

요약보고서

지역상생발전기금의 합리적 운용을
위한 개선 방안

2013. 8

한국지방재정학회

I. 서론

1. 연구의 필요성

- 2010년 지방소비세의 도입과 함께 지역간 상생협력과 지방소비세의 세원 편제로 인한 수도권과 비수도권 간 재정격차를 완화하기 위하여 지역상생발전기금이 도입되었음
- 지방자치단체 기금관리기본법 제17조의2(발전기금의 재원)제3호에서는 지역상생발전기금의 재원으로서 서울시·인천시·경기도의 출연금으로서 회계 연도별 지방소비세 세입 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액을 명시하고 있는데, 지방자치단체 기금관리기본법 시행령 제12조의2(출연금)제1항에서는 대통령령으로 정하는 금액을 서울시·인천시·경기도에서 각각 거두어들이는 지방소비세액의 100분의 35에 해당하는 금액으로 정의하고 있음
- 이에 의거하여, 서울시·인천시·경기도 3개 시·도는 2010년부터 지방소비세의 35%를 안전행정부 산하 한국지방재정공제회에 지역상생발전기금으로 출연하고 있는데, 원래 기금은 10년간 약 3조원이 조성되기로 되어 있었음
 - 3개 시·도는 2010년 2,804억원, 2011년 3,004억원, 2012년 3,016억원을 출연한 바 있음
- 그러나 2010년 1,184억원, 2011년 1,260억원, 2012년 1,365억원을 출연했던 경기도가 취득세 감면 등으로 지방세수가 급감하여 지역상생발전기금마저 제때 납부하기가 어려울 정도로 상황은 지방자치단체 기금관리기본법의 입법 당시와 많이 달라져 제도의 합리적 운영이 필요한 시점임

2. 연구의 목적

- 본 연구에서는 기금관리기본법 시행령이 정한 출연비율(지방소비세액의 35%) 명



시 과정을 살펴보아 현 제도의 문제점과 현 제도의 발전 방안을 살펴보고자 함

- 지방자치단체 기금관리기본법 시행령에는 출연비율만이(지방소비세액의 35%) 명시되어 있을 뿐, 당시 입법 취지인 총 조성 규모가 3조원이라는 규정이 미비하여 출연규모가 늘어나는 불합리성 발생하고 있음

○ 더욱이 지방소비세율 인상 가능성이 높아짐에 따라 초과 분에 대한 합리적인 논의가 필요함

○ 당초 합의한 규모 이상의 기금초과출연이라는 불합리성을 시정하기 위한 입법이 필요한 시점이며 본 연구에서는 법령개정의 필요성을 제시하고, 법령 개정을 위한 대안과 논리적 근거를 마련하고자 함

II. 지역상생발전기금의 도입과 운영의 문제점 분석

1. 지역상생발전기금의 도입 배경과 의의

○ 2009년 12월 10일 열린 제285회국회(임시회)에서는 지방자치단체 기금관리기본법을 개정하여 지역발전협력기금을 지역상생발전기금으로 변경하여 설치하고 수도권에 배분되는 지방소비세 중 일정분을 지역상생발전기금에 출연하여 비수도권지역발전사업에 지원하도록 하였음

- 2009년 12월 10일 열린 제285회국회(임시회) 행정안전위원회회의록을 보면, 수석전문위원의 검토 보고에서 “수도권에 배분되는 지방소비세 중 약3,000억 원을 향후 10년간 동 기금에 한시적으로 출연하여 지방에 대한 포괄보조 형태의 재원교부 또는 장기저리의 자금융자 방식으로 지원하도록 하려는 것”이라는 표현이 나옴

- 국회의원의 질문에서도 “지금 국회예산정책처에서 분석한 것을 보면 수도권에서 3000억 기금 낸다”는 표현에서 국회예산정책처 역시 3,000억에 초점을 두고 있었고, “수도권 세입 증가 효과가 6790억 원 정도 되는데 3,000억을 출연

한다” 라는 발언에서 알 수 있듯이 수도권 부담은 초점이 3,000억에 있었음

○ 이와 같이, 지역상생발전기금의 도입 배경을 면밀히 분석한 결과, 수도권의 부담에 관한 입법 취지는 매년 3,000억원씩 10년간 부담하는 것이었으나, 이와는 다르게 지방자치단체 기금관리기본법 시행령 제12조의2(출연금)는 수도권의 부담을 지방소비세액의 100분의 35로 규정하였음

- 입법 당시 수도권규제 합리화로 인한 개발이익 산정이 어려웠기 때문에 수도권 지역이 부담해야 할 지역상생발전기금 출연금은 동 기금의 성격을 고려하여 결정하였는데 지역상생발전기금의 장기 지향점이 지방자치단체 금융공고(金融公庫)이었기 때문에 이런 점이 반영되었고, 이러한 이유로 수도권 규제완화와 지역상생발전기금 논의는 엄격히 분리되어야 함
- 동 기금 도입이 결정된 2009년 이전은 지방채 발행 규모가 매년 3조원 수준이었고, 이것이 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연규모 결정에 주요한 준거가 되었음
- 지역상생발전기금은 저리의 자금을 안정적으로 공급하여 금융기관 차입 등 고금리(5%이상) 지방채를 인수하고, 동 기금재원이 축적되면 지방공사·공단채 인수로 확대하도록 계획되었음
- 이런 까닭에 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연규모는 3조원 수준에서 논의되었고, 그 조달은 매년 3,000억원씩 10년간 부담하는 방식으로 추진되었으나 시행령에는 “대통령령으로 정하는 금액을 지방소비세액의 100분의 35에 해당” 하는 것으로 명시되었음

2. 지역상생발전기금의 입법 목적과 제정된 법령과의 불일치

○ 이러한 입법취지와 법령제정과의 괴리현상은 2013년 8월 현재의 지역상생발전기금의 개정 과정에서도 나타나고 있는데, 입법예고 시에는 “다른 지방자치단체, 특별회계 또는 기금으로 전출하는 금액을 산정하는 특별시세, 광역시세 또는 도세의 금액에서 제외한다” 라는 내용이 들어가 있었다가 법제처 심의과정에서 삭제되었는데, 하위법에서 처리하는 것이 바람직하다는 법제처의 취지와는 다르게



제도가 운영이 될 가능성이 다분히 존재하는데 앞으로 이러한 일은 발생되지 않아야 함

1) 수도권 규제완화 효과 분석

- 2008년 이후 수도권의 경제여건 변화를 보면 GRDP의 수도권 비중이 감소하는 등 전반적으로 수도권의 상황이 나빠지고 있음
 - 경제여건 변화에서 알 수 있는 것은 수도권의 경제여건은 일부 좋아진 지표가 있지만, 전국 대비 나빠진 경제지표도 많이 있음
 - 특히 제조업 및 광공업 관련 경제지표는 계속하여 나빠지고 있기 때문에 수도권 규제 완화로 인한 경제적 혜택 증가의 증거는 찾기 어려움
- 통상 입지계수가 1.25보다 크면 수출 활동이 활발하며, 0.75보다 작으면 지역의 수요를 충족시키지 못하고 있는데, 수도권의 입지계수는 일부를 제외하고는 전국적인 우위를 상실하고 있음
 - 서울시의 입지계수는 출판영상방송통신및정보서비스업을 제외하고는 지속적으로 입지계수가 늘어나고 있는 산업부문은 없음
 - 인천시의 입지계수는 보건업및사회복지서비스업을 제외하고는 지속적으로 입지계수가 늘어나고 있는 산업부문은 없음
 - 경기도의 입지계수는 도매및소매업, 전문과학및기술서비스업, 협회및단체수리및기타개인서비스업을 제외하고는 지속적으로 입지계수가 늘어나고 있는 산업부문은 없음
- 서울, 인천, 경기의 고용승수는 2009년과 2010년에 감소하고 있음 즉 수도권의 외부 고용 창출효과가 감소하고 있음
 - 고용승수는 고용의 몇 %가 외부지역의 수요에 대하여 생산을 하고 있느냐를 측정하는 것으로 이는 수도권의 엔진이 오히려 약화되고 있는 것을 의미함

- 변화할당분석에서도 수도권 여건은 크게 나아지지 않고 있음
 - 서울의 경쟁력은 2009년과 2010년 사이에 크게 증가되었는데 이러한 증가는 건설업, 금융 및 보험업, 사업시설관리및사업지원서비스업에 기인하고 있음
 - 제조업의 경쟁력을 계속 - 값을 보이고 있음
 - 인천시의 제조업은 2007-2008과 2008-2009에 크게 경쟁력을 상실하였다가 2009-2010에 경쟁력이 소폭 회복되었음
 - 경기도의 제조업은 경쟁력이 강화되었지만, 건설업의 경쟁력 약화로 인한 효과가 커 전반적인 경쟁력이 약화되고 있음
- 경제적 상황은 나아진 것이 없는 반면 2008년 이후 지방재정은 전반적으로 어려워지고 있음
 - 중앙정부의 감세정책으로 인한 지방재정 수입 감소가 있었는데, 2008, 2009 및 2010년의 중앙정부의 재정정책 변경은 이에 연계되어 있는 지방세 및 이전재원의 규모에 영향을 미쳐서 지방재정에 상당히 부정적인 영향을 미쳤고, 이로 인하여 2008년부터 2012년까지 총 18조 6,350억원의 재정수입 감소를 가져올 것으로 예측되었음
 - 또한 부동산 경기침체로 인한 시도 취득세·등록세 감소(이로 인한 재정보전금/조정교부금 감소)가 있었는데, 부동산 경기침체로 인하여 지방세수입에 결정적인 영향을 미쳤고, 거래과세에 의한 지방세수입이 총 지방세수입에서 차지하는 비중이 지속적으로 하락해 왔음
 - 사회복지보조금 증가에 따른 지방비 대응자금 부담 증가가 있었는데, 2008년부터 2012년까지 사회복지 관련 보조금 전국의 지방비 부담률은 34.8%에서 38.2%이나 수도권의 부담률은 49.4%에서 51.7%로 전국평균보다 평균 약 13%p 이상 높음



2) 지방소비세 도입과 지역상생발전기금의 연관 효과 분석

- 지역상생발전기금은 지방소비세의 도입에서 탄생된 수도권과 비수도권 간 재정력 차이를 조정하기 위한 전국단위의 수평적 재정형평화제도라고 할 수 있음
 - 지역상생발전기금 도입의 주요 배경이 되었던 수도권 규제 합리화(완화)를 통해 수도권에 얻게 될 것으로 예상되는 이익의 규모는 그 성격상 정량적 추정이 쉽지 않았기 때문에 그 대안으로 매년 3조원 수준의 지방채가 발행되고 있는 점을 고려하여 그 정도 수준의 기금 조성이 검토되었음
 - 다시 말해 수도권 규제 합리화의 이득을 비수도권에 지원함으로써 지역상생을 모색해야 한다는 국회의 입장은 있었지만, 수도권 규제합리화 이익 산정이 어렵기 때문에 대안을 찾는 과정에서 지방채 발행 규모인 3조원과 10년간 매년 3,000억원을 대안으로 설정하고, 매년 지방채 발행 규모를 수도권 시·도가 부담해야 할 지역상생발전기금 출연금 결정의 기준으로 적용하였음
 - 당시 수도권 규제 합리화(완화)의 이익을 비수도권에 환원해야 하는 여론이 확산되었지만, 수도권 규제합리화 이익 산정이 어렵기 때문에, 이의 대안으로 2010년에 수도권 지역의 지역상생발전기금 출연금 규모가 3,000억원으로 결정되었고, 이것을 맞추기 위해서는 수도권의 3개 지역이 해당 지방소비세액의 35%를 부담하게 되었다는 것임
 - 결국 2010년에 수도권의 지역상생발전기금 출연금이 해당 지방소비세의 35%로 결정된 것은 그 해에 3,000억원의 출연금 목표를 달성하기 위해서는 그 수준이 필요했기 때문임
- 그런데 매년 지방소비세 규모가 확대되고 있는 상황에서 수도권이 부담하는 지역상생발전기금 출연금을 2010년에 결정된 사항을 그대로 적용하여 해당 지방소비세의 35%로 산정하고 있기 때문에 매년 수도권이 출연하는 금액이 당초 설정한 3,000억원을 넘고 있으며, 이에 따라 매년 수도권 지역의 부담 몫도 증가하고 있음

- 3조원 수준의 지역상생발전기금 출연 규모는 수도권 규제 합리화의 이득을 추정하는 것이 어려웠기 때문에 매년 지방채 발행 규모를 대신 적용하여 결정하였다고 할 수 있음
 - 따라서 수도권 지역의 지역상생발전기금 출연금 규모는 합리적 근거를 바탕으로 결정된 것은 아니라고 할 수 있음
 - 그러나 이에 대한 논의과정에 모든 지방자치단체가 참여하였고, 그 수준에 공감대가 이루어졌기 때문에 그에 맞추어 최종적으로 지방소비세의 이전 비율이 결정되었다고 할 수 있음
 - 당시 3조원의 규모 추정은 정확성과 합리성을 담보하는 방식을 적용한 결과라고는 할 수 없으며, 그에 대해 지방자치단체별로 입장이 달랐음에도 불구하고 서로 양보를 통해 받아들였기 때문에 법제화에 성공했다고 볼 수 있음
 - 그렇다면 최초 논의처럼 수도권 지역이 지방소비세액 가운데 매년 3,000억원씩 10년간 총 3조원을 지역상생발전기금에 출연하는 방식은 존중되어야 할 것임
- 따라서 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연금이 이들 지역 지방소비세액의 35%로 규정된 것은 다음의 두 가지를 전제하고 있다고 하겠음
- 첫째, 지방소비세의 규모는 부가가치세 세수의 5%임
 - 둘째, 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연금이 이들 지역 지방소비세액의 35%으로 규정된 것은 3,000억원의 재원을 확보하는데 초점을 두고 있음
- 2010년의 지방소비세 이전비율 35%는 그 해의 지방소비세 규모 추정에 맞추어 3,000억원의 지역상생발전기금 출연금 조달을 위해 적용된 것이었음을 감안하면 2011년 이후는 지방소비세 규모에 따라 이전비율을 조정함에도 불구하고 그렇지 않았음
- 이런 현실을 종합적으로 고려할 때 지역상생발전기금 조성을 위한 수도권 지역의 지방소비세 이전비율 결정은 매년 3,000억원 달성을 목표로 조정되는 방식으로 운영되어야 할 것임



- 또한, 지방소비세가 광역자치단체 세목으로 존속될 수 있기 위해서는 동 세목의 세수를 늘려주거나 지역상생발전기금 출연 등을 포함한 관련 제도의 정비가 요구됨
 - 즉, 지방소비세 가운데 지역상생발전기금 출연금에 해당하는 몫은 실질적으로 시세나 도세가 아님에도 불구하고, 그 출연금의 일정비율 만큼이 조정교부금(서울, 인천), 재정보전금(경기)과 지방교육청 전출금(서울, 경기, 인천)으로 지원되고 있는 불합리한 상황에 대한 보완이 요구됨
- 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연금이 매년 3,000억원이 되어야 하느냐 아니면 당해 지방소비세액의 35%이 되어야 하느냐는 중요한 쟁점이 아닐 수 없음
- 지역상생발전기금 도입에 관한 본격적인 논의는 지역발전원회의 ‘지방재정 지원제도 개편방안(‘09.9.16)’에서 시작되었다고 할 수 있음
 - 지역상생발전기금 도입에 관한 공식적인 첫 언급이라고 할 수 있는 지역발전원회의 ‘지방재정 지원제도 개편방안(‘09.9.16)’에서 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연금액은 매년 3,000억원을 실현하는데 초점이 맞추어졌다고 할 수 있음
- 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연금을 조달함에 있어 이들 지역 지방소비세액의 35%보다는 매년 3,000억원 마련에 초점이 맞추어졌다는 근거로 다음을 들 수 있음
- 첫째, 지역상생발전기금은 수도권 규제 합리화(완화)에 의해 수도권이 얻을 것으로 예상되는 이득 3조원을 비수도권에 지원하여 지역상생을 도모하기 위해 목적으로 도입되었는데, 이럴 경우 매년 3,000억원씩 10년에 걸쳐 3조원의 재원을 조성해야 했음
 - 따라서 수도권 출연금의 규모는 매년 3,000억원을 조달하는데 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있을 것임
 - 둘째, 지역상생발전기금에 대한 최초 논의 내용에 대한 당시 언론보도와 그와 관련된 내용의 취재를 담당했던 기자의 저서 등을 통해 확인할 수 있음

- 셋째, 매년 3,000억원의 수준을 맞추기 위해 서울과 인천·경기도 몫 지방소비세의 35~45% 출연이 검토되었음
 - 이는 매년 3,000억원을 조달하기 위해 수도권 시·도 지방소비세액의 이전 비율을 45%까지도 고민하였음을 의미함
 - 넷째, 2009년에 2010년 지방소비세를 추계하여 수도권 몫 지방소비세액의 35%를 수도권 시·도의 지역상생발전기금으로 출연할 경우 3,000억원에 미달하는 2,840억원으로 예상되었기 때문에 이에 대하여 관련 부문 간에 그대로 시행할 것을 합의하는 절차가 이루어졌음
 - 수도권 시·도가 부담해야 할 지역상생발전기금 출연금의 규모가 이들 지역 지방소비세액의 35% 수준에서 결정되는 것이 원칙이라면 그것을 적용하여 산정된 금액을 놓고 별도의 합의는 불필요하다고 할 것임
 - 그럼에도 불구하고 합의 절차가 진행된 것은 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연금 목표가 매년 3,000억원을 달성하는데 무게를 두었기 때문이라고 할 수 있음
 - 다섯째, 2011년부터 수도권 시·도의 출연금이 3,000억원에 미달할 경우 인천시와 경기도의 출연금 납입비율 기준으로 안분하여 부족분을 충당하도록 하였음
 - 이 규정은 수도권 시·도의 출연금이 3,000억원에 초점을 두고 있음을 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있음
- 지역상생발전은 모든 자치단체가 함께 협력하여 달성해야 하는 공동의 과제이기 때문에 상대적으로 재정여건이 양호하다는 평가를 받고 있는 수도권의 역할이 중요하지만 이들 지역도 최근 경기침체에 따라 재정여건이 급속히 나빠지고 있음을 감안해야 할 것임
- 지역상생발전기금의 재원은 관련 법령에 규정되어 있는 것처럼 폭넓은 방법으로 조달되어야 하며, 특히 지방소비세가 지방세로서의 모습을 갖출 수 있도록 수도권 시·도가 해당 지방소비세액에서 출연하는 방식은 점차 폐지하는 방향으로 나아가야 할 것임



- 결국 수도권 시·도가 해당 지방소비세액에서 매년 3,000억원씩 10년 동안에 한하여 부담하도록 하는 방식이 지켜질 수 있도록 보완이 이루어져야 할 것이며 추후 지방소비세 규모 변동이 있는 경우에도 보완이 이루어져야 할 것임

III. 지역상생발전기금 운영방식 개선의 필요성

1. 지역상생발전기금 도입 취지에 어긋나는 운용

- 지역상생발전기금은 명칭에 비추어보면 수도권과 비수도권을 망라한 모든 지방자치단체가 지역기반 강화를 목적으로 추진하는 여러 사업이 실효성 있게 시행될 수 있도록 돕는 재정시스템의 성격을 띠
 - 이는 수도권과 비수도권이 함께 협력하는 방식으로 자원조달 체계를 구축하여 재원을 충실하게 확보함으로써 각 지역사업의 원활한 시행을 뒷받침하기 위한 것임
 - 그런데 2010년부터 시행되고 있는 지역상생발전기금은 그 재원을 수도권 지역이 해당 지방소비세액의 35%를 부담하는 수도권 시·도 출연금에만 의존하여 조달하고 있음
 - 더욱이 지역상생발전기금을 구성하는 재정지원계정과 융자관리계정 가운데 재정지원계정에 한정하여 운용되고 있을 뿐임
 - 지역상생발전기금의 취지를 감안하면 재정지원계정보다는 융자관리계정이 중심이 되는 방식으로 운용되어야 하지만 융자관리계정의 운용은 잠정 보류된 상황임
 - 이는 지역상생발전기금이 정체성을 정립하지 못한 채 표류하고 있음을 의미함
- 수도권과 비수도권 간에 존재하는 경제력 및 재정력 격차는 단기적으로 개선될

수 있는 문제가 아니기 때문에 중장기적인 대책을 마련하여 지속적으로 추진해야 할 것임

- 지역상생발전기금은 수도권과 비수도권 간 괴리를 조정하는 수단 가운데 하나로 도입되었다고 할 수 있지만 다음과 같은 문제점을 안고 있음
- 첫째, 어느 한 쪽의 과도한 부담을 통해 다른 쪽을 돕는 방식으로는 지역상생발전이라는 소기의 목적을 달성할 수 없을 뿐만 아니라 지속성을 담보할 수 없음에도 불구하고, 현재 지역상생발전기금은 수도권의 부담만으로 재원을 조달하고 있음
- 둘째, 지역상생발전기금의 궁극적인 체계는 용자관리계정 중심으로 각 지역이 미래 발전을 위해 추진하는 지역사업에 소요되는 재원을 지원하는 방식이어야 하지만 시행 4년째를 넘기고 있는 현재 재정지원계정에 국한하여 현안 사업 지원에 머물러 있음
- 셋째, 지역상생발전기금은 기금이기 때문에 그 재원을 충실하게 확충해 나가야 하지만 2010년 시행이후 매년 조달되는 재원을 재정지원 목적을 내세워 전액 소진시키고 있기 때문에 기금 축적이 전혀 이루어지지 않고 있기 때문에 당초 도입 취지처럼 향후 지역발전에 기여할 수 있겠는가의 의구심이 작지 않음

○ 지역상생발전기금의 정체성 정립을 위해서는 지금처럼 경제침체 등을 빌미로 하여 임시방편적인 재원 운용을 하는 방식은 지양되어야 할 것임

- 아울러 재원조달을 다각화하여 재원의 확충을 통해 당초 목적에 부합하는 운영이 이루어지도록 개선해야 할 것임
- 특히 수도권 시·도의 출연은 2019년 기한을 지킴으로써 이들 지역이 제기하는 과도한 부담에 따라 역차별을 받고 있다는 불만이 더 이상 재연되지 않도록 해야 하며, 더불어 지방소비세가 조세 본연의 틀을 갖출 수 있도록 권역별 가중치 폐지 등도 검토해야 할 것임
- 이렇게 함으로써 지역상생발전기금의 재원을 폭넓게 조달하고, 동 기금이 본래 도입 취지에 부합하는 운용이 될 수 있도록 해야 할 것임



- 용자관리 계정이 활성화되는 경우, 출연단체의 출연효능감을 증진시킬 수 있도록 의사결정구조(거버넌스)의 변화, 예를 들어 조합 이사회를 구성하여 사전 검토 권한 부여라든지, 차등 의결권 배분 등이 고려되어야 함

2. 수도권 재정여건의 악화

- 최근 부동산거래 감소에 따른 취득세 위축, 지방세 비과세·감면 확대, 종합부동산세제 개편에 기인한 부동산교부세 축소 등으로 말미암아 지방세입 기반이 크게 약화되었음
 - 반면 저출산 고령화에 따른 복지지출 급증 등의 영향으로 지방세출은 늘어나는 추세에 있기 때문에 지방재정 여건이 이전보다 더욱 악화되었음
 - 부연하면 최근 지방세입 여건의 악화는 부동산거래 감소에 따른 취득세 위축, 지방세 비과세·감면 확대 등 지방자치단체 자체재원 기반 약화와 관련되어 있으며, 지방세출 확대는 사회복지비의 급증과 밀접하게 연계되어 있다고 할 수 있음
 - 지방재정은 지방세입 위축과 지방세출 확대에 따라 악화되는 양상을 나타내고 있는데, 그 영향을 지역별로 구분하여 살펴보면 정도 차이가 있음
- 최근 지방세입 위축과 지방세출 확대의 영향을 지역별로 구분하여 살펴보면 수도권과 비수도권 간에 커다란 차이를 발견할 수 있을 것임
 - 지방세입의 위축은 지방자치단체 자체재원인 지방세 기반 약화와 밀접하게 연계되어 있는데, 이는 그 성격상 지방세입에서 지방세가 차지하는 비중이 높은 수도권에 더 큰 영향을 미칠 수밖에 없음을 의미함
 - 한편 사회복지비 급증에 따른 지방세출 확대는 거주 인구가 많은 지역에서 더 크게 나타나기 때문에 수도권 지역의 세출 팽창이 다른 지역의 그것보다 훨씬 크다고 할 수 있음
 - 이렇게 보면 최근 지방재정 여건은 전반적으로 악화되는 추세에 있지만 그 지

역별 영향은 상대적으로 수도권 지역을 더욱 어렵게 만들고 있다는 것임

- 서울시를 대상으로 그 세입예산이 국가세입예산에서 차지하는 점유율 변화를 살펴보면 2004년 9.39%에서 2013년은 6.41%로 크게 감소하였음
 - 이는 최근 서울시 세입기반이 얼마나 크게 약화되었는가를 보여주는 증거에 해당함
 - 서울시는 급속한 세입기반 위축에 따라 재원확보에 커다란 어려움을 겪고 있는 가운데 국가 이양 사회복지사무 확대에 따라 세출의 급증에 직면해 있음
 - 국가 이양 사회복지 사무는 매칭방식으로 필요 재원을 조달하기 때문에 재정력이 취약한 지방에 커다란 추가적 재정 부담을 지우고 있음
 - 특히 서울시의 경우는 다른 자치단체와 비교할 때 사회복지 사무에 대해 낮은 국고보조 기준보조율을 적용받고 있기 때문에 높은 재정 부담을 하고 있음
- 수도권의 경제 및 재정여건이 악화되고 있는 가운데 그 상황의 타개를 위해 수도권 규제 합리화(완화) 건의가 이루어졌고, 2009년에 그와 관련한 조치가 단행되었다고 할 수 있음
 - 그런데 수도권 규제 합리화 조치에 의해 수도권의 경제상황과 재정여건이 의도한 만큼 개선을 이룩하였는지는 명확하지 않음
 - 하지만 분명한 것은 수도권 규제 합리화 조치에도 불구하고 수도권의 재정여건은 오히려 악화되고 있음
 - 이는 수도권 규제 합리화 조치만으로는 현재 수도권 지역이 겪고 있는 경제 및 재정여건 악화를 일소하기 어려웠다는 반증이라고 볼 수 있음
 - 그렇다면 비수도권뿐만 아니라 수도권의 여건 개선을 위해 실질적인 대책이 모색되어야 하며, 그 가운데 수도권을 과도하게 압박하는 원인으로 지목되고 있는 지역상생발전기금 운용방식의 개편도 검토해야 할 것임
 - 수도권과 비수도권의 균형발전을 위해서는 현재의 산업구조를 재평가하여 그 결과에 기초하여 미래 지향적 산업기반 구축의 방향을 설정하고, 그것을 실현



할 수 있도록 지역주도의 산업발전 전략을 수립하여 지속적으로 추진해야 할 것임

- 범위를 좁혀보면 지역상생발전기금의 그간 성과를 평가하고, 보다 나은 발전을 구축을 위해 합리적 운용방안을 모색하는 개선이 필요할 것임

IV. 지역상생발전기금의 합리적 운용을 위한 개선 방안

1. 입법 취지의 존중

1) 수도권 부담에 대한 해석

- 지방자치단체 기금관리기본법을 개정시 입법 취지는 수도권의 부담을 3,000억원에 10년간 한시적 출연으로 생각하고 있었음
- 그러나 이와는 다르게 지방자치단체 기금관리기본법 시행령 제12조의2(출연금)는 수도권의 부담을 지방소비세액의 100분의 35로 규정하였음
- 그러나 지방자치단체의 복지비 매칭사업비가 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 2010년 지방소비세 규모 이전비율 35%를 지속적으로 적용하는 것은 당초 입법취지(매년 3,000억, 총 출연규모 3조원)와도 맞지 않으며 출연단체의 재정부담을 가중시키고 있어 이에 대한 논의 및 제도개선이 필요함
- 따라서, 당초 제도의 취지에 맞게 수도권 지역이 지방소비세액 가운데 매년 3,000억원씩 10년간 혹은 총 출연규모 3조원으로 법령에 명기할 필요가 있음

2) 최근의 지방자치단체 기금관리기본법 개정(입법예고)

- 최근의 지방자치단체 기금관리기본법 개정(입법예고)에서도 원천징수 부분은 지방자치체의 중대한 침해 행위이며, 세출편성권 등을 심각하게 저해하며, 당초 기

금 조성시 합의와 의도에 부합하여 기금 특성에 맞게 현행 재정지원계정에서 용자계정으로의 전환이 바람직하다는 의견이 반영되어야 함

- 중앙과 지방의 관계에서 의견이 대립되는 경우에는 중앙과 지방의 의견에 대한 토론과 토의, 그리고 타협 또는 협상이 중요해지고 있음
- 어느 한쪽의 일방적인 논리 강요는 지방자치의 발전에 저해가 됨

2. 지역상생발전기금 출연에 따른 수도권외 과중한 부담개선

- 2010년부터 시행되고 있는 지역상생발전기금제도는 매년 조달된 재원 전부를 일자리 창출 등 현안 해결에 전액 투입하여 소진시킴으로써 지방채 인수 등을 통해 지역사업 추진에 필요한 장기 용자자금 내지 지방금고의 역할과는 거리가 있는 운용을 하고 있음
 - 문제는 아직 그 재원을 조달함에 있어 수도권 3개 지역 지방소비세액의 35%만으로 마련하고 있기 때문에 당초 목적을 뒷받침할 만큼의 재원을 조달하지 못하고 있다는 것임
 - 뿐만 아니라 수도권 지역 3개 광역자치단체는 지방소비세 도입에도 불구하고 실질적인 세입 확충효과를 거두지 못하고 있는 상황임
 - 지방소비세의 배분에서의 가중치 설정과 지역상생발전기금의 출연은 이중적 부담의 강요라는 주장도 가능함
 - 다시 말하면 수도권(「수도권정비 계획법」)의 안분 구성비는 소비지수로 보면 서울(26.3%), 인천(5.1%), 경기(23.9%)이나, 가중치 환산후 서울(15.5%), 인천(3.0%), 경기(14.1%)이며, 가중치는 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%이므로 지역상생발전기금 자체가 이중 차별적 요소가 있음
- 지방소비세는 보통교부세(지방교부세) 교부단체와 불교부단체에 대하여 상이한 세입효과를 초래하게 됨
 - 지방소비세가 보통교부세 불교부단체인 서울시 분청 세입에 미치는 영향을 살



펴보면 100만금의 지방소비세를 배분받을 경우 그 가운데 21%(2013년 20.5%)을 조정교부금(재원조정교부금) 재원으로 출연해야 하고, 10%는 지방교육청을 지원해야 하며, 35%는 지역상생발전기금 명목으로 출연해야 하기 때문에 순세입 증가분은 2013년 기준으로 보면 34.5%(=100-20.5-10-35)임

- 경기도는 보통교부세 교부단체이기 때문에 지방소비세가 100억원 증가하면 이에 따라 그에 대응하여 보통교부세는 71억원만큼 감소할 수 있으며, 여기에 더하여 경기도는 산하 시군에 재정보전금을 지원해야 하고, 지방교육청에도 5%를 전출시켜야 할 뿐만 아니라 지역상생발전기금으로 35억원(35%)을 출연하여야 함
 - 이런 과정을 거치게 되면 지방소비세의 경기도 본청 세입증대효과는 크게 줄어들게 됨
 - 인천의 경우도 보통교부세 교부단체이기 때문에 지방소비세가 100억원 증가하면 그에 따라 보통교부세가 71억원까지 감소할 수 있으며, 아울러 지방교육청 지원(지방소비세액의 5%), 재원조정교부금(조정교부금) 지원(지방소비세액의 20%), 지역상생발전기금 출연(지방소비세액의 35%), 재정보전금 지원 등을 해야 함
- 지방소비세 도입은 지방자치단체의 자체재원(지방세) 증진을 핵심적인 목적으로 하고 있지만 수도권 자치단체를 대상으로 보면 동 조세는 그런 역할을 하지 못하고 있을 뿐만 아니라 오히려 세입을 축소시키는 부작용을 드러내고 있음
- 서울과 경기도 본청의 경우 지방소비세의 도입에 따라 지방세입이 늘어나는 것처럼 보이지만 그 실상을 보면 지방교육청 전출, 재원조정교부금 지원(서울시), 지역상생발전기금 출연, 재정보전금 지원(경기도)을 해야 하기 때문에 실질적인 세입증진효과는 크지 않음
 - 더욱이 인천시의 경우는 지방소비세 규모 자체가 작을 뿐만 아니라 지방소비세 세입에서 보통교부세의 기준재정수입액분, 지방교육청 전출, 지역상생발전기금 출연금을 배분하고 나면 (재원조정교부금과 재정보전금은 차치하더라도) 순세입 증가분은 마이너스임

- 특히 2013년부터 재원조정교부금의 재원을 취득세 세수의 일정비율에서 보통세수의 일정비율로 개편하면서 지방소비세액의 일정비율을 재정조정교부금 재원으로 이전시켜야 하기 때문에 지방소비세가 세입증진에 거의 기여하지 못하는 상황이 발생할 수 있음
- 지방소비세는 광역자치단체 세수 증진에 이바지해야 할 광역자치단체 세목임에도 불구하고, 수도권 시·도의 경우는 동 조세의 도입 이후 그 영향으로 세입이 늘어나는 것은 차치하고 거꾸로 위축되는 어려움을 겪고 있음
 - 이런 상황에 대해 해당 자치단체 입장에서 보면 지방세과세권 침해라는 주장을 제기할 여지가 작지 않으며, 동 조세의 안정성을 저해하는 등의 문제를 발생시킬 수 있음
 - 따라서 이런 상황을 개선하기 위한 적절한 대책이 모색되어야 할 것임
 - 수도권 자치단체는 배분 받은 지방소비세를 관련 법률에 의해 여러 용도로 지원해야 하기 때문에 동 조세에 대한 과세권을 온전하게 행사하지 못하고 있다고 할 수 있음
 - 이런 문제의 개선을 위해서는 동 조세의 운용 틀을 개선해야 할 것임
 - 그 방안의 하나로 지방자치단체 기금관리기본법의 부칙 규정을 준수하여 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연은 2019년까지만 시행하도록 하고, 이후는 폐지함으로써 지방소비세의 정상화를 이끌어야 할 것임

3. 지역상생발전기금제도의 개선방안

- <표 1>은 2013년 당초예산 기준 지방소비세와 지역상생발전기금의 현황을 정리하여 보여주고 있음



<표 1> 2013년 지방소비세 및 지역상생발전기금 현황
(단위: 억원)

| 구분 | 지방소비세(부가가치세 세수의 5%) | | | |
|------|---------------------|---------------|---------------|---------------|
| | 지방소비세 (A) | 상생기금출연 (B) | 상생기금배분 (C) | 합계 (A+B+C) |
| 서울 | 4,745 | -1,428 | 118 | 3,436 |
| 부산 | 2,512 | | 154 | 2,665 |
| 대구 | 1,673 | | 322 | 1,994 |
| 인천 | 931 | -348 | 101 | 684 |
| 광주 | 1,004 | | 338 | 1,342 |
| 대전 | 1,102 | | 284 | 1,386 |
| 울산 | 826 | | 298 | 1,124 |
| 경기 | 4,367 | -1,642 | 120 | 2,845 |
| 강원 | 1,388 | | 280 | 1,668 |
| 충북 | 1,358 | | 206 | 1,564 |
| 충남 | 1,881 | | 156 | 2,037 |
| 전북 | 1,593 | | 175 | 1,768 |
| 전남 | 1,533 | | 306 | 1,839 |
| 경북 | 2,379 | | 262 | 2,641 |
| 경남 | 3,209 | | 192 | 3,401 |
| 제주 | 547 | | 102 | 649 |
| 인센티브 | 0 | | 0 | 0 |
| 조합운영 | 0 | | 2 | 2 |
| 전국 | 31,047 | -3,418 | 3,418 | 31,047 |

자료: 지역상생발전기금조합.

주: 서울시 출연금은 서울시 예산에 계상된 금액임(예상 출연금 1,683억원).

- <표 1>에서 서울시의 지역상생발전기금 출연액은 해당 지방소비세액(4,745억원)의 35%가 아닌 1,428억원으로 계상되어 있음
- 이는 서울시가 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연금을 매년 3,000억원으로 산정하여 그에 기초한 서울시 분담분을 예산에 책정했기 때문임
- 지역상생발전기금은 현재 수도권에도 일부 지원되고 있기 때문에 동 기금의 지역 간 배분효과는 연말에 정산을 통해 최종 확정될 수 있을 것임

- 그러나 적어도 지역상생발전기금이 수도권 시·도 몫 지방소비세를 크게 위축시키고 있음은 유추할 수 있음

○ 박근혜 정부의 지방재정 관련 기본 구상은 국정과제 114에 제시되어 있음

- 국정과제 114 ‘지방재정 확충과 건전성 강화’는 박근혜 정부의 지방재정 관련 기본 계획을 대변한다고 할 수 있음
- 동 과제는 지방자치단체가 지역 여건에 맞게 경쟁력을 높이고 발전할 수 있도록 지방재정을 확충하고 건전성 강화를 유도하는 것을 기본 목표로 하고 있음
- 이에 따라 주요 3대 추진 계획으로 지방자치단체의 자체재원 비중 확대, 지방재정조정제도 개선, 지방채무 및 지출관리 강화를 설정하였음
- 첫째, 지방자치단체의 자체재원 비중 확대와 관련해서는 지방소비세 인상 등 지방세 비중을 지속 확대하고, 이전재원을 축소해 재정자립도를 높임 취득세 중심에서 지방소비세·지방소득세 중심으로 개편, 비과세 감면 축소, 체납징수율 제고, 세외수입 관리체계 강화를 추진할 예정임
- 둘째, 지방재정조정제도 개선을 위해서는 보통교부세 산정시 지역발전 정도 등에 따라 수입산정 차등화, 특별재정보전금 폐지, 분권교부세는 지방교부세와 통합하고 현 사업 대부분은 지방사무로 전환하는 조치를 계획하고 있음
- 셋째, 지방재정의 건전성과 투명성 강화를 도모하기 위해 지방채무 및 지출관리 강화, 자치단체·지방교육재정·지방공기업 등을 포함한 통합재정수지 산출, 중앙 투·융자 사전심사대상 확대, 재정공시확대 및 사업별 원가정보 공개, 입찰·계약 전 과정 공개 의무화, 지방공기업과 출자·출연기관의 체계적 관리를 시행할 계획임

○ 박근혜 정부의 지방재정 관련 기본 구상에 비추어 볼 때 지방소비세의 규모가 현행 부가가치세 세수의 5%수준에서 그 이상으로 확대될 것으로 전망되며, 이에 따라 지역상생발전기금 출연금의 규모 등을 조정하는 보완이 요구됨

- 지방소비세 규모를 부가가치세 세수의 5%에서 그 이상(예:10%)으로 증가시키는 조치가 이루어진 상황에서 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연금을 그대로



유지(수도권 시·도 지방소비세액의 35%)한다면 이들 지역의 부담이 지나치게 과중한 문제가 발생함

- 이에 대한 대책으로 다음을 검토할 수 있을 것임
- 첫째, 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연금을 매년 3,000억원 수준으로 묶어 지방소비세를 보다 온전한 조세 틀로 전환시켜주고, 이에 따른 자치단체 간 세입 차이는 지방재정조정제도를 활용하여 보완하도록 함
- 둘째, 지방소비세 규모가 부가가치세 세수의 5%에서 10%로 증가했다면 그에 맞추어 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연금을 이들 지역 지방소비세액의 17.5% 또는 그 이하로 조정하되 그 기한은 지방자치단체 기금관리기본법 부칙 규정을 준수하여 2019년으로 한정함
- 셋째, 일부 비수도권 시도에 비해서 재정력이 낮으면서도 수도권에 위치해 있다는 이유로 재정력이 높은 서울 및 경기와 동일하게 100%의 가중치를 적용받는 인천은 현행 100%에서 비수도권 광역시와 마찬가지로 200%를 적용받도록 조정하는 조치와 더불어 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연금을 이들 지역 지방소비세액의 17.5% 또는 그 이하로 조정하는 개편이 추진되어야 할 것임
- 이럴 경우에도 수도권 시·도의 지역상생발전기금 출연은 그 기한을 당초 논의처럼 2019년까지로 한정해야 함은 물론임