비중 (%)
전체	359,769	100.0	435,142	100.0	451,913	100.0	478,785	100.0
수도권	207,201	57.6	255,575	58.7	267,894	59.3	278,380	58.1

- ◆ 변화된 환경에 지역적 특성을 살려 적절히 대응할 수 있는 자율적 운용 자원 부족
- ◆ 재산과세에 치우친 지방세제의 틀을 개편하지 않는 한 지방세입과 지방세출의 괴리는 더욱 심화
- ◆ 현재 부가가치세의 5%인 지방소비세율을 인상할 경우 수도권과 비수도권간의 재정 양극화 현상이 가중
- ◆ 지역상생발전기금의 경우 관리가 어렵고 이를 지역별로 배분하는 기준 또한 난해하고 배분상 문제 발생
- ◆ 지방소비세수는 '10년 2.68조원, '11년 2.79조원(배분 비중은 수도권 32.7%, 비수도권 67.3%)

32

3. 세부추진과제

전략3 지방소비,소득세 개선

- ◆ 지방소비세는 2010년도 지방소비세(2조 6,790억원)중 수도권에 32.8%, 비수도권 광역시에 23.0%, 비수도권 도에 44.1%를 배분하였음
- ◆ 상생발전기금의 출연 및 재배분을 반영할 경우 수도권에 22.5%, 비수도권 광역시에 28.1%, 비수도권 도에 49.4% 배분

〈표12〉 상생발전기금의 수도권과 비수도권 배분규모

(단위:억원, %)

		수도권			비수도권			계
			서울	인천·경기		광역시	도	
상생기금 미반영	배분액	8,798	4,277	4,521	17,992	6,170	11,822	26,790
	점유비	32.8	16.0	16.9	47.2	23.0	44.2	100
상생기금 반영	배분액	6,027	2,887	3,140	20,762	7,535	13,227	26,790
	점유비	22.5	10.8	11.7	77.5	28.1	49.4	100

33

지역발전위원회

3. 세부추진과제

전략4 복지재정 및 민생재정 확보

추진과제	세부과제
10. 수요 급증인 복지재정 확보	단기: 복지재정 수요 급증에 따른 복지 부담 감소를 위한 분권교부세 복지사업(67개사업)의 국가사업으로 환원
	장기: 응원원칙에 따른 영유아 및 고령자 복지수요를 위한 복지세 도입
11. 민생수요 재정 확보	단기: 광특회계의 생특회계 전환 후 민생관련 수요에 대응
	장기: 사회보장 포함한 거시적 차원의 재정보조 제도 도입

- ◆ 지방재정의 복지에산 부담도 가중되고 있는데, 사회복지 관련 지방예산의 연평균 증가율이 9.2%에 달해 전체 지방예산 증가율 4.9%를 크게 넘음
- ◆ 지방의 복지지출 비중('12년 20.5%)은 아직 중앙정부 복지지출 비중('12년 28.2%)과 비교시 상대적으로 낮은 수준임을 고려 필요

34

지역발전위원회

3. 세부추진과제

전략4 복지재정 및 민생재정 확보

〈표13〉 국가 및 지방의 사회복지비 부담

(단위 : 조원)

	'08	'09	'10	'11	'12	연평균 증가율
중앙 총지출(a)	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4	5.5%
복지지출(b) (비중 b/a)	68.8 (26.2%)	80.4 (26.6%)	81.2 (27.7%)	86.4 (28.0%)	92.6 (28.5%)	7.7%
지방예산(c)	125.0	137.5	139.9	141.0	151.1	4.9%
사회복지비(d) (비중 c/d)	21.7 (17.3%)	24.1 (17.6%)	26.5 (19.0%)	28.5 (20.2%)	30.9 (20.5%)	9.2%

◆ 문제는 이렇게 사회복지비 지출이 크게 늘어나고 있음에도 불구하고 지방재원의 증가속도가 이를 충분히 받쳐주지 못하고 있음

ex) 예를 들어, 사회복지비의 대표적인 재원인 분권교부세는 연평균 8.2% 증가하는데 비해 분권교부세로 지원해야 할 사업의 지방비 부담은 연평균 18.6%

◆ 이에 따라 분권교부세 대상사업의 지방비 부담률은 지방이양 이전인 2004년도에 52.8%이었으나 2011년도에는 68.1%로 급증

◆ 2011년 12월 31일 결정된 0-2세 보육료 확대 사업은 약 6,639억원의 추가 재원부담 발생이 예상, 이에 대한 자원대책 미흡 : 사회복지 공무원 증원 필요(2012~2014년 3,340명 증원, 재정지원은 2014년까지 연봉의 70%만 지원, 이로 인해 지자체 추가 부담 발생 예상. 2015년 이후 인건비 추가 발생분 재원대책 전무 상태

35

지역발전위원회

3. 세부추진과제

전략5 지방재정위험관리체계 정비

추진과제	세부과제
11. 지방재정위기 경보시스템 강화	단기: 현 국가단위의 '지방재정위기경보시스템' 을 지자체의 '지자체 지방재정위기경보시스템' 으로 확대 및 강화
12. 지방채 관리 강화	단기: 지방채 발행 상한 조정(현실화 필요) * 2005년말 3.0%에서 2009년 32.91%(광역지자체 과대 발행) 장기: 지자체 자율적 조정 시스템 구축 - 기초지자체 발행 확대, 광역지자체 발행 축소
13. 지방공사채 관리 강화	단기: 지자체 특별회계(지방공사)재정 연계 시스템 구축(지방공사의 부실이 지방자치단체의 재정 부실로 이어짐을 사전에 방지) 장기: 장기적으로 지방공사 축소 및 사업의 민간에 이전

36

지역발전위원회

3. 세부추진과제

전략5 지방재정위험관리체계 정비

- ◆ 경제위기 극복을 위한 조기집행와 세제개편, 그리고 일부 지방자치단체의 방만한 재정운영 등 지방재정 건전성에 대한 우려가 지속
- ◆ 타당성이 부족한 사업이나 과대청사, 불요불급한 지방행사, 축제 등의 사례가 빈번하게 발생하여 왔고, 그 결과 지방채무가 지속적으로 증가

〈표 5-3〉 지방채무 추이

2005년말		2006년말		2007년말		2008년말
17조 4,480억원 (3.0%)	→	17조 4,351억원 (△0.07%)	→	18조 2,076억원 (4.43%)	→	19조 2,255억원 (5.29%)
2009년말		2010년말		2011년말		
25조 5,531억원 (32.91%)	→	28조 9,933억원 (13.46%)	→	28조 1,618억원 (△2.87%)		

37

 지역발전위원회

3. 세부추진과제

전략6 재정 지출 효율화를 위한 제도 개선

추진과제	세부과제
14. 호화청사 신축 방지 및 에너지 효율화	단기: 공유재산 및 물품관리법시행령의 따르면 기준은 주민 수이나 이것이 잘 지켜지지 못해 이를 어길 시 교부세 페널티 강화 · 현재 100만명 이상시는 2만2319㎡이하(성남시는 기준의 2.4배 수준) · 기준초과 지자체 16개 자치단체 등(2012기준) 장기: 기존의 호화 청사의 일부 면적의 민간에 임대 등, 청사 에너지 효율화 강화,
15. 유사중복 행사 축제 구조조정	단기: 지자체별 축제 평가 및 구조조정 실시(연 3개 이내) · 총 2429개(국고 지원 758개, 예산 2594억(2012년기준), 장기: 대표 축제 육성 및 지역 주민 주체 축제로 승화발전
16. 지방공기업 선진화	단기: 지방공기업 운영 및 관리 평가 강화, 공기업 자금 운용의 관리 강화 장기: 지방공기업 규모 축소

38

 지역발전위원회

3. 세부추진과제

전략6 재정 지출 효율화를 위한 제도 개선

추진과제	세부과제
17. 낭비성 경비 등 통합공시 및 주민 참여제도, 낭비신고센터 활성화	단기: 투융자심사제도 강화, 지방재정 형평성 고려한 교부세 배분기준 개선 (현 제도는 지자체에서 이해하기 난해, 산정 방식 비공개), 개별 공사 사업에 대한 통합 공사 시행, 주민참여예산제 1% 달성, 낭비신고센터 설립 장기: 의존 자원 축소, 자주재원으로 전환, 공사 통합관리 시스템 구축 주민참여제도의 활성화(행, 재정)
18. 전 자치단체 재정실태 일제점검	단기: 단기: 현재 지방재정분석 및 진단제도의 강화(재정지표 20개를 30개로 세분화 및 현실화, 지방공기업 포함한 재정 분석 실시) 장기: 재정상황 일제 점검 시스템 상시 운용

39

 지역발전위원회

3. 세부추진과제

전략7 자주재원 확충 및 과세기반 정비(재정구조 개선)

추진과제	세부과제
19. 자주재원 확충과 과세기반 강화	단기: -지역 관광세, 고향세(주민세의 5%) 도입 검토 (지역특수성 및 자원 활용) * 현재 레저세는 일부 시설에 한정되어 있음. ex) 선진국 등의 관광세, 고향세 도입 - 세입 구조 개선 중 지방세 수입 확대, 세외수입 축소 장기: 과세권 확대(관광세, 담배소비세, 환경세 등의 확대), 의존재원의 자주재원화
20. 지방세, 세외수입 체납액 징수 강화	단기: 체납액 강제 징수 및 체납자에 대한 책임성 강화, 체납 징수 책임제 및 성과제 도입 장기: 체납액 원천징수제 도입(조세 저항 고려)

40

 지역발전위원회



제2주제

지속가능한 재정분권을 위한 신정부 정책과제

김 필 현 (한국지방세연구원 연구위원)

I. 지방재정의 현실

II. 지방재정 개혁과제

III. 개혁의 로드맵



지속가능한 재정분권을 위한 신정부 정책과제

김필현

한국지방세연구원

2013. 2.

목 차

I.

지방재정의 현실

II.

지방재정 개혁과제

III.

개혁의 로드맵



I. 지방재정의 현실

지방재정제도의 오작동: 제도와 현실의 괴리

- 세계적 수준의 분권제도
 - 6.4로 대변되는 높은 세출분권 수준
 - 탄력세율제도, 주민감시제도, 지방채발행총액제한제도, EWS 등등등...



I. 지방재정의 현실

불균형의 고착화

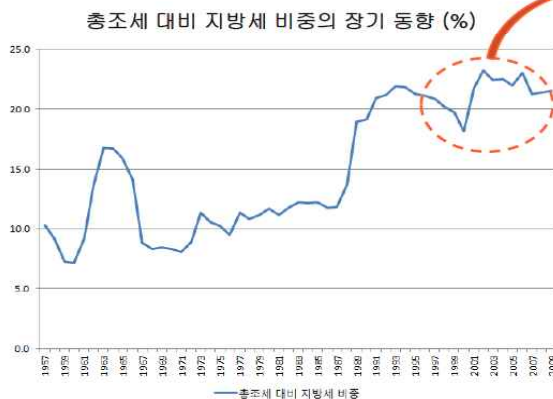


I. 지방재정의 현실

더욱 심화되는
세출과 세입의 괴리

중앙에의
의존도 심화

지방의 자주성 결여
와 도덕적 해이 현상



- 4 -

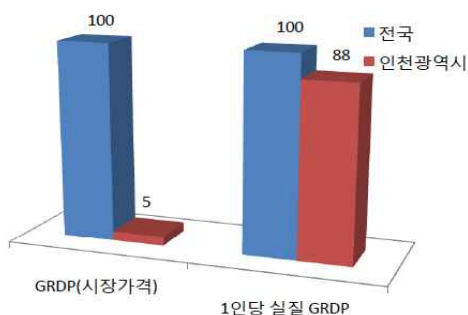
KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE

I. 지방재정의 현실: 인천의 사례

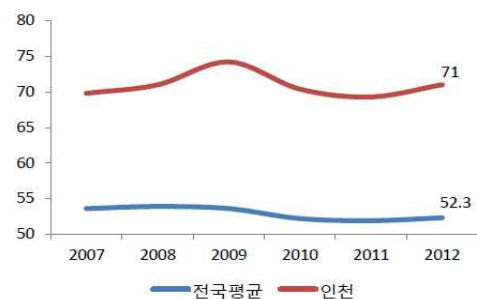
인천은 우린 경제와 지방재정에서 중요한 위치를 차지

- 인천경제는 2000년대 이후 연평균 4.8%의 실질경제 성장률을 보이며, 2010년 기준으로 우리나라 GDP의 5%(2010년)를 차지
- 지방재정 관련 대표적 지표인 재정자립도는 전국 평균을 크게 상회
- 인천의 세출은 전체 지자체 세출의 4.2% (전체 지자체 중 11위)
- 인천의 지방세수입은 전체 지방세수입의 5.3% (전체 지자체 중 5위)

<인천의 경제규모>



<인천의 재정자립도>



- 5 -

KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE

I. 지방재정의 현실: 인천의 사례

그러나 국제금융위기 등의 여파로 위기에 직면

- 2008년 국제금융위기 이후 채무가 급증
 - 2008~2009년 사이 채무가 52.2% 증가
 - 2003~2011년 사이 채무규모는 6,398억원에서 2조 8,361억원으로 4.4배 증가
- 채무급증과 함께 상환능력이 크게 악화
 - 국제금융위기 전까지 상대적으로 양호했던 채무상환능력이 단기간 내에 크게 악화



채무상환능력	총부채/GRDP		총부채/세입	
	2008	2011	2008	2011
부산	4.6	5.33	23.12	24.99
대구	5.67	6.09	27.28	26.48
인천	3.46	5.33	19.07	28.6
광주	3.98	3.36	20.74	15.97
대전	2.3	2.91	12.82	14.61
울산	1.27	1.17	15.91	15.83

- 6 -

KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE

II. 지방재정 개혁과제

지방재정 3.0이 필요

- 지방재정 3.0이란?
 - '자율'과 '책임'이 조화된 균형 잡힌 지방재정제도
 - 세출과 세입 간 선순환 구조가 창출되는 지방재정제도
- 자율성의 제고
 - 자체재원의 확충, 8:2에서 6:4로 가자
 - 다변화된 지방세 세원구조
 - ✓ 우리나라는 보유과세가 아님
 - ✓ 재산세 위주의 지방세 구조와 세입·세출 균형은 병존이 어려움
- 책임질 줄 아는 지방자치
 - 중앙에 대한 종속에서 탈피
 - 지출과 수입의 연계고리 강화

- 7 -

KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE

II. 지방재정 개혁과제

지방재정제도의 개혁을 위한 SWOT 행렬



<4대 전략>

WO(보강형) 전략: 지역 맞춤형 발전을 뒷받침할 재정분권의 실현
 SO(진취형) 전략: 지방의 자율성을 담보할 재정관계의 재정립
 WT(회피형) 전략: 지방재정 건전성을 위한 재정운영 인프라의 구축
 ST(전환형) 전략: 지방재정 관련 행정·지식 인프라의 확충

- 8 -

KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE



II. 지방재정 개혁과제

대내외 환경변화와 4대 전략



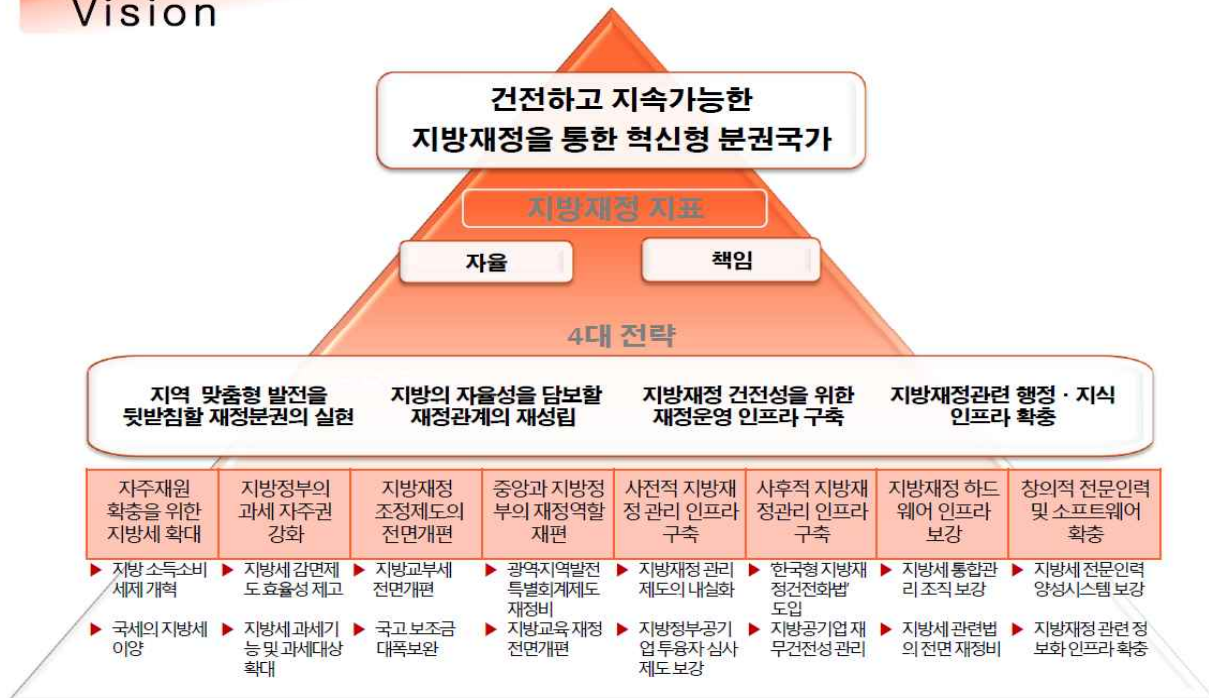
- 9 -

KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE



II. 지방재정 개혁과제

Vision



- 10 -

KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE

II. 지방재정 개혁과제

자주재원 확충: 지방소득·소비세와 국세 이양

지방소득·소비세 개혁

- 필요성
 - ▶ 지방소득세와 지방소비세에 대한 과세자주권 미흡
 - ▶ 미약한 지역경제 활성화와의 연결 고리
 - ▶ 부동산 관련세목에 과도하게 치우친 지방세 구조
- 목표
 - ▶ 지방세 체계를 재산과세 중심에서 소득·소비과세 중심으로 전환
 - ▶ 지방정부의 자원조달 책임성과 지출 책임성 간의 괴리를 축소
- 정책과제
 - ▶ 지방소득세의 독립세 전환
 - ✓ 소득세나 법인세의 과세표준 산출과정을 공유
 - ✓ 지방세의 편익주의원칙에 따라 단일비례세를 적용
 - ▶ 지방소비세의 점진적 확대
 - ✓ 배분지표는 소비지과세원칙이 반영되도록 개선
 - ✓ 이양비율은 2013년부터 5%p 씩 순차적으로 확대하여 부가가치세액의 20% 수준으로 확대(2015년)

- 11 -

KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE

II. 지방재정 개혁과제

자주재원 확충: 지방소득·소비세와 국세 이양

국세의 지방세 이양

1. 필요성
 - 재원조달과 지출책임간의 괴리 심화로 인한 재정책임성 약화
2. 목표
 - 지방세 성격이 강한 국세의 지방세 이양을 통한 안정적인 지방세수 확충
3. 정책과제
 - 주행세의 독립세 전환
 - ✓ 유가보조금은 국가가 직접 지원
 - ✓ 자동차세 감소분은 독립세로 전환(2조 4,045억원)
 - 일부 개별소비세의 지방이양
 - ✓ 경마장, 경륜장, 경정장, 카지노 등 특정장소 입장행위와 유흥주점 등 유흥장소 입장행위에 대한 과세



II. 지방재정 개혁과제

과세자주권 강화: 비과세·감면과 신세원 발굴

지방세 감면 축소

1. 필요성
 - 지방세 감면 과다로 지방세 수입 축소
 - 재정 지출의 비효율성 야기
 - 지방정부의 세입 및 세출 자율성 훼손
2. 목표
 - 지방세 감면 규모를 국세 감면 수준으로 축소하여 지방재원 확충
 - 분야별 지방세 감면의 효율성 제고
3. 정책과제
 - 지방세 감면의 효율적 운영을 위한 분야별 대책 마련
 - ✓ 부동산 거래세율의 정책수단화 자제 등
 - 지방세 감면 규모 국세 감면 수준으로 축소
 - ✓ 감면율: 17%(‘13) → 14%(‘15) → 10%(‘17)



II. 지방재정 개혁과제

과세자주권 강화: 비과세·감면과 신세원 발굴

과세자주권 및 과세대상 확대

1. 필요성
 - 조세법률주의 및 자치입법의 법령제한권 지배 등으로 과세자주권 미약
 - 인센티브 부재로 인한 표준세율제도의 활용 미흡
 - 지방정부의 자주적인 재원확충 노력이 원천적으로 불가능
2. 목표
 - 임의세 도입을 통한 지역 특성에 맞는 신세원 발굴 및 과세대상 확대
 - 표준세율제도의 적극적 활성화, 세외수입 현실화
3. 정책과제
 - 임의세 도입을 위한 지방세법 개정
 - ✓ 지방세법에 과세요건 등 규정, 지자체별 조례로 선택과세
 - 세외수입현실화 및 징수행정 개편
 - 표준세율 활성화, 세외수입 현실화 등 공동관심사 협의 및 조율을 위한 지방자치단체 협의기구 설립·운영
 - 지자체의 세입확충 노력을 지방교부세 산정에 보다 적극적으로 반영

- 14 -

KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE



II. 지방재정 개혁과제

책임성 강화: 투융자심사제도와 지방공기업

지방정부·공기업 투융자심사제도 보강

1. 필요성
 - 현행 투자심사제도 미흡
 - ✓ 모든 사업에 대해 동일한 심사기준, 투자심사 제외사업 과다, 지방공사의 신규투자사업 타당성 조사 및 투자심사
 - 사업타당성 조사의 부실 가능성
2. 목표
 - 지방정부·공기업 투융자의 건전성과 효율성 제고를 위한 사전적 재정 관리 제도의 보강
3. 정책과제
 - 투자심사제도강화
 - ✓ 심사기준개선, 심사대상확대 (ex. 전액 자체재원 추진사업 투자심사 강화), 이력관리 제도입
 - ✓ 투자심사 부서의 인력 및 조직 확충
 - 투자평가기관설치 및 확대
 - ✓ 타당성조사 전문기관 설치, 행안부 조직을 통한 투자심사부서 확대

- 15 -

KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE



II. 지방재정 개혁과제

책임성 강화: 투융자심사제도와 지방공기업

지방공기업의 재무건전성 관리

1. 필요성
 - 지방공기업의 부채 수준이 높고, 부채 증가속도 빠름
 - ✓ 2010년 말 부채 규모 62.9조원(2007년 대비 52.3% 증가)
 - 지방공기업의 저조한 경영성과
 - ✓ 2010년 적자 규모는 7755억원
2. 목표
 - 지방공기업의 재무건전성 관리 강화
3. 정책과제
 - 금융기관에 준하는 재정건전성을 위한 재무건전성 관리기준 수립
 - 재무건전성 관리 시스템 구축
 - ✓ 지자체가 지방공기업에 출자할 수 있는 한도 설정
 - ✓ 지방공기업 채무발행을 경영성과와 연계
 - ✓ 공기업 관리부서 강화
 - '효율성' 관점에서 지방공기업의 성과를 관리
 - ✓ 공공요금 현실화도 필요

- 16 -

KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE 

II. 지방재정 개혁과제

책임성 강화: 지방재정건전화법과 정보화 인프라

'한국형 지방재정건전화법' 제정

1. 필요성
 - 지자체 재정건전성은 양호한 수준이나 지방공기업 중심의 지방공공부문의 부채 증가
 - ✓ GDP 대비 지방공공부문 부채비율 : 6.1%('07) → 7.8%('10)
 - 선진국에 비해 지방공공부문의 재정건전성을 관리할 법적 기반 미흡
2. 목표
 - '한국형 지방재정건전화법' 제정
3. 정책과제
 - 재정위기 지자체를 정상화시킬 수 있는 법적 근거 마련
 - 재정준칙 마련
 - ✓ 최소한 핵심지표로 재정위기단체 지정
 - ✓ 재정위기단체의 구체적 정량목표 제시
(예, 수입 5% 증가, 지출 5% 축소)
 - ✓ 비과세·감면 적용 제외, 탄력세율 적용 의무화, 인건비 삭감 등

- 17 -

KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE 

II. 지방재정 개혁과제

책임성 강화: 지방재정건전화법과 정보화 인프라

정보화 인프라 확충

1. 필요성
 - 지방 재정 통계 관리의 체계성 미흡
 - 지방세 및 세외 수입 징수의 비효율성 발생
 - 지방 재정 통계의 활용도 미진
2. 목표
 - 국가 통계 수준의 관리 시스템 구축
 - 징수 비효율성 제고를 통한 세입 기반 확대
3. 정책과제
 - 지방 재정 통계 전담 부서 설치·강화
 - ✓ 지방세 전산 관리 조직 강화
 - ✓ 지방재정 통합 관리 기관을 조직하고, 광역자치단체별 통계 전담 부서 설치
 - 지방재정과 관련된 통계 포털 구축
 - ✓ 징수의 비효율성 개선을 위한 지방세 및 세외수입 통합 DB 관리 시스템 구축
 - ✓ 지방 재정 관련 통계의 부가가치 창출을 위한 통합 웹 사이트 구축

- 18 -

KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE



III. 개혁의 로드맵

지금이 개혁의 최적시기

- OECD의 사례조사(2012): 개혁의 성공은 건실한 경제적·재정적 상황이 밑받침되어야 함
- 개혁은 위기상황에 닥쳐 추진력을 얻게 되는 경우가 많음
ex) 1997년 외환위기와 한국



- 19 -

KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE



III. 개혁의 로드맵

Two-track 패키지 개혁을 추진해야

- 세출에만 치중했던 과거 분권정책이 초래한 불균형을 해소하고, 자율과 책임의 균형을 이루기 위해서는 총체적 개혁이 필요
- 성공적인 지방재정 개혁은 효율성 제고와 분배구조의 개선을 동시에 지향함으로써 다양한 이해당사자들에게 혜택을 제공하는 포괄적 개혁인 경우가 대부분(OECD, 2012)
- 일본의 삼위일체 개혁이 성공할 수 있었던 것도 패키지식 개혁을 통하여 중앙과 지방 간 일종의 맞거래를 시도함으로써 상반되는 입장에 있던 중앙과 지방의 이해관계를 효과적으로 조율할 수 있었기 때문

- 20 -

KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE



III. 개혁의 로드맵

개혁의 순차적 추진과 지방정부의 손실 최소화 필요

- 지방정부들의 폭넓은 이해와 협조가 필수적
- 지방정부 간 이해관계를 조율할 중간자의 입장에서 중앙정부의 역할은 대단히 중요
- 다양한 이해당사자 간의 활발한 의사소통
- 제도변화에 따른 경제주체들의 반응속도와 적응성을 감안하여 정책의 우선순위를 정하고 보상구조를 면밀히 구성해야만 함

- 21 -

KOREA INSTITUTE OF
LOCAL FINANCE



III. 개혁의 로드맵

개혁의 타임테이블

자율, 책임, 조직·법제도로 세부 실천방안들을 분류

단기과제

2012~2015, 시급성, 용이성, 해갈효과

중기과제

2012~2017, 이해관계 조율, 공감대 형성

장기과제

2012~2018, 공감대 미형성, 사전연구 필요

지방재정의 어려움 해소에 역점, 자체재원 확충과 함께 책임성 강화 병행

토론 원고문

<제3차 인천재정포럼 토론원고문>

김재훈 (서울과학기술대학교 교수)

[제1주제 : 지역발전과 재정지원정책의 과제]

1) 지방재정과 지방교육재정의 통합

- 일반 지방재정과 지방교육재정의 분리로 인하여 다양한 문제점 발생
 - 행정의 비효율
 - 재정의 비효율(배분적 효율성)
 - 재정의 책임성 미흡
- 일반 지방재정과 지방교육재정의 통합이 필요함.
 - 행정 및 재정의 구조적 통합
 - 예산편성의 일원화

2) 한국형 지방재정건전화법 제정

- 현재 우리나라의 지방재정은 위기상태에 있는가?
 - 반드시 그렇지는 않음.
 - 일부 대도시와 태백시·시흥시 정도가 여기에 해당함.
- 지방재정건전화법의 내용은?
 - 재정위기단체 지정을 위한 객관적 지표값은 이미 있음.
 - 객관적 지표값에 의해서 자동적으로 위기단체 지정을 하기는 어려움.
 - 문제는 중앙정부가 지방재정위기에 책임을 공유하고 있다는 점임.
 - 중앙정부가 위기단체 지정으로 인한 책임에서 자유롭기 어려움.
 - 그 결과, 재정위기단체 지정에 매우 소극적임.
 - 이 딜레마 해결이 어려움.

3) 책임성 확보에 다양한 대안 필요

- 객관적인 투자심사 필요
 - 중앙정부의 예비타당성 검토에서처럼 지방자치단체의 재정사업에 대한 타당성 검토를 객관적으로 할 수 있도록 할 필요가 있음.
- 주민의 참여 필요
 - 지방자치단체 내에서 지방의회가 적절한 통제를 한다면 중앙정부의 개입이 불필요할 것이나, 이것을 기대하기는 쉽지 않음.

- 단체장과 의회가 공모적 도덕적 해이를 보인다면, 지역주민이 나서야 하지만, 이 역시 기대하기 쉽지 않음.
- 예산낭비를 막기 위해서는 중앙정부가 지역의 예산낭비 감시를 위한 시민단체의 육성에 나서야 함.

[제2주제 : 지속가능한 재정분권을 위한 신정부 정책과제]

1) 자주재원 확충

- o 지역관광세 - 지역관광세는 조세수출의 가능성이 매우 높은 것으로 국가 전체의 자원의 효율적 배분을 저해할 수 있음.
- o 고향세 - 고향세는 행정서비스를 제공하는 지방자치단체가 아닌 고향에 납부하는 세금으로서 효율성이 매우 미흡한 세목이 될 가능성이 높음.
- o 과세권 확대 - 의존재원의 자주재원화는 불가피하게 지방자치단체 간의 재정불균형을 초래하게 되는데, 이에 대한 국민적 합의가 도출되기는 쉽지 않음.

2) 광특개선

- o 국고보조금과 같은 방식의 운용 문제
 - 포괄보조금의 성격에 걸맞게 매칭 비율을 적용하지 말아야 함.
 - 가장 바람직하기는 포괄보조금을 보다 넓게 범주화하고, 공식에 의해서 지방자치단체 간에 배분하는 것이 필요함.
 - 지방자치단체의 지역균형발전을 위해서 필요한 사업을 타 부처에서도 발굴할 수 있도록 허용하고, 이들 사업에 대해서 광특의 포괄보조사업 재원을 활용할 수 있도록 허용할 필요가 있음
 - 현재 국고보조사업 가운데 소액보조사업 등 지역에서 포괄보조사업으로 추진하는 것이 바람직한 사업들의 예산을 광특회계로 이관하여 포괄보조사업의 범주를 확대하는 것도 하나의 방안으로 고려할 필요가 있음
- o 신규 내역사업 기획 및 예산 결정에 있어서의 문제점
 - 부처의 가이드라인이 너무 엄격한 경우가 있는데, 이러한 경우에는 지역 사정에 적합한 창의적인 사업 기획을 저해할 수 있음.
- o 중복 평가의 문제점
 - 지역발전위원회는 전년도 부문 별 시행계획 추진 실적 등에 대한 종합평가를 수행하고, 기획재정부는 집행실적 등에 대한 평가를 수행하고 있음
 - 이 두 개의 평가는 포괄보조사업에 대한 구조조정 및 차등지원이라는 동일한 목적을 위한 유사한 성격의 평가가 서로 다른 기관에 의해서 중복적으로 수행되고 있다는 점에서 적절하지 않음

<제3차 인천재정포럼 토론원고문>

김현아 (한국조세연구원 선임연구위원)

[제1주제 : 지역발전과 재정지원정책의 과제]

- ☐ 이 발제문은 인천재정포럼에 국한된 것이라기보다는 지방재정 전반에 대한 문제점을 지적하고 이를 개선하기 위한 방향을 제시하고 있음
- ☐ 2008년 이후의 지방재정의 현황 및 문제점에 대하여 자세히 정리해주고 있음
 - 세입과 세출 부분을 고루 살펴봄으로써 현재의 우리나라 지방재정을 재조명하고 있는 것으로 보임
- ☐ 세부추진과제 내용에서는 광특회계 개편을 포함한 지방소비세와 복지재정, 지방재정 위험관리체계, 재정지출 효율화, 과세기반 정비 등 매우 다양한 세부안을 제시하고 있음
 - 정부간 재정관련 이슈의 중요성을 인지하고 이들 문제가 모두 연결되어 있음을 인지하고 있음
- ☐ 다만, 위의 세부 추진과정의 내용은 향후 정부간 재정의 전체 아젠다에 해당하며 장기과제로서의 성격이 강하다고 볼 수 있음
 - 예를 들면, “자주재원 확충 및 과세기반 정비”의 이슈는 인구집중이 매우 높고, 따라서 지방의 세원 비중이 매우 낮은 상황 하에서 교부세의 비중은 높을 수밖에 없음. 수도권 및 대도시 인구집중 현상은 “시장효과(market force)”에 따른 것이라고 볼 수 있음. 이를 교정하기 위한 재정정책은 한계가 있는 것이 사실임.
- ☐ 대안으로서, 지역발전과 경제성장 관점에서 전략의 범위를 축소하는 것이 바람직할 것으로 보임
 - 현행 광특회계는 국고보조금 사업을 모태로 하여 지금까지도 사업의 베이스 문제, 국고보조금과의 정체성 문제가 지적되고 있으며, 한편으로는 지역개발계정 사업은 포괄보조금으로서의 성과가 있는 것으로 나타나기도 함
 - 이에 대한 정확한 문제점과 성과를 보다 분명히 하는 작업이 이루어지길 바라고, 향후 지역발전사업을 대상으로 한 포괄보조금이 확대개편할 수 있기를 바램
 - 복지사업의 경우, 포괄보조금화하기 어려운 사업의 성격을 가지고 있는 반면, 지역발전, R&D 사업의 경우, 포괄보조금으로서의 순기능이 발현될 수 있다고 봄
 - 이와 관련한 국고보조금 개편 문제는 쏠부처 쏠자치단체를 대상으로 한 문제이므로 신중한 접근방식이 필요함
- ☐ 광특회계 개편안으로서 현재의 시도자율편성과 시군구자율편성과의 관계 개편 문제에 대해서는 지역발전위원회가 가장 정확한 아이디어를 가지고 있을 것으로 판단함
 - 현행 포괄보조금이 당초 취지대로 순기능을 발휘할 수 있도록 하는 개편안에 초점을 맞추는 것이 필요할 것이라고 보여짐

[제2주제 : 지속가능한 재정분권을 위한 신정부 정책과제]

- ☐ 본 발제문은 지방재정의 현실과 개혁과제 앞으로의 개혁내용에 대한 vision 제시에 해당함
 - 따라서 논의를 확장시키고자 한다면 지방재정에 국한하여 이슈를 보는 것보다는 거시재정과의 관계속에서 지방문제를 살펴보고자 하는 시도가 필요할 것이라고 보여짐
- ☐ 앞으로 논의를 발전시켜 나가기 위하여 제안을 해 본다면,
 - 첫째, 거시경제 변화에 대응할 수 있는 지방재정구조 개편의 문제가 우선적으로 논의되어야 한다고 볼 수 있음
 - 둘째, 우리나라 세출과 세입의 격차가 커지고 있는 근본적인 이유는 수도권 인구집중에 따른 것임. 근본적으로는 지역소득이 해당 지역에 귀착될 수 있는 구조가 아닌 지금의 상황 하에서는 재정정책은 한계가 있음.
 - 셋째, 국가재정과의 관계 문제도 현행과 같은 매칭방식의 재정지원이 아닌 책임과 재원을 동시에 해결할 수 있는 방식에 대한 고민을 할 것인가에 대한 문제를 생각해 보는 것이 필요할 것으로 보임
- ☐ 과세자주권 확보를 통한 지방의 책임성 제고는 필요하다고 보여지나, 현재의 지방소비세가 과세자주권확보에 도움이 되는 것인지에 대한 의문을 제기함
 - 지방의 재정이 어려워므로 추가적인 국세의 지방세 이양이 필요한 것이지, 과세자주권 확보를 위해서 지방소비세를 인상이 이루어져야 한다고 하는 것은 맞지 않다고 보여짐
 - 일본의 삼위일체 개혁은 지방의 세출 부분을 지방세 인상과 같이 올린 것으로서 역시 과세자주권 확보에 대한 해석은 맞지 않다고 볼 수 있음
- ☐ ‘한국형지방재정건전화법’을 제안하는 것은 현재의 재정관리시스템이 부족하다고 보는 견해인데, 우리나라 지방재정 관리체계 자체는 매우 높은 수준으로 알려져 있음
 - 제도의 문제라기보다는 중앙정부 의존도가 높은 지방의 책임성 부재가 근본적인 문제이므로 추가적인 법 제정보다는 근본적인 문제 해결에 대한 대안을 제시하는 것이 필요하다고 보여짐
 - 이는 지방세 감면에 대한 것도 마찬가지라고 볼 수 있음. 지방정부는 스스로 지방세를 더 징수해야 할 필요성을 느끼지 못하는 것이라고도 해석가능함. 세수감축을 의미하는 지방세율 감면은 해당 자치단체의 재정여건과 관계가 있어야 하나, A 자치단체가 감면할 경우, 반드시 B, C 자치단체도 조례를 통한 감면이 실시되는 것은 재정여건보다는 지역민원 등이 보다 중요한 고려대상임을 알 수 있음. 이러한 정부간 재정여건 하에서는 책임있는 지방자치가 이루어지기 어려운 풍토임.

<제3차 인천재정포럼 토론원고문>

서정섭 (한국지방행정연구원 연구위원)

○ 발제문 정리

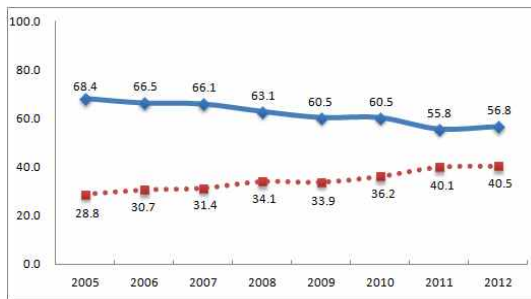
- 2분 박사님들이 지방재정의 현실과 문제점, 그리고 향후 지방재정이 나가야 할 방향과 장·단기 과제들에 대하여 종합적으로 정리함
- 김필현 박사님은 지자체가 재정운영을 함에 있어 ‘자율과 책임’을 더 갖고 양자가 조화되는 지방 재정 인프라의 그림을 제시함. 다시 말해 재정분권의 과제를 종합적으로 제시하고, 그 중 단기의 개혁과제로 자주재원 확충, 과세자주권 확대, 책임성 강화의 3가지 과제와 이를 달성하기 위한 실천방법을 다음과 같이 제시함
 - 자주재원 확충 : 지방소득세 독립세 전환, 지방소비세 점진적 확대(‘12년 부가가치세의 5%→ ‘13년 10%→ ‘16년 20%), 일부 개별소비세(특정장소 및 유흥장소 입장행위) 지방이양
 - 과세자주권 확대 : 지방세 감면율 축소(‘13년 17%→ ‘17년 10%), 임의세(지자체별 선택과세) 도입 등
 - 책임성 강화 : 투융자심사제도 강화, 재정위기단체 지정, 지방재정 통계관리 강화 등
- 신두섭 박사님은 ‘지역발전을 위한 재정지원정책’으로 지방재정을 지역발전과 연계하여 진단하고 향후 과제를 제시하고 있음. 지방재정의 문제점으로 중앙예의 의존 및 재정분권 미흡, 지역발전을 위한 재정적 지원책 한계(광특회계 운영의 지자체 자율성 제한), 광특회계 matching fund system (국고지원율 20~80%)으로 인한 지방재정악화 가중, 세출 효율성(재정책임성)제고 관련 제도 운영 미흡 등을 지적하고 있으며 향후 개선과제 중 중요한 것으로 다음을 제시하고 있음
 - 국고보조금 구조개선 : 비중 축소 미 교부세로의 이전
 - 지방소비세 개선 : 부가가치세의 5%를 상향 조정 등
 - 복지재정 확보 : 복지세 등
 - 재정위험관리체계 정비, 재정지출 효율화 관련 제도 개선
 - 자주재원 확충 : 지역 특수성 및 자원활용의 지역적 과세(예 지역관광세 등)
- 두 발제문의 전체적인 흐름은 크게 자주재원의 확충, 지자체 재정지원방식의 개선, 지자체 재정책임성 강화에 있음

○ 토론 : 재정분권 강화와 지자체 재정지원 방식의 개선이 우선

- 지방재정은 2005년부터 지방세와 세외수입의 자체재원 비중이 줄어들고 지방교부세와 국고보조금의 의존재원 비중이 증가하여 왔음. 참여정부 이후 현 정부를 거치면서 재정분권 및 지방재원 확충의 국정과제를 추진하였지만 지자체가 과세권을 갖고 거두어들이는 지방세 중심의 자체재원 확충보다는 중앙정부가 국세로 과세한 한 후, 재원을 지자체에 배분해주는 의존재원 중심으로 지방재원을 확충하여 왔음(재정자립도 : '05년 56.2%→ '12년 52.3%로 하향)
- 다른 한편으로는 지자체 의존재원의 지원방식이 2008년도 이후부터 지자체에서 자율적으로 사용할 수 있는 자율재원(지방교부세)의 지원보다 중앙에서 사용용도를 정하고 일정분의 재원부담을 요구하는 특정재원(국고보조금)의 비중이 높아졌다. 국고보조사업이 상당히 증가하였음을 보여주고 있음(국고보조사업비 : '05년 23조원(국고보조금 15.4조원)→ '12년 52.6조원(국고보조금 32.1조원) 급증)

· 자체재원(실선)과 의존재원(점선)

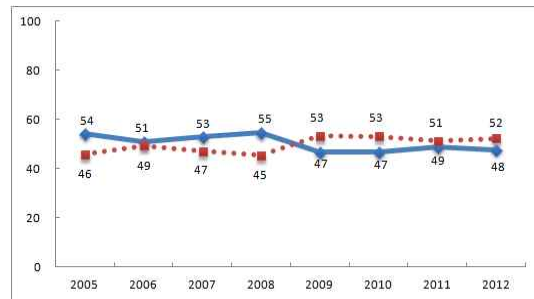
(단위 : %)



주 : 당초예산 기준

· 자율재원(실선)과 특정재원(점선)

(단위 : %)



주 : 당초예산 기준

- 지자체의 재정지원 방식이 자체재원보다 의존재원 중심으로 강화되면, 지자체의 사업 및 재원계획은 필연적으로 중앙에 종속되어 지방자치와 지방분권을 후퇴시킬 수도 있음. 또한 지자체의 의존재원 지원방식에서도 지방교부세와 같은 자율재원보다 국고보조금 형태의 특정재원을 증가시켜 지원해 주게 되면 용도지정 및 지방비 매칭 등의 부담으로 지자체의 재정자율성을 저해하고 재정운영의 경직성을 증가시킬 수 있음(지방비 부담 : '05년 31.7%→ '12년 39.2% 상향)
- 재정분권은 지자체의 재정력 향상과 더불어 자율성 증대의 방향으로 나가야 함. 국고보조금의 증가는 지방분권의 축진을 저해하는 요소 중의 하나임. 국고보조사업을 구조조정하여 축소하고 그 재원을 지자체의 자율재원으로 전환해야 함. 국고보조사업의 재편으로 국고보조금의 축소와 더불어 그 만큼의 재원을 지방교부세로 인상하거나 지방세로 전환하여 지방의 자율재원을 확대해야 함

<제3차 인천재정포럼 토론원고문>

유경문 (서경대학교 교수)

1. 우선 신두섭 박사님의 ‘지역발전과 재정지원정책의 과제’ 발제문에 대한 견해를 말씀드리겠습니다. 본 발표 자료에서는 ‘지역발전과 지방재정현황’, 그리고 우리나라가 현재 직면하고 있는 지방재정의 ‘문제점과 개선의 방향’에 대하여 잘 정리가 되어 있어 짧은 시간에 우리나라의 지방재정 실태와 나갈 방향을 이해하는데 좋은 자료라 생각하며 대부분의 내용에 공감한다. 다만 발제문에 관하여 몇 가지 개인적 생각을 말씀드리고자 한다.

1) 발표자료 23쪽에서 세출측면의 문제점으로 ‘세출 독립성 결여’와 ‘세출관리 미흡’등을 지적하면서 개선방향으로 ‘세출 독립성, 자율성 강화’ 그리고 ‘지출 효율성 증대(각 중 심사강화, 재정분석 및 진단제도 강화)’를 주장하였고, 25쪽 전략6에서 ‘재정지출 효율화를 위한 제도개선’에서 여러 추진과제들이 소개되고 있다. 이에 대하여 전적으로 동의한다. 그러나 이러한 개선들이 잘 이루어지기 위해서는 무엇보다도 재정운영의 투명성의 증진과 재정운영의 공개가 더 확대됨이 전제되어야 한다.

요즘에는 세입측면이건 세출 측면이건 재정운영에 있어서 많은 부분이 전산화로 처리되기 때문에 자동적으로 투명성과 효율성이 확보되고 증대 되는 것처럼 생각하는 경우가 많은데, 결코 안심할 수 없다. 요즘 지방자치단체에서의 일부 공무원들의 보조금 횡령사건, 각종사업의 부실화, 여러 사업에서의 중복 투자에 따른 예산 낭비 등이 발생하는 것은 재정운영의 투명성 결여의 결과이다. 지방재정운영의 투명성 확보 방안에 대하여 좀 더 구체적인 대안들이 제시되었으면 한다.

2) 31쪽의 ‘지방소비세 개선의 단기 세부과제’에서 지방소비세 수입의 배분기준 중 현재의 가중치 100, 200, 300 에 대한 재조정을 지적 하였는데, ‘수도권 가중치를 최소화’ 하건, ‘상향조정분을 교부세로 전환’ 하건 가능한 빠른 시일 내에 합리적 재조정 방안이 마련될 필요가 있다.

3) 37쪽 세부추진과제의 ‘전략5 지방재정위험관리체계정비’에서 지적한 바와 같이 ‘타당성이 부족한 사업이나 불요불급한 지방행사 및 축제 등으로 지방채무가 지속적으로 증가’ 하는 것을 방지하기 위해서는 사업에 대한 전문가(외부 전문가 더 강화) 위주의 투자 심사 평가 강화가 필요하다. 이제 까지 사업의 지출(투자) 심사가 형식적으로 이루어지는 경우가 많은데 보다 객관적이며 투명한 심사가 이루어지도록 개선이 필요 하다.

2. 김필현 박사님의 ‘지속가능한 재정분권을 위한 신정부 정책과제’에 대하여 몇 가지 의견을 말하겠습니다. 앞서 발표된 신두섭 박사님의 발제문과 김필현 박사님의 발제문의 ‘지방재정의 현실’에 대한 내용을 함께 보면 우리나라의 지방재정의 실태를 보다 잘 이해 할 수 있다고 생각합니다. 특히 김필현 박사님의 발제문에는 ‘인천의 사례’가 포함 되어 있어 ‘인천재정포럼’ 개최의 의미를 가지게 한다.

- 1) 본 발표에서도 우리나라의 지방재정의 개혁과제들과 개선 방향을 잘 설명해주고 있다. 특히 발표자료 10쪽에 우리나라가 나갈 비전(Vision)을 “건전하고 지속가능한 지방재정을 통한 혁신형 분권국가”라고 명확하게 잘 정립하여 주었다. 토론자도 이 비전에 대하여 전적으로 동의한다. 그리고 이를 달성하기 위한 4대전략과 이들 전략을 실현하기 위해 소개된 세부적 대안들에 대하여도 대부분 합리적이 대안이라 생각한다.

그러나 문제는 그 내용들을 몰라서 그 동안 우리나라의 지방재정이 개선, 발전되지 못 했는가? 이다. 발표자료에서 정리 소개된 세부적인 대안들의 상당부분은 이미 학계에서 여러 교수님들이나 여러 연구소의 박사님들의 논문발표, 연구보고서에서 소개 된 내용들이 많다. 좋은 내용들이다. 왜 그 좋은 내용들이 현실에서는 잘 실현되지 못하여 우리나라의 지방재정의 문제점들이 개선되지 못 하고 있는지, 지방재정이 왜 발전하지 못 하는 지를 밝히고 그에 대한 대안을 내 놓는 것이 필요하다.

예를 들어 지방자치제가 시행 된지 20년이 지났지만, 지방자치제제가 부활 시행 초기부터, ‘지방세입의 자주권 확보’, ‘지방재정의 자율성을 증진시키기 위하여 국세를 지방세로 이양하여 중앙 대 지방의 세입비중을 8:2에서 6:4가 되도록 세원 구조를 바꾸자’, ‘재정분권의 실현’ 등을 계속 주장했지만 지금와서 보면 별로 변한 것이 없는 것 같다. 지방재정자립도는 오히려 악화되고 있다.

왜 그런지 그 이유를 보다 냉정하게 재검토하여, 세련된 이론이나 이상적인 주장 보다는 실질적인 개선이 이루어질 수 있는 방안들이 제시되어야 할 것이다.

- 2) 11쪽 내용 중 ‘지방세 체계를 재산과세 중심에서 소득, 소비과세 중심으로 전환’ 하자는 것도 방향은 옳고 좋으나, 우리나라의 경우 인구가 대도시에 집중되어 있어 소득과 소비의 발생도 대도시 위주로 되어 있어 대도시가 아닌 다른 지방자치단체는 고사상태로 되어가고 있다.

만약 앞으로 지방세 체계를 재산과세에서 소득, 소비과세 체계로 전환한다고 가정할 때, 대도시 이외의 대부분의 지방자치단체가 안고 있는 재정문제가 크게 개선 될 것 같지는 않고 오히려 재정력이 약한 지방자치단체는 더 어려워 질수도 있다. 이에 대하여는 어떻게 대처 할 것 인가에 대한 대안도 제시하여야 한다.

- 3) 발표자료 11쪽에 ‘지방소비세의 점진적 확대’를 위하여 현행 부가가치세액의 5%를 2013년부터 5%씩 순차적으로 확대하여 2015년도에는 부가가치세액의 20% 수준으로 확대하자는 의견에 대하여는 반대한다. 지방소비세제도나 지방소비세의 점진적 확대를 반대하는 것이 아니라 국세인 부가가치세액의 일정 분을 떼어다 지방소비세로 전환하는 것을 반대하는 것이다.

일부에서는 과거에 숙박업이나 음식업소에 대하여 또는 일부 품목이 지방의 소비세적 성격의 과세대상이었는데, 부가가치세 도입 시 국세인 부가가치세로 흡수 된 것이니 부가가치세의 일부를 지방세로 전환하는 것이 타당하다고 주장한다. 그러나 본인이 생각할 때에는 1977년도 부가가치세제 도입시대와는 지금의 경제구조나 상황이 매우 달라졌기 때문에 그것은 설득력이 약하다고 본다.

국세인 부가가치세의 일부를 떼어다 지방소비세라 하는 지금의 지방소비세는 무늬만 지방소비세다. 지방소비세 도입 시 조세저항을 없애기 위하여 편법으로 사용된 부가가치세의 일정부분을 지방소비세로의 전환은 내국세의 일정부분으로 되어 있는 지방교부금 재원 자체를 깎아먹는 제살 깎기이다.

지방세입의 자주권을 확대를 진심으로 원한다면 지방자치제도의 도입과 또한 지역주민들의 복지향상을 진정으로 원한다면 지역의 소비자들이 세금을 더 부담하도록 국민들을 설득하여야 한다. 따라서 본인 생각으로는 그동안 부가가치세액의 5%를 지방소비세로 전환 한 것을 원래 대로 환원시키고, 그 대신 부가가치세에 추가로 상품 판매가격의 1% - 2% 포인트를 지방소비세로 부과하고 필요시 점진적으로 그 비중을 높이는 방법이 옳다고 생각한다. 그리고 이때 대도시에서 많이 거두어지는 지방소비세의 일정 부분을 공동재원(예를 들어 각 지방자치단체에서 거둔 지방소비세 수입액의 50%을 공동재원)으로 하여 지방재정이 약한 지방자치단체를 지원하는 방식으로 운영하여 지방자치단체간 재정력 격차 해소에도 기여 하는 방안의 모색이 필요하다고 판단된다.

<제3차 인천재정포럼 토론원고문>

유태현 (남서울대학교 교수)

[제1주제 : 지역발전과 재정지원정책의 과제]

본 연구는 지역발전과 지방재정현황, 문제점과 개선의 방향성, 세부개선과제의 구성을 통해 지역 발전을 위해 지방재정에 대한 지원이 어떻게 이루어져야 하는가를 적절하게 제시하고 있다.

지방자치와 재정분권을 통하여 지역발전을 이끌기 위한 재정지원 방안으로 7대 전략과 20개 세부 과제를 설정하여 제안하고 있는데, 그 내용은 자체재원의 확충, 세출의 효율화, 재정건전성의 담보, 국고보조금 등 이전재원 시스템 합리화 등으로 요약할 수 있다. 따라서 본 연구는 현재 지역이 당면하고 있는 재정분야의 어려움과 그 개선 방안을 적절하게 제안하고 있는 것으로 평가된다.

본 연구에서 제시하는 대안들은 현실성을 반영한 유용한 방안이라고 할 수 있지만, 다음과 같은 점에 대하여는 검토가 요구된다.

첫째, 본 연구의 앞부분에서도 지적하였듯이 그간 지역발전을 위해 제시되었거나 검토된 대안들은 직접적 당사자인 지방자치단체와 주민의 입장을 우선적으로 배려하기보다는 중앙정부가 일방적으로 결정한 조치(정책)의 성격이 강하였다. 이와 같은 문제점을 지적했음에도 불구하고, 본 연구 역시 기존처럼 지자체 또는 지역주민을 배려하는 방안의 마련은 미흡하다.

둘째, 현행 광역·지역발전특별회계를 향후 '지역활력증진특별회계(가칭)'로 개편하고, 그에 따른 계정을 ①일자리 창출, ②도시권 육성, ③농어촌 활성화, ④제주특별자치도 등 4개 분야로 조정을 검토하고 있는데, 그 적절성에 대한 충분한 검토가 필요할 것이다. 특별회계의 용도를 구체화하는 조치는 그에 따른 실익과 더불어 운영상 신축성을 담보하기 어려운 우려도 함께 수반할 수 있다는 점에서 보면 광역·지역발전특별회계의 개편에 대해서는 좀 더 신중한 접근이 요구된다.

[제2주제 : 지속가능한 재정분권을 위한 신정부 정책과제]

본 연구는 지방재정이 직면하고 있는 현실적 어려움에 근거하여 향후 지방재정이 추진해야 할 개혁과제를 제시하고 있으며, 여기에 더하여 그 개혁과제의 실행을 위한 로드맵을 체계적으로 정리하여 제안하고 있다. 따라서 지방재정이 안고 있는 문제점을 파악하고, 지방재정 발전을 위해 어떤 노력이 필요한가를 이해하는 데 유용한 길라잡이라고 할 수 있다.

지방재정의 개혁과제를 크게 ‘자율’과 ‘책임’이 조화된 균형 잡힌 지방재정제도 구축, 세출과 세입 간 선순환 구조가 창출되는 지방재정제도 마련을 제시하고 있다. 그리고 이러한 개혁과제의 실행을 위한 구체적인 전략을 첫째, 지역 맞춤형 발전을 뒷받침할 재정분권의 실현, 둘째, 지방의 자율성을 담보할 재정관계의 재정립, 셋째, 지방재정 건전성을 위한 재정운영 인프라 구축, 넷째, 지방재정 관련 행정·지식 인프라 확충의 4개 분야로 구분하고 있다. 나아가 이와 같은 4대 전략을 뒷받침할 세부 과제를 관련된 항목을 대상으로 망라하여 설정하고 있다. 본 연구에서 제시하고 있는 지방재정 개선을 위한 구체적인 방안들은 현실을 반영한 적절한 대안으로 평가된다.

또한 세출에만 치중했던 과거 분권정책이 초래한 불균형을 해소하고, 자율과 책임의 균형을 이루기 위해서는 총체적 개혁이 필요하다는 지적은 매우 적절하다고 것으로 여겨진다.

다만 다음과 같은 점을 보완할 경우 그 실효성이 보다 제고될 수 있을 것으로 판단된다.

첫째, 지방재정의 문제점을 개선하기 위한 세부개혁 과제의 내용을 살펴보면 지방세 납세자 등 수요자에 대한 배려가 미흡하다. 예를 들면 지방세 납세편의 증진 등 지역주민의 입장을 존중하기 위한 제안이 포함되어야 할 것이다.

둘째, 본 연구에서 제안하고 있는 개선방안이 현실적으로 실행 가능한가에 대하여 헌법을 비롯한 법제도 측면에서의 검토가 이루어져야 한다. 다시 말해 각 개선방안의 현실성을 충실하게 검토하여 법제도에 의해 허용될 수 있는가를 알아보아야 할 것이다.

셋째, 개혁의 로드맵과 관련하여 세부실천 방안들을 단기과제, 중기과제, 장기과제로 구분하여 시행기간을 설정하고 있는데, 이와 같은 구분의 기준이 무엇인가를 분명히 하는 논리적인 근거를 담보해야 할 것이다. 또한 중기과제와 장기과제의 대상 기간이 거의 차이가 없이 중첩적으로 설정되어 있는데, 그런 접근이 적절한가에 대한 검토가 필요하다고 판단된다.

<제3차 인천재정포럼 토론원고문>

이현우 (경기개발연구원 연구위원)

[제1주제 : 지역발전과 재정지원정책의 과제]

상기 발제문은 임기가 약 1개월 정도 남은 현 정권의 지방재정 현황 및 지원제도의 관계에 주목하여 지방재정상황을 파악하였고, 가장 쟁점이 되었던 지방소득세 및 소비세 도입, 광역발전특별회계 개편을 중심으로 지역발전 관련 지방재정의 문제점과 개선방향을 도출하였다.

발제문은 지방재정과 지역발전의 관계에 대해 광특회계의 개선, 세입구조 및 세출구조의 개선을 위해 지방자치와 재정분권을 목표로 7대 전략, 20개 세부 추진과제를 설정 제시하고 있다. 구체적으로 7대 전략은 첫째 국고보조금 구조 개선, 둘째, 광역발전특별회계 개선, 셋째 지방소득세 및 소비세 개선, 넷째 복지재정 및 민생재정 확보, 다섯째 지방재정위험관리체계 정비, 여섯째 재정지출 효율화를 위한 제도개선, 마지막으로 자주재원 확충 및 과세기반정비 등의 전략과, 이에 대해 20개 세부 추진과제를 제시하고 있다.

상기 발제문에 대해 대부분의 내용에 대해서는 동감한다. 그러나 상기 발제는 전국지방자치단체에 대해 지역개발이라는 측면에 중점이 놓이게 되어 전국의 균형발전이라는 관점을 전제로 하고 있다고 생각된다.

균형발전 자체는 장점이 많다고 여겨지지만 현재의 지역균형발전은 수도권과 비수도권의 격차해소를 핵심으로 하고 있다고 생각한다. 한 가지 예로, 지방소득세 및 지방소비세의 도입에 있어 가장 쟁점이 되었던 것은 지역간 세수편중으로 인한 재정력격차였고, 이를 해소하고자 재정여건과 수도권 및 비수도권의 가중치가 적용되는 배분방식을 도입하게 되었다. 결과적으로 지방소비세는 도입이 되었지만 수도권과 비수도권의 문제는 해소되지 않고 가중되는 경향이 나타났다. 또한 지방소비세의 도입에 따른 지역상생발전기금의 설치를 가져왔으나 동 기금의 운영방향과 사업발굴이 원활하게 이루어지지 않고 답보상태에 있는 실정이다.

현 정부의 다양한 정책추진에도 불구하고 지역발전 정책사업을 추진하고 있지만, 해당 지방자치단체의 입장에서 그 효과는 미약한 상황이다. 지방자치단체는 수도권이나 비수도권, 도시나 농촌 등의 구분에 관계없이 자치단체간 정도의 차이가 있을 뿐 근본적으로 재원부족 현상에 직면해 있고, 이는 중앙재정에 의존할 수 밖에 없는 세입구조와 복지수요와 지역주민의 공공서비스 욕구 증가로 인한 세출증가에 기인하는 것이다.

지역발전은 전국 244개 광역 및 기초 지방자치단체의 개별적 특수성과 일반성(내셔널미시즘)을 고려할 수 있는 맞춤형 지역발전정책이 필요하다. 이를 위해 필요한 지방재정 재원의 부족을 해결하고 지방자치를 구현하고자 하는데 지방분권이 필요한 것이다. 지방재정은 보조금과 교부세 등 의존재원에 대한 개혁과 자율과 책임에 근거한 자주재원의 증대 및 지출이 함께 이루어 질 때 지방자치 본연의 모습을 이룰 것이다.

[제2주제 : 지속가능한 재정분권을 위한 신정부 정책과제]

상기 발제문은 현재의 지방재정실태를 파악하여 향후 건전하고 지속가능한 지방재정을 실현하기 위해 신정부에게 건의하는 정책과제와 이를 추진하기 위한 로드맵에 관한 것이다.

저자는 우리나라의 재정에 대해 중앙과 지방의 재정불균형 상태로 파악하였고, 그 과정을 지방재정의 세출과 세입의 차이로 인해 중앙에 대한 지방의 재정 의존도가 심화되었고, 그로 인해 지방의 자주성은 결여되고 도덕적 해이 현상이 나타나게 되었다고 하였다.

특히 지방자치단체 중 재정자립도 등 재정상태가 타 자치단체에 비해 상대적으로 양호한 인천을 사례로 분석한 결과 2008년 국제금융위기 이후 채무가 급증하였고, 반대로 상환능력은 크게 악화되었음을 지적하면서, 신정부에게 향후의 지방재정 개혁과제를 주장하고 있다.

발제문에서는 신정부에게 지방자치단체의 자율과 책임을 중심으로 첫째, 지역 맞춤형 발전을 뒷받침할 재정분권의 실현, 둘째 지방의 자율성을 담보할 재정관계의 재정립, 셋째 지방재정의 건전성을 위한 재정운영 인프라 구축, 넷째 지방재정 관련 행정 및 지식 인프라 확충 등 4대 전략을 설정하였다.

또한 보다 구체적으로 8대 부문 16개 정책과제를 제시하고 이에 대한 개혁추진일정으로 시급성 및 해결성과 용이성을 갖는 사업은 단기(2-3년), 이해관계조율과 공감대형성이 필요한 사업은 중기(5년), 공감대 미형성과 사전연구가 필요한 사업은 장기(6년이상)로 구분하여 추진할 것을 제시하였다.

이상의 발제문에 대해 전반적인 구조에 대해서는 동감한다. 우리나라의 조세수입 배분을 보면, 중앙과 지방이 상당히 오랜기간 동안 8:2 구조를 유지하고 있지만, 세출은 중앙재정보다 지방재정이 급증하고 있는 추세이다. 이는 저출산 고령화에 따른 사회복지수요의 증가, 교육수준의 증가, 교통통신의 발달 등으로 인한 지역주민의 공공서비스에 대한 양적 및 질적 수준 증가에 기인한 것이라 사료된다.

그럼에도 불구하고 지방재정의 세입부문 자치를 위한 재원의 부족현상이 지속되고, 이러한 부족재원은 중앙에 의해 조달되는 구조로 지방의 자율성이 저해되고 있는 실정이다.

따라서, 지방자치를 위한 필요재원은 지방이 조달 가능한 구조로 재정분권을 실시하는 것이 어느 때보다 절실한 시대적 요구라 할 수 있을 것이다. 이렇게 조달된 자체재원을 통해 지방자치단체는 도덕적 해이를 근절시키고 지역주민의 요구에 대응하여 지출하는 세출책임을 명확히 할 수 있을 것이다.

글로벌화시대의 변화에 맞추어 지방자치를 실현하고, 지역주민의 다양한 욕구를 충족시키기 위해 재정분권이 시급하며 최우선과제는 중앙과 지방간 세목이양일 것이다.

<제3차 인천재정포럼 토론원고문>

임상수 (한국지방세연구원 연구위원)

[제1주제 : 지역발전과 재정지원정책의 과제]

1. 국고보조금 구조개선과 관련하여

: 국고보조금 구조개선에 대해서는 전반적으로 동의하지만, 국고보조금의 교부세로 세원 이전에 대해서는 신중한 접근이 필요함. 국고보조금 비중을 최소화하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 간 역할 재조정이 가장 시급한 것으로 판단됨. National Minimum과 관련된 보편적 복지 사업은 중앙으로 이양되고, 선택적 복지 사업은 지방정부가 수행하는 큰 틀에서의 국고보조 사업에 대한 구조 개선이 포함되었으면 함.

이런 경우, 국고보조금 중 일부를 교부세로 세원 이전하는 것은 불필요함. 특히 교부세는 자주재원의 성격이 강하기 때문에 용도가 정해진 국고보조금을 교부세로 이전할 때 특정 용도를 어떻게 규정하는지에 대한 문제의 소지가 있음.

2. 지방소비세 개선과 관련하여

: 지방소비세는 수평적 불균형 개선 제도가 아닌 지방세라는 점을 인식할 필요성이 있음. 수평적 불균형 문제는 교부세와 국고보조금을 통해 해결되어야 하며, 지방소비세는 지방 자치의 근간이 되는 지방세 수입을 늘리는 방향으로 입장 정리를 해야 할 필요성이 있음.

3. 재정 지출 효율화를 위한 제도 개선과 관련하여

: 호화청사 신축방지 및 에너지 효율화, 유사중복행사 축제 구조조정, 지방공기업 선진화, 낭비성 경비 등 통합공시 및 주민참여제도, 낭비신고센터활성화, 전 자치단체 재정실태 일제 점검 등의 좋은 방안들이 만들어졌지만, 이들을 어떻게 실행시킬 지에 대한 how에 대해서는 언급이 없음. 예를 들어 교부세 산정 시 이들 정책들을 실행할 경우 패널티 또는 인센티브로 활용한다든가 하는 실행 방안 역시 작성되어야 하지 않을까함.

4. 자주재원 확충 및 과세기반 정비와 관련하여

: 지역 특수성 및 자원 활용한 신세원 발굴과 관련되어서는 지방세법에서 획일적으로 정하기보다는 임의세를 도입하여 과세 자주권을 확대하는 안을 관광세, 고향세 등의 도입과 함께 검토하는 것을 건의함.

[제2주제 : 지속가능한 재정분권을 위한 신정부 정책과제]

1. Vision과 관련하여

: 건전하고 지속가능한 지방재정을 통한 혁신형 분권 국가가 Vision인데, 구체적인 모습이 보이지 않음. 지속가능한 지방재정의 재정 지표는 어떠한 모습인지, 예를 들면 국세 : 지방세 = 7:3 그리고 중앙정부 지출 : 지방정부 지출 = 4:4, 아니면 재정자립도 80% 이상 등 구체적인 그림이 있었으면 함.

2. 자주재원 확충과 관련하여

: 현행 카테고리 지방소득·소비세제 개혁 및 국세의 지방세 이양을 지방소득세와 주행세의 독립세 전환과 국세의 지방세 이양으로 구분하는 것이 나아 보임. 국세의 지방세 이양 안에는 지방소비세 5%에서 20% 점진적 확대와 일부 개별소비세의 지방 이양이 포함될 수 있음.

3. 과세자주권 강화와 관련하여

: 지방세 비과세·감면 뿐만 아니라 국세 감면을 통해 지방 재정이 악화되고 있어 이 부분까지 포함되어야 할 것임. 현행 국세 감면 중 내국세 감면은 지방교부세 감소로 이어지고, 소득세, 법인세, 부가가치세 감면은 지방소득세와 지방소비세 감소로 이어질 수 있음. 이와 함께 교통·에너지·환경세 감면은 규모는 작지만 부가가치세를 축소하고 이는 지방소비세와 지방교부세 감소로 이어짐.

4. two track 중 자율과 관련하여

: 자율의 경우 자주재원 확충, 과세자주권 강화와 함께 지방재정조정제도의 전면개편과 중앙과 지방정부의 재정역할 재편이 포함되어 있으나 이에 대한 언급이 없어 아쉬움. 지방재정조정제도는 자주재원 확충과 밀접한 관계에 있기 때문에 함께 검토되어야 함. 물론 한국지방세연구원의 보고서 상에는 이에 대한 언급이 있어 자율 개혁 전체를 이해하는데 무리가 없으나 본 PPT에는 이 부분을 포함하고 있지 않아 오해의 소지가 있음.

5. two track 중 책임과 관련하여

: Vision Table에서 사전적 지방재정 관리 인프라, 사후적 지방재정관리 인프라, 지방재정 하드웨어 인프라 보강, 창의적 전문 인력 및 소프트웨어 확충 등 4가지 과제가 표시되어 있는데 PPT에서는 이에 대한 세부 과제가 언급되지 않아 혼선이 있음.

<제3차 인천재정포럼 토론원고문>

조기현 (한국지방행정연구원 연구위원)

I. 역대 정부의 재정분권 평가

- 지방자치제도가 부활된 1991년 이후 전개된 재정분권을 민선시대 기준으로 정리하면 다음과 같음(손희준 : 2004).
- 이미 민선1기 이전부터 많은 변화가 있었음. 대표적으로 1991년 지방양여금의 설치와 지역개발세의 신설을 들 수 있음. 특히, 지방양여금은 도로, 환경개선, 낙후지역개발 등 지역발전을 위한 안정적 재정지원 장치로서 큰 역할을 수행함
- 1998년 7월부터 시작된 민선 2기는 1997년의 외환위기로부터 탈출하기 위한 강도 높은 개혁조치가 잇달았던 시기로서 자동차에 대한 등록세율과 자동차세율을 하향 조정함에 따라 주행세를 신설하였으며 지방세에 대해 부가세(added tax)로 운영되고 있던 교육세를 지방교육세로 전환하였음. 아울러 2000년에는 지방교부세의 법정교부율을 13.27%에서 15.0%로 상향 조정하였으며 지방양여금도 2002년부터 농특세의 비율을 19/150에서 23/150으로 인상하였음
- 민선 3기(2002.7.1~2006.6.30)는 참여정부의 국정과제가 정부혁신과 지방분권으로 확정되면서 급물살을 타기 시작했던 시기이며 국가균형발전특별회계의 설치를 위해 지방양여금을 2005년 폐지하였으며 사회복지사업을 비롯한 국고보조사업의 지방이양을 지원할 목적으로 분권교부세를 설치하였음
 - 정부혁신지방분권위원회는 2004년 당시 533개 사업, 12.7조원의 국고보조사업을 ① 지방이양 163개 사업(1.1조원), ② 새로 설치될 균특회계 이관 126개 사업(3.6조원), ③ 국고보조 존치 233개 사업으로 재편
 - 분권교부세 규모를 과거 3년 기준으로 산정한데다, 분권교부세의 60% 가까이를 차지하는 복지사업들의 수요가 급격히 증가함에 따라 만성적인 재원부족과 지방재정의 위기를 초래하는 요인으로 작용
 - 균특회계 역시 당초 취지와 달리 '변형된 국고보조사업'으로 운용하고, 재원의 안정성도 떨어져 과거 지방양여금의 장점을 살리는데 실패
- 전반적으로 참여정부 시기 단행된 재정지원체계의 개편은 분권과 균형발전을 주창한 정부답지 않게 반분권적 결과로 귀결되었음. 지방소비세 도입 등 세입분권은 거의 실현되지 못했으며, 정부간 재정관계도 재원의 불안정, 중앙집중적 자원배분으로 귀착된 바, 이는 국정의 우선순위가 시간이 지나면서 균형발전으로 기울어진데 있음

- 엄밀히 말해서 이명박 정부의 재정분권은 정책의지가 강고했다고 볼 수는 없지만, 역설적으로 지방소비세 도입 등 가시적인 성과가 있었음. 균특회계 역시 광특회계로 변경하면서 시도 자율편성의 경우 포괄보조적 성격을 강화하였음. 그러나 광특회계 역시 여전히 '변형된 국고보조금'에서 탈피하지 못한 실정이며 세입분권 역시 담보상태에 머무르고 있음
- 이와 같이 역대 정부의 재정분권은 미온적이었음. 지방권력이 국가권력을 뛰어넘을 수 없는 구조에서 국가 재정자원의 배분은 중앙 위주로 운용될 수 밖에 없었기 때문임. 오히려 중앙부처, 국회 등의 유착관계 속에서 불필요한 국고보조사업의 양산, 국가사무의 지방분담 확대 등 중앙재정 중심의 행태가 확산되는 실정임. 그 결과 OECD 국가 중 한국의 세입-세출 갭이 가장 커 재정건전성을 악화시키는 요인으로 작용하는 실정임

<표 1> OECD 국가의 지방세입·세출 비중

		지방세입/일반정부 총세입 (A)	지방세출/일반정부 총세출 (B)	세입·세출 갭 (A-B)
연방 국가	오스트리아	24.7%	30.9%	-6.2%
	벨기에	16.9%	36.8%	-19.9%
	캐나다*	55.2%	66.5%	-11.3%
	독일	34.5%	38.7%	-4.2%
	미국	45.9%	46.0%	-0.1%
	스페인	34.2%	46.3%	-12.1%
단일 국가	체코	18.5%	26.3%	-7.8%
	덴마크	28.9%	62.8%	-33.9%
	핀란드	28.6%	40.0%	-11.4%
	프랑스	16.3%	20.5%	-4.2%
	그리스	2.6%	5.8%	-3.2%
	헝가리	9.3%	22.9%	-13.6%
	아이슬랜드	27.9%	28.1%	-0.2%
	아일랜드	7.5%	12.0%	-4.5%
	이탈리아	18.4%	30.5%	-12.1%
	한국*	16.5%	43.1%	-26.6%
	룩셈부르크	6.8%	12.0%	-5.2%
	네덜란드	10.5%	32.7%	-22.2%
	뉴질랜드	13.8%	33.6%	-19.8%
	노르웨이	13.4%	32.6%	-19.2%
	폴란드	17.9%	32.1%	-14.2%
	포르투갈	10.0%	14.1%	-4.1%
	스웨덴	36.8%	48.7%	-11.9%
	영국	9.5%	27.1%	-17.6%

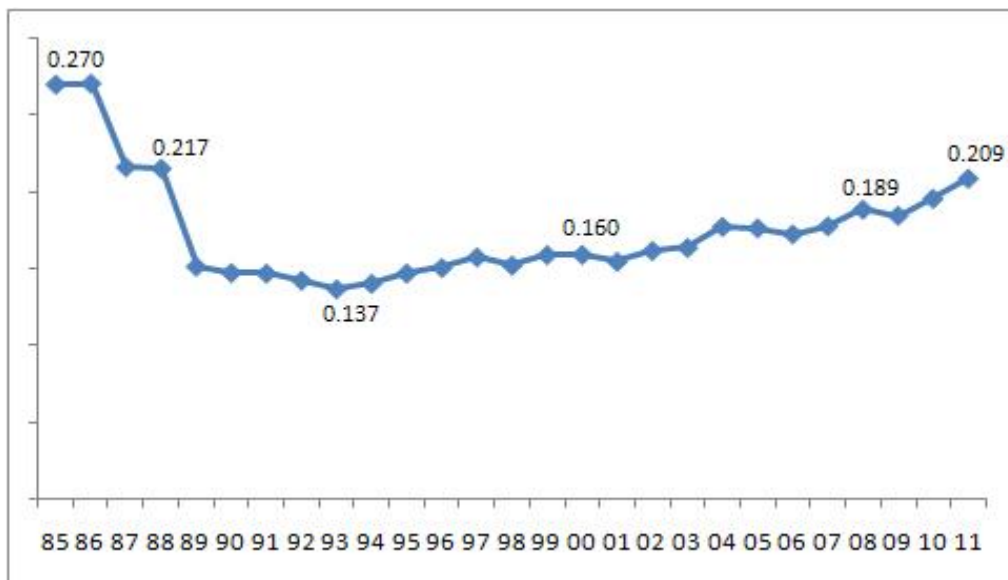
자료 : www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm

주 : 2011년 통합예산기준, *표시된 캐나다와 한국은 2010년 기준

II. 역대 정부의 지역발전 재정지원제도 평가

- 국정의 우선순위는 다소간의 차이는 있었지만 수도권과 비수도권, 도시와 농어촌의 불균형을 경시한 정부는 없었다 해도 과언이 아님
- 새마을운동을 필두로 오지개발사업, 소도읍육성사업, 신활력사업, 농촌마을종합개발사업 등 읍·면·마을 단위 지역개발사업을 지원하여 왔음
 - 특히 참여정부 이후에는 균특회계나 광특회계와 같이 지역발전을 전담하는 재정지원제도를 운용하면서 지역전략산업이나 광역경제권 선도산업 등 지역산업진흥책도 적극 지원
- 그럼에도 불구하고 대두수의 국민들은 교육, 의료, 문화 등 삶의 질 개선을 직접 체감하지 못하고 있으며 지역간 발전격차로 인한 갈등은 고조되고 있는 바, 실제로 1인당 지역총생산(GRDP)로 측정된 지니계수를 보면 조금씩 악화되는 추세임
 - 지니계수는 2000년대 들어와 악화되는 추세를 보여 '11년에는 0.209까지 증가

<그림 1> 1인당 GRDP로 본 지니계수 추이



- 지역발전 전담 재정지원제도의 운용에도 불구하고 지역간 소득격차가 확대된 것은 지방분권과 정책연계 미흡, 추진체계의 혼선, 낙후지역정책의 일관성 부족 등 복합적인 요인이 작용한 결과임
- 지방분권과 지역발전의 정책연계가 미흡하거나 충돌하였음
 - 지방양여금의 폐지로 낙후지역 지원을 위한 안정적, 자율적 재정지원수단 상실
 - 균특회계 및 광특회계가 지방양여금의 역할을 대체하고 있으나 중앙정부의 시혜적 재정지원방식을 고수함에 따라 유사중복, 획일적 추진 등으로 인한 예산낭비와 성과부진 여전

- 자치원리와 복지사회 도래하는 시대정신과 동떨어진 사회복지 국고보조사업의 지방이양
- 추진체계의 혼선이 반복되고 있음
 - 명목상 지역발전위원회가 지역발전정책을 총괄하고 있으나 예산편성과 집행권이 없는 대통령 자문위원회에 불과
 - 부처간 유사중복사업 통합, 성과부진사업에 대한 구조조정 등의 이해관계 조정기능을 발휘하기에는 한계
- 저발전지역에 대한 재정지원, 특히 낙후지역정책의 일관성이 부족함
 - 지역간, 계층간 갈등 해소로 국가통합을 추구하는 상위 차원의 국가전략이 없으며 정부 교체에 따라 추진체계, 재정지원방식 등이 부침을 거듭
 - 특히, 사실상 낙후지역 재정지원 수단으로 활용되고 있는 시군구 자율편성을 3개 부처(행안부, 국토부, 농식품부)로 분할 운용하는 것은 대단히 비효율적
 - 낙후지역 소관 부처를 국토부로 지정하고 도로 등 기반시설을 추가 지원하는 것은 주민 주도의 내발적 발전을 중시하는 정책패러다임과 동떨어진 방식

III. 신정부 재정분권의 정책방향

- 분권과 재정분권의 통합, 연계를 통한 정책시너지 창출함
 - 그간에는 지방분권과 지역발전을 분리 추진
 - 대통령 자문위원회도 분리 운영됨에 따라 추진체계 중첩 등 비효율적
- 중앙·지방간 재정관계의 재정립
 - <표 1>에서 보듯이 한국은 일반정부 총세출에서 지방세출 비중이 46.6%에 달하여 대단히 높은 수준인 바, 이것은 국가사무, 국가위임사무가 과다한데서 연유
 - 따라서, 중앙부처 이해관계 속에서 남발된 국고보조사업, 성과부진 국고보조사업에 대한 구조개혁이 필수
- 국고보조사업에 대한 구조조정으로 얻은 잉여재원은 지방소비세 확충 등 지방세입 확충 수단으로 활용함
 - 지방소비세의 규모를 부가가치세의 5%에서 10% 이상으로 확대
 - 지방교부세(분권교부세 포함) 법정교부율 인상
 - 국가사무적 성격이 강한 분권교부세 복지사업은 국고보조사업으로 이관
 - 광특회계의 구조개편을 단행, 포괄보조 성격을 강화
- * <별표> 참고
- 재정분권 확대에 맞춰 지자체 재정책임성을 강화해야 함. 발제문에서 제안한 재정위기관리법의 제정, 지자체 파산제도 도입 등을 적극 검토해야 할 시점으로 판단됨

<별표> 광특회계 사업구조 개편방향

국고보조	지역개발계정 (시도 자율편성)	지역개발계정 (시군구 자율편성)	균형발전계정
- 농어업기반정비 - 지역특화산업육성지원 - 대중교통지원 - 문화관광자원개발 - 산림경영자원 육성 - 역사(전통)문화도시 : 전주,경주,공주,부여	← 이관	→ 이관	→ 이관
	①문화산업 육성 - 지방문화산업 기반 조성 ②농축산업 육성 - 농어촌자원 확충 및 관리 - 해양 및 수자원 관리 ③기반시설 확충 - 상수도시설 확충 ④지역산업 고도화 - 지역거전조성 지원	①소득창출 - 관광자원 개발 - 전통시장 및 중소유통물류기반 조성 - 지역농촌지도사업 활성화 지원	①역량강화 ②환경개선 ③소득창출 ④새마을사업 *브랜드사업화 ⑤읍면동 기반조성
(광역계정)	→ 이관		
	- 지역전략산업 진흥 - 지역S/W산업 진흥 - 광역경제권 선도산업 육성 - 지역투자 촉진 - 외국교육연구기관 유치 지원 - 투자유치기반 조성		
(광역계정)	→ 이관	①소득창출 - 지역특화산업 육성 - 시장경영혁신 지원	

<제3차 인천재정포럼 토론원고문>

조기현 (한국지방행정연구원 연구위원)

[제1주제 : 지역발전과 재정지원정책의 과제]

- 8쪽의 표에서 보듯이 사회복지비 부담의 추계에서 성장률이 거의 4%이상에서 이루어지고 있음. 현재 성장률은 2%대에 있기에 사회복지비 부담의 추계는 과다 추정되고 있기에 재정건전성에 더 초점을 두어야 함.
- 13쪽 : 지방소비세 도입과 지역상생발전기금의 설치에 지방교부세 제도를 더 복잡하게 만드는 것은 아닐까 하는 비판이 있을 수 있음.
- 16쪽 : 현재의 중기재정계획과의 연계는 무리. 현재의 중기재정계획은 너무 세부적이고, 세출의 구속력이 미비하므로 중기재정계획의 개혁이 있는 후에 연계되어야 함.
- 17쪽 : 광특 운영에서 광역의 역할이 강조되어야 함. 기초의 나눠먹기식은 곤란함.
- 29쪽 : 광특 개편에서도 기초가 강조되면 나눠먹기식이 됨.
- 34쪽 : 복지와 관련해서는 재원부담 논의 이전에 책임이 먼저 논의되어야 함. 중요한 것은 분권이 되기 보다는 국가와 지방의 역할 분담 명확화임. 심한경우는 국가가 100% 보장을 해주는 지출이 있고 국가가 0%보장하는 지출이 있을 수 있음.

[제2주제 : 지속가능한 재정분권을 위한 신정부 정책과제]

- 7쪽 : 지방재정 3.0이라는 표현은 다소 비유가 잘못된 것이 아닌가. 소위 자본주의 3.0은 시장의 자율을 강조한 신 자유주의 등장으로 재정을 줄이는 것임. 따라서 지방재정 3.0은 지방재정에서 시장의 자율을 강조하는 것으로 다소 비유가 잘못된 것. 또한 중앙재정 3.0의 표현도 어울리지 않을 것임. 자본주의 3.0을 재정으로 간단하게 표현하자면 정부가 돈이 없기에 이제 시장에 많은 기능을 내놓는 것임. 따라서 자율과 책임이 조화된 균형 잡힌 지방재정체도로 해석되는 것은 무리일 수 있음
- 또한 자체재원 6:4로 가자는 현재에도 달성되어 있는 구조임 2012년 순계가 약 150조이며 지방세와 세외수입은 약 60%정도를 차지하고 있음
- 우리나라는 보유과세가 아님도 수정이 필요함

- 11쪽 : 지방소득세 및 지방소비세 신설과 관련하여서는 광역과 기초간 이해가 상충되며, 조세행정의 용이성 등도 함께 고려해야 함.
교부세에 많이 의존하고 있는 단체는 반대할 가능성이 크며, 11쪽의 내용은 광역의 이해를 많이 반영한 것임.
- 12쪽 : 국세와 지방세의 이양도 광역과 기초간 이해가 상충됨.
- 15쪽 : 지방정부 투융자심사는 적절한 표현이지만 공기업 투융자심사제도 보강은 표현이 적절하지 않음.
- 17쪽 : 재정준칙의 마련도 필수적이라고 봄. 그 이전에 공무원 연금의 획일적 적용이 먼저 제거되어야 함. 일본 유바리시의 경험에서 보는 것처럼, 재정이 어려우면 연금의 축소가 제 1번인데, 우리는 재정이 어려워도 이러한 것이 적용될 수 없음. 또한 유바리시의 수도요금과 버스요금에서 보는 것처럼, 지방정부의 서비스 요금의 급격한 인상이 이루어지고 이에 대한 주민의 발로 하는 투표가 이루어질 수 있는 체제가 구축되어 불건전에 대한 책임이 강화되어야 함.
- 20쪽 : 일본의 삼위일체 개혁이 성공인지는 의문. 오히려 실패의 의견이 많음. 일부의 지자체를 제외하고는 지방교부세의 대폭삭감으로 대단한 재정위기를 초래하였음.
예를 들어 2001년과 2007년사이 3조엔의 지방세 세원이양이 있었지만 지방교부세는 약 5조엔 감소.
일본의 경우에서 보는 경우 세원이양을 강조하면 국가와 지방의 역할 분담이 소홀히 됨.
또한 신세원 증가는 응징과세에 반하여 타지역 주민에게 세금 부담을 전가할 가능성도 있음. 주민이 증세는 피하고 싶은 것이 현실

[공통 기타 사항]

지방법인세가 과연 좋은지도 검토하여야 함. 우리와 같이 영토가 적은 곳에서는 세수불균등만 야기할 뿐임.

지방교부세 산정에서도 기준 재정 수요액이 줄어 들면 교부세가 줄어 들고, 기준 재정 수입액이 증가하면 교부세가 줄어 들어, 세출 삭감이나 세수입 증가의 노력을 게을리하는 단점 해결에 총력을 기울여야 함.

지방교부세가 자칫 재정이 불건전한 곳에 모든 국민이 지원하는 제도로 되어서는 안됨

<제3차 인천재정포럼 토론원고문>

주만수 (한양대학교 교수)

아시다시피 지방재정은 지방세와 지방재정조정제도, 재정관리제도 등 다양한 부문이 서로 얽혀 있어서 지방재정의 발전은 다차원의 문제를 동시에 해결하는 방식이어야 할 것입니다. 김박사님과 신박사님의 주제발표는 이러한 복합적인 내용에 대한 철저한 이해를 기반으로 종합적이면서 세부적인 정책대안을 모색하고 있으므로 큰 의미가 있다고 생각합니다. 이러한 연구가 기반이 되어 새 정부에서는 지방분권이 큰 발전을 이루길 기원합니다.

그동안 우리나라 지방재정의 발전을 위해 많은 발전방안이 모색되어왔지만 누구도 우리의 지방재정에 대해 만족하지 못하고 있는 것 같습니다. 특히 국세-지방세 조정 등 지방세제의 발전을 도모하기 위해서는 재원배분의 유불리보다는 지방세의 원칙에 대해 정립하는 것이 논의의 출발점일 것입니다. Bird, Mclure 등 지방세제와 관련해서 세계적으로 유명한 지방재정학자들이 동의하는 원칙은 다음의 세 가지로 정리할 수 있습니다. 첫째, 지역주민의 선호를 가장 적절하게 반영한 지출수준에서 지방세수입을 징수하기 위해서는 지방정부가 '한계에서' 지출과 수입을 결정할 수 있어야 합니다. 둘째, 지방정부의 재정책임성을 창출하고 증진시키려면 재정수입의 높은 비율을 자체수입으로 충당하며 동시에 자체수입은 정성예산제약과 결합되어야 합니다. 셋째, 지방정부에 할당되는 재정수입은 가장 부유한 지방정부의 지출수요를 자체수입으로 충족시킬 수 있을만큼 지방정부에게 지방세가 할당되어야 합니다.

이러한 기준으로 입각할 때 우리나라의 지방재정 개편이 어렵다는 것은 쉽게 인식할 수 있습니다. 즉, 자체수입으로 상당한 수준을 달성하려면 지방세 비중을 확대해야 하는데 수도권 일부 가장 부유한 지방정부는 이미 자체수입으로 지출수요를 충족시키고 있으므로 둘째와 셋째 원칙이 상충하는 딜레마에 직면하게 됩니다. 우리는 지방소비세를 도입하면서 이 딜레마를 해결하는 방안으로 대체적인 재정력에 따라 1:2:3 비율의 묘안을 적용하고 이로도 부족하여 이전제도인 지역상생발전기금을 도입하였습니다. 이로써 개략적인 재정력에 따라 배분하는 지방소비세는 지방세로 분류하고 재정력을 정교하게 계산하여 배분하는 보통교부세는 이전제도로 분류합니다. 이는 상대적으로 재정력이 우수한 지역의 주민들이 내는 세금을 재정력이 열악한 지역 주민들을 위해 사용한다는 의미에서 매우 유사하므로 지방소비세를 지방세로 분류하는 것은 법률적인 문제일 뿐 실질적으로는 이전재원과 지방세의 중간 어느 곳에 위치하는 재정수입입니다. 이런 방식으로 지방세를 확대한다면 재정자립도가 100%에 도달하여도 지방정부의 재정책임성을 유인할 수 없을 것입니다. 이런 이유 때문에 신박사님께서 지방소비세에 대해 유보적인 입장을 발표하신 것으로 짐작합니다.

저는 한두가지의 정책변화로 재정분권이 발전하기 어렵기 때문에 제도 전환과정의 어려움이 따르더라도 개혁적인 변화가 필요하다고 생각합니다. 먼저 지방세 확충의 가장 큰 걸림돌인 지역간 재정력격차를 해소하는 방안으로 세 가지 방법의 조합을 제안합니다. 하나는 지방세에서 부와 소득의 형평성을 달성하는 수단으로 사용되는 누진세율체계는 국세로 통합하고 지방세는 균등세율로 전환하여야 합니다. 부와 소득이 수도권에 집중된 상태에서 누진적인 세율체계로 조세를 부과하여 조세수입의 수도권 집중도는 더욱 증가하였기 때문입니다. 둘째, 지방행정체제 개편논의에서 인구과소지역의 통합을 적극적으로 추진해야 합니다. 우리나라의 재정지출구조를 살펴보면 인구가 적은 지역의 경우 인구규모가 증가할수록 일인당 지출수요가 급격히 감소하는 규모의 경제 상태에 있으므로 인구과소지역의 통합은 그 자체로 재정자립도를 향상시킬 수 있습니다. 물론 통합에 따른 행정인력의 효율화 등이 정착되는 시간을 고려하면 정책효과는 장기적으로 나타날 것입니다. 셋째, 재정력에 따라 재정지출책임의 차등화를 더욱 확대해야 합니다. 현재에도 서울 등 수도권 지방정부의 교육재정에 대한 기여가 비수도권 지방정부에 비하여 더 크지만 지방세를 확충하여 수도권 지방정부의 재정수입이 지나치게 확대될 때 이들의 교육재정에 대한 지출책임을 확대함으로써 수입능력의 차별성을 지출책임의 차별화로 해소하는 것입니다.

둘째, 지방정부가 주민들에게 재정책임성을 갖도록 유도하기 위해서는 '한계에서'의 재원확충수단은 유권자인 지역주민에게 부과되는 세목이어야 합니다. 대표적으로 소득세분 지방소득세를 근무지원책이 아니라 거주지원책에 입각하여 개편하고 확대하여 재산세와 함께 한계에서의 재원확충수단으로 활용토록 해야 합니다. 근무지에서 소비하는 지방공공재에 대한 대가를 지불해야 한다는 것에 공감하는데 이는 지방소득세가 아니라 소비발생지역에서 지방소비세를 징수하여 각 지방세 세목의 역할을 명확히 구분하는 것이 필요합니다.

셋째, 조세법률주의 체제에서 중앙정부가 지방세의 개편을 주도하는 상황이 발생할 수 있습니다. 하지만 중앙정부가 지방세를 일상적인 정책수단으로 이용해서는 안 되며 지방세의 상시적인 활용이 불가피하다면 이는 국세로 세목을 교환해야 합니다. 대표적인 사례가 부동산 취득세입니다. 지난 수 년 동안 중앙정부가 4%인 세율 중 적어도 2% 부분을 부동산 경기조절을 위해 상시적으로 사용하였으며 새 정부도 이 정책을 지속할 것으로 예상됩니다. 그 때마다 재원의 보전여부를 논의해야 할 뿐 아니라 지방분권의 발전을 저해합니다. 따라서 이러한 정책의 지속이 불가피하다면 취득세 2%를 중앙정부가 경기조절 수단으로 이용할 수 있도록 국세로 전환하고 이에 해당하는 재원을 지방소비세 확충으로 지방세로 전환하면 반복적인 논란을 피하고 지방재정의 중앙정부 의존성도 낮출 수 있습니다.

넷째, 지방재정형평화를 위한 이전재원은 하나의 재원으로 달성해야 합니다. 현재는 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세, 국고보조금, 광특 등이 모두 명시적으로 혹은 암묵적으로 재정형평화를 고려하여 배분됩니다. 이런 경우 재정력이 취약한 지방정부는 다양한 방법으로 이전재원을 제공받으면서 재정력이 우수한 지방정부보다 더 풍부한 재정운영이 가능하게 될 우려가 큼니다. 실제로 이전재원에 의해 재정력이 역전된다는 연구결과도 많이 제시되고 있습니다. 따라서 재정력을 역전시키지 않으면서 형평화를 달성하기 위해서는 이 목적을 위한 이전재원을 보통교부세로 일원화하는 것이 필요합니다. 또한 이전재원에 의해 자체수입 확충노력이 상쇄되지 않도록 제도를 개선해야 합니다.

지방세 혹은 지방재정제도의 개편은 중앙정부와 지방정부의 이원적 정책게임이 아니라 모든 지방 정부들이 각각 주체로 참여한 정책조정입니다. 누가 얼마나 이익을 얻는가를 중심으로 정책개편을 바라본다면 만족스런 대안을 도출할 수 없을 것입니다. 그보다 앞서 정책개편이 기반할 원칙을 정립하는 것이 가장 중요한 과제이고 이러한 원칙정립은 합의를 유도하기가 비교적 용이할 것입니다. 따라서 종합적인 정책대안의 원칙에 대한 합의를 이루고 이 합의를 기반으로 세부적인 정책대안들을 모색하는 것이 중요할 것입니다. 또한 세부적인 정책대안들은 기존의 다른 재정제도를 통해 재원배분을 변화시키므로 재원의 재조정결과 추정치에 대한 연구도 동시에 이루어져야 할 것입니다. 두 분의 주제발표가 이러한 발전방향에 있어서 큰 역할을 할 것으로 기대합니다. 감사합니다.

<제3차 인천재정포럼 토론원고문>

최병호 (부산대학교 교수)

[제1주제 : 지역발전과 재정지원정책의 과제]

○ 개요:

- 지방재정의 최근 현황 분석 및 전망 하에서 문제점 도출, 특히 지역발전 측면의 지방재정 관련 제도 개편을 위한 기본방향과 추진과제 제시
- 지방재정 수입과 지출 측면, 지역발전을 위한 재정지원 측면, 회계 운영 측면, 지방소비세를 포함한 세원 이양 측면 등 다방면에서 문제점 도출
- 이전재원 측면에서 국고보조금제도와 광특회계 제도의 개선, 지방소비세 및 지방소득세제의 개선, 지방재정위험관리체계 정비, 재정지출 효율화, 자주재원 확충 및 과세기반 정비 등 세부 추진과제 제시

○ 토론

- 지방재정의 전반적인 발전 방향과 제도개편의 추진과제에 관하여 총체적 측면에서 접근하는데, 전반적인 방향에 대해서는 기본적으로 동의함
- 제목은 구체적이지만 내용은 매우 넓은 범주를 포괄적으로 다룸에 따라 “지역발전을 위한 재정지원정책”이라는 측면이 부각되지 못한 측면이 있음
- 지역발전을 위한 재정지원정책은 크게 지방(보통)교부세를 통한 저개발 및 낙후지역 등에 대한 추가적 지원 및 전반적인 지방재정 지원, 국고보조금(일반회계)을 통한 지원, 광특회계를 통한 지원 등으로 구분할 수 있음
- 2012년을 기준으로 전체 국고보조금(일반회계+광특회계+기금)에서 약 45%는 사회복지사업에 사용되며, 다음으로는 농림수산 부문 15.6%, 환경부문 12.3%, 국토·지역개발 부문 12.2% 등의 순서임
- 향후 사회복지 부문의 비중이 더욱 증가할 것으로 예상되는 바, 지역발전과 연계되는 사업의 비중은 축소될 수밖에 없을 것으로 전망됨
- SOC투자 위주의 지역발전사업은 그간 꾸준히 진행되어왔는데, 비효율적이라는 비난에도 불구하고 균형발전의 목표 하에 추진되었지만 지역 간 격차가 줄어들었다는 증거는 나타나지 않음
- 반면 지방의 자체재원은 성장률이 둔화되는 가운데 전반적인 재정운용 상의 자율권이 제약되고 책임성이 저하되는 현상이 나타남
- 이런 점을 고려하면, 정부의 재정지원은 특정보조금에서 일반보조금 위주로 차츰 전환하는 것이 필요하며, 당분간은 구조의 단순화와 재정지원의 포괄화가 필요할 것임

- 복잡한 구조 하에서 부처별로 서로 다르거나 혹은 중복적인 사업을 동시에 실시하는 지금 구조를 단순화시키는 한편, 지역발전의 목표 하에 SOC사업이나 민간의 산업 및 경제활동에 직간접으로 개입하는 방식 대신 고령화, 출산율 저하, 청년실업과 일자리 문제, 비정규직 문제 등 최근에 두드러지게 나타나는 사회 경제적 문제들의 해소를 위주로 용도를 가져가는 것이 바람직할 것으로 생각됨

[제2주제 : 지속가능한 재정분권을 위한 신정부 정책과제]

○ 개요:

- 지방재정의 현실적 문제와 환경에 대한 검토 하에서 개혁과제를 도출하고 개혁의 로드맵을 단기, 중기 및 장기로 구분하여 제시함

○ 토론

- 기본적으로 자율과 책임이라는 두 가지 keyword를 균형적으로 달성할 수 있는 지방재정 개혁과제를 제시함
- 재원 측면에서 지방의 자주재원 확충과 과세자주권 강화를 제안하고 있으나, 이 경우 현재 사용 중인 재정조정제도(지방교부세, 국고보조금)를 어떻게 개편할지에 관한 명확한 대안이 제시되어야 할 것임
- 즉 국세 대 지방세 비중을 8:2에서 6:4로 감에 있어서 현재 4.3:5.7¹⁾인 재정사용액 비중을 그대로 유지한다면 지방교부세와 국고보조금은 줄어들 수밖에 없음
- 따라서 조세 측면에서의 목표치와 함께 재정사용액 측면에서의 목표치가 동시에 제시되고, 그에 따라 재정조정제도의 개편이 논의되어야만 재정수입구조 측면의 개혁 방향에 대한 전체적 그림이 완성될 수 있을 것임
- 또한 균형, 격차 해소 등의 개념보다는 분권, 자율과 책임 등이 강조되는데, 기본적으로는 생각을 같이 하지만 낙후지역 등 자율적인 분권적 역량이 없는 지역들에 대해 재정조정제도를 통한 기본적인 서비스의 공급 문제를 어떻게 가져갈 것인가에 관한 내용은 사회적 합의를 도출을 통한 개혁의 실현가능성 제고를 위해 반드시 필요할 것으로 생각됨
- 현실적으로 지방자치단체 모두가 부담을 지거나(예: 사회복지 국고보조금) 혹은 모두가 이익을 보는 경우(예: 지방소비세 개편)에는 자치단체들은 한 목소리를 내지만 이해가 상충되는 경우는 상호 갈등이 제도 개편의 발목을 잡음을 고려할 필요가 있음
- 한편 제도적 측면에서 가장 중요한 과제 중 하나는 현행 보조금법의 체계 내에서 운용되는 사회복지 국고보조금에 관한 중앙-지방간 관계를 관할할 수 있는 새로운 법적 기반을 만드는 것인데, 인프라 위주의 기존 국고보조사업의 틀 내에서 형성되던 중앙-지방간 재정관계는 사회복지라는 새로운 서비스 영역을 다루기에는 문제가 있기 때문임

1) 중앙 대 지방 대 교육의 총 재정사용액 상대적 비중은 2012년 예산 기준 4.3:4.2:1.5인데 교육을 지방에 포함시킴

- 지방자치와 재정분권에 관하여 이명박 정부에서도 그렇지만 차기정부의 인수위에서는 거의 목소리가 나오지 않고 있는데, 집권적 사고와 국가운영방식에도 문제가 있지만 이러한 경향이 나타나기까지 지방은 어떤 계기를 제공했는지에 대해서도 심각하게 고민할 필요가 있을 것임
- 분권 당위론적 입장에서 선언적이고 대립적인 입장을 취하기보다는 중앙정부의 시각에서 볼 때 지방은 어떤 문제를 안고 있으며 어떤 행태를 보이기 때문에 분권에 대해 부정적이거나 회의적인 입장을 취하는지에 대해 객관적으로 살펴볼 필요가 있으며, 동시에 지방분권을 통해 국가 전체적으로 어떠한 발전의 동력을 찾을 수 있는지에 대한 과학적이고 체계적인 근거를 지속적으로 축적해 나가야 함

<제3차 인천재정포럼 토론원고문>

홍종현 (법제연구원 연구원)

[제1주제 : 지역발전과 재정지원정책의 과제]

발제자께서는 “최근 지방재정의 현황 및 지원제도의 변화 - 재정현실의 주요쟁점 - 재정전망” 등을 기초로 하여 “지방소득세 및 소비세 도입”, “지방교육교부금 상향조정, 분권교부세 추가연장, 지역상생발전기금의 한시적 운용”, “신지역발전정책의 추진시스템 구축에 따른 특별회계(광역·지역발전특별회계)로의 개편”, “재원배분에서의 matching fund system의 문제점” 등을 진단하고, 7대 전략 및 20개의 세부 추진과제를 일목요연하게 잘 정리해 주셔서 많은 것을 배울 수 있었습니다. 깊이 감사드립니다. 좋은 발제문을 읽으면서 생각하게 된 몇 가지 궁금한 사항들을 토론의 기회를 통하여 여쭙볼 수 있는 자리가 마련되어 깊이 감사드리며 혹시라도 제가 잘못 이해하고 질문을 드리게 되었다면 넓은 아량으로 이해하시고 깨우쳐 주시기 바랍니다.

1. 지역발전을 위한 재정지원의 필요성과 한계

발제의 앞 부분에 해당하는 “지역발전”의 개념을 어떻게 확인하고 구체화할 수 있는지에 대한 논의가 선행되었더라면 어땠을까 하는 생각을 해 보았습니다. 발제문 24쪽에 보면 지역발전의 목표는 (지방자치 & 재정분권)으로 간략하게 제시되어 있습니다. 그러나 지방자치는 지역주민이 자율적으로 지역사무를 처리할 수 있어야 한다는 자율성(Autonomie)과 이에 대한 국가적 개입은 보충적으로 이루어져야 한다는 보충성 원리(Subsidiaritätsprinzip)에서 출발하고, 이와 같은 중앙정부와 지방자치단체의 관계 속에서 자치단체의 인사, 조직, 교육, 재정 등에 있어서의 자율적 고권이 인정되지만 그 중의 핵심이 자치재정권이라고 할 수 있을 것입니다.

따라서 국가에 의한 재정지원은 자율성을 기반으로 하는 지방자치제도가 원활하게 작동하도록 하여야 한다는 본질적 한계 내에서 이루어져야 하고, 현실적 필요에 기인하는 재정지원의 규모가 커지면 커질수록 자칫 지방자치의 본질에 역행하는 결과를 야기할 수도 있다는 점이 먼저 논의되었더라면 어땠을까 하는 아쉬움이 남습니다. 이러한 논의를 바탕으로 하여 중앙정부의 재정지원이 이뤄져야 하는 정책형성의 목표와 한계를 올바르게 규명할 수 있을 것으로 기대합니다.

특히, ‘지역발전’이라는 것은 사실 빈 껍질(Leerformel)과 같은 개념으로 보이기도 합니다. 혹자는 - 약간의 빚을 지더라도 - 지역축제를 개최하고, 공사를 벌이거나 산업단지를 활성화하며, 해외투자 기업 내지 국제대회 등을 유치하는 것이 장기적으로 지역발전에 기여한다고 합니다. 다른 입장에서는 지역주민의 삶을 제고하기 위하여 주민복지를 강화하거나 사업을 축소하더라도 지방자치단체의 재정을 건전화·내실화하는 것이 진정한 의미의 지역발전에 기여하는 것이라고 합니다. 이와 같은 개념의 다의성은 ‘지역주민의 의사와 이익에 부합하도록 지역사정에 적합하게 자율적으로 결정되고 집행되어야 한다’는 재정민주주의의 원리에 따를 것을 요청할 수 있을 뿐, 그 규범적 윤곽과 한계는 매우 넓게 설정되어 있기 때문입니다. 즉, ‘지역발전’의 구체적 내용을 어떻게 결정하느냐에 따라서 재정운영의 목표와 방향은 완전히 다르게 나타날 수 있는 것입니다.

2. 재정지원정책의 과제

국세를 지방세로 일부 이전하거나, 지방세목을 신설·도입하여 지방재정을 확충하는 방안, 교부금을 상향조정하는 방안, 각종 특별회계와 기금운영의 효율성과 탄력성을 제고하는 방안, matching fund 방식에 따른 지방비 부담수준 결정기준(보조율)의 복잡성과 불합리성에 대한 개선방안, 재정위험관리체계, 예산낭비 근절 등 다양한 전략과 세부과제 등이 정책과제로서 논의되고 있고 이 부분에 대하여는 발제자께서 워낙 잘 정리해주셨기 때문에 그에 대해서는 제가 별도로 코멘트를 할 필요가 없을 것 같습니다.

그러나 이와 같은 재정지원정책의 과제를 수행하기 위한 방식과 절차 등에 대하여도 한 번 살펴볼 필요가 있지 않을까 싶습니다. 지방재정법 제20조 이하에 따르면 (수행하여야 할) 사무의 성격에 따라서 비용부담자가 정해지도록 되어 있습니다. 그리고 부담금과 교부금, 국고보조금 등과 관련하여 당해 지방자치단체와 중앙정부(특히, 행정안전부와 기획재정부)가 그 의사결정과정에 참여하도록 되어 있고, 국회는 입법권과 재정통제권을 갖고 있으며, 대통령은 정부의 수반으로서 그리고 헌법재판소 역시 권한쟁의심판 등을 통하여 재정지원에 관한 사법심사를 할 수 있도록 되어 있습니다. 그리고 이보다 더욱 중요한 것은 주민참여예산제도, 예산낭비감시운동 등을 통하여 지역주민들이 재정지원과 그 지출 및 감독에 대한 정치적 의사형성과정에 적극적으로 참여하도록 시스템이 바뀌어 가고 있다는 것입니다.

중앙정부에 의한 재정지원 역시 지역주민의 참여를 바탕으로 한 지방자치단체의 자율성과 이를 올바르게 실현하기 위한 공적 책임의식을 제고하기 위하여 재정지원의 방식과 형식 그리고 그 합리적 규모에 대한 결정과정을 투명하게 공개함으로써 재정지원정책결정과정에 참여하는 다양한 이해관계자들이 이에 대한 합리성과 정당성을 담보할 수 있는 시스템을 만들어야 할 것입니다.

이와 같이 다소 추상적인 법적 논리를 조금 더 구체화하여 보면 가장 중요한 것은 오히려 지방자치단체의 사무를 분배하고 결정하는 과정이라고 생각합니다. 즉, 지방자치단체가 어떠한 과제를 수행하여야 하는가 또는 어떤 기능을 수행하고자 하는가에 대한 논의에서부터 시작하여야 할 것입니다. 그리고 그와 같은 업무의 필요성이 소명된다면 이를 수행하기 위한 재정지원이 어느 규모로 어느 시기에 어떤 방식으로 이뤄질 것인가에 대한 협의과정이 이뤄질 수 있을 것입니다. 혹은 이 두 과정이 연계되어 동시에 논의가 진행될 수도 있을 것입니다.

결국 재정지원정책은 기술적으로 어떻게 지원액을 조달하고 지원규모를 늘릴 것인가의 문제도 중요하지만, 이를 통하여 어떻게 중앙으로부터 지원된 재원을 효율적으로 운영·지출할 것인지 그리고 이에 대하여 감독과 통제를 합리적으로 수행할 수 있는 방안이 무엇인가에 대한 논의도 함께 검토되어야 할 것입니다. 그리고 중앙정부와 지방자치단체의 관계에서 자율성과 책임성(감독과 통제)이 함께 인정되고 있는 것처럼 중앙정부의 재정지원이 지방자치단체의 자율성을 침해하거나 그로 말미암아 종속적 관계로 변질되지 않아야 한다는 한계가 더욱 강조됨으로써 합리적인 감독 및 통제의 범위를 구체적으로 규명하는 작업이 반드시 필요하다고 할 것입니다.

감사합니다.

[제2주제 : 지속가능한 재정분권을 위한 신정부 정책과제]

1. (2page) 6:4로 대변되는 높은 세출분권 수준 ?

- 국세와 지방세 비중이 8:2인 것으로 알고 있는데, 이를 달리 표현한 것인지?
- 세출에 있어서의 분권이라는 표현이 의미하는 것은 무엇인지?
- 세입분권과 세출분권을 나누어 기재하는 실익은 무엇인지?

2. (3page) 시대구분의 의미에 대해서는 공감하나, 1988년 제6공화국 헌법에 의거하여 1991년 지방의회 선거가 실시되면서 지방자치제도가 부활하면서 (지방)분권 불균형의 시대라고 구분하셨습니까. 분권 불균형의 시대에 기술된 내용은 지방분권을 제고하기 위한 노력인 것으로 보이는데, 불균형이 고착화된 원인은 무엇이라고 생각하시는지 궁금합니다.

3. (7page) “지방재정 3.0”이라는 제하에 자율과 책임이 조화된 균형잡힌 지방재정제도의 도입필요성에 대하여는 전적으로 공감합니다. 아마도 3페이지에서 언급하신 “분권상실 - 분권불균형 - 균형잡힌 지방분권”의 시대로 구분하시는 듯합니다.

그러나 과연 이러한 프레임 자체가 적절한지 의문입니다. 올바른 지방자치제도의 정상성을 회복하는 것을 이와 같이 단계별로 논의할 경우 자칫 그 이후의 버전(4.0)은 무엇인지에 대한 궁금증이 떠오르게 되고 이 역시 잠정적인 목표 내지 단계에 지나지 않는 것으로 오해될 여지가 있지 않은가 하는 다소 과도한(?) 우려가 생깁니다.

4. (11~12page) “지방소득세의 경우 편익주의 원칙에 따라 단일 비례세율 적용”, “지방소비세는 소비지과세원칙이 반영되도록 2013년부터 순차적으로 확대하여 부가가치세액의 20% 수준으로 확대”, “일부 개별소비세의 지방이양” 등은 재원확충의 측면에서는 획기적인 아이디어인 것처럼 보이지만, 이로 말미암아 국민경제에 미치는 부정적인 파급효과 생길 수 있지 않는지 그리고 자칫 세무행정의 편의를 위하여 과세에 있어서의 평등을 침해하는 것은 아닌지 등에 대하여 좀 더 섬세한 검토가 필요하지 않을까 발제자의 의견이 궁금합니다.
5. (16page) 지방공기업의 재무건전성 관리감독 강화 문제는 법제도(시스템)의 문제도 중요하지만 이를 실행하고자 하는 관리감독기관의 의지문제가 더 중요하다고 보는데, 혹시 발제자의 의견은 어떠신지 궁금합니다. 지방공기업법 제78조 1항 및 동법 시행령 제68조에 의거하여 행정안전부의 위탁을 받은 지방공기업평가원에서 경영평가를 실시하고 있으나, 이를 효율적으로 활용할 수 있는 구체적 방안은 무엇인지 전문가의 고견을 듣고 싶습니다.
6. (17page) 발제자께서는 지방공기업을 중심으로 한 공공부문에 대한 재정건전성을 감독하기 위한 한국형 지방재정건전화법 제정을 제시하시고 계십니다. 지방자치단체와 지방공기업을 중심으로 한 공공부문을 구별하여 별도의 규율영역으로 설정할 필요성 내지 실익은 무엇인지요? 그리고 ‘한국형’이라는 표현을 쓰신 걸로 미루어 보건대 일본의 지방재정건전화법에 대한 논의를 전제하시고 이를 도입할 필요성을 언급하시는 것이 아닌가 미루어 짐작해봅니다. 그렇다면 일본의 사례를 바탕으로 우리나라에 적용할 때 달라져야 할 시사점은 무엇이 있는지 알려주시면 감사하겠습니다.
7. (20page) Two-track 패키지 개혁이라 함은 구체적으로 어떤 의미인지 부연설명해 주시면 감사하겠습니다. 총체적 개혁? 삼위일체 개혁? 단기-중기-장기과제의 유형별 분류? 어떤 의미로 사용하신 것인지 발제자의 고견이 궁금합니다.

체계를 생각할 겨를도 없이 두서없이 순서대로 발제문을 읽으면서 궁금한 점들을 몇가지 추려 보았습니다. 앞으로도 신정부의 세제개편, 재정구조 개혁, 지방분권 및 지역균형정책의 성공적 추진을 위한 논의과정에서 많은 가르침을 부탁드립니다.

감사합니다.

별첨

「인천재정포럼」 위원명단

위원명단 (총 25명)

(2013. 02. 06. 현재)

(분과별 가나다순)

구분	소 속	직 위	성 명	연락처	이 메 일	비고
계			25명			
재정 분과 (14)	서울시립대	교수	금재덕	010-3603-1690	ojkeum@uos.ac.kr	
	인천대	교수	김재영	010-9522-8330	jyoung@incheon.ac.kr	
	서울과학기술대	교수	김재훈	010-6495-3148	jhkim@seoultech.ac.kr	
	한국지방행정연구원	연구위원	서정섭	017-299-4701	sjs@krila.re.kr	
	청주대	교수	손희준	016-226-9201	shja9201@chol.com	
	부경대	교수	이재원	010-3900-4612	jaewon@pknu.ac.kr	
	인하대	교수	정창훈	010-9167-2893	jungcha@inha.ac.kr	
	한국지방행정연구원	연구위원	조기현	018-317-2297	ckh@krila.re.kr	
	경기대	교수	조임곤	010-4249-9321	icho@kgu.ac.kr	
	인천대	교수	황성현	010-9357-4632	shwhang@incheon.ac.kr	
	인하대	교수	현정택	011-9137-5646	jthyun@inha.ac.kr	
	인하대	교수	박기찬	010-5232-7741	kichan@inha.ac.kr	
	법제연구원	연구원	홍중현	010-7303-5202	johneyhong@klri.re.kr	
	한국지방행정연구원	연구원	김성주	011-495-5056	sjkim@krila.re.kr	
세정 분과 (10)	한국조세연구원	연구위원	김현아	010-5384-4203	hyuna@kipf.re.kr	
	연세대	교수	엄태호	010-9981-4883	theom@yonsei.ac.kr	
	서경대	교수	유경문	010-9596-1628	kmyoo@kornet.net	
	남서울대	교수	유태현	010-3439-5404	yootaehyun@hanmail.net	
	한국지방행정연구원	연구위원	이삼주	010-8347-7136	lsj@krila.re.kr	
	경기개발연구원	연구위원	이현우	010-3613-5649	yhw3873@gri.re.kr	
	한국지방세연구원	연구위원	임상수	010-3017-8258	happyilms@kilf.re.kr	
	한양대	교수	주만수	010-9445-5606	msjoo@hanyang.ac.kr	
	부산대	교수	최병호	010-4123-2556	bhchoe@pusan.ac.kr	
	강남대	교수	김경환	010-3596-3153	kkh5807@kangnam.ac.kr	
간사	인천발전연구원	연구위원	최원구	010-9193-9364	choiwk@idi.re.kr	

※ 포럼위원은 향후 지방재정·세정 관련 연구 주제 등을 고려하여 확대해 나갈 예정이다.

[M e m o]

[Memo]

[Memo]

[M e m o]