

자치분권·균형발전 '실현' 대토론회

재정분권과 균형발전, 어떻게 실현할 것인가?

2019년 3월 5일(화) 14:00~17:00
국회의원회관 제1소회의실



P,R/O,G,R,A,M

■ 취지 및 목적

- 문재인 민주당 정부의 자치분권·균형발전 관련, 지난 2년이 ‘왜, 무엇을, 언제’라는 정책 방향과 전략을 제시하는 ‘공감의 시기’였다면, 남은 집권 3년은 ‘무엇을, 어떻게’를 구체적으로 실천하는 ‘체감의 시기’
- 자치분권과 균형발전 실현을 위해 재정분권과 같은 강력한 행·재정적 지원의 필수적 수반이 필요한 바, 그 실질적이고 구체적인 실현 방안 모색

■ 행사 개요

- 주 제 : 재정분권과 균형발전, 어떻게 실현할 것인가?
- 일 시 : 2019년 3월 5일(화) 14:00~17:00
- 장 소 : 국회의원회관 제1소회의실
- 주 최 : 대통령소속 자치분권위원회, 대통령직속 균형발전위원회, 한국지방행정연구원, 더불어민주당 참좋은지방정부위원회, 민주연구원

■ 진행 순서 및 패널 구성

구분	주요 내용
※ 사회: 강득구 민주연구원 자치발전연구센터 센터장	
인사말	<ul style="list-style-type: none"> ● 이해찬 더불어민주당 대표 ● 정순관 대통령소속 자치분권위원회 위원장 ● 송재호 대통령직속 국가균형발전위원회 위원장 ● 김민석 민주연구원 원장
축사	<ul style="list-style-type: none"> ● 구윤철 기획재정부 차관 ● 김우영 청와대 자치발전비서관
기조발제	<ul style="list-style-type: none"> ● 김두관 더불어민주당 참좋은지방정부위원회 상임위원(더불어민주당 국회의원)
토론회	좌장 <ul style="list-style-type: none"> ● 김순은 서울대학교 교수
	발제 <ul style="list-style-type: none"> ● 윤태범 한국지방행정연구원 원장 “지역간 불균형과 균형발전 정책의 역할” ● 곽채기 동국대학교 교수 “문재인 정부의 재정분권과 재정조정 실현방안”
	토론 <ul style="list-style-type: none"> ● 박성훈 기획재정부 재정제도과장 ● 고규창 행정안전부 지방재정경제실장 ● 서삼석 더불어민주당 국회의원 (前 전남 무안군수) ● 김윤식 대한민국시도지사협의회 사무총장 ● 이상범 전국시장·군수·구청장협의회 전문위원 ● 정성훈 한국지방세연구원 원장 ● 정남구 한겨레 기자 (前 논설위원)

C/O/N/T/E/N/T/S

❖ 프로그램	i
❖ 목차	ii
❖ 인사말	
이해찬 대표(더불어민주당)	v
정순관 위원장(대통령소속 자치분권위원회)	vii
송재호 위원장(대통령직속 국가균형발전위원회)	x
김두관 상임위원장(더불어민주당 참좋은지방정부위원회)	xii
김민석 원장(민주연구원)	xiv
윤태범 원장(한국지방행정연구원)	xvi
❖ 축사	
홍남기 장관(경제부총리 겸 기획재정부)	xviii
김부겸 장관(행정안전부)	xx

■ 기초발제

❖ 대한민국 새로운 100년을 위한 과제 - 재정분권과 균형발전	1
• 김두관 상임위원장(더불어민주당 참좋은지방정부위원회)	

■ 발표

❖ 발표1 : 지역간 불균형과 균형발전 정책의 역할	11
• 윤태범 원장(한국지방행정연구원)	
❖ 발표2 : 문재인 정부의 재정분권과 재정조정 실현방안	51
• 곽채기 교수(동국대학교 행정학과)	

C/O/N/T/E/N/T/S

■ 토론

- 토론1 75
 - 박성훈 재정제도과장(기획재정부)

- 토론2 79
 - 고규창 지방재정경제실장(행정안전부)

- 토론3 83
 - 서삼석 국회의원(더불어민주당, 前 전남 무안군수)

- 토론4 87
 - 김윤식 사무총장(대한민국시도지사협의회)

- 토론5 93
 - 이상범 전문위원(전국시장·군수·구청장협의회)

- 토론6 99
 - 정성훈 원장(한국지방세연구원)

- 토론7 113
 - 정남구 기자(한겨레, 前 논설위원)

인사말



더불어민주당 대표 **이해찬**

반갑습니다. 더불어민주당 당대표 이해찬입니다. 자치분권·균형발전 실현 대토론회의 개최를 진심으로 축하드립니다. 소중한 자리를 마련해 주신 정순관 자치분권위원회 위원장님, 송재호 국가균형발전위원회 위원장님, 김두관 참좋은지방정부위원회 위원장님, 김민석 민주연구원 원장님, 그리고 특별히 시간을 내어 자리를 빛내 주신 홍남기 경제부총리님과 강기정 정무수석비서관님, 김우영 자치발전비서관님, 윤종인 행정안전부 차관님께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

문재인 대통령께서는 제6회 지방자치의 날 기념식에서 “지역과 지역이 포용하고 서로 기대며 발전하는 국가균형발전은 대한민국의 미래다”라는 말씀을 남겼습니다. 이는 과거 개발 성장 시대에 적합했던 중앙집권적 국정운영 모델로는 4차 산업혁명 시대를 이끌어 갈 수 없음을 분명히 하신 것이며, 동시에 지방분권과 균형발전을 통해 국가의 성장 동력을 만들겠다는 의지를 표명하신 것입니다. 문재인 정부는 자치분권 여수선언을 시작으로 해서 자치분권 종합계획과 2019년 자치분권 시행계획을 발표하며 역진 없이 지방분권과 균형발전을 꾸준히 추진해 오고 있습니다.

오늘 토론회는 자치분권·균형발전 정책의 실현을 위해 다양한 의견을 수렴하는 자리로 국민이 체감하는 자치분권과 균형발전 방안에 대해 부처 간 칸막이를 걷어내고 공유하는 계기가 되기를 바랍니다. 특히 재정분권을 비롯해 균형발전특별회계 편성 등 자치분권을 실질적으로 뿌리내리는 방안들에 대해서 국가균형발전위원회, 기획재정부, 행정안전부 등 유관 기관들의 적극적인 업무 공조를 당부 드립니다.

모든 제도의 방향은 가치를 중심으로 정립되어야 합니다. 시대적 흐름인 자치분권과 균형 발전이라는 가치가 오늘 토론회를 통해 더욱 확산되고, 제도로 안착될 수 있도록 지속적인 관심과 성원을 당부 드립니다. 참석해 주신 모든 분들의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2019년 3월 5일

더불어민주당 대표 *이 해 환*

인사말



대통령소속 자치분권위원회 위원장 정순관

안녕하십니까?

대통령소속 자치분권위원회 위원장 정순관입니다.

민의를 전당인 국회에서 자치분권과 균형발전 실현을 위한 대토론회가 열리게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

바쁘신 가운데서도 오늘 행사에 참석하신 이해찬 더불어민주당 대표님, 홍남기 경제부총리님, 김두관 참좋은지방정부위원회 상임위원장님, 강기정 정무수석비서관님, 윤종인 행정안전부 차관님, 그리고 내빈 여러분과 함께 재정분권과 균형발전을 공감하는 자리를 갖게 되어 매우 기쁘게 생각합니다.

이번 토론회를 준비하신 송재호 국가균형발전위원회 위원장님, 최문순 더불어민주당 참좋은 지방정부위원회 공동위원장님, 김민석 민주연구원장님, 윤태범 한국지방행정연구원장님을 비롯한 관계자 여러분들의 노고에도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

정부의 핵심국정과제인 자치분권 실현과 균형발전은 압축성장 결과로 우리가 직면하고 있는 저출산과 고령화, 지역간 불균형 등을 해소할 핵심적 가치이며 미래 비전이라고 할 수 있을 것입니다.

이제는 중앙집권적 국정운영방식에서 벗어나 지방의 자율성과 창의성을 통한 역동적 지역 발전을 이루어 나가야 합니다. 그 방안이 바로 자치분권과 균형발전이라는 두 개의 수레바퀴입니다.

자치분권위원회는 지난해 9월 11일, 정부의 핵심국정과제인 자치분권 추진방안을 담은 ‘자치분권 종합계획’을 발표하였습니다.

또한 자치분권 종합계획 추진을 위한 후속조치로 지난달 22일에는 ‘2019년도 자치분권 시행계획’을 확정하였습니다. 여기에는 19개의 자치분권 관련 법률 제정과 개정을 추진하는 내용이 담겨 있습니다. 올해는 기필코 자치분권 실행을 위한 핵심과제가 국회에서 제도로 전환되는 원년이 될 수 있기를 진심으로 바랍니다.

잘 아시다시피, 자치분권과 균형발전을 위한 기반은 재정분권에서 시작됩니다. 정부는 ‘강력한 재정분권’을 최우선 국정과제로 선정하였고 지난해 10월 관계부처 합동으로 국세와 지방세 구조 개선 등을 포함한 ‘재정분권 추진방안’을 발표하였습니다.

자치분권 실현을 위한 성과도 조금씩 보이고 있습니다. 지난해 국회에서 법 통과로 올해 지방소비세 4%를 인상하여 3조5천억의 지방재정(세수)을 확보하였습니다. 올해는 남은 6% 추가인상을 위해서 노력하고 있습니다.

또한 그동안 중앙부처의 소극적인 자세로 미이양된 571개 사무를 일괄이양하는 지방이양 일괄법도 국회에 제출되어 있습니다. 여러분의 도움으로 조만간 국회를 통과하지 않을까 기대하고 있습니다.

자치분권 종합계획에 담긴 33개 과제를 포괄적으로 반영하는 지방자치법 전면 개정안도 김부겸 장관을 비롯한 행정안전부의 노력으로 이 달 초 국회에 상정될 것으로 기대하고 있습니다.

여기에는 주민주권 개념이 실현되는 주민참여 방안을 구체적으로 담고 있습니다. 이제는 국민주권에 의한 중앙집권 시대에서 주민주권에 기초한 분권시대로 나가는 것이 도도한 역사적 흐름이라고 생각합니다.

주민주권이라는 다소 생소한 용어가 우리 생활 속에 뿌리내리도록 여러분의 지대한 관심을 부탁드립니다.

지난 14일에는 당정청에서 자치경찰제 도입방안을 발표하였습니다. 올 상반기 법을 제정하고 연말이 되면, 서울과 제주, 세종시를 포함한 5개 지역에 시범실시가 될 것으로 기대하고 있습니다.

이 모두가 자치분권 실현을 위해 정치권을 비롯한 많은 국민들의 관심과 참여 덕분이라고 생각합니다.

모쪼록 오늘 토론회를 통해 자치분권과 균형발전 실현을 위한 우리의 마음을 새롭게 다지는 계기가 되었으면 합니다.

자치분권 실현은 우리가 민주주의의 질을 높이고 지속가능한 사회를 만드는데 꼭 필요한 질서와 체제라고 생각합니다.

자치분권위원회도 여러분과 항상 함께하도록 노력하겠습니다. 여러분의 아낌없는 관심과 성원을 부탁드립니다.

감사합니다.

2019년 3월 5일

대통령소속 자치분권위원회 위원장 **정 순 관**

인사말



대통령직속 국가균형발전위원회 위원장 **송재호**

여러분 반갑습니다. 대통령 직속 국가균형발전위원회 위원장 송재호입니다.

바쁘신 와중에 자리를 빛내주신 이해찬 더불어민주당 당 대표님, 정순관 대통령 소속 자치분권위원회 위원장님, 참좋은지방정부위원회의 위원장이신 김두관 더불어민주당 의원님과 최문순 강원도지사님, 김민석 민주연구원 원장님, 홍남기 경제부총리님, 김부겸 행정안전부장관님, 청와대 강기정 정무수석비서관님과 김우영 자치발전비서관님께 감사드립니다.

특히, 이번 대토론회의 좌장을 맡아주신 김순은 교수님을 비롯하여 발제와 토론을 해 주실 교수님, 전문가, 정부관계자, 그리고 서삼석 더불어민주당 의원님께도 각별한 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 대토론회를 참석하여 주신 내·외빈 여러분 모두에게도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

아시는 바와 같이, 지방자치와 균형발전은 시대적 흐름이자 문재인 정부 국정운영의 큰 방향입니다. 지역 주도로 할 수 있도록 중앙의 권한이나 예산을 내려주는 게 자치분권이라면, 고르게 발전하는 지역을 위해 내려진 권한을 지방정부가 잘 쓸 수 있도록 역량을 뒷받침하고, 지방정부간 다양한 격차를 시정하는 것이 균형발전이라고 할 수 있습니다.

문재인 정부는 자치분권을 위해서 자치분권 로드맵 수립, 재정분권 확대, 지방이양일괄법 제정, 자치경찰제 법제화 등을 추진하고 있으며, 국가균형발전을 위해서 국가균형발전 비전과 전략을 선포하고, 국가 균형발전 5개년 계획수립, 국가균형발전 프로젝트, 지역발전투자협약 제도 도입, 지역혁신협의회 구성·운영 등을 추진하고 있습니다.

오늘 대토론회에서는 이러한 문재인 정부의 「자치분권과 균형발전의 실현방안」을 주제로 발제와 토론이 이루어질 예정입니다.

자치분권을 위해서는 재정분권이 먼저 이루어져야 합니다. 그런데 지역의 재정형편을 고려하지 않고 재정분권이 이루어지면 부익부 빈익빈 현상이 가중될 수 있습니다. 그래서 지역 재정이 다소 넉넉한 지역이 그러하지 못한 지역으로 지원할 수 있는 수평적 재정조정제도가 필요합니다.

또한 국가균형발전을 촉진하기 위한 정부의 재정불균형 격차 완화의 노력들과 더불어, 문재인 정부의 국가균형발전 정책이 조속한 성과를 도출하기 위해서는 국가균형발전 5개년 계획과 아울러 국가균형발전 프로젝트 등이 원활히 추진되어야 할 것입니다.

이러한 측면에서 오늘 대토론회는 최근 이슈가 되고 있는 “재정분권과 재정조정의 실현 방안, 그리고 국가균형발전 정책의 역할”에 대해 전문가, 정부 관계자 및 국민들의 관심을 고취하고, 공감대를 형성하는데 매우 시의적절하고 큰 의미가 있다고 생각합니다.

끝으로 살기 좋은 지역을 만들어서 더 이상 서울에 가지 않아도 되고 서울은 서울대로 포화 상태를 벗어나 살기 좋은 곳이 되는 것이 균형발전입니다. 국가균형발전위원회는 지역주도 혁신성장의 중심이 되어 어디에 살든 국민 모두가 고르게 잘 사는 대한민국을 반드시 만들어 나가겠습니다.

앞으로도 우리 국가균형발전위원회는 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통해 전국의 지역주민들 생활의 균등한 향상과 지역 간 균형발전에 이바지하기 위해 최선을 다할 것입니다.

감사합니다.

2019년 3월 5일

대통령직속 국가균형발전위원회 위원장 **송재호**

인사말



더불어민주당 참좋은지방정부위원회 상임위원장 **김두관**

안녕하십니까? 더불어민주당 참좋은지방정부위원회 상임위원장을 맡고 있는 국회의원 김두관입니다.

바쁘신 와중에도 “재정분권과 균형발전, 어떻게 실현할 것인가?”라는 주제로 열리는 「자치분권·균형발전 실현 대토론회」에 함께 해 주신 여러분께 뜨거운 환영과 감사의 인사를 드립니다.

오늘 토론회를 위해 함께 애써주신 정순관 대통령소속 자치분권위원회 위원장님, 송재호 대통령직속 국가균형발전위원회 위원장님, 김민석 민주연구원장님, 윤태범 한국지방행정연구원장님을 비롯한 관계자 여러분께 깊은 감사의 인사를 드립니다. 아울러 토론회를 더욱 뜻깊게 만들어 주실 김순은 서울대 교수님, 광채기 동국대 교수님과 서삼석 국회의원님, 김윤식 대한민국의도지사협의회 사무총장님, 백승주 기획재정부 재정혁신국장님, 고규창 행정안전부 지방재정경제실장님, 이상범 전국시장·군수·구청장협의회 전문위원님, 정성훈 한국지방세연구원장님, 정남규 한겨레 기자님, 그리고 강득구 민주연구원 자치발전센터장님께도 진심으로 감사드립니다.

올 해는 3.1혁명 및 임시정부 수립 100주년이 되는 해입니다. 지난 100년의 시간동안 우리 대한민국은 전 세계가 놀랄 정도로 눈부신 경제발전을 이뤘습니다. 군사독재의 질곡을 넘어 민주화도 이뤘고, 민주주의의 가늠자라고 하는 풀뿌리 지방자치도 민선 7기를 맞으며 완전한 성숙 단계에 들어섰습니다.

하지만 여전히 심각한 계층 간, 지역 간 양극화는 우리나라의 지속적인 성장의 발목을 잡고

있고, 국민의 삶을 어렵게 만들고 있습니다. 지역은 심각한 소멸위기에 직면해 있으며, 우리 지방자치는 2할 자치라는 오래된 오명에서 여전히 벗어나고 있지 못합니다.

이제 지난 100년의 역사와 전통을 되새기며, 새로운 100년을 준비해 나가야 합니다. 대한민국의 새로운 미래 100년은 모든 국민, 모든 지역이 다 함께 잘 사는 시대여야 하고, 그 핵심은 자치와 분권, 균형발전에 있습니다. 모든 국민은 지역의 주민이고, 변화의 힘은 지역과 현장에 있기 때문입니다. 지역의 중소기업들이 성장하고 지역경제가 살아나야만 나라경제도 살아나고, 지역 주민의 삶의 질이 높아져야만 국민의 삶의 질도 높아집니다.

미래 100년을 위해 자치분권, 그 중에서도 핵심인 재정분권과 균형발전은 더 이상 미룰 수 없는, 반드시 해야만 하는 국가적 과제이지만, 정부, 또는 지방정부 어느 한 주체만이 할 수 있는 일도 아닙니다. 정부와 지방정부, 국회와 정치권, 전문가와 지역사회가 모두 힘을 모아야만 가능한 일입니다.

오늘 토론회에서는 최고의 전문가들께서 발제를 맡아주셨고, 자치분권과 균형발전의 각 주체들께서 토론자로 함께 해 주셨습니다. 탁월한 혜안과 실행할 수 있는 권한을 가지신 분들께서 함께 해 주신만큼, 그 동안 이어져왔던 논의를 넘어 실질적인 제도와 현장의 변화를 위한 귀중한 제언들을 쏟아내 주실 것으로 기대합니다.

오늘 이 자리를 통해 대한민국이 심각한 양극화 문제를 해결하고, 지역에 활력을 불어넣으며, 실질적인 자치분권국가로 가는 소중한 계기가 되기를 바랍니다. 집권여당의 지방정부와 지방의회를 지원하고 대변하는 위원회의 대표자로서 오늘의 귀중한 제언들이 실천될 수 있도록 저도 최선의 노력을 다하겠습니다.

함께 해 주신 여러분께 다시 한 번 깊이 감사드리며, 여러분의 가정에 건강과 행복이 가득 하시기를 기원 드립니다.

감사합니다.

2019년 3월 5일

더불어민주당 참좋은지방정부위원회 상임위원장 **김 두 관**

인사말



민주연구원 원장 김민석

오늘 이 자리를 함께 준비해주신 이해찬 대표님, 정순관 자치분권위원회 위원장님, 송재호 국가균형발전위원회 위원장님을 비롯하여 바쁘신 와중에도 함께 해주신 김윤철 기획재정부 차관님, 윤종인 행정안전부 차관님, 김우영 청와대 자치발전비서관님과 이 자리에 함께해주신 내빈 여러분 안녕하십니까. 민주연구원 원장 김민석입니다.

문재인 정부와 더불어민주당의 성공을 위하여 「자치분권·균형발전 실현 대토론회」에 참석 해주신 모든 분들께 감사드립니다. 기초발제를 맡아주신 김두관 참좋은지방정부위원회 위원장님과 발제를 맡아주신 윤태범 한국지방행정연구원장님, 광채기 동국대학교 교수님, 토론을 맡아주신 백승주 기획재정부 재정혁신국장님, 고규창 행정안전부 재정혁신국장님, 서삼석 국회의원님, 김윤식 대한민국의도지사협의회 사무총장님, 이상범 전국시장·군수·구청장협의회 전문위원님, 정성훈 한국지방세연구원 원장님, 정남구 한겨레 기자님, 그리고 행사의 사회를 맡아주신 강득구 자치발전연구센터 센터장님과 좌장을 맡아주신 김순은 서울대학교 교수님께도 깊은 감사를 드립니다.

자치분권과 균형발전은 헌법에도 명시된 소중한 가치이자, 우리나라의 새로운 100년을 만들어 나가기 위한 큰 주춧돌입니다. 우리 당 또한 자치분권과 균형발전의 가치를 강령과 당헌·당규에 명시하였고, 김대중·노무현 정부에서 이를 꾸준히 추진해온 경험이 있습니다. 그럼에도 불구하고 권력과 자원의 중앙 편중, 지역 간 불균형 문제는 국가의 기반을 위태롭게 하는 심각한 문제가 되고 있습니다.

이번 토론회에서는 우리 정부의 자치분권·균형발전 전략의 정책방향만을 제시하는 자리가

되기보다는 어떻게 이 정책을 실현할 수 있을지를 논하는 자리가 될 것으로 생각합니다. 단순한 탁상공론만이 아닌, 국민들의 삶을 바꿀 수 있는 체감형 정책을 만들어 나가기 위한 실사구시의 자세를 가지고 이 토론회를 함께했으면 합니다. 그리고 행정부·입법부 관계자 분들께서는 오늘 이 자리에서 나온 좋은 정책들을 실제 정책으로 실현시킬 수 있도록 최선의 노력을 다해주시면 감사하겠습니다.

실질적인 자치분권과 균형발전 전략의 추진을 통하여 우리 정부의 정책 기조인 ‘다 함께 잘 사는 포용국가’를 보다 짜임새 있게 만들어 나갔으면 합니다. 법고창신의 자세로 우리의 헌법정신을 지켜나가며, 새로운 대한민국을 만드는 시대적 사명을 여기 계신 여러분과 함께 만들어나가고 싶습니다. 오늘 토론회를 주관하신 분들의 노고에 다시 한 번 감사의 인사를 드리며, 참석하신 모든 분들의 가정에 평안을 기원합니다.

감사합니다.

2019년 3월 5일
민주연구원 원장 **김민석**

인사말



한국지방행정연구원 원장 **윤태범**

안녕하십니까? 한국지방행정연구원 원장 윤태범입니다.

2019 자치분권·균형발전 실현 대토론회에 참석해 주신 여러분께 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

지방자치단체의 재정분권과 균형발전을 위한 쟁점을 선점하여 그 대안을 마련하는 토론회에 지방분권을 실질적으로 이끄는 여러 기관들과 함께 할 수 있어 기쁘게 생각합니다.

문재인 정부의 자치분권과 균형발전 정책을 착실히 실현하기 위한 실천적 방안으로 재정분권과 재정조정제도의 개선 등은 조속히 해결해야 할 사항들입니다. 아울러, 중장기적인 측면에서 자치분권과 균형발전을 추진하기 위한 로드맵과 이를 지원하기 위한 법률의 개정 또한 필요합니다.

지방분권은 국가로부터 지방자치단체로의 권한 이양과 함께 지방자치단체의 자율과 재량권을 확대하고 지역 스스로 자치가 가능한 생태 환경을 조성해 나가는 것입니다.

특히 이러한 고민들을 함께 해 온 기관들이 모여 보다 구체적 실현 방안을 모색하기 위해 모였습니다. 오늘 논의되는 내용들이 과거의 담론에 그치는 것이 아니라 지역이 중심이 되고 현장의 목소리가 반영되며, 현실적인 대안 강구의 자리가 되리라 믿어 의심치 않습니다.

자치분권·균형발전실현대토론회는 이와 같은 지역 사회의 요구를 적극적으로 수용하고, 어떻게 구현할 것인지를 고민하는 공론의 장입니다. 오늘 진행되는 발표와 토론에서 ‘재정분권과 균형발전 실현 방안’을 진지하게 논의할 수 있는 자리가 될 수 있기를 바랍니다. 아울러

토론회에서 논의된 사안들이 공론화 과정을 통해 실질적 성과를 거둘 수 있도록 이 자리에 와주신 분들과 지속적인 협력체계를 갖추어 나가도록 하겠습니다.

의미있는 오늘의 행사를 준비하신 관계자 여러분의 노고에 감사드리며, 바쁘신 중에도 이 자리에 함께 해 주신 모든 분들께 감사의 말씀을 전합니다. 진지한 고민과 자유로운 토론으로 다양한 대안이 제시되기를 다시금 기원합니다.

감사합니다.

2019년 3월 5일

한국지방행정연구원 원장 **윤 태 범**

축사



경제부총리 겸 기획재정부 장관 **홍남기**

안녕하십니까?

부총리 겸 기획재정부 장관 홍남기입니다.

먼저 「자치분권·균형발전 실현 대토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다.

오늘 이 뜻깊은 토론회를 주최하고 준비해 주신 김두관 위원장님과 ‘참좋은지방정부위원회’ 관계자 여러분들께 감사드립니다.

이해찬 대표님을 비롯하여 자치분권 및 균형발전에 대해 큰 관심을 갖고 참석해 주신 귀빈 여러분들께도 감사말씀 드립니다.

오늘 주제가 재정분권과 균형발전입니다만, 문재인 정부는 역대 그 어느 정부보다도 강력하게 지방분권을 추진해오고 있습니다.

잘 아시다시피 지난 해 정부는 「재정분권 추진방안」을 발표(‘18.10.)한 바 있으며, 문재인 정부 임기 내 국세-지방세 비율을 7대3으로 개선한다는 명확한 목표를 설정하고, 자주재원 중심으로 단계적으로 지방재정을 확충하면서 중앙정부의 기능이양을 통해 지방의 자율성을 확대하는 것이 그 핵심내용입니다.

올해와 내년에는 지방소비세를 세목 도입(2010년) 이후 최대 폭으로 인상하여 지방의 어려운 재정여건을 개선하고자 합니다.

이번에 추진하는 지방소비세 인상은, 그간의 지방재정 확충 방안들이 정부 정책 변경에

따른 보전 성격이었던 것과 달리 순수하게 지방재정 확충을 위한 최초의 인상이었다는 점에 큰 의미를 두고 싶습니다.

또한 올해 마련할 2단계 추진방안에는 국세-지방세 구조의 근본적인 개편을 추진하는 한편, 더 많은 권한을 지방에게 이양하기 위한 추가적인 중앙기능의 지방이양도 담을 예정입니다.

국가균형발전, 즉 전 국토의 고른 발전도 함께 추진해야 할 매우 중요한 아젠다입니다.

올해 1월 발표한 국가균형발전 프로젝트를 통해 인구수가 적고 인프라가 취약한 비수도권도 자립할 수 있는 성장발판을 마련하고자 합니다.

지역발전을 뒷받침하는 핵심 인프라와 전략산업에 대해서는 국가차원에서 선제적으로 투자하여 전국을 골고루 사람 살기 좋은 곳으로 만드는 것이 목표입니다.

경제성장도 결국 지역성장의 총합이듯, 결국 지역이 국가발전의 토대입니다.

균형발전을 통해 지역의 잠재력을 극대화하고 자치분권을 강화하여 지역이 다양성과 창의성을 발휘할 수 있어야 지속가능한 발전이 가능할 것입니다.

분권강화와 균형발전이 상호보완적으로 기능할 수 있는 최적점을 찾는 일에 중앙과 지방이 머리를 맞대야 합니다.

오늘 이 토론회가, 그 최적점을 찾기 위한 창의적인 생각들을 자유롭게 나눌 수 있는 귀한 시간이 되길 바랍니다.

다시 한 번 재정분권과 균형발전 실현을 위한 대토론회 개최를 축하드립니다.

감사합니다.

2019년 3월 5일

경제부총리 겸 기획재정부 장관 **홍 남 기**

축사



행정안전부 장관 김부겸

안녕하십니까? 행정안전부장관 김부겸입니다.

‘자치분권·균형발전 “실현” 대토론회’ 개최를 진심으로 축하드립니다. 오늘 뜻깊은 자리를 마련해주신 자치분권위원회와 한국지방행정연구원, 김두관 상임위원장님을 비롯한 더불어민주당 참좋은지방정부위원회, 민주연구원 관계자분들께 감사의 말씀을 전합니다.

이제 자치분권은 거스를 수 없는 시대적 흐름입니다. 중앙정부가 모든 권한을 갖고 결정부터 집행까지 챙기는 중앙집권적 시스템은 저출산·고령화, 저성장 및 일자리 부족 등 우리가 직면하고 있는 난제들을 해결하기에는 이미 한계에 이르렀습니다.

이제는 지방의 다양성과 자율성을 바탕으로 하는 자치분권이 사회문제 해결의 보편적인 방식으로 자리 잡고, 지역의 창의적이고 특색 있는 발전이 대한민국의 성장을 이끌 수 있는 새로운 시스템을 만들어 내야 합니다.

대한민국의 모든 것이 서울로만 모여들면서 수도권은 과밀로, 지방은 소멸위기로 진통을 겪고 있는 이 시점에서, 균형발전도 소홀히 할 수 없는 중요한 가치입니다.

자치분권과 균형발전을 완수하기 위해서는 유능한 지방정부가 자신의 능력을 제대로 펼칠 수 있는 여건을 만들어 주어야 합니다. 과거 중앙정부로 기울어 졌던 운동장을 지방정부 쪽으로 균형을 맞춰줘야 합니다.

정부는 지난해 10월 지역의 실질적인 재정확충을 위해 「재정분권 종합대책」을 발표하였고, 지방정부의 역량제고와 주민참여 확대를 위한 「지방이양일괄법」과 「지방자치법」 전면 개정

안도 국회 상임위원회에서 조만간 심의될 예정입니다.

앞으로도 재정분권 방안을 2022년까지 차질 없이 이행하여 국세와 지방세 비율을 1차적으로 7대 3 까지 조정할 것입니다. 아울러, 재정분권의 효과가 전국에 걸쳐 고르게 실현되기 위한 균형발전도 치열하게 고민해나갈 것입니다.

오늘 토론회를 통해 자치분권·균형발전 실현방안에 대한 심도있는 논의가 이루어지고, 국회와의 긴밀한 협력으로 이어질 수 있기를 기대합니다.

감사합니다.

2019년 3월 5일
행정안전부 장관 **김 부겸**



기조발제

대한민국 새로운 100년을 위한 과제

김두관 상임위원장(더불어민주당 참좋은지방정부위원회)



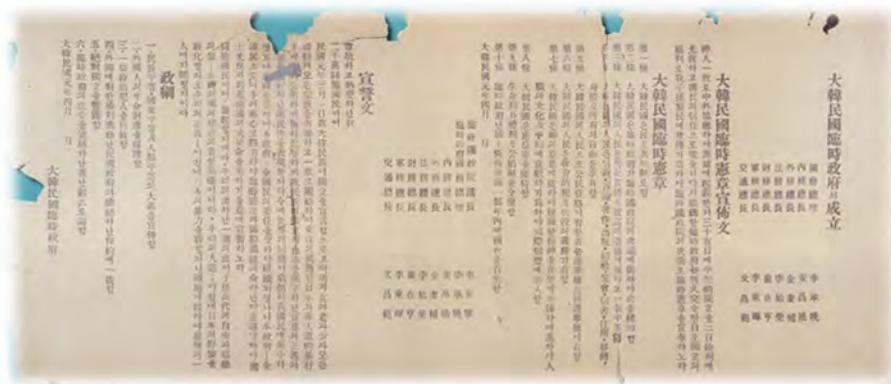
자치분권·균형발전 실현 대토론회

대한민국 새로운 100년을 위한 과제 - 재정분권과 균형발전

더불어민주당 **참좋은지방정부위원회** 상임위원장

 **국회의원 김 두 관**

대한민국 임시헌장에 실린 균등의 가치



(1919. 4. 11. 제정·공포한 대한민국 임시헌장)

제3조
대한민국의 인민은 남녀귀천 및 빈부의 계급이 없고 일체 평등임

임시정부 건국강령 초안에 실린 균등의 가치



(1941. 조소앙 선생의 대한민국 임시정부 건국강령 초안)

제1장 강령 제2조

... '수미균평위(首尾均平位)' 하면 '흥방보태평(興邦保泰平)'이라 하였다.
이는 사회각층의 지력과 권력과 부력의 가짐을 고르게 하여 국가를 진흥하며 태평을 보전, 유지하려 함이니 흥익인간과 이화세계하자는 우리 민족의 지킬 바 최고의 공리임

대한민국 헌법에 실린 실린 균등의 가치

전문

정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써.

제120조

② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

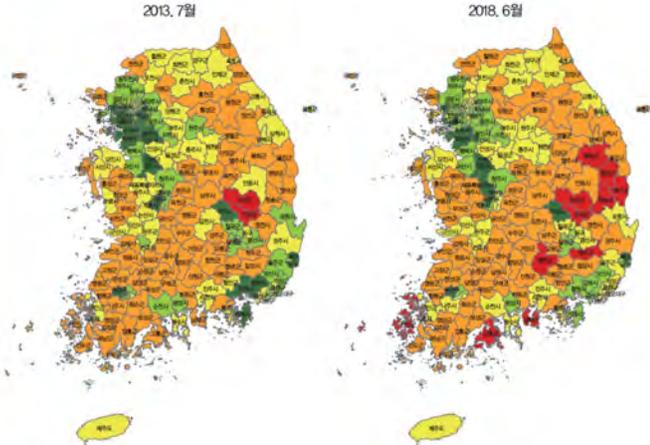
제122조

국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제123조

② 국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

대한민국의 현실 - 지방소멸 위기



지역 소득 전체의 50.3% 수도권 집중
 전국 228개 기초지역 중 89개 (39%) 소멸 위기

대한민국의 현실 - 대기업 공화국

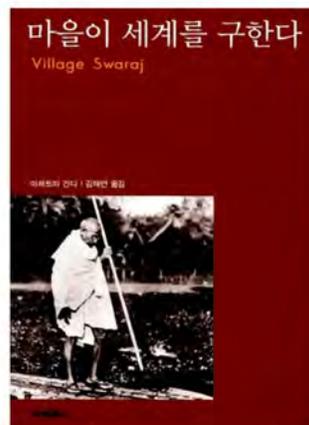


전체 기업수의 0.9%에 불과한 대기업이 전체 수출액의 66.4%를 수출
 중소기업이 살아남기 어려운 경제 구조

국민이 바라는 대한민국의 미래

- ✓ 흙수저를 물고 태어나도 금수저보다 성공할 수 있는 사회 구조
- ✓ 서울 강남이 아닌 지방 시골에서 태어나도 좋은 교육과 동일한 성공의 기회를 가질 수 있는 사회
- ✓ 중소기업은 대기업의 그늘에서 신음하는 약자가 아니라 대기업과 중소기업이 상생하고 협력하여 더 큰 경제발전을 만들어 가는 사회
- ✓ 게임 규칙의 공정성을 파괴하는 정경유착, 입시·병역 비리, 부정부패 없는 공정하고 투명한 사회
- ✓ 누구든지 최소한의 인간다운 삶을 살 수 있도록 국가가 책임지며, 다양한 국민의 요구에 적극적으로 관심갖고 긴밀하게 대응해 줄 수 있는 사회

분권이 대한민국을 구한다



마하트마 간디

“인도를 살리기 위해서는 70만 개의 마을공화국이 필요하다”

“작은 단위와 보다 단순한 조직으로 집중되어 있을 때 집단의 삶이 더 쾌적하고 다양하며 생산적이라는 사실을 인간의 경험은 증명한다”

분권이 성장이고 행복이다

시나리오	행정분권 수준	국가경쟁력 지수	1인당 GDP	국민행복도 지수
현재(2015년)	0.53	4.96	\$ 24,329	5.98 (35위)
10% 향상	0.58	5.03	\$ 27,162	6.36
30% 향상	0.69	5.31	\$ 31,258	6.95 (20위 영국: 6.87)
50% 향상	0.80	5.56	\$ 35,449	7.46 (5위 캐나다: 7.43)

<표. 행정분권화 변화 시나리오>
지방분권과 국가경쟁력 및 국민행복도와의 인과관계 분석: 정책시뮬레이션의 적용, 최영출, 한국자치행정학회 제30권 제2호

분권을 통해 지역주민의 자율과 참여를 보장하고 지역경제가 좋아지면
국가와 국민이 잘 살고 행복하게 된다는 의미

국민이 바라는 미래는 분권을 통해 실현

- ✓ 흙수저를 물고 태어나도 금수저보다 성공할 수 있는 사회 구조
→ 출발선을 비슷하게 만들어 주는 촘촘한 사회 안전망과 복지
- ✓ 서울 강남이 아닌 지방 시골에서 태어나도 좋은 교육과 동일한 성공의 기회를 가질 수 있는 사회
→ 지역경제 활성화와 교육자치를 통해 지방에서도 성공할 수 있도록
- ✓ 중소기업이 늘 대기업의 그늘에서 신음하는 약자가 아닌 대기업과 중소기업이 상생하고 협력하여 더 큰 경제발전을 만들어 가는 사회
→ 중소기업의 대부분은 지역사회의 작은 기업.
지방정부-지역사회의 협력과 지원으로 대기업으로 성장할 수 있는 발판 마련
- ✓ 게임의 공정성을 파괴하는 정경유착, 입시·병역 비리, 부정부패 없는 공정하고 투명한 사회
→ 지역 주민과 시민사회의 적극적 참여와 감시를 통해
지역 정치권과 국회, 권력기관 등이 제대로 일할 수 있도록
- ✓ 누구든지 최소한의 인간다운 삶을 살 수 있도록 국가가 책임지며,
다양한 국민의 요구에 적극적으로 관심 갖고 긴밀하게 대응해 줄 수 있는 사회
→ 지방정부가 지역주민의 요구에 직접 대응해 다양한 요구에 대한 대응성을 높임

새로운 미래 100년과 분권국가



분권국가

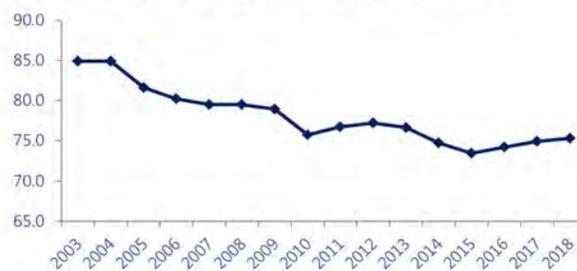
소수 특권층과 지역에 집중된 정치·경제적 권력을 모든 국민과 지역이 고르게 나누고, 개별 주체들의 자율성과 책임성이 보장되며, 상호 협력을 통해 다 함께 성장하는 국가

지방(지역)분권국가

각 지역이 자율과 책임 아래, 지역의 특성을 살리면서 골고루 균형있게 발전하며 국민의 다양한 요구에 진밀하게 대응하는 국가

지방정부의 현실 - 핵심은 재정분권

전국 지방정부 재정자주도 추이



지방정부 평균 재정자립도

53.41%

지방세 수입으로 인건비를 충당하지 못하는 지방정부

123개

지역발전을 위한 사업을 하고 싶어도 돈이 없고,
지역 특성을 살리는 사업을 하고 싶어도 권한이 없다

재정분권에 대한 오해

- ✓ 재정분권은 지방정부의 방만한 재정운영을 심화시키고 지방토호세력의 권한을 늘려 지방정부의 부패를 초래할 것이다.
- ✓ 재정분권은 지역간 격차를 더 벌어지게 만들 것이다.
- ✓ 재정분권은 재정의 효율성을 떨어트릴 것이다.
- ✓ 재정분권은 거시경제적 안정성을 떨어트릴 것이다.

독일과의 재정분권 수준 비교

	한국	독일	미국
국세	76.3%	48.0%	56.7%
지방세	23.7%	52.0%	43.3%

<표. 한국과 독일의 국세와 지방세 비중>
2016년 기준, OECD Revenue Statistics (2017)

	한국	독일	미국
지방세입/일반정부세입	18.0%	30.8%	32.9%
지방세출/일반정부세출	41.3%	39.6%	48.5%
세입-세출 차이	-23.3%	-8.8%	-15.6%

<표. 한국과 독일의 재정분권 수준 비교>
조기현, "문재인정부의 세입분권정책이 재정형평에 미치는 파급효과에 관한 연구", 한국지방재정학회 통계학술대회 발표논문 (2017)

한국은 독일이나 미국에 비해 세출분권에 비해 세입분권 수준이 크게 낮음
→ 지방재정의 중앙정부 의존도 낮춰야

참여정부 지방분권의 3원칙

보충성의 원칙

- 주민 생활과 직접 관계되는 사무는 가까운 자치단체에서 우선 수행하도록 하고 중앙정부는 지방자치단체에서 수행할 수 없는 국가 본래의 기능을 수행하는 보충하는 존재가 되어야 한다

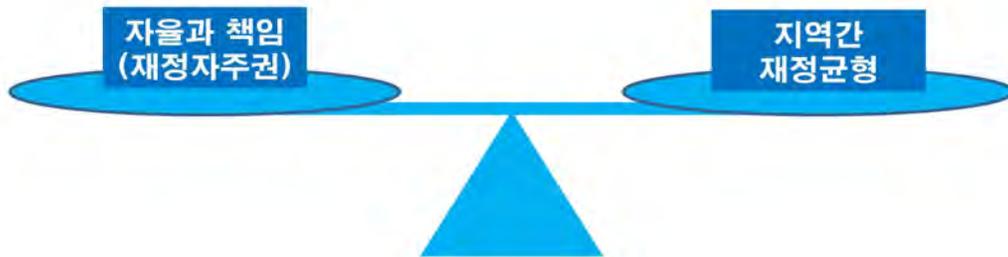
포괄성의 원칙

- 지방자치단체에서 처리함이 합리적인 사무를 이양하되, 단순히 관련 사무만을 이양하는 것이 아니라, 관련 사무와 자원·인력을 동시적이고 포괄적으로 이양해야 한다

자율과 책임, 참여의 원칙

- 중앙정부의 지도·감독 역할은 최소화하고, 해당 지역 주민들의 참여를 통해 지역주민에 의한 자기책임성을 높이는 방향으로 추진되어야 한다

균형발전을 위한 재정분권의 원칙



지역이 골고루 잘 사는 재정분권을 위해서는
지방정부의 자주재정 비율을 높이되 지역간 재정균형과 서로 조화를 이뤄야 함



발표 1

지역간 불균형과 균형발전 정책의 역할

윤태범 원장(한국지방행정연구원)

지역간 불균형과 균형발전 정책의 역할

윤태범 원장(한국지방행정연구원)

1. 균형발전?

- 헌법상의 규정

- “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 **국민생활의 균등한 향상**을 기하고.” (전문 중에서)
- “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 **균형있는 개발과 이용**을 위하여 필요한 계획을 수립한다.” (제120조 2항)
- “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.” (제122조)
- “국가는 **지역 간의 균형 있는 발전**을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.”(제123조 2항)

- (지역간) 균형발전

- 전국의 여러 지역 간 (inter-regional) 관계
- 경제적으로 자원의 지역적 편중없는 균형적 사용
- 지역 간 국민의 삶의 균등성 확보

- (지역간) 균형발전정책

- 지역간 인구와 자원 배분, 발전격차 축소 정책
- 경제요소(GDP 등) → 삶의 질(소득, 주거, 교육, 환경, 건강, 안전 등)
- 모든 지역의 고유자원의 이용 극대화 정책
- 지역의 삶의 질 향상 통한 국가 통합성 제고
- 지역문제의 자율적 해결과 정체성의 확립

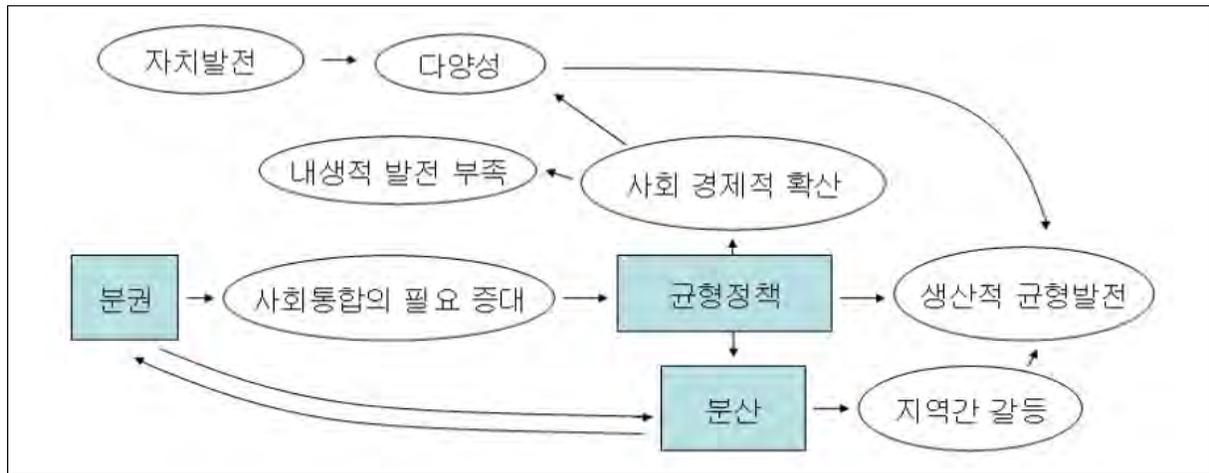
- 지역균형발전과 지방분권

- 지역균형발전 : 형평, 국가 통합 등 가치 강조(종국적)
- 지방분권 : 민주, 다양화, 경쟁 등 가치 강조(수단적, 전략적)
- 지방분권 통한 지역발전의 균등한 기회 확보
- 지방분권과 지역균형발전의 상호보완적 관계(성경룡, 2013 등)

분류	지방분권	지역균형발전
정책의 추진이념 및 가치	- 민주 / - 다양화 / - 경쟁	- 형평 / - 통합 / - 통일
정책의 목적과 목표	- 분권형 정치행정체제 (분권형 거버넌스) - 지역발전의 균등한 기회제공	- 국토의 균형발전 (수도권과 비수도권, 지역간의 경제적 격차 해소) - 집권식 재원의 강제배분
정책의 성격	- 전략적, 상황적 정책 - 수단적 성격의 정책 - 재화 생산방법의 이양적 성격	- 시간과 공간을 초월한 상시적 정책 - 최종 목표적 정책 - 재화의 이양적 성격
정책의 내용	- 정치·행정 권한 및 행정사무의 지방이양	- 지역경제, 산업의 육성 - 공공시설의 분산, 특화자원 개발
정책수단 (재원)의 필요성	- 재원의 수요를 연차적 처리 가능 - 재정분권은 장기과제로 처리가능 (일본의 사례)	- 정책집행의 초기부터 막대한 자원필요
규범적인 추진논리	- 지역의 의견이 반영될 가능성이 높음 - 수평적 재정조정	- 지역발전 격차 해소 정책으로 중앙정부 의견 반영 가능성이 높음 - 수직적 재정조정

자료 : 김현호(2017)

〈지방분권과 지방주도 지역균형발전의 관계〉



자료 : 김순은 외(2007), 김현호(2017).

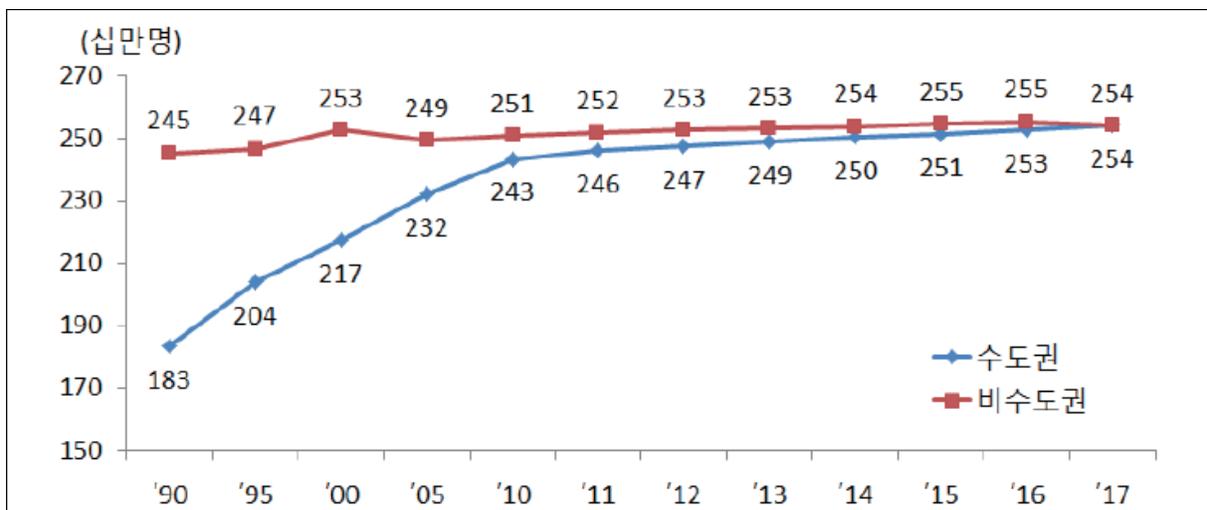
2. 역대 정부의 지역균형발전 노력

- 참여정부(2003~2007)
 - 국가균형발전위원회 설치(2003)
 - 국가균형발전특별법 제정, 국가균형발전특별회계 설치(2004)
 - 세종시 및 혁신도시 건설 계획 및 추진
 - 물리적 재구조화 중심. 삶의 질 고민 취약
- 이명박 정부(2008~2012)
 - 5+2 광역경제권 논의
 - 지역발전위원회로 변경
 - 균형발전 정책에 대한 강조 감소
- 박근혜 정부(2012~2017)
 - 전국 63개 지역행복생활권 구상
 - 광역권 발전전략 미흡

3. 지역과 균형발전의 현실

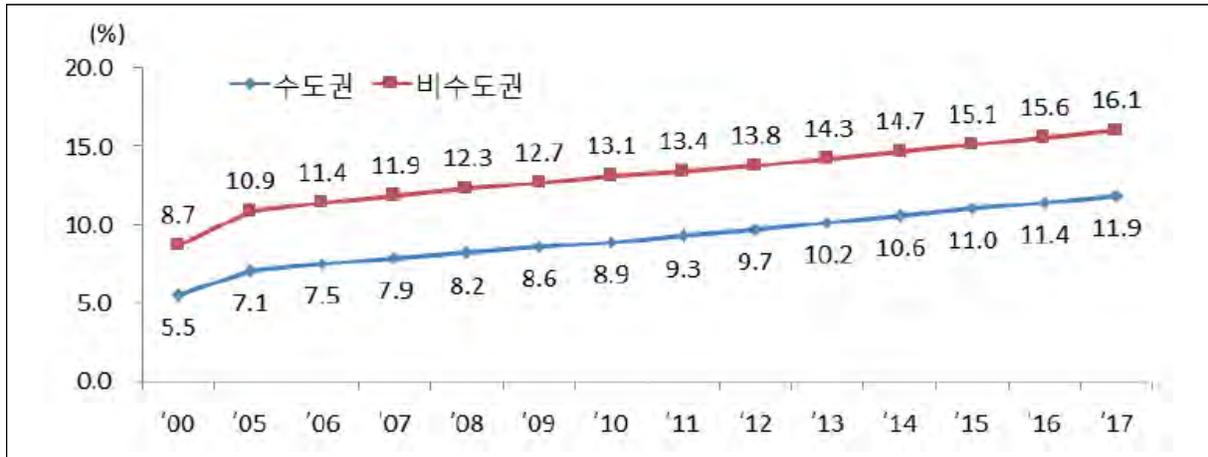
1) 인구 구조

- 인구변화



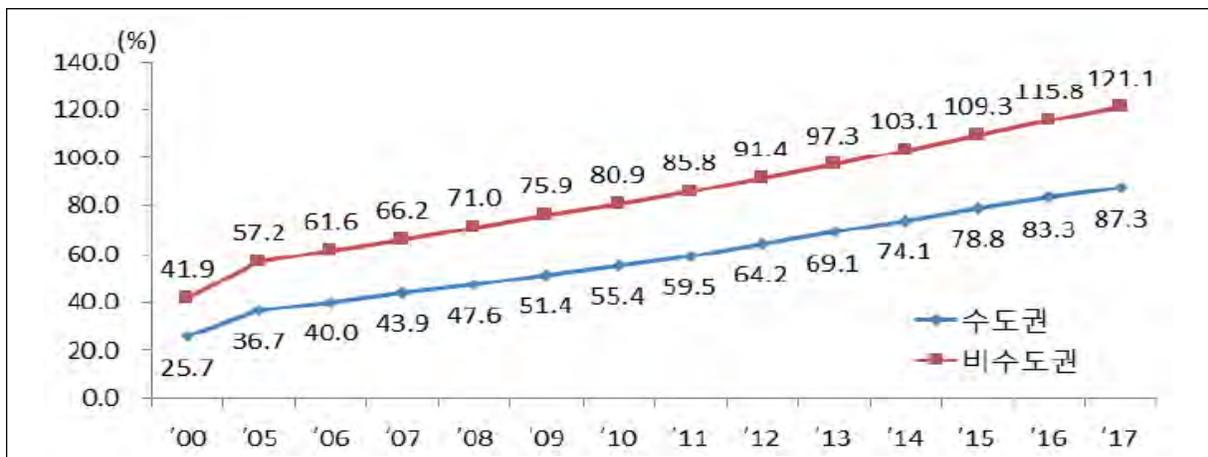
자료 : 지역발전위원회(2017)

● 65세 이상 인구비중 변화



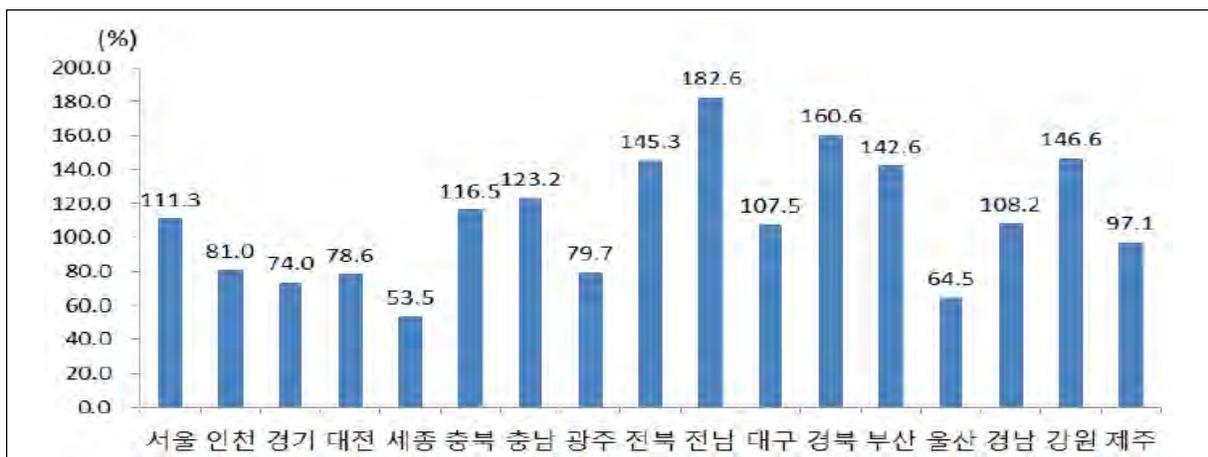
자료 : 지역발전위원회(2017)

● 노령화지수



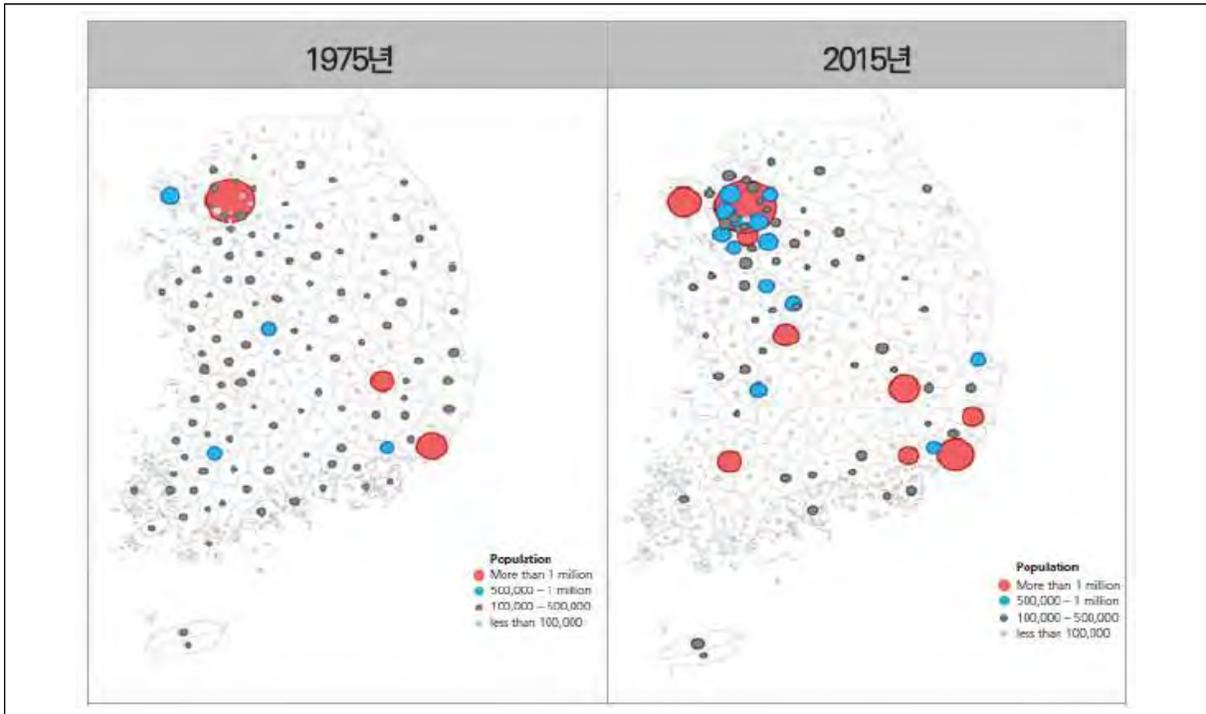
자료 : 지역발전위원회(2017)

● 시도별 노령화지수(2017)



자료 : 지역발전위원회(2017)

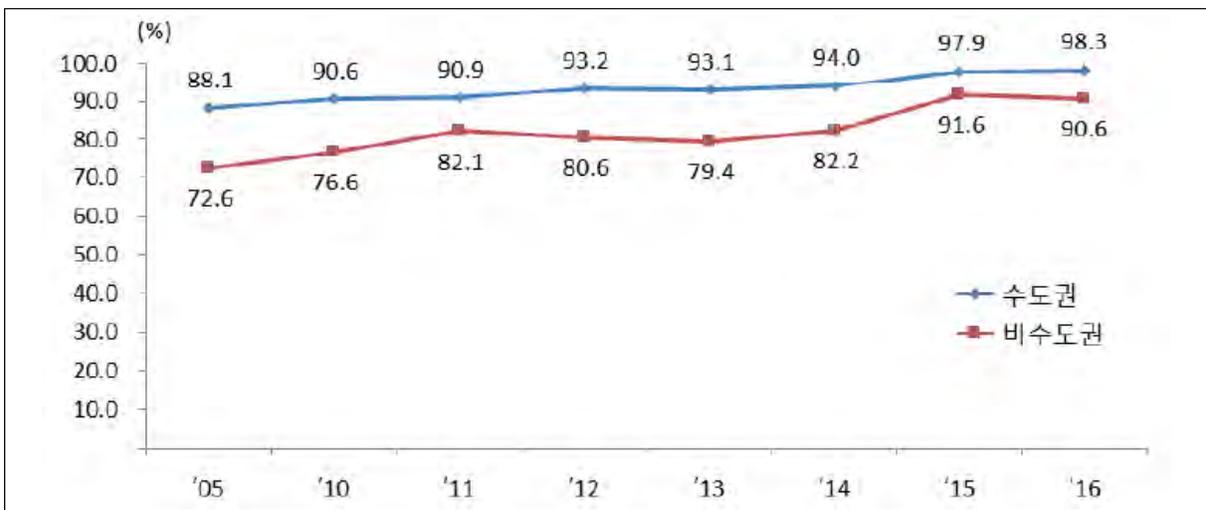
- 대도시 증가, 중소도시 감소
 - 인구 100만 이상 도시 : 31.7% → 49.3%
 - 인구 10~50만 미만 중소도시 : 50.7% → 24.1%
 - 인구 10만 이하 도시 : 18.6% → 26.6%
 - 지역별 도시 규모 양극화 심화



자료 : 국토연구원(2018)

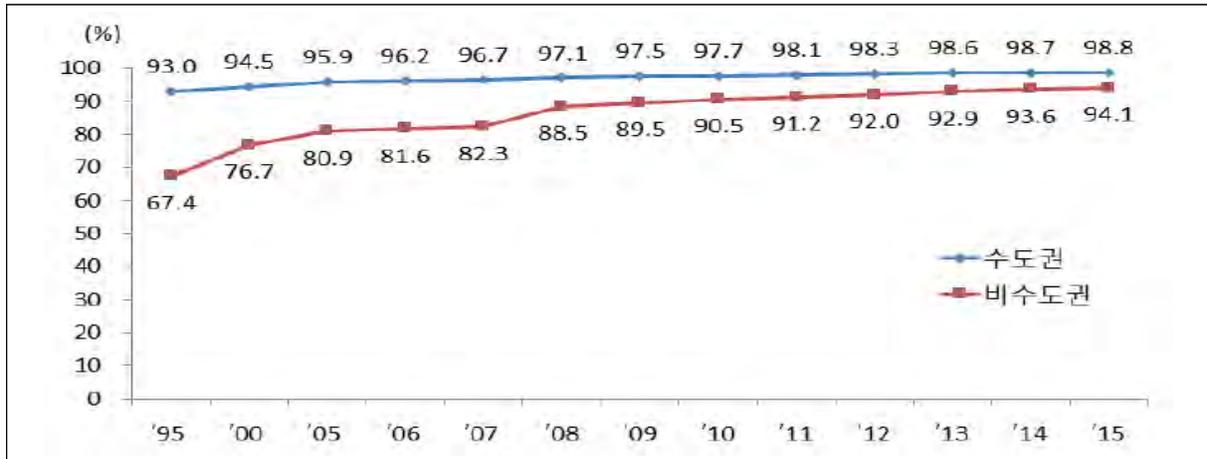
2) 기반시설

- 도로포장율



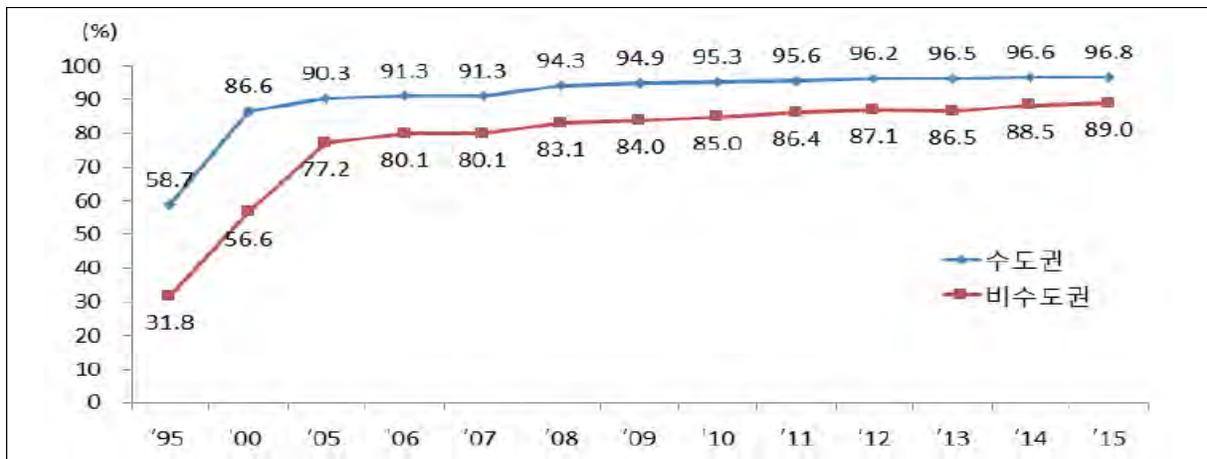
자료 : 지역발전위원회(2017)

● 상수도 보급률



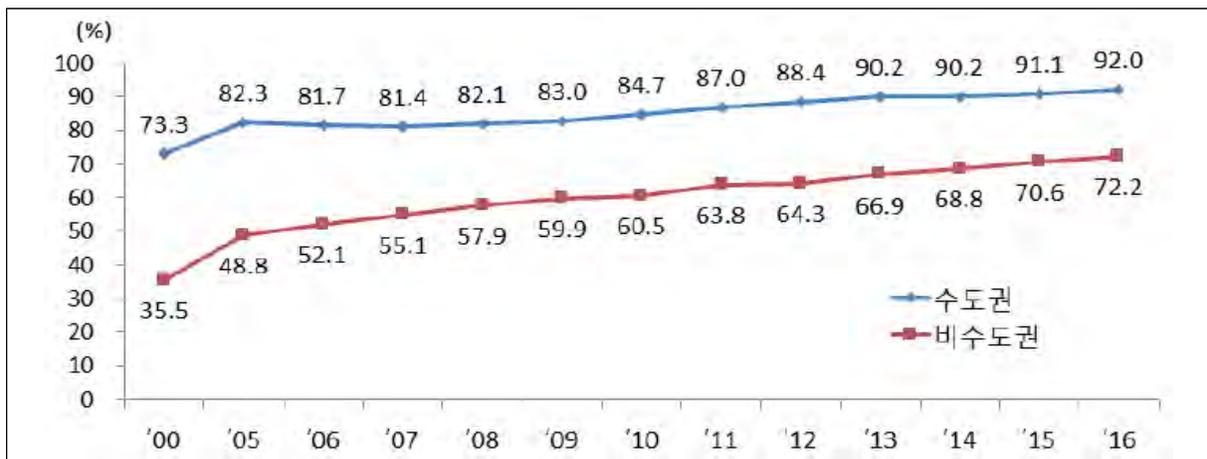
자료 : 지역발전위원회(2017)

● 하수도 보급률



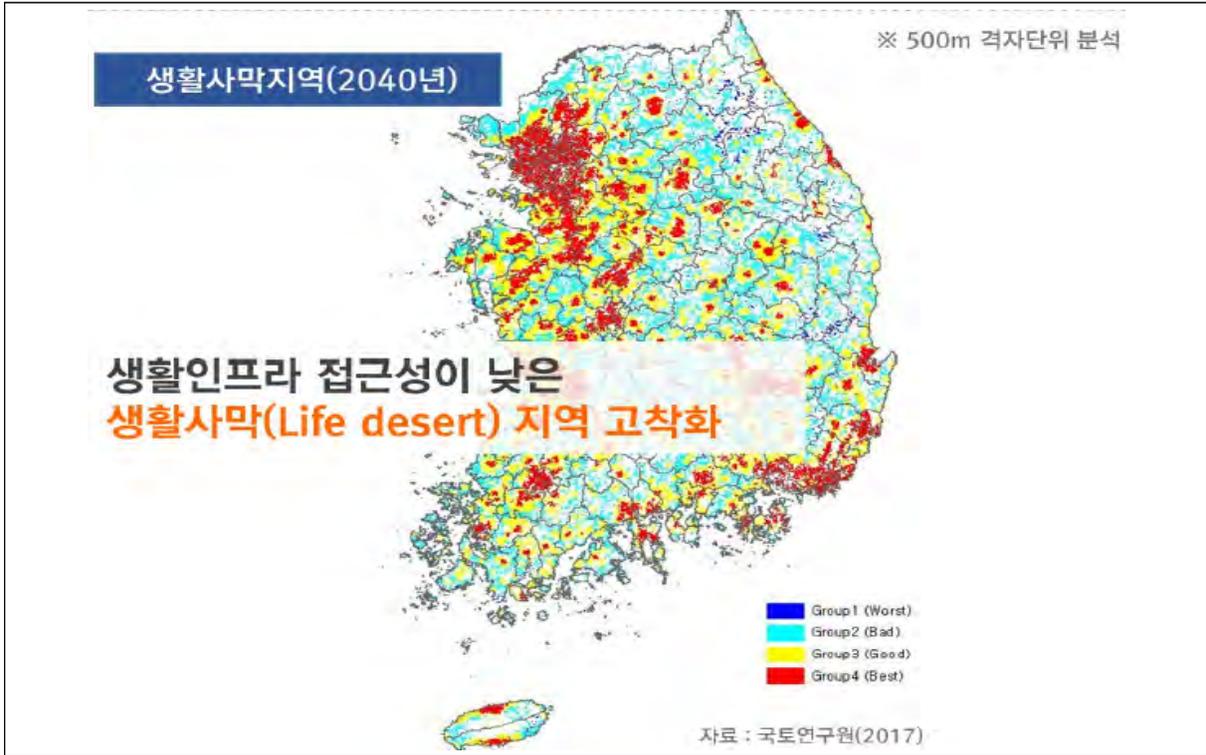
자료 : 지역발전위원회(2017)

● 도시가스 보급률



자료 : 지역발전위원회(2017)

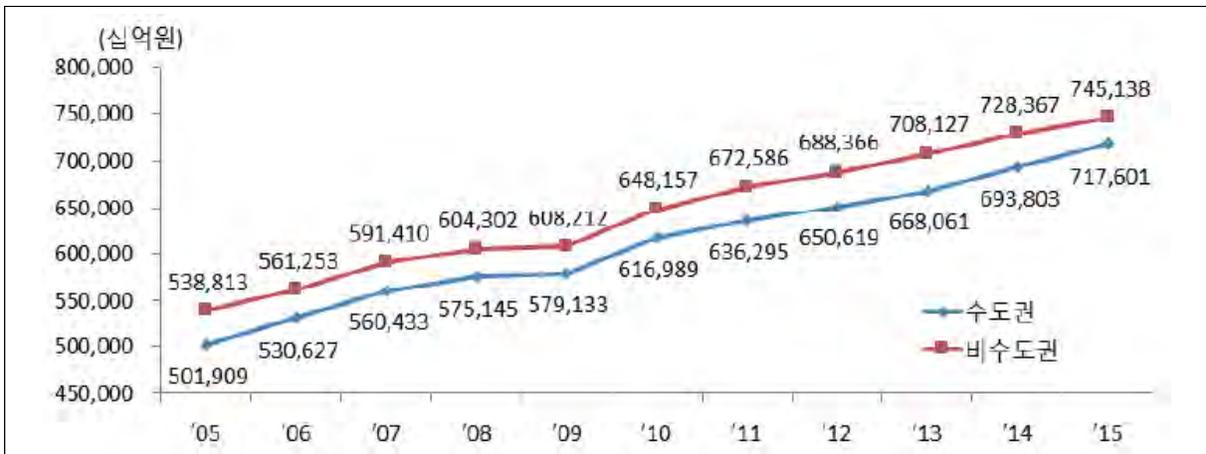
- 생활사막지역 고착화



자료 : 차미숙·정우성(2018)

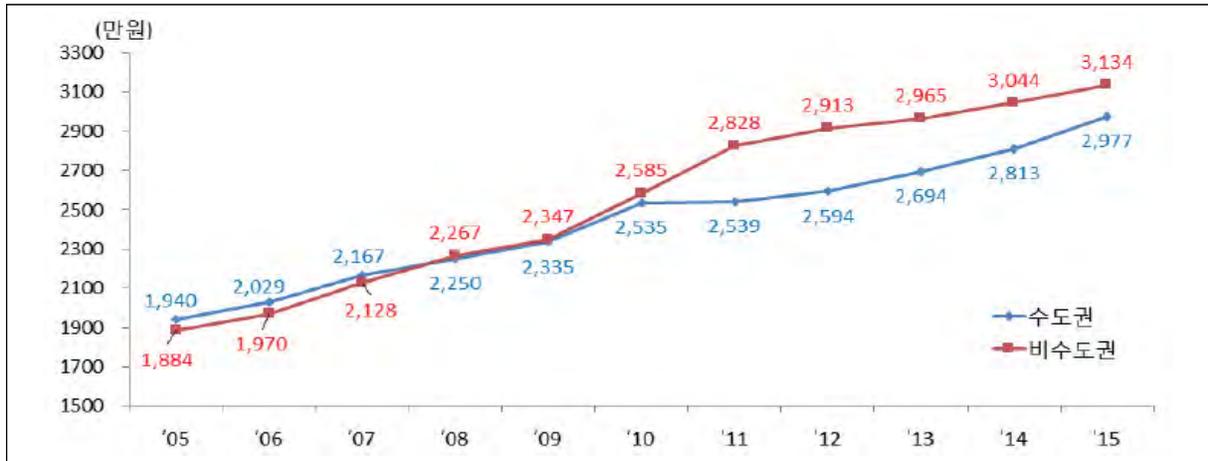
3) 경제와 산업

- GRDP 변화



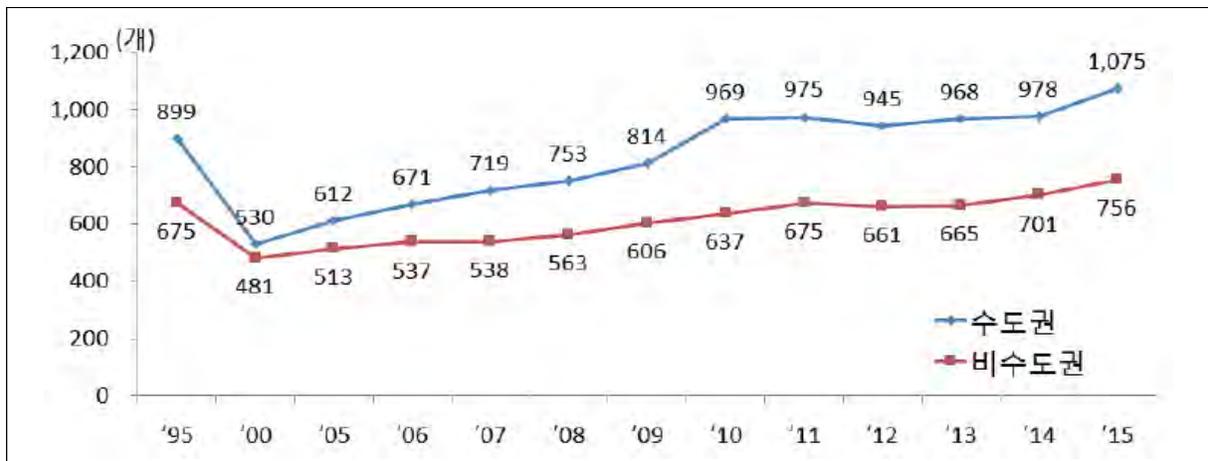
자료 : 지역발전위원회(2017)

● 1인당 GRDP



자료 : 지역발전위원회(2017)

● 500인 이상 사업체수



자료 : 지역발전위원회(2017)

● 신설법인 수



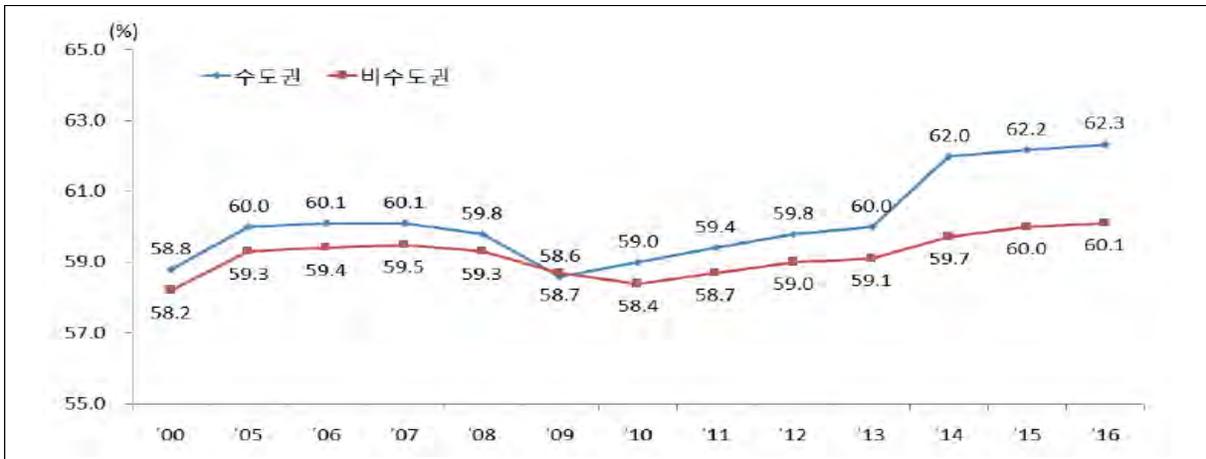
자료 : 지역발전위원회(2017)

● 취업자수



자료 : 지역발전위원회(2017)

● 고용률



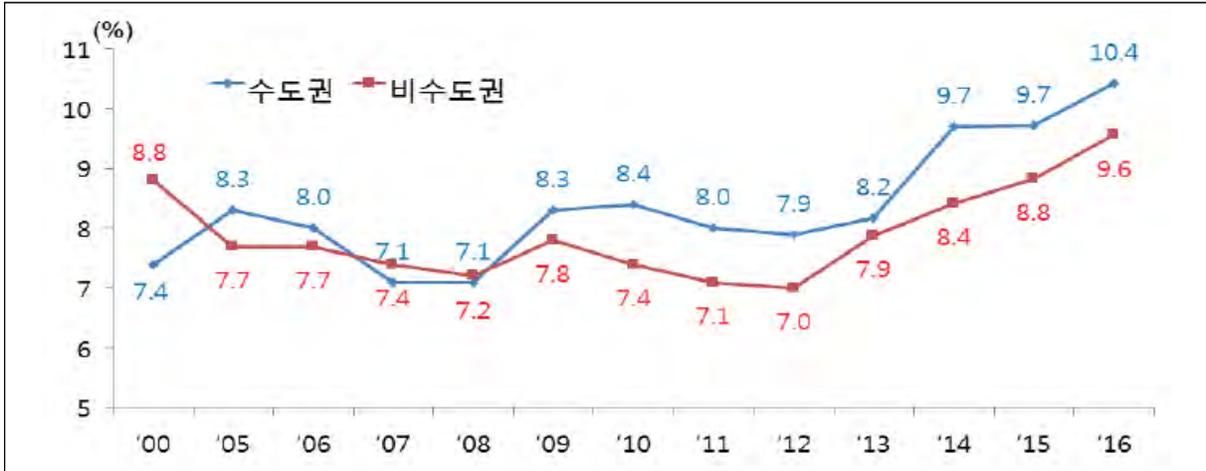
자료 : 지역발전위원회(2017)

● 실업률



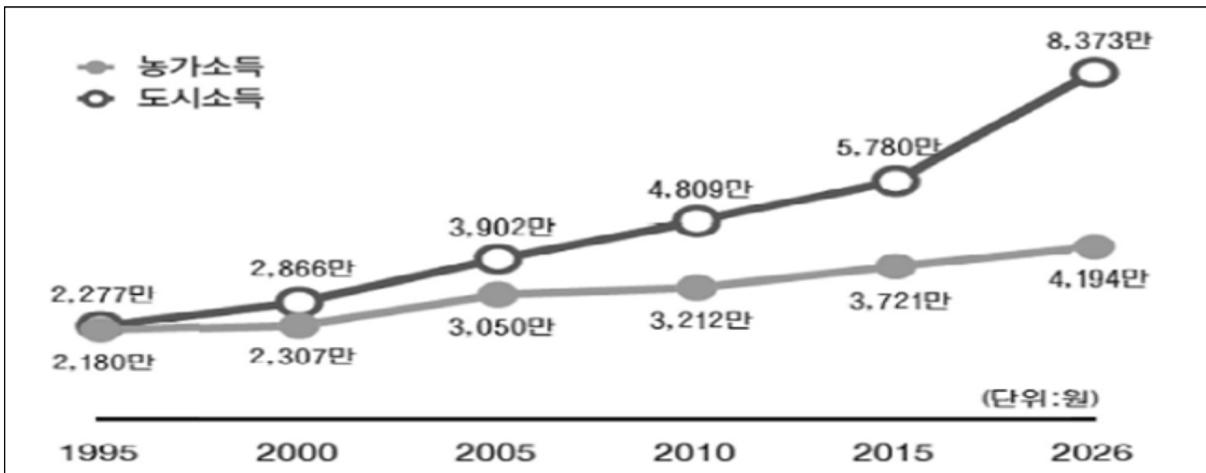
자료 : 지역발전위원회(2017)

● 청년실업률



자료 : 지역발전위원회(2017)

● 도·농간 소득격차



자료 : 송재호(2018),

● 고용위기 지역

- 지난 5년간 고용위기지역에서 총 35,395명 순유출
- 고용위기지역 순유출인원 중 63.3%(22,407명)는 수도권으로 이동
- 목포-영암 17,616명 순유출로 고용위기지역 전체 순유출의 절반
- 울산 동구의 순유출인구 대부분 비수도권으로 이동

〈고용위기지역의 수도권 순유출입 인원(명) : 2013-2017년〉

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	합계
동구	1,389	-3,513	-3,206	-1,867	-5,928	-13,125
군산시	-970	-1,005	-543	-1,295	-2,531	-6,344
목포시	-4,999	-2,468	-1,282	-1,005	-3,335	-13,089
영암군	-1,088	-291	-763	-1,107	-1,278	-4,527
진해구	-1,688	-1,301	2,569	460	1,758	1,798
통영시	16	-684	-622	-1,178	-2,230	-4,698
거제시	2,741	3,814	4,904	-968	-4,653	5,838
고성군	-308	-211	-299	-217	-213	-1,248
전체	-4,907	-5,659	758	-7,177	-18,410	-35,395

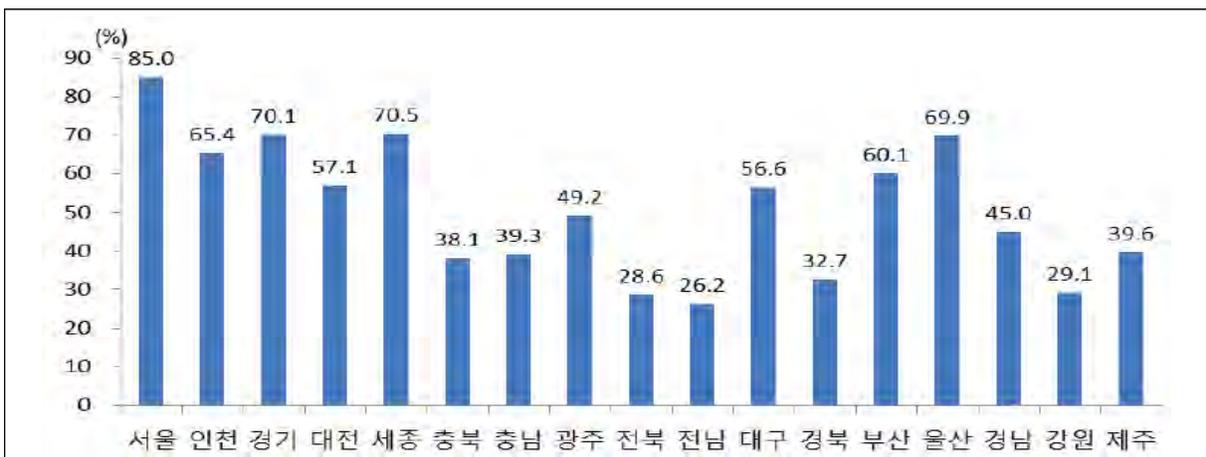
자료 : 한국고용정보원(2018)

4) 지방재정

- 재정자립도 변화

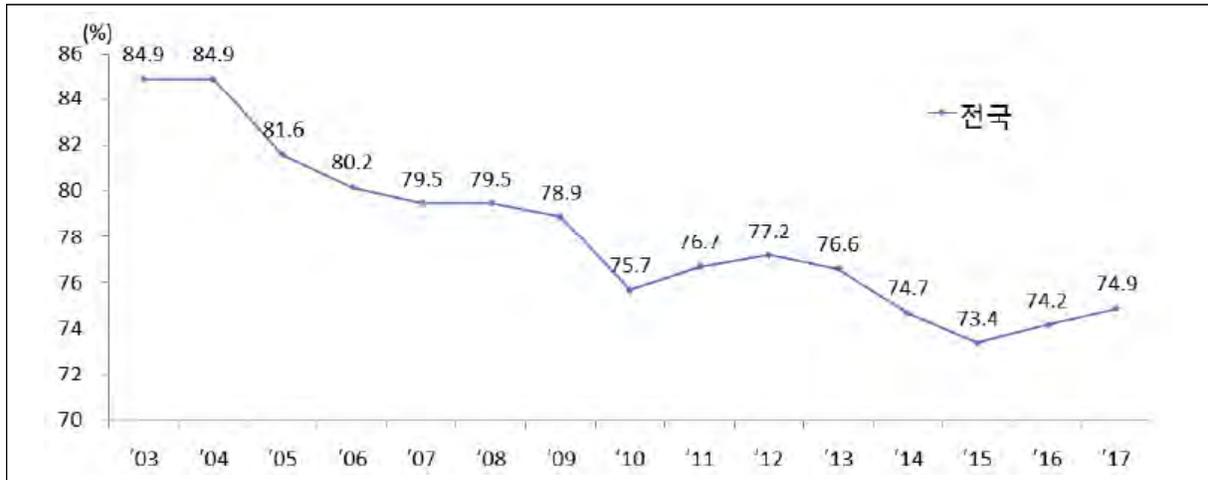


자료 : 지역발전위원회(2017)

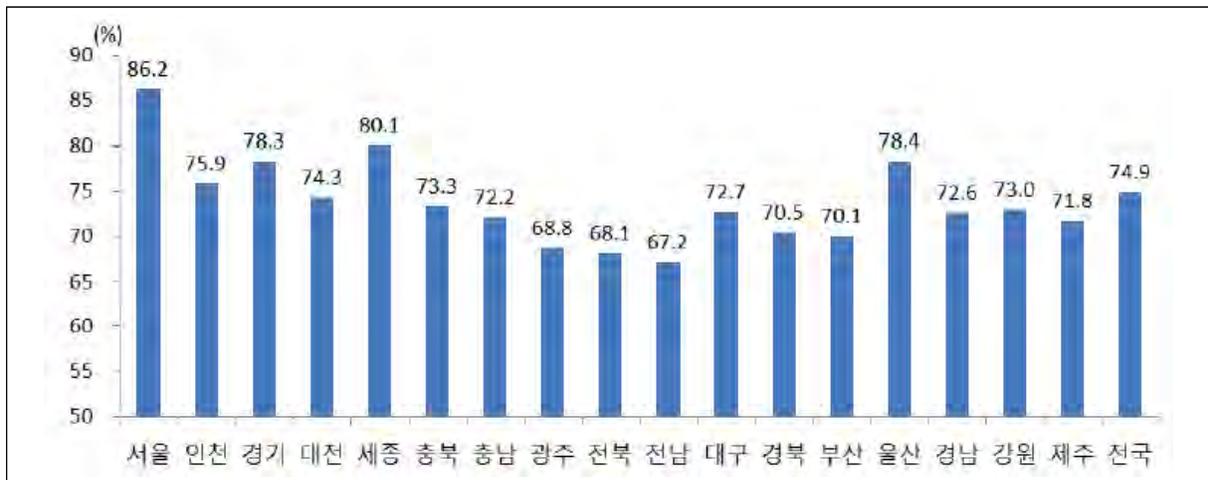


자료 : 지역발전위원회(2017)

● 재정자주도

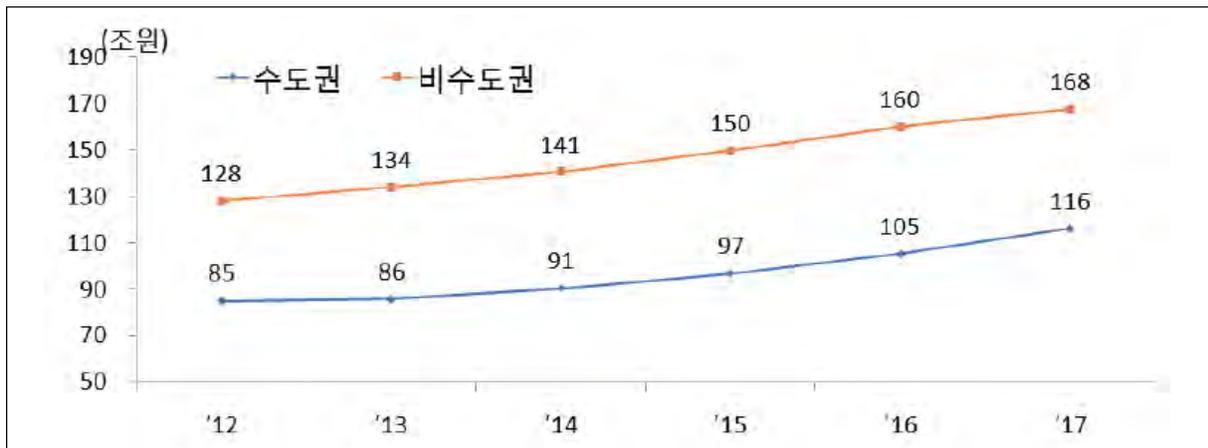


자료 : 지역발전위원회(2017)



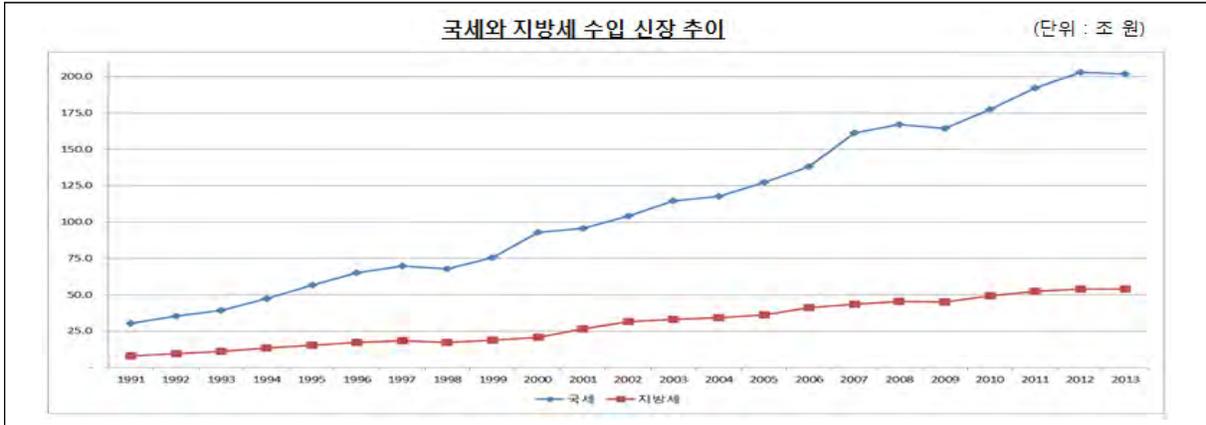
자료 : 지역발전위원회(2017)

● 예산규모



자료 : 지역발전위원회(2017)

● 국세-지방세 수입



자료 : 지역발전위원회(2017)

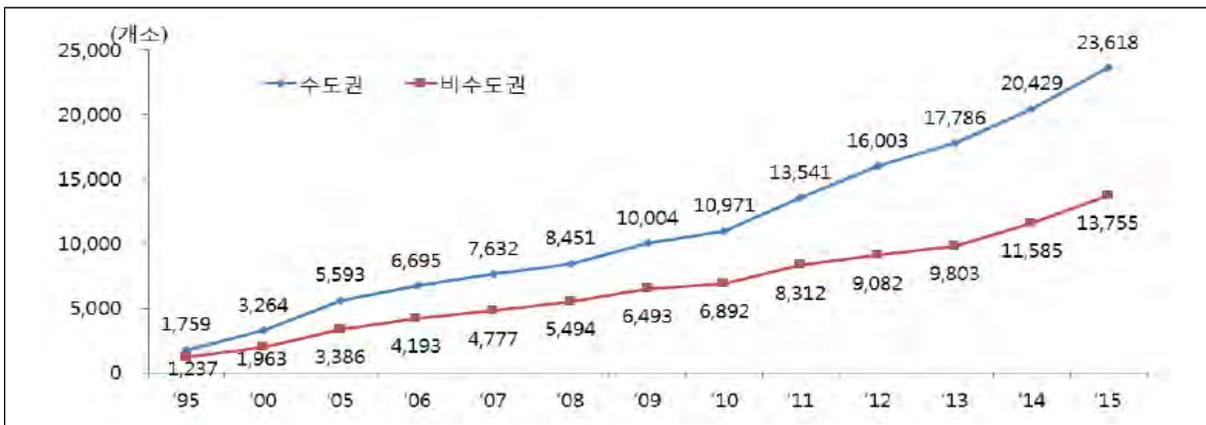
5) 혁신역량

● 연구개발투자비



자료 : 지역발전위원회(2017)

● 연구개발조직수



자료 : 지역발전위원회(2017)

● 연구개발 인력수



자료 : 지역발전위원회(2017)

● 특허등록수



자료 : 지역발전위원회(2017)

6) 보건의료

● 인구 천명당 의료인력



자료 : 지역발전위원회(2017)

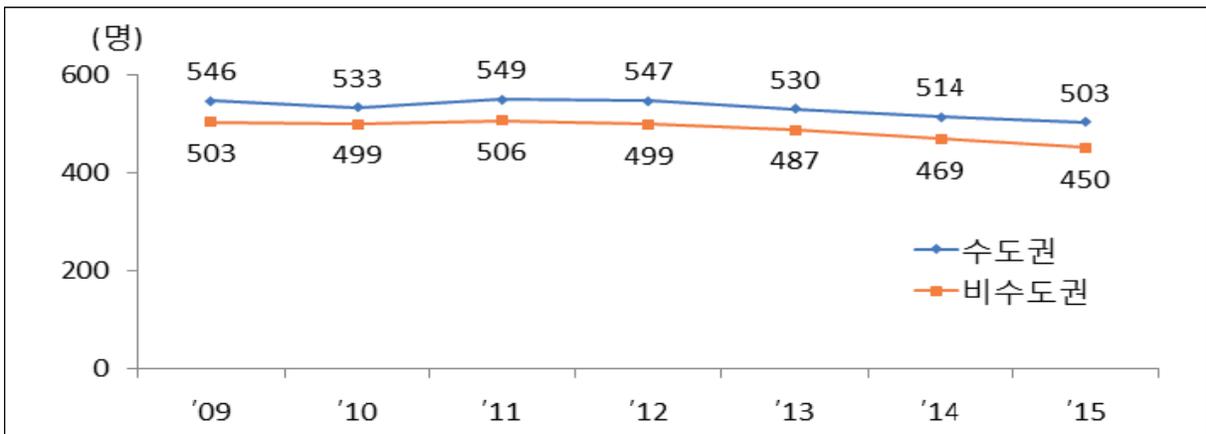
● 인구 천명당 병상수



자료 : 지역발전위원회(2017)

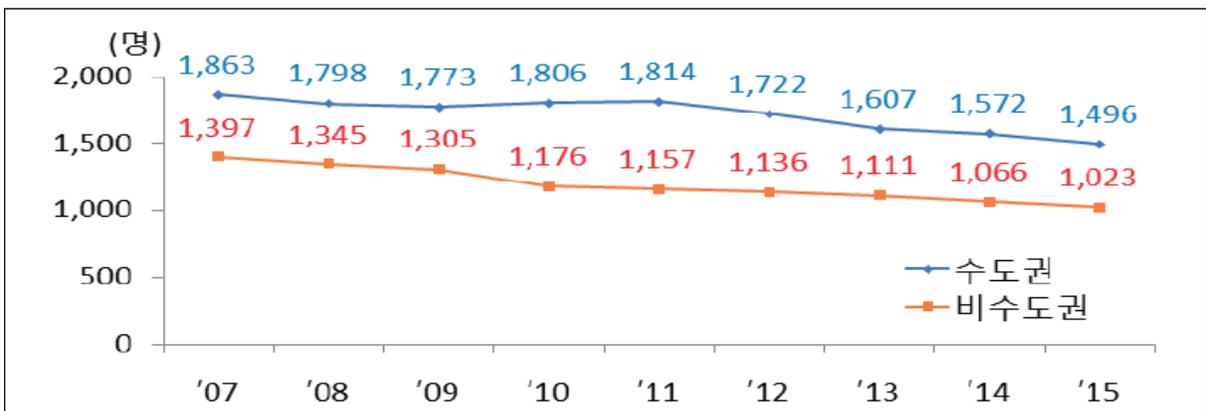
7) 안전

● 경찰 1인당 담당인구



자료 : 지역발전위원회(2017)

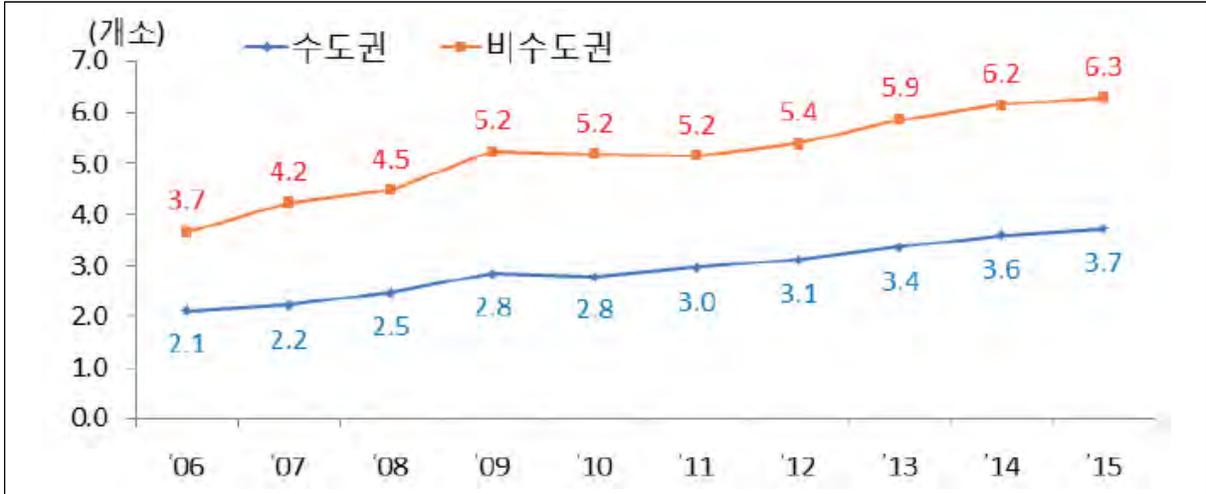
● 소방공무원 1인당 담당인구



자료 : 지역발전위원회(2017)

8) 문화

- 인구 십만명당 문화기반시설 수



자료 : 지역발전위원회(2017)

9) 삶의 질

- 고립된 서울시민의 삶
 - 서울시민 3명 중 1명 “극도로 고립된 삶을 살고 있다”고 응답(2018)
 - 고립감과 외로움, 성별·연령 편차 없어

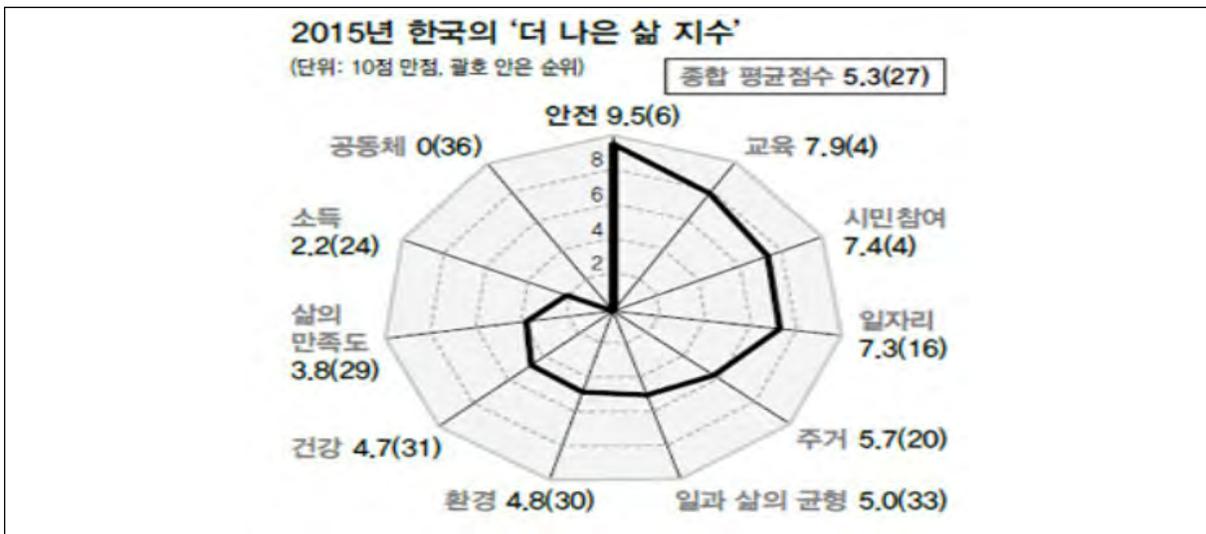


각주 : 만20~64세 1천명 조사.
 자료 : 서울시 복지재단(2018)

● OECD 국가 삶의 만족도



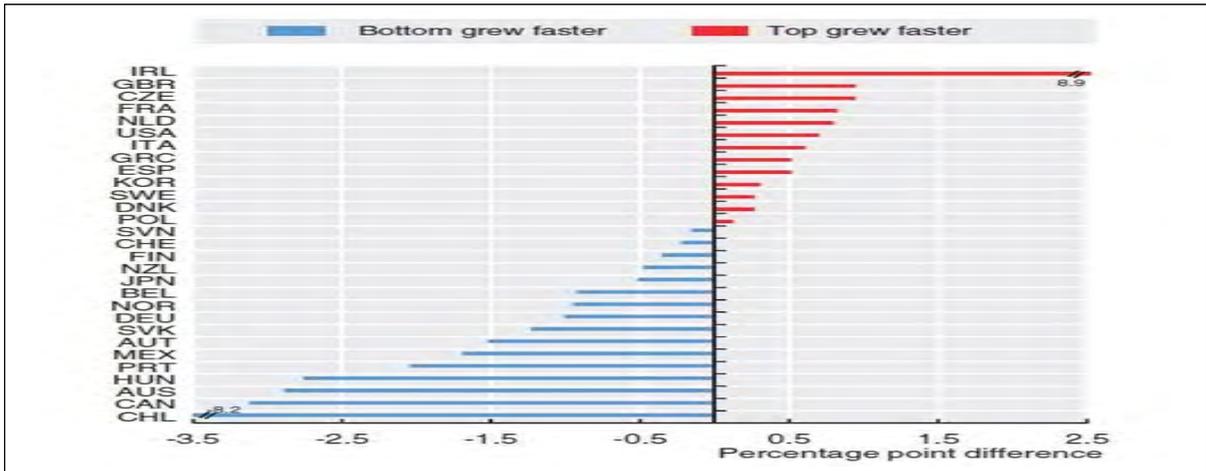
자료 : 파이낸셜 뉴스(2015)



자료 : 한겨레 신문(2015)

● 증가한 지역간 격차

- 우리나라 지역간 경제격차 확대 속도 OECD 상위권
- OECD 국가들의 지역 간 격차가 전반적으로 축소되는 것과 대조
- 2011~2016년 한국 1인당 지역내총생산(GDP) 상·하위 10% 지역 간 GDP 증가율 격차는 0.309%포인트 확대



자료 : ebn(2018. 10. 20)

4. 인구감소와 지방(자치단체) 소멸

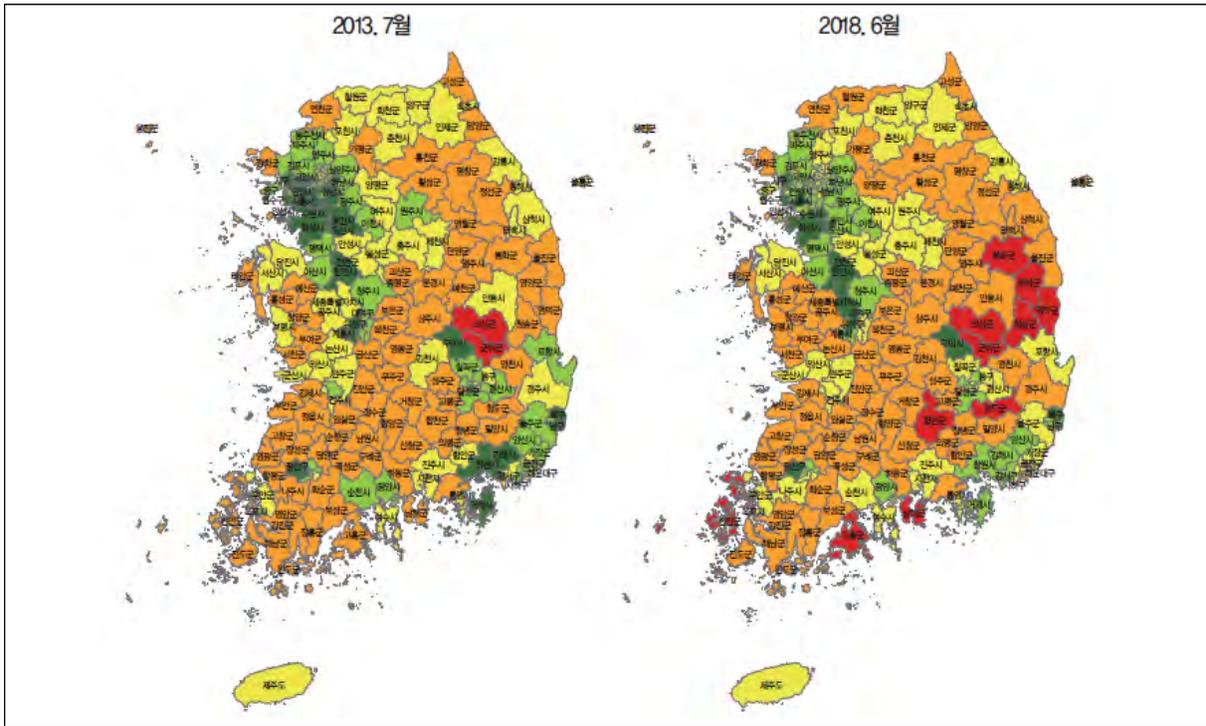
- 소멸위험 시군구 수

- 전국 228개 시군구 중 소멸위험지역 '13년 75개(32.9%)에서 '18년 89개(39%)로 증가
- 강원 철원군(0.480), 부산 중구(0.491), 경북 경주시(0.496), 김천시(0.496) '18년에 새롭게 소멸위험지역으로 분류
- 지방소멸이 농어촌 낙후지역 넘어, 지방 대도시권역 및 공공기관 이전된 거점지역까지 확산

	'13년 7월	'14년 7월	'15년 7월	'16년 7월	'17년 7월	'18년 6월
전체 시군구 수	228	228	228	228	228	228
소멸저위험	41	30	24	20	16	12
정상지역	57	63	62	61	54	51
소멸주의단계	55	56	62	63	73	76
소멸위험진입	73	76	76	79	78	78
소멸고위험	2	3	4	5	7	11
소멸위험지역 소계	75	79	80	84	85	89
(비중)	(32.9)	(34.6)	(35.1)	(36.8)	(37.3)	(39.0)

자료 : 통계청, KOSIS 주민등록인구통계,

주 : 228개 기초지자체는 자치구기준. 제주, 세종은 각 1개 지역으로 계산

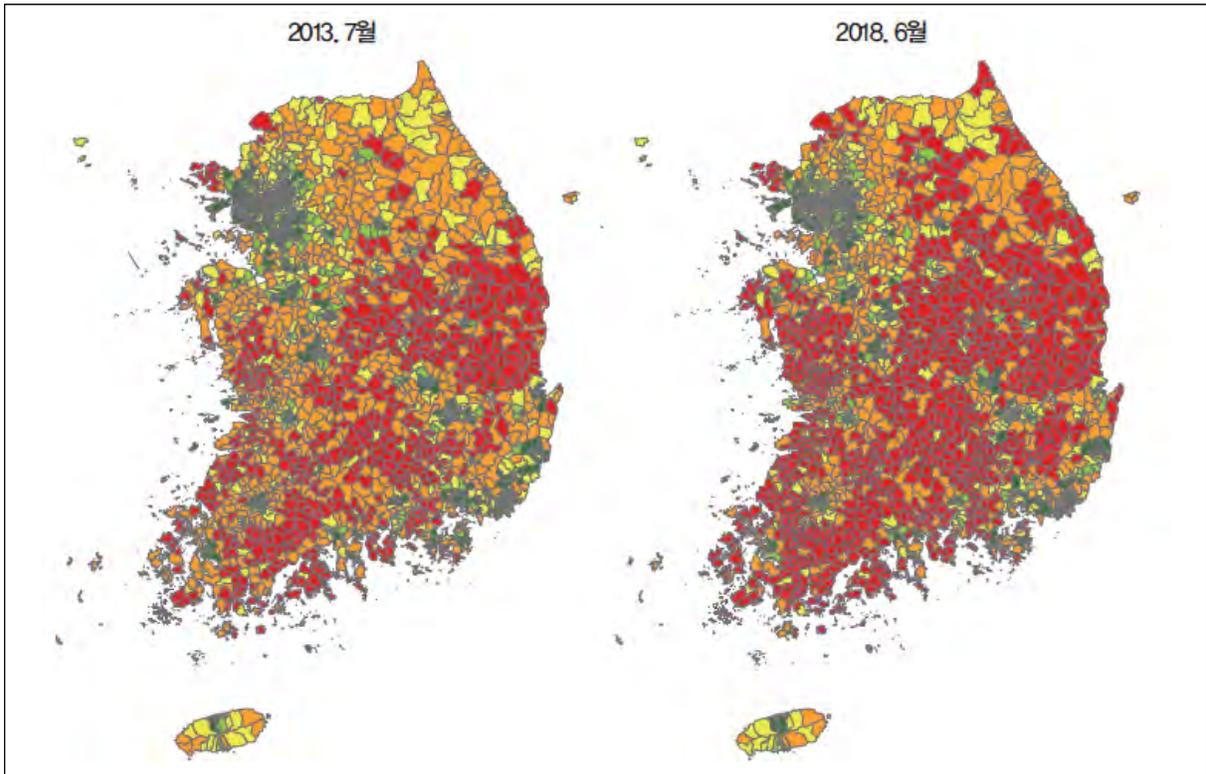


● 소멸 위험 읍·면·동

- 전국 3,463개 읍면동 중소멸 위험에 처한 지역수 '13년 1,229개(35.5%)에서 '18년 1,503개(43.4%)로 274개(7.9%p) 증가

	'13년 7월	'14년 7월	'15년 7월	'16년 7월	'17년 7월	'18년 6월
전체 시군구 수	3,463	3,463	3,463	3,463	3,463	3,463
소멸저위험	793	668	562	511	435	368
정상지역	723	741	744	718	672	627
소멸주의단계	718	776	823	852	919	965
소멸위험진입	696	676	667	676	678	689
소멸고위험	533	602	667	706	759	814
소멸위험지역 소계	1,229	1,278	1,334	1,382	1,437	1,503
(비중)	(35.5)	(36.9)	(38.5)	(39.9)	(41.5)	(43.4)

자료 : 각 연도별 7월 자료. 통계청, KOSIS 주민등록인구통계,



5. 문재인 정부의 지역균형발전 정책

1) 국정과제와 균형발전 (2017)

<p>목표 고르게 발전하는 지역</p>		
<p>전략 1 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권</p> <ul style="list-style-type: none"> • 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화 • 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 • 교육민주주의 회복 및 교육자치 강화 • 세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성 	<p>전략 2 골고루 잘사는 균형발전</p> <ul style="list-style-type: none"> • 전지역이 고르게 잘사는 국가균형발전 • 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생 뉴딜추진 • 해안·조선 상생을 통한 해운강국 건설 	<p>전략 3 사람이 돌아오는 농산어촌</p> <ul style="list-style-type: none"> • 누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성 • 농어업인의 소득안정망의 촘촘한 확충 • 지속가능한 농식품 산업기반 조성 • 깨끗한 바다, 풍요로운 어장
<p>4대 복합·혁신 과제 중</p>	<p><국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전></p> <ul style="list-style-type: none"> ① 제2국무회의의 도입과 국가사무의 획기적 지방이양 ② 자치분권의 제도적 기반 확보 ③ 국가균형발전 거버넌스 및 지원체계 개편 ④ 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 추진 ⑤ 주민직접참여제도 확대 및 마을자치 활성화 ⑥ 혁신도시 중심으로 신지역성장거점 구축 ⑦ 인재와 신산업이 모이는 산업단지 혁신 ⑧ 세종시를 명실상부한 행정중심복합도시로 육성 	

자료 : 국정기획자문위원회(2017), 차미숙(2018)

2) 균형발전 포함한 헌법 개정안 제출(2018. 3)

- 주요 개정 내용

- 전문

- '자치와 분권을 강화'(추가)

- '국민생활의 균등한 향상'(추가)

제1조 ③대한민국은 지방분권국가를 지향한다.(신설)

제97조 ①정부와 지방정부 간 협력을 추진하고 지방자치와 지역 간 균형 발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 국가자치분권회의를 둔다.(신설)

제125조 ③국가는 지역간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.(신설)

제126조 ①국가는 국토와 자원을 보호해야 하며, 지속가능하고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 필요한 계획을 수립한다.(수정)

제129조 ①국가는 식량의 안정적 공급과 생태보전 등 농어업의 공익적 기능을 바탕으로 농어촌의 지속가능한 발전과 농어민의 삶의 질 향상을 위한 지원 등 필요한 계획을 시행해야 한다.(수정)

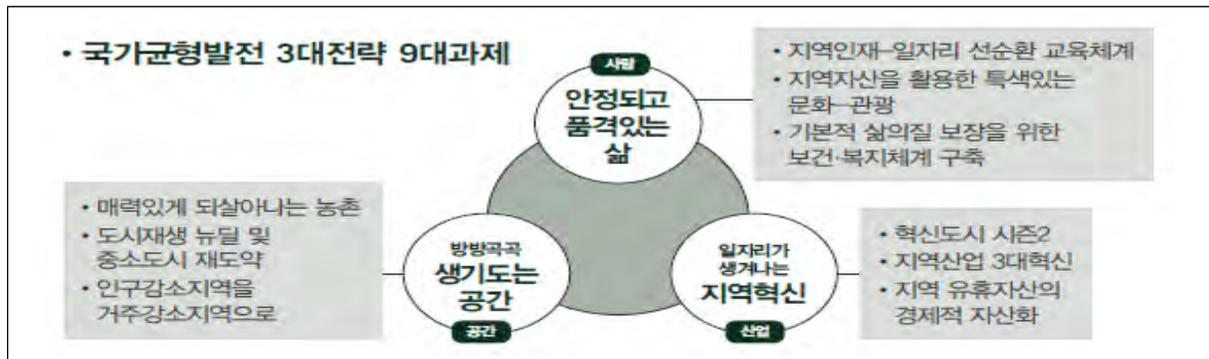
3) '혁신도시 기업 입주 및 창업 활성화 방안' 발표(2018.8)

- 부적절 규제 개선과 기업활동 지원시스템 구축하여 지역성장거점으로서 혁신도시에 기업 집적 촉진 방침
 - 22년까지 혁신도시 입주기업 1천개, 고용인원 2만명 달성 목표
- 기업 입지 유리한 환경 위해 건축 및 기업활동 관련 규제 개선하고, 클러스터 부지 활용 효율성 제고
- 정부와 이전 공공기관 중심 종합적 기업 활동 지원 시스템 구축
- 이전 공공기관, 기업, 대학, 연구소 등 산학연 주체들이 상호 협력해 지속 가능한 생태계 조성토록 지원 대책 마련

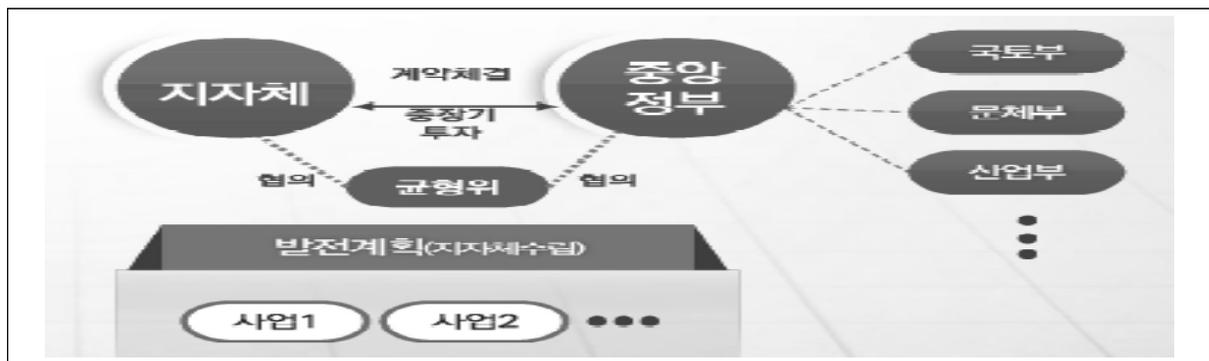
현 황	개선 방향
기업 입주 및 창업 유인체계 미흡 ■ 혁신도시 고유 인센티브 미비 ■ 클러스터 용지 유연성 부족	기업 입지에 유리한 환경 조성 ■ 기업 입지여건 개선 ■ 클러스터 용지 활용 제고
기업 활동 지원 시스템 부재 ■ 창업공간·창업활동 지원 부족 ■ 정주여건 및 인력 채용 어려움 ■ 이전공공기관의 소극적 역할	종합적인 기업 지원 시스템 구축 ■ 지자체 협업 기업 지원 ■ 이전기관 협업 혁신·창업 지원 ■ 이전기관 협업 인력양성·시장창출지원
산학연 협력 여건 미비 ■ 대학, 연구기관 등 입지곤란 ■ 혁신주체 간 협력 네트워크 부족	지속가능한 산학연 생태계 조성 ■ 대학·연구기관 등 입지 촉진 ■ 산·학·연 협력 거버넌스 촉진

4) 포용국가 비전과 전략(2018. 9. 6)

- 3대 비전 9대 전략 발표



- 균형발전 거버넌스 구축
 - 지자체 주도 사업계획 수립
 - 지자체-중앙부처 사업추진 계약 체결



5) 여당 공공기관 지방 추가 이전(2018. 9)

- 이해찬 더불어민주당 대표 취임 후 첫 국회 교섭단체 대표연설
 - 국가균형발전특별법에 따라 수도권 122개 공공기관의 지방 이전 추진 뜻 밝힘
 - 지방이양일괄법 제정해 중앙사무 획기적으로 지방 이양

6) 혁신도시 시즌 2 : 종합발전계획의 제시(2018. 10)

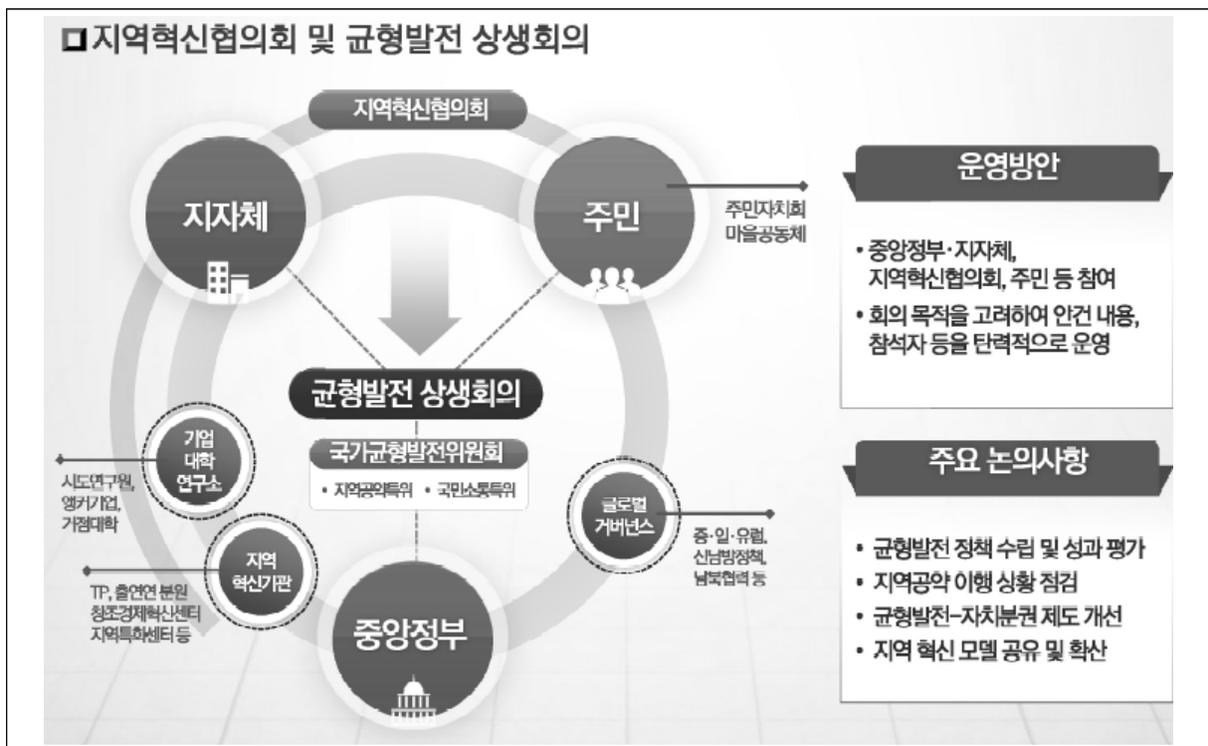
- 2018~22년 추진 10개 ‘혁신도시 종합발전계획’ 확정(제9차 균형위)
 - ‘혁신도시 조성 및 발전 특별법’에 근거한 최초의 5년단위 계획
 - 전국 혁신도시에서 총 131개, 4조3000억원 규모 사업 반영
 - 국비 1조7000억원, 지방비 1조3000억원, 민자 등 1조3000억원
 - 기존의 정부 주도에서 지방자치단체·민간 위주로 변경
 - 특화발전 지원 2조9000억원(67%), 정주여건 개선 1조1000억원(26%), 상생발전 3000억원(7%) 등 배분

부산	STEM 빌리지 조성	2300억(2155억)	충북	초고층 태양광설비	120억(80억)
	동삼하리지구 복합개발	3300억		융복합실증연구센터 건립	
대구	뇌연구 실용화 센터 건립	527억(197억)	전북	도로형 태양광 실증 사이트 구축·운영	100억(30억)
	첨단의료 유전체 연구소 건립	419억(202억)		소방복합 치유센터 건립	1391억(1191억)
	대학생 전용 기숙사 건립	368억	경북	스마트팜 혁신밸리 조성	1472억(1073억)
광주·전남	에너지 사이언스파크 조성	1480억(400억)		농생명혁신캠퍼스(산학융합지구) 구축	200억(100억)
	차세대 이차전지 및 ESS 선도도시 조성	2450억(1225억)	경남	첨단 미래교통안전 클러스터 조성	1088억(375억)
울산	부유식 해상풍력 클러스터 조성	3525억(2059억)		산학연 클러스터 캠퍼스 구축	173억(70억)
	국가산단 ESS 구축	940억	제주	도시첨단산단 조성	2370억(50억)
강원	강원혁신지식 산업센터 건립	257억(160억)		복합문화 도서관 건립	228억
	국가 융복합 디지털 헬스케어 클러스터 육성	276억(193억)	경북	스마트 MICE 글로벌 연수타운 조성	78억(39억)
	스마트 응급의료 서비스 시스템 구축	10억(5억)		마을 유희공간 리모델링 및 관광플랫폼 구축	229억(108억)

7) 지역혁신협의회 설치

- 혁신주체간 역량 결집
 - 자립형 지역발전 촉진 위한 혁신주체간 역량 결집 목적으로 국가균형발전특별법 제 28조에 의해 설치
 - 시·도 발전계획 및 시행계획 심의, 국가혁신융복합단지 지정 및 육성심의, 예산편성에 대한 의견 제시 등 역할 수행

- 지역주도 혁신체계 구축
 - 지자체, 지역의회, 유관기관, 대학, 기업 등이 지역혁신협의회의 구성원으로 지역 주도 혁신 체계 구축 선도
 - 한국산업기술진흥원이 균특법 시행령 30조에 따라 지역혁신지원센터로써 사무국 역할 수행



8) 2019년 예산안 설명과 균형발전의 강조

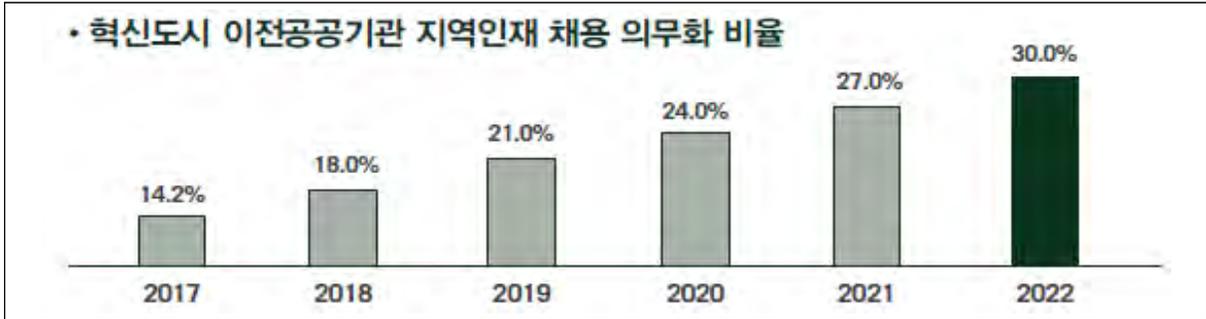
- 2019년도 예산안 제출 대통령 국회시정연설(2018.9)

--- 국민의 노력으로 우리는 ‘잘 살자’는 꿈을 어느 정도 이뤘습니다. 그러나 ‘함께’라는 꿈은 아직 멀기만 합니다. --- 우리는 경제적 불평등의 격차를 줄이고, 더 공정하고 통합적인 사회로 나아가야 합니다. 그것이 지속가능한 성장의 길이라고 믿습니다. --- 그것이 함께 잘 사는 **포용국가**입니다. --- 포용적 사회, 포용적 성장, 포용적 번영, 포용적 민주주의에 이르기까지, ‘배제하지 않는 포용’이 우리 사회의 가치와 철학이 될 때 우리는 함께 잘 살게 될 것입니다. --- **생활SOC**로 생활환경과 삶의 질을 더 높이겠습니다. --- **도시재생**과 농어촌 생활기반 지원은 구도심과 농촌지역의 활력을 높일 것입니다. --- **국가균형발전과 자치분권의 확대** 위해 중앙 사무를 지방에 일괄 이양하고 지자체의 실질적 자치권과 주민자치를 확대해야 합니다. ---

9) 균형발전 투자 및 예타면제 발표(2019. 1)

- 국가균형발전 계획 수립
 - ‘제4차 국가균형발전 5개년계획’ 국무회의 의결
 - 극심한 ‘수도권 쏠림’ 현상 완화 위해 2022년까지 175조원 투입
 - 사람·공간·산업 등 균형발전 3대 전략, 9대 핵심 과제에 5년간 국비 113조원, 지방비 42조원 등 총 175조원 투입
 - 부가세 등 국세 일부 지방 이양, 3조 5천억원의 중앙정부 사업을 2020년까지 지방정부로 이관
- 지역균형발전 위한 예타 적용 면제
 - 국가균형발전 차원에서 자치단체 요구 68조7천억원 규모의 32개 사업 가운데 24조1천억원, 23개 사업에 대해 예타 면제
 - 지역전략산업 육성(3조6천억원), 지역산업을 뒷받침할 도로·철도 등 인프라 확충(5조7천억원), 전국 권역을 연결하는 광역 교통·물류망 구축(10조9천억원), 환경·의료·교통 등 지역 주민의 삶의 질 제고(4조원) 등 사업에 예타 면제 적용
- 지역발전투자협약제도 도입 추진
 - 지역 자발적으로 수립한 지역발전전략을 중앙부처가 수년간 포괄 지원하는 ‘**지역발전투자협약**’ 제도 2019년 시범 추진, 2021년부터 본 사업으로 확대
- 균형발전지표 개발 및 활용 추진
 - 2019년 상반기 중 지역발전 정도·삶의 질 요소를 종합한 균형발전총괄지표 개발, 한국 현실에 맞는 차등 지원 방안 검토

- 지역인재의 지방 이전 공공기관 채용을 30%로 확대

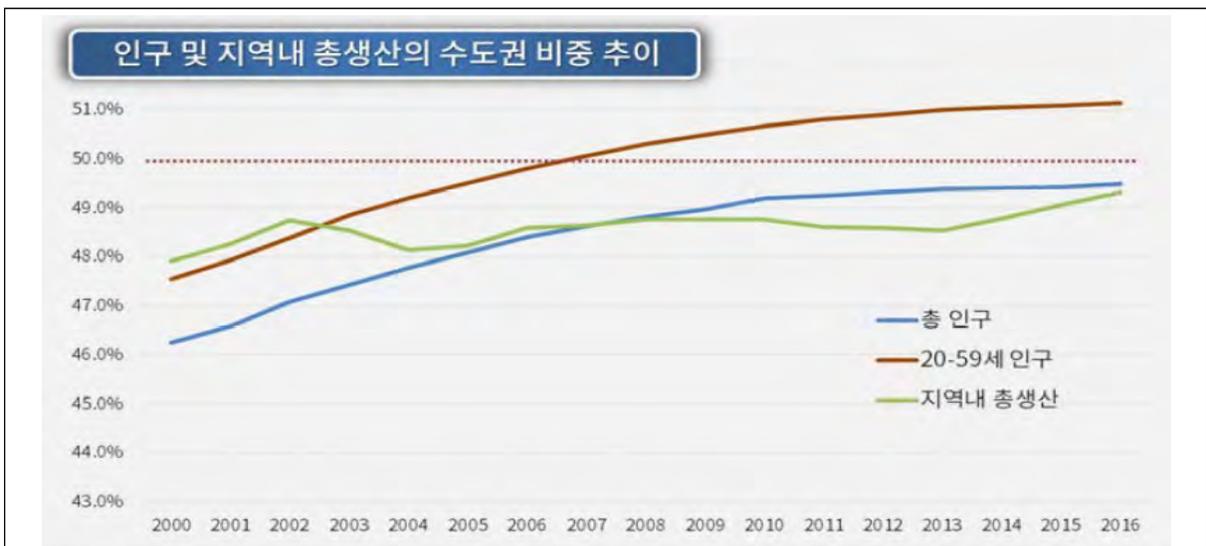


- 중소도시 구도심 재도약 위해 혁신거점 250곳 이상 도시재생 추진
- 국가혁신클러스터·규제자유특구 등으로 지역 전략산업 육성
 - 14개 지역활력 회복 프로젝트 추진
 - 지역기업 육성과 스마트 산단 등 산업단지의 제조혁신 강화
- 공공기관의 적극적 역할 강화
 - 지역 이전 공공기관 중심으로 혁신도시가 지역성장의 촉매제 역할을 할 수 있도록 혁신도시별 특화발전 전략 추진

6. 여전히 남은 문제들

1) 수도권 중심 경제구조 지속

- 수도권 중심의 경제활동



자료 : 류승한·윤영모(2018)

● 인구 대비 낮은 수준의 수도권(서울, 인천) GDP

순위	도시권	국가 GDP %	국가 인구 %
1	서울-인천	47.4	48.8
2	로테르담-암스테르담	39.6	41.8
3	동경	34.0	29.2
4	런던	32.0	22.4
5	방콕	28.8	22.9
6	파리	27.6	18.1
7	이스탄불	23.1	17.8
8	멕시코시티	18.8	16.5
9	토론토	17.3	16.8
10	마드리드	16.9	14.4

자료 : 류승한 ·윤영모(2018), The Chicago Council on Global Affairs(2016)

● 수도권, 대도시 편중의 발전

〈시도별 지역발전지수〉

구분	지역발전지수(종합)				지역경제력지수				주민활력지수			
	2010		2016		2010		2016		2010		2016	
	값	순위	값	순위	값	순위	값	순위	값	순위	값	순위
서울	6.71	1	6.63	1	7.02	1	6.97	1	5.90	12	5.86	13
부산	5.59	13	5.60	13	5.55	11	5.53	12	5.68	15	5.77	15
대구	5.62	12	5.68	11	5.52	12	5.60	10	5.90	13	5.87	12
인천	5.66	11	5.66	12	5.82	6	5.77	6	5.25	16	5.42	16
광주	5.84	6	6.00	7	5.66	8	5.72	7	6.31	7	6.65	2
대전	6.28	3	6.39	2	6.22	4	6.32	4	6.44	4	6.55	4
울산	6.36	2	6.29	3	6.41	2	6.35	2	6.23	10	6.14	11
경기	6.26	4	6.19	4	6.41	3	6.35	3	5.87	14	5.83	14
강원	5.41	14	5.50	15	5.03	14	5.06	14	6.41	5	6.53	5
충북	5.82	8	5.94	8	5.62	9	5.71	8	6.33	6	6.47	6
충남	6.10	5	6.03	6	5.93	5	5.89	5	6.54	3	6.35	7
전북	5.39	15	5.51	14	4.93	15	5.06	15	6.62	1	6.55	3
전남	5.18	16	5.29	16	4.90	16	4.87	16	5.93	11	6.25	9
경북	5.78	9	5.69	10	5.59	10	5.44	13	6.29	8	6.26	8
경남	5.83	7	5.78	9	5.67	7	5.57	11	6.26	9	6.25	10
제주	5.69	10	6.06	5	5.37	13	5.66	9	6.55	2	6.99	1

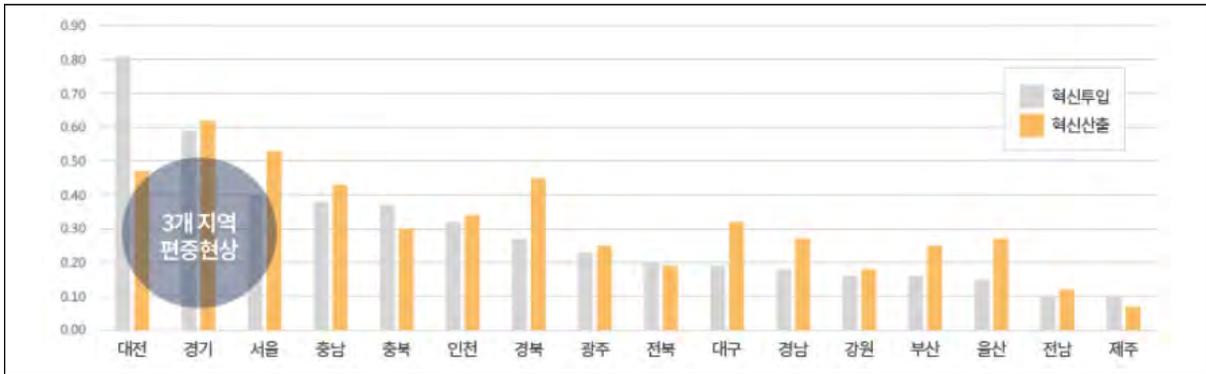
자료 : 국가균형발전위원회(2018)



● 광역경제별 지역혁신지수

구분	지역혁신지수(종합)				혁신투입부문지수				혁신산출부문지수			
	2010		2017		2010		2017		2010		2017	
	값	순위	값	순위	값	순위	값	순위	값	순위	값	순위
수도권	0.80	1	0.74	1	0.68	2	0.64	2	0.92	1	0.85	1
충청권	0.76	2	0.73	2	0.84	1	0.80	1	0.69	2	0.67	2
호남권	0.20	6	0.23	5	0.18	6	0.21	4	0.21	5	0.24	5
대경권	0.44	3	0.42	3	0.27	3	0.27	3	0.62	3	0.57	3
동남권	0.26	4	0.25	4	0.16	7	0.16	6	0.36	4	0.34	4
강원권	0.20	5	0.22	6	0.20	5	0.21	5	0.21	6	0.24	6
제주권	0.14	7	0.09	7	0.22	4	0.14	7	0.06	7	0.03	7

자료 : 국가균형발전위원회(2018)



2) 수많은 법과 제도들, 성과는 여전히 불확실

- 국가균형발전특별법
- 지방대학 및 지역균형인재 육성법
- 지역균형개발 및 지방중소기업 육성법
- 행정중심복합도시 건설 특별법
- 혁신도시 건설 및 지원 특별법
- 지역개발 및 지원에 관한 법률
- 지역특화발전특구법
- 혁신도시
- 테크노파크
- 창조경제혁신센터
- 첨단의료복합단지
- 연구개발특구
- 국제과학비즈니스벨트
- 지역산업클러스터
- 기업도시 등

3) 제기되는 각종 문제들

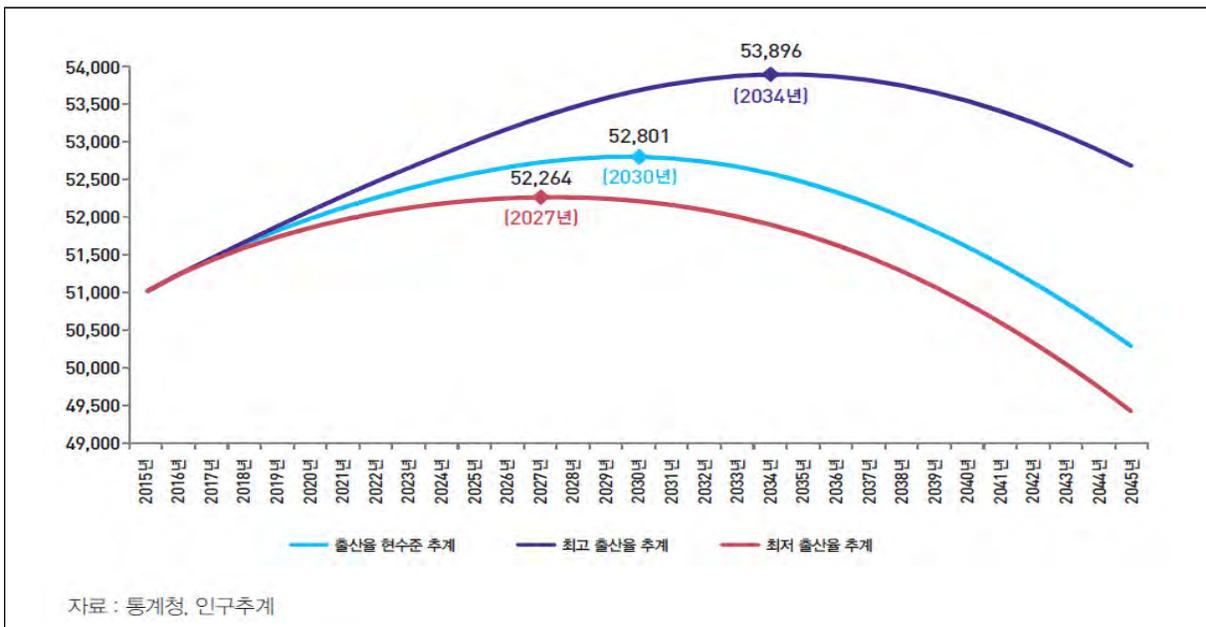
- 균형발전에 대한 부정적 인식 존재
- 수도권 집중의 지속
- 지방소멸론의 확산 가속
- 이전 공공기관의 비효율성
- 지역 일자리의 지속적 감소
- 수도권으로의 인구 이동 지속
- 수도권의 영역 확대(연담화)
- 지역 전통산업의 쇠퇴 가속화
- 혁신도시간 불균형
- 혁신도시와 원도심간 불균형
- 지가 상승에 따른 투자 어려움
- 혁신 클러스터 활성화 미비

7. 지역 균형발전의 강화 방안

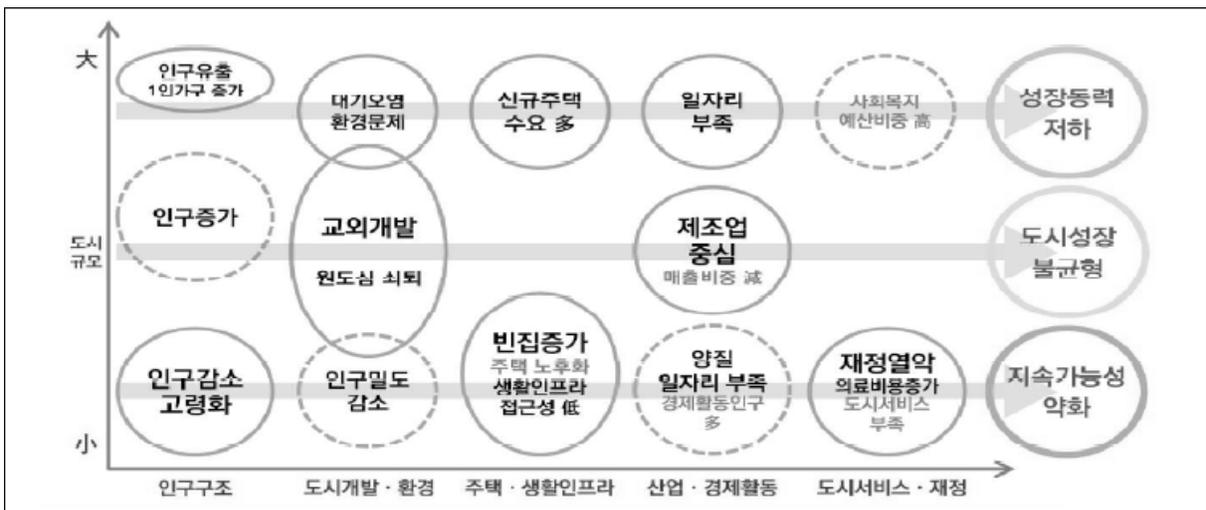
1) 고려할 요인들

- 인구 실태에 맞는 균형발전 전략의 고민
 - 감소되는 우리의 현실적 인구 추이 고려
 - 증가가 어렵고, 증가되어도 매우 제한적인 인구추세를 반영

〈향후 인구 추계 결과〉



- 도시규모와 인구



자료 : 국토연구원(2018)

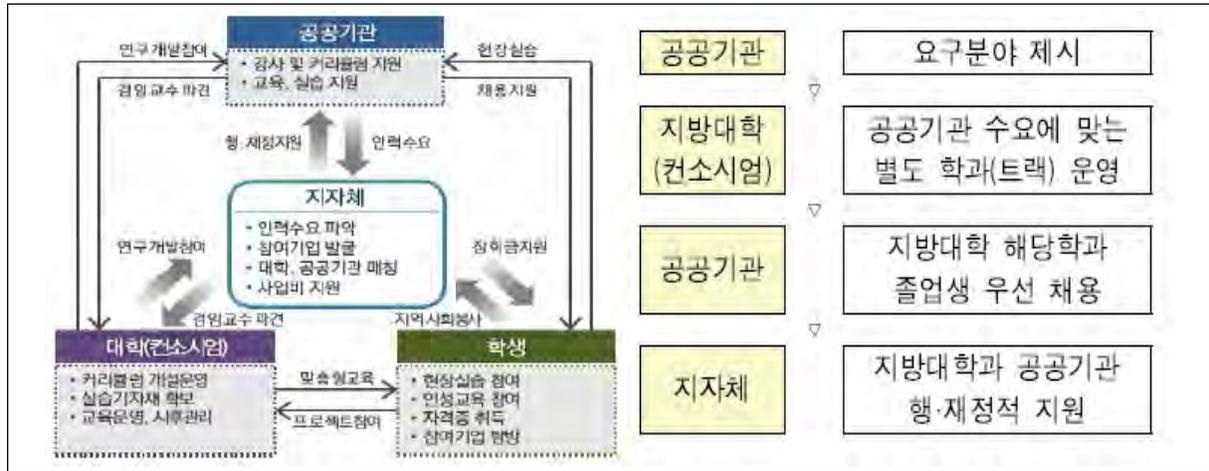
● 저성장시대와 지역균형발전 정책의 변화

구분	고도성장기('80년대-2000년대 이전)	저성장시대(2000년대 이후)
당면과제	- 수도권 일극집중	- 수도권 집중+저성장, 저출산·고령화, 양극화
목표	- 수도권 과밀억제와 지방분산	- 수도권 집중 억제와 자립적 지역발전
전략	- 수도권 인구 및 산업의 입지규제와 지방이전	- 수도권규제지속 - 지역발전역량증진과 지역간연계협력

자료 : 안홍기(2018)

- 지역에 대한 재인식
 - 지역은 끝이 아니라 시작
 - 지역은 골칫거리가 아니라 해결자
 - 지역은 지속가능한 국가발전의 핵심 기반
 - 대도시 문제 해결의 수단
 - 국가혁신을 위한 마중물로서의 지역혁신의 기반
- 공공서비스 ‘국가최소(National Minimum)’ 기준 정립
 - 지역내, 지역간 격차의 해소
 - 취약계층, 취약지역에 대한 삶의 질 보장
 - 적절한 삶의 질 지표의 개발과 활용
- 이분법에서 다극화로의 전환
 - 수도권-비수도권에서 지역간으로 전환
 - 지역별 지속가능성 있는 발전의 확보
 - 사람 중심의 포용적인 균형발전의 추구
- 지역내 공공기관의 역할 강화
 - 지역 핵심기업으로서 공공기관의 역량 활용
 - 지역-공공기관 등 연계한 발전전략 수립

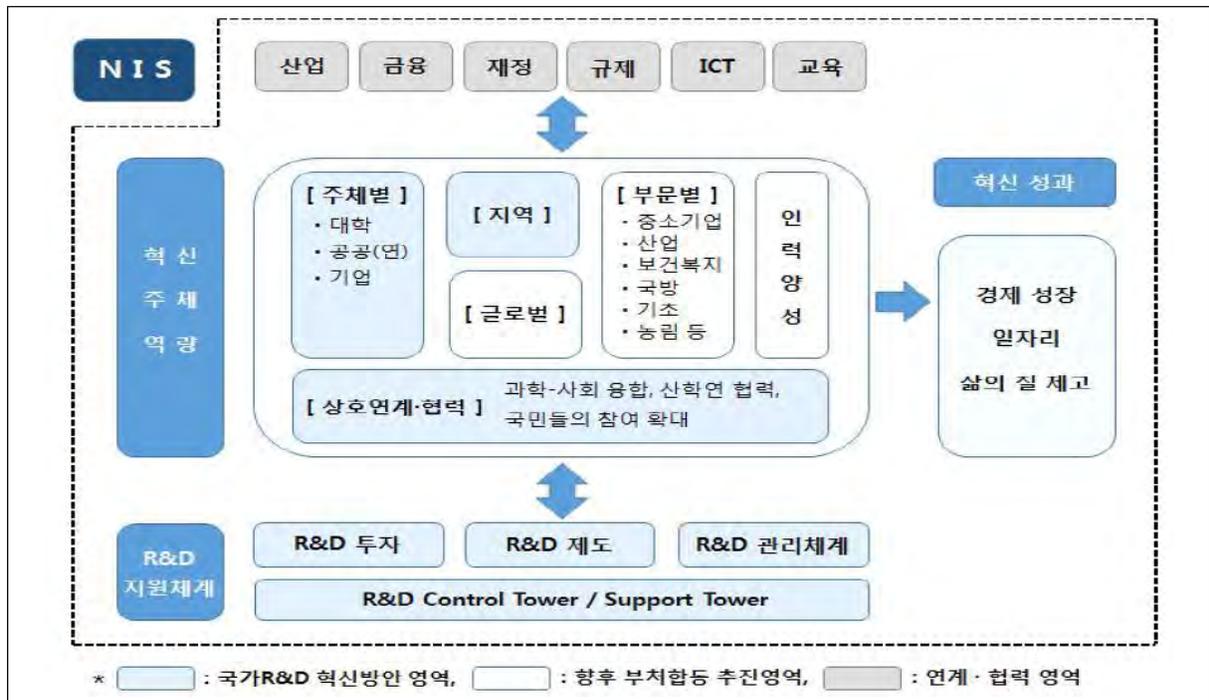
〈 지역대학-지자체-공공기관 연계 클러스터 운영 모형 〉



자료 : 지역발전위원회(2018)

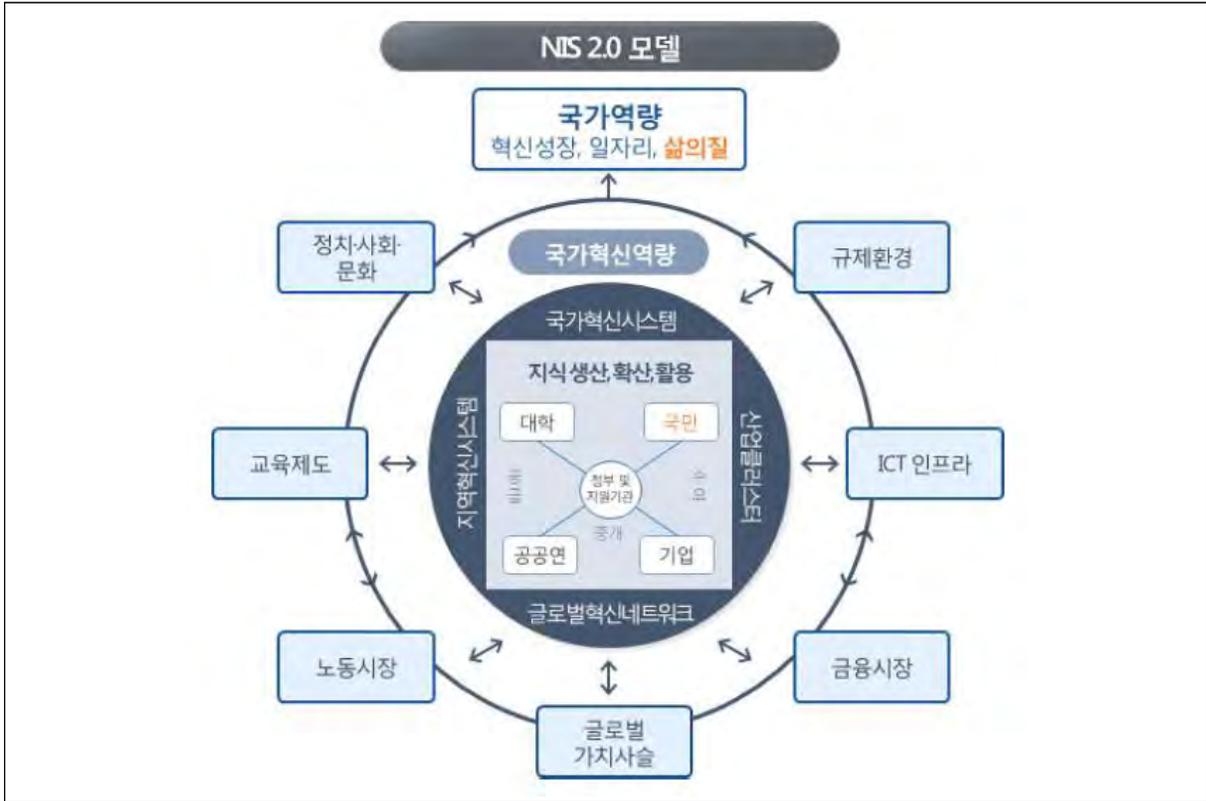
2) 지역역량 강화와 지역혁신성 확보

- R&D 중심 국가혁신체계



자료 : 국가과학기술자문회의(2018)

● 국가혁신 시스템과 지역의 연계 강화



자료 : 국가과학기술자문회의(2018)

● R&D 혁신 추진전략과 추진과제

추진전략	추진과제
<p>연구자 중심, 창의·도전적 R&D 지원체계 강화</p>	<p>① 연구자 중심으로 R&D 지원시스템 혁신 ② R&D 관리체계의 전문성·효율성 강화 ③ 고위험 혁신형 도전적 연구지원 강화 ④ R&D 투자의 전략성 강화 및 적시적소 투자체계 구축</p>
<p>혁신주체 역량 강화</p>	<p>① (대학) 사람을 키우는 창의적 R&D 지원 확대 ② (공공(연)) 자율과 책임의 원칙 하에 세계적 수준의 연구역량 확보 ③ (기업) 혁신역량을 높이는 R&D 지원 ④ (지역) 균형발전을 위한 지역 주도의 R&D 강화 ⑤ 혁신주체 간 상호 연계 및 협력 강화</p>
<p>국민 체감형 과학기술성과 확산</p>	<p>① 4차 산업혁명을 선도할 미래 신산업 육성 ② 국민생활 속의 문제를 해결하는 R&D 강화 ③ 과학기술로 질 좋은 일자리 창출에 기여 ④ 과학기술정책에 국민 참여 확대</p>

자료 : 국가과학기술자문회의(2018)

● 혁신주체 역량의 제고

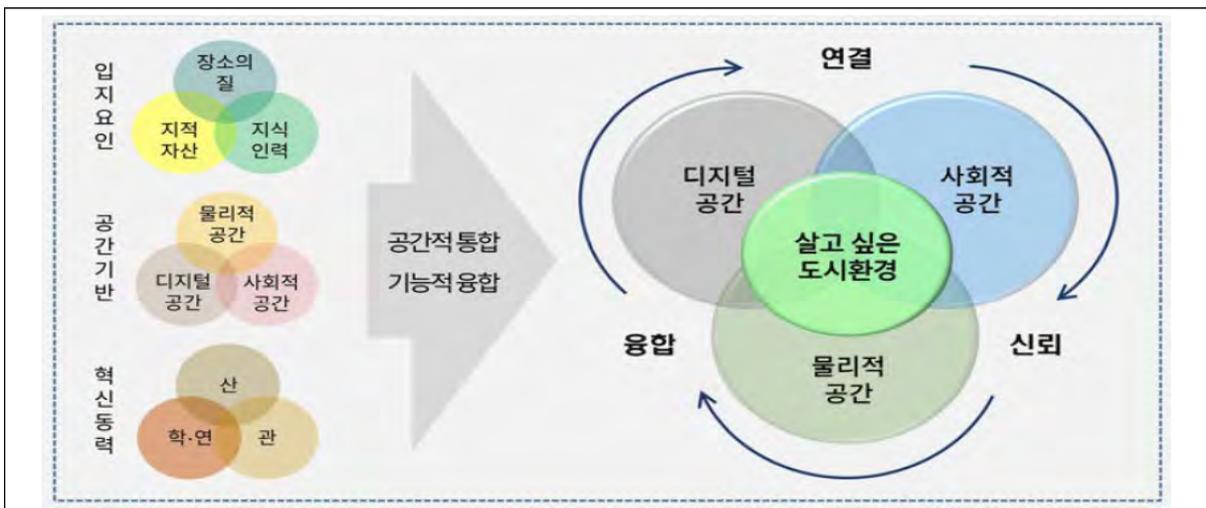
구분	< As-Is >	< To-Be >
대학	과제 중심, 연구단절 발생	연구자 중심, 안정적 연구비 지원
공공연구기관	PBS로 인한 수주경쟁, 경직적 관리	자율성을 확대하되 책임성 강화
기업	예산 확대 위주 뿌려주기식 지원	혁신형 기업 육성, 질 중심 관리
지역	중앙정부 주도(공급자 위주)	지역(수요자) 주도
연계·협력	산학연 분절, 국제협력 양적확대	산학연 협력, 전략분야 국제협력 강화

3) 국민 중심의 혁신체계 및 활동

- 국민생활문제 해결형 R&D 투자 확대
 - 국민생활 밀착형 사업(과제) 확대, 중점 투자 분야에 ‘국민생활’ 부문 신설 및 구조조정 통한 절감 재원 집중투자
- 문제해결형 국민 참여 R&D 추진체계 정립
 - 문제해결 위한 ‘기술개발+실증 R&D 사업체계 마련 및 대국민 정보제공 가능한 플랫폼 구축
 - R&D 전과정(문제발굴~실증 평가) 국민참여 확대
- 국민의 과학기술정책 참여 확대 및 대국민 소통 강화
 - 현장의견에 기반한 불합리한 제도개선 이슈 발굴
 - 관련 기관에 국민이 직접 참여할 수 있는 체계 구축

4) 혁신도시의 역할 강화

- 균형발전 위한 혁신도시의 역할 정립



자료 : 류승한 ·윤영모(2018)

5) 균형발전지표의 개발과 활용

- 균형발전지표의 구성체계



자료 : 지역발전위원회(2018)

6) 사회혁신 역량의 강화와 활용

- 사회혁신의 구성요소와 특징



자료 : 한국지방행정연구원(2018)

● 지역 특성 반영한 참여적 거버넌스 구성 및 운영

	도시형	농촌형
구성 및 운영 전략 (예시)	<ul style="list-style-type: none"> • 시민사회, 민간영역 활성화 → 네트워킹 활성화를 통한 민간영역 역량 강화 (ex. 시민협치플랫폼) • 융합형 중간지원조직을 통한 부문 간 교차 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육프로그램 활성화로 지역 리더 및 인재육성이 가장 시급 → 이후 네트워킹 활성화로 주체 간 연계 • 참여적 지역 거버넌스 구축 및 운영 우수사례 발굴 및 홍보 • 협치 및 사회혁신의 필요성에 대한 지역 주민의 인식 확대 • 이장, 부녀회장 등의 참여 중심에서 지역 사회적경제 기업(마을기업, 협동조합, 사회적 기업 등) 활동가 등의 참여 기회 확대

자료 : 한국지방행정연구원(2018)

〈참고자료〉

대한민국 헌법.

김순은 외(2007), 김현호(2017).

지역발전위원회(2017), 2017년 균형발전 주요통계집.

ebn(2018. 10. 20).

변창흠(2018), 국가균형발전의 전략과 실행력 제고를 위한 지원체계 구상, 국토연구원 정책세미나.

지역발전위원회(2018), 국가균형발전 비전과 전략.

성경륜(2019), 혁신적 포용국가 구상, 2019 국가비전회의2.

통계청(2018), KOSIS 주민등록인구통계.

한국고용정보원(2018), 한국의 지방소멸 2018.

차미숙·정우성(2018), 지속가능한 균형발전을 위한 재정분권 정책과제. 안흥기(2018), 저성장·인구 감소시대의 지역격차 동향과 균형발전정책 방향, 국토연구원, 균형위 국제세미나(2018.9.12.)

국가균형발전특별법.

정책기획위원회(2018), 포용국가 비전과 전략.

류승한·윤영모(2018). 국가균형발전을 위한 혁신도시의 역할, 국토연구원(2018). 혁신도시와 지방 발전.

국토연구원(2018). 도시재생 뉴딜 정책 및 추진방향.

국가과학기술자문회의(2018), 국가기술혁신체계(NIS) 고도화를 위한 국가R&D 혁신방안(안).

한림대학교(2017). 새정부 지역균형발전정책과 우리도 대응전략 수립 연구용역.



발표 2

문재인 정부의 재정분권과 재정조정 실현 방안

곽채기 교수(동국대학교 행정학과)

문재인 정부의 재정분권과 재정조정 실현 방안

곽채기 교수(동국대학교 행정학과)

1. 논의의 배경과 목적

- 재정분권을 촉진하기 위한 지방재정제도 개혁 과제는 1991년에 지방자치제가 부활한 이후 역대 모든 정부에서 국정개혁의 주요 아젠다로 다루어져 왔음
- 문재인 대통령은 선거 과정에서 “연방제에 준하는 자치분권”의 구현을 주창하였고, “획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화”와 “지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권” 추진을 100대 국정과제로 개발하여 이를 이행해 나가고 있음
- 100대 국정과제 중 하나인 “지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권” 과제는 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 국가와 지방의 세입구조를 개선하고, 주민참여예산제도 확대 등을 통해 지방재정의 건전성 확보를 목표로 다음과 같은 개혁과제와 세부실천 방안을 제시하고 있음

〈표 1〉 문재인 정부의 재정분권 추진 과제

개혁과제	세부추진과제
<ul style="list-style-type: none"> ● 국세-지방세 구조 개선 : 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선 	<ul style="list-style-type: none"> ● 지방소비세 비중 확대 ● 지방소득세 규모 확대 ● 국가-지방 간 기능 재조정 ● 지방세 신세원 발굴 ● 지방세 비과세감면률 15% 수준 관리
<ul style="list-style-type: none"> ● 이전재원 조정 및 재정균형 달성 : 지자체 간 재정 격차 완화 및 균형발전 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ● 지방교부세율 상향 및 지역상생발전기금 확대 ● 국고보조사업 정비
<ul style="list-style-type: none"> ● 지방재정의 건전성 강화 : 지방세 및 지방세외수입 체납징수율 제고, 예산낭비사업 근절을 위한 제도 개선 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ● 고액상습체납자 대상 징수 활동 강화 ● 지방세외수입 업무시스템 통합 ● 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화
<ul style="list-style-type: none"> ● 고향사랑기부제 활성화: 고향사랑 기부제법 제정을 통한 지방재정 보완 및 지역경제 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ● 재정이 열악한 지자체에 기부할 경우 인센티브 제공 ● 투명하고 공정한 기부금 모집·활용을 위한 제도 개선 추진
<ul style="list-style-type: none"> ● 주민참여예산제 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ● 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여예산제 확대를 통해 주민에 의한 자율통제 강화

자료: 대한민국정부(2017)

- 이러한 재정분권 과제의 핵심 내용은 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4까지 개선하고, 이와 연계하여 이전재원 조정 및 재정균형을 달성하는 것이라고 할 수 있음. 이를 위해 정부는 2018년 10월 30일에 관계부처 합동 재정분권 추진방안을 발표하였음
- 그런데 정부가 발표한 관계부처 합동 재정분권 추진 방안은 실질적으로 2019~2020년의 1단계 재정분권 추진 방안만 구체화되어 있고, 실질적인 재정 확충 효과는 6.6조원에 불과함. 그 결과 지방세 비중이 24%에서 26%로 상향 조정되는 효과에 그치고 있음
- 특히, 2021~2022년의 2단계 재정분권 추진 방안은 100대 국정과제 수준의 선언적 내용만 포함되어 구체성이 절대적으로 부족하고, 특히 지방교부세의 지방분권세 전환을 통해 단순한 수치 조정 등을 통한 지방세 비중 확대를 도모할 수 있다는 우려가 제기됨. 따라서 자치경찰제 도입, 국가기능의 지방이양, 국정과제 시행에 따른 추가 재정 수요 발생 등을 종합적으로 고려하여, 보다 근본적인 재정분권 추진 방안에 대한 체계적인 검토가 필요한 상황임
- 현재 정부가 견지하고 있는 “증세 없는 재정분권 추진” 방안은 기획재정부를 중심으로 중앙정부의 대승적 결단이 절대적으로 요구되는 상황에서 국무조정실 중심의 재정분권 방안 조정 노력만으로는 실질적인 결실을 거두기가 쉽지 않음. 따라서 2019년은 국세 대 지방세 비율을 7:3의 수준으로 상향 조정하는 국정목표 달성을 위한 재정분권 방안을 마련할 수 있는 마지막 기회가 될 수 있는 시점이라는 점에서 획기적인 재정분권 방안을 성공적으로 도출하기 위한 다각적인 노력이 절실히 필요함
- 이에 본 발제문에서는 우선 우리나라 재정분권 수준에 대한 정확한 진단과 분석을 통해 문제점을 도출하여 제시하고자 함. 그런 다음에 강력한 재정분권을 추진하기 위해 지난해 10월에 정부가 발표한 재정분권 추진방안과 이 방안에 따라 재정분권을 추진할 경우 예상되는 문제점을 도출하여 제시하고자 함. 마지막으로 이러한 논의들을 바탕으로 문재인 정부의 재정분권을 성공적으로 추진하기 위해 검토할 필요가 있는 주요한 정책과제들과 재정분권 추진방안을 제시하고자 함

2. 우리나라 재정분권 수준의 현황과 문제점

(1) 재정분권 수준의 현황

■ 전반적인 재정분권 수준 측정 결과

- 재정분권은 지방정부가 독자적으로 재원을 조달할 수 있는 정도와 중앙정부의 간섭 없이 독립적으로 재정운용에 관한 의사결정을 할 수 있는 정도로 정의할 수 있음
- 이러한 재정분권 수준을 측정하는 지표로는 지방세비율, 자체세입비중, 세입분권지수, 세출분권지수, 세입-세출 갭, 재정자립도, 재정자주도 등이 있음

〈표 2〉 한국의 재정분권 수준과 OECD 국가와의 비교

(단위: %)

지표명	산식	한국	OECD 국가
지방세비율 (2015년)	지방세 수입/총조세 수입	24.6	-연방형국가 평균: 31.3 -단일형국가 평균: 15.7 -일본 39.3, 미국 43.2, 영국 6.1 독일 50.0 프랑스 29.0
자체세입비중 (2014년)	지방정부 자체세입/지방정부 세입	41.0	-OECD 전체 평균: 54.6
세입분권지수 (2014년)	지방정부 자체세입/일반정부 세입	17.0	-OECD 전체 평균: 19.3 -OECD 단일국가 평균: 14.4
세출분권지수 (2014년)	지방정부 세출/일반정부 세출	42.9	-OECD 전체 평균: 32.9 -OECD 단일국가 평균: 25.0
세입-세출 갭 (2014년)	세입분권지수-세출분권지수	-0.259	-OECD 전체 평균: -0.136 -OECD 단일국가 평균: -0.106
재정자립도 (2018년)	지방세+세외수입/ 자치단체 예산규모(일반회계)	53.4	※ OECD 공식통계 없음
재정자주도 (2018년)	자체수입(지방세+세외수입)+ 자주재원(지방교부세+조정교부금)/ 자치단체 예산규모(일반회계)	75.3	※ OECD 공식통계 없음

자료: 국회예산정책처(2018)에 의거하여 수정

- OECD 재정분권 통계자료를 이용하여 2014년도 기준으로 OECD 국가 세입분권지수와 세출분권지수를 산정하여 비교분석한 결과, 우리나라의 세입분권지수는 0.170로서 OECD 국가의 평균(0.193)에도 미치지 못하고 있으나, 세출분권지수는 0.429로서 OECD 국가의 평균(0.329)을 크게 상회하는 높은 수준을 보이고 있음
- 이러한 세입분권과 세출분권 간의 격차로 인해 중앙정부와 지방자치단체 간에 큰 폭의 수직적 재정불균형이 발생하고 있으며, 그 격차를 지방재정조정제도(지방교부세, 국고보

조금)를 통해 메우고 있음. 특히, 지방자치 실시 이후 이러한 격차가 오히려 지속적으로 확대되어 왔고, 이로 인해 지방재정조정제도의 재원 규모와 세입 비중이 점증적으로 증가하는 결과가 나타나고 있음

- 그 결과 현재 우리나라는 국세 대 지방세 배분비율 또는 세입분권지수로 측정한 세입분권화 수준과 최종지출단계에서의 재정사용액을 기준으로 한 세출분권화 수준 간에 큰 간극이 있음. 세입분권화와 세출분권화 간의 갭이 크다는 것은 지방자치단체의 수입과 지출 간의 불균형이 심각하다는 것을 말해 주는 것이며, 그 갭(재정갭)을 중앙정부의 이전재원으로 충당하고 있음. 이러한 세입-세출분권화 수준 간의 큰 격차와 이로 인한 중앙정부와 지방자치단체 간 수직적 재정불균형이 현재 우리나라가 안고 있는 재정분권화 측면에서의 가장 핵심적인 문제임

■ 세입분권화 수준 : 국세 대 지방세 배분 추이

- ○ 현재 우리나라 세입분권화가 낮은 수준에 머무르고 있는 것은 국세위주의 세원배분체계에 그 근본원인이 있음
- ○ 최근 지방세 비중이 다소 증가하였으나, 여전히 우리나라 전체 조세수입 중 지방세비율은 23% 수준에 머무르고 있음

〈표 3〉 국세 대 지방세 배분 추이(2009-2018)

(단위: 조원, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	연평균 증가율
국세	164.5	177.7	192.4	203.0	201.9	205.5	217.9	242.6	251.1	268.2	5.6
지방세	45.2	49.2	52.3	53.9	53.8	61.7	71.0	75.5	75.0	77.9	6.2
총조세	209.7	226.9	244.7	257.0	255.7	267.2	288.9	318.1	326.1	346.1	5.7
국세비율	78.5	78.3	78.6	79.0	79.0	76.9	75.4	76.3	77.0	77.5	-
지방세비율	21.5	21.7	21.4	21.0	21.0	23.1	24.6	23.7	23.0	22.5	-

주: 2016년까지는 결산액, 2017년은 최종예산액, 2018년 당초예산 순계기준
 자료: 행정안전부(2018)

■ 세출분권화 수준

- 세출분권화 수준은 통합재정 총지출과 순계예산을 대상으로 중앙정부와 지방자치단체가 최종 지출단계에서 각각 어느 정도의 재원을 사용하느냐를 기준으로 산정할 수 있음
- 우선 통합재정 총지출을 기준으로 한 세출분권화 수준은 한 국가의 통합재정 중에서 지방정부가 어느 정도의 세출 기능을 분담하고 있는가를 측정할 수 있음

- 2018년 당초예산 기준 통합재정 총지출 규모는 704.4조원으로, 이중 중앙정부가 428.8조원(60.9%), 지방자치단체가 209.3조원(29.7%), 지방교육재정이 66.2조원(9.4%)을 점하고 있음
- 그런데 중앙정부 지출액 중 960,251억원(지방교부세 459,895억원, 국고보조금 500,446억원)이 지방재정으로, 535,651억원(지방교육재정교부금 534,334억원(유아교육지원특별회계 교부금 38,927억원 포함), 교육보조금 1,317억원)은 지방교육재정으로 이전되어 중앙정부 지출액 428.8조원 중 총 149.6조원이 지방정부로 이전되고 있음
- 또한 지방재정에서 지방교육재정으로 법정부담금과 전출금 및 보조금으로 127,799억원이 이전됨
- 한편, 중앙과 지방의 예산안 편성 및 확정 시기가 일치하지 않기 때문에 재원을 이전해 주는 중앙정부나 지방자치단체가 세출예산에 편성한 재원이전액과 재원을 이전받는 지방자치단체나 지방교육자치단체가 세입예산에 편성한 재원이전액 간에 차이가 발생하는 바, 동 재원은 회계연도 중 추가경정예산을 통해 조정되어 세출에 반영됨. 이러한 재정조정액이 2018년도 통합재정의 경우 지방재정 분야에 101,491억원, 지방교육재정 분야에 31,606억원(중앙정부 이전재원 중 24,508억원, 자치단체 이전재원 중 7,098억원)이 존재함
- 당초의 통합재정 지출액에서 이러한 재원이전 및 재정조정 결과를 반영한 2018년도 통합재정 기준 재정사용액은 중앙정부 279.2조원(50.3%), 지방재정 206.7조원(37.2%), 지방교육재정 69.4조원(12.5%)으로 확인되고 있음. 그 결과 중앙정부와 지방정부 간 통합재정 기준 재정사용액 비율, 즉 세출분권화 수준은 50.3:49.7로 산정되었음

〈표 4〉 2018년도 통합재정 기준 중앙·지방정부 간 재정사용액 비율

(단위: 억원, %)

구 분	중앙정부	지방재정	지방교육재정	합 계
통합재정지출	4,288,339 (60.9)	2,093,430 (29.7)	662,216 (9.4)	7,043,985 (100.0)
재원 이전	중앙정부→지방재정	△960,251 (960,251)		△960,251
	중앙정부→교육재정	△535,651	(535,651)	△535,651
	지방재정→교육재정		△127,799 (127,799)	△127,799
	소 계	△1,495,902		
재원조정		101,491	31,606	
통합재정 사용액	2,792,427 (50.3)	2,067,122 (37.2)	693,822 (12.5)	5,553,381 (100.0)

주: 2018년도 당초예산 기준
 자료: 행정안전부(2018)에 의거하여 작성

- 다음으로 기금을 제외한 일반회계와 특별회계의 세출순계예산을 기준으로 한 중앙정부와 지방정부 간 재정사용액 배분 비율은 조세에 기반한 기본적인 국가 역할 수행에 있어서의 세출분권화 수준을 측정할 수 있는 지표에 해당함
 - 2018년 당초예산 기준으로 중앙정부 세출순계예산은 330.8조원으로 54.4%를 점하고 있고, 지방자치단체의 세출순계예산 규모는 210.7조원(34.7%), 지방교육재정은 66.2조원(10.9%)을 점하고 있음
 - 그런데 중앙정부 세출순계예산 중 지방재정(960,251억원)과 지방교육재정(535,651억원)으로 이전되는 재원 및 지방재정에서 지방교육재정으로 이전되고 있는 재원(127,799억원), 그리고 예산안 편성 및 확정 시기의 불일치 때문에 발생하는 재원조정액 등을 종합적으로 반영하여 산정한 세출순계예산 재정사용액을 기준으로 한 지방정부의 세출분권화 수준은 60.5%(지방재정 45.4%+지방교육재정 15.1%)로 산정됨

〈표 5〉 2018년도 세출순계예산 기준 중앙·지방정부 간 재정사용액 비율

(단위: 억원, %)

구 분		중앙정부	지방재정	지방교육재정	합 계
세출순계예산		3,308,414 (54.4)	2,106,784 (34.7)	662,216 (10.9)	6,077,414 (100.0)
재원 이전	중앙정부→지방재정	△960,251	(960,251)		△960,251
	중앙정부→교육재정	△535,651		(535,651)	△535,651
	지방재정→교육재정		△127,799	(127,799)	△127,799
	소 계	△1,495,902			
재원조정			101,491	31,606	
통합재정 사용액		1,812,512 (39.5)	2,080,476 (45.4)	693,822 (15.1)	4,586,810 (100.0)

주: 2018년도 당초예산 기준
 자료: 행정안전부(2018)에 의거하여 작성

- 이처럼 지방정부의 높은 세출분권화는 중앙정부의 국세수입을 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계, 지방교육재정교부금, 유아교육지원특별회계 등과 같은 지방재정조정 제도를 통해 지방재정과 지방교육재정으로 재원을 이전하는 방식을 통해 이루어지고 있음
 - 특히 이 과정에서 국고보조금의 사업수와 재원 규모가 빠른 속도로 팽창하여 왔음. 지난 2004년 노무현 정부에서 당시 613개 국고보조사업을 359개로 축소하고, 149개 국고보조 사업을 지방으로 이양하였음. 그러나 지난 10년 간 국고보조사업이 지속적으로 증가하여 2017년 현재 960개 사업, 65.2조원(국고보조금 43.5조원, 지방비 부담 21.7조원)으로 팽창하였음. 이처럼 국고보조사업 규모가 팽창함에 따라 지방비 부담도 함께 증대하여 지방재정을 압박하고 있을 뿐 아니라 지방자치단체 재정지출 결정의 자율성을 제약하고 있음

〈표 6〉 지방자치단체 국고보조사업의 팽창 현황

(단위: 억원, 개)

구 분	2005년	2017	2018
국고보조사업비	230,391	652,044	706,631
국고보조금	153,502	434,869	472,042
지방비부담	73,337	217,175	234,589
사업수	359	960	

- 또한 이러한 세출분권화는 국민이 부담하는 조세를 국세와 지방세 형태로 1차적으로 배분(세원배분)한 이후에 다시 지방교부세, 국보조금과 같은 지방재정조정제도를 통해 국세 수입을 지방으로 이전하는 과정을 통해 형성되고 있음. 그 결과 2018년 당초예산 기준으로 국세와 지방세 형태의 1차적인 세원배분은 77.5% 대 22.5% 수준을 보이고 있으나, 국세수입 중 지방이전재원으로 총 144.8조원(지방교부세 45.6조원, 지방교육재정교부금 49.5조원, 유아교육특별회계 교부금 3.9조원, 국고보조금 45.8조원¹⁾)이 지방자치단체와 교육자치단체로 재배분됨으로써 최종 사용액을 기준으로 한 중앙정부와 지방자치단체 및 지방교육자치단체 간 실질적인 세수입 배분 비율은 35.5% 대 64.5% 수준을 보이고 있음. 국세 수입의 54.2%가 지방재정조정재원으로 지방정부에 이전되고 있고, 지방정부는 지방세의 1.864배에 해당하는 수입을 중앙정부로부터 이전재원으로 지원받고 있음

〈표 7〉 중앙정부와 자치단체 간 형식적·실질적 조세 수입 배분 현황(2018년)

구 분		금액(억원)	비율(%)
형식적 세원배분	국 세(A)	2,681,947	77.5
	지방세(B)	779,140	22.5
	합 계(C)	3,461,087	100.0
국세수입 중 지방이전재원	-지방교부세 (내국세의 19.24%+종합부동산세+개별소비세의 20%)	459,805	13.3
	-지방교육재정교부금(내국세 총액의 20.27%+ 국세 교육세 일부)	495,407	14.3
	-유아교육지원특별회계(국세 교육세 일부+국고 지원액)	38,927	1.1
	-국고보조금*	458,143	13.2
	합계(D)(D/C)	1,452,282	41.9
	D/A(%)		54.2
	D/B(%)		186.4
실질적 재원배분	중앙정부 최종 사용 재원(A-D)	1,229,665	35.5
	자치단체 최종 사용 재원(B+D)	2,231,422	64.5
	합 계	3,461,087	100.0

* 2018년도 국고보조금 총액 501,763억원 중 기금분 국고보조금을 제외
주: 2018년도 당초예산 기준

1) 2018년도 전체 국고보조금 501,763억원 중 기금을 통해 지출되는 국고보조금 43,620억원을 제외한 나머지 국고보조금만 국세 수입을 통해 재원이 조성되는 것으로 간주하였음

■ 광역-기초자치단체 간 및 지역간 재정분권의 불균형

- 중앙정부와 지방정부 간 세입분권과 세출분권 간에 갭이 크게 존재하는 것과 동일하게 지방 정부 내에서 광역과 기초자치단체 간에도 세입분권과 세출분권 간에 큰 갭이 존재하고 있음
 - 2018년도 일반회계 당초예산 세입예산 순계 기준으로 보면, 광역자치단체에 전체 세입예산의 64.1%, 기초자치단체에 35.9%가 배분되고 있음. 반면에 세출예산 순계 기준으로 광역자치단체의 세출예산 비중은 26.2%에 불과하고, 기초자치단체의 세출예산 비중이 73.8%를 차지하고 있음. 결국 지방정부 내에서도 최종지출단계에서는 기초자치단체를 통해 대부분의 예산이 집행되고 있음에도 불구하고 세입예산은 광역자치단체 중심으로 배분되고 있음. 특히, 지방세도 광역자치단체에 68.9%가 배분되고 있음
 - 이러한 광역과 기초자치단체 간 세입분권과 세출분권의 갭으로 인해 기초자치단체는 세입 재원을 확보함에 있어서 광역자치단체의 시·도비보조금과 조정교부금에 의존하는 비율이 높아 기초자치단체의 재정분권 수준이 높지 않은 상황임

〈표 8〉 광역-기초자치단체 간 세입과 세출분권 수준(2018년)

(단위: 억원, %)

구 분	세입예산순계(A)	세출예산순계(B)	지방세(C)	B-A	C-B	C/A	
광역	특별시	213,111 (11.9)	85,496 (5.1)	160,198 (20.6)	-6.8	15.5	75.2
	광역시	305,684 (17.1)	135,101 (8.1)	146,625 (18.8)	-9.0	10.7	48.0
	특별자치시	11,320 (0.6)	10,528 (0.6)	6,215 (0.8)	-	0.2	54.9
	도	576,662 (32.2)	165,317 (10.0)	209,478 (26.9)	-22.2	16.9	36.5
	특별자치도	41,823 (2.3)	39,410 (2.4)	13,990 (1.8)	0.1	-0.6	33.5
	소계	1,145,600 (64.1)	435,852 (26.2)	536,506 (68.9)	-37.9	42.7	46.8
기초	시	364,126 (20.4)	608,222 (36.5)	165,766 (21.3)	16.1	-15.2	45.5
	군	188,145 (10.5)	299,904 (18.0)	25,145 (3.2)	7.5	-14.8	13.4
	자치구	89,018 (5.0)	321,043 (19.3)	51,722 (6.6)	14.3	-12.7	58.1
	소계	641,289 (35.9)	1,229,169(73.8)	242,633 (31.1)	37.9	-42.7	37.8
합 계	1,786,889(100.0)	1,665,021(100.0)	779,139(100.0)			43.6	

주: 2018년도 일반회계 당초예산 기준
 자료: 행정안전부(2018)에 의거하여 작성

- 또한 자치단체계층 간 세입-세출분권 수준의 갭과는 별도로 수도권과 비수도권 간에는 지방세 수입의 편재로 인한 세입분권 수준의 불균형이 발생하고 있음. 지방세 수입 중 수도권 3개 자치단체가 점하는 비중은 2002년 58.8%에서 2014년 47.7%까지 하락하였으나, 그 이후 다시 수도권 집중도가 높아져 2018년에는 지방세의 수도권 점유 비율이 55.6% 수준을 보이고 있음

〈표 9〉 수도권과 비수도권 간 지방세 분포 비중(2018년)

(단위: 억원, %)

구 분	지방세 전체	지방소비세
수도권(서울, 인천, 경기)	433,286 (55.6)	28,165 (41.0)
비수도권	345,854 (44.4)	40,562 (59.0)
합 계	779,140 (100.0)	68,727 (100.0)

주: 2018년도 일반회계 당초예산 기준
 자료: 행정안전부(2018)에 의거하여 작성

(2) 문제점

■ 중앙정부와 지방정부 간 재정분권 상의 문제점

- 우리나라는 세출분권지수는 OECD 국가의 평균 수준을 상당히 상회하는 높은 재정분권 수준을 보이고 있으나, 세입분권지수는 OECD 국가 평균 수준을 하회하고 있고, 지방세 비율도 주요 분권 선진국가에 비해 낮은 수준을 유지하고 있음. 그 결과 우리나라는 세입-세출 간 갭이 크게 존재하는 문제점을 드러내고 있음
- 지방재정이 안고 있는 이러한 세입-세출 간 불균형 또는 재정갭(fiscal gap)을 중앙정부가 운영하는 지방교부세, 국고보조금 등과 같은 이전재원을 통해 충당하는 과정에서 지방정부의 중앙정부에 대한 재정의존성이 심화되고 있음. 이러한 문제점은 1991년 지방자치제 실시 이후 지속적으로 지속적으로 악화되어 왔음
- 이 과정에서 특히 국고보조금 규모와 역할의 비대화가 초래되었음. 지난 2004년 노무현 정부에서 국고보조사업에 대한 큰 폭의 정비가 단행된 바 있었으나, 그 이후 지난 10년간 국고보조사업의 건수와 재원규모가 지속적으로 팽창하여 지방정부의 자주재원이 국고보조사업 지방비 부담을 위해 흡수되는 결과를 초래하고 있음. 2018년도 당초예산 기준 으로 지방자치단체에 배분되는 일반교부금인 지방교부세 규모(459,805억원)보다 특정보조금인 국고보조금(500,446억원)이 더 큰 규모로 운용되고 있고, 이 과정에서 지방자치단체의 자체재원 중 234,589억원이 국고보조사업을 위한 지방비부담 재원으로 지출되고 있음
- 세입분권화가 수반되지 않은 상황에서 높은 수준의 세출분권화로 인해 국세 수입의 54.2%가 지방재정조정재원으로 지방정부에 이전되고 있고, 지방정부는 지방세의 1.864 배에 해당하는 수입을 중앙정부로부터 이전재원으로 지원받고 있음. 그 결과 지방정부(지방교육자치단체 포함)는 실질적으로 국세 수입의 64.5%를 사용하고 있음에도, 이를 직접 자주재원으로 확보하는 비율이 낮기 때문에 지방재정 운용에 있어서 책임성이 낮고, 지방세의 가격기능이 제대로 작동하지 않아 재정규율이 악화되는 문제가 노정되고 있음

지방정부 내 광역과 기초자치단체 간 재정분권 상의 문제점

- 중앙정부와 지방정부 간 재정분권과 관련하여 노정되고 있는 문제점이 우리나라는 지방정부 내에서 광역과 기초자치단체 간에도 그대로 재현되고 있음. 세입분권화는 광역자치단체 중심으로 이루어지고 있고, 최종 지출단계에서는 기초자치단체를 통해 대부분의 재정 지출이 이루어져 기초자치단체의 세출분권화 수준이 높은 상황임. 그럼에도 불구하고 전체 지방세입과 지방세는 광역자치단체 중심으로 배분되고 있고, 기초자치단체가 광역자치단체의 시·도비 보조금과 조정교부금에 의존하지 않을 수 없는 상황을 초래하고 있음
- 또한 지방정부 내에서는 수도권과 비수도권 간 지방세원 분포의 불균형으로 지방세수의 수도권 집중도가 높아 지방정부의 세입분권 확대를 제약하고 있을 뿐 아니라 자주재원주의에 입각한 지방세 확충 과정에서 지역 간, 자치단체 간 재정력 격차와 세수입 격차를 초래하고 있음

3. 문재인 정부의 재정분권 추진 방안과 문제점

- 문재인 정부는 2018년 10월 30일에 관계부처 합동으로 재정분권 추진방안을 확정하여 발표하였음. 재정분권 추진방안의 주요 내용과 문제점을 살펴보면 다음과 같음

(1) 문재인 정부의 재정분권 추진 방안2)

재정분권 추진 방안의 기본 틀



2) 문재인 정부의 재정분권 추진방안은 관계부처합동(2018.10.30.)의 재정분권추진방안 보도자료에 의거하여 작성하였음

■ 기본원칙

- 지방의 자율성과 책임성을 제고하는 지방재정제도 개혁
 - 지역의 다양성과 창의성이 발휘될 수 있도록 “지역의 일은 자율성과 책임성을 갖고 지역이 스스로 해결”하도록 지방재정제도 혁신
 - 중앙정부의 기능과 재원을 지방정부로 대폭 이양하여 2022년까지 국세·지방세 비율을 7:3으로 개선
- 재정분권을 통한 국가 균형발전 촉진 및 재정격차 완화
 - 균형발전을 촉진하고 재정격차 완화에 기여할 수 있도록 지역간 세원 불균형에 대한 보정장치를 마련
 - 재정분권 추진으로 어느 지역도 현 지방재정제도보다 불리해지는 경우가 없도록 세심하게 제도 설계
- 단계적 추진전략으로 조속한 성과 창출과 실효성 제고
 - 재정분권에 대한 조속한 성과 창출 및 정부의 의지가 실현될 수 있도록 당장 추진이 가능한 사항을 중심으로 1단계 추진방안을 마련하여 2019년부터 시행
 - 지역의 자율성 강화와 균형발전 촉진을 위하여 근본적인 제도 개편방안을 담은 2단계 추진방안을 2019년 중 마련하여 2021년부터 시행

■ 1단계 재정분권 추진(2019~2020년)

- 지방세 확충
 - 국정과제 추진에 따른 복지사업, 지방공무원 증원 등 지방의 재정부담 및 기능이양 등을 감안하여 2018년 현재 국세인 부가가치세 세수의 11%인 지방소비세 세율을 2019년 15%(+4%p), 2020년 21%(+6%p)로 단계적 인상
 - 국민의 세부담 증가 없이 국세를 지방세로 이양하는 것으로 지방소비세 도입(2010년) 이후 최대폭으로 지방세를 확충함으로써 2019~2020년 간 11.7조원 이상(2019년 3.3조원, 2020년 8.4조원)의 지방재정 확충 효과가 기대
- 기능이양
 - 중앙정부 기능의 지방이양과 관련해서는 지방세 확충과 연계하여 국가균형발전특별회계의 포괄보조 사업(지역밀착형 사무)을 중심으로 '20년에 3.5조원 내외 규모의 중앙정부 기능을 지방정부로 이양해서 지방의 자율성과 권한을 확충할 예정임
- 소방안전교부세 인상
 - 소방직 국가직화와 소방인력 충원을 지원하기 위해 소방안전교부세율을 인상하고 인건비를 지원

- 소방인력 단계적 충원계획(2022년까지 총 2만명)에 따라 소방안전교부세율(담배분 개별소비세의 20%)을 2019년 35%, 2020년 45%로 인상
- 이를 통해 2019~2020년간 8천억원 규모(2019년 3천억원, 2020년 5천억원)의 재원을 안정적으로 확보하여 소방공무원 충원을 지원
- 2021년 이후 지원방안은 소방인력 충원 및 인건비 인상 추이, 근무형태, 재정여건 등을 종합 감안하여 추후 검토
- 소방시설 확충에 사용하도록 되어있는 소방안전교부세를 인건비 지원에도 활용할 수 있도록 관련 법령개정을 추진할 것임.
- 소방직 국가직화를 위한 「소방공무원법」 등의 개정을 전제로 추진
- 재정격차 완화
 - 지방소비세 확충에 따른 지역 간 세수(재정)격차 완화를 위해 지역별 가중치 적용 및 지역상생발전기금 출연 등을 통해 재정격차 완화 및 균형발전을 지원
 - 2010년 도입된 지방소비세(당시 부가가치세수의 5%p분)에 대해서는 소비지수×지역별 가중치(수도권:광역시:도=1:2:3)를 적용해 그 세수를 광역단체에 배분하고 있음
 - 2019년 현재 지방소비세율 15% 중 최초도입 당시의 5%p분에 적용하고 있는 지역별 가중치는 지방소비세율 추가인상분에 대해서도 그대로 적용할 계획
 - 취득세수 감소 보전 등의 용도인 지방소비세 6%p의 처리와 관련해서는 별도의 언급이 없는 데, 이는 현행 체계를 유지하는 것으로 이해됨
 - 관계부처 합동 재정분권 추진방안에 따르면 2020년 이후 지방소비세 세율 추가 인상분에 대해서는 수도권의 지역상생발전기금 출연금 규모, 기한 등을 새롭게 설정해야 할 것임
 - 지방소비세율은 2019년 4%p, 2020년 6%p의 단계적 인상이 계획되어 있는데, 2019년 인상분 4%p에 대해서는 그 해에 한하여 수도권의 지역상생발전기금 출연을 유예하고, 지역별 가중치를 반영한 소비지표를 적용하여 광역단체에 배분될 예정임
 - 2020년 이후는 지방소비세 인상분 10%p(2019년 인상분 4%p+2020년 인상분 6%p)에 대해 수도권이 지역상생발전기금을 출연하고, 지역별 가중치를 반영한 소비지표를 적용하여 광역단체에 배분될 것임
- 교부금 보전
 - 지방세수가 확충되는 점을 감안, 지방소비세·소방안전교부세 인상에 따른 지방교부세 감소분은 미보전
 - 지방교육재정 감소분은 국정과제 추진에 따른 소요를 감안하여 지방교육재정 교부율을 인상하여 보전

■ 2단계 재정분권 추진(2021~2022년)

- 지방재정제도 혁신
 - 지방재정의 자율성·책임성을 획기적으로 강화하고 국가균형발전을 촉진하기 위해 지방재정 제도를 근본적으로 개편
 - 관계부처, 지자체, 시도교육청, 전문가 등 충분한 의견수렴을 거쳐 2019년 중 방안을 마련하고 2021년부터 시행
- 검토사항 : 지방재정제도 개편 방안 마련시 다음 사항을 중점 검토
 - 지방세 확충방안
 - 국세-지방세 구조(지방분권세 등 포함) 또는 지방재정조정제도 개편 추진
 - 추가적인 지방세수 확충(지방소득세, 교육세 등)
 - 추가적인 중앙정부 기능의 지방정부 이양방안
 - 지방교육재정교부금제도 개편
 - 지방 자율성 제고를 위해 자원배분, 지방제도 등 개선
 - 국민최저보장적 복지사업 부담 등 감안

■ 재정분권 추진에 따른 기대효과

- 관계부처 합동 재정분권안이 차질 없이 추진될 경우, 2020년에는 지방세가 총 8.4조원이 이전되어 국세 대 지방세 비중이 74 대 26으로 개선됨
- 관계부처 합동 재정분권 관련 2단계 재정분권이 추진되는 2022년에는 국세의 지방세 전환을 포함하여 20조원 이상 지방세가 늘어나 국세 대 지방세 비중이 7 대 3으로 개선될 것으로 전망됨

〈표 10〉 관계부처 합동 재정분권 추진방안의 실행효과

구분	1단계				2단계	합계
	2019년	2020년	소계(2019~2020년)		2021~2022년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조 * 지방소비세율 +4%p	5.1조 * 지방소비세율 +6%p	8.4조	11.7조	12조+ α * 국세 지방세 전환 포함	20.4조+ α
소방직 지원	0.3조 * 소방안전교부세율 +15%p	0.2조 * 소방안전교부세율 +10%p	0.5조	0.8조		
기능이양	-	-3.5조 내외	-3.5조 내외		-	-
지방재정 순확충**	2.9조	0.8조	3.7조	6.6조	-	-
국세:지방세 (16년 76:24)	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30

* 2019년: 2019년 예산안, 2020년: 2018~2022 국가재정운용계획 기준

** 지방세 확충(+), 소방직 지원(+), 기능이양(-), 교부세 감소분(-) 등 감안

(2) 재정분권 추진 방안의 문제점

□ 광역자치단체 중심의 지방세 확충 방안

- 관계부처 합동 재정분권 추진방안은 중앙정부와 지방정부 간 수직적 재정불균형 조정에 초점을 맞추고 있는 나머지, 지방정부 내에서 광역과 기초자치단체 간 균형 있는 재정분권 추진 방안을 제대로 마련하지 못하였음. 특히, 제1단계 재정분권 추진방안의 핵심 내용인 지방소비세율 10%p 인상안만 실현되고, 만약 제2단계 추진방안이 무산될 경우에는 현재 광역자치단체 세목인 지방소비세 확충만 이루어지고, 기초자치단체의 세원 확충은 전혀 이루어지 않게 됨
- 특히, 1단계 기간(2019~2020) 중 추진하는 것으로 계획되어 있는 3.5조원 내외의 기능이양 방안이 지역밀착형 기능의 지방이양, 예를 들어 국가균형발전특별회계의 시·군·구 자율편성사업이³⁾ 지방이양 대상 국고보조사업으로 선택될 경우, 기초자치단체는 지방세 이양은 이루어지지 않은 채 사무만 이양받는 상황이 초래될 수 있음
- 지방소비세 확충 과정에서 지방교부세 규모가 감소함에도 불구하고 이에 대한 보전이 이루어지지 않은 것도 기초자치단체 입장에서는 지방교부세를 통한 재원 확보 규모가 감소하게 되는 결과를 초래하게 됨
- 현행 지방재정제도가 그대로 유지된 채 제1단계 재정분권 추진방안이 실행될 경우 광역

3) 국가균형발전특별회계의 지역자율계정은 시도자율편성사업과 시군구자율편성사업으로 구성되어 있고, 2018년 현재 5.3조원의 재원이 할당되어 있음

자치단체 세목인 지방소비세 세율 10%p 인상에 따라 광역자치단체가 추가적으로 확보하게 되는 세수입 중 일부가 시·군 조정교부금제도와 자치구 조정교부금제도를 통해 기초자치단체에 배분될 수 있음. 시와 군은 시·군 조정교부금제도를 추가적으로 확보되는 지방소비세 수입의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시는 47%)를 조정교부금으로 배분받을 수 있음. 또한 자치구의 경우에는 자치구 조정교부금제도를 특별시와 광역시별로 조례로 정한 비율에 따라 20~23.9% 수준으로 지방소비세 수입을 배분받게 됨. 이렇게 되면 결과적으로 기초자치단체의 광역자치단체에 대한 재정의존도를 심화시키는 결과를 초래하게 됨

■ 수도권 자치단체에 유리한 지방세 확충 방안

- 지방소비세율을 10%p 인상하여 확보한 지방세 수입을 광역자치단체 간에 배분하는 과정에서 2009년에 지방소비세 신설과정에서 확보한 지방소비세율 5%분에 적용하고 있는 지역별 가중치(수도권:광역시:도=1:2:3)를 지방소비세율 추가 인상분에 그대로 적용하더라도 수도권 자치단체에 상대적으로 유리한 세수입 배분 결과를 초래하게 됨
- 이번 지방소비세율 확충 과정에서 최초 도입된 지방세율 5%에 적용하고 있는 지역상생기금출연(수도권 3개 자치단체의 지방소비세 수입의 35%출연)의 일몰시한을 그대로 수용하여 기존 5% 세율에 적용되는 지역상생기금 출연 의무가 해소될 경우에는 수도권 3개 자치단체는 2018년 기준으로 4,213억원의 지방세 수입을 추가로 확보할 수 있게 됨
- 또한 1단계 재정분권 추진방안에 따라 추가로 확보된 지방소비세율 10%p를 대상으로 2020년부터 적용하는 것으로 계획되어 있는 수도권 자치단체의 지역상생기금 출연도 기존 5%p에 적용된 일몰제도를 적용하는 방식으로 제도를 설계할 경우에는 역시 일정기간이 지난 후에 해당 출연금도 다시 수도권 자치단체에 귀속되게 될 것이기 때문에, 1단계 재정분권 추진방안은 상대적으로 수도권에 유리한 지방세 확충 방안이라고 할 수 있음

■ 대도시지역에 유리한 지방세 확충 방안

- 1단계 재정분권 추진 방안에 포함되어 있는 지방소비세율 10%p 인상이나 소방안전교부세율 인상 등의 재정분권 추진방안은 특별시, 광역시, 인구 50만 이상의 시 등 대도시지역 자치단체에 상대적으로 유리한 지방세 확충 방안이라고 할 수 있음
- 그 결과 상대적으로 군 단위 자치단체는 지방소비세율 인상이나 소방안전교부세율 인상 과정에서 감소하는 지방교부세 수입을 보전받지도 못한 채 새로운 세원 확충 효과도 미미한 수준에 그쳐 상대적인 재정력 격차가 확대될 수밖에 없는 상황임

과세자주권이 없는 지방소비세 중심의 지방세 확충 방안

- 1단계 재정분권 추진방안의 핵심 내용인 지방소비세율 10%p 인상 방안을 통한 지방세 확충 방안은 과세자주권 확대를 통한 재정분권 추진 측면에서는 별다른 효과를 기대할 수가 없음
- 지방소비세는 부가가치세의 중앙-지방정부 간 공동이용방식에 따라 지방자치단체는 세수 이용권만을 보장받을 뿐 세목과 세율을 정할 수 있는 조세입법권이나 탄력세율제도를 보장받을 수 없고, 조세행정권도 행사할 수 없는 세목으로서 진정한 지방세라고 보기는 어려움
- 현재 지방소비세는 세수입 배분 과정에서 지역 간, 자치단체 간 형평성 확보를 위해 가중치를 적용하고 있을 뿐 아니라 취득세 감소분 등 재정보전을 위해 확보한 지방소비세율 6%분에 대해 적용하고 있는 세수배분 방식은 사실상 새로운 방식의 지방재정조정제도의 성격이 가미되어 있음. 결과적으로 지방소비세 배분과정에서 적용하고 있는 현재의 복잡한 세수배분방식은 지방세로서의 지방소비세의 성격을 퇴색시키는 문제를 노정하고 있음

〈표 11〉 향후 지방소비세 운영 체계

구분	지방소비세 재원규모	최초 5%p분 지방소비세	취득세수 감소 보전 등 6%p분	지방소비세 추가 인상분
2018년	부가가치세수의 11%	지역별 가중치, 수도권 지역상생발전기금 출연	현행 방식 유지	해당 없음
2019년	부가가치세수의 15%	지역별 가중치, 수도권 지역상생발전기금 출연	현행방식 유지	지역별 가중치, 수도권 지역상생발전기금 출연
2020년	부가가치세수의 21%	지역별 가중치만 적용 수도권 지역상생발전기금 출연 폐지	현행방식 유지	지역별 가중치, 수도권 지역상생발전기금 출연

자료: 유태현(2019)

지역간 형평화 기능 약화

- 지방소비세 세율 인상과 소방안전교부세 교부율 인상을 중심으로 한 1단계 재정분권 추진방안은 결과적으로 지역 간, 자치단체 간, 자치단체계층 간 재정형평화 기능을 저해하는 결과를 초래할 위험성이 있음
- 조기현·여효성(2018)의 연구에 따르면 지방교부세 보통교부세의 재정형평화기능이 2002년 이후 개선되는 추세를 보이다가 2014년 이후 악화되고 있으며, 수도권과 비수도권

간 재분배기능도 약화된 것으로 확인되고 있음. 이러한 상황에서 현재의 지방교부세 배분방식을 그대로 유지한 채 지방소비세와 지방소득세 확충을 통한 재정분권을 추진할 경우 수도권과 비수도권 간 재정형평성이 후퇴하게 되며, 자치단체 간 상대적 박탈감도 확대될 것으로 추정되고 있음. 특히, 지방소비세 확충 과정에서 감소하게 되는 지방교부세 수입에 대한 보전 대책이 마련되지 않고, 지방교부세 배분방식에 대한 개선도 이루어지지 않을 경우에는 재정분권 추진 과정에서 자치단체 간, 지역 간 재정형평성은 더욱 악화될 수밖에 없을 것으로 전망됨

4. 문재인 정부의 성공적인 재정분권 추진을 위한 정책과제

■ 재정분권 추진 목적의 명확한 정의

- 문재인 정부의 100대 국정과제에 포함되어 있는 재정분권 추진의 핵심과제인 국세 대 지방세 비율을 7:3으로 상향 조정하는 것을 통해 구현하고자 하는 목표가 무엇인가를 명확하게 정의할 필요가 있음
 - 자주재원주의에 입각한 지방과세 자주권 확대가 목표인가, 아니면 추가적인 지방재원 확충이 목표인가?
 - “증세 없는 재정분권 추진”을 견지할 경우, 추가적인 지방재원 확충을 목표로 한 지방세 비율 상향 조정 방안은 결국 중앙정부의 역할과 기능을 축소하고, 현재의 국고보조사업의 전면적인 개편을 통한 국고보조금 재원의 지방이양이 수반되지 않으면 현실적으로 달성하기 어려운 정책목표라고 할 수 있음
 - 이러한 현실 상황을 정확하게 직시하고, 국세 대 지방세 비율을 7:3으로 상향 조정하는 것을 통해 구현하고자 하는 목표가 무엇인가를 명확하게 정의하고, 이에 대한 이해관계자들 간의 합의 형성이 선행되어야 함
- 재정분권을 성공적으로 추진하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 간 역할과 기능의 재배분, 국세와 지방세 간 세수입 배분체계, 지방교부세와 국고보조금 등과 같은 지방재조정제도를 함께 유기적으로 엮어 하나의 시스템으로서 정부간 재정관계와 지방재정체계를 어떻게 재구축할 것인가에 대한 명확한 비전과 전략이 필요함
 - 현재의 100대 국정과제의 재정분권 추진방안이나 정부합동 재정분권추진 방안에는 이러한 밑그림이 정확하게 설정되어 있지 않음
 - 따라서 앞으로 재정분권을 추진하는 과정에서 지방세 확충을 중심으로 한 세입분권화 확대 방안과 이와 연계한 지방재조정제도 개혁 방안의 정합성을 확보하기 위해서는 재정분권 개혁의 목표를 공유하는 차원에서 재정분권을 통해 우리가 구현하고자 하는 지방재정의 기본

모델을 설정할 필요가 있음

- 이런 관점에서 볼 때 현재 우리나라의 정부간 자원배분체계와 수직적 재정관계는 持田信樹(2004)가 제시한 세 가지 지방재정 기본모델 중에서 ‘행정적 분권모델’에 해당한다고 볼 수 있음. 이러한 행정적 분권모델의 현행 지방재정시스템을 ‘협조적 분권모델’로 전환하는 것이 향후 우리나라 재정분권 개혁의 목표라고 할 수 있으며, 이러한 지방재정모델을 전제로 세입 분권화 방식과 정합성을 갖출 수 있도록 지방재정조정제도를 개혁할 필요가 있음

〈표 12〉 지방재정의 세 가지 기본 모델 비교

비교 기준	경쟁적 분권모델 (seperationalist model)	통합 모델 (integrationist model)		집권 모델 (centralized model)
		협조적 분권 (cooperative model)	행정적 분권 (administrative model)	
시스템 이념	경쟁, 차별화	국가통합·다양성의 조화, 설명책임	획일, 평등	개발, 통합
세원배분	세원분리, 지방세는 응징과세	조정적 중복과세, 높은 자주재원 비율	세수분할의 우위, 낮은 자주재원 비율	세제의 집권화
세율 결정권	세율이 지방에 따라 다름	지방이 세율결정, 세율격차는 낮음	제한세율의 범위내에서 지방결정, 실체는 획일적	제한
중앙·지방의 역할 분담	중앙·지방의 사무는 명확히 분리, 공공재의 공급	중앙·지방정부 사무는 중복, 중앙정부는 포괄보조금을 지방정부에 교부, 입법통제에 의거하여 개입 최소화, 소득재분배서비스 공급	중앙·지방정부의 사무는 중복, 중앙정부는 보조금을 통한행정통제를 지방정부에게 가함, 소득재분배 서비스 공급	중앙정부 일선행정기관에 의한 서비스 공급, 소규모 지방자치단체가 많이 존재
정부간 재원이전	보조금은 외부성에 대응하여 한정적으로 지원, 지방재정조정기능 취약	낮은 의존재원비율, 포괄보조금 우위, 기회의 평등을 보장하는 재정조정제도 운영	높은 의존재원비율, 특정보조금이 우위, 결과의 평등을 보장하는 재정조정제도	교섭에 의한 보조금 배분
해당 국가	미국, 전통적 재정연방주의	캐나다, 독일, 구미제국	한국, 일본	아시아 개도국
문제점	재분배저하, 지역격차 발생	국가경제정책과의 정합화	설명책임 결여, 예산제약의 연성화	지역지배의 불투명, 부패

재정분권 추진의 기본원칙

- 지방세-지방교부세-국고보조금을 상호 연계한 패키지 개혁
- 중앙정부와 지방정부 간 역할과 기능의 재배분을 전제로 한 재정분권 추진
- 광역과 기초자치단체 간 균형 있는 자원 확충

- 국민부담 수준을 현 수준으로 유지하는 제약조건에서, 즉 증세 없는 재정분권 추진 여부에 대한 명확한 입장 설정
- 지방자치단체의 과세자주권 증대를 도모하는 재정분권 추진
- 동등보상원칙에 따른 사무이양과 재원(조직, 인력, 재원)의 동시 이양 보장

■ 기초자치단체 지방세 확충을 위한 재정분권 추진 방안

- 지방소득세의 세율 인상
 - 법인세 관련 총세율은 변함 없이 법인지방소득세의 세율을 인상
 - 법인세 및 법인지방소득세 세율 변화에 따른 개별 법인의 세부담 변동이 없도록, 공제·감면 제도 병행
- 담배관련 개별소비세 수입의 담배소비세 이양
 - 담배관련 세원은 종전 국세였던 담배소비세의 지방세 전환을 통해 지방세로 이양되었다는 점을 감안할 때 최근 신설한 담배분 개별소비세를 지방세(담배소비세)로 전환

■ 광역자치단체 지방세 확충을 위한 재정분권 추진 방안

- 지역성 관련 개별소비세 지방이양
 - 특정한 장소 입장행위(경마장, 경륜장, 경정장, 골프장, 카지노 등), 특정한 장소에서의 유흥음식행위(유흥주점, 외국인전용 유흥음식점 등), 특정한 장소에서의 영업행위, 유연탄 화력 발전소 등에 대한 개별소비세 세율을 지방세(레저세, 지역자원시설세)로 이양
- 선택과세제도의 적극적 활용
 - 특정자원분 지역자원시설세(해양심층수 가공, 천연가스, 공천수, 골재, 태양광/풍력 발전, 핵연료 및 핵폐기물처리 등)
- 레저세 과세 대상 확대
 - 카지노, 체육진흥투표권(스포츠토토), 복권 등으로 레저세 과세 대상을 확대

■ 재정분권 촉진과 형평화 기능 강화를 위한 지방재정조정제도 개선

- 지방재정조정제도는 지방자주재원주의에 입각한 세입분권화를 확대하는 과정에서 불가피하게 발생할 것으로 예상되는 역기능, 특히 수도권과 비수도권 간, 자치단체 상호간 세수입 격차가 확대되는 것을 완화할 수 있는 전략적 보완성을 발휘할 수 있는 제도적 장치

- 기존 지방재정조정제도의 수평적 형평화기능을 보강하거나, 수평적 형평화기능을 효과적으로 수행할 수 있는 새로운 지방재정조정제도의 도입(예를 들어 2010년 지방소비세 도입 과정에서 지역상생발전기금 신설)을 통해 지방세 확충 과정에서 발생하는 세수입 격차를 완화할 수 있는 제도적 안전판 역할을 수행해야 함
- 또한 재정분권 추진 과정에서는 지방재정조정제도의 재원 규모를 확대하거나 축소하는 것이 재정분권 확대를 위한 정책수단으로 활용될 수 있음. 예를 들어 일본의 삼위일체개혁을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 국고보조금 규모를 축소하는 대신 지방세를 확충하는 방안은 세입-세출분권화 수준의 격차를 완화하는 가운데 세입분권화 수준을 제고할 수 있는 실천가능한 정책대안의 하나가 될 수 있음. 원칙적으로 국세 대 지방세 배분체계가 어떻게 재구조화되느냐에 따라 지방재정조정제도의 기본 틀도 달라질 수밖에 없음. 이런 점에서 중앙정부와 지방자치단체 간 세원배분을 중심으로 한 세입분권화 방식과 지방재정조정제도를 활용한 세출분권화 방식은 상호간 전략적 보완성과 경로의존성을 갖고 있는 것으로 볼 수 있음
- 아울러 세입분권화 수준을 제고하더라도 현실적으로 존재하는 자치단체 간, 지역 간 수평적 재정불균형 문제를 해결하기 위해서는 일정한 형태와 수준의 지방재정조정제도의 존재는 필요불가결함. 따라서 재정분권을 추진하는 과정에서 계속 존속할 수밖에 없는 지방재정조정제도의 운용방식, 즉 재원의 산정과 배분 및 관리상의 자율성, 투명성, 공정성 등을 제고할 수 있도록 지방재정조정제도 운용방식을 개편하는 것은 재정분권 차원에서 매우 중요한 개혁과제의 하나임
- 이런 관점에서 현행 지방교부세 보통교부세의 재원배분방식을 개편하여 재정형평화 기능을 보강할 필요가 있음. 예를 들어 기준재정수입 산정과정에서 차등산입률제도를 도입하는 방안이나 낙후지역 관련 지역균형수요 산정제도를 개선하는 방안을 마련할 필요가 있음. 또한 장기적으로 지방교부세는 자주재원주의에 따른 재정분권화 추진이 어려운 지방자치단체를 위한 공유재원으로 활용하는 방안도 검토해 볼 수 있음
- 한편, 지방소비세 확충을 통한 재정분권 추진과정에서 발생하는 재정력 격차 확대를 완화하기 위해 도입한 ‘지역상생발전기금’을 항구적인 수평적 재정조정제도로 재구조화하는 방안도 검토해 볼 필요가 있음. 이를 위해서는 현재 자치단체조합을 구성하여 지방자치단체가 자율적으로 운영하고 있는 현재의 지역상생발전기금 운영방식과 재원구성방식 및 배분방식에 대한 전면적인 개편 방안을 검토해 볼 필요가 있음

■ 중앙정부와 지방정부 간 기능재구축과 연계한 국고보조금제도 개편

- 실질적인 재정분권 확대와 대 중앙정부 관계에서 지방정부의 자율성 제고 및 국가기능의

지방이양 실현을 위해서는 비대화된 국고보조사업의 전면적 개편이 절대적으로 필요함

- 과도한 국고보조사업은 지방정부의 중앙정부 종속을 초래하고, 지방비 부담 증대로 실질적인 지방재정 압박을 초래하는 근본 원인으로 작용하고 있음
- 국고보조금사업 정비는 중앙정부의 일하는 방식 혁신과 함께 국가기능의 지방이양, 실질적인 지방재정 확충 효과 등 다면적 정책 효과를 창출할 수 있는 대표적인 개혁 과제에 해당함
- 국고보조사업 개편은 과거 노무현 정부에서 추진하였던 단위사업별 지방이양 추진 방식이 아니라 “인력-조직-재원 일괄 지방이양 방식”에 따라 추진할 필요가 있음(이재원, 2018). 또한 국민최저보장(national minimum)을 위한 사업은 국가사업화하는 방식으로 지방비 부담 의무를 조정할 필요가 있음. 예를 들어 기초연금, 장애인연금, 기초생활보장 등 필요최소한의 보편적 서비스인 3대 기초사업은 국가책임제로 전환하는 방안 검토 필요(윤영진, 2018)
- 국고보조금사업 개편은 중앙정부의 조직, 인력, 업무범위 등에 미치는 파급 효과가 커서 관료제 조직에 의한 자발적 개혁을 기대하기 어려운 대표적인 개혁 과제이기 때문에 별도의 독립된 TF조직을 구성하여 개편 방안 마련 필요

〈참고문헌〉

국회예산정책처(2018). 대한민국 지방재정 2018.

관계부처 합동(2018.10.30.). “재정분권 추진방안”.

대한민국 정부(2017). 100대 국정과제.

류영아(2018). 지역상생발전기금의 현황과 개선방안. 국회입법조사처.

유태현(2019). “관계부처 합동 재정분권 추진방안과 지방세 기반확충”. 지방세·재정포럼세미나 발표자료. 한국지방세연구원.

윤영진(2018). “시대적 과제로서의 재정분권의 추진방향”. 지방세·재정포럼세미나 발표자료. 한국지방세연구원.

이재원(2018). “이전재원 시스템 정비방안: 국고보조금을 중심으로”. 지방세포럼. 통권 제38호 (2018.3). 한국지방세연구원.

조기현·여효성(2018). 재정분권시대 보통교부세 발전방향: 재정형평성을 중심으로. 한국지방행정연구원.

행정안전부(2018). 2018년도 지방자치단체 통합재정개요(상).



토론 1

박성훈 재정제도과장(기획재정부)

memo

A series of horizontal dotted lines for writing a memo.



토론 2

고규창 지방재정경제실장(행정안전부)

memo

A series of horizontal dotted lines for writing a memo.



토론 3

서삼석 국회의원(더불어민주당, 前 전남 무안군수)

토론 3

“재정분권과 균형발전, 어떻게 실현할 것인가?”

서삼석 국회의원(더불어민주당, 前 전남 무안군수)

1. 의의:

주제 발표자들께서도 발제문에서 언급하셨듯이 지방분권은 지역주민의 삶의 질제고, 지역경제 활성화, 국가 경쟁력 제고 등 국가 운영체계의 근간을 새롭게 정립하는 일이다.

우리나라의 지역 불균형은 1991년 지방자치제도가 실시된 이래 지속적으로 악화되어 왔기 때문에 과거 정권들에서도 지방분권의 필요성에 대한 기본적인 공감대가 있었다.

특히나 재정분권은 분권을 정치와 행정, 재정으로 분류할 때 지방분권의 물적 토대를 제공한다는 점에서 그 역할과 중요성이 매우 크다.

2. 강력한 재정분권:

문재인 정부는 ‘지방재정의 자립기반을 위한 강력한 재정분권(국정과제75)’를 위해 현재 8대 2인 국세와 지방세 비율을 7대3, 장기적으로 6대4 수준까지 개선한다고 했다.

또한 지방재정의 자주역량을 제고하기 위해 지방교부세율 상향, 국고보조사업 정비 등 이전재원 조정 및 지방재정의 건전성 강화, 고향사랑 기부제도 도입 및 주민참여 예산 확대 등을 제시했다.

문재인 정부의 재정분권에 대해 지방에서 많은 기대를 하는 이유는 과거 정부들의 재정분권이 단순히 제도개선을 통해 추진되었던 실패에 대한 학습효과 때문이다.

문재인 정부가 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 국정과제로 내세운 것은 이전 정부들과의 뚜렷한 차이점이다. 매우 고무적인 일이라고 생각한다.

지난 20여 년 간 지방재정의 총 세입이 9배 증가한 반면, 보조금은 24배 증가했다. 이에 따른 지방의 매칭부담도 크게 늘었다. 결국 지방은 그동안 자치를 한 것이 아니라 중앙부처의 엄청난 보조 사업을 대신하기 급급했던 것이다.

작년 10월 문재인 정부에서 발표한 「재정분권 추진 방안」에 따르면 중앙정부의 기능과 재원을 지방으로 대폭 이양해 2017년 기준 7.6 : 2.4인 국세 지방세 비율을 2022년까지 7 : 3으로 개선할 계획이다.

즉 단순한 제도개선보다는 지방의 세입재원 규모증대를 통해 미래 지향적인 재정자립을 추구한다는 점은 매우 긍정적으로 평가된다.

3. 개선과제

그러나 발표자의 지적처럼 아직은 충분히 만족스럽지 못한 부분도 있고 개선해야 될 사항도 남아있는 것이 사실이다.

우선 국세와 지방세의 비율을 7 : 3으로 개선해 나가려면 지방소득세 및 지방소득세 규모 확대, 양도소득세·종합부동산세·주세 등의 지방세 이양, 지방교부세 상향 등 자주재원 확보를 위한 적극적인 대책이 필요하다.

둘째로 지역주민과 지방의회 중심의 재정통제 시스템을 만들어야 한다. 지방자치의 본질과 분권의 취지를 고려할 때 중앙정부가 지방정부의 재정을 통제하는 것이 아니라 지역주민과 지방의회가 지방정부의 재정을 통제하는 것이 바람직하다.

셋째 지방이양일괄법을 통해 상당수 기능이 지방으로 이양될 예정인데 이양되는 기능에 대한 정확한 재정보전규모를 산출하고 기능이양과 함께 재원도 이양될 수 있도록 해야 한다.

끝으로 지방자치단체의 재정여건에 관계없이 모든 국민들에게 안정적인 기초생활을 보장할 수 있도록 4대 기초복지(기초연금·생계급여·의료급여·보육료지원)사업은 100% 국비로 지원되어야 한다.

지금까지의 중앙집권적이고 획일적인 재정조정과 재정관리 방식이 결코 국민과 주민을 행복하게 했다는 증거는 없다. 앞으로의 미래는 보다 다양하고 유연한 지방의 대응이 요구되는 사회이다. 지방은 다양한 주민의 삶과 복지에 유연하고 주도적으로 대응할 수 있어야 한다.

재정분권과 균형발전으로 가는 과정이 결코 쉽지는 않지만 이제는 시대적 소명으로 반드시 문재인 정부 내에 그 틀을 마련해야 한다고 본다.

최근 자치분권위원회에서 발표한 “2019년 자치분권 시행계획”이 차질 없이 추진 될 수 있도록 법과 제도적 보완책이 뒷받침 될 수 있도록 함께 노력해나가겠다.



토론 4

김윤식 사무총장(대한민국시도지사협의회)

토론 4

김윤식 사무총장(대한민국시도지사협의회)

■ “지역 간 불균형과 균형발전 정책의 역할”에 대한 의견

- 윤태범 원장님의 발제 내용에 공감하며 대부분 동의하며, 감사 드림
 - 다양한 지표를 통한 현실에 대한 진단
 - 과거와 현재의 지역균형발전을 위한 정부의 정책 내용
 - 특히 현 정부의 정책방향과 전략 등에 대해 이해하는데 큰 도움이 되었음
- 하지만 제가 평소에 생각하고 있는 사항을 중심으로 말씀드려 보겠음
- 지역 간 불균형과 관련, 31쪽에서 “제기되는 각종 문제들”을 다음과 같이 제시하고 있음

<ul style="list-style-type: none"> • 균형발전에 대한 부정적 인식 존재 • 수도권 집중의 지속 • 지방소멸론의 확산 가속 • 이전 공공기관의 비효율성 • 지역 일자리의 지속적 감소 • 수도권으로의 인구 이동 지속 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도원의 영역 확대(연담화) • 지역 전통산업의 쇠퇴 가속화 • 혁신도시간 불균형 • 혁신도시와 원도심간 불균형 • 지가 상승에 따른 투자 어려움 • 혁신 클러스터 활성화 미비
--	---

- 위에서 제시한 문제점은 현실에서 나타나는 문제이며 결과임
 - 그런데 왜 이러한 문제가 발생하는가에 대한 원인 분석이 명확히 보이지 않음
 - 따라서 문제해결, 즉 정책이 원인의 해결보다는 결과의 변화로 제시되고 있음
 - 예를 들어, 38쪽, 저성장 시대의 지역균형발전 정책의 변화에서 정책목표를 “수도권 집중 억제와 자립적 지역발전,” 그리고 전략으로 “수도권규제 지속”과 “지역발전 역량증진과 지역 간 연계협력”을 제시하고 있음
 - 이는 목표와 전략의 차이점을 찾기 어려우며, 한 지역(예, 수도권)을 규제하여 다른 지역(예, 비수도권)을 발전시키는 접근방법으로는 진정한 균형발전, 즉 상향 평준화(일종의 비제로섬 접근방법)하는데 어려움이 있다고 생각됨

구분	고도성장기 (80년대~2000년대 이전)	저성장시대 (2000년대 이후)
당면과제	• 수도권 일극 집중	• 수도권 집중+저성장 • 저출산·고령화 • 양극화
목표	• 수도권 과밀억제와 지방분산	• 수도권 집중 억제와 자립적 지역발전
전략	• 수도권 인구 및 산업의 입지규제와 지방이전	• 수도권 규제 지속 • 지역발전 역량 증진과 지역 간 연계협력

- 그리고 지역 간 불균형발전의 문제를 해결하기 위한 방안(34쪽~38쪽)으로,
 - “지역역량 강화와 지역혁신성 확보”
 - “국민 중심의 혁신체계 및 활동”
 - “혁신도시의 역할 강화”
 - “균형발전지표의 개발과 활용”
 - “사회혁신 역량의 강화와 활용” 등을 제시하고 있음
- 그렇지만 아직 실효적인, 즉 원인분석에 근거한 구체적 추진방안이 제시되지 못하고 있기 때문에 아쉬움
 - 예를 들어, “R&D 중심 국가혁신체계”를 통해 “지역역량 강화와 지역혁신성을 확보”하는 해결방안을 제시하고 있는데,
 - 지역의 혁신주체인 대학, 공공연 및 기업에 대한 지원이나 투자가 충분이 이루어지고 있지 못하는 실정임
 - 특히 지역이 주도적으로 재정을 투입하지 못하고, 중앙에 의존하는 정도가 커지고 있음
 - 예를 들어, 지방의 국립대학에 대한 투자와 서울대에 대한 투자규모를 비교해 보면 쉽게 알 수 있음
 - 교육부 중심의 고등교육정책과 재정배분에서 지방 국립대와 서울대(법인화 되었음에도 불구하고)에 대한 재정지원은 현격한 차이가 있음
 - 이것이 문제의 원인이므로 지역대학에 대한 투자를 확대하는 대안이 제시되어야 할 것이고, 이를 통해 교육시설과 우수 학자의 유치를 통해 경쟁력 있는 인재를 양성할 수 있다는 것임
- 균형위 계획(안)이나 대통령께서도 지속적으로 언급하고 있듯이 균형발전 정책의 바람직한 방향은 지역주도성 강화라는 점임
 - 지역이 스스로 정책을 수립하고 집행할 수 있는 기반을 확충하는 것이 핵심임
 - 예를 들어, 중앙의 정책에 대한 지방의 수동적 대응체계, 즉 중앙의 공모사업 중심의 지역발전정책 그리고 국고보조금 중심의 재정운용은 상향평준화된 균형발전에 분명한 한계가 있음

■ “문재인 정부의 재정분권과 재정조정 실현 방안”에 대한 의견

- 광채기 교수님의 발제를 통해 정부의 재정분권 추진방안에 대해 많은 공부가 되었음
- 지난 2년 동안 활발하게 논의된 재정분권에 대해 성찰할 수 있는 좋은 기회를 주신 것에 대해 감사 드림
- 다양한 통계자료를 통해 중앙-지방 간, 광역-기초 간 재정불균형의 수준을 진단하고 문제점을 파악한 후, 문재인 정부의 정책대안을 설명하고 있음
- 지난 해 10월 정부가 발표한 ‘재정분권 추진방안’의 문제점으로 제시하는 다음의 5가지에 대해 공감함

- “광역자치단체 중심의 지방세 확충 방안”
- “수도권 자치단체에 유리한 지방세 확충 방안”
- “대도시 지역에 유리한 지방세 확충 방안”
- “과세자주권이 없는 지방소비세 중심의 지방세 확충 방안”
- “지역 간 형평화 기능 약화”

- 그리고 성공적 재정분권 추진을 위한 정책과제로 제시하고 있는 다음의 6가지에 대해서도 매우 공감함

- “재정분권 추진 목적의 명확한 정의”
- “재정분권 추진의 기본 원칙”
- “기초자치단체 지방세 확충을 위한 재정분권 추진 방안”
- “광역자치단체 지방세 확충을 위한 재정분권 추진 방안”
- “재정분권 촉진과 형평화 기능 강화를 위한 지방재정조정제도 개선”
- “중앙정부와 지방정부 간 기능 재구축과 연계한 국고보조금제도 개편”

- 이러한 광교수님께서 제시한 재정분권 추진의 기본적 원칙과 방향 그리고 문제점 제시에 적극 동의함
 - 지방정부 입장에서 ‘지방소비세율 10%포인트 인상과 균특 중심의 3.5조원 규모 포괄보조금 삭감을 통한 중앙기능 지방이양’은 매우 미흡하다고 생각됨
 - 앞으로 재정분권 추진의 목적을 명확히 설정하고, 그 목표를 달성하기 위한 종합적이고 체계적인 그림이 그려질 것이라고 기대함
- 다만 현 시점에서 몇 가지를 말씀드리고자 함
- 첫째, 현재 1단계 재정분권 추진방안이 금년에 마무리되므로 지방소비세율 6%포인트 인상은 확실히 실현되어야 한다는 점임

- 특히 3.5조원 규모 중앙기능 지방이양이 중앙부처의 이해관계에 따라 대상 사업의 선정이 지연되고 있는 것을 이유로 지방소비세율 인상을 연계하여 지연시키는 일이 발생하지 않기를 바람
- 또한 지방이양된 사업에 대한 중앙정부의 관리기능이 유지될 수 있고, 이를 통해 중앙부처가 지방에 대해 구체적 사안까지 관여하는 상황이 없어야 할 것임
- 둘째, 지방소비세율의 인상에 따른 지역 간 세입격차의 확대가 우려되는 상황에 대해 우리 지방정부들은 상호 협의하여 그 문제의 해결을 위해 노력하고 있다는 점을 말씀드립니다
 - 여러 상황을 가정하여 다양한 시나리오를 구성하고 그에 따른 재정배분 상황을 추계하여 모든 지방정부들이 수용할 수 있는 방안을 도출하고 추진한다는 것에 동의하고 있음
- 셋째, 지역 간 재정격차의 해소를 위한 방안의 하나인 지역상생발전기금의 전향적 확대와 지역발전을 위한 효과적이고 투명한 운영을 위한 제도 개선을 고민하고 있음. 이에 대한 많은 분들의 관심과 지원을 부탁드립니다
- 넷째, 내년부터 시작되는 2단계 재정분권 추진방안이 실효적으로 추진될 필요가 있음
 - 광역과 기초 자치단체의 지방세 확충을 위해 지방소득세율의 인상이 필요함. 다만 국민의 조세부담 중립성을 위해 국세분의 축소를 통한 지방소득세 확충이 우선적으로 추진되어야 함
 - 재정분권과 형평화 기능의 조화를 위해서는 지방교부세율의 인상을 통한 중앙의 책임성이 강화되어야 함. 특히 국세와 지방세 비중이 7:3에도 이르지 못하는 상황에서 국가균형발전의 책임성은 여전히 중앙에 있으므로 지방교부세율의 인상을 통한 중앙의 역할이 여전히 필요함
 - ‘지방분권세’ 도입을 검토한다는 방안이 있는데, 혹시라도 지방교부세의 일부를 명칭만 ‘지방분권세’로 변경하여 국세-지방세 비율을 조정하는 것은 전혀 바람직하지 않음
- 끝으로, 국정과제인 재정분권 강화를 추진하는 과정에서 중앙과 지방의 소통이나 협의 방법에 대해 말씀드립니다
 - 아직도 중앙은 폐쇄적이고 수비적인 자세로 재정분권 방안을 만들어가고 있음
 - 국세-지방세 구조 조정을 위한 구체적 방안의 마련 과정이나 균특회계 중심 3.5조원 규모 지방이양 기능의 선정 과정 등을 볼 때 지방의 의견을 수렴한다고 하지만 실질적 소통과정은 매우 미흡함
 - 예를 들어 균특회계 포괄보조금관련 사업비 결정방법이나 그 규모가 공개되지 않고 있으며, 시도의 의견수렴도 휴일을 낀 3-4일 정도 기간, 심지어 당일에 제출하도록 하는 경우도 있음
 - 이러한 소통체계는 조속히 개선될 필요가 있음



토론 5

이상범 전문위원(전국시장·군수·구청장협의회)

토론 5

이상범 전문위원(전국시장·군수·구청장협의회)

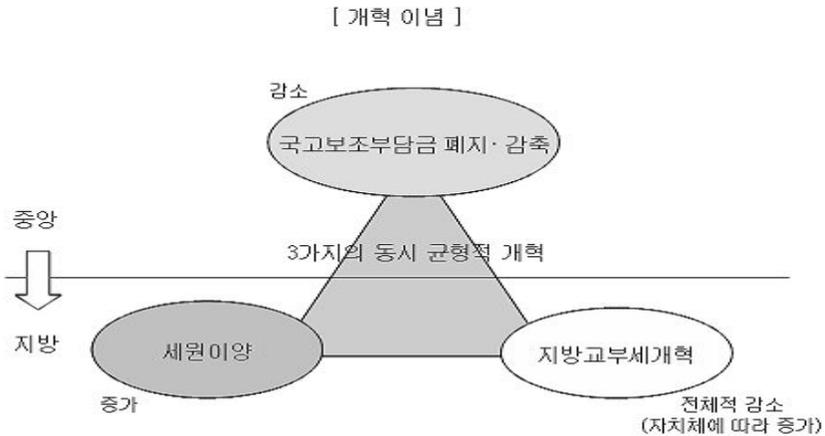
1. 재정분권의 방향

- 바람직한 지방재정의 분권화 방향은 중앙과 지방간 상생통합이 가능하며 지방의 다양성이 인정되고 명확한 설명책임을 가지는 ‘협력적 분권’을 필요로 함
- 이를 위해 지역경제 활성화를 위한 재정분권, 지역 간 평등과 다양성의 조화, 수익과 부담의 적절성 등을 목표로 자주재원 중심의 과세자주권 확보, 일반재원 중심의 지방재원 확충, 지방정부와 주민의 협력을 통한 재정자율성과 책임성 확보 할 수 있는 재정분권화를 추진

2. 재정분권의 전략 - ‘부분 개편 방식의 접근’이 아닌 ‘포괄적인 시스템 개혁’

- 재정분권을 추진함에 있어 지방세 세목별 재정 확충(개편)이나 국고보조금 제도의 개별 보조율 조정, 재정조정제도의 재원배분방식 개편 등의 부분 개편 방식은 재정분권 성과에 한계를 드러낼 수밖에 없음
- 따라서 재정분권 추진방안의 핵심은 세입적 측면에서 지방의 자율성과 책임성을 증진시키고 재정조정제도는 이에 따라 움직이는 즉, 지방세, 지방교부세, 국고보조금의 구조가 함께 움직이는 재정책중 방안 이라고 할 수 있음
- 다만 유념할 점은 일본의 3위일체 개혁방식과 같은 접근은 우리가 지향하는 재정분권과 유사하지만 큰 틀에서 차이가 있음
- 즉, 일본은 지방세 비중을 높이는 대신 국고보조금과 지방교부세 비중을 낮추는 방안의 검토가 불가피하다고 여기고, 지방재정의 중앙과 지방 간 세원이양, 국고보조금 삭감, 지방교부세 운영방식의 개혁으로 재정분권을 추진함(3위일체 개혁)
- 이에 따라 일본은 지역간 지방세입 격차가 심화되는 문제를 겪었고, 이에 대한 보완장치로서 추후 지방교부세를 강화하는 조치를 시행함

〈그림1〉 일본의 3위일체 개혁



- 따라서 우리의 재정분권은 지방세 확충에 따라 일본과 같이 지역 간 지방세수 격차가 심화되는 상황을 사전에 보완하는 차원에서 지방교부세 법정 교부율을 인상하는 방안을 국세이양과 함께 강구해야 할 것임
- 첫째, 지방세 측면에서 지방분권의 방향은 ① 지역경제 활성화 및 ② 지역일자리 창출 노력이 지방의 세수입으로 연결되는 선순환 구조를 만들어 가야하며, 이러한 방향이 재정분권의 큰 흐름으로 가야할 것임
 - 이를 위해 국세의 지방이양은 지방소비세와 지방소득세를 중심으로 지방세 구조를 개편해야 할 것임(기간세)
- 둘째로 지방교부세의 경우는 지방으로 세원을 이양함에 따라 발생하는 지역간 재정력 격차의 확대가능성에 대한 세밀한 제도적 고려로서 접근해야 할 것임
 - 국세 대 지방세 7:3 수준의 지방교부세 교부 관련 시뮬레이션의 연구결과를 보면, 현행 수준에서 국세의 지방이양이 이루어질 경우 시군의 재정이 감소되는 결과를 보이고 있음
 - 따라서 지방교부세 교부율을 상향조정할 필요가 있음(19.24% → 22%)
 - 지방교부세 교부율 조정은 2006년 19.24%인상 이후 현재까지 제자리에 있으며, 오히려 예산대비 지방교부세 비중은 2009년 19.3%에서 2018년 17.3% 감소하고 있는 실정임
- 셋째, 국고보조금 관련해서 주요 방향은 ① 유사중복사업의 통합, ② 진정한 포괄보조금의 형태, ③ 사회복지 관련 국가최저한 원칙 준수 및 ④ 국고보조금 관리 혁신을 위한 지방정부와 협의 등 이라고 생각함
 - 이 경우, 국고보조금은 정부간의 재정관계가 고려되기 때문에, 중앙-지방간 재정협력을 통한 논의가 선행적으로 필요할 것임

3. 광역-기초간 재정분권 방안 사례 : 특·광역시-자치구간 재정관계 비효율성 개편

- 자치구는 재원보장 측면에서 불리한 여건이며 재정격차 완화 측면에서도 불확실한 실정임
 - 자치구 세목은 재산세와 등록면허세 2종이며, 지방교부세 불교부단체임
 - 따라서 현재의 재정분권의 확대에 따른 재원확충은 매우 미미한 실정임
- 실례를 들면 다음의 <표 1>은 2013년 지방재정 확충 대책에 따른 2015년 재원확충 효과임
 - 당시 약 5조4천억원의 재정책충 효과가 있었으며, 광역과 시군은 각각 49.6%, 46.4%인데, 자치구의 경우는 2,128억원인 3.9% 증가에 그침

<표 1> 지방재정 확충 대책에 따른 확충 효과(단위: 억원)

구 분	특·광역시 본청	자치구	시군	총계
계	26,914 (49.6)	2,128 (3.9)	25,188 (46.4)	54,230 (100)
지방소득세 법인분	4,807	-	4,513	9,320
분권교부세 3개 사업 환원 감소	418	371	1,184	1,973
발전용 유연탄 과세 지방교부세 증가	573	-	1,427	2,000
누리과정 이관	1,862	424	990	3,276
담배값인상에 따른 담배소비세 증가	481	-	609	1,090
담배값인상에 따른 보통교부세 증가액	874	-	2,174	3,048
지방세 비과세 감면	17,899	1,333	14,291	33,523

- 따라서 자치구의 재원확충을 위한 배려가 있어야 하며, 이를 위해 다음과 같은 방안을 고려할 필요가 있음
- 첫째, 조정교부금의 재원보장기능을 보강함
 - 2개 세목에 불과한 자치구세의 구조적 한계와 사회복지비 급등으로 인한 세입 - 세출 불균형 해소 수단으로서 조정교부금의 역할 증진
 - 특·광역시별 재정 충족도의 편차를 현실에 크게 반영시켜 적용하되 서울과 인천은 100% 기준, 나머지 광역시는 95% 기준을 적용한 조정률
- 둘째, 본청-자치구 수직적 불균형을 완화함
 - '12년 이후 급증하고 있는 자치구 사회복지비 증가에 따른 국가의 추가 재정지원 없이 특·광역시-자치구 재원배분체계 개편만으로 폭증하는 사회복지비 충당에 한계가 드러나고 있는 실정
 - 지방소비세 확대, 지방세 감면 축소 등 본청에 편중된 세입확충 혜택이 자치구에 파급되도록

제도개선(세입: 공동세 제도 도입 등, 세출: 복지사무 특·광역시로 이관)

- 셋째, 지방교부세를 자치구에 직접 교부함
 - 자치구에 보통교부세가 직접 교부될 수 있도록 지방교부세법 제6조 제1항의 단서조항 삭제를 통한 개정
- 상기 자치구의 사례가 주는 시사점은 광역과 기초간의 재정분권 불균형 논의 역시 ‘협력적 분권’의 기본방향을 따라야 할 것이며, 자주재원주의에 입각한 재원 확대가 될 수 있도록 해야 한다는 것임
- 현재 제1단계 재정분권 방안은 중앙-지방, 지방-지방의 논의 과정 없이 진행된 중앙의 ‘행정적 분권’이라고 할 수 있으며, 지나치게 광역중심의 재정분권임
- 물론 광역과 기초간 재정조정제도에 의해 기초단체에 일정부분 재정책충이 이루어지나, 이는 광역에 대한 의존구조를 더욱 강화하게 되며, 오히려 기초의 재정자립도를 떨어뜨리게 되어 현 국정기조와도 배치되는 효과를 가져옴
- 그러므로 향후 2단계 재정분권은 논의 과정에 있어 반드시 중앙과 지방, 지방과 지방의 협력적 파트너십을 형성해서 추진해 나가야 할 것임



토론 6

정성훈 원장(한국지방세연구원)



우리 **삶**을 바꾸는
지방분권

- 지방분권을 실현을 위한 -
지방재정 확충
한국지방세연구원 정성훈 원장



KILF 한국지방세연구원
KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE

차 례



- 1 재정분권의 의의와 필요성
- 2 지방재정 현황
- 3 지방재정 확충 방안
- 4 문재인 정부 재정분권 평가
- 5 지방재정 확충 방안



KILF 한국지방세연구원
KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE

2



Chapter. 01

I. 재정분권의 의의와 필요성

I. 재정분권의 의의와 필요성

지방분권과 재정분권

- 지방분권은 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하여 지방자치의 기반을 확립하는 과정 또는 중앙정부의 권한이 지방정부로 분산되어 있는 정도임.
- 재정분권(fiscal decentralization)은 중앙정부의 재정상의 권한이 지방정부로 이양되어 있는 정도라고 할 수 있을 것임.
- 주민들은 국가 수준에서 이루어지는 정책결정보다 지방정부 수준에서 이루어지는 정책결정에 대해 보다 높은 통제권을 가질 수 있으므로 재정에 관한 결정권이 지방정부에 더 많이 이전될수록 주민들의 선호에 부합하는 서비스 공급이 가능하고, 나아가 보다 효율적인 지방정부의 운영이 가능해짐(Oates,1972;1993)
- 지방정부가 유권자의 선호와 욕구를 식별하는데 익숙하고, 이들의 욕구에 맞게 지출정책을 쉽게 수정할 수 있기 때문에 국가수준보다는 지방수준에서 동일한 재원의 지출이 개인의 복지를 증대시킬 수 있으므로 지방정부가 더 효율적임(Martinez-Vazquez & McNab, 2003:1603-1607)



세계경제는
국가간 경쟁에서
지역간 경쟁으로
전환

Chapter. 02

II. 지방재정 현황



II. 지방재정 현황

지방재정자립도

- 통상적으로 지방재정현황을 제시하는 기준으로서 지방재정자립도를 활용하는 것이 일반적인데 지방재정자립도는 자치단체가 운영에 필요한 예산 중 스스로 벌어드리는 재원의 비율을 의미하기 때문에 타당성이 있음
- 대체적으로 약50%를 지방자치단체가 자체수입으로 해결하고, 나머지 50%는 지방교부세나 국고보조금을 통해 확보하는 것으로 볼 수 있음
- 지방재정자립도는 전체 지방예산 기준인 순계 자료이기 때문에 개별 지방자치단체의 재정자립도 평균이 아니라 전체 지방자치단체의 재정을 한데 모아 자체 수입의 비율을 구한 것임

II. 지방재정 현황

지방재정자립도

- 이는 개별 자치단체의 사정을 파악하기 어려우므로 개별 지방자치단체의 재정자립도를 평균하는 방식으로 재정자립도 평균을 구하면 다음 표와 같음

<지방재정자립도 총계, 산술평균과의 비교>

구분	2001	2005	2010	2011	2012	2014	2016	2018
총계(A) (정부기준)	57.6	56.2	52.2	51.9	52.3	50.3	52.5	53.4
산술평균(B)	33.7	31.3	29.1	28.9	28.5	27.2	27.7	28.6
(B)의 표준편차	19.14	18.59	17.16	16.75	16.40	15.00	14.38	14.94

- 자치단체의 평균을 기준으로 살펴보면, 재정자립도가 약28% 수준에 머물고 있고 표준편차가 약 15정도 되기 때문에 극심한 편차가 있다는 것을 알 수 있음
 - 2018년 현재 당초예산기준으로 소요예산 중 자체수입이 25%에도 미치지 못하는 자치단체가 131개 이르는 반면 50%를 넘는 자치단체는 28개임
 - 이 중 광역자치단체가 8개이므로 기초자치단체 중 재정자립도가 50 이상 되는 단체는 20개에 불과한 실정임

II. 지방재정 현황

이전재원 중심의 지방재정구조

- 지방자치단체의 일반적 세입구조는 전체예산의 약28%는 자체재원으로 마련하고 나머지 72%는 국고보조금과 지방교부세로 충당하고 있음
- 국고보조금과 지방교부세의 비율은 재정자주도를 이용하여 유추할 수 있는데 재정자주도가 재정자립도에 지방교부세 및 조정교부금을 포함한 지표이기 때문임
- 2018년 재정자주도의 자치단체 평균은 60.0이므로 지방교부세가 자치단체별 세입 중 평균 31.4%가 되며, 보조금의 비율은 40%가 됨

<지방자치단체 평균세입 현황>

이전수입 71.4%		자체수입 28.6%
보조금 40.0%(이전수입의 56%)	지방교부세 31.4%(이전수입의 44%)	

II. 지방재정 현황

세출적 자율성 제약 : 법적·의무적 경비

- 보조금은 국고보조금과 시도비 보조금으로 구분되는데, 목적을 정하고 있는 재원으로서 특정보조금이라고 함
- 재원의 대부분은 영유아보육, 기초연금, 기초생활보장 등 중앙정부가 정한 특정사업을 위한 재원이며, 사업비 전체를 보조하는 것이 아니라 지방자치단체가 일정률의 사업비를 부담해야 하며 2018년 통합재정개요 기준 34.5%를 부담하고 있음

〈지방자치단체 평균세출 현황〉



II. 지방재정 현황

세출적 자율성 제약 : 법적·의무적 경비

- 2018년 국고보조금은 472조원 지방비 부담금이 235조원이고, 2018년 현재 지방자치단체 세출을 살펴보면 사업비 비중은 81.9%이며, 인건비 등과 관련된 행정운영경비 등이 18.1%임.
- 즉, 사업비 중 중앙정부 등이 정한 보조사업에 지출하는 규모가 전국 지방자치단체 산술평균은 53.0%를 점하고 있으며, 자체사업은 27.6%에 불과
- 자체사업 27.6%에는 지방재정이 법령에 의해 무조건 부담해야 하는 법적·의무적 사업이 약 15% 이므로 실제 자체사업 10% 내외

**지역중심
주민중심
동반성장**

Chapter. 03

Ⅲ. 문재인 정부 재정분권 추진

KILF 한국지방세연구원
KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE

Ⅲ. 문재인 정부 재정분권 추진

추진 배경

- **[추진배경] 중앙-지방간, 지방-지방간 재정 및 기능[사무] 불균형으로 지방분권과 균형발전 촉진에 한계**

 - 중앙·지방 자원비율(16년): 세입 7624 / 세출 3466, 재정자립도(16년): 55.8% 재정자립도 30% 미만
자치단체: 수도권 19개/69개(28%) vs 비수도권 126개/174개(72%)
- **이에 정부는 지방의 자율성·책임성 확보와 국가균형발전을 상생과 협력을 통해 지속가능한 발전을 이루게 하는 국가전략차원에서 추진**

 - 지방분권과 국가균형발전은 수도권과 지방이 상생과 협력 속에 지속가능한 발전을 이룰 수 있게 하는 최고의 국가발전 전략“(18.3.26. 대통령)

KILF 한국지방세연구원
KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE

12

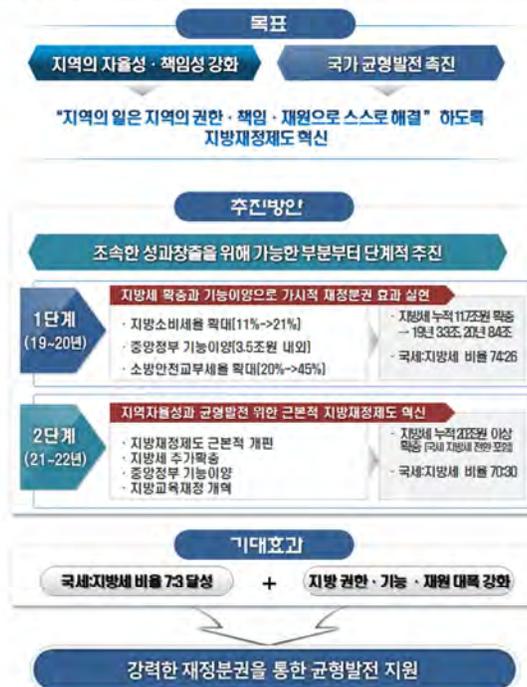
III. 문재인 정부 재정분권 추진

추진 배경

- 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권' 을 국정과제로 설정하고, 추진방안 수립에 착수('17.8월~)
 - (국세-지방세 구조개선) 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선(이전재원 조정 및 재정균형 달성) 지자체간 재정격차 완화 및 균형발전 추진
- [논의경과] 자치분권위원회 산하 '범정부 재정분권TF' 를 구성하여 '재정분권 추진방안(안)' 마련 추진('17.11월~)
 - 재정분권 추진방향을 담은 자치분권 종합계획을 발표('18.9월)
 - 재정분권 추진방안에 대한 관계부처간 협의·조정 실시('18.7월~, 국조실)

III. 문재인 정부 재정분권 추진

범정부 TF 재정분권 [안]



III. 문재인 정부 재정분권 추진

재정확충 규모에 대한 평가

- 문재인 정부에서는 지방세 확충방안으로서 국세-지방세 비율을 단기적으로 7:3, 장기적으로 6:4로 제시하였음
- 2017년 당시 기준 국세와 지방세 비율은 77:22.7이며, 70:30으로 개편할 경우 국세에서 지방세로 22.8조원을, 65:35로 개편할 경우 38.5조를 이전해야 함.
 - 제1차 재정분권을 통해 국세 지방세 비율을 74:26으로 개편하였으나 공약대비 미흡한 실적이며, 제2차 재정분권을 약속하기는 하였으나, 집권 후반기에 접어드는 만큼 실질적 추진은 기대하기 어려우므로 규모는 미흡하다는 판단임.

III. 문재인 정부 재정분권 추진

재정확충 규모에 대한 평가

〈문재인 정부 재정분권 추진 계획〉

구분	1단계				2단계	합계
	'19년	'20년	소계('19~'20년)		'21~'22년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조원 지방소비세율 +4%p	5.1조원 지방소비세율 +6%p	8.4조원	11.7조원	12조원+α * 국세 지방세 전환 포함	20.4조원+α
소방직 지원	0.3조원 소방안전교부세율 +15%p	0.2조원 소방안전교부세율 +10%p	0.5조원	0.8조원		
가능이익	-	-3.5조원 내외	-3.5조원 내외		-	-
지방재정 순확충**	2.9조원	0.8조원	3.7조원	6.6조원	-	-
국세:지방세 (16년 76:24)	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30



Chapter. 04

IV. 재정분권 추진에 대한 제언



IV. 재정분권 추진에 대한 제언

지방소득세의 규모 확대

- **개인지방소득세의 양적 확충을 통해 지방세 비중을 높이고 세제 합리화를 위해 제도 개편**
 - 지방소득세는 시도세로 지방재정조정기능 차원에서 지방소득세 중심의 개편이 필요함
- **개인지방소득세의 세율구조 변경**
 - 개인소득에 대한 과세가 지방세로서 의미를 가지는 것은 소득이 지방공공서비스에 대한 수요 및 그로부터 발생하는 편익과 상당히 연계되기 때문에 지방공공서비스에 대한 수요가 소득탄력적이 아니라면 현재의 누진세율 구조는 비례세율구조로 변경하는 것이 적절함
 - 소득의 지역간 편중이 심한 현실을 고려하면, 비례세율구조의 변경은 개인지방소득세의 세수격차를 줄일 수 있는 장점이 있음
- **개인지방소득세 세수증가분의 자치단체별 귀속방식 검토**
 - 개인지방소득세 세수증가분을 지방소비세와 같이 특정한 기준을 적용하여 배분하는 방안, 공동세 방식을 활용하는 방안 등을 고쳐
- **개인지방소득세의 과도한 비과세 · 감면 문제 해소**
 - 2015년 귀속 근로소득세 신고 인원 중 결정세액이 없는 면세자는 46.8%로 면세자의 비중이 과도하게 높아 세액공제 및 감면 등의 범위를 지방세법에 서 결정하는 등 제도개편을 통해 면세자 수를 줄이기 위한 조치가 필요함

IV. 재정분권 추진에 대한 제언

지역성 관련 개별소비세 세원의 지방이양

● 지역성 관련 개별소비세 현황

- 국세인 개별소비세는 특정한 물품, 특정한 장소 입장행위(入場行爲), 특정한 장소에서의 유흥음식행위(遊興飲食行爲) 및 특정한 장소에서의 영업행위에 대해 과세하는 세목임
- 개별소비세 과세대상 가운데 특정한 장소 입장행위(入場行爲), 특정한 장소에서의 유흥음식행위(遊興飲食行爲) 및 특정한 장소에서의 영업행위는 지역성(지역 정착성)이 뚜렷함
 - ❖ 특정한 장소 입장행위(入場行爲)와 관련된 과세대상으로는 경마장, 경륜장, 경정장, 투전기 시설 장소, 골프장, 카지노가 있는데, 이런 시설에 대한 입장은 해당 지역에 외부불경제를 유발하지만 국세인 개별소비세가 과세되고 있을 뿐임
 - ❖ 특정한 장소에서의 유흥음식행위(遊興飲食行爲)와 관련해서는 유흥주점, 외국인전용 유흥음식점, 그 밖에 이와 유사한 장소에서 이루어지는 유흥음식요금의 10%를 개별소비세로 과세하고 있으며, 특정한 장소에서의 영업행위에 대해서는 카지노 연간매출액에 대해 개별소비세를 과세함

IV. 재정분권 추진에 대한 제언

지역성 관련 개별소비세 세원의 지방이양

● 지역성 관련 개별소비세 지방이양 필요성 및 효과

- 특정한 장소 입장행위, 특정한 장소에서의 유흥음식행위 및 특정한 장소에서의 영업행위는 지역 정착성과 더불어 해당 지역에 외부불경제를 발생한다는 점에서 볼 때 그에 대해 국세보다는 지방세 부과가 조세원리에 보다 부합할 것임
- 또한, 개별소비세 과세대상인 특정한 물품의 항목 가운데 화력발전용으로 사용되는 석탄(유연탄)은 화력발전소 소재 지역에 여러 유형의 오염을 발생시키는 외부불경제의 원인으로 지목되고 있음
 - ❖ 현재, 화력발전용 석탄(유연탄)에 대해서는 국세인 개별소비세만 과세되고 있는데, 이런 불합리한 상황의 개선을 위해 화력발전용 석탄(유연탄)에 대한 개별소비세를 지방세로 전환하여 지역을 지원하도록 하는 조치가 요구됨
- 지역성 관련 개별소비세 세원의 지방이양을 통한 세수증대 효과는 2015년 결산기준으로 특정장소 관련분 3,500억 원, 화력발전용 석탄분 1조 6,700억 원, 담배분 1조 7,900억 원을 합한 3조 8,100억 원의 지방세수 증대를 가져올 것으로 전망할 수 있음

IV. 재정분권 추진에 대한 제언

지역성 관련 개별소비세 세원의 지방이양

● 담배분 개별소비세의 지방이양 필요성 및 효과

- 담배는 지방자치단체 재정을 돕는 주요 세원이며, 이에 대해서는 지방세인 담배소비세와 국세인 개별소비세가 과세되고 있음
- 지방자치단체의 열악한 재정여건을 감안할 때 담배분 개별소비세를 지방세로 전환하여 소방, 보건지원 등의 용도로 사용하는 방안의 추진이 요구됨
- 담배분 개별소비세를 지방세로 전환하면 2015년 결산기준 1조 7,906억원의 지방세수 증가가 예상됨

IV. 재정분권 추진에 대한 제언

주세의 지방세 이양

- 국세인 주세(2015년 결산 기준 주세의 세수: 3조 2,275억 원)는 2017년 현재 지역발전특별회계의 재원으로 지방에 전액 배분되고 있음
- 주세의 지방세 전환은 지방세입의 순증을 초래하지는 않고 지방의 자체재원을 늘려주는 효과를 나타낼 것임

IV. 재정분권 추진에 대한 제언

국고보조금 사업 추가 개편

● 지방의 자율과 책임 강화

➢ 국민최소보장(national minimum) 사업 : 국가책임 + 국가부담

- ❖ 기초연금, 장애인연금, 기초생활보장 등 필요최소한의 보편적 서비스를 제공하는 3대 기초복지사업 국가책임화
- ❖ 3대 기초복지사업 지방비 부담액 5.3조원 감소, 지방재정 자율성 확대

〈 국민최소보장사업 재원소요 내역('17년 예산, 억원) 〉

구분	계	기초연금	장애인연금	기초생활보장
계	234,075	105,459	8,345	120,271
국비	180,697	80,762	5,593	94,342
지방비	53,388	24,697	2,752	25,939

➢ 지방적 성격이 강한 사업 : 지방이양 + 지방부담

- ❖ 지역발전특별회계(4조원 수준) 등 지역밀착형사업* 지방이양 年 10조원
- ❖ 명백한 지방사무, 지역밀착형·지역특화사업 등은 이양하되, 전국 통일적 기준 적용 사업, 전국적 형평성을 요하는 사업 등은 제외
- ❖ 다만, 급격한 이양에 따른 국가·지방의 부담을 고려하고 부작용을 최소화하기 위해 6조원 규모 우선 이양 등 단계적* 추진



Thank you



토론 7

정남구 기자(한겨레, 前 논설위원)

토론 7

자치분권·균형발전, 정책 신뢰를 어떻게 확보할 것인가?

정남구 기자(한겨레, 前 논설위원)

1. [공감]

- 이 토론회는 “지난 2년이 ‘왜, 무엇을, 언제’라는 정책 방향과 전략을 제시하는 ‘공감의 시기’였다면, 남은 집권 3년은 ‘무엇을, 어떻게’를 구체적으로 실천하는 ‘체감의 시기’라는 취지에서 마련한 것임. 그러나, 공감은 충분히 형성됐는가 라는 질문에, ‘그렇다’고 단정하기 쉽지 않음. 정책에 대한 공감 형성은 부단한 노력이 필요. 정책에 대한 주권자의 반응을 피드백하여 공감을 키우려는 지속적인 노력이 필요함.
- 지방분권과 지역균형발전을 동시에 추진할 때 모두 정책성과를 낼 수 있을까? 양자가 상호보완적이라는 견해(성경룡 등)가 있고, 윤태범 원장님도 이런 견해를 강조. 그러나 상호대립적이라는 견해, 특히 지방분권이 지역간 격차를 더 심화시킬 수도 있다(마강래 중앙대 교수)는 지적이 있음. 이런 부정적 측면 현실화될 가능성을 염두에 두고, 지방분권과 지역균형 발전에 대한 ‘국민 의식’에서 크게 벗어나지 않게 정책을 추진해야 함.

2. [여론]

- 2015년 국가균형발전 선언 11주년 기념 여론조사 결과보고서(충남발전연구원, 지역 언론인과 균형발전 정책 유관 학계인사, 균형발전 정책 담당 공무원 등 105명), “국가균형 발전 정책은 대한민국이 새로운 변화와 지속가능한 발전을 이끄는데 도움이 될 것이다.”(84.8%) 균형발전은 모든 지역이 요구함. 내가 사는 지역은 차별(수도권 대비, 타 지역 대비)받고 있다고 생각하는 사람들이 많고, 그래서 어떤 지역은 ‘차별화된 균형발전’을 요구. 때로는 수도권 ‘역차별’론도 제기됨. / ‘대한민국의 지역 간 균형발전에 대해 어떻게 생각하는가’라는 질문에 응답자의 63.5%가 ‘이뤄지지 않고 있다’고 답했다. ‘균형발전이 이뤄지고 있다’고 답한 비율은 12.5%에 그침. (영남일보 리얼미터, 대구 경북 지역민 1천명, 2018년 12월 23~24일 조사)
- 이명박 정부 시절 ‘지방분권에 대한 대국민 여론조사’(2010년 12월 21일, 대한민국시도지사협의회 의로 폴리시 앤 리서치, 전국 성인 1070명)는 국민의식에 부합되는 지방분권을

추진해야 한다며 실시. 지방자치 실시 뒤 시군구청이나 도청이 행정서비스가 좋아졌다(44.2%)고 응답. 그러나 우리나라 지방자치 수준은 낮다(53.6%, 매우 낮음 10.1%)고 평가, 지방자치가 정착하지 못한 이유로 ‘주민의 자치의식 부족 및 무관심’(26.9%), ‘지방의회의 역량부족’(21.2%), ‘지방자치단체장의 역량부족’(19.7%)를 꼽음. ‘중앙정부가 권한 재원을 내놓지 않기 때문’(16.3%), ‘지방자치단체이 권한 재원 부족’(16.0%)은 상대적으로 덜 지적. / 문재인 정부 들어 2017년 11월 나온 ‘지방분권의 필요성과 방향 국민여론조사보고서’(한길리서치, 전국 성인 1300명). 지방자치제 도입 뒤 중앙과 지역간 불균형 개선됐다 44.4%(악화됐다는 15.7%). 지방자치제가 지역발전에 기여했다(65.7%), 지방분권을 강화해야(81.6%). 권한 이양(81.2%) 재정분권 강화(79.9%) 조례 재정권 강화(77.3%) 필요성 거론 - 한국개발연구원과 경제협력개발기구의 정부 신뢰도 조사(‘정부 기관 신뢰 제고 요인 이해:정책 관제를 위한 사례연구’ 보고서 발간 기념 세미나, 2018년 11월 30일), 공공보건기관, 학교기관, 시민단체, 군대는 5.5점 이상. 국회의원(3점대), 국회, 지방의회, 지방의회 의원은 4점대로 신뢰도가 가장 낮음. 이처럼 신뢰도가 낮은 현실을 간과해선 안됨. 여론은 지방분권에 대한 기대보다는 지역균형에 대한 기대와 요구가 더 큼.

3. [지역균형발전]

- 지역불균형 발전은 지역주의 투표행태, 정당의 지역분할 지배 현상을 고착화시킬 정도로 폐해가 큼.
- 수도권 집중 현상도 문제이나, 오랫동안 “소외, 차별받았다”고 느끼는 지역의 존재. 지역균형발전 추진 과정에서 ‘역차별’론 제기될 수 있음.
- 중요한 것은 정책에 대한 신뢰. 신뢰가 정책의 성패를 좌우할 것. 자원, 재원 배분의 ‘불(규율)’을 확립하기 위한 노력이 매우 중요. 권력(자)의 재량에 의존하거나, 의사 결정 과정이 불투명해서는 불신이 해소되기 어려울 것. 그런 점에서 대규모 ‘예비타당성 조사 면제’는 바람직하지 않았음.(2019 국가균형발전 프로젝트, 호남 2.5조, 충청 3.9조, 영남 8.2조원이란 비판에 직면)

4. [지방분권과 재정분권]

- 1960년대 후반~1970년대 초반 일본 ‘혁신 지자체’가 전국 주요도시에서 확산. 중앙정부가 환경 보전 및 개선, 복지 확충에 매우 소극적인 시기에, 혁신 지자체들이 이를 선도. 아동수당 신설, 노인 의료비 무상화, 어린이와 청소년 의료비 자기부담금 지원 등을 제도화. 지방정부 재정운용에서 재량권이 없다면 불가능했을 일.
- 정부는 국세 지방세 비율을 8대2에서 7대3(2022년)을 거쳐, 장기적으로 6대4로 개선. 현 단계에서는 지방소비세 비중 확대(11%에서 2019년 15%, 2020년 21%)가 초점. (지방 소득

세 개편 등은 올해 발표 예정)

- 지역간 경제력 불균형은 세제 개편에 난점. “지방소비세율 10%p 인상해 지방세 수입을 광역자치단체간 배분 과정에서 지역별 가중치(수도권 1: 광역시 2: 도 3)를 적용하더라도 수도권 자치단체에 상대적으로 유리한 세수입 배분 결과를 초래.(꼭채기 교수 발제) 모든 세목에서 이 문제를 완벽하게 해소하기는 어려움. 배분 문제를 둘러싸고 자치단체간 갈등이 커지면 냉소가 커질 수 있음. 별도의 재정지원제도(예, 지역균형발전 교부금)를 마련하는 것을 고려해야 함. 이는 조기현·여효성이 제기한 바 있음(2018)

<끝>

자치분권·균형발전 '실현' 대토론회

재정분권과 균형발전, 어떻게 실현할 것인가?